わが国における都市公園管理関連制度の変遷に関する基礎的研究

金子 忠 一*

Foundmental Study on Transition of Management Institution for Public Parks.

Tadakazu KANEKO

摘要：「太政官布達第16号」の布告により我が国で最初の制度上の公園が誕生してから約120年、幾多の公園整備の歴史を経て今日に至っている。この間、1956（昭和31）年に「都市公園法」が制定され、これが我が国唯一の都市公園管理に関する法律となっている。しかし、公園制度が誕生した明治初期の頃から、公園の取締規則や利用規則など管理運営に関わる条例や規則といった諸制度が自治体や公園を単位として定められてきた。本研究は、そうした諸制度の変遷を整理することにより、我が国における都市公園の管理運営に関する制度の特色と、それら諸制度の規定内容にみられる公園管理方針の一側面を明らかにする。

緒言

豊かな時代といわれる今日、都市緑地計画に関わる課題も、量的水準に関わる課題から質的水準に関わる課題へと移り、それらがある程度満たされると、主要課題は、利用や管理・運営といった側面に関わる課題へと移ってきた。すなわち、広義の意味での「都市緑地の管理運営」に関わる課題が中心課題となってきたのである。ところで、都市緑地の管理運営課題を捉えるとき、それは管理運営計画、管理運営技術、管理運営手法、管理運営制度、管理運営実務というような視点からの論及が必要といえる。本研究は、そうした研究の枠組みのなかで、特に都市公園の管理運営に関わる制度について論究するものである。

1. 研究の目的

1873（明治6）年、「太政官布達第16号」が布告され、これにより我が国最初の制度上の公園が誕生した。それから約120年、市区改正設計、震災復興計画、東京緑地計画、戦災復興計画、都市公園等整備5カ年計画などをはじめとする幾多の公園整備の歴史を経て今日に至っている。この間、1956（昭和31）年に「都市公園法」が制定され、これが我が国唯一の都市公園管理に関する法律となっている。しかし、公園制度が誕生した明治初期の頃から、公園の取締規則や利用規則など管理運営に関わる条例や規則といった諸制度が自治体や公園を単位として定められてきた。

本研究は、これまでに定められたそうした都市公園の管理運営に関わる条例、規則、ならびにその内容を体系

的に整理することにより、我が国における都市公園の管理運営制度の変遷とその特色を明らかにするもので、今後の公園管理運営制度研究の前提として位置づけられる。

2. 研究の課題と方法

都市公園の管理運営の制度に関連する既往文献をみると、関連文献は極めて少ない。その中で、まず雑誌等においては、昭和初期と昭和30年頃に二つの動きがあった。前者は、上原¹⁾、鯛天²⁾、丹羽・太田³⁾らが関連制度制定の必要性を唱えたもので、後者は佐藤⁴⁾をはじめとした都市公園法の制定を巡るものである。しかし、これらはいずれも過去の関連制度の内容については触れていない。また、一般図書においても体系的に管理運営制度について記述した文献はない。しかし、雑誌や「日本公園緑地発達史」⁵⁾「日本公園百年史」⁶⁾などの公園の歴史書的な文獻の中で歴史的事実として、各自治体や個別の公園において定められた制度や管理運営状況を個別に紹介した文献は、いくつか存在する。

こうした背景をもとに本研究では、今後我が国の都市公園管理運営制度を明らかにする前提として、①都市公園の管理運営に関わる諸制度の今日に至るまでの大きな流れを把握し、さらに②諸制度の規定内容にみられる公園管理方針の一側面を明らかにすることが研究課題として設定される。そして、これらの成果によって今後の研究視点が整理されるといえる。

そこで、本研究の手順としては、前述したような既往文献に記述された都市公園の管理運営に関わる条例、規則などをもとに、関連制度の変遷の様相を明らかにした

*東京農薬大学農学部

上で、まず時代的な変遷を考察し、さらに制度の規定内容の特色を明らかにする。なお、資料としたのは、「日本公園緑地発達史」⁵⁾のほか、脚注6)～10)に示す歴史書および法規集等を基本文献とし、関連雑誌等に掲載された事例で補足した。

なお、本研究で対象とした制度は、法体系としてみると、法律・施行令・施行規則、規則、条例、訓令、通達などのレベルがあり、制度の対象域としてみると、全国レベル、自治体レベル、個別の公園レベルがあり、様々な性格をもったものである。

