

令和5年（行カ）第12号

執行停止申立て却下決定に対する抗告事件

抗告人 ロッシェル カップ 外27名

相手方 東京都（処分行政庁：東京都知事）



抗 告 理 由 書

令和5年 4月21日

東京高等裁判所民事部 御 中

抗告人ら訴訟代理人

弁護士 山 下 幸 夫



抗告人らは、次のとおり抗告理由を主張する。

第1 原決定の要旨と抗告理由

原決定は、「申立人らが主張しているところは、いずれも本件事業について、申立人らに、その執行による重大な損害を避けるため緊急の必要性があることを基礎付けるものとはいえない。」として、「本件申立ては『処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる重大な損害を避けるため緊急の必要があるとき』（行訴法25条2項）に該当するものとはいえない」と判断して本件申立てを却下した。

しかしながら、以下に述べるとおり、原決定には事実誤認並びに法令の解釈

適用の誤りがあり、決定に影響を及ぼすことが明らかであるから、取り消されるべきである。

第2 本件住民についての原決定の判断について

1 原決定の判断

原決定は、本件事業の対象地域の南東部にこれと隣接して位置する都営北青山一丁目アパートに居住する住民を「本件住民」と呼び、「本件影響評価においては、騒音（疎乙10の2）及び風量（疎乙10の3）についても評価が行われている」として、騒音と風量について、それぞれ次のとおり判断しているが、以下に述べるように、その判断には事実誤認がある。

2 騒音についての原決定の判断とその誤り

(1) 原決定は、騒音については、「本件事業の工事中及び工事後の騒音及び、振動の予測については、本件影響評価により、いずれも既存の基準を下回るか又は満足する（騒音が基準を上回る一部地域については、現状でも基準を上回っている）ものと評価されており、本件事業の実施及び施設の供用に起因する騒音及び振動により、本件住民が重大な損害を受けるとは認められない」と判断している（原決定7頁）。

しかしながら、以下に述べるとおり、原決定の判断には事実誤認がある。

(2) 原決定は、「なお、施設の供用に伴う騒音（建替え後のラグビー場は屋根が掛かるため、神宮球場における野球の試合やコンサート等のイベントが対象となっている。）についても、環境基本法に基づく「騒音に関する環境基準J」の基準（55デシベル）を満足しているが、神宮球場のスタンドの高さ（11m）での騒音レベルは、近傍住宅（現神宮球場からもっとも近いものは約160m離れているが、新球場から最も近いものとの距離は約80mとなる。）において約4デシベル増加して62デシベル程度となると予測されており、施設利用者に対し、夜間の一定時間の音を抑える対策等の周知を

行う必要性が指摘されている。」と判断している（原決定6、7頁）。

しかしながら、環境影響評価書は、新設される神宮野球場の供用後の騒音については、近隣住宅において施設利用者が対策しなければ、その時点で騒音に関する環境基準を超える（58デシベル）ことを認めており、更に環境影響評価書において「施設利用者に対し、夜間の一定時間の音を抑える対策等の周知を行うなどの環境保全措置に努めていく」としているということは、騒音が大きくなる（騒音被害を出さない）為の方策が確定している訳ではなく、あくまでも事業者（又はこの評価書を容認している相手方）の希望的観測でしかないといわざるを得ないのであり、本件住民が重大な損害を受けるとは認められないというには、あまりにも根拠が薄弱であると言わなければならない。

本件住民である各申立人の配置図と、新旧球場からの距離、新旧球場による騒音を比較した表は、疎甲第63号号証であり（「原告」とあるのは申立人・抗告人と読み替える必要がある。）、最も東側の申立人でも、新球場による騒音値は旧球場の時よりも高くなる。

このように、少なくとも都営北青山アパート居住の本件住民（抗告人）の全ては、健康被害が発生する蓋然性が高い騒音被害に暴露されると思われ、後述するとおり、今回の神宮外苑再開発が、連続した一体の工事の連続によって新施設を次々と構築していく計画であるので、一旦この事業が開始されれば、どの段階で中止や見直しをすれば被害の発生を未然に防げるのかは全く不明であり、且つ被害発生を未然に防ぐ方策が実現するのか否かが不明である。

この点、原決定は、「騒音の悪化のうちおおむね半分は神宮球場の場所が現在の位置よりも南側に移ることによるものであり、本件住民の中にはそれによって騒音のレベルがむしろ低下する者もいることがうかがわれるところである…」と判断しているが（原決定7頁）、具体的な証拠に基づかない全く

の憶測であり、それが事実ではないことは疎甲第63号証から明らかである。

- (3) 「建物高層階への音の伝播」(安岡博人)(疎甲64)によれば、環境影響評価書(疎乙10の2)で示された高さ(11m)以上の階に居住する抗告人(9番&10番:8階、11番:7階、13番:5階、19番:6階、20番:5階、2番:10階)においては、環境影響評価書で示された騒音レベル以上の音が伝播することが十分に予測されるが、このような建物高層階への音の伝播に関する騒音被害は、環境影響評価書においては検証すらされていない。
- (4) 評価書資料編(疎甲65・168頁)においては、神宮球場で夜間に試合を行っている時間帯の21:20~21:30の騒音を騒音源モデルとして、近隣住宅への被害を検証しているが、そもそも神宮球場では夜間だけに試合やイベントが開催されている訳ではない。

神宮球場は、プロ野球、東京ヤクルトスワローズのホームスタジアムであるのみならず、東京六大学野球や東都大学野球、高校野球東京都大会などアマチュア野球の会場として、また乃木坂46の全国ツアーなどのイベント会場としても使われている。

2022年の月間スケジュールから使われた日数は、1月/0回、2月/0回、3月/15日間、4月/23日間、5月/27日間、6月/22日間、7月/27日間、8月/25日間、9月/22日間、10月/23日間、11月/18日間、12月/3日間と年間203日間も使用されている。また、先ほど例に挙げたようにアマチュア野球で使われた後、プロ野球で使われるなどほぼ一日中使われている日もあることが認められる(疎甲66)。

この頻度は、騒音被害がほぼ日常的に昼夜の別なく近隣住宅である都営北青山アパートの住民に影響を及ぼすことを示しているが、このような事実があるにも関わらず、環境影響評価書での検証は、「野球試合の開催日」の夜の騒音に対してのみであり、不十分であることは明らかである。

