

鳥取県内の路線バスに関する研究

研究員 草刈 いづみ

県内の路線バス事業は過疎、少子高齢化やモータリゼーションなどの影響を受け、利用者の減少や事業の存続につき深刻な課題を有している。

事業者の撤退路線が増加する中、近年では自治体運営バスをはじめ、NPO法人による共助交通やオンデマンド形式の運行も試みられているが、いずれにしても補助金や助成制度なしでは確保が難しいのが現状である。

本研究は、バス業界のおかれている現状を中山間地域の抱える課題の一つとしての位置づけだけではなく、事業が社会の流れの中で盛衰を辿らざるをえない時期にあること、公共事業としての側面を有していることなどについても整理しながら鳥取県下における課題に絞りこんでいくため、以下の4項目について調査を実施したものである。

- 1、県内山間地域路線の走行調査
- 2、自治体運営バス調査
- 3、鳥取県内のバス停調査
- 4、路線バス乗車調査
- 5、過疎路線の走行調査

以下、項目ごとに研究の背景と内容、評価について記載する。

1. 県内山間地域路線の走行調査

1. 1 研究の背景

鳥取県内の山間地域では、路線バスが運行を取りやめたところ、本数が限られているところ、オンデマンド運行などに切り替わっているところなど様々である。どれも極力運行を確保するための手段の一つではあるが、利用がないためにバスが運行しないと聞けば、どれほど過疎が進んでいるのかといった印象だけが先行しかねない。

実際にはどのような地域、実情なのかを走行して確認した。

1. 2 研究内容

倉吉地区：旧市街部(市役所周辺)は賑やかで、バスもたくさん走行している。駅周辺は駐車場を備えたロードサイドショップが林立している。旧市街部・白壁土蔵群周辺の道路は狭いところもあるが、バスが定期的に巡回している。

三朝地区：道路は山間部に迫るに従って狭くなりバス車両の走行には安全確保等必要な箇所も多いが、沿線の民家も多く田畑もよく手入れされ、人が少なく荒れた印象はない。

関金地区：山林や田畑が非常によく手入れされており、地域の生活が丁寧に営まれているという印象である。路線バスの利用者が少ないことは必ずしもその地域が過疎であることや地域の生活が縮小していることと等しいわけではないようである。

琴浦町周辺：山間集落の規模は小さく、道も狭小で農地規模も小さいが、いずれも放置され

ていると認められるものは少なく、沿線民家も多いため、どの路線も大切な路線であることが伺えた。

米子市：駅前周辺は賑やかで人通りもバスの往来・一般車両の量も多く、商店街やホテル、大型施設、飲食店がひしめいている。鉄道が東西、南北に走っているのも特徴的である。

境港市：路線バスが細長く続く市内部の道路を縦断している。閉店してしまった商店や空き家が多くみられたが、待合で高齢者がバスを待つ姿が多くみられる。

南部町、伯耆町周辺：賑やかな米子市を抜けて少し走ると、すぐに田畑が見えはじめる。道はよく整備されているが、バス路線に面していない集落も多い。

1. 3 効果、評価

今回、山間地域を含む各路線を実際に走行してみると、バス路線沿線集落の民家数は想像より多く、周辺地域の山林、田畑はよく管理されていた。つまり、路線バスの利用が少ないからといってその地域で過疎や高齢化が極端に進行しているとは単純に結び付けられない。また、利用者が多く、本数も多い市街部分は限られた区域であり、5分、10分と走らないうちに抜け出してしまう。沿線には医療機関や飲食店、ホームセンター、スーパー等があり、市街部もそれ以外の区域も決して独立して成り立っているわけではなく、働きに出る人、買い物に来る人、病院や観光施設を訪れたり、農林畜産物の集荷や配送、販売など人や物の相互の流れがある。

路線バスが撤退してしまった地域では、自治体が自治体運営のバスを走らせているが、その理由に、バス運行により人々の生活交通としての路線を確保し、過疎に歯止めをかけ、景観や生産活動の保全に寄与するといったことがある。自家用車を所有する若い世代は市街部に働きに出かけ、夕方帰宅するが、基本的には自家用車で自由に活動している。山間地域で農林業に携わり、地域生活の基盤を支えているのは高齢者である。これらの、ほとんどを地域で過ごし、そこに拠点を置いている人々の移動や買い物、通院といった活動を支えるのがバスである。

路線バスの運行が縮小すれば、山間地域の豊かさも失われていく可能性がある。この点について念頭に置きながら、次年度は東部地区の調査を進め、県全体のまとめを行いたい。



写真1. 山肌に点在する集落



写真2. 手入れの行き届いた山や畑



写真 3. 管理されている水田



写真 4. 境港市 はまる一ふバスのりば

2. 自治体運営バス調査

2. 1 研究の背景

規制緩和が進み、利用者が少なく採算が取れない路線からバス事業者が撤退し、地域住民の利便性が著しく悪くなった地域がある。しかし、通学や通勤、通院などの生活交通として対応が必要であるとの現状から自治体ではバスを運行させているところがある。

米子市・倉吉市・南部町・八頭町・鳥取市の自治体運営バスについて聞き取り調査を行った。

2. 2 研究の内容

各地域の自治体運営バスについて、運営上の課題や取り組みなどを担当者を訪問して聞き取りした。

2. 2. 1 米子市

米子市ではだんだんバスとどんぐりころころを運営している。行政主導ではなく事業者との共同運行であるという認識を共有し、知恵を出し合って対策を練ってきた。一時期、運賃の値上げで利用客が減少したが運行は慎重に継続している。周辺地域との兼ね合い、地域住民の利便性を考慮しながら工夫を重ねており、事業者ともよい関係が続いているとのことである。

2. 2. 2 倉吉市

倉吉市ではまさに今、再編に悩んでいる。倉吉と周辺の1市4町で広域計画を策定、国土交通省の補助を受けて来年試験運行を行う予定である。1市4町という広域だけに、意見の集約が難しく、細かな計画策定には至らなそうである。しかし、地域で実施された路線バスの運行に関する住民アンケートには、自由記載欄に様々な意見が書き込まれ、担当者の熱意を呼び起こしたようだ。

生活交通としての路線バス確保について、今まで以上にきめ細かく利便性の良い運行を行うには行政だけではなく、住民、事業者、周辺地域が知恵を出し合って協働することが必要である。

2. 2. 3 南部町

南部町では自治体運営バス（ふれあいバス）の運行には地域住民も積極的に関わり、平成16年の市町村合併前には運営協議会等を立ち上げて何度も協議が繰り返されてきた。また現

在も共助交通の実証実験、高等専門学校への支援、地域住民、行政、事業者によるバスフォーラムの開催など自主的な盛り上がりが見られる。利用状況も安定しており、自転車もバスに乗せられないかなどの提案も出されている。

2. 2. 4 八頭町

八頭町では「さんさんバス」を今年度運行開始したところである。まだ初年度であるので、収支状況や利用状況などを判断するには時期尚早だが、資金面では車両の管理や運転手の人件費などで課題も抱えている。生活交通として継続させ、これ以上過疎や地域の利便性が低下することに歯止めをかけたいとの思いがある。

