

(様式第4号)

第1回上田右岸地域協議会 会議概要

1 審議会名	上田右岸地域協議会
2 日時	令和7年4月21日 午後1時30分から
3 会場	豊殿地域自治センター
4 出席者	石渡委員、岩佐委員、永本委員、大森委員、小川委員、掛山委員、北澤委員、久保田委員、小林委員、駒崎委員、塩入委員、清水委員、橋詰委員、宮下委員、柳澤委員、吉田委員、渡辺委員
5 市側出席者	【事務局】田中中央地域振興政策幹、木嶋西部地域振興政策幹、小場豊殿地域自治センター長、間宮豊殿地域振興政策幹、関地域内分権推進担当係長、横澤豊殿地域統括幹、唐澤地域内分権推進担当主査、石井地域内分権推進担当主査、桐山地域内分権推進担当主任 交通政策課：横沢交通政策課長、坂口交通政策担当係長、木角交通政策担当主事
6 公開・非公開	☒ 公開 ・ ☐ 一部公開 ・ ☐ 非公開
7 傍聴者	0人 記者 0人
8 会議概要作成年月日	令和7年5月28日

協 議 事 項 等
1 開会
2 会長あいさつ
3 協議事項
(1) 地域公共交通利便増進事業の取組について ～公共交通の確保・維持に向けて～（報告） (交通政策課長)地域公共交通については、長期的な利用者の減少、コロナ禍による利用者の激減、2024年問題と言われる労働時間の規制強化、慢性的な運転手不足により、現状維持が困難になっている状況。 長野市においては、中心市街地と周辺地域を結ぶ5路線が4月から半分に減便されている。5路線のうち4路線と2路線を加えた6路線が本年9月末で廃止となり、代替措置も含め検討している状況。これについては、3月24日開催された長野県公共交通活性化協議会でも議題になり、事業者に対し知事から発言する場面もあった。 上田市の状況は、17路線を4事業者で運行しているところ、昨年、1社から路線バス事業で生じる多額の赤字でこれ以上会社を維持していくことが難しく、路線バス事業から撤退したいという申し出があった。平成25年10月から運賃低減バス運行事業を実施してきたが、この9月に第4期目が終了することに合わせて新たな取り組みとして地域公共交通利便増進事業を一年間かけて検討してきた。 地域公共交通利便増進事業とは、国の法律に規定された事業で、国土交通大臣の認定制度もある事業になっている。国土交通大臣の認定を受けると国からの補助が嵩上げになるなど特例措置を受けることができる。 先行実施として、3月15日のダイヤ改正によって別所線が平日増便となっている。地域公共交通を将来に亘って維持・確保するために地域公共交通利便増進事業を実施してまいりたいため、皆様のご理解とご支援をお願いしたい。
(交通政策担当主事)地域公共交通利便増進事業の説明に入る前に、地域公共交通の維持・確保について、上田市の現在の状況を説明させていただく。

公共交通の危機的状況として 5 点を挙げている。最も大きな問題は運転手不足であり、運転手の不足は運行できないことに直結してくる。その他に 2024 年問題、常態化した路線の赤字、内部補助の限界、これらによって引き起こされる路線バスの廃止、といった 5 点が大きな問題として挙げられている。

【前段】

前段として、公共交通は必要か、という話がある。交通政策課では以下の 3 点から公共交通は必要と考えている。

1 点目は、誰もが自動車を運転できるわけではないということ。免許を持っていない高齢者や高校生が人口の 2〜3 割存在しており自動車を運転することができない。上田市の人口規模が約 15 万人なので少なく見積もっても約 3 万人がこの状況に陥っている。

2 点目に公共交通には多面的な効果があること。通学・通院・買い物に公共交通を利用いただいており、これらの需要を満たすために公共交通はなくてはならない。裾野は非常に広く、多くの目的を達成するために必要不可欠となっている。また、こちらを維持することで他にかかる行政コストを抑える効果もある。

最後に都市機能の魅力の充実を図ること。公共交通は誰もが一定の料金を支払うことで利用できる。観光需要を支えるという面からも公共交通はなくてはならないもの。

路線バスの現状はかなり厳しい状況となっている。2022 年度は約 1,500km の路線バスが廃線になっている。

路線バスが担う領域について、1〜4 人の少人数はタクシーやデマンド交通、50 人以上の大規模輸送には鉄道が適している。上田市のような人口 15 万人規模になると、路線バスが担う領域は非常に広がっている。路線バス・循環バスの輸送人員は約 100 万人、一日当たり 1,800 人程の方にご利用いただいております、移動を支える貴重な手段となっている。

