

神宮外苑地区第一種市街地再開発事業の問題点

令和6年5月8日

埼玉大学名誉教授
岩見良太郎

はじめに

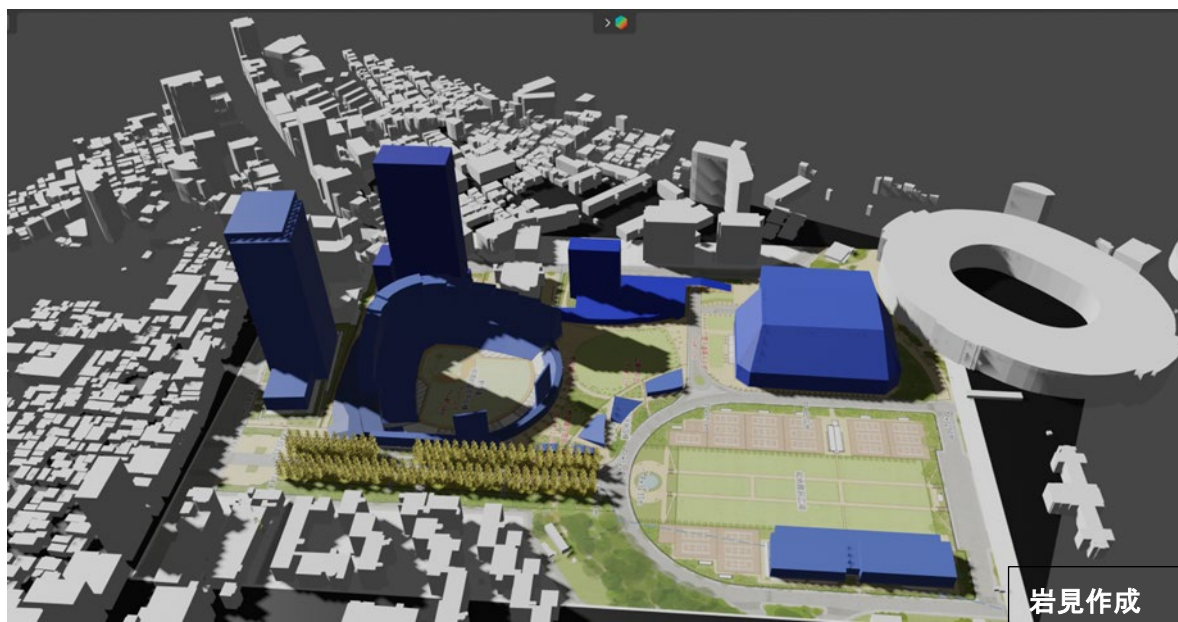
本意見書の目的は、本件市街地再開発事業の施行認可が違法であることを明らかにすることにある。

神宮外苑地区市街地再開発事業は、都市計画公園の変更ならびに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）を前提に実施される。それゆえ、当該市街地再開発事業の施行認可の違法性は、先行して決定された、二つの都市計画の適法性と一体的に、問われる必要がある。

本件市街地再開発事業の施行認可の違法性は、次の順序で明らかにしたい。

1. まず、本地区における「公園まちづくり制度」にもとづく「公園まちづくり計画」は、公園機能の縮小と低下をもたらすこと、したがって、それによって導かれた都市計画公園の変更は、違法であることを示す。
2. 次に、再開発促進区の、本地区への適用と運用には、法的瑕疵を含む、種々の問題があり、神宮外苑地区に定められた再開発等促進区は違法であることを述べる。
3. 最後に、本件市街地再開発事業が前提としている、二つの都市計画の違法性に加え、当該事業計画自体に法的瑕疵があることを示し、本件市街地再開発事業の施行認可が違法であることを、明らかにする。

神宮外苑地区にかかる、冬至南中時における日影



はじめに.....	i
1. 「公園まちづくり」で、「公園づくり」と「まちづくり」は両立できるのか.....	1
(1) オフィス建設ありきの公園まちづくり.....	2
(2) 緑地空間を60%以上確保したという欺瞞.....	3
(3) 再開発等促進区との一体化という問題.....	6
(4) 重視されるべき「都市公園の保存原則」.....	7
(5) 大幅な行政裁量を許す「要綱」.....	8
小活.....	8
2. 神宮外苑地区に定められた再開発等促進区の不条理と違法.....	9
(1) 都市計画公園に再開発等促進区を適用することは適正か.....	9
(2) 健全な高度利用は実現されるか.....	14
(3) 風致地区、高度地区、文教地区の建築規制をクリアできたか.....	20
(4) 容積率の緩和は、適正に行われたか.....	25
(5) 容積率緩和利益の私的取得は公正か.....	30
小活.....	34
3. 本件市街地再開発事業の特異性と違法.....	35
(1) 神宮外苑再開発の特異性.....	35
(2) 回避された市街地再開発事業の都市計画決定.....	42
(3) 違法な事業認可.....	46
小活.....	50
終わりに———根源的問題は、住民参加の貧困にあり.....	50

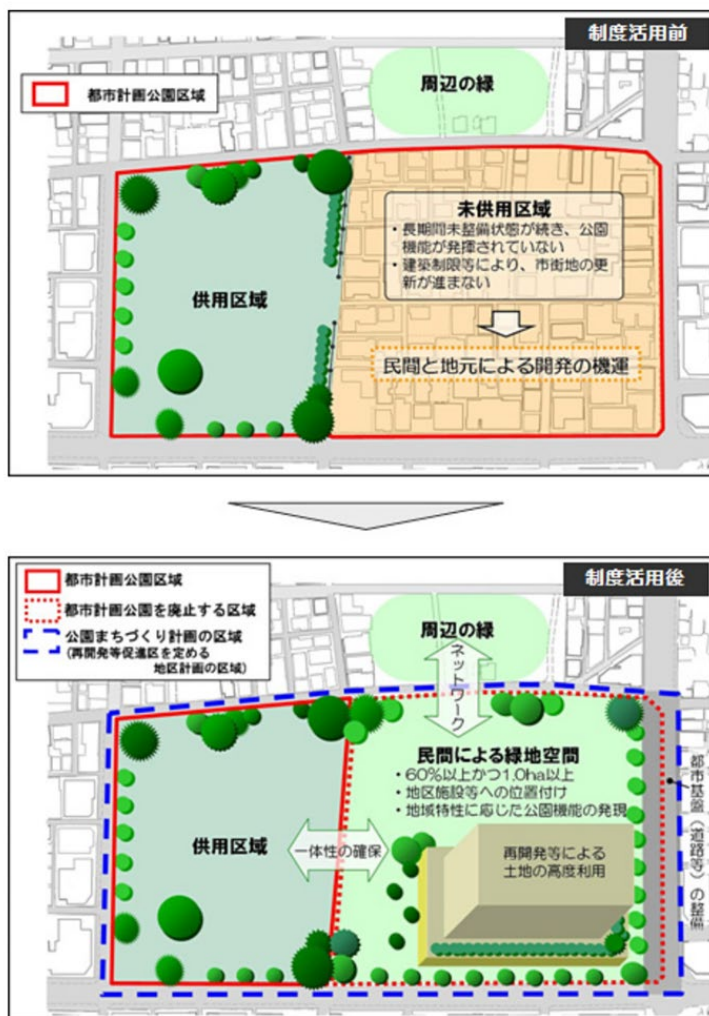
1. 「公園まちづくり」で、「公園づくり」と「まちづくり」は両立できるのか

2022年、都市計画公園の一部削除を含む、都市計画公園の都市計画変更がなされた。これは、「公園まちづくり制度」によって準備されたものである。

公園まちづくり制度は、2013年に創設された。図表1-1に示されているように、長期にわたって未供用の状態にある都市計画公園の一部エリアを、区域除外するとともに、再開発等促進区をかけ、その高度利用をはかることで、60%以上の緑地空間を確保するという制度である。東京都は、「まちづくりと公園・緑地の整備が両立する仕組み」（「東京都公園まちづくり制度実施要綱」のサブタイトル）と呼んでいるが、その説明どおりであれば、公園づくりの次善策の一つとして、位置づけることも可能であろう。しかし、外苑で実施された公園まちづくりは、こうした謳い文句からは大きくかけ離れたものになっている。

図表 1-1 「公園まちづくり制度」活用のイメージ

<「公園まちづくり制度」活用のイメージ>

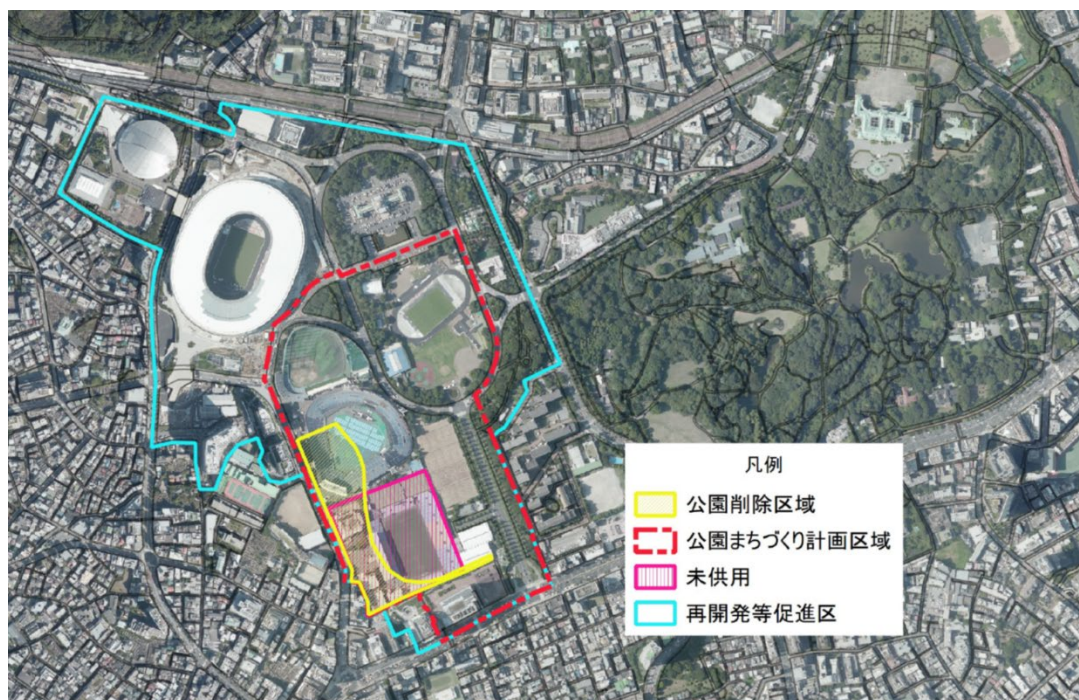


出典：「公園まちづくり制度について」（東京都都市整備局 HP）

(1) オフィス建設ありきの公園まちづくり

神宮外苑地区では、公園まちづくり計画区域は、図表 1-2 に示すようなエリアにされ、秩父ラグビー場が都市計画公園エリアから除外されるとともに、面積と形を変えて、再配置された。

図表 1-2 公園まちづくり計画区域と未供用・公園削除区域



出典：「神宮外苑地区公園まちづくり計画 公園まちづくり計画提案書」（203 頁）掲載図表等より、筆者作成

注.背景の航空写真は、国土地理院「年代別の写真（2019 年）」による。

秩父ラグビー場が未供用とされた理由は、「未着手である状態のほか、用地取得済みや工事完了であっても開園告示や開放されていない状態」（「東京都都市計画公園緑地等調査」東京都、2023 年 4 月 1 日時点）にあると判断されたからに他ならない。しかし、実は、「未供用」の定義自体があいまいなのである。

たとえば、「東京都公園まちづくり計画審査会」において、ある委員が、「秩父宮ラグビー場を未供用扱いとした理由を教えてほしい」と質したのに対し、事務局は、「元々秩父宮ラグビー場の部分が学校だった経緯があり、土地利用のあり方としてこれまでの変遷の中で経過が違ったところがある。また、秩父宮ラグビー場は塀に囲まれており、積極的にオープンな利用が少ない施設だった。新たに作られるラグビー場は、スポーツやラグビー等を伝える文化交流施設や飲食、カフェ等、公園利用者が利用できる区域を設けるなど、公園全体に開けた施設を配置することで性格が変わってくる予定」（「東京都公園まちづくり計画審査会」議事概要、2021 年 6 月 10 日）と答えている。「塀に囲まれて」いることが、未供用の判断根拠とされているわけである。

ともかく、都市計画公園区域から、「未供用」の区域を削除すると、きわめて重要な政策的決断を下すにあたり、「未供用」の定義があいまいであることは、行政の恣意的裁量を許すことになる。「公園まちづくり制度」の重大な欠陥と言わざるを得ない。

さらにいえば、「未供用」という判定は、必ずしも、即当該区域の削除には、直結しないはずである。ラグビー場の再整備に際し、供用化に向け、その条件を整えることは、十分可能であるからである。こうした可能性の検討を、一切行うことなく、除外に走ったのは、そもそもの目的が、オフィス用地を確保することにあつたとしか考えられないのである。

公園まちづくりの目的が、「公園づくり」と「まちづくり」の両立にあるのではなく、むしろ、「土地の経済的利用効率の増進」としての「土地の高度利用」をめざす「まちづくり」に主眼があることは、以下の三点からも確認できる。

第一点は、再開発等促進区が、削除される都市計画エリアに限定されることなく、公園まちづくり区域全体にかけられていることである。公園まちづくりでは、先の図表 1-1 にも示されているとおり、再開発等促進区は、削除区域にかけられることが想定されている。緑地空間を確保するため、それにより、土地の高度利用を図るとというのが、同制度の建前であるからである。しかるに、公園まちづくり区域全体に、再開発等促進区が定められたことは、神宮外苑地区全体の「土地の経済的利用効率」の最大化がめざされたからに他ならない。

第二点は、未供用区域が、そのまま、都市計画公園区域から削除されるのではなく、形を変えて再配置された点である。これは、削除区域と都市計画公園区域の一体的な土地利用の効率的再編、高度利用化がもくろまれていたからである。

第三点は、都市計画区域外の伊藤忠のビルが、公園まちづくりの区域に組み込まれているという点である。これは、まことに奇妙というほかないが、これも、「公園づくり」よりオフィス建設に主眼を置いていることの証左といえる。

以上のように、「公園まちづくり制度」は、端的に言えば、「まちづくりと公園・緑地の整備が両立する仕組み」なのではなく、オフィス等の建設用地を確保するための、「都市計画公園はずし」のツールであり、都市計画公園の周辺をも含む、都市計画公園エリア全体の高度利用＝経済効率的再編をはかる手法なのである。

これは、本制度の第一号となった、ホテルオークラによるホテル建て替え事例を合わせて参照すれば、より明瞭になる。この「公園まちづくり」は、「港区公園まちづくり制度実施要綱」にもとづくものである。同制度が適用されたのは、ホテルオークラの所有地 3ha 弱の都市計画公園である。当制度により、約 2.2ha が都市計画公園区域から削除され、約 3500 m²が公園（都市計画公園ならびに協定公園）として残された。削除区域の容積率は、従前の 400%強から 700%弱に緩和された（「虎ノ門二丁目 10 地区 公園まちづくり計画提案書」ホテルオークラ、2014 年 9 月）。

(2) 緑地空間を 60%以上確保したという欺瞞

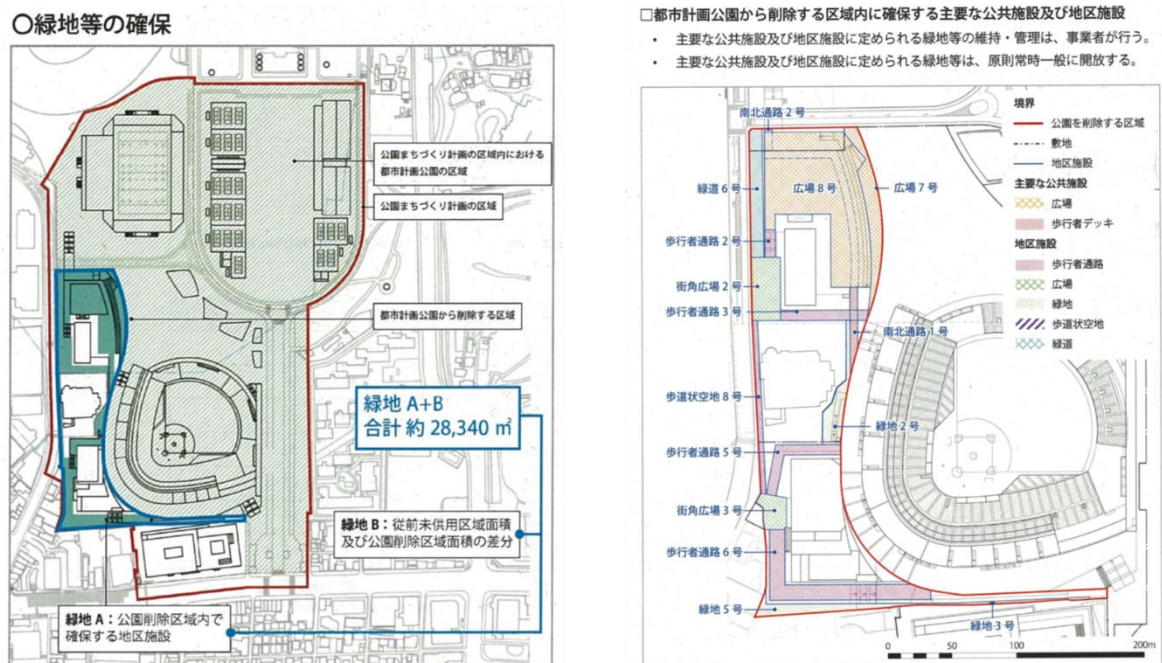
削除区域で確保される緑地空間の内容

では、オフィス用地確保を主眼として、実施される公園まちづくりは、先の図表 1-1 で

うたわれているように、文字通り、「60%以上の緑地空間」を確保するものになっているのだろうか。

緑地空間は、図表 1-3（左図）の濃い緑色として示されている。さらに、その内訳を示したものが図表 1-3（右図）である。見るように、緑地空間には、緑地のみではなく、通路や広場も含まれている。私たちが、常識的に考える「緑地空間」とは、相当隔たりがあることに気づかされるのである。事業者は、「緑地等」として、「等」を挿入している理由である。ちなみに、「東京都公園まちづくり制度実施要綱」は、「緑地等」を「都市計画の変更により、都市計画公園・緑地を削除する部分に設ける地区施設又は主要な公共施設のうち、緑地、広場その他の公共空地をいい、人工地盤上のものを含み、屋内の部分を除く。」と定義している。私たちは、うかつにも、「等」にだまされていたわけだ。

