

第1章

序論

1. 計画策定の趣旨	6
2. 雲南市の地域特性	8
3. 時代の潮流とまちづくり課題	12

※「第1章（序論）」は、平成27（2015）年度から令和6（2024）年度までの10年間を計画期間とするため、本計画の策定にあたっては変更いたしません。

1. 計画策定の趣旨

(1) 計画の意義

平成16年11月1日、大東町・加茂町・木次町・三刀屋町・吉田村・掛合町の6町村が合併し、新たに「雲南市」として誕生しました。

平成19年度からは、新たなまちづくりの中長期的な方向を示す最初の「雲南市総合計画」がスタートし、私たちは「生命と神話が息づく新しい日本のふるさとづくり」を基本理念に掲げ、市民と行政の協働によるまちづくりをすすめてきました。

この間、世界的な経済、金融危機の頻発は、私たちの地域にも大きな影響を与え、国内において経済格差の拡大をもたらしています。一方、地球規模で捉えなければならない環境問題や東日本大震災をはじめとした大規模な自然災害への対応など、少子高齢化の進行する中においてまちづくりを左右する新たな課題も生まれています。

これらの変化を受け止め、私たちが合併以来取り組んできたまちづくりを振り返り、市民と行政が新しい時代に向けた目標を共有し、踏み出していくための指針として第2次雲南市総合計画を策定するものです。

(2) 計画の構成と期間

①計画の構成

雲南市総合計画は、「基本構想」「基本計画」「実施計画」によって構成します。本書では、「実施計画」を除く計画を明らかにするものです。

②基本構想の概要と期間

■基本構想の概要

基本構想は、雲南市の将来の目標及び目的達成のために必要な施策大綱を示し、まちづくりの基本指針を明らかにするものです。

■基本構想の期間

基本構想の期間は、平成27年（2015）度から令和6（2024）年度までの10年間とします。

③基本計画の概要と期間

■基本計画の概要

基本計画は、基本構想で定めた雲南市の将来像を達成するために必要な施策・事業の基本的な考え方を示すものです。

■基本計画の期間

基本計画は、前期5年間(平成27年度～令和元年度)と後期5年間(令和2年度～令和6年度)に分け、本書では後期基本計画を掲載します。

④実施計画の概要と期間

■実施計画の概要

実施計画は、基本計画で定めた施策を行財政の状況を踏まえてどのように実施していくかを定める年次計画です。

■実施計画の期間

実施計画の期間は5年間とし、毎年度ローリング方式で見直します。

総合計画の構成と期間

基本構想…平成27(2015)年度から10年間

平成27(2015)年度～令和6(2024)年度

基本計画…今回は平成27(2015)年度からの前期5年間分を計画

前期：平成27(2015年度)～令和元(2019)年度

後期：令和2(2020年度)～令和6(2024)年度

実施計画…計画期間は5年間とし、毎年度ローリング形式で見直し

前期：平成27(2015年度)～令和元(2019)年度



毎年度、見直し

※計画期間中に生じる社会経済状況の変化などに応じ、必要な見直しを行う場合もあります。

2. 雲南市の地域特性

(1) 雲南市の概況

①地勢と歴史

■地理・地形

雲南市は、島根県の東部に位置し、南部は広島県に接しています。

市の南部は毛無山（1,062m）を頂点に中国山地に至り、北部は出雲平野に続いていることから、標高差が大きくなっています。市内には、斐伊川本流と支流の赤川、三刀屋川、久野川、その支流である阿用川、吉田川などが流れています。

