

## 駐車場地域ルール策定の目的とその運用実態・課題

大門 創 (國學院大學 観光まちづくり学部, hdaimon@kokugakuin.ac.jp)

松本 浩和 (株式会社地域未来研究所 公共交通計画室, matsumoto@refrec.jp)

A study on the purpose, actual operation and issues of local rules of parking

Hajime Daimon (Faculty of Tourism and Community Development, Kokugakuin University)

Hirokazu Matsumoto (Department of Public Transportation Planning, Regional Futures Research Center)

### 要約

本研究の目的は、駐車場地域ルールの比較を通じて、その共通点および相違点を明らかにするとともに、地区の目標の違いから生じる駐車場地域ルールの運用実態・課題の違いを明らかにすることである。本研究の知見は以下のとおりである。第一に、地域ルールは、施策、台数算定方法、隔地距離、地域貢献協力金など、多くの点で共通点がみられるものの、対象地区の規模、駐車原単位、集約・隔地方針、運用体制など、相違点もあった。第二に、地域ルール導入の目的は、需給バランス均衡、賑わいの連続性確保、歩行者優先のまちづくりなど多様であり、地域ルールの課題も、隔地・集約化の円滑化、路上駐車・荷捌き対策、附置義務駐車施設と都市計画駐車場との関係、地域貢献協力金の運用組織とその活用など多様である。第三に、ある地区の地域ルール導入後の課題に対して、他の地区での取り組みや対策は、参考になる部分もあり、駐車場法や都市計画法の本来の目的を逸脱しない範囲内において、附置義務駐車施設や都市計画駐車場を柔軟に活用することを通じて、地区の目標を実現するための地域ルールを策定することが重要である。

### キーワード

駐車場地域ルール, 駐車場条例, 地域貢献協力金, 附置義務駐車施設, 都市計画駐車場

### 1. はじめに

1957年に駐車場法が制定されて以降、道路交通の円滑化、駐車容量の量的確保を目的に、駐車場の整備が進められてきた。それから約50年、駐車場法の当初の目的は概ね達成されたといえる。その後、2004年の標準駐車場条例の改正(地域ルールの採用、駐車場の隔地・集約化など)を皮切りに、駐車場の質的向上が重要な課題となり、全国に先駆けて2003年12月に銀座地区、2004年9月に大丸有地区において、駐車場地域ルールが策定・導入された。その後、東京23区内各地区で、様々な地区特性の異なる地区において、地域独自の特別なルールが設けられるようになった。

個別の駐車場地域ルールに関する既往研究として、川崎(2006)は、銀座地区を対象として、駐車場地域ルールの初動期の運用実績をもとに、運用改善に向けた提言を行い、古賀・高田(2006)は、大丸有地区を対象として、附置義務駐車施設の利用実態を分析しており、附置義務駐車施設の台数を緩和する必要性を説いている。駐車場地域ルールを比較した研究として、加藤・藤賀(2021)は、東京都7地区の駐車場地域ルールを比較しているが、申請・審査の実態とそれに基づく課題を述べるに留まっている。

最初の駐車場地域ルール策定から20年以上経過した現在、駐車場地域ルールの内容には一定の共通点を確認できるが、地区の目指すべき将来像や目標は多様になっている(駐車場の需給バランス確保、歩行者優先区間の創出、賑わいの連続性確保など)。そのため、その目標を実現す

るための手段としての駐車場地域ルールの運用実態や課題も、地区によって異なると考えられるが、それらを明らかにした研究は見当たらない。

そこで本研究の目的は、①駐車場地域ルールの比較を通じて、その共通点および相違点を明らかにし、②ヒアリング調査を通じて、地区の目標の違いから生じる駐車場地域ルールの運用実態・課題の違いを明らかにすることである。本研究の知見は、まちづくりに資する駐車場政策や今後駐車場地域ルールを策定する際の一助となるものである。

以下、2章で公表資料に基づき駐車場地域ルールを比較し、3章でヒアリング調査に基づき駐車場地域ルールの目的・運用実態・課題を明らかにし、4章で課題対応策を考察する。5章で結論と今後の課題を述べる。

### 2. 駐車場地域ルールの比較

#### 2.1 本研究の対象

駐車場地域ルール(以下、地域ルール)とは「地域の特性に応じた駐車場の附置に係る特別なルールを設け、きめ細かい駐車場の需要調査等に基づく特別な附置義務の基準を設け、あるいは、地域の特性に応じた駐車場の集約整備が出来るような仕組み」である(国土交通省, 2023)。特に東京都においては、広域自治体が23区及び市部という範囲で、一律の駐車施設の附置義務基準を設けていることから、23区内の地区ごとにそれぞれ独自のルールを設ける場合に「地域ルール」と呼称されている。一方東京都以外の道府県においては、基礎自治体ごとに附置義務駐車場条例を設けているため、条例内で地域の特性に応じて特別なルールを設ける場合においても「地域ルール」とは呼称しない場合が多い。

