

住民監査請求に係る監査結果

(「西日暮里駅前地区第一種市街地再開発事業のために計上された予算執行に係る財務会計行為を行ってはならない」との措置を求める請求)

令和3年3月

荒川区監査委員

第1 請求

本件請求に係る請求人、請求があった日及び内容は、以下のとおりである。

1 請求人

住所 荒川区

氏名 氏、J氏、K氏

2 請求があった日

令和3年1月5日

3 請求の内容

請求人提出の荒川区職員措置監査請求書の内容は、おおむね次のとおりである。

(1) はじめに

この措置請求は、地方自治の本旨(憲法第92条)に基づき、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条第1項を根拠として行われている。そのことは、西日暮里5丁目の住人が、まちづくりと自らの人生の主体として尊重されなければならないということである。

現実に進行している再開発事業においては、地域取りへのアンケート調査において、街の顔である多様な店舗、医院など借家権者を外して行われ、結果が恣意的に作られるなど、住民の利益に反しており、その幸福追求権(憲法第13条)、生存権(憲法第25条)を蹂躪するものである。

しかもそれは、都市再開発法の要件を備えておらず、本件再開発事業の進行により貴重な区有地、区財政が濫費されること荒川区民として看過するわけにはいかない。

以下にその請求の趣旨を詳しく記す。

(2) 措置要求の要旨

ア 対象となる財務会計行為の停止を求める措置請求

荒川区長は、西日暮里駅前地区第一種市街地再開発事業(以下、「本件事業」という。)のために計上された予算の執行に係る財務会計行為(以下「本件財務会計行為」という。)を後記のように違法・不当であるため、本財務会計行為を行ってはならないとの措置を講じることを求める。

イ 当該財務会計行為が違法又は不当であること

本件事業の施行区域は、都市再開発法第3条の要件を満たさないこと

都市再開発法第3条では、第一種市街地再開発事業について、都市計画に定める施行区域は、「当該区域内に十分な公共施設がないこと、当該区域内の土地の利用が細分されていること等により、当該区域内の土地の利用状況が著しく不健全であること」(同条第3号)、「当該区域内の土地の高度利用を図ることが、当該都市の機能の更新に貢献すること」(同条第4号)を要件として定めている。

すなわち、このような都市再開発の必要性を満たす区域でなければ、第一種市街地再開発事業を行うことができないところ、本件事業の施行区域(以下「本件区域」という。)は、都市再開発法第3条第3号の要件を満たさず、違法である。

以下、上記の要件に該当しないことについて詳記する。

a 「当該区域内の土地の利用が著しく不健全である」(同条第3号)とはいえないこと

区の再開発担当者は、「区画整理から40年経過して経年劣化があり、不健全といえる」と話している。

しかし、40年前に区画整理があり、その後、放射11号線の事業や、舎人ライナー建設時にもう一度、都市計画の負担を背負いながら二度に亘り整備されている。街区は整備されたビルが新たに建設されているのである。また、20年前、32番地の大きな敷地が更地となりマンション・シャリエ西日暮里が建設されている。

本件区域には区立道灌山中学校跡地を始め、ひぐらし保育園、西日暮里在宅高齢者通所サービスセンター、包括支援センターなどの公共性の高い公共公益施設があり、クリニックなど生活にかけがえのない施設が充実している。

また、荒川区は、「道路は幅員が狭く歩道も整備されていないことから歩行者の安全が確保されておらず、また、地区内には、大小さまざまな敷地が混在する」「駅前の立地条件を生かしきれない状況」だという。

これは全くの認識違いである。道路は入り組んでもいない。道幅は緊急車両通行に問題はなく、大型走行時にも何ら支障はきたさず事故は起こっていない。三方を鉄道とアンダーパスに囲まれた場所で通過交通は過少といえるくらいである。

隣接区の田端新町、さらには足立区方面から多くの人たちが徒

歩、自転車で西日暮里駅へ向かう。しかし、流れは滞ることなく事故発生もない。しかも、駅前再開発といわれているが、駅前ではなく、道灌山通りを挟んだ駅周辺といったところである。駅近で安全な生活がおくられている。

なお、建築物に関しては耐火構造・準耐火構造で約98%を占めており、木造家屋の密集はない。建築倒壊率は低く、災害困難時の危険度2である。区域東側及び南側は高度利用され、公共施設も整備済みである。健全・安心・安全な地域である。

