

皇居外苑の利用の在り方に関する懇談会
報告書



令和3年1月

皇居外苑の利用の在り方に関する懇談会

(表紙写真出典：一般財団法人国民公園協会)

目 次

はじめに	1
1 皇居外苑とは	3
(1) 国民公園としての皇居外苑	3
(2) 皇居エリアにおける皇居外苑	5
(3) コロナ禍における皇居外苑	6
2. 皇居外苑の現状と利用における課題	7
(1) 皇居外苑の整備状況	7
(2) 皇居外苑の利用の現状と課題	10
① 慰楽のための利用	10
② 保健のための利用	11
③ 教養のための利用	12
④ その他国民福祉のための利用	13
⑤ 新しい利用（日本の姿を世界に伝えるための利用）	14
3. 皇居外苑の利用の在り方	15
皇居外苑の利用の在り方に関する懇談会 名簿	19
皇居外苑の利用の在り方に関する懇談会 検討経過	20

はじめに

皇居外苑は、1947（昭和 22）年 12 月 27 日の閣議決定（「旧皇室苑地の運営に関する件」。以下「昭和 22 年閣議決定」という。）に基づき、戦前の皇室苑地であった宮城外苑を公開するとの方針の下に 1949（昭和 24）年に開設された国民公園である。1952（昭和 27）年に和田倉地区が編入され、また、1969（昭和 44）年には北の丸地区が森林公園として整備、編入された。開設当初は集会などを含め幅広い利用が許容されていた時期もあったが、労働争議の激化に伴い 1951（昭和 26）年にはメーデーにおける使用が不許可とされ、翌 1952（昭和 27）年には「当分の間原則として国家的行事に限り許可する」との閣議了解（以下「昭和 27 年 12 月閣議了解」という。）がなされた。以降、現在に至るまで、この閣議了解に即した厳格な扱いの下で、特別な利用はほとんど行われてこなかった。

一方、この閣議了解から 70 年近くが経過し、昭和から平成を経て令和へと時代が進む中、社会状況は大きく変化しており、近年では経済のグローバル化やインバウンドの推進、デジタル社会の進展、さらにはウィズコロナ・アフターコロナにおける新しい生活様式の確立など、新たな社会像の構築が模索されている。また、文化財や自然環境を保護することについては、ただ守るのではなく、「保護と利用の好循環」を図り、持続可能な形で保全活用していくという考え方が主流となっている。

皇居外苑についても、その独自の価値を将来にわたり守り続け、かつ、新たな時代に効果的に発揮していくためには、改めてその設置の趣旨に照らし、今日の国民福祉に寄与する利用の在り方について模索する時期が来ている。こうした背景を踏まえ、環境省において「皇居外苑の利用の在り方に関する懇談会（以下「懇談会」という。）」を設け、2020（令和 2）年 2 月から 11 月にかけて、全 3 回にわたり精力的な議論を行ってきた。本報告書は、懇談会において確認された事柄や交換された意見等について取りまとめたものである。

なお、北の丸地区については、森林公園として整備され、地区内には日本武道館や科学技術館、東京国立近代美術館、国立公文書館といった文化施設があるなど、その成り立ちや性格は、皇居の東側に位置する正門前帯の空間のものとは異なるため、今回の主たる検討の範囲からは外すこととした（以下、この報告書における「皇居外苑」とは、正門前帯の濠を含む苑地を指し、その他の地区を含まない。）。



- : 皇居外苑地区及び北の丸地区
- : 皇居外苑の濠
- : この報告書における主たる検討の範囲

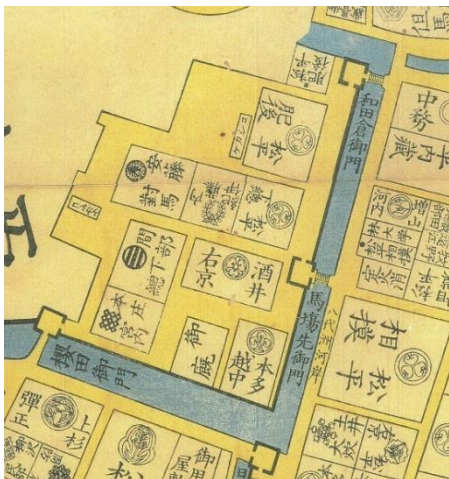
「皇居外苑全体図」

1 皇居外苑とは

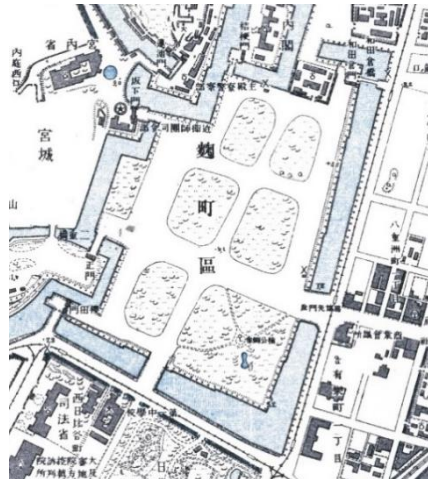
皇居外苑の利用の在り方について検討するにあたり、まず、皇居外苑の成り立ちについて確認した。

