

京都市社会福祉審議会

平成24年度第2回敬老乗車証の在り方検討専門分科会 会議録

日 時 平成25年3月27日（水） 午後6時から午後7時40分まで
場 所 こどもみらい館 第2研修室
出席委員 浜岡政好専門分科会長，岡本義則委員，諏訪茂雄委員，松中亮治委員，
松永信也委員，向井仲和美委員，村井信夫委員，山田敬一委員
欠席委員 伊多波良雄委員，大野玲子委員
事務局 高木保健福祉局長，壁介護・医療担当局長，久保保健福祉部長，
塩見長寿社会部長，安部保健福祉総務課長，松尾長寿福祉課担当課長

－開会－

【専門分科会長】

第1回の分科会におきましては、議論のとりかかりとして、事務局から敬老乗車証の制度概要や9月に実施したアンケートの内容の説明を受けました。その後、各委員からいろいろなご意見や資料の請求があり、今回、事務局において用意されております。

本日は、事務局から、前回のご意見に沿った資料の説明、さらに論点を整理して、今後のあり方の基礎となる形の検討につなげていこう、というところまで進めていきたいと思っております。終了予定時刻の8時になりましたら、次回への継続審議とさせていただきたいと思っております。

それでは、議論に入ります前に、前回時間がなかったためにできなかったのですが、京都市社会福祉審議会条例の第5条第5項に規定があります、私が出席できない場合などのための職務代理者を決めておきたいと思っております。職務代理者は松中亮治委員にお願いしたいと思っております。松中委員は、京都大学大学院で交通政策をご専門に教鞭をとられており、敬老乗車証の在り方を考えていくには適任かと思っております。松中委員、よろしいでしょうか。

(松中委員了解)

【専門分科会長】

では、職務代理者は松中委員にお願いします。

それでは議題に入ります。

事務局が前回のご意見を踏まえた資料を作成しているとのことですので、ご説明願えますか。

【事務局】

ただ今、会長からおっしゃっていただいたように、前回多くのご意見をいただき、席上でお答えできなかったものがありました。今回は資料をご用意しましたので、資料に沿って説明をさせていただきます。

それでは、資料1から資料3について説明させていただきます。

まず、資料1をご覧ください。

資料1につきましては、前回の分科会で説明しましたアンケート調査につきまして、学区ごとの結果を示してほしいとのご意見を踏まえ、今回取りまとめさせていただいたものです。

敬老乗車証の使用用途として「買物」、「通院」、「余暇活動」がそれぞれ全市平均で60.5%、44.2%、38.6%との結果が出ておりますが、学区ごとにその平均を10%以上上回るまたは、下回る学区について○印を付けているものです。

地図で確認いただいた方が分かりやすいので、地図をご覧ください。まず、Aの買物です。高い学区を赤に、低い学区を青に塗っております。同じくBは通院、Cは余暇活動になります。

学区ごとに30名ずつ調査しておりますが、学区全体の利用者数が学区によって大きく異なるため、学区ごとの抽出率がいびつであるため、結果として、学区ごとの特徴が分かりにくいものとなっています。

唯一あげられる特徴として、Bの通院につきましては、周辺区の利用が高く、中心部の利用が低くなっており、医療機関が少ない周辺部の方について、敬老乗車証を通院目的で活用されていることがあげられます。

また、次のDでは、「市バス・地下鉄の利用頻度の比較」をマップで示しております。市バスと地下鉄を比較して利用回数が多い学区を色分けしているのですが、地下鉄沿線地域、特に山科醍醐地域、また、竹田駅がある竹田地域等では、地下鉄の利用が多いオレンジ色になっており、逆に地下鉄沿線以外地域のほとんどが、市バスの方が多く青色となっております。地下鉄沿線とそれ以外の学区では、地下鉄の利用が大きく異なることが分かりました。

次にEですが、市バスと地下鉄の合計利用回数を多い順に赤・黄・青と色分けしており、利用頻度の高い赤の学区は、若干ばらつきがありますが、地下鉄沿線及び市内中心部が多く、周辺地域の利用が少ないことが分かります。

