

平成 30 年度 提案公募型研究

路上・路外の駐車スペースを連携した複合的な
路上駐車対策の実現に向けた道路空間の利活用に関する
調査研究

【概要版】

平成31年3月

公益財団法人東京都道路整備保全公社

株式会社日本能率協会総合研究所

目 次

| | |
|--------------------------------------|----|
| 1. 研究概要 | 1 |
| 1-1. 研究背景と目的..... | 1 |
| 1-2. 本研究の進め方..... | 2 |
| 2. 道路空間の利活用事例（収集・整理） | 3 |
| 3. 道路空間の利活用に向けた課題 | 4 |
| 3-1. 道路空間の利活用に関連する法制制度（収集・整理） | 4 |
| 3-2. 現行法制度上における道路空間の利活用の課題..... | 7 |
| 4. 実態調査等の企画・実施 | 11 |
| 4-1. 実態調査等の実施方法..... | 11 |
| 4-2. 実態調査等の結果整理..... | 15 |
| 5. ケーススタディ検討 | 20 |
| 5-1. 時間制限駐車区間の運用検討..... | 20 |
| 5-2. 銀座地区における観光バス路上乗車・降車場の配置検討 | 22 |
| 6. 新たな道路空間の利活用のあり方の検討 | 24 |

1. 研究概要

1-1. 研究背景と目的

(1) 研究背景

平成19年6月の「民間駐車監視員制度の導入」により、都内の違法駐車は減少傾向にあるものの、依然として発生し、幹線道路等においては交通渋滞の一要因となっている。

一方で、「平成29年度路上駐車実態調査報告書（（公財）東京都道路整備保全公社）」で明らかになっているように、路外駐車場の稼働率はピーク時においても満車にならない等、収容台数に余裕があるにも係わらず、路上を駐車場所を選択しているといった状況にあり、路上で受け止めざるを得ない（社会経済上も受け取るべき）駐車需要が存在するものと想定される。

加えて、国策として「観光立国」を推進している現在、すでに観光バスによる路上駐車問題も発生している中、2020年には東京オリンピック・パラリンピックを控える等、東京都へのインバウンド需要のさらなる増加や自動運転技術の進展に伴う新たな路上駐車需要が発生していくことも予想される。

このような現状・近未来等の課題に対応していくには、駐車需要の特性・利用場面に応じた路上・路外の駐車スペースを連携した複合的な路上駐車対策が求められる。

(2) 最近の動向

最近、駐車を取り巻く環境として、下記の点が述べられている。

- 産業活動や国民生活の基盤となる運送サービスを提供する重要な産業ドライバー等の不足は、荷さばき活動等に代表される本サービスの供給を安定的・持続的に確保していくためにも、運転者の労働条件・環境の改善・支援が求められている。
- 道路空間を利活用し、産業ドライバー等の支援が加速化している。
- 近年、走行機能に影響を及ぼさずに利活用可能な道路空間が存在する。また、既存の路外駐車場を利用出来ない駐車需要が存在する。
- 外国人観光客等が急激に増加し、観光バスの需要が高まっている。加えて、東京オリンピック・パラリンピック等も控える中、さらなる増加も想定される。
- 都内（都心部）においては、他都市に先駆けて、地域ルール導入等、地域毎の附置義務条例の柔軟な運用が活発化している。

(3) 研究目的

本研究は、既存資料や実態調査結果を基に、道路空間の有効活用方法に向けた課題を明確化した上で、現状で道路空間を適正に管理している手法の一つであるパーキング・メーター及びパーキング・チケットを主体に路上の有効的な活用・運用手法を主眼に検討を行い、駐車需要の特性に応じて路上・路外の駐車スペースを連携させた複合的な路上駐車対策の一つとして、新たな道路空間の利活用のあり方について提言を行っていくことを目的とする。

1-2. 本研究の進め方

研究の概要（本章）に示すとおり、研究を実施するにあたって、研究方法等を以下のとおり設定した。

既存資料・文献等により、現状の道路空間の利活用方法・課題を整理した上で、観光バス・荷さばき車両に着目したモデル地区における実態調査を企画・実施し、その結果を基に、それらの駐車特性を整理した。

これらの検討結果を踏まえ、様々な駐車需要の特性に応じた路上・路外の駐車スペースを連携させた複合的な路上駐車対策の一つとして、新たな道路空間の利活用のあり方（運用スタイルの一考察）についてとりまとめた。

本報告書は、これらの研究結果を掲載するものである。

なお、研究を進めるにあたって、日本大学理工学部交通システム工学科（小早川悟教授、並びに交通計画研究室）の協力のもと検討を行い、とりまとめた。

《研究方法等の設定》

1章 研究概要

・検討項目の深度化や具体的実施方針の設定

《現状課題の把握》

2章 道路空間の利活用事例の収集・整理

・道路空間(主に車道)を活用している手法を中心に参考事例等の収集・整理

3章 道路空間の利活用に向けた課題

・道路空間の利活用に関連する法制制度(収集・整理)
・現行法制度上における道路空間の利活用の課題(洗い出し)

《具体地区での検討》

4章 実態調査等の企画・実施

・調査対象地区:銀座地区/新橋地区
・調査種別:観光バス駐車実態調査(銀座地区)
荷さばき駐車実態調査(新橋地区)

5章 ケーススタディ検討

・PMの運用構造分析
・銀座地区観光バス乗降場所の配置検討

《研究成果のとりまとめ》

6章 新たな道路空間の利活用のあり方の検討

・新たな道路空間の利活用のあり方(一例)として提言

図 1-1. 研究フロー

2. 道路空間の利活用事例(収集・整理)

観光バス対策及び荷さばき駐車対策として、ハード的・ソフト的に道路空間を有効に活用している下記の都市の参考事例について、「施策概要」「導入経緯」「法制度上の取り扱い」等の観点から整理した。

なお、事例の詳細については、ここでは割愛（なお報告書には、導入経緯や導入手法等を掲載）する。

《代表事例一覧》

【観光バス対策】

- ・道路上に乗降場等を整備した事例・・・・・・・・台東区・札幌市
- ・ソフト施策により対応した事例・・・・・・・・京都市・大阪市

【荷さばき対策】

- ・道路上に荷さばきスペースを整備した事例・・・・横浜市・広島市・港区・岡山市・千葉市等
- ・ソフト施策（交通規制）により対応した事例・・・・中央区・金沢市・渋谷区等

【その他】

- ・道路空間の利活用・・・・・・・・千代田区（大丸有地区）・大阪市（御堂筋）等

3. 道路空間の利活用に向けた課題

3-1. 道路空間の利活用に関連する法制制度(収集・整理)

表 3-1. 道路空間を駐停車場所として活用する際の法制度上の解釈 (その1)

| 根拠法 | 道路空間における駐停車空間名称 | 条文(条例・政令) | | 条文の主な記載内容 | 都市部の設置場所(要約) | 構造等 | 施設の目的、解説等 | 備考 |
|-----|--------------------------|--|--|---|---|---|--|--|
| 道路法 | 停車帯 | 第30条 道路の構造の基準 技術的基準は政令で定める | 道路構造令 第2条十二 用語の定義 | 主として車両の停車の用に供するために設けられる帯状の車道の部分を言う | (停車帯)第9条 第四種(都市部)の道路には、必要に応じ、自動車の停車のため停車帯を設けるものとする | 車道の左端寄りに幅員2.5mとする。大型車の割合が低い場合は、1.5mまで縮小することができる | 沿道へのアクセスのための停車需要を処理する。商業業務地区等の場合は、施設への出入りや、荷捌き等により、路上での駐停車の需要が多く発生することが予測される 資料：道路構造令の解説と運用(社)日本道路協会 | 車道対策 道路構造、交通量、大型車両・自動二輪・原動機付自転車の混入率、駐車車両の状況等を踏まえ、道路空間の再配分により自転車専用の通行空間が確保可能な場合には、自転車専用通行帯の設置等による分離対策を行うこと 資料：2007.7 国道企第39号 国道国防第69号 国道交安第27号 国土交通省道路局 課長 自転車走行環境の整備に関する取組み内容について |
| | 自動車駐車場(道路付属物) | — | — | 自動車駐車場又は自転車駐車場が道路上に、又は道路に接して道路管理者が設けるもの | 都市の中心部等の主として幹線道路において、道路管理者が交通に支障を及ぼさない構造の道路上の自動車駐車場を整備できる 資料：1991.11 建設省政発第58号建設省道路局長通達道路法の一部改正について | 道路の付属物として、車道と分離した構造の路上駐車施設の車道との分離の構造、入口・出口の構造、設置する地域・道路等の基準については、別途通達する | 路上駐車等の蔓延を防止し、道路の安全かつ円滑な交通を確保するため、主として幹線道路において、路外駐車場では対応できない短時間の駐車需要に対応 資料：1991.11 道路法の一部改正について | 料金の額：付近の路外駐車場の料金に比して著しく均衡を失しないものとする 資料：1991.11 建設省政発第60号 道路局路政課長通達道路法の一部改正について |
| | 道路占用・付属物 自転車・自動二輪車駐車場 | 第2条第二項「道路の付属物」、第24条二項(自動車駐車場又は自転車駐車場の料金)道路の付属物に追加(1991.5) — | 道路法施行令第34条の三政令で定める道路付属物として自転車駐車場を追加(2005.4) 第7条九 自転車・自動二輪車等の車輪止め装置等を占用物件として追加(2006.11) | 道路付属物の自転車駐車場 道路の占用 自転車、自動二輪車等を駐車させるため必要な車輪止め装置その他の器具 | 道路付属物：道路の付属物として道路上、又は道路に接する自転車駐車場 道路占用物：第7条九 道路の区域内の土地に設ける駐車器具を追加 公安委員会の意見を聴取し、安全と円滑に支障のない位置 資料：2006.11 国道利第31号 国土交通省道路局長道路法施行令の一部改正について | 道路の車道以外の場所に区画線あるいは縁石、柵等により区画して設ける。自転車は歩道等側から出入り、自動二輪車等は車道側からの出入りとする 資料：2006.11 国道交安第28号 道路局地方道・環境課長通達路上自転車・自動二輪車等駐車場設置指針について | 道路上における放置自転車や、原動機付自転車及び自動二輪車の違法駐車によって歩行者や車いす利用者等の安全で円滑な通行の妨げとなっている。よって道路上の自転車駐車場を道路付属物として位置づけ、原動機付自転車及び自動二輪車の車輪止め装置等その他の器具の占用を認め、よって放置自転車問題の早期解決と違法駐車対策の推進を図る 資料：2006.11 国道利第31号 国土交通省道路局長道路法施行令の一部改正について | 道路付属物としての路上自転車・自動二輪車等駐車場を整備するに当たっては、これによられたく通知する。なお、自転車、原動機付自転車又は自動二輪車を駐車させるために必要な車輪止め装置その他の器具の占用については、本指針を参考とする旨、国土交通省道路局長から通知(2006.11 国道利 第31号)されている 資料：2006.11 国道交安 第28号 路上自転車・自動二輪車等駐車場設置指針について |

