

第12回 人と環境にやさしい交通をめざす全国大会 in 広島

鉄道を対象に含めた

地方自治体による高齡者向けフリーパス

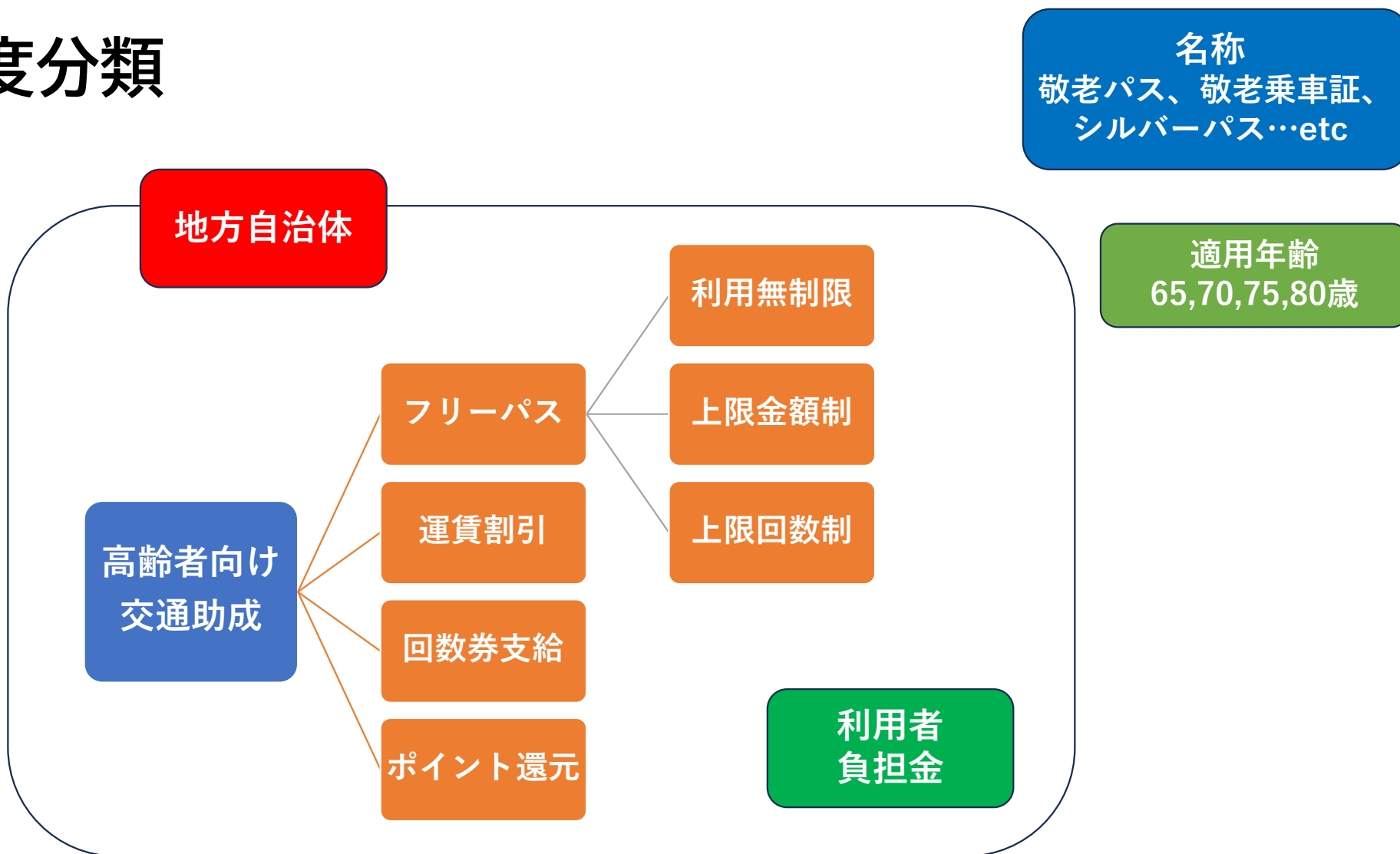
2026年3月15日 (セッション3・一番目)

説明内容

- ◆ 導入状況 (鹿児島市 1967年)
- ◆ 現状と効果
- ◆ 負担金と制度の見直し
- ◆ 課題と留意点

人と環境にやさしい交通をめざす協議会
一般社団法人 交通環境整備ネットワーク
入江 聡

制度分類



導入状況

制度\適用年齢		65歳以上	70歳以上	75歳以上	80歳以上
フリーパス	利用無制限	—	東京都、横浜市	京都市	—
	上限金額制	—	札幌市、仙台市、宇都宮市 寝屋川市、福岡市	福島市、生駒市	—
	上限回数制	名古屋市	—	—	—
運賃割引	定率割引	岡山市	神戸市、高松市、綾川町、熊本市、 鹿児島市	—	—
	ワンコイン	富山市、堺市	弘前市、松本市、大阪市	—	—
回数券		池田町（岐阜県）	小樽市、三島市、田原市、松江市、	伊豆の国市	伊豆市、函南町
ポイント還元		—	函館市、長崎市	—	

※太字は利用者負担あり

フリーパス(利用無制限)