本件区域が都市再開発法第3条第3号に該当するという判断は誤りである。

b 「当該区域内の土地の高度利用を図ることが、当該都市の機能の更新に貢献する」(同条第4号)とはいえないこと

(a) 本件事業の内容

本件事業は、荒川区西日暮里五丁目32番から37番に位置する。計画地の南側には都道457号駒込宮地線(道灌山通り)、東側には都道58号台東川口線(尾久橋通り)が通っている。計画地の西側にはJR東北本線、北側はJR常磐貨物線、東側は日暮里・舎人ライナー、南側には東京メトロ千代田線が通っている。「都市計画法」によれば、準工業地域及び商業地域に指定されている。

この本件区域に現存する建物を全て取り壊し、住宅・事務棟として高さ180メートル、地上47階、地下2階の超高層ビル、商業・ホール棟として11階建てのビルを建設するというものである。地権者説明会において、この規模、この高さにしないと「儲からないので」とデベロッパーは説明している。

荒川区は区有地を30億で売却し建設費190億のホールを160億の負担で建築し、にぎわいのあるまちづくり、文化交流の拠点にするとしている。

しかし、令和2年6月24日の区議会本会議において「新型コロナウイルスによる財政状況の悪化を鑑みればホールの整備は断念」し、9月27日の区庁議で「ホール断念・代替施設検討」を正式決定した。

その後、9月の建設環境委員会で荒川区はホールの代替施設として、民間によるコンベンション施設、区有施設の方向へと変更を提示した。

この区有施設とは、区有地の権利変換によって商業棟7階部分

(4000㎡)を取得し権利床を獲得して民間活力も導入した施設にするという。内容はギャラリー、防音型の音楽室、図書などが気軽に受け取れる場、学びラウンジやワークショップスペース、ミーティングスペースであった。

この内容には建設環境委員会、文教・子育て委員会、決算委員会においても議論になり、「これなら区有地だけでできたのではないか」「疑念がある」「再開発がタワーマンション建設ということには疑念がある」との議員の発言があった。副区長は「今日を振り出しに検討を始める」と発言している。

当初、道灌山中学校跡地をどうしようかということが、いつのまにかこの地区に必要な保育施設、高齢者施設を除去し、区有地を処分して多額の予算を使い、タワーマンション建設の再開発になってきた。何が区の施設として必要なのか、住民は、区民は、何を望んでいるのだろうかということから出発せずに、建物ありきであり、区民のものである区有地の有効利用とはほど遠いものとなっている。

(b) 本件事業が「当該都市の機能の更新」に資するものではないこと

本件事業により、多くの弊害が生ずるのであり、「安心・安全・災害に強いまちづくり」「賑わい、魅力的なまちづくり」などに資するとは到底いえない。以下、詳記する。

まず、本件区域においては、区立道灌山中学校跡地、区立ひぐらし保育園、西日暮里在宅高齢者通所サービスセンター等の区有地が60%を占めている。荒川区は、「現在ある施設を全て除去する。その後の計画については白紙、これから検討する」といつている。

高齢者福祉、子育てについての課題はまちづくりの中で重要な課題であるにもかかわらず、既存の施設への対応について計画が作られていない。そして1000戸のマンションで人口が増えるにもかかわらず学校などの整備の計画も全くない。区民のための「更新」といえるであろうか。

このような中で1000戸規模のタワーマンションが計画されている。

超高層建築物は災害においては非常に脆弱であり、首都直下型地震も危惧される現在の日本においては問題が多い。例えば、超高層ビルの火災時においては通常30メートル程度までしか消

防車対応ができない点、長周期地震動によるビルの耐震性の問題点、長周期地震動により傷んだ構造が巨大地震に耐えられるかという問題点などが考えられる。

さらに超高層マンションの維持管理費は他のマンションよりも高額となっている。現在居住している住民が住み続けられるのであろうか。

高度利用とは、即ち超高層建築物なのであろうか。必ずしも超高層とは限らないのである。この再開発で提起されている超高層のタワーマンション建設によって、住民は全て立退きを余儀なくされ、ずっと住み続けたいと思っていた住民が再び戻ってこられる状況になるかどうかもわからないのである。全てを一掃し、まちを壊してしまうことは機能の更新とはいえない。

