

平成13年4月23日
監 査 事 務 局

問い合わせ先
監査事務局総務課
電話 03-5320-7011

都営住宅の建替え工事に伴う大けやきの
伐採に要する経費支出を違法・不当として
その返還等を求める住民監査請求監査結果

第 1 請求の受付

1 請求人

新宿区 植田 麻実 外55名
(別紙請求人名簿のとおり)

2 請求書の提出

平成13年2月8日

3 請求の内容

(1) 主張事実

平成13年2月1日、東京都は新宿区百人町四丁目の都営住宅の建替え工事(以下、本件工事とする)に伴い同地にあった推定樹齢200年、幹回り2.7メートル、高さ17メートルを超えるけやきの木(以下、大けやきとする)を伐採した(以下、本件伐採とする)。本件伐採に係わる公金支出は、次の理由により東京都条例「東京における自然の保護と回復に関する条例」(以下、自然保護条例とする)等に違反し違法・不当な支出に当たる。

ア 大けやきは、新宿区の市街地で最も大きく、江戸時代から世紀を越えて住民を見守ってきた。まさに歴史的、文化的財産として地域のシンボルであった。都の「緑の東京計画」では「地域に育つ巨樹は、人に幼い頃の記憶を呼び起こさせ、生きてきた年月と世代を越えた存在を意識させます」と巨樹を評している。従って、都市の自然の保護と回復の観点からは、どんなに困難であろうと保存しなければならない樹木であった。

イ 「自然保護条例」は第二節第4条で知事の基本的責務を定め、さらに第11条では「公共事業における知事の義務」として「公営住宅の建設等を行なうに

当たっては、自然の保護と回復に十分配慮しなければならない」としている。
もし、知事がこの条例に従えば「大けやき」を伐採することはあり得なかった。
本件工事に当たっては「大けやき」を保存する設計にすべきであった。

ウ また、第三節では、区市町村の責務として、都の施策への協力と保護・回復を求めている。これに基づき新宿区は「みどりの条例」を制定し、幹回り1.2メートル以上の樹木を保存樹木と指定し、助成、違反行為の公表等によって保存に努めている。しかも、みどりの条例第7条においては、区の木を「けやき」と指定し、区長、区民、事業者に対して、区のみどりの象徴として保護と育成を特に求めている。新宿区では、私有地で幹回り1.2メートルを超える「けやき」の伐採は条例違反とされるのであるから、公有地において伐採できないのは当然である。

エ 本件伐採及び伐採を含む設計・建築計画は、都・区条例違反であり、条例に違反する支出を禁じた地方自治法第2条第16項に違反する。

(2) 措置要求

東京都知事及び本件財務会計責任者に対し、地方自治法第242条第1項の規定により別紙事実証明資料を添付し、本件伐採及び本件工事の設計委託費用の返還、その他必要な措置を講ずることを併せて請求する。

4 請求の要件審査

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条所定の要件を備えているものと認めた。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

新宿区百人町四丁目に所在する都営戸山アパートの建替えに伴い、その敷地内に所在していた、請求人が特定するけやきの木（以下「本件大けやき」という。）の伐採に要した経費支出を監査対象とした。

2 監査対象局等

住宅局を監査対象とした。

また、新宿区に対し、関係人調査を行った。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第5項の規定に基づき、平成13年3月6日に、新たな証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人は、陳述において、平成13年2月2日までは本件大けやきを伐採しないとの住民合意を無視し、住宅局が1日前に伐採したことは許されるものではない、などと主張するとともに、新たな証拠として、本件大けやきの伐採が行われる前の樹木等の写真ほか7点を提出した。

第3 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定した。

本件請求は、理由がないものと認める。

以下、事実関係の確認、監査対象局の説明及び判断理由について述べる。

1 事実関係の確認

(1) 本件大けやきが存していた都営戸山アパートの建替えについて

都営戸山アパートの建替計画は、同アパートが昭和23年度から昭和41年度までに建設された住宅であり、老朽化が進んでいることから、旧住宅を除却し、新たな住宅を建設するものである。

同計画は、平成2年度から開始され、第1期計画から第5期計画までに分けて実施されるものであり、順次、居住者を建替え後の住居に移転させながら、建替えを進めていく計画である。

