



平成 20 年 (ワ) 第 25098 号 損害賠償請求事件

原 告 浜友観光株式会社、島田商事有限会社

被 告 国 分 寺 市

第 3 準備書面

平成 21 年 4 月 27 日

東京地方裁判所 民事第 6 部合議 A 係 御中

被告訴訟代理人 弁護士 田 中 修 郎

同 弁護士 野 村 宏 治

同 弁護士 本 橋 尚 樹

第1 本件図書館開設に至った経緯

本件図書館は、平成19年2月20日、旧・株式会社ユーエフジェイ銀行（以下「旧UFJ銀行」という。）が国分寺支店として使用していた国分寺市本町三丁目所在の建物（以下「旧UFJ銀行建物」という。）内に開設された。

以下、開設に至った経緯を述べる。

1 国分寺市土地開発公社による旧UFJ銀行建物の先行取得（平成17年3月）

被告が「公有地の拡大の推進に関する法律（昭和47年6月15日法律第66号）」第10条第1項の規定に基づき設立した国分寺市土地開発公社は、被告の依頼に基づき、同法第17条第1項第1号に規定する公有地取得事業として、旧UFJ銀行との間で、平成17年3月15日、旧UFJ銀行建物及びその敷地（以下、旧UFJ銀行建物とその敷地を併せて「旧UFJ銀行物件」という。）について土地建物売買契約を締結し、金6億7022万8320円にてこれを買収した。

被告は、本件再開発事業にかかる事業計画の認可申請に先立ち、国分寺市土地開発公社をして、本件再開発事業の施行計画予定地区（以下「本施行地区」という。）内に存する旧UFJ銀行物件を、将来の本件再開発事業の施行に備え、施行用地として先行取得させたものである。

2 旧UFJ銀行建物の有効活用に関する検討（平成17年3月～平成18年8月）

被告は、本件再開発事業の施行により旧UFJ銀行建物を取り壊すに至るまでの間、公有財産となった同建物を、最大限、有効活用すべく、その検討を開始した。

（1）国分寺市立恋ヶ窪保育園の暫定園舎としての利用についての検討

平成17年3月開会の被告議会において、国分寺市立恋ヶ窪保育園の建て替えに伴う暫定園舎として旧UFJ銀行建物を活用できないかとの質問がなされた。

そこで、被告は、上記案を検討したところ、次の①乃至⑧の問題点が明らかとなった。

- ① 建築基準法（昭和25年5月24日法律第201号）によれば、児童福祉施設である保育所は、建築基準法上の特殊建築物にあたり、同法及び同法施行令の制約を受けるばかりか（法第28条、令第19条第1項）、東京都建築安全条例（昭和25年12月7日条例第89号）、高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律（平成6年6月29日法律第

44号) (通称ハートビル法)、福祉のまちづくり条例等の規制もクリアしなければならないこと。

- ② 建築基準法上は、床面積の5分の1に自然光が入るよう窓を大きく取らなければならない(別表第1(イ)欄(二)項、施行令115条の3第1号)、そのためには、既存建物の鉄筋の壁を解体する必要があること。
- ③ 建築基準法上は、幼児が使用できるように、階段の全部を交換しなければならないこと。
- ④ 東京都建築安全条例上は、避難用滑り台を設置し建物の一部を避難ハッチ付きバルコニーに改修すること(いわゆる、行き止まり禁止条項)が義務付けられること。
- ⑤ 建築基準法施行令によれば、内装(床、壁、天井)の全部を新規に造り替えるなければならないこと(シックハウス対策)。
- ⑥ 以上の他に、既存浄化槽の撤去及び新設、電気、給排水、空調設備を新規に設置しなければならないこと。
- ⑦ 旧UFJ銀行建物の改修工事の施行に約15.5ヶ月を要するが、恋ヶ窪保育園の暫定園舎の開設は18年4月1日を予定していること。
- ⑧ 上記の工事の施行に、2億1828万5000円の費用がかかること。

被告は、以上、①乃至⑧の事実からして、旧UFJ銀行建物内に恋ヶ窪保育園の暫定園舎を設置することは困難であると判断し、平成17年5月27日開会の被告厚生委員会で、西村少子化対策等担当課長が、その旨を説明した。

(2) その他の活用方法の検討

被告は、その後、国分寺市土地開発公社理事会と協議を重ね、平成17年10月28日、旧UFJ銀行建物を、観光案内所等(例えば、姉妹都市である佐渡市の物産展)、消費活動拠点等(例えば、野菜等の地場産品の直売所)、国分寺駅北口再開発事務所および学校法人東京経済大学(以下「東京経済大学」という。)との地域連携事業に使用する旨、方針を決定した。

被告は、上記の方針決定に伴い、国分寺市土地開発公社との間で平成18年6月14日付にて旧UFJ銀行物件について不動産使用貸借契約を締結しこれを借り受けた。同契約第2条(使用目的)は、「市はこの不動産を『国分寺駅北口再開発事務所』施設として使用するものとする。ただし、市が上記以外の公用又は公共の用に供するために使用する時を除く。市は、公社の承諾なく、この不動産を上記

目的以外に使用することができない。」と規定する。

被告は、この規定を受け、旧 UFJ 銀行建物 2 階に国分寺市都市開発部を配備し使用を開始したが、同建物 1 階部分（約 450 m²・136 坪）は具体的な使用計画が決まっておらず、空きスペースとなっていたため、これをいかに活用すべきかについて検討をすることとなった。

被告は、東京経済大学との間で、旧 UFJ 銀行建物において実施する地域連携事業の具体案について協議を重ね、平成 18 年 7 月 13 日、地域連携事業として国分寺市経済の活性プロジェクト及びイベントを企画し、平成 18 年 8 月 7 日、市民との情報の共有及び市民に対する情報の発信の拠点として「まちづくり広場『国分人』」を開設した。

3 旧 UFJ 銀行建物の有効活用に関する再検討（乙第 2 号証）

（1）再検討の開始

平成 18 年 9 月 1 日開会の被告議会（第 3 回定例会第 1 日）において、旧 UFJ 銀行建物の有効活用について、概ね、以下のような一般質問がなされた。

