

第1章 計画の概要

1 計画の背景と目的

当市では、平成27年3月に策定した「上越市総合公共交通計画」（以下「第1次交通計画」という。）の計画期間が令和元年度に終了することから、引き続き、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、令和2年3月に「第2次上越市総合公共交通計画」（以下「第2次交通計画」という。）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、人口減少・少子化の進行、自家用車中心の生活様式などの要因から、地域公共交通は利用者数の減少に歯止めがかからない状況にあり、維持確保が困難な状態が続いている。加えて、新型コロナウイルス感染症の影響による更なる利用者の減少、物価・エネルギー価格高騰に伴う運行経費の増加、運転手不足など、新たな課題が発生し、地域公共交通を取り巻く環境は一段と厳しさが増している。

しかしながら、高齢化の進行や運転免許証の自主返納者の増加に適切に対応するため、地域公共交通は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求められている。

こうした状況の下、第2次交通計画に基づき、路線バス等の運行経路の見直しを行うほか、住民団体による互助に基づく輸送サービス^{※1}への支援や予約型コミュニティバス^{※2}の導入といった、多様な移動サービスを展開するなど、地域の実情を踏まえた地域公共交通の効率化と利便性の向上に資する運行形態の見直しを進めてきた。令和5年度で前期4年間の取組が終了することから、目標の達成状況や各バス路線等の評価、利用促進策の実施状況等の検証を行った上で、令和6年度以降の後期4年間の取組内容を検討し、後期再編計画（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^{※3}に基づく地域公共交通計画^{※4}

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、地域旅客輸送サービスの持続可能な提供の確保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、新潟県警察本部、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^{※5}のほか、地区公共交通懇話会^{※6}、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している。

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、自家用有償旅客輸送^{※7}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7次総合計画

令和4年12月に策定した第7次総合計画（令和5年度～令和12年度）（以下「総合計画」という。）では、市の将来都市像に「暮らしやすく、希望あふれるまち 上越」を掲げ、人口減少や人々の価値観の多様化などが進む成熟社会の中で、生きる力を備えたまちとひとをつくることにより、当市ならではの快適で幸せな暮らしを実現するため、5つのまちの姿を基本目標に定め、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）

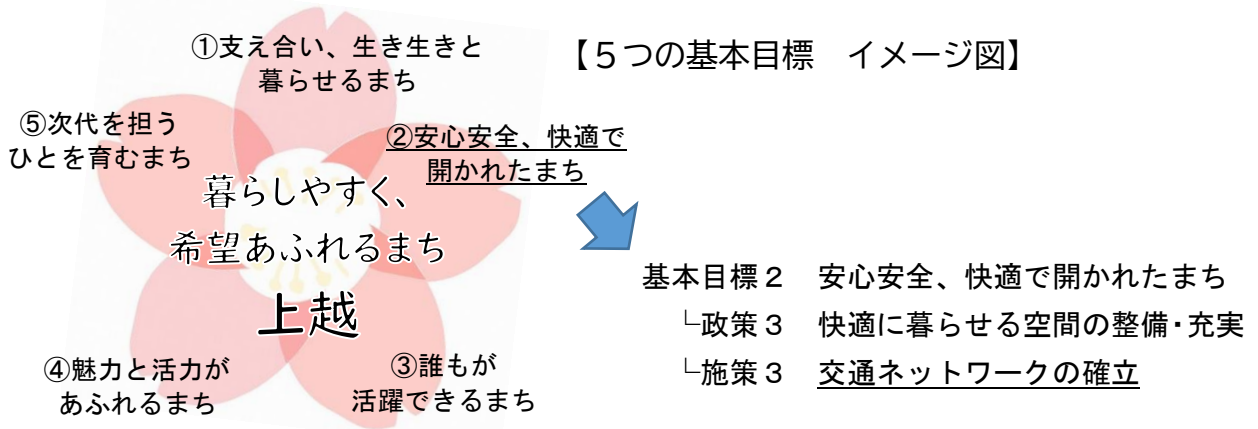
また、将来都市像の実現に向けた土地利用の基本的な考え方である土地利用構想では、暮らしを支える機能を維持・集積する「拠点」を構築し、拠点と市外、拠点と拠点、拠点と地区内の集落のそれぞれの間の移動を支える交通ネットワークを構築することとしている。（図表 1-2）

