

神宮外苑再開発：危機的局面の環境アセスメント

これまでのプロセスと 12/26 審議会総会決議を踏まえて

日時：2023 年 1 月 19 日(木)11 時～12 時

会場：東京都庁 都庁記者会見室

発表者：原科幸彦、国際影響評価学会（IAIA）日本支部代表

【概要】

神宮外苑は危機的な状況にある。12 月 26 日の審議会総会の結果、十分な環境配慮のないまま着工する恐れが大に。一方、事後調査報告時の審議次第では守られる可能性もある。この環境アセスで神宮外苑は守られるのか。現在はどうのような段階にあるか。

これまでの都のアセスプロセスは情報公開に消極的で、形だけの参加が目立った。この事例は国民全てにとって重要な問題を提起しており、民主主義の問題でもある。アセスを適切に行い、神宮外苑を守られなければ、日本中の都市公園に開発の手が伸び、SDGs が絵空事になってしまう。脱炭素に向け、持続可能な都市づくりが必要である。

東京のような大都市では社会的共通資本としての都市公園は必須で、神宮外苑は都心部に残された貴重なオアシス。超高密化した東京では公園緑地の防災機能が特に重要。ヒートアイランド現象の緩和効果もある。都市公園は、脱炭素化に逆行する高度利用型再開発をする場所ではない。

都心の一等地なので常に開発の危険があるからこそ、公共空間として維持管理されてきた。その貴重な社会的共通資本を確保し、守っていくことは自治体本来の使命である。民間活力により都市公園を維持管理すると言うが、その必要は全くない。儲けではなく、社会に必須なものにお金を使うため、我々は税金を払っている。「公園まちづくり制度」の神宮外苑地区への適用は、制度の趣旨をはき違えている。

【報告者 プロフィール】

千葉商科大学学長、東京工業大学名誉教授、国際影響評価学会（IAIA*）元会長。現在、IAIA Japan Branch 代表。専門は社会工学。環境計画・政策、環境アセスメント、参加と合意形成。

*IAIA: International Association for Impact Assessment

★『環境と公害』第 52 巻第 3 号（2023 年 1 月 25 日発行）で、神宮外苑再開発を特集

特集② 神宮外苑再開発計画 <目次>

特集にあたって――神宮外苑再開発計画	原科幸彦
近代日本の文化的資産である神宮外苑の保全と継承に向けて	
一社会的共通資本である都市の緑地の保全に向けて一	石川幹子
神宮外苑再開発計画にみる問題――市民の立場から	大橋智子
日本とアメリカ、大きく違う計画への市民参加――問われる民主主義	ロッシェル・カップ
神宮外苑の環境はアセスメントで守れるか――日本の制度の効果と限界	原科幸彦

神宮外苑再開発計画のイメージ図



東京都都市整備局HP掲載「神宮外苑地区まちづくり計画2021」に説明を一部加筆

【100年近く維持されてきた貴重な公共空間】

現在は、絵画館前広場と銀杏並木の西側は野球場2つとラグビー場、テニスクラブなどで建て詰まっており、この計画案では中央に緑地ができ、良くなるように見える。だが、**絵画館前広場の緑地は大幅に削減**されるから緑地面積はほぼ変わらない。絵画館前には会員制テニスクラブが移設される計画である。加えて樹齢100年ほどの樹木が大量に伐採されるので緑の質は大幅に低下する。貴重な都市公園の機能が損なわれてしまうことは否めない。

【国際的にも高い評価のイチョウ並木への影響】

歴史的価値の高い明治神宮野球場を取り壊し、イチョウ並木西側に新球場を建てるため、大変窮屈に。イチョウからわずか6mの位置に巨大な新球場が建つ計画。工事中はこの距離はより短くなり影響は著しい。最近の石川幹子中央大学教授らの調査によれば、現状でさえイチョウの生育に影響が出ている。神宮球場の無理な移設がイチョウ並木を壊すことに。

