

第1章 計画策定の経緯と目的

1 計画策定の経緯

難波宮跡は、大阪市中央区法円坂を中心に所在する古代の宮殿遺跡である。昭和29年（1954）以降の発掘調査により、それまで文献などで存在は知られていながらも実際の所在は不明であった宮殿の遺構が見つかった。大規模な宮殿であると同時に、同じ位置に異なる二時期の宮殿遺構が重複して存在し、他に例を見ない特殊な存在形態が明らかとなった。その後の継続した発掘調査により、上層が聖武朝の難波宮であり、下層が孝徳朝の難波長柄豊碕宮であるというわが国の古代史を考えるうえで学術的に極めて重要な遺跡であることが明らかとなった。

昭和39年（1964年）に大極殿院を中心とした範囲が史跡に指定され、その後もあわせて7次にわたる追加指定がおこなわれた結果、現在では約14.5万㎡が国史跡「難波宮跡附法円坂遺跡」として指定されている。同46年（1971年）以降、主に中央大通以南の敷地の環境整備事業がすすめられてきた。この時期の整備事業はそれぞれの敷地ごとに計画が定められていたが、統一した全体計画の必要性から、平成10年度に「難波宮跡公園整備基本計画」を策定した。その後20年近くが経過し、周辺状況も変化をみたことから、これらの計画の見直しをおこない、令和2年度に『史跡難波宮跡附法円坂遺跡保存活用計画』（以下、保存活用計画）が策定され、史跡の学問的価値を掘り下げ、史跡の“本質的価値”を明確にし、保存と活用の方針が定められた。この整備基本計画ではその方針に基づき、史跡の保存、活用、環境整備について、具体的な手法を定める。



図1 難波宮跡とその周辺（2001年撮影）

2 計画の目的

保存活用計画では、史跡を適切に保存しその価値を守り伝えるためには、良好な環境整備をおこなひ、広く市民に周知し、積極的な活用をすすめることで史跡の価値が再認識され、さらなる保存活用につながるとしている。このような方針を受け、史跡の保存活用を図り未来へと継承するとともに、2050年の難波宮遷都1400年に向け、難波宮の全体像をより明確なイメージをもって体感できるような史跡指定地の整備をめざし、具体的な手法を定めた「史跡難波宮跡附法円坂遺跡整備基本計画」（以下、本整備基本計画）を策定するものである。

また、令和7年（2025）に大阪・関西万博が開催されることが決定し、世界へ大阪をアピールする絶好の機会が訪れることから、大阪城公園周辺エリアの賑わい機能の強化や観光資源としての活用にも資する史跡指定地等の整備を行うことにより、国内外を問わず多くの来阪者に難波宮跡の魅力を伝えるものである。