(1) 国民公園としての皇居外苑

江戸時代、現在は皇居外苑がある場所には、諸大名の屋敷が立ち並んでいた。これらは、明治になると政府によって上収され、官庁や兵營として用いられたが、皇居造営に伴って建物が除かれた後、カエデやヤナギ、マツなどの植栽、張芝が行われ、1888（明治21）年頃までには宮城前広場（宮城外苑）として用いられるようになった。その後、日露戦争の祝賀行列の際に発生した広場周辺の混乱を契機として、1905（明治38）年には凱旋道路（現在の内堀通り）が設けられた。大正期に入ると日本の伝統的景観である白砂青松を想起させる黒松と芝生による現在の風景の原型が作り出された。さらに、1923（大正12）年には関東大震災の復興事業の一環として行幸通りが開設された。その後、1939（昭和14）年には、東京市が宮城前広場の整備と凱旋道路の地下化等を計画したが、戦況の変化等を背景に、1943（昭和18）年には実質上これらの事業は休止されている。



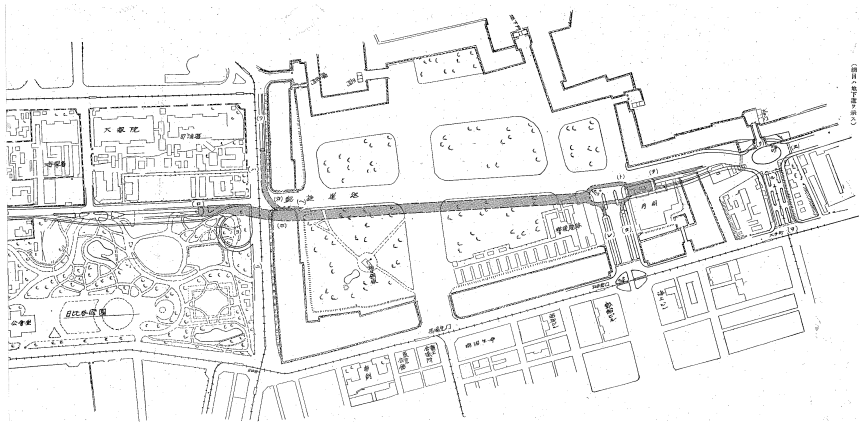
「分間江戸大絵図完」(地図版元 須原屋)



「旧1万分1地形図 日本橋 (σ152) (1909年測量)」
(参謀本部陸地測量部(現:国土地理院)1910年発行)



紀元二千六百年記念宮城外苑整備事業 計画図
公益財団法人東京都公園協会所蔵



紀元二千六百年記念宮城外苑整備事業に伴う皇居前広場地下道計画

出典：「紀元二千六百年記念宮城外苑整備事業概要」昭和14年 東京市

戦後、皇居外苑とその名称を改めた宮城外苑は、厚生省による管理の下で1949（昭和24）年に国民公園として供されることになった。その根拠となる昭和22年閣議決定では、新宿御苑、京都御苑等とあわせ、その供用の趣旨について、「文化的諸施設を整備し、その恵沢を戦後国民の慰楽、保健、教養等国民福祉のため確保し、平和的文化国家の象徴たらしめる」としている。

皇居外苑は、このように明治以降に整備された宮城外苑を基礎としながら、旧江戸城由来の歴史的な建築物、石垣、濠を残しつつ、正門前一带に白砂青松を想起させる黒松、芝生等による美しい景観を形成することで、今日、将来にわたって継承していくべきかけがえのない財産となっており、これをもって、国民福祉のために開かれた公園であるとともに、皇居（様々な国事行為や祭祀の舞台であり、古より脈々と続く歴史の場）の前庭としての役割を果たしている。



皇居外苑にみる黒松と芝生から成る景観

(2) 皇居エリアにおける皇居外苑

皇居外苑は、1957（昭和32）年、東京都によって北の丸公園、皇居東御苑、日比谷公園、千鳥ヶ淵公園、千鳥ヶ淵戦没者墓園、九段坂公園といった皇居を囲む他の公園とともに「東京都市計画公園第1号中央公園」として指定された。南北約2.7km、東西約1.5kmに及ぶこれらの地域は、東京というメガロポリスの中心に位置しながら、豊かな水や緑、生態系を保持する憩いの場であるとともに、歴史や文化、芸術、学術に出会う場としての価値も高く、皇居を含む全体として、我が国を象徴する空間となっている。また、地球温暖化の影響や都市熱の滞留によるヒートアイランド現象が社会的問題になっているが、皇居一帯の気温は周辺部より1～2℃低い風の通り道として、ヒートアイランドの抑止にも寄与していると言われている。皇居外苑は、こうした世界に誇るべき広さと多様性を合わせ持った中央公園（以下「東京セントラルパーク」と仮称する。）の一角を担っている。



東京都市計画公園第1号中央公園 出典：東京都

さらに中央公園の外へと目を転じれば、国会議事堂や最高裁判所、首相官邸、中央省庁、グローバル企業の本社が集中するオフィス街など、我が国の主要な拠点が配され、徳川家康公の開府以来、現在に至るまでの400余年、我が国の中枢としての機能とそれに付随する歴史、文化、景観が創出・維持されてきた。

