

第58回 運輸政策セミナー

海の京都の観光まちづくり

～総合的な交通政策の実践に関わる課題とマネジメント～

平成31年1月18日 運輸総合研究所 大会議室

講師——村尾俊道 京都府政策企画部副部長

■講演の概要

はじめに

今日は京都府で取組んできた地方鉄道の再生と都市圏交通施策の二つの事例から総合的な交通政策の実践の話をしたい。地方部では都市構造自体が自動車利用を前提としており、家から車に乗って外へ出るのが普通の生活で、鉄道に乗ることは極めて非日常な行動となっている。交通問題を何とかしようということは地域社会をどうしていくのかの問題にほかならない。これまで、鉄道やバスが画期的に良くなるとまちが変わることを目の当たりにしてきており、まちを変えるには、交通を変えるアプローチから入ったほうが簡単だと思うに至っている。

1——地方鉄道の再生

北近畿タンゴ鉄道の再生を通じて気づかされたことは、「地域の鉄道を地域の資産と捉えるか、お金のかかるお荷物と捉えるか」で答えが大きく変わると言う



講師：村尾俊道

ことである。平成24年当時、北近畿タンゴ鉄道の経営対策基金は低金利の影響で、毎年赤字補填のための必要額を積んでは崩す状態で、まさにお金のかかるお荷物の状態だった。沿線の自治体の職員はできるだけ赤字額を小さくしてくださいとしか言わないので、鉄道会社の人たちはサービスを落とし、設備投資を先送りし、自らの給与や人員を減らし、利用者も減るといふ悪循環に陥っていた。そこで、当時の知事がもう基金をやめて、抜本的に鉄道のあり方を見つめ直そうという話になり、存続を前提に上下分離を進めていくことになった。地域の人たちがその鉄道を先代から引き継いだ大事な資産だという意識の醸成ができれば、資産である以上、もっと活用しようという話になり、鉄道存続に活路が見いだせる。平成23年から始まった検討会では、廃止も含めた議論を京都府と沿線市町村のトップが一緒になって組織的な学習が始まった。当時は、会議には首長も担当者も車でやってくるのが実態で、普段から鉄道に乗っていなかった。そこで、現状を知るために、行政の担当者が手分けして、朝から晩まで全ての列車に乗って、乗降客調査を行った。こうしたプロセスを通じてこの地域が1つのチームになっていったと言える。地方鉄道の沿線は需要そのものが非常に希薄な地域なので、新しいことをやり続けると今の状況を維持することすら難しいし、今の時代に自動車に代わって選ばれるモノにするために、鉄道車両をデザイナーの水戸岡鋭治氏の力を借りて全面

リニューアルを行った。鉄道車両は普通に20年、30年は走り続けるだけに、30年後を見越して、地域をこうしたいという想いを持って投資をしないといけない。そういう意味で地域を挙げてみんなで未来を語るということが大事だと思う。

都道府県の仕事の主戦場は都市圏、都市間を動く交通を対象としており、鉄道線整備は都道府県が乗り出すべき仕事である。京都府は南北に細長く、鉄道に対する投資を積極的にやってきた歴史があり、山陰本線の電化・高速化、複線化、新駅、奈良線の複線化・高速化、新駅、片町線の高速化などJRと一緒に進めてきた。さらに、鉄道線整備だけでなく、駅周辺のまちづくりも同時に進めてきた結果利用者数を増やし続けてきた。投資をすれば、間違いなく利用者は増えるということだが、自分たちの府県の地図を見て物事を考えていてはどうにもならない。

総合的な交通政策がなぜ進まないかというと、交通分野だけでは問題に対処し切れない、行政区域と人々の移動の範囲が一致していない、関係者が多岐にわたり簡単に総合調整できない、自治体には鉄道やバスの許認可権がない、その結果、予算や組織も小さくなって進まない。この解決には強いプロサッカーチームをどう作るのかを想起してもらうのが良い。地域活性化の戦略・戦術、未来の絵姿を共有し、良き指導者を得て、関係者がチームワークを持ち、鉄道やバスそれぞれが魅力的なものであって、資金力、宣伝力が備わっていれば、間違い

なく強いチームになって、地域や鉄道が活性化していく。

2——モビリティ・マネジメント (MM)