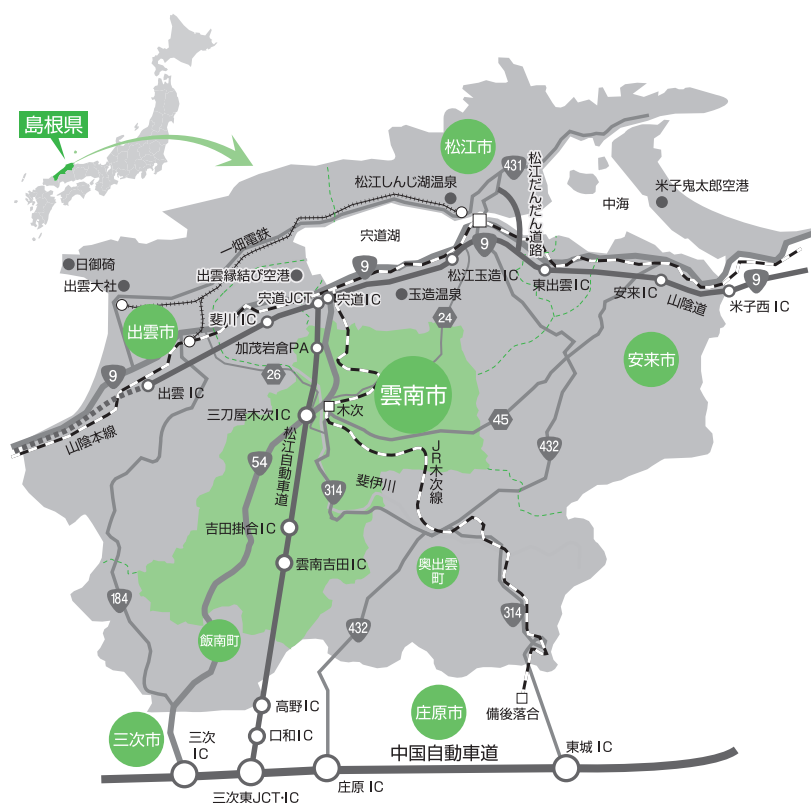
加茂町から大東町、木次町、三刀屋町にかけて、斐伊川と赤川、三刀屋川の合流地点を中心とした平坦部が広がっていますが、吉田町、掛合町では中国山地に至る広範な山間部を形成しています。

総面積は553.4km²で島根県の総面積の8.3%を占め、その大半が林野です。

■社会的条件

雲南市は、県都松江市と出雲市の南に隣接し、通勤や通学、商圈など社会的及び経済的に大きなつながりがあります。

また、平成26年度に中国横断自動車道尾道松江線が全線開通し、新たに山陽、四国方面と高速道路で結ばれ、産業や観光の分野において、さらなる交流の促進が期待されます。



■歴史・文化

雲南市にはヤマタノオロチ伝説で知られる斐伊川が流れ、各地に神話や伝説、神楽などが伝承されており、加茂岩倉遺跡や神原神社古墳をはじめとした多くの遺跡や古墳が発掘されています。

古くから斐伊川の支流周辺の低地では農耕が営まれ、山間地ではたたら製鉄や炭焼きが盛んに行われてきました。また、山陰と山陽を結ぶ主要街道上に位置することから、陰陽を結ぶ交通の要衝として栄えてきました。

■気象

気候的には北部の大東町や加茂町での平均気温は14℃前後であり、南部の吉田町や掛合町では13℃前後となっています。年間降水量は約1,700～2,000mm程度で、冬季には北部の加茂町でも降雪があり、南部の吉田町や掛合町、大東町や木次町の山間部などでは降雪や積雪により農作物や交通などへの影響もあります。



②人口

■総人口

雲南市の総人口は、平成22年国勢調査によると41,917人で、平成17年から平成22年の5年間に2,486人減少しています。

■世帯数

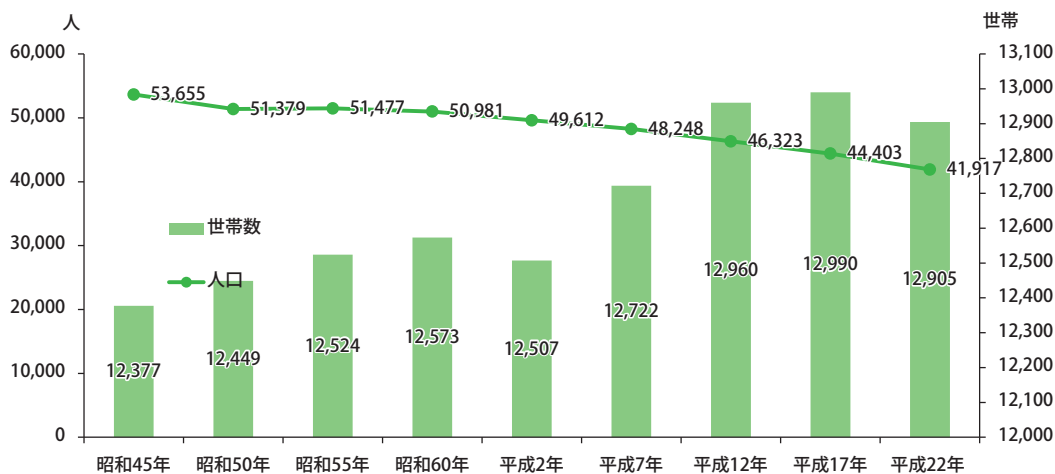
雲南市の世帯数は、平成22年国勢調査によると12,905世帯で、平成17年から平成22年の5年間に85世帯減少しました。また、1世帯当たりの人員は平成17年国勢調査では3.36人でしたが、3.18人となっており、世帯規模は引き続き縮小しています。

