

SDGsを原動力とした地域創生と地域金融機関(1)-1

－地方公共団体（鹿児島県大崎町）の事例から－

信金中央金庫 地域・中小企業研究所研究員

吉田 哲朗

(キーワード) 地方公共団体のSDGs推進、地域創生、信頼関係の構築・伸張の2段階過程

(視 点)

政府が「SDGsを原動力とした地方創生、強靱かつ環境に優しい魅力的なまちづくり」を提唱したことを受け、地方公共団体は「社会・環境問題への取組み」と「地域活性化」の要素を持つ施策が求められている。基本的には費用計上を前提とする「社会・環境問題への取組み」の施策と財政面の改善を期待できる「地域活性化」の施策は方向性が異なるため、両者の接合には工夫が求められる。「SDGsを原動力とした地域創生と地域金融機関」シリーズでは、地方公共団体が両者を接合するための方法論と地域金融機関の関与の方法を考察する。

本論文では、政府主催の「第2回ジャパンSDGsアワード」でSDGs推進副本部長賞の表彰を受けた鹿児島県大崎町とそこに深く関わっている鹿児島相互信用金庫の事例を取り上げる。

(要 旨)

- 政府が「SDGsを原動力とした地方創生」を提唱し、潤沢な補助金も準備されているが、規模の小さい地方公共団体は、補助金等があってもマンパワーやノウハウに限界がある。
- 補助金を目当てに業者等に丸投げすれば、過去にハコモノ行政と批判されたような需要側のニーズを無視した過大な設備や事業にSDGsのラベルを貼った施策が提案されかねない。
- 地方公共団体としては、既存の「社会・環境問題の取組み」をベースに「地域活性化」へと発展させるか、その逆を行う等により、両者を接合することが効果的である。
- 本論では、その仕組みを地域活性化の施策として取り上げた「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」の援用に求め、12年間ゴミのリサイクル率日本一を誇る鹿児島県大崎町を事例として検証し、同町のゴミの分別廃棄・回収・リサイクル活動が確かに当該2段階過程を通じていることを検証している。
- ただし、当該施策は町民にネガティブな施策（27品目のゴミ分別）を含むものであり、地方活性化より難易度が高く、まず町役場の職員が当事者となり、対話と行動で町民を当事者としていくことが求められる。
- 大崎町は、町民との信頼関係を基に地域活性化への道筋を開いている。次回以降はその道筋を観察し、両者を統合する方法論を考察するとともに、そこに鹿児島相互信用金庫がどのように深く関わったかを明示することで 地域金融機関の関与方法を考察する。

1. 地方公共団体のSDGsを原動力とした地域創生について

極度の貧困と飢餓の撲滅等、8つの目標の達成を掲げたミレニアム開発目標(MDGs: Millennium Development Goals) が2015年に期限を迎えることに伴い^(注1)、同年9月の国連サミットでは持続可能な開発目標(SDGs: Sustainable Development Goals) が採択されている。SDGsは「貧困に終止符を打ち、地球を保護し、すべての人が平和と豊かさを享受できるようにすることを目指す普遍的な行動を呼びかけるもの^(注2)」であり、「経済、環境、社会分野の3つの側面に統合的に対応するための目標^(注3)」とされる。

SDGsは日本でも広がり始め、地方公共団体のSDGs推進にも注目が集まりつつある。2019年1月に公表された政府の「SDGsアクションプラン2019」では、「SDGsを原動力とした地方創生、強靱かつ環境に優しい魅力的なまちづくり」が提唱され^(注4)、様々な補助金が予算化されている。地方公共団体向けに内閣府が用意した「地方創生推進交付金」だけでも1,000億円が用意されている（内閣府地方創生推進事務局：2019）。

さて、SDGsは、経済・社会・環境に統合的に対応するための17のGoal（図表1）と169のTargetを掲げ、対応は各団体に一任する枠組みを持つ。換言すれば、地方公共団体は対応策を自ら考えなければならないことを意味する。一方、特に規模の小さい地方公共団体は必要最低限の人数で運営され、補助金等があっても、マンパワーやノウハウに限界がある。例えば、総務省は、過疎地区の地方公共団体に対し、地域力の維持・強化に資する活動のための人材提供を金銭面で支援する「地域おこし協力隊」の制度を施行している。初年度の2009年度こそ31団体、採用89名の利用に留まったが、2019年度は1,061団体、採用5,349名と利用が拡大しており^(注5)、これらの不足が深刻であるとわかる。地域お

図表1 SDGsにおける17のGoal



（出典）外務省HP^(注6)

（注）1. 詳細は、国連開発計画（UNDP）在日代表事務所HPを参照のこと。

国連開発計画（UNDP）在日代表事務所HP：

<https://www.jp.undp.org/content/tokyo/ja/home/sustainable-development-goals.html>（2019.10.10参照）

2. 外務省（2018）『「持続可能な開発目標」（SDGs）について』

外務省HP：https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/pdf/about_sdgs_summary.pdf（2019.5.21参照）

3. 詳細は、GRI, UN Global Compact, and WBCSD編、公益財団法人地球環境戦略機関の『SDG Compass SDGsの企業行動指針—SDGsを企業はどう活用するか—』を参照されたい。

