

第3章 バス交通の利用しやすさの向上

第2章で述べたバス交通の維持だけでは、必要な路線を存続する効果しか得られない。

このような維持に取り組む路線の発生を極力抑制するとともに、市民生活におけるバス交通の地位を向上するためには、バス交通を利用しやすくする取り組みを合わせて進めることが必要である。

3 - 1 利用しやすさ向上の必要性と意義

バス交通は、公共交通体系の重要な要素としての役割を、また、市民のもっとも身近な足としての役割を果たす上では、その利用しやすさに向上すべき点が多い。

利用しやすさが不十分であることは、利用減少につながっている可能性も高く、放置すれば市民のバス離れに歯止めがかからないこととなり、バス事業を一層厳しい状況に追い込む。

さらに結果として、札幌市が実施すべき維持方策の対象路線が増加することとなり、市民負担の増大につながる。

また、バス交通の市民生活における地位が低下し続けることで、今後のバス交通のあり方にも重大な影響が生じることとなる。

このため、利用しやすさ向上のための取り組みを現段階から進め、誰もが使え環境負荷も低いバス交通の良さを、市民の中で共有できるようにしていく必要がある。

バス交通を取り巻く状況を好転するためには利用しやすさの向上が必要

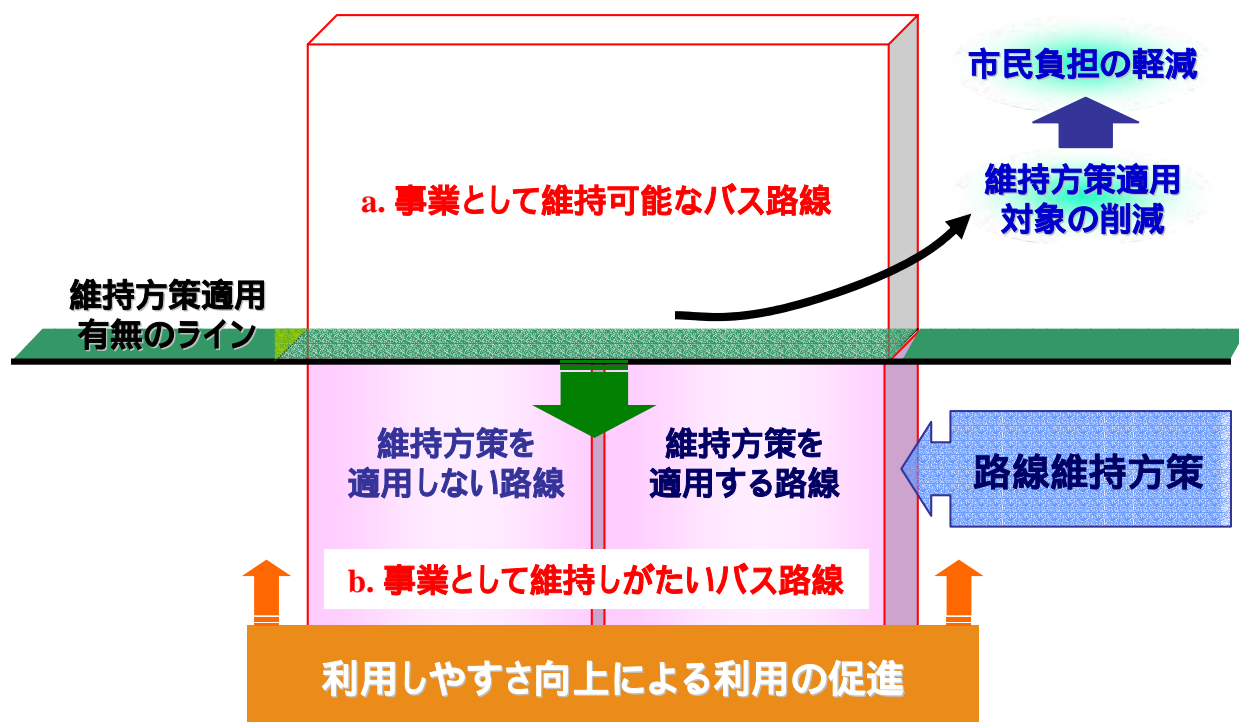


図 3.1 利用しやすさの向上による効果

3 - 2 利用しやすさ向上の観点～「わかりやすさ」と「使いやすさ」

バス交通の利用しやすさとは、「わかりやすさ」と「使いやすさ」の向上を図ることを観点とすべきと考える。

「わかりやすさ」は、市民が移動するにあたって、どの路線にどこから乗車しどこで下車すればよいのか、という動きを中心に、情報提供が十分に行われていることによって向上できると考える。

例示すると、

-) ある場所に行く際に、利用するバス路線がどれなのかをすぐ調べられる。
-) 乗り場の場所や掲示されている時刻表などもわかりやすい。
-) 乗車した後も、料金や目的地までの行程などの情報が明確。
-) 降車後も、帰路の乗り場や目的地に関する情報が明確。

といった、利用を思いついてから利用が終了するまでの全般において、利用者の視点に立った様々な情報提供が求められる。

「使いやすさ」は、主に車両や施設、設備などのバリアフリー化など、いわゆるハード面の改善や、地域ニーズとより整合した路線設定、定時性の確保などによる信頼性向上などによって得られるものである。

この中でも、特にバリアフリー、あるいはユニバーサルデザイン⁷の導入は、高齢社会が進む中で、誰もが安心して使えるバス交通を目指すために重要である。

次頁の表は、現状において課題と考えられる項目であるが、これらも含めて、市民のニーズを把握し、的確に改善を進めていく必要がある。

また、すでに取り組みが行われている場合においても、その周知がなされていないなければならない。

⁷ ユニバーサルデザイン：高齢者や障がい者のための特別な仕様をつくるのではなく、最初から多くの人の多様なニーズを反映してつくられた製品、建物、環境のデザイン

わかりやすさ、使いやすさの課題

『わかりやすさ』 について

路線番号の設定

- ・旧市営バス路線の路線番号も維持されているため、一つの事業者で2つのパターンが混在。
- ・路線番号の数字部分が同一で異なる地域を走る路線も存在する。

利用情報の提供

- ・「えきバス・ナビ(インターネット)」「えきバス・テル(電話)」などの取り組みが行われているが、周知が充分でない。

乗り場における情報提供

1) バス停留所

- ・停留所の表示はわかりづらく、表示内容や周辺の情報など、わかりやすくするための検討が必要。
- ・一方で、停留所数が多く、費用と効果のバランスについて十分な見極めが必要。

2) ターミナルなど乗り継ぎ施設

- ・乗り継ぎ施設では、乗り場の案内や近隣バス停の情報提供などの工夫が必要。

車両の情報提供

- ・バス車両表示は、事業者・車両により表示方法、情報内容が異なるが、LED(発光ダイオード)式など見やすくするための工夫があり、さらに取り組むべき。
- ・車内では表示板で次停留所名称と運賃が表示されるが、路線図等の表示は無いことが多い。

『使いやすさ』 について

車両

- ・低床バスの購入は現在義務付けられているが、バスの更新があまり進まないため低床バスの普及率が上がっていない。

停留所

- ・バス事業者や沿道の企業等が上屋を設置している例がある。上屋設置が必要な停留所の見極めや、待合い環境に関する沿道地域との協力のあり方等について、検討することが必要。

ターミナル施設

- ・バスと地下鉄の乗り継ぎに対応して、順次エレベーターの設置が進められているが、未整備の駅がある。
- ・駅からバス乗り場に至る経路の情報提供について、検証が必要。

乗車券や運賃の精算など

- ・各社独自のバスカードなど様々な乗車券が用意されている。
- ・対キロ料金区間と特殊料金区間を合わせ持っているなど各社の路線運営上の事情で、乗降時の整理券の扱いやカードリーダーの使い方が各社によって異なる。

定時性

- ・路線バスが高密度に運行されている路線を中心にバスレーンが実施されているが、冬季の遅れにバス利用者の不満が集中。放射幹線道路の旅行速度は都心に近づくほど遅い。

表 3.1 「わかりやすさ」「使いやすさ」に関する課題

3 - 3 利用しやすさ向上の留意点

利用しやすさの向上を具体的に進めていく上では、どのような市民を対象として取り組むのか、明確にする必要がある。

市民や観光客などの来街者は、図 3.2 のとおり、大別しても「バスを利用する」「バスを利用しない」に分かれ、さらに、「バスを利用しない」層の中でも、利用しない理由によって分かれていく。

