

# 執行停止申立書

令和6年11月6日

東京地方裁判所民事部 御 中

申立人ら代理人

弁護士 山 下 幸 夫

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

## 申立ての趣旨

- 1 新宿区長が訴外明治神宮外苑に対してした令和5年年9月8日及び令和6年10月25日付の竹木の伐採許可の効力は、本案判決が確定するまで停止する。
- 2 申立費用は相手方の負担とする。  
との決定を求める。

## 申立ての理由

### 第1 当事者

- 1 申立人らは、東京都新宿区及びその周辺の地域に在住する者である。
- 2 相手方は、処分行政庁である新宿区長（以下「処分行政庁」という。）の処分の取消訴訟に関する被告適格を有する者である。

### 第2 申立人適格について

一般に、執行停止の申立人適格を有するのは、本案訴訟の原告適格を有する者であると解される。

そこで、申立人らは、次の理由により、本件訴訟についての申立人適格が認められるべきである。

## 1 景観利益について

- (1) 東京都は、東京都景観条例（平成18年10月12日東京都条例第136号。平成19年4月1日施行）を制定し、基本理念として、「良好な景観は、国内外の人々の来訪を促し、交流を活発化させ、新たな産業、文化等の活動を創出することにかんがみ、活力ある都市の発展につながるよう、その整備及び保全が図られなければならない。」と規定し（3条1項）、「都は、都市づくりの計画の策定及びこれに基づく事業の実施に当たっては、良好な景観の形成の推進に関し先導的役割を担うよう努めるものとする。」（4条2項）、「都は、良好な景観の形成に関する施策に都民及び事業者の意見を反映することができるよう必要な措置を講ずるものとする。」（同3項）などを定めている。
- (2) また、平成16年6月18日に公布された景観法（平成16年法律第110号。同年12月17日施行）は、「良好な景観は、美しく風格のある国土の形成と潤いのある豊かな生活環境の創造に不可欠なものであることにかんがみ、国民共通の資産として、現在及び将来の国民がその恵沢を享受できるよう、その整備及び保全が図られなければならない。」と規定（2条1項）した上、国、地方公共団体、事業者及び住民の有する責務（3条から6条まで）を規定し、景観行政団体がとり得る行政上の施策（8条以下）並びに市町村が定めることができる景観地区に関する都市計画（61条）、その内容としての建築物の形態意匠の制限（62条）、市町村長の違反建築物に対する措置（64条）、地区計画等の区域内における建築物等の形態意匠の条例による制限（76条）等を規定しているが、これも、良好な景観が有する価値を保護することを目的としている。

それに加えて、東京都風致地区条例（疎甲1）は都市の風致の維持を目的とするものであり、環境影響評価法は、環境の保全について適正な配慮がな

されることを確保し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に資することを目的とするものであり、東京都環境影響評価条例は、公害の防止、自然環境及び歴史的環境の保全、景観の保持等について適正な配慮がなされることを期し、もって都民の健康で快適な生活の確保に資することを目的とするものである。

- (3) 明治神宮外苑は、全国及び海外からの献金と献木により、約10年の歳月をかけて、大正15年10月に竣工したものであり、竣工した大正15年9月には、日本で最初の風致地区（内務省告示134号）として指定され、都市における自然環境を守り文化的景観を育む制度として歴史を刻んできたものである。

明治神宮の設計思想は、内苑を伝統的な「森」に、外苑を新しい「近代的公園」に意味づけ、欧米のパークシステムを参考とした連絡公園道路により内苑と外苑を一体と関係づけ、銀杏並木は街と結び、その軸上に芝生広場を設けるという構成をとっており、「近代風景式庭園」としての文化的価値が認められる。

聖徳記念絵画館は、国の重要文化財として指定されており、神宮外苑のいちよう並木は、平成14年（2002年）6月に、文化庁による名勝の指定に向けた全国調査が行われた際に、『近代の庭園・公園に関する調査研究報告書』において「重要事例」として位置づけられており、神宮外苑は、国際社会に誇れる「近代日本の公共空間を代表する文化的資産」として文化的価値を有する。

