

# 環境調和型の地域づくりと県の役割

—長崎県・熊本県・宮崎県・鹿児島県—

宮野 俊明  
本間 聡

## はじめに

住民が地方自治体に求めるニーズは、環境意識の高まりや環境調和型の地域づくりへの要望によって大きく変わりつつある。一方、地方自治体は地方分権という大きな流れの中で地域の自立と財政の自律を模索しており、このような住民のニーズを政策に反映させることは容易ではない。なぜならば、自治体は、(1)地域環境に関する持続可能性、(2)財政に関する持続可能性、(3)政策に関する実行可能性といった制約に直面しているからである。

これらの制約の下で地方自治体が持続可能な地域社会を構築することは容易ではないが、成功している自治体も皆無ではない。例えば、人口7,600人の綾町（宮崎県）は、家庭の生ごみを堆肥化した有機肥料を用いて有機農産物を生産することによって、ごみ問題の解決を図るとともに有機農業による地域振興を成し遂げた。

本研究の目的は、九州各県や綾町のような先進的・特徴的な市町村をはじめ、種々の地方自治体の財政と環境への取り組み状況を調査することによって、21世紀の九州における環境調和型の地域づくりと地方自治体の役割を探求することである。今日、わが国の地方自治体は財政の健全化、行政の効率化などの大きな課題を抱えているが、こうした行財政に係る問題を考慮しつつ、環境に配慮した「持続可能な」地域づくりをいかにして進めていくべきか、また、その際の地方自治体が果たすべき役割がどのようなものであるか、

といったことについての研究を行う。

都道府県および市町村という2つの階層の地方自治体における環境と地域づくりに関する取り組みの整理および比較・検討を行うことで、様々な方策の類型化を図り、今後の地域づくりにおける方向性と具体的方策等を探ることが可能と考えられる。本研究では、今後の地方分権社会における地域づくりの指針を示し、広く社会の発展に資することを最終的な目標として掲げている。

研究の第1段階として、2005年度に福岡、長崎、熊本、宮崎、鹿児島各県といくつかの市町村において訪問調査を行った。本稿では、長崎、熊本、宮崎、鹿児島各県における訪問・ヒアリング調査の結果を中心に、環境問題への取り組みにおける道府県レベルの役割と課題を考察する<sup>1)</sup>。本稿の構成は次の通りである。次節でまず、長崎、熊本、宮崎および鹿児島各県における財政状況を概観し、第2節から第5節で、ヒアリング調査にもとづき、それぞれの県の財政（予算）と環境問題への取り組みについて述べていく。最後に、4県のヒアリング調査結果の比較により、環境に関する課題の整理と、広域的自治体である県の環境問題における役割についての検討を行う。

## 1. 長崎・熊本・宮崎・鹿児島各県における財政状況

昨今、地方レベルにおいても厳しい財政状況が続いており、行財政改革が多くの地方自治体で進められている。そのような状況の中で、限られた資源制約の下、地域振興を図り

つつ、環境面でも優れ、住民にとってより良い地域をいかに構築するかという政策課題が地方自治体に課されている。

北海道夕張市における財政破たんが明らかになったことは記憶に新しいが、地方財政は、近年、全国的に厳しい状況が続いている。1990年代にはバブル経済崩壊後の景気対策で、地方レベルでも積極的に公共事業が実施され、地方財政支出は拡大を続けた。1999年度には地方財政の歳出総額は101兆6,291億円にまで達したが、2000年度以降は歳出削減が続いており、2005年度には90兆6,973億円（前年度比0.6%減）と6年連続で減少した。近年、社会保障関係支出が増加しており、2005年度決算における扶助費は7兆6,678億円（前年度比2.5%増）となっている。また、1990年代以降の地方債残高の急増を受け、近年、公債費が膨大な額となっており（2005年度決算額13兆9,233億円）、地方自治体の財政を圧迫する一因となっている。今日、公共事業や人件費等の削減、事務事業の見直し・民間委託等による行財政改革が多く地方自治体で進められている。

歳入面では、三位一体の改革を受け、地方譲与税等が増加しているものの、国庫支出金が大幅に削減されており、地方交付税についても減少傾向にある。なお、法人関係二税（法人住民税、法人事業税）の増加などにより、地方税は2004年度以降2年連続で増加している。2005年度には地方全体で1兆2,656億円（前年度比3.8%）増加したが、都道府県および市町村の合計の税収の伸びが大きい東京都、愛知県、千葉県を除くと約6,500億円の増加にとどまっている。

また、地方財政全体を見ると、実質収支黒字が続いているが、前年度より2団体多い28団体（北海道、大阪府、および市町村26団体）が赤字となっており、近年、地域間格差がより明確となってきている状況がうかがえる。地方自治体の財政構造の弾力性をはかる財政指標に関しても、近年、大幅に悪化し、

高い水準で推移している。1990年度には経常収支比率70.2%、公債費負担比率10.9%、起債制限比率9.3%であったが、1990年代にいずれも悪化し、2004年度には経常収支比率91.5%（2005年度91.4%）、公債費負担比率19.4%、起債制限比率11.7%（2005年度11.7%）となっており、財政の硬直化が進展している。また、長期債務も急増しており、特に地方債現在高は2004年度末時点で140兆6,158億円にまで膨らんだ。2005年度末には若干減少し、139兆9,292億円となったが、普通会計が負担すべき借入金残高は合計で201兆2,155億円と推計されており、厳しい状況が続いている。

以上見てきたように、地方自治体の財政は全国的に厳しい状況にあり、引き続き行財政の抜本的な改革が求められているが、九州地方の各県においても状況は同じか、さらに深刻なものとなっている。以下で長崎、熊本、宮崎、鹿児島各県（以下、4県という。）の財政状況を見ていくこととしよう。

2004年度決算における歳入総額は、長崎県7,347億円、熊本県7,631億円、宮崎県6,113億円、鹿児島県8,685億円、また歳出総額は、長崎県7,181億円、熊本県7,413億円、宮崎県6,003億円、鹿児島県8,490億円である。実質収支は4県ともに黒字となっているが、単年度収支では長崎県が3億円、宮崎県が2百万円程度の赤字となった。また、4県は財政力指数が全国的に見て低い状況にあり、地方交付税等、国からの財政移転に大きく依存した財政運営を行っている<sup>2)</sup>。表1は4県の県税収入と、県税のうちの法人関係二税の状況を表している。全国の合計額における構成比から見て、各県の税収そのものも低い、さらに法人関係二税の低さが目につく。地方税の歳入に占める割合は全国（都道府県）平均で33.3%だが、長崎県15.0%、熊本県21.3%、宮崎県15.5%、鹿児島県16.4%となっている。他方、地方交付税の歳入に占める割合は、都道府県全体では19.0%であるのに対し、長崎

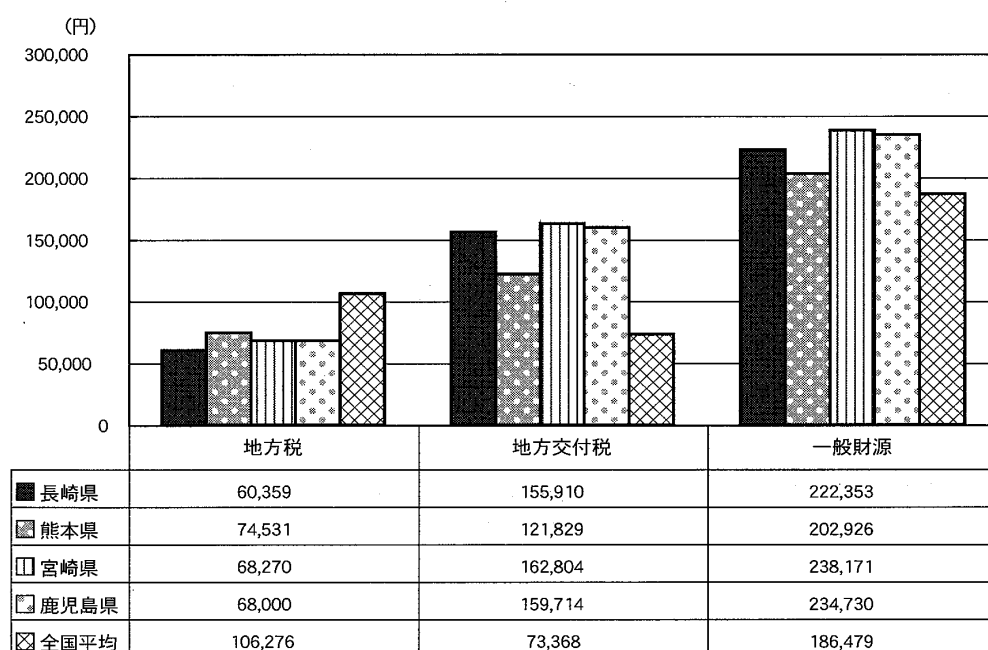
環境調和型の地域づくりと県の役割

表1 4県の税収比較 (2004年度決算) (億円/%)

	道府県税	構成比	法人住民税および法人事業税	構成比
長崎県	1,098.69	0.8	233.48	0.5
熊本県	1,628.96	1.1	435.13	0.9
宮崎県	947.79	0.7	215.93	0.4
鹿児島県	1,426.92	1.0	336.01	0.7
全国計	144,870.06	100.0	49,864.94	100.0

(データ)『地方財政白書』(平成18年版)

図1 1人当たり一般財源額の状況



(データ) 総務省編『地方財政白書』, (平成18年度版) 資39ページ。

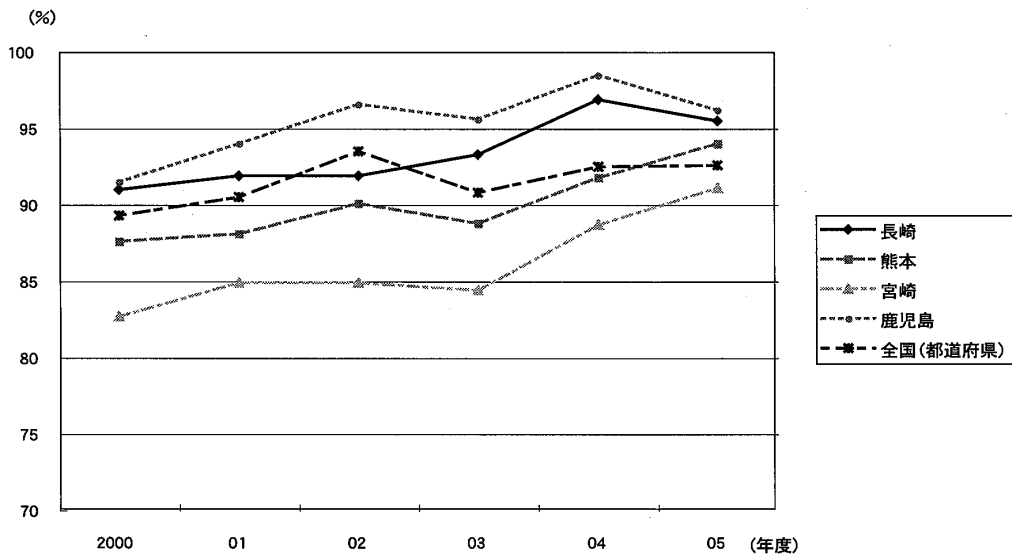
県31.9%, 熊本県29.7%, 宮崎県31.2%, 鹿児島県32.4%といずれも高くなっている。