都市名	名称	年齢	導入時期	対象鉄道	負担金（導入時期）	備考
東京都	シルバーパス	70歳	1973年1月	都営地下鉄、都電、日暮里・舎人ライナー	1,000円／12,000円 (2000.10、高額所得者は1980.10)	磁気カードを改札機に挿入
横浜市	敬老特別乗車証 (敬老パス)	70歳	1974年4月	市営地下鉄、横浜シーサイドライン	3,200円～20,500円 (2003.10)	ICカードを 地下鉄は読取機にタッチ シーサイドラインは提示
京都市	敬老乗車証	75歳	1973年11月	市営地下鉄	0円～45,000円 (2005.9)	磁気カードを改札機に挿入 所得700万円以上不交付 年齢引上中（70→75歳）

変更した9市は、「フリーパス（利用無制限）の見直し」で紹介します。

	男	女
平均寿命	70⇒81歳	76⇒87歳
健康寿命	72歳	75歳

※平均寿命は1973年と2024年

フリーパス(上限金額制)

都市名	名称	年齢	導入	自己負担	支給額 (チャージ)	対象鉄道	備考
札幌市	敬老優待乗車証	70歳	1975年1月	1,000～ 17,000円	10,000～ 上限70,000円	市営地下鉄、市電	2026年4月変更予定
仙台市	敬老乗車証	70歳	1973年10月	100～250円	1,000円 上限120,000円	市営地下鉄	介護保険料所得段階でプレミア率に差
福島市	シルバーパスポート	75歳	2010年10月	なし	20,000円	福島交通	
宇都宮市	高齢者外出支援事業	70歳	2003年	なし	10,000円	宇都宮ライトレール	
寝屋川市	公共交通利用促進補助事業	70歳	不明	なし	4,500円	京阪電鉄等	住民税非課税は65歳
生駒市	生きいきクーポン券	75歳	1996年	なし	10,000円	近畿日本鉄道等	年齢引上げ経過措置中(70→75歳)
福岡市	高齢者乗車券	70歳	1978年7月	なし	8,000円 12,000円	市営地下鉄、JR九州、西日本鉄道	介護保険料所得段階で金額に差同8以上不交付

フリーパス(上限回数制)

都市名	名称	年齢	導入時期	対象鉄道	負担金 (導入)	備考
名古屋市	敬老パス	65歳	1973年9月	市営地下鉄、ゆとりーとライン、あおなみ線、JR東海、名鉄、近鉄	1,000円～5,000円 (2004.9～)	上限730回(2022.4～) JR、名鉄、近鉄は利用後のキャッシュバック方式

※90分以内の乗り継ぎは
カウントなし (2024.4～)



敬老特別乗車券 (1973年)
路面電車(1974.3廃止)も対象



敬老特別乗車券 (1977年)



敬老パス
(2016年からICカード)

【出典】名古屋市営交通百年史

対象鉄道路線

制度	自治体	カード	公営	第三セクター	民営	J R	カード払い	備考
利用無制限	東京都	専用・磁気	○	×	×	×	×	
	横浜市	専用・IC	○	○	×	×	×	
	京都市	専用・磁気	○	—	×	×	×	
利用回数上限	名古屋市	汎用・IC	○	○	○	○	○	manaca
利用金額上限	札幌市	専用・IC	○	公社	×	×	○	札幌市交通事業振興公社
	仙台市	専用・IC	○	—	×	×	○	
	福岡市	汎用・IC	○	—	○	○	○	はやかけん
	宇都宮市	汎用・IC	—	○	×	×	○	記名式totra
	生駒市	汎用・IC	—	—	○	○	○	ICOCA・Suica・PASMO
	寝屋川市	汎用・IC	—	—	○	○	○	ICOCA・PiTaPa

※ 全て公営・民営バスとも利用可

利用者負担金

都市名	導入時期	負担金導入	負担金の額	備考
東京都	1973年1月	2000年10月	住民税非課税 1,000円 上記以外 12,000円	2025年10月に 20,510円⇒12,000円に引下げ
横浜市	1974年4月	2003年10月	住民税非課税 3,200～4,000円 所得700万円未満 7,000～10,000円 所得700万円以上 20,500円	所得により負担金7段階 市長選挙公約「自己負担ゼロ」
京都市	1973年11月	2005年9月	生活保護 0円 住民税非課税 9,000円 所得700万円未満15,000～45,000円	所得により負担金5段階 2022～2023に負担金引上げ 所得700万円以上不交付
名古屋市	1973年9月	2004年9月	生活保護等 1,000円、所得金額基準額以下 3,000円 所得基準額以上 5,000円	所得により負担金3段階
札幌市	1975年1月	2005年4月	利用者負担額 1,000円⇒10,000円チャージ ～ 利用者負担額17,000円⇒70,000円チャージ	チャージ金額は7段階 2026年4月から自己負担率引上げ
仙台市	1973年10月	2002年10月	介護保険料所得段階5以上⇒自己負担率25%でチャージ 介護保険料所得段階4以下⇒自己負担額10%でチャージ	チャージ総額上限12万円

※東京都は高額所得者のみ1980年10月から負担金導入

事業費に対する自治体負担の割合(2025年度予算)

(億円)

