

公共交通を軸とした交通体系の確立について

～ 21 世紀の総合交通政策の基本的方向～

(答 申)

平成 13 年 4 月 27 日

札幌市総合交通対策調査審議会

答申にあたって

本審議会は、札幌市長から平成 11 年 3 月 15 日、「公共交通を軸とした交通体系の確立について」、諮問 1「地下鉄などの軌道系公共交通機関網のありかたについて」、諮問 2「公共交通の利用促進策について」の諮問を受け、2 年間をかけて審議を進めてきた。

交通は都市におけるさまざまな活動を支えており、円滑な人や物の流れは都市を活性化させ、その成長の大きな原動力となっている。

そのため、審議にあたっては、さまざまな社会状況の変化に対応することや第 4 次長期総合計画におけるまちづくりの将来像と深く連携していくことが重要な視点と考えた。

これまでの札幌は、急速な人口増加とそれに伴う都市化の進展にあわせて、地下鉄や幹線道路網整備など骨格となる交通体系の形成や、増加する交通需要など量的な対応に視点をおいて交通施策に取り組んできた。

しかしながら、21 世紀を迎え、わが国は、少子・高齢社会への対応、地球規模での環境問題への取り組み、情報化や国際化の推進などさまざまな課題に直面しており、社会生活や経済活動などあらゆる分野において極めて重要な変革期にさしかかっている。

札幌においても、人口の伸びが緩やかに推移するなど、急激な都市化の進展の時期を終え、これからのまちづくりは、高齢者を含めすべての市民が生活しやすく、環境への負荷が少ない、魅力的で活力ある都市へ向けて持続的な発展を目指す必要がある。

このようなまちづくりを実現するため、だれもが安心・安全に利用でき、エネルギー効率が高いなど、さまざまな利点を有する公共交通を中心に審議を進めてきた。

さらに、私たちの生活には欠かせないものでありながら、環境の面などで懸念を残す自動車交通についても利用の仕方を見直していく時期にきており、その望ましいあり方についても議論を重ねてきた。

このように、本審議会は公共交通の側面だけではなく、都市交通全般にわたるさまざまな視点から審議を進めてきたものであり、21 世紀の札幌のまちづくりにおける総合的な交通政策の基本的方向を示すとともに、市民・企業・行政の共通の指針として広く認識されることを期待し、答申するものである。

平成 13 年 4 月 27 日

札幌市総合交通対策調査審議会
会長 小林 好宏

～ 目 次 ～

答申の全体構成について	1
第1章 札幌の現状と将来像	3
1 - 1 札幌の都市交通の現状と課題	3
1 - 2 札幌の将来像	4
(1)交通を取り巻く社会状況の変化	4
(2)まちづくりの将来像	5
1 - 3 都市交通の目標	7
第2章 今後の都市交通の基本的な考え方	8
2 - 1 公共交通と自動車の役割分担のあり方	8
(1)公共交通の役割	8
(2)自動車の役割	9
(3)公共交通と自動車の役割分担のあり方	10
2 - 2 公共交通を軸とした交通体系の確立	11
(1)公共交通ネットワークの充実	11
(2)公共交通の利便性向上	11
(3)公共交通を活かしたまちづくり	12
2 - 3 適切な自動車交通の実現	13
(1)交通需要マネジメント（TDM）の推進	13
(2)市民意識の転換	13
(3)自動車に過度に依存しないまちづくり	14
第3章 今後の都市交通に係る施策の方向性	15
3 - 1 公共交通ネットワークの充実	15
(1)交通機関ごと（地下鉄など軌道系、バス、路面電車）の基本的考え方	15
(2)軌道系交通機関の導入検討が必要な方面	17
(3)バスネットワークの充実	22

(4)路面電車の活用	23
3 - 2 公共交通の利便性向上	26
(1)移動の連続性や快適性の向上	26
(2)情報提供の推進	26
(3)多様なサービス提供の推進	27
(4)バリアフリー化の推進	27
3 - 3 適切な自動車交通の実現方策	29
(1)公共交通の利用促進を中心とした交通需要マネジメント(TDM)の推進	29
(2)市民理解の促進	29
3 - 4 地域のまちづくりと合わせた交通施策の推進	31
(1)地域特性に応じた地域の交通計画の策定	31

第4章 施策を推進するにあたって 34

(1)パートナーシップによる施策の推進	34
(2)総合的、弾力的な計画の推進	34
(3)事業経営などを考慮した施策の推進	35
(4)適切な事業評価による施策の推進	35
(5)広域行政の推進	35

付 属 資 料

(1)諮問書	37
(2)委員名簿	38
(3)審議経過	40
(4)答申の骨子案に寄せられた市民意見集計結果	42
(5)用語解説	43

答申の全体構成について

本審議会は、「公共交通を軸とした交通体系の確立について」、諮問1「地下鉄などの軌道系公共交通機関網のありかたについて」、諮問2「公共交通の利用促進策について」を受け審議を進めてきた。

審議会に課せられた課題は、高齢社会や環境に配慮した公共交通を中心としたまちづくりを実現するための公共交通の今後の望ましいあり方や各種施策についてであるが、審議を進めていく上で、都市交通の大きな比重を占めている自動車交通についても、その過度に依存する生活を見直すことにより、公共交通を軸とした交通体系の確立が可能になるものと考えた。

そのため、公共交通の側面だけではなく、自動車利用のあり方についても考えていくことが必要と判断し、公共交通と自動車の適切な役割分担など、今後の都市交通の基本的な方向性や、自動車交通に関わるさまざまな施策についても審議を行った。

諮問1「地下鉄などの軌道系公共交通機関網のありかたについて」の審議にあたっては、第4次長期総合計画のまちづくりの将来像やバスや路面電車など公共交通ネットワークの基本的な考え方を整理した上で、軌道系交通機関の導入が必要な方面について審議を行ってきた。

また、諮問2の「公共交通の利用促進策について」の審議にあたっては、公共交通ネットワークの充実やその利便性向上などの視点から、さまざまな利用促進策について審議を行ってきた。

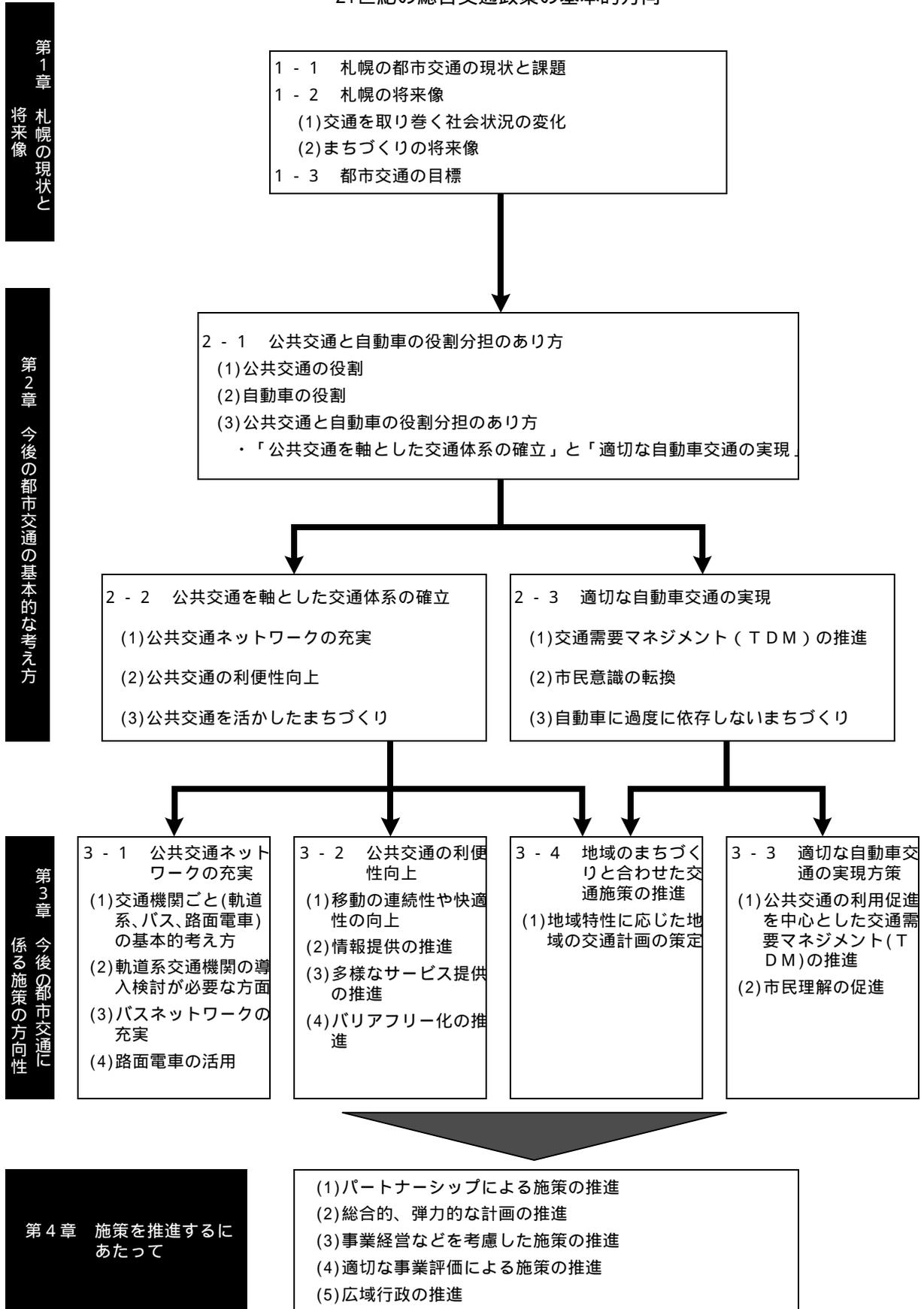
答申にあたっては、この2つの諮問はお互いに密接に関連しあうこと、また、自動車利用のあり方も含めた今後の都市交通の基本的な考え方や各種施策について総合的かつ体系的に示すことが必要と考え、一括した答申とするものである。

答申の全体構成は、第1章で札幌の将来像を踏まえた都市交通の目標を掲げ、第2章では、この目標を実現するための、今後の都市交通の基本的な考え方について整理した。

第3章は「公共交通を軸とした交通体系の確立」と「適切な自動車交通の実現」に向けたさまざまな施策の方向性について示すとともに、第4章ではこれらの施策の推進にあたっての留意すべき点について記述した。