3. 都市公園の管理運営に関わる諸制度

我が国における都市公園の管理運営に関わる制度等を既往文献から抽出し、制度の対象域レベルによって分類整理した年表が表－1である。

明治6年、太政官布達16号が布告される30年余り以前に水戸偕楽園の『入園者心得』が定められ、これが我が国の公園取締り規則の先駆といわれる⁶⁾が、布告以後

では、僅か4カ月後に東京府において定められた『公園取扱心得』が最初の制度といえる。

明治期における個別の公園レベルでは、栗林公園、上野公園、中ノ島公園、奈良公園などにおいて、『公園管理規則』、『公園管理規程』、『公園維持規則』、『公園保存規則』、『公園取締規則』、『公園取締方』、『公園取締人心得』、『公園使用条例』、『公園使用規則』、『公園地所借用者心得』など様々な名称ではあるが管理のための規則等が定められた。また、この時期に特徴的な制度としては、『上野公園休憩所操臺規則』や『奈良公園案内人取締規則』があげられる。

自治体レベルでは、前述した東京府『公園取扱心得』のほか、東京府の『公園出稼条例』『公園地使用条例』大分県『公園地取扱心得書』、兵庫県『公園管理規則』などが定められた。

また、全国レベルとしては明治後期になって、市町村の公園の使用及び使用料の取扱い方を指示した『公園地内使用及料金徴収ノ件』の訓令と、県からの照会に対し

表－1 都市公園管理関連制度年表

年 代	全国レベル	自治体レベル	公園レベル
1842(天保13) 1873(明治6)	太政官布達第十六号	73・東京府「公園取扱心得」	・水戸偕楽園「入園者心得」 75○栗林公園「公園維持規程」 76大分県納池公園「公園反別並維持方法御届」 76・「上野公園地内取締方」
1877(明治10)		78○東京府公園出稼条例 80・大分県「公園地取扱心得書」 82○大阪府「各公園地内取締規則」 大阪府「公園地取締人心得」	79○堺港公園「公園取締規則」
1887(明治20)		87◆「府県管理ノ公園等維持保存経費徴収方法並ニ其所属建物取調方ノ件」	
1988(明治21)	東京市改正条例	91◆「公園地内使用及料金徴収ノ件」	90○津市公園管理規則、使用条例 91○「上野公園休憩所修繕規則」 92○山形市偕楽園「千歳公園使用規則」 93○長野県高島公園「高島公園保存規則」 93○長野県高遠町高遠城跡公園「公園管理規則」 93◆岐阜県岐阜公園「訓令」 95奈良公園「案内人取締規則」
1897(明治30)		96△「県都ニ於テ公園維持保存ノ件」	98○明石市明石公園「管理規程」
1900(明治33)		99△「神戸外国人公園ノ備ハ神戸市ノ公園トシテ経営セシムルノ件」 00○「兵庫県公園管理規則」	00○大阪中ノ島公園管理規則 01○大分県久住町納池公園「公園維持規則」 02○奈良県奈良公園「公園管理規則」 04○栗林公園「取締規則」 05○「深川湯島公園處ノ市地料金徴収方」 06○和歌山県和歌公園「公園管理規則」
1914(大正3)	14△「公共団体ノ管理スル公共用土地物件ノ使用ニ関スル件」	17○東京市「公園使用条例」17○旭川市常盤公園「公園規則」 18○東京市「公園使用条例細則」	
1919(大正8)	(旧)都市計画法	22○旭川市「公園規則」	23○敦賀市松原公園「公園規則」
1923(大正12)	特別都市計画法(震災復興計画)	25○東京市「公園特殊施設使用条例」 26○東京市「公園使用料条例」 *○福岡県「公園管理規則」*○「大津公園水面使用条例」	
1926(昭和元)		29○東京市「公園特殊施設使用条例施行細則」 31○神戸市「相楽園管理使用条例」 34○「清澄庭園観覧者心得」 35○東京市「公園臨時売店使用料」 35○「上野恩賜公園動物園観覧者心得」 35○「井の頭恩賜公園動物園観覧者心得」 38○「小石川後楽園観覧者心得」	
1946(昭和21)	特別都市計画法(震災復興計画) 47●「地方自治法」	48○「兵庫県公園管理条例」「同条例規則」 49△「児童公園の設置及び運営について」 52△「太政官布告により設置せられた公園の管理の適正化について」	
1956(昭和31)	56●「都市公園法」 ●「都市公園法施行例」 ●「都市公園法施行規則」 △「都市公園条例の類型の送付について」 62△「都市公園の管理の強化について」 62△「交通公園の設置及び運営について」 62△「都市公園における事故の防止について」 75△「緑の相談所－都市緑化植物園－設置及び運営について」		
1975(昭和50)			

