

現敬老乗車証制度見直しにおける審議内容の振り返り

1 制度の目的と平成 24 年度の制度改正の内容

(1) 制度の目的

敬老乗車証を交付することにより、高齢者の社会参加を助長し、もって高齢者の福祉の増進を図ることを目的とする。(仙台市敬老乗車証条例(平成 14 年 3 月))

(敬老の意を表し、その福祉の増進に寄与する(仙台市敬老乗車券交付要綱(昭和 48 年 10 月)))

(2) 制度対象年齢(70 歳以上)について

- ・昭和 47 年以前は、敬老の日のお祝いとして 77 歳以上の方に 1 か月有効の市電、市バスの乗車証を交付していた。
- ・昭和 48 年制度開始当時から 70 歳以上を対象。
- ・昭和 47 年度に東京都や大阪市で開始された制度において、対象年齢を 70 歳以上としており、本市と同じ昭和 48 年度に制度を開始した京都市や神戸市でも 70 歳を対象としていた。また、昭和 48 年に国として老人医療費支給制度を創設した際も 70 歳以上を対象としていたことや、当時の平均寿命が男性 71 歳、女性 76 歳であることなどを勘案し、対象年齢が定められたものと推測される。

(3) 本市の敬老乗車証制度の変遷

	昭和 48 年 10 月～	平成 14 年 10 月～	平成 24 年 10 月～
種類	<ul style="list-style-type: none"> ・市営バスを利用できる敬老乗車証 ・昭和 53 年以降、宮城交通を対象とした回数券との選択制(平成 3 年に乗車証に変更) ・昭和 62 年に地下鉄を対象に追加 	2 種類(第 1 種と第 2 種)	1 種類(1 枚 5,000 円の磁気カード)
利用者負担	なし	第 1 種:年間 5,000 円で乗り放題 第 2 種:負担なしで利用上限 1 万円 (定額負担方式)	1 割負担 (低所得者は 5%) (応益負担方式)
年間上限額	—	第 1 種:上限なし 第 2 種:上限 1 万円	12 万円 (5,000 円の磁気カード ※24 枚)

※平成 28 年度より IC カード化

2 平成 24 年改正時の審議スケジュール

社福審分科会：社会福祉審議会老人福祉専門分科会をいう。

平成 22 年 1 月 27 日 第 2 回社福審分科会
敬老乗車証制度見直しにかかる臨時委員の選任について
平成 22 年 2 月 17 日 第 3 回社福審分科会
敬老乗車証制度について ・制度の概要、沿革、現状、利用実態
平成 22 年 4 月 7 日 第 1 回社福審分科会
(1) 敬老乗車証制度の見直しについての論点 対象者の範囲、負担のあり方について (2) 配布資料 他都市の制度、敬老乗車証の交付者数等の見込み、仙台市一般会計等予算の推移
平成 22 年 4 月 28 日 第 2 回社福審分科会
(1) 敬老乗車証制度の見直しの方向性について 対象者の範囲、負担のあり方について (2) 配布資料 ・政令指定都市高齢者優待乗車制度の設計要素比較 ・政令指定都市高齢者優待乗車制度の実施状況
平成 22 年 6 月 2 日 第 3 回社福審分科会
(1) 敬老乗車証制度の見直し案について (2) パブリックコメント等の実施について (3) 配布資料 見直しパターンごとの事業費試算、市民意見募集用チラシ、市民説明会開催案内
平成 22 年 7 月 14 日 第 5 回社福審分科会
(1) パブリックコメント等市民意見の状況について報告 (2) 敬老乗車証制度の見直しについて
平成 22 年 10 月 仙台市議会第 3 回定例会
敬老乗車証条例可決
平成 23 年 1 月 26 日 第 6 回社福審分科会
新敬老乗車証制度の概要について報告