2. 2. 5 鳥取市

鳥取市では100円循環バスくる梨を赤コースと青コースに分けて運行している。積極的に広報を行いHPでも路線バスへの補助金の支出状況を公開するなど、利用を呼び掛けている。鳥取市ではかなりの情報がHP上に公開されているため、聞き取り調査は行わず、HPでの情報入手について了解を得ている。

2. 3 効果・評価

自治体での路線バス運営については、利用の安定、収支バランスが重要である。事業者が撤退したあとを自治体が引き受けるのはよいが、赤字が続けば、その額の規模は若干減少するかもしれないが、長期的な視点でとらえれば、より効率的な運営が求められていくであろう。自治体で100%引き受けてしまうのがよいのか、共同運行なのか、オンデマンドや共助交通も取り入れるのか、もしくは事業者を受託という形を取るのか、その運営方法について導入後の経過を追いながら調査していきたい。



写真5. 自治体バス停留所

3. 鳥取県内のバス停調査

3. 1 研究の背景

路線バスの存続には、利用客の減少や補助金を投入しても赤字が改善されないなど様々な課題がある。中には、都市部で行われているような、バスが現在どこを走行している、いつごろ最寄りのバス停を通過するのか、最短経路検索や料金検索などの情報サービスを充実させること、バス停を整備し待ち時間を快適に過ごしてもらおうとするもの、乗り換え時の接続に適し

た設置、パークアンドライドの可能性などバス停の多機能化に着目したのものもある。

鳥取県では、東部、中部、西部それぞれに、地形にも、道路や河川、鉄道との位置関係にも特色がある。バス停に着目して、果たして多機能化することが有効なのか、また可能なのか等考慮するため、2010年においては中部と西部を中心に実際に走行しながら調査を行った。

3. 2 研究内容

中部と西部で図のような区域を走行し、バス停の調査を行った。実に様々な停留所の形態があり、中にはあまり機能的でないものも存在した。(写真)

安全や待合時の乗客の利便性や快適さを考慮すれば、透過性、耐久性、ある程度の明かりや時計の設置など多機能化する以前にバス停留所としての機能を充実させることが必要であるように感じられた。

また、暗くなってからの運行もあるため、街灯や停留所内の照明の設置は必要であると考えられる。

3. 3 効果・評価

中部・西部の調査だけでも、かなりさまざまなスタイルのバス停があった。また管理や機能など、いくつか評価されるべきもの、段差や階段があるなどバリアフリーの観点からも早急に改善が必要なものも存在した。バスの乗客を増やすためにバス停に多くの機能を持たせ、ネットワーク化すれば目的が達せられるとは到底考えにくい。

また、路線バス利用者には障害のある人、高齢者、児童などの割合も高い。利用者層に配慮したバス停の形態も必要である。

今後、東部においては国道53号線、29号線沿線だけでなく、岩美町や兵庫県方面へ続く海岸線も調査する予定である。



写真6. 壇上の停留所



写真7. 乗客の有無が確認しづらく、夜間は暗い



写真8. 駐輪場も備えたバス停

4. 路線バス乗車調査

4. 1 研究の背景

現在事業者により運行が継続されている路線の中にも、補助金による補てんを受けてようやく確保されている路線は多い。鳥取市HPや米子市での聞き取り調査により、利用者の減少や補助率が多いと思われる路線をいくつか拾い上げ、実際に乗車して調査を行った。

4. 2 研究内容

乗車調査を行った路線は地図のとおり、乗客数等は図のとおりである。

運行・乗客について：乗客の9割を中高年の女性が占めていた。また買い物帰りのスーパーの袋を提げた女性も多かった。中西部では男性の利用もあった。

車内での乗客のマナーについて、携帯電話や小銭の用意など考えさせられる場面が多かった。

4. 3 効果・評価

乗客がまったくない路線はなく、利用の少ない路線、時間帯であっても、乗客があった。また実際乗車してみて、東部・中部・西部と地域ごとに環境や地域の特性などが異なっていることを体感できた。今後は各地域ごとの自治体運営バスとの接続や連携、地域ごとの特性についても掘り下げて考察していき、存続のためのヒントを得たいと考えている。