都市名	事業費	利用者負担額	自治体負担割合
フリーパス（利用無制限）			
東京都	229.8	(不明)	-
横浜市	137.3	19.7	86%
京都市(2021)	59.0	5.9	90%
フリーパス（上限金額制）			
札幌市	68.0	12.2	82%
仙台市	30.6	4.1	87%
フリーパス（上限回数制）			
名古屋市	128.1	10.7	92%

※ 京都市は2021年度予算

【京都市の負担金引き上げ】

【見直し後の負担金】

中学生・高校生の市バス・地下鉄定期券（年額：約9万円）の約10%~50%

見直し前		見直し後		
階層区分	負担金	階層区分	負担金	
			令和4年10月1日~ 令和5年9月30日	令和5年10月1日~
市民税非課税	3,000円	市民税非課税	6,000円	9,000円
市民税課税で 合計所得金額が	200万円未満	200万円未満	10,000円	15,000円
	200万円以上 700万円未満	200万円以上 400万円未満	20,000円	30,000円
	700万円以上	400万円以上 700万円未満	30,000円	45,000円
		交付対象外		

※生活保護受給者等は見直し後も無料

市税負担割合の変化

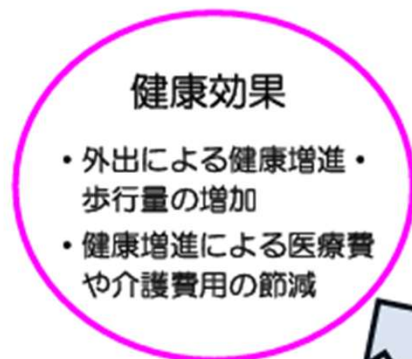


【出典】京都市HP（敬老乗車証制度の見直しについて）

敬老パスの社会的効果 599億円(名古屋市)

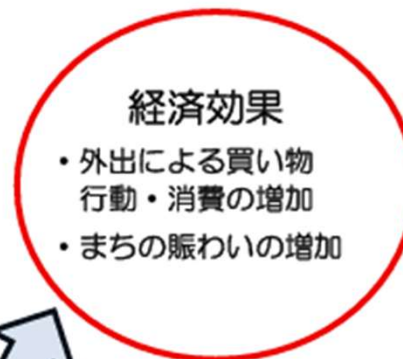
○健康効果 10億円

- ・歩行数増加による医療費抑制効果 10億円

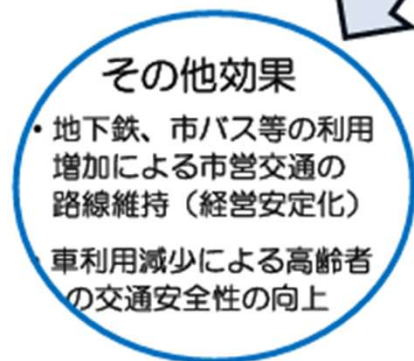


○経済効果 540億円

- ・直接効果 481億円
- ・賃金引上げ効果 55億円
- ・税収効果 4億円



利用者負担金を最大2,000円引き下げた場合、利用者が4万人増加し、プラス28億円の効果を試算

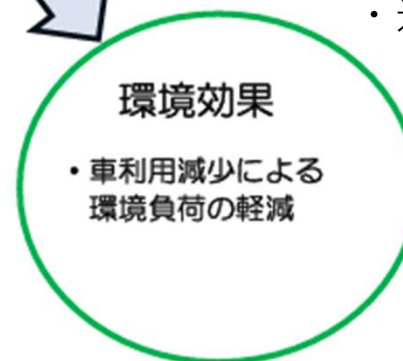


敬老パスの交付
・外出機会の増加

利用者31万人
(2024年度)

○環境効果 49億円

- ・二酸化炭素削減効果 4億円
- ・送迎負担削減効果 45億円



【出典】敬老パスの制度調査業務委託報告書/敬老パス市民アンケートの結果(2025.12)

フリーパスの利用状況

市名	年度	対象	割合	備考
福島市	2023	利用率	33%	全員交付
横浜市	2024	交付率	51%	申請者に交付
名古屋市	2024	交付率	54%	申請者に交付

【名古屋市交付率の推移】

年度	交付率	備考
2003	91%	利用者負担金なし
2004	74.3%	2004年9月利用者負担金
2009	65.6%	2006年2月負担金引上げ
2014	61.4%	
2019	55.0%	
2021	52.9%	新型コロナ
2024	53.9%	2022年2月利用上限730回

フリーパスを利用しない理由

【福島市】

・バス停や駅から遠いなど、公共交通が不便な地域では利用がしづらい

※福島市「シルバーパスポート制度の見直しの経過」

【横浜市、名古屋市】

	横浜市	名古屋市	備考
自動車・二輪利用	40.1%	54.2%	送迎含む
利用者負担がある	21.1%	選択肢なし	
外出しない・困難	14.5%	9.4%	
徒歩・自転車利用	選択肢なし	11.4%	
利用できる鉄道・バスがない	11.3%	選択肢なし	
利用したくない	選択肢なし	6.2%	