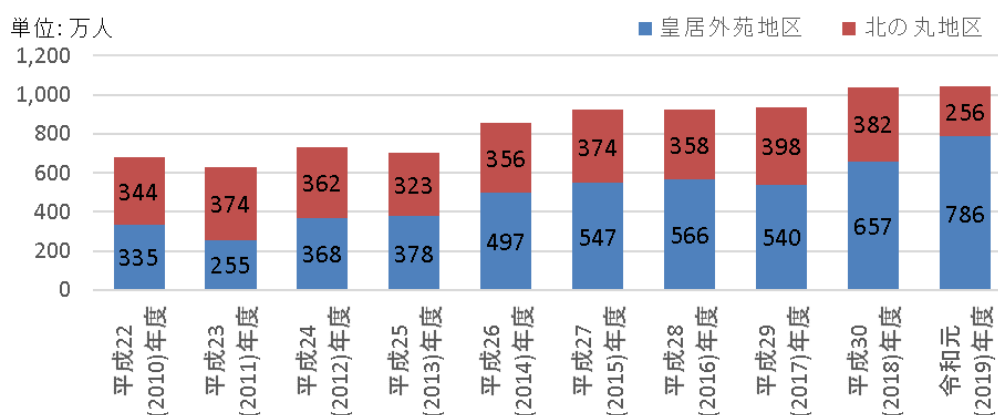
こうした皇居から中央公園、さらにその周辺へと至る空間の形成は、それぞれの空間

が、皇居を核として、異なる要素を含みつつも、その時々日本の在り方を示す場として、一つのまとまりとして国民に受け止められてきた結果と言える。その中で皇居外苑は、武蔵野の面影を留め国事行為や祭祀の舞台として歴史を刻み続ける皇居と、時代の先端を行き常に形を変えてきたビジネス街等を繋ぐ、2つの異なる価値を両立させる重要な役割を担っており、公園利用の在り方を考えるにあたって、これを前提として十分考慮に入れる必要がある。

(3) コロナ禍における皇居外苑

皇居外苑を訪れる観光客は、平成になってからは世界中から人々が訪れ、特に近年はその数が増えていた。しかし、2020（令和2）年、新型コロナウイルス感染症の世界的な流行拡大に伴い、世界との交流が途絶えてしまった。また、国民の間に感染防止のために密閉、密集、密接の所謂3つの密を回避する行動が浸透したこともあり、団体旅行が急減し、皇居外苑を訪れる観光客は激減している。ウィズコロナ・アフターコロナの時代においては、旅行の在り方そのものが変わる可能性が指摘されている。

その中で、3つの密を避けつつ人々が近場で過ごすスタイルが注目され、とりわけ、豊かな自然環境やそれらを有する身近な公園、観光資源の価値が一層見直されている。都市における公園には、その周辺に暮らし、働き、行き交う人々にとって、安心して利用し、憩うことのできるかけがえのない空間という価値を提供する役割が再認識されている。その価値をより一層発揮していくためには、皇居外苑単体としてはもちろんのこと、「東京セントラルパーク」全体として取り組んでいくことが求められている。



皇居外苑の利用者人数推計



コロナ禍で利用が大幅に減少した楠公駐車場
 (左: 2019 (令和元) 年 11 月 15 日撮影、右: 2020 (令和2) 年 3 月 12 日撮影)

2. 皇居外苑の現状と利用における課題

次に、昭和 22 年閣議決定における、皇居外苑に文化的な施設を整備し、それによって戦後国民の慰楽、保健、教養等国民福祉のため確保する旨の言わば国民公園としての皇居外苑の原点に照らして、その現状と利用における課題を整理した。

(1) 皇居外苑の整備状況

皇居外苑には、旧江戸城の遺構である石垣と濠、桜田門が残されている。正門前の石橋とその奥に位置する二重橋や伏見櫓から成る風景は、日本を代表する風景である。苑内にある楠公像は、東京美術学校（現在の東京藝術大学）教授の高村光雲等の手によるもので、東京三大銅像の 1 つに称されている。大正期には、東京帝国大学農科大学（現在の東京大学農学部）教授であり、宮内省内匠寮御用掛を拝命していた原熙が、時の宮内大臣波多野敬直に建議し、白砂青松を想起させる黒松と芝生の苑地整備の方針が定められ、東京市公園課が整備、維持管理を行ってきた。これらが皇居外苑全体として貴重な文化的景観を形成している。



桜田門



正門前の石橋と伏見櫓



楠公像



黒松と芝生の苑地

【利用環境の整備状況】

国民公園たる皇居外苑としての整備運営は、既に形成されていた文化的景観を前提としながら、昭和 22 年閣議決定を受けて旧皇室苑地運営審議会（会長：内閣総理大臣）において取りまとめられた「旧皇室苑地整備運営計画に関する報告」（以下「昭和 24 年報告」という。）を踏まえ、行われた。

1949（昭和 24）年に国民公園として開園した当初は、国民の寄付をもとに楠公休憩所

やベンチ、トイレ、水呑場、外灯等の便益施設が整備され、国に寄贈された。その後、施設の老朽化に伴い国による再整備が随時進められ、1999（平成 11）年には外灯の再整備、2002（平成 14）年には楠公レストハウスの建替等が行われた。また、1952（昭和 27）年に皇居外苑に編入された和田倉地区では、1961（昭和 36）年に上皇上皇后両陛下のご成婚を記念した噴水公園が開園し、1995（平成 7）年には、天皇皇后両陛下のご成婚を記念して、噴水や休憩所が再整備された。さらに、2018（平成 30）年には、芝生広場の縁や石垣等を照らす夜間照明が開始され、昼間とは趣が異なる夜間ならではの皇居外苑の魅力が創出された。

