２６文監第１８９号
平成２６年９月４日

文京区議会幹事長　殿

監査事務局長　山本　育男
（公印省略）

文京区職員措置請求に係る監査結果の送付について

このことについて、監査結果を決定し公表しましたので、ご参考までにその写しを送付いたします。

文京区職員措置請求監査結果

（小石川植物園周辺道路整備工事費の支出等に関する住民監査請求）

平成２６年９月

文京区監査委員

第１　請求の受付 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １
　１　請求人等 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １
　２　請求書の提出 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １
　３　請求対象職員 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １
　４　請求の内容 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １
　（１）主張事実の要旨 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ １
　（２）措置請求の要旨 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ２
第２　請求の要件審査 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ２
第３　監査の実施 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ３
　１　請求人の証拠の提出及び陳述 ・・・・・・・・・・・・・・ ３
　２　監査対象事項 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ３
　３　監査対象部局 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ４
　４　現地調査 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ５
　５　監査委員の除斥 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ５
第４　監査対象部局の見解要旨 ・・・・・・・・・・・・・・・・ ５
　１　小石川植物園周辺道路整備工事について ・・・・・・・・・ ５
　（１）工事の目的 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ５
　（２）各工事工期別の概要 ・・・・・・・・・・・・・・・・・ ５
　（３）工事等の時系列表 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・ ６
　２　請求人の主張と監査対象部局の見解 ・・・・・・・・・・・ ７
　（１）環境配慮に関する請求人の主張と監査対象部局の見解 ・・・・ ７
　（２）小石川植物園周辺道路整備工事と文京区都市マスタープラン
　　　に関する請求人の主張と監査対象部局の見解 ・・・・・・・・・１１
第５　監査の結果と判断 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１２
　１　監査結果 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１２
　２　判断 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１２
　（１）論点の整理 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１２
　（２）審査結果と理由 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１４
　（３）措置請求に対する監査の結論 ・・・・・・・・・・・・・２２
　（４）暫定的停止勧告の適否について ・・・・・・・・・・・・２３

第１　請求の受付

１　請求人等

（１）請求人（住所、氏名）

文京区

文京区

文京区

文京区

（２）請求代理人

２　請求書の提出

平成２６年７月１１日

３　請求対象職員

文京区長その他権限を有する区長部局職員

４　請求の内容

請求人が提出した「文京区職員措置請求書（平成２６年７月１１日、文監第１４５号）。」による主張事実及び措置請求についての要旨は次のとおりである。

（１）主張事実の要旨

ア　文京区が、国立大学法人東京大学（以下「東京大学」という。）との間で締結した「小石川植物園と区道の整備に関する基本協定書（以下「基本協定書」という。）に基づきこれまでに一部が実施された小石川植物園周辺道路整備工事により、東京大学大学院理学系研究科附属植物園（以下「小石川植物園」という。）の貴重な植生や生態系が破壊され、今後さらに破壊されようとしている。

イ　小石川植物園の環境に与える影響について何ら配慮することなく締結された基本協定書及び小石川植物園周辺道路整備工事の実施は、違法・不当であるとして、基本協定書に基づく今後の年度協定書の締結の差し止め、本年度工事の公金支出の差し止め及び過年度工事にかかる公金支出の返還を求める事案である。

ウ　基本協定書は、小石川植物園の南側及び西側に所在する既存塀の解

体及び新設フェンスの設置、並びに小石川植物園敷地のセットバックによる周辺道路の拡幅整備事業を文京区が実施するのと引き換えに、当該セットバックした敷地を区道として東京大学が文京区に無償使用させることを内容とする。本件既存塀の建替えは、文京区の区議会議員等が東京大学に対して、安全性等の観点から老朽化した既存塀の建替えを求めたことを嚆矢とする。ところが、文京区は、いつの間にか、「既存塀の建替え」の必要性と「周辺道路の整備」の必要性とを意図的に混同し、植物の多様性確保や貴重な樹木等の研究・保存を使命とする小石川植物園への悪影響を一切考慮しないままに、小石川植物園敷地のセットバックを所与の条件として、小石川植物園周辺道路整備工事を実施している。これにより、小石川植物園内の植物の多様性や貴重な樹木等の保存は危殆に瀕している。

エ　文京区は、小石川植物園周辺道路整備工事（第一期）及び同（第二期）において、小石川植物園の南側に位置する御殿坂での工事を実施している。しかし、西側については、樹木の一部の伐採、移植、剪定等は行ったものの、小石川植物園敷地のセットバックは未だ施工していない。そこで、小石川植物園内の植物の多様性や貴重な樹木等を保存するために、小石川植物園敷地西側のセットバックを行う第三期工事の中止等を求めるとともに、既に行われた第一期・第二期工事について、その支出額を文京区に返還させるために監査請求をするものである。

（２）措置請求の要旨

①　文京区長その他権限を有する者は、小石川植物園周辺道路整備工事（第三期）にかかる公金支出をしてはならない。

②　文京区長その他権限を有する者は、国立大学法人東京大学との間で、小石川植物園周辺道路整備工事に関する平成２１年１２月２２日付け小石川植物園と区道の整備に関する基本協定書に基づく年度協定書のうち、平成２６年度以降のものを締結してはならない。

③　文京区長その他権限を有していた者は、小石川植物園周辺道路整備工事（第一期）及び同（第二期）にかかる公金の支出額を文京区に返還せよ。

との措置を求める（地方自治法第２４２条第１項）。

第２　請求の要件審査

本件請求は、地方自治法（以下「法」という。）第２４２条の所定の要件を

具備しているものと認め、平成２６年７月１５日付けで受理することと決定した。

第３　監査の実施

１　請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、法第２４２条第６項の規定に基づき、平成２６年７月２９日に、陳述の機会を設けた。請求人及び請求代理人は、陳述において、文京区は、小石川植物園周辺道路整備工事に関し、環境配慮義務に違反しており、財務会計上の行為である当該工事に係る支出を違法・不当とする主旨の補足を行った。また、新たな証拠の提出がなされた。

２　監査対象事項

監査対象については、以下のとおり定めた。

ア　小石川植物園周辺道路整備工事（第一期）の支払いは平成２４年５月１０日であり、法第２４２条第２項に定める監査請求期間を経過しているため、「小石川植物園周辺道路整備工事（第一期）の支出」は監査対象とはしない。

