

都市を壊す「神宮外苑再開発」——その欺瞞のしくみ

文・資料提供=岩見良太郎 (NPO法人区画整理・再開発全国連絡会議代表、埼玉大学名誉教授)

はじめに — それは、「都市再生」から はじめた

いま、神宮外苑都市再開発の不条理が次々とあばかれている。しかし、これは神宮外苑だけのことではない。東京都市再生のありふれた情景なのだ。

都市再生は80年代、中曽根内閣のアーバンレネッサンスから始まった。しかし、その都市破壊力が増したのは今世紀はじめ、小泉内閣のもとでスタートした「都市再生」以降である。当初は塩漬けされた不動産の稼働産化に重心がおかれていたが、しだいに「都市の国際競争力の強化」(都市再生特別措置法、2002年)が前面に出されるようになった。都市を競争力の源とみなし、都市、とりわけ内外の企業が集中する都心の強化に向かうのである。

1999年に誕生した石原都政は、これに呼応して、「東京構想2000——千客万来の世界都市をめざして——」(2000年)を打ち出し、東京大改造に乗り出した。同構想は東京を

「日本のダイナモ」として位置づけ、それを実現しうる都市構造として環状メガポリス構想を打ち出した。これはセンター・コア・エリアと臨海部への集中・強化をはかるため、成田・羽田空港+3環状道路からなる環状構造の構築をめざすものである。そこには人口減・高齢化社会に向かうなか、東京の活力維持のために東京の求心力を高め、全国・全世界からヒト・モノ・カネを招き寄せようという判断がはたらいていたのだ。同構想の副題「千客万来の世界都市をめざして」は、その端的な表明といえる。

都市再生の特徴は企業=行政主導である。企業が都市開発の主役として振舞える舞台をととのえるために行政権限の強化ははかられるのである。規制緩和は企業に最大限の開発利益を保証し、開発を促進する都市再生の最強の政策ツールである(図1)。ただし注意すべきは、この規制緩和は新自由主義的な、いわゆる「選択と集中」のそれであるという点である。戦略上重要な地域にしぼって、あるいは都市開発プロジェクト

がおこなわれるエリアを対象に規制緩和がなされるのである。もちろん、この「選択と集中」は行政によって上から権力的に進められる。都市再生法にもとづく都市再生緊急整備地域は、その代表例(図2)である。

都市再生特区は上記、都市再生緊急整備地域内のみで認められる。これによれば、すでに定められていた都市計画の規制を撤廃し新たな都市計画に置き換えることが可能になる。たとえば都市計画法で定められている最大容積率は、1300% (従来の上限は1000%であったが、都市再生法の成立によって引き上げられた) であるが、それを超えるような容積率の緩和もなされる(図3)。しかもこの都市計画は民間事業者による提案にもとづいて決定される。緩和の根拠は「都市再生への貢献」であるが、それが意味するところは、きわめて曖昧だ。提案されれば行政は6か月以内に都市計画決定するか否かを決定しなければならない。さらに東京都では、国家戦略特別区域法(2013年)にもとづく国家戦略特区がかけられている

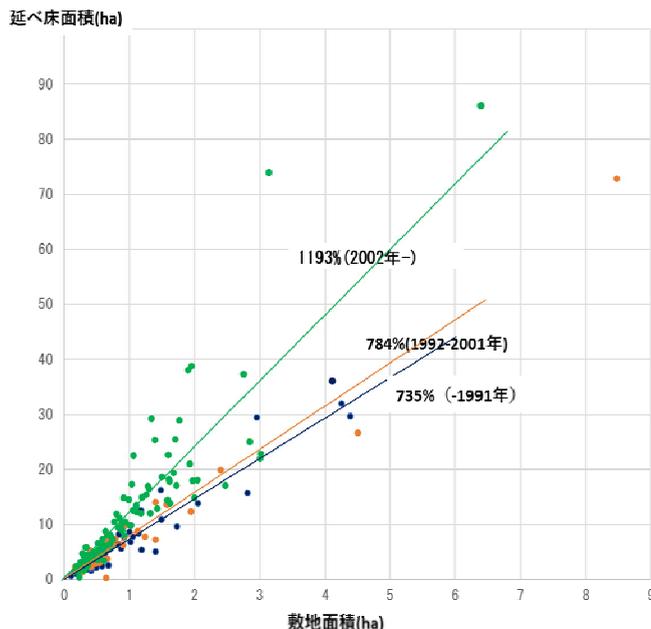


図1 都市再生で強化される容積率緩和 (出所:「市街地再開発事業地区一覧」(東京都、2021年10月末現在)より筆者作成)

- 注) 1. 組合施行のみ抽出
2. 時期区分は都市計画決定年次による
3. 図中の%は各時期の平均容積率を示す

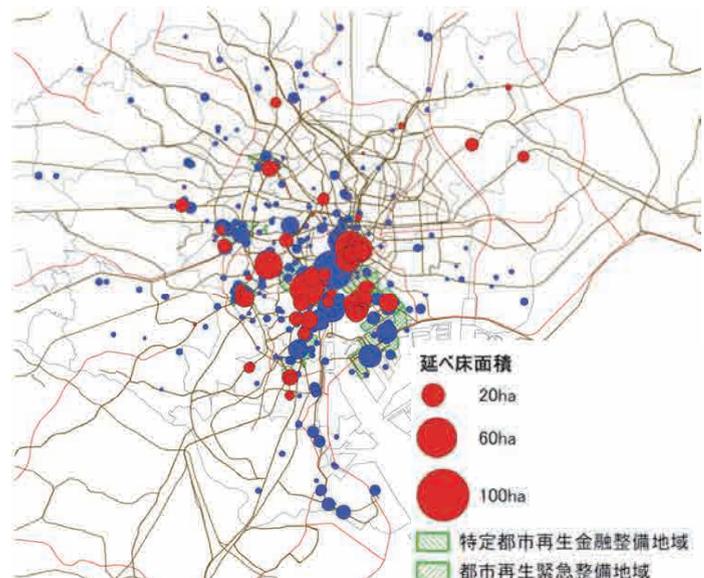


図2 都市再生緊急整備地域に集中する都市開発 (出所:『東京大改造マップ 開発プロジェクトデータ集2018年版』(日経BP社)、他資料より筆者作成)

