

ソウルと東京における公園緑地関連行政組織の比較研究

李 春 熙*・永 田 信*

A Comparative Study on the Park Administrating Organization Systems of Seoul and Tokyo

Chun-Hi LEE* and Shin NAGATA*

I. 研究の目的及び方法

韓国と日本はどちらも東アジア型というべき経済発展を遂げており、近年、所得水準の増加に伴い公園緑地の重要性が増してきている。両国の首都であるソウル特別市（以下ソウル市と略す）と東京都（特に区部）は位置、気候、面積、人口等において似通った面を持ちながら、今日まで、公園緑地関連行政組織（以下公園緑地組織と略す）の比較研究がなされてこなかった。行政機関は公園緑地政策の主体であり、その適切な機構の編成、人員の配置、業務の分掌等が求められる。公園緑地組織の規模が大きければ、大規模な公園緑地整備事業や市民の多様な公園緑地ニーズに対応する業務の推進が容易となるが、その反面業務効率は低くなり、予算の浪費にもつながりかねない。もちろん、公園緑地組織の規模が小さければ、逆の事態が想定されることになる。

そこで、本研究では、まずソウル市側と東京都側²⁾の行政機関のそれぞれについて公園緑地組織を「主管部署」と「関連部署」、区役所と国などに分けて、機構、業務の分掌、人員、公園緑地専門職などに関して考察し、両者における特徴や異同、その背景を明らかにした。区と国などの組織の考察は、ソウル市と東京都の公園緑地組織の背景としての意義をも持っている。つぎに、ソウル市側と東京都側を比較して考察したことを基に公園緑地組織論を展開しながら、公園緑地組織の望ましいあり方と評価方法について考察を試みた。

本研究で使用する用語の定義をしておこう。公園緑地組織の「主管部署」とは、公園緑地行政業務を主管する主な部署とし、「関連部署」とは、主管部署以外の部署で公園緑地行政業務の一部の過程あるいは一部の公園緑地を担当する部署、または公園緑地業務に関連が深い部署とする。「公園緑地専門職」とは、公園緑地業務を担当する主な職種（採用・資格試験の際の職種）とする。職種の区分は「一般系」と「技能系」に区分し、一般系は事務系、一般技術系、医療技術系などに区分し、更に一般技術系は造園職、林業職、建築職、土木職などに区分する。

比較の対象としては、国と他の広域地方自治団体については韓国と日本国に、市・都下の基礎地方自治団体についてはソウル市の25区と東京都の23区をとりあげた。研究の方法は、両都市側の内部資料等を用いた文献調査を中心にしたが、内部資料にもない内容や不明な点については関係者へのインタビュー調査をした。

* 東京大学大学院農学生命科学研究科森林科学専攻

Department of Forest Science, Graduate School of Agriculture and Agricultural Life Sciences, The University of Tokyo.

²⁾ ソウル市（東京都）ではなく、ソウル市側（東京都側）という言い方をしたのは、都市の背景となる区、国等を含めて比較するからである。

II. ソウル市側の公園緑地組織

1. ソウル市の公園緑地主管部署

ソウル市における公園緑地主管部署は、都市計画局所属の公園課と緑地課である。都市計画局には他に都市計画課、施設計画課、再開発課が所属している。公園課には公園行政係、公園開発係、公園管理係が、緑地課には緑地行政係、緑地保護係、造景企画係、造景管理係がある（図-1を参照）。公園緑地主管部署内における係間の業務の分掌をみると、公園行政係は公園計画の調整、財政、財産管理、公園関連法規を、公園開発係は公園の開発計画・新設を、公園管理係は公園の改良・維持管理・運営を分掌する。さらに、緑地行政係は林野財産の管理、林業統計、林野内の行為許可を、緑地保護係は開発制限区域の管理、林野の保護・保存、林産物の流通を、造景企画係は都市の造園、都市美観施設、緑地・修景施設の新設を、造景管理係は街路樹・修景施設

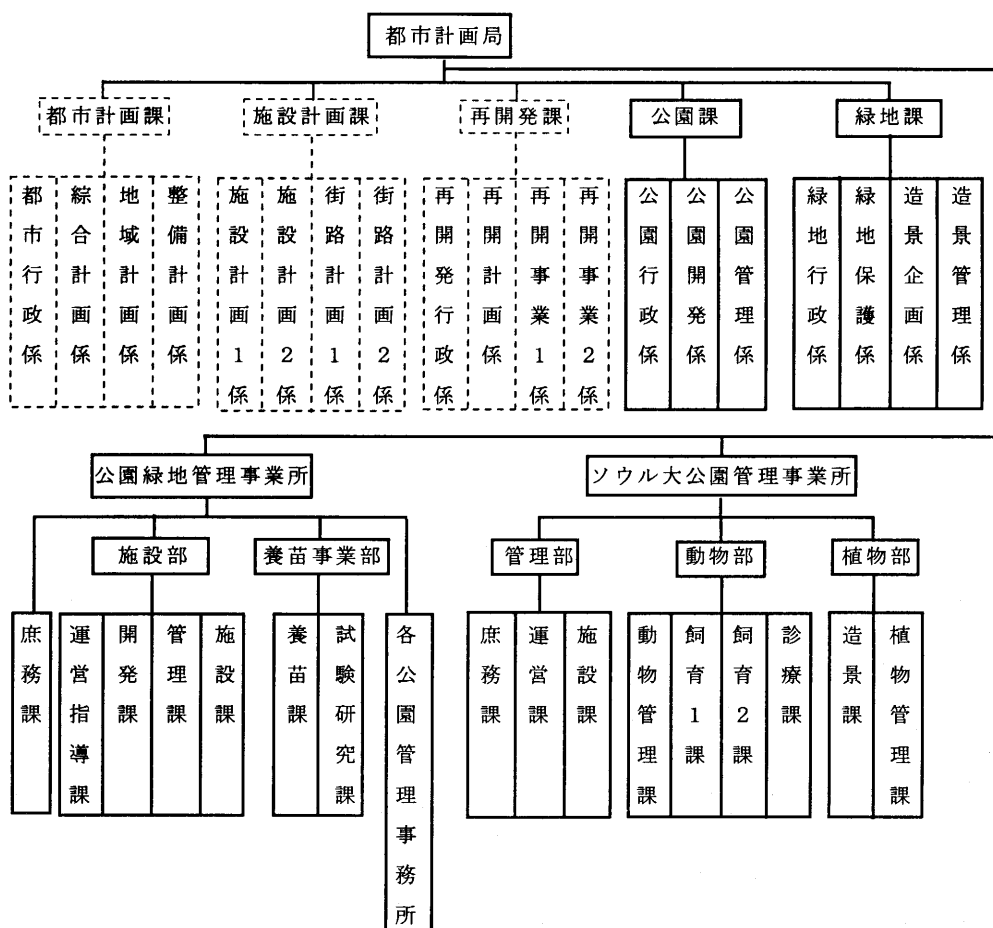


図-1 ソウル市における公園緑地主管部署の機構。

Fig. 1. Structure of administrations in charge of parks in Seoul.

資料) ソウル特別市 (1995) 『ソウル統計年報』等をもとに作成。

の管理を分掌する。

出先機関としては、公園緑地管理事業所とソウル大公園管理事業所がある（図-1を参照）。公園緑地管理事業所には庶務課、施設部（運営指導課、開発課、管理課、施設課）、養苗事業部（養苗課、試験研究課）、各公園管理事務所があり、ソウル大公園以外の市立公園の維持管理、調査研究、樹木・芝・花の生産供給、公園緑地整備工事の執行を担当する。ソウル大公園管理事業所には管理部（庶務課、運営課、施設課）、動物部（動物管理課、飼育1課、飼育2課、診療課）、植物部（造景課、植物管理課）があり、ソウル大公園及びソウル大公園動物園を管理する。本庁と出先機関の間の業務分掌をみると、本庁は企画、計画、調整、法規、指導などを、出先機関は整備事業の執行、維持管理などを担当する。

ソウル市の行政組織の特徴は、ほとんどライン系統の組織であり、公園緑地関連組織にはスタッフ系統の組織は全くない。もう一つの特徴は、出先機関の課長の職務階級は本庁の係長と同じなので管理職（課長以上）の比率が低いことである。

2. ソウル市の公園緑地関連部署と外郭団体

公園緑地主管部署以外にも都市計画課、生活体育課、都市景観課などの多くの部署が、表-1のように、公園緑地に関する一部の業務を分掌する。一方、公園緑地関連外郭団体をみると、ソウル市では公園緑地業務を専担する外郭団体はなく、外郭団体業務のわずか一部として公園緑地業務を担当する「ソウル市施設管理公団」と「ソウル市都市開発公社」がある。ソウル市施設管理公団の主な業務は、地下商店街、駐車場、道路などの管理であり、オリンイ大公園などの維持管理の委託業務を行っている。施設管理公団の公園緑地関連組織は、オリンイ大公園管理事業所（2課4係、96人）と公園管理課（39人）であり、総職員は135人である。もう一つの外郭団体であるソウル市都市開発公社は、市営住宅敷地内の造園の計画・整備を担当している。

