

明治神宮(宗教法人)は「林泉」の保全に ベストを尽くすべき ―寄附して都立公園とすることも選択肢ではないか

一般財団法人国土計画協会会長、東京大学・豊橋技術科学大学名誉教授 大西 隆

明治神宮外苑（以下、神宮外苑）の再開発を巡って議論が起きている。筆者は学生時代に風向きによっては神宮球場（明治神宮野球場）の声援が聞こえるような場所で生活していた。しかし、車で通り抜けたことはあったものの、散歩したり寛いだりと、神宮外苑を公園のように利用した記憶はない。近くの新宿御苑は敷地内を自由に動き回ることができるのに、神宮外苑では自由に使える場所は限られていて、野球を見に行ったり、会員になってテニスをするならともかく、公園のように利用するのは向いていない。

歴史的にも明治時代に国有地となり、植物園やスポーツ施設等を配置して利用され、都市計画の制度では両者とも都市計画公園に指定されているのに、現在では利用者にとって大きな違いがあるのは何故か？

理由は、新宿御苑が引き続き国有地として国民公園に位置付けられてきたのに対して、神宮外苑の大半は、戦後のGHQによる接收解除後に、境内地として利用するとして宗教法人明治神宮に時価の半額で払い下げられて、今日までその所有地となっているからである。神宮外苑の比較対象として近くにある国民公園の新宿御苑を引き合いに出したが、より一般的には、都市公園とは都市公園法で地方公共団体が国が設置する公園又は緑地と定義されている（同法第2条第1項）。一方で、都市計画公園は公園を設けるための計画であるから、すでに公園として利用されているものと、公園を設置する区域を定めてこれから公園とするものとが含まれる。利用を楽しめる近所の公園等では、都市計画公園＝供用されている都市公園（新宿御苑は国民公園）、が成立つが、神宮外苑の半分程度は、公園としての未供用の民間（宗教法人）の所有地で、供用済とされているものも大半

は民間所有の準都市公園という意味不明なカテゴリーとなっている¹。つまり、都市計画施設用地として（さらには風致地区や文教地区に指定されて）利用制限はあるものの、所有者の裁量で様々な利用（会員制を含め）が可能な状態にある。

もちろん、東京都や関係区が、都市計画公園としての目的を達するために公園を設置することは可能である。しかし、前述の戦後の接收解除後の外苑の土地所有を巡っては、明治神宮と文部省、厚生省などが参戦して激論を交わしたようだが、公園設置の観点から都や区が論戦に加わった記録はないので²、都市計画公園を本気で実現しようとしているのかが問われてきたといえよう。

もし都や区に本気で計画を全うして都市公園を作る気がなければ、次善の策は、現土地所有者と折り合いながら、少しでも公園的に使える、すなわち一般の人々が自由に利用できる空間を増やすことになる。もちろんいずれの場合にも、既に貴重な樹林や並木が形成されているのだから、それらの保全が重視されるべきなのは言うまでもない。

現実には選ばれたのは、残念ながら後者、つまり都市計画公園の目標を完遂させることを諦めて折り合うことのようにであり、しかも、樹林や並木の保全が危ういという重大な問題を惹起している。

東京オリパラ2020が招いた神宮外苑再開発

神宮外苑の再開発は東京オリンピック・パラリンピック（オリパラ）招致を契機に始まった。まず当事者となったのは、全体の西北部に関わる国、オリンピック・スポーツ関連団体と東京都であった。主会場となった国立競技場の建替えに伴うスタジアム通り（国立競技場の東側から銀座線外苑前駅に至る通り）の西側（俯瞰図のA地区）での既に完了しつつある一連の再開発が第一段階で

