

第5章 取組方針

1 バス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、各バス路線を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、「ゲートウェイ」である上越妙高駅や「都市拠点」である高田駅・春日山駅・直江津駅周辺を結ぶ路線を「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、5-2)

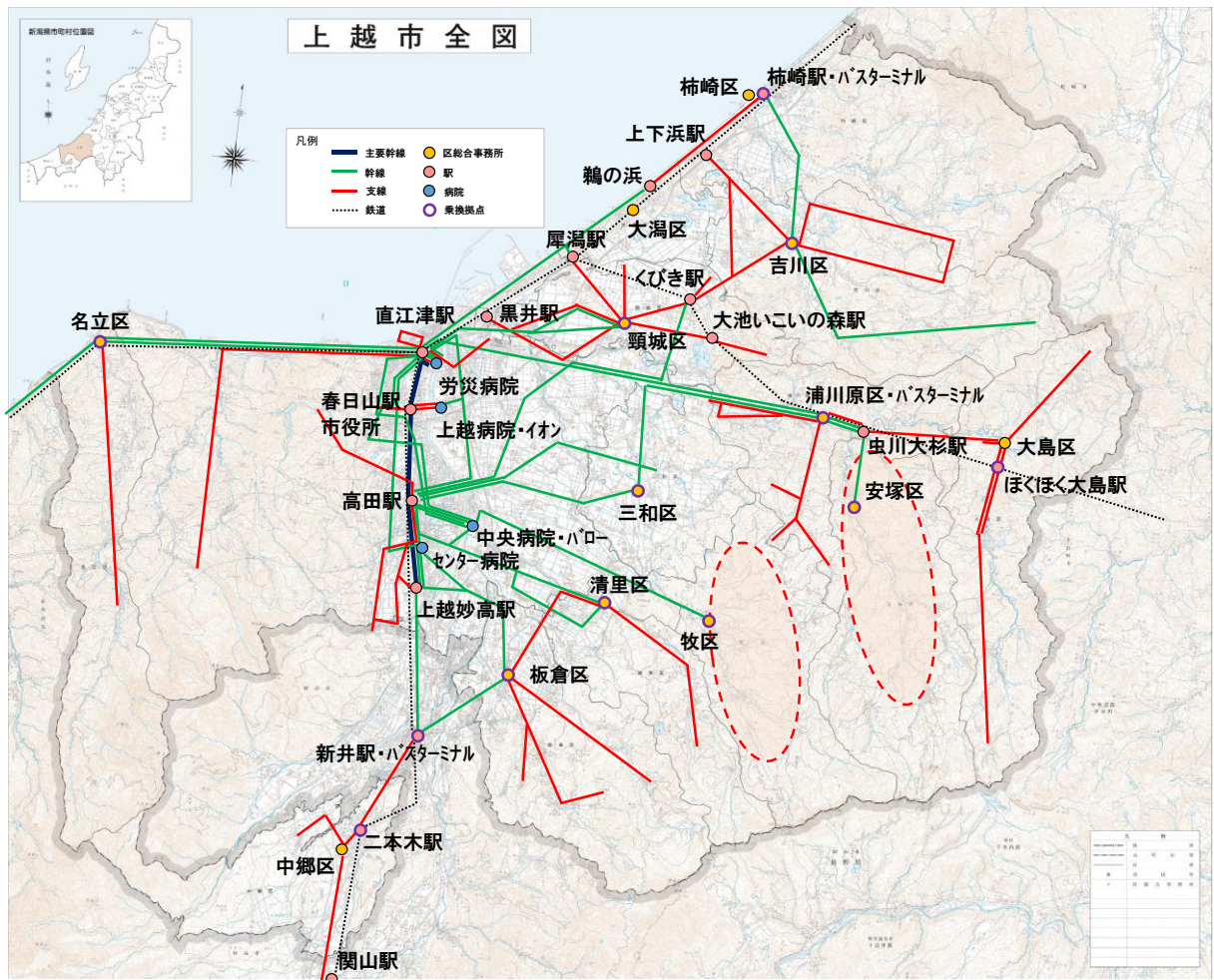
こうした役割分担の考え方に基づき、これまで駅から各集落まで乗り継ぎなしで運行してきたバス路線を、総合事務所周辺を乗継拠点とする「幹線」と「支線」に分割し、路線ごとの利用実態に合わせた見直しを行うことにより、公共交通ネットワークの再編の取組を進めていく。(図表5-3)