イ　小石川植物園周辺道路整備工事（第二期）の支払いは、平成２６年１月１０日であり、１年間を経過していないため、「小石川植物園周辺道路整備工事（第二期）の支出」は、監査対象とする。なお、請求人は小石川植物園周辺道路整備工事（第二期）の工期が平成２５年１１月７日までとしているが、契約変更が行われているため、平成２５年１２月１２日までが正しい工期である。

ウ　小石川植物園周辺道路整備工事（第三期）の支出については、平成２６年７月１０日から入札公告が行われており、当該行為がなされることが相当の確実性をもって予想されるため、「小石川植物園周辺道路整備工事（第三期）の支出」については監査対象とする。しかしながら、「小石川植物園周辺道路整備工事（第三期）」の契約名が変わり、当該工事が「小石川植物園西側道路整備工事（第一期）」になり、当該地域における同内容の工事が何期かに分けて行われる予定になったので、次期の工期以降の工事を含めた小石川植物園西側道路整備工事（以下「小石川植物園西側道路整備工事」という。）を監査対象に含めることとした。なお、本件の契約については、平成２６年８月２１日に締結されている。

エ　「平成２６年度以降の東京大学との年度協定の締結はしてはならない」旨の請求については、既に平成２６年３月１４日に「平成２６年度及び平成２７年度協定書」が締結されているため、平成２６年度及び平成２

７年度協定書については、監査対象とはしない。ただし、小石川植物園周辺道路整備工事（第二期）及び小石川植物園西側道路整備工事の支出の違法性若しくは不当性を検証するうえで必要な範囲については監査対象とする。また、平成２６年度以降の年度協定のうち、既に締結されているもの以外の年度協定については、小石川植物園西側道路整備工事に関わるものなので、監査対象とする。

オ　第二期工事終了までに区が行った環境配慮に関する事項については小石川植物園周辺道路整備工事（第二期）及び小石川植物園西側道路整備工事の支出の違法性若しくは不当性を検証するうえで必要な範囲を監査対象とする。

カ　小石川植物園周辺道路整備工事（第二期）以前に行われた都市計画に関する事項については、小石川植物園周辺道路整備工事（第二期）及び小石川植物園西側道路整備工事の支出の違法性若しくは不当性を検証するうえで必要な範囲を監査対象とする。

監査対象工事

小石川植物園周辺道路整備工事（第二期）（契約番号：平成２４年度第３０２６５号）

履行場所	文京区白山三丁目７番～白山二丁目３６番先
契約日	平成２５年３月２５日
履行期間	平成２５年３月２６日～平成２５年１２月１２日
契約金額	40,656,000 円　変更金額　2,016,000 円
執行年月日	平成２６年１月１０日　執行

小石川植物園西側道路整備工事（第一期）（契約番号：平成２６年度第１２５５４号）

履行場所	文京区白山三丁目７番～白山二丁目１３番先
契約日	平成２６年８月２１日
履行期間	平成２６年８月２２日～平成２８年２月１９日
契約金額	135,000,000 円
執行年月日	未定

３　監査対象部局

監査対象部局を土木部道路課、同部みどり公園課、都市計画部都市計画課、資源環境部環境政策課とした。

4　現地調査

平成２６年７月２９日に、小石川植物園周辺道路整備工事（第一期）（第二期）現場及び小石川植物園西側道路整備工事予定現場の現地調査を行った。

5　監査委員の除斥

竹澤正美監査委員については、法第１９９条の２の規定により、本件監査から除斥した。

第４　監査対象部局の見解要旨

監査対象部局から、平成２６年７月２５日に見解書が提出され、また、平成２６年８月１２日に説明を聴取した。その他、適宜、監査対象部局に対し、ヒアリング等を行った。提出された見解書及び聴取内容の要旨は、次のとおりである。

1　小石川植物園周辺道路整備工事について

（1）工事の目的

小石川植物園周辺道路は、文京区都市マスタープランにおいて、緑と水の整備方針の中で緑と水のネットワークに位置づけられているとともに、地域別整備方針において小石川植物園の塀をフェンス等の開放感のある形態で整備することにより、一体感のある整備を図るものとしている。また、当地区は、印刷・製本業の事務所が集積しており、住工共存市街地としての環境改善を図るために、生活道路の整備を促進することになっている。

本事業は、植物園の老朽化した万年塀や周辺部の不連続な歩道の改善に関する区民要望等を踏まえ、文京区都市マスタープランに基づき、歩行者の安全対策の強化及び植物園との一体的な環境形成のための歩行空間の改善を図ることを目的とし、既存万年塀の改修を含めた道路拡幅整備を行うものである。

（2）各工事工期別の概要

①　小石川植物園周辺道路整備工事（第一期）（以下「第一期工事」という。）（平成２３年８月１日から平成２４年４月２０日まで）

小石川植物園南側の道路（御殿坂）において、事業地内の樹木の移植等と埋蔵文化財発掘調査、既設万年塀の撤去、道路拡幅位置に擁壁とフェンスの新設、小石川植物園周辺道路整備工事（第二期）までの

舗装仮復旧等を行った。なお、樹木の移植等は植物園西側の沿道部分も行っている。

東京大学との調整については、小石川植物園、区、施工業者の三者が工事期間中に持った定例会を１０回、小石川植物園と施工業者が植物について指示を受けた現場立会を５回実施した。

② 小石川植物園周辺道路整備工事（第二期）（以下「第二期工事」という。）（平成２５年３月２６日から平成２５年１２月１２日まで）

第一期工事に引き続く、御殿坂の道路整備を実施した。歩道新設、排水施設及び車道の改修、安全施設整備を行った。

③ 小石川植物園西側道路整備工事（第一期）

平成２６年７月１０日　入札公告

平成２６年８月２１日　入札（開札）

小石川植物園西側の道路において、既設万年塀の撤去、後退した位置での擁壁と排水施設の新設、次期以降工事で施工する歩道設置までの舗装仮復旧等を行う予定である。

（３）工事等の時系列表

平成 21 年 12 月 22 日	小石川植物園と区道の整備に関する基本協定書締結
平成 22 年 4 月 1 日	小石川植物園周辺道路基本設計委託（植物園樹木調査を含む）
平成 23 年 3 月 31 日	小石川植物園周辺道路基本設計作成
平成 23 年 3 月 31 日	小石川植物園周辺道路基本計画策定
平成 23 年 5 月 31 日	事前協議（区道の拡張部の面積等及び植物園内の樹木の移植リスト）
平成 23 年 6 月 15 日	事前協議回答
平成 23 年 6 月 20 日	小石川植物園と区道の整備に関する平成 23 年度協定書締結
平成 23 年 6 月 23 日	東京大学から特別区道線区域の編入願・無償使用承諾書提出
平成 23 年 8 月 1 日	第一期工事（開始）
平成 24 年 3 月 28 日	小石川植物園と区道の整備に関する平成 24 年度協定書締結
平成 24 年 4 月 20 日	第一期工事（終了）
平成 24 年 8 月 28 日	小石川植物園周辺道路整備工事の予定変更通知