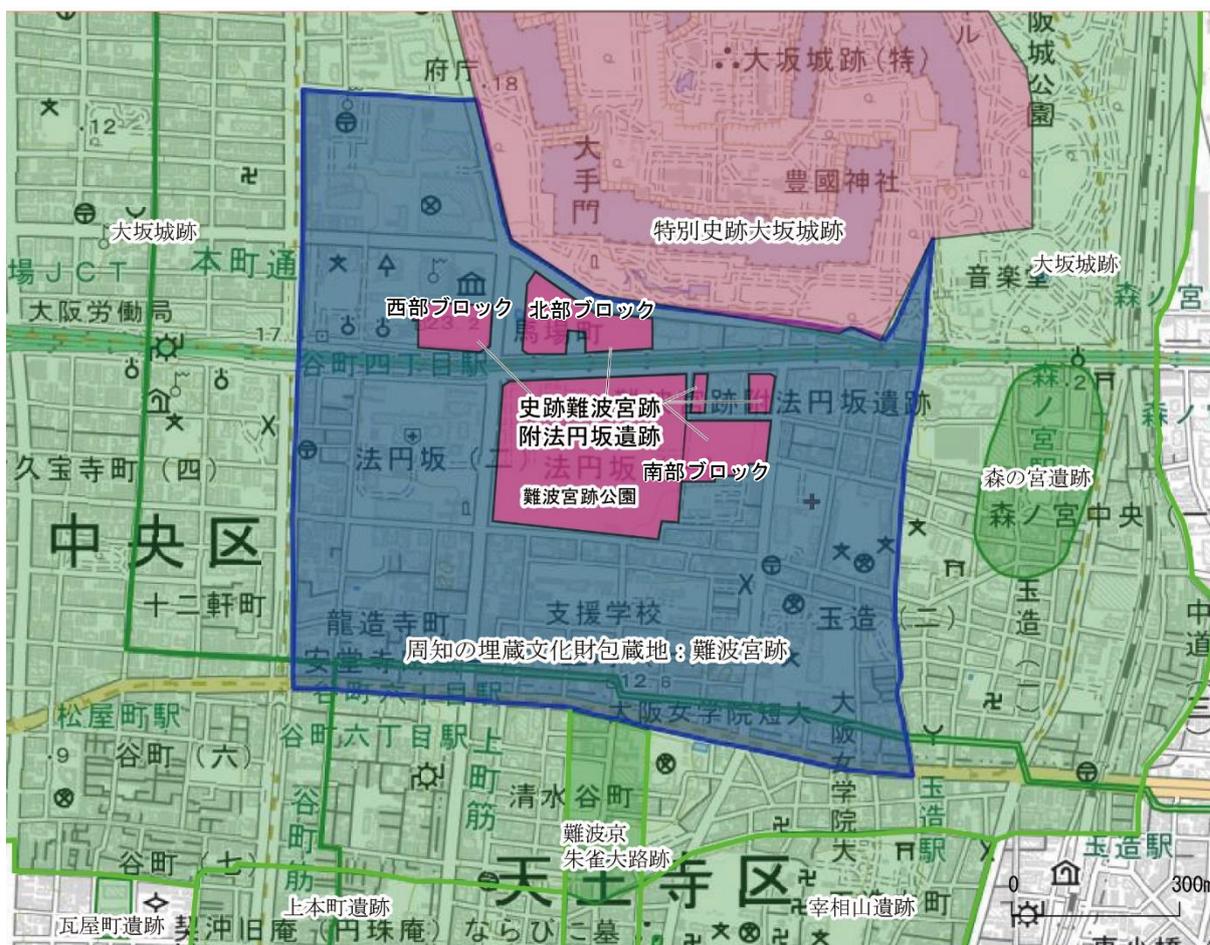


図2 史跡難波宮跡附法円坂遺跡と周知の埋蔵文化財包蔵地の難波宮跡（大阪府地図情報システムより作成）

3 委員会の設置

1) 難波宮跡整備計画検討委員会議の開催

昭和 45 年（1970）以降、史跡難波宮跡の保存と活用、および環境整備事業の実施にあたっては、発掘調査の指導機関である難波宮址顕彰会専門委員会の委員の中から選出された整備計画小委員会（構成：浅野清、太田博太郎、榎本亀次郎、黒板昌夫、関野克、福山敏男、山根徳太郎）によって基本的な構想が検討された。次いでこの基本構想を具体化するために、整備計画審議幹事会（構成：入江重悦、上田宏範、近藤公夫、佐藤泰、沢村仁、田代克己、直木孝次郎、中尾芳治、水野正好）が設置され、実施計画についての検討をおこない、翌 46 年度より同 50 年度まで、第 1 次整備事業として大極殿院の整備事業をおこなった。整備計画の検討内容および概要は、『史跡難波宮跡—第一次環境整備事業概要—』（大阪市教育委員会 1976）に記されている。

