

中央区職員措置請求監査結果

(月島三丁目南地区第一種市街地再開発事業のために計上された予算の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住民監査請求)

平成29年10月

中央区監査委員



29中監第121号

平成29年10月26日

請 求 人 ら 代 理 人	様
同	様
同	様
同	様

中央区監査委員	守 本 利 雄
同	梅 田 源 一
同	石 田 英 朗

職員措置請求に基づく監査の結果について

平成29年8月29日付けで受理した中央区職員措置請求について、地方自治法第242条第4項の規定に基づき、次のとおり監査結果を通知します。

第1 請求の受付

1 請求人及び代理人

(1) 請求人

82人(氏名等は省略)

(2) 代理人

請求人の代理人 4人(氏名等は省略)

2 請求の提出

平成29年8月29日

3 請求の内容

提出された中央区職員措置請求書は、以下のとおりである。

(内容は原文のままであるが、項目番号の付け替え等を行った。)

(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、地方自治法第242条第1項を根拠として行われている。その「意」とするところは、月島地区の住民が、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。

しかるに、現実に進行している中央区による再開発事業の手続きは、地権者、借家人、住民の意思を徴することなく、かえって議会における虚偽答弁など住民にうそをついて、長い時間をかけて形成されてきた魅力的な月島地区の街区を破壊し、住民の利益に反し、その幸福追求権(憲法第13条)、生存権(憲法第25条)を蹂躪する結果をもたらすものである。

しかもそれは、都市再開発法の要件を備えておらず、中央区まちづくり基本条例(以下「まちづくり基本条例」という。)に違反する違法なものであって、本件再開発事業の進行により貴重な中央区財政が濫費されることを中央区住民として座して看過するわけにはいかない。

中央区住民らを中心とする請求人らは厳粛な気持ちをこめて、本件措置請求に立ち上がったものである。以下にその請求の要旨を詳しく述べる。

(2) 措置請求の要旨

ア 対象となる財務会計行為及び求める措置請求

中央区長は、月島三丁目南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(別紙1)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、後述のように違法・不当であるため、本件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

(ア) 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はできないところ、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、第4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述する。

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

平成29年6月14日に開催された中央区議会第二回定例会本会議において、小坂和輝議員から、本件区域が都市再開発法第3条の第1号ないし第4号の要件を満たすのかと言う点について質問がなされた(別紙2)。吉田不曇中央区副区長からは、都市再開発法第3条第3号については、「ひとつひとつを取り上げて、不健全であるとは、考えていない。機能が混在し、動線が入り組むため、総体として、不健全である。」という旨の答弁があった。

しかし、吉田副区長の上記答弁は、全く具体性を欠くものであり、本件区域の実態にも合致していないものである。

まず、本件区域の路地の構造みると、A敷地(東京都中央区月島三丁目28番、29番、30番)は、まっすぐに貫通する路地が3本、路地同士の行き止まり部分が細い路地で結ばれたもの1本、行き止まり路地2本を有しているところ、それらの路地は、まっすぐであり、路地の構造から「動線が入り組む」とは到底言えない(別紙3)。

本件区域は、もんじゃ屋、居酒屋、トンカツ屋、カフェなど飲食業11軒、美容院、理髪店、整骨院、クリニック、薬局など医療衛生施設5軒、畳屋、印刷所、製麺所、金属工業加工場、薬品会社、紳士服修理、クリーニングなど加工場11軒、英会話教室、習字教室、英語保育園、子育て広場、病児保育室など子育て支援施設5軒、町会事務所1軒、駐車場2軒の約35の多種多様な店が賑わいをつくりだしている場所である(別紙3)。このように、子育て支援施設や生活利便施設が充実している本件区域の状況を「機能が混在」と貶めるのであれば、多様性のあるまちづくりは全て否定されることになる。むしろ、機能的であり、動線が問題なく確保されているが故に、多様性のある豊かな賑わいが長年にわたり続いているのである。

これら事実を具体的にとらえることなく、当該地区の「土地利用が著しく不健全である」と評価することは、社会通念に照らし著しく妥当性を欠いており、当該地区を都市再開発法第3条第3号に該当するという判断は誤りである。

なお、月島三丁目地区は、都の地域危険度測定調査において総合危険度4とされ

ているものの、最も危険である「総合危険度5」とまでは評価されていない。月島三丁目地区が総合危険度4と評価されたのは、建物倒壊危険度が4と評価されたためであるが、そうであれば、倒壊可能性の高い建物のみ補修又は建替えを行えば足りるのである。50階建てのマンションを建築する本件事業を行うべき「不健全」さがあるとは言い難い。そもそも都の地域危険度測定調査は、「町丁目」ごとに行われるものであり、月島三丁目地区が総合危険度4に指定されたからといって、本件区域が直ちに「不健全」であるとはいえない。

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、東京都中央区月島三丁目27番(15号を除く)、28番、29番、30番の現存建物を全て取り壊し、「28番、29番、30番」(A敷地)は、地下1階、地上50階、高さ190m、共同住宅750戸、店舗、駐車場の超高層ビル(鉄筋コンクリート、一部鉄骨造)を建設し、「27番」(B敷地)は、地上2階、保育所、店舗のビル(鉄骨造)を建設するというものである(別紙4「■概要」)。

この点、中央区は、「当地区で検討されている再開発事業は、周囲の特性や環境等に配慮した超高層建築物による街区と低中層建築物による街区を整備し、西仲通りから清澄通りまでの賑わいの連続性や地域のためのオープンスペースの創出、建物更新による不燃化による防災性の向上等、都心を支える居住機能を強化した魅力的な複合市街地を形成するものである。」(別紙5「月島三丁目南地区における都市再開発法第3条に規定する都市計画に定めるべき施行区域について」としている。しかし、「低中層建築物による街区」とされているB敷地は、本件地域の約14%にすぎず、月島地区が伝統的に作り出してきた賑わいを継承するには全く足りないと言わざるを得ず、「魅力的な複合市街地を形成する」にはほど遠いものである。

(b) 中央区における「当該都市の機能」の内容について

まちづくり基本条例(別紙6)第2条では、「まちづくりは、都心区としての魅力の創出、定住の促進及び地域環境の改善に資するものでなければならない。」とされている。また、中央区の新基本構想では、『中央区スタイル』を確立し、世界に輝く東京を創造、「歴史と伝統を継承し、多彩な魅力があふれる美しいまちを形成」、「誰もがあこがれ、住みたい・働きたい都心の実現」、「未来を切り拓く力を育む『創造の場』の構築」、「多様な絆が融合した『プロアクティブ・コミュニティ』の確立」を目指す(別紙7)とされている。すなわち、中央区における「当該都市の機能」とは、「都心区としての魅力の創出、定住の促進及び地域環境の改善」や「世界に輝く東京」、「歴史と伝統の継承」などを意味する。

また、本件区域は、現在地区計画の指定を受けているところ、地区計画とは「建築物の建築形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、開発し、及び保全するための計画」（都市計画法第12条の5第1項柱書）をいう。月島地区の地区計画パンフレットによれば、「月島地区は、路地を中心とした居住の場と地場産業が混在したまちとして、独自の発展をしてきた地域」であり、「月島らしい路地空間を活かしながら、人口の回復と災害に強いまちを目標としたまちづくりが大切」ということである（別紙8）。路地と長屋を特徴としている月島の街並みでは、「声かけ、開けっ放し、うるさい大人、出前、おすそ分け、無尽、裏メニューと隠語」など月島独特の文化があった。このような路地と長屋の生活文化は、形を変えて息づいている。遠い親戚よりも近くの他人という庶民的な都市生活者の文化が根付いており、これは引き継いでいくべき生活文化である（別紙9）。

これらに鑑みれば、月島地区における「当該都市の機能」とは、月島らしい路地空間を活かしながら、人口の回復と災害につよいまちという機能を意味するのである。

(c) 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、多くの弊害が生じるのであり、「都心区としての魅力の創出、定住の促進及び地域環境の改善」、「世界に輝く東京」、「歴史と伝統の継承」等に資するとは到底いえない。以下、詳述する。

