

令和5年2月8日

外神田一丁目南部地区のまちづくりに関する調査結果報告

明治大学名誉教授・博士（政治学） 青山 侑

1 執行機関から提出された市街地再開発事業に係る事業計画案及び区有財産概略権利変換イメージの内容及び区有財産を含む場合の都市計画手続き中の情報公開のあり方について

(1) 執行機関から提出された市街地再開発事業に係る事業計画案（別紙1）の内容と情報公開について

別紙1資料は、事業計画案と題しているが内容は資金計画案である。本資料の欄外に「※上記の事業費は、保留床処分金や交付金をもって施行していきま。※この事業計画案は現時点のものであり、今後の協議等によって変更される可能性があります。」と記載されているように、現段階では不確定なものであり、現段階で区議会の審議に必要なものとは考えられない。

都市再開発法第1条（目的）は、後述のように、「この法律は、市街地の計画的な再開発に関し必要な事項を定めることにより、都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図り、もつて公共の福祉に寄与することを目的とする。」と定めており、都市計画手続きはそのような視点から議論されるべきである。別紙1資料のような資金計画案は現段階では準備組合内部で検討すべき資料である。資金計画は東京都の認可の段階で必要となるものであり、不確定な内部資料の公開には慎重であるべきと考える。

市街地再開発事業の資金計画は、事業計画策定段階に実施される建築基本設計や物件調査、権利者の入居希望など、事業費算定に必要な調査を行ったうえで、準備組合が作成するものであり、事業計画案として都の事業認可における審査の対象にもなる重要なものである。

これに対して、それ以前の事業費の推計は、未確定な条件のもとで一定の仮の条件を設定して試算されるものであり、その性格は概算事業費として事業成立の範囲におさまっているかを準備組合内部で確認するために行われるのが主な目的で、外部に公表することを前提としたものではない。

具体的には、都市計画案（都市計画法 17 条による縦覧前）の段階では、建築計画については地質調査や建物の基本設計が未了であり、一般的には延床面積をベースに類似の建物の施工単価から建築工事費を推計したり、権利者への補償も物件調査が未了の段階で、登記簿情報等から標準的単価を仮定して算出されたりするもので、精査を重ねたものではなく、あくまでも概算事業費であることから、準備組合としてもこの段階で責任を持って公表できる内容ではないと考えられる。

とはいえ、準備組合を指導する立場の区が、事業の円滑な実施に向けて、事業費の内訳を公表するのが適当と判断する場合には、それを絶対的に妨げるものでもないとする。

ただし、事業計画作成前に準備組合の内部資料である事業費を公表する場合には、区が責任を持って、準備組合の信頼を失うことにならないよう十分な配慮が必要とする。

特に市場経済面において工事費・保留床処分金や交付金等、支出と収入の両面にわたって変動の可能性があることから、根拠の乏しい段階での事業費の公表には慎重であるべきとする。

以上が、都市計画決定権者であり、まちづくりの総合調整者として準備組合を指導する立場の区が、現時点において取り得る姿勢であるとする。「区有財産を含む場合」であっても、この都市計画決定権者としての行政の姿勢は、基本的には変わらない。

しかし、当該区有財産が都市再開発法上の宅地に係るものである場合、区には、都市計画決定権者の立場に加えて一地権者としての立場が生じることになる。以下（2）において考察する。

（2） 区有財産概略権利変換イメージの内容及び区有財産を含む場合の都市計画手続き中の情報公開のあり方について

千代田区は当該区域に万世会館や清掃事務所等を保有しており、都市計画決定手続きの進行に際して、これら区の施設の権利、特に機能がどうなるかについての関心が高いのは当然である。

区であっても他の地権者と同じ立場であるため、再開発に当たっては、従前から保有する権利が一定のルールに基づいて権利変換されるが、権利変換後に取得可能な面積がその施設の機能発揮のために不足しているとすれば保留床の取得等も含めて十全な機能を発揮するよう手段を講じることになる。

