

令和元年10月18日

軽井沢町議会
議長 佐藤 敏明様

社会常任委員会
委員長 川島さゆり

令和元年度軽井沢町社会常任委員会視察報告書

1 視察日程

令和元年10月9日（水）～10日（木）

2 視察先及び目的

(1) 鳥取県 伯耆町

○公共交通対策について

(2) 島根県 雲南市

○訪問看護ステーションについて

3 視察参加者

委員長 川島さゆり 副委員長 横須賀桃子
委員 福本 修 委員 赤井信夫
委員 中澤睦夫 委員 利根川泰三
委員 市村 守 委員 土屋好生（副議長）
同行 篠原 昭（軽井沢病院事務長）
同行 石原 美智典（保健福祉課長）
随行 西垣 忍（議会事務局係長）

(1) 鳥取県 伯耆町 — 令和元年10月9日（水） —

◎視察目的

公共交通対策について

◎視察内容（ヒアリング内容）

説明者 伯耆町 分庁総合窓口課 野坂博文課長、企画課 田邊翔太主任

令和元年7月1日の住民登録によると、伯耆町の人口は10,913人、高齢化率は37%である。面積は約139平方km。町内に4小学校、2中学校を擁する。

町営バス事業の検討開始が平成 18 年 3 月、運用開始は同 19 年 4 月。きっかけは山間部を走っていた路線バスの廃止や空バス運行に対する批判、また居住地域によってバスによる通学環境に差が大きい（便数、利用不可世帯の存在）という不満、あるいは地域間で便数や料金に差があることへの不満だった。バス事業開始時の資金には宝くじ交付金を活用した。町営事業だが、業務の一部は民間のタクシー会社に委託している。

伯耆町では「スクールバス」、「デマンドバス」、「外出支援サービス」、「研修バス」のバス関連町営 4 事業を実施しており、ひとつの運用センターで一括管理している。

車両は視察時点で町が大型バス 1 台、軽自動車 3 台を、委託業者が大型バス 5 台、中型バス 1 台を所有し運行に充てている。大型バスはスクールバスおよび研修バス事業に、中型バスはデマンドバス事業、軽自動車を福祉バスとして外出支援サービス事業に主として使用している。

「スクールバス」は伯耆町最大のバス事業である。小中学生の通学手段の確保が目的だが、通学利用の範囲内で一般の利用も可能だ。利用者は平成 25 年度は 103,248 人、平成 30 年度は 98,735 人。5 年間で 5,000 人近く利用者が減少をしているが、原因は不明。路線の選定においては、児童・生徒のバス乗車時間が 30 分以内になるように「30 分ルール」を設けてこれを徹底した。遅い時間にもダイヤを組むことで部活動をする中学生のニーズにも応えている。一方、高校生も利用しやすくして欲しいという希望はある。

「デマンドバス」事業は交通弱者の移動手段の確保が主たる目的であるから、メインターゲットは高齢者となる。予約に応じてだけ運行をする完全なデマンド型ではなく、定期運行をしているバスに予約不要で乗車できる区間と、予約がないと乗車できないバス停を設けて運行の効率化を図っている。予約はバスが出発する 30 分前までに行う必要があり、オペレーターは電話で予約を受けて、それを紙に書いてドライバーに渡している。年間約 3 万人が利用。

「スクールバス」、「デマンドバス」とともにバス停での乗降。バス停は町民宅から 400m 以内に設置することを基準として、町内に約 200 箇所。集落に少なくとも 1 つを基本にしており、現状では集落ごとに 1~4 つのバス停がある。観光客の利用は基本的にはお断りしているが住民との見分けがつかないため、個人利用の観光客の利用は実質的に容認。ただしグループで乗車を希望する観光客の場合には利用を断ることもある。

「外出支援サービス」は介護サービスもデマンドバスも利用できない者への通院手段の確保を目的にしている。原則週 1 回まで利用できるデマンド型運行で、年間約 1,500 人が利用。軽自動車によるドア to ドアサービスを行う。

「研修バス」事業はスクールバスの空き時間に運用をしている。同一車両を多目的で利用することでバスの効率的な活用を図っている。年間 400 回程度の運行実績があり、小中学校、保育所、社会福祉協議会、老人クラブ等の各種活動に利用され

ている。

4 バス事業を一括で管理する運行センターは、旧来溝口分庁舎で委託事業者が行っていたが、平成 30 年度より委託事業者の施設内に場所を移している。

有効利用のために運転手は各事業にまたがって勤務をしている。

バス事業は特別会計を設置して会計上の管理を行っている。

民間事業者による広域路線バスも伯耆町を横断する国道で運行している（2 路線あり、日に 7 便および 9 便）。

「スクールバス」と「デマンドバス」の料金は小学生、障害者等、70 歳以上が 100 円、中学生以上が 200 円。ただし、町民の町内小中学校への通学は無料（町外利用者の場合は小学生 100 円、中学生 200 円）。未就学児も無料だが、保護者の同伴が必要となる。