まず、超高層建築物は災害においては非常に脆弱であり、地震大国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通常は30m程度までしか消防車対応ができない点（別紙10）、エレベーターが停止し多くの避難民がビル内に生じる点、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痛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。

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じる。月島三丁目南地区市街地再開発準備組合（以下「準備組合」という。）が行った風洞実験によれば、建築後には、建築前と比較してランク2の地点が2倍になっており、強風被害の可能性があがっている（別紙5「月島三丁目南地区の計画建築物における風環境と日影の影響について」）。本件区域周辺には多くの子どもたちが居住しており、本件区域内にある小児科等にも通っている。超高層建築物によりビル風が吹けば、子どもたちや、子どもたちを乗せた自転車は風に耐えられず、転倒するなどの事故が起きる可能性がある。

さらに準備組合の資料である時刻日照図によれば、本件地域の近隣地域におけ

る日照権の侵害の影響も大きい(別紙5「月島三丁目南地区の計画建築物における風環境と日影の影響について」)。

このように、周辺住民には大きな弊害が多数生じ、更に、既にあるまちのにぎわいを喪失し、月島の顔の見えるコミュニティを喪失することになるうえ、いまだに新しい地区内の建築物を壊すこと、月島らしいまちの風景が失われることによる社会的な損失も大きい。

本件事業によっては、魅力のある「月島」を作ることは到底できないし、かえって周辺住民には住みにくく、定住者はいなくなり、地域環境も悪化の一途をたどる。さらに、本件事業は、竣工まで約4年間に及ぶとされており、その間の建設工事に伴う騒音、振動、粉じん被害により、月島第一小学校や隣接高齢者施設はじめ近隣地域への悪影響なども生じる。本件事業に参加する権利者は、大規模修繕費の積み立て等高い管理費の経済的負担も生じる。このように、再開発事業そのものによる弊害も大きい。

このような事実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著しく妥当性を欠いており、本件区域を第4号要件に該当すると判断することは誤りである。

c 本件区域を高度利用地区に指定することはできないこと

本件区域を含む月島地区は、現在「地区計画」に指定されている(別紙8)。本件事業を行うにあたり、平成29年12月に都市計画決定と同時に高度利用地区の指定もされとのことであり、現時点において高度利用地区の指定を受けていない(別紙4「■概要」)。高度利用地区の指定につき、中央区では「東京都高度利用地区指定方針及び指定基準」(別紙11)を基準として使用しているとのことである。同基準は、高度利用地区の指定対象区域について、「1かつ2に該当する区域内に指定する」(第2柱書)としている。そして、同第1項については、(1)「土地の効率的な利用ができない地区で、土地の健全な高度利用を促進すべき区域」、(2)「土地利用の状況が著しく不健全な地区」であって、「土地の健全な高度利用を図るべき区域」、(4)「土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るべき区域」等を要件として挙げており、これは、都市再開発法に規定されている「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」(第3条第3号)及び「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)と同様の要件である。

したがって、上記ア及びイのとおり、都市再開発法第3条第3号及び第4号の要件を満たさない本件においては、高度利用地区の要件を満たしていないことは明らかである。

(イ) 本件事業が、まちづくり基本条例に違反して進められていること

a まちづくりの民主的手続きを経ることなく都市計画素案が作成されたこと

都市計画の決定の提案を行う場合には、当該提案に係る都市計画の素案を添えなければならないとされている(都市計画法第21条の2第1項)。この都市計画の素案の内容は都市計画法「第13条その他の法令の規定に基づく都市計画に関する基準に適合するものであること」が必要とされており(都市計画法第21条の2第3項第1号)、都市計画素案の内容が当該都市計画、ひいては市街地再開発事業を基礎づける非常に重要なものである。

まちづくり基本条例は、住民を当事者として、その意思を十分にまちづくりに反映させることを求めている。すなわち、区長は、「まちづくりに関する必要な情報を区民に提供」(同条例第4条第3項)するものとされ、「開発事業が行われる地域に資するよう、当該地域の区民と当該開発事業について協議を行う」(同条例第8条第2項)ことが必要とされているのである。

しかし、本件事業では、本件事業への意見の反映どころか、「区民」たる借家人や住民に知らされることなく都市計画素案が作成された。平成29年8月21日に準備組合と住民との間で行われた勉強会の場で準備組合から聞いたところによると、都市計画素案は、平成28年10月には完成していたとのことであるが、準備組合はその案を借家人や地域住民には全く知らせず、意見を聴くこともしていないのである。

中央区の新基本構想では、「すべての人々が」「誰もが」「互いに尊重しあって」と、誰も排除されない中央区を作り上げることが理念として掲げられているにもかかわらず、本件事業において、借家人や地域住民が排除されているのである。

以上のとおり、本件事業が、まちづくり基本条例第4条第3項及び第8条第2項に違反していることは明白である。

b 中央区及び協議会は、都市計画立案にあたり借家人や地域住民の意見を聴く約束をしたにもかかわらず、住民らの意見を聴くことなく都市計画素案を作成したこと

借家人や住民の意見が計画に反映されることは、中央区及び準備組合の前段階の協議会でも約束されていた。平成25年3月14日の会合の録音を書き起こしたものを抜粋する。

「借家人・賃借人さんたちの意見を聞かないなどということは、うちの協議会としては言っていません。まず、協議会として大きな方向性を確実に言って、地権者さん、土地所有者さん、借地権者さんの方にご意見を聞いて行くというだけであって、まちづくりのなにか物事を決めたとか、そういうことはしてごさいません。必要に応じて、今後必要になった段階で、借家人さんなり、そういう方々の当然意見を聞いてまいります。今は、まだ、そういう段階でないというふうに協議会では考えておりますので、それをないがしろにするとか、そういう風な言い方は、ご遠慮・や

めていただきたいと思います。」

しかしながら、全く住民の意見を聴くことなく、都市計画素案が作成されており、この点からも「協議」を全く行っておらず、まちづくり基本条例第8条第2項に反することは明らかである。

なお、平成29年3月16日に、「まちづくり基本条例に基づく大規模開発事業に関する協議」が実施されているが、これは、「当該開発計画地周辺」の町内会長のみに案内されたものであり、また、実施の案内から協議の実施まで2週間という短期間で開催されており、実質的に町内会長が町内の住民の意見を十分に聴き取る時間もないことに鑑みれば、これによって「住民の意見を聴いた」とはいえないことは明らかである(別紙12)。

c 住民の合意形成を得たとはいえない都市計画素案であること

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の三つ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。

本件地域には、「月島三丁目地区地区計画」が定められており、住民たちはその計画に沿ったまちづくりがなされると期待して生活をしている。それにもかかわらず、本件地域を新たに高度利用地区に指定するという変更を行い、再開発を行おうとしているのであるから、借家人や住民らも含めてあらゆる人の意見を聞いて変更についての合意を得るべきである。

しかし、本件事業を知った借家人や住民である請求人らも、「そもそも、そこまで巨大な超高層マンションの建設が必要か？」との疑問がぬぐえない。多くの住民が納得をしていない段階で、住民の合意形成が得られたとは到底いえない。

また、現在、中央区は、地権者(所有者及び借地権者)から「月島三丁目地区の『再開発等促進区を定める地区計画』及び『第一種市街地再開発事業』の都市計画に関する手続きをすることに同意します」との書面への署名を集めている。

中央区は、平成28年10月から、地権者に対して書面での同意取得を開始しているが、平成29年8月21日に中央区に確認したところ、同意率は8割にも達していないとのことであった。また、その同意の中には、積極的に賛成したのではなく、周りが出しているから出しているという方も実際に存在している。十分な情報提供もなく、将来の管理費等や使い勝手についても何ら説明のないままに、同意をしてしまっている人も多と思われる。