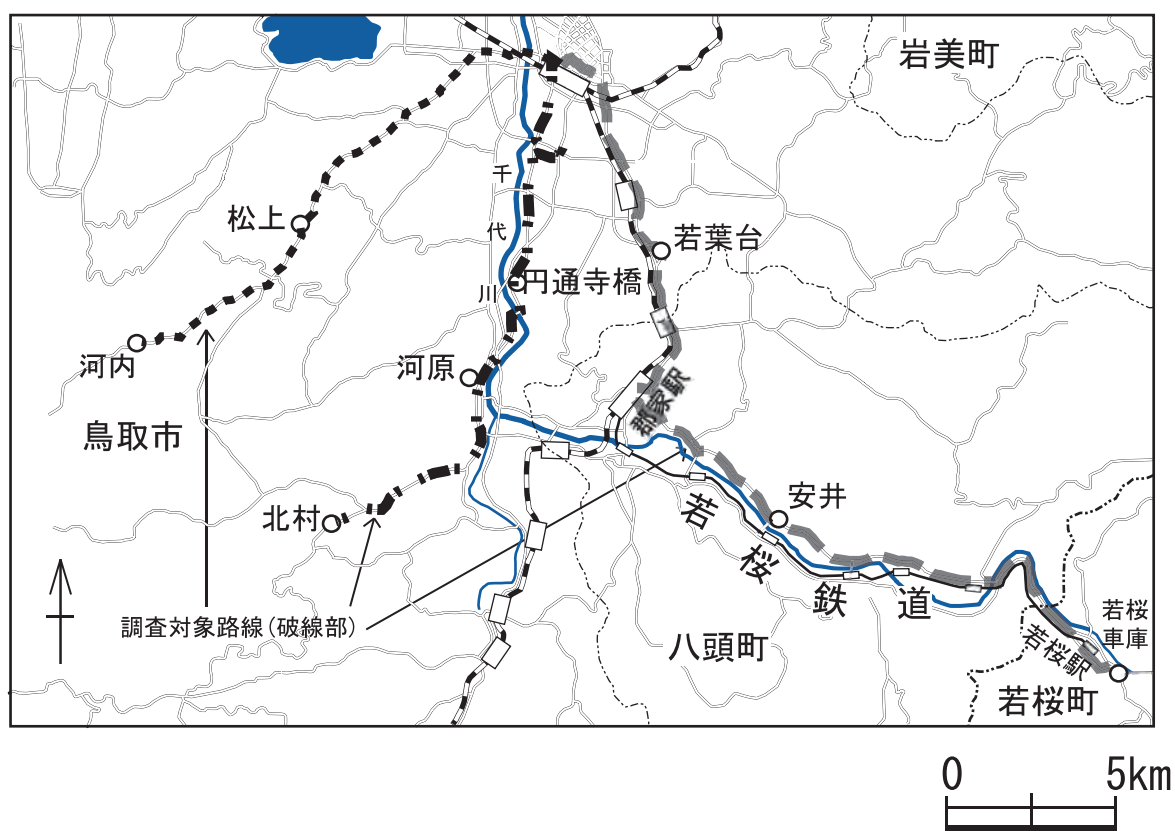


図1. 鳥取県東部地域における調査対象バス路線（2010年）

（出所：「鳥取県内バス路線図」(社)鳥取県バス協会・日ノ丸自動車(株)・日本交通(株)をもとに作成）

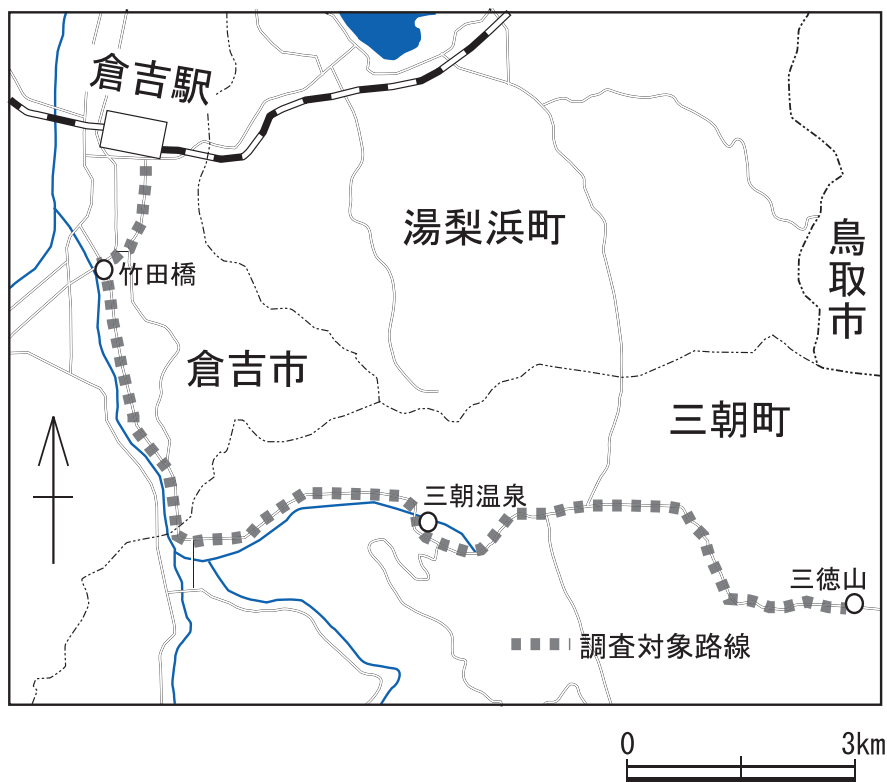


図2. 鳥取県中部地域における調査対象バス路線（2010年）

(出所：「鳥取県内バス路線図」(社)鳥取県バス協会・日ノ丸自動車(株)・日本交通(株)をもとに作成)

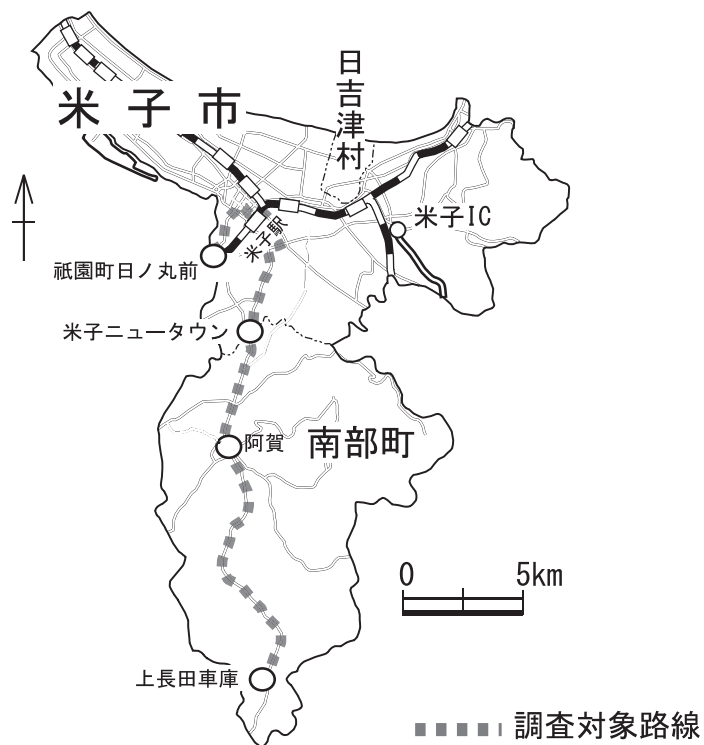


図3. 鳥取県西部地域における調査対象バス路線（2010年）

(出所：「鳥取県内バス路線図」(社)鳥取県バス協会・日ノ丸自動車(株)・日本交通(株)をもとに作成)

表 1. 車路線および乗客数

調査日	バス会社名	路線名	停留所／発車時刻	停留所／到着時刻	延べ乗車人数 (うち女性)
H22.10.16	日本交通	若桜線	鳥取発/10:20	若桜着/11:19	13 (12)
H22.10.16	日本交通	若桜線	若桜発/11:30	鳥取着/12:29	13 (10)
H22.10.16	日ノ丸自動車	松上線	鳥取発/16:40	河内車庫着/17:14	3 (2)
H22.10.16	日ノ丸自動車	松上線	河内車庫発/17:40	鳥取着/18:16	1 (0)
H22.10.16	日ノ丸自動車	西郷・散岐線	鳥取発/18:20	北村着/19:06	6 (4)
H22.10.16	日ノ丸自動車	西郷・散岐線	北村発/19:20	鳥取着/20:06	3 (1)
H22.10.17	日ノ丸自動車	上井・三朝線	倉吉発/10:30	三徳山着/11:03	8 (7)
H22.10.17	日ノ丸自動車	上井・三朝線	三徳山発/12:53	倉吉着/13:29	4 (2)
H22.10.17	日ノ丸自動車	上長田・大木屋線	祇園日ノ丸発/15:33	上長田車庫着/16:21	13 (8)
H22.10.17	日ノ丸自動車	上長田・大木屋線	上長田車庫発/16:29	祇園日ノ丸着/17:15	1 (1)

社会保障としての保険制度

研究員 草刈 いづみ

1. 研究の背景

国民健康保険制度は多くの自治体で赤字財政が続き、医療制度改革や予防事業の取組み、高齢者医療部分の切り離し等で転換を図っているが功を奏していない。保険制度の健全な存続の可能性と社会保障の一分野としての医療保険について、地域の実態を踏まえ明らかにしておく必要がある。

現在、国民健康保険は各市町村自治体単位で運営をしているが、鳥取県においていえることは、国民健康保険の運営が財政上厳しい状況におかれた場合、財源不足に陥った場合でも、保険料の値上げに頼らず、可能な限り国民健康保険運営準備基金等を取り崩して対応してきた。この基金とは国民健康保険の健全運営のため、名称は財政調整基金としたり、単に基金とするなど様々であるが、各国民健康保険・保険者が積立てている基金である。しかし、この基金もかなりの自治体で底をついてきている。財政赤字が全国的に恒常化している現在、今後は保険料の値上げを免れないであろう。