そのような環境影響評価書を前提として、原決定は、「かかる騒音が常時

生ずるわけではないものと予想される…」と判断しているが、それに事実誤認があることは明らかである。

- (5) 環境影響評価書で検証されている騒音被害については、騒音を発生させる施設を既存の神宮球場の形状を元に検証していると考えられるが、計画段階や事業者らが示しているイメージ図からの騒音被害の拡大要因については一切検証されていない。

それは、新神宮球場は、都営北青山アパート側と思われる側では外野席を低くしており、その反対側には観覧席上部にホテルが設置され、更に高くなるホテル接地側の背景には2棟の高層ビルが出現するという新神宮球場の形状である（疎甲67）。

言うまでもなく、音は壁が有ればそれに反響して響いていく。これを新神宮球場の構造に当てはめれば、騒音は西側の高層施設に反響して、低くなっている都営北青山アパート側により高い騒音レベルで到達することが容易に推測できる。そうすると、環境影響評価書で示された騒音レベルを超える騒音被害が発生することが確実であると考えられる。

環境影響評価書では示されていないが、事業者からは、「予測において反射音は考慮しておりませんが、仮にホテル棟や事務所棟方向の音が全て反射した場合と仮定した場合、現状予測結果、球場から80mのところは55dBですが、掛けるというところで同じ音が2つ重なると+3dBになりますので、58dBということが考えられます。」（疎甲14・36頁）と説明がされているところであり、この時点で環境基準を超えていることが認められる。

- (6) 環境影響評価案を議論した令和4年12月26日のアセス審議会総会では騒音の評価に関して以下の指摘とやり取りを確認することができる（疎甲14・38頁。下線は抗告人代理人による。）。

「○廣江委員／はい。では、報告についてコメントをさせていただきます。いくつかの点について質問しましたのに、丁寧に御説明いただきありがとうございます。最初

の3つは納得したのですが、最後のビルからの反射についてちょっとコメントだけさせていただきます。

私が危惧しているのは、近隣住宅から見える可能性のある壁面から反射した場合のことなので、この予測は同じ量が戻ってくるということですが、これは球場の一番高いところを壁とみなして回折をしたときの計算だと思います。

私が心配しているのは、ビルから直接住宅に戻っていくルートですので、この場合、このルートよりも大きな音が返ってくる可能性があるということです。もう一度その地点に立ち返ってお考えいただければと思います。

ただし、これは下から上に登った音が上から下に戻ってくるという、鏡のような反射を無視した考えですが、ビルの壁面は鏡のようにになっていないことが多いので、可能性として御指摘しているもので、こういうことを考えて予測をお願いできればという希望であります。

○事業者 はい、ありがとうございます。

確かに御指摘のように、今単純に野球場からの音が繰り返して2倍という計算をしているのですが、そうではないということで、現況の予測というのは高いところからの回折を考えた騒音値となっております。ですので、御指摘のようにビルからの直接的な反射ということは計算しておりませんが、そこら辺の計算の仕方は、先生ももちろんご存じだろうと思うのですが、なかなか難しいところもありますが、そののところいろいろ考えさせていただきたいと思います。」

また、令和5年1月30日開催のアセス審議会総会では以下の指摘と回答を確認することができる（疎甲68・37、40、41頁。下線は抗告人代理人による）。

「○池邊委員（前略）今回、柳会長はとてご苦労されたかと思いますが、やはり科学的調査の基礎を踏まえないような誤った現状分析、特に騒音に関しましては55デシベルを上回るものが都民住宅のところから苦情に近くなる、都営住宅です、55デシベル以上のものが出るであろうということが、既に申しつけのような形で評

価書 241 ページに書かれています。

しかし、そういうことというのは実際アセスではあり得ないことであり、公害基準が環境基準を超える場合というのは、現状非悪化の原則ということを用いるというので、そういうことをまず適用するというので私も習ったわけですが、そういう場合はまずいという判断がなければいけない。ただ、現状ではこの 55 デシベルを超える、将来的には超えるかもしれないというような表記が多々見られます。そういうことも踏まえますと、今回のアセスというのは、やはり私どもと事業者と、事業者が出したアセス事業者、通常はこの 3 者において信頼関係が得られ、私どもが意見をし、それらに対してお答えいただき、それが最終的な評価書となって、信頼関係の下に最後の事後調査報告書まで、責任を持って私どもも見ていくという、東京都の環境影響評価審議会というものの責任というものを、やはり都民に対して明確にする必要があるかと思えます。ですから、先ほどから評価書は評価書でよろしいかと思えますが、東京都の事務局としては、先ほどのイコモスや多くの都民から寄せられた意見に対して、今回のアセスに関しての、どちらかと言うと信頼感を損なったという一つの事実、これは多分柳会長としては非常に我々の力不足で申しわけなかったと思うんですが、そういう問題を提起してしまったということに対しては、やはりきちっと責任を持って、事業者の方も、今のように、ちょっとした修正ということで「後日修正させていただきます」ということや、「自分たちのホームページ上で情報発信させていただきます」ということではなく、きちっとした管理責任をどこが取るのかということを確認させていただきたいと思えます。」

「○廣江委員 評価書に関する意見だったと思うので、私から 1 点だけ確認させてください。本日の資料の 9 ページ、騒音・振動のうちの助言に対して、記載内容については、資料編の方に載っていることは確認しました。ラインが 2 本引いてありますが、資料編に記載してあるので、このことは了承しました。それより下の部分で、特に最後の部分ですが、これが確実に起こるとは私も考えていませんが、やはり現状の球場周辺にはない巨大なビル群が、2 つ今後建つ予定になっていて、その影響

を考えなければならないとあります。

これについての見解ですが、事業者の方はどう考えているのか。この事後調査計画書の調査地点がなぜあの1点なのかという、そこにつながる重要な問いですので、事業者としては「そんなことは起こり得ない」という考えの下の配慮なのか、それとも「慎重に考える」という上の配慮なのか、その辺だけ確認させていただきます。

