



令和5年(行ウ)第95号、同第332号

神宮外苑再開発事業認可取消等請求事件

原告 カップ・ロッシェル 外

被告 東京都(処分行政庁 東京都知事)

準備書面(1)

令和6年2月5日

東京地方裁判所民事第51部2B係 御中

被告訴訟代理人弁護士 橋本 勇



被告指定代理人 榎本 洋一



同 小松 弘尚



同 鳳城 和明



同 柏木 健三



(本件連絡担当)

被告は、本準備書面において令和5年10月11日付け原告ら準備書面(1)（以下「原告準備書面(1)」という。）に対し、必要と認める範囲で反論する。

なお、略語等は従前の例による。

第1 原告適格について

1 原告らの主張

原告らの主張は、必ずしも判然としないものの、要するに、都市再開発法1条の規定や東京都環境影響評価条例等を根拠に、同法が、原告らの健康、生活環境及び景観等に係る利益を個別的利益として保護している等として、原告らに原告適格が認められる旨主張しているものと解される。

2 被告の反論

(1) 既に答弁書4ページ以下で主張したとおり、原告適格が認められるためには、当該処分を定めた行政法規が、原告の主張する利益を、専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益として保護しているものと認められなければならない。

しかるところ、原告らは、本件住民が被る騒音や風害等の被害内容や原告らが受ける景観や災害避難に係る不利益については、るる主張するものの(原告準備書面(1)9ページ以下)、都市再開発法やその関係法令が、その法令上の仕組みとして、原告らの健康、生活環境及び景観等に係る利益を個々人の個別的利益として保護しているといえるか否かについて、何らの確な主張をしていない。

したがって、原告らの主張は、原告適格に係る判断枠組みを正しく理解しないものであり、失当であると言わざるを得ない。

(2) 以上に述べたとおり、原告らの原告適格に係る主張は失当というべきであるが、以下念のため、原告らの個別の主張について必要と認める範囲で反論する。

ア 都市再開発法1条を根拠とする主張について

原告らは、都市再開発法1条が、「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。」と規定していることを根拠に、同法が、本件住民の健康及び生活環境に係る利益を個々人の個別的利益として保護していると主張するようである（原告準備書面(1)8 ページ）。

しかしながら、「公共の福祉に寄与することを目的とする。」との文言からも明らかなおり、同条は、土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図ることによって、公共の福祉、すなわち社会全体の共通の利益に寄与するという同法の目的を明らかにしたものであるから、それをもって同法が本件住民の個別的利益を保護することを目的とするものであるとすることはできない。

したがって、この点に関する原告らの主張には理由がない。

イ 東京都環境影響評価条例等が都市再開発法の関係法令であることを根拠とする主張について

原告らは、東京都環境影響評価条例及び環境影響評価法が都市再開発法の「関係法令」（行訴法9条2項）であることを前提に、これらの法令が、本件住民の健康及び生活環境に係る利益を個々人の個別的利益として保護していると主張するようである（原告準備書面(1)8 ページ）。

しかしながら、原告らは、東京都環境影響評価条例及び環境影響評価法が、都市再開発法の「関係法令」であるとする根拠について具体的な説明をしていない上、これらの法令が、本件住民の健康及び生活環境に係る利益を個々人の個別的利益として保護しているとする法律上の規定や仕組みについて何ら摘示するところがない。

したがって、原告らの上記主張には理由がない。

ウ 最高裁平成17年12月7日大法廷判決を根拠とする主張について

原告らは、本件住民に原告適格が認められる根拠として最高裁平成17年12月7日大法廷判決（民集59巻10号2645頁）の判示を引用して、るる主張する。

しかしながら、同判決は、都市計画法59条2項に基づく都市計画事業

(都市高速鉄道事業)の認可処分について同事業地の周辺地域に居住する住民に原告適格を認めたものであって、都市再開発法7条の9第1項に基づく市街地再開発事業の個人施行の施行認可処分の原告適格について判示したものではない。

したがって、同判決の判示部分を根拠として、あたかも都市再開発法が、本件住民の健康及び生活環境に係る利益を、個々人の個別的利益として保護しているかのように述べる原告らの主張は、同判決の判示を正しく理解しないものであり、失当というほかない。

エ 景観利益に関する主張について

原告らは、東京都風致地区条例、景観法及び東京都景観条例が都市再開発法の「関係法令」(行訴法9条2項)であることを前提に、これらの法令が、「日本に住み、神宮外苑を訪れて、その恵沢を日常的に享受している者」