また、超高層建築物により、いわゆるビル風による被害が生ずる。「防風対策を行わない場合、計画建築物の存在によりランク外を超える風環境となる地点が5地点、ランク3となる地点が9地点生じると予測」(環境影響評価書(案))、これに対しては「防風植栽として高木を植栽」とあるが、どのような効果があるのであろうか。誰もが、超高層マンションの近くで強風の為歩くのも大変な体験をしたことがあるのではないだろうか。

本件隣接地、とりわけ西日暮里六丁目の住人は強風被害を受け、更に日照権の侵害の影響も大きい。現在、朝から陽が当たり健康な生活を営んでいたにもかかわらず、超高層建築物が建てば、冬至でも6時間半の日陰になるとされている。「日照権に関しては、法律的に何ら問題ない」ということで済まされるものではない。竣工までにおいても、建設工事に伴う騒音、振動、粉塵、アスベストなど近隣地域への悪影響は多大である。

このような状況を的確にとらえることなく、本件事業をして「都市機能の更新に資する」と評価することは社会通念に照らして著しく妥当性を欠いており、本件区域を都再法第3条第4号要件に該当すると判断することは誤りである。本件において、超高層マンションは、当該区域住民、近隣住民が安心して安全に住み続けられることを阻害する可能性が大である。

荒川区景観形成ガイドラインに適しているであろうか

荒川区では、平成24年3月荒川区景観条例が施行され、荒川区景観形成ガイドラインが作成されている。

基本理念を以下に記す。

- ・下町らしい景観、個性的な景観を生かす
- ・川や台地など地形や自然、街道などの歴史的資源を生かす
- ・区民等との協力、連携による活動を生かす

計画の目標は、「新しい息吹の中にも、下町らしい雰囲気のある風景をつくる」とある。

高さ・規模についてスカイラインの調和として「著しく突出した建物は極力避けるように配慮が必要です」とうたわれている。

西日暮里駅近くに47階の超高層ビルの存在は著しく突出した建物となる。「日暮里駅前からのスカイラインを考えた」とあるが離れており繋がっていない。(しかも38階である)「下町らしい雰囲気のある風景をつくる」ことにはなっていない。

荒川区景観審議会は荒川区景観条例規程により、「意見を聴くこととされた事項及び良好な景観の形成に関する重要事項を調査する機関」であり、学識経験者4名、区議会議員3名、関係行政団体4名、公募区民3名で構成されている。

当時の都市計画課長は、平成29年9月1日の景観審議会で、景観の事前協議制度について報告している。「区の景観条例では、建築行為などを行う場合、景観形成の方針・基準等に適合するよう努力することが定められており、一定の程度の行為を行う場合には、区への事前協議及び届け出が必要になってまいります。」と。

当日、事前協議制度の報告として「西日暮里駅前地区市街地再開発事業」について行われた。しかし、討論できず会長は、「重要な問題で、数分で議論できるようなものではない。」「高層マンション自身がどういうコンセプトなのかということも気になる」商業施設についても「どういう業態でにぎわいを作り出していくのかはそんなに簡単な問題じゃない」「大いに議論する必要があります」と発言。副会長は、「今日出したのに何の意見もなかったからゴーサインであるというふうに受け止めていただくとちょっといけないかなと思いますので、気をつけていただきたいと思います。」と発言している。にもかかわらず、荒川区ホームページにおいては以降の審議会は未定とされている。事前協議はどうなっているのか。何故、開催されていないのであろうか。ガイドラインの基本理念から外れた再開発計画となっているのではないだろうか。

住民の合意形成を得たとはいえない都市計画案であること

まちづくりには、地権者の合意形成、借家人の合意形成、そして地域住民の合意形成が必要であるにもかかわらず、それら三者それ

それぞれにおいて合意形成が得られていない。

区立道灌山中学校跡地をどうしようかということから出発したまちづくりである。平成24年2月にアンケート調査が行われたが、対象は地権者と借地権者であり、借家権者である路面店の営業者は排除されている。そこで営みを続けている借家権者にも、とりわけ区有地であることから区民にも広く問うことが求められていた。

