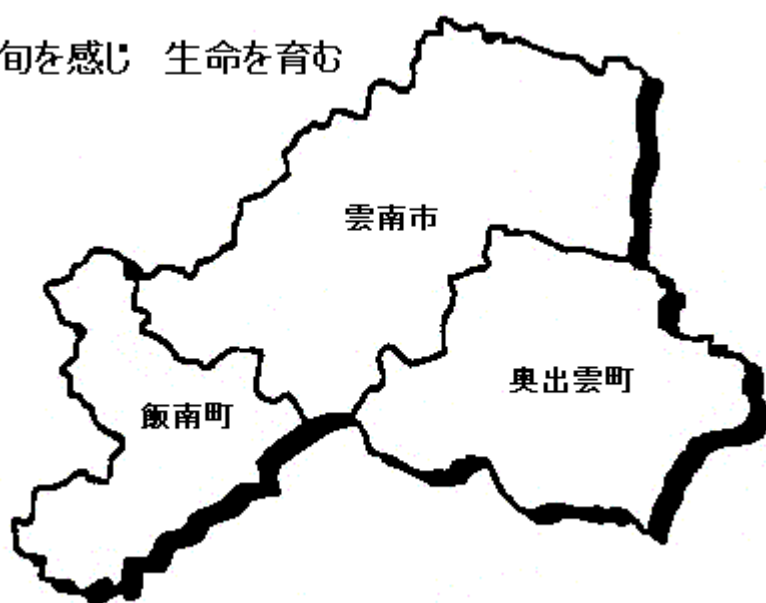


# 第2次雲南広域連合広域計画

旬を感じ 生命を育む



—平成17年12月制定—

**島根県雲南広域連合**

## 目 次

広域計画策定にあたり	1
I 序論	3
1 広域計画策定の趣旨	3
2 広域計画の役割	3
3 広域計画の区域	3
4 広域計画の期間及び変更	3
II 基本計画	5
1 ふるさと市町村圏計画の策定及び同計画に基づく事業の実施に必要な連絡調整に関する事務	5
(1) 経緯	5
(2) 現状と課題	6
(3) 今後の方針と施策	7
2 介護保険の実施に係る基本方針に関する事務	10
(1) 経緯	10
(2) 現状と課題	11
(3) 今後の方針と施策	11
3 広域的に行う事務の調査研究に関すること	13
(1) 経緯	13
(2) 現状と課題	13
(3) 今後の方針と施策	13

## 広域計画策定にあたり

雲南地域の各町村は、平成6年7月、過疎化、高齢化が急速に進行している雲南地域の課題と広域的な取組について調査検討を行うため、島根県と関係町村で「雲南地域振興協議会」を設立し、平成8年11月には、地域振興を図るために、「ゆうきの里雲南」基本構想を策定した。

そして、この基本構想を実践するため、雲南地域振興協議会を「雲南広域振興協議会」に改組し、平成9年4月木次合同庁舎内に事務局を設置し、職員を配置した。

また、新たな業務として介護保険事業の共同実施の提案があり、関係町村の話合いと先進地視察の実施など十分な検討のもとで、介護保険事業の共同実施及び広域的な地域振興を図るため、共通の認識と理解に立ち、地域の一体的な発展と簡素で効率的な広域行政をめざして、平成11年8月1日に雲南広域連合（以下「広域連合」という。）を設立した。

更に、松江地区広域市町村圏に編入されていた仁多郡2町及び大原郡3町と、出雲地区広域市町村圏に編入されていた飯石郡5町村のあわせた10町村で、平成13年4月、新たに「雲南地区広域市町村圏」を設立するとともに、「雲南地区ふるさと市町村圏」の指定を受け、広域的な地域振興策を展開していくこととした。

