



# 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—

広島市立大学国際学部教授 寺田英子

### はじめに

2011年の通常国会で交通基本法案が議論される予定となり、移動権という耳慣れない権利に世間の関心が寄せられつつある。アカデミックな平等論が流行る兆しが見られるが、この種の議論を公開講座等で盛んにすることは、啓蒙的な意味合いで良いことと筆者は考えている。

しかし、人々にとって重要なのは移動権の基本的な考え方を知ることよりも、高齢化が急速に進み、窮迫する地方財政のもとで日常生活交通を維持していかなければならないという現実に向き合うことであろう。元気な高齢者の移動の手段をどのようにして確保していくかということは、洋の東西を問わず、どの自治体にとっても重い課題である。

本稿では、わが国で敬老バスとか敬老（優待）乗車証と呼ばれている高齢者を対象とした割引運賃制度について、イングランドの事例を紹介し、社会的に重要だが財政的に維持することが困難なバスサービスへの補助について考えてみたい。限られた予算をどのような公共交通サー

ビスに使うのが適切なのか、地域住民の合意をつくる手続きという点でイングランドの事例が多少とも参考になるかもしれない。

### 1. 「社会的包摂」と公共交通サービス

人々が家族、職場、地域社会、国家などのネットワークの中で生活する時には様々な形で連携が生まれる。ヨーロッパで1990年代に政治課題化した社会的排除という現象は、個人と社会との連携が何らかの理由で断ち切れ、場合によってはコミュニティー全体が社会から孤立してしまう状態とされた。その結果、雇用、医療、教育等へのアクセスが極端に不足して生活が困難になる可能性がある。深刻な場合には、これらの社会問題が親から子へ、世代にわたって継承されることも考えられる。

いったい、誰に社会的排除が生じているのであろうか。フランスにおいて社会的に排除された人々と言えば、もともとは国家の社会保障制度を適用されない人々のことを指すとされていた。その後、大都市の外延部で生じる社会問題との関連で社会的排除がとらえられ、失業して

社会に反感を抱く若者層を指すようになった。イングランドでは90年代末に、労働党の政治家が社会的排除という言葉を使う場合には、報酬をとまなう仕事から排除された人々のことを指していた。

どのような対策が必要とされるのか。社会的排除の解消、これを言い換えて、社会的包摂の促進ということを狭く解釈すれば、失業中の人々をおもな政策ターゲットとして、社会活動に参加させるための様々な政策を講じることが考えられる。これは、1990年代以降アメリカやヨーロッパで公的扶助に依存した生活から脱却させるため経済的困窮家庭や若年失業者に就労を促す社会政策が施行されてきたこととも整合する。

イングランドの労働党が政権を掌握した1996年から、社会参加を促進するための取り組みが具体化し、97年には、副首相府に社会的排除部門（Social Exclusion Unit）という組織が設けられた。SEUによれば、社会的排除が発生した原因は「歴史的にみて、人々にとって重要なサービスや職場にたどり着けるように配慮することに責任を持つ組織がなかった。その結果、アクセシビリティに十分な注意を払うことなくサービスが配置されたこと」にあると指摘する<sup>1</sup>。

公共交通サービスとの関連では、どのような水準のサービスを誰に供給すれば、いかなる困難が解消されるのであろうか。交通省（2004）の『社会的排除と公共交通の供給』では、地域交通における社会的排除を絶対的貧困とは異なる相対的貧困としてとらえ、「ある人々やグループが、その地域社会では普通と思われるような活動に参加できない状態」と定義している<sup>2</sup>。

しかし、公共交通サービスが不十分なために

相対的貧困の状況に置かれている個人を見つけ出すことは非常に難しい。イングランドには貧困研究の膨大な蓄積があり、社会経済的に荒廃した地域に関する統計データと指標が整備されている。それでも、相対的貧困者とおぼしき人々を見つけ出すのは容易なことではない。というのも、その地域社会では普通と思われるような活動を特定できないからである。

一方で、年齢や健康状態、経済状態の点で相対的貧困者となる可能性の高い高齢者を対象とした公共交通サービスの運賃割引制度は古くから自治体が運営してきた。社会政策の分野で言うところの現物給付だが、これにより高齢者が社会との関わりを続けられるよう助けてきた。

