

札幌都心部における 賑わい創出に向けた道路利用の取り組み事例 —わざわざわストリート（南一条通）の社会実験—

札幌開発建設部 都市圏道路計画課 ○山内 良輔
札幌開発建設部 都市圏道路計画課 三澤 英恵
株式会社ドーコン 平川 貴志

令和4年6月の2週間、札幌都心部の南一条通（西二～三丁目）において道路空間の再配分により、賑わいの創出および交通課題の解決を目指した社会実験「わざわざわストリート」を実施した。本稿では、令和3年度における関係機関との調整内容や、令和4年度の実験で得られた効果、課題を取りまとめるとともに、歩行者利便増進道路制度の活用を含め、今後の南一条通の整備、運用のあり方の検討状況について報告する。

キーワード：地域活性化、道路空間再配分、タイムシェア、事故防止

1. はじめに

札幌都心部の道路空間は、昼間は「買い物」や「食事」等の賑わい、夜間早朝は「荷さばき」等の流通というように、時間帯によってニーズは異なり多様化している。

そこで、札幌都心部における賑わい創出に向けた道路利用の取り組みとして「歩いて楽しいまち」の実現を目指す中で、道路空間を再配分し生み出された空間をニーズに応じて時間帯で運用を変更する社会実験「わざわざわストリート」（以下、「本実験」）を、南一条通の西二～三丁目の区間において実施した。

2. 取り組みの背景

(1) まちづくりにおける札幌都心部の位置付け

札幌の“都心”は、平成28年5月に策定された札幌市の第2次都心まちづくり計画¹⁾において「JR札幌駅北口の一帯、大通東と豊平川が接する付近、中島公園、大通公園の西側付近を頂点とする、ほぼひし型に広がる区域」と定義されている。この区域では、消費、文化、娯楽、新しいビジネス、居住などの様々な面で多様な選択性を確保することが求められていることから、エリアごとにまちづくりの視点が設定された6つのターゲット・エリアが設定され（図-1）、本実験を実施した区間は、沿道路面の魅力の再生と中心商業地としての歴史・伝統の活用により活性化を図るエリアである「都心商業エリア」と、経済発展をけん引する都心まちづくりを先導するエ

リアである「都心強化先導エリア」に位置付けられている。

また、平成27年9月に、札幌都心部の6つの商店街振興組合と札幌商工会議所、エリアマネジメント団体である札幌大通まちづくり株式会社で構成された「大通地区再生研究会」において策定された大通中心街まちづくり指

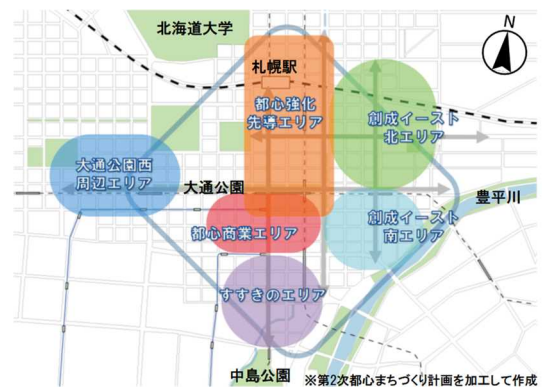


図-1 札幌都心部のターゲット・エリア



図-2 大通中心街の顔『Tゾーン』と社会実験実施区間²⁾においては、空間づくりのコンセプトプランが3つ

示され、本実験を実施した区間は「大通中心街の顔『Tゾーン』」に位置付けられている（図-2）。

(2) 札幌都心部と本実験区間（南一条通）の現状と課題

前述のとおり、札幌都心部はまちづくりにおいて様々な位置付けがなされ、高次な都市機能の集積や魅力ある都市空間の創出など、札幌の顔にふさわしいまちづくりを重点的に進めていくことで経済の成長や雇用の創出に寄与するとともに、市民生活の質の向上を支え、札幌を世界にアピールすることが求められている。

