

皇居外苑の今後の利用の在り方について（論点ペーパー）

1. 皇居外苑の利用の在り方に関する課題

(1) 皇居外苑を取り巻く動向

- 皇居外苑、新宿御苑及び京都御苑は、いずれも旧皇室苑地という由緒を持ち、それぞれに品格と伝統を有する国民公園として、幅広い人々に親しまれている。

近年は訪日外国人旅行者数の増加を背景として多くの来園者を迎えており、新宿御苑では、都市にありながら広大で質の高い庭園として、一層の魅力向上を図り来園者の満足度を高めるため、開園時間の延長、桜や菊、紅葉のライトアップ、民間カフェの導入、キャッシュレス決済及び早朝開園の試行等を実施している。

- 皇居外苑は、江戸城のたたずまいを残す濠や城門などの歴史的遺構を擁し、我が国を代表する象徴的空間であり、さらに皇居の森と一体となった都心の貴重な水と緑の空間として親しまれ、海外からの観光客も含めて多くの方々が来訪している。

また、皇居外苑は、日比谷公園から皇居東御苑、千鳥ヶ淵戦没者墓苑などとともに東京都市計画公園第1号中央公園に位置づけられ、一体の緑地を形成しており、生態系のネットワークの要ともなっている。

東京駅に近くアクセス性に優れ、オフィスや商業施設が立ち並ぶ大手町・丸の内・有楽町地区にも隣接する広場空間は、新たな価値を創出するポテンシャルが大きい。



多くの外国人観光客を乗せた大型バスが止まる
楠公地区



大手町・丸の内・有楽町地区にも隣接する
広場空間



歴史的遺構「重要文化財 桜田門」



和田倉エリアのテラス休憩所

- これまでの広場利用の歴史的経緯から、皇居外苑の使用については、昭和 27 (1952) 年 3 月の閣議了解及び同年 12 月の閣議了解に基づき国家的行事に限られており、その実績は天皇陛下の御即位行事等となっているが、皇居外苑においての新たな魅力の創出のため近年は次のような取組を進めてきた。

〈夜間景観創出のためのライトアップ用照明設備の整備〉

「皇居外苑照明のあり方に関する夜間景観基本計画」(検討会座長：宮田亮平 文化庁長官)に基づき、平成 28 (2016) 年度から照明設備の整備を実施し、平成 30 (2018) 年 11 月には、足元照明(延長：約 3,200m)及びライトアップ用照明(投光器 70 基、アップライト 116 基)の整備を実施。同基本計画に基づく更なる夜間景観創出のため、追加工事(投光器 148 基)を実施中。



新たな魅力創出の取組として環境省が行ったライトアップ用照明設備整備
(左：和田倉橋より、右：和田倉門跡石垣)

〈新たな利用に関する実証事業〉

令和元 (2019) 年 9 月 6 日に和田倉噴水公園において、「FIN/SUM 2019」のアフターパーティを開催。皇居外苑の利用の在り方検討のための実証事業として位置づけ、公園内の和田倉レストランと噴水公園の一体的な利用を行い、利用上、管理上の課題等を抽出した。これらの課題等も踏まえ、実証事業の運用に関する規程を定めたり、その後の実証事業の検討の際の参考としている。



利用の在り方を検討するための例として実施した実証事業
(和田倉レストランと公園を一体的に利用)

(2) 利用の在り方に関する課題

- 皇居外苑は、後世に継承すべき貴重な財産であるとともに、新たな価値を創出し、都心の魅力を更に高めていく可能性を秘めた空間でもある。持続的な維持管理に向けて、皇居の前庭としての品格や、江戸時代から引き継がれる遺構を擁する伝統、黒松が点在する広大な芝生広場の空間が有する価値を継承しながらも皇居外苑の特性を活かした新しい魅力を発掘・生成し、皇居外苑の一層の効果的な活用を図ることが課題である。
- 皇居外苑は、日本国の象徴であり日本国民統合の象徴である天皇陛下が住まわれる皇居を取り囲むように位置している。また、皇居東御苑や日比谷公園、九段坂公園、千鳥ヶ淵戦没者墓園など様々な性格をもつ緑地などとともに東京都市計画第1号中央公園に位置づけられている。また、日本有数のビジネス街である大手町・丸の内・有楽町など、多種多様な魅力が集積する地域と隣接している。周辺地域の特徴を生かしつつ、連携を図ることで、お互いを補完し、それぞれの魅力を向上させていくことが課題である。
- さらに、近年の観光需要の高まりや外国人観光客の増加も踏まえて、より適切かつ分かりやすいかたちで観光資源に関する情報を利用者に伝えることが求められている。

