

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

1. 利用に関する近年の動向・課題

- 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、さらに皇居の緑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。

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大な広場空間は、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)の整備を完了。更なる夜間景観創出のため、今年度、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。皇居外苑の利用のあ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。



利用のあ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)

- 皇居外苑は、後世に継承すべき貴重な財産である。持続的な維持管理に向けて、上記の取組に加え、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、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。

2. 検討に際しての論点

論点 1：歴史的経緯を踏まえ、皇居外苑にふさわしい新たな利用形態・目的は何か。

○ 現在もなお皇居の前庭であるという特殊の性格及び閣議了解に基づくこれまでの広場利用の歴史も踏まえて、多くの来訪者を迎え、更なる魅力向上と活用を図るために、国民に受け入れられる皇居外苑にふさわしい新たな利用形態はどのようなものか

【他の施設の例】

〈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するとともに、国内初となるベルリンフィル管弦楽団の野外コンサートを園内で本年 6 月に開催予定。



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 年 4 月）



環境イベント（令和元年 10 月）

ベルリンフィル管弦楽団野外コンサート
（イメージ）

〈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。

- 皇居外苑の利用にふさわしい行事等の目的や要件は、どのようなものか。また、皇居外苑の利用としてふさわしくない行事等があるとすれば、どのようなものか。

【他の施設の例】

〈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PR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PR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。

〈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。

論点 2：新たな利用の実施においてどのような点に留意すべきか。

○ 皇居外苑地区の各エリア及び北の丸公園では、利用者の状況、利用施設の整備、皇居との位置、アクセス等が異なっている。それぞれの地区の特性に応じた利用のあり方が考えられるのではないか。