【秩父宮ラグビー場の移設が、神宮球場の取り壊しに】

それでも新球場をこの位置に建設しようとするのは、新国立競技場に隣接して、ほぼ同じ高さの巨大な屋根付きラグビー場を新設するため。だが、観客収容人員は現在の2.5万人より大幅に減り1.5万人に。独立行政法人日本スポーツ振興センター（JSC）が、スポーツ施設用の機能を落としてまで、コンサートに使えるように建替えるという計画。

現在の野球場2棟とラグビー場を取り壊し、施設の位置を入れ替えて新設することで、著しい環境影響が生じる。大量のスクラップアンドビルドは、脱炭素化に逆行する。

【地震災害時のリスクを高め、脱炭素に逆行】

神宮外苑はもともと国有地で、創建以来、都市公園として維持管理されてきた。1951年、宗教法人法制定を機に明治神宮の所有になったが、従来どおり都市公園として維持管理。

この公共性の高い土地に、なぜ民間の事務所や商業施設用の超高層ビルが3棟も建つのか。新設の野球場には高層ホテルまで付く。容積移転による高度利用の結果、帰宅困難者のさらなる増加を招き、地震災害時のリスクが高まる。

民間資金活用の代わりに都市公園の機能を大きく損なってしまう「公園まちづくり」という行政指導自体、大きな疑問が持たれている。



現在の明治神宮外苑

絵画館前の緑地、その西北には豊かな緑。



神宮外苑再開発計画

樹木伐採で、緑の総量はかなり減少する。

【緑の総量は減り、公園機能を損なう超高層化】

新ラグビー場は新国立競技場ほどの高さの巨大建物となる。南西部には、**公園とは無関係の190mと185mの超高層ビル**、さらに**80mのビルも建てる**。**新球場はイチョウ並木ぎりぎり**。しかも敷地いっぱいには無理な形で建てるため、イチョウへの影響は明らか。現状の方がよほど健全。

【都市公園は社会的共通資本】

社会的共通資本としての都市公園は必須で、神宮外苑は都心部に残された貴重なオアシス。超高密化した東京では**公園緑地の防災機能が特に重要**でヒートアイランド現象の緩和効果も。都市公園は、脱炭素化に逆行する高度利用型再開発をする場所ではない。

都心の一等地なので常に開発の危険があるからこそ公共空間として維持管理。社会的共通資本を確保し、守ることは自治体の使命。

民間活力により都市公園を維持管理する必要性は全くない。儲けではなく、社会に必須なものにお金を使うため、国民は納税している。

【計画の情報提供の遅れ】

樹齢100年近くの樹木が大量に伐採されるはずだが、事業者の情報提供が遅れた。下図の赤

い丸は中央大学石川幹子教授の調査で分かった伐採樹木。1000本近くにもなる。



神宮外苑地区 市街地再開発事業の環境影響評価の経緯

施行区域面積が28haの本事業は、都の環境影響評価条例に基づく市街地再開発事業のアセスが適用された。都の制度では配慮書相当の手続きは都の事業のみを対象としている。20ha以上もの大規模な開発事業だが、もともと、民間事業は「個別計画」の対象外。

このため、計画段階の手続（配慮書相当）はなく、高層建築物2棟と大規模駐車場の建設を対象とした**事業段階環境影響評価手続**から開始。再開発事業のうち、絵画館前広場の開発行為は除外し17.4haの範囲が対象に。この結果、**絵画館前広場**に会員制テニスクラブが移設され、**緑地が大幅に削減**されることが、この環境アセスメントでは評価されないという大きな問題が残った。