2. 基本的な考え方

第1回懇談会における利用に関する意見等を踏まえ、皇居外苑の今後の利用の在り方に関する基本的な考え方の案を整理した。

利用の在り方を考えるに当たって配慮すべき点（案）

- ・ 皇居外苑は、天皇皇后両陛下がお住まいになるとともに国事行為が行われ賓客が訪れ、さらに祭祀の場でもある皇居に隣接していることから、静穏な環境が保たれることが不可欠である。
- ・ 日本を代表する景観である。（二重橋、黒松と芝生の広場越しに見えるオフィス街）
- ・ 国民に定着したイメージがある。（荘厳、くつろぎの場、レクリエーション）
- ・ 旧江戸城から続く歴史や文化の宝庫で、白砂青松をイメージして植栽した黒松を守り育て作り上げてきた尊重すべき文化的景観である。
- ・ 大都市東京における貴重な生態系を有し、周囲の緑地とともに生態系ネットワークを形成している。
- ・ 東京都市計画第1号中央公園に位置づけられ、周辺地域の公園との連携や役割分担が求められる。（都市計画、観光）
- ・ 防災機能面から見て、広大な空間は極めて重要である。

皇居外苑は、皇居を取り巻くように位置しており、特に皇居外苑地区は明治以降、皇居の前庭として整備が進められてきた。黒松が点在する芝生の広場は、静寂と荘厳さを兼ね備え、我が国を代表する景観の一つとなっている。また、石垣や濠、櫓門など旧江戸城の面影を残す史跡であり、貴重な財産である。

一方、東京観光のスポットとして高い評価を受けており、内外からも数多くの観光客が訪れる。近隣の人たちの憩いの場、レクリエーションの場としての利用も多い。

皇居外苑の歴史や性格を踏まえ、その魅力を維持しつつ、時代の変化に合わせてより魅力を高めていくような管理が求められているのではないかと。

3. 具体的な利用の方向性について

(1) 皇居外苑の利用に関する閣議了解とその制約

現在の皇居外苑の利用の在り方の基本となっている使用許可要件の骨格が昭和 27 年 3 月に定められ、同年 12 月に「当面の間国家的行事に限る」とされた。当時の時代背景として、それまで容認されていた正門前広場における政治的示威行動を特に制限する必要から厳しく定められた。正門前広場以外の地区も含めて、この閣議了解は現在も維持されており、皇居外苑の使用許可はほぼ天皇陛下御即位等の祝賀に関する行事に限られてきた。

平成 29 年に新たな「観光立国推進基本計画」が閣議決定され、観光政策のより一層の強化が図られることになった。「世界が訪れたい日本」へと飛躍するために、ハード・ソフトの両面からの魅力あるコンテンツの創出が求められている。このような中、皇居外苑では、「国家的行事」以外の行事等の開催には制約があり、時代の要請に沿った柔軟な対応ができないのではないか。

昭和 27 年 3 月「皇居外苑の使用許可について」閣議了解

二、皇居外苑の特別使用

右の趣旨から、国民公園管理規則第 2 条及び第 4 条の規定による皇居外苑の特別使用は、次に掲げるものにして皇居外苑を使用することが適当と認められるもの以外は原則として許可しない。

- 1 政治的又は宗教的目的を有せず且安寧秩序を乱すおそれがないと認められる集会、行進、その他の催物、行事にして、その使用が小区域且つ短時間に限るもの
- 2 国家的の性質をもつ集会、行進、その他の催物、行事

昭和 27 年 12 月「東京消防庁出初式の皇居外苑使用について」閣議了解

なお、皇居外苑の特別使用許可については、昭和 27 年 3 月 11 日閣議了解「皇居外苑の使用許可について」によるも、当分の間原則として国家的行事に限り許可する方針を維持することと致したい。

