

(案)

**敬 老 乗 車 証 制 度 の  
今後の在り方について  
(答申)**

平成 2 5 年 ● 月

京都市社会福祉審議会

## 目 次

|   |                                   |    |
|---|-----------------------------------|----|
| 1 | はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・              | 1  |
| 2 | 敬老乗車証制度の現状と課題・・・・・・・・             | 2  |
| 3 | 敬老乗車証制度の今後の方向性及び<br>基本的な枠組みについて・・ | 10 |
| 4 | 付言・・・・・・・・・・・・・・・・                | 13 |
| 5 | 参考資料・・・・・・・・・・・・・・・・              | 14 |

## 1 はじめに

京都市は、長年にわたり社会に貢献してこられた高齢者に敬老の意を表するとともに、様々な社会活動に参加し、生きがいきづくりや介護予防に役立てていただくため、昭和48年11月から、70歳以上の市民に、市バス・地下鉄等を自由に乗車いただける敬老乗車証を交付している。

当審議会では、平成17年2月に、敬老乗車証制度の存続を前提として、それまでの無料制度を廃止し、一定の負担を求めることが今後の望ましい姿である旨を答申し、京都市では、この答申を踏まえて、平成17年度から0円から1万5千円までの5段階の所得に応じた負担金制が導入され、今日に至っている。

しかし、敬老乗車証制度については、民営バスへの適用拡大など制度の改善を求める要望がある一方、高齢化の進行に伴い、制度の運営に要する経費が年々増大してきており、他の政令市においても、様々な制度改革が行われている。

こうしたことから、京都市においても、利便性の向上や、利用者の増加を踏まえた持続可能性の確保のため、給付内容や負担のあり方など、多面的な検討が必要であるとして、平成24年10月に京都市長から「敬老乗車証制度の今後の在り方」について諮問を受けた。

当審議会では、前回答申以降の社会経済情勢の変化を踏まえつつ、本制度を将来にわたって持続可能なものにするとともに、より利用実態に応じた高齢者の社会活動を支援できるものとなるよう、慎重に審議を行い、その結果をここに答申として取りまとめた。

## 2 敬老乗車証制度の現状と課題

### (1) 制度の概要

#### ア 目的

高齢者の社会参加を支援し、もって高齢者の福祉の増進に寄与することを目的とする。(京都市敬老乗車証条例第1条)

#### イ 対象者

市内在住の満70歳以上の方

#### ウ 乗車できる範囲

(ア) 市バス・地下鉄敬老乗車証（磁気カード）で乗車できる路線

① 市バス・地下鉄

② 地下鉄延伸等を契機とし、市バスが撤退した地域等（岩倉・大原、山科・醍醐、京北）を運行する民営バス

(イ) 民営バス敬老乗車証で乗車できる路線

上記（ア）①，②が運行していない周辺地域等を運行する民営バス。  
ただし、民営バス敬老乗車証の交付は該当地域の方のみ。

#### エ 負担金区分

交付を受ける方は、所得に応じ、下表のとおり、0円から15,000円（5段階）の負担金を京都市に支払う。

| 所得区分                                   | 負担金（年額） |
|----------------------------------------|---------|
| 生活保護を受けている方<br>老齢福祉年金受給者で世帯全員が市民税非課税の方 | 0円      |
| 本人が市民税非課税の方                            | 3,000円  |
| 本人が市民税課税で、合計所得金額が<br>200万円未満の方         | 5,000円  |
| 本人が市民税課税で、合計所得金額が<br>200万円以上700万円未満の方  | 10,000円 |
| 本人が市民税課税で、合計所得金額が<br>700万円以上の方         | 15,000円 |