図1は4県の1人当たり一般財源額の状況を表している。県民1人当たりの地方税収は全国(都道府県)平均額の6~7割だが、全国平均の2倍程度の地方交付税を受け取っていることがわかる。

次に4県の財政構造の硬直化の進み具合について見てみよう。図2は4県の経常収支比率の推移を表している。全体的に上昇傾向にあるが、長崎県と鹿児島県が全国(都道府県)平均を大きく上回る状況となっている。これ

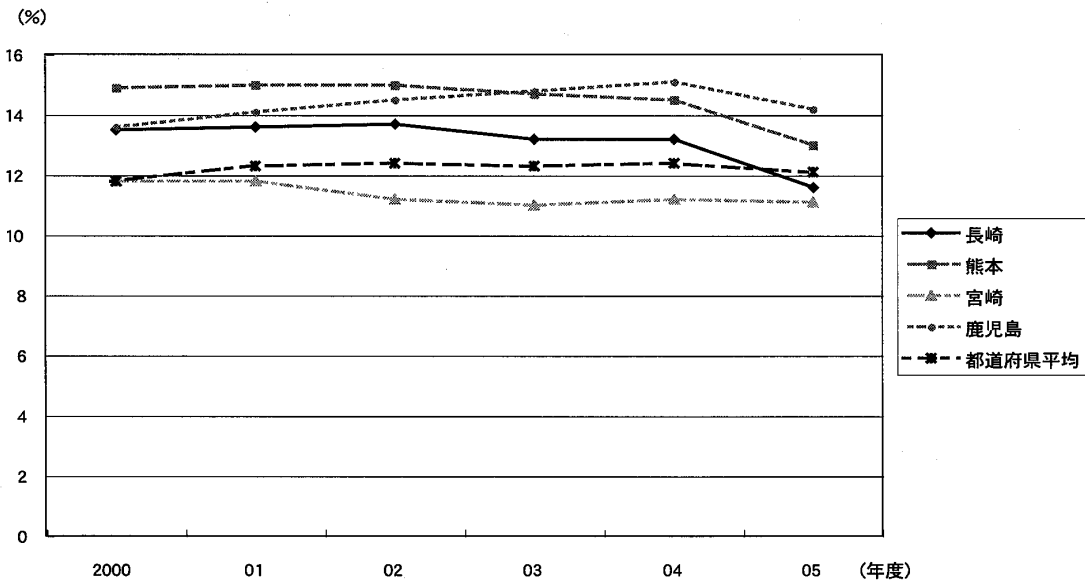
らの県では起債制限比率等でも全国平均を上回っている。図3は4県の起債制限比率の推移を表している。起債制限比率は、2005年度までの起債許可制度のもとで、地方自治体が地方債を発行する際の許可の基準の1つとして用いられていた指標で、公債費等の負担のうち交付税措置されたものを除く実質的な負担を表している。この起債制限比率に関しては、宮崎県のみが全国(都道府県)平均を下回っているが、他の3県は全国平均を上回る水準で推移している。上述のように、地方財政は全体的に財政構造が硬直化してきている

図2 経常収支比率の推移



(データ) 総務省および各県資料, 『地域経済総覧』(2003年版)

図3 起債制限比率の推移



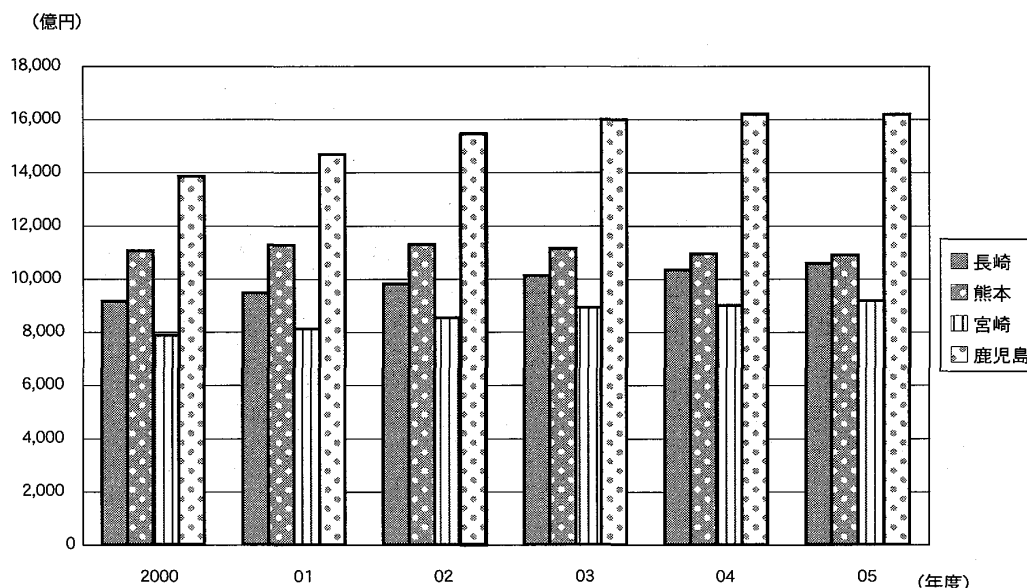
(データ) 総務省および各県資料

が、4県においても財政構造の硬直化が進み、弾力を失いつつある現状が明らかである。

なお、4県では地方債残高についても、他地域と同様、膨大な額となってきた。図4は4県の地方債残高の推移を表しているが、長崎県、熊本県、鹿児島県では地方債残

高が1兆円を超えて推移している。近年、長崎、宮崎、鹿児島県の3県が残高を伸ばす中、熊本県では県債残高が減少傾向にあるが、依然として残高は大きなものとなっている。こうした巨額の地方債を抱えた結果、公債費の増加により財政が圧迫されている状況が、上

図4 県債残高の推移



(データ) 各県資料

述の財政指標の推移にも現れている。昨今、基金の取り崩し等も進んでおり、近い将来における財政破たんを未然に防ぐため、各県において財政再建に向けた行財政改革が進められているところである。

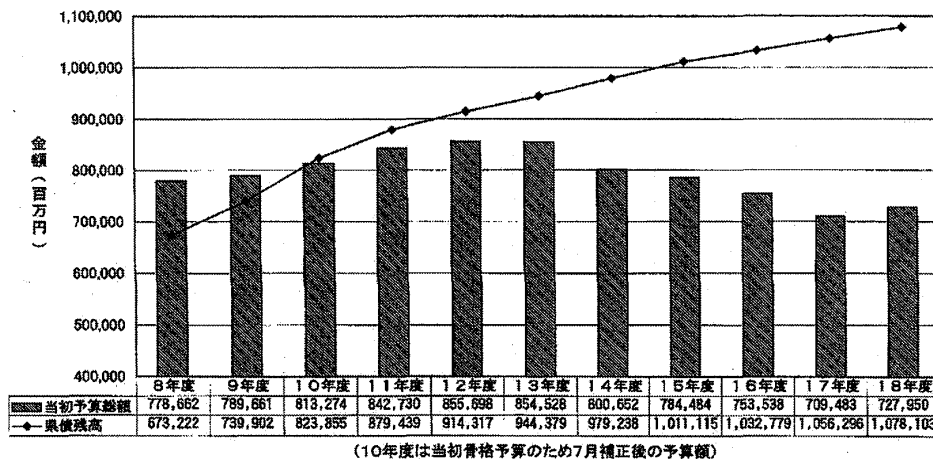
## 2. 長崎県の財政と環境政策

長崎県は九州の西北部に位置し、総面積は4,094.64km<sup>2</sup> (うち可住地面積1,617km<sup>2</sup>, 森林面積2,430km<sup>2</sup>), 人口1,478,630人 (2005年10月住民基本台帳人口) である。600余りの島々や複雑に入り組んだ海岸線など、多様な地形と豊かな自然、2つの国立公園、2つの国定公園をはじめとする美しい景観に恵まれている。県内の人口規模は1985年3月時点で1,596,185人であったが、減少傾向が続き、2005年までの20年間で約7.4%、10万人以上も減少したことになる<sup>3)</sup>。なお、近年、県内で市町村合併が大幅に進み、1999年3月末時点で8市、70町、1村、計79団体あった地方自治体が、13市10町、計23団体に再編された<sup>4)</sup>。

### 2.1 長崎県の財政と環境関連予算

長崎県における一般会計の予算規模は、他県同様、近年減少傾向が見られた (図5参照)。2005年度 (当初) の予算規模は7,094億円8348万円で、2001年度以降5年連続の減少であった。しかし、2006年度には県債の借換えに伴う公債費の増加等により、7,279億5,0212万円、前年度比2.6%増となった。歳入面では、県税が980.6億円と2年連続で増加した (前年度比約78億円・8.6%増) が、三位一体の改革のもと、地方交付税 (約66億円・2.8%減)、国庫支出金 (約195億円・13.9%減) などが大幅に減少している。長崎県は県税などの自主財源に乏しく<sup>5)</sup>、2004年度決算における財政力指数は0.24 (都道府県平均0.41) と低水準になっている。昨今、地方交付税等が削減されているが、依然として地方交付税や国庫支出金への依存度は高く、引き続き厳しい財政状況となっている。また、県債残高も年々増加しており、ここ数年、1兆円を超える規模で推移している<sup>6)</sup>。行財政改革を着実に進めるとともに、中長期的な産業振興等により、県税収入の一層の増加を

図5 長崎県の一般会計当初予算額と県債残高の推移  
(雲仙基金の関係分を除く)



(出所) 長崎県総務部財政課「平成18年度当初予算(案)の概要」

図る必要がある。

長崎県では2006年度の組織改編により、環境関連部局は従来の県民生活環境部から独立し、それまでの環境関連3課(環境政策課、廃棄物・リサイクル対策課、自然保護課)と主に水道事業等を取り扱う水環境対策課が加わり、環境部が組織された。2006年度(当初)における環境部の予算額は38億623.9万円で一般会計予算に占める割合は0.5%となっている。内訳は、環境政策課4億9,985.9万円、水環境対策課23億1,246.2万円、廃棄物・リサイクル対策課4億9,909.5万円、自然保護課4億9,482.3万円である<sup>7)</sup>。2006年度の組織改編の際、農林部・土木部からの事業移管が行われたことなどにより、環境部の一般会計予算額は対前年度(旧県民生活環境部における現環境部予算額)比で182.8%と大幅増となっている。したがって、2005年度以前との予算額の単純な比較には問題がある。そこで、主に環境政策に携わってきた旧県民生活環境部の環境政策課、廃棄物・リサイクル対策課、自然保護課の環境関連事業費を比較してみると、2005年度が13億4,723.9万円であったが、2006年度は12億5,268万円、対前年度比7.0%減となっている。環境関連事業費は2005年度