■人口構成

国勢調査によれば、年少人口割合の低下と高齢化率の上昇が続き、平成2年調査で、高齢化率が年少人口割合を上回りました。近年、その変化は加速しており、平成22年の年少人口割合は12.2%、高齢化率は32.9%となっています。

■人口動態

島根の人口移動と推計人口によると、自然動態では出生数を死亡数が上回り、社会動態では転入数を転出数が上回り、ともに人口減少の要素となっています。特に、出生者数は年々減少してきており、平成16年10月から平成17年9月までの1年間は328人でしたが、平成23年10月から平成24年9月の1年間は266人となっています。



資料：国勢調査

③雲南市の特色

■水と緑に囲まれたうるおいのある穏やかなイメージをもつ地域

雲南市は、豊かな森林や河川、滝など、中山間地域ならではの豊かな自然環境に囲まれています。桜や蛍が息づく自然と市民の生活が融合したまちづくりや、地域資源を活かした温泉施設、観光施設が整備され、水と緑が醸し出すうるおいのある穏やかな印象をもった美しい地域です。

■個性あふれる歴史・文化が息づく地域

雲南市は、ヤマタノオロチ退治を中心とした出雲神話の舞台であるとともに、国宝に指定された銅鐸やたたら製鉄など、地域特有の歴史や文化をもつ地域です。また、農村景観や神楽、囃子(はやし)など、暮らしに根ざした農村文化が豊富であり、日本のふるさとの原点ともいえるべき歴史・文化が息づいています。

■新鮮で安全な農産物が生産され県内有数の製造業が集積する地域

雲南市では、有機農業の取り組みが盛んで、新鮮で安全な農産物や食材が豊富に生産されています。また、県内有数の製造業の集積地であり、加えて、商業集積もすすむなど地域の雇用を支えています。

■斐伊川流域を形成する地勢的に一体性のある地域

雲南市には、中国山地を源とする県東部最大の河川である斐伊川が流れ、古くから内陸水運が暮らしや経済を支えていました。斐伊川本流とその支流である三刀屋川や赤川、久野川等の結びつきから、地勢的な連続性があり、水系による一体性のある地域といえます。



3. 時代の潮流とまちづくり課題

(1) 直面する時代の潮流

① グローバル経済の動向

我が国の経済は、平成14年から平成19年にかけて「いざなみ景気」ともいわれる戦後最長とされる緩やかな成長を続けていました。しかし、平成19年末からは景気後退局面に入り、平成20年9月のリーマン・ショック※₁と呼ばれる金融危機が引き金となり、世界同時不況に直面しました。近年、経済はもち直しつつありますが、若年層の不安定雇用や経済的格差の拡大などが社会問題になっています。また、経済活動のグローバル化※₂がすすむ中、国際間・地域間の競争がより激しさを増しています。

このような中、日本との経済的なつながりが強く、成長を続ける東アジア地域は、ますます重要な位置づけとなります。

② 地球環境問題の拡大

経済の発展やエネルギー消費の増加に伴い、地球温暖化や大気汚染など深刻化する地球環境問題は、21世紀における最も重要な課題の一つです。恵み豊かな地球環境を後世に引き継ぎ、人類と地球が末永く共生する社会を築いていくことが求められています。

また、新興国におけるエネルギー需要の拡大を背景に、世界各国で再生可能エネルギー※₃の導入拡大に向けた取り組みがすすめられています。我が国においても、福島第一原子力発電所事故の発生を機に、エネルギー政策の転換が強く求められています。