このようなエリアの中に位置する本実験実施区間（南一条通）では、現状において3つの課題が挙げられる。まず、歩道上において、昼間に沿道施設を利用し通行する人は多いものの、ベンチ等が少なく歩行者が快適に休憩・滞留できる環境が不足しているといった歩行者滞在空間が整っていないこと（図-3）、次に、車道部において、歩道側の車線に停車車両が長時間存在することやその車列が横断歩道まで形成されるなど道路交通機能が低下していること（図-4）、そして、車道走行が原則であ



図-3 歩行者が快適に休憩・滞留できる環境の不足状況



図-4 路上駐車状況



図-5 自転車の歩道走行の状況
自転車の歩道走行が常態化するなど歩行者と自転車が

錯綜し歩行者の安全性が低下していること（図-5）である。

これらの課題解消に向けて、施策内容を検討し本実験を行った。

(3) 歩行者利便増進道路（ほこみち）制度

本実験では、将来的な「歩行者利便増進道路」（通称：ほこみち）制度³⁾の適用を見据えて施策を検討したことから、その制度の概要を紹介する。

この制度は、道路への新しいニーズが高まっていることを受け令和2年11月に創設されたものである。特徴としては、道路管理者が歩道等の中に“歩行者の利便増進を図る空間”を定めることができることであり（図-6）、指定された空間では無余地性の基準が除外されテーブルやイス等の占用物件が置きやすくなることや、最長20年（通常は5年）の占用が可能となる。これにより初期投資の高い施設も参入しやすくなり、民間の創意工夫を活用した空間づくりが可能となるといったメリットがある。

なお、制度の適用にあたっては、都市計画等のまちづくりとの整合性を確認することなど一定の条件があるものの、前述のとおり本実験区間はまちづくりへの位置付けがなされていることを踏まえて、将来的なほこみち制度の適用を見据えることとした。

3. 実証実験「わざわざワーストリート」の概要

本実験は、多様なニーズに対応し、新たな賑わい創出に資する道路空間利活用に関する有益な知見を得るとともに、ほこみち制度で想定する道路空間に時間帯別の運用を加えた新たな道路空間利活用方策の必要性を明らかにすることを目的として実施した。

「わざわざワーストリート」とは、「みんなでわざわざまちに出よう」をキーワードに、みんなで“わざわざ”盛り上がれば“わざわざ”まちを訪れたいことを期待して設定した名称である。

(1) 関係機関との調整

a) 実施体制

大通地区の商店街やまちづくり会社をはじめ、運送事

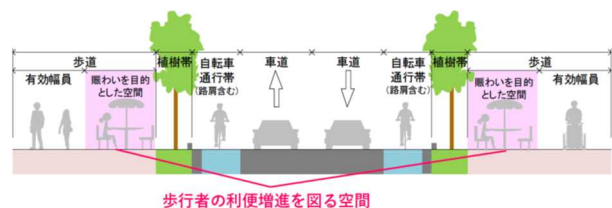


図-6 ほこみち制度を活用した際の道路空間のイメージ
業者、学識経験者、札幌市等で構成される札幌都心交通

研究会（以下、「研究会」）に新たに道路空間利活用部会を設置して実験協議会に位置付けるとともに、各構成団体・企業の役割を設定した（表-1）。

表-1 実験協議会の構成と役割分担

構成団体・企業	役割
札幌狸小路商店街振興組合 (研究会会長)	・総括
北海道大学公共政策大学院 (研究会会員)	・実施計画立案 ・事前広報計画の検討 ・効果分析、評価
札幌大通まちづくり(株) (研究会事務局)	・調査実施、運営 ・地元、関係者間調整
一番街商店街振興組合 (研究会会員)	・調査協力 ・実験支援 ・関係者間調整
札幌市まちづくり政策局 政策企画部 都心まちづくり推進室 (研究会オブザーバー)	・調査実施、運営 ・地元、関係者間調整 ・事前広報実施 ・関係者間調整 ・効果検証
国土交通省北海道開発局 札幌開発建設部 (研究会オブザーバー)	・事前広報実施 ・関係者間調整 ・効果検証
国土交通省北海道運輸局	・調査協力 ・実験支援、 ・関係者間調整
北海道警察本部	・調査協力 ・実験支援 ・関係者間調整
一般社団法人 札幌地区トラック協会	・調査協力 ・実験支援
一般社団法人北海道バス協会 (一般社団法人札幌地区バス協会)	・調査協力 ・実験支援
一般社団法人北海道ハイヤー協会 (札幌ハイヤー協会)	・調査協力 ・実験支援