以前から大幅に削減されてきており、2002年度の6割程度の規模にまで縮小している。今日、環境問題の重要性は認識されるものの、長崎県においても財政再建の流れで関連予算の縮減等もやむを得ない状況となっている。

## 2.2 長崎県の環境問題への取り組み

長崎県における環境行政の主な課題は「長崎県環境基本計画」(2000年策定、2004年改訂)に示されている。そこでは、①健全で恵み豊かな環境の保全と将来世代への継承、②環境への負荷が少ない持続的発展が可能な社会づくり、③省資源・省エネ型の地域社会づくりによる地球環境保全の推進という、環境基本条例(1997年制定)において示された3つの理念に基づき、「海・山・人、未来につながる環境にやさしい長崎県」を2010年度に目指すべき姿としている。環境基本計画では、①循環型社会の構築、②地球温暖化対策、③閉鎖性水域(大村湾、有明海など)の環境保全、④環境教育の4つを主な課題としてとらえ、①循環(環境負荷が少ない循環型社会の実現)、②共生(人と自然が共生する快適な環境づくり)、③参加(県民・事業者・

行政のパートナーシップによる環境づくり)、④地球環境保全(地球環境保全をめざす地域的取組と国際的取組)という4つの基本目標を掲げ、それらの4つの基本目標を実現するための共通的基盤的施策を含むさまざまな施策を展開している。

表2は環境基本計画に係る2006年度当初予算を政策目標、施策別に列挙したものである。その中には環境部だけでなく、農林水産業、河川、港湾、交通政策、都市計画、科学技術振興、教育をはじめ幅広い部署の事業が含まれており、県全体として目標達成に向けた取り組みが行われている。ただし、環境基本計画に係る予算額そのものは対前年度比93.4%にあたる422億9,878.1万円にとどまっており、厳しい財政状況の中でのやりくりとなっている状況がうかがえる。

なお、環境部における環境関連の重点施策は、上述の課題(循環型社会の構築、地球温暖化対策、閉鎖性水域の環境保全)を中心として設定されており、2006年度においては、ゴミゼロながさき推進事業(県民運動の支援など)、きれいなまちづくり推進事業(不法投棄監視体制強化など)、諫早湾干拓水辺空間づくり推進事業を重点プログラムとしている。また、2005年度に島原半島における地下水の汚染が明らかとなったため、その対策も新規事業として重点プログラムに加わり、予算措置(936.1万円)がなされた。そのほか、地球温暖化防止対策行動計画実践事業、浄化槽設置事業、西海国立公園九十九島のダイヤモンド事業などを実施している。

上記のほか、2003年3月にISO14001の認証を取得し、エコオフィス活動(県庁全体として紙・ゴミ・電気の削減)や県庁として温暖化対策に取り組む「エコオフィスプラン」の策定などを通じ、県庁内部としても環境に配慮した取り組みを行っている。

地方自治体が環境政策に取り組むにあたり、他の地方自治体との連携等も重要な課題である。他県との連携の代表的なものとして

は、後述(第4節参照)の産業廃棄物税がある<sup>8)</sup>。これは、福岡、佐賀、大分、宮崎、鹿児島各県と足並みをあわせる形で導入された法定外目的税で、2005年4月に施行された。焼却施設および最終処分場への産業廃棄物の搬入に対し、産業廃棄物の重量に応じて課税を行うもので、焼却施設の場合、1トンあたり800円、最終処分場の場合、1トンあたり1,000円が課税される。また、市町村との連携等に関しては、大村湾環境保全・活性化推進会議をはじめ、個別の環境問題に関して市町村とともに団体を組織し連携をはかっており、今後、ゴミゼロながさきや温暖化対策などの環境保全施策に関して、住民や環境団体等だけでなく、市町村とも連携を図っていくことが重要と考えられている<sup>9)</sup>。なお、前述のように、長崎県内では市町村合併が大幅に進んでいるが、合併による区域の拡大により、地域全体を網羅する環境施策が展開されることや、担当職員の増加などによる、より充実した環境施策の実施が期待されている。今日、環境問題の重要性は広く認識されているが、資金的な余裕のない地方自治体が多い。市町村のみならず県レベルで見ても、財政再建の流れの中で、予算縮減等もやむを得ない状況となっているのが現実である。そこで、住民との連携や役割分担が重要となってくるが、県レベルでは住民との間に距離があるため、連携に関して困難な点が多い。したがって、基礎的自治体である市町村における環境対策が一層重要と考えられるが、小規模の市町村の場合、財政・人材(育成を含む)面での課題を抱えるところも少なくない。今後さらに市町村合併が進むことで、市町村レベルにおいて、環境担当職員の育成等が進み、環境対策の計画および実施が可能となる状況が作り出されることが大いに期待されており、住民のネットワーク構築と並び、市町村の役割強化が環境政策の推進において大きな鍵を握るものと考えられる。

表2 長崎県環境基本計画に係る2006年度当初予算

(単位：千円)

(基本目標Ⅰ) 環境負荷が少ない循環型社会の実現	18,779,665
1 大気環境の保全	79,492
①大気汚染防止対策の推進	79,142
②自動車排出ガス抑制対策の推進	350
2 水環境の保全	17,883,032
①海域・河川・湖沼等の水質保全対策の推進	95,744
②生活排水対策の推進	17,787,288
③工場・事業場等排水対策の推進	[6,711] <sup>(注1)</sup>
④水の循環利用	
3 土壌・地盤環境の保全	20,534
①土壌環境の保全	20,534
②地盤環境の保全	
4 廃棄物・リサイクル対策の推進	741,225
①廃棄物の発生抑制	13,490
②リサイクルの推進	392,599
③廃棄物の適正処理の推進	335,136
5 騒音・振動・悪臭対策の推進	2,462
①騒音・振動・悪臭対策の推進	2,462
6 化学物質の環境リスク対策の推進	52,920
①化学物質の適正管理	780
②環境ホルモン対策の推進	2,410
③ダイオキシン類削減対策の推進	49,730
(基本目標Ⅱ) 人と自然とが共生する快適な環境づくり	20,354,215
1 優れた自然と多様な生物が生息する地域の保全	857,660
①豊かな自然環境の保全	844,512
②希少な生物の継続的監視と保全対策の実施	12,807
③自然公園制度等の運用	341
2 身近な自然の保全と創造	18,241,946
①河川・沿岸環境の保全・復元・創造	578,785
②地域ぐるみでの裏山・里山・水辺地等の保全	1,004,340
③都市環境の保全と創造	861,928
④自然災害防止対策の推進	15,796,893
3 人と自然とのふれあい推進	210,783
①自然環境教育のフィールドの提供	132,065
②自然公園等利用施設の整備促進	78,718
4 歴史的環境の保全と創造	1,043,826
①歴史的環境の保全と創造	1,043,826
(基本目標Ⅲ) 県民・事業者・行政のパートナーシップによる環境づくり	16,539
1 環境教育・環境学習等の推進	11,268
①学校等における環境教育・環境学習等の推進	2,063
②社会における環境教育・環境学習等の推進	9,205
2 自主的な環境保全行動の推進	5,271
①県・市町村の環境保全に向けた取組の推進	
②県民の環境保全に向けた取組の推進	5,271
③事業者の環境保全に向けた取組の推進	
(基本目標Ⅳ) 地球環境保全をめざす地域的取組と国際的取組	41,314
1 地球温暖化の防止	20,201
①温室効果ガスの排出・吸収源対策	17,949
②省エネルギーの推進・エネルギーの有効利用	2,252
2 オゾン層の保護・酸性雨対策等の推進	10,932
①オゾン層の保護対策の推進	1,718
②酸性雨対策の推進	9,214
3 海洋汚染の防止	6,631
①漂流油・漂着ごみ対策の推進	6,631
4 国際的取組の推進	3,550
①環境保全のための国際協力の推進	3,550
(基本目標Ⅴ) 環境保全のための共通基盤的施策	3,107,048
①適正な土地利用の推進	
②調査研究・技術開発の推進, 監視観測の充実	1,187,895
③環境配慮の推進	4,530
④環境情報の整備と交流	7,907
⑤公害苦情と公害紛争等の適正処理	
⑥環境管理システムの促進	64,669
⑦誘導的措置の活用等	1,841,957
⑧規制的措置の活用	

(注1) ①海域・河川・湖沼等の水質保全対策の推進と重複  
(出所) 長崎県資料にもとづき作成



### 3. 熊本県の財政と環境政策

熊本県は九州のほぼ中央に位置し、人口は1,842,140人（2005年10月）である。有明海や八代海に面し、内陸部には阿蘇をもつ自然豊かな土地である。一方、水俣病による深刻な被害を経験したという歴史もある。

#### 3.1 財政

熊本県の2005年度当初予算（一般会計）の予算規模は7,296億円である。前年度比で1.6%の減少であり、2001年度当初予算から5年連続の減少となる。歳入面では、三位一体の改革の影響によって、地方譲与税と地方特例交付金がそれぞれ前年度比で125.0%と152.3%増加した一方で、国庫支出金が同9.7%減少した。一般財源の減少や扶助費の増加によって288億円の要調整額（財源不足額）が生じたため、財政健全化債50億円の発行と4基金（財政調整基金、職員等退職手当基金、県有施設整備基金、県債管理基金）からの取り崩し238億円によって対処した。県債発行は1,000億円であり、発行額は4年連続でマイナスである。2004年度末の地方債残高は1兆3,709億円（通常債の残高は1兆2,361億円）である。通常債ベースでは2004年度末まで3年連続で残高が減少している。一般会計における環境生活部の予算は67億6,794万円である。ただし、同部には食品の安全や人権を担当する課も含まれるため、それらの課の予算額を除外した環境関連の課のみの予算の合計額は54億9,392万円である。これは県の予算全体の1%に満たない<sup>10)</sup>。

#### 3.2 熊本県の環境問題への取り組み

2001年に策定された熊本県の熊本県環境基本指針・熊本県環境基本計画の体系は図6のようである。県の環境政策は同基本指針・基本計画にもとづくが、熊本県庁生活環境部に対するヒアリングにおいて聞いた重点的

に取り組まれている施策として、(1)水俣病対策、(2)アスベスト対策、(3)有明海・八代海水質保全のための生活排水処理の強化、(4)廃棄物の適正処理、(5)バイオマスの有効活用である、という5つがある。ここでは、熊本県の環境政策として、この5項目について論じることとする。

##### (1) 水俣病

2006年は水俣病公式発見から50年となる。熊本県庁では水俣病問題に関する業務は環境生活部水俣病対策課が担う。2005年度の同課の予算は25億5,817万円であり、水俣病認定業務の促進や総合対策医療事業の拡充、水俣病公式発見50年事業の実施などに用いられる。水俣病に関しては、国レベルの政策課題となるが、現行の認定基準では救済できない非認定患者の補償・救済が大きな課題となっている。