(2) 地区の特性を踏まえた利用の在り方

皇居外苑の新たな利用を考える場合、地区によって地理的・歴史的な成り立ちが違い性格が異なることから、配慮すべき事項には濃淡がある。新たな利用を考えるに当たっては、地区の特性を十分に踏まえ、それぞれに合った取扱いが必要ではないか。

① 正門前広場（内堀通り西側）

皇居正門前に位置し、白砂青松を模した黒松と芝生の緑地と玉砂利敷の広場が広がっている。正門は、皇居で一番格式が高い門で、国賓や公賓、各国大使の信任状捧呈式など宮中行事の際にのみ使用され、門の前には艷装した皇宮護衛官が交替で立ち番を行う様子が厳かな雰囲気醸し出している。正門前の玉砂利広場は、新年や天皇誕生日の皇居の一般参観の際に、参賀の方の整列誘導の場としても使われている。

濠と二重橋越しの伏見多聞の風景は、日本らしさを象徴するものの一つで、国内外からは多くの方が訪れる。正門石橋前までは一般の人でも行くことができ、東京観光の要の一つであるとともに、諸外国から訪れる方々にとっても、日本を代表する風景として親しまれている。

皇居外苑の中でも皇居の前庭としての性格が強く、日本の顔になっており荘厳さや品格の維持が求められるエリアである。このようなことから、利用については、引き続き原則として国家的行事に限り、慎重に取り扱うことが重要な地区ではないか。

② 楠公・馬場先・和田倉エリア（内堀通り東側）

皇居とオフィス街を繋ぐ空間である。

楠公エリアは、名前の由来となった楠木正成公像を中心に黒松と芝生が広がり、日比谷濠との間に駐車場やレストハウスが整備されている。駐車場は大型バス専用で、レストハウスも大型収容が可能な施設であることもあって、団体利用が多い。

馬場先エリアは、黒松と芝生が広がる空間と、アスファルト広場から構成されている。アスファルト広場に沿って、八重桜が列状に植えられており、桜のシーズンには多くの方が訪れる。公衆トイレと散策路にベンチの最小限の便益施設しか設けられていないことがあり、利用は主に個人を主体としたもので、芝生は個人や家族づれのくつろぎや安らぎの場として使われている。

和田倉地区は、昭和37（1962）年に現上皇皇后陛下のご成婚を記念した噴水公園として整備され、その後、天皇皇后陛下のご成婚を機に再整備された。行幸通りと内堀通りに囲まれた比較的狭いエリアに、噴水やレストランと休憩所など営造物を主体として整備した地区となっている。園内には段差や流れがあることから、利用者に対する安全面の配慮が不可欠である。なお、噴水公園の施設の一部は、民間からの募金により整備され寄附されたものであることに留意する必要がある。

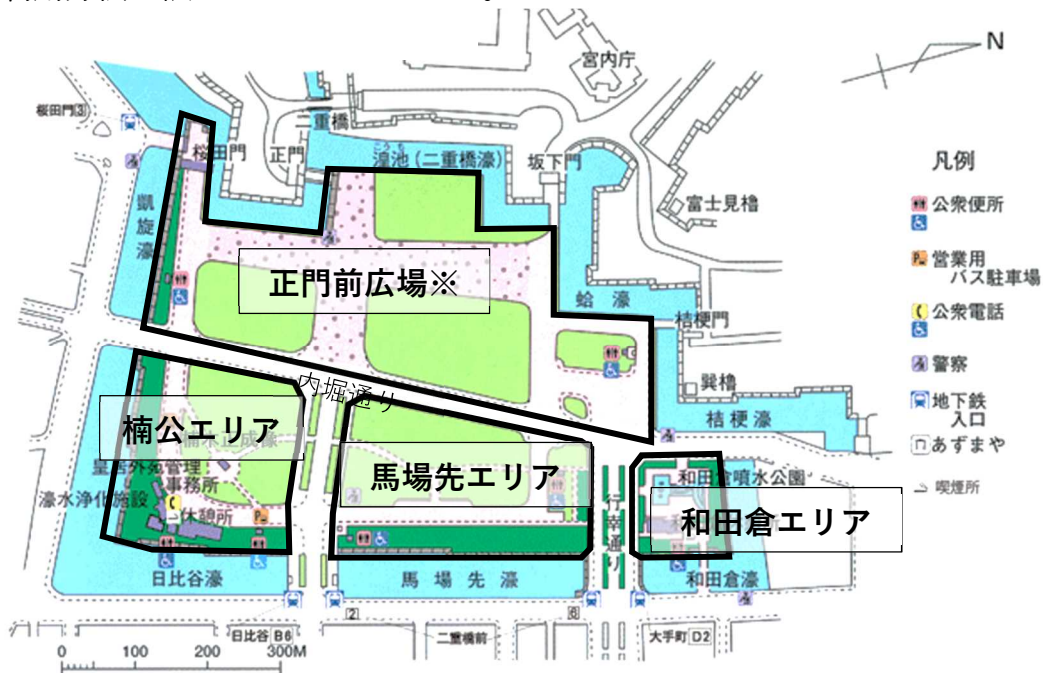
これらのエリアは、公共交通機関からのアクセスが良く、大手町・丸の内・有楽町のオフィス街に近く連携を図り易いことから、新たな利用方法が考えられるのではないかと。

