

第2回皇居外苑の利用の在り方に関する懇談会 議事要旨

1. 日 時 令和2年7月14日(火) 13:30~15:30

2. 場 所 法曹会館 2階 高砂の間

3. 出席者

【委員】(敬称略 50音順)

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)

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) 座長

羽毛田信吾(昭和館 館長)

【環境省】

鳥居 敏男(自然環境局長)

白石 隆夫(大臣官房審議官)

庄子 真憲(自然環境局総務課長)

宇賀神知則(自然環境局総務課国民公園室長)

今井 正之(自然環境局総務課国民公園室室長補佐)

田中 聖信(自然環境局総務課国民公園室主査)

須藤 伸一(皇居外苑管理事務所長)

坂本 真一(皇居外苑外苑管理事務所次長)

【事務局】

増澤 直(株式会社地域環境計画 生物多様性推進上席マネージャー)

彦坂 洋信(株式会社地域環境計画 東京支社生物多様性推進室長)

今野 尚美(株式会社地域環境計画 東京支社生物多様性推進室リーダー)

4. 議事概要

発言者	内容
事務局	(資料1-1 第1回皇居外苑の利用の在り方に関する懇談会議事要旨、資料1-2 意見要点と対応方針について説明)
事務局	(資料1-3 皇居外苑の現況、資料1-4 皇居外苑地区の歴史について、前回以降の修正点及び追加点について説明)
事務局	(資料2-1 ヒアリング結果要点について説明)
岸井委員	楠公像前の売店の運営主体、現在の運営状況となった経緯や手続き、更新状

	<p>況はどうなっているか。</p>
環境省	<p>売店は、国民公園協会が所有して運営している。皇居外苑の施設は国民公園開設時には公益法人が民間から多額の寄附を集め、施設を整備して国に寄附していただいていた。売店も同様に整備されたものと思われるが、施設の性格上寄附になじまず、そのまま所有することになったのではないか。現在は、その法人を継承した国民公園協会が有している。楠公レストハウスや和田倉の噴水レストラン等のほかの施設は、環境省が整備してそこに入る運営者を公募し、使用許可を出している。</p>
岸井委員	<p>整理清掃協力費と称して利用料を徴収しているが、それらはどのように使用されているか。</p>
環境省	<p>料金は主に楠公地区の松の手入れ等、環境保全に使用している。</p>
岸井委員	<p>観光バス、観光タクシーしか入れていないのはどのような経緯か。</p>
環境省	<p>過去を調べてお答えしたい。</p>
環境省	<p>(資料3-1 皇居外苑の今後の利用の在り方について説明)</p>
事務局	<p>(御厨委員から頂いたご意見について説明)</p>
アトキンソン委員	<p>4 ページに「皇居外苑は、天皇皇后両陛下がお住まいになるとともに」とあるが、皇居外苑から両陛下のお住まいまでは約1km。同様に正門前は、ホームレスや夏はほぼ裸の人が横になっている行為が多々見られ、資料のように品格や荘厳を言うのであればそのような行為をさせるのはいかがなものか。</p> <p>正門前はあまり変えないほうが良いとは思いますが、座る場所がなく、何も整備されていないところである。</p> <p>内堀通りの東側は、実質的にはすでに商用に使われている。単に駐車場になって人がほとんど使っていないため、もう少し賢い使い方があるのではないか。</p> <p>8 ページの「レストランの機能を補完・充実する行事」が概念として分かりづらい。</p>

環境省	<p>昭和27年閣議了解では、「政治的また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場合、行進、その他の催し物、行事にして」とあり、その文言を引くかたちで「行事等」と便宜的に表現しており、この資料の中では広く何らかの利用と解釈していただきたい。昨年、国際金融会議の関連レセプションを和田倉の休憩所で開催した際、周辺の噴水まで含めて開催した。そのように休憩所と周辺を一体とした使い方も認めてよいのではないかと考えている。最終的にとりまとめをする中で、文言の整理をしたい。</p>
石川委員	<p>7ページにエリアを示す図があるが、このように細切れ区切って作られてきたものではない。しかし、このように図を示すことは、環境省が細切れであると認めていることに等しいため、歴史を踏まえてもう一度考え直してほしい。新宿御苑は70haあるがその70haそのものが財産であり、細切れで検討されていたものではない。皇居外苑を一つの空間としてとらえ、そのうえで検討していくべきである。</p> <p>4ページの基本的な考え方に配慮すべき点が7点書かれているが、初めに来るべきは文化的景観についての記述である。また、「静穏な環境が保たれることが不可欠である」と書いているが、皇居外苑は車の往来が激しく、自己矛盾である。日本を代表する景観としてオフィス街を挙げているが、オフィス街を見るのが日本を代表する景観ではなく反対である。オフィス街から皇居外苑を通して皇居の緑を見るのが日本を代表する景観である。「国民に定着したイメージがある」とあるが、本当に定着しているものがあるか疑問である。基礎となるこの部分の考えが定まっていないため、議論を展開していくのが非常に困難になっている。</p> <p>基本的に新しい利用に門戸を開くことに関しては異論ないが、皇居外苑は世界のどこに行ってもないオンリーワンの場所であり、皇居外苑の持つ空間の意味を細切れにしないでしっかり丸ごと捉え、そのうえで新しい利用を考えていただきたい。</p>
西村座長	<p>事務局としては一体のものだととらえていても、現実的に大きな道路等で物理的に横断に制限があり、その意味ではいくつかのゾーンに分けて考えるのが素直だと感じるが、その点と一体と考えることをどのようにすり合わせたらよいか。</p>
石川委員	<p>現状を出発点として考えるとその限界でしか語れないため、本来どのように</p>

