

第1章 計画の概要

1. 計画策定の背景と経緯

大坂城跡は昭和28年(1953)3月31日に国史跡に指定された。その後、昭和30年(1955)6月24日に特別史跡に指定され、今日に至る。また、指定地内に所在する歴史的建造物13棟が昭和28年6月13日に重要文化財に指定されている。

特別史跡内の文化財修復事業として、徳川期の石垣遺構の修復を昭和29年から継続して実施している。また、重要文化財の解体修理は昭和34年(1959)から昭和44年(1969)にかけて実施し、その後は計画的に補修事業を実施している。

平成24年(2012)12月に大阪府・大阪市で「都市魅力創造戦略」が策定されるなど、特別史跡大坂城跡を歴史的観光資源として活用したいという機運が高まるなか、大阪市は大坂城跡の中長期的な保存管理の基準や整備の基本方針を定めた『特別史跡大坂城跡保存管理計画』(以下、「保存管理計画」と記述)を、平成25年(2013)3月に策定した。

保存管理計画で示された整備・活用への提言に基づき、大阪市は豊臣石垣公開事業や旧第四師団司令部庁舎の保存・活用を実施してきた。しかしながら、保存管理計画には史跡全体の具体的な整備計画が示されていないことから、整備・活用の短期的、中長期的な基本計画の策定が求められる状況となった。また、保存管理計画策定時には想定していなかった国内外からの観光客の急増に対して、来訪者の利便性・安全性をより向上させる必要性が生じている。

このような状況を考慮し、特別史跡大坂城跡の適切な保存管理を前提に、整備の短中期方針を検討する有識者会議「あり方検討会議」を平成28年度(2016)に立ち上げた。平成29年度(2017)には「あり方検討会議」を引き継ぐ「特別史跡大坂城跡整備計画検討会議」を立ち上げ、整備基本計画の検討を継続してきた。

2. 計画の目的

保存管理計画において示された整備・活用への提言に基づき、特別史跡大坂城跡の城郭遺構の保存を前提に、水と緑豊かな市民に親しまれる都心の歴史公園として整備・活用を推進するための基本計画を定める。

3. 検討会議の設置

(1) 検討会議の開催

特別史跡大坂城跡整備基本計画策定にあたっては、大阪城の持つ特性を正しく把握し、一貫性のある整備・活用計画を検討する必要がある。そのため、専門的な見地から客観的な意

第1章 計画の概要

見を聴取する、「特別史跡大坂城跡整備検討会議」を開催した。なお、第5・6回については分科会（文化財部会／公園・観光部会）として実施し、第7回検討会議以降は全体討議を行い、意見の取りまとめを行った。

◇委員

谷 直樹(建築史：大阪市立大学名誉教授)

丸山 宏(造園史：名城大学名誉教授)

仁木 宏(日本史：大阪公立大学大学院教授)

弘本 由香里(生活文化：大阪ガスネットワーク株式会社 エネルギー・文化研究所特任研究員)

中嶋 節子(都市史：京都大学大学院教授)

小竹森 直子(城郭石垣：滋賀県教育委員会事務局)（～平成30年度(2018)）

◇オブザーバー

文化庁文化資源活用課、大阪府(教育庁、府民文化部、都市整備部)、大阪城天守閣館長

(2) 検討会議の開催状況

第1回検討会議 平成29年(2017)7月10日(於大阪城天守閣)

- ・大阪城公園の現状
- ・現地調査
- ・特別史跡大坂城跡整備基本計画について

第2回検討会議 平成29年(2017)9月22日(於大阪城天守閣)

- ・整備基本計画案についての検討

(計画のフレーム、基本理念、基本方針、地区区分、本丸地区整備基本計画、本丸地区の主な整備事業の方針)

- ・大阪城公園における今後の計画について

第3回検討会議 平成29年(2017)12月11日(於大阪市役所)

- ・整備の基本理念と基本方針
- ・本丸地区の整備方針

第4回検討会議 平成30年(2018)3月13日(於大阪市役所)

