

## 敬老パスの社会的効果について考える～この間の論戦も振りかえって～

(第一回敬老パス交流集会での問題提起の発言に補足したものです)

2014年9月21日

日本共産党 名古屋市議員

山口清明

### はじめに

名古屋市の敬老パスを守る市民運動と議会論戦のなかで、この制度の社会的な効果に関する調査が実施されました。この調査は各都市の敬老パス（シルバーパス・敬老乗車証制度など名称は様々）制度を守り改善めざす運動にも役に立つと思います。敬老パス制度の複合的効果＝公共交通の分野で提唱されているクロス・セクター・ベネフィット(\*)の効果を初めて定量化した調査結果です。

敬老パスの社会的効果を明らかにした調査結果の紹介を中心に、この間の論戦の経過と到達点について報告します。

\*クロス・セクター・ベネフィット＝「ある部門でとられた行動が、他部門に利益をもたらす」住民に交通権を保障し、高齢者などが気軽に外出できるようにすれば、それが健康増進につながる。健康増進になれば、自治体が負担する医療費負担が少なくなる。また自由な移動は、商業・観光などの活性化になる。就業機会を得ることにもなる。こうして社会全体の利益につながる。公共交通の整備は、総合的に考えるべきだという考え方。

「移動の制約の解消が社会を変える 誰もが利用しやすい公共交通がもたらすクロス・セクター・ベネフィット」(近代文芸社 2004年7月)

### 市民が守った現行制度

今年2月議会に敬老パスの予算として約132億9千万円が計上された。懸念されていた一部負担金の引き上げや65歳からの支給開始年齢の見直しなどの条例改正案は何も提出されなかった。今年度、敬老パス制度の改悪は行われたいとはっきりした。市民の運動が敬老パスの現行制度を守ったのである。

### 名古屋市の敬老パスとは

1973年に70歳以上(一か月後に65歳以上に修正)の市民に無料で交付される制度として始まる。

条例の第一条(目的)では「この条例は、多年にわたり社会の進展に寄与して

きた高齢者に対して敬老パスを交付することにより、高齢者の社会参加を支援し、もって高齢者の福祉の増進を図ることを目的とする」と述べている。

2004年に一部負担金が導入された。非課税世帯1000円、世帯課税5000円。2006年には税制改正への対応で3000円の区分を新設した。2009年からは税額ではなく所得区分による負担区分に変更された。一部負担金の導入時、当時の市長は「10年は変えない」と言明したが、2014年度は導入から10年目となり見直す時期と当局は考えていた。

2011年度の事業費は131億円（うち一部負担金10億円）、交付者数30万4千人（交付率64%）、高齢者人口47万5千人（市内人口226万1千人）。敬老パス事業費は一般会計の1.2%（一般会計約1兆499億円）である。

### 河村市長の事業仕分けが改悪の発端

今回の敬老パスを見直す動きは、もとはといえば河村市長が「減税」財源を「行革」で生み出すために2011年10月に行なった名古屋版事業仕訳の「見直し」判定がそもそもの始まりだ。

市民は直ちに署名運動に立ち上がった。日本共産党市議団も、金持ち減税のために福祉を犠牲にするな！と議会論戦やニュースの全戸配布で反撃した減税を口実に敬老パスの見直しなど市民サービスを削る市長の狙いを批判した党市議団のビラは、他党からも配りたいと言われ、事業仕訳で廃止と判定された高年大学鯉城学園の会報にも転載されるなど、大きな反響を呼んだ。

### 市民運動と党の論戦で画期的な市民アンケートと社会的効果の検証を実現

2012年10月には年金者組合や市職労などが中心となり党市議団も参加して、敬老パスを守る会（敬老パスの存続・拡充を求める会）が結成され、学習会や署名運動が粘り強く展開されていく。

名古屋市は、外部評価で見直しや廃止と判定された敬老パスや鯉城学園、休養温泉ホーム松ヶ島など、高齢者の生きがい施策についての検討を社会福祉審議会の審議に委ね、審議会は専門分科会を組織し議論を重ねていった。市民は毎回の審議を傍聴し監視を続けた。議論の節目には、分科会座長宛に意見を表明するなど、敬老パスを守れ、という市民の声を届ける努力を重ねてきた。