○事業者 私から回答させていただきたいと思います。

次の事後調査計画書の回答にも書いてあるのですが、まず、今回の予測の方法には確かに周辺のところ細かく入れているわけではございません。ただ、今後詳細が決まってきたら、球場自体もそうですし、その周辺の今まさに言われている建物に関しても、細かく決まってくるので、そこら辺を入れた形で予測をしていきます。そして、予測をすると、今度はその最大値といいますが、敷地境界上の最大値の場所が変わってきます。そうしたら、またそこについて再予測をして確認して、この場所で調査をするというようなことは考えています。ですので、現状の予測で計画地の東側の場所を出しておりますが、予測地点につきましては、あそこだけじゃなくて、別のところを再予測した結果をもとに、予測地点についてはもう一度検討していくということになると思います。

○廣江委員 分かりました。今後の進捗によって、必要に応じてという回答だったという理解ですね。了解いたしました。

○事業者 はい。ありがとうございます。」

このように環境影響評価書を検証していた東京都の環境影響評価審議会では、騒音などについては評価書での評価検討では足りずに、事業者が事後調査を行うことが確認されているが、事業開始後に行われる調査では被害の未然防止にはならず、騒音の被害発生を事前には防げないと言わざるを得ない。

(7) 以上から、今般の神宮外苑再開発によって、少なくとも都営北青山アパートの住民には騒音による健康被害が発生する蓋然性が高いことは明らかであるから、原決定が「重大な損害とまでは直ちには認め難いものと解されると

判断したことは、経験則並びに証拠法則に反する著しく不合理な認定であり、事実誤認があり、決定に影響を及ぼすことは明らかであるから、取り消されるべきである。

3 風害についての原決定の判断とその誤り

(1) 原決定の判断

原決定は、「本件影響評価（風洞実験による予測）によれば…現状とほぼ同様であって、その他の地域についても植栽等による防風対策を講ずることにより風環境が改善され、風量について著しく悪化するといった事情は見出せず、この点についても重大な損害を避けるため緊急の必要性を基礎付ける事実の疎明はないというべきである。」と判断している（原決定8頁）。

しかしながら、以下に述べるとおり、この判断には事実誤認がある。

(2) 原決定の事実誤認

青山通り、伊藤忠前では、対策後も、領域C（中高層市街地相当）であり（疎乙10の3・429頁）、ここを除外して、周辺地域の風環境は維持されるものとしていることは、環境影響評価に瑕疵があると言わざるを得ない。

この通りは多くの住民も利用するほか、近隣には教育施設、福祉施設も存在しており、人々が安全に通行できることは必須である。工事中の13年間にわたっては粉塵も危惧される。

環境影響評価書では、風環境について「風工学研究所」の基準で判断したとされているが、抗告人らが問題にしているのは、環境影響評価書で示されたような全体的な風の発生度合いというよりは、既に二子玉川や武蔵小杉などで問題となっている突風による被害である（疎甲69）。

このビル風（突風）については、松山レポート（疎甲70）において、村上法（瞬間速の発生頻度による評価）が適していると指摘しており、また、風洞実験により事後の風環境を評価したとあるが、その実験に使ったのは600分の1スケールで行ったとされている。

環境影響評価書（疎乙10の3・421頁）には、同413頁～418頁に風の影響に特に配慮すべき施設等が示されているが、模型では大人は3mm、子供ならば1mmになり、評価書資料編（疎甲71・502頁・503頁）で示されている対策で人へのビル風による被害を判定できているのか判断できないというべきであり、周辺施設を利用する小児や高齢者にビル風の影響が有るのか否かは環境影響評価書では詳細には検証すらされていない。

環境影響評価書（疎乙10の3）においては、「環境保全のための措置については、これを徹底し、事後調査を行い、必要に応じて追加対策を講じる。」としているが、どのように担保されるかも示されていない。

領域基準については、領域には幅があり、対策後に領域Cになるといっても、領域Dに近い領域Cという場合もあり得る。

この点については、大阪高等裁判所平成15年10月28日判決（判例時報1856号108頁）において、堺市の高層マンションによる風害が認められた。マンション建築後の風環境の変化について、2種の基準を用い、風工學研究所基準では「領域Dに近接した領域C」になったと認定しており、人が生活する上で障害のある風環境に変化したと推測されると判断されている。

- (3) 以上から、風害については、環境影響評価書ではビル風の発生可能性については評価できていない。また、環境影響評価書では、該当するエリアを人（この場合は任意の人と解される。）が通行することを想定した風環境を評価しており、更に周辺施設に配慮すべき影響が有るか否かを検討していることからすれば、抗告人一人一人には風害がないとは言えないし、むしろ、風被害があると判断されるべきであって、これに反する判断をした原決定は、経験則並びに証拠法則に反する著しく不合理な判断をしてするから事実誤認があり、決定に影響を及ぼすことは明らかである。

4 小 括

以上から、本件住民には騒音や風害について、重大な損害を避けるため緊急

の必要性を基礎付ける事実の疎明はないと判断した原決定には事実誤認があり、決定に影響を及ぼすことが明らかであるから取り消されるべきである。

なお、原決定は、「本件住民についても、実際に本件アパートに住んでいるのか否かを確認し得る疎明資料は提出されていないところである…」と判断されているところ、抗告人のうち、可能な範囲で、住民票を提出して疎明する（疎甲72乃至疎甲94）。

第3 本件住民以外の申立人(抗告人)についての原決定の判断について

1 原決定の判断

原決定は、本件住民以外の申立人(抗告人)について、{本件住民についても、実際に本件アパートに住んでいるのか否かを確認し得る疎明資料は提出されていない…」とするが、この点は、原決定も判断しているように、抗告人らは、「神宮外苑にある樹木が伐採されることにより、専ら申立人らの景観利益が害され、そのような景観が回復困難となる点を損害と主張している」ものである(原決定2、3頁)。

その上で、原決定は、①「東京都の住民であつても、神宮外苑からどの程度の距離に居住しているかの疎明はなく、これらの者らが、本件事業の対象地域に近接する地域内に居住するなどして、神宮外苑の景観の恵沢を日常的に享受していると認めるに足りる疎明はない。」、②「本件事業において、神宮外苑の樹木の伐採又は移植が刑罰法規や行政法規の規制に違反するなど、社会的に容認された行為としての相当性を欠く方法等で行われるといった事情についての疎明もない。」、③「本件影響評価が不十分ないしその前提事実が誤っていると直ちに認めることはできない。」と判断した上で、「そうすると、現状では、本件事業によって申立人らの景観利益が違法に侵害され、それによって申立人らが重大な損害を被るとは認め難いものといわざるを得ない」と判断している(原決定3、4頁)。

