

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 7 月 9 日

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基本的な枠組みについて・・	9
4	付言・・・・・・・・・・・・・・・・	11
	参考資料・・・・・・・・・・・・・・・・	12

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 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 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 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 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適用
平成17年9月	所得に応じた負担金制を導入 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と課題

ア 交付率の低下と利用状況の多様化

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。

しかし、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%をピークに年々低下しており、平成24年度で、50.43%まで低下している。

こうした中、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）までの利用が44.2%を占める一方で、10回以上という高頻度の回答も見られた。

（課題）

敬老乗車証は、制度の目的に照らせば、できるだけ多くの高齢者に利用されることが望ましい。

しかし、敬老乗車証の利用状況は多様化しているため、現行制度（※）では、負担金額に比べて利用回数の少ない方にとっては、負担に見合った便益を得にくく、このことが結果として、交付率の低下にも繋がっていると考えられる。

このため、市バス・地下鉄の全線フリーパスを基本とする方式から、利用者が、それぞれ必要とする便益に応じて、負担と給付を選択できる方式に改めていく必要がある。

※ 現行制度は、5段階の所得階層に応じて設定した負担金（0円～15,000円）を支払っていただくことにより、市バス・地下鉄の全線フリーパスを一律に交付（一部地域では別に民営バス乗車証も交付）している。

【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%

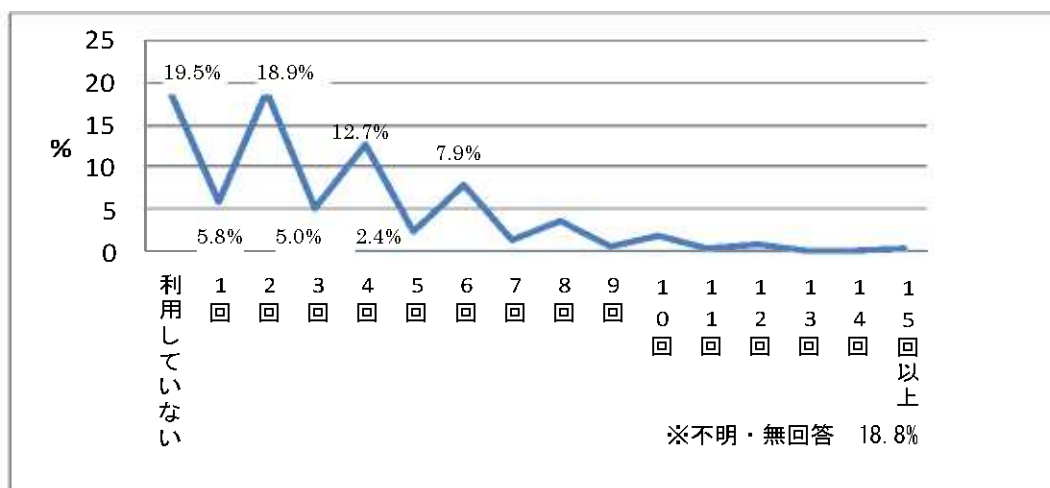
【図 1：敬老乗車証の交付率（全市）の推移等】



【図 2：敬老乗車証の利用目的】

	(件)	(%)	
1. 買物	2880	60.5	
2. 通院	2106	44.2	
3. 余暇活動	1841	38.6	
4. 観光	494	10.4	
5. 仕事	321	6.7	
6. その他	603	12.7	
不明・無回答	149	3.1	
回答者総数	4764	100.0	

【図3：調査日数（3～4日間）当たりの市バス利用回数】



イ 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（市民一人当たり換算で2,811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、現状の交付率の低下傾向を考慮しても、交付者数は更に増加することが予想され、より多額の費用が必要になるものと見込まれる。