- ・今後の進め方
- ・整備基本計画(本丸地区)案について
- ・本丸地区以外の事業計画について

第5回検討会議 平成30年(2018)12月10日(於大阪歴史博物館)／11日(於大阪市役所)

- ・平成30年度検討内容(スケジュール及び検討範囲)

5. 計画の期間

短期計画は計画策定から令和9年（2027）までとし、中長期計画の期間は令和10年（2028）からおよそ20年とする。

6. 関連計画

(1) 大阪市景観計画

景観法の施行を受けて平成18年（2006）2月に大阪市景観計画が策定され、周辺と調和のとれた魅力ある景観形成の誘導を進めてきた。景観計画策定から10年が経過し土地利用の更新や変化が活発化する中、大阪市の景観を取り巻く状況が大きく変化し、今後は地域

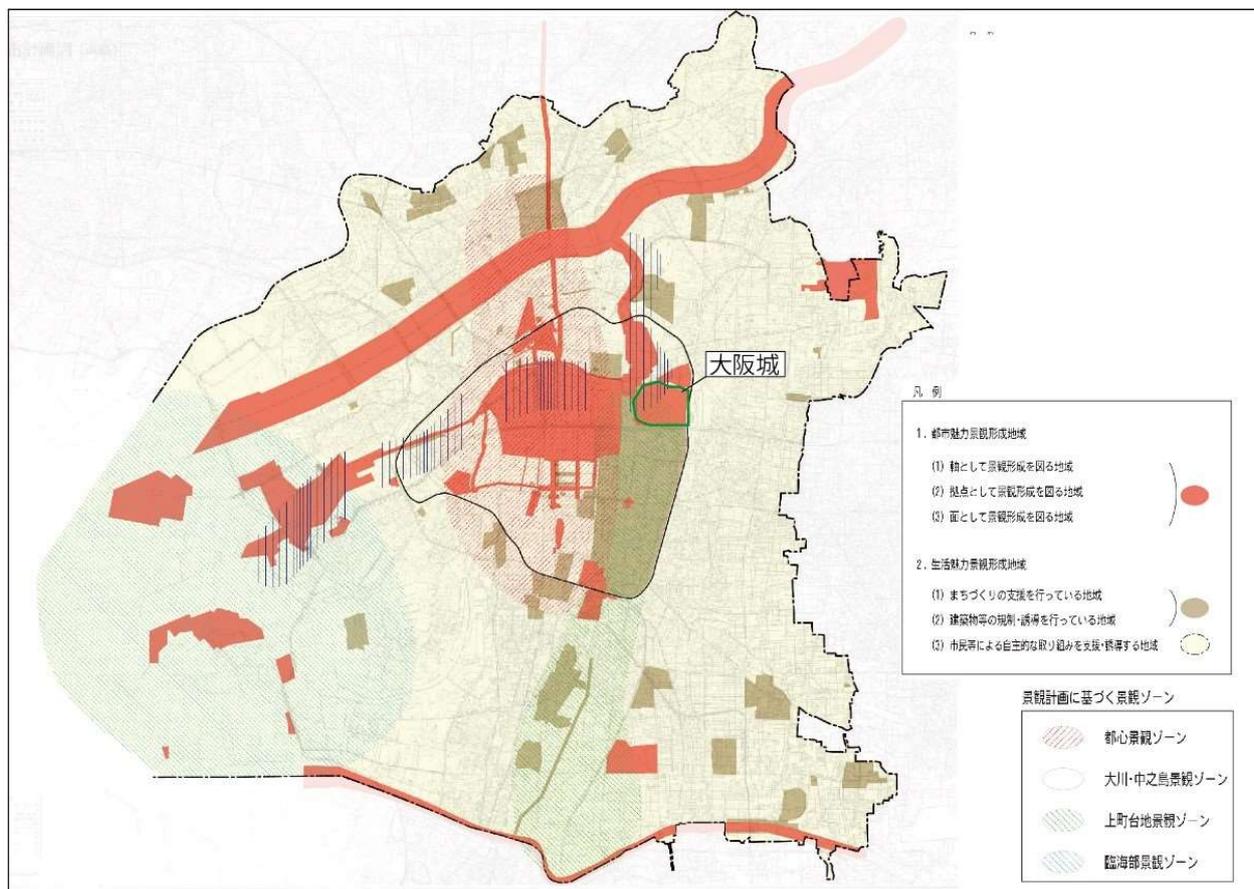


図2 景観計画推進に向けた市域の分類図

特性を活かしたよりきめ細やかな景観誘導が求められている。関連計画との整合性を図りながら総合的に景観誘導を行うため令和2年（2020）10月1日より改定大阪市景観計画が施行されている。

①景観形成の目標

都市の風格や活力を高め、まちへの愛着や誇りを育む大阪らしい景観をつくる。

②景観形成の基本方針

1) 市域全域での心地よい市街地景観の形成

日々の暮らしや様々な都市活動のフィールドである身近な都市空間の景観の魅力を高めるため、市域全域における景観の水準を向上させる。

2) 地域の特性をいかした景観の形成

大阪らしい景観の特徴をより強めていくため、それぞれの地域ごとの特性をいかした景観形成を推進する。大阪市の地域特性をいかした景観形成のテーマを「風格・洗練」「水・緑」「歴史・文化」「にぎわい・活気」の4つとし、テーマにそった景観形成を図る。

[1] 大都市らしい風格のある洗練された景観形成

産業・観光など多様な分野において、国内だけでなく世界に誇る「大阪」として都市格を高めるため、大都市らしい風格のある洗練された景観を形成する。

[2] 水や緑をいかしたうるおいと安らぎを感じる景観形成