(原告準備書面(1)20ページ)の景観利益を個々人の個別的利益として保護していると主張するようである(原告準備書面(1)18ページ)。

しかしながら、原告らは、上記法令が、都市再開発法の「関係法令」であるとする根拠について具体的な説明を一切しておらず、原告らの主張はもとより失当である。

また原告らは、原告適格が認められる根拠として景観法や東京都景観条例の各規定を引用しているが(原告準備書面(1)18ページ以下)、これらの規定を見ても、都市再開発法や上記各法令が、原告らのいう「日本に住み、神宮外苑を訪れて、その恵沢を日常的に享受している者」の景観利益を、個々人の個別的利益として保護している趣旨を読み取ることは到底できない。

さらに付言すれば、原告らも引用する最高裁平成18年3月30日第一小法廷判決(民集60巻3号948頁)が、「景観利益の内容は、景観の性質、態様等によって異なり得るものであるし、社会の変化に伴って変化する可能性のあるものでもあるところ、現時点においては、私法上の権利といい得るような明確な実体を有するものとは認められず、景観利益を超え

て「景観権」という権利性を有するものを認めることはできない。」と判示していることから明らかなとおり、良好な自然環境の意義、内容、価値等は各個人が有する主観的な評価によって左右される性質のものであり、どのような侵害の態様、程度等であれば良好な自然環境が毀損されたといえるのかを客観的に明らかにすることも困難であって、かかる利益が私法上の権利といい得るような明確な実態を有するものとはいえないし、また、原告らが主張する「日本に住み、神宮外苑を訪れて、その恵沢を日常的に享受している者」の景観利益なるものは、国民をはじめ我が国に滞在する者が一般的に等しく受ける利益を意味するものであって、これは、結局のところ、特定の範疇に属する者が専ら享受する利益ではなく、一般的公益に吸収解消されるべき利益にほかならない。

したがって、原告らの上記主張には理由がない。

3 結論

以上により、原告適格に関する原告らの上記主張はいずれも理由がないから、本件訴えは却下されるべきである。

第2 本案についての被告の主張

1 はじめに

原告準備書面(1)の「第7 本案についての原告らの主張」(23ページ以下)は、その大半が訴状における従前の主張を繰り返すものか、あるいは、本件処分^アの適否に影響を及ぼさない訴状提出後における事実関係を論じるものであるが、被告は、以下において、必要と認める範囲で反論を行う。

2 本件都市計画変更が適法になされていること

(1) 公園まちづくり制度を悪用ないし濫用しているとの主張について

ア 原告らは、非公開で市民参加も全く行われ^イないまま東京都公園まちづくり制度の適用を決定したのは、その手続が適正とは言えず重大な瑕疵があり、本件都市計画変更には裁量権の逸脱又は濫用がある旨主張する(原告準備書面(1)23ページ以下)。

イ しかしながら、答弁書31ページ以下で既に述べたとおり、都市計画の手続一般においては、都市計画法に基づき、まずは被告が案を作成し、法令に従った手続を実施することとなり、この案の作成は行政内部における意思決定手続として行われるところ、公園まちづくり制度の適用の有無は、当該都市計画手続前の案作成段階における行政内部による判断・意思決定に当たるものである。

この適用の有無に係る判断について、本件事業者から提出を受けた本件提案書に係る審査の経緯は答弁書第3、4、(9)ないし(20)で述べたとおりであり、東京都公園まちづくり制度実施要綱の第5、1に定める検討会、専門部会及び審査会における審査内容については、公開を義務付ける規定は同要綱等には定められていない。被告においては、令和3年7月5日の通知終了後、速やかに、本件提案書、各会議における専門家意見、制度の経緯等をホームページに掲載しているところである（乙第30号証）。

また、都市計画の案の作成後においては、都市計画案の縦覧、説明会の実施、関係区への意見照会も行った上で、令和4年2月に都市計画審議会の審議を経て、同年3月に都市計画公園等の変更を行っている。

以上のとおり、原告らは、本件再開発事業において東京都公園まちづくり制度を適用する旨の決定自体が、非公開で市民参加も全く行われないうままなされたことを殊更に手続不備と非難するが、都市計画手続前の案作成段階における行政内部の判断・意思決定の過程において、市民参加を義務付ける法令上の規定は存在しない上、被告のホームページへの本件計画書の概要及び審査の経緯等の掲載、都市計画案の作成後における各種手続に鑑みれば、被告は、広く都民の意見を聴く機会を設けるなどしながら、関係法令に基づき適切に手続を進めており、その手続に瑕疵は認められない（答弁書30ページ）。