本件大けやきが所在していた場所は、第4期その2計画の建替工事（以下「本件建替工事」という。）の区域であり、建替え後の住宅には、主に建替前の居住者及び第5期計画区域の居住者が入居を予定している。

本件建替工事は、新宿区百人町四丁目627番ほかの敷地に、A棟及びB棟の建物を建築するものであり、建物の概要は表1のとおりである。

また、建物の配置図は図のとおりである。

なお、本件建替工事区域の敷地面積は12,262.01㎡であり、このうち546.67㎡は区道拡幅用地に当てることとしている。

(表1) A棟及びB棟の建物概要

A棟	構造等	鉄筋コンクリート造(壁式ラーメン構造) 11階建
	建築面積	1,838.35㎡
B棟	構造等	鉄骨鉄筋コンクリート造 13階建(一部8・10階建)
	建築面積	950.04㎡
棟	住宅戸数	215戸
棟	住宅戸数	143戸

(図) 建物の配置



(2) 本件建替工事に関する契約について

本件建替工事に関する設計委託契約及び工事請負契約は、表2のとおりである。

(表2) 設計委託契約及び工事請負契約

区分	契約期間	契約金額
設計委託契約	平成11年8月20日から 平成12年3月7日まで	70,875,000円
工事請負契約	平成12年10月5日から 平成14年11月29日まで	1,449,000,000円

(3) 自然の保護と回復に関する都の条例について

都においては、東京を、都民が快適に生活することができる都市にするため、自然の破壊をくい止め、同時に積極的に自然を回復することを目的に、東京における自然の保護と回復に関する条例（昭和47年東京都条例第108号。以下「自然保護条例」という。）を定めており、本件請求において、請求人が違法・不当の根拠として示している同条例第4条及び第11条の規定は、次のとおりである。

ア 第4条（基本的責務）

知事は、あらゆる施策を通じて、自然の保護と回復に最大の努力を払わなければならない。

イ 第11条（公共事業における義務）

知事は、道路、公園、港湾、公営住宅の建設等都の行う公共事業の計画を定め、及びこれを実施するにあたっては、自然の保護と回復に十分配慮しなければならない。

(4) みどりの保護と育成に関する新宿区の条例について

新宿区においては、今あるみどりを保護し、新しいみどりを育成することにより、景観に配慮した良好な都市環境を形成すること等を目的として、新宿区みどりの条例（平成2年新宿区条例第43号）を定めており、請求人が違法・不当の根拠とするけやきの木に関わる同条例の規定は、次のとおりである。

ア 第4条（区民及び事業者の責務）

第1項（略）

第2項 事業者は、事業活動を行うに当たっては、みどりの保護と育成に努めるとともに、区が実施する施策に協力しなければならない。

イ 第7条（区の木・花）

第1項 区の木はけやきとし、区の花はつつじとする。

第2項 区長、区民及び事業者は、区のみどりの象徴として、区の木及び区の花の保護と育成に努めなければならない。

ウ 第11条（樹木等の保護及び回復）

土地の所有者又は管理者は、今ある樹木及び樹林の保護に努めなければならない。やむを得ず除去するときは、相応の樹木及び樹林の回復を図るよう努めなければならない。

エ 第12条（保護樹木等の指定）

第1項 区長は、樹木、樹林及び生垣のうち、特にみどりの文化財として保護する必要があると認めるもの（以下「保護樹木等」という。）を規則で定める基準により指定することができる。

第2項 区長は、保護樹木等の指定をしようとするときは、あらかじめその所有者等の同意を得なければならない。

第3項 区長は、保護樹木等を指定したときは、その旨を所有者等に通知し、及び公表する。

第4項及び第5項 （略）

なお、第1項の規定に基づき、新宿区みどりの条例施行規則（平成3年新宿区規則第27号）第5条第1項第2号においては、保護樹木の指定基準を「地上1.5メートルの高さにおける幹回りが1.2メートル以上」と定めている。