「まちおこしについて、まちおこしの主人公は市民である。旧 UFJ 銀行のスペースを有効活用し、市民の情報交換の場にするとか、市民を含めたコミュニティの場として位置付けたい。また、ボードを設置し、ポストイトでのまちおこし提案とか、情報交換の場にはできないか。」

上記の一般質問が契機となり、被告は、平成 18 年 12 月の被告議会（第 4 回定例会）の開会に向け、早急に、旧 UFJ 銀行建物 1 階部分の有効活用（以下「本有効活用」という。）の見直しと再検討を行うこととなった。

（2）再検討のポイントの抽出

被告は、本有効活用の再検討を始めるにあたり、被告が平成 17 年 10 月に策定した「国分寺駅周辺地区まちづくり構想（案）」（乙第 16 号証の 1）等を機軸として、以下のような視点を抽出した。

- ① 国分寺駅周辺地区まちづくり構想（案）（乙第 16 号証の 1）（16 頁）では、地区まちづくりの課題として、公共公益施設（生活サービス、集会・文化・交流、観光案内・情報発信等の各種施設機能）の不足が指摘されている。
- ② 国分寺駅周辺地区まちづくり構想（案）（乙第 16 号証の 1）（28 頁）では、本件再開発事業におけるコンセプトとして、「国分寺市の顔となり、多様な

機能を備えた施設・空間の整備」が掲げられており、その一内容として「市民ニーズに応えた多様な商業施設・公共公益施設等を導入し、時代変化にも対応できる施設づくりを進めること」と定められている。

- ③ 従前の東京経済大学との協議の中で、旧 UFJ 銀行建物の活用について情報の発信拠点との位置付けをしてきたことから、同建物内で行う事業は、情報発信拠点として将来に繋がる事業でなければならない。
- ④ 旧 UFJ 銀行建物での事業展開は、再開発ビルにおいてパブリックスペースを確保することに繋がることを意識したものでなければならない。
- ⑤ 国分寺駅周辺地区まちづくり構想（案）（乙第 16 号証の 1）（53 頁）では、本件再開発事業の効果的推進にかかる基本的な考え方の一つとして「国分寺の特性を活かした市民の生活ステージ（新しい暮らしや活動の場）の創造」が掲げられており、その内容として「北口再開発事業は、道路、駅前広場、再開発ビル（ハード等）の施設整備とともに、地域資源と調和した美しい都市景観の創造、賑わいや交流を媒介にしたコミュニティの増進、市と市民の協働による福祉の生活空間の再編や多様な市民サービスの提供（ソフト）など、ハード・ソフトの両面にわたる市民生活の質の向上に寄与する暮らしや市民活動の新たな場（生活ステージ）としての改善型の事業と位置付けることも大切である。」ことが指摘されている。
- ⑥ 国分寺駅北口地区第一種市街地再開発事業の事業計画決定に向けての作業調査委託報告書（乙第 1 号証）の中では、開発コンセプトの検討として「IT 情報図書館」の設置が掲げられている。
- ⑦ 国分寺市の最高規範となる「国分寺市自治基本条例」の制定検討過程では、市民による情報の共有、市政への参加と協働が今後の取組みとして重視されており、特に、市民自治を推進するため市民への情報提供は積極的に取り組むべき課題であり、今の時点から取り組む必要がある。
- ⑧ 市民に対する市政情報の提供は、地域の図書館、オープナー（行政資料室）、ホームページなどにより行っているが、更なる充実が求められる。
- ⑨ 情報政策の推進は、国分寺市の組織再編においても課題とされており、平成 19 年 4 月には「情報システム課」と「広報広聴」機能を合体し「総合情報課」を設置する方向で検討が進んでいる。
- ⑩ 子育てに関する情報、就労支援に関する情報、市民参加への呼びかけ情報、地域での取組事例に関する情報、防犯に関する情報などについて、提供の充実

を図る必要がある。

- ⑪ 国分寺市は、市政情報の提供の拠点として図書館・公民館を設置してきたが、図書館・公民館は地域情報の発信拠点であることに着目すべきである。
- ⑫ 5 館の図書館・公民館を中学校区毎に設置してきたことは国分寺市の特徴であるが、これは、図書館・公民館を地域館として機能させ市内の隅々まで市政情報や地域情報を提供することを目指したものである。
- ⑬ 西国分寺駅前再開発等に伴い、現行の5館の図書館ではカバーできない地域が発生し、特に当該地域から図書館設置の要望が多い。このことは、市民文化会館の検討時の恋ヶ窪図書館の移設問題でも明らかである。
- ⑭ 以上に掲げた課題の中には長期的視野の下で取り組む必要のあるものもあるが、旧UFJ銀行建物の1階部分の有効活用という点からは早期の着手が必要であり、長期的視野の下で取り組むべき課題は長期総合計画に位置づけることが可能である。
- ⑮ 旧UFJ銀行建物は本件再開発事業により同建物が取り壊されるまでの間しか使用することができず、本有効活用は早期に着手する必要がある。

(3) 基本方針の確認

被告は、上記(2)での抽出結果を踏まえ、本有効活用について次のとおり基本方針を確認した。

- ① 市民との情報の共有及び市民に対する情報の発信の拠点として「まちづくり広場『国分人』」は、これまでは常設の施設でなかったためそのコンセプトが十分に活かされていなかったことから、有効活用の一環として、「まちづくり広場『国分人』」を常設とすること。これにより建物の管理面の安全性を確保することも可能となること。
- ② 有効活用は、市の経済課及び東京経済大学による活用との整合を図りながら実施することとし、そのために場所の棲み分けや相互利用の仕組みを創ること。
- ③ 中規模のイベントにも対応できるものとする。
- ④ 有効活用として実施する事業は、多くの市民が活用できるものであること。
- ⑤ 有効活用として実施する事業は、本件再開発事業との整合性を重視し、当該事業で培われた実績が再開発ビルにおける公共スペースの活用に連結するものであること。
- ⑥ 有効活用として実施する事業は、他の地区へも拡大できるものとし、その点

