

日光市議会議長 手塚雅己様

市民福祉常任委員会
委員長 粉川昭一

委員会報告書(所管事務調査)

本委員会では、所管事務調査「地域公共交通」・「高齢者への生活支援」・「認知症高齢者への支援」について、調査・研究を実施し、その結果を取りまとめましたので、日光市議会会議規則第109条の規定に基づき下記のとおり報告いたします。

記

1. 調査項目 **地域公共交通について**
2. 調査目的 デマンドバス及び市営バス運行に関する現状と課題を把握し、より利便性が高く、市民のニーズに適応するような運営方法を調査・検討する。
3. 調査活動の経過

期 日	会議及び調査内容	場 所
H27.1.14	日光市におけるデマンドバス及び市営バスの現状と課題について	委員会室
H27.3.24	足尾地域民生委員・老人クラブ会長対象議会報告会「地域の高齢者福祉について」	足尾公民館
H27.7.8	ICT を利活用した安心・元気なまちづくり事業(オンデマンドバス)について	三重県玉城町
H27.7.13	藤原地域及び栗山地域の民生委員・老人クラブ会長との意見交換会「地域の高齢者福祉について」	藤原公民館及び栗山総合支所
H27.7.16	今市地域の民生委員・老人クラブ会長との意見交換会「地域の高齢者福祉について」	大沢公民館及び委員会室
H27.8.10	日光地域民生委員・老人クラブ会長との意見交換会「地域の高齢者福祉について」	日光霧降スケートセンター内
H27.9.3	執行部への聞き取り調査	委員会室
H27.11.9	意見交換会意見精査	委員会室
H27.11.24	所管事務調査のまとめ	委員会室
H27.12.15	所管事務調査のまとめ	委員会室
H27.12.21	議会報告会「これからの高齢者福祉について」	委員会室
H28.1.12	所管事務調査のまとめ	議会図書室
H28.1.21	所管事務調査のまとめ	議会図書室

4. 調査の結果

この度の調査においては、執行部からの説明と質疑の他に、先進地の視察と市内5地域での民生委員・児童委員、老人クラブ、地域おこし協力隊の方との意見交換会の実施と、日光市の介護保険サービス事業者との意見交換会を行った。

執行部からの説明では、日光市営バス運行状況とデマンドバス運行状況及び、今市南部地区デマンドタクシーの利用状況の説明を受け、質疑を行った。

デマンドバスを除く市営バスの運行状況は、平成21年度の乗車人数147,142人をピークに減少が続き、平成27年度見込みでは、109,412人となっている。

また、デマンドバス運行状況は、予約時間を2時間前から1時間前に短縮し、バス停マップの配布や、意見箱を活用して利用者の声を集める等行っているが、国庫補助金の減額により市負担金が増加となっている。平成27年10月からは、運行をドア to ドア方式に変え利便性の向上を図っているが、利用者の卒業や転居などにより前年度との比較では大幅な増とはなっていない。

一方、今市南部地区で始まったデマンドタクシーの利用状況は、一日平均利用者目標15人に対し半数を割っているため、平成27年10月から、運行回数を週2回(年間100日)から週3回(年間150日)に、運行時間を40分間隔で4便運行を1時間間隔で6便運行に変更し、一部営業区域の見直しや目的地を2施設追加するなど、利用者の増加に取り組んでいる。

先進地の視察では、三重県玉城町のICTを活用した安心・元気なまちづくり事業(オンデマンドバス)について調査を行った。

玉城町のオンデマンドバスは、10人乗りのワゴン車を使用し、予約受付と運行経路選択はコンピューターが行うなど合理的な運行がなされ、希望する到着時間や目的地までの経路など、利用者に不便が掛からない運行が実現されている。また、予約受付は2週間前から当日30分前までとなっており、利用のしやすさに繋がっている。

バスの運行先は、病院や商店だけでなく、町主催の保健健康教室や温泉施設などへの利用も多く、交通弱者対策だけでなく、町の介護予防事業への参加が年間約3,500人と運行事業開始以前の4倍に増えたように、高齢者の健康づくりや居場所づくり、生きがいづくりにも活用されている。当市も含め、通常デマンドバスは有料が多いが、医療費削減効果や利用者数を考えると無料のほうが良いと考え、社会福祉協議会への委託により無料で運行している。