これらを前提として、危機的状況について説明する。

【危機 1 運転手不足】

当然、運転手がいないとバスの運行はできない。昨今は自動運転の報道もあるが、人や車など不特定多数のものが通行している道路において自動運転のバスを運行するというのは安全上厳しく、実現するには数十年かかると言われている。現状のまま路線バスを放置していると、なり手がいないうちで減便が進む状況。

上田市で路線バスを運行している 4 事業者はいずれも運転手が不足している。注目すべき点として、平均年齢はかなり高齢化が進んでおり、現状としては運転手不足に加えて高齢化が深刻である。

【危機 2 2024 年問題】

バス運転手の改善基準告示が 2024 年に改正された。路線バスは人の命を預かる非常に重要な仕事のため、規制は非常に厳しく制限されている。具体的には、一日の休息時間は今まで 8 時間だったものが 11 時間に強化されている。運転手から見れば大変良い改善になるが、朝夕のピークタイムを 1 名の運転手で運行することが難しくなり、2 名で運行する必要があるが、人手不足により実現は難しい。バス事業者がもし休息時間を守らなければ法令違反となり行政処分の対象となる。更に運転手の過労が溜まり、重大事故に繋がる危険性もある。多くの路線バスの廃止・減便が 2024 年問題によって引き起こされている。

【危機 3 常態化した路線の赤字】

令和 5 年の平均収支率(バスの運行に係る費用をどれだけ運賃で賄えているかを表す指標)が上田市の路線バス全体では約 30%となっている。そこに、国・県・市の支援を入れても、全体で 1 億 1000 万円の赤字が発生している。この赤字はすべてバス事業者が負担しており、赤字の負担が常態化している、ということが非常に問題になっている。

【危機 4 内部補助の限界】

路線バスの運行事業者は、路線バス・高速バス・貸切バスの 3 事業で会社経営をしており、高速バスと貸

切バスを収益の柱としている。基本的に路線バス事業は赤字になることが多いので、その赤字を高速バスと貸切バスの収益で埋めて、差し引き分を会社の収益としていた。しかし、現在の物価高騰によって路線バスの赤字幅は大きく拡大している。一方で、コロナ禍による人材不足で収益の柱である高速バスと貸切バスで利益を出しきれなくなった。路線バスの赤字を全て賄うことができずにバス事業者の負担が大きくなっている状況。

通常の企業であれば、不採算部門は切り捨てるのが常識だが、路線バス事業者は地域の方の交通の足を守るという強い矜持を持っており、何とか厳しい状況でも今まで路線バスを維持していたという状況。

【危機 5 路線バス存続の危機】

本来であれば、2024 年問題や運転手不足等はバス事業者で解決していく問題だが、赤字の状態でそのような体力もない状況にある。そのため赤字を減らして、本来の課題である 2024 年問題、運転手不足の解決に力を入れていく必要がある。

【基本的な考え方】

市全体の大きな問題として人口減・財政難があるが、市民の足を守る路線バスは残していかななくてはならない。令和 5 年に地域公共交通計画を策定し、交通のあるべき姿を設定した。達成に向けて、説明した 5 点の課題を解決するものとして地域公共交通利便増進事業を行っていききたい。

【地域公共交通の現状】

路線バスの路線図について、上田駅を中心として放射状に路線バスが通っている。また、人口 15 万人規模の都市としては、路線バスが非常に多く残っている。路線バス利用者の推移も令和 5 年度は約 96 万人が利用している。

【事業の位置付けと概要】

国の法律に規定された、利用者の利便性を高めてより多くの方に公共交通を使っていただくための事業。国土交通大臣より認定を受けると様々な特例措置がある。

事業の目的は「各地域拠点からの通勤・通学に係る移動手段を確保するための公共交通ネットワークの維持・確保」及び「自家用車に頼ることなく各地域拠点から移動できるサービスレベルの確保」の 2 点である。

実施区域は上田市と青木村とし、実施期間は本年 10 月から令和 12 年 9 月までの 5 年間で予定している。

事業の方向性について、運転手の確保に注力して取り組むことに加え、「サービス水準の向上による利用者の確保と潜在的なニーズの掘り起こし」によりバスの利便性を上げて多くの方に利用していただくこと、「適正な運賃設定による収益性の確保」及び「行政負担のあり方を見直しによる交通事業者の経営基盤の強化」の 3 点の均衡を図りながら総合的に利便増進事業を進め、公共交通の維持・確保を図っていききたい。

「サービス水準の向上による利用者の確保と、ニーズの掘り起こし」について、路線バスはルート変更、増便、パターンダイヤ化及び減便された 20 時台のバスの回復などの再編を実施していききたい。パターンダイヤ化は、毎時 00 分と 30 分など特定の時間帯に一定間隔でバスの来る時間を設定することで安心してバスをご利用いただけるダイヤとするもの。