平成 25 年 1 月 18 日　小石川植物園植生調査委員会（中間報告）
平成 25 年 3 月 18 日　文化庁に現状変更許可申請（東京大学）
平成 25 年 3 月 22 日　小石川植物園と区道の整備に関する平成 25 年度協定書締結
平成 25 年 3 月 26 日　第二期工事（開始）
平成 25 年 6 月 21 日　文化庁現状変更許可申請は条件付きで許可
平成 25 年 8 月 2 日　文化庁許可取り消し再度条件付き許可
平成 25 年 12 月 12 日　第二期工事（終了）
平成 26 年 3 月 14 日　小石川植物園と区道の整備に関する平成 26 年度及び平成 27 年度協定書締結
平成 26 年 4 月 14 日　第三期工事入札公告　不調
平成 26 年 4 月 25 日　小石川植物園塀改修にかかわる植物調査について（最終報告）（東京大学から文化庁あて）

2　請求人の主張と監査対象部局の見解

（1）環境配慮に関する請求人の主張と監査対象部局の見解

ア　環境配慮義務等について

請求人は、「文京区は、環境基本法、自然環境保全法、文京区環境基本計画、文京区みどりの保護条例、東京都環境基本条例、これらの法令の趣旨目的に鑑みれば、小石川植物園周辺道路整備工事の実施決定前に、工事によって生じる小石川植物園の植生や生態系への影響を評価し、影響を最小化する方策を検討する環境配慮義務がある。」という主旨の主張をしている。

また、請求人は、「仮に、環境影響評価の対象事業でないとしても、当該事業による植生や生態系への影響のおそれの程度に応じた配慮が必要である。」という主旨の主張をしている。

最初の環境配慮義務に対して、監査対象部局は、「環境基本法は、あくまでも基本理念を示したものであり、具体的な施策は、個別の法律に委ねられている。環境基本法第２０条の環境影響評価の推進に関しては、環境影響評価法、東京都環境影響評価条例において具体的な評価の種類、要件が定められており、本件は評価の対象外である。自然環境保全法については、自然環境保全のための基本事項を示した法律であり、具体的には自然公園法、森林法等の法律に委ねられている。小石川植物園は、それらに該当していないため環境配慮義務はない。文京区環境基本計画は、あくまでも基本理念を示したものであり、この基本理念に沿って策定された条例等により、区全体の環境配慮は図

られている。文京区みどりの保護条例については、区民の健康及び快適な生活を維持するため、みどりの保護と育成を通じて、豊かな自然環境を確保することを目的としており、本件については、樹木医による既存樹木の調査を実施するとともに、管理者である東京大学と協議を行いながら樹木の移植等を実施し、また、貴重な樹木への影響を低減するために塀の位置を検討するなど、みどりの保護と育成に努めている。東京都環境基本条例の第５条に定める責務は、施策を策定し実施するものであり、本件の適用はない。同条例第１１条による環境影響評価の対象事業は、東京都環境影響評価条例によれば、「４車線以上かつ１キロ以上の道路」であり、本件は、影響評価の対象外である。請求人がいう環境配慮に関する義務は課せられていない。」としている。

次に、請求人の「植生や生態系への影響のおそれの程度に応じた配慮が必要」という指摘について、監査対象部局は、「環境影響評価法及び東京都環境影響評価条例においては、本件は環境影響評価の対象外である。」としている。

イ　小石川植物園に対する環境への配慮について

請求人は、「文京区は、小石川植物園の植生や生態系に与える影響について、何の調査を行っていないのみならず、その後も現在に至るまで、工事の影響について何ら検討を行っていない。文京区は、影響を最小化する方策を検討する義務を有している。」という主旨の主張をしている。

これに対し、監査対象部局は、「本件は東京大学との共同事業であり、塀の改修工事が植生や生態系に与える影響の検討については、所有者である東京大学により調査されている。なお、本工事の実施に当たっては、小石川植物園の樹木管理職員と現地立会を重ね、工事による影響が最小となるように対策を行っている。」としている。

ウ　樹木の移植等について

請求人は「セットバック部分にある樹木等について、剪定・支柱、移植、伐採のいずれの措置を採るかが記載されているが、移植を合計６５本予定していたにも関わらず、実際には合計５６本しか移植されていない。」と主張している。

これに対し、監査対象部局は、「樹木移植本数の変更は、移植実施段階において、小石川植物園の樹木管理職員と現地立会を行い、その指示に基づき移植から伐採や剪定に変更しているものである。この樹木

数の見直しについては、区からの申し入れでは無く、東京大学の判断に基づくものであり、東京大学がより生態系に配慮するために検討を重ねた結果、移植本数を減らす等の変更に至ったという認識を持っている。したがって、計画本数、実施本数とも、東京大学との協議により決定したものである。」としている。

エ　業者の移植技術について

請求人は、「入札業者の選定に当たっても移植等を行う技術の有無等について何ら条件が付されていない。」と主張している。

これに対し、監査対象部局は、「入札参加事業者の選定は、樹木の移植工事等を行うため、植生への影響を考慮し、実績のある造園事業者を指名業者に選定している。第一期工事を行った株式会社Ｓは、東京都公園緑地事務所、国交省関東地方整備局発注の工事を受注している業者で、当該工事の代理人、監理技術者は１級造園施工管理技士資格持つものであり、樹木移植について十分な技術を有していたと考える。」としている。

オ　業者の移植等の方法について

請求人は、「樹種による移植の時期の選択や根回しの必要性、立ち曳き工法を行える業者等を選定する必要があった。」としている。

これに対し、監査対象部局は、「樹木の移植については、小石川植物園の樹木管理職員の立会、指示に基づいている。」としている。

カ　移植された樹木について

請求人は「移植された樹木等の多くが枯れるなど不可逆的かつ重大な被害が小石川植物園に現に生じつつある。」としている。また、請求人は、陳述において、「移植された樹木も約３分の１が枯れ、大きな被害を残して悲惨な状況です。」と述べている。