・SDGs Compass HP（邦訳）：

https://sdgcompass.org/wp-content/uploads/2016/04/SDG_Compass_Japanese.pdf（2019.10.17参照）

4. 詳細はSDGs推進本部（2018）を参照のこと。

5. 詳細は、総務省HPの「地域おこし協力隊」を参照のこと。

同省HP：http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyousei08_03000066.html（2019.10.8参照）

6. 外務省HP：https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/pdf/about_sdgs_summary.pdf（2019.10.11参照）

なお、国連広報センターの「持続可能な開発目標カラーホイールを含むSDGsロゴと17のアイコンの使用ガイドライン」を確認している。

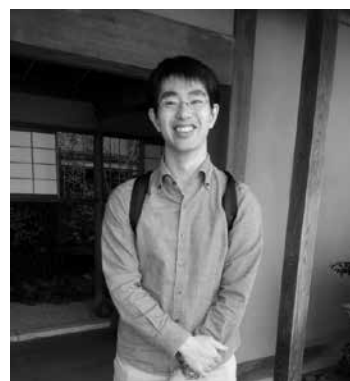
こし協力隊が地方公共団体のノウハウやマンパワーの不足を補う構図は、人口1万人規模の鹿児島県長島町でも顕著に見られる（吉田2018b;2019a,b）。規模の小さい地方自治体がSDGsを推進するにはこれらの不足への対応も課題といえよう。

2. 地方公共団体の地域創生について

吉田（2018a）は、地域活性化を「人口の社会増（流入－流出＞0）を意識し、地域経済の活性化を目的に含む様々な試み」と規定する。その上で、地域活性化の成功には、補助金等を前提にした供給側の論理ではなく、需要側の地域住民等のニーズに適合し、彼らに受容される地域経済の活性化及びそれが人口の社会増（流入－流出＞0）につながる施策を策定・推進する役割を地方公共団体が担うことが不可欠と主張している。地域住民に受容される施策とは、地域住民が各々の立場で自主的に参加し、その地域での生活を選好するよう促す施策を意味する。当該議論は、政府の『まち・ひと・しごと創生総合戦略（2018改訂版）^{（注7）}』で述べられている「地方の『しごと』が『ひと』を呼び、『ひと』が『しごと』を呼び込む好循環を確立し、地方への新たな人の流れを生み出すこと、その好循環を支える『まち』に活力を取り戻し、人々が安心して生活を営み、子供を産み育てられる社会環境をつくり出すことが急務である」との議論と整合する。また、「地方にし

ごとをつくり、安心して働けるようにする」、「地方への新しいひとの流れをつくる」、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」、「時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する」という4つの基本目標とも齟齬がない。よって、本論文では政府の「SDGsを原動力とした地方創生」における地域創生の施策について、鹿児島県長島町の前副町長（現総務省）井上貴至氏（図表2）の「信頼を創り、つなげる」との考え方を発展させた地域活性化の議論（吉田2018b）を援用する。同論では、需要側の地域住民に受容される地域活性化の施策について、①「地域住民との徹底的な対話によって、彼らの特性（できること）と要望（やりたいこと）を把握することで信頼関係を創り、地域活性化の当事者とする過程」と②「信頼関係を地域外にも広げ、地域内外の当事者の『人のつながり』で当事者の特性と要望を調整する過程」で構成される「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」を経

図表2 井上貴至氏



（参考）信金中央金庫 地域・中小企業研究所撮影

（注）7. 詳細は首相官邸HPを参照のこと。

同HP： <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/honbukaigou/h30-12-21-shiryoku1.pdf>（2019.10.16参照）

て策定されるとする。同過程を経ることで、地域住民と地方公共団体の特性と要望が調整され、必要に応じて外部団体の特性と要望を加えて再調整されるため、需要側の地域住民のニーズに適合し、彼らが受容できる施策となるとケーススタディで観察している（吉田：2018a,b;2019a,b）。

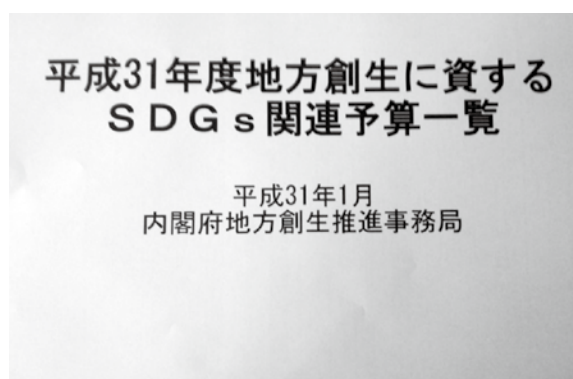
3. 地方公共団体のSDGsを原動力とした地域創生に係る課題と対応方法

（1）地方公共団体が行うSDGsを原動力とした地域創生の課題

「社会・環境問題への取組み」は、基本的には災害対策、害獣対策や放置自転車対策等の費用項目であり、地域経済の活性化や人口増を通じた収入増が期待できる「地域活性化」とは必ずしも方向性が一致しない。「地域活性化」の重要性は焦眉の課題であるが、「社会・環境問題への取組み」が地域住民に必須の行政サービスを提供している場合には、予算の関係で優先順位をつけざるを得ない状況もありうる。その意味で政府の「SDGsを原動力とした地方創生」は、潤沢な資金が用意され（図表3）、社会・環境問題の取組みと地域活性化を同時に達成する取組みを推奨する枠組みになるため、地方公共団体には福音といえる。

