

千葉市監査委員告示第7号

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により、千葉市職員措置請求（20千監（住）第5号）に係る監査の結果を別紙のとおり公表します。

平成21年4月27日

千葉市監査委員	古川光一
同	大島有紀子
同	三須和夫
同	西巻義通

第1 請求の受付

1 請求の要旨

現在、若葉区（町名及び地番 略）の東側および北側の街路樹（馬刀葉椎）4本が切り倒され、切り株のみが残っている状態にある。市有財産である街路樹がこのように失われたことに関して、市職員、および千葉市長から街路樹維持管理業務を受託している財団法人千葉市みどりの協会（以下、みどりの協会という）職員による管理上の怠慢、責任放棄があったと認められる。従って、これら職員を監督する立場にある市長はこれらの損害を補填すべきものとする。

当該街路樹が枯死状態になり伐採撤去されるに至った経緯は次のとおりである。

平成18年7月、当該樹木を含む馬刀葉椎の街路樹全体について通常の剪定が行われた後、上記地番の住民A氏が個人的にみどりの協会に自宅周囲の上記街路樹の再剪定を要求し強度の剪定を行わせた（証1）。その後平成19年夏ごろまでに、A氏はこれらの街路樹の枝を自ら勝手に切り詰め、さらに残った葉をほとんど摘み取って枯死状態にした。A氏の当該行為は近隣の複数の住民が目撃している（証2）。また同年10月に自治会（地区名 略）の防犯統一パトロールが行われた際には、班長（当時 地区名 略）が丸坊主にされた当該街路樹を参加者に紹介したため、問題の深刻さは多くの人々の知るところとなった。その後、平成20年1月から7月にかけて、複数の住民が若葉土木事務所またはみどりの協会に電話をし、街路樹が人為的に丸坊主にされていることを伝え、そのなかには具体的にA氏の名前をあげて調査を促した人もあった。

一方、みどりの協会および若葉土木事務所の内部では、次のような動きがあった。平成20年5月23日に、みどりの協会では、内部のパトロールが当該樹木が「枯損状態にあるため伐採したい」旨の要望を出した（証3）。また、同年7月24日には、若葉土木事務所が「勝手に剪定した方がいるようなので状態を確認して欲しい」旨の依頼をみどりの協会に行っている（証4）。この依頼は、先の住民からの通報に基づくものと推察される。みどりの協会はこの依頼に基づいて7月28日現地を確認の上、枯木と判断した当該樹木の伐採撤去を業者に指示した（証4）。業者は7月31日当該樹木を伐採撤去した（証3）。

この伐採費用として、みどりの協会から業者に20,550円が支出された。この計算の根拠は以下の通りである（証5、証6）。

倒木枯損木伐採処理B（幹周60cm以上）

@5,137円×4本=20,550円

先に述べたとおり目撃者がいることから、近隣の住民に聞き取りを行うなどの調査をしていけば枯死の原因は容易に判明したはずである。しかし、千葉市がそのような調査を行った形跡はなくまた警察署に器物損壊の疑いで被害届を出すこともなかった。何故いきなり伐採し、損傷の事実を消し去るような行為を行ったのかまったく不可解である。仮に、専門家が「枯損木」と判定した樹木を伐採

したことは止むを得ない処置であったとしても、枯損状態になった原因が人為的なものであることは、証3の写真に見るように素人目にも明らかである。若葉土木事務所およびみどりの協会が原因を調査することなく、その行為者の責任を問わなかったのは管理上の怠慢と言わざるを得ない。

同じ千葉市が管理する花見川区作新台の街路樹多数が、平成20年8月に傷つけられた事件があった際には、千葉市は直ちに千葉北警察署に被害届を出している（証7）。（請求者は、実際に被害届を出したのは花見川・稲毛土木事務所であることを市役所への問合せにより確認している）。被害届の提出は管理者として当然の責務であり、若葉土木事務所がこれを怠っていることは容認できるものではない。

