

SDGsを原動力とした地域創生と地域金融機関(1)-2

－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」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。費用計上を前提とする「社会・環境問題への取組み」の施策と財政改善につながる「地域活性化」の施策は方向性が異なるため、その接合には工夫が必要となる。「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、両者を接合する方法論と地域金融機関の関与の仕方を考察する。本論文^(注1)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同町に深く関わる鹿児島相互信用金庫の事例を取り上げている。

(要 旨)

- 「SDGsを原動力とした地方創生」には、「社会・環境問題への取組み」と「地域活性化」の要素を統合する必要があるが、両施策は方向性が異なるため、基本的には平行に策定される。地方公共団体が町施策を統合するには、既存の「社会・環境問題への取組み」に「地域活性化」の施策の要素を接合する、あるいはその逆を行うことが効率的である。
- 両施策を接合する場合、地域住民に受容される施策でなければ意味がない。それには両施策とも「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」を経る必要がある。前論では、「社会環境問題への取組み」の施策として、鹿児島県大崎町のゴミの分別廃棄・回収・リサイクルの施策（以下、「大崎システム」という。）が2段階過程を経ていることを確認している。
- 大崎町役場は、「地域活性化」で同じ問題を抱える鹿児島県長島町が、鹿児島相互信用金庫と慶應義塾大学SFC研究所との間で締結した3者協定に着目し、特に鹿児島相互信用金庫のノウハウを生かした「ぶり奨学プログラム」に着目する。
- 大崎町も3者協定を締結し、大崎システムに「ぶり奨学プログラム」の施策の要素を付加した「リサイクル未来創生奨学パッケージ」の施策を策定し、「SDGsを原動力とした地方創生」の施策とする。「リサイクル未来創生奨学パッケージ」は「大崎システム」の方向性を維持できる範囲内で「地域活性化」の施策の要素を付加していると観察される。
- 大崎町は3者協定を生かして「大崎システム」を軸に「地域活性化」の施策の要素を付加する形で「SDGsを原動力とした地方創生」の施策を模索している。

(注)1. 本論文は2回シリーズである。全体を通じた議論は「本論文」、今回（第2回）の議論は「本論」、前回（第1回）の議論（吉田：2020）は「前論」と記載して区別する。

1. 地方公共団体のSDGsを原動力とした地域創生とその課題

2015年9月の国連サミットで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」と規定され、「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」とされる^(注2)。政府は、2019年1月に日本としてのSDGsへの取組みを示す「SDGsアクションプラン2019」を公表し、その中で「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」が提唱されている^(注3)。「SDGsを原動力とした地方創生」は、地方公共団体に対して、社会・環境問題の取組みと地域活性化の同時達成を行うよう推奨し、その財源として潤沢な補助金を用意している。

さて、SDGsは上述の目標に対応するための17のGoalと169のTargetを掲げるが、その対応を各団体に一任する枠組みを持つ。よって、地方公共団体も自ら対応策を策定する必要があるが、補助金を当てにして業者等に丸投げする手段も取り得る。その場合、当該業者等は、需要側の地域住民の特性（できるこ

と）や要望（やりたいこと）を無視し、作り手の勝手な都合（以下「供給側の論理」という。）で大型施設や大規模な事業等を計画し、そこにSDGsで提唱される17のGoalのラベル（図表1）の何枚かを貼りつけてSDGsの施策として提案する可能性が高い。過去の地域活性化でハコモノ行政と批判された施策と同様、その方法が業者等の利益を最大にするからである。無論、当該提案を採用すれば、今までと同様に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に向かうことになる（吉田2018a;2020）。地方公共団体は、「SDGsを原動力とした地方創生」の施策の場合でも需要側の地域住民の特性と要望を把握し、彼らが受容できる施策を策定するよう求められているとわかる。

図表1 SDGsにおける17のGoal



(出典) 外務省HP^(注4)

(注)2. 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)

3. 詳細はSDGs推進本部（2018）を参照のこと。

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

2. 本論文の目的と検証方法

(1) 本論文の地域活性化の考え方

本論文では、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」と規定している^(注5)。地方公共団体が地域活性化を成功させるには「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「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」の2段階で構成される「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」を経ることが求められる。それによって「供給側の論理」を排除し、地域住民が受容できる施策が策定されるからであり、実際に吉田（2018a, b; 2019a, b）は当該想定が成立することを2つの地方公共団体の事例で検証している。

(2) 本論文の目的について

政府の提唱する「SDGsを原動力とした地方創生」には、「地域活性化」と「社会・環境問題への取組み」の要素を持つ施策が求められる。一方、地域経済の活性化や人口増による将来的な財政面の改善を想定する「地域活性化（以下、必要に応じて「A」という。）の施策と地域に必須の行政サービスの提供を目的として現在の歳出を前提とする「社会・