については長期総合計画に位置づけること。

- ⑦ 旧UFJ銀行建物は本件再開発事業により将来的には取り壊されるものであるからその1階部分を有効活用できる期間は限られており、いずれの事業を行うにしてもできる限り早期に着手する必要があること。

(4) 本有効活用として実施する新たな事業展開の制度設計

被告は、上記(2)の抽出結果及び上記(3)の基本方針の確認を踏まえ、本有効活用として実施する新たな事業(以下「新規事業」という。)について、以下のとおり、その概要を決定した。

- ① 新規事業として、旧UFJ銀行建物1階に「市政・市民活動の情報センター」としての機能を有する施設(以下「本施設」という。)を設営する。
- ② 本施設は公の施設として条例により設置するものとし、その設置にあたっては、利用者の安全等に配慮することとする。
- ③ 本施設を「市政・市民情報センター」として機能させるためには、本施設を図書館と連携させ情報を交換し共有するシステムを採用することが有効であることから、本施設は、本多図書館の分室として設置するものとする。
- ④ 現行施設としての「まちづくり広場『国分人』」は、存続させることとする。
- ⑤ 本施設は、市政情報・地域情報等の発信拠点と位置付けると同時に、市民がまちづくりの提案を行うなどまちづくりに参加できるシステムを作り、情報の収集拠点としても機能する新しい図書館として位置づけるものとする。
- ⑥ 本施設の設営にあたっては、使用する床を専用スペースと共有スペースとに分けて使用するものとする。
- ⑦ 本施設において提供する資料の充実を期することとする。
- ⑧ 長期総合計画において、本施設と同様の施設を西国分寺駅周辺にも整備することを定める。

(5) 本施設を本多図書館分館とすることの積極的意義の確認

被告は、市内の中学校区を単位とし地区別に図書館を整備するとともに、本多図書館を中央図書館と位置付け、IT化の進展に対応した図書館システムを導入し利用者の利便を支えてきたが、市内の都市化が進む中、市民からはより高度な図書館サービスの提供を求められるようになり、被告は、平成17年度中に図書館協議会を設置し、現在まで、市民の満足度の高い図書館サービスのあり方を検討

してきた。

被告は、西国分寺駅前再開発等により、従前の５つの図書館では市民の図書館需要に十分に応えられなくなっている現状を踏まえ、従来型の図書館機能に加え、「ＩＴ図書館」「情報発信拠点」「情報収集拠点」としての性質を付加した施設を本施設として開設することとした。これは、行政経営の基本理念である「市民との情報の共有」及び「参加と協働の推進」を実現するため、より多くの市民がより多くの情報を共有し、その情報の中から市政へのまちづくり提案が行われるなど、本施設により市民の協働によるまちづくりが実現されることを期待したものである。

また、都市再開発事業において新築される施設建築物内に図書館を配備する例は、近年では、中目黒駅前図書館（上目黒二丁目地区・再開発）、豊島区立中央図書館（東池袋四丁目地区・再開発）、さいたま市立中央図書館（浦和駅東口駅前地区・再開発）、相模原市立橋本図書館（橋本駅北口Ｃ地区・再開発）、保谷駅前図書館（保谷駅南口地区第２街区・再開発）など多数散見され、また、今後、都市再開発事業において開館が予定されている図書館としては、目黒区立大橋図書館（大橋地区１－１棟・再開発）、葛飾区立中央図書館（金町六丁目地区・再開発）、市川駅南口図書館（市川駅南口地区Ａ街区・再開発）などがある。

図書館は、多くの市民が日常的に利用する施設であり、市民の利便性確保のみならずその集客力が大きく着目され再開発ビルに配備される例が近年多くなってきており、被告も、本件再開発事業において再開発ビルに市立図書館を開設することを視野に入れ、本施設を図書館とすることとしたものである。

４ 本件図書館の開設手続

（１）国分寺市教育委員会への検討依頼

地方自治法（昭和 22 年 4 月 17 日法律第 67 号）第 244 条の 2 第 1 項、図書館法（昭和 25 年 4 月 30 日法律第 118 号）第 10 条の各規定によれば、被告が本件図書館を開設するためには、国分寺市立図書館条例（平成 13 年 10 月 2 日条例第 45 号）（以下「本件図書館条例」という。）を改正する必要があった。

被告議会（定例会）は、毎年 3 月、6 月、9 月、12 月、合計年 4 回開会され、12 月の次の開会は翌年 3 月である。従って、本件図書館条例の改正案を平成 18 年 12 月開会の被告議会において議案として諮れない場合には、平成 19 年 3 月の被告議会の開会まで条例改正を待たなければならない。被告が本件図書館条例の

改正を受けてから本件図書館用に設備等を整備し実際の開館にこぎ着けるまでには約2ヶ月を要する。そうすると、平成18年12月開会の被告議会で本件図書館条例の改正案が審議されない場合、当該改正案が平成19年3月開会の被告議会で仮に可決されたとしても、本件図書館の開館は平成19年5月下旬となってしまう、その間、本有効活用を実現できないことになる。

しかしながら、旧UFJ銀行建物の有効活用の期間は限られていること、被告は検討を進めてきた結果、新たな活用についての具体策として旧UFJ銀行建物1階部分に図書館の設置を検討すべきだと結論に至っていたことからして、本件図書館条例の改正と本件図書館の開設は一刻も早く実現する必要があった。

地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和31年6月30日法律第162号)第29条の規定によれば、地方公共団体の長は、歳入歳出予算のうち教育に関する事務について定める議会の議決を経るべき事件の議案を作成する場合においては、教育委員会の意見をきかなければならない、とされているため、被告市長は、平成18年11月22日、国分寺市教育委員会に対し本件図書館開設についての意見を求め、同委員会は、同月24日、審議したが結論が出ないまま、審議継続となった(乙第5号証)。

(2) 議員による本件図書館条例改正案の提案と被告議会による可決

被告議会の横田美郎議員は平成18年12月5日開会の被告議会(第4回定例会第4日)において本件図書館条例改正案を提案し、同議会は、同案を付議するにあたり所管の委員会の付託を省略することについて議場に諮りその承認を得た上で、同案を議場に諮り、同案は、原案どおり、満場一致により可決された。

