

## 第1回神戸市敬老優待乗車制度・福祉乗車制度のあり方検討に関する有識者会議

### 意見要旨

1. 日時 令和元年7月12日 午後3時00分～午後5時02分
2. 場所 神戸市勤労会館2階多目的ホール
3. 議題
  - ・これまでの敬老優待乗車制度、福祉乗車制度の取り組み
  - ・神戸市における高齢者及び障害者等の状況
  - ・今後の論点整理 等

○委員発言 ●事務局発言

●小原局長あいさつ（省略）

●資料確認（省略）

●委員紹介・座長指名（省略）

○赤井座長挨拶

- ・この会議で敬老優待乗車制度、福祉乗車制度のあり方を考えるということだが、要望が出ているということと、制度の持続可能性というものを今後考えていく必要がある。
- ・もちろん目的はあるが、それにあわせて社会の変化に沿った形で随時制度も変えていけないといけないということもあるので、制度が持続可能ということが大事である。

●資料説明・議員意見説明（省略）

○全ての要望のとおりには制度は作れないので、その要望をどのように入れて制度をつくっていくのかというのは、ここでまた議論しないといけない。

○事業者が負担しているところをどのようにしていくかを出発点にしなければならない。

○制度の問題、対象者、対象交通機関の範囲、公平性、効果的な手法などについて整理する必要がある。

○バス協会からの要望書を見ると、財政的には非常に厳しいところに追い込まれているということがわかる。神戸市負担の約50億円は国からの補助金などが入っていないので、純粋に一般納税者の負担である。概算ではあるが納税者数が約65万人のため、1人当たり年間7,700円で、この制度を維持している。補償率を見ると、敬老パスは約8割だが、福祉パスは5割を切っている。これでどうなのかということはあるが、福祉パスのほう

が非常に市民の負担が重いというような状態になっている。

- 持続可能性を高めるためには、1つはその制度をどう縮小するかという話か、もしくは負担を上げるのかという話だが、負担については自己負担を上げる方法と、市民負担を上げる方法がある。市民負担を上げるというのは、他の公共サービスを削減する、もしくは増税をするという話になるので、なかなかこれは厳しい状況だと考える。
- 施策目的が大事であり、敬老優待乗車制度・福祉乗車制度の目的は社会参加の促進と移動支援である。この目的に合った手段として乗車制度が成立しているかどうか極めて大事である。今、時代が変わってきており、例えば高齢者も非常に元気になってきているという状況を考えると、このツールが果たしてその手段として望ましいのかどうかということを今後この会議で再検討していく必要がある。財政的に持続可能性が難しくなっているということもあるが、それとは別に政策目的と手段の整合性を社会情勢の変化にあわせて考えていく必要がある。
- 障害者においては、平成28年の神戸市障害者施策推進協議会での決議ということで「社会参加の促進につながっていることを確認」と資料にある。これと同様に高齢者においても社会参加の促進につながっているのかどうか、施策目的の検証ができればよいと考える。
- 社会情勢が変わってきており、神戸市の人口は減少していくが、高齢者の人口が増加していくとなると、割合としては当然増えていく。制度を本当にこのまま維持できるのかということを考えると、何らかの処置をしないと難しいと考える。
- 敬老無料乗車券については、IC化されていないので利用実態が分からないと聞いている。まず利用実態について知りたいが、あわせて利用上限が3万円になった根拠も確認したい。3万円という金額が妥当なのかどうかという点ももう少し根拠を持って考える必要がある。
- 平成19年に敬老優待乗車制度検討懇話会を開催しているが、そのときに70歳以上の方の調査をしている。その中で気になった点として、敬老パス制度の問題点というアンケートにおいては、「高齢化が進み対象者が増え、現役世代や市の負担が増える」という回答が50%を超えていて最も高く、次点が「高齢化が進み対象者が増え、バス会社などの経営に影響がある」というのが約25%、3番目が「無料であることにより、引け目を感じることもある」というのが23.8%ということで、利用者自身が引け目を感じるというアンケート結果になっているのは気になるところである。引け目を感じているのであれ