##### (2) アスベスト対策

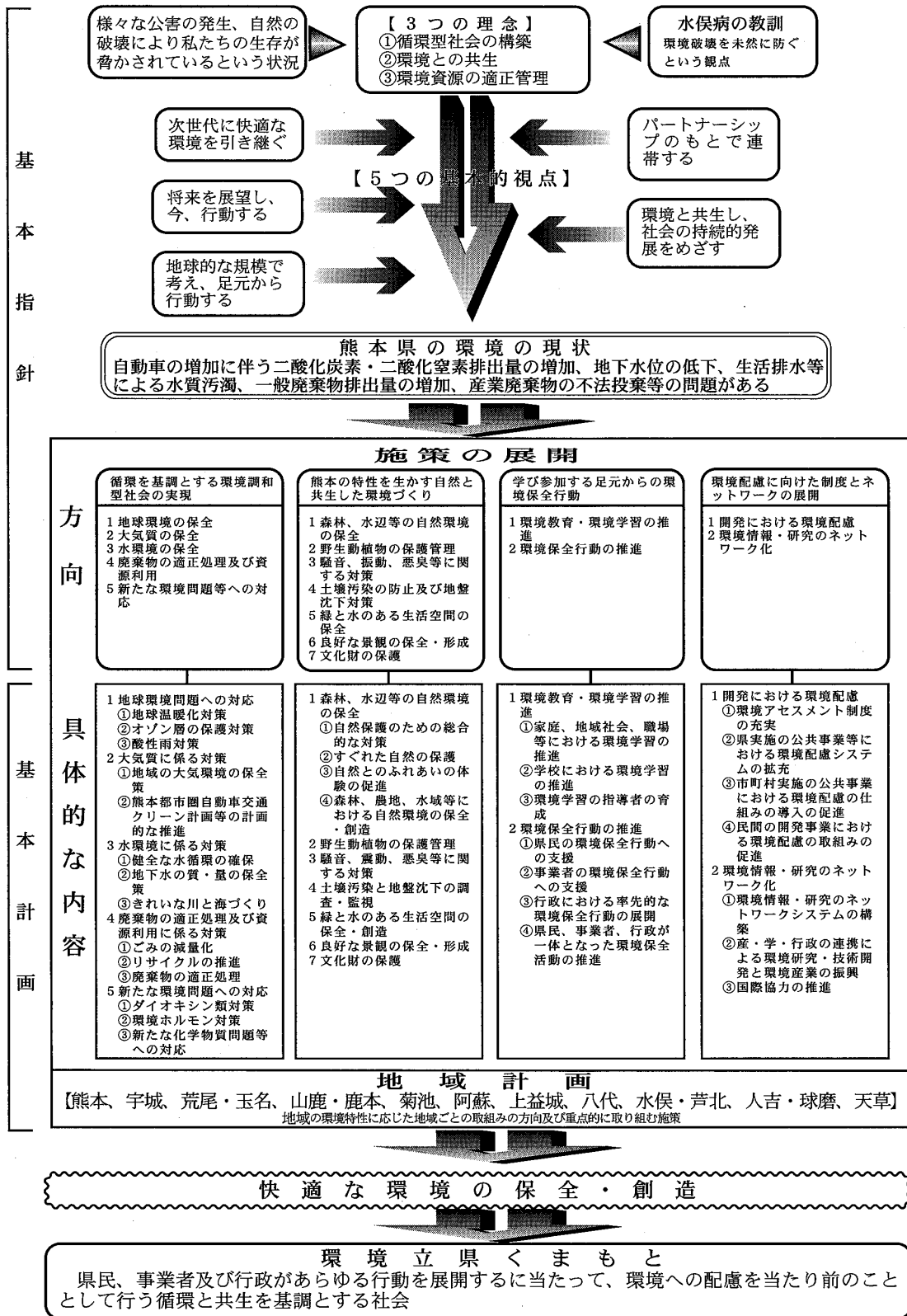
2005年、クボタやニチアスのアスベスト関連工場の従業員とその家族、工場周辺の住民にアスベスト疾病の被害者が出ている事実が報道された。アスベスト問題に対する社会的な関心の高まりを受けて、熊本県でも中小企業者向けアスベスト対策資金の融資、学校法人のアスベスト対策借入金の利子補給などの県独自の対策が実施された。今後、アスベストを使用した建物の解体と廃アスベストの適切な処理が行われるために県の役割は大きい。

なお、県内のアスベスト関連製品の製造をしていた元工場に関する調査では特に問題はないとされた。

##### (3) 有明海・八代海水質保全

近年、有明海・八代海の環境は悪化傾向にあり、特に2000年度は有明海のノリ不作や八代海の赤潮被害が顕著であった。水質汚濁の主な原因は生活排水である。熊本県では生活排水処理施設の整備が遅れており、2001年度末の全国平均の汚水処理人口普及率が77.7%であるのに対して熊本県は65.7%であ

図6 熊本県環境基本指針・環境基本計画



出所) 熊本県資料

る。従って、環境保全のためには生活排水処理施設の整備が喫緊の課題であるといえる。

上述の2000年度の被害を受けて、有明海・八代海再生特別措置法（有明海及び八代海を再生するための特別措置に関する法律）が2002年11月に施行された。これによって、関係県（福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、鹿児島県）は有明海・八代海的环境保全・改善や水産資源の回復等の漁業振興に関する計画を策定することを義務づけられた。熊本県は同法を受けて、「有明海・八代海再生に向けた熊本県計画」を2003年3月に策定した。熊本県では、水質汚濁の原因である生活排水の処理施設の整備や「くまもと・みんなの川と海づくり県民運動」（2002年度から）の展開、工場の排水対策、農業・畜産・養殖漁場対策、湾内の環境調査などの取り組みがなされている。

#### (4) 廃棄物の適正処理

熊本県では、他の自治体と同様に、廃棄物の最終処分場の不足と不法投棄が問題となっている。県は公共関与による産業廃棄物管理型最終処分場の整備や不法投棄の防止対策などを推進している。熊本県産業廃棄物公共関与計画（2002年度策定）に基づいて、公共関与による管理型最終処分場の建設が進められており、県内の8つの候補地が検討されている。また、不法投棄対策として、県は不法投棄や不適正処理の監視を実施している。

ところで、沖縄県を除く九州7県では2005年4月から産業廃棄物税が一斉に導入された。導入にあたって、足並みの乱れが多少あった。熊本県以外の6県は最終処分場への搬入時にトン当たり1,000円、焼却施設搬入時にトン当たり800円を課税することで合意したのに対して、熊本県は中小零細企業への負担を配慮して最終処分場への搬入のみに課税することを決定した（図7参照）。図では、熊本県と他県との違いは熊本県のみは「課税800円/トン」がないという点である。産業廃棄物税を一つの県が単独で導入すれば隣接す

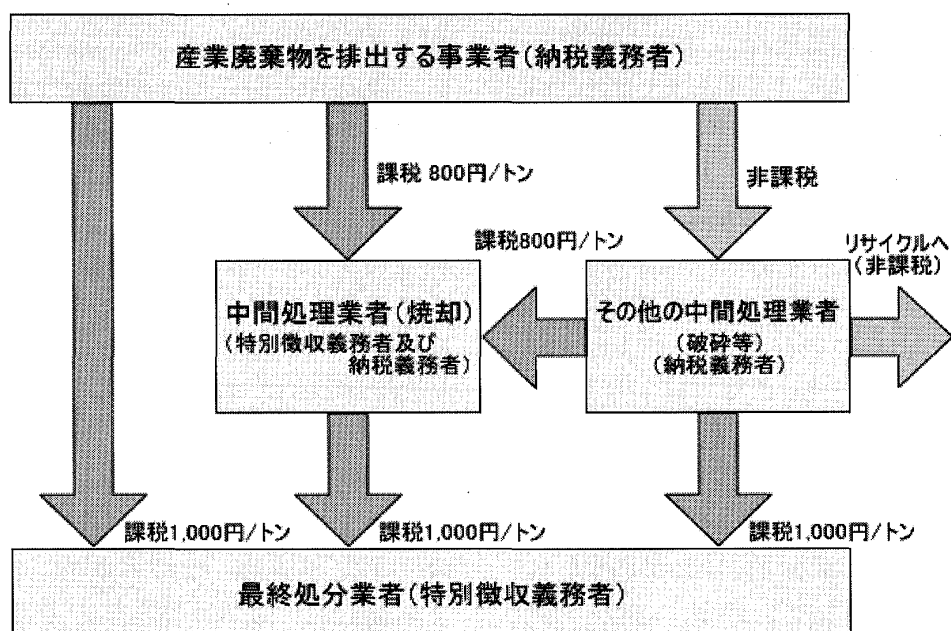
る他県への廃棄物の流入を招くことから、産業廃棄物税を隣接する複数の県が一斉に導入することは望ましいことである。しかしながら、焼却施設搬入時への課税をめぐって、熊本県と他の6県で共同歩調が乱れたことは、自治体の政策協調の難しさを示している。なお、2005年度末のヒアリングの時点では産廃税によって不法投棄が増加した兆候はないようである。また最終処分量が予想以上に減少したために税収も当初の見込みよりも少なくなる見込みである。

#### (5) バイオマス

一般に、バイオマスとは「再生可能な、生物由来の有機性資源で化石資源を除いたもの」と定義され、家畜排泄物、食品廃棄物、下水道汚泥、木質系廃材などの廃棄物系バイオマス、林地残材や農作物残渣などの未利用バイオマス、飼料作物やでんぷん系作物などの資源作物の3つに分類される。バイオマスが新たな資源として注目されている理由は地球温暖化の防止と循環型社会の構築に貢献するからである。バイオマスが地球温暖化の防止に役立つのは、バイオマスの利用は大気中の二酸化炭素を増加させないからである。その理由は、バイオマスを燃焼することによって発生する二酸化炭素は、植物の成長過程で光合成によって大気中の二酸化炭素が固定されたものだからである。この性質はカーボンニュートラルとよばれる。

熊本県は農林水産業がさかんであることから、バイオマスの利用に積極的に取り組んでいる。県内には、家畜排泄物を堆肥化するJAあまくさ、JAくま、焼酎廃液を飼料化する西田精麦、球磨焼酎リサイクルンなどのバイオマスを利活用する事業者が存在する<sup>11)</sup>。県としては、こうした事業者に事業化支援を行っており、2005年度予算では1,910千円があてられている。県内のバイオマスの年間総量（湿潤重量）は4,829千トンと推定され、その内訳は図8の通りである<sup>12)</sup>。また、個別の利活用に関しては図9のようである。

図7 産業廃棄物税の概要



出所) 宮崎県資料

利用率は廃棄物系バイオマスが82%，未利用バイオマスが43%，全体が72%である<sup>13)</sup>。この数値は2002年12月に策定された政府のバイオマス・ニッポン総合戦略の目標廃棄物系バイオマスが80%，未利用バイオマス25%（達成は2010年<sup>14)</sup>）を上回っているという点では評価できる。

