

CLAIR REPORT No.514

フランスの中規模都市における中心市街地活性化政策

～ Les politiques de redynamisation des cœurs

des villes moyennes en France ～

Clair Report No.514 (March 29, 2021)

(一財)自治体国際化協会 パリ事務所



Crédit photo : Benjamin Steimes - Châteauroux Métropole



一般財団法人

自治体国際化協会

「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に関わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、ご意見等を賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載は御遠慮ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麹町 1-7 相互半蔵門ビル

(一財)自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL: 03-5213-1722

FAX: 03-5213-1741

E-Mail: webmaster@clair.or.jp

※表紙の写真は、シャトールーの中心市街地で再整備が行われたガンベッタ広場（詳細は 46 ページ参照）。

はじめに

日本では、人口減少、少子高齢化、若者の大都市への流出等を要因とする地方都市の活力低下、コミュニティ衰退の懸念が叫ばれて久しいが、都市の活力の維持向上には、商業や公共サービスが集積する「まちの顔」としての中心市街地の果たす役割が依然として大きい。

このような認識の下、日本各地の地方都市において、都市計画、中心市街地活性化、大規模店舗立地に関する「まちづくり3法」を主軸として中心市街地の活性化が図られてきた。すなわち、地方自らによる土地の利用規制（ゾーニング）の促進、地方の実情に配慮した大規模小売店舗の立地規制、空洞化する中心市街地の活性化のため市町村の計画的な取組を支援する仕組み等が定められ、まちづくりに求められる地方の役割もより大きくなった。また、2006年の「まちづくり3法」の改正では、商業だけでなく都市機能全体を中心市街地へ集中させる「コンパクトシティ」の概念が強調されるとともに、郊外における大規模小売店の出店規制や「中心市街地活性化協議会」の設置により、多様な関係者のまちづくりへの参加を促す仕組みも整えられた。このように、長きにわたり中心市街地の活性化に向けて多大な努力が重ねられ、多くの財源も投入されてきたところである。しかしながら、未だ、地方の中心市街地の衰退に歯止めをかけるには至っていない。

こうした地方都市を取り巻く状況は、フランス（正式名称：フランス共和国 *République française*）の人口10万人程度までのいわゆる「中規模都市」のそれと酷似している。かつて地域の産業活動や行政サービスの中心であったこれらの都市は、メトロポールと呼ばれる大都市圏にあらゆる資源が集中する中でその勢いを失ってきた。また一方で交通手段の発展により人やサービスは都市郊外へと広がり、中心市街地はその賑わいを無くしてしまう流れもあった。

しかし、近年フランスでは、これら中規模都市がその影響の及ぶ圏域の牽引役ともなり地域全体を盛り上げていくことが国土発展の望ましい姿だとして、大規模都市優先であった政策パラダイムを変化させてきている。また、まちづくりの現場では、都市整備、住宅、交通等様々な政策に横断的、総合的に取り組むことで無秩序な都市の拡大でなく、都市の顔である中心市街地に投資を集中し、まちの魅力を再興しようとする努力が見られる。筆者はここに着目し、日本の自治体が置かれている状況を踏まえつつ、フランスにおける中規模都市の地域活性化政策を追い、新型コロナ禍の中、制約がありつつも、中規模都市を訪れ、また、政策決定者らの声を聴き、地方都市の新たな可能性を探った。

こうしたフランスの地方自治体等における現在のまちづくり制度とその事例を紹介する本稿が、日本の地方自治体等が取り組む中心市街地活性化の一助となれば幸いである。

目次

概要.....	1
第1章 フランスの地方都市の概況.....	2
第1節 フランスの地方制度.....	2
1 フランスの地方行政の組織構造.....	2
2 コミューン間広域行政組織.....	2
第2節 フランスの地方都市.....	4
1 地方都市の人口動態.....	4
2 中規模都市の特徴.....	6
3 中規模都市の課題.....	9
4 中規模都市における中心市街地.....	10
第2章 フランスの都市計画.....	12
第1節 都市計画文書（Documents d’urbanisme）.....	12
1 広域一環スキーム（SCOT）.....	12
2 地域都市計画プラン（PLU/PLUi）.....	14
3 コミューン土地利用図.....	15
4 都市計画文書に関する近年の法改正と理念.....	15
第2節 コミューン間地域都市計画プラン（PLUi）の策定例.....	17
1 シャトールー・メトロポールの概要.....	17
2 PLUiの策定手順.....	17
3 PLUiの構成.....	18
4 開発プロジェクト方針（PADD, OAP）の掲載例.....	21
第3章 中規模都市の中心市街地活性化手法.....	23
第1節 国の支援.....	23
1 アクション・クール・ド・ヴィル（Action Cœur de Ville）.....	23
2 中規模都市への期待とコロナ禍後の新たな可能性.....	25
第2節 フランス自治体の中心市街地活性化施策事例.....	26
1 中心市街地を知る.....	26
2 中心市街地をつくる.....	29
3 中心市街地に行く.....	32
4 中心市街地に住む.....	36
5 中心市街地を楽しむ.....	38
第4章 フランス中規模都市の取組.....	42

第1節 シャトールー・メトロポールの課題意識	42
1 中心都市シャトールー (Ville de Châteauroux)	42
2 圏域商業の状況	43
第2節 シャトールー・メトロポールの施策	43
1 施策推進体制	43
2 中心市街地活性化方針	44
3 中心市街地の整備	45
4 中心市街地へのアクセス性の向上	50
5 中心市街地の商業振興	51
6 評価と今後の取組	54
7 コロナ禍の影響	55
おわりに	56
参考文献	58

概要

日本では、2019年に社会・経済状況の変化も踏まえた中心市街地活性化施策の見直しが行われ、多世代が暮らし、働く場づくりなど将来を見据えた再生を図る取組を支援するための「中心市街地活性化促進プログラム」が、内閣に置かれた中心市街地活性化対策本部において策定された。当該プログラムの策定に当たっては、地方の中心市街地を取り巻く課題と潮流が以下のとおり整理されているところである。

カテゴリー	課題と潮流
人口動態	人口減少と少子高齢化の進展，地方から大都市への若者の流出，地方部における人口の継続的減少
社会環境の変化	訪日外国人旅行客の増加と交流人口の拡大がもたらす経済効果への期待 女性の社会進出，テレワークの出現
中心市街地の衰退要因	モータリゼーションによる居住地や商業施設の郊外化の進展， eコマース市場の拡大，小売業の停滞と百貨店の後退， 商店街における後継者の減少，空き家や空き店舗の増加

出典：内閣府地方創生推進事務局「中心市街地を取り巻く課題と潮流」より著者作成

本稿では、上述の地方都市を取り巻く状況が、フランスの中規模都市のそれに多くの共通点を有する状況に鑑み、日本の地方自治体が中心市街地活性化政策の参考に資することを目的として、フランス中規模都市で行われている中心市街地活性化事例等を紹介する。

第1章では、フランスの地方制度を踏まえつつ、フランスの地方都市が直面する現状や課題を整理する。

第2章では、地方自治体が都市整備等を行う上で策定することとなる都市計画について概要を説明する。

第3章では、中心市街地活性化にかかる国の方針を踏まえつつ、地方自治体で実施されている様々な中心市街地活性化施策を「知る」、「つくる」、「行く」、「住む」、「楽しむ」の5つの観点から整理した。

第4章では、中規模都市の1つであるシャトールー・メトロポールへのヒアリング調査に基づき、コミューン等における中心市街地活性化のための具体的な取組を紹介する。

「おわりに」では、日本の自治体における中心市街地活性化への示唆について考察する。

第1章 フランスの地方都市の概況

第1節 フランスの地方制度

1 フランスの地方行政の組織構造

フランスの地方公共団体は、州 (région)、県 (département)、コミューン (commune、日本の市町村に相当)の三層構造からなる。各地方公共団体の組織構造や権限等の詳細は、当協会が発刊する「フランスの地方自治」をご参照いただきたいが、そのいずれもが直接選挙で選出された議員で構成される地方議会を有し、議会内での互選により選出される議会の長が執行機関である首長をも兼ねるといったシステムがとられている。

2020年1月1日現在における地方公共団体(海外領土を除くフランス・メトロポリターヌ)は、13州、96県、34,839コミューンとなっており、基礎自治体であるコミューンの数が極めて多いことに最大の特徴がある。しかし、全体の約85%を人口2,000人未満のコミューンが占めているにも関わらず、そこに居住する人口の割合は2割程度にすぎない。一方、フランスでは大都市と見なされる人口10万人以上のコミューンは42団体と極めて少ないものの、人口比で15%もの人々がこれらの都市に集まって暮らしている。

表1 コミューン数と人口

人口規模	コミューンの数	割合	人口	割合
2,000人未満	29,588	84.9%	15,196,889人	23.5%
2,000人以上 20,000人未満	4,812	13.8%	24,632,810人	38.1%
20,000人以上 10万人未満	399	1.1%	14,931,616人	23.1%
10万人以上	40	0.1%	9,877,818人	15.3%

出典：LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN CHIFFRES 2020 より著者作成

2 コミューン間広域行政組織

前述のとおり、フランスのコミューンの大多数は極めて規模の小さな自治体であり、その行財政基盤も脆弱であることが多い。そのため、行政課題への対処手法として多様な形態のコミューン間広域行政組織 (établissement public de coopération intercommunale (EPCI)) の構成が進められてきた。コミューン間広域行政組織は法制度上の地方公共団体ではないが、議会を持ち、経済開発や上下水道、ごみ処理などの効率性等の観点からコミューンの領域を超えて処理されることが望ましい事務を担う公施設法人である。またコミューン間広域行政組織は、自らが独自の税源を持ち、法により規定された一定の義務的権限を与えられる「連合型」と、主な財源を構成コミューンからの分担金等で賄う「組合型」の2形態に大別されるが、本稿がテーマとする「地域整備」にかかる権限は、連合型コミューン間広域行政組織の義務的権限として地方自治体総合法典 (Code général des

collectivités territoriales (CGCT)) に規定されている。なお、連合型コミューン間広域行政組織（以下本稿では「EPCI」とする。）はその構成人口要件等により以下のとおり設立され、現在、原則として全てのコミューンがいずれかの EPCI へ加入することが義務付けられている。2020 年 1 月 1 日現在において 1,254 組織が存在する。

表 2 EPCI の種類と圏域人口の内訳

名称	設立のための圏域人口	設立数	圏域内人口
コミューン共同体 (CC) (communauté de communes)	圏域人口：1 万 5 千人以上	997	22, 094, 182 人
都市圏共同体 (CA) (communauté d'agglomération)	圏域人口：5 万人以上	222	23, 370, 289 人
大都市共同体 (CU) (communauté urbaine)	圏域人口：25 万人以上	13	3, 119, 780 人
メトロポール (métropole)	圏域人口：40 万人以上	22	18, 031, 028 人

出典：LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN CHIFFRES 2020 より著者作成

なお、各 EPCI の事務処理権限は、CGCT に以下のとおり規定されており、組織の規模が大きくなるにつれて処理可能な権限の範囲も広がる。

① コミューン共同体 (CC) (CGCT, L5214-16)

コミューン共同体は、経済開発、地域整備、水環境管理、住居不特定者の受け入れ空間の整備・管理、家庭ごみ等の収集・処理、下水道の処理及び上水道の供給・衛生管理の 7 つの義務的権限を行使する。また選択的権限として、環境保全、住宅・生活環境政策、都市政策、コミューン道路の建設・維持、文化・スポーツ・初等教育施設の建設・維持、社会福祉活動及びメゾン・ド・サービス¹の設置・運営などの権限から選択した事務を行うことができる。

② 都市圏共同体 (CA) (CGCT, L5216-5)

都市圏共同体は、経済開発、地域整備、住宅政策、都市政策、水環境管理、住居不特定者の受け入れ空間の整備・管理、家庭ごみ等の収集・処理、下水道の処理及び上水道の供給・衛生管理に加え、都市の雨水管理の 10 の義務的権限を行使する。また選択的権限として、コミューン道路の建設・維持、文化・スポーツ施設の建設・維持、社会福祉活動及びメゾン・ド・サービスの設置・運営などの権限から 3 つ以上を選択しその事務を行う。

¹ Maison de services au public, フランス国内 1340 か所 (2019 年現在) に配置された国が提供する行政サービスのワンストップ窓口。公共サービスへのアクセス機会の平等性確保のため主に都市周辺部に配置される。

③ 大都市共同体（CU）（CGCT, L5215-20）

大都市共同体は、経済・社会・文化分野に関する開発・整備、地域整備、住宅政策、都市政策、共同サービスの管理（上下水道、墓地・火葬場、屠殺、消防・救助サービス等）、環境・生活環境政策、住居不特定者の受け入れ空間の整備・管理の7つの分野に整理された多様な権限を有する。選択的権限は存在しないが、県との協定に基づき社会福祉政策や県道に関する権限を行使することができる。

④ メトロポール（CGCT, L5217-2）

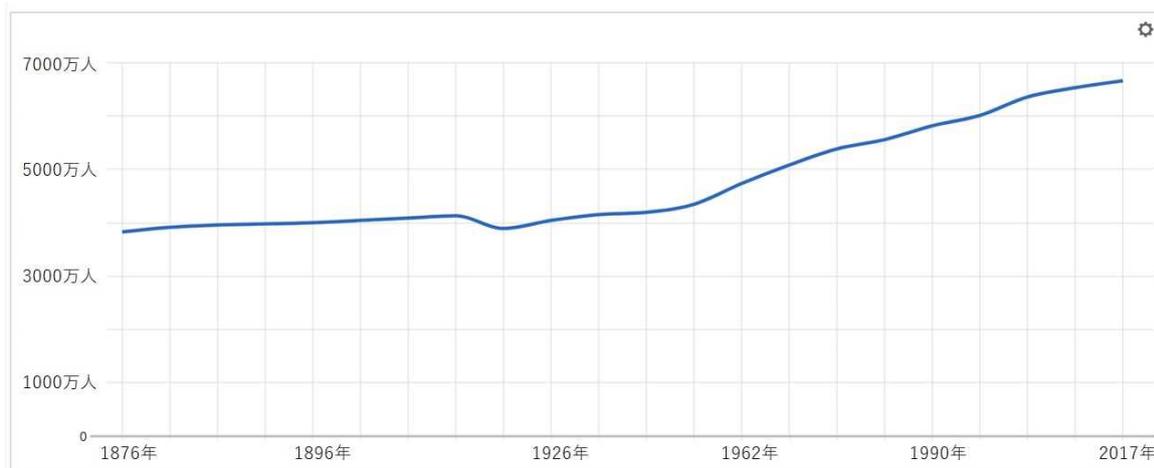
メトロポールは、経済・社会・文化分野に関する開発・整備、地域整備、住宅政策、都市政策、共同サービスの管理（上下水道、墓地・火葬場、屠殺、消防・救助サービス等）、環境・生活環境政策の6つの分野に整理された多様な権限を有する。メトロポールもまた、県との協定に基づき社会福祉政策や県道に関する権限を行使することができるほか、州との協定に基づいて州の行うべき経済開発や高等学校の建設・管理等の事務を処理することができるなど、非常に多岐に渡る事務処理権限を有する。

第2節 フランスの地方都市

1 地方都市の人口動態

日本では人口減少による経済成長の低下、労働力不足等が大きな問題となっているが、フランスでは、高い出生率に支えられた自然増や移民の流入等を要因とする社会増により人口の増加が続いている。フランス国立統計経済研究所（Institut national de la statistique et des études économiques（Insee））の人口統計によると、2017年のフランスの人口は66,524,339人であった。近年、その増加幅は穏やかになっているものの、過去50年以上、一貫した増加傾向が続いている（図1）。

図1 フランスの人口推移



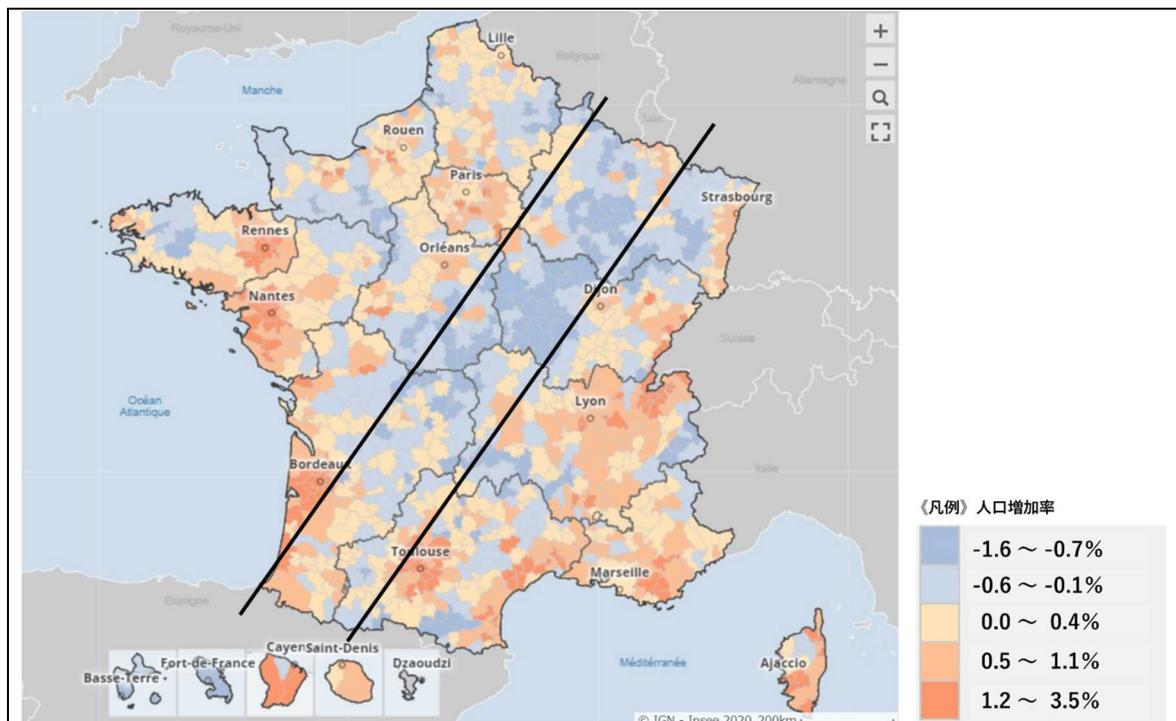
出典：Insee 統計閲覧ウェブサイト「Statistiques locales」²より著者作成