環境問題への取組み（以下、同様に「B」という。）の施策は方向性が異なるため、両施策は、通常は別々に策定されることになる。よって、予算、ノウハウ、マンパワーが十分とはいえない地方公共団体にとって、既存のAの施策にBの施策の要素を付加する、あるいは既存のBの施策にAの施策の要素を付加して「SDGsを原動力とした地方創生」の施策とするのは効率的かつ現実的といえる。ただし、基になる既存のAまたはBの施策には、地域住民に受容される実効性の高い施策が求められる。「SDGsを原動力とした地方創生」への補助金は潤沢に用意されているため、補助金を当てにして業者等に丸投げする地方公共団体も想定されるからである。その場合、業者は、地域住民の需要を無視した施設や事業創造等を軸にAの施策を策定し、SDGsの17目標のラベルを何枚か貼ることでBの施策の要素を付加すること、あるいは当該目標を根拠として、地域住民の優先度の極めて低いBの施策に上述のAの施策の要素を付加することで、住民に受容されないが自らの利益を最大にする施策を提案できるからである。

前論^(注6)では、供給側の論理を排除し、需要側の地域住民に受容される地方公共団体の社会・環境問題への取組みに係る施策は、地域活性化の施策の策定に係る「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」を援用すること、すなわち第1段階に相当する過程を「地域住民との徹底的な対話によって、彼らの特性と要

(注)5. 詳細は吉田（2020）を参照のこと。

6. 吉田（2020）を示す。

望を把握して信頼関係を創ることで『地域の社会・環境問題への取組み』の当事者とする過程」と読み替えることで策定できると確認している。換言すれば「A. 地域活性化」も「B. 社会・環境問題への取組み」も「信頼関係の構築・伸長の2段階過程」を経ることで、地域住民の受容する施策が策定されると確認したことを意味する。以上の議論から、本論文では、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・伸長の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。

〈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・伸長の2段階過程」を経ること、その中でA・Bの方向性の違いは調整されること（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、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。

(3) 調査対象となる地方公共団体の抽出

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として「ジャパンSDGsアワード」の表彰対象を検索し、鹿児島相互信用金庫（**図表2**）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している。

図表2 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

(4) 鹿児島県大崎町について

大崎町は鹿児島県の南東部・大隅半島の東側にあり（**図表3**）、人口13,037人（2019年6月1日現在）となっている。県庁所在地（鹿児島市）まで約70kmの距離があり、高速道路

図表3 鹿児島県大崎町



(出典) 大崎町役場（2019）

を利用しても車で約1.5時間かかる。第一次、第二次産品に係る産業が盛んで、鹿児島県内の市町村のうち、一人当たり平均所得が4番目に高い町である。また、独立独歩の気風があり、僅差ではあるが、隣接する志布志市との合併を住民投票で拒否した歴史もある。一方で、人口の自然減（出生－死亡<0）と社会減（転入－転出<0）の双方が進んでおり、その対応が急務となっている^(注7)。

3. 前論の位置づけと本論の目的^(注8)

前論では、鹿児島県大崎町の「B. 社会・環境問題への取組み」となる施策を観察し、〈想定①〉について検証している。

大崎町は、高い一人当たり所得という特性及び町民の独立独歩の気風（要望）がある。住民の意を受けた大崎町役場（図表4）も独立独歩の気風（要望）があるが、県や国からの補助金が予算の50%を超え、財政面で厳しい状況（特性）にある。役場は、ゴミの排出

量の急増への対応を求められたが、維持費用の高い焼却処分場も新規の埋立処分場の建設も困難という課題（要望）があったとされる。大崎町役場（図表4）は町民の要望や特性を調整し、埋立処分場を超長期に利用する施策を策定している。同施策は、町民が自主的にゴミの分別廃棄を行い、町役場から委託を受けた民間企業が回収・リサイクル化を行うことで、埋立処分を行うゴミ総量を抑制するというものである。この施策は「B. 社会・環境問題への取組み」の施策といえる。

この施策の要諦は、町民が27品目（当初は16品目）に及ぶゴミの分別に当事者として参加することにある。大崎町役場企画調整課参事の中野伸一氏によれば、当時の役場の担当者は、150ある自治会の15名の役員と継続的に対話して信頼関係を構築することから始め、早朝深夜を問わず、各自治会の構成員が集まれる時間と場所に足を運び、役員とともに町民と対話したという。分別開始日には、役場の職員が分担して全ての自治会のゴミ収集所に行き、早朝から町民と一緒に分別を行ったとされる。中野氏は、町民も役場の職員がそこまでやるなら協力しようとする機運が生まれたと述懐する。当該対話と行動を通じて、町役場と町民の間に信頼関係が構築され、ゴミの分別廃棄を自主的に行うための「衛生自治会」も制度化されている。現在では、町民がゴミを廃棄するには、任意参加の

図表4 大崎町役場



(参考) 信金中央金庫 地域・中小企業研究所撮影

(注)7. 詳細は、吉田（2020）を参照のこと。

8. 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総合政策学部玉村雅敏教授への取材、鹿児島県大崎町内での同町企画調整課参事の中野伸一氏、住民環境課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。

