

第3回 神戸市福祉乗車制度のあり方検討会

日 時 : 平成24年8月2日(木) 午後3時～

場 所 : 神戸市勤労会館 2階 多目的ホール

次 第

1 開 会

2 議 題

- ・神戸市福祉乗車制度のあり方検討会報告書(案)について

3 閉 会

【資料】	頁
資料12 第2回 議事要旨	1
資料13 意見・質問連絡票 意見要旨	7
資料14 これまでの主な意見(第2回検討会分)	10

神戸市福祉乗車制度のあり方検討会報告書(案)

第 2 回 神戸市福祉乗車制度のあり方検討会 議事要旨

日 時：平成 24 年 7 月 18 日（水）午後 1 時～午後 3 時
場 所：神戸市役所 1 号館 12 階 1121 会議室

1 開 会

2 議 題

○ 対象者ごとの見直しの方向性について

(事務局)

資料 9 「第 1 回 議事要旨」

資料 10 「これまでの主な意見」

資料 11 「対象者ごとの追加資料」

【身体障害者・知的障害者・精神障害者について】

(委員)

障害者の方は移動が制限されており、移動保障は必然だと思う。ただ、障害の種類や程度によって、バスや電車だけではなく、自家用車のガソリン代やタクシー代の補助といった制度ができており、こういった障害者施策については当事者参加のもとに検討するのが原則だと思う。福祉乗車制度についても、障害者も交えた場で検討されることが大事で、今ここで早々に結論を出すべきではない。

(委員)

「社会参加の促進」を目的にあげているのはよいが、その中身が明確ではない。そこがはっきりしなければ、この福祉乗車制度というものが有効なのかどうかも議論できないように思う。

(委員)

障害者だからといって特別な社会参加があるわけではなく、人と話したり、会ったり、病院に行ったり、しゃべったり、そういうのはすべて社会参加であり、これが移動できないことによってできない場合は、ノーベル経済学賞を受賞したアマルティア・セン教授の仮説である「潜在能力」が低いということになる。セン教授は、潜在能力を高めるための援助が必要であると言っており、福祉乗車制度はそういった仕組みの一つであると理解している。

(委員)

わざわざ交通費を使って、離れた病院に行くということもあるだろうが、やはり、地域社会の中で暮らすので、地域の中で障害者の方が行く場所、居場所というものをもっと作っていかないといけないのでは。

(委員)

福祉乗車制度の対象となっている方の一つの共通点は、やはり所得が低いということだと思う。所得が低いために移動が制約される場合、その移動の手段を補助するというのは、生活支援の一つのあり方であると理解している。

(委員)

行政としては、この制度の財政的持続可能性がどこまであるのかということはどう認識しているか。

(事務局)

福祉乗車制度の経費は約 19 億円で、この額は数年来基本的に据え置きという形になっている。一方、交付枚数は増加しており、どの程度フォローできているのか実態をつかんでいないため、IC化を予定しているところである。神戸市の財政としては非常に厳しい状況が続いており、福祉乗車制度の 19 億円も何とか維持をしてきている状況であり、増額は難しいというのが現状である。

(委員)

IC化により利用実績を把握して、それで将来的に持続可能性がないのであれば、どこから財源をとってこないといけない。そうすると増税をするのかという具体的な話になる。つまり、納税者に対して選択肢を与えるということが本来は必要な話である。

(委員)

制度全体に関することであるが、現在の制度が低下していくということについてはあまりよろしくないことであると思う。ただ、不正乗車などの問題についてはきちんとクリアしていく必要がある。社会参加についても、福祉パスがあるから出てくるのではなく、社会制度そのものをきちんとしていかないといけない。制度そのものはきちんと守りつつ、問題のあるところはピックアップして議論していく必要があるのでは。

(委員)

当事者参加で、これからきめ細かく検討していくということは非常に大事である。また、今後の見通しを立てるためにはIC化によって検証を進めていくということは外せないと考ええる。その際に、障害者の方については、ICカードの利用が障害にならないかということを考える必要がある。これまでの提示と比べると、IC化することによって、カードを押さえたり、機械を探したりという不便がでてくると思うので、そのあたりの配慮を具体的に考えていかなければならない。

(委員)

