

Ⅲ 関連論考



史蹟名勝天然紀念物保存法制定までの史蹟名勝の 官有地化による保護

内田 和伸 (奈良文化財研究所)

1. はじめに

史蹟等の保存活用計画の策定が盛んになっており、個別の計画書の中では史蹟等の本質的価値の説明や、保存管理、活用、整備、運営・体制に関する現状や課題・今後の方針などが明示されている。その中で史蹟等の保存の歴史や整備の履歴を明らかにしておくことは、史蹟等の保存活用の前提として重要な作業であるが、史蹟等の指定後の記述が中心になっていることが少なくない。文化財保護法の前身の一つにあたる史蹟名勝天然紀念物保存法は、歴史や文化、自然に関わった土地と結び付いた不動産の文化財である記念物（史蹟・名勝・天然記念物）の保存を目的とした法律で、令和元年は同法が大正8年(1919)に公布・施行されてちょうど百年にあたった。この法律施行前の明治初期から、名所旧跡（後の名勝や史蹟）として認識されてきた史蹟等の中には保存と活用が往時の制度の中で行われてきたものもあるのである。

ここでは、近代以降で史蹟名勝天然紀念物保存法施行まで、特に明治前半期に限って史蹟名勝の保護について先行研究¹⁾から概観したいと思う。

2. 明治期前半の名所旧跡の保護 制度と所管

(1) 大蔵省の地理行政

明治2年(1869)7月、太政官に国内の行政を管轄する民部省が設置されるが、一か月後、民部省は大蔵省と合併した。明治3年7月10日には、再び大

蔵省と分離して徴税を担当する民部省が再設置され、その中に地理司が設けられた。その民部省は明治4年7月27日廃止され、土木司以外の事務を大蔵省が引き継ぎ、大蔵省租税寮の中に地理課が設けられた。

明治維新での版籍奉還、廃藩置県、社寺領上知を経て、明治政府は租税徴収のため、地租改正を行うこととなった。明治6年7月28日の地租改正条例公布を前に、明治5年(1872)2月15日、太政官布告第50号「地所永代売買ノ儀従来禁制ノ処自今四民共売買致所持候儀被差許候事」で地所永代売買の禁制が解かれ、これに伴い、明治5年2月24日、大蔵省達第25号地券渡方規則が示された。その14条の内の第十条「一 願ニヨリ荒蕪ノ地所払下ケ候節ハ同様地券可相渡事」の追加事項として²⁾、明治5年4月12日、大蔵省は大蔵省達第53号において「先般荒蕪除地等払下ノ儀公布相成候ニ付テハ於各地方古来ヨリ声誉ノ名所旧跡等ハ素ヨリ国人ノ賞観愛護スベキ者ニ付右等ノ場所ハ叨リニ破壊伐木セサル様篤ト注意可致事」と達し、荒地や無税地で古来よりの名所旧跡や住民に愛される場所については破壊や伐木をしないように指示している。これが近代になって最初の、後の史蹟名勝に対する保護措置であった。土地制度の変革に伴い土地の開墾や私有地化が進み、維持されてきた名所旧跡の保存が危ぶまれた中で、今でいう史蹟や名勝という文化財（記念物）の保護は租税絡みの地理行政の一部として始まったのである。

(2) 公園制度の成立

明治6年1月15日に政府は公園制度の制定について、各府県に通達を出した。太政官布達である。太政官は明治18年の内閣制実施以前の国政の最高府であり、太政大臣・左右大臣、および参議からなり、正院および左右両院の三院制をとっていた。左院が立法府、右院が行政府で各省の長次官が合同して政務をすところであり、当時の太政大臣は三条実美、左大臣が欠員、右大臣が岩倉具視、大蔵卿が大久保利通であった。正院は天皇が親臨して万機を総覧するところであった。