図表 1-3 緑地等の確保と主要な公共施設・地区施設



出典：「神宮外苑地区公園まちづくり計画 公園まちづくり計画提案書」（205～206 頁）

緑地等を、通路、広場、緑地（緑道、歩道状空地を含む）別に集計すれば図表 1-4 のようになる。各カテゴリー別の構成比は、通路 22%、広場 59%、緑地 19%となる。緑地等の「等」の比重が8割を占めているわけである。しかも、後掲の図表 2-3 右図示されているように、緑地等の過半は、屋上緑化によるものであることも、見落とされてはならない。

では、これらの地区施設によって、「緑地等の確保率 60%以上」という基準は達成されたのか。

図表 1-4 都市計画公園削除区域内の主要な公共施設・地区施設の内訳

通路		広場		緑道	
名称	面積 (㎡)	名称	面積 (㎡)	名称	面積 (㎡)
南北通路1号	240	広場7号	1200	歩道状空地8号	520
南北通路2号	20	街角広場2号	6000	緑道6号	950
歩行者通路2号	160	街角広場3号	1100	緑地2号	600
歩行者通路3号	480		500	緑地3号	100
歩行者通路5号	640			緑地5号	600
歩行者通路6号	1800				
計	3340		8800		2770
構成比	22%		59%		19%
					14910
					100%

出典：「神宮外苑地区公園まちづくり計画 公園まちづくり計画提案書」（205頁）より作成

削除区域の緑地等の確保率は「44.2%」でも「60%以上」とされるカラクリ

都市計画公園から削除されて区域面積は 33,750 ㎡、同区域内で確保された「緑地等」の面積は、14,910 ㎡、したがって、緑地等確保率は、44.2% (14,910 ㎡/33,750 ㎡) となり、60%には届いていない。しかし、事業者は、緑地等確保率は 60.1%で、同基準をクリアしているとしている。どういうことか。それを説明したのが、先の図表 1-3 とならべて掲載されている図表 1-5 である。

図表 1-5 緑地等の確保

① 都市計画公園から削除する区域	約 33,750 ㎡
② 従前の未供用面積	約 47,180 ㎡
緑地 A	公園削除区域において確保する地区施設の合計面積
	約 14,910 ㎡
緑地 B	従前の未供用区域面積及び公園削除区域面積の差分 (②-①)
	約 13,430 ㎡
③ 緑地等合計 (緑地 A+緑地 B)	約 28,340 ㎡
緑地等確保率 (③÷(①+緑地 B))	約 60.1%

出典：「神宮外苑地区公園まちづくり計画 公園まちづくり計画提案書」（205頁）

「公園削除区域において確保する地区施設の合計面積」を緑地 A、「従前の未供用区域面積及び公園削除区域面積の差分」、つまり、公園区域に組入れられた未供用区域の面積を緑地 B とし、両者の合計を確保された緑地等とみなし、その未供用区域に対する比率を「緑地等確保率」と定義し、その値が 60%を超えているから、基準をクリアしているとしているのである。

「緑地等確保率」の定義は、「公園まちづくり要綱」で定められたものである。同要綱の規定に照らせば、神宮外苑の公園まちづくりでは、緑地等の整備基準を満たしていると言えるわけだ。私たちは、先の「『公園まちづくり制度』活用イメージ」に騙されていたので

ある。図表 1-1 は、要綱のしくみを決して、正しく伝えたものではないといえるわけだ。ここに、あたかも、削除区域において、「緑地等」ではなく、「緑地」が 60%以上確保されるような誤ったイメージを与えようとする作為をみることができるのである。

要綱の基準の問題

では、要綱の基準を満たしているということで、了解できるであろうか。もちろん、できない。要綱の基準そのものに瑕疵が認められるからである。緑地 B を確保緑地に算入することの不合理である。緑地 B は、先に述べたように、未供用区域のうち、公園区域内に編入された部分である。これを緑地等の面積に加えるのは、公園区域に繰り入れられたことで、削除区域の緑地等の確保に貢献しているという理屈からであろう。しかし、その理屈は成り立たない。

第一に、削除区域でも、60%確保するというが、そもそもの制度趣旨であろう。非公園化された土地の緑地等を 60%確保し、公園並みの環境を維持することによって、「公園づくりとまちづくりを両立させる」というのが制度の目的であったはずである。削除区域の緑地等の比率が 44%では、この目的は大きく後退したことになるだろう。

第二に、仮に、緑地 B を緑地整備に寄与するとしても、そのすべての面積が緑地等になるわけでない。にもかかわらず、この面積を差し引くことは、緑地面積をまるまる、「緑地等」とみなすことになる。これは実態に合わない。緑地 B を考慮するにしても、「緑地 B ×都市計画公園区域の緑地等比率」とすべきであろう。ちなみに、当再開発計画によって達成される、都市計画公園区域の緑地等比率は、約 30%となるとされているので、こうした計算方法をとれば、緑地 A の面積は、大きく減少し、緑地等確保率は、60%を下回ることは確実なのである（筆者の試算では、40.1%）。

(3) 再開発等促進区との一体化という問題

要綱は、公園まちづくり計画の区域の設定について、次のような 3つの条件を規定している。

「ア 公園まちづくり計画の区域は、未供用の都市計画公園・緑地を含む、緑地の整備とまちづくりを一体的に行う区域とし、地区計画を定めることのできる区域であること。

イ アのうち、都市計画公園・緑地の変更を行う区域については、再開発等促進区を定めることのできる区域であること。

ウ (略)」

つまり、「公園まちづくり計画区域」には地区計画、都市計画公園変更区域には再開発等促進区をかけることが義務づけられているのである。再開発等促進区を定めることを必須要件としているのは、緑地等の整備基準を確保するためには、土地の高度利用をはかることが不可欠という判断に基づくものと思われる。しかし、土地の高度利用を実現するための手法は様々ある。なぜ、再開発等促進区という手法に限定したのか。それは、再開発等

促進区が、都市再生特区と並ぶ、最強の都市計画規制緩和手法であり、最大限の土地の高度利用＝経済的効率的利用を実現しうるからである。これまで、公園機能を守ってきた都市計画規制をすべてはずし、最大限の高度利用が可能な都市計画を設定できるようにするためである。これまでの、「公園を守る都市計画」から、「公園の高度利用を図る都市計画」への転換である。

しかし、そもそも、削除区域の緑地を確保するために、こうした土地の高度利用が、なぜ不可欠なのか。都市計画公園区域からはずされるだけで、普通市街地並みの用途、容積率が得られ、土地権利者は、区域除外の利益を十分享受できる。そして、建ぺい率を引き下げ、「緑地等」を確保することもできるからである。再開発等促進区を定める場合に比べ、単に、土地権利者の利益が小さくなるにすぎない。経済的収益の増進をめざす、土地利用の高度化という方向性のみが、埋め込まれている点に、公園まちづくり制度の根源的問題があるといえるのである。

(4) 重視されるべき「都市公園の保存原則」

都市公園法では 次のように、「都市公園の保存原則」がうたわれている。

「第十六条 公園管理者は、次に掲げる場合のほか、みだりに都市公園の区域の全部又は一部について都市公園を廃止してはならない。

- 一 都市公園の区域内において都市計画法の規定により公園及び緑地以外の施設に係る都市計画事業が施行される場合その他公益上特別の必要がある場合
- 二 廃止される都市公園に代わるべき都市公園が設置される場合
- 三 公園管理者がその土地物件に係る権原を借受けにより取得した都市公園について、当該賃貸契約の終了又は解除によりその権原が消滅した場合」

神宮外苑地区における、都市計画公園の一部区域削除は、この規定に真っ向から違反する。もっとも、神宮外苑は、「都市計画公園」であって、「都市公園」ではない※。しかし、「都市計画公園及び緑地に関する都市計画法第53条第1項の許可取扱基準」（東京都、1964年、最終改正2000年）では、「都市公園に準ずるもので現況の風致及び利用を保持するもの」に分類され、さらに4つに細分類されたカテゴリーの中で、「都市公園と同種の公園的施設で、新宿御苑、自然教育園、明治神宮外苑等管理者が地方公共団体でないため都市公園と称しえないもの」に位置付けられている。つまり、明治神宮外苑は、都市公園並みの扱いがなされなければならない。都市計画公園の変更も、この「都市公園の保存原則」に則って、その最大限の順守が追及されなければならないのである。

※都市公園とは、地方公共団体が、都市計画にもとづき定められた都市計画施設（都市計画公園）として設置する公園又は緑地、並びに都道府県が指定する都市計画区域内に設置する公園又は緑地を指す。都市計画公園は、公園管理者である地方公共団体により、都市公園としての供用開始が公告されてはじめて都市公園に移行する（「都市公園法」二条～

二条の三参照)。都市公園と都市計画公園の関係は、一部が重なる二つの円としてイメージできよう。

(5) 大幅な行政裁量を許す「要綱」

「公園まちづくり」という、行政の内部規則にすぎない「要綱」によって、公園の一部削除が決められてしまうのは、大きな問題である。もちろん、最終的には都市計画公園の一部区域の削除は、都市計画手続きを経て正式に決定される。しかし、「公園まちづくり」要綱は、単なる、都市計画案策定に向けての手続きを定めたものではない。それ以上である。その手続きの中には、都市計画公園区域の一部削除並びに、当該区域における土地の高度利用化という、明確な方向性が埋め込まれているからである。

「公園まちづくり」は、これと一体となって活用される「再開発等促進区」によって、これまでの、公園のありかたを大きく変える。そして、それは、公園を利用する都民、公園周辺に居住する住民に多大な影響を与える。都市計画公園内に住民が居住・営業している場合には、くらしの権利が大きく脅かされることにもつながる。こうした、都民に重大な影響を及ぼす都市計画公園の変更案の策定を要綱に委ねること、すなわち行政の裁量で決定することは、決して公正な行政手続きとはいえない。公園利用者の参加のしくみも取り入れ、条例として定められるべきである。

小活

以上から、下記の諸点が明らかになった。

1. 「公園まちづくり制度」の謳い文句である、「まちづくりと公園・緑地の整備が両立」は、本件では、成立していないこと、すなわち、オフィスの建設等、経済的効率的な土地の高度利用をめざす「まちづくり」が優先され、「公園づくり」は、その犠牲にされている。

2. 秩父宮ラグビー場が未供用とされ、都市計画公園区域から削除されたが、「未供用」の定義はあいまいなままである。また、供用化は容易にできるにもかかわらず、その可能性について、一切検討されていない。

3. こうした、結果がもたらされた最大の制度的要因は、①再開発等促進区が一体的に制度に埋め込まれており、②大幅な、行政裁量を許す「要綱」に委ねられていることにある。

4. 本件「公園まちづくり計画」は、こうした制度的欠陥の下、神宮外苑地区の経済的効率的利用に偏し、公園機能を大きく損なうものになった。

5. したがって、当該「公園まちづくり計画」にもとづく、都市計画公園の変更は、公園機能を阻害・低下させ、都市計画の目的である「公共の福祉の増進に寄与する」(都市計画法第一条)に背反するものである。

2. 神宮外苑地区に定められた再開発等促進区の不条理と違法

「再開発等促進区」は、「公園まちづくり」と一体的に運用される。また、市街地再開発の施行要件の一つになっており、その枠組みの下で、市街地再開発事業は実施される。

しかし、土地の高度利用と都市機能の増進を目的とする再開発等促進区を都市計画公園に適用することは、不条理であり、必然的に公園機能の低下、環境破壊等の矛盾をもたらし、違法を伴わざるを得ない。

以下、神宮外苑地区に導入された再開発等促進区の矛盾を検証しつつ、その違法性を明らかにする。

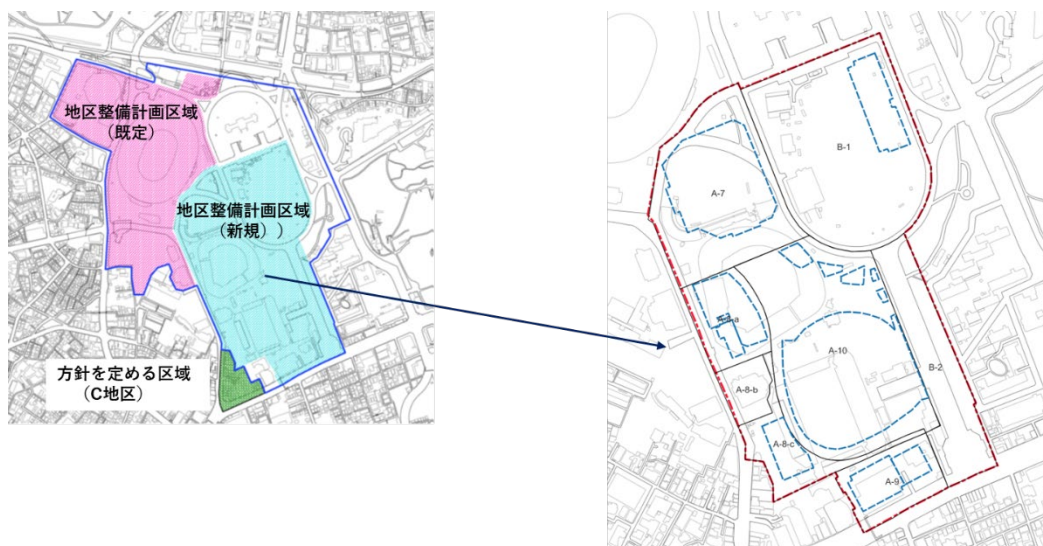
(1) 都市計画公園に再開発等促進区を適用することは適正か

再開発等促進区

再開発等促進区は、バブルの絶頂期、1988年「再開発地区計画」の名で、創設された。この制度創設の目的は、工場跡地等の遊休地でマンションやオフィス等を手っ取り早く、建設できるようにすることにあった。そうした地域では、一般に工業地域や工業専用地域に指定されているため、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。そこで、用途地域の都市計画変更をしなくても、簡便に、新たな用途の導入、容積率の緩和等ができる都市計画制度として創設されたのである。当時、「究極の都市計画緩和制度」といわれた所以でもある。

神宮外苑再開発において、こうした、強力な都市計画緩和手法が、公共空間の象徴ともいえる都市計画公園に導入されたのである（図表 2-1）。同制度が創設された当時、都市計画公園が再開発地区計画の対象にされるなど、想像もされていなかったはずである。

図表 2-1 神宮外苑地区に定められた地区計画



出典：左図表は「新宿区地区計画⑱ 神宮外苑地区 地区計画」より、右図表は「東京都市計画神宮外苑地区地区計画 企画提案書」より作成

それは、現在の「都市計画運用指針」においても、変わったようには見えない。同指針は、「例えば、次に掲げる場合において再開発等促進区を指定することが考えられる」として、適用が考えられるケースを下記のように、例示している。ここにも都市計画公園ないしは、それに類似した例は含まれていないのである。現在でも、都市計画公園に再開発等促進区を適用することは、やはり想定外なのである。

- 「1） 工場、倉庫、鉄道操車場又は港湾施設の跡地等の相当規模の低・未利用地について、必要な公共施設の整備を行いつつ一体的に再開発することにより土地の高度利用を図る場合
- 2） 埋め立て地等において必要な公共施設の整備を行いつつ一体的に建築物を整備し、土地の高度利用を図る場合
- 3） 住居専用地域内の農地、低・未利用地等における住宅市街地への一体的な土地利用転換を図る場合
- 4） 老朽化した住宅団地の建替えを行う場合
- 5） 木造住宅が密集している市街地の再開発等の場合」（「第 12 版 都市計画運用指針」、2024 年 3 月、193 頁）

上記事例に共通しているのは、不健全な市街地になる恐れのある低・未利地であるという点である。都市計画公園、しかも公園としての機能を十分発揮している神宮外苑にまで、再開発等促進区の適用対象を広げることは、どう考えても「無理」という他ない。

法の目的に反する、都市計画公園への再開発等促進区の導入

もともと、時代と共に、再開発等促進区の適用対象も変化していくことはありえる。しかし、その場合でも、法が定める目的やそれを実現するための適用区域要件に合致しなければならないことは、当然のはずである。しかし、本件再開発等促進区は、いずれの条件も充足し得ていない。

まず、都市計画公園を再開発等促進区の対象にすることは、法の目的・趣旨に背反する。都市計画法は、再開発等促進区の目的として、「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」（都市計画法第十二条の五第 3 項）ことをうたっているが、神宮外苑という都市計画公園の目的とは、真っ向から対立するからである。