バイオマスとは、具体的にいえば家畜排泄物や焼酎カスなどでの生物由来の資源であるから、腐敗しやすいという欠点をもつ。従って、石油などと異なって、バイオマスは生産地から利用地まで長距離を輸送することは不可能であり、産出された地域で利用せざるを得ない。一方で、バイオマスは広く薄く分布するという性質もっていることが、その利用を妨げている。バイオマスの利活用は一般に高コストであり、公的な補助制度なしに採算性を確保することは困難である。バイオマスが普及するための課題としては、上述のように広く薄く分布していて腐敗しやすいというバイオマスの欠点を克服することと、事業として採算性を確保することがあげられる。

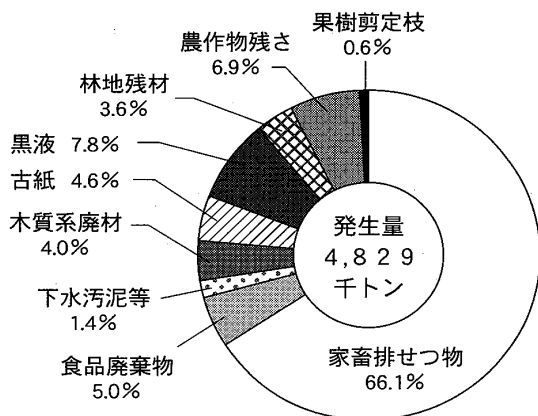
#### 4. 宮崎県の財政と環境政策

宮崎県は九州南東部に位置し、人口1,152,993人（2005年10月）である。人口は1995年の117万5,819人をピークとしてほぼ横ばいである。県の面積に占める森林の比率が76%と九州で最も高いことから明らかなように、自然豊かな県である。

##### 4.1 財政

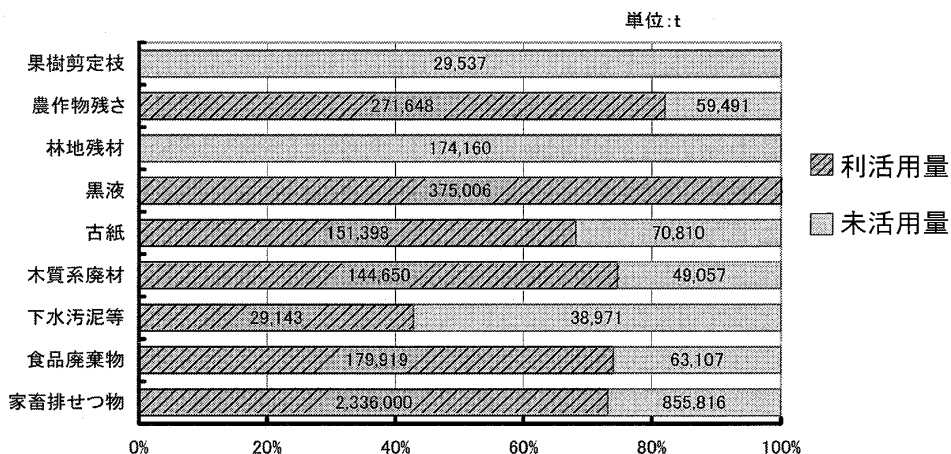
宮崎県の2005年度当初予算（一般会計）の予算規模は6,000億5,500万円で、前年度比で2.4%の減少となる。これは2002年度以降4年連続のマイナスである。歳入面では、三位一体の改革の影響によって、地方譲与税と地方特例交付金がそれぞれ前年度比で81.6%と144.9%増加した一方で、国庫支出金が8.1%減少した。宮崎県の財政は自主財源が乏しいという脆弱な構造を有しており、景気回復によって県税収入は前年度比で3.2%増加したものの、2005年度の自主財源比率は33.4%に

図8 熊本県のバイオマスの発生量割合（湿潤重量）



資料) 熊本県資料

図9 熊本県内のバイオマス利活用の状況



注) 湿潤重量

資料) 熊本県資料

過ぎない。県債発行は790億2,300万円で前年度比17.3%の減少である。2005年度末の県債残高は9,028億円と見込まれており、はじめて前年度比でマイナス（33億円減）となる。財源不足額は584億円となり、基金の取り崩し、公共事業や事務事業の見直し、財政健全化債の発行、県債の追加発行等でまかなう。財源調整のための基金の取り崩し額は177億円（前年度比で30億円の減少）となり、2005年度末の基金残高は488億円と見込まれている。県の中期財政見通し（2005～2009年度）

では2009年度末の基金残高は47億円にまで減少すると試算されており、2010年度は基金が底をついて収支不足額を補えない事態となる。

宮崎県では環境森林部が主に環境行政を担当する。同部は2004年4月に生活環境部と林務部との統合再編によって設置された。同部の予算額は296億9,832万円で、県の予算全体の4.9%を占める。一般会計の中でかなり大きな比率を占めていることになるが、これは上述の統合再編によって金額の大きい林業に

関する予算が環境森林部に計上されているからである。森林に関連する課を除いた環境森林部の予算額は79億3,127万円となり、一般会計予算の1.32%を占めている。

#### 4.2 環境

県の長期的な環境政策は、1997年に策定され、その後2001年、2006年と改訂された宮崎県環境基本総合計画にもとづく（図10参照）。同計画は2005～2009年度の5年間を計画期間とし、「県民一人ひとりが支える『環境立県みやざき』の実現」を基本目標に掲げる。その達成のために、(1)地球温暖化防止に貢献する社会づくり、(2)環境への負荷が少ない循環型社会づくり、(3)きれいな空気・きれいな水の確保、(4)豊かな自然環境の保全・創出、(5)環境保全のための行動する人づくり、(6)環境と調和した地域社会づくりという6つの取り組みが打ち出されている。同計画の特徴として、各項目に関して細かな数値目標が設定され、県が発行する環境白書で実績が報告されることがあげられる。数値目標の例をあげれば、各部門別の二酸化炭素排出量削減率や廃棄物のそれぞれに関する排出量・リサイクル率・最終処分量、森林面積、森林ボランティア延参加者数などである。

(2)に関連して、2004年度に導入された産業廃棄物税がある。同税は前述のように、産業廃棄物に対して、最終処分場への搬入時にトン当たり1,000円、焼却施設搬入時にトン当たり800円を課税するものである。税収は産業廃棄物の排出抑制やリサイクルを促進する政策に使われる。

同計画では言及されていないが(4)に関係するものとして2006年度から導入される森林環境税がある。同税は、個人からは県民税に一律500円を上乗せして徴収し、法人からは県民税均等割の5%相当額を徴収するものである<sup>15)</sup>。宮崎県は県の面積の76%を森林が占めているが、間伐等の手入れが不十分な森林も増加していることから森林保全が重要な

課題となっていた。2005年度の税収は1億9,000万円が見込まれており、全額が森林保全に用いられる。用途はボランティア団体への支援や県民の啓発などのソフト的な施策と森林の整備・保全や公有化といったハード的な施策に二分される。森林環境税は高知県（2003年4月）を最初に全国的に多くの県で導入されているが、その背景は第1節で述べられたように地方財政が厳しい状況におかれているために、森林保全のための新たな支出が困難だからである。森林環境税という名称ではあるが、その目的は森林保全のための財源調達である。従って、経済学で通常説明される環境税のように、税によるインセンティブ効果を狙っているわけではない。最後に、諸富（2005）に従って、森林環境税の問題点を指摘しておく、目的税化することは財政運営の柔軟性を失わせることと森林整備の財源調達としては不十分であることである<sup>16)</sup>。

#### 5. 鹿児島県の財政と環境政策

鹿児島県は総面積約9,187km<sup>2</sup>、南北600kmにわたる広大な県土を有しており、種子島、屋久島、奄美群島など多くの離島を含んでいる。気候区は温帯から亜熱帯に至り、温暖な気候のもと、豊かな自然と希少な動植物が残された地域である。人口は、1980年代後半からほぼ一貫して減少傾向が続き、2005年10月時点で1,753,144人となっている。人口減少の主な要因は全国的に問題となっている少子化に加え、若年層の県外への流出（進学・就職等）があげられており、高齢化が全国ベースを大きく上回るかたちで進行している<sup>17)</sup>。産業構造では第1次産業のウェイトが高く、製造業のウェイトが低いことが特徴となっている。第1次産業のウェイトは年々低下傾向にあるものの、2002年の国との比較では、国の3.6倍のウェイト（鹿児島県4.7%、国1.3%）となっており、第2次産業、とりわけ製造業のウェイトは国の約6割（鹿児島

環境調和型の地域づくりと県の役割

図10 宮崎県の環境基本総合計画



出所) 宮崎県環境基本総合計画。

県11.8%，国19.7%）となっている。また、就業者構成でも第1次産業従事者が2000年度時点で12.0%と全国平均の5.0%を大きく上回っている。なお、農業が第1次産業の中の大部分を占めている。鹿児島県における2003年度の農業産出額は4,019億円で、全国4位の農業県となっている。

### 5.1 鹿児島県の財政状況

鹿児島県の財政は、近年、歳出面で県債残高の累増に伴い公債費負担が増大しているのに対して、歳入面では税収入の大幅な伸びが期待できないなど、極めて厳しい状況が続いている。鹿児島県の財政面での特徴の1つに、歳入面における自主財源比率の低さがあげられる。図11で示すように、2004年度決算で見ると、歳入総額8,685億円のうち自主財源は2,285億円、自主財源比率は26.3%となっている<sup>18)</sup>。そのため、地方交付税や国庫支出金への依存度が高くなっており、国の三位一体の改革に伴う地方交付税等の大幅削減の影響を大きく受け、多額の財源不足が生じる状況となった。そのため、財政調整に活用可能な基金残高は、2001年度の572億円から2006年度（当初予算）には197億円に減少している。2004年度当初の段階で、向こう1～2年度のうちに基金が枯渇し、財政再建団体になる水準まで財源不足が拡大することが懸念された。そこで、鹿児島県は2005年3月に「県

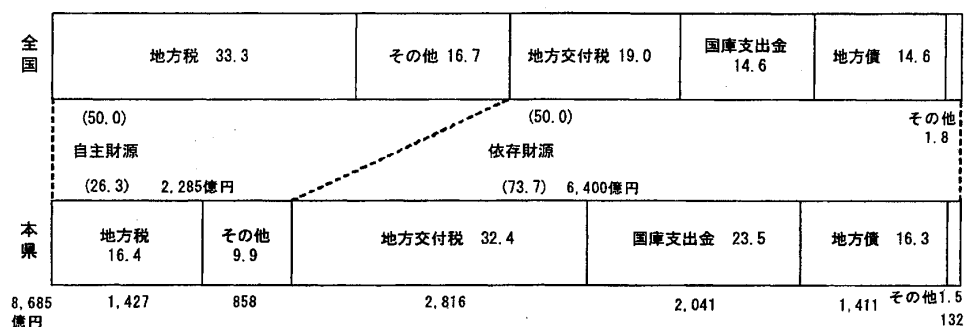
政刷新大綱」を策定し、事務事業の見直し、職員数の縮減、職員給の見直し、市町村への権限・財源の移譲などの行財政構造改革に取り組むこととなった。

