

# 札幌市における都心部交通実験プロジェクトの取組

札幌市都心交通対策実行委員会

札幌市企画調整局総合交通対策部交通企画課

## (1) 取り組みの背景～札幌市都心交通対策実行委員会の活動

札幌市の将来に備え、都心機能の集積に伴う都市交通の諸問題や課題の研究を行い、その解決方法を検討するための機関「札幌市都心交通対策協議会」が、平成3年11月、「札幌市の都心交通対策について」と題する提言を取りまとめた。当該提言は、自動車交通の円滑化、自動車交通の抑制と公共交通機関の利用促進、交通環境の改善、を大きな柱としており、提言の内容を具体的に実行する機関として、「札幌市都心交通対策実行委員会」が、平成4年3月に設立された。

この委員会は、地元主導であることを最大の特徴としており、「魅力ある都心の創出」を理念として、地元商業界、運輸業界、町内会など各界の都心関係者それぞれが「できることから始める」をモットーに参加し、それを関係行政機関（北海道開発局、北海道運輸局、北海道警察本部、札幌市）がサポートする形で活動している。その運営費についても、構成団体からの拠出と札幌市の負担金でまかなわれている。

発足当時は、「違法駐車防止（迷惑駐車追放）キャンペーン」、「マイカー都心乗り入れ自粛キャンペーン」、「冬の渋滞解消キャンペーン」などの啓発活動から始めたが、その後、問題解消に向け、「荷さばきの効率化に関する懇談会」や「都心交通対策研究部会」など具体策の検討部会を委員会内部に設置の上、関係者間で議論を重ねた結果、将来の都心交通のあり方を探るための一歩踏み込んだ活動として、平成9年度から札幌市と共同で「都心部交通実験プロジェクト」に取り組んでいる。

こうした取り組みは、市民と事業者、行政の協働による交通まちづくりの先進的取り組みとして高く評価され、平成9年度に、(財)国際交通安全学会から、国際交通安全学会賞（業績部門）を授与されるなど、理想的な交通社会の実現に寄与する活動として認められたところである。

実験プロジェクトの内容、結果は、以下に述べるとおりであるが、同じような問題を抱える都市に対し、多くの示唆を与えるものと考えている。

## ( 2 ) 取り組みの内容

都心部交通実験プロジェクトは、都心部の活性化を図り、人と車が調和した快適な都心環境を整備することを目的としており、当初は、「都心循環バスの運行」「新たな歩行者ゾーンの創出」「荷さばきのタイムシェアリング」の3つのプロジェクトから始まっている。

その後、それぞれのプロジェクトから新たな取り組みが派生し、「都心内100円バス」(都心循環バスからの派生)、「魅力ある歩行空間」及び「街路空間の魅力づくり」(新たな歩行者ゾーンの創出からの派生)、「路上荷さばきのルール化」,「共同荷さばき駐車場」(荷さばきのタイムシェアリングからの派生)などの実験にも取り組んでいる。

「都心循環バス」,「都心内100円バス」

目的・ねらいは、都心内での利便性の高い交通手段を確保し、街を訪れる方の回遊性を向上させることにある。

「都心循環バス」(図 - 1)は、都心における利便性の高い交通手段として、都心部の商業施設、公共施設などと地下鉄駅などの交通結節点を結んで、都心を低料金で運行するものであり、平成9年秋以降、期間、ルート、季節を変えて合計6回(平成9年10月,10年2月,7~8月,9月,11年2月,10~12月)の実験を行っている。実験にあたり、利用実態や利用者の声を把握するアンケートを実施したところ、都心内の便利で手軽な交通手段として利用者からの一定の評価を受けた一方で、定時運行を保てない状況が頻繁に発生するなど、走行環境を改善する必要性が明らかになった。

これらの結果を踏まえ、平成12年度からは、既存の路線バスを利用し、都心内エリアに限り料金100円とする「都心内100円バス」の運行実験を行っており、平成14年7月からの本格実施に至っている。(図 - 2)



