

# 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4年1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 L氏、M氏、N氏、O氏

### 2 請求があった日

令和3年11月16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、西日暮里五丁目の住人が、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。

現在行われている西日暮里再開発は、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や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を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。)を行うことは、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、都市計画に定めるべき施行区域は、「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年前に放射11号線建設に伴う区画整理があり、その後、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。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公共性の高い公共施設があり、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、大型車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。

隣接区域の北区田端新町、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が、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送られている。

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。都の調査では、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った。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」とデペロッパーは説明していた。

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た。

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って、タワーマンションを建設する再開発計画になってきた。何が区の施設として必要なのか、住民・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。

また、区民ホールが民間建設運営のコンベンション施設に変更されたが、容積率緩和の基準に該当しないと思われる部分がある。

東京都と荒川区の「西日暮里駅前地区第一種市街地再開発事業連絡調整会議資料・令和元年7月」の資料によると『区民ホールの床面積等が10,194㎡で公共的屋内空間の確保に関する容積率緩和は、公共的屋内空間の床面積の割合(容積率50%以上100%未満に相当する場合)より50%とする。』と記載されていたが、変更後に区が所有する文化交流施設は4,000㎡と公表されている。

この面積を公共的屋内空間の計算式にあてはめると約32%となり、容積率緩和の条件にあてはまらない。

民間のコンベンション施設と連携するというが、区が主体的に建設、運営する施設ではないものを公共的屋内空間と称して容積率緩和を図るのは疑問である。

(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」というている。

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、既存の施設の代替について計画が作られていない。そして再開発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1,000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、エレベーターが停止し多くの区民が避難民と化す点、長周期地震動に高層住宅内部の被害の問題点、長周期地震動により傷んだ構造が地震に耐えられるかという問題点などが考えられる。

また、この再開発により作り出そうとしている広場や緑地などのオープンスペースは試算によると700～800㎡程度しかなく、仮に1,000戸の住宅の居住者が1,600人であった場合、避難地として活用できる面積は一人当たり0.5㎡で体を横たえることもできないほど狭い空間となる。これに帰宅困難者等が加わった場合に避難場所としての機能は全く提供できない事態となる。

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来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だろうか。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ございます。」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だったという。返信したのに回答なしとされた18人を精査したところ、区域取りの意見は表明していた。

内容は無回答8、区有地のみでの再開発2、旧道灌山中学校跡地のみ1、34番、35番のみ1、権利床の大きさを見て判断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。

また、シャリエ西日暮里の新しい代表が再開発準備組合の役員(理事)に立候補したいと表明されたが、区の職員が出席している理事会で排除する発言がされ、当該の代表を排除したことは再開発の地域合意をないがしろにする行為であり、許されるものではない。

また、令和3年8月に準備組合理事長自身から「私は地権者でない」との公言があり、その上さらに2、3人の地権なき理事がいて、税金投入により公共事業を担うにふさわしくない組織と見えている。

区民によるまちづくりが大事であろうに、大手企業主導のものとなっている。その結果、まちが壊され、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、区民が納得をしておらず、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、区は、事業施行者へ補助金の交付等、本件事業に係る令和3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3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3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。

こうしたことに併せて、都市計画決定もすでに行われている現状においては、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。よって、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11月30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3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

防災都市づくり部住まい街づくり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12月20日、陳述の機会を設けた。

なお、請求人から、令和3年12月付西日暮里駅前地区市街地再開発準備組合、株式会社船場作成の「西日暮里駅前地区市街地再開発事業商業計画案の検討」と題する資料が、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。

- 区民ホールが民間建設運営のコンベンション施設に変更されたことに伴って、容積率の緩和要件を満たしていないのではないか。
- 追加資料で示されているが、買い回り型の施設は、10,000㎡程度しかないことに驚いた。
- 区の担当者は、再開発準備組合の役員に立候補したいという者を排除するような発言を行った。再開発反対派というレッテルを貼って排除しては、区の計画以外は駄目だということになり、良い計画などできるわけがない。
- 再開発が計画されている地区を区の関係者は歩いたことがあるのか。落ち着いたいい街であって、都市再開発法第3条に該当するなどという考えは理解できない。
- 公の施設がなくなるとのこと、その代替施設が、新たな計画にはないということ、そこにタワーマンションを建てるということなど、何を考えているのか理解できない。
- 荒川は、デベロッパーの案にほいほいと乗っているだけ。
- タワーマンションなど買う人がいるのか。私は買わない。住民の合意形成など問題が多い。
- 現在の住民はほとんど排除されている。それに対する補償の内容は何一つ示されていない。
- 極めて曖昧なホールの計画である。
- 荒川区の土地を民間に渡してしまうようなものだ。

