

老春手帳優遇制度について（提言）

平成20年1月

奈良市老春手帳優遇制度検討委員会

はじめに

老春手帳優遇制度は、昭和45年6月から85歳以上の高齢者に対し、市民として市の発展に尽くしてきたことへの感謝のしるしとして、老春手帳を交付し、市内のバスや映画館、公衆浴場の利用のほか社寺仏閣等の拝観等について無料とすることによって優遇する施策として発足した。その後数回にわたる対象者の拡大の結果、昭和49年からは現行の70歳以上の高齢者を対象とする制度となり、高齢者福祉の中心的施策として実施されてきたもので、現在対象者は5万4千人を超えるにいたっているが、近年の急速な高齢化により、実施に要する経費は年々増加し、いまや制度の存続すら危ぶまれる事態になっている。そこで、この制度を引き続き安定的に実施するにはどうすればよいかを検討するために、本委員会が設置されたものである。

各種の優遇施策のうちバス優待乗車については、委託事業でありながらこれまでその利用の実態が把握されず、したがって要する費用がどの程度であるのかという実態を踏まえた議論ができなかったが、昨年10月の優待乗車証のICカード化により、初めて利用実態が明らかになった。それによると、1ヶ月の利用額はおおむね1億2千万円で、年間にすると14億円以上の利用となっていることや、全体の2割に満たない人々が、全体の半分を超える金額を利用している等、利用者間においても不公平が存在していることなど、何らかの見直しを行わない限り、今後の制度維持が困難な状態であることが明らかになった。

本委員会は、このような利用の実態や、アンケート調査の結果も参考にしながら、6回にわたって会議を開催し、これら優遇施策の必要性も含めて検討を行った結果、老春手帳優遇措置が、これから市が迎えることになる3人に1人が高齢者という時代にも対応できるようにとの思いを込めて今回の提言を行った。

奈良市には、今回の提言の意図するところを踏まえ、老春手帳優遇制度を、制度を利用する人、支える人の双方が納得できるものとして、再構築していただくことをお願いするものである。

平成20年1月

奈良市老春手帳優遇制度検討委員会

委員長 間 哲 朗

目 次

1 . 老春手帳優遇制度について	
(1) 現行制度の概要	1
(2) 利用者数・所要経費等	1
2 . 優遇制度の問題点について	
(1) バス優待乗車について	3
(2) 公衆浴場無料入浴について	4
(3) 映画館無料入場について	4
3 . 優遇制度の今後のあり方について	
(1) バス優待乗車について	6
(2) 公衆浴場無料入浴について	9
(3) 映画館無料入場について	9
4 . まとめ	10

資料(別冊)

1. 老春手帳優遇制度について

(1) 現行制度の概要

この制度は、高齢者の積極的な社会参加を支援するとともに、健康の維持増進と生きがいのある生活を送ることができるように各種の優遇措置を実施することによって、高齢者の福祉の増進を図ることを目的として実施されているものであり、平成19年11月1日現在対象者数は54,157人である。

優遇措置としては、

市内の奈良交通バスの無料乗車

市内の公衆浴場への無料入浴

市内の映画館への無料入場

市内の社寺その他の文化財の無料・割引拝観又は無料・割引鑑賞

市内の博物館、美術館その他の文化施設への無料・割引入場

の各種施策を実施している。

バスの無料乗車は、希望者に対して年間2,000円の利用料を徴収して優待乗車証を交付。利用者はバス乗車時にこの乗車証を提示することにより、市内のバスに無料で乗車できる(平成19年10月1日からICカード化されたため、読取機・精算機にかざすことが必要)。

公衆浴場については希望者に1ヶ月15枚の入浴券を交付し、公衆浴場利用時にこの券を施設に渡す。事業者はこの入浴券をまとめて市に対して所要額を請求する方式である。映画も公衆浴場と同じシステムで、交付枚数は4半期ごとに5枚となっている。

(2) 利用者数・所要経費等

利用者数は、バスの無料乗車は平成19年10月1日現在で31,478人、平成18年度の決算額は優待乗車証の印刷代や人件費等を除き、委託料だけで459,998,800円である。

同じく公衆浴場の無料入浴は、年間の利用枚数714,474枚、入浴券の印刷代等を除いた直接経費としての扶助費が210,823,000円、映画館への無料入場は、年間利用枚