	<p>あるべきかを考えて少しでもそれに近づけるように努力することが、こうした懇談会の役割ではないか。ゾーニングをしなくても利用の在り方は検討できる。ゾーニングしてしまうと、新しいアイデアが出てこなくなってしまう。あるべきものについては皆さんの意見は違うと思うが、今の連続が未来ではなく、現状に固執して考えるのは将来の可能性を消してしまうのではないか。</p>
西村座長	<p>もう一つの議論として、道などのハードの整備をすぐに実施することは難しく、ここではハードを議論できないため、資料3-1の後ろで課題として残すという整理をしているが、どのように捉えているか。</p>
石川委員	<p>ここではハードに関する議論はしていない。公文書でエリア区分のある図をはっきり出してしまうと、そういうのもとして積み重なってしまう。例えば、土手のエリアと芝生のエリア等、異なるエリアの書き方もある。一つのエリアの書き方に過ぎないのに、環境省の公式見解となっていくことを大変恐れている。</p>
アトキンソン委員	<p>8ページに戻るが、東側ではいろいろなビジネスがすでに認められ実施されており、すでに常設の施設があるにもかかわらず、現在の資料の書き方では、新しい利用に関しては行事しか認めない、臨時のものしか認めないという矛盾が発生しているのではないか。</p> <p>そもそも、レストランや休憩所を充実する行事というのは、頻繁にやらないと補完し充実させることにならないので、年何回等という議論になるならば意味がないと感じる。現状でレストランや休憩所機能が充実していないにもかかわらず、行事や臨時の施設に縛る必要があるのか再検討いただきたい。</p>
環境省	<p>昭和27年の閣議了解の記述や9ページの迎賓館の利用承諾の要件を参考に「行事等」としており、内容については先ほども申し上げた通りである。一時的、臨時の利用だけではなく、何らかの新しい施設を設けることも視野に入れるのかについては、このご議論を踏まえて検討し、改めて整理していきたい。</p>
アトキンソン委員	<p>行事と施設は異なる話として整理してほしい。例えば新宿御苑は、行事に関しては制限があるが、施設としてはカフェも新設されている。</p>
環境省	<p>新宿御苑では今年の3月にレストラン機能を補完するかたちで民間カフェを</p>

	<p>オープンしたところであり、皇居外苑においてもニーズがあるということであれば課題として受け止め、整理していきたい。</p> <p>石川委員からご指摘いただいた点について、皇居外苑を一体として捉えて将来に継承していく必要性やその責任について認識し、今後そのような管理を行ってまいりたい。7 ページの図に関しては、相対的に言えば、正門前広場と楠公、馬場先では扱いが違ってくるのではないかと考えており、ご指摘いただいた点を踏まえ、懇談会や環境省として対外的にこの検討結果を発信していく中で誤解が生じないような形で整理していきたい。</p> <p>意見を1つ、質問を1つ、感想を1つ申し上げたい。</p> <p>資料3-1の論点整理が新しい価値の創出や新しい利用形態、その制約条件としての配慮事項に絞り込む形で整理されているために、石川委員のご指摘が出てくるのではないか。基本的考え方と銘打つならば、この公園自体の哲学があり、その哲学は、国民の安らぎとくつろぎの空間、象徴する空間、都心の貴重な緑と水の空間などが基本にあって、そのような姿勢が基本的考えに示されるべきではないか。今後の在り方を考えるのであれば、正々堂々哲学を基本的考え方の中に示し、それを受けた具体論もきちんと示したうえで、今後の課題のような位置づけではなく整理すべきではないか。</p> <p>2つ目は質問であるが、今回整理された新しい利用の具体例や配慮事項の内容であれば、閣議了解の見直しは論理として出てこないのではないか。</p> <p>3つ目は感想であるが、今後の利用の在り方については、コロナの状況や団体観光から個人観光等の利用形態の変化を捉えたいと考えていくべきではないか。コロナ後は多人数による集会的な行事より、広々とした安心安全な広場としての機能が重要視されることもあるだろう。</p>
<p>羽毛田委員</p>	<p>閣議了解について、昭和27年3月、同12月のいずれも「原則として許可しない」あるいは「原則として国家的行事に限り許可する」となっており、懇談会で一定の方向性を頂戴したならば、環境省だけでなく関係機関と相談しながら対応を考えてまいりたい。</p> <p>資料が新しい利用方策、新しい価値の提供・創出に前のめりになっているのではとご指摘を非常に重く受け止めている。省内で議論を進めていく中で、新しい利用の在り方を考えていく時期に来ているのではないかと考えた次第だが、今の皇居外苑の価値をどう考えるか、皇居外苑の価値をいかに発揮していくのかをまずは環境省として考えるべきではないかとの御指摘ととらえ</p>

