

神宮外苑問題：環境アセスの限界とSDGsアセスの勧め



小林 光（東大先端科学技術研究センター研究顧問）

#生物多様性 | 2023/04/24

■小林光のエコめがね（29）■

今回のエコ眼鏡は、長文。お許しいただきたい。

東京の神宮外苑の再開発では、必要な行政手続きはすべて完了したようだが、しこりが残ってしまった。このケースを奇貨として、都市の再開発が、複数価値を積極的に高め、それゆえ満足度の高いビジネス、あるいはディールとして構想されることに役立つ、もっと確かな道筋を作れるのではと考える。



神宮外苑の再開発のイメージ

■環境アセスは重大な欠陥のネガチェック、そして参考意見に過ぎない

論者は、現役の行政官時代に、環境影響評価法に定める手続きの中で石炭火力発電所計画が撤回になるケースを2回担当した。2005年ごろと09年ごろのことだ。

環境影響評価法の下で、開発を是認しがたいとする厳しい環境大臣意見になるケースとしては、特に法定の条件が明定されている訳ではない。しかし、自分としては

- 環境負荷を減らすための最善の入手可能な対策技術を敢えて採用していない場合
 - 開発により、希少な生物種など、その場所にしかないような環境要素が失われる場合
 - 国や自治体の環境保全に関する計画に適合しない事業内容である場合
- がそれに当たると思っている。

前述の石炭火力発電所は、いずれも電力の小売りができるものだったので、国全体のCO2排出削減目標を担保できるか定かでないこと、つまり、この小売り企業が増やしてしまったCO2を他の発電所が代わりに減らしてくれる仕組みがないことが、③のケースにつながったのである。

そもそも環境影響評価の制度は、皆が無償で享受してきた外部経済たる自然環境の恵みをどこまで減らしても受忍すべきか、といった「ネガティブ・チェック」の制度であって、開発をする権利を制限するには、公益や（享受するのが正当と思われる）外部経済が相当に大きく失われると予測されることが前提になる。

したがって、他の場所では代替が効かない希少な自然環境要素の存続に不可避のダメージを与えると、環境基準を超えるような汚染が生じるとかいったロジックがないと開発否定にまでは行きつかない。

もう一つ重要なことは、環境影響評価制度は、開発の是非を最終的に決定するための制度ではないことである。仮に開発が環境保全面から是認できないと環境大臣が言おうが、開発自体の是非を決めるのは、その案件に対して最終的な許認可権を持つ役所であり、その大臣なりである。

言い換えれば、この制度は、様々ある公益の中であくまで環境面に限った意見、それも許認可権者を直接に拘束するのではなく、参考にしなければならないといった程度の性格の意見の形成を図るものなのである。

ちなみに、説明会や公聴会の手続きなどが環境影響評価制度の中には設けられているが、それは、いわば正確な情報を流通させ、収集するための仕掛けであって、開発の可否に関する合意形成の場ではない。

環境影響評価制度の運用に関する個人的な経験や解釈に照らして、今、関心を集めている神宮外苑の新ラグビー場や高層建物を建築する計画（写真上、規模は約17.5ha）の環境影響評価を見てみよう。

すると、どうも環境影響評価制度の思想や立て付けが、現実と合わなくなっているように思えるのである。

この開発計画の争点は、人手による植栽が長い年月を経て成長し醸し出した緑の環境が開発によって新しいものに置き換わり、そうした緑と古い建物とからなる街区の風情が大きく変わることを是とするか、非とするかという点にある。

別に、ここにしかない希少生物種が絶滅するわけではない。緑地面積率や樹木本数だけで見ると開発によってむしろ増えるくらいである。所詮は人工物ではないか、との冷めた見方もできる。しかし、この街区の風情は、人工の環境だからと言ってもそのままの再生が可能なものではおそらくなくて、いわばここにしかない環境が開発のために変わってしまうのである。

神宮外苑のケースでは、大正以来100年の歴史の中で醸された緑と建物の風情を、環境影響評価法やその都条例で定める見方、すなわち、貴重な生物相や緑視率や騒音量、CO2吸収量などの尺度で測って、それが大きく棄損されないかを論じている。

つまりは、人々の関心と違う評価尺度が使われていて隔靴搔痒な気持ちにさせているのである。さらに、まちの街区には、それぞれに土地所有者はいるにせよ、天恵物とは異なって、市民の税金も各所に投じられて出来上がっている。

それこそ人工環境だから、市民にもオーナーシップ感覚があって、それがもたらしてきた便益が勝手に変更されてしまうことへの抵抗感は、自然が作った自然が開発される場合の抵抗感とは違うものがある。