観光や交流における新たな価値創造及び豊かな生活環境の保全を図り、大阪のアイデンティティである水都の魅力を高めるため、水や緑があふれたうるおいや安らぎを感じることができる景観を形成する。

[3] 歴史や文化が息づく景観形成

地域への愛着や誇りを醸成、継承していくことで、より「住みたい」「訪れたい」大阪としていくべく、これまで培ってきた歴史や文化を実感することができる深み8ある景観を形成する。

[4] 活気とにぎわいあふれる景観形成

交流人口の更なる増加を図るため、大阪の個性ともいえる観光地や繁華街、多くの人々が集まる市街地などにおいて活気と多様なにぎわいのある景観を形成する。

3) 市民や事業者との協働による景観形成

景観形成においては、行政による規制誘導や公共空間の改善だけでなく、民間の取り組みに期待するところが大きい。今後とも、市民や事業者との協働を強化しつつ景観形成を推進する。

(2) 新・大阪市緑の基本計画

新・大阪市緑の基本計画とは、平成12年に策定された「大阪市緑の基本計画」を踏まえ、平成25年(2013)に改めて策定されたものである。緑の基本計画とは、都市緑地法第4条に規定されている「市町村の緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画」のことであり、都市公園の整備など都市計画に基づく事業や制度を対象とするだけでなく、都市計画制度によらない道路や河川などの公共空間の緑化、下水道施設、学校などの公共公益施設の緑化、私有地における緑地

の保全や緑化、さらには緑化意識の普及啓発などのソフト面の施策も含めた、都市のみどりに関する総合的な計画である。

①基本方針

- 1) だれもが住みたい・働きたい・訪れたいと思う“みどりの基盤”を構築する
- 2) みどりを市内及び周辺につなげていく“みどりのネットワーク”を構築する
- 3) 大阪の個性を特徴づける自然・歴史・文化の“みどりの骨格”を形成する
- 4) 既存ストックと民間活力を最大限に活かし、“みどりの都市魅力”を創出する
- 5) 市民・事業者・行政が将来像を共有し、みどりのまちづくりを推進する“仕組み”を構築する