よって、原告らの主張には理由がない。

(2) 都市再開発法に基づく都市計画事業とされていないとの主張について

ア 原告らは、本件再開発事業が個人施行であるために、都市再開発法に基

づく第一種市街地再開発事業の都市計画決定がされていないことを引き合いに出して、被告が「本件事業者に対して、都市再開発法に基づく市街地再開発事業の都市計画事業として施行認可申請するよう求めるべきであった」にもかかわらず、当該求めをせずに本件認可をしたことに裁量権の逸脱又は濫用があった（原告準備書面(1)25ページ以下）とか、「本件事業者において、都市計画決定手続に求められる住民参加と、都市計画密議会で認可のための審査・・・を避ける意図があった」と主張する（原告準備書面(1)26ページ）。

しかしながら、原告らも自認するとおり、そもそも個人施行の市街地再開発事業においては、同事業が都市計画に定められていることは要件とされていないのであり（都市再開発法2条の2第1項）、法律上必要とされていない要件を満たすよう本件事業者に求めることは行政指導としても不適であるし、それを強制することができないのは当然のことである（行政手続法32条）から、原告らの主張には理由がない。

3 都市計画法12条の5第3項1号ないし3号の要件を満たさないのに再開発等促進区を定めた本件計画は違法であるとの主張について

(1) 都市計画法12条の5第3項1号該当性について

ア 原告らは、大規模スポーツ施設等について建て替える必要があるとは言えず、これをリノベーションして活用することが可能であるのに、これを無理矢理に建て替えようとするを前提としている点で、同項1号に該当するとは言えない旨主張する（原告準備書面(1)27ページ以下）。

イ しかしながら、原告ら自らが「リノベーション」と述べるように、神宮外苑地区の大規模スポーツ施設については、老朽化（築年数の経過）に伴う対処を要する状態となっているところ、本件における神宮外苑地区のまちづくりは、工事期間中もできるだけ試合等の開催を中断することなく施設が使えるよう、各種スポーツ競技の継続性に配慮して、段階的かつ連鎖的に建て替えるという方針を具体化したものである（乙第64号証）。

例えば、神宮球場においては、①プロ野球やアマチュア野球のシーズン

オフとなる12月から翌年2月までの約3か月間で完了するような工事では、老朽化やバリアフリー経路の不足などの様々な課題を解消した上で、その機能の向上や新たな価値の付加につながり、その後将来にわたって長く使用できる球場とするリニューアル改修（リノベーション）はできないこと、②同じ場所で建て替えることとした場合には、建設と解体で5年以上の時間を要し、プロ野球をはじめ多くのイベントが当該施設において開催できないことが見込まれること（これは、秩父宮ラグビー場についても同様であるとされている。）、③仮に工期の問題が解決しても、神宮球場には、外周スペースの用地不足という根本的な問題があり、現状の様々な課題の多くが球場内外のスペース不足に起因している中で、新たな機能の増設によって外周スペースがこれ以上狭くなると、雑踏事故の危険性があり、結局現球場の問題点の解決を図ることはできないことなどから、隣地での建替えという選択に至ったとの見解が、同球場の球場長から示されている（乙第65号証の1及び2）。

以上の点も踏まえ、競技者やスポーツ文化への影響を考慮して、老朽化した大規模スポーツ施設等を段階的かつ連鎖的に建て替えることとしたことは極めて合理的な判断であるから、本件再開発等促進区は、同項1号の「土地の利用状況が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」に該当するものであり、「無理矢理に建て替えようとするを前提にしている」という原告の指摘は当たらない。

(2) 同項2号への該当性について

ア 原告らは、「広場や歩行者空間等の不足等の課題の解決を図るため、一定規模の広場等を整備する必要がある」との被告の主張に対して、再開発事業に伴い建築される高層ビルの利用者人口が増加するために生じることであり、現状を大きく変えない再開発も可能であるから、直ちに該当するとは言えないと主張する（原告準備書面(1)28ページ）。