利用の偏り

【福島市・利用金額毎の利用人数】

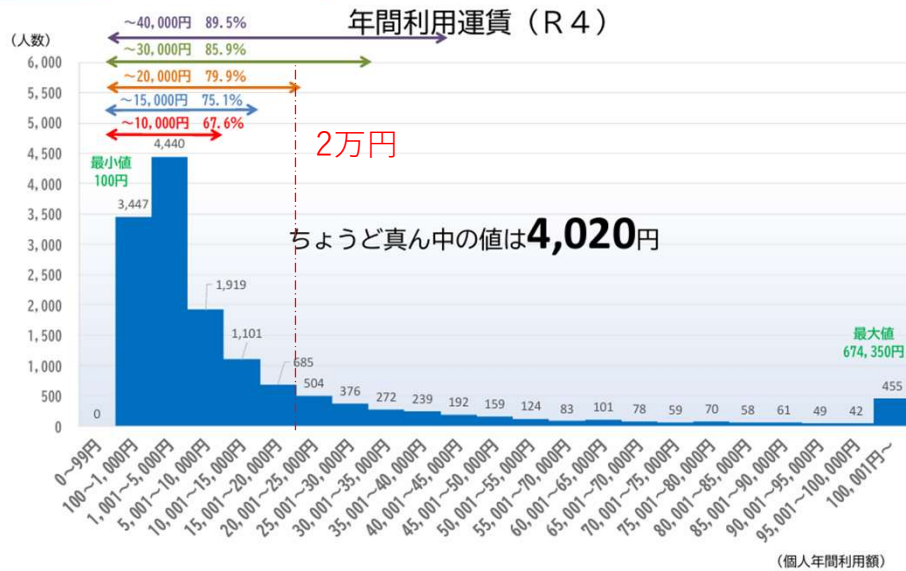
(2022年度)

最大利用者
1,940回
67万円分

8割が2万円以下

シルバーパスポート (バス・鉄道無料化)

利用分布(R4) ・最も多い方で**1,940回**/年、利用運賃は年**67.4万円**/年

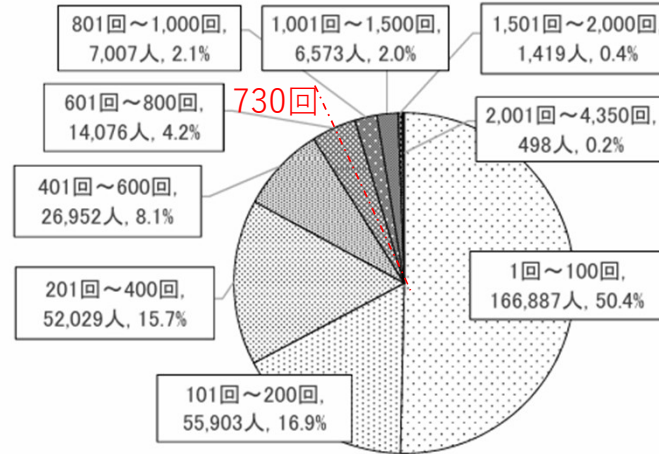


【出典】超高齢者社会における地域公共交通を考える会 (2023.11)

⇒ **上限2万円に！ (2025.4)**

【名古屋市・利用回数毎の利用人数】

(2017.3~2018.2)



最大利用者
4,350回
96万円分

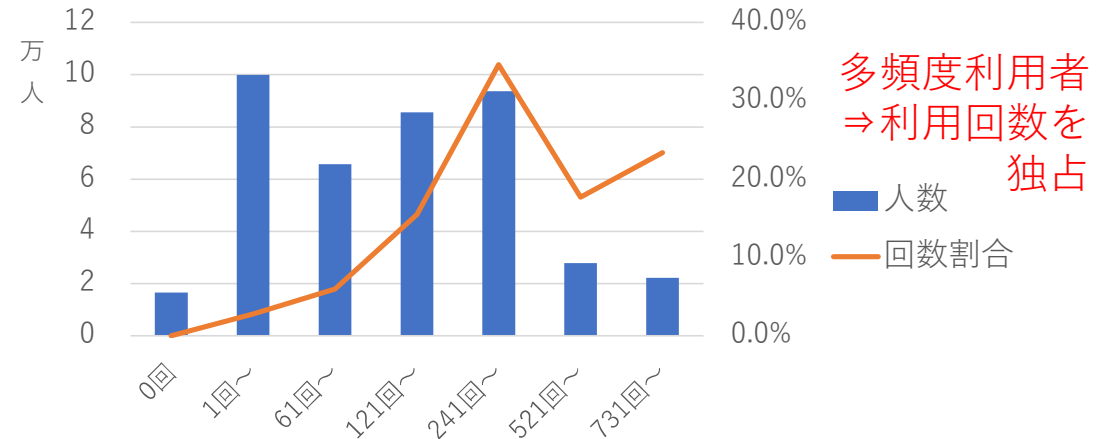
8割が400回以下

⇒ **上限730回に！ (2022.4)**

【出典】敬老バスの利用状況等分析調査報告書 (2018.7)

【横浜市・利用回数毎の利用人数】

(2022.10~2023.9)