表 3-2. 道路空間を駐停車場所として活用する際の法制度上の解釈（その2）

| 根拠法 | 道路空間における駐停車空間名称 | 条文（条例・政令） | 条文の主な記載内容 | 都市部の設置場所（要約） | 構造等 | 施設の目的、解説等 | 備考 |
|-------|-----------------|--|---|--|--|---|---|
| 駐車場法 | 路上駐車場 | 第2条第一項 用語の定義 第5条 (路上駐車場の設置) 第6条 (路上駐車場の駐車料金及び割増金) | 駐車場整備地区内の道路の路面に一定の区画を限って設置される自動車の駐車のための施設であって一般公共の用に供されるものをいう | 施行令第2条ニ（路上駐車場の配置及び規模の基準） 駐車場整備地区内の主要幹線街路以外の道路 第5条 2 地方公共団体が路上駐車場を設置しようとする場合においては、当該地方公共団体の長は、あらかじめ、都道府県公安委員会の意見を聴かなければならない | 施行令第2条八 道路の幅員及び交通の状況に応じ、車両の通行に必要な幅（少なくとも3.5m）の道路の部分を保つように設置する | 制定当時の駐車場法第4条（路上駐車場設置計画） 地区内にある路外駐車場によっては満たされない自動車の駐車需要に応ずるために必要な路上駐車場の配置及び規模に関する計画 駐車場法の一部改正 1962. 4. 16 法律第81号 第5条を定める（路上駐車場の設置及び廃止） 5 都市計画において定められた路外駐車場が整備されるに応じて、逐次路上駐車場を廃止するものとする | 昭和33年に東京都が作成した路上駐車場設置計画では、バス、トラック、大型車、小型車用のマスが計画され、設置された。1961年に設置台数が全国で約7,000台と最大となった。その後1965年に約4,000台設置していた東京都が全廃し、減少していった。なお、2017年3月現在、広島市、青森市の2都市601台分となっている 資料：自動車駐車場年報 |
| 道路交通法 | 時間制限駐車区間 | 第49条 (時間制限駐車区間) | 時間を限って同一の車両が引き続き駐車することができる道路の区間、当該駐車区間における駐車 of 適正を確保するため、パーキング・メーターを設置する 2 道路の構造その他道路または交通の状況からパーキング・メーターに換え、パーキング・チケットを設置する 3 公安委員会は、第一項のパーキング・メーター及びパーキング・チケット発給設備の管理に関する事務並びに前項に規定する措置に関する事務の全部又は一部を総理府令で定める者に委託することができる。 | 地域：商業地域、近隣商業地域その他短時間駐車需要が大きい地域で、違法路上駐車が問題となっている地域であり、当分の間短時間駐車を路外駐車場で吸収することが困難な地域 道路：原則として幹線道路以外の道路 資料：1987.1 警察庁丙規発第2号 警察庁交通局長時間制限駐車区間規制の実施基準について | 相互通行の場合は、片側3.25m以上、一方通行の場合4.0m以上車道幅員を確保できること、バス路線でないこと、駐車方法は、平行駐車を原則とする、路外駐車場の入口からおおむね100m以内の場所は避ける 資料：左と同じ通知 | 幹線道路に隣接する道路等において駐車禁止規制区間の一部を時間制限駐車区間へと変更し、幹線道路の違法駐車を強力に取り締まるとともに、やむを得ない短時間駐車需要を同区間に誘導することにより、幹線道路の機能回復を図ることが、この規制の目的である。路外駐車場の整備が行われるまでの緊急避難的に行われる 資料：1987.1 建設省都計発第10号 都再発6号 道政発第4号 道交発第6号 道企発第3号 時間制限駐車区間規制の実施に際しての留意事項の詳細について | 管轄区域内の道路について、メリハリの効いた駐車規制を実施し、より良好な駐車秩序の確立に努められたい。駐車規制は物流や交通参加者の利便に大きく影響することから、必要最低限の規制となるよう時間的・場所的に対象範囲をきめ細かく設定する、車種ごとや、用途ごとに異なる事情がある場合には、対象を限定しておこなうこと。 資料：2004.1 警察庁丙規発第1号 警察庁丙交指発第3号 警察庁交通局長きめ細かな駐車規制の実施について 最大値は1994年約40,000台となった、2017年現在約7,209台となっている |
| | | (警視庁) 関係手数料条例 | 道路交通法第四十九条第一項の規定に基づくパーキング・メーターの設置及び管理(同条第二項に規定する措置に係るものを含む。) 法第四十九条第一項の規定に基づくパーキング・チケット発給設備の設置及び管理(同条第二項に規定する措置に係るものを含む。) | 上記同様 | 上記同様 | 道路交通法において、公安委員会により設置されたパーキング・メーター及びパーキング・チケットの事務手数料の規定であり、時間制限駐車区間の料金は「駐車料金」では無いことを明記している。 | 上記同様 |

表 3-3. 道路空間を駐停車場所として活用する際の法制度上の解釈（その3）

| 根拠法 | 道路空間における駐停車空間名称 | 条文（条例・政令） | 条文の主な記載内容 | 解説等 | 備考 |
|-------|-------------------|-----------------------|---|---|----|
| 道路交通法 | （駐車を禁止する場所） | 第 45 条 （駐車を禁止する場所） | <p>第四十五条 車両は、道路標識等により駐車が禁止されている道路の部分及び次に掲げるその他の道路の部分においては、駐車してはならない。ただし、公安委員会の定めるところにより警察署長の許可を受けたときは、この限りでない。</p> <p>一 人の乗降、貨物の積卸し、駐車又は自動車の格納若しくは修理のため道路外に設けられた施設又は場所の道路に接する自動車用の出入口から 3m 以内の部分</p> <p>二 道路工事が行なわれている場合における当該工事区域の側端から 5m 以内の部分</p> <p>三 消防用機械器具の置場若しくは消防用防火水槽その 側の側端又はこれらの道路に接する出入口から 5m 以内の部分</p> <p>四 消火栓、指定消防水利の標識が設けられている位置又は消防用防火水槽その 側の吸水口若しくは吸管投入孔から 5m 以内の部分</p> <p>五 火災報知機から一メートル以内の部分</p> <p>2 車両は、第四十七条第二項又は第三項の規定により駐車する場合に当該車両の右側の道路上に 3.5 メートル（道路標識等により距離が指定されているときは、その距離）以上の余地がないこととなる場所においては、駐車してはならない。ただし、貨物の積卸しを行なう場合で運転者がその車両を離れないとき、若しくは運転者がその車両を離れたが直ちに運転に従事することができる状態にあるとき、又は傷病者の救護のためやむを得ないときは、この限りでない。</p> <p>3 公安委員会が交通がひんばんでないと認めて指定した区域においては、前項本文の規定は、適用しない。</p> | <p>道路交通法の駐車禁止規制以外に道路上においても左記の空間には駐車することを禁止している。ただし、3 項に示とおり、公安委員会が認めた場合は、除外される。</p> | — |
| その他 | （消防活動用空地等の設置指導基準） | | <p>第 3 適用の範囲 この基準は、原則として 3 階以上の建築物について適用する。ただし、3 階以下の建築物の部分で可搬式三連梯子による消防活動等が可能な場合は、この基準は適用しない。</p> <p>第 4 道路及び進入路 はしご自動車が行き交うことができる道路及び進入路は、次のとおりとする。</p> <p>(1) 道路及び進入路の有効幅員は 4 メートル以上とし、かつ、進入路上の必要空間は、路面から 4 メートル以上確保され、はしご自動車が容易に通行できること。</p> | <p>沿道に 3 階以上の建物がアル場合、消防用活動空地として、幅員が指導されており、駐車車両（スペース）を除いて確保しなければならない。</p> | — |

3-2. 現行法制度上における道路空間の利活用の課題

現行法制度上においては、道路空間を駐車施設として利活用していく際には駐車ベイ整備等による手法と既存の道路上に交通規制を重ねる手法があり、その設置手法により、整備・管理主体が異なる等、施設整備側（料金収受等の運用も含む）でクリアしていく課題が存在する。

また、対応する駐車需要においては、若干の解釈の違いはあるものの、「短時間駐車需要」を受け止めるもので、恒久的な需要の受け皿とはなっていない。

従って、駐車需要は原則、「路外駐車場」で受け止めるべきではあるが、やむを得ない場合や合理的な理由がある場合においては、現行法制度上においても道路空間を活用し、柔軟に路上で受け止めていくことは十分可能と考えられる。

ただし、道路空間は車両の走行を主とするため、道路交通法の規定に準じ、交通規制を行う必要があり、設置者と交通管理者の協議は必ず必要となる。

なお、現行法制度上において望ましい整備手法としては、道路管理者と交通管理者で協議・調整を行い、整備主体を道路管理者とし、道路付属物として設置し、対象車両や料金収受等の運用に適合した交通規制を実施していくことが望ましいと想定される。