市内5地域での、民生委員児童委員連絡協議会と老人クラブ、地域おこし協力隊との意見交換会では、山間地での交通が不便なことによる高齢者の買い物支援としての送迎サービスの要望や、デマンドバスの使いやすさの向上、運行エリアの拡大の要望などがあった。市営バスでは、乗降者の減少を見据えたルートの見直し、利用料金の減額、利用数を鑑みたバスの小型化、などの声が寄せられた。

また、高齢者の免許証の自主返納などや、交通事故対策としての公共交通に対する期待の声もあり、今後益々の重要性が再確認できた。

介護保険サービス事業者との意見交換会では、デマンドタクシーの導入要望や、柔軟な予約体制の他、交通事業者とNPOが運営する送迎サービス関係者との交通会議開催の要望があった。また、デイサービス送迎車の買い物等への利用などの声も寄せられ、既存資源の柔軟な利活用の検討も感じられた。

5. 調査による課題

地域公共交通の利用者増を図ることがもっとも重要と考えるため、課題は次のとおりである。

- より利用しやすい予約方法と予約時間
- 利用者の利用ニーズに合わせた運行方法と目的地までの時間
- 駅・市営路線バス等への乗り継ぎの利便性
- 料金負担の軽減

また、費用対効果の向上が運営の維持につながることから、財政負担の軽減を図るために、国庫補助金条件の達成を課題と考える。

6. 提言

地域公共交通は、高齢化社会における交通手段として重要な役割を果たしている。また、昨今社会問題となっている高齢者の運転による自動車事故の増加等を考えると、毎年増加している運転免許返納者の代替え交通としても充実が求められている。

市民福祉常任委員会では、この度の調査の中で特に市営バス・デマンドバスについて調査研究を行い、市内各地域で実施した意見交換会により伺った要望などにより、次の通り提言する。

デマンドバスでは、利用者が利用しやすくするために、他自治体でも実施しているように、現在の1時間前までの予約可能時間を、出来るだけ利用時間に近づけることが必要と思われる。また、登録者数が年々増加しているにも関わらず、その10%から15%しか利用していない現状を考えると、試乗会の実施やデマンドバスについてのPRなどの工夫が求められる。

運行時間では、下野大沢駅の電車発着と市営バスの発着が合っていない時間帯があり、デマンドバスでは発着時間が曖昧なため、鉄道利用者にとって利用しにくくなっていると思われることから、改善が求められる。また、朝夕の運行時間についても利用者ニーズの確認が必要と思われる。更に、夕方2便の中には、複数のエリアは停車しない様になっているため改善が求められ、デマンドバスと市営バス、路線バスなどとの乗り継ぎへの配慮が必要である。

費用対効果の面では、利用者の増がその効果の増に結び付くが、現在の当市のデマンドバスの状況は、国の補助条件である「年間予定運行本数のうち、1人でも予約があり実際に運行した本数の割合が30%」という基準を満たしているところは、運行する3地区のうち1地区のみである。このため、本来1地区当たり約500万円の補助金が3地区で約1500万円交付されるべきところ、1地区分の約500万円しか交付されていない。これは、1便当たりの乗車人数が1人いればよいというハードルの低さを考えると、著しく費用対効果を損なっていると判断せざるを得ないため、その対応を求める。

デマンドバス並びに市営バス両方の大きな課題は、利用者の数であると思われる。まずは、利用者の実態とニーズを把握することが必要であり、今後新しく策定に取り組む「次期日光市生活交通再構築計画」では、地域ごとに協議会を立ち上げ、福祉関係者・自治会・PTA・高齢者・公募市民などから、利用者の実態、ニーズ調査等を行い、次期計画に反映させることを望む。また、健康教室や生きがい教室との連携、公民館事業等のイベントとの連携を含めた利用につなげることも、相乗効果が期待されるため、今後

の検討を求めたい。

今後、デマンドバス並びに市営バスが、現状の運行で利用者の増加が見込めない際には、国の補助事業から市の単独事業として運行の自由度を高め、利用者のニーズに合った運行を行い、利用者増に結びつくことが出来れば、結果として費用対効果が上がり、交通弱者対策として有効な取り組みになる事が期待されるため、検討を始める必要を感じた。