(ウ) 国の補助金申請の根拠資料となる月島地区の『密集市街地総合防災計画書』の立案が、まちづくりの民主的な手続きを欠いていること

本件事業については、平成29年度予算として1億5800万円が計上されている。

中央区は、その歳入の半分を占める7900万円を「密集市街地総合防災事業補助金」(密

集市街地における総合的な環境整備に対する支援を重点的に推進するための国の助成)により賄うこととしている(別紙13)。

当該補助金申請には、「密集市街地総合防災計画」を策定することが必要である(密集市街地総合防災事業事務処理要領)。月島地区には、従来から「密集市街地総合防災計画書」が存在しているところ、平成29年4月3日、本件事業の施行区域である「月島三丁目南地区」も同防災計画書の重点整備地区に追加するという変更がされた。

当該変更は、月島地区密集市街地総合防災協議会(以下「防災協議会」という。)の決議によって行われているが、当該変更手続きは、民主的なまちづくりの手続きを経していない。

a 月島地区密集市街地総合防災協議会の構成員は偏った構成になっていること

街の防災性の向上を図るべき計画を立てる場でありながら、その構成員は、市街地再開発事業を推進する再開発組合や再開発準備組合の理事長を主として構成しており、商店街役員や町会役員、区民代表などは一切入っていない(別紙14)。

密集市街地総合防災事業の事業要件としては、「複数の主体(地方公共団体、都市再生機構、地方住宅供給公社、民間事業者、地域防災組織等)が連携する協議会があること」とされており(別紙15)、単に再開発事業を推進する者たちの連携を図るのではなく、まさに地域の防災対策の推進のために必要な人材によって構成される必要がある。

再開発を推進することを目的とした偏った人員配置では、再開発を推進する方向での計画内容に偏ってしまう。

また、同協議会はいつ開催されるかの通知もなく、非公開の場で決められている。補助金申請のために、恣意的な協議会運営がなされるおそれがある。

b 持ち回りで協議会を行うべき「やむを得ない事情」がないこと

同計画に月島三丁目南地区を位置づけるという非常に重要な内容の変更である協議会につき、何らやむを得ない事情がないにもかかわらず、持ち回りで開催されており(別紙2)、協議会規約第4条第2項、第3項に違反する。

(エ) 予算議決に際し、吉田副区長から虚偽の答弁があったこと

地方財政の民主的統制の観点から、地方自治体の予算は地方議会での議決を要する(地方自治法第211条)。本件では、予算の議決に際して、吉田副区長が虚偽の答弁を行うという看過できない事実が存在する。

吉田副区長は、平成29年3月22日に開催された予算特別委員会において、「今固まっているなら、どこにでも説明します。当然のこと、これはどこにでもきちんと説明します。そういうことをやってきました。現実には絵が固まっていないんですから、示しようがない。絵がまとまっていないから、示しようがない。」(別紙16)と発言していた。しかし、平成29年6月7日の環境建設委員会で初めて中央区議会に提出された都市計

画素案(別紙17)は、平成29年4月に入ってその開催の事実が明らかになった同年3月16日の「まちづくり基本条例に基づく大規模開発事業に関する協議」で用いられた都市計画素案(別紙4)と本質的に同じ内容であった。すなわち、平成29年3月22日時点において既に都市計画素案は固まっていたのである。平成29年6月14日に開催された中央区議会第二回定例会本会議において、吉田副区長は、「平成29年3月の予算特別委員会において、既に都市計画素案があるにも関わらず、ないと答弁したこと」を認めた(別紙2)。その理由について、吉田副区長は「事業計画が確定していない段階であった」からと述べている(別紙2)が、そもそも区民の意見を取り入れて協議行って初めて「確定」するのであり、事業計画の前段階である「都市計画素案」の有無を問われていたのであるから、当該理由は全く理由になっていない。

まちづくり基本条例(別紙6)第4条第3項では、「区長は、区民の理解と協力を得るために、まちづくりに関する必要な情報を区民に提供するものとする。」と定められている。すなわち、虚偽の答弁で情報を区民に伝えなかった吉田副区長だけではなく、地方自治を担う執行機関として説明責任、情報提供の責任がある区長も、答弁の修正を一切行わずに予算が議決されたのである。したがって、本件事業の予算成立に際して、まちづくり基本条例第4条第3項違反があったことは明らかである。

この事実は、予算審議の際必要とされる行政の説明責任が、虚偽答弁という不正な手段を用いて逃れたことを意味する。

よって、本件予算は、まちづくり基本条例第4条第3項に明白に違反する不正な手段を用いて議会の承認を得たものであり、自治法第211条に反して違法である。

よって、かかる違法な状態で承認された予算の執行に係る財務会計行為を行ってはならない。

【文中の「別紙」事実証明書件名一覧(ただし添付省略)】

- 別紙1 平成29年度中央区予算(案)の概要(抜粋)
- 別紙2 ちゅうおう区議会だよりNo.231
- 別紙3 計画地区内のにぎわい(本件区域の地区)
- 別紙4 中央区まちづくり基本条例に基づく大規模開発事業に関する協議
「月島三丁目南地区第一種市街地再開発事業」事業概要について
- 別紙5 平成29年8月17日付環境建設委員会情報開示資料一式
- 別紙6 中央区まちづくり基本条例
- 別紙7 中央区基本構想パンフレット(抜粋)
- 別紙8 地区計画の手引き 月島地区におけるまちづくりのルール
- 別紙9 志村秀明著『月島再発見学』(抜粋)
- 別紙10 平成29年6月20日付日本経済新聞朝刊記事
- 別紙11 東京都高度利用地区指定方針及び指定基準

別紙12 中央区まちづくり基本条例に基づく

大規模開発事業に関する協議の実施について

別紙13 平成29年3月13日付中央区予算特別委員会資料(抜粋)

別紙14 月島地区密集市街地総合防災協議会規約

別紙15 国土交通省公表資料『密集市街地総合防災事業(平成27年度創設)』

別紙16 平成29年3月22日中央区予算特別委員会議事録(抜粋)

別紙17 平成29年6月7日環境建設委員会 資料9

「月島三丁目南地区の都市計画について」

【陳述の際に提出された新たな資料一覧(ただし請求時との重複資料は省略、添付省略)】

- ・ 中央区まちづくり基本条例に基づく住民説明会 開催報告書(写し)
- ・ 「都市計画手続きに関する同意書」
「都市計画の手続きに関する同意書の撤回について」
- ・ 中央区将来人口の見通しについて 平成29年1月推計
中央区 第5回基本構想審議会 資料(写し)
- ・ 平成28年度 再開発事業等の取組 中央区議会 予算特別委員会 資料182(写し)
- ・ 中央区地区計画等の案の作成手続に関する条例、
都市計画法第16条、都市計画運用指針V-1、2
- ・ 都市再開発法第3条、市街地再開発事業の流れ その他
逐条解説改訂4版『都市再開発法解説』大成出版社1992年 66-77頁(写し)
- ・ 日本橋室町三丁目地区第一種市街地再開発事業
B地区新築工事説明会のお知らせ(写し)
- ・ 「夏の月島路地」小林梨子氏 撮影
- ・ 月島三丁目地区地区計画の変更(原案)説明会 配布資料一式

4 請求の要件審査

地方自治法第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上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。

しかし、財務会計上の行為が会計法規に照らし適法であっても、財務会計上の行為とその原因となる非財務会計上の行為との間に「密接かつ一体的な関係」がある場合、すなわち、その先行行為の結果、当然に公金の支出等を生ずることとなる場合は、当該先行行為が違法であれば財務会計上の行為も違法となり、住民監査請求の対象になると解される。

本件住民監査請求は、中央区市街地再開発事業補助金交付要綱に基づく補助金の交付を対象とするものであるが、この補助金は都市計画決定以降の事業内容に対し交付されるものである。本件事業については現時点で都市計画決定を行っておらず、区は事業施行者から平成29年度の補助金の交付申請を受けているわけでもない。従って区が補助金の交付決定等の財務会計上の