都市圏交通の話に移ると京都は桂川、鴨川、宇治川と大きな川が3本ほど流れていて、朝夕渋滞するのは川の前後の架橋部など地形的な要因であるが、実はもっと別の理由で渋滞が発生している所もある。京都市の西隣の亀岡市では京都市内と反対方向への渋滞長が一番長いものとなっており、それは反対方向に工業団地が立地し、鉄道駅からの利便が悪いので、渋滞を加味しても、利用者にとっては一番安く早くて便利な手段となっているから。さらに京都市南部の通勤車両は88.6%が1人で乗っていて、特定の時間に集中し渋滞を引き起こしている。これは通勤手当の制度があり、企業の総務担当が必ず1人1台で8時半に間に合うように乗ってきなさいと指導しているから。我が国では通勤手当の制度があつて、それが渋滞を引き起こしており、相乗りが認められれば、渋滞は大きく緩和するわけで、交通問題の解決には、働く場所の立地、通勤制度など対応すべき課題は広範に及ぶ。

平成15年に新しく第二京阪道路と一般道が完成し、国道1号の横大路交差点の渋滞が大きく減った一方、この道路のおかげで、南北方向の交通量が1年間で一日当たり1万4千台も増えてしまった。これまで車では渋滞し、確実に目的地に到着できなかった人達が、新しい道路が出来て、鉄道から自動車への転換が一気に進んでしまった訳で、京都丹後鉄道の開業のタイミングにおいても京都～宮津を結ぶ京都縦貫自動車道がつながるタイミングだった。鉄道側が何もしなければ、自動車利用への転換が大きくなる懸念があり、JRやKTRでは特急車両の改善に取り組んだが、交通モードをトータルで考え、片方だけ良くするのはなく、両方バランス良くしていかないと



	17年11月	18年1月	18年2月	18年4月	18年8月	18年11月	19年2月
寺田鴻ノ巣山線	137.6	138.2	152.1	158.8	228.8	207.8	214.7
水主鴻ノ巣台線			51%増		42.6	73.2	73.3
城陽団地線	20.8	16.4	22.1	23.4	29.6	25.0	31.9
合 計	158.4	154.6	174.2	182.2	301.0	306.0	319.9

■図—1 地域の交通を考える デザインが交通行動を変える

鉄道の利用者が減り、サービスが悪くなり、道路利用者が増えて渋滞を引き起こし、整備以前より鉄道も道路もサービスが悪くなる懸念さえある。

京都府では都市圏交通の施策としてモビリティ・マネジメント（以下、MMという）をかなりの規模で進めてきた。最初に大規模にやった事例が宇治市での通勤交通を対象としたMM。マップとコミュニケーションアンケートを配布したら自動車の交通量が減って鉄道の利用が3割増えた。これをきっかけにMMを地域住民向け、学校向けと範囲を拡大し京都都市圏全体で進めてきた。平成17年からMMを開始し、その頃から京都府域のバス利用者が増加に転じた。国勢調査の結果からも京都府は自動車の分担率を減らし、公共交通の分担率を高めたが、これはMMの成果ではと勝手に考えている。MMをやる中でいくつか見えてきたことがある。一つは公共交通のサービスが使える水準であれば利用を伸ばせるということ。もう一つはデザインが大切ということ。

京都府南部の城陽市でバスの車両を新型のポンチョに置き替えただけで利用者が5割増えたという状況が出てきた。路線もダイヤも変えていなくて、デザインの力を思い知らされた（図—1）。

これをきっかけに、京大が京都駅から

京都パルスプラザ（見本市会場）、京セラ本社を結ぶバスを社会実験で走らせた時もデザインにこだわり、車両、バス停、チラシ、チケットなどデザインに力を注ぎ、その結果、利用者は増え続けている。

3——北近畿タンゴ鉄道 (KTR) の再生

北近畿タンゴ鉄道（以下、KTRという）の話に移ると、宮津線、宮福線を合わせて114kmの路線で、駅は32駅ある（図—2）。

KTR沿線の交通機関分担率をパーソントリップ調査のデータでみると移動距離が15kmを超えたあたりから鉄道利用が自動車利用を上回ってくる。この地域では駅間距離も長く、短距離の移動には鉄道駅へのアクセス・イグレスの問題があり、鉄道を使ってくれというのは難しいのが現実だった。通勤、通学、観光など15km以上の移動でないと鉄道利用は期待できないことが見えていた。

平成15年の定期と定期外の利用者数はほぼ同じだが、収入でみると8倍の差があり、定期外利用、特急利用を増やしたいというのが本音で、そのためには観光需要の増大が必要だった。

KTRの経営悪化の要因が沿線が疲弊してきたからなのか、KTRが下手な経営をしているからなのかどこに費用がか

北近畿タンゴ鉄道 (KTR) の概要 (平成24年当時)