² <https://statistiques-locales.insee.fr/#view=map1&c=indicator>

フランスにおける人口増加は、パリを含む首都圏よりむしろ地方で起こっているが、近年、地方の人口増加を牽引したのは EPCI のうち最大の共同体である「メトロポール」であった。かつて、政治経済の中心が過度にパリへ集中していたフランスでは、均衡のとれた領土発展のため、1950 年代の工業の地方立地移転政策をはじめとしたパリに対抗する地方都市の育成が進められた。また、EU 統合後は、ヨーロッパ規模で進む都市間競争の激化への対応にも迫られることとなり、結果として創設されたのが、複数の都市地域の協力と連携により経済、交通、教育等の発展を目指すメトロポールであった。これら地方の大都市とその周辺地域への人やモノの集積は、地域の成長を牽引する原動力となっている。Insee の人口調査によると、2011 年から 2016 年の間にフランスの人口は年平均 0.4% の増加を記録したが、首都パリを含むグランパリメトロポール圏域の増加率が年平均 0.3% であったのに対し、グランパリメトロポールを除くメトロポール圏域の増加率は年平均 0.7% にのぼっている。

一方、国全体としては人口が増加しているフランスにおいても、恒常的に人口が減少している地域は存在する。メトロポールとその周辺では人口の増加が活発なものの、国土中央の山岳地帯を含む北東部から南西部付近にかけての対角線上の地域に、人口減少が進んでいる状況を見ることができる(図2)。これらの地域は、人口の低密度地域ともおよそ重なり、フランスではこの地域を「空白の対角線(diagonale aride)」と呼んでいる。当該地域では、農地や森林地帯の割合が高く、農業の効率化等の影響により労働の機会が失われてきたこと、高齢化が進むことで出生率が低下していること等の要因により、人口の減少が続いているものと考えられている。

図2 EPCI レベルでみた人口の年間平均変動率(2012-2017)



出典：Insee 統計閲覧ウェブサイト「Statistiques locales」より著者作成

2 中規模都市の特徴

また近年、フランスでは「中規模都市 (ville moyenne)」と呼ばれる都市の衰退が指摘されている。これらの都市は、かつて地方の産業活動や行政サービスの中心地として機能し、地域の雇用を支え、住民に様々なサービスを提供してきた。しかし、近年の経済や人口成長がメトロポールに集中する一方、産業の高度化に伴う工業の停滞や公共機関の再編による雇用の喪失、またモビリティの発展が特に就労世代の大都市への流出を誘発している。これらは、首都圏への一極集中とその反動ともいべき地方都市の衰退に直面する日本の状況とも類似した現象であるといえよう。

フランスにおける「中規模都市」に画一した定義はない。一般的には人口1万～10万人の人口を有する都市が念頭に置かれ、そのような都市を代表する組織として「フランス中規模都市連合」(Villes de France) という団体が存在している。ただし、この人口の閾値を前後する都市であっても、当該都市がその周辺地域の中核として機能し、かつその地域の人口が20万人程度までに収まる地域の中心都市をもって、中規模都市とみなす場合がある。例えば、国土の均衡ある発展を任務とする国家機関「地域間平等政策総局 (Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)) (2020年1月から地域結束国家庁 (Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)) に改編) が2018年に発表した中規模都市の状況分析に関する調査では、統計上の概念として以下の3点を満たす都市単位のことを中規模都市と定義している。これらの都市単位はその中核を構成するコミューンの名前によって呼称されるのが一般的であるが、当該コミューンの行政区域と必ずしも一致するものではないことに留意いただきたい。

表3 CGETによる中規模都市の定義

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1) 2万人以上の人口を有する「都市単位」(unités urbaines) であること。
※都市単位とは、建物と建物の間隔が200mを超えずに続くコミューン(又はコミューンの集合体)のエリアを指す。2) 10,000人以上の雇用を提供する「都市単位」であること。3) フランス国内に22あるメトロポール(表2参照)の影響圏に含まれないこと。 |
|---|

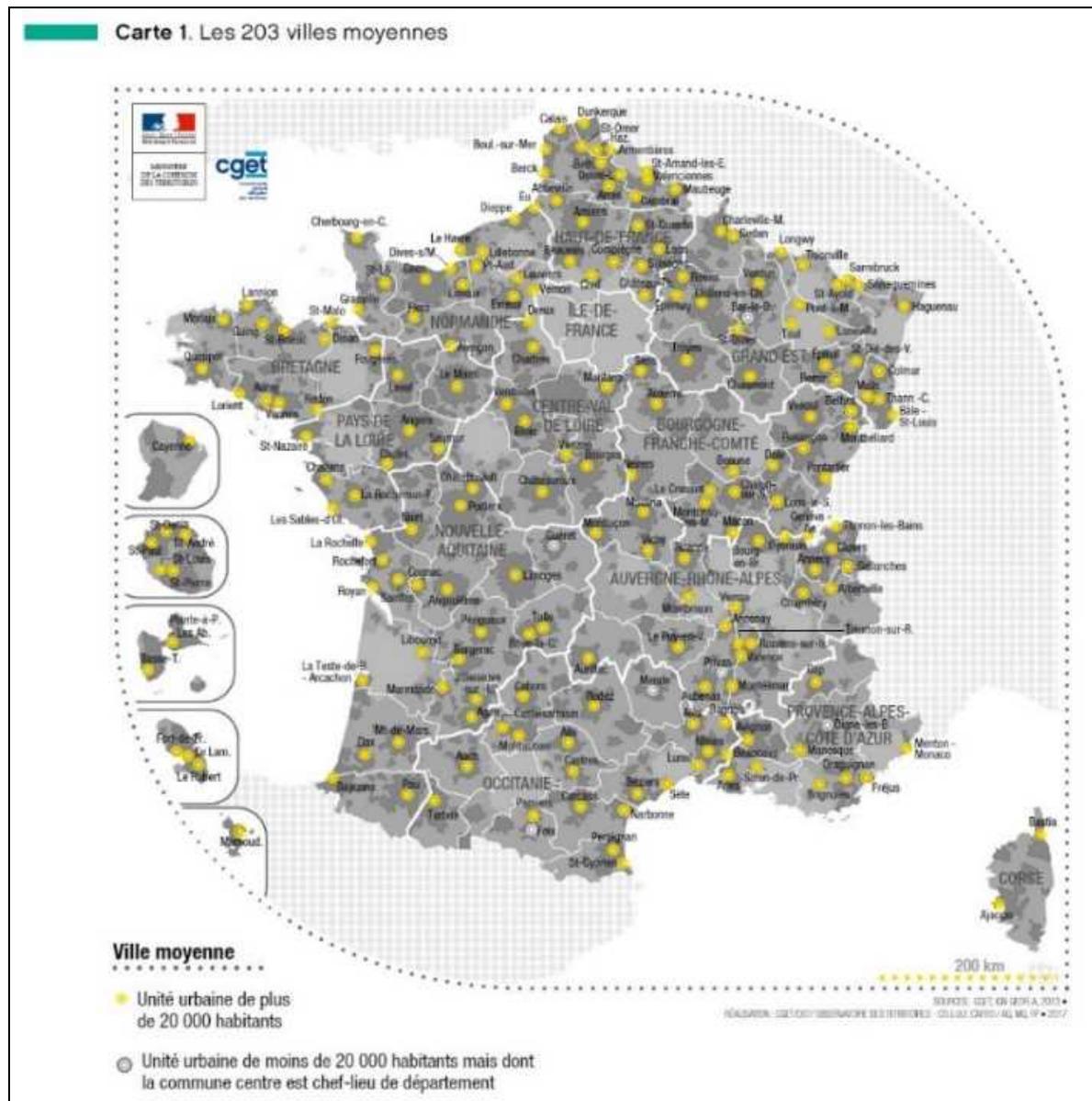
出典：CGET「Regards croisés sur les villes moyennes」

同調査によると、2017年現在、フランス国内で203の都市単位が中規模都市に該当した(図3-1)。なお、各都市単位の名称となっているコミューンを見ると、人口5,000人程度(ディープ・スール・メール (Ville de Dives-sur-Mer))の比較的小さなコミューンから15万人以上(ランス (Ville de Reims)、ルアーブル (Ville de Le Havre) など)の大きなコミューンまで、フランス全土に広く存在するが、これらのコミューンの大部分が都市圏共同体(CA)の中心市に相当している。よって、本稿に言う「中規模都市」とはおおよそ都市圏共同体の都市部(メトロポールの周辺を除く)を念頭に置くことと理解して差し支えない。

本調査における中規模都市には2014年時点においてフランス全人口のおよそ23%に当

たる約 1,500 万人が居住していたとされる。また、雇用面で見た場合、2013 年のフランスの全雇用の約 26%にあたる約 690 万件もの雇用が生み出され、これらの都市の 88%では、その中心都市の居住者数以上の雇用機会が提供されている。さらに、中規模都市は地方の行政、健康福祉、教育の分野においても重要な役割を果たしている。中規模都市の多くが、国の総合出先機関である地方長官庁（*préfecture*、各県の中心都市に所在）や郡庁³（*sous-préfecture*、副地方長官庁で各郡の中心地に所在）の配置都市であるほか、フランス全体の 3 分の 1 にあたる保健医療施設、4 分の 1 にあたる高等学校がそこに立地している。大学等の高等教育施設も多数存在し、約 58 万人もの学生が中規模都市内で生活している。

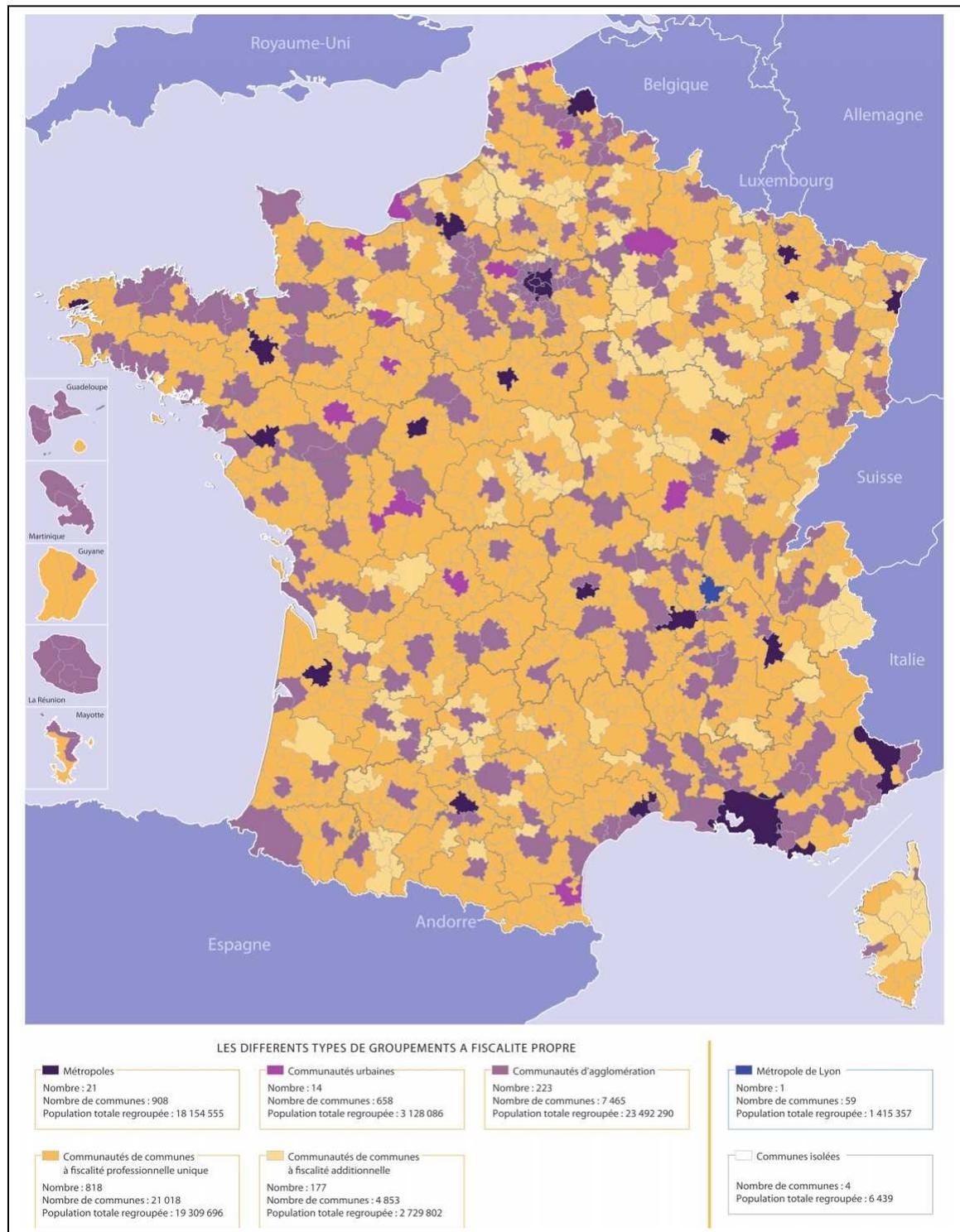
図 3-1 フランスの中規模都市



出典：CGET 「Regards croisés sur les villes moyennes」

³ 郡（*arrondissement*）は、かつて自治体として議会が設けられた時代もあるが、現在その活動は停止し、県の下位行政区画として位置付けられている。

図 3-2 都市圏共同体 (CA) の分布状況 (参考)



※薄い紫色の EPCI が都市圏共同体 (Communautés d'agglomération) を表す。

出典 : Cartographie des EPCI à fiscalité propre⁴

⁴ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/poster_epciafp_2021_0.pdf

3 中規模都市の課題

このように、フランスの中規模都市はその都市単位のみならず、周辺の都市を含む地域の中核としての役割をも有する存在であるが、それゆえに、中規模都市の衰勢は当該地域全体の衰勢に大きく影響する。中規模都市の活性化がフランス国土全体の発展に必要不可欠であることは多くが認めるところであるが、近年中規模都市において以下のような脆弱性が指摘されている。なお、ここに記載するパーセンテージはいずれも 2013 年時点のもので、前述の CGET 調査から引用した。

① 産業構造

19 世紀の産業革命から続くパリ一極集中の是正を目的に行われた 1950 年代の工業の地方移転政策は、中規模都市における第二次産業の比重を高めることとなった。しかし、産業の高次化と脱工業化が進む現代フランスにおいて、この特徴は、将来の地域産業の衰退リスクとして捉えられている。

② 職業カテゴリー上の特徴

中規模都市の就労人口（15 歳以上）の構造的特徴として、研究者や芸術家等の高度専門職及び会社の管理・経営職への従事割合が少ないこと（中規模都市 6.2%：フランス 9.0%）、その一方で退職者の割合が高いこと（中規模都市 29.4%：フランス 26.6%）の 2 点をあげることができる。ここには、第二次産業の比重が高い中規模都市における高付加価値産業の欠如や居住者の高齢化等が反映されているものと考えられる。

③ 低い高等教育修了資格取得率

中規模都市における若者の高等教育（大学等）修了資格の取得率は、フランスの平均を大きく下回っている（中規模都市 36.0%：フランス 42.9%）。このことは、中規模都市における魅力的な就業先が不足していること、その結果、中規模都市で高等教育修了資格を取得した者の多くが他都市へ流出していることを意味している。

④ 高い失業率と貧困率及び公共機関の再編

先に中規模都市において約 690 万件もの雇用が生み出されていることに言及したが、同都市の人口が 1,500 万人であることや、中規模都市が周辺地域の牽引役として小都市から労働者を集めていることに鑑みれば、この雇用数は十分な水準であるとはみなされない。現に、中規模都市における失業率（15～64 歳）（中規模都市 17.1%：フランス 13.6%）及び貧困率（中規模都市 17.8%：フランス 14.5%）は、共にフランスの平均を上回っている。なお、ここでいう貧困率とは、生活の水準が、国民の可処分所得の中央値の 60%に満たない世帯に属する人々の割合をいう。

また 2007 年には、国によって「公共政策の総合的な見直し（Révision générale des politiques publiques (RGPP)）」と呼ばれる公共支出の削減を目的とする改革が実行された。この政策により国家機関の合理化が進められ、病院、軍兵舎、刑務所、警察署、憲兵

所、法務施設、地方長官庁や郡庁に至るまで、様々な国家サービスが縮小、廃止された。これにより中小規模の都市から多数の雇用が喪失したとされ、中規模都市の雇用問題は厳しさを増したとされている。

4 中規模都市における中心市街地

このような課題を持つ中規模都市では、中心市街地もまたその勢いを失っているとされ、以下のような特徴や課題が指摘されているところである。これらの指摘は、郊外商業店舗やeコマースの台頭、都市の郊外化など日本の地方都市の中心市街地の状況とも共通する。

① 空き店舗の増加

自動車の利用を前提とした郊外型大規模商業店舗の普及は、中規模都市の中心市街地から顧客を奪うこととなった。また近年、インターネット技術の発展がもたらした流通革命がその状況に拍車をかけ、中心市街地ではもはや商業店舗を維持することができず空き店舗が増加している。Procos (Fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé) の調査⁵によると、フランスにおける中心市街地の空き店舗率は、2012年に7.2%、2015年に9.5%と増加の傾向を示した。また2016年の同調査によると、圏域人口が50万人を超える大都市の空き店舗率が6.9%に過ぎない一方、人口が10万人以下のコミューンでは12.1%に達する(フランス全体で11.3%)など、都市の規模による格差が指摘されている。その後の2018年調査におけるフランス全体の空き店舗率は11.9%と更に上昇しており、空き店舗の増加傾向は依然続いている。

