

# 文京区職員措置請求書

平成26年7月11日

文京区監査委員 殿

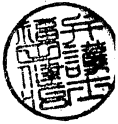
請求者ら代理人 葭原



同 尾谷 恒 治



同 福田 健 治



請求者ら 別紙請求者目録記載のとおり

請求者ら代理人 別紙請求者代理人目録記載のとおり



## 目次

第1	請求の要旨 .....	3
第2	請求の原因 .....	3
1	本件事案の概要 .....	3
2	当事者 .....	5
(1)	請求者ら .....	5
(2)	文京区 .....	5
(3)	東京大学 .....	5
3	小石川植物園の歴史とその役割 .....	6
(1)	小石川植物園の歴史 .....	6
(2)	小石川植物園の役割 .....	7
4	協定書の締結、工事の実施とこれに対する交渉の経緯 .....	8
(1)	基本協定書の締結に至る経緯 .....	9
(2)	地元町会や小石川植物園を守る会との交渉の経緯 .....	11
(3)	年度協定書の締結等 .....	12
(4)	小石川植物園周辺道路整備工事の実施 .....	15
5	財務会計行為の違法・不当 .....	16
(1)	文京区の環境配慮義務の根拠及び内容 .....	16
(2)	文京区による環境配慮義務違反 .....	18
(3)	小括 .....	22
6	結語 .....	23

## 第 1 文京区長等に関する措置請求の要旨

- 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 242 条 1 項）。

## 第 2 請求の原因

### 1 本件事案の概要

本件は、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ため、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。

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（以下「本件既存塀」という。）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（以下「小石川植物園周辺道路整備工事」という。）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」の必要性和「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、前述のとおり、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。

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、剪定等を行ったものの、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共に、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 当事者

### (1) 請求者ら

請求者らは、「小石川植物園を守る会」に所属する文京区民である。

同会は、東京都市計画道路幹線街路環状第3号線（いわゆる環状3号線）の事業化により小石川植物園正門や御殿坂等を都市計画道路にする計画が持ち上がった昭和62年（1987年）に発足し、当時の小石川植物園の園長と共に同計画に反対して、道路工事を中止させた実績がある。その後も、平成15年（2003年）に小石川植物園の北西部に位置する網干坂沿いにある敷地に巨大なマンション計画が浮上した際、植物園の水脈等に影響を与えるおそれがあるとして反対し、同計画を凍結させるなど、東京大学と相互に協力し合って小石川植物園を守ってきた団体である。

### (2) 文京区

文京区は、地方自治法281条に定める「特別区」である。

特別区には、法令上東京都が処理することとされているものを除き、市町村と同様の事務処理権限が与えられており、本件で拡幅が問題になっている「公道」（区道）の認定・管理等（道路法第8条等）も、文京区が行っている。

### (3) 東京大学

東京大学は、国立大学法人法に基づいて設置された「国立大学」であり、小石川植物園を設置している。

国立大学は、もともと国立学校設置法に基づいて設置された文教研修施設たる施設等機関（国家行政組織法第8条の2）であったが、上記国立大学法人法の施行により、国から独立した法人格が与えられ（同法第6条）、より大きな自由と自律性が認められるようになった。

た。しかし、その役割の公共性に鑑み、説明責任を果たし、国民の明確な理解と納得の下で運営されることが求められている（同法第35条、独立行政法人通則法第3条。独立行政法人制度研究会編『改訂 独立行政法人制度の解説』18頁）。その中でも、東京大学は、1877年に創設された我が国で最も長い歴史と格式をもつ大学として、大きな社会的責任を有しているのであり、東京大学も自らその役割を自覚し、東京大学憲章において、「人類と自然の共存、安全な環境の創造、諸地域の均衡のとれた持続的な発展」等に教育・研究を通じて貢献することを誓約している（同前文）。そのため、東京大学が設置する小石川植物園もまた、かかる理念に沿った使用・処分がされなければならないものといえる。

### 3 小石川植物園の歴史とその役割

#### (1) 小石川植物園の歴史

ア 小石川植物園は東京都文京区白山3-7-1に所在し、その正式名称は、東京大学大学院理学系研究科附属植物園である。植物学の教育・研究等を目的とし、植物の系統保存及び植生の維持等を行うものとされる。東京大学理学系研究科の教授会で選出される園長が管理運営を統括し、運営委員会が重要事項を審議することとされている（以上、東京大学大学院理学系研究科附属植物園規則）。

