

## 2 . 計画理念・基本方針

### 2 - 1 検討の進め方

これまでの札幌市は、人口増加と市街地の拡大、交通需要の増加など量的な対応のため交通施策に取り組んできたが、これからは、少子高齢化社会への対応、環境問題など質的転換への取り組みが求められている。

そのため、「札幌市総合交通計画」では量的課題への対応だけではなく、理想とする「将来都市像」を実現すべく、総合的・戦略的に交通施策を展開していくために、創造的な視点で「計画理念」及び「基本方針」を設定する。

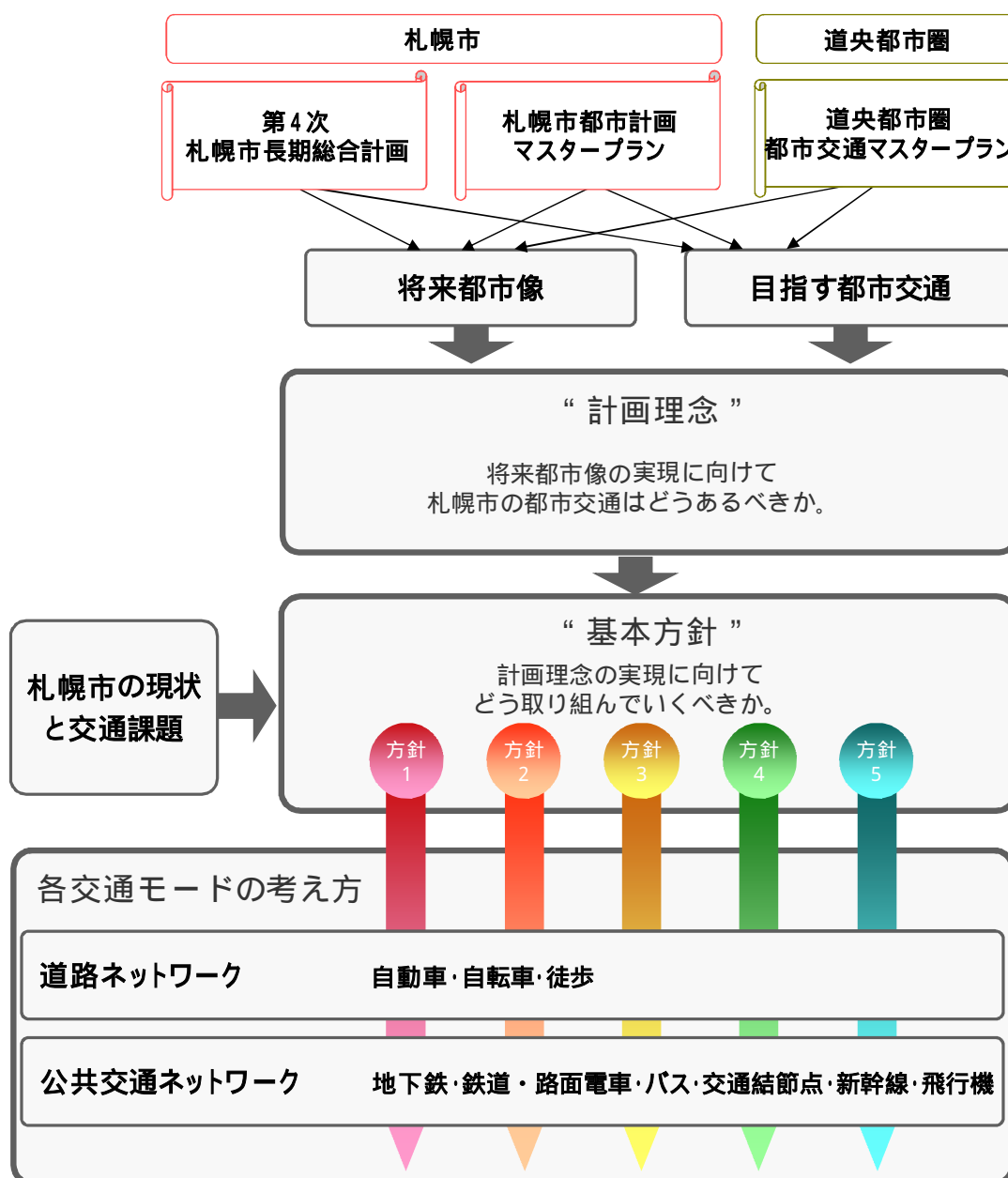


図 2-1 第 1 編 (基本方針) の検討フロー

## 2-2 札幌市の「将来都市像」

本計画では、以下のとおり「第4次札幌市長期総合計画」等における「将来都市像」を踏まえるものとし、その実現に向けて札幌市の都市交通はどうあるべきか(“計画理念”)、そして、どう取り組んでいくべきか(“基本方針”)を整理する。