行為を行った事実はない。よって、本件住民監査請求は将来の財務会計行為を対象としているものであるが、将来の財務会計行為を対象とする住民監査請求は、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行うことができるとされている。これは、単に漠然とした可能性が存在するだけでは足りず、その可能性が相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体性を備えている場合を意味するものと解されるが、平成29年度中央区一般会計予算書に本件事業に対する補助金の交付を含む予算が計上され、同予算説明書に市街地再開発事業助成の内訳として「月島三丁目南地区 158,000千円」の記載があるなど、区は本件事業を蓋然性の高い事業として認識していると認められるものであり、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」に当たることを否定する理由はないといえる。

以上のことから、本件請求は、先行行為の違法性を根拠に、将来の財務会計行為を行ってはいならないものとする住民監査請求であると解した上で、地方自治法第242条第1項に定める要件を備えていると認め、これを受理した。

第2 監査の実施

1 監査対象

本件財務会計行為と密接かつ一体的な関係にある先行行為が、請求人が違法であると主張する理由により著しく合理性を欠き、そのためこれ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どうかを監査対象とする。

2 監査対象部局

都市整備部を監査対象とした。

3 証拠の提出及び陳述等

平成29年9月21日に地方自治法第242条第7項の規定に基づく新たな証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人が追加の証拠を提出し、請求人及び請求代理人が陳述を行った。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 本件事業に関係する準備組合の事実経過

本件事業は、現在、準備組合が市街地再開発事業に向けての計画の概要を提示している段階のものであり、都市整備部から聴取した準備組合に係る経緯は、以下のとおりである。

平成20年4月	地域の地権者が「まちづくり勉強会」を設置
平成21年6月	月島三丁目28、29、30番地区再開発協議会を設立
平成26年3月	月島三丁目28、29、30番地区市街地再開発準備組合を設立

- 平成27年9月 27番の一部を区域に加え、地区名称を「月島三丁目南地区」変更
- 平成28年10月 準備組合が各地権者に対して都市計画手続に関する同意書の取得を開始
- 平成29年2月17日 準備組合が開発事業の協議申出書(※1)を区長へ提出
- ※1 中央区まちづくり基本条例に定める開発計画への反映事項並びに開発事業に係る協議及び改善指導に関する規則(以下「まちづくり基本条例に関する規則」という。)第5条の規定に基づく届出
- 開発事業名称、開発予定所在地、事業区域予定面積、事業予定手法、まちづくり基本条例第7条第1項の規定による反映事項、同条例同条第2項の規定による反映事項(いわゆる地域貢献等に資するもので開発計画へ反映する事項)等を記載したもの。
- 同年3月30日 まちづくり基本条例に関する規則第8条第1項の規定に基づく協議結果報告書(※2)を区長へ提出
- ※2 準備組合が区の関係各課と協議し、地域貢献事項について確認を取り付けた報告
- 同年4月27日 まちづくり基本条例に関する規則第10条の規定に基づき、第1回まちづくり基本条例に基づく区民等説明会を開催
- 同年5月7日 第2回まちづくり基本条例に基づく区民等説明会を開催
- 同年6月30日 借家人対応を開始(必要に応じ)
- 同年8月7日 「月島三丁目南地区第一種市街地再開発事業等の都市計画決定のお願い」を区長あて提出(地権者からの月島三丁目南地区の「地区計画」、「第一種市街地再開発事業」及び「高度利用地区」の都市計画に関する手続きをすることに同意する旨の同意書を添付)

(2) 本件事業に関係する区の実績経過

- 平成29年2月17日 準備組合からの開発事業の協議申出書を受理
- 同年3月10日 月島地区密集市街地総合防災計画における重点整備地区に月島三丁目南地区を追加する議題で月島地区密集市街地総合防災協議会を持ち回りで開催し、「月島地区密集市街地総合防災計画の変更」について議決された。(協議会員が承諾書を提出)
- 同年3月16日 準備組合からの開発事業協議申出書の提出を受けて、まちづくり基本条例に関する規則第6条第1項の規定に基づき、周辺の町会長等をメンバーとする「区と区民との協議」を実施し、開発事業計画の概要を説明の上、当該計画に反映すべき地域貢献に関する事項などについて意見を求めた。

- 同年3月22日 予算特別委員会において、本件事業に関する質疑
- 同年3月30日 準備組合からまちづくり基本条例に関する規則第8条第1項の規定に基づく協議結果報告書を受理
- 同年4月3日 住宅市街地総合整備事業制度要綱第24の規定に基づき、国土交通大臣あて防災計画変更届出書を提出
- 同年6月7日 環境建設委員会において、本件事業についてまちづくり基本条例に基づく手続きを進めており、これが終了し、都市計画の内容を含め区と関係機関等との協議が概ね整った段階で都市計画法に基づく都市計画の手続きに着手する旨を報告（説明資料は準備組合作成の事業計画概要案を使用）
- 同年8月24日 「月島地区まちづくり協議会」を開催し、月島三丁目南地区の都市計画等について協議
- 同年9月20日 都市計画法第16条第2項に基づき月島三丁目地区地区計画区域内の土地の所有者等を対象とする説明会を開催し、月島三丁目地区地区計画の変更（原案）の概要を説明するとともに、開発計画（案）の概要等について参考説明を行った。

2 監査対象部の説明

請求人の主張に対する都市整備部の主な説明の要旨は以下のとおりである。

(1) 「本件事業の施行区域は、都市再開発法第3条第3号の要件を満たさない」とする請求人の主張に関して

当該区域は、以下により都市再開発法第3条第3号に合致している。

ア 本件区域は、敷地面積合計約0.6ヘクタールに建築物が107棟あり、土地の利用が細分されている。

イ 本件区域内には、老朽化した木造建築物などの建築物が多く立ち並んでいる。

(2) 都市再開発法第3条第4号の要件である「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に当たらない」とする請求人の主張に関して

上位計画である東京都の「都市計画マスタープラン」による月島地域の将来像には、「都心に近接した利便性とウォーターフロントの特性を活かし、緑豊かなオープンスペースなどを備えた、超高層から低中高層建築物が組み合わさった多様で魅力的な複合市街地の形成」とある。

また、「月島地区まちづくりガイドライン」では、例えば、「防災広場や防災備蓄倉庫、帰宅困難者の一時滞在施設等の整備」などによる防災機能の強化や、まちづくりによって整備された空間の活用などによりコミュニティの振興を図るとしている。

本件事業では、A敷地及びB敷地の低層部に商業施設を配置することで西仲通りからの

ぎわいの連続性を生み出すことや、地域のためのオープンスペースの創出、建物更新による防災性の向上などにより魅力的な複合市街地の形成に資する計画概要となっており、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ものとして、都市再開発法第3条第4号の要件を満たしている。

(3) 「本件区域を高度利用地区に指定することはできない」とする請求人の主張に関して

本計画は都市再開発法第3条第3号及び第4号に合致するため、高度利用地区を指定することは可能である。

(4) 「本件事業が、まちづくり基本条例に違反して進められている」とする請求人の主張に関して

ア 請求では、「本件事業では、本件事業への意見の反映どころか、「区民」たる借家人や住民に知らされることなく都市計画素案が作成された。」とあるが、今回の都市計画手続きについては、準備組合から都市計画法第21条の2に基づく都市計画の素案の提出は受けていない。本件事業に係る都市計画の策定については、都市計画法第15条に基づき、区が定めるものである。

イ 請求では、「本件事業において、借家人や地域住民が排除されているのである。」との記載があるが、準備組合からは「まちづくり基本条例に基づく説明会の開催に加え、必要に応じて個別に借家人等に対し説明している」との報告を受けている。

ウ 請求では、「中央区は、地権者(所有者及び借地権者)から『月島三丁目地区の“再開発等促進区を定める地区計画”及び“第一種市街地再開発事業の都市計画”に関する手続きをすることに同意します』との書面への署名を集めている。」との記載があるが、当該書面は準備組合が各地権者に本件事業の内容を説明会や個別説明等で説明して集め、取りまとめ、平成29年8月7日付けで区へ提出したものであり、区が集めたものではない。

