

敬老乗車証制度の
今後の在り方に関する基本的な考え方

平成25年10月

京 都 市

目 次

1	はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・	1
2	敬老乗車証制度の概要・・・・・・・・	2
3	敬老乗車証制度の現状と課題・・・・・・・・	4
4	敬老乗車証制度の今後の基本的な枠組みについて・・	8

1 はじめに

本市では、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、生きがいつ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ます。

敬老乗車証制度については、財政状況を踏まえた持続可能な制度としていくため、平成17年2月に、京都市社会福祉審議会（以下「審議会」という。）から、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の答申を受け、本市では、これを踏まえて、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を導入し、今日に至っています。

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ところです。

こうしたことから、本市においても、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、「敬老乗車証制度の今後の在り方」について、改めて審議会に諮問しました。

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する観点から審議が行われ、その審議結果を平成25年7月に答申として取りまとめていただきました。

この基本的な考え方は、本制度の目的に照らし、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いくために、今後における本制度の基本的な枠組みを示すことを目的として策定するものです。

2 敬老乗車証制度の概要

(1) 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)

(2) 対象者

市内在住の満70歳以上の方

(3) 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。

(4) 負担金区分

下表のとおり、所得に応じ、0円から15,000円の5段階の負担金区分となっている。

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

(5) 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。

<平成23年度事業費> 4,676,414千円

（うち利用者負担金 541,401千円）

※ 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）

(6) 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

3 敬老乗車証制度の現状と課題

(1) 交付率の低下と利用状況の多様化

敬老乗車証は、高齢者の社会参加支援や生きがづくり等の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れます。

敬老乗車証の交付者数は、高齢化の進展による京都市の70歳以上人口の増加（平成24年10月31日現在で、251,887人）に伴い年々増加しており、平成24年10月31日現在で、127,039人となっています。

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年度には、50.43%まで低下しています。

こうした中、本市が平成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%となっており、また、敬老乗車証の利用回数（3～4日間。市バス）は、0～2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るなど、多様な利用状況にあることが分かります。

所得に応じた負担金により、市バス・地下鉄の全線フリーパスを交付する現行制度では、敬老乗車証の利用状況が多様化している中、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ます。

このため、市バス・地下鉄の全線フリーパスを一律に交付する現行の方式から、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と考えています。

(2) 事業費の増加

本市の過去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）は年々増加しており、平成19年度は4,472,140千円であったのが、平成23年度は4,676,414千円となっています。また、歳入（利用者からの負担金）は年により増減するものの、平成19年度533,622千円、平成23年度は541,401千円となっており、本市の事業費規模（歳出－歳入）は、平成19年度の3,938,518千円から平成23年度は4,135,013千円（市民一人当たり換算で2,811円）に増加しています。

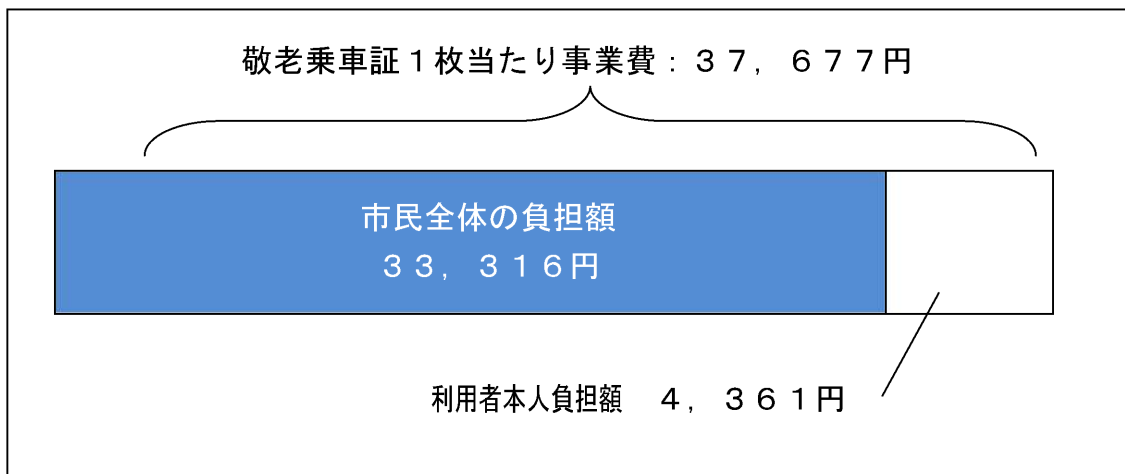
また、高齢化の進展に伴い、およそ10年後の平成32年度には、現状の交付率の低下傾向を考慮しても、交付者数は更に増加することが予想され、より多額の費用が必要になるものと見込まれます。