### 2-2-1 第4次札幌市長期総合計画(上位計画)

平成12年1月に策定された「第4次札幌市長期総合計画」では、基本構想で掲げる「北方圏の拠点都市」「新しい時代に対応した生活都市」の2つの都市像を受け、外延的拡大の抑制によるコンパクトな市街地の形成を目標に、「多中心核都市構造の実現」「都心縁辺部、地下鉄沿線等への居住の誘導」といった環境低負荷型都市構造への移行による持続的発展を目指している。

これに応じる都市交通の将来像は「公共交通を軸とした交通体系の確立」「適切な自動車交通の実現」「広域ネットワークの充実」により、多様な都市活動を維持・創出していくことを目指している。

さらに、都心を「多中心核都市構造の中心」としたうえで、魅力的で活力ある都心整備を進めるとしており、札幌の魅力向上につながる空間形成や、人にやさしい交通環境を確保していくことを目指している。



図 2-2 多中心核都市構造を構成する主要な拠点と高度利用住宅地、居住促進ゾーン

## 2-2-2 札幌市都市計画マスタープラン（上位計画）

平成 16 年 3 月に策定された「札幌市都市計画マスタープラン」は、第 4 次札幌市長期総合計画を受けて定める都市づくりの全市的指針である。

「札幌市都市計画マスタープラン」では、これまでの拡大成長期の都市づくりから基本方向を見直し、『持続可能なコンパクト・シティへの再構築』を都市づくりの理念としている。

都市全体の視点からは、市街地の拡大抑制を基調として、既存都市基盤を有効に活用しながら都市の魅力と活力を向上させることとし、身近な地域の視点では、主として徒歩での移動が可能な身近な生活圏の中で、日常的な生活を支える多様な機能がまとまりをもって提供されることを目指している。

また、今後の都市づくりにおいて、特に総合的な取り組みとして、「都心の再生・再構築」「多中心核都市構造の充実・強化」「多様な住まい方を支える高い居住環境の実現」「市街地の外の自然環境の保全と活用」「オープンスペース・ネットワークの充実・強化」を都市づくりの力点と位置付けている。

「札幌市都市計画マスタープラン」における部門別の取り組み方針のひとつとして、「交通」を位置付けており、現行のマスタープランでは「交通」に関し、以下の基本方向を定めている。