こうした厳しい財政状況の中で、鹿児島県の当初予算の規模は年々減少してきている。2001年度には9,800億円であったが、2002年度以降3.8～4.7%の減少を続け、2005年度では8,206億200万円（前年度比4.3%減）となっている<sup>19)</sup>。環境問題を主に担当する環境生活部の予算は62億1,033万円（前年度比6.0%減）で、県の一般会計当初予算の0.76%となっている。ただ、同部には県民生活課、文化振興課をはじめ環境問題には直接関与しない部署も含まれており、環境関連の部署（環境政策課、環境整備課、環境保全課および環境管理課）のみの予算の合計額は、例年30～40億円規模、一般会計の0.4%程度となっている<sup>20)</sup>。

### 5.2 鹿児島県の環境問題への取り組み

次に、鹿児島県における環境に関する現状を概観しよう。2004年3月に改定した「鹿児島県環境基本計画」において、①大気環境、②水・土壌環境、③化学物質、④騒音・振動、悪臭、⑤廃棄物・リサイクル、⑥環境放射線、⑦自然環境、⑧野生生物、⑨緑・水辺空間、景観、⑩地球環境の10項目に分け、現状と課題が示されている。主なものを見ると、大気に関しては概ね良好と判断されている。桜島

図11 鹿児島県の財源の状況



（出所）鹿児島県総務部財政課「鹿児島県財政の姿」（2006年4月）



## 環境調和型の地域づくりと県の役割

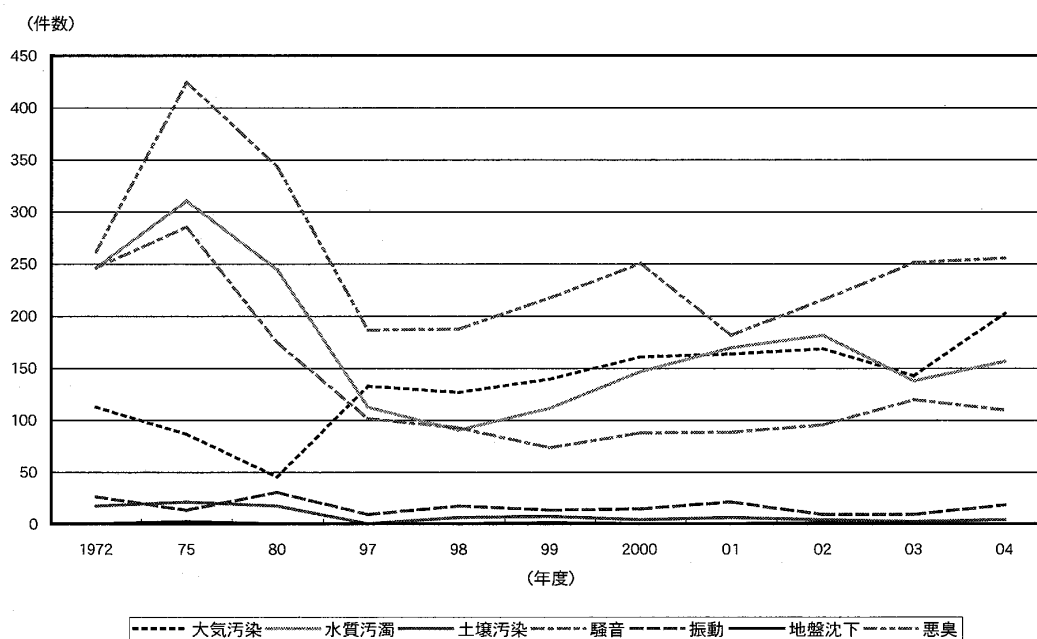
や黄砂の影響はあるものの、大きな事業場が存在しないため、それほど目立った問題点は認識されていない。水・土壌環境に関しては、鹿児島湾や湖沼などの閉鎖性水域や河川の水質悪化が一部で問題となっている。閉鎖性水域においては、水の循環が進まないという自然的要因もあるが、生活排水や事業場からの排水など人為的要因が水質悪化の主な要因となっている。鹿児島県の場合、農業県であるため、環境負荷の高い家畜等のふん尿処理等の排水が大きな課題となっている。また、一部地域で地下水の硝酸性窒素等が環境基準を上回る地点もあるが、その点についても農業における過剰施肥や家畜排泄物等の影響も大きいものと考えられている。

大気などの化学物質の濃度に関しては、現状、特に大きな問題は生じていないが、騒音・振動、悪臭に関して、問題点が指摘されている。鹿児島県では2004年度には1,484件の公害等に関する苦情があったが、そのうち悪臭に対する苦情が255件、全体の17.2%となっている。通常のサービス業に起因する悪

臭に加え、地域の特性として畜産・農業に起因する悪臭などに対する苦情も多くなっている。図12は典型7公害の種類別苦情件数の推移を表している。悪臭に対する苦情は、1970年代半ば頃に比べると減少しているものの、依然として、例年、典型7公害の中では最も多くの苦情が寄せられている。また、騒音に関しては、工場・事業場や、深夜営業、建設作業などに起因するものが例年多く、住宅地等における近隣騒音等に関する苦情も多くなってきている。なお、近年、典型7公害以外の苦情が急増しており、2004年度には740件にものぼっている。そのうち413件が廃棄物投棄に関する苦情となっており、大きな課題となっている。

廃棄物・リサイクルに関しては、県民1人・1日あたりの一般廃棄物排出量が1,100グラム前後で推移していたが、近年、減少傾向にあり、2002年度には998グラムとなった。リサイクル率に関しては、14.7%（2001年度は8.8%）となっており、ごみの減量化・リサイクルの促進が進められてきている。ま

図12 鹿児島県における典型7公害の苦情件数の推移



(データ) 鹿児島県資料

た、し尿に関しては、各地域で水洗化が年々進みつつあり、2004年度末には汚水処理人口普及率が58.6%となっている。

産業廃棄物に関しては、中間処理施設や安定型最終処分場の整備は進んでいるものの、県としては管理型最終処分場は、現状、県内に1ヶ所も存在しておらず、整備が進んでいないことが課題となっている。なお、鹿児島県においても2005年度より産業廃棄物税が導入された。これは「循環型社会の形成に向けて、産業廃棄物の排出抑制、リサイクル等を推進する施策の費用に充てるため、九州各県と一体となって広域的に導入した法定外目的税」<sup>21)</sup>であり、その概要は長崎県、宮崎県等と同様である。税込規模は平年ベースで約1億円を見込んでおり、2006年度においてはリサイクル等に資する施設設備整備補助や研究開発補助、公共関与による管理型最終処分場整備のための基金積立などが主な使途事業となっている。

そのほか、環境放射線に関しては、薩摩川内市に原子力発電所があるが、これまでのところ特に問題が指摘されていない。しかし、県では、今後も環境放射線の監視等に引き続き注力していくとしている。自然環境、野生生物に関しては、豊かな自然の保全とウミガメをはじめとする希少・貴重生物の保護・管理等が重要との認識のもと、共生・自然保護の思想の普及啓発や、森林保全や自然海岸の保全等、適切・適正な対策が必要とされている。また、地球環境問題に関しては、大量消費・大量廃棄という日常の生活スタイルに大きな問題があり、県民の省資源・省エネルギー等への取り組みが必要であるとの認識がなされている。

以上のような現状を踏まえ、鹿児島県では、種々の環境指標の数値目標を掲げ、目標年次を設定し、様々な環境保全施策を実施している。それぞれの施策は①安心できる健やかな環境の確保、②多様で恵み豊かな環境の保全、③ゆとりとうるおいのある環境の形

成、④かけがえのない地球環境の保全という4つの柱と、それらの施策を着実に進めるための⑤良好な環境を支える共通施策の推進という5つに分類される。また、これらの施策を重点的かつ効果的に推進するため、鹿児島県の地域特性を踏まえた13の「環境保全に関する重点施策」が設定されている(図13参照)。たとえば、重点施策「ブルーリバー21の推進」では、公共下水道や合併処理浄化槽等の整備促進などの施策により水質保全を図っており、その際、環境指標として汚水処理人口普及率がかかげられ、2002年度の53.7%から2010年度には78%に引き上げるといった目標が設定された。なお、それぞれの施策の進捗状況は、当該年度に実施した環境保全施策とともに『環境白書』の中で公表されており、計画実施期間中における現状と課題が明らかにされ、中間評価の役割を果たしている。

鹿児島県では、1999年3月に「鹿児島県地球環境保全行動計画」を策定した。これは、地球環境保全を中心テーマとし(そのほか、県の現状に即して水環境や自然環境等も加えている)、県民・事業者・行政が自主的かつ積極的に地域として取り組むための具体的な行動メニューを提案するものである。①環境に配慮した生活様式づくり、②環境と調和した地域づくり、③循環を基調とした社会システムづくりの3項目が目標として掲げられた。具体的には、省資源・ごみの減量化、リサイクル社会の形成、廃棄物の適正処理、節電等省エネルギー、新エネルギーの活用、エネルギー利用の効率化、交通・物流体系の改善、節水、水の有効利用、水環境の保全、環境に配慮した農林水産業、自然環境等の保全、環境教育・環境学習の推進など、多岐にわたる行動計画が示されるに至った。なお、2001年11月からは省資源・省エネルギー、ごみの減量化、資源のリサイクル、水環境の保全などに向けた取り組みを日常的に進めるため、県民・事業者・行政が一体となって環境

図13 鹿児島県の環境保全施策の体系



(出所) 鹿児島県環境生活部環境政策課『鹿児島県環境基本計画 [概要版]』(2004年3月)

保全に努める地球にやさしい県民運動を進めてきている<sup>22)</sup>。

また、鹿児島県は県民等との協働による環境保全の推進に先駆けて、県庁としての行動計画を策定・推進してきた。1998年12月に「県庁環境保全率先実行計画」をとりまとめ、①環境に配慮した製品の購入・使用、②廃棄物の減量化・リサイクルの促進、③省資源・省エネルギーの促進、④環境汚染の防止、緑化等の推進、⑤公共建築物の建設における環境配慮、⑥職員の環境保全意識の向上の6つの大項目からなる環境保全の取り組みを進めてきている<sup>23)</sup>。その中で、二酸化炭素排出量、廃棄物総量、上水使用量、電気使用量、コピー用紙使用量、公用車燃料使用量等については具体的な数値目標が示されたが、環境保全率先実行計画の2005年3月の改定に際して、それまでの実績を踏まえた新たな目標が設定された<sup>24)</sup>。また、2005年度にはISO14001認証取得に向けた取り組みが進められ、ごみの分別、消灯等の省エネルギーなどについての職員意識の向上が図られた<sup>25)</sup>。全国的には遅れをとっているものの、鹿児島県庁が県内自治体の中で率先してISOの認承を取得したことにより、県内の市町村や関係団体に対してISO取得に向けた働きかけを行うことができるようになった。これにより今後、県内の市町村における環境への取り組みの活性化や、意識の向上が図られることが期待されている。