自治会を母体とするが事前登録制の「衛生自治会」に加入する必要がある。ゴミの回収・リサイクル業務は、隣接する志布志市の民間企業を親会社とする「有限会社そおりサイクルセンター」が行う。同社は親会社の特性（自由な事業運営）及び要望（新規事業進出）と町役場の特性（27品目のゴミ分別）及び要望（低予算でゴミ総量抑制）が調整され、役場への全面協力を条件に設立されている。住民環境課課長補佐の松元昭二氏は「同施策により、大崎町は12年間リサイクル率80%超を継続し、2004年まで持たないと想定された埋立処分場が、2019年時点でも今後40～50年持つと試算されている（図表5）」と述べている。また、2017年度の大崎町の一人当たりゴミ処理経費は7,700円であり、全国平均15,500円と比較すると、町内人口（13,470人）ベースで年間約1億円の経費削減を達成し続けている。よって、前論では大崎町のゴミの分別・回収・リサイクル化の施策の策定は、「信頼関係の構築・伸長の2段階過程」を経て、町民に受容される施策となっており、〈想定①〉が検証されたと論結している。

図表5 埋立処分場



(出典) 大崎町役場 (2019)

前論では「信頼関係の構築・伸長の2段階過程」における第1段階目「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ことで信頼関係を創り、『A. 地域活性化』あるいは『B. 社会・環境問題への取組み』の当事者とする過程」に着目し、Aの施策とBの施策の方向性の違いが第1段階目の難易度の差として表出することを発見している。具体的には、Aは地域住民がポジティブに反応する施策を策定する「攻めの信頼関係」を構築するため、地域住民も当事者になりやすいが、Bは地域住民がネガティブに反応する施策を策定する「守りの信頼関係」を構築する場合もあるため、地域住民が当事者になりやすいとはいえないことを意味する。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。前論では、第1段階で信頼関係さえ構築されていれば、第2段階目の信頼関係を伸張できることを、そおりサイクルセンターの設立の経緯及び具体的活動から確認している。

本論では、そおりサイクルセンターの設立の過程や運営をより詳細に観察し、「信頼関係の構築・伸長の2段階過程」の第2段階目が「守りの信頼関係」でも成立する過程を観察し、〈想定①〉（44頁下部参照）が「B. 社会・環境問題への取組み」の施策でも成立することを再検証し、第2段階目の具体的な特徴を考察する。その上で、同町における鹿児島相互信用金庫の関与を観察しなが

ら〈想定②〉及び〈想定③〉(44頁下部参照)を検証する。

4. 社会・環境問題の取組みから地域活性化へーそおりサイクルセンターの活動

(1) そおりサイクルセンターの設立経緯

有限会社そおりサイクルセンターは、隣接する志布志市のし尿処理会社「大隅衛生企業株式会社」を母体とする。松元氏は「大崎町と志布志市(旧志布志町、旧有明町)で埋立処理施設延命化の具体策を検討した時期と同社が廃棄物処理事業への参入の検討をした時期が同じで、タイミングが良かった」という。そおりサイクルセンターは、自治体の要望を受けて曾於地区^{そお}に設立され、曾於地区8町の自治体から業務委託を受けて運営されている。松元氏は同社について「行政主体の事業体に係る一律的な規制がなく、様々な工夫ができるため、運営費用を安く抑えられるし、自治体の要望に真摯に対応してくれる」と評価する。また、「PFI^(注9)に近い形で民間の資金、経営能力、技術能力を活用することにより、自治体が直接実施するよりも効率的かつ効果的にリサイクル事業に取り組めた」という。さらに「同社設立費用は2億円程度と聞いているが、行政主体の事業体ならば20億円程度かかる」と初期費用も大幅に削減できた旨も述べている。

(2) 大崎有機工場の生ゴミと草木ゴミ処理と有機肥料の生産

そおりサイクルセンターの大崎有機工場(図表6)は、ゴミ排出量の6割を占める生ごみと草木ゴミを有機肥料としてリサイクルする施設であり、月180tの処理能力を持つ。

社員は、生ゴミを発酵しやすくするために細かく破碎し、臭い対策のために乳酸菌を噴霧する。ただし、生態系への配慮とコストも考え、工場付近の山に群生するヨモギから抽出した乳酸菌を使っている。その生ゴミに水分調整として破碎された草木を混ぜて土着菌の力で発酵させる。混合物の温度は80度以上まで上がるため、雑菌や害虫の卵等は死滅する。また、一時的に生ゴミを保管するバケツをノコギリ屑で洗うことで汚水を防止(図表7)

図表6 大崎有機工場の外観



(参考) 信金中央金庫 地域・中小企業研究所撮影

図表7 ノコギリ屑を利用した桶洗い



(参考) 信金中央金庫 地域・中小企業研究所撮影

(注)9. Private Finance Initiativeの略称。公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行うことをいう。

し、それでも少しは出る汚水も混合物の水分調整に利用することで、汚水処理施設を不要にしている。松元氏は「行政主体で施設を作れば、汚水が発生する段階で規制にあわせた汚水処理施設を設置する必要があるが、民間の知恵と工夫でコストのかかる汚水処理施設が不要となった。結果、行政が負担する処理委託料も削減できた」と述べている。生産工程のほとんどを自然の土着菌に任せるため、人員は常時2名体制で済み、低コストでの運営を可能にしている。

これらの過程を経て完成した有機肥料は5kgで100円と採算性より利用促進を優先した価格設定が行われ、「おかえり環ちゃん」との商品名で販売されている。同工場の社員は「安さを売り物にする有機肥料の中には、発酵途中の未完熟な状態で雑菌が残ったままのものもあるが、高温で乾燥・滅菌した本商品なら大丈夫」と胸を張る。