敢えて言えば、まちのもたらす恵みを、自分たちから奪い取って、他の誰かに与えてしまう、といった分配面の疑心暗鬼につながりやすい、とも言えよう。

このように、市民の関心と環境影響評価法や同旨の条例の仕掛けとの間にはミスマッチがある。さらにそうした中で、環境影響評価で開発の是非が決まるとの思い込みや期待も根強いから、強いフラストレーションを感じる向きが出てくる。

■複眼的な「ポジティブ・チェック」が望ましい

論者の私見だが、都市開発のような、住民にもオーナーシップのある環境を改変する場合、狭い環境分野だけの、それも損失の程度だけで、その意思決定を行うには無理があると言いたい。

実際のところ、本件に関し近隣住民らが、環境アセスの不備などを理由に、工事の開始の認可の執行停止を求めた東京地裁での裁判では、工事着工を止めるまでのアセス書の不備は認められず、訴えは却下されている（裁判は高裁に移ると報道されている）。

では、無理のない意思決定をするにはどうすればよいのか。

具体的に言えば、ネガティブ・チェックではなく、開発によっても保全される環境、なくなる環境、そして新たに作り出される環境が全体としてもたらす恵みを、今日の環境がもたらしている恵みと比較する、ポジティブ・チェックをしてもらいたい。

その恵みは、生物多様性や環境負荷といった狭い環境指標だけでなく、福祉や教育、所得などを含むウェルビーイングのいろいろな尺度、例えば、SDGsなどに照らして測ってもらいたいと思う。

そして、重要なことは、その恵みを誰が享受するするのか、という分配面も予測して欲しい。新しい環境のもたらす恵みが増えても、それを享受できる人が一部の人に限られ、市井の人は排除されてしまう、といった帰結になる開発では、市民のオーナーシップ感が損なわれてしまおう。

取りこぼしや犠牲・代償が生じないように、全体的にトレード・オフやトレード・オンをチェックする、いわば、「SDGsアセスメントの勧め」である。

こうすれば、開発の是非や、是とする場合の開発の望ましい姿について、今日よりずっと説得的な判断資料を得ることができよう。このSDGsで測った正負のインパクトのアセスメントを皆が参照しつつ、代議制の議会なり、その付託を得た行政府なりが、授權に基づいて意思決定する。

それでも決定に納得できない瑕疵があると思う人は、皆が信頼するこのSDGsアセスの結果に依拠して、差し止めの裁判を起こす。裁判になるにせよ、それでも今よりは結論はずっと円滑に得られ、また、紛争のしこりも少ないのではないか。

こうしたSDGsアセスメントの考え方や仕組みは、都市再開発だけでなく、自然の豊かな地域の開発にも、そして開発だけでなく、規制ルールや政策の決定一般にも適用すべきと、論者は思う。それは、国民を主人公、オーナーとする政治の在り方は相当に定着、成熟してきていて、判断は専門家の密室審議に任せておけばよい、という時代ではもはやなくなったからである。

さてしかし、読者諸賢が、こんな提案を仮にもっともだと思っていただいたとしても、では、目の前の外苑はどうするのだ、と疑問が湧くに違いない。恵みの分配先も含めた、ポジティブ・チェックのSDGsアセスメントを、市民にも参加してもらって今さら行うことは、そうした制度がまだない以上、法定外の開発差し止めのような不利益を生むので、到底できないだろう。難しい問題である。

■将来には使えるよう改善が期待される「地区計画制度」

そこで、次善の策である。

例えば、公衆参加はあきらめたとして、しかし、専門家が、公益をポジティブに高める方向での検討を加えたらどうだろう。

開発の当事者（明治神宮や三井不動産など）と許認可権者（本件では、都市計画を預かる東京都の都市整備局、そのサポートをする都市計画審議会に参加する有識者、そして東京都の長たる小池都知事）が、新しい開発後の姿について、環境影響評価で前提となった開発計画の姿に比べ、もっと恵みが増えるディテール、それも市井の人にとっての恵みが増えるディテールを検討し、その上で、検討結果を踏まえた姿の開発を実施することへ進むこととすることはできないのだろうか。

つまり、環境影響評価の手続きは完了したが、それでは積み残されざるを得ないポジティブ面の検討を、市井の人の出番は残念ながらないにしても、当事者や許認可権者の権限で進んで行ったらどうだろうか、ということである。

これは、実は可能なのである。

本件開発の最終的な姿は、地区計画として定められることとなっていて、床面積などもそこで定まる。そして、幸い、地区計画の目指すものは、まち（地区）がもたらす様々な恵みを増大することである。

