

＊連載 政治・行政・市民―地域への「責任」③

県と市町村の「政策&事業の一元化」実現へ

―総合的な森林経営も目指す・長野県(下)―

福田 志乃 地域経営コンサルタント(地域政策プランニング代表)

**現場が求める組織再編とは？
県・市町村間の「政策&事業の一元化」は可能か**

「県と市町村の間における地域政策立案や事業執行の一元化は可能か」。このテーマについては、筆者も本誌の過去の連載(2001年10月18日号)や「自治体実行政主義」(共著)で一つの取り組み手法を提唱してきた。それは、策定プロセスの時点で県と市町村とが同じテーブルに着き、地域全体の政策あるいは分野別の政策について、県と市町村それぞれのデータや問題点・課題を共有しながら、マクロな社会経済からミクロな地域形成まで一緒に考えていこうという計画論である。換言すれば、「市町村は、よりグローバルで広域的な視点から地域を捉え直し、一方の県は、地域に足を着けた、よりキメ細やかな心配りを行う」という双方の作業を、同時に協働で進める自治運営手法である。実際、地域住民から見れば、ある

事業の主体が国なのか県なのか市町村なのか……という行政間の「上下関係(横割り)」の話などどうでもよい。狭い日本の中で縦にも横にも切り刻まれた「行政間&部署間の事業テリトリー・マトリックス」の境界をいかに取り除き、いかに地域の実情に適した行政組織運営をするかが抜本的な課題と言える。しかし、ここ数年間は全国の自治体の間で市町村合併論議が先行し、次には道州制の議論を控えるなど、地方自治の現場では、県と市町村の「二層制の打開」や「政策立案&事業執行の一元化」について議論する機会をつくることすら難しいのが実情だ。

ところが、そんな全国的な潮流を横目に、長野県では二〇〇三年から県と市町村との対話を繰り返してきた。目下、合併の道を選択しなかった小さな町村から「市町村から県への権限の逆移譲」という話まで浮上していることが興味深い。こうした県への逆移譲は、「自律運営ができなくなった基礎自治体の機能は、窓口行政に限定する」と

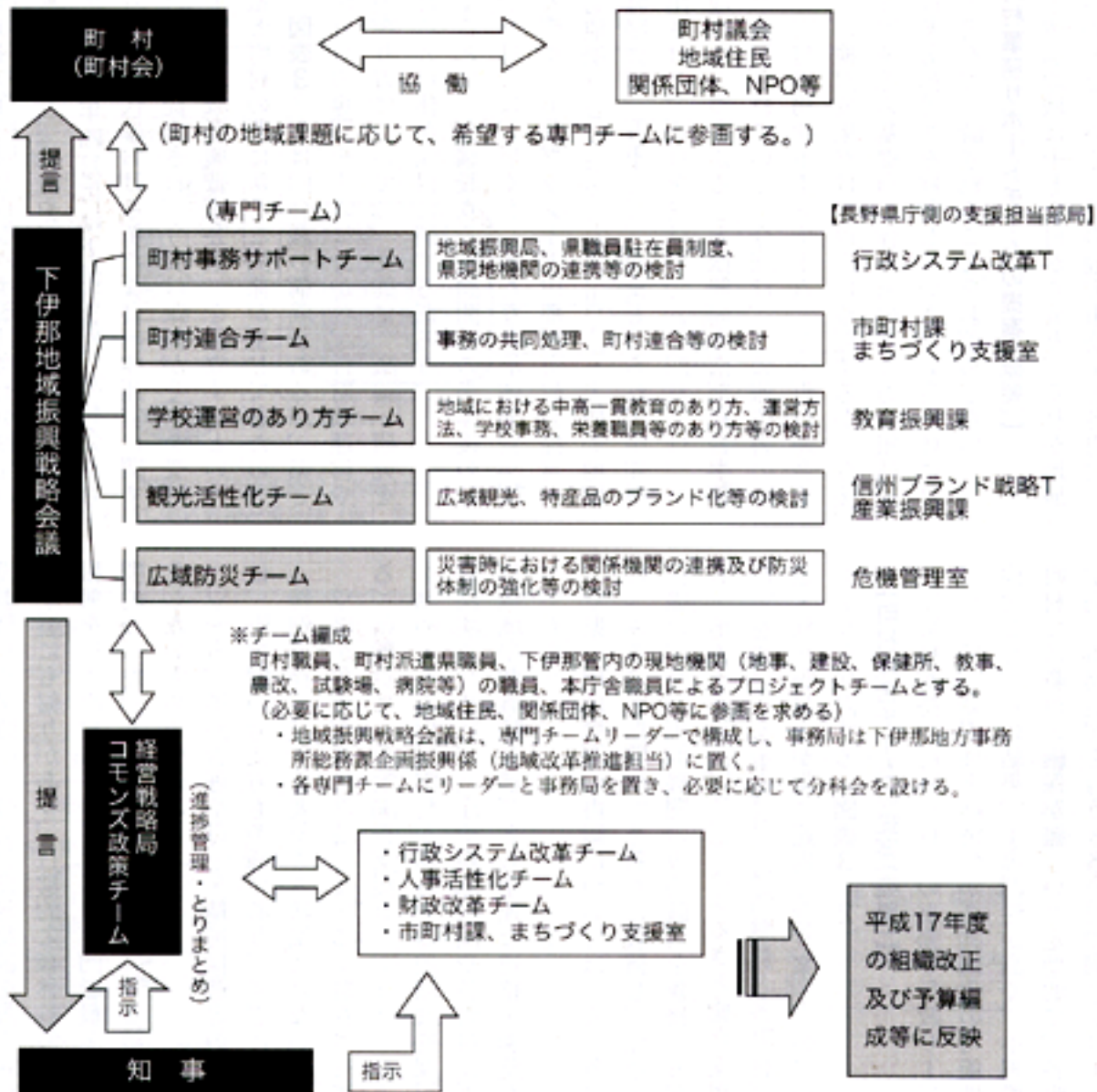
して、全国の町村から猛反発を受けた「西尾私案」(地方制度調査会の西尾勝副会長「国際基督教大教授」が〇二年十一月一日の同調査会専門小委員会に提示した「今後の基礎的自治体のあり方について」に近い視点でもある。今後、長野県がこの論議を実践的に深め、市町村との間で地域の実情に即した新たな行政運営の仕組みを検討・構築していくならば、同県のこの取り組みは全国の一つのモデルとなる可能性がある。

