

街路の駐停車機能に関する法整備の現状

Law which provides for parking function of street

北海学園大学 堂柿栄輔 (DOGAKI, Eisuke)

1. 研究の動機

自動車交通での街路のアクセス機能の重要性はよく指摘されるが、現状では、走行機能との調整や、自転車及び歩行者交通との空間配分等の問題があり、具体的施策はごく限られたものとなっている。この研究の動機は、例えば違法な路上駐車が常態化し問題が指摘されながら、有効な解決策が提示できない背景を、街路の駐車機能に関する法的整備の面から考察することにある。

より円滑で合理的な交通管理を求め、道路管理者や交通管理者の工夫の無さが指摘されることも多いが、そもそも規制や事業の管理主体は法律に基づいて行動するのであり、その意味でも法律の趣旨を理解することは改めて重要と考えた。

2. 研究の内容

自動車の駐車機能に関わる法律として、ここでは、道路法、道路交通法及び駐車場法を取り上げ、各々の法律の目的、記述されている駐車施策の内容、法律相互の関連及び施策実施上の問題点等を考察する。

3. 各法律の目的

表-1(1)、表-1(2)及び表-1(3)に、これらの法律の目的と駐車施策に関わる条文の抜粋を示す。道路法や道路交通法は、駐車機能の実現を第一義の目的としてつくられた法律ではないが、法律目的の理解から、駐車機能に関する施策の可能性と限界を知ることができる。

一般に法律の目的は総花的表現が多いが、ここでは第一義の目的を限定的に理解することとした。

3.1 道路法(昭和27年施行)

目的を説明する文章の内容は、"もって"以前(前半)と以降(後半)に分かれる。"もって"は手段・方法を意味しており、これより法律の最終目的は、後半の"公共の福祉を増進する"こととなるが、法律の内容は専ら道路事業遂行上必要とする事項を定めたものである。従って道路法を法律として定めた第一義の目的は、前半の内容に関する約束事を示すことにある。法律全体からは、道路管理での道路管理者の強い権限が読みとれるが、内容では、第三章に示される道路の管理主体(国、都道府県及び市町村の役割)

の権限と責務、第四章の費用、収入及び公費負担負担に関する記述が多い。なお目的の条文に"事業"なる言葉はないが、この内容は"管理"として表現されている。道路法においては管理することが即ち事業である。

3.2 駐車場法(昭和32年施行)

駐車場法の目的は明解である。この法律の目的は都市機能の維持及び増進であり、その方法は、①駐車施設の整備によって、②道路交通の円滑化を図り、③公衆の利便に資するとともに、と説明されている。第四条に示すように、この法律は、路上と路外についての駐車場計画の考え方や手順を分かりやすく示している。しかしこの法律はあまり実行されていない。施行後45年を経たこの法律が、一部でも実行されていれば、都心交通の様子は現在とはかなり違ったものとなっていたはずである。道路法が、それが関わる行政主体によりかなり厳格に実行されてきたことを考えると、この法律の実行がほとんど無視されてきたことは興味深い。

3.3 道路交通法(昭和35年施行)

道路法の8年後に施行された道路交通法の目的は3項目よりなっている。一般的な理解では、"危険を防止する"ことは"交通の安全を図る"ことの例示とされており、従って道路交通法の目的は、"交通の安全と円滑を図ること及び云々"であると説明されている。しかし、交通の安全を図ることと円滑を図ることは両立しない場合があり、その様な時我が国の交通管理者は安全を図ること、つまり道路における危険を防止することを第一義と考える。従って交通管理者が対応する路側の駐車管理は、危険防止の結果得られるものである。

4. 各法律の駐車機能に関する言及

4.1 道路法

道路法では、第4種の道路で停車帯の設置が停車サービスとして考慮されている。しかし既存市街地の多くの街路で、これは走行機能と駐車機能の両立としては考えられていない。優先されるのはまず必要な車線幅員の確保である。