なお、文部省初中局長の昭和31年9月6日通達によれば、教育に関する事務についての議案を議員が提案する場合には、教育委員会の意見を聞く必要はない、とされている。

(3) 本件図書館の開設

被告は、本件図書館条例の改正を受け、平成19年2月20日、本件図書館を開館した。

本件図書館の平成20年12月31日現在の蔵書は、資料が4,255冊、図書が3,743冊、所蔵CDが147タイトルである。

なお、旧UFJ銀行建物1階には、現在、本件図書館の他に、都市計画課、まち

づくりセンターが配備されているが、この配備は本件図書館開設の後である。

第2 原告浜友観光によるパチンコ店の出店阻止と本件図書館開設との関連性について

1 本件図書館開設の動機及び目的

本件図書館は、既に述べたとおり、事前にその必要性和有用性を十分に検証した上で、その開設に至ったものであって、原告浜友観光によるパチンコ店出店を阻止する目的で開設されたものではない。

この点、平成18年12月5日開会の被告議会（第4回定例会第4日）では、横田美郎議員による本件図書館条例改正案の提案に関する趣旨説明に続き、次のとおり、審議がなされている（乙第7号証）。

● 釜我健二議員

「私も、今回のこの提案されております図書館の分館というのが、単にパチンコ店の阻止というものの目的に限られたものではないという認識をするものであります。図書館の分館というものが、正に今、市民のニーズに合致するものであり、必要な施設である、そのような立場から、この条例を理解するものであります。

言うまでもなく、駅前図書館の必要性につきましては、複数の議員から議会でも御提案がなされてきた経緯もあります。国分寺駅北口再開発予定地も含めて、駅前に図書館の設置が必要であることは、かねがね議論されてきたという経過が一つありました。また、分館構想というものに関しましても、ごく最近では、西国分寺駅再開発事業について、この分館という問題が、立場の違いこそあれ、さまざまな立場から真剣な議論がなされてきた経緯もありました。古くは、内藤地区の図書館・公民館を求める立場からの扱いについて、内藤地区の分館という構想も真剣に議論されてきたという経過があることは、前にも申し上げてきたとおりであります。

このような経過をたどってきたわけではありませんけれども、今回の提案にあたりまして、こういう市民ニーズ、あるいは議会、行政、それぞれの真剣な分館、駅前図書館の必要性、これらについての議論経過、こういうものを踏まえながら、その延長線上として、この提案理由には書いてありませんけれども、これを踏まえながらの御提案であると、このように理解してよろしいでしょうか。

● 横田美郎議員

「そのように理解して結構だと思います。」

● 川合洋行議員

「この条例提案に対しては、市民の要求にこたえるという前向きな条例提案というふうに私

も受けとめます。従って、積極的に賛成の立場ではありますが、何点か、ちょっと細かい問題に触れると思いますが、伺っておきたいと思います。

1 つは、本案の提案、趣旨説明でも、あるいは市長の先日の表明の中でもありました、IT 技術を活用した図書館だと、こういうものであります。これは一般的な図書館のイメージと、どこが違うのか、この点について、一点お願いしたいと思います。

市長答弁にも出てきましたら、そこで市長部局の方に伺っているのです。」

● 横田美郎議員

「ただいまの川合議員の質問でございますが、この件につきましては、議長により取り計らいを願いたいと思います。」

● 政策部長・樋口満雄

「教育委員会に検討をお願いした関係もありますので、私の方からお答えさせていただきます。

どこが違うのかということでもありますけれども、現在の図書館というのは、大量の蔵書を置いて、その本をメーンの事業として貸し出し、返却といったことを行っております。それから関連して、それぞれの5館ありますが、市政情報等については、恋ヶ窪図書館がメインで管理をしているというようなことで、それぞれの役割分担がされていると認識しております。特に市政情報等についての発信の拠点として駅前分館ということを想定しておりますので、最低限の必要な図書といったものは配置しますけれども、それと市政情報を中心に置く。それと、さまざまなインターネットを活用して情報検索ができる、あるいは、現在、図書館システムがとられております、インターネットを活用して、リクエスト等も行えるというような、そういうシステムの拡大といったものが広がっていけば、駅前の利便性を利用して、IT 技術を使ったリクエストだとか、あるいは検索だとか、そういった需要にこたえていけるのではないかと。さらに、例えば、ホームページ等がきちんとリニューアルされれば、そこから情報の検索ができるというようなこと、さらに、情報の発信拠点だけではなくて、議会からの御提案もありますが、市民の意見がまちづくりに関するような情報の、そこに情報が集まるというような機能も、場合によっては付加できるのではないかとというような考え方があって、検討をお願いしているということでございます。」

● 釜我健二議員

「議事進行の確認です。

議員提出の議案が今審議になっています。これについては、提案者は当然議員であります。その説明も、議会が提案している以上は議会が答弁すべき、その範疇の質問にとどめるのが、私が理解している議員提案というもののなのです。この点、ただいまのような議事進行でよろしいのかどうなのか、議長においてご見解を示していただきたい。」

● 須崎宏議長

「内容が内容なので、若干の質疑はやむを得ないと思っています。」

● 川合洋行議員

「ただいまの議員提案、動議に関しても、ちょっと私の見解を述べておきます。

少なくとも議員提案で条例が今提案されています。どういうものがイメージされるかということについて、やはり市民に対する説明責任も議会にはあるのだと思うのです。そういう点では、一定程度、やはりイメージのわくものということも浮き彫りにしながら、これについて、私、冒頭申し上げたように、基本的に、私、賛成の立場ですが、そういう条例にしていきたい、条例可決の判断にしていきたいというのが私の考え方でありまして、そういう点では、若干の質疑をお願いしたいと思います。基本的にはいいのです。横田議員の方から提案のありましたところは基本的にはいいのですが、そういう趣旨で、ちょっと伺っておきたいと思います。