本研究では、このような破綻的な状況にある各自治体の国民健康保険の運営の現状はもちろん、保険診療と密接な関わりのある医療現場からみた医療制度、医療費の高騰の理由などについて、自治体の国民健康保険事務担当者や医師などに聞き取り調査を行った。

2. 研究内容

鳥取市保険年金課及び県内医療機関に従事する医師に聞き取り調査を行った。

鳥取県内の保険財政については、先に述べたように、ほとんどの自治体で基金繰入によりいわゆる帳尻合わせがなされている。国民健康保険を適正に運営していくために積み立てられた基金ではあるが、保険料を値上げして不足分を賄うのではなく、一般財源からの繰入れや次年度会計からの充用、財政の基盤安定に関係した県からの貸付を受けるなどと並行して、各自治体で保有している基金部分から相当金額を繰り入れて運用している。

しかし、この基金も底をつき、いよいよ不足分を充当する財源に苦悩する時期に差し掛かり、保険料率の引き上げ実施に理解を得るしかない。

また医療機関においても、保険診療システムは経営に関わる大きな要素である。適切な診療報酬の設定は医師の確保とも密接なつながりがあり、診療体系や人員配置にもかかわってくる。県内では地域医療の課題は避けて通れない状況にあるが、鳥取県の特質を見極めなければならない。東部・中部・西部と地域によって医療の状況は異なり、課題も異なる。

3. 効果・評価

鳥取県内では保険料率の改定や一般財源の国保会計への繰り出しよりも、まず基金部分で充当することを優先してきたため、現段階では一般財源に占める国保充当額の割合はほかの県の自治体と比べ少なく済んでいる。しかしこのことで逆に、なぜ鳥取県は今まで基金で賄ってきたのか、基金が底をつく速さは他県に比べ早かったのか遅かったのか、基金の積み立て規模

はどうだったのかななどの疑問が生じる。保険料率の設定や引き上げ、所得に対する割合などについても比較を試みなければならない。国民健康保険の運営の健全性や継続性を考える上でこれらの疑問を検討することは、鳥取県の特性を掴む一つの手段でもある。翌年度以降の課題とし、調査を続けたい。

また、なぜ医療費が高騰したといわれ、保険財源の確保が行えないのか。医療機関・保険者それぞれでどのように捉えているのかについても調査を進め、実際に医療費がのびている疾患や年齢層、一疾患で単価が高いのか、受診回数が多いため医療費が高騰するおのかなどについても調査を行う予定である。

集団集落移転

研究員 草刈 いづみ

1. 研究の背景

鳥取県内の中山間地域では、各集落で高齢化や過疎が進み、地域での自助努力に限界を生じている地域が多数ある。行政サービスの行き届かない地域、公的施設や公共サービスの撤退は地域住民の日常生活、利便性に大きな影響を及ぼしている。

このような状況に対応するため、かつて集団集落移転を選択した地域が鳥取県下に存在しているが、これらの集落に移転当時居住し、現在も移転後の集落に居住している人を訪ねてヒアリング調査を実施した。またその際、今後、中山間地域の諸問題に取り組んでいく上で、移転という手段を選択肢の一つとして考慮することができないかどうかを念頭に置き、調査を行った。

2. 研究内容

鳥取市用瀬町にある杉森・板井原地域（現・旭丘地区）、八頭郡八東町横地・妻鹿野（現・八頭町細見地区）を訪問、実際に移転前集落に居住し、現在は移転後集落で生活をしている方に聞き取り調査を行った。

2. 1 杉森・板井原地域

杉森・板井原地域では昭和50年に集団集落移転を行った。移転に際しては移転先の土地の確保、各戸の建て替え資金、お墓をどうするか、財産区（山林の権利や管理）の問題など、多くの課題があった。しかし農業後継者の問題や、それまで山仕事や農業収入で生活が賄っていたものが、次第に町場の工場へパート通勤して稼いでくるものが増え、生活の基盤が集落から乖離しつつあった。通学の問題やお嫁さんがきてくれないといった問題も非常に深刻であった。

話し合いを重ね、集落が合意し移転が実施された。移転には当時の農協の上部の人が尽力されたそうである。また移転先となる地域に山林や農地を所有する人々は、移転してくる人々の宅地造成のために土地交換に応じるなどの協力を惜しまなかった。住宅の建築には公的資金の借入れ、財産区の山を売って移転家族それぞれへ資金を作るなどして対応した。

当初は通いで山林・田畑の手入れをするつもりでいたが、次第に足が遠のき、現在では少しずつ荒れ始めている。



写真1. 移転記念碑

2. 2 八東町横地・妻鹿野地区

昭和47年、かねてより集落側からも冬季の積雪が2 mを超え、通学や通勤に困難だとの移転要望を出していたところ、集落再編モデル事業を受けてみないかとの打診が行政側からあった。反対も数戸あったが地区内で説得し、横地、妻鹿野数十戸が「細見」に移転した。このモデル事業は県内では八東のI事業のみで全国でも5,6件しか実施されていない。同時に墓地、共同作業所、農機具庫等も移転し、設置した。決断してよかった点は、オイルショック前の事業だったため、1棟あたり300万円程度で住宅が確保できたこと、移転したことで集落を離れて行く人に歯止めがかかり、現在は人口増加につながっていること(集落内)等である。

移転前集落の田畑・山林は細見から通いで(8 Km程度)手入れを続けるつもりであったが、現在は耕作放棄地がほとんどであり、当時の村の様子が分からないほど木々が生い茂っている。

3. 効果・評価

2つの集団集落移転事例を調査した結果、移転したことで過疎や人口減少に歯止めがかかっていること、杉森・板井原地域では嫁不足が解消し、移転後に結婚して家庭を築いている者もあり、横地・妻鹿野では地域内の人口が増加している。

また、もし、移転しなければ過疎や高齢化で集落が機能しなくなっていた可能性は大きい。

墓地の移転については、結果が分かれている。墓地もあわせて移転した横地・妻鹿野地域では、かつての集落へ通うことが少なくなり、ほとんど山林と化している。逆に杉森・板井原地域では墓参りに訪れる際に集落に通じる道路の草刈りをしたり、この地域は智頭町の板井原地域にも道続きであること、赤波川の甌穴群があり観光客が訪れることなども手伝って若干当時の面影を残す。

移転という選択も、自助努力の一つではないかと考えた。

また、昭和47年、50年という早い時点ですでにこのような試みが全国的に実施されていたことから、今後も調査を続け、過疎や中山間地域において高齢化がより進行した現在での移転の課題や実現性について可能性を探っていきたい。

中山間地域の本質的課題

研究員 草刈 いづみ

1. 研究の背景

中山間地域の事業や施策、補助金などは多く存在するが、助成期間が過ぎればせっかく取組みの始まった事業や掘り起こされた人材などは自然消滅してしまう傾向にある。また、そもそも「中山間地域」とはどのような地域を指し、どのような定義づけのもとに各種支援が行われているのか、その目的と成果を問う上でしっかりと認識しておくことが必要である。