3. ソウル市の公園緑地の主管部署と専門職の人員

表-2のように、公園緑地主管部署の職員は535人であり、ソウル市全体一般職員22,518人の

表-1 ソウル市における公園緑地関連部署

Table 1. Administrative organizations related to parks in Seoul

公園緑地関連部署	分 掌 業 務
都市計画局都市計画課、施設計画課 再開発課	公園緑地の都市計画 再開発地区の公園緑地
道路局建設管理課	公園用地の買収
生活体育課、体育施設管理事業所	公園緑地内の生活体育施設
総合建設本部土木部	道路等の公共施設内の公園緑地施設
文化観光局文化財課	公園緑地内の文化財の管理とその復元
住宅局都市景観課	都市の景観
建築指導課、住宅企画課、住宅改良課	一般建物敷地の造園
都市開発課	区画整理地区の公園緑地
下水局治水課、漢江管理事業所	漢江敷地公園の管理
企画管理室技術審査担当官	公園緑地工事の設計審査
施設管理公団	オリンイ大公園等の委託管理
都市開発公社	市営住宅の敷地内の造園

資料) ソウル特別市(1995)『ソウル市公園緑地政策方向研究』などを基に作成。

表-2 ソウル市における公園緑地主管部署の職員数（現員）

Table 2. The number of personels at park administrations in Seoul

単位：人

区 分	計	一般系	（林業職）	（別定職）	（専門職）	技能系
計	535	224	(85)	(5)	(10)	311
本庁公園課	19	16	(12)			3
本庁緑地課	19	17	(11)			2
公園緑地事業所	218	84	(46)			134
ソウル大公園管理事業所	279	107	(16)	(5)	(10)	172

資料）ソウル市(1995)「公園課業務資料」などより作成。

注）別定職とは、試験なしで採用できる等、採用は容易であるが、昇進は比較的に難しい職種として、主に特殊分野（秘書、電算、動物調練など）における少数の職員の採用に活用されている。
 専門職とは、民間の専門的な知識や技術を活用するため、動物、植物、設計等の分野の専門家を対象に契約（3年以内）で採用する職種である。

2.4% を占めている。職種別の構成をみると、一般系は 224 人で大半を占めており、残りは技能系である。一般系の中では事務系と一般技術系が約半分ずつであり、一般技術系の大部分は林業職で 85 人である。よって、ソウル市における公園緑地専門職は林業職といえる。

市全体における林業職の人員は 129 人であり、その中の 44 人は生活体育課と体育施設管理事業所、総合建設本部土木部、都市景観課、漢江管理事業所、企画管理室技術審査担当官などの公園緑地関連部署に配置されている。

4. ソウル市下の区の公園緑地組織

ソウル市下の 25 区における公園緑地主管部署は、建設局公園緑地課であり、公園緑地課は公園緑地業務と共に林政業務を担当する。公園緑地課には公園係と緑地係の 2 係、またはそれと造景係あるいは緑地管理係などの 3 係がある。3 係があるところは、種路区、蘆原区、恩平区、冠岳区、瑞草区等のように公園緑地や林野が比較的に広い区であり、25 区庁の過半を占めている。

区における公園緑地関連部署をみると、建設局建設管理課は公園緑地用地の買収、総務局生活体育課は生活体育施設、都市整備局都市整備課は公園緑地の都市計画、同局の建築課と住宅課は新築建物敷地の造園に関する業務を分掌する。また、区の下部組織として洞があり、洞事務所は区と共に児童公園の維持管理に関する業務を分掌する。

区の公園緑地課の職員は約 10～15 人であり、大部分が林業職である。生活体育課以外には林業職が配置されている公園緑地関連部署はほとんどない。

ソウル市との業務の分掌は、区自治制度の実施によって以下のように変化している。以前は、市は企画、計画、調査研究、樹木・芝・花の生産供給、都心地と主要地域の公園緑地に関する業務を、区は整備事業の執行、維持管理、未施設公園の管理などに関する業務を担当してきたが、1991 年の区自治制度の実施と定着によって市は都市自然公園、墓地公園、面積 10 万 m² 以上の近隣公園と体育公園、国と市の管理施設周辺の緑地などに関する業務を、区は児童公園、面積 10 万 m² 未満の近隣公園と体育公園、街路樹、その他小規模緑地に関する業務を担当することになった。

ソウル市下の 25 区は自治区であるが、本格的な地方自治（1995 年から地方団体長を住民の直

接選挙で選ぶ)が始まったばかりなので、ソウル市及び他の区との人事交流が可能である。ちなみに、区の課長の職務階級は市の係長と等しい。

5. 韓国の公園緑地組織

韓国の行政組織の体系は、大部分は部(処、庁)-局-課-係であり、一部は部(処、庁)-室-官-課-係である。「部」は日本の「省」に、「庁」は日本の「庁」に該当し、「処」は「部」と「庁」の中間レベルである。

韓国における公園緑地関連機関としては、建設交通部、内務部、文化体育部、環境部、山林庁などが挙げられる。建設交通部(住宅都市局都市管理課)は公園緑地主管機関であり、都市公園・施設緑地・遊園地・開発制限区域等の造成計画・調査分析・指導・行為許可などを所管する。建設交通部都市管理課には政策係、開発係、施設係、行政係、管理係などがあり、都市開発や再開発、都市計画に関する業務と共に公園緑地業務を所管する。都市管理課の職員は18人であり、公園緑地専門職は土木職である。

内務部(地域経済局地域開発課)と国立公園管理公団は、自然公園(国立公園)の計画と管理を所管する。内務部地域開発課には地域開発係、道路1係、道路2係、住居環境係、公園企画係、公園施設係があり、その中で自然公園を担当する係は公園企画係と公園施設係である。地域開発課の職員は23人で、公園緑地専門職は土木職である。

文化体育部(文化財管理局宮園課等)は国の文化財の保護管理、主要文化財のある公園の管理、オリンピック関連公園を所管する。また、環境部(自然保全局自然生態課)は自然生態保全計画や野生動植物保護を、山林庁(林業政策局保護課、資源造成局資源造成課と管理課)は山林と野生動物の保護、街路樹を、国防部は国立墓地公園を所管する。山林庁と文化体育部の公園緑地専門職は林業職である。

6. 他の広域地方自治団体の公園緑地組織

韓国における広域地方行政区域の体系は、特別市・広域市・道であり、特別市は日本の都に、道は日本の県に該当する。しかし、広域市は主に都市計画区域(都市)を基に成立した組織であるため、日本の政令指定都市に近いと言える。

大都市(広域市)における公園緑地主管部署をみると、釜山広域市と大丘広域市には環境緑地局所属の公園課と緑地課の2課があり、仁川広域市、光州広域市と大田広域市には環境緑地局所属の緑地課の1課のみがある(表-3を参照)。広域市における公園緑地専門職は林業職であり、業務内容においてソウル市と異なる点は、広域市の公園緑地主管部署は開発制限区域を担当していないことである。

韓国の道の公園緑地主管部署は少しずつ異なっているが、「係」以下の組織であり、主に都市計画部署の所属となっている。公園緑地の専管の係がある道は、慶尚南道と済州道のみである(表-3を参照)。一方、森林に関する業務は大部分が山林課で所管している。

III. 東京都側の公園緑地組織

1. 東京都の公園緑地主管部署

東京都における公園緑地主管部署は、建設局所属の公園緑地部であり、それには管理課、計画

表-3 韓国の大都市（広域市）と道における公園緑地主管部署
Table 3. Park Administrating organizations in large cities and Provinces of Korea

市・道	所属局	課	係
釜山広域市	環境緑地局	公園課 緑地課	公園管理係、公園開発係 山林係、緑地係
大丘広域市	環境緑地局	公園課 緑地課	公園管理係、公園開発係 山林係、緑地係
仁川広域市	環境緑地局	緑地課	緑地係、公園係、山林係
光州広域市	環境緑地局	緑地課	緑地係、公園管理係、公園開発係、山林係
大田広域市	環境緑地局	緑地課	緑地係、公園係、公園開発係、山林係
京畿道	地域計画局	都市計画課	都市行政係
江原道	地域経済局	観光開発課	観光事業係
忠清北道	建設都市局	地域開発課	都市土木係
忠清南道	建設交通局	建設行政課	建設技術係
全羅北道	建設都市局	地域計画課	地域計画係
全羅南道	建設都市局	地域計画課	広域開発係
慶尚北道	建設都市局	都市開発課	都市開発係
慶尚南道	建設都市局	地域計画課	公園係
済州道	環境局	山林環境課	山林環境係

資料）朴 律鎮（1996）『都市公園緑地管理制度に関する研究』、内務部（1996）「内部資料」を基に作成。

課、公園課、公園建設課、霊園課の5課がある。建設局にはその他に総務部、用地部、道路管理部、道路建設部、河川部、再開発部、区画整理部が所属している（図-2を参照）。公園緑地部における課間の業務の分掌をみると、管理課は公園・近郊緑地・霊園事業の連絡調整、東京都公園緑地協会に関することを、計画課は公園・霊園事業の計画・調整、公共施設の緑化、街路樹の整備を、公園課は都市公園の占使用、自然公園区域内の行為規制などを、公園建設課は公園・霊園・自然公園の整備を、霊園課は霊園の企画、運営、占使用などを分掌する。

出先機関は、南部・北部・西部公園緑地事務所、恩賜上野動物園、多摩動物公園の5箇所がある。南部・北部・西部公園緑地事務所には、それぞれ庶務課、管理課、用地課（南部以外）、工事課があり、区域別の都立公園・霊園の管理・整備工事を担当する。恩賜上野動物園には庶務課、飼育課、工事課、葛西臨海水族園が、多摩動物公園には庶務課、飼育課、工事課があり、それぞれの動物園及び水族園を管理する（図-2を参照）。