② 空き家の増加

フランスでは、人口増加、長寿命化、離婚率の上昇等を背景に、新規の住宅建設需要が堅調であるといわれるが、その一方で、空き家の数は年々増加している。中規模都市の中心市街地には歴史的建造物等の古いまち並みが多数残されており、これらは観光資源としての強みを持つ一方、住宅ストックという観点ではその劣化が問題となる。劣化が進んだ住宅には住み手が見つかず、その更新も行われぬ。また改修が難しく室内外共に狭小な住宅は子育て世代には敬遠されがちである。Fnaim (Fédération nationale de l'immobilier) の調査⁶によると、フランスの空き家率は1999年の6.9%から2014年には7.9%に上昇した。特に中小規模都市の空き家率が高く、人口10万人以下の269の調査対象都市における空き家率の平均は8.5%となり、うち115の都市では10%を超えていた。また多くの中小規模都市では、中心部から居住者が減少する一方で周辺部の居住者が増加する現象が確認されている。なお、人口50万人を超える大都市圏の空き家率は6.8%にとどまっており、ここでも都市の規模により明暗が分かれる結果となった。

⁵ Procos は、専門店分野における260ブランドを代表するメンバーで構成される商業連盟。

「Une nouvelle progression de la vacance commerciale des centres-villes en 2015」(2016)

⁶ Fnaim は、不動産取引に関連する13の職種で構成される不動産業連盟。

「Logements non occupés : le problème s'aggrave dans les villes moyennes et petites...」(2016)

③ 中心部における貧困の高まり

2015年にInseeから発表された調査結果⁷によると、フランスでは、特に若年世帯や構成員が5人を超える大家族世帯、又はひとり親世帯などが貧困の影響を受けているとされ、これらの世帯は郊外よりも中心部に集中する傾向にあるとされている。前述の住宅ストックの劣化問題などの影響もあり、高所得者や子育て世帯は十分な居住スペースや静けさなどの豊かな生活環境を求め郊外に住宅を構える。一方、中心部には学生や自動車を利用しない高齢者、低所得者等の居住割合が高くなっている。

④ 高い自動車依存率

地域の商業や観光の目的地となる中心市街地は、当該地域の交通体系を考える上で欠かすことのできない交通拠点である。ストラスブールの交通まちづくりなど好事例発信国のイメージのあるフランスであるが、これらはメトロポール等の大都市に当てはまる特徴であり、中小規模都市が同水準の公共交通サービスを提供することは容易ではない。フランスでは移動に関する権利が「交通権」として法律に明文化され、公共交通が都市計画の中にも位置付けられていることもあり、公共交通サービスの提供に関する自治体の関与が大きく、中小規模都市でも比較的安価な料金でバス等の公共交通機関を利用することができるが、一方で自家用車の普及率が高く（2014年時点で全世帯の81.1%⁸）、また、地域整備や交通、環境等に関する研究機関であるセラマ（Cerema）の調査によると、中規模都市における移動の3回に2回以上は自家用車によって行われるという実態がある⁹。結果として、人口が10万人以下の都市における公共交通の平均利用頻度は、人口が25万人以上の都市と比較して4分の1程度にとどまっており、その収益性の低さから中小規模都市は公共交通の維持に多くの財源が必要となる。

⁷ Insee 「Une pauvreté très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains」 (2015)
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1285895>

⁸ Olivier Razemon 「Comment la France a tué ses villes」 (2017)

⁹ Cerema 「Mobilité dans les villes moyennes」 (2019)

<https://www.cerema.fr/fr/actualites/mobilite-villes-moyennes-trois-echelles-territoriales>

第2章 フランスの都市計画

第二次世界大戦後の急激な経済成長とそれに伴う都市の発展、拡張に対処するため、フランスでは国の積極的な介入や規制を通して都市の整備が進められてきたが、地方分権を積極的に推し進めたミッテラン政権の下で成立した「1983年1月7日のコミューン、県、州及び国の権限配分に関する法律」¹⁰によって、地域整備の権限は原則コミューンへと移譲された。これにより、市街地を有するコミューンやコミューンから業務遂行の委任を受けた EPCI は、都市計画文書の策定や市街地の整備事業を主体的に実施することとなった。

中心市街地の活性化の観点からも都市整備の要素が重要であることは言うまでもないが、例えば、市街地の開発や不動産等の先買権の行使、開発の促進と規制の側面を併せ持つ建築許可の運用等フランスの都市整備に関する行為は、都市計画法典（Code de l'urbanisme）の定めに基づき行われる。この都市計画法典については、クレアレポートNo. 257「フランスの都市計画-その制度と現状-」（2004年）及びNo.352「フランス中規模都市中心部の再活性化政策」（2011年）の中でも既に解説が試みられてきた。近年のフランス都市計画法典の大幅改正は「2000年12月13日の都市の連帯と再生に関する法律（SRU法）」¹¹にまで遡り、以後基本的な枠組みに大きな変更は加えられていないことから、本稿ではこれらのレポートをベースとし2000年以降の新たな動きなども踏まえながら、現代フランス都市計画の概要を紹介することとしたい。

第1節 都市計画文書（Documents d'urbanisme）

都市整備や開発を行うコミューン及び EPCI は、都市計画法典の規定に基づき、その基本的方向性や具体的ルール等を明示した都市計画文書を策定し、計画の内容に沿って個別の施策を進めていくこととなる。以下では、このまちづくりの基本構想である都市計画文書について、「広域一環スキーム（SCOT）」、「地域都市計画プラン（PLU/PLUi）」、「コミューン土地利用図（carte communale）」の3種に大別して紹介する。

1 広域一環スキーム（SCOT）

広域一貫スキーム（Schéma de cohérence territoriale（SCOT））は、SRU法により導入された都市計画の長期総合戦略文書である。EPCI が主な作成主体となるが、都市の空間利用に関する記述のみならず住宅や交通、経済、環境等の多様な分野における政策が都市計画の一環として総合的に盛り込まれることが特徴であることから、生活圈や雇用圏を共有する複数の EPCI の領域にまたがってこの計画が策定される例が多い（図4）。SCOT は関係自治体間の各種政策に一貫性を持たせるとともに、過度の開発を抑制し将来に渡る持続可能な開発の方向性を定めることを目的とする。SCOT と同一圏内では都市交通計画（Plan de déplacement urbain（PDU））や地域住宅プログラム（Programme local de l'habitat（PLH））等の地域整備計画が策定されるが、それらの計画は SCOT の下位に位

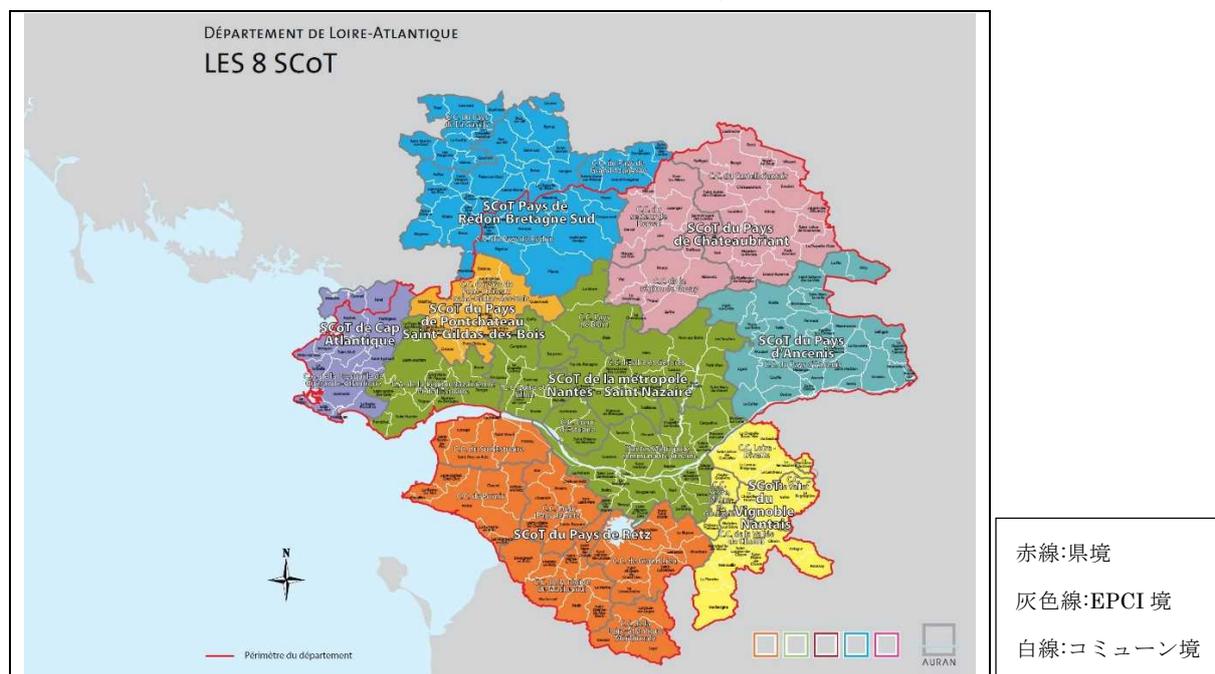
¹⁰ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

¹¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

置付けられ、それぞれ政策間に整合性と一貫性を保つ仕組みとなっている。

さらに SCOT は、SRU 法により導入された「都市化制限の原則」を実現するための手段としても機能している。土地の開発や建築行為等の都市化を行うためには、後述の地域都市計画プラン (PLU) の中でその区域を定めることが必要となるが、そのためには SCOT にも当該区域を都市化することが記載されていなければならない。つまり SCOT の対象下でないコミューンや EPCI (以下、両者をまとめて「コミューン等」という。) は、原則、都市化を行うことができない。SRU 法によって当初人口要件を付して設けられたこの制限は、その後の法改正により 2017 年 1 月 1 日以降全てのコミューンに適用されることとなった。現在、将来的な都市化を目指すコミューン等には SCOT が必須となっている。

図4 ロワール・アトランティック県における 8 地域の SCOT 策定例



出典 : Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise 「Les 8 SCOT de Loire-Atlantique」¹²

SCOT は、①説明報告書 (Rapport de présentation)、②空間整備・持続可能な開発プロジェクト (Projet d'aménagement et de développement durables (PADD))、③方針・目標文書 (Document d'orientation et d'objectifs (DOO)) の 3 文書で構成される。

① 説明報告書

当該 SCOT の対象となる地域の診断書である。対象地域の経済、開発、住宅、居住地の社会的均衡、輸送、農業、生物多様性等、様々な分野の現状や発展の方向性について、人口統計やニーズ等の観点から分析が行われる。これは、以下の 2 つの文書を策定するための根拠資料となる。

¹² <https://www.auran.org/cartes/les-8-scot-de-loire-atlantique>

② 空間整備・持続可能な開発プロジェクト（PADD）

都市計画、住宅、輸送、移動、商業、経済、観光、文化、通信、景観、自然、農業及び森林区域の保護等、各分野における開発ガイドラインを定義するものである。

③ 方針・目標文書（DOO）

PADD の達成に資するための目標や規制措置を定める。具体的には、都市化する区域と保全すべき区域の比重やその境界などが定義される。

2 地域都市計画プラン（PLU/PLUi）

地域都市計画プラン（Plan local d'urbanisme（PLU））は、コミューン等のレベルで策定される都市開発の総合計画であり、当該計画に相応した土地利用や開発ルールを設定する。SRU 法によって SCOT の下位計画として導入された文書であり、SCOT が広範地域の多様な政策分野にかかる開発計画を定めているのに対し、PLU は実際に開発が行われるコミューン等の土地利用計画としての性格が強く、PLU に定められた方針や規則に基づき建設許可等の土地利用に関わる事務が行われる。なお、EPCI のレベルで作成された計画のことをコミューン間地域都市計画プラン（Plan local d'urbanisme intercommunal（PLUi））という。PLU(i)は SCOT 及びその下位計画である PDU、PLH の更に下位に位置付けられ、それぞれとの整合を義務付けられることにより地域政策の一貫性や実効性が担保されている。

PLU(i)は、①説明報告書（Rapport de présentation）、②空間整備・持続可能な開発プロジェクト（Projet d'aménagement et de développement durables（PADD））、③整備・プログラム方針（Orientation d'aménagement et de programmation（OAP））、④その他の規則などの文書で構成され、基本的な構造は SCOT と類似性がある。

① 説明報告書

当該 PLU(i)の対象となる地域の診断書である。対象地域の現状や発展の方向性について SCOT と類似の観点から分析が行われる。これは、後述の PADD 等による地域開発方針を正当化する根拠資料となる。

② 空間整備・持続可能な開発プロジェクト（PADD）

対象地域の都市計画施策を定義するものであり PLU(i)の核となる文書である。土地利用方針にとどまらず、住宅や交通、デジタル通信、経済発展等の多様な分野における一般的方向性を定める必要があり、また、自然や農業等の保護方針や土地消費の抑制目標についても盛り込まれる。

③ 整備・プログラム方針（OAP）

PADD が対象地区の一般的な開発方針であるのに対し、OAP は、PADD の実現のために行うべき特定の地区に関する具体的な整備の内容（再開発等）が規定される。

④ 自治体独自に設定する規則その他

上記の施策を達成するための規則や土地の消費の抑制目標が定められる。より具体的には、そこで行われる活動の性質に応じて土地の用途（都市区域、都市化区域、農業又は森林区域等）を定め、当該区域の状況に応じた建築物の用途や性質（建物の外観や規模、緑化率等）に関する一般ルールを定めることができる。

PLU(i)は、コミューン等が実施するまちづくりの設計図ともいえる重要文書であることから、第2節において具体例を挙げながら詳しく解説する。

3 コミューン土地利用図

コミューン土地利用図（carte communale）は、PLU(i)を持たないコミューン等が作成することのできる文書である。説明報告書と付属地図で構成され、SCOT等の上位計画との互換性の下で、当該自治体内を建設可能区域と建設不可能区域とに区分することができる。財政的、技術的な制限のある中小規模のコミューンでも策定が進むよう比較的簡易な構造となっているが、その対象区域下には国の定める都市計画一般規則（Règles générales d'urbanisme）が適用されることとなるため、PLU(i)のように、建築用途や性質など建築時のルールを自治体で独自に設定することはできない。また、既に都市化されている区域外での建物の建設は原則不可能となる。

なお、以下のフランス政府による都市計画ポータルサイトでは、PLU(i)やコミューン土地利用図の策定状況及びそれらがカバーする地理的範囲を地図上で確認することができるので参照されたい。

<https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/>

4 都市計画文書に関する近年の法改正と理念

SRU法以来、SCOTとPLU(i)の二層構造という都市計画文書の基本的枠組みに変更はないが、時代や環境の変化に応じ運用の見直しは日々行われている。ここでは、SRU法による抜本改正以降に行われた比較的大きな変更について、理念面を中心にその一端を紹介する。キーワードは、「環境保全」や無計画な土地開発の抑制等に配慮した「持続可能な開発」の促進にあるといえよう。

SRU法から約10年後、「2009年8月3日の環境グルネル実施に関するプログラム法（グルネルI法）」¹³及び「2010年7月12日の環境のための全国的取組みに対する法律（グルネルII法）」¹⁴の2法が相次いで施行された。これらはフランスにおける環境保護意識の高まりを受け、都市計画分野に環境施策を位置付けることによってSRU法で示された「持続可能な開発」理念の具現化を図ろうとするものであった。具体的には、温室効果ガスの排出削減や再生可能資源によるエネルギー生産、生物多様性の保全など、環境への配慮に

¹³ LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

¹⁴ LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

対する具体目標を定めた SCOT や PLU の策定が国土全体で推し進められるところとなる。

他方、もう一つの重要な改正として PLU の策定主体の変更をあげることができる。これまで PLU は、コミューン又はコミューンの委任を受けた EPCI が策定主体とされていたが、グルネル II 法では EPCI（当時はメトロポール及び大都市共同体（CU）を対象）主体の策定を優先とし、複数のコミューン地域を対象とする PLU_i を策定することが基本とされた。また、SCOT との整合性を重視し、同じく EPCI レベルで策定されていた住居や交通に関わる政策目標や具体施策を PLU_i に盛り込むことができるようになった。これにより PLU_i は従来の PDU や PDH の役割を兼ねることができるようになり、地域政策の総合計画としての重要性が更に高まったのである。

続く「2014年3月24日の住宅へのアクセスと新しい都市計画法（ALUR 法）」¹⁵は、特に経済的弱者に対する住宅供給の円滑化を目的として整備されたものであった。そのため都市計画の側面では、都市の拡散を抑制しながらも新たな住宅建設を促進するという観点から法改正が行われた。まず、PLU_i の策定主体が都市圏共同体（CA）及びコミューン共同体（CC）にまで広げられるとともに、その策定の責務が義務付けられた。（ただし、関係コミューンの4分の1が反対した場合は義務化されないという例外措置が設けられている。）加えて、PLU(i)の前身として策定されその機能を残していた土地利用計画（POS）¹⁶が原則2016年1月1日をもって失効することとされるなど、PLU(i)の策定を多方面から促す内容となった。一方、住宅の建設促進措置としては、PLU(i)の中に容積率や建設用地の最小面積を規定することができなくなり、既存市街地における住宅の整備基準緩和による都市の高密度化が図られることとなった。

このように、近年の改正は都市計画文書、特に PLU(i)の策定主体の広域化、策定対象範囲の拡大に特徴が見られるが、計画の内容が多岐に渡るが故に、特にコミューン等が主体となる PLU(i)の策定手続きの複雑さを招き策定が一向に進まないという問題が指摘されるようになる。その後も住宅建設が依然として困難な状態にあると判断した政府は、「2018年11月23日の住宅・開発・デジタル促進法（ELAN 法）」¹⁷を施行し、都市計画文書の策定手続きの簡素化や規制緩和を進めている。具体的には、これまで PLU(i)を策定する段階において他分野の計画との整合を求めていたが、今後、都市計画に関し他分野の課題を統合する役割は上位計画の SCOT であることを明確化し、PLU(i)は SCOT との整合性のみを確認すれば足りることとなった。このように従来の PLU(i)の詳述化方針の転換と SCOT への再焦点化が図られようとしており、2021年4月からは SCOT で取り扱う政策分野が、経済・農業・商業開発、住宅・交通・公共サービス、環境保全及びエネルギー移行・天然資源の保護の主要3テーマに再編されるなど、その構造にも簡素化のための変更が予定されている。