東京都駐車場条例に着目すると、以下の場合において



①当路施設・類似施設 の駐車需要による算定	類似施設又は既存施設 【実数】	当路施設又は類似施設 【実数】	従前建築物又は類似建 築物【実数】	現況建築物又は類似建 築物	類似建築物(都条例× 0.6を下限)	類似施設又は既存施設 【実数】
①参加建築物は都条例× 0.4相当 参加建築物は都条例× 1.2相当	参加建築物は都条例× 0.4相当 参加建築物は都条例× 0.66相当	参加建築物は都条例× 0.4相当 参加建築物は都条例× 0.66相当	参加建築物は都条例× 0.4相当 参加建築物は都条例× 0.66相当	参加建築物は都条例× 0.4相当 参加建築物は都条例× 0.66相当	参加建築物は都条例× 0.4相当 参加建築物は都条例× 0.66相当	参加建築物は都条例× 0.4相当 参加建築物は都条例× 0.66相当
②地区独自の台数基準	百貨店: 420㎡ 事務所: 500㎡ その他特定用途: 500㎡ 【その他用途: 500㎡】	百貨店: 420㎡ 事務所: 500㎡ その他特定用途: 500㎡ 【その他用途: 500㎡】	百貨店: 250㎡ 特定用途(規模小): 430㎡ 特定用途(規模大): 750㎡	百貨店: 300㎡ 事務所: 500㎡ その他特定用途: 500㎡ 【その他用途: 500㎡】	百貨店: 420㎡ 事務所: 500㎡ その他特定用途: 500㎡ 【その他用途: 500㎡】	百貨店: 420㎡ 事務所: 500㎡ その他特定用途: 500㎡ 【その他用途: 500㎡】
③大規模マンションアルに よる算定	大規模マンションアル【実 数、大規模】	大規模マンションアル【実 数、大規模】	大規模マンションアル【実 数、大規模】	大規模マンションアル【実 数、大規模】	大規模マンションアル【実 数、大規模】	大規模マンションアル【実 数、大規模】
④都条例(第17条の2) 【特定用途(百貨店) 250㎡、特定用途(その他) 300㎡、非特定用途 300㎡、共同住宅) 350 ㎡】	都条例【実数、中小 規模】	都条例【実数、中小 規模】	都条例【実数、中小 規模】	都条例【実数、中小 規模】	都条例【実数、中小 規模】	都条例【実数、中小 規模】
備考	②もあがる実態として ①で算定	実数有無と規模で場合 分け	実数有無と場合分け	いづれか	いづれか	実数有無と規模で場合 分け
①当路施設・類似施設 の駐車需要	現況建築物又は類似建 築物(土台規定は 適用しない)	類似施設【10台超】	従前建築物又は類似建 築物	現況建築物または類似 建築物	都条例(10台上限規定 は適用しない)	類似建築物(都条例× 0.6を下限)
②地区独自の算定	用途別入庫庫車位等に よる必要推計	都条例	都条例(10台上限規定 は適用しない)	都条例(10台上限規定 は適用しない)	都条例(10台上限規定 は適用しない)	都条例(10台上限規定 は適用しない)
貨物車駐車台数の算定	都条例	都条例	都条例	都条例	都条例	都条例
備考	台数で場合分け	いづれか	いづれか	いづれか	いづれか	地域貢献として確保
隔地・集約化方針	大規模建築物への集約 を推奨	特定空間“外”への隔 地を推奨	大規模建築物への集約 を推奨	特定空間“外”への隔 地を推奨	特定空間“外”への隔 地を推奨	特定空間“外”への隔 地を推奨
特定路線・地区	駅前通り モア4番街	駅前地区	駅前地区	駅前通り モア4番街	駅前地区	駅前通り モア4番街
隔地距離(乗用車)	概ね300m(幹線道路を 超えない)	概ね300m	概ね300m	概ね300m	概ね300m	概ね300m
隔地距離(貨物車)	認めない (幹線道路を超えない)	認めない	認めない (特定路線除く)	認めない (特定路線除く)	認めない (特定路線除く)	認めない
隔地距離(貨物車)	認めない (幹線道路を超えない)	認めない	概ね50m	概ね50m	概ね50m	距離記載なし (可能な距離)
運営組織	中央区	交通環境改善協議会	運営委員会(区が設置)	運営委員会(区が設置)	運営委員会(区が設置)	運営委員会
運用組織	中央区	運用組織(地元組織)	運用組織(非営利型一 般社団)(地元が設置)	運用組織(非営利型一 般社団)(地元が設置)	運用組織(任意団体 又は一般社団法人)	運用組織(区)
審査組織	中央区	中央区・審査組織	専門機関	専門機関	審査機関	審査組織
審査手数料(万円)	180	180	180	180	180	180
他施設協力金 (万円/台)	200	100 ※3割以上削減さ れる場合超える分は300 (51台以上)	200	200	200	200(50台以上) 300(51台以上)
地区面積(ha)	約90ha	約120ha	約70ha	約98ha	約138ha	約44ha
建物数(棟)	1846	314	869	1875	719	646
建物密度(棟/ha)	20.5	2.6	12.4	19.1	21.8	14.6

地域独自の基準（地域ルール）を設けることができる。

- ① 駐車場法に基づく駐車場整備計画で、地区特性に応じた基準に基づき必要な駐車施設の附置の確保が図られていると認められた場合（第17条の1）
- ② 都市再生特別措置法に基づく都市再生駐車施設配置計画で、都市再生駐車施設配置計画区域が指定された場合（第17条の6）
- ③ 低炭素まちづくり法に基づく低炭素まちづくり計画で、駐車機能集約区域が指定された場合（第17条の8）
- ④ 都市再生特別措置法に基づく都市再生整備計画で、滞在快適性等向上区域が指定された場合（第17条の8）
- ⑤ 都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画で、駐車場配置適正化区域が指定された場合（第17条の8）

本研究では、2024年4月現在、①駐車場整備計画に基づく地域ルールを策定し、運用または運用予定としている9地区（銀座地区（2003年からの改正前ルールと2023年からの改正後ルール）、大丸有地区、渋谷地区、新宿駅東口地区、新宿駅西口地区、東京駅前地区、池袋地区、中野駅周辺地区、代々木地区）を対象に、①対象地区の規模、②地域ルールの施策、③乗用車台数の算定、④貨物車台数の算定、⑤隔地・集約化、⑥運用体制、⑦地域貢献協力金、の7つの視点から比較分析する（表1）。

## 2.2 駐車場地域ルールの比較結果

### 2.2.1 対象地区の規模

地域ルールの対象地区面積は、約30～140haとばらつきが大きい。最も大きい地区は、渋谷地区（約142ha）、最も小さい地区は中野駅周辺地区（約33ha）である。

渋谷地区、池袋地区、中野駅周辺地区の3地区は、商業地域または近隣商業地域が独立したエリアを概ねの対象地区としている。一方、東京駅周辺（大丸有地区・銀座地区・東京駅前地区）や新宿駅周辺（新宿駅西口地区・新宿駅東口地区・代々木地区）は、商業地域または近隣商業地域の範囲が大きく、その中をいくつかの地区に分割して対象地区としている。