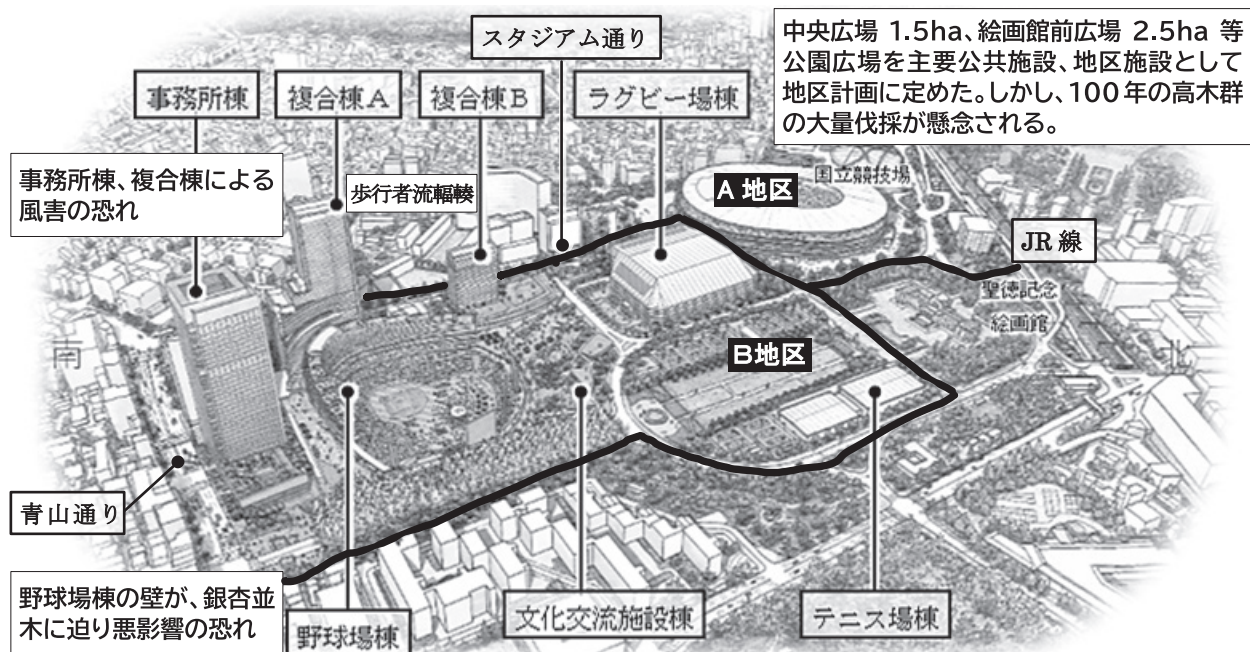


図 明治神宮再開設計画俯瞰図

(東京都資料に大西加筆)

あった。現在は、その東側（同B地区）にあるスワローズの本拠地となっている神宮球場や秩父宮ラグビー場の建替えに加えて事務所棟や複合用途棟の建設を含む再開事業に焦点が移り（今年着工の第二段階）、明治神宮やJST等の土地所有者、周辺地権者や新規参入事業者が関わっている。

第一段階では、新国立競技場の設計コンペのやり直しを経て、競技場と隣接する（狭義の）明治公園やその通りを隔てた位置にあった都営住宅団地等を含む再開が行われた。また、外苑の最北部ではフットサル場を潰してホテルが建設された。

そこでの問題点は、日本学術会議も指摘したように、新国立競技場の建設に当たって用いられた立体公園制度によって地上の樹木が伐採され（高木は961本のうち742本が伐採、うち219が移植、低木は803本のすべてが伐採）、土の薄い人工地盤上の緑化に代わったことで豊かな緑が貧弱なものになったことであった³。

コンペのやり直しで、折角新国立競技場の必要敷地面積が縮小したことに、公園削減の縮小につながらなかったのにも疑問が残った。

第二段階では銀杏並木にも危機が

第二段階は東京オリパラ後の神宮外苑再開で

あり、2023年2月に市街地再開事業が施行認可されて着工した。その内容は、まず神宮第二球場を取り壊して屋根付きの新ラグビー場を建設し、その後、現秩父宮ラグビー場（日本スポーツ振興センター（JSC）所有）の位置に新神宮球場を建てることを中心とするもので、事務所棟等の関連開発を含めた総事業費は3,490億円、完成は2035年度とされる⁴。新ラグビー場と新球場の間に当たる現神宮球場の敷地には中央広場等ができる。さらに現ラグビー場の青山通り側の隣接地、及びスタジアム通り側の部分、さらに新ラグビー場と新球場の間に当たる用地のスタジアム通り沿いの3か所には、それぞれ、事務所棟、事務所・店舗等からなる複合棟A、サービスアパート・室内球技場等からなる複合棟Bの三棟のビルが建替え又は新設される。事務所棟は地下5階・地上38階で高さ190メートル、複合棟Aは地下2階・地上40階で高さ185メートルの計画である。また、ラグビー場棟は地上7階で全天候型、野球場棟には地上14階のホテルが併設される（俯瞰図参照）。