外出支援サービスの利用料金は、生活保護法による被保険者は無料。町内は片道 1 回あたり 200 円。町外は距離に応じて 200 円から 1,200 円。

平成 29 年度の主な支出は嘱託員賃金（運転手 1 人分。他に職員 1 人が運転する）が約 380 万円。配車センターは約 310 万円（配車オペレーター 1 人分の人件費と消耗品費約 48,000 円）、車両運行費約 9,400 万円、人件費約 1,366 万円などで合計 115,517,045 円。主な収入の概算はバス使用料が 310 万円、外出支援サービス使用料が 62 万円、県補助金が 760 万円、一般会計繰入金が 104,170,725 円。交付税が 85,451,000 円であるから、町の実質的持ち出しは 18,719,725 円。

運転免許証自主返納者にはデマンドバス 3,000 円分、あるいは民間バス回数券 3,000 円分を渡している。

◎考察

交通弱者の移動手段の確保は町として提供をすべき重要な責務である。平成 29 年、全国平均の 27.7%よりも高い 31.1%の当町高齢化率は令和 27 年には 41.7%と予想されている（総務省「人口推計」）。さらに今後も伸び続けることが予想される平均寿命をあわせて考えると、公共交通機関の充実喫緊の課題だ。

当町では交通弱者の足として路線バス（町内循環バス）が一定の役割を担っている。町がスポンサーとなって路線バスを維持しているのは他の多くの自治体も同様だが、近年、費用対効果が路線バスよりも高いとしてデマンド型交通の導入事例が多くなってきた。

当町における公共交通の柱となっている循環バスに対する不満は次のようなものだ。

- ・ 自宅がバス停から遠くて不便

この問題は高齢者にとって特に深刻だ。希望をしても実質的にバスが利用できず、ごみ捨てや買い物が満足に行なえない町民がいる。

- ・ 中学への通学に利用したいが、下校時間に合うバスがない、また自宅最寄りの

バス停に到着するまでの乗車時間が長くて不便。一般質問で幾度も改善策を問うているが一向に改善されない問題である。改善されない原因のひとつは鉄道との接続に対する配慮など、全体のバランスを重視していることだが、結果中学生の下校への配慮がなおざりとなり、バスを諦めた中学生の多数が自転車通学の選択をして、多くの交通事故に巻き込まれている。2019年度の自転車で通学途中の軽井沢中学生が関連した交通事故件数は記録的で、6月末時点の事故件数が既に昨年度一年間の事故件数をうわまわっている。

- ・便数が少なくて使い勝手が悪い。

当町に相応しい公共交通機関とは何か？当町循環バスへの不満や伯耆町での先行例を参考にすると、次のようなものではないだろうか。

- ・高齢者、障害者の利用を想定しているが、一般も利用可能な公共交通機関としては「乗合タクシータイプ（完全デマンド型）」。
- ・大人数の輸送が必要となる中学生の通学には一般利用も可能なデマントと定時運行を組み合わせた伯耆町型のスクールバスの運行。ただし、バス通学を希望する小学生向けの公共交通機関についてはニーズを調査して更に検討を進める必要がある。

報告者：福本 修

確かにデマンドバスは便利だが、多額の初期投資や費用対効果が望めない中、当町において業者が名乗りをあげるかどうか心配。せめて車両提供を町がしないと難しいのでは。広域バス路線を国道のみ残し、デマンドとの棲み分けをした所は参考にしたい。運転手人材確保も課題だが、今後地域ニーズ調査をしっかりと行った上で社協の取り組みも注視し、近隣市町村の研究もしながら取り組みたい。

川島 さゆり

1年というスピーディーな準備期間を経て4つの公共交通を開始したことは、衝撃的であった。また、デマンド運行事業を一括管理し、バス停が200カ所もあるにも関わらず運営は民間タクシーに委託し30分前までの予約に対応していることなどは参考になった。ただ、そっくりマネするのではなく、観光地である当町の特徴を反映した独自の方法を考える必要があると思った。

横須賀 桃子

高い高齢化率と子育て世代（特に25～39歳）の人口流出を鑑み、ドア to ドアのデマンド交通と子育て支援でもあるスクールバスは、人口問題対策としても喫緊の課題。観光面では循環バスで充分カバー可能と考えられるので、利用減路線をデ