多くの観光客で賑わう二重橋前の広場



桜田門近辺のマラソン利用



楠公エリアの営業用バス駐車場と休憩所



馬場先エリアの広い舗装空間



和田倉エリアの噴水施設と休憩所



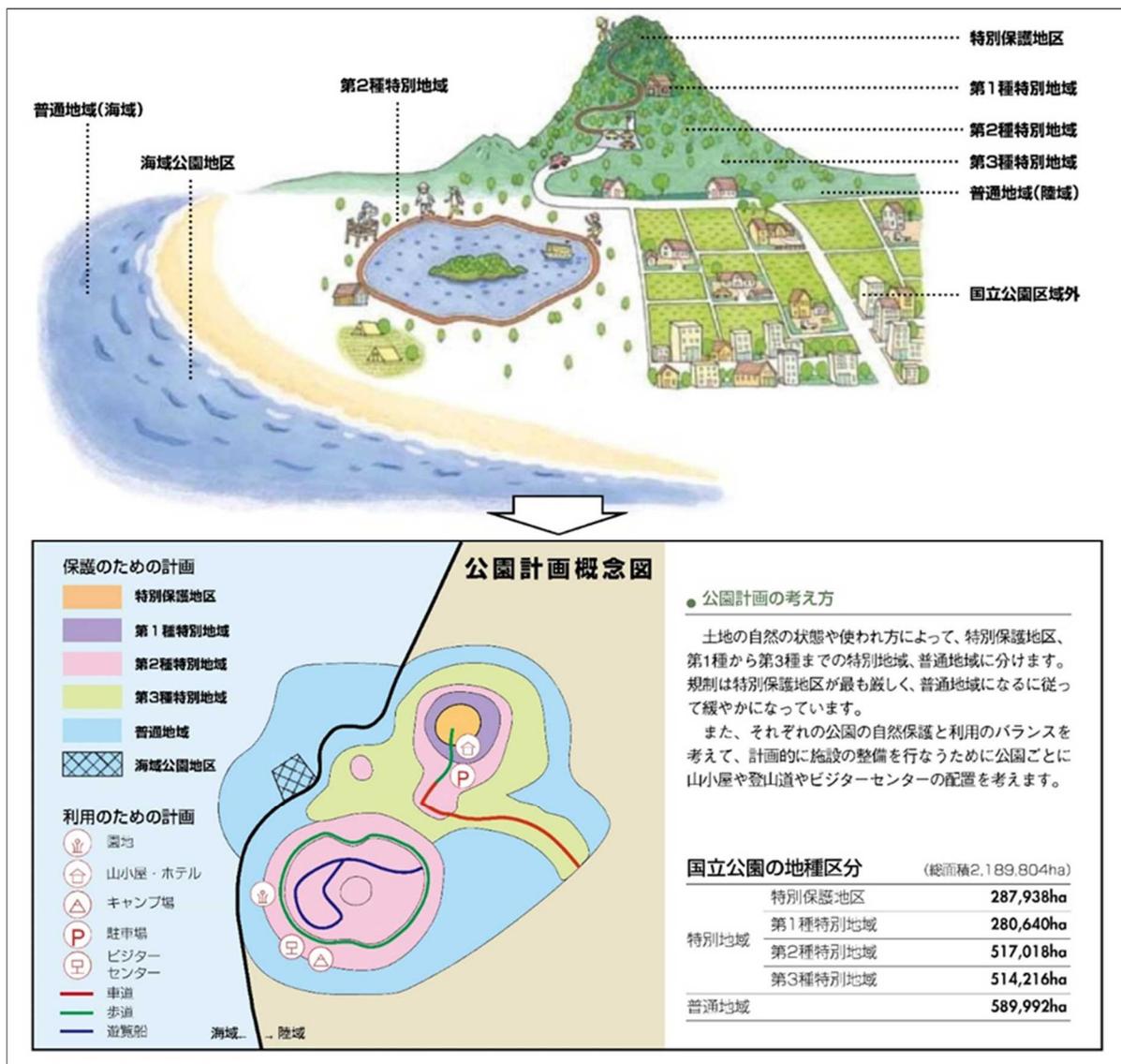
行幸通りで東京駅へつながるアクセス動線

【参考】ゾーニングの考え方

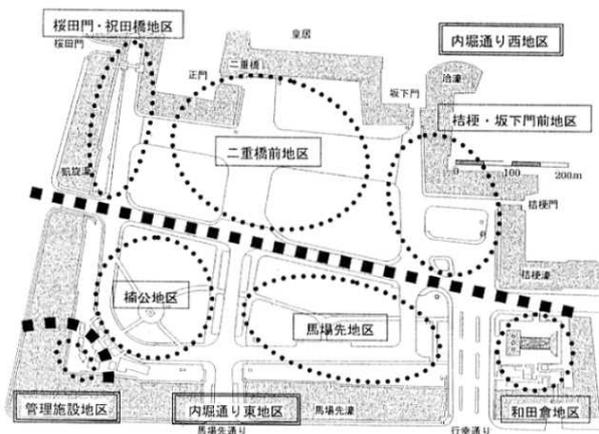
国立公園では、区域内の景観、自然度、産業や生活空間としての利用状況等を勘案して、保護のための計画を定め、開発行為の規制を行い自然環境や風景の保護を図っている。

具体的には、国立公園の保護の核心部分となる地区には、それに影響を及ぼす行為に対して強い制限をかけ（特別保護地区等）、区域外に向かって段階的に制限の度合いを緩め（第1種→第2種→第3種特別地域）、区域外に隣接するバッファーとなる地域（普通地域）と同心円をイメージすることができる。

また、富士山のような核心地自体を保護対象とするとともに、富士山を眺望する視点場（例えば本栖湖から見える富士山等）も保護の対象とすることで、利用者が国立公園を利用する舞台を維持している。



【参考】皇居外苑地区におけるゾーニングの例



皇居外苑の利用特性区分の例

内堀通り西地区	一般的な公園利用と皇居の機能を補完する前庭としての機能が混在している場所。皇居の重要な視点場及び皇室関連行事の予定地になっている。芝生地への立ち入りが禁止されているなど、内堀通り東地区と比べて公園利用はかなり限定的である。
桜田門・祝田橋地区	内堀通り西地区にあって、唯一、休息・運動利用が行われている場所。利用集中地点の一つ。
二重橋前地区	皇居の重要な視点場。利用集中地点の一つ。正門(二重橋)を通して儀典空間が延長された場所。
桔梗・坂下門前地区	皇居内へのアプローチエリア。
内堀通り東地区	皇居を背景に、一般的な公園利用を行うことができる場所。内堀通り西地区とは対照的に、皇室関連行事に使用されておらず、皇居の視点場としての機能も乏しい。
和田倉地区	噴水公園として施設性の高い整備がされている場所。他地区との独立性が比較的高い。
楠公地区	利用集中地点の一つ。駐車場・休憩所等を拠点とする離合集散の場にもなっており、芝生広場での休息利用を含む多様な利用形態が混在。
馬場先地区	芝生広場での休息利用等を中心とした場所。
管理施設地区	管理ヤード。公園利用は不可。

区分された各地区の特徴

出典：「皇居外苑国民公園における利用空間の構造に関する研究」東海林克彦 ランドスケープ研究 66(5)