答申の全体構成

「公共交通を軸とした交通体系の確立について」 ～21世紀の総合交通政策の基本的方向～



第1章 札幌の現状と将来像

都市交通の現状と課題や交通を取り巻く社会状況の変化、および第4次長期総合計画¹におけるまちづくりの将来像を踏まえ、都市交通の目標を掲げる。

1 - 1 札幌の都市交通の現状と課題

これまで札幌は、人口の急増とそれに伴う都市化の進展にあわせて、交通施設の基盤整備を積極的に進めてきた。その結果、交通基盤の骨格構造は、これからの都市活動を支える上で、大幅な拡充は要しない水準に達している。

しかしながら、自動車社会の急激な進行は、都心部あるいは主要な幹線道路で道路混雑をもたらしたり、交通事故の増加や大気汚染の悪化、冬季交通問題など、市民生活に大きな問題を引き起こしている。

さらに、公共交通についても、道路混雑に伴うバスの定時性の低下や過度に自動車に依存したライフスタイルの進行などにより、その利用が低迷しており、経営状態は厳しい状況にある。

このような状況の中で、冬期間における交通機能の向上や地域的・一時的な交通渋滞の緩和による定時性の確保、地下鉄をはじめとする公共交通の利用促進など、取り組むべき課題は多い。

¹ 第4次長期総合計画：2020年を目標とした札幌市の都市像やまちづくりの大きな方向性を描いたものであり、これに基づいて今後の20年間の総合的な施策体系や展開方針などを策定し、計画的なまちづくりを進めていく。

1 - 2 札幌の将来像

(1)交通を取り巻く社会状況の変化

時代の流れとともに社会状況は変化しており、これと同時に求められる交通の将来像も変化している。そのため、今後の都市交通を考えるにあたっては、以下に示す社会状況の変化を考慮する必要がある。

少子・高齢社会の進行

わが国は、これまで経験したことのない人口の減少や、急速な少子・高齢化を迎えようとしている。このことは、労働力の低下など社会の活動維持への懸念を生じさせているばかりではなく、交通の分野にも大きな変化が生じることが予想される。

環境問題の深刻化

市民生活や都市活動による環境への負荷²の増大により、自動車交通公害や廃棄物問題など都市生活型の環境問題が発生している。さらに、地球温暖化などの地球環境問題においても、国際的な取り決めへの対応が求められている。

情報化の進展

情報化の進展は、企業活動のみならず市民の日常生活に至るまでの広い範囲に及んでおり、交通分野においても、新たな技術を活用したさまざまな交通サービスの提供が可能になるなど、大きな変化をもたらしていくと考えられる。

国際化の進展

交通・情報ネットワークの飛躍的な発達により、都市が世界と直接結ばれるグローバル化³の時代を迎え、これからは札幌の魅力求めて多くの国から人や企業が集まり、さまざまな活動が展開されることから、国

² 環境への負荷：人の活動により環境に加えられる影響であって、環境を保全するうえで支障の原因となるおそれのあるもの。

³ グローバル化：人や物、資金、情報の国境を越えた移動が地球規模で盛んとなり、政治や経済などさまざまな分野での境界線がなくなることで、相互依存の関係が深まっていく現象。

際化に対応したまちづくりが求められている。

市民意識の多様化

高齢化や労働時間の短縮が進み、自由時間が拡大していることから、ゆとりを重視するライフスタイルへの移行や、仕事や余暇に対する市民の価値観の変化など市民意識の高度化、多様化が進むものと思われる。

財政問題

地球環境保全の必要性の高まり、少子・高齢化の進行などさまざまな要因により、今後社会的な費用が増大していく一方で、人口や労働力の減少に伴う税収への影響や公債償還の負担の増大などさまざまな財政問題が生じてくる。

(2)まちづくりの将来像

交通は、市民生活や社会経済を支える都市の基礎的な機能であり、札幌の魅力と活力をさらに高めるためには、まちづくりとのより一層の連携が求められる。したがって、今後の都市交通を考えるにあたっては、以下に示す第4次長期総合計画の土地利用や都市機能⁴配置などに整合していくことが必要である。

多中心核都市構造の実現

これからの都市構造は、市民の日常生活に必要な機能が地域で身近に提供される高齢化にも対応した生活の利便性の確保など、都市全体の魅力と活力を向上させるため、外延的拡大の抑制を基調としたコンパクトな市街地に、さまざまな拠点⁵を計画的に配置し、育成・整備していくことが重要な観点となる。

そのため、都心を最も中心的な拠点としながら、さまざまな拠点が適

⁴ 都市機能：都市の持つ種々の働きの中で、業務・商業・居住・工業などの諸活動によって担われる。

⁵ さまざまな拠点：高次都市機能拠点、広域交流拠点、地域中心核からなる。（高次都市機能拠点：国際的・広域的な影響を持って札幌の魅力と活力の向上を先導する機能が特徴的に集積する拠点。）（広域交流拠点：石狩市、江別市、北広島市なども後背圏に持ち、多くの人々の日常生活を支える機能が集積する拠点。）（地域中心核：区やそれに準じた生活の中心で、多中心核都市構造の最も基本的な拠点。）

切に分布する多中心核都市構造の形成に向けて誘導し、都市全体の均衡ある発展を図っていく。

都心及び都心周辺部、地下鉄沿線等への居住の誘導

これからは、ライフスタイルの多様化や高齢化の進行などに対応して、利便性の高い生活の場がコンパクトな市街地の中で充実することが必要であり、既存の市街地の再生、活用による、居住機能の向上が重要である。

また、土地の高度利用を図ることにより、通勤距離の短縮、公共交通の利用促進など、エネルギー消費の抑制を目指す点からも、都心及び都心周辺部や地下鉄沿線などへの居住を誘導することに積極的に取り組んでいく。

魅力的で活力ある都心の整備

都心は、多中心核都市構造に向けた最も中心的な拠点であり、市民のみならず、国内外からの来訪者にとっても魅力的な空間とする必要がある。また、さまざまな事業活動の効率的な展開により、札幌の活力を高める中心拠点として、その機能の一層の向上が求められる。

そのため、これまでに蓄積されてきた商業・業務機能をはじめとしたさまざまな機能を向上させるとともに、歴史的、空間的資源⁶を有効活用し、歩行者にとって魅力的な空間を確保するなど、世界都市の顔にふさわしい拠点となるよう、積極的にその育成・整備を図っていく。

⁶ 歴史的、空間的資源：札幌時計台、道庁赤レンガ、大通公園などの施設や空間を指す。

1 - 3 都市交通の目標

高齢社会の進展や環境意識の高まりなど、社会状況の変化は、市民の多様な価値観を生み出し、ライフスタイルの変化を招いている。

生活の快適性の追求と相まって増加してきた自動車は、その過度な利用により都市環境問題⁷や公共交通の利用低迷などさまざまな弊害を顕在化させてきている。

また、まちづくりにおいても、これまでの経済性や効率性の重視から、快適性や安全性などの追求がより求められる時代となっており、魅力と活力の創出が札幌の目標となっている。

一方、札幌は人口の伸びが緩やかに推移するなど、急激な都市化の進展の時期を終え、今後は都市の持続的な発展を目指していくことが求められている。

交通は都市におけるさまざまな活動を支えており、円滑な人や物の流れは都市を活性化させ、その成長の大きな原動力となる。

今後は、都市の持続的な発展を目指し、さまざまな交通課題に対応することをはじめ、高齢社会への対応、環境への負荷の低減、拠点の育成・整備、魅力ある都心の整備などを主要な観点として、総合的な交通体系の構築を目指す。

⁷ 都市環境問題：大気汚染、騒音、振動、交通事故など自動車に起因する環境問題を指す。

第2章 今後の都市交通の基本的な考え方

公共交通と自動車は、それぞれの特性を活かしながら、適正な役割分担を図っていくことが求められる。

これまで札幌は、人口や経済活動の集積、自動車の普及などを背景として、市街地の拡大が急速に進み、マイカーを中心とした自動車利用が増大してきた。

今後、高齢者、環境などに配慮し、活力あるまちづくりを目指すためには、「公共交通を軸とした交通体系の確立」とともに、「適切な自動車交通の実現」を目指すことが必要である。

2 - 1 公共交通と自動車の役割分担のあり方

まちづくりの将来像や、今後の社会状況の変化を踏まえた公共交通と自動車の適切な役割分担を図ることが必要である。

(1)公共交通の役割

すべての人にとって安心して移動できる安全・快適な都市交通の実現

高齢者数の増加や高齢者の外出機会の高まりにより、今後は高齢者の交通の増加が見込まれる。また、障害者の積極的な社会参加の機会を増やしていく必要がある。

そのため、事故率が低く、安心・安全な交通機関である身近な乗り物としての公共交通の役割は今後一層大きくなるとともに、ノーマライゼーション⁸の推進からも、だれもが利用できる公共交通の役割は大きい。

環境負荷の小さい都市交通の実現

交通混雑の緩和や交通公害の防止など我々が生活する上での都市環境問題の改善を図っていくとともに、地球レベルでの温暖化対策⁹や限りあ

⁸ ノーマライゼーション：障害者など社会的にハンディキャップのある人が、そのあるがままの姿で他の人々と同じように生活し、活動することのできる社会を目指すという考え方。

⁹ 温暖化対策：CO₂（二酸化炭素）等の温室効果ガスの排出の増加に伴う地球温暖化が懸念されており、1997年の気候変動枠組条約第3回締約国会議で採択された京都議定書において、わが国は2008年から2012年までの間に1990年比6%の温室効果ガス排出削減を行うことが決められた。

る資源の有効利用などに取り組んでいく必要がある。

そのため、輸送効率¹⁰やエネルギー効率¹¹が高い公共交通の利用を高めていくことが一層求められている。

冬に強い都市交通の実現

地下鉄などの軌道系交通機関は積雪の影響を受けず、冬期間においても安定した運行を確保することが可能である。

また、積雪寒冷地における札幌の飛躍的な発展を支えるなど、冬季の都市活動におけるライフライン¹²として重要な役割を果たしている。

したがって、冬に強い軌道系交通機関を中心に、冬期間にも安定した交通機能を確保していくことが必要である。

拠点の育成・整備などまちづくりの支援

公共交通は、拠点や都心へのアクセス性の向上、利便性の高い生活環境の創出といった役割を担い、都心など拠点の育成・整備による多中心核都市構造の実現や、都心や都心周辺部の居住促進などのまちづくりを支援する。

(2)自動車の役割

自動車はドア・トゥ・ドア¹³での移動が可能であることから随意性¹⁴に優れ、個人の行動に対するニーズが多様化する中、深夜など時間帯にとらわれず自由な移動を可能としている。