1. 調査項目 高齢者への生活支援について

2. 調査目的 在宅介護オアシス支援事業をはじめとする高齢者の在宅介護や自立した生活を継続するための施策を推進するため、必要な調査・研究を行うことを目的とする。

3. 調査活動の経過

期 日	会議及び調査内容	場 所
H26.7.9	桑名市介護支援ボランティア制度について 地域包括ケアシステムについて	三重県桑名市
H26.8.18	在宅介護オアシス支援事業所の現地調査について	在宅介護オアシス支援施設
H26.10.15	地域福祉計画について	委員会室
H27.7.7	地域包括支援「尾道方式」について	尾道市民病院
H27.7.13	藤原地域及び栗山地域の民生委員・老人クラブ会長との意見交換会「地域の高齢者福祉について」	藤原公民館及び栗山総合支所
H27.7.16	今市地域の民生委員・老人クラブ会長との意見交換会「地域の高齢者福祉について」	大沢公民館及び委員会室
H27.8.10	日光地域民生委員・老人クラブ会長との意見交換会「地域の高齢者福祉について」	日光霧降スケートセンター内
H27.9.3	地域福祉計画について	委員会室
H27.11.9	意見交換会意見精査	委員会室
H27.11.24	所管事務調査のまとめ	委員会室
H27.12.15	所管事務調査のまとめ	委員会室
H27.12.21	議会報告会「これからの高齢者福祉について」	委員会室
H28.1.12	所管事務調査のまとめ	議会図書室
H28.1.21	所管事務調査のまとめ	議会図書室

4. 調査の結果

日光市では高齢化率が30%を超えており、50%に迫る地域もある。また、要介護・要支援認定者数も毎年度増加しているため、高齢者への支援は喫緊の課題である。

委員会では、先進自治体の視察と市内5地域での老人クラブ、民生委員児童委員、地域おこし協力隊の方との意見交換と、在宅介護支援事業の現地調査及び所管課を招いての委員会を開催し、調査を行った。

先進自治体の視察では、三重県桑名市と広島県尾道市にて、地域包括ケアシステムについて調査を実施した。団塊の世代が75歳以上となる2025年を見据え、高齢者が住み慣れた地域で暮らせるよう、地域での生活を支えるために国が推進するのが、地域包括ケアシステムである。

桑名市では、地域包括ケアシステムの構築に向け、地域間における様々な関係者が相互に連携して活動を展開するネットワークの構築に取り組み、地域ケア会議や桑名市在宅医療及びケア研究会などの実施を積み重ね、桑名市地域包括ケアシステム推進協議会条例を制定し、地域包括ケアシステムの構築に向けた具体的な方策を協議し、構築に向けて着実に歩んでいる。

尾道市の視察では、地域包括ケアシステム発祥の地であり、その取り組みは「尾道方式」と呼ばれており、医師会主導のもと体制が構築され、急性期から回復期への転院時や在宅への移行時などにおいて、ケアカンファレンスの実施の徹底がなされ、適切なケアプランが作成されて、過不足の無い包括的なサービスが提供されている。

各地域での意見交換会では、今後の介護保険法改正による不安に関する意見や、在宅介護オアシス支援事業の利用料金についての要望と、高齢者世帯への緊急時の支援と日常生活に関する支援についてなど伺った。また、民生委員・児童委員の方からは、日ごろの活動から寄せられる多くのご意見と要望を頂き、高齢者支援において核となる民生委員への支援体制の必要を再認識した。

介護事業者の方との意見交換会では、高齢者の交通に関する事や介護に携わる人材不足の問題、介護保険法改正に伴う財政面に関する事などを伺った。

特に今後施設を増やすことは、人手確保の競争を招き人手不足に拍車がかかると、介護現場の厳しい実態を聞くことが出来た。

5. 調査による課題

委員会で調査した課題は、次のとおりである。

- 買い物支援を含めた移送サービスなどの要望が多く、高齢者への交通対策が不十分
- 高齢者が気軽に集える居場所の不足
- オアシス支援事業利用時の利用料金の負担
- 特に過疎地域での日常生活支援
- 独居高齢者対策
- 民生委員児童委員への支援

6. 提言

調査による課題により委員会としては、高齢者への買い物支援を含めた移送サービスの充実を図るために、地域公共交通における高齢者が利用しやすい制度作りが必要であり、利用者である高齢者向けの予約方法の説明会の開催や、体験乗車会の実施、また、予約時間の見直しを含めた運行体制の工夫が必要である。更に介護保険事業者から出た意見では、移送サービス時に買い物支援等を介護サービス等に使用している車両の利用が出来る様に、また、車両を使用しない時間帯にも高齢者へのサービスとして、車両の活用ができるような制度の見直しも有効と考える。