数 74,031 枚、経費 66,627,900 円となっている。

バスの優待乗車の計算基礎が優待乗車証の交付数であるのに対して、公衆浴場や映画は施設で回収された利用券の枚数であるため、何人が使用したかは不明であるが、公衆浴場は一人当たり年間利用限度が 180 回であるので単純に割れば 3,969 人、同じく映画館は 20 枚であるので 3,701 人ということになる。

2. 優遇制度の問題点について

(1) バス優待乗車について

現行の制度は、高齢者にとって使いやすさの点から、これに優る制度は無いということとは殆どの方が認めるところであろう。

しかしながら、現行制度がすでに述べたようにある種のゆがみを内在していることも否定できない事実である。10月から導入したICカードによる実態調査は、全体の利用金額を明らかにしただけでなく、その中に高齢者の社会参加の支援という本来の目的や、生きがい活動のための支援という目的から大きく離れた、バスに乗ることそのものが目的であるかのような、当初の想定外の使い方がされている実態も明らかになった。このような部分までを税で支えるやり方が、果たして市民の理解を得られるのであろうか。

平成19年10月の利用状況からは、年間10万円以上バスを利用する人は全体の17パーセントであるのに、全体の利用金額のほぼ半分である7億円以上を使っている一方、優待乗車証の交付は受けたものの一度も使用しなかった人が5,000人以上いることなど、利用頻度に大きな開きがあることも明らかになった。

このほかもっとも大きな問題点は、全体の利用金額が1ヶ月で1億2千万円を超え、年間にすると14億4千万円にのぼることである。現在市がバス会社にこの事業の対価として支払っている委託料は、一人当たり年間17,760円であり、総額でも5億8千万円程度と見込まれるだけなので、その差額約8億6千万円はバス会社が負担していることになる。

乗り合いのバス事業が一定の公共性を持つことから、地方自治体がバス会社に制度の実施についてこのような施策に協力を要請することは無理のないところであるし、バス会社が一定の負担をすることは社会的に容認されるものと考えられるが、いかに公共的役割を持つとはいえ、営利企業である以上、負担には一定の限度がある。

一方、平成19年度からの4年間で171億2,100万円の収支不足が見込まれる奈良市の財政状況から、奈良市には一層の経費削減が求められており、この点から現行制度のままという選択肢はありえず、何らかの制度変更は避けては通れないと言わざるを得ない。

(2) 公衆浴場無料入浴について

市内の公衆浴場のうち、老春手帳優遇措置による無料入浴の対象となっている公衆浴場、いわゆる「銭湯」と、同和地区に存する「共同浴場」はいずれも地域的に偏在している。

「銭湯」は平成10年度現在、奈良市西郊の富雄地区や西大寺、あやめ池を含め22ヶ所で営業されていたが、平成11年に西大寺地区の一ヶ所、13年には富雄地区の1ヶ所が営業を廃止、以後旧市内においても年毎に廃業するところが相次ぎ、平成19年12月現在では13施設が営業を続けているという状態で、所在地も1ヶ所があやめ池地区にあるほかは、JR関西線と桜井線より東、国道369号線 - 県庁東交差点 - 国道169号線の西側の、いわゆる「ならまち」といわれる地域に集中しているなど、地域的に偏っているのが現状である。同和地区の自治会によって運営されている「共同浴場」も同じような状態にある。

平成18年度の利用実績は、「銭湯」と「共同浴場」を合わせて延べ714,474回の利用があったが、一人につき1年間の入浴券交付枚数は180枚であるので、単純に180で割ると、利用者数はおよそ54,000人の70歳以上高齢者の1割にも満たない3,969人ということになる。全員が必ず180枚を使っているとも言えないことから、利用者はもう少し多いと考えられるが、やはり利用の中心は自宅に風呂がない人や近隣の住民などであると思われ、高齢者全体から見れば限られた市民に対する優遇施策であると言わざるを得ない。

一人に交付している180枚の入浴券の金銭価値は「銭湯」利用の場合59,400円になる(1枚について330円を公費で負担。)

