

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

DOI	10.11501/10310079
論題 Title	公共交通における障害者・高齢者運賃割引制度—日英の取組—
他言語論題 Title in other language	Reduced Fares on Public Transport for the Elderly and the Disabled in Japan and England
著者 / 所属 Author(s)	高峯 康世 (Takamine, Yasuyo) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 国土交通課
書名 Title of Book	ダイバーシティ (多様性) 社会の構築: 総合調査報告書 (Building a Society of Diversity: Interdisciplinary Research Project)
シリーズ Series	調査資料 (Research Materials) ; 2016-3
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2017-02-28
ページ Pages	105-118
ISBN	978-4-87582-795-5
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	障害者・高齢者に対する公共交通の運賃割引制度について、日本の各交通モードにおけるこれまでの取組と、政府が主導する形でバスの無料化が実施されている英国の取組を紹介する。

*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

公共交通における障害者・高齢者運賃割引制度

一日英の取組

高峯 康世

目次

はじめに	III 英国の運賃割引制度
I 日本の障害者運賃割引制度	1 バス運賃の無料化
1 各交通機関における経緯と現状	2 鉄道その他の交通機関
2 指摘されている課題	3 現行制度をめぐる課題等
II 日本の高齢者運賃割引制度	おわりに—英国の制度からの日本への
1 経緯と現状	示唆—
2 指摘されている課題	

はじめに

日本において、障害者や高齢者などの移動困難者のアクセシビリティ向上に対する国の政策は、交通施設や車両のバリアフリー化などのハード面の対策を中心に進められており、ハード面でのバリアフリー化においては先進国であるとの評価もなされている。その一方で、今後はソフト面における対策の充実が課題であるとも言われている⁽¹⁾。そこで本稿では、移動におけるソフト面のバリアの一つともとらえられる公共交通運賃について、障害者と高齢者の負担の低減化を目的とした福祉割引制度に対するこれまでの日本における取組状況を振り返り、併せて障害者・高齢者に対し、国レベルでの運賃無料化を行っている英国における取組を紹介する。

I 日本の障害者運賃割引制度

日本において鉄道や路線バスなどの公共交通の運賃は、規制緩和された航空を除き、鉄道事業法（昭和 61 年法律第 92 号）や道路運送法（昭和 26 年法律第 183 号）に基づいた国土交通省による認可制である。航空運賃については、平成 12（2000）年に航空法（昭和 27 年法律第 231 号）が改正され、認可制から事前届出制となり、早期購入割引などの柔軟な料金設定が可能となっている。

現在、ほとんどの公共交通機関が障害者に対する何らかの割引制度を設けているが、鉄道・バスなどの交通モードや、事業者などサービス提供主体によって、障害の種別・等級など対象

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 28（2016）年 12 月 21 日である。

(1) 垣内俊哉・高橋学「4000 万人の障がい者・高齢者市場を開拓せよ！」『日経ビジネスオンライン』2015.9.16.
<<http://business.nikkeibp.co.jp/atcl/report/15/090700034/090900001/>>

となる障害者の範囲、割引が適用される移動の範囲、割引額など割引措置の実態は様々なものとなっている。また、交通機関が行う運賃割引とは別に、自治体が福祉政策として優待乗車証・乗車券を発行している場合もある。これらの措置は、政府の通達や、公営交通に関する自治体条例などが根拠となっている。

1 各交通機関における経緯と現状

(1) 鉄道

明治期から傷痍軍人に対する公共交通の割引制度は存在したが、一般の障害者に対する公共交通機関の割引制度は、戦後に旧日本国有鉄道（以下「国鉄」）が導入したものが最初である。

昭和 24（1949）年に身体障害者福祉法（昭和 24 年法律第 283 号）が制定され、身体障害者手帳の交付が始まったのに伴い、同法の附則によって国有鉄道運賃法（昭和 23 年法律第 122 号）が改正され、介護者を必要とする身体障害者が乗車する際に両者の運賃を半額とする旨の規定が追加された。その後、昭和 27（1952）年に国鉄は「身体障害者旅客運賃規定」（昭和 27 年日本国有鉄道公示 121 号）⁽²⁾ を制定し、障害の等級による区分を設け、100km を超える場合の単独乗車の割引を認めるなどの変更を行ったが、これが現在の JR 旅客各社や私鉄の割引制度の基本となっている⁽³⁾。

その後、昭和 57（1982）年に厚生省社会局長・児童家庭局長連名の通知「身体障害者に対する旅客鉄道株式会社等の旅客運賃の割引について」（昭和 57 年社更第 4 号）によって運用の統一が図られ、国鉄分割民営化後の平成 3（1991）年には厚生省児童家庭局長通知「知的障害者に対する旅客鉄道株式会社等の旅客運賃の割引について」（平成 3 年児発第 811 号）によって知的障害者が割引対象に加えられた⁽⁴⁾。

民営化後の JR 旅客各社では、国鉄時代の規則を引き継いだ「身体障害者旅客運賃割引規則」と「知的障害者旅客運賃割引規則」が社内規則として定められている⁽⁵⁾。上記規則による割引制度は、知的障害者が対象として加わった以外には基本的に国鉄時代と変わっておらず、特急列車を除き、

- ①第 1 種の身体・知的障害者とその介護者が同乗する場合、本人及び介護者の両者
- ②第 1 種・第 2 種の身体・知的障害者が単独乗車し、なおかつ距離が 100km を超える場合について運賃が半額となる。

大手の私鉄各社もおおむね JR と同様の割引制度を採っているため、精神障害者は JR・大手私鉄ともに対象となっていない。近年、国土交通省は、鉄道事業者に対し数年に 1 回のペースで行われる業務監査の際に、精神障害者への割引適用について事業者に対し「理解と協力」を求めている。それに対し事業者は、「福祉割引については、本来、国の社会福祉政策として国の負担により実施されるべきものであると考えております。」（東日本旅客鉄道株式会社（JR 東日本））⁽⁶⁾、「福祉割引については本来、公的助成（国・自治体の福祉施策）として実施されるべき

(2) 『官報』第 7574 号, 1952.4.8, pp.146-148.