上田電鉄別所線の増便について、3 月から既に行っているが、5 年間の実証実験として別所線における平日の運行本数を 56 本から 78 本に増便するもの。最終目標として利用者数 5 万人増を目指している。

【傍陽線、菅平高原線、真田線】

菅平高原線は、従来は同じルートを重複して通る運行ルートとなっており、住民や観光客から分かりにくいのご意見もあったため、一筆書きで分かりやすいルートに変更し利便性の向上を図っていききたい。

渋沢線は菅平口から上渋沢までの区間を廃止し、菅平高原線を増便する。また学校に通っている生徒については、スクールバスでの対応を行っていききたい。

これらの路線については、パターンダイヤ化するように調整している。

【久保林線】

利用者が減少していたため廃止を検討されていたが、ルートを見直し、より多くの方に利用していただく方針に切り替えた。国道 18 号線には複数の路線が通っているため、商業施設を繋ぐルートへの変更を検討している。

【柵津線】

本年 4 月から試験運行しており、2 点のルートを変更している。

1 点目は町吉田から中吉田坂上まで（狭あい区間）のルートを、町吉田からあやめの里を経由してツルヤかのう店へ向かうルートに変更した。利用者の乗降が危険な状況にある狭あい区間を回避して安全性を確保し、また、商業施設を経由することで利便性の高い路線を目指す。また、運転手が終着の商業施設で休憩を取ることでもあるため、運転手の負担軽減にもつながる。

2 点目は上田城跡公園前について、二の丸通りを経由するルートに変更した。

【市街地循環バス】

これまで卸団地を経由してきたが、アクアプラザを経由するルートに変更したい。このルート変更により国道 18 号線を回避できるため、バスの定時性の確保を図っていきたい。

説明のなかった路線については現状の維持・確保を図っていきたいと考えている。

【ゾーン制運賃の導入】

上田市では平成 25 年 10 月から運賃低減バス運行事業を行っており、最大運賃 500 円でバスが利用できるという施策を行っている。3 年を 1 期として現在、第 4 期を迎えている。9 月に終了を迎えるため 10 月以降の方向性の見直しが必要となる。また、運行経費の高騰もある。運賃低減バスを導入してから二度の消費税引き上げが行われたが、運賃には全く反映されていない。昨今の人件費や物価高騰も反映されていない状況。そのため、運賃低減バスを導入する前の本来運賃との差がより一層開いている。当初、その差は 2 倍程度であったが、現在は 4 倍程度に広がっていると試算されている。また、事業者からの要請として、運賃低減バスを導入したことで運賃の上限が 500 円に設定されているため、収支改善の方向性が制限されていること、また、運賃は自社の商品となるため、対価として適正にいただきたい、という考えがある。

運賃低減バスの導入時から現在までの物価変動状況によると、燃料費、人件費及び物価の全てが高騰しているという状況。

本来運賃との乖離の状況について、鹿教湯線を例に見ると、運賃低減バス導入前は上田駅から鹿教湯温泉までの運賃は 1,300 円掛かっていたところ、運賃低減バス導入によって 500 円となりその差は 2 倍程度となった。しかし、現在の人件費や物価の高騰・消費税の値上げによって本来掛かる運賃は約 2,000 円であり、運賃低減バスとの差は 4 倍に広がっている。ゾーン制運賃を導入して最大運賃 1,000 円にすることで差を縮めたい。

運賃見直しの方向性として運賃低減バス導入の効果を検証することができ、かつ本来運賃との乖離を是正することができる運賃制度として、本年 10 月からゾーン制運賃を導入したいと考えている。

運賃種別は関係者が協議して決める協議運賃、制定形態は地帯制、ゾーン設定は上田駅を中心として駅からの距離を勘案し、概ね同一生活圏となる地域ごとに設定、運賃設定は初乗り運賃 100 円とし、ゾーンをまたぐごとに 100 円を加算して最大料金 1,000 円とする。同一のゾーン内であれば移動距離が長くとも運賃は上昇しない。

ゾーン制運賃の導入でどれくらい運賃が上がるのか、菅平高原線を例に説明する。運賃低減バス導入前の運賃は 1,300 円、昨今の物価高騰により本来運賃は 2,030 円と試算しており、運賃低減バスの運賃 500 円と

比べて4倍となっている。最大運賃を1,000円とすることで、運賃低減バス導入当初と同じように2倍程度の差に抑えたいと考えている。また、ゾーン制運賃を設定しても運賃低減バス導入前の運賃を越えないように各路線を設定している。

