

北海道初となる バスタプロジェクトの実現に向けて —事業化までのステップと今後の展開について—

札幌開発建設部 都市圏道路計画課

○飯田 稔規

三澤 英恵

株式会社ドーコン 交通事業本部交通部

須田 徹央

バスタプロジェクトは、鉄道やバス、タクシーなど、多様な交通モードがつながる集約型の公共交通ターミナルを官民連携で整備するプロジェクトである。北海道開発局では、国道5号を含む札幌駅周辺の面的な交通混雑、バス乗降場の分散による利便性の低下等、札幌駅周辺の交通課題を解決するため、令和5年度に「一般国道5号 札幌駅交通ターミナル整備」を新規事業化した。本稿では、新規事業化までのステップと今後の展開について報告する。

キーワード：バスタプロジェクト、交通結節点、防災

1. はじめに

バスタプロジェクトは、道路管理者が、地域の活性化や災害対応の強化、生産性の向上を実現するため、旅客利便の増進や交通マネジメントや防災機能の強化等、バス・タクシー等の交通結節点の高度化を図る官民連携でのプロジェクトであり、防災・観光拠点としての機能強化の推進のほか、MaaSやスマートシティ、他の交通拠点、新たなモビリティなどとの連携といった未来志向の取組を見据えたアップデート可能な交通結節点を目指している。

当該プロジェクトが立ち上がった背景は、高速バスの利用動向、災害時における高速バスの役割、道路交通の影響改善及びバスタ新宿における現行スキームといった課題解決に向け、令和2年11月の改正道路法の施行であり、交通混雑の緩和や物流の円滑化を目的としたバス・タクシー・トラック等の事業者専用の停留施設（特定車両停留施設）を道路附属物として位置付けたほか、施設運営については自動車駐車場等運営事業に基づき、コンセッション方式の活用が可能となった。

コンセッション方式とは、平成23年PFI法改正により導入され、「公共施設等運営権」として規定された官民連携事業の一方式である。利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する方式でありコンセッション方式の活用により、道路管理者とコンセッション契約を締結した民間事業者は、バス事業者のみならずテナントなどからの利用料金を収受でき、収入の多様化を図ることが可能となった（図-1）。

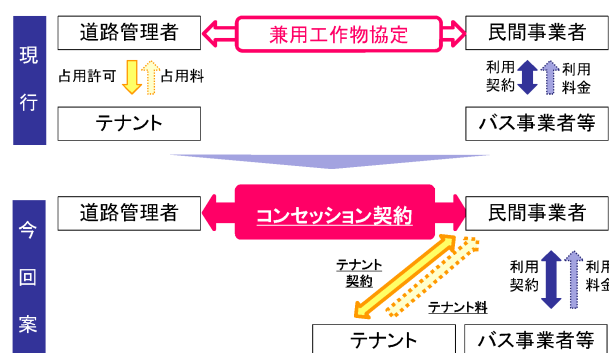


図-1 バスタの事業スキームイメージ¹⁾

2. 札幌駅交通ターミナルの事業化に向けた検討

(1) 札幌駅交通ターミナル整備の概要について

一般国道5号 札幌駅交通ターミナル整備（以下、「本事業」という）は、再開発ビル（札幌駅交流拠点北5西1・西2地区市街地再開発事業）と連携し、分散する路上バス停を集約した新しいバスターミナル等を整備することにより、交通結節空間を創出し、乗換・待合環境の改善、交通の円滑化、防災機能の向上を目的とした事業である。また、災害時には再開発ビルを一時滞在施設として活用するとともに、新しいバスターミナルに鉄道の代替輸送拠点及び情報発信機器等を整備し、安全・安心な空間を創出するものである（図-2）。



図-2 施設配置計画と事業区分 ²⁾

(2) 札幌駅交通ターミナル検討会について

札幌駅交通ターミナルは札幌駅交流拠点北5西1・西2地区市街地再開発事業と一体的な整備を行うものであり、今後整備される新幹線駅をはじめ各交通施設が相互につながる乗換動線を含めて一体的な検討が必要であった。

そのため、当該再開発の準備組合の設立（令和元年11月）や新幹線札幌駅の計画が具体化した令和2年1月に札幌駅交通ターミナル検討会（以下、「ターミナル検討会」という）を立ち上げ、計6回の検討会での議論を経て、事業計画の策定に至っている。