これらの見直しによって新たに乗り換えが生じる場合には、目的地までの所要時間を最小限にとどめるため、乗継時間の短縮を図るとともに、利用者負担の増加を抑制するため運賃設定の配慮について検討する。

図表 5-1 バス路線の役割分担の考え方

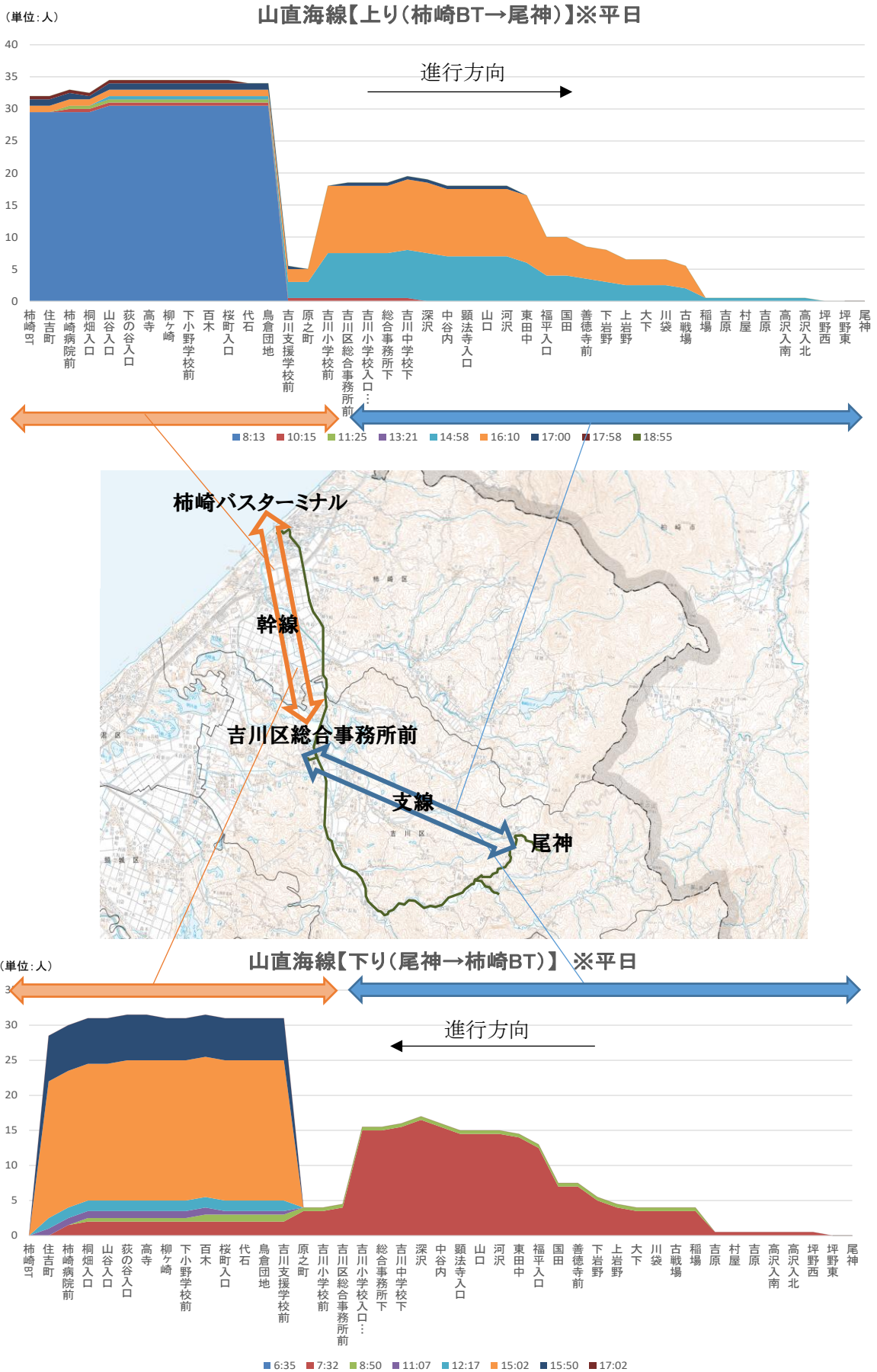
	主要幹線	幹線	支線
区 間	上越妙高駅～直江津駅	駅～病院～総合事務所	総合事務所～集落など (主要幹線・幹線以外のもの)
役 割	中心的な駅・病院等の拠点間の移動と、市街地の生活交通を確保	13区・郊外の拠点から、市の中心地・駅へのアクセスを確保	集落から、日常生活に必要な機能がある拠点へのアクセスを確保
再編の考え方	・増便、ダイヤの改善等による利便性向上	・サービス水準を維持し、利便性を向上 ・収支悪化路線の効率化	・きめ細かな移動を確保 ・運行形態の転換等による効率化と利便性の維持・向上