また、他の交通機関の有無に関わらず、目的地を自由に選択することができ、行動範囲の拡大にも貢献している。

今後も、このような私的交通を支えていくとともに、公共交通による移動

¹⁰ 輸送効率：一度に大量の人や物を輸送できること。

¹¹ エネルギー効率：人ひとりを輸送するのに必要なエネルギーのことで、地下鉄などの鉄道では自動車に比較して約1/6倍のエネルギーで済むとされている。

¹² ライフライン：現代の生活を支える日常生活に不可欠なシステムの総称。

¹³ ドア・トゥ・ドア：出発地の戸口から目的地の戸口まで直接移動すること。

¹⁴ 随意性：気ままに自由度が高い特性。

が難しい目的や区間に関わる交通を支えていく役割を担う。

さらに、物流¹⁵などを担う業務系交通は、自動車に依存しなければならないことも多く、都市の産業活動や市民生活の基盤を支えていく役割も大きい。

(3)公共交通と自動車の役割分担のあり方

公共交通は自動車利用の増加に伴い、利用者が年々減少傾向を示しているが、今後は、移動制約者¹⁶への対応、都市環境問題への対応、冬季交通の確保など、魅力と活力あるまちづくりを実現していく上で、大きな役割を期待されている。

一方、自動車は、人と物の自由な移動や生活圏の拡大をもたらし、都市の社会経済的な発展に大きく寄与してきた。今後も、個人の自由な移動や生活を支えていく手段としての役割を担っていくものと考えられる。

しかし、近年の自動車利用をみると、都市部における渋滞問題やそれに付随する都市環境問題の悪化などさまざまな問題を引き起こしており、今後、持続的な発展が可能な都市を実現していくためには、自動車利用のあり方について見直していくことが必要となってきた。

そのためには、公共交通がより多くの人に利用されるよう、その利便性を向上させるとともに、自動車への過度な依存がもたらす弊害について共通認識を形成し、地域や目的に応じた自動車利用への誘導を図ることが必要である。

今後は、公共交通のネットワークの充実や利便性向上策の推進による「公共交通を軸とした交通体系の確立」を図り、過度な自動車利用からの転換を促すことによる「適切な自動車交通の実現」を目指していく必要がある。

¹⁵ 物流：商品が生産者から消費者または需要家まで物理的に流通すること。あるいは流通する過程の諸活動を総合的に捉えたもの。具体的には、輸送、保管、流通加工、包装、荷役および関連情報の諸活動を含む。

¹⁶ 移動制約者：高齢者や身体障害者など移動に際して身体的なハンディキャップを負っている人々。

2 - 2 公共交通を軸とした交通体系の確立

公共交通を軸とした交通体系を確立するためには、ネットワークを充実することに加え、利便性を向上させることや、まちづくりの中に公共交通を活かしていくことが重要である。

(1)公共交通ネットワークの充実

これまで、都市化の進展による交通需要に対応するため、軌道系交通機関を軸にバスがそれに接続することを基本とした公共交通ネットワークを整備してきた。

今後も、多中心核都市構造¹⁷の形成に向けて、さまざまな拠点の育成・整備を図るためには交通利便性の向上が必要である。そのためには、地域の特性に応じた交通基盤整備を進めるとともに、都心をはじめとする拠点へ周辺地域から円滑に訪れることができ、冬期間にも安定したサービスを提供する公共交通ネットワークの充実に努めることが必要である。

(2)公共交通の利便性向上

札幌市は、乗継施設¹⁸の整備、バスと地下鉄の乗継割引、共通乗車制度などさまざまな利便性向上策に取り組んできた。

今後は、高齢者や身体障害者など移動制約者への対応、多様なニーズへの対応、国際化への対応などから、「わかりやすさ」「使いやすさ」を重視した一層の利便性向上に努めることが必要である。

¹⁷ 多中心核都市構造：p 5、「第1章1-2(2) 多中心核都市構造の実現」参照

¹⁸ 乗継施設：異なる交通機関相互の効率的な乗り継ぎを目的とした施設。駅前広場やバスターミナルおよび、駅施設としての昇降施設などからなる。

(3)公共交通を活かしたまちづくり

多中心核都市構造を構成する各拠点においては、それぞれの地域特性を考慮しながら、安全で快適な歩行者空間の確保や乗継利便性の向上など交通結節機能¹⁹の強化を図っていく必要がある。

その場合、歩行者・自転車と公共交通を重視するとともに、拠点の空間の高度利用と公共・福祉サービスや居住といった多様な都市機能の集積の促進を図り、公共交通を活かしたまちづくりを進めることが重要である。

¹⁹ 交通結節機能：徒歩二輪や自動車、バス、鉄道などさまざまな交通の移動の連続性を確保し、緊密な連携を図ること。

2 - 3 適切な自動車交通の実現

過度な自動車利用からの転換を促し、適切な自動車交通を実現するためには、交通需要を誘導することに加え、市民意識の転換やまちづくりの面からも取り組むことが重要である。

(1)交通需要マネジメント（TDM）の推進

交通需要マネジメント（TDM）は、自動車の効率的利用や公共交通への転換など、交通行動の変更や交通需要の調整を図ることにより、交通混雑など自動車の利用に伴う弊害を解消する都市交通施策である。

公共交通を軸とした交通体系の確立と適切な自動車交通を実現するためには、公共交通が有効活用されるとともに、交通手段が適切に選択されることが必要不可欠であり、TDM施策を積極的に展開していくことが必要である。

(2)市民意識の転換

自動車は随意性が高く、身近な交通手段として普及しており、私用目的の短い移動に自動車を利用するなど、自動車保有者は自動車利用を前提としたライフスタイルを身につけてきている。

そのため、自動車交通による環境への影響などについて市民が自ら考え、行動することが不可欠である。

したがって、過度な自動車利用がもたらす弊害などについてわかりやすく市民へ訴えかけるとともに、地域や目的に応じた自動車と公共交通の役割を明確に提示しながら市民意識の転換を促していくことが必要である。

また、さまざまな交通政策とあわせて、過度な自動車利用の自粛や公共交通優先の意識向上など、自動車利用に関するルール作りを市民と行政が協働で進めていく必要がある。

(3)自動車に過度に依存しないまちづくり

自動車からの転換による交通公害の防止、エネルギー効率の高い交通手段の提供、歩行者を重視した交通基盤施設の整備など、環境への負荷の低減と、人にやさしい交通を実現するために、公共交通を活用して自動車に過度に依存しないまちづくりの推進を図っていくことが重要である。

特に、都心は公共交通の活用などによって自動車の抑制を図り、快適な歩行空間を創出するなど、歩行者や環境を重視したまちづくりを実現する必要がある。

第3章 今後の都市交通に係る施策の方向性

公共交通を軸とした交通体系の確立や適切な自動車交通の実現に向けた、さまざまな施策に積極的に取り組む必要がある。

また交通施策を推進していくためにはまちづくりと一体的に取り組んでいくことが重要である。

3 - 1 公共交通ネットワークの充実

公共交通を構成する各機関について、まちづくりやネットワークとしての役割を認識するとともに、さまざまな公共交通が有機的に連携し、それぞれの特性や役割を活かしたネットワークの充実を図ることが重要である。

(1)交通機関ごと（地下鉄など軌道系、バス、路面電車）の基本的考え方

地下鉄など軌道系交通機関

()まちづくりとしての役割

札幌における都市構造の骨格軸であり、冬期間においても安定した運行を行うことができることから、冬に強いまちづくりへ寄与する。

また、地域中心核²⁰など拠点の育成・整備や沿線における居住の促進が図られるとともに、都心との高いアクセス性を活用することで過度な自動車利用を抑制し、歩行者や環境を重視した都心の魅力づくりに貢献する。

()ネットワークとしての役割

都心を中心とする放射状の軌道系交通機関は、札幌における最も基軸となる公共交通であり、大量性、定時性という機能を活かし、都心へ向かう広範な交通を集中させて、効率的な輸送を行う。

特に、冬期間に道路交通機能が低下する中において、安定した交通機能を確保し、札幌の社会経済活動を支える。

²⁰ 地域中心核：p 5、「第1章1 - 2（2）多中心核都市構造の実現」参照

()軌道系交通機関の基本的考え方

将来の交通需要への対応、冬期間においても安定した交通機能の確保、さまざまな拠点の育成・整備、他の交通機関との連絡性の向上などの観点から、その拡充や機能向上を図っていく必要がある。

バ ス

()まちづくりとしての役割

拠点周辺部の住宅地域における利便性の高い生活環境の確保を図るとともに、後背圏から拠点へのアクセス性の向上や拠点相互の連携により拠点の育成・整備に寄与する。

()ネットワークとしての役割

市内各地域とその近傍の拠点とを結び、基軸となる軌道系交通機関との連携を図りながら、地域の面的な輸送²¹を担うとともに、多様なニーズやまちづくりを支援するきめ細かな輸送を担う。

()バスネットワークの基本的考え方

地下鉄、JRを基軸とし、これにバスネットワークを有機的に連携させ、都心へ向かう通勤・通学といった大量性・定時性を必要とする広範な交通需要を軌道系交通機関に集中させることを基本とする。

さらに、地域間の交通需要や市街地整備の進展などによる交通需要の変化に対応するとともに、まちづくりを支援するきめ細かなサービスの確保を図る。

路面電車

()まちづくりとしての役割

都心における環境改善や電車が通ることのシンボル性など、都心の魅力づくりに貢献するとともに、都心や都心周辺部においては、利便性の高い生活環境の創出に寄与する。

()ネットワークとしての役割

都心および都心周辺部において、わかりやすく、人にやさしい移動手段である。

²¹ 面的な輸送：バス網が地域の中にはりめぐらされ、広い範囲の輸送を担うこと。（対して、地下鉄など軌道系交通機関は線的な輸送と称されることもある。）

()路面電車の基本的考え方

都心や都心周辺部の活性化、高齢社会や環境低負荷型社会^{2 2}に対応した、人にやさしく利用しやすい交通手段としての役割を期待されている。

今後は、都心居住の促進や魅力ある都心の創造に寄与する都市の装置^{2 3}として、その機能の向上や拡充を進める。

(2)軌道系交通機関の導入検討が必要な方面

審議方面の選定

今後、軌道系交通機関の導入検討が必要な方面は、将来において大量に発生する交通需要への対応や異なる軌道系交通機関の連携といった交通計画の視点に加えて、多中心核都市構造における拠点の育成・整備への寄与や都心の魅力づくりへの寄与といった、札幌市が目指すまちづくりの視点も考慮することにより、以下の方面を審議方面として選定した。