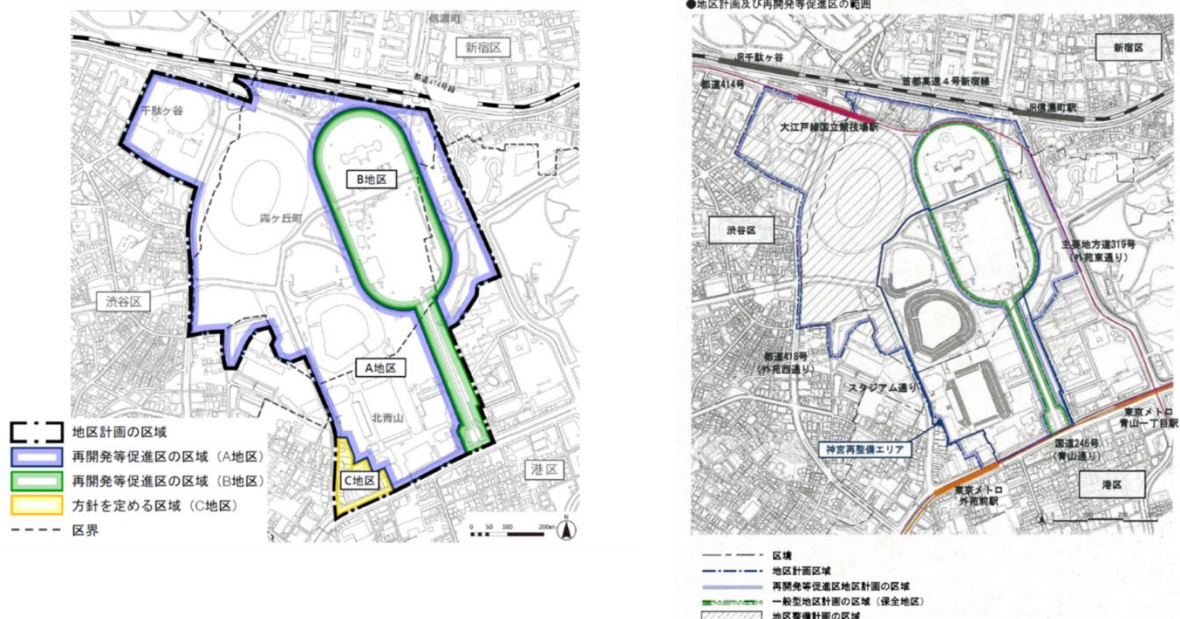
神宮外苑の公園機能を守るには、むしろ、風致地区、高度地区、利用強度の小さな用途地域、低容積率の指定等、高度利用を抑制する都市計画が必要である。実際、外苑では、これまで、こうした都市計画によって、公園機能が守られてきたのである。外苑地区で再開発等促進区が指定された際にも、少なくとも、絵画館前、銀杏並木は、「歴史的な都市景観や緑地環境を保全し、より魅力的で利用しやすい地区として整備する」（「東京都市計画地区計画の決定」2016 年 11 月）ため、地区計画では B 地区（保全地区）に指定され、再開発等促進区の区域からは、除外されていた（図表 2-2 左図）。再開発等促進区が、公園機能の保全に反することを、東京都も認めていたのである。

しかし、今回の計画では、保全地区も再開発等促進区域に組み入れら（図表右）、全域が、再開発促進区域に指定された。ちなみに、「企画提案書」では、次のように、銀杏並み等を守るため、B 区域を再開発等促進区に編入したと、これまでとは真逆の説明をしている。

「いちょう並木の保全等、神宮外苑の歴史を継承し、風格ある都市景観の維持を図るために、これまで A 地区であった 2 列のいちょう並木及び既存の緑が豊かないちょう並木東側の敷地を B 地区に編入するとともに、土地利用転換を通じ、創建趣旨を継承した空間の整備、都市景観の保全を図るため、B 地区を再開発等促進区に位置付ける。」（「東京都市計画神宮外苑地区地区計画企画提案書」2021 年）

保全地区 B 地区の環境を守るため、再開発等促進区から除外するという従来の考え方を 180 度変え、環境を守るために、再開発等促進区に組み入れるとしたのである。これがまやかしであることは明らかである。後述するように、再開発等促進区が当地域に定められることで、これまで、公園機能を守ってきた都市計画が、ことごとく排除されるのである。再開発等促進区により、公園機能が弱体化されていくことは必至といえる。

図表 2-2 神宮外苑地区における再開発等促進区の区域拡大



出典：左図表は「神宮外苑地区に係る都市計画案の説明会 資料 1」（東京都・新宿区・港区・渋谷区、2021.12.14）、右図表は、「東京都市計画神宮外苑地区地区計画 企画提案書」（I-1-21 頁）より作成

区域要件は満たされているか

次に、都市計画法が定める、再開発等促進区の区域要件が満たされているかについて、見てみよう。

法は、再開発等促進区の目的に即し、その適用区域の要件として、次の3点を挙げている。

- 「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。」（都市計画法第十二条の五第3項）

では、外苑地区の再開発等促進区は、この区域要件を満たしているのか。
まず、一について。

この趣旨は、「現状のままで放置すれば」、という仮定の下に立って設定された条件である。神宮外苑地区においても、再開発等促進区による大幅な都市計画の規制緩和が認められ、そうした条件の下で再開発が実施されれば、当然、「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」ことになるのは、当然であるからだ。しかし、当該規定は、こうしたケースを想定したものではない。もしそうであるならば、事業者が、「著しく変化」させようとしているから、「著しく変化することが確実である」ということになるからだ。まさに、トートロジーである。

神宮外苑地区に即していえば、都市計画公園とその隣接区域において、野球場とラグビー場、伊藤忠ビルの建て替えが、計画されているかといつて、それにより、「土地の利用状況が著しく変化」するとは、とうてい言えないだろう。再開発等促進区の導入が認められ、大幅な都市計画の規制緩和がなされて初めて、土地利用の著しい変化は引き起こされるのである。

次に、第二の区域要件はどうか。神宮外苑地区は、はたして、「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」といえるのか。神宮外苑地区は、都市計画公園であり、そもそも、「土地の合理的かつ健全な高度利用を図る」ことなど、不要な地域なのであり、したがって、この区域要件に合致するはずのない地域である。

しかし、こうした指摘に対しは、神宮外苑地区は、「土地の合理的かつ健全な高度利用を図る」ことが必要な地域であり、そのために、「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」であるという、事業者の反論が予想される。結局、ここで問題になってくるのは、「土地の合理的かつ健全な高度利用」とは何か、である。

議論を正確にするために、ここで、この概念について、簡単な整理をしておこう。

「土地の合理的かつ健全な高度利用」とは

法が、単純に「土地の高度利用」といわず、「合理的かつ健全な」という形容詞をつけたのは、「合理的かつ健全」とはいえない、単なる高密度利用と峻別したかったからに他なら

ない。

では、法にいう「土地の合理的かつ健全な高度利用」とは何か。

たとえば、この点について、『都市再開発法解説 逐条解説改訂 8 版』では、次のように説明されている。

「ここで、土地の合理的な高度利用とは、都市計画上要請される制限に適合するような建築物を建築することによって土地の高度利用を図ることを意味する。この場合の『合理的な高度利用』とは、単に指定容積率を上限まで、あるいは、それを上回り活用することを示しているのではなく、個々の市街地の土地の属性にかんがみ、それぞれの市街地において実現する土地利用の密度を評価して、従前に比べ、それが一定の高い水準にあるものを実現することであると解される。一般的には、都市計画において想定され、許容された公共施設に対する負荷が、現実には公共施設が整備されていないことにより実現されていない状態を、公共施設の整備等によって、十分な公共施設を備え、当該公共施設に見合った負荷が実現している状態へと変えていくことが念頭に置かれ、容積率はその指標として用いられるが、市街地の状況に応じ、そこで必要とされる公共施設の内容や建築物の形態等に応じて、容積率の如何を問わずに都市計画上適正と考えられる土地の利用が行われている状態を示していることをもって足りると考えるべきである。また、『土地の健全な高度利用』とは、右のような高度利用の態様が、十分な公共施設を伴い、あるいは空間の有効利用を図るに必要なだけの土地の共同化がなされ、あるいは他の建築物に日照、通風等に関する迷惑を及ぼさないだけの間隔が置かれ、あるいは子供の遊び場、駐車場、荷捌き場などに必要な有効空地が確保された形である状態を意味する。」（『都市再開発法解説 逐条解説改訂 8 版』、52 頁）

以上、引用が長くなったが、上記『逐条解説』のポイントは次の 2 点である。

1. 「合理的な高度利用」とは、一般的には、都市計画で指定されている容積率の実現を阻んでいる、公共施設の整備不足を解消することによって、従前にくらべ、より高い土地利用密度を実現することである。
2. 「健全な高度利用」とは、「十分な公共施設を伴い、あるいは空間の有効利用を図るに必要なだけの土地の共同化がなされ、あるいは他の建築物に日照、通風等に関する迷惑を及ぼさないだけの間隔が置かれ、あるいは子供の遊び場、駐車場、荷捌き場などに必要な有効空地が確保された形である状態を意味する」。

ここで、上記 2 点に即し、神宮外苑地区が、「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」と言えるか否か、再度検討してみよう。

まず、第一点の「合理的な高度利用」について。

神宮外苑地区は、公園としての機能を守るため、低容積率の用途地域、風致地区、高度地区等が指定されている。神宮外苑地区では、低密度利用が目指されているのであり、し

たがって、公共施設の不足により、高密度利用が阻まれているという状態にあるのではない。この点において、神宮外苑地区は、法の定める区域要件を満たしているとは言えないのである。

ただし、『逐条解説』は、公共施設の整備によって、「容積率の如何を問わずに都市計画
上適正と考えられる土地の利用が行われている状態」に変えていくことも、「土地の合理的な高度利用」に含めている。このような、あいまいな拡大解釈をおこなうことには、疑問を感じるが、ともかく、このような拡張された解釈にもとづけば、神宮外苑地区は区域要件を満たしたことになるのか。これは、これに答えるには、神宮外苑再開発計画について、実態に即し、検証するほかない。

第二点の「健全な高度利用」について。

これは、端的に言えば、筆者のいう、「環境の向上をめざす高度利用」といえる。神宮外苑再開発では、はたして、そうした「健全な高度利用」がめざされているのか。この点について判断するには、やはり、事実にもとづくほかない。先の第一点ともかかわって、次の項で、いくつかの側面から、事後的検証を試みたい。

(2) 健全な高度利用は実現されるか

では、再開発等促進区によって、神宮外苑ならびに周辺地域の「都市環境の向上」をもたらすような、「土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の増進」は、実現されるのか。いくつかの指標によって、検証してみよう。

再開発で神宮外苑の緑、オープンスペースは増えるという欺瞞

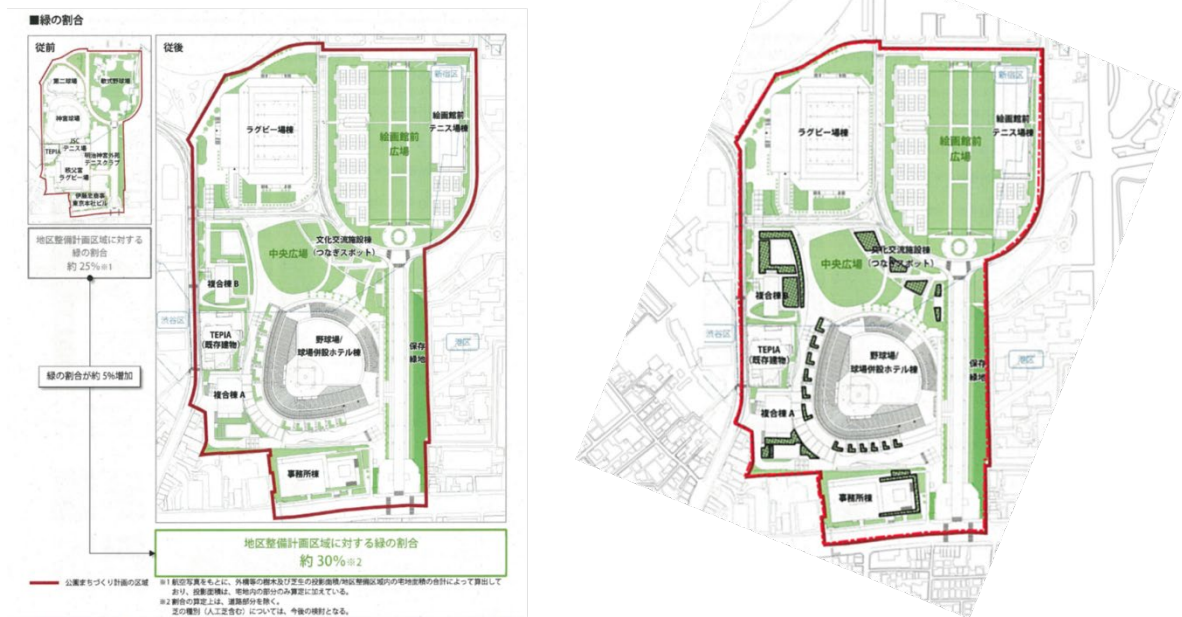
【緑地】

まず、「都市環境の向上」をもたらすといえるためには、少なくとも、緑地空間の質的・量的拡充は不可欠である。この点について、「計画」は、図表 2-3 左図を示し、「従来よりも緑量を増加」と明言している。同図表によれば、確かに、緑色は増えている。しかし、その内容が問題であり、吟味されなければならない。同表右図は、先の図表を地上部と屋上部を区別して書き換えたものである。この図表からわかるように、その過半は、屋上庭園であり、しかも、その、かなりの部分が、ビルの高層階にある。身近で、ふれやすい緑地は、縮小しているのである。

さらにいえば、図表 2-3 左図に描かれた、従前の緑地図において、ラグビー場の芝地面積 11,450 m² (図上計測) がカウントされていない。同芝地は、「港区みどりの実態調査 (第 10 次) 報告書」(港区、2022 年 3 月) では、「みどり」として位置づけられている。もし、これを従前の緑地面積に含めれば、緑の増加量、約 5% は過大な数値となる。つまり、こうだ。地区面積は約 28.4ha であるから、その 5% は 1.42ha となる。ラグビー場の芝地面積を従前の緑の面積に含めれば、再開発促進区により増加した緑面積は、0.27ha、つまり、増加率にして、1% 弱に過ぎないものとなるのである。

いずれにしても、「緑」の定義があいまいであり、「緑」が増加したことを示すために、都合よく、「緑」が恣意的に定義されているといえよう。

図表 2-3 緑の割合



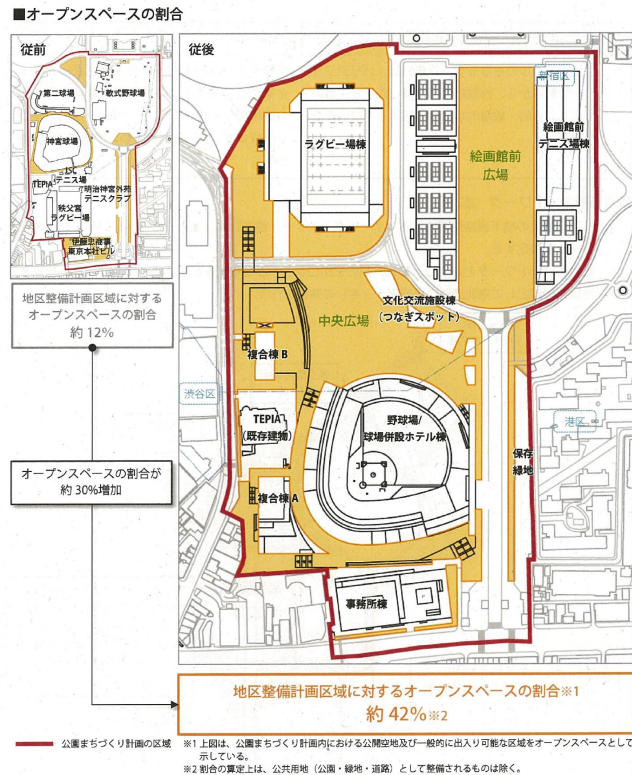
出典:左図表は「神宮外苑地区公園まちづくり計画 公園まちづくり計画提案書」(124頁)、
 注.1.右図表は、左図表を、同資料(210頁)を元に修正
 2.右図表のメッシュ部分は、屋上庭園を示す。

【オープンスペース】

「神宮外苑地区公園まちづくり計画 公園まちづくり計画提案書」は、同計画によって、オープンスペースは、約30%増加するとしている(図表2-4)。先の緑の増加と同じく、これもまた、オープンスペースの増加を印象づけるのに都合のいい定義のみが使われている。定義に影響されない、建築面積、床面積で見ると図表2-5のようになる。

同図表は、現状と再開発後の建築面積、床面積を比較したものであるが、建築面積は、1.83倍、延べ床面積は、3.03倍になることがわかる。オープンか否かは別として、少なくとも、建物によって覆われていない土地の面積は、約30%減ることになるのである。また、延べ床面積が3倍になるということは、神宮外苑上の開放空間が狭まるということの意味する。

図表 2-4 オープンスペースの割合



出典：「神宮外苑地区公園まちづくり計画 公園まちづくり計画提案書」（143 頁）

図表 2-5 神宮外苑地区における建築面積、延べ床面積

面積単位：㎡

建物	従前			従後			
	敷地面積	建築面積	延べ床面積	建物	敷地面積	建築面積	延べ床面積
明治神宮第二球場	9952	2129	5240	明治神宮第二球場	-	-	-
明治神宮野球場	62102	19895	32700	新野球場	69040	34490	115700
秩父ラグビー場等	31086	11741	19846	新ラグビー場	43480	25200	76700
伊藤忠本社ビル等	11468	3460	88759	新伊藤忠本社ビル	13170	9220	213000
小計	114608	37225	146545	小計	125690	68910	405400
その他	41051	12263	39549	複合棟A	12100	8120	127300
				複合棟B	13410	9340	29100
				複合棟C	1300	980	1200
				文化交流施設	8760	3460	2000
計	155659	49488	186094	計	161260	90810	565000