(5) 「国の補助金申請の根拠資料となる月島地区の『密集市街地総合防災計画書』の立案が、まちづくりの民主的な手続きを欠いていること」とする請求人の主張に関して

月島地区密集市街地総合防災協議会は、中央区長(地方公共団体)、独立行政法人都市再生機構東日本都市再生本部晴海都市再生事務所長、市街地再開発組合及び市街地再開発準備組合理事長(民間事業者)により構成されている。

同協議会の目的は、「大規模開発事業において当該事業の内容が月島地区密集市街地総合防災計画に合致するものであるかを確認し、各大規模開発事業の施行者及び区が相互に連携することにより、当該地域における高齢者世帯、子育て世帯等のための生活支援及び防災対策に資する機能がより一層充実すること」であり、協議会の構成に問題はないものと理解している。

また、同協議会が「何らやむを得ない事情がないにもかかわらず、持ち回りで開催されており、同協議会規約第4条第2項、第3項に違反する。」との主張に関しては、平成29年度以降の当該補助金(密集市街地総合防災事業費国庫補助金)申請の可能性から、平成28年度中に

月島地区密集市街地総合防災計画の変更を同協議会に諮ることとしたものだが、年度末という事情もあり日程調整が不調となったため、やむを得ず持ち回りにより協議会を開催することとしたものである。

(6) 「予算議決に際し、吉田副区長から虚偽の答弁があったこと」とする請求人の主張に関して

請求で問題視している答弁は、平成29年3月22日の予算特別委員会におけるものである。本件事業の計画概要案は準備組合が作成し、これに伴い準備組合は平成29年2月17日にまちづくり基本条例に関する規則第5条の規定に基づく「開発事業の協議申出書」を区へ提出し、これを受け、区は3月16日に同規則第6条第1項の規定に基づき「区と区民の協議」を実施した段階であった。

準備組合からは3月30日に同規則第8条に基づき協議結果報告書が区へ提出され、また、準備組合は4月に「第1回まちづくり基本条例に基づく区民説明会」、5月に2回目の同説明会を実施しているが、協議等の結果、3月16日の計画概要案からは大幅な変更は生じることがなかった。こうした経過を経た上で、6月7日開催の環境建設委員会に提出された説明資料に準備組合作成の計画概要案を参考として添付したものである。

従って、3月22日の予算特別委員会の時点で区が所持していた準備組合作成の計画概要案は前記の協議等を踏まえた結果を反映していないことから、区議会へ提出する資料としては適切なものではないと判断したことによる答弁であり、虚偽ではない。

3 判断

請求人が、本件財務会計行為が違法又は不当となることの根拠としている事柄について、次のように判断する。

(1) 都市再開発法第3条の要件について

都市計画決定の手続きは、第一種市街地再開発事業認可に向けての必要な行為ではあるが、これ自体は財務会計行為上の先行行為ではなく、また、現時点において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もない。よって、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。

なお、本件事業に係る都市計画決定は区が行うものであり、仮に違法な都市計画決定がなされその違法な状態のまま再開発事業が進むことで区が本件事業に対して補助金を支出することが予算執行の適正確保の見地から著しく合理性を欠き看過しえないほどの瑕疵となる場合の可能性を斟酌し、請求人が本件区域は都市再開発法第3条の要件を満たしていないと主張していることについて判断するとしても、以下のとおり、同法第3条の要件を満たさず違法であるとは認められない。

ア 都市再開発法第3条第3号要件について

都市整備部は、本件区域内の土地の利用は細分されており、しかも区域内には老朽化し

ている建築物が多いことから本件区域は第3号に合致すると解釈しているものである。本件区域内の敷地面積の平均値などの値からすると、この解釈が違法又は不当なものにあたるとはいえない。

イ 都市再開発法第3条第4号要件について

東京都の「都市再開発の方針(平成27年3月改定)」においては、月島、佃、勝どき等における“再開発、整備等の主たる目標”は「個性をいかしたまちづくりと計画的な大規模開発による機能更新により、都心を支える居住機能を強化した魅力的な複合市街地を形成する。」とある。こうしたまちづくりに関する上位計画や区の「月島地区まちづくりガイドライン(平成28年9月)」に照らしたとき、準備組合が提出した本件事業の計画概要案をもって「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」要件を満たさず違法であるとするものの根拠は見出せない。

なお、請求では、超高層建築物の構造上危惧される「災害時における脆弱性」「ビル風」「日影」や建設工事に伴う「騒音、振動等」、並びに「大規模修繕費の積立や管理費等の権利者における経済的負担」「本件事業の採算性」といった本件事業主側においてなすべき事柄が掲げられているが、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摘示しているものとは認められない。

ウ 高度利用地区に指定できないことについて

請求人は、高度利用地区に指定できないことの根拠を「都市再開発法第3条第3号、第4号に対する違反」のみに求めており、同法第3条第3号及び第4号に違反していない場合は、高度利用地区に指定可となるものである。

(2) 「本件事業が、まちづくり基本条例に違反して進められている」との主張について

請求人はまちづくり基本条例に違反しているとしていることの主たる理由として、「都市計画素案」なるものが「まちづくりの民主的手続きを経ることなく」「住民らの意見を聴くことなく」作成され、「住民の合意形成を得たとはいえない」ものであると主張している。

請求では準備組合が「都市計画素案」を作成したものとして論を展開しているが、準備組合が策定したものは都市計画素案ではなく開発事業の計画概要案である。この策定にあたり、準備組合に対し借家人や地域住民と協議することを直接義務付けている規定はまちづくり基本条例にはない。

よって、「準備組合はその案を借家人や地域住民には全く知らせず、意見を聴くこともしていないのである。」等の主張は、まちづくり基本条例を根拠とする違法性を摘示しておらず、失当である。

また、平成29年3月16日に区が開催した「まちづくり基本条例に基づく大規模開発事業に関する協議」について、「当該開発計画地周辺の町内会長のみ案内されたもの」等の理由により「住民の意見を聴いたとはいえないことは明らかである」との主張もあるが、当該事実

経過は以下のとおりである。

3月16日開催の同協議は、まちづくり基本条例に関する規則第5条の規定に基づき準備組合が2月17日付けで開発事業の協議申出書を区長へ提出したことを受け、同規則第6条に基づき区が実施したものである。

協議内容は、準備組合から提出のあった開発事業の計画概要案を説明の上、当該計画に反映すべき地域貢献に関する事項(今回は、保育所、集会場など)等について意見を求めたものである。

3月16日開催の同協議に出席したメンバーは周辺地域の町会長等であり、地域の区民の代表に説明し協議を行ったものであるが、これに対し「住民の意見を聴いたとはいえない」と請求人は主張しているものの、こうした事実がまちづくり基本条例に違反することの根拠を客観的に摘示してはいない。

なお、請求では「現在、中央区は地権者(所有者及び借地権者)から『月島三丁目地区の“再開発等促進区を定める地区計画”及び“第一種市街地再開発事業の都市計画”に関する手続きをすることに同意します。』との書面への署名を集めている。」といった記載もあるが、当該書面は準備組合が各地権者へ説明して取りまとめ、区へ提出したものであり、区が集めたものではない。準備組合は、平成29年8月7日に「月島三丁目南地区第一種市街地再開発事業等の都市計画決定のお願い」を区長あて提出しており、その際にあわせて各地権者からの同意書が提出されたものである。

当該書面に関して、請求では同意率が「8割にも達していない」との記載や、さらに陳述では「今まで中央区は9割以上の同意書面をもってして手続きを進めてきたという慣例がある」旨述べられていた。しかし、そのような慣例はなく、また、本件事業に際して都市再開発法上必要となる同意率は同法第14条の規定に基づく第一種市街地再開発事業の組合設立に要する「3分の2以上の同意」であることから、請求人の主張は違法性を摘示しておらず、意見を述べているに過ぎない。

区は、準備組合からの「都市計画決定のお願い」の提出後、8月24日に月島地区まちづくり協議会において月島三丁目南地区の都市計画等について説明を行っているが、前記「1 事実関係の確認」に記載のとおり、本件事業を計画し活動してきた実施主体は準備組合であり、区が行うことは本件区域に関する都市計画決定や行政上の指導である。