その後、少子高齢化の進行や日常生活圏の拡大、行政ニーズの多様化と地方分権の進展への対応、国・地方を通じた深刻な財政状況などその抜本的な対応策として市町村合併が急速に進み、本地域においても、最終的に10町村から雲南市、奥出雲町、飯南町の1市2町の構成となった。

豊かな自然と神話に彩られたこの地域は、地理的、社会的条件が類似し、古くから交通、産業等において密接な関係を有し、市町村合併が進行した現在においても、広域消防、病院事業、し尿処理事業など多くの行政事務を関係市町が共同して実施しており、連帯意識も強固なものとなっている。

広域連合は、構成市町個々の伝統や特性を尊重しながら、多様化、高度化する行政ニーズに適切かつ効率的に対応するとともに、地方分権の受け皿として足腰の強い広域行政システムを整備する。

このため、広域連合と構成市町が雲南広域連合規約に基づき処理する事務について、「経緯」、「現状と課題」及び「今後の方針と施策」を明らかにする広域計画を定め、この地域の一体的な発展を進めていく。

## I 序論

### 1 広域計画策定の趣旨

雲南広域連合広域計画（以下「広域計画」という。）は、広域連合の事務に関し、雲南広域連合規約（平成11年県指令地第4号。以下「規約」という。）第5条に掲げる次の項目について、広域連合が処理する事務及び関係市町が相互に役割分担を行い、連絡調整を図りながら処理する事務を総合的かつ計画的に処理するために策定する。

- （1）ゆうきの里雲南基本構想を踏まえたふるさと市町村圏計画の策定及び同計画に基づく事業の実施に必要な連絡調整に関する事務。
- （2）介護保険の実施に関する事務（各種申請書、届出書等の受付及び保険料の賦課に関する基礎資料の作成を除く。）
- （3）広域的に行う事務の調査研究に関する事務。

### 2 広域計画の役割

広域計画で定めようとする項目に関する事項については、地方自治法（昭和22年法律第67号）第291条の7第2項の規定に基づき、構成市町の基本構想及び他の法律の規定による諸計画との調和を図りながら、広域連合が処理する事務及び構成市町が処理する事務を明確にし、また、広域連合の事務と関係市町の広域的事務の総合的かつ計画的な処理とその連絡調整を行うための広域計画とする。

### 3 広域計画の区域

広域計画の区域は、規約第3条で規定する広域連合の区域（雲南市、奥出雲町、飯南町の1市2町の区域）とする。

### 4 広域計画の期間及び変更

広域計画の期間は、平成18年度から平成22年度までの5年間とし、計画期間の満了前に見直しを行い、その後5年間を単位とする新たな広域計画を策定する。

また、広域計画の変更は、雲南広域連合長が必要と認める場合に、雲南広域連合議会の議決を経て行うこととする。

## II 基本計画

### 1 ふるさと市町村圏計画の策定及び同計画に基づく事業の実施に必要な連絡調整に関する事務

#### (1) 経緯

雲南地域は、昭和40年から昭和45年までの間は、県の広域行政の単位として位置付けられていたが、その後、仁多郡及び大原郡が松江地区広域市町村圏に、飯石郡が出雲地区広域市町村圏に編入され、また、平成元年には出雲地区が、平成7年には松江地区がそれぞれ、ふるさと市町村圏の指定を受けるなど、平成12年度までは、異なる二つの広域行政の枠組みの中で広域的地域振興策を展開してきた。

その一方で、病院、消防、環境衛生等の行政事務については、一部事務組合や各種の協議会等を設立し、二つの広域市町村圏をまたぐ形で共同処理が行われてきた。

このような背景のもと、雲南地域は中核都市から離れた中山間地域にあって、過疎化、高齢化、少子化が急速に進み、産業、保健、医療、福祉等の多くの分野で問題が顕在化してきた。

この多様な課題を解決していくためには、同じような状況に置かれている雲南10町村が、町村の枠を越えて一体となって共通課題に取り組み、広域的な地域振興を図ることが効果的であり、現実的であると判断した。