#### 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12月20日防災都市づくり部住まい街づくり課に対し、事情聴取を行った。

防災都市づくり部住まい街づくり課から聴取した本件事業に係る西日暮里駅前地区市街地再開発準備組合（以下「準備組合」という。）の事実経過及び区の実績経過は、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	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 2 1 番地の一部を再開発施行区域に追加
	1 1 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
	1 1 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
	7 月		東京都再開発課連絡調整会議
	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 東京都再開発課連絡調整会議（変更施設計画案）
令和 3 年	1 月		建設環境委員会で変更施設計画案の内容を報告
	3 月		本件事業に係る都市計画案を荒川区都市計画審議会に付議
	6 月		本件事業に係る都市計画決定・告示

## 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住まい街づくり課の主な説明の要旨はおおむね次のとおりである。

本件事業は、令和 3 年 6 月に都市計画決定され、現在、将来施行者となる準備組合が市街地再開発事業に向けて計画の概要を提示している段階である。

市街地再開発事業とは、子供たちが遊べるような公園等の公共施設が十分でないなど、土地の利用状況が不健全な地区について、地区内の建築物を除却して高層のビル等を建築し、併せて道路やオープンスペース等の整備を行う公共性の高い事業である。

都市計画決定とは、住民が安全・安心で快適に生活できるまちをつくるた

め、施行区域や公共施設の規模、建築物の主要用途といった事業の基本的な枠組みを都市計画として定める手続をいい、本件事業においてもこれらを定めている。

都市計画決定後は、事業を実施するにあたって障害となる行為や利益目的の土地の売買等を防止し、将来の事業が円滑に行われるようにするため、建築物の建築制限や土地の売買制限がかかる。

(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関して

本件区域は以下により、都市再開発法第3条に適合する。

都市再開発法第3条第1号について

都市再開発法第3条第1号の規定では「当該区域が高度利用地区、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、本件事業では、令和3年6月に東京都市計画高度利用地区の変更がなされたことから、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

すなわち、市街地再開発事業の施行区域は、高度利用地区等の区域内であって、土地の有効・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、かつ、現に土地を有効・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なければならないとするものである。

本件区域において、上記のイ～への要件に該当しない（＝現に土地を有効・高度利用している）耐火建築物の建築面積及び敷地面積の割合は以下のとおり。

建築面積：372 m<sup>2</sup>/7,817 m<sup>2</sup>（当該建築面積/総建築面積）＝  
0.048 1/3（0.333）

敷地面積：988 m<sup>2</sup>/14,688 m<sup>2</sup>（当該敷地面積/総敷地面積）＝  
0.067 1/3（0.333）

以上により、都市再開発法第3条第2号の要件に適合する。

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、「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、施行区域内に十分な公園がなく子供たちにとって遊ぶ場所がほとんどないとか、施行区域内の道路では自動車の通過交通が頻繁であるにもかか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というように、必要な公共施設を欠いている場合には、土地の利用状況が不健全であるということが出来る。

また、各宅地が細分されているところにおいて、各戸ばらばらに建て替えるようなことになれば、相互に迷惑を及ぼし合う結果となり、非常に不健全な土地利用の状態となる。

したがって、建物倒壊率等といった建築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宅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。

本件区域は、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うち、特別区道荒250号線の一部と同251号線は幅員4メートル未満と狭く、さらに歩道もほとんど整備されていないことから、歩行者の安全性が確保されているとはいえない。

また、本件区域内には公園や児童遊園が無いほか、大小さまざまな敷地が混在し、宅地のおよそ3分の1が60平方メートル未満に細分されている。さらに、建築物の前面道路の幅員が狭いことにより、指定容積率(都市計画において定められる容積率)を上限まで使いきれていない宅地も多く存在している。

これらの状況から、駅前の好立地が十分に生かされた土地の利用がなされているとはいえず、土地の利用状況が不健全であるというほかない。

以上により、都市再開発法第3条第3号の要件に適合する。

#### 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、ここでいう「都市の機能の更新」とは、不良建築物を除却し、住宅、事務所等の建築物を建設するとともに地域に必要な公共施設等が確保され、土地の高度利用が行われることによって、良好な市街地環境の創造、都市の安全性の確保、既成市街地における計画的な住宅の供給、商業業務機能の再編成による土地利用の合理化等が図られることをいう。