- 注) 1. 2018年以降に完成する延べ床面積1ヘクタール以上のプロジェクトをプロットしたものである
2. 赤丸は市街地再開発を、青丸は、それ以外の開発プロジェクトを示す



図3 特区活用で進む八重洲二丁目中地区市街地再開発事業：外観イメージパース(東京駅八重洲口側) (左) (出所：三井不動産HP)

- 注) 1.鹿島、住友不動産、都市再生機構、三井不動産等8社が参加
 2.敷地面積 19,600㎡、延床面積388,300㎡、指定容積率800%、計画容積率1670%
 3.国家戦略特区、都市再生特区活用
 同再開発に反対する中小ビル(右) (筆者撮影)



ため、近年では合わせ技でワンストップ的に都市計画手続きが進められる。まさに開発企業に“至れり尽くせり”である。開発企業は行政をまるで小間使いのように使い、意のままに都市計画を進めることができるのだ。「民活」ではなく民による「公活」である。

神宮外苑は、この都市再生緊急整備地域には含まれていない。しかし小池都政の下でつくられた東京の都市づくりの指針「都市づくりグランドデザイン」(2017年)の中核広域拠点域に含まれ、その拠点の一つに指定されている(図4)。「グランドデザイン」で何よりも重視されているのは、中核広域拠点をはじめとする拠点の整備である。そしてその促進をはかるためフル活用されるのが都市計画の規制緩和だ。ちなみに東京都は、その戦略的活用をはかるため、「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」(2003年創設)を用意している。ここでいう都市開発諸制度とは再開発等促進区、高度利用地区、特定街区、総合設計という4つの代表的な都市計画規制緩和手法である。

中核広域拠点として神宮外苑地区で目指されているのは、「にぎわいと風格を兼ね備えた世界に誇れるスポーツ拠点」としての育成、そのために「大規模スポーツ施設を連鎖的に建替るとともに青山通り沿道等の土地の高度利用を促進し、魅力のある複合市街地を形成」することである。その具体化

がいま、進行している神宮外苑再開発にほかならない。

1. 前代未聞！ 都市公園の再開発

いま都市公園が危ない

神宮外苑再開発は都市計画公園を対象に

して行われる前代未聞の再開発である。いま、再開発の適地が広底してきている。こうした中、ディベロッパーが目を付け始めたのが都市公園のような公共施設用地や公有地である。このような土地は権利関係も単純なまとまった土地であり、割安に入手でき企業にとっては魅力的な開発適地なのである。実際、最近都市計画公園が都市開発に巻き込まれる事例が目立つようになってきている。

たとえば渋谷区にある宮下公園の再開発である(次頁写真1)。2000年に創設された立体都市計画制度を使って公園を空中に持ち上げ、その下にホテル、商業施設、地下駐車場をつくった。三井不動産を事業者とするPFI事業である。都市公園法の改正(2017年)によって新たに設けられたPark-PFIも、こうした流れの一翼を担うものである。たとえば同制度をつかって再整備された名古屋市の久屋大通公園は飲食・物販あわせて約35店舗が出店し、ファッション、スポーツ、グルメ、リフレッシュなど多彩なサービスを提供するショッピングモールに変えられた。事業者は同じく三井不動産である。

また、日比谷公園の隣接地でもくろまれ



図4 都市づくりグランドデザインと神宮外苑再開発 (出所：「都市開発諸制度の概要」(東京都)より筆者作成)



写真1 立体都市計画・PFIを使って公園を再開発

ている「TOKYO CROSS PARK 構想」も注目される。公園そのものを再整備するわけではないが、開発街区と日比谷公園が「道路上空公園」で結ばれる。ビルの価値を引き上げるために公園をしっかりと活用しようというわけだ。

延べ床面積110haという未曾有の巨大開発。三井不動産をはじめ10社が事業者となって進められている。都市再生緊急整備地域内にあり、国家戦略特区事業として実施、都市計画手法としては特定街区、再開発等促進区が採用される。

神宮外苑地区は、まさに都市開発用地として企業の垂涎的である。しかし都市計画公園であり、風致地区をはじめ厳しい開発規制がかけられている。これをいかにクリアするかがディベロッパーにとって最大の課題となる。それを可能にしたのが公園まちづくり制度、再開発等促進区、市街地再開発の三点セットの再開発なのだ。

外苑再開発のために発明された「公園まちづくり制度」

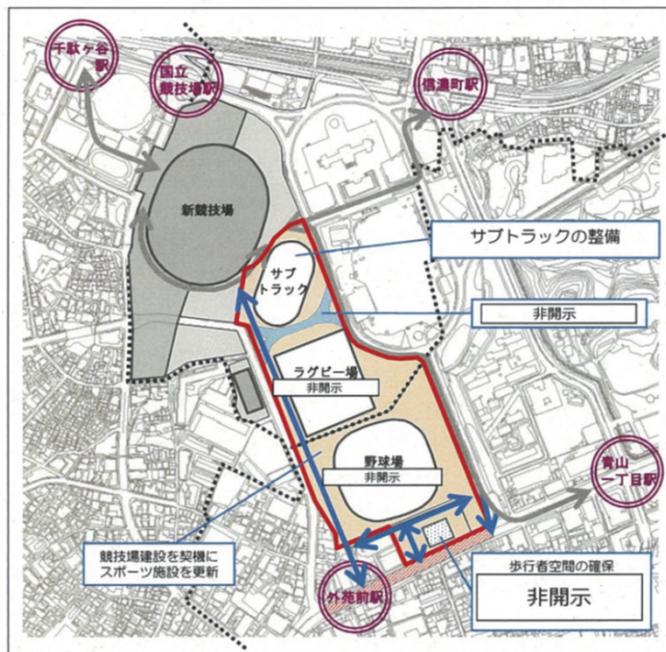
神宮外苑再開発の目的の一つは外苑周辺での超高層ビルの建設にある。もちろん都市公園で超高層ビルの建設はできない。この不可能を可能にするために東京都によって編み出されたのが「公園まちづくり制度」にはかならない。それは神宮外苑再開発がこれまでたどってきた経緯をみれば了解できる。