### 2.2.2 地域ルールの施策

地域ルールの施策は、概ね「附置義務駐車施設の台数低減（以下、附置台数低減）」と「附置義務駐車施設の隔地および集約化（以下、隔地・集約化）」で構成されている。ただし、大丸有地区では「隔地・集約化」に関する記載はない。銀座地区では、改正前ルールは「附置台数低減」に関する記載がなかったが、改正後ルールで採用されている。

隔地・集約化が可能な地域ルールでは、原則として建築物を新築する事業者が、地域ルール運用主体に附置台数低減または隔地・集約化（またはその両方）を申請し、隔地・集約化を申請する場合には、事業者自らが隔地先の集約駐車施設と調整の上申請する、という手続きが一般的である。

しかし銀座地区のみは、異なる手続き方法となっている。すなわち、附置義務対象の建築物は、敷地・面積規模の大

きい「集約建築物」か敷地・面積規模の小さい「参加建築物」に分類され、「集約建築物」では「参加建築物」から隔地される駐車場台数が予め確保されている。つまり、地域ルール運用主体が、事前に隔地先の駐車施設を確保しているか否かという点において、銀座地区と銀座地区以外では異なる。（池袋地区では、事業者による隔地先確保が困難であるとして、行政等が予め隔地先を確保している。）

### 2.2.3 乗用車駐車台数の算定

乗用車駐車台数の算定は「①当該施設または類似施設の駐車需要」「②地区独自の台数基準」「③大規模マニュアルによる算定」「④都条例の台数基準」の4つに分類される。なお「②地区独自の原単位」は、いずれも都条例よりも緩和した駐車原単位を設定している。

銀座地区以外の8地区では、「①当該施設または類似施設の駐車需要」を適用しており、当該施設・類似施設がない場合に「②地区独自の原単位」「③大規模マニュアルによる算式」「④都条例の原単位」を併用することが多い。

### 2.2.4 貨物車駐車台数の算定

貨物車駐車台数の算定は「①当該施設または類似施設の駐車需要」「②地区独自の台数基準」「④都条例の台数基準」の3つに分類され、「③大規模マニュアルによる算定」はない。

大丸有地区・代々木地区以外の7地区では、「①当該施設または類似施設の駐車需要」「④都条例の原単位」のいずれかを採用している。大丸有地区のみ、「②地区独自の原単位」を採用しており、原単位（台/m<sup>2</sup>）×延床面積（m<sup>2</sup>）×ピーク1時間集中率×平均駐車時間（分）÷60（分）で計算している。都条例の原単位（延床面積÷基準床面積）とは異なるため一概には比較できないが、都条例よりも実質的には必要駐車台数は増加している。また、東京都駐車場条例では、算出した荷捌き駐車施設の台数が10台を超える場合には、附置義務の台数を10台とすることができるかとされているが、これに従うと貨物車の駐車スペースが不足し、荷捌き活動に支障が生じてしまうことが懸念される。しかし、近年策定された地域ルールでは、10台上限規定は撤廃されており、新規大規模建築物への荷捌き対応が進んでいる。

### 2.2.5 隔地・集約化

地域ルールでは、適用区域内に特定路線等を指定して、特定路線沿道等では駐車場を抑制し、歩行者優先のまちづくりを進めようとしている地区がある。

新宿駅東口地区、池袋地区、中野駅周辺地区では「特定地区“外”への隔地」を推奨し、新宿駅西口地区では「特定空間“外”への隔地」を推奨し、代々木地区では「駅周辺や細街路“外”への隔地」を推奨し、渋谷地区では「駅直近地区“外”への隔地」を推奨しようとしている。

また、銀座地区、東京駅前地区では、特定の路線や区域“外”へ隔地を推奨するのではなく、「小規模建築物から大規模建築物への集約」を推奨しようとしている。

隔地距離は以下のように定められている。乗用車用駐

車場の隔地距離は、ほとんどの地域で「300 m」と定められている。障がい者用駐車場と貨物車用駐車場の隔地距離は、「認めない」としている地区が多く、認めたとしても「50 m」と短く設定されている地区が多い。

### 2.2.6 運用体制

地域ルールを運用する体制としては、運営組織（地域ルールの策定や運用方針を決定する組織）と、運用組織（策定された地域ルールに基づき、実際に申請を受け付ける組織）と、審査組織（申請書の内容を審査する組織）の3つの組織を設けている地区が多い。

特に運用組織は、一般社団法人等を設けて地元組織が運用（改正後の銀座地区、新宿駅東口地区、渋谷地区など）する場合もあるが、行政自らが担う場合もある（改正前の銀座地区、中野駅周辺地区）。

### 2.2.7 地域貢献協力金

地域ルールを申請する場合には、審査手数料および地域貢献協力金を徴収するところが多い。

審査手数料とは、地域ルールの申請書の審査に係る手数料である。審査内容は、「隔地審査」「低減審査」「同時審査」の3つに分けているところが多い。

地域貢献協力金とは、地域ルールを適用した結果、附置台数低減や隔地・集約化することになった場合に、台数（都条例基準で整備する予定だった駐車場台数と地域ルール基準で整備することになった駐車台数の差分）あたりに課すものである。大丸有地区以外の8地区において、200万円/台と設定されている。

## 3. 駐車場地域ルールの目的・運用実態・課題

### 3.1 ヒアリング調査の概要

地域ルールを比較した結果、大規模建築物建設に伴う附置義務駐車施設の整備が過剰であるとして、全ての地域ルールにおいて附置台数低減を取り入れ、駐車場の供給量を抑制し、需給バランスを図ろうとしていることがわかる。

一方、小規模建築物に附置義務駐車施設を適用すると駐車施設の出入口が乱立し街並みの分断が生じるため、東京都駐車場条例では、一定規模以下の建築物（特定用途の部分の床面積及び非特定用途の部分の床面積の3/4の合計が1,500 m<sup>2</sup>以下の建築物）は附置義務の対象外としてきた。

しかし、附置義務対象外の小規模建築物においても駐車需要は発生するため、附置義務対象外の小規模建築物が多い地区では、路外駐車施設で受け止めきれず、路上駐車や荷捌きなどの駐車問題が発生している（山本他, 2022）。

そこで本研究では、附置義務対象外の小規模建築物が多く、駐車・荷捌き問題が発生しやすいと考えられる地区を中心に、公表資料では把握できないような地域ルールの目的・運用実態・課題を明らかにする。