(3) 吉田滋「障害者向け割引・減免制度の史的展開と課題」『学校法人昌賢学園論集』8 号, 2009, pp.146-147.

(4) 知的障害者の証明書類である療育手帳の発行は昭和 48（1973）年に始まっている。

(5) 「身体障害者旅客運賃割引規則」（2010 年 4 月 1 日現在）JR 東日本ウェブサイト <https://www.jreast.co.jp/reg_hc1/>; 「知的障害者旅客運賃割引規則」（2015 年 12 月 1 日現在）JR 東日本ウェブサイト <https://www.jreast.co.jp/reg_hc2/> など。

(6) 「東日本旅客鉄道株式会社に対する業務監査の実施結果」『平成 27 年度業務監査所見及び回答』国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/common/001139714.pdf>>

ものと考えております。」(阪神電気鉄道株式会社)⁽⁷⁾と答えるにとどまっている。一方で、公営の鉄道・地下鉄や第3セクター鉄道、路面電車などでは精神障害者も他の障害者と同様に半額割引となる場合が多い⁽⁸⁾。

(2) 路線バス

昭和27(1952)年8月の運輸省自動車局長通知「バス運賃の割引について」(昭和27年自旅第1691号)⁽⁹⁾において身体障害者及び同乗することが必要な介護者の運賃を半額とすることが規定された。現在は、国土交通省が告示する運賃・料金制度に関する自動車局長名の通知と、同様に国土交通省が告示する標準運送約款⁽¹⁰⁾に障害者割引に関する規定がある。事業者が運賃制度や標準約款の新設及び変更の届出を行う際に、国土交通省による認可手続において、通知や標準運送約款に規定された割引の適用が推奨される形となっている。

現行の運賃・料金制度に関する通知⁽¹¹⁾には「一定率を減じて運賃設定する」ことのみが書かれており、標準運送約款にも割引率などに関する具体的な記述はないが、過去の運賃・料金制度に関する通知⁽¹²⁾には普通運賃は5割、定期券は3割の割引が規定されており、現在も実態として大半の事業者においてそれに沿った割引が行われている。

昭和62(1987)年に「一般乗合旅客自動車運送事業標準運送約款」(昭和62年運輸省告示第49号)⁽¹³⁾が定められた当初、割引対象は身体障害者に限られていたが、平成3(1991)年に知的障害者が、平成24(2012)年に精神障害者が対象に加えられた。適用対象拡大の際には、運賃・料金制度の変更に関する通知などを通じて周知が行われている。平成24(2012)年に精神障害者が対象として追加されて以後の精神障害者に対する割引の導入状況については、後述する。

(3) タクシー

国土交通省自動車局長通知「一般乗用旅客自動車運送事業の運賃及び料金に関する制度について」(平成13年国自旅第100号)⁽¹⁴⁾に、身体障害者・知的障害者について、運賃の1割を割り引く旨が規定されている。精神障害者は、被爆者・戦傷病者とともに「事業者の申請に基づき個別に設定するものとし、割引率は1割とする」とされ、身体障害者・知的障害者と違い、任意の扱いとなっている。

(4) 航空

国内線航空における障害者の割引制度は、昭和55(1980)年の厚生省社会局長通知「身体

(7) 「阪神電気鉄道株式会社に対する業務監査の実施結果」『平成27年度業務監査所見及び回答』国土交通省ウェブサイト<<http://www.mlit.go.jp/common/001132135.pdf>>

(8) 原昌平・三田優子「日本の鉄道・バスにおける障害者割引の現状と課題」『社会福祉研究』No.123, 2015.7, p.94.

(9) 同通知による身体障害者への割引の周知徹底を図った各都道府県知事宛て厚生省社会局長・児童局長連名通知「身体障害者手帳の交付を受けている者並びに児童福祉施設に収容されている者に対するバス運賃の割引について」(昭和27年社乙発第131号)に、同通知が引用されている。

(10) 事業者が定める運送約款には国土交通省の認可が必要であるが、標準運送約款と同一内容である場合、認可手続を行う必要がなくなる旨が道路運送法第11条第3項に規定されている。

(11) 国土交通省自動車局長通知「一般乗合旅客自動車運送事業の運賃及び料金に関する制度」(平成13年国自旅第118号)<<http://www.mlit.go.jp/common/000229559.pdf>>

(12) 運輸省自動車交通局長通知「一般乗合旅客自動車運送事業の運賃及び料金に関する制度の全部改正について」(平成7年自旅第191号)など。

(13) 国土交通省ウェブサイト<<http://www.mlit.go.jp/common/001046492.pdf>>

(14) 国土交通省ウェブサイト<<http://www.mlit.go.jp/common/000117046.pdf>>

障害者航空旅客運賃の割引について」(昭和55年社更第98号)によって設けられた。同通知に基づく割引制度は障害の程度によって別々の購入手続方法を定めるなど複雑なものであったが、平成14(2002)年の厚生労働省社会・援護局長通知「身体障害者航空旅客運賃の割引について」(平成14年社援発第1016008号)によってそれまでの制度は廃止となり、単純化された⁽¹⁵⁾。身体障害者については、第1種の身体障害者及び同乗する介護者と第2種の身体障害者が適用対象となり、割引額については航空会社が設定するとされている。

知的障害者は、鉄道などと同時期である平成3(1991)年に割引の対象となった。割引制度の基となっているのは厚生省児童家庭局長の通知「知的障害者に対する航空旅客運賃の割引について」(平成3年児発第812号)で、おおむね身体障害者と同様となっているが、知的障害者については「普通大人片道運賃の25%割引相当額」と割引率が規定されている⁽¹⁶⁾。精神障害者についての通知は出されていない。

実態をみると、日本航空(JAL)や全日本空輸(ANA)の国内線では、身体障害者と知的障害者に対して片道の通常期普通運賃から4割程度の割引が行われている⁽¹⁷⁾。航空運賃は事前届出制であるため、認可制の鉄道等と違って比較的自由に運賃が設定でき、航空会社は営業政策として様々な割引を行っている。早期購入割引では5割を超える割引が多く行われており、障害者割引よりも割安な場合が多いとの指摘もある⁽¹⁸⁾。

