

神宮外苑再開発問題は 東京のまちづくりのあり方を問う

党東京都議

原田あきら



現在、神宮外苑地区地区計画（以後「外苑再開発」）は十二月にもおこなわれるはずだった二施設の解体工事が延期となり、着手時期を示せなくなるなど、事業者の思い通りにいかない事態が継続しています。

本稿では外苑再開発における都市計画手法など詳細に問題を指摘するとともに、住民運動の高まりの経過、有識者の活躍、都議団の活動を報告します。

神宮外苑再開発とは

一九二二年の明治天皇死後、その業績を記

念するとし、国が神宮内苑（明治神宮）を、国民が神宮外苑を造成することが呼び掛けられ、一九一八年に着工されます。外苑は国有地を使い、全国からの献金、献木、勤労奉仕によって造成されました。数年前までは二万人規模のデモの出発地となった都立明治公園の周辺、といえばイメージがわく方もいらっしゃるでしょう。いつもデモの舞台の後ろに見えた日本青年館は、外苑造成に全国の青年団が勤労奉仕で活躍したことをねぎらい建設されたものでした。約千九百本を数える樹々は百年の歳月を経て、深く、豊かな森の雰囲気都民に提供し、当時の造園家はその技術の粋を集めて植栽したイチヨウ並木は、世界に誇る景観をいまに伝えています。また、国

民に親しまれる場とするため、スポーツ施設が数多く設置され、ヤクルトスワローズのみならず、ラグビー、六大学野球、軟式野球の「聖地」としても知られています。

戦前は国が管理し、戦後は明治神宮に市価の半額で払い下げられるとともに、都市計画公園に位置付けられていきます。こうした経緯からすれば、事業者の思惑で勝手に開発している場所などではないのです。しかし、今回の再開発（資料①）では、伊藤忠百九十九、三井不動産百八十五、八十という三本の超高層ビルの建設、明治神宮の神宮球場とJSCが持つ秩父宮ラグビー場の位置を入れ替えて新築する計画となっており、都内屈指の開発拠点に変貌することとなります。

立ち上がった住民と学識者

再開発に批判噴出

昨年十二月十四日、極寒の都立青山高校の体育館で開かれた外苑再開発の住民説明会には百五十人ほどが集まりました。コロナ禍を理由に一時間の予定で暖房設備もありませんでした。寒い地震を要し、寒さに震えながらも猛烈な批判と抗議の説明会となりました。

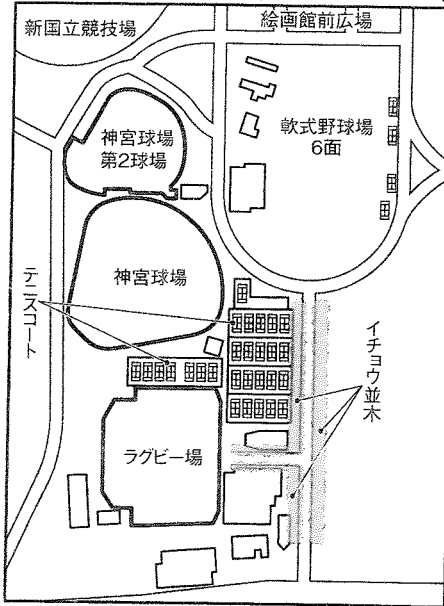
外苑再開発による環境破壊の規模
二月九日の都市計画審議会では、外苑再

調査で、約一千本の樹木が伐採移植にさらされることになると、一気に話題となりました。

都の都市計画審議会委員である私は、この集会で発言をした方々と名刺を交換し、都市計画審議会が年明けの二月に開かれることなど情報提供。発言者のみなさんや地元自治会をつなぐなどの任務を努めました。