本研究で対象とする9地区は、6つの特別区にまたがっ

ていることから、「6特別区のうちより附置義務対象外の小規模建築物が多い地区」にヒアリング調査を実施する。

地域ルールを運用する9地区の建物密度（単位地区面積あたりの建物数）をみると、「大丸有地区」「新宿駅西口地区」では、大規模建築物で大半を占めている（建物密度はそれぞれ1.7棟/ha、6.6棟/ha）。「東京駅前地区」「代々木地区」では、大規模建築物と小規模建築物が混在している（建物密度はそれぞれ12.3棟/ha、13.8棟/ha）。「銀座地区」「新宿駅東口地区」「渋谷地区」「池袋地区」「中野駅周辺地区」では、大規模建築物もみられるものの、小規模建築物が大半を占めている（建物密度はそれぞれ20.5棟/ha、22.7棟/ha、17.2棟/ha、18.7棟/ha、20.9棟/ha）。

そこで、6特別区の6地区（千代田区大丸有地区、中央区銀座地区、新宿区新宿駅東口地区、渋谷区渋谷地区、豊島区池袋地区、中野区中野駅周辺地区）に対して、ヒアリング調査を実施した（表2）。

表2：ヒアリングの日時と対象

対象地区	年月日	対象
池袋地区	2022/10/31	豊島区都市計画課
新宿駅東口地区	2022/11/30	新宿区都市計画課
渋谷地区	2022/12/7	渋谷地区駐車対策協議会
中野駅周辺地区	2022/12/26	中野区中野駅周辺まちづくり課
銀座地区	2023/4/24	中央区都市計画課・建築課
大丸有地区	2023/7/25	大丸有駐車環境対策協議会

主なヒアリングの内容は、(1) 地域ルール導入の目的・経緯、(2) 地域ルールの適用状況、(3) 地域ルール導入後の課題、(4) 地域貢献協力金の活用状況、である。次節以降、地区ごとに(1)～(4)の順でヒアリング結果を示す（表3）。

### 3.2 ヒアリング調査の結果

#### 3.2.1 銀座地区

銀座地区では、2003年12月に地域ルールを導入した。地域ルール導入の目的は、小規模店舗の駐車場集約による賑わいの連続性確保であった。

新規建築物への地域ルール基準の適用状況は、約20年間で41件ののぼり、参加建築物は41棟（隔地台数310台）、集約建築物は44棟（集約台数430台）ある。

地域ルールの運用によって、乗用車用駐車場の集約化は一定程度進んだが、身障者用駐車場と荷捌き用駐車場の隔地を認めていなかったため、駐車場出入口の集約化が進んでおらず、「賑わいの連続性確保」という地域ルール導入当初の目的をいかにして達成するかが課題として残った。

そこで2023年10月から運用する改正後ルールでは、(1) 地域ルールの適用を既存建築物に遡及して審査できるようにし、(2) これまで採用していなかった附置台数低減を導入することで駐車場の余剰をつくり、(3) 身障者用駐車場と荷捌き用駐車場も一定条件下で隔地できるようにすることで、駐車場出入口の集約化を促進できるようにした。

表3：ヒアリング結果の概要

地区	銀座地区	渋谷地区	新宿駅東口地区	池袋地区	中野駅周辺地区	大丸有地区
地域ルール策定年	旧：2003年12月 新：2023年10月	2011年12月	2013年11月	2020年3月	2020年12月	2004年9月
①地域ルール導入の目的・経緯	・小規模店舗の駐車場集約と賑わいの連続性確保	・駅直近地区自動車流入抑制と歩行者中心まちづくり	・小規模店舗の駐車場集約と賑わいの連続性確保 ・中心部自動車流入抑制と歩行者中心まちづくり	・駅からまちなかへの人の流れの創出	・小規模建築物建替えに伴う駐車場の隔地 ・大規模建築物の余剰駐車場の活用（集約）	・大規模建築物の附置低減を通じた駐車場の需給バランス均衡
②適用状況（新規建築物）	41件	15件	8件	9件	0件（運用前）	21件
既存建築物の遡及審査の可否	△：策定当初は不可だったが、改正後可能	△：策定当初は不可だったが、改正後可能	△：策定当初は不可だったが、改正後可能	○：策定当初から可能	○：策定当初から可能	△：策定当初は不可だったが、改正後可能
③地域貢献協力金の活用状況	○：積極的に活用 ・集約建築物へ助成（50万円）	△：活用が不十分 ・協議会運営費 ・交通調査	△：活用が不十分 ・協議会運営費 ・社会実験	△：活用が不十分 ・協議会運営費 ・荷捌き助成 ・まちづくり団体へ助成	運用前	○：積極的に活用 ・要綱に基づき23件助成
④地域ルール策定後の課題	隔地関係	隔地元の駐車場出入口の集約化が進まない	隔地先不足 隔地・集約の情報不足	隔地先不足	隔地先不足	—
	荷捌き関係	荷捌きの隔地が進まない	—	路上駐車・荷捌き対応が不十分	路上駐車・荷捌き対応が不十分	—
	都計駐関係	—	—	駅前都市計画駐車場と歩行者優先まちづくり間に矛盾	駅前都市計画駐車場と歩行者優先まちづくり間に矛盾	—
	協力金・担い手関係	—	協力金の活用が不十分	協力金の活用が不十分	協議会運営を担える地元組織が不足 協力金の活用が不十分	協議会運営を担える地元組織が不足

地域貢献協力金は有効に活用されている。具体的には、参加建築物（隔地元）から200万円/台の地域貢献協力金を徴収し、集約建築物（隔地先）へ50万円/台を助成することを通じて、隔地元と隔地先のマッチングを円滑化に行えるようにしている。

### 3.3.2 渋谷地区

渋谷地区では、2011年12月に地域ルールを導入した。地域ルール導入の目的は、地区を6街区に分け、大規模建築物と小規模建築物が協力して、駅直近地区への自動車流入抑制と歩行者中心のまちづくりを目指すことであった。実際ある1つの街区では、大規模建築物の再開発に際して、共同荷捌き駐車施設を設置し、周辺の小規模建築物への駐車・荷捌き機能を担うことで、路上駐車・荷捌きの抑制に寄与している。

