

(仮称) 川崎市高齢者外出支援乗車事業の  
あり方検討に係る報告書 (素案)

令和3年3月  
川崎市



## 【目次】

第1章 報告書の目的と位置づけについて.....	2
1. 報告書作成の背景・目的.....	2
(1) 背景・目的.....	2
(2) 全市的な方向性.....	2
2. 報告書の位置付けと方向性.....	3
第2章 川崎市高齢者外出支援乗車事業について.....	5
1. 事業概要.....	5
(1) 事業目的・根拠規定等.....	5
(2) 事業内容.....	5
(3) 事業の経過等.....	5
2. 利用者・事業費等の状況.....	6
(1) 70歳以上人口の推移と将来推計.....	6
(2) 事業費の推移と見込み.....	6
(3) 地域公共交通を取り巻く状況.....	7
(4) 高齢者実態調査から見える高齢者の状況.....	8
(5) 利用実態の把握状況.....	8
(6) 事業費の内訳.....	9
(7) 事業費の負担割合及び算出方法.....	9
第3章 課題と今後の方向性について.....	11
1. 本事業の課題.....	11
(1) 利用実態の透明性・客観性の確保.....	11
(2) 持続可能な制度構築.....	11
(3) 高齢者の外出支援の促進.....	11
2. 今後の方向性.....	12
(1) コイン式及びフリーパス式の併用について.....	12
(2) ICT技術の導入について.....	12
(3) 年齢要件について.....	12
(4) 三者の負担のあり方について.....	13
(5) 利用実績データの活用.....	13
(6) 他の交通機関への展開.....	13
(7) その他の施策.....	14
(参考資料).....	15
1. 市民アンケート結果.....	15
2. 川崎市高齢者外出支援乗車事業のあり検討会議設置要綱.....	15
3. あり方検討会議摘録.....	15
4. 他都市調査結果.....	15
5. 令和元年度高齢者実態調査報告書（抜粋）.....	15

## 第1章 報告書の目的と位置づけについて

### 1. 報告書作成の背景・目的

#### (1) 背景・目的

川崎市高齢者外出支援乗車事業（以下「本事業」という。）は、高齢者の方々の生きがい・健康づくり、介護予防の一助となるよう、社会的活動への参加を促進することを目的に実施してきましたが、高齢者数の増加とともに、高齢者の社会参加のニーズが複雑化、多様化してきています。

また、少子高齢化の進展により対象者数が増加しており、本事業に係る費用についても増加傾向となっていることから、今後の中長期的な高齢化の進展を見据えた制度への再構築が求められています。

こうしたことから、令和2年度に「川崎市高齢者外出支援乗車事業のあり方検討会議」（以下「あり方検討会議」という。）を設置し、学識経験者のほか、交通事業者、福祉関係者及び市民代表委員といった様々な立場の方とともに、ICT技術の導入による利用実態の透明性・客観性の確保や年齢要件、市民・行政・バス事業者の費用負担のあり方、他の外出支援施策との連携などについて議論を進めてきました。

本報告書は、これまでの議論の結果を取りまとめ、本事業を時代に即した持続可能な制度とするための今後の方向性を示すことを目的としています。

#### (2) 全市的な方向性

国の総人口が減少局面にある一方で、本市の人口は増加が続いており、65歳以上の高齢者人口についても年々増加を続け、令和元（2019）年10月時点の高齢者人口は約31万人となり、市の人口の約5人に1人が高齢者となっています。令和2（2020）年度には高齢化率が21%に達し、本市においても「超高齢社会」が到来する見込みです。

同時に、健康寿命と平均寿命の格差、社会保障費の増大、核家族化の進行など家族構成の変化といった高齢者を取り巻く環境は近年、大きく変化している中、高齢者をはじめ、障害者や子ども、子育て中の親など現時点で他者からのケアを必要としていない方を含めた全ての市民を対象に、誰もが住み慣れた地域や自らが望む場で安心して暮らし続けることができる地域の実現をめざすため、平成27年3月に「川崎市地域包括ケアシステム推進ビジョン」を策定し、時代や社会状況に応じた取組を進めながら、地域包括ケアシステムの構築に取り組んでいます。こうした中、高齢者の方々がいきがいを持って、いきいきと暮らし続けられるような施策の推進と環境整備が求められています。

また、路線バスの利用割合が高い年齢層の増加により、路線バスの利用者数が増加傾向にあることや、高齢者の免許非保有者及び免許返納数の大幅な増加傾向、医療施設等へのバス利用発生集中量の増加などにより公共交通需要が一層高まる一方で、自動車運転従事者の有効求人倍率増加や、第二種大型自動車運転免許保有者の減少を背景とした運転手不足など、地域公共交通を取り巻く状況も大きく