[クリックで表の拡大画像が表示されます]

※点数表			
評価項目	評価内容	評価区分	点数 ^{※1}
周辺みどりととの連続性	近隣の公園や隣接する有効空地 ^{※2} 等のみどりととの連続性	「公園その他の緑地、有効空地、道路及び河川に接する部分の長さ」に占める「周辺の緑沿いに設ける一定以上の幅を確保した緑の延長」の割合	70%以上 20
			60%以上 70%未満 15
			50%以上 60%未満 10
樹種の多様性	落葉樹・常緑樹のバランスのとれた植栽	高木本数（既存樹木を含む。）に対する落葉高木の割合	50%以上 15
			40%以上 50%未満 10
			30%以上 40%未満 5
既存樹木の保全・活用	既存樹木のうち、健全な樹木の保全・活用	「地上高さ 1.2m における幹周り 60cm 以上の保全・活用すべき既存樹木」の保全・活用割合	50%以上 15
			25%以上 50%未満 10
			0%超 25%未満 5
樹高の高い木の植栽	植栽基準を確保した上での、より樹高の高い木の植栽	生育に必要な土壌厚さを確保した樹高の高い木（既存樹木を含む。）の平均樹高	7m 以上 20
			6m 以上 7m 未満 15
			5m 以上 6m 未満 10
芝生・水面による被覆	まとまりのある芝生地及び水系施設の整備	一定以上（10 m 以上のまとまり）の芝生地の面積及び水面面積の有効空地 ^{※2} に占める割合	10%以上 10
			5%以上 10%未満 8
			0%超 5%未満 5
建築物上の緑化	地上部から視認性の高い建築物上の緑化	道路に面する地盤面からの高さが 20m までの部分の壁面面積に対する緑化、屋上緑化及びベランダ緑化の面積の割合	15%以上 10
			10%以上 15%未満 8
			5%以上 10%未満 5
生物多様性の確保	生物の生態空間の整備	「生物の生態空間」の面積の有効空地 ^{※2} に占める割合	10%以上 10
			5%以上 10%未満 8
			0%超 5%未満 5

環境を評価する点数表（「東京都再開発等促進区を定める地区計画運用基準」から）

東京都都市整備局が2021年3月に定めた「東京都再開発等促進区を定める地区計画運用基準」を参照してみよう。そこには、新たに整備される都市環境のもたらす様々な利益が列挙され、それらをどう評価するかが定められ、そしてその利益が大きいほど、大きな床面積を再開発建物に与える、ポジティブな誘導の仕組みが詳細に定められている。

ポジティブに誘導される都市の利益には、高齢者の福祉施設を含む場合や都心に不足する宿泊施設を含む場合、地区内の高経年集合住宅を建て替える場合、駅などとのつながりをよくする場合、防災設備を設ける場合などなどがあるが、そうした人工施設ばかりではない。

緑などのいわゆる環境に対しても、加点主義的な誘導の仕組みが適用されている。具体的に分かりやすいのは、緑の扱いについてどれだけ加点がされ得るか示した表が収められているので、ここに引用してみよう。既存樹木の活用、高さのある木の植栽、周辺の緑との連続性などがこぞって加点されるのである。

地区計画には期待できそうだ、と言いたい。しかし、現実には、この地区計画のプロセスも、すでに昨22年3月に完了してしまっていて、その上での工事開始が目前に迫っているのが、現在の段階なのである。

子細に見ると、環境アセスメントの最初の段階では、伐採する既存樹木も極めて多かったが、アセスメントで示された意見も踏まえて、伐採ではなく移植が選択されている本数が相当に増えたりして、実際の再開発の中身にはポジティブな対応が追加されている。

地区計画のプロセスは、環境アセスメントに比べると密室審議だが、それでも、前述の表に掲げられた項目ごとの点数をポジティブに積み上げるために、これまでの環境影響評価の過程で集まった情報も役立てられたのである。

けれども、小池都知事も認めるように、市井の人の中には、この再開発の中身がまだ十分知られていず、サポートも不足している。残念である。

折角の地区計画の制度が、市民の広範なサポートを得る機会としては十分有効に使われなかった、と言えるであろう。



伐採などの開始に備えて囲いが回されている森の様子。堀越しに見ると、森の中では、伐採木や移植木などがテープでマーキングされていた。約0.2ha（筆者撮影）

ちなみに、市井の人が失われるかもしれないと心配している緑の恵みについては、いろいろな意見書を拝見すると、ある程度絞られている。

具体的には、「建国記念文庫の森」（写真上）が再開発後は狭くいかにも貧相になってしまうこと、絵画館前広場周辺の緑が、今回の環境アセスメント対象事業地ではなかったことに起因するが、それら緑との連続性の担保不足、片側2列のイチョウ並木の新球場壁面との取り合いでの根の保護不足の恐れ、といった点がそうした問題である。