(5) 本件大けやきの概要について

本件大けやきは、本件建替工事の敷地内に所在していたが、平成13年2月1日に、本件建替工事の一環として伐採された。本件大けやきの概要は、次のとおりであった。

推定樹齢	約200年
幹回り	約2.7m
樹高	約17m

2 監査対象局の説明

(1) 本件建替工事区域の有効・高度利用の必要性について

都営住宅は、公営住宅法（昭和26年法律第193号）等に基づき整備されるものであり、社会的なセーフティネットとして、低所得者、高齢者、障害者などの世帯の居住の安定を図る上で、大きな役割を果たしている。

現在、都には約26万戸の都営住宅があり、このうち、昭和20年代から昭和

30年代までにかけて建設された住宅には老朽化したものも多く、その更新が急務となっている。このため、現在、都営住宅の整備については、建替事業を中心にしている。

建替事業に当たっては、都民共有の財産である都営住宅敷地を有効に活用する観点から、立地にふさわしい敷地の有効・高度利用を図り、地域の活性化に資することとしており、本件建替工事区域についても、可能な限り、敷地の有効・高度利用に努める必要がある。

(2) 自然保護条例に基づく責務及び義務について

自然保護条例において、知事は、公営住宅の建設などの都の公共事業の計画を定め、及びこれを実施するに当たっては、自然の保護と回復に十分配慮しなければならないとされている。

住宅局は、その趣旨に沿って、都営住宅の建替えに当たり、可能な限り、既存樹木の保存や新しい樹木の植栽を行うことにより、団地の緑化に努めてきている。

本件建替工事区域においても、この考え方を基本に取り組んでおり、このことは、自然保護条例の趣旨と一致するものと考えている。

本件大けやきについては、以下の理由により、やむを得ず伐採したものである。

ア 本件建替工事区域のような都心地域における建設計画は、最大限に敷地の有効・高度利用を図り、できる限り多くの住宅を供給する必要がある、本件大けやきの存在していた場所に建物を配置せざるを得えなかったこと。

イ 本件大けやきの移植については、都が委嘱した樹木医の診断により「移植後数年は体力的に存続が可能であるが、その後の生存が殆ど望めないことが非常に高い確率と思われる。」という判断が示されたこと。

ウ また、同診断では、「現在の位置で移動することなく生存させることに、建物基礎工事や、風障害を除去しなくてはならず、非常に困難である。」との判断も示されていること。

以上のように、本件建替工事については、自然保護条例の趣旨に沿って、計画し施行しているものであり、やむを得ず、本件建替工事に伴い本件大けやきを伐採したとしても、自然保護条例に違反するとはいえない。

(3) 新宿区みどりの条例に基づく保護樹木等の保存について

本件大けやきは、新宿区みどりの条例に基づく、保護樹木等に指定されていな

かった。

また、仮に、本件大けやきが同区の保護樹木等に指定されていたとしても、新宿区みどりの条例第11条において「(土地の所有者又は管理者は、)やむを得ず除去するときは、(以下略)」と規定しており、保護樹木等の伐採を禁じているものではない。

したがって、本件大けやきは新宿区長の保護樹木等の指定を受けていない通常の樹木であり、これを伐採したことが新宿区みどりの条例違反となるものではない。

(4) 本件建替計画における近隣住民との話し合い等の経緯について

本件建替工事に関する近隣住民への説明会及び本件大けやきに関する近隣住民との話し合い等は、平成11年7月23日に建替計画説明会を開催して以来、数回実施している。その際に本件大けやきを伐採する方針であることを説明してきており、概ね住民の合意も得られたと考えていたが、平成12年12月18日に本件大けやきの伐採に反対する旨の要請文が郵送された。

そこで、この要請を受け、反対する住民と話し合いを開始した。その経緯の概要は次のとおりである。

ア 本件大けやきの伐採に反対する住民の要請を受け、平成12年12月21日に住民との話し合いを持ち、現存位置に本件大けやきを残すことはできないので、移植を行った場合、本件大けやきが移植に耐えられるかどうかについて、樹木医の診断を行った上で、その是非を決めることとなった。

イ 平成13年1月6日に現場において、都関係者のほかに、伐採に反対する住民及び住民が依頼した樹木医も立ち会って、都が依頼した樹木医により診断を行い、同樹木医の診断結果の説明を受けた。

