



公共交通を基盤とした街づくり 札幌の交通計画

松宮恒夫

1. はじめに

札幌市役所の 1 階ロビーには一人の男の勇壮な姿の立像が据えられている。男の名は島義勇(しま・よしたけ)明治 2 年(1869)に開拓使判官として赴任し練り溢れる情熱を持って札幌の街づくりに着手したが、費用の調達を巡って政府と対立した結果、半年で解任された。しかし、彼の描いたまちづくり構想は基本として継続され今日の札幌を形成することになった。彼は街づくりをはじめると同時に、まず、南一条通を大友堀(現在の創成川)に直交させこれらを札幌の基線と定めた。市街地のみならず郊外にも展開する基盤の目の道路構成が出来上がったのはこれが起因といえる。また、南 1 条通に沿って幅 100M におよぶ都心空間(現在の大通公園)を防火帯として都心部にもうけこの南側を商業地、北側を官公庁・業務用地に区分したのは彼の着想と言われている。札幌開拓の祖が島義勇と言われる由縁である。

2. 札幌のまちづくり

(1) 多核心都市への誘導

札幌の土地利用計画は「多核心都市の形成」を目標としていた。すなわち、都心部の商業・業務核を中心とし、郊外部にこれを取り巻く形で幾つかの地域核をつくりこれらを有機的に連携させ機能性の高い街とするものである。しかし、行政だけの力で社会基盤はつくれても地域核はつくれるものではなく、民間資本を誘導して、核づくりとこれと連携して郊外に住宅地、商業・業務地、工業団地、などを形成していかなければならない。島は札幌が「他日五州第一の都(世界一の都市)」になると詠んだが年間降

雪量が 6M にもおよぶこの地に現在 190 万人もの人口を有する大都市ができあがったことを彼はどう評価してくれるだろうか。

(2) 地下鉄の建設と地域核の形成

札幌が多核心都市として形成されここまで発展した契機は昭和 47 年(1972)に開催された冬季オリンピックが大きな要因としてあげられる。これを契機に幹線道路の多くが整備されたが、なによりも観客輸送を目的とした地下鉄の建設をなくしてこの街の形成はありえなかったといっても過言ではないと思う。南北線、東西線、そして東豊線の建設は前述の地域核を官の力を入れる必要もなく民の力が作り上げていった。南北線とこれに交差する東西線は島の描いた札幌の基軸に全く整合している。そして、地下鉄の末端駅、主要中間駅は地域核として自然熟成されていったのである。

(3) 道路網の形成

札幌の市街地には東西を分断する豊平川があり、また、函館本線と札沼線による鉄道分断があったが、幹線道路は橋梁により連続され、鉄道は連続立体交差を導入することで市街地の基盤の目の道路形態は維持された。しかしながら、この基盤の目の道路は確かに美しくわかり易い街を作り上げたが交通を管理するうえでは非常に難しい構造といえる。このため、交通が集中する都心部ではいたるところに交通規制がひかれ信号制御も幹線道路の通行を優先させる総合管制の導入によって交通管理を面的に制御せざるを得ない状況にある。

札幌の道路建設は、街の歴史が比較的浅いこと

もあって土地に対する執着心が少なかったと思われ用地提供の協力が得られて、道路の建設を比較的スムーズに進められたといえる。現在、都市計画道路の整備率は90%をこえており、逆にこれが自動車交通の増加を招いたともいえる。しかし、地域核に繋がる幹線道路も整備が進み、地下鉄のフィーダー路線となるバス路線網が出来上がり、公共交通体系が形成されていった。また他の郊外地の道路建設も開発行為あるいは区画整理によって整然と進められていき街づくりは急ピッチで進んでいった。また、国道を始めとする主要幹線道路として当初に位置づけられた1環状5放射1バイパスの整備も基盤の目を崩すことなく整合を図りながら形成されたことも評価すべき事柄と言えよう。

(4) ライドアンドライドシステム

札幌の交通体系で重要な役割をはたしたのが、地下鉄と路線バスの連携である。前述の末端駅、主要駅にはバスターミナルを設け、このバスと地下鉄を連携したシステムにより、利用客が郊外から地域核そして都心あるいは市内の他地域へと往來することが可能となった。さらに、このライドアンドライドシステムでは乗車料金の割引制度が導入され一層の利便性をたかめた。現在ではどのバス会社でも使える共通乗車カードも導入されている。しかし、建設当時は市営バスをはじめとして国鉄バス、中央バスなど複数のバス会社が夫々の路線エリアを運営していたことから、地下鉄路線に接続させるためのバス路線の再編成は路線の獲得争いとなり非常に困難を極めた。また、地下鉄駅に接続するバスターミナルも自社の路線エリアであれば自社専用のターミナルを設けるが、複数のバス会社が路線を持つエリアでは、札幌市がバスターミナルを建設し運営しなければならない事態となった。しかし、バスの運行に関してはバス専用レーンやバス優先信号システムを導入するなどして公共交通網の形成を強力に推進してきたといえる。