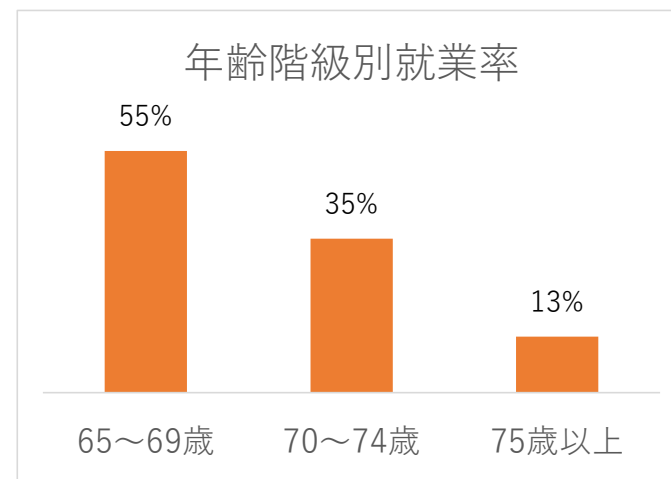
最大利用者
5,034回

多頻度利用者
⇒ 利用回数を
独占

【出典】横浜市敬老特別乗車証に関する分析結果について (2024.5)

多頻度利用の原因⇒働く高齢者の増加？

高齢者雇用安定法・2021年改正
⇒70歳までの就業機会確保を努力義務



事業主・労働者の皆さまへ

**高年齢者雇用安定法は、働く意欲がある高年齢者がその能力を十分に発揮できるよう、高年齢者が活躍できる環境の整備を目的とする法律です。
事業主は65歳までの雇用機会を確保する義務の履行に加え、70歳までの就業機会を確保するよう努める必要があります。**

**65歳までの雇用機会
の確保（義務）**



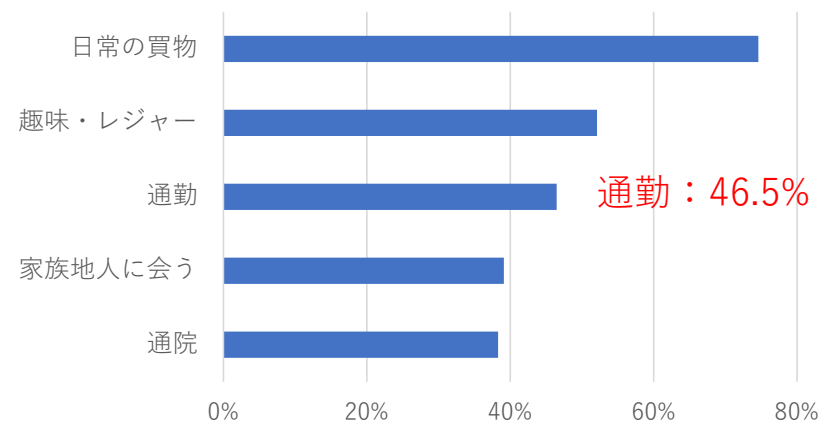
**70歳までの就業機会
の確保（努力義務）**

70歳までの就業確保措置を講じることが事業主の「努力義務」になったことに伴い、65歳以上70歳未満で離職する者も再就職援助措置・多数離職届等の対象になります。

【出典】厚生労働省 高年齢者雇用安定法改正の概要（パンフレット）

【出典】e-Stat（政府統計の総合窓口）統計で見る日本労働力調査（2025.10～12）より作成

【横浜市・外出目的（複数回答）】



【出典】敬老特別乗車証制度に関する市民アンケート調査結果（2019.11）より作成

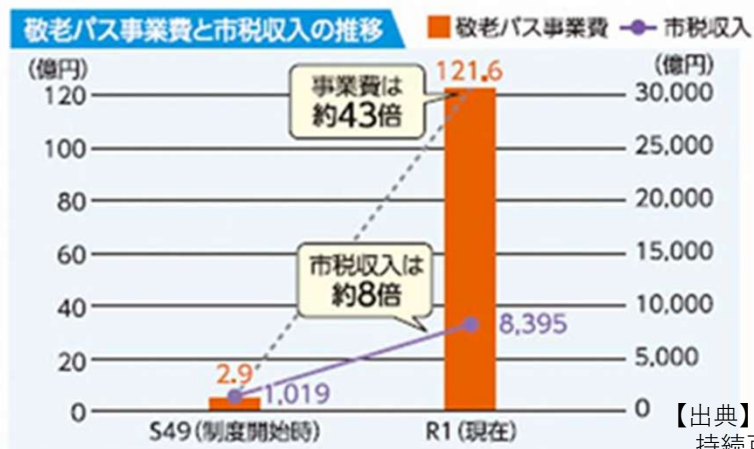
自治体負担額の増大

自治体	制度開始後の事業費の増大	増加
札幌市	1.3億円(1975) ⇒ 68.0億円(2025)	52倍
横浜市	2.5億円(1974) ⇒ 137.3億円(2025)	55倍
京都市	3億円(1974) ⇒ 60.1億円(2020)	20倍
大阪市	2.5億円(1974) ⇒ 81.7億円(2008)	33倍
鹿児島市	(1967) ⇒ (2003)	80倍