図5に見るように、2012年に示された「神宮外苑の再整備(案)」にはラグビー場と神宮球場の入れ替え案が示されているが、超高層ビルは描かれていない。しかし翌々年の絵には突如超高層ビルが出現するととも

公園まちづくり制度 (2013年)

2012年再整備案

〈平成24年5月に森会長へ説明した再整備イメージ〉
非開示 調整前)



●スケジュール STEP1 (グレー部分) : 2019年ラグビーW杯までに整備
STEP2 (赤枠部分) : オリンピック開催後の工事竣工

2014年再整備案

非開示 調整中の再整備イメージ)

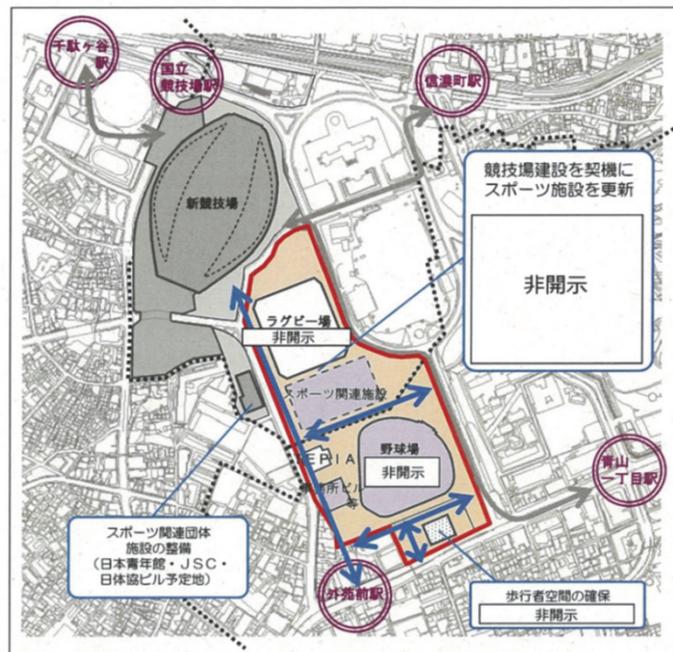


図5 神宮外苑整備構想の転換を可能にした「公園まちづくり制度」(出所:東京都開示資料にもとづき、原田あきら都議作成)

に、2012年案にあったサブトラックが消されている。

この間に何があったのか。「公園まちづくり制度」の創設である。都市計画公園にこうした超高層ビルを建てるスペースを空けるために「公園まちづくり制度」が発明されたのだ。

なお、同制度は2011年頃から創設に向けて準備が進められていた。都市計画公園・緑地の整備方針(東京都・特別区・市町:2011年12月改定)で、「都市開発ポテンシャルの高いセンター・コア・エリア内の未供用区域を対象に民間都市開発の機運を捉えた、まちづくりと公園・緑地の整備を両立させる新たな仕組みを創設」することがうたわれているからである。ここでセンター・コア・エリアというのは、「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」(2003年創設、その後改訂)で設定された地域区分の一つであり(p91図4)、「今後の都市再生においても開発プロジェクトが集中することが見込まれるため、戦略的な都市整備を進め、東京の機能と魅力を高めていく」ことがうたわれている地域である。神宮外苑はセンター・コア・エリア内にあり、この条件とぴったりと一致するのである。

2011年といえば、超党派の「ラグビーワールドカップ2019日本大会成功議員連盟」が行った決議などを契機に国立競技場の建替え計画がスタートした年であり、2020年のオリンピック・パラリンピック競技大会招致への立候補を表明し、新国立競技場をメイン会場に位置付けた年でもあった。すでに新たな神宮外苑再開発のビジョンは東京都と一部関係者の間で共有されていたのではないかと推測されるのである。

石原は環状メガロポリスの実現にはオリンピック等、巨大イベントが不可欠であると考えていた。オリンピックでお祭りムードを盛り上げ、それをテコに一举に巨大開発を進める、いわゆる「祝賀資本主義」(ジュールズ・ボイコフ)の戦略であるが、神宮外苑再開発は、まさにその象徴といえるのだ。

「公園つぶし制度」としての「公園まちづくり制度」

図6は「公園まちづくり制度」が神宮外苑で、どのように活用されたかを示したものである。神宮ラグビー場を未供用地域に指定



図6 神宮外苑地区にみる公園まちづくり(筆者作成)

し、それを公園区域からはずし、かたちを変えて配置しなおすのである。単にはずすだけではない。その区域ではできるだけ多くの緑地を確保する理由で高度利用がめざされる。そのために後述する「再開発等促進区を定める地区計画」(以下、「再開発等促進区」と略記する)が合わせて適用され、高度制限等の撤廃、容積率の大幅緩和が実現される。かくして超高層ビルの建設は可能になったのである。

「公園まちづくり」制度にみるように、未供用状態を放置しておくよりも公園から除外し、一定の緑地等の確保を条件に開発を認める方が、より現実的であるという評価もあるかもしれない。しかし神宮外苑のケースを見る限り、そうした評価からほど遠いというのが実際の姿である。

まず問題なのはラグビー場を未供用地域とみなした点である。球場とどこが違うのか。球場と同じく公園施設として再整備することは容易にできたはずである。「公園外しありき」なのであり、公園として維持する方向での努力がはじめから放棄されていたのである。

もう一つの問題は過剰な容積率緩和がなされたという点である。超高層ビルが建つA-8-C地区の場合、再開発等促進区によって容積率が200%から900%に大幅に緩和されている。緑地を確保するためなら、これほどの緩和はまったく不必要である。従前の指定容積率を認めれば十分なのだ。容積率