これに対し、監査対象部局は、「第一期工事については、工事完了後東京大学に引き渡しを行っているため、現状については区では把握していない。また、東京大学からは、樹木が枯れた等の申し入れもない。」としている。

キ　小石川植物園植物調査の実施時期について

請求人は、「東京大学が設置した小石川植物園植生調査委員会による小石川植物園塀改修にかかわる植物調査（以下「小石川植物園植物調

査」という。）は、第一期工事及び第二期工事が終了した後に実施されたものであり、およそ意味をなさない。これを文京区による本件環境配慮義務の履行とみることはできない。」、「最終報告は、文化財保護法第１２５条第１項の規定により提出した現状変更等許可申請書にて実施することとなった植物調査でありながら、許可が出た後に作成されている。」という主旨の主張をしている。

これに対し、監査対象部局は、「この小石川植物園植物調査の実施される以前より、区は小石川植物園担当者と立ち会い、判断を仰ぎながら、影響が最小となるよう事業を計画・実施してきた。今回の小石川植物園植物調査報告は、区と小石川植物園の検討の方向性を補強するものと考えている。小石川植物園と区道の整備は、区と東京大学の共同事業であり、役割を分担しながら実施している。小石川植物園への影響評価は、施設所有者である東京大学が主体となって検討するものと区は認識している。」、「許可申請は施設所有者である東京大学が文化庁に対して行ったものである。調査については、区は関与していない。」としている。

ク　小石川植物園植物調査の内容について

請求人は、「小石川植物園植物調査に関する内容について調査自体としても極めて不十分なものである。」という主旨の主張をしている。また、請求代理人は、陳述において、「セットバックによって失われるものの中には、東京都環境局自然環境部レッドデータブック東京２０１３に登録されているものもある。」としている。

これに対し、監査対象部局は、「この小石川植物園植物調査は、東京大学により実施されている。」としている。

ケ　小石川植物園周辺道路整備工事に関する区の認識について

請求人は、「陳情書の回答文の中で、文京区は当該整備工事が交通安全対策や災害時の安全対策、沿道景観形成の観点からのみ進めてきたものであり、植物学や近代史の研究上の観点からの検討は行っていないことを明らかにしている。」と主張している。

これに対し、監査対象部局は、「植物学や近代史の研究上の観点については、東京大学、小石川植物園研究室が研究の必要性を判断すべきものであり、区として行っていないという意味である。ただし、本事業の実施にあたっては、小石川植物園の樹木管理職員と現地立会を重ね、工事による影響が最小になるように対策を行っている。」としてい

る。また、その後の説明聴取では、「一般的な希少種については、区で調査をして、東京大学が確認しているが、植物学とか研究上の話となると、当然それは東京大学でないとわからない。区は、樹木リストを作っているが、あくまで一般的なところだけで、工事を行うに当たっては、そういったことも東京大学から聞いて、東京大学の要望に沿った形で樹木については対応していた。」と述べている。

（２）小石川植物園周辺道路整備工事と文京区都市マスタープランに関する請求人の主張と監査対象部局の見解

ア　小石川植物園周辺道路整備工事における道路拡幅工事の必然性について

請求人は、「既存塀等の建替えが必要であったとしても、そのために道路拡幅工事を実施する必然性は全くない。」、「文京区は、既存塀の建替えを東京大学に求めるにあたって、道路拡幅工事を所与の条件とした。」と主張している。また、請求人は、陳述において、「東大側の計画の責任者から「文京区から頼まれて受けたことなのでこちらからは断れない」と言われた。」と述べている。

これに対し、監査対象部局は、「今回の事業は、東京大学より塀の改修と敷地提供の申し出があり、区として検討した結果、緑と水のネットワークの形成等の方針に基づくまちづくりが実施できるものであったため、東京大学との共同事業という形で、区道の拡幅及びそれに伴う既存塀の建て替えを実施したものである。」としている。

イ　文京区都市マスタープラン上の位置づけについて

請求人は、「文京区都市マスタープラン上も、道路の拡幅は予定されておらず、違法、不当である。」という主旨の主張をしている。

これに対し、監査対象部局は、「文京区都市マスタープランは、都市計画法第１８条の２に定められた市町村の都市計画に関する基本的な方針を定めたものであり、長期的な視点で、まちの将来像や土地利用などの整備の方針を明らかにするものである。まちづくりのガイドラインとなるものであり、個別具体的な施策内容を示すものではない。文京区都市マスタープランにおいて、小石川植物園周辺道路は、緑と水の整備方針の中で緑と水のネットワークに位置づけられているとともに、地域別整備方針の中で小石川植物園の塀をフェンス等の開放感のある形態で整備することにより、一体感のある整備を図るものとしている。また、当地区は、印刷・製本業の事務所が集積しており、住

工共存市街地としての環境改善を図るために、生活道路の整備を促進することになっている。」としている。

ウ　小石川植物園周辺道路整備工事における道路拡幅工事の法的な位置づけについて

請求人は、「セットバックした用地全てに道路法を適用している。」と主張している。

これに対し、監査対象部局は、「道路管理者である区と植物園の所有者である東京大学との中で、植物園の一部用地を道路法の適用を受ける道路とすることで、両者の協議が成立しているため、違法・不当はないと認識している。」としている。

第５　監査の結果と判断

１　監査結果

本件措置請求については、平成２６年８月２９日、監査委員の合議により、次のように決定した。

決定：請求人の請求のうち、

① 小石川植物園周辺道路整備工事（第三期）にかかる公金支出の差止めを求める部分については、理由がないものと認め、棄却する。

② 小石川植物園周辺道路整備工事に関する平成２１年１２月２２日付け小石川植物園と区道の整備に関する基本協定書に基づく年度協定書のうち、平成２６年度以降のものの締結の差止めを求める部分については、平成２６年度及び平成２７年度の協定書の締結の差止めを求める部分については却下し、平成２８年度以降の協定書の締結の差止めを求める部分については、理由がないものと認め、棄却する。

③ 小石川植物園周辺道路整備工事（第一期）及び同（第二期）にかかる公金の支出額の返還を求める部分については、第一期工事にかかる部分については却下し、第二期工事にかかる部分については理由がないものと認め、棄却する。