また駐車機能の施策では"自動車駐車場"が道路の付属物として第二条に示されている。しかしここでの説明以降、第二十四条の二で、自動車駐車場の駐車料金及び割増金の説明があるまで同施設の機能等についての説明は全くない。

一般的感覚では、付属物を含む道路の機能を示すことがまず必要と考えられるが、道路管理者にとって法的に明確にしなければならないことは、駐車料金とその収入の帰属主体に関する事となるのである。道路法には他の項目についてもこの様な不自然さが随所に感じられる。その理由は、この法律では、公共の福祉の増進と道路機能との関連が意識されていないからである。結果として道路を造ることが即ち公共の福祉の増進となり、道路管理者の権限と責務が強調されることになる。従って道路法では街路の駐車機能に関する施策の実現は難しい。

4.2 駐車場法

先にも述べたように、駐車場法は現在我が国の多くの都市で問題となっている駐車問題への対応の方法を的確に示している。街路の駐車機能を積極的に認めるこの法律は、路上と路外の各々の駐車サービスを明記していることが特徴である。この法律が行政の実務でほとんど実行されない理由については不明であるが、特徴的な2つの内容を以下に説明する。

1) 第七条(駐車料金等の使途)

駐車料金の使い道についての説明である。その収入を、路上駐車場の管理及び地方公共団体の設置する路外駐車場の整備にあてるとしている点は、エンドユーザーである駐車場利用者には理解されやすい。道路法でこれに相当するものは道路管理者の収入であり、道路交通法では都道府県の収入となる。

2) 第十七条二号(助成措置)

施設整備に必要な資金についての説明である。国の地方公共団体に対する立場は、資金の融通又は斡旋であり、道路法に比べ予算措置は心許ない。この法律が実行されない理由の一つは、法律の中で予算の裏付けがされていないことであろう。

4.3 道路交通法

道路交通法でのアクセス機能への配慮は、道交法第2条に示される駐車と停車の定義と、道交法第49条に示される時間制限駐車区間の設

定である。

時間制限駐車区間の設定は、パーキング・メーター(PM)やパーキング・チケット(PT)の設置により、路側駐車を合法的に可能とする。PM及びPTの数は全国で約40千あるが、内約6割が東京都に設置されている。我が国での都市計画駐車場、届出駐車場、付置義務駐車施設及び路上駐車場の総数(平成11年3月末)は約2,800千であり、PM及びPTはこの1.4%とごく少数である。PMやPTが普及しない理由は、同法第百条二の六に示されている。この条文では同施設を設置しようとする場合、公安委員会は市町村の意見を聴かなければならないとしているが、建物または土地を所有する多くの市民・事業者は、地先にPMやPTを設置することを好まない。例えば札幌市で時間制限駐車区間が設置されている街区の多くは、公共又は半公共的性格の施設の立地場所である。さらに同施設の設置が地先に受け入れられない理由は、手数料が都道府県(第百十三条)の収入となり地元に還元されないこと、同区間での時間を超過した駐車行為が罰金刑(第百十九条の三)になることにもよる。

5. まとめ

都心部での路上、路外の駐車機能に関する施策について、3つの法律の適用可能性を考察した。ここで駐車場法には、現在我が国の多くの都市が直面している駐車問題を解決する手だてが示されているが、実行のための予算措置の法的裏付けが十分ではないこと、道路法はこの逆の性格を持つこと、また道路交通法は施策の実施に当たり、市民・エンドユーザーへの配慮が難しいこと等の問題が示された。しかし各法律の中で路上及び路外に対する駐車機能実現のメニューは示されており、運用次第で現行の法律でも施策の実施は十分に可能である。

