

# 札幌都心の交通の取り組み



荒木 敏光 (あらかし としみつ)

札幌市まちづくり政策局総合交通計画部交通プロジェクト担当課長

1995年4月札幌市採用。2015年4月建設局雪対策室計画課計画担当係長、16年4月国土交通省都市局都市政策課課長補佐を経て、18年4月より現職。

## はじめに

明治2（1869）年に北海道開拓使が設置されてから約150年が過ぎました。開拓本府の置かれた札幌では、この時から計画的な都市基盤の整備が行われてきました。交通の面では、馬車鉄道の運転開始、都市計画街路の計画策定、また札幌冬季オリンピックの開催を契機とした地下鉄の新設など、道路網や公共交通網が整備され、現在では197万人の市民が生活する北海道の中心都市への成長に大きな役割を果たしてきました。

しかしながら、札幌のまちは今、かつて経験したことのない人口減少の到来を目前に控え、北海道開拓使設置、そして札幌冬季オリンピックに次ぐ、三度目とも言うべき大きな転換期を迎えています。生産年齢人口の減少に伴う経済規模縮小の見込みや、地球規模で深刻化する環境・エネルギー問題など、今後札幌が乗り越えていかなければならない課題が数多くあります。

この難局を乗り切っていくためには、北海道とともに発展してきた札幌が、他の市町村と連携しながら、北海道の中心都市として、しっかりと役割を果たしていかなければなりません。

そのため、国内外からもっと、ヒト・モノ・情報などを引き付け、世界都市としての魅力を高め、それがまた、ヒト・モノ・情報などを引き付けるという好循環を形成していくこと、また、札幌の未来を担う若い世代が地元で生活していくために、安心して働いている雇用の場を創出することなどを実現していくことが重要です。

特に、札幌の顔である都心の果たす役割は非常に大きく、大通公園や創成川など、これまで先人たちが築

いてきた札幌都心のレガシー（都市遺産）を活かしたまちづくりを進めることで、札幌はもとより、北海道をけん引していく魅力と活力に満ちた都心にしていくことが重要であると考えています。

こうした状況を受け、札幌市では、新たな時代に向けた都心のまちづくりの指針として、平成28（2016）年5月に「第2次都心まちづくり計画」を策定し、公共交通を軸とした歩行者優先の交通環境の形成を目指して、まちづくりと連携した歩行者ネットワーク、公共交通、自転車、駐車場、荷さばき等の取り組みを一体的に推進しています。

## 都心部の交通の取り組み

「第2次都心まちづくり計画」では、特に強力で推進すべき重要な取り組みを『都心まちづくりの戦略』として位置付けており、その一つに「市民や来街者にとって魅力的なライフスタイル・ワークスタイルを生む都市空間の形成」を掲げ、市民が四季を通じて憩い、活動できる豊かな都市空間を官民連携により創造するとともに、誰もが札幌らしいライフスタイル・ワークスタイルを享受できる都心づくりを進めることとしています。

このため、札幌都心部では、「公共交通を軸とした歩行者優先の交通環境の形成」を目指しており、本稿では、最近の動向として、創成川通アンダーパス連続化、札幌駅前通地下歩行空間整備、路面電車のループ化、自転車等利用環境の整備、共同荷さばきを紹介します。

### 創成川通アンダーパス連続化

創成川通は、札幌市都心部における南北交通の主軸となる主要幹線道路であり、その道路中央を流れる創成川は、明治の札幌市建設に際して、農業用水、物資輸送などの重要な役割を担うとともに、以来、道路・河川が一体となって札幌市のシンボリックな都市軸となっています。

モータリゼーションが進展する昭和30年代より以前には、創成川を中心にお祭りが行われるなど、市民の憩いと賑わいの空間として親しまれました。

その後、都市の発展とともに、創成川通の自動車交通量は年々増加し、昭和47（1972）年開催の札幌冬季オリンピックでは、輸送路確保のため、2箇所の国道交差点にアンダーパスが建設され、創成川通は札幌市の都心交通を支える主要幹線道路としての役割を担うようになりました。