一方で、この枠組みは、補助金を当てにした地域経済の活性化ができるという側面がある点に留意が必要である。地方公共団体が、

図表3 SDGs予算の用意



（出典）内閣府地方創生推進事務局（2018）

ノウハウやマンパワー不足を理由に、補助金目当ての業者等に丸投げすることが可能になるからである。

丸投げされた業者等は、需要側の住民のニーズを無視し、作り手の勝手な都合（以下、「供給側の論理」という。）に基づき、過去にハコモノ行政と批判された地域経済の活性化の施策にSDGsのラベルを貼って提案すると予想される。より具体的には、久繁（2010）が揶揄する「土建工学者^{（注8）}」に相当する業者が、需要を無視した過大な設備や大規模な事業を計画し、その計画にSDGsで提唱される17の目標のラベル（図表1）の何枚かを貼ることで、SDGsの施策として提案することを意味する。この方法が業者等の利益を最大にするからである。当該提案を採用すれば、従来と全く同じ構図となり、利用されない設備の維持費用や赤字化した事業の補填等が地方公共団体の財政を圧迫し、地域活性化に悪影響を及ぼす結末が想定される^{（注9）}。

本論文の予備調査として、様々な地方公共

（注）8. 久繁（2010）は土木、建築、都市計画、都市工学の技術分野の学者の総称と規定している。

9. この議論は吉田（2018a）を参照のこと。

団体が政府の「SDGsを原動力にした地方創生」に対する具体案を説明する講演会等に参加している。そこでは、街中の空き家を観光客用向けの宿泊施設等へ改装する計画や最新のIT設備を設置して過疎地域と市内中心部の小学校で共同授業を行う計画等、社会的意義の高い具体案が発表されている。一方、全ての計画で初期費用や維持費用が把握され、地域住民が受容する施策であると説明されているとは限らないことを確認している。

(2) 課題への対応－「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」の援用

「供給側の論理」による地域経済の活性化の施策を「社会環境問題の取組み」にリパッケージして提案されるSDGsの施策は、地域住民に受容されず、最終的に地方公共団体の財政を圧迫する結果となる。当該施策を回避するには「社会・環境問題への取組み」の施策の策定に「地域活性化」の「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」を援用することが有効と想定される。同過程は「供給の論理」を排除し、地域住民に受容される施策の策定方法を意味するからである。2段階の内、第1段階を「地域住民との徹底的な対話によって、彼らの特性（できること）と要望（やりたいこと）を把握して信頼関係を創ることで『地域の社会・環境問題の取組み』の当事者とする過程」と読み替えれば「地域の社会・環境問題の取組み」も地域住民のニーズを把

握した施策になると考えられる。

4. 本論文^(注10)の目的と検証方法

(1) 本論文の目的

地域経済の活性化や人口増を目的として将来的な財政改善を想定する「A.地域活性化」の施策と地域に必須の行政の提供を目的として現在の歳出を前提とする「B.社会・環境問題への取組み」の施策では方向性が異なるため、各々の施策が平行に策定されるのは当然である。予算、ノウハウ及びマンパワーに制限のある地方公共団体が両者を統合するには、既存のAの施策にBの施策の要素を付加した施策、あるいは既存のBの施策をベースにAの要素を付加して「SDGsを原動力とした地方創生」の施策を策定しようとするのは当然といえる。いずれも「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」を経ることで、供給側の論理を回避し、需要側の地域住民が受容できる施策が策定されることが考えられる。

よって、地方公共団体がSDGsを原動力とした地域創生を行い、そこに地域金融機関が関与するには、以下の3つの想定を満たす必要があると考える。本論文は当該想定を検証を目的としている。

〈想定①〉

元となるAの施策又はBの施策が「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」を経て策定され、地域住民に受容される施策となっていること。

(注)10. 本論文は2回シリーズで構成する予定である。全体を通じた議論を示す場合は「本論文」、今回の議論を示す場合は「本論」と記載して区別する。

〈想定②〉

Aの施策にBの施策の要素を付加する、あるいはBの施策にAの施策の要素を付加するには、もう一度「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」を経ること、その中でA・Bの方向性の違いが調整されていること（AとBの双方を同時達成する施策の策定は①②が同時進行するといえる）。

〈想定③〉

〈想定①〉と〈想定②〉が成立するならば、地域金融機関は地方公共団体と早期に対話して、同過程に参加することで当該地域創生に関与できること。

(2) 調査対象となる地方公共団体について

本論文は、SDGs推進及び地域の社会・環境問題への取組みに積極的であり、かつ地域金融機関との関与が明確な地方公共団体を調査対象とする。そのため、「ジャパンSDGsアワード」の表彰対象となり、地域金融機関が深く関わっていることが確認できる地方公共団体を検索している。その結果、第2回のアワードで「SDGs副本部長（内閣官房長官）賞」を受賞し、鹿児島相互信用金庫（図表4）が深く関与していることが確認された鹿児島県大崎町を調査対象とする。

