

地方環境事務所の設置（2005年）¹

話し手 石野 耕也 氏 ・ 西尾 哲茂 氏

同 席 吉野 議章 氏

◆ 環境省の地方支分部局の必要性

——はじめに、地方環境事務所の設置、2005年の環境省設置法の改正にどのように関わったのかについて、お聞かせください。

○西尾 私は、2004年の夏から2年間官房長をやっていました。まず、最初の年の予算・組織要求で、地方環境事務所の要求をしました。それがその年の暮れの予算編成で認められて、翌2005年の国会に環境省設置法の改正の形で、予算関連法で出すということで提出・成立しました。ただ、細かい部分は石野さんらにお任せしておりました。

なお、自然保護局との関係では、1994年に企画調整課長をやっていたときに（国立公園管理事務所を）「国立公園・野生生物事務所」に名称を変更しています。また、1998年頃に3年ほど長官官房の秘書課長をやっていて、記憶が定かではないですが、ブロック化とか、生物多様性センターの設置とか、毎年いろいろと事務所の強化に関わっていました。

○石野 私は、2004年7月に秘書課長を拝命してちょうど1年目、まさにその法案を通すところまでやって、その翌年、通った直後の2005年7月に名古屋税関長に異動しました。

法案そのものは非常にシンプルな法案で、環境省の中に地方環境事務所を置くというのが本則で、以下は附則でいろいろな法律の権限委任の規定を置いただけです。しかし、そうはいつても、地方環境事務所ができたことによって環境省の手足が十分になって、人も増えましたし、様々な次のステップにつながったという意味では大きかったという気がします。

——地方環境事務所という地方支分部局の必要性について、歴史的な背景も含めてお聞かせください。

○西尾 まず、2001年に地方環境対策調査官事務所というものが設置されるのですが、これは単に、当時地方に配置されていた環境調査官が総務庁の地方支分部局である管区行政監察局の所

¹ このインタビューは、2021年3月15日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

属で、環境庁長官がよその管区行政監察局の職員を指揮するという変な形だったのを省庁再編に伴って整理したものです。

そもそもその前の環境調査官制度ですが、1974年に、「環境庁には地方組織が必要だけれども新設はできないので、知恵を絞って行政監察局と組む形で導入した。」と当時の幹部は言っていました。これがなかったら地方組織が設置できたかどうか分かりませんが、とにかく地方組織の議論をしようとした時に「環境調査官制度があるじゃないか。」と障壁となる形になってしまいました。

○石野 2001年の省庁再編で環境省になって以降、いろいろな意味で環境政策の手足が重要となる問題がいっぱい出てきました。廃棄物の不法投棄で全国規模のものが起きてきてしまったとか、新しい法律で種の保存法とか外来生物の法律とか、それから温暖化対策で新しく獲得できた予算を地域でしっかりやらなければいけない、といった新たな状況がこの間に積み重なってきました。それで、これまでのように環境省は霞が関だけにいて仕事をしていては駄目だ、やはり地域にしっかり足を置いて仕事をしないとイケない、権限もちゃんと持って、しかるべき相手と一緒に動かすというようなことが必要だという様々なことが重なってきて、それをうまく活かす、それに応えるために地方支分部局に持っていかうという話になりました。

○西尾 2001年の省庁再編から2005年にこの地方組織を設置するまでに、どのように環境省の組織・人事を設計したかについては、私からお話しをすべきと思います。

省庁再編で環境省は省としてひとり立ちしました。その際、他の多くの省はもともとの段階でいろいろな組織をフル装備で持っていました。ところが、環境省は省になったのに、フル装備なんか持っていない。持ってきてくれる人なんか誰もいないから、一人でやらなければいけないという状態になったのです。その整備のためには人事と組織と定員の3つを整える必要があるわけです。

人事は独立・自立の人事にしなればいけないということで、環境庁時代の各省が指定席みたいに幹部ポストに人を送り込んでいたことはもう止める。ただし、各省からしかるべき人材の補給は受け、環境省の判断でその人の能力を見て登用するという、現在の方式になったのです。

組織面では、フル装備に足りなかったのは3つのポストでした。1つは、地球環境審議官につながるポストで、次官級の対外代表がない。もう1つは、審議官クラスが絶対的に不足している。組織的にはピラミッドになっているはずなのに、局長の数よりも少ない。そして、3番