b) 実験協議会の開催状況

実験協議会は、本実験の実施前までに4回、実施後に1回の計5回開催している（表-2）。実験協議会内部においても様々な利害関係者が関係することから、意見交換の議題を整理し議論が発散しないよう留意した。

(2) 実験概要

令和4年6月17日(金)～6月30日(木)の間、実験協議会が主体となり、南一条通（西二～三丁目）で道路空間を再構築し新たな空間を道路に生み出す実証実験を実施した。

なお、課題として挙げられた項目に対応する形で、大きく分けて4つの施策を実施した（図-7）。

表-2 実験協議会の開催状況と協議内容

回数	開催日	協議内容
第1回	令和3年 9月22日	・部会の位置付けの整理 ・事業者の選定 ・実験計画の概要検討 ・事例整理
第2回	令和3年 12月14日	・実験の狙いの整理 ・実験区間の運用案の検討 ・各種意見交換
第3回	令和4年 3月16日	・実験計画の検討状況の報告 ・実験区間の運用案の検討 ・今後のスケジュールの整理 ・各種意見交換
第4回	令和4年 5月18日	・実験計画の検討状況の報告 ・実験区間の運用案の検討 ・現地調査計画の検討 ・実験プログラムの報告 ・記者発表案、広報案の検討
第5回	令和4年 8月31日	・実験実施概要報告 ・実験結果報告 ・とりまとめの方向性の検討 ・今後の検討方針案の整理