このため、関係町村は、平成6年7月に「中山間地域活性化広域的振興事業」を導入し、雲南地域の課題と広域的な取組について調査検討を行い、各町村の独自性を尊重し、その魅力を活かすとともに、各町村が一つになって直面する課題を克服し、21世紀において活力ある雲南地域を実現させることを目標として、平成8年11月に地域振興を図るための「ゆうきの里雲南」基本構想を策定した。そして、平成11年8月には、ゆうきの里雲南基本構想の推進と介護保険事業の共同実施を目的として、広域市町村圏やふるさと市町村圏における広域行政機構の役割

を担うことのできる広域連合を設立したところである。

こうした状況を踏まえ、島根県全体としても広域的な圏域設定の見直しを進める中で、平成13年4月には仁多郡及び大原郡が松江地区広域市町村圏から、飯石郡が出雲地区広域市町村圏からそれぞれ再編され、「雲南地区広域市町村圏」を創設するとともに、「雲南地区ふるさと市町村圏」の指定を受けた。これに伴い、「雲南地区ふるさと市町村圏振興事業基金」を構成町村の支出金及び島根県補助金により8億円の基金を造成し、そこから生ずる運用益等により地域振興事業を実施していくこととなった。

また、「雲南地区ふるさと市町村圏計画」は、「ゆうきの里雲南」基本構想を踏まえた計画とし、雲南地域を統一するキャッチフレーズを、

旬を感じ 生命を育む ゆうきの里雲南

と名付け、「ものづくり」、「イメージづくり」、「安心づくり」及び「人づくり」の4本の柱を立て、広域的な地域振興施策を展開していくこととした。

## (2) 現状と課題

地方分権の推進や少子高齢化の進展、広域的な行政需要の増大、国・地方を通じて、極めて厳しい財政状況にある中、国・地方とも、一層簡素で効率的な行財政運営が求められ、基礎自治体である市町村の行財政基盤を強化することから、全国的に市町村合併が進展し、雲南地域においても、平成16年11月1日に大東町、加茂町、木次町、三刀屋町、吉田村及び掛合町が合併し雲南市が、平成17年1月1日に頓原町と赤来町が合併し飯南町が、同年3月31日に仁多町と横田町が合併し奥出雲町が誕生し1市2町の構成となった。

「ゆうきの里雲南基本構想」を踏まえた「雲南地区ふるさと市町村圏計画」は、圏域の総合的な振興の指針としての役割を有しており、県及び関係市町との整合性を図りながら、関係市町と広域連合が果たすべき役割を明確にし、推進していく必要がある。

広域連合が事業を行う区域は広範囲であり、経済圏域や住民の日常生



活圏域は多様化しており、「雲南地区ふるさと市町村計画」の実践に当たっては、構成市町と連携を図りながら検討していく必要がある。

### (3) 今後の方針と施策

#### 〔基本方針〕

雲南地区ふるさと市町村圏計画の基本理念である「ゆうきの里 雲南」のキャッチフレーズ「旬を感じ 生命を育む」は、旬を感じることでできる豊かな自然を有し、伝統技術と健康を支えるおいしい農産物を育んできた雲南地域において、それぞれの市町が持ち味を活かしながら有機的に連携し、ここに住む人々が誇りを持ってゆとりのある暮らしを実感できる、人間性豊かな新しい生活の舞台を築き上げることをテーマとしている。このテーマのもとに、この地域の総合的な振興をめざし、広域行政施策の一層の充実、強化を進め、地域住民の福祉向上を図る。

そのため、各市町の総合振興計画との連携を図りながら、住民ニーズの把握に努め、地域に密着した広域連合の運営を行う。

ふるさと市町村圏計画については、平成13年4月、新たに「雲南地区広域市町村圏」を設立するとともに、「雲南地区ふるさと市町村圏」の指定を受け、平成13年12月に策定し、基本構想が平成13年度から平成22年度までの10年間となっている。