また、バスタプロジェクトの計画ガイドライン（以下、「本ガイドライン」という）では、交通拠点に求められる基本、交通結節点、防災、地域の拠点・賑わい、サービス、景観の6つの機能が示されている。交通拠点の整備にあたっては、自治体の上位計画との整合や地域特性等に応じ必要となる機能を設定する必要がある。

札幌駅交通ターミナルでは、現状の交通課題の解消に加え、札幌市の「札幌駅交流拠点北5西1・西2地区再開発基本構想（街並み形成（北5西1・西2地区の一体的な整備）、基盤整備（バスターミナルの再整備）等）」である上位計画との整合図り、新たな交通拠点整備に向け、本ガイドラインに記載されている交通拠点機能の概要等も参考に検討を行った（図-3）。

区分	機能	機能の具体例
交通機能	基本機能	バスやタクシー等への乗降や乗降までの移動・待合、また、車道の拠点内の移動や停留・待機、交通ターミナルの運営等、交通拠点が備えるべき基本的な機能
	交通結節機能	交通拠点における多様な交通モードが一体となって機能するよう、交通モード間を円滑に接続するための機能
防災機能	防災機能	交通拠点の交通機能を災害時においても確保するための機能。
	地域の拠点・賑わい機能	まちづくりと連携し、賑わいのある空間を創出するための機能
サービス機能	サービス機能	交通拠点を利用する歩行者の利便性向上に係る各種サービスの提供を行うための機能
	景観機能	交通拠点として地域の顔にふさわしい景観の創出、また、訪れる人々にゆとりや安らぎを与えるための機能

図-3 交通拠点機能の概要 ³⁾

(3) 札幌駅周辺の現状・交通課題

札幌駅と道内の主要な都市は都市間バスで結ばれており、札幌駅は道内で運行されている都市間バスの81%が発着している上、JRやバス、地下鉄といった複数の交通機関が集積する地区であり、道内でも重要な交通拠点である（図-4）。そのため、札幌駅は都市間バスのゲートウェイとして機能しており、道内の階層的な交通結節機能の最上位にあるといえる。

しかしながら、札幌駅周辺では、路上バス停の分散による利便性の低下、円滑な歩行空間の阻害及び国道5号を含む面的な交通混雑の課題を抱えている（図-5）。また、平成30年の北海道胆振東部地震時には、全道的に電力供給が停止したことにより、札幌駅周辺では多くの観光客が行き場を失い、帰宅困難者が滞留する等、災害時の交通機能の維持や避難者の受入空間の確保・支援が課題となっている。

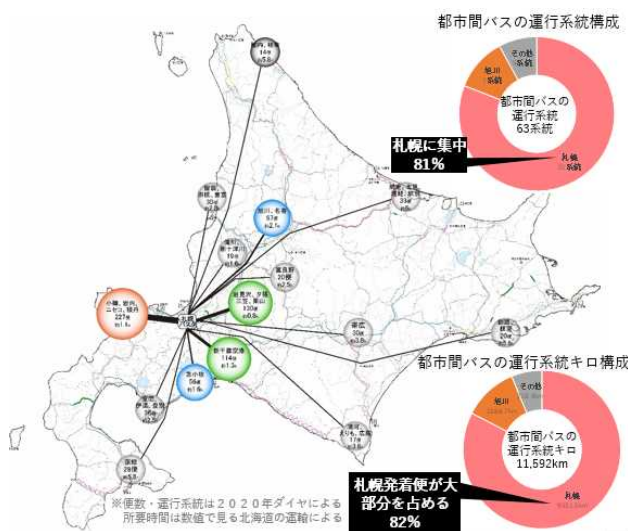


図-4 都市間バスの運行系統 ⁴⁾



図-5 路上バス乗降場の状況 ⁴⁾

(4) 課題を踏まえたバスターミナル事業計画の立案

前述のとおり、札幌駅周辺では、路上バス乗降場の分散による利便性の低下やバス待ち列による歩行空間の阻害等の課題解決が求められている。そのためには、札幌駅周辺の路上バス乗降場を集約し、先進事例等を参考に観光客等、初めて利用する人にも分かりやすく快適な集約型バスターミナルの計画や駅前防災拠点としての位置付けが必要であった。前述の課題を踏まえ、事業計画に反映した主な内容を紹介する。

a)利便性等に配慮したバスターミナル計画

将来利用が想定されるバス便数や旧札幌駅前バスターミナルでの運用実績を踏まえた運用シミュレーションを実施するとともに、円滑な運行が出来るバス車路空間の検討を実施し、利用者への配慮のみならず、バス事業者との調整を行った。