※京都市の2022年から制度見直し

※鹿児島市は2006年、大阪市は2014年にフリーパス⇒運賃割引

【横浜市 1974年→2019年】

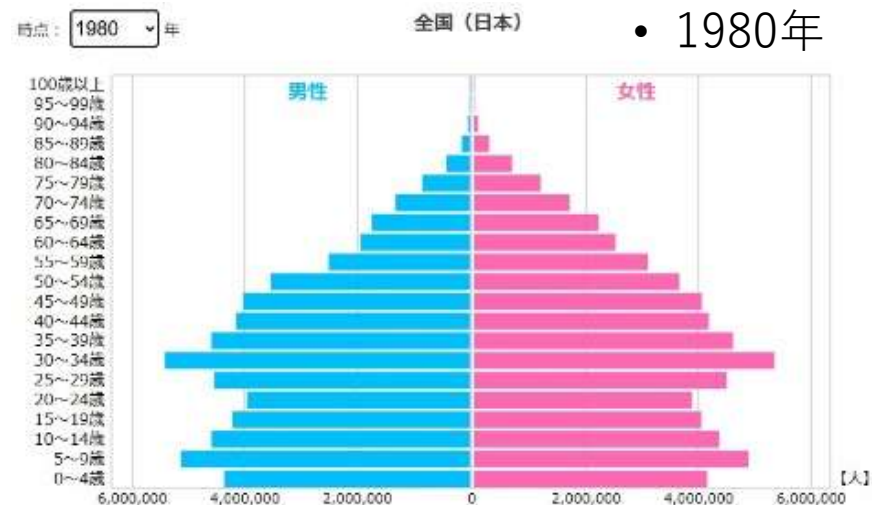


【平均寿命】

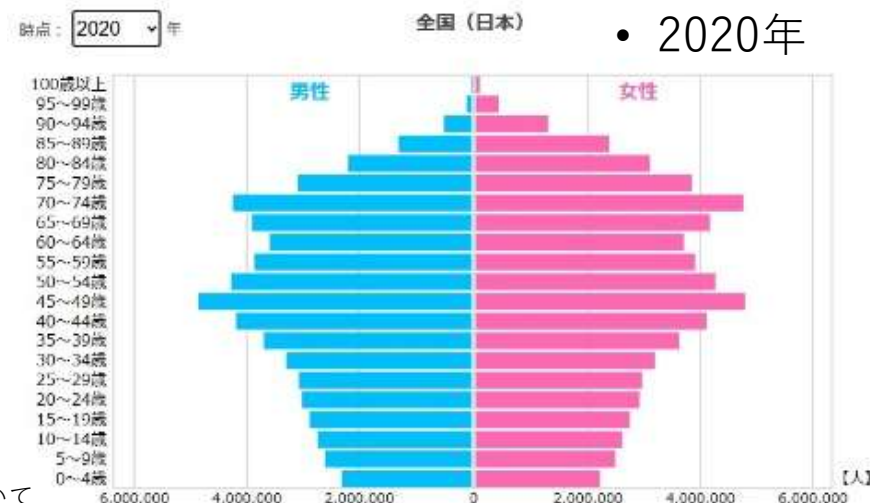
年	男	女
1980	73歳	78歳
2020	81歳	87歳

【出典】横浜市敬老特別乗車証制度のあり方について 持続可能な制度の構築に向けて 答申書(2020.1)

人口構造の変化



高齢者 (65以上) 3.5倍



【出典】総務省統計局 統計ダッシュボード

交通事業者の指摘①(横浜市)

【横浜市・助成金内訳の推移 (億円)】

年度	2021	2022	2023	2024	2025
市営バス	43.3	42.6	38.5	36.2	37.3
市営地下鉄	15.6	15.7	15.5	18.3	18.8
横浜シーサイドライン	5.4	5.3	5.5	5.7	5.7
民営バス	62.3	60.6	60.7	63.3	65.4
合計	126.6	124.2	120.2	123.5	127.4

55億円

《敬老特別乗車証制度のあり方に関する検討専門分科会》

○市交通局から指摘

- ・市バス利用者の約 1 / 3 が敬老パス
- ・助成金が実態と乖離⇒助成金不足で原価割れが発生
- ・交通事業者の経営を圧迫
- ・地下鉄16億円、市営バス24億円の**助成金不足** (2018)

【地下鉄】

I 交通事業者から見た課題

(2) 乗車人員と実態単価(地下鉄)

※30年度実績(交通局実態調査)

【予算】	【実態調査】
乗車人員 約9百万人	乗車人員 約14百万人
単価 230円	実態単価 115円(※)

※平成30年度は、地下鉄への助成金の一部を市営バスの繰入金に充当

⇒ **約16億円** の助成金不足

※予算単価230円×実態調査乗車人員とした場合

【市営バス】

I 交通事業者から見た課題

2 実態と乖離した制度により、

交通事業者の経営を圧迫

(1) 乗車人員と実態単価(市営バス) ※30年度実績

【予算】	【実態調査】
乗車人員 約33百万人	乗車人員 約46百万人
単価 135円	実態単価 83円
月利用回数 15回	月利用回数 24回

⇒ **約24億円** の助成金不足

※予算単価135円で月利用回数を実態にした場合

【出典】横浜市敬老特別乗車証制度のあり方に関する検討専門分科会 第3回(2019.10)

交通事業者の指摘②(神戸市・熊本市)

自治体	交通事業者からの指摘・要請	その後の動き
神戸市	民間バス5社連盟で、利用実態に見合った収入がなければ撤退せざるを得ない(2007)	フリーパス(利用無制限)から運賃割引に制度変更(2008)
熊本市	県バス協会から、協力継続には利用実態に見合った補てん額の増額(2002)	フリーパス(利用無制限)から運賃割引に制度変更(2004)

