

第 35 回

札幌の顔・駅前通のリデザイン

国道 36 号の空間再配分による路面電車の環状化



橋本 幸

HASHIMOTO Koh

一般社団法人北海道開発技術センター
理事長

(元)国土交通省北海道局長

はじめに

1972 年（昭和 47 年）の札幌冬季オリンピックを契機に形づくられた札幌のまちも、時代の変化や価値観の多様化と共にリデザインの機運が高まり、特に中心線となる札幌駅前通は、平成 20 年代に行った、北側の「地下歩行空間の整備」と南側の「路面電車の環状化」という鉛直・水平双方の空間再配分により、一体となってひと中心の賑わいや周遊をつくり出している。

前者は昨年の『道路』2 月号の当欄で和泉晶裕元国土交通省北海道局長が紹介されているので、これに続く形で後者の国道 36 号の空間再配分による路面電車の環状化について詳述したい。

1. 札幌の成り立ち

江戸時代まで蝦夷地と呼ばれていた最北の巨大な島は、1869 年（明治 2 年）8 月 15 日公布の太政官布告により、「北海道」と改称された。

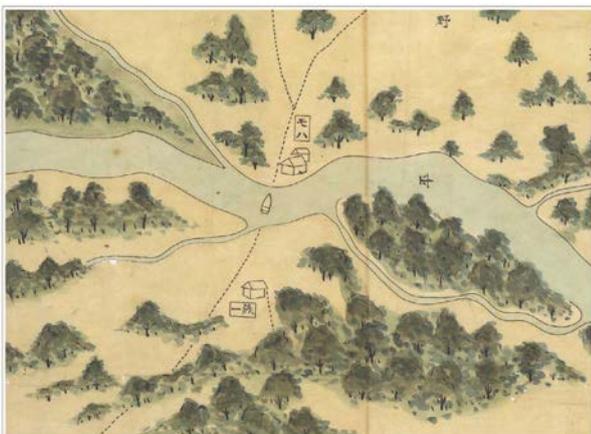


図-1 草創期の札幌（「明治元年札幌地図」）

少し前の同年 7 月 8 日、明治政府は蝦夷地開拓のための官庁「開拓使」を置き、札幌を本府建設の地と決定した。

その際の札幌在住の和人は 2 世帯 8 人だったという記録が残っている（図-1 は当時の様子が描かれた資料。川を挟んで 2 軒の家が描かれている）。

未開であったが故に、札幌の都市計画には大きな制約が無かったことが想像でき、札幌都心の特徴である碁盤の目による条丁はこの時期につくられ、本稿の舞台である駅前通も札幌駅からほぼ真南に向かって一直線で整備されている。

また、駅前通と交差して都心部を東西に走る大通公園は、北側の官庁街と南側の住宅・商業街を分ける大規模な防火線として、既に 1871 年（明治 4 年）から整備が始まっており、現在まで日常の市民の憩いの場としては勿論、夏はビアガーデン、秋はさっぽろオータムフェスト、冬はさっぽろ雪まつりの会場としても札幌の顔となっている。



写真-1 札幌大通公園

第二次世界大戦を挟み、次に札幌市の都市機能に大きな変化が起きたのは、札幌冬季オリンピックが開催された1972年（昭和47年）前後である。

駅前通を含む南北を縦断する形で地下鉄南北線が整備された一方、当時は環状となっていた路面電車の駅前通部分が地下鉄と競合する形となり、当該約400mが廃線となっている。