特にバス車路空間の検討にあたっては、バスターミナルを再現して2回（令和2年7月、令和2年10月）の実走実験を行い、バス出入り口の視認性、バスの正着性や荷物積み込み等における課題を確認した（図-6）。

b)分かりやすい歩行者動線・案内サイン

高齢者や車いす利用者、スーツケースを持った利用者、外国人などを考慮し、札幌駅周辺と新たなバスターミナル間を誰もがスムーズに移動出来る動線を確保するため、車両動線と歩行者動線が交差しないような歩行者動線や公共交通相互の乗り換えを勘案した歩行者動線の検討や、利用者が分かりやすい案内サインを検討した（図-7、図-8）。

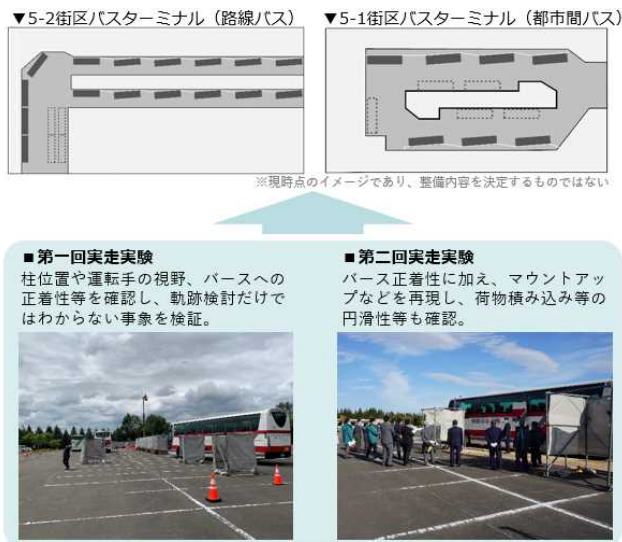


図-6 実走実験とターミナル車路計画 4)

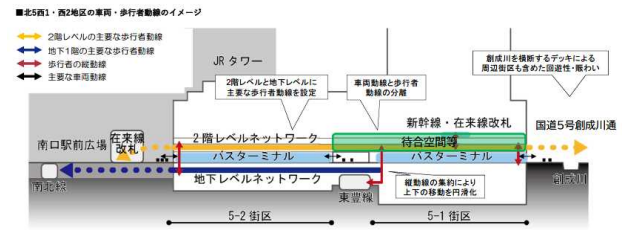


図-7 分かりやすい乗換動線 4)



図-8 分かりやすい案内サイン 4)

c)災害時に求められる機能や役割

札幌駅周辺全体として公共交通機能確保や避難場所の確保の検討にあたっては、バスターミナルのみならず、札幌駅周辺全体として機能が発揮できるよう災害時に求められる機能や役割について検討し、札幌駅（駅前広場）は一時的な避難場所、再開発ビルは帰宅困難者の受入れ、バスターミナルは災害時における代替交通手段の発着として位置づけた（図-9）。

d)災害時における各組織との連携

札幌駅周辺に集中すると想定される帰宅困難者については、安全・円滑に誘導するため、各組織が連携したオペレーションを検討し、行政（札幌市、北海道、国等）、施設管理者（札幌駅、再開発ビル等）、交通事業者（バス事業者、鉄道事業者等）の連携体制（案）について立案した（図-10）。ターミナル検討にて立案した連携対策を基として、今後は各組織との協議を実施しBCP計画の策定について検討を進める予定である。



図-9 平常時と災害時における各施設の役割 4)