②緑化重点地区

大阪城周辺地区は、大阪の都市魅力の向上、大阪のみどりの都市イメージの構築・発信に向け、大阪の顔となるようなエリアに重点を置くという視点から設定された6つの緑化重点地区の一つになっている。

(3) 大阪都市魅力創造戦略 2025

大阪市は、大阪市政の方向を定める基本的な考え方である大阪市基本構想も踏まえ、平成24年度（2012）に大阪府と大阪市が広域的な視点のもと、施策・事業を一体的に進め、大阪が成長するための府市共通戦略である「大阪都市魅力創造戦略」（平成22年度（2010）策定の市戦略を府市戦略へ一本化）を策定した。その中で、「大阪城」は「世界第一級の文化観光拠点の形成」、及び「地域のもつストックやポテンシャルを踏まえた大阪都心部エリアの再生」という取り組みに位置づけられている。この総合的な計画に基づく、緑化、都市景観、観光、都市魅力等分野の府市戦略や計画においても、「大阪城」はそれぞれ重要な項目に位置づけられている。

平成28年度（2016）には大阪都市魅力創造戦略を発展・進化させ「内外から人、モノ、投資等呼び込む『強い大阪』の実現」及び「世界に存在感を示す『大阪』の実現」を戦略目標と

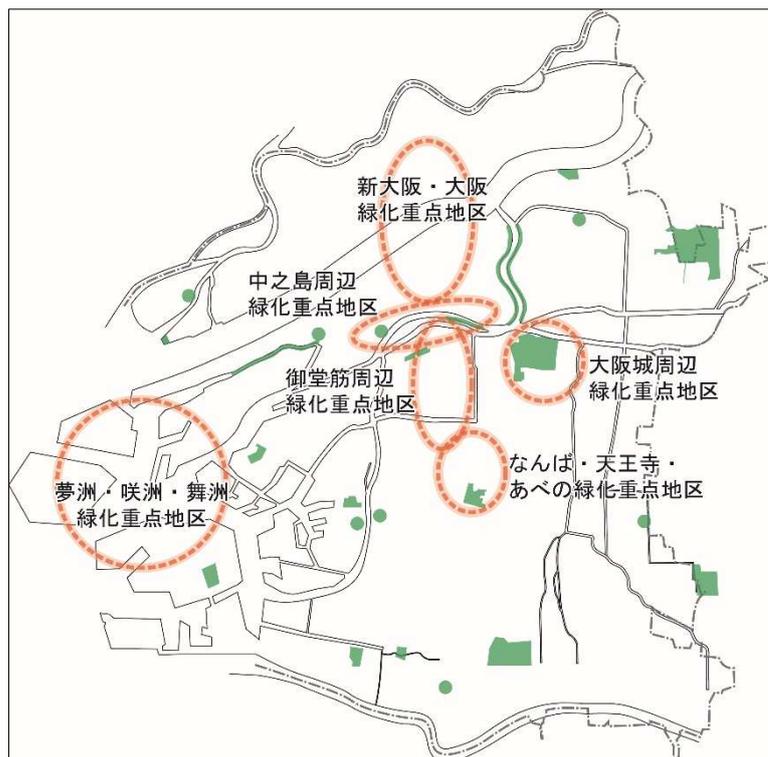


図3 緑化重点地区

し、2020年に向けて大阪を世界的な創造都市、国際エンターテインメント都市へ加速するよう推進する「大阪都市魅力創造戦略2020」が策定された。

この中で大阪城は世界第一級の文化・観光拠点の形成・発信をめざす水都大阪、大阪市内の重点エリアの五つの内の一つとされ、豊臣石垣公開施設の整備、特別史跡大坂城跡保存管理計画の推進、文化財の整備・活用、平成27年度（2015）に導入した大阪城公園パークマネジメント事業の推進及び民間活力を導入した公園の新たな魅力の創出などが掲げられている。

