

3. 札幌におけるバスネットワークのあり方

バス交通は、これまでの審議会で指摘されてきたとおり、路線設定やサービス内容の柔軟性が高く、都市構造や市民生活の様々な変化に対応しやすい公共交通機関である。

本章では、前節の公共交通体系の考え方のもとに、この特性を生かしたバスネットワークのあり方を提案する。

3.1. 都市交通としてのネットワークと全体のネットワーク

バスネットワークは、二つの要素で構成される。

一つは、都市として必要な公共交通体系の一翼としてのバスネットワークであり、図 3.1-1 の赤で囲んだ部分である。

一方で、第一次答申が指摘したとおり、バス交通は事業として運営されており、図 3.1-1 の右側のとおり、利用者ニーズと収支等に基づく事業性判断から設定される路線がある。

実際に運行されるバスネットワークは、この両者が合わさったものとなる。

本章では、このうち、公共交通体系として必要なバスネットワークについて提案する。

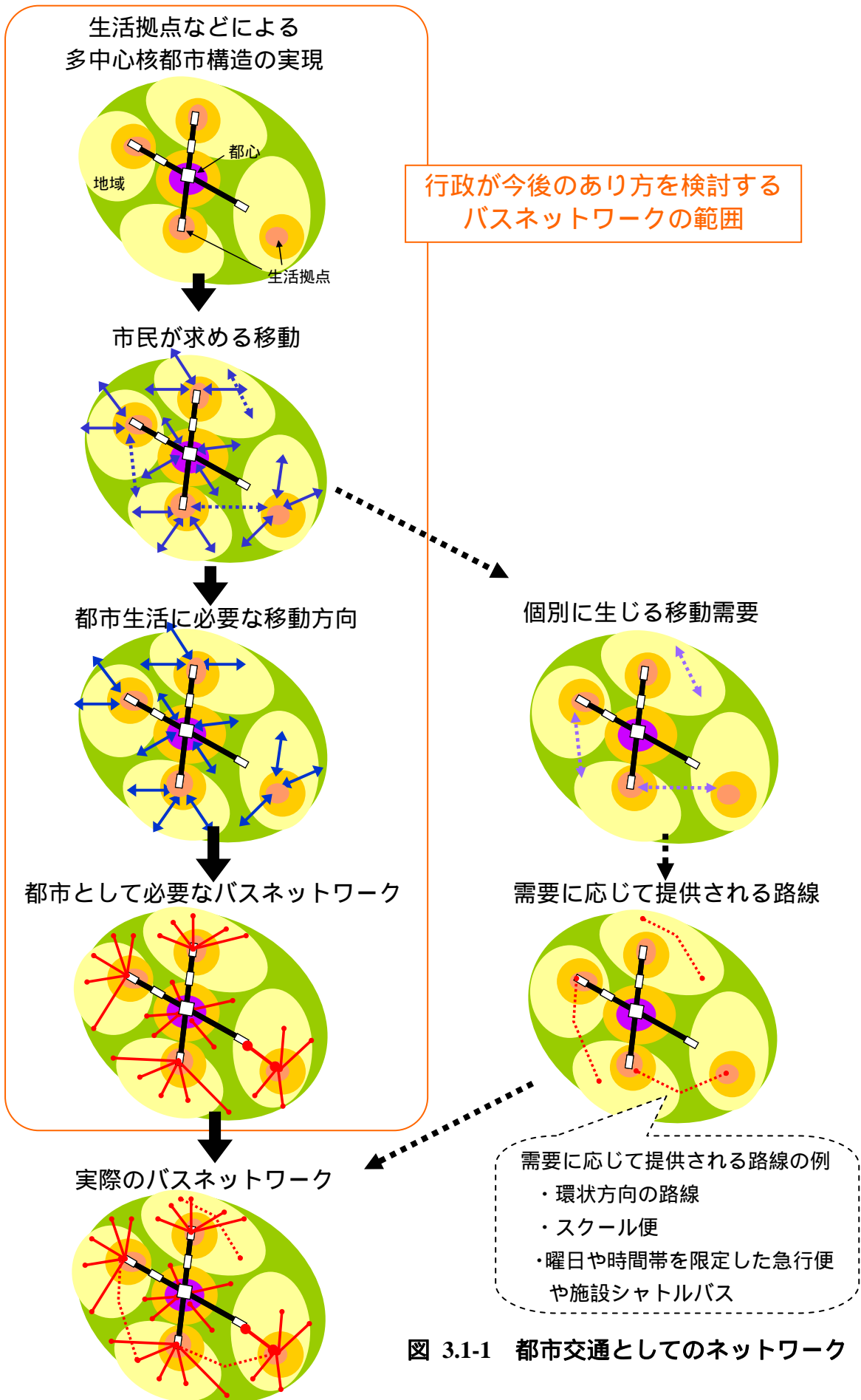


図 3.1-1 都市交通としてのネットワーク

3.2. 公共交通体系におけるバスネットワークの役割

バスネットワークは、ＪＲ・地下鉄との役割分担も考慮すると、以下の役割を担うべきと考える。

A．生活拠点を中心とした移動への対応

コンパクトシティを目指すためには、地域内の各地区が生活拠点や都心、他の生活拠点を利用できる環境が整っていなければならない。

さらに、市内各地区が多様な変化を生じている中で、今後は、居住層の偏りや、商業など必要な都市機能を喪失する地区が生じる可能性が高いため、拠点を中心とした地域づくりは一層重要になる。