正院達第拾六号 府県へ

三府ヲ始、人民輻輳ノ地ニシテ、古来ノ勝区名人ノ旧跡等是迄群集遊観ノ場所（東京ニ於テハ金竜山浅草寺、東叡山寛永寺境内ノ類、京都ニ於テハ八坂神社境内嵐山ノ類、総テ此等社寺境内除地或ハ公有地ノ類）従前高外除地ニ属セル分ハ永ク万人偕楽ノ地トシ、公園ト可被相定ニ付、府県ニ於テ右地所ヲ択ヒ、其景況巨細取調図面相添大蔵省ヘ可伺出事

太政官

明治六年一月十五日

東京・大阪・京都のような大都市の人口が集まる繁華地において、由緒のある景勝地や名所旧跡地等群衆が観賞遊覧する場所で、従来特別除税地（高外は境内の山林竹木、除地は除税地のこと）の扱いを受けてきた社寺境内や公共用地を公園にするというものである³⁾。

この布達によって「古来ノ勝区、名人ノ旧蹟」たる景勝地や社寺境内、近世城跡、大名庭園などが公園となっていく。景勝地では明治6年の厳島公園〔特別史跡・特別名勝厳島〕（〔 〕内は現在の史跡・名勝の指定名称）と鞆公園〔名勝鞆公園〕、城跡では明治6年の高知公園〔史跡高知城跡〕、明治8年の高遠公園〔史跡高遠城跡〕、大名庭園では明治7年の兼六園〔特別名勝兼六園〕、明治8年の栗林公園〔特別名勝栗林公園〕、などがある。なお、城跡はこの布達前日の1月14日の太政官によってその存

廃が決定し、存城となったものは陸軍省の管理下、廃城となったものは大蔵省の管理下に置かれたため、後者から公園が誕生することになったのである。

明治政府は国家の経済的基盤を確立する目的で土地の税制改革を進め、明治6年3月25日には、土地の種類区分（皇宮地、神地、官庁地、官用地、官有地、公有地、私有地、除税地）を示し、課税の有無を布告した。官有地は「各所公園地山林野沢湖沼ノ類旧来無税ノ地ニシテ官簿ニ記載セル地ヲ云」とあり、公園等の無税地は官有地に含まれた。公園になるかどうかは従来からの無税地であることが条件であったのである。

(3) 内務省の地理行政

明治6年（1873）11月10日内務省が設置され、翌年1月10日開庁した。内務省は勸業寮、警保寮、戸籍寮、駅通寮、土木寮、地理寮、測量司、庶務課、往復課、受付課、用度課、記録課からなり、大蔵省から租税寮地理課の業務が地理寮に引き継がれた。開庁前日の「内務省職制章程」の本省事務省程では、地理寮に経界課・森林課・本課を設置するとし、経界課の事務は土地の境界画定、名区旧跡の保安、地図作成、内地港湾規則の改定などとされた。また、開庁当日の事務章程には「古跡ヲ保存スル事」とされた。

明治7年11月7日には太政官布告第二十号で地所名称が改訂され、土地は官有地と民有地に大別され、官有地第三種は「各所ノ舊蹟名區及ヒ公園等民有地ニアラサルモノ」と明記された。この官有地第三種は地券を発行せず、地租を課さない無税の土地とされて、舊蹟名區、今でいう史跡名勝は公園とともにここに属した。これにより名所旧跡の保護はこの土地区分への組み替えにより確保されることになる。なお、同じ第三種には「民有地ニアラサル堂宇及墳墓地」があげられており、墳墓は舊蹟という概念には含まれていなかったことが知られる。