なお、皇居外苑を二分する形となっている内堀通りについては、前述のとおり 1939（昭和 14）年に地下化が提案されているほか、昭和 24 年報告においても、「将来は迂回道路を設ける等交通制限上所要の整備を行い、広場としての価値を向上すること」と記載されているものの、実現されないまま現在に至っている。



楠公レストハウス



和田倉噴水公園



夜間照明施設の整備



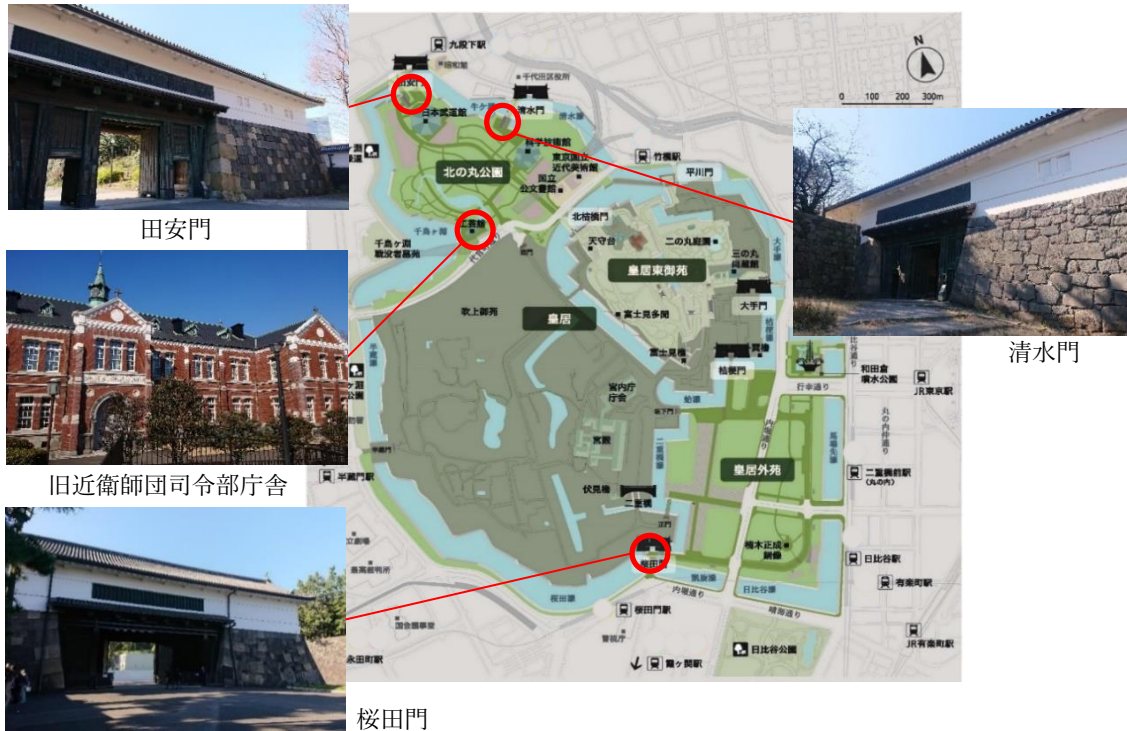
皇居外苑と内堀通り

【維持管理の状況】

皇居外苑の景観の基礎をなす黒松と芝生については、高度経済成長期には車両からの排気ガスによる深刻な大気汚染によって樹木の枯損が目立ったが、土の入替えや松枯れ防止のための薬剤注入、こまめな手入れを行うことで、現在まで維持されてきた。また、皇居外苑を取り巻く濠では、東京開府以降水質悪化が問題になっていたが、1995（平成 7）年より濠水の浄化が開始され、水質が改善してくるにしたがって、水生植物が復活するなど、環境の改善が図られつつある。

一方、皇居外苑に多数存在する貴重な文化的資産については、昭和 24 年報告を踏まえ、1961（昭和 36）年に桜田門が国の重要文化財に、1963（昭和 38）年に石垣、濠、

土塁や門跡が江戸城跡として特別史跡に、1972（昭和 47）年に千鳥ヶ淵のヒカリゴケ生育地が特別天然記念物にそれぞれ指定された。桜田門は 2014（平成 26 年）に大改修が行われた。このほか、北の丸公園内の文化庁が管理する清水門と田安門が 1961（昭和 36）年に、（独）国立美術館が管理する旧近衛師団指令部庁舎が 1972（昭和 47）年にそれぞれ国の重要文化財に指定されている。



皇居外苑（北の丸地区を含む）の国指定重要文化財

こうして生まれ、維持されてきた歴史的・文化的な価値によって、皇居外苑は、昭和 22 年閣議決定で求められた国民の慰楽、保健、教養等国民福祉を確保するという役割を果たしてきており、この価値は将来にわたっても継承していく必要がある。

(2) 皇居外苑の利用の現状と課題

皇居外苑の利用の現状と課題について、①慰楽、②保健、③教養、④その他国民福祉という昭和22年閣議決定における皇居外苑の供用の趣旨に照らすとともに、さらに⑤新しい利用についても、以下のとおり整理した。

