

神宮外苑再開発問題 特別寄稿①

市民の声を拒む神宮外苑再開発を問う

糸長浩司 (NPO法人エコロジー・アーキスケープ 理事長、元日本大学生物資源科学部教授)

1. 都市再開発の異常なブーム

全国的な都市再開発は異常ともいえる活況を呈している(図1)。その中でも東京の都市再開発ブームは超異常ともいえる。戦後の高度経済成長以降に建設された建築物の老朽化、機能低下等はあるとしても、異常な進捗ぶりである。地球温暖化の緩和のためには、緊急的に脱炭素型経済社会が求められる中で、スクラップアンド型の都市再開発が目白押しに進み、不動産経済、建築経済は好景気で、かつ都心のマンションの高騰が急激な勢いにある。東京の都市再開発は、マンション市場の活性化とも不可分である。現況の区分所有制度のままでは老朽化マンションの改築不能、空き部屋問題の深刻化も伴い、建設中のマンションも将来的には都市の座礁資産となる心配もある。

図2にみるように東京を除く地方都市の都市再開発は立地適正化計画との相関が高く、地方での都市再開発のブームの政策要因として立地適正化制度がある。都市再生特別措置法の改正で立地適正化制度が2014年に創設され、コンパクトシティ政策が推進されてきた。少しデータが古いが、図3はコンパクトシティが論じられつつあった2009年に筆者の研究室で全国市町村長にアンケートした。1,793件配布で667件(37.2%)の回答である。コンパクト化に消極的で個々の歴史や市街地の状況から自治体が独自の判断するという、地方都市の独自の都市再生の意向が強く、強引な集中化には無理があるという認識である。しかし、その後国策として強引ともいえるコンパクトシティ政策が推進され、全国的な都市再開発ブームとなっているのが現状である。地方都市のドーナツ化現象を解消するものとして、空洞化した中心市街地を再整備して再集中化することで地方都市の活性化と都市サービスのコンパクトを狙う都市改造の施策である。しかし、コンパクト化によるスクラップアンドビルド型では建設時排出

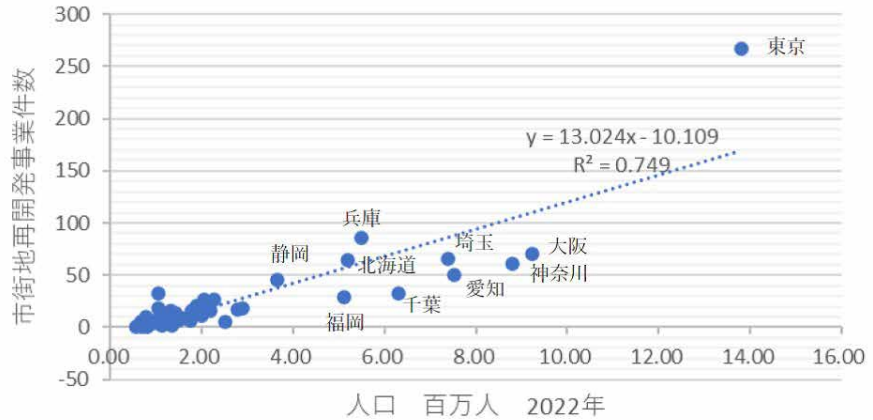


図1 都道府県人口規模と市街地再開発事業件数の関係 (2023年2月1日作成 糸長浩司)
(全国市街地再開発協会のWEBのデータより解析、都市再開発法に定める市街地再開発事業(法定再開発)の事業地区)

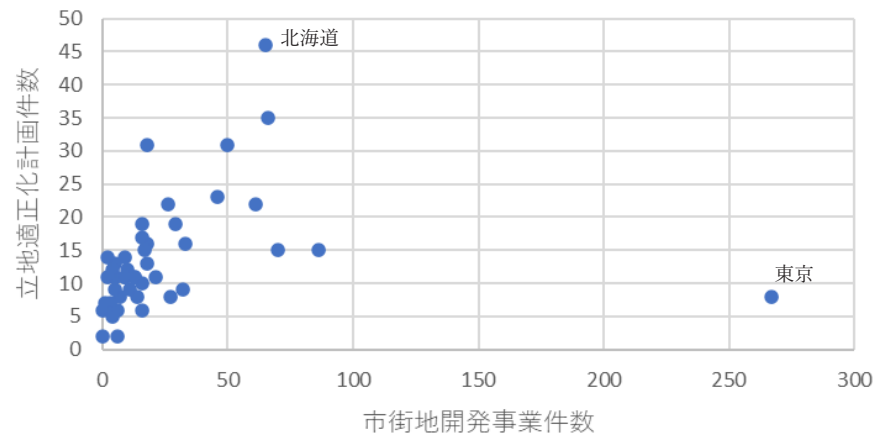


図2 都道府県別の市街地開発事業数と立地適正化計画件数の関係 (2023年2月1日作成 糸長浩司)