図表4 鹿児島相互信用金庫本部ビル



（出典）鹿児島相互信用金庫提供

5. 鹿児島県大崎町の概要^{（注11）}

鹿児島県大崎町（図表5）は鹿児島県の南東部・大隅半島の東側にあり、人口13,037人（2019年6月1日現在）、県庁所在地（鹿児島市）まで約70kmの距離があり、高速道路を利用しても車で約1.5時間かかる。町内に鉄道の施設はない。

主力産業は畜産業で特に肉牛の畜産農家戸数が330戸と多く、10,200頭が飼養されている（2019年2月1日現在）。また、三菱商事のグループ企業で、1,268名の従業員（2017年

図表5 鹿児島県大崎町



（出典）大崎町役場（2019）

（注）11. 詳細は大崎町HPを参照のこと。

大崎町HP：<https://www.town.kagoshima-osaki.lg.jp/index.html>（2019.6.19参照）

3月末現在)を擁し、日本ケンタッキーフライドチキン社で使用する鶏肉の3割弱を提供する(株)ジャパンファームの本社もある。同町にある工場と同町に隣接する垂水市の工場は、あわせて年間生産処理羽数4,100万羽体制を構築している^(注12)。2017年度のブロイラーの生産量は同町が日本一とされる。その他、大根、キャベツ^(注13)、パッションフルーツやマンゴー等の栽培や鰻の養殖業も盛んである。鰻の養殖については、日本一の生産量を誇るとされる企業(まちづくり推進室2010)や同町のふるさと納税の返礼品にも

なっているブランド鰻の生産者もいる。

これらを反映するように、鹿児島県内における大崎町の経済状況は良好といえる。2015年度^(注14)の大崎町の所得は32,840百万円で鹿児島県内43市町村中21位であるが、一人当たり所得は2,480千円で同4位(平均^(注15)2,155千円)である。2006年度を基準にすると、町全体の所得の伸びは+5.33%(同△3.19%)で同4位、一人当たり所得は+20.34%(同+8.25%)で同2位となっており、町全体の所得も一人当たり所得も増加傾向にある。人口増減率は△12.47%(同△10.43%)^(注16)で

図表6 大崎町の人口動態の推移

年度	世帯数	推計人口			対前年度	人口動態						総計
		男	女	男女計		自然動態			社会動態			
						出生	死亡	増減	転入	転出	増減	
2006年度	6,423	7,016	7,915	14,931	△ 213	107	203	△ 96	613	722	△ 109	△ 205
2007年度	6,426	6,934	7,833	14,767	△ 164	117	184	△ 67	584	673	△ 89	△ 156
2008年度	6,395	6,801	7,724	14,525	△ 242	100	212	△ 112	603	725	△ 122	△ 234
2009年度	6,399	6,732	7,638	14,370	△ 155	102	200	△ 98	546	595	△ 49	△ 147
2010年度	6,346	6,626	7,455	14,081	△ 289	113	236	△ 123	602	770	△ 168	△ 291
2011年度	6,326	6,562	7,374	13,936	△ 145	110	202	△ 92	526	603	△ 77	△ 169
2012年度	6,245	6,452	7,278	13,730	△ 206	96	231	△ 135	532	627	△ 95	△ 230
2013年度	6,155	6,361	7,136	13,497	△ 233	102	233	△ 131	545	671	△ 126	△ 257
2014年度	6,083	6,273	6,990	13,263	△ 234	77	232	△ 155	568	670	△ 102	△ 257
2015年度	6,082	6,187	6,965	13,152	△ 111	105	214	△ 109	641	657	△ 16	△ 125
2016年度	5,984	6,038	6,798	12,836	△ 316	86	213	△ 127	565	754	△ 189	△ 316
2017年度	5,913	5,945	6,680	12,625	△ 211	95	243	△ 148	588	651	△ 63	△ 211
2018年度	5,888	5,827	6,583	12,410	△ 215	77	224	△ 147	613	681	△ 68	△ 215

(備考) 鹿児島県HP 月報(毎月推計人口)より筆者作成

(注)12. 詳細は株式会社ジャパンファームHPを参照のこと。

ジャパンファームHP: <http://www.japanfarm.co.jp/> (2019.6.19参照)

13. 詳細は農林水産省HPを参照のこと。

農林省HP: <http://www.machimura.maff.go.jp/machi/contents/46/468/details.html#top> (2019.6.19参照)

14. 鹿児島県が作成した市町村民所得、推計統計表第3表(市町村民所得)の平成18年度及び平成27年度のデータから計算している。詳細は鹿児島県HPを参照のこと。

鹿児島県HP: <https://www.pref.kagoshima.jp/ac09/tokei/bunya/keizai/syotoku/201503.html> (2018.5.9参照)

15. 鹿児島県の43市町村別の数値を平均した数値であり、鹿児島県全体の平均値とは異なる。

16. 注14の第3表による。基準日が違うため(図表6)から算出される人口増減率とは異なる。

25位となっており、県の平均より人口減少が進んでいる。

(図表6)は大崎町の人口動態の推移を年度別に示している^(注17)。同町は人口の自然減(出生－死亡<0)と社会減(転入－転出<0)の双方が進んでいるとわかる。

JAや郵貯等を除く民間の金融機関の大崎町への出店は、鹿児島相互信用金庫1支店の外、鹿児島銀行1支店・1代理店、鹿児島興業信用組合1支店となっている。

6. 鹿児島県大崎町の取組み^(注18)と本論の目的

鹿児島県大崎町は、第2回SDGsアワードで表彰されている。同町役場で中心的役割を担う企画調整課参事の中野伸一氏(図表7)は「当初、SDGsの内容を読んでいたら、自分の町の施策と変わらない」と気づき、連携協定を結んだ鹿児島相互信用金庫や慶應義塾大学湘南藤沢キャンパス(以下、「慶応SFC」という。)の協力を得て、SDGsアワードに応募している。表彰の対象となった「行政・企業・住民協働型のリサイクル事業」は2000年から開始され、SDGsの採択より相当に早い。「地域経済の活性化」と「社会・環境問題の取組み」は方向性が異なるため、各々の施策が個別に策定されることの証左である。同町の「SDGsを原動力とした地域創