また、基本計画については、平成13年度から平成17年度までの5か年となっており、構成市町の合併後の総合振興計画の策定状況も踏まえながら平成18年度から平成22年度までの基本計画を策定し、広域的な地域振興策を展開していくこととする。

#### 〔具体的な施策〕

広域的な地域振興策として、「ものづくり（産業の振興）」、「イメージづくり（観光の振興）」、「安心づくり（環境・基盤整備）」及び「人づくり（教育・文化の振興）」に区分し、次の具体的な施策を展開していく。

#### (ア) ものづくり

雲南地域の基幹産業は農業であり、米をはじめとする多種多様な農産物、農産加工品などが地域の特産品となっている。

広域連合では、これら特産品や農産物のブランド化を促進するため、各種フェアやパンフレットなどで販路拡大に努める。

特に広島地域では、情報発信とともに、「島根ふるさとフェア」や「ゆうきの里雲南フェア」等を継続的に開催することにより積極的に雲南地域の物産販売に努める。

近年、急速に進展する高度情報化社会にあわせ、インターネットを利用した通信販売が販路拡大に大きな成果を挙げている。

広域連合では、雲南未来博物館などアクセス件数の多い広域連合のホームページに、特産品情報発信のポータルサイトを立ち上げ、情報発信に努めると共に通販実施業者には直接アクセスできるサイトを開設し特産品の販路拡大に努める。

#### (イ) イメージづくり

観光は、幅広い裾野を持つ産業であり、多くの雇用を生み出すなどその経済効果は、あらゆる産業に波及し、所得と雇用を拡大し、地域経済を活性化するものである。

広域連合が中心となって広域的に振興を図っていくことがより効果的な観光推進策であり、1市2町が連携した観光パンフレットを作成するとともに、雲南地域の魅力ある情報を各種フェアやインターネットなどあらゆるメディアを通じ、広島をはじめとして情報発信を行う。

JR西日本や関係市町等により木次線の利用促進のための取組として、平成10年4月からJR木次線にトロッコ列車「奥出雲おろち号」が運行されており、奥出雲の自然豊かな美しい景観や沿線の観光資源が好評を博し、運行開始以来10万人を超える観光客が訪れている。

広域連合は、JR西日本や関係機関と連携し、雲南地域全体への集客効果も期待できるトロッコ列車の活用及びそのPRに努める。

更に、近年、韓国、中国、台湾から山陰地方へ入る観光客が増加しており、島根県が進める海外インバウンド対策事業とも連携し、外国

人観光客など新たな地域からの誘客対策を検討する。

#### (ウ) 安心づくり

広域連合は、平成12年度から、光ファイバー網による広域介護保険事務システム用の基幹ネットワーク事業に着手し、平成15年度に広域連合を起点とした県内有数の広域光ファイバー網が完成した。

多元的利用については、補助事業対象の処分制限期間の関係から、補助金適正化法上、保健・医療・福祉分野における利用目的以外には活用出来ない状況となっており、これを活かす新たな情報ネットワーク網の多元的利用を構造改革特区による申請も含めて検討する。

地震や水害など甚大な被害が想定される災害対策として、単独の自治体のみでなく、1市2町をはじめ近隣市町と連携した広域的な地域防災体制の確立が必要であり、各市町の防災計画の策定と連携し、雲南地域防災計画の策定について検討する。

島根県の障害者福祉施策では、雲南地域を独立した障害保健福祉圏域として圏域の実情に応じた施策を推進することとし、雲南圏域計画に基づいてサービスの供給対策に取り組んでいる。

広域連合では、県、構成市町と連絡調整を図りながら圏域目標を基礎としつつ、広域的な事業運営や施設の相互利用など、地域の実情に応じた効果的な施策展開が図られるよう支援する。