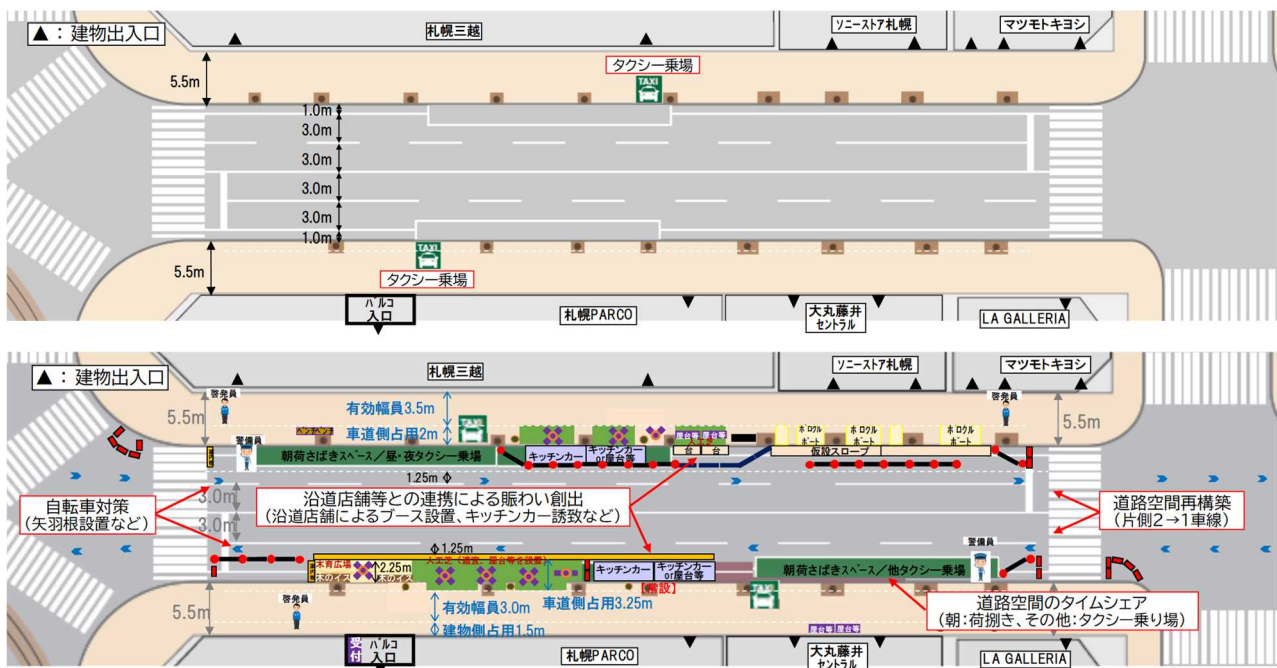


図-7 実験区間（西三丁目）の概要（上段：通常時、下段：実験時）

a) 道路空間再構築

歩行者滞在空間や賑わい空間の創出に向けて、車道部分を片側2車線から1車線へと削減し道路空間再構築を実施した（図-8）。

b) 沿道店舗等との連携による賑わい創出

道路空間再構築により新たに創出した空間を活用し、テーブルやイスを配置したりキッチンカーを配置することで、沿道店舗等との連携による賑わい創出の取り組みを実施した（図-9）。

c) 道路空間のタイムシェア

道路交通機能が低下していることに対しては、道路空間のタイムシェアを実施した。これは、道路空間再構築により生み出された賑わい空間については朝の歩行者が少ないこと、タクシー乗り場についても朝の利用者が少ないこと、午前中に荷さばきの需要が多いことから、時間帯によって道路空間の利用を変化させるタイムシェアを実施した。（図-10）。



図-8 道路空間再構築の状況



図-9 賑わい空間創出の状況



図-10 道路空間のタイムシェアの状況

（上段：(AM) 荷物の一時保管場所、下段：(PM) 賑わい空間）



図-11 自転車対策の状況

（上段：自転車走行空間、下段：押し歩きの啓発）

d) 自転車対策

車道部には、矢羽根型路面表示による自転車走行空間を明示し、歩道を走行する自転車に対してはプラカードや声かけにより自転車押し歩きの啓発を実施した。

また、認定NPO法人ポロクルが運営するシェアサイクル『ポロクル』にも協力いただき、車道向きのポートを設置することで自転車を借りた際にスムーズに車道走行できる取り組みも実施した。（図-11）

4. 本実験で得られた効果や課題

(1) 得られた効果

a) 歩行者交通量の増加

歩行者交通量は、実験前後の比較で、平日では約1.1倍、休日は約1.9倍となり（図-12）、ヒアリング調査では沿道店舗から特に休日の賑わいが創出されていたとの意見が得られた。また、街頭アンケートにおいても、賑わいや安全・安心な歩行空間づくりについて半数以上から肯定的な回答を得られた（図-13）。

