

第2次
上越市総合公共交通計画
《令和2年度～令和9年度》

(案)

令和2年 月
上越市

目 次

第1章 計画の概要.....	1
1 計画の背景と目的.....	1
2 計画の位置付け.....	1
(1) 活性化再生法に基づく地方公共交通網形成計画.....	1
(2) 上位計画及び関連計画との整合.....	1
① 上越市第6次総合計画.....	1
② 上越市都市計画マスタープラン.....	4
③ 上越市立地適正化計画.....	5
④ その他の各政策分野における計画.....	5
3 本計画が対象とする公共交通.....	6
4 計画の対象区域.....	7
5 計画期間.....	7
第2章 上越市の概況.....	8
1 地勢.....	8
2 人口の推移と将来推計.....	9
第3章 公共交通を取り巻く現状.....	10
1 公共交通に対する市民ニーズ.....	10
(1) 利用者層.....	10
(2) 高齢者を取り巻く状況.....	12
(3) 公共交通に対する市民の意識.....	13
2 公共交通の利用状況.....	14
(1) 利用者数の推移.....	14
① 鉄道.....	14
② バス.....	15
③ タクシー.....	15
④ 市営バス.....	16
(2) 市民の移動手段の状況.....	16
3 公共交通に対する市の負担.....	19
(1) 鉄道.....	19
(2) バス.....	20
(3) 市営バス.....	21
4 現行計画の目標達成状況.....	22
(1) 上越市総合公共交通計画.....	22
(2) 上越市バス交通ネットワーク再編計画及び上越市地域公共交通再編実施計画.....	23
第4章 計画の基本方針及び目標.....	25
1 市民の日常生活における移動手段の確保.....	25
2 公共交通ネットワークの持続可能性の確保.....	26

第5章 取組方針.....	27
1 路線の役割分担に基づく再編の考え方.....	27
2 バス路線の評価と方向性の検討.....	30
3 多様な移動手段の検討.....	32
4 バス路線がない地域の移動手段の確保.....	32
(1) 基本的な考え方.....	32
(2) 住民の互助による輸送.....	33
① 互助による輸送の取組.....	33
② 上記①の取組に対する市の支援.....	33
(3) 近所の助け合いによる輸送.....	34
① 住民同士が支え合う取組の展開.....	34
② 「近所の助け合い」の取組に対する市の支援.....	34
(4) 地域における各種輸送サービスとの連携.....	35
5 公共交通を利用しやすい環境の整備.....	36
第6章 主要施策.....	37
1 バス路線の再編計画.....	37
(1) 概要.....	37
(2) 地域別の再編計画.....	37
①-1 合併前の上越市（幹線）.....	38
①-2 合併前の上越市（正善寺線、斐太線、青田線）.....	40
② 安塚区.....	42
③ 浦川原区.....	44
④ 大島区.....	46
⑤ 牧区.....	48
⑥ 柿崎区.....	50
⑦ 大潟区.....	52
⑧ 頸城区.....	54
⑨ 吉川区.....	56
⑩ 中郷区.....	58
⑪ 板倉区.....	60
⑫ 清里区.....	62
⑬ 三和区.....	64
⑭ 名立区.....	66
(3) 再編の実施時期.....	68
(4) バス路線の廃止地域及び公共交通がない地域への対応.....	71
2 公共交通の利用促進の取組.....	72
(1) 分かりやすい情報提供.....	72
① 上越市内総合時刻表の作成.....	72
② バス車両の系統番号の表示.....	72

③	バス停留所・案内所等における表示、車内アナウンスの多言語化	73
④	バスロケーションシステムの導入	73
⑤	公共交通に関する情報を集約したホームページの作成	73
⑥	経路検索サイトによる情報検索サービスの拡充	73
(2)	公共交通を利用しやすくするサービスの向上	74
①	お得な乗車券等の発行	74
②	施設と連携した割引サービス	75
③	通学100円バスの運行	75
④	デマンド運行の予約の負担軽減	75
⑤	MaaS (Mobility as a Service) の検討	76
(3)	モビリティ・マネジメント	76
①	バスの日フェスタの実施	76
②	夏休み小・中・高校生「バス乗車体験」キャンペーン	77
③	バスの乗り方教室	77
④	高齢者向け啓発資料の配布	78
⑤	公共交通出前講座の実施	78
第7章	計画の進捗管理・目標の達成状況の評価	79
1	基本方針の評価	79
2	施策の評価	80
(1)	バス路線の再編の評価	80
(2)	利用促進策の評価	80
3	評価体制	80
参考	策定経過	81

第1章 計画の概要

1 計画の背景と目的

上越市では、公共交通に対する市民の需要や地域の特性に応じ、生活交通の維持・確保に向けた取組の充実を図るため、平成27年3月に「地域にとって望ましい公共交通網のすがた」を明らかにするマスタープランとして、「上越市総合公共交通計画」（平成27年度～令和元年度）（以下「第1次交通計画」という。）を策定した。また、同計画を着実に推進するため、平成28年3月に「上越市バス交通ネットワーク再編計画」（平成28年度～令和元年度）を、さらに、平成28年9月に「上越市地域公共交通再編実施計画」（平成28年度～令和元年度）を策定し、バス路線の再編や公共交通の利用促進に向けた取組を進めてきた。

このような中、近年、高齢化の進行や運転免許証の自主返納者の増加に伴い、これまで以上にきめ細やかで利便性の高い移動手段としての役割が公共交通に求められているものの、自家用車中心の生活様式や少子化の進行などの要因から、バス利用者数は減少傾向に歯止めがかかっていない状況にある。また、本市では、路線バスの運行経費に係る国庫補助金の特例期間が令和元年度をもって終了することもあり、今後、市の財政負担が更に大きく増加し、ひいては、現在の公共交通ネットワークの維持そのものに大きな影響を及ぼすことも懸念される。

このような状況の下、第1次交通計画の計画期間終了に伴い、市民が利用しやすく、かつ、将来にわたって持続可能な公共交通ネットワークの構築に向け、第2次上越市総合公共交通計画（以下「本計画」という。）を策定する。

2 計画の位置付け

(1) 活性化再生法に基づく地方公共交通網形成計画

本計画は、地域公共交通活性化再生法第5条に基づき策定するものであり、持続可能な公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するための「地域公共交通網形成計画」として、位置付けるものである。

なお、本計画の策定に当たっては、鉄道・バス・タクシーの各交通事業者、国土交通省、道路管理者、新潟県警、学識経験者、公募市民などからなる地域公共交通活性化協議会のほか、地区公共交通懇話会、バスの利用者、町内会や住民団体等の関係者と協議等を行い、その内容を反映したものとなっている。あわせて、当市のまちづくりの考え方と整合を図るとともに、市内の公共交通機関のほか、自家用有償旅客運送や住民団体による輸送等を含めて地域の移動の在り方を整理することにより、まちづくり・地域づくりと連携した面的な公共交通ネットワークの構築を目指している。

(2) 上位計画及び関連計画との整合

① 上越市第6次総合計画

当市の第6次総合計画（平成27年度～令和4年度）（以下「総合計画」という。）では、市の将来都市像に「すこやかなまち～人と地域が輝く上越～」を掲げ、市民一

人ひとりが、人や地域等との間に良好な関係が築かれ、生涯を送る上で不可欠となる安定的な生活基盤が確保されていることはもとより、心の豊かさが満たされ快適で充実した「すこやかな暮らし」を送ることができるまちの実現のため、各政策分野において、必要な政策・施策を推進していくこととしている。(図表 1-1)

また、将来都市像の実現に向けた土地利用の基本的な考え方である土地利用構想では、暮らしを支える機能を維持・集積する「拠点」を構築し、拠点と市外、拠点と拠点、拠点と集落のそれぞれの間の移動を支える交通ネットワークを構築することとしている。(図表 1-2)

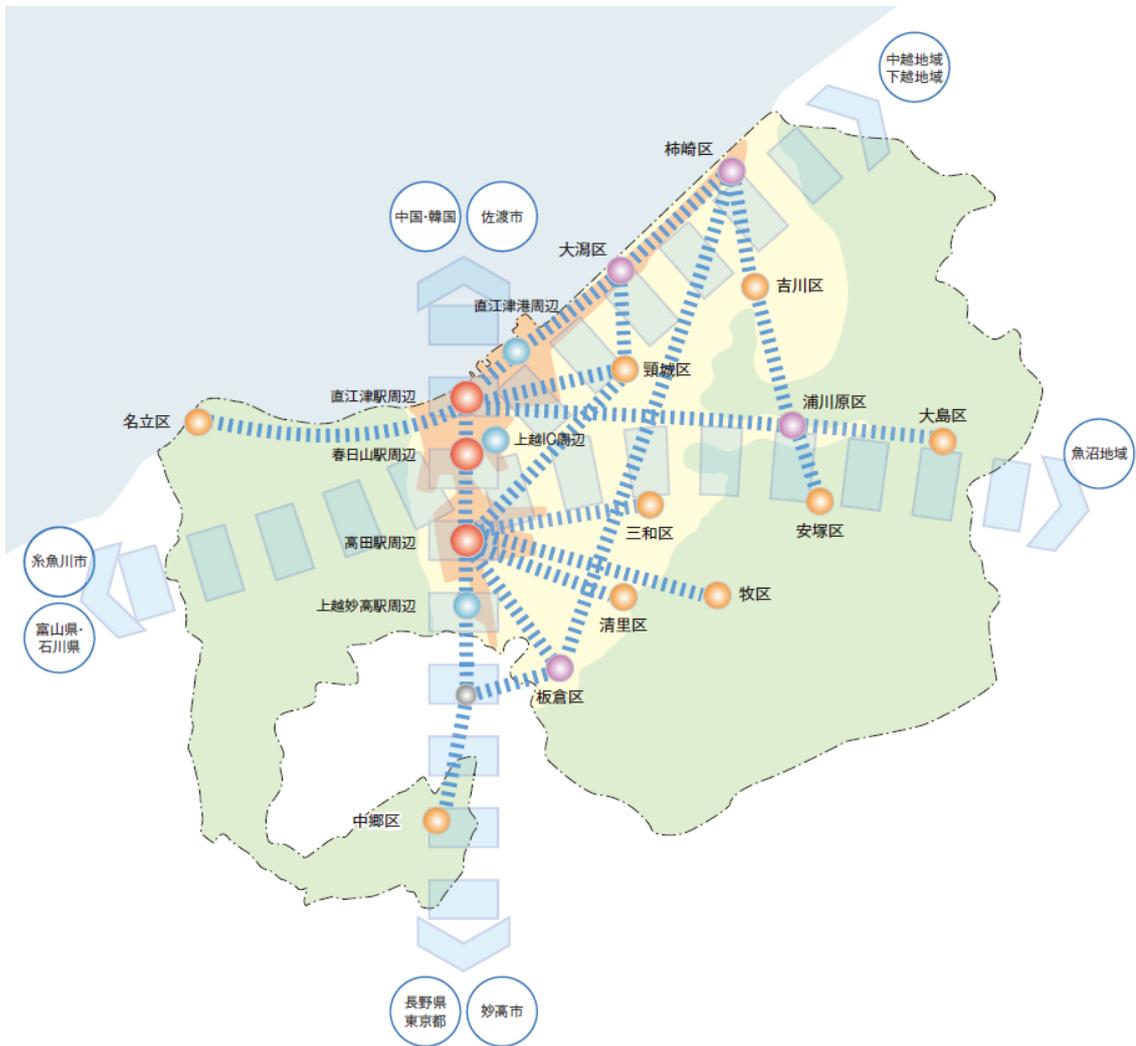
そして、都市基盤分野の基本施策として、「機能的・効率的な交通ネットワークの確立」を掲げ、効率的で利便性の高い地域公共交通網を地域の実情に即して整備することとしている。(参考)

本計画では、総合計画に掲げる将来都市像の実現に向け、土地利用構想の考え方を踏まえて、公共交通ネットワークの利便性の向上と持続可能な公共交通ネットワークの構築を目指すものとする。