清田方面...清田地域中心核^{2 4}の育成・整備、札幌ドームのアクセス対応、
将来需要への対応

南部方面...芸術の森、定山溪、藤野方面などのアクセス性の向上、将来
需要への対応

北部方面...麻生広域交流拠点^{2 5}、栄町地域中心核の育成・整備、石狩方
面のアクセス性の向上、将来需要への対応

J Rと地下鉄の連携強化 ・地下鉄新さっぽろ駅～J R森林公園駅
・地下鉄宮の沢駅～J R発寒駅

...移動の連続性の向上、災害時における代替性の向上、

審議にあたっての視点

各方面の審議にあたっては、将来的なまちづくり(第4次長期総合計
画)からの必要性や導入により期待される効果、および、事業の採算性や

^{2 2} 環境低負荷型社会：市民や企業など各主体の環境保全意識と行動に支えられ、環境への負荷の少ない経済社会システムを内包する社会。

^{2 3} 都市の装置：仕掛け。道具。

^{2 4} 地域中心核：p 5、「第1章1 - 2 (2) 多中心核都市構造の実現」参照

^{2 5} 広域交流拠点：p 5、「第1章1 - 2 (2) 多中心核都市構造の実現」参照

課題解決の難易度など事業の可能性から総合的に判断した。

特に事業の採算性については、多額な累積赤字を抱える市営交通事業の状況などを踏まえ、利用者や収支採算性について慎重な検討を行った。

地下鉄延伸の検討においては、現状の事業手法では採算性の確保が難しいことから、上下分離方式²⁶など運営の効率化を想定した検討を行った。

また、地下鉄以外の機種についても事業化の可能性について検討を行った。

方面毎の審議結果

()清田方面

清田方面は人口も集積しつつあり、さらに後背圏での人口増加も見込まれるなど、地域中心核としてのまちづくりが必要となっている。

また、札幌ドームへのアクセス確保や、国道 36 号の清田方面から地下鉄福住駅に向かって発生する将来需要への対応も必要である。

軌道系交通機関の整備は、都心から清田地域中心核に向かって骨格軸が形成され、地域中心核の育成・整備に寄与するほか、札幌ドームへのアクセス手段としての役割も期待される。

事業性の面では、地下鉄で運営の効率化が図られた場合には、採算性を確保できると考えられる。

今後は、人口の動向や地域のまちづくりの進展、札幌ドームの利用状況や周辺の交通状況などを見極めながら、地下鉄の延伸に向けた検討を進めていくことが必要と判断される。

()南部方面

南部方面は、人口の集積はみられるが、市街地が細長く面的な広がりが少ないなど地形的な制約から、今後大きな人口増加は見込まれない。

また、平岸通に石山方面から地下鉄真駒内駅に向かって将来需要も発生するが、それほど大きくない。

しかし、国道 230 号、453 号が基幹的な交通基盤となっているが、通勤時や冬期間における交通渋滞が慢性化しており、公共交通の円滑性

²⁶ 上下分離方式：整備主体と運営主体を分離するものであり、整備は公的な機関が国の補助などを受け整備するが、運営については民間のノウハウなどを活用して効率的に行うものである。

の確保が課題となっている。

軌道系交通機関の整備は、高次都市機能拠点²⁷の定山溪、芸術の森や、藤野方面などから都心へのアクセス性の向上が期待される。

事業性の面では、地下鉄での採算性の確保など課題は大きい。また、他の機種では后背圏の需要を集約することができれば、採算性は高まるものと考えられるが、乗継時間や料金など乗継抵抗²⁸が生じることや、冬期運行面における課題がある。

今後、軌道系交通機関の導入については、課題解決の可能性を含めて検討していくことが必要であるが、当面は公共交通の円滑性を確保するため、バスの利便性向上や道路網の充実などについて検討することが必要と判断される。

()北部方面

北部方面は、麻生・新琴似地区での人口や商業施設の集積が高く、后背圏の屯田地区においても将来的に集積が見込まれる。

また、通勤通学など札幌市と結びつきが強い石狩市が隣接しており、西5丁目樽川通に石狩方面から地下鉄麻生駅に向かって発生する将来需要への対応が必要となる。

軌道系交通機関の整備は、麻生の広域交流拠点としての機能強化や栄町の地域中心核としての充実が期待されるとともに、北部方面からのアクセス性の向上も期待される。

事業性の面では、北部方面の麻生、栄町の2つの拠点や、広域的な連携も考慮し検討を行った。

地下鉄では採算性の確保などが課題である。また、他の機種では採算性を確保することができると考えられるが、乗継時間や料金など乗継抵抗が生じることや、冬期運行面における課題がある。

今後、軌道系交通機関の導入については、人口の動向や地域のまちづくりの進展を見極めるとともに、広域的な交通機能の充実の視点も考慮し検討していくことが必要と判断される。

²⁷ 高次都市機能拠点：p 5、「第1章1-2(2) 多中心核都市構造の実現」参照

²⁸ 乗継抵抗：交通機関を乗り継ぐ際の、身体的な負担や、時間や料金などへの抵抗感。

また、需要確保の見通しや北部方面の交通軸²⁹との整合性を考慮すると、現状においては、麻生からの展開が優位と判断される。

() J R と地下鉄の連携強化

乗り継ぎの解消や、既存ネットワークの有効活用の観点から異なる軌道系交通機関の連携が求められる。

J R と地下鉄の連携は、軌道系ネットワークの形成が図られ、移動の連続性の向上や、災害時の代替機能³⁰の確保などが期待される。

しかし、事業性の面においては、地下鉄で採算性を確保するだけの需要は見込めないことから、実現化については将来的な課題と判断する。

軌道系交通機関の導入に関する留意点

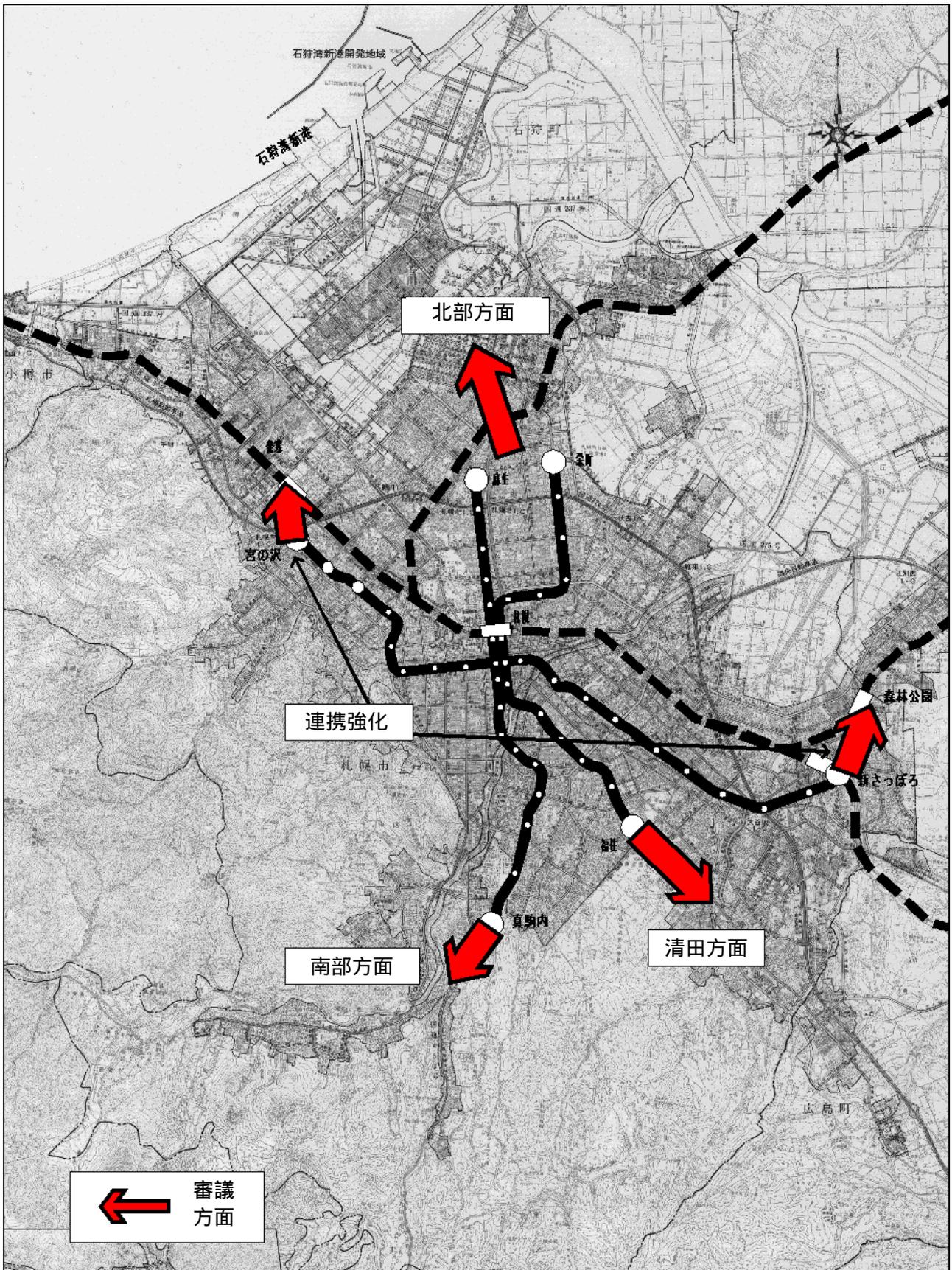
今後、地域のまちづくりの進展や人口の見通しなどを見極めながら、慎重に検討を進めていく必要がある。

さらに、事業の成立性を高めるために、上下分離方式など新たな事業手法や運営の効率化についても検討していく必要がある。

²⁹ 交通軸：人の動きにおける主要な流動。

³⁰ 災害時の代替機能：災害時において一方の交通機関が不通になった場合、もう一方の交通機関がその機能を代替すること。

審議方面図



(3)バスネットワークの充実

軌道系交通機関との連携強化

現在、地下鉄やJRに接続しているバス路線が系統数で約7割を占めている。都心直行型路線³¹と比較して駅接続型路線³²は、軌道系交通機関と連携することによる定時性の向上やエネルギー効率、冬季交通機能の確保などの面で利点大きい。

したがって、バスネットワークの基本となる駅接続型バス路線は今後とも維持していく必要がある。

さらに、軌道系交通機関との有機的な連携を効果的に進めるために、駅接続型路線におけるバスレーン³³の設定およびPTPS³⁴の導入、冬期間の優先的除排雪といった公共交通の優先性を確保することが重要である。あわせて、駅周辺の違法路上駐車による駅へのアクセス性の向上やバスレーンへ進入する一般車の排除などバスの走行環境の改善を図る施策も積極的に推進していく必要がある。