の緩和は緑地の確保を超えて、むしろ可能な限り事業者に、より多くの開発利益を保証するためになされたとしか考えられない。「公園まちづくり制度」というと、何か公園を生かしたまちづくり、公園のようにまちをつくるしくみという印象を与えるが、その実「公園つぶし制度」にはかならないのだ。

なお、「公園まちづくり制度」は新たな法律にもとづく制度ではない。「東京都公園まちづくり制度実施要綱」という、東京都の行政内部の規則を定めたものにすぎない。しかしこれなくして公園の縮小・変更の都市計画決定はできなかったはずである。こうした法以前の要綱の運用によって都市計画が歪められていくというのが、昨今みられる都市再生問題の際立った特徴の一つなのである。

2. かくして超高層ビルは建設可能になった

未供用区域を公園区域からはずしても超高層ビルが自動的に建てられるようになるわけではない。除外された区域における容積率等の都市計画の緩和がなされなければならない。それを可能にするのが再開発促進等促進区である(次頁図7)。

再開発等促進区という

ウルトラ都市計画規制緩和制度

再開発促進等促進区は、バブル最盛期の1988年に制度化されたものだ。当初は再開



図7 神宮外苑地区にかけられた再開発等促進区(筆者作成)

発地区計画という名称でよばれ、究極の都市計画規制緩和手法とされた。この地区計画がかけられると、都市計画法で規制されている用途や容積率等を無視して自由に用途や容積率を定めることができるからだ。ただし、再開発等促進区によって風致地区や高度地区による規制を緩和することはできない。前者の規制緩和に合わせ、後者のそれが可能になるようなしくみが巧妙に埋

め込まれているのである。

風致地区条例には但し書きによる特例がある。「当該建築物の敷地について風致の維持に有効な措置が行われることが確実に認められる場合……この限りでない」(東京都風致地区条例第5条第1項五号)。この抜け穴を使って地区計画等が決定されている地区に特殊な位置づけを与えるS地域という地域区分を設け、特例的な審査基準を適用するのである。東京都の「明治神宮内外苑風致地区における地域区分の変更について(依頼)」(2020年2月)をうけ、神宮外苑地区は、それまでのB地域からS地域に変更された。高度地区による規制も同様である。やはり、地区計画で高さの最高限度を定めた場合には高度地区の規制はそれに従うという例外規定を高度地区の都市計画において定められているのである。

上位計画による縛りだけでなく、特例規定というミクロの「穴あけ」によって都市計画が大きくゆがめられていくのである。いま、こうした都市計画破壊が全国的に進行

しているが、これも先の「要綱」によるそれと同じく見落としてはならない都市再生の問題である。

都市計画規制はいかに緩和されたか

再開発等促進区による都市計画規制緩和は、東京都においては「東京都再開発等促進区を定める地区計画運用基準」にもとづき、なされる。容積率の規制緩和については図8のように三段階でなされる。

「見直し相当容積率」は都市構造上の位置付けや土地の高度利用等への貢献度に応じで定められる。「評価容積率」は再開発が周辺市街地の開発・整備に貢献する度合いの評価によって認められる。そして「容積の適正配分」によって容積が再配分され、最終的に各ブロックの容積率が決定される。

こうした規制緩和の操作によって神宮外苑再開発地区の容積率等が最終的にどのように決められたかを示すと図9のようにになる。また、実行された容積率の緩和と容積の適正配分を示すと図10のようにになる。

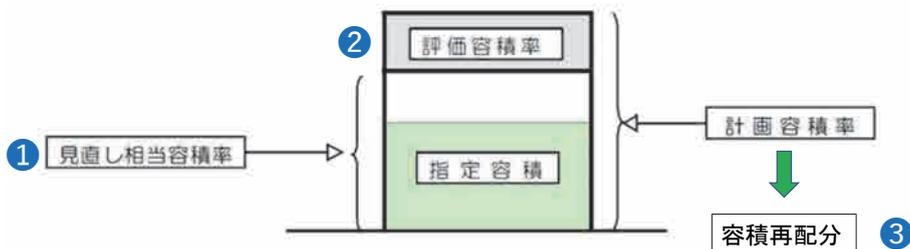
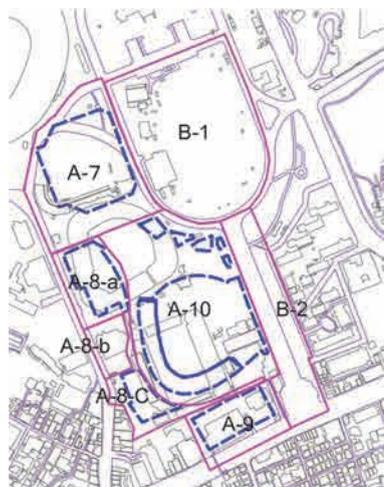


図8 再開発等促進区による容積率緩和の三段階(出所:「東京都再開発等促進区を定める地区計画運用基準」)

捏造された余剰容積

当地区における再開発等促進区の運用については様々な問題が指摘できる。

そもそも都市計画公園にこの制度の適用すること自体が問題である。この制度はバブルの時代に工場跡地などを再開発するために創設されたものだ。そうした土地は工業地域や工業専用地域に指定されているた



注) 上は地区整備計画における地区区分を示す

地区	A-7	A-8-a	A-8-b	A-8-c	A-9	A-10	B-1	B-2
主要な施設名	ラグビー場	複合棟B	テピア(既存建物)	複合棟A	事務所棟	野球場・ホテル・文化交流施設	絵画館前広場・テニスコート	銀杏並木
用途地域	第2種中高層住居専用地域	第2種中高層住居専用地域	第2種住居地域	第2種住居地域	商業地域	第2種住居地域	第2種中高層住居専用地域	第1種中高層住居専用地域
地区面積(ha)	5.2	1.6	0.7	1.4	1.6	7.6	7.5	2.8
高度地区(m)	17	17	17	17	50	17	20	17
建物高さ(m)	55	80	24	185	190	60	15	-
階数	7F/1F	18F/1F	-	40F/2F	38F/5F	14F/1F	2F	-
指定容積率(%)	200	200	200	200・600	700・600	200	200	200
計画容積率(%)	150	200	200	900	1,150	150	200	50
敷地面積(m ²)	43,480	14,710	6,080	13,130	13,170	74,800	64,160	5,500
見直し相当容積率	200	400	-	600	700	200	200	200
評価容積率	-	-	-	-	-	10	-	-
配分容積率	-50	-200	-	+300	+492	-60	0	-150
配分容積	-21740	-29420	-	+39390	+64820	-44880	0	-8250