本庁と出先機関における業務の分掌をみると、本庁は企画、計画、調整、法規、指導等を、出先機関は事業の執行、維持管理等を所管する。

東京都の行政組織における特徴の一つは、ライン系統の組織以外にもスタッフ系統の組織の発達が挙げられる。公園緑地部においても公園緑地部長と同じレベルの公園管理担当参事、計画課長と同じレベルの新霊園担当副参事などのスタッフ系統の組織がある。公園管理担当参事は建設局長の指揮命令を受けて、公園緑地部所属職員のうち公園緑地部長が指定する者の補佐を得て都市公園、自然公園および霊園の管理に関する企画・調整・指導、風致地区等の行為の規制に関する指導調整、動物園に関する指導調整を行う。さらに、新霊園担当副参事は公園緑地部長の指揮命令を受けて、計画課所属職員のうち計画課長が指定する者の補佐を得て新霊園及び葬祭場に関する企画・調査・調整に関する事務を行っている。なお、係長レベルの担当係長あるいは主査があり、係員なしで特命事項、主要事業などを担当する。もう一つの特徴は、本庁と出先機関の課

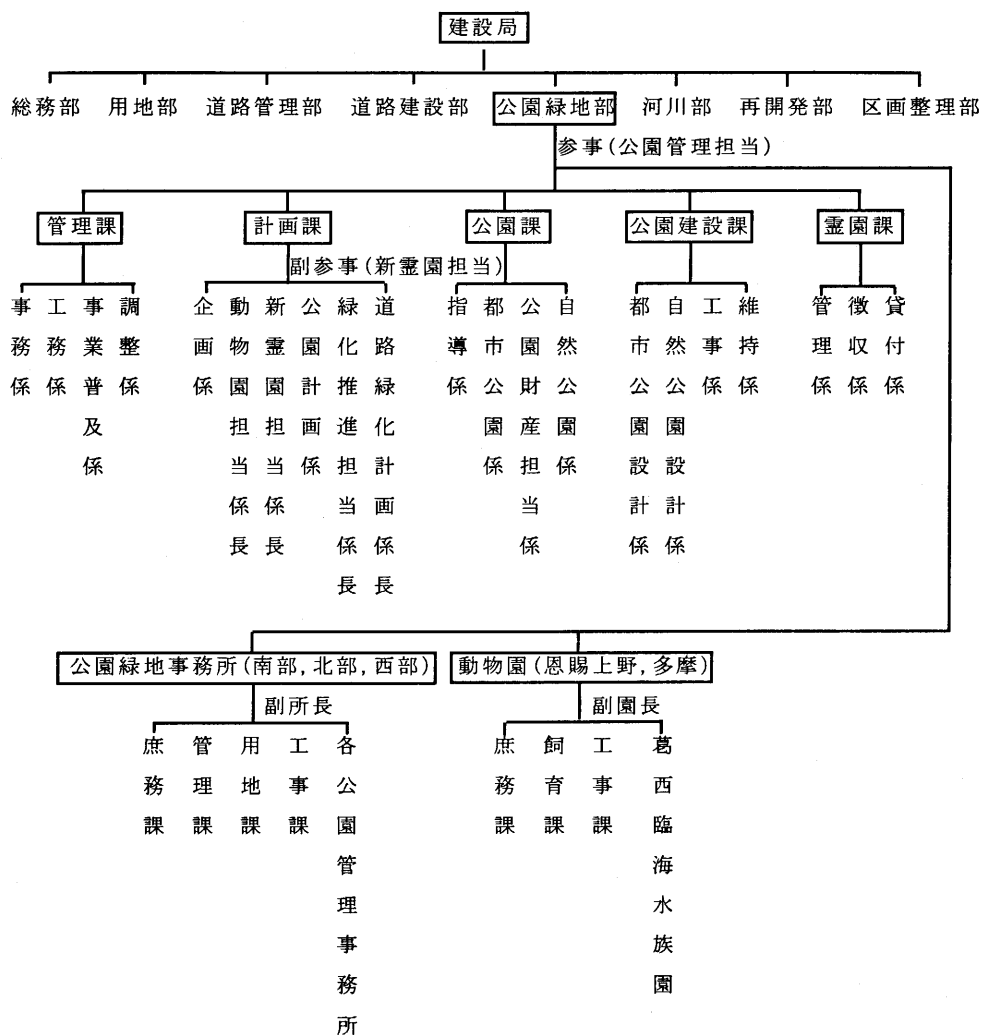


図-2 東京都における公園緑地主管部署の機構。

Fig. 2. Structure of administrations in charge of parks in Tokyo.

資料) 東京都総務局総務部行政管理課(1995)『東京都組織一覧』。

注) 動物園の正式名称は恩賜上野動物園、多摩動物公園であり、葛西臨海水族園は恩賜上野動物園のみの機構である。さらに、南部公園管理事務所には用地課がない。

長の職務階級は同じなので管理職(課長以上)の比率が高いことである。

2. 東京都の公園緑地関連部署と外郭団体

表-4のように、公園緑地部以外にも多くの部署が公園緑地に関する一部の業務を分掌する。一方、東京都には公園緑地専担の外郭団体が発達しており、それには「東京都公園協会」と「東京都動物園協会」が挙げられる。

東京都公園協会は、財団法人として一部の公園や霊園を維持管理したり、公園内の「緑の相談

表-4 東京都の公園緑地関連部署
Table 4. Administrative organizations related to parks in Tokyo

公園緑地関連部署	分 掌 業 務
都市計画局地域計画部公園緑地計画課	公園緑地の都市計画, 都市景観
建設局用地部用地課	公園緑地用地の事業買収
道路管理部安全施設課	武蔵野の路
再開発部, 区画整理部	再開発区域と区画整理区域の公園緑地
河川部改修課	水辺の緑化
建設事務所	街路樹の管理
生活文化局コミュニティ文化部観光レクリエーション課	歴史と文化の散歩道
港湾局開発部海上公園課	海上公園の整備と維持管理
労働経済局農林水産部林務課	都民の森・鳥獣保護区の指定保全, 苗木生産供給
環境保全局自然保護部緑化推進室, 保全課	緑化推進と緑化の指導, 都保全地域の指定管理
住宅局建設部施設整備課	公営住宅敷地内の緑化と公園・児童遊園の設置
多摩都市整備本部建設計画部建設計画課	多摩ニュータウンの公園緑地整備

資料) 東京都(1995)「東京都の公園緑地マップ」などを基に作成。

所」, 駐車場, 売店, 自然観察施設などの委託管理業務を行う。東京都公園協会の事務局の機構をみると, 総務部(総務課, 経理課, 水辺事業課), 公益部(企画室, 公益課, 緑化基金課), 管理部(管理課, 緑の情報担当副参事, 施設課, 10 公園および霊園管理事務所), 事業部(事業第一課, 自然公園担当副参事, 3 営業所, 東京都スポーツ施設予約センター)の 4 部・1 室・9 課・5 営業所・10 管理事務所である。職員は 791 人であり(1996 年 7 月現在), その中で 330 人(うち嘱託員 67 人)は協会固有職員であるが, 461 人(うち嘱託員 220 人)は都庁からの派遣職員である。公園の維持管理において都庁との業務の分掌をみると, 都庁は基幹公園を, 公園協会は比較的管理が容易な公園を維持管理する。公園協会は外郭団体であるが, 一部の公園(31 箇所)を維持管理しているし, 都庁からの派遣職員が多いので, 公園緑地主管部署の一部としてみる事が望ましいと考えられる。

東京都公園協会は, 1958 年に任意団体として発足し, 1964 年に財団法人として設立許可された。設立初期には公園内の売店, スポーツ施設などを管理したが, 徐々に事業を拡張した。東京都公園協会は, 東京都のほかの外郭団体に比べて都庁からの派遣職員が多い特徴を持っている。

東京都動物園協会も財団法人であり, 主に動物園内の売店, 切符売り場等の委託管理業務を行う。事務局の機構は総務課, 公益事業課, 仕入事業課, 受託事業課, 多摩事業所, 葛西事業所の 4 課・2 事業所である。職員は 183 人であり, その中で 144 人(うち嘱託員 51 人)は協会固有職員であるが, 39 人(うち嘱託員 8 人)は都からの派遣職員である。動物園協会は公園協会に比べて, 業務の内容が動物園の管理運営等に限定され専門化しているし, 公共性が低いため, 都庁からの派遣職員が少ないと考えられる。

3. 東京都の公園緑地の主管部署と専門職の人員

表-5 のように, 公園緑地主管部署である建設局公園緑地部とその出先機関の職員は 676 人であり, 東京都全体一般職員 78,911 人の 0.86% を占めている。一般系が大部分を占めており, 事務系と一般技術系(事務とその他以外)の比率は半々ぐらいである。一般技術系の中では公園緑

表-5 東京都における公園緑地主管部署の職員数（現員）

Table 5. The number of personels at park administrations in Tokyo

単位：人

部 署	合計	事務	土木	建築	電気	林業	畜産	造園	獣医	水産	機械	その他
計	676	234	17	8	14	3	62	136	22	24	5	151
本庁公園緑地部	90	51	1					35	1	1		1
南部公園緑地事務所	102	38	6	2	2	1		25				28
北部公園緑地事務所	105	46	4	1	2	1		24				27
西部公園緑地事務所	164	66	5	1	3	1	4	43	3	1		37
恩賜上野動物園	121	20	1	2	4		25	4	9	20	4	32
多摩動物公園	94	13		2	3		33	5	9	2	1	26