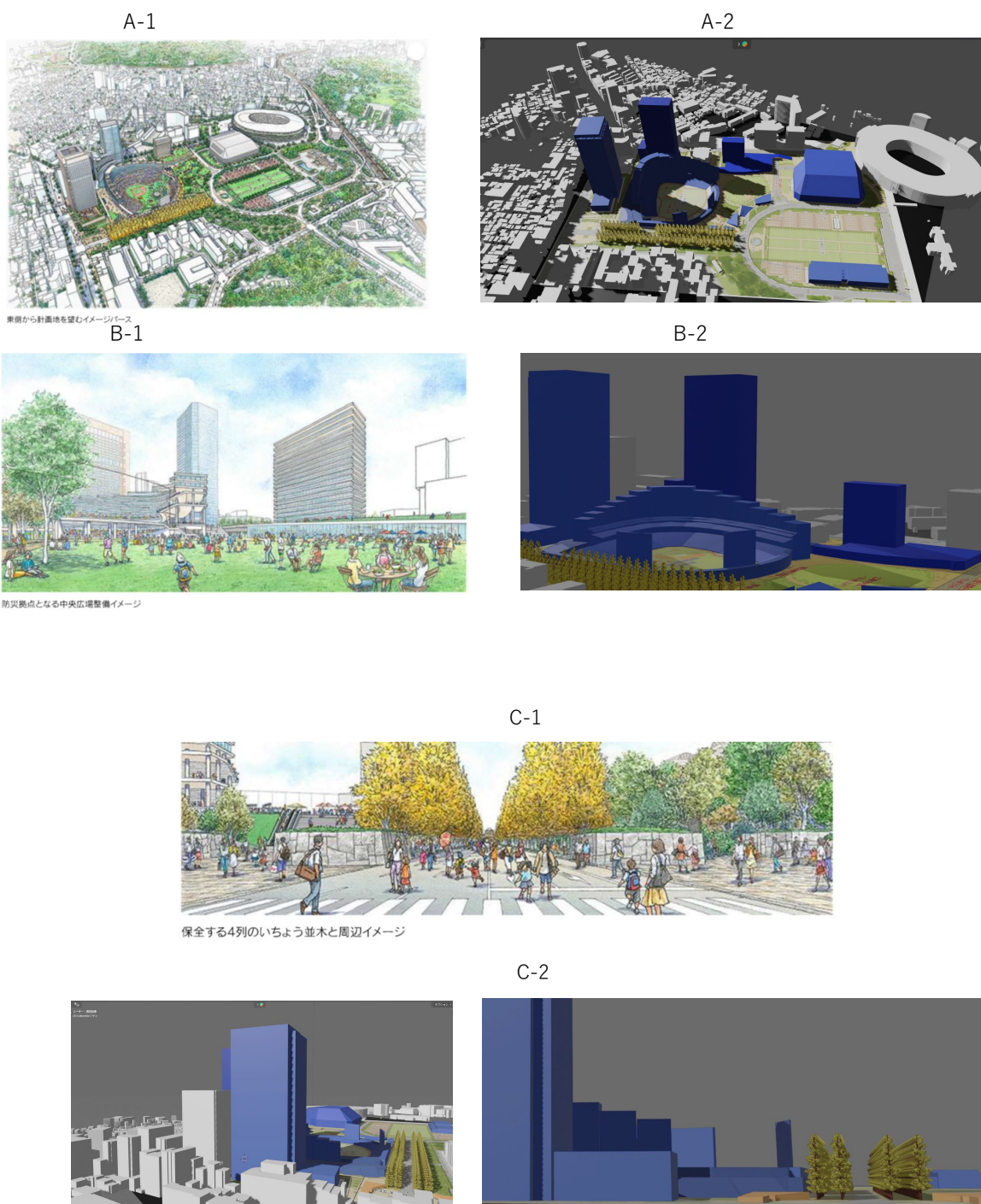
出典：従前は「法3条の規定への適合を示す書類」（情報開示資料）、従後は、「神宮外苑地区第一種市街地再開発事業事業計画書」による。

損なわれる緑地環境、景観

これだけの高層建築物を神宮外苑に建設すれば、景観が損なわれ、緑地環境にダメージ

をあたえることになるのは必至である。図表 2-6 によって、この点を確認しておこう。

図表 2-6 神宮外苑再開発計画のイメージ



出典：「神宮外苑地区第一種市街地再開発事業 事業計画書」（三井不動産他、2022 年）等より、筆者作成。

同図表の左側の図は、三井不動産の神宮外苑地区再開発の説明文書から転載したイメー

ジ図であり、右側の図は、同場所について、筆者が作成した 3D 図である。A-1 では、光と緑があふれる再開発された神宮外苑地区のイメージが示されている。日影ゼロの図である。しかし、日影を消すことはできない。虚構の図である。日影（冬至南中時）を重ねて描くと、図 A-2 になる。こうした日影は、公園の快適さを奪うと同時に、植物の生育環境に大きなダメージを与えるに違いない。たとえば、建国記念文庫の森は、新ラグビー場の建設によって大きく損なわれるが、さらに残された緑地には、濃い影が落とされる。植物の衰退は免れない。

B-1 では、左の樹木によって、伊藤忠の超高層ビルの一部が隠されているが、地上に立つ人間の視点から眺めれば、B-2 にみるように、超高層ビル等、巨大なボリュームのビル群によって、眺望は妨げられる。広場には、大きな影が落とされる。

また、C-1 のような、銀杏並木周辺のイメージが示されているが、左側にある 190m の伊藤忠ビルは描かれていない。同ビルによって、景観は大きく圧迫される（C-2）。また、球場施設によって、それに隣接する銀杏並木が圧迫されている光景も描かれていない。

高収益利用への土地利用転換

この再開発によって、土地利用は大きく再編される。都市計画公園削除区域に、新たに超高層オフィスビル 2 棟が建てられる。新伊藤忠ビルの容積は倍増する。都市計画公園内の土地利用も大きく変えられる。第 2 球場は廃止され、そこに、ラグビー場が移転する。ラグビー場の跡地に、野球場が移る。ラグビー場、野球場は位置と面積が変わるだけでなく、その施設構成も変わる。ラグビー場は、ライブ等が可能な、ドーム型になり、野球場には、ホテルが併設される。球場跡地は広場が設けられ、そこには、4 棟の交流施設（事務所・店舗）が建てられる。なお、当初の再開発事業計画案では、図表 2-7 のように、緑地にショップを建設する計画さえ立案されていた。広場に建設されるホテルの規模も大きい。まさに、高収益利用としての高度利用が最大限追求されていることがわかる。

さらに、図表 3-6（後掲）から読み取れるように、新宿区道の付け替え、ラグビー場に通じる銀杏並木の伐採を伴う港区区道の廃止によって、宅地としての利用可能面積は増加し、より効率的な土地利用が可能になったことも見落とされてはならない。

以上、事実として明らかなのは、おしなべて、再開発等促進区が、区域内の、土地の経済的効率的利用を実現するために活用されていることである。

図表 2-7 配置計画図表（変更前）



出典：「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 -」（三井不動産他、2020年1月、17頁）

単なる高層・高密度利用に堕した神宮外苑再開発

以上みたように、神宮外苑の再開発等促進区で目指されているのは、第一義的に、高収益利用であり、それを実現するための、高層・高密度利用である。これによって、むしろ、周辺地区を含めた公園環境の質は低下する。神宮外苑に定められた再開発等促進区は、「合理的かつ健全な高度利用」ではなく、単なる高層・高密度利用に脱した「高度利用」と言えるのである。

なお、最後に、こうした単なる高層・高密度利用を、巧妙に正当化する、一つの概念についてふれておきたい。それは、「にぎわい」である。

「東京 2020 大会後の神宮外苑地区のまちづくり指針」（東京都、2018 年）は、「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更に発展させていく」ことを目標として掲げている。超高層ビルの整備や、ホテルつき野球場の整備、イベント主体のドーム型ラグビー場への建て替えは、この「にぎわい」を創出するものとして位置づけられているのである。しかし、神宮外苑という公園エリアにおいて、なぜ、さらなる「にぎわい」が必要なのか。なぜ、「にぎわい」づくりに、オフィスビル等の建設が必要なのか。

神宮外苑を、こうした「にぎわい溢れる」地域に変えていくことは、この都市計画公園エリアを変質させるものである。少なくとも、神宮外苑が国から譲渡された際、文部省から提示され、明治神宮も承認した、外苑競技施設の 4 つの管理原則からの大きな逸脱を導くものといえる。

「①学生を含め国民がいつでも公平に使用できること、② アマチュアスポーツの趣旨に

則り使用料ならびに入場料はきわめて低廉であること、③ 施設を絶えず補修し得る経費の見通しがあること、④ 関係団体を含めて民主的な運営管理をすること」(『明治神宮外苑七十年誌』、103頁)

こうした4つの管理原則を踏みにじる、再開発等促進区による土地利用の高度化は、決して、「健全な高度利用」とは言えない。

(3) 風致地区、高度地区、文教地区の建築規制をクリアできたか

再開発等促進区が定められることで、当該地域は、これまでの都市計画は、いわば、ご破算され秩序に代わり、新たな都市計画秩序に組み換えられる。

では、神宮外苑地区では、それはどのようになされたのか。それは、法的瑕疵なく、適法的に行われたのか。

再開発等促進区が定められれば、建築基準法第六十八条の三の各項の規定により、既存の都市計画規制を撤廃し、新たな都市計画秩序を持ち込むことができるようになる。すなわち、用途地域に即して定められている、容積率、建蔽率、建築物の高さ、用途規制を用途地域の変更をすることなく、緩和可能となるのである。たとえば、容積率は、第六十八条の三第一項により、再開発等促進区内で「建築物の容積率の最高限度が定められている区域内においては、当該地区計画又は沿道地区計画の内容に適合する建築物で、特定行政庁が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めるものについては、第五十二条の規定」つまり、容積率の規定は、「適用しない」ことが認められる。

しかし、他方、神宮外苑地区には、風致地区、高度地区、第一種文教地区による厳しい規制がかけられている。この規制は、建築基準法第六十八条の三の適用によっては、緩和できない。そして、それが不可能である限り、再開発等促進区により、新たに定められた高さや用途を実現することはできない。

では、神宮外苑地区における、風致地区、高度地区、第一種文教地区の規制緩和は、いかにしてなされたのか。

風致地区 S 地域による規制緩和の違法

神宮外苑地区には、「第2種風致地区」に指定されており、原則として建物の高さは15m以下に規制されている。しかし、再開発等促進区がかけられることにより、高さ190m、185mの超高層ビルの建設、たかさ60mのホテルが併設された野球場の整備等も可能になる。どういう仕組みなのか。

外苑の風致地区における規制を定めているのが、東京都風致地区条例(1970年)である。その第5条第1項第五号では、建築物の、建ぺい率、外壁等の敷地境界線までの距離、ならびに当該建築物の高さに関わる許可基準がうたわれているが、そこには、「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と認められる場合であつて、当該建築物の位置、規模、形態、意匠、建ぺい率及び容積率が、当該建築物の敷地の

規模及び形態並びに当該建築物の敷地及びその周辺の土地の区域における風致と著しく不調和でないと認められる場合は、この限りでない」という、但し書きがおかれている。

この但し書きの具体化は、許可をおこなう新宿区、港区に委ねられる格好になっている。たとえば、新宿区では、「新宿区における東京都風致地区条例に基づく許可の審査等に関する基準」(2014年、改正2020年)で、次のように記述されている。

「第2 総則

(1~3略)

4 条例第5条第1項の適用にあたり、各風致地区内を次に定める選定要件に従い、A地域、B地域、C地域、D地域及びS地域に区分する。」

図表2-8に示されているように、風致地区は、風致地区維持の目標水準、地区条件に違いによって、A~D及びS地域に区分され、同「審査等に関する基準」の第4項においてこの地区区分に応じて、「審査の基準」定められることになる。「ただし、S地域における基準については、別に定めるところによる」とされている。

ここで、S地域は、A~D地域とは、範疇が異なる特別区域として位置づけられている点が注目されねばならない。S地域とA~C地域との差異は、後者が、規定の用途地域等といった地域的条件に即して区分されているのに対し、S地域は、そうした地域条件とは無関係に、ただ、「公共的な街づくり手法の適用を受けた地区」という点を要件として、定められるという点にあるのである。

図表 2-8 地域区分選定要件

地域区分選定要件

地域区分	選定要件
A 地域	風致地区の核として位置づけられ、優良な風致を特に保全すべき地域
B 地域	核としての地域をとりまく等風致地区の美観、雰囲気を守る役割を果たすべき地域。例えば第一種低層住居専用地域がこれに該当するが、これ以外の用途地域も含まれる。
C 地域	住宅を中心として一定程度の風致が維持されている地域。例えば第一種中高層住居専用地域及び第一種住居地域がこれに該当するが、これ以外の用途地域も含まれる。
D 地域	特に土地利用上配慮すべき地域で、風致が相当失われている地域。例えば近隣商業地域及び商業地域がこれに該当するが、これ以外の用途地域も含まれる。
S 地域	公共的な街づくり手法等の適用を受けた地区で、特殊な位置づけを与えるべき地域。公共的な街づくり手法等との整合を図るため、地域をさらに区分することができる。

出典:「新宿区における東京都風致地区条例に基づく許可の審査等に関する基準」(2014年、改正2020年)

S 地域は、さらに、甲、乙、丙に細分化され、それぞれの審査基準が定められている。

たとえばS丙地域の基準は図表 2-9 のように規定されている。

図表 2-9 S 丙地域の審査基準

地域名：S 丙地域

○：緩和を認める ×：緩和を認めない

緩和要件	要件説明	高さの緩和	他の緩和との併用		緩和の条件 (緑化基準)	緩和の上限等
			建蔽率	壁面 後退距離		
再開発等促進区	都市計画法(昭和43年法律第100号)第12条の5第3項の規定により再開発等促進区に関する都市計画決定がされている場合	○	○	×	II+	<ul style="list-style-type: none"> 高さの緩和は、特に上限を定めないが、再開発等促進区を定める地区計画運用基準の範囲内。 建蔽率の緩和との併用は、都市計画で定める建蔽率(角地(建築基準法第53条第3項第2号に該当する場合)の場合は、建築基準法で認められる建蔽率)まで。 壁面後退距離の緩和との併用は認めない。ただし、地区計画において壁面の位置の制限の対象外とされる部分は除く。

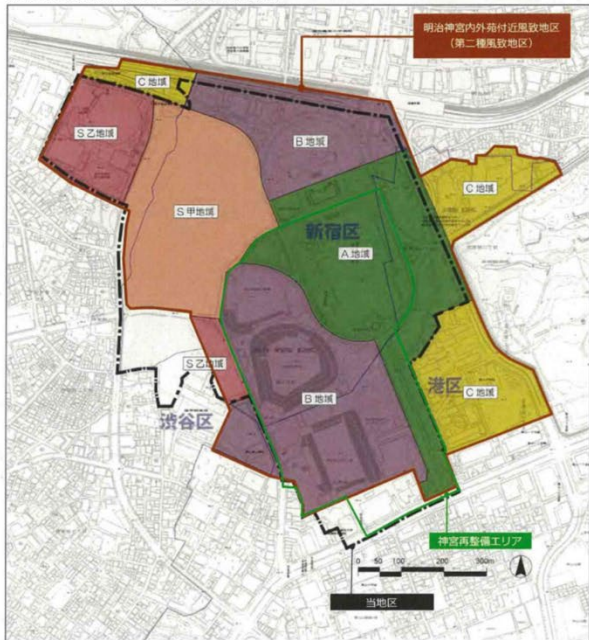
出典：「新宿区における東京都風致地区条例に基づく許可の審査等に関する基準 別表」
(2014年、改正2020年)

図表 2-9 からわかるように、再開発等促進区をかければ、「緑化基準II+」を条件に、高さ、建ぺい率、壁面後退距離を緩和できる。

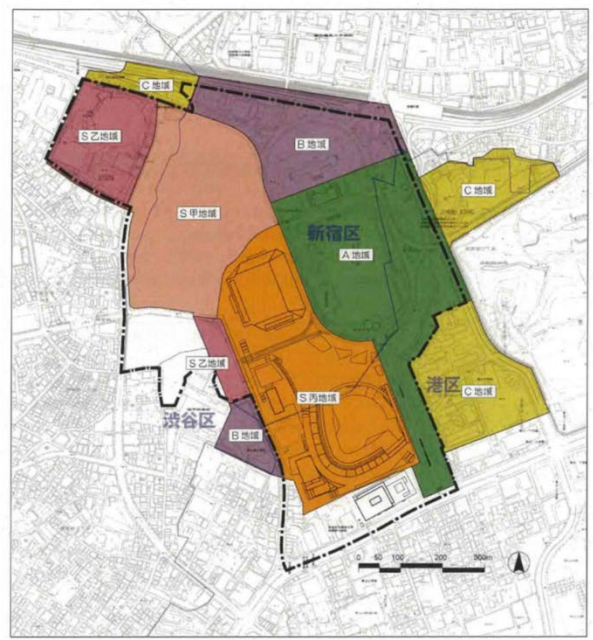
外苑地区では、2013年時点では、図表 2-10 の左図のように、B地域に指定されていた。

図表表 2-10 風致地区の地域区分指定とその変更案

●風致地区の地域区分指定状況(平成25年6月)



●地域区分図(案)



出典：「東京都市計画神宮外苑地区地区計画 企画提案書」(I-1-18頁、I-3-17頁)

それが、最終的に、再開発等促進区が定められたことにより、すべてS丙地域に指定替えられ、規制から、ほぼ自由になったのである。ちなみに、この指定替えに際しては、2020

年 2 月に、東京都から新宿区に、「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）」なる文書が出されている。同文書には、「『スポーツクラスター』の形成及びこれに伴う審査基準の変更に配慮をお願い申し上げます。また・・・地域区分及び審査基準の変更案を添付します」と記され、「緑化基準Ⅱ+における特例」の内容が具体的に示されている。

では、こうした、S 地域による、規制緩和は適正といえるのか。ポイントは、同地域に適用される審査基準によって、先の「当該建築物の敷地及びその周辺の土地の区域における風致と著しく不調和でない」と認められる場合は、この限りでない」という、「但し書き」の条件は、担保されるのか、という点である。