- (4) このように、神宮外苑は、銀杏並木や多数の樹木により、全体として美しい風景を形成している。加えて、上記風景は、美しい景観としての価値にとどまらず、全体として、歴史的、文化的価値をも有するものであり、この景観がこれに近接する地域に住む人々の豊かな生活環境を構成していることは明らかであるから、このような客観的な価値を有する景観に近接する地域内

に居住し、その恵沢を日常的に享受している者の景観利益は、私法上の法律関係において、法律上保護に値するものというべきである。

特に、東京都風致条例に基づく許可については、一旦、伐採許可がされた100年以上もの樹齢のある木を伐採することによって侵害される神宮外苑の景観の価値及び回復困難性といった被侵害利益の性質並びにその侵害の程度をも総合勘案すると、これらの関連法規は、都市の風致や自然環境の保全や景観の保持について考慮することを求めており、神宮外苑の景観を享受する利益をも個別的利益として保護する趣旨を含むものと解するのが相当である。

したがって、申立人らのうち上記景観利益を有すると認められる者は、本件処分の取消を求めるについて、行訴法所定の「法律上の利益」を有する者と解すべきである。

- (5) どの範囲の者に上記景観利益が認められるかについては、神宮外苑が、東京都の都市計画公園であったことからすれば、東京都民であれば、上記景観利益が認められるというべきであるし、さらに、東京都民に限らず、広く日本に住み、神宮外苑を訪れて、その恵沢を日常的に享受している者もそれに含まれるというべきである。

なお、鞆の浦に関する裁判例（広島地裁平成21年10月1日判決・判例時報2060号3頁）は著名であるが、同判決に記載された原告の主張として、「鞆の浦は貴重な歴史的土木遺産として高い価値があり、2004年イコモス民家街並み国際専門文科学術委員会、2005年国際イコモス総会、2006年イコモス法律行政財政国際専門文科問題委員会において、繰り返し鞆の浦の保存に関する勧告が行われている。」と記載されている。

イコモス（国際記念物遺産会議）は、世界の歴史的な記念物（あるいは歴史的建造物）及び遺跡の保存に関わる専門家の国際的な非政府組織であり、ユネスコのヴェネツィア憲章に基づき設置された記念物および遺跡の保護に関

するユネスコの諮問機関である。

神宮外苑についても、日本イコモス国内委員会は、令和4年2月7日付提言（疎甲2）において、「国際社会に誇る『公共性・公益性の高い文化的遺産』である」として次世代に継承すべきであることを提言しており、世界的に価値のある遺産として保存すべきことが指摘されており、その歴史的・文化的価値については国際的機関からも高い評価を得ていることが認められるのであり、申立人らの景観を享受すべき利益を考えるに当たって参考にされるべきである。

- (6) 以上からすれば、良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者は、良好な景観が有する客観的な価値の侵害に対して密接な利害関係を有するものというべきであり、これらの者が有する良好な景観の恵沢を享受する利益（「景観利益」）は、法律上保護に値するものと解するのが相当である（最高裁平成18年3月30日第一小法廷判決・民集60巻3号948頁）。

この景観利益は、単なる私法上保護されるだけではなく、地方公共団体との関係においても保護に値すると解すべきであり（広島地裁平成21年10月1日判決・判例時報2060号3頁参照）、東京都における神宮外苑の本件都市計画ないし公園まちづくりの策定に当たっては、東京都景観条例4条2項の規定からしても、都民や神宮外苑を訪れる国民に対して景観利益は保護されるべきであり、景観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として、その取消訴訟における原告適格を有すると解すべきである。

## 2 排出される大量のCO<sub>2</sub>により気候変動の進行を通じて生命等に被害を受けない利益について

- (1) 申立人らは、本件伐採許可に基づく伐採工事により排出される大量のCO<sub>2</sub>により気候変動の進行を通じて生命等に被害を受けるおそれがあり、大気

汚染（とりわけPM<sub>2.5</sub>）による生命・健康・生活環境に係る被害を受けるおそれがあるから、上記工事による環境影響を受ける住民として、申立人適格があると認めるべきである。