バスネットワークには、生活拠点を中心として周辺各地区を明確かつ効率的に網羅するとともに、生活拠点に乗り入れているＪＲ・地下鉄を介して都心等と当該地区を接続することが求められる。

B．ＪＲ・地下鉄（骨格交通機関）の補完

生活拠点とＪＲ・地下鉄の駅は合致していない事例もあるが、都市構造が変化する中で、今後、新たな生活拠点の設定が起きる可能性も高い。

しかし、これらの状況に、ＪＲ・地下鉄を再整備して対応することは、変化への即応が難しく、現実的ではないと考える。

また、さらなる変化が生じ、生活拠点が移った場合は、これら骨格交通機関にかかる負担が重くなることも予想される。

このため、現状の骨格交通機関を生かし、かつ、変化に対応するため、骨格交通機関を補完する新たな形態を、変化に強いバスネットワークが担うべきと考える。

C．都心周辺部と都心の接続

2.2.のとおり、都心周辺部の住宅地における暮らしは、生活拠点を中心とした暮らし以上に、都心に対して密接である。

これら地域には、都心との簡潔な接続が必要となるが、骨格交通機関が徒歩圏に存在しない地区もある。

これらの地区と都心との接続も、バスネットワークの役割と考える。

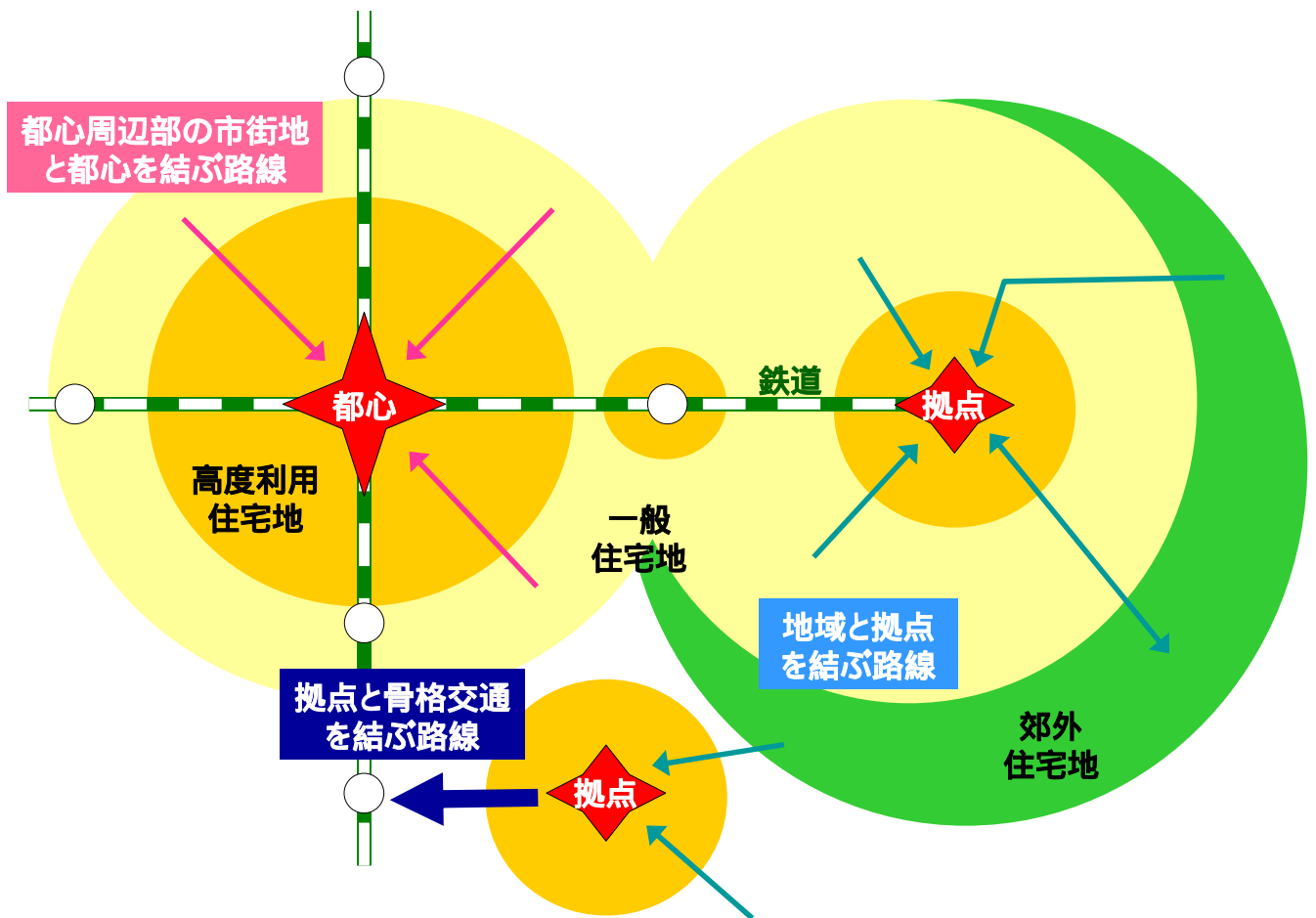


図 3.2-1 路線形態の分類

3.3. バスネットワークを構成する路線形態