そこで、駅前分館という問題ですが、確かに横田議員の提案説明にもありましたように、これは市民ニーズとしては高くなっています。特に西国分寺問題などは、長い議論を重ねてまいりました。そういう点では、駅前で活用できるというメリットというのは、ある程度、夜間も含めた活用、貸出ができるような、そういう作り方が必要なのだろうと思うのです。そういう点から、是非、それらの点についてもお願いをしておきたいと思います。これは教育委員会、直接、時間設定にかかわる問題でしょうから、敢えてここでは答弁を求めませんが、答弁しますか。では、お願いします。

では、いいです。答弁求めません。

あと、西国分寺にもそういう方向が示されています。この時期は、長期総合計画の中で具体的にしようということのようでもありますから、是非、その点での早期実現もあわせて求めおきたいと思います。

以上で、私の質疑というか、意見というか、終わりにします。以上です。」

以上によれば、本件図書館条例改正案は、被告議会において本件図書館の必要性及び有用性が十分に審議されパチンコ店出店阻止を目的として開設されるものではないことを確認した上で採決され可決に至っており、本件図書館が原告浜友観光によるパチンコ店出店阻止を目的として開設されたものではないことは明らかである。

2 本件図書館の開設によりパチンコ店の営業許可が得られなくなることに関する被告及び被告議会の認識について

被告も、被告議会も、本件図書館条例改正前に、本件図書館を開設すれば、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律(昭和23年7月10日法律第122号)第2条第1項第7号及び第4条第2項第2号、東京都が定める同法律施行条例(昭和59年12月20日条例第128号)第3条第1項第2号、東京都公安委員会が定める同条例の施行に関する規則(昭和60年2月1日第1号)第2条第1項(2)アの各規定により、東京都公安委員会は旧UFJ銀行建物に隣接するバザールK内でのパチンコ店営業を許可することができなくなることを認識していた。

ただし、被告が旧UFJ銀行建物を取得したのは、本書面第1、1(2頁)で述べたとおり、平成17年3月15日であるが、当時、隣接するバザールK内にパチンコ店が出店される計画はなかった。従って、被告が原告によるパチンコ店出店を阻止する目的で旧UFJ銀行建物を取得したものでないことは明らかである。

また、被告は、旧UFJ銀行建物を取得した後、同建物2階に、本件再開発事業に関係する部署として国分寺市都市開発部を配備し使用していたが、同建物の1階が使用されていなかったことから、その有効活用が取り沙汰され、当初、まちづくり広場「国分人」の開設等により使用していたが、平成18年9月の被告議会で更なる有効活用を求める意見が出されたことから、本件図書館の開設を検討することになったものである。被告は、本件図書館を設置するためにわざわざ旧UFJ銀行建物内にそのスペースを空けたものではない。スペースが余っていたから、その空きスペースを最大限有効に活用するため、本件図書館を開設したのである。

以上を要するに、本件図書館の開設により旧UFJ銀行建物に50m未満の距離で隣接するバザールKでパチンコ店を出店できなくなる効果は、たまたま偶然にも、被告が旧UFJ銀行建物の所有権を有しており、そこに本件図書館を開設できるだけの空きスペースがあり、その有効活用が平成18年9月開会の被告議会で取り沙汰され被告に対し空きスペース有効活用の検討が促され、その結果として本件図書館が開設されたことにより発生したものである。

被告及び被告議会は、かような反射的效果の発生を認識していたが、そのことは本件図書館の開設を取り止める理由にはならず、法律の規定に基づく反射的效果の発生を止めることはできないのであるから、結果的にパチンコ店出店が阻止されることになってもやむを得ないと認識していたものであり、決して、かような反射的效果の発生を目的として本件図書館を開設したのではない。

3 本施行地区内での新規遊興娯楽施設の出店が本件再開発事業に及ぼす影響について

(1) 施行地区内の従前の借家権は再開発ビルの権利床で継続することについて

都再法第 88 条第 5 項の規定によれば、再開発事業の施行地区内の建物について借家権を有する者は、同法第 71 条第 3 項の規定により借家権の取得を希望しない旨を申し出ない限り、権利変換処分により、再開発事業により新築された施設建築物の一部について当然に借家権を取得する。

本施行地区内の宅地及び建築物並びにその宅地に存する借地権について権利変換手続開始の登記（都再法第 70 条第 1 項）がなされるまでの間に、原告浜友観光がバザール K の借家権を取得しパチンコ店の営業を開始した場合、原告浜友観光は、本件再開発事業に反対するなどの理由により権利変換処分を希望しなくとも、施行者に対し積極的に借家権取得を希望しない旨を申し出ない限り、本件再開発事業にかかる権利変換計画書には、権利変換処分により原告浜友観光が再開発ビルの床に借家権を取得するよう定めなければならない（同法 73 条 1 項 7 号、8 号、10 号、第 77 条第 5 項）、原告浜友観光は権利変換処分により再開発ビルに当然に借家権を取得しパチンコ店を営業できることになる。

以上を要するに、仮に原告浜友観光がバザール K 内でパチンコ店の営業を開始した場合、原告浜友観光は、再開発ビルでパチンコ店を営業する権利も取得することになる。

仮に原告浜友観光が再開発ビルでパチンコ店を営業する権利を取得した場合、以下に述べるとおり、本件再開発事業に多大な影響を及ぼすことになる。

(2) 再開発ビルにおいてパチンコ店等の遊興娯楽店舗が増えすぎってしまうこと

被告が本件条例を改正した平成 18 年 12 月の時点で、本施行地区内では、パチンコ店 3 軒、スロット店 1 軒、ゲームセンター 1 軒が、それぞれ営業しており、このうち、3 軒のパチンコ店と 1 軒のスロット店、合わせて 4 軒の遊興娯楽店舗（以下「既存遊興娯楽店舗」という。）が再開発ビルへの入居、すなわち、本件再開発事業における権利変換処分により再開発ビルに権利床を取得し再開発ビルでパチンコ店等の営業を継続することを希望していた。

都再法第 76 条第 1 項及び第 77 条第 1 項の各規定によれば、本件施行地区内の地権者（所有者及び借地権者）は、施行者に対し権利変換処分により権利床を取得する代わりに金銭等による補償を受け転出を希望する旨を申し出ない限り、権利変換処分により当然に権利床を取得し、施行者は、本件再開発事業を施行す