以上が、資料1の説明でございます。

続きまして資料2をご覧ください。

資料2も、前回の分科会で「敬老乗車証を利用されていない方の意見もアンケートできないか」との御意見をいただいたことを踏まえ、事務局でその方法について検討したものです。具体的には「2 調査方法」をご覧くださいまして、毎月70歳に到達される方々に対して、敬老乗車証制度のご案内とともに申請書を送付しておりますが、その中に別紙のアンケート調査票を同封するもので、今回の3月下旬送付分と、翌月の2回に分けて送付したいと考えております。

調査内容としましては、別紙のとおりで、敬老乗車証制度を利用されない場合の理由、また、利用するに当たっての条件を、それぞれ問2、問3で伺っております。

3月下旬送付分は、先週発送を始めており、回答がある程度集まり次第、分科会でご報告させていただきたいと考えております。

続きまして資料3をご覧ください。

本市では、市民の皆様から様々なご意見等を伺うために「市長への手紙」制度を実施しておりますが、この手紙のうち、敬老乗車証関連のものを平成22年度から24年度の3年間分計31件を「①負担金に関すること」、「②制度廃止希望」、「③PITAPA、ICOCA等のICカード化希望」、「④その他」の4つに分類してまとめたものです。

詳細については説明を割愛させていただきますが、「①の負担金に関すること」や「④その他」の中にも、「制度廃止希望」と同様負担金の値上等のご意見が散見されることが特徴としてあげられます。また、その他として敬老乗車証の名称をシニアパスに見直してほしいとの意見などもあります。

資料1から3についての説明は以上でございます。

【専門分科会長】

ただ今、資料1から3について説明がありました。ご意見やご質問がございましたらお願いします。

資料1については、30サンプルなので参考にはしにくいですが、周辺地域の方は通院目的が多く、余暇目的は少ないといった大まかな実態がわかります。また、利用そのものは周辺地域があまり利用できていないことが分かります。

【委員】

周辺地域は面積が大きいこともあり、印象として多くを占めるようにみえる。面積を割り引いて考えたら実態が大まかに掴めていると思います。利用者個々人には不満やいろいろな意見があるが、一定制度として落ち着いているようにも思えます。

【専門分科会長】

資料2の結果はまだこれからですね。

【事務局】

そうです。

【専門分科会長】

資料3についてご意見ありますか。

【委員】

敬老乗車証関連は3年間で31件ですが、その他市長への手紙全体の意見数は分かりませんか。

【事務局】

調べてお答えします。

【専門分科会長】

では、引き続き、事務局から次の資料について説明をお願いします。

【事務局】

それでは、資料4から8について説明します。

これらの資料も、前回委員の皆様から頂いた意見を踏まえてご用意させていただいているものです。

まず、資料4と資料5についてですが、交通局で実施した市バス等の利用状況の調査結果についてでございます。

資料4につきましては、昨年5月22日、24日、29日の3日間で、1ページの右下にあります調査カードを乗客に手渡し、ビンゴカードのように各項目の横の丸いミシン目の部分を折り曲げていただいたものを回収する方法で行われた調査の結果でございます。

2ページ目をご覧ください。

総旅客数338,238人のうち、(2)の中段にありますとおり、敬老乗車証利用者は65,814人と、全体の2割程度の利用となっております。

次に資料の5では、市バス・地下鉄の昨年度の月別の利用状況の一覧であり、資料④の調査を実施した5月につきましては、市バスでは11月について2番目に利用の多い月となっております。

ちなみに、前回ご説明しました当局のアンケート調査を実施した9月は第5位と平均的な月に位置付けられます。

続きまして資料6をご覧ください。

こちらは、本市で実施しております事務事業評価のうち、敬老乗車証に係るものでございます。2ページ目中段の業績評価の欄をご覧ください。敬老乗車証制度の目標達成度を測る指標として前年制度利用者の更新状況を掲げており、毎年10月に証を更新される方について、前年利用されていた方のうち、91.0%、90.0%、92.0%と、3年間でおおむね9割程度の方が引き続き敬老乗車証を更新しており、制度としては評価できるものとなっております。同じく4ページの民営バス敬老乗車証におきましても、91.0%、90.0%、86.0%とほぼ9割程度の方が引き続き証を更新しており、評価できるものとなっております。