変化してきています。こうした中、令和2年5月に「持続可能な運送サービスの提供の確保に資する取組を推進するための地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」の一部改正があり、本市においても地域公共交通計画を策定し、「地域特性に応じた多様な主体との連携により地域公共交通ネットワークを形成し、持続可能な地域交通環境の向上を目指す」ことを基本方針とした取組を進めていくこととしています。

## 2. 報告書の位置付けと方向性

本事業は、川崎市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画（以下「いきいき長寿プラン」という。）における「いきがい・介護予防施策等の推進」の中で、社会活動への参加促進を目的とした外出支援施策として位置付けられています。

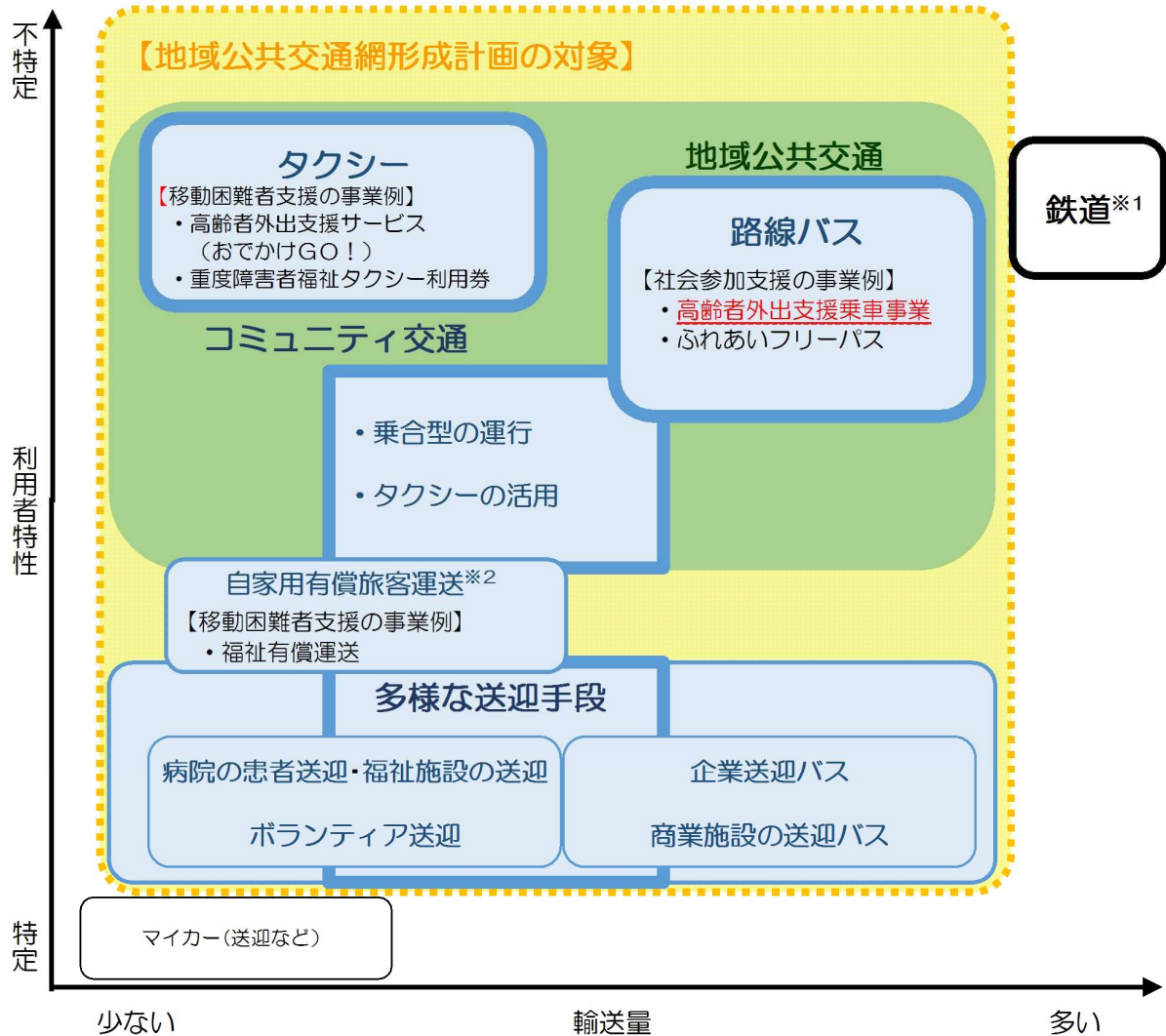
本事業の見直しにあたっては、第8期いきいき長寿プランの策定に合わせて進めており、あり方検討会議はいきいき長寿プランの策定会議に紐づく会議として位置付けています。また、検討内容については、川崎市介護保険条例に基づく附属機関でもある「川崎市介護保険運営協議会」に報告し、連携を図ることとしています。