引き続き、昭和 56 年（1981）10 月に新たに難波宮跡整備計画委員会（構成：浅野清、太田博太郎、岸俊男、関野克、坪井清足、直木孝次郎、福山敏男、森蘊、横山光雄）を設置し、前・後 2 時期の遺構表示のあり方、その手法などについて議論し、南部ブロック（図 2 参照、以下同様）の朝堂院全体についての環境整備基本構想の検討をおこなった。また、同委員会で検討された内容を具体化するために難波宮跡整備計画専門委員会（構成：井藤徹、近藤公夫、沢村仁、都出比呂志、中尾芳治、水野正好、森下元之、安井良三、安原啓示）が設置された。これら委員会の審議により決定された整備手法の概要は、『史跡難波宮跡—環境整備事業中間報告—』（大阪市教育委員会 1984）にまとめられている。

平成 10 年度には、北部ブロック、および西部ブロックも含めた史跡全体の整備計画をまとめた。このときの検討内容の概要は『難波宮跡公園整備基本計画』（大阪市建設局花と緑の推進本部 1999）にまとめられている。

難波宮跡整備計画委員会と同専門委員会は平成 21 年（2009）に難波宮跡整備計画委員会に一本化され、本整備基本計画の策定にあたって指導を得た。同委員会は平成 27 年（2015）に難波宮跡整備計画検討委員会議に名称を変更した。

平成 26 年度以降の委員構成は以下のとおりである。

○平成 26 年度～	（肩書は平成 27 年当時）	
足立 基浩	（和歌山大学教授）	経済学（観光集客）
加我 宏之	（大阪府立大学准教授）	都市計画（造園）
國下 多美樹	（龍谷大学教授）	考古学
中尾 芳治	（元帝塚山学院大学教授）	考古学
弘本 由香里	（大阪ガス(株)エネルギー・文化研究所研究員）	まちづくり
平澤 毅	（奈良文化財研究所文化遺産部、平成 26 年度のみ）	造園、史跡整備

前川 歩	(奈良文化財研究所都城発掘調査部、平成 27 年度以降)	建築史、史跡整備
増渕 徹	(京都橘大学教授)	日本史、史跡整備
八木 久栄	(元財大阪文化財協会報告書作成室長)	考古学

○事務局

大阪市教育委員会事務局総務部文化財保護課、同経済戦略局文化部文化課、同建設局公園緑化部調整課

大阪府教育庁文化財保護課、同都市整備部事業管理室事業企画課、同都市整備部公園課、同府民文化部都市魅力創造局企画・観光課

事務局は大阪市教育委員会事務局総務部文化財保護課に置く。

なお、本整備基本計画の策定にあたっては、文化庁文化資源活用課、同文化財第二課の指導、助言を得た。

2) 難波宮跡整備計画検討委員会議の開催状況

本整備基本計画の策定にかかる難波宮跡整備計画委員会（平成 26 年度以降は難波宮跡整備計画検討委員会議）は、以下の日程で開催された。

平成 26 年度	同	27 年 3 月 24 日
平成 27 年度	同	28 年 3 月 22 日
平成 28 年度	同	29 年 3 月 6 日
平成 29 年度	同	29 年 10 月 4 日
平成 30 年度	同	30 年 6 月 14 日、31 年 3 月 20 日
令和元年度	同	元年 11 月 27 日
令和 2 年度	同	2 年 11 月 13 日～12 月 7 日

4 関連計画との関係

本整備基本計画を策定するにあたり、関連する計画を以下に整理した。

1) 難波宮跡・大阪城連続一体化構想

【大阪市、大阪市教育委員会 昭和 60 年公表】

昭和 60 年（1985）3 月大阪市会定例会および文教経済委員会で、難波宮跡と大阪城を連続一体化した歴史公園として整備する方針を公表した。

難波宮跡では昭和 46 年度以降、大極殿院および朝堂院地区（本計画における「南部ブロック」）の整備事業をおこなってきたが、阪神高速道路・中央大通以北の敷地（同「北部ブロック」）については、内裏という宮殿内における最重要遺構が存在する地区であるにもかかわらず史跡未指定の民有地が残し、NHK大阪放送局や大阪府農林会館の建物も依然として存在する状況で、整備工事も未着手であった。

