

特別史跡大坂城跡の整備と活用について

－大阪城公園パークマネジメント（PMO）事業を中心に－

久村 宗憲（大阪市経済戦略局）
阪本 恵子（大阪市経済戦略局）
森 毅（大阪市経済戦略局）

1. はじめに

大阪市は大阪平野の中心に位置し西側は大阪湾に面し、北西に兵庫県尼崎市、北に大阪府豊中市・吹田市、北東に摂津市・守口市・門真市、東に大東市・東大阪市、南東に八尾市、南に松原市・堺市の各市と接している（図1）。市制は江戸時代の「大坂三郷」を核として明治22年（1889）に始まり、3度の大規模な市域拡張を経て現在に至る。現在の市域は約225km²、人口約270万人の政令指定都市である。

大坂城跡は昭和30年（1955）に特別史跡に指定されたわが国を代表する近世城郭である。特別史跡を包含して大阪城公園があり、都心にあって水と緑豊かな歴史公園として市民に親しまれている。また、本丸にある大阪城天守閣は市民の寄附によって建設された大阪のシンボルであり、国内外から270万人

を超える（平成29年度実績）入館者を有しており、大阪城公園は大阪を代表する観光名所でもある。

大阪城公園の管理は平成26年度までは公園内のいくつかの施設を除き大阪市が直接維持管理を行ってきたが、平成27年4月から公募で選定された民間事業者が大阪城公園全体を一体的に管理運営する「大阪城公園パークマネジメント（PMO）事業（以下PMO事業と略す）」を実施している。本稿ではPMO事業における史跡の整備と活用を中心に、その概要を紹介したい。