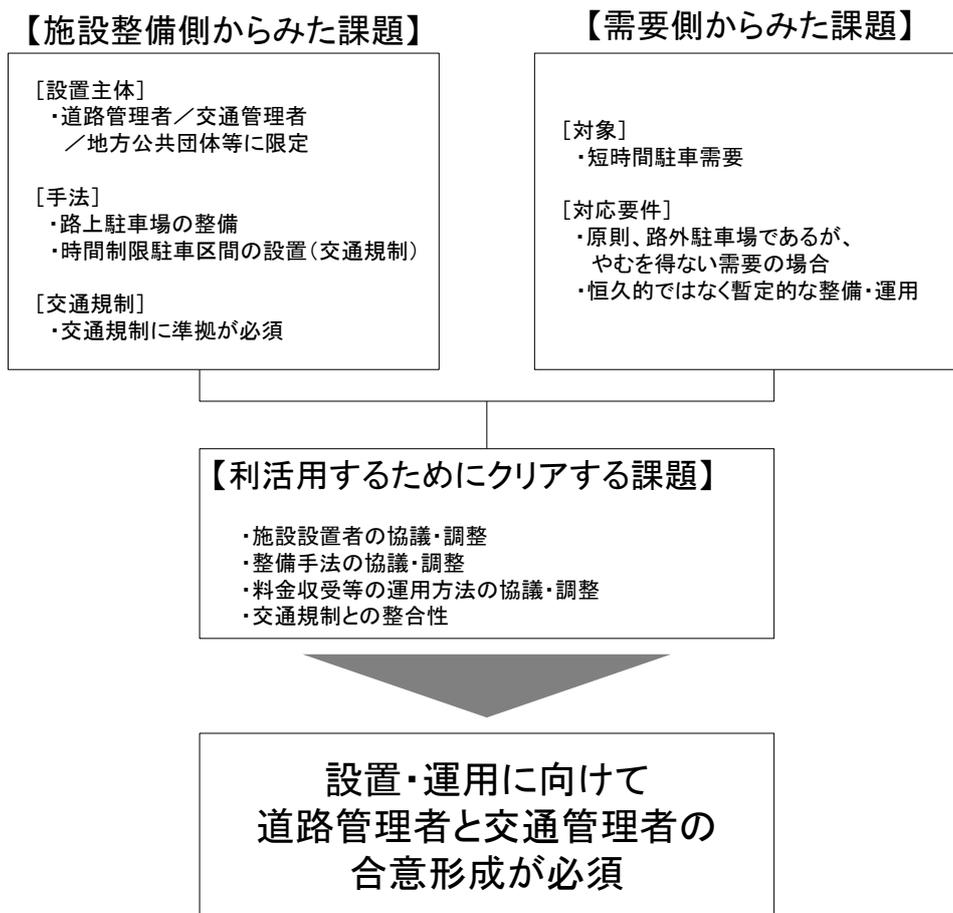


図 3-1. 現行法制度上における道路空間の利活用に向けた課題

表 3-4 現行法制度上における道路空間（路上）の整備（利活用）に対する考え方

| 関連法 | 路上駐車に対する考え方 |
|-------|---|
| 道路法 | <p>〔道路付属物としての路上駐車場〕</p> <p>➤自動車駐車場または自転車駐車場等で道路上もしくは道路に接して<u>道路管理者が設ける</u>もの。</p> <p>（課題）</p> <p>⇒施設の設置主体が道路管理者に限定される。</p> <p>なお、道路管理者が設置する場合、現状では「無料」で整備されている実態がある。</p> <p>ただし、設置は可能であり、かつ道路占用許可申請により、駐車料金収受機の設置も可能であり、駐車料金を徴収することも可能である。</p> |
| 駐車場法 | <p>〔路上駐車場〕</p> <p>➤<u>駐車場整備地区内の道路の路面に一定の区画を限って設置</u>される自動車の駐車のための施設であって一般公共の用に供されるもの。なお、地方公共団体が路上駐車場を設置しようとする場合においては、<u>都道府県公安委員会の意見を聴かなければならない</u>。</p> <p>（課題）</p> <p>⇒設置場所が駐車場整備地区内に限定される。</p> <p>また、交通管理者と必ず協議する必要がある。</p> <p>なお、駐車料金を徴収することも可能である。</p> |
| 道路交通法 | <p>〔時間制限駐車区間〕</p> <p>➤公安委員会は、時間を限って同一の車両が引き続き駐車することができる区間であることが道路標識等により指定されている区間において、パーキング・メーターまたはパーキング・チケットを設置できる。</p> <p>➤当該区間の管理は、パーキング・メーターまたはパーキング・チケットで管理、その発券機等を稼働させることへの<u>「手数料」であり、「駐車料金」ではない</u>。</p> <p>（課題）</p> <p>⇒設置主体が公安委員会に限定される。</p> <p>時間制限駐車区間は、交通標識の設置とパーキング・メーター等の機器の設置が必要であり、「駐車料金」という概念での徴収は出来ない。</p> |

表 3-5 現行法制度上における道路空間（路上）で受け止める需要の考え方（その1）

| 関連法 | 路上駐車に対する考え方 |
|--|---|
| <p style="text-align: center;">道路法</p> | <p>[道路付属物としての路上駐車場]</p> <p>➢ 都市内の無秩序な路上駐車を排除し、円滑な道路交通を確保するために、<u>幹線道路において路外駐車場では対応できない短時間の駐車需要への対応</u>として応じる。</p> <p>（課題）</p> <p>⇒ 短時間駐車への対応であり、長時間の待機駐車を受け皿とはなり得ない。</p> <p>[停車帯]</p> <p>➢ 沿道アクセスのための<u>停車需要（道路交通法：5分以内の荷物の積みおろし、人の乗降等）を処理</u>として応じる。</p> <p>（課題）</p> <p>⇒ 「5分以内」という停車・駐車の閾値、「人の乗降・荷物の積みおろし」という駐車行動による条件が分離し、誤解を招き、さらに悪しき習慣としてドライバー等に理解されている。</p> |
| <p style="text-align: center;">駐車場法</p> | <p>[路上駐車場]</p> <p>➢ 附置義務駐車場によっては満たされない駐車需要に応じる（なお、都市計画において定められた<u>路外駐車場が整備されるに応じて逐次路上駐車場を廃止</u>する）。</p> <p>（課題）</p> <p>⇒ 附置義務駐車場や路外駐車場等により駐車容量が充足すると廃止されるため、恒久的な施設としての位置づけではない。</p> |

表 3-6 現行法制度上における道路空間（路上）で受け止める需要の考え方（その2）

| 関連法 | 路上駐車に対する考え方 |
|--------------|--|
| <p>道路交通法</p> | <p>[駐車禁止以外の区間]</p> <p>➢ 短時間駐車需要に対しては、原則として路外駐車場の整備により対応する（車庫法の規定以外（「夜間の8時間駐車」「12時間以上の連続駐車」は車庫法違反））。</p> <p>（課題）</p> <p>⇒ 出入口・消火栓からの距離、駐車余地等、駐車可能な空間の確認が必要となる。</p> <p>[駐車禁止の解除]</p> <p>➢ 時間帯や対象等を限定し、駐車を認めることが可能である。</p> <p>➢ また、路外駐車場の整備が十分でなく、短時間の駐車需要が路外駐車場における駐車可能台数（容量）を上回り、需給バランスが崩れている場合には、その他の交通状況に応じた対応として路上での受け入れを検討し、駐車を認めても交通の円滑と安全に支障のない路線において規制を緩和する（駐車禁止の一部解除（緩和））。</p> <p>（課題）</p> <p>⇒ あくまで地域の実情に応じた対応であり、道路交通法の駐車可能な空間のみである。</p> <p>[時間制限駐車区間]</p> <p>➢ 幹線道路に隣接する道路等において駐車禁止規制区間の一部を時間制限駐車区間へと変更し、幹線道路の違法駐車を強力に取り締まるとともに、やむを得ない短時間駐車需要を同区間に誘導する。</p> <p>（課題）</p> <p>⇒ 駐車需要は原則路外へ誘導するが、あくまでやむを得ない短時間需要への対応であり、公共的な駐車場ではない。</p> |

4. 実態調査等の企画・実施

4-1. 実態調査等の実施方法

(1) 調査概要

① 実態調査の種類

本調査で実施する調査種類は以下のとおり。

調査A：貨物車駐車実態調査（路上及び合法的な路上荷さばきスペース）

・ 駐車実態調査（路上及び荷さばきスペース）

調査B：観光バス駐車実態調査

・ 駐車実態調査（路上・路外駐車場）

② 調査日時

各調査の実施は、下記の日程で実施した。

| | | |
|-----|-----------------------|------------|
| 調査A | 平成30年10月19日(金) | 9:00~19:00 |
| 調査B | 平成30年10月26日(金)・28日(日) | 9:30~17:30 |

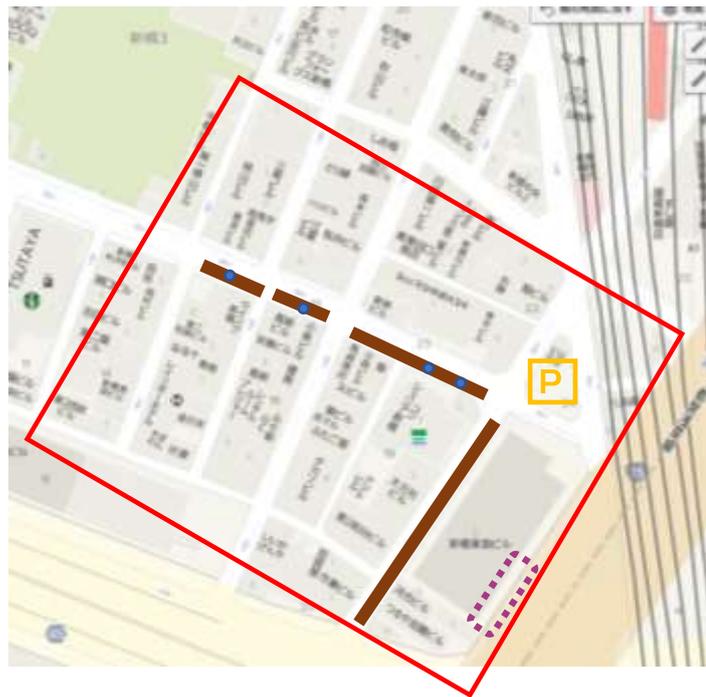
③ 調査対象地区

各調査の調査対象地区は、下記のとおり（詳細の位置等は次ページ参照）。

表 4-1. 調査地区と対象

| 調査種類 | 対象 | 対象地区 | | 調査地点・区間等 |
|------|------|------|-------------------------------|--|
| 調査A | 貨物車等 | 新橋地区 | ・ 路上 ・ 路外駐車場 ・ 荷さばきスペース | ・ 東京都港区・環二通り調査対象区（図 4-1） |
| 調査B | 観光バス | 銀座地区 | ・ 路上 ・ 乗降場 | ・ 東京都中央区銀座 4~8 丁目（中央通り）及び銀座 8 丁目周辺道路（図 4-2） ・ 銀座地区周辺（丸の内、築地、晴海）に立地する観光バス駐車場 |
| | | その他 | ・ 路外駐車場 | |