党市議団は敬老パスの多面的効果を評価せよ、利用者の声を聴け！と議会でも繰り返し訴え、敬老パスを守れ！と論陣を張った。

そのなかで名古屋市は、党市議団の要望に応えるかのように、6千人の市民アンケート及び敬老パスの社会的効果に関する外部委託調査を実施した。その結果、敬老パス制度は世代を超えて支持されていること、パスの直接的経済効果も316億円（費用の2.5倍）、波及効果も含めると経済効果は500億円にのぼるこ

となど四つの社会的効果（健康・社会参加・経済・環境）が明らかになり、市民を励ます大きな力になった。

### 明らかになった敬老パスの社会的効果

このアンケートと社会的効果の検証結果は、敬老パスに対する市民の高い支持を明らかにしただけでなく、敬老パスの費用のみを問題にして制度改悪を迫る動きに対し、敬老パスの社会的効果を定量化したきわめて効果的な反論となった。名古屋市は調査を委託しながらこの検証結果をほとんど公にしていない。そこで市当局の思惑を超えたアンケートと報告書のポイントを紹介する。

### 世代間分断を許さなかった市民アンケート

対象は、市内在住の 20～64 歳の方 3000 人（有効回答 1304 人）、65 歳以上の方 3000 人（有効回答 2083 人）。回収率はそれぞれ 43.5%、69.4%。2013 年 1 月に郵送（無作為抽出、無記名方式）で行われた。

アンケート結果の最大の特徴は、敬老パス制度には世代を超えた支持があると明らかになったことである。交付対象年齢とそれ以下の世代に分けたのは、高齢者優遇論など世代分断を狙ったのだろうが、市民はみごとにその目論見をくつがえした。

20～64 歳の方へ「敬老パス制度についての意向」をたずねた設問では、「自分も将来使ってみたい」との回答が 39.9%、「自分が将来使うかどうか分からないが、よい制度であると思う」が 28.5%、「家族等が使っており、よい制度であると思う」が 17.0%。肯定的な回答の合計が 85.4%に達し、「あまり良い制度ではないと思う」はあわずか 7.0%だった。

「敬老パスの対象年齢」の設問には、「現行の 65 歳以上のままで良い」との回答が、65 歳以上の方では 52.3%だったが、20～64 歳の方では 70.2%にも達した。「年齢引き上げるべき」との回答は 65 歳以上で 33.2%、20～64 歳で 23.3%にとどまった。

「利用者の一部負担金」の設問に対し、「一部負担金を引き上げるべきだ」との回答は 65 歳以上では 20.1%、20～64 歳では 39.3%だった。しかし「現行のままでよい」との回答が 65 歳以上では 64.2%、20～64 歳でも 51.6%と過半数を超えた。

「利用限度額・上限額の設定」についてもたずねている。「限度を設けるべきだ」との回答が 65 歳以上では 18.1%、20～64 歳では 33.0%。「現行のままでよい」が 65 歳以上では 66.9%、20～64 歳では 58.3%となった。

この結果が、年金者組合のみなさんをはじめ、敬老パスを守る運動に取り組む多くの高齢者を励ましたことはまちがいない。敬老パスが名古屋市民の間に深

く根を下ろしている事実があらためて明確になった。肩身の狭い思いを高齢者にさせなかった市民の良識的判断こそ市当局は尊重すべきである。事業仕訳に参加した市民判定員は17人、このアンケートに回答した市民は3387人である。これこそ民意である。

### 社会的効果（社会参加・健康・経済・環境）を初めて定量化（可視化）

名古屋市はこのアンケートをふくめ敬老パス制度の調査を株式会社能率総合研究所に委託し、2013年3月にその報告書が提出された。

報告書では「敬老パス制度の効果検証手法が確立されていないなか、アンケート結果を前提にした試算に留意する必要がある」としているが、敬老パス制度に関する全国初の本格的な制度調査であり、敬老パスの交付による様々な「効果」を初めて数値として明らかにした意義は大きい。各都市の敬老乗車支援制度を守り充実させる運動にとっても有意義な調査と考える。