先ほど税金の話があったが、地域の実情は厳しく、これ以上税金を上げられても払えない。若い人たちが、一生懸命働いて、生きがいをもって生活をし、税金を払ってくれるようになっていかないと、私たちの老後も安定しない。行財政の部分をしっかりと議論していただきたい。

(委員)

不正使用の問題は、わずかでも受益者負担を導入することによって、不正防止につながるのではないかと考える。無料がよいと思うが、いろいろな意見を聴いて、納得ができるのであれば受益者負担という方法もあるのではと思う。

(委員)

不透明な制度を透明化するという意味では、IC化はよいアイデアだと思うが、IC化にかかる財政的コストはどのくらいで見積もっているのか。あと、一部負担の話は、不正の抑制のためによいアイデアだと思う。

(事務局)

IC化の経費の試算としては約3億円となっている。

(委員)

神戸市民の方々が、こういう制度があることをどの程度ご存知なのか。税金によって、こういう制度を維持していく上で、どれだけ当事者の方にとって必要な制度であっても、それが広く神戸市民の方々にきちんと理解していただくということが大前提だと思う。広く市民の方々に情報発信が行われているかが気になる。当事者の方々のニーズ調査や、IC化による実態把握も大事だが、併せて、市民の方々への意識調査の中で、こういう制度がどの程度理解されていて、そしてそれが必要であると思っただけかどうかということも、周知と含めてぜひ実施していただきたい。

(委員)

IC化に関しては、障害者の方の介添え人については、単独で使用すると不正使用になる。IC化することによって、単独では通れなくするのが一番よいが、少なくとも後でチェックして不正使用を洗い出すといったこともやらないと、3億円もかけてIC化する意味がないので、この点も十分検討していただきたい。

(委員)

福祉乗車制度が周知されているかという点については、ほとんどの方が知らないのではないかと。周知徹底ももちろんだが、所得制限を取り入れていかないと説得力がなく、納得されない。また、今の経済状況からいくとこれから税収が上がる可能性は非常に少ないことから、一部負担についても考えていく必要がある。IC化により透明化はしてくると思うが、そういったことを踏まえて、所得制限や一部負担を考えに入れながら検討していただけたらと思う。

【母子世帯について】

(委員)

母子世帯について、児童扶養手当の所得制限額があがっているが、支給額については、実態のところは、子どもが一人の場合、全額支給で4万4,000円くらいで、所得制限の上限額では支給額は9,800円くらいに過ぎない。また、母子世帯あるいは父子世帯については、い

ろいろな制度があるが、該当者の方、あるいは必要に迫られて利用されている方はごく少数に過ぎない。さらに、母子家庭、父子家庭の場合に一番大きな問題は非常に低所得であることで、厚生労働省の発表では母子世帯の貧困率は55%ぐらいとなっている。そのような状況の中で、この福祉乗車証制度は、確かに社会参加という意味合いはあるが、やはり生活支援の側面、要素が非常に大きいと理解している。ただ、実態が分からないので、少なくとも実態把握がされて、そのニーズにこの福祉乗車制度が合致しているかどうかを確認されるまではこの制度を継続していただきたいと思う。また、必ずしもニーズに合致していないということが明らかになれば、その同じ予算額によって、より当事者のニーズに合った制度に転換することを今後の検討課題としていただきたい。

(委員)

母子世帯等に対して福祉乗車証を交付する目的について、制度の発足時にはどのような説明をされているか。

(事務局)

昭和43年5月1日からこの制度が開始しており、当時の記録は残っていないが、発足当時はいわゆる「社会的弱者」として、非常に経済面でもハンディキャップを負われている方について、市バス、市電を無料でご乗車いただける制度として始めたと聞いている。その後順次対象者を拡充してきた経緯がある。要綱にもあるとおり、「社会参加の促進と移動支援」というのが基本的な考え方として、現在も継承されていると考えている。

(事務局)

生活保護の考え方について補足すると、生活保護の基準額の考え方については、戦後、非常に生活に困窮される方が非常に多い中で、昭和40年ぐらいから一般家庭との生活の格差を解消していこうという格差縮小方式という形で、生活保護基準額を一般家庭の何パーセントといった形でかさ上げして、近づけていく方式をとっており、昭和59年からは、基本的に水準均衡方式という形で、一般家庭との水準の均衡を保っていくという考え方になっており、制度発足当初は、格差がまだ非常にあるという認識のもとでの制度発足ではないかと考えている。