## 2. イングランドの福祉割引運賃制度の歴史

### (1) 1985年交通法

社会政策として必要な公共交通サービスを確保するための制度的なイノベーションは、1968年交通法に初めて定められた。その後、1985年交通法第93条に自治体が福祉割引運賃（concessionary fares）を適用する権限が規定された。これに基づいて、日本の県に相当するカウンティ（county）、日本の市に相当するディストリクト（district）、1991年地方政府法に基づきカウンティー（county）から独立した（日本の県に相当し、政令市に近い行政体である）ユニタリー（unitary）、およびディストリクトの広域連合であるPTE（Passenger Transport Executives）に対して、高齢者と障害者のローカルなバスサービスの利用に割引運賃を適用する裁量的権限が与えられた。各自治体では独自の福祉割引運賃制度（93条スキームと呼ばれる）を定め、その制度に参加するバス事業者に対し

て同制度の適用者のトリップについて運賃を支払った。

1985年交通法に基づき、ディストリクト、ユニタリー、およびPTEが福祉割引運賃制度を設ける場合には、次のことを定める裁量を持つ。

- ・福祉割引運賃の種類（定額、無料、半額、プリペイド・トークン<sup>3</sup>など）
- ・割引が適用される旅客の要件
- ・割引が適用される時間帯と地域
- ・運賃償還のための算定式
- ・バス事業者との運賃支払いに関する取決め

## (2) ローカル・バスの運賃半額化、そして無料化へ

2000年交通法において、自治体はその行政区内で、オフピーク時に福祉割引運賃の対象者の運賃を半額以下にすることが規定された。2001年に、イングランド政府は各自治体の組織内に設けられた旅行運賃割引局（Travel Concession Authorities、以下ではTCAとする）が少なくとも半額運賃を、行政区内の60歳以上の高齢者と障害者に対して適用することを法定義務とした。

その後、法定のミニマム福祉割引運賃が大幅に拡張されたのは2008年4月である。イングランド内のすべてのローカル・バスサービスについて、高齢者・障害者のオフピーク時（週日は午前9時半から午後11時まで、週末と祭日は一日中）のローカル・バスの利用については無料とすることが定められた。

適用年齢は、現在、女性の国民年金受給年齢と同じになるよう段階的に引き上げられていて、2020年には男女とも国の年金受給年齢と同じ65歳となる。

2009年4月現在で、同制度の有資格者はイン

グランド全体で約1,100万人、政府が支出する年間の補助額（福祉割引に対する運賃の償還額）は10億ポンドを超えるとされている。政府からロンドン市を除く自治体に交付される年間の収入補助額の約3分の1にあたる。なお、国の補助対象とならないローカル・バスや乗合タクシーサービスについては、自治体が独自の財源を充てている。

## 3. 自治体が直面する困難

### (1) 福祉割引運賃の償還額の算定

バス事業者に対して、高齢者・障害者に無料でローカル・バスのサービス供給をさせるということは政府による大がかりな市場介入を意味する。そのため、その根拠を示すとともに適切な運賃の支払い（ここでは償還と呼ぶことにする）を行なう必要がある。

政府による法定の福祉割引運賃の償還については、このスキームに参加する事業者を「儲けもしなければ損もしない（neither better nor worse off）」状態におくことが制度の根底にある考え方である。これは、EUの規制により償還取り決めにより事業者に隠れた補助金を支給することが禁じられているためでもある。

しかし、1985年交通法が制定された当時は、福祉割引運賃という制度の普及が最優先されたため、償還方法、および割引運賃によりどれくらい旅客が増加するか（誘発率）、そして「儲けもしなければ損もしない」状態がどのような考え方なのかについては曖昧にされていた。

### (2) 元気な高齢者の交通行動を推計する

高齢者・障害者への福祉割引運賃が半額から無料になった場合、短距離の移動が誘発されるためローカルのバスサービスへの需要が増加するとイングランド政府は想定していた。問題は、

どれぐらい増加するのか、ということである。

これらのトリップに適用する普通運賃（通常は平均運賃）、および運賃割引が利用できるようになったために生じた追加的なトリップ数を各自治体の TCA が推計する必要がある。「儲けもしなければ損もしない」状態とは、もし政府あるいは自治体の運賃割引スキームが何も無かったとしたら、普通運賃あるいは半額の割引運賃を払っていたであろうと推測される旅客がどれぐらいいたかを推計し、その運賃分を事業者に対して償還することと交通省が説明した。