調査計画書（方法書に相当）の提出：2019年4月15日

審議会への諮問：4月19日、 審議会での受理報告：5月17日（令和元年度 第2回総会）

調査計画書の縦覧：5月8日～17日、 意見書〆切：5月27日

72件の意見書・・・樹木伐採やイチョウ並木への影響、計画案への疑問など多くの懸念

第一部会における審議：6月19日、 総会での審議・とりまとめ：6月26日

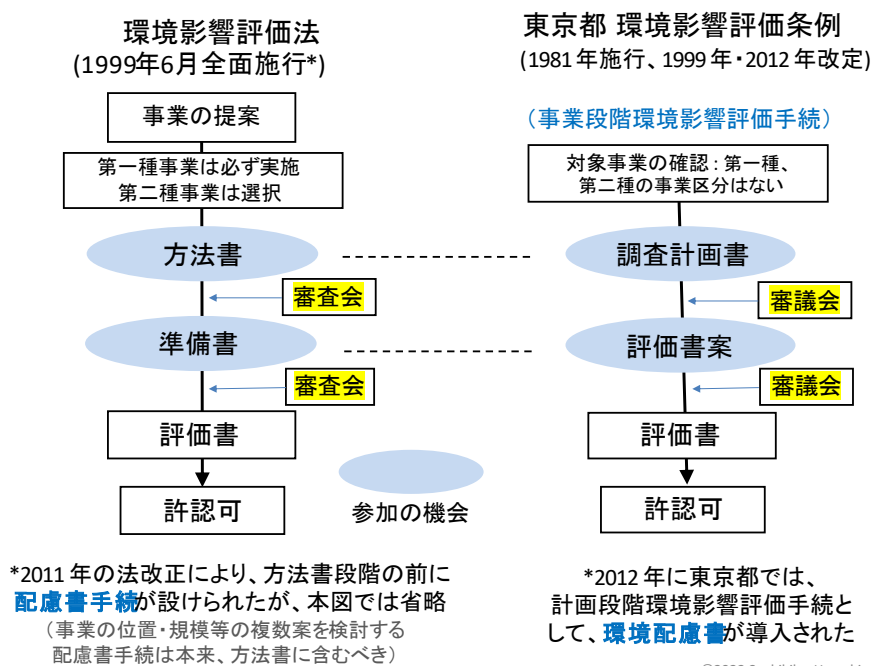
審査意見書： 7月4日、

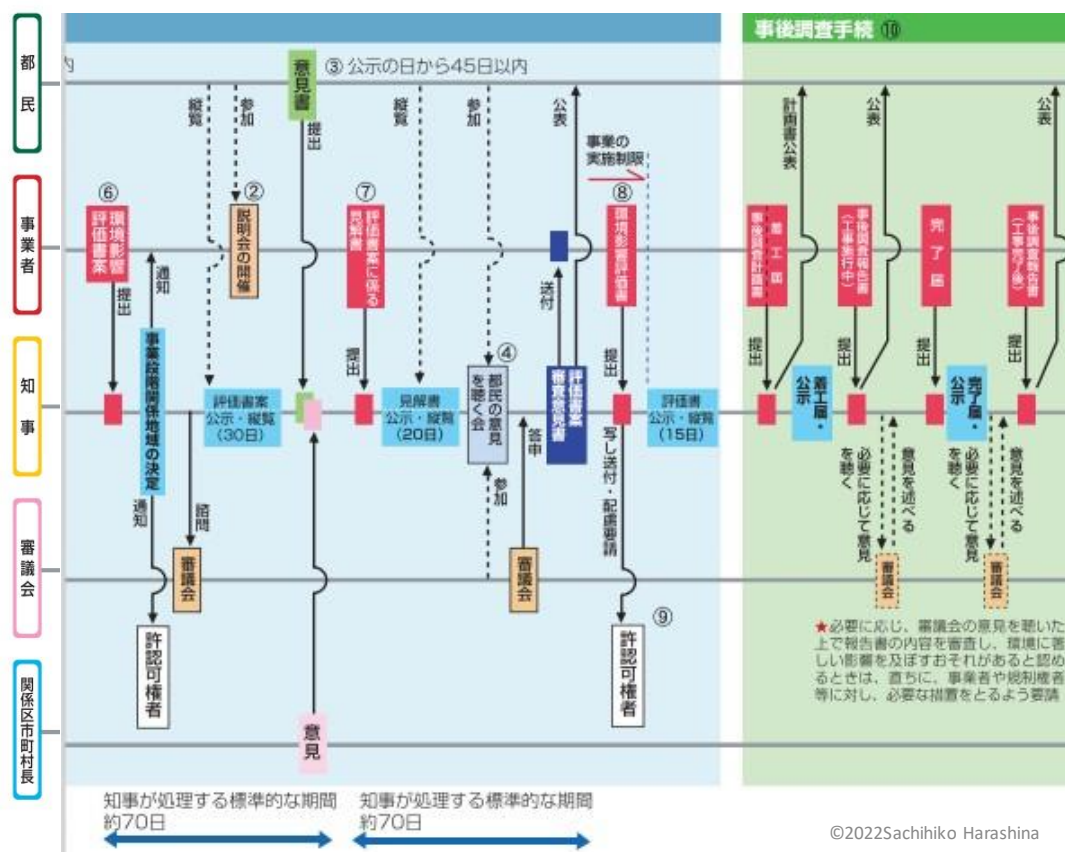
ここまでは、標準の時間に近い進み方

だが、**評価項目確定に2年**も要した。この間に事業者はアセス調査を実施

項目選定報告： 2021年7月26日、

事業者は項目確定前にアセス調査を実施し、評価書案はわずか3日後の7月29日に提出。





評価書案（準備書に相当）の提出： 2021年7月29日、**極めて短期間での評価書案提出**

審議会での受理報告と諮問：8月20日（令和3年度 第6回総会）

評価書案の縦覧：8月16日～9月14日、意見書〆切：9月29日

62件の意見書： 都民から60件、関係区長は港区長と新宿区長の2件

2022年1月25日に現地視察、

第一部会における審議： 2月18日（第1回）、3月24日（第2回）

「都民の意見を聞く会」の開催、 4月15日、17名が口述

第一部会における審議： 4月26日（第3回）、5月19日（第4回）

第一部会における審議： 5月26日（第5回、総括審議）

ところが、総括審議は、事業者の情報公開が遅れ提出資料が不備などのため審議未了に。