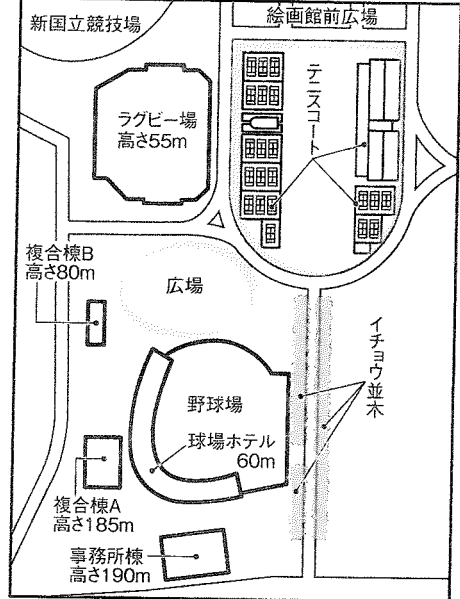
横のつながりを持った住民の動きは驚くほどのスピードと規模で展開。神宮外苑を守る有志ネットワークが結成され、都市計画審議会委員への書簡送付、都議会会派まわり、緊急学習会の開催のほか、米国人起業家ロッシェル・カップ氏によるネット署名（現在十万余超え！）、地元私立高校生による署名活動が展開。石川幹子中央大研究開発機構教授・東大名誉教授による現地

【現況】



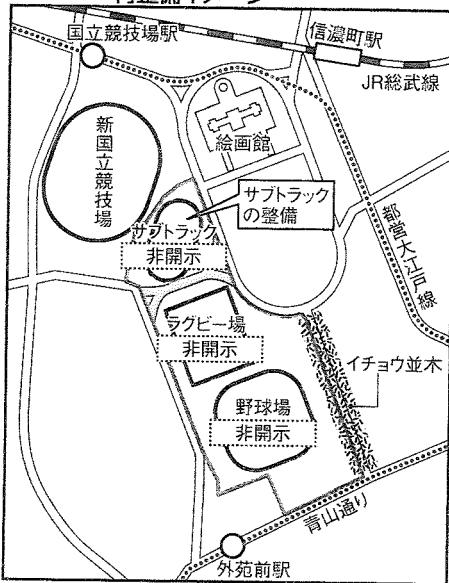
資料1

【現在の整備計画】

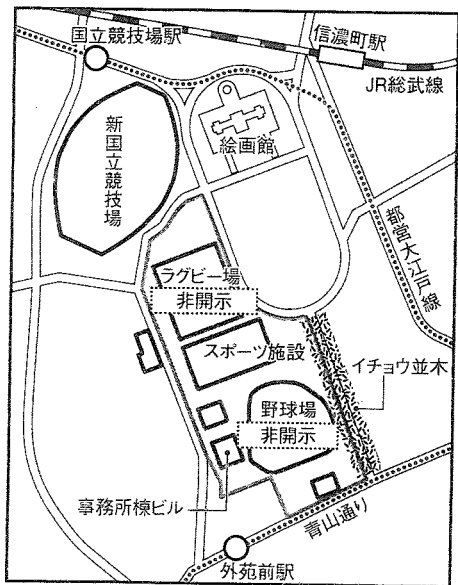


(東京都開示資料より作成)

資料2 2012年5月に森会長へ説明した再整備イメージ



資料3 2014年再整備イメージ



(東京都開示資料より作成)

開発の樹木伐採とともに、環境への影響を明らかにしました。外苑は開発後のCO₂年間排出量が四万七千ト(都の年間排出量は五十九百九十万ト)。最新の数値で試算するとこれは一般家庭の約二万軒分に匹敵します。林野庁の試算によれば、この規模のCO₂を森林で吸収するには五千三百四十ト(東京ドーム千三百三十六個分(新宿区三個分)の樹齢四十年の杉林が必要になります。しかもここには、ビルの建材生産や工事等で発生するCO₂は含まれていません。建設時排出量はビルの年間排出量の十数年分に匹敵すると指摘する研究者もいます。

事業者や小池都知事は、伐採する樹木の代わりにより多くの樹木を新植すると言いつついますが、そのほとんどは三割程度の若木です。樹齢百年の太木の代わりにはなりません。樹木には地下水をくみ上げ枝葉から蒸発させる蒸散効果があり、これが真夏の強い日差しと熱を大幅に緩和します。藤井英二郎千葉大学名誉教授によると、欧米の都市では、樹木は本数ではなく、枝の広がり(「樹冠被覆率」)でその規模を計算するようになっており、本数での比較は成り立ちません。外苑再開発は環境破壊の域を超え、気候危機促進と云って過言ではありません。