- (2) もはや地球温暖化対策は国境を越えて人類の喫緊の課題であることは疑いない。すなわち、近年、地球温暖化の影響により、気候変動が起これ、世界各地で異常気象が頻発し、大規模自然災害が発生し、世界中の人々の生命、身体、健康等が危険にさらされている。こうした中、地球温暖化による深刻な気候変動の悪化を適応可能な範囲に止めるため、国際社会において、1997年12月、締約国各国の温室効果削減目標を定める京都議定書が初めて採択され、その後、IPCCの第5次報告書を受けて、2015年12月には21世紀後半にカーボンニュートラルを達成することを目標とするパリ協定が採択されて、国際社会で地球温暖化対策としてのCO<sub>2</sub>削減の重要性・必要性が共有されている。そして、各国政府は、パリ協定に基づき、それぞれ自国においてCO<sub>2</sub>の削減目標を掲げている。我が国もこれらの取組に参加し、国内で様々な立法等によって対応している。しかし、2017年、国連環境計画の総合レポートでは、現時点での各国が削減約束として掲げる目標を達成したとしても、未だ不十分とされ、より強力な対策が必要である。そして、国際社会においては、司法においても、国の削減目標が違法であるとする例もあり、国際世論の高まりは日増しに大きくなっている。

- (3) 地球温暖化対策についての世界の潮流

ア 地球の気温（世界平均気温）は、産業革命以降、長期的には、上昇傾向が顕著であり、1890年から2020年までに約1℃上昇した。その主な原因は、人間活動に伴って大気中の温室効果ガスが増加していることにより、地球全体が持つエネルギーが増加していることによる。これを地球温暖化という。人間活動により増加している温室効果ガスには、CO<sub>2</sub>、CH<sub>4</sub>、N<sub>2</sub>Oなどがあるが、このうち、最も重要なものはCO<sub>2</sub>である。

近年、世界各地で、極端な高温、豪雨、ハリケーンの巨大化などの異常気象が頻発し、氷河の融解や海水温の上昇、森林火災、生態系への不可逆的变化も現れているが、それらは地球温暖化の影響によるところが多く、世界各地で気候災害が日常化し、人々の生命・健康、生活環境及び産業にも甚大な被害をもたらされている。

イ こうした中、世界規模で気候変動対策をする必要性が認識され、1988年、各国政府の気候変動に関する政策に科学的な基礎を与えるため、その科学的知見の提供を目的として、世界気象機関（WMO）及び国連環境計画（UNEP）のもとに気候変動に関する政府間パネル（IPCC。以下「IPCC」という。）が設立された。2019年現在で195の国と地域が参加している。IPCCは、数年に一度、報告書を作成し、最新の科学的知見を提供している。これまで第1次（1990年）から第6次（2021年）までの報告書が作成されている。

また、1992年には、気候変動枠組条約の加盟国が地球温暖化を防止するための枠組を議論する国際会議（気候変動枠組条約締約国会議〔COP〕。以下「締約国会議」という。）の設置する気候変動に関する国際連合枠組条約が採択され、締約国会議が、1995年以降、年1回開催されている。1997年12月、京都で開催された第3回の締約国会議（COP3）では、地球温暖化による深刻な気候変動を回避するため、国際社会で初めて、締約国が具体的なCO<sub>2</sub>削減目標を定め、各国政府がその達成のため努力をすることが約された京都議定書（2005年発効）が採択されたところ、我が国も締約国である。

さらに、2014年、IPCCは、第5次報告書において、①温暖化は疑う余地がなく、1950年代以降、観測された変化の多くは数十年から数千年にわたり前例のないものである、大気と海洋は温暖化し、雪氷の量は減少し、海面水位は上昇している、②温室効果ガスの排出は増加してお