そこで、長野県と小さな町村たちとの間で現在進行中である「政策立案&事業執行の一元化(フラット化)」の議論について、クローズアップしてみた。

県は「市町村の機能補完」、市町村は「中間組織を設置」

〇三年九月、長野県総務部市町村課は、「市町村「自律」支援プラン」を策定した。その意図は、従来のような国の命令を待ち市町村に伝達する仲

図表3-1



介組織としての県行政から、地域住民と共に動く、市町村をサポートする県行政への転換にある。ただし、当然のことながら、何でもかんでも県がサポートするのではなく、「地域の実情に応じて、市町村が行政機構や事務事業の見直しを進め、明確な目標を掲げ全力で行政改革に取り組み、それが認められた場合」という条件付きである。当支援プランの概要は以下の通り。

◆地域の広域的課題への対応・支援⇒既存の広域連合や一部事務組合の充実・強化のための調査・研究支援、県参画型広域連合制度の研究

◆市町村特例事務支援制度⇒市町村の機能補完としての人的支援(県職員派遣)と、特例事務受託(県が市町村の事務を受託)

◆財政的支援⇒条件不利地域の集落を有し財政力の弱い市町村に対する「集落創生交付金」等

◆地方制度の研究支援⇒地域自治組織や分権型合併など

◆行財政運営や情報提供に関する研究支援

◇

○三年八月からは、田中康夫知事と市町村長との懇談会を各地で開催し、同プランの内容を説明した。その時に、市町村側から要請が多かった「県職員の市町村への派遣・駐在」については、すぐに実施に移し、○三年度には百三十九人、○四年度には百八十二人の県職員を市町村に送り込んだ。これは、地域に足を着けて物事を見聞きし考える県職員の育成には、直ちに切り掛かる必要

があるとの田中知事の判断による。このように、県・市町村の首長同士あるいは職員同士がお互いの改善に向けて、議論や情報交換を重ねていった。そして、〇四年四月には下伊那郡の町村会から「地方分権時代における新たな自治体運営に関する提言書」が提出され、今度は県側がそれを受けて、「下伊那地域振興戦略会議」を設立するといった、県と町村の間に新たな関係が生じてきたのである。図表3-1は同会議の構成であるが、県と町村が五つの専門チームに分かれ、行財政運営や地域の在り方について、「一元的に」議論・研究を行ったこと自体が注目に値するだろう。

