

# 平成27年度 江別未来づくりの会 行政調査報告書

## 1 調査年月日

平成28年2月1日（月）～ 3日（水）

## 2 調査項目及び調査地

### 【調査項目】

- ① 地域おこし協力隊の取り組みについて
- ② 公立病院の独立行政法人化について
- ③ アートブリュットの取り組みについて

### 【調査地】

岡山県西粟倉村

兵庫県加古川市

滋賀県近江八幡市

## 3 議員名

石田 武史

本間 憲一

堀 直人

## 4 調査報告書

別紙のとおり

# 岡山県西粟倉村

## 地域おこし協力隊の取り組みについて

平成 28 年 2 月 1 日 / 14 : 45 ~

### 1. 西粟倉村の特徴

西粟倉村（にしあわくらそん）は、岡山県の最北東端に位置し、兵庫県・鳥取県との県境にある。面積の約 95%が山林で、そのうち約 85%を杉や檜などの人工林が占める。2013 年には内閣府から環境モデル都市に、2014 年には農林水産省からバイオマス産業都市に選定されている。

### 2. 調査の概要

西粟倉村役場 [図 1] にて、総務企画課課長より「地域おこし協力隊の取り組み」について、当該制度の活用に至る根拠となる『百年の森林構想』策定の経緯を交えながら、ご説明していただいた。

### 3. 内部資源と外部人材の組み合わせによる地域再生

「50 年前、子や孫のために木を植えた人々の想いを受け継ぎ、あと 50 年その想いを引き継ぐことで立派な百年の森を育て上げていく」という理念のもと、『百年の森林構想』が生まれたのは 2008 年、平成の大合併を拒み、自立の道を選んだ年であった。

西粟倉村は、総務省の地域再生マネージャー制度などを活用し、株式会社アミタ持続可能経済研究所、株式会社トビムシなど、地域再生の知恵を外部人材に求めた。2009 年、地域再生マネージャーだった牧大介氏（現在の株式会社西粟倉・森の学校校長）を中心に『西粟倉・森の学校（以下、森の学校）』が誕生し、村の命運を握るとも言える『百年の森林構想』を事業化する舵取りも外部人材に任せた。

ただ、すべてを丸投げにし、民間に構想の具体化を委ねるということではない。不採算領域まで民間に押し付けるのではなく、ビジネス化困難な地域課題は行政が引き取り、行政が民間に甘えない枠組みを構築した。こうして、『百年の森林構想』の川上（集約化）を担う「百年の森林創造事業」は行政が、川下（事業化）を担う「森の学校事業」は外部の民間という役割分担がなされたのである。

以上のように、地域おこし協力隊制度〔図2〕導入以前から、外部人材の活用が進んでいたと言える。そんななか、この構想を維持・推進しうる制度として、使わない手はないだろうということから、地域おこし協力隊制度の導入が決まったそうである。

#### 4. 民間団体に派遣する地域おこし協力隊の運用手法

「よその人間がやった方がいいものと、地元の間がやった方がいいものを見極めが大事である」と、総務企画課課長はおっしゃられた。地域おこし協力隊の運用にも、この視点は生かされている。

西粟倉村の地域おこし協力隊は、研修型と呼ばれる民間団体に派遣をする手法で成果を上げている。視察資料によると、今まで委嘱された18人の協力隊員のうち16人が、森の学校をはじめとした6つの村役場外の民間研修先で勤務している。研修期間終了後は、起業するだけでなく、その研修先にそのまま所属することも可能なため、地域への定着率が高まるという。

さらに毎年、継続採用を行なうことで、協力隊が取り組んだ業務の継続、ひいてはノウハウの蓄積・伝承につながり、取り組みが高度化していることが見て取れる。

#### 5. 起業支援ツールとしての地域おこし協力隊

「定住しなくて、いいんです。」という、印象的なキャッチコピーで打ち出された『西粟倉ローカルベンチャースクール』（森の学校が運営）は、起業家を地域おこし協力隊として集めるという、国の制度そのものをリノベーションしているとも言えるべき活用法である。