ただし、吹き出しにも書いておりますように、交付率は50%程度であり、その方達のみを評価を指標として使っており、交付を希望されていない残りの50%の方は評価の対象にはなっておりません。この点につきましては、後ほどの論点にもあげておりますが、実際に交付を希望されない50%の方をいかにして制度利用につなげるかが、制度の大きな課題であると認識しております。

続きまして資料7についてでございます。

これは、他の政令指定都市の類似制度について、制度ごとに分類して並べたものでございます。

まず、1ページ目ですが、「割引乗車券販売方式」というもので、具体的には、札幌市のように、1万円分利用できるカードを1,000円で購入できるといった制度を採用している都市でございます。

次に2ページ目をご覧ください。「割引方式（利用ごとに一定額を負担する）」と記載しておりますが、一番特徴的なのは神戸市で、市バス・地下鉄1回利用ごとに通常200円から300円程度必要なところ、1回あたり100円で乗車できるようにしたものです。

同様の方式を、大阪市でも1回あたり50円として導入する予定であると聞いております。

また、神戸市では、低所得者向けに年150回程度乗車できる無料乗車券を交付していたり、高頻度で市バス・地下鉄等を利用される方のために区間定期券を通常販売額の半額で販売する制度を導入するなど、様々なメニューを用意しております。

次に3ページ目でございます。

こちらは「回数券配布方式」ということで、数種類の券種から選択していただいた回数券を、限度額を決めて交付しているものです。回数券の種類としては紙に限らず、磁気カード・ICカードも対象にしています。

最後に4ページ目ですが、「定期券方式」として、本市と同様の制度を採用している都市の一覧でございます。

ただし、このうち、大阪市は、先ほど申し上げた通り、来年度から2ページの割引方式に移行する予定であり、また、名古屋市も現在見直し作業を進めるなど、本市と同様の制度である「定期券方式」を採用する都市は、大幅に減少してきている状況にあります。

資料7の説明については以上でございます。

次に資料8についてでございます。詳細な説明については割愛させていただきますが、敬老乗車証制度以外の無料パスとして、障害のある方に交付している福祉乗車証、重度障害者タクシー利用券の交付状況をお示しさせていただいております。

資料4から8についての説明は以上でございます。

【専門分科会長】

ただ今、資料4から8までの資料について説明がありました。資料1から3も含めご意見やご質問がありましたらお願いします。

市バス旅客流動調査の結果の中で敬老乗車証利用者がどの目的で乗車しているのかクロス集計できませんか。

【事務局】

交通局実施の調査で、参考として添付したものであり、クロス集計は困難です。

【委員】

事務事業評価票は概略がまとまっていて非常に分かりやすいが、目的は何ですか。

【事務局】

指標の数値を参考に、今後見直しが必要かどうかを評価しているものです。

【委員】

指標の取り方があっさりしているのではないですか。いろいろな課題がある中、この委員会の検討状況によって、指標の設定自体を変更する可能性もありえるかと思います。今の指標も大事ですが、新規の方にどれだけ働きかけたか等も反映してはどうですか。いずれにしても指標の切り口を変えていただけるといいと思います。

【事務局】

委員のおっしゃるとおりです。新規の方のことを踏まえた指標の取り方を加えることも可能だと思いますので、今後検討します。

【事務局】

先ほどお尋ねであった市長への手紙3年間の全数は8,159件です。敬老乗車証はうち31件なので、全体の0.3から0.4%程度です。

【専門分科会長】

市長への手紙は若い人も含めて対象としているのですか。

【事務局】

年齢も名前も記入不要です。

【事務局】

返事を希望される方にのみ回答しています。

【委員】

これだけ資料が出そろってれば、これ以上他の調査を行う必要はないと思います。制度見直しについて、タイムリミットはありますか。どう考えても、今の制度を続けるのは無理だと思うのですが。今後の制度をどうするのか、また交付率を上げるにはどうすればいいのか、などを議論してはどうですか。