驚くことに、会議設立と議論開始の半年後の〇四年十一月には、早くも「新たな自治体運営「南信州モデル」実践プラン」下伊那郡町村会提言への対応協働プロジェクト報告書(下伊那地域振興戦略会議、五十七号)がまとめられ田中知事に提出された。それを受けて〇五年四月には、下伊那地域に三つのふるさと振興局と南部総合事務所組合が設置されている。今回は、その報告書の中から「町村事務サポートチーム」と「町村連合チーム」の検討成果だけを以下に整理するが、今後、山間部過疎地の基礎自治体と県の在り方(組織運営、役割分担等)を検討していきたい自治体には、同報告書をご一読されることをお勧めしたい。

▽下伊那地域は十七町村から成り、森林が地域全体の50%を占める。県の地方事務所と各町村と

の時間距離が離れている上、専門技術職を置く建設事務所や保健所、農業改良普及員を置く駐在所の配置にも偏りがあり、日常的に森林整備や農業振興を行う町村にとっては県の専門職員との人的なつながり(顔の見える関係)を維持・強化したいの思いがある。

▽一方、道路管理や母子・精神保健等の事務では、町村間の考え方も多様であり、すぐに県への「特例事務受託」を要望する状況にはない。

▽県が各市町村に派遣している(駐在させている)県職員に「政策調整支援コーディネーター」を務めてもらい、町村が期待する地域共通課題を解決するために、県庁や現地機関や各町村(下伊那地域振興戦略会議)との迅速な連絡・調整を行うてもらおう。

▽県の現地機関の再編については、(A)各町村に「ふるさと振興局」を新たに設置し、派遣・駐在職員が県の現地機関の専門職員を兼務する案、(B)地方事務所内に「地区ふるさと総合支援窓口」を設け、各事務所の専門職員と各町村の派遣・駐在職員とが常に連携し合う案——の二つのモデルを検討する(図表3-2)。

▽町村が持つ百四十以上の事務や行政サービスについて、効率性と経済性から共同化の可能性を検討した。その結果、①専門性が高く、小規模市町村では職員の確保が難しい②定型的で、各町村が同じ事務処理を行う③各町村で同じシステムを

時事通信社創立60周年記念出版

食と健康のおいしい関係、徹底解明!

監修 五明紀春(女子栄養大学教授・食学博士)
料理 吉川知子(女子栄養大学生活学習講師・管理栄養士)