- ※1 リーマン・ショック…平成20（2008）年9月15日にアメリカ合衆国の投資銀行であるリーマン・ブラザーズが破綻した出来事について、世界的金融危機（世界同時不況）の大きな引き金となったことに照らして呼ぶ表現。
- ※2 グローバル化…国家、地域などタテ割りの境界を超えて、地球が一つの単位になる変動の流れや過程。
- ※3 再生可能エネルギー…自然界に存在（バイオ燃料や太陽光など）し、一度使っても、短期間で再生できて枯渇しないエネルギー資源。

③進む人口減少・少子高齢化

我が国の人口は、平成17年に初めて減少に転じて以降、その傾向は拡大しています。今後5年から10年の間に、すべての都道府県で人口減少過程に入ろうとしています。

出生数は、第2次ベビーブーム期（昭和46年～49年）の約200万人をピークに減少し続け、平成24年の出生数は103万3千人余と過去最少となりました。一方、合計特殊出生率※₄は、平成24年において前年を0.02ポイント上回る1.41となりました。1.4台への回復は平成8年以来16年ぶりであり、微増傾向は続いているものの、欧米諸国と比較するとなお低い水準にとどまっています。

また、高齢化は世界に前例のない速さですすみ、平成25年で25.1%と世界最高水準の高齢化率となり、これまで経験したことのない超高齢社会を迎えています。今後も長期にわたり高齢化が進行し、平成37年には、総人口に占める65歳以上の高齢者の割合が約30.3%になることが予測されており、我が国の社会のあり方に様々な影響をもたらすと考えられます。

④安全・安心なまちづくりへの対応

平成23年3月11日に発生した東日本大震災を契機に、非常時を想定した安全・安心への備えが強く求められるようになりました。特に、原発事故に備えた避難対策や放射線への対応等が求められています。一方、地域防災機能の充実や市民の防災意識の醸成とともに、命の尊さや人と人との絆の大切さが再認識されています。

また、近年では、鳥インフルエンザ等の新興感染症※₅の流行や大気汚染による健康被害への対応も重要となっています。さらに、日常生活における子どもや高齢者等に対する多面的な安全対策が求められています。

※4 合計特殊出生率…厚生労働省「人口動態統計」における指標。一人の女性が一生の間に産む子どもの数の目安。

※5 新興感染症…1970年以降に新しく認識された感染症で、局地的に、或いは国際的に公衆衛生上の問題となる感染症。

⑤情報通信技術の革新と高度情報化の進展

近年、ＩＣＴ※₆分野の技術進歩は著しく、スマートフォン※₇、タブレット端末※₈の登場、ソーシャルメディア※₉の普及など、全世界が双方向の情報通信ネットワークによって結ばれ、情報が自由に行き交い、あらゆる分野において、容易に情報を収集し、発信することが可能となっています。

今後、情報は社会の発展をリードする重要な要素の一つであり、情報通信技術を有効に活かしていくことが大切となります。併せて、情報セキュリティ対策や個人情報保護対策の徹底など、情報管理への適切な対応もますます重要となります。

- ※6 ＩＣＴ…Information and Communication Technologyの略であり、情報通信技術のこと。
- ※7 スマートフォン…従来の携帯電話端末の有する通信機能等に加え、高度な情報処理機能が備わった携帯電話端末。
- ※8 タブレット端末…コンピュータ製品の分類の一つで、ほとんどの操作を液晶画面（タッチパネル）に指を触れて行うタイプの製品。
- ※9 ソーシャルメディア…使用者が情報を発信し、形成していく情報媒体のこと。個人の発信する情報が不特定多数の利用者に対して露出され、閲覧した使用者は返事を返すことができる。

(2) 合併後の主な取り組みと今後のまちづくり課題

① 「協働のまちづくり」の現状と課題

a. 「協働のまちづくり」の主な取り組みと現状

年齢や性別、活動が異なる様々な組織や団体が地縁でつながる地域自主組織は、地域課題を自ら解決し、地域の振興・発展を目的に市内全域に設立されました。そして、NPO法人^{※10}やまちづくり団体、行政が力を合わせ、雲南市まちづくり基本条例を尊重したまちづくりが行われています。また、地域と「直接・横断的に、分野別に」協議を行う「地域円卓会議」が定着し、お互いの課題を共有し、課題解決に向けた取り組みがすすめられています。さらに、女性の社会進出を後押しし、男女が平等に仕事や家庭、地域の活動に参画する社会づくりに向け、「男女共同参画都市宣言」を行いました。