(3) 映画館無料入場について

映画館は、近鉄奈良駅付近の東向商店街や三条通りの2法人、近鉄高の原駅付近に1法人の計3箇所18スクリーンが優遇措置の対象施設となっている。

発足当初は、高齢者の生きがい施策として映画鑑賞について、公費による助成を行うこととしたものであるが、生活様式や社会意識の変化もあり、映画鑑賞だけを優遇することについては異論のあるところである。

また、中核市において高齢者の映画鑑賞に助成を行っている他市の事例はなく、映

像メディアの発展により、今や映画鑑賞に特別の優越的地位を与える根拠はほとんど見出せない。

3. 優遇制度の今後のあり方について

(1) バス優待乗車について

現行のバス優待乗車の制度は、優待乗車証の交付時に2,000円の負担を要するものの、1年間の有効期間内であれば利用に制限がないため、ほとんど使用しない人と頻繁に利用する人の差が甚だしく、ために公費による負担の公平性の面から問題があること、実際の利用金額に見合う負担をバス会社に支払うことは財政的にも不可能であることなど、優待乗車証交付時に一定金額を負担してもらう現行方式による制度維持は、ほとんど不可能であるといわざるを得ない。

そこで本委員会は、この優待乗車制度が現行の70歳以上に拡大されてからでも30年以上の歴史を持っていること、広く市民の間に定着した制度であることを踏まえつつ、さまざまな改正案について検討を重ねた結果、現行方式を改め、実際にバスを利用したときに一定の負担を求める方式がより合理的であるとの結論に達した。

この利用時負担についてもいくつかの方式があるが、運賃が高額となっている地域の住民に不利となることのないような制度とする配慮が必要であるとともに、できる限り単純かつ明快な制度とすることも大切である。

この方式の実際の制度化に当たっては、このような点にも配慮していただくことをお願いしておくものである。

なお、この結論に至るにあたり、比較検討したその他の案についても簡単に触れさせていただくこととしたい。

その案はおおむね次のとおりである。

現行2,000円の利用料を引き上げ、他は現行のままとする案

現行の無制限利用をやめて上限額を設ける案

交付対象年齢を引き上げる案

1万円使えるカード、2万円使えるカード等、前もって何種類かの上限を設定したカードを作成しておき、1万円のカードならたとえば1,000円、2万円なら2,000円等で購入できるようにし、本人が希望するカードを購入して利用するという案

バスについて、交付時負担方式で上限を設ける制度と利用時負担方式のどちらか希望のものを選んでもらう案

バス以外に JR、近鉄等の公共交通機関も対象とする案

は、現行 2,000 円の利用料を引き上げる案である。

議論をわかりやすくするため、仮にバス事業者は事業に要する費用の 2 分の 1 の負担が適正であるとするならば、バス事業者は 7 億 2 千万円の収入を得てしかるべきであるし、3 分の 1 が適正であるとするなら 9 億 6 千万円を得なければならないということになる。

問題は誰がそれを負担するのかということであるが、現在の市の財政状況ではこのような高額な負担には到底耐えられない。仮に、平成 18 年度において市が実質的に負担した 4 億円を今後も公費負担するものとするならば、利用者は残りの 3 億 2 千万ないし 5 億 6 千万円を負担しなければならないということになる。利用者数を仮に 3 万人とするならば、前者の場合は最低でも現行一人当たり年間 2,000 円の負担が 10,700 円に、後者の場合なら 18,700 円になるということになる。

この場合の市の負担 4 億円という数字は、先に明らかになった本市総合計画の後期 5 カ年計画の財政計画で示された 171 億 2100 万円という収支不足が生じることを前提とした数字であるため、行財政改革を考慮すれば利用者負担はとてもこのような数字では収まらないものになってしまう。

次に、何らかの上限額を設ける考えについて考察する。

今、仮に先ほどの 4 億円が公費負担の限界であるとするならば、現在の利用者 3 万人で割ると一人当たりの限度額は 13,000 円余りとなる。13,000 円程度なら制度的に現行の 2,000 円という利用料を徴収することは出来ないの、利用料制度は廃止することになる。そうすれば、現在制度を利用していない人も、とりあえずはもらっておこうという心理が働き、新しい優待乗車証の交付枚数は増えることが予想される。優待乗車証の交付枚数が増えれば増えるだけ、一人当たりの利用限度額は低めに設定せざるを得ないが、いくらでも低くするというわけにもいかないから、おそらく 1 万円程度を上限とすることになるものと思われる。しかしながら、10 月の利用実態からみて年間の利用額が 1 万円以下である利用者は、全利用者のわずか 20 パーセント弱でしかない。全利用者の 50 パーセントを満足させようとするれば、最低でも 35,000 円を上限としなければならず、そうすると仮に交付者数を 3 万人と見て、最大で 10 億 5 千