### <基本方向（交通）>

総合的な交通ネットワークの確立

- ・公共交通を軸とした交通体系を確立
- ・必要な道路の整備や自動車の流れの分散化などにより適切な自動車交通を実現
- ・広域的な交通ネットワークを確立

地域特性に応じた交通体系の構築

- ・地域特性やまちづくりの方向を踏まえた交通体系を構築

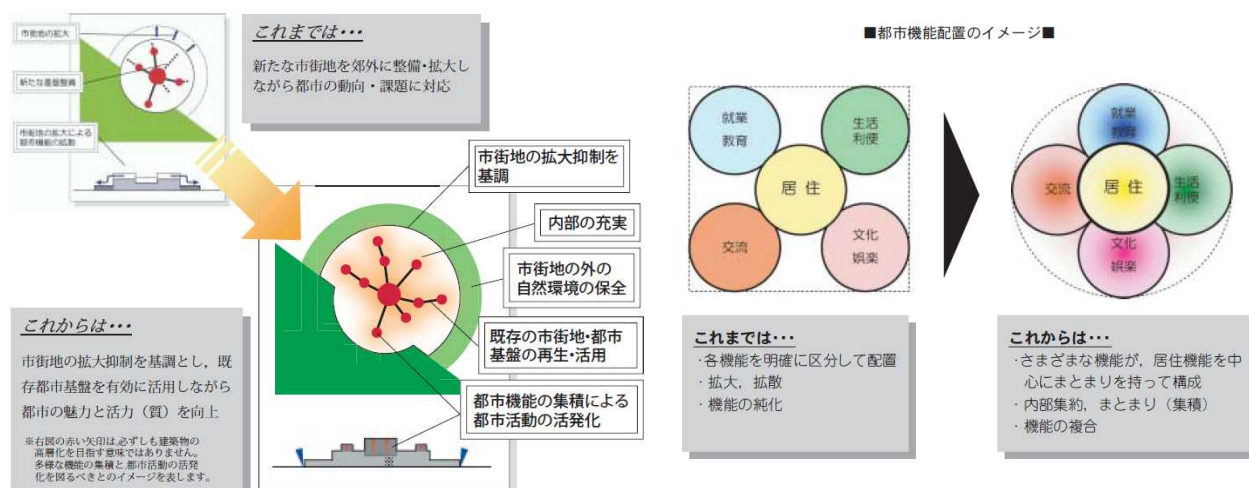


図 2-3 都市全体の視点（左図）と身近な地域の視点（右図）から見た「持続可能なコンパクト・シティ」

## 2-2-3 道央都市圏「都市交通マスタープラン」(関連計画)

札幌市を含む7市3町で構成される道央都市圏において、第4回道央都市圏パーソントリップ調査(H18-H21)が実施され、平成22年3月に道央都市圏における「都市交通マスタープラン」が策定された。このマスタープランでは、国・道・各市町のまちづくりに関する上位計画、全国および道央都市圏の社会情勢などを背景とし、交通実態調査データの現況分析から浮かび上がった現状の問題、課題を整理することで、「暮らし」「活力」「環境」の3つの視点で「道央都市圏の将来像(計画理念)」と「目指すべき交通の姿」を設定している。



図2-4 道央都市圏の交通が目指すべき姿

## (1) 計画の必要性

人口増加に伴う経済成長からの転換

- ・人口減少下での持続的な発展
- ・グローバルな視点での競争力向上

超高齢社会の到来

- ・歩いて暮らせるまちづくり
- ・公共交通の維持

環境に対する意識の高まり

- ・環境負荷の少ない交通システム
- ・環境に配慮し、自然と共生する生活スタイルの実現

## (2) 今後の計画を考える上で必要な点

- ・視点の転換 : “つくる” “活かす”、“上手につかう”

## (3) 「あるべき将来像」(計画理念)と「交通の基本方針」

**暮らし** **Life**

## &lt;あるべき将来像&gt;

日常生活を支える拠点(都心、広域交流拠点、地域中心核)において、地域特性に応じた多様な都市機能の集積を図り、北国の文化を引き継ぐとともに、お年寄りから子供まで誰もが、安全、安心に暮らすことができる、利便性の高い都市を目指す。

## &lt;交通&gt;

<b>基本方針</b> (暮らし)	年間を通じて、どんなときも、誰もが安全、安心に暮らせる利便性の高い交通環境を実現する。
----------------------	---

**活力** **Vitality**

## &lt;あるべき将来像&gt;

札幌都心には、道内・国内外と交流・連携する多様な機能の高度な集積を図る。

また、周辺地域の都市生活エリアや産業・流通拠点、田園地域との連携強化も図ることで北海道経済を牽引するとともに、持続的成長を支える都市を目指す。

観光、物流、医療などで大きな魅力や安心を有する拠点と、国内外との交流・連携を支える2空港、3港湾、新幹線駅との連携強化を図ることで、道内、国内、国外の様々な人と人、地域と地域が交流・連携する活力と躍動感あふれる都市を目指す。

## &lt;交通&gt;

<b>基本方針</b> (活力)	都市拠点、産業拠点の育成と国内外に魅力をもつ拠点間の交流・連携を支えるなど北海道経済を支えるモビリティを確保する。
---------------------	---

**環境** **Environment**

## &lt;あるべき将来像&gt;

地球温暖化などの環境負荷を低減させるとともに、周辺市町に存在する日本海に面した長い海岸線、広大な石狩平野と背後の丘陵地における豊かな自然環境と共生しつつ、田園居住や芸術・文化交流といった創造的都市活動など多様なライフスタイルを実現できる都市を目指す。