西尾 哲茂 氏

目が地方の実行組織がないということだったのです。

これらをどうやって作っていくかということですが、1番目と、2番目の審議官は、それぞれ大変なのですけれども、本省のポストだから獲得の仕方はいろいろありました。

一方、地方組織というのは定員が要るのです。本省のポストは何とか獲得できましたが、地方の組織の定員をどう獲得するかというのは、正直言って私は分かりませんでした。そこに、食糧庁食糧事務所の廃止という話が出てきたのです。そうすると、その職員をどこかに吸収しなければいけないということになるので、ある程度垣根はありますけれども、定員をつけて各省に職員を引き取ってくれという話に来るに違いないと考えました。ということになると、一方で食糧庁の職員を受け入れて組織のスリム化に協力しているのだから、ちゃんとしたものをくれてもいいではないか、と真っ当に組織要求ができます。

- 石野 そういう時期に、環境省としての体制をもっと強力にしなければいけないという声があちこちに満ちていて、皆さんの努力でそれがうまく結実した、そういうタイミングだったということかと思えます。

◆ 地方環境事務所の設置に向けた調整

——次に、地方環境事務所を設置した際の具体的なご苦勞をお聞かせください。

- 石野 環境庁時代には地方にしっかりした組織がなかったのですが、国立公園管理事務所は昔からあって国立公園の管理に関する許認可等の仕事をしていました。ただ、その権限は地方におりておらず、本省の職員がたまたま地方にいてその仕事をするというやり方でした。決裁はどうするかというと、地方で起案して、本省まで持ってきて、本省で決裁するというのをずっとやっていたのです。いかにも能率が悪いし、うまくいかないということで、1979年だったか、専決体制といって上司の権限を下のレベルでもこなせるという形を作って、仮のブロック制にしました。

これを1つのベースにしつつ、その後、先にお話しした廃棄物処理の問題等で自治体にお任せでは済まない、環境省が乗り出さないといけない事件が随分増えてきて、そこで2003年の法改正で、地域で緊急に生活環境保全上必要がある場合は、環境省が直接に報告徴収や立入検査をすることができるというような規定を設けて、地域レベルでも環境省が直接仕事をするのだという権限を増やしたということがありました。同時に公害対策でも同じような形で環境省が地方でも仕事をするということをやった。さらに、改正された石油石炭税の一部を使った地球温暖化対策の仕事では、正に環境省が地域でその予算を使って普及啓発とかいろいろな国民運動とかを盛り上げるという仕事をしなければいけないということになった。

こういったことを全体として動かしていくためには、今までのようでは済まない。権限と予算執行の仕事もできるような形をとってやらなければいけないので、地方環境対策調査官と国

立公園管理事務所の流れを統合して地方環境事務所にしますという説明をして、環境省設置法の改正によって、従来はなかった地方支分部局としての地方環境事務所を置くという条項を置いたというのが経緯です。

総務省行政管理局とは、建前の議論だけで終始しているとうまくいかないこともありましたが、流れは寺田（達志）秘書課長時代にほぼできていたので、大きくもめることはなかった。

支分部局としての地方環境事務所ができることによって様々な仕事が進むし、さっき言った定員削減が求められた他の省庁の人もこちらに引き受けることができるとか、そういったいろいろなものを取りそろえてようやく地方支分部局の組織を作り、人も配置し、予算を確保し、様々な許認可権限、あるいは場合によっては強制権限も発動できるような形ができるようにして、地方支分部局が必要だという説得材料をそろえていったということです。

——総務省や地方公共団体、その他の関係者の反応はどうでしたか。

○石野 総務省の中で、旧自治省のグループはやはりちょっと気にしていたのです。自治体の権限に環境省が入ってくるということについては警戒気味でしたが、いやそうではありません、むしろ地方と一緒に仕事をするための組織強化です、自治体の権限を侵したりすることは全くないという趣旨のことを話しました。自治体からは反対の声なんかほとんど聞いたことがないですね。環境省の地方支分部局で事務所を作る、はい結構ですという話で、自治体は誰も反対なんかしてこない。そもそも反対する必要がない。