この構想は、今後北部ブロックの整備をすすめ、北側に隣接する大阪城公園と連続一体化した歴史公園として活用、整備することにより、古代から中世、近世に至る大阪の歴史を市民や来阪者により深く理解してもらうことができるようにする。あわせて発掘調査の成果を展示する考古博物館を建設し、より一層大阪の歴史についての関心を高めてもらうというものである。

この構想に基づき、その後、北部ブロックではNHK大阪放送局の移転と史跡の追加指定および用地の公有化がおこなわれた。また、難波宮跡の遺跡（考古）博物館については、平成 13 年（2001）、大阪歴史博物館として実現した。平成 25 年（2013）には最後に残った大阪府農林会館の建物が解体・撤去され、用地は公有化された。

この構想は北部ブロックだけでなく、今も難波宮跡全体の整備の基本的な考え方となっているものである。

2) グランドデザイン・大阪

【大阪府住宅まちづくり部都市空間創造室、大阪市都市計画局開発調整部開発計画課 平成 24 年 6 月策定】

「グランドデザイン・大阪」は、大阪の今後の方向性を広く世界に発信するものであり、府域全域の方向性を示す「将来ビジョン・大阪」にもとづき 2050 年を目標とする大都市・大阪の都市空間の姿をわかりやすく示すものである。

計画地は、「大阪城・周辺エリア」に位置付けられている。このエリアの今後の短期的な取り組みとして、「大阪城公園の周辺のにぎわい創出」をあげており、具体的には、周辺の回遊性の向上を提示している。

<p>大阪城・周辺エリア</p>	 <p>ポテンシャル</p> <ul style="list-style-type: none"> ○大阪城の歴史文化 ○大阪城公園のみどり豊かな環境 ○中之島・大川・大阪城の濠等の水辺空間 ○大規模ホール、音楽ホール、美術館、博物館、庭園、通り抜け等の文化施設 ○国、府、警察、病院等中枢機能の官公庁の集積 ○広大な旧砲兵工廠跡地など <p>大阪都心部最大のみどり・上町台地の地形を活かす</p>
<p>今後の取組み</p>	 <p>今後の取組み</p> <p><短期></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶大阪城公園と周辺のにぎわい創出 ・周辺の回遊性の向上 <p><短・中期></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶世界的観光拠点としての魅力向上 ・梅・桜街道と水の回廊のネットワークづくり ▶森之宮周辺の活性化 ・成人病センター跡地活用 の構想づくり具体化 ・大阪城公園との一体化

3) 大阪の成長戦略

【大阪府政策企画部企画室計画課計画グループ 平成 27 年 2 月策定、平成 30 年 3 月改定】

大阪を新たな成長軌道に乗せるため、概ね 2020 年までの 10 年間の成長目標を掲げ、それを実現するための短期・中期（3～5 年）の具体的な取り組み方向を明らかにすることをねらいとして策定したものである。