もちろん、再開発等促進区が適用されたことで、即、「当該建築物の敷地及びその周辺の土地の区域における風致と著しく不調和でない」と認められる」といった、「但し書き」の条件が満たされることにはならないことは明らかである。当該条件がどこまで充足されるのか、計画に即し、具体的に検証されねばならないが、少なくとも、再開発等促進区によって、「土地の合理的かつ健全な高度利用」が図られている必要がある。ところが、先に、検証したように、神宮外苑地区の再開発等促進区においては、「土地の合理的かつ健全な高度利用」は実現されない。したがって、「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」ことは困難であり、「当該建築物の位置、規模、形態、意匠、建ぺい率及び容積率が、当該建築物の敷地の規模及び形態並びに当該建築物の敷地及びその周辺の土地の区域における風致と著しく不調和でない」とは言えない。こうした条件が満たされない以上、風致地区の規制を免れることはできない。したがって、高さ 190m、185m の超高層ビルをはじめ、15m という、風致地区の高さ制限を超える建築物を配置した、再開発等促進区を定める地区計画は、「東京都風致地区条例」第 5 条第 1 項第五号に背反し、違法といえるのである。

高度地区の廃止は適法か

高度地区の緩和も、建築基準法の中に規定はなく、高度地区の都市計画文書の中で定められるかたちをとっている。たとえば、新宿区の場合、「東京都市計画高度地区の変更（新宿区決定）」で次のようにうたわれている。

「4 地区計画等による特例

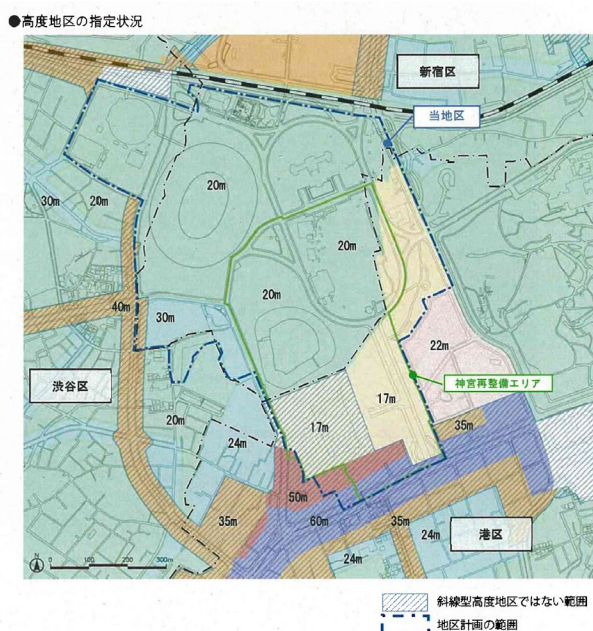
都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）第 12 条の 5 第 2 項第 3 号に規定する地区整備計画（以下「地区整備計画」という。）により建築物の高さの最高限度を定める区域内においては、当該建築物の高さの最高限度をこの規定による建築物の高さの最高限度と読み替えて適用する。ただし、告示の日に既に定められている地区整備計画により建築物の高さの最高限度を定めている区域内においては、絶対高さ制限に限り、当該建築物の高さの最高限度をこの規定による建築物の高さの最高限度と読み替えて適用する。」

すなわち、高度地区で定めた高さの最高限度ではなく、地区整備計画で定めたそれに置

き換えられるのである。さらに、「再開発等促進区運用基準」は、「イ 最高限度高度地区の廃止 地区整備計画の区域で最高限度高度地区が指定されている場合は、原則として当該最高限度高度地区を廃止すること。」(14頁)としている。

高度地区の規制緩和の場合は、「地区整備計画」が定められていれば、そこに定められた高さ制限が、いわば、自動的に、高度地区に規定されたそれに置き換えられることになる。風致地区の場合のように、条件付けはなされていないのである。言い換えれば、地区計画が定められれば、高度地区によって目指されていた良好な都市環境は実現されるものと、暗黙裡に、前提されているのである。しかし、先に風致地区について確認したことが、高度地区にも、そのまま当てはまる。「土地の合理的かつ健全な高度利用」に背く、当該再開発等促進区によって、高度地区の廃止を正当化することはできないのである。

図表 2-11 高度地区の指定状況



出典：「東京都市計画神宮外苑地区地区計画 企画提案書」(I-1-17頁)

文教地区でのホテル建設は可能か

三井不動産等によって策定された、「神宮外苑地区地区計画 企画提案書」には、ホテルを併設した新野球場が計画されている。本件市街地再開発事業の当初の事業計画書には、中央広場に6棟のホテルが配置されていた。

しかし、神宮外苑地区は第一種文教地区に指定されているため、ホテル建設は禁じられている。では、いかにして、それをクリアされるのか。ここでも、活用されるのが、「ただし書き規定」である。

「東京都文教地区建築条例」の第三条は、次のように記述されている。

「第三条 第一種文教地区内においては、法第四十八条の制限によるほか、別表二に掲

げる用途に供するために建築物を建築し、又は用途を変更してはならない。ただし、知事が文教上必要と認め又は文教上の目的を害するおそれがないと認めて許可した場合は、この限りでない。」

神宮外苑地区では、この但し書き規定を使って、ホテルの建設規制を免れることがもくろまれているのである。すなわち、

「本計画地では、東京都文教地区建築条例第3条で定められる、文教上必要と認め又は文教上の目的を害するおそれがない計画として、「ホテル又は旅館」、「劇場、映画館、演芸場、観覧場又はナイトクラブその他客にダンスをさせ、かつ、客に飲食をさせる営業を営む施設」、「遊技場又は遊戯場」の用途制限の緩和の許可の申請を行う。」（「東京都市計画神宮外苑地区地区計画 企画提案書」、II-7-13頁）

しかし、この許可申請が認められるという保証はない。ホテル建設を含む、当該再開発促進区を定める地区計画は、「東京都文教地区建築条例」の第三条に違反する可能性が残されているのである。

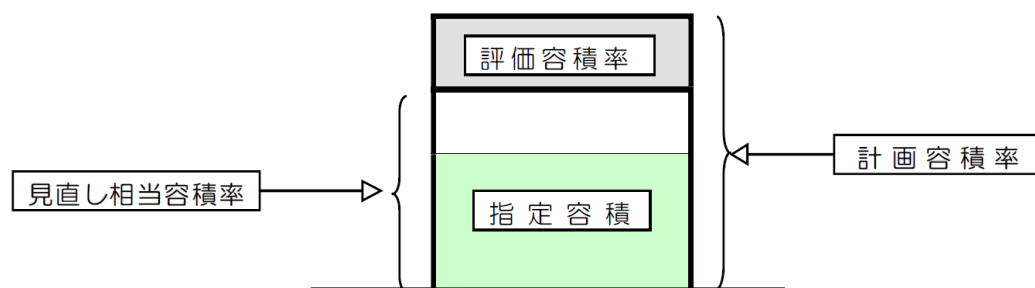
（4）容積率の緩和は、適正に行われたか

3段階でおこなわれる容積率の緩和

○容積率の規制緩和は、具体的には、「東京都再開発等促進区を定める地区計画運用基準」（以下、「地区計画運用基準」と略記）にもとづき、図表2-12のように、3段階でなされる。

では、神宮外苑地区では、容積率の緩和はどのように行われたか。各段階に即して、説明する。

図表 2-12 再開発等促進区にもとづく容積率緩和の三段階



出典：「再開発等促進区を定める地区計画運用基準」（東京都都市整備局、2021年3月、22頁）

【見直し相当容積率】

これは、見直し相当用途地域に見合う容積率として設定される容積率といえる。見直し相当用途地域とは、「再開発、開発整備などによる土地利用転換や公共施設整備後、将来見

直すことを想定した場合の用途地域」であり、見直し相当容積率とは、「再開発、開発整備などによる土地利用転換や公共施設整備後、将来見直すことを想定した場合の指定容積率」である。いわば、“土地利用転換の先どり”としての、用途地域、容積率である。これまでのように、用途地域や容積率に見合った開発をおこなうのではなく、逆に、めざす開発が可能になるように用途地域や容積率を定めるのである。開発追従の都市計画であるといえる。

神宮外苑地区では、具体的には、次のような考え方がとられた。

「1.見直し相当用途地域及び容積率の考え方

1)現況及び将来の土地利用と用途制限について

・再整備エリアにおいては、都市計画公園区域内は第1種中高層住居専用地域、第2種中高層住居専用地域及び第2種住居地域に指定されており、都市計画公園区域外は商業地域に指定されている。

・・・

・まちづくり指針等の上位計画において、A地区においては、スポーツクラスターの形成や大規模スポーツ施設の更新・建替えの促進が求められており、B地区においては、スポーツ・文化・交流機能の導入が求められている。

・上記を踏まえ、上位計画の目標を達成するため、見直し用途地域及び容積率の設定を行う事が望ましい。」

こうした考え方のもとつき、見直し相当用途地域および見直し容積率は、図表 2-13 のように設定された。

図表 2-13 見直し相当用途地域および見直し容積率の設定

	指定の用途地域・容積率		見直し相当の用途地域・容積率	
	用途地域	容積率	用途地域	容積率
A-7	第2種中高層住居専用地域	200%	商業地域	200%
A-8-a	第2種中高層住居専用地域	200%	商業地域	400%
A-8-b	第2種住居地域	200%	商業地域	400%
A-8-c	第2種住居地域 商業地域	200%	商業地域	600%
		600%		
A-9	商業地域	600%	商業地域	700%
		700%		
A-10	第2種中高層住居専用地域	200%	商業地域	200%
	第2種住居地域			
B-1	第2種中高層住居専用地域	200%	第2種住居地域	200%
B-2	第1種中高層住居専用地域	200%	第2種住居地域	200%

出典：「東京都市計画神宮外苑地区地区計画 企画提案書」（三井不動産他、2021年3月、I-4-8頁）

用途地域のほとんどは、商業地域並みが想定され、容積率もそれに合わせて、A-8-a、A-8-b、4-8-c、A-9で引き上げられている。より詳細にみると、4-8-cが商業地域にかかっているのは、ほんのわずかにすぎないが、第2種住居地域の容積率200%から、商業地域の容積率600%に合わせられ大幅に引き上げられていることがわかる。あまりにも強引で、不当な容積率緩和である。この点については、後ほど、さらに補足したい。

【評価容積率】

「地区計画の区域内及び周辺市街地環境の整備、改善等に資する貢献内容や建築計画などの優良性を評価して設定する容積率」である。

外苑地区で、評価容積率が採用されたのはA-10地区のみである。当地区で、評価容積率が認められたのは、「国際ビジネス交流ゾーンに位置するA-10地区では、地区計画の目標とされている『国内外からの集客力』の向上及び賑わい交流を促進するため、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り、地域に求められる施設の育成、整備に貢献することができる」という評価からである。この評価も、不当である。後述したい。

【容積の適正配分】

以上によって算定された容積率のもとに、容積の適正配分がなされる。使わない容積があれば、それを必要とする他のゾーンに配分されるのである。もちろんそれは、移転、受け入れ双方において、「適正」になされなければならない。

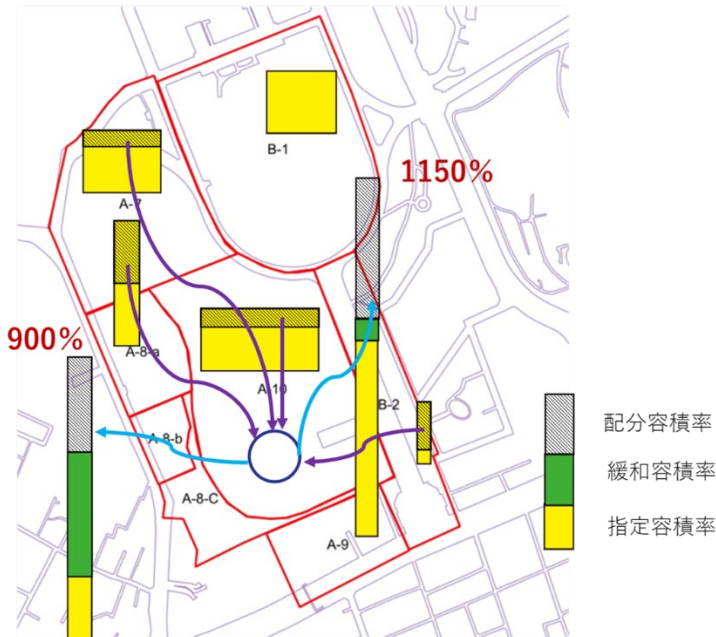
外苑地区の場合、具体的には、「高度利用を通じた拠点性の向上が位置付けられたA-8地区やA-9地区と、スポーツクラスター等としてスポーツ、文化、交流等の賑わいを創出する地区、いちよう並木を保全すべき地区との間で、都市計画公園、景観特性上の観点から、容積率の適正配分」が行われた。ただし、「A-8-a地区はA-10地区と連続して中央広場を整備する計画として」いるため、「中央広場の広がりある空間形成への配慮や周辺地区との容積率のバランスから、容積率を減じ、その一部をA-8-c地区、A-9地区に配分する」（「東京都市計画神宮外苑地区地区計画 企画提案書」（三井不動産他、2021年3月、I-4-12頁）としている。

ここで、A-8-c地区への容積の適正配分は、同一土地所有者の間でのそれであることに注意しなければならない。容積移転、容積受け入れの地区は、いずれも、明治神宮であるからである。再開発等促進区の容積適正配分を活用することによって、容積の効率的活用が可能になったわけだ。また、ここから、なぜ、銀杏並木が、再開発等促進区のエリアに組み込まれたのか、その理由の一端が了解されよう。銀杏並み木からも、容積の移転ができるようになり、オフィス地域の緩和容積率をより大きくすることが可能になるからである。ちなみに、神宮外苑で、容積の適正配分がどのようになされたのかを可視的に示すと図表2-14のようになる。

以上をふまえ、「最終的に、将来の目指すべき市街地像、計画内容の優良性、当該区域及び周辺市街地に対する貢献度、計画規模と都市基盤施設等とのバランス、景観や環境に対

する配慮、周辺市街地との調和などを総合的に判断して」(要綱) 計画容積率が設定される。

図表 2-14 神宮外苑地区における容積の緩和と再配分



出典：「東京都市計画神宮外苑地区地区計画 企画提案書」(三井不動産他、2021年3月)より、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

以上の3段階による容積率緩和によって、各ゾーンの計画容積率がどのように定められたかを整理すると図表 2-15 のようになる。

図表 2-15 容積率の緩和ならびに容積の適正配分

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 ニス場棟	銀杏並木
敷地面積 (㎡)	43480	14710	6080	13130	13170	74800	64160	5500
指定容積率 (%)	200	200	200	200・600	600・700	200	200	200
見直し相当容積率 (%)	—	400	—	600	700	—	—	—
評価容積率 (%)	—	—	—	—	—	10	—	—
許容容積率 (%)	200	400	—	600	700	210	200	200
配分容積率 (%)	-50	-200	—	+300	+450	-60	0	-150
計画容積率 (%)	150	200	200	900	1150	150	200	50

配分容積									計
移出容積 (㎡)	21740	29420				44880		8250	104290
移入容積 (㎡)				39390	59265				98655

出典：「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」(三井不

動産他、2021年3月)より、筆者作成。

注.移転・移入容積の計が一致しないのは、A-9地区で受け入れ可能な容積の一部を使用しなかったため。

「地区計画運用基準」の問題点

容積率の緩和、再配分は、「地区計画運用基準」にもとづき行われたが、必ずしも、適正に行われたとは言えないことを指摘した。ここでは、「地区計画運用基準」そのものに、欠陥があることを、4点、指摘しておきたい。

①あいまいな公共貢献と緩和容積率との関係

第1の問題は、公共貢献と容積緩和率との関係があいまい、ないしは根拠がないという点である。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」ことによるとされている。しかし、なぜ、これが300%でなく、600%なのか、論拠不明である。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というのは、公正な論拠にかける。過剰サービスとみなされて、しかるべきであろう。

②マイナス評価なし

第2の問題は、一方、「地区計画運用基準」には、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が組み込まれていないという点である。公共貢献というプラス評価をおこない、容積率の規制緩和を認めるが、それによる環境破壊という、いわば、「マイナスの公共貢献」は、評価されないのである。これでは、再開発等促進区によって、容積率の緩和の方向のみが是認され、環境破壊の問題が引き起こされるのは必然である。ガイドラインは、規制緩和の理屈づけのツールにすぎないのである。

③行政の主導性なし

再開発等促進区は本来、「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にもとづく、ユニークな都市計画手法として創設された。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うのがそもそもの制度設計だ。しかし、実際には、自治体が都民を代表して、都民の利益を守るため、真剣な交渉が行われているようには見えない。ガイドラインに沿っているかどうか、チェックするだけである。

それは、事業者から提出される「企画提案書」に対し、行政が作成する「評価書」からも推察できる。約千ページの「企画提案書」に対し、「評価書」はわずか3ページ、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。しかも、この二つの文書は公開されていない。都市計画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のである。

④住民参加なし

再開発等促進区の特質は、「協議型まちづくり手法」という点にあるが、住民が協議に参加する場合は、設けられていない。協議において、行政が住民の利益を代表して、事業者と交渉するという保証もないし、事実、本件では、先に述べたように、東京都がそうした協議をおこなったという記録さえ、存在しない。東京都は、まったく事業者提案を鵜呑みにしたにすぎなかったのである。そののみか、事業者の公共貢献と、それに対し、東京都が認める都市計画の緩和の関係は、すべて「再開発等促進区運用基準」で定式化され、協議不要とさえいえる状況になっている。

しかし、事業者による計画案が、地域住民にどのようなプラス・マイナスの影響をもたらすのか、地域住民が求めている公共貢献は何で、どのようなマイナスの影響を危惧しているかは、住民自身がかつとも具体的に知っているはずである。再開発等促進区の適正な運用のためには、協議への住民の参加が不可欠なのである。

ちなみに、本制度の創設にかかわった水口俊典氏は、次のように、参加拡充が不可欠であることを次のように訴えている。

「再開発地区計画は都市計画決定権者による裁量の余地が広く、また住民に対する影響も大きいことから、決定手続きの面でも一般の都市計画に対する先駆的なモデルとなる役割が期待される。また手続きの充実が結局は円滑で公正な再開発地区計画の活用にとっての近道となる。従って、・・・法定手続きの前段階において、前述の『企画評価書』を中心とする計画の『評定段階』を積極的に公開して、住民・議会等の実質的な参加を促進するための自治体による工夫が望まれる。」（『土地利用計画とまちづくり 規制・誘導から計画競技へ』水口俊典、学芸出版社、1997年、308頁）