## オ 事業費

京都市は、交通事業者に対して、運賃相当額を繰出金（京都市交通局）及び交付金（民営バス事業者（※））として支払う。

※ 京都バス，近鉄バス，雲ヶ畑もくもくバス，京阪宇治バス，京阪京都交通，京阪シティバス，京阪バス，京北ふるさとバス，醍醐コミュニティバス，阪急バス（五十音順）

## カ 制度の変遷

| 時期       | 内容                                                         |
|----------|------------------------------------------------------------|
| 昭和48年11月 | 市バス・地下鉄敬老乗車証制度開始                                           |
| 昭和57年 4月 | 民営バス敬老乗車証制度開始                                              |
| 平成 9年 6月 | 市バス・地下鉄敬老乗車証に岩倉・大原地域の<br>京都バスを適用                           |
| 平成 9年10月 | 市バス・地下鉄敬老乗車証に山科・醍醐地域の<br>京阪バスを適用                           |
| 平成16年10月 | 配布方式を申請方式に変更                                               |
| 平成17年 4月 | 市バス・地下鉄敬老乗車証に京北ふるさとバスを<br>適用                               |
| 平成17年 9月 | 所得に応じた負担金制を導入<br>民営バス敬老乗車証対象地域において市バス・<br>地下鉄敬老乗車証との重複交付開始 |
| 平成18年10月 | 市バス・地下鉄敬老乗車証に醍醐コミュニティバス<br>を適用                             |
| 平成24年 4月 | 民営バス敬老乗車証に雲ヶ畑もくもくバスを適用                                     |

## (2) 敬老乗車証制度の現状

### ア 交付者数の増加と交付率の減少

京都市の70歳以上人口は年々増加しており、平成24年10月31日現在で、251,887人である。これに伴い、敬老乗車証の交付者数も年々増加しており、平成24年10月31日現在で、127,039人である。

一方、敬老乗車証の交付率は、平成17年度に現行方式（①所得に応じた負担金制、②民営バス敬老乗車証対象地域において市バス・地下鉄敬老乗車証との重複交付）を導入した後、平成17年度の57.95%をピークとして年々減少しており、平成24年度で、50.43%である。

【表1：敬老乗車証の交付率（全市）の推移等】

| 年 度    | 70歳以上人口  | 交付者数     | 交付率    |
|--------|----------|----------|--------|
| 平成16年度 | 203,772人 | 144,139人 | 70.74% |
| 平成17年度 | 205,208人 | 118,923人 | 57.95% |
| 平成18年度 | 212,457人 | 115,754人 | 54.48% |
| 平成19年度 | 219,340人 | 117,082人 | 53.38% |
| 平成20年度 | 224,482人 | 118,009人 | 52.57% |
| 平成21年度 | 228,631人 | 119,076人 | 52.08% |
| 平成22年度 | 235,016人 | 120,978人 | 51.48% |
| 平成23年度 | 243,601人 | 124,117人 | 50.95% |
| 平成24年度 | 251,887人 | 127,039人 | 50.43% |