(5) 公営交通の無料乗車証の発行

交通機関による割引措置ではないが、東京都⁽¹⁹⁾や横浜市⁽²⁰⁾、名古屋市⁽²¹⁾のように、公営交通について福祉目的の無料乗車証を発行している自治体もある。

2 指摘されている課題

(1) 精神障害者への割引適用

障害者基本法(昭和45年法律第84号)の平成5(1993)年改正によって、精神障害者が身体障害者・知的障害者と同様の位置付けとなっているのに対し、精神障害者に対する運賃割引措置の導入が他の障害者に比べて遅れていることが指摘されている⁽²²⁾。

鉄道や航空においては、国から割引適用を促す通知等は出されておらず、現状では多くの事業者において割引適用の対象となっていない。

バスについては先述のとおり、平成24(2012)年に標準運送約款に精神障害者への割引適用が加えられた。平成27(2015)年の調査⁽²³⁾によると、一般路線バスを運行する全国450の

(15) 瀧澤仁唱『障害者間格差の法的研究—格差法認と自立支援—』ミネルヴァ書房, 2006, pp.62-64.

(16) 第1種の障害者に関する記述において、身体障害者の場合には単独で搭乗する規定があるのに対し、知的障害者の場合には単独搭乗に関する規定がないとの指摘もある。(瀧澤 同上, p.72.)

(17) 例えば、平成28年10月30日～平成29年3月25日におけるANAの東京—札幌間の普通運賃は37,500円、障害者割引運賃は22,100円である。

(18) 吉田 前掲注(3), p.150.

(19) 身体障害者、知的障害者は「都営交通無料乗車券」、精神障害者には「精神障害者都営交通乗車証」が発行される(利用者負担なし)。

(20) 福祉特別乗車券(年額1,200円)

(21) 福祉特別乗車券(利用者負担なし)

(22) 精神障害者への割引適用が進まなかった理由の一つに、平成18(2006)年まで精神障害者保健福祉手帳への顔写真の貼付がなく、本人確認が難しかったことがある。

(23) 原・三田 前掲注(8), pp.91-92.

バス事業者のうち、精神障害者への割引を適用しているのは74%に当たる333社で、適用の拡大が進んでいる。一方で、全事業者が適用している自治体が26都県あるのに対し、適用事業者が半分以上にとどまる自治体も10府県あり、地域間の適用状況に格差が生じている。

平成24(2012)年の路線バスの標準運送約款改定後、精神障害者への割引運賃の適用が進まなかった地域では、精神障害者本人やその家族などから総務省の各管区行政評価局に行政相談が持ち込まれ、地方運輸局に対し、管区行政評価局のあっせんが行われた事例が複数ある。管区行政評価局はあっせんを行う前に行政苦情救済推進会議⁽²⁴⁾へ諮問を行うが、会議では「事業者に対し導入を求める方向で検討すべき」などの結論が出されるとともに、ただし書きとして「一方で、民間事業者にのみ割引導入の負担を求めるのではなく、国の財政的なイニシアチブも必要である。割引導入の要請は、こうした条件に留意して行うべきである。」⁽²⁵⁾、「事業者だけに精神障害者割引に伴う経済的負担を強いるのは厳しい面もあることから、障害者による自助努力を求めたり、運賃割引に伴う運賃の減収分を行政と民間事業者がどのように負担するか検討する余地がある。」⁽²⁶⁾などの意見が付されている。

タクシーについては、事業者の任意とされていることもあり、平成27(2015)年の時点で割引を適用する事業者は4割程度にとどまっている⁽²⁷⁾。

(2) 鉄道の短距離単独乗車への割引適用

鉄道については、割引の根拠となっている厚生省の通知が「単独乗車の身体・知的障害者の割引は100kmを超える場合」としていることから、JRや大手私鉄など100km以下の単独乗車に対する割引を行っていない事業者が多い。これに対し、この制限のために割引が旅行などの長距離移動にしか利用できず、障害者の日常的な移動に伴う負担の軽減につながっていないとの批判がある⁽²⁸⁾。

(3) 制度の複雑さ・割引利用の煩雑さ

これまで紹介したように、障害者に関する運賃割引制度は障害の種別、交通モードごとに時期もバラバラに拡大されてきたため、非常に複雑なものとなっている。それに対し、適用され得る割引についての事業者の情報提供が、不十分で分かりにくいとの指摘がある⁽²⁹⁾。また、割引制度が交通機関ごとに異なる場合、障害者割引を受けるためには乗り継ぐ交通機関分の枚数のICカードを所持する必要が生じることや、交通ICカードの普及に伴って有人窓口が減少したため、窓口のみで販売されている障害者割引切符の購入が不便になったなどの問題点も指摘されている⁽³⁰⁾。

(24) 総務省が国の行政に関する国民の苦情や要望などを受けて行政機関に対しあっせんを行う行政相談において、難しい判断を迫られる事例などについて諮問を行うための民間有識者会議。

(25) 総務省近畿管区行政評価局「公共交通事業者の精神障がい者割引の導入を推進し、また、その割引を実施している事業者に関する情報提供を充実させてほしい—行政苦情救済推進会議の意見を踏まえたあっせん—」2014.5.16. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000290300.pdf>

(26) 総務省九州管区行政評価局「精神障害者もバスの割引が受けられるようにしてほしい—行政苦情救済推進会議の意見を踏まえたあっせん—」2012.10.16. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000180188.pdf>

(27) 「追跡 公共交通機関割引 精神障害者への適用4割 事業者「行政の補助ないと…」」『毎日新聞』（西部版）2016.4.5.

(28) 原・三田 前掲注(8), p.94; 吉田 前掲注(3), p.150.

(29) 瀧澤 前掲注(15), p.57.

(30) 井上俊孝「公共交通ICカード共通利用と障害者割引対応についての考察：乗車カードをたくさん持たねばならない障がい者」『九州社会福祉研究』38号, 2013.9, p.18.