¹⁵ LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

¹⁶ Plan d'occupation des sols

¹⁷ LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

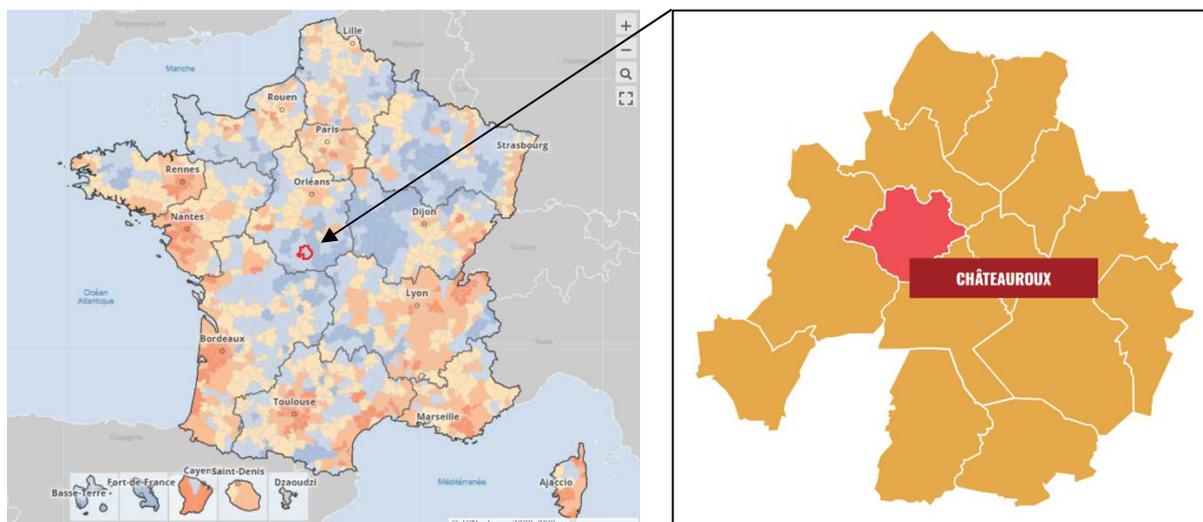
第2節 コミュニオン間地域都市計画プラン（PLUi）の策定例

ここからは、コミュニティ等のレベルにおける都市開発の総合計画文書である PLUi について、フランス中央のサントル・ヴァール・ド・ロワール州（Région Centre-Val de Loire）アンドル県（Département de l'Indre）に位置するシャトールー・メトロポール（Châteauroux Métropole）を例に、その策定手順や計画の内容等を具体的に見ていきたい。

1 シャトールー・メトロポールの概要

シャトールー・メトロポールは、中心都市であるシャトールー市（Ville de Châteauroux）を中心とする全 14 のコミュニティで構成された EPCI である（図 5）。メトロポールという名称が用いられているが、その法的位置づけは都市圏共同体（CA）にあたり、第 1 章にて紹介した Insee による中規模都市の状況分析に関する調査においても、中規模都市のうちの 1 つとして取り扱われている。圏域面積は 537.9km²、人口は 73,310 人（2017 年）で、本部はシャトールー市（人口 43,741 人（2017 年））に置かれる。圏域人口は、1990 年に最多の 78,484 人を記録したが、以後、徐々に減少を続けており、出産適齢期にあたる世代の人口が男女ともに減少していることが出生数の低下に影響しているものと見られる。EPCI の議長はシャトールー市長でもあるジル・アベルルス（M. Gil AVÉROUS）氏が務めるが、同氏は中心市街地活性化に積極的に取り組んでおり、近年、その取組が新聞や優良事例集に取り上げられるなど高い評価を受けている。シャトールー・メトロポールの中心市街地活性化施策については第 4 章にて紹介したい。

図 5 シャトールー・メトロポール（左図）及びシャトールー市（右図）の位置



出典：Insee 及びシャトールー・メトロポールウェブサイト¹⁸

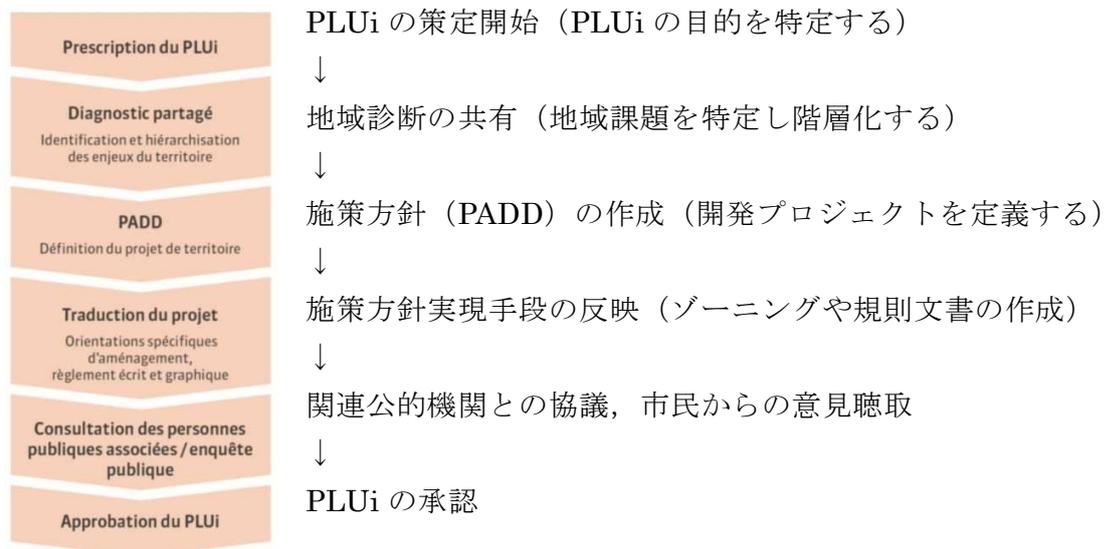
2 PLUi の策定手順

シャトールー・メトロポールは、2014 年の ALUR 法により地域都市計画プランの策定主体が EPCI に移ったことを受け、2015 年 6 月から PLUi の策定を開始した。主な策定の

¹⁸ <https://www.chateauroux-metropole.fr/chateauroux-metropole-3.html>

段階として、「PLUi の策定開始」→「計画対象地域の地域診断」→「施策方針の作成」→「施策方針実現手段の反映」→「関連公的機関・市民からの意見聴取」→「計画承認」という過程を経ている（図6）。また、各段階では議会・委員会審議やテーマ別ワークショップの開催、住民への情報提示が行われており、2020年2月の最終承認までに約5年の歳月を要していることから、自治体における PLUi 策定の苦労を見ることができる。

図6 PLUi の主な策定手順



出典：シャトールー・メトロポール「Le Plan local d'urbanisme intercommunal」¹⁹

3 PLUi の構成

当該 PLUi は、シャトールー・メトロポールにおける今後 10 年間に渡る開発の目的を設定する政策文書であるとともに、土地の開発や建築物の建設にあたり適用される土地利用の規則を定義する規制ツールともなっている。2020年2月13日にシャトールー・メトロポール議会において承認された PLUi は下記の 0 から 5 の文書により構成され、現在、その全てをシャトールー・メトロポールのウェブサイトにて閲覧することができる²⁰。

コミュニケーション間地域都市計画プラン（Le Plan local d'urbanisme intercommunal）

0 策定プロセス

- 0.1 PLUi の策定（策定根拠の明示，策定目的の設定）
- 0.2 PADD の審議（各コミューンにおける開発プロジェクトの審議結果）
- 0.3 PLUi 策定作業の一時停止（計画素案の完成）
- 0.4 公開調査（関連公的機関との協議，市民の意見聴取）

¹⁹ <https://www.chateauroux-metropole.fr/les-projets-de-territoire/le-plan-local-durbanisme-intercommunal-877.html>

²⁰ <https://www.chateauroux-metropole.fr/les-projets-de-territoire/le-plan-local-durbanisme-intercommunal-877.html>

0.5 PLUi の承認

「策定プロセス」には PLUi の策定段階に行われた主要な審議過程やその結果、市民の意見聴取（パブリックコメント）の結果等の情報が含まれ、PLUi の策定経緯を辿ることができる。なお、「0.1 PLUi の策定」の段階において、シャトールー・メトロポールは当該計画策定の目的を以下のとおり設定しているが、ここから、当該 PLUi が単なる土地利用計画にとどまらず、住宅、交通、経済開発、環境保全等の多様な政策分野を内包した総合的な計画として策定されていることを確認することができる。

《主目的》

① 経済開発：

地域の経済的魅力的強化、需要に応じた土地・建物供給の多様性の実現、商業エリアの最適配置、持続可能な農業の維持

② 住宅：

社会的多様性の促進、経済的及び人口動態の変化への対応、人口増加と若年層の維持

③ 都市の再構築と空間消費：

中心市街地の魅力的強化、既存の都市構造の高密度化、合理的な開発による都市の広がり抑制、歴史遺産の保護と生活環境の質の維持

④ 交通：

住民の多様なニーズに対応するマルチモーダル（交通手段の多様性）戦略

⑤ 環境の保全：

既存の自然環境の保護、自然及び技術的リスクの防止、天然資源の保護

⑥ エネルギー：

エネルギー消費の抑制、温室効果ガスの削減

⑦ 大規模施設、サービス及びデジタル開発：

バランスの取れたサービス提供の強化に関する地域戦略の策定

1 説明報告書

1.1 地域診断

1.1.1 社会・人・都市・環境診断

1.1.2 環境の初期状態

1.1.3 農業・森林地帯診断

1.2 正当性報告書

1.2.1 施策方針等の正当性

1.2.2 PLUi の環境評価

1.3 技術的ではない要約

「説明報告書」は PLUi の文書全体の一貫性や計画内に採用された施策方針及び規則等の正当性を証明することを目的としている。「1.1 地域診断」では、シャトールー・メトロポール地域の地理的条件、歴史、人口動態、産業、資源、住宅、交通等様々な角度か

ら詳細な状況分析が行われ、強みと弱み、計画策定の論点などがテーマごとにまとめられている。「1.2 正当性報告書」は、PLUi を構成する各文書の作成に用いられた考え方や PADD で選択された施策方針、規則として設けられたゾーニングや各種規制措置等の正当性を詳細に説明する。また、上位計画である SCOT との互換性もこの報告書の中で検証されている。「1.2.1 施策方針等の正当性」文書、及び PLUi に採用された施策の実現が当該地域に与える環境への影響を分析する「1.2.2 PLUi の環境評価」文書から成り、併せて 500 ページにも及ぶ膨大な資料としてまとめられている。「1.3 技術的ではない要約」は 1.2.2 の要約文書であり、技術的知識のない一般市民の環境問題への理解促進のために作成される。

2 空間整備・持続可能な開発プロジェクト (PADD)

「PADD」は、PLUi の核となる文書であり、2030 年を視野に、土地利用、住宅、交通、経済開発、環境保全、農業・森林地域の保護等の多様な政策分野にかかる一般的方向性を定義し、シャトールー・メトロポールが取り組むべき施策方針を設定する。その方針は以下の 5 つの柱により編成される。

- ① アンドル県の中心としての機能強化：
経済活動の強化、商業の規模・多様性の維持、地域圏を越えて利用される大型施設やイベントの創設、居住地としての魅力の増進
- ② 外部に対する活力の中心となる：
活力ある都市としてのイメージ向上、圏域外からのアクセス性の向上、観光資源を活かした都市の PR
- ③ シャトールー・メトロポール内の連携強化：
住宅供給の最適配置、各種サービスの最適配置によるコミュニケーション間競争の回避、コミュニケーション間交流の促進
- ④ 都市と農村部の仲介：
農村部の生活環境の質のサポート、都市化された空間の魅力向上
- ⑤ 持続可能な地域の実現：
土地消費の抑制、環境エネルギーへの移行促進、災害リスクや公害への配慮

3 整備・プログラム方針 (OAP)

「OAP」は、都市構造を拡大又は高密度化する地域に適用される特定のルールが定義される。建造物や工作物を設置する際の注意点や空間の使い方など、シャトールー・メトロポールの構成コミュニケーション全体に共通するルールを規定する総論部分と、構成各コミュニケーションに個別適用される各論部分とで構成される。これらの規定は第三者に対しても強制力がある。各論ではコミュニケーションごとに個別ルール設定地区が特定され、当該地区の整備、空間利用のルールが個別に定められている（住宅関連区域が 59 か所、経済関連区域が 7 か所、空港・駐車場・墓地等の施設整備にかかる区域が 5 か所）。

4 規則等

4.1 文書による規則

4.2 図表

「規則等」はシャトールー・メトロポール内を都市部（U）、都市化される地域（AU）、農業地域（A）、自然及び森林地域（N）等にゾーニングする地図と、各ゾーン内で適用される規則を詳述した文書で構成される。

5 付録

「付録」には、他の法令等により策定を求められ、PLUi とは独立して適用される様々な文書や計画等の情報が添付される。後述する先買権の設定区域図や協議設定区域（ZAC）の区域図もこの付録の中に含まれている。

4 開発プロジェクト方針（PADD, OAP）の掲載例

ここでは、先述の計画文書の中に自治体の具体施策がどのように反映されているのかについて具体例を上げて見ていく。シャトールー・メトロポールは、外部都市からのアクセス性向上、まちの南北及び中心市街地と駅周辺の接続の強化、駅前空間の質的改善等を図るため、PLUi においてシャトールー駅周辺地区の再整備方針を定義した（PADD, 21 頁）。そして、この方針を実現するための具体策や整備ルールとして以下の 10 項目を定めている。（OAP, 53 頁）

《シャトールー駅周辺地区の計画及び整備方針》

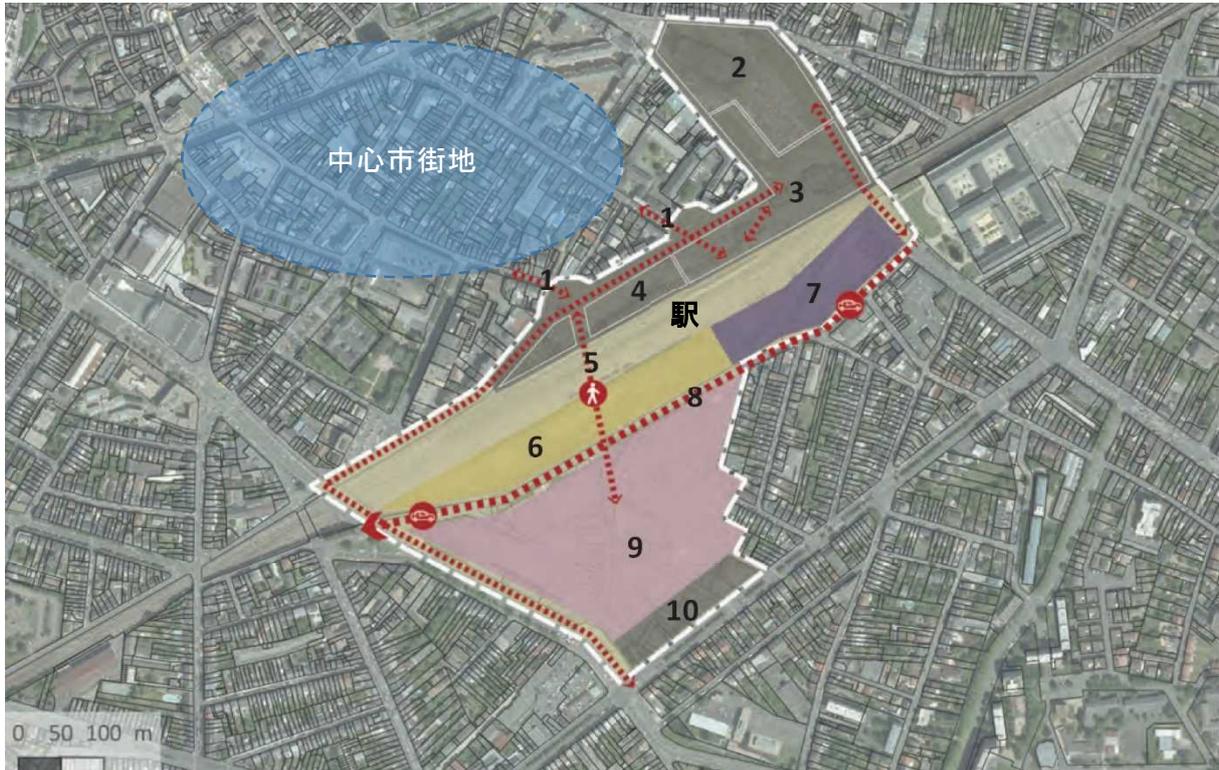
1. 駅周辺地区に通じる通り（区域 1）はより魅力的にならなければならない。
2. 駅地区と中心市街地間の接続強化には区域 2 にある広場の開発を検討する必要がある。なお、この広場の駐車場は維持されなければならない。
3. 駅周辺（区域 3）におけるマルチモーダルのためのハブ機能を強化する。
4. 区域 4 はモビリティ関連サービスや商業、文化等に関する活動のために使用される。
5. 市内中心部と駅南部地区との間をつなぐ歩行者用歩道橋（地点 5）を設置する。
6. 駅の近くで駐車場を確保する（区域 6）。
7. 区域 7 には経済活動のためのスペースが確保される。
8. 区域 8 の通りは市内中心部の循環道路として整備される。
9. 駅南部（区域 9）にある大型ショッピングセンターは、歩道橋（地点 5）設置に合わせて主要な交通軸上に配置されるよう再編される。
10. 区域 10 は中心市街地と接続された空間として、また南部地区の象徴的な空間となるよう、多様な用途での利用を検討する。

※区域番号は、図 7 中の番号と一致する。

実際に現地の状況を見てみると、2021 年 1 月現在において、上記 2. の広場（Place Voltaire）は駅や中心市街地へ接続するための駐車場として利用され、3. は EPCI 内の全

てのコミュニケーションへのアクセス起点となるバス乗り場として利用されている。また 4.に関連し、2020 年 12 月には駅前広場が歩行者専用空間として再整備され、植物や噴水などを備えた憩い空間として生まれ変わった。5.の歩道橋についても 2021 年の着工が予定されており、上記方針に基づく空間利用が着実に実現されている。