また都心地区を都市計画上の特別な地域と考えるなら、交通版の地区計画制度が提案されてもよい。

表-1(1) 道路法の目的と駐車機能に関する言及

項 目	記述の内容
法律の目的 (第一条)	この法律は、道路の整備を図るため、道路に関して、路線の指定及び認定、管理、構造、保全、費用の負担区分等に関する事項を定め、もって交通の発達に寄与し、公共の福祉を増進することを目的とする。
駐車機能に関する言及	(用語の定義) 第二条6 自動車駐車場で道路上に、又は道路に接して第十八条第一項に規定する道路管理者が設けるもの (都道府県公安委員会との調整) 第九十五条の二 …若しくは道路上に道路の付属物である自動車駐車場を設けようとするときは、当該地域を管轄する都道府県公安委員会の意見を聴かなければならない。 (自動車駐車場の駐車料金及び割増金) 第二十四条の二

道路管理者は道路管理者である地方公共団体の条例で定めるところにより、自動車駐車場に自動車を駐車させるものから、駐車料金を徴収することができる（以下緊急自動車についての記述は略）。

（収入の帰属）

第六十四条

第二十四条の二第一項の規定に基づく駐車料金及び同条第三項の規定に基づく割増金、…は道路管理者の収入とし、…

表-1(2) 駐車場法の目的と駐車サービスに関する言及

項 目	記 述 の 内 容
法律の目的 （第一条）	この法律は、都市における自動車の駐車のための施設の整備に関し必要な事項を定めることにより、道路交通の円滑化を図り、もっ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を目的とする。
駐車機能に関する言及	（用語の定義） 第二条 路上駐車場 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、一般公共の用に供せられるものをいう。 （駐車場整備計画） 第四条 駐車場整備地区に関する都市計画が定められた場合においては、市町村は、その駐車場整備地区における路上駐車場および路外駐車場の需要及び供給の現況及び将来の見通しを勘案して、その地区における路上駐車場及び路外駐車場の整備に関する計画（以下「駐車場整備計画」という。）を定めなければならない。 第四条2 駐車場整備計画においては、次に掲げる事項のうち必要な事項を定めるものとする。 一 路上駐車場及び路外駐車場の整備に関する基本方針 二 路上駐車場及び路外駐車場の整備の目標年次及び目標量 三 前号の目標量を達成するために必要な路上駐車場及び路外駐車場の整備に関する施策 四 地方公共団体の設置する路上駐車場で駐車場整備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じるため必要なものの配置及び規模並びに設置主体 五 主要な路外駐車場の整備に関する事業の計画の概要 第四条3 市町村は、駐車場整備計画を定めようとする場合においては、…あらかじめ都道府県と協議するとともに関係のある道路管理者及び都道府県公安委員会の意見を聴かなければならない。 第四条4 市町村は、駐車場整備計画を定めたときは、遅滞なく、これを公表するとともに、第二項第四号に掲げる事項について関係のある道路管理者及び都道府県公安委員会に通知しなければならない。 第四条5 前二項の規定は、駐車場整備計画の変更について準用する。 （地方公共団体の責務） 第四条の二 地方公共団体は、駐車場整備計画の達成のため、路上駐車場及び路上駐車場の整備に関し必要な措置を講ずるよう努めなければならない。 （路上駐車場の設置） 第五条 第四条第一項の規定により駐車場整備計画が定められている場合においては、地方公共団体は、その駐車場整備計画に基づいて路上駐車場を設置するものとする。 第五条2 前項の規定により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。 （路上駐車場の駐車料金及び割増金） 第六条 …自動車を駐車させる者から、駐車料金を徴収することができる。… 第六条2 前項の駐車料金の額は、次の原則によって定めなければならない。… （駐車料金等の使途） 第七条 路上駐車場管理者は、…徴収した駐車料金…及び割増金を、路上駐車場の管理に要する費用に充てるほか、駐車場整備地区内の地方公共団体の設置する路外駐車場の整備に要する費用に充てるように努めなければならない。 （路上駐車場の表示）第八条、（政令への委任）第九条 略 （助成措置） 第十七条2 国は、都市計画において定められた路外駐車場を地方公共団体その他の者に対し、その措置に必要な資金の融通または斡旋に努めなければならない。 第百十九条の三 …は、十万円以下の罰金とする。 二 …時間制限駐車区間において…時間を超えて引き続き駐車した者（…）