別紙2はあくまでもイメージであり、ここから区立施設の機能発揮のための調整が開始されるものであり、それ以上のものでない。そういう前提で本資料を扱うべきである。

なお、区に権利変換される面積の中で必要な機能を確保していくことになるが、再開発計画の中に公共公益施設等を確保する場合、通常は、あらかじめ都市計画の段階において、確保すべき機能のために必要な規模、配置等を行政として求める旨条件として提示するものである。こうして、地区に必要な機能を準備組合等とも共有した上で、今後の調整が進められるべきと考える。

権利変換の前提となる再開発ビルの床価格の試算のためには、総支出事業費、権利者の従前資産総額、建物の用途別専有面積等が最低限必要であり、都市計画案の策定段階では、いずれも根拠の乏しい推計値であり、区の公共施設に限定した権利変換イメージといえども、これを公表することは準備組合が間接的に区民に対して約束したことになりかねない。

権利変換モデルの権利者への提示は、組合設立にあたり権利者同意取得の判断材料として必要なものではあるが、事業計画の内容と連動して作成されることが必要であり、組合設立後に策定される権利変換計画と精度的に大きな差異はないことが基本となる。

従って、都市計画案段階での不確実な条件設定のもとでの権利変換イメージは区施設に限定した内容であっても安易に公表すべきではないと考える。もしも、区施設の規模を公表する必要がある場合には、権利床、保留床の区分なく、行政として必要と考える施設規模として公表すべきであると考えます。

つまり、従前資産の権利変換の中だけで確保できるのか、床を追加取得することになるのかは、事業の進捗の中で明らかになるものであり、現時点では、その必要な規模の確保に向けて進めているのだということである。

2 都市計画手続き中の合意状況を条件としたことが妥当か

再開発事業の同意要件が定められているのは事業組合認可申請時の三分の二以上の同意要件のみである。そのほか、以下に記すように、(1) 都市計画法との関係、(2) 都市再開発法との関係、(3) 国の考え方との関係、(4) 判例との関係などを考えても都市計画手続き中の合意状況を条件とすることは妥当とは考えられない。

都市計画事業の決定にあたっては、その事業がまちづくりとしての必要性や妥当性が判断されるべきものであり、賛成の割合の妥当性を判断する段階ではないと考える。

事業への賛成、反対にはそれぞれに理由と事情があると思われるが、事業に対する大きな不安の一つには将来の生活再建への不安があることが想像される。しかし残念ながら、都市計画手続きの段階では権利者が一番知りたいであろう各個人の権利変換の内容や具体的な補償内容の提示ができない段階であるという事情がある、これらの個々の生活再建へ向けた判断材料を提示するためには、都市計画決定後に行われる従前建物の物件調査や補償算定、再開発ビルの基本設計などの調査、検討を経なければ具体的な提示をすることができない。

このため準備組合としては、事業の進捗に応じて、その段階で示せる内容と理由を説明しつつ、特に生活再建に関わる個別の権利変換の内容や補償内容の提示が、どの段階でいつ頃示せるか、などを丁寧に説明しつつ、理解を得る努力を続けることが必要であると考えます。

今後、都市計画決定後に向けて実施される調査、検討結果に基づく生活再建に関わる資料の提示がなされれば、権利者の不安は徐々に解消し、理解につながるものと考えます。

(1) 都市計画法との関係

外神田一丁目南部地区のまちづくりに関する都市計画手続きの進捗状況については、平成 22 年 3 月外神田一丁目計画基本構想」策定以来、以下のとおり説明会等、かなりの回数が実施されているものと考えられる。

(外神田一丁目南部地区のまちづくりに関するこれまでの説明会等)

令和元年7月11日、12日、13日 「外神田一丁目計画基本構想」改定に向けたオープンハウス型説明会

令和元年12月 「外神田一丁目計画基本構想」改定

令和2年8月28日 地区計画勉強会(第1回)

令和2年10月2日 地区計画勉強会(第2回)

令和2年10月30日 地区計画勉強会(第3回)

※ 令和2年11月27日、28日

(仮称)外神田一丁目南部地区再開発計画周辺説明会

(外神田一丁目1・2・3番地区再開発準備組合主催)

令和3年3月2日 都市計画審議会(報告)

令和3年4月27日 都市計画審議会(報告)