一方、本市の財政状況は、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ります。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ます。

このような財政状況の下、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ません。

このため、将来にわたって持続可能なものとなるよう、交通事業者の理解と協力も得る中で、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と考えています。

【図1：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）



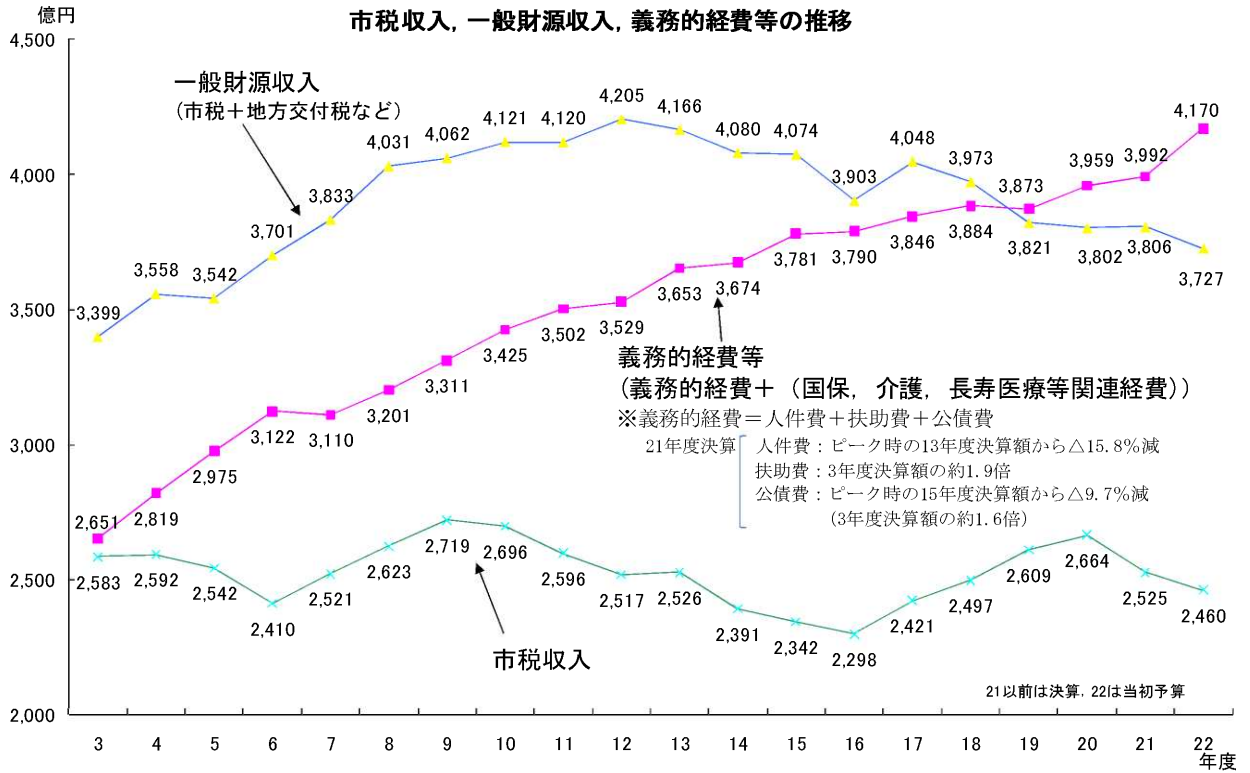
<参考>

	70歳以上人口	生産年齢人口（15歳～64歳）
昭和50年	77,362人 (5.3%)	1,013,952人 (69.4%)
平成24年	251,887人 (17.1%)	944,562人 (64.1%)