これら市民等の層毎に、同一の課題であっても求めるニーズは異なる場合が多く、対応する取り組みも同様に異なるものとなる。

利用しやすさを向上するための具体的な展開にあたっては、対象者を明確にした上でニーズを把握し、的確に対応する取り組みを見出して行かなくてはならない。

また、ニーズに対応した取り組みを、バス事業者や札幌市など行政機関、市民の内、誰が実施するのかという点も重要である。

取り組み内容によって、3 者の内いずれかが実施するのが望ましい場合や、協力して実施することが望ましい場合などが考えられ、3 者の中で見極めていく必要がある。

利用者・非利用者ごとにニーズを把握することが必要

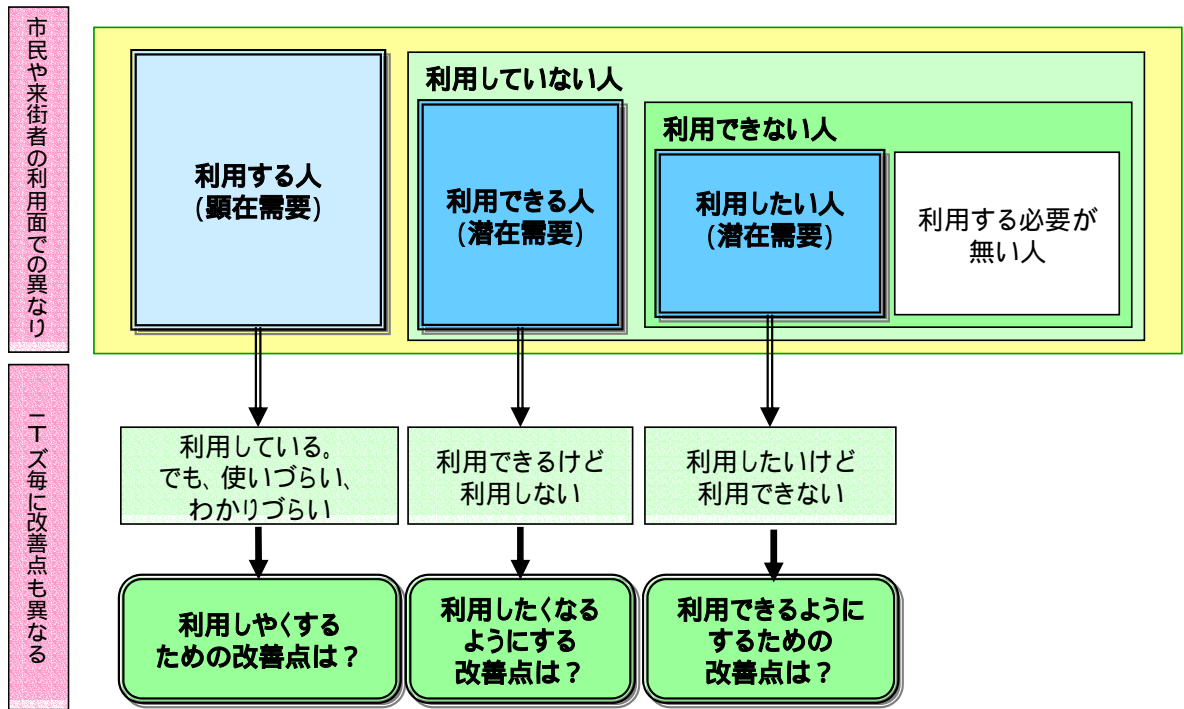


図 3.2 市民、来街者の利用・非利用の分類と改善点の相違

第4章 今後のバスネットワークのあり方

札幌は、第1章で示した都市構造や市民生活の変化だけではなく、人口の伸び悩みや少子高齢化の進展など、今後の都市づくりにとって看過できない課題を有している。

札幌市は、これら課題に対応した都市づくりを進めるために、目標像として「札幌市都市計画マスタープラン」を定めている。

公共交通体系及びバスネットワークのあり方は、この目標像を実現する観点から検討しなくてはならない。

4-1 公共交通体系検討の前提～札幌市都市計画マスタープラン

これまでの札幌は、急増する人口に対して、市街地を拡大することで対応してきた。

しかし今後は、大きな人口増加は見込まれず、その中で、少子・高齢社会の進展や環境・エネルギー問題に対応し、住み続けられる都市を構築していくための新しい理念が求められている。

平成16年に、都市計画法に基づき定められた「札幌市都市計画マスタープラン」は、札幌の今後の都市づくりの理念を、以下のとおりとしている。

「持続可能なコンパクト・シティへの再構築をともに進めよう。」

この理念は、都市の拡大を抑制し、すでにある市街地や都市基盤を活用して、様々な変化に対応しながら住み続けられる都市を、市民、企業、行政が協働で作り上げていこうというものである。

この理念のもとで、今後の都市づくりの考え方は、図4.1の模式図となる。すなわち、市街地を現状から拡大せず、既存市街地や都市基盤を再生し、都市機能を都心及び拠点に集積することとなる。