## &lt;交通&gt;

<b>基本方針</b> (環境)	環境に優しく、持続可能な都市を支える交通環境を実現する。
---------------------	------------------------------

## 2 - 3 計画理念

### 2-3-1 方向性の整理

#### (1) 「将来都市像」に関するポイント

上位計画・関連計画の記述から、札幌市が目指す「将来都市像」に関するキーワードを抽出したところ、以下のとおりとなる。

#### 【札幌市が目指す将来都市像の整理】

##### 第 4 次札幌市長期総合計画 札幌市都市計画マスタープラン

北方圏の拠点都市・新しい時代に対応した生活都市  
市街地の外延的拡大の抑制  
多中心核都市構造  
都心縁辺部、地下鉄沿線等への居住の誘導  
環境低負荷型都市構造・持続的発展  
持続可能なコンパクト・シティへの再構築  
都心の再生・再構築  
多様な住まい方を支える高い居住環境の実現  
市街地の外の自然環境の保全と活用  
オープンスペース・ネットワークの充実・強化

#### 【道央都市圏が目指す将来都市像の整理】

##### 道央都市圏 都市交通マスタープラン

地域特性に応じた多様な都市機能集積  
北国の文化の継承  
誰もが安全安心に暮らせる都市  
札幌都心の多様な機能の高度集積  
北海道経済の牽引と持続的成長  
観光、物流、医療の拠点  
道内、国内、国外の人と地域の交流  
環境負荷の低減  
豊かな自然環境との共生  
田園居住や創造的都市活動など多様なライフスタイルの実現

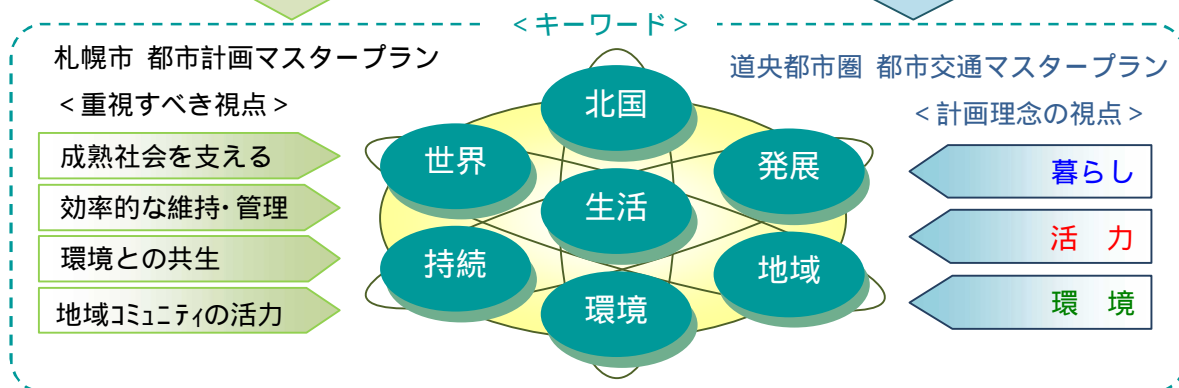


表 2-1 上位計画等から導かれる「キーワード」の方向性イメージ

北国	北方圏の拠点都市として、積雪寒冷の気候に対応した北国の文化を継承する。
生活	多様なライフスタイルを選択でき、誰もが安全安心に暮らせる生活環境を実現する。
持続	効果的な維持・管理を図り、人口減少下においても持続可能な成熟社会を実現する。
発展	北海道経済を牽引する中心都市としての役割を担い、持続的な発展・成長を目指す。
世界	新しい時代に対応し、国内外との交流を促進する。
地域	都心や駅周辺での居住促進など、地域コミュニティの再生を図る。
環境	地球温暖化などの環境への負荷を低減する。 市街地拡大の抑制など豊かな自然環境と共生を目指す。

(2) 「都市交通」に関するポイント

同様に、札幌市が目指す「都市交通」について整理したところ、以下の取り組みの方向性から、今後、必要な交通施策等を展開するために“3つのバランス”が重要である。

【札幌市が目指す都市交通の整理】

第4次札幌市長期総合計画  
札幌市都市計画マスタープラン

公共交通を軸とした交通体系の確立  
適切な自動車交通の実現  
広域的な交通ネットワークの充実  
総合的な交通ネットワークの確立  
地域特性に応じた交通体系の構築