しかしながら、以下に述べるとおり、その判断には事実誤認ないし法令の解釈適用の誤りがある。

2 原決定の誤り

- (1) 上記①については、抗告人1と同27につき、住民票を提出して疎明する(疎甲95、96)。
- (2) 上記②については、本件執行停止申立てについての申立書訂正書中の「第7 本件処分が取り消されるべきであること」において詳述したとおり(原決定28頁以下)、本件認可処分は、処分行政庁である東京都知事の裁量権を逸脱又は濫用してなされたものであるから違法であり、その点の疎明があるにもかかわらず、その疎明がないと判断した原決定の判断は事実誤認ないし法令の解釈適用を誤るものであり、決定に影響を及ぼすことは明らかである。
- (3) 上記③について

ア 日本イコモス国内委員会が令和5年1月29日に提出した「緊急要請」(疎甲24)の中で指摘する環境影響評価書の生態系に関わる調査・分析における致命的な間違いの一つとして、建国記念文庫の森の群落調査の結果である植生区分の間違いを挙げているが、これについては原審で提出した「再審の要請」(疎甲58)と併せて参照されたい(以下、前者を「緊急要請」、後者を「再審要請」として引用する。)

「緊急要請」4頁、「再審要請」11頁の図示(疎乙10の1・環境影響評価書309頁)にある通り、緑地の分布図において、当該エリアは全体を植栽樹群(落葉広葉)として色分けされており、同310頁にある「樹高の高いケヤキなどの落葉樹の下にシラカシなどの常緑広葉樹が成立する常緑落葉混交林で構成された階層構造を有するまとまった樹林帯」との表記と一致していないことは、評価書調査データの分析がずさんであり、報告として不完全であると言える。

また、この建国記念文庫の森について、日本イコモスは「ラグビー場に

よって壊滅される南側」と「かろうじて保全される計画の北側」に分けて調査・分析しているが、どちらも100年の時を経て「常緑広葉樹優勢の常緑落葉混交林」へと植生遷移が進んでいる実態を明らかにしている。

ことに森の北側のスダジイの生育が旺盛であり、常緑広葉樹林への遷移が認められると分析するも（「再審要請」15頁）、そのことが環境影響評価書（図8,6-5）の植生断面図には反映されておらず、シラカシやスダジイの樹高の高さが実態と大きく違っていると指摘しているのである。決定書では「現地で確認したとするにもかかわらず写真等の証拠がない」とされているが、「再審要請」15頁には、実際の高さを追記した植生断面図とともに、現地の写真（2022年9月11日撮影）が添付されている。

また、決定書では、「左側の図面」とする、森の南側の植生断面図においては樹高があっているのだから、全体の解釈は誤りとはあたらないとしているが、こちらについてイコモスは樹高の問題ではなく、異なる群落であるトウカエデを入れ、群落を象徴するクスノキを外すことは、植生調査において極めて初歩的な方法論上の間違いであると指摘している（「再審要請」13頁）。また、この該当樹木であるシラカシ（毎木調査番号35）、スダジイ（毎木調査番号36）、トウカエデ（毎木調査番号38）として写真（2023年1月27日撮影）が、「緊急要請」17頁）にそれぞれ添付されている。

その他、日本イコモスは、群落調査による植生区分について、神宮球場東側を常緑針葉樹としていること、イチョウ並木東側の群落調査がたった1箇所であるため正しい区分が行われていないこと、を指摘している。以上、群落調査と、その成果である現存植生図による分類は、将来の植生遷移のダイアグラムを作成するための最も重要な根拠となるものである。しかし、その根拠たる部分が誤っているために、科学的連携が行われておらず、そのため将来の遷移予測が提示されないままに、科学的方法論に基づかない予測、評価が行われていると指摘しているのである（「緊急要請」10

頁の結論)。

建国記念文庫の森は、ラグビー場建設のために南北に分断され、南側はほぼ消失、北側は存置あるいは移植による保全とされているが、誤った調査と現状分析に伴う虚偽の予測に基づいた保全、移植計画は、100年の森をばらばらに切り刻み、結果的に大量の樹木と生態系の破壊、損失につながるものである。現在行われようとしている、まさに「木を見て森を見ず」の樹木の移植によって、生態系としての森は失われるのである。

中央広場には「移植樹木を活用した樹林地」(環境影響評価書349、350頁、緊急要請31～35頁)が計画されているが、異なる生育環境にあった異なる植生の樹木を、開発事業の都合で寄せ集めた、群落生態の遷移とは無縁の無秩序な樹林地であり、このような計画は「虚偽の調査と分析に基づく虚構」と言わざるをえない。日本イコモスは、このような「自然界の群落連携に基づかない秩序なき樹林地帯」の悪しき前例として、国立競技場建設時に移植樹木を寄せ集めて作られた樹林地帯の実態を挙げている(「緊急要請」面36、38頁)。

知事意見(疎甲60)である「まとまりのある生育環境となる樹林地の保全及び再生」など、実現不可能な机上の空論でしかないのである。

また、市街地開発事業により連鎖的に改変が行われる絵画館前広場(風致基準A地域)については、環境影響評価の対象外であるために群落調査さえ行われていないことを指摘しておく。

なお、原決定は、「事業段階環境影響評価(以下「本件影響評価」という。)によれば、本件事業の工事完了後も緑地の量に大きな変化がないこと(緑の体積は約34万6000m³から約33万1000m³に縮減するが、中央広場の造成等により緑被率は16.0%から19.6%に増加するとされている。360頁の表8.6-37)、植栽樹も存置又は移植によって極力保護し(既存樹木を伐採する場合には、同等の本数を新規に植栽す

るほか、樹木の移植又は新植に当たっては、植付けに適した時期に留意するとともに、事前に適切な時期に必要な応じて根回しを行うとされている、335頁。)と判断している(原決定4頁)。

東京都サイト「まちづくりファクトシート」(疎甲7・23頁)にある計画従前従後の緑の割合の図は、計画段階から発表され、都知事などが度々「むしろ緑は増える」という根拠に用いてきたものである。