高齢者のなかには、日頃は自家用車を使っているが、運賃が無料なら公共交通を使うという人々がいる。その一方で、日々の生活に不可欠だから有料でも利用するという高齢者もいる。政府の福祉割引制度は後者のタイプを想定したスキームである。あわせて、事業者が割引運賃スキームに参加することによって新たに負担した管理費用等も TCA が償還しなければならない。

償還額は、まったく運賃割引が適用されなかったとしたら、高齢者・障害者と事業者がどのように行動したであろうかという想定によって大きく変わる。実際には、償還額に関して事業者から交通省へ寄せられるクレームの大半が、このような手法による運賃償還に関する疑義である。

割引運賃の導入によるトリップの発生に関しては、Rye and Carreno (2008) によれば運賃が無料となるスキームの場合は誘発率が1.6（割引によるトリップの増加率が60%）、均一運賃になるスキームの場合は1.35、半額となるスキームの場合は1.32であった。また、都市部の誘発率の計測は、運賃が無料となるスキームの場合は1.5から2.2、均一運賃になるスキームの

場合は1.2から1.9、半額となるスキームの場合は1.2から1.5であった。

もっとも、現実にはスキームの運営主体である自治体とバス事業者との相対交渉で成立する金額が償還額になると Headicar (2009) は指摘する。そもそも、自治体とバス事業者ではスターティング・ポイントが異なる。自治体は「儲けもしなければ損もしない」原則に従って償還する責務があるが、事業者にそのような考え方が通用する訳がない。1985年交通法によりバス市場が完全に自由化されたイングランドでは、高齢者・障害者を対象とした運賃割引に関する議論が活発に展開されてきた感があるが、交通省に寄せられる償還に関わる事業者側のクレームがそれを後押ししてきたのかもしれない。

### (3) 財政支出の歯止めが利かない制度

福祉割引運賃制度は、日本と同様にイングランドにおいても、高齢者に非常に人気がある制度である。そして、自治体が一度この制度を導入すると、それに対する財政支出に歯止めをかけることが政治的に難しいという点も共通している。つまり、福祉割引運賃のコストは敬老優待証の保有者が行なうトリップ数の増加とともに膨らむ。ローカルなバスサービスは無料であるから、体力と気力のある前期高齢者は大いにバスを利用して行動範囲を一気に広げるかもしれない<sup>4</sup>。

さらに、ロンドン以外の地域ではバス事業者は福祉割引を適用しない普通運賃の値上げが自由にできる。次に予想されることは、儲けが少ない事業者が普通運賃を値上げし、その結果、普通運賃が適用される旅客の需要が減少する一方で、福祉割引運賃の償還額は増加するということである。イングランドのようにバス市場が自由化された国において福祉割引運賃制度が財



写真1 南西イングランドのデボン・カウンティ、ホニトンの街角で  
(2006年 筆者撮影)

政的に維持できるかどうかは、高齢者の交通行動に深く関わる。

#### 4. 社会政策的な公共交通サービスを地域交通計画に組み込む

##### (1) 財源と権限の配分

イングランドにおける高齢者の運賃無料化は、その予算規模と利用者数からみて公共交通のあり方に大きく影響を与えるものであろう。しかし、いかに充実した制度が政府によって運用されたところで、地域の公共交通が快適に利用できる状態が維持されなければ意味がない。それには、自治体に財源と交通計画を策定する権限と技能が必要となる。

財源という点からみると、イングランドの福祉割引運賃制度の財源は、フォーミュラー・グラント（自治体により管理されている部分）、および特定補助（交通省により管理されている部分）の2つから成る。前者は一括補助という形をとり、わが政府の普通交付税制度と同じく、地域間の極端な財政力格差を是正するための財

政調整の手段として運用されている。

福祉割引運賃制度の運用にあたり政府が関心を寄せるのは、自治体との間の財源と権限の配分である。交通省は2009年にディストリクト(市区)からカウンティ(県)に権限と財源を配分し直すことを提案した。2001年に法定でミニマム半額運賃とすることに社会の合意を得た後、8年間にわたり順調に法定の運賃割引制度を運用してきたこと、その間の権限と財源はもっとも住民に近い行政体であるディストリクトに与えられてきたこと、ディストリクトの方が住民ニーズにきめ細かく対応できることを考えると、これを取り上げてカウンティに移すことが行政的により優れた解決策であるとは直ちに言い難い。