<p>岸井委員</p>	<p>ている。羽毛田委員から哲学というお言葉、御厨委員からストーリーといったご意見を頂戴したが、しっかり整理したうえで新しい利用方策を見出していくべきと打ち出せるのであれば、そこは追及していきたい。</p> <p>現在、観光バスの利用はほとんどないが、今後国内の観光客や外国人観光客が戻ってきたことを想定しての検討という点では、団体利用から少人数の利用にシフトしていくかもしれない、あるいは野外の空間の価値が改めて認識されるかもしれないと考えており、そうしたポストコロナ、ウィズコロナを見据えて考え方を位置付けていきたいと考えている。</p> <p>環境省としては、5ページの囲みにあるように皇居外苑の特別使用はこれであると答えを出すことに強い意識を持っているようだが、委員に与えられたのは「皇居外苑の在り方に関する懇談」であり、在り方をどう考えるのかがないまま議論しているため混乱しているのではないか。</p> <p>13ページに「利用を進めていく上での今後の課題」とあるが、前回議論に出たのは、今後の課題ではなく同時にやるべきであるということであった。特別使用許可の与え方だけの議論ではなく、現在の状況への質問や不満にもきちんと答える必要がある。議論全体の組み立て方について再度整理しないと、すれ違った議論が続くのではないか。</p> <p>8ページに示された新たな利用のイメージについて、これまでに反対の御意見は出されておらず、外苑の哲学が示されないために議論が進んでいないのではないか。</p>
<p>西村座長</p>	<p>基礎となるビジョンがあり、利活用全体を考える中で特別許可の在り方にも答えが出てくる流れにしたい。特別許可だけに対応するために懇談会の議論が使われてしまう懸念につながる。</p>
<p>石川委員</p>	<p>連携先となる千鳥ヶ淵、北の丸、吹上等についても絵を示し、その違いと空間配置等を示したうえで、哲学を示したほうが理解しやすい。新宿御苑はゾーニングせずともビスタを守ってよく運営されている。新宿御苑と同様に環境省がしかるべき哲学と見識を持てばできるのではないか。</p>
<p>アトキンソン委員</p>	<p>行事と整備について考えを分けて整理し、再提示してほしい。現在のレストラン、休憩所、ベンチで十分か等、様々考えられる。新宿御苑も総合的に検討されて整備されており、同様に総合的に進めてもらいたい。</p>

西村座長	<p>議論が管理者目線で完結しており、大きな公園全体について語りたいが、管理者の話題だけで進められているという意見が皆さんに共通している。</p>
羽毛田委員	<p>新しい利用や新しい価値の創出に限れば、皇居外苑の場所によって対応の違いはあってよいが、その間の議論が抜けている。公園全体として何を大事にし、何をやっていくかがまずあり、そうした中で新しい利用を考えるべきである。新しい利用を考える際には地区を分けて考えたほうが良いという整理だと議論しやすいのではないか。そのためにも全体の哲学が必要である。</p>
西村座長	<p>おそらく結論に関してはそれほど皆さんに違和感はないが、結論だけ示されても全体像が見えない。また、利用者にとってどう使いたいかの話を管理者目線で管理、使用許可と分けられると分かりづらい。</p>
環境省	<p>懇談会を開催してご参集いただくにあたり、閣議了解の存在をどのように考えるかという問題意識があり、皆様にご意見を賜って次のステップに進んでいきたいという意識や進め方は、視野が狭かったと反省している。座長からご指摘いただいた通り、管理者の立場からの課題や対応が中心となってしまった。利用者、来園者があっての皇居外苑であるため、利用者の立場から見て今何が足りないかをきちんと見つめ、その結果として閣議了解の見直しが必要となる可能性もあるし、他にやるべきことが出てくる可能性もある。全体を俯瞰して考えるべきというご指摘と受け止めている。問題意識が足りなかったと反省している。</p>
西村座長	<p>資料1-2や資料1-3は補足され、大きな流れが見えてきた。ところが資料3-1では、その対象が一部となっているため、対象を資料1-2等と同様に広げることで大きな哲学や方向性、歴史も見え、立体的に考えていることを示し、その中に利用の在り方の議論があるのだという位置付けにしてほしいというのが委員の共通した思いではないか。</p> <p>注目度が高いため、閣議了解を変えるだけのために議論があるのではなく、大きな在り方を利用者の立場や都市全体の立場で考えることで、不十分なところを変える方法として閣議了解や、日常的な使い方等を位置付けられると理解が得られるのではないか。</p>
石川委員	<p>資料3-1の1ページに掲載されている写真はなぜこの4枚なのか。「皇居外苑を取り巻く動向」という問題意識がなぜこの4枚なのか違和感がある。バス駐車場や殺風景な広場、和田倉の手すりやパイプ等貧しい風景である。動向をどのように捉えているのかについても違和感がある。</p>