【図1：敬老乗車証の交付率（全市）の推移等】

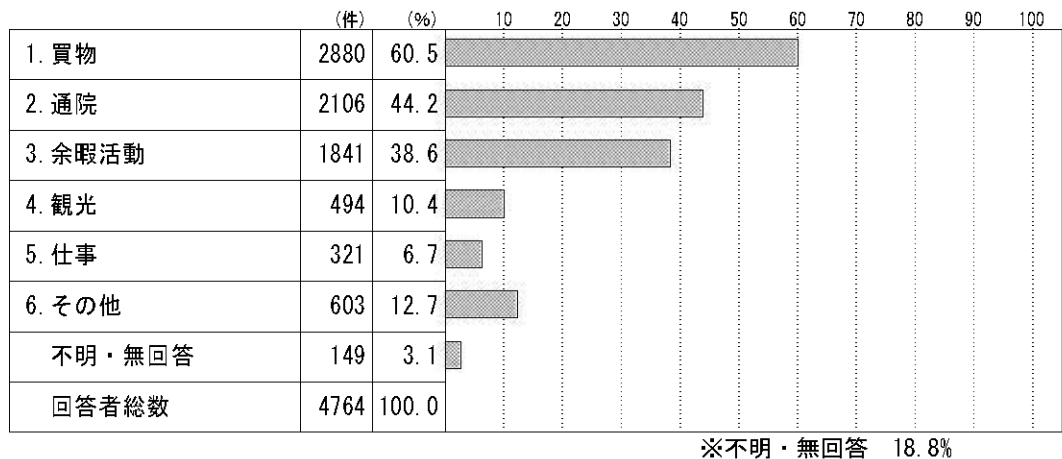


## イ 利用状況の多様化

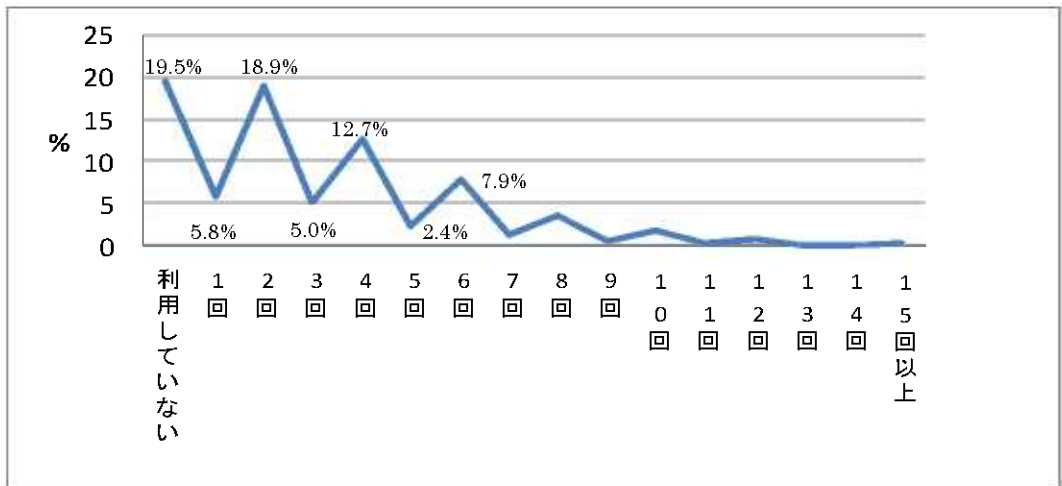
京都市が平成24年9月に実施した「敬老乗車証に関するアンケート調査」によると、敬老乗車証の利用目的（複数回答）は、多い順に、買物60.5%、通院44.2%、余暇活動38.6%である。

また、敬老乗車証の利用回数（3～4日間。市バス）は、0回19.5%、1回5.8%、2回18.9%と、2回（1往復）までで44.2%を占めている。一方で、10回以上という回答も見られた。