マンド交通に置き換え、多くのバス停を配置して30分ルール等で予約可にすることは、利便性を高めた利用増に有効。おでかけ保障の町づくり姿勢で取り組むことで、人口増（移住増・流出減）につなげると同時に、環境問題対策にもなり得ると考える。

赤井 信夫

合併を機に実施したそうだが、軽井沢町でも参考になる点が多い。とくに予約型のデマンドバスは、10人乗り程度の車両を使い、交通空白区域の解消と行政の公平・平等化をはかっている。予約・配車をするオペレーターは、タクシー会社に委託し、タクシー会社も経営安定でメリットがあるという。病院や買物だけでなく、町直営のスポーツジムに運行する取り組みも興味深い。スクールバスについては「30分で学校」「部活に対応した運行」に配慮している。運転手の有効利用として複数種類の車両を運行していることに工夫を感じた。

中澤 睦夫

小学校の統合と路線バスの廃止がきっかけとなり公共交通の見直しを始め、スクールバス・デマンドバス・外出支援サービス・研修バスを1年間で計画し検討し実施したことには敬意を表したいと思う。山間地で道路が狭くマイクロバスやハイエース等大きくない車両の導入は理にかなっている。やはり、高齢者の足の確保はデマンドスタイルが良いかと感じた。

利根川 泰三

住民生活の交通手段として、小型バス（デマンドバス）の採用により、交通空白地域の解消と権利の平準化が図れたこと。また町内を3区分してスクール・デマンドバスを運行し乗車時間を短縮し利便性を考慮している点など地域に適した対策は参考になった。

市村 守

人口減少と高齢化が進む中、特に高齢者や運転免許証返納者が日常生活で医療、福祉、買い物等の交通手段を確保するのは大きな地域課題だ。タクシー会社と連携し、予約センターを設置しデマンド乗り合いタクシーとしての運行を進めるサービスには大きなメリットがあると考えます。

当町は、観光振興も含め多角的な観点から、公共交通のあり方を検討し、将来にわたり持続可能な地域公共交通ネットワークを構築することが必要。

土屋 好生

(2) 島根県雲南市 訪問看護ステーション 「コミュニティ ケア」

— 令和元年 10 月 10 日 (木) —

【視察先】 島根県 雲南市：訪問看護ステーション 「コミュニティ ケア」

【視察目的】 訪問看護ステーションとコミュニティナーズについて

【説明者】

コミケア 所長/看護師/保健師：安達 弓恵さん

コミケア 取締役：矢田 明子さん

雲南市健康福祉部/主幹雲南市立病院 企画財政課 主任主事：勝部 琢治さん

【雲南市の人口】 37873 人 (令和元年 9 月末現在)

【高齢化率】 38.76%

***** 訪問看護ステーション： コミュニティ ケア *****

雲南市では高齢化率が 36%を超えるにも関わらず、人口あたりの訪問看護師の数が全国と比較して少ない状況にありました。そんな中、看取り難民が 30 万人ほど発生すると予測されている上、在宅医療サービスが供給不足であることから、「NPO 法人おっちラボ」と協働して地域課題解決に向けて中山間地域における訪問看護のビジネスモデル化に取り組み、ケアプロの教育事業として、訪問看護の立ち上げ・運営ノウハウ移転を 2015 年 5 月 1 日より開始しました。