図表 5-2 公共交通ネットワーク（後期再編計画による再編前の概略図、令和5年4月現在）



この地図は、国土地理院長の承認を得て、同院発行の5万分の1地形図を複製し、加工したもの。(承認番号 令元北複、第9号)

図表 5-3 幹線と支線を分割する路線の利用状況の例【山直海線】



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（市営バスは区域全体）の1便当たりの利用者数を基準として評価を行い、再編の方向性を整理した。（図表 5-4）

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、維持を基本としている。

具体的には、1便当たりの利用者数を基準として、1便当たりの利用者数が5人以上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、運行形態を路線バスから乗合タクシー^{※8}や市営バス、予約型コミュニティバス^{※2}等に転換するなど、運行の効率化と利便性の維持・向上の両立に努めることとする。ただし、運行形態の転換ができない場合は、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人未満の支線は、廃止を基本としつつ、住民の互助^{※1}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路線については、直ちに廃止とせず、コロナ禍に伴う利用者数の減少の影響も考慮し、社会経済活動がコロナ禍前の状態に戻る一定期間（2年程度）において、利用促進策を講じながら、利用者数の回復動向を見定めることとする。1人以上に回復した場合には、引き続き運行を継続する。（図表 5-7）

また、予約型コミュニティバスについても一定の基準の下で評価を行うこととするが、実績が少なく評価方法が定まっていないことから、令和9年度までを評価方法の検討期間とし、次期総合公共交通計画に評価方法を定めることとする。（図表 5-5）

以上の評価方法は、図表 5-6 の評価フローにより整理することとし、毎年度、コロナ禍からの利用者数の回復動向を確認しながら、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

区分		主要幹線・幹線	支線	
運行形態		路線バス	路線バス 乗合タクシー※8	市営バス
評価対象	範囲	路線ごと	路線ごと	区域全体
	期間	12か月 (前年10月～9月)	12か月 (前年10月～9月)	12か月 (4月～翌年3月)
	指標	1便当たりの利用者数	1便当たりの利用者数	1便当たりの利用者数
判定と基準	Ⅳ現状維持	5人以上	5人以上	5人以上
	Ⅲ運行の効率化	5人未満	—	—
	Ⅱ運行形態の転換	—	1人以上5人未満	1人以上5人未満
	Ⅰ路線の廃止 互助※1への転換	—	1人未満	1人未満

(地域の実情や地勢的な状況、利用状況等に応じて選択)

★ 支線の運行形態の転換について

使用車両	運行の態様	路線運行		区域運行
		定期運行	不定期運行 (運行時刻が概ね決まっている)	不定期運行 (運行時刻が決まっていない)
バス(乗車定員11人以上の車両)		路線バス		予約型コミュニティバス※2
タクシー(乗車定員11人未満の車両)		乗合タクシー		
市が所有する自家用バス		市営バス		

- ※ 支線において、1便当たりの利用者数が1人以上5人未満の場合は、地域の実情や地勢的な状況、利用状況等を踏まえて、転換後の運行形態を決定する。
- ※ 1便当たりの利用者数 … 「年間の利用者数÷年間計画運行回数」により算出する。なお、年間の利用者数は運行主体による実績値とし、年間計画運行回数には、デマンド運行※34便として計画し、実際には運行しなかった便も含めるものとする。
- ※ 廃止評価となった路線の再評価 … 廃止評価後の改善策として減便を行った場合に、路線の再評価を行う際は、年間計画運行回数には減便前の回数を用いるものとする。