【神戸市の変遷(運賃)】

1973.9	1994.10	2008.10	2010.10	2020.10
フリーパス 利用無制限	フリーパス 一部負担金※	鉄道 半額 バス 50円	鉄道 半額 バス 100円	鉄道 半額 バス 半額

※1994.10の一部負担金は
所得378万円以上を対象

【熊本市の変遷(負担割合)】

	1996.10	2004.4	2010.4	2020~2022
熊本市	6億円	40%	50%	65%
交通事業者	6億円超分	40%	30%	15%
利用者	手数料 200円	20%	20%	20%

コロナ特例

※1996~2004はフリーパス
※コロナ特例の増額分は、
新型コロナウイルス感染症対応
地方創生臨時交付金で対応

フリーパス(利用無制限)の見直し

都市名	名称(現行)	フリーパス	変更時期	適用年齢	現行制度
札幌市	敬老優待乗車証(敬老パス)	1975年1月	2005年4月	70歳	フリーパス(上限金額制)
仙台市	敬老乗車証(敬老パス)	1973年10月	2012年10月	70歳	フリーパス(上限金額制)
福島市	シルバーパスポート	2010年10月	2025年4月	75歳	フリーパス(上限金額制)
名古屋市	敬老パス	1973年9月	2022年4月	65歳	フリーパス(上限回数制)
大阪市	敬老優待乗車証(敬老パス)	1972年11月	2014年8月	70歳	運賃割引(一乗車50円)
神戸市	敬老優待乗車証(敬老パス)	1973年9月	2008年10月	70歳	運賃割引(小児運賃)
福岡市	敬老乗車券(敬老パス)	1981年7月	2001年10月	70歳	フリーパス(上限金額制)
熊本市	さくらカード	1996年10月	2004年4月	70歳	運賃割引(2割負担)
鹿児島市	敬老優待乗車証(敬老パス)	1967年9月	2006年3月	70歳	運賃割引(1/3負担)

札幌市「敬老優待乗車証」

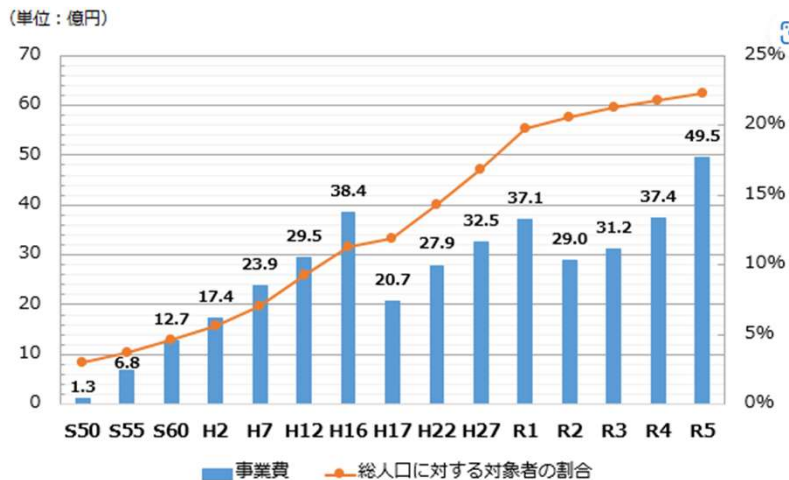
利用者負担金	チャージ額
1,000円	10,000円
3,000円	20,000円
6,000円	30,000円
8,000円	40,000円
10,000円	50,000円
13,500円	60,000円
17,000円	70,000円



【見直し理由】

- ・ 1975年1.3億円→2025年65億円
- ・ 利用者に偏り
- ・ 70歳以上84%パス取得
- ・ 半数以上未使用
- ・ 上限7万円は全体の4%で利用額の1/4を占める

事業費推移（昭和50年度～令和5年度）



敬老優待乗車証⇒敬老健康パス

制度変更(案)

2023年11月発表

- ・ スマホアプリでウォーキングや介護予防でポイント付与
- ・ 上限20000円分ポイント
- ・ 利用者負担なし
- ・ JR、タクシーも利用可に



方針転換！ 市民の猛反発と妥協案

- 一定の見直しを行ったうえで、**当面存続**
- 札幌健康アプリは2026年4月から開始

実施時期	令和8年4月から
対象年齢	70歳以上 → 75歳以上
自己負担割合	10～24.3% → 一律50%
チャージ上限額	7万円 → 4万円

福島市「ももりんシルバーパスポート」

2025年4月 制度見直し

○2010年導入時

- ・75歳以上の対象者全員交付
- ・負担金ゼロ×利用無制限
- ・飯坂電車+路線バスが乗り放題



変更内容 (2025.4~)	
対象	バス+飯坂電車⇒ タクシー追加
利用	利用無制限⇒ 上限2万円
交付	パスを交付⇒メニューを選択 { 鉄道・バス2万円 鉄道・バス1万円+タクシー1万円

【現状】

- ・カード発行数 2010年3.6万人⇒2022年度4.3万人
- ・2022年度利用率32% (1.4万人)
- ・利用者の8割が利用運賃2万円以内
- ・最も多い人で年間1940回、利用運賃67.4万円