運営や情報公開に問題の多かった都市計画や環境アセスメントの手続きを経て、第二段階が着工されたのは今年になってからだが、ラグビー場と野球場の位置を入替える開発構想が最初に示され

たのは2012年のことだ。東京都の公開記録（「岸記念体育会館の移転などに関する主な経緯」）によれば、同年4月27日に、当時の石原都知事に担当局（都市整備局）が説明した資料には東京大会後に場所を入替える整備構想が描かれている。ただ、この時点では複合棟の建設案は含まれていないから、両球技場の入替えは、建替えに伴う使用不能期間発生を避けようとしたものと推測できる。

この時期、都の担当局が忙殺されていたのは、オリパラ東京大会招致活動（東京開催決定は2013年9月）と、それに伴って、日本体育協会、日本オリンピック委員会、JSC等のスポーツ・オリンピック関係組織を原宿の岸体育会館等から国立競技場近くに移転させて、スポーツ振興の拠点として外苑地域の機能を強化すること、つまり第一段階（A地区）の詰めであった。

第二段階の野球場・ラグビー場を含むB地区整備計画の検討が本格化したのは、長く土地を所有している明治神宮とJSC、隣接地にビルを所有する一般社団法人高度技術社会推進協会、都市計画公園隣接地にビルを構える伊藤忠商事と日本オラクル、加えて神宮外苑の再開発計画に中心事業者として参加する三井不動産、更に開発の許認可に当たる東京都の七者が、神宮外苑地区地区計画の実現に向けて連携協力することを目的とした「神宮外苑地区まちづくりに係る基本覚書」（2015年4月1日）を締結してからである。これ以降、三井不動産を中心に、野球場とラグビー場の位置入替えにとどまらない、オフィスビルやホテル建設

を含む再開発事業が計画されていった。

その際に用いられたのが、建築制限のかかる都市計画公園の指定から一部地域を除外してオフィスビル等を建てられるようにするための都の「公園まちづくり制度」と、容積率の割増しや計画地区内敷地間での容積率の移転を可能とする再開発促進区を組み入れた地区計画（都市計画法）と、計画内容を実現するための市街地再開発事業（都市再開発法）という開発手法であった。文教地区や風致地区の規制緩和とこれらの手法の合せ技で、一部の地域を都市計画公園から外しながらも、外した地域やもともと都市計画公園外の地域を都市計画公園である神宮外苑と一体の再開発促進区を伴う地区計画区域に含め、都市計画公園部分からの容積移転分を上乗せした高容積のビルを公園外に建て（表参照）、恐らくは容積移転の対価として相当額がこれらの高容積ビル側から、容積の出し手側に当たる明治神宮やJSTに支払われて（金銭の動きについてはメディアによる推計はあるものの、事実関係や容積の取引額は公表されていない⁵⁾）、野球場やラグビー場の建替え費等に充てられるという再開発事業が進もうとしている。

整理すれば、高容積率の事務所や複合用途ビルが生み出す開発利益を、参入事業者や周辺地権者、および神宮外苑内の地権者が分け合うことで開発を進めようというのである。

しかし、これらの動きが神宮外苑という緑の空間を楽しんできた都民、あるいは、遡ればかつて外苑整備に共感し寄附に応じた全国の有志に連な

表 B地区の地区計画における指定又は再編後の容積率移転の推計量

開発後の 施設	A 敷地面積 ha	B 指定容積率	C 再編後の容積率	D 計画容積率	E 容積の増減 ha	土地や 建物所有者
ラグビー場	5.2	20/10		15/10	△2.6	明治神宮
複合棟 B	1.6	20/10	40/10	20/10	△3.2	明治神宮
複合棟 A	1.4	20/10	60/10	90/10	4.2	JSC
事務所棟	1.6	70/10		115/10	7.2	伊藤忠
野球場・中央広場	7.6	20/10		15/10	△3.8	明治神宮・JSC
絵画館前広場	7.5	20/10		20/10	0	明治神宮
銀杏並木	2.8	20/10		5/10	△4.2	明治神宮
注：表全域が再開発促進区・地区計画区域。事務所棟、複合棟 A、複合棟 B は都市計画公園外、他は都市計画公園内。また、例えば容積率 20/10 は、敷地面積の 2 倍の床面積可能。				容積増加分 $A \times (D - B \text{ or } C)$ ha	11.4	三井不・伊藤忠
				容積減少分 $A \times (D - B \text{ or } C)$ ha	△13.8	明治神宮・JSC