り、その排出量は史上最高となった、その結果、CO<sub>2</sub>などの温室効果ガスの大気中濃度は、少なくとも過去80万年間で前例のない水準にまで増加した、これは、20世紀半ば以降の温暖化の支配的な原因であった可能性が極めて高い、③1950年頃以降、多くの極端な気象及び気象現象の変化が観測されてきたが、その中には人為的影響と関連付けられるものもあり、その中には極端な低温の減少、極端な高温の増加、極端に高い潮位の増加、及び多くの地域における降水現象の回数の増加がある、④21世紀終盤及びその後の世界平均の地表面の温暖化の大部分はCO<sub>2</sub>の累積排出量によって決められる、⑤気候変動を抑制するにはCO<sub>2</sub>排出量の抜本的かつ持続的な削減が必要であり、社会全体として適応することが可能なレベルとするには産業革命前に比べて気温上昇を2℃未満にすること、そのためにはCO<sub>2</sub>を21世紀後半までにカーボンニュートラル（CO<sub>2</sub>の排出量と吸収量が均衡の取れた状態）とすることを要することを前提に、現行ではそれは達成されていないとして、発電における脱炭素化など実現のための具体的な方策を指摘した。こうした指摘を背景に、2015年12月、フランスのパリで開催された第21回の締約国会議（COP21）において、パリ協定が採択された。パリ協定は、世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも2℃高い水準を十分に下回るものに抑えること並びに世界全体の平均気温の上昇を工業化以前よりも1.5℃高い水準までのものに制限するための努力を継続して行うこと等を目標とし（2条1項（a））、この目標を達成するため、今世紀後半にカーボンニュートラルを達成すること、そして、開発途上締約国の温室効果ガスの排出量がピークに達するまでには一層長い期間を要することを認識しつつ、世界全体の温室効果ガスの排出量をできる限り速やかにピークにすること及びその後は利用可能な最良の科学に基づいて迅速な削減に取り組むこと等を目的とした（4条1項）。そして、パリ協定の締約国には、上記目標を達成するため、自国が達成す

る意図を有する累次の国が決定する貢献（Nationally Determined Contribution。以下「NDC」という。）を作成し、通報し、及び維持すること、当該国が決定するNDCの目的を達成するため、緩和に関する国内措置を遂行すること等が求められることとされた（4条2項）。パリ協定は、2016年11月4日に発効し、我が国は、同月8日、パリ協定を批准した。

ウ 司法の分野においては、2015年6月、オランダのハーグ地方裁判所において、オランダ政府に対して温室効果ガスの削減目標の引上げを命じる判決が下され、同判決は、2018年10月、ハーグ高等裁判所によって、2019年12月、オランダ最高裁判所によってそれぞれ支持され、確定した。また、アイルランド最高裁判所でも、2020年、地球温暖化に向けた政府の緩和計画が十分でないとして新たな計画の策定を命じる判決をし、さらに、ドイツ連邦憲法裁判所も、2021年3月、連邦議会に対し、CO<sub>2</sub>の削減目標を強化するよう命じる判決をした。

- (4) CO<sub>2</sub>排出に係る被害を受けない利益が重要であって、それが人類にとって、喫緊の政策課題であることは論を待たない。
- (5) 神宮外苑において、既存樹木による冷却効果があり、ヒートアイランド現象を避けるためにも、既存樹木が保存される必要がある（疎甲3の1、2。甲20）。
- (6) 本件伐採工事より輩出されるCO<sub>2</sub>の量についてはその試算もあるところであり（疎甲3）、申立人らのCO<sub>2</sub>排出に係る被害を受けない利益の内実が定まってゆき、個人的利益として承認される可能性を否定するものではない。

### 3 まとめ

したがって、申立人らは、本件処分により法律上保護された利益が侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者として、行政事件訴訟法9条にいう「法

律上の利益を有する者」にあたるから、本件処分の取消訴訟における原告適格を有するものであり、申立人適格を有する者である。

### **第3 本件処分に至る経過について**

本件処分に至る経過は、次のとおりである（疎甲4、疎甲5）。

#### **4 東京都と関係権利者によるまちづくり協議**

(1) 平成27年4月1日 東京都と関係権利者間で、「神宮外苑地区まちづくりに係る基本覚書」を締結した。

#### **5 東京都東京都による指針の策定**

(1) 平成30年4月25日 東京都は、「東京2020大会後の神宮外苑地区のまちづくり検討会」を設置した。

(2) 平成30年8月31日～9月29日 東京都は、「東京2020大会後の神宮外苑地区のまちづくり指針」をパブリックコメントを実施した。

(3) 平成30年11月22日 東京都は、「東京2020大会後の神宮外苑地区のまちづくり指針」を策定した（疎甲5）。

#### **6 本件事業者によるまちづくり計画等の提案**

(1) 令和2年1月23日、同月26日 本件事業者は、「神宮外苑地区公園まちづくり計画に関する説明会」を開催した。

(2) 令和2年2月7日 本件事業者は、「神宮外苑地区公園まちづくり計画の提案書」を東京都に提出した。

(3) 令和3年6月4日、同月5日 東京都東京都は、「神宮外苑地区再開発等促進区を定める地区計画等」説明会を実施した。

(4) 令和3年7月14日 本件事業者は、東京都に対して、「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」を提出した。