① 慰楽のための利用

【現状】

皇居外苑は、都心にありながら、レクリエーションのための豊かな空間を提供しており、周辺のオフィス街で働く人々や家族連れなど、個人や小グループでの利用者が多く訪れる。こうした人々はベンチに腰掛け、散歩をし、芝生地でくつろぎながら、それぞれ穏やかな一時を過ごしている。また、春や秋の日曜日には、内堀通りの自動車の通行を制限し、「パレスサイクル」と称して自転車利用のために解放されている。なお、高度経済成長期には、周辺のオフィス街で働く1,000人程が休憩時間に、バレーボールやバドミントン等に興じ、職場のレクリエーションの場としても使われていたこともある。

一方、日本を訪れる外国人旅行者の数は、2013（平成25）年の1,036万人から7年連続で過去最高を更新し、2019（令和元）年には3,188万人と、2年続けての3,000万人超を記録した。この間、皇居周辺には年間800万人近くの観光客が国内外から訪れ、皇居外苑の利用者数は、2012（平成24）年度の368万人以降、毎年増加し、2019（令和元）年度には786万人となっている。楠公駐車場には外国人旅行者を乗せた大型観光バスが数多く駐車する例が見られるようになった。特に春と秋を中心に団体旅行や学校行事による来訪が集中し、観光バスの乗降を行う楠公前から二重橋を望む正門前の一帯は非常な賑わいを見せ、売店などの施設の利用者も多く見られる。

また、和田倉噴水公園は、豊かな緑とともに、大噴水と落水池から流れる水、天井の高いレストランが配された上質な空間を形成しており、上皇上皇后両陛下や天皇皇后両陛下のご成婚を記念して整備されたこともあって、婚礼写真を撮る人も多い。



散策やくつろぎ



正門前の賑わい

【課題】

- ・芝生への立入りや飲食の可否などの公園の利用ルールについて、利用者が認識し行動しやすくなるよう、苑路やベンチ等の整備を通じて適切な利用を誘導していく必要がある。また、苑内の散策ルートについても、苑内の見所とともに、適切な利用を自然に誘導するような形で情報提供していく必要がある。
- ・皇居外苑の成り立ちや独自性といった価値を理解してこそ、慰楽としての利用価値が高まることから、分かりやすい案内板や各種媒体を通じて、一層の情報提供を行う必要がある。
- ・インバウンド需要の高まりに対応し、国内の他の公園施設においては、施設の整備や利用開放、行事の開催などが積極的に講じられるようになっている所もある。今後、国内旅行に加え再びインバウンドの需要拡大も考えられ、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会や2025年大阪・関西万博など国際的行事の開催により、世界から日本への注目も高まる中、皇居外苑の価値が効果的に発揮できる利用環境整備の在り方を検討する必要がある。
- ・馬場先のアスファルト広場は、行事の際のバックヤードに使われることが多いが、広場として十分に活用していくためには、その特性を生かした多様な利用の可能性を探っていく必要がある。
- ・石垣や芝生広場の縁、和田倉噴水などをライトアップしているが、その効果は周辺を通行する人々に魅力を伝えるにとどまっている。皇居外苑にふさわしい新たな利用の可能性の一つとして、夜間ならではの魅力をより多くの人々に伝える機会を創出していくことが求められる。

② 保健のための利用

【現状】

前述のとおり周辺で働く人々や家族連れなどが、ベンチや芝生地で休息を取ったり、散策をしたりしながら、くつろいでいる姿がうかがえる。一方、周辺のビル等からの苑地の眺望は、まさに都会のオアシスとして見る人の心を癒している。

また、皇居を中心に周回する所謂「皇居ラン」の利用者も多い。皇居ランは、東京オリンピックが開催された1964（昭和39）年11月に、有志によって皇居一周マラソンが開催されたのをきっかけとして生まれ、現在では年間150万人が走っていると言われるほど愛好家を増やしている。その全長約5kmのコース全体を通じて、信号や自動車を気にせず歩道を走ることができ、各所で豊かな自然環境や歴史的遺構、文化的景観などに触れることのできる希少なコースとして人気を博している。

2020（令和2）年4月には、新型コロナウイルス感染症の流行拡大に伴い、緊急事態宣言が発出され、国民に対し外出自粛が呼びかけられた。そのような中でも、皇居外苑の芝生地では、家族連れなどの小人数のグループが、3つの密を避けて休息や団らんをしている姿が多く見られた。



「皇居ラン」利用



3つの密を避けた休息・団らん

【課題】

- ・屋外の広大な空間を生かし、ウィズコロナ・アフターコロナにおいても、国民が安心して利用できる場所として整備していく必要がある。
- ・皇居ランは、桜田門内に団体利用の指定集合場所が設けられているものの、苑内には一息つけるような施設は無いことから、苑地の環境整備にあたっては、皇居ラン利用者への配慮も必要である。
- ・苑内は、日陰が無い苑地が大きな割合を占めており、夏期には、熱中症予防の観点からの注意喚起や対策への配慮が必要である。

③ 教養のための利用

【現状】

「日本 100 名城」の1つでもある江戸城の遺構を残す皇居外苑及びその周辺には、江戸探訪の中心地として歴史や文化に触れようとする人々が多く訪れている。

また、正門前広場の広大な空間は、例年、新年や天皇誕生日に行われる一般参賀、春秋の皇居乾通り一般公開の際に、参列者の待機・誘導整理の場として利用されているほか、御代替関連等の国家的行事が執り行われた。また、例えば、駐日外国大使の信任状捧呈式の際の馬車列は、正門前広場から正門を通過して皇居へと向かうのが通例である。来園者はこうした機会に触れることで、言わば象徴の場としての皇居やその歴史などを実感していると言える。