図 - 1 都心循環バス



図-2 都心内100円バス実施地域（平成12年度から実験：本図は13年度実験、14年度本格実施時の路線）

「新たな歩行者ゾーンの創出」、「魅力ある歩行空間」、「街路空間の魅力づくり」

目的・ねらいは、歩行を都心内での重要な交通手段と位置づけ、歩行者に配慮した快適な歩行環境を創出することで、コミュニケーションや賑わいある都心空間づくりを目指すことにある。

平成10年と11年夏の2回、都心部の仲通り（通称「シャワー通り」）で実験を行い、歩道の段階的な拡幅に合わせて、歩道を花木で飾るなどの通りの魅力付け（図 - 3）をするとともに、地元商店街によるイベント（図 - 4）も実施し、各段階の評価について、アンケート調査を実施した。これらの取り組みにより、歩行空間の拡大、視覚的な魅力付け、違法駐車や駐輪の除去の効果や必要性について幅広い理解が得られてきている。



図 - 3 歩道を花木で飾るなどの通りの魅力付け



図 - 4 商店街によるイベント実施

「荷さばきのタイムシェアリング」、「路上荷さばきのルール化」、「共同荷さばき駐車場」

目的・ねらいは、荷さばき車と一般車が一体となり渋滞が慢性化している状況を改善するため、荷さばき駐車を整序化するルールづくりを行うことにある。

実験は、平成9年秋から計5回行っており、期間中、荷さばき車の駐車時間が短縮、効率化し、一般車両の違法駐車も減少するなど効果が上がり、大型店の一部では恒常的な取り組みとなっている。

平成12年度には、従来のタイムシェアリングの時間帯区分に加え、一方通行路線の右側車線を「荷さばきレーン」、左側車線を「自粛レーン」とルール化する「路上荷さばきのルール化」実験（図 - 5）のほか、路外に荷さばき駐車スペースを確保し、共同荷さばき駐車場として活用する「共同荷さばき駐車場」の実験（図 - 6）を行った。



図 - 5 路上荷さばきのルール化

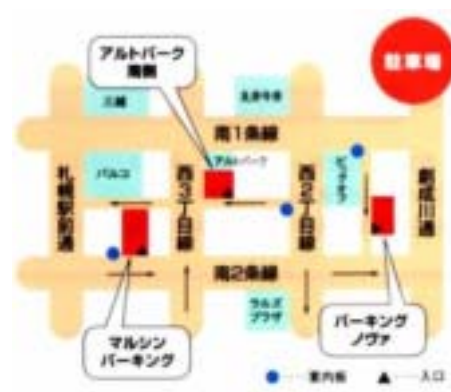


図 - 6 共同荷さばき駐車場



### (3) 実施主体と費用分担

市民と事業者，行政の協働による交通まちづくりを目指し，札幌市都心交通対策実行委員会と札幌市が共同で実施し，実験費用も両者で負担している。

### (4) 実施施策の結果と評価

「都心循環バス」，「都心内100円バス」

#### 1) 「都心循環バス」

##### ア 乗車実績

時期により利用者数の変動幅は大きく，大イベント時の利用は特に多い。(11年度570人/日，9年度冬1,327人/日) また，いずれの実験でも「札幌駅～大通商業ゾーン」間の利用が最も多い(11年度：約50%)。

##### イ 運行状況

予定通り運行できない場合が多い。(9年10月，11年2月，10～12月の実験で，10～20%の欠便が発生)。ただし，10年2月，9月はスムーズに運行できており，状況は時期，路線，天候，イベントの有無などによって大きく左右されるものと考えられる。

##### ウ 利用者の評価

- ・実験開始時から都心循環バスに対する満足度は高く，都心内短距離移動手段の有効性が認められる。(都心循環バスを利用した感想：「大変良い」「良い」が8～9割)
- ・要素別には「料金」についての評価が高く，「走行環境」についての満足度が低い。都心循環バスを利用した理由：「料金が安いから」が5～6割。都心循環バスについて特に改善すべきこと：全ての実験で「走行環境」が第一位
- ・今後の利用意向は高い。