調査A



- : 対象路線（路上駐車）
- : パーキング・メーター
- : 路上荷さばきベイ
- : 路外駐車場

図 4-1. 調査Aの調査対象地点・区間

調査B



[拡大]



- : 乗降場及び駐車場：路外駐車場
- : 対象区間（路上駐車）

図 4-2. 調査Bの調査対象地点・区間

(2) 計測方法

各実態調査は、下記の手順に沿って実施した。

① 調査 A (貨物車路上駐車実態調査)

[計測項目・内容]

| | ベイにおける 路上駐車実態調査 | 対象区間における 路上駐車実態調査 | 路外駐車場 利用実態調査 |
|----------|--|--|--|
| 計測 項目 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 駐車車種 ・ ナンバープレート ・ 駐車時間 (開始・終了) ・ 留置状態 (放置非放置別) ・ 荷さばき有無 ・ 目的地 (目的地への方向) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 駐車車種 ・ ナンバープレート ・ 駐車時間 (開始・終了) ・ 駐車位置 ・ 留置状態 (放置非放置別) ・ 荷さばき有無 ・ P M稼働状況 (設置路 線のみ) | <ul style="list-style-type: none"> ・ 駐車車種 ・ ナンバープレート ・ 駐車時間 (開始・終了) ・ 駐車位置 |

[計測方法]

a. 路上駐車実態調査 (ベイ・P M設置区間・その他路上)

- ・ 調査対象は、調査対象区域内の道路上の路側に停止した全車両とする。
- ・ 調査員が目視により、車両の駐車開始時刻および終了時刻、車種 (乗用車・小型貨物車・大型貨物車)、ナンバープレート、駐車位置、留置状態 (放置非放置別)、荷さばきの有無、目的地 (ベイ (路上荷さばきスペース) に駐車した車両の目的地の方向) を観測し、記録用紙に記入する。

※ なお、目的地については追跡調査 (日本大学独自調査) を併せて実施した。

- ・ P M駐車枠に駐車した車両については、該当する駐車番号を記入し、駐車位置を把握する。

なお、P M駐車枠のない場所に駐車した車両については、駐車位置欄に該当するゾーン番号を記入する。

b. 路外駐車施設利用実態調査

- ・ 調査対象は、対象路外駐車施設に駐車している全車両とする。
- ・ 路外調査員が目視で路外駐車施設の車両の駐車開始時刻および終了時刻、車種 (普通乗用車・小型貨物車・大型貨物車)、ナンバープレート、駐車位置を観測し、記録用紙に記入する。

② 調査B（観光バス駐車実態調査）

[計測項目・内容]

| | 対象区間における 路上駐車実態調査 | 路外駐車場 利用実態調査 |
|----------|--|--|
| 計測 項目 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 駐車車種 ・ ナンバープレート ・ 駐車時間（開始・終了） ・ 駐車位置 ・ 調査目的（乗車・降車・乗降・待機） | <ul style="list-style-type: none"> ・ 駐車車種 ・ ナンバープレート ・ 駐車時間（入庫・出庫） ・ 調査目的（乗車・降車・乗降・待機） |

[計測方法]

a. 路上観光バス駐車実態調査

- ・ 調査対象は、調査対象区域内の道路上の路側に停止した「バス」とする。
- ・ 調査員が目視により、ナンバープレート（車籍地）、車種、駐車開始・終了時間、駐車目的を観測し、記録用紙に記入する。
ナンバープレートに関しては、事業者用（緑）・自家用（白）、車種区分においてはバスの大きさを大型・中型・小型・マイクロの4つに区別する（図4-3参照）。
駐車目的は、乗車・降車・乗車と降車を行う乗降、運転手の休憩や客待ちを含める待機の4区分とする。
- ・ なお、調査対象区間である中央通りは、休日は歩行者天国となるため平日のみ実施する。

b. 路外観光バス駐車施設利用実態調査（乗降所・駐車場）

- ・ 調査対象は、対象路外駐停車施設に駐停車した「バス」とする。
- ・ 調査員が目視により、ナンバープレート（車籍地）、車種、駐車開始・終了時間、駐車目的を観測し、記録用紙に記入する。
ナンバープレートに関しては、事業者用（緑）・自家用（白）、車種区分においてはバスの大きさを大型・中型・小型・マイクロの4つに区別する（図4-3参照）。
駐車目的は、乗車・降車・乗車と降車を行う乗降、運転手の休憩や客待ちを含める待機の4区分とする。
- ・ なお、鍛冶橋駐車場においては一般の路線バスも利用するため、路線バスが入庫・出庫した際は調査シートに記載する。

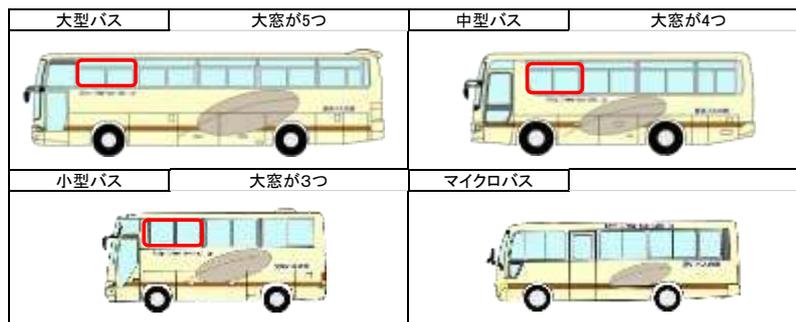


図4-3. バスの車種区分

4-2. 実態調査等の結果整理

(1) 調査A：新橋地区（貨物車等調査／PMの利用状況）

① 駐車台数

- ・対象地区内の路上駐車台数は、合計で 251 台/10h であり、そのうち 111 台/10h は「PM設置区間」、24 台/10h は環状 2 号に整備された「ベイ」の利用である。
- ・また、「路外駐車場（収容台数：11 台）」は、42 台/10h の利用である。
- ・車種別には、路上駐車・PM 設置区間では 5～6 割、ベイでは約 8 割、路外駐車場では 4 割弱が貨物車の利用である。
- ・荷さばきの有無は、どの駐車場所においても概ね 6 割程度である。

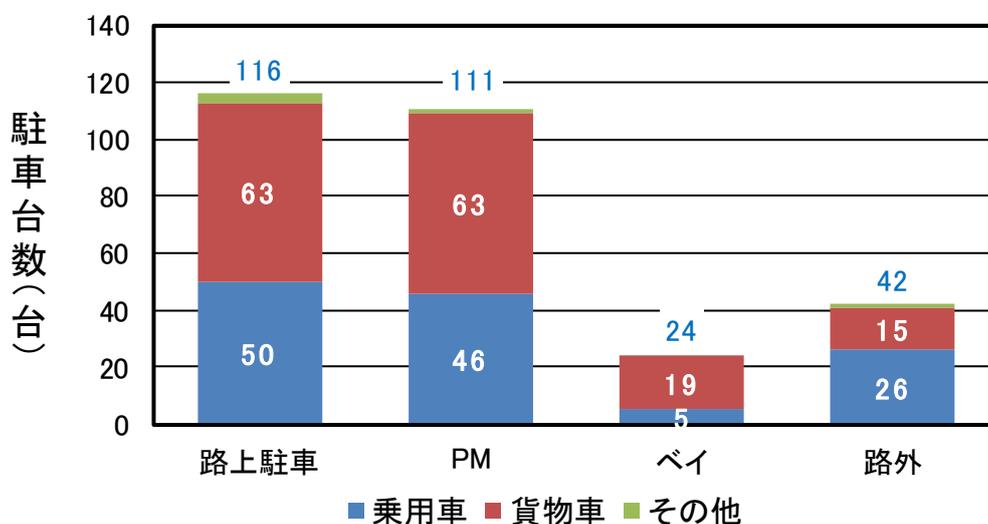


図 4-4. 駐車場所別駐車台数

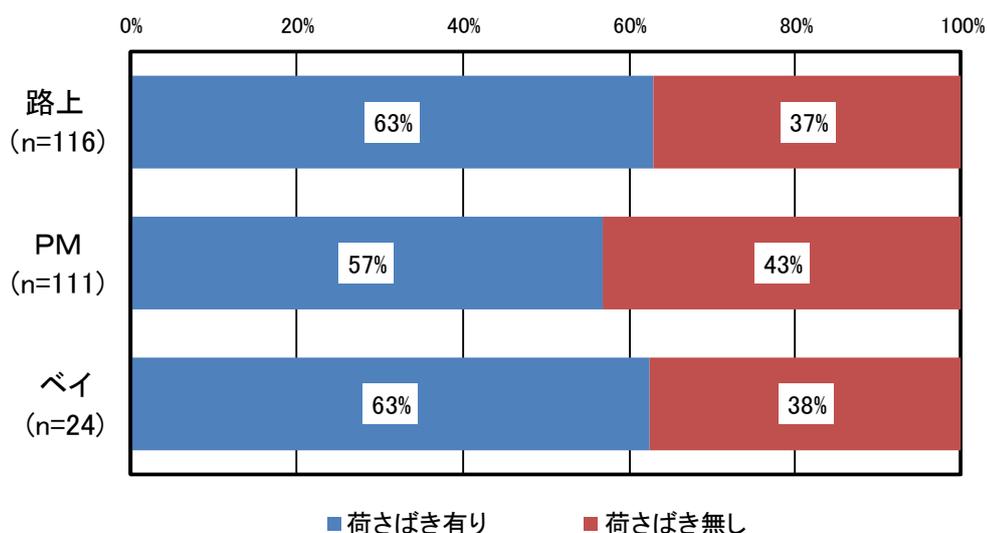


図 4-5. 駐車場所別荷さばきの有無

② 駐車時間分布

- ・ 駐車時間は、路外駐車場の利用を除き、概ね 30 分以内の短時間駐車が主体であり、「路上」や「ベイ」の 8 割以上が 20 分以内（「PM設置区間」のみ約 25 分程度）である。
- ・ なお、路外駐車場は、「30 分程度」または「60 分以上」に駐車時間が 2 分される。