「おかえり環ちゃん」は、生ごみ由来ということもあり、当初から販売好調とはいかなかったと松元氏はいう。しかしながら、親会社の大隅衛生企業が「農業生産法人ななくさ農園」を開設して同商品を利用した野菜の生産を行い、それらを首都圏で販売することで、肥料の安全性とイメージ向上につながったと述べている。現在では町民や周りの農家も同商品を使い始め、売上も増加したとのことである。

(3) そおりサイクルセンターとローコスト経営

そおりサイクルセンターは、27品目に及

ぶゴミの分別廃棄を前提として建設され、設備が配置されているが、意図しない分別ミスや自転車のよう解体してから分別する粗大ごみもある。同センターはこのような作業に必要な作業員を含め、約40名の雇用創出を行っている。松元氏は「大崎町でも40名を雇用する企業は比較的大きく、その経済効果はかなり大きい」という。彼は「ゴミ運搬車を建物2階にあげ（図表8）、2階で分別したゴミを再鑑し、処理可能なゴミを1階の設備に落下させて投入する処理フロー（図表9）により、効率的かつ少人数の運営が可能になる」という。また、「搬入部分がコンクリート壁で仕切られておらず、ゴミの増減や新たな分別品目が増えた時でも柔軟に対応できる

図表8 そおりサイクルセンター2階に搬入



(出典) 大崎町役場 (2019)

図表9 1階の設備とゴミ処理フロー



(参考) 信金中央金庫 地域・中小企業研究所撮影

形になっている。行政主体では、このような発想を実現できない」と述べている。

(4) インドネシアへの技術移転

地域住民がゴミの分別廃棄を行い、分別されたゴミをリサイクルして再資源化し、埋立処分されるゴミの総量を抑制することで埋立処分場を超長期利用する方法について、大崎町役場は「大崎システム」と呼称している。大崎町とそおりサイクルセンターはJICA^(注10)の協力を得て、インドネシア西ジャワ州の州都のデポック市を手掛かりに、バリ州やジャカルタ首都特別州に大崎システムの技術移転を行っている。

松元氏によれば、大崎システムの技術移転は、デポック市にあるインドネシア大学の関係者が、鹿児島大学との学術連携で市内に滞在したことがきっかけになったとされる。彼らによれば、当時のデポック市の河川はゴミが多く、雨が降れば氾濫し、下流にある首都ジャカルタが洪水になったそうである。彼らは、市内や訪問先の鹿児島大学内の清潔さに驚くが、それを可能にするのは日本で主流ではあるが、開発途上国では高額で手が出ない焼却処理施設であることを知る。このような経緯の中で、大崎町の話が俎上にあがったとのことである。

大崎システムの技術移転は、そおりサイクルセンターの海外進出をJICAが支援する枠組みで行われたが、中心的な役割を担ったのは大崎町役場である。役場はデポック市職員

図表10 視察風景



(出典) 大崎町役場 (2019)

の視察(図表10)を受け入れ、大崎町での実務研修を主導し、同システムの要諦が行政と地域住民の信頼関係に基づく協働にあると指導している。松元氏は、「ゴミ減量化の第一歩は、生ゴミと草木ゴミを他と分別して回収し、有機肥料にリサイクルすること」にあり、「それまで分別を意識せずに生ゴミ等を放置していたゴミ中間処理施設に大崎システムを導入することで、大崎有機工場と同様の有機肥料を生産するに至った」として「この事例を契機に他の都市にも広がった」という。中野氏は「日本のように高額なゴミの焼却処分施設が充実した国は先進国でもめずらしい。大崎システムは初期費用も維持費用も安く、資源化したゴミは利益を生む。その意味で、開発途上国に受け入れやすい」と述べる。

5. 地域活性化への連結－SDGsアワード受賞と鹿児島相互信用金庫との協働

鹿児島県内で見れば、大崎町の経済状況は

(注)10. 独立行政法人国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency) の略称

良好であり、2015年度の大崎町の一人当たり所得は県内43市町村中4位、2006年度基準で町全体の所得の伸びは+5.33%で同4位、一人当たり所得は+20.34%で同2位である^(注11)。人口増減率は△12.47%で25位と県平均より減少し、人口の自然減（出生－死亡<0）も社会減（転入－転出<0）も進んでいる。すなわち、同町は地域経済が活性化しているにもかかわらず、人口の社会減が進む状況にある。中野氏は人口の社会減の原因を「同町に大学がなく、大学が集中する鹿児島市内まで自動車でも2時間程度かかることが大きい」と述べる。また「空き家対策や後継者不足等も焦眉の課題である」という。中野氏は、予算、マンパワーあるいはノウハウ不足でこれらの課題になかなか積極的な施策を打てない中でも様々な方法論を模索しており、同様の課題を抱える鹿児島県長島町の「ぶり奨学プログラム（以下、「ぶり奨学PGM」という。）」を始めとする様々な施策等^(注12)を研究したという。そもそも「SDGsアワード」への応募も鹿児島相互信用金庫と慶應義塾大学SFC研究所（以下、「慶應SFC」という。）との間で締結した3者協定の協議の中で出てきた話であり、中野氏はSDGsを吟味して「自分達が理想とし、実践している活動と変わらない」と思ったと述懐する。彼は「大崎町のやるべきことは多く、全てはこれからであるが、それでもゴミ処理に係る施策が軌道に乗り、第2回SDGsアワードでSDGs副本部長賞