この問題に関心を持つ住民有志は、平成20年8月から11月にかけて市の関係部署と三回の話し合いを重ね、市の管理責任を問い原因者の告訴および原因者負担による原状回復を要求した。9月19日の二回目の話し合いの中で、有志側は被害の警察への通報について花見川・稲毛土木事務所の対応との不一致を指摘した。市側は花見川では街路樹の幹回りを鋸のようなもので傷つけてあり、明確な証拠があったからだと述べた。有志側は、若葉区（町名略）の場合、枝葉をほとんど切り落として再生不能の状態にされた樹木そのものが証拠であると主張した。この話し合いの内容は別紙質疑応答メモの通りである（証8）。市による伐採はまさにこの証拠を消滅させる行為であった。11月13日の三回目の話し合いの中では、土木事務所の職員から伐採撤去行為が軽率であった旨の発言があり、市は自らの行為の誤りを認めた。それにもかかわらず、原因者に弁済を求めるといった返答は一切なかった。この話し合いの内容は別紙質疑応答メモの通りである（証9）。なお、三回目の話し合いは双方とも録音した。

緑豊かな都市環境を形成するために街路樹を適正に保全していくことは、住民と行政が力を合わせて行うべきことであると理解している。しかし、残念ながら住民の街路樹に対する意識は必ずしも一様ではない。このため、行政のこのような管理責任の放棄がまかり通るならば、今後も邪魔であるなどの理由で住民が街路樹を傷つけたうえ、公金を使って行政に後始末させるという事態が繰り返される恐れがある。その意味からも今回の市の行為が不問に付されるということは、市民としてまったく納得がいかない。

市有財産が失われた状態になっていることおよび伐採撤去の費用という形で公金が失われたことは管理責任の放棄、職務怠慢の結果生じたものである。よって千葉市長に対し、当該街路樹滅失による損害額の補填および伐採撤去費用（20,550円）の補填を請求する。

地方自治法第242条第1項の規定により別紙事実証明書を添え必要な措置を請求します。

（以上、個人を特定する情報を除き原文のまま掲載）

（別紙「事実証明書」略）

2 請求人 (略)

3 請求書の提出日

平成21年2月25日

4 請求の要件審査

本件監査請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項及び第2項の所定の要件を具備しているものと認め、監査を実施することとした。

第2 監査の実施

1 監査の対象事項

千葉市（以下「市」という。）の平成20年7月31日に伐採した若葉区（町名略）の4本の街路樹（以下「本件街路樹」という。）の管理が、違法若しくは不当であったか否か、又は本件街路樹の枯損・伐採により生じた損害賠償請求権の行使を市が違法若しくは不当に怠っているか否か。

2 監査対象部局

都市局及び建設局を監査対象部局とし、関係書類を調査するとともに、関係職員の事情聴取を行った。

3 請求人の証拠の提出及び陳述

自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対し、平成21年3月27日に証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人は新たな証拠を提出し、請求内容の補足説明をするとともに、市が被った損害を補填するため先ず本件街路樹の隣接地に住むA（以下「隣接住民」という。）に対し損害を賠償させることを求めるなどと述べた。

その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、都市局及び建設局職員が立会った。

4 関係職員等の陳述

平成21年3月27日に都市局及び建設局職員から陳述の聴取を行った。

その際、自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人が立会った。

5 関係人の調査

自治法第199条第8項の規定に基づき、財団法人千葉市みどりの協会（以下「みどりの協会」という。）職員に対し、関係人としての調査を行った。

第3 監査の結果

1 事実の確認

(1) 街路樹について

街路樹は、道路法（昭和27年法律第180号）第2条第2項に規定する「並木」に該当し、街灯や道路標識と同様の道路の附属物であり、景観の向上、生活環境の保全、緑陰の形成などの機能を有し、自治法上の公有財産に該当するものである。

市は、緑化の推進及び樹木等の保全に関する条例（昭和46年千葉市条例第21号）第2条の規定により道路等の緑化に努めることとしている。

また、当該条例第14条の規定に基づき定められた市公共施設等緑化推進要綱第3条において緑化基準の対象となる道路を歩道幅員3m以上の市道とし、それ未満のものについても可能な限り緑地を確保するものとし、現在市は約5万本の街路樹を管理するに至っている。

(2) 街路樹の管理体制について

市の街路樹は、次のとおり建設局土木部維持管理課（以下「維持管理課」という。）、同部中央・美浜、花見川・稲毛、若葉及び緑土木事務所（以下「各土木事務所」という。）及び都市局公園緑地部公園管理課（以下「公園管理課」という。）において各々役割分担のうえ管理されている。