そのため、本事業の見直しの方向性については、第8期いきいき長寿プランにも施策として位置付けていくとともに、本報告書ではいきいき長寿プランや地域公共交通計画といった他の計画との整合性を図りながら、ICT技術の導入や受益者負担、他の交通施策との連携など、より詳細な部分について記載し、方向性を示していきます。

### 介護予防事業体系図

※現在作成中のため、後日追加予定

## <交通政策における本事業の位置づけ>



(国土交通省「地域公共交通網形成計画及び地域公共交通再編実施計画作成のための手引き [入門編]」を基に作成)

※1 「鉄道」については総合都市交通計画の位置づけを基本とし、路線バス等と相互に連携した円滑な乗継等による交通環境整備を対象範囲とする。

※2 「自家用有償旅客運送」とは、路線バス・タクシー事業が成り立たない場合であって、地域における輸送手段の確保が必要な場合に、必要な安全上の措置をとった上で、市町村や NPO 法人等が自家用車を用いて提供する運送サービス。

## 第2章 川崎市高齢者外出支援乗車事業について

### 1. 事業概要

#### (1) 事業目的・根拠規定等

本事業は、市内在住の70歳以上の方を対象に、社会的活動への参加を促進し、もって高齢者の福祉の増進を図ることを目的に、「川崎市高齢者外出支援乗車事業に関する条例」及び同条例施行規則に基づき実施しているものです。

##### 【根拠規定】

- 川崎市高齢者外出支援乗車事業に関する条例  
(平成16年3月24日条例第10号)
- 川崎市高齢者外出支援乗車事業に関する条例施行規則  
(平成16年3月31日規則第32号)

#### (2) 事業内容

市内に住民票がある年齢70歳以上の方を対象に、次の二つの方式を選択して利用してもらう制度となっています。

	コイン式 (高齢者特別乗車証明書)	フリーパス式 (高齢者フリーパス)
交付方法	市から対象者宛てに郵送	左記の交付を受けた者のうち、希望者が任意で購入
内容	バス乗車時に証明書を提示することで、大人の普通乗車料金の半額で乗車可能。	ひと月あたり1,000円でフリーパスを購入することで、通用期間内であれば何回でも乗車可能(1,3,6,12か月の4券種)。

※身体障害者手帳等を所持している方など、一定の要件を満たす方に対しては、無料でバスの乗降ができる福祉パス(12か月間有効のフリーパス)を発行しています。

#### (3) 事業の経過等

本市では、昭和49年から市内を運行する路線バスに無料で乗車できる乗車証を、年齢70歳以上の方に交付する「川崎市敬老特別乗車証交付事業」を実施していました。

本事業の対象年齢が70歳以上となっていることについては、敬老特別乗車証事業を開始した前年の昭和48年から、国の制度として老人医療費支給制度が創設されたことが一つの要因となっています。同制度は一定の所得制限はあったものの、70歳以上の高齢者の医療保険の自己負担額を全額、公費で支給するというもので、昭和40年代に高齢者の有病率が高く自己負担額の増加が問題になっていたことを受けて実施されたものです。

こうした背景もあり、昭和49年に導入した敬老特別乗車証事業についても、高齢者の経済的負担を軽減する目的から、同制度の対象者に併せて対象年齢を70歳以上の方に設定したものと考えられます。

その後、対象者数は24,000人から平成15年には116,000人へと大きく増加し、事業費についても平成15年度に約26億円へと増加したことから、高齢者の社会参加や外出を支援するための中長期にわたる制度とすること、受益に応じた費用の一部負担、公平な分かりやすい負担方式といった基本的な考え方に基づき、平成16年度に現行制度に移行したものです。

