

「三位一体の改革に伴う自然公園等事業の改革」と 「環境省の地方組織体制の強化」（2005年）

黒田 大三郎

1. 序

いわゆる「ミレニアム」の頃、国と地方の行政は大きく変化した。2000年の地方分権一括法と翌2001年の中央省庁等改革関連法の施行がその震源である。そして、2005年には、地方分権を実際に進めると同時に、国と地方の財政再建を一体的に実現しようという「三位一体の改革」が実施に移され、同じ年に、中央省庁再編によって設置された環境省の地方組織として、それまでの現地事務所を再編統合する形で地方環境事務所が設置された。しかし、地方環境事務所は、開設後、直ちに機関委任事務の廃止や新たな行政ニーズなどの課題に直面するものと想定され、その対応策を準備しておく必要があった。ここでは、想定された自然公園等事業の対応方策と新たなニーズにも対応できる体制づくりについて背景や経過に焦点を当てて、紹介することにする。

2. 三位一体の改革に伴う自然公園等事業の改革

「三位一体の改革」とは、「構造改革なくして日本の再生と発展はない」という信念を掲げた小泉内閣が、地方行財政改革を推進するため、「国から地方へ」を合言葉に、国の関与を縮小し、地方の権限と責任を大幅に拡大し、国と地方の明確な役割分担に基づいた自主・自立の地域社会を形成する地方分権型の新しい行政システムを作り上げようとした改革である。それは、①国庫補助金の廃止・縮減、②地方交付税への依存低下、③税源移譲を含む税源配分の三本柱を一体的に実現することを基本構図としていた。すなわち、国の各種国庫補助制度等を廃止・縮減し、代わりにこれらの補助金等の財源となってきた税源を地方に移譲して、地方税収の増加を実現するとともに、地方財政のスリム化も併せて進め、地方交付税への依存の低下も図るという考えであった。

2002年6月、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（いわゆる「骨太の方針2002」）の中で、「三位一体の改革案の取りまとめ」が打ち出された後、地方分権改革推進会議からの提言、全国知事会、全国市長会等地方六団体からの国庫補助金の改革案の提案などもあり、国と地方の協議・折衝が3年の長きにわたって継続して行われた。この結果、2004年11月に三位一体の改革の全体像が政府・与党間合意として決定され、①3兆円程度の廃止・縮減等の改革を行うこと、②税源移譲は概ね3兆円規模を目指すこと、③地方団体の安定的な財政運営に必要な地方交付税、地方税などの一般財源の総額を確保すること等が盛り込まれた。

三位一体の改革の協議・折衝において、地方六団体は、廃止を望む国庫補助金を列挙した。環境省関係では、公共事業である廃棄物補助金（約1,170億円）と自然公園補助金（45億円）、並びに非公共事業の環境監視関係や鳥獣保護関係の補助金など全体で約

1,300億円が廃止対象事業として掲げられた。この地方の廃止要望は、三位一体の改革に一定程度反映されることになり、環境省の国庫補助事業に係る廃止要望に応じて、非公共事業の環境監視関係(約25億円)や鳥獣保護関係(約1億円)の国庫補助事業は廃止され、税源移譲の対象とされることになった。しかし、同様に国庫補助事業を廃止し、税源移譲の対象とすべきとの声が地方六団体から上がっていた自然公園等事業や廃棄物処理施設事業などの公共事業については、もともと財源が税金ではなく、公債であるため、本来、税源移譲の対象にはならないはずであった。ところが、地方の権限と責任の拡大の観点から国の関与を減らし、地方の自由度を高めるため、これらの国庫補助事業も廃止し、代わりに新たな交付金制度を創設することとされた。これにより、公共事業に関しても530億円程度の改革を行うことになり、これらとは別に、公共事業費の圧縮により約250億円のスリム化も行なうこととなった。

自然公園等事業は、過去長く非公共事業とされてきたが、1994年度に公共事業に位置づけられた。公共事業化される以前から、国立・国定公園におけるビジターセンター、登山道や探勝歩道、園地、公衆トイレ、避難小屋等の利用施設の整備を中心として整備が進められていたほか、植生復元施設など保護のための施設あるいは新宿御苑をはじめとする国民公園、国民保養温泉地の整備も行われていた。公共事業化されてからは、これらに加えて国立・国定公園の核心地域における「緑のダイヤモンド計画事業」のような総合プロジェクト型の事業にも軸足を置くようになっていた。