○西尾 総務省は、行政管理局と自治省とで区別が必要だと思います。組織を作るところは行政関係と相談してやる。それから、自治省への説明は2つの流れがあって、1つは石野さんのお話のとおり、地方分権に反しない、地方の権限に対して変更を及ぼすものではないと説明しました。もちろんこれは論理的に一点の疑いもないわけで、自治省の人も納得したと思います。もう一つの流れは、地方公共団体の環境部局ですが、これも反対するわけがない。特に廃棄物分野では国に助けをくれと言っていた。そういうときに、こういうものを作りますというのだから、こんなうれしいことはないというのが環境部局ですね。

○吉野 分権との関係については、必要性が低下した事務は削減しなければいけませんが、廃棄物処理法の改正で国の役割を強化するなど、そうではない場合もありますし、国が地方から事務を引き上げるという話ではなくて、国の事務をいかに地域で機動的できめ細かにやるかという話であるという説明をしました。

行政管理局に対しては、内部管理部門を統合することにより人が減らせますとか、例えば自然公園の中でも廃棄物の不法投棄問題があり、組織が統合されることによるシナジー（相乗）効果でより効率的に仕事ができるようになりますという資料をたくさん作って説明したこと

は覚えています。

- 石野 与野党、市民団体、民間レベルからの反応というのは、やって当たり前じゃないかというように感じて受け取られていた気がします。

——省内ではどのような議論があったのでしょうか。

- 石野 地方環境事務所に自然保護事務所を統合するという点については、自然環境局にとって組織を強化する重要な一策だということで、十分納得していました。そもそも地方事務所を置くといっても、当面いる職員というのは自然環境局関係の人が主流で、彼らとしてはそういう経験もあったし、ますます仕事がやりやすくなる、人も増える、予算も使えるということで、うまく乗った。



石野 耕也 氏

ただ、11の自然保護事務所が7つに統合されるということで、事務所の数については気にしていた可能性はあります。それで、自然保護事務所のうち主要な部分をできるだけ交通の便利なところに置くけれど、それ以前からあった事務所はできるだけ残すという形をとって、体制が弱くなることはなしに、仕事をやりやすくした。レンジャーの数もかなり増加したと思います。自然環境局としては一緒に乗らなければいけないと思ってもらえました。むしろ、俺たち自然環境局が中心となって地域で環境省の仕事をしていたのが、ますますもってそれが大きく増えていく、というような見方をしていたのだと思います。だから、抵抗というのはありませんでした。

- 西尾 2004年8月の組織要求の際に、自然保護事務所と地方対策調査官事務所の2つを再編・合理化して1つの強力な組織を作る、という説明ペーパーを作っています。要するに、「2つあったものを統合してスリム化します。温暖化とか廃棄物とか地方団体がやってくれということも一生懸命やります。それから、各地に国立公園もありますから、地元の国立公園の整備もしっかりやります。」と、こういう話で要求したわけです。

この時、名前のことも考えました。各省横並びにするなら「地方環境局」でよかったのですが、要求するときには「事務所」でいこうと決断しました。そうするとますますさっきのペーパーにうまくはまって、自然保護事務所と地方環境対策調査官事務所と2つあったのを1つにして新しい地方環境事務所を作るのですと言える。これでどこからでも引っかからないだろうという設計をした。後は石野さんらが誠実にきれいな説明をしてくれた。こういう流れだと思

います。

◆ 職員の配置

——地方環境事務所の設置に伴う、プロパー職員や他省庁からの出向・転籍者の配置や処遇についてはどのように考えていましたか。

○石野 僕は、人をどうするかという話をやった覚えはあまりありません。もともと環境庁時代は様々なレベルで人事交流をやっていたので、他省庁から来てもらって環境庁の仕事をやってもらうということに関しては広く受け入れていたし、むしろよい人が来てくれれば仕事はどんどん進むというようにやっていたわけです。

それから、特に国立公園について言うと、地方分権の流れの中で国立公園管理は本来国がやるべきものなのだとすることがあって、自治体をお願いしていたものを国が引き受けなければいけないということでした。むしろ国としてやらなければいけない部分が増えたこととか、定員の数で言うと、これまた林野庁の職員を減らさなければいけないという圧力があったのを引き受ける、そのための場所として地方環境事務所が使える。もう一つは、公共事業の特枠が設けられた時に、環境庁の自然保護局は相当の予算をもらった。それを使うということなどがあるって、地域でやっていくべき仕事が増えつつあるということもあり、職員の配置としてより一層地方に手厚くという流れで話が進んでいったという気がします。