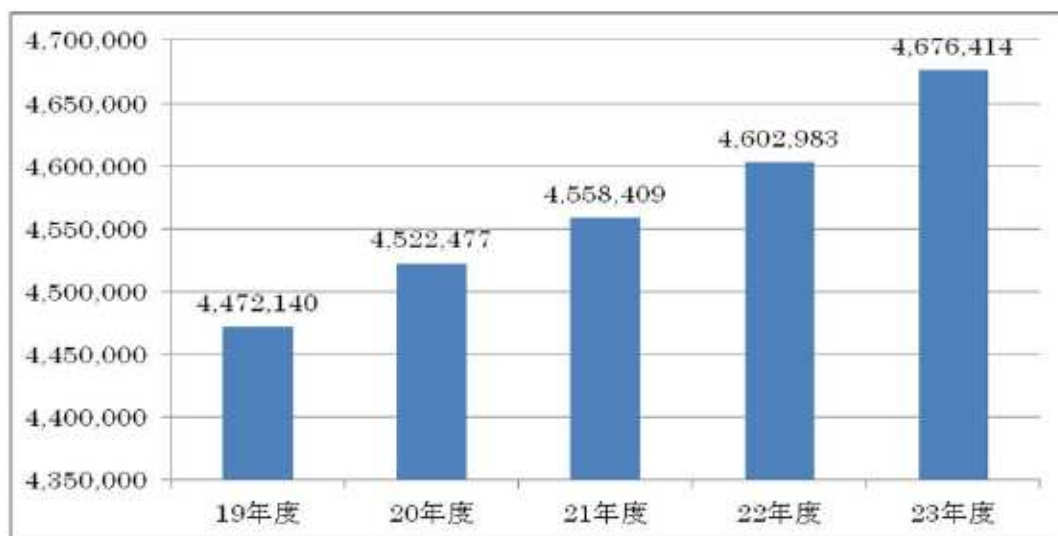
（課題）

京都市の財政状況は、平成19年度決算において、一般財源収入（市税、地方交付税等）が義務的経費等（義務的経費、国保・介護・後期高齢者医療等関連経費）を下回って以来、その乖離幅は拡大傾向にある。今後も、一般財源収入の伸びが見込めない中、高齢化の進展等による義務的経費の増加傾向が続くものと見込まれる。

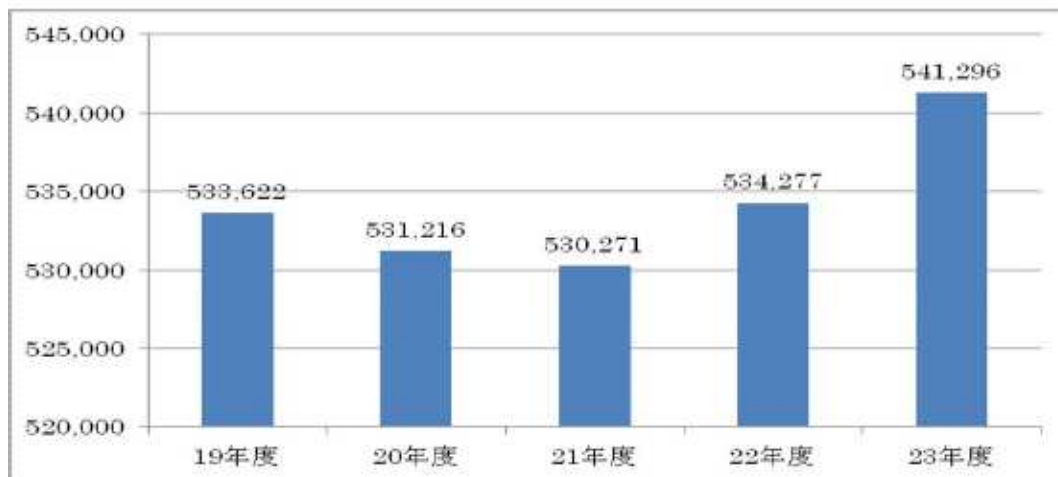
このような財政状況の下で、現行制度のまま維持していくことは、利用者と現役世代を含む市民の負担を過度に増すことにもつながりかねない。