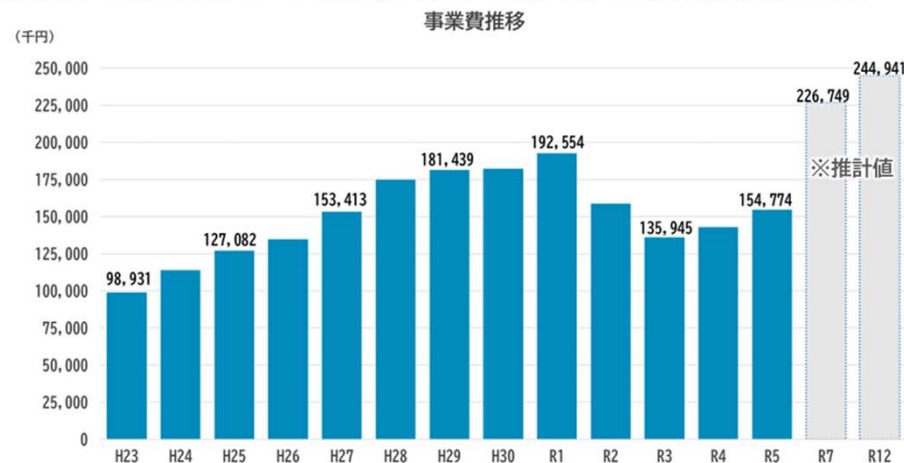
【課題】

- ・公共交通が不便な地域では利用しづらい。
- ・利用率が3~4割と低調
- ・利用者間で利用回数・金額の差の開きが大
- ・高齢者の増加⇒事業費の増大

現状 (事業費)



事業費は、令和元年度がピークで1億9千万円、令和7年度で事業費は2億円超を予想



【出典】第4回超高齢社会における地域公共交通を考える会(2024.5)

京都市「敬老乗車証」

見直し内容

所得等	2021	2022	2023
	負担金の額		
生活保護	0円	→	→
非課税	3,000円	6,000円	9,000円
～200万円	5,000円	10,000円	15,000円
～400万円	10,000円	20,000円	30,000円
～700万円	10,000円	30,000円	40,000円
700万円～	15,000円	不交付	→
適用年齢	70歳以上	75歳以上	→
申請者数	14.3万人	11.8万人	9.5万人
利用者負担額	5.9億円	9.1億円	?
予算	58.8億円	57.0億円	57.0億円

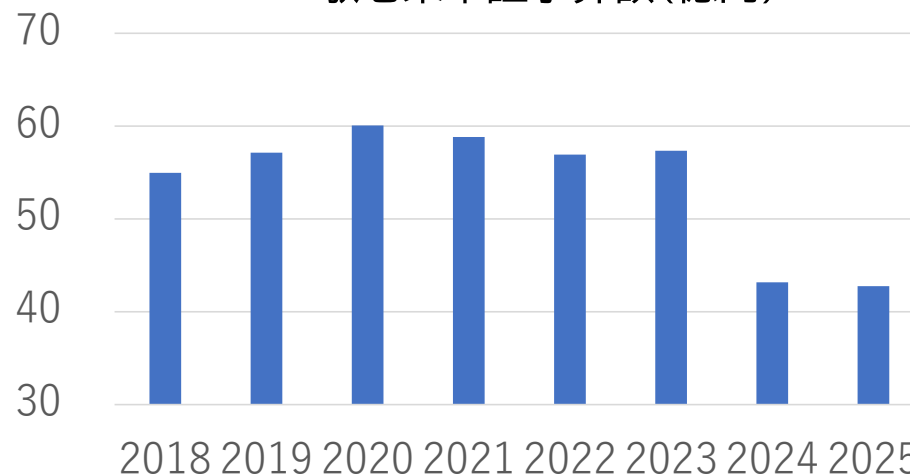
※2005年9月利用者負担金導入（2021年まで変動なし）

見直しによる想定効果



【出典】京都市HP（敬老乗車証制度の見直しについて）

敬老乗車証予算額(億円)



フリーパス制度が直面する「3つの課題」

制度設計の限界

- ✓ 地方自治体負担は高齢者の増加により財政を圧迫⇒制度維持に影響
- ✓ 高齢者の外出支援「福祉的視点」と、財政維持「現実的視点」の二面性

財政負担のアンバランス

- ✓ 増加する事業費と格安な利用者負担
- ✓ 交通事業者への助成金と運行コストと見合っていない

地域間・利用者間の格差

- ✓ 鉄道・バス網が不十分な地域では利用が困難
- ✓ 利用回数の少ない方が多い反面、一部の多頻度利用が事業費を押し上げ

持続可能な制度を目指す「留意点」

負担とサービスレベルの最適化

- ✓ 利用者の負担と地方自治体の財政健全性
- ✓ 交通事業者への適正な対価支払い

見直しルール の 確立

- ✓ 持続可能性な制度設計
- ✓ 負担が偏らないよう見直しのルール

地域全体の利便性向上

- ✓ フリーパスを有効に使えるような利便性の確保
- ✓ 一定の利用者の確保⇒路線・利便性維持⇒現役世代にも恩恵



利用無制限フリーパス：**年齢要件撤廃** ⇒交通**サブスクリプション**に

ご清聴ありがとうございました。



バス用の「敬老パス」は、日本バス協会の「令和3年度版 日本のバス事業」を
ご覧下さい。