b) 道路空間のタイムシェアによる配送作業の効率化

運送事業者とのヒアリングから「エリア内の配達時間が短くなり配送のサービス向上につながる」や「トラックから降ろした場所の近くに荷物を保管できてよかつ

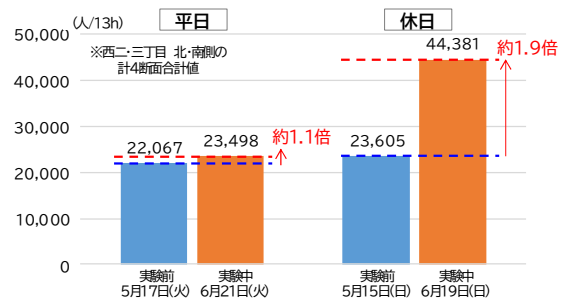


図-12 歩行者交通量

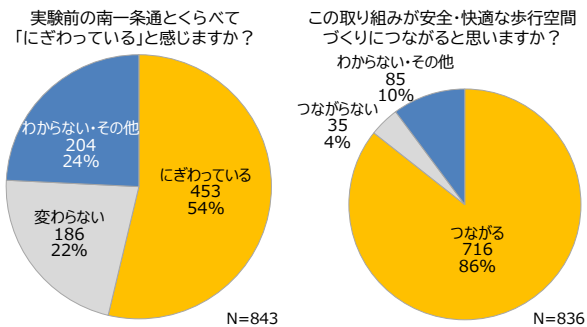


図-13 街頭アンケート調査結果

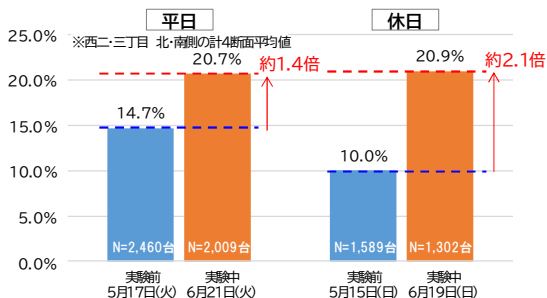


図-14 自転車の車道走行率

た」など、道路上に荷さばきスペースを設置することが配達時間短縮など配送作業の効率化にも寄与することが確認された。

c) 自転車の車道走行率の向上

自転車の車道走行率は、実験前後の比較で、平日では約1.4倍、休日は約2.1倍となり（図-14）、歩行者の安全性が向上したことや自転車利用ルールの周知に寄与していることが確認された。

(2) 明らかになった課題

a) 一時的な渋滞の発生および路上駐車増加

車線を削減したことにより、朝の通勤時間帯を中心に一時的な渋滞の発生（図-15）や周辺エリアにおける路上駐車増加が確認された。

b) 持続可能な仕組みの構築

今後、ほこみち制度を本格導入するためには、恒常的な賑わいづくりに向けた担い手や運営・維持管理等を含めた持続可能な仕組みが必要であることから、継続的に議論をしていくことが不可欠であることが確認された。

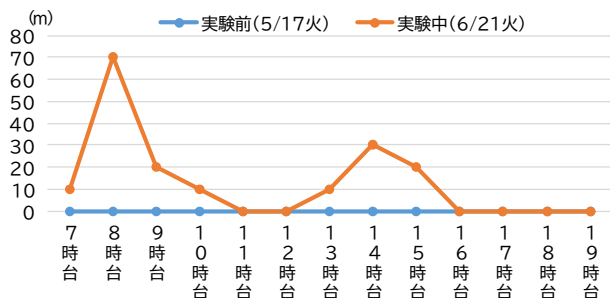


図-15 渋滞長（南一条通 西二丁目線交差点東側流入部）

5. 今後の展望

本実験を通じて得られた課題やさらなる改善に向けた具体的な検討方針案は、以下に示すとおりである。

(1) 道路空間の再構築、迂回誘導等の対策の改善

- ・実験結果を踏まえ、本実験での運用をベースとした実験区間の2車線化、ベイ形式を検討。
- ・道路空間再構築を行い恒久的な道路利活用を行う際は、道路交通への影響も踏まえ、コンセプト（通りのあり方）を設定し、具体の道路空間ごとの運用（冬期を含む道路使用・占用）を検討。
- ・道路空間再構築を行う場合は、札幌市の上位計画や実験で得られた知見に加え、障がいのある方の意見も踏まえて適切な歩道有効幅員を設定し、点字ブロック設置に留意しつつバリアフリー化。また、交差点形状の一部を見直し（右折車線設置等）。適宜、交通規制や改良による速度抑制対策も検討。
- ・通過交通に対する迂回誘導（必要に応じ、交通規制を見直し）や、駐車場や駐輪場誘導および警察と連携したエリア全体での違法駐車・駐輪の取り締まり強化についても検討が必要（迂回ルート検討の際は、実験区間周辺に加え、更に外側（環状通内側エリア）の路線への迂回誘導策の検討などが必要）。