その一方で、札幌開拓期から市民に親しまれた創成川は、近づくことが困難な孤立した空間となっていたのです。

その後も、人口増加に伴い市街地が拡大していき、都市の成長に対応した社会資本整備を進めたことにより、利便性が向上した反面、さまざまな弊害が顕在化してきました。

例えば、創成川通では、都心へのアクセス交通と通過交通の混在による交通渋滞や、アンダーパス出入口

の複雑な交通流により交通事故が頻発していたほか、道路自体が東西市街地を分断する要素となっており、都心の再生・再構築を進めるうえでの課題となっていました。

そこで、本事業では、2つのアンダーパスを連続化して1つのトンネルとすることで、都心アクセス交通と通過交通をそれぞれ地上と地下に分離しました。また、地上部道路では、交差点に付加車線を設置したほか、創成川を挟む東西市街地を結ぶ新たな道路を整備するなど、都心交通を整序化し、自動車交通の円滑化を図りました。

さらに、一部の地上車線の地下化により生み出された約5,000㎡の地上空間を活用し、道路中央の創成川と一体となった約1.8haの公園を整備し、かつての創成川のように、多くの人びとが水辺や緑にふれあい、やすらげる魅力的な親水緑地空間を創出するとともに、創成川沿いならではのアクティビティが展開可能な施設を質の高いデザインで配置することなどにより、新たな文化を誘導するオープンスペースとすることとしました。

さらに、札幌を代表する商店街である二条市場と狸小路が面する南2条には、東西連携の象徴として「狸二条広場」を設け、市民等によるさまざまなイベントに活用されています。



図1 創成川通アンダーパス連続化事業（左：整備前 右：整備後）

### 札幌駅前通地下歩行空間

札幌市では、積雪寒冷地における四季を通じた安全・快適な歩行空間として、都心全体を結ぶ地下歩行空間ネットワークづくりを目標に、地下歩行空間の形成を推進しています。

札幌駅周辺と大通周辺地区では、それぞれが独立して地下街や地下鉄コンコース等により地下歩行空間が形成されていましたが、札幌駅北口地下歩道の整備や札幌駅南口広場地下街の増改修、さらには南口再開発により開業した大型商業施設とも繋がるなど、特に札幌駅周辺でその拡充が進んできました。

こうした状況のなか、札幌駅前通地下歩行空間整備事業は、既存の地下鉄駅や地下街などの地下施設を繋げ、約6kmの地下空間ネットワークを形成するとともに、都心部において2極化されている商業圏を連携することを目標に、平成17（2005）年度より事業に着手し、平成23（2011）年3月に開通しました。本事業は、約3分の1の区間を直轄事業で、残りの区間を市が施工しました。

地下歩行空間の整備により、天候に左右されず、安全かつ快適に歩行できるネットワークを形成し、都心部全体を買い物客などが自由に回遊することによる、消費拡大・経済波及効果が期待されており、加えて、沿道ビルに対し地下での接続を促すことにより、ビルの建替えが促進し、それに刺激を受けた隣接地区のビル建替えを派生させるなど、これらにおいての経済波及効果を創出することにもなります。

また、この地下歩行空間自体も、札幌市の目抜き通りとしての賑わいや、多様性、都心の美しさを味わい

ながら歩くことができるストーリー性のある通りとして整備するとともに、札幌市のゲートウェイとして、創造都市さっぽろのあらゆる魅力を効果的に発信・アピールする空間とすることを目指しています。

例えば、この空間はただ単に歩くだけの機能を有するのではなく、幅20mの通路のうち両側の約4mの空間を憩いの空間としており、可変的で更新可能なしつらえによって、さまざまな活用ができる空間としています。創造的な市民活動や産業の発表・アピール、公的なイベントや企業イベントなどが行えるようにするとともに、まちの活性化に資する流動性、更新性、収益性を意識した情報提供を行うことが可能となっています。