資料）東京都公園緑地部（1995）「内部資料」より作成。

注）その他は農園芸，設備，動物飼育などの技能系である。

地専門職である造園職の比率が最も高く、136人で48%を占めている。林業職は主に労働経済局農林水産部林務課に配置されているので、公園緑地主管部署には3人しかいないが、業務内容において造園職との異なる点はない。

東京都全体における造園職は268人である。公園緑地主管部署以外に造園職が配置されている公園緑地関連部署は、都市計画局地域計画部公園緑地計画課、港湾局開発部海上公園課、住宅局建設部施設整備課、多摩都市整備本部建設計画部建設計画課などである。

東京都公園協会事務局の職員まで合わせた公園緑地主管部署の人員は1,467人であり、東京都一般職員全体の1.9%を占めている。

4. 東京都下の区の公園緑地組織

都と区間の業務の分掌は、原則として霊園と10万m²以上の公園緑地は都が所管する。しかし、都立公園を区に委任管理する場合もある。

東京都の23区における公園緑地主管部署は、区ごとにかなり異なっている。中央区、文京区、品川区などの大半の区には土木部（または建設部）所属の公園緑地課（あるいは公園課）がある。千代田区、江東区、北区には土木部（建設部）所属の公園河川課あるいは河川公園課があり、河川と公園緑地双方を担当する。新宿区、世田谷区、板橋区には公園課と「みどりの課」のように2つの課が公園緑地主管部署になっている。葛飾区には「水と緑の部」所属の「緑と公園の課」と公園管理課があり、部組織が環境業務とあわせて公園緑地業務を担当する。港区には公園課がなく、土木部の土木計画課・工事課・土木課が公園緑地業務を分けて課務の一部としてそれぞれの係組織が担当する。墨田区ではわずかに環境対策課の緑化係組織しかない（表-6を参照）。

街路樹の所管部署をみると、大半の区では公園緑地主管部署であるが、品川区、渋谷区、北区、荒川区では道路課、足立区と葛飾区では計画調整課、新宿区と杉並区では工事課、大田区では管理課、江戸川区では施設維持課である。

区における公園緑地専門職は造園職であり、区によっては土木職が造園職と共に公園緑地専門職になっている。

都との人事交流は、管理職だけで極めて制限されており、区間の人事交流は更に限られている。但し、江戸川を除く22区においては職員の新規採用及び管理職への昇進については合同で行う。

表-6 東京都 23 区における公園緑地主管部署

Table 6. Administrative organizations in charge of parks in the 23 ward offices of Tokyo

区別	所属部	担当課	係と主査の構成	出先機関
千代田	土木部	公園河川課	工務・工事・施設・主査	
中 央	土木部	公園緑地課	工務・公園・施設・緑化推進・ウォーター フロント事業主査	
港	土木部	土木計画 工事課 土木課	緑化推進 公園 公園主査	
新 宿	土木部	公園課 みどりの課	公園管理・公園計画 普及・推進	公園管理事務所 3
文 京	土木部	公園緑地課	事務・緑化・維持・工事	
台 東	土木部	公園課	公園管理・公園工事・課務担当主査 2	公園出張所 2
墨 田	地域振興部	環境対策課	緑化・(環境調査・公害相談・工場施設)	
江 東	土木部	河川公園課	公園・(工務・河川・排水・照明施設・水 上バス)	
品 川	土木部	生活環境課 公園緑地課	緑化推進 管理・計画設計・電気設備・みどりの係・ しながわ水族館担当主査	公園管理事務所 1 公園出張所 2
目 黒	土木部	公園緑地課	事務・計画管理・建設・維持第一・維持第 二	
大 田	環境建設部 土木部	環境課 公園課	みどりの係 管理・維持・建設・施設・公園管理計画主 査・運動施設建設主査 2・維持改良計画 主査	公園管理事務所 6
世田谷	環境部 建設部	環境保全課 公園緑地課	緑化 管理・計画	5支所の土木課公園係 公園管理事務所 5
渋谷	生活環境部	みずとみどりの課	自然を守る係・緑化	
中 野	土木部	公園課	公園管理・公園設計	
杉 並	建設部	公園緑地課	管理・公園設計・公園工事・公園維持・緑 化推進・主査 2	公園事務所 2
豊 島	土木部	公園課	管理・建設・国有跡地整備主査	公園管理事務所 2
北	環境部	環境保全課	みどりの係	
	土木部	公園緑地課	管理・工務・設計・緑化推進	公園工事事務所 2
	建設部	河川公園課	公園管理・公園施設 2・(河川・計画・主 査)	公園管理事務所 3
荒 川	建築環境部	環境保全課	緑化推進	
	土木部	公園緑地課	公園管理・公園建設・公園維持・緑化推 進・計画調整主査	
板 橋	土木部	公園課	公園管理・公園計画・公園維持	公園事務所 2
練 馬	土木部	みどりの課 公園緑地課	みどりの普及・みどりの推進・主査 管理・計画・緑化推進・建設・緑化事業	公園管理事務所 2 花とみどりの相談所
足 立	土木部	公園課	公園管理・設計・工事・技術調整主査・都 市農業公園・生物園開設準備主査	公園管理事務所 2
葛 飾	都市環境部 水と緑の部	まちづくり課 緑と公園の課 公園管理課	緑化 工務・設計 2・工事・照明設備・緑化事業 管理	公園管理所 2
江戸川	環境部	緑化公園課	緑化推進・計画・公園管理・公園造成	分室 6

資料) 東京都(1994)『東京都区市町村年報』を基に作成。

ちなみに、区にもスタッフ系統の組織があり、区の課長の職務階級は都の課長と同じ管理職になっている。

5. 日本国の公園緑地組織

日本国における公園緑地関連機関としては建設省、環境庁、林野庁などが挙げられる。建設省（都市局公園緑地課・都市緑化対策室）は公園緑地主管機関であり、都市公園・都市緑化に関する指導・計画・基準、国営公園の整備・管理などを所管する。建設省公園緑地課には課長補佐4，専門官1があり，課長補佐の下に総務係，予算係，法規係，企画調査係，都市公園係，公共施設係，国営公園整備係，国営公園維持係がある。専門官は公園緑地事業の技術の総括を担当する。都市緑地対策室には専門官1と室長補佐1があり，室長補佐の下には緑地対策係と緑地推進係がある。建設省都市局には，ライン

系統の組織である公園緑地課と都市緑地対策室以外にもスタッフ系統の組織として，公園企画官がある。公園企画官は上司の命を受け，都市局公園緑地課の所掌事務のうち，重要な専門的事項についての調査，企画，立案に参画する（図-3を参照）。なお，建設省において公園緑地専門職は造園職である。

6. 他の広域地方自治団体の公園緑地組織

日本の大都市（政令指定都市）における公園緑地主管部署をみると，各都市の建設局所属の公園管理課，公園建設課，緑地課のように3課が多く，横浜市では局組織（緑政局）が公園緑地に関することを所管する。公園緑地業務を部組織で専管するところは，札幌市，神戸市，広島市，北九州市であり，札幌市と川崎市では環境業務の主管局，千葉市と福岡市では都市計画業務の主管局，名古屋市では農政緑地局で公園緑地業務を担当する（表-7を参照）。

日本の道府県における公園緑地専管部署は，表-8のように，土木部都市計画課公園緑地係（あるいは公園係，都市公園係）のように係組織が大半を占めている。課以上（公園緑地課）の組織があるところは宮城県，埼玉県，千葉県，神奈川県，新潟県，石川県，静岡県，京都府，大阪府，兵庫県，佐賀県の11府県である。また，北海道，秋田県，広島県，高知県には公園下水課があり，下水業務と共に公園緑地業務を担当し，茨城県，岐阜県，福岡県には公園街路課あるいは街路公園課が公園緑地主管部署である。

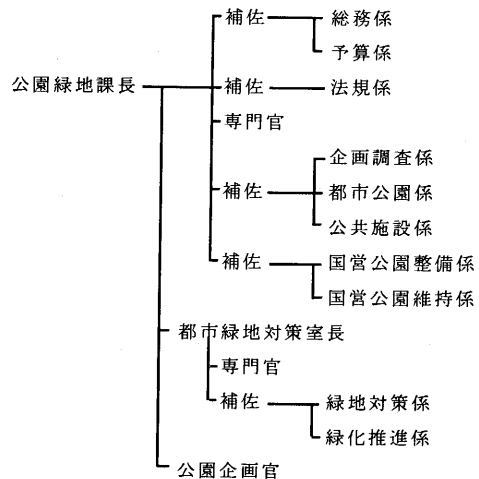


図-3 日本における建設省の公園緑地主管部署の機構。

Fig. 3. Park administrations under the Department of Construction, Japan.