ば、敬老パスではなく、違う形で社会参加に貢献できるようなものに予算をつけかえるというのもあり得る。

- 障害者の移動支援施策ということで、二段階にわたっていろいろと議論をしたが、前回の検討会では障害者の社会参加、それから移動支援という観点から、福祉パスは必要であろうという意見であった。経済的な援助というよりは社会参加という意味合いがあるので、自己負担や所得制限はなじまないという結論になり、障害者施策推進協議会でも決議をされている。その後、障害のある方の置かれている状況というのはあまり変わっておらず、もっと社会参加を促進する必要があるということからも、今の福祉パス制度というのは維持する方向で考えるのが望ましい。
- 今回の資料ではなかなか見えてこないが、障害がある方の中には、実際に一般的に働いている方もおられる。その方々は、基本的には会社からの通勤手当というのが出ているが、福祉作業所等に通われている方というのは交通費が出ていないので、基本的に自己負担になる。福祉パスがあるということは、移動のための支援として社会参加が進むと考える。もし福祉パスがなくなると、やはり外出が減ってしまい、閉じこもりがちな方はさらに閉じこもってしまう。こういう補助があれば、出かけようという社会参加につながると考えるので、やはり障害がある方が少しでも社会参加する、外に出ていくというこの手段として、こういった施策がこれからも必要ではないか。
- まずは交通事業者の運賃政策という目で整理しておく必要がある。交通事業者自身でマーケット分析をし、そのマーケットでどういう供給をするか、コストはいくらか等を調査して運賃体系というのを自社で考え、大人料金や子供料金、定期券等トータルで採算が取れるよう運賃設定をする。しかし、多様なニーズや公共交通として応えるため路線も検討しなければならない。競争や運賃相場を考慮して割引分を運賃に転嫁することはできないというときに初めて公的支援を頼むのが順序である。
- 高齢者が増えてきたが、元気な方も結構おり、所得が高い方も敬老パスを持っている。所得水準を確認して、ある程度割引率に差をつけるということもあるのではないか。
- アクティブに頑張りたいという人や、あるいは通い場のような場所等に行くことも考慮したルートや金額の設定など、今より制度を細かく設計できる可能性があるのではないか。
- トータルの福祉政策として、例えば母子家庭には母子家庭に対する様々な施策があり、本来の福祉政策全体とやや交通施策に近い部分というのをトータルで見る必要がある。

- 公共のお金というのは全て税金であるが、利用者から集める、または利用者の中で相互扶助してもらうという考え方もある。それでも駄目な場合、最近で言えばふるさと納税などがあり、様々なものが財源として活用されている。仕組みそのものを整理した上で、施策を検討する必要がある。ほかの都市がどうというだけではなく、エビデンスがベースになるように論理的な整理をしないといけない。
- 現在の制度はとても複雑な体系になっており、複雑なものはあまり長続きしない。どのように持続可能なものにしていくかというのが出口であるが、制度ができてから相当年数がたつということや急激な社会の変化もあり、まさに見直しのタイミングではないか。
- 対象別に経済的要件を中心にしながら減免するもの、あるいは身体的な要件をもとに減免していくものと考え方の基準が違っており、この考え方を整理しておかないと持続可能な制度にならないのではないか。
- 目的に照らして、この制度の今の状況をどう見たらいいのかという点がポイントである。社会参加の促進と移動支援という目的は今も変わらず大目標として当然あるべきだと考えるが、社会の変化として移動しなくても得られる情報が急速に増加している。また、民間主導型の居場所が神戸市内だけでも約200ヶ所、ふれあいのまちづくり協議会などを考えると150~160くらい別にあるので、各行政区に相当数の居場所、つまり社会参加ができるような地域のプラットフォームができてきたというのも、この5、6年の急速な社会の変化の1つと考える。目的に照らし合わせて、制度を作ったときから時代がどのような変化をして、何が影響を及ぼしているのかというようなところも少し論点に入れていただきたい。
- 高齢者人口は世界に類を見ない早さで増えていっており、発達障害を含めて様々な障害の方々も増えている。さらに引きこもりの方も61万人おり、何らかの保障がされないといけないということは分かるが、一方で増え続けるものに対して同じ制度のまま実施していくと、やはり財源破綻が起こる。
- 施策の主体である神戸市と、公共運輸サービスを担っている事業者、そしてそのサービスを受けている私たち利用者、この3者が何らかの痛み分けをしていかないと維持できないほど、日本の高齢化は急速に進んでいて、踏み込んで考えざるを得ない時期が来たと感じる。
- 事業者の負担の上に成り立っている制度であるということは、大きく見直す必要がある。しかし、利用実績の全額を事業者に支払いするのではなく、交通事業者の社会貢献

