

公園を削った小池都知事の失政 — 明治神宮外苑開発 その2

一般財団法人国土計画協会会長、東京大学・豊橋技術科学大学名誉教授 大西 隆

昨年の7月号で明治神宮外苑（以下、神宮外苑）の再開発問題を取上げた（「宗教法人明治神宮は「林泉」の保全にベストを尽くすべき—寄附して都立公園にすることも選択肢ではないか」、会長コラム第16回、以下「前コラム」という）。この問題が社会問題になっていることもあって種々の問い合わせがあり、いくつかのメディアからインタビューを受けたほか、昨年11月と12月に、都議会生活者ネットワークと国会の超党派議員連盟から、都議会と国会議員会館の会議室で話す機会を与えられた。

神宮外苑再開発に関しては、都は2023年9月12日付で、事業者である三井不動産株式会社、独立行政法人日本スポーツ振興センター（JSC）、宗教法人明治神宮、伊藤忠商事株式会社の四代表者宛に都市整備局長と環境局長名の要請「神宮外苑地区のまちづくりにおける樹木の保全について」を送り、環境影響評価書（23年1月20日交付）で、事業者が、「今後、改めて既存樹木について設計、施工の両面からの工夫により、保存または移植を検討する。」と述べたこと等を引用して、樹木保全の具体的な見直し案を示すように求めた。

受取った事業者は年内、あるいは年明けにも対応策を示す予定と伝えられたものの、現在に至るまで示していない（24年5月現在）。

この点について、“24年7月に予定されている都知事選挙に立候補の意向がある小池知事が、それまでに樹木伐採が行われないことを望んでいると事業者が忖度し、樹木伐採を一時的に止めているに過ぎない”といった観測が飛び交っている。加えて、もし事業者が伐採樹木の削減や移植の増加案を示すとしても、現計画を実行すれば、当初計画に近いおよそ1千本の高木が伐採されるのは避けられず、青山通りから絵画館前広場に至る銀杏並木そのものも、その西側に近接することになる新野球場によって地下の水みちが断たれて生育

に支障を来すと心配されている。

こうしたことから、前コラムにおいて、筆者は、（宗）明治神宮が当初から掲げていた外苑の林泉の保全を貫き、さらに戦後の時価半額での払い下げ時に（宗）明治神宮が主張した“外苑が宗教的文化施設”（不動産経営的営利施設ではない！）という点と、払い下げ時の条件となった“外苑が公共性に富んでいることから、そのスポーツ施設の運営においては宗教的儀礼を強制せず、宗教的色彩を強めることなく利用に供される”という点を共に満たすことが必要と考えた。その上で、もし（宗）明治神宮が外苑の現状を維持できず、その用地の一部が極端な収益追求のために利用されて、豊かな林泉という佇まいにダメージを与えるのであれば、神宮外苑そのものをそっくり東京都に寄附するなりして、現状のスポーツ施設に富んだ都心の広大なオープンスペースという姿（つまり公園の一形態）を維持していくことが適当であるというのが前コラムでの筆者の主張であり、もちろんこの点は変わらない。

現開発計画は、（宗）明治神宮とJSCが神宮外苑の一部の敷地の容積率を民間事業者に売却・移転するという無から有を生むような手法で利益を得て、野球場とラグビー場の改築費等に当てるものであり、その利益は、それぞれの所有者である（宗）明治神宮とJSCを合わせれば1千億円をはるかに超えるとされている。この利益は、再開発等促進区と地区計画の適用、公園面積の削減という都知事に権限のある都市計画手続きによってのみ生み出された。したがって、このような手続きを通じて宗教法人に利益を与え、あまつさえ都市計画公園等の制度によって守られてきた神宮外苑の景観や樹林豊かな佇まいを損なうことは、公の財産を宗教法人に支出したり、その利用に供することを禁じた憲法第89条に反することになるのではないか、とも主張してきた。