イ 原告らの主張の意図は判然としないが、要するに、現状において「広場や歩行者空間等の不足等の課題」は存在しない、むしろ、「広場や歩行者空

間等の不足等の課題」は、再開発事業に伴い高層ビルを建築し、当該ビルの利用者が増加することによって生み出されるものである旨の主張を述べるものと思料される。

しかしながら、現状、本件再開発等促進区が「広場や歩行者空間等の不足等の課題」を抱えており、これらの課題を解決するため、一定規模の広場等を整備する必要があることは既に答弁書29ページで述べたとおりであるから、原告らの主張は、本件再開発等促進区の現状についての認識を誤ったものである。また、原告らは「現状を大きく変えない再開発も可能である」などと述べるが、これが上記の課題を解決する手法としていかなる内容を指すのかについては何ら具体的に述べられていない。

したがって、原告らの上記主張には理由がない。

(3) 同項3号への該当性について

ア 原告らは、「土地の高度利用をするために道路を新設・拡幅する訳ではないし、その区域の大半が都市計画公園であるから、同項3号に該当しない」として、道路の新設・拡幅、都市計画公園の整備等が土地の高度利用にはつながらない旨を主張するようである（原告準備書面(1)28ページ）。

イ しかしながら、まとまった規模の緑豊かな広場等の整備、バリアフリーの歩行者ネットワークの形成、商業、業務、文化交流等の諸施設の整備等を行うことが、上記(1)及び(2)で述べた課題の解決に加えて、神宮外苑地区をにぎわい溢れるみどり豊かなスポーツの拠点としてさらに発展させ、都市機能の増進に寄与することとなることは既に答弁書（32ページ）で述べたとおりであるところ、原告らは、いかなる理由により、本件再開発等促進区における上記の整備等が「土地の高度利用」及び「当該都市の機能の増進」に該当しないものであるかを一切示していない。

したがって、原告らの上記主張は理由がない。

(4) 小括

以上のとおり、本件再開発等促進区が都市再開発法12条の5第3項各号の要件を満たさないとする原告らの主張は、いずれも現状についての認識等

を誤っているばかりでなく、要件該当性の適否に影響を与えない事柄か、又は無関係の事柄を主張するに過ぎないものであるから、失当であるか少なくとも理由がない。

4 本件環境影響評価に関する審議に係る原告の主張について

(1) 環境影響評価審議会における審議に対する主張について

ア 原告らは、環境影響評価審議会における審議について、「本件事業者が十分な情報を出さないことから、十分な審査がなされたとは言えない」とし、このことは、「令和4年8月18日に開催された環境影響評価審議会総会において、答申は出されたが、事実上の継続審議とされたことから窺うことができる」と主張する（原告準備書面(1)28ページ以下）。

しかしながら、同日に開催された同総会においては、本件再開発事業の本件環境影響評価書案における調査、予測及び評価は概ね環境影響評価技術指針に従って行われたことから答申が出されたのであり、本件環境影響評価書案に係る調査審議はその時点で終了しているのであるから（乙第49号証の2・2枚目の「第2 審議結果」）、原告が指摘するような「継続審議」には当たらない。なお、同審議会の継続的な関与については、答申で示された環境保全措置の着実な履行のため、同審議会として決定したものであり、その旨が答申に「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。」との文言で追加されたものである（乙第49号証の2・2枚目以下）。

イ また、原告らは、事業者が「虚偽の報告もしくは資料を提出したとき」に、都知事は、東京都環境影響評価条例91条1項5号により当該事業者に対して必要な措置を講じるよう勧告することができるにもかかわらず、勧告を行っておらず、また、日本イコモス国内委員会からの本件環境影響評価書に虚偽の報告があるとの指摘に対しても、その指摘を解消することなく責任を果たさないままに本件処分をしたのであるから、裁量権の逸脱又は濫用があり違法である旨主張する（原告準備書面(1)33ページ）。

しかしながら、答弁書33ページ以下で既に詳細に述べたとおり、本件

環境影響評価に関する審議は十分になされており、本件環境影響評価書についても、日本イコモス国内委員会が指摘するような虚偽の記載及び不備は認められないのであるから、本件環境影響評価書に虚偽の記載があることを前提とする原告の主張には理由がない。

(2) 「(3) その後の経緯について」に係る主張について

ア 原告らは、東京都環境影響評価条例において、「審議会は、…調査審議を行うため必要があるときは、事業者その他関係者の出席を求め、説明を聴く…ことができる。」(74条の2)と定められていることを根拠に、「日本イコモスの出席を求めて説明を聴くこと」ができたにもかかわらず、「日本イコモスの出席希望を無視して、本件事業者だけの説明の場にした」ことをもって、審議会の審議が十分とはいえない旨主張している(原告準備書面(1)34ページ以下)。