図9 神宮外苑再開発地区における再開発等促進区による都市計画の規制緩和(出所:「東京都都市計画神宮外苑地区再開発等促進区を定める地区計画企画提案書」(三井不動産他、2021年)より筆者作成)

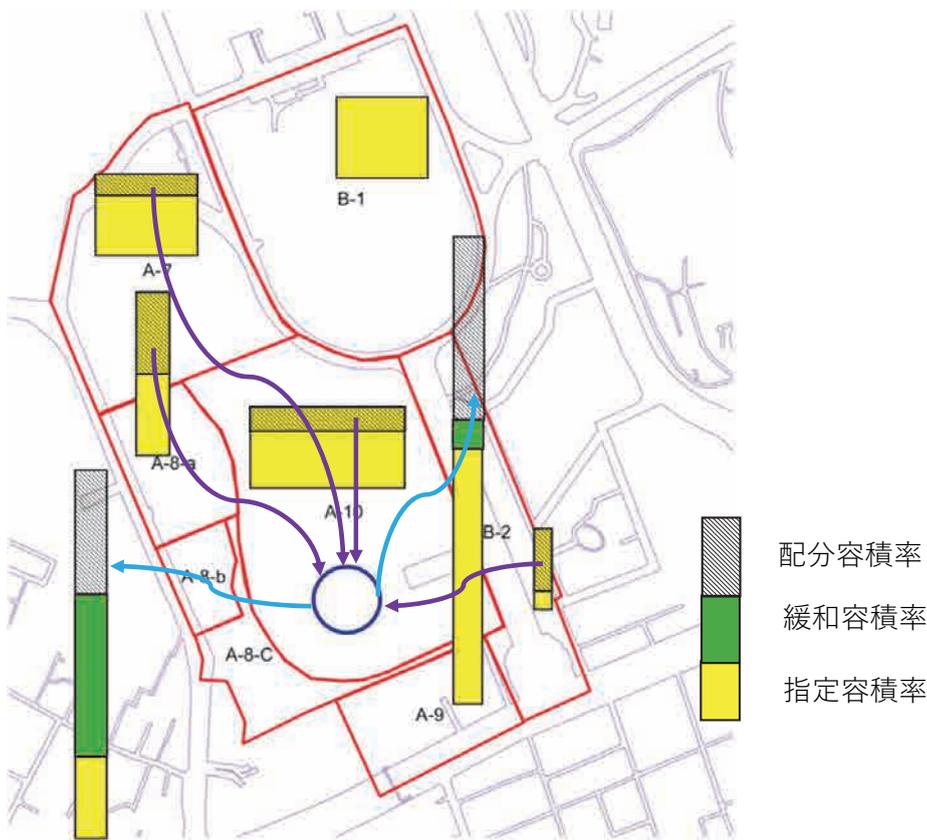


図10 神宮外苑地区における容積の緩和と再配分(筆者作成)
注) 矩形の横幅は敷地面積を、縦幅は容積率を示す

め、商業施設やマンション・オフィスを建てることができず、容積率も低く抑えられているため、そうした制限を撤廃する必要があったからである。都市公園を対象にすることなど、当初は想定していなかったはずである。それゆえ公園に適用するには法的にも相当の無理がある。たとえば都市計画法は同制度の適用条件として「一 現に土地の利用状況が著しく変化しつつあり、又は著しく変化することが確実であると見込まれる土地の区域であること。二 土地の合理的かつ健全な高度利用を図るため、適正な配置及び規模の公共施設を整備する必要がある土地の区域であること」をはじめ、4つの要件を上げている。しかし神宮外苑がこうした条件を満たしているとはとうてい言えないのである。

たとえば神宮外苑の「土地利用状況が著しく変化しつつある」とは、いえない。それは当地区の利害関係者が再開発によって意図的に引き起こそうとしているにすぎない。また公園を縮小し、そこに超高層ビルを建て、公園の樹木を伐採し、周辺環境を破壊する再開発が「土地の合理的かつ健全な高度利用」に合致するとは、とうてい言えない

はずである。

再開発等促進区の決定プロセスにも問題がある。再開発等促進区の特徴は「協議型まちづくり手法」とよばれているように、事業者と自治体の相互の交渉によって規制緩和の程度が認められるという考え方である。事業者が提案するプロジェクトの地域貢献を自治体が評価して緩和の程度を決めるといのがそもそもの制度設計だ。この制度趣旨をふまえ、東京都の場合、事業者による「企画提案書」の提出、それに対する行政の「評価書」の作成というしくみを設けている(前掲「運用基準」)。

しかし、この二つの文書は公開されていない。審議会にも示されていない。また双方の交渉経過の記録も残されていない。しかも企画書が1000頁もの膨大な文書になっているのに対し、評価書はわずか3頁、行政の立場から何らかの要求をしているわけでもなく、企画提案を全面的に認めるものになっている。

もう一つの問題は緩和の論拠として貢献のあいまいさだ。

たとえば、複合棟の立地するA-8-C地区は、従前の容積率200%から見直し相当容積

率600%に引き上げられている。その理由は「大規模スポーツ施設を連携する歩行者の幹線通路となる南北通路に隣接し接続すること・・・地区の南側の市街地は商業600%と指定されている」ことによる。このロジックが奇妙なのは規制緩和による再開発プロジェクトを前提に、それに必要な規制緩和を認めていることだ。規制緩和のトートロジーである。