区域取りの方向性として、当該地域32番から37番全体が「最大区域案」、34番から37番が「最小区域案」、どちらが望ましいか等の設問のアンケート調査が行われた。

「シャリエ西日暮里」の区分所有者63名は地権者としては一人と扱われるが、他の80人の地権者と同じようにアンケートが配布され、31人が回答している。

「最大が良いか最小が良いか」回答したのは58、「最大が良い」と答えたのは43。「だから7割以上が最大を求めている」と結論し、「最大区域を基本とする」とされた。

しかし、アンケート返信は76あったのに回答は58、回答はなかったとされた18人は回答していた。内容は無回答8、区有地のみの再開発2、旧道灌山中学校跡地のみ1、権利床の大きさを見て2、まだ決めかねる1、現状のまま1、再開発反対2、であった。この数字を含めると最大区域支持は56.58%となるのである。

アンケート返信者数76から「シャリエ西日暮里」の31を除くと45であるということは、80名の地権者から考えればそれ自体、多いとはいえないのである。

このようにして当該区域は最大区域で再開発が行われようとしている。当該地域の住民、区民は「最大区域で、そこまで巨大な超高層マンションの建設が必要か?」「道灌山中学校跡地をどうするかではなかったのか」「区有地有効活用を」「区有地は処分せず維持すべき」と考えている。

区民によるまちづくりが大事であろうが、大手企業主導のものへとなっている。その結果、街を一掃し住み続けようとしていた住民がいられなくなる。多くの住民、区民が納得をしていない段階で住民の合意が得られたとは到底いえない。

以上記述してきたように、住民の合意は得られていない。「文化拠点としたい」という施設の内容は、未だ検討段階であり、何が必要で建物を作るのか、区議・区民の理解も得られていない。区有地を処分して多額の予算を使ってまで、超高層マンション建設という再

開発を推し進めることは、荒川区、荒川区民に大きな被害を与えることになる。

よって、予算の執行にかかる財務会計行為を行ってはならない。

第2 請求の受理

法第242条に規定する住民監査請求の対象となる行為は、違法若しくは不当な財務会計の行為又は怠る事実であり、非財務会計上の行為は住民監査請求の対象とはならない。

本件事業は、請求人が本件請求を行う時点では、都市計画決定が行われておらず、区は、事業施行者へ補助金の交付等、本件事業に係る令和2年度予算は執行していない。しかし、将来の財務会計上の行為であっても、当該行為がなされることが相当の確実さをもって予算が執行される場合に限り、住民監査請求は行うことができるとされている。

請求人が財務会計行為の停止を求める本件事業については、本件請求に添付されている「令和2年度荒川区予算案の概要」及び請求人記載と思われる資料から、令和2年度区一般会計予算に本件事業に関する補助金が計上されていることが読み取れる。

このことは、区が本件事業を蓋然性の高い事業として認識し、財務会計がなされることが「相当の確実さをもって予測される場合」に当たると判断できることから、法242条第1項に定める所定の要件を具備しているものと認め、令和3年1月22日付けでこれを受理した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

将来の財務会計を含め、「令和2年度荒川区予算案の概要」等、請求人が資料を添付し主張する理由により、著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵が存するか否かを監査対象とした。

2 監査対象部局

防災都市づくり部防災街づくり推進課を監査対象とした。

3 請求人の陳述及び証拠の提出

請求人に対して、法第242条第7項の規定に基づき、令和3年2月8日、陳述の機会を設けた。

なお、請求人から、計画地における防風対策として再開発準備組合が計画

している内容、平成23年度まちづくり協議会アンケート集計結果、本件事業に係る令和2年度第5回理事会議事録、令和3年2月3日建設環境委員会案件一覧が、新たな証拠として提出された。

陳述の際、請求人が本件請求の要旨を補足した内容は、おおむね次のとおりである。

- 他にも再開発に該当するような場所はあるのに、何故西日暮里かといえ
ば、高度利用、タワーマンション建設が目的ではないか。
- 住んでいる人は、決して不健全ではない。不健全ではないということを
理解してほしい。
- 都市再開発法第3条は、現実との乖離がある。
- 何億もかけて改修したサンパールの代わりに大ホールを建てるという
計画を断念したのに、再開発事業は続けるのか。
- 計画された小規模のホールは、西日暮里の再開発に必要なのか。
- 高齢者施設など重要な施設も影響を受ける。
- 地権者への説明ばかりで、住民への説明は不足している。
- 住民の意思は反映されていない計画である。
- 最大区域取りのアンケート、アンケートの数え方にも問題があるのに、
議会への報告も都合のいいように行っている。
- 日照権や防風被害も植栽では対応できない。
- 情報公開請求をしても出てこないものもある。
- あの地域は、駅前というが駅前ではない。一方通行の道路もあり、再開
発で便利になると思えない。
- 収支の見通しも示さない、正しい予算の使い方も不明なまま、予算を使
わないでほしい。