新規建築物への地域ルール基準の適用状況は、約11年間で15件にのぼり、その内訳は、附置台数低減が7件、隔地・集約化が5件、附置台数低減かつ隔地・集約化が3件となっている。また、途中で地域ルールの運用を改正し、既存建築物での遡及審査も可能になっており、それらを含めると適用件数は更に多い。

地域ルールの運用後、地域ルール運用主体が駐車場の隔地先候補となり得る駐車場の状況を把握していないため、駐車場の集約・隔地化が十分に進んでおらず、その対応が課題となっていた。そのため、駐車場の稼働状況等を把握できる仕組みを整える予定である。

地域貢献協力金は、運営経費や、交通調査等に使用さ

れているものの、現時点では積極的にまちづくりへ活用はできていないという。

### 3.3.3 新宿駅東口地区

新宿駅東口地区では、2013年11月に地域ルールを導入した。地域ルール導入のきっかけは、商店街からの附置台数低減等の要請であったが、その後新宿区としても歩行者中心のまちづくりを目指すようになる。

新規建築物への地域ルール基準の適用状況は、約9年間で8件にのぼり、うち6件は新宿通り沿いの建築物の附置義務駐車施設を新宿通り以外の駐車場へ隔地している。

地域ルール導入によって、特定路線（新宿通り、モア4番街）沿いの駐車場を抑制し、歩行者優先のまちづくりを推進しているが、①高度成長期に整備され駅前に立地した都市計画駐車場への対応、②隔地先駐車場の不足への対応、③附置義務対象外の小規模建築物が多く、路上荷捌き車両が多いことへの対応、など歩行者優先のまちづくりを推進する上での課題も多い。

①の課題に対しては、都市計画駐車場の出入口及び自動車動線と歩行者動線を分離するなどの計画検討が進められている（新宿区、2019）。

②の課題に対しては、2.2.2で示したように、新規建築物事業者自らが隔地先の集約駐車施設を探してくるスキームになっており、隔地先駐車場の確保が困難となっている。そのため新宿区では、暫定的に都市計画駐車場を隔地先として認めることで対応している。

③の課題に対しては、2015年から2019年にかけて、荷捌き集約化のための社会実験を実施しているが、有効な解決策を見出せずにおり、課題として残っている。

地域貢献協力金の活用として、③の課題に関連して、共同荷捌き駐車場を整備したいところだが、整備するほどの金額が蓄積されているわけでもないため、現時点では運営経費等の活用には留まっている状況である。

### 3.3.4 池袋地区

池袋地区では、2020年3月に地域ルールを導入した。地域ルール導入のきっかけは、池袋副都心交通戦略（豊島区、2020）の中で、「駅からまちなかへの人の流れを生み出し、住む人、訪れる人において楽しいまちの実現」を標榜したことであり、その実現手段の一つとして、地域ルールが策定された。

新規建築物への地域ルール基準の適用状況は、約2年間で9件にのぼり、都条例を適用すると160台整備する必要があるところを、地域ルールを適用して62台が低減（低減率38.8%）され、98台（隔地確保で42台、敷地内での新設が56台）の整備となっている。

地域ルール導入後の課題としては、新宿駅東口地区と同様の課題①②③に加え、④地域ルールを運用する地元組織が不在であることなど課題も多い。

①の課題に対しては、池袋駅東口に都市計画駐車場があり、駅から街なかへの歩行者中心のまちづくりという目的と矛盾しており、その対応が求められていた。そのため、駅前の都市計画駐車場の扱いについては、現在東京都と協議している状況である。

②の課題に対しては、建築物の建替を契機として駐車場を隔地することで、特定路線（南北区道など）の建築物の駐車場を抑制しているが、隔地先が不足していることから、附置義務駐車台数を超える台数が整備された駐車場を公認集約駐車施設として認定することで、予め隔地先の駐車場を確保している。

③の課題に対しては、地域ルールとは別に荷捌きルールを策定することで、荷捌き車両の抑制を図っているが、荷主（商業者）の協力度合いにばらつきがあり、引き続き対応策を模索している状況である。

④の課題に対しては、地元組織が地域貢献協力金を運用することを前提として、一般社団法人を想定した規約や組織体制は用意しているものの、担い手がおらず、地元発意の任意団体と行政とが暫定的に担っている状況である。

地域貢献協力金の活用状況として、共同荷捌き駐車施設整備助成、集約駐車施設整備助成、まちづくり団体への助成、の3つが用意されているものの、地域ルール導入から間もないこともあり、助成実績は2件に留まっている。

### 3.3.5 中野駅周辺地区

中野駅周辺地区では、2020年12月に地域ルールを導入した。地域ルール導入の目的は、小規模建築物での駐車場の隔地と大規模建築物の余剰駐車場活用である。実際、都条例に基づき新築した大規模建築物の駐車場の稼働状

況は4割に留まっている状況である。

中野駅周辺地区では、地域ルールの適用実績はまだなく、今後運用していくことになるが、地域ルールの運用を担えるだけの地元組織が存在せず、行政主体で地域貢献協力金を運用していくことが可能かどうか、模索しているところである。

### 3.3.6 大丸有地区

大丸有地区では、2004年9月に地域ルールを導入した。地域ルール導入の目的は、大規模建築物の附置台数低減を通じた駐車場の需給バランスの均衡であった。

大丸有地区の状況については、高田（2019）に詳細に記載があるためここでは割愛するが、当該地区は、地権者や建築物数が少なく地域ルールを運用しやすい環境であることに加え、運用組織の継続的な協議検討や運用改善もあり、先の5地区ほどの課題は発生していない状況である。また地域貢献協力金は、助成要綱に基づき、駐車環境整備に向けた助成を積極的に行っている。

## 4. ヒアリング調査を踏まえた地域ルールの考察

ヒアリング調査の結果を踏まえると、東京都の駐車場整備計画に基づく地域ルールには、以下の4つの課題があることが明らかとなった。地区ごとにみると、個別の課題に既に対応しているところもあるが、地区横断的なヒアリング調査結果を踏まえ、改めて考察を加える。