あわせて、福祉割引運賃制度を運用するための財源はかなりの部分を一括補助という形をとるため、政府からディストリクトに与えるか、それともカウンティに与えるかにより、これらの自治体の公共交通サービス以外の行政サービスに予想外の影響が生じる可能性がある。

## (2) 包括補助金化という手法

政府が画一的に税額や税率を定め地方が供給する行政サービスをコントロールする財政の仕組みを考えると、政府から地方へ交付される補助金は、その用途を特定しない定額の補助金である一般定額補助金と、用途を特定して地方の歳出の一定割合を交付する特定定率補助金の2つのタイプに分けることができる。わが国の地方財政システムで言えば、一般定額補助金にあたるのが地方交付税交付金、特定定率補助金にあたるのは国庫支出金である。

地域交通分野において、イングランドの地域交通計画制度では包括補助金が大規模に運用されてきた。これは一般定額補助金と特定定率補助金がそれぞれ持つ長所と短所を鑑みて、用途を大枠で定め、その枠内では用途を細かく制限しない運用を行なうという形の補助金である。地域交通計画制度の第2期にあたる2006年以降は、包括補助の範囲が狭められる傾向にあり、地域間の財政調整が強められつつあるが、地域交通計画制度のなかのバス政策については包括補助の運用が続いている。

わが国でも、包括補助金化が自治体間の広域連携を軸とした地域交通政策に与える影響について分析した萌芽的な研究がある。寺田(2010)は、国土交通省の地域公共交通活性化・再生総合事業、および総務省の定住自立圏構想共生ビジョンという、政策目的や補助対象が似た2つのスキームについて、これら両者に計画書を提出して採択された自治体の地域交通関係施策の変化を分析している。長野県南信州地域の事例では、中心市である飯田市が隣接する町との幹線バスの越境路線とそれへの補助金問題について広域連合のスキームを適用して14市町村の連携が実現した。

## 5. イングランドにおける第2期地域交通計画の策定

現在、イングランドでは2006年度から2011年度までを計画期間とする第2期地域交通計画(Local Transport Plan)が運用されている。第1期地域交通計画において地方部の公共交通でイノベーションを実現して全国的に話題になった自治体のLTPのなかの公共交通戦略をみると、第2期LTPではpartnership, integration, access for all, というキーワードが繰り返し使われ、政府が設定したアジェンダに基づいた地域の交通政策であること、そして地域の様々なステークホルダーとの連携をもとに策定された政策であることが文章のなかで強調されている。

地域交通計画の策定にあたり、第1期ではコンペの形で交通計画の質を自治体間で競ったが、第2期では政府が各自治体に一定の予算額を示し、それに対してもっとも価値を発揮するような優先順位を付けたプログラムを策定することが求められた。そして、政府によりLTPの質、第1期LTPの達成状況、および第2期LTPの目標達成状況をもとに、当初示されたガイドラインに±25%の調整が加えられる。

交通分野に関しては、まず政府と地方自治体協会(Local Government Association)が共有する政策の優先順位があり、「仕事やサービスへのアクセスを改善し、特にそれらを必要としている人々のために、維持可能な方法で、改善された公共交通、交通混雑・公害・安全性の問題の解消をすること」とLTPに述べられている。ローカルなバス政策については、その自治体のおもなマーケット・タウンをつなぐ幹線バスサービスの整備が計画の中心に位置づけられる。

## 6. 事例：ウィルトシャー・カウンティ

南西部のウィルトシャー・カウンティは1998年のルーラル・バス・チャレンジ補助を得て、1999年から需要応答型の「ウィグリーバス(Wigglybus)」を運行している。1985年交通法の手続きの下で、部分的な需要応答型の運行形態をとる乗合バスサービスをイングランドで初めて実現したことで有名になった自治体である。同地域は、イングランド内では珍しくバス路線がまばらで、ウィグリーバスを導入する前は車無しで東西にあるマーケット・タウン間の移動は困難だった。