4 関係職員の調査等

法第199条第8項の規定により、令和3年2月8日防災都市づくり部
防災街づくり推進課に対し、事情聴取を行った。

防災都市づくり部防災街づくり推進課から聴取した本件事業に係る
準備組合の事実経過及び区の事実経過は、以下のとおりである。

【本件事業に係る準備組合の事実経過】

平成18年	地域の地権者が「まちづくり協議会」を設立
平成19年	「まちづくり協議会」が「西日暮里五丁目ま ちづくり協議会」となる
平成26年 6月	西日暮里駅前地区市街地再開発準備組合を設 立

平成 27 年	2 月	準備組合結成届を東京都知事に提出
平成 29 年		準備組合が各地権者に対して都市計画手続に関する推進依頼書（同意書）の取得を開始
平成 31 年	3 月	準備組合が地権者の推進依頼書を添え、都市計画手続の開始依頼を区長に提出
令和 元年	6 月	準備組合総会にて、西日暮里五丁目 21 番地の一部を再開発施行区域に追加
	11 月	準備組合が環境影響評価書案を東京都へ提出
令和 2 年	9 月	施設計画案の修正を開始
令和 2 年	11 月	区と共催で計画変更後の施設計画案による権利者説明会を開催

【本件事業に係る区の事実経過】

平成 19 年度	西日暮里五丁目まちづくり協議会に対し、「荒川区近隣まちづくり等支援制度」によりコンサルタントとして(株)INA 新建築研究所を派遣
平成 20 年	(株)INA 新建築研究所に委託し、西日暮里駅周辺地区事業化可能性調査を実施
平成 21 年	(株)INA 新建築研究所に委託し、西日暮里駅周辺地区勉強会等コンサルティング業務委託を実施
平成 22 年	(株)INA 新建築研究所に委託し、西日暮里駅周辺地区勉強会等コンサルティング業務委託を実施
平成 23 年	(株)INA 新建築研究所に委託し、西日暮里駅周辺地区勉強会等コンサルティング業務委託を実施
平成 24 年	(株)INA 新建築研究所に委託し、西日暮里駅周辺地区まちづくり検討会等コンサルティング業務委託を実施
平成 25 年	(協同組合)都市設計連合に委託し、西日暮里駅周辺地区再開発推進コンサルティング業務委託を実施
平成 26 年	(協同組合)都市設計連合に委託し、西日暮里駅周辺地域まちづくり構想策定業務委託を実施

		準備組合に関して、荒川区市街地再開発事業化支援補助金交付要綱に基づく事業化支援補助金を交付
平成 27 年		準備組合に関して、荒川区市街地再開発事業化支援補助金交付要綱に基づく事業化支援補助金を交付
平成 28 年		準備組合に関して、荒川区市街地再開発事業化支援補助金交付要綱に基づく事業化支援補助金を交付
平成 29 年		準備組合理事に荒川区副区長が就任
平成 31 年	3 月	準備組合からの都市計画手続に関する推進依頼書を受理
令和 元年	6 月	費用便益分析調査委託を実施
令和 元年	9 月	都市計画法第 16 条に基づく都市計画原案の説明会及び図書の縦覧を実施
令和 2 年	1 1 月	準備組合と共催で都市計画原案及び施設計画案の変更に関する権利者説明会を開催

5 監査対象部局の説明

請求人の主張に対する防災都市づくり部防災街づくり推進課の主な説明の要旨はおおむね次のとおりである。

(1) 「本件事業の施行区域は、都市再開発法第 3 条の要件を満たさない」

とする請求人の主張について

当該区域は以下により、都市再開発法第 3 条に合致している。

都市再開発法第 3 条 1 号について

都市再開発法第 3 条第 1 号の規定では「当該地区が高度利用地区、都市再生特別地区、特定用途誘導地区又は特定地区計画等区域内にあること」とされており、当地区では市街地再開発の都市計画決定と同時に高度利用地区を定めることから、適合する。