まいにちを楽しむ

食材健康
Healthy Foods Encyclopedia
大事典

基本の栄養素から保存方法まで、
食材に関するお役立ち情報満載!
502品目 1590種

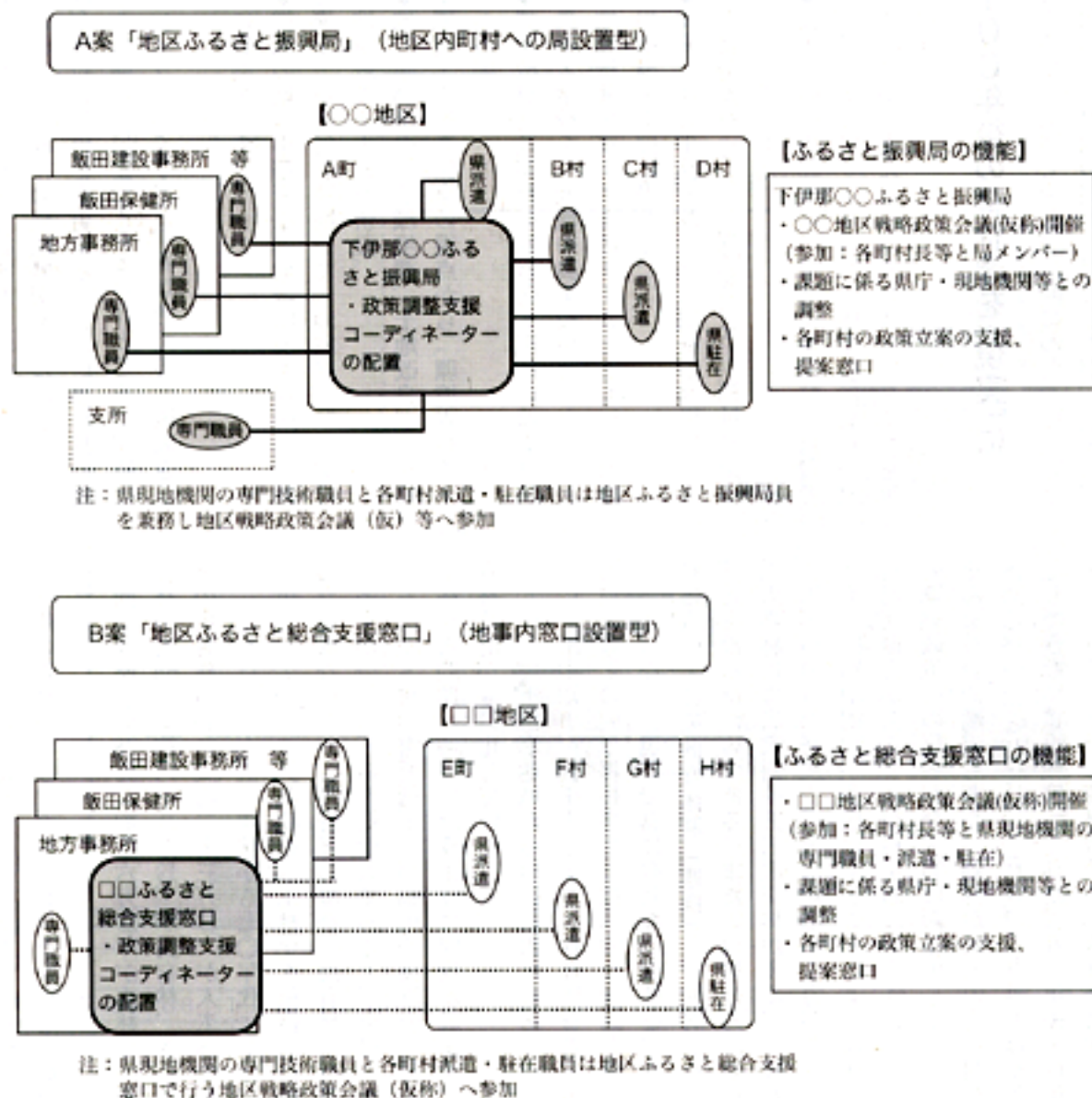
●A5判変型・全製オールカラー・560頁●定価3990円 時事通信社

必要とする④制度が一律で独自の施策化の余地がなく、共同処理が可能⑤複数の町村境にまたがる、あるいは広域的な業務については、共同化が望ましいと判断された。

▽事務処理の共同化は一部事務組合や広域連合で対応できるが、県との共同化(自治体連合等に県が参画する連合支所方式)については、県事務と町村事務の連携強化とともに専門職員の確保や体制の充実を図る。従来、広域連合で処理するには規模が適当でなかった事務では複数の連合体をつくって対応していたが、実際は南信州広域連合を町村運営から見ても適切なブロック単位に分け、連合支所を配置することが望ましい。

▽現行の広域連合制度を運用し、連合支所には権限を委譲する。

図表3-2



統・拡充、共同機関設置に向けての町村間調整などがある。

住民・市町村・県が連携できる組織へ再編

目下、長野県では、○三年から対話をしてきた市町村からの声——すなわち、下伊那地域の提言や他地域の懇談会から得た多くの地元の意見を尊重し、地域での課題解決力の充実を図った新しい組織再編のシナリオを構築中だ。しかも、○六年度からは新体制で動けるよう、今年の夏には各地域で知事と市町村長とが懇談し、また職員もすべての市町村に赴き構想の説明をして回った。今年の九月議会には関係条例を提案したが継続審議となった。十二月補正予算案には組織再編に関する準備費として八千三百万円を計上した。

条例案には、「住民・市町村と県との関係を変えること」を目的とし、①県職員一人ひとりが地域の課題解決に意識を持ち続けられる体制を築く、②そのために現地機関に権限を与え、現場で職員を育成する、③本庁と現地機関の上下関係をなくし、現場での成果を評価する人事システムにする、④結果、本庁のスリム化につなげる——といった総合的なシナリオが組み込まれている。

最大のポイントは、下伊那地域の共同研究会でも明らかにしたように、地元市町村が望む中間組織(ふるさと振興局⇨連合支所方式など)をきめ細かく配置したことだろう。だからといって、事務所やセンター等の新しい「建物づくり」を行

うのではなく、これまで縦割り(特定の目的)で設置されていた既存の現地機関をフルに活用し、「既存施設の運用を変更することにより県の機能を全地域に再配置する」というところが、特に「優れモノ」であると筆者は考える(図表3-3)。