また令和2年度（2020）に改訂された「大阪都市魅力創造戦略2025」では、新型コロナウイルス感染症の影響・状況を踏まえ、観光需要の回復を担う国内旅行の促進や新たな潮流に対応した魅力の創出・強化、インバウンド回復後を見据えた基盤整備などの推進などが掲げられており、大阪城周辺については引き続き、重点エリアとして位置づけられている。

表1 大阪城・森之宮・大手前地区の取組イメージ

【参考資料】重点事業例とフェーズごとの取組みイメージ

※重点事業は、年度ごとに効果を検証し、精査・見直し・追加等行う

事業名	概要	取組主体	フェーズごとの取組み	
			フェーズ1（ウズコホ）	フェーズ2（ポストコホ）
世界第一級の文化・観光拠点の進化・発信				
2025年日本国際博覧会推進事業	2025年日本国際博覧会（大阪・関西万博）の成功に向け、地元自治体として担うべき開催準備等を推進する。	大阪府・大阪市	・2025年日本国際博覧会協会や国、経済界などと協力のうえ、開催に向けた準備を実施 ・開催に向けた機運醸成	
IRの推進	亞洲において、大阪・関西の持続的な経済成長のエンジンとなる世界最高水準の成長型IRの実現をめざす。	大阪府・大阪市・民間事業者	・IR事業者の公募・選定 2019年12月から実施している事業者公募を着実に実施 ・国への区域認定申請 選定後、事業者と共同で区域整備計画を策定し、議会の議決を経て、国へ申請 区域認定が完了後、事業者がIR整備に着手	
百舌鳥・古市古堺群世界遺産保存活用事業	世界遺産「百舌鳥・古市古堺群」について、「世界遺産条約」に基づき義務を果たすため、資産の発掘調査、活用取組みや向後の価値と魅力を発信する取組みを、府、地元3市が一体となり定める。	大阪府・地元3市	・資産にかかるモニタリング（経路観察）等の継続実施 ・資産の価値と魅力を国内外に広く発信	
大阪市内の重点エリア等の魅力向上（大阪城・大手前・森之宮地区）				
大阪城・大手前・森之宮地区の魅力向上（世界的観光拠点化：大阪城エリア観光拠点化事業）	2015年度に導入した大阪城公園PMO事業を推進し、民間活力を活用した公園の新たな魅力を創出する。	大阪府・民間事業者	・感染症対策を最大限に講じつつ、民間活力を活用した公園の新たな魅力創出に向け、PMO事業を支援・推進	・民間活力を活用した公園の新たな魅力創出に向け、PMO事業の展開・推進
歴史拠点の創出（大阪城観光拠点化事業、難波宮跡公園整備事業）	初代大坂城の石垣を復元し、公開施設の整備、特別史跡大坂城跡保存管理計画の推進、文化財の整備・活用を行う。	大阪市	・豊臣石垣公開施設の整備 ・文化財の整備・活用計画策定	
	難波宮跡公園のハード・ソフト両面からの魅力向上を行う。	大阪府・大阪市	・難波宮跡公園のハード・ソフト両面からの魅力向上	
大阪城東部地区のまちづくりの推進	新大学を先導にした、観光客・健康医療・人材育成・居住機能等の集積により、多世代・多様な人が集い、交流する国際色あるまちの実現に向けたまちづくりを推進する。	大阪府・大阪市・民間事業者等	・大学とともに成長するイノベーション・フィールドシティの形成	
大阪市内の重点エリア等の魅力向上（中之島地区）				
大阪中之島美術館の整備事業	大阪中之島美術館の整備等を行う。	大阪市	・令和4年早急の開館に向け建設工事、開館準備業務を着実に実施	
大阪市内の重点エリア等の魅力向上（御堂筋地区）				
御堂筋活性化事業	御堂筋の賑わい創出、賑いや交流など都市魅力の向上や活性化を行う。	大阪市	・御堂筋の賑わい創出、賑いや交流など都市魅力の向上や活性化の推進	
御堂筋の空間再編	御堂筋の道路空間再編（歩行者空間化）を行う。	大阪市	・御堂筋の道路空間再編（歩行者空間化）向け基本設計、実施設計、工事等を実施	