同樹木医の診断結果は、「移植についてを慎重に検討した結果、物理的には、万難を排し可能とすることができるが、生理的には、非常に困難である。移植後数年は体力的に生存が可能であるが、その後の生存が殆ど望めないことが非常に高い確率と思われる。」というものであった。

この時点で、住民の多くは、伐採もやむを得ないとの意見であったが、再度話し合うこととした。

ウ 住宅局は、1月16日の住民との話し合いで、新宿区百人町四丁目都営住宅敷地内での本件大けやきの移植はしない、同月19日までに移植受入先が見

つからなければ、伐採する、移植の条件としては、伐採に反対する住民が本件大けやきを移植させることができる業者を見つけること、移植費用も都民に納得を得られる費用であること、という考え方を示した。

エ 伐採に反対する住民側は、結局、移植先を見つけることができず、1月19日の期限までに上記の条件が満たされなかったことから、住宅局は、本件大けやきを伐採する旨を、同月22日付けで住民の代表者に通知した。これにより、本件大けやきの伐採について住民の納得が得られ、その翌日に住民も参加して、工事の施工業者が「お祓い」を行った。

オ 1月25日に伐採作業を開始したところ、伐採に反対する住民が、作業現場において作業員の梯子に詰め寄る等の行動をとったので、危険と判断し、作業を中断した。この際、現場に居合わせた住宅局の東部住宅建設事務所所長と住民との間で話し合いが行われ、同所長は文書により次のような確認を行った。

(ア) 都は、敷地内の移植を検討し、1月26日までに返答する。

(イ) 都の返答によっては、住民は2月2日までに、他の樹木医の診断を求め再度話し合う。それまでは、伐採は行わない。

カ 上記(ア)については、1月25日中に、同所長から住民の代表者に「都としては、伐採する方針であること。」を伝えた。

その後、2月1日に住民側から、樹木医の診断に代わるものとして、樹木医の資格のない者のレポートが提出された。住宅局としては、その際に、住民側に対して樹木医の診断でないことを確認したが、同日夕刻までに他の樹木医の現地立ち入りの申し出もないことから、期日までに樹木医による診断書の提出は困難と判断し、住民の代表者に「提出されたレポートは、樹木医の資格を有していない者の診断であり、採用できない。」旨を告げ、伐採工事を再開し、本件大けやきを伐採した。

以上のことから、本件大けやきの伐採に関する設計・工事の施行及びこれらに要する経費支出は適法であると考えられる。

3 判断

以上のような事実関係及び監査対象局の説明に基づき、本件請求について、次のように判断する。

本件請求において請求人は、本件大けやきの伐採に要した経費支出を違法・不当

と主張して、当該経費に相当する額の損害補てん等を求めているものである。

また、請求人が本件大けやきの伐採を違法・不当とする理由を整理すると、次のとおりとなる。

ア 自然保護条例第4条及び第11条の規定に違反していること。

イ 新宿区みどりの条例の規定に違反していること。

ウ 平成13年2月2日までは本件大けやきを伐採しないとする住民との合意に反して、その前日に伐採を行ったこと。

そこで、以下、このことについて判断する。

(1) 自然保護条例に規定する知事の基本責務等について

請求人は、本件大けやきの伐採が自然保護条例第4条及び第11条の規定に違反していると主張しているが、第4条の規定は、行政上の運営方針としての理念規定である。

また、第11条の規定は、都営住宅等を建設する場合を含め、知事に計画段階から自然の保護と回復に十分配慮するよう求めた規定である。

よって、両条項の規定は、いずれも具体的な義務を課したり、規制をするものではないことから、本件大けやきの伐採が自然保護条例に違反するものではない。

さらに、自然保護条例のその他の条項について確認したところ、本件大けやきのような特定の樹木を保護し保存すべき規定はないことが認められた。

したがって、本件大けやきの伐採が自然保護条例第4条及び第11条に違反するという請求人の主張は認められない。

(2) 新宿区みどりの条例に基づく保護樹木等の保存について

新宿区みどりの条例第7条では、区の木として「けやきの木」を指定している。

しかしながら、同規定は、けやきの木を新宿区の木とし、区のみどりの象徴として、事業者等に保護と育成に努めることを求めているものの、特定のけやきの木の伐採を禁じた規定とはいえ、本件大けやきの伐採が同条項に違反するとはいえない。