(5) 他の乗継交通

地下鉄駅に向かう乗客はバスを利用するだけでは

ない、自転車、タクシー、マイカーなどが利用されたが、これらを受け止める施設が必要となった。タクシーやマイカーは歩道の一部を切り込む形でベイをつくることで対応できたが、問題は自転車である。自転車利用の需要予測は中々難しい面がある。どの程度の施設を用意すればいいのかわからないままとにかく施設整備を進めたのが実態である。民地を買収する方法もあるが地下鉄出入り口に近接した場所を安易に手放す地主はなかなかいないので、公共施設や交通局の買収した換気塔等の地下鉄付帯施設の用地を一部借用するなど、蟻の巣を探すように苦労を重ねて自転車置き場の確保に努め、最後には道路や公園の余裕地なども利用することになった。いずれにせよ、札幌のまちづくりに公共交通である地下鉄・バスが果たした役割は多大であり、地下鉄が無ければ今日の姿にはなりえなかったことは明白である。

3. 国鉄の民営化

(1) JR の中間駅

札幌の都市交通を語るとき、欠かせないのが国鉄の民営化すなわちJRの誕生である。平成2年(1990)にJR北海道は民営化にあわせて、当時の札沼線、函館本線に9箇所の駅を設置した。ホームだけの無人駅もあるが住宅地に突然作られた駅は周辺の住民にとって貴重な都市交通の誕生となった。さらに、札沼線(現在は学園都市線)はその後複線化、電化を実行し札幌圏の都市交通機関として完全に生まれ変わった。また、駅も順次整備されてきており、運行も充実したことから札幌への通勤圏の拡大に繋がった。しかし、その経過の中でいくつかの問題も生じた。地下鉄と同様に歩いて来る人ばかりではない、当然、何らかの交通受け入れスペースが必要になるのは自明である。通常であれば、駅の建設にあわせて計画的に駅前広場、駅前通などを造成して円滑な利用を図るものである。その中で民間開発行為を背景に誕生した中間駅である森林公園、発寒、星置、あいの里教育大などと比べると、都市側とJRとの連携が不足した駅周辺は自転車であふれ、バスはもとよりタクシーも近づけない混乱する事態も生

じた。

しかし、都市圏輸送体制の整ったJRの誕生は札幌市の交通体系にとって地下鉄、バスに加えて公共交通網の充実となり、土地利用の推進に繋がったと言えよう。

このようにして札幌市は道路整備とあわせて、地下鉄、JR、そしてバスを有機的に結合させた公共交通網を整備することで総合交通体系を実現した我が国でも有数の都市となったといえる。

4. 今後の課題

このように、札幌のまちづくりは、公共交通の整備が先行し地下鉄駅やバスターミナルが核となることで地域核が形成され、あわせて計画的に街づくりを進めることができたことにより札幌市が目標とした多核心都市となり、島の描いた碁盤の目の都市像にも重なるものと成り得たといえる。しかし、今日の札幌にはいくつかの課題も浮上してきている

(1) コンパクトシティ

拡大化した都市は道路や上下水道などの社会資本の維持管理、更新に直面してきている。しかし、地下鉄の延伸、高速道路の都心乗り入れなどを求める声も高まっている。一方で「コンパクトシティ」という都心集中型ともいえる都市づくりが近年提案され将来の都市管理のあり方として注目されている。少子・高齢化によりいずれ人口の減少が起きることは明白とされている。当然、市民は雪に埋もれる郊外の戸建て住宅をはなれて都心あるいは地域核周辺の生活に便利な地に志向するであろうし、すでに都心志向は始まっていると聞いている。そうすると今日まで拡大した公共交通網はどうなるのであろうか。

(2) 自動車交通の増加

高齢者の自動車利用が増えていると言う。女性ドライバーの増加も目に付く。また、乗車距離も短くなっているという。家の近くのコンビニに自家用車でいくという。公共交通の利用者が減少していくことは明白である。しかし、この緑豊かな札幌の街は環境を守るためにスパイクタイヤを禁止し、また、

都市内に高速道路の乗り入れを拒絶してきた。これまでの環境保全に向けた先輩諸氏の努力を考えると公共交通が衰退し自動車交通が増え続けることを見過ごすことにはならない。

札幌市は自動車による通勤など都心への乗り入れ抑制を図るためアメリカの事例を参考に郊外の地下鉄駅に隣接してパークアンドライド駐車場を建設した。しかし、その箇所数は29箇所、利用可能台数は3千台にすぎず、都心に向かう車約9万台を削減したとはいえない。現実にはマイカーを停めて地下鉄に乗り継ぐ人よりもバス利用をやめてマイカーに転換した人の方が多いという本末転倒の結果がでてしまった。パークアンドライド駐車場の考え方は札幌の都市規模には合わないといえる。