【図2：敬老乗車証の利用目的】



【図3：調査日数（3～4日間）当たりの市バス利用回数】

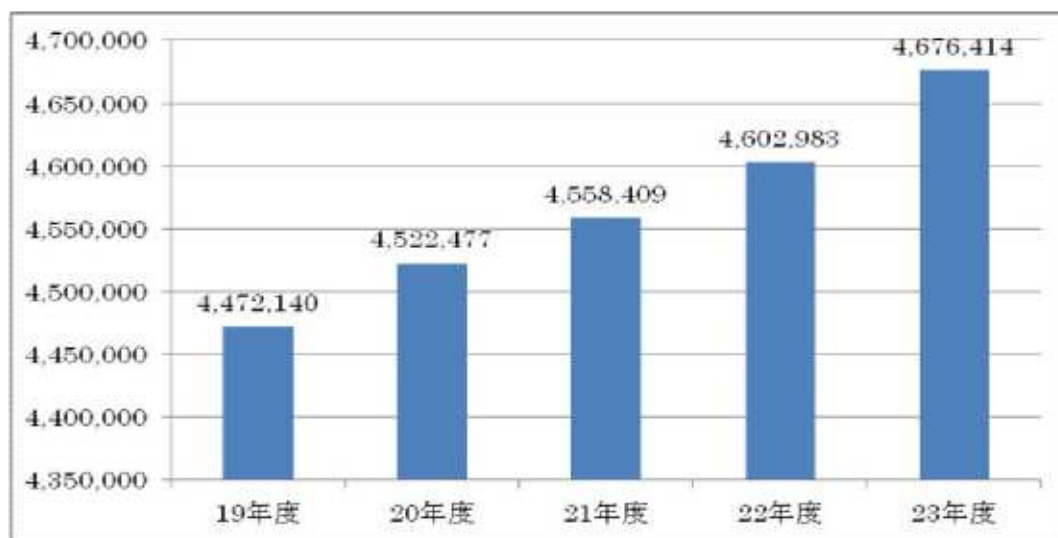


## ウ 事業費の増加

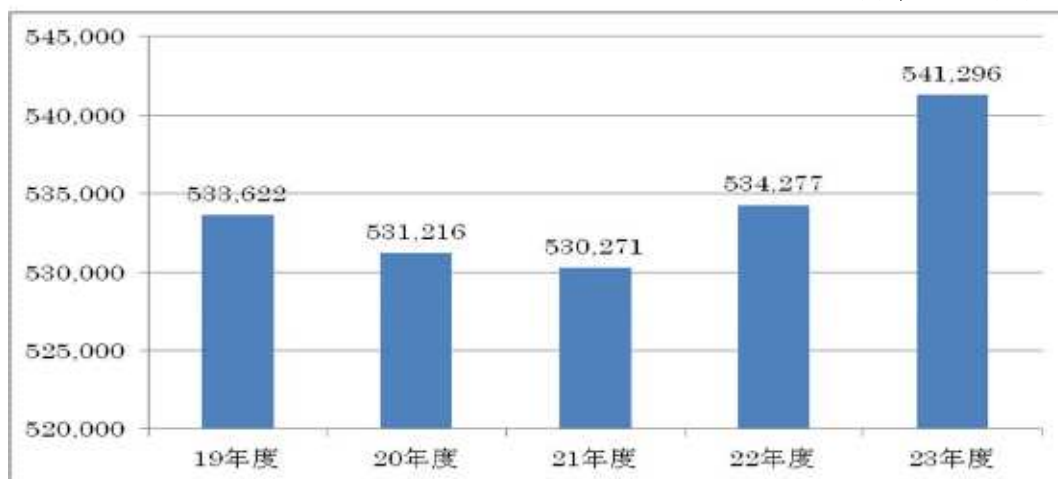
京都市の過去5年間の敬老乗車証制度に係る決算額の推移を見ると、歳出（交通事業者への繰出金及び交付金）は、平成19年度の4,472,140千円から年々増加しており、平成23年度は4,676,414千円である。一方、歳入（利用者からの負担金）は、平成19年度533,622千円から年により増減するものの、平成23年度は541,296千円である。これにより、京都市の負担額（歳出－歳入）は、平成19年度の3,938,518千円から平成23年度は4,135,118千円に増加している。

また、京都市の70歳以上人口がピークを迎えると予想される平成33年度には、現状の交付率の減少傾向を考慮しても、交付者数の増加に伴い、より多額の費用が必要になるものと見込まれる。