図表7 中野伸一企画調整課参事



(参考) 信金中央金庫 地域・中小企業研究所撮影

生」のベースとなる既存の施策の1つがゴミの分別・回収・リサイクルの活動であり、「社会・環境問題への取組み」に係る施策といえる。

本論は、大崎町のゴミの分別・回収・リサイクルの活動が「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」を経て策定され、地域住民に需要される施策となっているかを観察し、①の想定を検証する。②③の検証は次回以降に考察する。

7. 大崎町のゴミの分別・回収・リサイクルの活動について

ゴミの分別・回収・リサイクルの活動により、大崎町のゴミのリサイクル率は2006年以降80%を超え、12年間日本一を継続している。当該活動は27品目に渡るゴミの分別が全ての基礎となっている。当然、住民に相

(注)17. 世帯数と推計人口は国勢調査(発表は9月末現在)後に補正するが、人口動態は補正しない。したがって、(図表6)で前回の国勢調査があった2015年度以前の推計人口の対前年度と人口動態の増減総計の数値は一致しない。数値は前者の世帯数、推計人口が正しい。(2018.5.15 鹿児島県庁企画部統計課に確認済)。なお、(図表6)では4/1現在の数値を前月末値としている。

鹿児島県HP: <https://www.pref.kagoshima.jp/ac09/tokei/bunya/jinko/jinkoudoutyousa/geppou.html> (2019.6.26参照)

18. 大崎町に関する全ての記述は、2019年9月に鹿児島相互信用金庫内での同町と連携協定を提携している同金庫の担当者及び慶應義塾大学湘南藤沢キャンパスの玉村雅俊教授への取材、鹿児島県大崎町内での同町企画調整課参事中野伸一氏、住民環境課長補佐兼環境対策課長松元昭二氏等への取材内容と提供資料(松元2019;大崎町役場2019)に基づいている。

応の手間と負担をかけるが、住民の協力で活動が維持されている。ここではその経緯について観察する。

(1) 大崎町のゴミの分別・回収・リサイクル活動の背景

大崎町は独立独歩の気運が高く、それゆえに危機感も強い。1995年にいわゆる「平成の大合併」が進んだ時期に、隣接する有明町・志布志町・松山町（現志布志市）との合併に係る住民投票が行われたが、僅差（19票差）とはいえ否決されている。大崎町役場は、その時から「生き残りをかけよう！」とスローガンを掲げ、職員自らが主体となって行政改革プランを策定し、課の統廃合、外部委託の文書発送の内部化、お茶だし廃止、湯沸室や冷蔵庫の撤去（水分補給は自前か自販機で行う）等の施策を実行している。さら

に、中野氏は「大崎町の2019年度の年間予算は87億円で町税は11億程度に過ぎず、地方交付税が約26億円と3割を占めている。自前で町運営を行えないのは問題がある」と述べ、独立独歩の機運を垣間見せる。その意味でふるさと納税制度は「町役場が運営費用を調達できるチャンス」と捉え、積極的に活用している^(注19)。

大崎町のゴミ分別・回収・リサイクルもこの流れに沿ったものである、同町はごみの焼却処分場を持たない。中野氏は「ごみ焼却処分場は法定の付帯施設の建設を含めて30～40億円程度かかる。費用の半分は国の補助が出るが、それ以外は町で負担しなければならない。建設費用はまだ何とかなるが、維持費用は諸々を含めると建設費の約1割、年間3～4億円程度かかる」として、「町税が11億円程度しかない町で当該規模の維持費用を負

図表8 埋立処分量（t）の推移（大崎町+志布志市）



(出典) 大崎町役場 (2019)

(注) 19. 同町のふるさと納税は別途検討する。

図表9 松元昭二環境対策係長



(参考) 信金中央金庫 地域・中小企業研究所撮影

担するのは厳しい」と述べている。それ故に同町は曾於南部厚生事務組合（大崎町、志布志市で構成する一部事務組合）において埋立処分場を建設しており、第1号処分場が満杯となったため、1990年に第2号処分場を建設している。

ところが、第2号処分場を建設した直後から、ゴミの埋立処分量の増加傾向が鮮明になる（図表8）。大崎町の住民環境課課長補佐兼環境対策係長の松元昭二氏（図表9）は「2004年まで利用可能なはずの処分場がそれ以前に満杯になると確実視された」という。当該問題の解決は①焼却処理場の建設、②新たな埋立処分場の建設、③埋立処分場の延命化しかない。松元氏は「①は上述の理由で論外、②は住民の反対が強く、断念せざるを得なかった」と述べ、「当時、埋立処分場は生ゴミも搬入されていたため、周辺の集落に悪臭が流れ、地域住民に迷惑施設と認識されていた」と述懐する。よって「大崎町の選択肢