2. 大坂城跡の概要

（1）大坂城跡の変遷

現存する大阪城（図3）は、徳川幕府の西国支配の拠点として元和6年（1620）から寛永6年（1629）にかけて天下普請によって築かれた徳川期の城郭で



図1 大阪城位置図

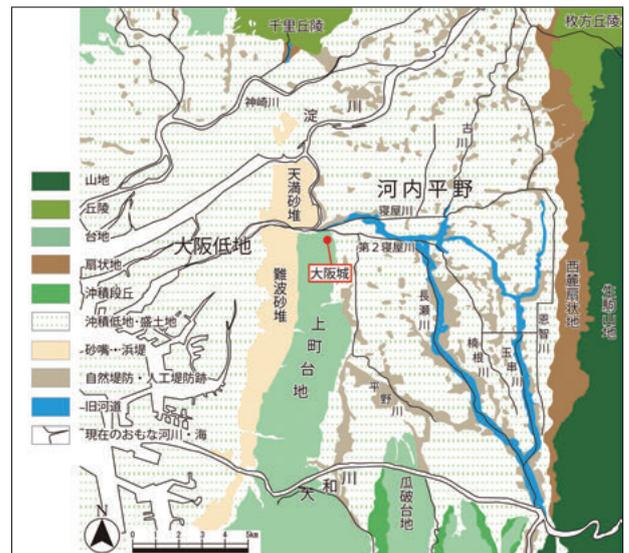


図2 大阪平野中央部の地形分類と大阪城の位置

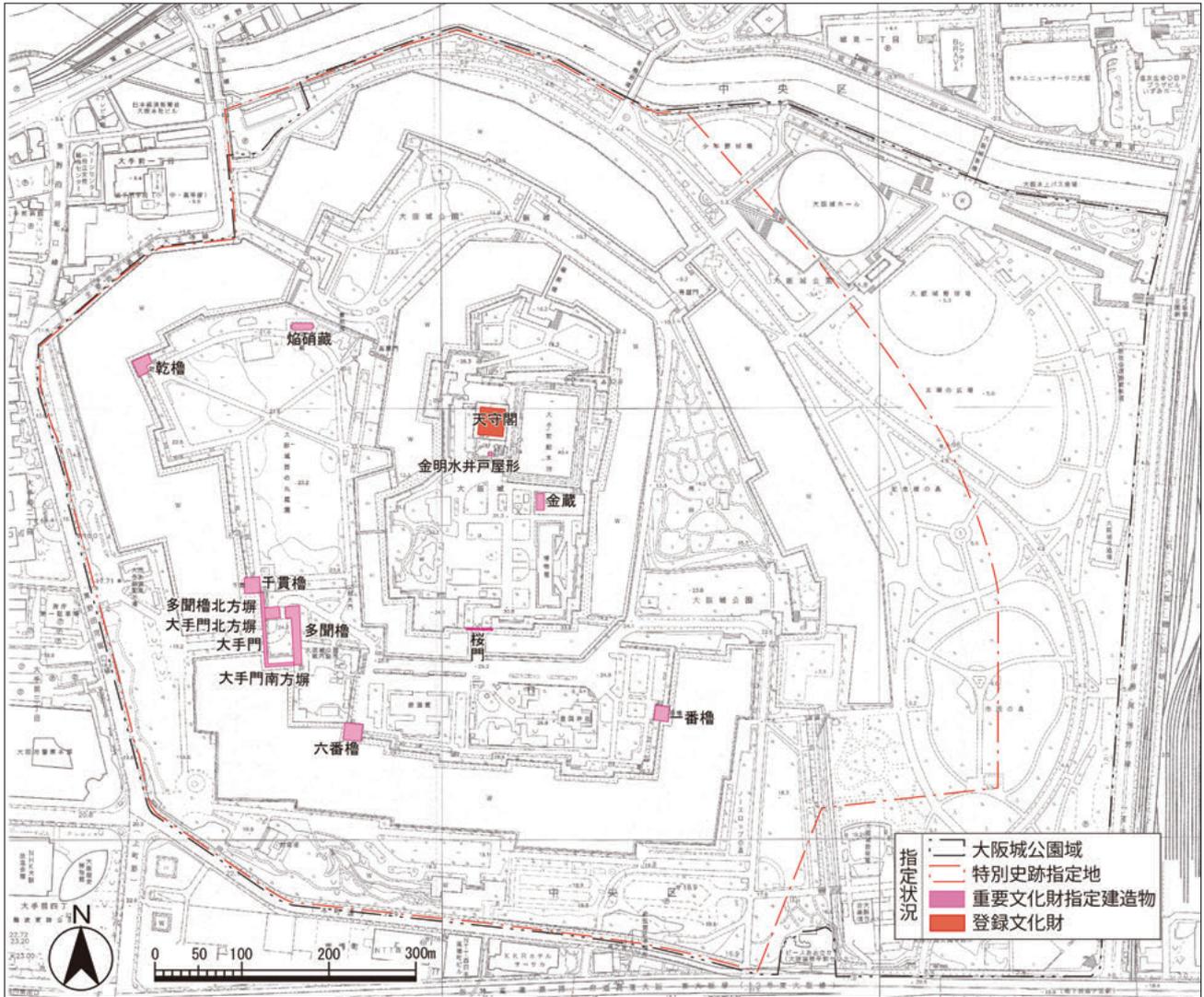


図3 特別史跡大坂城跡、大阪城公園の範囲と指定文化財の分布

ある。本丸には五層五階の天守、現存する二条城二の丸御殿に匹敵するといわれる本丸御殿があったが、天守は寛文5年（1665）に落雷によって焼失し、本丸御殿をはじめ多くの建物は明治元年（1868）の戊辰戦争による火災によって焼失している。

明治元年から第二次大戦が終結する昭和20年（1945）まで、大阪城一帯は陸軍の重要な軍事拠点であった。本丸には、明治18年（1885）和歌山城二の丸にあった建物を移築し（紀州御殿）、大阪鎮台の庁舎として使い、大阪鎮台が第四師団に改組されてからは師団司令部として利用した。城地一帯には多くの軍関係の庁舎や倉庫、工場（砲兵工廠）等が建設される一方、軍の管轄下にあった昭和6年

（1931）には市民の寄附によって天守閣と第四師団司令部庁舎が建設され、大手門から本丸に至る9.6haが大阪城公園として整備された¹⁾（図4）。

（2）指定等の経過

終戦後、大阪市では大阪城全体の公園化計画を進める一方で、昭和28年（1953）には大阪市長中井光次を委員長とする「大阪城修復委員会」を立ち上げ、文化財の応急的な修復を実施するとともに文化財の早急な保護策が必要であることから城域の史跡指定、残存する城郭建築物の重要文化財指定の検討を行った。その結果、昭和28年3月31日に史跡指定を受け、さらに昭和30年6月24日には特別史跡に指定替えが行われ、今日に至っている。また昭和28年6



図4 大礼記念大坂城公園図に加筆

月13日に大手門、千貫櫓など13棟の建造物が重要文化財に指定されている。

昭和28年に史跡指定を受けた範囲は、東部においては東外堀が砲兵工廠用地として埋め立てられていたことや、工場用地として破壊が著しかったこともあって、二の丸外郭石垣から約100mの位置が指定範囲とされていた。その後、平成9年に東外堀が復元されたことから、史跡の範囲は外堀の外約100mのラインに設定され、指定面積は742,500㎡となっている(図3)。また、平成9年9月に大坂城天守閣が国の登録有形文化財となっている。