ア 維持管理課

維持管理課は、千葉市事務分掌規則（平成4年千葉市規則第2号）第10条の規定により「開発行為及び管理移管に係る道路についての指導及び協議」に係る事務を所掌しており、新規に整備された道路については、同課が帰属を受ける。

そのうち、街路樹の維持保全については昭和40年から公園管理課（当時は建設局公園課）に依頼し、その他の業務については各土木事務所に移管している。

イ 各土木事務所

各土木事務所は、千葉市事業所事務分掌規則（平成4年千葉市規則第3号）第3条の規定により「道路の維持及び修繕」に係る事務を所掌しており、街路樹については不良木の伐採に係る最終的な決定や再植樹又は交通上支障があり緊急対応が必要な風倒木の伐採を行う。

ウ 公園管理課

公園管理課は、千葉市事務分掌規則第9条の規定により「街路樹等の維持管理の総括」、「街路樹等の現況調査」、「街路樹台帳」に係る事務を所掌しており、

街路樹の維持管理に係る予算の確保や執行、剪定や灌水又は不良木について伐採の適否の判断や各土木事務所における最終決定後の伐採等を行う。

(3) 公園管理課の業務委託について

公園管理課は、各公園緑地事務所が行っていた街路樹等の維持管理に関する業務を平成5年度からみどりの協会に委託することとし、毎年度街路樹等維持管理業務委託契約を締結している。

委託業務の具体的な内容は、①街路樹等の維持保全に関すること、②街路植樹帯の除草、清掃、芝刈に関すること、③支柱の補修に関すること、④街路樹の現況調査に関すること、⑤上記①～④の業務に附帯することである。

委託料は、概算払いで年8回に分けて支払われ、年度末に精算を行っている。

(4) 本件街路樹の伐採に至る経緯

本件街路樹の伐採について確認されている経緯は次のとおりである。

年	月 日	状 況
平成18年	7月3～5日	みどりの協会から街路樹の剪定業務等を委託されている業者（以下「受託業者」という。）が、本件街路樹の定期的な夏期剪定を行う。
	7月7日	隣接住民からみどりの協会に、本件街路樹の枝が電話線に触れていることや、規制標識が見えづらいことから再度の剪定を求める電話があり、みどりの協会が受託業者に電話で追加剪定を指示する。
	7月10日	受託業者が本件街路樹の追加剪定を実施する。
	10～11月	本件街路樹に対し隣接住民による過度の枝葉の切り落としが行われる。 *本年3月の市の聴取りの際に隣接住民自らが認めたものである。
	秋～冬	受託業者からみどりの協会に本件街路樹の枝がひどく切り落とされているとの報告がある。その後、みどりの協会は現地にてその状況を確認している。
平成19年	7月4日	みどりの協会職員が、本件街路樹に葉が少しあることを確認する。
	12月5日	みどりの協会職員が、本件街路樹の表面に白色腐朽菌糸があることを確認する。
平成20年	5月23日	みどりの協会職員が、パトロールにて本件街路樹の枝ではなく幹から芽が出ていることを確認し、枯損状態にあるため伐採する必要があると判断するが、暫く様子を見ることとする。
	7月16日	若葉土木事務所に匿名の電話で本件街路樹の枝が切られているとの通報がある。
	7月17日	みどりの協会職員が、本件街路樹の状況を確認し、幹焼けの症状があり樹勢回復の見込みが無いと判断する。

7月18日	若葉土木事務所の職員が現地を確認する。
7月22日	みどりの協会が、受託業者に本件街路樹や他の路線の街路樹合計10本の伐採等に係る指示書を発行する。
7月24日	若葉土木事務所職員が、みどりの協会職員にFAXにて本件街路樹を勝手に剪定した者がいるようなので、その状態を確認してもらいたい旨の依頼をする。
7月28日	みどりの協会の職員が現地で17日と同様の状況であることを確認し、若葉土木事務所の職員に樹木の状況と、受託業者に指示書を発行したことを報告する。
7月31日	受託業者が本件街路樹を伐採する。