事業者は追加資料の用意へ。

第一部会における審議： 8月16日（第6回、総括審議）

事業者の環境保全案は、**なお問題があるものの、答申案はまとめ**、審議会総会での審議に。

審議会総会における答申のとりまとめ： 8月18日、これを受けて都知事意見の公表

だが、重要な調査が未了など、なお問題が残るため、**異例の対応**が取られた。

評価書確定前に審議会、事業者の環境保全案を確認することなどを付加

東京都環境影響評価審議会総会（2020年8月18日開催）における審議

当時、「審議会は18日、事業者による環境保全案を了承し、小池百合子知事に答申した」と報道されたが、答申には、事業者の環境保全案を了承したとは書かれてない。むしろ、まだ、多くの問題点があると指摘し、評価書確定前に審議会でチェックする手続きを加えた。（答申別紙、1頁目、知事意見はこれを踏まえ作成）

通常はこの部分で終わってしまうので、事業者がどう対応したかは、審議会で確認できず、さらなる対応を求めることもできないが、今回は大きく違う。審議会が、評価書確定前に関与できる。審議会は、まだ、事業者による環境保全案を了承したわけではない。

審議会において、事業者の環境保全対策が十分でないと判断されたことから、**本来、答申は出せない**。しかし、審議会はプロセスを先に進めることとした。

答申は出すが、評価書確定前に審議会でチェックする手続きは、第一部会のメンバーで緑地計画、景観生態学が専門の横田樹広委員が発議。第二部会の渡邊理絵委員ら複数委員がセコンドし、柳憲一郎会長も了承して審議。事務局で条例の規定を確認したうえで決定となった。