■営業路線



営業キロ114.0km
 <宮福線>30.4km
 福知山～宮津
 <宮津線>83.6km
 西舞鶴～豊岡

駅の数32駅
 <宮福線>14駅
 <宮津線>19駅
 *宮津駅は重複
 有人駅は15駅
 (うち直営5駅)

■図一2 北近畿タンゴ鉄道 (KTR) の再生 (KTR提供)



■図一4 あかまつ車内 (筆者撮影)

平成25年度に公募を行い、4社の応募があつてWILLER ALLIANCE (株) を最適提案事業者に選定した。

一方、KTRでは、普通列車の改修に乗り出し、水戸岡氏の手によるデザイン列車、あかまつ、あおまつ、くろまつを順次整備していった (図一4)。

丹後くろまつ号は食堂車で、ランチコースはワイン飲み放題、ほろ酔いコースは地酒飲み放題なので、是非乗りに来て頂きたい。

あかまつが走り出し、当時の野田川町長や沿線の人たちは「ようやく乗りたい列車ができた」と目の色が変わり、これをきっかけに上下分離が大きく進み出したと思っている。

平成27年4月、WILLER TRAINS(株) が京都丹後鉄道 (以下、丹鉄という) という名称で運行を開始し、ユニフォームも一新し、アナウンスにも英語が入り、駅名も利用者に分かりやすいものになった。

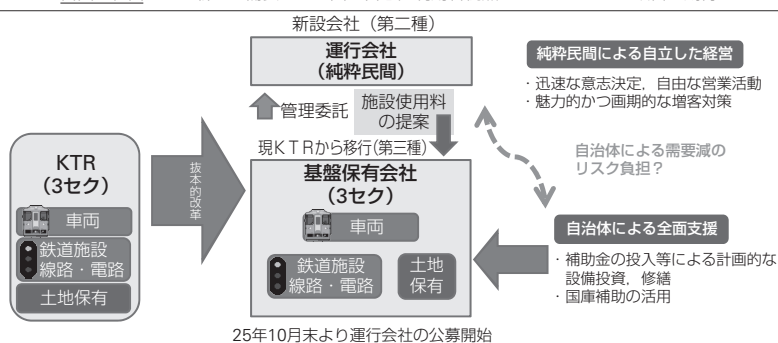
何より、新会社が出来てからの4年間で81名の新しい社員を雇用しており、地域の若者にとって魅力的な職場を提供してもらっている。

丹鉄をこの先も維持するためには、新たな需要を創造し続ける必要があり、鉄道ファンドと鉄道ビジネススクールを丹鉄が開講し、そこで学んだ人たちが自分たちの事業計画を作り、丹鉄が資金を提供し、沿線で新たな事業を起こすスキームとなっている。

この枠組みでできたのが城崎珈琲焙煎所で日光珈琲と城崎スイーツが一緒

新たな上下分離による鉄道事業再構築 ～純粋民間事業者による自由な経営ができる環境整備～

- 車両・鉄道施設・土地等の資産を基盤保有会社が保有し、運行会社は運行業務のみを実施
- 柔軟な施設使用料の提案 (基盤保有会社に対しては自治体が全面支援)
 →純粋民間会社による参入を可能に
 →自由な経営による新たな需要を生み出す智恵、利用者視点に立ったサービス改善を期待



■図一3 新たな上下分離による鉄道事業再構築

かっているのかもわからず、上下分離には費用構造の透明化が不可避であった。

平成23年当時、毎年列車本数を減らし、車両はボロボロで利用の減少に歯止めが効かない状態であったが、これは、この鉄道をこの先も残していくという明確な意思決定ができておらず、KTRでは出来るだけ赤字額を小さくするために安全以外の設備投資を先送りし、車両更新が進まなかった結果と言える。

平成24年秋に北部地域総合公共交通検討会で中間取りまとめ『『愛されるKTRへ』～乗って守る・来てもらって守

る～』をまとめた。「沿線の人々が誇りを持って生き生きと暮らし続け、域外の人たちに自慢できる地域に愛される鉄道としてその価値が発揮できるよう、安全を確保し、安心して使える設備水準でしっかりと後世につないでいく」こととし上下分離の検討が始まった。線路・電路・車両の維持管理費用を計算すると車両が老朽化していることもあり車両保存費が膨らんでおり、車両を運行会社に行くと黒字化が難しいことから、設備は全部基盤保有会社が持ってKTRが営業を続ける前提で収支均衡となるように公募条件を設定した (図一3)。

になって5種類のコーヒーを販売し、宮津駅の中に「114kmCafe」というコーヒーショップもできている。

KTRの時代には考えられない新しいサービスが次々生まれ、まさに民間の知恵による鉄道再生のモデルが実現してきている。

一方、今年度は非常に大きな災害に見舞われ、7月の豪雨で宮舞線が約2ヶ月近く運休を強いられ、経営的に非常に厳しい状態になっていて、あらためてリスク分担、支援の枠組みの再検討が必要になっている。