を受賞したことで予算の目処もついた。ようやく町の活性化と向き合える」と笑顔を見せる。大崎町役場（2019）は「同町の問題解決には、町職員（住民）自らのレベルアップと外部からの情報・知識・人材登用」が必要と述べ、鹿児島相互信用金庫との協働を糸口と捉えている。

(1) 鹿児島相互信用金庫との協働—旧大崎支店店舗の貸与から

鹿児島相互信用金庫のそうしん地域おこし研究所で、大崎町の地域活性化に協力する担当課長によれば、「大崎支店（図表11）の開設は昭和25年6月と現存する店舗のうち3番目、鹿児島市外では最も歴史の長い支店であり、多くの先輩職員が在籍し、お客さんとのつながりも深い」として「同金庫と事業者のお客さんとで作る『信ちゃん会』にも47社が参加している」と述べる。

一方で、担当課長は「行政と接点は強いとはいえない状況が続いたが、2015年1月の大

図表11 鹿児島相互信用金庫大崎支店新店舗



(参考) 信金中央金庫 地域・中小企業研究所撮影

(注) 11. 詳細は吉田（2020）を参照のこと。

12. 詳細は吉田（2019b）を参照のこと。

図表12 旧大崎支店（旧おおさきマルシェ）



(参考) 信金中央金庫 地域・中小企業研究所撮影

崎支店新店舗の建設が転機になった」と述べている。大崎支店は、新旧店舗ともに町役場から5分程度の大通りの交差点に面した同一の敷地内にある。同課長によれば、新店舗の建設時、当時の理事長は、旧店舗（図表12）を地域活性化への取組みのため、地元の人々が農作物や水産品を持ち寄り、集う場所としたいとの思いを持ち、旧店舗について地元の特産品を販売する運営会社に賃貸し、同社は生産者146名が参加する特産品販売所「おおさきマルシェ」を開設している。中野氏は、おおさきマルシェの経営は順調だったとして、地域活性化に一定の貢献をしたと評価している。旧店舗が同金庫と大崎町役場の架け橋になったことがわかる。

なお、現在、おおさきマルシェは、後述する連携協定による「未来創生フィールドワーク」の結果、より多様な人々が集う地域活性化の拠点とする提案が多く出されたことを受けて、2019年3月に営業を終了し、賃貸先も運営会社から大崎町衛生自治会に変更し、より良い活用法を模索中である。現在は、以前より行っており、住民のニーズも高い生

涯学習の場としての利用等を継続しながら、SDGsの推進拠点として活用するべく準備を進めている。

(2) 鹿児島相互信用金庫及び慶應SFCとの「提携協定」の締結

地域活性化を考えている中野氏は、以前より共通する課題の多い鹿児島県長島町が鹿児島相互信用金庫と慶應SFCとの間で「地方創生に関する連携協力協定」を締結したことに着目していた旨を述べている。特に実家から通学できる範囲内の大学等が限られる地域において、若年層を中心とする人口の社会減が進む状況への対応策として策定された「ぶり奨学PGM^(注13)」については「大崎版にカスタマイズして導入することに強い興味があった」と述べている。彼は「旧大崎支店の利用を含め、地域活性化への取組みには外からの力が必要であり、共通の課題も多い長島町で実績のある鹿児島相互信用金庫と慶應SFCとの連携協定が効果的であると考えていた」との旨を述べている。本論は、その具体的な取組みとして、以下の2例を示す。

イ. リサイクル未来創生奨学パッケージ

リサイクル未来創生奨学パッケージは、「ぶり奨学PGM」の大崎町カスタマイズ版であり、基本的に同じ構造を持つ。同パッケージは、大学・専門学校等に進学予定の町民の保護者等に奨学資金の貸付を行う「リサイクル未来創生奨学ローン」、同ロー

(注)13. ぶり奨学金に関する詳細は、吉田（2019b）を参照のこと。

ンの返済金相当額を助成する「リサイクル未来創生奨学助成制度」、返済金相当額助成のために町が創設した奨学基金に、地元業者からの寄付やふるさと納税を活用する「リサイクル未来創生奨学寄付制度」、町外に転出した就学者とのつながりを持ち続ける「リサイクル交流事業」、地元への就職・起業を支援する「リサイクル未来創生就職・起業支援制度」より構成される。「リサイクル未来創生奨学ローン(図表13)」は、大崎町と提携した鹿児島相互信用金庫が提供する同町住民向け学資ローンである。同ローンの貸与・返済の対象者は就学者の親権者で、貸与金は就学者の口座に毎月自動送金される。変動金利1.5% (2019.11.1現在)、融資金額上限500万円、融資期間5年以内(在学予定期間により最長7年)、専門学校生、大学生、大学院生等に月額5万円の奨学資金が貸与される(高校生は対象外)。奨学金の貸与は当座貸越、卒業すると証書貸付に切り替わり、以降