【事務局】

もちろん、現状のままでいいとは思っていません。また、タイムリミットとしては、皆様の委嘱の期限が切れる夏までと思っています。敬老乗車証は毎年10月が更新時期ですので、夏までに結論が出れば、26年度の予算には反映させたいと思います。

【委員】

大阪市は京都市と今は同様の制度ですが、交付者一人当たりの事業費は京都市の方が多

くなっています。この原因としては、大阪市がＩＣカードで利用実態を正確に把握していることが原因であると考えます。ＩＣカードの導入にはこのような利点があります。

【専門分科会長】

では、以上で資料の説明と関連した質疑は終了させていただきます。

これからは、これまでの事務局の説明や委員の皆様による質疑を踏まえて、敬老乗車証に係る議題の整理、つまり今後議論していくべき内容について、論点を絞って議論してまいりたいと思います。

では、資料９について事務局の説明をお願いします。

【事務局】

それでは、資料９について説明いたします。今日の本題である、敬老乗車証制度の今後の在り方について、４つの論点を設定しております。

まず一つ目として、制度自体の目的は、本来お年寄りの社会参加の促進であり、その点では、より多くの方にこの制度を利用してもらった方が制度の目的に沿うのですが、現行交付率が５０％程度で、年々逡減傾向にあり、制度の目的と利用実態がかい離している現状にあります。

このため、現在敬老乗車証を利用されていない方も、メリットを感じ、今後利用したいと思える制度の構築をすべきと考えており、この点についてご議論いただきたく考えております。

次に、２つ目の論点として、前回、今回と説明しましたアンケート調査から、証の利用実態として、買物通院等、特定区間の往復といった使い方や、余暇活動等により、区間フリーで利用される方など、利用実態と利用目的が多様化しております。そのような現状を踏まえ、様々なメニューを用意することについて、ご議論いただきたいと考えております。

次に３つ目の論点として、今後高齢化が進展するに伴い制度対象者が増加し、事業費の増大が見込まれる中で、事業費を増大させず、かつ単純な値上等に伴う交付率の減少を避けるにはどのような制度が望ましいかについて、ご議論いただきたいと考えております。先程、他の政令指定都市の類似制度についてご説明しましたが、本市の所得に応じた応能負担以外の負担の在り方等を含めた制度設計等に、先程の論点２とかぶるかもしれません。ご議論いただきたいと考えております。

最後に論点４ですが、周辺地域については、西京洛西地域、右京地域をはじめ、敬老乗車証制度の民営バス交付対象地域の拡大要望がございます。

そのような中で、市内のどこにお住まいであっても、公平で利用しやすい制度の検討について、ご議論いただきたいと考えております。

説明は以上でございます。

【専門分科会長】

ただ今、事務局から制度の在り方に係る論点について４点をあげた説明がありました。この４つの論点について議論したいと思います。ご意見等ありますか。また、議論して

いるうちに新たな論点が出てくるかもしれません。その場合もおっしゃってください。

まずは、1点目の現在交付率が50%程度の中、敬老乗車証を利用されていない方に、今後利用したいと思える制度を構築すべき、という点についていかがでしょうか。

【委員】

交付率の高い他政令市の制度を参考に検討していくべきではないでしょうか。個人的には神戸市の制度に関心を持っています。

【委員】

そもそもこうした会を立ち上げる、ということはあらかじめ市の考え方があるはずだと思います。資料9の論点で課題は十分に出ています。京都市の財政が厳しいのは周知の事実です。議論のポイントとして、想定予算はあるのですか。想定予算があれば議論しやすいです。事業費をまず提示してはどうでしょうか。

【事務局】

平成17年度からは所得に応じた負担金を徴収しております。ただし、この応能負担によって、交付率は下がっています。財政が厳しいからといって値上げをすれば、この交付率がさらに下がります。また、メリットも変わらないとなれば、このまま応能負担を続けるのは難しい状況です。応能一点張りではなく、応益の考え方も踏まえるべきではないかと思っています。