次に数例を示す。

◆従来の地方事務所↓「地域振興事務所」↓課制を廃止。市町村と連携して「地域経営」を實行する地域政策チームを新設。

◆地方事務所の生活環境課、土地改良課、林務課↓環境・生態系保全の視点から「環境森林チーム」へ再編。

◆農業改良普及業務の総合化↓現行の農業試験場や農業大学校を「地域の農業技術センター」とし、地域振興事務所の農政チームとともに、直接現場の指導・支援に当たる。

◆従来は地方事務所厚生課(福祉事務所)と保健所とに分かれていた相談窓口を、「福祉健康事務所」として一本化。

◆従来の砂防事務所に、家庭児童相談や消費者相談ができる住民サービス窓口機能を付加し、地域を多方面から支える「コモンズセンター」を新たに設置

100年後の森林像を「現実」に

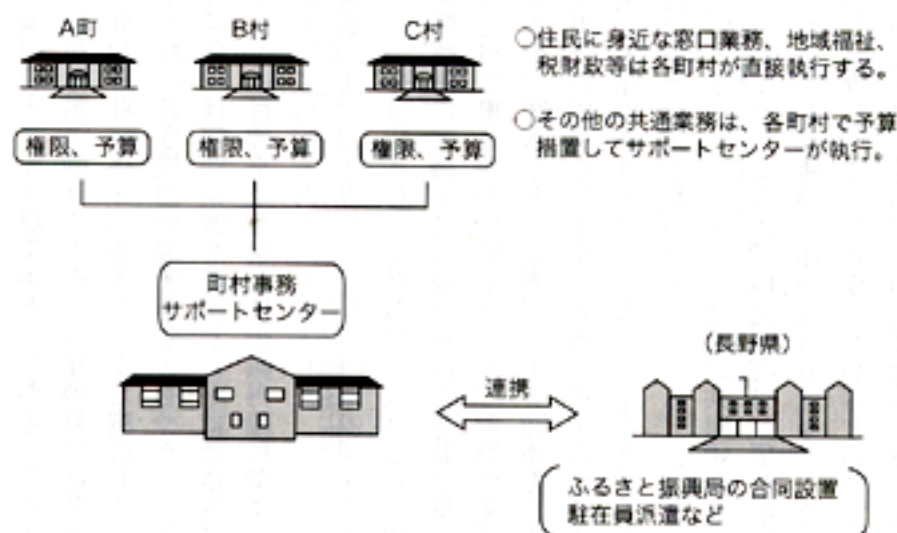
ところで、前回と今回の二回にわたって長野県庁の改革や行財政の実態を見てきたが、最後に、

筆者が「これこそ長野県政の目玉!」とも感じた「信州の森林づくりアクションプラン」をご紹介します。

同県は県土の78%(約百六十万ヘクタール)が森林で、全森林の約64%(約六十八万ヘクタール)が民有林、さらにその民有林の49%(約三十三万ヘクタール)が人工林である。これは、一九五〇年代から七〇年代にかけて、国策として全国で針葉樹の人工林化を積極的に進めた影響なのだが、長野県の場合、民有林所有者の多くが一戸以下の零細個人である上、市場における国産木材の需要低下、高齢化や後継者不足・不在村者問題もあつて思うように間伐が進まず、森林荒廃が深刻化していた。

しかし、下伊那地域からの提言書にもあつたように、田中知事が就任するまで、森林所有者・市町村・県との間で森林再生の抜本的な議論を重ねたことはなく、現場で真に有効な「森林を守るための人的・技術的な体制(連携)」が検討されることもなかつたのである。また、自然の力に委ねた天然林には広葉樹や針広混交林が多く、一般的に広葉樹の方が暴風や雪害に対応する力があることや、樹種や樹齢が多様化することにより森林の自己回復力が働くことが科学的に解明され、過去の森林政策への反省が全国的に顕在化してきた。そんな社会的潮流もあり、森林が県土の約八割を占める長野県としては、「森林づくりはもはや先送りできない重点施策」と判断。五十年後・百年後を見据えた新たな森林政策や「森林社会像」を