市内の各住宅市街地は、JR・地下鉄や都心との関係から、表4.1のとおり位置づけられ（図4.1の色と対応）、都心や拠点を日常生活の核としていくこととなる。

公共交通体系は、これらを交通面から支えることを目指して検討していかなくてはならない。

コンパクトシティを目指す都市計画の推進

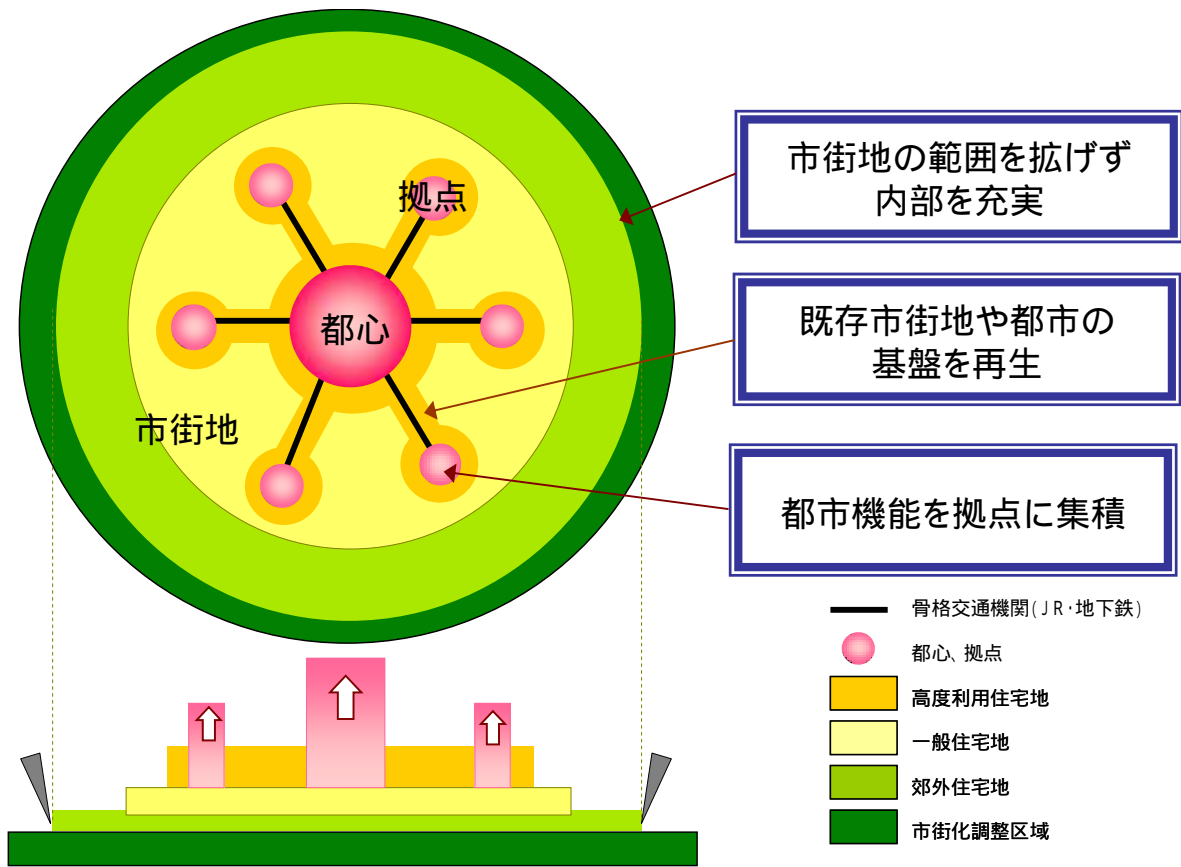


図 4.1 今後の都市づくりの理念

札幌市都市計画マスタープランを基に作成

区分	範囲	方針
高度利用住宅地 (高密度な住宅地)	大量公共交通機関の沿線、都心周辺部、広域交流拠点・地域中心核とその周辺	利便性が高く多様な都市サービスを楽しむことができるよう、マンションなど集合型の住宅と、居住者の利便を支える施設が複合化した住宅地。
一般住宅地 (中密度な住宅地)	都心からほぼ6km以内の区域 (を除く)	戸建住宅から集合住宅までの多様な住宅と居住者の利便を支える施設が、地区特性に応じて相互の調和を保って立地する住宅地。
郊外住宅地 (低密度な住宅地)	都心からほぼ6km以遠の区域 (を除く)	低層住宅の住環境の保護を図ることを基本に、戸建住宅を主体としながら、地域の住環境と調和する集合住宅や生活利便施設が必要に応じて立地する住宅地。

表 4.1 住宅市街地の構成

札幌市都市計画マスタープランを基に作成

4 - 2 市街地を支える拠点

札幌は、都市づくりがはじまったときから、都心を文字通り中心としていたが、都市が拡大する中で、各地域において都心よりも小規模ながら様々な機能が集積された中心地が形成された。

都市計画マスタープランでは、これらの中心地を、現状や配置のバランス、周辺市町村との関係から位置づけを整理し、都心とともに市街地を支える拠点として育成することとしている。

拠点には、都心の他に以下の3種類がある。

- ・ 地域中心核 : 商店などが集まり、周辺地域の日常生活の中心地となる拠点
- ・ 広域交流拠点 : 商店などが集まり、周辺地域に加え、隣接する市の生活も支えていく拠点。麻生、手稲、厚別副都心の3カ所
- ・ 高次都市機能拠点 : 市民が利用するだけでなく、国際的・広域的にも札幌の魅力や活力を向上させる、都市文化や産業育成等の中心となる拠点。
札幌ドーム周辺、芸術の森周辺、札幌テクノパーク等。