菅平高原線については最大料金1,000円に達するが、菅平地域内はどこまで行っても100円のゾーン設定となるため、地域内を100円で乗降できる利用方法もある。

ただし、最大料金が500円から2倍の1,000円になる地域もあり、利用者の負担を少しでも軽減するために経過措置を設けたい。1年ごとに運賃を100円ずつ、5年かけて段階的に最大料金への引き上げを考えている。

【高校生の利用促進】

通学定期利用券は現行額に据え置きたい。例として上田駅前から真田地域自治センターまでのルートの場合、現在は300円の運賃が今後は500円になると、定期券料金は最大20,000円の差が生じるが、据え置くことにより4割引で学生定期券を利用できる。現在も多くの高校生が利用しており、移動手段の確保及び利用促進を図るための施策として行っていきたい。

【高頻度利用者の負担軽減】

プリペイド式回数券のプレミアム率について、これまで10%だったものを20%に引き上げたい。併せて、スマートフォン等によるプリペイドカードの購入が困難な方を対象に紙製のカードも発行したい。

【その他運賃の見直し】

これまで60歳以上の方は無料で乗車いただけたオレンジバスについて、1乗車200円をご負担いただくことを考えている。車両の老朽化が進んでおり、上田バスでは平成21年、千曲バスでは平成13年に購入した車両を使用している状況であり、修繕費もかさんでいる。そこで、料金をご負担いただくことで車両更新を見据えていきたい。

【QRコード決済の利便性向上ほか】

QRコードの共通券化について図っていきたい。

【運行協定支援事業の創設】

路線バスの収支率は平均約30%、赤字額は1億1千万円に達しており、公的支援の拡充を図る必要がある。具体的には、路線バスの運行について、上田市とバス事業者の間で5年間の運行協定を締結する。市は公的支援の拡充として、路線バスの運行に係る欠損費から国・県補助額を除いた金額を運行協定支援交付金として事業者へ交付するもの。バス事業者は、5年間の路線バスの運行を確保・維持いただき、市と交通事業者が手を取り合いながら路線バスの維持・確保に努めていきたい。

本事業を継続して実施するために、大変厳しい財政下ではあるが財源を確保し、持続可能な公的支援の拡充を行っていきたい。そのために、利便増進事業を認定することで得られる特例措置及び特別交付税を活用しながら持続可能な支援を行っていきたい。

【人材の確保(バス、鉄道)】

路線バスを維持・確保するために力を入れて取り組んでいる。柱として、バスの運転体験ができる会社説明会を開催している。毎回、数十名が参加しており、採用者数は3人に留まっているが、継続して開催することにより人材確保を図る。その他、移住セミナーや消防職員の転籍等にも力を入れていきたい。

【人材の確保(タクシー)】

タクシーにおいても、人手不足と高齢化は深刻な状況。バスと同様に業務体験ができる会社説明会を開催していきたい。また、二種免許取得費用支援制度を創設し補助を行っていきたい。なお、バスについては、運行協定支援事業の中に免許取得費用の支援が含まれている。タクシーは市内に交通空白地を発生させない

ためになくなくてはならない事業のため、バス事業と同様、人材確保に力を入れていきたい。

【地域主体型交通の検討】

神川地域では、地域の方が必要としている交通手段について住民アンケートを実施し、委員会を設置して地域に適した交通手段について検討したところ、タクシー事業者を活用した制度を運行することになり、7月からの実施を予定している。

【今後見込まれる新たな取り組み】

利便増進事業は実施期間中も維持・確保が必要となるため、様々な路線で改善を図っていくとともに、より良い方法を模索し検討を続けてまいりたい。

【令和6年度検討経過】

本日の説明に至るまでに計104回の協議を行ってきた。交通事業に手を加えるにあたり様々な手続きが必要となるため、特に事業者とは綿密に協議を重ねてきた。路線バスの許認可は国が行うため、国・県とも協議を重ねてきた。

【今後の進め方】

今月は各地域協議会及び利用者説明会を開催している。6月には各協議会を開催し、国へ届出を行う。10月より利便増進事業の実施を予定している。

【まとめ】

公共交通の必要性と危機的状況を踏まえ、地域公共交通利便増進事業の実施により、公共交通の確保・維持を図っていきたい。

事業実施にあたっては、利用者の皆様、事業者様、市民の皆様、国・県・市のそれぞれの役割分担のもと、必要な負担をお願いし、皆が一つになって公共交通を支えていくことが必要。