（都市計画決定資料等より大西作成）

る人々を蚊帳の外に置いたままで進んできたことは否定できない。

公園計画の縮小、100年の樹林への影響

事業者によって神宮外苑公園まちづくり計画が提案され、都の審査会等における約1.5年の審議（検討会2回、専門部会3回、審査会1回）を経てこの事業の推進剤となった公園まちづくり制度の適用が認められたのは2021年7月5日であった。これに合わせて適用された再開発等促進区を含んだ地区計画によって、主要な施設配置、容積率の再配分（事務所棟等に割増で計画容積率を配分する一方で野球場やラグビー場には指定容積率を下回る計画容積率を配分、前頁の表参照）、現ラグビー場敷地を都市計画公園の未供用区域として、その一部とさらに北側の複合棟建設用地を都市計画公園指定地域から除外し大規模ビル建設を可能とするという事業の要となる計画内容がこの中で定められた。

しかし、その審議は、回数が最も多かった専門家による専門部会でも、14か月間に3人の専門家が3回の会合で審議するという密度の低いものであった。しかも公表されている専門部会意見（2021年5月21日付⁶）には、制度適用の根幹に当たる、対象となる都市計画公園区域に未供用の区域があるのかどうかについて明記されていない。意見にある「（都市計画公園の）供用とされている区域については、供用の定義である「都市公園、児童公園等を広く一般に公開すること」を十分に踏まえ、各施設計画の深度化を図ること」との記述は、筆者には、そもそもB地区には、都や区、あるいは国の行政財産としての公園は全く存在しないのだから（この地域の土地はほとんど明治神宮の所有地で一部がJSTの所有地）、都市公園の区域など存在しないことを十分にわきまえろと言っているようにしか読めない。この現実を無視してあたかも都市計画公園を供用する際のネックが現ラグビー場だけであるかのように議論を進めるのは、恣意的で、都民を欺くやり方しか言いようがない。そしてその結果、複合棟敷地等の都市計画公園区域に含まれていた3.3ha分が

都市計画公園から削除された。つまり、計画上は残っていた未来の公園面積（あるいはこれまでスポーツ施設やその管理施設等に使われていたことが公園施設として認められるとすれば実質の公園機能を有した面積）が削減されたのである。

再開発事業は、強い批判を放置して、第二球場解体工事を皮切りに着工された。主な批判点を改めてまとめると以下となる。

- ①一連の建替えや新設で、神宮外苑創設以来育ってきた743本の大木（高さ3m以上の樹木の40%）が伐採される（一部は移植に回る）。加えて、外苑の緑の中でもシンボリックな存在である青山通りから絵画館前広場に至る四列の銀杏並木に、西側から8メートルの離間距離で新球場のライト側の外壁が地中から立ち上がるため、並木の生態に支障が及ぶ強い心配が生じる。
- ②2022年3月の都の都市計画審議会で都市計画公園明治公園（神宮外苑の総称）は3.3ha縮小され、55.1haとなったことで公園行政の後退が明瞭となった。
- ③青山通りやスタジアム通りに建つ超高層ビルによる風害、神宮球場の位置が地下鉄外苑前駅に近づくことによる交通混在も見逃せない。

神宮外苑のゆくえ

神宮外苑を巡る問題は次第に大きな社会問題になってきた。“都民に親しまれてきた公園が収益重視の大規模再開発によって危機に晒されている”、との捉え方がマスコミ等の定番のようだ。那样的外れな表現ではないにしても、正確ではない。冒頭で述べたように、神宮外苑は公園になり切っていない都市計画公園＝民有地であることに原因がある。いわば、起こるべくして起こった問題という面があるということだ。

東京都や同調している関係区は、都市計画公園としての完全な実現は諦め、次善の選択として、容積率の上乗せや移転を可能とする再開発等促進区の制度下で新球場と新ラグビー場の間の中央広場、絵画館前広場（中央部に位置する広場全体の1/3程の面積）、銀杏並木の緑道等を主要な公共施設として位置付け、さらに地区整備計画の下で歩

行者通路や広場、緑道等を位置付け、地区計画を根拠として合わせて6 haほどの広場、緑地、緑道等の供用に目途を付けた⁷。この点では、民有地（明治神宮所有地）であるがゆえに、いつの間にか一般の人が立ち入ることのできない営利施設用地になってきたこれまでの神宮外苑の使われ方から見ると一歩前進ともいえよう。