(5) 容積率緩和利益の私的取得は公正か

前項では、容積率の緩和は、必ずしも適正に行われたとはいえないことを明らかにした。ここで、さらに問いたいのは、緩和された容積を土地権利者が、私的に取得することそのこと自体が、不公正ではないかという点である。

どれだけ容積率緩和利益は得られたか

まず、神宮外苑地区で、容積率緩和によってどれだけの利益が発生しているかについて算定を試みる。できるだけ、具体的なイメージをもって議論を進めたいからである。ただ、これについての正確な計算は、権利変換計画のデータ（従前従後の不動産評価額）を待たなければならない。ここでの試算は、容積率緩和利益のイメージを得るための、一つのラフな推計にすぎないことを、あらかじめ断っておく。

容積率緩和利益 は地価の増加額として求められる。“立地が類似の土地の価格は、容積率に比例して定まる”という、一般的経験則にもとづけば、容積率緩和利益について、次のような算式が得られる。

容積率緩和利益＝従前土地価額×容積緩和率

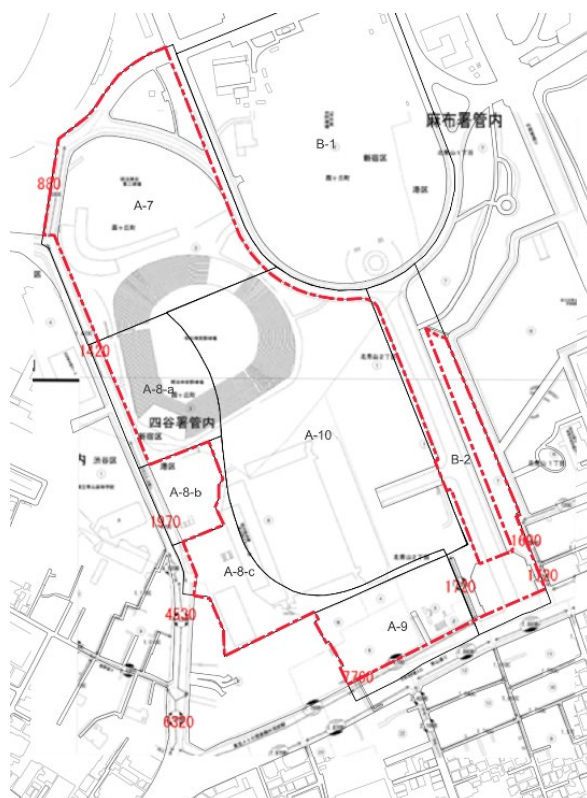
もちろん、地価が容積率に比例して増大するという命題は、単純すぎることは承知している。たとえば、容積率の増大にしたがって、単位床面積あたりの建築費は増大する傾向にあり、これを考慮すると、“地価は容積率に比例して定まる”という単純な言い方はできないからである。しかし、ここでは、先にも断ったように、容積率緩和による利益を正確に計測することが目的ではない。議論を具体的に進めるために、神宮外苑において、どれ位の額の容積率緩和利益が生み出されているかについて、おおよそのイメージが得られれば十分だからである。

神宮外苑地区で、容積の緩和がなされたのは、A-8-a、A-8-c、A-9、A-10 地区である。この場合、容積の適正配分によって上積みされた容積は、無視されねばならない。移転地区では、それによる損失が生じ、受け入れ地区では、その分利益が生じ、プラスマイナスゼロ、地区全体としては、緩和利益は生じないからである。

では、緩和利益はどれくらいの額になるか。以下のような方法で試算する。

従前の土地単価は、相続税路線価を採用する（図表 2-16 参照）。容積率緩和率は、図表 2-17 のとおりである。すると、各ゾーンの容積率緩和利益は、同図表のようになる。総額約 1600 億円に上る。

図表 2-16 相続税路線価図表



出典：路線価図（2020 年度）より作成

図表 2-17 容積率緩和利益の計算

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 ニス場棟	銀杏並木	
敷地面積 (㎡)	43480	14710	6080	13130	13170	74800	64160	5500	
敷地単価 (万円/㎡)		142		453	776	172			計
敷地価額 (億円)		209		595	1022	1287			3112
指定容積率	200	200	200	200	624	200	200	200	
許容容積率	200	400	200	600	700	210	200	200	
緩和率	0	1	0	2	0.12	0.05	0	0	
緩和利益		209		1190	124	64			1587

出典：筆者作成

こうして生み出された容積率緩和利益は、市街地再開発においては、権利変換によって、各権利者に平等配分され、権利者が取得することになるのである（権利変換計画が明らかにされていないので、実際に、どのような方法で、容積率緩和利益が配分されるかは、断定できないが）。

ここで問題になるのは、こうした、容積率緩和利益を土地権利者が享受することは、果たして公正といえるのかという点である。

私的取得はなぜ不公正か

受益を正当化できるとすれば、その根拠は、受益者による、公共利益のための犠牲・負担であろう。しかし、外苑では、公共利益のために、事業者が特別に犠牲を払ったという事実はない。次項で明らかにするように、地権者の総所有面積は減らず、むしろ、道路の廃止、付け替えにより、宅地としての利用可能面積は拡大している（後掲図表 3-6 参照）。その事業計画からも、事業者が、公益のために、自らの利益を犠牲にしているという事実は、読み取れない。事業者は、都市計画の緩和によって、一方的に、特別の利益を享受しているのである。

しかし、こうした都市計画の緩和による受益は、バブルの教訓を踏まえて制定された土地基本法（1989年）、旧法から受け継がれている、都市計画法の受益者負担の理念に背くものである。

【土地基本法 5 条】

土地基本法第五条には、次のように記されている。

「(土地所有者等による適切な負担)

第五条 土地の価値がその所在する地域における第二条に規定する社会的経済的条件の変化により増加する場合には、土地所有者等に対し、その価値の増加に伴う利益に応じて適切な負担が求められるものとする。

2 土地の価値が地域住民その他の土地所有者等以外の者によるまちづくりの推進その

他の地域における公共の利益の増進を図る活動により維持され、又は増加する場合には、土地所有者等に対し、その価値の維持又は増加に要する費用に応じて適切な負担が求められるものとする。」

【都市計画法 75 条】

都市計画 75 条は、受益者負担の原則を次のようにうたっている。

「第七十五条 国、都道府県又は市町村は、都市計画事業によつて著しく利益を受ける者があるときは、その利益を受ける限度において、当該事業に要する費用の一部を当該利益を受ける者に負担させることができる。」

ちなみに、市街地再開発においても、この規定の適用は排除されていない。

「また都市計画法第七十五条は受益者負担金の規定であつて、あえてその適用を除外するまでもないので適用があることとされるほかは、都市計画法第四章都市計画事業に関する規定は、第一種市街地再開発事業には適用されない。」（『改訂 8 版〔逐条解説〕都市再開発法解説』、大成出版社、2019 年、108 頁）

都市計画事業によって、特別の利益をうける者があつてはならないというのが、第七十五条の意味するところである。

しかるに、神宮外苑再開発では、先に指摘したように、地権者は、なんら犠牲をはらうことなく、容積率緩和による利益を享受しているのである。

もっとも、都市計画法の受益者負担金は、「都市計画事業」による受益であり、都市計画の規制緩和のような、「都市計画」による受益（「計画利益」という）ではない。しかし、法の理念に照らせば、当然、「計画利益」についても、受益者負担原則が適用されるのは当然であろう。

にもかかわらず、なぜ、都市計画の規制緩和による利益の私的取得がまかり通っているのか。それは、国が、再開発の促進策として、そうした私的取得を積極的に推進しているからである。とりわけ、今世紀に入って、都市再生特別措置法（2002 年）にもとづく、民活規制緩和の都市再生が強力に進められる中で、そうした傾向は顕著になっているが、そうした政策が容認されているのは、根底に、“都市計画で定められた容積は、土地権利者の私的財産”という観念が広く共有されているからにほかならない。地権者間で容積の売買が成立するのは、その一つの証左といえよう。

しかし、ここで、はたして、「容積」は、土地権利者の私的財産といえるのかが、根源的に問われなければならない。端的に言えば、容積という空間利用権は、全市民に帰属する市民全体から信託された都市計画によって、認められてものである。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であることが認識されねばならない。

こうした考え方に、理論的基礎をあたえてくれるものとして、時代は少し下るが、イギリスのアスワット委員会（1943年設置）の報告書委員会がある。同報告書の考えかたのエッセンスを筆者なりに要約すると、次のようになる。「ある地域の開発可能量には、客観的限界量がある。ところが、個々の都市開発の開発可能量、したがって、それによって得られる開発利益は都市計画によってあたえられる。しかし、都市計画は市民の信託にもとづくものである。それゆえ、開発利益は社会に還元されねばならない」。ちなみに、この報告書に基づき、開発利益の100%社会還元をめざし、都市農村計画法(1947年)で、開発権の国有化制度が創設された（詳しくは、拙著『土地資本論 地価と都市開発の理論』参照）。

本来、市民の共同財産である都市計画による利益を私的に取得することが容認されているがゆえに、容積率緩和利益を求め、神宮外苑再開発のような、過剰な都市開発が指向されることになるのである。

なお、最後に付言しておきたいのは、神宮外苑の場合、容積緩和利益の私的取得が制限されねばならない、固有の歴史的背景があるという点である。外苑は、戦前、全国からの献金・献木・勤労奉仕により創り出された、いわば国民的財産である。さらに、戦後、国から、明治神宮に時価の半額で払い下げられた。こうした経緯からいえば、神宮外苑は、私的所有地ではなく、半ば、公有財産といえるのである。容積緩和利益の享受という、私的利益ではなく、都民の公共の福祉こそが、第一義的に追及されなければならないのである。

小活

本件、再開発等促進区には、下記のような違法が認められる。

第一に、「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」という、再開発等促進区の目的を定めた、都市計画法第十二条の五第3項に違反する。

第二に、再開発等促進区の区域要件を定めた都市計画法第十二条の五第3項に違反する。

第三に、「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」ことが実現されていないことから、「東京都風致地区条例」第5条第1項第五号に違反し、高度地区の緩和ないし廃止も、その正当化の論拠に欠ける。また、「東京都文教地区建築条例」の第三条第1項に違反する可能性も排除できない。

第四に、容積率の規制緩和は、そのルールを定めた「再開発等促進区運用基準」に欠陥があり、また運用においても恣意性がみられるため、適正になされたとはいえない。

以上から、本件、再開発等促進区を定めた神宮外苑地区計画は違法である。

3. 本件市街地再開発事業の特異性と違法

以上の公園まちづくり一再開発等促進区計画は、市街地再開発事業によって実現される。市街再開発事業段階に入ると、都市計画公園を対象に、再開発をおこなうことの矛盾はより明確になる。

ここでは、こうした矛盾を覆い隠すためになされた、市街地再開発事業の都市計画決定の回避という脱法、東京都知事によってなされた本件市街地再開発事業の施行認可の違法性を明らかにする。

(1) 神宮外苑再開発の特異性

脱法・違法性の検討に入る前に、神宮外苑市街地再開発の特異性を明らかにしておこう。本件市街地再開発は、極めて特異であり、その特異性が、本件の脱法・違法性に密接に絡んでいるからである。

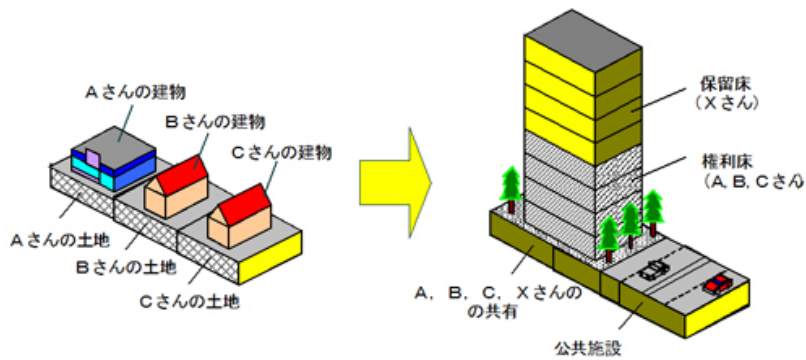
市街地再開発とは何か

いま、神宮外苑で、施行面積は約 17.5ha、事業費約 3490 億円という巨大再開発事業が進められている。この再開発事業の正式名称は、神宮外苑地区第一種市街地再開発事業である。ここで、市街地再開発事業というのは、都市再開発法にもとづく市街地再開発事業である。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が、いま神宮外苑で進められている再開発は、都市再開発法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なのである。では、名称につかわれている「第一種」市街地再開発事業とは何か。市街地再開発では二類型が区別されている。一種とは、権利変換方式によって行われる市街地再開発であり、二種とは、処分管理方式、つまり、買収方式によるそれである。第二種の事例は少なく、第一種市街地再開発が一般的である。

では、第一種市街地再開発事業のしくみはどのようになっているのか。それを示すと図表 3-1 のようになる。これは、国交省のホームページに掲載されているもので、再開発の入門的説明のために、一般的に広く使われている図である。

この図に描かれているように、再開発では、低層の建物が高層ビルに建て替えられ、合わせて、道路や公園といった公共施設も生み出される。その際、活用される市街地再開発固有の手法が、権利変換である。権利者には、権利変換（等価交換が原則）によって、再開発ビルに床が与えられ（権利床と呼ばれる）、権利床以外の余剰の床（保留床）は、処分され事業費に充てられるのである。

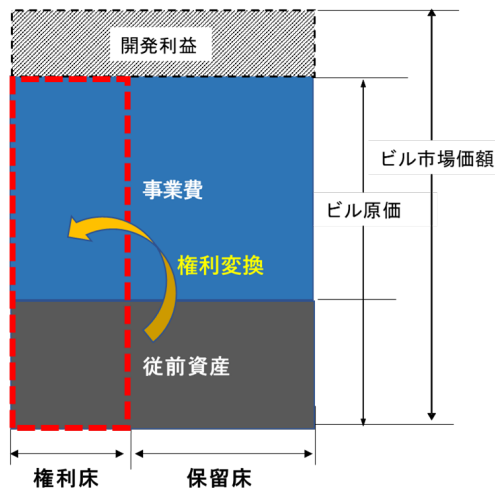
図表 3-1 市街地再開発のしくみ



出典：国土交通省 HP

しかし、この図では、なぜディベロッパーや企業、大地主が、市街地再開発を熱心に追及するのか、すなわち、市街地再開発の本来の目的、本質が表現されていない。そこで、それを説明するために、作成したのが図表 3-2 である。

図表 3-2 市街地再開発のしくみと原理



出典：筆者作成

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。再開発ビルの原価は（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、市場価額との差が開発利益として取得される。開発利益は、各権利者の投資額に応じて、やはり、権利床という現物形態で、平等に配分される。この操作が権利変換である。権利床は、従前資産と等価交換で配分されるが、権利床の実際価格は、市場価額であり、そこには、開発利益が含まれているのである。権利床以外の残りの床は、保留床と呼ばれ、それを売却することによって、事業費が賄われる。この図から読み取れるように、原価で保留床を売却すれば、ちょうど、事業費と同じ価額となるため、過不足なく

事業費を賄える計算になる。

以上のように、市街地再開発とは、土地権利者による現物投資による開発利益獲得の開発手法に他ならない。

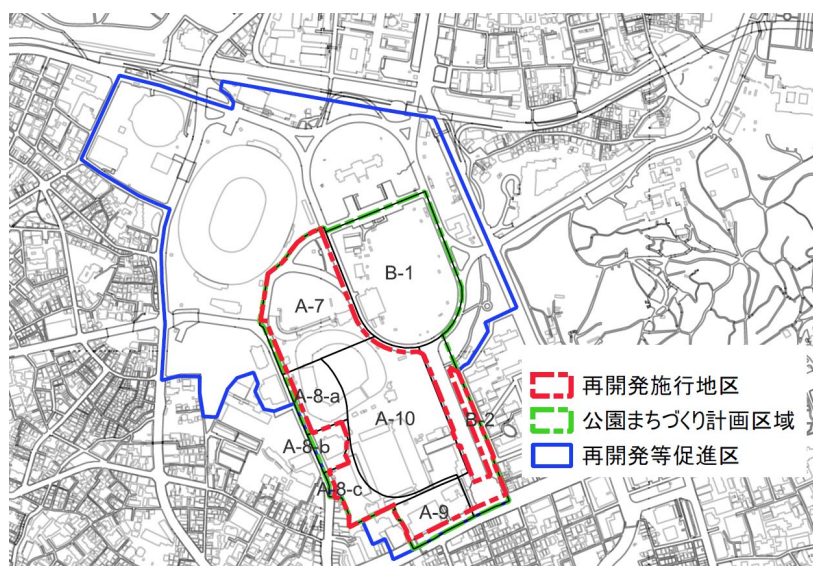
神宮外苑再開発は、開発利益の獲得を目指す地権者の共同開発という点において、まさに、このモデル図によって描かれた市街地再開発の典型例といえる。しかし、神宮外苑市街地再開発の実際の姿に立ち入ってみれば、きわめて特異で、通常の市街地再開発のイメージとはおよそ、かけはなれたものであることがわかるのである。

以下、その特異性のいくつかを紹介する。

都市計画公園を対象にした前代未聞の再開発

まず、その対象となる土地のほとんどが、都市公園として機能している都市計画公園内にあることだ（図表 3-3）

図表 3-3 市街地再開発施行地区の区域図



出典：筆者作成

通常の再開発は、たとえば図表 3-4 のようなイラストで示されるように、道路等の公共施設の整備が遅れ、多くの建物が過密に建て込んでいるような、環境劣悪な市街地を対象に行われる。市街地再開発では、公園を整備することはあるが、公園自体を再開発することなどは、これまで考えられなかったのである。実際、筆者の知る限りでは、こうした事例は存在しない。市街地再開発の目的は、「都市における土地の合理的かつ健全な高度利用・都市機能の更新」（第一条）にあるが、すでに、再開発等促進区で、検討したように、「土地の高度利用」は、都市計画公園の目的とは相いれないからである。これについては、後段で詳しく検討する。