る限り、既存遊興娯楽店舗が再開発ビルに入ることを法的に阻止することができない。

原告浜友観光がバザールKで出店を計画していたパチンコ店の営業床面積は約1,500 m²であるが、この床面積は既存遊興娯楽店舗4軒分の営業床面積に匹敵する。従って、仮に、原告浜友観光が再開発ビルでパチンコ店を営業することになった場合、再開発ビル内に遊興娯楽店舗が占める割合は端的に2倍となるが、これは以下に述べるような重大な影響を及ぼすことになる。

(3) 新規の遊興娯楽店舗が再開発ビルに入居することに対する周辺地域住民等の反対

被告は、既存遊興娯楽店舗4軒に加え新たに遊興娯楽店舗が再開発ビルに入居することについて、本施行地区の周辺地域の住民及び商店会等から猛烈な反対の陳情を受けていた(乙第3号証、乙第4号証、乙第6号証)。この反対の陳情は、パチンコ店に限らず、原告浜友観光に限らず、再開発ビルに既存の4軒を超えて遊興娯楽店舗が入居すると再開発ビルが遊興娯楽店舗で埋められてしまい、再開発ビルのイメージが悪化するばかりか、集客力の減少等により再開発ビル自体の存続や他の営業店舗へも悪影響を及ぼすおそれがあることに対する反対の陳情である。

被告市長は、平成18年11月30日開会の被告議会(第4回定例会第1日)・本会議において、バザールKへのパチンコ店出店について、次のとおり答弁している(乙第6号証)。

「この点(バザールKへのパチンコ店出店の動き)については、国分寺駅・西国分寺駅周辺整備特別委員会において複数の委員から御意見等賜っております。また、多くの団体、市民の方からも反対という申入れ等を受けております。私も各団体を主に対象として説明会を開かせていただきました。その中でも強い意見を多数頂戴しております。」

以上によれば、原告浜友観光に限らず再開発ビル内に新規に遊興娯楽店舗が入り営業を行うことについては市民による猛烈な反対運動が予想され、そのことが本件再開発事業に及ぼす影響力は計り知れない。

(4) 配置設計上、新規遊興娯楽店舗が再開発ビルに入居するスペースはないこと

被告が平成18年12月時点で策定していた本件再開発事業に係る事業計画では、既存遊興娯楽店舗4軒は再開発ビルへ入居し従前どおり営業を継続することを前提として、再開発ビルの設計及び店舗配置を決めていた。

遊興娯楽店舗は、その業種の内容からして人通りに面する店舗配置と良好な視認

性が求められる一方、公共事業たる再開発事業において補助金を受け遊興娯楽店舗のために再開発ビルを建築したとの誤解を招かないよう複数の遊興娯楽店舗がある場合には相互に距離を置いて配置する必要がある。本件再開発事業にかかる計画上、人通りに面する店舗配置と良好な視認性を確保できるフロアーは再開発ビルの1階である。また、複数の遊興娯楽店舗を各階に配置した場合、再開発ビル全体が遊興娯楽店舗で埋められているとの印象が非常に強くなることから、各階に遊興娯楽店舗を配置することは好ましくない。

本件再開発事業において新築される再開発ビル1階の床のうち、店舗等の施設に供される専用部分の床面積は1,868㎡を計画している。既存遊興娯楽店舗4軒が権利変換処分により取得する権利床の面積は合計670㎡であり、その全部を1階に配置した場合、1階の店舗等用に供される床の約36%を既存遊興娯楽店舗4軒が占めることになる。

業種の内容からして再開発ビルの1階に配置することが適切であると考えられる店舗は遊興娯楽店舗に限られず、ファーストフード店やコンビニエンスストア等もこれに該当する。権利変換計画上の公正及び公平の見地からは、再開発ビル1階に配置できる遊興娯楽店舗は既存遊興娯楽店舗4軒に限られ、新規の遊興娯楽店舗に当てることのできる床は余っていない。

まして、既に述べたとおり、原告浜友観光が出店を計画していたパチンコ店の営業床面積は約1,500㎡であり、既存遊興娯楽店舗4軒分の合計床面積に匹敵するものであるから、これを1階に配置することが絶対に不可能であることは明らかであるばかりか、再開発ビルにおいて遊興娯楽店舗に当てる床面積を当初の2倍と想定し設計をやり直さなければならない。この設計のやり直しは、再開発ビル自体の設計は勿論のこと、周辺建物や駅前広場の配置など本件再開発事業における設計の概要（都再法第51条第1項）、事業日程や予算など事業計画全体を一から見直すことを意味する。

被告は、長年にわたり、国分寺駅北口駅周辺地域の住民や商店会のみならず原告島田商事からも本件再開発事業に早期に着手するよう強い要請を受け、平成18年12月当時、平成20年1月には本件再開発事業にかかる事業計画について認可申請をすることを計画しており、もはや再開発ビルの設計を含め事業計画を見直す余地は全くなかった。

性が求められる一方、公共事業たる再開発事業において補助金を受け遊興娯楽店舗のために再開発ビルを建築したとの誤解を招かないよう複数の遊興娯楽店舗がある場合には相互に距離を置いて配置する必要がある。本件再開発事業にかかる計画上、人通りに面する店舗配置と良好な視認性を確保できるフロアーは再開発ビルの1階である。また、複数の遊興娯楽店舗を各階に配置した場合、再開発ビル全体が遊興娯楽店舗で埋められているとの印象が非常に強くなることから、各階に遊興娯楽店舗を配置することは好ましくない。

本件再開発事業において新築される再開発ビル1階の床のうち、店舗等の施設に供される専用部分の床面積は1,868 m²を計画している。既存遊興娯楽店舗4軒が権利変換処分により取得する権利床の面積は合計670 m²であり、その全部を1階に配置した場合、1階の店舗等用に供される床の約36%を既存遊興娯楽店舗4軒が占めることになる。

業種の内容からして再開発ビルの1階に配置することが適切であると考えられる店舗は遊興娯楽店舗に限られず、ファーストフード店やコンビニエンスストア等もこれに該当する。権利変換計画上の公正及び公平の見地からは、再開発ビル1階に配置できる遊興娯楽店舗は既存遊興娯楽店舗4軒に限られ、新規の遊興娯楽店舗に当てることのできる床は余っていない。