多様なニーズに対応したバス路線

現在、軌道系交通機関により移動することが非効率な地域や、近年増加している隣接する地域間の流動に対応するべく、都心直行型や地域間のバス路線が設定されている。

今後も、時間的な制約が少ない私用交通³⁵や乗継抵抗の大きな移動制約者へ対応する都心直行型路線、隣接する地域間で増加している交通流動へ対応する環状バス、地域のまちづくりを支援しより生活に密着したコミュニティバス³⁶など、多様なニーズに合わせたバス路線について検討してい

³¹ 都心直行型路線：郊外部と都心部を連絡するバス路線。

³² 駅接続型路線：近隣の駅へ短絡するバス路線。（フィーダー型バスとも呼ばれる。）

³³ バスレーン：路線バスなどが独占してあるいは他の車両に優先して使用する車線。前者をバス専用レーン、後者をバス優先レーンという。

³⁴ PTPS(Public Transport Priority System)：高度道路交通システムを活用した公共交通優先システムであり、交通管制センターとバス車両に設置した車載装置との双方向の通信を行うことにより、バス優先信号制御、バスレーン内違法走行車への警告、バス車両内の所要時間表示など、バス利用者などの利便性の向上を図るシステム。

³⁵ 私用交通：通勤、通学、業務といった目的以外で、買い物、通院、娯楽といった私事に関わる交通。

³⁶ コミュニティバス：地域での必要目的にあわせてルートや運行形態などを工夫し、より生活に密着した移動手段を提供するバス。

く必要がある。

バスネットワークに関する留意点

バス路線は、複数の事業者が運行しており、さらに規制緩和により新たな事業者の参入も考えられる。また、公共交通の優先性を確保する施策を推進するにあたっては、警察、道路管理者などの協力が必要不可欠である。

今後、バスネットワークの充実を図っていくためには、札幌市、関係機関、バス事業者が密接に連携し、協働して進めていく必要がある。

(4)路面電車の活用

既存路線の機能向上

現在の路面電車は、利用人員の低迷や施設の老朽化などさまざまな課題がある。

今後は、軌道があることの優位性を十分に発揮させるために優先信号システム³⁷による速達性の確保や、路線のループ化（環状型）により利便性の向上を図る必要がある。

また、架線の集約化³⁸による都市景観や防災性の向上にも配慮する必要がある。

都心や都心周辺部における延伸

路面電車は都心居住の促進や魅力ある都心の創造に寄与する都市の装置としての役割を期待されている。

そのため、将来のまちづくりを展望し、都心や都心周辺にある各種プロジェクト等との連携を図るなど、都心を中心としたまちづくりの支援を行うための延伸計画についても検討していく必要がある。

³⁷ 優先信号システム：路面電車の接近を感知し、交差点部において右左折矢印といった信号の表示時間を調整するシステム。

³⁸ 架線の集約化：路面電車に電源を供給するために空中に張り巡らされている電線を集約すること。

路面電車に関する留意点

路面電車の導入にあたっては、車線数の減少による自動車交通への影響や、荷さばき・駐車場の出入口といった業務活動に対する影響が懸念される。

今後、路面電車の活用に向けては、都心のまちづくりとの整合や、共存する自動車交通との関わりなどについて、市民や都心商業者等との合意形成を図っていく必要がある。

また、事業の採算性についても慎重に検討していく必要がある。

公共交通ネットワークのあり方

	地下鉄など軌道系交通機関	バ ス	路面電車
まちづくりとしての役割	<ul style="list-style-type: none"> ・都市構造の骨格軸 ・冬に強いまちづくり ・拠点の育成・整備 ・沿線における居住の誘導 ・都心の魅力づくり 	<ul style="list-style-type: none"> ・拠点周辺部の住宅地域における利便性の高い生活環境の確保 ・後背圏から拠点へのアクセス性の向上や拠点相互の連携による拠点の育成・整備 	<ul style="list-style-type: none"> ・都心の魅力づくり ・都心や都心周辺部における利便性の高い生活環境の創出
ネットワークとしての役割	<ul style="list-style-type: none"> ・基軸となる公共交通 ・都心へ向かう広範な交通を集中させる ・大量に発生する交通需要の効率的な処理 ・冬期間においても安定した交通機能を確保 	<ul style="list-style-type: none"> ・市内各地域とその近傍の拠点を結び、基軸となる大量輸送機関との連携を基本とする ・多様なニーズやまちづくりを支援するきめ細かな輸送を担う 	<ul style="list-style-type: none"> ・都心および都心周辺部における人にやさしい移動手段
基本的考え方	<ul style="list-style-type: none"> ・将来の交通需要への対応、冬期間においても安定した交通機能の確保、さまざまな拠点の育成・整備、他の交通機関との連絡性の向上などの観点から、その拡充や機能向上を図っていく必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・地下鉄、JRを基軸とし、これにバスネットワークを有機的に連携させ、都心へ向かう通勤・通学といった大量性・定時性を必要とする広範な交通需要を軌道系交通機関に集中させることを基本とする。 ・地域間の交通需要や市街地整備の進展などによる交通需要の変化に対応するとともに、まちづくりを支援するきめ細かなサービスの確保を図る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・都心や都心周辺部の活性化、高齢社会や環境低負荷型社会に対応した、人にやさしく利用しやすい交通手段としての役割を期待されている。今後は、都心居住の促進や魅力ある都心の創造に寄与する都市の装置として、その機能の向上や拡充を進める。
今後の充実の方向性	<p>まちづくりおよび将来需要への対応から導入検討を行う。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・清田方面 ・南部方面 ・北部方面 	<p>軌道系交通機関との連携強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・駅接続バス路線等における優先対策の推進 ・多様なニーズに対応したバス路線 ・環状バス、コミュニティバスなど 	<p>既存路線の機能向上</p> <ul style="list-style-type: none"> ・優先信号システム ・ループ化（環状型） ・架線の集約化 まちづくりとの連携 ・都心や都心周辺部における延伸

3 - 2 公共交通の利便性向上

公共交通の利便性向上にあたっては、乗り継ぎに伴う利用者の不満の解消やさまざまな負担を軽減することが重要である。そのため、個別のサービス提供から各交通事業者、交通機関を有機的に組み合わせた路線・ダイヤ・運賃など、一体的なサービス提供を図ることが必要である。

また、価値観の多様化・高度化により、個人のライフスタイルが変化するなど、多様化する市民ニーズに対し、満足度を向上させていくさまざまなサービスを提供していくことが必要である。

(1)移動の連続性や快適性の向上

乗り継ぎに伴うさまざまな負担は、複数の交通機関ならびに交通事業者が存在する公共交通の性格上、大きな課題である。

その解消に向けて、JRや地下鉄の駅、路面電車の電停における乗継施設の整備・改善、快適性の向上を図るバス停の改善やわかりやすさに配慮したバス停の集約化など乗継抵抗の解消を図る必要がある。

また、サービス面においても、乗り継ぎを考慮したダイヤによる待ち時間の短縮やJRやバスの運行時間の拡大など利用しやすいダイヤへの改善、バス相互の乗継割引の拡充等料金面の改善など、移動の連続性と快適性の向上を図ることが必要である。

(2)情報提供の推進

冬期間におけるバスの定時性の喪失は、公共交通の利用低迷の要因にもなっており、特にバス利用者に対する運行情報や路線情報の提供が求められる。

今後は、IT技術³⁹などを活用した総合交通情報提供システムなど、さまざまなサービス情報を広く提供し、利用者が自ら選択して利用できる情報提供の推進を図っていく必要がある。

また、駅・ターミナルやその周辺におけるわかりやすい案内標識の設置や国際化に対応した外国語標記、バス車体後部の行き先・系統表示などその充実を図ることが必要である。

³⁹ IT技術(Information Technology)：情報通信技術。

(3)多様なサービス提供の推進

個人の価値観の多様化・高度化などが進展する中で、今後公共交通も多様なサービスを提供することが必要であり、高齢者の移動や休日など家族での移動を支援する利用しやすい料金サービスなどの提供が求められる。

また、タクシーは他の公共交通機関に比べ機動性、随意性に優れ柔軟なサービスの提供が可能であることから、バス運行終了後の輸送に対する駅と住宅地とを結ぶ乗合タクシー、買い物代行などを行う便利タクシーといった多様なサービスの展開を図ることが必要である。

さらに、効率的な配車を行うためGPS⁴⁰を利用した配車システムや、プリペイドカード⁴¹の導入等運賃支払方法についての検討などサービス向上への取り組みが重要である。

(4)バリアフリー化⁴²の推進

これからの社会においては、高齢者など移動制約者のニーズに対する配慮が必要不可欠であり、だれもが安心・安全に利用できるような利便性向上策を積極的に展開させていく必要がある。

高齢者や身体障害者など移動制約者へ配慮し、人にやさしい交通サービスを提供するために、昇降施設の設置や段差の解消など乗継施設の改善や、バスや路面電車における低床車両の導入など、バリアフリー化の推進が必要である。

⁴⁰ GPS (Global Positioning System) : 人工衛星の発信した電波を捉え、緯度や経度など位置を検出する全地球航空測位システム。

⁴¹ プリペイドカード : テレフォンカードなどの料金前払いカードのこと。

⁴² バリアフリー化 : 公共的建物や道路、住宅などで、高齢者や障害者にも配慮された設計のこと。H12.11.15に施行された交通バリアフリー法により高齢者、身体障害者はもとより、すべての人にとって、公共交通機関を利用した移動の際の身体の負担を軽減され、公共交通機関がさらに利用しやすくなることが期待される。

利便性の向上

	利便性向上のために 今後取り組んでいくべき施策
移動の連続性や 快適性の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・ J R 駅、地下鉄駅における乗継施設の整備、改善 ・ 路面電車と地下鉄を連絡する乗継施設の整備 ・ 快適性の向上を図るバス停の改善やわかりやすさに配慮したバス停の集約化 ・ 利用しやすいダイヤ (乗継を考慮したダイヤ、パターンダイヤ⁴³、J R やバスの運行時間帯の拡大 など) ・ 利用しやすい料金 (乗継割引の拡充など)
情報提供の推進	<ul style="list-style-type: none"> ・ バスなどの路線情報や乗継情報を提供する総合交通情報提供システムなどの充実 ・ 駅、ターミナルやその周辺におけるわかりやすい案内標識 (外国語表記など) やバス車体後部の行き先・系統表示などの充実
多様なサービス提供 の推進	<ul style="list-style-type: none"> ・ 利用しやすい料金 (高齢者割引、家族割引など) ・ 多様なタクシーサービス (便利タクシー、乗合タクシー、観光タクシーなど) ・ タクシーのGPSを利用した配車システムなど ・ タクシーのプリペイドカードの導入など運賃支払方法の検討
バリアフリー化の推進	<ul style="list-style-type: none"> ・ 乗継施設 (乗継施設における昇降施設の設置、段差の解消) ・ 車 両 (超低床ノンステップバスの導入、路面電車の低床車両の導入、介護・福祉タクシー⁴⁴)