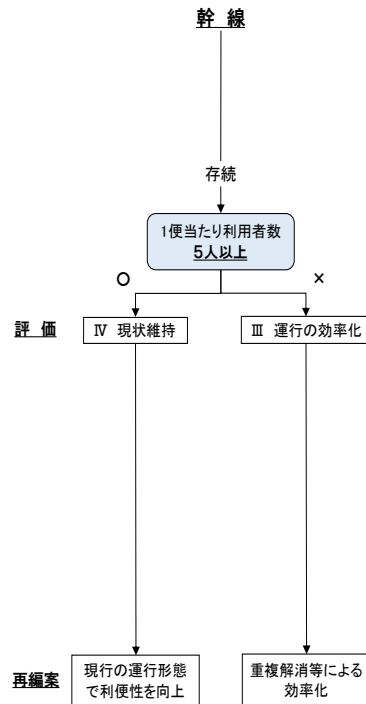
図表 5-5 予約型コミュニティバスに対する路線の評価方法の例

運行形態		予約型コミュニティバス
評価指標		利用者数の減少率が人口減少率を下回らないこと
判定と基準	Ⅳ現状維持	利用者数の減少率が人口減少率を●年連続で下回らないこと かつ 1日の利用者数が●人以上であること
	Ⅲ運行の効率化	(随時実施)
	Ⅱ運行形態の転換	(必要に応じて検討)
	Ⅰ路線の廃止 互助への転換	利用者数の減少率が人口減少率を●年連続で下回ること または 1日の利用者数が●人未満であること

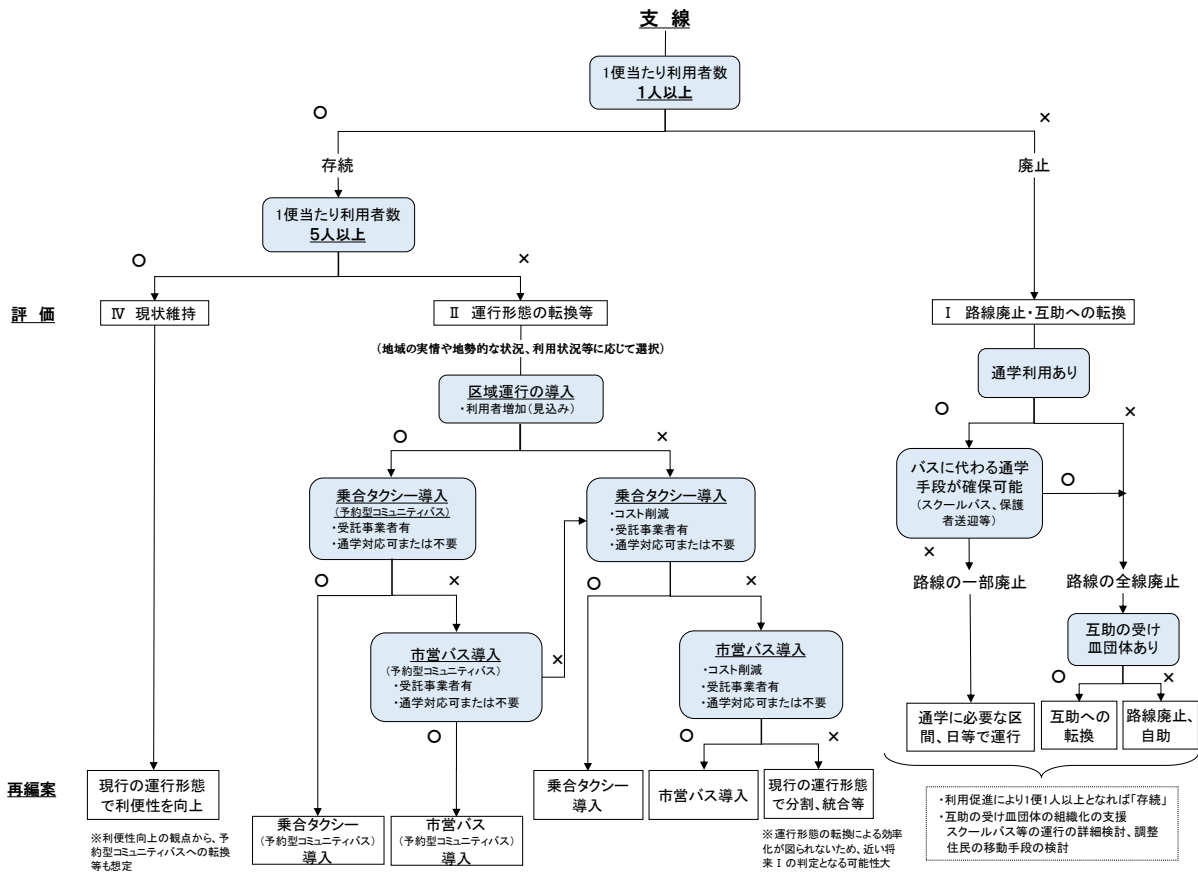
※ 予約型コミュニティバスについては、令和9年度までを評価方法の検討期間とする。