本節では、バスネットワークが3.2.の役割を担うために、必要となる路線形態を提案する。

3.3.1. 拠点接続型

郊外においては、一団の土地を入手しやすいことや幹線道路網の混雑が少ないことなどから、各種の都市機能が分散する傾向にある。

しかし、これらの都市機能に個別にアクセスを確保していくことは、持続可能なコンパクト・シティを目指していく上では効率に欠け、また、路線配置上も現実的ではない。

このため、日常生活に必要な機能を集積した拠点が形成され、地域内の各地区がこの拠点と適切にアクセス確保されていることが必要と考える。

さらに、骨格であるJR・地下鉄を活用し、市内全域の都市機能・高次都市機能を暮らしにつなげるためには、拠点と交通結節点が一致していることが必要である。

この前提のもとに、地域内を的確かつ効率的にカバーし、地域と拠点の結節を確実にする放射状の路線形態が必要と考える。

また、この路線設定と合わせて、路線が集結する拠点周辺における走行環境の確保や冬期間の対応も必要と考える。

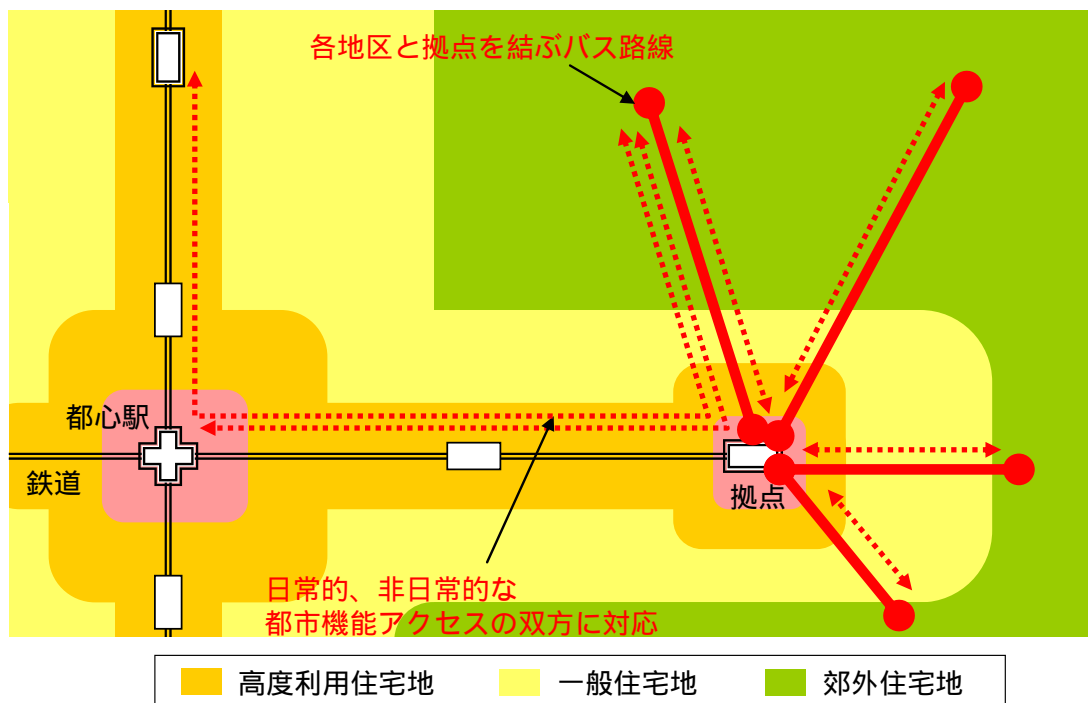


図 3.3-1 地域と拠点の結節

一方、拠点以外に分散している都市機能の中には、これまでも指摘されている高校など、アクセス確保の必要性が高い施設も存在する。

しかし、これらが立地する地区と、これらに対するニーズを要する地区を個別に結節していくことは、ニーズの見極めという点で難しく、効率性にも欠ける。