これらの拠点の内、市民の日常生活と密接な関係を持つのが、地域中心核と広域交流拠点である。

各市街地は、住居の近隣圏域である地区が集まって、地域中心核及び広域交流拠点を中心に、地域を構成する。

このような地域が1カ所から3カ所集まって、区を構成しており、図4.3の模式図となる。

地域拠点を中心とした市街地の形成

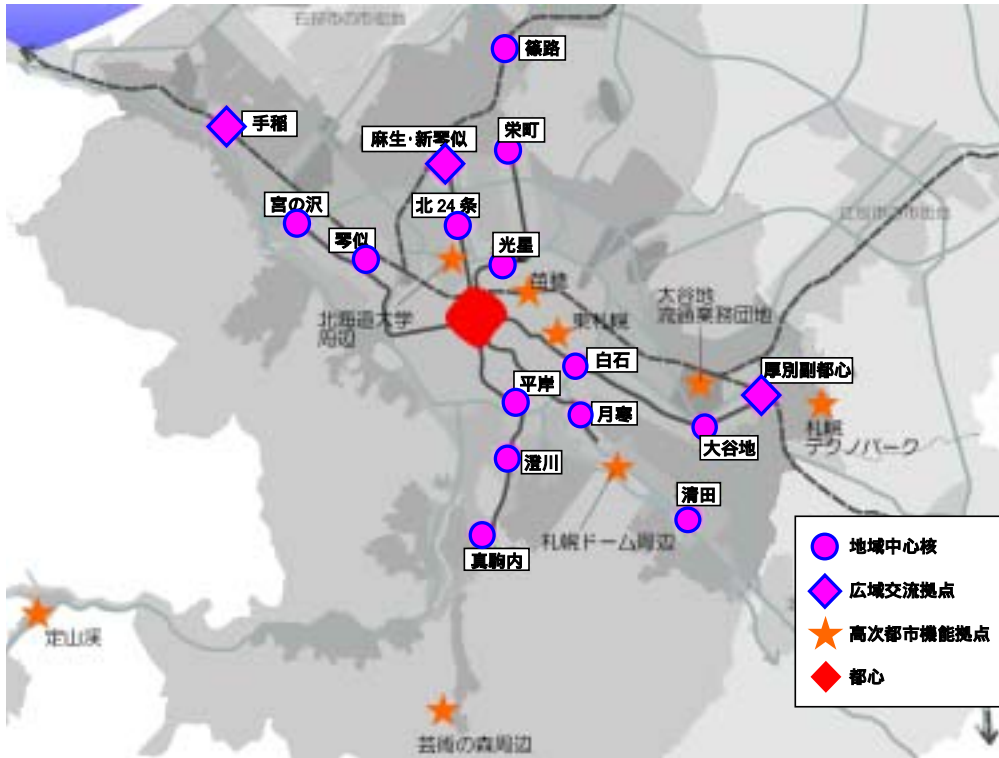


図 4.2 拠点の分布

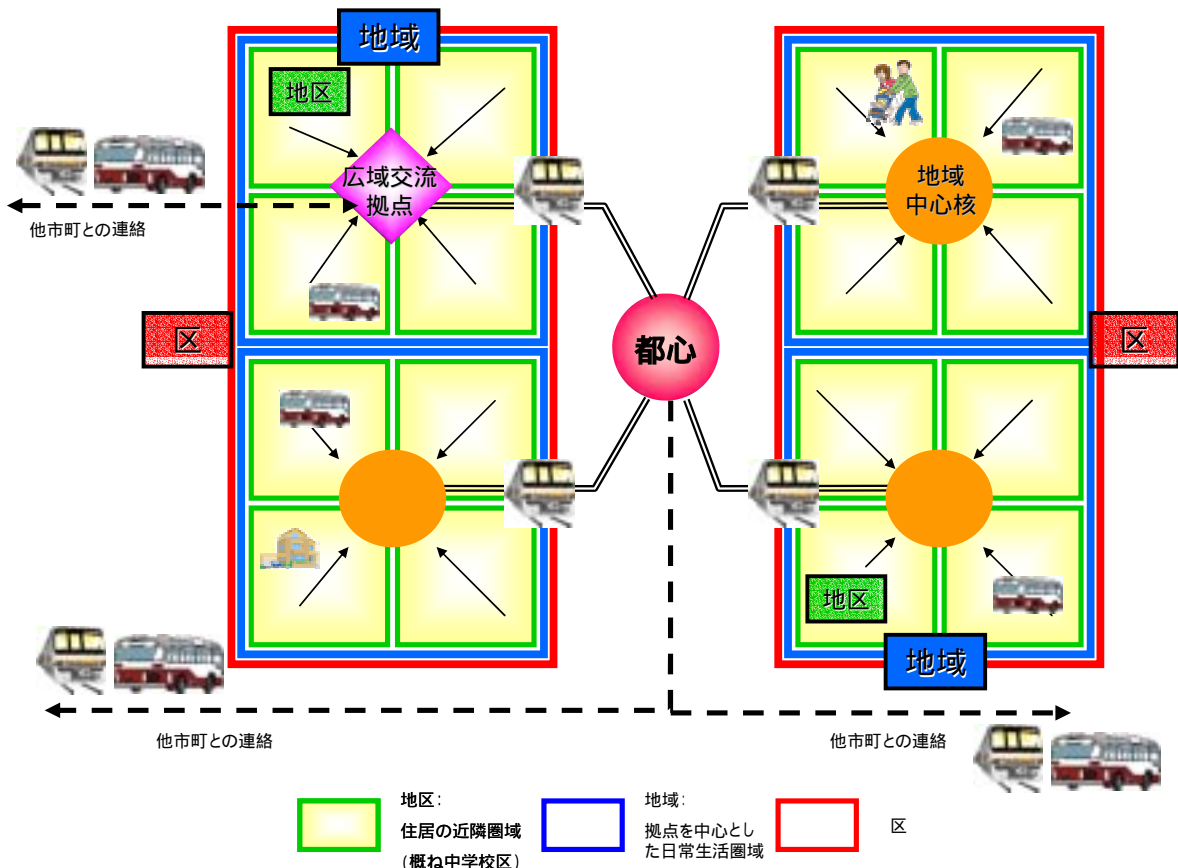


図 4.3 地域中心核、広域交流拠点と区、地域、地区の模式

4 - 3 公共交通体系のあり方

これまでの公共交通体系は、居住の場である郊外から、商業や業務が集積された都心部に集中する移動を、迅速かつ円滑に処理することを目的に構築されてきた。

その基本形は、市内を網羅しているバス路線を、最寄りのＪＲ・地下鉄の各駅に接続するものであった。

しかし、都市構造や市民生活が複雑に変化する中で、今後は市内の各地区において個別に課題が生じ、地区によっては単独では暮らしが成り立たない箇所も生じると予想される。

今後の公共交通体系には、このような多様な変化に対応し、市街地内を適切につなぎ、市民一人ひとりの豊かな都市生活を交通面から支える役割が求められる。

今ある公共交通機関を活用し、新たな役割を担う公共交通体系を構築するためには、ＪＲ・地下鉄とバスは以下の役割を担い、図 4.4 のとおり、拠点を紹介した連携を図るべきと考える。

ＪＲ・地下鉄

ＪＲ及び地下鉄は、いずれも都心を通過して、市街地の東西及び南北に放射状に配置されており、大量安定輸送という特性を生かし、札幌全体をつなげるための骨格交通機関としての役割を担う。

バス

バスは、路線や運行内容の変更が容易であり、市街地等の変化に即応し、市内各地区を日常生活の中心となる拠点に結びつける役割を担う。

公共交通機関のこの役割分担のもとで、市内各地区は日常生活の拠点と基本的にバスでつながり、そこから骨格交通機関によって、都心や他の拠点と結ばれ、さらに高次都市機能拠点や他地区にも結びつけられることとなる。

都市内の市街地を有機的に結節する公共交通

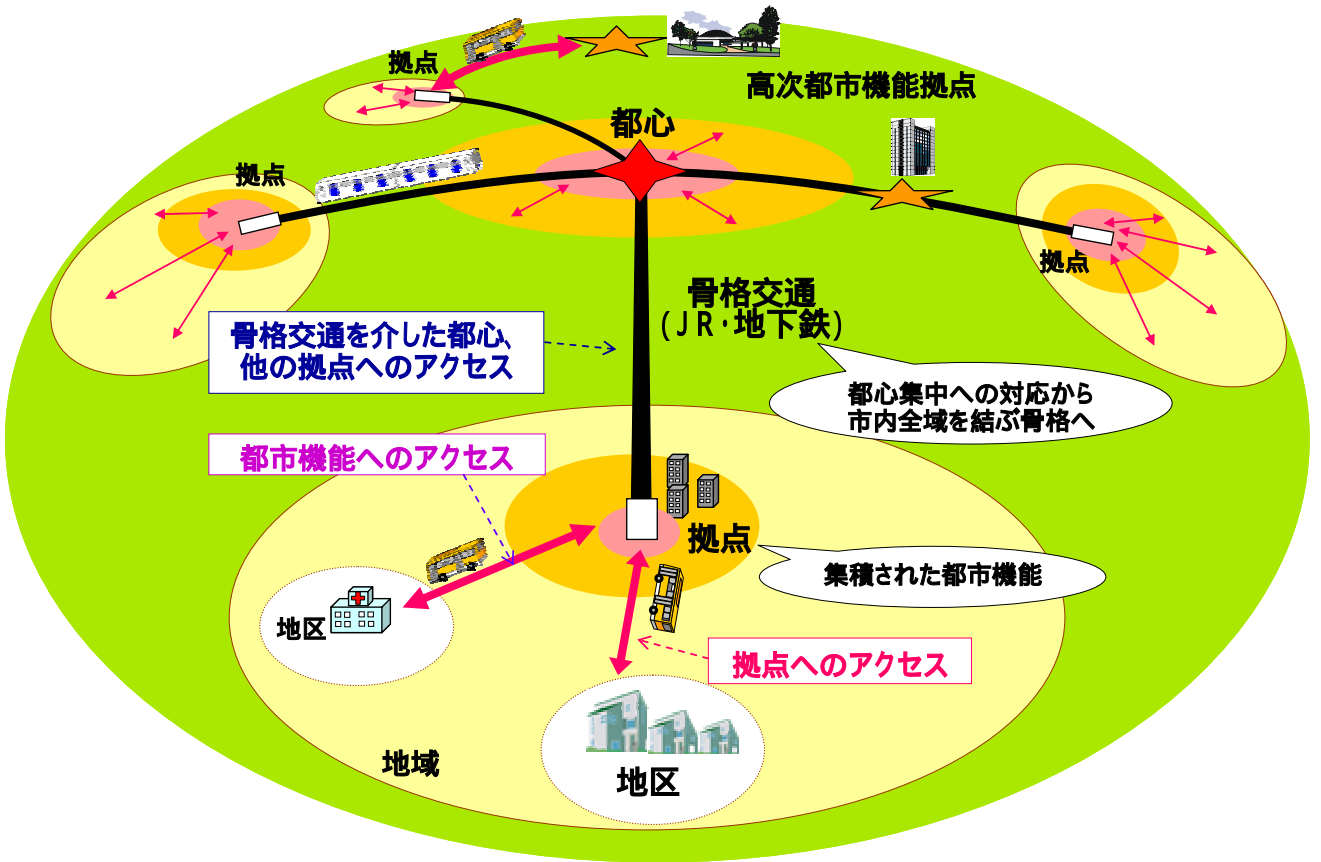


図 4.4 今後の公共交通体系のイメージ

4 - 4 バスネットワークのあり方

バスネットワークは、4-3 で示した公共交通体系のもとで考える必要がある。ただし、ネットワークを構成するバス路線は、公共交通である一方で、需要やニーズと事業性のバランスのもとに提供されるサービスであることに留意する必要がある。

4 - 4 - 1 バスネットワークの構成

バスネットワークは、二つの路線群で構成される。

一つは、公共交通体系の一翼として、骨格交通機関（JR・地下鉄）と役割分担する路線群であり、図 4.5 の赤い枠で囲んだ部分である。

この路線群は、市内各地区と暮らしに必要な各種の機能が集積されている都心や拠点を結びつける役割を持ち、本章が対象とするネットワークであり、次節から具体的な路線形態を示す。

路線群のもう一つは、運行する事業者が、需要やニーズに応じて、サービス上の多様な工夫として提供するものであり、実際に、市民が利用する全体のバスネットワークは、両者を合わせたものとなる。