面積は、16万1588㎡であり、台地、傾斜地、低地、泉水地などの変化に富んだ地形を利用して、約4000種類の植物が植栽されている。日本全体の野生植物は約7000種類と言われていることからすれば（甲1〔小石川植物園の昔と今〕1頁）、都市部にあって、その植物の多様性は際立っている。

イ 小石川植物園は、江戸幕府の「御薬園」を出発点とする日本最古の植物園である。御薬園が現在の場所に移転・設置したのは、1684年であり、以来330年の歴史がある。平成24年9月19日には国の名勝及び史跡（文化財保護法第109条1項）に指定されている。

また、明治以降、小石川植物園は、日本の近代植物学発祥の地として、我が国における植物学の研究・教育の場としての役割も担ってきたのであり、今も教員や大学院生等が植物の収集や育成、実習等を行っている。

## （2）小石川植物園の役割

我が国では、「公益社団法人日本植物園協会」に所属している植物園は約150園ある。しかしながら、その多くは戦後つくられた国公立公園であり、市民のレクリエーションや社会教育の場として設置されたケースがほとんどである。そのため、こういった植物園では、市民の関心を呼ぶために珍しい植物などの栽培等に力を注ぐ傾向にある。また、その名称も植物園ではなく、植物公園やフラワーパークといった名称が用いられている。また、都市公園的機能が重視されることも多く、その結果、植物学に関わる部分は最低限に抑えられた施設になってきた（岩槻邦男『日本の植物園』11頁、13頁、22頁など。岩槻邦男は小石川植物園の元園長である）。

このような状況にあって、約150園ある植物園の中でわずかに8園しかない大学附属の植物園においては、研究・教育の場としての役割が強く求められる。とりわけ、小石川植物園は、歴史的にみても、植物や研究者の質・量からみても、我が国の植物学の研究をリードしていくことが求められるといえる。従来より、植物学の研究において最も重視されてきたのは、「植物の多様性」の研究であっ

て、今もその重要性に変わりはない（同 28 頁）。

こういった植物の多様性の保全は、当たり前のことではあるが、希少種の保全のみによって実現することはない。例えば、かつては身近な野草でありながら絶滅危惧種となったサクラソウも、他の名前も知られていないような草花やハチなどの動植物との関わりのなかでしか保全できないことが分かっている（鷲谷いづみ『サクラソウの目－繁殖と保全の生態学』）。つまり、植物の多様性は、生態系のバランスのなかでしか守りえないのであって、その意味で、植物園への影響をセットバックする敷地部分に自生する植物の希少性の有無だけで捉え、植物園全体の生態系への影響等を検討しなかった小石川植物園の調査は、あまりに皮相的なものと言わざるを得ない。前述のとおり、「人類と自然の共存、安全な環境の創造、諸地域の均衡のとれた持続的な発展」等に教育・研究を通じて貢献することを職責とする東京大学として、その役割を果たすものとは到底言えないのである。また、小石川植物園周辺道路整備工事を実施した文京区に至っては、小石川植物園における「植物の多様性」への影響を一切考慮していないのであって、これにより、例えば移植された樹木の多くが移植後に枯れるなど、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。

#### **4 協定書の締結、工事の実施とこれに対する交渉の経緯**

文京区による工事の違法性・不当性を具体的に指摘する前に、文京区と東京大学との間で協定書が締結された経緯、工事の実施とこれに対する地元町会や小石川植物園を守る会との交渉の経緯等について確認しておく。



## (1) 基本協定書の締結に至る経緯

- ア 平成18年11月頃、小石川植物園の既存万年堀の建替え等をめぐって、文京区議が当時の植物園長である長田元園長と複数回会談している。その際、文京区議は、長田元園長に対し、「文京区の町並みをきれいにするとする文京区の事業で茗荷谷から博物館及び博物館から植物園から植物園正門あたりまで整備する計画を持っており、植物園の万年堀もその事業の一環として改修を行うことが出来る」と述べている。また、文京区議は、万年堀等の建替えを文京区が行う場合、「セットバックをしなければならない」とも述べているところ、東京大学が発案したのではなく、当初から文京区側が主導する形で、「既存堀の建替え等」の必要性和「周辺道路の整備」を混同しつつ、計画が進められてきたことが分かる（下線部請求者ら代理人、甲2の1〔第92回東京大学大学院理学系研究科附属植物園運営委員会議事要旨（案）〕2頁）。
- イ 平成20年6月、当時の植物園長である邑田元園長は、同園運営委員会において、「植物園万年堀の改修について保留中だったが、4月に施設企画グループが再検討され始めたが、本部からの連絡はない」と報告している。そのため、この時点では、具体的な検討が行われていなかったことが分かる（甲2の2〔第93回東京大学大学院理学系研究科附属植物園運営委員会議事要旨（案）〕2頁）。
- ウ 平成20年6月から同年11月まで、文京区は、東京都との間で4回ほど協議をしている（甲3の1から同4〔小石川植物園（東京都協議）〕）。その際、東京都からは、小石川植物園が都市計画公園であり、都市公園と同じ機能を果たしている準公園として供用されていることから、「公園の緑を減らして、道路にするのは好ま