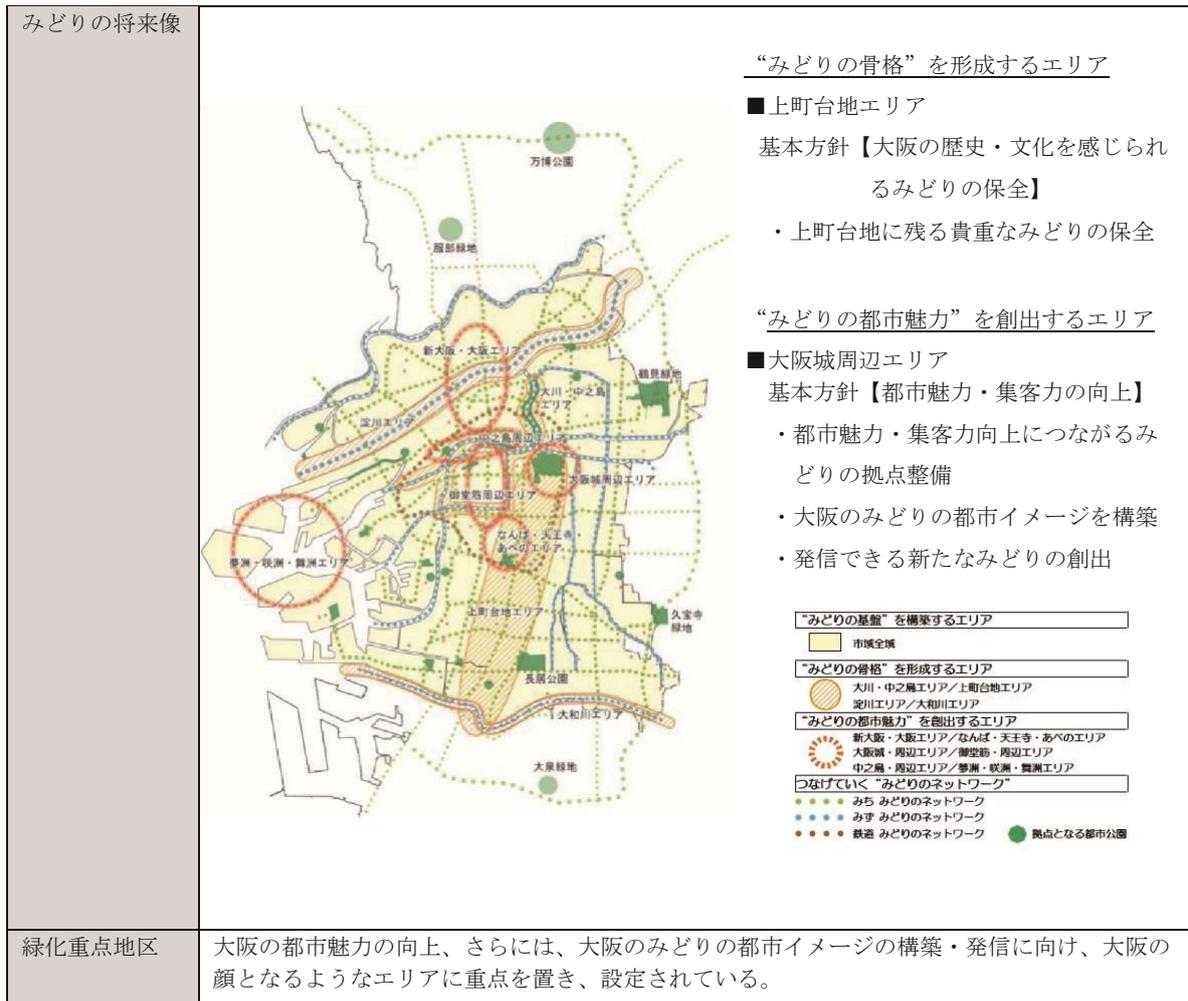
この戦略は、「大阪が成長するためには何が必要か」という観点から、必要と考えられる取り組みを幅広くまとめたものである。大阪府として取り組むべき施策・事業だけではなく、法制度の改革や創設など国として取り組むべきこと、関西全体で連携して取り組むべきことなど、さまざまな主体の取り組みや多岐にわたる内容が盛り込まれており、都市再生に向けた具体的な取り組みの一つとして、先述した「グランドデザイン・大阪」の推進をあげている。

