

神宮外苑の再開発を考える

1. 歪んだ神宮外苑再開発はいかにして生まれたのか
2. 事業計画から見てきた神宮外苑再開発像
3. 神宮外苑再開発の問題点

岩見良太郎/2023.2.26

1

1. 歪んだ神宮外苑再開発はいかにして生まれたのか

(1) 前代未聞の都市公園を対象とした市街地再開発

都市公園は再開発の対象となるのか：神宮外苑再開発の根底的問題

出所：拙稿「二子玉川東地区再開発事業に関する都市計画の見地からの意見書」

2

(2) 歪んだ外苑再開発に道を開いた「公園まちづくり制度」の創設

◆ 高層ビル建設はなかった、2012年「神宮外苑の再整備（案）」

ラグビーW杯、オリンピック開催まで

オリンピック開催以降

- サブトラックあり
- 高層ビルなし
- ラグビー場と野球場の位置入れ替え

【資料1①】2012年5月15日の文書「神宮外苑の再整備（案）」（黒塗りが外れた）

出所：原田都議入手資料

3

◆ ビル建設が持ち込まれた2014年変更案

資料2 神宮外苑地区に恒久サブトラック設置が困難な理由

（平成24年5月に森会長へ説明した再整備イメージ）

（現在地：再整備イメージ）

- 事務所ビルが追加され、サブトラックが消える

◆ スケジュール STEP1（丸一部分）：2019年ラグビーW杯までに整備
STEP2（赤線部分）：オリンピック開催後の工事着工

出所：原田都議入手資料

4

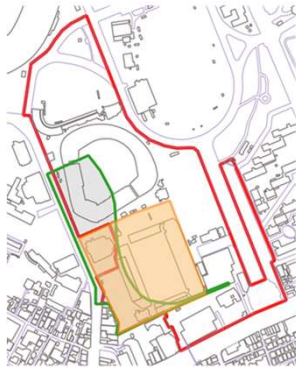
◆ 開発用地をひねり出すための「公園まちづくり制度」(2013年)

○制度創設の目的

「都市開発ポテンシャルの高い地域」における未供用区域を対象に、まちづくりと公園・緑地の整備を両立させる仕組みとして」創設

○「公園まちづくり制度」の適用要件(同「要綱」から)

- 1.対象：センター・コア・エリア内の都市計画公園
- 2.まちづくり要件：「再開発等促進区を定める地区計画」の提案により、土地利用転換後の地域の将来像を示すとともに、必要な都市基盤の整備、土地の高度利用等を図ること」



(3) 区画整理方式から市街地再開発方式へ

◆ 区画整理方式を想定していた2015年の基本覚書

神宮外苑まちづくり連鎖型で施設配置 東京五輪後に着工 東京都と権利6者が基本覚書を締結



神宮外苑地区のまちづくりに関する基本覚書書の締結について (2015.3.13)

1 開発の概要

2 開発者の概要

名称	
法人	
代表者	
所在地	
資本金	
設立年月	
役員	

3 今後のスケジュール

102-104号 基本覚書(締結済)

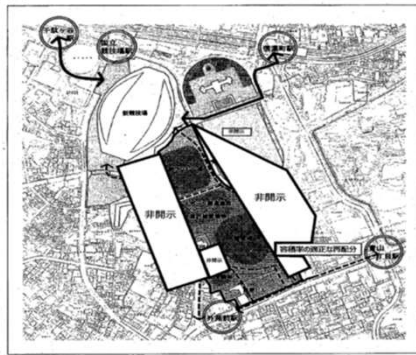
108-109 開発計画(国土交通省に届出済)

出所：東京建設業協会

出所：https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bosei/toshi_saisei/data/

「土地区画整理+公園まちづくり制度+容積の適正配分」で外苑再整備

資料3



【再整備イメージ】

- 緑豊かな風情ある都市景観との調和を図りつつ、にぎわい溢れるスポーツ文化・交流の拠点を形成
- 商業、業務等の付帯機能を導入し、風格と活力が共存する魅力的なまちを形成
- 地区内外においてリアスライズ化された安全で快適な歩行者ネットワークを形成