２　判断

（１）論点の整理

ア　請求人は、環境基本法、自然環境保全法、文京区環境基本計画、文

京区みどりの保護条例、東京都環境基本条例を掲げ、これらの法令等の趣旨目的に鑑みれば文京区の当該工事の実施は環境配慮義務違反に当たるとし、環境配慮義務について環境関連法令上の具体的な義務があるという主旨の主張をしている。この環境配慮義務については、「事業の実施決定前に、事業によって生じる植生や生態系への影響を評価し、影響を最小化する方策を検討する義務」であると指摘し、「仮に、環境影響評価の対象事業でないとしても、当該事業による植生や生態系への影響のおそれの程度に応じた配慮が必要である。」としている。これに対して、監査対象部局は「請求人がいうような環境配慮に関する義務は課せられていない。」、「環境影響評価法及び東京都環境影響評価条例において、本件は環境影響評価の対象外である。」と説明している。監査としては、請求人が「環境配慮義務違反」として、違法性・不当性を主張していることから、請求人が指摘する環境配慮義務の具体的な内容を論点とした。

イ　請求人は、「文京区は、環境への影響について何の配慮のない工事を行っている。」としている。これに対して、監査対象部局は、「本工事の実施に当たっては、工事による影響が最小となるように対策を行った。」と説明している。監査としては、本件事業に関する環境配慮の有無とそれに関する違法性・不当性を論点とした。

ウ　請求人は、「小石川植物園植物調査は、工事が終了した後に実施されたものであり、およそ意味をなさない。」、「この小石川植物園植物調査で文京区が本件環境配慮義務の履行とみることはできない。」としている。これに対して、監査対象部局は、「小石川植物園植物調査は、東京大学が主体となって検討したものである。この調査報告は、区と小石川植物園の検討の方向性を補強するものと考えている。区としては、第一期工事の前の基本計画策定の段階で植物園樹木調査を行い、本件工事が樹木等に与える影響を調査し評価を行っている。」と説明している。監査としては、東京大学（小石川植物園）が独自に行った小石川植物園植物調査について、「調査時期の妥当性」までは、判断する立場にないため、論点としないこととした。しかしながら、小石川植物園植物調査と区の環境配慮行為との関係については論点とした。

エ　請求人は、「小石川植物園植物調査は、不十分な点がある」という主旨の主張をしている。これに対して、監査対象部局は、「影響評価は、

施設所有者である東京大学が主体となって検討した。」と説明している。監査としては、東京大学（小石川植物園）が独自に行った小石川植物園植物調査について、「内容の妥当性」までは、判断する立場にないため、論点としないこととした。

オ　請求人は、「文京区都市マスタープラン上も、道路の拡幅は予定されておらず、既存塀の建替えを求めるにあたり、道路拡幅工事を所与の条件とすること自体、違法、不当である。」という主旨の主張をしている。これに対して、監査対象部局は、「都市マスタープランは、都市計画法に定められた基本的な方針を定めたものである。小石川植物園周辺道路は、緑と水の整備方針の中で緑と水のネットワークに位置づけられており、違法性・不当性はない。」と説明している。監査としては、当該道路拡幅工事が都市マスタープランにおいて違法性、不当性があるかどうかを論点とした。

（２）審査結果と理由

ア　環境配慮義務の具体的な内容について

環境基本法、自然環境保全法、環境影響評価法、文京区みどりの保護条例、東京都環境基本条例、東京都環境影響評価条例、文京区環境基本計画の個別法令条例等ごとに、環境配慮義務に関する内容をみると、環境基本法は、同法第１９条で「国は、環境に影響を及ぼすと認められる施策を策定し、及び実施するに当たっては、環境の保全について配慮しなければならない。」と規定し、同法第３６条で「地方公共団体は国に準じた施策をとる。」旨の規定がある。これにより、地方公共団体についても、同法第１９条の規定は適用されている。この第１９条の解釈であるが、環境省の解釈によれば、「環境基本法は、環境保全の分野において、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、環境の保全に関する施策の基本となる事項を定める法律であって、環境基準の設定、環境基本計画及び公害防止計画の作成、審議会等の具体的な施策に関する規定も含まれているが、その大半は、施策の方向性を示す訓示規定やいわゆるプログラム規定で構成されているものである。」（環境基本法の解説（改訂版）　平成 14 年 10 月 21 日発行　P120　環境省総合環境政策局総務課編著）としており、環境基本法は、基本的にはプログラム規定（政策についての指針を示す規定）であるとしている。また、同法第１９条の解説をみると、「環境の保全の配慮程度及び具体的な内容

については、施策の種別・内容に応じて異なるが、それは基本法の規定を受けて、個別法なり、個別施策の実施の上で具体化されるべきものである。」（同解説 P211）となっている。つまり、環境基本法第１９条は、個別法によって環境配慮義務を具体化しており、同法第１９条自体は、環境関連法令上の具体的な義務を課す規定ではない。

自然環境保全法は、同法第２２条により自然環境保全地域等を指定し、自然環境の保全を行うという趣旨の法律である。同法第２条には、自然環境の適正な保全に努める旨の努力義務が定められている。

文京区環境基本計画は、区の環境施策に関する基本理念、基本目標等を定め個別目標等を明らかにしている行政計画である。その中で、個別目標１では、「緑を守る」「緑を増やす」「緑をつなげる」の方針を立てている。取り組みの方向について行政の役割の記載はあるが、義務を課している内容ではない。

環境影響評価法は、同法第２条に対象事業の規定があり、開発事業のうち、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあるものについては、環境影響評価を行う規定になっている。

文京区みどりの保護条例は、みどりの保護と育成を通じ、豊かな自然環境を確保することを目的としており、同条例第３条に、「あらゆる施策を通じて、みどりの保護と育成に努めなければならない」旨の努力規定はある。

東京都環境基本条例は、東京都における環境の保全についての基本理念等を規定し、同条例第５条で、区については、その区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、実施する責務を有するとしている。また、第１１条では、環境影響評価について規定されている。

東京都環境影響評価条例は、東京都における環境影響評価の具体的内容を定めている。同条例第７条により、事業者は環境の保全について適正な配慮をするため、条例手続きを誠実に実行しなければならないと定められている。

これらを見ると、環境関連法令上の義務・責務のうちで「環境影響評価」について具体的義務を課しているのは、環境影響評価法と東京都環境影響評価条例のみであり、それ以外の法令・条例はプログラム規定、又は努力義務規定に過ぎない。