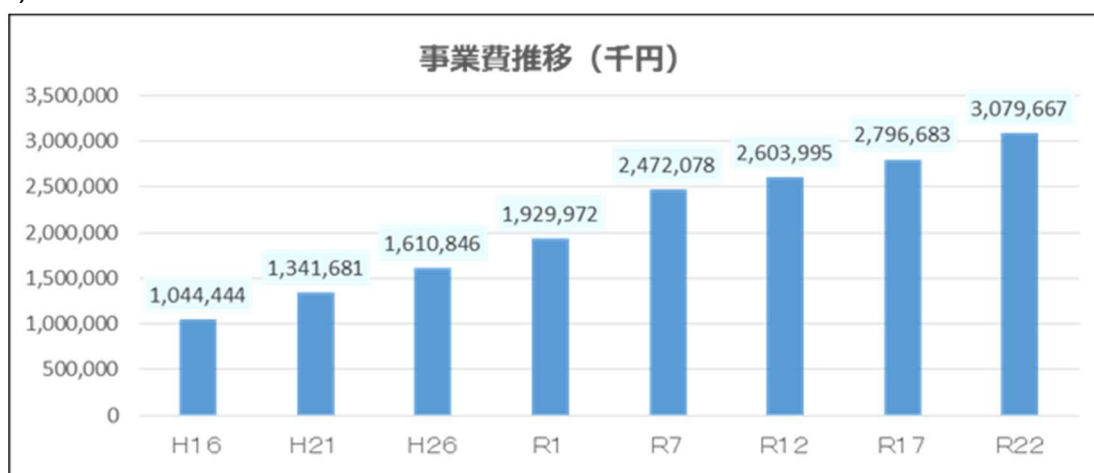
見直しの考え方としては、誰もが利用する公共交通機関であることから、所得に関わらず利用者から一定の負担をいただく応益負担を採用し、乗車回数が少ない方に対しては、乗車の度に半額程度を利用者に負担してもらおう「コイン式」と、ボランティア活動や日々の買い物、通院などで頻繁にバスを利用する方や、一度の外出で複数のバス路線を乗り継いでいくためバスの乗車回数が多くなってしまおう方に対しては、負担面を考慮し、ひと月あたり1,000円で何度でも乗車が可能な「フリーパス」を導入することとした経過があります。

## 2. 利用者・事業費等の状況

### (1) 70歳以上人口の推移と将来推計

年次	川崎市総人口	70歳以上人口	総人口に占める割合
昭和50年(1975)	1,014,951	24,619	2.4%
平成16年(2004)	1,304,258	121,215	9.3%
平成21年(2009)	1,398,299	153,270	11.0%
平成26年(2014)	1,442,397	188,734	13.1%
令和元年(2019)	1,504,392	220,629	14.7%
令和7年(2025)	1,572,700	257,900	16.4%
令和12年(2030)	1,586,900	274,800	17.3%
令和17年(2035)	1,583,200	302,400	19.1%
令和22年(2040)	1,567,200	329,600	21.0%