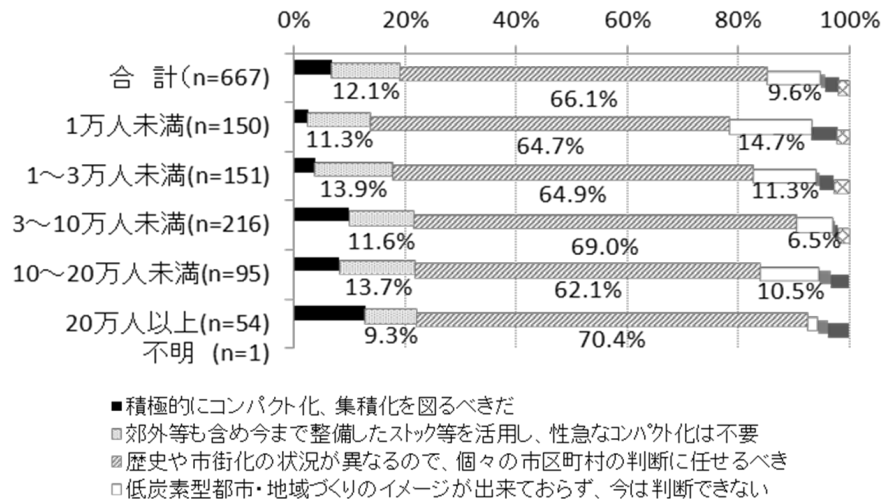


図3 市区町村首長のコンパクトシティ施策への考え (2009年全国市区町村首長アンケート(日本大学糸長浩司研究室))

CO₂が大量となり、その省エネ運用による削減効果には37年かかるという試算もある(図4)。コンパクトシティ化はCO₂排出で考えても非常に乱暴な開発型都市再生である。

2. オリンピックを契機とした神宮外苑の再開発と超高層化

多くの市民からの反対の声を無視して神宮外苑の再開発事業が強行され、東京の貴重な都市の歴史的コモンズが破壊されようとしている。神宮外苑一体の再開発は2013年に東京オリンピック開催が確定した時から始まり、オリンピック後の第2段が現在である。制度的にも周到に、「官民共同」で準備された大規模再開発ともいえる。まず、東京都風致地区条例での高さ15m規制を撤廃して75mに緩和し巨大なザハ提案の新国立競技場設計案を決め、その後47mの隈研吾案で建設され、その前後には図5に示すような風致地区での高さ制限を超えた高層ビルの建設を地区計画の変更により可能とした。神宮外苑の外堀を高層建築で埋めたとはいえる。この第一段階が終了し、神宮球場と秩父宮ラグビー場の解体・敷地交換等による大規模再開発が第二段階である。

3. 神宮外苑再開発事業認可撤回への要請

筆者は、建築、都市計画、造園、環境計画の専門家有志と2023年2月17日に東京都知事、都議会議員、環境影響評価審議会議

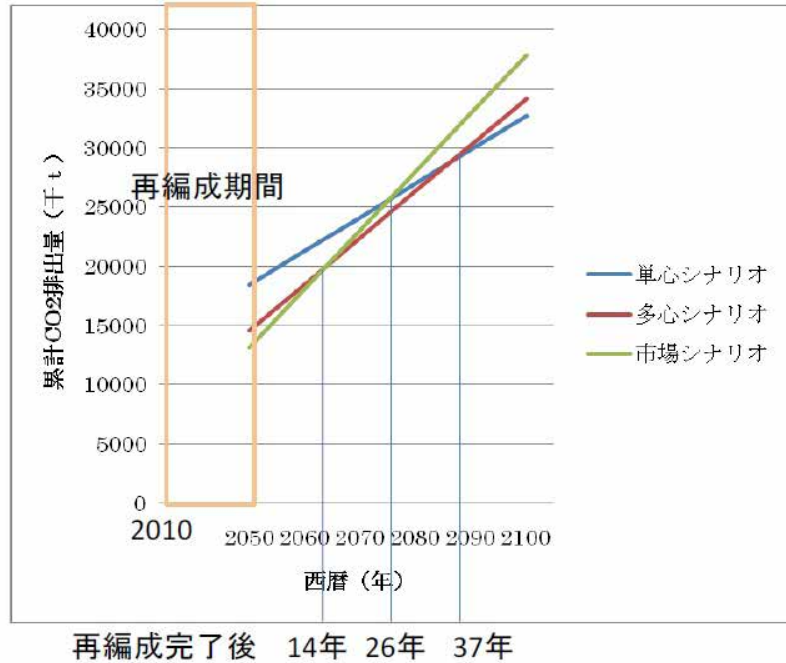


図4 都市再編成時と運用時の累計のCO₂排出量の推計¹⁾(和田夏子、大野秀敏) 単心シナリオはコンパクトシティ

長あてに、「神宮外苑再開発事業の施行認可の撤回及び環境影響評価の継続審議に関する要請書」を提出し、3月8日に都庁での記者会見も実施した。本要請書に対する建築家・都市計画研究者等の専門家及び市民の賛同者数は、3月8日時点で583名である。詳細は末尾の要請文(p78-79)を読んでほしい。ここでは、筆者の関心の高い視点から神宮外苑再開発の問題を指摘する。

(1) 東京都心のグリーンインフラの削減

東京は中心にゼロの空間がある。皇居を核とした一連の緑地・水空間である。東京

都心の環境調整機能や癒しの空間である。大都市の中心に過密な建築群がなく、広大なオープンスペースがある。江戸時代から400年近く続く巨大な半自然の空間である。この緑地・水域は、生き物にとってのオアシスであり、ヒートアイランドを低減する東京の肺でもある。皇居から離宮・神宮外苑・新宿御苑・神宮内宮との緑の塊は、東京の貴重なグリーンインフラである。ただ、半分近くが非公開の空間であり、今後とも何らかのオープンアクセスの拡大が求められ、より公衆に開かれた公共空間の場所として開放されることを期待したい。この緑地・水空間を維持しつづけることは東京の都市づくりの核となる。その一角に位置する神宮外苑の緑地空間を維持・継承することは重要となる。