【道央都市圏が目指す都市交通の整理】

道央都市圏  
都市交通マスタープラン

歩いて暮らせるまちづくり  
公共交通の維持  
“つくる”から“活かす”“上手につかう”へ。  
<交通の基本方針>  
「暮らし」:年間を通じて、どんなときも、誰もが安全、安心に暮らせる利便性の高い交通環境を実現。  
「活力」:都市拠点、産業拠点の育成と国内外に魅力をもつ拠点間の交流・連携を支えるなど北海道経済を支えるモビリティを確保。  
「環境」:環境に優しく、持続可能な都市を支える交通環境を実現。

<3つのバランス>

<公共交通と自動車>

「公共交通を軸とした交通体系」と「適切な自動車交通の実現」による「公共交通と自動車」のバランス。

公共交通の利便性向上等による“適切な自動車利用”への誘導

<サービス水準の変化と利便性>

“つくる”から“活かす”“上手につかう”といった視点の転換に伴う「サービス水準の変化と利便性」のバランス。

既存施設・空間を活用した“効率的な交通サービス”の提供

<市民・企業、交通事業者、行政の役割>

「公共交通の維持」や「地球温暖化対策」に対する「市民・企業」、「交通事業者」、「行政」の役割バランス。

市民・企業、交通事業者、行政の三者で“役割の共通認識”を形成

## 2-3-2 計画理念の設定

上位計画等から導かれる目指すべき「将来都市像」と「都市交通」の方向性を考慮して、『札幌市総合交通計画』の“計画理念”(案)を以下のとおり設定する。

## 『札幌市総合交通計画』の“計画理念”

「暮らし」・「活力」・「環境」の視点を重視する

公共交通を軸とした交通体系の実現

～将来都市像の実現のための「自動車利用」・「サービス」・「役割」の  
バランスを考慮した都市交通を目指して～

## “計画理念”の考え方

札幌市は、歴史・文化資源を含め北海道内で最も高度な都市機能が集積しており、自然公園や森林資源など、都市にとって重要な要素を十分に保持していることが大きな特徴です。

また、夏は冷涼、冬は積雪寒冷な気候といった、北国らしい特徴的な環境・風景を有しているほか、国際港湾や国際空港が近接し、ひと・もの・情報等の国際交流の促進が可能な極めて恵まれた条件も備えています。

札幌市はこれまで、人口が増加し、それと共に都市が成長してきました。

しかしながら、経済成長の鈍化、地球環境問題の深刻化など様々な課題に直面しており、特に、近い将来、全国的にもかつて経験したことがない本格的な人口減少・超高齢社会の到来が予測され、札幌市においても同様の予測がされています。

こうした時代の潮流の大転換期を迎えるにあたり、地域の特徴的な資源・特性を活かして、人口減少下においても都市機能の持続的発展・成長を目指したまちづくりが求められています。

このことから、第4次札幌市長期総合計画などの上位計画を踏まえ、「将来都市像」の実現に向け、また、「公共交通と自動車」、「サービス水準の変化と利便性」、「市民・企業、交通事業者、行政の役割」といったバランスを考慮した「目指す都市交通」の実現に向けて、以下の「3つの視点」を重視し、上記の“計画理念”を設定しました。



## 3つの視点

### 暮らし

日常生活を支える各拠点において、それぞれの特性に応じた多様な都市機能の集積を図るとともに、北国の文化を承継しながら、お年寄りから子供まで、誰もが安全・安心に暮らすことができる、公共交通を軸とした利便性の高い交通体系を実現します。

### 活力

都心部には、道内・国内外と交流・連携する多様で高度な機能の集積を誘導する必要があり、産業・流通、田園地域との連携強化を図りながら、北海道経済を牽引し、その機能を持続・発展させる市民活動・経済活動を支援する交通システムを確立します。

また、観光・物流・医療などで大きな魅力や安心を有する拠点と、国内外との交流・連携を支える2空港、3港湾、新幹線駅との連携強化を図ることにより、様々な人と人、地域と地域をつなぐ交通体系を実現します。