### (2) 事業費の推移と見込み





(3) 地域公共交通を取り巻く状況

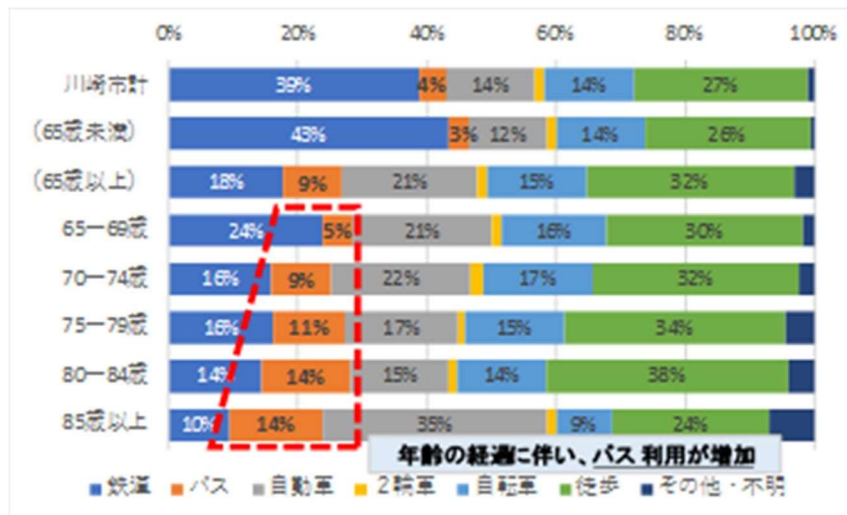


図 年齢別代表交通手段分担率  
出典：第6回東京都市圏パーソントリップ調査

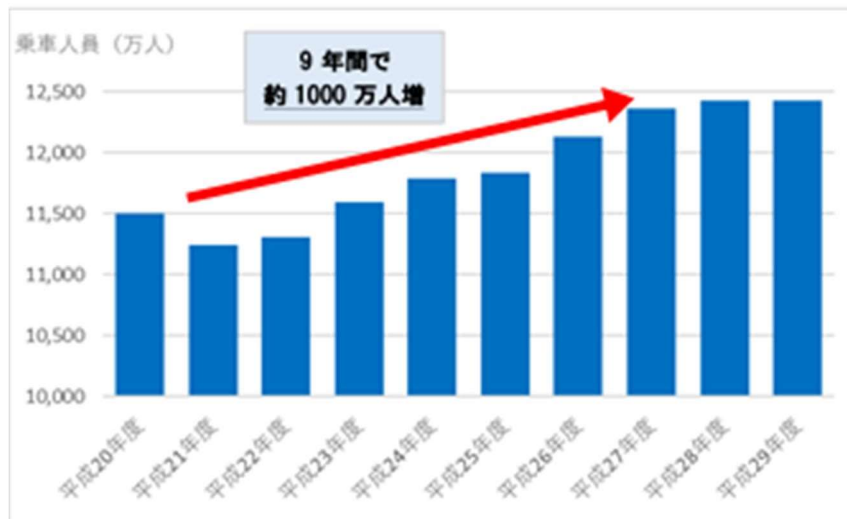


図 市交通局及び民間事業者路線バスの利用実績の推移  
出典：川崎市統計書 ※神奈川中央交通は除く

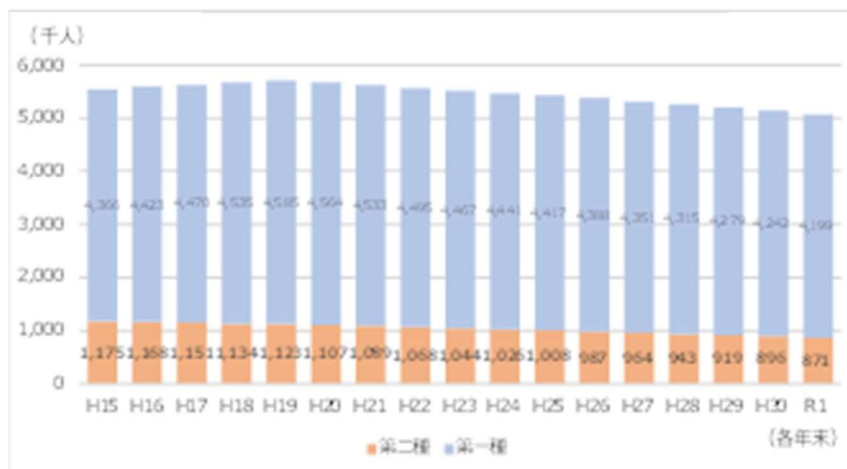


図 大型自動車運転免許保有者数の推移(全国)  
出典：警察庁「運転免許統計」より作成

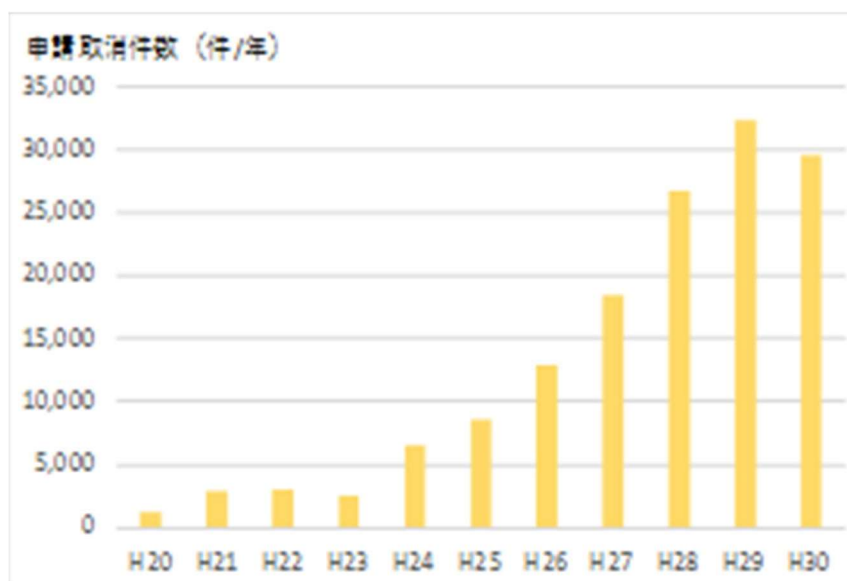


図 申請による運転免許取消件数の推移(神奈川県)  
出典：警察庁運転免許統計

#### (4) 高齢者実態調査から見える高齢者の状況

##### ○高齢者実態調査

第8期いきいき長寿プランの策定に向けて、高齢者、介護保険サービス提供事業者及び介護労働者の動向などを把握するために実施するアンケート調査で、直近は令和元年度に実施しています。