ウィルトシャー・カウンティでは第2期地域交通計画に2つのテーマ、

- ・アクセシビリティを確保すること
- ・交通混雑に取り組むこと

を設定している。

さらに、交通サービスに対する補助が財政的に正当化されるかどうかを示す評価基準を定めている。ウィルトシャー・カウンティの場合は、

- ・政策の優勢順位が中位、下位に位置するスクールバスについては、1旅客1トリップあたり1.25ポンドの補助
- ・都市部と地方部を結ぶ交通サービスについては1旅客1トリップあたり2.30ポンドの補助
- ・その他すべてのサービスについては、1旅客1トリップあたり3.50ポンドの補助

と示している。イングランドの地域交通の分野においては、政策評価の客観的な指標のひとつとして1旅客1トリップあたり（通常は2ポンド）の補助額で行政サービスの効率性が厳しく問われる。不採算だが社会的には重要な地方部の公共交通サービスに対する補助は、少なくとも上記の評価基準に照らすと例外にあたる。そ

の場合は、どのような手続きを経て社会的に正当化されるのであろうか。

地域交通計画(LTP)を作成するプロセスで、地方自治体は素案について広く地域の人々の意見を集め、これを計画書に取り込む義務を負う。これを「パブリック・コンサルテーション」と呼ぶ。この手続きでは、自治体と交通問題にかかわる地域の様々な団体とのパートナーシップが重視され、LTPの素案をもとに1年以上かけて自治体側の提案について公開討論会、インタビュー調査、資料配布やインターネットでの意見収集などの手法によって住民の意見が広く収集される。どのような手続きによりパブリック・コンサルテーションが実施され、どのような議論がなされたか情報開示することもLTP策定の手続きの一部をなす。

ウィルトシャー・カウンティの第2期LTPでは、政策の優先順位が高、中、低の3段階に分けられ、カウンティの地域特性を反映して重視される政策が述べられている。高位の優先順位が付けられたものは、以下のような4項目に分けられている。

- ① 地域の戦略的な(交通)ネットワーク、および拠点都市において、平日の昼間に交通サービスを供給する。
- ② その他の路線について、食料品や銀行、住宅組合、郵便局、図書館、医療などがある地方部のマーケット・タウンへのサービス、および地域の戦略的な(交通)ネットワークに接続して大きな町に出られるように平日、少なくとも毎日のバスサービスを維持する。
- ③ 他に合理的な代替手段が無いような場所で、通勤関係のトリップができるよう維持する。
- ④ カウンティの教育交通政策のもとで無償あ

るいは補助された交通サービスを利用する権利が無い児童が管轄区域内の学校に通学する場合、一定数の利用者があるときには交通サービスを供給する。

①には、具体的な地名や目標とされる幹線サービスの水準が述べられているが、②から④については社会政策的な意味でのアクセシビリティの確保が重視される。これにより、人口密度が極端に少ないため地域の人々にとっては重要だが不採算の公共交通サービスは相対的に優先順位が高くなる可能性がある。

この手続きの目的は、補助金の効率性だけでなく、行政サービスの公平性についても一定の配慮をすべきであり、そのために地域住民の合意を作ることにある。このような地域交通計画の策定方法が、社会的包摂の推進という国民的な合意のもとで運用されていることは注目に値する。

## 7. イングランドと日本の福祉割引運賃制度の違い

わが国でも社会的包摂という政策課題や相対的貧困という状態に似たような社会問題が日々生じてはいるものの、一般の人々に広く認識されているとは言い難い。その一方で、高齢者や障害者に対する自治体の裁量による福祉割引運賃制度の運営については歴史的経緯があり、イングランドの自治体との共通点も少なからず見られる。

対照的な点は、日本の場合は1970年代前半、東京都をはじめ革新系と呼ばれた一群の自治体が経営する公営バスについて高齢者への運賃無料化が一斉に導入された点であろう。偶然の産物で自治体がこの制度を生み出したわけだが、以下では、社会的背景、制度の根拠、財源、財

政規律、および運営主体について、イングランドの福祉割引運賃制度との違いを簡略に述べる。

### (1) 社会的背景

1970年代当時の高度経済成長に取り残された高齢者の経済的な救済が、革新系自治体によってシビルミニマムという思想的なバックボーンとともに提起されたという点では、イングランドの社会的包摂が提起された環境に似ている点がある。