4——海の京都の観光まちづくり

今、京都市にはインバウンドを含め多くの観光客に来てもらっているが、その人たちに京都市以外の地域に一足伸ばしてもらおうという観光施策、「もう一つの京都」をやっている。最初に丹鉄沿線の「海の京都」から始まったが、この地域は古代に大陸から日本に文化が伝わった場所だと言われており、多くの古墳が残される有数の歴史資源を持つ地域で、海の京都の取り組みでは民主導、各市町1つの尖った観光拠点を作る政策を打ってきた。交通面では、丹後半島を一周する観光周遊バスや舟屋がある伊根地区と天橋立を結ぶ航路を整備し公共交通を使ってこの地域が周遊できるルート整備を進めた。丹後海陸交通(株)では、路線バス、船、ケーブルカー、リフトのデザインを改修し、行政は天橋立駅や駅前広場、道路整備、地域では天橋立駅の周辺の店舗や旅館の景観整備が

進んでいる。鉄道が元気になって、地域の人たちも一緒になってまちづくりに参加し、新たに設備投資をした件数は40軒を超えている。

伊根地区では道路が狭く、お金を使うところがなかったが、町が交流施設、カフェをつくり(図-5)、観光案内所をきれいにして新たに食事ができるようにし、昨年11月の1ヶ月間、マイクロEVの有償運送の実証実験も行っている。

KTR沿線の市町では、鉄道再生の取り組みを通じ、首長が頻度よく集まり、お互いの事情を共有したことで、北部連携都市圏宣言を出し、地域全体でお互いの都市機能を相互補完する枠組みができ上りつつある。観光は宮津市、産業は京丹後市と綾部市、学校教育は福知山市、高度医療は舞鶴市という形でそれぞれの強みを活かし合う都市圏連合ができ、図書館の相互利用、加圧式給水車の共同整備、就職面接会の合同開催などの取り組みが進んでいる(図-6)。

海の京都DMOが設立され、沿線自治体では丹鉄各駅のトイレ改修や建物のリニューアル、そして京都駅からの直通特急を「丹後の海」としてデザイン改修し、海の京都を体感できる列車として改修を行った。

鉄道旅にあって自動車旅にないものは、移動中に食事ができることと車両の中を歩き回れることで、景色を眺めなが

ら食事ができ、デザイン画や沿線の産品が飾られ、楽しみながら歩き回れる仕掛けに満ちた車両となっている。

5——駅再生プロジェクトアクションプラン

近年、京都府内でも無人駅が非常に増えてきている。利用が1000人未満の駅は鉄道会社による設備投資が行き届かない。かつてはまちの中心であった駅が寂れていく状況の中、京都府では駅再生プロジェクトアクションプランを策定し、鉄道駅が地域の人たちの活動拠点や新たな目的地に生まれ変わるような施策を市町村と地域と連携し進めている。

JR関西本線の笠置駅では、駅前広場を整備し、新たな路線バスを走らせ、駅舎をリニューアルしネイルサロン、観光案内所、カフェなどの複合的な駅に生まれ変わった(図-7)。

JR山陰本線の和知駅では駅前に診療所、図書館、農協、林業大学などが立地しているが駅にはほとんど人がいない状況になっていた。そこで駅前活性化委員会の方々と駅中の喫茶店の改修に着手し、京大建築学科の学生諸君に設計をしてもらい、デッキのある喫茶店がある駅に生まれ変わった。

丹鉄の丹後由良駅では、駅中にカフェが入り、久美浜駅では、「Culoco」という



■図-5 伊根地区に開業したカフェ(筆者撮影)



出展：京都府北部地域連携都市圏ビジョン
http://kyotohokuburenkei.jp/k/wp-content/uploads/sites/2/2017/08/vision.pdf

■図-6 京都府北部地域連携都市圏





■図—7 JR笠置駅 (筆者撮影)

ブックカフェがオープンしている (図—8)。これらを含め、駅を地域の人が集まる拠点に再生するプロジェクトを6駅で進めている。

■質疑応答

Q 村尾さんは、はやりの言葉でいうとスーパー公務員だと思うが、どうしてこういうスーパー公務員ができたのか、何かきっかけとか悔しい思いとかあったのか、聞かせて頂ければうれしい。