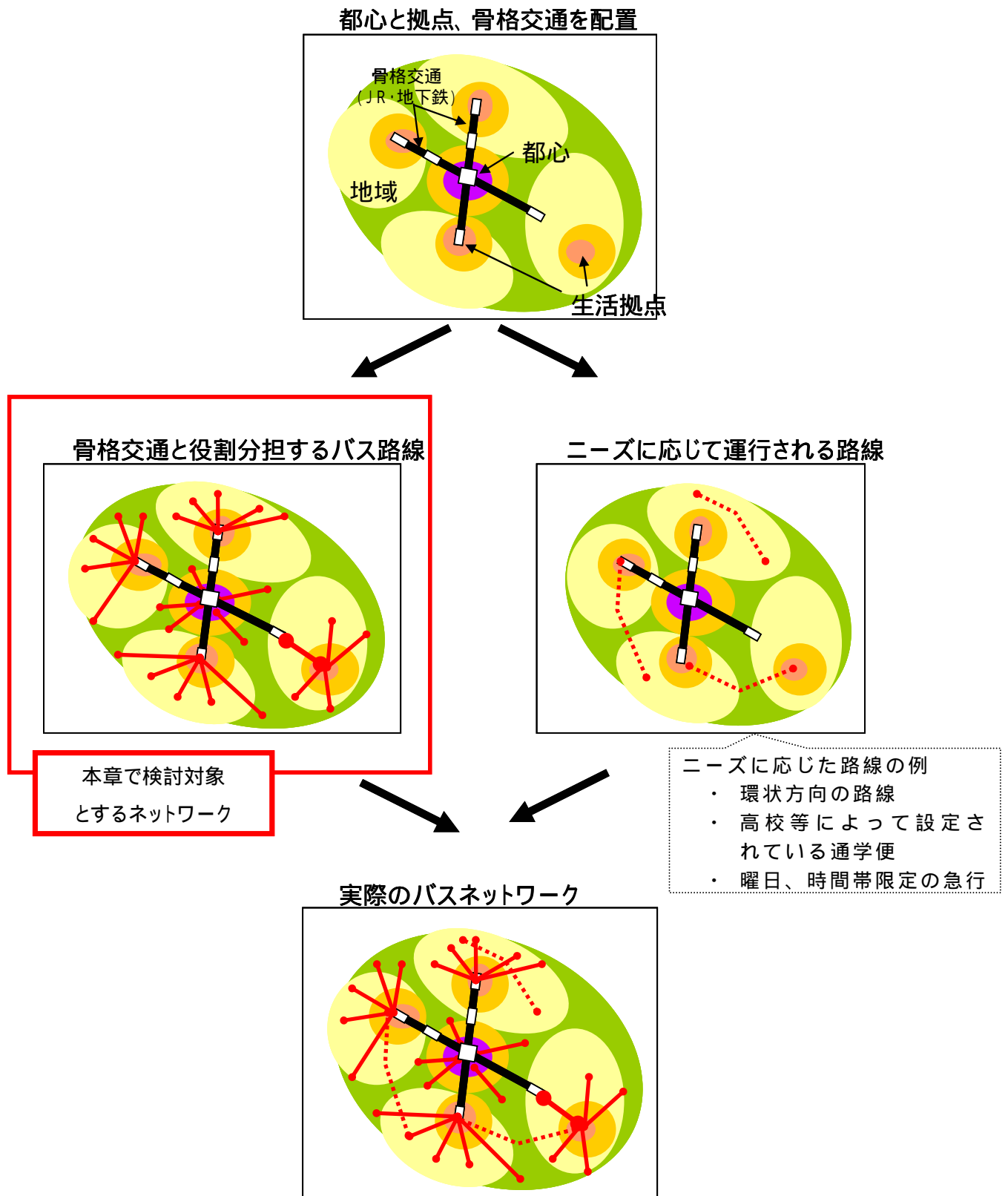


図 4.5 バスネットワークの構成

4 - 4 - 2 バスネットワークを構成する路線形態

拠点接続型路線（図 4.6）

市内各地区が多様な変化を生じている中で、今後は、人口増加や各種機能の集積が進む地区が生じる一方、居住層の偏りや地域商業の衰退など、暮らし続けることに支障を感じる地区が生じる可能性も高い。