さらに、地域外から当該機能を利用する市民へは別途路線を設定しなくてはならず、結論として、地域と拠点を結節する路線の経路検討の中で対応していくことが妥当と考える。

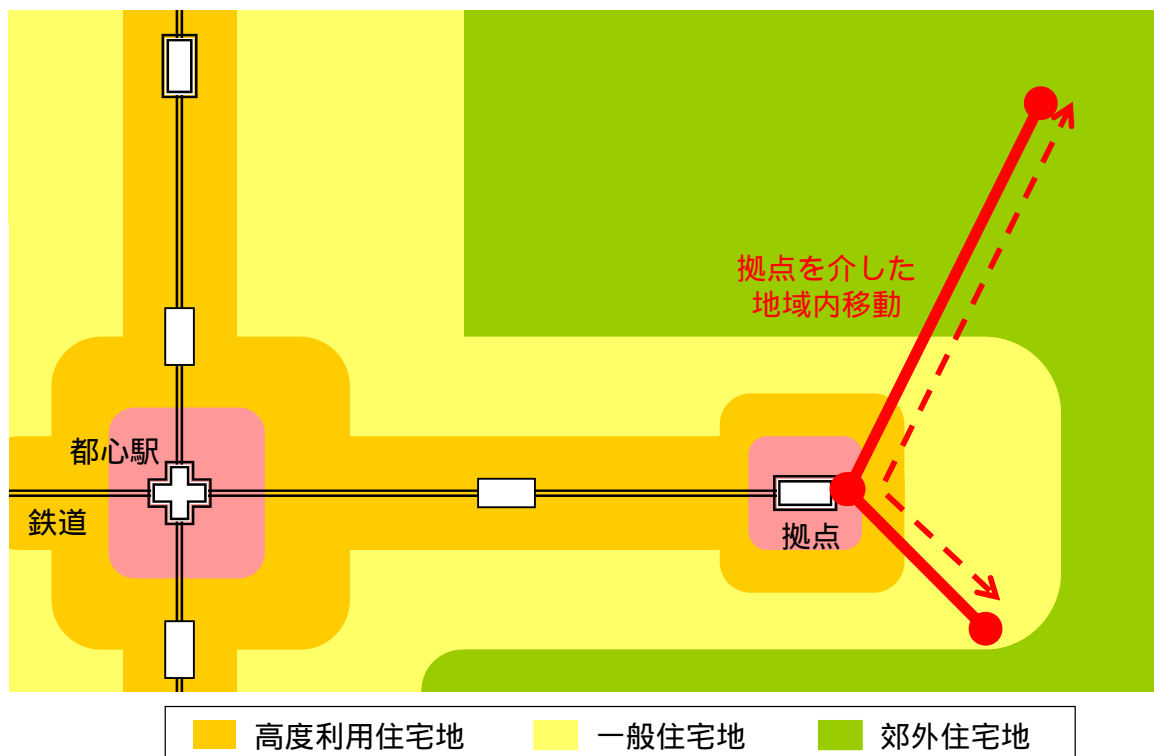


図 3.3-2 地域内の結節

3.3.2. 骨格交通補完路線

前述のとおり、JR・地下鉄の担う役割は、都心への大量輸送から、市内各地域の円滑な連絡に変化する必要があると考える。

これら骨格交通機関とバス交通の乗継は、拠点を通じて円滑に行われる必要があり、乗継機能の向上や充実が重要となる。

また、拠点が骨格交通機関の各駅と合致しない事例は、都市構造の変化が進む中で、今後増加する可能性がある。

このような状況に対しては、即応が可能であるバス交通を用い、駅施設と拠点を密接に結ぶ骨格補完路線を用意する必要がある。

この路線には、他の路線形態の水準以上の輸送能力や定時性確保の取り組みが必要となる。

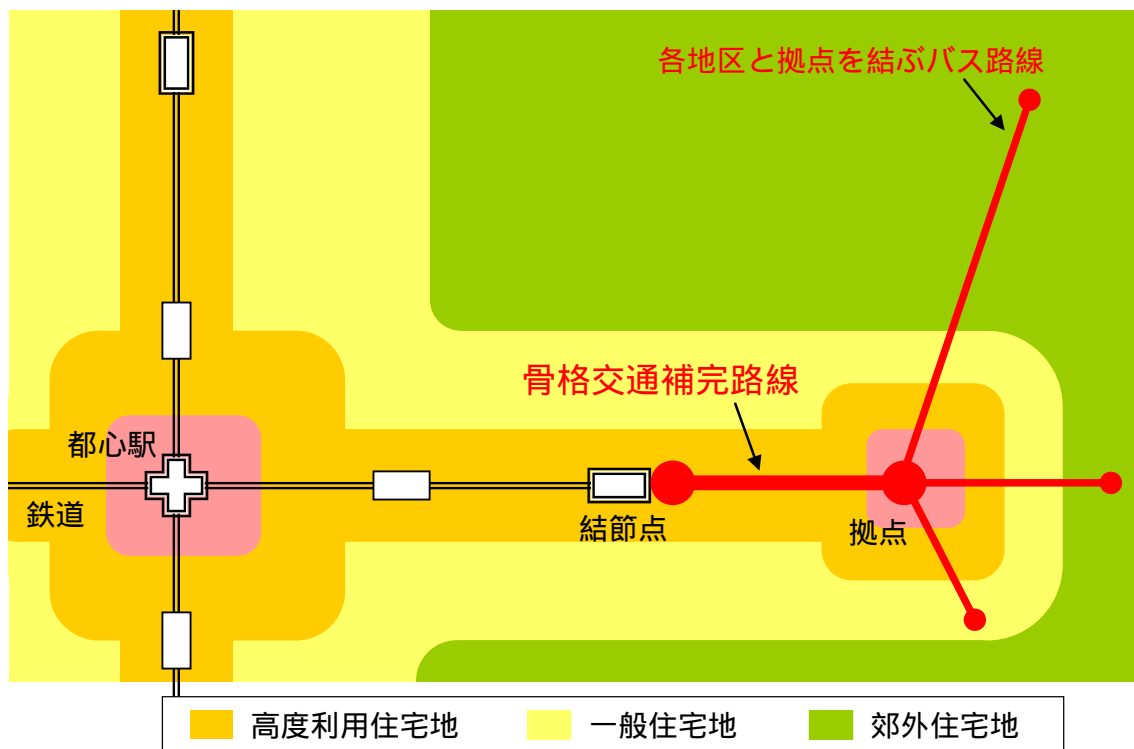


図 3.3-3 拠点と骨格交通の連絡

3.3.3. 都心直結型

都心周辺部においては、現状においても、居住を中心とした複合的な機能配置が行われており、居住する市民の暮らしは、近隣におけるこれらの機能と、都心が有する機能に支えられている。