さらに、一般的な市民レベルの理解と国レベルの（または都市における）認識の差異、鳥取県の現状と県の施策の方向性や動向について整理しておくことも、そのほとんどが中山間地域に該当するといわれる鳥取県において地域支援に携わるためには欠かせない、基本的な研究課題である。

上記のような理由から、22年度は特に中山間地域の定義や県の方針、自治体の取組みや地域の実情を把握するため、実際にいくつかの地域に出向いて現況調査を行うこととした。

2. 研究内容

2. 1 過疎に悩む中山間地域での調査（農林業の後継者問題と現状）

中山間地域が担う役割のひとつとして言及されるもののうち、農林業の適切な営みは農地や山林の保全に貢献し、ひいては都市部の豊かな生活を支える自然環境形成に大きく寄与しているというものがある。

しかし、実際は後継者の問題や農林業が事業として採算に合わないことから耕作放棄地の課題が深刻になっているのが現状である。

調査では、後継者がおらず、かつて苦労して整備した水田が荒れ果て、手入れされないために木々が倒壊しているなどの実態を鳥取市用瀬町赤波と智頭町にまたがる地域で現地調査を行った。

2. 2 就農支援

農業の後継者問題や過疎に対応するため、自治体では就農支援を行っているところもある。関西方面等で就農支援相談会を開催し、移住・就農希望者に一定資金を貸与したり補助するなどして鳥取県で就農してもらおうというもので



写真1. 倒壊する木々



写真2. かや等が生い茂っている

ある。

新規就農者への技術習得支援施設として「とっとりふるさと就農舎」を設置し、毎年研修生を送り出している鳥取市において、この制度を利用後実際に就農し、水稲の苗栽培や梨、白ネギ等に携わっている卒業生2名に聞き取り調査を行った。

表1. 聞き取り調査先

調査先機関等	住 所	連 絡 先
いきいき成器保育園	鳥取市国府町中河原33	0857-58-0161
JAとっとりいなば湖東支店	鳥取市湖山町東5丁目228	0857-38-8808
鳥取大学フィールドサイエンスセンター	鳥取市湖山町南4丁目101	0857-31-5600
鳥取県農業試験場（園芸）	倉吉市大谷茶屋883-85	0858-23-1341
とっとりふるさと就農舎（聞き取りは卒業生）	鳥取市国府町麻生3-3	0857-22-7225

2. 3 大学及び研究機関の取組

直接的な中山間支援とはいえないかもしれないが、県内外の最先端の事情や動向に通じ、指導的な立場にもある県内の研究機関、鳥取大学や鳥取県園芸試験場ではどのような支援が模索されているのだろうか。

鳥取大学農学部フィールドサイエンスセンターで、中山間地域における農産物直売所のあり方について聞き取り調査を行った。また鳥取県園芸試験場(北栄町由良宿)を訪問し、県内の地域ごとの農業の特性や新品種の開発について聞き取り調査を行った。

2. 4 J A鳥取いなば農業協同組合

中山間地域の課題の一つは農業にある。この農業について、農協の存在を無視しては語れない。販売や流通の自由化が促進され、ホームセンターの普及による肥料や資材の個別入手が可能となった現在でも、栽培技術の指導や作付管理、相談に応じたり、補助制度や資金貸付など多方面で農家を支えている。J A鳥取いなば、営農指導センターを訪ね、近年の農業の特性や農家の抱える課題、稲作に対する規制や補補助制度等につき聞き取り調査を行った。

3. 効果・評価

3. 1 過疎に悩む中山間地域での調査（農林業の後継者問題と現状）

過疎や高齢化が進むに任せて公的施設や公共サービスが撤退すれば、ますます新規の移住は望めない。また現状に拍車がかかり、残されていくのは高齢者である。このような状況になった時、いったいどこまで自助努力に負わねばならないのだろうか。本調査では過疎に悩みながらも地域としての存続を図る取組みの一例として、地区公民館の活動や保育園の自主運営という事例（鳥取市国府町成器地区）を調査することができたが、想定されたように、資金面や園児の募集について苦勞が多いこと、補助金申請や支援制度の活用について情報や知識が乏しく、

対応できる人材が不足しているなどの課題があった。また運営の点では、保育士や給食、地域活動、ふれあい教育などに携わる支援者のほとんどが自主運営の意向に賛同し、半ばボランティア的な条件で協働している。しかし、「自助努力」という選択は心身共に支援者の負担が大きく、この形態では継続性について危惧せざるを得ない。

兼業農家が増え、最低限の手入れしか行われていない山林や農地も増加している。生産性が失われ、不法投棄や雑草が生い茂る荒れ地となるなど回復が難しい状況に陥っている土地もある。このような状況はなにも山間地域だけではなく、調査では市街部の平地でも耕作放棄地や荒れ地、作付の行われていない水田が急速に増加していることをJAの職員と共に見回り、確認した。

後継者育成についても喫緊の課題ではあるが、土地の貸し借りによる作付、本来の農地・山林としての機能を保つ仕組みが早急に必要である。

3. 2 就農支援

実際に就農している2名のうち、1名は、水稻の苗を栽培して出荷するグループに加わることであり、このため、経営的に収支が安定している。またもう1名は、梨が好きで、ずっと梨を栽培したかったという思いから就農を志したが、梨栽培のみでは経営が成り立たないことを学び、水稻や白ネギなども組み合わせて栽培することで農業を継続させている。2人は共通して、農業の魅力は、美味しいものを食べられ、自分で時間調整しながら仕事ができることだと語った。しかし、調査の結果、就農支援には経済的な支援に偏っても、技術の伝達に偏っても不十分であるということが明らかとなった。また、農業に理想や夢を思い描いている人も失敗しやすいという。実際の農業経営は非常に厳しく、採算が合うかどうかは数年では分からない。たまたまうまくいくこともあるが、それが持続するとは限らない。多品目を組み合わせることも重要であるし、地域の農業者との付き合い、気候や風土に関する助言、出荷時期の調整などを考慮しなければならないことは多分にあり、趣味的な移住では失敗に終わる。

本調査で、「とっとりふるさと就農舎」が非常にうまく機能していると評価された点は、①技術をバランスよく指導する（品目に偏りなく）、②卒業後の就農について、サポートがある（農地や居住場所の確保を含め）、③研修生の趣向にのみ合わせた指導を行わず、実践的で、地域の農業者に師事する機会を与えるなどの工夫を行っている、④経営や肥料、農機具・農薬の知識、収支のバランス、出荷時期の調整、価格設定等についても学べる、⑤経済的支援（宿泊施設・助成金等）があるなどの点であった。

過疎地域における地域生活の基盤、農林業などの産業振興対策としては、ボランティアや一時的な助成制度ではなく、取組みが事業・産業として成立するシステムを構築しなければ持続的かつ人の集まる地域支援とならない。

3. 3 大学及び研究機関の取組

鳥取大学フィールドサイエンスセンターでは、農産物の直売所のあり方についてお話を伺った。余剰野菜や手段がないために出荷されないで廃棄されてしまう作物を集荷して朝市などで販売する移動販売システム等は、中山間地域の農家や高齢者の副収入になるとする見方もある。けれども現実には、直売所運営ではグループを作り、うまく機能してはじめて継続した運営が可能となる。集荷システムについては、安易に軽トラで集荷し販売すればよいという考えでは、