資料）建設省都市局公園緑地課都市緑地対策室（1994）『公園緑地マニュアル』。

表-7 日本の大都市（政令指定都市）における公園緑地主管部署

Table 7. Park administrations in large cities of Japan

大都市	部 局	課・室
札幌	環境局緑化推進部	公園管理課, 公園建設課, 自然保護課, 造園課
仙台	建設局	緑政課, 緑地計画課
千葉	都市局	緑政課
川崎	環境保全局	公園緑地課
横浜	緑政局公園部	管理課, 計画課, 施設課
名古屋	農政緑地局	緑地施設課, 緑化推進課, 緑地管理課
京都	建設局	公園建設課, 公園管理課
大阪	建設局	企画課, 緑化課
神戸	土木局公園緑地部	管理課, 計画課, 施設課
広島	公園緑地部	緑政課, 公園建設課
北九州	建設局公園緑地部	公園管理課, 緑政課, 公園建設課
福岡	都市整備局	公園計画課, 公園建設課, 緑政課

資料) 建設省都市局公園緑地課都市緑地対策室(1994)『公園緑地マニュアル』。

IV. 比 較・考 察

1. 公園緑地主管部署

ソウル市と東京都における本庁公園緑地主管部署の機構をみると、ソウル市は都市計画局所属の2課に対して、東京都は建設局所属の独立した部である公園緑地部の5課である。出先機関はソウル市は2箇所、東京都は5箇所である。

本庁公園緑地主管部署の人員はソウル市38人、東京都90人であり、東京都の方が2倍以上である。しかし、出先機関の人員はソウル市506人、東京都586人ではほぼ等しい。また、公園緑地主管部署における技能系を除外した一般系だけの人員はソウル市209人、東京都525人で東京都の方が2倍以上である。公園緑地主管部署における両者の全体人員はほぼ等しいが、一般系については東京都の方が2倍以上多いのは、東京都の方が外郭団体及び民間に委託する業務が多いからと推察される。公園緑地主管部署の一種である東京都公園協会の人員791人まで含めると、東京都の公園緑地主管部署の人員は、1,467人でソウル市の約3倍となる。

東京都では動物園管理組織が出先機関として独立しているが、ソウル市では動物園管理組織が出先機関の下部組織となっている。さらに、東京都の本庁には動物園の業務を専担する係があるが、ソウル市の本庁には動物園の専管の職員もいない。

公園緑地主管部署の所属局が異なっているのは、ソウル市では公園緑地の都市計画側面を、東京都では公園緑地の建設側面を重視していることを示す。しかし、ソウル市の公園緑地主管部署は、環境・清掃関連部署と共に、長い間、環境緑地局の所属だったが、最近、機構の縮小によって都市計画局の所属になった面もある。さらに、東京都で動物管理組織が独立していることは、組織の専門化を示すといえる。

2. 公園緑地の専門職と関連部署

一般技術系と事務系の比率、公園緑地専門職の比率、一般技術職の職種と配置などは、大体類似点が多いが、公園緑地専門職の職種においては、ソウル市は林業職であるのに対して東京都は

表-8 日本の道府県における公園緑地主管部署

Table 8. Parks administration in Provinces of Japan

道府県	部 局	課・室	係
北海道	住宅都市部	公園下水道課	公園緑地係
青森	土木部	都市計画課	公園班
岩手	土木部	都市計画課	公園係
宮城	土木部	公園緑地室	公園緑地係
秋田	土木部	公園下水道課	都市公園係
山形	土木部	都市計画課	都市公園係
福島	土木部	都市計画課	公園緑地係
茨城	土木部	公園街路課	公園緑地係
栃木	土木部	都市施設課	公園緑地係
群馬	土木部	都市施設課	公園緑地係
埼玉	住宅都市部	公園緑地課	公園事業係、市町村公園係、公園緑地係
千葉	都市部	公園緑地課	公園事業班
神奈川	都市部	都市公園課	公園緑地企画班、都市公園推進班
山梨	土木部	都市整備課	
新潟	土木部	公園緑地室	
富山	土木部	都市計画課	公園緑地係
石川	土木部	公園緑地課	管理係、企画係、事務第1～3係
長野	土木部	都市計画課	都市公園係
岐阜	土木部	街路公園課	公園係
静岡	都市住宅部	大規模公園建設課	都市公園係
愛知	土木部	都市計画課	公園緑地事業係
三重	土木部	都市計画課	公園係
福井	土木部	都市計画課	公園係
滋賀	土木部	都市計画課	公園緑地係
京都	土木建築部	公園緑地課	管理係、建設係
大阪	土木部	公園課	管理係、計画係、都市公園係
兵庫	都市住宅部	公園緑地課	公園計画係、公園整備係
奈良	土木部	計画課	公園係
和歌山	土木部	計画課	街路公園班
鳥取	土木部	都市計画課	公園緑地係
島根	土木部	都市計画課	公園緑地係
岡山	土木部	都市計画課	公園緑地係
広島	都市局	公園下水課	公園緑地係
山口	土木建築部	都市計画課	公園緑地係
徳島	土木部	都市計画課	公園係、管理係
香川	土木部	都市計画課	公園係、管理係
愛媛	土木部	都市整備課	公園緑地係、南予レクリエーション都市建設係
高知	土木部	公園下水道課	公園緑地班
福岡	建築都市部	公園街路課	公園緑地係
佐賀	土木部	公園緑地対策室	企画調整係
長崎	土木部	都市計画課	管理係、計画係、公園緑地係
熊本	土木部	都市計画課	公園緑地係
大分	土木建築部	都市計画課	公園係
宮崎	土木部	都市計画課	都市公園係
鹿児島	土木部	都市計画課	都市公園係
沖縄	土木建築部	都市計画課	公園緑地係

資料) 建設省都市局公園緑地課都市緑地対策室(1994)『公園緑地マニュアル』。

造園職である。それは韓国（ソウル市）ではまだ林業職から造園職が分化していないことと、造園業務は森林業務の一部だという考え方などのためであると考えられる。

公園緑地関連部署をみると、全体的には類似点が多いが、公園緑地専門職の配置部署は異なっている。ソウル市で林業職が配置されている公園緑地関連部署は、生活体育課と体育施設管理事業所、総合建設本部土木部、都市景観課、漢江管理事業所、企画管理室技術審査担当官などであり、都市計画課、施設計画課、再開発課、都市開発課、住宅企画課、住宅改良課、建築指導課、文化財課、治水課などには配置されていない。東京都において造園職が配置されている公園緑地関連部署は、都市計画局地域計画部公園緑地計画課、港湾局開発部海上公園課、住宅局建設部施設整備課、多摩都市整備本部建設計画部建設計画課などであり、体育関連部署には造園職が配置されていない。

外郭団体をみると、東京都には公園緑地業務を専担する外郭団体があるが、ソウル市には公園緑地業務を専担する外郭団体はなく、その一部を担当する外郭団体がある。外郭団体は、日本の行政組織全体に見られる特徴であり、公園緑地組織においてもソウルと東京と主な異なる特徴といえる。外郭団体は、行政業務の民間移譲の中間段階であり、行政組織の発展を示す側面が強いと考えられる。

街路樹の所管部署をみると、ソウル市では公園緑地主管部署が全ての街路樹を所管するが、東京都では計画や総合的なとりまとめは公園緑地主管部署、整備事業の執行や維持管理業務は公園緑地主管部署ではない建設事務所が行っており、ソウル市とは異なっている。それは、東京都では街路樹を道路の付属物としてみる観点が強いからであると考えられる。

3. 公園緑地業務の分掌

公園緑地主管部署内における業務の分掌をみると、ソウル市では公園の企画・調整、公園の新設、公園の維持管理と運営、自然緑地の保護、都市緑地の企画及び新設、緑地の維持管理などのように、対象では公園と緑地、職務内容では企画・新設と維持管理・保護に分けて担当する。東京都では公園緑地の企画と調整、公園緑地の維持管理、公園緑地の整備、霊園の計画と維持管理のように、対象では公園緑地と霊園、職務内容では企画・整備・維持管理に分けて担当する。本庁と出先機関間の分掌、区との分掌はほぼ類するが、国が所管する業務の量をみると、日本の方が多し。さらに、東京都では外郭団体及び民間に委託する業務が特に多い。

公園緑地主管部署が所管する業務の特徴をみると、ソウル市では公園緑地主管部署が公園緑地業務とともに林政業務を担当するが、東京都では労働経済局農林水産部林務課が林政業務を担当する。また、東京都では公園緑地主管部署が公園緑地業務とともに霊園業務を担当するが、ソウル市では公園緑地主管部署が霊園の一部である墓地公園の業務を担当する。

公園緑地の業務の分掌において「新設」と「整備」の扱いが異なっているのは、ソウル市では「改良」を管理の範囲に含めて新設から区分しているが、東京都では新設と改良を合わせて整備と考える観点からであると思われる。用語としても、韓国では公園緑地の整備は公園緑地の改良を意味する。ソウル市では公園緑地主管部署で林政業務を共に担当することは、公園緑地業務は林政業務の一種だという考え方とソウル市における絶対的な森林面積の狭さなどのためであると考えられる。東京都で霊園業務が公園緑地業務の一部として、その割合が高いのは、東京都が所管する霊園面積が広く、行政機関が霊園業務に多く関与するからであると考えられる。

4. 組織の系統および管理職など

組織の階層と系統をみると、ソウル市では局-課-係の3階層でほとんどライン系統の組織であるが、東京都では局-部-課-係の4階層のライン系統の組織以外にも、局長レベルの次長、部長レベルの参事、課長レベルの副参事などのスタッフ系統の組織がある。スタッフ系統の組織は、日本の行政組織全体に見られる特徴であり、ソウル市と東京都の公園緑地組織において主な相違点といえる。スタッフ系統の組織の発達には、組織が専門化されていることと組織の規模が大きいことを示すと考えられる。