これらの地域においては、距離的にも、都心への暮らしの関わり方からも、直接的な都心との結びつきが必要である。

このため、都心と簡潔に結んでいる公共交通機関を、徒歩圏内で利用できることが望ましく、徒歩圏内にJRや地下鉄が利用できない地区では、バスによる都心直結が必要と考える。

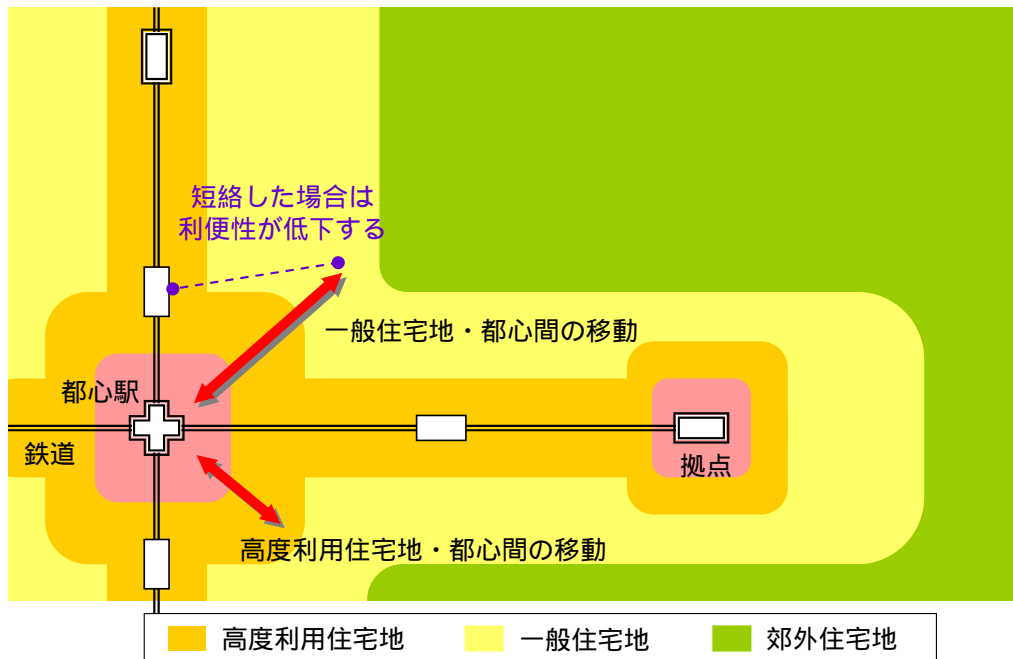


図 3.3-4 都心周辺部の都心直結路線

このような都心直結路線を設定するにあたっては、都心の中でこれらはどう受け止めるのが課題になると考える。

発着地や経路については、現状でも交通量が多い都心において、徒歩も含めた他の交通とどのように調和していくのが課題であり、さらに、都心の内部が、実際には札幌駅周辺、大通、すすきのと分かれている中で、都心周辺の住宅地との接続はどの地区が望ましいのか、都心のまちづくりと整合を図りつつ検討していく必要がある。