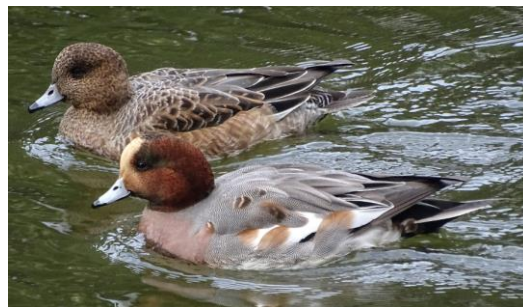
さらに、皇居外苑には木々が茂り、濠にはカモなど日本に渡ってきた冬鳥たちが羽を休め、一部の種では繁殖をし子育てする様子が見られるなど、四季折々の自然に接することができる。濠の水草はかつて生育していたものの埋土種子が水質浄化に伴い再生したものであることや、生息しているヘイケボタルは在来種の可能性が高いことが判明しているほか、都市化に伴い一時姿を消した野生動物が再び見られるなど学術的にも興味深いものを有している。

一方、東京セントラルパークとして見れば、科学技術館、国立近代美術館、国立公文書館、日本武道館、日比谷公園の野外音楽堂、東御苑の江戸城天守台や日本庭園、三の丸尚蔵館などがあり、東京駅や三菱1号館など隣接する地域を含めて、芸術や文化、学術に触れる多くの機会を得ることができる。さらに、皇居外苑の周囲には官庁街が広がり、最高裁判所や国会議事堂も近く、丸の内は近代日本の経済発展の足跡を

残している。こうした所を訪れることで、歴史、文化、社会を含む一般的な教養を得ることができる。



信任状捧呈式の馬車列



馬場先濠のカモ

【課題】

- ・ 皇居外苑の歴史的・文化的・自然的価値については、最新の研究成果も活用しながら、単に情報提供を行っていきばかりでなく、ガイドツアーなど参加型の利用を充実することで、人々に一層理解されるよう働きかけていく必要がある。
- ・ 周辺にある魅力的な施設やエリアと皇居外苑との間の相互の人の流れがより活発になれば、皇居外苑のみならず周辺の施設等の利用が促される。人の流れを相互に誘導していくため、それぞれの施設において他の施設等の情報発信を充実していく必要がある。
- ・ 皇居外苑は東京セントラルパークの1つとして位置づけられているものの、それが分かるような案内は無い。周囲の関係者と連携して統一した案内表示や情報発信に取り組む必要がある。

④ その他国民福祉のための利用

【現状】

関東大震災や東京大空襲の際には地域住民が多数避難し、東日本大震災の際にも周辺ビルからの一時退避場所となった。現在、皇居外苑は千代田区の災害時退避場所に指定されており、災害直後の危険や混乱を回避する人々を受け入れ、情報提供を行う拠点とされている。

また、近年、記録的豪雨が頻発し、都市洪水の危険性に強い警鐘が鳴らされているところであるが、皇居外苑はちょうど日比谷通りを境に洪水ハザードマップの浸水想定区域から外れており、安全が確保できる場所として重要な位置にある。



関東大震災直後の宮城前広場の避難群衆

出典：東京都復興記念館所蔵資料

【課題】

- ・災害時には広大な屋外空間であることを生かして、一時的な退避を受け入れていくことができるよう、皇居外苑が果たすべき役割について、管轄する自治体等との連携・協力が不可欠である。

⑤ 新しい利用（日本の姿を世界に伝えるための利用）

【現状】

東京は、世界を舞台に活躍する企業の本社が集積し、数多くの大学や研究機関、あるいは国際会議場もあり、国内外に向けた交通の中心にもなっている。今日、その立地条件を生かして、多くの人や情報が一堂に集まる行事として、企業等による会議や研修、国際機関・団体、学会等による国際会議、展示会・見本市、イベント（所謂「MICE」）の誘致が活発に行われている。その際、東京セントラルパークの一翼を担う皇居外苑は、東京の魅力の1つとして大きな発信力になり得るとの期待が寄せられている。これまで、こうした動きと連携した利用は特段認められてこなかったが、2019（令和元）年には、皇居外苑の利用についての実証事業として、丸の内で行われた国際的イベント（「FIN/SUM2019[※]」）の交流会が和田倉噴水公園において開催され、各国からの参加者に皇居外苑の魅力を伝えることができるなど、公園の特性に合ったこれからの有効な活用の手がかりを示した。

【課題】

- ・皇居外苑の活用方法としてふさわしいと考えられるイベントであっても、原則、国家的行事以外の特別使用は認められていない。皇居外苑にふさわしい品格をもち、歴史や文化に照らしてストーリー性のある行事等の実施をはじめ、皇居外苑の特性を生かした形で日本の姿を発信していくことは、世界における日本のプレゼンス向上に貢献すると考えられ、こうした形での利用を充実していく必要がある。

[※] 日本におけるフィンテック（金融とテクノロジーの融合）の発展と成長の世界への発信等を目的に、金融庁と新聞社の共催により2019（令和元）年9月に4日間にわたり開催され、国内外から延べ12,218名が参加した。交流会は、省庁が主催として関与し、例外的に国家的行事に準ずるものとして試験的に実施された。