### 環境

地球温暖化などの環境負荷を低減させ、豊かな自然環境と持続的に共生し、公共交通の利用促進等による適切な自動車利用を誘導し、多様なライフスタイルに対応した交通体系を実現します。

## 3つのバランス

### 自動車利用

「公共交通を軸とした交通体系」と「適切な自動車交通の実現」による「公共交通と自動車」のバランス。

### サービス

“つくる”から“活かす”“上手につかう”といった視点の転換に伴う「サービス水準の変化と利便性」のバランス。

### 役割

「公共交通の維持」や「地球温暖化対策」に対する「市民・企業」、「交通事業者」、「行政」の役割のバランス。

## 2-4 基本方針

## 2-4-1 現状と交通課題の分類

「1. 札幌市の現状と交通課題」について、「社会経済面」および「交通モード」で分類を行い、計画理念で示した「3つのバランス」のうち該当する項目を整理する。

## (1) 「社会経済面」における現状と課題

社会経済面における現状と課題について、計画理念における「暮らし」「活力」「環境」の視点による分類を行う。

暮らし		3つのバランス
地域生活の確保	◆ 急速な高齢化と人口急減地区の発生	役割
	◆ 店舗の郊外化と買い物の自動車依存	自動車利用
	◆ 私用や通院などは、自動車（特にタクシー）の利用率が高く、車を持たないと外出しづらい高齢者	自動車利用

活力		3つのバランス
都心の活性化	◆ 中央区（都心）の経済活動と求心力が低迷	サービス
	◆ 店舗の郊外化と買い物の自動車依存（再掲）	自動車利用
観光振興	◆ 北海道の観光一大拠点である札幌には、国内外からの多数の観光客が来訪	サービス
道内各地との連携	◆ 道内外の各地と人・物・車が行き交う札幌市	サービス
	◆ 空港・港湾・高速道路などのアクセス性が低く、国際競争力低下の懸念	サービス

環境		3つのバランス
環境負荷の低減	◆ 市内の二酸化炭素排出量の増加、運輸部門の排出割合が比較的高い	自動車利用
	◆ 短距離自動車利用などの自動車依存傾向や交通混雑による環境負荷	自動車利用

## (2) 「交通モード」における現状と課題

交通モードにおける現状と課題について、下記のとおり「公共交通」「自動車」「自転車」「徒歩」の視点により分類を行う。

		3つのバランス
公共交通	◆ 公共交通とくにバスの利用者数が大幅に減少	役割
	◆ 公共交通の経営状況は厳しく、生活の足が確保されなくなる懸念(将来的には、公共交通機関の維持が困難。)	役割
	◆ 自転車利用者は、冬期にバス等へ転換	役割