鹿児島県はISO14001取得をはじめとする環境への取り組みに関して、他県に比べて遅れがちとの指摘もある。だが、これまで見てきたように、鹿児島県では「環境基本計画」や「県庁環境保全率先実行計画」に則り、種々の環境問題への取り組みを進めている。また、害虫駆除や水俣病対策など、地域特有の課題への取り組みも継続しており、地域の環境問題に関して、ある程度の対処は行ってきたとみなされる。しかし、環境改善に関して、理想とされる域にまでは達しているとは言え

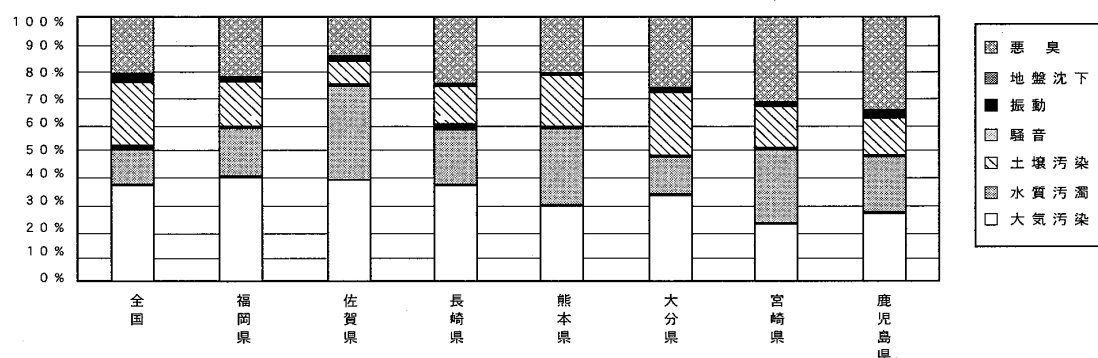
ず、今後も県民の生活環境の維持・改善に対する試みが求められている。そのほか、他県同様、森林環境税を導入（2005年度）し、県土、水源環境の保全や、森林の涵養、県民意識の醸成等に努めるとともに、風力発電などにも注力し、限られた予算と人員の制約の下で、地域環境、自然環境および地球環境の維持・改善に取り組んでいる点は評価しても良いだろう。

## 6. 県の役割と課題

以上、ヒアリングで訪れた4県の政策をみてきた。結論に先立って、各県がかかえる環境問題の違いについて公害苦情を例にして比較にしよう。図14は典型7公害の種類別苦数の割合を示したものである。図より明らかのように、農業県である鹿児島県や宮崎県は悪臭の割合が大きく、都市を抱える福岡県や佐賀県、長崎県は大気汚染の割合が高い。この図からも環境に関する種々の課題への取り組みは県によって異なるウェイトで実行されるべきであることが示唆される。

第1節でみたような厳しい財政事情の中で、各県は環境に対してどの程度の予算を計上しているのだろうか。表3は各県の2005年度一般会計当初予算に占める環境関連予算の割合を示したものである。通常、自治体の予算は目的別分類（議会費、総務費、土木費などの行政目的にもとづく区分）と性質別分類（人件費、公債費、物件費などの経費の経済的性質にもとづく区分）に従って公表されるが、この中に「環境費」という項目はない。環境に関する予算は目的別分類の衛生費、農林水産業費、土木費などの複数の項目に含まれているであろう。従って、残念ながら統一した基準によって公表される環境費といったものは残念ながら存在しない。そこで、表3では環境行政を担当する部署（環境生活部など）に計上された予算額が環境関連予算として表示されている。環境に関する支出でも他

図14 典型7公害の種類別苦情件数の割合



注) 土壌汚染, 地盤沈下は件数が少ないのでグラフ上では表示されていない。

(データ) 公害等調整委員会『公害紛争処理白書 (平成18年度版)』より作成

表3 各県の2005年度一般会計当初予算に占める環境関連予算の割合

	長崎県	熊本県	宮崎県	鹿児島県
一般会計予算規模	7,094億8,348万円	7,296億4,000万円	6,000億5,500万円	8,206億200万円
環境関連予算	38億623万円	54億9,392万円	296億9,832万円	62億10万円
一般会計に占める環境関連予算の割合	0.54%	0.75%	4.95%	0.76%

(データ) 各県資料より作成

の部署 (例えば農政水産部など) で計上された予算は表の環境関連予算には含まれない。その意味で予算に占める環境関連予算の割合を単純に比較することは困難であるが, 表3より宮崎県を除けば環境関連予算の占める割合は1%弱である。宮崎県の環境関連予算が突出して多いが, これは前述のように環境森林部で林業について計上される予算額が大きいからであり, 環境森林部内の森林・林業に関連する予算を除外すれば79億3,127万円 (一般会計予算の1.32%) となる。国と県では単純な比較はできないが, 参考までに国の予算に占める環境保全経費の占める割合は0.99% (2005年度) である<sup>26)</sup>。

県の環境政策の対象は大気・海・河川・森林などの地域環境の保全, 廃棄物の発生抑制やリサイクルの推進などの循環型社会の形成, 二酸化炭素の削減などの地球温暖化対策, 野生動植物や自然公園の保護など広い範

囲におよぶ。各課題の重要性は前述のように県によって異なっているといえる。環境政策の目標を達成するための県の役割としては, 直接事業を行うという役割と, 国と市町村の間に位置する自治体として間接的に事業を行う役割がある。後者の役割として, 以下のものがあげられる。第一に, 県民, 企業, 市町村に対する環境教育や情報提供などのような普及啓発活動である。この範疇に含まれる県の環境政策は多く, 例をあげればゴミゼロながさき推進事業 (長崎県) やマイバッグ・キャンペーン (鹿児島県) などがある。前者はごみ減量化に関する標語の募集, 広報誌などでの情報発信, 講習会への講師派遣, 市町村廃棄物担当者等研修会の開催, 優良事業所の表彰などを県が行うものである。後者は廃棄物となるレジ袋を削減するために買い物袋の持参を県が県民に呼びかけるものである。また, ヒアリングで訪れた4県で行われ

ている環境家計簿（電子版を含む）の配布も県による啓蒙の一例であろう<sup>27)</sup>。第二に、大気や水などの環境を測定したり、不法投棄をパトロールしたりするなどのような、環境の監視である。その代表例は法定受託事務として県が行っている大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、交通騒音に関する監視であろう。これによって地域環境の基礎的な情報を把握し、問題がある場合には県が対処することになる。第三に、県内の市町村間の連絡・調整や市町村に対する支援である。これは市町村が担う一般廃棄物処理や下水道処理において一般廃棄物処分場や下水道処理施設の整備を県が後押ししたり、複数の市町村にまたがる河川の保全で県が流域の市町村の取り組みをまとめたりすることが例としてあげられる。さらに、鹿児島県のブルーリバー21推進事業のように市町村の事業に対して県が財政的に補助する政策もあり得る。ブルーリバー21推進事業では、合併処理浄化槽の普及促進を図るために合併処理浄化槽の設置者への助成事業を行っている市町村に対して県が補助する制度である。規模が小さ過ぎるために環境政策が不十分になりがちな市町村に合併を促したり、市町村とともに特定地域の環境問題の解決にあたりたりすることもこの範疇に入るのである<sup>28)</sup>。第四に、他県との連携である<sup>29)</sup>。2005年4月から沖縄県を除く九州各県で一斉に導入された産業廃棄物税はその代表例である<sup>30)</sup>。2005年4月に鹿児島県と熊本県で導入され、翌2006年4月に大分県と宮崎県で導入された森林環境税も他県との連携による環境政策であるといえる。第五に、県民の参加による環境保全活動である。具体的には河川や海岸の一斉清掃を行うなどの活動を行っているくまもと・みんなの川と海づくり県民運動などの例がある。第六に、事業者としての県による環境への取り組みである。これには環境管理システムであるISO14001の認証取得、庁舎内の省エネルギーや廃棄物削減の推進などを盛

り込んだ率先実行計画の策定などがあたる。これらは事業者としての県による環境負荷を減少させるという点では直接的な事業である。けれども、そもそも県内の環境負荷の中で県庁の事業活動によるものは無視し得る割合であり、ここでは地域内の模範を示す意味の方が大きいと思われるので間接的な事業の一つとしてあげた。

本研究における4県でのヒアリング内容を整理すると、県の環境政策の中心は直接的な事業や施策の実施ではなく、環境保全の普及啓発活動、環境の測定・監視、市町村間の連絡・調整、市町村への支援であるといえると思われる。その理由として、以下の5点があげられる。第一に、第1節で述べられたように各県の財政事情は厳しい状況におかれているために、環境面へ支出する余裕はないことである。第二に、県は国と市町村の間に位置しているという性格上、県は地域の環境政策において自ら主役になるよりも市町村の政策を支援する傾向が強くなることである。第三に、地域の環境政策を実施する主体として十分な権限をもっているわけではないことである。第四に、県と県民（市民）との間に距離があることから、県民（市民）の声を吸収して政策内容に反映するという機能が地域に密着した市町村と比較して弱いことである。第五に、四番目に指摘した県は県民にとって身近な存在ではない点に加えて、地理的な範囲が広範であることから、県民が直接参加する事業の実施が困難であることである。

以上の理由から県は地域の環境政策を直接実施する主体というよりも、県内の市町村との連携や支援などを通じて間接的に地域の環境政策が後押しする一種の旗振り役という性格が強いといえるであろう。

最後に、ヒアリングで訪れた4県各県ごとの課題を述べるのではなく、本研究を通じて得られた環境政策に関する県の課題を述べるにして本稿のまとめとしたい。その理由の一

つに、各県の環境政策にとりたてて大きな違いがないということがある。実際、筆者たちはヒアリングの際に個別政策の説明に先立って「他の県でもやっている政策ですが……」、「どこでもやっていることですが……」ということばを県庁職員から聞いたことがたびたびあった。県がおかれた資金・人員・権限に関する厳しい制約を考慮すると、県の環境政策が横並びになりがち傾向にあるのはやむを得ない面もあるが、地方分権の進展に応じて各県で特色のある政策が展開されることを期待したい。

さて、県には環境政策に関してどのような役割が期待されるのだろうか。第一には、実効性が高くかつ特色のある政策を展開することである。県は地域の環境政策の旗振り役として種々の計画を策定しているが、それらが必ずしも完全に実行・評価されているわけではない。実際、筆者たちは県庁職員の方々にヒアリングする中で、計画通りにはうまく政策が実行されていないといった話を耳にする機会もあった<sup>31)</sup>。県や市町村が資金面や人員面で厳しい制約に直面していることを考慮すると計画通りに進まない事態も仕方がない面もあるが、県には計画を網羅的に策定することに終始してしまうのではなく、計画の実行と評価にも注力すべきであるといえる。また、各県の政策内容については大きな違いがないことは上で述べた。第二には、各県の連携と広域的な環境問題への対応の強化である。有明海・八代海の水質保全や県境を越えた産業廃棄物の不法投棄防止のためには、共同で広域的な環境政策を推進する必要がある。バイオマスの利活用やモーダルシフト（トラックによる貨物輸送から環境負荷の小さい鉄道や船舶への転換）の促進に関しては、各県が連携して取り組むことが望ましい。九州は伝統的に焼酎の製造がさかんなために焼酎搾りカスの処理は各県共通の課題であるし、県境を越える交通政策は関係する複数の県で考察すべき課題である。その際に、