#### **7 都市計画・環境影響評価等の手続**

(1) 令和3年7月29日 本件事業者は東京都に対して、「環境影響評価書案」

を提出した。

- (2) 令和3年8月16日 東京都は、「環境影響評価書案」を公示した。
- (3) 令和3年8月20日 東京都は、環境影響評価審議会に対して、「環境影響評価書案」を諮問した。
- (4) 令和3年8月20日、同月21日 本件事業者は、「環境影響評価書案」にかかる説明会を実施した。
- (5) 令和3年8月16日～9月29日 東京都は、「環境影響評価書案」に対する意見書を受け付けた。
- (6) 令和3年10月6日 東京都は、「都市計画原案」の説明会を実施した。
- (7) 令和3年12月14日 東京都は、「都市計画案」の説明会を実施した。
- (8) 令和3年12月14日～12月28日 東京都は、「都市計画案」に対する意見書を受け付けた。
- (9) 令和4年2月9日 「都市計画審議会総会」が開催された。
- (10) 令和4年2月18日～8月16日「環境影響評価審議会第一部会（1回目）～（6回目）」が開催された。
- (11) 令和4年3月10日 東京都知事は、「都市計画」を決定し、公示された。
- (12) 令和4年4月15日 「環境影響評価書案及び見解書」に係る都民の意見を聴く会が実施された。
- (13) 令和4年8月18日 「環境影響評価審議会総会」が開催され、開催環境影響評価書案に対する答申がなされた。
- (14) 令和4年12月26日 「環境影響評価審議会総会」が開催され、開催環境影響評価書（素案）の確認がなされた。
- (15) 令和5年1月20日 東京都は、「環境影響評価書」を公示した。
- (16) 令和5年1月30日 本件事業者からの「着工届」が公示された。
- (17) 令和5年1月30日 「環境影響評価審議会総会」が開催され、開催環境影響評価書及び事後調査計画書の確認がなされた。

## 8 施行認可処分

- (1) 令和5年2月17日 東京都知事は、神宮外苑地区第一種市街地再開発事業の工事施行を認可した（疎甲6）。

## 9 新宿区に対する伐採許可申請とその許可処分

ア 明治神宮外苑は、令和5年2月17日、神宮第二球場敷地内及び建国記念文庫の森の3069本（うち41本は移植）について、竹木伐採・移植の許可申請を、新宿区長に対して行い、新宿区長は伐採の許可をした（以下「第1次許可」という。）。

新宿区長によるこの伐採許可については、令和5年7月25日に、大澤暁外4名が伐採許可処分取消並びに国家賠償を請求する訴訟を提起して、令和5年（行ウ）第312号として、東京地方裁判所民事第51部2B係に係属している。

イ 令和5年8月25日、明治神宮外苑は、新宿区長に対して、明治神宮外苑の第二球場敷地内の25本の竹木の伐採許可を申請した。これを受けて、同年9月8日、処分行政庁である新宿区長吉住健一は、本件申請を許可する処分（以下「第2次処分」という。）をした（疎甲7）。

新宿区長によるこの伐採許可については、令和6年3月6日に、青山真也他59名が伐採許可処分取消並びに国家賠償を請求する訴訟を提起して、令和6年（行ウ）第81号として、東京地方裁判所民事第51部2B係に係属している。

また、令和6年3月8日に、大澤暁他5名が伐採許可処分取消並びに国家賠償を請求する訴訟を提起して、令和6年（行ウ）第86号として、東京地方裁判所民事第51部2B係に係属している。

上記の3つの事件は併合審理されている。

ウ 令和6年10月21日、明治神宮外苑は、新宿区長に対して、東京都新宿区霞ヶ丘町2番、3番2号、8番にある高木50本、中木8本の竹木の

伐採等についての許可を申請した。これを受けて、同年10月25日、処分行政庁である新宿区長吉住健一は、本件申請を許可する処分（以下「本件処分」という。）をした（疎甲22。追って許可通知書を提出する。）。