しかしながら、この緑の割合が従前25%から従後30%に増えるとする作図は、巧妙に錯覚をもたらす作為的なものであることを、日本イコモス国内委員会が指摘している(疎甲97・30頁)。

すなわち、イコモスが航空写真からの判断で精査を行った結果、従前32%から従後27%と開発後の緑の割合は減ると指摘されている。

相手方が緑化の指標として、主に面積から算出する緑被率を用いるが、これに従うと、体積の多い樹齢100年の古木も、体積の少ない低木の植栽や芝生など、その緑の質に関係なく同等の扱いとなることが、錯覚を招く原因となっている。開発後については、芝生や植え込み、屋上緑化部分などの面積を増やした分、あたかも緑化が進んだように見えるが、実際には多くの大木が失われることにより、緑の体積は減り、都市のヒートアイランド現象の軽減、脱炭素化に貢献する緑の質は貧困なものになってしまうのである。

なお、(絵画館前広場を含まない)市街地再開発地区についての環境影響評価書では、芝生部分が増えることにより開発後の面積(緑被率)が16.0%から19.6%とわずかに増えるものの、多くの樹木伐採により、緑の体積は34万6000から33万1000平米と1万5000平米減ずるという試算がされている(疎乙10の1・360~361頁)。

以上のとおり、虚偽の調査報告が修正されないまま、誤ったデータに基づく保全・移植計画による「第二球場の解体に伴う樹木伐採・移植」が着

手されていることは、すでに貴重な生態系としての森の破壊という、重大な損害が発生・進行していると言わざるをえない。現在行われている建国記念文庫の森の「移植のための根回し」も、正しい検証の下に行われているとは言い難く、その保全は何ら担保されていないのである。

なお、「移植による保全」というのは、環境影響評価審議会の場でも一貫して事業者や行政側が言い逃れに使ってきたことであり「可能な限り移植で保存する」は、単なる努力目標であり詭弁に過ぎない。これまでも事業者は、大量の樹木伐採に対する批判をかわすため、伐採対象を移植対象、あるいは移植検討に変更（保留状態）して、伐採本数を減らして印象操作してきた（疎甲98）。

その代表的な例が、秩父宮ラグビー場東側港区道沿の2列18本のイチョウ並木である。このイチョウ並木は4列のイチョウ並木と同じく新宿御苑の母樹から実生で育てられた「兄弟木」として、外苑創建時に植栽されたもので、神宮外苑の案内板にはその由来があり、特別に親しまれてきた歴史的樹木である（疎甲59）。

生育状態は良好で、環境影響評価書でも常に活力度は、A及びBである。

しかし、この兄弟木は当初から「建築計画と重なる」という理由で、伐採対象とされていた。令和3年（2021年）の公園まちづくり制度提案書には、詳細な調査の結果とともに「移植は困難」とされ、明確に「伐採予定」の判断がされている（疎甲99・112頁）。その後、令和4年（2022年）から行われた環境影響評価審議会でも移植困難とされていたが、樹木伐採に対する批判が高まる経緯の中で、伐採対象から「移植検討」の対象に変更されたが、最終的な評価書においては、一旦は「伐採対象」となり、その後の詳細調査を経てまた「移植検討」となり、未だに保留状態のままである（疎乙10の1・340～342頁）。

このように、4列のイチョウ並木と並び神宮外苑自らが「世にも幸福な

兄弟木」と称賛してきたイチョウ並木であるにもかかわらず、建築計画を優先する事業のために、その処遇が二転三転している。このような扱いには、処分行政庁である東京都知事が言うところの「創建の趣旨」や「先人の志」を尊重する気配は全く感じられない。

ラグビー場と球場の用地の入れ替えをせず、テニスクラブも現状そのままの場所で改修や建て替えをすれば、兄弟木をはじめとする多くの貴重な樹木が救われるのである。

相手方や本件事業者が計画地区の樹木について「可能な限り移植で保存」「むしろ新たな植樹で緑を増やす」と繰り返し述べている。ずいぶん安直に移植をし、減った分は新たに植樹すれば保全したことになると言いたいのだろうが、実際には保全になるとは考えられない。

今回の移植や植樹の計画を検証するための格好のサンプルが、先のオリンピック開催のために建て替えられた国立競技場周辺の樹木である。建設のために既存樹木1764本のうち、1545本が伐採され、移植した樹木は130本（JSC発表）である。移植から約3年後の移植樹木の生育状態は極めて悪く、あるものは枯死し伐採撤去されている。

このことは、現地確認した造園樹木学の第一人者である東京農大浜野周泰客員教授も、樹木の生態的な特性を理解しているとは言い難く、「国立競技場建て替えで移植した樹木は負のレガシーである」と厳しく指摘している（疎甲100）。

また、浜野教授の指摘を受け、競技場周辺の樹木の実態調査した、中央大学研究開発機構石川幹子教授の調査（疎甲40）によれば、「移植前の美しい樹形を生かした移植樹」と判断できたのは、新宿区天然記念木のスタジイを含むわずか3本、「狭い空間にところ狭しと詰め込まれており、森の生態系が再生されていない」と指摘している。

「可能な限り移植で保存」とか「むしろ新たな植樹で緑を増やす」とい

う回答がいかにか欺瞞に満ちたものかは、この樹木が身をもって犠牲となり、移植計画の無謀さを証明している。先人の知恵と努力によって継承された100年の杜は、失われればもう二度ととり戻すことはできない。

以上から、この点に関する原決定の判断は、経験則並びに証拠法則に反する著しく不合理な判断であるから事実誤認があり、決定に影響を及ぼすことは明らかである。

イ 原決定は、「申立人らが主張するとおり、本件影響評価は反対意見があったことを踏まえて慎重な審議をされたことがうかがわれるが、最終的には環境影響評価審議会において了承されていることに鑑みても、そうした審議の経緯からその内容に直ちに疑義を差し挟むことができるものでもない。」と判断している（原決定5，6頁）。

令和5年1月30日の東京都環境影響審議会において、令和4年12月26日に提出された環境影響評価書案を受け、最終的な「環境影響評価書」と同時に「事後評価計画書」が提出されるという重要な節目であった。