このため、将来にわたって持続可能なものとなるよう、交通事業者の協力も得る中で、現行の事業費規模を将来にわたって維持しつつ、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負担と給付に改めていく必要がある。

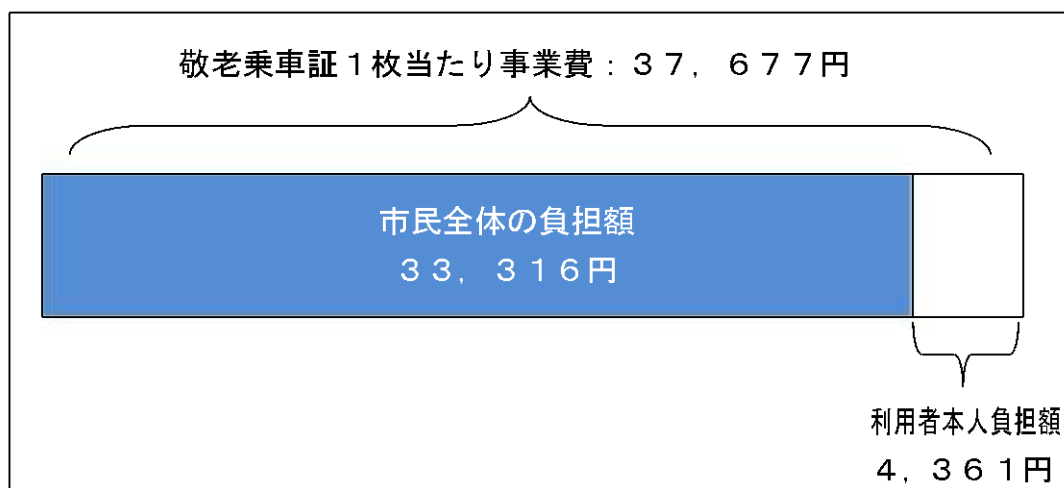
【図４：過去５年間の敬老乗車証制度に係る歳出の推移】（単位：千円）



【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）



【図６：敬老乗車証１枚当たりの事業費内訳】（平成２３年度ベースで計算）



ウ 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・支所ごとに見ると、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。

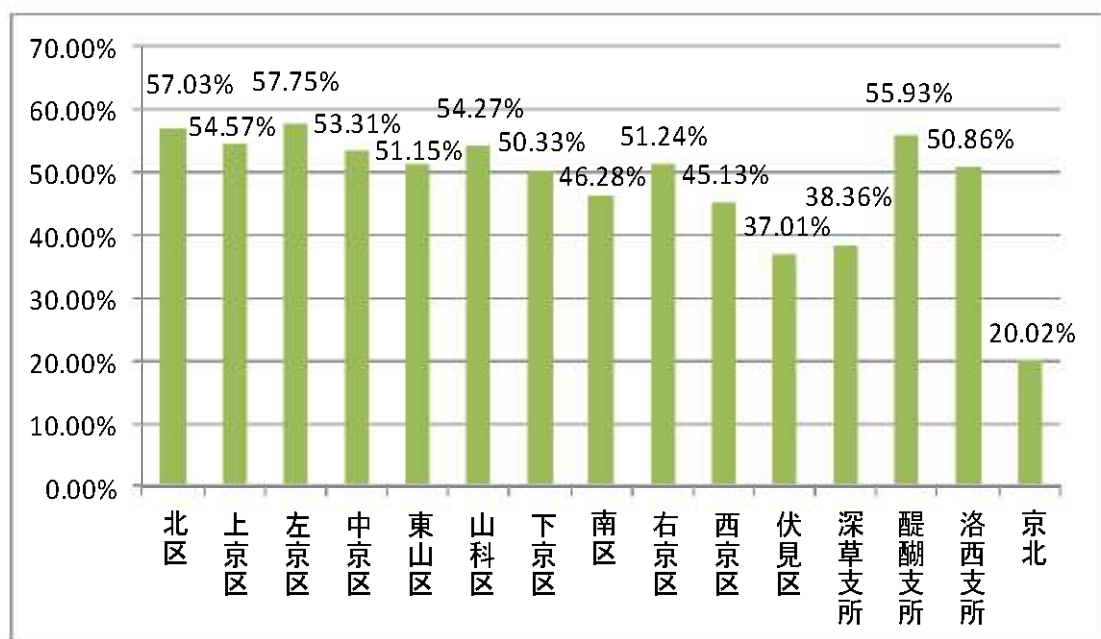
また、民営バス敬老乗車証は、市バスが運行していない特定の地域に住む方のみを交付対象としているため、市バスが運行している地域ではあるものの、市バスの運行本数が少ない、バス停が遠い等の地域による交通事情の違いから、同地域を運行する民営バスについても、敬老乗車証の交付対象とするよう要望が出されている。