植田（2003）で指摘されるように、環境のもつ空間的な広がりに対応し、受益者と負担者が一致するような行財政システムが構築されることが望ましい。第三に、市町村の環境政策の補完と促進である。例えば、下水道処理における県の役割の強化が必要である。河川や海の水質汚濁を防止するためには下水道の整備が必要である。下水道は基本的には市町村が整備・管理を行っているが、市町村は財政的な制約もあって下水道整備を適切に行っているとは言い難いことから、下水道整備の実効性を高めるためには県の役割の強化が必要であろう。また、別な例では、地球温暖化対策における温室効果ガス排出量の測定における県の役割があげられる。大都市を除けば、地域内の温室効果ガス排出量を測定する技術をもつ市町村はほとんどないことから、この面でも県には市町村の温暖化対策を指導する役割が期待される。九州各県は小規模な市町村を抱えているので、それらの市町村をサポートするという点でも県の役割が重要である。

今回の研究では、九州南部の県庁を中心にヒアリングがなされた。今後の課題としては、九州全域の環境政策や市町村の取り組みについて調査・研究することがあげられる。

## 注

- 1) 福岡県内の自治体の取り組み等については、本間（2006）、宮野（2006）などで既にとりあげてきている。
- 2) 4県の財政力指数は、長崎県0.24、熊本県0.31、宮崎県0.25、鹿児島県0.26と全国平均（0.41）を大きく下回っている。
- 3) 『地域経済総覧』（2006年版、『週刊東洋経済』臨時増刊）、東洋経済新報社、143ページ参照。
- 4) 『地域経済総覧』（2006年版）、90-91ページ参照。
- 5) たとえば、歳入予算における県税の構成比は2005年度に12.7%、2006年度でも13.5%にすぎない。なお、主な歳入項目では地方交付税が31.5%、県債17.4%、国庫支出金16.6%となっている。
- 6) ただし、県債残高の約6割は地方交付税等で償還財源が手当てされることになっている（「長崎県



- の財政」(平成18年度)参照)。
- 7) 水環境対策課については、特別会計で9億5,340.6万円の予算が計上されている。
  - 8) 長崎県においても、熊本、宮崎、鹿児島などの他県同様、森林保全に関する税(県民税均等割の超過課税)の導入を検討しており、早期の導入を目指している。
  - 9) 現在、地球温暖化に関しては、地域協議会を設置することとしており、市町村との連携・協力が必要となっている。
  - 10) 特別会計に、「熊本県のチッソ株式会社に対する貸付けに係る県債償還等特別会計」112億8,422万円がある。
  - 11) 焼酎製造過程においては、焼酎の2倍の焼酎カスが発生するが、焼酎カスの海洋投棄は2007年度に禁止されると見込まれている。
  - 12) 熊本県内のバイオマスについて毎年度統計が作成されるわけではない。図8と図9の数値は、熊本県バイオマス利活用基本方針(2004年度)を策定するために、複数年度の統計と推定値を用いて熊本県内の年間のバイオマスの発生量と利活用量を積算したものである。従って、2つの図の数値はある特定の年度の数値を表しているわけではない。
  - 13) 資源作物バイオマスは菜種約3トン(2003年)が生産されているのみである。
  - 14) バイオマス・ニッポン総合戦略は京都議定書の発効を受けて2006年3月に改定され、バイオマス輸送用燃料の導入やバイオマスタウンの構築の促進策が盛り込まれた。
  - 15) 生活保護受給者、障害者、未成年者で前年所得が125万円以下の者は非課税となる。
  - 16) 諸富(2005)、75-76ページ。
  - 17) 2004年10月1日現在の鹿児島県の高齢化率は24.3%で全国平均の19.5%を5%ポイント上回っている。1960年には鹿児島県7.2%、全国平均5.7%、1970年にはそれぞれ10.1%、7.1%、1980年には14.2%、10.3%、1990年には16.6%、12.0%と、鹿児島県では全国平均に比べて10年ほど早いペースで高齢化が進行しており、その格差は徐々に拡大してきている。
  - 18) 自主財源の主要項目である地方税収入は1,427億円と歳入総額の16.4%にすぎず、全国平均の33.3%を大きく下回り、厳しい財政事情を如実に表している。
  - 19) なお、2006年度当初予算はさらに1.7%マイナスの8,068億円にまで削減されている。
  - 20) 今回の調査において、環境関連課(環境政策課、環境整備課、環境保護課、環境管理課)ごとの予算については、2004年度までのデータが入手可能であった。2001年度予算における環境関連課の予算は計36億5,322.8万円であったが、2002年度に29億3,314.4万円に削減された。しかし、2003年度からは2001年度予算を上回る規模となり、2004年度には37億7,584.7万円となった。県予算に占める割合は2001年度が0.37%であったが、2004年度には0.44%となっている。
  - 21) 鹿児島県資料「産業廃棄物税の概要」
  - 22) 鹿児島県環境生活部環境政策課(2005)、184-185ページ参照。
  - 23) たとえば、近年、鹿児島県では低公害車の導入を積極的に進めてきた。2005年4月1日現在、県の保有する自動車2,205台中414台(18.8%)が低公害車であるが、そのうち2004年度購入分(125台)に限れば89.6%にあたる112台が低公害車となっている。
  - 24) 使用量等の削減状況を見ると、2003年度時点で廃棄物総量や上水使用量については削減目標を達成しているものの、電気使用量や二酸化炭素排出量などの項目については増加する結果となっている。特に電気使用量は10%の削減目標に対して15.0%増加と進捗状況が最もふるっていないが、これは、計画策定後に新たに施設等が建設されたこと、OA機器の普及などによるところが大きい(ヒアリングによる)。
  - 25) 鹿児島県は2006年3月に県庁舎を対象としたISO14001の認証を取得した。県では、オフィス活動や公共事業を含む事務事業全般について、毎年度具体的な目標を設定し、環境負荷の継続的な低減や環境汚染の未然防止に努めている。
  - 26) 環境省『環境統計集(平成18年版)』、表9-1による。ただし、ここでの国の予算とは一般会計と特別会計の合計を指す。
  - 27) 環境家計簿とは、家庭における電気やガスなどのエネルギー消費を記録することで、二酸化炭素の排出削減と金銭的な節約を図るものである。
  - 28) 県と市町村が特定の環境問題に対処している例は多い。例えば、島原半島地下水汚染対策事業では、長崎県と島原市、雲仙市、南島原市が連携して農畜産業に由来する硝酸性窒素等の地下水汚染に対応している。また、鹿児島県と5市15町が連携する鹿児島湾ブルー計画は鹿児島湾の水質保全を図っている。
  - 29) 九州地方知事会は沖縄県を含む九州各県と山口県で政策連携を実行する。既に実現されている政策連携として、本文の産業廃棄物税のほかに、森



## 環境調和型の地域づくりと県の役割

- 林保全に関する税の導入、食の安全安心に係る連携、感染症に対する広域連携、育児費用の社会的支援がある。くわしくは九州地方知事会 (<http://www.pref.nagasaki.jp/chijikai/index.html>) を参照。
- 30) 産業廃棄物税は九州各県が連携して経済的手段を導入したという点で画期的なものだが、まだ税導入後の産業廃棄物の排出量についての統計は発表されておらず、その効果については残念ながら現時点では述べることはできない。
- 31) ここでの目的は環境政策における県の役割を論じることであるので、各県の個別的な政策をポイントで批判することは避ける。

### 参考文献

- 出井信夫・参議院総務委員会調査室編 (2006) 『図説 地方財政データブック』(平成18年度版), 学陽書房
- 植田和弘 (2003) 「環境政策と行財政システム」石弘光・寺西俊一編『環境保全と公共政策(岩波講座: 環境経済・政策学第4巻)』岩波書店, 第4章
- 鹿児島県環境生活部 (2004) 『環境生活部事業概要』(平成16年度版)
- 鹿児島県環境生活部環境政策課 (2004) 『鹿児島県環境基本計画』
- 鹿児島県環境生活部環境政策課 (2004) 『鹿児島県環境基本計画 [概要版]』
- 鹿児島県環境生活部環境政策課 (2005) 『環境白書』(平成16年版)
- 鹿児島県環境生活部環境整備課 (2005) 『鹿児島県の一般廃棄物処理(平成14年度廃棄物処理事業実態調査結果)』
- 鹿児島県企画部企画調整課 (2005) 『県勢概要』
- 鹿児島県総務部財政課 (2006) 「鹿児島県財政の姿」
- 熊本県環境生活部 (2005) 『環境生活部の概要』(平成17年版)
- 総務省編『地方財政白書』(各年版)
- 総務省統計局編 (2006) 『統計でみる都道府県のすがた 2006』日本統計協会
- 長崎県 (2004) 「長崎県環境基本計画」
- 長崎県 (2004) 「長崎県環境基本計画(概要版)」
- 長崎県 (2006) 「長崎県の財政」(平成18年度)
- 長崎県環境部環境政策課 (2006) 「環境部の概要」(平成18年度)
- 長崎県県民生活環境部環境政策課 (2006) 「長崎県環境白書」(平成17年版)
- 長崎県総務部財政課 (2006) 「平成18年度当初予算

(案)の概要」

- 西日本新聞社編 (2005) 『九州データ・ブック2006』西日本新聞社
- 本間聡 (2006) 「地方自治体における環境政策の課題ー福岡県の事例を中心にー」『エコノミクス』第10巻第2・3・4号, 1-20ページ
- 宮崎県 (2006) 「宮崎県環境基本総合計画」
- 宮崎県環境森林部環境森林課 (2005) 『環境白書』(平成17年版)
- 宮野俊明 (2006) 「地方自治体における環境関連支出の現状ー福岡県内の自治体を中心にー」『エコノミクス』第10巻第2・3・4号, 43-63ページ
- 諸富徹 (2005) 「森林環境税の課税根拠と制度設計」(日本地方財政学会編『分権型社会の制度設計』勁草書房)

### 参照URL

- 鹿児島県ホームページ: <http://www.pref.kagoshima.jp/>
- 熊本県ホームページ: <http://www.pref.kumamoto.jp/>
- 総務省ホームページ: <http://www.soumu.go.jp/>
- 長崎県ホームページ: <http://www.pref.nagasaki.jp/>
- 宮崎県ホームページ: <http://www.pref.miyazaki.lg.jp/>

### (付記)

著者たちの聞き取り調査に快く応じてくださった長崎、熊本、宮崎、鹿児島各県の職員の方々に感謝の意を表したい。