都市計画マスタープランは、このような個別地区の変化に対しても、地域中心核等の拠点を育成し、地域内各地区の日常生活の中心とすることで、対応することとしている。

バス交通についても、地域内各地区を的確かつ効率的にカバーし、拠点に確実に接続する放射状の路線形態が必要となる。

骨格交通補完路線（図 4.7）

市内各地区から、バスネットワークによって拠点に至った市民は、拠点を利用するほか、ＪＲ・地下鉄に乗り継ぐことで、市内の各拠点や都心を利用することが可能となる。

しかし、拠点とＪＲ・地下鉄駅を中心として構成される交通結節点⁸は、必ずしも合致しない場合があり、都市の変化が進む現状ではこのような状況は増加する可能性がある。

このような場合、状況に即応が可能なバス交通を活用し、拠点と交通結節点を実態として一体化するための路線が必要となる。

さらに、ＪＲ・地下鉄が構成する骨格を、実態として利用しがたい地域についても、これらに置き換わる路線が必要となる。

このような路線形態は、他の路線形態の水準以上の輸送能力や定時性、速達性を確保し、骨格交通を補完する路線として設定する必要がある。

⁸ 交通結節点

地下鉄駅やバスターミナルなど複数の交通施設等により、様々な交通手段（ＪＲ、地下鉄、バス、タクシー、自転車、徒歩など）が相互に連絡される場所

基本とするバスネットワーク

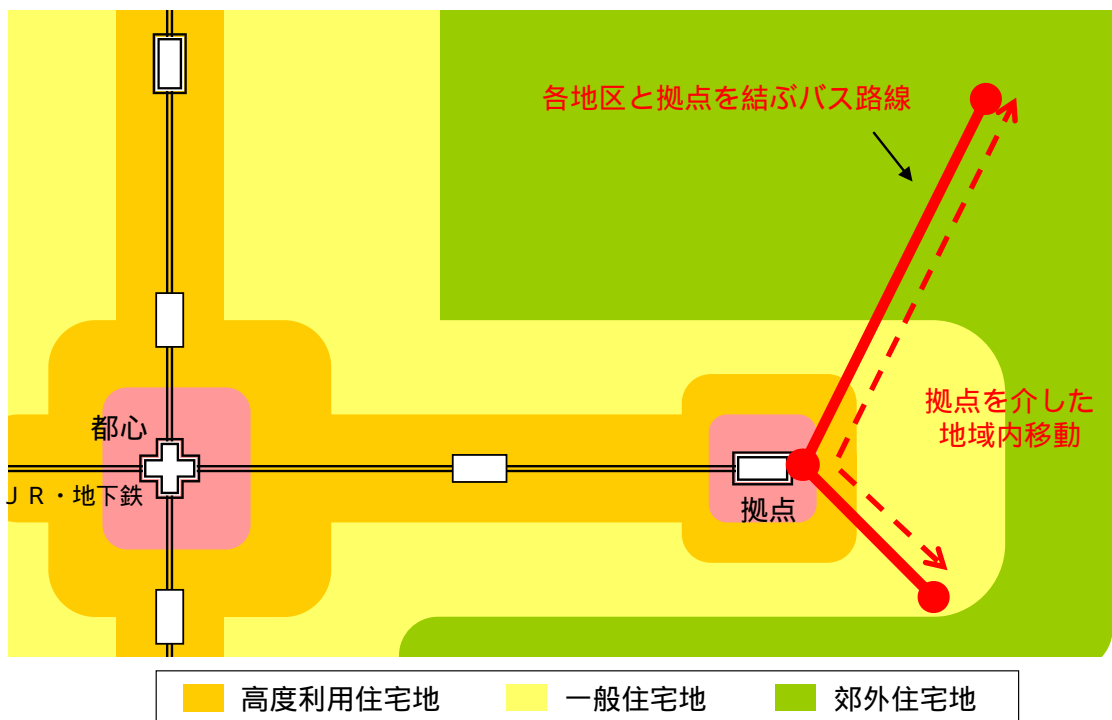


図 4.6 拠点接続型路線

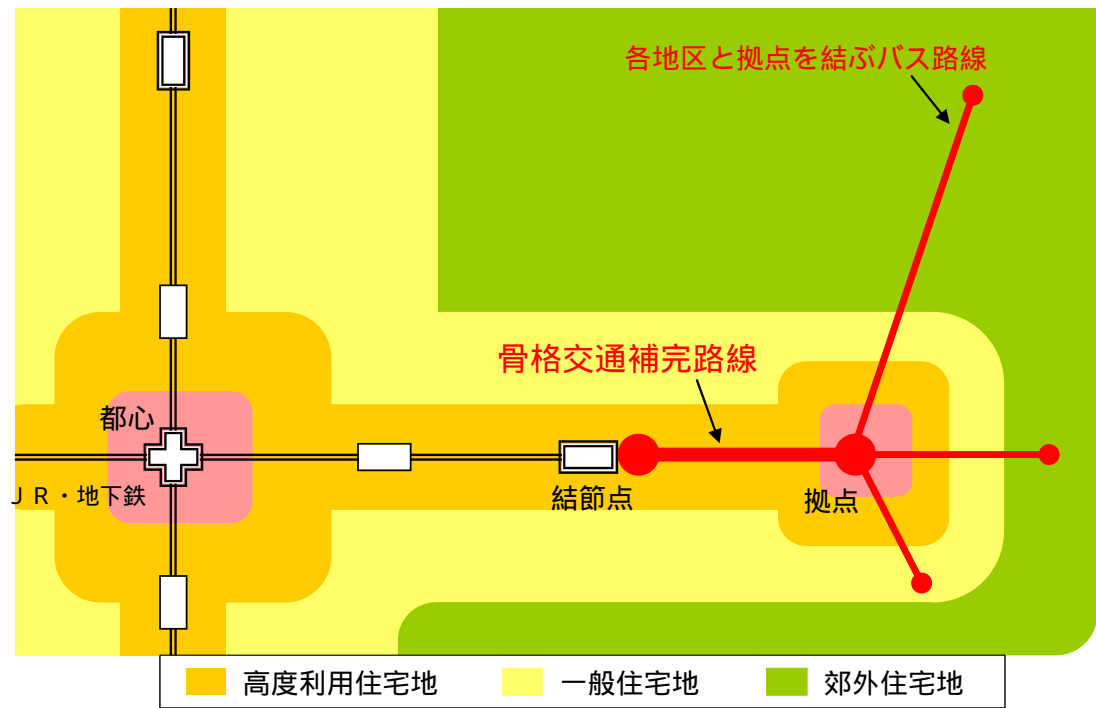


図 4.7 骨格交通補完路線

都心・都心周辺部直結型路線（図 4.8）

都心周辺部においては、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直接支えられている。

このため、これら地域については、交通機関の別を問わず、都心と直接かつ簡潔に接続されていることが必要となる。

これらから、徒歩圏内にＪＲ・地下鉄が利用できない地区では、バスによる都心への直結が必要となる。

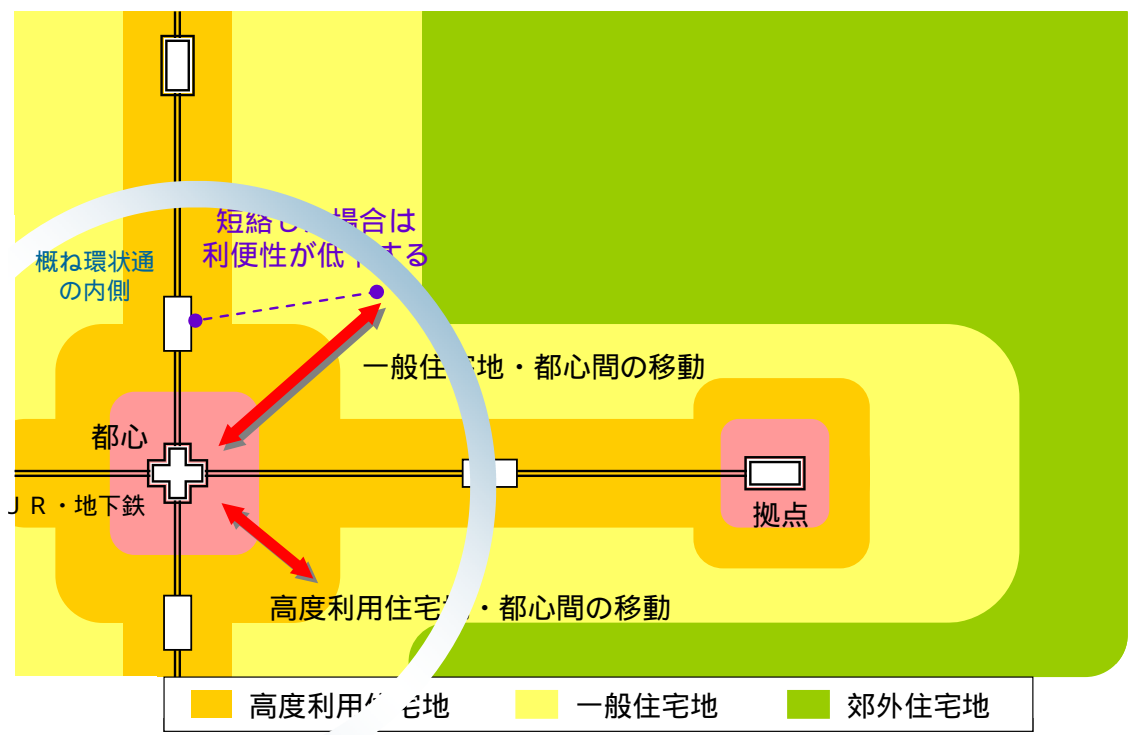


図 4.8 都心・都心周辺部直結路線

4 - 4 - 3 交通結節点機能の考え方

これまでの公共交通体系は、市内各地区から都心に向かって集中する市民の移動を、最初にバスが運び、最寄りのＪＲ・地下鉄駅に短絡して乗り継がせることで支えてきた。

このため、短絡（乗継）駅は多いほどよく、利用者利便の点からも結節点機能の整備が進められてきたところである。

しかし今後は、日常生活を支える拠点と、骨格交通機関に乗り継ぐ交通結節点は同一であることが望ましく、現在の利用状況や周辺市街地の状況などを慎重に見極めつつ、段階的に交通結節点の整理・統合を進めていくべきと考える。

このような整理・統合は、拠点に人が集まる仕掛け作りともなり、また、路線や車両の重点的な運用が図れることから、公共交通の効率性確保につながると考える。

交通結節点機能と拠点の整合

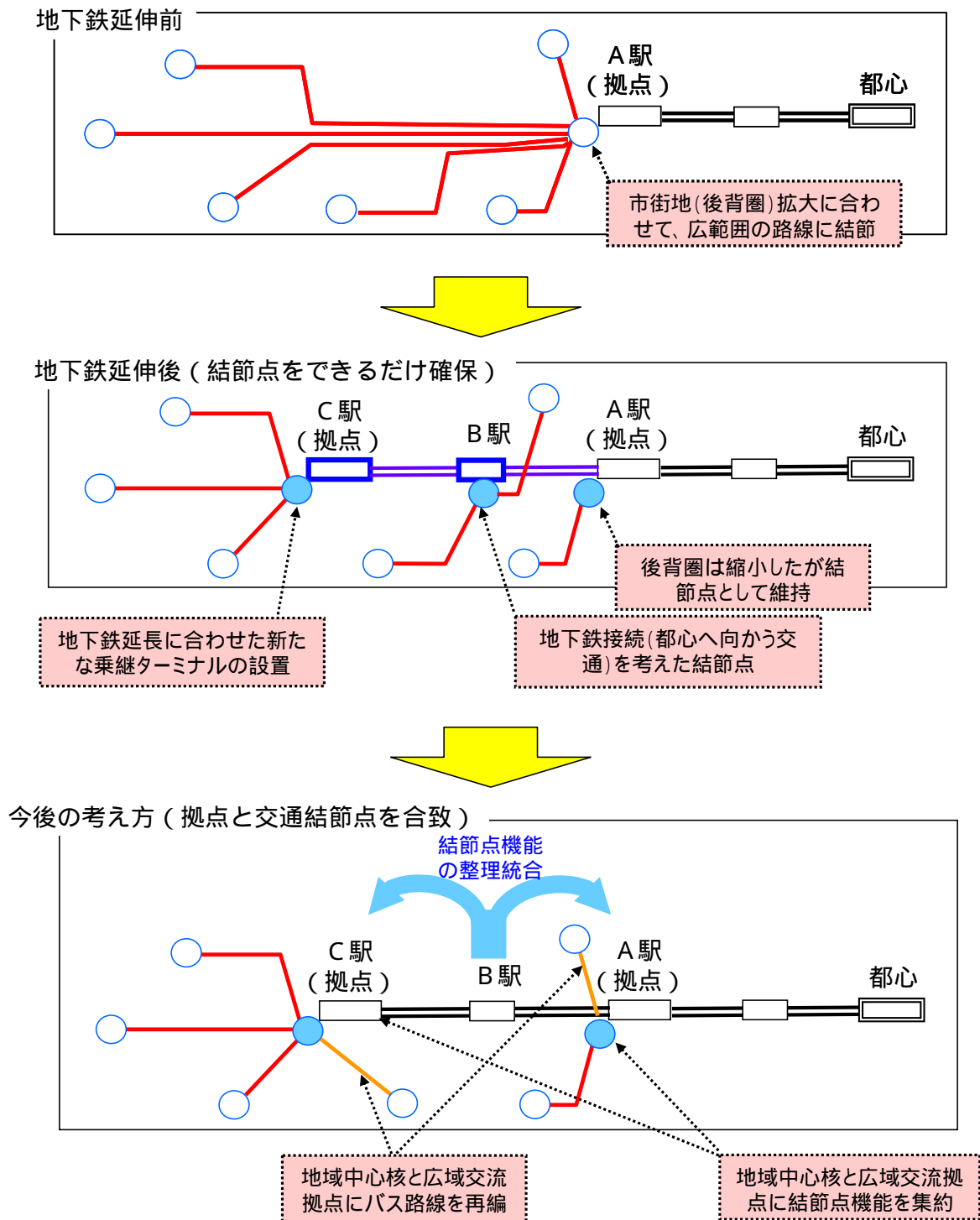


図 4.9 交通結節点機能と拠点

4 - 4 - 4 都心における交通結節点機能再検討の必要性

交通結節点の中でも、重点的な検討を要するのが、都心部である。

都心は、道都札幌の玄関口として、さらに、これまで市内から集中していた移動の終着点でもあったことから、ＪＲ札幌駅や、地下鉄相互の結節点であるさっぽろ駅、大通駅、さらに３カ所のバスターミナルやその他のバス路線の起終点乗り場など、多数の交通施設が整備された交通結節点である。