またA-10地区では、容積率10%の評価容積率が認められているが、それは「スポーツクラスター形成に寄与する宿泊施設を整備する計画」であるということが論拠にされている。しかし宿泊施設は事業者の収益源として整備されるのであり、そのために犠牲をはらうわけではない。それを貢献として評価し、容積率の上積みをするのは過剰サービスであろう。一方、開発によってもたらされる環境悪化に対するマイナス評価はない。

さらに、余剰容積の適正配分のしくみも問題である。これは都市計画で定められる容積は、その敷地所有者権者の所有財産であると考え方を前提にしている。したがって容積の移転者はそれに対する対価をもとめ、受け入れ側は対価を支払うのが当然と観念される。しかしそもそも「容積」はだれのものなのか。容積という空間利用権は市民全体から信託された都市計画によって認められてのものである。したがって容積は私的個人の所有権に属するのではなく、全市民に帰属するものといえる。ちなみに、こうした思想を明確に打ち出したものとして参考になるのはイギリスの都市農村計画法の改正(1947年)によって創設された開発権の国有化制度である。いま述べた思想にもとづき、土地の開発によって利益を得ることを禁止したのである(詳しくは拙著『土地資本論』参照)。

容積緩和の錬金術

では、なぜ企業は容積緩和を必死に求めるのか。それは容積の緩和率に比例して追加利益を手にすることができるからである。これを極めてシンプルな思考実験によって説明すると次のようになる。

いま、容積率200%に指定されているある土地を想定する。それを倍の容積に緩和すればどうなるか。これによって建設可能と

なる追加建築物の建設費用は同じだけかかるが敷地費用はタダである。すなわち不要となった土地代だけ利益は増える。つまり、利益は倍になるのである。より一般的に言えば、容積率の緩和倍率に比例して収益は増大することになる。たとえば事務所棟の敷地価額を路線価をもとに約1000億円と見積もると、容積率は2倍弱になっているから同額の超過利潤を手に入れる事が出来る。逆にいえば容積率が削減されればその比率に応じて収益は減ることになる。再開発等促進区によって、ある者は利益をうけ、他のものは損失を被ることになり、資産上の不平等が生じることになるわけである。

神宮外苑再開発の場合、不平等が解消されなければならないもう一つの問題がある。神宮球場とラグビー場の敷地の入れ替えである。これによって明治神宮とJSCの間で資産的不公平が生じる可能性がある。

これらの不公平がなんらかの方法で解消されない限り、神宮再開発という共同開発事業は成り立たない。神宮外苑地区の場合、その役割を担うのが市街地再開発なのである。

3. なぜ市街地再開発なのか

一般に再開発といわれる場合、既存の市街地を新しい市街地につくりかえるという広い意味で使われている。ビルの建て替えや区画整理をふくめ、様々な手法がふくまれることになる。しかし、いま神宮外苑の再開発は、厳密に言えば都市再開発法という法律にもとづく市街地再開発事業という、きわめて限定された意味での再開発である。より具体的に言えば、権利変換によって行われる個人施行第一種市街地再開発事

業であり、事業者は権利者である明治神宮・伊藤忠商事、権利者の同意によって施行者になった三井不動産、都市再生機構の4者である。施行地区面積は約17.5ha、事業費約3490億円(補助金ゼロ)の再開発である。

市街地再開発のしくみ

図11は再開発のしくみを示したものである。国交省のホームページに掲載されており、市街地再開発のしくみの解説の際によく引用される図である。低層の住宅等を潰し、高層ビルに建て替え、あわせて道路等の公共施設を整備する。ビルは権利者が取得する権利床と売って事業費に充てる保留床に区分される、といったことが表現されている。しかしこの図では他の開発手法と区別される、市街地再開発の本質が表現されていない。そこでそれを説明するために作成したのが図12である。

再開発の本質は、開発利益の獲得のために共同で開発をおこなうことにある。従前の土地や建物は、その利益獲得のための(現物)投資である。再開発ビルの価額は(従前資産+事業費)となり、市場価額との差が開発利益になるわけである。従前資産と権利床は等価交換され、市場価額との差を開発利益として手にいれることになる。かくして投資額に応じて平等に利益配分がなされるわけである。残りが保留床価額となり、この価額で保留床を売却すればちょうど開発費と同じ価額となるので、開発費が賄える計算になる。通常これを取得するのは事業に参加するディベロッパーである。ディベロッパーは原価で仕入れ、市場価額で売ればくことによって利益を得るわけだ。

一般的な再開発は、こうしてディベロッパーが利益を得るためディベロッパーによって仕掛けられる。住民は多くは零細権利者であるため、くらしや生業を継続できるだけのビル床を得ることはきわめて難しい。さらに深刻なのは借家人である。彼らは不動産資産を持たないから権利変換によってビル床を得ることができない。再開発に巻き込まれば、そのほとんどは地区外に追い出されることになるのである。再開発に対して住民の反対運動が頻発しているのはこのためである。

ところが神宮外苑再開発では施行地区内に住民はいない。通常の再開発とは、かなり異色の再開発といえるのだ。この再開発が特異なのは、この点に止まらない。このほか様々な特殊性がみられるのである。この特異性に注意を促しながら、神宮外苑市街地再開発の問題を明らかにしよう。

公園で市街地再開発はできるのか

——争点としての「土地の高度利用」

まず、この再開発が特異なのは公園を対象にした再開発であるという点だ。

都市再開発法でうたわれている再開発の目的は「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とを図り、もって公共の福祉に寄与すること」(都市再開発法第一条)である。しかし再開発等促進区についてすでに指摘したように、都市計画公園は本来「土地の高度利用」を必要とする場所とはいえない。実際、再開発の施行地区の要件に照らしてもそう言える。たとえば施行地区要件の一つ、「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