自然公園等事業の実施については、三位一体の改革以前は、環境省が国立公園及び国民公園において実施する国の直轄事業と都道府県及び市町村が実施する国庫補助事業との2つのタイプに分かれていた。このうち国直轄事業の実施対象地域は、国立公園の利用の主要拠点である集団施設地区など環境省所管地が中心となっていたのに対して、国庫補助事業については、国直轄事業対象地域を除く、国立・国定公園などの広範な地域が対象となっていた。このため国立・国定公園の整備に関しては、実態として国庫補助事業が大きな役割を果たし、むしろ主力の事業となっていた。このことは、公共事業化以降に三位一体の改革までに整備された地区数の約9割が国庫補助事業によって整備された地区であることを見ても明らかであった。

この状況下で、三位一体の改革に対応するために、単純に自然公園等事業の国庫補助事業の廃止だけを行うと、国立・国定公園の整備が進まなくなるのは明らかであった。このため、財政措置の変更と事業実施の役割分担の見直し・強化を行うことが急務であった。特に、主力であった都道府県に対する国庫補助事業が廃止される国立公園に関しては、国直轄事業の対象範囲を限られた環境省所管地から大幅に拡大する必要に迫られ、担当課は財務省主計局と膝詰めの交渉を繰り返すこととなった。この交渉の中で主計局は国直轄事業の対象範囲の拡大の必要性には理解を示し、国立公園に係る重要な事業を国直轄事業とすることには応じる意向が得られた。そこで、当初、環境省としては、「緑のダイヤモンド計画事業」、「ふれあい・やすらぎ温泉地整備事業」等のプロジェクト型

事業の国直轄事業化を求めた。しかし、主計局は、法定の枠組みに位置付けられた重要な事業に限定するようにとの強硬な主張を続けたため、調整の結果、国立公園における保護の施設に係る事業や国立公園の特別保護地区、第1種特別地域において公園計画に位置付けられている重要な公園事業等を国直轄事業とするとの内容で決着となった。ちなみに、当時、主計局は保護の施設に係る事業に関しては、地元への裨益の少ない事業として国の直轄事業とすることに前向きであった。また、特別保護地区などにおける事業を国直轄事業化したのも保護上重要な地域で保護に十分配慮して行うため環境省による事業執行が適切という考え方によるものであった。他方、「緑のダイヤモンド計画事業」等のプロジェクト型事業の国直轄事業化が受容れられなかったのは、同事業が環境省の認定事業であったため、将来的に主計局の関わらないプロセスによって予算措置の増加を招くおそれを懸念したためと考えられた。

ここで、三位一体の改革を受けて2005年度から自然公園等事業がどのように変化したか、簡単にまとめておくことにする。

①国立公園については、従来、主力だった都道府県に対する国庫補助事業が廃止された。一方、国直轄事業については、特別保護地区等における国立公園の保護又は利用上重要な公園事業などについても整備が行なえるよう事業対象範囲の拡充が図られた。

②国定公園については、都道府県に対する国庫補助制度が廃止され、代って新たに都道府県に対する自然環境整備交付金が創設された。国定公園等における整備事業の内容や国費配分を地域の実情に合わせて行えるようにするとともに、都道府県を通じて市町村への交付も行えるようするなど地方の裁量性が高められた。

③国立・国定公園以外における奨励的補助事業は、すべて廃止された。

三位一体の改革が実施された2005年における自然公園等事業のうち国直轄事業費(国費ベース)は約78億円(対前年度比26%増)、自然環境整備交付金(国費ベース)は約14億円(前年度の国庫補助事業費(国費)に対し68%減)であった。また、自然公園等事業費全体の国費は約125億円(対前年度比10%減)となった。

三位一体の改革によって、2005年度、自然公園等事業は国庫補助事業の廃止、自然環境整備交付金制度の導入、事業費のスリム化を実施するとともに、同時に国直轄事業の拡充も行なった。従来の仕組みの大転換期を迎え、国立公園内では何とか事業を継続できる見込みが立ったものの、全体としては相当厳しい改革の洗礼を受けることになった。