図表 1-1 上越市第 6 次総合計画将来都市像



図表 1-2 第 6 次総合計画における面(エリア)・点(拠点)・線(交通ネットワーク)によるまちの構造のイメージ



(参考) 第 6 次総合計画の基本施策 7-1-2 機能的・効率的な交通ネットワークの確立

7 都市基盤分野

7-1-2 機能的・効率的な交通ネットワークの確立

▶ 施策の方針

市民生活に必要不可欠な足として、鉄道やバスなどの組み合わせによる効率的で利便性の高い地域公共交通網を地域の実情に即して整備します。

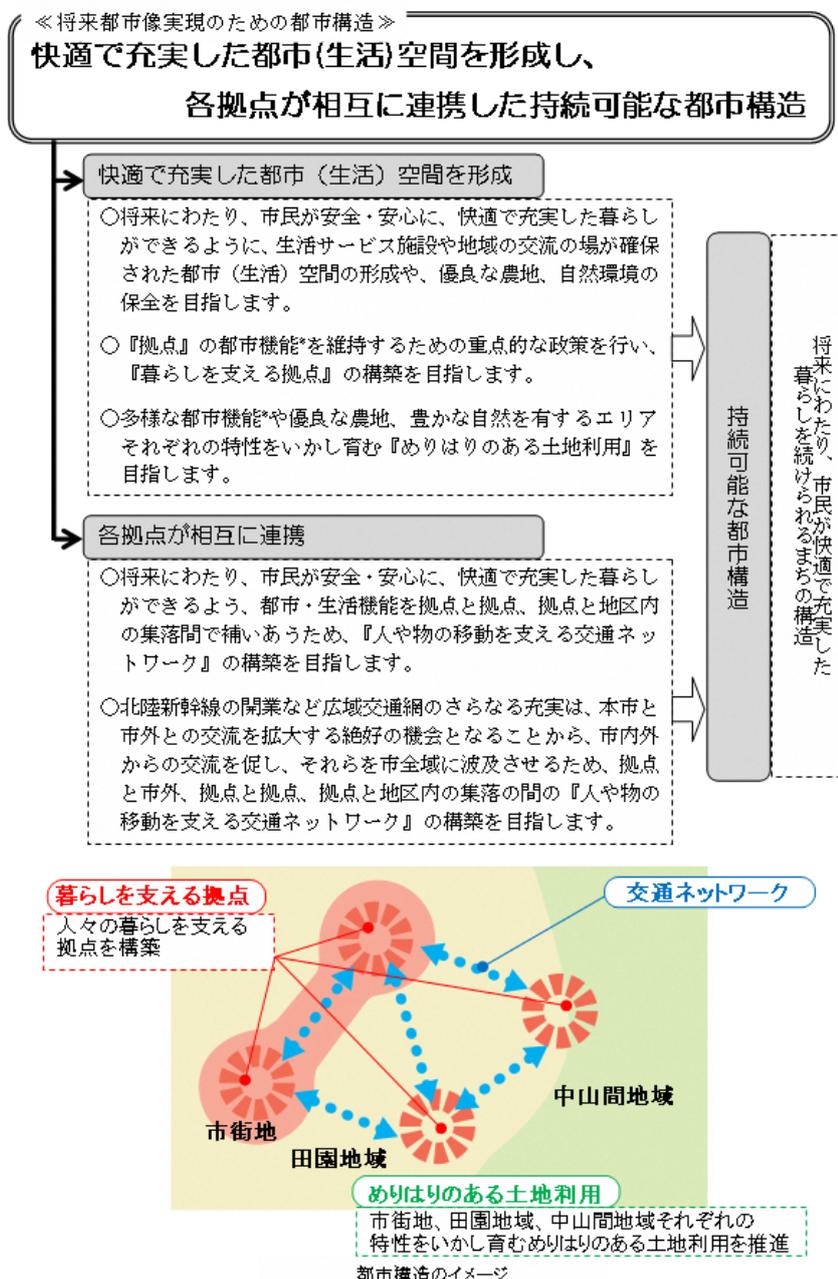
また、広域交通を支える高速道路や地域高規格道路などの整備促進と、鉄道や航路の利便性の向上を図るとともに、地域交通と広域交通の連結を強化し、市内外の人や物の移動を支える総合的な交通ネットワークの確保・形成を推進します。

② 上越市都市計画マスタープラン

当市の都市計画に関する基本的な方針を取りまとめた上越市都市計画マスタープラン（平成 27 年度～令和 16 年度）では、総合計画に掲げる将来都市像に基づき、将来都市構造として「快適で充実した都市（生活）空間を形成し、各拠点が相互に連携した持続可能な都市構造」を掲げ、将来にわたり、市民が安全・安心に、快適で充実した暮らしができるよう「暮らしを支える拠点」とともに、「人や物の移動を支える交通ネットワーク」の構築を目指すこととしている。

本計画では、都市計画マスタープランに掲げる拠点や交通ネットワークの考え方を踏まえ、将来の公共交通の在り方を定めることとする。

図表 1-3 将来都市像実現のための将来都市構造



③ 上越市立地適正化計画

当市における日常生活に関わる都市機能の集約とともに、地域の個性を活かした拠点形成に向けた具体的な区域設定や施策を立案するための計画である上越市立地適正化計画（平成 29 年 3 月策定、目標年次：令和 16 年度）では、総合計画の将来都市像や都市計画マスタープランの将来都市構造に基づき、居住誘導区域への誘導施策として、公共交通の利便性向上に取り組むこととしている。また、施策の実施に当たっては、第 1 次交通計画及び上越市バス交通ネットワーク再編計画（平成 28 年度～令和元年度）と連携し、必要に応じて計画の整合を図ることとしている。

本計画では、立地適正化計画が目指す都市機能の集約の考え方を踏まえ、将来の公共交通の在り方を定めることとする。

図表 1-4 上越市立地適正化計画において上越市が独自に行う施策の方向性



④ その他の各政策分野における計画

公共交通の在り方の検討に当たっては、市内在住の高齢者や障害者、学生のほか、市外からの来訪者等の重要な移動手段となっている公共交通の役割を踏まえ、福祉・教育・観光等の各分野における施策と連携を図り、総合的に施策を展開していくことが大切である。

このため、本計画に基づく施策の実施の際には、必要に応じて、各政策分野の計画や施策との調整を図り、関係部署・機関と連携して取り組む体制を整えることとする。

3 本計画が対象とする公共交通

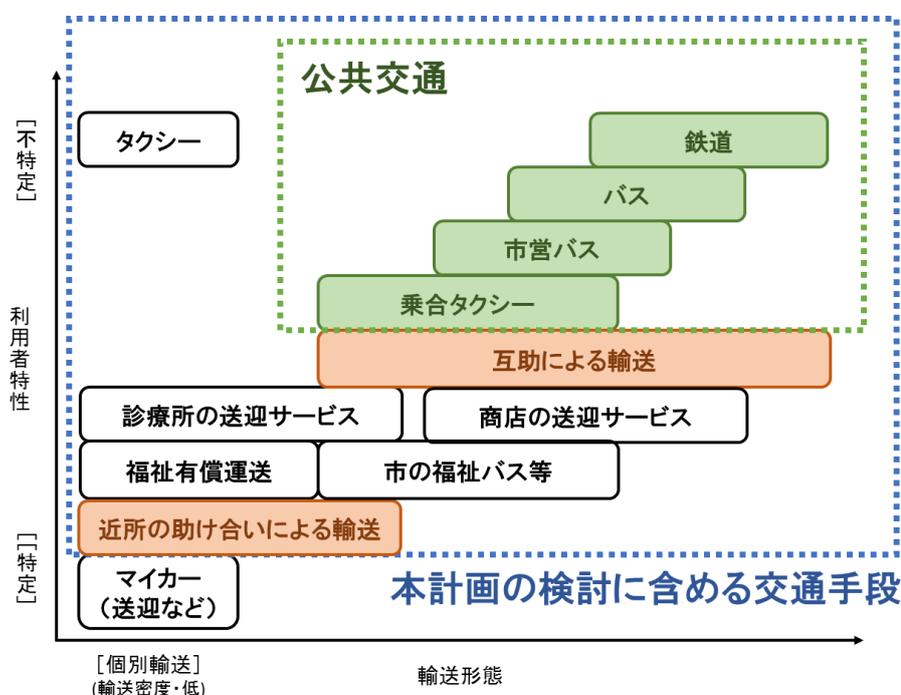
本計画では、「公共交通」を「不特定多数の者が利用することができる交通機関」と定義し、鉄道（鉄道事業法第2条第1項）、バス（道路運送法第3条第1号イの一般乗合旅客自動車運送事業をいい、乗合タクシーを含む。）、タクシー（道路運送法第3条第1号ハの一般乗用旅客自動車運送事業）及び市営バス（道路運送法施行規則第51条第1号の市町村運営有償運送）がこれに当たるものとして取り扱う。

このうち、本計画では、市民の住居の近くまできめ細かく運行し、その運行内容の決定や運行経費の負担に対して市の関与が大きいバス及び市営バスを中心に、公共交通の在り方を取りまとめるものとする。

また、上記のような公共交通による対応が難しい地域においては、地域住民の主体的な参画を前提としつつ、「いかに住民の移動手段を確保していくか」という課題に対応していく必要がある。

このため、本計画では、民間の商店や診療所等が運行する送迎サービス、単独で公共交通機関を利用できない身体障害者等を NPO 法人等が輸送する福祉有償運送、市が行政サービスとして対象者を限定し運行する福祉バス等のほか、日常生活における移動手段を担うべく、住民が主体となり、自ら運転手や車両を用意した上で運行内容を定め、定期的に住民を輸送する互助的な取組や、近隣の住民同士が支え合う取組など、地域の交通手段を総動員し、公共交通による対応が難しい地域における住民の移動手段の在り方についても検討を加え、具体的な取組を整理する。

図表 1-5 本計画の対象とする交通手段



資料：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』P20の図を基に作成

区 分	移動手段	「公共交通」の該当性 (不特定多数の者が利用できるか)
公共交通	鉄 道	誰でも利用可能
	バ ス ※乗合タクシー を含む	
	タクシー	
	市営バス	
住民が主 体となる 輸送	互助による輸送	利用者が運送主体の会員や一定地域の地域の住民に 限定
	近所の助け合い による輸送	利用者が一定地域の地域の住民に限定
その他	商店や診療所の 送迎サービス	商店や診療所の利用者に対象者が限定
	福祉有償運送	利用者が一定の要件を満たす高齢者や障害者に限定
	市の福祉バス等	事業目的に沿った人や地域に限定

4 計画の対象区域

本計画の対象区域は、上越市全域とする。ただし、本市で運行されている公共交通機関が近隣市に接続しており、市民が市域を越えて移動している状況を踏まえ、バス路線の再編等に当たっては、必要に応じて、近隣市と連携した取組を進めることとする。

5 計画期間

本計画の期間は、令和2年度から令和9年度までの8年間とする。

第2章 上越市の概況

1 地勢

当市は、新潟県の南西部に位置し、日本海に面する地方都市である。

平成17年1月1日の14市町村の合併により、市の面積は、合併前の上越市(249.24km²)の約4倍、東京23区に相当する973.89km²となった。市の中心部に広がる高田平野を取り囲むように中山間地域が広がり、市内の9区が過疎地域、12区が特別豪雪地域に指定されている。

当市には、重要港湾の直江津港をはじめ、陸路として北陸自動車道及び上信越自動車道が走り、平成27年3月には北陸新幹線が開業した。

また、高田平野をえちごトキめき鉄道(株)の妙高はねうまラインが南北に縦断し、直江津から西の海岸線沿いでは日本海ひすいラインが運行されている。さらに、直江津から東の海岸線沿いではJR信越本線が運行されているほか、犀潟から六日町に向けて、北越急行(株)のほくほく線が運行されている。

図表 2-1 上越市の概要



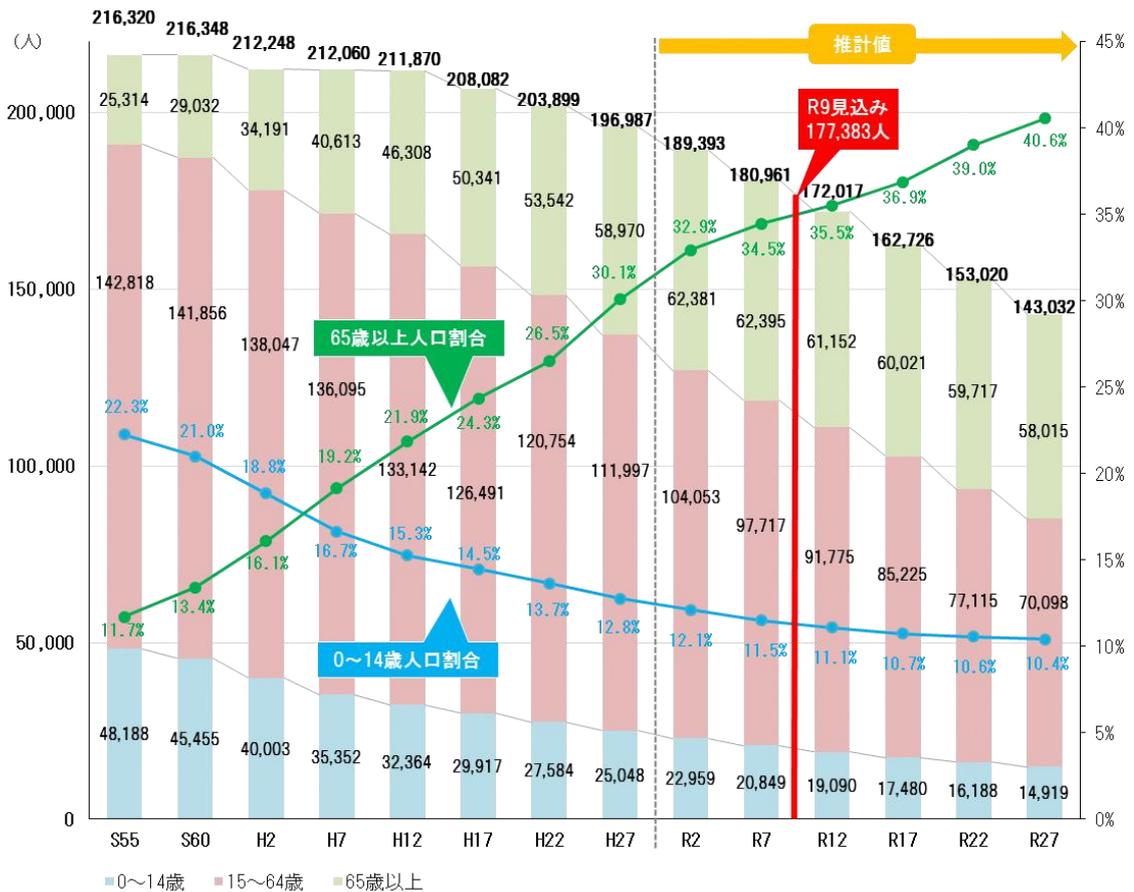
資料：上越市都市計画マスタープラン

2 人口の推移と将来推計

平成 31 年 3 月末現在の当市の人口は、約 19 万 2 千人で、新潟県全体の 8.6%を占めているものの、昭和 60 年をピークに減少傾向が続いており、本計画が終了する令和 9 年には、約 17 万 7 千人となる見込みである。