新宿、渋谷等の密集繁華街に近接する外苑のオープンスペースは貴重な避難空間でもある。現状でも、これらの密集市街地からの避難者を十分に避難させられるだけの空間は不足していると思われる。それにも関わらず超高層ビル建設により、昼夜間の定住人口が増加するこの都市再開発は東京都心の防災計画の視点からも逆行する民間事業と言わざるを得ない。不動産開発業者においても、提供する建物に入居する人たちの安全性を多方面から確保する社会的責務がある。

外苑では五輪を機に高層建築の整備が進む



- ①国立競技場(47m)
- ②JOCなどが入るビル(60m)
- ③日本青年館(70m)
- ④マンション「ザ・コート神宮外苑」(80m)
- ⑤三井ガーデンホテル(50m)
- ⑥ラグビー場(55m)
- ⑦ホテル併設野球場(60m)
- ⑧宿泊、スポーツ関連施設(80m)
- ⑨オフィスビル(185m)
- ⑩オフィスビル(190m)
- ⑪テニスコート

図5 神宮外苑一体の高層建築の建設と計画案(東京新聞2023年3月23日朝刊の図を基に作図)

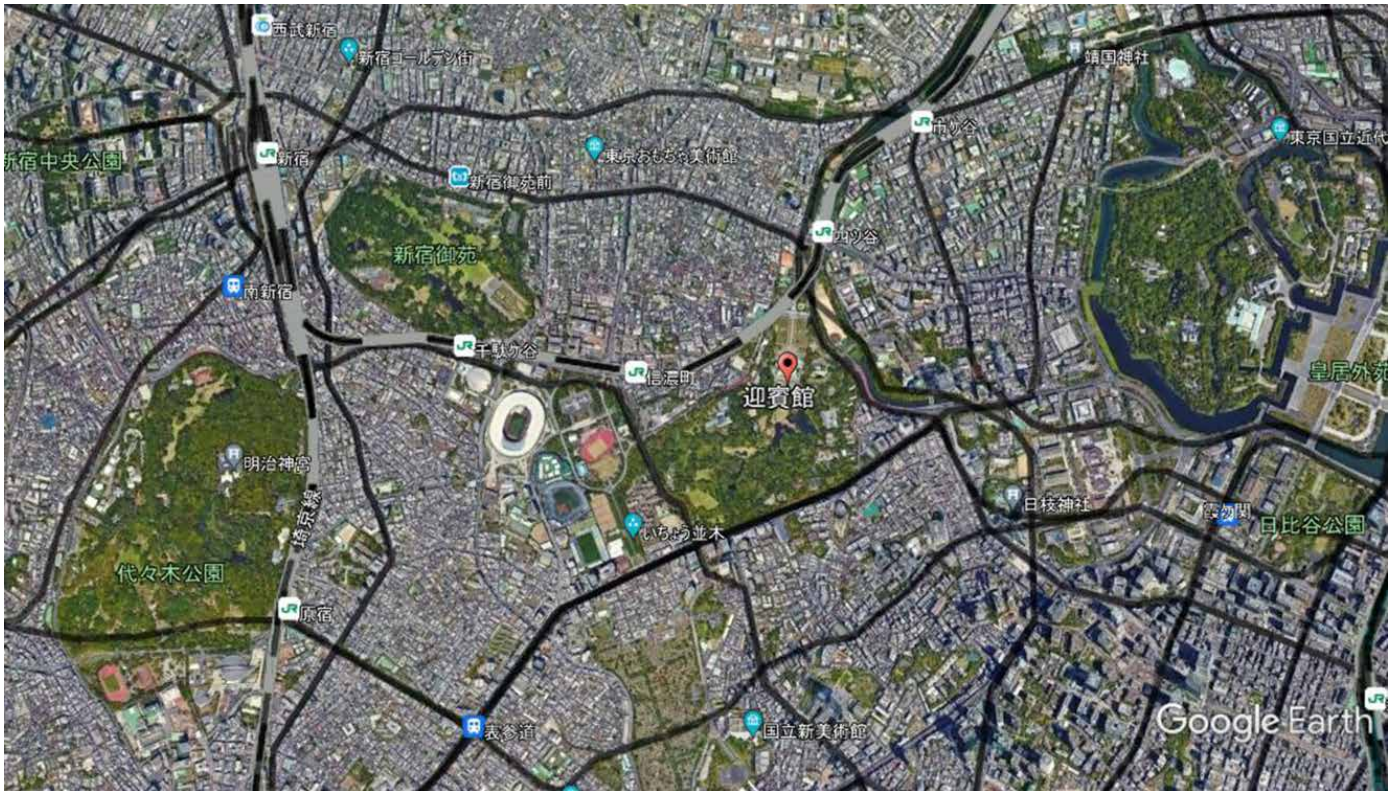


図6 皇居～迎賓館～明治神宮外苑～新宿御苑～明治神宮内苑～代々木公園の緑地ネットワーク

(2) 建築・緑・空の織り成す景観の喪失

良好な自然的景観として、明治神宮内外苑付近風致地区は大正15年に指定され、神宮外苑と内苑を結ぶ連絡道路、表参道や裏参道の沿道約18m内であった。その後、外苑及び内苑の面的な指定に変化し今日にいたる。外苑は昭和26年に風致地区に指定され、その時に、現在のシンボルとなる銀杏並木も含まれ、外苑は風致地区歴72年目となる貴重な風致地区であり、その環境・景観は価値が高い。