しくない」との消極的意見が当初から示されているほか、「防災上、小石川植物園の中に道路を拡幅する整備だが、文京区の都市計画の中で南側、東側の道路を拡幅するという位置づけはないため、都市計画的な意味合いが弱い」（下線部請求者ら代理人注。なお、「南側」は西側、「東側」は南側の御殿坂を指すものと思われる）ことが指摘されている（甲4〔小石川植物園打合せ資料（8／5）〕）。

エ 平成20年12月3日、文京区は、内部の協議において、「11月5日に東京都から植物園西側及び南側道路整備について、遊歩道を整備するなどの条件の下で内諾を得た」として、東京大学との基本協定書（案）を作成・検討している（甲5〔小石川植物園西側及び南側整備協議〕）。このように、文京区が主導する形で小石川植物園周辺道路整備工事は進められてきた。

オ 平成21年12月22日、文京区と東京大学は「小石川植物園と区道の整備に関する基本協定書」（甲6、以下「基本協定書」という。）を締結した。

その概要は、以下の通りである（甲7〔小石川植物園と区道の整備に関する基本協定の締結について〕、甲8〔平成22年3月2日建設委員会議事録（抜粋）〕による）。

#### 記

##### ① 道路整備について

文京区が小石川植物園の用地を道路法を適用する道路として無償使用し、道路拡幅後にコミュニティ道路の整備を行う（ただし、後述のとおり、実際にはセットバックした用地全てに道路法を適用している）。

##### ② 塀の整備について

	整備延長	平均道路幅員		整備計画
		現況	計画	
西側	710m	6.3m	7.5m	車道(4.0~5.5m)+遊歩道(3.5~2.0m)
南側	180m	5.3m	7.0m	車道(4.0~4.5m)+遊歩道(3.0~2.5m)

文京区が、既存万年塀の撤去及びフェンスの新設を行う。

③ 費用負担について

(文京区)

(東京大学)

新設塀	基本協定に定めた鋼製フェンスの仕様で設置した場合に見込まれる金額を上限に負担する。	左記の区の負担額を超える部分を負担する。
樹木等の撤去	全額負担	負担なし
樹木等の撤去移植	2分の1を負担	2分の1を負担
道路整備	全額負担	負担なし

なお、基本協定書には、「文京区都市マスタープラン」に基づいて既存万年塀及び区道の拡幅整備を行うとの記載があるが（同第1条）、事実と反する。実際には、文京区都市マスタープランに「区道の拡幅工事」への言及はないのであって、少なくとも、本件既存塀の建て替え等事業と併せて実施する必然性は何もなかったといえる。

(2) 地元町会や小石川植物園を守る会との交渉の経緯

ア 平成22年9月から12月までの間、文京区は、地元町会である白山御殿町睦町会（2回開催）・戸崎町会・東御殿町会（2回開催）において説明会を開催しているが、各町会は、道路拡幅工事に対して、概して消極的である。例えば、戸崎町会は、「道路整備は、しないといけないのか。保育園や幼稚園を建てたほうがよほどいい」という意見を寄せている（甲9〔小石川植物園周辺道路整備基本計画 地元町会説明会 議事録（戸崎町会）〕）。