は③以外に無く、そのためにはゴミの分別・回収・リサイクルで処分量を減らすしか方法がなかった」と述べている。

大崎町のゴミの分別・回収・リサイクルは1998年から始まり、当初は資源ゴミ（缶・ビン・ペットボトル）を対象とした3品目を分別している。2000年に容器包装リサイクル法が完全実施され、「市町村は、容器包装廃棄物の分別収集を行うことが責務となっています。これに加えて容器包装リサイクル法のもとでは、分別収集に必要な措置を講じることとも責務となっています」と規定された^(注20)ことを契機に、2002年に16品目の分別を始め、その後は徐々に27品目まで増やしている。

（2）住民のゴミの分別活動への参加

16品目にも及ぶゴミの分別を行うには地域住民の協力が不可欠である。当然、『『行政の問題を住民に回すな』との反発が当初はあった」と中野氏は述べている。その問題の解決に尽力したのが、現在も役場内で敬意を持って「レジェンド」と呼ばれる当時の担当者である（現在は定年退職）。彼はまず自治体の役員（全150自治会で15名）の家に出走き、時には彼らと食事し、あるいは先行する山形県長井市の視察に同行して徹底的に対話し、「埋立処分場を近隣に作ってよければこのままでも構わないが、それが嫌ならばゴミの分別・回収・リサイクルを行い、埋立処分量を抑えるしかない」と訴えたと言われる。中

(注) 20. 詳細は、経済産業省HPの「容器リサイクル法」の地方公共団体向け解説を参照されたい。
経済産業省HP：https://www.meti.go.jp/policy/recycle/main/admin_info/law/04/municipal/index.html（2019.10.31参照）

図表10 ゴミステーションの様子



(出典) 大崎町役場 (2019)

野氏は「徹底した対話のおかげで、自治会の役員が行政の問題を自分達の問題として考えてくれるようになった」という。さらに「担当者は役員や地区のまとめ役と相談し、何曜日の何時のどこに行けば人が集まれるのかを聞き、早朝・夜間の別、場所の遠近を問わず住民が集まれる場所で説明会を開催しており、同担当者とは1名の職員とで、3ヶ月の内に150の自治会に計450回訪問した」と述べている。彼は「説明会では、地区住民側の代表であり、地域の名士でもある役員が、今度は当事者として住民を説得する側に回ってくれたと聞いている」という。さらに、2002年4月に16品目の分別を始める時には、担当部署（住民環境課）だけでなく、他課の職員にも150の自治会のいずれかの担当を割り振っている。各職員は担当する自治会のゴミステーション（図表10）に朝6時30分に行き、自治会の人達とともに手引書を見ながら一緒に分別を手伝ったという。中野氏は「職員が『大崎町の問題』としてゴミ問題を解決

する姿勢を率先して見せることで、町民も『朝早くから来て、一緒に汗を流してくれるのであれば、反対するわけにもいかない』という雰囲気が醸成された」と述べる。80%超のゴミのリサイクル率の継続はその結果といえる。

現在の大崎町では、家庭ゴミを捨てる町民は地区の自治会を母体とする衛生自治会に加入しなければならない。自治会は任意加入であるが、衛生自治会は事前登録制である点が異なる。ゴミは比較的分量の多い16品目を分別保管し、それ以外のゴミは一緒に保管するよう指導されている。（図表11）はある一般家庭のゴミの保管状況を特別に拝見させていただいたものであるが、様々なゴミ袋が金属製の枠にかけられ、ゴミが分別保管されている。なお、この枠は町役場が設計したものであり、一台3,000円程度で提供され、保管場所の省スペース化に寄与している。

ゴミの収集日には、各衛生自治体別のゴミステーションにおいて、16品目に分別されたゴミは各々廃棄され、それ以外のゴミはその場で分別して廃棄される。衛生自治会から

図表11 一般家庭のゴミの分別保管の例



(参考) 信金中央金庫 地域・中小企業研究所撮影

係員がゴミステーションに派遣され、分別の指導等を行う。当然、係員と住民は同じ地区の知り合いであり、朝のひと時に様々なコミュニケーションの場にもなっていると認識されている。

(3) ゴミの分別・回収・リサイクルの活動の現状

住民参加型のゴミの分別・回収・リサイクルの活動は、大崎町や埋立処分場を共有する志布志市のゴミの回収・リサイクルを担う有限会社そおりサイクルセンターとの協働により埋立処分量の削減に寄与している。松元(2019)の資料から、埋立処分量は、ピークの1998年の4,382tから、2007年以降は、概ね700t程度を維持しており、約85%削減しているとわかる。両者の差は分別・回収されたゴミが資源ゴミとして活用されたことを意味する。実際に、2017年度の資源ごみの売買益金は約800万円で、過去には1,000万円を超えた年もある^(注21)。一人当たりのゴミ処理経費は、2017年度の全国平均が15,500円、大崎町は約半分の7,700円である。中野氏は「人口1.3万人の町なので単純換算すると全国平均より年間約1億円、12年で約12億円は安くなる。行政が焼却設備で処分するか、住民の分別で処分するかでこの差が出るし、その分を教育や他の政策に回すことができる」と述べている。