[注1: 制度名冒頭の数字は、西暦年の下2桁]

[注2: ●印は法律、○印は条例、◆印は訓令、◇印は規則、△印は通達]

て、県もしくは群の公園についても営造物規則により管理すべしとした『県郡ニ於テ公園維持保存ノ件』があるのみである。しかし、『奈良公園史』¹³⁾によると、明治初期に公園管理にあたる公園取締人の職掌に関して政府から各府県に対し「公園取締規則」の準則が示されたとされる。

大正期になると、個別の公園レベルでは、旭川市常盤公園や敦賀市松原公園などの『公園規則』のほか、大濠公園では『公園水面使用条例』を定めている。そして自治体レベルでは、『公園管理規則』、『公園規則』、『公園使用条例』、『公園使用規則』、さらに競技場や音楽堂などの特殊施設の『使用条例』も定められた。また、内務省からは大正3年に『公共団体ノ管理スル公共用土地物件ノ使用ニ関スル件』の訓令が出された。

昭和期にはいと、個別の公園レベルでは、相楽園や小石川後楽園などにおける『使用条例』や、清澄庭園、上野恩賜公園動物園、井ノ頭恩賜公園動物園などにおける『観覧者心得』に特徴がある。

自治体レベルでは、東京市の公園臨時売店の『使用料』や『使用内規』などの例のほか、兵庫県では『管理規則』が『管理条例』に改正された。

戦後、戦災復興計画がなされるが、翌昭和22年に『地方自治法』が制定され、法律上によって管理行為が示されたが、技術的な基準に関しては明示されなかった。また、昭和27年には現状の問題から『太政官布告により設置せられた公園の管理の適正化について』の通達があった。

そして昭和31年、公園施設の規格化、公園管理上の手続の法定化など都市公園の設置及び管理の適正化を目的として『都市公園法』が定められた。これにより地方公共団体は、公園管理に関わる条例を制定する事が義務付けられ、同年末には『都市公園条例の雛型の送付について』の通達がだされた。これを受けて同年の『東京都立公園条例』や翌32年の『神奈川県都市公園条例』をはじめ各都市で都市公園条例が定められた。この条例は、都市公園の管理、行為の制限、行為の禁止、利用の禁止又は制限、有料公園及び有料施設、使用料などについて規定するものであった。

そして、都市公園法制定後は、公園の管理や運営について幾つか通達が出されている。まず、昭和37年には『都市公園の管理の強化について』という通達があり、都市公園の汚損状況を背景に、適正な管理をするために、①条例及び都市公園台帳の整備、②日常的な清掃の実施、③汚損の防止、④公園施設の適正利用の指導、⑤掲示板を備えて公園利用者の注意を喚起、⑥公報、公園愛護団体等による一般啓蒙、などの具体策が示された。

このほか、『児童公園』『交通公園』『緑の相談所—都市緑化植物園—』についての具体的な運営方法も通達さ

れている。

4. 関連制度にみられる公園管理運営方針

次に、都市公園の管理運営に関わる諸制度のなかの特徴をもつ規定内容について、その概要を整理した結果が表-2である。

ここでは、それらを公園の利用、公園の使用、公園の管理方法、公園の管理財源の4つの視点から特徴を整理し、諸制度の規定内容にみられる公園管理方針の側面を明らかにする。なお、ここでいう「公園の利用」とはレクリエーションの場として一般市民に供される場合であり、「公園の使用」とは営業など主として営利を目的とした場として供される場合を意味する。

(1) 公園の利用に関わる規定

公園の利用に関しては、1842(天保13)年、水戸偕楽園の開園時に布達された『入園者心得』において、入園日の指定、開園時間の制限、着衣の制限、持参物の制限などが規定された。なお、その6年前に既に同園の『禁条』として、開園時間の制限、男女による入園日の指定、雑沓・沈酔譁暴・俗案の禁止、植物の採取の禁止、持物や服装の制限などが規定されている。

明治期になってからは、9年『上野公園地内取締方』が定められ、遊歩を妨げる物を持っての園内の通り抜け、塵芥類の投げ捨て、乞食に類似の者や芸人など金銭を乞う者の立入り、草木や土石などの堀取、樹木に登ること、木石を投棄、草原や腰掛等での睡眠、などを禁止した。また、明治13年の大分県『公園地取扱心得書』では、「…遅クトモ午後十二時限引払ハシムヘシ」と利用時間を午後12時までには制限している。

明治22年長崎県霊丘公園の『公園揭示』による禁則では、物件の汚損または破損、囲いまたは禁止区域内への進入、車の進入、有害の獣類の放置、木竹折損花実採取魚鳥捕獲、草木土石の堀取、石垣土堤へ上ること、草原または腰掛での睡眠などを禁止事項としてあげている。