そして、基本目標の一つである「安心安全、快適で開かれたまち」の実現に必要な政策・施策として、「快適に暮らせる空間の整備・充実—交通ネットワークの確立」を掲げ、多様な移動手段の活用により、将来にわたり持続可能な公共交通ネットワークの構築に取り組むこととしている。

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7次総合計画将来都市像と施策

≪第7次総合計画将来都市像≫
暮らしやすく、希望あふれるまち 上越



【施策3】交通ネットワークの確立

【ありたい姿】
 市内外に開かれた広域交通網の利便性が高まり、学業や職業、観光等の選択肢が広がるとともに、地域内では公共交通や互助による輸送^{*1}などにより、暮らしを支える地域交通が確保され、車を運転しない人も安心して生活しています。

【現状（抜粋）】

- ・人口減少や車社会の進展、新型コロナウイルス感染症の感染拡大によりバス利用者は減少傾向が続いており、今後の需要回復と、将来にわたって持続可能な交通ネットワークの構築が求められています。
- ・また、鉄道においても利用者数の減少から、えちごトキめき鉄道と北越急行は両社ともに厳しい経営状況が続いており、加えて、えちごトキめき鉄道では、変電所設備の老朽化に伴う大規模修繕に取り組む必要があります。

【目標（抜粋）】

- ・路線バスや予約型コミュニティバス^{*2}、互助による輸送などにより、利用しやすい移動手段が確保されています。
- ・市民生活や地域経済を支える重要なインフラである在来線の安全で安定した運行が維持されています。

(参考) 第7次総合計画に位置付けた施策「交通ネットワークの確立」に係る成果指標

	現状値	R8 中間目標値	R12 目標値
路線バス・乗合タクシー ^{*8} ・市営バスの利用者数	1,291千人(R3)	1,468千人	1,410千人
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(上越市市民の声アンケート ^{*9})	26.6%(R4)	29.0%	31.0%