※本来、平成 23 年度施行予定だったが、東日本大震災の影響により平成 24 年 10 月に延期した。

3 前回改正時における意見 ※主なものを要約

(1) 第3回社福審分科会（平成22年2月17日開催）

①事務局からの説明

➤ 制度の概要・沿革について

昭和48年時点の目的「敬老の意を表し、その福祉の増進に寄与する」

平成14年時点の目的「高齢者の社会参加を助長し、もって高齢者の福祉の増進を図る」

➤ 交付者と事業費等の推移

	単位	H20	H21	H22	H26	H31	備考
交付者数	人	95,225	97,581	101,289	117,132	136,785	
利用額（運賃ベース）	百万円	3,398	3,508	3,634	4,203	4,908	
事業費（一般財源ベース）	百万円	1,827	2,010	2,086	2,413	2,817	歳出-歳入

実績 実績見込 ← 推計 →

➤ 制度の利用実態について（第1種乗車証のみ）

	利用回数 (回)	1人当たり 平均利用回数(回)	利用実績 (千円)	1人当たり 平均利用金額(円)
市バス	7,097,995	109	1,644,313	25,149
地下鉄	3,486,573	53	840,366	12,853
宮城交通	3,355,073	51	800,052	12,237
合計	13,939,641	213	3,284,731	50,239

➤ 利用金額と人数の割合（第1種・市バスのみ）

	1~50,000円	~100,000円	~150,000円	~200,000円	200,001円~
人数(%)	84.3	11.4	2.9	0.9	0.5
金額(%)	43.4	31.4	13.9	6.2	5.1

②【意見】制度全体について

- 多くの高齢者が、通院、健康づくり、サークル活動への参加など、有効に使っている。
- 目的を持って外出することによって、健康の維持につながっているため、介護予防の観点からも、この制度を続けてもらいたい。
- この制度は介護予防だけでなく、生きがいにもつながる。是非続けてもらいたい。

③【意見】制度の見直し

- 高齢者だけでなく、子ども、若者も含め、社会福祉全体で考える必要がある。全体の枠の中で適切な配分について考えていかなければならない。
- 負担が可能な人には、受益者負担をしてもらったらどうか。
- 最初は無料で、平成14年度から一部負担が導入された。政策的経費の半分近くを乗車証事業が占める状況となり、他のサービスを抑えてでも敬老乗車証を維持していくことが是なのか、ということも考えていかなければならない。

(2) 第1回社福審分科会（平成22年4月7日開催）

①事務局からの説明

- 論点として以下の候補を提示
 - ・対象者の範囲について
 - ・負担のあり方・水準について
 - ・不適切な利用の防止について
- 以下の資料を提示（各委員からのご要望に応じたもの）
 - ・他都市の状況
 - ・平成31年度以降の交付者数の見込み
→H37年度時点で154,010人（交付率70.3%）
 - ・一般会計予算の推移
 - ・施設の待機状況（特別養護老人ホーム・保育所）

②【意見】対象者の範囲について

- 交付対象となる70歳を楽しみにしている高齢者は多い。対象年齢の引き上げはしないでほしい。
- 対象年齢の引き上げは、元気高齢者の社会参加・介護予防に評価が高い制度の目的自体を阻害する。

③【意見】負担のあり方について

- 半額くらいの負担までは考えてもよいとの高齢者の意見はある。
- 市の財政が厳しい折、ある程度の負担増はやむをえないという意見が多い。具体的には、所得制限、ワンコイン100円乗車、20,000円くらいの負担金額など。
- 市の財政にもある程度の協力はしなくてはならないが、大幅な負担増はやめてほしいとの意見がある。
- 高齢者を実際に支えていく世代は、子育て等にも十分にお金をかけていかなければならない中で、この敬老乗車証の問題をどう考えていくのかも無視できない。乗車証の当事者のみならず、広い目線での検討が必要。

(3) 第2回社会福祉分科会（平成22年4月28日開催）

①事務局からの説明

- 対象者の範囲について
社会参加の促進、介護予防の取り組みを推進していくために現在の交付対象年齢（70歳以上）は維持することが望ましい。
- 負担のあり方について
 - ・制度の果たす役割は大きく、将来にわたって持続可能な制度とする必要
 - ・市の厳しい財政状況を踏まえると、一定程度利用者に負担増を求めることはやむを得ない
- 負担のあり方の検討要素
 - ・定額負担、応益負担、低所得者対策、所得制限、利用上限額の設定などの要素を提示