このうち、65 歳以上の高齢者が総人口に占める割合は、平成 30 年の 31.8%から令和 9 年には 34.9%に高まる一方、15 歳未満の年少者が総人口に占める割合は、平成 30 年の 12.4%から令和 9 年には 11.3%に低下すると推計されている。

図表 2-2 総人口の推移と将来推計人口（昭和 55 年～令和 27 年）



資料：総務省「国勢調査」及び国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」（平成 30 年 3 月推計）を基に作成

第3章 公共交通を取り巻く現状

1 公共交通に対する市民ニーズ

(1) 利用者層

平成30年6月から7月にかけて実施したバスの乗降調査では、バス利用者のうち、全体の半数近い41%が小学生・中学生・高校生・大学生を合わせた学生であり、続いて、高齢者を除く一般の利用者が28%、高齢者の利用者が27%であった。(図表3-2)

また、同年12月に実施した市内及び妙高市内の高等学校に通学する高校生に対するアンケート調査では、高校生の約半数が通学の際に鉄道を利用しているほか、1割程度がバスを利用しているなど、一定割合の学生が通学時に公共交通を利用していることが分かった。(図表3-2)

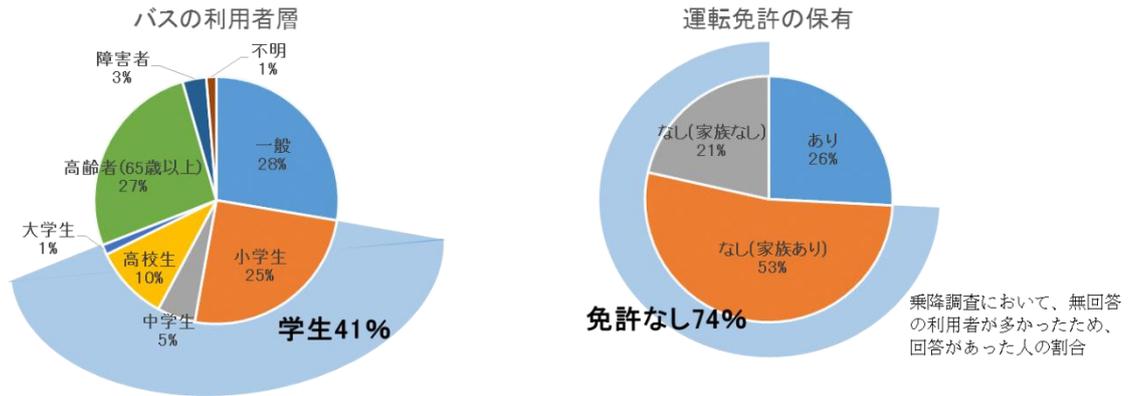
さらに、同年3月に実施した公共交通に関するアンケートでは、運転免許証を有しない人のうち、日常生活において鉄道やバス、タクシーといった公共交通を利用していると回答した割合は43.8%であった。(図表3-4) また、上記のバスの乗降調査においては、利用者のうち自動車の運転免許証を有していない人の割合が74.2%を占める結果となった。

このように、当市における公共交通は、運転免許証を有しない人に多く利用されており、移動に制約がある市民の移動手段として重要な役割を担っている。

図表3-1 現状調査の概要

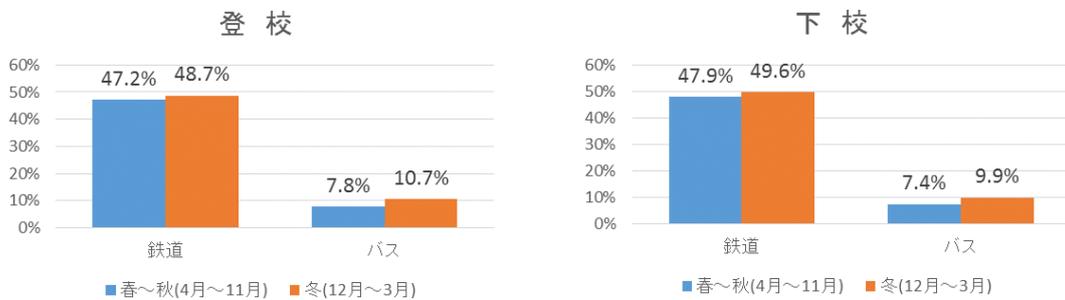
調査名	公共交通に関するアンケート	路線バス乗降調査
目的	市民の日常生活の移動の実態、公共交通に対する関心度や意見等の把握	市内の路線バス（市営バスを含む）の利用状況の把握
実施時期	平成30年3月15日～30日	平成30年6月11日～7月28日
対象	上越市内在住の16歳以上の男女6,228人	市内43路線
調査者数	2,745（回収率44.1%）	5,932人
主な項目	<ul style="list-style-type: none"> 公共交通に対する意識 外出の目的地・目的・手段 公共交通の満足度・重要度 	<ul style="list-style-type: none"> 乗車した便、乗降バス停 利用目的・頻度 路線バスに対する意見
調査名	高校生アンケート	聞き取り調査
目的	高校生の公共交通の利用実態、需要等の把握	高齢者をはじめとする移動に制約がある人の移動実態、公共交通に対する需要等の把握
実施時期	平成30年12月11日～21日	平成30年4月～平成31年2月
対象	市内及び妙高市内の高等学校に通学する高校1・2年生3,903人	町内会長、民生委員、すこやかサロンの参加者、地域住民、免許返納者等
調査者数	3,557（回収率91.1%）	2,847人
主な項目	<ul style="list-style-type: none"> 通学手段、交通費 公共交通の改善点 利用促進策の認知度 	<ul style="list-style-type: none"> 住民の移動実態 公共交通を必要とする住民の状況

図表 3-2 バスの利用者の状況



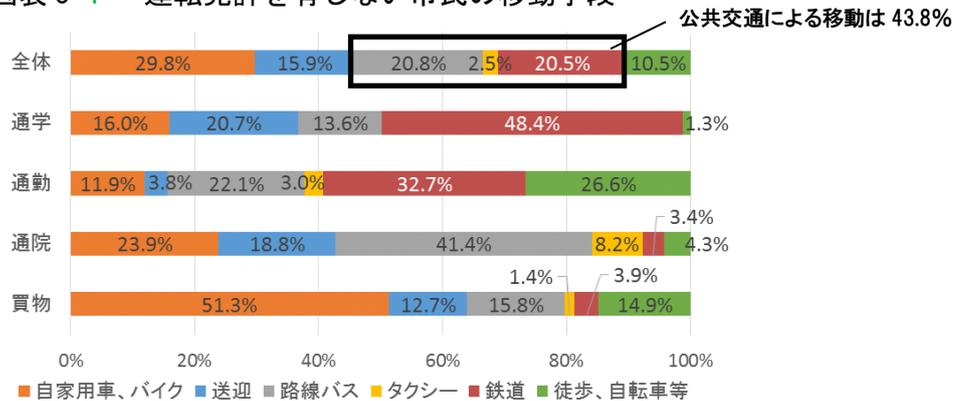
資料：バスの乗降調査（平成 30 年 6 月～7 月、上越市）

図表 3-3 高校生の通学手段



資料：「公共交通に関するアンケート」（高校生対象、平成 30 年 12 月、上越市）

図表 3-4 運転免許を有しない市民の移動手段



(2) 高齢者を取り巻く状況

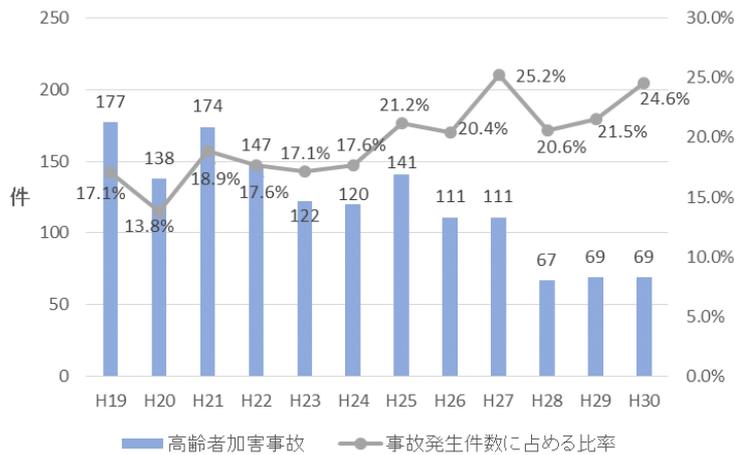
全国では、高齢者が加害者となる交通事故の発生が相次いでおり、当市においても自らの運転に不安を持つ高齢者が安心して生活できる環境の整備が求められている。

新潟県内では、交通事故発生件数が減少傾向にある一方、高齢者加害事故の割合は年々増加しており、平成30年の交通事故発生件数に占める割合は24.7%となっている。この傾向は当市においても同様であり、交通事故発生件数に占める高齢者加害事故の割合は24.6%であった。(図表3-5)

このような中、市内の65歳以上の運転免許証の自主返納者数は年々増加しており、平成30年は796人であった。(図表3-6)

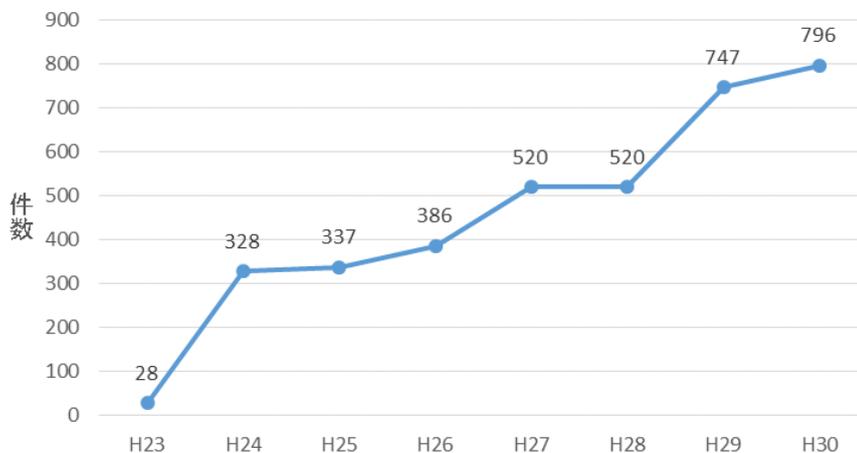
加齢に伴い身体機能が低下し、自家用車による移動が困難となる高齢者は、高齢者人口の増加に比例して増えていくことが想定されることから、公共交通に対する潜在的な需要は更に高まるものと考えられる。

図表3-5 高齢者加害事故の発生状況（上越市内）



資料：新潟県警察本部

図表3-6 当市における65歳以上の高齢者の運転免許証の自主返納者数



資料：新潟県警察本部

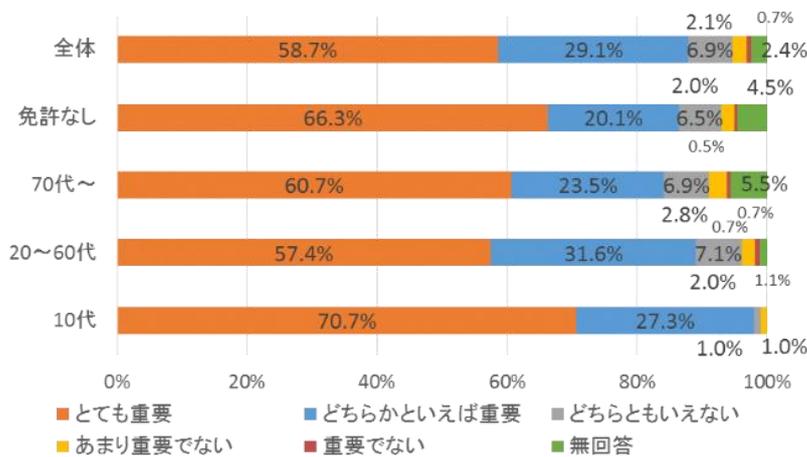
(3) 公共交通に対する市民の意識

地域で生活していく上で、公共交通が重要と考える市民の割合は、「とても重要」「どちらかといえば重要」を合わせると全体の 87.8%であり、全ての世代において80%を超えている。また、「とても重要」と考える人は、10代で70.7%、70代以上で60.7%、免許を持たない人では66.3%となり、全体の58.7%を上回っている。