「環境影響評価書の作成にあたり、審議会が事前に関与」という最重要事項。つまり、答申を受け、知事意見が出された後のステップである環境影響評価書の作成においても、審議会による事前の審査ができることになった。「環境影響評価書の作成」をクリアしないと、着工には進めない。このことから、実質的に、継続審議と同等の審議プロセスになった。

■ 柳憲一郎会長による最終とりまとめ

（東京都環境影響評価審議会 令和4年度第5回総会、議事録 28-29頁より抜粋）

「この事業には、事業に係る答申内容を確実に評価書に記載していただくとともに、**評価書提出前に**その内容について、先ほど申し上げたように、審議会で確認を行ったうえで、事業者にお越し頂くというようなことで、ご説明を頂けたらと思いますので、どうぞよろしくお願いしたいと思います。

また、事業者が適切に事後調査を実施することは当然ではありますが、必要に応じて事業者と質疑を行いながら、その結果を審議会として注視していくという形は、他の自治体の条例においても**あまり例を見ない取り組み**でもありますので、適正な環境配慮がなされるよう、着実に進めていきたいと思います。では、どうぞよろしくお願いいたします。」

東京都環境影響評価条例 抜粋 （1980年10月20日制定、2018年12月27日改正）

（報告の聴取等）

第90条 知事は、この条例に定めるもののほか、この条例の施行に必要な限度において、事業者に必要な事項の報告又は資料の提出を求めることができる。

4環総政第344号
令和4年8月18日

Account

環境影響評価書案審査意見書

「(仮称) 神宮外苑地区市街地再開発事業」に係る環境影響評価書案(以下「評価書案」という。)について審査した結果、東京都環境影響評価条例(昭和55年東京都条例第96号)第57条第1項に規定する意見は、下記のとおりである。

東京都知事

小池 百合子
(公印省略)

記

第1 対象事業

1 代表する事業者の名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地

名称: 三井不動産株式会社
代表者: 代表取締役社長 菰田 正信
所在地: 東京都中央区日本橋室町二丁目1番1号

2 対象事業の名称及び種類

名称: (仮称) 神宮外苑地区市街地再開発事業
種類: 高層建築物の新築、自動車駐車場の設置

©2022Sachihiko Harashina

1 総括的事項

本事業が位置する明治神宮外苑は、豊かな自然環境やいちよう並木のビスタ景を有し、国民や競技者がスポーツに親しむ一大拠点であり、創建100年にも及ぶ歴史的にも重要な場所である。

本事業については、都民から、樹木伐採への反対意見をはじめ、先人から継承された環境を失うことへの懸念や事業計画の十分な周知・公開を求める意見など、多くの懸念が表明されている。

さらに、審議会においても、評価書案に記載された内容に対する根拠の不明瞭さや、都民と事業者との相互不信への懸念が指摘された。

このことから、事業の実施に当たっては、事業計画に関する積極的な情報公開や都民参加に努めること、着工後における環境保全措置の徹底を図るとともに継続して対策を講じていくことが重要である。なお、審議会としても今後の事業者の環境保全措置に継続的に関与することで、寄与していく。

以上のことを踏まえ、環境影響評価書の作成に当たっては、以下に掲げる事項について十分な配慮を行うべきである。

8月以降、事業者からの特段の情報提供はなかったが、この間、日本イコモスなど専門家からは累次の情報提供があった。中央大学の石川幹子教授らが中心となって情報提供や提案をした。

(1) イチョウ並木の永続性に関する調査と科学的データの公表 (2022. 8. 16)

「いちょう並木の永続性」の確認に必要な、地下構造物による樹木への影響データを、日本イコモスは先行事例（新宿御苑トンネルと保存樹木の残存状況：1983年～2022年）の調査を行い、実証データを公表した。トンネル壁面から15m以内の保存樹木残存率は33%であることが判明、「いちょう並木の永続性」に大きな不確定要素があることが明確になった。だが、都は審議会を開催せず。