(4) 課題の背景

これらの課題が生じる背景として、障害者の運賃割引措置に関する国の関与が、法的拘束力を持たない通知などに基づいているため、交通事業者に対する協力要請にとどまっていることや、国や自治体からの補助がほとんどなく⁽³¹⁾、割引措置が事業者の負担によって賄われていることがある⁽³²⁾。地域や自治体、事業者の取組・努力や、地域の障害者団体の働きかけなど、個々の状況に応じて導入が進んできたことが、結果として地域や交通機関ごとに細かく異なった割引制度が個別に存在する状況を生む要因ともなっている。

Ⅱ 日本の高齢者運賃割引制度

公共交通運賃における高齢者の割引措置について、日本では国レベルの法的な裏付けや通達等は存在せず、自治体レベルの福祉施策として、路線バス乗車に対する割引を中心に普及が進められてきた。日本バス協会によると、自治体の補助に基づく高齢者の路線バス運賃の割引措置は、パス方式・回数券方式を合わせると、200以上の自治体において行われている⁽³³⁾。

なお、JR各社が共同運営する高齢者のための会員制の運賃割引制度「ジパング倶楽部」など、事業者が高齢者層に対し営業政策的に行う運賃割引も存在するが、本稿では主に福祉目的の運賃割引制度に着目するため、それらについては取り上げないこととする。

1 経緯と現状

(1) これまでの経緯

高齢者向けの無料パスは、オイルショック後のバス運賃を含む公共料金の一斉値上げに対する緩和措置として、東京都、川崎市、横浜市、名古屋市、大阪市、奈良市など都市部の自治体において昭和48(1973)年頃から相次いで導入された。東京都では、同年に70歳以上の高齢者を対象とし、都営交通の年間無料乗車証である「敬老乗車証」の発行が始まり、翌年には都内を運行する民営バスも対象に加えられた。その後、昭和54(1979)年から翌年にかけて無料交付に対する所得制限と利用者負担が導入され、名称も「シルバー・パス」に改められた⁽³⁴⁾。

割引措置が導入された目的は、高齢者の外出支援や社会参加の促進であった。その一方で、無料化による乗客の増加とその運賃補填を通じて、オイルショックによる人件費高騰などから経営危機に直面していた公営交通事業者への経営支援としての側面があったことも指摘されている⁽³⁵⁾。

近年、高齢化の進展に伴い自治体の事業費負担が増加し、財政状況の悪化に直面した各地の自治体において制度の見直しに関する議論が行われている。

(31) 旭川市のように、バス事業者に対して精神障害者への割引適用を求める際に、減収分を市が補助した事例もある（「<旭川市障害者バス利用促進補助金>精神障害者手帳をお持ちの方の市内バス乗車料金が半額となります」2014.3.旭川市ウェブサイト <http://www.city.asahikawa.hokkaido.jp/kurashi/135/179/184/p007435_d/fil/h26_bus.pdf>）。

(32) 第190回国会参議院国土交通委員会会議録 平成28年3月31日 p.5における石井啓一国土交通大臣の発言「障害者に対する運賃割引につきましては、割引による減収を他の利用者の負担によって賄うという事業者の自主的な判断の中で理解と協力を求めてきたところであります。」

(33) 日本バス協会編『日本のバス事業 2015年版』2016, pp.45-46. <http://www.bus.or.jp/about/pdf/h27_busjigyo.pdf>

(34) 平成12(2000)年から、所得制限以下の交付についても1,000円の発行料を徴収するように制度が変更された。

(35) 寺田英子「地方自治体の福祉割引制度とシビルミニマムの確保に関する考察—中国地方の公営バスのケーススタディー—」『交通学研究』50号, 2006, pp.110-111.

(2) 現在の導入状況

表に、主要都市における高齢者運賃の割引や助成制度の現在の主な導入事例を示した。適用される交通機関については、公営交通や自治体が株式を保有する第3セクターに限定されている場合が多いが、東京都などのように自治体内を運行する路線を持つ民営バスも含む場合もある。割引制度の内容としては、無料パスのほか、半額など割引運賃の適用、無料回数券の発行などが行われている。バス路線等の少ない地域ではタクシー券の交付なども行われている。近年は、無料パス制度を変更し、乗車ごとの利用者負担の導入を行う動きも多くなっている。また、財政難から助成制度を廃止した自治体もあり⁽³⁶⁾、割引や助成制度の実態は多様なものとなっている。自治体の財政力や公営交通の有無などによって地域間の格差が生じているといえる。