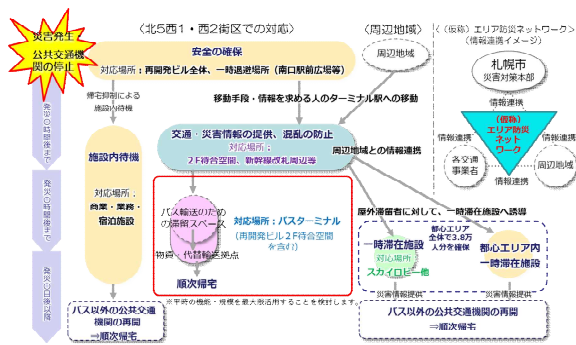


図-10 災害時における連携体制イメージ ⁴⁾

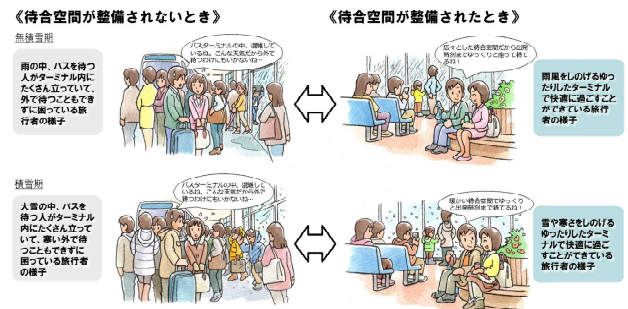


図-12 非積雪期と積雪期の説明資料例

3. バスタ整備に関する整備効果指標の検討

(1) 整備効果指標の検討について

事業化に向けて前述の検討結果をとりまとめた事業計画を策定するとともに、事業採択に向けて、整備効果についても定量的に評価する必要があった。しかしながら、バスターミナル整備に関する整備効果指標のマニュアルは策定されていないため、現状における課題とバスターミナル整備により実現可能な対策内容から整備効果指標を体系的に整理し、既存マニュアルを参照の上、11指標の検討を行った（図-11）。

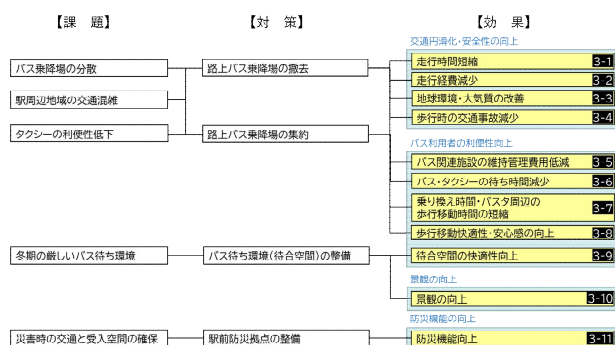


図-11 整備効果指標の体系的整理

検討した整備効果指標のうち、本項においては新たな評価指標となった「待合空間整備による快適性向上（以下、「快適性向上便益」という）」について便益算出方法を紹介する。

(2) 待合空間の快適性向上

快適性向上便益は札幌駅交通ターミナルに待合空間が整備されることによる快適性向上効果について計測するものである。計測にあたってはアンケート調査による支払い意思額（WTP）を推定する仮想的市場評価法（CVM）を実施して効果を計測した。

アンケート実施にあたっては、積雪寒冷地という地域特性から積雪期と無積雪期では支払い意思額が異なるということに着目して積雪期と無積雪期のそれぞれで視覚的にわかりやすいシナリオ説明資料を作成し、支払い意思額に関する調査を実施した（図-12）。

上記アンケート調査より、都市間バス利用者におけるWTPは非積雪期においては207円/人、積雪期においては243円/人となり、今回推定したWTPとバス待合利用者数を用いて待合空間の快適性向上効果について、以下の算定式によって効果を計測することとした。

バス待合空間の整備による快適性向上効果（円/年）
 ＝バス待合利用者※（人/年）×WTP
 （※バス待合利用者（人/年）＝5-1街区バスターミナル（都市間バス）利用者×365）

(3) 検討結果のまとめ

図-11にて示したすべての整備効果指標を定量的に計測し、整備効果を取りまとめた上で、事業計画を策定し、札幌駅交通ターミナル検討会の審議や社会資本整備審議会の報告事項の結果、令和5年4月に新規事業化となった（図-13）。