3. 環境省の地方組織体制の強化

環境省の地方組織体制が強化され、「地方環境事務所」が設置されたのは、三位一体の改革による自然公園等事業の改革から半年経った、2005年10月のことであった。それまで環境省の本省の内部組織として各地に置かれていた「自然保護事務所」と「地方環境対策調査官事務所」の2系統の地方組織が再編統合され、環境省で初めて環境省設置法に位置づけられた地方支分部局として設置された。

「自然保護事務所」の沿革は後に述べるとして、「地方環境対策調査官事務所」は、1974年に、当時の行政管理庁(現・総務省)の管区行政監察局に環境調査官が置かれ、環境庁長官の指揮監督の下で地方の環境情報収集や環境行政相談等を行っていた仕組みが基になっている。2001年の環境省の設置に合わせて、仕組み全体が環境省に移管され「地方環境対策調査官事務所」とされたものである。

新たな「地方環境事務所」は、当初、全国を7ブロックに分ける形で設置された。具体的なブロック分けについては、各省庁で分け方が異なっており、独自の分け方を検討した。北海道、九州、中国四国は直ぐに決まったが、東北、関東、中部、近畿については国立公園等のまとまり具合、現地へのアクセスなどを考慮して、決められた。また、それまで11ヶ所に置かれていた自然保護事務所を7ヶ所に再編することにしたため、管轄範囲が広大になった。しかし、それまで以上の機動性の確保や地域との連携の強化を図る必要もあったので、いくつかの地域には国立公園等の保護管理を分掌する自然環境事務所等を置くとともに、さらに現地でレンジャーが業務活動を行う拠点である自然保護官事務所等が従前同様に各ブロック内各地に配置された。

各地方環境事務所の内部組織は、当初、総務課、廃棄物・リサイクル対策課、環境対策課、国立公園・保全整備課、野生生物課の5課体制が標準であった。地方環境事務所は、福島地方環境事務所が2017年に設置されたように、各地域の業務の増大等に応じて、自然保護官事務所の箇所数の増加や内部組織の充実が図られている。

地方環境事務所の定員は、発足時、総計369名であった。これは全国11ヶ所に設置された自然保護事務所の定員(234名)と9ヶ所に設置された地方環境対策調査官事務所の定員(107名)を整理統合するとともに、廃棄物・リサイクル対策、地球温暖化対策、外来生物対策など新たな行政ニーズに対応するために体制の増強を図った結果の値である。他省庁の地方支分部局の定員に比べると小ぢんまりしているが、将来的には対応すべき業務の量や質に応じて、組織規模も変わっていくものと思われる。地方支分部局となった地方環境事務所は、環境大臣の法令上あるいは予算執行上の権限委任を受けて、幅広い総合的な環境施策を地域の実情に応じてきめ細かく、かつ機動的に展開ができるようになった。今日のSDGsや環境教育、生物多様性の主流化、これからのOECM(民間取組等と連携した自然環境保全)などの政策を地域とともに進める上で、地方環境事務所の役割はますます大きくなり、それに見合う体制も築かれるものと期待される。

さて、前後するが、地方環境事務所のひとつの母体となった自然保護事務所の沿革についてまとめて紹介しておく。

自然保護事務所の原点は、1953年の国立公園管理員の配置である。当時の厚生省国立公園部が日光国立公園湯元、中部山岳国立公園上高地など8ヶ所へ国立公園管理員を配置した。これはレンジャーの誕生でもある。

1958年には40名が定員化され、その後わずかずつ人数が増加されたが、特に1971年に環境庁自然保護局となってから着実に体制が充実され、1980年度には定員は100名

となった。国立公園管理員は定員増とともに、組織化も進み 1960 年に日光国立公園管理事務所を設置したのを嚆矢として、1987 年の釧路湿原国立公園管理事務所の設置まで全国 11 ヶ所に順次、国立公園管理事務所が設置されていった。この過程で、1979 年には、当時 10 ヶ所に置かれていた国立公園管理事務所の下に各管轄地域内の国立公園管理員事務所を置く階層化が行われ、全国 10 ブロック体制が構築され、後には、全国 11 ブロック体制となった。

1984 年には、「国立公園管理員」が、国の職員であることを明確にするため、「国立公園管理官」へと改称されている。また、1984 年以降、林野庁等から部門間配置転換制度により職員を受け入れるようになった。さらに 1991 年からは毎年 5~20 人を受け入れるようになり、地方の体制は大きく充実され、業務の拡大も可能になった。