表 国内における高齢者運賃割引・助成制度の主な導入事例

自治体	方式	対象	適用交通機関	利用者負担・所得制限等	備考
札幌市	優待乗車証 (1割負担)	70歳以上	市営交通、民営バスの市内区間	1,000円負担で1万円分の乗車証(磁気カード)を交付(交付上限7万円)	平成17(2005)年に無料パスから制度変更
仙台市	優待ICカード (1割負担)	70歳以上	市営交通、民営バスの市内区間	負担100円で1,000円分のチャージが可能(年間チャージ額上限12万円)	平成24(2012)年に無料パスから制度変更
東京都	無料パス	70歳以上	都営交通、民営バスの都内区間	所得に応じて年1,000円又は20,510円を負担	平成12(2000)年に利用者負担を導入
横浜市	無料パス	70歳以上	市営交通・金沢シーサイドライン、民営バス・川崎市営バスの市内区間	所得に応じて年3,200~20,510円(7段階)を負担	平成15(2003)年に利用者負担を導入
川崎市	無料パス又は優待乗車証 (運賃半額)	70歳以上	市営バス、民営バスの市内区間	無料パスは年12,000円(月1,000円)を負担	平成16(2004)年に利用者負担を導入
名古屋市	無料パス	65歳以上	市営交通、第3セクター交通	所得に応じて年1,000円/3,000円/5,000円を負担	平成16(2004)年に利用者負担を導入
京都市	無料パス	70歳以上	市営交通、市内の市バス非運行地域の民営バス	所得に応じて年0~15,000円(5段階)を負担	平成25(2013)年に制度見直しの検討会が設けられ、乗車時の一定負担、一定回数の無償乗車、民営バスの適用拡大が提言された。
大阪市	割引ICカード (運賃50円)	70歳以上	市営交通	負担金年3,000円	平成25(2013)年に無料パスから制度変更
神戸市	無料乗車券3万円分/割引ICカード(小児料金、バスは上限110円)	70歳以上	市営交通、民営バスの市内区間、神戸新交通	無料乗車券は公的年金を含む年収120万円以下が条件、割引ICカードは負担なし	平成20(2008)年に運賃50円の利用者負担を導入、平成22(2010)年に上限110円に値上げ
広島市	6,000円分の助成(ICカード、回数券等)	70歳以上	市内のバス・電車・タクシー・フェリー	負担なし、所得159万5000円以下	ICカードと8種の交通機関の回数券等の中から選択
福岡市	助成金付きICカード (年間8,000円/12,000円)	70歳以上	市営交通、民営バス・鉄道の市内区間	負担なし、福岡市介護保険料所得段階1~7まで(合計所得200万円未満)	ICカードは2万円まで翌年に繰越可能、1乗車500円のタクシー助成券などもあり
北九州市	高割引率の市営バス定期券	75歳以上	市営バスの市内区間	1年24,000円、6か月14,000円、3か月8,000円	平成16(2004)年に無料パスを廃止して高割引率定期券を導入

(出典) 各自治体ウェブサイト等を基に筆者作成。

(36) 例えば千葉市では、平成20(2008)年に敬老乗車券(バス・モノレールの回数券)制度を廃止した。

(3) 交通事業者に対する自治体負担

高齢者に対する割引措置に伴う事業者の減収に対して、何らかの形で自治体からの補填が行われるが、負担金の算定方法や負担率などは自治体により異なっている。平成 18 (2006) 年の中国地方の公営バスに対する自治体の福祉割引補助に関する調査⁽³⁷⁾では、全ての自治体が 1 年の一定時期に全路線・全便の乗降調査を行って抽出したデータを基にしていた。調査によって得られた 1 日当たりの割引バス利用者数に、1 乗車当たりの自治体の負担額と 365 日を掛け合わせるなどの方法によって、実際の公営バス部門への補助額が決定されている⁽³⁸⁾。また、調査に基づいて利用額が試算されるが、実際の補助額には上限が設定されている事例も紹介されている。

自治体の負担率は様々であり、例えば、札幌市では事業者負担が約 20%、利用者負担が 10～24.3%、自治体負担がそれ以外 (55.7～70%) となっている⁽³⁹⁾。仙台市では、平成 22 (2010) 年に敬老乗車制度の制度変更を行った際に、割引に伴う減収分の 6 割を市が、4 割を事業者が負担する協定を市と事業者との間で取り交わしたが、平成 27 (2015) 年度から市の 10 割負担に変更された⁽⁴⁰⁾。また、神戸市のように事業者に対する負担金を毎年ほぼ一定額 (約 35 億円) に抑えている自治体もある⁽⁴¹⁾。

2 指摘されている課題

(1) 高齢化の進行による対象者の拡大

高齢者向け運賃割引制度の適用対象は 70 歳以上とする自治体が多い。制度の導入が始まった直後の昭和 50 (1975) 年の 70 歳以上の高齢者人口は 542 万人、総人口に占める割合は 4.8% であったが、平成 28 (2016) 年は 2437 万人、19.2% となり、ほぼ 5 人に 1 人が対象となる計算である⁽⁴²⁾。横浜市の高齢者割引制度に関する検討会による平成 19 (2007) 年の報告書は、少子高齢化社会における敬老乗車制度は限られた少数に対する特例的施策ではなく、市民 5 人のうち 1 人が対象となる一般的な制度として捉える必要があると指摘している⁽⁴³⁾。

(2) 割引措置に伴う事業負担の増加

(1) に記した状況を背景に、無料バスや割引乗車証の交付数は増加しており、それに伴い各自治体及び事業者の費用負担も増加している。神戸市では、交付数の増加に対し、財政状況から市の負担金を増額することができず、平成 19 (2007) 年の時点で、実際に支出された負担金は事業者が本来受け取るべき額の 3～4 割程度であったため、事業者側から無料バス制度の

(37) 寺田 前掲注 (35), pp.109-118.

(38) 同調査の対象となった公営バスでは、障害者割引についてもほぼ同様の算定方法で自治体からの補助額が決定されることが紹介されている。

(39) 札幌市「敬老優待乗車証の事業概要」2016.6.8. <<http://www.city.sapporo.jp/koreifukushi/ikigai/ikigai19.html>>

(40) 仙台市「敬老乗車証制度に係る一般会計負担金の見直しに対する監査請求」2016.11.8. <<http://www.city.sendai.jp/kansa-somu/shise/reki/kansa/sekyu/jireshu/futankin.html>>

(41) 神戸市「敬老バスの乗車実績について」2016.11.1. <http://www.city.kobe.lg.jp/life/community/advanced/syakaisanka/yutai/new_keiro_pass_jisseki.html>

(42) 昭和 50 年の数値は国勢調査、平成 28 年の数値は総務省統計局の人口推計による (総務省統計局「統計トピックス No.97 統計からみた我が国の高齢者 (65 歳以上) —敬老の日になんで—」2016.9.18, p.3. <<http://www.stat.go.jp/data/topics/pdf/topics97.pdf>>).