3. 皇居外苑の利用の在り方

皇居外苑が国民公園としての供用を開始してから70年以上が経過し、その間、昭和、平成、令和と我が国を取り巻く社会状況も大きく移り変わり、コロナ禍を受けた新しい生活様式など新たな社会の姿が模索されるようになっている。

こうした中であって、皇居外苑はこれまでも、その供用の趣旨に照らしつつ、その時々における国民福祉に大きく貢献できるよう、時勢に応じて様々に新たな要素を取り込んできたところであり、これからも、さらにその価値を効果的に増進させるための方策を考えていくべきである。

本懇談会は、今後の検討の基礎となる皇居外苑の利用とそのための環境整備の在り方について、以下のとおり示す。環境省はこれらを踏まえて、国民等のニーズや環境への影響の十分な把握を怠ることなく、必要に応じ実証的な試みを重ねながら、具体的な措置を講じていくべきである。

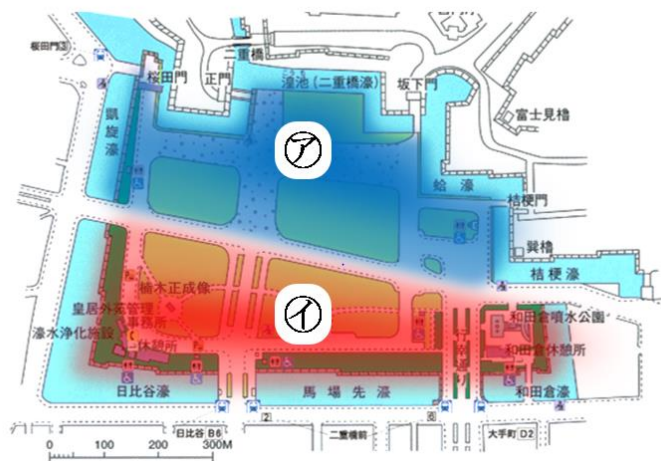
<基本的考え方>

- ① 日本の文化的景観である白砂青松に基づく黒松と芝生の、皇居と一体となった景観とその歴史的、文化的価値は、皇居外苑を象徴するものであり、今後も将来にわたり守り続け、さらに向上させていくべきものである。
- ② 皇居外苑は、上記①の下で、国民に開かれた公園としてそのニーズに広く応える利用の在り方を常に取り入れていくとともに、皇居に隣接する公園として静謐を維持していくことも求められる。この両方の異なるニーズに応じていくため、各隣接地の特性を踏まえながら、具体的な利用や施設整備を考える必要がある。
- ③ 皇居外苑の歴史的・文化的な価値を、訪れる人々がより深く理解することができるよう、情報発信、環境整備、さらに行事等の実施に取り組む必要がある。
- ④ ウィズコロナ・アフターコロナを契機として、安心して利用し、憩うことのできるかけがえのない空間としての価値を提供していくべきであり、健康増進のための活動やリモートワークなど新しい社会のライフスタイルによる利用を受け入れていく方策について、創造していく必要がある。

<苑地整備・活用の考え方>

- ⑤ 皇居に近く、皇居や東御苑への動線機能を有する正門前広場や桔梗門及び隣接する桜田門周辺については、引き続き尊厳のある静穏な空間を維持するべきである。そのため、便益施設については、必要最小限の整備にとどめる必要がある。(苑地整備・活用エリアのイメージ[㊦])

一方、皇居正門から離れた場所（皇居外苑外周部、内堀通り及びその東側）においては、皇居へと続く皇居外苑の文化的景観との一体性を保ちつつ、利用者に対してより一層快適かつ効果的な利用環境を提供していくべきである。（苑地整備・活用エリアのイメージ①）



苑地整備・活用エリアのイメージ

- ⑥ 皇居外苑内の利用環境を整備していく上で、濠の水質や自然環境をさらに向上させていくことが重要である。加えて、日本の姿を発信するという視点を常に積極的に取り入れつつ、必要な施設等を導入していくことも期待される。

【参考イメージ：新宿御苑における発信の取組事例】

新宿御苑では、太陽光パネルによって発電された電気で携帯電話等の充電を行うことができるベンチを苑内に設置することで、再生可能エネルギー導入の拡大や利用者に向けた地球温暖化対策の意識の醸成に取り組んでいる。また、マイボトル等へ直接給水することができる屋外型の給水器を設置することで、プラスチック・スマートを推進している。こうした取組は利用者の利便性を高めるとともに、持続可能な循環型社会とその実現に向けた取組の重要性を発信する効果を発揮している。

- ⑦ 公共サービスに新たな付加価値を創造していく観点から、便益施設の運用において民間の知恵と活力を有効に活用していくべきである。例えば、和田倉噴水公園や楠公レストハウス等の既存施設の柔軟かつ多様な活用を進めるとともに、既存施設で対応できないニーズに対しても、周辺環境との調和を図った上で、試験的な取組も行いながら、新たな便益の提供方法について適宜検討していくことが期待される。
- ⑧ 苑路や柵の整備、ベンチやごみ箱、案内表示等の配置や表現に工夫を講じることで、散策や芝生への立入り、飲食、ごみ対策など、公園としての適切な利用方法を自然に誘導する仕掛けづくりに取り組んでいく必要がある。