一方、行政においては、田舎暮らしをトータルサポートする専属スタッフ（定住推進員）を配置し、積極的な定住促進を図ってきました。

b. 「協働のまちづくり」の課題

地域自主組織は、日常生活の課題を解決していく上で、大きな可能性を秘めています。今後も様々な分野への挑戦と同時に、持続可能な地域づくりに向けた後継者の育成や全体の活動の底上げが必要です。また、まちづくり団体も私たちの生活の課題解決に大切な役割を果たしています。そこで地域自主組織やまちづくり団体を育成するため、「市民のもつ創造性と行動力」と「行政のもつ組織力と専門性」を効果的にコーディネートを行う、多様なネットワークとスキルを有する中間支援組織の育成・支援が重要となってきます。さらに、「人づくり」については、子どもから大人まで一体的に取り組んでいく必要があります。

※10 NPO法人…Non-Profit Organization(非営利民間組織)の略。政府や私企業とは独立した存在として、市民・民間の支援のもとで社会的な公益活動を行う組織・団体。

②「定住環境」の現状と課題

a. 「定住環境」の主な取り組みと現状

道路、上下水道をはじめとした社会資本の整備については、市内の整備水準の均衡に努めてきました。また、雲南市土地開発公社や島根県住宅供給公社などとの連携により、宅地開発をすすめてきました。

一方、バス交通については、高齢化や小中学校の統合を受け、地域の実情に合わせ、デマンド運行※11のだんだんタクシーを取り入れるなど、きめ細やかな運行に移行しつつあります。

b. 「定住環境」の課題

社会資本の整備については、引き続き計画的な整備をすすめていくことが必要であり、今後は、特に維持・修繕を計画的にすすめ、安全・安心を実感できるまちづくりが必要です。

また、定住対策をすすめる上で、住宅施策の一層の推進が求められています。併せて市外へは、本市での暮らしの魅力や定住促進の取り組みの積極的なPRが必要です。

災害の対応については、市と関係機関による体制整備をはじめ、自主防災組織による身近な地域での体制を日頃から整えておく必要があります。

※11 デマンド運行…利用者それぞれの希望時間帯、乗車場所などの要望に応える運行方法。事前に電話で予約し、乗車場所、目的地まで向かう運行方法。

③「保健・医療・福祉」の現状と課題

a. 「保健・医療・福祉」の主な取り組みと現状

子育て分野では、保育サービスの充実をはじめ、保育料の軽減や医療費の助成など、保護者の経済的負担の軽減を図ってきました。

高齢者、障がい者福祉分野では、相談支援体制、施設整備の促進によるサービス提供体制の強化とともに、在宅福祉サービスの充実を図り、また、新たな認知症対策の取り組みも行ってきました。

保健、医療の分野では、雲南市立病院の改築に着手したほか、地域運動指導員や食生活改善推進員の育成など、健康づくりや介護予防を推進する体制づくりをすすめてきました。

こうした中、市民誰もが生涯健康でいきいきと暮らしていくことをめざし、うんなん健康都市宣言を行います。

b. 「保健・医療・福祉」の課題

子どもを安心して産み育てる環境の一層の整備を行うなど、魅力あるまちづくりをすすめる、子育て世代の定住促進を図ることが重要です。

また、誰もが健康で生涯を通して安心して暮らせるよう、地域福祉の取り組みを一層すすめていく必要があります。そのため、健康づくりや疾病予防、治療、リハビリテーションに至る、保健・医療・福祉における包括的な取り組みを、雲南市立病院や関係機関とともに、地域自主組織単位で取り組むなど、地域ぐるみで支えあう仕組みをつくっていく必要があります。

④「教育・文化」の現状と課題

a. 「教育・文化」の主な取り組みと現状

全国に先駆け、教育支援コーディネーターや社会教育コーディネーターを配置し、『夢』発見プログラム（キャリア教育※12）を、学校、家庭、地域（企業）、行政が協働ですすめるなど、全国に誇れる特色ある教育施策を展開してきました。また、永井隆博士の世界の恒久平和と如己愛人の精神に基づき、「平和を」の都市宣言を行いました。