しかし、令和5年1月30日というのは、1月20日に提出された評価書の未だ縦覧期間中（1/20～2/3）であり、しかも同日の午前中に事業者から着工届が出されるという、異様なまでに強引な手続の進行であった。

また、前日の同年1月29日には、日本イコモス国内委員会より「評価書には数多くの虚偽の報告、資料の提出」が行われているとして、必要な措置と再審査を求める緊急要請（疎甲24）が提出され、同月30日午前中の審議会の直前に、都知事、都議会議長及び審議会会長へ宛てて提出されている。

そのような状況で行われた環境影響審議会総会であったが、やはり無理やりに手続きを進めようとする担当である東京都環境局と事業者が、柳会長をはじめとする審議委員らと異例の対峙をする形となった。

環境影響評価書の受理という段階においてなお、各委員からは、イチョ

ウ並木の保全への懸念、都営住宅に対する野球場の騒音増加（現状非悪化の原則に反する）など、追加の強い懸念事項が多く出されたが、それらは「意見」ではなく「助言」として扱われたところ、何ら反映さことなく扱われることに関し、委員である千葉大学大学院の池邊このみ教授は、「私どものやっていることが助言でしかないのならば、何のために議論してきたのか」と、東京都の姿勢を問い、また、日本イコモス国内委員会より虚偽の報告が出されているという指摘については、「環境影響評価審議会として虚偽の報告が行われている評価書をそのまま受け取られるのは、都民の信頼を裏切る行為」と述べ、修正した評価書の提出を求めている（疎甲66・36～38頁）。

さらに、東京藝術大学非常勤講師の水本和美委員は「虚偽という言葉が出ていることは、真摯に受け止めねばならない」と懸念を表明している（疎甲66・39、40頁）。

明治大学名誉教授の柳憲一郎審議会会長も「今の時点で「虚偽だ」という指摘がされ、その虚偽なものに基づいて着工届があり、着工するというのに、審議会としてゴーサインを出すことは難しい。」とし、審議会としては、虚偽と指摘されている事項について事業者が審議会で説明する機会を設けるために、審議会を終了にせず、もう一度改めて開催し、事業者には丁寧な反証をするよう求めた（疎甲66・42、43頁）。

しかしながら、この後2月、3月と2回開かれた審議会のいずれにおいても、神宮外苑地区再開発の件が議題になることはなく、日本イコモスに対しては、事業者の反証の機会もないばかりか、イコモスが説明する機会も与えず無視し続けている（疎甲101）。

上記の令和5年1月30日の環境影響審議会総会のほぼ半月後の令和5年2月17日に、東京都知事が本件認可処分をしたのは、環境影響審議会の意向を無視し、環境影響評価の意義すらもないがしろにする行為であり、「最終

的には環境影響評価審議会において了承されていることに鑑みても、そうした審議の経緯からその内容に直ちに疑義を差し挟むことができるものでもない。」との判断は、証拠法則に反してなされた著しき不合理な判断であるから事実誤認があり、決定に影響を及ぼすことは明らかである。

なお、原決定は、「東京都の住民であっても、神宮外苑からどの程度の距離に居住しているかの疎明はなく」と述べているが、その点は、疎甲第102号証を提出して疎明する。

3 景観利益に関する主張の補充について

神宮外苑についての歴史来・文化的価値については、既に主張しているが、補充する。

- (1) 神宮外苑は、大正15年の創建から100年に渡りその歴史的文化的価値を護り育てられてきた都民・国民にとってかけがいの無い財産である。このことは今般の神宮外苑再開発が表面化して以降に、日本イコモス（イコモスは、人類の遺跡や歴史的建造物など文化遺産の保全のための国際組織であり、各国にその組織があり、ユネスコの諮問機関として、世界文化遺産登録の審査、モニタリング活動などを行っている。日本には、一般社団法人日本イコモス国内委員会がある。）から数度に渡り提言や勧告が出されていることから伺い知ることが出来る。

日本イコモスの「国民の献費と献木、奉仕により創り出された優れた文化的資産である神宮外苑の未来への継承についての提言」（令和4年2月7日付。疎甲103）には、次のとおり記載されている。

「1-1 「明治神宮外苑」の歴史的意義

明治神宮の造営は、「森厳莊重」を旨とする「内苑」と「公衆の優游」を旨とする「外苑」を、前者は国費をもって、後者は献費により行うことが、大正12年2月27日、貴族院議長・徳川家達より、時の総理大臣・桂太郎に建議され、実現に移されたものである。今回の都市計画の対象となる「外苑」は、明治神宮奉賛会が

組織され全国及び海外からの献金と献木により、大正15年12月に竣工をみた。国民からの献金の総額は7,033,640円(予定：4,500,000円)、献木は54種3190本、内外苑造営に奉仕した青年団は、延べ、102,792人にのぼったと記録されている(「明治神宮内苑誌」昭和5年、「明治神宮外苑誌」昭和12年、参考資料①)

明治神宮外苑は造営後、明治神宮に奉獻され、その美観を永久に保存することが明治神宮奉賛会より要請された。大正15年9月1日には東京都都市計画・明治神宮風致地区が、日本における最初の風致地区として指定された(内務省告示134号、内苑・外苑・北参道・表参道・西参道・外苑青山口・内苑外苑連絡道路沿線)。この風致地区は、度重なる変更がありながらも基本的骨格は世紀を超えて100年継承されている「珠玉の歴史的資産」である。

なかでも、今回の都市計画の対象地域は、現在の風致地区地域区分におけるA地域、B地域に指定されている。A地域は、「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」であり、絵画館前から芝生広場を経て銀杏並木までが指定されている。B地域は、「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」であり、絵画館、神宮球場、第二球場の地域が指定されている…。」

「1-2 明治神宮外苑の「文化的な景観」の構造と意匠

明治神宮外苑の「文化的な景観」の構造は、20世紀初頭の「都市美運動：City Beautiful Movement」のデザイン思潮を踏まえたものである。景観の構造は、青山通りから4列の銀杏並木の軸線をへて、広潤な芝生広場が展開され、ビスタの焦点に絵画館、そして背後の常緑広葉樹の森が景観を受けとめる意匠となっている。この景観の構造は、個別に切り離されて成立するものではなく、緊密な関係性の中に「都市美の形成」が行われたものであり、日本の近代を代表する空間となっている。海外における代表的事例としては、アメリカ、ワシントンの国会議事堂前のポトマック川へと続くエリアがあげられる。