「荒川区都市計画マスタープラン」においては、本件区域及び日暮里駅周辺を含めた一体的なエリアが、商業・業務機能をはじめとする多様な都市機能が集積した国内外から人々が訪れる「広域拠点」として位置付けられている。

本件事業は、高度利用地区の建物内において、住宅や商業施設、業務施設、文化交流施設、コンベンション施設を配置するなど、各施設が有する機能の集約を図るとともに、都市計画道路や交通広場、ペDESTリアンデッキ等の公共施設を整備し、土地利用の合理化等を図るものである。

以上により、都市再開発法第3条第4号の要件に適合する。

- (2) 「民間コンベンションの施設を公共的屋内空間と称して容積率緩和を図るのは疑問である」とする請求人の主張に関して

高度利用地区の都市計画決定で示されている容積率の最高限度の特例では、「荒川区高度利用地区指定方針及び指定基準に定める公共的屋内空間に適合し、芸術文化振興及び産業振興等に資すると区長が認め用途(コミュニティ施設、劇場等)に供する部分の床面積の合計の敷地面積に対する割合が10分の5未満である建築物にあっては、10分の5を減じる。」とされている。

ここでいう「公共的屋内空間」とは、「高度利用地区内の建築物に設けるアトリウム、ホール等の交流施設やギャラリー、美術館等の文化施設等で、地区計画等によりその計画的な必要性が明らかにされたものをいう。」とされており、請求人がいう区が主体的に建設、運営する施設に限定されていない。

よって、民間の施設を公共的屋内空間とすることに何ら疑義が発生するものではない。

なお、本件事業の現在の計画では、文化交流施設とコンベンション施設における公共的屋内空間の床面積の合計の敷地面積に対する割合は約60パーセントであり、前述の50パーセントの要件を満たしている。

- (3) 「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関して

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。

請求人は、荒川区景観形成ガイドラインに基づいて指摘されているが、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り、方針等については荒川区景観計画に定められていることから、本説明は荒川区景観計画をもって行う。

本件区域における荒川区景観計画の方針等は以下のとおり。

ア 景観計画対象区分

一般地域の駅周辺商業地(用途地域変更済)

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地域性を生かし、活気とにぎわいのある市街地景観を形成する。

#### 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、南千住駅周辺の風格のある景観形成

- ・区を代表する商業・業務空間として、駅前広場などからの眺めに配慮し、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る。

- ・区的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る。

#### エ 景観形成基準（高さ・規模）

- ・周辺の建築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～エを満たすよう検討が行われている。特に、エの高さ・規模については、荒川区景観形成ガイドラインに示されているスカイラインの調和等に従い、低層部と上層部で壁面に変化をつけるほか、周囲の建築物と類似した色彩を使うなど、具体的な建築物の設計段階で、圧迫感の軽減や周辺の街並みとの調和を図る検討をしていく。

本件事業は、以下の手順により景観法に関する手続を行うものである。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 本件事業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平方メートル以上となることから、東京都景観計画の対象となる。荒川区景観計画では、都との協議が完了したものは区の事前協議も完了したものとみなす」とされていることから、事前協議において、荒川区景観審議会での調査・審議を行う案件にはあたらない。

イ 東京都景観計画では、市街地再開発事業について、事業を行おうとする者が、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、準備組合はこれを行っている。

ウ イの事前協議にあたり、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本件事業を推進する立場であることから、区の景観アドバイザーからの意見聴取や荒川区景観審議会への情報提供を行わずに、景観に関する手続を進めることは不誠実であると考え、平成29年9月の景観審議会で状況報告を行ったものである。

エ 今後は、東京都及び区に対し、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。

(4) 「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関して

本件事業は、準備組合による住民説明会や合意形成に向けた地権者面談等を経て、令和3年6月に都市計画決定されており、合意は得られているものとする。

区域取りに関するアンケートについて

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、共有持分の割合によることとしており、1人の意向については、共有人数分の1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、反対を1と数えると、大規模マンション等の場合、区域内にある1つの宅地の区分所有者の意向により、その市街地再開発事業に関する賛成、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。

請求人は、地権者としては1人と扱われるマンションの区分所有者63名にアンケートを配布したことを指摘しているが、居住する住民の1人1人について、アンケートに回答する機会を与えることは、なんら批難を受けるべきものではない。

準備組合役員について

本件事業の準備組合役員の任免等は、当該組合の規約により定められており、各理事は適正な手続に則り選任されている。

請求人は、準備組合を「税金投入により公共事業を担うにふさわし

くない組織」と指摘しているが、これは請求人独自の主張といわざるを得ない。

## 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、本件事業は、請求人が請求を行った時点においては、区は、事業施行者へ補助金の交付等、本件事業に係る令和3年度予算は執行していない。