＜特別使用許可の考え方＞

- ⑨ 皇居外苑は、世界に対して日本の姿を強く発信していくことのできる場であり、ここで行うことに明確な意義が認められるものであれば、社会のグローバル化に対応して、状況に応じて行事等の実施を許可していくことが求められる。その際、今日の社会の状況が、昭和 27 年 12 月閣議了解当時から大きく変わっていることに照らし、閣議了解の下での特別使用許可の運用が、こうした方向での多様な利用を制約するものであるならば、閣議了解の見直しも視野に入れて対応すべきである。

そのため、今後、環境省において、本章全体を踏まえつつ、皇居外苑の利用としてふさわしいと考えられる各種行事等の試験的な実施を充実させ、具体的な利用ニーズを明らかにしていくとともに、利用の制約があるか確認していくことを求める。こうした行事として、例えば、皇居正門から離れ、ビジネス街等により近い場所であれば、皇居外苑の文化的景観になじみ、かつ、日本の伝統や文化を生かした国際交流や世界に向けた日本の貢献の発信に寄与するような行事については、使用を認めていくことも考えられる。ただし、実施される行事は、政治や宗教、特定の者の利益の為とならないよう、公共性があることに十分配慮されたものでなければならず、かつ、我が国のかけがえのない財産である皇居外苑で実施するにふさわしい意義が認められることも必要である。また、環境省管理の公園で行う行事として、他の模範となるような環境取組が講じられることも期待される。(苑地整備・活用エリアのイメージ①)

他方、尊厳のある静穏な空間を維持すべき正門前広場や桔梗門及び桜田門周辺については、引き続き国家的行事に限って使用を認めることが適当である。(苑地整備・活用エリアのイメージ②)

【利用イメージ：社会の持続可能性をテーマとした活用】

例えば、かつて江戸は世界最大の都市でありながら清潔が保たれ、自然と共生した循環型社会が構築されていたと言われている。一方で現在、皇居及び東京セントラルパークは大きな生態系を作り出しており、また、隣接するビジネス街には、SDGs に積極的に取り組む企業が数多く存在する。これらに共通するキーワードである「社会の持続可能性 (sustainability)」をテーマに、東京における国際会議等で世界から人が集まる機会に発信し、理解や行動を促進することは、皇居外苑の特性を踏まえつつ、我が国の姿勢を内外に効果的に示していくことになる。

＜地域連携の考え方＞

- ⑩ 皇居外苑の価値を発揮するためには、皇居外苑単体でその在り方を模索するばかりではなく、東京セントラルパークを管理する一員として他の施設管理者と一層連携していくべきである。東京都が事務局となり「東京セントラルパーク連絡会」が 2020 (令和 2) 年 10 月に発足したところであるが、環境省は、中心的な役割を担うべき

主体であることから、その活動を積極的に推進していくことを期待する。また、隣接するオフィス街等とともに、一体的な情報発信や機能の補完、相互への移動手手段の確保等、地域全体としての価値提供の方策を探っていくため、隣接するエリアマネジメント団体や観光関係団体など、地元関係者との連携を深める必要がある。

なお、前述のとおり、皇居外苑を二分する形となっている内堀通りについては、昭和24年報告以来、対応の無いまま現在に至っている状況を認識しつつ、一方で、パレスサイクル開催時の車両通行止めの措置なども参考にしながら、現状において広場としての一体性をいかに改善していくか、工夫の糸口を探っていく必要がある。

また、今回、北の丸地区については詳細な検討を行わなかったが、1969（昭和44）年に森林公園として開園した北の丸公園は、皇居を中心とした緑地の中でもっとも豊かな自然に触れ合える場所である。東京セントラルパークを構成する他のエリアとの連携を踏まえながら、その特徴を生かした利活用について、今後、環境省において積極的に検討を進めることを期待する。例えば、北の丸公園内には、多くの文化施設があり、そのうち日本武道館や科学技術館ではホールの一般貸出が行われているが、屋外行事については、これまで単独でのニーズはなかったところである。施設内のイベントと連動した形での実施はもとより、公園開設以来、50年の歳月を経過し、豊かな都市の森が形成されてきたことから、文化施設と自然の融合する活動などについても、今後検討していくことが期待される。

（以上）

皇居外苑の利用の在り方に関する懇談会 名簿

- | | |
|--------------|--|
| 石川 幹子 | 東京大学 名誉教授
中央大学研究開発機構 教授 |
| 岸井 隆幸 | 一般財団法人計量計画研究所 代表理事
日本大学理工学部土木工学科 特任教授 |
| デービッド・アトキンソン | 株式会社小西美術工藝社 代表取締役 社長 |
| (座長) 西村 幸夫 | 國學院大學新学部 設置準備室長
國學院大學研究開発推進機構 教授 |
| 羽毛田 信吾 | 昭和館 館長 |
| 御厨 貴 | 東京大学 名誉教授 |

(五十音順、敬称略)

皇居外苑の利用の在り方に関する懇談会 検討経過

第1回 令和2年2月25日（火）

- (1) 皇居外苑の現況
- (2) 皇居外苑の歴史
- (3) 皇居外苑の今後の利用の在り方に関する検討の背景・論点

第2回 令和2年7月14日（火）

- (1) 第1回懇談会意見等の整理
- (2) ヒアリング結果の確認
- (3) 今後の利用の在り方に関する検討・議論

第3回 令和2年11月30日（月）

- (1) ヒアリング結果の確認
- (2) 今後の利用の在り方に関する検討・議論
皇居外苑の今後の利用の在り方に関する懇談会報告書（案）について