神宮球場は1926年に建築家小林政一（隣接する重要文化財の絵画館の設計者）により設計・建設され、アーチ型の外壁は当時の表現主義的特徴を持つ貴重な建造物である（写真1）。耐震補強も完了し各種の施設整備も行われ、今後とも野球ファンが集える建築である。秩父宮ラグビー場は、多くのラグーマンが努力して1947年に建設され、ラグビーの聖地となって70年以上である。神宮球場、秩父宮ラグビー場、絵画館というシンボリックな文化（写真2）・スポーツ施設と銀杏並木や建国記念文庫の森という、建物・緑が融合したスカイラインの景観は都心の景観としては非常に貴重な歴史文化的価値がある。新たな超高層建築はこの一体的景観を破壊するものである。

(3) 周到に進められた非民主的な都市再開発手法

オリンピック開催決定と同時の2013年に東京都が策定した「公園まちづくり」要綱が、今回の再開発推進の元凶である。この要綱は、「都市計画公園内の未供用部分を対象に、民間による都市開発の機会を捉えたまちづくりと公園・緑地の整備とを両立させる」ことを目的とし、都市計画公園の一部を除外して、不動産等の民活による都市再開発である。民間から再開発計画を提案させ、その再開発提案書を都庁内部の職員に

よる審査機関が審査認定する。その後都市計画法に基づく地区計画の見直し（再開発促進区地区計画等の導入）、再開発事業として認可する仕組みである。都行政と民間が共同して、公共空間の都市計画公園に超高層建築物やアミューズメント施設を新設する仕組みである。形式的には都市計画法における地区計画制度を組み込むことにより、公的な審査を経る形式はとっているものの、あくまでも要綱という行政手続きに基づく密室的・閉鎖的な仕組みであり、都民の意見の反映は狭く非民主的なものであ



写真1 神宮球場のアーチ型の外壁（写真=編集部）



写真2 聖徳記念絵画館(写真=編集部)

2013年	公園まちづくり実施要綱
2015年	神宮外苑地区まちづくりに係る基本覚書を締結(東京都と明治神宮・伊藤忠・三井不動産等、スポーツクラスターと魅力ある複合市街地を実現)
2018年	東京2020大会後の神宮外苑地区のまちづくり指針を策定
2020年	事業者、「公園まちづくり制度」に基づく公園まちづくり計画の提案書を提出 東京都審査会(都の職員のみ)で承認
2021年	「神宮外苑地区公園まちづくり計画」提案書について、東京都公園まちづくり制度を適用する旨、事業者へ通知
2022年	神宮外苑地区地区計画の変更・都市計画公園明治公園の変更
2023年	神宮外苑地区第一種市街地再開発事業の施行認可

表1 2013年の公園まちづくり制度以降の神宮外苑再開発の2023年2月までの一連の流れ

る。都市計画法の隙間をかいくぐり、都市計画公園を活用した民間資本の資本増大的土地利用改変・都市再開発であり、それを行政が誘導する構図である。2013年の公園まちづくり制度以降の2023年2月までの一連の流れは表1である。

さらに地区計画で導入された再開発等促進区は、「土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の増進を図るため、一体的かつ

総合的な市街地の再開発又は開発整備を実施すべき区域」(都市計画法12条5項3)である。国交省HPでは工業専用地での再開発の絵が描かれている。都市計画公園内での都市公園を再開発するようなことは想定されていない。

このような法的問題のある仕組みを導入し、かつ、開かれた討議もなく進められている。



図7 神宮外苑再開発のイメージ図(三井不動産)

(4)「容積錬金術」による不動産経済のための都市再開発

都市計画公園区域内に設定された容積率を、公園外の再開発地に移転する手法がとられている。都市計画公園区域は良好なオープンスペースを確保することを目的とした区域であり、それを目的として建物規制がかけられている。この論理からいえば、指定された容積率は余裕があるとしても、その残余容積をその土地の空中権として、公園外の隣地敷地に移転売却することは問題である。公園の空中権を隣地に転化し超高層建築が建てば、公園の空中の魅力が激減し、公園の環境機能は低下する。このような容積率の移転は都市計画公園の魅力向上に逆の効果を生むこととなる。

容積移転手法は近年盛んに利用され、都市再開発不動産事業が展開されている。都市計画法上では、容積緩和と容積移転は不可分の関係で使用されてきた。密集市街地や工業跡地の再開発等では合理的に公開空地を産みだし、良好な居住環境を形成する上では貢献した面もある。旧都市計画法での絶対高さ規制では、市街地整備と活性化において限界があるとの認識で、1960年代以降、容積率制度が導入された。容積率の根拠は、建物が建設されることによる道路等の公共施設の負荷増加の回避、良好な居住環境の確保にある。ただ、具体的な敷地での適正な容積率を確定する科学的公正な手法が開発されず、現状の土地利用状況の追認、政治経済的配慮による指定等で不明瞭なままに推移してきた。その後、指定された容積率は将来的に建設可能な床面積として不動産の価値を有する架空の資産として認識され、より多くの容積率(敷地にとっては建設可能な床面積)を確保することで不動産価値を高めるという不動産経済が都市計画の容積率を支える仕組みが定着し、新自由主義経済下で容積錬金術が拡大した。既存敷地の所有者は、まだ余裕のある空中の容積(床面積)を権利として意識し、その市場価値を売買する権利を持ったことになる。その権利売買を都市計画法上可能にした制度が、再開発等促進地区計画や特例容積率適用地区制度等である。