現状のフリーパスは、貨幣価値として置きかえると、約19万円にもなります。一定これから割り引いた額を交通局等に支払っています。しかし、アンケート結果にもありましたとおり、買物や通院などの決まった区間の往復が主、といった使い方もあります。こうしたことから一律全線パスではなく、利用実態に応じた多様なメニューを用意してはどうか、とも考えています。

【委員】

周辺の地域の利用者の利便性を高めることは、そんなに金額のかかるものではないと思います。中心部のコアなところは見方によっては無駄なところもあります。それを変えていく、というのは必要なことです。高齢者のためにも複雑な制度ではなく、簡素な制度に、かつ多様なニーズに応じた制度にしてほしいです。

【専門分科会長】

1つの論点のみでは論じにくいかもしれません。こういった方向はどうか、といった提案もあればおっしゃってください。

【委員】

交付率を上げていくには、負担に応じてメリットがどれだけあるか、という点が重要です。敬老乗車証が今後どれだけ使いやすいものになるか。路線の拡大なども含めた交通網

の違いによる周辺地域の不公平さを解消しないと交付率の上昇も期待できないと思います。24年度の実績でいうと、歳出が45億程度、歳入を差し引くと40億程度。予算は一人当たり3～4万円かかっています。これが一つの目安になるのではないのでしょうか。

より実態に即した制度にすることで無駄を省き、予算の削減につながるのではないのでしょうか。IC化やプリペイド化をすれば、現状よりも適正な予算執行ができると思います。

【委員】

今の形を変化させないと無理なところに来ている。もっとシンプルでわかりやすく誰でも参加しやすいもので、例えば神戸のような制度がいいのでは、と思います。今後、何年かして変える必要のある制度にはしたくないです。敬老乗車証制度は行政が予算立てをして実施する必要があることは理解できますが、高齢者対策、交通政策、低所得者対策、これらのごっちゃになっている印象があります。

【専門分科会長】

委員から何かありませんか。

【委員】

この制度ができた当初、家にこもっている高齢者が一人でも多く外出することを支援する、という目的であったはずですが。その意味も込めて無料ではなかったですか。

高齢者はこの制度をととても喜んでいますが。これがなくなって高齢者がひきこもるようになると困ります。

低所得である高齢者はたくさんいるので、そういったことも踏まえて考えてほしい。

【委員】

論点の4つ目についてですが、私は伏見在住ですが、伏見には向島や淀など市バスの走っていない地域があります。同じ京都市民でありながら不公平をかこっているこうした地域のことも考えて検討してほしい。私は、醍醐で京都大学の先生のご尽力を得て、コミュニティバスを創設しました。このように、各地域で交通事情も異なることから、個別に考える必要のある地域のことも念頭に置いてほしいと思います。不便な地域の方にも使いやすい制度であるべきだと思います。

【委員】

応能と応益の話がありましたが、交通事業の観点でいうと、基本的には応益で考えます。路線がない地域にお住まいの方は利益がない分、負担もない。ただ、福祉的な視点で考えた場合、そうした方への配慮を考える必要があることも理解できます。

神戸市のようにオプションがあると選択肢が増えて交付率は上がると思います。ただし、オプションが増えると制度が複雑になります。オプションを増やしてかつ制度を簡素化する必要があります。

どんな乗車証を用意するかということと、市の事業としてどれだけ負担するか、という

のは別問題です。まずは高齢者の実態をきちんと把握しなければなりません。いろいろな調査をされていますが、敬老乗車証利用者アンケートの結果については、かなり利用されている方の回答であると推測されます。交通局の調査は敬老乗車証の方のみの調査でないので、データの信ぴょう性としては高いのですが、敬老乗車証利用者は2割でした。全数調査に近いものを実施して、事業費負担を検討すべきではないでしょうか。制度設計と平行になりますが、設計に際しては必要なものだと思います。

【専門分科会長】

資料9以外の論点で取り上げるべきものはありますか。

【委員】

敬老乗車証制度を本来の制度主旨に沿った使用がされるように制度構築を考えるべきです。制度創設当初は今よりももっとおおらかな社会であったかと思います。高齢者はこれまで社会に貢献してきたから、多少金がかかってもいいのではないかという位置づけでしたが、当時とは時代も変わっており、もう一度考え直す必要があるかもしれません。