また、新宿区みどりの条例第12条第1項では、区長は、樹木等のうち、特にみどりの文化財として保護する必要があると認めるものは、保護樹木等として指定することができるとしている。

本件大けやきについて、新宿区長が保護樹木等に指定していたか否かを、新宿区に対する関係人調査により確認したところ、指定した事実はないことが認められた。

したがって、本件大けやきの伐採が、新宿区みどりの条例に違反するという請求人の主張は認められない。

(3) 住民との合意に反して、その前日に伐採を行ったことの適否について

本件大けやきの伐採に至った経緯を確認したところ、次の事実が認められた。

ア 監査対象局と本件大けやきの伐採に関係する住民とは、本件大けやきの移植の可能性等についての話し合いがもたれ、その結果、少なくとも平成13年1月23日には合意が得られ、同月25日の伐採工事に至ったこと。

イ 上記伐採工事を開始する際に、本件大けやきの伐採中止を求める住民の行動があったことから、工事を中断し、住民と東部住宅建設事務所長との間で話し合いが行われ、「住民は2月2日までに、他の樹木医の診断を求め、再度話し合いを行う。それまでは伐採しない。」趣旨の文書を取り交わしたこと。

ウ 監査対象局は、2月2日を待たず、その前夜に本件大けやきを伐採したこと。

このことについて、監査対象局は、「2月1日に住民側から、樹木医の診断に代わるものとして、樹木医の資格のない者のレポートが提出された。住宅局としては、その際に、住民側に対して樹木医の診断でないことを確認したが、同日夕刻までに他の樹木医の現地立ち入りの申し出もないことから、期日までに樹木医による診断書の提出は困難と判断し、住民の代表者に「提出されたレポートは、樹木医の資格を有していない者の診断であり、採用できない。」旨を告げ、伐採工事を再開し、本件大けやきを伐採した。」と説明している。

しかしながら、2月2日までは伐採しないとの文書を取り交わした以上、その趣旨は尊重すべきであり、期限を待たずに伐採を行ったことは適切とはいえない。

ただし、本件大けやきの取扱いについての話し合いの経緯や、樹木医による「生理的にはその場での存置や移植が困難である。」との診断結果等を考慮すれば、本件大けやきの伐採が直ちに行われたとしても、違法・不当とまではいえることはできない。

したがって、本年2月2日までは本件大けやきを伐採しないとする住民との合

意に反して、その前日に伐採を行ったことを違法・不当とする請求人の主張は認められない。

よって、本件大けやきの伐採に要した経費支出を違法・不当として、当該経費に相当する額の損害補てん等を求める請求人の主張には、理由がないものと認める。

なお、本件大けやきの伐採が違法・不当ではないとしても、樹齢の長い巨樹は、都市において貴重なものであり、今後とも、その取扱いについて特段の配慮が望まれる。

(請求人名簿)

植田	麻実	新宿区
秋元	幸久	港区
清水	泰代	港区
阿部	めぐみ	港区
石岡	はるじ	新宿区
番場	良造	新宿区
小林	蒼生子	新宿区
春日	武夫	新宿区
依田	タマエ	新宿区
源間	正勝	新宿区
春日	秀子	新宿区
内山	えみ子	新宿区
安井	恵子	新宿区
青木	和郎	新宿区
青木	千枝子	新宿区
秋葉	リナ	新宿区
秋葉	万亀子	新宿区
佐藤	小太郎	新宿区
佐藤	鶴次郎	新宿区
根本	二郎	新宿区
小島	和彦	新宿区
酒井	靖之	新宿区
酒井	静	新宿区
永井	隆	新宿区
永井	久美子	新宿区
永井	史朗	新宿区
永井	さえ子	新宿区
吉田	富美子	新宿区
石上	美江	新宿区
松木	静子	新宿区
一ノ瀬	雄仁	新宿区
関根	皓博	新宿区