として一定の割合を優待や運賃割引等といった形で提供をしていただきたい。

- 持続可能性の他に、制度の公平性というのも大きい。パス制度のなかで、敬老パスと福祉パスの障害者の方々については所得制限がないが、母子世帯については所得制限があり、平等とは言えない。また、現行制度でひとり親世帯の中で母子世帯には適用されるが、父子世帯に適用されないのも不公平と言える。
- 制度の妥当性という点において、当事者の方ではなく市民の方々に十分納得いただける制度なのかどうかという視点は非常に重要だろうと考える。また、当事者の方々が利用に引け目を感じるのであれば検討の余地がある。
- 敬老パスについては、制度開始時は高齢化率も低く、日本が高度経済成長時代の豊かな時代であった。しかし、制度ができてから約50年、高齢者の割合は増え、労働人口がどんどん減少していき、人口構造や経済状況も大きく変わっている。かつての制度をそのまま維持するということが困難な時代であることは認めざるを得ない。
- 一般論として、例えば高齢者の方で言うと、日本の預貯金とか不動産の所有率は60歳以上の方の割合が一番高く、1人当たり平均すると2,000~3,000万円の貯蓄があり、持ち家率が80%という状況になっている。一方、20歳、30歳台だと貯金が0円という方が3割ぐらいおり、非正規労働者の割合も3割と高い数字である。全部ではないが、平均すると比較的生活が成り立っている高齢者の方が多く、一方で働いていても貧困ぎりぎりな若者たちが少なくないわけである。敬老パスができた当初は高齢者の方の社会参加ということももちろん意味があったかもしれないが、今の日本では高齢者の方々の社会参加の補助としてということが、本当に若い世代の方々にも受け入れられるだろうかという非常に疑問である。ある程度生活が成り立っている元気な高齢者を、貧しい若者が支えているというような構造もなきにしもあらずで、そのような仕組みを修正することによって若い世代たち、それから子育て世代に対して公平な形で財源を振り分けることも考える必要があるのではないか。
- 透明性の確保も重要だと考える。この制度がどの程度一般市民の方々に周知されているか。当事者の方は知っているはずだが、一般市民の方々が敬老パス・福祉パス制度の内容や財源等をどの程度知っているのか。制度改革をしていく上で、市民の方々に情報公開をして知っていただくことも非常に大事である。
- 制度が複雑になっている原因の一つとして、国の所掌が違うということやアドホックに制度が出来てきたからだと考える。一自治体だけで一本筋を通すのは難しいところがあ

るかもしれないが、筋を通そうとする議論から組み立てないといけないと考える。

- 日本は他国と比べて少し特殊であり、都市交通に限らず、公共交通は事業者が商売として行うということが政策の基本スタンスとなってきた。従って社会政策的な運賃水準も基本的には事業者の負担での実現を目指すということになるが、この事業者負担というのは、実際は他の利用者が負担しているということなので、他の利用者の負担に寄りかかって一部の利用者が優待を受けているという仕組みを理解する必要がある。
- ほとんどの国では、こういった社会政策的判断による運賃水準の引き下げは、いわゆる営業判断とは違うところから出ているため、その減収分を公的に補填するというをしている。そして、今の神戸市もそのような考えで制度がスタートしており基本である。さらに多くの国では、単に社会政策的だけでなく、公共交通の運賃水準自体がアフォーダブルかどうかということが政策課題になっている。交通政策として、あるいは地域政策として公共交通の運賃水準自体の引き下げが、都市政策上の判断から導入されることが多いからである。その背景にはまちの主人公はヒトであって車ではないという発想の転換があったケースが少なくない。こういった形で、政策運賃補償と補助金の制度がセットで最初からあるケースが多い。
- 現場レベルから言えば、敬老パス・福祉パスの利用者が乗っても乗らなくても、多くのバス路線は走るだろうと捉えることもできる。例えばお客さんの少ない時間帯に、パスがなければ乗らなかった人がたくさん乗るようになると、ある意味で収入が増えるという話もできる。海外の優待サービスは、例えば朝のピーク時は使えないという形で制度を作っているところもある。日本の場合、元々そういった形で時間でチェックするのは難しいということもあったが、そのような発想では制度ができていなかった。そのために逆に、ピーク時の輸送、朝の混雑した時間帯の輸送力強化が必要となって費用増になり、余計にほかの利用者の負担が高くなっているという事態になっていることも考えられる。なお、政策補填の水準自体は、計算上は正規運賃でやるとしても、実際にはどの水準にするか、例えば回数券レベルにするのかなど、また違った議論が必要になると考える。
- 福祉施策として、公共交通サービスでの運賃割引とそれ以外の施策との整合性という話があったが、交通の中でも例えば介護タクシーなど公共交通以外にも移動方法はいろいろあるので、全体としてどれだけのサポートをしていくかという議論が必要ではないか。
- 敬老パスの110円という料金も見直すべきなのか一考の余地がある。