区が実施すべき手続き等を踏まえた上で今回の事実経過を判断すると、請求人の主張する理由をもって、区がまちづくり基本条例に明らかに違反し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く結果となるほどの瑕疵が存するものとは認められない。

(3) 国の補助金申請の根拠資料となる月島地区の『密集市街地総合防災計画書』の立案が、まちづくりの民主的な手続きを欠いているとする主張について

当該補助金(密集市街地総合防災事業費国庫補助金)の国(国土交通省)への申請は、本件財務会計行為(公金の支出)に要する特定財源確保のために行うものであり、本件財務会計行為

の先行行為にはあたらない。かつ、同協議会の決議のあり方そのものは、本件財務会計行為における違法性を直接摘示することにはならないので、請求人の主張は失当である。

なお、当該補助金は、国土交通省の住宅市街地総合整備事業制度要綱に基づくものである。請求人は「月島地区密集市街地総合防災協議会」の構成員について「再開発を推進することを目的とした偏った人員配置」と主張するが、住宅市街地総合整備事業制度要綱で規定する構成員の要件に沿うものである。

同協議会を持ち回りで開催したことに関しても、同協議会規約第4条第3項に「時間的余裕がないとき」などには持ち回りで開催できるとあり、「民主的な手続きを欠いた」とはいえない。

よって、請求人の主張は客観的に違法性を摘示しておらず、請求人は自身の価値観に基づく意見を述べているものと解される。

(4) 「予算議決に際し、吉田副区長から虚偽の答弁があったこと」と主張していることについて

本件事業に対する助成予算を含めた平成29年度中央区一般会計予算は、地方自治法第211条に基づく手続きのもと平成29年中央区議会第一回定例会において予算特別委員会が設置され審議が行われ、予算案は原案のとおり議決され成立しているものである。本件事業については予算特別委員会において質疑がなされているが、副区長から虚偽の答弁があったものとはいえず、「かかる違法な状態で承認された予算の執行に係る財務会計行為を行ってはならない」とする請求人の主張は認められない。

4 結論

本件事業のために計上された予算の執行に係る財務会計行為を行うことは、違法又は不当であるため本件財務会計行為を行ってはならない、とする請求人の主張には理由がない。

中央区職員措置請求書

平成29年8月29日

中央区監査委員 御中

請求人ら代理人

同

同

同

第1 はじめに

この措置請求は、地方自治の本旨（憲法92条）にもとづき、地方自治法242条1項を根拠として行われている。その「意」とするところは、月島地区の住民が、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。

しかるに、現実に行進している中央区による再開発事業の手続きは、地権者、借家人、住民の意思を徴することなく、かえって議会における虚偽答弁など住民にうそをついて、長い時間をかけて形成されてきた魅力的な月島地区の街区を破壊し、住民の利益に反し、その幸福追求権（憲法13条）、生存権（憲法25条）を蹂躪する結果をもたらすものである。

しかもそれは、都市再開発法の要件を備えておらず、中央区まちづくり基本条例に違反する違法なものであって、本件再開発事業の進行により貴重な中央区財政が濫費されることを中央区住民として座視して看過するわけにはいかない。

中央区住民らを中心とする請求人らは厳粛な気持ちをこめて、本件措置請求に立ち上がったものである。以下にその請求の要旨を詳しく述べる。

第2 措置請求の要旨

1 対象となる財務会計行為及び求める措置請求

中央区長は、月島三丁目南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（別紙1）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、後述のように違法・不当であるため、本件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。

2 当該財務会計行為が違法又は不当であること

(1) 本件事業の施行区域は、都市再開発法3条の要件を満たさないこと

都市再開発法（以下、「都再法」という。）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はできないところ、本件事業の施行区域（以

下、「本件区域」という。)は、都再法3条3号、4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述する。

ア 「当該区域内の土地の利用状況が著しく不健全である」(同3号)とはいえないこと

平成29年6月14日に開催された中央区議会第二回定例会本会議において、小坂和輝議員から、本件区域が都再法3条の1号ないし4号の要件を満たすのかと言う点について質問がなされた(別紙2)。吉田不曇中央区副区長からは、都再法3条3号については、「ひとつひとつを取り上げて、不健全であるとは、考えていない。機能が混在し、動線が入り組むため、総体として、不健全である。」という旨の答弁があった。

しかし、吉田副区長の上記答弁は、全く具体性を欠くものであり、本件区域の実態にも合致していないものである。

まず、本件区域の路地の構造みると、A敷地(東京都中央区月島三丁目28番、29番、30番)は、まっすぐに貫通する路地が3本、路地同士の行き止まり部分が細い路地で結ばれたもの1本、行き止まり路地2本を有しているところ、それらの路地は、まっすぐであり、路地の構造から「動線が入り組む」とは到底言えない(別紙3)。

本件区域は、もんじゃ屋、居酒屋、トンカツ屋、カフェなど飲食業11軒、美容院、床屋、整骨院、クリニック、薬局など医療衛生施設5軒、畳屋、印刷所、製麺所、金属工業加工場、薬品会社、紳士服修理、クリーニングなど加工場11軒、英会話教室、習字教室、英語保育園、子育て広場、病児保育室など子育て支援施設5軒、町会事務所1件、駐車場2件の約35の多種多様な店が賑わいをつくりだしている場所である(別紙3)。このように、子育て支援施設や生活利便施設が充実してい

る本件区域の状況を「機能が混在」と貶めるのであれば、多様性のあるまちづくりは全て否定されることになる。むしろ、機能的であり、動線が問題なく確保されているが故に、多様性のある豊かな賑わいが長年にわたり続いているのである。

これら事実を具体的にとらえることなく、当該地区の「土地利用が著しく不健全である」と評価することは、社会通念に照らし著しく妥当性を欠いており、当該地区を都再法3条3号に該当するという判断は誤りである。

なお、月島三丁目地区は、都の地域危険度測定調査において総合危険度4とされているものの、最も危険である「総合危険度5」とまでは評価されていない。月島三丁目地区が総合危険度4と評価されたのは、建物倒壊危険度が4と評価されたためであるが、そうであれば、倒壊可能性の高い建物のみ補修又は建替えを行えば足りるのである。50階建てのマンションを建築する本件事業を行うべき「不健全」さがあるとは言い難い。そもそも都の地域危険度測定調査は、「町丁目」ごとに行われるものであり、月島三丁目地区が総合危険度4に指定されたからといって、本件区域が直ちに「不健全」であるとはいえない。

イ 「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4号）とはいえないこと

(ア) 本件事業の内容

本件事業は、東京都中央区月島三丁目27番（15号を除く）、28番、29番、30番の現存建物を全て取り壊し、「28番、29番、30番」（A敷地）は、地下1階、地上50階、高さ約190m、共同住宅750戸、店舗、駐車場の超高層ビル（鉄筋コンクリート、一部鉄骨

造)を建設し、「27番」(B敷地)は、地上2階、保育所、店舗のビル(鉄骨造)を建設するというものである(別紙4「■概要」)。

この点、中央区は、「当地区で検討されている再開発事業は、周囲の特性や環境等に配慮した超高層建築物による街区と低中層建築物による街区を整備し、西仲通りから清澄通りまでの賑わいの連続性や地域のためのオープンスペースの創出、建物更新による不燃化による防災性の向上等、都心を支える居住機能を強化した魅力的な複合市街地を形成するものである。」(別紙5「月島三丁目南地区における都市再開発法第3条に規定する都市計画に定めるべき施行区域について」としている。しかし、「低中層建築物による街区」とされているB敷地は、本件地域の約14%にすぎず、月島地区が伝統的に作り出してきた賑わいを継承するには全く足りないと言わざるを得ず、「魅力的な複合市街地を形成する」にはほど遠いものである。