伊藤京子	新宿区
小野律子	文京区
畠山孝	墨田区
中村勇人	江東区
前田亮介	目黒区
木村勝隆	目黒区
横関拓也	大田区
牛山リコ	世田谷区
前田眞代	世田谷区
早川紀子	世田谷区
有森久芳	渋谷区
有森久美子	渋谷区
東敦子	渋谷区
丹呉哲也	練馬区
石川佳子	練馬区
石川智恵	練馬区
吉岡トメ	足立区
石田眞理子	葛飾区
鶴巻進	江戸川区
田巻誠	江戸川区
青木裕子	八王子市
小田喜朗	三鷹市
小玉富美雄	調布市
中田太郎	日野市

* 本件請求は、請求日において57人の請求人からの請求であったが、このうち、1名については、平成13年3月5日請求を取り下げる旨文書による届出があったため、本名簿に記載していない。

資料（東京都職員措置請求書等）

東京都知事及び本件財務会計責任者に対する措置要求

1. 請求の要旨

平成13年2月1日、東京都は新宿区百人町4丁目の都営住宅の建替え工事（以下、本件工事とする）に伴い同地にあった推定樹齢200年、幹回り2.7メートル、高さ17メートルを超えるけやきの木（以下、大けやきとする）を伐採した（以下、本件伐採とする）。本件伐採に係わる公金の支出は、次の理由により東京都条例「東京における自然の保護と回復に関する条例」（以下、自然保護条例とする）等に違反し違法・不当な支出に当たる。

- 1) 大けやきは、新宿区の市街地で最も大きく、江戸時代から世紀を越えて住民を見守ってきた。まさに歴史的、文化的財産として地域のシンボルであった。都の「緑の東京計画」では「地域に育つ巨樹は、人に幼い頃の記憶を呼び起こさせ、生きてきた年月と世代を超えた存在を意識させます」と巨樹を評している。従って、都市の自然の保護と回復の観点からは、どんなに困難であろうと保存しなければならない樹木であった。
- 2) 「自然保護条例」は第二節第4条で知事の基本的責務を定め、更に第11条では「公共事業における知事の義務」として「公営住宅の建設等を行なうに当たっては、自然の保護と回復に十分配慮しなければならない」としている。もし、知事がこの条例に従えば「大けやき」を伐採する事はあり得なかった。本件工事に当たっては「大けやき」を保存する設計にすべきであった。
- 3) また、第三節では、区市町村の責務として、都の施策への協力と保護・回復を求めている。これに基づき新宿区は「みどりの条例」を制定し、幹回り1.2メートル以上の樹木を保存樹木と指定し、助成、違反行為の公表等によって保存に務めている。しかも、みどりの条例第7条においては、区の木を「けやき」と指定し、区長、区民、事業者に対して、区のみどりの象徴として保護と育成を特に求めている。新宿区では、私有地で幹回り1.2メートルを超える「けやき」の伐採は条例違反とされるのであるから、公有地において伐採できないのは当然である。

4) 本件伐採及び伐採を含む設計・建築計画は、都・区条例違反であり、条例に違反する支出を禁じた地方自治法第2条第16項に違反する。

2. 措置要求

東京都知事及び本件財務会計責任者に対し、地方自治法第242条1項の規定により別紙事実証明資料を添付し、本件伐採及本件工事の設計委託費用の返還、その他必要な措置を講ずる事を併せて請求する。

(以上、原文のまま掲載)

事実証明書

- ア 東京における自然の保護と回復に関する条例(抜粋)
- イ 東京都新宿区みどりの条例(抜粋)
- ウ 現在残っている都営戸山団地の緑ほかの写真
- エ 東京都東部住宅建設事務所作成の「都営住宅平成11年度設計図の内撤去図」写
- オ 都市基盤整備公団作成のパンフレット「都市公団では、緑の保存・移植・リサイクルに取り組んでいます。」
- カ 堀大才氏略歴
- キ 都営住宅・百人町四丁目工事について
- ク 都営住宅・百人町四丁目工事に係わるけやきについて
- ケ 樹木医の診断と伐採後の報告
- コ 大けやきと都営住宅建設場所の位置図
- サ 「コ」の図に請求人が建物の位置を変えた場合を図示した位置図