一方、請求人が環境配慮義務として主張する「事業の実施決定前に、事業によって生じる植生や生態系への影響を評価し、影響を最小化する方策を検討する義務」とは、要するに、環境関連法令上の「義務」「責務」をそのまま積み重ねたもので、そこに、請求人独自の解釈を加え

たものと考えられ、このような環境配慮義務は、環境に影響を及ぼすすべての事業について、直ちに導けるようなものではない。

なお、環境影響評価法及び東京都環境影響評価条例で課された具体的な義務違反は考えられるので、その適用について検討する。

まず、環境影響評価法の本事業への適用であるが、対象事業は第１種事業と第２種事業に区分されており、第１種事業は、「道路、ダム、鉄道、飛行場、発電所などの１３の開発事業のうち、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあるとして環境影響評価法施行令で定めるもの」を、第２種事業は、「第１種に準ずる規模以上の事業」を指している。これらの対象事業の内容をみると、いずれも本事業は、該当はしない。

次に、東京都環境影響評価条例をみてみると、同条例第２条及び同条例施行規則第３条により、対象事業は、道路の新設又は改築等２７種類の対象事業に定められている。このうち道路の改築については、対象事業は「４車線以上かつ１キロ以上の道路」であるため、本事業は、該当はしない。

このことから、法律・条例で定められている環境影響評価については、本事業は適用がないことが分かる。

次に、「仮に、環境影響評価の対象事業ではなくても、影響のおそれの程度に応じた配慮が必要である。」という主旨の指摘について、どのような法律・条例で規定され、本事業に該当するかどうかについて検証してみると、まず、環境影響評価法や東京都環境影響評価条例には、環境影響評価対象事業以外に環境の配慮に関する規定はないため、環境影響評価対象以外の事業においては、特段の環境配慮に関する規定はない。

次に、環境基本法についてみてみると、同法第２０条に環境影響評価に関する規定があり、環境省の解釈によれば、「本規定に該当する事業種類、規模等の要件については、この規定を受けた個別の措置において決定される。」（環境基本法の解説（改訂版）　平成 14 年 10 月 21 日発行　P213　環境省総合環境政策局総務課編著）となっている。つまり、現行の環境影響評価法や各自治体の環境影響評価条例の適用が予定されており、環境基本法第２０条からは、法律や条例等によって行われる環境影響評価以外は、環境配慮に関する規定は見出せない。

次に、環境基本法第１９条であるが、同法は、環境関連法令上の具体的な義務を課すものではないことは先述のとおりであるが、条文から、施策の策定段階及び施策の実施段階における環境配慮義務が読め

るため、環境関連法令上の具体的な義務を課す規定ではないが、努力義務として、「影響のおそれの程度に応じた配慮」の根拠になると解せる。一般的に、プログラム規定、努力義務規定については、違法・不当の判断になじまないが、「影響のおそれの程度に応じた配慮」をする努力義務は一応観念することができ、環境に何ら配慮することなく事業を進めたような場合は、少なくとも法令の趣旨に反して不当ということは考えられる。

以上の検証から、監査委員としては、請求人が主張する「事業実施前の環境評価と影響を最小化する義務」については、環境影響評価法や東京都環境影響評価条例の対象事業に本事業は適用がないため、具体的な義務としての環境配慮義務としては本事業には適用がないと判断した。

次に、「環境影響評価事業ではなくても、影響のおそれの程度に応じた配慮が必要である。」という考え方については、環境基本法第１９条の解釈として努力義務について検討し結論を出すこととした。

イ　本件事業に関する環境配慮の有無とそれに関する違法性・不当性について

本事業の実施にあたって区が小石川植物園の環境に配慮したかどうかの事実の有無とその事業について違法性・不当性があったかどうかについて検証をする。まず、本件に関する事実関係を時系順に列記すると、区と東京大学は、平成２１年１２月２２日に「小石川植物園と区道の整備に関する基本協定書」を締結している。その基本協定書第３条では、「道路の拡幅に伴う植物園内の樹木等の移植又は施設等の移設については、区が今後実施する基本設計を行う際、東京大学と区が協議の上定める。」としている。

これを受けて、平成２２年４月１日に、区は、「植物園樹木調査を含む当該工事の基本設計委託契約」を委託業者と締結している。

この委託契約の植物園樹木調査の内容であるが、「小石川植物園内において、新設塀構築に影響を受けると判断される樹木について、樹木医等の専門家が調査を行い、樹木の樹種、幹回り、想定根鉢サイズ、希少種の判定等及び道路整備による樹木への影響について評価を行うものである。さらに、専門家の出した評価結果等について東京大学の調査・検討を経て、協議を行い、また現地で植生的に問題が無いと判断されたものについて東京大学が立会い、内容確認を行った上で最終的な計画案の確定を行っている。この結果、影響が出ると考えられる

樹木を「剪定・支柱」「移植」「伐採」の３分類に分けている。」というものである。

区は、平成２３年３月３１日に、基本設計委託の完了報告によりその調査結果を受けて、同日、基本計画を策定している。植物園樹木調査の結果内容は、この基本設計及び基本計画に盛り込まれている。

その後、平成２３年５月３１日に区と東京大学は事前協議を行っている。これは、基本協定書第２条、第３条に関する協議で、区から植物園内の樹木の移植等に関する樹木リスト及び区道の拡張部の面積等が東京大学に出されている。区と東京大学はこのことについて協議を行い、同年６月１５日に同協議事項は了承されている。

その後、平成２３年６月２０日に、区は東京大学と「小石川植物園と区道の整備に関する平成２３年度協定書」を締結し、平成２３年８月１日から、第一期工事を始めている。第一期工事における樹木の移植等の実施段階においては、計画本数と異なる樹木移植本数の変更を行っている。これは、東京大学の判断により、生態系に配慮するために行われたものであり、小石川植物園の樹木管理職員と現地立会を行い、その指示に基づき行われている。

次に、施工時の配慮であるが、第一期工事期間中に、小石川植物園側と文京区及び施工業者の三者で定例会を１０回開催し、具体的な伐採・移植の方法等について意見交換・協議を行っている。また、移植等を行った施工業者についても、第一期工事期間中に小石川植物園側と現場立ち合いを５回行い、工法等の確認事項を提示し、本工事が環境に影響を及ぼさないように配慮をしている。