⁴³ パターンダイヤ：常に定刻の時刻に設定されているダイヤのこと。

⁴⁴ 介護・福祉タクシー：高齢者や身体障害者の方々に配慮し、介護士や車イス用リフトなどが装備されたタクシー。

3 - 3 適切な自動車交通の実現方策

適切な自動車交通の実現に向けては、公共交通ネットワークの充実や利便性向上による、自動車からの転換方策を中心としたTDM施策⁴⁵に取り組むとともに、過度な自動車利用がもたらす弊害について、市民が共通の認識を形成し、自らの交通行動を見直していくための啓発方策にも取り組んでいく必要がある。

(1)公共交通の利用促進を中心とした交通需要マネジメント(TDM)の推進

札幌においては、JRや地下鉄といった軌道系交通機関とそれに連携するバスネットワークが形成されており、その一層の充実や利便性向上を図ることにより、公共交通への転換を誘導するTDM施策を積極的に推進する必要がある。

特に、都心部においてはJR・地下鉄・バス・路面電車といった複数の公共交通が整備されていることから、それぞれの特性を活かしながら、歩行者と環境を重視した魅力的な都心の創出に向け、自動車交通の抑制にも取り組んでいく必要がある。

さらに、公共交通の円滑な走行環境を確保するため、違法路上駐車 of 徹底した排除、タクシー乗り場の適切な配置、効率的な荷さばき等の路上駐車対策を推進していく必要がある。また、商業施設の駐車場に見られる自動車利用者優遇策⁴⁶は、公共交通利用者との不公平をもたらしており、その解消などさまざまな公共交通に配慮した適正な駐車政策に取り組む必要がある。

また、自動車分担率が高い業務交通については、物流の効率化を促進することにより自動車交通の低減を図っていく必要がある。

(2)市民理解の促進

種々の施策を実施し、その効果を広く波及させるためには、市民の協力が必要不可欠であることから、市民の自発的な意識転換を促していく必要がある。

⁴⁵ TDM施策：p13、「第2章2-3(1)交通需要マネジメント(TDM)の推進」参照

⁴⁶ 自動車利用者優遇策：商業施設などの特約駐車場のことであり、買い物をする2時間無料になるなど、自動車利用者に対する優遇策として普及している。

そのため、交通家計簿（トラベルブレンディング）⁴⁷の活用や広報誌等によるPRさらには社会実験などを通じて、市民が自らの交通行動を見直すための啓発活動を展開する必要がある。

また、自動車の使用を減らす、低公害な自動車⁴⁸を使用する、交通安全に配慮した運転を行う、バスレーンを遵守し公共交通を優先させる、災害時における自動車利用を自粛する、といった自動車利用に関するルール作りを市民主体で行うことが今後重要となる。

適切な自動車交通の実現方策

	適切な自動車交通の実現のために 今後取り組んでいくべき施策
TDM施策の推進	<ul style="list-style-type: none"> ・公共交通のネットワークの充実 ・公共交通の利便性向上 ・都心における自動車交通の抑制 ・公共交通に配慮した適正な駐車政策の推進 ・物流効率化の促進
市民理解の促進	<ul style="list-style-type: none"> ・交通家計簿（トラベルブレンディング） ・広報誌等によるPR、社会実験など ・自動車利用に関するルール作り

⁴⁷ 交通家計簿（トラベルブレンディング）：自身の交通行動を記録し、排出したCO₂の量などについて分析し、自身の交通行動を見直すきっかけとするものである。

⁴⁸ 低公害な自動車：ガソリンなどの化石燃料と電気の両方を動力とする車両（ハイブリッドカー）や電気自動車など。

3 - 4 地域のまちづくり⁴⁹と合わせた交通施策の推進

交通施策をより効果的、効率的に推進していくためには、今後は、まちづくりと一体的に取り組んでいくことが重要である。

(1)地域特性に応じた地域の交通計画の策定

都心や都心周辺あるいは郊外部などでは、交通の目的やサービス水準が異なることから、それぞれの地域や目的に応じた交通のあり方についてその認識が共有され、地域の特性に応じた交通計画をまちづくりと一体となって検討していく必要がある。

【地域や目的に応じた交通のあり方】

都 心 部

都心から放射型に形成されている公共交通機関の充実や、都心内にある公共交通を活用することによって、過度な自動車利用の抑制を図る。

都心周辺部

公共交通の充実を図り、自動車からの転換を促進させ、自動車利用の低減を図る。

郊外部（拠点地区）

地区内の拠点と主要施設などを結ぶバスアクセスの向上および徒歩や自転車などの快適性向上により、特に短トリップ⁵⁰の私用目的の自動車利用の低減を図る。

郊外部（拠点周辺）

郊外間における移動にはある程度自動車に依存せざるを得ないが、都心へのアクセスや近傍の拠点へのアクセスには駅接続型バスなどの充実により自動車利用の低減を図る。

現在、都心や各拠点においては、市民、商業者、関係機関などが中心市街地の活性化や拠点の機能向上など、都心の魅力づくりや拠点の育成・整備に取り組んでおり、これらまちづくりと一体となった都心交通ビジョン⁵¹や各拠点地区交通計画など地域の交通計画の策定に取り組む必要がある。

⁴⁹ 地域のまちづくり：行政区より小さい、生活に身近な空間的広がりにおけるまちづくり。

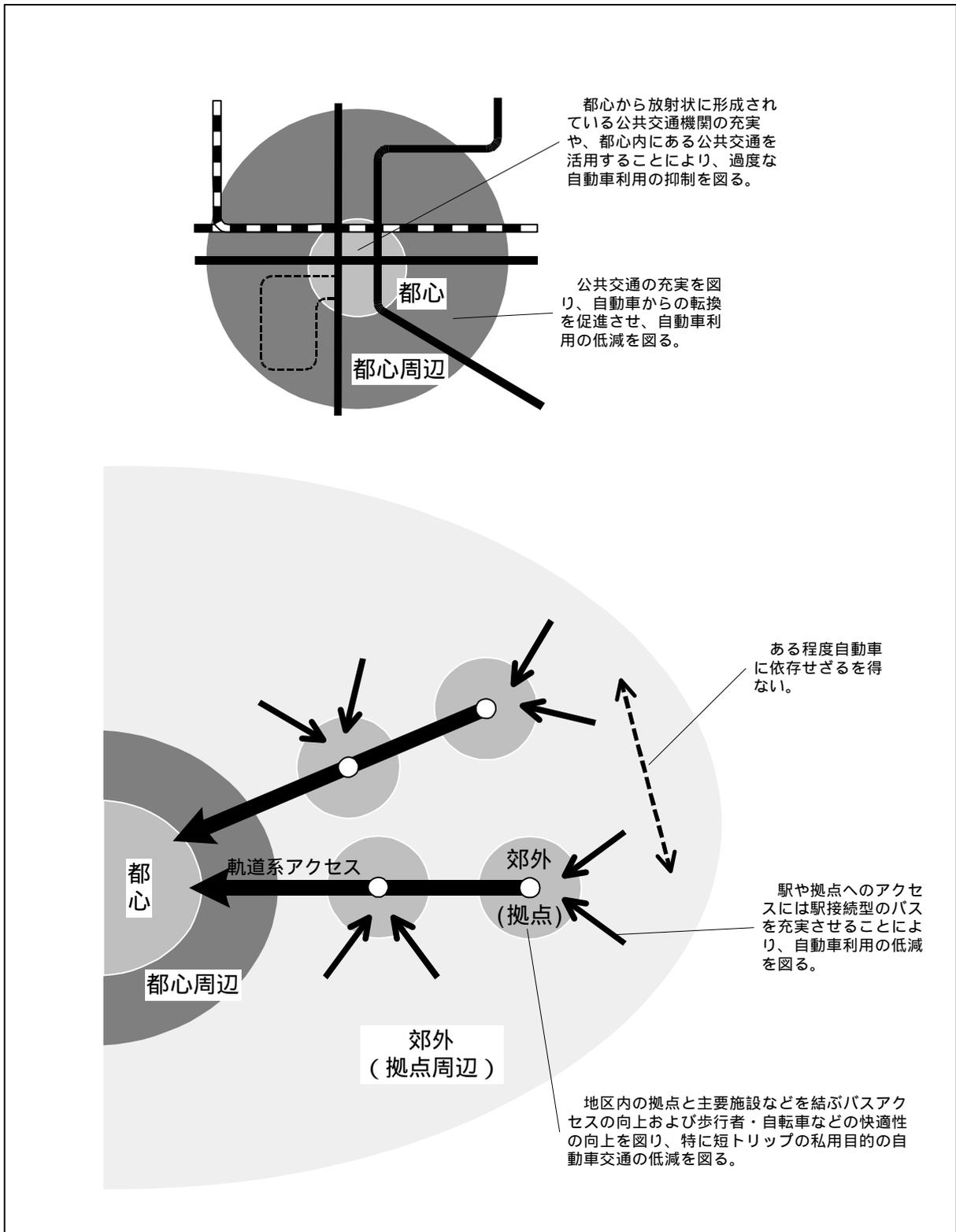
⁵⁰ トリップ：移動の単位であり、1回の移動で1トリップとされる。

⁵¹ 都心交通ビジョン：札幌市が策定しているこれからの都心交通のあり方。

また、その検討にあたっては、地域の住民・企業・行政などのパートナーシップ⁵²により共通認識を形成しながら、進めていく必要がある。

⁵² パートナーシップ：共同、協力を意味し、お互いを理解し信頼感関係を築くこと。

地域や目的に応じた交通のあり方（模式図）



第4章 施策を推進するにあたって

本答申は、市民・企業・行政の共通の指針として広く認識され、「公共交通を軸とした交通体系の確立」に向けて、本答申に掲げられた施策が着実に推進されることを期待する。

ここでは、今後の施策推進にあたっての、留意すべき点について述べる。

(1) パートナーシップによる施策の推進

「公共交通を軸とした交通体系の確立」と「適切な自動車交通の実現」を目指していくためには、適切な自動車利用に対する市民意識の転換や、自動車に過度に依存しないまちづくりなどを進めていくことが不可欠である。

市民意識の転換を図るためには、環境への負荷低減効果や優れた定時性などの公共交通の利点について市民や企業の関心を高めることや、地域や目的に応じた適切な自動車利用のあり方について、市民とともに議論していくことが重要である。

また、自動車に過度に依存しないまちづくりを進めていく上でも、市民が自ら積極的に地域の交通計画の策定に参画し、その地域における交通のあり方について議論を重ねて行くことが重要であり、市民の意識の転換にも寄与するものと考えられる。