（課題）

交通事情の違いから、負担に見合った便益が得にくいと考える方が、交付申請にまで至らないことが、周辺地域において交付率が低い要因の一つとして考えられる。

このため、地域によっては、交通事業者の協力も得る中で、より利便性が高められるよう、民営バス敬老乗車証の適用範囲など、利用者の選択の幅が広がるよう努めていく必要がある。

【図7：敬老乗車証の交付率（行政区別）】

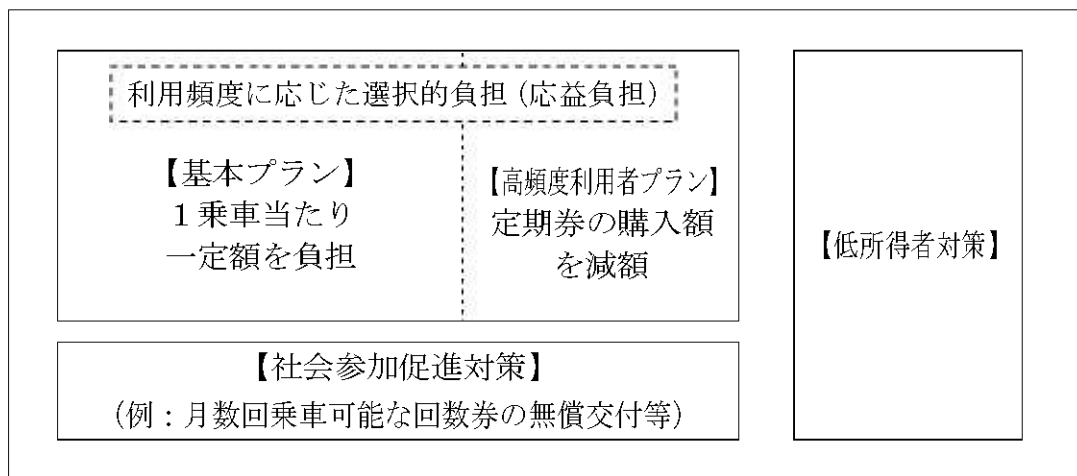


3 敬老乗車証制度の今後の基本的な枠組みについて

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、様々な社会活動に参加し、生きがいづくりや介護予防に役立てていただくことにある点を重視した。また、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、現行の応能による利用者負担金の単純な見直しを行うのではなく、より利用実態に見合った形で、高齢者の社会活動を支援し、かつ、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が必要であると考えた。

このような認識の下、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基本的な枠組みをとりまとめた。

【敬老乗車証制度の今後の基本的な枠組みのイメージ】



(1) 基本的な考え方

利用者が、必要とする便益に応じて負担と給付を選択できるよう、現行の所得に応じた負担金制（応能負担）から、利用頻度に応じた選択的負担（応益負担）の仕組みへの転換を図られたい。

また、応益負担を基本に、制度の趣旨に照らした社会参加の促進等の観点から、無償での乗車券を交付するとともに、低所得者への配慮を組み合わせた枠組みとされたい。

併せて、地域による不公平感を軽減し、より使いやすい制度となるよう、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のもと、利用者の選択の幅が広がるよう努力されたい。