しかし、これら結節点機能を構成する交通施設は、整備された時期も異なり、市民・来街者の移動に対する量的な対応が主眼であったことから、特にバス交通関連施設においては、他の交通機関もしくはバス交通相互の乗り継ぎにおける各施設間の連携、あるいは役割分担や、施設から都心内各地区に対する動線の設定などが、現在では十分なものではない。

一方、図 4.8 で、今後のバスネットワークを構成する要素として、都心・都心周辺部直結型路線が必要としたが、その実現にあたっては、路線設定のみで終わるのではなく、都心周辺部居住者の暮らしと都心機能を、実態として有効に結ぶ必要がある。

さらに、今後の都心づくりに向けて、複数の計画や事業が進行している中で、これらと十分に整合を図り、市民や他市町村からの来街者にとって明確な都心の姿を示す必要がある。

これらから、都心におけるバス結節点機能は、都心・都心周辺部直結型路線及び都市間路線を、札幌駅周辺、大通、すすきのなど、どの地区で受け止めるか、結節点機能の内容はどのようなものか、利用者は徒歩も含めどのような移動手段あるいは動線で都心内を移動するのかという、総合的な検討を要する。

都心のまちづくり整合した結節点機能の検討

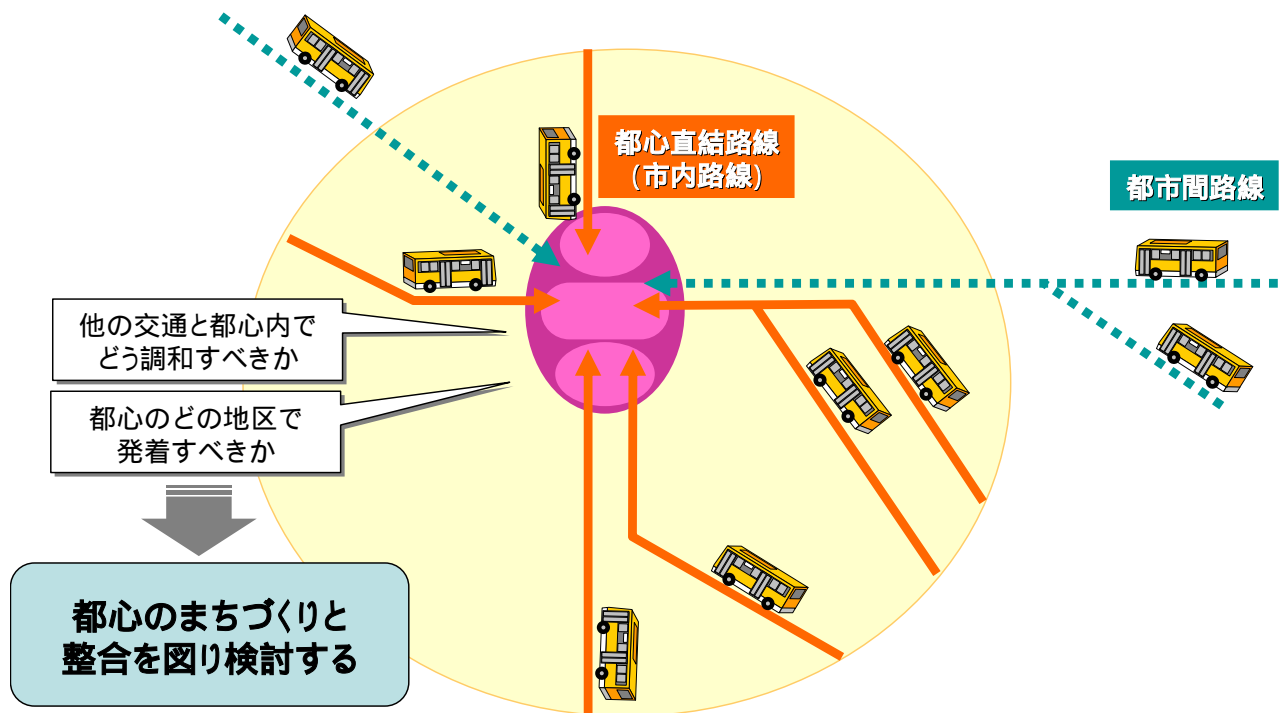


図 4.10 都心におけるバス交通の結節点に関わる課題

第5章 今後の進め方

バス交通と、バス交通が構成するバスネットワークについては、ここまで以下の3つの柱を示した。

- 1) バス交通の維持
- 2) バス交通の利用しやすさの向上
- 3) 今後に向けたバスネットワークの構築

本章では、この3つの柱を進めるにあたり、必要となる事項をまとめる。

5 - 1 協働の枠組み確立

バス交通は、利用する市民、運行するバス事業者、都市づくりの要素と考える札幌市の3者が関わる。

バス交通の望ましいあり方に向かって、様々な課題に対応するためには、この3者の間で共通の認識を醸成し、必要な取り組みについて合意のもとに役割を分担し、主体的に取り組んでいく協働の枠組みを確立して行かなくてはならない。