図7 シャトールー駅周辺地区の整備区域図



出典：シャトールー・メトロポール「OAP」より著者作成

第3章 中規模都市の中心市街地活性化手法

第2章で見たとおり、フランスでは都市計画の中に多様な分野の政策を統合し、総合的な見地から施策立案や事業運営が行われている。中心市街地の活性化もまた都市整備や商業振興政策、交通政策、住宅政策、文化政策、公共施設の最適配置等の多様な取組の結集によって実現される。2017年12月、地域結束・地方自治体関係省(Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales)は住宅、経済、交通、歴史遺産、公共サービスの5つの観点から中規模都市を支援するための施策「アクション・クール・ド・ヴィル(Action Cœur de Ville, 「中心市街地での行動」の意)」(後述)を開始した。この施策では2018~2022年の5年間に国や公的金融機関から50億ユーロの投資や、各種統計情報及び施策研究結果の提供等が中規模都市に対して行われることとなっており、広範な領域にまたがる様々な活性化施策を安定的に展開していく上で重要な予算的、技術的後ろ盾となっている。

第1節 国の支援

1 アクション・クール・ド・ヴィル(Action Cœur de Ville)

2021年1月25日、地域結束国家庁(以下、「ANCT」という。)におけるアクション・クール・ド・ヴィル部局の部長であるローロン・ムシェル・ブレゾー(Rollon MOUCHEL-BLAISOT)氏にヒアリング調査を実施した。ここではその調査内容を中心に同施策について解説を行う。

ムシェル・ブレゾー氏によると、これまでフランス国土政策における関心が大都市と小規模都市に向けられる中、中規模都市は約30年間に渡りその存在を忘れられてきたという。このため、第1章第2節にて記載した「中規模都市の危機」ともいわれる状況に直面し、国は2017年12月に「アクション・クール・ド・ヴィル」と名付けた中規模都市の支援プログラム(以下、「プログラム」という。)を開始した。このプログラムでは、中規模都市の「都市全体の魅力や求心力の向上」に加え、「都市の中心部機能の活性化」という2つの目的の達成が企図されている。プログラムの構築にあたっては、全ての人々に中規模都市への関心を持たせること、従来の縦割り型構造ではなく複数分野の都市政策課題の同時並行的な解決を図っていくこと、全ての都市に交通及び情報のアクセシビリティを確保すること、活性化実現のための財政手段を確保することが念頭に置かれたといい、その支援対象都市として222のコミューンが政府によって選定された。選定された都市は、いずれも地域の中心的役割を果たし、当該都市が周辺都市にとって欠かすことのできない存在となっていると考えられる、人口規模にして9,000~13万5,000人程度の都市となっている。

このプログラムには、(1)中心市街地居住推進に向けた住宅の改修・再建、(2)バランスの取れた商業開発の促進、(3)アクセシビリティ・移動性の向上、(4)公共空間や歴史遺産による魅力増進、(5)公共サービス施設の設置という5つの開発軸が設定されている。プログラムの実施にあたり、国は自治体の意向を最大限に尊重することを約束し、上記(1)~(5)の全ての施

策に取り組むこと、かつ各施策の方向性が矛盾しないことを条件に、自らの地域において最良と考えることを自由に計画し、実施してほしいと伝えたという。アクション・クール・ド・ヴィルの対象都市（以下、「対象都市」という。）は、前述の5つの開発軸に沿って5年間の行動計画を策定し、財政的な支援を受けるパートナー機関（以下、「パートナー」という。）との協定の下にその計画を実現していく。主なパートナーには、国、地域公庫（Banque des territoires）、国立住宅庁（Agence nationale de l'habitat（ANAH））、アクション・ロジユマン（Action Logement）の4者が存在する。

① 国：

国は、国の管轄する各種の補助金や基金の活用を通じて対象都市を支援する。

② 地域公庫：

地域公庫は、自治体の公共事業向け長期融資等を行う公的金融機関である。まちづくりに関する調査研究結果の提供や専門家の派遣による地域行動計画の策定支援、中心市街地活性化プロジェクトの実現に要する資金の貸付、市中銀行に借り入れを行う際の保証機能の提供等の活動を通じて対象都市を支援する。

③ 国立住宅庁：

国立住宅庁は地域結束・地方自治体関係省及び経済・財務・復興省の管轄下に置かれた国家機関であり、既存住宅ストックの改善奨励を任務としている。アクション・クール・ド・ヴィルの運用にあたっては、劣化した建物のファサード（表面）の改修や、旧市街地における住宅ストックのエネルギー転換、多世代共住型施設等の革新的居住施設の試験的設置事業への支援等を通じて対象都市を支援する。

④ アクション・ロジユマン：

アクション・ロジユマンは民間企業の被用者向け住宅保証に関する制度と、その制度を運営する組織のことを指し、20人以上の従業員を抱える企業からの拠出金（支払総賃金の0.45%）を財源として、被用者が住宅を建設、取得、改修する場合などに資金の貸し付けを行っている。アクション・クール・ド・ヴィルの運用にあたっては、民間事業者が主体となる建物の設備改善、用途変換、改修等の事業に対して支援を行う。

対象都市は、2018～2022年の5年間のうちに本プログラムの枠組みを通じた中心市街地活性化事業を計画することができる（プログラムの完了期間は2025年2月まで）が、この5年間で総額50億ユーロ（地域公庫から17億ユーロ、国立住宅庁から12億ユーロ、アクション・ロジユマンから15億ユーロの投資を含む）もの投資が行われることになっている。

このほか、各都市での取組には、地元の商工会議所や企業がパートナーとして参加することもある。

このプログラムの最大の特徴は支援のパッケージ化にある。これは、プログラムの対象都市に選定されることにより、活性化に必要な資金やノウハウ、各種優遇措置等の豊富な活動資源が様々なパートナーからほぼ自動的に提供されるということの意味している。対象都市は行動計画の実施に際しプロジェクト委員会を立ち上げるが、そこには全てのパートナーが参加し、計画実現のための技術的・財政的調整が行われる。よって、これまでのように自治体が自分の実現したい施策の1つ1つについて支援の提供先や補助金等を見つけ出し、協力取り付けのための交渉を行うという必要性がなくなった。このように、あくまでも地域が主体となって複数分野にまたがる施策に一体的に取り組み、そのエンジニアリングと財政的側面を国等の関係機関が強力にサポートするという構造は、中央集権国家といわれるフランスにおいてこれまでに見られない新たな手法であった。

2 中規模都市への期待とコロナ禍後の新たな可能性

ANCTによれば、フランスの中規模都市には大別して次の2種類が存在する。1つは、周辺に大都市がなく当該中規模都市自体に独自の発展が求められる都市であり、前述のシャトールー・メトロポールがこれにあたる。このような都市は住民から大都市と同等の役割を求められるため、あらゆる種類のサービス機能を自ら備えていかなければならない。もう1つは、大都市に比較的近く、その影響下において大都市との補完、共同関係を築くことにより両者一体的な発展を目指す都市であり、リブルヌ市 (Ville de Libourne, 2017年人口 24,845人) と大都市ボルドー、サン・ナゼール市 (Ville de Saint-Nazaire, 2017年人口 69,993人) と大都市ナント、モンターバン市 (Ville de Montauban, 2017年人口 60,810人) と大都市トゥールーズなどの関係がこれにあたる。例えばリブルヌ市では、不動産価格の高騰したボルドーに住むことのできない学生が通学のために多数居住しているという地域の特徴を活かし、サテライトキャンパスの誘致や学生向け賃貸住宅の設置促進等、学生のためのサービスの充実を主眼とする施策に力を注いでいる。このように、それぞれの都市は自らの立ち位置を把握分析し、その特性に応じて都市機能を強化していくことが重要であるという。

またアクション・クール・ド・ヴィルは中心市街地に投資を集中する支援プログラムでもあるが、ここには中心市街地の活性化が都市全体の原動力となるというフランス政府の政策の方向性が体現化され、自治体レベルへの浸透が図られている。従来、国や自治体における各種政策の決定にあたっては経済性や効率性ばかりが重視される傾向にあったが、これのみを基準とする判断が全てのサービスを郊外へと拡散し、都市の衰退を招いたという結果を省みて、今後は一貫性のある政策の下で持続可能な開発が進められるべきであり、中心市街地の活性化を謳いながら、一方で郊外の開発を促進するなどということは許容されず、あらゆる政策決定の機会に際して、中心市街地の発展という目標に矛盾するところがないかを常に考えて行動しなければならないというのが、プログラムを通じてANCTが中規模都市に期待することである。

しかしながら、フランスの中規模都市をめぐる環境は困難なものばかりではないようだ。

2020年9月に民間の調査機関から発表されたフランス人の居留意向に関する調査²¹によると、フランス人の84%が大規模都市より中規模都市での生活を臨んでいるとの結果が出た。ムシェル・ブレゾー氏によると、2020年の新型コロナウイルスのまん延に伴う衛生危機（以下、「コロナ禍」という。）と外出制限は、自然のない狭い空間に閉じ込められた大都市での生活が人間にとっていかに困難なものであるかを認識させる機会となった。また、テレワークに代表される新たな働き方の出現は、ワークライフバランスに優れた中規模都市で生活の続けながら起業・就業を目指すことができる可能性を認識するきっかけともなり、特に若年層の中規模都市への居留意向の高まりを後押ししている。これら都市に対するイメージの転換は、中規模都市の新たな求心力となっているという。

一方で、この現象が中規模都市のまちづくりに新たな課題を投げかけているともいう。今後中規模都市の開発を進めていくにあたっては、窮屈な生活を嫌い大都市から移り住む人々の存在にも配慮し、大都市とは異なる空間の形成に注意する必要があるといい、「都市に田舎を持ってくる」という発想が求められていくのではないかと認識を示した。

第2節 フランス自治体の中心市街地活性化施策事例

第1節に述べた国の基本的考え方がある中、ここからはフランスの中規模都市において中心市街地活性化に関しどのような施策が行われているか、その具体例を見ていく。考察にあたり、読者のイメージを容易とするため各施策におけるまちづくりへの関与のステージを以下の5つに分類した。ただしこれらは便宜上の分類であり、ある施策の目的が必ずしも単一の分類に収まる性質を有することを意味しているのではない。実際のまちづくり現場では、これらの多様な施策が総合的に展開された結果として、まちの活力の創造につながっているのである。それでは以下、制度や施策、優良事例の紹介を通じて、彼らのまちづくり理念や各施策事例の効果等を探っていくこととしよう。

分類	施策
中心市街地を知る	施策1 地域観測アプリの運用 施策2 先買権
中心市街地をつくる	施策3 協議整備地域 施策4 都市整備に関連する許可制度
中心市街地に行く	施策5 歩行者空間と駐車場の整備 施策6 公共交通の無料化
中心市街地に住む	施策7 多世代共住型住宅の整備
中心市街地を楽しむ	施策8 タウンマネージャーの活躍 施策9 トライアルショップの設置 施策10 集客・消費促進イベントの実施

1 中心市街地を知る

中心市街地の活性化に一定の成果を収めた自治体では、自らの都市の状況をより詳細に

²¹ IFOP「LE REGARD DES FRANÇAIS SUR LES VILLES MOYENNES」(2020)

理解、追跡するためのツールとして都市の状況を観測する機関（observatoire）を備えていることが多い。例えば商業活動の状況を把握する指標としては、商店の売上高の変化や歩行者フロー、空き店舗に関する実態調査などの情報が収集、観測されており、その多くは当該地域の商工会議所の協力の下で運用されている。また本来はまちをつくる手段として行使される先買権を、専ら情報収集の目的に活用するためその対象エリアを設定している自治体も多いという。このような手段を用いて日頃から中心市街地における流通や消費に関する慣行の変化等の地域商業の動きを適切に把握し、都市計画文書のガイドラインや実施の施策の決定に反映することが重要と考えられている。

《施策1》地域観測アプリの活用

【ポルト・ド・フランス・ティオンヴィル（Portes de France - Thionville）都市圏共同体、
サンタヴォルド・シネルジー（Saint-Avold Synergie）都市圏共同体】

フランス北東部のモーゼル県にあるポルト・ド・フランス・ティオンヴィル都市圏共同体（2017年都市圏人口79,914人、中心市はティオンヴィル（Ville de Thionville））とサンタヴォルド・シネルジー都市圏共同体（2017年圏域人口53,201人、中心市はサンタヴォルド（Ville de Saint-Avold））は、郊外の商業施設や隣国ドイツの商業エリアとの競合により中心市街地の魅力減退や空き店舗の増加が問題となっている。両EPCIは、中心市街地における商業的魅力の強化のため地域の状況分析やマーケティングにも活用できるツールが必要と判断し、オープンソースアプリケーション「Im'Observer」（図8）を導入した。

このアプリケーションはモーゼル都市計画機関（Agence d'urbanisme d'agglomérations de Moselle（AGURAM））²²が民間企業との連携により開発したもので、2019年より運用が開始され、上記の2EPCIでまず導入された。同EPCI域内の全ての商業店舗について、その業種、施設設備、面積、家賃、所有者、借家人等の情報が蓄積され、これらの情報をPC、タブレット、スマートフォンなどから簡単に参照することができる。これらの情報は商業者、不動産業者、行政機関や議員等のまちづくり関係者間で共有され、不動産取引の促進、新たな出店者が求める支援の予測等に用いられるほか、リアルタイムでの商業構造分析に用いられることにより、最新データに基づく政策決定を可能とする。アプリケーション運営者となる都市計画機関は、掲載データの情報収集を行うほか、関係者間で行われる不動産取引の推進にも関与する。この手のシステムは日常的に情報が更新されることでより高い効果が発揮されるが、アプリケーションの利用者自らが情報を更新することができるオープンソース方式を採用することによって、最新の情報が保たれる仕組みとなっている。始まったばかりの取組であるが、既に機能の拡張が予定されているほか、両EPCI以外の自治体へもアプリケーションの導入を促すことによって、参加自治体間で状況を比較することができる機能が搭載される予定だという。

²² Agence d'urbanisme は都市整備、住宅、モビリティ、経済等の都市計画の専門家で構成される非営利社団。県内の地方公共団体と国の出先機関により構成され、都市計画文書の作成補助等の技術的サポートを行う。

図8 「Im'Observer」の概要



出典：AUGRAM 機関紙「Urbest」²³

《施策2》先買権 (Droit de préemption)

先買権は、新たな都市整備や再開発、社会住宅政策等の公共の利益に資する事業を円滑に実現することを目的にコミューン等によって行使される権限であり、当該コミューン等によって指定された区域内において不動産や営業権、賃貸借権の売買が行われる場合、その購入希望者に先んじて当該コミューン等がそれらを購入することができる権利である。例えば、将来の都市整備予定区域において不動産が売りに出された場合、その売買行為が将来の事業遂行への支障となることを避けるため、売りに出された不動産を行政が優先的に購入する場合などに用いられる。

このように、先買権は本来、市街地に適切な町並みを形成するために用いられる行政手法であるが、先買権にかかる一連の申請手続きが存在することにより、行政はどのような不動産や権利が売買されるかを知ることができ、将来当該区域に整備が必要となるであろう施設を予見することが可能となる。また、同区域の不動産価格の動向を把握することもできるため、例えば、低廉な不動産売買が行われた場合、それが不動産の劣化の兆候である可能性を予見し、必要に応じて改修の措置をとることができるなど、地域情報の収集機能を果たしている面がある。

先買権にはいくつか種類が存在するが、ここでは下記2点を紹介する。

²³ https://www.aguram.org/wp-content/uploads/2020/02/20200122_Cafe_AGURAM_Urbest_web.pdf

① 都市先買権 (Droit de préemption urbain)

都市先買権は先買権設定区域内の土地建物の売買に際し行使され得る。その適用区域はコミューン等の議会により決定され PLU(i)にも記載される。区域内の不動産所有者が不動産(土地又は建物)を売却しようとする場合は、購入希望者との契約前に当該コミューン等が先買権を放棄することを記した証明書の交付を申請しなければならない。コミューン等は公共事業の実現に当該不動産の取得が必要か否かを判断し、2か月以内に先買権の行使の有無を回答する必要がある。先買権が行使されると、コミューン等はその不動産を購入希望者が設定した価格で購入する。または、価格の再交渉を行う事も可能である。なお、コミューン等は不動産の一部だけを買取することも可能であるが、その場合、当該不動産が分割されることにより残存部分が被る価値の損失補償に考慮する必要があるとされている。

② 商業先買権 (Droit de préemption commercial)

営業権や賃貸借権の売買に際し行使され得る先買権であり、その適用区域はコミューン等の議会により決定される。ただし、都市の先買権とは異なり PLU(i)を備えていないコミューン等であってもこの区域を設定することができる。コミューン等は、区域内の営業権や賃貸借権の売買の申請から2か月以内に先買権の行使の有無を回答する。また、先買権を行使して、取得した権利は原則2年以内に第三者に再譲渡されなければならない。この商業先買権は小規模店舗の維持を目的とする制度であり、中心市街地に金融業や保険業等の特定のサービスばかりが集まってしまふことのないよう、機能の多様性確保という配慮の下に権利の再譲渡が行われなければならないとされる。

なお、先買権の行使にあたっては、コミューン等は購入希望者が設定した価格より低い価格での売買を不動産所有者へ提案するケースが多いようである。しかし、提案された価格が低すぎると所有者が判断した場合は裁判所への提訴も可能な制度となっていることから、「先買権行使率は0.6%でしかない」²⁴ともいわれている。

2 中心市街地をつくる

中規模都市における中心市街地の商業活動の低迷の要因は郊外店舗やeコマースの台頭にあるが、消費者の購買手段が多様化する中で中心市街地へ人を呼び入れるためには中心市街地の機能の多様性を維持、向上することが不可欠である。第2章にて言及した都市計画法典では、都市整備に関しコミューン等が行使することができる主な権限として、都市整備の手段となる協議整備区域(ZAC)の設定と、都市整備をコントロールするための手段として機能する先買権及び建築許可(permis de construire)等の許可制度が規定されている。

²⁴ ヴァンソン藤井由美・宇都宮浄人著「フランスの都市にはなぜシャッター通りがないのか」(2016年 学芸出版社)