4) 新・大阪市緑の基本計画

【大阪市建設局公園緑化部調整課（計画担当） 平成 25 年 11 月策定】

みどりのソフト・ハードのストックを活かしながら、「グランドデザイン・大阪」等との整合も図りつつ、都市公園をはじめとした公的施設整備中心から屋上や壁面も含めた民有地緑化、さらには身近な緑の保全・創出をすすめていく市民・事業者の取り組みの指針として策定したものである。

本計画の対象範囲は、「みどりの将来像」の中で、“みどりの骨格”を形成する「上町台地エリア」、 “みどりの都市魅力”を創出する「大阪城周辺エリア」に位置付けている。重点的に緑化の推進に配慮を加えるべき地区として緑化重点地区にも設定している。



5) 大阪都市魅力創造戦略 2020

【大阪府府民文化部都市魅力創造局、大阪市経済戦略局企画部企画課 平成 28 年 11 月策定】

当該戦略は、これまで府市が連携して推進してきた取組みを発展・進化させるとともに、さらなる都市魅力のステップアップを図り、大阪府域全体の発展に資するために、「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」を戦略目標に掲げ、平成 28 年度から令和 2 年度を計画期間として、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し、2020 年に向け大阪を世界へアピールすることを目的としている。

計画地は、集客力を強化するための重点エリアである「大阪城・大手前・森ノ宮地区」に位置しており、「世界第1級の文化・観光拠点形成・発信」の取り組みの一つとして、難波宮跡公園のハード・ソフト両面からの魅力向上を図ることとしている。

なお、2025年に向け、さらなる都市魅力向上を図り、大阪府域全体の発展をめざす府市共通の戦略として、『大阪都市魅力創造戦略 2025』の策定を予定している。

6) 生涯学習大阪計画

【大阪市教育委員会事務局生涯学習部 平成29年3月策定（改定）】

「生涯学習大阪計画」は、教育基本法による生涯学習の理念の実現に向け、生涯学習をめぐる現状と課題を踏まえて、大阪市におけるこれからの生涯学習推進に向けての視点、総合的かつ長期的に講ずべき施策の方向性とその内容を明らかにすることを目的としている。

生涯学習とは、市民が、人生のあらゆる段階や場面において、自分に適した手段、方法を選んで、主体的に学習に取り組めるようにすることであり、この計画の中では、以下のことが記されており、難波宮跡においても、生涯学習の観点を踏まえた史跡の保存・活用の検討が必要である。

<p>大阪市の生涯学習のこれから</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・大阪のもつ歴史、文化、自然環境など、大阪のもつ資源を生かした学びのネットワークづくりをすすめ、学習の機会を提供し、内容に広がりをもたせ、街の魅力を創造、発信し、市民のまちへの関心、愛着を高めていく。 ・古くから市民自らの力で守り育まれてきた歴史的、文化的遺産や、豊かな自然環境など貴重な財産を、学習資源として積極的に活用する。 ・地域図書館、生涯学習施設（特に博物館）等と連携し、広く地域に対して情報発信をする。 ・関係部署間の連携を強化し、本市が所有する歴史、文化、自然環境に関する情報や資料を共有し、活用するための仕組みづくりをすすめる。
----------------------	---

7) 大阪府市規制改革会議提言

【大阪府市規制改革会議（事務局：大阪府政策企画室企画部、大阪府財務部行政経営課） 平成26年3月策定】

平成25年（2013）に、大阪府市の成長戦略の推進および産業の活性化等に資するための規制緩和、制度改善について検討するために、大阪府市規制改革会議が開催された。

検討結果が提案にまとめられたが、その中で、従来の「安全」「効率」「平等」といった視点だけでなく、「楽しさ」を「まちづくり」のための重要な価値観として位置づけ、今ある資源を活用することによって、そこだけにしかない楽しさをつくりあげることが人を引き付ける魅力になるといったことが指摘されている。

その中では大阪に特徴的な近代建築や長屋、水辺空間、御堂筋などとあわせて（特別）史跡の活用を図ることなどがあげられており、難波宮跡においても、わが国の古代史を考えるうえで学術的に極めて重要な遺跡であることから、その資源を活用した取り組みを検討する必要がある。