(委員)

母子世帯の中で被保護世帯は2割弱ではないかと推測されるが、被保護世帯でない母子世帯が被保護世帯より所得が高いかという点決してそんなことはない。他市での実態調査によると、現実には毎月の収入だけでみると、被保護世帯よりも低い世帯が少なくない。ではなぜ、そういう世帯が被保護世帯にならないかという点、例えば子どものためにわずかでも貯蓄をしたり、保険をかけたりするともう生活保護は受けられない。しかし、母子世帯で、全く預貯金もないという不安定な生活を考えるととても生活保護を受けられない。他にも様々な制約があり、母子世帯が生活保護を受けるのは難しい状況がある。母子世帯の平均年収は国の平均で213万円という数字が出ており、おそらく神戸市の生活保護を受けておられる母子世帯の方が年収が高い。生活保護を受けていないというだけで、母子世帯が被保護世帯よりも年収が多いということではないということをつけ加えさせていただきたい。

(委員)

平均的な所得はどうかという問題は確かにそうだが、所得というのは分布しており、母子世帯の中でも収入が非常にたくさんある人もいるかも知れないということで、一律に母子世帯すべてを社会的弱者のように扱うということがよいかどうかという議論は必要だ。

【被保護世帯・中国残留邦人等世帯について】

(委員)

中国残留邦人等世帯については、対象者がどんどん減っていく。そこを今議論して、対象から外したり、見直したりするというのはあまり意味がないのではないかな。

(委員)

生活扶助の移送費というのは、どういう形で受給することができるのか。

(事務局)

日常予測される生活需要は、基本的に毎月お渡しする生活保護費でまかなっていただくという前提であり、まずはご自身の努力でできる限りまかなっていただき、ただ、何回もハローワークに通ったり、面接に行ったりしてまかないきれない場合について、保護費とは別に一時扶助でお出しするという形になっている。

(委員)

生活保護にはかからないが、実際はもっと困っている方がいるのではないかな。公平性の観点からは、生活保護の方に福祉パスをお渡しするのであれば、そういう方も救っていくことが必要になると思うが、この点についてはどのように考えられているのか。

(事務局)

一般に「ボーダー層」と呼ばれている低所得者対策については、現在、国でも非常に大きな問題となっており、被保護世帯に落ち込む前段階での支援、サポートの重要性が議論されており、いくつかの支援メニューはあるが、それだけでは十分ではないということで、今、国全体で議論をしているところであり、神戸市として特別の支援メニューを確立して持っているものはない。

(委員)

「日常的な社会活動に要する交通費」というのは、保護費でどこまで出ているのか。

(事務局)

一般に移動される場合、それによって交通費を必要とするものについては、すべてまかなっていただくということになっている。

(委員)

福祉乗車制度が社会参加の促進ということで非常に有効であるとしたら、対象になる人はここにあげられているような方ばかりではなく、市民全体について言えることである。極端

なことで言えば、市営交通をすべて無料化する、当然それは市で全部みるのだが、そうするとそれが市民全体に対する社会参加を促すことになって、一番よいやり方ということになる。運賃をとらなくてよいのでコストも相当削減できる。本当に必要なのであればそんな方向を目指すのも一つの方向であり、決して暴論ではないと思う。

【原爆被爆者・戦傷病者について】

(委員)

原爆被爆者、戦傷病者についても、年々対象者は減っていく。ここを見直したとしても、大きな支出があるわけではないので、今までどおりの形でよいのではないか。

(委員)

数の問題も重要だが、それに加えて、中国残留邦人の方々、原爆被爆者の方々、戦傷病者の方々のこれまでのことを思うと、財源が足りないからということで容易に制度を変えろということは最後の手段でなければならないということも重要だと思う。

○ その他連絡事項

(事務局)

「意見・質問連絡票」についての説明

3 閉 会

意見・質問連絡票 意見要旨

【第1回検討会分】

(委員)