### 4.1 地区の目標と隔地・集約の円滑化

ヒアリング調査結果より、地域ルール運用主体が駐車場の隔地先の状況を把握していないため、駐車場の集約・隔地化が十分に進んでいない（渋谷地区）、新規建築物事業者自らが隔地先の集約駐車施設を探してくるスキームになっており、隔地先駐車場の確保が困難であることから、暫定的に都市計画駐車場を隔地先としている（新宿駅東口地区）などの問題点が挙がっていた。

地域ルールは、地区の目標を定め、目標を達成するように地域の実情に応じた附置台数低減や隔地・集約化を進める仕組みである。地域ルールの審査や適用は、個別の建築物単位で行われているものの、本来地域ルール運営組織や行政は、地域ルール運用の結果をみて、地区の目標を達成するように誘導していくことが重要である。

そのためにも、地域ルール運営主体は、附置台数低減や隔地・集約による駐車場分布や駐車場利用状況をモニタリングしたり、予め隔地先駐車場を確保することに積極的に取り組んでいくことが望ましい。その意味でも、銀座地区の集約建築物、池袋地区の公認集約駐車施設といった取組は参考になるものと考えられる。

### 4.2 路上駐車・荷捌き、搬送・荷受け対策

ヒアリング調査結果より、附置義務対象外の小規模建築物が多い地区では、路上駐車や荷捌きへの対応が課題として挙げられた（新宿駅東口地区）。

地域貢献協力金で共同荷捌き駐車施設を整備すること

は困難（新宿駅東口地区）であるため、地区内で今後の再開発の状況が把握されている場合は、再開発に併せて共同荷捌き駐車施設を設けることが望ましい。また、今後の再開発の状況が把握されていない場合でも、地区内の荷捌きルールを策定することで、ある程度路上駐車や荷捌きへの対応が可能である。

渋谷地区や中野駅周辺地区では、再開発に併せて、附置義務駐車施設とは別に、共同荷捌き駐車施設を設け、周辺の小規模建築物への荷捌きへ対応している。このとき、共同荷捌き駐車施設は、横持ち・縦持ち距離が長くなることによって利用を懸念されがちであるため、関係機関で協議しつつ、駐車・荷捌き、搬送・荷受け活動のための専用通路やエレベータを設置するなど、荷捌き利用環境への配慮が必要となる。

池袋地区では、駐車場地域ルール（2020年3月）を策定するとともに、歩行者優先な空間としたい南北区道周辺地区において、荷さばきルール（2020年9月）を策定している。その内容は、荷捌きの時間帯や所要時間に関するルールと、荷捌き時の駐車場所に関するルールの2つがある。特徴的なことは、荷捌きルールを物流事業者だけに課すのではなく、荷主にも課していることである。具体的には、荷受け時間指定時の配慮や、荷捌き以外の作業（商品陳列等）を行わせない、可能な限りまとめて注文などの行為を、荷主に対して求めている。

#### 4.3 都市計画駐車場と附置義務駐車施設の関係

ヒアリング調査結果より、駅前に整備された都市計画駐車場と歩行者優先のまちづくりが整合しないことへの対応が課題として挙げられた（新宿駅東口地区、池袋地区）。

都市計画駐車場は、高度成長期に駅前に整備されたものが多い（表4）。その後、附置義務駐車施設やコインパーキングが整備され、目的施設付近の駐車場供給が進んだ

表4：都市計画駐車場の決定時期と位置

地区	駐車場名	都決年月	地下構造の上部施設名
新宿	新宿駅東口	1960年5月	都道、新宿区
	新宿駅西口	1960年6月	都道、新宿区
	新宿駅南口	1963年10月	新宿区
池袋	歌舞伎町	1968年2月	都道、新宿区
	池袋	1957年12月	都道、豊島区
渋谷	池袋西口	1965年6月	駅前広場、東武百貨店、豊島区
	渋谷区役所前	1988年11月	都計道、渋谷区
	宮下	1965年1月	宮下公園、渋谷区
	京橋	1959年8月	首都高、中央区
	西銀座	1960年8月	都道、中央区
	昭和通り3	1960年12月	都道、中央区
銀座	昭和通り4	1960年12月	都道、中央区
	白魚橋	1963年10月	中央区
	東銀座	1966年1月	銀座6丁目SUARE、中央区
	銀座八丁目	1993年10月	区道、中央区
	銀座四丁目	2008年2月	銀座三越、中央区

出典：駐車場年報をもとに著者作成。

ため、利用率が低いところもある。そのため、改めて都市計画駐車場の役割を再考する時期にきている（新宿区、2011；豊島区、2018）。

都市計画駐車場は、駅直近地区に整備されたものもあれば、駅から離れた地区に整備されたものもある。このとき、歩行者を優先にしたい地区（歩行者優先地区）と都市計画駐車場の位置関係が重要であり、歩行者優先地区のフリンジにある都市計画駐車場と、歩行者優先地区の内部にある都市計画駐車場を上手に活用することが望ましい。

たとえば、歩行者優先地区のフリンジにある都市計画駐車場は、附置義務駐車施設が対象としない不特定の駐車需要の受け皿として引き続き運用することが望ましい。

一方、歩行者優先地区の内部にある都市計画駐車場は、その立地の良さを生かして共同荷捌き施設として活用することが望ましい（4.2）。このとき、歩行者優先地区と都市計画駐車場の位置関係を踏まえて、駐車場出入口の動線の変更（新宿駅東口地区）や許可車両制の導入（海外事例）なども必要に応じて検討することが望ましい。

また、都市計画法に基づく都市計画駐車場と駐車場法に基づく附置義務駐車施設は、目的が異なることから、駐車需要の対象は、それぞれ「不特定の駐車需要」と「特定（建築物）の駐車需要」とに役割分担されている。そのため、附置義務駐車施設の隔地先を都市計画駐車場とすることは認められていなかったが、近年の国土交通省の見解としては、認めるようになってきている（国土交通省、2024）。そのため、不特定の駐車需要に対応するという都市計画駐車場の役割を阻害しない範囲内で、附置義務駐車施設の隔地先として都市計画駐車場の余剰空間を活用すれば、4.1に示す課題を解決する方向にもつながると考えられる。