一方、園児、児童数の減少から、適正配置に向けた幼稚園、小学校の統廃合をすすめてきました。学校施設については、全小中学校への太陽光発電システムの設置や耐震化をいち早く完了するなど、教育環境の整備に努めてきました。

b. 「教育・文化」の課題

キャリア教育を核とする『夢』発見プログラムを、学校、家庭、地域（企業）、行政の協働により一層すすめるとともに、「予測困難な社会を生き抜くための力」の育成が求められています。一方で、発達障がい・不登校をはじめ、様々な課題や困難さを抱える子どもに対し、地域や学校、関係機関が連携した早期支援による、社会的な自立に向けた取り組みが必要です。

雲南市が継承してきた歴史・文化資源は、外へ伝え、つなげていくべき貴重な財産でもあります。地域や学校における伝承活動、後継者など人材の育成・支援の環境づくりを一層すすめ、市外への情報発信に努める必要があります。

※12 キャリア教育…一人ひとりの社会的、職業的自立に向け、必要な基盤となる能力や態度を育てることを通して、キャリア発達（社会の中で自分の役割を果たしながら、自分らしい生き方を実現していく過程）を促す教育。

⑤「産業」の現状と課題

a. 「産業」の主な取り組みと現状

農業分野では、生産基盤の整備・保全に努めるとともに、意欲ある経営体の育成など、関係団体とともに様々な農業振興対策を講じてきました。

商工業分野では、雲南市産業振興センターを設立し、企業誘致や雲南らしさのある新産業の創出のための支援や、雲南市農商工連携協議会による、「スパイスプロジェクト」「スイーツの杜プロジェクト」などの地域資源を活かした取り組みをすすめてきました。また、中国横断自動車道尾道松江線の開通により、道の駅「たたらば壱番地」を重要な情報発信施設として観光客誘致のための各種施策を展開しています。

一方、平成23年には「たたらの里山再生特区」が、地域活性化総合特別区域の一つとして指定され、雲南ブランド化プロジェクトの推進や里山の利活用に戦略的に取り組むこととなりました。現在、木質バイオマスを活用した再生可能エネルギーの利用拡大を図っています。

b. 「産業」の課題

農林業、商工業、観光の振興を図るとともに、農商工連携などによって、これまで以上の産業間のつながりの強化や特産品の開発、6次産業化やブランド化の推進により、活力と賑わいあふれるまちづくりが必要です。また、産業や地域を支える担い手の確保・育成、働く場の確保や起業しやすい条件づくりなどに取り組むことが大切です。

さらに、里山活用による再生可能エネルギーの利用拡大をはじめ、地域資源を活用した循環型社会の実現や地域経済の好循環に取り組む必要があります。

⑥「行政経営」の現状と課題

a. 「行政経営」の主な取り組みと現状

合併直後、市の一般会計の収支不足から、平成17年4月に「財政非常事態宣言」を発し、財政の健全化に努めてきました。この間、行財政改革大綱を策定し、普通建設事業費の圧縮や補助金の見直し、職員数や人件費の削減など、あらゆる対策を市民の協力によりすすめた結果、平成24年3月31日をもって「財政非常事態宣言」を解除しました。

一方、こうした中にあっても、各町の総合センター・出張所を維持し、引き続き行政サービスの向上に努めてきました。

また、中山間地域特有の課題解決に向け、同様な自治体と連携し、都市地域と過疎地域が相互に支え合う、新しい「持続可能な共生社会」の形成のため、国に対し様々な制度改革の要望を行い、実現を図ってきました。

b. 「行政経営」の課題

限りある行政資源を有効に活用し、最大の成果を上げるため、総合的な戦略のもと、「選択と集中」に基づいて、経営の視点に立った行財政運営を行う必要があります。

一方、平成27年度からは、合併した市町村に対する交付税の優遇措置の特例が段階的になくなります。このような中、急激な交付税の削減は行政サービスの低下を招きかねないため、課題を共にする全国の自治体と連携し、算定方法の見直しなど、新たな制度等の提案や要求を積極的に行っていく必要があります。

また、中山間地域が果たしている多面的・公益的な機能を都市地域と連携して維持していくとともに、地方から大都市への「人の流れ」を変え、持続可能な地域づくりに向けた取り組みをすすめる必要があります。常に現状に捉われず、挑戦していく行政経営が必要です。