##### 【外出に関する項目の主な結果】

- ・ 5割を超える方がほぼ毎日外出している。
- ・ 外出頻度が高い人ほど、生活にはりを感じている。
- ・ 外出理由は「買い物」が約8割で、次いで「散歩」となっている。
- ・ 「市からどのような援助を希望しますか」との問いに対し、「コミュニティバスなど移動手段の確保」が4番目に多かった。
- ・ 高齢者特別乗車証明書及び高齢者フリーパスの利用者負担について、約6割の人が妥当と感じている。
- ・ 今後の本事業のあり方について、約5割の人が「今のままの制度がよい」と回答している。

#### (5) 利用実態の把握状況

##### ○フリーパス式の調査結果

高齢者実態調査	平成28年度	令和元年度
	13.2回	17.3回
神奈川県バス協会の調査	平成30年度	令和元年度
	32.07回	33.49回

※コイン式については、利用実態を把握するために、数年に一度、約5,000万円の

費用をかけて利用実態調査を行っています（今回は平成 29 年度に実施）。

## (6) 事業費の内訳

(単位：円)

高齢者外出支援乗車事業費	平成29年度	平成30年度	令和元年度
バス事業者への運賃補助	1,696,205,812	1,661,953,696	1,852,783,698
各種委託料 (窓口、管理、調査など)	86,444,686	39,897,735	41,683,168
高齢者フリーパスの配送経費	152,608	39,792	163,600
印刷経費 (高齢者フリーパス、チラシなど)	4,150,376	3,458,700	4,513,423
事務費 (人件費など)	5,928,393	8,896,037	6,397,956
その他経費 (郵送費、チラシ等作成費、委託費)	2,033,900	2,100,727	19,100,083
事業費合計	1,794,915,775	1,716,346,687	1,924,641,928

## (7) 事業費の負担割合及び算出方法

○コイン式

(負担割合)

市内を運行するバスの乗車料金 210 円に対して、次の金額でそれぞれが負担しています。

利用者：110 円      行政：100 円      バス事業者：0 円

(算出方法)

現状、紙の証明書を使用しているため、正確な利用実態が把握できていないことから、数年に一度、利用実態調査を実施し、調査結果から 1 日あたりの平均利用率を算出し、補助金額を算出しています。

【現在の平均利用率】

6.4461%

※平成 29 年度の利用実態調査の結果に基づき、平成 30 年度から適用

(平均利用率等の推移)

	平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度	令和元年度
対象者数	198,700 人	198,900 人	207,700 人	222,000 人

平均利用率	7.7347%	7.7347%	6.4461%	6.4461%
一日あたりの平均乗車回数	15,370回	15,390回	13,390回	14,320回

○フリーパス式

(負担割合)

高齢者フリーパスひと月あたりの単価を 3,150 円 (210 円×15 回) とし、次の金額でそれぞれが負担しています。

利用者：1,000 円    行政：2,150 円    バス事業者：0 円

※16 回目以降の乗車料金分については、全額バス事業者が負担

(算出方法)

コイン式同様、紙のフリーパスを使用しているため、正確な利用実態が把握できていないことから、平成 16 年の制度見直し当時より、川崎市高齢者実態調査の結果等からひと月あたりの平均乗車回数を 15 回に設定し、補助金を算出しています。

(フリーパスの販売枚数の推移)

(単位：枚)

券種	平成 28 年度	平成 29 年度	平成 30 年度	令和元年度
1 か月パス	61,656	64,291	65,615	67,890
3 か月パス	52,478	55,140	56,946	59,755
6 か月パス	18,774	19,996	21,321	22,799
12 か月パス	7,032	7,118	7,399	8,018
福祉パス	8,554	8,574	8,399	8,544
合 計	148,494	155,119	159,680	167,006

## 第3章 課題と今後の方向性について

### 1. 本事業の課題

#### (1) 利用実態の透明性・客観性の確保

第2章でも触れたとおり、現在はコイン式、フリーパス式ともに紙の券を使用していることから、実際に利用者がどの程度、本事業を利用しているかの正確な実態が把握できていません。