このように、公共交通は全ての世代において重要であると認識されており、特に、高齢者や障害者、学生など移動に制約がある人は、「とても重要」と考える人が多くなっている。

また、日常的に自家用車で移動している市民においても、将来、自動車の運転ができなくなった場合の移動手段に対して潜在的な不安感を抱えていることから、その際の移動手段として公共交通に一定の期待があることが、重要性の認識につながっているものと推察される。

図表 3-7 市民の公共交通に対する意識



資料：「公共交通に関するアンケート」（平成30年3月、上越市）

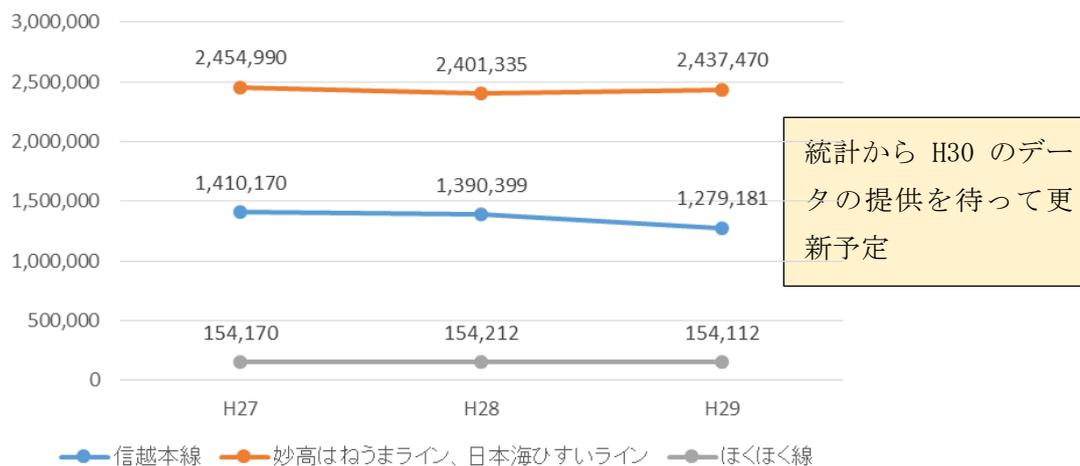
2 公共交通の利用状況

(1) 利用者数の推移

① 鉄道

市内の鉄道の利用者数は、横ばい又は若干の減少傾向にあり、平成 29 年度では、JR 信越本線は約 127 万 9 千人、妙高はねうまラインと日本海ひすいラインは合わせて約 243 万 7 千人、ほくほく線は約 15 万 4 千人となっている。

図表 3-8 鉄道の乗車人員の推移



※輸送人員は、上越市統計要覧に掲載する市内各駅の乗車人員の合計とし、二本木駅、上越妙高駅、南高田駅、高田駅、春日山駅、直江津駅、谷浜駅、有間川駅及び名立駅は、1日平均の乗車人員に365を乗じた値

※信越本線の輸送人員のうち、黒井駅、土底浜駅及び上下浜駅については、乗車人員が非公表であるため、推計値

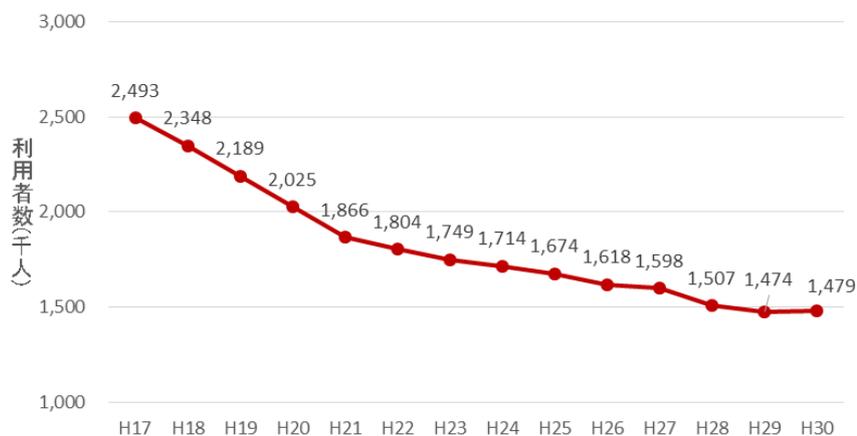
資料：上越市統計要覧

② バス

バスの輸送人員は、毎年約4万人ずつ減少しており、平成30年度は約147万9千人であった。10年前の平成21年度との比較では、約2割の減少となっているが、近年、利用者数の減少幅が若干鈍化傾向にあり、平成30年度は前年度とほぼ同数であった。

少子化の影響で学生の人数が減少しているほか、バスの潜在的な需要者と考えられる65歳以上の高齢者の増加がバスの利用増につながっておらず、依然としてバス利用者の減少傾向に歯止めがかかっていない状況にある。

図表 3-9 バスの輸送人員

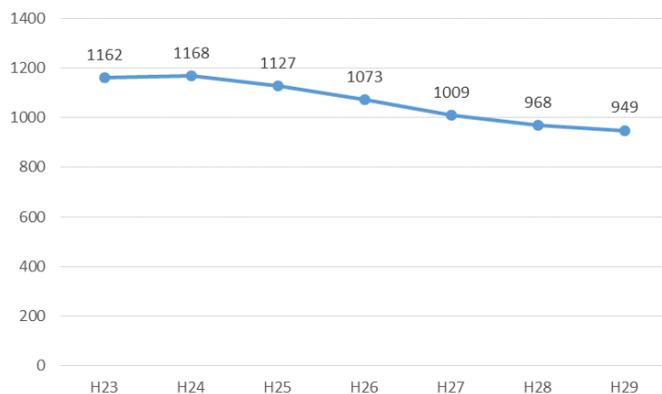


資料：上越市統計要覧

③ タクシー

タクシーの利用者は、近年減少傾向にあり、一般財団法人新潟県ハイヤー・タクシー協会によると、平成29年における市内4社の輸送人員は、約94万9千人であった。

図表 3-10 タクシーの輸送人員の推移



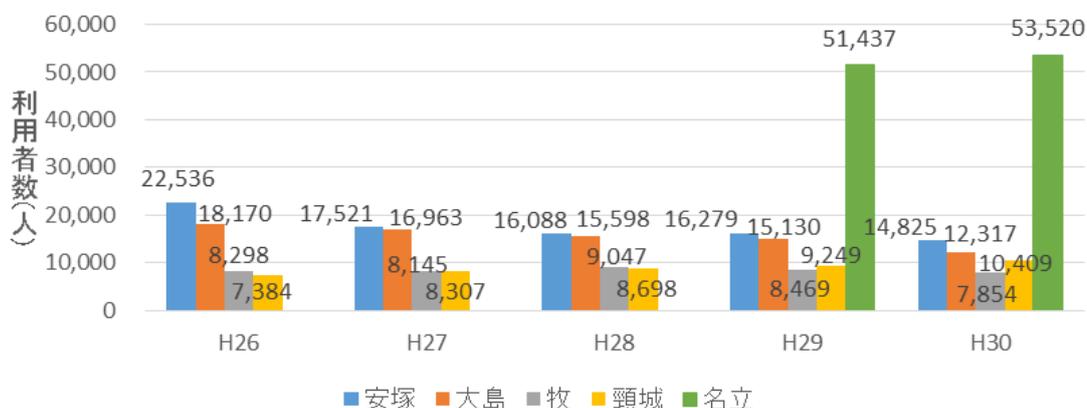
※平成29年時点において、一般財団法人新潟県ハイヤー・タクシー協会に加盟する市内4社の輸送人員

資料：一般財団法人新潟県ハイヤー・タクシー協会

④ 市営バス

安塚区、大島区、牧区、頸城区及び名立区において、スクールバスに一般利用者が混乗する「スクール混乗」方式で運行している市営バスの輸送人員は、少子化の影響から、総じて減少傾向にあり、平成30年度は約9万9千人であった。

図表 3-11 市営バスの輸送人員の推移



(2) 市民の移動手段の状況

市民を対象に行った公共交通に関するアンケート結果から、市民の89.7%は、自家用車で日常生活の移動を行っており、公共交通の利用は5.4%にとどまっていることが分かった。この傾向は、70代以上の高齢者においても同様であり、自家用車で移動する人は全体の81.9%を占めており、公共交通の利用は10.9%であった。(図表 3-12)

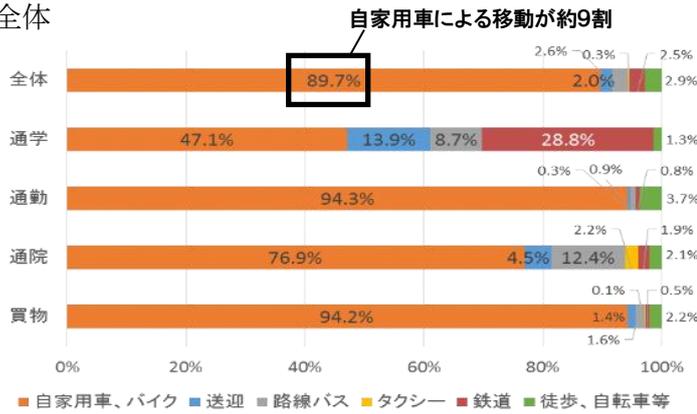
このほか、70歳以上の高齢者の免許保有率は49.2%となっており、自家用車が日常の移動手段として定着しているほか、農村部では農業を営む上で、高齢となっても自動車を運転し続ける人が多い状況にある。(図表 3-13)

また、自動車の運転免許証を持たない人と10代の市民は、公共交通を利用する人の割合がそれぞれ43.8%、47.2%であった一方、家族等の送迎により移動を行う人の割合もそれぞれ45.7%、49.8%となっており、ほぼ同様の割合であった。さらに、高校生を対象に行ったアンケートでは、自転車を利用して通学する生徒が冬期間に減少するものの、送迎による生徒が増加しており、公共交通への転換が進んでいない状況にある。(図表 3-14)

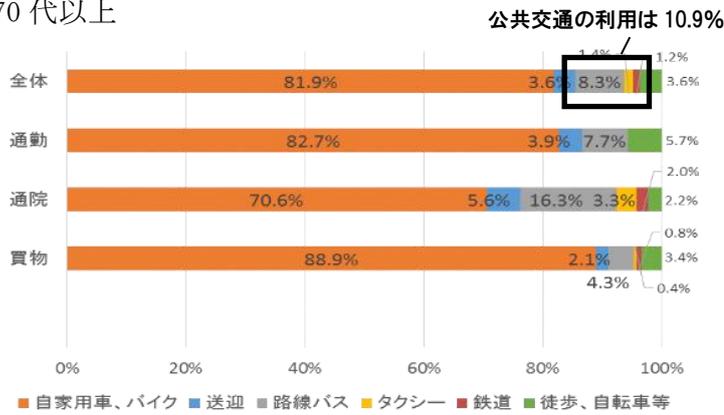
当市では、運転免許の保有率が、高齢者においても高い水準にあるほか、1世帯当たり1.44台の自家用車を保有しているなど(図表 3-15)、移動手段として時間を選ばず目的地へ自由に移動できる自家用車の利用を選択する傾向にあり、高齢者や学生など、移動に制約のある市民であっても、家族の送迎で移動する人が多くを占めていると推察される。