### 第3 本件再開発事業の概要

本件再開発事業の概要は、次のとおりである（疎甲9）。

#### 1 施設規模

(1) 延べ面積 約565,000 m<sup>2</sup>

(2) 階数・高さ

ラグビー場棟：地下1階/地上7階・約55m

複合棟A：地下2階/地上40階・約185m

複合棟B：地下1階/地上18階・約80m

複合棟C：地上2階・約10m

事務所棟：地下5階/地上38階・約190m

ホテル併設野球場棟：地下1階/地上14階・約60m

文化交流施設棟：地上1階・約6m

#### 2 施設用途

ラグビー場棟：ラグビー場、店舗、文化交流施設、駐車場等

複合棟A：事務所、店舗、ロビー、多目的室、駐車場等

複合棟B：サービスアパートメント、室内球技場、駐車場等

複合棟C：事務所、ロビー等

事務所棟：事務所、店舗、ロビー、駐車場等

ホテル併設野球場棟：野球場諸室、観客席、宿泊施設、ロビー、駐車場等

文化交流施設棟：事務所、店舗

#### 3 公共施設等

新宿区 区道（幅員約15m、延長約216m）

港区 緑地 (約 5、860 m<sup>2</sup>)

広場 7 号 (約 15、000 m<sup>2</sup>)、広場 8 号 (約 6、800 m<sup>2</sup>)

街角広場 1 号 (約 1、200 m<sup>2</sup>)、街角広場 2 号 (約 1、100 m<sup>2</sup>)、街角広場 3 号 (約 600 m<sup>2</sup>)、街角広場 4 号 (約 800 m<sup>2</sup>)、街角広場 5 号 (約 200 m<sup>2</sup>)

南北通路 1 号 (幅員 10.5m、約 400m)、南北通路 2 号 (幅員 6m、約 55m)、南北通路 3 号 (幅員 6~10.5m、約 70m)

緑道 1 号 (幅員 4m、約 270m)、緑道 5 号 (約 16m (内幅員約 8m 部分を整備)、約 250m)、緑道 6 号 (約 10m、約 130m)、緑道 7 号 (約 6m、約 150m)

緑地 2 号 (約 250 m<sup>2</sup>)、緑地 3 号 (約 200 m<sup>2</sup>)、緑地 4 号 (約 300 m<sup>2</sup>)、緑地 5 号 (約 600 m<sup>2</sup>)、緑地 6 号 (約 4、000 m<sup>2</sup>)

歩行者通路 2 号 (幅員 8m、約 20m)、歩行者通路 3 号 (幅員 8m、約 60m)、歩行者通路 4 号 (幅員 6m、約 90m)、歩行者通路 5 号 (幅員 8m、約 80m)、歩行者通路 6 号 (幅員 8m、約 150m)

歩道状空地 8 号 (幅員 4m、約 130m)、歩道状空地 9 号 (幅員 4m、約 130m)

地下通路 (幅員 4m、約 130m)

景観広場 1 号 (850 m<sup>2</sup>) ※、景観広場 2 号 (850 m<sup>2</sup>) ※

保全緑地 1 号 (約 2、000 m<sup>2</sup>)、保全緑地 4 号 (約 4、000 m<sup>2</sup>) ※

※港区緑地に含まれる。

#### 4 総事業費 約 3、490 億円

### 第 4 本件再開発工事の内容について

本件再開発工事について、権利変換認可がなされると次のように工事がされることになる。

- 1 神宮球場とラグビー場で行われる試合の継続性に配慮するため、球場とセグ

ビー場を入れ替えて、順次建て替える。まず、第二球場を解体し、第二球場北側の新宿区道を廃止し、建国記念文庫の森を破壊して、ラグビー場を建設に着手する。それが仮竣工したら、秩父宮ラグビー場を移転して、その跡地で新神宮球場の建設に着手する。野球場の観客席上にはホテルが併設され、高さ60メートルの国立競技場より巨大な施設となる。ラグビー場は屋根付人工芝となり、高さは55メートルとなる。青山通りに面する伊藤忠ビルは190メートルの超高層ビルに建て替える。スタジアム通りに面する西側のエリアに複合棟と称してホテルやオフィスが入る185メートルと80メートル超高層ビルが2棟建設される。野球場が計画されている場所に位置するJSCテニスコートは廃止されるが、会員制の明治神宮のテニスクラブの移転先として、現在、軟式やや球場となっている絵画館前広場が改変され、高さ15メートルの屋内練習場がそこに建設される。そのため絵画館前広場前の敷地は3分の1程度まで減少し、銀杏並木から見た絵画館前の景色は現在とは全く異なったものになってしまう。