10年の元利均等又は元金均等返済となる。同ローンには(一社)しんきん保証基金の保証がついている。

「リサイクル未来創生奨学助成制度」は、「リサイクル未来創生奨学ローン」の返済金相当額を大崎町が設置した奨学基金から助成する制度である。元金は卒業生が卒業後10年以内に大崎町に戻ってきた場合、翌年度から10年間かけて助成される。利息は大崎町に戻る・戻らないに関わらず、その年度に支払った額が翌年度に助成される。なお、一度、大崎町に戻り、奨学金助成期間内に再転出した場合には、以降の元金は助成されない。

「リサイクル未来創生奨学寄付制度」は、町が創設した奨学基金に鹿児島相互信用金庫を含む民間からの一般寄付、ふるさと納税による寄付金等を募る受け皿である。制度の持続可能性の確保及び地域が一体となって子供たちを支援する視点から、民間からの継続的な寄付が重視される。大崎町では、そおりサイクルセンターに委託した費用とリサイクルした資源の売却金との差額で計上される年間800~1000万円程度の益金の一部を奨学基金に積み立てていくこととしている。

図表13 ローン案内



(参考) 信金中央金庫 地域・中小企業研究所撮影

ロ. 大崎町役場、鹿児島相互信用金庫及び慶應SFCとの協働

大崎町は、連携協定を結んだ慶應SFCの玉村雅敏教授の監修のもとで、鹿児島相互信用金庫職員、大崎町若手職員及び慶應

SFC等の学生・院生を中心に、大崎町の地域創生に係るフィールドワークを複数回行っている。

筆者は2019年9月14～16日のフィールドワークを見学させていただいたが、大崎町役場の若手職員5名、鹿児島相互信用金庫から10名、慶應SFCの学生・院生等5名の計25名が参加し、大崎町の社会・環境問題を解決する事業創出を目的としたプログラムが組まれている（図表14）。

フィールドワークの1日目は、そおりサイクルセンター及びゴミの埋立処分場の見学と大崎システムに係る座学により大崎システムを体感・理解すること、そして大崎町役場が同システムにかける想いを学ぶカリキュラムが用意されている。空いた時間には町の観光資源を見学している。2日目は5名程度のグループにわかれ、各グループの問題意識に応じて大崎町役場が用意した商店、一般家庭、外国人技能実習生あるいは役場OB等の様々な立場の町民の皆様を訪問して取材を行う。取材後は事業創成のプランをグループ別に作成する。3

日目は町役場の大ホールを使い、グループごとに新しい事業創成のプレゼンテーションを行っている。特に、2日目の取材には、中野氏や松元氏等の役場職員も参加し、町民の特性や要望を把握しようと様々な質問を行っている。例えば、ベトナムから農園に来た若い女性の外国人技能実習生3名への取材では、彼女たちが農作業用の重機操作の取得を目的に来日しており、日本語の習得等に興味はない、着物は着てみたい、ゴミ分別は面倒だけど仕方がない等々の生活情報を入手している。中野氏はこれらの情報をもとに、旧大崎支店の利用法をその場で模索していたことが観察されている。

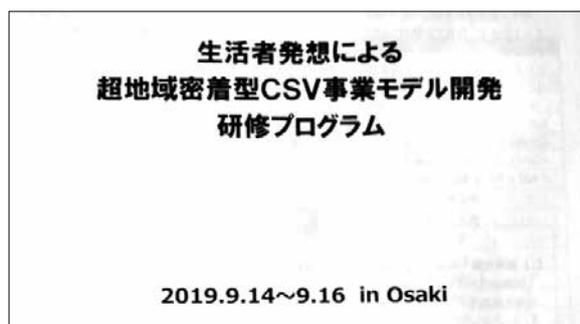
6. その他の大崎町の取組み—地域活性化に向けて

中野氏は、予算制約やゴミ処理施設に係る施策等の様々な問題を抱えながらも地域活性化の手段を模索している。

(1) 菜の花エコプロジェクト

菜の花エコプロジェクトは、そおりサイクルセンターの工場で生ゴミと草木ゴミから作った有機肥料「おかえり環ちゃん」を利用して菜の花を栽培、今では珍しくなった国産菜種油（「ヤッタネ！菜ッタネ！」）を生産、ふるさと納税の返礼品や学校給食等に利用し、廃油は石鹼やゴミ収集車の燃料、学校給食等の生ゴミは再び有機肥料の原料にすることで完全循環型農業を達成している。大崎町がリサイクルの町であることを対外的に示す

図表14 研修プログラムの一部



(参考) 信金中央金庫 地域・中小企業研究所撮影

象徴的な活動として位置づけている。

(2) ふるさと納税とその発展

中野氏は、ふるさと納税制度を「地方公共団体が初めて能動的な財源確保の手段を得た」と評価して積極的に活用している(図表15)。大崎町の返礼品で利用される畜産物(鶏・牛・豚)、養殖鰻、農産物(マンゴー・サツマイモ)はすべて高品質で一定の評価を受けており、町内の生産者や加工業者が返礼品の受託生産を請け負う。2015年度のふるさと納税による税収は27億円と町村で1位になっている。中野氏は「翌年度から返礼品に商品券等を利用した地方公共団体の攻勢もあり、日本一ではなくなった」と苦笑するが、それでも2016年度16億円、2017年度23億円、2018年度17億円^(注14)と常に町税を上回る税収を得ている。中野氏は「ふるさと納税制度は本当