まして、既に述べたとおり、原告浜友観光が出店を計画していたパチンコ店の営業床面積は約1,500 m²であり、既存遊興娯楽店舗4軒分の合計床面積に匹敵するものであるから、これを1階に配置することが絶対に不可能であることは明らかであるばかりか、再開発ビルにおいて遊興娯楽店舗に当てる床面積を当初の2倍と想定し設計をやり直さなければならない。この設計のやり直しは、再開発ビル自体の設計は勿論のこと、周辺建物や駅前広場の配置など本件再開発事業における設計の概要（都再法第51条第1項）、事業日程や予算など事業計画全体を一から見直すことを意味する。

被告は、長年にわたり、国分寺駅北口駅周辺地域の住民や商店会のみならず原告島田商事からも本件再開発事業に早期に着手するよう強い要請を受け、平成18年12月当時、平成20年1月には本件再開発事業にかかる事業計画について認可申請をすることを計画しており、もはや再開発ビルの設計を含め事業計画を見直す余地は全くなかった。

(5) 新規遊興娯楽店舗の参画による都再法第 97 条第 1 項所定の補償費の増大

被告は、本件再開発事業を遂行する過程で、本施行地区内の地権者に対し、順次、その占有にかかる土地の明渡しを求めていくことになるが(都再法第 96 条第 1 項)、この土地明渡し請求に当たっては、当該土地若しくは当該土地上の物件の引渡又は物件の移転により当該地権者が通常受ける損失を補償しなければならない(同法第 97 条第 1 項、第 96 条第 3 項)(以下「通損補償」という。))。

被告は、極めて厳しい財政状況の下で本件再開発事業を何とか実現しようとこれまで努力を重ね、本件再開発事業にかかる事業費をぎりぎりのところまで削減して事業計画を策定している。いずれの再開発事業においても施行過程で予期し得ない出費が発生することは自明の理であり、事業費として予備費を計上することは当然であるが、通損補償のような固定費を新たに追加して事業計画に計上できるほど、被告国分寺市の財政に余裕はない。

商業店舗に対する通損補償の項目は、動産移転補償、休業補償、仮店舗補償などである。

原告浜友観光が出店を計画していたのはパチンコ店であるが、国分寺駅北口周辺地区の商店街は、比較的零細な商業店舗が多く集まっており、営業収益の規模からするとパチンコ店は他の商業店舗と比較してかなり大きな収益を上げており、パチンコ店が 1 店舗増えた場合に施行者が負担する通損補償の金額は一気に跳ね上がることになる。従って、原告浜友観光に対し通損補償をしなければならない場合には、本件再開発事業は予算との関係で断念せざるを得なくなる可能性もあった。

(6) 新規遊興娯楽店舗が保留床の処分価格に及ぼす影響について

都市再開発事業は「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を図ること」を目的とし(都再法第 1 条)、同事業では、施行地区内に新たな施設建築物(以下「新築建物」という。)が建築される。都市再開発事業の施行地区内において土地・建物にかかる権利(以下「従前資産」という。)を保有する者は、権利変換処分により、新築建物の敷地及び床の一部にかかる権利(以下「従後資産」という。)を取得するが、新築建物の床を、順次、従前資産にあてがった後に処分保留の床が発生する。従前資産の保有者が権利変換処分により取得する床を「権利床」といい、権利変換処分の後に処分保留となった床を「保留床」という。保留床の所有権は施行者に帰属し(都再法第 77 条第 4 項)、施行者は、保留床を処分し(同法第 108 条)、当該処分の対価としての取得金をもって都市再開発事業

にかかる大部分の費用の支弁に当てるとというのが、都市再開発事業の基本構造である。それ故、都市再開発事業の成否は、将来、施行者が当初の計画段階で想定した売却金額で保留床を売却できるかどうかにかかっており、保留床の処分の行方は都市再開発事業の生命線を握ることになる。

被告は、本件再開発事業のコンサルタント業務を社団法人全国市街地再開発協会（以下「協会」という。）に委託した。同協会は、市街地の再開発、住宅地区の環境整備、密集市街地の整備、マンションの建替えの円滑化、中心市街地等における居住機能の増進等に関する総合的な調査研究及び事業の推進を図ることにより、公共の福祉の増進に寄与することを目的として都再法が制定された昭和 44 年に当時の建設省の外郭団体として設立され、都市再開発事業のコンサルタント業務機関としては最も信頼のおける団体である。

被告は、平成 18 年 9 月、協会から、国分寺駅北口地区市街地再開発事業における事業手法等調査について中間報告を受けた。この中間報告には、権利床の配置設計と娯楽施設の取扱方針について、以下の記載がある（12 頁）。

「本地区の異例的特徴として娯楽施設店舗の複数の存在があり、この権利床の取扱については十分検討する必要がある。

○ 取り扱い方針

- ・ 設置階を含めて多層階に娯楽施設が配置されることになった場合は、再開発ビルのイメージが娯楽施設中心のイメージとなり、物販系店舗や業務系店舗から見るとビル全体の商品価値や資産価値の低下の危険性も持っている。
- ・ そのため再開発ビルの価値を高めるためには、場合によっては転出希望の事業者への対応も考慮し、代替用地を確保していくことが事業化に必要な重要検討事項である。一般的に娯楽施設は、人通りに面する店舗配置と視認性に加えて、店舗毎に距離を離すことが求められる。」

また、協会は、日本国内の主要な不動産業者・建設業者に対し本件再開発事業における保留床の処分等についてヒアリングを行い、その結果を、平成 19 年 3 月、被告に報告した。この報告の中で、一部の業者は既存遊興娯楽店舗の存在について次のような意見を述べている。

- パチンコ店の面積が大きいはマイナス要因になりうる。往来する人がパチンコ店の存在を視認してしまうと、集客力のある他テナントでも苦戦を強いられる（府中）。
- 平面 1 階にパチンコ店があると、施設全体が死ぬことになる。
- 床価格については、1 階部分にパチンコ店が配置されると入札価格に影響が出るおそれがある。