#### 4.4 地域貢献協力金の運用組織とその活用

ヒアリング調査結果より、銀座地区を除く4地区において、地域貢献協力金をまちづくりへ積極的に活用できていない実態が明らかとなった。その理由は以下3つがある。

第一に、地域貢献協力金の入金が不安定であるためである（池袋地区、新宿駅東口地区、渋谷地区）。今後老朽化建築物の更新が進むとは言われているものの、具体的にはいつ、どこに、どの程度発生するかが不明瞭である。また、地区における建築物の更新が一段落した後は、入金が一定期間途絶える可能性もある。そのため、地域貢献協力金への活用用途には一定の制約がある（たとえば、共同荷捌き駐車場等を整備・運営など、大規模な施策を実施する場合、地域貢献協力金のストックでは不足する、など）。

第二に、地域貢献協力金活用の使途・範囲が定められていないためである。地域貢献協力金の使途・範囲は、例示はされているものの明確に規定されていない（新宿駅東口地区、池袋地区、渋谷地区、中野駅周辺地区）。また使途・範囲を明確にするとしても、駐車場関連で収集

した地域貢献協力を金を駐車場以外のまちづくり施策にどの程度活用してよいか、判断が難しい（たとえば、歩行者・自転車・公共交通などの交通施策など）。

第三に、地域ルールを行政主導で運営する場合、地方自治法（地方公共団体の手数料（収入）は条例に基づくもの以外認められない）や地方財政法（地方公共団体は住民等に対し、直接間接を問わず、寄付金（物品等）を割り当てて、強制的に徴収するようなことをしてはならない）等の制約から、行政主導で地域貢献協力を金を取り扱うことが困難であるためである（新宿駅東口地区、中野駅周辺地区）。

このような地域貢献協力を金が活用されない3つの理由に対して、それぞれ以下の通り考察を加える。

#### 4.4.1 地域貢献協力を金入金が不安定という問題への対応

第一の、地域貢献協力を金の入金不安定という問題に対しては、地域ルール運営組織や行政が、地権者・事業者から地区内の建築物の更新スケジュールといった情報を収集するとともに、地区内の地権者や事業者に対して、地区の目標や目標達成のために必要な施策や整備すべき施設を共有することを通じて、計画的に協力を金を活用することが望ましい。

また、大規模建築物の新築では、地下駐車場の一層を削減できるだけで、数億円規模のコスト削減ができると言われていたため、新規建築物事業者にとっては、地域貢献策を実施するよりも地域貢献協力を金を負担する選択をする傾向にある。地域貢献協力を金の金額は、200万円/台としているところが多いが、地区の状況に応じて改めて再考することも考えられる。

#### 4.4.2 地域貢献協力を金の使途・範囲明確化への対応

第二の、地域貢献協力を金の使途・範囲を明確化できないという問題に対しては、そもそも地域貢献協力を金を徴収することになった背景に立ち戻る必要がある。

そもそも、地域貢献協力を金を課す方法は、地域ルール適用による附置台数低減のメリットを受ける新規建築物事業者と、適用を受けていない既存建築物事業者の不公平性をなくすために設定されたものであった（高田，2019）。その後、既存建築物へ遡及して地域ルールを適用できる地区が増加しており、「不公平性の解消」としての意義は薄れているとも考えられる。ただし、一度整備した駐車場をそれ以外の用途に転換することは難しい（加藤・藤賀，2021）ため、地域貢献量力金徴収の目的として「不公平性の解消」は今後も残る。

一方で上記の目的だけではなく「地域への貢献」としての側面もより積極的に考慮されることが望ましい。駐車場法の目的は「道路交通の円滑化を図り、もつて公衆の利便に資するとともに、都市の機能の維持及び増進に寄与すること（第一条）」とあり、駐車場整備に関する事項を通じて、より上位の目的を達成することが期待されている。そのため地域貢献協力を金の活用は、駐車場だけでなく、駐車場以外（歩行者・自転車・公共交通など）

のまちづくりに広く活用することが望ましいと考える。

#### 4.4.3 行政による協力を金徴収が困難なことへの対応

行政が地域貢献協力を金を徴収することが困難という認識は、地方公共団体によって異なっており、曖昧な領域である。たとえば、新宿区や中野区では、地域貢献協力を金を手数料とみなすのであれば、行政自らが徴収することは困難との認識を示しているものの、中央区では、開発協力を金とみなすのであれば特段問題ないとの見解を持っている。そのため銀座地区の運営組織・運用組織は、行政から地元組織へと改正前後で移っているものの、地域貢献協力を金の管理については改正後も行政が担っている状況である。

このように、行政が地域貢献協力を金を徴収することに対する見解は統一されていないものの、地区によって地域ルールを運用する地元組織がいるところといないところ、地域ルール導入の目的として民間部門の視点が強いところ、公共部門の視点が強いところと多様化しているのは事実である。

第一に、民間部門の視点からは、利用されていない附置義務駐車施設の台数を低減したり、駐車場出入口を設けないことによって、コストを削減する（利益をあげる）ものとなる。第二に、公共部門の視点からは、都市計画やまちづくりの目標に合うように、駐車施策を推進する（駐車場の配置など）ものとなる。

大丸有地区のように民間部門の視点が強い地区では、民一民間の水平関係になるため、地域貢献協力を金を課することが問題になることが少なかったが、公共部門の視点が強い地区では、公一民間の垂直関係になるため、公共部門は民間部門への説明責任が求められることになる。

そのため、民間部門の視点が強い地区では、地域貢献協力を金を課す方法が適していたとしても、公共部門の視点が強い地区では、地域貢献策を課す方法を運用した方が適している場合もある。

そもそも附置台数低減に伴い事業者課される事項は、以下の2つに大別できる。第一に、①地域貢献協力を金を課す方法（事業者が地域貢献協力を金を課し、それを原資として地域内の駐車施策に活用する方法）である。第二に、②地域貢献策を課す方法（地域貢献協力を金を課すことなく、事業者が直接地域貢献策を実施する方法）である。