本庁の課長レベル以上の職を管理職とすると、その人員はソウル市の公園緑地主管部署には本庁2人、出先機関9人であるが、東京都の公園緑地主管部署には本庁10人、出先機関約30人である。組織の規模に比べて東京都の方が管理職の割合が高いのは、スタッフ系統の組織があり、出先機関の課長と本庁課長の職務階級が等しいため、出先機関の課長も管理職となっているからである。

5. 公園緑地主管組織の可変性

ソウル市では市全体の行政組織と共に公園緑地主管組織が国の政策、市長の観点などによって頻繁に改編されてきたが、東京都では組織の改編が比較的少なく、最近では、ほとんど改編がない。それは、ソウル市では市長の交替が頻繁だったことと共に未だ組織が安定していないからだと考えられる。

激変する環境の中で組織の基本枠をそのまま維持しながら、柔軟に組織の変更をすべきと考えるが、ソウル市と東京都ともに、チームを中心にした下部組織の変更は見られない。同じ部署内の平均勤務期間をみると、公園緑地関連部署・公園緑地専門職と他の部署・職種との相違点は殆どなく、ソウル市は2～5年、東京都は約3年ではほぼ等しい。

機関間の人事交流をみると、ソウル市では今でも市と区、区と区間において人事の交流がかなりあるが、東京都では都と区間の人事交流は管理職だけで極めて制限されており、区間の交流は更に限られている。それは、ソウル市では本格的な地方自治制度が施行したばかりであるからと考えられる。実際、ソウル市においても、地方自治制度の実施以降には人事の異動が難しくなっている。

6. 区の公園緑地組織

ソウル市下の25区における公園緑地主管部署はすべて建設局公園緑地課で所属局や課の名称も同じであるが、東京都下の23区の方は区の事情によって所属部も土木部、環境部、水と緑の部のように多様であり、機構の規模も係組織から2つの課組織までかなり異なっている。その理由はソウル市では本格的な地方自治制度が実施したばかりだからであろう。

区の公園緑地専門職をみると、ソウル市では全て林業職であるが、東京都では一部の区においては造園職と共に土木職も公園緑地専門職となっている場合がある。さらに、ソウル市の区において公園緑地課長は全て林業職であり、区内の他の課長には林業職が全くない。これに対して、東京都の一部の区には、公園緑地主務部署以外にも造園職の課長がいる。東京都においては都と区間の人事交流が難しく、一つの区内の造園職が少ないので、同一部署における長期勤務による弊害を避けるために造園職と類似職間の交流を行うからである。

街路樹の所管部署は、ソウル市ではすべて公園緑地主管部署であるが、東京都では一部の区においては道路課などの建設関連部署である。外郭団体をみると、東京都の方には公園緑地関連の外郭団体があるが、ソウル市の方には全くない。

7. 国及び他の広域地方自治団体の公園緑地組織

日本の方は、国営公園・国民公園の整備・管理などにみられる国の組織と役割が大きい。それは、国が都道府県などの行政区域を超えた公園緑地を所管するからである。一方、自然公園の所管は、韓国では内務部、日本では環境庁となっている。それは、韓国では自然公園において山火事などの人為的被害からの保護を重視するからである。日本の環境庁は、自然公園だけでなく国民公園の管理（東京都内4箇所）のように、多数の公園緑地を所管している。

公園緑地専門職をみると、日本の建設省では造園職であるが、韓国の建設交通部や内務部では土木職である。それは、日本の建設省では都市公園である国営公園の管理のために公園緑地組織の規模が大きいのので、造園職が公園緑地専門職になっているが、韓国の建設交通部と内務部は公園緑地組織の規模が小さいことから、類似職種である土木職が公園緑地専門職になっている。さらに、日本の方は専門性を重視することをも示すと考えられる。

大都市における公園緑地主管部署をみると、韓国では環境緑地局所属の公園課、緑地課の2課あるいは緑地課の1課であるが、日本では建設局所属の公園管理課、公園建設課、緑地課のように3課が多い。道府県の公園緑地主管部署は、韓国では係組織以下であるが、日本では11府県で課組織以上である。公園緑地業務をみる観点、行政組織全体の規模、行政組織の専門化の程度、地方自治制度の発達程度などの相違からこうした違いを生じていると考えられる。

表-9にソウル市側と東京都側における行政区域、都市計画区域、所管する公園面積、人口、公園緑地組織の特徴及び相違点等をまとめた。行政区域や都市計画区域等の概況は、公園緑地組織の規模を規定するものであり、組織の階層、組織の系統と改編、同一部署内の平均勤務年数、外郭団体は両都市の公園緑地主管部署だけでなく行政組織全体の共通点であるから、一般概況に含めた。

V. 公園緑地組織のあり方

1. 公園緑地組織の範囲及び分類

公園緑地行政組織論の基礎として、公園緑地関連行政組織の範囲を明らかにし、それを体系的に分類する必要がある。公園緑地関連行政組織の範囲は、行政機関の中で公園緑地業務を専管あるいは一部を担当する部署だけではなく、関連外郭団体まで含めるべきと考える。ちなみに、「組織」の構成内容としては機構、人員、業務の分掌、専門職、系統などとするのが望ましいであろう。

公園緑地組織の分類は、まず、国、広域地方公共団体、基礎地方公共団体に分けて、それぞれについて主管部署と関連部署に、さらに、主管部署は本庁と出先機関に区分できる。外郭団体の類型は様々であるから、公園緑地業務を専担する外郭団体については主管部署の出先機関に、その他については関連部署に包含することが望ましいと考えられる。

表-9 ソウル市側と東京都側における公園緑地組織の特徴比較まとめ（1993年～1995年）
Table 9. Comparative summaries of parks administration systems of Seoul and Tokyo

区 分		ソウル市側	東京都側
市・都の概況	行政区域 都市計画区域 市・都立都市公園 市・都立自然公園 人口 市・都の一般職員	605 km ² 666 km ² 1,362.1 ha (8 箇所) ない 10,925 千人 22,518 人	2,183 km ² 1,731 km ² 1,686.8 ha (75 箇所) 9,686.0 ha (6 箇所) 11,862 千人 78,911 人
組織全般	行政階層 組織の系統 組織の改編 同一部署内の平均勤務年数 外郭団体	局-課-係 3 階層 殆どライン系統 改編が頻繁 2～5 年 未発達	局-部-課-係の 4 階層 ラインとステップ系統 改編が少ない 約 3 年 発達
公園緑地主管部署	所属局 本庁の機構 出先機関 人員（比率） 業務の分掌 担当業務の特徴 民間委託業務 動物園管理組織 本庁の動物園専担機構 管理職の人員（比率）	都市計画局 2 課（公園課，緑地課） 2 箇所 535 人 (2.4%) 公園と緑地，計画・新 設・管理 林政業務を担当 少ない 出先機関の下部組織 主に公園管理担当者がと もに担当 11 人 (2.1%)	建設局 1 部 5 課（公園緑地部，管 理・計画・公園・公園建 設・霊園課） 5 箇所 1,467 人 (1.9%) 公園緑地と霊園，計画・整 備・管理 霊園業務を担当 多い 独立の出先機関 動物園専担係と職員 約 40 人 (5.6%)
専門職	公園緑地専門職の職種 人員（比率） 主管部署外主な配置部署	林業職 129 人 (0.57%) 生活体育関連部署	造園職 268 人 (0.34%) 都市計画，住宅建設関連部署
区役所	組織の特徴 主管部署の機構 公園緑地専門職の職種	殆ど同じ 1 課（公園緑地課） 林業職	区毎に多様 1 係～2 課 造園職（一部の区には造園職 と土木職）
国の組織	国の役割 自然公園の管掌 建設省（建設交通部）の業務 の特徴 環境庁（部）の公園緑地関連 業務 公園緑地専門職の職種	大きい 内務部 開発制限区域の管理 自然生態の保全 土木職	小さい 環境庁 国営公園の整備・管理 自然公園や国民公園の管理 造園職
大都市	組織の特徴 所属局 主管部署の機構	類似 環境緑地局 1～2 課	多様 主に建設局 1～4 課
道府県の機構		1 係組織以下	1 係～1 課

注）東京都の主管部署全体人員には公園協会の人員を含めた数であり，東京都だけは 683 人 (0.9%) である。

2. 公園緑地組織の規模

組織の規模は、機構と人員で区分できる。韓日における行政機構の基本単位は「係」であり、一つの係は係長と2～5人位の係員で構成されている。大体2～5係をあわせて一つの「課」を形成し、つぎが部・局などとなる。人員には定員と現員があり、その差は無視しても良いだろう。機構と人員は関係が深いが、必ずしも機構が大きくなると、人員も多くなるものではない。人員に比べて機構が大きくなると、管理職の割合が多くなる。一方、ソウル市側と東京都側の比較・考察で分かったように、公園緑地組織の規模における一つの特徴としては、広域都市公共団体（韓国の広域市、日本の政令指定都市）の公園緑地組織の規模が国と基礎地方公共団体の公園緑地組織の規模よりも大きいことが挙げられる。

公園緑地主管部署が局部単位未満の場合には、所属部局も重要である。韓日の公園緑地主管部署は、大部分が該当都市における公園緑地業務の主な内容及び観点などによって建設、環境、都市計画、農林の分野の部局に所属している。