さらに、沿道ビルとの地下での接続により、ビルの地下階商店の顔が見え、その接続が連なり大きな間口となることによって、地下街のような賑やかな様相を示すとともに、そこを出入りする歩行者の往来が交流と賑わいを創出しています。

### 路面電車のループ化

札幌市の路面電車は、明治42（1909）年の馬車鉄道に始まり、昭和2（1927）年には札幌市が電車事業を譲り受け、現在の札幌市電となりました。その後、順次路線を延伸し、昭和39（1964）年には営業路線延長がピークの25kmに達し、札幌市の発展に大きく貢献してきましたが、昭和46（1971）年以降は地下鉄の整備やモータリゼーションの進展などにより、路線を縮小してきました。

その後も利用の低迷などから、存廃を含めた路面電



図2 札幌駅前通地下歩行空間



図3 サイドリザーベーション方式の停留場

車のあり方について議論が繰り返されてきましたが、平成17（2005）年に市民意向などを踏まえ路面電車の「存続」を決定しました。

さらに、市民議論の深まりとともに、路面電車の特性を活かし、札幌のまちづくりを進める大切な資源として積極的に活用することとした「札幌市路面電車活用計画」が平成24（2012）年に策定され、地元の方々や関係機関と協議調整を図りながら事業を進めることで、平成27（2015）年12月には、ループ化開業を迎えることができました。

路面電車のループ化は、札幌市のメインストリートであり、都心の賑わいの軸である札幌駅前通において、西4丁目停留場とすすきの停留場の約400mをループで結び、あわせて、電車が歩道のすぐ横を走る「サイドリザベーション方式」を採用することで、歩道から停留場へ高齢者も含めた誰もが気軽に乗降できるようにしています。バリアフリー対応の停留場を歩道側に設置することにより、利用者の利便性が高まるほか、人が賑わう空間としても活用することができ、都心のまちづくりに貢献しています。

ループ化開業後1年となる平成28（2016）年12月までの乗車人員は、沿線人口の増加などもあり前年度同時期と比較して一日あたり2,000人を超える増加となりました。

また、アンケートでは、利用回数が増加した理由として、「ループ化区間を歩かなくてよくなった」や「新停留場が設置された」など、利便性の向上に関する意見が多く、サイドリザベーション方式の停留場では、約8割の方が満足と回答しています。その理由として、道路を横断しないことによる安全性の向上や、段差が少なく乗り降りがしやすいといった利便性の向上が挙げられています。

### 自転車利用環境の整備

自転車は手軽な私的交通手段として、近年、利用が増加傾向にあり、特に地下鉄駅やJR駅周辺では通勤・通学に利用される自転車が増加しています。

札幌市では、平成23（2011）年5月に「自転車利用



図4 矢羽根路面表示による自転車通行空間

総合計画」を策定し、総合的な駐輪対策を推進するとともに、自転車通行空間の明確化やルール・マナーの効果的な周知・啓発など、自転車を安全・快適に利用できる環境の向上に取り組んでいます。

特に、荷さばき等停車車両の多い都心部では、「原則、車道左側通行」とされている自転車が、自動車との交錯等の懸念から、歩道を通行するケースが多くあり、歩行者が安心して歩道を歩けない状況にあります。

この課題に対して、札幌市では、自転車通行空間整備の社会実験を実施してきましたが、平成27（2015）年度には市道西5丁目線において、全国初の大型矢羽根路面表示（ブルーウイング）による荷さばき等停車車両を踏まえた整備手法の社会実験を行いました。

平成30（2018）年3月には、自転車通行空間の整備形態や整備路線、整備の進め方等を『札幌都心部 自転車通行位置の明確化の取り組み』としてとりまとめるとともに、整備効果を最大限に発揮させる観点から、自転車の通行ルール遵守、利用マナーの向上を推進するため、街頭での啓発活動や交通安全教室の開催などを行っています。