【実現手法】

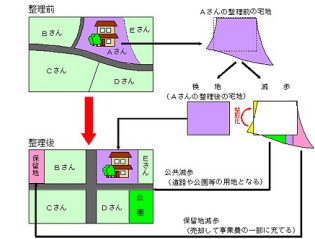
- 都が定済する土地区画整理事業の実施
- 公園まちづくり制度の活用
- 容積率の適正な再配分

2015年3月13日、舛添知事に対する説明資料

出所：原田都議入手資料

【コメント】土地区画整理とは

- 土地の交換分合事業
- 従前の土地価額に応じて、従後の土地(換地)が与えられる
- 建物の建設は地権者それぞれがおこなう



資金構成

【支出】

- 建設等の公共施設整備費
- 建物の建設・経費
- 調査・設計費、事務費
- 公園整備地区の増設は償還補償費

【収入】

- 公共の売却
- 建設費の補助
- 調査・設計費、事務費
- 公共施設整備費負担金
- 償還金
- 償還金配分金

出所：国交省HP

◆ なぜ土地区画整理なのか

○換地によって、土地の交換分合をおこなうため

○容積率の緩和・容積再配分にとまなう、地権者間の利害関係を換地によって調整するため

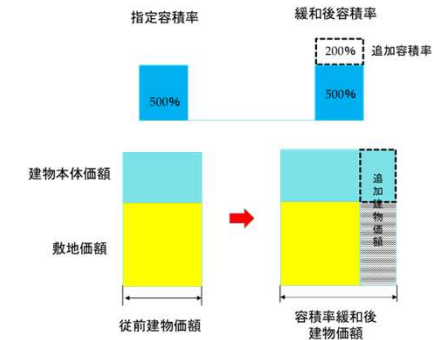


注. 矩形の横幅は、敷地面積を、縦幅は容積率を示す

神宮外苑再開発における容積の緩和と移転

9

【コメント】容積率緩和はどれだけの利益をもたらすか ——単純なモデルによる説明



$$\text{容積緩和率利益} = \text{従前敷地価額} \times \text{容積率緩和率}$$

10

◆ なぜ「市街地再開発」方式に変更されたのか

→敷地の変更・容積率緩和・容積移転に伴う利害をよりスムーズに調整するため

○区画整理でも敷地の変更・容積移転に伴う利害の調整は可能。しかし

- ・利害額が明確な金額(土地評価額)として表面化する
- ・利害金額の調整には、清算金の徴収・交付が必要

○再開発方式では、敷地整備のみでなく、建物も同時に建設されるので

- ・利害額が明確な金額として表面化しない
- ・利害を調整する変数がふえるため、利害をより柔軟に調整(つじつま合わせ)ができる。

【コメント1】この再開発では、土地所有権はほとんど動かないので(18頁参照)、利害調整の課題は、最小限におさえられる

【コメント2】権利変換による、敷地の変更・容積率緩和・容積移転に伴う利害の調整のしくみについては、別の機会に譲りたい

11

2. 事業計画から見てきた神宮外苑再開発像

(1) 個人施行・非都市計画事業の巨大再開発

◆ 個人施行とは

- 土地権利者の全員同意によって、土地権利者または第三者が施行者となっておこなう再開発
- 全員同意によるため、都市計画手続きを必須要件としない
- 簡易な手続きによる再開発制度を設けることで、再開発を促進することが目的