ところがこの日の都市計画審議会では、石原慎太郎知事(当時)の下で副知事を務めた

青山侑氏が「外苑は夜歩くのが怖い」と発言。豊かに育った森を「怖い」と表現する感性の貧しさに驚きました。都市計画審議会の前身である戦前の「都市計画東京地方委員会」は減り続ける東京の緑地を憂い、環境保全の計画を国に求めます。そして「東京緑地計画」という都内にグリーンベルトを創出する壮大な都市計画を作成しました。残念ながらその計画は実現に至りませんでした。が、神宮外苑はその一つの象徴でした。私は同審議会において「私たち都市計画審議会が神宮外苑を守らずに、誰が守るといのか」と、力の限り訴えました。すると党都議団の二人以外に、一人の委員が反対。ささやかな変化に聞こえると思いますが、都の都市計画審議会では極めて異例の光景でした。

同審議会はかつてないほどマスコミが集まり、外苑再開発が都市計画決定されたというニュースは逆に世論を喚起し、外苑の樹木伐採は社会問題化していったのでした。

■十年前、森喜朗氏に示された都の外苑再開発案

樹木伐採だけが外苑再開発の問題ではありません。今年三月九日、党都議団は予算特別委員会において「取扱注意」と刻印された二〇一二年五月十五日付の都の内部文書を明らかにしました。このメモにははっきりと、

「明治神宮の土地の商業活用を促進するため、神宮球場と秩父宮ラグビー場の位置を入れ替える」ことが記載されています。駅前に近い秩父宮ラグビー場に神宮球場を移せば、明治神宮の商業活用が進むため、当時、国が所有していた秩父宮ラグビー場(現在は独立行政法人日本スポーツ振興センター(JISC)が所有)に協力させる計画を、森氏と都が水面下交渉していた動かざる証拠です。この間多くの都民を驚かせた外苑の大規模施設の土地入れ替えは、すでに十年前、森氏に説明されていたのです。

注目すべきは、現計画ではなくなっている国立競技場のサブトラックを第二球場のある敷地に設置すると記されていることです。それをみた森氏は「すばらしいよ、あと十五年は長生きしないと」といつて終わるといふ、生々しいメモです。サブトラックはレベルの高い陸上競技大会を開催する上で必須とされてきた施設で、試合前にコンディショニングを整える場所です。このサブトラックが現計画ではなくなっているため、いつ、なぜなくなったのか、私は同委員会で質問しました。すると、二〇一四年にサブトラックをなくす判断をした」という初答弁が飛び出したのです。そしてこれのちに、超高層ビル建設と密接な関係があることがわかってきます。

■三井不動産の参加で深刻になった再開発の問題点

このメモをみると、都幹部が森氏には再開発のイメージ図を見せていることがわかりますが、この図は開示請求をしても黒塗りのままでした。私は議会で、「十年前、森氏には見せていた資料が、なぜ今都民に見せられないのか」と迫りました。すると議会の全日程が終わった三月末、森氏に見せたイメージ図の黒塗りが外されるとともに多くの資料が開示されたのです。

この資料群からわかったことはいくつもあり、党都議団は四月に記者会見を開きました。それはまず、黒塗りの外れた二〇一二年の再開発イメージ図には、現計画にある三井不動産の超高層ビルがなく、その分、新神宮球場がイチヨウ並木から離れていたのです（資料2）。しかし、二〇一四年にそのイメージ図が変更されます（資料3）。そこで初めて三井不動産のビル「事務所棟」が現れ、その分、新神宮球場がぐっとイチヨウ並木に隣接するとともに、「新たな広場」が設置され、サブトラックがなくなることがわかりました。つまり、三井不動産など大企業の超高層ビルが構想される過程で、百年の大木の大規模伐採と都民スポーツの場を奪う計画にエスカレートしていったのです。

前代未聞の都市計画手続き

■削除された公園区域に超高層ビル

都市計画公園になぜ、超高層ビルや巨大施設が建つのか……。党都議団の調査追及で、前代未聞の脱法行為が次々と明らかになりました。

外苑再開発は都市計画公園である神宮外苑の公園敷地を三・四割削除し、そこに超高層ビルや商業施設を建てます。さすがに商業施設のために都市計画公園を削る行為は法にもとるため、「公園まちづくり制度」という都独自の制度を二〇一三年に創設。この制度のたてまえば、都市計画公園に指定されながらも長年にわたって「未供用」（公園になっていない）状態が続いている区域について、早期に公園化に着手するならばその一部区域を削除し、商業活用することを認める制度です。また、削除面積の六〇％の「緑地等」の新設が求められます。