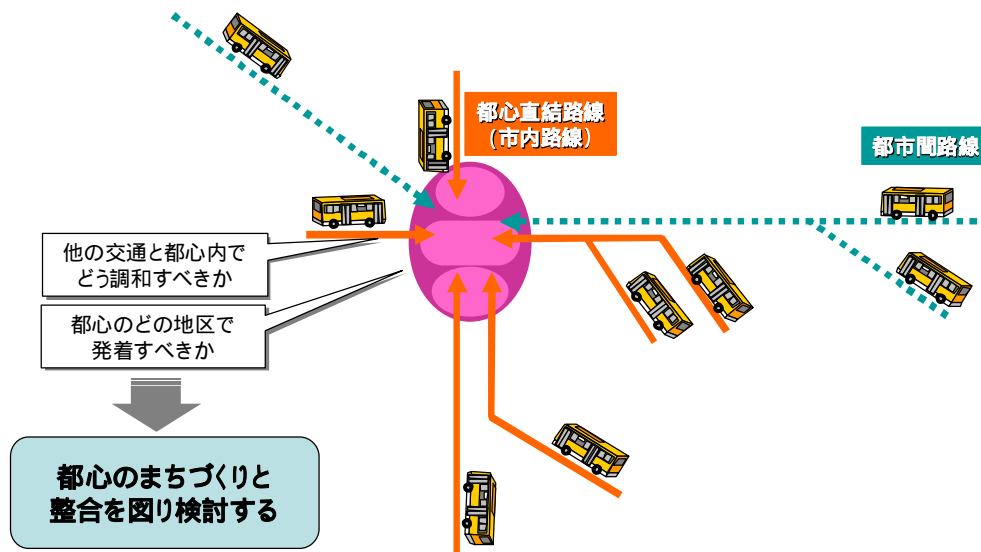


図 3.3-5 都心におけるバス交通の結節点に関わる課題

都心直結型路線の対象となる都心周辺住宅地については、生活拠点の配置から、図 3.3-6 のとおりに、おおよそ環状通を目安としたエリアと考える。

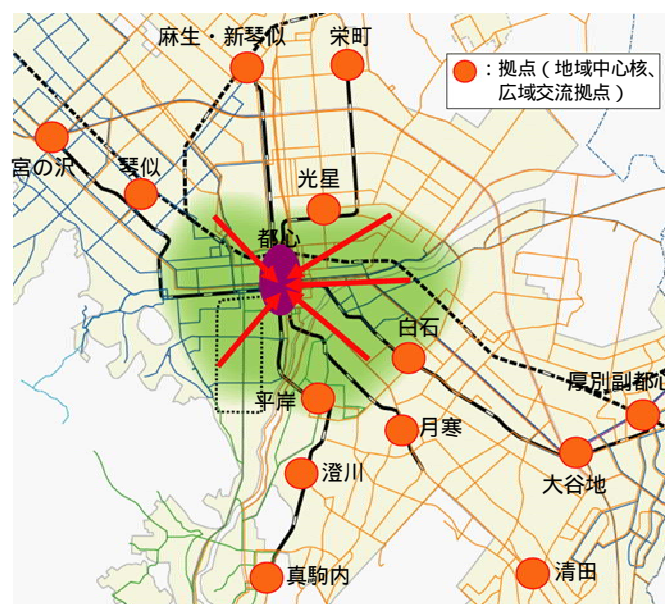


図 3.3-6 都心直結路線が想定される範囲

3.4. 交通結節点の考え方

都市交通体系を、都心集中への対応から新しい基本方針に基づき再構築する中で、交通結節点機能については、全市的な整理統合の検討が必要になると考える。

また、従来から進められている乗継利便性の向上については、バス交通の利用環境改善の必要性からも、結節点機能の整理統合の進展にも配慮しつつ進めていく必要がある。

3.4.1. 結節点機能の明確化

これまで、市内では乗継ターミナルや待合い施設などを整備し、バス路線を集約してJR・地下鉄に乗り継ぐための交通結節点を整備してきた。

これら交通結節点は、市内各地区で生じる都心への移動を、円滑に骨格交通機関に乗せる意味から、多数設定されてきている。

しかし今後は、新しい公共交通体系の方向性のもとで、日常生活の中心である生活拠点と交通結節点を一致させていく必要がある

このため、現在の交通結節点については、保有する機能や接続するバス路線を、近隣の生活拠点に存在する交通結節点との間で整理し、統合していく必要がある。

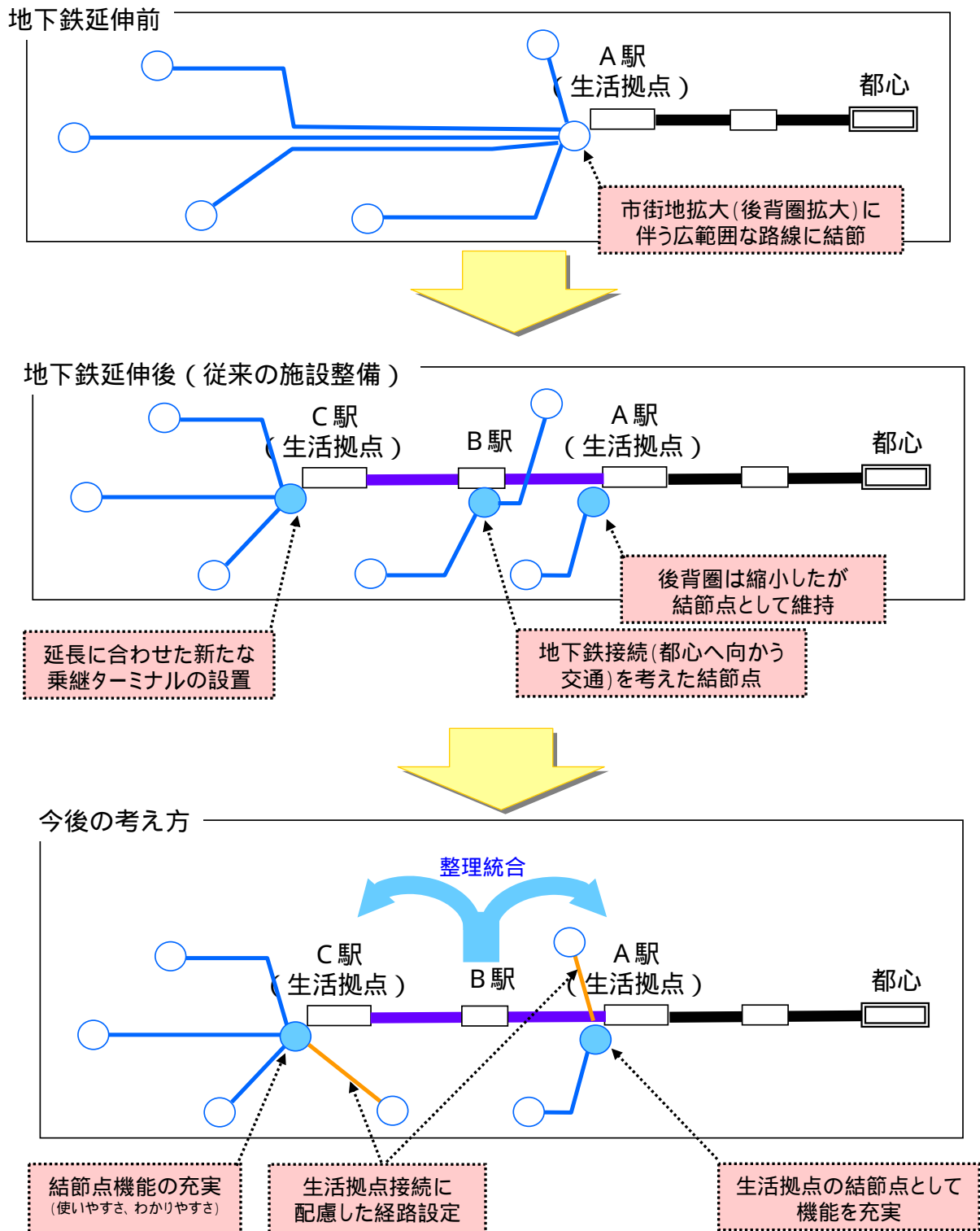


図 3.4-1 結節点機能と地域拠点の関係

3.4.2. 乗継利便性の向上

異なる交通機関を一体的なネットワークにするためには、単純に同一施設内で乗継が行えることに止まらず、施設等のハードや情報提供、料金割引などのソフトの充実が必要となる。