(2) 第三次提言「近代日本の公共空間を代表する文化的資産である神宮外苑の保全・継承についての提言」を都に提出 (2022. 10. 3)。以下の7提案を行っているが、都の応答はなし。

①「名勝の指定」の提案、②伐採の説明責任と風致地区条例の遵守、③根拠を示した伐採樹木の説明責任、④いちょう並木保存に関するデータ提示、⑤公園まちづくり制度の不適切な適用、⑥再開発の代替案「夢のかけはし」（伐採樹木2本）の検討。⑦事業者との公開立会による伐採樹木の検証

<https://icomosjapan.org/>

(3) いちょう並木緊急実態調査 (2022. 11)

第三次提言の後、事業者は毎木調査データを初めて開示。4年前の調査が更新されておらず、いちょう並木は、全て良好とのデータだった。日本イコモスはイチョウに重大な異変が生じていることを把握しており、146本のイチョウの緊急調査を実施、著しい枯損の発生を明らかにした。

(4) 名勝指定に向けた市民・自治体との連携

【12月26日、突然、総会での審議】

ところが、都は**突如、12月26日（月）**に審議会の第10回総会（令和4年度）を開催。議題は「**評価書素案の受理報告**」。月末の総会開催は通例だが、12月26日という御用納め直前の開催は公表資料のある2012年以降初めてで、月曜日に開催したことは一度もない。傍聴の便を考えれば月曜日を避けてきたのは当然。

今回は委員にさえ周知せず、20日にウェブ掲載、23日が傍聴〆切。市民が気付いたのは22日と、〆切の前日。19日に石川教授が都庁で記者会見し、根系調査の方法などについて緊急要請をしたが、審議会総会の開催の件を石川教授に伝えなかった。

一方、**評価書素案の受理**は総会の1か月ほど前の**11月30日**だった（12月26日の配布資料）が、これも公表されていなかった。条例90条による報告書との位置付けでありながら。情報の周知にあまりにも後ろ向きである。

総会では、評価書素案に対する委員からの助言に対し、事業者からの回答があった。この進め方は8月18日の第5回総会で、柳会長が「審議会で確認を行ったうえで、事業者にお越し頂く」とした手続きとは違う。都知事意見で「審議会としても今後の事業者の環境保全措置に継続的に関与することで貢献して行く」の内容は、審議会の柳会長の取りまとめを受けたものである。**内容を確認するため審議会で審議するのが先**であり、これは単なる助言ではない。評価書素案を審議会の場で公開での審議を行うプロセスがスキップされてしまった。

その結果、評価書に関しては、審議会で素案修正に対する委員からの「助言」を頂いたという形になり、助言なので事業者が助言を踏まえて作成しましたと言えば、都はそれを受理することになる。最終の評価書を審議会で確認する手続きはない。

【今後の手続き】

この先は、東京都環境影響評価条例第 59 条の規定に従い手続きが進む。すなわち、評価書は公示され、15 日間の縦覧に供される。その後、事業者は事後調査計画書と共に着工届を提出することができる。事業者が評価書を提出すると、評価書は 15 日間公示・縦覧され、その後、事業者から着工届が出され、事後調査計画書が提出される。イチョウの根系調査は、事後調査計画書が受け付けられてから行うことになる。

2023 年 1 月 18 日現在、アセス手続きの進捗状況を示すサイトに、評価書受付の記載はない。

[手続きの進捗状況（仮称）神宮外苑地区市街地再開発事業 | 東京都環境局 環境アセスメント \(tokyo.lg.jp\)](https://tokyo.lg.jp/jingugaienmachidukuri_news_20230111.pdf)