そもそも都は既に外苑を公園と見なしていた

前コラムにおける主張を受けて、今回述べたいのは、そもそも3棟のオフィスビルを建てて、そこに容積を集約することによって得られる利益をビル所有者となる三井不動産と伊藤忠商事、容積の提供者となる(宗)明治神宮とJSCで分けるというこの開発計画の大前提となっている構図は都行政が定めてきた枠組みからみてあり得ないという点である。すなわち、都が公園まちづくり制度を適用して都市計画公園を3.3ha減らして、オフィスビル建設が可能な用地とし、そこへ容積を移転するという目論見の元になる都市計画公園を減少させる理屈そのものが、都が自ら定めてきたルールに反しているのである。

前コラムでも、公園まちづくり制度による事業者からの提案を審査する都の審査会が、あらかじめ定められた結論に向けてヒタ走るように進行し、開発推進の観点からは一連の手続きの中で最も重要となる都市計画公園の削減が決められた。議事録を読んでみれば、専門家部会の意見には、肝心の都市計画公園区域に未供用の区域があるかどうか、したがってそれをはずことが妥当かについて明記されていないといういい加減な実態があった。

その上でここからは、前コラムには明示しなかった点であるが、そもそも東京都は神宮外苑を既に完成された公園と見なし建築規制をかけてきたのである。東京都の「都市計画公園及び緑地に関する都市計画法第53条第1項の許可取扱基準」(下表に抜粋)によれば、対象となる地域は、「都市公園」、「都市公園に準ずるもので現況の風致及び利用を保持するもの」、「将来都市公園の設置を目的とするもの」の3つの区分のうちのひとつ(2番目)であり、その中で、「都市公園と同種の公園的施設で、新宿御苑、自然教育園、明治神

宮外苑等の管理者が地方公共団体でないために都市公園と称しえないもの」(下線筆者)と、神宮外苑がこのカテゴリーに属することが明記されている。

実は同様の取扱基準は神宮外苑が位置する新宿区と港区でも定められていて、新宿区の場合には種別の事項に新宿御苑と明治神宮外苑、港区の場合には自然教育園と明治神宮外苑と、それぞれ区内に位置する施設が書き込まれている。都の取扱基準はもともと1960年代からのもので、神宮外苑を実質的に公園として扱うことが、適用される建築行為に対する規制の根拠として長きにわたって示されてきたのである。それは合理的な説明と手続きなく変えられるものではない。

つまり、都市計画公園明治神宮外苑とされている地域は、都や区の所有地ではないものの、既に都市公園と同種の公園的施設となっているので、その風致及び利用を保持するとしてきたのが今日までの東京都による取扱いである。

このことを踏まえると、都が公園まちづくり制度で都市計画公園から除外し、民間による開発を許す対象となるような未供用区域はもともと存在しなかったことになる。都市計画公園区域に含まれる秩父宮ラグビー場を、試合などの実施時以外は一般の入場ができないから未供用区域としたのは全くの詭弁である上、自らの基準に反した行為というほかない。当然ながら都市公園の中にも管理上一般の利用に制限を設ける区域は存在するから、一般の人が入れない時間帯があるからといって秩父宮ラグビー場を未供用区域とする理由は成り立たない。このように、明治神宮外苑における公園まちづくり制度の適用は、未供用区域を公園計画から除外してオフィス用地にしたのではなく、既に都市公園として供用されている区域を削ってオフィス用地にするという小池都知事の公園面積削減という失政を刻印するものとなった。

都市計画公園及び緑地に関する都市計画法第53条第1項の許可取扱基準(1964年1月23日、最新改正2020年10月1日)

種別		許可取扱基準
都市公園に準ずるもので現況の風致及び利用を保持するもの	都市公園と同種の公園的施設で、新宿御苑、自然教育園、明治神宮外苑等管理者が地方公共団体でないため都市公園と称しえないもの	3 次の各号の一に該当する建築物 (1) 公園施設と同種のもので、都市計画の目的と整合が図られていると認められるもの (2) 占用建築物に該当するもので、都市計画の目的に支障がないと認められるもの (3) (1)の施設に類似する建築物で、当該公園的施設の性格に適合し、都市計画の目的に支障がないと認められるもの

https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bunyabetsu/ryokuchi_keikan/pdf/seigen_01.pdf(該当部分大西抜粋)