【図4：過去5年間の敬老乗車証制度に係る歳出の推移】（単位：千円）



【図5：過去5年間の敬老乗車証制度に係る歳入の推移】（単位：千円）

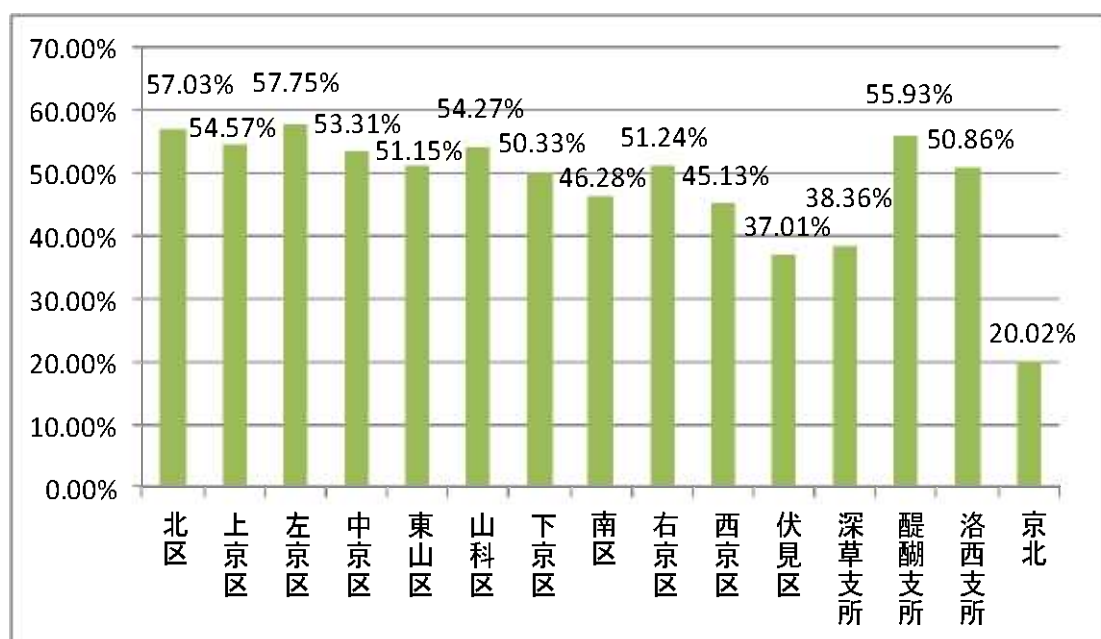


## エ 地域による利用状況の相違等

敬老乗車証の交付率は、全市平均で50.43%であるが、行政区ごとに見ると、伏見区（37.01%）、深草支所（38.36%）及び西京区（45.13%）は、全市平均を5ポイント以上下回っている。

また、地域による交通事情の違いから、市バスが運行している地域の一部において、市バスの運行本数が少ない、バス停が遠い等の理由により、同地域を運行する民営バスについて、民営バス敬老乗車証の交付要望が出されている。

【図6：敬老乗車証の交付率（行政区別）】



### (3) 現状分析及び課題

#### ア 交付率の低下による制度目的とのかい離

敬老乗車証制度は、京都市敬老乗車証条例第1条に規定するとおり、「高齢者の社会参加を支援し、もって高齢者の福祉の増進に寄与することを目的」としている。この制度の目的に照らすと、できるだけ多くの方に利用されることが望ましいが、乗車証の交付率は年々減少しており、現行の事業形態が制度目的の達成のために、必ずしも効果的とは言えない状況にあると考えられる。

交付率低下の要因としては、高齢化の進展により、年齢別に見た交付率の低い80歳以上の方（80歳代の交付率は44.78%。90歳以上の交付率は13.11%）が増加していることや、70歳以上の方の運転免許保有率が年々増加（平成17年度29.61%⇒平成23年度35.30%）していることも一般的要因として考えられるが、後に述べるように、利用者の利用実態に合った制度となっていないことも要因の一つであると考えられる。

#### イ 多様な乗車実態に対応した制度の在り方

平成24年9月に実施したアンケート結果からは、敬老乗車証の利用状況の特徴として、利用目的としては、買物や通院をはじめとする日々の生活を送るための利用と、余暇活動をはじめとする、生きがいづくり等のための利用に二分化されるとともに、利用回数についても、3日又は4日の間で、敬老乗車証を利用していない方から十数回利用される方まであり、多様な利用実態にあることが分かる。

そのような実態がある一方、現行制度は、利用者負担においては、所得に応じた一律の負担方式となっており、また給付面においても、一律、全線フリーパスのみの交付となっていることから、特に利用回数の少ない利用者や負担金額の高い利用者にとって、負担に見合った便益を得られにくいため、利用頻度による負担の不公平を招いており、結果として、先に述べたように、交付率の低下にも繋がっていると考えられる。