以上の考え方を踏まえ、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詳細な内容については、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ものとなるよう、交通事業者と協議する中で決定されたい。

(2) 社会参加促進対策

これまで敬老乗車証の交付申請に至らなかった方も含めて、より多くの利用者が様々な社会活動に参加し、生きがいつくりや介護予防に役立てていただけるよう、新たに、希望する利用者全員に利用者負担を求めずに、月数回分利用可能な回数券等は無償で交付する措置を講じるようにされたい。

(3) 利用頻度に応じた選択的負担（応益負担）部分

ア 基本プラン

これまでの、所得に応じた応能負担ではなく、乗車ごとに運賃の一部を負担していただく応益負担を制度の基本とされたい。

イ 高頻度利用者プラン

利用頻度の高い方については、基本プランでの利用に加え、各交通事業者が販売する定期券（区間定期券（〇〇駅－〇〇駅間の定期）、地域内フリー乗車定期券等）を割引で購入できるようにされたい。

※ 基本プランの利用で足りる方については、選択不要

(4) 低所得者対策

上記とは別建てで低所得者に配慮した措置を講じるようにされたい。

（参考例：神戸市の制度）

1 乗車毎の利用者負担額等

70歳以上の方にICカードを配布することで、次の負担額で乗車可能

ア 市バス・民営バス 1乗車当たり100円

イ 地下鉄等 1乗車当たり小児料金

2 低所得者対策

市民税非課税世帯かつ本人の年収（課税年金収入と合計所得額の合計）が

120万以下の方に、数種類の乗車券（選択制）を無料配布

3 高頻度利用者対策

1のICカードとは別に、定期券（通勤定期をベース）を、正規料金の半額で購入可能

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もとで、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、現行の事業費規模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。

参考資料

資料１ 京都市社会福祉審議会委員名簿

平成２５年７月９日現在（敬称略：五十音順）

	氏名	役職名等
浅山 邦夫	あさやま くにお	京都府医師会（眼科）
一色 哲志	いっしき てつし	京都府医師会（整形外科）
岩田 征良	いわた ゆきよし	京都府医師会（免疫外科）
上村 愈巳子	うえむら ゆみこ	京都YWCA理事長
浮守 篤子	うきもり あつこ	京都市身体障害児者父母の会連合会副会長
内田 實	うちだ みのる	京都府医師会（外科）
宇野 進	うの すすむ	京都府薬剤師会副会長
大西 辰博	おおにし たつひろ	京都府柔道整復師会会長
大野 玲子	おおの れいこ	京都市聴覚障害者協会女性部長
大谷 實	おおや みのる	学校法人同志社総長
大山 孜郎	おおやま しろ	京都府医師会（耳鼻咽喉科）
岡崎 祐司	おかざき ゆうじ	佛教大学社会福祉学部教授
岡本 義則	おかもと よしのり	日本労働組合総連合会京都府連合会副会長
奥野 邦子	おくの くにこ	京都市民生児童委員連盟理事
奥山 茂彦	おくやま しげひこ	京都市保育園連盟
折坂 義雄	おりさか よしお	佛教大学保健医療技術学部教授
垣内 孟	かきうち たけし	京都府医師会（循環器内科）
加藤 博史	かとう ひろし	龍谷大学短期大学部教授
静 津由子	しず つゆこ	京都精神保健福祉推進家族会連合会理事
諏訪 茂雄	すわ しげお	市民公募委員
芹澤 出	せりざわ いづる	京都母子生活支援施設協議会会長
仙田 富久	せんた とみひさ	市民公募委員
武田 道子	たけだ みちこ	国際ソロプチミスト京都理事
玉本 なるみ	たまもと なるみ	京都市会教育福祉委員会副委員長
富樫 ひとみ	とがし ひとみ	市民公募委員
徳廣 三木子	とくひろ みきこ	認知症のひと家族の会京都府支部副代表
直野 信之	なおの のぶゆき	京都新聞社会福祉事業団常務理事（事務局長）
中川 一雄	なかがわ かずお	京都市会教育福祉委員会委員長
西浦 哲	にしうら さとし	京都地方労働組合総評議会福祉保育労書記長
西川 淑子	にしかわ としこ	龍谷大学社会学部教授
橋村 芳和	はしむら よしかず	京都市会議長
浜岡 政好	はまおか まさよし	佛教大学名誉教授
樋口 文昭	ひぐち ふみあき	京都児童養護施設長会会長
日野 勝	ひの まさる	京都市身体障害者団体連合会副会長
平野 裕之	ひらの ひろゆき	京都府歯科医師会理事
藤井 純司	ふじい じゅんじ	京都府医師会（呼吸器内科）
藤木 恵	ふじき めぐみ	京都手をつなぐ育成会副会長
松永 信也	まつなが のぶや	京都府視覚障害者協会副会長
宮本 義信	みやもと よしのぶ	同志社女子大学生活科学部教授
三好 正人	みよし まさと	京都府医師会（肝機能）
村井 信夫	むらい のぶお	京都市社会福祉協議会会長
森 洋一	もり よういち	京都府医師会会長
山岡 景一郎	やまおか けいいちろう	学校法人平安女学院理事長・院長
山田 敬一	やまだ けいいち	京都市老人クラブ連合会会長
山田 幸子	やまだ さちこ	市民公募委員
山田 裕子	やまだ ひろこ	同志社大学社会学部教授
山田 尋志	やまだ ひろし	京都市老人福祉施設協議会顧問
山手 重信	やまて しげのぶ	京都市児童館学童連盟会長
横内 美佐子	よこうち みさこ	京都市母子寡婦福祉連合会会長
米澤 一喜	よねざわ かずき	京都弁護士会