①地域貢献協力を金を課す方法と②地域貢献策を課す方法には、表5に示すようなメリット・デメリットがある。①地域貢献協力を金を課す方法は、協力を金をプールして事業者単体では困難な施策が実施可能であるが、使途は駐車場に関係する施策に限られてしまう（4.4.2）。一方②地域貢献策を課す方法は、駐車場以外の施策（歩行者・自転車・公共交通など）も実施可能であるが、事業者単体でできる施策が限定されてしまう可能性がある。

本研究で対象とした東京都下9地区の地域ルールでは、②地域貢献策を課す方法も受け入れているものの、実質的には①地域貢献協力を金を課す方法で運用されている。また本研究で対象外としていた、道府県下の基礎自治体の附置義務駐車場条例においては、②地域貢献策を課

表 5：地域貢献協力金と地域貢献策の比較

	地域貢献協力金	地域貢献策
メリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>協力金をプールし、事業者単体では困難な施策を実施可能。</li> <li>附置低減と地域貢献協力金の関係が明瞭。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>協力金を扱わないため、地域ルールの運用をしやすい。</li> <li>駐車場以外の施策も積極的に実施可能。</li> </ul>
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政では協力金を運用しづらく地元組織が必要。</li> <li>協力金を駐車場以外に活用しづらい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業者単体ができる施策が限定される。</li> <li>附置低減と地域貢献策の関係が不明瞭。</li> </ul>

す方法のみで運用がなされている。

今後地域ルールを策定する地域では、闇雲に地域貢献協力金を採用するのではなく、地域貢献策を課す方法も視野に入れて地域ルールを策定することが望ましい。

## 5. おわりに

本研究の目的は、駐車場地域ルールの比較を通じて、その共通点および相違点を明らかにし、ヒアリング調査を通じて、地区の目標の違いから生じる駐車場地域ルールの運用実態・課題の違いを明らかにすることであった。本研究の知見は以下のとおりである。

第一に、東京都下の駐車場整備計画に基づく9地区の地域ルールは、地域ルールの施策、台数算定方法、隔地距離、地域貢献協力金など、多くの点で共通点がみられるものの、対象地区の規模、駐車原単位、集約・隔地方針、運用体制など、地域の実情を加味した相違点も確認できた(第2章)。

第二に、地域ルール導入の目的は、大規模建築物の附置低減による地区内駐車場の需給バランス均衡、小規模建築物の駐車場集約による賑わいの連続性確保、特定の地区や路線における駐車場隔地による歩行者優先のまちづくりなど多様であり、地域ルール導入の目的に対応する形で、地域ルールの課題も隔地・集約化の円滑化、路上駐車・荷捌き対策、附置義務駐車施設と都市計画駐車場との関係、地域貢献協力金の運用組織とその活用など多様であることが明らかとなった(第3章)。

第三に、ある地区の地域ルール導入後の課題に対して、他の地区での取り組みや対策は、参考になる部分もあり、駐車場法や都市計画法の本来の目的を逸脱しない範囲内において、附置義務駐車施設や都市計画駐車場を柔軟に活用することを通じて、地区の目標を実現するための地域ルールを策定していくことが重要である(第4章)。

今後の課題は、道府県の基礎自治体が策定する駐車場条例では、地域貢献協力金ではなく、地域貢献策を主体とした駐車場施策とまちづくりに取り組んでおり、それらを研究の対象として拡大することを通じて、附置義務駐車制度の方向性を模索していくことである。

## 謝辞

本研究は、大手町・丸の内・有楽町地区駐車環境対策

協議会の研究助成を受け、とりまとめたものの一部である。記して謝意を表します。

## 引用文献

- 加藤千恵子・藤賀雅人(2021). 東京都における附置義務駐車場低減に向けた地域ルールの運用実態と課題. 日本建築学会技術報告集, Vol. 27, No. 65, 424-428.
- 川崎興太(2006). 大都市都心商業地における駐車場附置義務特例制度に関する研究—東京都中央区銀座地区における「銀座ルール」の制度体系と初動的運用実績—. 都市計画論文集. Vol. 41, No. 1, 55-60.
- 古賀浩樹・高田邦道(2006). 地区特性に応じた附置義務駐車制度に関する研究—東京都千代田区大丸有地区を事例として—. 都市計画論文集, Vol. 41, No. 1, 25-36.
- 国土交通省(2023). まちづくりと連携した駐車場施策ガイドライン(第2版), 43.
- 国土交通省(2024). 第37回全国駐車場政策担当者会議, 参考2.(閲覧日: 2024年6月19日)
- 新宿区(2011). 新宿区駐車場整備計画, 13.
- 新宿区(2019). 新宿駅直近地区に係る都市計画案.
- 高田邦道(監修), 大手町・丸の内・有楽町地区駐車環境対策協議会(編著)(2019). 駐車施策からみたまちづくり—地域ルールの先がけ大丸有モデル—. 成山堂書店.
- 豊島区(2018). 池袋地区駐車場整備計画, 13.
- 豊島区(2020). 池袋副都心交通戦略.
- 山本聡志・小早川悟・田部井優也(2022). 小規模建築物を含めた地区単位での附置義務駐車施設の整備に関する考察. 都市計画報告集, Vol. 21, No. 2, 212-217.

## Abstract

The purpose of this study is to identify commonalities and differences in parking area rules and to identify differences in the operational realities and challenges of parking area rules resulting from differences in district goals. The findings of this study are as follows. First, while the regional rules had many points in common, there were also differences in terms of the size of the target districts, parking intensity, consolidation and segregation policies, and operational structure. Second, the objectives of introducing regional rules are diverse, including balancing supply and demand, ensuring continuity of liveliness, and creating a pedestrian-first community, while the issues of regional rules are also diverse, including facilitating separation and consolidation, measures for on-street parking and cargo disposal, the relationship between parking facilities required to be attached and urban planning parking, and the organization and use of regional contribution cooperation fund management. Thirdly, there were initiatives in other areas and their utilization. Third, issues can be resolved by formulating regional rules while referring to initiatives and measures taken in other districts.

(受稿: 2024年4月8日 受理: 2024年6月24日)