シビルミニマムという言葉は、イングランド政府の諮問を受けて1942年にベヴァリジ委員会が発表した報告書『社会保険および関連サービス』のなかで使われた基礎年金に関するナショナル・ミニマムの概念を日本の市民生活にパラフレーズしたものである。その主張は、市民は最低限の所得だけでなく健康にして快適な生活をする基本的な権利（生活権）を持つとする。ただし、個人がナショナル・ミニマムの水準の基礎年金を受給するためには国が運営する公的年金制度に加入することが義務となる。つまり、受益と負担という意味で個人と国家の間に交換関係が成り立つことが前提となることを忘れてはならない。

一方、日本のシビルミニマムの考え方では、制度的、能力的にもっとも不利な立場にある人々への所得分配に留意することで、連帯感のある社会を指向するという公正さの価値基準が強調された。その際、福祉政策として市民が享受すべきサービスは、原則として自治体により無料で供給されるべきであるとされ、医療、公共交通などがこれにあたとされた。これらの行政サービスの現物給付により、高齢者の生活支援が行なわれてきた。

しかし、福祉割引運賃制度創設の真のねらい



写真2 岩国市営バスは2003年から高齢者に運賃の一部負担を定めた。その代わりに、適用者（70歳以上）すべてに敬老優待証を郵送するという手続きに切り替えた。（2007年 筆者撮影）

は、公共交通についてはオイルショック後に人件費が急騰した公営バスの経営難の救済にあったという点で、当初からシビルミニマムの理念とは大きなズレがあった。

## (2) 制度の根拠

制度の根拠については、障害者と高齢者では異なる。公営バスを経営している自治体では、心身障害者とその介護人に対しては条例を定め、特殊乗車券（優待証）が交付され、運賃が半額（旧運輸省の通達に基づき全国一律に半額は事業者の負担）となる。これに対して、高齢者（年齢による定義も自治体の裁量で決められるが、近年は概ね70歳以上）に対する運賃割引として国が明文化したものは何も無い。そのため、自治体により異なる対応がとられてきた。

公営バスの福祉割引運賃については、有資格者は無料または運賃の一部負担により公営バスを無制限に利用できるという点で特異なプライシングであった。また、同制度が適用されるのは行政区内の一般乗合のバスサービス利用に限

られるという点は、イングランドの自治体の裁量的な福祉割引制度と同じである。自治体により手続きが異なるが、その多くは高齢者自身が申請して優待証の交付を受けるという点で利用者に負担をかける制度でもある。

## (3) 財源

自治体の裁量による福祉割引運賃制度については、当初から自治体の地方単独事業として運営され、制度の創設当初から一般財源と特別交付税が充てられていた。そのため、同制度にどれぐらいの財源が充てられているか全容を把握するのは難しい。

財源的な分権化が進まない日本の地方財政制度のもとで、1970年代から自治体がイニシアチブをとって福祉割引運賃制度を運営してきたことは、行政組織の構造が異なるため単純な比較は適切ではないが、イングランドに比べると行政および財政上の分権的な運営が確保されてきたとみてよいであろう。

ただし、償還は自治体の一般会計から公営バ

ス（地方公営企業）を経営する交通局（特別会計）へ繰出という形で行なわれている。従って、予算制度のもとでは割引運賃の前払いという形になるため、交通局の経営努力やサービス水準の改善を促すことができない。

#### (4) 財政規律

このような地方公営企業としての公営バスの福祉割引運賃制度を運用している自治体が2010年3月末で27と少ないこと、およびローカルなバスサービスについて高齢者と障害者の運賃無料化を実現したイングランドに比べると、日本では社会政策としての公共交通サービスはかなり貧弱な状況にみえる。

しかし、財政規律という視点からみると、必ずしも日本の制度が劣っているとも言えない。寺田（2007）によれば、自治体の一般会計から特別会計への繰出は3つのパターンに分けることができる。第1は優待証の交付枚数と実際の利用者数を関連づける、第2は交通局が毎年6月に行なう実態調査に基づいて繰出額を算定する。そして、第3は優待証の交付枚数と関係なく自治体が繰出額の上限を設定しているパターンである。第1と第2のパターンは利用者数を、その計測方法にかなりの問題があるにせよ把握している。第3のパターンは、当の自治体の税収見合で繰出に上限を設けている。