図表 3-12 市民の外出手段

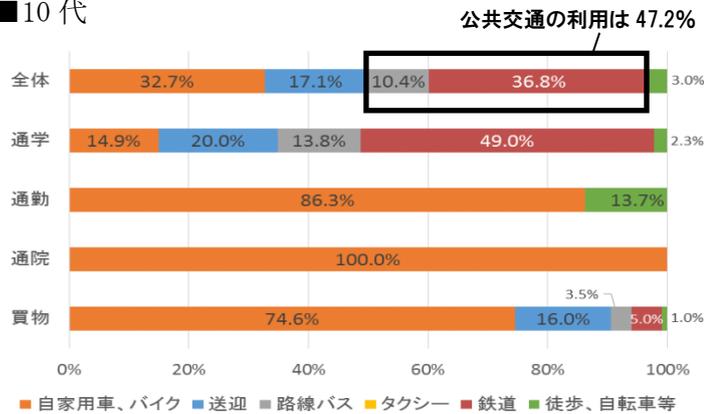
■全体



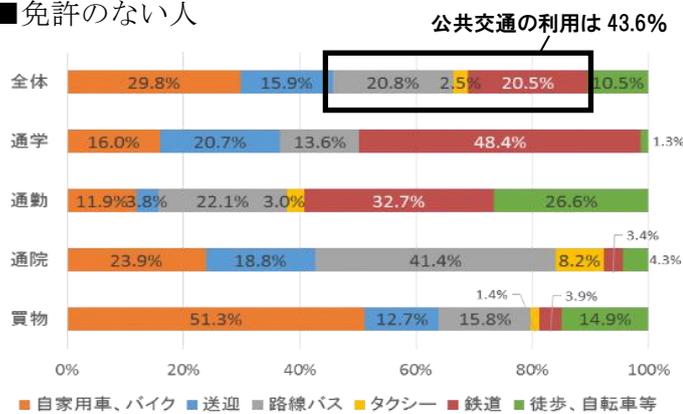
■70代以上



■10代



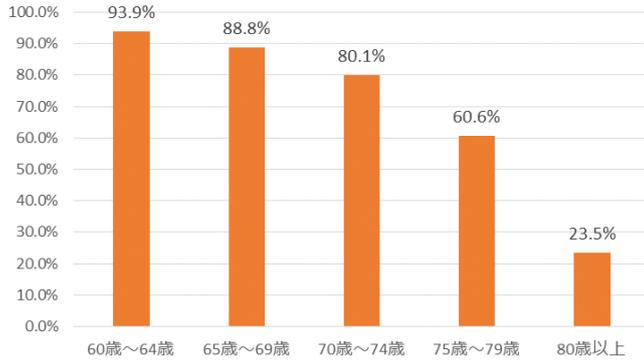
■免許のない人



資料：「公共交通に関するアンケート」（平成30年3月、上越市）

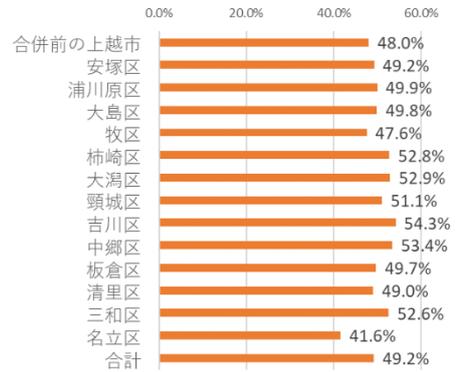
図表 3-13 運転免許証の保有率

(年代別)

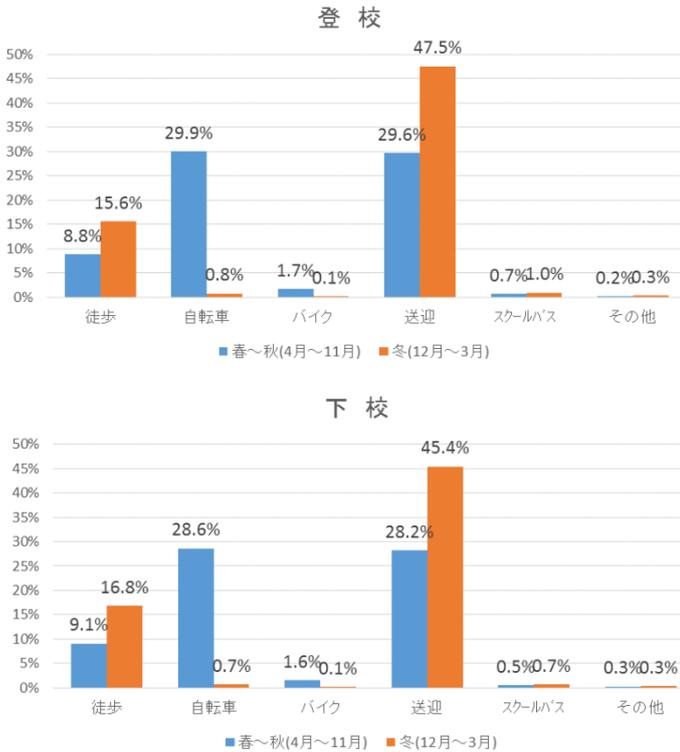


資料：新潟県警察本部、平成 31 年 3 月末現在

(地域別) ※70歳以上の高齢者



図表 3-14 高校生の通学手段



資料：「公共交通に関するアンケート」（高校生対象、平成 30 年 12 月、上越市）

図表 3-15 自家用車保有台数の推移



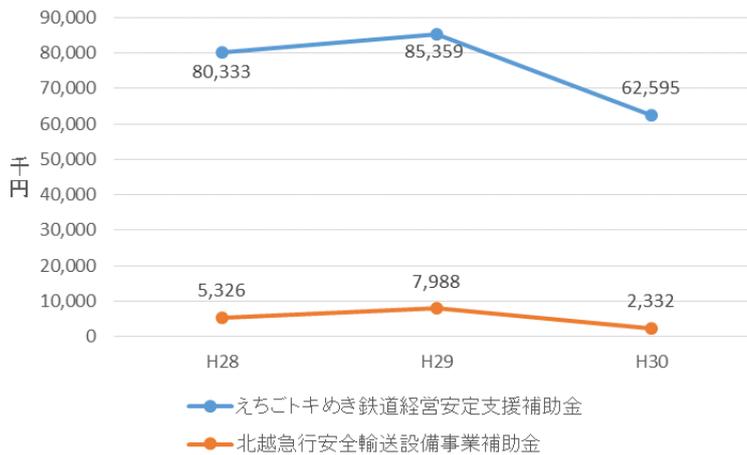
資料：国土交通省北陸信越運輸局新潟運輸支局

3 公共交通に対する市の負担

(1) 鉄道

市内には、JR 信越本線のほか、第三セクター2社の鉄道が運行されている。市では、これらの第三セクター鉄道に対し補助金を交付しており、平成30年度の実績は、合わせて約6千5百万円となっている。

図表 3-16 第三セクターの鉄道会社に対する市の補助額の推移



図表 3-17 第三セクター鉄道会社に対する市の補助制度

補助金	補助目的	補助金の主な充当経費
えちごトキめき鉄道経営安定支援補助金	えちごトキめき鉄道(株)の安定経営を図るため、鉄道施設の維持修繕の費用を支援	吊架線張り替え、き電線張り替え、可動ブラケット取替え、高圧変圧器取替え、橋梁ペイント塗り替え
北越急行安全輸送設備事業補助金	ほくほく線の安全輸送の確保を図るため、鉄道設備の更新及び維持修繕等の費用を支援	レール、融雪設備、遮断機、自動列車停止装置の更新

(2) バス

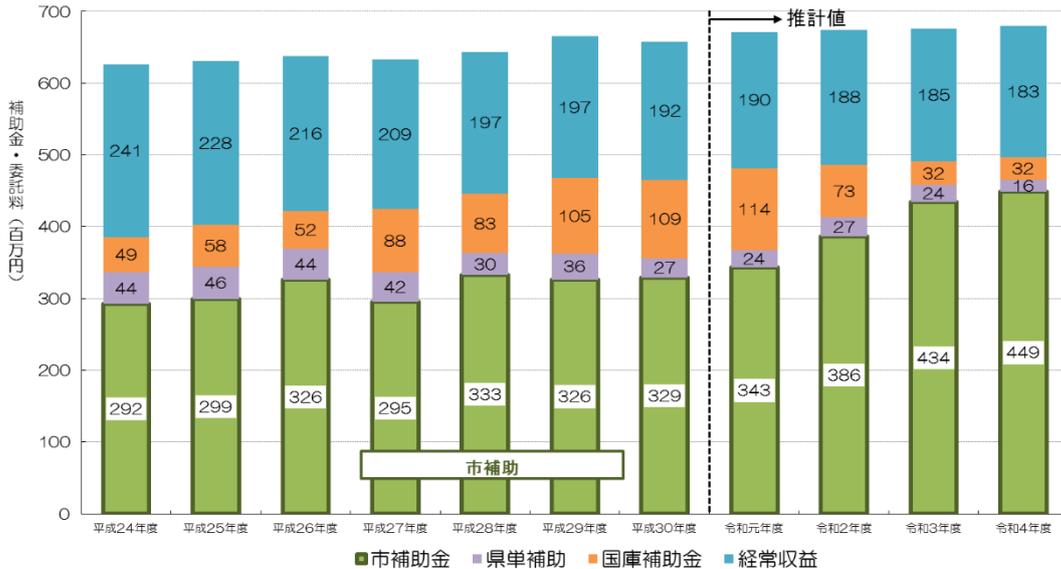
市では、バスの運行に係る経費を対象に、運行事業者に補助金を交付しており、平成30年度の実績は、約3億6千万円となっている。(図表3-18)

今後も、バスの利用者数の減に伴う運賃収入の減少に加え、国や県の補助要件を満たさない路線が増加することにより、国県の補助金額の減少が見込まれる。(図表3-19)

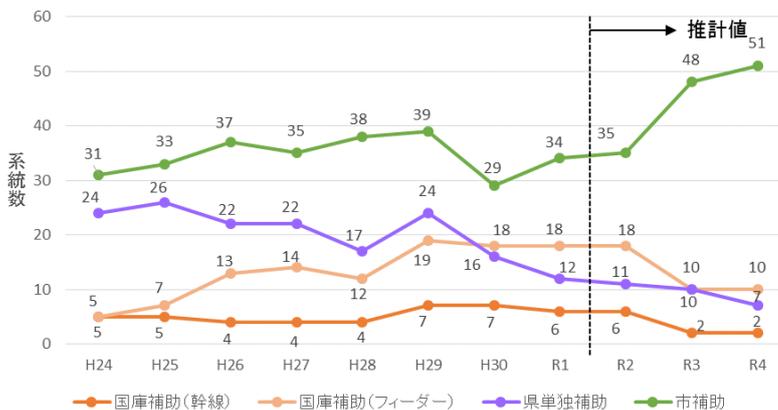
また、本市では、平成29年度に地域公共交通再編実施計画を策定したことに伴う特例として、令和元年度末まで、バスの運行経費に係る国庫補助金が特例交付されているが、この特例がなくなる令和2年度以降は、市の補助金額が大幅に増加し、令和4年度には約4億5千万円となる見通しである。

このような中、一部のバス路線においては、利用者がほとんどいない状況となっており、費用対効果の観点からは、当該路線を現状のまま維持することは困難な見込みである。このように、持続可能な公共交通ネットワークの構築を図るためには、利用状況を踏まえたバス路線の見直しを行うことが急務となっている。

図表3-18 バスの運行に対する補助金の推移



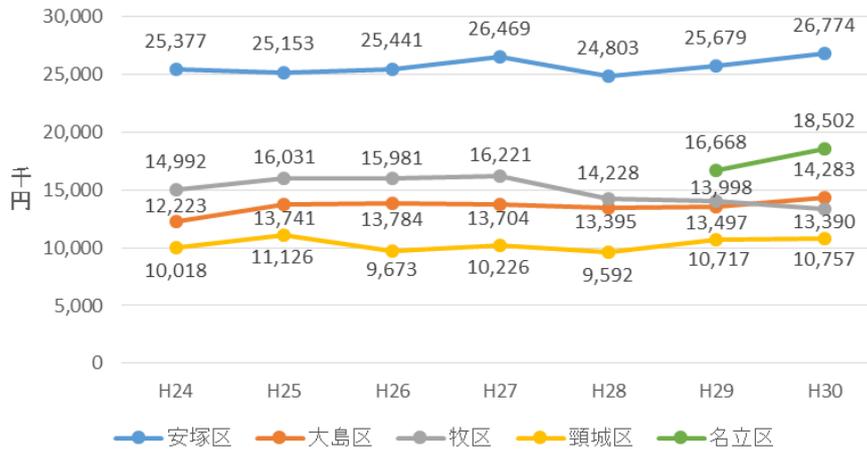
図表3-19 国県市補助系統数の推移



(3) 市営バス

市営バスについて、交通事業者等に対するバスの運行業務の委託料や燃料費等を含めた運行経費から運賃収入を控除した市の負担額は、ほぼ横ばいで推移しており、平成30年度は総額約9千8百万円であった。

図表 3-20 市営バスの運行に係る市の負担額（経費－収入）



4 現行計画の目標達成状況

(1) 上越市総合公共交通計画

平成 26 年度に策定した第 1 次交通計画では、「快適な暮らしを支える持続可能な地域公共交通」という将来像の実現に向け、「市民の日常の生活を支えます。(生活交通の維持・確保)」「市内外の交流促進を図ります。(二次交通の整備)」という基本的な方針に沿って、計画期間内における 3 つの目標と達成すべき 9 つの指標を設定した。