2 監査対象部局の説明

(1) 市とみどりの協会との間の街路樹等維持管理業務委託契約について

市は、街路樹等の維持管理に関する業務についてみどりの協会と委託契約を締結しており、平成20年度の委託料は概算額で約7億1千万円である。

委託業務の内容は契約書の第1条に定めており、第1号から第4号までは、剪定や灌水、除草等の具体的な業務内容を定め、第5号はこれらの業務に附帯することとしている。

委託業務の処理にあたっては、第3条第2項において仕様書によるものとし、仕様書には第4号までに明記された業務の詳細を記載している。

また、仕様書等に明示されていない事項については第3条第1項において市の指示を受けるものとし、事故や不測の事態が生じたときは第11条において市に報告し市の指示を受けるものとし、契約に定めのない事項等が生じた場合は、第19条において市とみどりの協会とで協議し定めるものとしている。

(2) 異常発見時の連絡体制について

みどりの協会が、受託業者から異常事態の報告を受けたり、住民から要望や苦情を受けた場合、軽微なものを除き、同協会が現地確認を行う。

そこで、樹木が大きく損傷を受け第三者による危害が疑われる場合、土木事務所に状況報告を行う。

また、みどりの協会自らがパトロールでそのような異常を発見した場合も同様の対応を行う。

(3) 不良木伐採時の役割分担について

不良木の伐採については、街路樹が回復困難な状態であるか否かをみどりの協会が判断し、その内容を伐採の適否とともに各土木事務所に報告する。

各土木事務所は、みどりの協会の報告に基づき伐採を実施するか否か判断し、その結果をみどりの協会に回答する。

みどりの協会は、土木事務所の判断に従い、受託業者を通じて伐採の実施又は経過観察を行う。

(4) 本件街路樹の伐採時の状態について

本件街路樹は、伐採の直前、樹木の枝ではなく幹から芽が吹き、また、樹皮が剥がれひび割れの起きる「幹焼け」の症状が発生するなど、状態が悪化しており、さらに、通常伐採措置を講ずることとなる白色腐朽菌の樹幹辺材腐朽も見受けられた。

以上のような状態では、樹木上部の枯枝の落下又は倒木の危険があり、また、街路樹としての機能を再び発揮する程度に回復することは困難であったことから、平成20年7月22日にみどりの協会は受託業者に指示書を発行した。

指示書の発行は、本件街路樹の伐採に係る事前準備であり、実際の伐採は、同月28日の報告の際に若葉土木事務所の了承を得てみどりの協会が行ったものである。

(5) 隣接住民に対する市の対応について

みどりの協会に強剪定を要望していた隣接住民に対しては、街路樹の枯損との関わりを本年2月まで直接聴取することはしていなかったが、3月に至り16日と26日に公園管理課と若葉土木事務所は直接本人と面談し聴取をした。

その際、隣接住民は、本件街路樹により街路灯の照明が暗くなったことや大量の落ち葉に困っており、みどりの協会に何度も樹木を剪定するよう要望していたが、聞き入れてもらえず、平成18年10月から11月頃に知り合いに依頼し本件街路樹に対し過度の枝葉の切落としを行ったことやその後も数回程度枝葉を切落とすことを認めた。

また、この件に関し地域住民に謝罪したい旨の意向も表明した。

隣接住民の発言により、同人がそのような行為に及んだことは明らかであり、状況から判断して、当該行為と本件街路樹が枯損に至り回復の可能性が失われたことには因果関係があるものと考えている。

そこで、市は隣接住民の行為により被った損害の補填を求めるため、損害額を算定し、同人に対し請求の意思表示をしたところであり、できるだけ早期に解決したいと考えている。

3 判断

街路樹は、道路法第2条第2項の「並木」に該当し、景観の向上、生活環境の保全、緑陰の形成などの機能を有し、自治法上の公有財産に該当するものであり、また地域における市民の共有財産とも言える。

街路樹の伐採については、みどりの協会が伐採の是非を判断して土木事務所に報告し、土木事務所の決定を経た後、みどりの協会において伐採を行う取扱いになっている。

本件街路樹の伐採に至る経緯についてであるが、平成20年5月23日、みどりの協会がパトロールで本件街路樹の枝ではなく幹から芽が出ており、枯損状態にあることを確認し伐採の必要性があると判断したが、暫く様子を見ることとした。