(43) 横浜市敬老特別乗車証制度のあり方検討会「敬老特別乗車証制度のあり方について 最終取りまとめ」2007.11, p.1. <<http://www.city.yokohama.lg.jp/kenko/kourei/keiropass/saishu-torimatome.pdf>>

継続が困難との申出がなされ、利用者負担の導入などの制度変更が行われた⁽⁴⁴⁾。このように、無料パス制度を採っていた各地の自治体では、平成 12 (2000) 年頃から財政的必要性から制度の見直しの検討が行われることが多くなっており、その結果、表に示したように、利用者負担の導入などの制度変更が相次いで行われている。

(3) 公営交通の偏在による便益格差

東京都などのように、自治体内を運行する民営バスもパスの適用対象としている自治体もあるが、財政上の制約から、公営交通に限っている自治体も多い。自治体内の公営交通の運行地域に偏りがある場合、運行されていない地域に居住している住民にとっては不公平な制度となる。北九州市は平成 16 (2004) 年に、75 歳以上の高齢者を対象とした市営バスの無料パス制度を廃止したが、市営バスが運行する地域に偏りがあることが廃止理由の一つであった⁽⁴⁵⁾。また、自治体の福祉部門が中心となって行われる施策であるため、自治体の公共交通政策との連携がうまくなされていないとの指摘もある⁽⁴⁶⁾。

(4) 高齢者の自動車運転免許返納との連携

近年、交通安全の観点から、高齢者の運転免許自主返納に際して、返納者に対する特典としてバスやタクシーの運賃割引や優遇定期券の販売などが行われる事例が増加している。その中で、これらの制度の対象が運転免許所持者だけに限られており、既存の福祉割引制度である敬老パスでは受けられないサービスとなっているため、これら 2 つをリンクさせ、統合すべきとの意見がある⁽⁴⁷⁾。

(5) 高齢者に対する運賃割引制度に対する評価

高齢者への運賃割引施策については、公営交通への実質的な補助となり非効率性を招くおそれがあるとの批判⁽⁴⁸⁾と同時に、補助としての機能は地域の公共交通サービス水準の向上につながり勤労世代にも便益をもたらすとの反論⁽⁴⁹⁾がなされるなど様々な評価がある。そのような中、各地の自治体において見直しの動きが続いている。多くの自治体が高齢者の社会参加や外出支援、介護予防のために必要な制度であるとの認識の下に、持続可能かつ費用対効果の高い制度とするための模索を行っている。

III 英国の運賃割引制度

英国では障害者・高齢者に対する運賃割引施策が、国レベルにおいて障害者・高齢者共通の

(44) 敬老優待乗車制度検討懇話会「敬老優待乗車制度検討懇話会報告書—安定的に維持・継続可能な敬老優待乗車制度をめざして—」2007.10, p.7. 神戸市ウェブサイト <<http://www.city.kobe.lg.jp/life/community/advanced/syakaisanka/yutai/kondankai/img/houkokusho.pdf>>

(45) 北九州市「平成 16 年度 北九州市行財政改革実施計画」[2004], p.2. <<https://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000017692.pdf>>

(46) 寺田英子「福祉割引運賃制度は高齢者の移動を自由にするのか—イングランドの高齢者のバス運賃無料化を中心に—」『公営企業』42(8), 2010.11, p.29.

(47) 土居靖範「高齢移動制約層の抜本的解消策の検討—自治体の運転免許証自主返納支援と敬老パス制度との一体化を手がかりに—」『立命館経営学』52(4・5), 2014.1, pp.195-215.

(48) 高田邦道編著『シニア社会の交通政策—高齢化時代のモビリティを考える—』成山堂書店, 2013, pp.134-139.

(49) 新納克広「社会厚生からみた最適敬老乗車制度の設計」『経済学雑誌』114(3), 2013.12, p.131.

枠組みの中で行われている。英国では、イングランド・スコットランド・ウェールズ・北アイルランドが各々の交通政策に対する責任を持っている。本稿ではそのうち、イングランドの制度について紹介する⁽⁵⁰⁾。

1 バス運賃の無料化

2008年からイングランド全土において、障害者・高齢者に対するオフピーク時⁽⁵¹⁾のバス乗車を無料とする福祉運賃割引（Concessionary Fares）制度が採られている。現在、この制度の根拠となっているのは2007年バス運賃補填法（Concessionary Bus Travel Act 2007（c.13））だが、元は自治体レベルで行われていた施策が国レベルの施策に移行したものである。

(1) 経緯と現状

英国における自治体レベルの高齢者に対する福祉運賃割引制度は、日本とほぼ同時期に始まっている。例えば、大ロンドン市でも東京都などと同じ1973年に、高齢者に対する早朝・夕方を除く時間帯における市営バスの無料乗車制度が始まっている⁽⁵²⁾。その後、1985年交通法（Transport Act 1985（c.67））によって自治体や地方の交通局などに対し、障害者や高齢者を対象とした福祉割引を行う裁量的権限が与えられた。⁽⁵³⁾

現在の制度は、労働党政権が推進した2000年交通法（Transport Act 2000（c.38））が基になっている。同法は障害者と高齢者に対し、居住地域内におけるオフピーク時バス乗車の半額割引を認めるもので、2001年から実施された後、2006年からは全額割引（無料）に変更された。更に、2007年バス運賃補填法が施行された2008年から、使用範囲に関する居住地域制限がなくなり、イングランド全域で使用可能な制度⁽⁵⁴⁾にサービスが拡大された。⁽⁵⁵⁾

2015年度の統計では、この制度に伴うパス発行数は高齢者が900万枚、障害者が91万2千枚となっており、パスによる移動の総数は1年で9億7千万トリップ⁽⁵⁶⁾であった。⁽⁵⁷⁾

(2) 適用対象

(i) 高齢者

適用対象となる高齢者の年齢基準は女性の年金受給年齢となっているが、これは英国において現在、女性と男性の年金受給年齢が異なっているためである。女性は実際に年金受給年齢以上の人が、男性の場合、同じ生年月日の女性が年金受給年齢以上となった人が対象となる。女性の年金受給年齢を男性と一致させるために、2010年から2018年にかけて女性の年金受給年齢は60歳から65歳へ段階的に引き上げられており、2016年に受給資格を得る女性は63歳前