図表 5-6 評価フロー

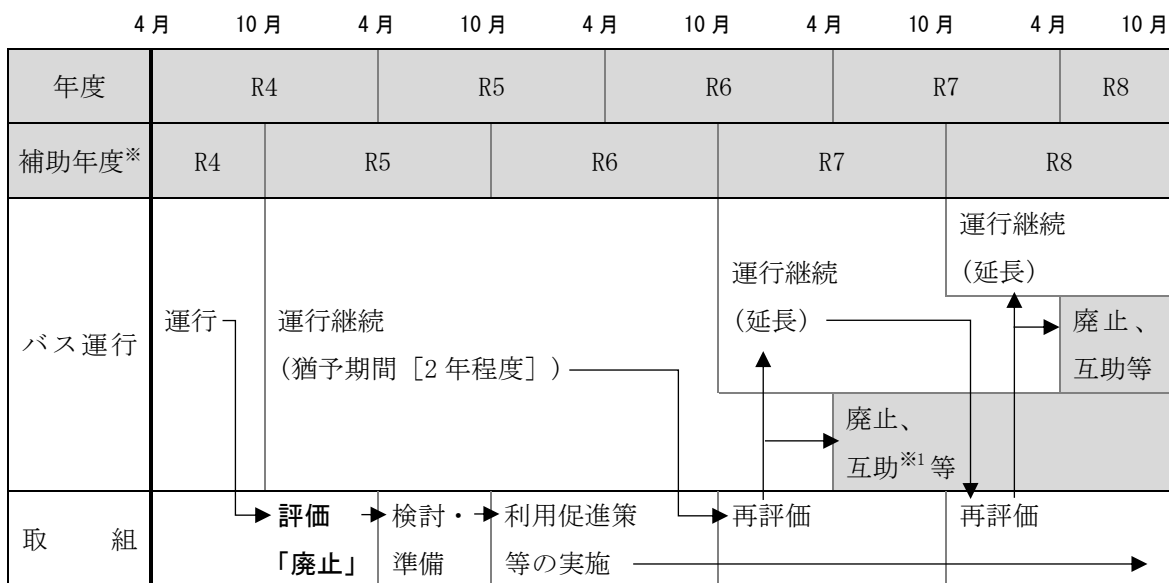
【幹線の場合】



【支線の場合】



図表 5-7 バス路線の評価結果が「廃止」となった場合の流れ（路線バスの場合）



※表中の「補助年度」は、路線バス及び乗合タクシー^{※8}に対する国・県・市の補助の対象となる期間（前年度の10月1日から当年度の9月30日までの1年間）を指す。

※市営バスについては、補助年度ではなく、通学利用の状況が変化する4月を起点とする1年間の利用状況で評価する。そのため、猶予期間を経て再評価を実施した後の廃止等（見直し）についても、4月に実施することとする。

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、地域の実情や公共交通の利用実態に応じて、小型の車両により集落の中でも運行できる乗合タクシーや市営バス（スクールバスへの一般住民の混乗を含む）など、運行の効率性と利便性を考慮して運行形態を転換していく。

また、同一の運行形態であっても、運行経路をあらかじめ設定して運行する方式のほか、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、運行経路や時刻を予約に基づいて定める方式、地勢的な条件に合わせた運賃設定など、各地域の状況に対応したサービスの在り方について、交通事業者はもとより、地域住民の参画を得ながら決めていくこととする。

なお、地域公共交通を取り巻く環境の変化を踏まえ、国の取組や制度改正が随時進められていることから、こうした動きを的確に捉えながら検討を進める。

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、バス路線が廃止となる地域や、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}、市が運行する福祉バス^{※12}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^{※1}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 5-8 バス路線を廃止する地域やバス路線がない地域における移動手段