都市再開発法第 3 条第 2 号について

都市再開発法第 3 条第 2 号の規定では、「当該区域内にある耐火建築物で次に掲げるもの以外のものの建築面積の合計が、当該区域内にある全ての建築物の建築面積の合計のおおむね 3 分の 1 以下であること又は当該区域内にある耐火建築物で次に掲げるもの以外のものの敷地面積の合計が、当該区域内の全ての宅地の面積の合計のおおむね 3 分

の1以下であること」とされている。

- イ 地階を除く階数が2以下であるもの
- ロ 政令で定める耐用年限の3分の2を経過しているもの
- ハ 災害その他の理由によりロに掲げるものと同程度の機能低下を生じているもの
- ニ 建築面積が、当該区域に係る高度利用地区、都市再生特別地区、特定用途誘導地区、地区計画、防災街区整備地区計画又は沿道地区計画に関する都市計画において定められた建築物の建築面積の最低限度の4分の3未満であるもの
- ホ 容積率（同一敷地内に2以上の建築物がある場合においては、その延べ面積の合計を算定の基礎とする容積率。以下同じ。）が、当該区域に係る高度利用地区等に関する都市計画において定められた建築物の容積率の最高限度の3分の1未満であるもの
- ヘ 都市計画法第4条第6項に規定する都市計画施設である公共施設の整備に伴い除却すべきもの

この規定は、第1号で規定される区域内であって土地の有効利用や高度利用をすべきことが都市計画上要請されるところで、現に土地を有効利用・高度利用している耐火建築物の割合が低く、低度利用のまま放置されている区域であることを求めるものである。

当該地区では、上記のイ及びロの要件だけを見ても、以下のように条件を満たしている上に、上記のイ～への要件全てに当てはまらない建築物となると1棟のみである。

イ及びロの要件を満たさない建物の建築面積及び敷地の割合は以下のとおり。

建築面積：2,180.56/7,817 m²（該当建物建築面積/総建築面積）< 1/3

敷地面積：3,886.06/14,688 m²（該当建物敷地面積/総敷地面積）< 1/3

以上により、都市再開発法第3条第2号の要件に適合している。

都市再開発法第3条第3号について

都市再開発法第3条第3号の規定では、「当該区域内に十分な公共施設がないこと、当該区域内の土地の利用が細分されていること等により、当該区域内の土地の利用状況が著しく不健全であること」とされ

ている。これは、第2号で求められている、「高度利用すべき区域において低度利用されている区域」であって、かつ、土地の利用状況が著しく不健全でなければならないとするものである。

すなわち、この「土地の利用状況が著しく不健全」とは、児童が遊ぶ公園がない、自動車の通過交通がひんぱんにも関わらず歩道が全くなく、買い物・通学・通勤に際し危険度が高いなど、必要な公共施設を欠いている状態については土地の利用状況が不健全であると言える。したがって、建物の倒壊率といった建物の健全性と混同することなく、あくまでも公共施設が不足していることや敷地の細分化といった土地の利用状況について判断すべき事項である。

当該地区は東側を都道58号線（尾久橋通り）、南側を都道457号線（道灌山通り）といった広幅員道路に面しているものの、区域内の区画道路のおよそ半分は幅員4メートルと狭く、さらに、歩道も1割程度しか整備されていないことから歩行者の安全が確保されていない。

当該地区内には学校跡地や保育園が存在するものの、それ以外に空地は少なく、児童が遊べるような広場は無い。また、大小さまざまな敷地が混在し、およそ3分の1が60㎡以下と細分化されており、それらが散在した状態で建物が立ち並んでいる。

さらに、土地の権利関係が輻そうしていたり、前面道路の幅員が狭いことにより指定容積率を使いきれない敷地も多く存在している。

これらの状況から、幅員の狭い道路により街区が分断されており土地の効率的な利用ができず、高度利用の障害になっているなど、駅前の立地を生かしきれない状態にあるため、土地の利用状況が不健全であると言え、要件を満たしているものと考えている。

請求書に記載されている、耐火・準耐火建築物に関する見解については、上記のとおりである。

都市再開発法第3条第4号について

都市再開発法第3条第4号の規定では「当該区域内の土地の高度利用を図ることが、当該都市の機能の更新に貢献すること」とされており、「都市の機能の更新」とは都市を構成する各部分の機能を更新することを指す。当地区では、荒川区都市計画マスタープランにおける広域拠点の位置づけにふさわしい土地の健全な高度利用を