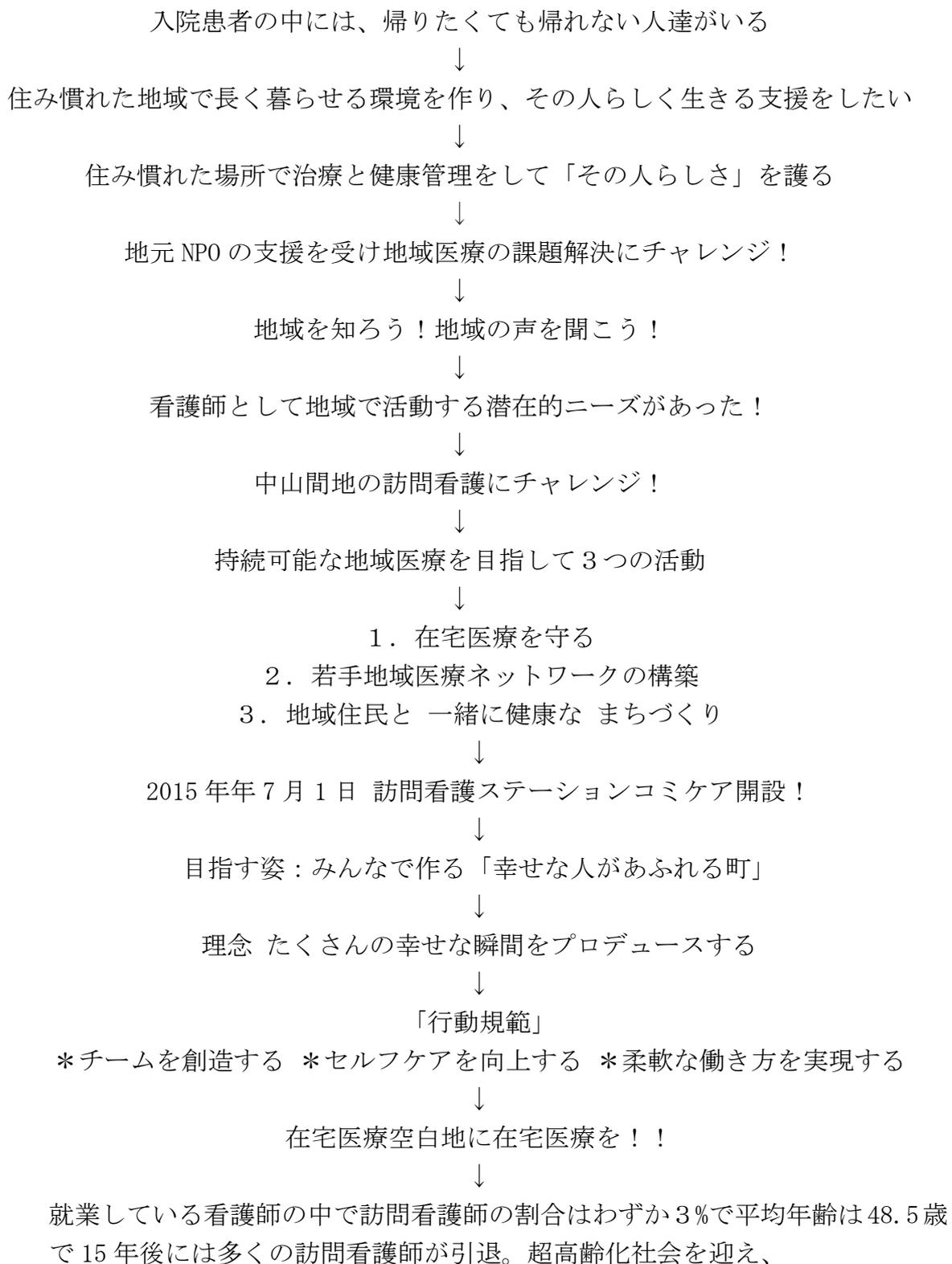
そのような背景があり、雲南市では「子どもチャレンジ×若者チャレンジ×大人チャレンジの連鎖による持続可能な地域づくり」を総合戦略の重点戦略と位置づけ、社会起業家や地域貢献を志す若手人材を育成する塾を開講し、市内外の志ある若者がつながり、地域課題の解決に向けた活動を活発化させました。「訪問看護ステーション コミケア」もこの塾生たちの発案からの試行錯誤が 実を結んだものであり、雲南市へ U・I ターンした若手看護師 3 人が加わり 中山間地域の未来、そして日本の未来を変えるべく地方創生の具体的な取り組みとして動き出した実例です。

コミケアの大きな特徴としては、訪問看護師の全国平均年齢が 47 歳のところ、平均年齢 29 歳、と全国で最も若い訪問看護ステーションであるということです。さらに、IT を有効活用することで訪問看護の 24 時間対応を可能にし、中山間 地域における新しいビジネスモデルの構築となりました。

また、コミケアでは地域で健康的な町づくりを進める医療人材であるコミュニティナーズが住民とパートナーシップを形成すると共に、その専門性や知識を活かして活動しています。このコミュニティナーズは、地域で中・長期的に住民と関わ

ることから、地域課題を一緒に考え健康的な町づくりに貢献することを目指し活動しています。

【 チャレンジのきっかけと流れ 】



担い手となる訪問看護師の育成が必要



1. 経営支援と教育支援を受け、若手看護師が訪問看護を提供できる体制づくり
2. ICT の活用で訪問効率の悪い立地でのサービス提供の効率化



開設後 2 年 7 ヶ月：訪問看護で在宅療養という選択肢が増加
利用者総数 182 人・現在 80 人（介護 70%、医療 30%）
在宅でのお看取り 21 件



若手医療ネットワーク構築

- 1 若手医療・介護の輪を広げ、みんなで地域医療を担う
- 2 地元の学生へ地域医療の魅力を発信する



地域住民と一緒に健康なまちづくり



地域住民と考え、実行する地域の健康なまちづくり活動
地域自主組織と共同し、住民が主体となり「通いの場」作りに発展

【 考 察 】

高齢化率の上昇と医療の資源不足という大きな課題に直面した雲南市では、その課題を解決するために NPO 法人の支援を受けて、「訪問看護ステーション コミケア」を創業しただけではなく、訪問看護ステーションによる地方創生を実施したことは当町での町づくりを考える上で大いに参考になった。