そのほか、昭和期になって清澄庭園などで『観覧者心得』として利用時間等を定めている。

(2) 公園の使用に関わる規定

次に、公園の使用に関しては、まず、東京において明治6年に定められた『公園取扱心得』が先駆的と考えられ、園内において「見苦シカラサル商業」に限って土地を貸し渡すことを認め、借用人は毎夕遊人退散の後に周囲を掃除し取締人に届けることを定めた。そして明治11年の『東京府公園出稼條条例』では、公園地内の繁栄を積極的に示し、夜間営業も午後十二時までで認めている。しかし、他方で「借地人ニ於テ時々草取掃除致シ不潔ナラザル様注意致ス可事、…毎月一回出稼人申合掃除スベシ且強風ノ節ハ勿論常ニ往来ヘ水ヲ撒キ塵埃飛散セザヌ様致ス可事」など、公園の日常的な維持管理を義務づけ

表-2 都市公園管理関連制度の特色ある規定

名 称	年 代	特 記 事 項
＜個別の公園レベル＞ 水戸借来園・禁条	1835	開園時間は即から亥の刻まで、男女別、雑沓認めず、沈酔譁囂、俗衆の禁止、梅の枝折るべからず、梅の実採るべからず、傳持持參候相成らず、園裏吸間(に)限り不苦候拜見人着服は上下並袴計り又は股引はんでん立付、着用のこと
水戸借来園・入園者心得	1842 (天保13)	入園日(3と8の日)、開園時間(即から酉の刻まで)、着衣(袴、袴引はんでん)、持参物(樽酒禁止、籠籠吸間は許)などを規定。
栗林公園・管理規則	1875 (明治8)	「園内ニ於テ雑踏スルヲ禁ス」「園内ニ於テ一時不体裁ナラサル営業ヲ営マントスルモノアルニ其地ヲ背ヘシ」「借地人ノ園内ヲ汚スルヲ禁ス」「園内ニ於テ一時不体裁ナラサル営業ヲ営マントスルモノアルニ其地ヲ背ヘシ」「借地人ノ園内ヲ汚スルヲ禁ス」
納池公園(大分県) 公園反別並維持方法御届	1876 (明治9)	「園内ニ於テ一時不体裁ナラサル営業ヲ営マントスルモノアルニ其地ヲ背ヘシ」「借地人ノ園内ヲ汚スルヲ禁ス」
上野公園地内取締方	1876 (明治9)	「園内ニ於テ一時不体裁ナラサル営業ヲ営マントスルモノアルニ其地ヲ背ヘシ」「借地人ノ園内ヲ汚スルヲ禁ス」
堺港公園・公園取締規則	1879 (明治12)	「園内ニ於テ一時不体裁ナラサル営業ヲ営マントスルモノアルニ其地ヲ背ヘシ」「借地人ノ園内ヲ汚スルヲ禁ス」
豊丘公園(長崎県)・公園揭示	1889 (明治22)	「園内ニ於テ一時不体裁ナラサル営業ヲ営マントスルモノアルニ其地ヲ背ヘシ」「借地人ノ園内ヲ汚スルヲ禁ス」
上野公園休憩所豫章規則	1891 (明治24)	「園内ニ於テ一時不体裁ナラサル営業ヲ営マントスルモノアルニ其地ヲ背ヘシ」「借地人ノ園内ヲ汚スルヲ禁ス」
長野県・高島公園保存規則	1892 (明治25)	「園内ニ於テ一時不体裁ナラサル営業ヲ営マントスルモノアルニ其地ヲ背ヘシ」「借地人ノ園内ヲ汚スルヲ禁ス」
長野県高遠町高遠城跡公園・公園管理規則	1893 (明治26)	「園内ニ於テ一時不体裁ナラサル営業ヲ営マントスルモノアルニ其地ヲ背ヘシ」「借地人ノ園内ヲ汚スルヲ禁ス」
岐阜公園・訓令	1893 (明治26)	「園内ニ於テ一時不体裁ナラサル営業ヲ営マントスルモノアルニ其地ヲ背ヘシ」「借地人ノ園内ヲ汚スルヲ禁ス」