福祉乗車制度の問題点として示されている項目のうち、最も重要な点は「他の移動支援施策との関係整理」であると考えている。この優先順位をふまえず、「不正使用の問題」や「財政負担の増加」を強調することは本末転倒である。まずはきめ細かい福祉施策、無駄な行政コストの削減という観点から福祉乗車制度を見直すという視点が第一であるべきだと思う。その結果として財政負担が減少するという順序であるはずだ。今後の検討会では多様な対象者につき、移動支援として大きく「福祉乗車制度」というくり方をしている現行制度でよいのかどうかを含めて、「他の移動支援施策との関係整理」について十分に検討ができるよう、情報・資料のご提供をお願い致したい。

(委員)

福祉は大切な事だと思えるが、財政難を常に言われている神戸市なのに、全体的に福祉乗車制度が優しすぎると思う。もちろん、本当に困っている家庭が多数と思えるが、最近問題にされている生活保護世帯は他都市との比較でも神戸市だけになっているので、見直しをしてほしい。

【第2回検討会分】

(委員)

第1回の検討会で確認されたように、被保護世帯への補助については、他都市での実施はなく、神戸市としても見直しの必要性を感じる。ただし、第2回の検討会で示された中国残留邦人等支援給付制度対象者については、先の大戦で多くの負担を強いられた人たちであり、必要に応じて福祉パスの交付対象者とするべきと考える。

(委員)

福祉乗車制度を適用する目的を「社会参加の促進」という曖昧なものでなく、明確にする必要がある。それを対象者ごとに検討したとき「経済支援」が目的となるものは、福祉乗車制度の適用対象から除外すべきであると考えている。経済支援は交通の範疇で行うものではなく、それぞれの支援制度の中で必要性を吟味する必要がある。仮に移送費用が不足するということがあれば、それは制度の中で上積みを主張するのが正しいと考えられる。結果として「経済支援」ではなく「移動支援」が目的であると考えられる余地があるのは障害者だけであり、それ以外は対象から除外するべきであると考えている。

障害者に対する移動支援の必要性は認められても、福祉乗車制度がそれに適切であるとは考えられない。一般に現金支給やそれに類するものは愚かな政策であり、むやみに用いるべきものではなく、長期間継続すべきものでもない。支給対象者が問題の本質を忘れて目先の要求に終始してしまう弊害もある。したがって、障害者に対する移動支援に関しては、より直接的な効果が認められ、社会に対する波及効果もあり、福祉の観点から神戸をよりよいまちにしていくことができる施策に転換すべきであると考ええる。

以上のように、対象を障害者の移動支援だけにしてより有効な施策へ転換することにより、福祉乗車制度を廃止するのが最良であると考ええる。この場合、福祉パスのICカード化の必要はなく、新たな費用の投入も不要になる。しかしながら、一部に福祉乗車制度が残る場合、利用状況を正確に把握するためにICカード化を実施することは必須と考えられる。その場合にはカード面に顔写真を入れるなど不正使用の抑制を図るとともに、将来的に一部負担の導入が検討されたときにも対応できるようなシステムとすべき。さらに、福祉乗車制度に係る運賃負担に関しては交通事業者と十分に協議し、一般利用者に負担を押しつけないように配慮すべきであると考ええる。

(委員)

本制度の財政的な持続可能性は低いと見るのが妥当だろう。交付枚数は、20年度から21年度に3%、21年度から22年度に4%の増加率となっている。ところが負担金は、20年度から21年度に0.9%、21年度から22年度に1%の増加率となっており、交付枚数の増加に比べて負担金がかかなり抑制されていることが分かる。なお、神戸市の民生費の決算額は、20年度から21年度に4.9%、21年度から22年度に11.2%も増加している。

交付枚数の増加率に比較して負担金の伸びが小さいのは、利用実態が不明であるということ、神戸市財政が厳しいこと、神戸市と交通事業者による交渉による努力、以上の要因によって、19億円程度に抑制されていると見るべき。したがって、本来は19億円で収まっている可能性は低い。

ICカード化は実態把握には有効だが、ICカード化によって利用実態が見えた段階で、(上述の理由から)より多くの負担が発生する可能性がある。ICカード化にも3億円かかり、さらにはランニングコストも発生する。そのため、何らかの事業費の抑制ないし負担増を考えなければならない。民生費全体の急増も考慮しておくことが必要である。