令和3年6月15日 区議会環境・まちづくり特別委員会に報告

【都市計画法第16条第2項に基づく条例手続き】

[素案の公告・縦覧期間]

令和3年6月21日から令和3年7月5日(2週間)

[素案に対する意見書の提出期間]

令和3年6月21日から令和3年7月12日(3週間)

[素案の説明会]

令和3年6月22日、23日

令和3年6月25日、26日 「外神田一丁目南部地区のまちづくり」に関するオープンハウス型説明会

令和5年1月27日(金)、28日(土) 外神田一丁目南部地区のまちづくりに関する説明会

なお以下も予定されている。

[法16条第1項に準ずる公聴会]

令和5年2月10日(金) 予定

(参考)

都市計画法第16条（公聴会の開催等）

1項 都道府県又は市町村は、次項の規定による場合を除くほか、都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする。

2項 都市計画に定める地区計画等の案は、意見の提出方法その他の政令で定める事項について条例で定めるところにより、その案に係る区域内の土地の所有者その他政令で定める利害関係を有する者の意見を求めて作成するものとする。

3項 市町村は、前項の条例において、住民又は利害関係人から地区計画等に関する都市計画の決定若しくは変更又は地区計画等の案の内容となるべき事項を申し出る方法を定めることができる。

都市計画法第17条（都市計画の案の縦覧等）

1項 都道府県又は市町村は、都市計画を決定しようとするときは、あらかじめ、国土交通省令で定めるところにより、その旨を公告し、当該都市計画の案を、当該都市計画を決定しようとする理由を記載した書面を添えて、当該公告の日から二週間公衆の縦覧に供しなければならない。

2項 前項の規定による公告があつたときは、関係市町村の住民及び利害関係人は、同項の縦覧期間満了の日までに、縦覧に供された都市計画の案について、都道府県の作成に係るものにあつては都道府県に、市町村の作成に係るものにあつては市町村に、意見書を提出することができる。

3項 特定街区に関する都市計画の案については、政令で定める利害関係を有する者の同意を得なければならない。

4項 遊休土地転換利用促進地区に関する都市計画の案については、当該遊休土地転換利用促進地区内の土地に関する所有権又は地上権その他の政令で定める使用若しくは収益を目的とする権利を有する者の意見を聴かなければならない。

5項 都市計画事業の施行予定者を定める都市計画の案については、当該施行予定者の同意を得なければならない。ただし、第十二条の三第二項の規定の適用がある事項については、この限りでない。

(2) 都市再開発法との関係

都市再開発法 14 条は下記同意を求めているが、これは都市計画決定段階ではなく、都市計画決定後、組合設立認可（準備組合からの移行）段階のことである。

- ・ 施行区域内の宅地について所有権を有する者の 3 分の 2 以上の人数の同意
- ・ 施行区域内の宅地について借地権を有する者の 3 分の 2 以上の人数の同意
- ・ 施行区域内の宅地の所有権者と借地権者を有する者の面積の合計で 3 分の 2 以上の同意

(参考)

都市再開発法

(宅地の所有者及び借地権者の同意)

第十四条 第十一条第一項又は第二項の規定による認可を申請しようとする者は、組合の設立について、施行地区となるべき区域内の宅地について所有権を有するすべての者及びその区域内の宅地について借地権を有するすべての者のそれぞれの三分の二以上の同意を得なければならない。この場合においては、同意した者が所有するその区域内の宅地の地積と同意した者のその区域内の借地の地積との合計が、その区域内の宅地の総地積と借地の総地積との合計の三分の二以上でなければならない。

2 第七条の二第五項の規定は、前項の規定により同意を得る場合について準用する。

(3) 国の考え方との関係

国が各都道府県等宛に出した平成一四年一月二三日付の「市街地再開発事業の円滑かつ迅速な実施について」という文書（都道府県・政令指定都市都市計画主務部局長及び市街地再開発事業主務部局長あて、都市・地域整備局都市計画課長、市街地整備課長及び住宅局市街地建築課長通知、国都計第二〇九一一号・国都市第四二〇一一号・国住街第一九四一一号）は、「都市再開発法に基づく認可等に関する手続の適正な実施」について次のように述べている。