今回とりまとめた整備効果については前例が無い中で実施したものであるものの、今後のバスタプロジェクトにおいて活用できる指標が多くあるものと考えられる。



圖-13 整備効果資料 2)

4. 事業化後の取り組み状況について

(1) 新たな検討会の設置

事業化前における計画の具体化を図る目的として、前

述のターミナル検討会を開催していたが、事業計画の策定と新規事業化の役割を果たす結果となった。

しかしながら、本事業の事業推進に向け、バスターミナルの基本運用（案）等を継続的に検討する必要があったことから学識経験者等から意見聴取を行うことを目的とし、新たな検討会として「札幌駅交通ターミナル推進検討会（以下、「推進検討会」という）」を立ち上げた。

推進検討会では、バスターミナルの機能・運営、施設計画、周辺の交通環境に関する検討等、意見聴取の上、事業推進を図るものである。

なお、バスターミナル施設計画検討においてはターミナル検討会での議論のみならず、バスターミナルを利用する交通事業者の意見を取り入れることも重要であることから、引き続きバス事業者との対話についても実施しながら検討を深めていく。

(2) 官民連携による施設運営に向けた取組

特定車両停留施設の運営に関してコンセッション制度の活用が可能となったことから、札幌駅交通ターミナルの運営においても民間のノウハウを活用し、民間主導で維持管理・運営等を行う手法について検討を行っている。令和5年8月30日には、国が事業主体となり5-1街区に整備される新たなバスターミナルの維持管理・運営等を行うため、民間事業者が参画しやすい事業条件の確認、本事業の収益向上方策や交通結節機能の強化に関する意見・提案の収集を目的として、マーケットサウンディング調査を開始した。現在は、頂いた意見を踏まえて、今後も引き続き、より民間事業者が参画しやすい事業条件や更なる収益向上方策等を検討しており、今後は調査結果を踏まえた実施方針策定等の作業を進めて行く予定である（図-14、図-15）。

国土交通省

Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism

「世界の北海道」を目指して

北海道振興局

ウボボイ

令和5年8月30日

札幌開発建設部

新たに整備する札幌駅交通ターミナルの民間活力の導入に向けたマーケットサウンディング調査について

新たに整備する札幌駅交通ターミナルの民間活力の導入に向けて、技術仕様等の作成にあたり、民間事業者等の知見と技術、ノウハウを広く取り入れるため、本事業に関する意見と提案を募集します。

■調査対象者
民間事業者、団体等の法人
(一者単体又は複数者から構成されるグループによる意見提出も可能)

■意見を求める内容
民間事業者が参画しやすい事業条件についての意見
本事業の利便性、収益性を向上するための提案 等

■調査参加方法
下記の札幌開発建設部HPより詳細を確認ください。
<https://www.hkd.mlit.go.jp/gp/douro.keikaku/e11g0000000f5.html>

■調査スケジュール
調査参加申込〆切 令和5年9月22日(金)17時まで
意見書〆切 令和5年10月27日(金)17時まで

※なお、本調査への参加を希望される民間事業者向けに本事業の事業概要及びマーケットサウンディング調査の主旨等を説明するため、説明会申込者を対象に以下のとおり説明会を開催します。

説明会参加申込〆切 令和5年9月8日(金)17時まで
説明会日時 令和5年9月15日(金)14時30分から15時30分
説明会会場 2-7 5階520研修室
(札幌市中央区北2条西7丁目道民活動センタービル)

※テレビカメラ等の撮影については、質疑の閉会後まで可能です。開会後終了後は退室していただきます。
一般道通9号札幌駅交通ターミナル整備の概要は下記をご覧ください。
<https://www.hkd.mlit.go.jp/http/douro.keikaku/gb0000000416.html>