現在は、ゴミの埋立処分場で処分されるゴ

ミのほとんどは、紙おむつや使用済みの紙ナプキン等の一部の紙類であるという。当初計画の2004年まで維持できないといわれたゴミ処分場(図表12)は、2017年現在で後40～50年は維持できると判断され、100年間持つとの試算もある(松元2019;中野2019)。実際にゴミの埋立処分場を視察したが、広大な余地が残されていること、悪臭もなく、カラス等の姿も見えないことを確認している^(注22)。松元氏は、埋立処分場が迷惑施設であると認識されなくなった旨を述べている。

詳細は次回考察するが、ゴミの回収とリサイクルを担当する有限会社そおりサイクルセンター(図表13)は、し尿処理を行う志布

図表12 ゴミの埋立処分場の状況



(参考) 信金中央金庫 地域・中小企業研究所撮影

図表13 そおりサイクルセンター概観



(出典) 大崎町役場 (2019)

(注) 21. 中野氏によれば、資源ごみの売却益はアルミや鉄等の相場に左右されるため、処分量と売却益が必ずしも比例しないとのことである。

22. 2019年9月14日に視察している。

志市の大隅衛生企業株式会社の子会社である。当時、同社は新規事業として廃棄物処理への進出を考えており、大崎町のゴミの分別廃棄・回収・リサイクルの活動計画とタイミングが重なったという。そこで、同町の要望に応えることを約束し、町内^{そお}曾於地区に当該子会社を設立し、同町からの業務委託に成功したのである。なお、現状でもそおりサイクルセンター、埋立処理場を共有する志布志市及びユニチャームは、使用済み紙おむつからパルプを再生する再資源化技術を活用した実証試験を行っており、埋立処分場の更なる延命を図っているとのことである。

8. 検証結果

大崎町は、第一次、第二次産品に係る産業が盛んで、鹿児島県内の一人当たり平均所得が4番目に高いという特性及び独立独歩の要望を持つ。大崎町役場も町税が町の予算の1割超、地方交付税交付金が約30%という特性と同交付金に甘んじることなく独立独歩で町の運営を行うとの要望を持つ。両者の特性と要望を調整し、大崎町役場（図表14）は

図表14 大崎町役場



(参考) 信金中央金庫 地域・中小企業研究所撮影

行政改革を行い、ゴミの焼却処分場の建設放棄等の歳出削減に取り組む施策から始めている。中野氏が「うち（大崎町）は、ある意味ではケチだよ」と苦笑する所以である。ゴミの埋立処分場の延命化すなわち超長期利用は歳出削減に必須の施策であり、ゴミの分別・回収・リサイクルの活動への町民の参加は焦眉の課題であったといえる。

当時の担当者は150ある自治会の15名の役員と対話を継続し、信頼関係を構築することから始めている。地区の名士でもある役員も当事者となり、担当者とともに町民との対話に参加する。彼は、各地区の自治会の人達が集まれる時間、集まれる場所に足を運んで説明会を実施して対話することで、町民の理解を得ている。また、16種類の分別の開始日には、役場の職員が全ての自治会に行き、早朝から住民と一緒に分別を行っている。住民は役場の職員がそこまでやるなら協力しようという機運が生まれ、当事者として参加するようになる。小中学校でも分別の必要性を教育しており、「今は、生まれた時から27品目の分別に慣れ親しんだ『リサイクル・ネイティブ』」が登場している」と松元氏は述べており、当該施策が20年間前から現在まで継続していることが窺える。その結果、2004年まで持たないと危惧された埋立処分場が今後40～50年は維持できると試算されている。

大崎町におけるゴミの27品目の分別化の施策は「地域住民との徹底的な対話によって、彼らの特性と要望を把握すると同時に、

地域住民が大崎町の特性と要望を把握することで信頼関係を創り、『地域の社会・環境問題の取組み』の当事者とする過程」を経ており、「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」のうち、第1段階目の信頼関係の構築の過程に該当するといえる。

同町のゴミの回収とリサイクルを担うそのリサイクルセンターは、大崎町の特性（ゴミの27品目の分別）及び要望（埋立処分場の超長期利用とゴミ処理費用低減）と親会社の特性（自由な活動）及び要望（新規事業への参入）が調整されて設立された民間企業であり、松元氏は「行政が施設を建設・運営するより規制や縛りがなく安価であり、かつ大崎町の要望に対応してくれる」と述べ、「行政関与型民間企業」と呼称している。同社の活動は「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」のうち、第2段階目の信頼関係の伸張の過程に該当するといえる。

よって、80%超のリサイクル率を継続し、12年間日本一を誇る大崎町のゴミの分別廃棄・回収・リサイクルの施策は「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」を経ていると考えられる。よって、第4節で本論が想定した「地方公共団体がSDGsを原動力とした地方創生」を行うための〈想定①〉～〈想定③〉のうち、〈想定①〉が検証されているとわかる。

9. 結論とインプリケーション

検証結果から、大崎町のゴミの分別・回収・リサイクル活動は「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」を経ていると論結される。