しかしながら、都市計画決定はすでに済んでおり、区が本件事業を蓋然性の高い事業として認識し、財務会計行為がなされることが「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。

そこで、仮に、区が行った都市計画決定が違法な状態のままなされ、本件区域の市街地再開発事業が進捗し、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うち、特別区道荒250号線の一部と同251号線は幅員4メートル未満と狭く、歩道もほとんど整備されていないことから、歩行者の安全性が確保されていない」ことや「本件区域内には公園や児童遊園が無いほか、大小さまざまな敷地が混在し、宅地のおよそ3分の1が60平方メートル未満に細分されている」こと、「建築物の前面道路の幅員が狭いことにより、指定容積率（都市計画において定められる容積率）を上限まで使いきれていない宅地も多く存在している」ことから、「駅前の好立地が十分に生かされた土地の利用がなされているとはいえず、土地の利用状況が不健全であるというほかない。よって、同条同号の要件に適合する」と担当課である住まい街づくり課は説明をしている。

こうした住まい街づくり課の都市再開発法第3条第3号に照らした本件区域の現状認識は請求人とは異なるものの、住まい街づくり課の認識や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号については、「荒川区都市計画マスタープラン」

においては、本件区域及び日暮里駅周辺を含めた一体的なエリアが、商業・業務機能をはじめとする多様な都市機能が集積した国内外から人々が訪れる「広域拠点」として位置付けられている」「本件事業は、高度利用地区の建物内において、住宅や商業施設、業務施設、文化交流施設、コンベンション施設を配置するなど、各施設が有する機能の集約を図るとともに、都市計画道路や交通広場、ペDESTリアンデッキ等の公共施設を整備し、土地利用の合理化等を図るものである。よって、同条同号の要件に適合する」と住まい街づくり課は説明をしている。

この解釈についても都市再開発法第3条第3号と同様、住まい街づくり課の考え方に違法性又は不当性を認めることはできない。

また、民間コンベンションの施設を公共的屋内空間と称して容積率緩和を図ることに対する請求人の疑義については、公共的屋内空間には、区が主体的に建設、運営する施設に限定されず、民間の施設もこれにあたる住まい街づくり課の主張を否定する客観的な根拠は見当たらない。

その他請求では、人口増加に伴う学校整備の遅れや超高層建築物における災害時の脆弱性、避難場所としての不適格性、超高層マンションの維持管理費の高額性、ビル風や日照権などの指摘もあるが、これらはいわば、本件事業そのものに反対する意見としての事由であって、区が行う財務会計行為が違法又は不当となることを直接適示しているものとは認められない。

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、「荒川区景観形成ガイドライン」は「荒川区景観計画」を分かりやすく解説したものであり、方針等については「荒川区景観計画」に定められている。

その「荒川区景観計画」では、景観計画区域区分、景観形成の目標、景観形成方針、景観形成基準（高さ・規模）が、方針等として定められている。

「現在は具体的な建築物の設計に着手する前段階であり、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、建築物の設計段階で荒川区景観形成ガイドラインに示されているスカイラインの調和等に従って、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検討していく」「本件事業は、東京都景観計画の対象となり、東京都との協議が完了したものは区の事前協議も完了したものとみなすことから、事前協議において、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、本件事業で整備する建築物の確認申請前に、東京都及び区に対し、景観法第16条第1項に基づく届出を行うこととなる」と住まい街づくり課は説明を

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、「本件事業は、準備組合による住民説明会や合意形成に向けた地権者面談等を経て、令和3年6月に都市計画決定されていること」「居住する住民の一人ひとりについて、アンケートに回答する機会を与えることは、なんら批難を受けるべきものではない」と住まい街づくり課は説明をしている。区は、これまで、準備組合とともに説明会を開くなど、本件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。

また、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ふことを避けるため、区分所有マンション1棟について、賛成、反対等を共有持分の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理解できる。

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。

また、本件事業の準備組合役員についての請求人の主張もあるが、この主張自体が請求人の考え方に基づく意見であり、区が行う財務会計行為の違法性又は不当性に言及しているものとは認められない。

本件事業に関する考え方は、多数存在し、本件事業についてのさまざまな意見があることを監査委員も認識している。しかしながら、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ことを請求人は改めて理解されたい。

以上、請求人の主張には理由がないものと認める。