②【意見】対象者の範囲について

- 対象年齢は「70歳以上」でよい。

③【意見】負担のあり方について

- 利用者の公平・平等が保たれるので、応益負担がよい。
- 郊外居住者に「自分の地域は不便」と感じられないよう、応益負担とする場合であっても、配慮は十分必要である。
- 低所得者対策は設けるといってよい。
- 介護保険料所得段階で、容易に対象者を分類することが出来る。それらを用いて区分していけばよい。
- 極端な使用例があり、一定の上限設定は必要。いくらに設定するかが問題。
- 年間10万円とか、20万円とか明らかに極端に使用している人だけを対象に考える上限設定ならばよい。

(4) 第3回社福審分科会（平成22年6月2日開催）

①事務局からの説明

- 見直しにあたっての基本姿勢等
 - ・利用者の手間をなるべく増やさない
 - ・システム改修にできる限り経費をかけない
 - ・少額利用者と高額利用者の本来支払うべき運賃に対する、受益と負担の均衡を図る
 - ・受益に対し適正な負担を求めていくため第2種乗車証は廃止する
- 見直しパターンごとの試算
 - ・10年間（～平成32年度）の試算を実施
 - ・定額負担（5,000円～10,000円）、応益負担（上限額設定＋負担割合設定）などの比較
- 見直しパターンへの評価
 - ・おおよそ10年先でも現在と同程度の事業費規模となることが望ましい
 - ・「受益と負担の均衡」、「居住地域別の影響」、「不適正利用の防止」という観点で比較検討

②【意見】素案について

- 受益と負担の公平性に配慮し「応益負担」。遠距離利用者への配慮から「ワンコイン方式」がふさわしいと思うが、現段階においてはシステムの制約があるので、「上限10万円・1割負担」か「上限15万円・2割負担」がよい。
- 「応益負担」がよい。福祉施策であることを考えれば、上限額の設定は低すぎてはいけない。「応益負担 上限15万円」でよい。
- 利用したくても出来ない人への配慮は大切。元気に活動できる人は、それなりの応益負担があっても当然。「応益負担 上限10万円」をベースに、「5万円上限」や「10万円上限」を選択可能に出来ないか。
- 10万円上限と15万円上限を選択可能とし、10万円を超えて15万円まで使う分は、負担割合を上げるとか、組み合わせの工夫ができないものか。
- 高齢者への他施策にまわすことを考えれば、現在の「事業費20億円」は10年後でも維持すべき。「応益負担 上限10万円 1割負担」で、負担の公平性を図ったほうがよい。

⇒素案の内容でパブリックコメントを実施することを決定。

(5) 第4回社福審分科会（平成22年7月14日開催）

①事務局からの説明

- パブリックコメントの結果
 - ・6/11～7/2の期間に609件（詳細は資料1-2のとおり）
 - ・素案賛成97件、素案要修正185件、見直し反対312件、その他15件
 - ・素案要修正・見直し反対については、現状維持だけでなく、負担増を求めるものも含む。
- 市民説明会の結果
 - ・6/13～6/26の間に計7回開催
 - ・延べ840名が参加し、発言者数は131名
 - ・素案賛成10名、素案要修正31名、見直し反対67名、その他33名
- その他、市政モニターアンケートや「市長への手紙」への意見

②【意見】敬老乗車証制度の見直しについて

- 高齢者がどんどん増えて、若い世代に多くの負担をかけるのも良くない。
- 利用者の世代のみならず、社会全体における、乗車証制度への意見の合意形成のためには、利用者個々に応分の負担を求めていくという考え方が必要といえる。
- これまでも10年先も現在と同水準で制度を運用していくことを念頭に議論を進めてきたはず。それが基本。利用者にはある程度応分の負担を求めていくべきだ。
- 高齢者の意見で多いのは、とにかく無くされたら困るというもの。絶対負担をあげないでくれというものではない。説明会では、乗車証の素晴らしい趣旨に外れていくような方向の意見が多く、悲しくなったといった方もいる。
- 10年先には、高齢者の数も一層増え、要介護高齢者等のための施策や介護保険サービスの充実の必要性は間違いなく高まっており、乗車証のほかに使わなければならない予算はどんどん出てくる。事務局の「素案」は、そうしたことへの対応も考えて作られており、今後は市民にしっかり説明して実現していくべきものだ。
- 今回の見直しの目的は、制度の収支・支出の抑制や市の財政均衡といったことだけでなく、抑制した財源を他の高齢者施策へ反映させていくものであることを押さえておく必要があるとともに、審議会の附帯意見として、強くこの点を議論してきたことを書き残しておく必要がある。