オアシス支援事業利用者の利用時の料金は、送迎等があるために一定の費用負担が掛かることは理解できるが、年金受給額の低い高齢者にとっての負担が大きいと、徒歩通所以外は困難な場合があると聞く。そのためには気軽に高齢者が集えるサロンの活用が有効と考えるため、オレンジサロンも含めたサロン開設への取り組みを求める。その際には財政的な支援と、運営等に関わる人材の育成づくりの取り組みが必要と考える。

過疎地域など的高齢者の生活支援としては、その地域住民の互助機能の充実が不可欠であるが、それを担う地域住民も高齢者が多いため、全市的に集うボランティア支援体制への取り組みが必要と考える。支援体制の一つとして、地域おこし協力隊への定住支援策の中に、地域課題について事業を行う社会企業家として、起業するための支援が有効と考える。高齢者への買い物支援、雪かき等の支援、高齢者サロンの運営などを担う人材として果たす役割に期待したい。

独居老人対策としては、現在市で取り組んでいる命のカプセル配布事業への更なる取り組みと、万が一の際の居宅の鍵の預かり制度の確立が必要と考える。民生委員の方が訪問した際に入室までの時間がかかり、緊急時への対応の遅れが懸念されるため、日ごろから鍵を預けられる対応は必要と思う。また、引き籠りを防ぐために高齢者サロンを設置し利用を促し、社会への参加を促す取り組みが必要と考える。

地域における高齢者の見守りと支援には、民生委員の役割は大きく、超高齢化社会を迎え年々重要となっている。しかし、地域社会において民生委員の果たす役割の重要性への理解は進んでおらず、民生委員の仕事への理解を深める為に地域毎での意見交換や、自治会役員と協力した活動など、相互理解を図る取り組みを求めたい。また、自主研修等の取り組みも積極的にされているようだが、高齢者への実際の対応は多岐にわたるため、実務と各地域に合わせたマニュアルの作製の必要を感じる。更に、地域性などを加味した増員と、民生委員の活動は早朝から夜間にも及ぶため、既存の相談体制の充実を求める。

最後に、高齢者に関わる相談のほとんどが、地域包括支援センターで行われているが、その名称から相談場所との認識を持ちづらいと感じる。したがって相談しやすい名称等の検討も提案したい。また、民生委員と地域包括支援センターとの関係性を深められる取り組みを検討されたい。

1. 調査項目 認知症高齢者への支援について

2. 調査目的 認知症高齢者の早期発見、見守り、またその家族への総合的かつ積極的な支援ができるよう、必要な調査・研究を行うことを目的とする。

3. 調査活動の経過

期 日	会議及び調査内容	場 所
H26.7.9	桑名市介護支援ボランティア制度について 地域包括ケアシステムについて	三重県桑名市
H26.8.18	在宅介護オアシス支援事業所の現地調査について	在宅介護オアシス支援施設
H26.10.15	地域福祉計画について	委員会室
H27.3.24	足尾地域民生委員・老人クラブ会長対象議会報告会「地域の高齢者福祉について」	足尾公民館
H27.7.7	地域包括支援「尾道方式」について	尾道市民病院
H27.7.13	藤原地域及び栗山地域の民生委員・老人クラブ会長との意見交換会「地域の高齢者福祉について」	藤原公民館及び栗山総合支所
H27.7.16	今市地域の民生委員・老人クラブ会長との意見交換会「地域の高齢者福祉について」	大沢公民館及び委員会室
H27.8.10	日光地域民生委員・老人クラブ会長との意見交換会「地域の高齢者福祉について」	日光霧降スケートセンター内
H27.8.11	日光市の認知症対策について	第一会議室
H27.9.3	地域福祉計画について	委員会室
H27.11.9	意見交換会意見精査	委員会室
H27.11.24	所管事務調査のまとめ	委員会室
H27.12.15	所管事務調査のまとめ	委員会室
H27.12.17	宇都宮「認知症カフェ」現地調査	宇都宮市
H27.12.21	議会報告会「これからの高齢者福祉について」	委員会室
H28.1.12	所管事務調査のまとめ	議会図書室
H28.1.21	所管事務調査のまとめ	議会図書室

4. 調査の結果

厚生労働省の全国調査によれば、平成24年10月の人口に対する認知症有病者数は462万人と推計され、認知症の前段階である軽度認知障害(MCI)の高齢者も推計400万人いるといわれ、65歳以上の4人に1人が認知症とその予備軍となっている。また、厚生労働省が平成24年8月に公表した認知症高齢者数の将来推計では、認知症生活自立度Ⅱ以上に該当する者は、平成37年には470万人に増加する見込みとなっている。