報告書は、①調査の目的と全体構成、②敬老パスの現行制度における実績及び将来推計（\*）、③市民意識調査の実施、④敬老パスの交付による様々な「効果」の検証、⑤他都市敬老乗車支援調査制度の実施、⑥上飯田連絡線「上飯田一味銃」間への適用の試算、参考資料、という構成になっている。

ここではそのうち我々がもっとも励まされた第4章の敬老パスの交付による様々な「効果」の検証について紹介する。

報告書は、「敬老パスの交付事業は高齢者の社会参加を支援し、もって高齢者の福祉の増進を図るといった制度本来の目的達成だけでなく、経済の活性化や環境への負荷軽減など社会経済に対しても様々な効果をもたらしていると考えられる」とし、以下4つの観点から敬老パスの効果を定量化した。

- ① 社会参加効果（敬老パスによる外出機会の増加）
- ② 健康効果（外出による健康増進、歩行量の効果）
- ③ 経済効果（外出による買い物行動、消費の増加）
- ④ 環境効果（自動車利用機会の減少による環境負荷の軽減）

また「この他にも、まちなぎわいの増加、地下鉄・市バスの利用増加による市営交通の経営安定化(路線維持)、自動車利用機会の減少による高齢者の交通安全性の向上、健康増進による医療費や介護費用の節減等の効果が考えられる」と指摘しているが、効果の定量化には至っていない。

市営交通への影響については、市バスでは一日当乗車人員 31 万 5592 人のうち敬老パス利用者が 8 万 1710 人で 25.9%を占めている。市バス利用者の四人に一人は敬老パス利用者だ。地下鉄では同じく一日当乗車人員 118 万 7096 人のうち敬老パス利用者が 9 万 2420 人で 7.8%である(2012年度 交通局調査)。

名古屋市の現行制度では、敬老パスの利用料金は交通局への市からの補助金

ではなく、あくまでも利用者数に基づき健康福祉局が高齢者に代わって利用料金を支払うルール（基本は単価×利用者数）となっており、交通局の決算では料金収入に合算される事業収入扱いである。

報告書は、四つの効果について、①と②は利用者への効果、③と④は社会的な効果と区分したうえで、市民アンケートの結果などからその効果の把握を試みている。

\*敬老パスの現行制度における実績及び将来推計 本来はここが報告書の確信部分であり、現行制度のままでは将来の財政的負担が大きくなるという結論が当局は欲しかった。しかしここでも市の当初推計では 2025 年（平成 37 年）には税投入額が 149 億円（2011 年＝平成 23 年の 121 億円）になるとしていたが調査結果では交付率等を考慮すると 141～158 億円と幅のある推計値となった。高齢者人口の伸びだけで敬老パスの事業費の伸びを予測する方法では不十分だということでもある。それでも現行の税投入額より増加する分を全て利用者負担で賄おうとすると現行の約 2 倍から 3 倍の負担増が必要となる。これが一部負担金引き上げが必要な根拠とされた。

#### **社会参加効果 外出誘発率 28% 外出回数が週あたり片道 1 回増**

敬老パスがあることで増える外出回数の割合及び敬老パスがあることで出かける高齢者の割合という二つの誘発率を示した。敬老パスの平均利用回数が 3.4 回／週、敬老パスがなかったら出かけていないとの回答がパス交付者の 15.8% にあたる等のアンケート結果から社会参加効果をまとめている。

外出回数の増加は、敬老パスがあることで増える外出の割合(誘発率)は 28%。パスがあることで週あたり外出回数が 1.2 回から 1.7 回へと週 0.5 回増えている。

外出する人の割合は、パスがあることで出かける高齢者の割合(誘発率)が 16%。パスがなくても出かける高齢者は 25 万 6 千人、パスがないと出かけない高齢者が 4 万 8 千人と推計した。

#### **健康効果 1400 歩、歩数が増える**

最寄りの地下鉄駅及びバス停等まで歩くことによる増加歩数として算出した。アンケート結果に基づき、最寄りの駅やバス停までの平均徒歩時間 8.2 分×87 歩／分×2(往復)=1427≒1400 歩とした（歩行距離で 650～800m を約 15 分かけて歩く）。外出一回当たり約 1400 歩の歩数増加となる。目的地での歩行がこれに加わる。