#### ウ 持続可能な制度の在り方

先にも述べたように、交付率が低下する一方で、高齢化の進展に伴う対象者数の増加に伴い、交付者数は年々増加しており、京都市の70歳以上人口がピークを迎えると予想される平成33年度の事業費は、現状の交付率の減少傾向を考慮しても、より多額の費用が必要になると見込まれ、京都市の厳しい財政状況の下、現役世代をはじめとした市民への負担が増すこととなり、将来にわたる制度の維持が困難となることも考えられる。

このような状況に対応していくため、交付率を向上させつつ、制度を持続可能なものとするよう、費用の負担方法を抜本的に見直すことも含めて、他都市の制度見直し状況なども参考に制度の在り方を見直すことが必要である。

## **エ 民営バス敬老乗車証の在り方**

地域により交通事情が異なるため、市内中心部と周辺地域で、本制度の利用状況や利用によって得られる便益に格差が生じている。行政区により交付率に大きな差がある現状は、地域による交通事情の違いが大きく影響を及ぼしているものと考えられる。

こういった、地域による不公平感を軽減するための方策を改めて検討する必要がある。

### 3 敬老乗車証制度の今後の方向性及び基本的な枠組みについて

当審議会では、京都市の厳しい財政状況を踏まえつつも、敬老乗車証制度の目的が、高齢者の社会参加を支援し、もって高齢者の福祉の増進に寄与することにある点を重視し、交付率の更なる低下を招きかねない対象年齢の引き上げや、利用者負担金の値上げを行うことなく、より利用実態に見合った形で、高齢者の社会活動を支援できるような枠組みとすることにより、今後の交付対象者数の増加を見据えた持続可能な制度として再構築されるべきであると考え、他都市の制度なども参考にしながら、慎重かつ精力的に検討を行った結果、次のとおり、敬老乗車証制度の今後の方向性と基本的な枠組みをとりまとめた。

#### (1) 今後の制度の方向性

##### ア 持続可能な制度の構築

高齢化の進展に伴う対象者数及び事業費の増加については、類似制度を実施する他都市にとっても共通の課題であり、各政令市において持続可能な制度への見直しが進められている。

そのような状況の中、近隣の神戸市、大阪市においては、利用者が利用状況に応じて費用を負担する応益負担制度を導入しており、また、交通運賃体系自体も、そもそも応益負担の考え方が一般的である。

京都市の財政状況や、現役世代を含む市民の負担を考慮すると、現行の所得に応じた応能負担を基本とする本制度は、今後の対象者数及び事業費の増加を見据えると、限界にきていると言わざるを得ず、京都市としても、神戸市、大阪市等の見直し状況を参考に、現行の負担金制の廃止を前提とする応益負担制度の導入が必要であると考ええる。

##### イ 多様な乗車実態に対応した枠組みの構築

乗車回数の少ない方にとって、利用状況に応じた費用を負担する応益負担制度の導入は、現行制度よりも負担が少なくなり、有益な制度となる可能性が高い。一方、これまでから本制度を頻繁に利用している方にとっては、負担が増えることも予想される。

また、利用者によって利用状況が異なるため、必ずしも現行の全線フリーパスである必要はなく、利用者が自らの必要に応じた乗車券を選択し利用できるような仕組みが効率的であると考えられる。

この点、敬老パスに応益負担の考え方を採用している神戸市では、高頻度利用者に配慮した定期券の割引購入制度を導入しており、京都市においても、同制度も参考に、高頻度利用者に配慮した枠組みを検討する必要がある。

ある。

#### **ウ 制度の趣旨に沿った社会参加促進支援**

敬老乗車証制度の趣旨である高齢者の社会参加や生きがいづくり、介護予防を促進するため、多くの方が利用しやすい制度を構築することが必要である。できるだけ多くの方に利用していただくためには、利用する方の負担なく乗車していただける枠組みを設けることが有効であると考ええる。