イ 小石川植物園を守る会も、文京区や東京大学の他、社会資本整備総合交付金の所管官庁である国土交通省、史跡名勝の所管官庁

である文化庁等に対して、数多くの要望書や陳情書等を提出している。その全てをここで挙げることはしないが、小石川植物園を守る会と東京大学職員組合が共同で実施した署名（甲10〔署名のお願い〕）は合計で1万5210筆に達している。しかるに、文京区は、例えば、「小石川植物園の周辺道路（区道）の拡幅のために、小石川植物園の敷地を大幅に削る事業計画を見直して、植物園の敷地をできるだけ削らないものに変更してください」との陳情に対して、「拡幅部の位置や面積につきましては、東京大学との基本協定に基づく協議によって決定しており、変更する予定はありません」と回答するのみで、何ら協議に応じることはない（甲11〔小石川植物園の周辺道路の拡幅に関する陳情書について（回答）〕）。そればかりか、文京区は、小石川植物園周辺道路整備工事が、「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（下線部請求者ら代理人、甲12〔文京区への陳情書について〕）。これは、後述するとおり、文京区が負っている「環境配慮義務」に明らかに反するものと言わざるを得ない。

### （3）年度協定書の締結等

ア 平成22年4月1日、文京区は、「小石川植物園周辺道路基本設計委託」を締結している（甲13〔委託契約書〕）。同契約は、同年12月27日に増額補正されている（甲14〔承諾書〕）。

イ 平成23年5月31日、文京区は、東京大学に対し、「区道の拡幅部の面積等」及び「植物園内の樹木の移植等」のリスト等を提出している（甲15〔小石川植物園周辺道路における事前協議について（回答）〕）。これには、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（詳細は「樹木リスト」参照）、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など、工事の実態を反映したものとは到底いえないものとなっている（甲16〔本会議録（平成24年第2回定例会第4日、平成24年6月13日）〕）。

ウ 平成23年6月20日、文京区は東京大学との間で、「小石川植物園と区道の整備に関する平成23年度協定書」（甲17、以下「H23年度協定書」という。）を締結している。

これは、後述する小石川植物園周辺道路整備工事（第一期）の工事内容、範囲、費用等の内訳、工事費等の支払い方法等を定めるものである。

エ 平成23年6月23日、東京大学は、文京区に対し、「特別区道路線区域の編入願」及び「無償使用承諾書」を提出している。これによれば、「区道に接する後退用地の面積」である 1277.80 m<sup>2</sup> が全て区道に編入されていることが分かる（下線部請求者ら代理人、甲18〔特別区道路線区域の編入願および無償使用承諾書について〕）。

オ 平成24年3月28日、文京区は東京大学との間で、「小石川植物園と区道の整備に関する平成24年度協定書」（甲19、以下「H24年度協定書」という。）を締結している。

これは、後述する小石川植物園周辺道路整備工事（第二期）の工事内容、範囲、費用等の内訳、工事費等の支払い方法等を定めるものである。

カ 平成24年8月28日、文京区は関係者宛てに、「文化庁所管の文化審議会が、小石川植物園を国指定文化財（名勝及び史跡）

に指定するよう答申したことを受け、工事の予定を変更し、「国の現状変更許可を受けた後の工事再開」になる旨、通知している（甲20〔小石川植物園周辺道路整備工事の予定変更について（通知）〕）。

キ 平成24年11月28日、小石川植物園フェンス・デザインコンペティション表彰式が行われ、西側の新設フェンスのデザインが決まった（甲21〔第99回東京大学大学院理学系研究科附属植物園運営委員会議事要旨（案）〕）。

ク 平成25年1月18日、東京大学が設置した小石川植物園植生調査委員会より、「小石川植物園塀改修にかかわる植物調査について（中間報告）」が示された（甲22）。これは、セットバック部分に限定して、当該場所で自生していた植物に対する影響を検討したものであり、調査としては極めて不十分なものである。ただ、このような不十分な調査でさえ、小石川植物園周辺道路整備工事（第一期）及び同（第二期）が終了して初めて実施されたのであり、文京区及び東京大学がいかに小石川植物園に対する悪影響の有無を無視してきたかが分かる。

ケ 平成25年3月18日、東京大学は、文化庁長官に対して、名勝及び史跡である小石川植物園について、現状変更等許可申請（文化財保護法第125条第1項）をした（甲23〔現状変更等許可申請書〕）。これは、同年6月21日に条件付きで許可されている（甲24の1ないし同3〔名勝及び史跡小石川植物園（御薬園跡及び養生所跡）の現状変更（塀改修及び歩道改修）〕など）。また、同年8月2日に、一度上記許可が取り消されたうえ、再度条件付きの許可がされている（甲25）。