地域に容積率移転を導入する仕組みは米国で、歴史的建造物の保全・維持のために、その建物の上部空間の余剰容積を他に移



写真3 東京駅周囲は敷地の指定容積率を超えた超高層建築が建設された(写真=編集部)

転・売却することで、その敷地所有者の経済的メリットを高めることで、敷地に建つ歴史的建造物の保全維持を図るという目的で導入されてきた。歴史的建造物である東京駅の保全・維持を目的として、大丸有再開発が日本で最初の特例容積率適用地区制度を適用して実施された。東京駅の赤レンガ駅舎の修復工事費は約500億円であり、駅舎の余剰容積を周辺の高層ビルに移転売却してその代金を賄った。その結果として東京駅周囲は敷地の指定容積率を超えた超高層建築が建設された(写真3)。多様な資本参加による協議会による大丸有地区のまちづくりは、資本協同によるまちづくりとして評価されているが、あくまでも経済性重視での容積率移転により、膨大な床を産みだす不動産経済手法によるものであり、果たして東京駅の歴史的景観と融合し、かつ周辺の皇居の緑地空間とマッチした良質な都市環境の創造となっているかは疑問である。明治神宮外苑の容積移転手法は再開発等促進区地区計画であり、大丸有再開発の手法とは異なるものの、大丸有再開発が大規模容積移転の不動産的うま味を創出したことを真似るものである。

歴史的なコモンズの空間を資本主体の経済的論理で大規模に改変することの功罪を問わざるを得ない。明治神宮外苑における再開発等促進区適用での容積移転は、どんな歴史的建築・空間・環境・景観を保全するために適用されるのか、大きな疑問である。認可された再開発事業は完全なスクラップアンドビルドであり、保全されるべきものは破壊され、そこに新たな超高層の建造物が建つ。保全されるべき神宮球場、ラグビー場は破壊され、数千の樹木が伐採・移植され、シンボルの銀杏並木の存続も危ぶまれる。歴史的環境・景観の保全ではなく、破壊の手法として容積率移転が利用されていることは明確である。このような手法は今日、明治神宮外苑以外でも多くの事例が出てきており危惧するところである。

(5) 地球温暖化対策に逆行するCO₂排出

東京都の市街地再開発事業は異常であるといわざるを得ない。2021年時点での市街地再開発事業中の延床面積は約1000万㎡である。10年間の事業として算定すると年間で約100万㎡となり、再開発事業により毎年約100万トンのCO₂排出量となる。ちなみに、

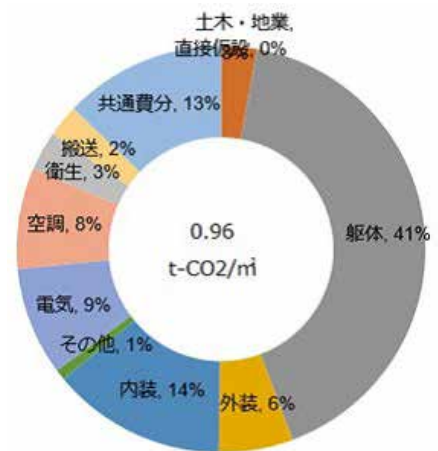


図8 建設時排出CO₂量/建設床面積㎡当り²⁾

建設に伴う工事の他、建設材料や設備の生産によるCO₂排出量を含めた建設時のCO₂排出量は、概ね1トン/㎡として計算する。皮肉なことにも神宮外苑再開発の開発主体の三井不動産の建設時排出CO₂排出のモデル計算でも0.96トン/㎡となっている(図8)。

東京都の建設に伴う環境影響評価制度では、建設時のCO₂排出量の計算は義務ではなく、建設後の運用段階でのCO₂排出の予測の計算のみであり、建設段階のCO₂排出計算こそ重要であるのに無視した環境影響評価である。三井不動産や環境影響評価

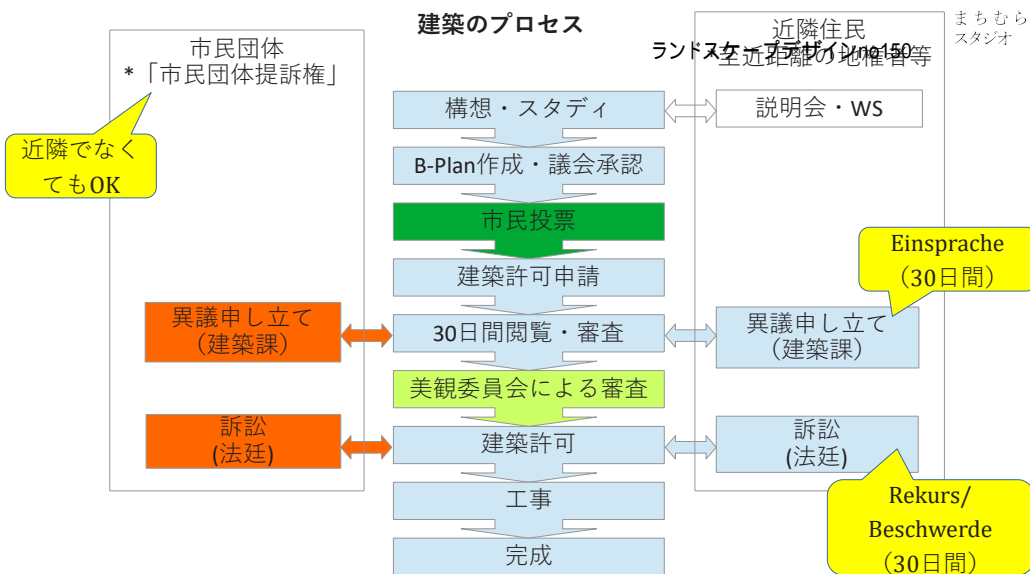


図9 スイスでは都市計画・インフラ・建築関連の計画設計段階でのレファレンダム(市民投票)が認められている(提供/木村浩之)