8) 大阪スマートシティ戦略会議 Ver. 1.0 ～e-O S A K Aをめざして～

【大阪スマートシティ戦略会議（事務局：大阪府スマートシティ戦略部、大阪市ICT戦略室）
令和2年3月策定】

スマートシティとは、先端技術を積極的に活用し、都市課題の解決や都市機能の強化を図り、市民が利便性を実感できるサービスを提供し生活向上につなげていくというものである。そのために、企業、大学、他自治体等と連携し、技術実験に留まらず「社会実装」のための取り組み等を蓄積し、スマートシティの実現を目指すとする。

取り組むべきテーマとしてあげられている“楽しいまちづくり（まちの演出）”のためには、都市が有する文化資源などを演出し、まちの楽しさを充実させることが重要である。難波宮跡においても、「テクノロジーを活かした歴史遺産の魅力向上」として、VR（仮想現実）、AR（拡張現実）等の手法や各種データを用いることにより、歴史的な深みをアピールすることが可能である。こうしたテクノロジーをコンテンツ化し、事業展開できるような環境を整えることが望まれるとする。

9) 大阪市景観計画

【大阪市計画局都市計画課 平成18年策定、令和2年3月改定】

平成18年（2006）に、国の景観法に基づき大阪市景観計画が策定され、良好な都市景観の形成に向けた各種施策を導入した。同29年3月には、景観に対する市民の意識の高まり、都市機能の更新にともなうまちなみの変容などを背景として、施策の実効性を高め、総合的な景観形成の推進を図っていくため、計画の変更を行った。

また令和2年3月には、眺望や夜間景観を充実させ、市内各所に大阪らしい新たな名所を創出することにより、市民のシビックプライドの醸成を図り、また大阪の魅力を高めていくことを目的として、景観計画を改定した。この中で、大阪城天守閣を望む視点場として、難波宮跡南ブロックの大極殿跡をあげている。大阪城と難波宮跡の一体的な関係性を取り上げ、大阪の象徴的な眺望の形成に寄与するものとしている。

10) 大阪府文化財保存活用大綱

【大阪府教育庁文化財保護課 令和2年3月策定】

地域社会総がかりで文化財を継承していくため、文化財の計画的な保存・活用の促進や、地方文化財保護行政の推進力強化を図ることを目的に、文化財保護法（昭和25年法律第214号）が改正、施行された（公布：平成30年6月8日、施行：平成31年4月1日）。今後の大阪においても、文化財の保存・活用は、大阪の歴史的な特性や、将来を見据えた取組の状況を踏まえ、さらには大阪の発展にも貢献する姿勢をもちながら、文化財における課題に対応していくことが求められる

ており、大阪の文化財の保存と活用を体系的、計画的に進めていくために、めざすべき姿、基本理念、基本方針等を示した。

めざすべき姿	歴史が輝き未来と織り成す魅力都市・大阪
基本理念	<p>基本理念1 文化財の適切な保存・活用による次世代への確実な継承</p> <p>基本理念2 文化財の適切な保存・活用による継続的な地域の維持発展</p>
基本方針	<p>○基本方針1 文化財を確実に保存する</p> <p>1-1 個々の文化財を確実に保存する</p> <p>1-2 文化財を面的に保存する</p> <p>○基本方針2 文化財の価値を伝え、活かす</p> <p>2-1 文化財の価値を分かりやすく伝える</p> <p>2-2 文化財を核とした取組により地域の発展に貢献する</p> <p>○基本方針3 地域社会全体で文化財の保存と活用を支える</p> <p>3-1 地域社会全体で支えるための基盤をつくる</p> <p>3-2 文化財の保存・活用を支える人材をつくる</p> <p>3-3 社会状況に対応した仕組みをつくる</p>