ある。

- パチンコ店の床面積はできるだけ少ない方がよいが、ビルの顔となる部分(南北自由通路、駅広に面せ得る部分)は避けて頂きたい。

上記の意見は、再開発ビルに既存遊興娯楽店舗 4 軒のみが入ることを前提とするもので、この 4 軒に加え新たに遊興娯楽店舗が入居することは想定していないが、既存 4 軒の存在ですら、できるだけ見えない場所に隠したいとの意向が明確に示されており、遊興娯楽店舗の存在が保留床価格を引き下げるマイナス要因となることは明らかである。

よって、既存遊興娯楽店舗 4 軒に加え新たに遊興娯楽店舗の入居を認めた場合には、保留床の処分が極めて困難となり本件再開発事業が暗礁に乗り上げる可能性が極めて濃厚であった。

(6) 遊興娯楽店舗が他の商業店舗へ与える影響について

本件再開発事業を成功に導くためには、新たに建築される再開発ビルに集客力のあるバライティーに富んだ魅力ある商業店舗を数多く誘致する必要がある。

しかしながら、再開発ビルの表玄関となる 1 階部分のほとんどを遊興娯楽店舗が占めた場合、遊興娯楽店舗以外の商業店舗はテナントして入居しないおそれがある。現代人の中にはファッションに敏感な人が多くファッションナブルな店舗でなければ多くの集客を見込めないことは、商業店舗経営者にとっては自明の理である。そのため、服飾・宝飾、雑貨、美容、飲食、生花、書籍いずれの業種の店舗も、店舗内の装飾のみならず商業モール全体のイメージに非常に敏感であり、たとえ国分寺駅前であっても、遊興娯楽店舗ばかりが集中した再開発ビルでは多くの集客が見込めず、高い家賃を払ってまで敢えて入居することは期待できない。

既存遊興娯楽店舗 4 軒に加え、原告浜友観光に限らず新規に再開発ビルにパチンコ店等の遊興娯楽施設が出店することになった場合、再開発ビルに遊興娯楽店舗の占める面積割合が当初計画の約 2 倍となり、遊興娯楽店舗以外の商業店舗をテナントとして誘致することがますます困難となることは明らかである。

(7) まとめ

被告市長は、平成 18 年 11 月 30 日開会の被告議会・第 4 回定例会(第 1 日)本会議において、バザール K へのパチンコ店新規出店計画について、以下のとおり答弁した(乙第 6 号証)

「 こういった中で、旧バザールK へのパチンコ店出店の動きが出て参りました。

この点については、国分寺駅・西国分寺駅周辺整備特別委員会において複数の委員からご意見等を賜っております。また、多くの団体、市民の方からも反対という申し入れ等を受けております。私も各団体を主に対象として説明会を開かせていただきました。その中でも強い意見を多数ちょうだいしております。

この計画は再開発を進めるために大変大きな影響があると私は認識しております。

理由は大きく3つあると思います。1つ目は、パチンコ店の出店によって多大な補償費が必要になって財政フレームに大きな影響があるということと、2つ目に、権利変換手続を含めて権利者対応が困難になるということ、そして、3つ目に、再開発ビルの価値が下がることが予測されるということでございます。この点も財政フレームに大きな影響を与えます。

また、こういった3点に加えまして、文化のまち国分寺にふさわしい駅前をこのことによってつくることができるであろうかという疑問も生じてまいります。したがって、この出店計画に対しまして市として何らかの対応が必要であるという認識から庁内での協議を進めてまいりました。その結論として、私どもは、旧UFJ銀行の1階部分を有効活用していくという観点からも、ここに図書館を設置するというのを計画しております。この図書館は、本多図書館の分館としてIT技術を活用した市政情報の提供を中心とする図書館をイメージしております。この市政情報というのは、今後、市民と行政の協働とか市民参加を推進するといった視点からも市民の皆様にも市の情報を正しくわかりやすく的確にお伝えする。それから、先ほど議員から御提案のあった歴史等についても、市民の方々にご利用しやすいような図書館をつくることによって国分寺の駅前にふさわしい施設となるのではないかと考えています。また、こういった機能を持った図書館というのは、今後、将来的には西国分寺駅周辺にも拡大をしていきたいと考えております。私としては、このような計画を進めることによって、再開発ビルが出来上がった時点ではその中にその図書館が入る。そして、そのことによって文化のまち国分寺にふさわしい駅前となる、また、集客力を増すことにもつながると考えております。それから、旧UFJ銀行の1階部分の活用につきましては、経済課及び東京経済大学と連携をして活用しておりますけれども、開館日の拡大や市民利用の拡大などまだ十分な活用ができてきかない点もありますのでそういった角度からも検討してきたことでございます。また、こういった検討経過を踏まえまして有効活用策を具体化したものが、今申し上げた図書館の設置であります。これによって旧バザールKへのパチンコ店出店を阻止していきたいと考えております。」

以上の答弁によれば、1) 本件図書館は、将来、再開発ビルに図書館を新たに開設する布石として開設したものであり、これにより市民の図書館利用の利便性を確保

することができ、また将来的な国分寺駅北口での集客力増加につながるなど、本件図書館は開設の必要性和有用性の裏付けが十分に検討され開設されたものであること、2) 再開発ビルへの新規パチンコ店の出店が本件再開発事業に及ぼす影響は多大であること、3) 本件図書館開設の反射的效果としてバザール K へのパチンコ店出店を阻止することが可能となること、4) 再開発ビルへの新規パチンコ店出店が本件再開発事業に及ぼす影響を考慮したとき、上記の反射的效果に寄せる期待は予想外に大きく、本施行地区の周辺地域住民や商店会等からパチンコ店出店に強い反対意見が寄せられていることなどからしても、この反射的效果を見過ごすことはできないことなどからして、本件図書館が設置されたことは明らかである。

本件図書館開設は、原告浜友観光に限らず、パチンコ店に限らず、バザール K への遊興娯楽施設出店を間接的に阻止する効果を生ずるが、被告及び被告議会はそれを目的として本件図書館を開設したものではないし、まして、原告浜友観光を排除する目的で開設したものではない。

以上