ただし、この枠組みの設定に際しては、利用者のみならず利用者以外の市民からも理解が得られるよう考慮する必要がある。

#### **エ 低所得者への配慮**

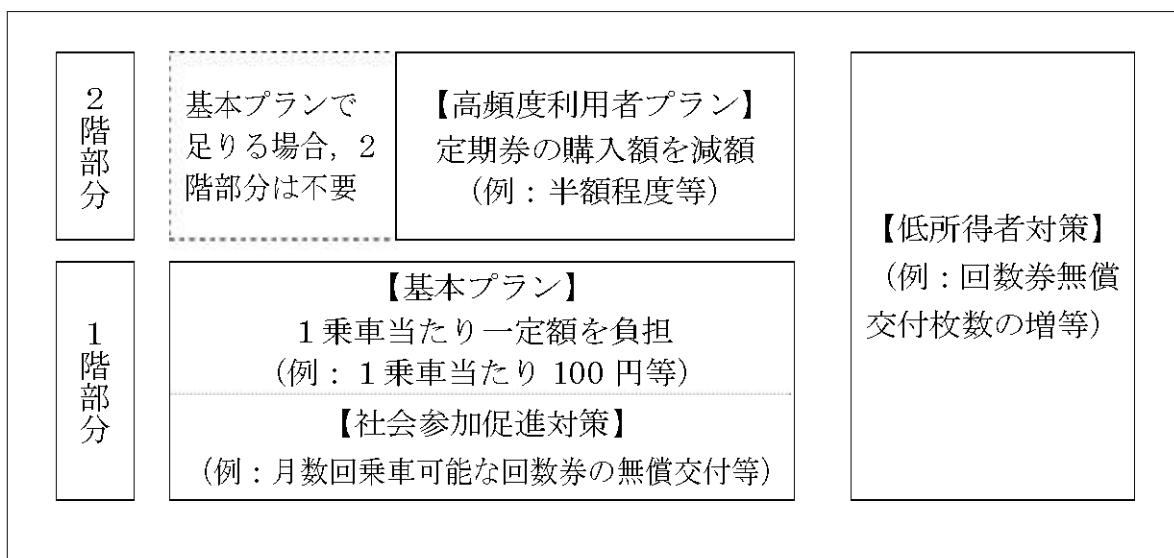
応益負担の考え方については、将来にわたり制度を持続可能なものとするとともに、便益に対する負担の公平性を保つという点からも有効である。

しかしながら、低所得者にとっては、現行制度と比較して負担が増すことにも繋がりがねないことから、低所得者に対する配慮を別途検討する必要がある。

## （２）敬老乗車証制度の今後の基本的な枠組み

当審議会では、（１）の方向性を踏まえ、次のような基本的な枠組みが望ましいとの結論に至った。

### 【敬老乗車証制度の今後の基本的な枠組みのイメージ】



ア 上図中、1 階部分については 70 歳以上の希望者全員を対象とし、①制度趣旨に沿った社会参加促進支援の枠組みとして「社会参加促進対策」部分を、②持続可能な制度を目的として「基本プラン」部分を設け、2 階部分については、多様な乗車実態に対応した枠組みとして「高頻度利用者プラン」を設け、利用頻度の高い方が自らの利用状況に応じて自由に選択できるものとすることが求められる。

また、これらについて、低所得者に対する配慮として、別途方策が講じられることが求められる。

イ 地域による不公平感を軽減し、市内のどこに住む方にとっても使いやすく、高齢者の社会参加を促進するという制度趣旨を実現できる制度とするため、市バスの運行本数が極端に少ない地域等においては、民営バス事業者の協力を得て、民営バス路線への制度の適用の拡大が求められる。

## 4 付言

当審議会では、敬老乗車証制度の目的が、高齢者の社会参加を支援し、もって高齢者の福祉の増進に寄与することにある点を重視し、対象年齢の引き上げや、利用者負担金の値上げを行うのではなく、より利用実態に見合った形で、高齢者の社会活動を支援できるような枠組みとすることにより、将来にわたって持続可能な制度として再構築されるべきであるという考え方の下で、本答申をとりまとめるに至った。

しかし、本答申の具体化に当たっては、行政のみならず、交通事業者、利用者及び現役世代を含む市民等、敬老乗車証制度に関わる多くの関係者の理解と協力が不可欠であることを踏まえ、次のとおり申し添えることとする。