銀杏並木～芝生広場～絵画館へ連なる意匠については『明治神宮外苑誌』に各

エリアの綿密な設計主旨と施工内容が記載されている。

今回、都市計画により約3分の1に縮小が計画されている絵画館前の芝生広場は、「一望広潤なる芝生は外苑提案の主調なり」（『明治神宮外苑誌』252頁）と記載されている。（引用者注：『明治神宮外苑誌』は疎甲36）

これを踏まえて、日本イコモスは、「日本の近代を代表する、国民の貢献により創り出された「神宮外苑」は国際社会に誇る「公共性・公益性の高い文化的資産」であり、これを東京都が破壊することなく、次世代へと力強く継承していくべきです。地区計画の目標として、「誰もが利用しやすく、安全・安心で快適なまち」が掲げられております。神宮外苑は、歴史的に大学野球やアマチュアスポーツを育ててきた、日本のスポーツ揺籃の場でした。超高層ビルの建設による都市計画公園の削減、外苑の中核をなす芝生広場への会員制テニスコートの建設等、コロナ時代に逆行する高密度な都市再開発は、地区計画の目標に反するものであり、原点に回帰し、再考すべきです。」と提言している。

- (2) 明治神宮外苑は、明治天皇崩御ののち国家事業として整備された、近代日本初の本格的西洋式庭園で、「森厳荘重」な内苑に対し、「公衆の優遊（ゆったりと心のままに楽しむこと）」を旨とし、国民の憩いの場となることを目的として造営された。造営にあたり、徳川家達を会長とし副会長には澁澤榮一、阪谷芳郎（東京市長）、三井八郎右衛門高棟が名を連ねる「明治神宮奉賛会」が組織され、広く国民に寄付を呼びかけ、国内外から多くの献金と献木が集められた。施設の設計・工事監理は明治神宮造営局が行い、全国から勤労奉仕として組織された青年団がその実施にあたった。

1926年（大正15年）に竣工し、神宮外苑は明治神宮に奉獻されたが、その際に奉賛会が神宮側に差し入れた一札がある。将来に亘り遵守すべきことを申し入れた「外苑将来ノ希望」なる文書であり、外苑造営の理念やその使用目的、使用方法について厳しく定めたもので、明治神宮には「外苑の美観を未来永劫維持すること」という使命が課せられており、「将来に亘り、外

苑を語る者の、忘れてはならぬものである。」としている（疎甲104・「外苑将来ノ希望」現代語訳（野村靖児訳））。

また、東京市は、大正15年風致地区制度を開始し、その景観を守るため、創建された明治神宮に関わる場所を風致地区第一号に指定している。

第二次世界大戦後、明治神宮外苑はGHQに接収されたが、1951年（昭和26年）に返還され、国有地だった土地は、「国有境内地処分法」に基づき、時価の半額の価格で明治神宮に払い下げられた。その際に東京都は、それまで指定されていなかった部分も含む外苑一帯すべてを風致地区として指定した。時代は戦後の復興期。東京に人口が流入し都心の自然破壊が懸念されていた。

接収解除後にどういった組織が管理することになっても景観が守られるよう、予防的に指定したのである。当時の都の担当課長は「今まではどんな乱暴な計画でも阻止することは出来なかったが、これによって相当の効力をあげられる」とコメントしている。東京都は、戦後復興の開発によって失われる懸念のある都心の緑の環境を守る意思を示したのである（疎甲22）。

それ以来、東京都と明治神宮によって外苑の景観は守られてきたのであるが、ここへ来て今回の再開発事業のために都市計画公園の削除や風致地区の区分変更などの大幅な規制緩和が行われ、都や明治神宮自ら守ってきたはずの神宮外苑の景観、美観が脅かされるという理不尽な事態となり、大きな自己矛盾に陥っているのである。

現在の明治神宮外苑地区は、約66%が明治神宮、約25%が文科省の独立行政法人である日本スポーツ振興センター、合わせて約90%が2者の所有地であるが、上記に示したように、元々は国有地であったものから奉獻、あるいは払い下げられた歴史的経緯、そして国民的事業として国民の浄財によって造営され、広く都民の憩いの場として共有、享受されてきた公益性の高い場所である。その歴史的経緯と、今も変わらない姿が愛着を持って親しまれて

いる現状を踏まえれば、樹木を含む歴史的文化的価値とその景観は、単に地権者の私有物とは言えないのである。

このことは、造園・環境計画の権威であり、明治神宮の総代でもある進士五十八氏も「神宮外苑は鎮守の森と同じようなコモン・スペース（皆の空間）であり、皆で支える思想でできている。外苑の環境維持のために風致地区に指定したのに、国立競技場に合わせて高さを緩和してしまった。かつての東京市なら都市計画家のプライドにかけて、そうした安易な対応はしなかったはず。」とし、「経済第一で考えると、カネやモノだけだが、スピリチュアルな森と環境が不可欠、オール都民の大きな財産だと気づいてもらいたい」と語っている（疎甲105）。

以上のように、神宮外苑は、現在は形式的には明治神宮がその所有者であるとしても、歴史的経緯や上記に記した事実から、その管理と継承が明治神宮に委譲されて明治神宮がそれらを護り続けてきたといえるのであって、その樹木や自然・生態系は、いわば都民の共有財産ともいえるものであり、少なくとも都民である原告人らには申立人適格としての景観利益が認められることは明らかであるというべきである。

- (3) 近隣住民にあっては原告人26番の陳述書（疎甲106）にあるように、神宮外苑はその個々人の庭のように数十年まえからその景観と自然を享受してきたことは明確であり、景観利益の享受者であると認めるべきである。

また、優れた景観価値のある神宮外苑が都民全体の共有財産で有ることからすると、都民全体がその景観利益を日常的に享受していることいえるのであって、近隣住民だけでなく、より広く、都民であるならば日常的に景観利益を享受している景観利益の対象であると認めるべきである。