《施策3》協議整備区域（ZAC）

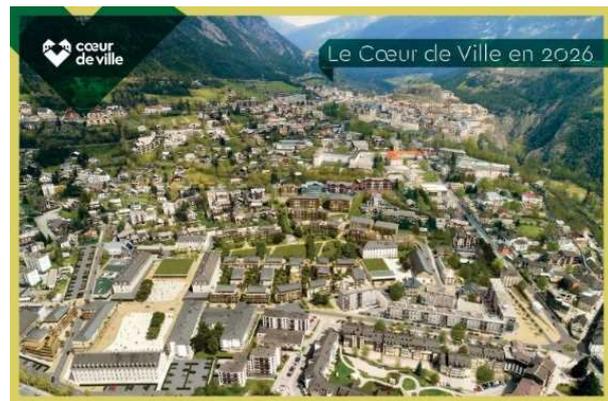
協議整備区域（*Zone d'aménagement concerté (ZAC)*）は、コミューン等が公的に供するための売却又は権利譲渡を目的として取得した、あるいは取得予定の土地において都市整備を行うために設定される区域をいう。ZACでは、新しい区画を一から造り出すことができ、また、住宅、商業店舗、行政施設などあらゆる種類の施設の建設も可能とその多様性に利があることから、既存市街地の再開発や未開発区域での宅地開発等、開発規模の大きなプロジェクトの実施に広く用いられてきた。行政が事業を主導することで民間による投資意欲が低い地区でも事業を開始することができること、都市計画規則の適用に柔軟性が生まれあらゆるタイプの開発や建設を実現することができること、建物を建築する際に賦課される開発税の免除を受けることができることなどが利点としてあげられるが、一方、事業の完了には15～20年もの長い時間を費やすこともあり得、既に高密度化が進んだ地域等、権利関係が複雑になっている地域ではその適用が難しいのが一般的である。

【ブリアンソン市（*Ville de Briançon*）】

ブリアンソン市（2017年人口11,625人）は、フランス南東部のアルプス山岳地帯に位置するオート・アルプ県の郡庁所在地である。フランスで最も標高の高い場所にある都市としても知られ、またイタリアと国境を接するという特徴から、かつては山岳軍事拠点都市として発展していた。しかし、2009年に国家機関の合理化政策に伴い主要な軍事関連施設である国立山岳防衛センター（*Centre national d'aguerrissement en montagne (CNAM)*）が廃止され、市の中心部に約10ヘクタールもの広大な未利用地が発生した。当該未利用地の所有者となりその活用の検討を迫られたブリアンソン市は、2011年にコンペティション形式による中心市街地活性化計画案の募集を開始。パリの建築家チームによる提案を採用し、この地域を「エコ地区」につくり替えることを決定している。持続可能な開発の観点から、エリア内には緑が豊富に配置され、環境に配慮した建築物の建設やバイオマスイネルギーを使用した暖房ネットワークが整備される。2013年には約75,000㎡のエリアをZACに指定して開発が始まった。土地利用計画の70%をシニア住宅や社会住宅を含む住宅用地が占めるが、その他にも宿泊施設用地7%、商業エリア6%、オフィス及び文化施設や映画館等のアクティビティエリア10%、公共施設用地7%等の用途での整備が予定され、地区の中心には2ヘクタールを超える公園も整備される。計画期間は2014年から2026年の12年間となっており、その開発はプロヴァンス・アルプ・コートダジュール州の地域開発を目的とする地方公営企業（*entreprises publiques locales (EPL)*）であるアレア（*AREA, Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur*）に委託して行われる。開発費である2,330万ユーロには、整備後の土地建物の売却益が充てられる。

ブリアンソン市ではこれまで上昇傾向にあった人口動態やセカンドハウス需要の高まりなどを背景にかなり積極的な住宅整備が行われており、計画全体で800戸の供給が計画されている。これまで116戸の高齢者向け住宅及び420戸のアパートが民間資本により建設されたが、現時点では順調に販売されているようだ。

図9 ZAC Coeur de Ville (ブリアンソン)



ZAC 計画図 (図中 緑 :住宅、赤 :商店、紫 :オフィス、青 :スポーツ、黄 :文化)
出典 : ブリアンソン市ウェブサイト²⁵

2026年の整備イメージ

《施策4》都市整備に関連する許可制度

コミューン等には、都市整備に関連する許可制度として「建築許可」、「開発許可」、「解体許可」の3種の許可権限が与えられている。これらはコミューン等が策定する PLU(i)との適合性の下に審査が行われることから、地域計画に沿ったまちづくりを誘導していく上で非常に重要な手段となっている。

① 建築許可 (permis de construire)

全ての新築建物の建設は、例えそれが基礎の設置を必要としない簡易な建物であったとしても建築許可の対象となる。計画された建設工事が PLU(i)やその他の法令規則に準拠している場合に限り許可が与えられる。ここでは景観規制などとの整合性を厳しく審査されることになるため、フランスの都市には都市ごとに非常に統一化された街並みが維持されている。建築許可の権限は PLU(i)やコミューン土地利用図を備えた都市の市長 (又は EPCI の議長) にあり、PLU(i)を持たないコミューンでは地方長官によって行われることとなる。なお、2022年1月1日以降、3,500人以上の住民を有する都市において電子的手段による建築許可申請とその処理の義務化が予定されており、手続きの円滑化やコストの節約、フォローアップの柔軟性などの効果が期待されている。

② 開発許可 (permis d'aménager)

分譲地やキャンプ場、住宅レジャーパーク (休暇村)、公共駐車場の開発等、土地の使用に影響を与える特定用途への開発に開発許可を申請させることによって、当該開発への行政の関与の余地を残している。

²⁵ <http://www.ville-briancon.fr/quest-ce-que-le-projet-coeur-de-ville>

③ 解体許可 (permis de démolir)

歴史的建造物等の遺産保護の観点から、PLU(i)による保存区域内にある建物や歴史的建造物に指定されている建物、その他の解体許可を義務付けられた建物を部分的、又は全体的に解体する場合は、事前に解体許可を得る必要がある。

なお、販売エリアが 1,000 m²を超える商業施設の設置、拡張にかかる建築許可の取得に当たっては県商業施設整備委員会 (Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC)) の認可が必要となる。この委員会は、地方長官を委員長とし、コミューンの市長、関係 EPCI、県、州議会の各議長及び複数の有識者などで構成され、地域開発計画との整合性や環境保護、消費者保護などの観点から当該審議事案の是非が審査される。また 2018 年の ELAN 法により、考慮すべき観点の 1 つに中心市街地の保全に関する基準が加えられたことで、郊外での新たな商業エリア開発の抑制が期待される。

3 中心市街地に行く

都市のアクセス性の向上は、中心市街地へ人々を惹きつけるための重要な要素の 1 つである。都市開発と交通政策を一体化した「交通まちづくり」はフランスではもはや常識となり、メトロポール等の大都市では、地下鉄やライトレール (LRT)、バス高速輸送システム (BRT) 等の交通網の導入が一気に進んだ。しかしながら、人口規模や財政基盤面で制約があり、交通網が十分に整備されていない中規模都市においては未だ自動車が地域の主要な交通手段であり、地域交通政策の主要な論点は駐車場の最適配置やマルチモーダルの促進にある。一般的にとられる施策には、トラム・バス等の公共交通手段間のチケットの共通化、公共交通や駐車場の料金設定の見直しや無料化、パークアンドライド施設とシャトルバスの運行、自動車や自転車レンタルサービスの導入、カーシェアリングの促進などが見られる。また、自動車で中心市街地を訪れる者より歩行者や自転車利用者の方が市街地での滞在時間が長く消費行動も多くなる傾向にあるとの認識から、歩行者優先の公共空間の拡大が進められている。歩行や自動車、自転車など全てのユーザーの道路使用を円滑化するため車両速度を時速 30km/h に制限する「ゾーン 30」の適用は既に全国の中心市街地で一般化されており、より歩行者優先を進め、他の交通手段の移動を 20km/h に制限する「出会いの空間」(Zone de rencontre) や「歩行者専用空間」(Zone piétonne) 等の更なる施策も広がりつつある。

《施策 5》歩行者空間と駐車場の整備 【サルグミーヌ市 (Ville de Sarreguemines)】

サルグミーヌ市 (2017 年人口 20,783 人) はフランス北東部グランテスト州モーゼル県にある郡庁所在地である。国境地帯に位置し隣国ドイツとの関わりが強く、ザールブリュッケンという人口約 18 万人の都市との間でトラムが結ばれているが、市内の主要な交通手段は自動車である。サルグミーヌ市では、中心市街地の活性化に資するため 2010 年代初頭から中心市街地の半歩行者化 (semi-piétonnisation) を重要施策として進めてきた。これは、歩行者優先のまちを実現し、中心部を訪れた人々にゆっくり散策やショッピング

を楽しんでもらうことを企図した施策であり、商業施設が多く市の目抜き通りであるジェネロー・クレメ通り（Rue des Généraux Cremer）やシャペル通り（Rue de la Chapelle, 図 10 の「Zone bleue」に指定された通り）などが「出会いの空間」として改修された。なお、図 10 の中央にあるサント・クロワ通り（Rue Sainte Croix）では 1979 年から「歩行者専用空間」が採用されている。

しかし「出会いの空間」の導入に伴う路面改修により歩道がなくなったことや、中世の都市構造が残る狭い道路に多くの自動車が駐車されていることで、歩行者と自動車が共に道路の中央を通行することを余儀なくされる場面が増え、歩行者の安全確保を求める声が強くなった。中心市街地への集客は促進しながら、中心部の自動車通行量は削減するという 2 つの課題に対応するため、同市は中心市街地における駐車スペースは確保しつつ、更に周辺部に比較的規模が大きく無料で使用することのできる駐車場を配置することで、自動車から降りて中心部を訪れる人々を増加させるという戦略をとった。現在中心市街地には 2,570 台分の駐車スペースがあり、その内訳は有料駐車場が 1,213 台、無料駐車場が 1,315 台、障がい者用駐車場が 42 台との内訳となっている。中心部の Zone bleue では 30 分未満の路上駐車が無料となるが、それ以上同じ場所に自動車を駐車しておくことはできない。また図 10 のオレンジ斜線着色部分は有料の駐車場となり、3 時間で約 2 ユーロ、24 時間で約 6 ユーロの駐車料金が設定されている。オレンジ着色の道路は有料の路上駐車スペースとなり約 2 ユーロで 3 時間まで利用することができるが、3 時間を超えると料金が 15 ユーロ程度にも跳ね上がる料金設定となっている。これは特定の自動車による長時間の路上駐車を防止するための工夫である。図 10 の緑斜線部は無料駐車場となりいずれも周辺部に配置されているものの、中心部までの距離は徒歩 5～10 分程度といったところでアクセスに大きな不便はない。同市のホームページでは無料駐車場と中心部の近接性を訴える動画も掲載されており、無料駐車場の利用促進により中心市街地への自動車の乗り入れを抑制しようとする努力がうかがえる。

なお、サルグミーヌ市のように中心市街地の近くに駐車場を配置できない都市では、少し離れた場所にパークアンドライド駐車場を整備し、中心市街地へと向かうシャトルバス（navette）を駐車場利用料金と合わせて安価又は無料で利用できるように工夫している例も見られる。以下にその一例を紹介する。

都市名	2017 年人口	路線数	乗車時間	運行間隔	利用料
Arras (アラス)	41,019 人	2	5 分	10 分	無料
Hyères (イエール)	55,588 人	2	5 分	7 分	無料
Avignon (アヴィニョン)	91,921 人	4	5～10 分	10～40 分	0.5～1.4€

図 10 サルグミーヌ市中心市街地の駐車場配置



※図中①ジェネロー・クレメ通り，②シャペル通り，③サント・クロワ通り

出典：サルグミーヌ市観光局ウェブサイト²⁶より著者作成

《施策 6》公共交通の無料化

地域の交通を社会インフラの一種ととらえているフランスでは、確かな運賃収入を望むことができない公共交通であっても運行の可能性はあり得るが、その究極の形が公共交通の無料化にあるといえよう。公共交通の無料化は、子どもや高齢者、自動車を持たない者の通学・通勤等の移動機会の確保という社会的観点、また自動車利用を抑制することにより排気ガスや交通渋滞、騒音を削減しようとする環境的観点からしばしば語られる施策であるが、中心市街地へのアクセス性向上に伴う集客増加や、公共交通利用者の交通関連経費が削減されることによって、中心市街地における消費行動が促される可能性もあり、中心市街地活性化の観点からもその効果が期待されている。調査機関「公共交通無料化都市観測所 (Observatoire des villes du transport gratuit)」の調べによると、現在、公共交通の完全無料化を導入している都市はフランス国内に 35 か所存在する (図 11) が、このような積極的な施策展開を可能とする背景には、「交通税 (Versement mobilité (VM))」の仕組みが存在する。交通税は、当該税が課される区域内に立地する従業員数 11 人以上の事業所の事業主に対し拠出が義務付けられる負担金であり、その負担率は給与支払額の

²⁶ https://www.sarreguemines-tourisme.com/images/PAGES_STATIQUES/deplacer_a_sarreguemines/Dpliant-Sarreguemines.pdf

0～2.5%（イル・ド・フランス州のみ 1.6～2.95%）の範囲で自治体が決定する。フランスの交通政策についてはクレアレポートNo.487「フランスにおける地域の交通政策」（2019年）に詳しいが、公共交通財源に占める運賃収入の割合は平均 15%程度ともいわれ、元より公費による負担が多い構造となっている。運賃収入の少ない自治体ほどあと少しの負担増でその欠損を賄うことができてしまうことから、人口や公共交通の利用者が少ない都市ほど無料化施策を導入しやすいという状況がある。なお、運賃収入の補填のための財源には交通税の負担率の増加が行われる例が多い。

無料化施策を導入した都市の中で最も人口が多い都市は、フランス北部オー・ド・フランス州ノール県のダンケルク市（Ville de Dunkerque, 2017年人口 87,353人）であり、同一 EPCI 圏内の約 20万人がその恩恵を受けるとされる。ダンケルク市では、大型アリーナ建設事業への予算捻出のため 2011年に交通税を 1.05%から 1.55%に引き上げ、市の支出に占める交通関連予算の削減を図っていたものの、2014年の市長交代によりアリーナ建設計画は廃止となり、この増収を公共交通（バス）の無料化に活用するよう方針を転換した。バス無料化の開始は 2018年9月のことである。それからちょうど1年後の 2019年9月、前述の「公共交通無料化都市観測所」及びその協力機関から、この無料化施策の効果に関する調査結果が発表された²⁷。この報告書によると、バスの無料化に伴い利用者が平均 85%（平日 65%、週末 125%）増加した。またバス利用者の 48%が自動車の利用をやめ、また 10%が自動車の売却もしくは購入中止を決定したとされる。さらにバス利用者の 31%は以前より頻繁に中心市街地を訪れるようになったとの結果が出ており、新たな顧客の開拓や滞在型観光の増加に貢献したとも結論付けられるなど、中心市街地活性化への影響は無視できないとされた。

こうした公共交通の完全な無料化の導入は、どの自治体でも容易に取り組める施策ではないが、近年、中心市街地において観光地や駅、駐車場等の主要スポットを周る無料のシャトルバスを導入する事例が多く見受けられる。環境への配慮からしばしば 100%電動によるミニバスが用いられ、10～20分間隔で中心部を一覧できるルートを巡回しているとあって、旅行者や高齢者等に重宝されている。写真1ではコルマール市（Ville de Colmar）においてアクション・クール・ド・ヴィルを活用して導入されたバスの例を紹介する

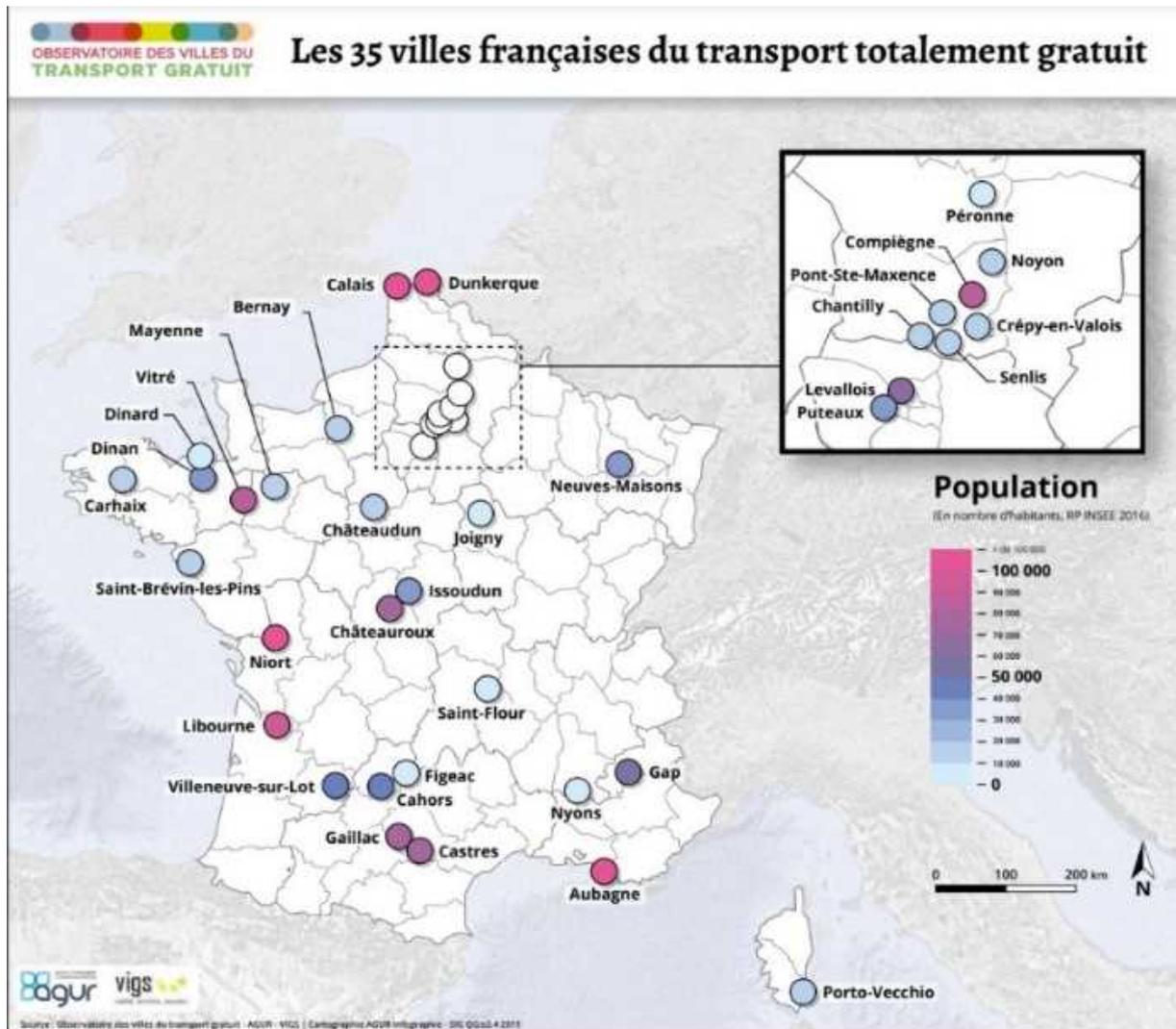
写真1 コルマール市の中心市街地を巡回する無料電動シャトルバス



著者撮影

²⁷ Observatoire des villes du transport gratuit 他「Le nouveau réseau de transport gratuit à Dunkerque」