一方、これまで実施してきた施策には、各交通機関あるいは事業者などにおいて個別に対応してきたものがあり、複合的な施策として展開されていないために、期待された効果が発揮されていないものがあると思われる。今後は、事業者間の協議や連携によるサービスの一体化を図るなど、効果的な施策を複合的に展開していく必要がある。

このように、これからの交通施策の推進にあたっては、市民・企業・行政が連携し協働していくことが必要である。

(2) 総合的、弾力的な計画の推進

さまざまな施策を的確に進めるためには、今後の社会・経済情勢の変化に弾力的に対応していくことが重要である。

本答申はおおむね20年後を目標として、交通の将来像を描いているが、計画期間中に社会・経済情勢が大きく変化した場合は、見直ししていくこと

も必要である。

また、施策によってはまちづくりと整合を図りながら進めていくことや、長期的な視点に立って段階的に取り組むことなど、総合的に推進していくことが重要である。

(3)事業経営などを考慮した施策の推進

公共交通の利用の減少傾向や規制緩和の実施など、市営交通事業を取り巻く環境はきわめて厳しいものがあり、これまでも事業の経営健全化⁵³に取り組んでいるが、多額な累積赤字を抱えるなど経営基盤の強化が重要な課題となっている。

そのため、施策や事業の展開にあたっては、利用者数、採算性、費用対効果⁵⁴などさまざまな角度からの検討を行うとともに、交通事業の経営や長期的な見通しについて慎重に検討することが必要である。

また、国における補助制度など交通政策の方向性に留意しつつ、上下分離方式など新たな事業手法についても検討していく必要がある。

(4)適切な事業評価による施策の推進

施策の推進にあたっては、個々の施策や事業が社会・経済情勢の変化や市民ニーズに的確に対応しているかなどを評価し、市民に分かりやすく提示することが必要である。

そのためには、的確な目標設定を行い、施策実施の効果や市民の満足度などについて事業評価を行う施策評価マネジメントなどの導入が必要であり、その結果によって事業、運営の可否や見直しを検討するなど、効果的な施策の推進が重要である。

(5)広域行政の推進

近年、行政区域を越えた課題や単独での対応が難しい課題が増えるなど、

⁵³ 経営健全化：札幌市営交通事業において平成15年を目標年次とし、内部効率化、職員の削減、財政負担の見直しなどにより経営の健全化を図る計画。

⁵⁴ 費用対効果：投資した事業費に対して、直接的・間接的な効果を比較すること。

広域行政の推進が必要となってきた。

特に、交通については札幌市と周辺市町の結びつきが大きくなっており、公共交通の利用促進や、適切な自動車交通の実現に向けては、それぞれの行政区域で取り組むだけでなく、広域的な視点に立って施策の展開を進めていくことが重要である。したがって、圏域内の市町村とこれまで以上に連携を強化していくことが必要である。

付 属 資 料

(1) 諮問書

札総交第 1 1 7 0 号

平成 1 1 年 3 月 1 5 日

札幌市総合交通対策調査審議会

会長 小林 好宏 様

札幌市長 桂 信雄

諮 問

札幌市総合交通対策調査審議会条例に基づき、本市の交通政策の重要事項である「公共交通を軸とした交通体系の確立について」、次のことを諮問します。

記

1. 地下鉄などの軌道系公共交通機関網のありかたについて

2. 公共交通の利用促進策について

(諮問理由)

札幌市においては、人口や経済活動の集積と自動車の普及などを背景として、市街地の拡大が急速に進み、自動車交通を基盤とする都市構造と生活様式が定着してきております。

その結果、環境の面においては、自動車に起因する大気汚染や騒音が本市の環境問題のなかで大きな比重を占めるようになり、また、福祉の面においてはこれから迎える高齢化社会に対応して、高齢者などの自由な移動を確保する必要性が一段と高まってきております。さらに、都市活性化の観点から、特に都心部においてみられるように、通過交通車両や路上駐車などに起因する交通混雑が都心の活力低下の要因の一つとなっているとも考えられております。

一方、21世紀を見据えた札幌のまちづくりは、地球環境に配慮することにより長い将来に渡って持続的な発展が可能となる環境低負荷型のまちづくり、高齢者をはじめとする市民一人一人が安心してかつ快適に暮らせるまちづくり、そして都心の活性化に代表されるような生き生きとして活力あるまちづくり、これらが今後のまちづくりの大きな理念となっております。

この理念を達成するために、本市の今後の交通施策としては、公共交通を軸とするまちづくりを基本目標として取り組んでいく考えでありますので、その実施に向けた各種施策について、当審議会のご意見を賜りたく諮問する次第であります。

(2)委員名簿

審議会 委員

	氏名	職業(役職)
会長	小林 好宏	札幌大学経営学部教授
副会長	小林 英嗣	北海道大学大学院工学研究科教授
委員	浅松 千寿	中村浅松法律事務所弁護士
"	阿部 紀之	社団法人 札幌地区トラック協会専務理事
"	有山 忠男	株式会社 ライヴ環境計画代表取締役
"	石井 耕	北海学園大学経済学部教授
"	岩井 滉	札幌商工会議所経済政策委員長
"	大田すみ子	社団法人 北海道看護協会会長
"	川崎 一彦	北海道東海大学国際文化学部教授
"	菊池 哲男	社団法人 北海道バス協会専務理事
"	後藤 元一	札幌市立高等専門学校教授
"	佐藤 和博 (長野 隆)	北海道旅客鉄道株式会社取締役総合企画本部長 (北海道旅客鉄道株式会社専務取締役)
"	佐藤 馨一	北海道大学大学院工学研究科教授
"	渋谷 絢子	社団法人 札幌消費者協会副会長
"	谷本由紀子	社会福祉法人 札幌慈啓会ふれあいの郷施設長
"	中田 隆博 (松下 直樹) (橋本 毅)	社団法人 札幌青年会議所理事長
"	橋本 尚江	北海道大学言語文化部教授
"	前田 邦之	北海道高等学校PTA連合会元石狩支部長
"	松村 操	高齢者問題研究札幌イノベーションネットワーク代表
"	山岸 光生	社団法人 札幌ハイヤー協会専務理事
"	山本 廣和	連合北海道札幌地区連合会副会長
旧委員	畠山 武道	北海道大学法学部教授(就任当時)

()内は前任者

(平成13年4月現在)

専門部会 委員

	氏名	職業（役職）
部会長	佐藤 馨一	北海道大学大学院工学研究科教授
委員	有山 忠男	株式会社 ライヴ環境計画代表取締役
"	石井 耕	北海学園大学経済学部教授
"	岩井 滉	札幌商工会議所経済政策委員長
"	川崎 一彦	北海道東海大学国際文化学部教授
"	菊池 哲男	社団法人 北海道バス協会専務理事
"	後藤 元一	札幌市立高等専門学校教授
"	渋谷 絢子	社団法人 札幌消費者協会副会長

（平成 13 年 4 月現在）

起草委員会 委員

	氏名	職業（役職）
委員長	小林 英嗣	北海道大学大学院工学研究科教授
委員	佐藤 馨一	北海道大学大学院工学研究科教授
"	石井 耕	北海学園大学経済学部教授
"	岩井 滉	札幌商工会議所経済政策委員長

（平成 13 年 4 月現在）

参 与

	氏名	職業（役職）
参 与	川村 和幸 (本多 満)	北海道開発局建設部道路計画課長
"	長谷川伸一 (菅井 雅昭) (菅野 孝一)	北海道運輸局企画部長
"	相馬 秋夫 (磯田 憲一) (山口 博司) (鎌田 昌市)	北海道総合企画部長
"	逢坂 禎 (相馬 秋夫) (遠藤 禎一)	北海道建設部長
"	中俣 進 (菅沼 篤) (掛江浩一郎)	北海道警察本部交通部長

（ ）内は前任者

（平成 13 年 4 月現在）

(3)審議経過

- 1999/03/15 第1回審議会
正副会長、専門部会委員の選出および諮問。
札幌市の都市交通の現状と課題について審議。
- 1999/05/07 第1回専門部会
部会長の選出。
審議の進め方および都市交通のあり方と今後の検討の進め方について審議。
- 1999/05/27 第2回専門部会
札幌市の将来像（まちづくりと都市交通）および公共交通に期待される役割について審議。
軌道系交通機関検討方面の選定（3方向2連携～清田・南部・北部方面、JRと地下鉄の連携）。
- 1999/06/16 第2回審議会
札幌市の将来像（まちづくりと都市交通）および公共交通に期待される役割について審議。
軌道系交通機関検討方面の選定（3方向2連携～清田・南部・北部方面、JRと地下鉄の連携）。
- 1999/07/27 第3回専門部会
検討路線の事業採算性と整備効果について審議（清田・南部方面、JRと地下鉄の連携）。
- 1999/09/20 第4回専門部会
検討路線の事業採算性と整備効果について審議（北部方面）。
- 1999/12/01 第5回専門部会
事業可能性の再評価について審議（清田・南部・北部方面）。
- 1999/12/24 第3回審議会
検討路線の事業採算性と整備効果について審議（清田・南部・北部方面、JRと地下鉄の連携）。
- 2000/02/17 第6回専門部会
北部方面における比較検討について審議。
- 2000/04/19 第7回専門部会
北部方面における比較検討について審議。
- 2000/05/19 第8回専門部会
軌道系交通機関の検討のこれまでの整理および平成12年度の審議内容について審議。
- 2000/06/13 第4回審議会
北部方面における比較検討および軌道系交通機関のこれまでの整理。
平成12年度の審議内容について審議。

- 2000/07/17 第9回専門部会
公共交通の利用促進策について審議。
- 2000/08/22 第10回専門部会
バスを中心とした利用促進策について審議。
- 2000/09/19 第5回審議会
公共交通の利用促進策のこれまでの取り組みおよびバスを中心とした利用促進策について審議。
- 2000/10/18 第11回専門部会
路面電車を中心とした利用促進策について審議。
- 2000/11/14 第12回専門部会
適切な自動車利用のあり方について審議。
公共交通の利用促進策のこれまでの審議のとりまとめ。
- 2000/12/21 第6回審議会
路面電車を中心とした利用促進策について審議。
適切な自動車利用のあり方および公共交通の利用促進策のこれまでのとりまとめ。
- 2001/01/22 第13回専門部会
これまでの審議のとりまとめについて審議（総合的な評価）。
- 2001/02/14 第7回審議会
これまでの審議のとりまとめについて審議（総合的な評価）。
答申の骨子案作成。
起草委員会委員の選出。
- 2001/03/05 答申の骨子案の公表、意見募集
- 2001/03/19 第1回起草委員会
答申素案「第1章 札幌の現状と将来像」「第2章 今後の都市交通の基本的な考え方」について審議、作成。
- 2001/03/27 第2回起草委員会
答申素案「第3章 今後の都市交通に係る施策の方向性」「第4章 施策を推進するにあたって」について審議、作成。
- 2001/04/17 第3回起草委員会
答申（案）全体について最終審議、作成。
- 2001/04/19 第14回専門部会
答申（案）について審議。
- 2001/04/24 第8回審議会
答申（案）について審議。答申書の決定。
- 2001/04/27 公共交通を軸とした交通体系の確立について答申