現在、整備が進められている中国横断自動車道尾道松江線の三刀屋木次インターチェンジまでの間は、平成15年3月に開通し、広島県高野インターチェンジ（仮）までの間は、国の新直轄方式として整備されることも決定し、現地調査に着手されたところであり、今後、中国横断自動車道尾道松江線にアクセスする道路、市町を結ぶ道路、県境を越えて結ぶ道路等の幹線道路について、関係市町と十分な協議を行い、その整備促進を側面から支援する。

過疎化の急速な進行や自動車の普及により民間事業者のバス路線が廃止されてきたこの雲南地域においては、高齢者の通院、児童や生徒の通学等の方法として、市町が独自で市町営バスやスクールバスを運行して住民の要望に応じている。

広域連合としては、広域的なバス運行等広域公共交通について、雲南地域の住民の利便性を確保するため、構成市町等と十分な協議を行い連携して対応していくこととする。

#### (エ) 人づくり

雲南地域は、様々なコミュニティ組織と活動があるが、過疎化が進んでいる地域においては、世帯の減少に伴い集落の維持が困難となって地域コミュニティの崩壊が懸念されている。また、価値観や生活様式の変化に伴って、近隣との関係が希薄化しているのが現状である。

しかし、地方分権化や行財政改革の流れの中で、今後、行政と住民の役割分担が進むと考えられ、地域コミュニティの維持、活性化が望まれる。

広域連合では、地域の活性化を推進し、担い手を育成するため、地域が自主的に開催する地域づくりに対して支援する。

児童・生徒を対象とした海外派遣事業については、厳しい財政状況の中で見直しや廃止が進んでおり効率的に実施することが求められる。

広域連合では、島根国際センター等と連携し、島根少年の翼等の活用を図り、児童生徒の国際交流事業の実施について支援する。

地方分権の進展や、市町村合併により行政職員の削減が進んで行く中で、高度化、専門化、更には、広域化する行政に的確に対応できる職員が求められるが、市町では研修の時間は減り、市町単独の研修機会も減ってきている。

広域連合では、構成市町の求める課題に適応した職員研修を広域的に開催し、経費節減に努め、より効果的な職員研修を実施していく。

## 2 介護保険の実施に係る基本方針に関する事務

### (1) 経緯

全国的な少子高齢化が続く中、特に島根県は全国一の高齢県であり、中でも雲南地域は過疎化、高齢化が急速に進んでおり、高齢化率は3市町

とも30%を超えている。平成12年4月から創設された介護保険制度も5年が経過し、現在国において見直し作業が行われているが、この間、雲南地域では、居宅サービスについては通所系サービスの利用が活発な反面、訪問系のサービスが低調であった。

一方、施設サービスについては、待機者数を反映して特別養護老人ホームの整備や医療ニーズに対して介護療養型医療施設などを中心に整備を図った。

## (2) 現状と課題

平成18年4月から介護保険制度が改正され、①介護予防の推進②認知症ケアの推進③地域ケア体制の整備が主な柱となっており、これら見直しへの適切な対応が必要となっている。

また、特別養護老人ホームについては、540名からの待機者がいるものの、地域内の整備率は全国平均を上回っており、一層の在宅ケアの推進が必要となってくる。

## (3) 今後の方針と施策

### 〔基本方針〕

施設サービスは、地域全域を単位として基盤整備を推進することとし、居宅サービスは、利用者の居住地に近いところでサービスが受けられるよう、公立病院を核とする各サブ圏域を単位に、サービス基盤の整備を推進する。

平成18年4月の制度改正により創設される地域包括支援センターにおいては、要支援者を対象とした介護予防給付や、要介護認定を受けていない高齢者を対象とした地域支援事業を実施し、介護予防を推進する。