(3) 文化財の保存と修復

昭和28年の史跡指定後、昭和29年から文化庁の補助を受け、石垣の修復を継続して実施している。修復工事は崩壊の恐れのある損傷箇所から順次実施し、現在も事業は継続されている。修復に当たっては平成14年度に設置した「特別史跡大坂城跡石垣調

査・整備検討委員会」で決められた基本方針に沿い、物理的な危険性および景観性を考慮して必要性の高いものから実施している²⁾。

また、重要文化財等保存修理については、昭和31年(1956)4月より同34年(1959)3月までは、文化財保護委員会による直営事業として乾櫓の解体修理が実施され³⁾、その後は大阪市が補助事業として解体修理を実施している。13棟の重要文化財の修理は、昭和44年(1969)9月30日に竣工した多聞櫓・桜門・金明水井戸屋形の修復をもって終了し⁴⁾、その後は漆喰の塗替えや屋根瓦の補修などを昭和54年(1979)度以降、順次実施している。

(4) 大坂城公園を取り巻く状況

大坂城公園はその大半が特別史跡に指定されるとともに、24時間開放された市民の憩いの場として整備されてきた都市公園である。外堀外周をランニングする人達や公園内を散策する人達、望遠レンズをもってバードウォッチングを楽しむ人達、早朝から本丸広場でラジオ体操をする人達など様々な形で多くの市民に親しまれている。

一方、大坂城のシンボルともいえる大坂城天守閣は、戦国期から織豊期を中心とした国内有数のコレクションを有する歴史博物館である。豊臣秀吉や各時代の大坂城を主たるテーマとする専門博物館として活発な研究活動と情報発信を行う一方、大坂城を訪れる多くの来場者が入館する大坂城観光の核をなす施設である。直近10年の入館者数の変化をみると、平成20年度から25年度までは若干の変動はあるものの120万人から150万人で推移していた。ところが、平成26・27年度から入館者が急激に増加している。平成26・27年度に大坂城公園を主要な会場として「大坂の陣400年天下一祭」を大阪府市共同で実施するなど、大坂城の魅力を発信する大規模なイベントを行ったこともあるが、平成26年度からの急増は訪日外国人観光客の増加が入館者数に反映していると考えられる。また、後述するPMO事業の導入が反映された結果と考えている(図5)。

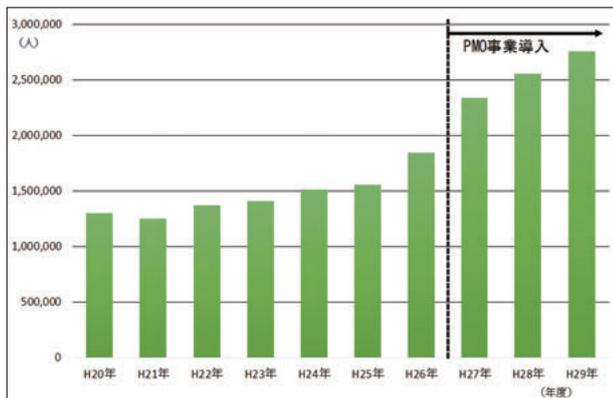


図5 大阪城天守閣入館者の推移

3. PMO事業の導入

(1) 導入に至る経緯

大阪市では平成24年12月に大阪府とともに、世界的な創造都市に向けた観光・国際交流・文化・スポーツの各施策の上位概念となる府市共通の戦略である「大阪都市魅力創造戦略」を策定した。「民が主役、行政はサポート役」との考え方のもと、世界が憧れる都市魅力を創造し、世界中から人、モノ、投資等呼び込み、「強い大阪」を実現することを目的とするものである。この中で大阪城を中心とするエリアが、世界第一級の文化観光拠点の形成を目指す五つの重点エリアの一つとして位置づけられた。そして、大阪城公園の持続的な魅力向上を図ることを目的に、民間事業者の柔軟かつ優れたアイデアや活力を活用するためPMO (Park Management Organization: 公園を一体管理し新たな魅力向上事業を実施する民主体の組織) を導入することが掲げられた。加えて新たな大阪城の歴史文化の魅力を創出するため、地下に埋まった豊臣期大坂城の詰ノ丸石垣を発掘して常時公開するなど、重層して存在する大阪城の歴史資源を活用し、世界的な観光拠点とするという目標が掲げられた⁵⁾。