明治9年（1876）1月29日の地理寮職制及事務章程では「下款 第三十八条 御陵及ヒ墓地公園名所旧蹟ノ地事務ヲ処分スル事」とあり、名所旧蹟は陵

墓や公園とともに地理行政の中に位置づけられた。

地籍編集事業の中での地所名称は、明治9年5月18日内務省議定「地所名称区別細目」で細分され(『例規類纂』二卷)、旧跡は「旧跡ト称スルハ古戰場古城跡〔廃藩以来廢城ヲ此内ニ加フ〕有名古人ノ住址又ハ縁故アル等ノ土地ヲ云但各地方其人民ノ口碑ニ伝称スルモ曖昧トシテ古史ノ徵スルニ由ナク妄誕浮説ニ係ルカ如キハ一切之レヲ省クモノトス」、名所は「風光佳致天造ノ美アツテ世間ニ伝称セル土地ナリ」と定義された。旧跡に関しては不確かな伝承などを排除する客観性・科学性を持っていた。また、名所に関しては字面からは自然的な名勝地で著名なもののように見られ、人文的な名勝地である庭園を対象としたようには見られない。これは大名庭園のような大きな庭園は公園に属するべきもの、社寺に付属する庭園は社寺の一部と考えられたからではないだろうか。

なお、この時期の明治8年11月30日の太政官布達第二百三号に定められた府県事務章程には「第二十九条 公園墓地ヲ撰定シ名所旧跡ヲ査定スル事」とされ、府県知事が公園地や名所旧跡の選定査定を命ぜられたことがわかるが、3年後の明治11年7月には同事務章程は廃止され、新たに設定された府県官職制では名所旧跡の文言は消滅している。しかし、この時期3年弱、府県行政の中に公園や名所旧跡が位置づけられたことは、地方行政の中で実績も残している。実際、旧堺県から提出された大和三山の名区編入上申は同事務章程廃止前月の明治11年6月であった。

明治11年2月28日には陵墓事務は宮内省に移管され、陵墓は皇室の所有物とされて以後、公開される文化財の体系からは外れ、現在に至る流れとなる。

明治15年4月の地理局所務規定では「第十一条 旧蹟名所公園地ノ存廢ニ関スル処分ノ事」とされ、明治19年2月26日、内務省地理局に地籍課・地誌課・観測課が置かれ、「旧蹟名所公園地等ニ関スル事項」を地籍課が所管することとなった。この間、明治17年6月26日には、それまで内務省地理局で行

われてきた全国大三角測量業務が陸軍参謀本部測量課へ移管され、地理局の業務は地誌編纂中心に縮小された。さらに、明治22年3月、土地台帳規則の公布により、地租改正が終息すると、無税地とすることによる名所旧跡の保護は一段落することになる。

さらに、明治23年(1890)7月2日、内務省地理局の地籍課・地誌課が廃止され、管理課が新設され、気象課と二課体制となり、明治24年(1891)7月24日の改正内務省官制では地理局が廃止され、庶務局地理課となって、所管する条文も削除されている。これにより内務省の旧蹟名所関連業務は一旦途絶えたとされる。しかしながら、土地の管理としての事務は細々とやっていたようである。

以上のように明治初年から24年の地理局廃止まで、地租改正に伴う徴税制度が確立していき、土地の名称区分や課税の有無が明らかにされる中、無税地とすることで名所・旧跡の保護を図るとともにその一部を公園と呼ぶ都市施設にすることによってその活用も図られてきたのだった。

(4) 古社寺保存制度の中での勝区旧跡の保存

明治期前半、上記の土地管理に関わる行政とは別に明治13年度から内務省の経費の中に古社寺保存費(明治24年度以降は古社寺保存金と呼ぶ)の費目が設定され、社寺に保存金が給付されるようになった。古社寺保存金制度である。この制度は明治30年の古社寺保存法成立まで存続した。対象は主として明治11年の時点で約400年前までに創建された社寺で、有する建造物の新旧とは直接関係がなく、目的は建造物自体の保存よりも組織としての社寺の維持が中心で、宗教行政の一環だったとされる⁴⁾。ただし、実際には古社寺保存金は建造物修理にも実際に使われていた⁵⁾とともに、社寺に準じる物件や社寺に属さない物件にも給付されている。元々、古社寺保存費は、明治12年12月25日、大蔵卿大隈重信が内務卿伊藤博文・太政大臣三条実美宛に「古社寺保存方ニ付府県営繕費増額之義伺」を出したことが契機となったものであり、「夫大社巨刹ハ人民ノ帰向スル所、其帰向ノ厚薄ハ政治ニ影響ヲ生シ、ソノ関係ヲ