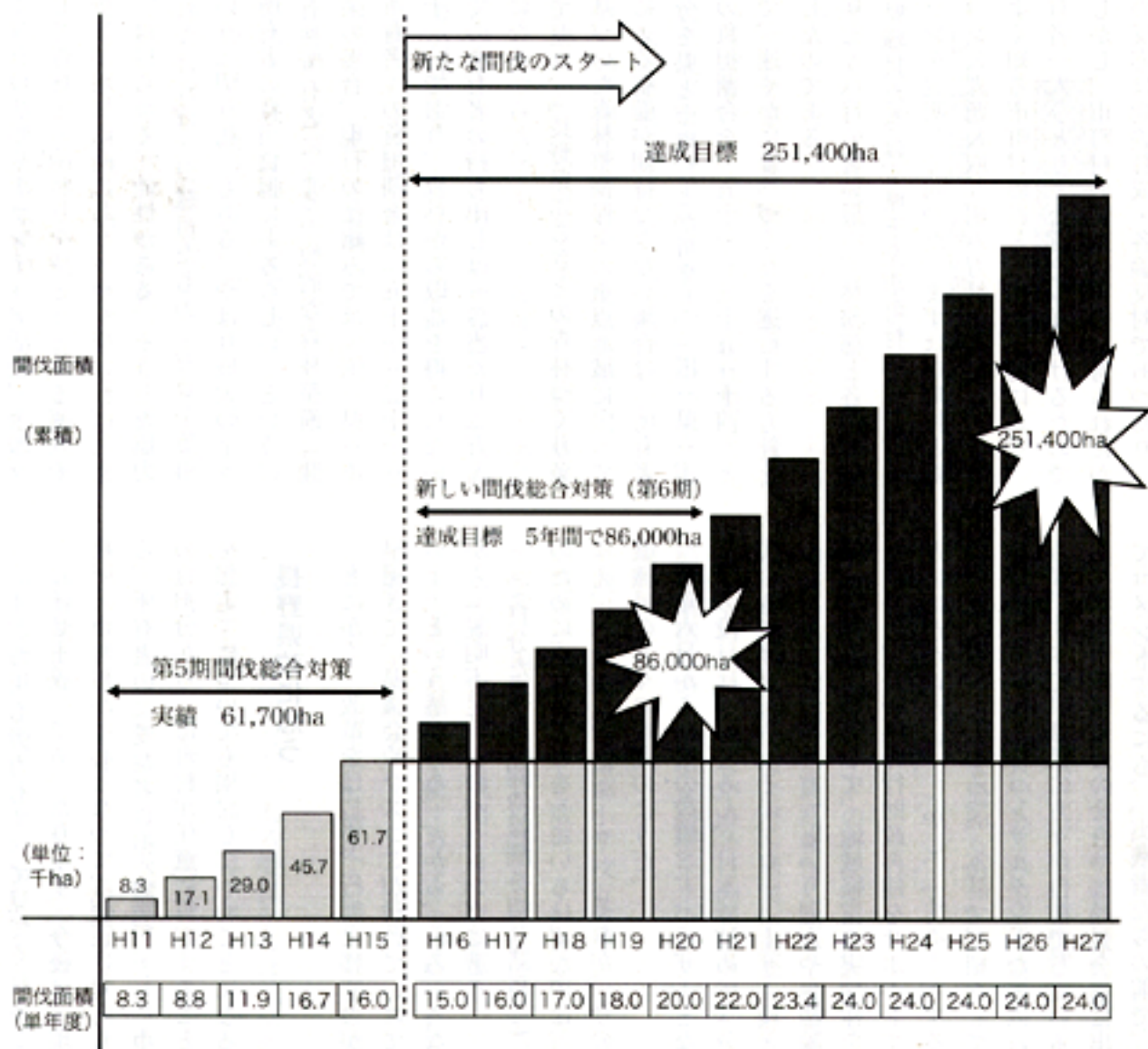
図表3-3 新たな中間組織のイメージ



打ち出す決定をした。

具体的には、針葉樹の列状間伐を進めながら、広葉樹の誘導・育成による針広混交林を整備することによって、現在「六・四」である針葉樹と広葉樹の構成比率を、五十年後には「四・六」とする目標を設定した。前述した「従来の地方事務所における生活環境課と土地改良課と林務課を、地

図表3-4 信州の森づくりアクションプラン



域振興事務所の環境森林チームとして再編する」機構改革も、生態系や環境保全の面から森林の在り方を捉え直し、林業振興や新技術開発や環境教育や人材育成……といった「総合的な森林経営」を実行に移すためにほかならなかった。さらに、県内のすべての森林関係者に広めるための「信州の森づくりアクションプラン」を策定し、今後、約十年の間に、県土の五分の一に相当する約二十五万畝(民有林のうち、間伐による手入れが行き届いていない森林の総面積)の間伐に踏み切る姿勢を示した(図表3-4)。