③ 北の丸地区

北の丸地区は、森林公園として整備されてきた。四季折々の装いを見せる樹木や草花があり、周辺住民の憩いの場として利用されている。

また、公園内には日本武道館、東京国立近代美術館や国立公文書館等の著名な教養・公益施設が立地している。これらの施設では、独自のイベントが開催されるなど集客力は全国的なもので、来場者がイベント前後に北の丸公園の散策を楽しんでいる。特に千鳥ヶ淵は都内でも有数の桜の名所で、多くの人が花見に訪れる。

この地区は、配慮すべき制約は比較的少なく、新たな利用を受け入れることが可能な地区と考えられるが、公開空地は池畔の芝生（約6,000㎡）程度しかなく、利用方法は限られるのではないかと。



本資料における皇居外苑地区各所の名称（再掲）

※正門前広場：本資料では、皇居正門前の砂利敷、黒松、芝生からなる広場を指す。坂下門、桔梗門、桜田門前の舗装部分も含む。

(3) 皇居外苑にふさわしい新たな利用となる行事等

① 新たな利用のイメージ

皇居外苑は、一般市民に開放された時期もあったが、ここで行われる行事は社会的な影響が大きいことから、昭和 27 年の閣議了解により極めて限定的な利用に限られることになった。それ以降、天皇皇后両陛下の奉祝行事やオリンピックなどごく限られた行事が行われるに過ぎなかった。

近年、迎賓館の一般公開や新宿御苑の利用の多角化、皇居東御苑三の丸尚蔵館の増築や一般参観の拡充など、それぞれの施設が持つ魅力を積極的に活用する動きが出てきた。皇居外苑は多くの来訪者を迎えているが、その利用形態は従来型の観光に留まっている。一方、隣接する日比谷公園は時代に合わせたリニューアルが図られ、丸の内のオフィス街は人々が集える場へと変化を遂げている。

皇居外苑においては、その特殊な性格や過去の経緯を踏まえつつも、国民に受け入れられる皇居外苑にふさわしい利用形態を考えていく時期に来ており、地区によっては例えば内堀通りの東側については、次のような行事等が新しい利用形態として考えられるのではないか。

(新しい利用形態として考えられる例)

- ・我が国の重要施策推進に資する行事等
- ・我が国を代表するような国際交流活動としての行事等
- ・我が国への理解の増進や海外への情報発信に資する行事等
- ・レストラン・休憩所の機能を補完・充実する行事等
- ・皇居外苑の魅力を紹介するための行事等

【他の施設における利用の参考例】**〈迎賓館赤坂離宮〉 ※迎賓館のウェブサイトより**

迎賓館は、これまで、来日した各国の賓客を接遇（おもてなし）するため、内閣総理大臣や衆参両院の議長などが使用する国の迎賓施設としての役割を果たしてきました。これに加えて、国有財産を有効活用する観点から、民間企業や民間団体等も接遇に支障がないときに、一定の要件を満たす行事を行う場合には、原則として有償により、「特別開館」という仕組みで迎賓館を利用できるようになりました。