万円の費用が必要であるということになる。先ほど出てきたバス会社の負担を5割としても奈良市の負担は5億円を超え、3分の1ならば7億円となり、利用者にある程度の負担をしてもらっても、市の財政負担は大きなものとならざるを得ない。また、市街地の低運賃区間の利用で日常の用が足せる利用者と、高額区間の利用者との間で、利用可能回数に大きな差が出ることや、事務的に見ても、毎年新しいカードを用意しなければならず、この面での費用負担も大きな障害となることが考えられる。

次に については、対象者の絶対数を抑えられる点でメリットがある。年齢引き上げとしては75歳以上とすることが考えられるが、実際の施行に当たっては75歳に満たない人で現在対象となっている人を除外するわけには行かないことから、これらの人は経過措置として75歳未満でも制度の対象とせざるを得ないし、いきなり年齢を引き上げず、たとえば2年に1歳ずつ段階的に引き上げるといような措置を設けることを考えると、それほどの財政的な効果は期待できないと考えられる。10月の調査結果では74歳以下の利用者が最も多いことも考え合わせると、利用者から見て対象者の削減というマイナス面に比べて財政的な効果が少ないと考えられる。

については、利用者が利用の度合いに応じて負担する点で最も公平な制度であり、使えば使うほど自分の負担も増えるから一定の抑止効果は期待できる。しかし、現実問題としては、市役所・出張所・連絡所等で常時数種類のカードを用意しておかなければならないこと、カードの残額がなくなったときに新たなカードを発行しなければならず、全体の発行枚数が利用者数を大きく上回ることが想定されるなど、無駄遣いになる恐れがある。

については、高齢者にとってどちらを選択したらよいか分かりにくく、制度的にも複雑であることと、上限額として目安となる3万円程度とした場合、多くの人が交付時負担の上限方式を選ぶことも想定され、この場合市の財政負担が大きくなる問題がある。

は、利用者の選択が広がる点で魅力的な案である。たとえば、富雄、学園前、あやめ池や高の原等から奈良駅まで近鉄が利用できるようになれば、時間的にも便利になり、優待乗車制度の利便性も大きく高まると考えられる。

しかし、残念ながら一般的に鉄道ではバスのように、市が求める施策の内容が一定満たされるようなシステムを構築することが困難である。

現状で鉄道を優遇制度の対象に加えようとするならば、鉄道会社が発行するプリペイドカードを利用する方法が考えられるが、市の事業であるからといって大幅な割引も期待できないうえ、該当者に対してカードを渡し切りにすることになるため、市の意図する使い方をしてもらえる保証がないことなどの問題点もあり、今後の検討課題であると考えます。

(2) 公衆浴場無料入浴について

公衆浴場が高齢者にとって社交の場、ふれあいの場であることは確かであるので、利用者に対して一定の公費助成を行うことについては、それなりの意義がある。しかしながら、所在地が偏っており、毎日のように利用するものから殆ど利用したことがないか、全く利用したことがないものまでその差は大きいため、利用者からは利用の都度一定の負担を求めるべきであると考えます。

(3) 映画館無料入場について

映画館無料入場については、既に述べたように助成の根拠があいまいである。公衆浴場のように社交の場、ふれあいの場という要素も殆ど考えられないため廃止することも視野に入れて検討し、その財源を他の施策に振り向けることを考えるべきである。

4 . まとめ

平成 19 年 6 月の第 1 回委員会以来 6 回にわたって審議、検討を重ねてきた老春手帳優遇制度の今後のあり方について、委員会としての提言をまとめることができた。いずれにせよ、現在の方法での制度継続は殆ど不可能であり、今後とも安定的に制度を実施していこうとするならば、この提言を踏まえた制度設計をしていただくことが必要であると考えます。

なお、今回現行制度では負担のいらぬ生活保護受給者については特に言及しなかった。他の施策とのバランス等も考慮され、検討していただきたいと考えている。