しかしそういった知恵を絞り、練られた枠組みの設計をした結果、起業家としては、起業に必要な研修と準備を進めながら、起業までのいわばベーシックインカムとして機能する。研修先としては、起業まもない経営体力が弱い時期の人的支援として貴重である。地域としては、ビジネスによる地域課題解決が進展するという三方よしを実現している。さらに起業家として採用された協力隊は、委嘱期間終了後に起業し、新たな研修先となる蓋然性が高いとみられ、西粟倉村にとって、起業による好循環、そして地域課題解決と経済活性化の相乗効果をもたらしうる仕組みを構築することとなった。

人材に関しても、行政ではなく民間が発掘してくる方式を採り、取り組みが高度化するほどに地域ブランドが高まってくるため、まちづくりにとって魅力的な人材も集まり、応募状況も順調ということだ。

## 6. 調査を終えて

今回は、地域おこし協力隊についての調査であったが、何よりもこのまちにとって重要だったのは、『百年の森林構想』という旗印だったように感じられた。そもそも、どういうまちにしたいのか。それがなければ、行政も民間も外部人材も同じ方向を向いて、地域の再生に取り組むことができない。

さらに言うなれば、合併を拒んだことを契機とする、強い意志だ。それがあから、戦略性が生まれる。収益性のある地域課題を外部の民間に任せて事業化するというのは、ある意味で行政の枠外にその事業を位置づけることで、自由度を高くしビジネスによる作用を最大限に高め、地域課題解決を成し遂げようということであり、地域おこし協力隊もその発想で実施されている。「できない」で終わらせることなく、「やれる方法」を貪欲に追い求める姿勢が原点にある。

地域に訴えるものがなければ、こんなにも人材を惹きつけることは叶わないだろう。しかし西粟倉村は、2058年という長期的な将来、子どもたちや未来の子どもたちの時代を目掛けて、地元の人があきらめずに進んでいるところから、それが生まれてきていると言えよう。

一方、長期的な視点も重要だが、短期的な視点も欠かせない。外部人材の活用で真っ先に問題になるのが、従前からの事業者による不公平感など、元々の地域との軋轢だ。こうした問題を、制度で解決するのは、行政の仕事である。外部人材や起業家とは違う支援、セーフティーネットなどを同時に整備して、通り一辺倒ではない公平性を担保する経営視点をもって、地域おこし協力隊をはじめとした外部人材の活用が、本当の意味で成功すると思うものである。



図1：西栗倉村役場外観

## 地域おこし協力隊について

**地域おこし協力隊とは**

○**制度概要**：都市地域から過疎地域等の**条件不利地域に住民票を移動**し、生活の拠点を移した者を、地方公共団体が「地域おこし協力隊員」として委嘱。隊員は、一定期間、地域に居住して、地域ブランドや地場製品の開発・販売・PR等の地域おこしの支援や、農林水産業への従事、住民の生活支援などの「**地域協力活動**」を行いながら、**その地域への定住・定着を図る**取組。

○**実施主体**：地方公共団体

○**活動期間**：**概ね1年以上3年以下**

○**総務省の支援**：

- 地域おこし協力隊取組自治体に対し、概ね次に掲げる経費について、**特別交付税により財政支援**
  - ①地域おこし協力隊員の活動に要する経費；隊員1人あたり400万円上限  
(報償費等200万円〔※〕、その他の経費(活動旅費、作業道具等の消耗品費、関係者間の調整などに要する事務的な経費、定住に向けた研修等の経費など)200万円)
  - ※平成27年度から、隊員のスキルや地理的条件等を考慮した上で最大250万円まで支給可能とするよう弾力化することとしている(隊員1人あたり400万円の上限は変更しない。)
  - ②地域おこし協力隊員等の起業に要する経費；最終年次又は任期終了翌年の起業する者1人あたり100万円上限
  - ③地域おこし協力隊員の募集等に要する経費；1団体あたり200万円上限
- 都道府県が実施する地域おこし協力隊等を対象とする研修等に要する経費について、普通交付税により財政支援(平成28年度から)**