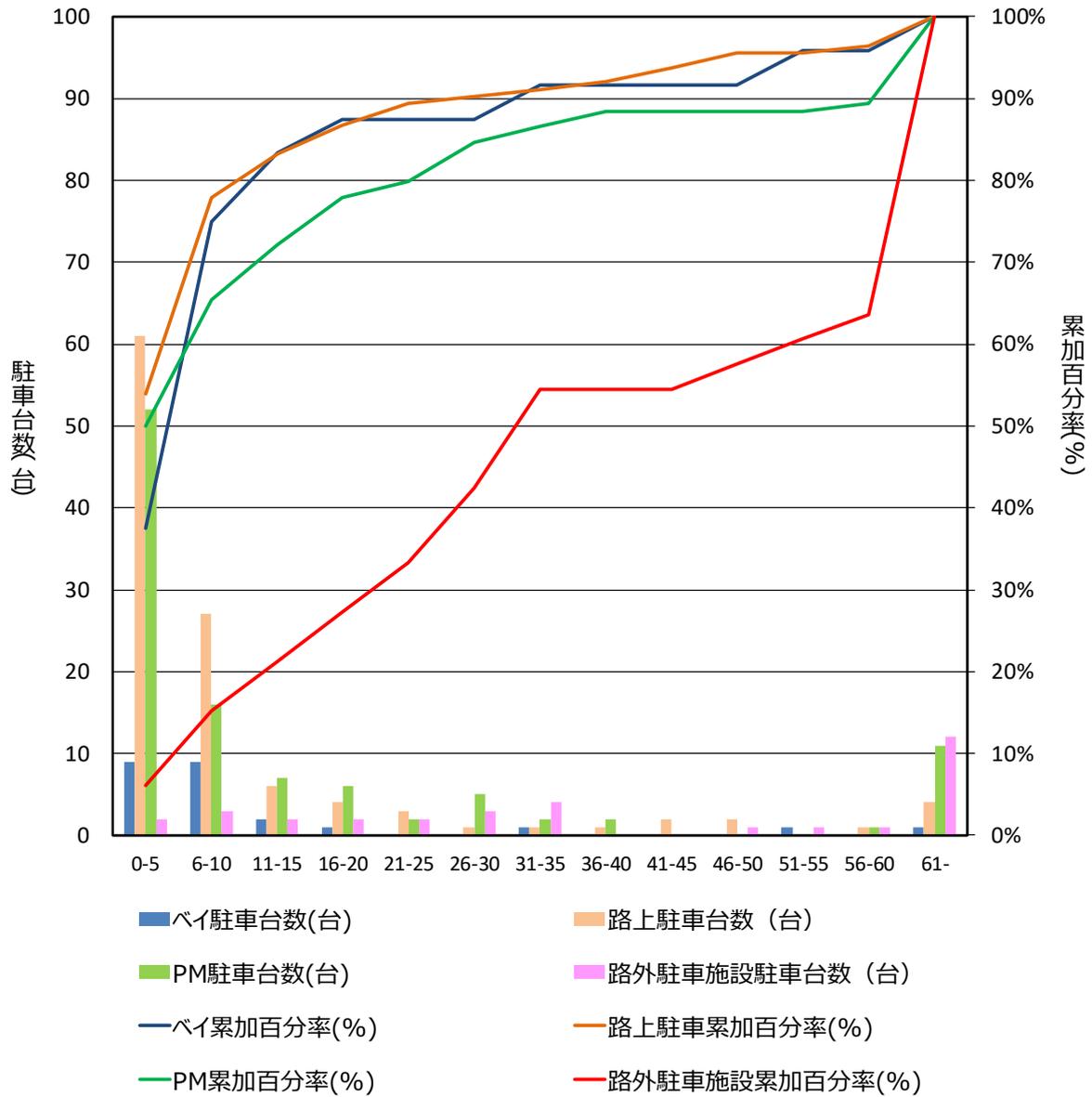


図 4-6. 駐車場所別駐車時間分布

■実態調査結果のまとめ（駐車行動特性）

➤ 路上場所による駐車行動特性

： 駐車場所により合法・違法の定義が異なるものの、路上では5割強、PM設置区間では1割未満、ベイでは6割程度が合法的な駐停車行動である。

[路上]

- ・ 短時間駐車を荷さばき活動等の有無の観点からみると6分以上の「停車」として取り扱えない駐車時間が必要となっている。なお、人の乗降等の荷さばきが無い場合は、「5分以内（停車）」が8割以上である。

[PM設置区間]

- ・ PM設置区間の貨物車の駐車時間は、PMの利用時間内である60分以内が約9割であるものの、駐車時間が短いため「枠外（PM区画以外）」に止める車両の方が多く、かつより短時間駐車の傾向が強い。
- ・ PM設置区間のどの車種においても「短時間」は支払わない、「20～40分程度」の駐車時間が見込める場合の貨物車は支払う、「長時間」の場合は支払わない傾向が強い。

[貨物車用ベイ]

- ・ 貨物車用ベイの貨物車の駐車時間は、10分以内が7割弱、20分以内が9割弱と概ね利用ルールを遵守している。
- ・ なお、交通規制標識や補助案内等により利用車種の限定を啓発しているものの、「乗用車」が2割程度に駐停車しており、その駐車時間は10分未満と非常に短い。

➤ その他駐車行動特性

： 荷さばき活動時の車両の放置状態（違法駐車を避けるための2人乗車等）をみると、「PM（枠内）」「ベイ」のように、合法的な駐車が可能な場合に「放置」しやすい状況になる。

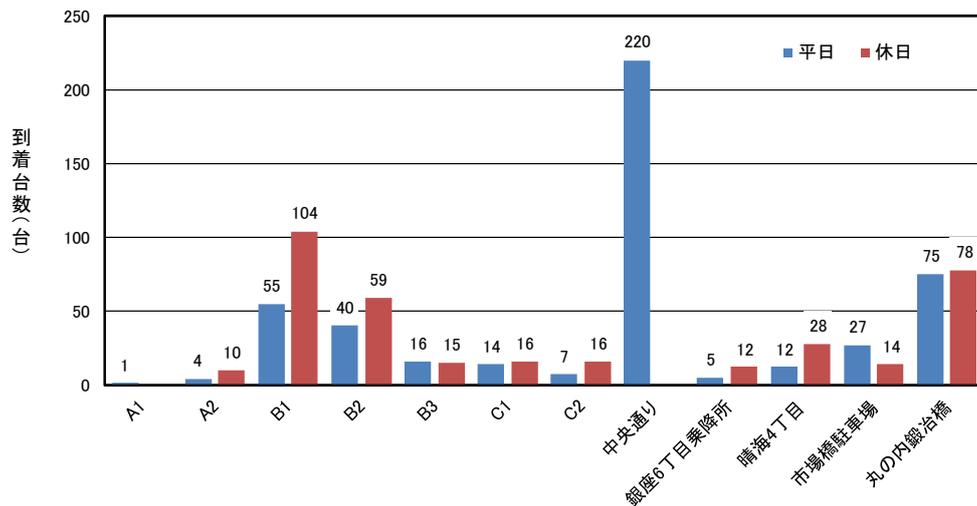
(2) 調査B：銀座地区（観光バス調査）

① 駐停車台数（到着台数）

・銀座地区(中央通り、B1・2、銀座6丁目乗降所の合計)への乗降等による観光バスの到着台数は、計測時間計では平日：320台、休日：175台である。
 なお、中央通りの歩行者天国実施時間帯である12-17時においては、平日：246台、休日：150台であった。
 ・歩行者天国実施で状況の異なる平日・休日で比較すると、B1・B2が休日に大幅に増加し、中央通りへ到着する観光バスが乗降場所を移動していることが伺える。



<計測時間計>



<歩行者天国実施時間帯：12-17時のみ>

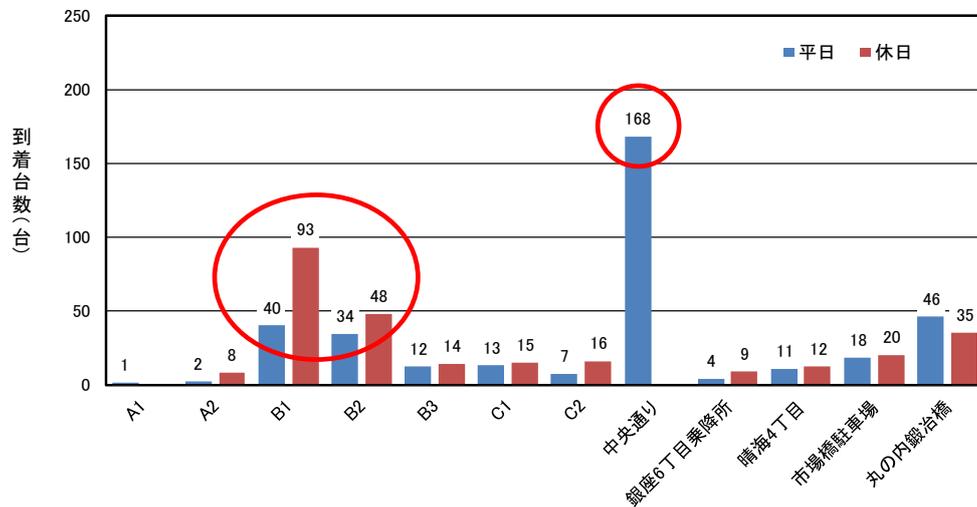


図 4-7. 駐車場所別到着台数

■実態調査結果のまとめ（駐車行動特性）

➤路上における観光バス駐車行動特性

[到着台数密度]

- ・1km当たりの単位区間にとすると、平日・休日ともに B1・B2 地点に到着台数が集中し、かつ休日の歩行者天国実施（中央通り）に伴いのその影響度は大きいことが伺える。

[平均駐停車時間]

- ・路上駐車場所では、中央通りや B1・B2 地点の平均駐車時間は 10 分以内であるが、B3・C1・C2 地点では約 50～120 分と差があり、乗降のみを行う場所と待機等も含む駐車を行う場所として利用目的の差によるものと伺える。

[駐車可能スペース 1 台分当たりの占有時間と時間占有率]

- ・前述の駐車台数は中央通りに多いものの、待機時間等も含める占有時間・時間占有率においては、C1・C2 区間が非常に高く、40～60%の時間を占有している。

➤路外駐車場等の利用率

- ・各駐車場とも平日・休日ともに、ピーク時間帯には概ね駐車容量の 8 割を超える駐車台数となる。

➤その他駐車行動特性

[車両サイズ]