「地域活性化」と「社会・環境問題への取組み」の方向性の違いは、2段階過程の1段階目で地域住民の信頼関係を創り、当事者とする過程における難易度の差となって表出することを発見している。「地域活性化」の場合は、町の存続に係るポジティブな施策を策定する「攻めの信頼関係」を構築するため、地域住民は当事者となりやすい。一方、「社会・環境問題への取組み」の場合は、町の存続に係るネガティブな施策を策定する「守りの信頼関係」を構築することもあるため、地域住民が必ずしも当事者となりやすいとはいえない。大崎町の場合、役場の多くの職員が当事者となり、対話と行動で地域住民に向き合う真摯さが共感を生み、町民が当事者として参加する「守りの信頼関係」が構築されたといえる。

大崎町のゴミの分別・回収・リサイクルの活動が「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」を経て策定され、地域住民に需要される施策となっていることを検証するにあたり、当該信頼関係を伸張する第2段階では、資源ごみで利益を上げ、40名の雇用を生むそのリサイクルセンターや同社とともに、リサイクルできる紙おむつ開発に係るユニチャームや志布志市の協力等へと伸張している。また、詳細は次回以降に観察するが、そのリサイクルセンターの活動は「大崎システム」としてインドネシアで利益活動として展開され、高額で維持費用もかかる焼却処分施設を設置できない開発途上国のゴミ処理に係るモデルの1つへと海外まで伸張している。これ

らは、守る信頼関係を基盤として、地域活性化へと攻めるための信頼関係へと展開しつつあることを意味する。

以上の議論から、大崎町は既存の「社会・環境問題への取組み」の施策に「地域活性化」の施策の要素を付加する方法を取ることが観察され、その底流には「守りの信頼関係」を基盤として「攻めの信頼関係」へと展開していると想定される。それは、同町に大学がなく、若者の流出が続き、人口の社会減に直面している状況に楔を打ち込む好機が来たことを意味する。中野氏は「ゴミ問題が軌

道に乗り、SDGsアワードを受賞したことで地域創生の予算の目処がつき、ようやく町の活性化と向き合える」と笑顔を見せる。同町役場が培った町民との「守りの信頼関係」を構築した経験が地域活性化に対する町民の特性と要望の把握を容易にするという自信の表れともいえる。よって、今回は、大崎町のゴミの分別廃棄・回収・リサイクルの活動の「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」における第2段階を詳細に再検証することから始め、第4節(1)の本論文の目的で示した〈想定②〉及び〈想定③〉を検証していきたい。

謝辞・著者注

鹿児島県大崎町に係る取材、資料提供及び写真撮影等及び掲載を快諾していただいた同町役場企画調整課参事の中野伸一様、同住民環境課の松元昭二様、そして取材だけでなく、自らの監修する研修プログラムに参加をご許可いただいた慶應義塾大学総合政策学部の玉村雅敏教授、仲介をしていただいた鹿児島相互信用金庫そうしん地域おこし研究所の皆様に深く御礼申し上げます。研修講師の博報堂生活者アカデミーの星出祐輔様、一緒に研修を受け、様々な示唆をいただいた鹿児島相互信用金庫本支店の職員、大崎町役場の若手職員、慶応SFCの学生の皆様に謝意を申し上げます。また、大崎支店長及び次長のご協力に感謝いたします。

なお、本論の大崎町に係る記載内容については、大崎町及び鹿児島相互信用金庫そうしん地域おこし研究所に確認をしていただいておりますが、万が一、内容等に誤謬があれば、それは筆者の責にあります。

〈参考文献〉

- ・大崎町役場『世界標準、大崎に向けたSDGsプロジェクト』（2019.9.13中野伸一参事取材時提供資料）（2019年9月）
- ・SDGs経営/ESG投資研究会『SDGs経営ガイド』経済産業省（2019年5月）
経済産業省HP：<https://www.meti.go.jp/press/2019/05/20190531003/20190531003-1.pdf>（2019.10.11参照）
- ・SDGs推進本部『SDGsアクションプラン2019～2019年に日本の「SDGsモデル」の発信を目指して～』内閣官房副長官補室（2018年12月）
- ・まちづくり推進室「突撃会社訪問」『広報おおさき8』No.643,大崎町町役場（2010年8月）、p18
- ・内閣府地方創生推進事務局『平成31年度地方創生に資するSDGs関連予算一覧』内閣府
首相官邸HP：https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/teian/sdgs_kanrenyosan/pdf/sankou.pdf（2019.10.11参照）

- ・久繁哲之介『地域再生の罫』ちくま新書（2010年7月）
- ・松元昭三『世界標準、大崎に向けて』鹿児島県大崎町役場住民環境課（2019.9.14そおりサイクルセンターにおける説明会資料）（2019年9月）
- ・吉田哲朗「地域活性化の仕組みづくりと地域金融機関(1)」『信金中金月報』第17巻第8号（2018年8月,2018a）、pp35-51
- ・吉田哲朗「地域活性化の仕組みづくりと地域金融機関(2)-1」『信金中金月報』第17巻第12号（2018年12月,2018b）、pp43-61
- ・吉田哲朗「地域活性化の仕組みづくりと地域金融機関(2)-2」『信金中金月報』第18巻第2号（2019年2月,2019a）、pp56-71
- ・吉田哲朗「地域活性化の仕組みづくりと地域金融機関(2)-3」『信金中金月報』第18巻第4号（2019年4月,2019b）、pp28-45