(4) 大阪城-難波宮新世紀整備構想

平成16年（2004）に策定された大阪城・難波宮エリアを対象とした整備構想である。中長期的な整備方針や課題を盛り込んだ「構想編」と、緊急に対応すべき整備事業を中心とした構想を具現化する「計画編」で構成されている。事業の方針として3つのキーワード①歴史文化の魅力を発揮させる真正性の回復（ヘリテージ）、②人や情報の交流システム、ネットワークの

充実（インタラクティブ）、③来訪者へのサービスと観光アメニティーの高質化（ホスピタリティー）が示され、これらのキーワードを事業方針とした課題の抽出、検討、整備事業の提案がなされている。

早期重点事業として示された中には、大手前から城南地区の駐車場整備や外堀沿いの遊歩道や案内板の整備などがあり、そのいくつかが実施されている。その一方、提示されている整備活用計画の中には、現在なお継続課題となっているものもある。

（5）特別史跡大坂城跡保存管理計画

平成24年度（2012）に策定された、特別史跡大坂城跡に関する保存管理計画である。大坂城跡の適切な保存・管理のあり方や現状変更等の取り扱い基準を定めるとともに、蓄積された調査研究成果を反映した整備・活用の方向性を示している。

特別史跡大坂城跡を構成する諸要素を明らかにし、構成要素ごとの保存管理の方針や方法を示すとともに、歴史的経過や現在の利用状況等を勘案して地区区分し、地区ごとの保存管理・活用整備の方針を定めている。特別史跡大坂城跡の今後の保存・管理、整備・活用の基準となるものである。

表2 保存管理計画に示された地区区分と現状変更許可区分

許可区分	地区	本丸地区	内堀地区	二の丸南地区	二の丸東地区	二の丸北地区	二の丸西（西の丸）地区	外堀地区	外堀外縁南西地区	外堀外縁北東地区	
現状変更等の取扱いの原則		<ul style="list-style-type: none"> ●原則として発掘調査等各種学術調査、特別史跡の保存・管理および整備・活用に関わる行為以外は認めないものとする。 ●ただし、特別史跡指定地は大阪都心部の貴重なオープンスペースとして都市公園に指定され、市民の多様な活動や憩いの場、災害時の防災の拠点などの役割をもっていることから、これらに関連する既存施設の改修・更新等、配水池など公益的機能の維持のための行為、民有地における宗教関連行為については、特別史跡の価値を損なわない範囲で認めるものとする。 ●なお、現状変更の際に土地の掘削、盛土、切土その他土地の形状の変更を伴う場合は、事前の発掘調査等遺構確認調査または大阪市教育委員会の立会を要する場合があります、調査結果によっては計画変更を要する場合があります。 									
現状変更等許可申請対象行為	ア 発掘調査等学術調査のために必要な行為	以下の行為については、特別史跡指定地でなされる必然性がある行為であり、かつ特別史跡を構成する本質的価値の保存を前提として、必要最小限の規模に留めるとともに、歴史的景観に配慮したものであることを前提として認める。									
	イ 特別史跡の保存・管理及び整備・活用上必要な行為	<ul style="list-style-type: none"> ●発掘調査等学術調査のために必要な行為。 ●文化財の保存施設（標識、説明板等）や防災施設の設置、特別史跡の本質的価値を構成する諸要素及び近代以降の大阪城特有の歴史的価値を構成する諸要素の復旧、その他保存・管理及び整備・活用上必要な建築物の新築・増築・改築・除却・色彩の変更、工作物の設置・改修・除却・色彩の変更、木竹の伐採・植栽・移植及びこれらに伴う土地の形質の変更。 									
	上民公 必 有 地 等 公 共 施 設 の 設 置 、 改 修 、 除 却 、 色 彩 の 変 更	新築は認めない。	認めない。	新築は現状変更の内容によりその可否を判断する。 公益上、宗教活動上必要なもの以外は認めない。	公益上、宗教活動上必要なもの以外は認めない。	公益上、宗教活動上必要なもの以外は認めない。	公益上、宗教活動上必要なもの以外は認めない。	公益上、宗教活動上必要なもの以外は認めない。	公益上、宗教活動上必要なもの以外は認めない。	公益上、宗教活動上必要なもの以外は認めない。	公益上、宗教活動上必要なもの以外は認めない。
	土地の掘削、盛土、切土その他土地の形状の変更	公益上必要なもの以外は認めない。	公益上必要なもの以外は認めない。	公益上、宗教活動上必要なもの以外は認めない。	公益上、宗教活動上必要なもの以外は認めない。	公益上、宗教活動上必要なもの以外は認めない。	公益上、宗教活動上必要なもの以外は認めない。	公益上、宗教活動上必要なもの以外は認めない。	公益上、宗教活動上必要なもの以外は認めない。	公益上、宗教活動上必要なもの以外は認めない。	公益上、宗教活動上必要なもの以外は認めない。
木竹の伐採、植栽、移植		伐採以外は認めない。					公園管理上必要なもの以外は認めない。 (後年盛土部分)				
保存に影響を及ぼす行為	個別に大阪市教育委員会と事前に協議する										