**地域おこし協力隊導入の効果**  
～地域おこし協力隊・地域・地方公共団体の「三方よし」の取組～

**地域**

- 新らしい視点(ヨソモノ・ワカモノ)
- 協力隊員の熱意と行動力が地域に大きな刺激を与える

**地域おこし協力隊**

- 自身の才能・能力を活かした活動
- 理想とする暮らしや生き甲斐発見

**地方公共団体**

- 行政ではできなかった柔軟な地域おこし策
- 住民が増えることによる地域の活性化

**隊員数、取組団体数の推移** ⇒ **28年に3,000人を目標に拡充!**

	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度
隊員数	89名	257名	413名	617名	978名	1,511名 (1,629名)	2,625名 (2,799名)
団体数	31団体	90団体	147団体	207団体	318団体	444団体	673団体

※各年度の特別交付税ベース  
※隊員数のカッコ内は、名称を統一した「田舎で働き隊(農林水産省)」の隊員数(26年度：118名、27年度：174名)とあわせたもの。

**隊員の約4割は女性**

**隊員の約8割が20歳代と30歳代**

**任期終了後、約6割が同じ地域に定住**  
※H27.3末調査時点

図2：地域おこし協力隊制度の概要

# 兵庫県加古川市

## 公立病院の独立行政法人化について

平成 28 年 2 月 2 日 / 14 : 00 ~

### 1. 加古川市の概要

加古川市は、兵庫県南部の播磨灘に面し、播磨平野を貫流する加古川の河口に広がる豊かな自然に囲まれた地域に発展した市であります。

加古川地方の歴史は古く、万葉集に「印南野」として表記がみられ、播磨の穀倉地帯として知られ、江戸時代には本陣が置かれ宿場まちとして栄えるとともに、播磨灘・加古川の舟運物資の集積地として発展しました。

明治維新後は、山陽鉄道、播州鉄道が開通し、東播磨地域の交通の中心地となり、産業も明治18年に製肥工場、明治31年に繊維工場が立地することにより、それまで産業の中心であった農業・漁業から、繊維工業・化学工業が産業の中心となった。

昭和25年に加古川町、神野村、野口村、平岡村、尾上村の5町村が合併して市制をしき、田園文化都市としてスタート。翌年には別府町、昭和30年に八幡村、平荘村、上荘村、昭和31年に東神吉村、西神吉村と米田町の一部を合併し、市域を広げていきました。

昭和39年に工業整備特別地域に指定されてから、昭和40年以降、臨海部へ阪神工業地帯からの重工業の企業進出が相次ぎ、軽工業のまちから重工業のまちへと変貌を遂げた。なかでも大規模製鉄所の進出は市の産業に大きな影響を与え、以後、鉄鋼業が市の中心産業となり、この工業化を背景に、宅地開発が進み、昭和40年には10万2千人にすぎなかった人口が、昭和50年には16万9千人に達し、昭和40年から50年にかけての人口の伸び率は年6.6%を示すなど、急激な人口の増加を記録しました。さらに昭和54年に志方町と合併。平成に入り工業化による成長も一段落し、現在の人口は約27万人で安定しているようです。

平成12年に「ウエルネス都市」を宣言。平成15年にJR山陽本線加古川駅周辺の高架切替、平成16年にはJR加古川線の高架切替が完了し、南北に渡る交通の利便性が飛躍的に向上しました。平成17年3月には新しい加古川駅舎がオープン。東播地域の中核都市として、「ひと・まち・自然を大切にし、ともにはぐくむまちづくり」を基本理念に、「いつまでも住み続けたいウエルネス都市」をめざし飛躍を続けている。

## 2. 公立病院の独立行政法人化について

加古川市の地域医療を取り巻く状況としては、東播磨圏域（2次保健医療圏域）にあり、構成市町は明石市、加古川市、高砂市、稲美町、播磨町となっており、総人口は約72万人である。医療施設数は病院が41施設、一般診療所が529施設、歯科診療所が334施設。医師数は1212人（人口10万人当たり168.5人）。基準病床数は6339床となっている。

救急医療体制の状況は、1次救急は加古川夜間急病センターと休日在宅当番医制。2次救急は病院群の輪番制、3次救急は東播磨、北播磨区域を所管する救急救命センターである、兵庫県立加古川医療センターとなっている。