「(1) 都市計画決定

市街地再開発事業の都市計画の決定は、事業化の見通しをもって行うことが必要ではあるが、地権者等の同意は要件とされていないことから、都市計画決

定に当たり、大多数の地権者等の同意や、同意を証明する書面の提出を必要とするなど、過度に慎重な対応を行うことは不適當であること。

(2) 組合設立の認可

市街地再開発組合の設立の認可に当たっての関係権利者の同意割合については、都市再開発法第一四条に定めるとおり三分の二以上の同意があれば適法であり、都市再開発法第一七条各号のいずれにも該当しないと認めるときは、「認可をしなければならない」（都市再開発法第一七条柱書き）ものであること。また、認可申請に要する書類が都市再開発法第一一条第四項の規定により提出先とされている市町村長の事務所に到達してから、都道府県知事が当該申請に対する処分をするまでの標準的な期間として、おおむね九〇日程度（事業計画の縦覧期間、意見書提出期間及び処理期間を含む。）を目安とすること。

(3) 権利変換計画の認可

権利変換計画の認可に当たっては、都市再開発法第三章第二節に定める権利変換手続に関する規定に従い権利変換計画が策定されているか否かの審査を行うものであり、認可に際して、全員同意等関係権利者の一定の同意割合を基準とし、これを満たさない限り認可をしないことは不適當であること。また、認可申請に要する書類が都市再開発法施行規則（昭和四四年建設省令第五四号）第二六条の規定により提出先とされている都道府県知事事務所に到達してから、都道府県知事が当該申請に対する処分をするまでの標準的な期間として、おおむね六〇日程度を目安とすること。」

(4) 判例との関係

最高裁判所平成18年11月2日判決「小田急線連続立体交差事業認可処分取消、事業認可処分取消請求事件」は、都市計画手続きについて下記のように述べている。

『都市計画法は、都市計画について、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと等の基本理念の下で（2条）、都市施設の整備に関する事項で当該都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため必要なものを一体的かつ総合的に定めなければならない、（中略）都市施設について、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するように定めることとしているところ（同項5号）、このような基準に従って都市施設の規模、配置等に関する事項を定めるに当たっては、当該都市施設に関する諸般の事情を総合的に考慮した上で、政策的、技術的な見地から判断することが不可欠で

あるといわざるを得ない。そうすると、このような判断は、これを決定する行政庁の広範な裁量にゆだねられているというべきであって、裁判所が都市施設に関する都市計画の決定又は変更の内容の適否を審査するに当たっては、当該決定又は変更が裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実と誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるとすべきものと解するのが相当である。』

(5) 結語

都市再開発法の公共の福祉という観点から本プロジェクトを評価すると、万世会館、清掃事務所を市街地再開発事業の中で移転改築をはかることについては、万世会館が縦積になっていることによる利便性の悪さを解消すること、清掃車の路上停車の解消をはかることなど公益に資する可能性が十分考えられる。この地区の親水性の向上、観光バスの路上駐車についても同様である。

また国道にかけるデッキは、万世橋ならびに昌平橋の歩道を広幅員とした100年前の震災復興の、秋葉原地区と神田駿河台地区との交流及び回遊性の向上をはかろうとする志を継承するもので、広域的な意義が認められる。

寄せられている様々な課題や疑念に対しては、都市計画手続きをさらに進める過程で十分に検討・検証して解消していくべきであるが、公共公益の視点やその意義は、「区有地を含んだ再開発」であろうと含まない場合の再開発であろうと、何ら変わるところは無い。組合事業が前提ならば、地権者の意向を十分に把握することは当然である。しかし、区有地が含まれることだけを捉えて事業の進捗を抑制する理由は見いだせない。むしろ、区有地が含まれることで、さらに公共公益の効果が増すような計画が立てられるよう期待すべきである。

政治や行政の役割は、民間の再開発の機運があるときに、それを止めるのではなく公共の福祉にも資する方向で知恵や力を出し合っていくことである。千代田区はそのようにして発展してきたのではないか。

(参考)

都市再開発法第1条（目的）

この法律は、市街地の計画的な再開発に関し必要な事項を定めることにより、都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図り、もって公共の福祉に寄与することを目的とする。

