

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 ～

【答申の概要】

平成13年4月27日

札幌市総合交通対策調査審議会

諮 問 (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」

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

答 申 の 特 徴

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捉えた。

本審議会は、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審議を進めてきたが、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。

答申にあたっては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とした。

答 申 の 構 成

◆第1章 札幌の現状と将来像◆

- ・都市交通の現状と課題やまちづくりの将来像を踏まえ、都市交通の目標を掲げた。

◆第2章 今後の都市交通の基本的考え方◆

- ・目標を実現するため、公共交通と自動車の適切な役割分担を踏まえた今後の都市交通政策の基本的な考え方を示した。

◆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」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した。

◆第4章 施策を推進するにあたって◆

- ・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。

「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

- 1-1 札幌の都市交通の現状と課題
- 1-2 札幌の将来像
 - (1) 交通を取り巻く社会状況の変化
 - (2) まちづくりの将来像
- 1-3 都市交通の目標

第2章 今後の都市交通の基本的な考え方

- 2-1 公共交通と自動車の役割分担のあり方
 - (1) 公共交通の役割
 - (2) 自動車の役割
 - (3) 公共交通と自動車の役割分担のあり方
 - ・「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」

- 2-2 公共交通を軸とした交通体系の確立
 - (1) 公共交通ネットワークの充実
 - (2) 公共交通の利便性向上
 - (3) 公共交通を活かしたまちづくり

- 2-3 適切な自動車交通の実現
 - (1) 交通需要マネジメント(TDM)の推進
 - (2) 市民意識の転換
 - (3) 自動車に過度に依存しないまちづくり

第3章 今後の都市交通に係る施策の方向性

- 3-1 公共交通ネットワークの充実
 - (1) 交通機関ごと(軌道系、バス、路面電車)の基本的考え方
 - (2) 軌道系交通機関の導入検討が必要な方面
 - (3) バスネットワークの充実
 - (4) 路面電車の活用

- 3-2 公共交通の利便性向上
 - (1) 移動の連続性や快適性の向上
 - (2) 情報提供の推進
 - (3) 多様なサービス提供の推進
 - (4) バリアフリー化の推進

- 3-4 地域のまちづくりと合わせた交通施策の推進
 - (1) 地域特性に応じた地域の交通計画の策定

- 3-3 適切な自動車交通の実現方策
 - (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
 - (2) 市民理解の促進

第4章 施策を推進するにあたって

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

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た。

1-1 札幌の都市交通の現状と課題

- ・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。
- ・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。
- ・自動車交通の増加は道路混雑や都市環境の悪化を引き起こしている。
- ・公共交通の利用が低迷している。
- ・冬期間における交通機能の向上、公共交通の利用促進など取り組むべき課題は多い。

1-2 札幌の将来像

(1) 交通を取り巻く社会状況の変化

- ① 少子・高齢社会の進行
- ② 環境問題の深刻化
- ③ 情報化の進展
- ④ 国際化の進展
- ⑤ 市民意識の多様化
- ⑥ 財政問題

(2) まちづくりの将来像

- ① 多中心核都市構造の実現
- ② 都心及び都心周辺部、地下鉄沿線等への居住の誘導
- ③ 魅力的で活力ある都心の整備

1-3 都市交通の目標

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、総合的な交通体系の構築を目指す。

第2章 今後の都市交通の基本的考え方

目標を実現するため、公共交通と自動車の適切な役割分担を踏まえた今後の都市交通政策の基本的な考え方を示した。

2-1 公共交通と自動車の役割分担のあり方

(1) 公共交通の役割

- ① 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
 - ・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。
 - ・ノーマライゼーションの推進からも、だれもが利用できる公共交通の役割は大きい。
- ② 環境負荷の小さい都市交通の実現
 - ・輸送効率やエネルギー効率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。
- ③ 冬に強い都市交通の実現
 - ・積雪寒冷地における札幌の発展を支えるなど、冬季の都市活動における重要な役割を果たしている。
 - ・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。
- ④ 拠点の育成・整備などまちづくりの支援
 - ・拠点の育成・整備や、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

- ・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。
- ・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。
- ・公共交通による移動が難しい目的や区間に関わる交通を支えている。
- ・物流など業務系交通を担う。

(3) 公共交通と自動車の役割分担のあり方

- ・公共交通は都市環境の改善や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。
- ・過度な自動車への依存がもたらす弊害が顕在化しており、自動車利用のあり方を見直していく必要がある。
- ・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。

2-2 公共交通を軸とした交通体系の確立

(1) 公共交通ネットワークの充実

- ・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

- ・「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。

(3) 公共交通を活かしたまちづくり

- ・歩行者、自転車、公共交通を重視するとともに、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。

2-3 適切な自動車交通の実現

(1) 交通需要マネジメント（TDM）の推進

- ・公共交通の有効活用と適切な交通手段の選択など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

- ・過度な自動車利用の都市への弊害などについてわかりやすく市民へ訴えかけるなど、市民意識の転換を促していくことが必要である。
- ・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

- ・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。
- ・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、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」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した。

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	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	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。
路面電車	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。

(2)軌道系交通機関の導入検討が必要な方面

①審議方面の選定

- ・将来の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、拠点の育成・整備やアクセス性向上による都心の魅力づくりへの寄与といったまちづくりの視点も考慮し、清田方面、南部方面、北部方面、ＪＲと地下鉄の連携強化（地下鉄新さっぽろ駅～ＪＲ森林公園駅、地下鉄宮の沢駅～ＪＲ発寒駅）を選定した。

②審議にあたっての視点

- ・将来的なまちづくり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。
- ・特に事業の採算性の検討については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、上下分離方式など運営の効率化を想定した検討を行った。
- ・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。

③方面毎の審議結果

清田方面	・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	・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、乗継抵抗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	・事業性の面では、地下鉄での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、乗継抵抗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。
ＪＲとの 連携強化	・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。

(3)バスネットワークの充実

①軌道系交通機関との連携強化

- ・バスネットワークは駅接続型バス路線を基本とし、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、公共交通の優先性を確保することが重要である。
- ・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。

②多様なニーズに対応したバス路線

- ・都心直行型路線、環状バス、コミュニティバスなど、多様なニーズに合わせたバス路線について検討していく必要がある。

(4)路面電車の活用

①既存路線の機能向上

- ・優先信号システム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。
- ・架線の集約化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。

②まちづくりとの連携

- ・都心や都心周辺の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。

第3章 今後の都市交通に係る施策の方向性

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。

	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	・ 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、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	・ 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	・ 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)
バリアフリー化 の推進	・ 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)

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 T D M 施策 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。

	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
T D M 施策の推進	・ 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	・ 交通家計簿 (トラベルブレンディング) ・ 広報誌等による P R、社会実験など ・ 自動車利用に関するルール作り

3-4 地域のまちづくり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

- ・ 地域特性に応じ、まちづくりと一体となった都心交通ビジョンや各拠点地区交通計画など地域交通計画の策定に取り組む必要がある。

第4章 施策を推進するにあたって

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。

(1) パートナースhipによる施策の推進

- ・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る。
- ・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。
- ・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

- ・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。
- ・まちづくりと整合を図ることや、長期的な視点に立って段階的に取り組むなど、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

- ・市営交通事業を取り巻く環境はきわめて厳しく、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。
- ・施策や事業の展開にあたっては、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。
- ・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により、効果的に施策を推進することが重要である。

(5) 広域行政の推進

- ・都市圏の他の市町村と行政区域を越えた連携の強化が必要である。