また「コミケア」を核として地域コミュニティを創造すると共に、健康な町づくりを実現するために地域看護である「コミュニティナース」という新しい看護スタイルで地域を支えていることは、注目すべき取り組みである。

さらに、訪問看護やコミュニティナースは、今まで病院が提供してきた地域医療の代替として重要になるだけではなく、予防医療や介護予防にも繋がると考え、超高齢社会に突入している当町にとって必要な事業だと確信する。そして、医療面からだけではなく、町全体の課題に目を向けると共に解決策を一緒に考えることから地域コミュニティの絆を深められると強く思った。

最後に、コミケア取締役：矢田 明子さんの「おせっかい焼きのコミュニティナースが町を元気にする!!」という言葉がとても印象的であり心に響いた。

報告者：横須賀 桃子

コミケアの魅力に触れ、平均年齢の若さに納得。民間とは競争でなく共存の道をすべき。軽井沢病院看護師に訪問看護の魅力が正しく伝わっていない一方で夜勤をしたくない看護師もいるはず。今後、民間との相互間の勉強会、研修が大事。若手訪問看護師育成の為に、ケアプロ研修も必須。医師会への周知連携を図り、病院、医師会、かかりつけ医を巻き込む体制作りが必要。在宅医療を通じて、医療職人材（志の高い人が集まってくるチャンス）に繋がることを期待したい。

川島 さゆり

㈱コミュニティーケア（以下、コミケアと記す）は地域に受け入れられ、地域の訪問看護に対するニーズの充足を果たして順調に発展をしている。当町の訪問看護事業の参考になったのは、民間事業者であるにも関わらず、コミケアのスタッフが市立病院の研修に参加するなど、事業主体の垣根を超え、質の高い訪問看護の提供という目的に向けてオール雲南市で取り組んでいる点であった。これが可能なのは双方の信頼関係が土台にある。日頃からのコミュニケーションを基礎とした信頼関係の醸成が重要だ。

福本 修

行政が若者に対し、「チャレンジの町」として自由な発想で取り組める制度を用意した意味は大きい。今ではトライ&エラーが当たり前のこととして根付き、所管などの垣根を超えて、官民一体となった協働が普通に行われている。元気がいいのは若者にイニシアチブを与えているからであり、スピード感を持って新たな取り組みを進めるとともに、若者が若者を呼ぶような施策を実現していくには、まずは若者がやりやすい環境や条件を準備し、できるだけ任せて見守る姿勢が最も有効ではないかと改めて強く感じた。

赤井 信夫

雲南市は、市と民間事業所が連携し訪問看護や予防医療などの地域医療に取り組んでいる。その中心に「コミュニティーケア」がある。訪問看護を行うだけでなく、看護師や介護士などの人材を育て、若い人たちがやりがいをもって参加し、楽しく交流と研修をしているという。「地方創生交付金」をもとに雲南市が人材育成予算をくみ、市長が応援してくれた。コミケアの矢田明子社長は、同時に市立病院の職員など4つを兼務している。行政、市民病院との連携ができる仕組みになっている。軽井沢町にも参考になると感じた。

中澤 睦夫

若いスタッフがのびのびと仕事に取り組んでいる姿勢に驚かされた。また、雲南市が若い人材を育てていくことに積極的であることが、このような素晴らしい若者のがんばれる施設を立ち上がらせたのではないかと思った。もち

ろんカリスマ的な存在の中心となる人がいたからだが、行政も本気で関わっているのには驚かされたと同時に必要だと感じた。

利根川 泰三

行政及び責任者が病院との懸け橋になるなど連携が重要であるが、訪問看護にたずさわりたい、やりがいがある気持ちを持てる環境づくりによって看護師等が集まり、訪問看護が成功している一例を研修し、関係機関の親密な連携の必要性を感じた。

市村 守

住民、地域、行政が一体となって起業、就労支援を行い地域活動を担う、人材育成に努めている。訪問看護ステーション「コミケア」も商店街の空き店舗を利用し立ち上げ、地域のコミュニティと連携を図り健康な街づくりを実践している。

「地域づくりは、人づくり」運営されている皆さんの強いリーダーシップを感じることができた。

土屋 好生