韓日の大都市における公園緑地主管部署の機構（本庁）は、大部分局以下の規模であるが、独立局あるいは部単位で4～7課の規模が適当であり、その人員は都市の公園緑地面積、行政面積、人口などの事情によって調整することが望ましいと考えられる。

機構の規模に関する根拠としては、公園緑地に対するニーズの増大および公園緑地に関する業務量の恒常性などが挙げられる。前者は都市環境の悪化、所得水準の増大などにより公園緑地に対する市民のニーズが増えていることによる。後者については公園緑地に関する業務量は、建築物や土木施設では建築段階と維持管理時期では業務量が変わるのに比べて、一定であることが指摘できる。建物や土木施設は新設の際には多くの人員が必要であるが、その維持管理には少ない人員でもできる。それに比べて、公園緑地は改良や維持管理にもかなり多くの人員が必要である。即ち、ある程度以上の公園緑地が確保されている都市においてはその改良や維持管理の為に部局程度の機構が必要であり、あまり公園緑地が確保されていない都市であっても公園緑地の開発や新設の為に部局程度の機構が必要となるということである。

3. 公園緑地の専門職及び関連部署

公園緑地業務には造園、森林、都市計画、建築、土木、植物、動物、電気、機械、法律などの分野に関する専門的知識や技術が必要であるが、その中でも特に造園あるいは森林に関する分野が公園緑地の主な専門分野となる。公園緑地専門職に関しては、公園緑地専門職の職種、公園緑地主管部署における公園緑地専門職の比率、公園緑地関連部署における公園緑地専門職の配置人員が主要な要素である。公園緑地専門職の職種は公園緑地業務と最も近い分野が望ましいと考えられる。但し、一つの機関内の公園緑地業務量が少なく、他の機関間との人事交流が難しい場合は、土木職、建築職、農林職などの類似職種を統括して運営することが考えられる。

公園緑地関連部署としては、建築・再開発・区画整理・道路・環境などを主管する部署が挙げられる。公園緑地の主管部署と関連部署が統合されていると、公園緑地業務の効率性は高くなるが、その他関連業務の効率性は低くなる。その他業務にあまり支障が無い場合は、両者の統合が必要であり、統合が難しい場合は公園緑地関連部署に公園緑地専門職を配置することが求められる。

4. 公園緑地業務の分掌

公園緑地業務の分掌には国と広域地方公共団体との分掌、広域地方公共団体と基礎地方公共団体との分掌、公園緑地主管部署内の分掌、本庁と出先機関との分掌、主管部署と関連部署との分掌、行政機関と外郭団体及び民間との分掌などが挙げられる。分掌方法に従って、組織の規模、業務推進の効率性などが異なる。

一般に、国は大規模な公園緑地、2箇所以上の行政区域に位置している公園緑地、国の文化財などのある主要な公園緑地を所管するが、地方公共団体は比較的小規模な公園緑地を所管している。公園緑地主管部署内においては公園緑地の分類（自然公園、都市公園、緑地、霊園、街路樹など）、公園緑地業務の内容及び流れ（都市計画、新設整備、改良整備、保護・管理・運営など）、地域などの基準によって分掌している。

つぎに、公園緑地業務の分掌の望ましいあり方について考えてみよう。国と地方公共団体の分掌は、主に公園緑地誘致圏の行政区域の範囲を基準にすることが望ましい。すなわち、全国的にあるいは広域行政区域を越えて利用される公園緑地については国が、基礎行政区域を越えて利用される公園緑地については広域地方公共団体が所管することは望ましい。利用者の範囲は主に公園緑地の規模によって異なるが、位置、施設の内容によっても異なる。さらに、国のような上位機関は企画、法律、調整などに関する業務を、基礎地方公共団体のような下位機関は維持管理、整備事業の執行、規則などに関する業務を所管することが望ましい。公園緑地主管部署内の分掌は、公園・緑地・霊園、都市計画・整備・保護・管理、地域などに、さらに、公園は自然公園、都市公園などの公園種類別に分掌することが望ましい。本庁と出先機関との分掌は、本庁は計画、企画、法規などを、出先機関は、整備事業の執行、維持管理などを、行政機関と外郭団体及び民間との分掌は、施設の内容、業務の容易性、経済性、業務量の恒常性などの基準によって分掌することが望ましい。

5. 公園緑地組織の階層及び系統

組織の階層には、組織上の階層と、意思決定において係員から最終決定者（専決者）までの階層がある。一般に、組織上の階層が多くなると、専決者までの階層も多くなる。階層が多くなると、意思決定の慎重性は高いが、迅速性は低くなる。公園緑地に関するマスタープラン、基本計画、建設方針などの主要政策においてはトップ（機関長）が最終決定者であるが、公園緑地の維持管理や運営などの政策は中間管理者が最終決定者である。

組織の系統にはライン系統及びスタッフ系統の組織がある。組織によってはライン系統の組織しかない場合もあり、2つを共に持っている場合もある。スタッフ系統の組織は、重要な政策を対象に少数の管理職が補佐するので、管理職の割合が多くなる。公園緑地政策の中で企画と新設の分野が都市計画、改良、維持管理の分野より相対的に重要な政策であろう。

公園緑地関連業務を、①慎重性が必要なもの、②迅速性が必要なもの、③迅速性が必要な重要なものに分類し、①については意思決定の階層を多くし、②については意思決定の階層を2階層以下と短くすることが望ましい。さらに、③についてはスタッフ系統の組織を活用することが求められる。

6. 公園緑地組織の可変性

広い意味の組織の可変性とは、組織における改編の幅と頻度、同一部署内の職員の平均勤務期間などが含まれる。トップの主観によって組織が頻繁に改編されるのは望ましくないが、職員の効率的な活用のためには組織の改編が必要である。公園緑地業務の季節性、公園緑地の整備事業に相対的に人員が多く必要であることなどを考慮すると、公園緑地組織も情況の変更に応じ、組織の基本枠はそのまま維持しながら、チームを中心とする可変性が求められている。

職員の異動は局部間の異動のような大異動と局部・課内の異動のような小異動があり、異動の頻度が重要な因子となる。異動の頻度が低いと、業務の専門性及び連続性は高くなるが、活力の低下などの問題が生じる。従って、業務の専門性及び継続性が必要なポストを見きわめ、そのポストについては活力の低下などの問題を少なくする制度を求め、小異動と長期勤務が望ましいと考えられる。公園緑地分野においては公園建設、公園緑地都市計画、公園緑地財産管理、法規関連業務などに専門性及び継続性が必要であると言える。

VI. 公園緑地組織の評価方法

1. 公園緑地組織評価の考え方

公園緑地組織の評価は、組織の規模（特に人員）を中心にすることが望ましい。公園緑地組織の中では、人員が最も主要な要素であるからでもあるが、人員以外の要素は、計量化が難しいためでもある。さらに、人員は民間委託業務の量によって異なることがあるので、技能系を除外した一般系の人員で評価することが望ましい。

公園緑地に関する行政業務は主な5つの分野、すなわち都市計画、企画、新設、改良、管理に分けられる。各分野別に必要な人員の数は、表-10のように、主な業務と関係が深い因子を中心に評価するべきである。但し、こうした分類になじまない場合も多いので、統合して評価する方法も必要に応じるべきである。また、自然公園、都市公園、霊園、動物園、街路樹などではそれぞれ職員1人当たりが担当する行政管理面積が異なるから、公園緑地のうちで最も重要な都市公園を中心に評価するべきと考える。

一方、公園緑地関連行政組織が拡散して人員の算定が難しい場合は、公園緑地専門職の人員で評価するべきである。

2. 公園緑地組織人員の評価方法

(1) 公園緑地都市計画人員の評価

一般に、公園緑地の都市計画業務を担当する機構は、公園緑地組織の関連部署として独立して

表-10 公園緑地業務別職員数との関連因子

Table 10. Related factors of parks organization's scale

業務区分	業務の主な内容	人員との関連因子
都市計画	公園緑地用地の計画	都市計画区域面積、公園緑地面積、都市人口
企画	公園緑地全体の計画・調整	公園緑地面積、都市面積、整備面積
新設	用地確保、設計、新設工事	新設面積、新設内容、対象地の状態
改良	既設公園緑地の改良工事	改良面積、改良内容、公園緑地面積
管理	維持管理、保護、運営	公園緑地面積、利用者数、施設内容、管理の内容・方法

いる場合が多く、都市計画区域面積と最も関係が深いため、相対評価をするには公園緑地の都市計画業務を担当する職員1人当たりの都市計画区域面積で評価することが合理的であろう。

(2) 公園緑地整備人員の評価

公園緑地の新設業務の人員は、都市公園を中心に年間新設面積で評価することが望ましいが、公園緑地組織から純粋に都市公園の新設業務を担当している職員を特定したり、年間新設面積を算定するのは難しい。

公園緑地の改良業務の人員は、都市公園を中心に年間改良面積または現存都市公園面積で評価することが望ましいが、公園緑地組織の中で純粋に都市公園改良業務を専管とする職員を特定するのが難しい場合が多い。韓国の公園緑地組織では、改良分野が維持管理分野に含まれている場合が多く、日本の公園緑地組織では、新設分野と改良分野が合わせて一つの機構（整備）となっている場合が多いのである。