また市長の手紙にも1件出ていましたが、不正乗車ができない制度に次はすべきです。

【専門分科会長】

現行システムが利用実態に沿っていない部分もあるので、改善策を検討する必要があるでしょう。

応能と応益の話もありました。応益性を検討するにしても、低所得者が排除されるような制度ではだめです。今の時代の背景の中で、持続可能な制度を考えなければなりません。費用が膨らんできたので、また値上げ、というわけにはいきません。手法としてはICにするとか、オプションをつけるとか、でしょうが、市のほうで検討していることはありますか。

【事務局】

ご指摘いただいたように、周辺地域に課題があることは認識しています。

高齢者の外出支援は継続したいですし、現行の応能負担では低所得者は負担金が安い、生活保護受給者は無料か、という制度になっています。

現状では、例えば一定回数までは無償で乗車できるようにしてはどうか、といったことも考えられます。中心部と周辺部で格差があることは承知していますし、何らかの形で不公平感を是正したいと思っています。今の議論の中では神戸方式が人気ですが、こういった複数の選択肢を用意することはとてもいいことだと考えています。

今は一般財源で40億円を支出しています。これが50億、60億に膨らむことは避けたいところです。

【委員】

高齢者からすると、今日は西、明日は東、という使い方をしている人も多いと思います。

仕事があるわけではないので、自由に行きたいところへ行っている、という印象です。

【事務局】

交通局とも制度の話をしてしています。例えば回数制限をすると、乗換えの必要がある人は不公平です。その中で、1日乗車券を何日分、という考え方を取り入れることも考えられます。こうすれば、乗換えやフリー乗車も可能にできます。

【専門分科会長】

利用実態に沿ったメニューを用意する、というのはシンプルにするのとは相反しますが、主だった論点は出てきました。これを制度に反映するのは大変だと思います。

【事務局】

①よく利用する方とあまり利用されない方とで負担金が同額という不公平さ、②居住地による不公正は、この2点が市民からよく寄せられる要望です。

【専門分科会長】

応能を続けるのであれば交付率が下がります。

50億、60億を歳出が増えると市の今後の対応も難しく、応能だけでは限界にきていることは理解できました。

【委員】

確かに応能のまま値上げをする、というのはどうかと思います。

【事務局】

現状の負担金でいうと、15,000円が一番高い区分になります。15,000円以上支払うことになると、その都度運賃を支払ったほうが安いという方もおられると思います。

【委員】

制度を変える以上、長く継続できる制度に、というご意見がありましたが、同じ思いです。これにはIC化が一つの指標になります。ICを前提とする制度とそうでない制度とでは今後、長く続く制度かそうでないかの分かれ道になると思います。ICであれば自由度も高く、利用者にとっても利便性の高いものになると思います。

【事務局】

26年度から市バスでもIC化を実施する予定と聞いております。

【専門分科会長】

①応益に配慮、②地域ごとの公平性、この2点が柱となりそうです。そのうえで、福祉

目的ですので、目的を損なわず、高齢期の社会活動を支援する制度であってほしいと思います。

今後は事務局で論点に沿った形でフレームを作り、分科会でたたいていく、という流れでいいですか。

【事務局】

先ほどの補足ですが、ICは地下鉄においては導入済です。ただし、民間バス会社はICを導入している事業者、IC化を目指している事業者、導入を検討していない事業者、いろいろなあり、課題があると認識しています。今回いただいたご意見を基に、どのようなフレームが描けるか、次回に提案したいと思います。

【専門分科会長】

では、次回に具体的な制度設計の絵をご提示いただきたい。できれば、各政令市のより詳細な情報を提供いただきたい。

最後に、今後のスケジュールについて事務局からご説明をお願いします。

【事務局】

今後、制度設計を描くのに時間を頂戴したいところではありますが、今回はできれば4月中に開催したいと考えています。

【専門分科会長】

夏まで、という話があったので時間が限られていますが、事務局には頑張ってほしいと思います。

では本日の審議会はこれもちまして終了いたします。

長時間にわたって、また遅くまでご議論くださりましてありがとうございました。

—閉会—