今回のケースは二つの病院を統合し、独立行政法人化に至った。両病院の状況として、加古川市民病院は昭和25年に設立され、東播磨の中核病院として地域医療をささえてきた。東播磨の周産期母子医療センターに認定され、平成20年11月には、手術室や集中治療室、最新の医療機器などを備えた中央診療棟が完成し、高度専門医療を提供している。許可病床数は405床で16の診療科を抱える。もう一つの神鋼加古川病院は、地元からの強い要望で、地元住民と神戸製鋼従業員を対象として、昭和55年に設立。それ以来、地域へ開かれた病院として多くの人に利用されてきた。特に循環器系の診療の充実に力を入れており、平成13年1月から地域の心臓血管センターとして、24時間365日の救急診療体制で診察を行っているとのこと。また、加古川市民病院の運営状況としては、全国的に公立病院等での医師・看護師不足が問題となる中、加古川市民病院では、平成21年度に常勤内科医師が1名にまで減少し、入



院診療だけでなく外来診療の制限を行うまでの深刻な状況となったようである。それまで様々な方策で医師確保に努力したが、医師派遣元の医局である神戸大学医学部から同じく医師派遣されている病院が同じ地域内に5つもあることもあり、従来通りの医師派遣が困難な状況にあった。一方の地元企業、株式会社神戸製鋼所の地域貢献があげられ、循環器疾患、歯科口腔外科などを特徴とした12診療科の医療を提供する企業の総合病院として、また、地域住民の診療率が約95%であるなど地域医療の中核を担う病院として、神戸製鋼所が運営していたが、神戸大学の指導の下、地域貢献の最善策として、両病院の統合・再編を進めることとなった。

統合・再編及び地方独立行政法人化の目的としては、加古川市民病院の運営が困難になる状況の中、国策として病院の統合・再編が進められていること、また、神戸大学医学部の指導もあり、市内の病院で重複する診療科も少なく、医局も同じである神鋼加古川病院に統合・再編を申し入れ、地域医療を守っていくために新たな中核病院を作ることで合意し、両病院の統合・再編を進めた。

その運営形態は、公立病院としての役割を果たすため、市も一定の関与があることや、地方独立行政法人として自らが持つ裁量と責任の下、診療体制や人事配置など機動的かつ弾力的な運営を行うことで、安定かつ効率的な医療サービスが提供できることから、地方独立行政法人（非公務員型）を設立し、両病院の運営を行うこととしたとのこと。また、医師不足への対応としては、加古川市民病院において、平成21年7月、常勤内科医師が1名に減少し、外来診療の制限を行う状況になっており、早急な対応が求められていた。法人設立後は、大学医学部など医育機関との連携や教育・研修機能の強化を図るなど、医療従事者に選ばれる病院づくりに取り組むことで、医師、看護師などの確保を行うとのこと。

統合・再編及び地方独立行政法人化への取組経過は、地方独立行政法人法に基づき、加古川市議会における定款、中期目標などの議決、法人の設立認可、法人登記を経て、平成23年4月1日に地方独立行政法人加古川市民病院機構を設立した。なお、統合・再編後の両病院の医療機能については、加古川市議会や地域代表、大学関係者等が参画する統合協議会・委員会で合意を得るとともに、法人設立に必要な財産

的基礎等を構築するため、資金を繰出したほか、病院の土地、建物等を出資したようである。

また、公立病院と企業立病院の組織統合にあたり、人事・給与制度や会計制度などの各種制度を統一するため、定期的な連絡会議を開催し、協議を進めてきたとのこと。

さて、昨今の地域医療を支える地方の公立病院は大変厳しい運営状況にあると考えるが、江別市においても例外ではなく、地域の中核病院として、今後のあり方について、あらゆる角度から、江別市の公立病院の方向性を考えていかなければならない時期に到達していると思うところであります。議会をはじめ、地域の皆さんの考えを伺いながら、早急に江別市立病院のあり方について検討してまいりたいと考えます。

# 滋賀県近江八幡市

## アートブリュットの取り組みについて

平成28年2月3日 / 10:30 ~

### 1. 近江八幡市の概要

近江八幡市は滋賀県の中央部、琵琶湖の東岸に位置し、人口約8万2千人（平成28年3月現在）面積177.45平方km（うち琵琶湖76.03平方km）で、琵琶湖最大の島である沖島を有している。

古くから農業を中心に栄えてきたが、中世以降は陸上と湖上の交通の要衝ということから多くの城が築かれた。また、織田信長により開かれた楽市楽座は、豊臣に引き継がれ、近江商人の基礎となった。