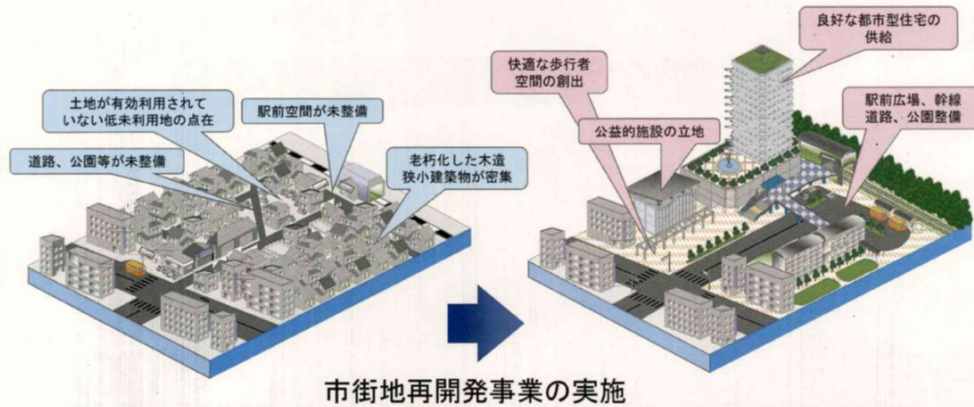
もう一つ、見逃せない大きな特異性は、個人施行の巨大再開発であるという点だ。

図表 3-4 市街地再開発のイメージ

市街地再開発事業のイメージ

事業の目的 (都市再開発法第1条)

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



出典：国土交通省

個人施行の巨大再開発

個人施行とは、都市再開発法二条の二に規定された施行方式であり、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である。神宮外苑市街地再開発では、宗教法人明治神宮、独立行政法人日本スポーツ振興センター、伊藤忠商事株式会社、三井住友信託銀行が関係権利者（後掲図表 3-6）であり、施行者は、明治神宮・伊藤忠商事株式会社（地権者）並びに土地権利者から委託された、三井不動産株式会社・都市再生機構である。

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、1975年に創設されたものだ。普通、施行地区面積は0.5ha前後と小規模である（後掲図表 3-8）。ところが神宮外苑再開発は17.5haと、とてつもなく大きい。神宮外苑再開発は、特異な個人施行市街地再開発なのである。

では、なぜ、このような巨大再開発において、個人施行が選択されたのか。

理由の第一は、土地権利者が4名であるため、民間開発の主流である組合施行は成り立たないという点だ。組合施行でおこなうには、5名以上の土地権利者の参加が必要であるからである。

しかし、個人施行は、こうした法律上の形式的な理由からではなく、かなり意識的に追及されたのではないかと推測される。大きな理由は二つ考えられる。

一つは、手続きが簡易であることだ。全員同意で、事業を自由に進めることができる。たとえば、事業計画、権利変換の縦覧手続きは省略できる。また、権利変換も全員同意型（110条）により、何でもありの権利変換が可能になる。権利者は、実質3名であるから、

全員同意そのものは簡単だ。

もう一つは、唯一個人施行の市街地再開発のみが、都市計画事業としての施行を避けることができるという点である。事業者にとっては大きなメリットである。これについても後段で詳しく述べる。

分棟・分有型

この市街地再開発によって、土地・建物所有がどのように再編されるかは、権利変換計画が明らかになっていないので、正確にはわからない。

現段階では、保留床の処分計画（図表 3-5）が、一つの手がかりになる。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するかっこうになっている。

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、ビル床を手に入れる、といったことはできない。施設建築物のほとんどは、自ら、保留床として購入することになるのである。

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、三井不動産が建物部分のみを買い取っている。敷地の所有権は、明治神宮が持ち、三井不動産は、明治神宮から借地するかたちで、これらの建物を所有するかたちをとるものと推察される。

図表 3-5 保留床の処分計画

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

出典：「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の額」より作成

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、図表 3-6、図表 3-7 のように組み換えられる。3権利者は、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。いわゆる分有分棟方式という珍しい再開発ビル所

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。つまり、分有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。

図表 3-6 市街地再開発事業による土地所有の変化図



図表 3-7 市街地再開発事業による主体別土地所有面積の変化

単位：m²

	従前	従後	増減
明治神宮	107423	104640	-2783
JSC	41092	43,480	2388
伊藤忠商事	13170	13170	0
三井不動産（保留床取得）		320	320
宅地計	161685	161610	-75
公共用地	13015	13090	75
計	174700	174700	0

出典：宅地・公共用地面積は、「神宮外苑地区第一種市街地再開発事業事業計画書」で明示されていないため、同「事業計画書」「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」、「法3条の規定への適合を示す書類」（情報開示資料）、図表上計測等から、一部推計を交え算出した。

ゼロ「減歩」の市街地再開発

ここで「減歩」とは、公共用地を確保するために、宅地（私有地）の面積を減らすことを意味する。一般的には、土地区画整理で使われる用語であるが、図表 3-8 に示されているように、市街地再開発でも減歩は行われている。公共施設の整備は、市街地再開発の重要な目的であるからである。

地方公共団体、機構・公社といった公的施行の場合、減歩率は高く、個人施行や組合施

行、再開発会社といった民間施行では、減歩率は低い傾向にあることが見て取れる。とりわけ、個人施行の場合は、地区面積そのものが小さいこともあって、減歩率は低い、それでも平均、5%の減歩率となっている。

図表 3-8 市街地再開発にみる減歩率

施行者	地区数		土地利用状況(平均)					減歩率 (a-b)/a
			従前		従後			
			公共用地 等面積	建築敷地 面積(a)	公共施設 用地面積	建築敷地 面積(b)	有効空地率 (%)	
個人	147	6,741	1,483 (22.0)	5268 -78.1	1,738 -25.8	5,003 -74.2	54.0	5.0
組合	560	10,710	2,768 (25.8)	7838 (73.2)	3,750 (35.0)	6,983 (65.2)	54.5	10.9
地方公共団体	135	20,648	6,064 (29.4)	14,267 (69.1)	11,803 -57.2	8827 -427	70.5	38.1
機構・公社	63	17,174	3,529 (20.5)	13,363 (77.8)	6,754 -39.3	10,418 -60.7	58.2	22.0
再開発会社	10	19,381	4,390 (22.6)	14,983 (77.3)	5,582 -28.8	13,800 -71.2	46.9	7.9
合計 (平均)	915	12,078	3,118 (25.8)	8,832 (73.1)	4,842 -401	7,248 (60.0)	58.7	17.9

出典：『日本の都市再開発 9 市街地再開発事業の全記録』、全国市街地再開発協会、2022年』を元に、筆者作成。

注.減歩率は、2022年度末までに完了を見た市街地再開発を対象に筆者算出。

では、神宮外苑の市街地再開発では、減歩率はどれくらいになっているのか。

再開発施行前後の、公共用地の変化は、前掲の図表 3-6 から読み取れる。新宿区区道は付け替えられ、面積は縮小されている。ラグビー場に通じる銀杏並木の港区区道は、廃止され、代わりに大銀杏並木の入り口にある景観広場ならびに、銀杏並木に平行に配置された緑地が港区の区有地になっている。

公共用地面積の増減は、前掲図表 3-7 のとおりである。見るように、再開発の施行前後で、公共用地面積は、ほとんど変わらないといえる。いわゆる減歩率は、限りなくゼロに近い。施行地区面積 17.5ha という、これほどの巨大再開発で、公共用地が増えないのは、きわめて特異といえるのである。

しかも、港区における公有地の増加は、民有地側の負担によるのではないことに注意しなければならない。緑地は、宅地利用できない土地であり、それを失っても、実質的な損失は発生しない。むしろ、緑地管理も港区に移ることで、管理経費を節減できる。そして、新宿区道の付け替え、縮小、港区道の廃止によって、宅地利用可能面積は増大し、地権者は大きなメリットを享受できるのである。なお、付言すれば、新宿区は、区道の付け替えによって、区有地が減少することになるが、それに対する補償がどう手当てされるのかは明らかにされていない。

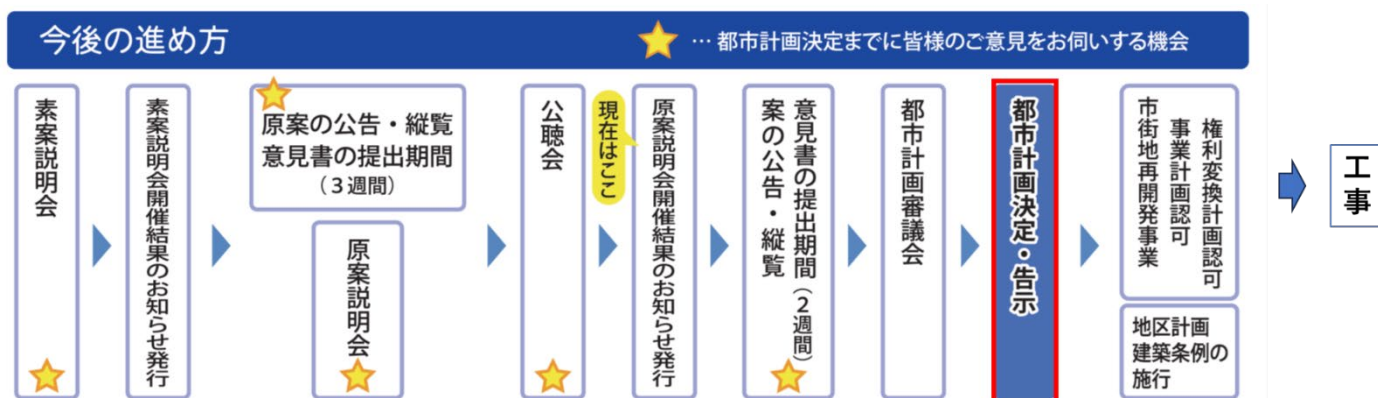
(2) 回避された市街地再開発事業の都市計画決定

都市計画決定されないことはなぜ問題なのか

神宮外苑市街地再開発は、都市計画決定の手続きがなされていない。つまり、非都市計画事業である。市街地再開発は、次項で詳しく説明するように、その公共性の高さから、原則、都市計画事業として実施される。

ちなみに、通常の市街地再開発は、図表 3-9 のようなプロセスで進められる。本件市街地再開発は、都市計画事業として施行されないため、都市計画決定の一連の手続きが欠落しているのである。

図表 3-9 市街地再開発事業の一般的な手続きの流れ



出典：「石神井公園駅南地区地区計画・石神井公園駅南口西地区第一種市街地再開発事業等原案説明会開催結果のお知らせ」（練馬区、2020.9）

本件再開発事業が、都市計画事業とされなかったことの都民にとっての損失は極めて大きい。都市計画事業として市街地再開発を実施する場合には、当然ながら、都市計画上の要件が課せられ、上記手続きを通じて、充足されているか否かが検討されることになるが、非都市計画事業になれば、そうした機会が奪われてしまうからである。

では、都市計画事業としての市街地再開発では、どのような都市計画的要件が求められているのか。

【施行区域要件】

ここで施行区域とは、「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・・・」とあるように、都市計画法にもとづき、市街地再開発が施行される区域として、都市計画で定められる区域である。個人施行以外、こうした施行区域以外で、市街地再開発を実施することはできないのである。そして、施行区域が満たすべき条件は、法第3条で具体的に示されている。すなわち、

「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、第七条第一項の規定による市街地再開発促進区域内の土

地の区域又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。
 - イ 地階を除く階数が二以下であるもの
 - ロ 政令で定める耐用年限の三分の二を経過しているもの
 - ハ 災害その他の理由によりロに掲げるものと同程度の機能低下を生じているもの
- ニ 建築面積が、当該区域に係る高度利用地区、都市再生特別地区、特定用途誘導地区、地区計画、防災街区整備地区計画又は沿道地区計画に関する都市計画（以下「高度利用地区等に関する都市計画」という。）において定められた建築物の建築面積の最低限度の四分の三未満であるもの
- ホ 容積率（同一敷地内に二以上の建築物がある場合においては、その延べ面積の合計を算定の基礎とする容積率。以下同じ。）が、当該区域に係る高度利用地区等に関する都市計画において定められた建築物の容積率の最高限度の三分の一未満であるもの
- へ 都市計画法第四条第六項に規定する都市計画施設（以下「都市計画施設」という。）である公共施設の整備に伴い除却すべきもの
- 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。」

見るように、市街地再開発事業では、先の再開発等促進区の場合に比べ、区域要件がより具体的に規定されていることがわかる。

【公共施設・建築物・建築敷地等に関わる都市計画的要件】

さらに、都市再開発法は、市街地再開発の都市計画で定めるべき事項として、その第四条で次のように規定している。

「第四条 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においては、都市計画法第十二条第二項に定める事項のほか、公共施設の配置及び規模並びに建築物及び建築敷地の整備に関する計画を定めるものとする。

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 道路、公園、下水道その他の施設に関する都市計画が定められている場合においては、その都市計画に適合するように定めること。

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 建築敷地の整備に関する計画は、前号の高度利用形態に適合した適正な街区が形成されるように定めること。」

市街地再開発の都市計画決定では、やはり、再開発等促進区の場合とは異なり、公共施設の配置、建築物、建築敷地が定められねばならないこと、その場合に遵守しなければならない条件が具体的に記されているのである。

以上確認したように、都市計画決定をみていないということは、法的には、施行区域や公共施設・建築物等の計画の妥当性が、都市計画視点からの検討がなされていないということ、したがって、都市計画の公共性が、法に定められた手続きを経て、公式に認定されていないことを意味する。本件市街地再開発は、「単なる営利事業としての市街地再開発」にすぎないということになるのである。

これに対しては、当市街地再開発は、再開発等促進区という都市計画にもとづいているという反論が予想される。しかし、再開発等促進区で定められるのは、先にみたように、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」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

さらにいえば、再開発等促進区を定める都市計画では、建物や敷地整備、公共施設の整備手法として、市街地再開発を採用すること、それが、どのエリアに対して適応されるかは定められない。もちろん、当該市街地再開発が、施行区域要件を満たしているかも検証されない。そうした事項は、再開発等促進区が定める都市計画の内容の埒外であるからである。したがって、神宮外苑地区において、建築物等の整備等を市街地再開発によっておこなうことが、はたして、都市計画的に適正か否かという判断はなされていない。

以上から、再開発等促進区の都市計画決定を、市街地再開発のそれに、代替することはできないのである。ちなみに、再開発等促進区の都市計画を定める場合でも、市街地再開発の都市計画決定を、重ねて行うというのが通常の進め方である。

個人施行は非都市計画事業の根拠になりうるか

先に述べたように、市街地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が、個人施行のみ、例外的に、都市計画決定を必須要件としないことが認められている。個人施行は全員同意の再開発であり、したがって、強制を伴う、他の再開発のように、都市計画の決定を、強制の根拠とする必要がないというロジックである。

個人施行の対象となる区域については、都市再開発法で次のようにさだめられている。

「第二条の二 次に掲げる区域内の宅地について所有権若しくは借地権を有する者又はこれらの宅地について所有権若しくは借地権を有する者の同意を得た者は、一人で、又は数人共同して、当該権利の目的である宅地について、又はその宅地及び一定の区域内の宅地以外の土地について第一種市街地再開発事業を施行することができる。

一 高度利用地区（都市計画法第八条第一項第三号の高度利用地区をいう。以下同じ。）の区域
（以下略）」

みるように、個人施行の場合、他の施行のように、「施行区域内」という条件は課されていない。このことから、個人施行の市街地再開発事業は、必ずしも都市計画決定を要しないということになる。神宮外苑市街地再開発では、この規定をつかって、都市計画決定の手続きを回避したのである。しかし、個人施行を根拠に、都市計画決定をおこなわず、非都市計画事業として実施することは適正といえるのか。

神宮外苑市街地再開発事業は、施行地区面積 17.5ha、事業費約 3490 億円という超巨大事業である。しかも、その事業対象は、都民の共有財産ともいえる貴重な公園であり、そのありかたを大きく変える事業である。都民からその公共性の信任を得るために、都市計画事業として施行するのは当然といえる。実際、個人施行のほとんどは、都市計画事業として実施されているのである。たとえば、2009 年～2017 年に完了した市街地再開発 141 地区の内、個人施行は、14 地区であるが、そのすべてが都市計画事業である（『日本の都市再開発 8 市街地再開発事業の全記録』、全国市街地再開発協会、2019 年）。

では、なぜあえて、神宮外苑市街地再開発の施行者は、都市計画事業として施行するという選択をしなかったのか。

事業者が非都市計画事業を選択した理由は？

事業者が非都市計画事業を選択したのは、都民や都市計画審議会、さらには議会といった外の声を排除し、スピーディーに事業を進めたかったからだと推測される。

都市計画事業として施行する場合には、当然、先に紹介したような、市街地再開発の都市計画において定められる事項について、その適否が問われることになる。具体的には、縦覧、意見書の提出、都市計画審議会の審議と議決を経なければならないし、公聴会の開催も求められる。その際、都市計画的適正さを示すために、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。これらは、法で保障されている最低限の住民参加のしくみに過ぎないが、こうしたプロセスを通じて、当該市街地再開発事業の問題が明るみに出ることを恐れたものと思われる。

実際、もし、都市計画事業として施行しようとするれば、直ちに法との齟齬が明らかになる。たとえば、神宮外苑再開発が、「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」（都市再開発法第 1 条）という、再開発の目的に合致するものかどうか、疑われる。当然のことながら、法が具体的に定める、施行地区の

要件にも反することにもなる。たとえば、後述するように、神宮外苑が、その一つの要件、「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」に合致するなどとは、とうてい言えないのである。

(3) 違法な事業認可

当再開発は、都市計画決定手続きがサボタージュされたため、いきなり、都知事による事業認可によって実施されることになった。しかし、はたして、施行認可は適法といえるのか。ここで、問題としたいのは、施行地区要件が満たされているか否かである。