促進することが、当地区並びに周辺地域、そして区全体の都市機能の更新に貢献することから、要件を満たすと考えている。

(2) 「荒川区景観形成ガイドラインに適しているであろうか」とする請求人の主張について

本件事業は以下により、荒川区景観計画の基本理念から外れていない。

請求書においては、荒川区景観形成ガイドラインについて指摘がされているが、これは荒川区景観計画を分かりやすく解説したものであることから、方針等については荒川区景観計画の規定であるから、本説明においては、荒川区景観計画をもって行う。

本件事業の計画地の荒川区景観計画における位置づけ及び景観形成に関する目標及び方針等については以下のとおり。

ア 景観計画対象区分

一般地域の駅周辺商業地（用途地域変更に伴い区分の変更を想定）

イ 景観形成の目標

「商業・業務機能を中心に、居住機能や文化・交流機能など多様な都市機能が集積した、活気とにぎわいのある市街地景観を形成します。」

ウ 景観形成方針

「多様な都市活動の中心にふさわしい日暮里駅、西日暮里駅及び南千住駅周辺の風格のある景観形成」

・「区を代表する商業・業務空間について、駅前広場などからの眺めに配慮し、建物の色彩や屋外広告物等については、にぎわいと個性を失わない範囲で適切な誘導を行い、駅前にふさわしい文化・交流空間を演出する景観形成を図ります。」

・「区の主要駅にふさわしい花と緑によるもてなしの景観形成を図ります。」

エ 景観形成基準（高さ・規模）

・周辺の建物群のスカイラインに配慮し、著しく低い建築物や突出した高さの建築物は避ける

・周辺の主要な眺望点からの見え方に配慮する

現在は具体的な建築物の設計に着手する前段階であり、イの目標やウ

の方針工の基準を満たすよう検討が行われている。特に、工の高さ・規模については、建物の設計段階で荒川区景観計画に従って、低層部と上層部で壁面に変化をつけたりするなど、周辺の街並みと調和を図るようにすることを検討していく。また、当該地区においては、大街区化により四方が道路や鉄道で囲まれた状況となるため、眺望点からの見え方とあわせて、スカイラインについても、比較的広域で検討している。

西日暮里駅前地区再開発事業については、以下の手順により景観法に関する手続きを行うものである。荒川区景観審議会への追加報告が行われないことにより、荒川区景観基本計画の理念から外れた計画であるとの指摘はあたらない。

ア 西日暮里駅前地区再開発における計画建築物は高さが60メートル、延床面積が30,000平米を超えることから、東京都景観計画の対象となり、荒川区景観計画では、東京都との協議が完了したものは荒川区景観条例による事前協議の手続は対象外としており、荒川区景観審議会での調査・審議を行う案件にあたらない。

イ 東京都景観計画では市街地再開発事業については、都市計画決定に先立ち、事業者が東京都の再開発課連絡調整会議の30日前までに事前協議を行うこととしており、当該地区の再開発準備組合はこれを行っている。

ウ イの事前協議にあたり、荒川区も景観行政団体として景観行政を担っていること及び再開発事業を推進する立場であることから、このことについて区の景観アドバイザーからの意見聴取や区の景観審議会に何ら情報提供もなしに、景観に関する手続きを進めることは不誠実であると考え、他の案件で景観審議会が開催されるのに合わせて状況報告を行ったものである。

エ 今後、再開発事業で整備する建築物の設計の段階では、東京都及び荒川区に対し、建築確認申請の30日前までに景観法第16条第1項に基づく届出を行うこととなる。

(3) 「住民の合意形成を得たとはいえない都市計画案であること」とする請求人の主張について

請求人は、西日暮里五丁目まちづくり協議会が平成23年度に実施したアンケート結果をもって住民合意を得ていないとしているが、その結果をもとに再開発に関する検討と地権者の意向確認を重ね、平成26

年に準備組合が設立され、およそ6年かけて再開発の事業化に向け、合意形成を含めた活動や都市計画に係る手続を進めてきたものであり、十分に合意を得たものである。

都市計画決定後に都市再開発法に基づく再開発組合となるためには土地所有者、借地権者それぞれの3分の2以上の賛成がなければならない。

マンションの区分所有者については、都市再開発法では共有の土地に属する宅地の扱いについて、共有按分の割合によることとしており、一人の意向については、共有人数分の一として計算することになる。これは、仮にマンションの区分所有者ごとに賛成、反対等を一と数えると、大規模マンション等の場合、その区域内にある一つの土地の区分所有者の意向により、その再開発に関する賛成、反対の意見が決まってしまうなど他の地権者との関係で不均衡が生じる恐れがあるためである。