(50) スコットランドやウェールズなどイングランド以外でもほぼ同様の運賃割引施策が実施されている。

(51) 月曜日から金曜日は9:30～23:00、土日祝日は全日。

(52) 「老人はすべて市営バス無料 ロンドン 福祉公約実現」『読売新聞』1973.7.20。

(53) 寺田 前掲注(46), p.21。

(54) English National Concessionary Travel Scheme (ENCTS) と呼ばれている。

(55) Louise Butcher, “Concessionary bus fares,” *House of Commons Library Briefing Paper*, SN01499, 2015.7.15, pp.4-5. <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN01499/SN01499.pdf>>

(56) 「トリップ」とは、交通機関を利用した人の移動回数を表し、交通機関の利用度を測る指標として用いられる。一人がある目的のために、複数もしくは単数の交通手段によって、ある地点からある地点へと移動することを1トリップと数える。

(57) Department for Transport, “Concessionary Travel Statistics England 2015/16,” 2016.10.18, p.1. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/560716/concessionary-travel-statistics-year-ending-march-2016.pdf>

後となっている。⁽⁵⁸⁾

(ii) 障害者

対象となる障害の種類は 2000 年交通法第 146 条に以下のように規定されている。

- (a) 全盲、又は弱視
- (b) ろう、又は重度の難聴
- (c) 発声・発話不能
- (d) 障害又は負傷による根本的かつ長期的な歩行困難
- (e) 両上肢の喪失又は長期的な両上肢の機能喪失
- (f) 知的障害
- (g) 1988 年道路交通法 (Road Traffic Act 1988 (c.52)) 第 92 条の「運転に要する身体能力」(Physical Fitness) を満たさず、運転免許を取得できない者 (薬物・アルコール乱用によるものを除く)

この規定を基に自治体が無料パスの発行資格を判断することになるが、上記だけでは判断が難しいため、運輸省が定めた自治体向けのガイダンス⁽⁵⁹⁾において詳細な説明がなされている。

同ガイダンスでは (g) の「運転に要する身体能力」の欠如によって運転免許が取得できない具体例として「てんかん (運転しても危険のない症状の場合を除く)」、「深刻な精神障害」⁽⁶⁰⁾、「発作、めまい、失神を頻繁に起こす」、「眼鏡等を使用してもナンバープレートを 20.5m 先から視認することができない」、「その他、運転することによって公衆に危険をもたらす可能性がある障害」が挙げられている。なお、イングランド全域を対象とした無料乗車制度では介護者に対する規定はない⁽⁶¹⁾。

(3) バス事業者に対する償還

福祉運賃割引制度は自治体⁽⁶²⁾が当該制度のために設置する旅行運賃割引局 (Travel Concession Authority) が管轄しており、バス事業者に対する償還は旅行運賃割引局を通じて行われる。償還は無料パスの利用によって生じた事業者の逸失利益と追加的に生じたコストを旅行運賃割引局が事業者を支払うものだが、正確な算定が困難であるため、事業者から疑義の申出が行われることも多くなっている。また、EU の規制⁽⁶³⁾が公共交通に対して隠れた補助金を投入することを禁じており、償還は事業者にとって「得にもならなければ損にもならない (no better and no worse off)」ものでなければならないという基本原則がある。実務上は、旅行運賃割引局と事業者の間の交渉によって償還額が決められているとのことである⁽⁶⁴⁾。

(58) “State Pension age timetables.” GOV.UK website <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/310231/spa-timetable.pdf>

(59) Department for Transport, Guidance to local authorities on assessing eligibility of disabled people in England for concessionary bus travel, Version 1.2, 2013, pp.13-20. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181507/eligibility-review.pdf>

(60) 同ガイダンスでは「症状の重さが資格付与の有無に関わるため、当局は個別の状況に応じて判断する必要がある。具体的な症状としては、認知症などの器質性精神障害、外傷性脳損傷やてんかん以外の発作性疾患などの行動障害、人格障害などが考えられる。」とされている (Department for Transport, *ibid.*, p.19.)。

(61) 1985 年交通法が自治体などに与えている権限によって、自治体などが独自に設定することは可能である。

(62) 県 (county)、単一自治体 (unitary)、大都市圏当局 (metropolitan authorities) など。

(63) 鉄道及び道路による公共旅客輸送サービスに関する規則 (REGULATION (EC) No 1370/2007 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70)

(64) 寺田 前掲注 (46), pp.22-23.

無料乗車制度が開始された翌年の2008年から2009年にかけて行われた調査では、各地の旅行運賃割引局による償還額はバス事業者の逸失利益の50～65%程度であった。ロンドン以外のイングランド地域の路線バスでは、2009年度のバス事業者の収入のうち、償還による収入が24%を占めている⁽⁶⁵⁾。2015年度の旅行運賃割引局の総支出額は約11億5千万ポンド（約1900億円）であった⁽⁶⁶⁾。

2 鉄道その他の交通機関

(1) 自治体による付加的施策

イングランドの福祉運賃割引制度はバス乗車のみを対象としており、鉄道は対象となっていないが、1985年交通法によって与えられた権限に基づき、自治体が付加的なサービスを行っている場合も多い。例えば、大マンチェスター市では、市内に居住する無料バス発行対象の障害者や高齢者に対しては、路線バスに加え、市内の鉄道や路面電車のオフピーク時無料乗車を認めている⁽⁶⁷⁾。

大ロンドン市はロンドン交通局（Transport for London）が交通政策を管轄し、他のイングランド地域とは制度が別建てになっている。大ロンドン市居住者の障害者・高齢者に対する福祉運賃割引制度「フリーダム・パス」は、発行資格はイングランドとほぼ同様だが、路線バスに加え、市内の地下鉄や路面電車、鉄道などの無料乗車を認めている。また、2012年当時のジョンソン（Boris Johnson）市長の公約によって、年金受給年齢に達しない60歳以上の高齢者に対してもフリーダム・パス同様の資格を与えるサービス（60+ London Oyster photocard）が始まるなど、手厚いサービスとなっている。その一方で、ロンドン議会が2016年9月に発表したロンドン交通局の財務状況に関する報告書では、現状の財政制約状況改善のためにこれらの割引制度について、より費用対効果の高い方式に見直すべきとの意見も出されている。⁽⁶⁸⁾