一方で、大阪市では平成23年度に大阪城エリアを世界的な観光拠点とするための検討を目的とした有識者会議を立ち上げ、特別史跡大坂城跡の現状の把握と魅力向上のための取り組みについて検討を行っていた。その検討結果を受けて、平成24年度に『特

別史跡大坂城跡保存管理計画』(以下『保存管理計画』)を策定した⁶⁾。『保存管理計画』では特別史跡大坂城跡の価値を構成する要素を明確にし、それらを適正に保存管理していくための方針と、整備活用の基本方針を示した。そして、「大阪都市魅力創造戦略」で示された方針に沿い保存管理の推進体制のプラットフォームの一員にPMOを位置づけ、その導入を検討することとした。

(2) 事前事業提案募集と事業者の公募・選定

PMO事業者公募に先立ち、平成25年7月から10月にかけて民間事業者のニーズを把握することと国有財産法、文化財保護法、都市公園法など法の規制のある中で既存施設の改修や新たな施設の設置がどの程度可能であるかを国等と協議するため、事前事業提案募集を実施した。

PMO事業者の公募については平成26年6月から募集を開始し、2団体からの応募があり、有識者で構成される選定委員会での審査を経て、同年10月に5社(株式会社電通・讀賣テレビ放送株式会社・大和ハウス工業株式会社・大和リース株式会社・株式会社NTTファシリティーズ)からなる「大阪城パークマネジメント共同事業体」を事業予定者として選定した。その後、平成26年12月に市会の議決を経て、「大阪城パークマネジメント共同事業体」を指定管理者として指定し、平成27年4月1日よりPMO事業が開始された。なお、平成27年6月には連合体の構成員により設立された「大阪城パークマネジメント株式会社」を加えた6社の連合体を改めて指定管理者として指定し、平成27年7月からは「大阪城パークマネジメント株式会社」が代表となった連合体がPMO事業を実施している。

(3) 事業の概要

1) PMO事業の仕組み

PMO事業者には、指定管理者として大阪城公園の管理運営の実施(「指定管理業務」)だけでなく、観光拠点である大阪城公園にふさわしいサービスの提供のため、新たな施設の整備や既存の未利用施設の活用などを行う魅力向上事業の実施(「魅力向上

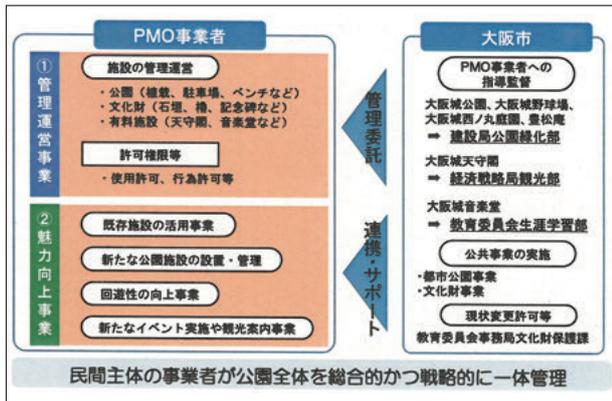


図6 大阪城公園PMO事業の仕組み



図7 PMO事業者の管理対象区域と施設

業務」を求めている。権限についても事業展開の自由度を増すため、管理施設の使用許可権限に加え、行為許可権限も事業者に付与している（図6）。図7に示したのは、管理運営対象となる施設と魅力向上事業の提案を求めた施設である。当初より管理運営対象とした施設は、建設局が所管する①大阪城公園②大阪城野球場③西の丸庭園④豊松庵と、経済戦略局が所管する⑤大阪城天守閣、教育委員会が所管する⑥野外音楽堂である。そして、史跡外に位置する大阪城公園駅前エリアおよび森ノ宮駅前エリアについては新たな施設整備を含めた提案を求めたほか、未活用であった旧第四師団司令部庁舎や大阪迎賓館についても活用の提案を求めた。

PMO事業者は経費を投資して新たな施設整備や既存施設の改修を行うが、魅力向上事業として設置する建物等については、設置後施設を市に寄附することにより、市の財産として指定管理者が管理すべき施設に位置づけ管理運営を行うこととしている。また、投資の回収期間を考慮して事業期間は20年としている。