委員会では、先進自治体の視察と市内5地域での老人クラブ、民生委員・児童委員、

地域おこし協力隊の方との意見交換会と、日光市の介護保険サービス事業者との意見交換会、在宅介護支援事業の現地調査及び所管課を招いての委員会を開催し、調査を行った。

先進自治体の視察では、三重県桑名市と広島県尾道市にて、地域包括ケアシステムについて調査を実施した。

団塊の世代が75歳以上となる2025年を見据え、高齢者が住み慣れた地域で暮らせるように、更に今後認知症高齢者の増加が見込まれ、認知症高齢者の地域での生活を支えるためにも、国が推進しているのが地域包括ケアシステムである。

桑名市では、地域包括ケアシステムの構築に向け、地域間における様々な関係者が相互に連携して、活動を展開するネットワークの構築に取り組み、地域ケア会議や桑名市在宅医療及びケア研究会などの実施を積み重ね、桑名市地域包括ケアシステム推進協議会条例を制定し、地域包括ケアシステムの構築に向けた具体的な方策を協議し、構築に向けて着実に歩んでいる。

尾道市の視察では、地域包括ケアシステム発祥の地であり、その取り組みは「尾道方式」と呼ばれており、医師会主導のもと体制が構築され、急性期から回復期への転院時や在宅への移行時などにおいて、ケアカンファレンスの実施の徹底がなされ、適切なケアプランが作成されて、過不足の無い包括的なサービスが提供されている。

また、意見交換会では、認知症家族への支援やオレンジサロン設置の要望、認知症有病者の徘徊対策と交通事故予防対策などが寄せられた。

現地視察を行った認知症カフェである「オレンジサロン石蔵カフェ」では、認知症の人とその家族の、居場所と相談の場になっており、地域への認知症への理解を図り、認知症の人の社会参加を通じた支援や、家族への支援に繋がっていることを確認できた。

5. 調査による課題

委員会で調査した課題は、次のとおりである。

- 先進地視察で感じたことは、関係者の相互連携が必要であり、特に医療機関との連携は重要であるため、より一層の連携体制の強化が求められる。
- 意見交換会で寄せられた意見から、認知症患者とその家族への支援をより図る必要があると感じた。さらに現状では認知症と診断されていない「グレーゾーン」と呼ばれる範囲の人と、その家族への支援も十分とは思われない。また、地域社会への認知症に関する理解への周知も十分と言えない状況である。
- 認知症も含めた高齢者サロンは、地域によっては独自に取り組んでおり、運営への支援が不足している。
- 若年性認知症の人への就労支援の体制が不足している。
- 認知症への初期対策が不十分である。
- 支援する側の人材の確保や育成において、ボランティア依存度が高いため、人材と仕事の継承に課題がある。

6. 提言

調査による課題から、支援する関係者の相互連携をより一層図る必要がある、その中でも医療機関との連携は、日光市における地域包括ケアシステムの確立には重要ととらえるため、その連携体制のより一層の充実を求める。また、認知症の人及びその家族に対する支援の充実が必要であり、認知症ケアパス事業の他に、認知症への理解を深める情報の提供と、相談体制の充実が必要である。更に認知症初期における対策も重要であると考えため、認知症ケアサイトの事業が開始されているが、健康診断の際などに認知症チェックが出来るような体制づくりを求めたい。

今後市では認知症支援推進員の整備や認知症初期集中支援チームの設置などに取り組むと伺うが、家族への支援の充実を引き続き求めたい。更に、認知症サポーター養成講座受講者の中で、受講後のフォローアップを求める声があったので、対応を求めたい。また、若年性の認知症の人へは、社会参加を推進するために、就労支援の体制の確立への取り組みを求める。

認知症の人及び家族への支援として、オレンジカフェの有効性を視察にて確認した。認知症の地域社会への理解を図り、認知症の人の社会参加を促し、認知症家族からの相談を受け寄り添い、専門家からの支援の場としても機能しているオレンジカフェは、これからの認知症対策として重要であると考えため、既に各地域で行っている高齢者サロンや、今後市内で立ち上がるオレンジカフェへの支援の充実と、拡充を求めたい。そのためには、人材の育成と運営への財政的な助成が必要であるため、既存の公共施設の提供なども検討し、地域の自助と互助機能を活用した、市民との協働体制を求めたい。

以上、市民福祉常任委員会所管事務調査の結果報告といたします。