- ・路上・路外の駐停車場所による車両サイズの違いはほとんどなく、平日よりも休日の方が大型化する傾向は伺える。

[車籍地]

- ・路上利用の駐停車車両の約 2 割程度は「都内」ナンバーであるが、各 3 割弱が「千葉県（成田等）」「関西圏（大阪等）」と県外ナンバーである。
- ・路外駐車場利用の駐車車両の約 3 割が「都内」と最も多く、「神奈川県」「茨城県」等の関東圏は他県に比べ比較的多い。

5. ケーススタディ検討

ここでは、新橋地区・銀座地区の駐車行動（駐車実態結果）を用いて、「時間制限駐車区間の運用検討」及び「観光バス路上乗車・降車場の配置検討」に関するケーススタディを行った。

5-1. 時間制限駐車区間の運用検討

（1）利用制約の有無による交通行動の変化

道路上に制約が無い場合には、5分以内の停車は車種を問わず発生、30分未満の短時間駐車は「主として貨物車中心の荷さばき車両」、駐車時間が長くなるにつれて「主として乗用車中心の駐車車両」となる。

しかしながら、「貨物車」看板による利用制限・協力に関する注意喚起を行うことにより、利用者に心理的な制約が働き、利用出来ないことが明記された乗用車利用者は停車に近い駐停車（10分以内）となり、運用ルールが概ね遵守された利用形態となっているものと推測される。

また、料金制約をかけられた場合、駐車車種の差はほとんどないものの、駐車行動（目的）は料金への対価として短時間でも駐車車両が増加する。

ただし、「60分以内」という利用時間制約から、25分以上の駐車を行うことが想定されない場合は、支払わない場合が多い。実利用時間と利用可能時間への対価とのギャップ、並びに違法駐車取締との心情的な兼ね合いによるものと推測されるため、心理的な抑圧も含め、60分よりも短い時間設定の運用の方が有効と考えられる。

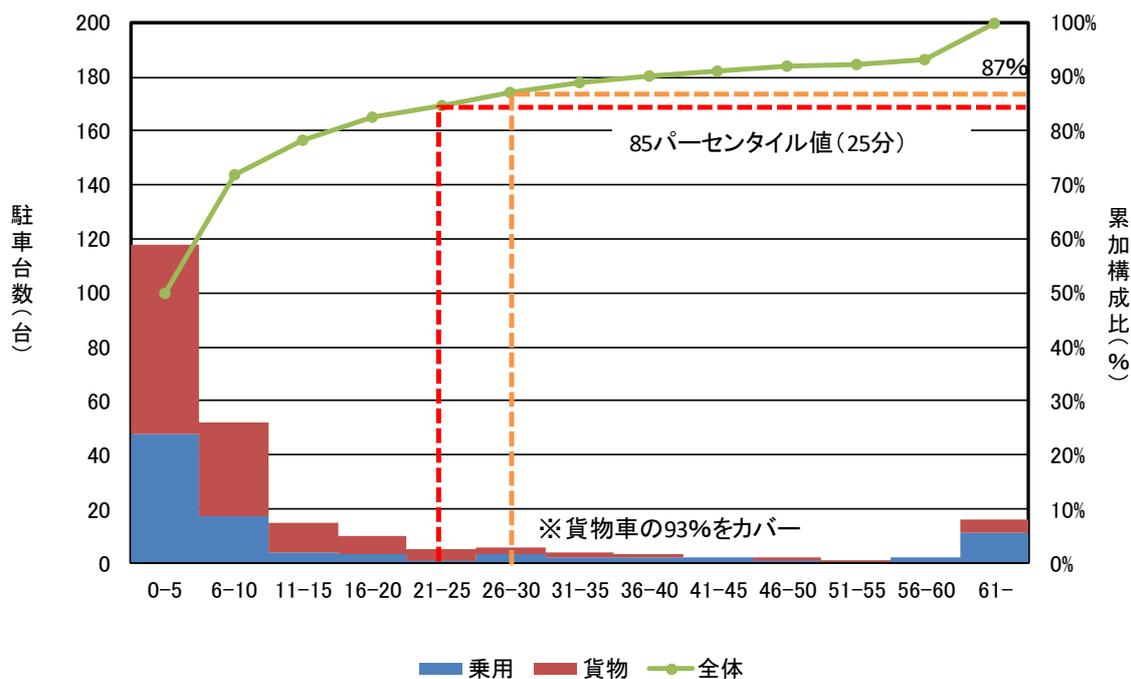
また、路上利用が合理的な荷さばき車両も車種を問わず、概ね30分以内であることから、新橋地区においては「20分」または「30分」単位による運用が有効と考えられる。

なお、実態として停車の定義に近い短時間は不法利用される可能性が高まるため、その対策を併せて実施することに留意する必要がある。

(2) 新橋地区における時間制限駐車区間の運用検討

新橋地区内の全ての路上駐車車両（路上（P M枠内・枠外、その他）及び貨物専用ベイに駐車した全ての車両）を車種別運用・駐車行動別の制約条件を加えた時間駐車制限区間運用を行った場合、現状の「60分以内」から「30分以内」に変更しても十分駐車管理が可能といえる。

<車種別に制約を設ける運用>



<荷さばき活動（集配）等の駐車行動に制約を設ける運用>

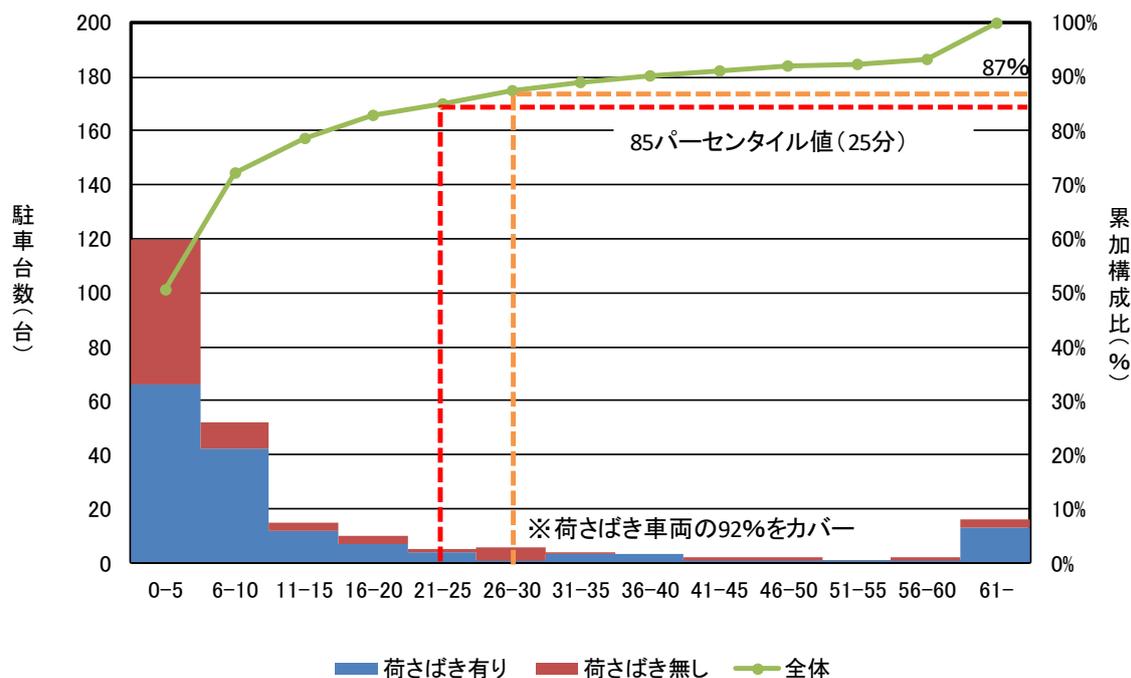


図 5-1. 運用ケース別のカバー率（検証）

5-2. 銀座地区における観光バス路上乗車・降車場の配置検討

(1) 駐車行動からみた合理的な駐停車区間

銀座地区は、平日は中央通りに観光バスが集中するが、休日には歩行者天国を実施するため、進入・通過が出来ないことから、B1・B2 地区等へ乗降場所が移動する。

ただし、中央通りにおける駐車特性は「乗降(到着台数が多いが時間占有率は低い)」が中心となるため、B1・B2 区間へ移動していることが伺える。中央通り上の C1・C2 区間は、平日の場合でも「待機」を中心とした駐車行動であるため、より目的地（大規模商業施設が集積）に近く、駐停車可能性が常時高い（時間占有率が低い）、B1・B2 区間を選択しているものと推測される。