写真-2 地下鉄南北線の開通

以降、昭和期を越えて平成後期に至るまでの40年余、この構造が札幌都心交通の定常状態として長く続いた。

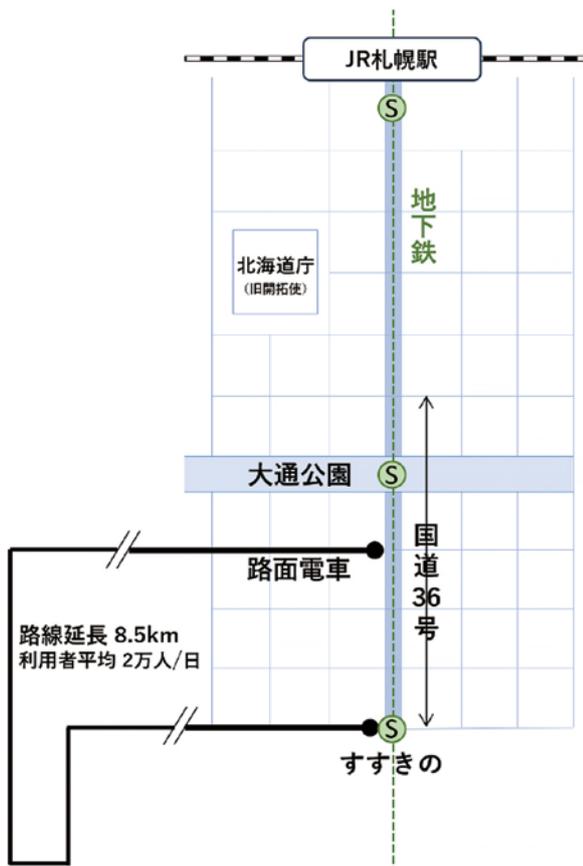


図-2 1972年札幌五輪以降の都心の状態

2. 存廃議論を経て環状化の模索まで

札幌の路面電車の歴史は明治期に始まり、昭和中期まで順次路線を市の主要部全体に拡大し、営業路線延長は1964年（昭和39年）にピークの25kmとなった。



図-3 ピーク時の路面電車網図

しかし他都市同様、モータリゼーションの進展や地下鉄網の拡大に伴い事業規模も徐々に縮小し、利用の低迷と相俟って市の財政的な負担も徐々に増し、市政の重要な課題として顕在化していった。

一方で、2000年（平成12年）以降の環境意識の高まりもあり、路面電車が持つ人・環境にやさしい特性や、都心まちづくりへの寄与等の視点から、存続を求める声も根強く、2005年（平成17年）に市は学識経験者等からなる検討会議を設置した。この検討会議には国土交通省北海道開発局も当初から参加しており、これがその後長く続く関係構築の端緒となっている。

以降詳細は割愛するが、様々な紆余曲折を経て、路面電車をまちの顔として積極的に活かす「路線の環状化案」へと議論が収斂していき、2012年（平成22年）に「札幌市路面電車活用計画」として正式に取りまとめられた。

3. 事業化へ向けた調整にあたって

国土交通省の施策に関わらず、国の重要な政策や事業実施において、関係自治体の意思や熱意は不可欠なものであり、前章に述べた経緯を経て、路面電車の環状化は正式に札幌市から国土交通省に対する重要要望事項となった。

他方、これは北海道の最重要幹線が目抜き通りでもある国道36号の車線減を前提とした計画であり、道路管

理者の北海道開発局としても課題を多々認識していたが、市民の熱い期待に応え、まちを蘇らせる一翼を担いたいという意欲もまた高いものがあった。

とは言え、実現に向けた計画検討や調整は、想定以上に難航した。

その要因を順不同で例示すると――

一つは、上記の通り環状を構成する新たな軌道は目抜き通りの国道36号上に位置することとなり、そもそも交通容量的に、車線を削って軌道を入れる余裕があるのかという慎重な検証が必要であったこと。

一つは、後述するが、トラック事業者、タクシー事業者にとっては大きな営業環境の変化を伴い、丁寧な説明と調整が必要となったこと。

一つは、当時の上田文雄札幌市長（2025年9月に逝去）が公共事業に対して慎重なスタンスであったことから、先行きを見通せない側面があったこと。

そして一つは、今でこそ考えにくいかと思うが、かつて先鋭的な対立関係にあった「道路 vs. 軌道」という両モード間の調整という神経質な側面に加え、「北海道開発局のシンボルとも言うべき“伝統の国道36号”の車線を、他に譲り渡すとは何事か」という情緒的な抵抗感も根強くあったこと等を記憶している。

なお故上田文雄市長は札幌市長を計3期務め、1期目当初こそインフラ整備に対して慎重なスタンスであったが、コミュニケーションを重ねる中で姿勢も変化し、路面電車延伸は勿論、地下歩行空間の整備や、現在事業中の都心アクセス道路のような大規模プロジェクトに対してもその整備を再選時の選挙公約とし、要望活動も積極的に行うなど大きな役割を果たして頂いたことは、意思疎通の重要性を再認識する意味でも付記しておきたい。

4. 具体的な計画

路面電車の環状化計画前の国道36号の断面は図-4の通りで、片側3車線ずつの典型的な幹線道路であった。



図-4 環状化計画前の国道36号の断面図

全国の多くの都市で、路面電車は道路の中央に敷設されており、札幌市においても既設部分は全て中央部の敷設となっている。

しかし前述の通り、当該部分は主要な国道で目抜き通りであったことから、歩道側車線は既にタクシー乗り場やトラックの荷捌きスペースという性質を兼ねており、交通容量的には事実上2車線に近い状態にあった。