(イ) 中央区における「当該都市の機能」の内容について

中央区まちづくり基本条例(別紙6)2条では、「まちづくりは、都心区としての魅力の創出、定住の促進及び地域環境の改善に資するものでなければならない。」とされている。また、中央区の新基本構想では、「『中央区スタイル』を確立し、世界に輝く東京を創造」、「歴史と伝統を継承し、多彩な魅力があふれる美しいまちを形成」、「誰もがあこがれ、住みたい・働きたい都心の実現」、「未来を切り拓く力を育む『創造の場』の構築」、「多様な絆が融合した『プロアクティブ・コミュニティ』の確立」を目指す(別紙7)とされている。すなわち、中央区における「当該都市の機能」とは、「都心区としての魅力の創出、定住の促進及び地域環境の改善」や「世界に輝く東京」、「歴史と伝統の継承」などを意味する。

また、本件区域は、現在地区計画の指定を受けているところ、地区計画とは「建築物の建築形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、開発し、及び保全するための計画」（都市計画法12条の5第1項柱書）をいう。月島地区の地区計画パンフレットによれば、「月島地区は、路地を中心とした居住の場と地場産業が混在したまちとして、独自の発展をしてきた地域」であり、「月島らしい路地空間を活かしながら、人口の回復と災害に強いまちを目標としたまちづくりが大切」ということである（別紙8）。路地と長屋を特徴としている月島の街並みでは、「声かけ、開けっ放し、うるさい大人、出前、おすそ分け、無尽、裏メニューと隠語」など月島独特の文化があった。このような路地と長屋の生活文化は、形を変えて息づいている。遠い親戚よりも近くの他人という庶民的な都市生活者の文化が根付いており、これは引き継いでいくべき生活文化である（別紙9）。

これらに鑑みれば、月島地区における「当該都市の機能」とは、月島らしい路地空間を活かしながら、人口の回復と災害につよいまちという機能を意味するのである。

(ウ) 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、多くの弊害が生じるのであり、「都心区としての魅力の創出、定住の促進及び地域環境の改善」、「世界に輝く東京」、「歴史と伝統の継承」等に資するとは到底いえない。以下、詳述する。

まず、超高層建築物は災害においては非常に脆弱であり、地震大国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通常は30m程度までしか消防車対応ができない点（別紙10）、エレベーターが停止し多くの避難民がど

ル内に生じる点、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痛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。

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。月島三丁目南地区市街地再開発準備組合（以下、「準備組合」という。）が行った風洞実験によれば、建築後には、建築前と比較してランク2の地点が2倍になっており、強風被害の可能性があがっている（別紙5「月島三丁目南地区の計画建築物における風環境と日影の影響について」）。本件区域周辺には多くの子どもたちが居住しており、本件区域内にある小児科等にも通っている。超高層建築物によりビル風が吹けば、子どもたちや、子どもたちを乗せた自転車は風に耐えられず、転倒するなどの事故が起きる可能性がある。

さらに準備組合の資料である時刻日照図によれば、本件地域の近隣地域における日照権の侵害の影響も大きい（別紙5「月島三丁目南地区の計画建築物における風環境と日影の影響について」）。

このように、周辺住民には大きな弊害が多数生じ、更に、既にあるまちのにぎわいを喪失し、月島の顔の見えるコミュニティを喪失することになるうえ、いまだに新しい地区内の建築物を壊すこと、月島らしいまちの風景が失われることによる社会的な損失も大きい。

本件事業によっては、魅力のある「月島」を作ることは到底できないし、かえって周辺住民には住みにくく、定住者はいなくなり、地域環境も悪化の一途をたどる。さらに、本件事業は、竣工まで約4年間に及ぶとされており、その間の建設工事に伴う騒音、振動、粉じん被害により、月島第一小学校や隣接高齢者施設はじめ近隣地域への悪影響なども生じる。本件事業に参加する権利者は、大規模修繕費の積み立て等高い管

理費の経済的負担も生ずる。このように、再開発事業そのものによる弊害も大きい。

このような事実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著しく妥当性を欠いており、本件区域を4号要件に該当すると判断することは誤りである。

ウ 本件区域を高度利用地区に指定することはできないこと

本件区域を含む月島地区は、現在「地区計画」に指定されている（別紙8）。本件事業を行うにあたり、平成29年12月に都市計画決定と同時に高度利用地区の指定もされるとのことであり、現時点において高度利用地区の指定を受けていない（別紙4「■概要」）。高度利用地区の指定につき、中央区では「東京都高度利用地区指定方針及び指定基準」（別紙11）を基準として使用しているとのことである。同基準は、高度利用地区の指定対象区域について、「1かつ2に該当する区域内に指定する」（第2柱書）としている。そして、同1項については、（1）「土地の効率的な利用ができない地区で、土地の健全な高度利用を促進すべき区域」、（2）「土地利用の状況が著しく不健全な地区」であって、「土地の健全な高度利用を図るべき区域」、（4）「土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るべき区域」等を要件として挙げており、これは、都再法に規定されている「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」（3条3号）及び「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4号）と同様の要件である。

したがって、上記ア及びイのとおり、都再法3条3号及び4号の要件を満たさない本件においては、高度利用地区の要件を満たしていないことは明らかである。

(2) 本件事業が、まちづくり基本条例に違反して進められていること

ア まちづくりの民主的手続きを経ることなく都市計画素案が作成されたこと

都市計画の決定の提案を行う場合には、当該提案に係る都市計画の素案を添えなければならないとされている（都市計画法（以下、「都計法」という。）21条の2第1項）。この都市計画の素案の内容は都計法「13条その他の法令の規定に基づく都市計画に関する基準に適合するものであること」が必要とされており（都計法21条の2第3項1号）、都市計画素案の内容が当該都市計画、ひいては市街地再開発事業を基礎づける非常に重要なものである。

中央区まちづくり基本条例は、住民を当事者として、その意思を十分にまちづくりに反映させることを求めている。すなわち、区長は、「まちづくりに関する必要な情報を区民に提供」（同条例4条3項）するものとされ、「開発事業が行われる地域に資するよう、当該地域の区民と当該開発事業について協議を行う」（同条例8条2項）ことが必要とされているのである。

しかし、本件事業では、本件事業への意見の反映どころか、「区民」たる借家人や住民に知らされることなく都市計画素案が作成された。平成29年8月21日に準備組合と住民との間で行われた勉強会の場で準備組合から聞いたところによると、都市計画素案は、平成28年10月には完成していたとのことであるが、準備組合はその案を借家人や地域住民には全く知らせず、意見を聴くこともしていないのである。

中央区の新基本構想では、「すべての人々が」「誰もが」「互いに尊重しあって」と、誰も排除されない中央区を作り上げることが理念として掲げられているにもかかわらず、本件事業において、借家人や地域住民が排除されているのである。

以上のとおり、本件事業が、中央区まちづくり基本条例4条3項及び8条2項に違反していることは明白である。

イ 中央区及び協議会は、都市計画立案にあたり借家人や地域住民の意見を聴く約束をしたにもかかわらず、住民らの意見を聴くことなく都市計画素案を作成したこと

借家人や住民の意見が計画に反映されることは、中央区及び準備組合の前段階の協議会でも約束されていた。平成25年3月14日の会合の録音を書き起こしたものを抜粋する。

「借家人・賃借人さんたちの意見を聞かないなどということは、うちの協議会としては言っていません。まず、協議会として大きな方向性を確実に言って、地権者さん、土地所有者さん、借地権者さんの方にご意見を聞いて行くというだけであって、まちづくりのなにか物事を決めたとか、そういうことはしてございません。必要に応じて、今後必要になった段階で、借家人さんなり、そういう方々の当然意見を聞いてまいります。今は、まだ、そういう段階でないというふうに協議会では考えておりますので、それをないがしろにするとか、そういう風な言い方は、ご遠慮・やめていただきたいと思います。」

しかしながら、全く住民の意見を聴くことなく、都市計画素案が作成されており、この点からも「協議」を全く行っておらず、中央区まちづくり基本条例8条2項に反することは明らかである。

なお、平成29年3月16日に、「中央区まちづくり基本条例に基づく大規模開発事業に関する協議」が実施されているが、これは、「当該開発計画地周辺」の町内会長のみ案内されたものであり、また、実施