コ 平成26年4月14日、小石川植物園周辺道路整備工事（第三

期) について、入札が行われたが(甲26〔入札公告〕)、不調に終わっている。現時点で再度の入札時期は不明である。

サ 平成26年4月25日、東京大学が設置した小石川植物園植生調査委員会より、「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)」が示された(甲27)。これは前述した中間報告に追加の調査を踏まえた報告書であるが、「文化財保護法第125条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。

#### (4) 小石川植物園周辺道路整備工事の実施

##### ア 小石川植物園周辺道路整備工事(第一期)

第一期工事は、平成23年8月1日から平成24年4月20日を期間とする工事である(甲28の1〔契約変更協議書〕、同2〔承諾書〕及び甲29の1〔契約変更協議書〕、同2〔承諾書〕)。主として、セットバック部分に自生する樹木の剪定・移植等、御殿坂部分の既存塀の解体及び新設フェンスの擁壁部分の工事が行われている。このうち、擁壁部分の工事に先立って行われる掘削工事は、セットバックする約1m～2mの範囲を越えて、約2.1m～2.4mの幅で行われており、その深さも2m以上に及ぶ。

また、樹木の剪定・移植等については、「小石川植物園樹木移植等計画平面図」に剪定・移植・伐採される樹木の位置や樹種名等が記載されている(甲30〔現場説明資料〕)。第一期工事では、入札が行われ、「清香園」が樹木の剪定・移植等の工事を行っているが(甲31〔工事請負契約書〕)、既述のとおり、移植された樹木等の多くが枯れるなど、樹木を移植する技術を有しているとは到底考えられない業者であった。そもそも、何年かかけて行うべ

き移植を短期間で行うこと自体無理があるうえ、貴重な樹木等だからこそ「移植」が選択されたのであるから、これを確実に行うために、樹種による移植の時期の選択や根回しの必要性などについて十分な配慮を行ったうえ、特に樹高10m以上の大木を移植するにあたっては、我が国の伝統工法である「立ち曳き工法」を行える業者等を選定する必要があった。そのため、文京区としては、このような技術を有していることを入札の条件とする必要があったといえる。しかるに、何らの条件を付しないままに、入札を実施したこと自体、文京区が植生に対する影響を何ら考慮しなかったことを物語っている。

#### イ 小石川植物園周辺道路整備工事（第二期）

第二期工事は、平成25年3月26日から平成25年11月7日を期間とする工事である。これにより、御殿坂の工事は完了している（甲32〔工事請負契約書〕、甲33〔工事説明会〕）。

#### ウ 小石川植物園周辺道路整備工事（第三期）

第三期工事は、前述のとおり、平成26年に実施された入札が不調に終わっており、工事がいつ開始するか不明であるが、主として、西側のセットバック及び擁壁の設置等を内容とする。

## 5 財務会計行為の違法・不当

### （1）文京区の環境配慮義務の根拠及び内容

ア 環境基本法は、環境の保全について、生態系の微妙な均衡の下に成り立っている限りある環境の現在及び将来世代による享受とこの将来にわたっての維持を基本理念として（3条）、地方公共団体について、上記基本理念にのっとり、国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた



施策を策定し、及び実施する責務を課している。また、自然環境保全法は、地方公共団体等に対して、上記の基本理念にのっとり自然環境の適切な保全が図られるよう努める義務を定めている（2条）。

イ 文京区が平成11年3月に制定した文京区環境基本計画は、まず、文京区の自然環境の特性として、歴史的経緯から小石川植物園などのまとまった緑地が残されていることを指摘しており（甲34〔文京区環境基本計画〕17頁）、実際に小石川植物園は、文京区内の最大の緑地帯である（12頁・18頁の地図参照）。その上で、同計画は、「大きな緑を核とし、小さな緑を増やし、つなげる」ことを個別目標の冒頭に挙げ（29頁）、「緑の核」（32頁）である小石川植物園を含む緑を守るために、行政の役割として「まとまった緑地や斜面緑地・貴重な樹木を保全する」ことを規定し（30頁）、さらに各種事業の推進にあたっては「緑の保全・創出に努める」としている（31頁）。

また、文京区みどりの保護条例は、みどり（樹木及び樹林並びに草花）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（1条）、都市における自然の重要性を認識し、区民及び事業者とともに、あらゆる施策を通じて、みどりの保護と育成に努めることを区長の責務とし（3条）、さらに何人も区内の樹木を保存するために積極的に努力しなければならないと定めている（8条）。