明石公園・管理規程	1898 (明治31)	「園内ニ於テ一時不体裁ナラサル営業ヲ営マントスルモノアルニ其地ヲ背ヘシ」「借地人ノ園内ヲ汚スルヲ禁ス」
奈良公園・公園管理規則	1902 (明治35)	「園内ニ於テ一時不体裁ナラサル営業ヲ営マントスルモノアルニ其地ヲ背ヘシ」「借地人ノ園内ヲ汚スルヲ禁ス」
上野公園地内借用者心得	1907 (明治40)	「園内ニ於テ一時不体裁ナラサル営業ヲ営マントスルモノアルニ其地ヲ背ヘシ」「借地人ノ園内ヲ汚スルヲ禁ス」
大津公園水面使用条例 及び水面使用条例施行細則 清澄庭園観覧者心得	不明(大正期)	「園内ニ於テ一時不体裁ナラサル営業ヲ営マントスルモノアルニ其地ヲ背ヘシ」「借地人ノ園内ヲ汚スルヲ禁ス」
＜自治体レベル＞ 東京府・公園取扱心得	1873 (明治6)	「公園中ニ一見苦シカラサル商業は、現場見分ノ上地所貸産、…」「公園取締之者各所一名ツ差置可事」「毎夕遊人退散ノ後ハ、火之元ハ勿論但テ周囲ヲ人念掃除シ、取締之者ハ相引取可事」
東京府公園出候飯条例	1878 (明治11)	「実施差支ナク且園内ノ繁盛ヲ助ケヘキモノ思量スレバ相当ノ借地ヲ許可スベキ事」「夜間ノ営業ハ当分午後十二時限ノ事」「借地内ハ勿論其近傍ト雖モ借地人ニ於テ時々採取掃除致シ不潔ナラザル様注意致ス可事」「借地内ノ清潔ハ應テ糞ヲ棄テ或ハ汚泥ヲ停置セシムル等不潔ニ生ズルヲ禁ス」「借地人ノ自ラ深ク注意シ毎月一回出候人申合掃除スベシ且強風ノ節ハ勿論掃除ノ事業ト見込條件ハ区務所ヲ経テ府庁ヘ開申スベキ事」「公園維持ノ為メ適宜世話人ヲ定メ監督及掃除等ノ方法ヲ設ケ戸長ヲシテ監督セシムヘシ」「営業ノ為メ園内ノ地所ヲ借ラント欲スル者アレハ…相当ノ借地料メ…」「運クトモ午後十二時限ノ事」「…風折シ又ハ枯損等ノ本竹ニシテ到底底スヘキララセハ…於テ営業ヲ為シト欲スル者ハ…公園取締人ヲ経テ…」「夜間ノ営業ハ午後十時限ノ事」
大分県・公園地取扱心得書	1880 (明治13)	「公園ハ取締人ヲ置キ園内一切ノ事ヲ整理セシ」「公園取締人ハ常ニ園内ヲ巡視シ監視スヘキ」「公園内ノ掃除ヲ怠ルヘカサル」「公園内ニ迷入アルトキハ相当ノ保護ヲ与ヘ」
大阪府・公園地内取締規則	1882 (明治15)	「公園ハ取締人ヲ置キ園内一切ノ事ヲ整理セシ」「公園取締人ハ常ニ園内ヲ巡視シ監視スヘキ」「公園内ノ掃除ヲ怠ルヘカサル」「公園内ニ迷入アルトキハ相当ノ保護ヲ与ヘ」
大阪府・公園地取締人規則	1882 (明治15)	「公園ハ取締人ヲ置キ園内一切ノ事ヲ整理セシ」「公園取締人ハ常ニ園内ヲ巡視シ監視スヘキ」「公園内ノ掃除ヲ怠ルヘカサル」「公園内ニ迷入アルトキハ相当ノ保護ヲ与ヘ」
兵庫県・公園管理規則	1900 (明治33)	「公園ハ主要ノ目的ニ反シテ使用セシムルコトヲ得ず」「…一定ノ場所ヲ限リ使用セントスルトキハ知事ノ許可ヲ受ケヘシ、…其使用料ヲ徴収スルノ為メ又ハ営利ノ目的ニアルコトハ知事ノ為使用セシムルコトハ使用料ヲ徴収セシムル」「…使用者ハ本市ニ住所ヲ有スルモノニ限リ…」「…土地ニ付テハ十箇年ノ工作物ニ付テハ三箇年ヲ…」