「国立公園管理事務所」の業務は、長い間、国立公園の管理業務が中心であったが、1994 年になって、種の保存法に基づく絶滅危惧種の保護増殖対策が業務として追加されることになり、組織の名称も「国立公園・野生生物事務所」に改称された。この頃から現地事務所に担う業務の範囲や量が大幅に拡大していく。同年、自然公園等整備事業が公共事業化されたことを受け、1996 年から徐々に国立公園の国直轄事業が直営施行に切り替えられるようになった。また、前年の 1995 年には、自然環境保全地域に関する業務も現地事務所の直接執行となっていた。

1999 年の地方分権一括法の制定により、都道府県知事等が国からの委任を受けて「国の機関」として事務を処理する「機関委任事務」が廃止された。国立公園に関しても、都道府県知事に小規模な行為に係る許可権限を委ねていたが、同法が施行された翌 2000 年からは国立公園の許可事務がすべて国の直接執行となり、現地事務所で処理する許可事務量は大きく増加した。さらに、鳥獣保護法に基づく国指定鳥獣保護区の保護管理業務も担うことになった。これにより現地事務所は環境庁が保護管理を行うすべての種別の保護地域に関与することになったので名称を「国立公園・野生生物事務所」から「自然保護局」の下の「自然保護事務所」に改称した。また、専ら絶滅危惧種の保護増殖に従事する職員も配置するようになったため、現地事務所のレンジャーの名称もすべて共通の「自然保護官」とし、「国立公園管理官事務所」も「自然保護官事務所」に改めた。

2001 年の省庁再編の際には、林野庁から新たに 40 名の職員を出向として受入れたが、拡大する「自然保護事務所」の業務に対応するため、このうち 30 人を「自然保護事務所」に配置するとともに、主として野生生物関係の業務を行う「支所」を各「自然保護事務所」に合計 12 ヶ所設置し、組織と体制の拡充を図った。

以上のような段階を経て、2005 年の「地方環境事務所」の設置を迎えることになったが、それまでに、環境省の地方組織体制は、11 の「自然保護事務所」(庶務科、公園保護科、施設科)、12 の支所(野生生物科、生態系保全科)、69 の「自然保護官事務所」という編成に至り、全体の定員もようやく 234 名に達するまでになっていた。

4. 結

21世紀を迎えた頃、「地方分権」や「中央省庁再編」、「三位一体の改革」など大きな渦が影響を及ぼし合いながら動いていた。そういう中で「地方環境事務所」が開設されたが、早々に自然公園等事業の厳しい改革に直面するなど、明るいことばかりでない船出だった。

私自身は、かつて「緑のダイヤモンド事業」の立案に深く関わったが、この手で幕を閉じることになるとは思わなかった。しかし、公共事業費は中長期的に見れば様々な要素によって増減するものと言える。近年は国立公園の利用に関してもハード、ソフト両面での投資が伸びているようである。将来を見通して、例えば法的な措置を検討し、国立公園等が生物多様性や自然環境を保全し、深く親しめる保護と利用の場として継続的に整備されるよう期待したい。また、地方環境事務所が保護地域ばかりでなく全ての地域で特徴ある自然環境を保全するとともに、生物多様性を損なう要素を阻むため、多くのステークホルダーとともに取り組み続けられるよう拡充されることを望んでいる。

【参考文献】

- 鍛冶哲郎（2005）：三位一体の改革の概要：国立公園 631, 6-7
環境省自然環境局自然環境整備課・国立公園課（2005）：三位一体の改革と自然公園等事業：国立公園 631, 8-13
黒田大三郎（2005）：自然公園行政の新しい展開：国立公園 631, 4-5
渡辺綱男（2005）：環境省の新たな地方組織について：国立公園 631, 20-25
佐山浩（2017）：生物多様性と21世紀の国立公園の再編：地域創造学研究 33, 33-59

【略歴】

公益財団法人地球環境戦略研究機関シニアフェロー
1975年 環境庁入庁、2001年 環境省自然環境局野生生物課長、2003年 自然環境計画課長、2005年 大臣官房審議官（自然環境局担当）、2008年 自然環境局長、2009年 退官