- 2 本件再開発では、神宮外苑のうち、約3.4ヘクタール分が都市計画公園から削除され、そこに超高層ビルが建設されることが予定されている。
- 3 これらの工事により、現在ある約3000本以上の木が伐採されることになる。

## 第5 神宮外苑の歴史的・文化的価値について

- 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2）には、次のとおり記載されている（疎甲2）。

#### 「1-1 「明治神宮外苑」の歴史的意義

明治神宮の造営は、「森厳荘重」を旨とする「内苑」と「公衆の優遊」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)

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。

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、日本のスポーツ摇篮の場でした。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。

- 3 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（「外苑将来ノ希望」現代語訳（野村靖児訳））。
- 4 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10）。

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 11）。

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るとともに、「文化的資産」として文化的価値を有するものである。

## 第 6 本件処分が取り消されるべきであること

### 1 裁量権の範囲の逸脱又は濫用についての判断枠組み

本件処分については決定権者である行政庁に裁量権が認められるとしても、その基礎とされた重要な事実と誤認があること等により重要な事実の基礎

を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等により、その内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められるときは、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となると解すべきである。

## 2 本件処分の違法性について

### (1) 本件伐採許可申請に至る経緯

ア 明治神宮外苑は、令和5年2月17日、神宮第二球場敷地内及び建国記念文庫の森の3069本（うち1本は移植）について、竹木伐採・移植の許可申請を、新宿区長に対して行い、新宿区長は伐採の許可をした（以下「第1次許可」という。）。

イ 令和5年8月25日、明治神宮外苑は、新宿区長に対して、明治神宮外苑の第二球場敷地内の25本の竹木の伐採許可を申請した。これを受けて、同年9月8日、処分行政庁である新宿区長吉住健一は、本件申請を許可する処分（以下「第2次処分」という。）をした。

ウ 令和6年10月21日、明治神宮外苑は、新宿区長に対して、東京都新宿区霞ヶ丘町2番、3番2号、8番にある高木50本、中木8本の竹木の伐採等についての許可を申請した。これを受けて、同年10月25日、処分行政庁である新宿区長吉住健一は、本件申請を許可する処分（以下「本件処分」という。）をした。

### (2) 風致地区の地域区分の変更について

ア 風致地区とは、都市にある優れた自然的景観を維持するために指定された地域のことである。既に述べたように、神宮内外苑は、日本で初の風致地区であり、建国記念文庫の森は、令和2年（2020年）まで「風致地区A地域」、神宮第二球場周辺は「同B地域」に指定されていた（疎甲12）。

A地域は、「優良な風致を特に保全すべき」と定められた最も規制の厳

しい地域であり、B地域は、「美観、雰囲気を守る役割を果たすべき地域」とされ、A地域に次いで規制が厳しい地域である。

イところが、東京都都市整備局まちづくり推進担当部長である吉野敏郎から、新宿区都市計画部長新井建也宛ての令和2年2月21日付の「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」と題する文書（疎甲13）において、東京都は、上記の地域区分の変更を求め、その理由として、東京都が「2020大会後の神宮外苑地区のまちづくり指針」（疎甲3）を策定したとして、この指針に従い、「スポーツクラスター」の形成等を推進することを目的に、地域区分の変更やこれに伴う「S丙地域」の審査基準の策定等について依頼をすると述べられている。

新宿区は、この事実を、新宿区都市計画審議会や新宿区議会に全く明らかにすることなく、どこにも報告したり意見を聴取することもなく、独断で地域区分を「S疎甲地域」と「S乙地域」に変更し（疎甲14）、それらの審査基準を定めた（疎甲15、疎甲16）。

この事実は、令和5年2月24日の新宿区議会の予算委員会で初めて明らかにされたものであった（疎甲17）。

### (3) 新宿区長による本件伐採許可

その地域区分の変更により、S地域の審査基準によれば、本件申請については容易に伐採許可が認められることになり、実際にも、処分行政庁である新宿区長は本件伐採許可申請に対して、これを許可する処分をした（疎甲9）。