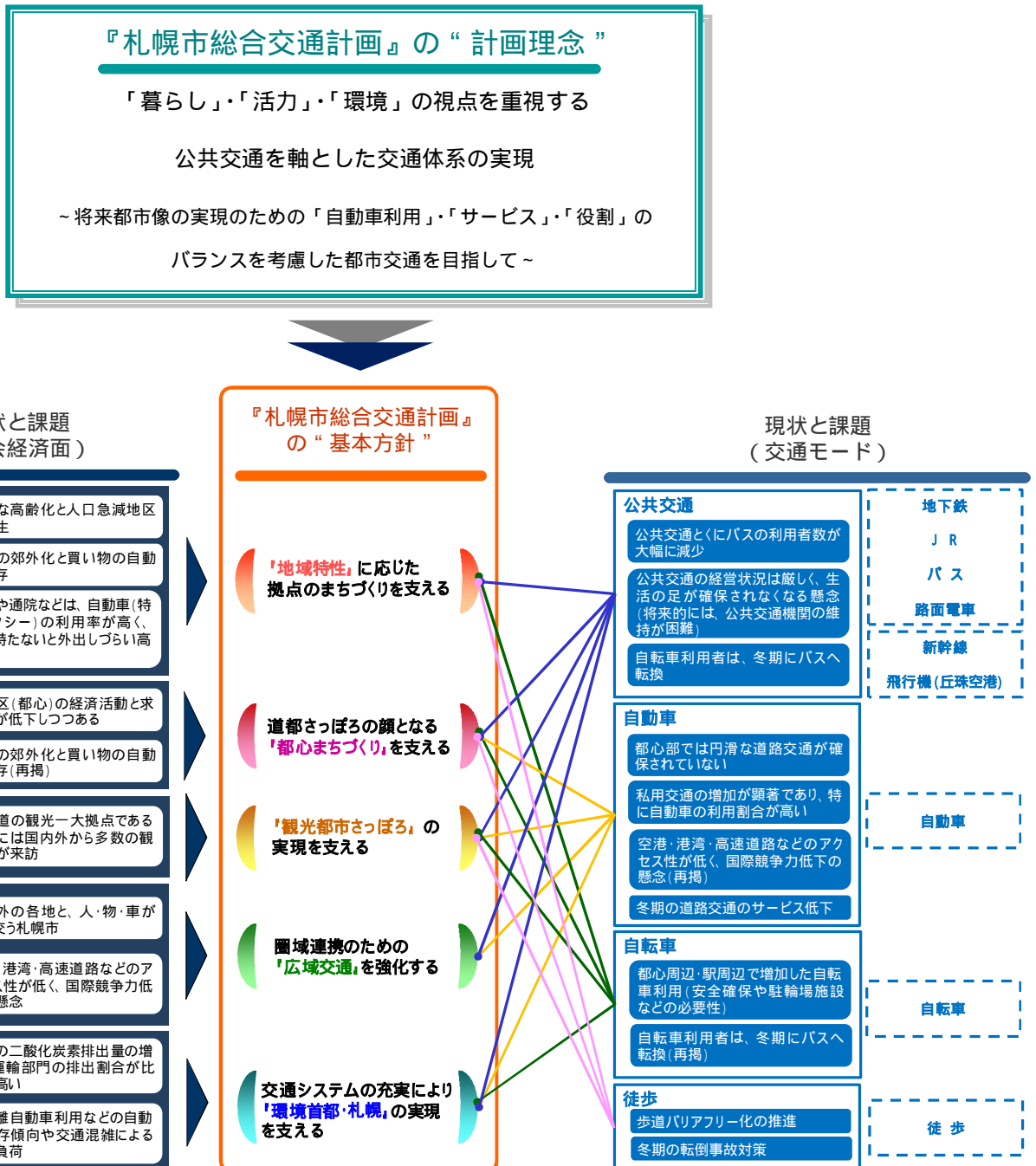
		3つのバランス
自動車	◆ 都心部では円滑な道路交通が確保されていない	サービス
	◆ 私用交通の増加が顕著であり、特に自動車の利用割合が高い	自動車利用
	◆ 空港・港湾・高速道路などのアクセス性が低く、国際競争力低下の懸念(再掲)	サービス
	◆ 冬期の道路交通のサービス低下	役割

		3つのバランス
自転車	◆ 都心周辺・駅周辺で増加した自転車利用(安全確保や駐輪場施設などの必要性)	役割
	◆ 自転車利用者は、冬期にバスへ転換(再掲)	役割

		3つのバランス
徒歩	◆ 歩道バリアフリー化の推進	サービス
	◆ 冬期の転倒事故対策	サービス

## 2-4-2 基本方針の設定

前述の「計画理念」の実現に向けて、今後取り組むべき交通施策等を検討するため、“基本方針”(案)を以下のとおり設定する。また、基本方針と各交通モードとの関係についても、以下のように交通課題等に応じた関連性を整理する。



## 『札幌市総合交通計画』の“基本方針”

## 暮らし

『地域特性』に応じた  
拠点のまちづくりを支える

バランス

自動車利用

サービス

役割

市内における各拠点の特性に合わせ、地域の魅力を引き出すとともに、多様な商業・業務機能、行政機能などの各種都市サービス機能を支援するため、市民にとって暮らしやすく移動しやすい生活交通を目指し、公共交通が使いやすい環境の創出など交通環境の向上を図ります。

## 活力

道都さっぽろの顔となる  
『都心まちづくり』を支える

バランス

自動車利用

サービス

役割

都心部においては、通過するだけの unnecessary 自動車利用を抑制し、人を中心とした安心・安全な都心交通環境を創出する一方で、北海道経済を牽引し、その機能を持続・発展させる市民活動・経済活動を支援するため、全道各地からの都心部への速達性向上を図ります。