次に、施工を行う業者の選定であるが、請求人は「入札に条件を付けなかった。」として、業者に移植等を行う技術がない旨の指摘をしているが、区は、入札参加事業者の選定にあたっては、樹木の移植工事等を行うため、植生への影響を考慮し、実績のある造園事業者を指名業者に選定しており、選定された業者は、国土交通省関東整備局の平成２３・２４年度一般競争（指名競争）参加資格審査で、造園工事において、Ａ等級を得ている業者である。このことから、樹木移植等について十分な技術・経験を有している施工業者といえる。区は、さらに確認的に、樹木の移植等の際は、施工業者に対して、小石川植物園の樹木管理職員を立ち会うようにし、具体的な指示に基づいて施工を行うようにしており、環境への影響に関して問題が生じないように配慮をしている。

請求人が「移植された樹木等の多くが枯れた」と述べ、さらに陳述

において、「移植した樹木の約３分の１が枯れたと聞いた」と述べていることについては、監査対象部局の見解によれば、東京大学からは、樹木が枯れた等の申し入れはないとのことである。

次に、区が今回の小石川植物園道路拡幅工事が交通安全対策や災害時の安全対策、沿道景観形成の観点からのみ進めてきたものであり、植物学や近代史の研究上の観点からの検討は行っていない旨を陳情の回答で述べているが、監査対象部局からは、植物学や近代史の研究上の観点については、東京大学、小石川植物園研究室が研究の必要性を判断すべきものであり、区として行っていないという意味であるとの回答を得ている。その後、説明聴取の中で、一般的な希少種については、区で調査をして、東京大学が確認しているが、植物学とか研究上の話となると、当然それは東京大学でないとわからないという意味で述べたとの説明があった。これをみると、陳情の回答において、区が行ってきた環境への配慮や東京大学との関係について、結果的に正確に伝えていないものとなっており、慎重さを欠く内容だったといえる。しかしながら、これをもって、区の環境配慮への取り組みが不十分とまでは言えない。

以上を総合的に勘案してみると、請求人の主張する「文京区が環境配慮について何もしなかった。」という主旨の指摘は、当たらない。

次に、区の当該事業に係わる環境配慮義務違反についての指摘であるが、前述のとおり、請求人が主張する「環境配慮義務」の具体的根拠は環境影響評価法、東京都環境影響評価条例以外は見出すことはできない。そして、環境影響評価法、東京都環境影響評価条例の環境影響評価対象事業に、いずれも本事業の適用はないため、当該事業に関して区の行為に違法性があるという指摘は当たらない。

次に、法の趣旨や目的から見て適切に環境への配慮を行ったかどうかという視点でみてみると、区は、基本計画策定時に植物園樹木調査という形で事前に樹木に関する影響調査を行っており、かつ小石川植物園植物調査についても区と小石川植物園の検討の方向性を補強するものと考えている。また、施工時においても環境に配慮した取り組みを行っている。これらから、施策の策定段階及び施策の実施段階において、適切に環境への配慮を行っていることが認められる。いずれも、環境基本法第１９条が規定している環境への配慮の趣旨や目的に沿ったものであり、これらを考慮すると、当該事業に関して区の行為に不当性があるという指摘は当たらない。

ウ　小石川植物園植物調査と区の環境配慮行為との関係について

請求人は、「この小石川植物園植物調査で文京区による本件環境配慮義務の履行とみることはできない。」と指摘しているが、請求人の指摘の主旨は、「小石川植物園植物調査は、東京大学が行ったもので、区が自ら環境影響評価を行っていない。」というものである。

この小石川植物園植物調査について、東京大学の説明によれば、塀の改修計画を了承する際、「小石川植物園研究室による植物調査」が行われており、この工事が植物園の本質的価値に影響を与えることは無いと認識していたが、念のため、植物園内外の有識者による再評価を行い、工事により植物園に必須な植物が失われる危険性はないと判断したものが、小石川植物園植物調査の中間報告であり、最終報告であるということである。これについては、区は、区と小石川植物園の検討の方向性を補強するものと考えているとしている。

前述のように、区は樹木の移植等が行われた第一期工事の前の基本計画策定の段階で本件工事が樹木等に与える影響について評価を行い植物園樹木調査としてまとめている。東京大学の説明によると、この調査のうち、区の植物園樹木データを基に、東京大学が専門的な立場で評価を行ったものが前段の「小石川植物園研究室による植物調査」である。つまり、区の植物園樹木調査は、東京大学の「小石川植物園研究室による植物調査」と相互に密接に連携して行われた調査だといえる。

このように、区は、環境に配慮して事前に植物園樹木調査を行い、その後に行われた東京大学の小石川植物園植物調査についても、その結果を区と小石川植物園の検討の方向性を補強するものと考えている。これらを総合的に判断すると、区に法律上・条例上の環境影響評価義務はないが、区としては植物園樹木調査をしており、環境基本法第１９条に定める「環境への配慮」に照らしてみれば、区が何ら環境配慮行為を行っていないとまでは言えなく、請求者の「この小石川植物園植物調査で文京区による本件環境配慮義務の履行とみることはできない。」という主旨の指摘は当たらない。

エ　都市マスタープランにない道路拡幅工事の違法性・不当性について

都市マスタープランは、監査対象部局が述べるように、都市計画法第１８条の２に定められた市町村の都市計画に関する基本的な方針である。これは、まちの将来像や土地利用などの整備の方針を明らかにするもので、個別計画を定めているわけではない。したがって、請求

人の「都市マスタープランにない道路拡幅工事については違法」という指摘は当たらない。

また、都市マスタープランの趣旨や目的から見て妥当性のあるものであったかどうかをみると、監査対象部局の説明のとおり当該道路拡幅工事は、都市マスタープランにある緑と水の整備方針の中で緑と水のネットワークに位置づけられているとともに、地域別整備方針の中で小石川植物園の塀をフェンス等の開放感のある形態で整備することにより、一体感のある整備を図るものとしている。これらから、請求人が主張する「不当性」という指摘は当たらない。なお、これらは措置請求にない事項であるが、請求書の「文京区の環境配慮義務違反」の関連根拠として挙げているため、監査として取り扱った。

オ　財務会計上の行為自体の違法性・不当性について

本件請求の対象になっている第二期工事に係る財務会計上の行為については、議会の議決を経た予算の範囲内で、文京区契約事務規則、文京区会計事務規則等に基づき適正に契約や支出行為がなされており、違法性や不当性は認められない。