- 公平性にかかわることだが、対象の交通機関は広がってはきているが、市内全ての交通で利用されているわけではない。このあたりの考え方の整理が必要になる。
- 最近では身近に歩いていけるところで社会参加というのが広がっているが、障害者の方の社会参加は徒歩圏内に居場所があるというよりは、就労訓練の場や自分に合った活動の場に様々な交通機関を使用して通っている。障害のある方に関しては障害のない方と同じように、色々なところに交通機関を使って出かけるというのが基本的なノーマライゼーションの考え方でもあり、共生社会の考え方ということでもある。
- 障害者の場合は、徒歩圏内で生活が完結するというよりは、もっともっと出かけていく、電車を使って遠くに出かけていくというのも自立に向けた一つの訓練でもあり、社会参加でもある。また、そうやって障害のある方が電車やバスに乗り合わせるということが障害者に対する理解を促進し、共生社会にもつながるので、そういうことを促進することが必要である。
- 対象交通機関については、パス利用者側からすると、対象となっている交通機関がある地域に住んでいる方は活用できるが、そうではない方は活用の機会が少ないので、不公平感はあると考える。
- 移動のニーズというのが、世の中の変化とともに随分多様化していると考ええる。
- フレイル予防が大事であるということを今日は強調したい。引きこもりになっていると早く認知症が発症することや肉体的な衰えも進む可能性があることから、結果的に介護保険等の費用、医療費等の社会的費用を大きくしてしまうことになる。とにかくあまり引きこもりにならないように地域コミュニティに出て、健康寿命を伸ばすということが大変大事であると考ええる。
- 今、通い場を整備しようという動きがある。整備すると今度はそこへアクセスする方法を考える必要があるが、それについては必ずしも割り引いて実施する必要があるのかは疑問である。
- 子どもの貧困が社会問題となっている状況で、年金については不十分とはいえ多くの方々が何とか年金で生活できるような制度になっていると考える。そうであれば、少なくとも貧困の水準以上の方々であれば、高齢者の方も自身の収入の中から交通費を負担していただきたい。ただ、貧困レベルの方であれば、何らかの補助をするということも考え方の一つではないか。
- 母子世帯は半数以上が貧困レベル以下で生活しており、通勤・通学として福祉パスが結

構使用されていて、経済支援として一定の意味はあると考える。しかし、補償率が半分もっていない現状を鑑みると、制度の見直しが必要と考える。

- 障害者の社会参画については、ユニバーサルデザイン化も問題ではあると考えるが、収入が十分でない方と、障害があるが何とか一定の生活ができていての方とを分けて考えたほうがよいのではないか。
- 障害者の社会参加の促進と、高齢者の社会参加については分けて考えたほうがよい。社会参加が、敬老パス・福祉パス両制度でどれだけできているのかを調査する必要があるのではないかと考える。
- 両制度の目的として移動支援があるが、どのような経緯で制度が導入されたのか確認する必要がある。もしも福祉政策として捉えるのであれば所得制限を設けるべきである。そうすべきと判断されるのであれば定義を変えて、必要な人に渡るように効率性を高めないといけない。
- 現在は両制度で約50億円使用されているが、50億円あれば他の移動支援策ができるかもしれないので、そういうことも柔軟に考える必要がある。
- 元気な高齢者も増えているので、一律に70歳になったら敬老パスを渡すということを考え直さないと制度が持たないのではないか。一律に年齢でというのを見直すというのであれば、身体的な条件、あるいは経済的な条件等を加味させながら、制度の公平性をどのように求めていくのかという議論にするべきである。
- 敬老無料乗車券の所得制限である120万円であるが、おそらく国民年金だけを受け取っている方であればもっと年収が低いのではないか。年収の制限の仕方も再度検討すべきである。
- 障害者の種別ごとに福祉政策があり、他の政策とこのパス制度の整合性を見ながら、福祉パスが他の政策と重ならず、利用者自身と適切なマッチングが取れるような制度になるよう丁寧な議論が必要である。
- 対象交通機関の鉄軌道への考え方については難しい。交通機関を広げると大変で、予算総額を一緒にすると薄く広がってしまうことになる。ただ、筋論でいくと神戸市内の交通機関を一定額払えば乗ることができるシステムを導入するというのが理想形だと思うが、いきなりそこまで到達することは残念ながらできないと思う。鉄道に広げようとすると改札機のシステム改修も必要となり、その経費をどうするのかという点も慎重な議論が必要である。その意味では現状の枠組を出発点として考えていかざるを得ないので