(3) ダイレクトアクセス

ダイレクトアクセスという提案が出てきている。不思議なのは、その理由が千歳空港から都心へのアクセス時間の短縮と言うことである。アクセス時間を言うならばJRの方が絶対に優位だと思うし他の空港をみても便利で早く定時性の高い鉄道を選択するのが通常である。欧州の空港は大半が鉄道乗り入れであるし国内をみても成田、羽田はもとより関西、伊丹、神戸、福岡など主要空港は鉄道である。ダイレクトアクセスを考えると、まず、都心に終点を求める車がそんなにあるのか、都心の環境は守られるのか等、議論すべき点は数多くある。そもそも、高速道路のネットワークは全道の視点で考えなければならないのは自明である。物流、業務、観光などを目的とした利用であると思うがこれらの車が果たして都心部を終点にするのか。そうでなければ、逆に郊外に中継基地を設けそこから、幹線道路を使って目的地に向かう方法をとるべきではないかと思うし、将来、新幹線の札幌乗り入れでこれに連携する道内の高速交通網をどのようにして組み立てていくのか考える必要があるし、そこで、ダイレクトアクセスの是非を考えるべきである。全道の高速交通ネットワークを高速道路に依存するのか、JRに依存するのか、それとも両者を融合させる方法を考えるのか。北海道の将来交通体系を考えなければなら

ないところである。

(4) 地下鉄の延伸

人口の減少、コンパクトシティの構想などを考えると地下鉄延伸は不可能と考えるべきであると思う。そもそも、地下鉄は朝の通勤など大量の旅客を短時間で輸送するための手段である。札幌の昼間時の地下鉄を見れば残念ながら、現状では便利ではあるが昼間時の利用状況は効率的とはいえない。しかし、昼間時でも輸送需要があるということであれば、あるいは輸送需要を創出できるのであれば、延伸の可能性はでてくるのではないかと思う。なによりも現在の輸送量を増やすことが重要な課題である。

いずれにしても、今日まで作り上げてきた札幌の街をこの先も衰退することなく日本一暮らしやすい街にするためには、公共交通を維持し都市管理の主要なツールとして守り続けることが大事であり、そのためには、市民ひとりひとりが公共交通機関を積極的に利用することにある。

(5) 地下ネットワークの整備

札幌駅前通地下歩行空間が完成し札幌駅北口から地下鉄すすきの駅まで南北を貫く地下動線ができあがった。一方、西2丁目通にはオーロラタウンに接続する地下通路が南北に数百メートル存在している。また、東西線の上部には、地下鉄コンコースと地下街のオーロラタウンがある。このほかにも都心部には区間の短い地下通路がある。また、札幌駅周辺にも地下鉄駅のコンコース、駅前広場地下の商店街通路がある。将来、もう1本の南北の基軸として期待できる西2丁目地下通路も創成Ⅲ区の事業化と共にまた一歩進展しそうである。

このように札幌市の都心部には分散された地下通路があり、地下ネットワークとして有機的な結びつきをしていない。北方圏の大都市として発展するためには北米の諸都市のように真冬でも夏と変わらぬ都市機能を維持する地下通路のネットワーク化が望まれるところである。地下通路の整備を契機として都心部の商業・業務ビルの立替や再開発の動きが活発化しており、今一度、都心機能の充実に取り組む

必要があると思う。

5. おわりに

札幌市の交通計画に携わって20年近くをすごしたが、様々な問題に突き当たって難苦したことも多かった。しかし、札幌市民は本当に札幌を愛し行政を信頼し協力する姿勢の人ばかりであり、最後は理解して協力してもらえることが多々あった。札幌はオリンピックから急ピッチでまちづくりを進め40年経つたいま社会資本はほぼ完成したといえる。しかし、残念なことに都心もどの地域核も賑わいにはかけてきたような気がしている。シャッターの降りた店がどこの通りにも目だってきている。平成の始めごろ、全国的に都心部の衰退が問題となってきた。札幌の都心部にはそんなことは起こらないと思っていたが札幌駅の改造によって都心部が大通りと二極化したことによりその危惧は現実問題となった。二極を結ぶ地下歩行空間を提案したが、実現するには時間を要して、その間に周辺の商業地域が弱体化し都心部はもとより地域核の衰退も始まってきた。しかし、駅前通地下歩行空間が完成し都心部に人が蘇ってきたそうである。都心部が復興すれば連結している地域核も復興する期待もてる。

札幌市を取り巻くあらゆる要素を分析し改めて未来の札幌を描く時期がきたのではないだろうか。そこに札幌の貴重な財産である公共交通機関や施設の役割が自ずと現れてくると期待している。

松宮 恒夫(まつみや つねお)

技術士(建設/総合技術監理部門)

元札幌市交通計画課長
現北電総合設計(株)技術顧問