◆ 神宮外苑再開発における個人施行者

- 明治神宮・伊藤忠商事株式会社(地権者)、三井不動産株式会社・独立行政法人都市再生機構(第三者)
- 代表施行者:三井不動産株式会社 共同施行者:その他施行者

※当初事業計画で、個人施行者に名を連ねていたJSC(地権者)が抜け、代わりにURが入っている。

12

◆このような巨大再開発（施行地区面積17.5ha）で
個人施行・非都市計画事業は稀有

○そもそも個人施行の規模は、一般的に小さい

個人施行平均地区面積:0.81ha

組合施行平均地区面積:1.13ha 注:「市街地再開発2020(データ編)」より算定

○個人施行でも、ほとんどが都市計画事業というのが実態(※)
なぜなら、補助金を得るには都市計画決定が必須

○なぜ、神宮外苑再開発は非都市計画事業を選んだのか
—縦覧・意見書・公聴会・都市計画審議会での審議をさけるため？

※個人施行市街地
再開発の事例

番号	所在地	地区名	個人施行代表者	施行地区面積 (㎡)	権利者の内訳				都市計 画事業 補助金 有無	
					土地所有権者	借地権者	借家権者	建物所有権者		
1	札幌市	手稲本町1・3	佐藤秀雄	2717	6(4)	2(1)	7(0)	15(5)	○有	
2	国府市	国府駅前若松	布村隆二	4804	4(3)	1(0)	3(0)	8(3)	○有	
3	堺市	開成団地	物MF開発	10588	7(3)			7(3)	○有	
4	北海道 苫小牧市	風連本町	富永紀治	19097	29(20)		4(0)	35(20)	○有	
5	北海道伊 達市	伊達駅前AB	代表取締役福井雅弘	5956	38(6)		1(0)	39(6)	○有	
6	千代田区	大手町一丁目第 2地区	都市再生機構(代表 施行者)、三菱地所 株(共同施行者)	15884	7(5)			7(5)	○無	
7	江戸川区	青小若七丁目西 地区	スターフコーゲー ション㈱、首都圏不 動産公社	4518	7(4)		1(1)	8(5)	○有	
8	調布市	調布駅北第1B	御パルコ常務執行役 泉水隆	2422	4(3)	1(1)	1(1)	1(0)	7(5)	○有
9	長岡市	大手通中央西	永澤日佐夫	2553	3(2)		5(2)	3(3)	11(7)	○有
10	長浜市	長浜駅前	夏原平和	5245	5(3)			5(3)	○有	
11	和歌山市	けやき大通り	昭和倉庫㈱取締役 長竹中幸三	5834	2(1)		9(3)	1(0)	12(4)	○有
12	広島市	若草町	SPC	28985	5(4)	1(0)	65(0)	1(0)	72(5)	○有
17	宮崎市	横通西三丁目	日高果	2464	4(4)				4(4)	○有

出典:『日本の都市再開発 市街地再開発事業の全記録』(全国市街地再開発協会、2019年)から作成した。

(2) 補助金ゼロ、事業費全額を保留床処分金でまかなう再開発

◆神宮外苑再開発の資金計画

(1) 資金計画

		(単位:千円)	
収入金	補助金	0	開発設計計画費 16,336,270
	保留床処分金	349,053,555	土地整備費 11,677,459
	その他	0	補償費 2,600,764
			工事費 313,172,273
			事務費 2,995,000
			予備費 501,789
			その他 1,770,000
合計	349,053,555	合計	349,053,555

○通常、個人施行では、10%、
組合施行では25%程度が補助金

◆なぜ数百億円の補助金を捨てたのか

都市計画決定手続きを回避したかったからか?

(3) 保留床処分はどのように行われるか

保留床取得 者名	棟名	敷地面積 (㎡)	建物延べ 床面積 (㎡)	内保留床			参考(従前面積)			
				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)	敷地面積 (㎡)	建物延床面 積(㎡)
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	35,459	21,361※1	
伊藤忠商事	事務所棟	13,170	213,000	3,400	44,940	213,000	117,772	162,712	13,109	101,941※2
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			

○通常の保留床処分と違って、権利者は土地を売らず、自己使用のため、建物を自ら購入している

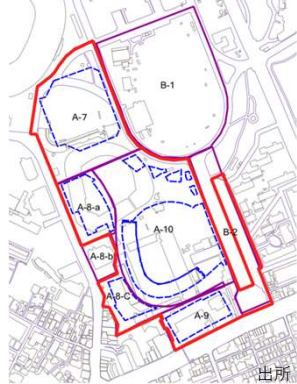
○明治神宮・JSCは、自己使用建物延べ床面積の半分以上を、保留床として購入している