類型	商店や診療所による送迎サービス	NPO等による福祉有償運送	市の福祉バス等	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	<ul style="list-style-type: none"> 買物バス 通院バス 	<ul style="list-style-type: none"> 福祉有償運送 	<ul style="list-style-type: none"> 福祉バス 無医地区等における通院支援車の運行^{※38} 	<ul style="list-style-type: none"> 住民による団体が定期的に車両を運行 	<ul style="list-style-type: none"> タクシーの運行 	<ul style="list-style-type: none"> 隣近所の送迎 住民団体による通院・買物バスの運行
特徴	<ul style="list-style-type: none"> サービスがない地域あり 通院、買物目的に限定 	<ul style="list-style-type: none"> サービスがない地域あり 一定の高齢者、障害のある人に限定 	<ul style="list-style-type: none"> 運行地域または対象者が限定 	<ul style="list-style-type: none"> 地域における体制づくりが必要 	<ul style="list-style-type: none"> 市の運賃助成は、一定の要件を満たした人に限定 	<ul style="list-style-type: none"> 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}

① 互助による輸送の取組

バス路線が廃止となる地域や、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^{※10}の登録を行い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^{※39}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 5-9 互助による輸送の形態

項目	内容
対象地域	<ul style="list-style-type: none"> ・バス路線が廃止となる沿線地域 ・バス路線がない地域などで、一定の利用見込みがある地域 ※いずれの場合も、交通事業者との事前協議・調整が必要
対象団体	<ul style="list-style-type: none"> ・住民により設立・組織される団体等 ※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 ^{※7} ） (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

バス路線が廃止とな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 人以上の利用が安定して見込まれることを基本とするほか、交通事業者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。

図表 5-10 互助による輸送^{※1}に対する当市の支援制度

対 象 者	バス路線が廃止となる地域、公共交通がない地域の住民から構成される団体等
運 送 の 形 態	①バス・タクシー事業者に委託し、運行を行う方法 ②交通空白地有償運送 ^{※10} （自家用有償旅客運送 ^{※7} ）の登録を行い、運行を行う方法 ③利用者からは実費のみを徴収し、運行を行う方法
要 件	・定期的な運行を行うこと（週1日、1日2便（1往復）以上） ・公共交通がない地域においては、一定の利用（1便1人以上）があること
対 象 経 費	・運行の準備に係る経費（停留所の設置、自家用有償旅客運送の運転手の講習、住民への周知に要する経費等） ・車両等の購入又は賃借に係る経費 ・運行に要する経費（事業者への委託料、運転手・予約受付に係る人件費、燃料費、保険料、修繕費等）
支 援 額 （ 概 要 ）	①バス・タクシー事業者に委託し、運行を行う方法の場合 ・イニシャルコスト：運行の準備に係る経費（上限3万円） ・ランニングコスト：運行に要する経費（通常要する経費を上限）から運賃収入を控除した額 ②自家用有償旅客運送の登録を行い、運行を行う方法の場合 ・イニシャルコスト：運行の準備に係る経費（講習に要する経費を含む、上限10万円） ・ランニングコスト：運行に要する経費（通常要する経費を上限） ③利用者からは実費のみを徴収し、運行を行う方法の場合 ・イニシャルコスト：運行の準備に係る経費（上限3万円） ・ランニングコスト：運行に要する経費（運転手の人件費を除き、通常要する経費を上限） ※車両等の購入に係る経費は350万円、賃借に係る経費は80万円を上限に支援する。

図表 5-11 互助による輸送の実施状況

区	運行団体	運行開始	廃止路線	運行内容
合併前 上越市	NPO法人 かみえちご 山里ファン 倶楽部	R2.7月	交通空白地 ^{※13} である中ノ俣地 区で運行	毎週木曜日に中ノ俣地区と金谷 （飯・大貫・上中田）地区の商業施設 を1往復運行（デマンド制） 運賃は500円/乗車
三和区	NPO法人 三和区振興 会	R2.10月	・水科・今保線 ・真砂・岡田線	平日のみ運行。運行エリアは、三和 区内全域。1日17便であるが、予約 がある便のみ運行 運賃は100円/乗車
柿崎区	NPO法人 柿崎まちづ くり振興会	R5.10月	・黒岩線 ・水野線	平日のみ運行。定時便2往復+デマ ンド便6往復。運行エリアは、柿崎 駅と黒川・黒岩地区の間で、デマ ンド便は七ヶ地区、下黒川地区なども 利用可 運賃は利用登録者200円/乗車（子 ども100円/乗車）、登録なしは500 円/乗車

(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^{*1}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、移動手段を確保していく方法が想定される。

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ることにより、双方の都合の合った時に送迎する仕組みが考えられる。

なお、既に一部の地域においては、市の地域活性化を目的とした補助事業や、高齢者の健康増進を目的とした補助事業等を活用し、地域の高齢者等を募って買物ツアーや小旅行などに出かける取組が行われている。