(2) 沿道店舗等の連携による賑わいの創出に向けた改善

- ・ほこみち制度を活用し、道路占用区域を指定し、1次占有者としてエリアマネジメント団体または商店街を検討。その上で、多様な2次占有者からの占用料により運営することを検討。
- ・2次占有者の出店要項を整理するとともに、備品等の保管場所を検討。
- ・統一感があり利用者の増加が見込める空間デザインを検討（アイキャッチ、沿道とのバランス等）。
- ・地上の沿道施設からの歩行者動線に加え、地下からの歩行者動線を想定しつつ、適切なサインや効果的な属性情報発信方法を検討。
- ・運営を持続可能とするために、実験の成功体験のほか、最低限必要な経費を整理した上で、現場スタッフは最小限で運営できるように地域と協働し、具体の運用について調整、検討。
- ・西二丁目では実験時に工事中で営業していない建物が一部あったため、その物件の建て替え後に、本実験で得られた知見を活かし、上記（持続可能な運営方法等）も含めた検証方法を検討。

(3) 道路空間のタイムシェアによる道路交通機能の向上に向けた改善

- ・診療所を利用される方などの、道路利活用時に必要と

なる一般車の一時停車利用として必要な空間、運用を検討した上で、タクシーや荷さばきの空間を検討。

- ・タクシー事業者、運送事業者と調整し、本実験での運用をベースとしたタクシー乗り場のタイムシェアの本格実施に向けた検討（時間帯は0時から11時まで荷さばき運用が候補）。その際、現状は高齢者のタクシー利用が多いことを踏まえ、場所や時間帯について留意するとともに、降車場所、運用についても検討。
- ・一般運送事業者の利用がみられなかったベイがあったことから、事業者ニーズを把握した上で、ベイ設置箇所や対象車種の見直しが必要。加えて、周辺の中通り等の活用も視野に入れたエリア全体における荷さばきスペース、運用の検討が必要。

(4) 自転車対策による安全性の向上に向けた改善

- ・本実験で得られた知見も踏まえた適切な幅員による自転車走行空間の整備、自転車ネットワーク計画への反映に向けた調整、検討が必要。
- ・シェアサイクル事業者や行政で連携し、車道向きポートを増やし、シェアサイクル利用者の車道利用を促進。
- ・啓発外時間には歩道の自転車走行が少なくないため、エリア全体での定期的な啓発活動の実施や、地域と連携した自転車利用ルールの周知、徹底が必要。
- ・自動車ドライバーの理解も必要なため、自動車ドライバーに向けても啓発活動を実施。

(5) その他、実験を通じ得られた新たな視点への対応

- ・近年の配達サービスの利用機会の増加を踏まえ、地域や配達サービス事業者との対話を行い、配達員専用のスペース創出（配達用自動車の一時停車スペース、配達用自転車の短時間駐輪スペース）や道路利用における適正な配達サービスのルール化の検討が必要。

今後は、ほこみち制度の本格導入に向けて沿道事業者や運輸事業者、商店街などの理解および連携が必要であることから、交通課題の解決と都心商業エリアの顔として賑わいや憩いの場として魅力が溢れる南一条通の在り方を検討し、実現に向けた取組を研究会が主体となって実施していきたいと考えている。

謝辞：本実験の実施にあたっては、札幌都心交通研究会のみなさまに協議会での議論や各施策への取り組みなど多大な協力をいただいた。ここに厚く御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 札幌市：第2次都心まちづくり計画、2016.5、<https://www.city.sapporo.jp/kikaku/downtown/plan/toshin2.html>（2023.1.10閲覧）
- 2) 大通地区再生研究会：大通中心街まちづくり指針、2015.9、<https://sapporo-odori.jp/guideline/>（2023.1.10閲覧）
- 3) 国土交通省：歩行者利便増進道路－ほこみち－、<https://www.mlit.go.jp/road/hokomichi/>（2023.1.10閲覧）