そのため、特にフリーパス式については現状、本市が実施する高齢者実態調査の結果等に基づき、ひと月あたりの平均乗車回数を15回に設定していますが、バス事業者の独自調査ではひと月当たりの乗車回数が約33回という結果が出ており、大きな乖離があります。

こうした状況から、ICカード化等による利用実態の透明性や客観性の確保が求められています。

#### (2) 持続可能な制度構築

令和元年度の本市の70歳以上人口は約22万人、事業費は20億円弱となっており、今後も人口増が見込まれる中、将来推計においては、令和22年度には70歳以上人口が約33万人に達し、それに伴い、現在の算定方式で推計した事業費は約30億円となる見込みです。

本市では令和元年度のふるさと納税による減収額が57億円に達するとともに、時代に即した新たな制度への対応等により収支不足が拡大し、財政状況は大変深刻な状況にあります。将来にわたって安定的に基礎自治体としての責務を果たしていくため、持続可能な行財政基盤の構築に向けて、全市的に既存事業の見直しや、大規模事業に係る経費の平準化など、より一層の行財政改革の取組を進めていく方針であることから、本事業についても、持続可能な制度構築に向けた検討が必要です。

#### (3) 高齢者の外出支援の促進

本事業の前身となる敬老特別乗車証交付事業を開始した昭和40年代と現在では、個人差はありつつも、健康寿命も延びており、高齢者の健康状態は大きく変化している一方、ひとり暮らしや夫婦のみの世帯も増加してきており、外部との接触が少ない高齢者も多くなっています。また、今般の新型コロナウイルス感染症の影響により、感染予防のために外出を控える動きが加速しています。高齢者実態調査では、外出頻度が高い人ほど生活に「はり」を感じる割合が高くなることから、外出は健康の増進に寄与しているものと考えられます。

外出をせず、自宅に籠ることにより健康状態が悪化し、介護が必要な状態になる方が増加することも懸念されることから、こうした状況の中では、高齢者の自主的な社会活動への参加に加え、より外出をしたくなるような、取組が必要です。

## 2. 今後の方向性

### (1) コイン式及びフリーパス式の併用について

現在のコイン式、フリーパス式の選択制は、利用者の外出頻度に合わせた利用が可能であり、また、導入から16年が経過し広く利用者に浸透している制度となっていることから、二つの方式を併用する現在の仕組みは当面の間、継続していくこととします。

### (2) ICT 技術の導入について

高齢者向けのバス事業を実施している多くの政令指定都市では、ICT 技術を導入している一方、本市では現在、高齢者実態調査のようなアンケート形式や、バス事業者が行うカウント調査などでそれぞれ回数を出していますが、いずれも、調査手法や調査期間などにより結果の変動が想定され、正確な利用実態の把握が困難なことから、コイン式、フリーパス式ともに、正確な利用実態の把握が急務となっています。

また、新型コロナウイルス感染症の影響により、高齢者の外出頻度の低下が懸念されている中で、本事業をきっかけに新たな社会参加のための手法を検討する必要もあります。

今後、本事業における ICT 技術の導入による正確な利用実態に基づいたバス事業者への補助金算定と、ICT 技術を活用した新たな社会参加施策や医療・介護データとの連携などについての検討を進め、令和4年度の導入を目指していきます。

#### ○政令指定都市及び東京都における ICT 技術の導入状況

導入状況	都市名
導入済み	札幌市、仙台市、新潟市、名古屋市、大阪市、神戸市、堺市、広島市、北九州市、福岡市、熊本市
未導入	川崎市、東京都、横浜市、京都市

※事業未実施もしくは廃止した都市は表に含めていません。

### (3) 年齢要件について

前述のとおり、全国的に対象年齢を70歳としている政令指定都市が多い一方、あり方検討会議の中では、昭和49年当時の70歳と現在の70歳とでは健康状態にも大きな差があることから対象年齢を引き上げてよいのではないかといった意見や、一般的な定年年齢である65歳から社会参加を支援しつつその内容を年齢に応じて変えるのはどうかといった意見など、様々な議論がありましたが、利用者の利用実態についての正確な情報が把握できていない現状において、対象年齢の変更についての議論を進めるには時期尚早であると考えられます。

そのため、対象年齢の検討は前述の ICT 技術の導入による正確な利用実態を把握した後、今後の事業費の増加見込みや医療・介護データ等との連携による詳細な

分析を経てから改めて行うこととし、当面の間は現状の 70 歳以上の方を対象としていきます。

○政令指定都市及び東京都における対象年齢の状況

導入状況	都市名
65 歳以上	名古屋市、堺市、新潟市
70 歳以上	川崎市、札幌市、仙台市、東京都、横浜市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、福岡市、熊本市
75 歳以上	北九州市