東京市公園使用条例	1917 (大正6)	「公園内業務ノ具体として「喫茶店、料理店、飲食店、興行場、遊覧場、遊技場、写真場、盆栽店、美術品店、煙草店」をあげる。
東京市公園使用条例細則	1918 (大正7)	「公園内業務ノ具体として「喫茶店、料理店、飲食店、興行場、遊覧場、遊技場、写真場、盆栽店、美術品店、煙草店」をあげる。
東京市公園特殊施設使用条例	1925 (大正14)	「公園内業務ノ具体として「喫茶店、料理店、飲食店、興行場、遊覧場、遊技場、写真場、盆栽店、美術品店、煙草店」をあげる。
福岡県・公園管理規則	不明(大正期)	「公園内業務ノ具体として「喫茶店、料理店、飲食店、興行場、遊覧場、遊技場、写真場、盆栽店、美術品店、煙草店」をあげる。
東京都・公園臨時条例	1935 (昭和10)	「公園内業務ノ具体として「喫茶店、料理店、飲食店、興行場、遊覧場、遊技場、写真場、盆栽店、美術品店、煙草店」をあげる。
＜全国レベル＞ 公園地内使用及料金徴収ノ件 公園地内維持保存ノ件	1891 (明治24)	「市町村ニ於テ維持保存スル公園地内使用及料金徴収等ハ…市町村營造物規則並使用料細則ノ規定ニ依リ取扱ハシム可シ」
公共団体ノ管理スル公共用 土地物件ノ使用ニ関スル件	1896 (明治29)	「市町村ニ於テ維持保存スル公園地内使用及料金徴収等ハ…市町村營造物規則並使用料細則ノ規定ニ依リ取扱ハシム可シ」
地方自治法	1914 (大正3)	「市町村ニ於テ維持保存スル公園地内使用及料金徴収等ハ…市町村營造物規則並使用料細則ノ規定ニ依リ取扱ハシム可シ」
児童公園の設置及び運営 について	1947 (昭和22)	「市町村ニ於テ維持保存スル公園地内使用及料金徴収等ハ…市町村營造物規則並使用料細則ノ規定ニ依リ取扱ハシム可シ」
太政官布告により設置せられた 公園の管理の適正化について	1949 (昭和24)	「市町村ニ於テ維持保存スル公園地内使用及料金徴収等ハ…市町村營造物規則並使用料細則ノ規定ニ依リ取扱ハシム可シ」
都市公園条例の雛型の送付 について	1952 (昭和27)	「市町村ニ於テ維持保存スル公園地内使用及料金徴収等ハ…市町村營造物規則並使用料細則ノ規定ニ依リ取扱ハシム可シ」
都市公園の管理の強化について	1956 (昭和31)	「市町村ニ於テ維持保存スル公園地内使用及料金徴収等ハ…市町村營造物規則並使用料細則ノ規定ニ依リ取扱ハシム可シ」
交通公園の設置及び運営 について	1956 (昭和31)	「市町村ニ於テ維持保存スル公園地内使用及料金徴収等ハ…市町村營造物規則並使用料細則ノ規定ニ依リ取扱ハシム可シ」
都市公園における事故の防止 について	1962 (昭和37)	「市町村ニ於テ維持保存スル公園地内使用及料金徴収等ハ…市町村營造物規則並使用料細則ノ規定ニ依リ取扱ハシム可シ」
緑の相談所・都市緑化植物園 設置及び運営について	1962 (昭和37)	「市町村ニ於テ維持保存スル公園地内使用及料金徴収等ハ…市町村營造物規則並使用料細則ノ規定ニ依リ取扱ハシム可シ」
	1975 (昭和50)	「市町村ニ於テ維持保存スル公園地内使用及料金徴収等ハ…市町村營造物規則並使用料細則ノ規定ニ依リ取扱ハシム可シ」