なお、PMO事業者が行う管理運営の経費は大阪市からの指定管理代行料によらず、大阪城天守閣などの有料施設の使用料収入や事業収入で賄っており、PMO事業者による収入で公園管理をする自立経営となっている。加えて、PMO事業者から大阪市に対し毎年度固定納付金を納めるとともに、単年度の事業収益が発生した場合はそのうち7%を変動納付金として納めることとなっている。

事業評価については、管理や整備状況を確認するため、毎月モニタリング会議を実施し、事業年度ごとに事業の実施状況、来園者の満足度、施設の利用率などについて事業報告書により報告することを義務付け、評価を行うとともに、5年毎に事業目的の達成度や事業実施に向けた改善や再投資の検討など、評価・見直しの機会を設けている。

2) 指定管理業務の概要

大阪市が直営で行ってきた大阪城公園内の文化財（建造物、石垣、堀など）、植栽や園地、施設の維持管理をPMO事業者が代行している。文化財については重要文化財の日常的な点検や石垣や堀の保全を行っている。作業内容についてはPMO事業者と大阪市によって交わされる各施設の管理業務仕様書によって定めている。史跡にかかわる部分では石垣面の清掃、水堀の水質保全など清掃の回数や時期などを定めている。

大阪城天守閣についても、PMO事業者が管理しているが、5名の学芸員については大阪市経済戦略局所属の職員である。展覧会の企画や資料の収集なども学芸員と連携・調整を図りながら実施することとし、展示更新や展覧会の開催、大阪城の魅力発信のイベントの開催などを活発に行なっている。

維持管理業務は、大阪市の指導のもと植物や施設の管理を行っている。事業開始当初はトイレの清掃や除草業務等の対応が十分でなかった等改善すべき点があったものの、清掃回数を増やすなど、利用者からの意見を反映して迅速な対応が行われており、



図8 東内堀を遊覧する御座舟と本丸の高石垣



図9 魅力向上事業で公開中の多聞櫓内部

おおむね水準に達していると評価されている。

なお、昭和29年から国の補助事業として継続している雁木石垣の積み直しやそれに伴う発掘調査、重要文化財等建造物の大規模改修事業、天守閣南東側で実施している「豊臣石垣公開事業」⁷⁾については大阪市の直営事業として行っている。

3) 魅力向上業務の概要

PMO事業の特徴は、日常的な維持管理業務以外に魅力向上事業の提案と実施を求めていることである。現在事業が開始されてから4年目であるが、実施されてきた魅力向上事業としては駐車場整備や大阪城公園駅前エリア・森ノ宮エリア（いずれも史跡範囲外）での便益施設の開設、園内の移動手段としての園内交通システムの導入のほか、太陽の広場や西の丸庭園を利用した様々なイベントがある。文化財にかかわる事業としては、重要文化財の公開、御座舟による内堀の遊覧（図8）、旧第四師団司令部庁舎の改修と活用などが挙げられる。重要文化財の公開事業については、これまで期間限定で年間数日間の公開であったが、PMO事業導入後は3棟（多聞櫓・千貫櫓・焔硝蔵）の重要文化財と有料エリアである西の丸庭園をセットで見学する見学コースを設定し、土日と夏季長期休暇期間に合わせて実施している。多聞櫓（図9）は嘉永元年（1848）に再建された現存する国内最大規模の多聞櫓であり、明治時代には軍の施設としても使用されていた。千貫櫓は徳川期大坂城の再建が開始される元和6年（1620）

に建てられた大坂城最古の建物の一つで、創建時の大坂城の櫓内部を見学することができる。櫓を出ると、西の丸庭園の芝生広場が広がり、その北辺に貞享2年（1685）に築かれた総石造りの焔硝蔵がある。それぞれの施設にボランティアガイドが常駐している。

4) 旧第四師団司令部庁舎の活用

旧第四師団司令部庁舎の活用については昭和6年に建設されたこの建物を便益施設としてリニューアルしたものである（図10）。建物の建設は大阪市における昭和天皇即位の大礼記念事業として行われ、大阪府が天守閣の建設を含む大阪城公園を開設する条件として陸軍に建設を求められた。建物自体は終戦まで軍の施設として使われた後、戦後は警察関係の庁舎として使用され、昭和35年（1960）から平成13年3月まで大阪市立博物館として40年間使われた。閉館後は限定された利用はあったものの、16年間活用できていない状態であった。

PMO事業者募集にあたって、旧第四師団司令部庁舎を便益施設として活用するための提案を事業者に求め、事業者決定後は建物の所有者である大阪市と協議を重ね、改修内容が決定された。活用に当たっては、耐震補強を行うとともに、意匠については可能な限り建物本来の姿を残すことを基本方針とし、建築史・文化財の専門家の意見を聴きながら、建物の魅力を活かした活用を目指した。