【根系調査の開始なら、評価書の公示はいつ】

事業者は 1 月 11 日からイチョウ並木の一部について、イチョウの根系調査を開始。事業者は調査結果を事後調査報告書に記載するとウェブで公表。この調査は事後調査との位置付けになる。

jingugaienmachidukuri_news_20230111.pdf

このことは、事業者は既に着工届を都に提出したことになるが、**評価書の公示と 15 日間の縦覧は行われていない**。これは都が公表している手続きとは齟齬がある。

着工後、事後調査報告書が提出されれば、審議会はこの段階でようやく、必要に応じて意見を出すことができる。今後も審議を続けるとは、この部分を指す。だから、審議会の関与はかなり先になるのではないかと思われたが、既に根系調査を始めたとなると事後調査報告書の提出が早まる。

【事後調査報告書の審議で、必要があれば計画案の見直し】

評価書が承認されると再開発計画自体の大きな見直しは難しくなる。だが、唯一の可能性は、事後調査報告書の調査審議。根系調査の結果を審議して、神宮球場の計画の見直しが必要か否かを判断できる機会。

そのためには、根系調査がイチョウの根を傷つけないなど、きちんと行われることが、きわめて重要。かなり弱っているイチョウもあることから、慎重に。

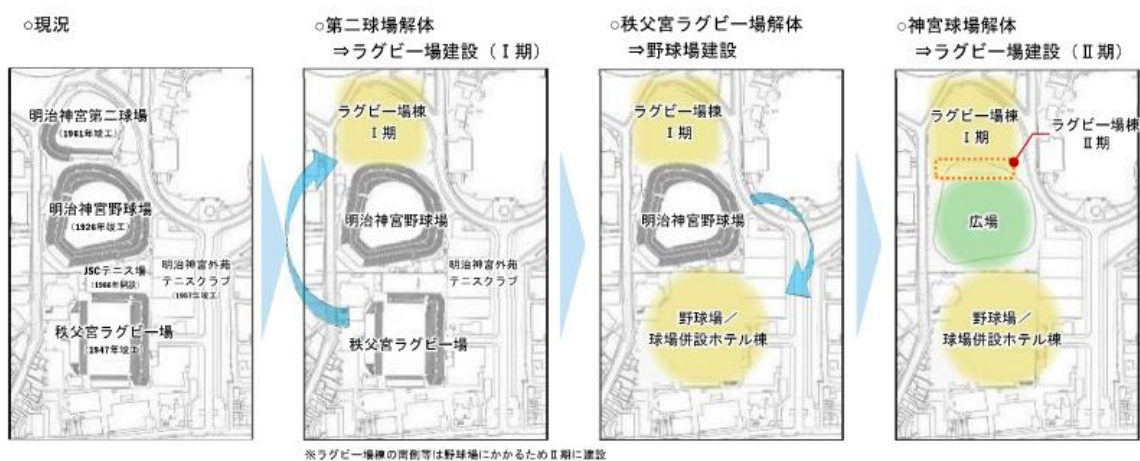
調査の透明性が必要なので、日本イコモスなどの**外部専門家との共同での公開調査が必須**。日本イコモスは、12 月 19 日の緊急要請でも、このことを求めている。これを無視するのは不誠実。

新設する神宮球場は、イチョウ並木に異常に近接しており、日本イコモスの新宿御苑調査の結果では、巨大構造物を 15m 離しても 3 割以上が枯死したことから考えると、現在の構築物よりイチョウ並木に近づけることは、枯死のリスクがあまりにも高いと言わざるを得ない。