この指標に対する平成 30 年度末時点での達成状況は、9 項目のうち、4 項目が達成、5 項目は未達成となっている。

下記の図表 3-21 のとおり、目標 2「公共交通の安全・安心で快適な運行の向上を図るとともに、分かりやすい情報提供を行います。」については、概ね達成したものと評価することができるが、目標 1「市内外からの移動ニーズに対応し、利用される地域公共交通を目指します。」と目標 3「地域の実情に合った地域公共交通を採用、再編成を促進し、地域公共交通を維持・確保します。」については、路線バスに係る指標である利用者数や収支率が共に未達成となっており、目標を達成したとは評価できない状況にある。最終年度の平成 31 年度（令和元年度）においても、利用者数等が改善する可能性は低く、4 項目の指標達成は困難な見通しである。

これは、前述のとおり、バスの利用者数の減少と市の負担額の増加傾向に歯止めがかかっていないことによるものであり、本計画では、公共交通の利便性の向上による利用促進や、効率的・効果的な公共交通ネットワークの構築に向けた課題の解決に資する取組を進めていく必要がある。

図表 3-21 上越市総合公共交通計画（平成 27 年 3 月策定）の目標達成状況

目 標	指 標	目標値	中間達成状況
		平成31年度	平成30年度
目標1 市内外からの移動 ニーズに対応し、利 用される地域公共交 通を目指します。	路線バス等の利用者数(年間)	1,561千人	1,497千人
	えちごトキめき鉄道の乗車人数(1日)(輸送密度)	1,812人	1,639人
	ほくほく線の乗車人数(1日)(輸送密度)	1,088人	1,395人
	上越妙高駅における北陸新幹線とえちごトキめき鉄道の接続	上越妙高駅に停車する北陸新幹線にえちごトキめき鉄道が接続するダイヤ編成を実施	上越妙高駅に停車する北陸新幹線にえちごトキめき鉄道が接続するダイヤ編成を実施
	観光周遊バス利用者数	3,000人	0人 (廃止)
目標2 公共交通の安全・安 心で快適な運行の 向上を図るとともに、 分かりやすい情報提 供を行います。	バリアフリーに配慮した車両への更新率(スロープ付のノンステップバスやワンステップバス、リフトや補助ステップ付小型バスへの更新)	56.8%	49.5%
	時刻表の発行・配布	ダイヤ改正時に鉄道及び路線バス等の時刻表を作成・配布	ダイヤ改正時に鉄道及び路線バス等の時刻表を作成・配布
	公共交通イベントの参加者数	17,000人	25,800人
目標3 地域の実情にあった 地域公共交通を採用、 再編成を促進し、 地域公共交通を 維持・確保します。	路線バス等、鉄道の利用者数(上記)	目標1と同じ	目標1と同じ
	公共交通(路線バス、乗合タクシー等)の運行に係る収支率	30.0%以上	27.4%

(2) 上越市バス交通ネットワーク再編計画及び上越市地域公共交通再編実施計画

第1次交通計画を着実に推進するため、平成28年3月に策定した上越市バス交通ネットワーク再編計画及び平成28年9月に国の認定を受けた上越市地域公共交通再編実施計画では、4つの再編方針の下、市内の路線バスの再編計画を定めるとともに、計画期間中の利用促進策を定め、これらに基づく取組を進めてきた。

しかし、上越市地域公共交通再編実施計画において定めた、バス路線の再編によって達成すべき運行コストの抑制と収支率に関する数値目標については、目標達成が困難な見通しである。

このことを踏まえ、本計画では、公共交通の利便性の向上による利用促進や、効率的・効果的な公共交通ネットワークの構築に向けた課題の解決に資する取組を進めていく必要がある。

図表 3-22 バス路線の再編の実施状況

再編時期	路線	再編内容
平成28年4月	上直海線	・全区間デマンド化
	森本線	・運転免許センター上越支所への乗り入れ ・森本ー長峰間のデマンド化
平成28年10月	上越大通り線	・駅、高校、市役所、病院等への接続を改善
	浜線	・病院、商業施設への接続を改善
	宮口線	・商業施設への乗り入れ
平成29年4月	名立線	・市営バス(スクール混乗)化による重複解消 ・運行回数増、運賃の低廉化
	吉川西部循環線	・吉川くびき駅線、上下浜駅線を吉川西部循環線に統合し、重複解消
	清里線	・県立中央病院、商業施設への乗り入れ ※市営バス(スクール混乗)への転換は、検討の結果、効率化につながらなかったため、実施せず
	直江津・浦川原線、大平線、月影・下保倉・末広ルート、東西ルート	・浦川原小学校の通学に合わせたダイヤ改正、小学校前のバス停新設 ・大平線の一部区間のデマンド化
	上関田線、山寺薬師線、菟立線、三針線、新井・板倉線	・上関田線、山寺薬師線、菟立線の針商店街への乗り入れ ・幹線、支線を役割分担し、新井・板倉線(幹線)を新設
実施を見送り	南川線、黒井駅線	・路線の重複解消、一部区間のデマンド化を検討 ※県単補助が当面維持できる見込みとなったため、次期計画と併せて検討することとし、実施を見送り
	黒岩線、水野線	・1台で運行できる運行形態への転換を検討 ※新たな交通形態については、次期計画の検討と併せて検討することとし、実施を見送り
	関山ルート、岡沢ルート	・二本木駅への乗り入れ ※降雪時の安全面について検討するため、次期計画と併せて検討することとし、実施を見送り
	斐太線、青田線	・1台で運行できる運行形態への転換を検討 ※新たな交通形態については、次期計画の検討と併せて検討することとし、実施を見送り
	正善寺線	・斐太線、青田線の再編に合わせ、宮口線への統合を検討 ※再編の効果が見込めないことから、次期計画の検討と併せて検討することとし、実施を見送り
	犀潟駅線、くびき駅線、柳町線	・一般利用者の利便性を考慮した運行ダイヤの検討 ※一般利用者の需要が少ないことから、次期計画と併せて検討することとし、実施を見送り

図表 3- 上越市地域公共交通再編実施計画の目標達成状況

項目	目標値 平成31年度	中間達成状況 平成30年度
運行コスト抑制 ※再編を行わなかった場合 の経費に対する削減額	14,572千円	▲2,400千円
収支率	29.4%	27.4%

図表 3-23 公共交通の利用促進策の実施状況

事業名	事業計画の概要	実施主体
おでかけフリー定期券	70歳以上の高齢者や運転免許返納者を対象に、市内の路線バスが乗り放題となる定期券の販売	活性化協議会、バス事業者
1日フリー乗車券の車内販売	1日フリー乗車券を車内で販売できるように工夫	活性化協議会、バス事業者
小中高校生の夏休み特別運賃の実施	夏休み期間中の利用促進を図るため、小学生は1乗車50円、中学生は1乗車100円とし、利用者を拡大	バス事業者
施設と連携した割引サービス	路線バスで公共施設、宿泊施設等に来場する人に割引券等の特典を付与	各施設、バス事業者、上越市
通学100円バスの適用路線の拡大	高校生の通学時間帯に1乗車100円で運行している路線を拡大する。	活性化協議会、バス事業者
公共交通利用ガイド、総合時刻表の作成	鉄道、路線バス等の路線図、運行時刻、運賃、乗り方、企画切符などの情報を1冊にまとめ、市民に情報提供	活性化協議会、上越市
バス利用のPR	路線バス、予約型乗合バスの利用方法や路線バス等の割引情報などを総合事務所日より、チラシ、防災行政無線放送等で周知	
区版公共交通時刻表	市営バスや鉄道の運行時刻が一览できる時刻表を作成し、区内に配布	
総合事務所日より活用した公共交通利用PR	総合事務所日より活用し、バス利用を促進	
区版公共交通利用ガイド	区から合併前上越市の主要な目的地へ行くため、鉄道や路線バスの利用方法を記載したチラシを区内に配布	
区版壁張付用時刻表の作成	区を運行する路線の時刻表を区内に配布	
路線別の大文字時刻表の作成	地域ごとに、自宅付近の路線図と運行時刻を分かりやすく記載した時刻表を作成し、沿線各戸に配布	活性化協議会、上越市
車両に系統番号の表示	路線図や時刻表に掲載している系統番号を車両に大きく表示し、分かりやすさを向上	活性化協議会、バス事業者
バスの時刻表及び停留所等の情報の乗換案内サイトへの登録及び周知	乗換案内サイトの登録情報の更新、新規登録と利用者への周知	活性化協議会、バス事業者
交通拠点における乗継案内の充実	鉄道駅の交通拠点での乗継負担を軽減するため、モニターや案内看板に運行情報を表示	活性化協議会、バス事業者
市街地路線図、啓発資料の作成	路線が多く運行している市街地の路線図や公共交通の利用啓発資料を作成し、バス案内所や学校、イベント等で配布することで、市民や観光客に周知	活性化協議会、上越市
高校生や高齢者を対象としたリーフレットの作成	公共交通の利用が多い高校生や高齢者の利用促進を図るため、企画切符などの情報や鉄道・バスの乗り方について、啓発資料等により情報提供	活性化協議会、上越市
デマンド運行に対する予約の負担軽減	デマンド運行の予約の負担軽減のため、予約電話番号の短縮登録や、デマンド予約を代行する医療機関等の拡充、PRチラシの作成等による情報提供を実施	活性化協議会、バス事業者、上越市
利用促進イベントの実施	公共交通に対する理解を深めるためのイベントを開催	頸城自動車㈱
イベント時における公共交通の利用促進の啓発	イベントへの参加に当たり、公共交通を利用するよう周知	バス事業者、上越市
バスの乗り方教室の実施	バスの利用方法について、子どもたちへの体験教室を開催	バス事業者
聞き取り調査	路線バスや予約型乗合バスの利用者を対象に聞き取り調査を行い、運行内容や利用促進策を検討	上越市
市営バスの自由乗降の導入	市営バスに自由乗降区間を設けることを検討し、利用者の利便性を向上	上越市
アンケートの実施	路線バスの利用者等にアンケートを実施	活性化協議会、上越市
目的地との協力体制の構築	通院や買い物先などの事業者と、バスの利用促進となるような取組を検討し、利用者還元できるような体制を構築する。	上越市

第4章 計画の基本方針及び目標

1 市民の日常生活における移動手段の確保

総合計画をはじめ、本計画の上位・関連計画においては、当市の将来都市像である「すこやかなまち～人と地域が輝く上越～」の実現に向け、市民の暮らしを支える機能を維持・集積する拠点と拠点の間や、拠点と集落の間を交通ネットワークで結び、市民の移動を支えることを目指すこととしている。

その中で、公共交通は、市民の日常生活の移動手段として重要な役割を担うものであり、運転免許証のない市民の大切な移動手段として日々利用されている。

一方、自動車の運転免許証を持たない人を含め、市民の多くが自家用車により移動している現況にあり、公共交通を真に必要とし、主に利用している人は、運転免許証を持たない学生や高齢者等が中心となっている。運転免許証の自主返納者の増加や高齢化の進展に伴い、将来公共交通を利用したいと考えている人は多いものの、実際のバス利用には結びついておらず、利用者数の減少に歯止めがかかっていない。このままでは、将来にわたって現在のバス路線のネットワークを維持していくことは困難と言わざるを得ない状況にある。

このため、本計画では、基本方針の1つ目として、「公共交通により市民の日常生活の移動手段を確保する」ことを掲げることとする。

本計画では、当該方針を踏まえ、現在又は近い将来に公共交通を必要とする人の需要に応えられるよう、各地域の公共交通の今後の在り方を示すものとする。なお、将来発生し得る新たな需要については、具体的な内容を確認した上で、地域とともに対応を検討する。

また、基本方針の確実な達成を図るため、あらかじめ具体的な目標を設定した上で、定期的に評価を行い、施策の改善・見直しにつなげていく。

基本方針1 公共交通により市民の日常生活の移動手段を確保する。

目 標 ①バスの利用者数の減少率を人口減少率以内に抑制する。
②市民の声アンケートにおいて、「バスや鉄道などの公共交通の便がよい」と感じる市民の割合及び、「公共交通の利便性向上」に係る市の取組に対する満足度について、前回調査より向上する。

2 公共交通ネットワークの持続可能性の確保

バスの利用者数は、減少傾向が続いており、これに伴い、運賃収入の減少、国県補助要件の未達成路線の増加に加え、国庫補助金の特例の終了により、今後、市の財政負担の大幅な増加が見込まれる。

こうした中、バス路線を安定的に存続させていくためには、運行コストへの配慮が不可避であることを踏まえ、本計画においては、2つ目の基本方針として、「将来にわたって持続可能な公共交通ネットワークを構築する」ことを掲げることとする。

本計画では、当該方針を踏まえ、利用者が少ないバス路線（市営バス路線を含む。）をより効率的な運行形態へ転換するとともに、特に利用者が少ない路線を廃止する一方、互助や住民の助け合いの観点に基づく住民自らの発意による移動手段の確保を含め、地域にとって望ましい移動手段の在り方について、住民の参画を得て検討するものとする。