A スーパー公務員でも何でもないが、自分は計画マンだと思い社会に出て、自分の作った計画が全く実現していなかったという所が原点になっている。各プロジェクトは自分1人でできたことではなく、多くの仲間にも恵まれたからだと思う。とりわけ大学に協力を仰ぎに京大の中川大先生のところに行ったときに、大学と一緒にやるということは、日本一あるいは世界一、日本初でなければやる意味が無いと言われ、それ以降、常に日本一、世界最高水準を目指すプロジェクトに挑戦し続けることになったことが、理由かもしれない。

Q NPO法人の持続可能なまちと交通をめざす再生塾もある意味ではスー

パー公務員になろう、地域を何とかしたいという想いで来られている。そういう人たちヘインパクトというか、育ち方、未来展望が何かあるか教えてほしい。

A セっかくなので再生塾の話を少しすると、再生塾は京大の故北村隆一先生がソウルの都市改造を見て、ソウルは画期的に変わったのに日本は何十年全然変わっていない。それは地方公務員がまちや交通をわかっていないから、彼らを鍛えようということでは始まり、11年経った。事業内容は年度当初の基礎編と8月から4ヶ月かけたアドバンスコース、議員編を行っている。社会人の学びは、一方的に誰かから教えてもらうのではなく、自分で考え参加者同志で教え合う互学互習が基本になる。週末に身銭を切ってやってくる意欲に満ちた塾生から参加するわれわれも多くの学びがあり、参加者の質が塾の質を高めている。

Q 港湾で悩ましいのは、県庁所在地が内陸部にあり、地方行政が海に向かわないことである。ところが、ある日から京都舞鶴港と名前を変え、「海の京都」という言葉も出てきた。どういうきっかけで府の行政が海に向かい始めたのか、教えて頂ければと思う。

A 京都府の行政が海に向かっている



■図—8 久美浜駅のブックカフェ(筆者撮影)

かどうかはともかく、昨年度から、京都府の港湾局は舞鶴に移動した。海に向かったというよりこの港や地域を外に売り出すのにふさわしい名前は何かと考えたときに、そもそも京都に海があることを知らない人がすごく多いというのがきっかけだと思う。一方で、京都の日本海側というのは海を通じて大陸からいろいろなものが入った日本の源流と言って良い地域だった。ブランド観光圏をやろうとしたときに、日本中あるいは世界に対してアピールできる名前を考えたときやっぱり海の京都が一番ぴたりくるということだった。この取組みがうまくいったので、次は森の京都とお茶の京都を進めている。海の京都に興味を持たれた方は是非、丹鉄の沿線にお運び頂きたい。

Q 京都府には空港がないので、空というのはどのようにお考えになっているのかと、交通の分野は地方行政だけでなく霞ヶ関の意向が結構大変だと思うが、何かご苦労された点などがあれば教えて頂きたい。

A 京都府には空港がないので、空港に関わっているのは関空の支援となる。新しい空港をつくることは全然考えていないので、関空アクセスが一番の関心事であり、JRの特急はるか号の速達性を高めたいが、やれることはほとんどない。次に考えないといけないのは、高速バスの問題となる。少し離れるが、鉄道線に併走する中距離の移動で鉄道が高速バスに食われているという実態がある。霞ヶ関の話に

については、非常に協力的で何から何までお世話になったというのが正直なところで、一番ありがたかったのは、KTR上下分離の調査費で費用構造の分析にそれなりの補助を頂いたことであり、MM の時にも色々な支援を頂いた。日本一・世界水準を目指した取組みにはいろんな協力をしてもらってきたので、霞ヶ関に対して文句を言うこととはない。

Q 京都府が車両の整備や施設整備などに相当のお金がかかっていると思うが、地方議会の皆さんも含めてどう

やって理解を得てこれだけの投資をして、鉄道にこれだけの情熱を注ぎ込むことができたのか、聞かせて頂きたい。

A 京都府の場合代々鉄道にはすごく力を入れてきた歴史を持っている。国鉄線から転換した北近畿タンゴ鉄道を立ち上げたときにはすごくこだわった車両を導入し、それ以降もJRと連携し、山陰線の複線化、奈良線の複線化など、ずっと鉄道線整備の予算をとってやり続けている。京都府議会の中でも公共交通機関道路整備対策特別委員会があって、鉄道に対する

関心も高かった。地域の方も宮津線の存続運動をやって鉄道を残してきた歴史があるだけに、公共交通に税投入することへの意識が非常に高い。現在もKTRに基盤整備、維持管理費で沿線自治体は総額で毎年10億円を出している。それだけ覚悟してやっている地域であり、今までの積み重ねがあるからこういうことが認められているのだと思う。

(とりまとめ：小野芳計)