近年、公営交通を持つ自治体ではシビルミニマムとして高齢者に公営バスサービスを無料で供給することについて、地方議会で議論がなされた。それは高齢者について運賃の一部利用者負担を導入する提案が行なわれたとき、そして市町村合併により同制度の適用者が急増したときである。

高齢者による運賃の一部負担について自治体に見出せる共通点は、それを導入するかどうか

は福祉割引運賃制度を運営している関係部署が管轄する民生費への予算次第であり、利用者の負担額についても特に算定根拠となるものは無い（寺田（2007）参照）。

最近では、行政サービスの公平性を理由に、公営バスの路線が無かった地域に乗合タクシーを導入する自治体もみられ、過疎化と高齢化の加速とともに財政負担が増加するものと予想される。これを持続可能な制度にするためにも、高齢者の交通行動を把握しこれに基づく制度に再構築する必要がある。

#### (5) 運営主体

公共交通サービスに改善をもたらす補助政策かどうかという点で、イングランドにおける福祉割引運賃制度と異なる点がある。

日本では福祉割引運賃を管理する主体は、おもに自治体の社会福祉部局であり、予算項目は扶助費である。予算規模として相対的に大きいのが、社会福祉部局の職員は地域の公共交通政策を策定する立場にはない。そのため、高齢者と障害者の自立的な生活を支援することが行政の喫緊の課題となっているにもかかわらず、自治体の公共交通政策に同制度をうまくリンクさせることができないという問題を抱えている。

今日まで、公共交通が都市公共交通サービスの質の向上に果たしてきた実績を考えると、地方議会が福祉割引運賃制度の可否だけでなく、公共交通のサービス水準や運賃をどのように決めるのか、そのための経費補助をどれぐらい負担し、どのような地域交通を実現するのが納税者にとって望ましいのかという議論を提起すべきであろう。その際には、公営交通だけでなく同制度を適用されるかもしれない民間部門の交通事業者を想定したプランニングが求められる。

参考文献

- 寺田一薫 (2010)「補助金の一般補助金化が広域的  
地域交通政策に与える影響に関する研究」日本  
交通学会研究報告会予稿.
- 寺田英子 (2007)「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/2006  
年研究年報』日本交通学会, pp.109-118.
- 寺田英子 (2009)「イングランドにおけるバスサー  
ビスの福祉割引制度とその課題」『運輸と経済』  
(財)運輸調査局, 第69巻第9号, pp. 49-56.
- 新納克広 (2009)「敬老乗車制度の改変とその影響」  
『公益事業研究』公益事業学会, 第61巻第1号,  
pp.69-77.
- Department for Transport (2004) Social  
Exclusion and the Provision of Public  
Transport, Main Report.
- Department for Transport (2005) Concessionary  
fares schemes: Explanatory notes on the  
provisions of the Transport Act 1985.
- Department for Transport (2008) Concessionary  
travel for older and disabled people: guidance on  
reimbursing bus operators.
- Department for Transport (2009) Consultation  
response document: consultation of clarifying  
the definition of which services are eligible for  
the statutory bus concession in England.
- Headicar, P. (2009) Transport Policy and Planning  
in Great Britain, Routledge.
- Rye, T. and M. Carreno (2008) Concessionary  
fares and bus operator reimversement in  
Scotland and Wales: No better or no worse off?  
Transport Policy, 15, pp. 242-250.
- William Beveridge (1942) , Social Insurance and  
Allied Services. (山田雄三監訳『ベヴァリジ報告

社会保険および関連サービス』至誠堂、1969  
年.)

注

- 1 社会的排除が地域的、世代的に継承され、貧困  
のサイクルから抜け出せなくなる状態が社会問  
題として捉えられた。失業中の若年層や教育、技  
能習得のトレーニングを必要としている人々が  
おもな対象とされた。
- 2 UK Department of Transport [2004] p. 19を参  
照
- 3 優待証と異なり、トークンの場合はあらかじめ  
利用できる金額が決められているので自治体  
にとって管理しやすい運賃割引である。2003年時  
点で自治体が裁量で運用している福祉割引運賃  
スキーム287件のうち約40%がトークンであっ  
た。
- 4 イングランドよりも一足先にローカルのバス  
運賃を無料化したウェールズについては、新規  
に福祉割引優待証を取得した高齢者の場合は、  
既存の福祉割引優待証保有者のトリップ率より  
も50%だけ高いという指摘がある。