はないか。

- ただ、近距離輸送という考え方が基本であるならば、少なくとも市内を運行しているバスは全て対象にすべきと考える。バス会社全てを対象にというのが予算的に難しいというのであれば順序が逆で、本当は交通事業者の範囲を広げるのが基本形であり、さらに今後はカーシェアやシティサイクルなど様々な手段が出てきて、全て対象にするのかという議論になる。その議論の結論を出すのは難しいが、筋論として議論をして、そこにどうしたらたどり着けるのか、一歩二歩を踏み出すための議論をこの会議ではしていく必要がある。
- 50年前とは70歳の方の健康年齢が全然違っている。但し、身体障害やフレイルとなつてから支援するといっても、実はその時点ではバスに乗れず、車を運転するしかないという問題が実際に起きているので、説明の仕方は別のほうがいいかもしれない。
- 障害者で福祉施設に通う方の交通費は自己負担である。対象交通機関を乗り継いで施設に行っている方もいると聞いており、時間はかかっても自分でいろいろなところに行ける福祉パスのメリットは大きいと考える。障害者の社会参加というのはまだまだ推進していかなければならず、現状を維持するという方向が望ましい。
- 福祉パスを持っている持っていないにかかわらず、身体障害・知的障害については交通事業者で割引があるが、精神障害者の方は割引がない。障害の分野は身体・知的・精神が横並びで、同じ条件で様々な施策を進めるという流れになっており、精神障害の方の障害者割引について神戸市から交通事業者に対して働きかけていただきたい。
- 身体障害者と知的障害者の割引については、決して増収につながるからといった意味での営業判断で各社がしているわけではなく、公器としての企業の判断でやっているものといえる。その割引の範囲を広げるということは、事業者にとってはその分の収入を失うことになり、冒頭も言ったように、その減収分は公的補填がされないのであれば、それ以外の利用者に負担をお願いすることになる。したがって福祉政策として考えるのであれば、正規運賃をベースに補償率を考えるべきではないか。
- 障害がある方も様々で、高収入の方もいる。但し、障害のある方はプラスαのコストが非常にかかる。さらに収入そのものが一般家庭と比較して低い傾向にあり、貧困家庭が多いと言える。所得制限を設けたとしてもそれで切られる方はわずかであり、福祉パスが必要になる方がほとんどだと考える。
- 所得制限を設けても、制度が複雑になりあまり効果がないということになれば、実効性

の意味で実施する意味がないのかもしれない。

- 敬老無料乗車券について、現状どのように利用しているか行政側が把握できていない。  
また、不正利用がどうなのかというのもわからないので、I Cではなく紙で配布しているということについても議論したほうがよいと考える。
- 例えば介護保険については、特別養護老人ホームの入所基準が当初からかなり厳しくなった。介護保険料や介護サービスに対しての料金は収入によって判定されている。障害者の方は65歳以上は全て介護保険制度に吸収されていく制度の一本化が始まっている。公共交通の補助についてもどこかで制度を一本化していくような考え方をしていないと筋が通った議論にならないのではないか。
- 高齢者、障害者、母子世帯と縦割りで別の基準を適用するのではなく、同じ基準が何とか当てはめられないか検討していくことが必要になる。
- 身体的な条件ということは就労可能かどうかの一つである。高齢者も含まれるが、就労と手当によってどれだけの収入を確保できているかが1つの共通するところではないかと考える。
- 制度をどこまで変えられるかというところの実現性の制約はあるが、今の時代、年齢で区切る時代ではないという考えもある。区切るとすれば、所得と身体的な状況というようなものが軸になってくるのではないかと考える。