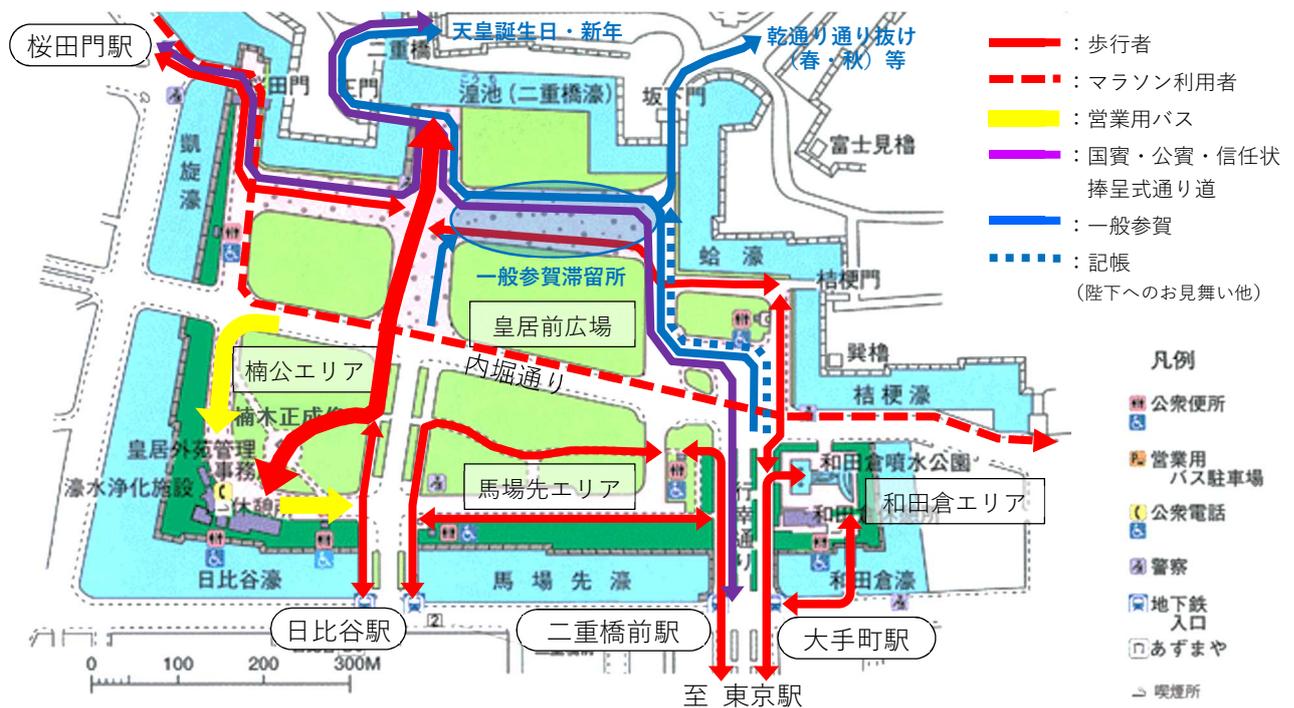
○ 皇居外苑の利用動線や利用拠点を踏まえ、適切な利用を推進するために求めるべき規範とは、どのようなものか。

- ・眺望：主要な利用動線、利用拠点から望見されない。
- ・静穏：主要な利用動線、利用拠点に対して、音による著しい支障を及ぼさない。
- ・臭気：主要な利用動線、利用拠点に対して、臭気が及ばない。
- ・光源：主要な利用動線、利用拠点に対して、光が届かない。
- ・美観：主要な利用動線、利用拠点の雰囲気壊さない。



二重橋前から望む皇居前広場と楠公エリア・馬場先エリア

【参考】皇居外苑地区利用者の主な動線（再掲）



【参考】皇居周辺の建築物のデザイン評価指針（東京都景観計画）

地域特性を踏まえつつ、建築物の配置、高さ・規模、形態・意匠、色彩、素材、夜間照明について、遠景・中景・近景それぞれの眺望点からの見え方を検討し、「風格」「落ち着いた」「端正さ」「快適さ」「にぎやかさ」の観点から、皇居周辺にふさわしい良質なデザインとする。