本方針についても、達成状況を評価するための目標を設定し、確実な進捗を図ることとする。

基本方針2 将来にわたって持続可能な公共交通ネットワークを構築する。

目 標 ①計画終了時におけるバスに対する市の財政負担を4億円に抑制する。

第5章 取組方針

1 路線の役割分担に基づく再編の考え方

第4章に定める基本方針に基づき、バス路線の機能や役割に応じて、「主要幹線」、「幹線」、「支線」に区分した上で、それぞれの役割に応じて、利便性の向上と効率化を図ることとする。

路線の区分は、総合計画や都市計画マスタープランに定める都市拠点、地域拠点、生活拠点や、拠点を結ぶネットワークの考え方を踏まえて整理する。

具体的には、高田駅・春日山駅・直江津駅周辺の「都市拠点」を結ぶ路線を「主要幹線」、都市拠点から病院、地域拠点又は生活拠点である総合事務所周辺を結ぶ路線を「幹線」、地域拠点又は生活拠点から各集落を結ぶ路線を「支線」と位置付ける。(図表5-1)

こうした役割分担の考え方に基づき、これまで駅から乗り継ぎなしで運行してきた、宮口線(高田駅-深山荘(牧区))、山直海線(柿崎バスターミナル-尾神(吉川区))、青柳線(高田駅-赤池(清里区))、水科・今保線(高田駅-水科-杉林入口(三和区))、真砂・岡田線(高田駅-岡田(三和区)-北坪山上(牧区))については、総合事務所周辺を乗継拠点として、幹線と支線を分割し、運行することとする。

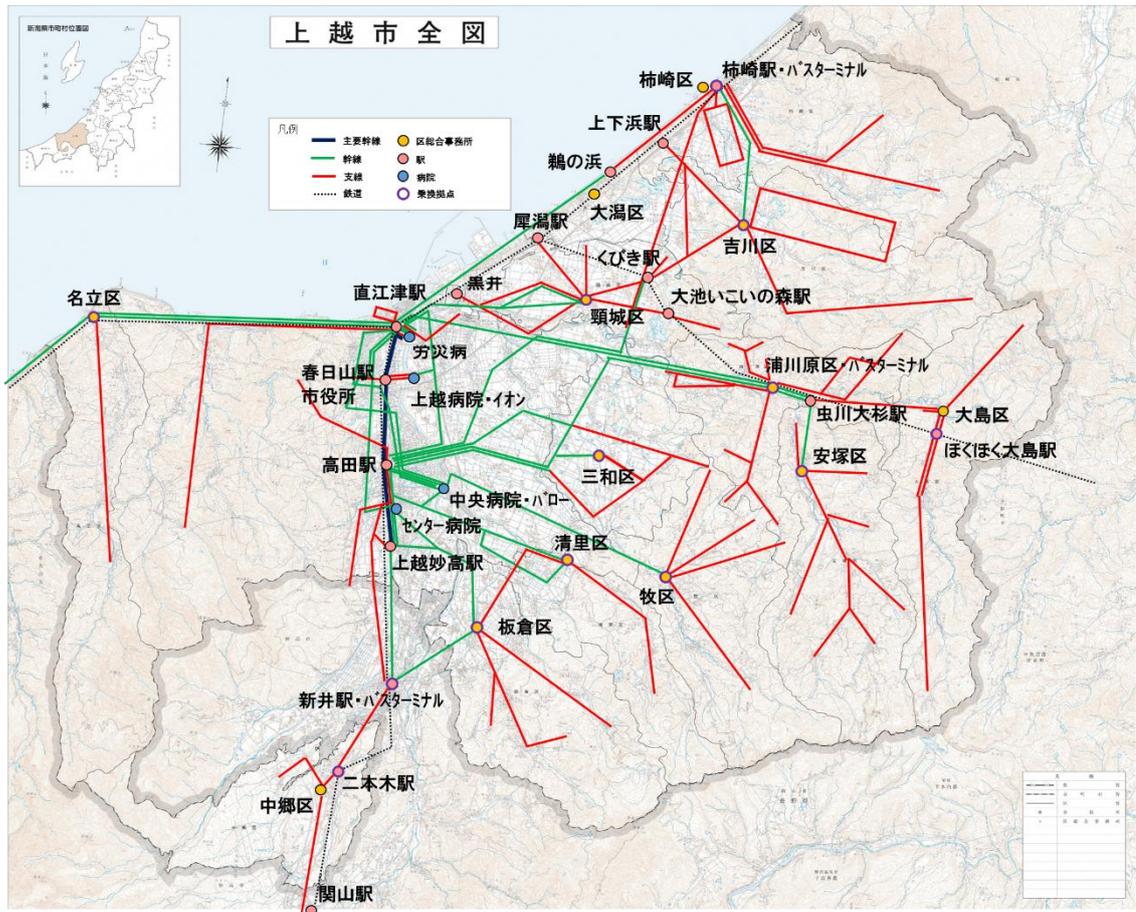
この見直しによって、例えば、図表5-3の宮口線¹においては、図の右側の深山荘方面から、左側の高田駅方面へバスで移動する場合、「柳島」停留所で新たに乗り換えが必要となる。このため、目的地までの所要時間の増を最小限にとどめるために乗継時間の短縮を図るとともに、運賃負担の過度な増加を抑制するため運賃設定に配慮するなど、負担の軽減を検討することとする。

図表5-1 路線の役割分担の考え方

	主要幹線	幹線	支線
区間	上越妙高駅～直江津駅	駅～病院～区総合事務所	区総合事務所～集落
役割	中心的な駅・病院等の拠点間の移動と、市街地の生活交通を確保	13区・郊外の拠点から、市の中心地・駅へのアクセスを確保	集落から、日常生活に必要な機能がある拠点へのアクセスを確保
再編の考え方	・増便、ダイヤの改善等による利便性向上	・サービス水準を維持し、利便性を向上 ・収支悪化路線の効率化	・きめ細かな移動を確保 ・運行形態の転換等により効率化

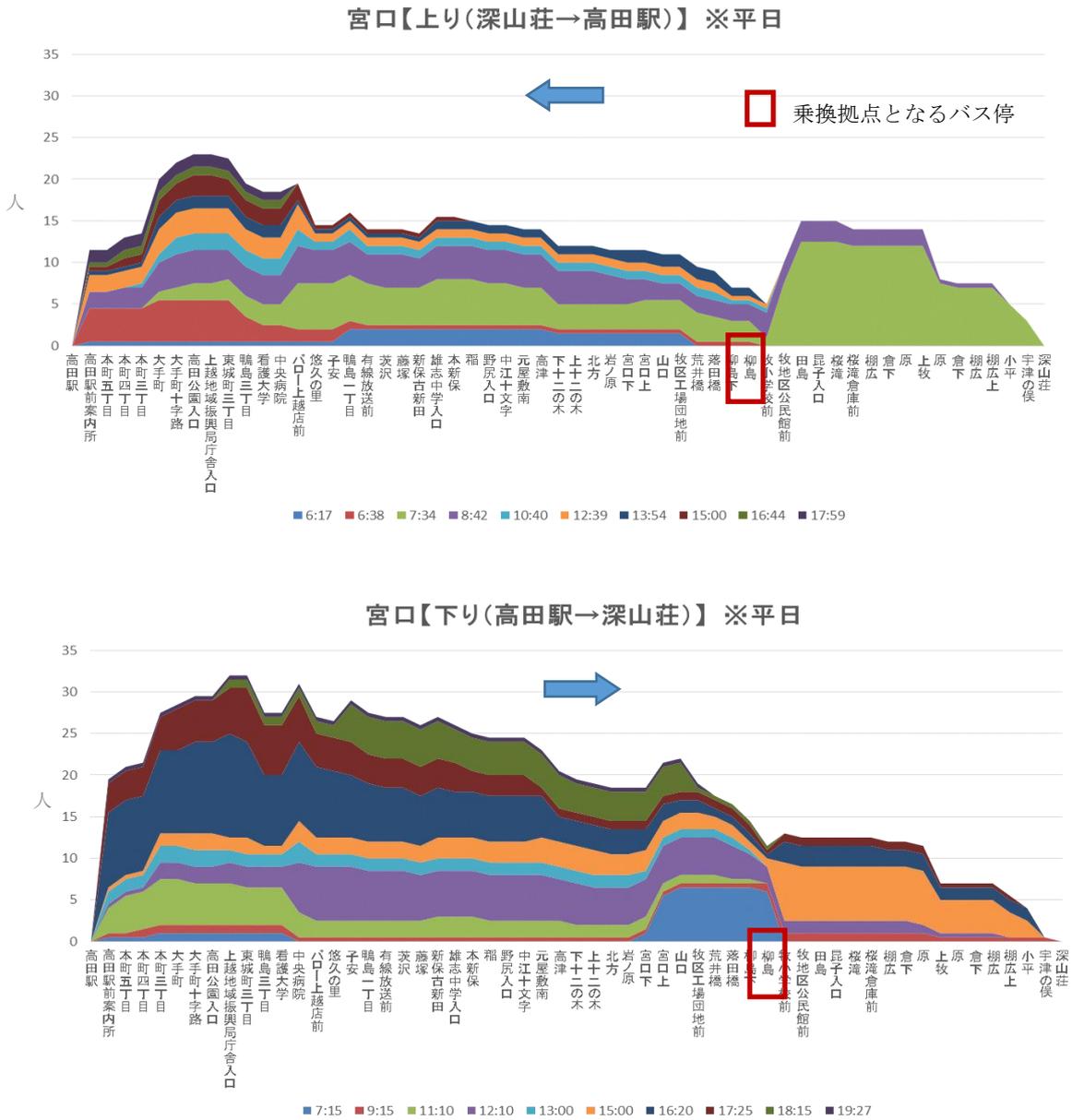
¹ 事例として挙げた宮口線は、「柳島」停留所を通過して乗車する利用者は少なく、他の路線においても、幹線区間と支線区間を通して乗車する利用者は少ない状況にあることから、乗り継ぎによる影響は限定的であると見込んでいる。

図表 5-2 公共交通ネットワーク（再編前の概略図）



資料：上越市

図表 5-3 幹線と支線を分割する路線の利用状況の例



資料：バスの乗降調査（平成 30 年 6 月～7 月、上越市）

2 バス路線の評価と方向性の検討

本計画では、基本方針の1つとして掲げた「将来にわたる持続可能な公共交通ネットワークの構築の実現」に向け、路線ごとに1便当たりの利用者数を基準とした評価を行い、再編の方向性を整理した。

評価に当たっては、路線の役割分担の考え方を踏まえ、主要幹線及び幹線は、拠点をつなぐネットワークとしてまちづくりの骨格となり、支線の沿線住民が駅や病院等の拠点にアクセスするために欠かせない路線であることから、路線の廃止は行わず、維持を基本とする。

具体的には、1便当たりの利用者数を基準として行き、1便当たり5人以上の利用者がいる路線は現状維持とする。また、1便当たりの利用者数が1人以上5人未満の支線は、運行形態をバスから乗合タクシーや市営バス等に転換するなど、運行の効率化を図ることとする。ただし、市の財政負担の軽減が見込めないなど、運行形態の転換による効果が期待できない場合は、路線の統合、サービスの縮小など、別途効率化を検討することとする。

このほか、1便当たりの利用者数が1.0人未満の支線は廃止を基本としつつ、住民の互助や近所の助け合いによる移動手段の確保を含め、地域にとって望ましい在り方を検討する。

なお、廃止の評価となった場合であっても、その後1年間のうちに利便性の向上につながる改善策を講じることにより、1便当たりの利用者数が1.0人以上となった場合は、廃止時期を1年間延長する。その上で、更に利用者数が安定的に見込まれるようになった場合は、運行形態の転換等を検討するが、1便当たりの利用者数が1.0人未満のまま推移した場合は、当初の評価のとおり廃止とする。

以上の評価方法は、図表5-5の評価フローにより整理することとし、バス路線の再編後においても、毎年度、当該フローに基づく評価を行うものとする。あわせて、地域住民と評価結果を共有し、協議を行うことにより、各地域に合った公共交通や移動手段の在り方を検討していくこととする。