このような歴史的背景により、市内には各所に歴史的な遺産が存在し、現在でも大切に保存活用されている。

### 2. アール・ブリュットとは

アール・ブリュットとは「生の芸術」という意味のフランス語で、画家のジャン・デュビュッフェが1945年に考案した新しいカテゴリーである。

正規の美術教育を受けていない人が自発的に生み出した、既存の芸術に影響を受けていない絵画や造形のことをいう。日本においては、特に障がい者などの美術、工芸作品についてその価値が認められ始めており、国や企業の支援のもとで全国にネットワークが形成されつつある。

アール・ブリュット作品の持つ多様性は、既存の美術観に拘泥されておらず、従来の固定観念にとらわれている者に対して強烈なインパクトを持っている。このような経験を通じて、お互いに人格を認め、障がいのある者もない者も一緒に暮らし続ける社会の実現に寄与している。

### 3. なぜ、このような施設を会場とすることにしたのか

近江商人発祥地の一つとして知られる近江八幡市では、彼らの信念として持っていた「商人としての心得」から、信用第一、人々から愛され必要とされることが必要であるとの観点から地域貢献を重要と考え、橋の架け替えや寺社仏閣への寄進も怠らなかつたとされる。そのような精神の近江商人たちがかつて暮らした地域には、格子戸や見越しの松、うだつなどが並び「重要伝統的建造物群保存地区」として、町並みが保存され、代表的な観光地域となっている。しかし、近年では、人口減少や高齢化の進行などにより、空き町家が増えつつあることから歴史ある美しい町並みを残していくため、市をあげて町家再生を行っており、空き町家をリノベーションしてカフェやサロン等が生まれていた。

また、滋賀県はもともと障がい者教育などに造詣が深く、日本における先駆者もいたことから近江学園等の施設が多く存在していた。

そのような中で、規模も適当な大きさのこの施設のリノベーションが持ち上がり、NO-MAとして、障がいの有無を超えて、人が持つ表現をすることの普遍的な力を感じてもらえる場として利用することになったものである。

### 4. 施設運営の実際

平成16年に、市内の古民家を改装して開館した。

主な事業として、①展覧会の開催 ②出張展示 ③アール・ブリュット作品調  
④地域交流事業 ⑤海外との連携事業 などがある。

これまでに84本の展覧会を開催し（巡回展・出張展示を含む）、615名（延べ人数）の作者の作品を展示している。2014年アール・ブリュット・アート日本、2015年アール・ブリュット・アート日本2などがある。

### 5. 今後の展開について

今後は、2017年にフランス・ナント市で開催される予定の先端的芸術を世界に発信する祭典などにおいて、国際交流事業を展開するとともに、日本文化を発信して

いくことにしている。

また、2020年東京オリンピック・パラリンピックに向けて、我が国の障がい者の芸術活動のすそ野を拡げるとともに、芸術が集うことを梯として多用な文化・価値観を認めあう社会を創造することを目的として、障がい者の文化芸術活動を推進するネットワークが発足したが、その参加団体として、他の団体と連携し活動をする予定である。

## 6. 江別市における展開について

江別市には、現在市民が一体となって誘致活動を続けている高等養護学校を始め、民間の障がい者のための事業所が次々と設置されている。また、以前から指摘されている基幹産業である農業のサポートのための障がい者雇用に関して、道内でも初めて農福連携協議会を立ち上げた経緯もあり、周囲の環境は整いつつあるといえる。

作品の展示スペースとしては、江別市に美術館は無く、公民館やセラミック・アートセンターを活用するしかない。一方で、市内には訪問客数が少なく十分に活用されていない公共施設もある。また、空き家となった家屋もそのまま放置されている地区もある。

NO-MAを視察して、これらの建物や施設をアール・ブリュット作品の展示スペースとして活用し、市内外からの見学者を誘致するとともに、市内で暮らす障がい者に作品制作意欲を喚起することは、障がい者に優しいまちを標榜する江別市にとってメリットが大きいと考える。



NO-MAの正面玄関と外観



NO-MA 2階展示室の様子



地域交流事業(学校での出張授業  
於:近江八幡市立北里小学校

地域交流事業で、小学生に対してアール・ブリュットの説明



全国調査の状況報告