その後、7月中旬に至り、再度パトロールを行い、回復の見込みがないと最終判断し、28日に若葉土木事務所に伐採する旨を連絡し、その了承を得たうえで31日に受託業者を通じて伐採を行ったものである。

伐採した理由については、監査対象部局の説明のとおり、樹木の枝に葉が無く幹から芽が吹いていること、また、樹皮が剥がれたり、ひび割れの起きる「幹焼け」の症状のあることや樹木の表面に白色腐朽菌が見られており、回復の可能性が無いこと、そして、上部の枯枝の落下又は倒木の危険性があるなど理由が認められるところである。

以上のとおりであるが、本件街路樹に枯枝の落下又は倒木の危険性が差し迫っていたか否かについては疑問があるし、また、一連の通報内容や枯損状態になっているのが本件街路樹に限られていることから、枯損状態となった原因は故意に枝葉を切落としたことにある蓋然性が高かったと考えられるので、伐採に際してはその原因について調査するとともに、伐採した本件街路樹を保全しておくべきであったと言える。

さらに、街路樹の管理については、公園管理課、土木事務所及びみどりの協会の三者の適切な連絡調整のもとに行われるべきところ、本件街路樹についてかなりひどい剪定が行われているとの付近住民からの情報提供などが数回あったと認められ、また、みどりの協会のパトロールにおいてもそうした状況を把握しているのに、三者間の連絡調整は不十分であったと言わざるを得ない。

しかしながら、本件街路樹は少なくとも街路樹としての効用を失っており、そのままの状態での回復を待つことはできず、いずれ伐採しなければならないのは明らかであるから、本件街路樹の伐採を違法不当とすることはできない。

また、伐採に至るまでの管理についても、市内全ての街路樹について、その毀損行為を防ぐことは不可能であり、特に本件街路樹のように、ある程度の時間をかけて故意に枝葉を切るなどして枯損状態にされてしまったような場合にその危険を早期に確認し対応することは困難と言わざるを得ない。

さらに、行為者を特定することについても、近隣住民の具体的な目撃情報等の協力なくしては現実問題として困難であり、隣接の関係者に対し疑いの段階で事情を聴取しなかったことをもってその管理が違法不当であったとすることはできない。

次に、本件街路樹が枯損に至った原因であるが、本年3月16日及び26日に監査対象部局が行った隣接住民に対する面談聴取によれば、同人がみどりの協会に要望して行われた再剪定では不十分であったので、平成18年10月から11月頃に自ら知り合いに依頼して過度の枝葉の切落としを行ったことや、その後数回に亘り枝葉を切落としたことを認めており、また地域住民に謝罪したいとの意向も示している。

さらに、監査請求書添付の「街路樹の不法伐採の目撃証言」(証2)によれば、隣接住民とその家族により、かなりひどい枝葉の切落としが行われたのが明らかである。

これらのことから、本件街路樹が枯損に至った原因は、隣接住民の行為にあると認められるので、公有財産の適正管理の見地から、監査対象部局は、同人に対し街路樹の原状回復及び伐採撤去に係る費用について補填を求め、街路樹の復旧を図るべきものである。

したがって、本件監査請求についての判断は、専ら本件伐採された街路樹を原状回復し、伐採に要した費用を補填させるための措置を監査対象部局が講じているか否かについて検討することとなる。

この点について、監査対象部局は、隣接住民による過度の枝葉の切落としなどと本件街路樹の枯損及び伐採を余儀なくされたことには因果関係があり、同人に損害賠償責任があると判断し、既に上記費用を算定し、損害賠償請求の意思表示を隣接住民に対し行ったところであり、本件監査請求後とはいえ、必要な措置を講じていると言えよう。

以上のことから、伐採するに至った本件街路樹の管理が違法又は不当であったとは言えず、また損害賠償請求のための措置を講じている以上、違法又は不当に損害賠償請求権の行使を怠っていると言うことはできない。

4 結論

以上により、本件街路樹を伐採するに至ったことについて、財産の管理が違法又は不当であったとは言えず、また、市は本件街路樹の枯損・伐採により生じた原状回復及び伐採撤去に係る費用について損害賠償請求のための措置を講じているので、損害賠償請求権の行使を怠っているとは言えず、請求人の主張は理由がないものと判断する。