ている。

このように営業を目的とした借地人に対し、使用許可の制限とともに火災予防や清掃等の日常的な維持管理行為を条件として公園の使用を許可している例は、個別の公園レベルでもみられ、栗林公園『管理規則』では、「…不体裁ナラサル営業」「商業ハ毎日午後五時マテ」「火災ヲ予防シ且借地ノ周囲ヲ掃除シ」「風致ヲ維持」などの内容が含まれ、『堺港公園取締規則』では「取締人」として定めている。

また、明治40年『上野公園地所借用者心得』は「公園の体裁を重んじ、その風致を損しないこと」と規定されている。

また、業務の細目に関しては、上野公園（東京）において園内の休憩所の店前の縁台の数量、形状寸法、設置場所、使用法などを制限するための『上野公園休憩所據臺規則』が明治24年に帝室博物館内規として定められている。

大正期になると、『東京市公園使用条例』では、使用者を限定するとともに、使用期間も制限し、さらに『同条例細則』では、公園内業務の具体として「喫茶店、料理天、飲食店、興行場、遊覧場、遊技場、写真場、盆栽店、美術品店、煙草店」があげられた。また『公園臨時売店使用ニ関スル内規』では、「販売品目ハ菓子、パン類及飲料水（酒類ヲ除ク）ニ限ル」と販売品まで規定している。また、昭和4年に開園した福岡県大濠公園の『大濠公園水面使用条例』及び『同条例施行細則』は、特に「貸船」と「釣魚」に関して規定したもので、前者については使用の期間と時間、乗船に関わる注意事項、後者は期間及び時間、場所、方法、さらには釣り竿の数まで詳細に規定している。

(3) 公園の管理方法に関わる規定

そして、公園の管理に関しては、前項で述べたように、公園地の使用人や借地人等に対しての公園使用の条件として、公園の掃除や監守の業務を義務づけた例のほか、公園の管理等の業務を担う管理人を設けた例もある。

まず、東京市の『公園取扱心得』では、「公園取締之者各所一名ツツ差置可事」として各公園に「取締人」を設けることを規定した。同じ頃、大分県で定められた。『公園地取扱心得書』では、「公園維持ノ為メ適宜世話人ヲ定メ監守及掃除等ノ方法ヲ設ケ戸長ヲシテ監督セシムヘシ」とあり、監守や掃除など目的とした「世話人」を置く事を指示している。また、大阪府『公園地取締人心得』では、公園の巡視、監護、掃除、取締等を行うための「取締人」を置くこととしている

個別の公園レベルで、このように公園の掃除や監守を目的とした管理人を置く事を明示した例は、明治9年、大分県納池公園『公園反別並維持方法御届』において、監守人において園内の日常的に掃除を行い、花卉樹木の

切断、放火、ごみの放置などを禁止、取り締まりを規定しているほか、『高島公園保存規則』『明石公園管理規程』『高遠城跡公園公園管理規則』などがあり、特に『高遠城跡公園公園管理規則』では「公園守」は無給であると明記している。

(4) 公園の管理財源に関わる規定

公園の管理財源に関しては、明治13年の大分県『公園地取扱心得書』では、「…風折シ又ハ枯損等ノ木竹ニシテ到底存スヘカラサル者ハ…公売執行スヘシ」「園内借地料 枯損木等払代ハ…公園費ノ内ヘ…」とあり、枯損木等は販売して公園管理費の財源にするよう規定している。

明治26年、岐阜公園の県から市への管理移管とともに出された『訓令』には、園内使用料とともに枯損木売却代金を管理費に充当するように命令している。

そして、明治29年兵庫県知事からの照会の回答として『県郡ニ於テ公園維持保存ノ件』の中で内務省は「…県若クハ郡ニ於テ地盤ノ官有ニ属スル公園維持保存スル場合ハ其公園地内使用ハ県若クハ郡ノ营造物規則ニヨリ処分シ其使用料及枯損障害木竹其他ノ収益ハ県若シクハ郡ノ収入ニ属セシメ可然哉。…」と同様の事項を指示している。

また、明治35年の奈良公園『公園管理規則』は、公園の管理財政規則について定めたものであるが、この中では、「元資金ハ国債証券若ハ日本勧業銀行株式又ハ債券ヲ購入シ確實ナル銀行ニ預入レ之ヲ保管ス」とあり、具体的に資金運用を指示している。さらに、大正期に定められた福岡県『公園管理規則』では、「公園基金ヲ設ケ五拾萬圓ニ達スル迄之ヲ蓄積ス…」とあり、公園基金の運用を指示している。こうした維持基金の設置については大正11年に高岡市高岡古城公園においてもなされている。

結言 一 研究の成果と今後の課題

本研究では、我が国における都市公園の管理運営に関わる法律、条例、規則、通達といった諸制度についての変遷とその規定内容の特色を整理し、関連制度の変遷の中での公園管理方針の一側面を明らかにした結果、次のような項目が判明した。

都市公園の管理運営に関わる制度の変遷は、「入園者心得」が最初であり、太政官布達16号による制度上の公園誕生後では、同年に定められた公園地の使用や管理方法を規定した東京府「公園取扱心得」や大分県「公園地取扱心得書」、大阪府「公園地取締規則」及び「公園地取締人心得」は、自治体レベルでの制度として先駆的な例である。そして、明治期においては個別の公園レベルで、「公園管理規則」、「公園管理規程」、「公園維持規則」、「公園保存規則」、「公園取締規則」、「公園取締方」、「公園取締人心得」、「公園使用条例」、「公園使用規則」、

「公園地所借用者心得」などの名称の諸制度が定められ、公園の使用や管理方法についての規定がされた。また、全国レベルとしては、公園の使用料の徴収に関する規程のほか、公園管理にあたる「公園取締人」の職掌に関して政府から各府県に対し「公園取締規則」の準則が示された。