(4)答申の骨子案に寄せられた市民意見集計結果

答申の骨子案に対する市民意見の募集は、平成 13 年 3 月 5 日から 3 月 23 日の間で実施し、26 人（企業、団体を含む）の意見が寄せられました。

提出方法の内訳は電話 6 人、電子メール 10 人、郵送・FAX 7 人、直接提出 3 人となっており、1 団体からは独自にアンケート調査を実施し 534 票が提出されました。

寄せられた数	26 人
意見数	67 件

（主な意見から）

- ・軌道系を中心とした交通ネットワーク、歩行者中心の環境整備について賛成である。
- ・行政的なプロジェクトは、採算性より市民の利便性に重点をおいて。
- ・行政機関、産学官の協力と市民が一体となり、より良い地域のまちづくりを推進すべき。
- ・高齢社会の交通のあり方について、数多くのニーズを把握すべき。
- ・同じ行き先で停留所が離れていたりするので、バス停の集約化を。
- ・バス車体後部にも、行き先・系統表示を。
- ・地下鉄の初乗り料金が高い。
- ・バスレーンの走行違反の対応を厳しく。
- ・市内の公共交通料金を均一料金に。
- ・コミュニティバスの導入を。
- ・パークアンドライド駐車場の充実を。
- ・関連する市町村と広域的な連携を。

(5)用語解説

- ・ 第4次長期総合計画 : p1、p3、p5、p17

2020年を目標とした札幌市の都市像やまちづくりの大きな方向性を描いたものであり、これに基づいて今後の20年間の総合的な施策体系や展開方針などを策定し、計画的なまちづくりを進めていく。

- ・ 環境への負荷 : p4、p7、p14、p34

人の活動により環境に加えられる影響であって、環境を保全するうえで支障の原因となるおそれのあるもの。

- ・ グローバル化 : p4

人や物、資金、情報の国境を越えた移動が地球規模で盛んとなり、政治や経済などさまざまな分野での境界線がなくなることで、相互依存の関係が深まっていく現象。

- ・ 都市機能 : p5、p12

都市の持つ種々の働きの中で、業務・商業・居住・工業などの諸活動によって担われる。

- ・ さまざまな拠点 : p5、p11、p16、p25

高次都市機能拠点、広域交流拠点、地域中心核からなる。(高次都市機能拠点: 国際的・広域的な影響を持って札幌の魅力と活力の向上を先導する機能が特徴的に集積する拠点。)(広域交流拠点: 石狩市、江別市、北広島市なども後背圏に持ち、多くの人々の日常生活を支える機能が集積する拠点。)(地域中心核: 区やそれに準じた生活の中心で、多中心核都市構造の最も基本的な拠点。)

- ・ 歴史的、空間的資源 : p6

札幌時計台、道庁赤レンガ、大通公園などの施設や空間を指す。

- ・ 都市環境問題 : p7、p8、p10

大気汚染、騒音、振動、交通事故など自動車に起因する環境問題を指す。

- ・ ノーマライゼーション : p8

障害者など社会的にハンディキャップのある人が、そのあるがままの姿で他の人々と同じように生活し、活動することのできる社会を目指すという考え方。

- ・ 温暖化対策 : p8

CO₂(二酸化炭素)等の温室効果ガスの排出の増加に伴う地球温暖化が懸念されており、1997年の気候変動枠組条約第3回締約国会議で採択された京都議定書において、わが国は2008年から2012年までの間に1990年比6%の温室効果ガス排出削減を行うことが決められた。

- ・ 輸送効率 : p9

一度に大量の人や物を輸送できること。

- ・ エネルギー効率 : p1、p9、p14、p22

人ひとりを輸送するのに必要なエネルギーのことで、地下鉄などの鉄道では自動車に比較して約1/6倍のエネルギーで済むとされている。

- ・ ライフライン : p9
現代の生活を支える日常生活に不可欠なシステムの総称。
- ・ ドア・トゥ・ドア : p9
出発地の戸口から目的地の戸口まで直接移動すること。
- ・ 随意性 : p9、 p13、 p27
気ままで自由度が高い特性。
- ・ 物流 : p10、 p29、 p30
商品が生産者から消費者または需要家まで物理的に流通すること。あるいは流通する過程の諸活動を総合的に捉えたもの。具体的には、輸送、保管、流通加工、包装、荷役および関連情報の諸活動を含む。
- ・ 移動制約者 : p10、 p11、 p22、 p27
高齢者や身体障害者など移動に際して身体的なハンディキャップを負っている人々。
- ・ 多中心核都市構造 : p5、 p6、 p9、 p11、 p12、 p17
「さまざまな拠点」を参照
- ・ 乗継施設 : p11、 p26、 p27、 p28
異なる交通機関相互の効率的な乗り継ぎを目的とした施設。駅前広場やバスターミナルおよび、駅施設としての昇降施設などからなる。
- ・ 交通結節機能 : p12
徒歩二輪や自動車、バス、鉄道などさまざまな交通の移動の連続性を確保し、緊密な連携を図ること。
- ・ 地域中心核 : p15、 p17、 p18、 p19
「さまざまな拠点」を参照
- ・ 面的な輸送 : p16
バス網が地域の中にはりめぐらされ、広い範囲の輸送を担うこと。（対して、地下鉄など軌道系交通機関は線的な輸送と称されることもある。）
- ・ 環境低負荷型社会 : p17、 p25
市民や企業など各主体の環境保全意識と行動に支えられ、環境への負荷の少ない経済社会システムを内包する社会。
- ・ 都市の装置 : p17、 p23、 p25
仕掛け。道具。
- ・ 広域交流拠点 : p17、 p19
「さまざまな拠点」を参照
- ・ 上下分離方式 : p18、 p20、 p35
整備主体と運営主体を分離するものであり、整備は公的な機関が国の補助などを受け整備するが、運営については民間のノウハウなどを活用して効率的に行うものである。

- ・ 高次都市機能拠点 : p19
「さまざまな拠点」を参照
- ・ 乗継抵抗 : p19、p22、p26
交通機関を乗り継ぐ際の、身体的な負担や、時間や料金などへの抵抗感。
- ・ 交通軸 : p20
人の動きにおける主要な流動。
- ・ 災害時の代替機能 : p20
災害時において一方の交通機関が不通になった場合、もう一方の交通機関がその機能を代替すること。
- ・ 都心直行型路線 : p22
郊外部と都心部を連絡するバス路線。
- ・ 駅接続型路線 : p22
近隣の駅へ短絡するバス路線。(フィーダー型バスとも呼ばれる。)
- ・ バスレーン : p22、p30
路線バスなどが独占してあるいは他の車両に優先して使用する車線。前者をバス専用レーン、後者をバス優先レーンという。
- ・ P T P S (Public Transport Priority System) : p22
高度道路交通システムを活用した公共交通優先システムであり、交通管制センターとバス車両に設置した車載装置との双方向の通信を行うことにより、バス優先信号制御、バスレーン内違法走行車への警告、バス車両内の所要時間表示など、バス利用者などの利便性の向上を図るシステム。
- ・ 私用交通 : p22
通勤、通学、業務といった目的以外で、買い物、通院、娯楽といった私事に関わる交通。
- ・ コミュニティバス : p22、p25
地域での必要目的にあわせてルートや運行形態などを工夫し、より生活に密着した移動手段を提供するバス。
- ・ 優先信号システム : p23、p25
路面電車の接近を感知し、交差点部において右左折矢印といった信号の表示時間を調整するシステム。
- ・ 架線の集約化 : p23、p25
路面電車に電源を供給するために空中に張り巡らされている電線を集約すること。
- ・ I T 技術 (Information Technology) : p26
情報通信技術。
- ・ G P S (Global Positioning System) : p27、p28
人工衛星の発信した電波を捉え、緯度や経度など位置を検出する全地球航空測位システム。

- ・ プリペイドカード : p27、 p28
 テレホンカードなどの料金前払いカードのこと。
- ・ バリアフリー化 : p27、 p28
 公共的建物や道路、住宅などで、高齢者や障害者にも配慮された設計のこと。
 H12.11.15 に施行された交通バリアフリー法により高齢者、身体障害者はもとより、すべての人にとって、公共交通機関を利用した移動の際の身体の負担を軽減され、公共交通機関がさらに利用しやすくなることが期待される。
- ・ パターンダイヤ : p28
 常に定刻の時分に設定されているダイヤのこと。
- ・ 介護・福祉タクシー : p28
 高齢者や身体障害者の方々に配慮し、介護士や車イス用リフトなどが装備されたタクシー。
- ・ TDM施策 (Transportation Demand Management) : p13、 p29、 p30
 自動車の効率的利用や公共交通への転換など、交通行動の変更や交通需要の調整を図ることにより、交通混雑など自動車の利用に伴う弊害を解消する都市交通施策。
- ・ 自動車利用者優遇策 : p29
 商業施設などの特約駐車場のことであり、買い物をするなど2時間無料になるなど、自動車利用者に対する優遇策として普及している。
- ・ 交通家計簿 (トラベルブレンディング) : p30
 自身の交通行動を記録し、排出したCO₂の量などについて分析し、自身の交通行動を見直すきっかけとするものである。
- ・ 低公害な自動車 : p30
 ガソリンなどの化石燃料と電気の両方を動力とする車両 (ハイブリッドカー) や電気自動車など。
- ・ 地域のまちづくり : p31
 行政区より小さい、生活に身近な空間的広がりにおけるまちづくり。
- ・ トリップ : p31
 移動の単位であり、1回の移動で1トリップとされる。
- ・ 都心交通ビジョン : p31
 札幌市が策定しているこれからの都心交通のあり方。
- ・ パートナーシップ : p32、 p34
 共同、協力を意味し、お互いを理解し信頼感関係を築くこと。
- ・ 経営健全化 : p35
 札幌市営交通事業において平成15年を目標年次とし、内部効率化、職員の削減、財政負担の見直しなどにより経営の健全化を図る計画。
- ・ 費用対効果 : p35
 投資した事業費に対して、直接的・間接的な効果を比較すること。