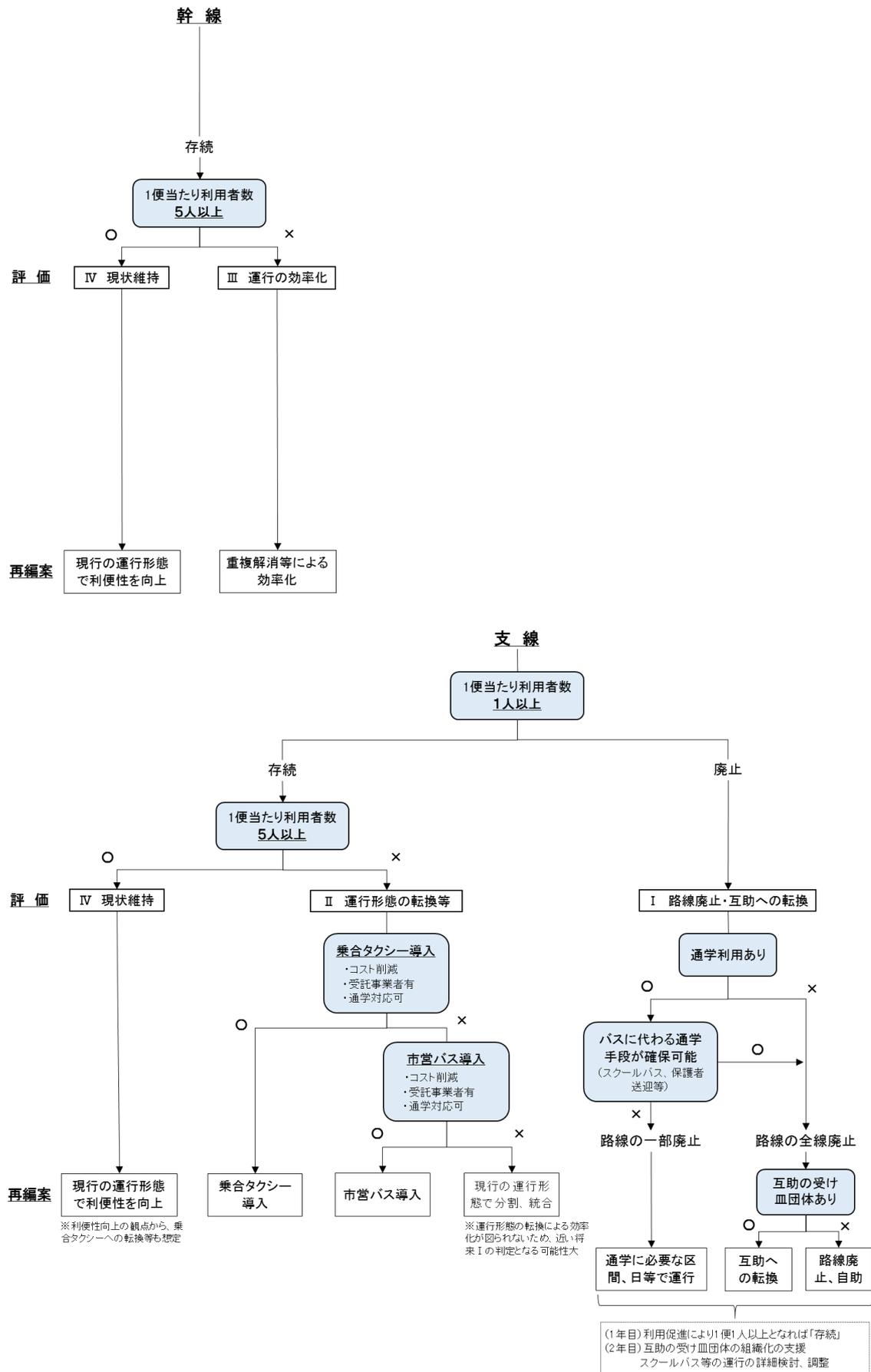
図表 5-4 評価の考え方

指 標 (1便当たりの利用者数)	幹 線	支 線
～0.9人	運行の効率化	路線廃止、住民の互助による輸送への転換
1.0～4.9人		運行形態の転換 運行の効率化 等
5.0人～	現状維持	現状維持

※1便当たりの利用者数は、年間の利用者数÷年間計画運行回数により算出する。なお、年間の利用者数は事業者（市営バスは市）による実績値とし、年間計画運行回数には、デマンド運行により実際運行しなかった便も含めることとする。

※廃止評価となった路線の猶予期間における改善策として減便を行う場合、年間計画運行回数は、減便前の数値を用いる。

図表 5-5 評価フロー



3 多様な移動手段の検討

地域の公共交通の在り方の検討に当たっては、鉄道やバスといった既存の交通機関に加え、地域の実情や利用実態に応じて、乗合タクシーや市営バスなどの運行形態により対応する。

また、同一の運行形態においても、運行経路をあらかじめ設定する方式や経路を設定せずに予約のあった停留所のみを運行する方式、毎日定時に運行する方式や予約があった場合のみ運行する方式、距離に応じて運賃を設定する方式や一定の区域内で定額の運賃を設定する方式など、各地域の状況に対応したサービスの在り方について、地域住民の参画を得て定めていくこととする。

4 バス路線がない地域の移動手段の確保

(1) 基本的な考え方

本計画は、評価に基づくバス路線の見直しを通じて、効率化を図りつつ、持続可能な公共交通ネットワークの形成を目指すものである。

一方で、バス路線を廃止する地域や、タクシー以外の公共交通がない地域など、十分な需要が認められず、従来の公共交通の導入が困難な見通しにある地域においては、地域と連携し、各地で現在取り組まれている様々な輸送サービスを組み合わせながら、住民の移動手段を確保していくことが必要となる。

具体的には、民間の商店や診療所が運行する送迎サービス、単独で公共交通機関を利用できない身体障害者等を NPO 法人等が輸送する福祉有償運送、市が行政サービスとして運行する福祉バス等の運行、タクシーなどのほか、住民が主体となって定期的に住民を輸送する互助的な取組や、住民同士の支え合いによる輸送の取組など、地域の交通手段を総動員し、これらを組み合わせながら、住民の移動手段の確保を図るものとする。

なお、こうした検討に当たっては、継続的な運行を可能とするため、地域住民の主体的な参画を得た上で、取組を進めていく必要がある。その際、市では、専門的な知見や先進事例、補助制度等の情報を提供し、住民の円滑な話し合いの調整に努めるなどの支援を行うものとする。

図表 5-6 バスを廃止する地域やバスがない地域における移動手段

	商店や診療所による輸送サービス	NPO等による福祉有償運送	行政サービス	互助による輸送	タクシー	近所の助け合いによる輸送
主な取組	・買物バス ・通院バス	・福祉有償運送	・福祉バス ・地域バス	・住民による団体が定期的に車両を運行	・タクシーの運行	・隣近所の送迎 ・住民団体による通院・買物バスの運行
課題等	・サービスがない地域あり ・通院、買物目的に限定	・サービスがない地域あり ・一定の高齢者、障害者に限定	・サービスがない地域あり ・一定の高齢者、障害者に限定	・地域における体制づくりが必要	・市の運賃助成(外出支援事業)は、年収等の条件を満たした人に限定	・運行日、利用可能人数が限定的 ・ボランティアが前提

(2) 住民の互助による輸送

① 互助による輸送の取組

バス路線を廃止する地域や、路線そのものがない地域においては、定期的な移動手段を確保する手法として、住民が主体となった互助による輸送が有効と考えられる。

この場合、住民団体が運転手や車両を用意し、運行内容を決めた上で、事業者への委託又は自ら車両を運行することにより、対応することとなる。具体的には、ア 住民団体がバス・タクシー事業者に運行を委託する形態、イ 交通空白地有償運送の形式で自ら輸送を担う形態、ウ 道路運送法における許可又は登録を要しない方法で行うボランティア輸送の形態を想定しており、住民団体は、それぞれの運行形態に応じて、法令等に基づく必要な手続を経て実施する。

図表 5-7 互助による輸送の形態

項目	内容
対象地域	・バスを廃止する沿線地域 ・バスがない地域などで、一定の利用見込みがある地域 ※いずれの場合も、ハイヤー協会との事前協議・調整が必要
対象団体	・住民により設立・組織される団体 ※小学校区や地域自治区程度の範囲で活動する団体を想定
運行形態	ア～ウによる、一定の頻度以上の定期的な運行とする。 ア 一般乗合旅客自動車運送事業者への委託 イ 交通空白地有償運送（自家用有償旅客運送） ウ ボランティア輸送（道路運送法の許可又は登録を要しない運送） ※一定水準の保険加入、地域の合意形成等を条件とする。

② 上記①の取組に対する市の支援

バス路線を廃止する地域や路線そのものがない地域における、住民の移動手段を確保するため、互助による輸送の取組に対して市が支援を行うこととする。

その際、1 便当たり 1.0 人以上の利用が安定して見込まれることを要件とするほか、上越市ハイヤー協会とサービス内容や留意点等について、協議・調整を行うとともに、利用者負担を求める場合は、必要に応じて、運行団体とともに、運輸支局と料金設定について協議を行うものとする。

(3) 近所の助け合いによる輸送

① 住民同士が支え合う取組の展開

互助による輸送の場合、定期的な運行に向け、地域として住民団体の立ち上げや運転手の確保に取り組む必要があるため、特に少子高齢化が進む中山間地域などでは、これらの対応が難しいケースがあることも想定される。

このため、こうした地域においては、住民同士の支え合いによる「近所の助け合い」の輸送により、市民の移動手段の確保に取り組むことを検討する。具体的には、移動が困難な住民と、送迎が可能な住民のマッチングを図り、それぞれの都合の合った時に目的地まで送迎する取組や、市内のまちづくり団体が自発的に実施する通院・買物バス等の取組が想定される。

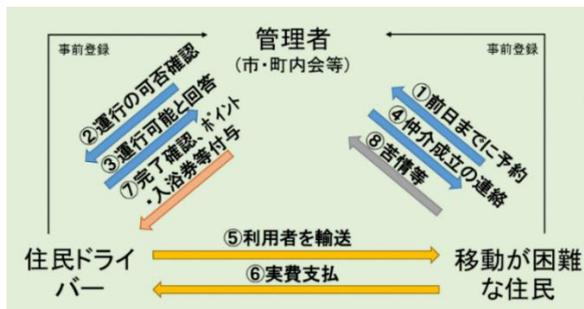
② 「近所の助け合い」の取組に対する市の支援

主に中山間地域において、住民が自家用車を活用し、移動困難な住民の送迎を行う、「近所の助け合い」による輸送の取組に対して市が支援を行う。

具体的には、住民同士のマッチングに当たり、移動が困難な住民と、事前に登録している住民ドライバーの仲介事務や経費への支援のほか、住民ドライバーを確保するため、実費以外のインセンティブの付与を検討する。

また、まちづくり団体による通院・買物バスの運行に対しては、互助によるボランティア輸送の取組と同様の支援を検討する。

図表 5-8 住民ドライバーとの仲介の取組のイメージ図



図表 5-9 「近所の助け合い」の取組の概要

	住民ドライバーの仲介	通院・買物バス
運行主体	住民ドライバー	まちづくり団体 (24 団体)
利用者	地域の移動が困難な住民	地域の移動が困難な住民
運行頻度	仲介が成立した時	不定期
料 金	無償(実費負担を含む)	無償(実費負担を含む)
車 両	ドライバー個人の車両	団体の車両
任意保険	ドライバー個人の保険 ※地域の団体が民間の保険に加入することも可とする	団体が加入する保険
市の支援	<ul style="list-style-type: none"> ・移動が困難な住民と住民ドライバーの仲介業務 ・インセンティブに係る経費や利用周知に要する経費等に対する支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・運行経費の補助

(4) 地域における各種輸送サービスとの連携

市内における輸送サービスとしては、商店や診療所等が主体となった送迎サービスのほか、福祉有償運送、市が行政サービスとして運行する福祉バスなどがある。いずれの手段も、利用者が限定的であったり、事前予約の手続が必要など、一定の条件の下で運行されており、不特定多数の住民の利用を前提とする公共交通とは異なる内容となっている。

しかし、バス路線を廃止する地域や、路線そのものがない地域では、これらの様々な輸送サービスを補完的に組み合わせることにより、地域の実情に応じた形で住民の移動手段の確保が可能となることから、こうした移動手段との連携を図るものとする。

なお、市では、高齢者の閉じこもりによる体力低下や認知症予防を目的として、一定の要件を満たす高齢者にタクシーやバスの利用券を配付する「高齢者外出支援事業」を行っているほか、障害者等の社会参加を支援するため障害者にタクシー利用券を交付する事業を行っている。

図表 5-10 各種移動手段に対する支援

類 型	具体例	市の主な支援
商店や診療所による送迎サービス	・通院バス ・買物バス	・住民と運行主体間の調整（運行内容の提案、協議等）
NPO 等による福祉有償運送	・福祉有償運送	・登録手続の支援
行政サービス	・福祉バス、地域バス	・運用の改善
タクシー	・タクシー	・運賃助成（高齢者外出支援事業、障害者へのタクシー利用券交付）

5 公共交通を利用しやすい環境の整備

本計画に掲げた基本方針の実現のためには、住民の移動手段の改善や見直しのほか、利用者が公共交通の運行に係る情報を容易かつ適時に入手することができ、快適に目的地に到達できるような環境の整備が重要である。

このため、市と交通事業者の連携・協力の下、利用者にとって分かりやすい情報の提供や、サービスの向上等を図ることとする。公共交通への興味・関心高めることにより、自発的な公共交通の利用を促進する、モビリティ・マネジメントの観点から、利用環境の整備を推進する。