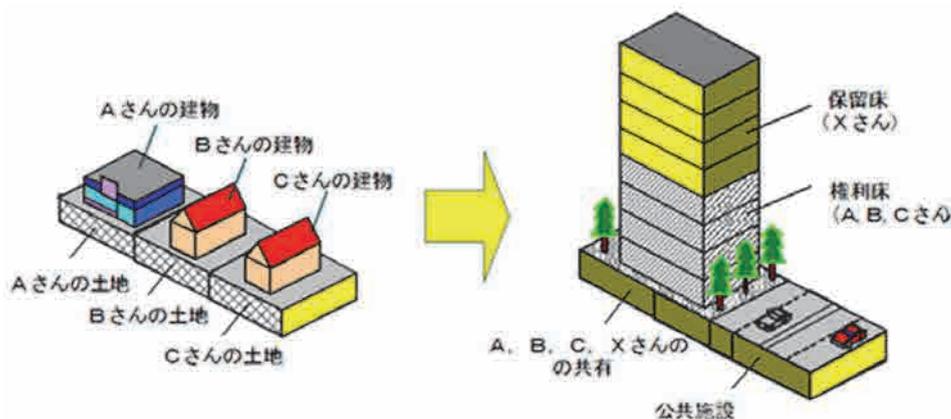


図11 市街地再開発のしくみ(出所:国土交通省)

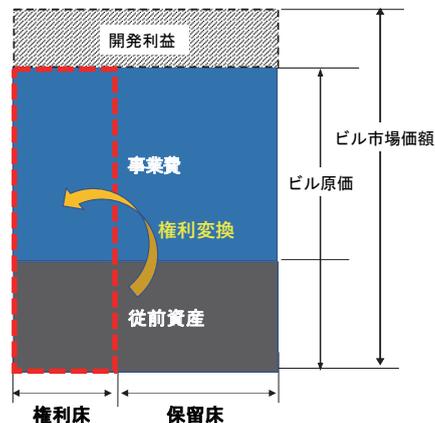


図12 市街地再開発のしくみと原理(筆者作成)

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」に該当するなどとは言えないはずだ。

しかしここでそもそも再開発の目的が集約的に表現されている「土地の高度利用」とは何かが問われねばならない。「土地の高度利用」という場合、ふたつの意味が峻別されねばならない。「経済効率の増進」と「都市環境の向上」である。前者は土地の高密度利用・容積率の緩和を合理化する。しかしそれは後者の「都市環境の向上」をめざす「土地の高度利用」を妨げる。都市再開発法や都市計画法等でいわれる「土地の合理的かつ健全な高度利用」は、後者の「都市環境の向上」をもたらす、それでなければならないはずである。しかし現実には二つの「土地の高度利用」の意味を混在させて曖昧にし、「都市環境の向上」が「経済効率の増進」のカモフラージュとして使われるということがしばしば起きている。とりわけ今世紀に入って開始された新自由主義的な都市再生の潮流が強化されていくとともに「都市環境の向上」そのものが経済的効率性・競争力と結びつけられ、ますます「経済効率の増進」をめざす「土地の高度利用」が正当化されていく傾向にあるのである。

回避された再開発の都市計画決定

神宮外苑再開発のもう一つの特異点は巨大市街地再開発を個人施行でおこなっている点だ。個人施行は一般的には小規模再開発を簡単な手続きでおこなえるようにし、その立ち上げを促進するための制度として創



図13 再開発による土地利用の再編（筆者作成）

設されたものだ。普通、施行地区面積は0.5ha前後と小規模である。ところが神宮外苑再開発は17.5haととてつもなく大きい。もっとも権利者が3名であるので民間開発の主流である組合施行は成り立たないから、この異常な再開発も避け得ないという言い訳はできるかもしれない。許されないのは個人施行であることを悪用して都市計画事業としての施行を避けていることである。

再開発は都市計画事業として実施することが原則である。ただ個人施行のみ必ずしも都市計画事業としておこなわなくてもよいということが認められている。しかし実際には、ほとんどの個人施行再開発は都市計画事業として施行されている。補助金を得るには都市計画決定が必要であるからだ。ではこのような巨大事業であるにもかかわらず、しかも補助金（平均的には事業費の2割程度、したがって当事業の場合は70億円というオーダーになる）まで放棄して、なぜ都市計画事業として行わないのか。

そもそもこうした巨大で、しかも都民の大切な共有財産である神宮外苑という都市計画公園のありかた・性格を大きく変える再開発であるから都市計画事業として施行するのは当然といえる。ここで予想されるのは、再開発等促進区を定める地区計画の変更にあたって都市計画手続きはなされているので市街地再開発の都市計画決定を重ねておこなう必要はないという反論である。しかし通常の再開発では再開発等促進区と市街地再開発の都市計画決定は同時におこなわれている。さらにいえば、そもそも再開発等促進区と再開発の都市計画とは定める内容が異なる。再開発等促進区では

建築物が立つ空間範囲（建蔽率、容積率、高さ、壁面位置の等の制限）や用途の制限を定めるのみで、それらが具体的に定められるのは市街地再開発の都市計画においてである。また地区計画では目標とする市街地像は示されるが、それを実現する手法は示されない。市街地再開発なのか、それ以外の手法が採用されるのか、それが適用されるエリアはどこなのかは定められない。市街地再開発の都市計画の決定によってそれは決定されるのである。

市街地再開発を都市計画決定する場合には当然、こうした市街地再開発の都市計画において定められる事項が都市計画審議会で審議され、意見書等で住民の意見を聞くことになる。その際、自ずと事業に関わるより広範な情報の開示も迫られることになる。神宮外苑市街地再開発事業の関係者はこうした事態を避けたかったものと推測されるのである。

誰がどのような利益をうけるのか

この再開発によって土地利用は図13のように再編される。

この再編によって、事業参加者はそれぞれどのような利益をうけるのか。これを知るには少なくとも建物・土地財産がどのように組み換えられたかが明らかにならなければならない。これは権利変換計画によって示される。しかし未だ権利変換計画の認可まで進んでおらず、入手することもできていない。とりあえず手元にあるデータに頼るほかない。とりあえず保留床の処分計画（表1）が一つの手がかりとなる。これから読み取れるように神宮外苑再開発における保留床