＜参考：指針における用語の定義＞

・評価項目

風格：歴史・文化の蓄積により醸成された重厚で整然とした趣きがある。

落ち着いた：形態・色彩などが特異でなく周辺の建築物や自然環境と調和している。

端正さ：全体から細かな部分までデザインが洗練されている。

快適さ：心地のよい都市空間が形成されている。

にぎやかさ：人々の交流により生ずる活気ある都市空間が演出されている。

・見え方

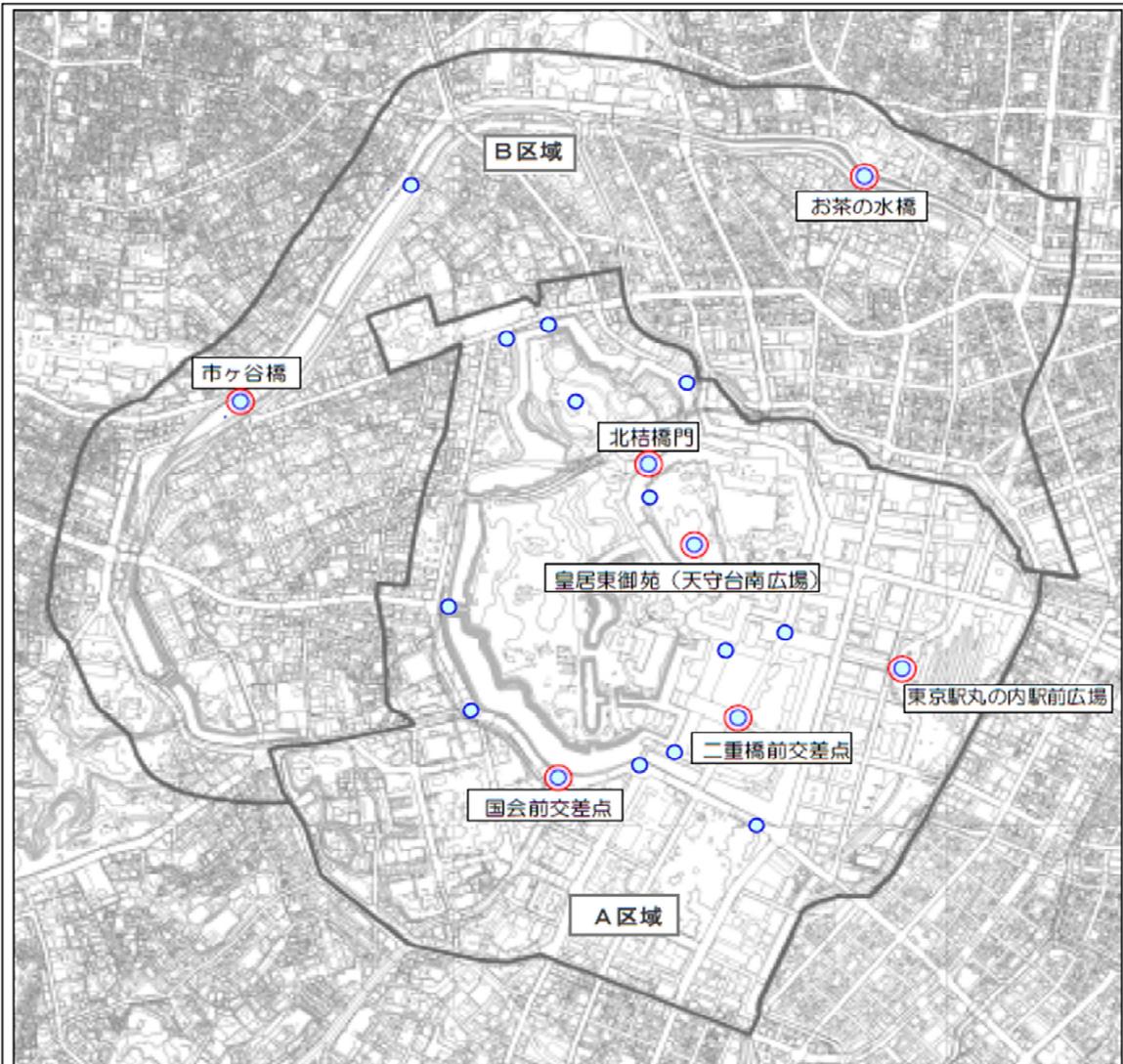
遠景：スカイライン、建築物・建築物群により構成される立体的なまとまりの形状

中景：街区単位の建築物群のファサード、沿道のオープンスペース

近景：建物単位のファサードデザインなどディテールまで認識できるもの

出典：「東京都景観計画」（2007（平成19）年4月（2018（平成30）年8月改定））

【参考】 皇居周辺の主要な眺望点（東京都景観計画）



※本図は、おおむねの区域を示したものである。

※○は主要な眺望点

○は特に風格ある景観を望むことができる眺望点及び特に配慮すべき外濠景観を望むことができる眺望点（B区域における協議対象選定のための眺望点を兼ねているもの）

特に重要な眺望点の種別	眺望点
特に風格ある景観を望むことができる眺望点	皇居東御苑（天守台南広場） 二重橋前交差点 北桔橋門 国会前交差点 東京駅丸の内駅前広場
特に配慮すべき外濠景観を望むことができる眺望点	お茶の水橋 市ヶ谷橋

出典：「東京都景観計画」（2007（平成19）年4月（2018（平成30）年8月改定））

【参考】千代田区的美観地域（重点地区）の景観形成方針（千代田区景観まちづくり計画（案））



出典：「千代田区景観まちづくり計画（案）」（千代田区景観まちづくり審議会 令和元年度第3回会議資料）