『観光都市さっぽろ』の  
実現を支える

バランス

自動車利用

サービス

役割

年間約 1,300 万人の観光客が訪れる札幌市においては、外国人なども含む多様な来訪者へ対応する必要性が高まっており、観光都市さっぽろの魅力をより一層高めるため、利便性の高い交通サービスの提供を図ります。

圏域連携のための  
『広域交通』を強化する

バランス

自動車利用

サービス

役割

広域的な拠点間の連携強化を図ることにより、都市の活力向上を目指すため、既存道路を活用しながら必要なネットワークの構築を行い、多様な都市機能をもつ札幌市と、道内外とのゲートウェイとなる空港・港湾施設や市内における高次医療施設等へのアクセス性向上を図ります。

## 環境

交通システムの充実により  
『環境首都・札幌』の実現  
を支える

バランス

自動車利用

サービス

役割

環境首都を目指す札幌市においては、公共交通の利用促進や自動車利用の適正化を図るとともに、各交通モードの円滑性や連続性を向上させるなど環境負荷の低減による持続可能な低炭素型の交通システムの充実を図ります。

### 3. 各交通モードの基本的な考え方

#### 3-1 札幌市の「交通体系」

##### (1) 交通体系の基本的な考え方

これからの札幌市が目指す交通体系については、「第4次札幌市長期総合計画」および平成16年度に策定した「さっぽろ都心交通計画」に基づき、以下のとおり設定する。

##### < 札幌市の交通体系 >

###### 公共交通を軸とした交通体系の確立

交通混雑の緩和や交通公害の防止、エネルギー消費量の削減、安定的な交通サービスの提供などのさまざまな利点がある公共交通を軸とした交通体系を確立する。

###### 適切な自動車交通の実現

公共交通機関による移動が難しい目的や区間に関わる交通を支えるとともに、環境への負荷の低減や安全で快適な歩行者空間の確保などを図るため、必要な道路の整備や自動車交通総量の低減、流れの分散化などにより、適切な自動車交通を実現する。

###### 広域的な交通ネットワークの充実

札幌や札幌複合交流圏の発展のため、国際的、広域的な交通にかかわる安定的で利用しやすいネットワークの確立を図る。

###### 人と環境を重視した都心交通の実現

都心部の交通については、札幌の「顔」として、これまでも経済、文化など様々な分野において大きな役割を担っており、今後とも潤いと活力ある都心であり続けるため、都心のまちづくりを交通面から支えていく必要があることから、都心の活性化に寄与し、都心を通過するだけの交通は排除するなど「人と環境」を重視した交通施策を進める。

## (2) 各交通ネットワークの構成・機能

各交通ネットワークの構成・機能については、「第4次札幌市長期総合計画」における考え方にに基づき、以下のとおり設定する。

### 公共交通ネットワーク

公共交通ネットワークは、大量公共交通機関（地下鉄および JR）を基軸として配置し、後背圏からバスネットワークを各駅に接続することにより、都心等へ向かう広範な交通を大量交通機関に集中させることを基本とする。

バスネットワークは、市内各地域とその近傍の拠点とを結び、基軸となる大量交通機関と有機的に連携することを基本とする。

路面電車は、都心や都心周辺部での利便性の高い生活を支えるとともに、観光客などの来訪者にも分かりやすいなど、交通機関としてだけでなく、その特性を生かし魅力ある都心の創造等に寄与することが必要である。

### 道路ネットワーク

道路ネットワークは、多中心核都市構造の形成や札幌都市圏の均衡ある発展を支える必要があることから、都心への不必要な自動車流入を極力抑制するとともに、周辺都市や市内の各地域の拠点へ容易に到達でき、それらの拠点相互が有機的に連結するよう構成する。

### 広域的交通ネットワーク

札幌や札幌複合交流圏の発展のため、国際的、広域的な交通にかかわる安定的で利用しやすいネットワークを基本とする。

また、広域的交通ネットワークと市内交通ネットワークとの有機的な連携に向け、高速自動車道路網と一般道路との結節性の向上や JR と各交通モードとの連絡性の向上が必要である。