図 11 公共交通を完全無料化している都市



出典：公共交通無料化都市観測所ウェブサイト²⁸

4 中心市街地に住む

中規模都市の中心市街地では住宅ストックの魅力低下により空き家の増加や貧困化が進んでいる。中心市街地の活性化のためには、訪れる人々を増やすだけでなく、そこに住む人々を増やすことも有効であり、そのためには住宅ストックの更新が不可欠である。しかし今日の中規模都市では、市場原理に任せているだけではその十分な更新を期待することができない。そこで求められるのが行政による支援であり、第2章で述べた ALUR 法、ELAN 法による制度改正もここが一つの焦点となった。住宅ストックの老朽化対策に加え、若者や子育て世帯の居住推進、現代のライフスタイルに応じた住宅の提供等、市民の「住」に対するニーズは多様であり、単なる住居の提供にとどまらない革新性を備えた施設の創造が期待されている。

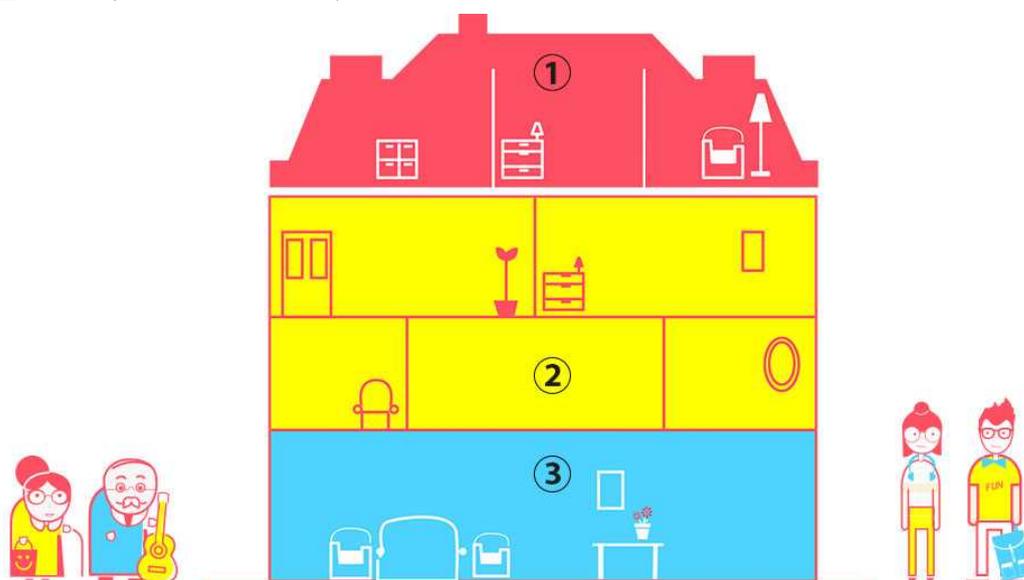
²⁸ <http://www.obs-transport-gratuit.fr/les-villes-du-transport-gratuit-163/les-villes-du-transport-gratuit-184/>

《施策7》多世代共住型住宅の整備

【リモージュ市 (Ville de Limoges)】

フランス南西部のヌーベル・アキテーヌ州に位置するオート・ヴィエンヌ県の地方長官庁所在地であるリモージュ市 (Limoges, 2017年人口132,175人) では、19世紀に中心市街地で建築され、オフィスとして利用されていた市所有の建物が改修されて、高齢者と医学生が共住する2世代住宅として生まれ変わった。市は定期借地権の設定による建物の提供によりこの事業に貢献し、アクション・ロジユマンのグループ会社でありオート・ヴィエンヌ県を含むヌーベル・アキテーヌ州東部の社会(公営)住宅を多数管理しているノアリス (Noalis) 社、及び全国任意保険連盟ムチュアリテ・フランセーズ (Mutualité Française) のリモージュ支部等のパートナーの協力を得て、2016年、「レジデンス・エメ (Résidence A.I.M.E.R)」と呼ばれるアパートが整備された。この施設には5名の高齢者が入居可能 (図12②) であり、上階 (図12①) には医学生3名が居住する。また1階 (図12③) には居住者が共同で利用するキッチンスペース等が設置され居住者同士の交流空間として利用されている。この住宅に入居する高齢者は認知症発症者や障がいを持つ者が対象となるが、医学生が共住することで会話や買い物、食事等のサポートを受け安心、快適な生活を送ることができる。一方、学生は各種サポートを通じた医療研修の機会を得ることができるとともに、中心市街地という立地にも関わらず月額約200ユーロという低廉な家賃で居所を確保することができる。高齢化の進展を課題とするフランス社会の新たな住スタイルの一例として注目されている。

図12 レジデンス・エメのイメージ



出典：ムチュアリテ・フランセーズウェブサイト²⁹

²⁹ <https://www.mutualitelimousine.fr/329-la-maison-bi-generationnelle-a-i-m-e-r-un-nouveau-lieu-de-vie-pour-les-etudiants-en-professions-de-sante-au-coeur-de-limoges%C2%A0>

【ボージュ市 (Ville de Beaune)】

ボージュ市 (2017年人口 21,031人) はフランス東部のブルゴーニュ・フラッシュ・コンテ州コート・ドール県に位置する郡庁所在地であるが、近年人口減少と高齢化が進んでいる。Inseeの統計によると、2017年における65歳以上人口比率がフランス全体では19.2%であったのに対し、ボージュ市のそれは23.2%と高く、また女性のみで見た場合の同比率は全国平均の21.5%に対して27.0%と更に高い水準であった。このような状況への対策の一環として、ボージュ駅近くの中心市街地にあるベルヴュー通りに「レジデンス・ベルビュー (Résidence Bellevue)」が建設されることとなった。この住宅は、多様な世帯が同じ空間で生活を送り、居住者間のつながりを強化することで高齢者の自律的生活を支援していくことを目的に整備されたもので、コート・ドール県の社会住宅の管理組織であるオルヴィティス (Orvitis) 社が事業主体となって2017年に完成した。預金供託公庫の貸付けを通じて施設整備費の80%をオルヴィティス社が負担しているが、残る費用には国や地方自治体からも財政支援を受けている。施設内は、4部屋から成る家族用住居が9棟、3部屋を備え30歳未満の若者を主な対象とする14棟、2部屋から成る60歳以上の高齢者用住居10棟及び知的障がい者専用住居1棟の計34棟で構成されている。また入居者同士の交流を促進するため、中庭や誰もが利用できるキッチンスペースを備えた交流ルームも整備され、そこではパソコン、プリンター、タブレット等の備品貸出も行われている。中庭や交流ルームを活用した体操や日曜大工、パソコン教室等のイベントも頻繁に開催されているが、その運営には障がい者福祉活動の一環として「パピヨン・ブラン (Papillons Blancs, 「白い蝶」の意)」というアソシアションが参加しており、居住者と共に企画したイベントを居住者誰もが参加可能な形で提供している。その他、施設の管理人兼居住者間のコンシェルジュ機能を担うレジデンスマネージャーの雇用、デジタル技術を活用し家族との面会機会を確保する住宅用ソーシャルネットワーク設備の充実等、来るべき高齢化社会を見据え、高齢者を孤立から守るための試験的取組が多数施されている。

5 中心市街地を楽しむ

中心市街地の賑わい創出の観点において商業分野が重要な役割を果たすことは言うまでもない。特に、そのまちの顔となる建物の1階部分の利用状況については、特定のサービスが集中したり都市のイメージ悪化につながる店が多くなりすぎることがないように、自治体も注意を払っている。加えて多くの都市において、当該中心市街地の商業の牽引役となる有名ブランドの誘致にも積極的に取り組んでいるが、これら商業活動の活性化には「タウンマネージャー」と呼ばれるまちづくりの専門知識を有した人材の活躍が見られる。また、中心市街地は地域商業の中心地であるとともに、観光、文化、スポーツ、余暇活動等が行われる場でもある。これらの活動は、地域の魅力の実感、強化を通して旅行者や居住者を惹きつけるとともに、まちに消費や雇用効果をもたらすなど、中心市街地の活性化に大きく貢献する。

《施策8》タウンマネージャーの活躍

タウンマネージャー (manager de centre-ville) という職は、1990年代初頭にイギリスやカナダ、ベルギーで生まれたとされ、フランスに導入されて約20年の歴史を持つが、中規模都市の活性化の困難に直面し、近年ますます注目が高まっている。タウンマネージャーの主な業務は、自治体と商業者、不動産業者、商工会議所 (CCI)、職業組合やアソシエーション (NPO) 等との間の調整、商業活動の維持・発展及び市街地をより活性化するための戦略立案等にあり、具体的には、

- ・ 中心市街地の状況の調査・観測
- ・ 出店ニーズの発掘と中心市街地の不動産ストックのマッチング
- ・ 地域商業を牽引する有名ブランドやフランチャイズ店の誘致
- ・ 商業イベントの企画・広報
- ・ 商業者及び行政への各種支援・助言

などがあげられるが、抱える課題や自治体の実現したい施策の内容によってその業務は異なってくる面もある。例えば、前述のシャトールー・メトロポールでは、タウンマネージャーが官民の仲介役となり、商業用店舗の情報収集や商店の経営及び新規創業支援、地域商業を牽引するブランド店の誘致等の取組を行っている。同 EPCI による助成制度等と相まって、商業店舗の多様性確保や集客増加に貢献している。「中心市街地・地域マネージャークラブ」(Club des managers de centre-ville et de territoire)³⁰が2018年に実施した調査によると、現在、全国で250～400人がこの種の業務に従事していると推計され、その半数以上が中規模都市で活動しているといわれている³¹。なお、シャトールー・メトロポールのタウンマネージャーについては第4章において詳細に紹介しているのでご参照いただきたい。

これらの行動を迅速に展開できるようにするため、タウンマネージャーには一定の自律性が与えられていることが重要である。タウンマネージャーの身分は自治体により様々であるが、たとえ彼らの身分が自治体でない場合であったとしても、彼らの意見が自治体の策定する各種計画や施策等に反映できる仕組みがなければ、この施策の効果は十分に発揮されない。また、タウンマネージャーの職には自治体や商工会議所経験者がそのポストに就くことも多いが、都市計画や金融に関する知見、地域に商業的魅力を惹きつける能力等を備えた専門家を充てることがより望ましいとされている。そのため前述の「中心市街地・地域マネージャークラブ」や「動く中心市街地協会」(Association Centre-Ville en Mouvement)³²等の団体がタウンマネージャー養成コースを提供し、人材育成に努めている。

³⁰ タウンマネージャーの普及、育成のために活動する団体。2021年現在、国内約250人のタウンマネージャーが所属している。

³¹ <http://old.clubdesmanagers.com/le-club/les-publications-du-cmccv/barom%C3%A8tre-des-managers/>

³² 地方及び国会議員らで構成される団体であり、中心市街地活性化にかかる各種調査やベストプラクティス等の情報発信を行う。

《施策9》トライアルショップの設置 【スシィ・アン・ブリ市 (Ville de Sucy-en-Brie)】

首都パリ市が属しているイル・ド・フランス州の南東部、ヴァルドマルヌ県に位置するスシィ・アン・ブリ市 (2017年人口 26,472人) は、地元のクリエイターやアーティストに販売や展示会の機会を提供するため、中心部にある店舗 (区画面積 42 m²) を取得しトライアルショップとして貸し出している。週あたりの賃料は 250 ユーロで設定され、1～2週間の貸し出しを行っている。この活動は次の3点のコンセプトに基づいている。

- ・人の流れを生み出すイベントを創出することで、中心市街地の商業を活性化する。
- ・地元のクリエイターやアーティストの活動と PR を支援する。
- ・本格的な賃貸契約締結前に、出店者の店舗経営計画の将来性をテストする。

結果として、衣料品や装飾品関連事業者の成功事例が多く、これまで3事業者が中心市街地での店舗開業を実現している。また同市は、2018年12月には第2号店をオープンした。1号店とは異なるコンセプトを採用し、長期間 (最短6か月) 創作活動に専念するクリエイターを受け入れその活動を支援するとともに、同店を訪れる消費者とクリエイターとの接触機会の促進を図っている。

このようなトライアルショップの設置は全国の自治体で広く取り組まれている。

《施策10》集客・消費促進イベントの実施 【ブザンソン市 (Ville de Besançon)】

フランス東部に位置するブザンソン市 (2017年人口 115,934人) は、隣国スイスと国境で接するドゥー県の県都である。歩行者中心となる中心市街地への集客と消費促進を目的とする「ブザンソンの歩行者のための土曜日 (Les samedis piétons à Besançon)」と名付けられたこのイベントは、同市が 2015年に中心市街地に歴史的建造物・街並みを活かしながら整備した 15,000 m²にのぼる州内最大の屋外型大型モール「Passages Pasteur」の開業に合わせて始まり、7月と8月のヴァカンス期を除く毎月第2土曜日に定期的開催されている。歩いて回れる同モールを中心に、中心市街地にある約 120店のパートナー商店がこの取組に参加しており、消費者はこれらの商店でのショッピング総額に応じて 10～50ユーロのバウチャーを受け取ることができる。

- ・ 75～199ユーロまでの購入：10ユーロ
- ・ 200から 349ユーロ：20ユーロ
- ・ 350ユーロから 649ユーロ：30ユーロ
- ・ 650ユーロから 799ユーロ：40ユーロ
- ・ 800ユーロ以上：50ユーロ

なお、「Bezac Kdo」と呼ばれるこのバウチャーは、市や商工会議所、地域事業者の代表等により設立されたアソシアシオンである「ブザンソン商手工業協会」(Office du commerce et de l'artisanat de Besançon) により発行され、贈答用のバウチャーとして販売も行われている。市内の約 180商店で使用が可能でありブザンソン周辺で広く普及している。

また同イベントでは、中心市街地の歴史的な建築遺産を再発見する無料歴史ガイドツアーや馬車による散策、子供のためのメリーゴーランドの設置などに加え、地元の観光遊覧

船クルーズが特別料金で提供されるなど様々なアクティビティが月替わりで実施される。

イベント期間中は市内中心部にある駐車場が 12 時～19 時の間 1 ユーロで利用可能となるほか、公共交通機関の利用者はパークアンドライド駐車場の利用料が無料になるなど中心市街地へのアクセス性にも配慮されている（図 13）。

図 13 「歩行者の土曜日」へのアクセス性を PR するウェブサイト

OFFRE PARKINGS CENTRE-VILLE 1€! DE 12H À 19H
MARCHÉ BEAUX-ARTS/CUSENIER, CHAMARS ET PETIT CHAMARS, PASTEUR, MAIRIE, SAINT-PAUL

ACCÈS FACILE ET RAPIDE EN BUS & TRAM
ginko

PENSEZ AUX PARKINGS RELAIS!
• Hauts du Chazal
• Micropolis
• Ile de France
• Temis
• Fort Benoit

OFFRE PARKINGS CENTRE-VILLE À 1€!
MARCHÉ BEAUX-ARTS, CUSENIER, CHAMARS ET PETIT CHAMARS, PASTEUR, MAIRIE, SAINT-PAUL

PARKINGS RELAIS ENTRÉE LIBRE
Sortie sur présentation d'un titre Ginko validé dans la journée

OFFRE PARKINGS CENTRE-VILLE À PARTIR DE 12H
MARCHÉ BEAUX-ARTS/CUSENIER, CHAMARS ET PETIT CHAMARS, PASTEUR, MAIRIE, SAINT-PAUL

出典：ブザンソン商手工業協会ウェブサイト³³

³³ <https://www.besanconandco.com/les-offres-de-transport.html>

第4章 フランス中規模都市の取組

この章では、フランスの中規模都市で実際にどのような中心市街地活性化施策が行われているのかについて、2021年1月13日にシャトールー・メトロポール（第2章第2節参照）を訪問調査した内容を中心にまとめる。調査では、シャトールー・メトロポール議長兼シャトールー市長であるジル・アベールス（Gil AVÉROUS）氏（以下、「アベールス議長」という。）ご本人に中心部をご案内いただき、近年実施された主な市街地整備事業について解説いただいた。その後、当該事業の詳細や駐車場整備に関する事項を、シャトールー・メトロポール副議長兼シャトールー市国際・教育政策関係副市長であるジャン・イブ・ユゴン（Jean-Yves HUGON）氏と優先的活性化施策推進室プロジェクトチーフであるディアヌ・アンダンソン（Diane ANDANSON）氏に、また商業振興に関する事項を、市の商業及び行政財産活用担当政策副市長のシャンタル・モンジョワン（Chantal MONJOINT）氏と商業マネージャーのベンジャマン・ロサントス（Benjamin LOSANTOS）氏にヒアリングを行った。

第1節 シャトールー・メトロポールの課題意識

1 中心都市シャトールー（Ville de Châteauroux）

シャトールー市はシャトールー・メトロポールの中心都市であり、アンドル県（2017年人口約22万人）の県地方長官庁所在地でもある。同県はフランスに96（海外領土を除く）ある県の中でも比較的人口の少ない県であり、県民の5分の1がシャトールー市に居住している。1951年から1967年の間、北大西洋条約機構（NATO）の空軍基地が置かれていたことから、約8,000人にのぼる軍事関係者の消費が県域全体に影響を及ぼしていたが、1967年にNATO軍は撤退、その後フランス空軍基地として利用されたものの、こちらも2012年には廃止となった。1975年に53,429人であった人口は2017年には43,741人まで減少しているが、周辺都市の人口が増加しているため、EPCI圏内の人口は1975年の水準と大きく変化していない。