上記の駐車行動の観点から乗降所を整備することは合理的な区間としては、A2・B1・B2 区間が考えられる

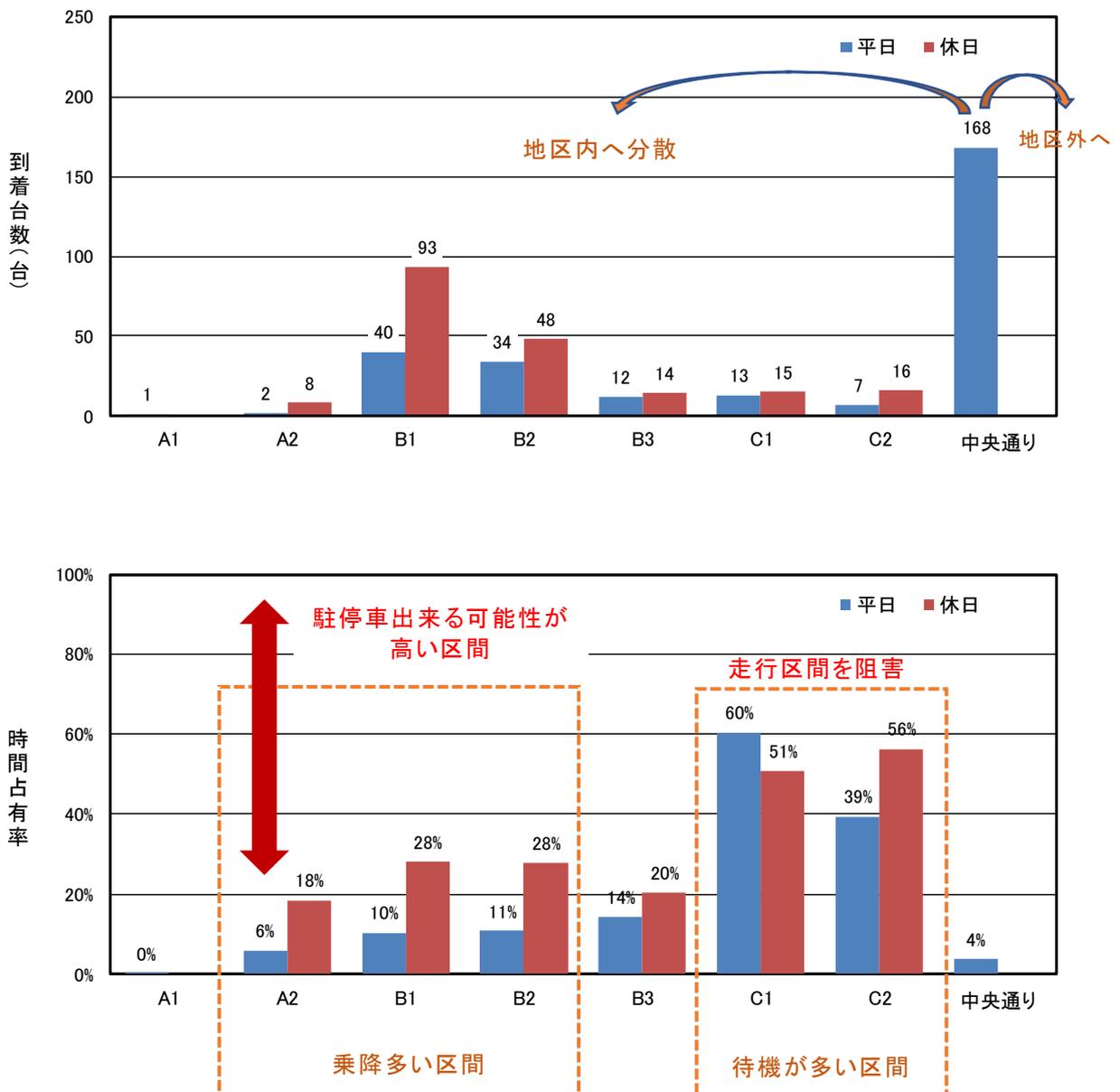


図 5-2. 到着台数と時間占有率の関係

また、銀座地区の観光バス駐車特性として、利用客が買い物・食事等で一定時間滞留するため、「乗車」と「降車」目的が分離されていることから、「乗車場所」と「降車場所」を分離（2箇所分）して整備することが望ましいと考えられる。

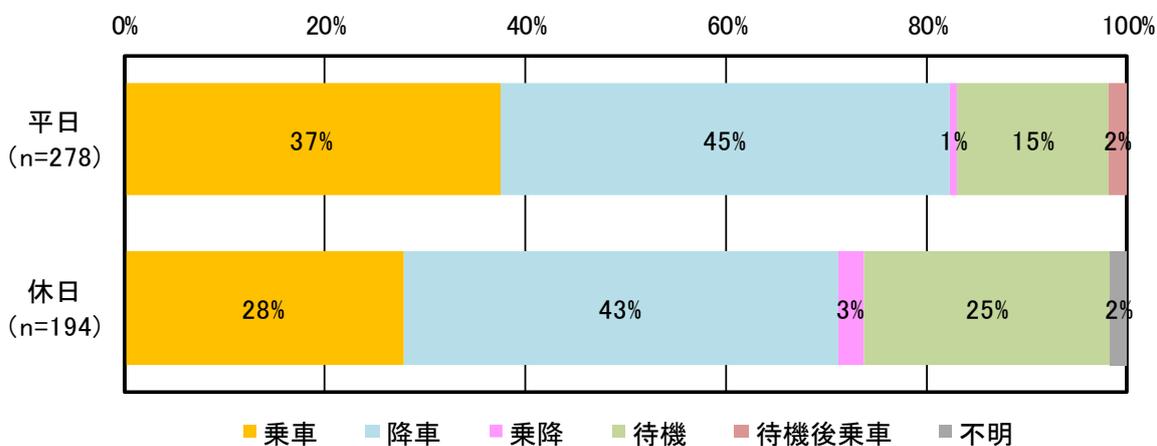


図 5-3. 駐停車目的（路上のみ）

（2）銀座地区における観光バス路上乗車・降車場の配置検討

B1・B2 区間において、交差点直近の鉄道高架下以外は歩道幅員が狭小であり、走行車線を利用しなければ「停車用ベイ」の整備が出来ず、かつ交通量の多い国道 15 号の走行車線を削ることは道路整備計画上にも好ましくないことから、B1・B2 区間での確保は困難と考える。

A2 区間においては、一方通行規制であり、かつ、現在パーキング・メーター（時間制限駐車区間）を運用していることから、交差点を越えた 2 車線区間であれば確保出来る可能性はある。

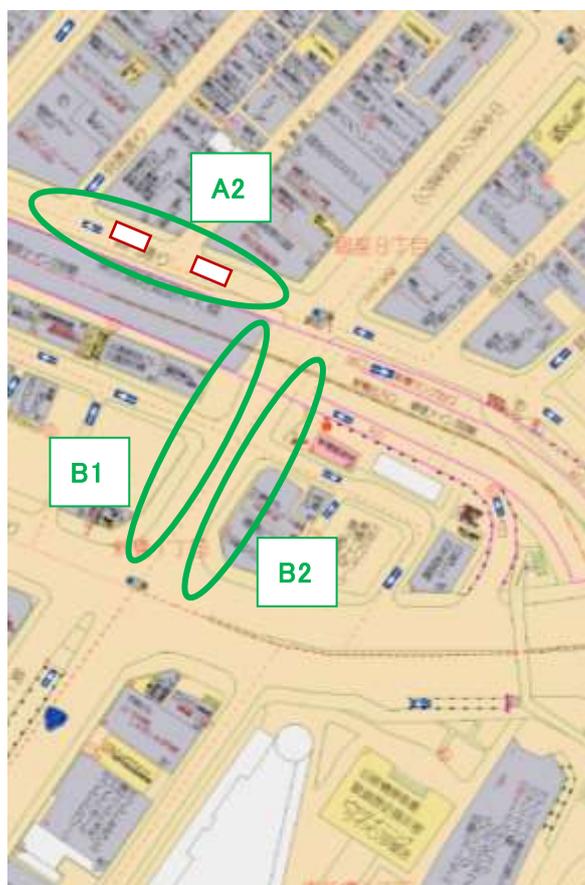


図 5-4. 乗車・降車場候補位置図

6. 新たな道路空間の利活用のあり方の検討

前章までの検討結果を踏まえ、今後の道路空間の利活用手法として、道路空間を活用した新しい路上駐車管理のあり方について、「必要性」「管理運用手法」「想定される効果」「実現可能性」の観点から整理・とりまとめると下記のとおり考えられる。

(1) 新たな路上駐車管理の背景と必要性

平成19年6月の「民間駐車監視員制度の導入」以降、都内の違法駐車は減少傾向にあるものの、路外駐車場の稼働率はピーク時においても満車にならない等、収容台数に余裕があるにも関わらず、依然として存在する。

現状においても路上駐車を行っている車両として「荷さばき車両」や「観光バス」等があり、これらの車両は商習慣の一環として、道路交通法の「人の乗降や荷物の積みおろしのための「5分以内の駐車は停車」扱いの延長線上で駐車されているものと伺える。

しかしながら、荷さばき車両用駐車施設や大型バス駐車施設等は、一般車両の駐車場に比べて、依然として不足している状況にあり、かつ一般的な駐車場では代替できない場合が多い。加えて、駐車時間も短いこと等、その駐車特性を考慮し、社会経済上・効率性の観点から路上で対応せざるを得ない需要とも考えられる。

また、今後、貨物車ドライバーの確保が困難になる中、産業活動や国民生活の基盤となるサービスを安定的・持続的に確保・供給していくためにも、貨物車ドライバーの労働条件・環境の喫緊の改善・支援が求められており、荷さばき用駐車施設を路上で確保していくことは合理的な対応として考えられる。

昨今、観光地各所において観光バスによる路上駐車問題も発生している中、2020年には東京オリンピック・パラリンピックを控える等、東京都へのインバウンド需要のさらなる増加等も想定されており、路外駐車施設整備が進まない中、その対応の一つとして観光バス用駐車施設や乗降施設を路上で確保していくことは合理的な対応として考えられる。

今後は駐車需要の特性や利用場面等に応じて、駐車管理を適正に路上（道路空間）で行っていくことが必要となる。

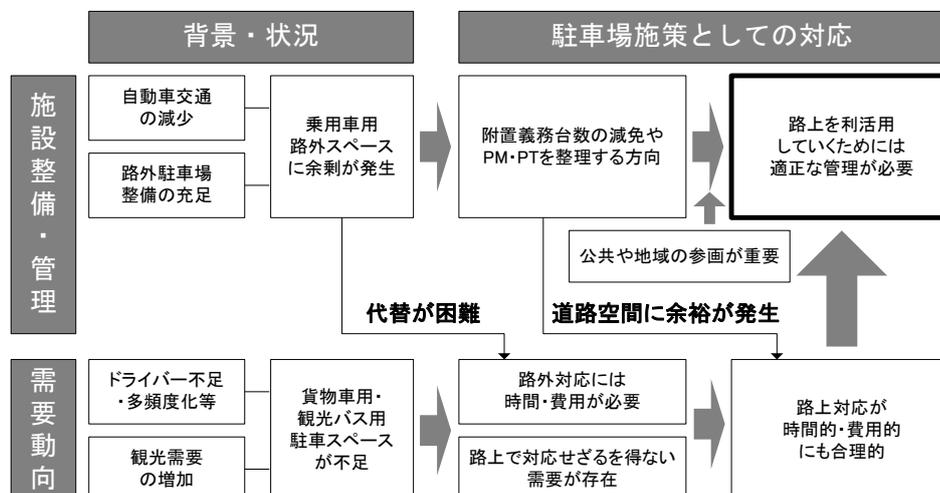


図 6-1. 路上対応の必要性

(2) 路上管理手法

荷さばき車両や観光バス等、路上で対応せざるを得ない需要に対応していくが、路外駐車施設等への誘導を原則とし、不足分においては、その駐車特性に応じた管理を行っていくことが重要である。