つぎに、諸制度の規定内容の特筆される事項から公園管理方針の一側面を整理すると、

(1)公園の利用に関しては、取り締りという観点において明治期以前から「心得」として定められていた。その中では、利用時間、利用方法のほかに持物や服装を規定していた。しかし、これらはいずれも個別の公園のものであり、自治体レベルの規定ではない。

(2)公園の使用に関しては、①明治初期から使用料や借用料の規定がなされ、それとともに②公園の環境を維持するため「見苦しい商業」「不体裁な商業」「妨害となる所業」などの制限。③営業時間の制限。④池の水面の利用制限。⑤売店での販売品目の制限。⑥工作物の制限。などの制限が規定されたほか、⑦園内の清掃や散水など日常的な維持管理業務が義務づけられた。

(3)公園の管理方法に関しては、明治期において公園内の日常的な清掃や保守、取り締まりなどを行うことを目的として、「取締人」「監守人」「看守人」「世話人」「公園守」「園丁」などの呼称の管理人が設置された。これらは使用人や借用者の義務的な性格の場合と、一つの職種として確立した性格の場合があった。

(4)公園の管理財源に関しては、明治期から①公園使用料に関わる事項、②枯損木等の売壳などの管理費捻出方法に関わる事項、さらに③「公園基金設置」「債券購入銀行預入」などの財源運用に関わる事項が規定されていた。

以上が、本研究で得られた知見であるが、これらの成果は、今後さらに個々の詳細な論及が必要といえる。すなわち、本研究で対象とした諸制度は、自治体や個別の公園レベルにおいて定められた諸規則に絞っての制度の分析であり、運用あるいは管理実態面についての論及はしていない。一例をあげると、東京市（現東京都）において明治期に浅草公園附属地の歳入を他の公園の管理費に充当していたことや¹⁰⁾、奈良公園においては管理に関して特別経済として樹立され、公園費の財源として植林を

実施していたこと¹²⁾、また、福岡市東松原公園（現東公園）のように明治期から地域住民による管理が行われていたこと⁶⁾など、公園管理制度は法規則面からの追及だけでは十分に把握できない複雑多岐な側面をもっている。さらに本研究では、対象を全国的に幅広く網羅し全体像を探ろうとしているため、地域的、内容的に詳細な論及はしていない。また、本研究に関連する文献は極めて少ないことから、一応の動向は把握できたが、絶対的な結論にまで及んでいないと言える。

したがって、本研究で得た知見をもとに、特徴ある歴史を有する特定の地域あるいは公園を対象を絞った詳細な制度史の論及、さらには本研究において整理された規定内容にみられる公園管理方針の一側面に絞っての史的研究が必要と言える。

脚注

- 1)上原敬二：公園法：造園学雑誌，1-1，1925
- 2)鯛天源三郎：公園法に就いて：造園雑誌，3-2，1936
- 3)太田謙吉・丹羽鼎三：公園法管見：造園雑誌，5-1，1938
- 4)佐藤昌：都市公園の進展と公園法制の必要性：都市問題，46-6，1955
- 5)佐藤昌：日本公園緑地発達史：都市計画研究所
- 6)日本公園百年史刊行会：日本公園百年史：第一法規出版，1978
- 7)東京市保健局公園課編：東京市公園墓地関係法規類集：1938
- 8)佐藤昌編：現行法令条例集：（財）都市計画協会，1963
- 9)建設省都市局都市計画課監修：都市計画法規集：新日本法規出版，1990
- 10)建設省都市局公園緑地課監修：都市公園法解説：日本公園緑地協会，1978
- 11)末松四郎：東京の公園通誌：郷学社，1981
- 12)奈良公園史編集委員会：奈良公園史：奈良県，1982
- 13)前島康彦：東京公園史話その十：都市公園16：1958
- 14)前島康彦：東京公園史話その十一：都市公園18，1959
- 15)前島康彦：東京公園史話その十二：都市公園19，1959
- 16)東京都：東京の公園110年：1985
- 17)福岡県公園規則並条例：都市公論：18-6，1935
- 18)兵庫県公園管理条例：公園緑地12-2，1950

Summary : This is one of the foundational studies on the management of Public Parks. It's purpose that make clear the transition of management institution for public parks until now, and the park-management policy on there provisions.

We have got any local rules for municipality or each parks since the Meiji era. And park-management policy are 4 characters. There are a control of park user, a control of business in park, a park management system, and a source of revenue for park management cost.