※新築：更地に建物を建てること、または既存建物を除去した直後に、従来の建物と用途・規模が異なる建物を建てること。
 ※改築：建物の全部または一部について、その除去する用途が異ならず、かつ規模が除去建物以下の建物を建てること。
 ※増築：既存建物に接続または除去部分を超えて建物を建てること。

表3 保存管理計画に示された地区別保存・管理の方針

地区	保存管理の方針
本丸地区	大阪城跡の中核的地区として、現存遺構等本質的価値を構成する諸要素の厳正な保存を図るとともに、近代化遺産等近代以降の大阪城特有の歴史的価値を構成する諸要素も多く遺存していることから、大阪城の特徴である歴史の重層性を尊重するための保存管理を基本とする。
内堀地区	本丸と二の丸を画する内堀を構成する地区として、石垣等堀遺構の厳正な保存を図るとともに水環境の保全に努める。
二の丸南地区	城郭の南の入口にあたり、石垣や門遺構等の歴史的建造物も複数遺存する地区であるとともに、大規模な施設等も見られることからこれら施設との調整を図りながら、歴史的建造物の防災等に努め、城郭遺構の厳正な保存と巨石等特徴ある要素の顕在化を図る。
二の丸東地区	石垣等現存遺構の厳正な保存を図るとともに、梅林としての現在の土地利用との調和のとれた保存管理を行う。
二の丸北地区	城郭の北の入口にあたり、石垣や塀等の遺構や、青屋門といった復元的建造物がある地区として、現存遺構等の厳正な保存を図るとともに、自然環境との調和を図る地区としての適切な保存管理を行う。
二の丸西地区	石垣や重要文化財の歴史的建造物が多く残る地区として、特に防災等に努めながら現存遺構の厳正な保存を図るとともに、現在の広がりのある景観を維持する。
外堀地区	広がりのある城郭景観を構成する重要な要素として、石垣等堀遺構の厳正な保存を図るとともに水環境の保全に努める。
外堀外縁南西地区	城郭の外郭地区として、土橋等現存遺構の厳正な保存と導入部にふさわしい歴史的景観の維持、自然性の高い空間の保全を図る。
外堀外縁北東地区	城郭の外郭地区として、石垣等本質的価値を構成する諸要素の厳正な保存を図るとともに、大阪城の歴史の重層性を表徴する近代化遺産の保存管理の徹底を図るための条件を整える。また東に連なる公園地区との連続性に配慮した植栽管理を行う。
公園地区 (特別史跡指定地外地区)	特別史跡指定地外であるが、御蔵曲輪石垣の城郭遺構等が残存する地区であることから、遺構の保存を図るとともに、隣接する史跡の外郭地区と一体となった歴史公園としてふさわしい風致の維持に努める。