4 本件住民以外の原告人の受ける不利益について（新たな主張）

本件住民以外について、景観利益以外の不利益として、次のとおり主張を追加する。

神宮外苑の本件再開発事業においては、本件事業者は、「広場や主要スポーツ施設等については、都立明治公園と一体となった大規模災害時の防災拠点として位置付けることにより、エリア全体としての防災性を強化することで、創建の趣旨を受け継ぎ、誰もが利用しやすく、安全・安心・快適で魅力的なまちを形成いたします。」と説明している（疎甲107）。

しかしながら、絵画館前広場を中心とした神宮外苑は現在近隣3区の住民の為の避難所として指定されているエリアである（疎甲108、109）。

本件事業者が述べるように、本件再開発の完成後には整備された空間や広場が防災拠点になるのかもしれないが、13年間にわたる工事期間中にはそれを防災拠点は未完成であり、工事による仮囲いなどによって、避所機能が全くかその一部が損なわれることが想定される。

首都直下地震などがいつ起きても不思議でないという状況であることは、社会的に広く認知されているが、そうなると、近隣住民には災害時の避難所が無くなるという実害が13年間続くことになり、地震などの災生時に避難所機能をどうするのか。言い換えればどこに避難すれば良いのかは、相手方東京都からは何ら示されていない。

更に言えば、絵画館前広場は、今回の整備地域には含まれてはいないものの、そこには新たにテニスコートやテニスクラブの施設を整備することが発表されており、そうなると絵画館前広場は現在の約3分の1となり、新たに増える施設に関係する関係者が、神宮外苑を避難所として使えるのかどうかも定かではない。

そうであれば、今後、災害時に起こるであろう被害は遠い将来のことではなく、明日にでも発生する可能性がある近隣住民が被る実害というべきである。

なお、抗告人と避難地域との関係は疎甲第110号証のとおりである。

については、本件住民以外の抗告人について、この不利益について、「当該事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい

被害を直接的に受けるおそれのある者は、当該事業の認可の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者」に該当するというべきである。

したがって、抗告人らは、この意味において、申立人適格があることを主張するものであり、この点から見ても、抗告人について、本件再開発事業が継続している13年間もの間、神宮外苑を避難場所として利用できないという不利益を受けることを避けることは、重大な損害を避けるために緊急の必要性があるというべきである。

第4 本件再開発事業と工事施工認可処分及び権利変換認可処分との関係について

1 原審における相手方の主張

原審において、相手方は、神宮第二球場の解体等を阻止するのであれば、権利変換処分の後にされれば足り、本件処分について執行停止を求めることができないと主張していた。

抗告人は、本件工事施工認可処分と権利変換処分とは引き続いて行われる処分で、一連一体の処分というべきであると主張した。

原決定は、この点について特に明示的な判断を示していないが、一連一体の処分であることを前提とする判断を示している。

そこで、念のため、この点についての主張を補充する。

2 工事施工認可処分と権利変更認可処分との一体性について

現在進行している「第二球場解体工事とそれに伴う樹木伐採」が、あくまで競技の継続性を第一義の理由に順次玉突き式に解体工事と建設工事を行うものであり、それぞれの工事は相互に関連しあうことから、その発端である第二球場解体工事とそれに伴う樹木伐採は、(権利変換処分の前後にかかわらず)本件再開発事業と一連一体のものであることとしてきた。

再開発事業の一体性については、今回の工事の事業者である明治神宮外苑苑長自らも以下のように認めているところである。

すなわち、本件事業者による新宿区長に対する伐採許可申請書において、「当伐採行為は『神宮外苑地区市街地再開発事業』におけるスポーツ施設の機能継続を前提とした一連の連鎖型の事業に伴い。必要な樹木の伐採を行うものです」と述べられている（疎甲111）。

今回の許可申請について、明治神宮を筆頭とする事業者（日本スポーツ振興センターに代わり独立行政法人都市再生機構を含む。）は、解体工事後の全体事業を「神宮外苑地区市街地再開発事業及び聖徳記念絵画館前整備事業」としている。その上で、用地交換を理由に「当該許可を受けたもの以外の者が建築許可申請をする」とし、その場合「先行して提出された風致地区条例申請及び許可の内容を引き継ぐ」とある（疎甲111）。すなわち、一連一体の再開発事業について、段階的に申請許可していくが、その際先行して提出された申請許可の内容を引き継ぐというのである。

その一方で、現在進行中の第二球場解体工事は、権利変換処分前の所有者である明治神宮が行うものであるから、「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」で求められる緑化基準については、後の新築工事による全体計画において確保、としているが、これは事業の一体性について認めながら、第二球場解体工事を別体として切り離し、条例に基づく緑化基準から逃れようという矛盾を呈している。

今回、令和5年2月17日に出された申請許可の範囲では、高木の伐採が行われるのは主に第二球場エリアであり、建国記念文庫の森については、工事のための支障木とされる低木（ツツジなどの植込み）と中低木とし、その合計は約1500本。高木や保護樹木は（移植のための根回しのみで）含まれていない。しかし、日程表（疎甲111の日程表）には、建国記念文庫の森の高中木伐採と移植の予定が「破線で」8月後半に示されており、下の注意書きに「破線部はラグビー場計画を策定時に対象樹木を選定する」とある。

また、同許可申請書（既存樹木計画分類図）には、ラグビー場棟敷地の樹木の

保存・移植・伐採の分類がされているが、「当分類は、後の建築物等の風致許可申請にて伐採するものも含めたものであり、今回の申請対象外の樹木も含む」としている（疎甲111）。

すなわち、令和5年2月17日に出された本件工事認可処分は、「神宮外苑地区市街地再開発事業及び聖徳記念絵画館前整備事業」を全体事業とする、段階的に出される最初の一部分であるとしながら、今後（権利交換処分と並行して）順次行う申請許可を織り込み済みのこととし、その際先行して提出された申請許可の内容を引き継ぐというものである。これには対象地域を小分けにして、段階的に拡大しながら崩し的に申請許可をとりつけて、樹木伐採を行おうとする工作の意図が見て取れるものである。

いずれにしても、以上から、本件工事施工認可処分と権利変換処分とは引き続いて行われる処分、一連一体の処分というべきであるから、本件認可処分の執行停止を認めるのが相当であり、何ら問題はない。

第5 結 語

以上から、原決定には事実誤認ないし法令の解釈適用の誤りがあり、決定に影響を及ぼすことが明らかであるから、取り消されるべきであり、執行停止が認容されるべきである。

以上