4 平成 25 年度アンケート結果

(1) 実施概要

① 目的

本調査は、敬老乗車証制度の見直しから1年が経過したことから、敬老乗車証の利用状況や制度変更による影響等を把握することを目的として実施した。

② 調査対象者

平成 25 年 10 月末時点において、65 歳以上の方から無作為抽出した 5,000 人

※ 仙台市高齢者保健福祉計画策定のための実態調査の対象者と同じ

③ 調査方法及び調査期間

調査方法：仙台市高齢者保健福祉計画策定のための実態調査にアンケート用紙を同封して送付することで実施

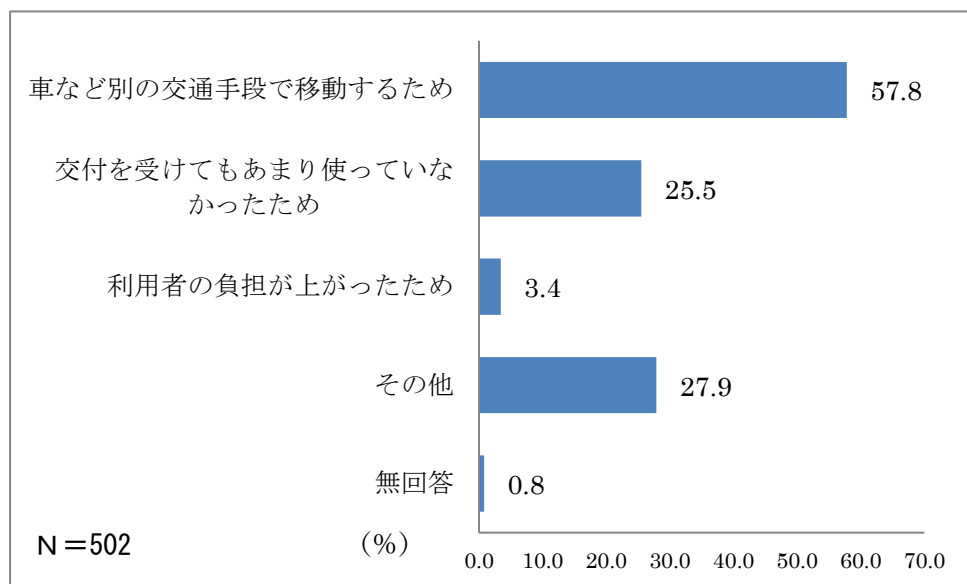
調査期間：平成 25 年 11 月 7 日（木）～11 月 27 日（水）

④ 回収結果

調査数(A)	回収数(B)	うち有効回収(C)	有効回収率(C/A)
5,000 件	3,118 件	3,115 件	62.3%

(2) 調査結果

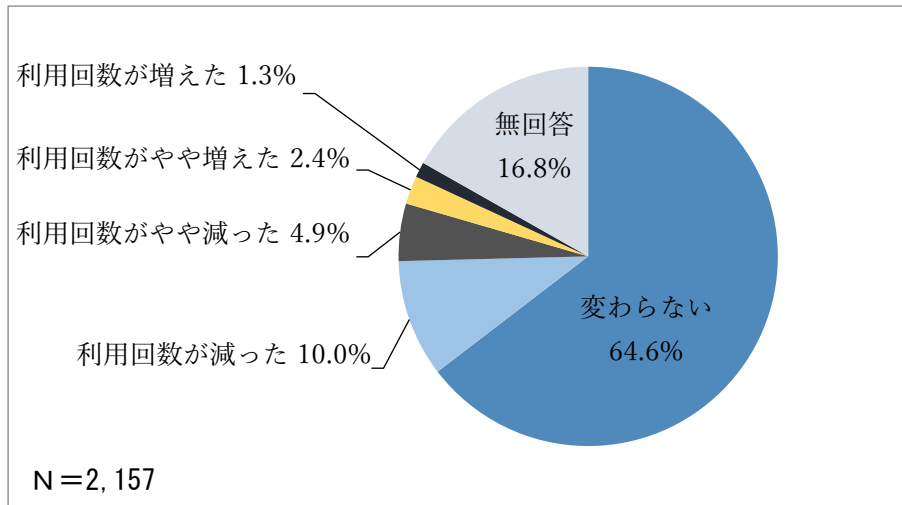
① 新制度の交付対象者だが交付を受けていない理由（複数回答可）



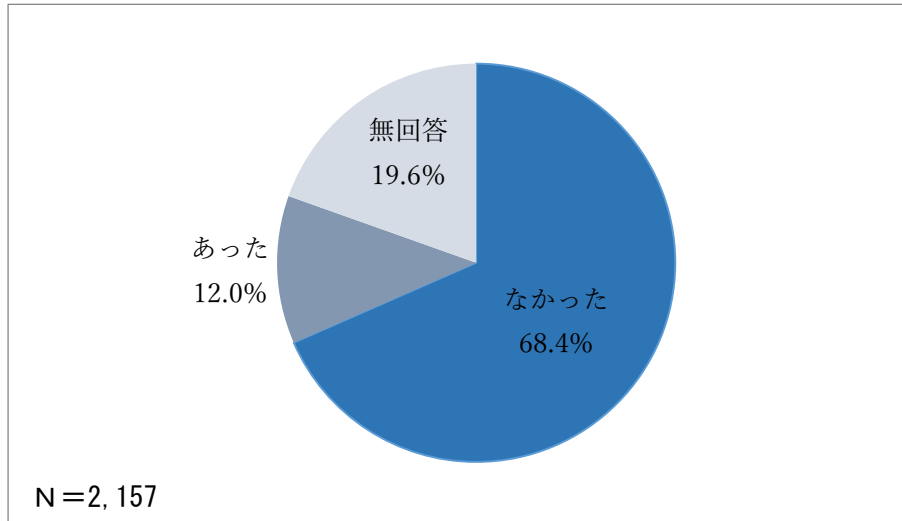
※ 「その他」の主な記載内容

- ・ 一人では外出しない、またはできない。
- ・ 障害者交通費助成を受けている。
- ・ 病気のため。

② 利用回数の変化



③ 制度変更による影響の有無