特に、道路空間という公的不動産を特定用途・目的の車両に使用させていくことから、使用者から相応の対価を徴収することにより、管理運用していく必要がある。

また、当該施設が設置される沿道施設・店舗や周辺地域との合意形成も併せて行う必要があり、地域主体による運営も望まれる。

【道路空間での確保方法（整備手法一案）】

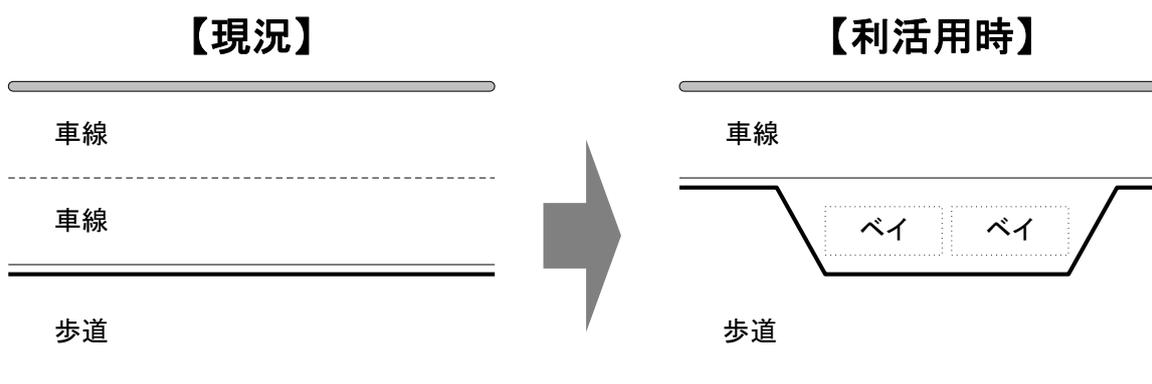
例えば、片側2車線道路（幹線道路等）においては、第1車線が荷さばき車両や観光バス等の路上駐車車両により、実質の交通容量は1車線分となっていることから、現況の最低限の交通容量を確保しつつ、駐車管理を行えるように、通常とは逆に車道側で「ベイ」空間を確保し、原則「ベイ整備」を行い確保する。

ただし、非幹線道路等の走行車線が1車線の場合は、通常と同様に歩道側に切りかきベイを整備するか、ベイを整備せずに駐車区画を明記する等、道路の状況に応じて確保する。また、狭小空間でスペースを確保するため、走行車線及び歩道が狭まることから消防法や屋外広告条例（上空）等にも留意すること。

なお、道路交通法に準拠し、道路管理者・交通管理者と協議の上、確保方法を決定するものとする。

[幹線道路]

- ・交通量の状況によるが、車道側でベイを確保（歩道側を切りかくのではなく、車道を削る）
- ・道路付属物として整備



[非幹線道路・細街路]

- ・道路交通法及び道路構造例に準拠し、歩行者の安全対策を施す
 - 駐車余地：3.5m
 - 駐車マス：2.0m以上を確保
 - 歩道がある場合：2.0m以上、歩道が無い場合：路側帯0.5m以上

【管理方法（一案）】

① 利用可能車両

利用可能車両は、原則、「荷さばき車両」「観光バス」に限定する。

また、不正利用を出来るだけ排除していくために、料金設定にかかわらず「事前登録制」とする。

〈利用可能車両の要件〉

- ・荷さばき車両：緑・黒ナンバー／貨物車とし、事業者による事前登録
- ・観光バス：緑ナンバーとし、事業者による事前登録
- ・その他登録車両：設置場所周辺地域で必要とされる車両のみとし、公的機関等から認定が必要

② 交通規制

現状の駐車禁止または駐停車禁止の交通規制を利活用空間のみ緩和する。その際には、「集配中の貨物車・大型バスを除く」「登録車両を除く」等の駐車可能な車両を限定する補助規制標識を設置する。なお、「登録車両を除く」が最も利活用の幅が広がるが、現行の「道路交通法」や「警視庁関係手数料条例」等の改定が必要となるため、交通管理者協議の上、決定するものとする。

③ 料金收受

現行のパーキング・メーターやパーキング・チケットの「手数料」ではなく、「駐車料金」として領収する。

④ 車両管理

現行のパーキング・メーターやパーキング・チケットの「発券機・収受機型」で行うのではなく、「車番認識システム」で管理することが望ましい。

発券機・収受機型で管理する場合、不正利用の多い現状を踏まえると、限定した利用者への適正な利用が出来なくなる可能性がある。また、その他の「ETC 車載器」や「ゲート式」による管理も可能であるが、ETC 車載器の場合は路側機の設置（占有物件）が必要なこと、ワイヤレスコールナンバー（WCN）もしくは利用車ナンバー等、ID 管理が必要となること、ゲート式の場合は各スペースにおいて入口・出口ゲートと 2 段階の整備（占有物件が増える）が必要となる。

また、不正利用や料金未収金等を避けること、無人での管理を想定すると、支払い方法も「交通系 IC・電子マネー」や「クレジットカード」で管理していくことが望ましい。

【運営スキーム】

前述したとおり、受益負担が不明瞭な路上（道路空間）での管理のため、利用者を限定し、受益負担者を明確にした上で、公的機関による運営が望ましい。

ただし、現行のパーキング・メーターやパーキング・チケットの管理運営（管理委託）や、「放置車両確認事務の民間委託」等のように、利用料金を原資に「指定管理委託（再委託含む）」することは可能と考えられる。

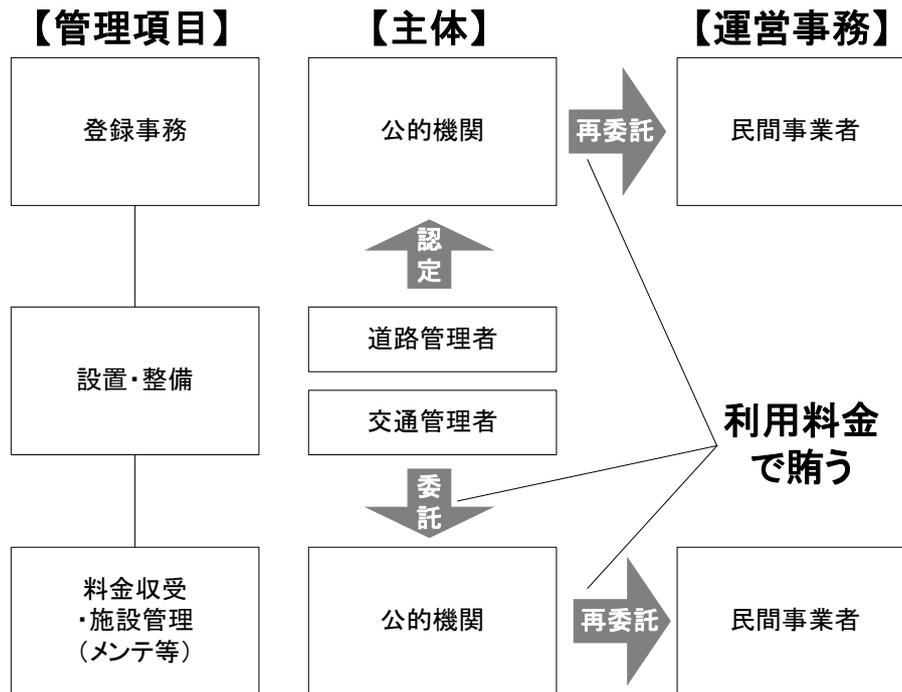


図 6-2. 整備・運営スキーム

(3) 想定される効果

荷さばき車両や観光バスを路上で適正に管理できた場合に想定される効果を列挙すると以下のとおりである。

【荷さばき車両用駐車施設】

- ・荷さばき車両のうろつき交通の減少
- ・荷さばき車両ドライバーの駐車違反取締等の負荷軽減
- ・駐車違反取締を回避するための二人乗車の減少による運送事業者の負担軽減
- ・附置義務対象規模未満の施設に対応した荷さばき駐車施設の増加 等

【観光バス乗車・降車施設】

- ・集客施設等直近での乗車・降車の観光客の輻湊
- ・集客施設等直近に乗車待ち路上駐車の削減
- ・周辺路線における時間調整路上駐車の減少
- ・無秩序な観光バス路上駐車位置の整序化
- ・路外駐車場事業者との連携による「降車場所（路上）」「待機場所（駐車場）」「乗車場所（路上）」を一元的な管理・運営が可能 等

(4) 実現可能性と課題

道路空間を利活用し、「荷さばき車両用駐車施設」や「観光バス乗車・降車施設」を路上に整備し、料金を収受することは、道路付属物と位置づけることで現行法上においても可能である。

ただし、幹線道路上に整備する場合、設計当初の交通容量が低下するため、当該区域がボトルネックとなる可能性もあり、その代替性を道路管理者と協議していく必要がある。

る。また、道路空間に料金收受設備等を設置するため、占用許可等の道路管理者との協議、安全性等に係わる交通管理者との協議が必要となる。なお、非幹線道路上においてはベイ等で区画を区切れない場合も多く想定されるため、当該方式については幹線道路よりも実現可能性は低いと想定する。

当該施設が整備出来た際に、運営可能な事業者等の有無においては、民間駐車場事業者の見解としては運営を行っていくことは可能であるが、道路空間という公的不動産を運営することから、何らかの公的機関の関与が必要という意見からも整備・運営スキームの構築が導入課題として想定され、道路管理者と交通管理者間での整備・管理に関する合意形成が最重要課題と考えられる。

なお、駐車場事業者等が管理・運営することで、路外駐車場との連携等も図りやすく、(公財)東京都道路整備保全公社が保有する「s-park」や民間駐車場事業者等の情報提供ツールを活用し、路上・路外の駐車スペースを一元的に情報提供することが可能となれば、より有効的な駐車管理が可能となるとものと考えられる。

平成 30 年度提案公募型研究
路上・路外の駐車スペースを連携した複合的な路上駐車対策の
実現に向けた道路空間の利活用に関する調査研究

平成 31 年 3 月

発 行 公益財団法人東京都道路整備保全公社
〒163-0720
東京都新宿区西新宿 2 丁目 7 番 1 号 小田急第一生命ビル 20 階
電話 03-5381-3365

調査編集 株式会社日本能率協会総合研究所
〒105-0011
東京都港区芝公園 3 丁目 1 番 22 号
電話 03-3578-7500