図表 1-2 上越市第7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



面 めりはりのある土地利用

多様な都市機能や優良な農地、豊かな自然を有するエリアそれぞれの特性をいかし、育むめりはりのある土地利用を推進します。

点 暮らしを支える拠点の構築

各地区の拠点の機能に応じ、暮らしを支える機能を維持・集積します。

線 人や物の移動を支える交通ネットワークの構築

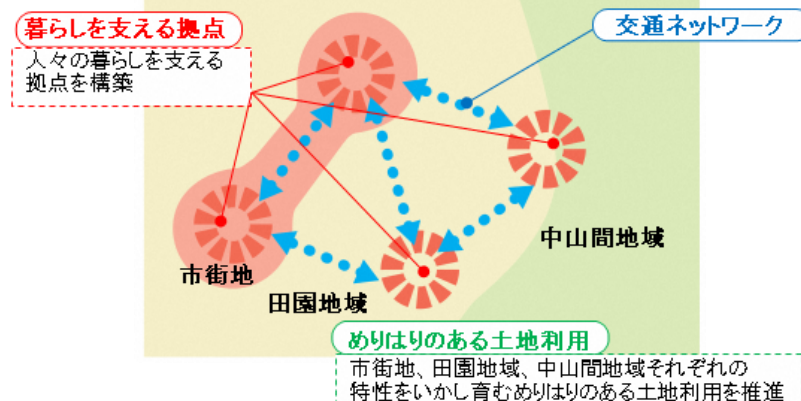
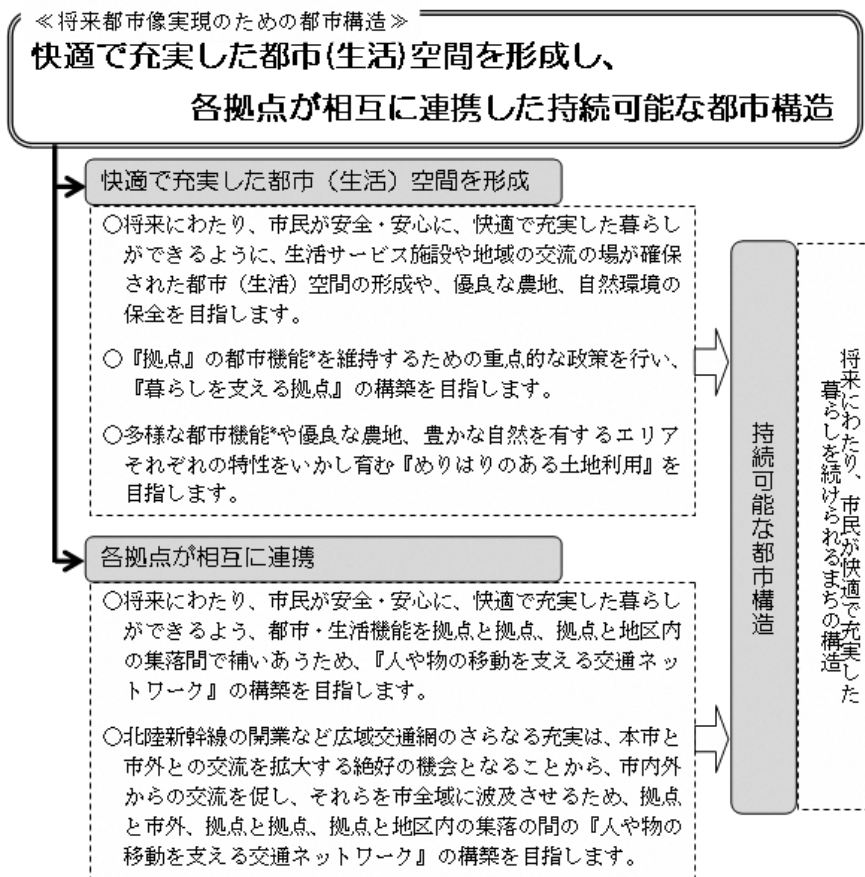
拠点と市外、拠点と拠点、拠点と地区内の集落のそれぞれの間を便利で安全に移動できる、交通ネットワークの構築を推進します。

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



資料：上越市都市計画マスタープラン

都市構造のイメージ

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、地域の個性をいかした拠点の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、当市の公共交通に関する計画と連携し、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



資料：上越市立地適正化計画

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のある人、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^{※8}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号の交通空白地有償運送^{※10}）がこれに当たるものとして取り扱う。