これは厚生労働者の「健康日本 21」の目標歩数増の 1300 歩以上である。さ

らに歩数増による健康効果の立証として「一日 4000 歩以上で『うつ』、6000 歩以上で『動脈硬化』、8000 歩以上で『骨粗しょう症・筋肉減少を予防』する」（「健康意識に基づく行動変容促進のための歩行量分析」谷口守ほか岡山大学 2005 年）の研究成果を紹介している。

大阪の橋下市長は、党議員の敬老パスが健康保持にプラスになるのでは？の質問に対して「敬老パスがあるから高齢者が歩かなくなる」と回答したそうだが名古屋の調査では、敬老パスがあるから高齢者の歩数が増える、という調査結果がきちんと出たのである。

またアンケートの「敬老パスが健康に役立っているか」の問いにはとても役立っている 70.1%、やや役立っている 16.1%、86.2%が役立っていると答えている。

### 名古屋市に特有の都市事情と市営交通政策

このような分析が可能になる背景には名古屋市特有の都市事情と公共交通政策がある。他都市に比べて自家用車の利用割合が高く公共交通の利用割合が低い名古屋市では民間によるバス及び鉄道事業は採算が取りにくい。その結果として市内の公共交通のかなりの割合を市営交通が占めている（市内の駅・バス停合計 1570 か所中 1463 か所、89%が市営交通）。市の交通政策として、本数は少なくとも、市内のどこに住んでいても歩けば 10 分程で市バス停がある路線網が維持されている（\*）。市民にとって適度な距離に公営交通の停留所があるからこそ、停留所までの平均歩数（時間）が違和感なく市民に受け入れられるのである。

\*市バス路線整備の基本的考え方（平成 24 年度交通局事業概要より抜粋）では「500m でバス停に到着できることや、バス路線の感覚を 1 km とすることを基準とする。需要がわずかであっても 1 時間に 1 回の運行に努める」などとしている。

### 経済効果 年間 316 億円 事業費の 2.5 倍

経済効果は敬老パスによる誘発された外出回数×外出一回当たり平均消費額で算出している。「敬老パスを利用して出かけたときに、どのくらいお金を使いますか」には平均 4200 円／回だった。この 4200 円には医療費も含まれている。通院に利用する高齢者が多い（アンケートでは利用目的の 2 位 50.3%、第一位は家事・買い物 56.0%）ことを考えると単純な消費支出とは呼びにくい点には留意しておく必要がある。

敬老パスによる経済効果（直接効果）＝外出一回当たりの平均消費支額 4200

円×一人当たり敬老パス週平均利用回数 1.7 回（片道 3.4 回を往復換算）×52 週×敬老パス利用者 30 万 4 千人（2011 年度）×外出誘発率 28%=316 億円。

「敬老パスによる経済効果(直接効果)は年間 316 億円と推計される」という結果である。敬老パス予算は 2011 年度 121 億円(+一部負担金 10 億円)である。投入した予算に対して 2.61 倍もの経済効果をあげていることが初めて実証されたことになった。税金のムダ使いでも、効果のないバラマキでもなかったのである。何となく実感はしていたことだが定量化、数値化されることで敬老パスの社会的効果がくっきりと可視化された意義はとても大きかった。この 2.6 倍、316 億円の調査結果の発表により議会論戦や市民の運動が受身から攻めに大きく変わったのである。

なお報告書では、わざわざ「経済効果を実感するといった(市民のご意見)」を 17 通も紹介している。数字化しきれないが経済効果を示す貴重な市民の実感と研究者も受け止めてくれたのだろう。名古屋の喫茶代への支出が 12,367 円と全国平均の年間 5093 円の二倍で全国一位という参考資料も掲載されている。敬老パスが名古屋特有の喫茶店文化を下支えしているのである。

さらに報告書には参考推計として「敬老パスによる経済波及効果の試算結果」が紹介されている。

直接効果 316 億円から第一次、および第二次の間接波及効果を平成 17 年愛知県産業連関表に基づく産業連関分析により推計した結果、全体の経済波及効果(生産誘発額)は年間約 500 億円となった。実に投下した予算の 4.13 倍である。