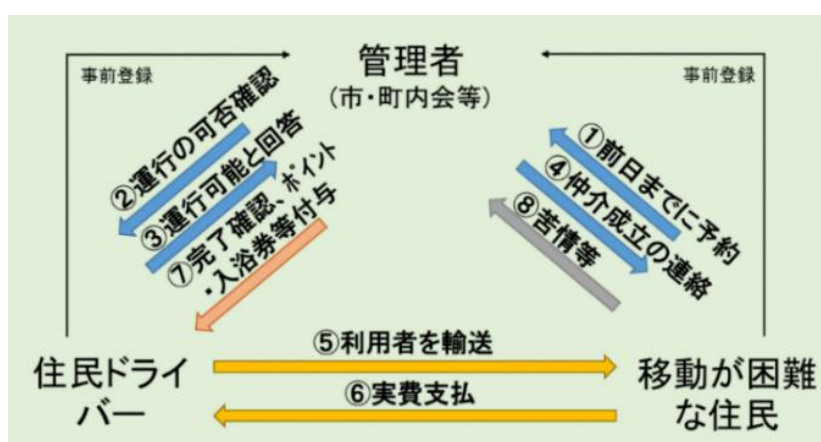
公共交通により、多様な移動ニーズの全てにきめ細かく対応することは難しいことから、こうした支援制度を活用した地域の自発的な取組によって、移動手段が補完されることが期待される。

② 「近所の助け合い」の取組に対する市の支援

バス路線が廃止となった地域や不十分と思われる地域において、住民が自家用車を活用して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、市が支援する制度を令和2年度に創設した。

具体的には、運行に関する周知を行う費用や、関係機関との協議等に要する旅費、車両の保険料などを支援するものである。このほか、住民ドライバーを確保するため、必要に応じて実費以外のインセンティブ^{*40}の付与について検討することとしている。

図表 5-12 住民ドライバーとの仲介の取組のイメージ図



図表 5-13 「近所の助け合い」の取組の概要

	住民ドライバーの仲介	買物バス等の運行
運行主体	住民ドライバー	まちづくり団体
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"> ・まちづくり団体の地域活性化の取組を目的とした補助事業 ・高齢者の健康増進を目的とした補助事業 など

(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^{※11}、市が運行する福祉バス^{※12}などがある。いずれの手段も、利用者が限定的であったり、事前予約の手続きが必要など、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、バス路線が廃止となる地域や、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、障害のある人等の社会参加を支援するため障害のある人にタクシー利用券を交付する事業を行っている。こうした福祉分野など、各分野における移動手段の確保に係る関連施策についても注視し、必要に応じて連携を図っていく。

図表 5-14 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	<ul style="list-style-type: none"> ・通院バス ・買物バス 	<ul style="list-style-type: none"> ・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 ^{※11}	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉有償運送 	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉有償運送の運行に関する登録手続の支援
市の福祉バス ^{※12} 等	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉バス ・無医地区等における通院支援車の運行^{※38} 	<ul style="list-style-type: none"> ・運行の継続
タクシー	<ul style="list-style-type: none"> ・タクシー 	<ul style="list-style-type: none"> ・運賃助成(高齢者外出支援事業、障害のある人へのタクシー利用券交付)

5 鉄道

鉄道は、他の都市との広域ネットワークや、拠点間における大量輸送を担う公共交通機関であることから、通勤や通学、通院、買物のほか、観光やビジネスなど、様々な移動ニーズに利便性が良い移動手段として維持・確保を図る必要がある。

そのため、鉄道事業者においては、これらの移動ニーズを的確に捉えながら、適切な運行本数やダイヤ、他の鉄道路線やバスとの接続に十分配慮するよう努める。

また、市内を運行する三セク^{※18} 鉄道事業者（えちごトキめき鉄道、北越急行）にあっては、経営が厳しい状況にあることから、安全安心な運行を維持するため、県や沿線自治体は必要な経営支援を行うとともに、各種協議会等における取組を通じて、利用促進を図るものとする。

6 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、市民や来訪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・充実が重要である。

このため、市と交通事業者が引き続き連携・協力し、利用者にとって一層分かりやすい情報の提供や、サービスの向上等に努めることとする。

公共交通への興味・関心を高めることにより、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^{※37}の観点から、利用環境の整備・充実を推進する。