の案内から協議の実施まで2週間という短期間で開催されており、実質的に町内会長が町内の住民の意見を十分に聴き取る時間もないことに鑑みれば、これによって「住民の意見を聴いた」とはいえないことは明らかである（別紙12）。

ウ 住民の合意形成を得たとはいえない都市計画素案であること

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の三つ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。

本件地域には、「月島三丁目地区地区計画」が定められており、住民たちはその計画に沿ったまちづくりがなされると期待して生活をしている。それにもかかわらず、本件地域を新たに高度利用地区に指定するという変更を行い、再開発を行おうとしているのであるから、借家人や住民らも含めてあらゆる人の意見を聞いて変更についての合意を得るべきである。

しかし、本件事業を知った借家人や住民である請求人らも、「そもそも、そこまで巨大な超高層マンションの建設が必要か？」という疑問がぬぐえない。多くの住民が納得をしていない段階で、住民の合意形成が得られたとは到底いえない。

また、現在、中央区は、地権者（所有者及び借地権者）から「月島三丁目地区の『再開発等促進区を定める地区計画』及び『第一種市街地再開発事業』の都市計画に関する手続きをすることに同意します」との書面への署名を集めている。

中央区は、平成28年10月から、地権者に対して書面での同意取得を開始しているが、平成29年8月21日に中央区に確認したところ、同意率は8割にも達していないとのことであった。また、その同意の中

には、積極的に賛成したのではなく、周りが出しているから出しているという方も実際に存在している。十分な情報提供もなく、将来の管理費等や使い勝手についても何ら説明のないままに、同意をしてしまっている人も多いと思われる。

(3) 国の補助金申請の根拠資料となる月島地区の『密集市街地総合防災計画書』の立案が、まちづくりの民主的な手続きを欠いていること

本件事業については、平成29年度予算として1億5800万円が計上されている。中央区は、その歳入の半分を占める7900万円を「密集市街地総合防災事業補助金」（密集市街地における総合的な環境整備に対する支援を重点的に推進するための国の助成）により賄うこととしている（別紙13）。

当該補助金申請には、「密集市街地総合防災計画」を策定することが必要である（密集市街地総合防災事業事務処理要領）。月島地区には、従来から「密集市街地総合防災計画書」が存在しているところ、平成29年4月3日、本件事業の施行区域である「月島三丁目南地区」も同防災計画書の重点整備地区に追加するという変更がされた。

当該変更は、月島地区密集市街地総合防災協議会（以下、「防災協議会」という。）の決議によって行われているが、当該変更手続きは、民主的なまちづくりの手続きを経していない。

ア 月島地区密集市街地総合防災協議会の構成員は偏った構成になっていること

街の防災性の向上を図るべき計画を立てる場でありながら、その構成員は、市街地再開発事業を推進する再開発組合や再開発準備組合の理事長を主として構成しており、商店街役員や町会役員、区民代表などは一

切入っていない（別紙14）。密集市街地総合防災事業の事業要件としては、「複数の主体（地方公共団体、都市再生機構、地方住宅供給公社、民間事業者、地域防災組織等）が連携する協議会有ること」とされており（別紙15）、単に再開発事業を推進する者たちの連携を図るのではなく、まさに地域の防災対策の推進のために必要な人材によって構成される必要がある。

再開発を推進することを目的とした偏った人員配置では、再開発を推進する方向での計画内容に偏ってしまう。

また、同協議会はいつ開催されるかの通知もなく、非公開の場で決められている。補助金申請のために、恣意的な協議会運営がなされるおそれがある。

イ 持ち回りで協議会を行うべき「やむを得ない事情」がないこと

同計画に月島三丁目南地区を位置づけるという非常に重要な内容の変更である協議会につき、何らやむを得ない事情がないにもかかわらず、持ち回りで開催されており（別紙2）、協議会規約4条2項、3項に違反する。

(4) 予算議決に際し、吉田副区長から虚偽の答弁があったこと

地方財政の民主的統制の観点から、地方自治体の予算は地方議会での議決を要する（地方自治法211条）。本件では、予算の議決に際して、吉田副区長が虚偽の答弁を行うという看過できない事実が存在する。

吉田副区長は、平成29年3月22日に開催された予算特別委員会において、「今固まっているなら、どこにでも説明します。当然のこと、これはどこにでもきちんと説明します。そういうことをやってきました。現実には絵が固まっていないんですから、示しようがない。絵がまとまっていな

いから、示しようがない。」（別紙16）と発言していた。しかし、平成29年6月7日の環境建設委員会で初めて中央区議会に提出された都市計画素案（別紙17）は、平成29年4月に入ってその開催の事実が明らかになった同年3月16日の「中央区まちづくり基本条例に基づく大規模開発事業に関する協議」で用いられた都市計画素案（別紙4）と本質的に同じ内容であった。すなわち、平成29年3月22日時点において既に都市計画素案は固まっていたのである。平成29年6月14日に開催された中央区議会第二回定例会本会議において、吉田副区長は、「平成29年3月の予算特別委員会において、既に都市計画素案があるにも関わらず、ないと答弁したこと」を認めた（別紙2）。その理由について、吉田副区長は「事業計画が確定していない段階であった」からと述べている（別紙2）が、そもそも区民の意見を取り入れて協議行って初めて「確定」するのであり、事業計画の前段階である「都市計画素案」の有無を問われていたのであるから、当該理由は全く理由になっていない。

中央区まちづくり基本条例（別紙6）4条3項では、「区長は、区民の理解と協力を得るために、まちづくりに関する必要な情報を区民に提供するものとする。」と定められている。すなわち、虚偽の答弁で情報を区民に伝えなかった吉田副区長だけではなく、地方自治を担う執行機関として説明責任、情報提供の責任がある区長も、答弁の修正を一切行わずに予算が議決されたのである。したがって、本件事業の予算成立に際して、中央区まちづくり基本条例4条3項違反があったことは明らかである。

この事実は、予算審議の際必要とされる行政の説明責任が、虚偽答弁という不正な手段を用いて逃れたことを意味する。

よって、本件の予算は、中央区まちづくり基本条例4条3項に明白に違反する不正な手段を用いて議会の承認を得たものであり、地方自治法21

1 条に反して違法である。よって、かかる違法な状態で承認された予算の執行に係る財務会計行為を行ってはならない。

第2 請求人

別紙請求人一覧のとおり 【添付省略】

請求人らは地方自治法242条1項の規定に基づき、別紙事実証明書を添え、本件財務会計行為を差し止めるなど必要な措置を請求するものである。

以 上

別紙一覧 【添付省略】

- 別紙1 平成29年度中央区予算(案)の概要(抜粋)
- 別紙2 ちゅうおう区議会だよりNo. 231
- 別紙3 計画地区内のにぎわい(本件区域の地図)
- 別紙4 中央区まちづくり基本条例に基づく大規模開発事業に関する協議「月島三丁目南地区第一種市街地再開発事業」事業概要について
- 別紙5 平成29年8月17日付環境建設委員会情報開示資料一式
- 別紙6 中央区まちづくり基本条例
- 別紙7 中央区基本構想パンフレット(抜粋)
- 別紙8 地区計画の手引き 月島地区におけるまちづくりのルール
- 別紙9 志村秀明著『月島再発見学』(抜粋)
- 別紙10 平成29年6月20日付日本経済新聞朝刊記事
- 別紙11 東京都高度利用地区指定方針及び指定基準
- 別紙12 中央区まちづくり基本条例に基づく大規模開発事業に関する協議の実施について
- 別紙13 平成29年3月13日付中央区予算特別委員会資料(抜粋)
- 別紙14 月島地区密集市街地総合防災協議会規約
- 別紙15 国土交通省公表資料『密集市街地総合防災事業(平成27年度創設)』
- 別紙16 平成29年3月22日中央区予算特別委員会議事録(抜粋)
- 別紙17 平成29年6月7日環境建設委員会資料9「月島三丁目南地区の都市計画について」