認可要件は次のように定められている。

「第七条の十四 都道府県知事は、第七条の九第一項の規定による認可の申請があつた場合において、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。

- 一 申請手続き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。」

本件市街地再開発事業は、上記各号の要件を満たしているか。

ここで、問題にしたいのは、二から四号である。

事業計画の決定手続きの不公正、事業内容の違法

【第二号】

まず、「事業計画の決定手続」。本件市街地再開発事業では、先に述べたように、個人施行であることを根拠にして、都市計画決定手続きが回避された。当該事業のような、近隣住民のみならず、都民全体に大きな影響をもたらす市街地再開発事業が、都市計画手続きを経なかったことの問題は重大である。都市計画の視点から、幅広い参加の下、検討を加える機会が奪われたからである。個人施行の場合、事業計画、権利変換計画の縦覧、意見書提出の手続きがないことを考えると、事業計画決定に先立って、都市計画手続きを省略したことの問題はいっそう大きいといえる。都市計画手続きの欠如は、脱法の誹りを免れえず、それを前提にした「事業計画の決定手続」は、公正な手続きが背反するものである。

次に、「事業計画の内容」も、法がうたう再開発事業の目的、すなわち、「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」(都市再開発法第一条)に反する。本市街地再開発事業は、本地区に定められた再

開発等促進区という都市計画の枠組みの下で施行されるが、当該都市計画が、「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」（都市計画法第十二条の五第3項）という目的に反するものであることは、すでに、第二章で実態に即し、明らかにしたところである。したがって、再開発等促進区を実現する、本件市街地再開発の「事業計画の内容」が、法の定める目的に合致しないことは自明である。

技術的助言により正当化された施行地区要件

第三号の「第三条第二号から第四号までに掲げる条件」である。これは、先に紹介した、都市計画事業として施行する場合の、施行区域要件である。一部、略しながら再掲すると以下のとおりである。

「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。」

では、都知事は、いかなる根拠によって、これらの条件を満たしていると判断したのか。ここでは、さしあたり、三、四について、「法第3条の規定への適合を示す書類」と題する文書を元に検証してみよう。

まず、三について。この点に関し、上記文書は、「スポーツ施設の老朽化」「公園的機能である緑・広場空間の不足」「地区内の回遊性が不十分」をあげ、「以上のとおり、現在の時点において、都市計画上求められる土地の利用状況が達成されているとは言い難い状態にあることから、国の技術的助言(別紙)を参照し『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」としている。

しかし、「都市計画上求められる土地の利用状況が達成されているとは言い難い状態にある」としても、これにより、「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」とまでは、どうてい言えないのではないか。この疑問への釈明として使われているのが、「市街地再開発事業の適用に関する技術的助言」（2020年12月23日）である。

参照されているのは、次の一節である。

「同条第三号の「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」については、

同号に例示された「当該区域内に十分な公共施設がないこと」や「当該区域内の土地の利用が細分されていること」に該当しない場合であっても、同号で「等」と規定しているとおり、個々の市街地の状況に応じて様々な場合が含まれるものである。」

「等」に含まれるという、苦しい弁明がなされているのがわかる。では、「等」とは何か。同技術的助言は次のような例をあげている。

「例えば、既に中高層の大規模な耐火建築物が建築されたものの、老朽化や陳腐化が進行しているために十分に活用されておらず、防災性の確保や市街地の活力維持等の面から都市計画上問題となっている場合や、既に一定の公共施設が整備されているが、その空間配置や形態等が現在の利用実態や今後の利用目的にそぐわない場合など、現在の時点において、当該区域に都市計画上求められる土地の利用状況が達成されているとは言い難い状態にあると客観的に判断される場合には、『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』に該当しうるものと考えられる。」

東京都は、上記、「既に一定の公共施設が整備されているが、その空間配置や形態等が現在の利用実態や今後の利用目的にそぐわない場合」に飛びつき、「スポーツ施設の老朽化」「公園的機能である緑・広場空間の不足」「地区内の回遊性が不十分」が、それに該当するとして、「以上のとおり、現在の時点において、都市計画上求められる土地の利用状況が達成されているとは言い難い状態にある」としたのである。都市計画的にみて、改善の余地がない市街地は存在しえないから、これでは、いかなる市街地も、無条件で市街地再開発は可能となる。

次に、「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」について。

東京都は、この点について、次のように説明している。

「既存スポーツ施設等の更新・集約、公園・広場や区道、街区等の再編や、歩行者滞留空間となるオープンスペース等の整備により、『老朽化した建築物や公共施設を再整備することによる都市機能を向上』や『防災機能の強化』を図ることとなるため、国の技術的助言(前掲)を参照し土地の高度利用を図ることが都市の機能の更新に貢献すること」に該当」

これに対応するのが、技術的助言の「一 市街地再開発事業の目的との整合性について」という見出しの下で、述べられている次の下りである。

「法第二条第一号においては、「市街地の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る」ことが市街地再開発事業の目的とされている。

まず、『土地の合理的かつ健全な高度利用』については、十分な公共施設を確保し、周辺も含めた日照や通風等の都市環境について配慮した上で、個々の市街地の状況に応じて、

都市計画上適正と考えられる土地の利用を図ることを意味するものであり、必ずしも、本事業によって建築される施設建築物について、都市計画において定められた建築物の容積率の最高限度に対し相当程度高い容積率の確保まで求める趣旨ではない。

また、既に一定の水準で整備され、整備当時の考え方に沿った土地の高度利用が実現された状態の市街地においては、本事業によって必ずしも従前より高い容積率の施設建築物を建築する必要はなく、従前より低い容積率の施設建築物を建築する場合であっても、上記の高度利用の趣旨に合致している限り、現在の状況に応じた土地の高度利用として許容されうる。

次に、『都市機能の更新』については、居住機能、商業・業務機能、交通・通信機能等の都市機能に関し、従前なかった都市機能を新たに導入するなど都市機能を刷新する場合のほか、老朽化又は陳腐化した建築物や公共施設を再整備することにより従前の都市機能を大きく転換することなく都市機能を向上させる場合や、激甚化する災害に対応するための防災機能の強化など従前の都市機能を強化・拡充する場合等も含まれるものである。」

ここで、強調されているのは、次の二点である。

一つは、高度利用とは、必ずしも、より大きな容積率の実現を意味するものではない、ということである。

二つは、「都市機能の更新」——ここで注目されるべきは、この点である——は、従前なかった都市機能を新たに導入することを意味するのみでなく、「老朽化又は陳腐化した建築物や公共施設を再整備すること」、防災機能の強化など、「従前の都市機能を強化・拡充する場合等も含まれる」ということである。

東京都は、後者をなぞらえ、認可の正当性の根拠にしたわけである。

ここで、市街地再開発の適用要件を限りなく拡大しようとする、「技術的助言」そのものの、法的正当性が問われねばならないが、その前に、当該技術的助言が出された背景について、簡単にふれておこう。

それは、「再々開発」の動きである。都市再開発法が制定されてから50年以上たち、すでに建設された再開発ビルの老朽化も進行している。「再々開発」の必要性も高まっているわけであるが、そうした地区は、すでに高度利用もなされ、公共施設も整備されているので、施行の認可条件を満足することはできない。技術的助言は、そうした「再々開発」に道を開くための苦肉の策として打ち出されたものである。

こうした、「再々開発」を可能にするための技術的助言が、都市計画公園を対象にした神宮外苑市街地再開発に流用されたわけである。これを、本市街地再開発の正当化の根拠につかうことは、あまりにも乱暴といえよう。

最後に、当該技術的助言そのものに、法的正当性に欠けるものであることを指摘しておきたい。

先に紹介したように、「技術的助言」に従えば、市街地再開発は、“何でもあり”になってしまう。そもそも、都市再開発法が、市街地再開発の施行区域要件、施行認可要件を事細かく明示したのは、同法の目的・理念をより効果的に実現していくため、それに、ふさわしい市街地を選択する必要があったからである。「技術的助言」は、法の目的をなし崩し的

に、拡大解釈し、解体してしまうものであるといえる。東京都都知事による施行認可は、このような法的に大きな疑義のある「技術的助言」によって、正当化することはできない。

違法な都市計画に「適合」した事業計画

本件市街地再開発事業は、「公園まちづくり制度」にもとづき、なされた都市計画公園区域の一部削除と配置変更、並びに再開発等促進区という都市計画的枠組みを前提として施行認可された。しかし、すでに、明らかにしたように、いずれの都市計画も違法である。

したがって、それに即し、「適合」した本事業計画は違法である。

以上から、本件、市街地再開発事業の施行認可は、違法といえるのである。

小活

本件市街地再開発事業は、東京都知事による施行認可によって成立したが、以下のとおり、都市再開発法第七条の十四（以下号数のみ表記する）に定められた施行認可条件を満たしておらず、違法である。

1. 本件市街地再開発事業は、「都市における土地の合理的かつ健全な高度利用・都市機能の更新」（都市再開発法第一条）という、法の定める目的に背反するものであり、第二号の事業計画の「内容が法令に違反している」に該当する。

なお、本件市街地再開発事業で、都市計画決定手続きが回避されたことは、公正な手続きを欠くものとして、批判されるべきである。

2. 本件市街地再開発事業は、施行地区要件（第三号）を満たしていない。

3. 本事業計画は、当該施行地区に定められた、都市計画、すなわち、都市計画公園の変更、再開発等促進区を定める地区計画に、「適合」（第四号）したものである。しかし、この二つの都市計画は、違法であることから、それに「適合」した、本事業計画は違法である。

以上から、本件市街地再開発事業の施行認可は違法である。

終わりに——根源的問題は、住民参加の貧困にあり

最後に、神宮外苑再開発の根源的問題は、実質的な住民参加が欠如していたことにあることを述べ、本意見書を締めくくりたい。

新国立競技場整備構想段階から動きだしていた神宮外苑再開発

本件神宮外苑再開発は、すでに新国立競技場整備構想段階から動き出していた。2012年、JSC によって「国立競技場将来構想有識者会議」（当時の日本ラグビーフットボール協会会長の森喜朗元首相、石原都知事他14人で構成）は、新国立競技場のみでなく、その周辺環境を含めた街づくりの見直しを行う必要がある、そのために、用途、高さ、容積率等の規制緩和を提言していたのである。

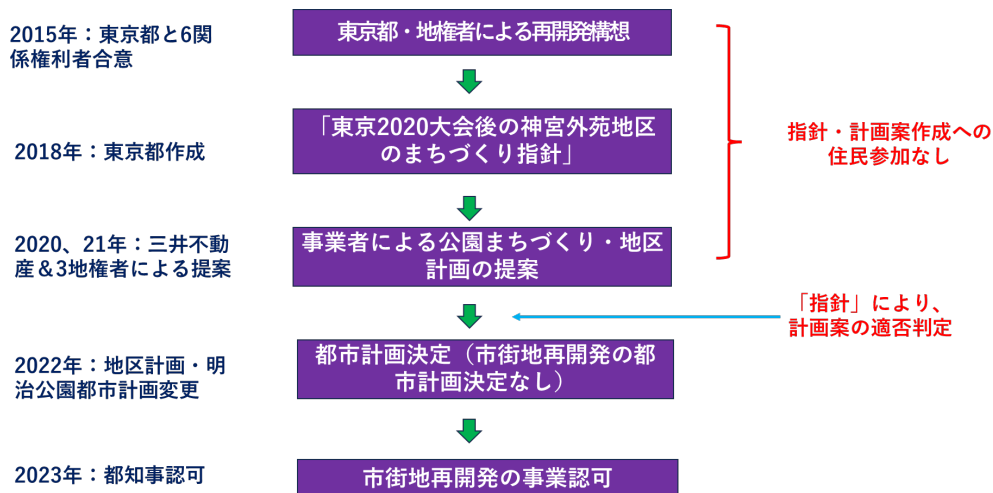
この提言をうけ、実際、新国立競技場地区のみでなく、神宮外苑地区にも再開発等促進区が定められた。2012年に、早くも、東京都は神宮外苑再整備の構想を、森元首相に説明している。翌、2013年には、公園まちづくり制度の要綱が定められ、公園区域の一部削除による超高層ビルの建設の条件が整えられた。これを受け、東京都と6関係権利者（明治神宮、JSC、伊藤忠、日本オラクル、高度技術社会推進協会、三井不動産）で、具体的な神宮外苑再整備案が検討され、合意形成が進められていく。そして、2015年、「神宮外苑地区(b区域)まちづくり基本計画の検討に関する合意書」が取り結ばれるのである。

こうした合意が完全に出来上がったのち、「民間が事業主体となって進めるまちづくりを適切に誘導するため」という名目で、2018年、「東京2020大会後の神宮外苑地区のまちづくり指針」が策定された。しかし、その内容は、権利者間で合意をみた計画案にそったものである。たとえば、同指針では、ゾーン区分が示されているが、「高度業務・商業ゾーン（青山通り沿道）」は、「青山通り沿道の高度利用化により、拠点性の強化と業務・商業・交流等の機能の高度化を図り、青山通りにふさわしい気品と魅力のある複合市街地を形成」という方向性が指示されているが、これは、先の「合意書」の文言とほぼ同じである。しかも、同指針は、以後の「公園まちづくり」や「再開発等促進区」の提案の審査基準の役割を担うものとして位置づけられた。これでは、神宮外苑再開発の構想を進めてきた事業者の提案を追認することになるのは必然である。

事業者の提案をうけ、都市計画決定手続きに入ったが、先に述べたように、市街地再開発の都市計画決定は回避された。また、公園変更、再開発等促進区の都市計画は、都市計画審議会の審議は一回のみであり、公聴会も実施されなかった。ひたすら、手続きのスピードアップが目指され、事業者の思惑通りに、神宮外苑再開発は進められてきたのである（以上の流れを整理すると下の図表のようになる）。

以上が、小池都知事のいう「適正な手続き」の実態である。

図表 神宮外苑再開発にみる住民参加の形骸化



出典：筆者作成

構想段階からの参加を

都市計画は、「公共の福祉の増進に寄与」（都市計画法第一条）しなければならないのであり、その実現のためには、そこに住み、働く、あるいは当該施設の利用者の参加は不可欠である。

世界的に著名な、建築・都市計画家の C.アレグザンダーは、もっと強い言葉で、「何を建設すべきか、そしてそれをいかに建設すべきか、に関するすべての決定権は利用者の側にある」（C.アレグザンダー『オレゴン大学の実験』宮本雅明訳、加島出版会、1977年、64頁）と述べている。利用者である住民こそが、「自分自身の要求に最も精通し、また、建築物やその部屋、通路やオープンスペースが、いかに適切に、あるいは不適切に機能しているかを誰よりも熟知している」（同前、46頁）からである。

都市計画運用指針が提起しているように、構想段階からの住民参加が不可欠である。

「本来、都市計画は、環境面のみならず、社会面、経済面なども含めた検討を通じて定められるべきものであることに鑑みれば、都市計画決定権者が当該配慮書手続を講じる場合においては、これに併せて都市計画上の見地からの総合的な検討を行うなど、適切な対応を図ることが必要となるものと考えられる。

このような背景の下、都市計画決定権者においては、早期の段階から検討内容等を開示し、市民参画を進めていくことが必要な都市施設等の都市計画について、都市施設等の概ねの位置や規模など概略の案を総合的に評価し、その結果を基に住民意見を聴取、反映しつつ計画の熟度を高めていくプロセスとして、以下に記載する各事項に基づく手続（以下「都市計画の構想段階手続」という）を講じることが求められる。」（「第12版 都市計画運用指針」、2024年3月、350頁）。

「神宮外苑——夢のかけはしー」（中央大学研究開発機構 石川幹子氏作成、「ヘリテージ・アラート」イコモス、2023年9月7日、所収）、「秩父宮ラグビー場と神宮球場の現在地での再生提案」（新建築家技術者集団、2024年2月）など、代替案が出されている。そうした代替案を含め、構想段階からの住民参加の下、複数の案について、検討されるべきであったのである。

プロフィール

- 1945年 神戸市生まれ
- 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）
- 1982年 青森大学経営学部助教授
- 1987年 都留文科大学文学部助教授
- 1988年 同学部教授
- 1994年 埼玉大学経済学部教授
- 2011年 埼玉大学定年退職、埼玉大学名誉教授。

主要著書

【単著】

- 『土地区画整理の研究』（自治体研究社、1978年）
- 『土地資本論 地価と都市開発の理論』（自治体研究社、1989年）
- 『「場所」と「場」のまちづくりを歩く』（麗澤大学出版会、2004年）
- 『場のまちづくりの理論：現代都市計画批判』日本経済評論社、2012年
- 『再開発は誰のためか 住民不在の都市再生』日本経済評論社、2016年

【共著】

- 『講座 現代居住 第3巻』（東京大学出版会、1995年）
- 「震災復興と土地区画整理」『大震災 復興への警鐘』（解説、岩波書店、1995年）
- 「震災復興区画整理と住民」『大震災と地方自治』（自治体研究社、1996年）
- 「土地区画整理とまちづくり——自由な換地をめぐる」『日本の都市法Ⅰ 構造と展開』（東京大学出版会、2001年）
- 「場所と場の都市計画」『日本の都市法Ⅱ 諸相と動態』（東京大学出版会、2001年）
- 「イギリスにおける都市再生とパートナーシップ——シングル・リゼネレーション・プロジェクト及びニューディール・フォー・コミュニティズを例に」『アメリカ・イギリスの現代都市計画と住宅問題』（東京大学社会科学研究所、2005年）
- 「「場所」と「場」の都市計画——環境と社会の一体的設計をめざして」『社会環境設計論への招待』（八千代出版、2005年）
- 「東京都市再生——その戦略と矛盾」『石原都政の検証』（青木書店、2007年）
- 『豊洲新市場・オリンピック村開発の「不都合な真実」』（自治体研究社、2017年）
- 『住民主権の都市計画 逆流に抗して』（自治体研究社、2019年）