そもそも、この場所に**神宮球場を移設する必要があるのか**。計画の根本的な見直しが必要では。

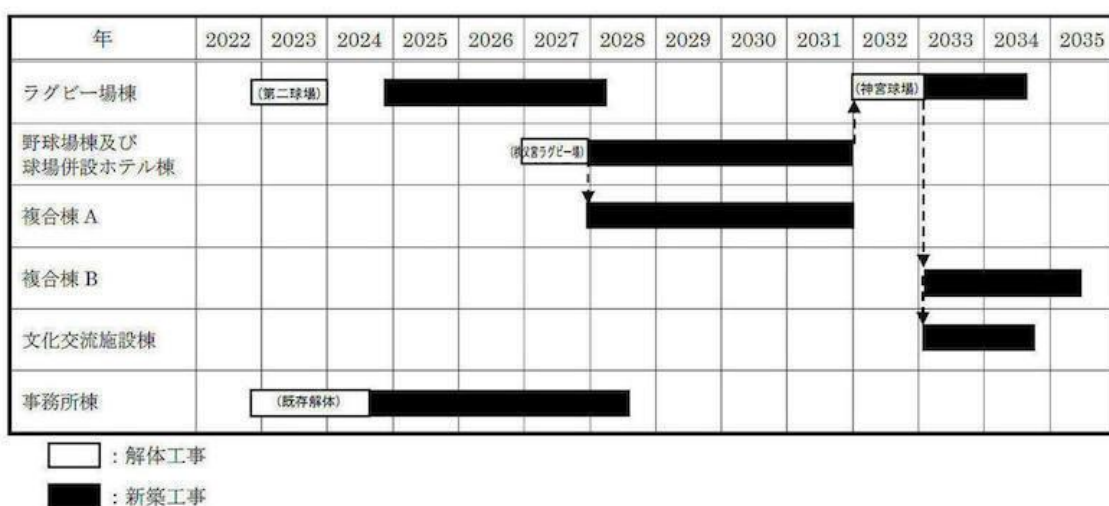
図6は、事業者が公表している計画の進め方である。段階的に建替えるが、非常に妙なものであり、しかも神宮外苑の緑地を無造作に破壊して行く計画で、神宮外苑の歴史文化の価値を全く理解していない計画と言わざるを得ない。

理由は「**競技の継続性に配慮するため**」としている。それなら、**改修工事で十分に対応できる**。甲子園球場の例が既にある。歴史的価値が高く、数年前に耐震改修をしたばかりの神宮球場を取り壊す必要は全くない。**秩父の宮ラグビー場も耐震改修で十分対応でき**、ラグビーの試合は近接する国立競技場を使えば何の問題もない。むしろ、施設利用が少ない国立競技場を助けることができる。両施設を保有し管理しているのは、日本スポーツ振興センター（JSC）。



施設計画（案）の概要、段階的な建替え

上図の右では、中央部に緑地ができ良くなりそうな誤解を与える。実際は会員制テニスクラブを絵画館前広場に移設するため、広場の広大な緑地が1/3ほどに縮小される。長寿命樹木の伐採も多量なので緑の総量は大幅に減る。



工事期間は図7のように13年にかかる計画だが、改修工事で対応すれば、はるかに短期間で終了し、環境や社会への影響は大幅に軽減される。

下図は神宮外苑創建時と現況の比較。100年ほど前、この公共空間は、国民の献金、献木、勤労奉仕で造られた。神宮球場は絵画館の設計に関わった建築家、小林政一が設計した貴重な文化財。神宮外苑は国民の協働で造られた100年前のSDGs。SDGs17番は、パートナーシップでゴールをめざそう。

創建時の明治神宮外苑



出典 明治神宮奉賛会(1937)『明治神宮外苑志』

現在の明治神宮外苑



東京都都市整備局HP掲載 神宮外苑地区まちづくり計画 2021に加筆

この日本初の風致地区である神宮外苑に、2012年、以下の巨大なデザインが提案された。この翌年、風致地区としての高さ制限15m が一気に75mまで緩和された。意思決定過程の問題が残る。



不透明なプロセス：東京五輪招致決定は2013年9月、その前(2012年11月)にデザインは選定。
計画の意思決定への参加には、**情報公開の推進が大前提**