書作成を委託された日建設計は、既に建設時CO₂排出計算ができるとHP上では宣伝しているのにも関わらず、実際の神宮外苑再開発事業においては採用しないという二枚舌的な対応をしていることは企業倫理からも、あるいはTCFD(気候関連財務情報開示タスクフォース)の視点からも問題である。

2030年までにCO₂排出量を半減しなければいけない状況にも関わらず、再開発関連で膨大なCO₂排出量ができる。日本は今までに建築・都市構築や近代的ライフスタイルのために大量なCO₂を排出してきたわけであり、今、如何に削減に貢献するかが問われている時に、今日の膨大な都市再開発は縮小すべきである。神宮外苑再開発の建設延べ床面積は約56.5万㎡で、56.5万トンのCO₂排出で、仮に10年間事業とすると5.65万トン/年で、この排出量を吸収するには0.64万haの森林(東京の森林の8%)が必要となる。この点からも新規建設ではなく既存の施設を改修する手法に転換すべきである。

(6) 市民主体の計画アセスとレファレンダム

三井不動産が提出した環境影響評価書には多くの非科学的な内容があるとして、日本イコモスは指摘している。例えば建国記念文庫の森には常緑広葉樹が存在しているにも関わらず落葉広葉樹の森として評価されている。この区域の潜在自然植生で樹齢100年を超える多数の巨木として分布しているスダジイが評価されていない。重要ないちよう並木の樹木そのものの調査および生育環境に関する調査がほとんど皆無である。群落分類が間違っているため、将来の植生遷移の道筋を描くダイヤグラムが、全

く作成されていない。等の指摘がされている³⁾。このような指摘に対して、3月時点でも三井不動産からの回答はなく、また環境影響評価審議会での説明もされないままである。

日本の環境影響評価制度そのものの欠陥をそのまま東京都は踏襲している。重大な環境変化に関しては企画・計画時点での影響評価を行い、企画・計画の内容の変更・修正が行われるシステムとなっておらず、計画後の事業段階でのアセスであり、結果的には「アワセメント」と揶揄されるシステムとなっている。

スイスでは、都市計画・インフラ・建築関連の計画設計段階でのレファレンダム(市民投票)が市民の権利として認められている⁴⁾(図9)。都市計画が議会議決されても、それに異議のある有権者(近隣)が一定期間に一定人数分の署名を提出すると、議決は保留され全有権者の投票で最終決定するという。公共建築や地区詳細計画は市議会承認が必要となり市民投票にかけられる案件となる。経済的理由だけでなく景観、環境、建築のデザイン、高さや密度などに関してレファレンダムの対象となる。市民投票で地区詳細計画の変更が承認され建築許可申請が提出された後、写真4に示すように建設現場での計画輪郭表示が閲覧・審査期間の30日間義務づけられる。建物の建つ現場での高さや環境について市民が直接感じ異議申し立てできる。さらに、不服な場合には、訴訟へと発展する。このような都市計画、建築計画に関する市民の直接参加制度こそが開かれた民主的な都市計画・建築計画設計制度であるといえる。神宮外苑再開発において実施されることが望ましい。



写真4 建設現場での計画輪郭表示が閲覧・審査期間に義務づけられ、建物の建つ現場での高さや環境について市民が直接感じ異議申し立てできる。ポールが設置され、建物の高さが示されている(Wikipedia commonsより)

この種の市民の都市計画・建築計画に直接参加できる法制度を早急に確立することが求められている。

あるいは、英国ではCABE(Commission for Architecture & the Built Environment、建築・まちづくり機構)という仕組みがある。この組織は1999年に設置され、「良質な建築、美しい都市をつくるためにデザイン評価、支援、助言をする機関として」機能し、公共建築の許可申請に必要な審査(デザインレビュー)をCABEが実施しているという⁵⁾。これらの海外の先駆的なシステムを早急に日本でも導入する必要がある。市民参加と専門家による第三者的評価・審査により、公共空間、コモンズの民主的な維持と改変が実施されるべきである。

【脚注】

- 1) 和田夏子・大野秀敏、「都市のコンパクト化のCO₂排出量評価」、日本建築学会環境系論文集第668号、2011年
- 2) 「国際シンポジウムREvision2023エネルギー危機を自然エネルギーが克服する」(自然エネルギー財団、2023年3月8日)での三井不動産の公開資料の一部
- 3) 「(仮称)神宮外苑地区市街地再開発事業」評価書に関して日本イコモス国内委員会が指摘した「虚偽の報告」に係る事業者の誠意ある対応と内容に関する回答の要請、日本イコモス国内委員会、2023年2月20日
- 4) スイスで設計活動を長年していた建築家木村浩之がスイスでの市民の建築設計拒否権について詳しい。https://artscape.jp/focus/10102353_1635.html
- 5) 連健夫、「脱炭素社会への日本版CABEアプローチ」、脱炭素社会推進会議2022年度シンポジウム資料、2023年1月21日