◆利用承諾の要件

特別開館による利用は、迎賓館赤坂離宮が有する文化財としての価値及び国の迎賓施設としての品格を損なわない行事等であって、次のいずれかに該当することを要件としています。

- (1) 経済、社会、学術、文化、スポーツ等の分野において我が国を代表するような国際交流活動としての行事等であること。
- (2) 対日理解の一層の増進や海外への情報発信に資する行事等であること。
- (3) 観光立国の推進その他我が国の重要施策の推進に資する行事等であること。

〈新宿御苑〉

平成 31 (2019) 年 1 月に「新宿御苑の一層の魅力向上に向けた取組について」を公表し、「開園時間の延長」「快適な利用環境の整備」「民間等による夜間イベントの実施」「新宿御苑を活用した環境行政の情報発信」「入園料の改定」等の各種取組を実施。

◆各種取組の例

- ・ ライトアップの実施：これまで開園していない夜の時間帯の活用として実施（桜開花時（4月中旬）、菊花壇展（11月上旬）、紅葉（12月上旬）。
- ・ 夜間、休園日（月曜日等）を民間のイベント実施に開放するルールを策定
- ・ 各種の環境イベントを実施。



菊花壇ライトアップ（11月上旬）



夜の時間帯の活用試行
（平成 31 (2019) 年 4 月）



環境イベント（令和元（2019）年 10 月）

② 新たな利用を展開する上で必要な条件

皇居外苑は、都心に位置することから極めてアクセスが良く、また、広大な空間を有している。「皇居外苑」のネームバリューは高く、信用力も大きな付加価値になる。イベント企画者にとっては、極めて魅力的な空間である。しかし、皇居外苑は皇居に隣接する園地であり、皇室と関連づけて考える人は多い。皇居外苑の利用が皇室の尊厳を損なったり、特定の者の利益になったりすることへの批判があることは十分に踏まえていかなければならない。皇居外苑の国民に受け入れられる新たな利用としてふさわしい行事等の要件や目的は、例えば次のように考えてみてはどうか。

- ・ 政治的又は宗教的目的をもたず、静穏を乱すおそれがないこと。
- ・ 特に屋外の行事等については、国の主催等による全国的なものであって、かつ、特定の個人・団体を利するものでないこと。
- ・ 限定的かつ一時的な使用であること。
- ・ 周辺公園等との役割分担や連携を踏まえ、皇居外苑ならではの利用であること。
- ・ 皇居の荘厳な雰囲気と美観を損なうおそれがないこと。

※ふさわしくない利用の例

- ・ 特定の個人・団体の営利を目的とする行事等
企業の展示販売会
- ・ 皇居の荘厳な雰囲気を損なうおそれがある行事等
大音量で行うコンサート
景観照明と調和しない照明装置の使用
ビアガーデンやバーベキュー

【他の施設における利用の制限の例】

〈迎賓館赤坂離宮〉 ※迎賓館のウェブサイトより

◆利用者の要件

次に掲げる全ての条件を満たす者としています。

- (1) 迎賓館赤坂離宮が有する文化財としての価値及び歴史並びに国の迎賓施設としての価値及び性格について十分理解していること。
- (2) 法人格を有する団体又はそれに準ずる団体であると認められること。
- (3) 利用者及びその委託事業者が特別開館の利用に必要な資力及び信用を有すること。