保留床取得者名	棟名	敷地面積 (㎡)	建物延べ床面積 (㎡)	内保留床				
				敷地面積 (㎡)	土地概算額 (百万円)	建物延べ床面積 (㎡)	建物概算額 (百万円)	土地+建物 (百万円)
明治神宮	野球場・併設ホテル棟	69,040	92,890			52,370	24,489	
JSC	ラグビー場棟	43,480	76,700			51,880	54,359	
伊藤忠商事	事務所棟	13,170	213,000	3,400	44,940	213,000	117,772	162,712
三井不動産	複合棟A	12,100	127,300	320	1,367	126,390	75,124	76,491
	複合棟B	13,410	29,100			29,100	16,850	
	文化交流施設1~5	8,760	2,000			2,000	1,194	
	野球場・併設ホテル棟	0	22,810			22,810	12,959	
計		159,960	563,800	3,720	46,307	497,550	302,747	239,203

表1 保留床の処分計画（出所：「神宮外苑地区市街地再開発事業の施行認可申請について」（2023年1月）収録の「別表第1保留床の概要及び保留床処分金額」より筆者作成）

の処分のしかたはきわめて特異である。

通常の再開発では、保留床は土地と一体で処分される。しかし当再開発では、そのほとんどが建物のみが処分の対象とされ、処分される土地はわずかである。しかも保留床の購入は、ほとんど権利者自身によってなされており、処分される土地もその9割強は権利者の一人である伊藤忠が自ら購入している。

こうしたことから、通常の再開発のように敷地を地権者以外の者に売ってそれを権利床の建築費に充て、現金支出なしでビルのオーナーになることはできない。施設建築物は自ら保留床として購入することを余儀なくされるのである。

なお、新たに建設された複合棟や文化交流施設、野球場併設ホテルは三井が建物部分のみを買取っている。敷地の所有権は神宮が持ち、三井は神宮から借地するかたちでこれらの建物を所有するものと推察される。

以上をふまえると、当再開発により3権利者及び三井不動産の不動産所有権は図14、表2のように組み換えられる。3権利者は、この図に示されているように複合ビル以外は新たな各施設を敷地もろとも単独で所有

することになる。いわゆる分棟方式、つまり「一筆一建物一所有者」というきわめて珍しいビル所有のかたちが実現されるのである。もっとも実際には説明のしかたは逆になるだろう。つまり分棟方式をめざしたために特異な保留床処分方式をとることになったといえるのである。

では、以上のような再開発による権利の組み換えによって、三者及び三井はどのような利益を獲得するのか。

推測を交えながら整理すると以下のようにになる。

- 1.まず、3権利者には容積率の緩和によって生み出された利益が、権利変換によって平等に配分される。ただし、その具体的な姿を知るには権利変換計画が開示されねばならない。
- 2.最大の権利者である明治神宮は土地を手放すことなく、球場の建て替えをおこなう。その費用は自己負担となるが、野球場併設のホテルからの営業収益や三井が取得する複合棟や等の敷地から得られる地代収入でまかない、公園管理費にも充てる。
- 3.JSCも、土地を手放すことなく、むしろ、敷地面積を増やし、地価の安い立地に移ることによって、敷地価額の差額分を建設費

に充て、建設費の自己負担を減らす。また設計から建設・運営まですべてをPFI事業（事業者は鹿島や三井不動産などによる企業グループ）とし、運営権の売却益を得る。なお、都市再生機構はラグビー場の特定建築者となり、設計・施工をおこなう。

4.伊藤忠は、青山通りに面する一等地でビル床を倍増させる。

5.三井は複合棟や野球場併設のホテル等を手に入れ、有利な立地を生かした不動産経営で収益を稼ぐ。

結び——もう一つの都市再生に向けて

神宮外苑再開発は「都市づくりグランドデザイン」にしっかりとビルトインされ、東京「都市再生」の一環を担っている。それゆえ、神宮外苑再開発に対する批判は東京都市像の批判まで行きつかなければならない。そして新たなもう一つの東京都市像が構想されねばならない。

キーワードになるのはLife(生命・生活)である。人間・自然の生命・生活をベースにした都市の創造である。それを実現するためには市場原理と結びついた一挙更新型大規模開発を避け、Lifeのリズムにあった漸進的なまちづくりを選択しなければならない。さらにいえば、変革は都市づくりの技術にまで及ばなければならない。資源・エネルギーを大量消費する建設技術ではなく、Lマンフォードのいう生技術に転換していかなければならない。それは物質への依存を最小限にし、もっぱら社会的協働の力によって目的を達成する技術である。これを都市計画の方法論にひきつけていけば施設＝機能主義から決別し、都市計画の活動・意味論的転回をはかることである。筆者はこれを「場のまちづくり」(拙著『場のまちづくりの理論』)として定式化した。日常生活における活動を豊かなものにし、そこから豊かな意味を育むことによって暮らしの豊かさを目指すまちづくりである。

岩見良太郎(いわみ りょうたろう)

1945年兵庫県生まれ。1969年東京大学工学部都市工学科卒業。

1978年 同大学院博士課程修了(工学博士)。青森大学経営学部助教授、都留文科大学教授を経て、埼玉大学経済学部教授(1994～2011年)。埼玉大学名誉教授
 主要著書に、『土地区画整理の研究』(1978年)、『土地資本論 地価と都市開発の理論』(1989年)(以上、自治体研究社)、『場のまちづくりの理論：現代都市計画批判』(2012年)、『再開発は誰のためか 住民不在の都市再生』(2019年)(以上、日本経済評論社)。



図14 土地所有の変化(筆者作成)
注)グレーは公有地

単位：㎡

	従前	従後	増減
明治神宮	112927	104290	-8637
JSC	35459	43480	8021
伊藤忠商事	13109	13170	61
三井不動産 (保留床取得)	0	320	320
宅地計	161495	161260	-235
公共用地	13015	13250	235
計	174510	174510	0

表2 事業者別土地所有面積の変化(出所：「東京都市計画神宮外苑地区再開発等促進区を定める地区計画企画提案書」等により筆者作成)