### (4) 本件伐採許可処分が違法であること

前記(2)で述べたとおり、新宿区は、元々、明治神宮内外苑について、風致地区のA地域、B地域に指定されており、容易に木の伐採が認められない地域であったにもかかわらず、東京都からの要請を受けてそれを伐採が容易に認められるS地域へ変更し、その変更にあたっては、新宿区都市計画審議会に諮ったり報告して意見を聴いたことはないし、新宿区議会に対してもその

変更について議題にしたり報告したことはなかった。

しかしながら、これは重大な変更であり、その変更にあたっては、形式的には区長に変更を決定する権限があったとしても、少なくともパブリックコメントに付して区民の意見を聞くとか、新宿区都市計画審議会に諮るか報告して意見を聞くか、新宿区議会に報告して意見を聞くなどの民主的プロセスを経る必要があったと考えられるにもかかわらず、これを密室で決めて、変更した事実自体も公表しないでいたものであり、そのような地域区分の変更には重大な手続違背があり、その変更決定は違法であるといわなければならない。

そうであれば、そのような違法な地域区分の変更を前提としてなされた穂本件伐採許可処分は、その違法な地域区分の変更を前提とするものであるから、判断の過程において誤った地域区分の変更を前提として判断されたことにより、その内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められるから、処分行政庁である新宿区長の裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものであるとして違法である。

## 5 まとめ

以上から、伐採に係る第2次処分及び本件処分は取り消されなければならない。

## 第8 本件処分の取消等を請求する本案訴訟が提起されていること

本日、申立人らは、本件処分の取消等を請求する本案訴訟を提起し、東京地方裁判所に係属した。また、第2次処分については、令和6年3月6日に、青山真也他59名が伐採許可処分取消並びに国家賠償を請求する訴訟を提起して、令和6年（行ウ）第81号として、東京地方裁判所民事第51部2B係に係属しており、令和6年3月8日に、大澤暁他5名が伐採許可処分取消並びに国家賠償を請求する訴訟を提起して、令和6年（行ウ）第86号として、東京

地方裁判所民事第51部2B係に係属して審理中である。

## 第9 執行停止の要件を満たすこと

### 1 「重大な損害を避けるため緊急の必要がある」に該当すること

本件処分を受けて、本件事業者は、令和6年10月28日、神宮第二球場の解体工事に伴う伐採移植に関する工事に着手し、3メートル以上の高木の伐採を開始している（疎甲8、疎甲18）。どの部分が伐採されているかは外からは判然としないが、第2次処分及び本件処分により許可された竹本が伐採されている可能性が高い。

本件事業者が伐採工事に着手されれば、神宮時宮外苑にある樹齢100年以上の歴史的な木が伐採されてしまえば、その回復は困難であり、それに代わる新たな木を移植してもそれが成長するには相当な時間の経過が必要であるし、仮に一部移植しても、移植後に枯れずに成長する可能性は必ずしも高いとは言えない。

また、本件伐採工事によるCO<sub>2</sub>排出による申立人ら住民の健康被害も必至である。

これらによって、申立人らが被る不利益は、その性質上、金銭賠償によって容易には回復し得ないものである。

したがって、申立人らは、本件処分により重大な損害を被るといえるから、本件申立てには、そのような損害を避けるために同処分の効力の停止を求める緊急の必要性があるというべきである。

### 2 「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがある」には該当しないこと

「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがある」ことについては、本来、相手方において主張・疎明されるべき要件であるが、本件計画は、本件事業者らの私的な利益追求のために行われるものであり、本件処分が公共の福祉に影響を及ぼす処分ではないから、この要件に該当しないことは明らかである。

### 3 「本案について理由がないとみえるとき」には該当しないこと

本件処分の適否については、本案事件の審理を尽くした上で決せられるべきことであり、本件執行停止申立ての段階では本案について理由がないと判断できないというべきであるから、この要件には該当しないというべきである。

## 第10 結 語

よって、申立人らによる本件執行停止が認められるべきである。

## 疎 明 方 法

疎甲第1号証から疎疎甲第23号証を提出する（疎明資料説明書（1）記載のとおり）。

## 附 属 書 類

1	申立書副本	1通
2	疎明資料説明書（1）	1通
3	疎甲号証写し	各1通
4	訴訟委任状	29通