しかしながら、条例74条の2の規定は、従前の環境影響評価審議会では、委員に対する事業の内容等の説明を全て事務局である東京都が担っていたところ、本来、環境影響評価制度は事業者が主体的に環境の保全について適正な配慮を行うための手続の仕組みであり、この趣旨に鑑みれば、事業者が事業の内容等についての説明責任を果たすべきであるという考え方に基づき定められたものである(乙第66号証)。

このため、同条に定める「事業者その他関係者」とは、環境影響評価書案の審査でいえば、事業者及び当該評価書案の作成に携わったコンサルタント会社等が想定されているところ(乙第67号証)、日本イコモス国内委員会は、本件環境影響評価書案の内容に対し独自の見解を示している一団体に過ぎず、当該評価書案の作成に携わり、審議会でその内容について説明責任を果たすべき立場にある者ではないから、同条に定める「事業者その他関係者」には該当しない。

このことに加えて、そもそも環境影響評価審議会は、委員が、環境影響評価書案の内容等について東京都又は事業者その他関係者から説明を受け、その専門的な立場から質疑応答や議論を行う場であって、当該評価書案に

ついて反対の見解を示している団体や個人を参加させ、「事業者と特定の団体や個人の意見を戦わせる場」でもなければ、「両者の説明に白黒をつける裁定の場」でもない。よって、こうした認識の下、環境影響評価審議会が日本イコモス国内委員会の審議会への参加を求めなかったことは極めて合理的な判断であるし、そのことをもって審議が十分でないなどといわれるものではない（乙第67号証）。

さらにいえば、原告は、環境影響評価審議会が「日本イコモスを無視」したなどと再度述べるが（原告準備書面(1)36ページ）、令和5年4月27日及び同年5月18日に開催された環境影響評価審議会総会において、日本イコモス国内委員会の指摘事項に対し、事業者による説明や委員による質疑応答等が行われていたのであるから（答弁書33ページ）、「日本イコモスを無視」したとの原告らの批判は当たらない。

イ そのほか、原告らは、「その後の経緯」として、〔1〕国際影響評価学会（International Association for Impact Assessment。以下「IAIA」という。）の日本支部が、被告に対し、神宮外苑地区の環境アセスの進め方に問題があるとして、本件事業者に工事の中止を命じるよう勧告したこと、〔2〕国際記念物遺跡会議（イコモス）が、同年9月7日に、神宮外苑再開発計画の撤回を求める「ヘリテージ・アラート」を発出したこと、〔3〕被告が、本件事業者に対し、「伐採本数を減らすなど樹木保全の具体策を示すように文書で要請した」ことなどをとらえて、環境影響評価審議会の審議が不十分であったなどと主張するようである（原告準備書面(1)36ページ以下）。

しかしながら、〔1〕（IAIAの日本支部の勧告）及び〔2〕（イコモスの「ヘリテージ・アラート」）に関していえば、IAIAの日本支部及びイコモスという一団体が、本件事業に反対する立場からそれぞれ独自の見解を示したものに過ぎず、環境影響評価審議会の審議に対し、なんら法律上の拘束力を持つものではない（なお、イコモスの「ヘリテージ・アラート」に関しては、令和5年9月29日に、本件事業者において、「イコモス独自

の認識のもとで一方的に発信され、多くの誤解を招きかねない内容」である旨の見解が示されている（乙第68号証、甲第52号証・1ページ）。

また、〔3〕（東京都の要請）に関していえば、令和5年9月12日付けの「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（要請）」（甲第53号証4枚目以下、以下「本件要請書」という。）に「環境影響評価書で示された検討を行った結果として樹木の保全に関する具体的な見直し案」（同5枚目、傍点は代理人による。）と記載されていることから明らかなとおり、本件事業者に対する要請は、環境影響評価審議会の審議等を踏まえて作成された本件環境影響評価書の内容を前提に行われたものであって、同審議会の審議が不十分であったことを裏付けるようなものではない。

なお、この要請の中で、東京都は、樹木の「伐採本数を減らす」ことを具体的に本件事業者に求めてはならず、本件事業者も、当該要請に対し、「伐採本数を当初の743本から減らす方向で再検討」（原告準備書面(1)38ページ）をすとの報告もしていない。

以上のとおり、上記〔1〕から〔3〕までの事情は、環境影響評価審議会の審議過程の適正に何ら影響を与えるものではないから、原告の主張には理由がない。

以上