ということで、外から受け入れた職員もいらっしゃいますが、だんだんと環境省の人が育っていきましたので、むしろ環境省にとってもプラスに働いてきたということではないかという気がします。

○西尾 自然保護の関係の人が働ける地方事務所を作ることに、石野さんから話があった公共事業の話について若干の整理をします。

私は自然保護局の企画調整課長を1993年から2年間やっていますが、そのときに予算の体制整備がとてもうまくできました。先ほどのお話のように自然公園の関係の予算が公共事業になったということで潤沢になったのです。実は、自然公園の予算と都市公園の予算を比較してみると、戦後すぐ位は自然公園の方が多かったのですが、1990年頃は都市公園が公共事業になって予算が大幅に増加し、自然公園の方は目減りしていました。それで、1990年頃に公共事業の見直し議論があり、今までの鉄とコンクリートの公共事業からみどりや生き物の公共事業を入れましたと言えるということをお願いしたところ、あれよあれよといううちに大幅増になって、バジェットはできたという訳です。

ところが、省内ではレンジャーの人たちは今までやったこともない入札とかでものすごく忙しい上に、あちこちにビジターセンターとかができたら、そこにもスタッフを置かなければいけない、レンジャーがますます足りない、どうしてくれるんだとなった。そこで、今度はスタ

ッフィングで駆け回り、地方組織獲得の際に増強できましたので、その両方がそろって、ああよかったと、こういうことですね。

スタッフィングのところは2つ話があって、格付と員数です。格付については、それまでは地方支分部局ではないから本省の人が行っている形になる。しかし、課長級が本省にいないで現地に行っているというわけにいかないから、課長の下にしかつきようがない。そうすると、所長は課長補佐。いろいろ工夫して、課長同格ぐらいのところまで持ってきましたけれども、今みたいに指定職とかそういうのはできなかったですね。所長だけではなくて、その下の人も全部格付が下がりますよね。こういった格付の問題は、地方環境事務所ができたので、非常によくなっていると思います。

それから、員数ですね。先ほど話がありました林野庁からの人員については、地方環境事務所の設置の頃は、林野庁定員は5,000人に減っていて、もう環境省に行く定員はないという状態になっていたと覚えています。他方で、組織改革が予定されていた食糧庁から200人ぐらいは採ろうとしたのですけれども、結局2年か3年かけて40人ぐらいしか採れませんでした。

- 石野 本省で仕事をしている、特にレンジャー以外の技官のグループは、他省庁に行くことはあっても自治体とか地方に行くことはあまりなかったのですが、地方環境事務所であまくポストが増えて、公務員として環境省に入ってきた人のキャリアパスが少し増えたというか、よいものになっていったと思います。

◆ 地方環境事務所の新たな動き

——東北地方環境事務所に福島環境再生事務所が設置され、その後に福島地方環境事務所に格上げされるなど、変革を遂げています。こうした最近の動きについては、どう思われますか。

- 石野 私自身は福島の事務所には全くタッチしていませんが、地方環境事務所があったので、それが核となって福島の事務所がだんだん大きくなって、今は400人以上ですか。巨大な事務所ができたというので大変な変化が起きたと思っています。巨額の予算を使っていろいろと公共事業をやっているんで、それ特有の問題はあろうかと思いますが、環境省としては最も重要な施策の1つで、そこにいろいろな人を置いて、予算を使い、それを軸にして新しい対策を作っていたという意味では非常に重要な進展ができたのではないかと考えています。

- 西尾 私も既に辞めた後で、ほとんど分かりませんが、当時の環境事務次官の南川（秀樹）さんが、災害廃棄物の話と除染の話でもって事務所の役割をがっとうち張ってきたのは良かったと思います。あの頃はみんなへとへとになって、少なからず恨んでいたのかもしれませんが。でも、「人が嫌がるけれども必要だという仕事から逃げてはいけない。」と南川さんがすごく良いことを言っていました。