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7月1日(月)	・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(答申案) 等

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)	・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 ・専門分科会長の選出 ・敬老乗車証制度の概要 ・敬老乗車証に関するアンケート調査報告
第2回	平成25年3月27日(水)	・専門分科会長職務代理者の指名 ・敬老乗車証制度に係る課題の整理等
第3回	平成25年5月2日(木)	・論点整理に基づく基本的な枠組みの検討等
第4回	平成25年6月21日(金)	・答申(案)について

写

保福総 第 76 号
平成24年10月30日

京都市社会福祉審議会
委員長 森 洋一 様

京 都 市 長 門 川 大 作
(担当 保健福祉局保健福祉部保健福祉総務課)

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）

1 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について

本市におきましては、身体に障害のある市民が、再び住み慣れた地域及び家庭で、自分らしくいきいきと暮らしていけるよう一貫した体系の下、リハビリテーション施策を実施する総合施設として、政令市に先駆けて、「京都市身体障害者リハビリテーションセンター」を昭和53年に設置しました。

この間、医療制度におけるリハビリ病床の状況変化や、障害者保健福祉における様々な制度改革、更には高齢者を地域で支える「地域包括ケアシステム」など、リハビリテーション行政を取り巻く環境は大きく変わりつつあります。

「京都市身体障害者リハビリテーションセンター」をはじめ、本市のリハビリテーション行政についても、こうした環境の変化に対応し、新たな在り方を検討していく必要があると考えています。

2 敬老乗車証制度の今後の在り方について

本市におきましては、長年にわたり社会に貢献してこられた高齢者の皆様に敬老の意を表するとともに、様々な社会活動に参加し、生きがいづくりに役立てていただくため、70歳以上の市民の方に、市バス・地下鉄等を自由に乗車いただける「敬老乗車証」を交付しています。

本制度については、民営バスの適用拡大など、改善を求める要望をいただいている一方で、高齢化の進行に伴い、本制度に要する経費は年々増大しています。

他の政令市においても様々な改革が行われる中、本市においても、利便性の向上や利用対象者の増加を踏まえた持続可能性の確保のための給付内容、受益者負担のあり方など、多面的な検討が必要となっています。

こうした点を踏まえ、「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、諮問いたしますので、よろしくお願い申し上げます。