あわせて敬老パスの外出誘発分（130 億円×28%=36 億円）が市営交通の経営安定化(乗客増)のための経済的効果として捉えることができるとしている。

敬老パス予算がすべて交通局への赤字補てんだとしか見ない河村市長だが、あくまでも乗客を増やすことで交通局を間接的に支援しているのが敬老パスであり、単なる交通局への補助金とは根本的に性格が違うことをあらためて確認しておきたい。

また税収効果についても、市民税では 5.8 億円、国税、県民税をあわせた税主効果全体では約 43 億円と推計している。この 5.8 億円を敬老パス事業費から差し引くと、直接的経済効果は 2.7 倍にもなる。

## 環境効果 二酸化炭素削減効果は年間 6500 トン 4 万人が車利用を控える

環境効果は自動車利用削減による二酸化炭素削減量として算出している。

パーソントリップ調査による公共交通や自家用車による平均移動距離のデータと二酸化炭素の排出原単位のデータ、そして「敬老パスがなかったら自家用車やタクシーで行く」と答えた人の割合などから計算していった。上記の問いにイエスと答えた人はパス交付者の 13.4%、約 4 万人が敬老パス制度により自家用

車利用を削減したと推計している。

計算の結果、二酸化炭素の削減は年間 6500 トンとなる。一人当たり年間 160 kg の二酸化炭素の削減であり、それは一人当たり杉の木 12 本分の吸収量に相当する（6500 トンを吸収するには杉の木が 46 万 4 千本必要）。

低炭素社会の実現は行政の大きな目標であり、名古屋市でも「低炭素都市 2050 なごや戦略」では温室効果ガスを 2020 年までの中期目標として 1990 年比 25% 削減、2050 年には 8 割削減するとしている。また部門別の排出割合をみると運輸部門の排出割合が他の大都市と比較して 5 割ほど多いのが名古屋の特徴だ。敬老パスによる自動車利用の抑制効果は都市の長期戦略上も欠かせない。

### 費用だけでなく、費用対効果で評価を 交付率の低下は効果も下げる

高齢化の進行で敬老パスの費用が年々増大し財政を圧迫する、というのが制度見直し攻撃の基底にある発想だが、費用だけでなく効果を合わせて検証することで、攻撃の根拠のなさが明らかにできる。「費用対効果」の議論で「行革」を迫ってきた市当局に対する効果的な反撃となった。

目の前の費用負担ばかりに目を奪われて、一部負担金の引上げをはじめとする制度改悪を行って、結果的に交付率や利用率を下げたしまえばどうなるか、敬老パスの社会的効果が損なわれることの経済的社会的損失を計算したのか？と問いただす必要がある。有料化以来、低下し続ける交付率をさらに引き下げるような制度改悪は、制度の効果を減らし、制度の趣旨を損なう。

### 敬老パスは「予防福祉」とでもいうべき施策

福祉をめぐる論戦では、困っている人は救済するがバラマキはだめだ、といった俗論がよく登場する。確かに、所得制限などで対象者を限定して必要な施策を届ける、ことが求められる施策もあるだろう。しかし、敬老パスは「予防福祉」とでもいうべき施策であり、あえて言えば「ばら撒いて」こそ、効果を発揮する施策なのである。

多くの都市が 70 歳からの交付がほとんどだが、名古屋市は 65 歳からの交付を堅持している。敬老パスは、誤解を恐れずに言えば、高齢者が元気なうちに交付し利用してもらってこそ多面的にその効果が発揮できるのである。

この報告書によって、制度改悪へ反論するための確かな理論的根拠を私たちは手に入れたといっても大げさではない。

\*敬老パスを通勤に使うのはいかがなものか、という議論がある。私は制度の効果をさらに高める点でむしろ歓迎すべきと考える。さらに言えば 60 歳からの支給にしたいくらいだ。会社は交通費負担がなく人を雇える。自動車利用も抑制できる。間接



的に高齢者雇用を促進する効果も生み出せる。

### 社会福祉審議会の意見具申(一部負担引き上げ)をはね返す

2013年4月の市長選挙で河村市長は「敬老パスの堅持・利用拡大」と公約せざるを得なくなった。市長は事業仕訳の判定こそが民意と言っていたが、市長選挙で革新市政の会の柴田民雄候補が、敬老パスを守り名鉄JRにも拡大を、と訴えて大きな世論をつくり、自民・民主推薦候補も敬老パスを守る、と言いだしたのを受けて、路線変更を余儀なくされた。