岸井委員	<p>亀山先生の御指摘にもあったが、皇居外苑と北の丸公園については記述があるが、途中の東御苑にはほとんど触れられていない。一般から見れば、なぜ東御苑がないのか疑問に思う。今後の課題に、東京都が連絡協議会を発足して検討すること等、必ず書いておいていただきたい。そうでないと、外部から見たときに、北の丸公園と皇居外苑だけを議論した懇談会はやはり不思議に感じる。</p>
石川委員	<p>北の丸は図面も提示されていないが、どのようなスタンスなのか。北の丸はコンサート等も実施されており、かなり自由に使われているが、閣議了解とはどのような関係にあるか。</p>
環境省	<p>皇居外苑の利用の在り方として皆様にご意見をうかがう中で、北の丸公園については十分な議論が煮詰まっていなかった。</p>
西村座長	<p>現実的には北の丸公園の問題はそれほど大きくなく、問題が山積している皇居外苑について集中して議論するということが。</p>
環境省	<p>そのとおりである。</p>
石川委員	<p>北の丸公園は森林公園であり、皇居外苑とは異なるがやはり問題はいろいろある。工芸館も閉鎖されてしまっている。閣議了解とは関係がないのか。</p>
環境省	<p>論点、視点を皆様からお出しただいて、それについては引き続き検討していきたい。</p>
西村座長	<p>北の丸公園については、今から議論しても拙速であり、今回は一番課題として大きい皇居外苑に集中する、北の丸公園にも問題がないわけではないため、今後の課題として残されていることは明記する必要がある。東御苑も同様に、きちんとまとめたうえで、忘れていないと示すことが大事である。</p>
石川委員	<p>北の丸公園について資料では「公開空地は池畔芝生（約 6,000 m²）程度しかなく」云々とあるが、オアシスのようなほっとする空間であり、環境省が持っている財産でもあるため前向きにとらえて検討してほしい。</p>
岸井委員	<p>今回の議論とはほとんど関係ないが、北の丸公園の記述に科学技術館がほとんど出てこない。文言としてどこかに入れておいていただきたい。</p>

西村座長	<p>全体として大きなストーリーに位置付けてほしいというご意見であり、きちんと位置付けられれば、中身に関しては、皆さんはそれほど違和感がないのではないかと。その姿勢が人の心を打ってこうあるべきだと納得してもらえるものになり得る。御厨委員のコメント、提案もこれと矛盾したものではない。</p> <p>全体として宿題は大きいですが、方向性としてきちんと全体の中に位置づくよう、委員の皆さんが納得できるようなフレームをつくる必要がある。利用者目線で全体を考えれば、議論は収まるのではないかと。</p>
岸井委員	<p>資料にある新しい利用については場所を限ればやったほうが良いと考えている。もう一つの問題は利用料をどうするのか、何に使うことになるのか。マネジメントとしてどのように考えるのかを事務局内で議論していただきたい。</p>
事務局	<p>(資料4-1 今後のスケジュールについて説明)</p> <p>第3回懇談会は、令和2年10月から11月頃の期間でスケジュールを調整している。本日頂いたご意見を踏まえ、今後の在り方に関する検討結果のまとめをしてまいりたい。</p> <p>実施予定のヒアリング結果は取りまとめ次第、委員の皆様にお配りしたい。</p>
西村座長	<p>いろいろ課題があって大変だが、注目度が高いのでぜひまとめていただきたい。</p> <p style="text-align: right;">以上。</p>