市内においては、従来から乗継による交通体系を指向してきたことから、すでにこのような取り組みは行われているものの、これまでの審議会でも指摘されてきたように、改善すべき課題はなお多く、生活拠点と交通結節点を一致していく中で、「わかりやすさ」と「使いやすさ」を目指した利便性向上の取り組みが必要である。

また、骨格を補完するバス路線と骨格交通機関の乗継については、通常の乗継施設以上の一体性を確保していく必要がある。

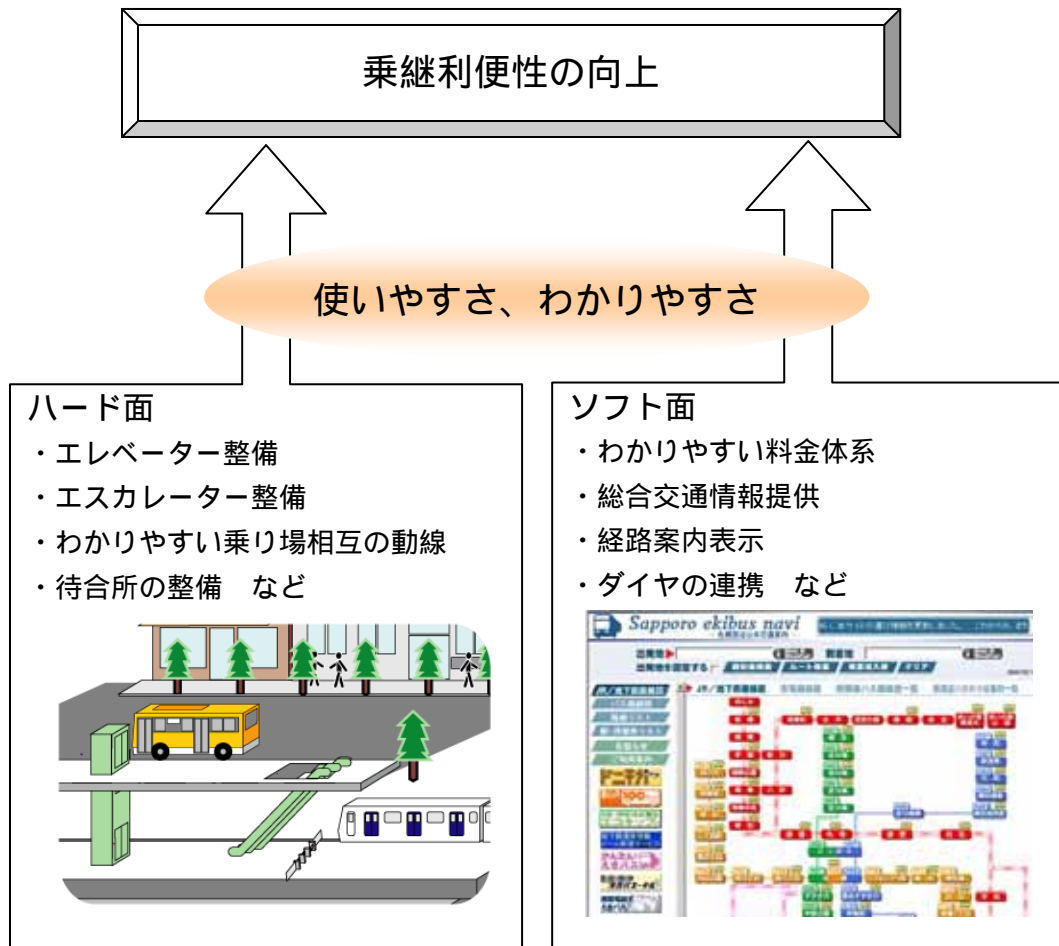


図 3.4-2 乗継利便性向上への取り組み

4. 実現に向けて

4.1. 実態の把握

3.2.で提示した路線形態は、市内各地域においてどのような移動実態やニーズがあるかを把握し、道路などの状況と照合して設定していく必要がある。

具体的には、各地域について、下表の項目を把握する必要があると考える。

表 4.1-1 市民の移動実態把握項目（案）

路線形態	関係する調査項目 (PT調査)	その他調査
地域内の結節	地域別、年齢階層別、時間帯別に <ul style="list-style-type: none"> ・移動量 ・移動目的、目的地（施設） ・利用交通手段 	<ul style="list-style-type: none"> ・バス-バス乗継の状況 ・運行回数 ・乗り継ぎのしやすさ
地域と拠点の結節		<ul style="list-style-type: none"> ・バス-バス乗継の状況 ・運行回数 ・利用区間
拠点と骨格交通の連絡		<ul style="list-style-type: none"> ・利用区間 ・運行回数 ・乗り継ぎのしやすさ
都心と都心周辺市街地の結節		<ul style="list-style-type: none"> ・代表路線別OD ・利用区間 ・運行回数