図表15 返礼品カタログ



(参考) 信金中央金庫 地域・中小企業研究所撮影

に有難いが、いずれ無くなる可能性も意識すべき」と述べ、生産者や加工業者がふるさと返礼品用に投資した設備が無駄にならないよう、通信販売等のルートを考慮中であると述べる。

7. 検証結果

大崎町役場は町民と対話して各々の特性と要望を把握・調整し、ゴミの分別廃棄・回収・リサイクルによって、埋立処分するゴミの総量を削減し、ゴミの埋立処理場を超長期利用する施策を施行している。その施策により、大崎町は80%超の日本一のゴミのリサイクル率を12年間継続し、全国平均の約半分のコストでゴミ処理を行っている。一連の施策は「大崎システム」と呼称され、インドネシアに技術移転されるに至る。

前論では「大崎システム」が「信頼関係の構築・伸長の2段階過程」を経て策定されていることを確認している。特に第1段階において、町役場が町民との間に「守りの信頼関係」を醸成することにより、町民が当事者となって事前登録制の衛生自治会やゴミステーション(図表16)等を運営し、その結果、同施策の要諦となる27品目のゴミの分別廃棄を行うための態勢が整備されたことを確認している。

本論は、第2段階目の再検証から始めている。第2段階では、町役場は、町民が27品目のゴミの分別廃棄を行うとする信頼関係を始

(注) 14. 詳細は大崎町HPを参照のこと。

大崎町HP：https://www.town.kagoshima-osaki.lg.jp/kc_shoukougankou/kurashi/zekin/furusato/jisseki.html (2020.1.8参照)

図表16 ゴミステーション



(出典) 大崎町役場 (2019)

点にして、町外の大隅衛生企業の特性と要望を調整して信頼関係を伸長している。大隅衛生企業は当該分別廃棄を前提とする設備や人員配置を行い、子会社「有限会社そおりサイクルセンター」を設立している。そおりサイクルセンターは、町役場からゴミの回収・リサイクル化の業務を委託され、埋立処分を行うゴミを20%以下に削減することで既存のゴミの埋立処分場の超長期利用に成功している。また、回収したゴミはリサイクルして資源化し、年間800~1,000万円程度の売却額を行政に収めている。さらに、民間業者として、行政主体の事業体では不可能な様々な工夫を行い、全国平均と比べて年間1億円程度の維持費用を削減している。よって、大崎町役場が策定したゴミの分別廃棄・回収・リサイクル化の施策は、「信頼関係の構築・伸長の2段階過程」の第1段階で構築した「守りの信頼関係」が、第2段階でそおりサイクルセンターの設立・運営へと伸長し、町民に受容された施策であるといえる。このことから、〈想定①〉の「元となるAの施策とBの施

策が「信頼関係の構築・伸長の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」が再検証される。

中野氏は、「大崎システム」がSDGsとの共通性が高いことを理解し、政府の「SDGsを原動力とする地域活性化」を「『大崎システム』を原動力とする地域活性化」と捉え、その方法を模索している。大崎町は一人当たり所得が県内で4番目に高く地域経済も活性化しているが、大学等への進学のために若年層が町外へ流出するため、「地域経済が活性化しても人口の社会減が継続する」問題を抱えている。彼は、同様の問題を抱える鹿児島県長島町が慶應SFCと鹿児島相互信用金庫と結んだ連携協定に着目し、特に「ぶり奨学ローン」を軸とする「ぶり奨学PGM」を大崎システムと合わせてカスタマイズすることを考えていたという。

中野氏の想いは、大崎町役場、鹿児島相互信用金庫及び慶應SFCとの3者協定の締結(図表17)という形で結実する。

図表17 3者協定の発表



(出典) 大崎町役場 (2019)

大崎町役場は、同町の「B. 社会・環境問題の取組み」である「大崎システム」に長島町の「A. 地域活性化」の施策である「ぶり奨学PGM」を付加した「リサイクル未来創生奨学パッケージ」を3者連携の中で策定している。同パッケージでは、民間からの寄付金の受け皿となるぶり奨学PGMの「ぶり奨学基金」と同じ「リサイクル未来創生奨学基金」を創設している。ぶり奨学基金制度は長島町内の漁協から継続的に寄付金を得る仕組みを持つが、大崎町の場合は、住民や衛生自治会の取組みによって27品目に分別されたゴミをそおりサイクルセンターがリサイクルして資源化し、その売却額の一部を毎年基金に積み立てる仕組みを持つ。「大崎システム」の方針や実務に大きく影響しない範囲内で「ぶり奨学PGM」の要素が付加されているとわかる。