有スルヤ素ヨリ不鮮少、況ヤ勝区旧跡古代之建物ヲ保存スルハ国光ヲ保存スルノ一端ニテ」とし、古社寺や勝区旧跡の保存の意義を人心収攬や国の威光の保持を意図していたのである⁶⁾。その意味では本来的な意図に適った運用がなされていたことになる。

3. 明治期前半の名所旧跡保存の実例

明治前半期における名所旧跡保存に関わる所管官庁については、明治6年11月10日に内務省が設置されるまでの2年弱は大蔵省租税寮地理課で、以後が内務省となる。これらに関する大蔵省時代の事案の稟申は『大蔵省考課状』、内務省時代のものは『内務省日誌』や『例規類纂』に見ることができ、内務省時代のものでも太政官まで上がった案件は『公文録』『太政類典』に見ることができる。これら史料によると公園の設置は明治6年から、名所・旧跡の選定は明治8年から行われた。

これら史料で公園に関して分析した丸山宏⁷⁾によると、大蔵省時代の公園稟申では直ちに許可された訳ではなく、管理方法や図面を添えて再申すよう指示している。また、内務省時代の内容は①民有地を公園とする伺い、②官有地・除地を公園とする伺い、③城郭・城址を公園とする伺い、④公園地を他の用途にする伺い、⑤公園内に記念碑建設の伺い、⑥公園管理に関する伺い、⑦その他、に分類できるとする。

名所旧跡に関して内務省時代の伺いの内容を分析した齋藤智志によると、①忠臣義士関係の墳墓・古戦場・戦没地・古城跡等に関する伺い、②古社寺跡や古社寺に属する史蹟に関する伺い、③陵墓と認められなかった古墳に関する伺い、④近世から何らかの処理がなされてきた史蹟に関する伺い、⑤近世以来の名所に関する伺い、に分類できるとする。さらに、実際に行った施策では、顕彰施設の設置、保存施設の設置・修繕、地種変更と官有地第三種への変更、敷地経営に関する事、古墳墓発掘調査の許可などがある。

ここでは齋藤のあげる事例からいくつかの具体例をみてみよう。

多賀城碑（多賀城市）では、宮城県から内務省に石碑の外圍・雨覆いに関する官費修繕の伺いがあり、明治8年5月4日、太政官で許可されている。

小田城跡（つくば市）では、有志から城跡内への建碑の出願があり、茨城県からの伺いに対して、明治9年4月25日に内務省から許可され、敷地は官有地第三種に編入するよう指示されている。

足利学校（足利市）は明治10年に小学校敷地およびその附属地として払い下げられていたが、栃木県から学校周囲の敷地の再度の官有化について伺いがあり、明治14年8月19日、内務省から許可されている。これとは別に、同年4月19日、足利学校聖廟（大成殿）（図1）保存と文庫の再建のため古社寺保存費が官費から支出されている。

宇佐神宮（宇佐市）では、宮司より旧境内の仲哀天皇御廟所と称する古蹟を神宮附属地として保存したいという出願があったが、明治16年4月26日、内務省は不許可とし官有地第三種のまま保存するよう指令している。

上野国三碑（高崎市）では、熊谷県から内務省に官費での多胡碑の木柵設置の伺いがあり、明治9年9月19日、太政官で許可されている。また、明治15年4月12日、多胡碑に古社寺保存費で雨覆建設につき許可され、同年4月19日、金井沢碑を古社寺保存費で購入することが許可されている。さらに、金井沢碑では山林所有者の寄付申し出を受けて官有地第三種旧蹟への編入が明治17年3月21日に指令されている。

天香具山・畝傍山・耳成山の大和三山（檀原市）に関しては、明治18年7月16日、大阪府から大和三山にある茶店から借地料を徴収し、枯損木及び下草を公売に附してその利益で風致の維持に充てるという伺いがあり、8月19日に内務省から許可されている。この史料から明治11年6月に堺県から名勝地として上申されていたことが知られる。明治13年5月20日に内務卿松方正義は太政大臣三条実美に「大和