この再開発事業の収支というのは建物の設計や保留床の取得者等の事業計画が決まっていない段階で不正確なものを公表するという事は非常に難しい。できる限り、現状における考え方をその都度、地権者に説明していきたい。

第4 監査の結果と判断

1 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。

請求人の主張については、理由がないものと認めこれを棄却する。

2 判断及び理由

まず、請求人が請求を行った時点においては、本件区域及び本件事業に係る都市計画決定が行われたわけではない。したがって、本件区域が都市再開発法第3条に合致しないことを理由として本件財務会計行為が違法又は不当になるとする請求人の主張は失当である。

仮に、区が行う都市計画決定が違法な状態のままなされ、本件区域の再開発が進捗し、区が本件事業に対して補助金を支出することが区の大きな損害に繋がると請求人が憂慮した結果の請求と斟酌して次のとおり判断をする。

都市再開発法第3条第3号については、「区域内の区画道路のおよそ半分は幅員4メートルと狭く、さらに、歩道も1割程度しか整備されていないことから歩行者の安全が確保されていない」ことや「大小さまざまな敷地が混

在し、およそ3分の1が60㎡以下と細分化されており、それらが散在した状態で建物が立ち並んでいる。また、土地の権利関係が輻そうしていたり、前面道路の幅員が狭いことにより指定容積率を使いきれていない敷地も多く存在している」ことなどから、同条同号の要件を満たしているとする防災街づくり推進課の解釈が違法又は不当なものにあたるとはいえない。

都市再開発法第3条第4号の「当地区では、荒川区都市計画マスタープランにおける広域拠点の位置づけにふさわしい土地の健全な高度利用を促進することが、当地区並びに周辺地域、そして区全体の都市機能の更新に貢献することから、要件を満たす」との防災街づくり推進課の解釈についても同様である。

次に、「荒川区景観形成ガイドラインに適しているであろうか」とする請求人の主張については、「現在は具体的な建築物の設計に着手する前段階であり、景観形成の目標や景観形成の方針、景観形成の基準を満たすよう検討が行われている。特に、景観形成基準の高さ・規模については、建物の設計段階で荒川区景観計画に従って、低層部と上層部で壁面に変化をつけたりするなど、周辺の街並みと調和を図るようにすることを検討していく」「西日暮里駅前地区再開発は、東京都景観計画の対象となり、荒川区景観計画では東京都との協議が完了したものは荒川区景観条例による事前協議の手続きは対象外としており、荒川区景観審議会での調査・審議を行う案件にあたらない」「今後、再開発事業で整備する建築物の設計の段階では、東京都に対し景観法第16条第1項に基づく届出を行うこととなる」と、防災街づくり推進課は説明を行っている。

区が、実施すべき手順等を踏まえて判断をすれば、請求人が主張する理由をもって、本件事業に係る財務会計行為を行ってはならないとする違法性や今後本件事業に係る財務会計行為を行うことが、著しく合理性を欠き、区が損害を被る結果となるまでの瑕疵が存するとは認められない。

最後に、「住民の合意形成を得たとはいえない都市計画案であること」とする請求人の主張については、区は、準備組合とともにこれまで説明会を開くことやアンケートを行うことなど、本事業に関する合意形成に向けた一定の取組みを行っている。マンションの区分所有者について、大規模マンションが存在した場合に、当該マンションの意見が地権者全体の意見となってしまうことを避けるため区分所有マンション1棟について、賛成、反対等を共有按分割合により一つの意見と集計せざるを得ない都市再開発法の仕組みは、やむを得ないものと解される。

そうした点を踏まえれば、請求人の主張は、客観的に違法性を指摘しておらず、請求人の解釈、考え方を主張しているものと解されることから、請求

人の主張は認められない。

本件事業に関する考え方は、多数存在し、本件事業に関するさまざまな陳情が、区議会に提出され、本件事業について、「賛成」「反対」「再考・見直しを求める」等々、複数の意見があることも認識している。しかしながら、議会への陳情と違い住民監査請求の対象となるのは、地方公共団体の執行機関、又は職員による違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実に対するものである。

以上から、請求人の主張には理由がないものと認める。