しかし、問題が二つあります。一つに神宮外苑はすでに都民に供用されていることです。本来だったら「未供用」ではないため、この制度の対象外です。ところが、計画では、秩父宮ラグビー場は神宮球場のように

周囲を一周できない」という理屈で「未供用」状態とされ、同制度が適用されてしまいました。実際には公園として機能している区域を、勝手な理屈で都市計画公園区域から外して超高層ビルの用地にしたのです。

■ごまかしの「緑地等」

二つ目に、削除区域の六〇％を「緑地等」にするといながら、この緑地等の「等」には「歩道状空地」やエレベーターなどまで含まれているのです。プランターのような植栽も緑としてカウントされます。さらに驚くべきは、新ラグビー場建設で、建国記念文庫の森が三分の二伐採されるのですが、残った三分の一の緑地が、なんと新たに設置される緑地等々に含まれていたのです。いい加減にもほどがあります。

■適用できないはずの「再開発等促進区を定める地区計画」

そもそも外苑再開発は、超高層ビルや巨大施設建設に必要な容積率（その土地にどれだけの床面積の建物を作っているのかを定めた数値）の引き上げや計画地内の容積率の移転を可能にする「再開発等促進区を定める地区計画」という制度を適用しています。しかしこの制度を適用することが考えられる地域ケースは、①工場や倉庫などの跡地、②埋め立

て地、③住居専用地域内の農地や低・未利用
地を住宅市街地に転換する場合、④老朽化し
た住宅団地、⑤木密地域の五例が示されてい
るのみです。

つまり、都市計画公園はどのケースを見て
も当てはまらないのです。そのことを都市整
備委員会の質疑で指摘すると、都市計画公園
に適用してはならないとは書いていない」と
いう答弁が飛び出しており、もはや脱法行為
であることを隠していません。

■イチョウ並木の容積率を超高層ビルに移転？
公園区域を三・四割も外しましたが、それ
でも超高層ビル群を建てるほどの面積はあり
ません。調べて驚きましたが、神宮外苑内か
ら超高層ビル二棟に容積率の移転がおこなわ
れていたのです。しかもイチョウ並木の容積
率まで超高層ビルに移転されていました。当
然ですが、都市計画公園内の容積率を公園外
に移転するのは東京都初です。三井不動産や
伊藤忠商事はこの容積率移転の対価を支払う
ことになりましたが、それが新神宮球場や新ラ
グビー場の建て替え費用に回されます。公園
の余った容積率に金銭的価値を与えるとい
う、まさに錬金術です。こんなことが許され
れば、公園のあるところはどこでも超高層ビ
ルが建ちます。

先ほどの二〇一四年の資料では新ラグビー

場と新球場の間に明治神宮が経営するテニス
コートと思われるスポーツ施設が描かれてい
ますが、現計画では広場になっています。こ
の広場設置のためにテニスコートは絵画館前
に移設され、このことで軟式野球場や多くの
樹木がつぶされます。この広場について事業
者は、目的を定めぬオープンスペースが必
要と言います。しかし実はこの広場こそ、超
高層ビルに容積率を移転したり、高めたりす
るために都市計画手続き上、必要とされる広
場だったのです。徹頭徹尾、民間企業と明治
神宮のためにあらゆる都市計画手続きを駆使
し、脱法的行為も織り交ぜて、超高層ビルは
建つのです。

■異例の継続審議！ 環境影響評価制度の在
り方を変える審議

今年五月、事業者にとって驚くべき事態が
発生します。外苑再開発の環境影響評価（以
後「アセス」）を審議していたアセス審議会
第一部会において、イチョウ並木に新神宮球
場が迫りすぎていることについて「根茎の保
全上、（離隔が）非常に不足している。日照
の影響なども懸念される」と指摘され、さら
に「データ提供が足りない」など苦言が相次
ぎ、継続審議とされたのです。手続きさえ整
えば計画を妨げないとしてきた都のアセス手
続きが、計画の進捗に待ったをかけたのは異

例中の異例です。

事業者は伐採本数を四割（四百十五本）削
減する修正案を出しましたが、八月十八日の
アセス審議会総会の場でも苦言や疑問が相次
ぎました。

実際、四割の削減といっても、再開発によ
って枯損するとみられる樹木三百十一本を、
伐採せず存置するというだけで、まやかして
す。さらには移植など到底できないと考えら
れる大木を含む八十五本も移植するとしたも
ので、その場しのぎのごまかしです。