ウ さらに、環境基本法や東京都環境基本条例は、それぞれ国や都が実施する環境に著しい影響を及ぼすおそれのある事業について、環境の保全に適切な配慮がなされるよう事前の評価のための措置を求め、また同様の施策の実施を文京区に対しても求めている（環境基本法20条、4条、東京都環境基本条例11条、5条）。

エ これらの法令の趣旨目的に鑑みれば、文京区は、その実施する事業が環境、とりわけ植生や生態系に重大な影響を及ぼすおそれがある場合には、当該事業の実施決定前に、当該事業が環境に与える影響について、適切な評価を行い、影響を最小化するための検討を行う義務を有している。仮に、当該事業が環境影響評価法ないし東京都環境影響評価条例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とされるところである。

オ 前述の通り、小石川植物園は、植物の多様性の保全を通じて植物学の研究・教育に貢献してきた施設であり、その希少種を保護し、生態系を維持することにより植物の多様性を確保することは、日本の植物学の教育・研究の発展と、これを通じた生態系・生物多様性の保護を図る上で極めて重要である。したがって、このような小石川植物園の植生の伐採を伴う小石川植物園周辺道路整備工事の実施にあたっては、文京区は、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義務を有していた（以下「本件環境配慮義務」という。）。

## （２）文京区による環境配慮義務違反

ア 文京区は、本件環境配慮義務を一切果たさず、小石川植物園周辺道路整備工事の実施を決定し、これまで第一期及び第二期工事を実施している。

すなわち、文京区は、基本協定書の締結によって、東京大学に対し、小石川植物園の一部をコミュニティ道路として整備する義務を負ったのであるから、これによって小石川植物園周辺道路整備工事の実施は決定したものと言うことができる。したがって、文京区は、

基本協定書の締結前に、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義務を有していた。

ところが、文京区自身が認めているように（上記４（２）イ）、文京区は、基本協定書の締結までに、工事が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。その結果として、入札業者の選定にあたっては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おらず、小石川植物園周辺道路整備工事を実施するにあたって、小石川植物園に対する植生への影響を一切考慮していない。

したがって、基本協定書の締結及びこれに基づく小石川植物園周辺道路整備工事の実施は、本件環境配慮義務に違反するものであり、違法・不当である。

イ また、そもそも「既存塀の建替え」と「道路拡幅工事」は本来全く別の工事であり、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。また、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、都市計画には必要性が認められてこなかった工事である（上記４（１）ウ）。しかるに、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のであって（上記４（１）ア・エ・オ）、それ自体、違法・不当であると言わざるをえない。

ウ なお、上記４（３）ク・サ記載の通り、小石川植物園周辺道路整備工事については、その植物に対する影響について、一定の調査が行われている。

しかしながら、これら調査は、そもそも文京区ではなく東京大学が実施したものであり、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。

また、これら調査は、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、その中間報告の発表まですでに相当の樹木が伐採され植生が破壊されたことは上記4(4)記載の通りであって、本来事業の実施決定前に行われるべき影響調査としては、およそ意味をなさないと言わざるを得ない。

また、同調査は、セットバック部分に限定して、当該場所で自生していた植物に対する影響を検討したものであり、以下の2点を全く考慮せず、調査自体としても極めて不十分なものである。

第1に、小石川植物園全体への影響を考慮していない点である。小石川植物園は、江戸時代から続くその長い歴史の中で地形にほとんど手をいれないことで、健全な生態系を育み、台地、傾斜地、低地、泉水地などの変化に富んだ地形を利用して、約4000種類の植物が植栽されてきた(上記3(1))。こういった健全な生態系は、「多様な植物、動物、微生物の間のおびただしい関係によってつくられて」いるのであり、その保全は、「生物多様性の維持に大きく依存」している(鷲谷いづみ・後藤章『絵でわかる 生態系の仕組み』64頁)。そのため、文京区が施工する小石川植物園周辺道路整備工事によって、1200㎡以上もの敷地が道路用地にされるうえ、実際には、拡幅部分よりも更に広い範囲で掘削工事が行われている本件では(上記4(4)ア)、過去に小石川植物園が経験したことの無い生物的因子の広範かつ急激な変化が生じることで、植物園全体の植生に多大な影響が生じるおそれがある。また、小石川植物園の南側・西側の外延をなす当該敷地は、樹木や下草等によ