また、主に認知症高齢者を対象とした地域密着型サービスの整備を推進するとともに、在宅サービス利用を支援するため、保険者による特別給付を導入する。

### 〔具体的な施策〕

(ア) 介護サービス基盤の整備と充実

国の施設整備に対する参酌標準では、介護保険施設及び居住系サービスの施設利用者は、平成26年度において要介護2～5の認定者数の37%以下を目標とすることとなっており、基盤整備の推進策等は、「介護保険調整会議」で調整し、各サブ圏域内の介護サービスの確保や調整方法等は「サブ圏域介護保険サービス基盤整備推進協議会」で検討する。

また、介護サービス事業者の資質向上のための支援を行う。

(イ) 要介護状態を予防する施策の推進

地域包括支援センターにおいて、要支援・要介護状態になることへの防止及び要支援者に対する重度化の防止に努める。

また、地域包括支援センターの運営については、地域包括支援センター運営協議会を設置して、適正な運営に努める。

(ウ) 在宅生活を可能にする施策の推進

住み慣れた地域で在宅生活が可能となるよう、地域密着型サービスの整備を推進するとともに、住宅改修や訪問リハビリテーション、通所リハビリテーションなどの充実や保険者特別給付の新設により、施設入所から在宅生活への誘導策を推進する。

(エ) 認知症要介護者へのサービスの充実

地域包括支援センターにおいて、認知症の早期発見と予防に努めるほか、認知症高齢者に対するサービス基盤整備を推進する。

また、サービス利用頻度が高い認知症高齢者や寝たきり者に対する、区分支給限度基準額の引き上げを検討する。

(オ) サービスが円滑に提供できるための体制づくり

行政や介護事業者を交えた「地域ケア会議」を開催し、「介護保険調整会議」との連携を図りながら、サービスが円滑に提供できる体制を構築する。また、事業管理者連絡会へ側面的な支援を行う。

### 3 広域的に行う事務の調査研究に関する事務

#### (1) 経緯

行政の近代化は、行政を担当する職員の意識改革は当然のことであるが、行政機構の改善が最も重要である。

地方分権の推進や少子高齢化の進展、広域的な行政需要の増大、国・地方を通じて、極めて厳しい財政状況にある中、国・地方とも、一層簡素で効率的な行財政運営が求められ、基礎自治体である市町村の行財政基盤を強化することから、全国的に市町村合併が進展し、雲南地域においても、最終的に1市2町の構成となった。

なお、引き続き日常生活圏の拡大、価値観の多様化、少子・高齢化、過疎化等が進む中で、住民の多様で広域的なニーズに対応するため、1市2町となった現在においても、簡素で効率的な行政運営をするため広域的に行うことのできる行政事務への対応が急務とされている。

#### (2) 現状と課題

現在、地方分権や広域的な諸課題に柔軟に対応することが求められている。

広域連合は、地方分権の受け皿として、市町事務の簡素化及び経費節減に重要な役割を果たすこととなり、広域的に行う事務の調査研究を構成市町と十分な協議を行い、実施していく必要がある。

市町村合併に伴い、圏域内に存在していた一部事務組合については、広域連合を含め、5つの広域行政組合となったが、今後地方分権の進展に合わせ、更なる事務の効率化を含め、広域行政のあり方を検討していく必要がある。

#### (3) 今後の方針と施策

構成市町及び関係機関との連携を図り、市町事務の簡素化、合理化を図るため、次の行政事務の中から、広域処理することにより簡素効率化

が可能と考えられる業務について、広域化によるメリット、デメリットを調査研究し、積極的な対応を図ることとする。

- (ア) 地方分権に関すること。
- (イ) 広域的な国民健康保険事業に関すること。
- (ウ) 広域的な老人保健事業に関すること。
- (エ) 広域的な保健福祉に関すること。
- (オ) 広域的な滞納整理等に関すること。
- (カ) 行政委員会の広域化に関すること。
- (キ) 一部事務組合等の事務の効率化に関すること。
- (ク) その他広域連合長が特に必要と認める事項に関すること。