○吉野 災害廃棄物の対応は大きな事案だと本省からも派遣されますが、初動のところは地方事務所の廃棄物担当が自治体に飛んでいっていろいろやっていて、ノウハウも蓄積されていますし、実際に現場からありがたがられている面はあると思います。

また、特に福島地方事務所では、最近は未来志向プロジェクトということでゼロカーボンの支援なども含めて地元に入って応援しています。これから各事務所で地域循環共生圏づくりなどに取り組んでいくこととなります。

◆ 将来への期待

——最後に、現在の地方環境事務所に対する評価や将来への期待といったことについてお伺いします。

○石野 まさしく地方支分部局として組織と予算と権限がそれなりにそろったものが整備されたので、環境省の人がそこに行って仕事をする、本省だけではなくて地域レベルで仕事をする場が本格的にできたというのはよかったのではないかと思います。

それから、他の支分部局と対等に話ができるようになったということも、大きくプラスに作用しているのではないかと思います。

そして、繰り返しですけども、キャリアパスが豊かになったという意味でもよかったし、そのような形で地域レベルで取組を引っ張っていくことができればいいなという気がします。

今、時代の流れの中で、日本全体を地域分散型社会に大きく変えていこうという機運が盛り上がって、東京一極集中ではなくて、できるだけ人が地域に住んで持続可能な暮らしができるようにしていくという流れがあります。環境省は、地域循環共生圏を旗印に掲げて、地域に足場を作ってそれを引っ張っていけるようにできれば、この組織改正、地方支分部局としての事務所を作ったということが歴史的にもだんだん意味が大きくなっていくのではないかと思います。

○西尾 この事務所を作ったときは、いろいろなことができればいいと思っていました。私の感想の一点目は、さっき言ったように、自然保護政策の現地体制、バジェットिंगも頑張りましたが、スタッフィングもできたということです。

二点目は、地方に事務所があることで、環境規制法とかの法律を作ることができる。分権改革で地方公共団体に実施事務をお願いしにくくなってしまって、そうすると「環境省では、現場事務のあるものはできない」とか言われたらひっくり返ってしまうから、それができたということで、私としてはそこまでの役割は果たしたと思っています。

その後のことは、充実していけばいろいろできることはたくさんあるのだろうと思っていましたが、さきほどの福島のことになりますが、毎年兆を超える予算がついて、100人、200人と

人が来て、というので、環境省自体が一応フル装備になった。当初思ってもみなかった分野を広げたのです。

私の著書の『わか～る環境法』にも書いていますけれども、今まで“海賊私掠船”みたいなことで、あちらにひらり、こちらにひらりとやっていたのが、福島で1兆円も超える予算と何百人の現地人員を採用してきて、そういう面では性格は変わったのだけれども、それは大きな節目として、ひらりはらりばかりでは駄目ですから、やはり“ミニ陸軍”、自力執行力のある程度つけていくというのは大事なことだと思います。そういう面では、震災のときに突然「環境省でがれきをやるんです。」とか「除染をやるんです。」と言っても、あの事務所がなかったらそうなったかどうか分かりませんので、非常によかったと思っています。

それで、心残りということでは、地方環境事務所の定員をあまり増やせなかったというのがありますが、本当に残っている心残りは、フル装備の環境省、一人前の省にしようと思っていて、1つだけ私も手掛かりもつかめなかったのは、海外展開の拠点です。焦ることもないので、10年20年がかりでいいから、ぜひ、2050年にカーボンニュートラルだとか言っているときに、何らの形で海外拠点をうまく展開できるように皆さんで頑張ってもらえればいいなというのが、環境省の組織に期待することです。

— 了 —

話し手 石野 耕也 氏 中央大学大学院法務研究科 教授

1977年 環境庁入庁、2004年 環境省大臣官房秘書課長、2005年 財務省名古屋税関長、2006年 環境省大臣官房審議官（総合環境政策担当）、2008年 退官、2008年 滋賀県立大学環境科学部教授、2009年 中央大学大学院法務研究科教授。

西尾 哲茂 氏 元 明治大学法学部 教授

1972年 環境庁入庁、2004年 環境省大臣官房長、2006年 総合環境政策局長、2008年 環境事務次官、2009年 退官。

同 席 吉野 議章 氏 環境省環境再生・資源循環局廃棄物適正処理推進課放射性物質汚染廃棄物対策室長

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）