ビジョンは一元化、主体の調整で一難……

さて。本題はここからだ。いくら自治体が「理想の森林社会像」を示しても、「間伐しよう!」と旗を振っても、実際の森林所有者である民間、それも後継者問題を抱える六十〜七十歳代の零細個人たちが、どれほどその施策の意義を理解してくれるか。大切さを理解しても間伐という行動に移してくれるか。行動計画などと言って達成目標を示しても、民間当事者が現場で現実には動かない限り政策は必ず「絵に描いた餅」に終わってしまう——というのが、県庁関係者の最大の課題となつて浮上した。それでは、どうしたら民間当事者を動かせるのか。

問題の所在は、零細所有者が間伐をやりたがらないことにある。その理由としては、労力的問題と経済的問題とが考えられた。前者は、近年、長

野県内でNPO活動やボランティア活動、余暇ライフとして森林との関わりを持つとする個人や団体・企業が増加傾向にあり、声を掛ければ、支援の手は得られる可能性がある。そうした協力が得られなければ、県職員たちの「ゼロ予算事業」という「切り札」もある。やはり最大のネックは、所有者の費用負担にあるらしい。というのも、民有林所有者による一般的な森林整備(間伐)事業の場合、現行の仕組みでは「国・県・市町村・所有者」の負担割合は「五十一・二十一・十七・十一」であり、森林から収益を得られないケースでの所有者の持ち出しは一割当たり二万〜三万円になるからだ。

そこで県は、「長野県ふるさと森林づくり条例」に基づいた森林整備保全の重点地域に限って、所有者による整備が期待できない場合は、所有者の負担分を県と市町村とが折半し、「国・県・市町村」の負担割合を「五十一・三十五・十四」とした上で、速やかに森林づくりを遂行する方針を打ち出したのである。

○五年七月八月の暑い最中、林務部と各地方事務所との県職員たちは、県下全市町村にアクシオン・プランを説明して回った。まずは市町村と森林ビジョンと課題と取り組み方針を共有し、次に、地元をよく知る市町村職員と一緒に集落に入り、零細所有者一人ひとりと合意を取り付けるためである。しかし、市町村の同意はすぐに得られたが、所有者の反応は総論賛成・各論反対であったり、

自治体が費用も労力もすべて見てくれるという「お任せ主義」であったり……。今後は、現地事務所と市町村が中心となって、個別に対応しながら、所有者の「受益者負担」(県が示した市町村の負担分から、市町村が任意に算定することなどを想定)についても検討していくことになる。

長野県政に思う

とにかく、改革をはじめ、行動に移すのが早い。早過ぎて、県議会やマスコミが付いていけていない——という感がある。だから、いろいろな方面から「説明不足」とのバッシングに遭う。

「自分たちも時間や報酬を切り詰めて」県民のために正しいことをしているはずなのに、なにゆえ、バッシングに……。それが、今の長野県職員の方々の疑問のようだ。

今年六月から同県の政策アドバイザーとなった筆者の役目は、もちろん、日本で初めて「分権時代の地域経営」や「そのプロデューサー役としての地方自治体の在り方」という理念や手法論を提唱してきた立場として、地域経営の実効性を高めるために、長野県の行財政再建をサポートすることにほかならない。しかし、「サポートする」と偉そうに言ったところで、本誌で紹介してきた改革やプラン作りはコンサルタントなど入れておらず、すべて県職員の方々が自前でしているのである。担当部署ごとの会合や部局長会議に出席してコメントするにも、「実践者たちの前で、評論

家になつてはいけない……」と自戒して臨んでいくくらいだ。それほどまでに、筆者が参加している庁内の議論は関連で緊迫感がある。

そんな長野県庁に対して、県内で「言葉段階の是非々々議論」を続けていてはもったいないと、筆者は思うのだ。確かに、先にも言ったように、決定から行動までが「早過ぎる」ゆえに、多様な関係者すべてが理解するまで調整し続けるという従来からの手法を逸脱した面もあり、「独善的」とか「経営戦略局だけが強権的」との見方や批判があることも、筆者は十分に承知である。