実現は難しい。その理由には、鮮度や見栄えを保つため、物によっては冷蔵庫（保冷車）を必要とする等の実態がある。また消費者が品物の鮮度や見た目を瞬時に見分けるため、価格設定や商品の程度についても基準が必要である。集荷時に価格設定をするのか否かで、集荷者に求められる能力も異なってくる。いずれにしても、行政や地域の思いつきだけでは継続的に採算をあげていくことは難しい。

園芸試験場では、農業も県内各地域で特色や地域特性があることを知ることができた。地形的にも平野部なのか砂地なのか、山間地域なのかで栽培品目が異なる。中部では建設事業者が業務閑散期に農業と連携する取組みがある。また畜産分野では後継者が減少していく中、大規模化や設備・資金投資で改善を図っているところもある。農業者が栽培から出荷、営業、販売などのすべてをこなし、農業を生業として収益を得られるようなシステムづくり、高付加価値な生産物への品種改良や加工技術の開発など（黒ラッキョウ）と、それらを実践するための支援等が農業育成に重要である。

どの課題についても、地域ごとの特色を活かす一方で、先駆的な取組みにも積極的に関わるには基盤となる力が必要であるが、地域の基礎的な力が衰えているのが中山間地域である。それが人材なのか、補助・支援制度なのか、移住や定住の問題なのか、地域の課題を事業や産業として成立するように捉え直すことなのか、県下で最も重要視されることは何なのか、今後の課題とし、調査を継続したい。

日・米・スウェーデン、 医療・福祉関連法と運用実態

研究員 草刈 いづみ

1. 研究の背景

障害者福祉に関してはH18年の自立支援法が最近の大きなものであるが、すでに廃止が宣言され、総合福祉法へ向けて検討が始まっている。また、医療分野では財源確保と高齢者の医療の確保が中心に据えられ、H20年に後期高齢者制度が導入されたが、これについても廃止に向けて議論が進んでいる。

さらに、導入から10年を経た介護保険法は需要が増える一方で財源確保をはじめサービス供給側の人材・設備の不足が取りざたされてもいる。

医療・福祉どちらの分野においても財源の問題と、個人の負担の問題、提供されるサービスや制度の内容については、増え続けるサービス受給者だけでなくわたしたちが社会生活を安心して営む上で深刻な課題である。

安定した運営ができる制度とはどのようなものなのか。また、少子高齢化や財源不足が続く社会において医療や福祉などの社会保障の分野は、保険制度で賄われるべきなのかそれとも福祉サービスとして自己負担あるいは公的に提供されるべきなのか、各国の法制度や事例を引きながら考察する。

2. 研究内容

国が異なれば生活習慣や思想なども異なるように、日本、アメリカ合衆国、スウェーデンの3国それぞれに医療や福祉分野に関する取組みや法制度は異なり、当然どれが優れているとは言えない。

しかし、それぞれの制度がどのような経過をたどって現在の形となり、その制度下において人々がどのような地域生活を営んでいるかについて調べることは、現在わたし達が置かれている状況とそれに合った社会生活環境をどう構築していくべきかについて示唆を与えてくれるものである。

行政や専門機関で支援に従事する側、実際にサービスを受ける利用者側の団体など双方に聞き取りやアンケート調査を実施してきた結果をまとめた。(表1. 聞き取り調査先)

また、本年度取り上げた関連法令が施行されるまでの流れを年表に示して追い、視覚的にも社会保障制度の変遷と国ごとの比較が行えるように整えたうえで考察を行った。(表2. 社会保障制度の変遷)

スウェーデンでは早くから障害者や高齢者が施設入所ではなく住みなれた地域で生活を続けられるように、当事者団体等の活発な活動でノーマライゼーションやソーシャルインクルージョンの理念の普及と具現化に努めている。各法改正にも年月をかけ、じっくりと取り組んできた様子がうかがえるが、せっかくのよい思想に基づいた制度も、近年の世界的な経済不況の下で合理化が進み、運営主体の地域移行や経費の節減などで最も重要なサービスの「質」部分を担う人材が確保できなくなっている点が課題である。

表 1. 聞き取り調査先

国名	機関または組織名	所在地	被聴取者	聴取者	年月
日本	国府町心身障害児・者育成会	鳥取市国府町稲葉丘2-206	会 長 疋田邦夫 事務局 疋田信子	草刈	2009.1
	障害者通所小規模作業所 ワークセンターひまわり	鳥取市国府町糸谷16-26	所 長 山崎 都		
	島根県重症心身障害児・者を守る会	島根県出雲市小山町307-1 1003	事務局長 芦矢京子		
アメリカ合衆国	City of Philadelphia Office of the Mayor	1401 J.F.K. BLVD. Room 900 MSB Philadelphia, PA 19102	<i>Assistant Deputy Mayor</i> Roger A. Margulies	草刈	2008.11
	Mayor's commission on people with disabilities		<i>Accesibility compliance specialist</i> Charles W. Horton, Jr.		
	United Cerebral Palsy of Philadelphia and Vicinity	102 East Mermaid Lane Philadelphia, PA 19118-9931	<i>Director, MSW</i> J. Joseph Scullin		
	Deep run Elementary School	6925 Old Waterloo Road Elkridge, MD 21075	<i>Student Assistant, Special Education Team</i> Kimberly Tsao		
台湾	Eden Social Welfare Foundation 伊甸社會福利基金會	166臺北市文山區萬美街 一段55號3樓	Occupational Therapist 卓 政翰		2009.1
スウェーデン	Lijeholms Gården Dagcenter	Fågelsångsvägen 11-15 117 68 Stockholm	Anna-Lena Wallbom	草刈	2009.11
	Ekenbergs dagliga verksamhet	Gröndalsvägen 204 117 69 Stockholm	Anita Iggendal		
	Glasade Gången	Tellusborgsvägen 71 126 37 Hagersten	Eva Hjalmarsson		
	Hallen Dagcenter	Lövgatan 43-45 169 32 Solna		見学のみ	

アメリカ合衆国では、やはり公民権運動や様々な人種、宗教、文化が混在する中での権利の確保に関する活動が活発であり、こうした運動を通じてさまざまな施策が講じられてきた経過がある。また、自由主義社会の中で医療保険や社会福祉の分野すら市場原理に任されてきた側面もある。事業ベースに乗らない部分はNPO法人などの半ボランティア的な団体活動が補助金を得て活動を継続できる体系を確立しており、このことでより選択肢の広いサービス提供が可能となっている。けれども、このような小団体や市場原理に負う手法では、一部貧困層や高齢者など社会的弱者への保障が不十分となる恐れがある。つまり社会福祉の恩恵を受けられる人と受けられない人の間はもちろん、受けられる人の中でも格差が生じてしまう可能性がある。