系長浩司(いとなが こうじ)

建築学をベースにエコロジーと環境創造の総合的デザイン、パーマカルチャー、世界のエコビレッジの研究。地域現場での住民と行政の協働地域づくり支援活動を行う。飯豊町立いで農村未来研究所所長。放射能汚染被害地の福島県飯館村での放射能測定や試験栽培を村民と行い、村人の生活再建のための支援研究を行う。丹沢大山自然再生委員会調査部会長。日本建築学会元地球環境委員長・原発長期災害対策特別研究委員長、脱炭素社会推進会議幹事。日本建築学会教育賞、農村計画学会賞(業績)。「BIOCITY」監修人。共編著「地球環境建築のすすめ」他。

2023年3月8日

東京都知事 小池 百合子様

東京都議会議長 三宅 しげき様

東京都環境影響評価審議会会長 柳 憲一郎様

神宮外苑再開発事業の施行認可の撤回及び 環境影響評価の継続審議に関する要請書

明治神宮外苑の再開発の再考を願う建築・造園・都市計画の専門家有志

石川幹子(東京大学名誉教授)

◎糸長浩司(元日本大学教授)

岩見良太郎(埼玉大学名誉教授)

大方潤一郎(東京大学名誉教授)

原科幸彦(千葉商科大学学長)

藤本昌也(日本建築士会連合会名誉会長)

若山 徹(新建築家技術者集団会員)

(◎有志代表)

東京都小池都知事及び東京都環境影響評価審議会には神宮外苑再開発事業に関して、施行認可の撤回及び環境影響評価の継続審議をしていただきたく、ここに、建築・造園・都市計画の専門家としてお願い申し上げます。

神宮外苑再開発事業は、この間の状況を鑑みると、市民及び東京都住民、専門家の十分な参加を保障する行政的手続きが進められていません。都市の改変はそこに暮らし、生活する都市住民の意思を尊重して進められるべきです。残念ながら現在の神宮外苑再開発による改変は、この理念を無視したものとなっています。

神宮外苑は長い歴史的経緯の上に、現在の東京の核となる自然的、文化的、景観的な価値ある環境であり、国内外を含めた人々の憩いの場であり、交流の場であり、歴史を感じる場となってきました。この貴重な宝物の環境、空間の改変に関しては、多くの都民、市民の賛同なくして実現すべきではありません。

多くの都民、国民、団体からこの事業への見直しの請願や要望が都知事には届いている中で、突然の施行認可は到底許されません。私たちは、建築・造園・都市計画の専門家として、下記の視点から本事業の見直しを決断することを求めます。

1. 東京都心の核としての緑地空間の保全

神宮外苑は東京都内の核となる緑地空間であり、その保全と維持は東京の都市空間の要として維持されるべきです。今回の事業にかかわる建国記念文庫の森や4列の銀杏並木の保全は国民の願いであると考えます。

2. 一世紀にわたり継承されてきた日本最初の風致地区の歴史的価値

神宮外苑は、大正15年9月に、日本で最初の風致地区(内務省告示134号)として指定され、都市における自然環境を守り文化的景観を育む制度として歴史を刻んできました。指定面積は、令和3年4月1日現在、274haとなっています。風致地区制度は、その後、全国に展開され765地区で170,105.7haの指定となっています(平成29

年3月31日現在)。風致地区の嚆矢である神宮内外苑の歴史的意義は極めて高いものがあり、遺産的価値のある空間として、風致地区制度の原点を踏まえて維持されるべきです。

3. 歴史的価値ある建築の改修による保全

神宮球場、秩父宮ラグビー場は、スポーツマンや愛好者の聖地であり、関係者の尽力により建設されました。また、歴史的建築物としての価値を有しており、現在の要求に応える的確な改修により十分に魅力的な建物として使用可能です。既に新建築家技術者集団東京支部が改修提案も具体的に提示しています。建物周囲の緑地環境との関連性を深める総合的なランドスケープデザインにより、より魅力的な空間にしていくことも可能であり、全面的な移転、建て替えを行う必要はありません。

4. 都市防災拠点の縮小

神宮外苑は関東大震災においては貴重で大規模な避難場所となりました。現在も東京の貴重な避難場所としての価値を有し、今後想定される東京大災害に際しても貴重な避難空間です。ここで再開発事業が実施されれば、この避難場所としての価値は薄められ、かつ、この区域での昼夜間人口が増大するため、周囲からの避難者を受け入れる余裕はなくなると思います。都市再開発により貴重な都心の避難空間が失われることとなります。トルコ、シリアでの大地震は、命を守る防災拠点の整備が、都市計画の基本であることを示しています。

5. 「公園まちづくり」及び再開発等促進区の非民主的な決定プロセスによる公共空間の破壊

東京都は2013年に作成した「東京都公園まちづくり制度実施要綱」の「公園まちづくり制度」を神宮外苑地区に適用し、都市計画公園区域に再開発等促進区を定める地区計画を定め、しかも都市計画公園区域の一部を都市計画公園区域から除外した上で、そこに超高層事務所ビル等を建てることを可能にする都市計画を知事決定してきましたが、これら一連の手続きは、民主的で透明な都市計画決定手続きとはいえません。また、今回の再開発等促進区を定める地区計画の適用については、適用地区の要件(都市計画法第12条の5第3項)に違反している疑いがあります。今回の再開発等促進区が定められた区域は、「土地の利用状況が著しく変化しつつ」ある地域、「土地の合理的かつ健全な高度利用を図るため・・・公共施設を整備する必要」がある土地の区域に該当するといえません。