表-1(3) 道路交通法の目的と駐車サービスに関する記述

項 目	記述の内容
法律の目的 (第一条)	この法律は、道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図り、及び道路の交通に起因する障害の防止に資することを目的とする。
駐車機能に関する言及	(定義) 第二条十八号 駐車 車両等が客待ち、荷待ち、貨物の積卸し、故障その他の理由により継続的に停止すること(貨物の積卸しのための停止で五分を超えない時間内のもの及び人の乗降のための停止を除く。)又は車両等が停止し、かつ、当該車両との運転をする者(以下「運転者」という。)がその車両を離れて直ちに運転することができない状態にあることをいう。 法第二条十九号 停車 車両等が停止することで駐車以外のものをいう。 (公安委員会の交通規制) 第四条 都道府県公安委員会は、道路における危険を防止し、…するため必要と認めるときは、政令で定めるところにより、信号機又は道路標識等を設置し、及び管理して、…道路における交通の規制をすることができる。 (停車及び駐車を禁止する場所)第四十四条 略 (駐車を禁止する場所)第四十五条 略 (停車又は駐車を禁止する場所の特例) 第四十六条 車両は、…道路の部分…道路の一部について、道路標識等により停車又は駐車をすることができることとされているときは、これらの規定にかかわらず、停車し、または駐車することができる。 (停車又は駐車の方法)第四十七条 略 (停車又は駐車方法の特例)第四十八条 略 (時間制限駐車区間) 第四十九条 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道路の区間であることが道路標識等により指定されている道路の区間(以下「時間制限駐車区間」という。)について、当該時間制限駐車区間における駐車適正を確保するため、パーキング・メーター(総理府令で定める機能を有するものに限る。以下同じ。)を設置し、及び管理するものとする。 2 公安委員会は、時間制限駐車区間について、道路の構造その他道路又は交通の状況から判断してパーキング・メーターを設置することが適当でないと認めるときは、前項の規定にかかわらず、パーキング・チケット(総理府令で定める様式の標章であって、発給を受けた時刻その他総理府令で定める事項を表示するものをいう。以下同じ。)を発給するための設備で総理府令で定める機能を有するもの(以下「パーキング・チケット発給設備」という。)を設置し及び管理することができる。 3 前二項に定めるもののほか、公安委員会は…必要な措置を講じなければならない。 4 公安委員会は、第一項のパーキング・メーター及び第二項のパーキング・チケット発給設備の管理に関する事務並びに…の全部又は一部を総理府令で定めるものに委託することができる。 (時間制限駐車区間における駐車の方法等) 第四十九条の二 略 (時間制限駐車区間の停車の特例) 第四十九条の三 車両は、…規定に関わらず、停車することができる。 (時間制限駐車区間の路上駐車場に関する特例) 第四十九条の四 時間制限駐車区間に駐車場法第五条第一項の規定により同法第二条第一号に規定する路上駐車場が設置されている場合における当該路上駐車場に係わる道路の部分については、第四十九条の規定は適用しない。 2 略 3 略 (特定の交通の規制等の手続き) 第一百十条の二 6 公安委員会は路上駐車場が設けられている道路の部分について、第四条第一項の規定に基づき、第四十九条第一項の道路標識等により時間制限駐車区間として指定しようとするときは、当該路上駐車場を設置した地方公共団体の意見を聴かななければならない。 7 公安委員会は、駐車場法第三条第一項に規定する駐車場整備地区内において、第四条第一項の規定に基づき第四十九条第一項の道路標識等により時間制限駐車区間を指定しようとする場合において、同法第四条第一項の規定により駐車場整備計画が定められているときは、当該計画を定めた市町村の意見を聴かななければならない。 (道路使用許可等の手数料) 第一百十三条 2 都道府県は、条例で定めるところにより、第四十九条第一項のパーキング・メーターを作動させようとする者又は同条第二項のパーキング・チケット発給設備によりパーキング・チケットの発給を受けようとする者から手数料を徴収することができる。