一部自己負担の導入を考えるならば、ICカード化は欠かせない。不正利用の抑制にも効果的だといえる。

生活保護世帯については、生活保護費によって移送費がカバーされており、二重支給の恐れがある。そのため、本制度の対象から外すことが妥当である。他都市の類似制度も生活保護世帯は外している。

実質的に母子世帯には所得制限がかかっていることを鑑みて、障がい者に所得制限を課すことは検討すべき。また、障がい者に所得制限をかけるならば、中国残留邦人等支援給付世帯、原爆被害者、戦傷病者に対しても、同様に所得制限を課さなければ、制度の公平性が確保できない。逆に世帯の属性に合わせて所得に関する扱いに違いを求めるならば、なぜそのような制度が必要なのか、その制度における公平性を論理的に説明できることが必要である。

本事業は神戸市の単独事業であり、本制度の対象者とは別に、負担金を負担している納税者の存在を忘れてはいけない。納税者の理解がなければ、本制度は持続しえない。少なくとも、負担している納税者の判断材料となるデータの提示が必要である。

これまでの主な意見（第2回検討会分）

1 対象者ごとの見直しの方向性

(1) 身体障害者・知的障害者・精神障害者

（見直しにおける当事者参加の必要性）

- ・ 障害者施策については当事者参加のもとに検討するのが原則であり、本制度についても障害者を交えた場で検討すべき。

(2) 母子世帯

（当事者ニーズの把握）

- ・ 本制度は生活支援の側面が大きく、利用実態が把握されるまでは継続すべき。ただし、利用実態の把握によりニーズに合致していないということが明らかになった場合は、より当事者のニーズにあった制度に転換するということを検討すべき。

(3) 被保護世帯・中国残留邦人等世帯

（被保護世帯）

- ・ 他都市での実施はなく、神戸市としても見直しの必要性を感じる。
- ・ 生活保護費によって交通費がカバーされており、二重支給の恐れがあるため、本制度の対象から外すことが妥当である。

（中国残留邦人等世帯）

- ・ 対象者が今後減少していくことから、見直しの対象とすることにはあまり意味がないのではないかと。
- ・ 先の大戦で多くの負担を強いられた人たちであり、必要に応じて福祉パスの交付対象者とするべき。

(4) 原爆被爆者・戦傷病者

（原爆被爆者・戦傷病者）

- ・ 対象者が今後減少していくことから、今までどおりの形でよいのではないかと。
- ・ 中国残留邦人等世帯と同様に、対象者のこれまでのことを思うと、財源が足りないという理由で制度を見直すというのは最後の手段でなければならない。

2 その他の意見

(1) 交付枚数の増加に伴う財政負担の増大

(制度の持続可能性)

- ・将来的に持続可能性がないのであれば、財源を確保する必要があり、増税をするのかといった話になった場合、納税者に選択肢を与えることが必要だ。

(所得制限・受益者負担の検討)

- ・今の経済状況では税収が上がる見込みは少なく、所得制限や受益者負担を考えに入れて検討する必要がある。
- ・母子世帯に所得制限がかかっていることから、その他の対象者にも所得制限を課さなければ制度の公平性が確保できない。所得に関する扱いに違いを求めらるならば、公平性を論理的に説明できることが必要。

(その他見直しの視点)

- ・税金によって本制度を維持していくうえで、市民の理解を得ることは大前提である。こういう制度があるということを広く市民に情報発信すべき。
- ・本制度は神戸市の単独事業であり、本制度の対象者とは別に、負担金を負担している納税者の存在を忘れてはならない。納税者の理解がなければ、本制度は持続しえない。
- ・市民調査等を実施して、本制度が市民にどの程度理解されており、それが必要であると思っただいているかについて、把握するべき。
- ・「移動支援」が目的であると考えられるのは障害者だけであり、それ以外は対象から外すべき。なお、障害者に対する移動支援として福祉乗車制度が適切であるとは考えられず、より有効な施策に転換するべき。

(2) 不正使用の問題

- ・受益者負担の導入は、不正の抑制に効果があると思われる。

(3) IC化における留意事項

(障害者の利用への配慮)

- ・障害者の方について、IC化によって利用方法が不便にならないように配慮が必要である。