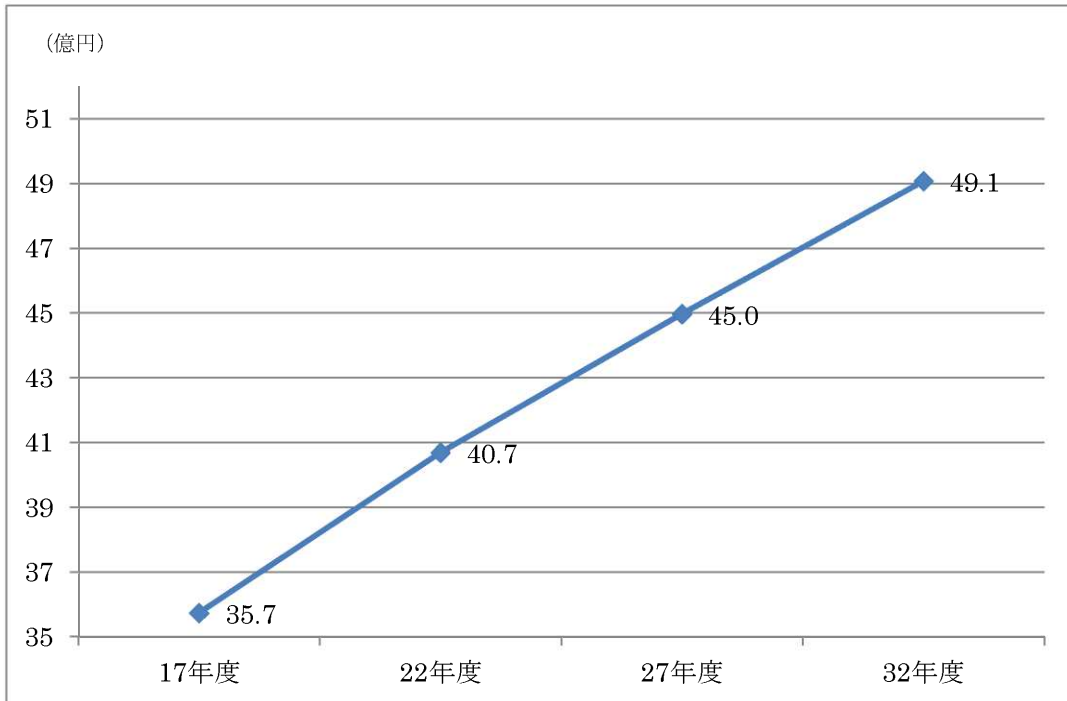
(注1) 昭和50年は、本制度開始後最初の国勢調査実施年

(注2) ()内は構成比

【図2：本市の財政状況】

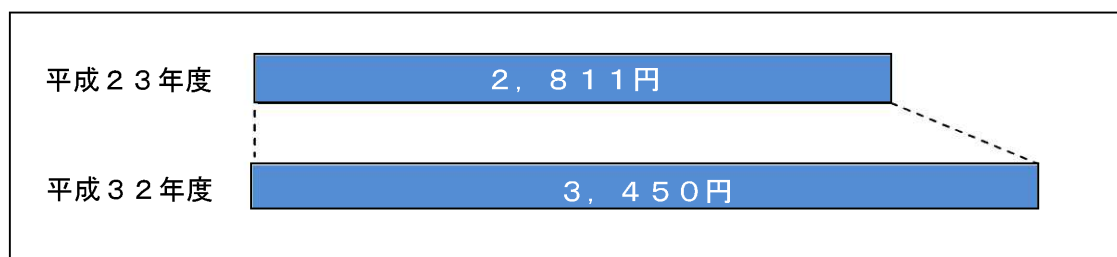


【図3：敬老乗車証制度に係る事業費規模の推移】



※ 平成17年度は年度途中で制度改正を行ったため推計値。平成27年度、32年度は現行制度を今後も維持する場合の推計値。

【図4：市民一人当たりの負担額】



※ 平成32年度は現行制度を今後も維持する場合の推計値。

(3) 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%ですが、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ます。