だが、改革は、停滞してはならない。「知事や執行部が説明不足」と言うよりも、むしろ地方政治や行政に関わる「プロの関係者」ならば、筆者のように執行部に近い、膨大なデータや資料と格闘し、「当該自治体を多面的かつ根柢から」勉強し、分析し、評価・評論してほしい。その根柢を持つて是非々々を語れば、一般県民の地域政治への関心も、評価・議論の在り方も必然的に高まるというものだろう。

筆者は今回、長野県という行政界を超えて、国や全国の自治体や国民の目から広く読者に長野改革を見ていただき、その政策&改革内容や手法の是非について、厳しい意見をもうかがいたいと思つた。そして、同県の改革が、良かれ悪しかれ、国や他の自治体の改革の参考となることを願っている。読者の皆様から多くのご意見やご感想をいただければ、この上もなく幸いです。

総務省

レコ大、目指さない歌手も

「すべての歌手がレコード大賞を取りたいと思っているわけではない。多くの歌手は取りたいのかもしれないが、独自の音楽活動をしたいたいと思っている歌手もいる。私を歌手に例えればそういう部類だ」――。竹中平蔵総務相は十二月二日の記者会見で、自民党の武部勤幹事長から「ポスト小泉」候補の一人に挙げられたことについての感想をこう述べ、次期首相ポストには関心がないことを改めて示した。総務相就任時のインタビューでも「今(候補として)名前が挙がっている皆さんとは立場が違う。私は経済政策の専門家として改革のお手伝いをした」と語ったように、あくまで経済の専門家として改革にまい進する姿勢のようだ。

ただその一方で、改革の手法をめぐっては他の「ポスト小泉」候補と火花を散らす一幕も。同日の会見で、国の財政再建に向けて財務省などが地方交付税の大幅削減を求めていることについて聞かれると、竹中総務相は「交付税を減らしても、その分地方債を増やすことになれば、国と地方のプライマリーバランスは何の影響も受けない。そういう金庫番的発想でやったら、

本当の改革にならない」と皮肉混じりに反論。「(歳出削減を最優先する) 正統派の改革派的発想とは歴然と違っている」と指摘し、「ポスト小泉」候補の一人である谷垣禎一財務相を暗にけん制するような場面もあった。

決め手は子供?

住民基本台帳カードの普及策を検討している検討会が、年明けの最終報告に向けて議論を重ねている。先週は報告書の素案が議論されたが、カードの普及につながる多目的利用例として宮崎県南郷町の「学童安心安全サービス」の例が報告された。

同町では現在、南郷小学校五年生の三クラスの子供が住基カードを取得。子供の安全を脅かす事件が相次ぐ中、登校時と下校前に教室のタイムカードのような機器にカードを入れ、登校の確認とこれから下校することを登録された保護者らのアドレスにメールで通知。「いろんな事件があり、利用者も増えている」(関係者)のようだ。

現在は実験中だが、ある委員からは「南郷町では十五歳未満のカード交付手続きがどうなっているのか」という声も。現在、十五歳未満がカードを取得するには、本人確認のため、保護者との家族関係を証明する戸籍簿本などが必要で結構面倒なのだが、子供にとってはカードを利用することが遊び感覚で楽しいらしく、「カ

ードを持っていない子供が持ちたいという風な現象が起きている」(同)。

総務省も、戸籍なしでも子供に発行されているパスポートの例を参考に、「カード交付手続きを戸籍簿本なしでもできるようにするなどの弾力化ができないかを考えている」(担当者)とか。住基台帳ネットワークの安全性への不安などから、大人にはなかなか定着しない住基カードだが、子供には意外と人気。普及の決め手は子供にあるということか……。

難しいけれども

総務省消防庁の「救急需要対策に関する検討会」は十一月末の会合で、傷病者の緊急度を分類して搬送と救急救命処置の優先順位を判断する「トリアージシステム」について議論した。救急車の出動件数が年々増加するに伴い、現場到着に要する時間も延びており、関係者間では「救える命を救えなくなつてはならない」と危機感強い。出動増の背景として、安易な出動要請が問題視されているが、「こういう通報ならば搬送するのはやめよう」と判断するのは難しい(某委員)の事実。ただ、「軽症は難しいから(優先順位の判断を)やめるのは問題だ。それが求められている」(別の委員)との意見もあるようだ。検討会は来年三月に一定の方向性を取りまとめる予定だが、どのような決着になるのか、目の離せない展開になりそうだ。