図-14 マーケットサウンディング調査 ⁵⁾

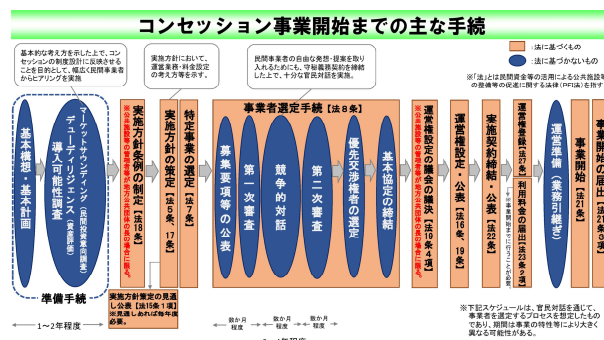


図-15 コンセッション方式の主な手続きの流れ ⁶⁾

5. 今後の展望

北海道特有の広域分散型地域では、都市内外の地域住民の移動と生活を支えて行くため、新たな交通結節点となる札幌駅交通ターミナルが中心となって圏域中心都市と結ばれ、さらに地方の市街地、生産空間などの地域間を結ぶ交通結節点と連絡する公共交通ネットワークを形成（図-16）し、持続的かつ円滑な移動環境を推進することが重要である。

新たな交通結節点では、北海道新幹線札幌開業・札幌駅周辺の開発を見据え、道都札幌の玄関口にふさわしい空間形成と高次都市機能・交通結節点機能の強化に向け（図-17）、スマートな乗り換えサービスの案内は元より、北海道の玄関口として、地域内外を問わず観光客や利用者に対し、北海道の豊かな観光・資源、多様な農海産資源等を発信する拠点整備、サイネージによる交通情報・観光案内や周遊観光促進に向けた北海道・札幌のニーズに対応するMaaSといった利用者案内機能を構築することで、誰もが他の交通モードを利用しやすいシームレスな移動環境等の実現を目指して行きたいと考える。

そのためにも民間事業者のノウハウを活用した官民連携により、民間事業者、交通事業者及び各行政機関が一体となり、連携・調整を図りながらプロジェクトを推進して行きたい。

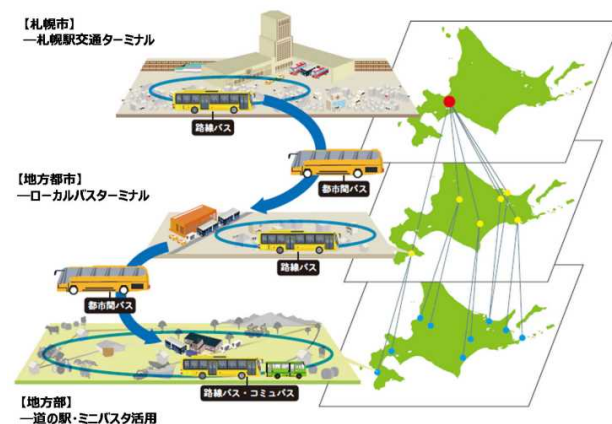


図-16 階層的な交通結節機能強化イメージ ⁷⁾

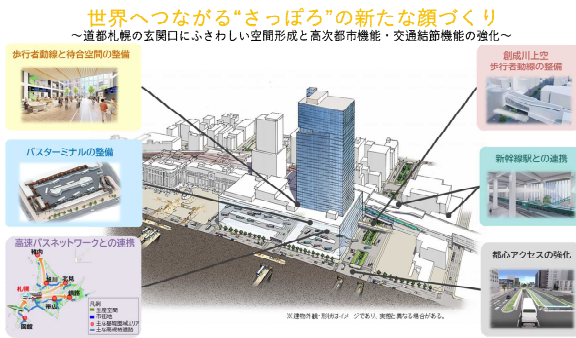


図-17 “世界へつながる” さっぽろ”の
新たな顔づくり

参考文献

- 1) 令和2年12月 第74回基本政策部会資料（国土交通省）
- 2) 令和5年3月 札幌駅交通ターミナルの事業計画【概要版】
- 3) 令和3年4月 交通拠点の機能強化に関する計画ガイドライン
- 4) 令和5年3月 札幌駅交通ターミナルの事業計画【本編】
- 5) 新たに整備する札幌駅交通ターミナルの民間活力の導入に向けたマーケットサウンディング調査について
<https://www.hkd.mlit.go.jp/sp/release/e11g9o000000eva8-att/e11g9o000000g5t9.pdf>
- 6) コンセッション事業開始までの主な手続
https://www8.cao.go.jp/pfi/concession/pdf/con_process.pdf
- 7) 令和3年4月 新広域道路交通計画（北海道ブロック版）
（国土交通省北海道開発局）