(2) 都市間鉄道

都市間鉄道の民間運営会社の連合体であるレール・デリバリー・グループ（Rail Delivery Group）は、「障害者鉄道カード」を有料で発行し（1年：20ポンド、3年：54ポンド）、カードの提示により3分の1の運賃割引を行っている。重度の視覚障害者の場合、介助者にも割引運賃が適用される。また、車椅子で移動する必要がある場合は、障害者鉄道カードを持っていなくても割引運賃が適用される。⁽⁶⁹⁾

3 現行制度をめぐる課題等

(1) 無料パスの不正請求・不正利用

先述した運輸省のガイダンスでは、恩恵の大きさに比例して、虚偽のパス紛失を届け出てパ

(65) “Bus Services after the Spending Review (Session 2010-11), Written evidence from TAS Partnership Ltd (BUS 37): Executive Summary”. 2011.1.24. UK Parliament website <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmtran/writev/bus/bus37.htm>>

(66) Department for Transport, *op.cit.* (57). 1ポンドは169.92円（平成28年3月報告省令レートに基づく）。

(67) “Travel concessions and you” Transport for Greater Manchester website <http://www.tfgm.com/journey_planning/Tickets/Pages/tickets_concessionary.aspx>

(68) London Assembly Budget and Performance Committee, Transport for London’s financial challenge, 2016.9. <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/budget_and_performance_committee_report_tfls_financial_challenge_final.pdf>

(69) “Disabled Persons Railcard.” National Rail Enquiries website <http://www.nationalrail.co.uk/times_fares/prde83090a04000400aa38c2e2bbd524.aspx>

スの二重請求を試みるなど不正請求事例も多いことが示唆されている。パスの再発行に関する部分には「当局が無料で発行する義務は1枚目までで、再発行には実費手数料を求めることができる。また、不正請求の疑いがあると認める場合には拒否することもできる。不正請求による再発行を防止するために、再発行の場合には1枚目と同じ写真を使用することが推奨される。」などの記述がある。⁽⁷⁰⁾

官民における不正について電子データの照合による調査を行う全国不正防止イニシアティブ(National Fraud Initiative)によると、2014年4月から2016年3月までの間に、9万7千以上の無料パスが取消となっている。取消数は前回(2014年)の報告から24%増加しているが、増加の理由については、ICカードなどスマートチケットシステムの普及と不正利用情報の集約化によって、乗車時に不正の疑いが濃厚な利用を捕捉することが可能になったためと推測されている。また、ロンドン以外のイングランドにおいて、死亡者のパスを他人が使用するなどの不正利用による損失が、年間5500万ポンドにのぼると運輸省は2014年に見積もっている。⁽⁷¹⁾

(2) 利用者負担導入をめぐる議論

2015年まで現与党の保守党と連立を組んでいた自由民主党は、2011年末に、資産調査(means test)を行った上で、裕福な年金生活者からは無料パスなどの恩恵に対する一定の利用者負担を求めることを、連立政権の基本方針に組み込むことを提案したが、保守党はこれを拒否している⁽⁷²⁾。

また、キャメロン(David Cameron)前首相は2015年に「利用者負担を求めても大きな節約には繋がらない。債務を減らすことは大事だが、年金生活者に最も大きな負担を求めることは公平ではない」との発言を行っている⁽⁷³⁾。2015年の選挙における主要政党のマニフェストでは現行制度の維持が掲げられるなど⁽⁷⁴⁾、当面、制度は現状のまま存続する見込みである。

おわりに—英国の制度からの日本への示唆—

1973年頃に機を同じくして始まった日英の福祉運賃割引制度であるが、2000年頃を境として、日本では割引制度を持続可能なものとするための利用者負担導入などの制度変更、英国では割引制度のイングランド全域への拡大及び無料化と、異なる道をたどっている。全域における無料化という点で、サービスの充実度では英国が大きく進んでいるように見える。しかし、英国の制度は日本円換算で1900億円規模の中央政府支出となっており、財政負担は少なくない。日本では各地の自治体において支出抑制のために議論が行われ、より費用対効果の高い制度を目指し試行錯誤が行われている。

日本における福祉運賃割引制度は英国に比べ国の関与が少なく、高齢者割引については自治体ごとに、障害者割引については事業者ごとに、割引の原資を負担する主体によって格差が生

(70) Department for Transport, *op.cit.* (59), p.8.

(71) Cabinet Office, *National Fraud Initiative Report 2016*, pp.16, 26-27. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/565216/nfi_national_report_2016.pdf>

(72) James Hall, "Means-test pensioners' bus passes to reduce deficit, Osborne told," *Telegraph*, 2012.3.14. <<http://www.telegraph.co.uk/finance/personalfinance/9141361/Means-test-pensioners-bus-passes-to-reduce-deficit-Osborne-told.html>>

(73) Francis Elliott, "PM to reject means test for wealthy pensioners," *Times* (London), 2015.1.28.

(74) Butcher, *op.cit.* (55), pp.8-9.

じている状態にある。例えば鉄道の障害者割引における精神障害者への適用拡大では、国と事業者の間で割引の原資負担をめぐって駆け引きが続く状態となっている。

一方で、国が統一的な制度において積極的な関与を行うとともに、自治体の交通当局が付加的な公共交通サービスに責任を負う英国の在り方は、地域格差や制度の煩雑さが生じている日本にとって示唆となると思われる。また、運転免許の取得可否を割引制度に結び付けている点などは、平成26(2014)年の道路交通法(昭和35年法律第105号)改正によって認知症や統合失調症、てんかんなど一定の病気について、運転免許更新の際の制限を強化した日本でも参考となるのではないか。

障害者や高齢者などの社会参加や外出を促し、社会における多様な主体の活躍を維持・促進するという意味合いにおいて、福祉運賃割引制度は有効であろう。多様な主体の社会参加を促進するために、どのような移動を社会がサポートする必要があるか、どのような割引や助成の制度が、費用対効果が高く持続可能であるか、これまでの経緯のみに縛られるのではなく、再検討してみることも必要であろう。

(たかみね やすよ)