この仕組みによって、「リサイクル未来創生奨学パッケージ」は、「B. 社会・環境問題への取組み」の施策に「A. 地域活性化の取組み」の施策の要素を付加し、政府の「SDGsを原動力とする地方創生」の施策となっているとわかる。この過程では、「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」の第1段階は、町役場が町民の特性と要望が、長島町と同じ特性及び要望を持つことを把握しているため、町民との信頼関係の構築は当初から達成しているとわかる。同第2段階は、鹿児島相互信用金庫の特性（奨学プログラムに係るノウハウ）及び要望（地域のUターン支援、会員企業の人材確保等）を調整し、信頼関係

を伸長していることが観察される。

また、A・Bの方向性の違いは、双方の施策の方向性を維持できる範囲で調整されていることがわかる。よって、〈想定②〉の「A. 地域活性化の取組み」の施策に「B. 社会・環境問題への取組み」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の方向性の違いは調整されていること」については、Bの施策にAの施策の要素を付加する場合についてのみ検証されている。

鹿児島相互信用金庫は、一等地にある旧大崎支店店舗を地域活性化のために提供したことを契機に行政と一定の関係を構築しただけでなく、長島町との地域活性化で培ったノウハウを同様の問題を抱える大崎町に適用することで、「信頼関係の構築・伸張」に参加している。よって、〈想定③〉の「〈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」も検証される。

8. 結論とインプリケーション

本論文は、前論（吉田：2020）と本論の2部構成になっている。

前論では、鹿児島県大崎町をケーススタディとして、「A. 地域活性化」だけでなく、「B. 社会・環境問題への取組み」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」による施策を避け、地域

住民に受容される施策が策定されると論結している。将来的な税収増を想定するAの施策と行政サービスとして経費計上を前提とするBの施策は方向性が異なり、その差異は、第1段階で地域住民と構築する信頼関係の難度の差として表出することを発見している。いずれにしても信頼関係が構築されていれば、第2段階で信頼関係の伸長が期待できる。よって、本論は、前論で〈想定①〉が検証されたことを前提として議論を行っている。

「A. 地域活性化」の施策と「B. 社会・環境問題への取組み」の施策は、方向性が違うため、地方公共団体は基本的に各々の施策を平行に策定する。本論では、地方公共団体がBの施策にAの施策の要素を付加することで「SDGsを原動力とする地方創生」を策定する方法を観察している。当該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」を経て、Bの施策の方向性を維持できる範囲内でAの施策の要素を付加するよう調整されていることを発見している。よって、〈想定②〉は一部検証される。また、地域金融機関が可能な限り早期に地方公共団体と対話を行い、2段階過程に参加することが求められており、〈想定③〉が検証される。

さて、本論文では、いくつかのインプリケーションを示しておきたい。第1に、同町は3者協定に基づき、慶應SFCの学生・院生等、鹿児島相互信用金庫及び大崎町役場の若手職員と「12年間リサイクル率日本一」を誇る大崎町というコンセプトのもとに新規事

業の創成を課題とするフィールドワークを行うが、それはBの施策にAの施策の要素を付加しようと模索していることが窺える。同フィールドワークでは、参加者が町民と対話することを重要視しており「信頼関係の構築・伸張の2段階過程」の第1段階の手順を踏んでいる。当該対話には講師役の役場の職員も利用可能な施策のヒントを得ようとする姿勢が観察される。おおさきマルシェの活用方法の変更も3者協定に基づく未来創生フィールドワークでの検討結果によるものであり、現在も新たな活用法に係る具体的な施策を協議している。その意味では、〈想定②〉の「Bの施策にAの施策の要素を付加すること」を再検証したとはいえないが、将来的には検証事例となることが期待される。

第二に、〈想定②〉の「Aの施策にBの施策の要素を付加する」事例として、Aの施策に相当する「ふるさと納税制度」にBの施策に相当する「大崎システム」の要素である「菜の花プロジェクト」を付加する施策があげられよう。ふるさと納税制度では、菜の花プロジェクトの推進を謳い、返礼品に菜の花プロジェクトで生産される国産菜種油「ヤッタネ! 菜ッタネ!」を加えている。菜の花プロジェクトは、大崎町の完全循環農業の第一歩となる上、リサイクル率日本一の象徴としての宣伝効果もあるが、まだ発展途上であるため、本論では触れるにとどめている。ただし、この場合もA・Bの方向性の違いは、双方の施策の方向性を維持できる範囲内で調整されていることがわかる。

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、自らの監修するフィールドワークへの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本永謙介課長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、慶應SFCの学生・院生の皆様に謝意を申し上げます。また、鹿児島相互信用金庫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、大崎町役場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）, p.18
- ・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）
- ・松元昭二『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, 信金中央金庫 地域・中小企業研究所（2018年8月, 2018a）, pp.35-51
- ・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, 信金中央金庫 地域・中小企業研究所（2018年12月, 2018b）, pp.43-61
- ・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, 信金中央金庫 地域・中小企業研究所（2019年2月, 2019a）, pp.56-71
- ・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, 信金中央金庫 地域・中小企業研究所（2019年4月, 2019b）, pp.28-45
- ・吉田哲朗「SDGsを原動力とした地域創生と地域金融機関(1)-1」『信金中金月報』第19巻第3号, 信金中央金庫 地域・中小企業研究所（2020年3月）, pp.19-34