市長選後、党市議団は「公約を守れ」と市長に迫り、「65歳からの支給は守る」(2013年6月議会 田口議員への答弁)、「上げない方がいいが悩んでいる。経済的効果は認めます」(2013年9月議会 さはし議員への答弁)との回答を引き出すなど、議会論戦をリードしてきた。

審議会の意見具申が出る前の8月には「値上げは容認できない」、意見具申後の11月には「見直しは値上げでなく交付率の引き上げを」との見解を発表するなど、時々の情勢に応じて、運動の方向を明らかにした。

敬老パスを守る会は一万を超える署名を携えての市長交渉を9月に市長と直談判した。党議員団はそのセッティングに努力し、交渉にも同席したが、市民の切実な思いがこもった発言に市長はたじたじだった。

2013年10月、市の社会福祉審議会は、一部負担金の引き上げを意見具申した。低所得者への配慮を求めつつ、一部負担金は引き上げる必要があるとする意見具申は到底容認できない。しかしそれ以外では、支給開始年齢の引き上げや利用限度額の設定、乗車のたびの定額負担、交通バウチャーなど他の見直し案に関しては、そのすべてが高齢者の社会参加を促進するためという制度の趣旨を損なうとして否定され、意見具申には採用されなかった(\*)。そこまで運動は追い込んだのである。

\*社会福祉審議会の意見具申では、敬老パスの「今後のあり方について」について、高齢者人口の増大に伴い敬老パスの予算が、平成23年度の121億円から平成27年度には140億円、平成37年度には147億円に膨らむ、との推計を述べ、持続可能な制度運営のためには、税投入額や一般会計に占める割合をどの程度で抑えるかを想定し見直し方針の検討を行う必要があり、一部負担金の引上げは避けられないと結論づけた。見直しの各論については次のように記述している。

- 一部負担金について—「今後、急増する高齢者に制度としての持続可能性を担保するためには、一部負担金については引き上げは避けられないものであり、敬老パス制度を維持継続していくために、引き上げ幅について検討を進めることが必要と考える。なお、引き上げにあたっては、低所得者に対する配慮を行うことも必要

である」

- 交付年齢について―「事業費が増加していくことによる制度の持続可能性については、一部負担金など他の要素で担保をすることで可能であれば、65 歳以上を継続することで良い」
- 所得制限について―「所得により対象者を制限することについては、敬老パス制度が高齢者の社会参加を支援する目的を持った生きがい施策であることに鑑みれば、所得制限の導入については制度の趣旨を変更することにつながることを十分に踏まえると・・・導入すべきではない」
- 利用限度額・上限額の設定について―「利用限度額・上限額を設定することについては、敬老パス制度が高齢者の社会参加を支援する目的を持った生きがい施策であり、高齢者の社会参加意欲を低下させる可能性があることから・・・設定すべきではない」
- 乗車ごとの負担について―「乗車ごとの負担については、利用の多寡による不公平を是正する役割はあるものの、低所得者の負担感が増すととともに、高齢者の社会参加意欲を低下させる可能性もありことから・・・導入すべきではない」
- 交通バウチャーについて―「交通バウチャーについては、交通利用に限ることの困難さや現行の敬老パスとは目的や性質が変わりすぎて、利用者の理解が得られない可能性が高いことから・・・導入すべきではない」
- 対象交通の拡大について―「まずは現行の制度の枠組みを前提に、その一部を手直しすることによって、しっかりと持続可能な制度にすべきである。その上で、さらに対象交通を拡大するのであれば「交付年齢の引き上げ」「負担金の引き上げ」「利用限度額・上限額の設定」「乗車ごとの負担」などあらゆる方策を駆使して、必要となる財源を確保する必要がある。この場合、敬老パス制度としての枠組みを大幅に変更することとなり、様々な影響が予想される・・・これらのことについては改めて利用者の意向を十分踏まえたうえでなければ実施されるべきではない」
- 利便性の向上について―「敬老パスの IC カード化については、利便性や事業効果を高めることが期待される場所である。今後、敬老パスの IC カード化の導入に合わせて、事業の実施効果を向上させるための様々な方策を検討すべきである」