時宜を得た石川幹子教授の記者会見も効果
的でした。教授が四十年前に手掛けた道路建
設からの新宿御苑の環境保全では、御苑の並
木とトンネルに十五メートルの離隔を取り、環境保
全に成功しています。それでも四十年経つ
て、トンネル側の樹木の枯損が見られる結果
が報告され、イチョウ並木から六メートルの離隔し
かからない新神宮球場の建設が、いかに危険
かを指摘したのです。

結果として、審議会の決定は、アセス答申
後も着工前、着工中など審議会が審議をする
ことを約束させるものとなりました。これは
事実上の継続審議であり、しかも事業者にと
っては、事業開始後に不適切事項が指摘され
た場合はアセスのやり直しさえ覚悟しなけれ
ばならない、きわめて厳しい決定といえま
す。これまでのアセス手続きのあり方を変え

るような、画期的な審議となりました。

外苑再開発見直しに向けたいくつかの課題

世界遺産の推薦に重大な影響を持つ日本イコモス国内委員会は、外苑再開発について独自の修正案を発表し、議論に大きな一石を投じました。ついで新建築家技術者集団東京支部が独自案を公表しています。住民運動はアセス審議会後、アセス学会の大家である原料幸彦千葉商大教授のシンポジウムを開催するなど、旺盛に活動を展開しています。当初高校生だった若者は大学生となつてからも仲間を増やし、目ざましい活動を展開しています。こうした動きに注目、応援する雰囲気をもさらに広げることが重要です。

都議会では都市計画審議会では決定に賛成した立憲民主党も、その後、緑の保全を訴えた陳情審議では陳情採択に動き、これには維新も賛同しました。党都議団はねばりよく情報提供に努め、ときには説得にも動きました。

事業者は今後、施工認可申請や権利変換計画の認可申請などを都におこなうため、ここで収支計画が一定見えてきます。また、第二

球場の解体とともに新ラグビー場の建設が始まります。所有するのはJSC（独立行政法人日本スポーツ振興センター）です。独立行政法人の財産はもともと国有財産であり、その処分は文科大臣に申請しなければならず、ここでも計画の追及ができます。JSCや三井不動産は、都市計画決定も済んでいない一月から新ラグビー場建設の水道管工事を開始し、PFI事業者募集まで始めるなど、公的手続きの順序など完全に無視しています。そしてこの八月に決定した事業者には三井不動産が含まれていました。国の独立行政法人が所有施設の改築のPFI事業者を公募しておきながら、応募者に外苑再開発仲間の筆頭事業者である三井不動産が加わっており、そして落札する……。この点は国会でも追及が重要です。森氏の五輪を巡る金銭のやり取り問題と絡み、話題となる可能性もあります。

そもそもこうした非民主的な外苑再開発を正すうえで、徹底した隠ぺい体質を改善しなければなりません。外苑再開発では黒塗りならぬ「白塗り」の資料が党都議団に大量に示されましたが、小池知事の「都政大改革の一丁目一番地は情報公開」というスローガンはいつたどこにいつてしまったのか。いまや「住所不定」です。ここは党都議団の真骨頂、徹底した調査力の出番です。

外苑のたたかいで感じた社会への展望

いまだ外苑の存亡は危機的状況が続いていますが、ここまで巨大な開発の動きを押し込んできた世論、それをリードしてきた都民や学識者、そしてその声を報道してきたマスコミに希望を感じています。

ところで私は杉並選出ですが、六月の選挙で岸本聡子区長が誕生するという経験にも恵まれました。実は選挙前、杉並区でうごめく三本の都市計画道路、駅前再開発に反対する若者や住民らが三カ所同時デモを企画。次第に話題となり、都内各地から立石再開発（葛飾区）や大山ハッピーロード（板橋区）など都市計画道路や再開発に抗う人たちが集うこととなりました。神宮外苑からも複数名が参加し、スピーチの際にはその活躍に拍手が湧き起こりました。

再開発に抵抗する運動はこれまで一つ一つがバラバラになりがちでしたが、各地でたたく仲間がつながり、「つらい不屈のたたかい」から「仲間が増えるやりがいある活動」に昇華したような瞬間を見た気がしました。

（はらだ・あきら）