って、内部の環境を守る、バッファゾーンとしての役割も果たしてきたが、これらが失われることで、日照条件や通風、温度、湿度等の非生物的因子にも大きな変化をもたらすことになる。例えば、光合成一つにしても、太陽の光を遮るものが何もなくなると光が強すぎ、さらに、高温、乾燥などのストレスも加わって、光合成による環境が失われる場合があることが知られている。このように、小石川植物園への影響を考えるうえでは、植物の多様性が確保されるかという視点こそが最も重要なのであり、セットバック部分に希少な樹木がなければ問題がないなどという判断は到底あり得ない。その意味で、平成元年3月に東京大学理学部植物園環境問題専門委員会が作成した「東京大学理学部附属植物園における環境問題に関する中間報告」における、「植物の生理・生態に及ぼす環境変化の影響—本植物園の大きな使命は、研究教育のために多種多様な野生植物を維持・保全することである。」「植物園にとって、生育しうる植物種が制限されることは重大な問題であり、その使命遂行に支障をきたす場合も考えられる。」「提言—環境の悪化が植物に及ぼす影響については、植物園が独自に調査研究を速やかに開始する必要がある」「さらに、国内、国外における都市緑地での環境問題について十分な文献調査を広くかつ継続して行う必要がある」との指摘は、極めて正鵠を得たものではあるが、それにもかかわらず今回の「小石川植物園塀改修にかかわる植物調査について（中間報告）」が植物園全体への影響を考慮しなかったのは、おそらく、上記を何ら考慮せずに道路拡幅工事を主導した文京区が既に第一期・第二期工事を実施してしまっており、もはや引き返せないとの判断があったのであろう。しかしながら、そのことで失われる小石川植物園の価値は重大であり、今からでも、是正されなければならない。

第2に、セットバック部分周辺に存在する樹木、特にマンサクなど希少種への悪影響である。樹木の根の広がる範囲は、一般に「樹冠」の範囲（枝振り）とほぼ同じだと考えられており、実際には更なる広がりを持っているとも言われている（堀大才『絵でわかる樹木の知識』25頁）。言うまでもなく、樹木の根は、水分や窒素、リン酸、カリウムなどの栄養素等を吸収する役割を担っているうえ、倒木しないように樹木を支える役割も担う。セットバック部分を掘削等すれば、その周辺部分の根も傷めることになるから、周辺部分に存在する樹木等への影響の検討は不可欠だといえる。特に、本件では、第三期工事で予定するセットバックの周辺部分に限っても、「*Sycopsis sinensis*（マンサク科）」のように中国が原産で、国内には数本しか存在しない希少な研究樹木や準絶滅危惧種の「アテツマンサク」、化石植物で有名な第三期植物群のコレクションであり、世界三大紅葉木といわれるニッサボクなどが現存する。また、地表近くには、今ではなかなか見られない、日本在来種のカントウタンポポやシロバナタンポポ、ニリンソウ、オドリコソウ等の群生が残っている。しかるに、文京区は、影響が及ぶ樹木リストを作成するにあたって、樹木の位置だけを記載し、樹冠の範囲を記載せず（甲31石川植物園周辺道路における事前協議について（協議）の樹木リスト参照）、上記のような希少な樹木・草花への影響の検討から意図的に目を反らしてきたのである。

### （3）小括

以上のとおり、文京区による基本協定書の締結及び基本協定書に基づく小石川植物園周辺道路整備工事の実施は、本件環境配慮義務に違反するものであって、違法・不当な行為である。

既述のとおり、小石川植物園敷地西側については、未だセットバ

ックがなされていない。だとすれば、当該工事のための第三期工事に対する公金支出は直ちに中止しなければならない。また、当該支出にあたっては、事前に東京大学との間で基本協定書に基づき、年度協定書が締結されることになるが、かかる年度協定書の締結もしてはならない。また、第一期・第二期工事については、既に施行されてしまっているが、当該工事のための支出は違法・不当なものであり、その支出額は文京区に返還されなければならない。

## 6 結語

以上のことから、請求者らは、「第1 請求の要旨」記載の監査請求を求めるものである。文京区の工事は、こうした間にも、準備が進められている状況にある。しかし、この工事はいったん実施された場合には、小石川植物園ひいては日本の植物学の進展にとって不可逆的な被害を与えることになる。

文京区住民監査委員におかれては、このような本件の特殊性に鑑み、直ちに工事の中止等の勧告をするよう望む次第である。

以上