しかし、既に述べたようにその代償は小さくない。特に創設以来の大木の伐採や移植、銀杏並木に迫る危機は軽視できない。

ではどうすればいいのか？最も重要なことは神宮外苑の多くの土地を所有する明治神宮（宗教法人）が改めてその管理責任の重さを自覚して、「林泉の維持」、つまり緑のあるオープンスペースの保全に全力を尽くすことである。今回の神宮外苑再開発問題に関連しても改めて紹介されてきたが、もともと神宮外苑は、明治天皇・昭憲皇太后夫妻を祭神として合祀した神社の置かれた内苑に対して、「頌徳紀念の宮殿及び臣民の功績を表彰すべき陳列館その他林泉等の設備を施すこと」

（渋沢栄一、阪谷芳郎ら三名による明治神宮の建設に関する覚書（1912年9月）の一節、下線筆者）を目的に国民からの寄附によって整備することにして、その用地は明治天皇の葬儀も行われた旧青山練兵場（当時の遊休国有地）が充てられることになった。寄附の趣意書につけられた外苑整備計画⁸でも、まず謳われたのは、「広大な外苑を作り先ず樹林泉地により務めて天然の風致を作る」ことであった。そして全国からの寄附金（最終的には1,100万円を超えた）に加えて、送られた樹木の植樹、勤労奉仕団の活動によって、1926年に竣工式を行い明治神宮側に引き渡された時点では、絵画館等の明治天皇所縁の施設とともに、競技場、野球場、相撲場などのスポーツ施設が建設され、植栽を施した広場や緑道がこれらを結んでいた。外苑整備の実務を主導した折下吉延も樹林の整備に注力し、シンボルとなった四列の銀杏並木を実現した。

こうした歴史的な経緯を経て形成された神宮外苑の風致の重みを尊重して保全する責任が、それを継承する明治神宮にはある。もし外苑全体の維

持の負担が大き過ぎるのならば、明治天皇に直接かかわる聖徳記念絵画館、葬場殿趾、明治記念館等の一帯を除いて東京都等に寄附、あるいは借地として託して樹木の保全と広場の国民的な利用を進める方法も有力な改善策だ。そうすれば、複合棟等の建設を不要とし、銀杏並木の西側にゆとりを持たせる新球場配置も可能となろう。

神宮外苑の現状を改めて眺めると、伝統ある野球場やラグビー場はともかく、あらゆるオープンスペースが草野球、テニス、バッティングセンター、レストラン、学校施設等のために有料で専用されており、一般の人びとがくつろぐスペースもままならない。中心施設の聖徳記念絵画館も、葬場殿趾との間のスペースを含めて設けられた有料駐車場に囲まれている有様だ。明治神宮にとって、神宮外苑の維持管理にかかる費用が重荷になっているのならば⁹、立ち止まって考え直す機会である。

かつて国民の寄附や、半額での払い下げを受けた趣旨を思い返し、必須とは思えない多用途に供したり、神宮外苑には相応しくない超高層ビルによって「林泉の維持」を危うくすることなく、東京都等へ公園用地として寄附するか、無償で貸し付け、緑を保全しながら、都民、国民のために公園として活用する決断こそ明治神宮のなすべきことではないか。

- 1 東京都都市計画公園緑地等調査（2022年）、3（参考）2区以上にまたがる公園。
- 2 副島廣之（1989）、「私の歩んだ昭和史」73～94頁。副島氏は神宮外苑の帰属問題を担当した後、明治神宮権宮司を務めた。
- 3 日本学術会議環境学委員会・都市と自然と環境分科会、「神宮外苑の環境と新国立競技場の調和と向上に関する提言」（2015年4月24日）、「神宮外苑の歴史を踏まえた新国立競技場整備への提言」（2017年2月3日）。
- 4 神宮外苑地区第1種市街地再開発事業、地区面積17.5ha、施設の延面積56.5ha。
- 5 ダイヤモンドオンラインの推計によれば、移転容積評価額はおよそ130万円/m²である。「神宮外苑再開発、高層ビルへの空中権移転で動くカネは推定「約1,300億円」！」、ダイヤモンドオンライン2022年6月22日。
- 6 東京都公園まちづくり計画審査会 指摘事項、2021年6月10日。
- 7 都市計画神宮外苑地区地区計画の変更 東京都決定2022年3月。
- 8 「明治神宮外苑計画考案」大正4（1915）年5月。
- 9 宗教法人明治神宮の財務状況は、全面黒塗り資料としてしか公表されていない。