○伊藤忠は、自己使用ビルの建物の一部だけでなく、土地も保留床として購入している

○三井不動産は、建物部分のみ(わずかに土地購入)を保留床として購入している

(4) 土地利用・土地所有はどう変化するか

◆再開発前後の土地利用



単位：㎡

従前		従後		増減
野球・テニス場等	107067	野球場・ホテル・文化交流施設	77800	-29267
銀杏並木	11500	銀杏並木	11500	0
秩父ラグビー場	35459	秩父ラグビー場	43480	8021
伊藤忠ビル	13109	事務所棟	13170	61
		複合棟A	12100	12100
		複合棟B、C	14710	14710
計	167135	計	172760	5625
道路	13015	道路	7390	-5625
合計	180150	合計	180150	0

注.従後道路面積は事業計画書、従前道路は地図上で計測

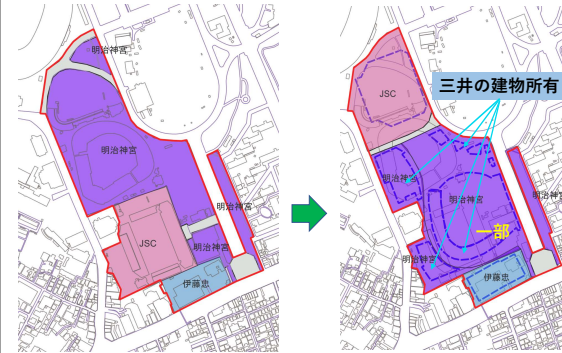
○道路が減少⇒建築敷地増

○ラグビー場は増、野球場等は減

注.筆者の計算では、施行地区面積は18haとなり、事業計画書の17.5haを上回る。原因不明。

出所：岩見作成

◆土地所有の変化



出所：岩見作成

単位：㎡

	従前	従後	増減
明治神宮	118567	115790	-2777
JSC	35459	43480	8021
伊藤忠商事	13109	13170	61
三井不動産 取得済	0	320	320
公共	13015	7390	-5625
計	180150	180150	0

○土地所有はほとんど変化しない
○公共用地が減少（最近、こうした事例が目立つ。外神田再開発等）

注.1.三井は、通路、緑地、広場の多くを所有する※が、計算では算入していない。
※ 「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」
2. 事業計画書には、従前従後の土地利用、土地所有変化が示されていない。これは、筆者の推計である。

◆まだ、はっきりとは見えない4者の利害関係——権利変換でより明瞭に

3. 神宮外苑再開発の問題点

(1) 都市公園の「土地の高度利用」とは、これいかに

◆最大の争点は、「土地の高度利用」の解釈

第一条 この法律は、市街地の計画的な再開発に関し必要な事項を定めることにより、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、もつて公共の福祉に寄与することを目的とする。（都市再開発法）

第十二条の五

3 次に掲げる条件に該当する土地の区域における地区計画については、**土地の合理的かつ健全な高度利用**と都市機能の増進とを図るため、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（以下「再開発等促進区」という。）を都市計画に定めることができる。（都市計画法）



第一条 この法律は、都市公園の設置及び管理に関する基準等を定めて、**都市公園の健全な発達**を図り、もつて公共の福祉の増進に資することを目的とする。（都市公園法）

◆二つの「土地の高度利用」

土地収益増進の高度利用
VS.
都市環境向上の高度利用

◆神宮外苑再開発は「健全な」といえるか

○超高層ビルを建てるため、公園を縮小する

○公園内施設の大規模化、収益施設化

○樹木伐採、歴史的価値を持つ建物・空間の廃棄、景観破壊、CO2大量排出 等々は「健全な土地の高度利用か」

現在の事業計画前の「事業計画の変更について」
（仮称）神宮外苑地区市街地再開発事業（2021年1月）より



(2) 再開発等促進区の都市計画決定の問題

◆ 区域要件に反するのでは

次に掲げる条件に該当する土地の区域における地区計画については、**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（以下「再開発等促進区」という。）を都市計画に定めることができる。