11年度利用者調査 : 「利用したい」56.2%，「機会があれば利用したい」32.8%

11年度市政世論調査 : 「利用したい」2.5%，「機会があれば利用したい」59.1%

#### 2) 「都心内100円バス」

##### ア 利用実績(バス利用者数実績)

利用者数は，平常時と比べて，全路線平均で平常に比べて夏季で2.3倍，冬季は2.2倍となっている。

##### イ 利便性の向上(利用実態調査)

都心内100円バスを実施しない場合の移動手段について，利用者の8割が，バス以外の手段での都心内移動を考えていたことから，バスで移動ができるようになって，移動手段の選択肢が増え，利便性が向上したと考えられる。(表-1)

##### ウ 回遊性の向上(利用実態調査)

8割弱が，都心内100円バスの利用により都心の中での移動が増えると考えており，回遊性の向上が期待できる。(表-2)

##### エ 公共交通の利用促進(利用実態調査)

利用者の94%が今後も利用する意思があり，公共交通の利用促進に効果があることが窺われる。

オ 自動車利用の意向変化（一般アンケート調査）

自動車で都心に来ている来街者のうち、33%が「バスが身近に利用できるようになり、バスの利用が増え、自動車の利用が減る」と回答しており、自動車から公共交通への転換が期待できる。

表 - 1 バスが通常どおりの運賃で運行した場合の意向

移動手段	割合
徒歩移動	46.0%
地下鉄利用	29.6%
バス利用	14.4%
その他の手段利用	6.0%
移動せず	4.0%

表 - 2 都心内100円バスによる都心内の移動への影響

移動への影響	割合
移動が手軽になるので、行く場所が増える	43.9%
行く場所は変わらないが、行く回数は増える	34.6%
行く場所、回数は変わらない	21.5%

「魅力ある歩行空間」

実験期間中に、街を訪れた市民や事業者、ドライバーに対して意識調査を行っている。評価結果は以下に示すとおりである（表 - 3）

表 - 3 魅力ある歩行空間に対する評価結果

項目	内容	主な結果
歩行空間の魅力付け	歩道の拡幅やプランター、休憩スペースなどの設置などのプラス要因の付加と駐車車両や駐輪などのマイナス除去により、歩行空間の魅力度の向上に寄与することが検証された。	魅力づけの評価 「プランターによる飾り付け」や「統一感」などの視覚的な項目に対する満足度が高くなっている。一方、必要度については、「ベンチなどの休憩スペース」、「ゴミが少ないこと」、「プランターによる飾り付け」、「安全な歩行」、「路上駐車が少なくていいこと」などの項目が上位を占めている。 回遊性の向上 段階的な歩行空間の拡大に合わせて、ベンチ・プランターによる魅力づけやミニイベントを開催することにより、通りでの回遊性の向上や滞留時間の増加が見られる。
市民・関係者の意識	現状の歩行空間を改善していく必要性について、市民及び関係者の一定の理解を得ることができた。	事業者の意識 半数近い事業者が事業に対し、何らかの良い影響があると考えている。 ドライバーの意識 歩行空間の拡大については、一定の条件確保がされた場合、車道を狭くすることに肯定的な意見が多い。（「路上駐車が減るのであれば良い」43%、「幹線道路でなければ良い」39%）

「荷さばきのタイムシェアリング」、「路上荷さばきのルール化」、「共同荷さばき駐車場」

1) 「荷さばきのタイムシェアリング」

平成11年度においては、荷さばきを行う時間帯の駐車台数割合が事前と期間中平均とで同じであり、また、荷さばきが自粛となる時間帯の駐車台数割合が、経年比較で最も少なくなっており、実験の継続的な実施により、荷さばきの時間帯区分について、実験期間中だけでなく、日常的な取り組みとして定着化の兆しが見られている（表 - 4）。荷さばき時間を設定することへの評価も年々高まっており、効率的な荷さばきのあり方や駐車場の都心交通への影響について感心が高まって

いる（表 - 5）。来街者においても，都心部の路上駐車対策が徹底された場合，半数以上が都心部に  
 来る機会が多くなる（表 - 6）としており，路上駐車対策，荷さばきの時間指定等が，街の賑わ  
 いの創出に役立つことが窺える。

表 - 4 駐車台数の時間帯別割合（貨物車類，南2条通）

	平9夏季		平10夏季		平11	
	事前	期間中平均	事前	期間中平均	事前	期間中平均
荷さばき時間前	19%	32%	17%	23%	27%	27%
荷さばきが自粛となる時間帯	34%	30%	40%	30%	27%	27%
荷さばきを行う時間帯	47%	38%	43%	47%	46%	46%