国畝傍山外二山之儀ニ付伺」で三山は周辺の村々の入会地や民有地であったため、官有地第三種旧跡之部に編入を訴えている。内務省は明治13年7月19日、官費購入と第三種編入について伺い、太政官で許可されている。明治15年5月12日、名勝地として認可され、17年7月21日に告示されている。

なお、その後の大和三山に言及すると、明治24年1月19日には皇宮地附属地に編入され、皇室御用地となり⁸⁾、昭和23年から林野庁奈良森林管理事務所に引き継がれてきた⁹⁾。改めて文化財としての名勝指定が求められ¹⁰⁾、平成17年7月14日に告示されることになる。

4. 結び

以上のように明治期から今でいう文化遺産として認識されてきたもので、史跡や名勝に相当するものの保存に関しては、敷地は官有地第三種の旧蹟や名

所への編入により保存が図られ、工作物等の修繕は古社寺保存金も用いられた実績がある。近年、史跡等の保存活用計画の策定が求められ、文化財保護法での史跡等指定後の状況が述べられることが多いが、史跡や名勝については近代以降の保護、すなわち保存と公園としての活用などについても履歴も明らかにしておく必要があると思う。

【註および参考文献】

本報告は令和元年10月1日、奈良県橿原市において開催された第54回全国史跡整備市町村協議会大会での講演「史蹟名勝天然記念物保存法公布までの記念物の保護と奈良の史蹟整備」の内容の一部である。明治後半から同法公布までについての文章化は他日を期したい。発表の機会を与えて下さった同協議会には記して謝したい。

- 1) 森本和男『文化財の社会史 近現代史と伝統文化の変遷』彩流社 2010 pp.344-380、齋藤智志『近代日本の史蹟保存事業とアカデミズム』法政大学出版局 2015 pp.28-66、丸山宏『近代日本公園史の研究』



図1 足利学校大成殿

- 思文閣出版 1994 pp.21-43、西村幸夫「土地にまつわる明治前期の文化財保護行政の展開―「歴史的環境」概念の生成史 その3」『日本建築学会計画系論文報告集』第358号 1985 p.65-74、水谷知生「内務省における自然の風景に関する制度化の経過」人文地理第67巻第5号 2015 pp.42-59、須田英一『遺跡保護行政とその担い手』同成社 2014、和田勝彦『遺跡保護の制度と行政』同成社 2015
- 2) 丸山宏「近代における京都の史蹟名勝保存―史蹟名勝天然記念物保存法をめぐる京都の対応」思文閣出版 2008 pp.174-198
 - 3) 『日本公園百年史―総論・各論―』日本公園百年史刊行会 p.78-81
 - 4) 西村幸夫「建造物の保存に至る明治前期の文化財保護行政の展開―「歴史的環境」概念の生成史 その1」『日本建築学会論文報告集』340号 1984 pp.65-74、「明治中期以降戦前における建造物を中心とする文化財保護行政の展開―「歴史的環境」概念の生成史 その2」『日本建築学会論文報告集』340号 1985 pp.38-47、高木博志『近代天皇制の文化史的研究―天皇就任儀礼・年中行事・文化財』校倉書房 1997 pp.272-273
 - 5) 清水重敦「運用実態から見た古社寺保存金制度の特質―古社寺保存金制度の研究 その1―」『日本建築学会計画系論文集』第77巻第681号 2012 pp.2665-2671
 - 6) 前掲書4) 高木博志
 - 7) 前掲書2)
 - 8) 高木博志『近代天皇制の文化史的研究―天皇就任儀礼・年中行事・文化財』校倉書房 1997 pp.270-272
 - 9) 『名勝指定大和三山（香具山・畝傍山・耳成山）』橿原市教育委員会 2007
 - 10) 山下信一郎「名勝地としての大和三山」『研究論集X』奈良国立文化財研究所学報第58冊 1999 pp.178-180