(3) 都市公園の企画、整備、維持管理人員の一括評価

都市公園の企画、整備、維持管理を担当する組織は、大体、公園緑地組織の主管部署に属しており、他からは独立しているが、それらを分野別に分けるのは困難な場合が多いため、つぎのように一括して評価することが考えられる。①対象都市公園面積の算定：評価しようとする行政組織が所管する都市公園とそれに準ずる公園の面積を合計する。②担当職員数の算定：対象都市公園の企画、整備、管理業務を専管する職員とその職員を行政的に専管する一般系の職員の数で合計する。③職員1人当たりの都市公園面積の算定：①を②で割って、職員1人当たりの都市公園面積が得られる。

(4) 公園緑地専門職の人員による評価

公園緑地関連組織が分散していて公園緑地専管人員を算定するのが困難な場合には、公園緑地専門職の職員1人当たりの公園緑地面積で評価することも考えられる。一方、上述の都市公園の一括評価に従い都市公園担当職員の中での公園緑地専門職の割合を求めることができるが、それとあわせて専門職員1人当たりの都市公園面積を算定することにより、都市間の比較評価がより豊かに行われることになる。

VII. お わ り に

本研究では今まで研究がなされてこなかったソウル市と東京都における公園緑地組織について比較した上で公園緑地行政組織論を展開しながら、公園緑地組織の望ましいあり方と評価方法について考察を試みた。ソウル市と東京都における公園緑地組織は全体的に類似点が多いが、機構、規模、業務の分掌、組織の系統、外郭団体等において相違点や特徴もかなりあることが分かった。

今後の課題としては、都市公園以外の公園緑地についても評価方法を提案し、評価を試みたい。さらに、公園緑地分野別に職員1人当たりの行政管理の適正規模の基準を求め、都市の面積、人口、年間公園緑地新設面積などの因子を含めて更に具体的な公園緑地組織の評価を試みたい。一方、人員節減の側面から、公園緑地業務の季節性、公園緑地新設の際の人員増などを考慮した人員の管理についても考察を加えたい。

要 旨

韓国と日本はどちらも東アジア型というべき経済発展を遂げており、近年、公園緑地の重要性

が増してきた。両国の首都であるソウルと東京は気候等において似通った面を持ちながら、今日まで、公園緑地関連行政組織の比較研究がなされてこなかった。行政機関は公園緑地政策の主体であり、その規模が大きければ、大型事業や多様な業務の推進が容易となる反面、業務効率は低くなり、予算の浪費にもつながり兼ねないので、適当な規模の機構、人員、業務の分掌などが求められている。

そこで、本研究では公園緑地組織を主管部署と関連部署に分けて、機構、業務の分掌、人員、専門職などについて両都市及びその背景として国、広域地方自治団体、区を対象に相違点や特徴を中心に比較し、考察した。さらに、その結果を基に公園緑地行政組織論を展開しながら、公園緑地行政組織の望ましいあり方と評価方法を提案した。

公園緑地行政組織の規模を職員数でみると、東京都がソウル市の約3倍あり、公園緑地専門職は林業職（ソウル）と造園職（東京）と異なる。ソウル市では公園緑地主管部署が公園緑地業務とともに林政業務を担当しているが、東京都下の区の組織は区ごとに大幅に異なっている。また、東京では公園緑地に関する国の組織と役割が大きく、公園緑地専担の外郭団体とスタッフ系統の組織が発達していることも特筆に値する。

公園緑地組織の望ましいあり方の主な内容は次のようである。①公園緑地組織の分類は、国、広域地方公共団体、基礎地方公共団体に分けて、それぞれについて主管部署と関連部署に、さらに、主管部署は本庁と出先機関に区分できる。②韓日の大都市における公園緑地主管部署の機構は、独立部局で4～7課が適当であると考えられる。③公園緑地専門職としては公園緑地業務に最も近い職種が求められる。④他の業務に支障がない限り公園緑地の公園緑地組織を統合すべきである。⑤国と地方公共団体との公園緑地の所管分掌は、公園緑地の誘致圏の行政区画の範囲を基準にすべきである。⑥迅速性が必要な重要業務については、スタッフ系統の組織の活用が求められる。⑦公園緑地行政組織は状況の変更に応じ、組織の基本枠は維持しながら、チームを中心とした可変性が求められている。⑧専門性と継続性がともに必要なポストを決めて、そのポストについては職員の長期勤務が必要である。

公園緑地行政組織の評価方法としては、技能系を除外した一般系の人員で、さらに、その人員を評価するにあたって、都市公園面積をとることに提案する。すなわち、公園緑地政策分野別に評価することが望ましいが、公園緑地組織の機構と人員を分野別に算定することが困難なため、統合して都市公園を中心に評価する方法を提案する。具体的には、公園緑地都市計画組織は「職員1人当たりの都市計画区域面積」で、都市公園組織の一括評価は「職員1人当たりの都市公園面積」で評価する。さらに、公園緑地関連組織が分散されて公園緑地専管人員を分けるのが困難な場合には、「公園緑地専門職員1人当たりの都市公園面積」で評価する。

キーワード：公園緑地、行政組織、ソウル市、東京都

参 考 文 献

- 1) 建設省都市局公園緑地課・都市緑地対策室(1994)『公園緑地マニュアル』, pp. 681-685, (社)日本公園緑地協会.
- 2) 西尾 勝(1993)『行政学』, pp. 94-96, 147-148, 有斐閣.
- 3) 朴 律鎮(1996)『都市公園緑地管理制度に関する研究』, pp. 174-180, 慶熙大学大学院博士論文.
- 4) ソウル特別市(1994)『ソウル統計年報』, pp. 420-425, ソウル特別市.

- 5) 李 珪睦, 他 12 人 (1995)『ソウル市公園緑地政策方向研究』, pp. 40-63, ソウル特別市.
- 6) ソウル特別市 (1995)『96 主要業務計画推進指針 (公園・緑地分野)』, pp. 5-9, ソウル特別市.
- 7) 東京都総務局行政部指導課 (1994)『東京都区市町村報』, pp. 50-122, 東京都.
- 8) 東京都総務局総務部行政管理課 (1995)『東京都組織一覧』, pp. 105-120, 東京都.
- 9) 東京都人事委員会 (1995)『都職員の構成』, p. 3, 東京都.
- 10) 東京都 (1995)『東京都の公園緑地マップ』, 東京都.
- 11) 東京都 (1995)『TOKYO 街路樹マップ』, 東京都.
- 12) 東京都建設局 (1995)『公園・霊園事業概要』, p. 2, 東京都.
- 13) (財)東京都公園緑地協会 (1996)『事業計画書』, pp. 6-8, (財)東京都公園緑地協会, 東京.

(1996 年 10 月 31 日受付)

(1997 年 3 月 14 日受理)

Summary

This research makes a comparison of the park administrating organization systems of Seoul and Tokyo. It also evaluates the optimal sizes of park administrating organization systems and its necessary functions.

The size of the park administrating organization of Tokyo Metropolitan Government is about three times that of Seoul Metropolitan Government. It is found that the kind of professionals assigned to the park administration is different. Namely, Seoul has forestry professionals, but Tokyo has landscape professionals. Seoul's administrative organizations in charge of parks are also in charge of the forest administration. Their counterparts in the ward offices of Tokyo are found in many different sections. National organizations play relatively more important roles in Tokyo. Tokyo has more affiliated associations outside of the government sector. The staff sections in park administration are well developed in Tokyo.

The major findings of this study are summarized as follows. ① It suggests that the suitable scale of park administration is 4-7 sections under an independent Bureau or Division in the large cities of Korea and Japan. ② The professionals in such sections should be from the field most closely related to parks. ③ The unification of administrative sections related to parks should be promoted. ④ The allotment of parks administration between the national and local administrations should be made in accordance with the needs of parks users. ⑤ Staff organization systems should be introduced where prudence and rapidity are needed. ⑥ In changing circumstances, flexible subordinate organizations should be introduced within the rigid line system of the administration. ⑦ Where specialism and continuity on administration are needed professionals should stick to fixed posts.

Park administration should mainly be evaluated on the basis of the scale of parks, main organization, and the number of park professionals. The optimal size of park organization should depend mainly on the area of the administrative district, the annual average area of park construction, and the population of the city.

Key words: Parks, Administrative organization, Seoul, Tokyo

A Study of Making Multimedia Information Server of The Tokyo University Forests on the Internet

Akio FUJIWARA, Kaoru SAITO and Ken ISHIDA

The purpose of this study is to examine the development of multimedia information of Tokyo University Forests and its application to the Internet, and to reveal the problems that we are going to confront, by analysing what happened when we were setting up the HTTP server installed in Research Division of Tokyo University Forests (in Yayoi, Bunkyo-ku, Tokyo) and in Tokyo University Forest in Chichibu (Chichibu city, Saitama), and making them work cooperatively by using the network. We have to improve the network environment of university forests, and to develop the system of digitizing field data on the spot.

A Comparative Study on the Park Administrating Organization Systems of Seoul and Tokyo

Chun-Hi LEE and Shin NAGATA

The size of Tokyo's park administration is about three times that of Seoul's. Seoul has forestry professionals in park administration, but Tokyo has landscape professionals. Tokyo has developed semi-private associations affiliated to the park administration. This study shows that the park administrative organization should be evaluated in terms of the size of organization mainly in charge of parks and the number of professionals specialized in park work. The suitable scale of the parks main administrative body should be 4-7 Sections under an independent Bureau or Division in the large cities of Korea and Japan. Where specialism and continuity of administration are needed professionals should stick to fixed posts.