これらに対しては、地区計画の内容として、環境アセスメント時点では定かではなかったことも定かにすることによって、現状案以上に踏み込んだ形での緑の対策ができたように思わないでもない。

この部分の透明なネゴシエーションが行われていなかったことが特に悔やまれる（なお、行政官OBの論者から見れば、本件は、必要な法的手続きはもはやすべて了している。であるので、ないものねだりの夢想になるが、仮に緑対策の積み増しが技術的には可能なら、地区計画の再改定、あるいは、詳細実施設計のブラッシュアップといった制度的な対応を今後に自発的に行えたらすばらしい、とは思っている）。

今回のケースの反省をまとめよう。

繰り返しになるが、地区計画のようなポジティブな制度をしっかりと支えるためには、本来は、その前振りの環境影響評価が多数価値のポジチェックができる仕掛けになっているか、あるいは、環境アセスはネガティブなスクリーンとして存続するなら、地区計画策定の段階で幅広いポジチェックに関し、市民にも開かれた透明性のあるアセスメントをするか、そのどちらかが望まれる。

今回は、しかし間に合わない。とはいえ、もう一步の良いことができないことを、現行の環境アセスメント制度の非力のせいにして、罪を押し付け、それでおしまい、とするのでは残念だ。地区計画段階で、新しい環境創出のポジ面を含めた検討、それも開かれた検討ができるように、将来における地区計画制度のプロセス改善にこそ、今回の経験を役立てて欲しい。

政策も公益的な事業も環境経営の一種であるので、経営の文脈で言えば、単に、法令コンプライアンスというスクリーニングを掛けるのではなく、例えばSDGsに照らした公益への総合的な貢献を、代償・犠牲の片寄せなく果たしていけるよう、商品・サービスそして事業の設計やそれらのマネジメントを行うことが大切だ、ということになる。



積水ハウス本社<大阪市新梅田シティ>の里山二次林を模した公開空地。広さは0.8ha（同社サイトから）

筆者は、生態系は大好きだが、生態学者ではない。それを承知で敢えて、最後に私見を付け加えたい。

それは、先に掲げた表の末尾の「生物多様性の確保」に関しては、外苑の元々の自然の出自が、外来種、園芸種を含めた都会の人工植栽なので、それを保全しただけでは加点とまではなかなかいかないと思われるところを、なんとか加点にまで持っていけないか、ということである。

すなわち、イチヨウ並木のビスタも含め、大正時代の園地づくりの成果が外苑だとすると、その植栽のうちの何本を伐採し、あるいは保全するか、という、いわば大正基準で判断するのではなく、令和の都市の緑づくりの大方針を是非考えて、ここに当てはめ、「次の100年」が来た時の都市の森の姿を描きつつ緑づくりをして欲しい。

次の100年の緑づくり、などと大げさに言わせていただいたのは、個人的な意見だが、神宮の内苑のような自然の神聖な営みに委ねる土地ではなく、外苑のような人々に広く開かれた場所を、東京の潜在自然植生にあたるシイやカシの大木からなる暗い森へと非意図的にでもあれ誘導してしまうのが良いようには思えないからである。

このエコめがねの21回で「大手町の森」においても照葉樹林化と林床の日陰化が進んでいることを危惧し、もっと二次林的なしつらえが都市の中にはふさわしいのではないかと述べさせていただいたところである。

(参考記事)

「大手町の森」、ビジネス街に本物といえる自然を組み込む

折角育った大木は極力保存するのは大いに良いことだが、それに加えてもう一歩、正直に言えば、武蔵野の旧薪炭林のような風情、明るくて、生物の多様性も豊かな環境が、人の住処でもある東京にとっての原風景ではないだろうか。

だとすれば、新宿御苑のような庭園美を目指す場所や神宮内苑のような広大な自然地を除き、通常の緑地はこれを目指していくべきではないか、と論者は思っているのである（写真上）。

このような私見にこだわるものではないが、新たな再開発案件の登場に備え、また、本件開発に至るプロセスの中でまだ裁量があるなら、地区計画レベルを超える東京全体の次の100年の緑づくりの大方針についてもポジティブに考えていただき、それを神宮外苑にも当てはめていただけるよう、是非、陳情させていただきたい。