日本では、戦後の救貧対策や戦傷病者への支援に始まり、各国の思想の発達の影響も受けながら制度を拡充し社会福祉領域の整備を進めてきた。しかし、我が国の社会保障制度は医療制度も含め高度経済成長の下、財政力に負うところが大きいものであったこと、国民の間で社会保障制度に対する十分な思想的成熟がなされていないことから、負担部分や保険制度、公的サービスなどへの理解が足りていない。このような背景にあって、財源確保のための制度改正を頻繁に重ねているため、制度自体がより分かりにくいものとなり、サービスや設備など質的な部分を充実するに足りないものとなっている。

3. 効果・評価

現在、我が国の社会保障制度のうち、介護保険法、障害者自立支援法、後期高齢者医療制度の3つについては、廃止や見直しに向けて議論が進んでいる。しかしこれらのどれもが近年制

表 2. 社会保障制度の変遷

	日本	アメリカ	スウェーデン
第 2 次世界大戦以前			救貧対策 (1853)
	恤救規則 (1874)		
	健康保険制度 (1927年施行)	職業リハビリテーション法 (1920)	
昭和20年代 (1945-1954) (戦後の緊急援護と基盤整備 (救貧)) 戦後の混乱・栄養改善 伝染病予防と生活援護	身体障害者福祉法 (1949)		
	精神衛生法 (1950)		
	生活保護法 (1950)		
昭和30・40年代 (1955-1974) (国民皆保険・皆年金と社会保障制度 の発展 (防貧)) 高度経済成長、生活水準の向上	国民年金法 (1959)		
	身体障害者雇用促進法 (1960)	ベトナム戦争 (1960-1995)	
	精神薄弱者福祉法 (1960)		
	国民皆保険達成 (1961)		
	国民年金法 (1961年徴収開始)		
	老人福祉法 (1963)	精神遅滞者発達福祉法 (1963)	
		公民権法 (1964)	
		援護法 (1967)	
	心身障害者対策基本法 (1970)		
		リハビリテーション法 (1973)	
昭和50・60年代 (1975-1988) (安定経済成長への移行と 社会保障制度の見直し) 高度経済成長の終焉・行財政改革			
	高齢者の医療の確保に関する法 (1982)	全障害児教育法 (1975)	
	老人保健法 (1982)		新援護法 (1985)
	精神保健法 (1987)		
平成以降 (1989-) (少子高齢化社会に対応した 社会保障制度の構造改革) 少子化問題 バブル経済崩壊と長期低迷		A D A 法 (1990)	
		障害児教育法 (1990)	
	介護労働者の雇用管理の改善等に関する法律 (1992)		エーデル改革 (1992)
	障害者基本法 (1993)		L S S 法 (1994)
	精神保健福祉法 (1995)		
			サラ法 (1997)
	介護保険制度 (2000年施行)		
	交通バリアフリー法 (2000)		
障害者自立支援法 (2006年施行)			
後期高齢者医療制度 (2008年施行)			

表 3. 課題点

①自立した生活に関わるもの	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢化する家族や保護者の不安への対応 ・地域生活で足りていないサービスの確保 ・医療ケアにも対応できる介護支援事業所と訪問支援員の養成 ・合理化によるサービス低下や職員の質の確保に関するもの ・社会サービスを利用し地域生活を継続するという思想の普及
②支援者や団体、ボランティア ワークなどの組織活動に関するもの	<ul style="list-style-type: none"> ・団体活動は必要か ・指導員の賃金確保 ・家族への心身両面からのサポートと所得補償
③障害者の生活の質にかかわるもの	<ul style="list-style-type: none"> ・作業所における就労支援、機能訓練、日中一次支援のバランス ・指導員の確保 ・アクセシビリティの向上 ・治安・公共サービスの向上 ・国、宗教、文化にあった活動
④医療的な支援や環境整備	<ul style="list-style-type: none"> ・行政や病院での対応の不満 ・過疎地、医療機関偏在、移動の問題 ・スーパーや商店街、レストラン、薬局などすべての施設の環境整備
⑤雇用や教育の機会に関するもの	<ul style="list-style-type: none"> ・請負作業の受注と工賃の確保 ・障害者雇用の促進 ・情報提供と就学困難な家庭への支援の継続

定されたばかりの制度であり、大きな変更は国民理解を求めるうえで混乱を招きかねない。また改革の基本となっているのはいずれも財源確保である点についても見逃すことができない。財源確保のみに焦点を当てた改革では、現代社会の抱える少子高齢化、世界的な不況による雇用等への影響、世代や収入による自己負担率や受けられる保障の格差には対応できない。

調査研究のまとめとして浮き彫りになったこれらの課題（表3. 課題点）につき、次年度以降の研究対象とし、特に国民健康保険特別会計に焦点をあてながら実際の財政や自治体単位の会計についてはどのようなになっているのか、国民の負担と受給しているサービスについて、自治体の持ち出しや年度を超えた繰り入れなども整理しながら明らかにしていきたい。

鳥取県における福祉の職場

研究員 草刈 いづみ

1. 研究の背景

福祉職は、高齢者や児童・障害者の施設など活躍の場が広範で、直接的なコミュニケーションが重要とされる。また心身両面での支援も求められ、まさに重労働である。しかしこのような特性ゆえ、従事者の疲労は多く、人材管理が上手く行われていない場合には一職員への負荷が大きくなり、離職率が高くなることが報告されている。専門的な能力を持った職員を長期にわたり確保しながら養成し、高い能力を培う場が不足しているのである。

また、常に生身の人間相手であり、研修の機会を確保することが困難であるため、経験や知識を先輩職員と共に働きながら習得していくことは実践面で有用であるが、このようなチームワークさえうまく機能させられないほど、人手不足が懸念されている。つまり質的にも量的にも足りていないのが現状である。

待遇改善への取組みは各種制度的なものや、職場ごとにも継続して行われているであろうが、福祉分野では、その事業特性により営利優先では成立しにくい側面を持つために、経費節減や事業費の不足部分を雇用者の労働力に負う傾向にある。このことが過重労働と賃金や職員の確保、休暇などの福利厚生への対応へ大きく影響を及ぼしている。

福祉領域全体での現状を踏まえたうえで、鳥取県で本年度は主に介護の職場に絞り、どのような課題を抱えているのか、実際に施設を訪問して聞き取り調査を行った。

2. 調査内容

鳥取市社会福祉協議会の施設である国府町デイサービスセンター、用瀬町総合福祉センターを訪問した。役職により捉え方が異なる可能性を考慮し、国府町では実務にあたっているケアマネージャー、用瀬町では総括役を務めるセンター所長に現状と課題につき聞き取り調査を行った。

2. 1 国府町デイサービスセンター

勤務の状況：仕事内容は外勤と内勤があり、外勤では主にサービス利用者宅への訪問、自宅での生活上のことや家族からの相談の受付、サービスの量及び種類に関する調査、在宅支援の計画策定のための情報収集などがある。内勤ではサービスプランの作成、各事業所との連絡調整、などがある。

担当人数は一人当たり40人程度である。以前はこれを規制する決まりがなく、一人当たり50人、60人と抱えて支援計画を作成したりなどしていた。件数が増えると仕事の内容、質の低下を招く。現在は特に数が多すぎるということもなく、残業もあまりしないで帰宅できる。しかし、一人で多くを抱えているところもあり、すべてのケアマネージャーがゆとりある勤務を確保されているかどうかは不明である。