### 幻におわった一部負担金の 2 倍引上げ

審議会の意見具申を得た市当局は、一部負担金の 2 倍化を検討したが、敬老パスを守れ！という世論は党派を超えた大きな力となっており、11 月議会では他党議員からも「2 倍にしたらパスを受け取る人がぐんと減る」などの質問が相次ぐようになった。市長は当局の 2 倍案を「見ていない」と答弁するなど、市長と所管局（健康福祉局）との意思統一すらできていないことが明らかになり、値上げ案を説明するはずだった 12 月の財政福祉委員会は開けなくなった。

年明け、党市議団の要請に対し、ついに河村市長は「値上げはしない」と明言した。市民もさらに署名を積み上げ、現行制度を守れ！と最後までがんばった。その結果、2014年度予算案には、敬老パスの制度改悪は何一つ盛り込まれなかった。基本的に敬老パスの現行制度は守られたのである。

市長は、「見直し」を言い出したことを忘れ、自分が敬老パスを守ったヒーローのようにふるまった。しかし、「金持ち減税」の財源づくりの「行革」「事業仕訳」がそもそもの始まりだ。敬老パスを守ったのは市長でなく市民なのだ。

なお新年度予算案では、事業仕分け＝外部評価はもうやらないとなった。減税のための行革、少数の市民意見を強引に民意だとして「行革」を推し進める路線は破たんしたのである。

### 敬老パス制度の変質(交通局への定額補助金化)を狙う動き

ところが市長は新年度予算案で、敬老パスの関連予算を約5億円値切ってきた。健康福祉局が交通局に支払う金額に上限を設けたい、との趣旨から、財政局も認めた高齢者人口の増に基づく自然増分を、市長査定でカットしたのである。2月議会では、この提案に対しても激論が交わされたが、そこで見えてきたのは自民党なども敬老パスの見直しは避けられないと考えていることだった。

自・公・民などは削減された関連予算のうち、消費税増税に伴う交通局の料金改定分のみを復活させることで市長と妥協し、日本共産党を除く賛成多数で約2億8千万円の増額修正と、修正部分以外については今年度中に適切な措置を講じるよう当局に求める付帯決議を可決した。2014年度敬老パス予算は132億9千万円から135億7千万円、一般会計の1.3%となった。

わが党は、当初予算にも修正案にも反対の立場から田口議員が討論(2014年2月議会)した。

敬老パス予算に上限を設けることの危険な狙いは、制度の利用者が増えても減っても決まった金額しか支払わない制度にすることで、敬老パス制度は単なる交通局への定額補助金化してしまい、高齢者の社会参加を促進するためという制度の根本が変質する(利用率も調べる必要がなくなることで社会参加の状況を把握すらしなくなる)とずばり問題点を指摘した。

さらに河村市長の、「高齢者が乗ったら乗っただけ、交通局にお金が入ると交通局は経営努力をしない、だから予算に上限を設ける」との考えについても、敬老パス利用者の運賃分に上限を設けると交通局の収入に穴が開き、その穴埋めのために、路線や本数の削減などの経営努力を強いられ、市民サービスが低下することになる、と厳しく批判した。

名古屋の宝＝敬老パスは65歳からの支給は堅持できたが、一部負担金の引き

上げなど改悪への火種は残されている。2015年度の予算編成に向けて何らかの動きが出てくることが予想されている。名古屋市議団は、引き続き多くの市民と力をあわせて、敬老パス制度を守り充実させる課題に取り組む決意である。

## 追記 その他のいくつかの論点について

### 交通機関への精算方法とICカード化

河村市長の敬老パス予算値切り提案の根底にあるのは定額補助金化、補助額に上限を設けるという発想である。予算案からは敬老パスのICカード化（名古屋ではマナカ）の調査検討予算も削除された。党市議団は、敬老パスのICカード化で、利用実態をより正確に把握することは、制度の趣旨からして当然と考える。また利用実態の正確な把握にもとづき、交通局への実費精算方式を利用実態に近づけてより厳密に行うことも必要な改革のひとつと考えている。

現行の精算方式は、敬老パスの乗車回数×普通料金×ユリカ割引率である。この割引率について、利用実態をふまえて昼間割引や乗継割引などを採用し、交通局への支払いを見直すことは検討されるべき課題である。