その上で仮に中央分離帯側を潰して軌道化したとすれば、事実上「1車線化」となり、自動車交通がオーバーフローすることは、詳細な計算を待つまでもなく自明であった。

また中央分離帯上の並木は緑陰道路指定も受けており、路面電車を中央に寄せた場合に切り倒しを余儀なくされる懸念もあった。

以上のことから、新たな路面電車の軌道は、歩道側に寄せる「サイドリザベーション形式」とすることとした。

他方これは、荷捌きトラックや客待ちタクシーが行き場を失うことも意味する。

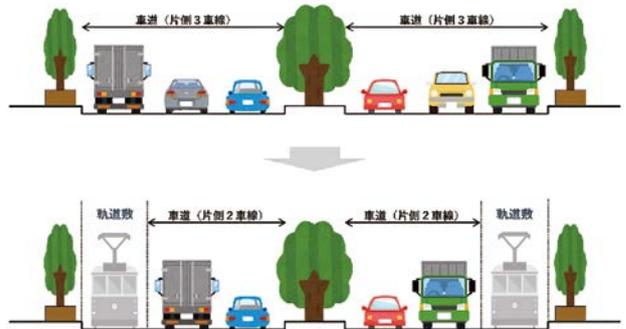


図-5 整備前→整備後の断面図

関係団体との調整は事業主体である札幌市が前面に立ったが、理解を得るための調整は容易ならざるものがあった。

なお当該地区では2009年（平成21年）、地区内のエリアマネジメントを目的とした「札幌大通まちづくり株式会社」が設立され、2011年（平成23年）には全国初の「都市再生整備推進法人」に指定されているが、路面電車ループ化に当たって沿線事業者との調整にも大きな役割を担ったことにも触れておきたい。

また法制的・制度的な諸整理は、国土交通省道路局路政課と国土交通省鉄道局都市鉄道政策課を中心に行っている。

本事業は2017年度（平成29年度）に公益財団法人国際交通安全学会の業績部門褒賞を受賞しており、その受賞理由を以下に引用するが、複雑極まりない合意形成のプロセスが評価されたことは、時に苦汁もなめながら関与した担当者にとって、何よりの励みになったと考える。

対象区間の片側3車線（往復6車線）の駅前通り400m区間において、歩道側の1車線ずつを路面電車の軌道に割り当てた点であります。

ほとんどの路面電車の事例で、軌道を道路の中央に敷設するのに対して、本事業では、歩道側の車線を軌道専用に変更しています（サイドリザベーションと呼ぶ）。

車線数を減らしていることに加え、沿道での荷捌きやタクシーの乗降および客待ちなどとの調整について、接続する道路空間の活用などにより、合意形成を成し遂げたところに大きな意味があります。

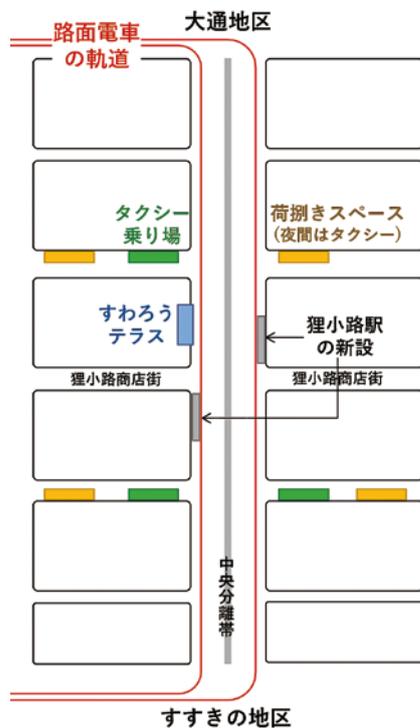


図-6 路面電車環状後の状況

5. 整備効果等

2015年（平成27年）12月20日、環状化された路面電車が開業し、まちの風景が一変した。

1年後に、札幌市総合交通計画部がその整備効果を公表しており、主なものを以下に挙げる。

- ・対前年比で、路面電車利用者数は1日あたり2,000人を超える増加
- ・サイドリザベーション方式停留場により、安全性や利便性が向上
- ・路面電車が歩道側を走行することにより、魅力的な風景を創出

- ・沿道商業施設も待合いスペースを整備することでwin-winの関係を構築
- ・車いす利用件数が増加し、高齢者や障がい者にやさしい公共交通として浸透

2018年（平成30年）には、市営地下鉄と共に、その乗降場等の整備やマナー教育の徹底等ハード・ソフト一体となったバリアフリーの実現の取り組みに対し、札幌市交通局名で第11回国土交通省バリアフリー化推進功労者大臣表彰を受賞している。



写真-3 駅前通の顔となった路面電車

おわりに

「言うは易く行ふは難し」という言葉があるが、理想を掲げつつも、目の前には制度的な制約から人間の感情まで、様々なものが良くも悪くも横たわる。長期間に渡って続いた既存の都市構造を変え、利害関係者が広範囲に及べば尚の事である。

駅前地下歩行空間整備と路面電車の環状化という一連の空間再配分によって、現在の札幌の活力や賑わいが生まれた裏には、簡単には言い表せないほど多くの方々と重ねた議論や試行錯誤があった。

当時関係した全ての方々に心から敬意と謝意を申し上げ、結びとしたい。

写真出典

札幌市の関連サイトより

その他の記事は「日本みち研究所HP」で公開しています

国道をゆく エリア別一覧

検索

rirs.or.jp/kokudo/