「あった」の主な記載内容

順位	項目	意見数	構成比	順位	項目	意見数	構成比
1	外出が減った	73	3.4%	7	残額が気になるようになった	8	0.4%
2	負担が増えた	17	0.8%	8	感謝	7	0.3%
3	24枚では足りなかった	17	0.8%	9	負担が減った	6	0.3%
4	歩くようになった	14	0.6%	10	使いづらくなった	5	0.2%
5	利用を考えるようになった	12	0.6%	11	その他(*)	73	3.4%
6	外出が増えた	9	0.4%	12	無回答	18	0.8%
合計						259	12.0%

* 「その他」の主な内容

- ・ 車があるので、車を使うことが多くなった。
- ・ 制度が変わったので、わずかであってもタダで乗るよりは、精神面で良かったと思う。
- ・ 制度が変わってからは数回区役所に乗車証交付のため足を運ぶのが大変だった。

5 制度改正後、現在までの動向

- 制度改正後、交付率が低下した。平成 22 年度 69.8%→平成 24 年度 63.5%（平成 28 年度まで低下）
- 新型コロナウイルス感染症拡大により利用者数が減少した。一般財源負担額は令和元年度 2,663 百万円から令和 2 年度 1,888 百万円に減少。
- 現在、利用者数は回復傾向にあり、一般財源負担額は高齢者人口の増加に従い、今後も増加する見込み。
- 「チャージ場所の増設」、「交通機関の拡大」などについて求める意見がある。