都市計画公園は多面的な価値を有し、市民にとっての貴重な公共空間です。この公共空間の制度的除外を含めた見直しに関しては、

広く市民の声を聞いて決定すべきです。にも関わらず、東京都、所有者、事業者による一方的な見直しの決定プロセスとそれに関する情報の現段階での不十分な開示状況は、非常に問題です。公園未供用区域として扱われているラグビー場とその敷地は、実態としては公園施設としての機能を果たしてきています。その機能をより充実させるためには、現在のラグビー場周辺の閉鎖的空間を開放的な空間に改善することで可能であり、この区域を再開発する必要は全くなく、この区域が未供用区域であるとして神宮外苑地区に「公園まちづくり制度」を適用することは、制度の趣旨を逸脱した誤用と言わざるを得ません。

6. 都市公園区域での容積移転による再開発の問題

今回の地区計画では、都市計画公園区域外の敷地において超高層ビルの建設を可能にするために容積再配分がなされています。知事の許可を受けた公園施設しか建てられない都市計画公園区域内の土地について、用途地域による指定容積率を土地に付随した開発権であるとみなして、その容積率の一部を公園区域外の土地に移転することは、適切な都市計画の運用といえません。容積移転制度とは本来、緑地や歴史的建造物を開発から護り保全するために、その敷地の未利用容積を他の敷地に有償で譲渡する制度です。これらの点についても、都市計画審議会で十分な説明と審議がされていないことは大きな問題です。また、こうした都市計画公園区域に対する都市計画の不適切な運用が前例となり、全国的に一般化することにより、貴重な公共空間である都市計画公園区域とその周辺地域の自然、環境、景観の破壊が進むことを憂えます。

7. 環境影響評価情報の公開と適正で公正なプロセス

この間の東京都環境影響評価審議会に事業者が提出した評価書に関しての疑義が市民や日本イコモス国内委員会から提示され、審議会においても異例の対応により評価書の審議が継続しています。しかし、事業者からはまだ疑義に対する回答、対応が皆無となっています。日本イコモス国内委員会から指摘された環境影響評価書における非科学的対応に基づく「虚偽の報告、資料の提出」については、東京都環境局同席の下に、協議の場を持つという2月上旬からの約束を、すべて反故とし、独断で審議会への報告を行うとの通知がありました。東京都知事は、都環境影響評価条例第91条第1項第5号の規定に基づき、環境審議会の決定を尊重し、事業者に対して誠意ある回答と評価に関する科学的情報の開示について強く指導をしていただきたくお願い申し上げます。環境影響評価の基本は適正な科学的客観的情報の開示です。この基本的理念を踏みにじるような事業者の行為は決して許されるものではなく、この異常事態ともいえる状況が継続することは、東京都における環境行政、都市計

画行政においても大きな禍根を残すものになります。

8. 東京都環境影響評価システムの見直し

全国に先駆けて、東京都が環境影響評価条例を制定したことは敬意を表します。制定後の現在において、制度とその運用には限界に見えています。企画・構想段階でのアセスを必須とし、市民への情報開示、市民討議の場の設定、第三者評価機関による建築デザイン、ランドスケープデザインの専門的チェック等の仕組みの追加が望まれます。アセス対象についても現在の規模設定ではなく、小規模な市街地再開発への適用も必要です。また、都民にとって貴重な空間の改変を伴う再開発に関しては、より積極的に環境影響評価を企画・構想段階から実施することは必要です。また、現段階の環境影響評価項目でのCO₂排出に関しては、建設時を含まない建設後の運営段階でのCO₂排出削減であり、今、急ぐべきCO₂排出削減には貢献せず、逆に東京都での排出量を増加させ、地球温暖化を促進するという矛盾を抱えた環境影響評価となっています。さらに、運用後に関しても計画床面積を元にした基準の建築と比較しての仮定の削減率であり、実質は床面積が増大している分、絶対排出量は増加するという矛盾があります。

9. 東京の都市再開発事業による膨大な建設時CO₂排出問題

膨大なCO₂を排出してきた日本、大都市東京は、率先してCO₂排出削減を図ることが国際的義務であり、未来世代に対する責任とします。一方で、東京都は大規模な市街地再開発事業が目白押しで、スクラップアンドビルド型の都市再開発はCO₂を大量に排出します。2030年までに半減が必要な時に、CO₂を大量に排出する都市再開発は極力抑制し、都市防災等にとっての必要な建設や土木工事に限定していくことが求められます。ちなみに、神宮外苑再開発事業での建設延べ床面積は約56.5万m²であり、56.5万トンのCO₂排出で、10年間事業とすると5.65万トン/年であり、これを吸収するには0.64万ha森林面積(東京の森林面積の8%)が必要です。また、貴重な樹木の伐採により神宮外苑の敷地内でのCO₂吸収も削減され、二重の意味でのCO₂排出となります。

以上、9点において、神宮外苑再開発は建築・造園・都市計画における重大な問題を抱えた大規模再開発です。都知事と東京都は施行認可を撤回し、再度、本再開発事業に対しての一連の手続きを検証し、その情報を広く都民に開示し、神宮外苑地区の今後の維持と整備の在り方について、広く論議の場を設定することを求めます。

以上