- (1) 利用者にとって分かりやすいシンプルな制度設計に努めるとともに、利用者が、自分自身の利用ニーズに応じて、適切なプランを選択することができるよう、窓口で丁寧に相談に応じられるようにするなど、円滑な導入に向けた環境整備に努められたい。
- (2) 所得に応じた負担金を納入する現行方式から、1乗車当たり一定額の負担を基本に、社会参加促進対策等を組み合わせる新しい方式へと、利用者にとって大きな制度変更となるため、利用者の誤解や混乱を招くことのないよう、制度改正の趣旨も含めて、事前に十分な周知に努められたい。
- (3) 交付者数の増加に伴う、現行以上の事業費の増大は、現役世代を含む市民への過度な負担となりかねない。このため、現行の事業費水準を将来的に維持しつつ、かつ社会参加促進対策や低所得者対策、民営バスの適用範囲等について、利用者のみならず現役世代を含む市民からも理解が得られる給付内容とすることができるよう、神戸市等の事例も参考としつつ、交通事業者との協議に臨まれたい。
- (4) 現行の敬老乗車証は磁気カードであるが、ICカード乗車券の普及が進む中、磁気カードについては、今後生産が中止されることも予想されている。このような状況から、敬老乗車証についても、利用実態を正確に把握することができ、事業効果のよりの確な検証が可能となるうえ、1枚のカードで他社路線への乗り継ぎが可能となり、また、更新手続き等の簡素化が図れるなど、利用者の利便性が格段に向上することが期待できるICカード化について、十分に検討されたい。

## 5 参考資料

### 資料 1 京都市社会福祉審議会委員名簿

※最新の名簿を添付

資料2 敬老乗車証の在り方検討専門分科会委員名簿

〔敬称略 五十音順〕

| 氏 名     | 役職名                 |
|---------|---------------------|
| 大野 玲子   | 京都市聴覚障害者協会女性部長      |
| 岡本 義則   | 日本労働組合総連合会京都府連合会副会長 |
| 諏訪 茂雄   | 市民公募委員              |
| ◎ 浜岡 政好 | 佛教大学名誉教授            |
| 松永 信也   | 京都府視覚障害者協会副会長       |
| 村井 信夫   | 京都市社会福祉協議会会長        |
| 山田 敬一   | 京都市老人クラブ連合会会長       |
| (臨時委員)  |                     |
| 伊多波 良雄  | 同志社大学経済学部教授         |
| ○ 松中 亮治 | 京都大学大学院工学研究科准教授     |
| 向井仲 和美  | 京都経営者協会特別顧問         |

◎：会長 ○：会長職務代理者

### 資料3 審議経過

#### 1 社会福祉審議会

| 開催日            | 主な審議内容                                              |
|----------------|-----------------------------------------------------|
| 平成24年10月30日(火) | ・京都市におけるリハビリテーション行政の今後の在り方及び敬老乗車証制度の今後の在り方について（諮問）等 |
| 平成25年 月 日（ ）   |                                                     |

#### 2 敬老乗車証の在り方検討専門分科会

|     | 開催日           | 主な審議内容                                                                                                                                               |
|-----|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第1回 | 平成25年2月7日(木)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・諮問内容及び敬老乗車証の在り方検討専門分科会の位置づけ</li> <li>・専門分科会長の選出</li> <li>・敬老乗車証制度の概要</li> <li>・敬老乗車証に関するアンケート調査報告</li> </ul> |
| 第2回 | 平成25年3月27日(水) | <ul style="list-style-type: none"> <li>・専門分科会長職務代理者の指名</li> <li>・敬老乗車証制度に係る課題の整理等</li> </ul>                                                         |
| 第3回 | 平成25年5月2日(木)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・論点整理に基づく基本的な枠組みの検討等</li> </ul>                                                                               |
| 第4回 | 平成25年6月21日(金) | <ul style="list-style-type: none"> <li>・答申（案）について</li> </ul>                                                                                         |