- 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。
- 三 **当該区域内の土地の高度利用を図ることが、当該都市の機能の増進に貢献することとなる土地の区域**であること。
- 四 用途地域が定められている土地の区域であること。（都市計画法第十二条の五第3項）

21

◆ 公園除外区域のみに再開発等促進区を適用できたはず (公園除外は不当であるが)



◆ なぜ、公園全体に再開発等促進区をかけたのか



公園からの容積移転で、容積率のさらなる上積みを図るため

22

(3) 再開発を都市計画決定しなかったことの問題

◆ 再開発等促進区の都市計画決定で、市街地再開発の都市計画決定は代用できない

- 再開発等促進区の都市計画で決められるのは
 - ・都市計画施設・地区施設
 - ・建築制限（建設できる空間範囲）
 - ・土地利用に関する基本方針
 - 整備手法、その適用区域は決定されない
- ↓
- 市街地再開発が予定されているならば、その妥当性・公共性を問うために、都市計画決定は不可欠
 - 17.5haという大規模再開発であるがゆえに、なおさらである

23

◆ 市街地再開発の都市計画では、何が定められるか

- 2 第一種市街地再開発事業又は第二種市街地再開発事業に関する都市計画は、次の各号に規定するところに従って定めなければならない。
 - 一 (略)
 - 二 当該区域が、適正な配置及び規模の道路、公園その他の公共施設を備えた**良好な都市環境のものとなるように定めること。**
 - 三 建築物の整備に関する計画は、**市街地の空間の有効な利用、建築物相互間の開放性の確保**及び建築物の利用者の利便を考慮して、建築物が都市計画上当該地区にふさわしい容積、建築面積、高さ、配列及び用途構成を備えた**健全な高度利用形態**となるように定めること。
 - 四 (略)

24

◆ 市街地再開発を都市計画決定することの意味

以上から

- ◆再開発の都市計画決定手続きをとることで、住民参加の下、より具体的に再開発の適否を検討できる
- ◆再開発の都市計画決定手続きをとらなければ、再開発の適否の判断は、事業認可者（東京都）にゆだねられる

25

(4) 事業計画認可の問題

◆ 施行の認可の基準

第七条の十四 都道府県知事は、・・・次の各号のいずれにも該当しないと認めるときは、その**認可をしなければならない**※1。

- 一 申請手続が法令に違反していること。
- 二 規準若しくは規約又は事業計画の決定手続又は内容が法令に違反していること。
- 三 施行地区が、第一種市街地再開発事業の施行区域の内外にわたっており、又は**第三条第二号から第四号**※2までに掲げる条件に該当しないこと。
- 四 事業計画の内容が施行地区内の土地に係る都市計画に適合せず、又は事業施行期間が適切でないこと。
- 五 当該第一種市街地再開発事業を遂行するために必要な経済的基礎及びこれを的確に遂行するために必要なその他の能力が十分でないこと。（都市再開発法）

※1 1999年の法改正で、「事業認可できる」⇒「認可しなければならない」に変更

※2 次頁スライド

26

◆ 施行地区要件に反していないか

第三条 都市計画法第十二条第二項の規定により第一種市街地再開発事業について都市計画に定めるべき施行区域は・・・次に掲げる条件に該当する土地の区域でなければならない。

一 当該区域が高度利用地区、都市再生特別地区、特定用途誘導地区又は特定地区計画等区域内にあること。
 二 当該区域内にある耐火建築物（建築基準法第二条第九号の二に規定する耐火建築物をいう。以下同じ。）で次に掲げるもの以外のものの建築面積の合計が、当該区域内にある全ての建築物の建築面積の合計のおおむね三分の一以下であること又は当該区域内にある耐火建築物で次に掲げるもの以外のものの敷地面積の合計が、当該区域内の全ての宅地の面積の合計のおおむね三分の一以下であること。
 （略）

三 **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。**

四 **当該区域内の土地の高度利用を図ることが、当該都市の機能の更新に貢献すること。**

- ◆ 区道が一部廃道され、民有地に組み込まれているが、認可において、東京都は、どのような対応をしたのか

27

ご清聴 ありがとうございました

28