これは、地域における交通事情から、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、要因の一つとして考えられます。

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ます。

このため、地域によっては、交通事業者の理解と協力を得る中で、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方策を講じる必要があると考えています。

4 敬老乗車証制度の今後の基本的な枠組みについて

(1) 基本的な考え方

敬老乗車証については、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という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れます。

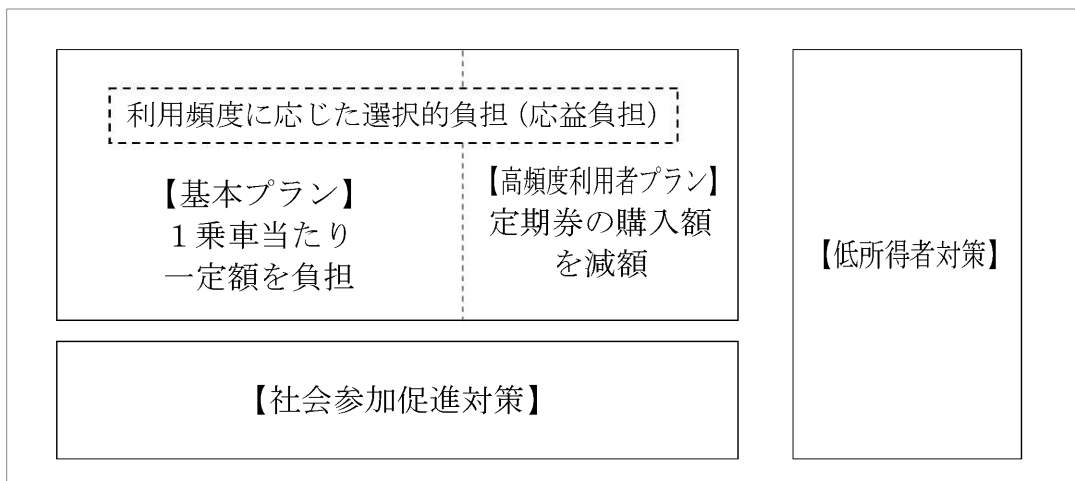
高齢化の進展に伴い、今後も交付対象者数が増加する中、本市の厳しい財政状況の下にあっても現行の事業費規模の維持に努めつつ、より交付率を高めることにより、できるだけ多くの高齢者の社会活動を支援していくため、利用者が、必要とする便益に応じて負担と給付を選択できるよう、現行の所得に応じた負担金制（応能負担）から、利用頻度に応じた選択的負担（応益負担）の仕組みへの転換を図ることとします。

また、社会参加促進等の観点から、1乗車当たりの軽減された負担額と、一定回数無償乗車を可能とする措置等との均衡を考慮したものとします。

加えて、低所得者への配慮を組み合わせた枠組みとします。

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、民営バス事業者の理解と協力のもと、利用者の選択の幅が広がる方策を検討することとします。

【敬老乗車証制度の今後の基本的な枠組みのイメージ】



■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、生きがいきづ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、一定回数無償での利用を可能とする措置を講じます。

■利用頻度に応じた選択的負担（応益負担）部分

① 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します。

② 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します。

※基本プランの利用で足りる方については、選択不要

■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こととします。

（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120万円以下の方に、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

なお、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、負担と給付の詳細な内容については、本市の厳しい財政状況の下にあっても現行の事業費規模の維持に努める中で、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、交通事業者との協議の上、更に検討していくこととします。

（2）具体化に当たって

本市においては、今後この基本的な考え方に基づき、本制度が、高齢者の社会参加支援や生きがいづくり等に役立てていただくという目的に沿い、さらに、将来にわたって持続可能な制度となるよう、具体的な負担や給付の内容等について検討を進めていくこととなりますが、具体化に当たっては、円滑な導入に向けた環境整備等に留意するとともに、市民意見募集の結果等も踏まえつつ、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が得られるものとなるよう、ICカード化を

前提として、十分時間をかけて今後の詳細な制度設計等に取り組んでまいります。

<具体化に当たっての留意事項>

- 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る。
- 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る。
- 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む。
- 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カードを導入する。