PT調査：パーソントリップ調査

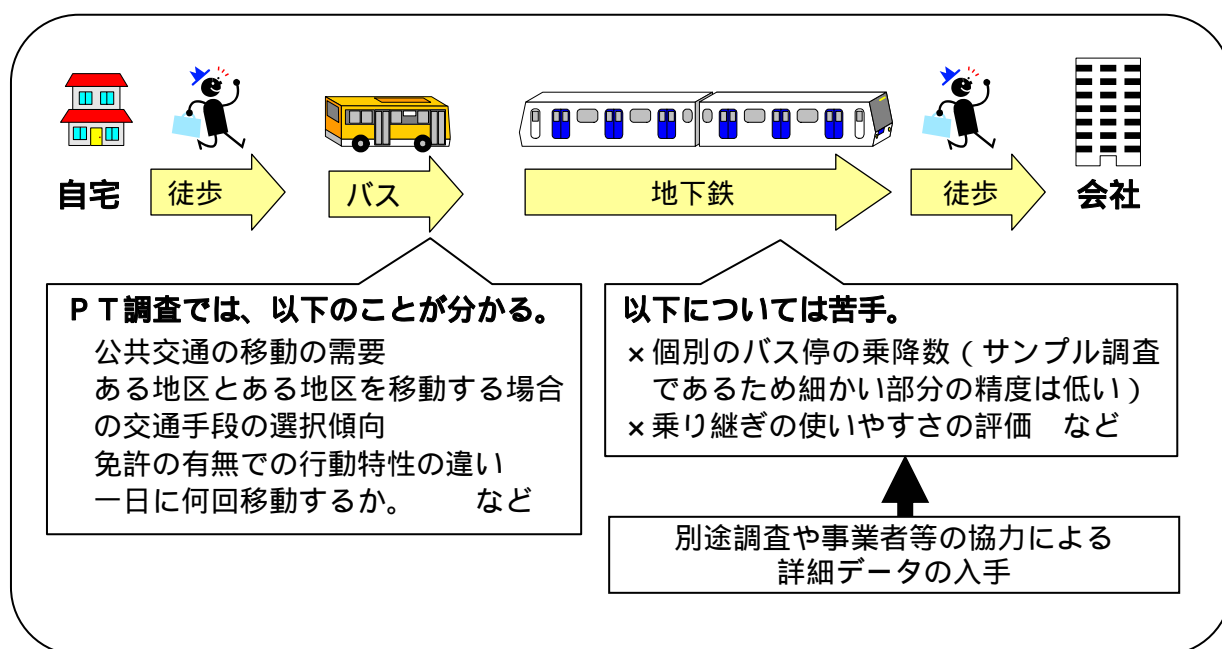
平成18年度から実施されるパーソントリップ調査は、市民の交通行動を、移動手段も含めて調査するものであり、統計区毎の市民の移動需要が把握可能である。

しかし、バス路線ごとの利用実態の把握までは、調査の手法上困難であり、このようなデータは、バス事業者と行政機関の協力の下に常時、あるいは一定期間毎に把握していくことが必要である。

<参考> パーソントリップ調査とは

交通の流れの元となる“人の動き（person trip）”を把握することを目的とした調査。どんな人が、どういう目的で、何時に、どこからどこへ、どんな交通手段を使って移動したか、という一日の動きを調査する。

たとえば、Aさんの通勤目的での朝移動



4.2. 枠組みの考え方

望ましいバスネットワークの実現に向けては、事業を運営する「バス事業者」、プランを検討する「行政」、バスを利用する「利用者」の3者の協力体制が不可欠である。

バス交通は、都市にとって必要な公共サービスである一方で、市内で複数の事業者が提供している民間サービスでもある。このため、バス事業者には「公共性」と「事業性」のジレンマがつきまとうことになる。

また、バス利用者と言っても、中身は多様なニーズや利害関係を持つ市民一人一人の集合体である。そのため、地域としての意見の集約は困難で、「特定の路線の便数を増やして欲しい」といった要望意見に偏りがちである。

さらに行政も、バスは行政分野が多岐に亘るため、事業者間の連携をとるのに調整が必要である。

このため、望ましいバスネットワークの実現に向けて「バス事業者」「行政」「利用者」という3者が本来の役目を果たすべく、現実的な枠組みを構築していく必要がある。

< 枠組みの構築 >

市民・事業者と行政の協議の進め方を確立する。

プランを推進していく各段階で、対象とすべき市民の枠を設定する。

多岐に亘る行政施策を一元的に調整する行政部署を明確化する。

プランを事業面からも判断する手法を作る。

経営状態の異なる事業者間の意見調整ルールを作る。

サービス向上の必要性を客観的に判断する手法を作る。

情報の共有や意向の集約を自主的に行える住民組織づくり。

運行した路線の利用実態をチェックする仕組みづくり。