カ　先行行為と財務会計上の行為との承継について

本措置請求において、請求人は、文京区の環境配慮義務違反により、財務会計上の行為の「第二期工事に係る公金の支出」は違法・不当であると主張している。これは財務会計上の行為たる「第二期工事に係る公金の支出」に固有の違法性・不当性を摘示しているのではなく、その前提となる非財務会計上の行為（以下「先行行為」という。）の違法性を主張しているものであり、財務会計上の行為の違法性・不当性を直接摘示しているものではない。

このような場合にでも、先行行為が違法であれば、財務会計上の行為も当然に違法となり、そのすべてが住民監査請求の対象となり得るとするのであれば、結果的に広く行政一般の判断の可否を住民監査請求によって問い得ることとなり、法が住民監査請求の対象を財務会計上の行為又は怠る事実に限った趣旨、目的等を逸脱し許されないと一般的に解されている。

とはいえ、例外的に、先行行為の性質、違法事由の内容と程度、先行行為と財務会計上の行為との関係等を総合的に考慮し、財務会計上の行為と先行行為との間に密接かつ一体的な関係がある場合などによって、財務会計上の行為の防止是正等を求めることができる場合もあ

ると解されている。

本件の場合、小石川植物園周辺道路整備工事における環境配慮行為が先行行為であり、財務会計上の行為は第二期工事の支出である。請求人は、第一期、第二期の道路拡幅工事によって塀をセットバックした小石川植物園側の部分及び今後行われる予定の小石川植物園西側道路整備工事についての環境配慮義務違反を指摘している。

セットバックする側の小石川植物園は、植物学の教育・研究を目的とする東京大学の教育実習施設であり、日本最古であるばかりでなく世界でも有数の歴史をもつ植物園のひとつである。園内には本植物園の長い歴史を物語る数多くの由緒ある植物があり、植物学の研究・教育の場となっている。区は、小石川植物園の環境に影響すると思われる道路拡幅工事については、十分な環境的な配慮を行わなければならないと認識し、基本計画そして施工時に、小石川植物園の植物環境の維持保全について小石川植物園の指導・指示を受け、計画を策定し、かつ施工をしている。つまり、道路拡幅工事の先行行為である小石川植物園に影響する環境配慮行為は、基本計画の一要素になっており、先行行為は、同工事と密接に関連しているとも言える。

このような理由から、本件については、先行行為である環境配慮行為と第二期工事との間に密接な関連があることは認められる。

本事案の場合、区は本件工事に関する小石川植物園に影響すると思われる環境配慮行為を適切に行っており、違法性・不当性はないため、財務会計上の行為である第二期工事の支出が違法・不当とは認められない。

（３）措置請求に対する監査の結論

ア　「文京区長その他権限を有していた者は、小石川植物園周辺道路整備工事（第一期）及び同（第二期）にかかる公金の支出額を文京区に返還せよとの請求のうち、第一期工事については、法第２４２条第２項に定める監査請求期間を経過しており、監査対象ではないため、却下する。

また、第二期工事については、区は小石川植物園周辺道路整備工事に関する小石川植物園に影響すると思われる環境配慮行為を適切に行っており、違法性・不当性はない。このことから、財務会計上の行為である第二期工事が、違法・不当な工事であるという指摘は当たらない。

したがって、小石川植物園周辺道路整備工事（第二期）が、違法・

不当な工事であるため、支出額の返還を求める旨の請求には、理由がない。

イ　「文京区長その他権限を有する者は、小石川植物園周辺道路整備工事（第三期）にかかる公金支出をしてはならない。」との請求については、区は小石川植物園周辺道路整備工事に関する小石川植物園に影響すると思われる環境配慮行為を適切に行っており、違法性・不当性はない。このことから、同様に既に行った環境配慮行為を先行行為として今後行われる小石川植物園西側道路整備工事についても、違法・不当な工事であるとする指摘は当たらない。

したがって、小石川植物園西側道路整備工事の支払いを差し止める旨の請求には、理由がない。

ウ　「文京区長その他権限を有する者は、国立大学法人東京大学との間で、小石川植物園周辺道路整備工事に関する平成２１年１２月２２日付け小石川植物園と区道の整備に関する基本協定書に基づく年度協定書のうち、平成２６年度以降のものを締結してはならない。」との請求のうち、平成２６年度及び平成２７年度分については、既に平成２６年３月１４日に「小石川植物園と区道の整備に関する平成２６年度及び平成２７年度協定書」を締結しており、差止めの対象とはならないため、却下する。

また、平成２８年度以降の年度協定書については、区は小石川植物園周辺道路整備工事に関する小石川植物園に影響すると思われる環境配慮行為を適切に行っており、違法性・不当性がないことから、同様に既に行った環境配慮行為を先行行為とする小石川植物園西側道路整備工事についても、イで述べたとおり、違法・不当な工事であるとする指摘は当たらない。このため、当該工事に関する平成２８年度以降の年度協定書の締結についても、同様に違法・不当であるという指摘は当たらない。

したがって、平成２６年度以降の年度協定書の締結を差し止める旨の請求のうち、平成２８年度以降の年度協定書に関する部分については、理由がない。

（４）暫定的停止勧告の適否について

次に、本件請求は、小石川植物園と区道の整備に関する基本協定書に基づく年度協定書（平成２６年度以降分）及び小石川植物園西側道路整備工事について、法第２４２条第３項の規定に基づき暫定的停止勧告を行うことを求めている。暫定的停止勧告は、「当該行為が違法であると思

料するに足りる相当な理由があり、当該行為により当該普通地方公共団体に生ずる回復困難な損害を避けるため緊急の必要があり、かつ、当該行為を停止することによって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがないと認めるとき」に、停止の勧告ができるものである。

したがって、前述のとおり、小石川植物園と区道の整備に関する基本協定書に基づく年度協定書（平成２６年度以降分）については、既に平成２６年３月１４日に平成２６年度及び平成２７年度協定書として締結を行っており、勧告の理由がないこと、また、平成２８年度以降の年度協定については緊急の必要性がないため、平成２６年度以降の年度協定を締結しない旨の求めに対しては、暫定的停止勧告は行わなかった。また、小石川植物園西側道路整備工事については、区は小石川植物園周辺道路整備工事に関する小石川植物園に影響すると思われる環境配慮行為を適切に行っており、違法であると思料するに足りる相当な理由がないため、小石川植物園西側道路整備工事の支出をしてはならない旨の求めについては、暫定的停止勧告は行わなかった。