昭和6年の竣工当時の姿をとどめている外壁につ



図10 便益施設としてリニューアルしたミライザ大阪城
(旧第四師団司令部庁舎)



図12 1階に設けられた展示室



図11 保存された竣工時の窓（出入口真上）

いては、劣化が著しかった正面中央部エントランス上の外壁について、新たに全面吹き付けを行った以外は、最低限の補修に留めている。外装の中で最も大きな変更は窓の変更で、竣工時の窓はスチール製の上げ下げ窓であったが、腐食が著しくまた現行法の規程上再利用が困難であったため、違和感のないアルミサッシ枠に変更している。ただ、オリジナルの形を残すため、建物北壁2階に1箇所だけ建設当時の窓枠を残置している（図11）。内装については中央階段や廊下のアーチなど、竣工時の姿をとどめ



図13 屋上テラス・レストランから見た天守閣の夜景

ている場所に竣工時の同位置の写真を掲示し、利用者が建物の歴史を感じられるように努めている。

現在の建物利用状況としては、一階にそれまで本丸広場にあった物販や飲食店を移転させるとともに、大阪城だけでなく大阪観光の幅広い情報提供を行う総合案内所や大阪城の歴史と大阪城公園の見所を紹介する無料の展示施設である「特別史跡大阪城跡」展示室（約65㎡）を設けた（図12）。2・3階はレストラン、パーティー会場、屋上は季節限定のテラスダイニングとして使用されている（図13）。地階には侍体験施設やイリュージョンミュージアムなどの体験施設が入っている。

旧第四師団司令部庁舎を活用するには耐震改修や設備更新のための多額の事業費やテナント誘致などのノウハウが必要であり、本市が単独で行うには課題が多かった。今回、活用が実現したのは、大阪城公園全体を管理・運営する事業者による本活用事業も実

施させることで民間事業者の投資を呼び込むとともに、民間事業者のノウハウを活用したことによるものであり、まさに官民連携による手法による効果と言えるのではないかと考えている。

5) 事業の推進体制

指定管理業務部分については、基本的に大阪市の施設所管部局（建設局、経済戦略局、教育委員会）がそれぞれの所管施設についてPMO事業者を指導監督し、適切な管理運営を実施している。

PMO事業の導入手続きといった事業全体にかかる総合窓口と魅力向上業務については、経済戦略局が窓口となりPMO事業者との協議を行っているが、PMO事業は特別史跡を含む大阪城公園での施設整備やイベント実施となるため適宜、建設局および教育委員会（文化財保護課）と協議して進めている。

なお、魅力向上業務により整備された都市公園の便益施設として位置づけられる施設は、建設局の所管となる。

現在、事業実施にあたっては、月に1度の3局及びPMO事業者によるモニタリング会議を開催し、意見交換や状況の共有等を図っている。

4. さいごに

平成27年4月にPMO事業という大きな管理及び活用の方針転換があったが、大きな混乱なく管理の引き継ぎが行われ、文化財も適切に保存されている。

平成27年度以降、来園者数は格段に増加を続け、また、毎年度実施している満足度調査でもPMO導入前と同等以上の評価が得られており、概ね順調な滑り出しとなっている。しかしながら20年という長期にわたって民間事業者が管理及び活用するという事は、活用が推進されるという利点がある一方、ともすれば収益面偏重になりかねないという危険性もはらんでいる。

特別史跡を含む大阪城公園を大阪市のみならず国民の財産として、行政側がしっかりと将来を見据えた舵取りをし続けることが肝要であろう。

【補註および参考文献】

- 1) 大阪役所 1931『大阪城』付図
- 2) 大阪市 2003『特別史跡大坂城跡石垣調査報告書』
- 3) 大阪市 1961『重要文化財大阪城千貫櫓・焔硝蔵・金蔵修理工事報告書 付乾櫓』
- 4) 大阪市 1969『重要文化財大阪城大手門・同南方堀・同北方堀・多聞櫓北方堀・多聞櫓・金明水井戸屋形・桜門・同左右堀修理工事報告書』
- 5) 平成28年11月に新たに「大阪都市魅力創造戦略2020」が策定され、計画が継承されている。
- 6) 大阪市 2013『特別史跡大坂城跡保存管理計画』
- 7) 本丸地下に埋まる高さ約6mの豊臣時代の石垣を公開する事業。平成25年度から事業実施のための寄附を募っている。