研修制度、資格取得支援等：研修制度や資格取得支援については、雇用側による費用支援制度等はなく自費で資格取得のための研修や模擬試験受験等に臨んでいる。

ケアマネージャーを大勢抱える事業所は少ないので、担当者会を3カ月に1回程度開催し、意見交換や研修を実施している。能力の向上や悩みの話し合いの場にもなる。また研修では、ケアマネージャーとして知っておく必要がある、医療費控除や税法上の手続など幅広く学んでいる。

地域とのかかわり：地域連携、家族や利用者、主治医とのやり取りなど、コーディネート能力を要求される職業である。これがうまくいかないと、大変なストレスになる。まずは利用者のためにと割り切って考えるようにしている。

2. 2 用瀬町総合福祉センター

勤務の状況：年1回、地域における座談会に参加し助言等を行っている。また月に1回程度小さな集落ごとに行っている介護予防事業のひとつで地域サロンというものがあり、これらに出かけたり、各種イベントや民生委員、となり組福祉委員の研修会などにも参加し、助言を行い、地域の様子を把握するよう努めている。

事務所内では居宅介護、訪問介護、通所訪問、訪問入浴、通所などの事務関連のまとめを行っている。また鳥取市からの委託事業であるはつらつ交流教室の実施や地区総括、老人クラブ、日赤奉仕団関連事務、地区社協のジム、支部の支援、パワーリハビリテーションの実施、サロンの実施などがある。所長として、全体の統括、管理、相談などを行っている。

センター内部での事務分担がまだきっちりなされていない部分があるが、職員が支援等で外出、不在になることも多く、誰もが一定の業務については対応できる能力を培っておくよう努力している。ミーティングは毎朝持ち、必要があれば臨時に職員会議を開いている。所長として1日や1週間の予定を把握し、全員に確認してもらうスタイルをとっている。

研修制度、資格取得支援等：研修等については、福祉関連の専門的な研修よりは管理職研修としての倫理や地域福祉の進め方といった分野のものが多く。

平日は、ほぼ7時半ごろまで勤務、土日等もイベント等あればべったりではないが必ず顔を出すようにしている。社協として土曜日や祝日は業務日であるため、日曜のうち全体の8割がフリーな時間といった感じである。

地域とのかかわり：人脈づくりや人を知ることは支援のスタートである。しかし個人情報、プライバシーについては常に配慮し、信頼関係を構築することが重要。

3. 効果・評価

実際に介護事業を行っている事業所で介護支援に従事する職員に現状を伺ったことは、地域との関わり上の困難、一人ひとりの業務の内容や形態、資格取得や研修のための支援制度の有無、全体的な業務体制における課題などについて幅広く実態を把握することができ大変有用であった。

一人ひとりの利用者にとってはきめ細かく丁寧な対応が望まれる反面、行政や医療機関、サービス提供事業所など複数の機関や人が関わり合って成立する分野であるため、思い通りにいかないことも多い。これらの悩みや事例をミーティングで話し合ったり、複数の職員で共有することは、個々の負担を軽減することにつながる。

また、本来公的に提供されなくてはならない部分の事業が、専門性や事業性などから社会福祉協議会に委託されているなどの実態も浮き彫りとなった。今後も継続して事業を行うために

は、行政のサポートや地域内部での支援体制の構築などが求められる。

今後はさらに、介護分野だけではなく、保育現場や高齢者施設、障害者施設等の職員にも聞き取り調査を行い、実態を収集して現状分析につなげていきたい。

鳥取市校区審議会

サブディレクター 古川 義秀

1. 事業概要及び役割

アドバイザーとして参画。

鳥取市校区審議会は、鳥取市教育委員会から「鳥取市立小・中学校の学校配置及び校区の設定について」の諮問を受け審議を行っており、平成23年2月に中間報告を行った。

2. 活動状況

- H22. 6. 30 第5回鳥取市校区審議会
 - ・中間報告（案）について
 - ・最終答申に向けて
- H22. 8. 23 第6回鳥取市校区審議会
 - ・中間報告（案）について
 - ・具体的な地域の検討について
- H22. 11. 24 第7回鳥取市校区審議会
 - ・「校区別の検討」について
 - ・具体的な地域の検討について
- H22. 11. 26 平成22年度鳥取市小中一貫教育推進モデル校鳥取市立湖南学園
小中一貫校秋季発表会 視察
- H23. 1. 27 第8回鳥取市校区審議会
 - ・具体的な地域の検討について
- H23. 3. 16 第9回鳥取市校区審議会
 - ・佐治中学校、用瀬中学校及び佐治町柝原集落、用瀬町江波集落・赤波集落の視察

郡家駅前活性化委員会委員

主任研究員 倉持裕彌

1. 事業の背景

「郡家駅前活性化委員会」は、八頭町商工会における駅前の活性化を主に検討する附属委員会である。委員は主に商工会会員によって構成されている。

- ・委員会は、2009年度から本格的に活性化事業の企画運営に乗り出しており、2010年の委員会も事業実施、企画検討と精力的に活動した。
- ・本委員会におけるとっとり総研の役割はアドバイザーである。委員会は月に1回以上開催される。

2. 事業内容

「郡家駅前活性化委員会」はこれまでに、活性化座談会、旧鳥銀建屋利活用、軽トラ市、かかしのまちおこし、などに取り組んでいる。委員会の特徴として事業や企画へのレスポンスが早い、行政に対して意見を主張する、委員がまず積極的に行動する、などまちづくり団体として機能している点が挙げられる。このような団体であることが、規格外品の花御所柿をつかった「合格柿」や、徳島の市での出張販売など、話題性のある企画を実施し、成果に結び付けられている理由の一つであろう。

なお、これまでの事業において、とっとり総研のアドバイスが活かされた主な事例は以下である。

- ・旧鳥取銀行建屋の金庫をイベントで活用
- ・旧鳥取銀行建屋のリニューアルイベントで、石破茂国会議員に一日店長を要請
- ・かかしを若桜鉄道に乗せて、対外的にPR

3. 効果・評価

基本的に委員会への委員としての参加であるため、効果や評価は判定しにくい。そこで、具体例を挙げて、とっとり総研が果たしている役割を示したい。

たとえば、郡家駅前には、乗降客数、商店など駅前を活性化する資源に乏しい。したがって駅前だけにこだわって活性化を図ろうとすると限界がある。一方で、町全体の活性化も十分でないことから、委員会としてどのような取り組みをするべきなのか、などの“そもそも論”がしばしば繰り返される。活性化の研究では、こうしたそもそも論を共有することの重要性は明らかなので、委員会においても意図的に論議を仕掛け、委員の合意形成を図る支援を行っている。

駅前活性化委員会の活動に対する評価は、県の鳥取力創造に関する補助事業における高い評価や、各種マスメディアへの露出など、まちづくり団体としては十分な評価をすでに得ている。



かかしでまちづくり(若狭鉄道にかかしを乗せPR)



旧鳥取銀行建屋を改修した観光販売拠点
「きらめきプラザ八頭」



委員会で検討した「合格花御所柿」。規格外品の五角形の花御所柿に“合格”をかけて販売。