表 - 5 荷さばき時間帯を設定することに対する評価  
 （「大変よい」「良い」の割合）

対象	9年度	10年度
荷さばき車運転者	34%	45%
物流担当者	46%	59%
バス運転者	80%	80%
タクシー運転者	75%	81%

表 - 6 路上駐車対策が徹底された場合の  
 都心部の来街頻度（来街者アンケート）

評価項目	割合
路上駐車がなく快適に歩くことができるため来る機会が多くなる	32%
渋滞が緩和され車を利用しやすくなるため来る機会が多くなる	24%
特に変わらない	38%
路上駐車ができないため来る機会が減る	6%

2) 「路上荷さばきのルール化」，「共同荷さばき駐車場」

実験期間中に，路上荷さばき実態，荷さばき駐車場状況及び区域内のバスの走行速度を調査するとともに，荷さばき作業中のドライバーに対して意識調査を行っている。評価結果は以下に示すとおりである（表 - 7）。

表 - 7 「路上荷さばきのルール化」，「共同荷さばき駐車場」に対する評価結果

項目	評価
右車線での荷さばき	<ul style="list-style-type: none"> <li>対象路線における荷さばき時間の総体的な短縮化（平均荷さばき駐車時間：事前14.6分 実験中12.2分）や車線の確保による路線バスの走行速度の向上（実験区域内走行速度平均：事前18.5km/h 実験中24.0km/h）が図られ，場所によるルール化の有効性が確かめられた。</li> <li>しかしながら，車両が右側での荷さばきに対応したものでないため，安全性を危惧する意見も多数あった。（荷さばきドライバーアンケート：「道路を横断して荷物を運ぶので危険」34%，「大型・重い荷物を右側で荷さばきするのは不可能」14%）</li> <li>バス走行車線のある通りでは基本的に右側車線での荷さばきルールが効果的ではあるが，通りの実態に即した改善策も検討する必要がある。</li> </ul>
複合的な駐車施策	<ul style="list-style-type: none"> <li>長時間の荷さばきは路外荷さばき駐車場で，短時間は路上スペースというような，荷さばきの実態に合わせた複合的な駐車施策の検討が必要である。</li> </ul>
関係者の意向の把握	<ul style="list-style-type: none"> <li>路上の一部に駐車スペースを設置することについては，荷さばき関係者も必要と考えており（荷さばき作業上の改善要望：「路上での荷さばき場の確保」41%，「荷さばきの停車時間の延長（5分を超える荷さばき）」28%）また，一般車の違法駐車対策（同改善要望「一般車の違法駐車対策の徹底」78%）や冬場の対策（同改善要望「冬期間の対策」46%）を望む意見も多数あった。</li> </ul>

## (5) 今後の取り組みの方向性と課題

今後も引き続き、現状の自動車と歩行者や自転車の空間シェアの再配分や効率的利用により、限られた都心の道路空間を有効活用し、魅力的な都心空間の創出を目指していく。具体的には、道路利用のルール化の徹底により業務交通などの自動車のモビリティは確保しながら、歩行者や公共交通機関を優先した道路空間利用について検証していく。

そのため、目標とすべき都心交通の将来像を市民や関係者に提案しつつイメージの共有化を図り、目標実現へのプロセスとして具体的で段階的な実験による取り組みの有効性の検証、課題の抽出、市民及び関係者の合意形成を図っていく。

都心内100円バスは、実験時に利用者数が通常時の2倍を超え、採算をとれる見込みと判断されたので、平成14年度からバス事業者が本格実施している。都心循環バスの実験時から指摘されている走行環境の改善による定時性の確保が、今なお、課題である。

街路空間の魅力づくりに向けては、道路機能の明確化や機能に見合った道路空間の再配分、民地の活用や法制度の運用による通りの魅力づけなどが、荷さばき車対策は、一般車の違法駐車対策の徹底、路外荷さばき施設利用に関する費用負担、路上荷さばきに関する現行法上の限界などが、課題として挙げられる。