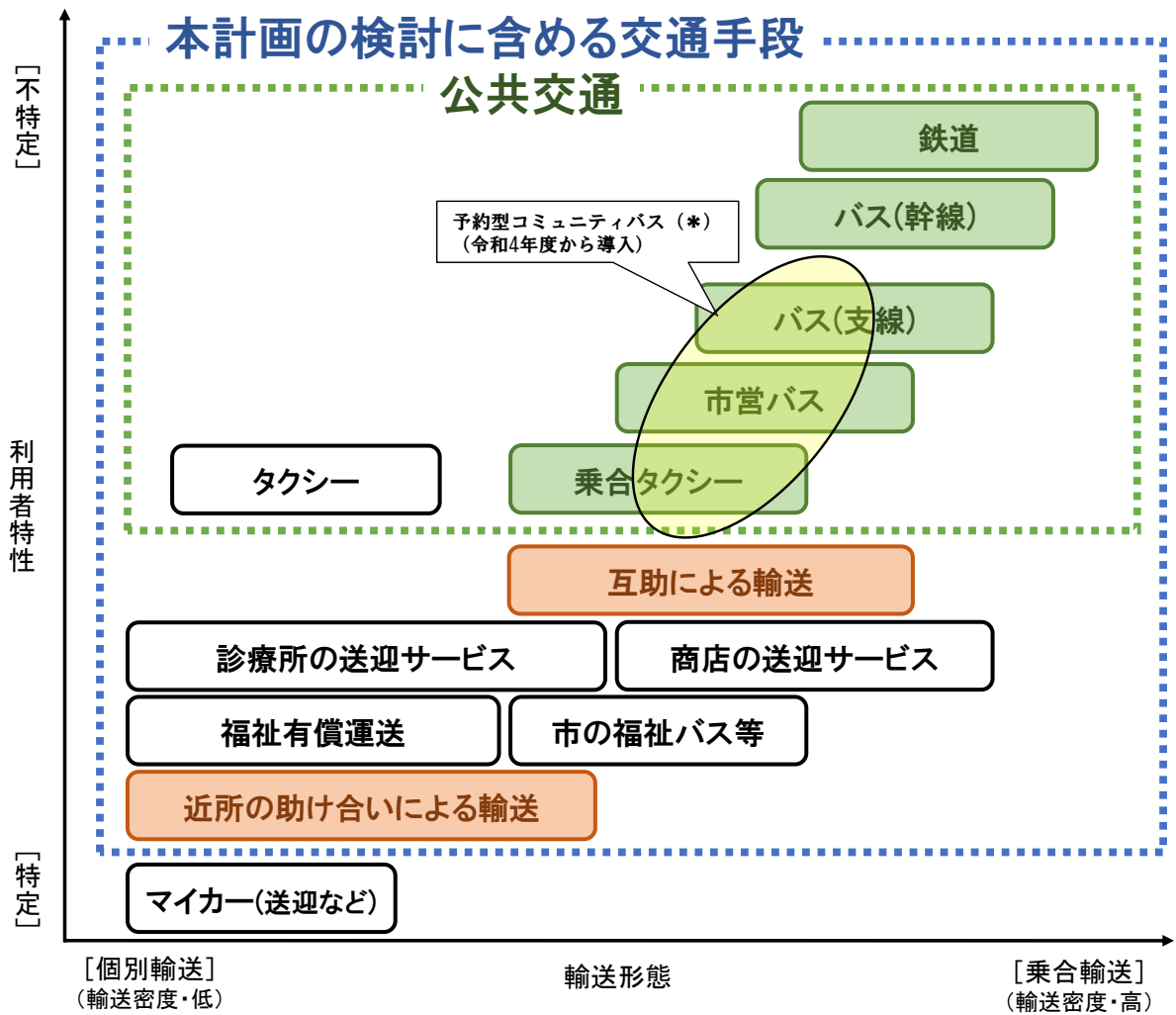
このうち、本計画では、市民の住居の近くまできめ細かく運行し、その運行内容の決定や運行経費の負担に対して市の関与が大きいバス及び市営バスを中心に、公共交通の在り方を取りまとめるものとする。

また、鉄道は、他の都市との広域ネットワークや拠点間の大量輸送を担う公共交通であることから、観光やビジネス、通勤・通学等での移動において利用しやすいツールとなるよう、その在り方についてまとめる。

なお、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に障害のある人等をNPO法人等が輸送する福祉有償運送^{※11}、市が対象者を限定し運行する福祉バス^{※12}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^{※1}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、具体的な取組方針を整理する。

図表 1-5 本計画の対象とする交通手段



※ 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 第4版 (H30.12月)」の図を基に加筆して作成

*** 予約型コミュニティバス^{※2}とは**

- ・ 小型車両で利用者の予約に応じて地域内を移動
- ・ 地域内の移動を面的にカバーし、交通空白地^{※13}を解消
- ・ 運行効率化のため、オンデマンド交通システム^{※14}を導入し、最適な運行ルートを設定 (不定時・不定路線)

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6年度から令和9年度までの4年間とする。