### 他の公共交通機関への利用拡大

JRや私鉄の路線があれば、それと並行する市営交通はつukらない。市営交通ではなく民間鉄道の比重が高い地域が市内にもあり、市営交通の利用だけでは住民のニーズに応えきれない状況が生じている。市長選挙と市議補選でも、利用できる交通機関の拡大が住民の強い要望であることが浮き彫りになった。

敬老パス制度の目的は、市営交通の救済ではなく高齢者の社会参加の促進である。交付率を高めるためにも利用対象交通機関の拡大は大きなインパクトになる。同時に、利用拡大による社会的効果も増大すると予想できる。

各社共通のICカード化は、敬老パスの各社共通利用に向けて、という視点からも検討したい。ただしこの問題では、各都市によりそれぞれ抱える事情は異なる点に留意しておきたい。

### 高齢者福祉施策と交通権保障 複合的効果をもつ施策として

敬老パスは多面的な社会的効果を発揮する制度である。それならば、その費用は単に高齢者福祉の予算のみでまかなわれるべきでなく、複合的効果に見合う財源も検討されるべきだ。地域経済振興や地球温暖化防止の予算の一部が財源に充当されるのが当然ではないだろうか。

また人々の「移動の権利」「交通権」を保障する交通政策の視点からの研究・検討があわせて求められる。

## まとめに変えて

敬老パス制度は、みてきたように大きな複合的効果を持つ施策であり、費用対効果を科学的に分析しても十分にコストパフォーマンスに優れた施策である。

この制度を持つ自治体にとって、敬老パスの見直しや改善をめぐる問題はどこでも大きな争点となっており、住民運動も活発なところが多い。

ところがこの制度に関する住民運動側での情報や経験の交流はいままであまりない。複合的効果に見合う学際的な政策研究もあまり行われていない。国の施策ともほとんど関わりがなく、自治体の一般会計からの支出という点でも各自治体の独自性が発揮しやすい分野である。逆に全国的な運動の指針もなければ、国に対し全国共通の制度化や自治体への助成を求めることもなかった。今後の政策研究が必要である。

今回の交流集会は、名古屋で敬老パスを守り拡充させるために力を合わせて運動してきた、年金者組合、交通問題研究者、自治体問題研究者、そして日本共産党議員団の連名で呼びかけさせていただいた。敬老パスの複合的な効果を様々な角度から総合的に議論するのにふさわしい構成になった。

しかし、参加を呼びかけ都市は、敬老パス制度を持つ自治体のまだほんの一部に限られている。今日の集会の成果を踏まえて、引き続き、このような交流と研究の機会を持ち、各地の運動を励まし、政策提案の水準を高めていきたい。今日の集会がその出発点になることを願うものである。

## 参考資料

- 名古屋市敬老パス条例
- 敬老パスの制度調査業務委託報告書 平成 25 年 3 月 株式会社日本能率協会総合研究所
- 今後の高齢者の生きがい施策のあり方について(報告)〈意見具申〉  
平成 25 年 10 月 名古屋市社会福祉審議会
- 日本共産党名古屋市議団ニュース(2011 年・2013 年)から
- 敬老パスの経済的効果(パネル)
- 一部負担金引き上げは容認できない! 2013 年 8 月 党市議団見解
- 一部負担金でなく交付率こそ引上げを! 2013 年 11 月 党市議団長談話
- 平成 26 年度敬老パス予算額の算定方法(増額修正後)
- 敬老パス予算等の推移
- 平成 24 年度敬老パス利用者数(一日当たり乗車人員比較) 交通局資料

日本共産党名古屋市議団の本会議論戦から

- ① 2011年11月議会 田口一登議員の議案外質問
- ② 2011年11月議会 岡田幸子議員の議案外質問
- ③ 2013年2月議会 わしの恵子議員の代表質問
- ④ 2013年6月議会 田口一登議員の代表質問
- ⑤ 2013年9月議会 さはしあこ議員の議案外質問
- ⑥ 2014年2月議会 田口一登議員の予算案反対討論

委員会質疑から 2013年5月 財政福祉委員会請願審査（山口清明議員）