現状でも市民においては、バス停の美化やバスマップの作成など、バス交通に関する主体的な取り組みは、少なからず生まれている。

また、バス事業者におけるサービス上の工夫や、札幌市のバス交通に関する取り組みも行われている。

しかし、これらの取り組みが、3者の間で共有され、発展するまでには至っておらず、協働の必要性に関する意識が、十分には高まっていないと考える。

このような現状から、協働を目指して行くためには、段階的に取り組みを進めて行かなくてはならない。

札幌市においては、市民に向けた情報提供の充実や意識啓発の推進を行い、さらに、個別の課題に対して取り組む中で、市民参加などによる協働の実践を行っていく必要がある。

また、事業者との協議や協力を充実し、事業者のさらなる努力を誘発することが、きわめて重要である。

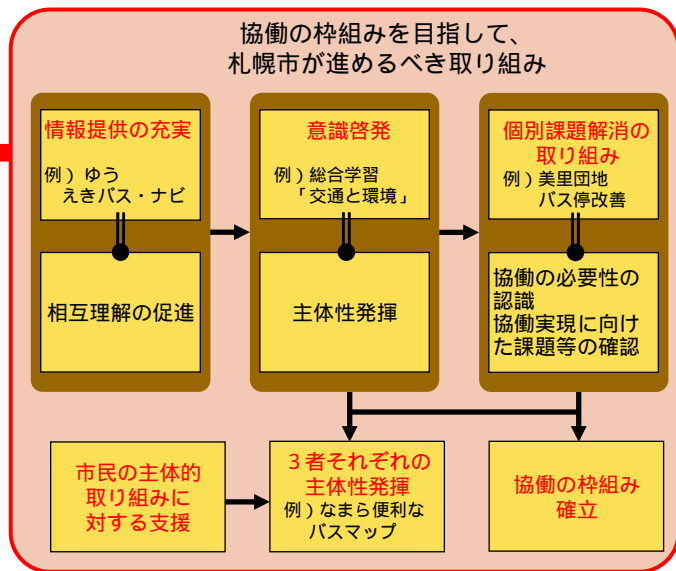
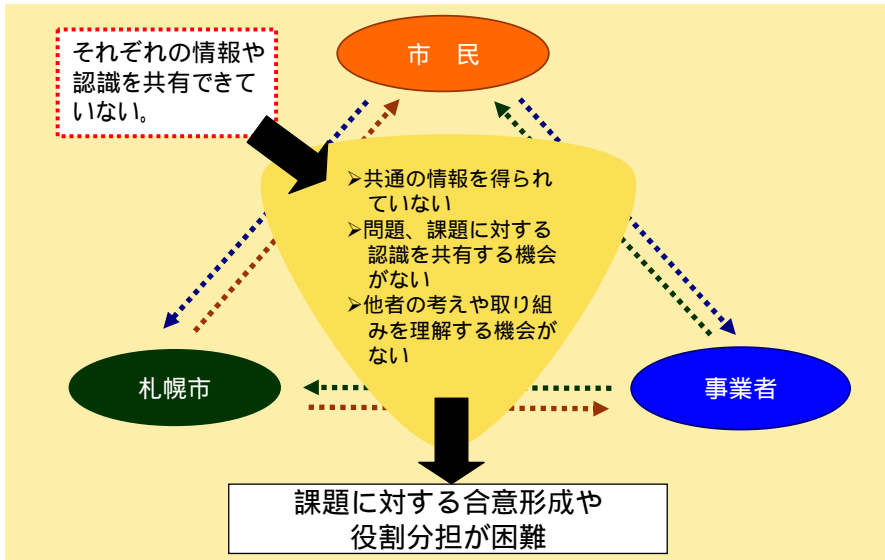
市民においても、すでに生まれている主体的な取り組みが市民全体に広がるように育み、さらなる取り組みを誘発して行かなくてはならない。

バス事業者においては、利用者意向の把握に注力し、利用者視点に立ったサービス上の努力や工夫を重ねて行かなくてはならない。

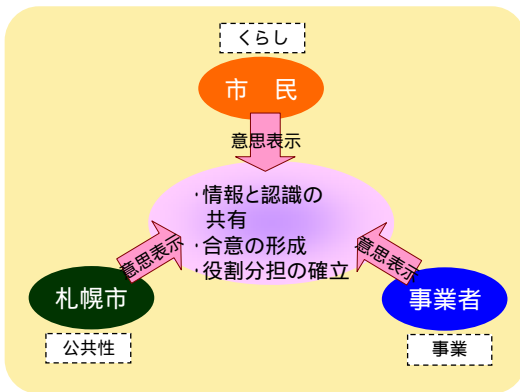
これらにより、最終的には「目指す協働の姿」の具体化、すなわち3者が共有する協働の枠組みを確立し、ネットワーク構築、利用環境改善、路線維持における3者の取り組みを整合していけると考える。

市民、バス事業者、札幌市の協働を目指して

現 状



目指す協働の姿



協働による効果

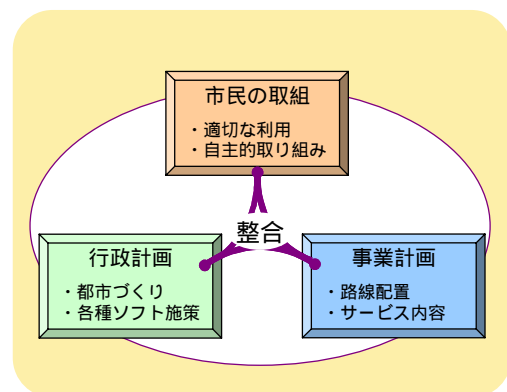


図 5.1 現状から協働の枠組み確立までの流れ⁹

⁹ 図中以下の用語の内容については、資料編 32 頁「 協働に向けた取り組みの事例」を参照
 ゆう、えきバス・ナビ、「交通と環境」、美里団地バス停改善、なまら便利なバスマップ

5 - 2 全体の進め方

これまで述べてきた、バス交通に関する3つの柱は、市民、バス事業者、札幌市の協働のもとに、いわゆる「Plan（計画する）・Do（実行する）・See（点検する）」のサイクルで進めていくことが必須である。

現状からは、まず市民の移動実態やニーズなどを、必要な調査を実施して十分に把握していく必要がある。

この結果をもとに、必要な取り組みの方向性について、市民、バス事業者、札幌市の間で合意形成（パブリック・インボルブメント）を行った上で、バス交通に関する基本的な計画づくりを行い、3つの柱をこの計画に基づいて進めていかななくてはならない。

そして、効果を点検し、必要な改善点を見出し、見直しを行っていく流れ全体が、今後のバス交通の望ましいあり方と考える。

協働によって動く望ましいバス交通に向けたサイクル

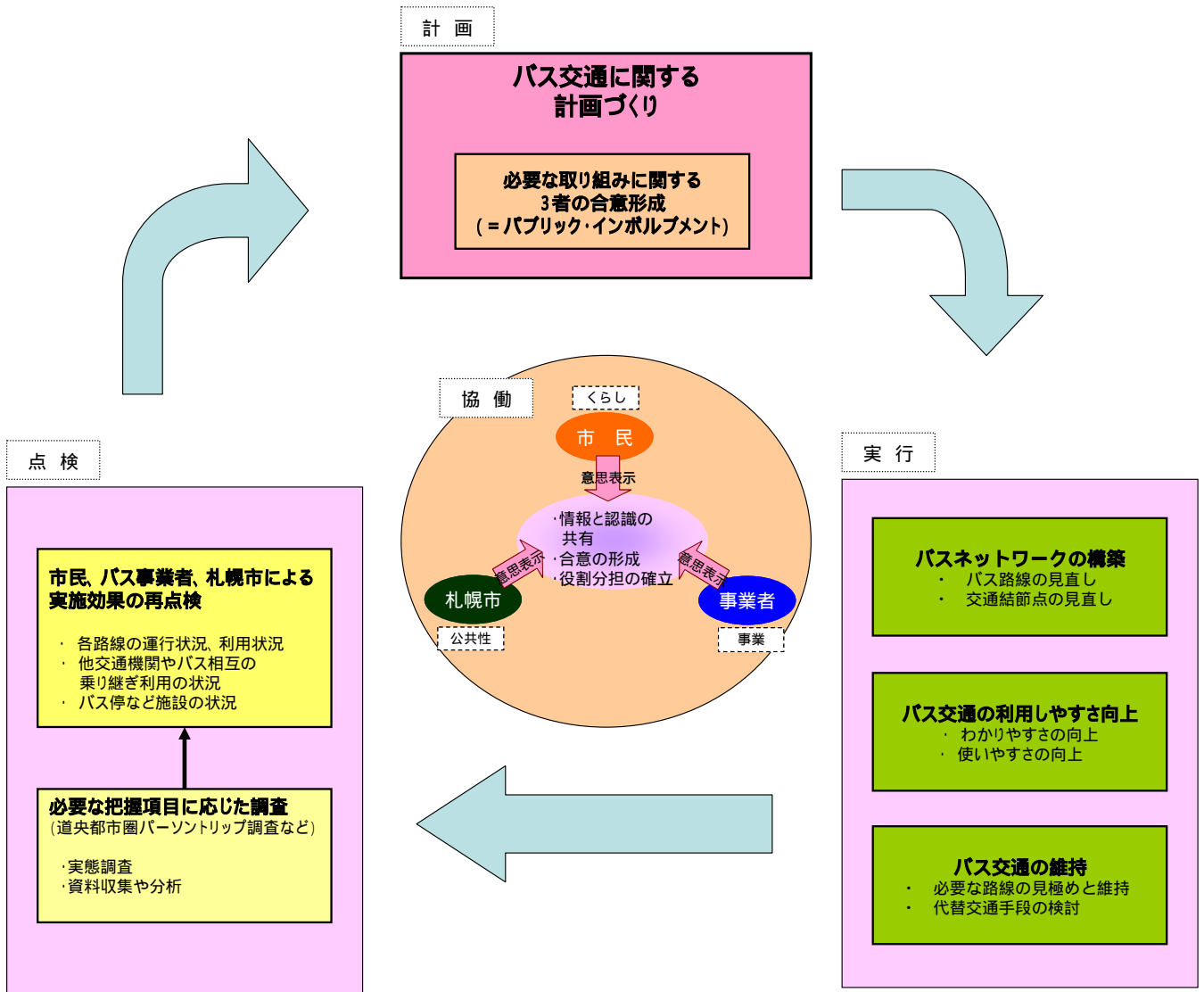


図 5.2 全体の進め方