### 共同荷さばき

大通地区をはじめとする都心においては、道路交通の課題の一つとして長時間の路上荷さばき駐車があり、バス通行の阻害による利便性の低下、自転車車道通行の阻害に伴う自転車利用者の安全性低下、まちな

み景観の阻害等の影響が見受けられます。

このような状況を受け、平成27（2015）年度には、前述した市道西5丁目線における「荷さばき等停車車両を踏まえた自転車通行空間の確保及びその安全性の検証」とあわせて、「共同配送システムによる、路上の荷さばき車両抑制の取り組み」を実施しました。

これは、実験区間の近くに、「ストックポイント」と呼ばれる荷物の一時保管場所を設け、運送事業者と協力しながら荷物の共同配送を実施し、荷さばき車両による駐停車の抑制を図るもので、実験区間における駐停車車両が約10%減少したとの結果を得ました。

さらに平成28（2016）年度には、大通地区の商店街や札幌大通まちづくり株式会社、トラック協会、学識経験者等から成る札幌都心交通研究会が主体となり、物流事業者が既に都心内に設置しているストックポイントを活用して共同配送を行う実証実験を実施しました。

この実験では、都心のストックポイント5カ所と郊外の物流拠点2カ所を活用した共同配送に運送事業者3社が参加しました。

物流の効率化という観点では、ドライバー1人あたりの荷物の配送時間が30分から120分程度短縮され、物流が1.1倍から1.2倍程度効率化されたとの結果が得られました。

また、道路空間の価値向上という観点では、地下街や大規模商業施設館内への共同配送で、路上荷さばき時間が10分から20分程度減少するなど、道路空間の価値向上につながったとの結果を得ました。

この実証実験以降も、同様の枠組みでの共同配送を



図5 ストックポイントを活用した共同配送

実施し、取り組みを拡大する一方で、共同配送への参加が困難な時間指定荷物や生鮮品等の取扱い、ストックポイントの規模の確保、共同配送にかかる費用の検討など、課題もあることから、今後は、これらの課題の解決に向けて、事業者等の地域や物流事業者、行政などの関係機関がより一層連携して検討していくことが必要であると考えています。

### おわりに

北海道新幹線の札幌開業が予定されている2030年度を目途に大きな転換期を迎える札幌のまちでは、新幹線開業効果を活かしたまちづくりを進めることで、札幌はもとより北海道全体の活性化を目指し、さまざまな計画が検討されています。

一般国道5号創成川通では、都心と道内各地域の空港・港湾等の交通拠点とのアクセス性向上に向けた取り組みとして、創成川通の機能強化（都心アクセス道路）の検討が進められています。平成30（2018）年度からは、国土交通省において、学識経験者等の第三者から構成される地方小委員会や地域の意見を聞き、事業の必要性及び事業内容の妥当性を検討する計画段階評価の手續きが始まっています。

また、新幹線改札口が設置される予定の北5西1街区及び隣接する西2街区では、両街区における一体的な再開発の整備方針を定めた「札幌駅交流拠点北5西1・西2地区再開発基本構想」が、本年10月に策定されました。この基本構想では、基盤整備として、多様な交流を支え、賑わいを形成する交通結節機能の充実を目指しており、今後は、バスターミナルの再整備や多様な交通モードの間の円滑な乗換動線の確保などの具体的な検討を進めていきます。

札幌市では、第2次都心まちづくり計画が目指す「国内外から活力・投資を呼び込む札幌都心ブランドの確立」に向けて、市民、民間、行政が協働し、新たな時代に向けたまちづくりを進めてまいります。関係の皆様のご理解とご協力を、よろしくお願いたします。

※ 道都札幌を展望する① 2019年11月号  
「札幌駅周辺開発の概要」  
道都札幌を展望する② 2019年12月号  
「新たな時代へ向けた札幌の都心まちづくりの取り組み」  
をご覧ください。