*なお、政党その他の政治団体、宗教団体、反社会的勢力等の利用はできません。

〈都市公園〉

- ・ 国営沖縄記念公園における行為の禁止等に関する取扱要領（平成 21 年 7 月 29 日沖縄総合事務局）

◆許可基準

第 9 条 法第 12 条第 1 項の規定及び本要領に基づく行為の許可申請に対し、次の各号に該当するものは許可しないものとする。

- 一 営利を目的とした物品の販売又は頒布
 - 二 公共性に欠け、又は排他的な集会、展示会及び興業
 - 三 営利のみを目的とした集会、展示会及び興業
 - 四 公共性に欠ける募金又は署名運動
 - 五 公園利用又は公園管理に係わりのない調査
 - 六 他の利用者に不便を生じさせる又は危害を加えるもの
 - 七 事故の発生または公園施設の損害に対し、申請者の責任能力が欠如していると考えられる場合
 - 八 次の一に該当し著しく公園利用の安全性・快適性を損なうもの
 - イ 公園施設の損傷又は汚損
 - ロ 公園の風致又は美観の侵害
 - 九 個別の団体や個人の P R を目的とするもの
 - 十 休園日又は開園・開館時間外の利用（ただし、ロケーションの場合で公園の P R 効果が高いと認められるものを除く）
 - 十一 前各号に定めるもののほか、事務所長が公園の利用若しくは管理上又は本公園の設置の目的等から実施することが不相当と認めるもの
- 2 前項第 1 号の規定にかかわらず、都市再生機構又は受託機関が公園利用の促進又は利用者の利便を図る目的で実地する場合は許可の対象とするものとする。

4. 利用を進めていく上での今後の課題

(1) 維持管理や運営に関すること

① 地域連携

皇居外苑と北の丸公園の間に位置する皇居東御苑は、江戸城の本丸に当たり、皇居外苑との一体性が高い。また、皇居外苑は駐車場やレストハウスなど東御苑にない機能を有しており、補完関係にある。さらに、周辺部の日比谷公園や千鳥ヶ淵戦没者墓園などとともに、東京都市計画第1号中央公園に指定されている。平成30(2018)年度から始まった日比谷公園のリニューアルに際しては、中央公園を構成する公園等との連携の重要性が提言されており、現在東京都において、連絡協議会の発足に向けた準備が進められている。

また、皇居の周囲には、東京駅や法務省の赤煉瓦庁舎、旧近衛師団司令部庁舎などの文化財や丸の内仲通り、日本橋など観光資源も数多く存在し、これらを有機的に結びつけ魅力向上を図ろうという動きがある。

さらには、パレスサイクルや天皇陛下奉祝行事の際には内堀通りや行幸通りなどの周辺道路も含んだ利用が図られることもある。

このように、公園や緑地管理に留めることなく、観光やまちづくりの観点からも地域と連携していくことが必要ではないか。

② 国際化

皇居は日本の首都として、来日する外国人観光客の多くが訪れる場所である。看板やパンフレットを充実させ、これらの方々に皇居の魅力を伝えるよう努めるべきではないか。また、外国人を対象としたツアーの実施に対して、例えば情報の提供や施設の利用への便宜等のサポートが必要ではないか。

③ 情報の発信

皇居外苑の魅力をより強く発信するために、自らのウェブサイトの充実を図るとともに、あらゆる主体と連携した情報の発信が必要ではないか。

④ 既存資源の有効活用

皇居外苑には、江戸時代から残る石垣や桜田門がある。現在は、主に「見る」だけの利用に留まっているが、ガイドツアーなどを活用し資源として多角的な活用を図っていくべきではないか。

⑤ 公園利用者の利便性向上

公園利用において不足している機能を充実させ、利用者が空間を愉しみくつろぐための工夫が必要ではないか。

(2) 施設に関すること

皇居外苑の利用の在り方は、施設の在り方に大きく影響する。施設整備は、皇居外苑の自然環境や社会環境、歴史・文化を踏まえるとともに、利用の現状やニーズを慎重に分析し、長期的視野に立って計画・整備していかなければならないと考えられるが、次のような視点が必要ではないか。

- ① 情報発信機能の強化
 - ・ 歴史的価値・文化的価値の発信
 - ・ IT 技術の活用
- ② ユニバーサルデザインへの対応
 - ・ マルチ言語対応
 - ・ バリアフリー
- ③ 資源の有効活用
 - ・ 歴史的資源
 - ・ 文化的資源
 - ・ 自然資源
- ④ 空間を愉しむ場の充実
 - ・ 場を愉しみくつろげる空間（ゆっくり座れる場）
 - ・ 飲食の提供の在り方
- ⑤ アクセスの在り方
 - ・ 公共交通機関
 - ・ 利用の中心拠点へのアクセス
 - ・ 周辺施設との連携