(委員)西部地域のうち、下秋和車庫から上田駅までの区間は複数の路線が通っており、一つのバス停に複数の路線が停まるため、どのバスに乗ればよいか調べるには路線ごとの時刻表を確認する必要があり非常に分かりづらい。バス停ごとの時刻表はバス会社に直接問い合わせないと示されない状況。複数路線が通るルートは、路線にかかわらず時刻が確認できた方が良い。

また、バスが複数路線通っているにもかかわらず、複数のバスが特定の時間帯に集中して、他の時間は運行していないことがあったため、改善いただきたい。

(交通政策課長)上田駅から下秋和車庫までは4路線が競合しており、そのうち称津線は4月からルートを見直して上田城跡経由としている。その他の路線については、ルートを見直すと補助金が減額される等の事情があり、時間帯によってはバスが競合してしまう。現状での見直しは難しいが、今後も運行ルートの見直しを検討してまいりたい。

また、柳町へ行かれる利用者のために、上田駅にて4路線を時間別に並べてお客様を誘導するという社会実験も行っている。

バス停の表記については対応が難しい。市が配布している時刻表と路線図については非常に分かりづらいとの指摘があるため、見やすいものに更新する予定。

(2)住民自治組織の役割と今後の在り方について

(地域内分権推進担当係長)これまでの経過について、令和6年度から第10期地域協議会が始まっており、これまでに3点の協議内容があった。1点目は総合計画に関すること、2点目は上田地域における地域協議会

の設置単位及び委員数等の見直しに関すること、3 点目は地域における自治会と住民自治組織の役割分担に関すること。総合計画については既に答申をいただいている。地域協議会の設置単位については、アンケート結果及び協議に基づき、3 月に各地域協議会から答申をいただいたところ、上田地域は地域協議会を統一しても良いというご意見をいただき、11 期以降の設置数等の在り方について検討を進める、という状況。地域における自治会と住民自治組織の役割分担について、令和 6 年度中に市民向けアンケートや自治会向けアンケートを実施した。市民向けアンケートは 1 月に結果を報告しており、2 月から 3 月にかけて実施した自治会向けアンケートについては今回報告させていただく。

自治会向けアンケートは、自治会と住民自治組織それぞれの参加状況及び認知状況を把握することを目的に実施した。また、自治会業務の中で住民自治組織が担える可能性がある分野を調査し、役割や状況等を確認しながら今後のコミュニケーションづくりに繋げていきたい、と考えるもの。

自治会向けアンケートは、市内の全 241 自治会長あてに送付した。回答人数は 189 人、右岸地域は 80 人から回答をいただいた。

各自治会で困っている課題に関する設問では、役員及び自治会員の「高齢化」を課題とする回答が最も多かった。また、加入率低下とは別に行事等へ参加する人数が減っている「参加者減少」も多く挙げられた。さらに、右岸地域では「防災」を課題として挙げている自治会が多く見られた。

時代が変化しても本来自治会として担うべき活動について、全地域と右岸地域は共通して「交流促進」が多く挙げられている。また、「行事の企画・運営」の回答も多く見られた。

自治会と住民自治組織の連携の状況について、全地域では「ある」100 件に対し「ない」70 件、右岸地域は「ある」49 件に対し「ない」29 件となっており、全地域と比較すると連携は多いと考えられる。また、「ある」と回答した方に、どのような連携をしているか回答いただいたところ、最も多かったのは「行事の企画」であり、全地域にも同様の傾向が見て取れる。連携がない地域について、住民自治組織は必要か、との問いには全地域と右岸地域のいずれも「わからない」との回答が多い状況。自治会が住民自治組織の状況や役割を把握できていないものとする。

現在、自治会が担っている活動分野の中で、自治会よりも広域的な住民自治組織に担っていただいた方が地域住民にとって効果的だと思われる活動分野について、「ある」または「わからない」という回答が多く、全地域と右岸地域に共通して「防災」分野は広域的に取り組んだ方が良いという回答が多く見られた。また、全地域では「環境整備」を挙げている自治会が多かったが、右岸地域では比較的低い状況。

アンケートの回答結果を持ち帰ってご確認いただき、5 月の協議会にて自治会の抱える課題及び自治会と住民自治組織が連携すべきことや組織の在り方を検討する。6 月以降の協議会で各住民自治組織の皆様と懇談会を行い、連携できる可能性のある分野、組織の住み分けを明確にしていきたい。8 月以降は住民自治組織会単位の答申書案を作成して協議を行い、10 月に答申書としてまとめたい。

(3) その他

4 事務連絡

次回 令和 7 年度 第 2 回

日時 令和 7 年 5 月 19 日(月)午後 1 時 30 分から

場所 中央公民館

5 閉会