※事業未実施もしくは廃止した都市は表に含めていません。

#### (4) 三者の負担のあり方について

本事業については、利用者、バス事業者及び行政の三者による負担に基づいて成り立っている事業ですが、前述のとおり、現状はコイン式、フリーパス式ともに紙の券を使用しており、いずれもアンケート調査結果等による平均利用率もしくは平均利用回数を用いて補助金額を算出しています。特にフリーパス式については、補助金算定に使用している平均利用回数とバス事業者による調査に基づく利用回数との乖離が生じている状況です。

今後、行政とバス事業者との負担割合の設定を検討するとともに、ICT 技術導入後の事業費の推移予測を基に、持続可能な制度構築に向けて、フリーパス式の利用回数上限の設定や利用者負担額の増額なども併せて検討します。

#### (5) 利用実績データの活用

本事業は高齢者のいきがい・健康づくり、介護予防のため、社会的活動への参加を促進することを目的としていますが、これまでの手法では事業の効果を測ることが困難でした。そのため、ICT 技術の導入により得られる利用実績等のデータを、別途本市で保有する医療・介護データ等、様々なデータと併せて分析を行い、本事業の効果測定を行うとともに、それらから得られた結果を元に、今後の高齢者を含めた本市の施策につなげていきます。

#### (6) 他の交通機関への展開

本事業の対象とする交通機関は路線バスのみとなっており、鉄道やタクシーについては対象外となっています。

本市では、JR 線や東急線、京急線、小田急線といった様々な鉄道路線が都心から放射状に広がり、市内を横断する形になっているとともに、JR 南武線や京急大師線が市内や地域を縦断・横断する形になっており、骨格となる鉄道路線が形成されています。

基本的に、鉄道駅周辺は日常生活を送る上で必要な資源（店舗や医療施設など）

が充実していることが多く、鉄道駅に近い場所に居住する方については、徒歩での外出はもとより、鉄道利用により市内のターミナル駅や市外への外出が手軽にできます。

一方、本事業が対象とする路線バスは、鉄道駅などへのアクセスを担うとともに、鉄道路線の通じていない地域へのアクセスにも利用される交通手段であり、市内に網目のように広がるバス路線やバス停から徒歩圏内に居住している方も多く、高齢者が買い物や医療施設、一部の行政施設へ通う際には欠かせないものとなっています。

また、路線バスについては、ターミナル駅などへのアクセスを中心に、市内各地や隣接年に広がる路線網を形成しており、平成 26 年以降、路線バスネットワーク構築やサービス向上に向けた路線新設又は既存路線の見直しを検討する路線バス社会実験制度を設立し、運行本数の増加や系統新設を行ってきました。年齢階層別の代表交通手段分布率においても、高齢者については年代が上がるにつれてバスの分布率が高くなる傾向があります。

こうしたことを踏まえ、より社会活動や外出の支援の必要性が高い路線バスを引き続き本事業の対象交通機関とし、鉄道については、持続可能な制度構築の観点も踏まえ、今後の社会状況の変化や国・他都市の動向等を注視していくこととします。

なお、路線バスは鉄道駅周辺を始め、市内に網目の様に広がっていますが、最寄りのバス停までの距離が遠い、山坂が多くバス停まで行くのが困難といった方も一定数いるものと考えられます。そうした方の移動を支援する手段として、例えばバスとの選択制により他の交通機関の利用ができるようにするなどの手法について検討していきます。

## (7) その他の施策

ICT 技術の導入により、正確な利用実態を把握した後、前述の(4)のとおり、フリーパスの利用回数上限や、利用者負担の増額についても検討する必要がありますが、利用者の負担が増すことにより外出を控え、結果的に高齢者の社会活動への参加が減衰してしまうことは望ましくありません。

そのため、高齢者の社会参加を促進するため、例えば外出先で本事業の利用者であることを提示した際の割引サービスの導入や、店舗等で使用できるポイントをバスに乗車する際に付与するサービスなど、高齢者の社会活動への参加促進につながるような施策を、高齢者や民間事業者との対話等を通じて検討していきます。



(参考資料)

1. 市民アンケート結果
2. 川崎市高齢者外出支援乗車事業のあり検討会議設置要綱
3. あり方検討会議摘録
4. 他都市調査結果
5. 令和元年度高齢者実態調査報告書（抜粋）