表4 シャトールー・メトロポールの人口推移

コミューン名	1975	1982	1990	1999	2007	2012	2017	増加率
								(2017/1975)
Ardentes	2780	3269	3511	3323	3616	3799	3860	138.8%
Arthon	558	751	902	995	1063	1209	1250	224.0%
Châteauroux	53429	51942	50969	49632	47127	44960	43741	81.9%
Coings	479	762	821	815	865	813	880	183.7%
Déols	8431	7639	7875	8089	8734	8062	7513	89.1%
Diors	266	546	617	676	761	705	785	295.1%
Étrechet	620	926	872	802	849	905	1008	162.6%
Jeu-les-Bois	260	290	335	343	361	384	394	151.5%
Luant	832	1029	1241	1280	1354	1444	1504	180.8%
Mâron	509	575	665	679	725	755	762	149.7%
Montierchaume	1001	1325	1752	1757	1677	1648	1643	164.1%
Le Poinçonnet	2347	3766	4600	5021	5690	5813	5851	249.3%
Saint-Maur	2880	3793	3938	3678	3795	3519	3642	126.5%
Sassierges-Saint-Germain	331	355	386	407	457	477	477	144.1%
合計	74723	76968	78484	77497	77074	74493	73310	98.1%

出典：Insee「Populations légales 2017」より著者作成

この人口動態については、都市部の集合住宅での生活を敬遠し周辺部で庭付き一戸建てを構える世帯が増えているものと分析されている。また人口減少に加え、60歳以上年齢人口の割合が30%を超えるなど地域の高齢化が進みつつあることや、若者の県外への流出、空き家の増加などにも地域は危機感を抱いていた。

2 圏域商業の状況

シャトールー・メトロポールのコミューン間広域都市計画プラン (PLUi) によると、同圏域には、2015年現在において商店（売り場面積が300㎡以下のもの）842店が存在した。そのうち596店が中心市であるシャトールー市に位置しており、商圈はアンドル県全域に及んでいる。また、業種別では、食品販売13.3%、カフェ・レストラン・ホテル23.8%、非食品販売45.2%、その他サービス17.7%との内訳となっている。チェーン店ではない独立型商店の割合が高い点に特徴があり、ブルジュ市 (Bourges, 2017年人口64,551人) やリモージュ市（第3章第2節施策7参照）など近隣の大きな都市からも自動車ショッピングに訪れる人がいる。

一方、1980年代以降、郊外での店舗開発が進み中心市街地と郊外との店舗間で競合関係が生じており、展開ブランドの多様性について郊外店舗に優位性が認められることが、中心市街地からの消費者の流出を招いている要因と分析されている。2015年における中心市街地の空き店舗率は12.5%にのぼり全国平均（9.5%）を上回っている。ただし、15.8%であった2013年の水準からは大きく減少しており、全国的な上昇傾向の中、状況の改善が見られる。

第2節 シャトールー・メトロポールの施策

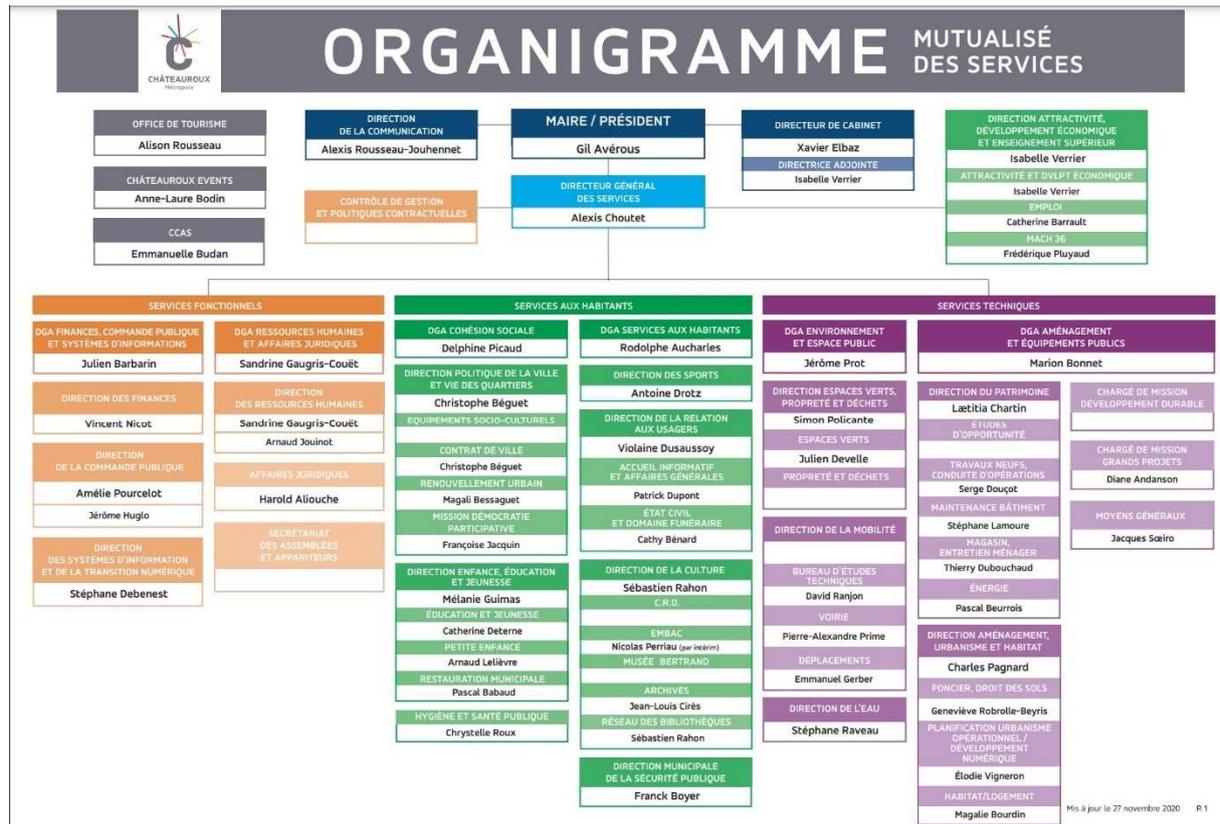
1 施策推進体制

アベルース議長は、EPCI とシャトールー市の間における各種の施策進行を容易にすることを目的に、就任後間もない2015年1月、「共有化プロセス」(processus de mutualisation) と呼ばれる手続きを開始した。これは、それまで独立して機能していたシャトールー・メトロポールとシャトールー市の組織体系を統一するものであり、行政サービスを行う職員がEPCI とコミューン双方の職員の身分を兼任することで、事務の一貫性や効率性の確保、組織間の隔たりの解消を目指すものである。共有化の当初は職員らの抵抗も見られたが、6年が経過した現在では非常にうまく機能しているとのことであった。この一連の改革は、シャトールー市の事務総長経験者でもあり組織間の調整の困難さをよく理解していたアベルース議長だからこそ実現したチャレンジであったようだ。

また、今回ヒアリングにご協力をいただいた優先的活性化施策推進室プロジェクトチーフのアンダンソン氏と商業マネージャーのロサントス氏のポストもアベルース議長の下で創設されたものである。アンダンソン氏は建築士の資格を有する技術職員であるとともに、シャトールー・メトロポールにおいて優先的に進めるべき活性化プロジェクトに関するチーフを務めている。部局横断的なテーマを多数含む政策であることから同氏のポストは事務総長の直下に置かれ、プロジェクトの全体指揮や関連部局間のコーディネート、国への

助成金の申請等の業務を行っている。一方、ロサントス氏は、前述のいわゆるタウンマネージャーである。同氏は、アンドル県商工会議所の職員であるが、シャトールー・メトロポールとの協定に基づき、同 EPCI の業務にも従事している。またロサントス氏は、地元の商業者らで構成される商業活動促進のためのアソシアシオン「Les boutiques de Châteauroux」の執行役も務めており、行政と商工会議所、商業者の3者間の調整役として活躍している。

図 14 シャトールー・メトロポール及びシャトールー市の組織図



※アベールス議長の肩書に「MAIRE (市長)」と「PRÉSIDENT ((EPCI 議会) 議長)」が併記され、以下に市と EPCI の組織が共有化されている。

出典：シャトールー・メトロポールウェブサイト³⁴

2 中心市街地活性化方針

シャトールー・メトロポールでは、アベールス議長の強いリーダーシップの下、県都であり同 EPCI の中心都市であるシャトールー市の中心市街地活性化に力が注がれている。PLUi の構成文書である「空間整備・持続可能な開発プロジェクト (PADD)」で整理された5つの柱うち「アンドル県の中心としての機能強化」(AXE 1) の中でその活性化方針が以下のとおり整理されている。

- ・新たな商業店舗の創業促進による、中心市街地における商業的需要を強化する。

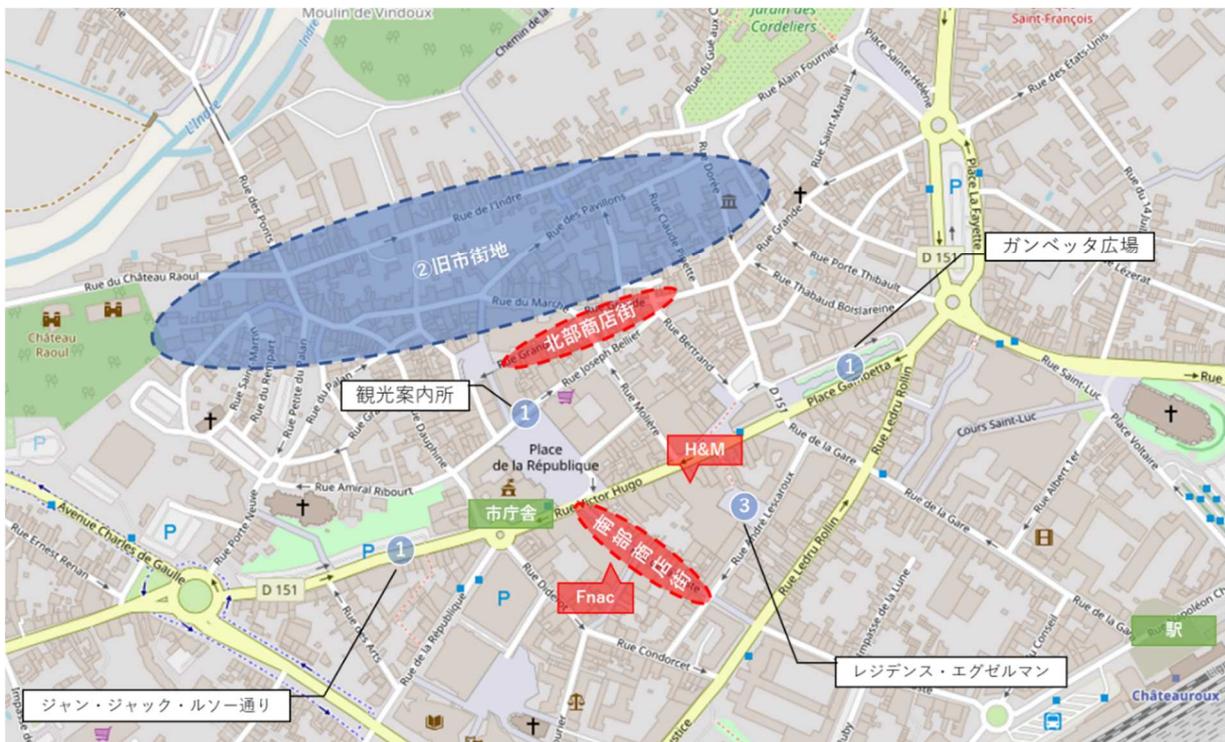
³⁴ <https://www.chateauroux-metropole.fr/les-institutions/l-administration-mutualisee-878.html>

- ・ 商業的多様性を維持する。
- ・ 中心市街地が持つ多様な機能を強化し、市街地への人の流れを維持する。
- ・ 歴史遺産や公共空間の活用及び駐車場の改善を通じて中心市街地の魅力を増進する。

これらの方針に基づき、シャトールー・メトロポール及びシャトールー市は様々な中心市街地活性化施策を実施している（図 15）。なお厳密に言うと、事業の性質や規模等でその実施主体が異なり、例えば市街地整備事業のうち、現在シャトールー駅前で行われているような EPCI に権限が委譲された事業についてはシャトールー・メトロポールが事業主体となる。

ただし、それは予算の出所に限った区分であり、業務に応じて事業費、人件費は区分される一方、両者が部局を共有している場合には、従事する職員そのものは同一人物である。よって、以下では EPCI と市を厳密に区別せず単に「シャトールー」と記載する。

図 15 シャトールーの主な中心市街地活性化事業実施箇所



出典：© [OpenStreetMap contributors](https://www.openstreetmap.org/) より著者作成

3 中心市街地の整備

シャトールーは、地域開発政策における最重要施策として市街地整備事業「クール・ダグロ (Cœur d'agglomération, 「都市の中心」の意)」を展開している。この事業はアベールス議長が市の事務総長の立場で補佐した前シャトールー市長の下で開始され、市庁舎前のレピュブリック広場とその南北を挟む2つの通り (Rue Victor Hugo, Rue Joseph Bellier) の再整備を皮切りに、公共空間の整備や新たな住宅の開発等が行われてきた。長期的かつ段階的に中心市街地をつくり変えていくことを目的としており、2014年のアベールス議長

の市長就任後も政策が踏襲されて現在に至る。中心市街地での公共空間の改修、商店の設置促進、駐車場のアクセス向上、新たな住宅整備という4つの開発軸の下、できるだけ多くの人にまちを訪れてもらえるような「歩いて楽しいまちづくり」の実現に取り組んでいるという。以下、主な整備の内容を紹介したい。

① 良質な公共空間の整備と自動車や歩行者フローの改変

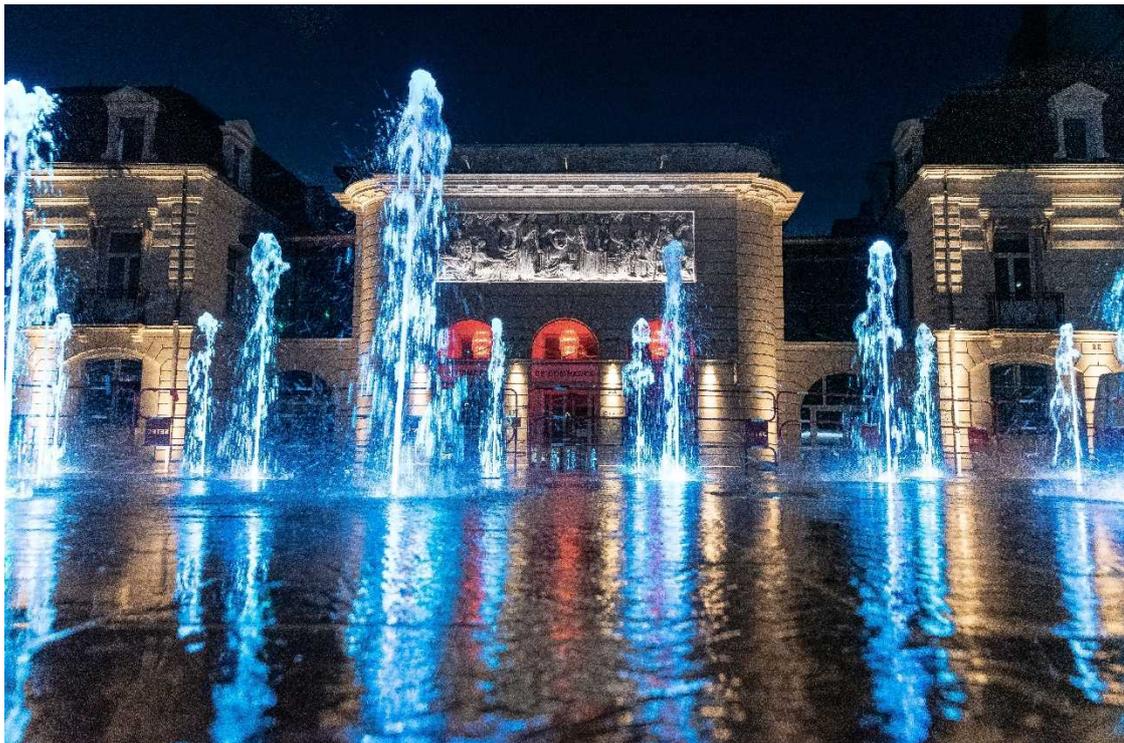
・ガンベッタ広場の整備

この広場はかつて駐車場としてのみ使われていたものの、市庁舎や旧市街から近く歴史的建物（アンドル県商工会議所）に臨む好立地にあったことから、その有効活用が検討された。歩いて楽しいまちの範囲の拡大と市民らが集う憩いの空間を創出するため、広場中央は公園として利用されることとなり、広場北面にあった道路は歩行者専用空間として整備された（図 16）。また、従来の南面道路はまちの出口方面（東）に向かう一方通行であり、駐車場周辺の道路構造が複雑であったほか、南面道路沿いの商業店舗に客が立ち寄りづらい構造もとなっていたが、北面車道の消滅に伴い南面道路の進行方向を反転し、自動車のまま容易に中心市街地へ進入できるように流れを変えることでこれらの問題を解決した。このように、シャトールーでは中心部へのアクセスの簡素化を意識した道路整備が行われており、2015年にも市庁舎西側のジャン・ジャック・ルソー通りにおいて中心市街地へ向かう方向に道路の進路を反転した例がある。

中央の広場整備に当たっては商工会議所の歴史的建造物の視認性を考慮し、南北道路沿いに隙間なく立ち並んでいた街路樹を一度全て伐採して、新たな木をバランスよく栽植している。また、広場はまちの中心市街地で使われているものと同系の石畳で舗装され市街地の統一性が演出されたほか、中央部分には市民の憩いの空間として噴水を設置し、1日に数回、音楽や光による演出が行われることとなった。これらの整備にはシャトールーの予算から約270万ユーロが投資され、その工事の多くを県内企業が受注、地域経済の循環にも貢献したという。

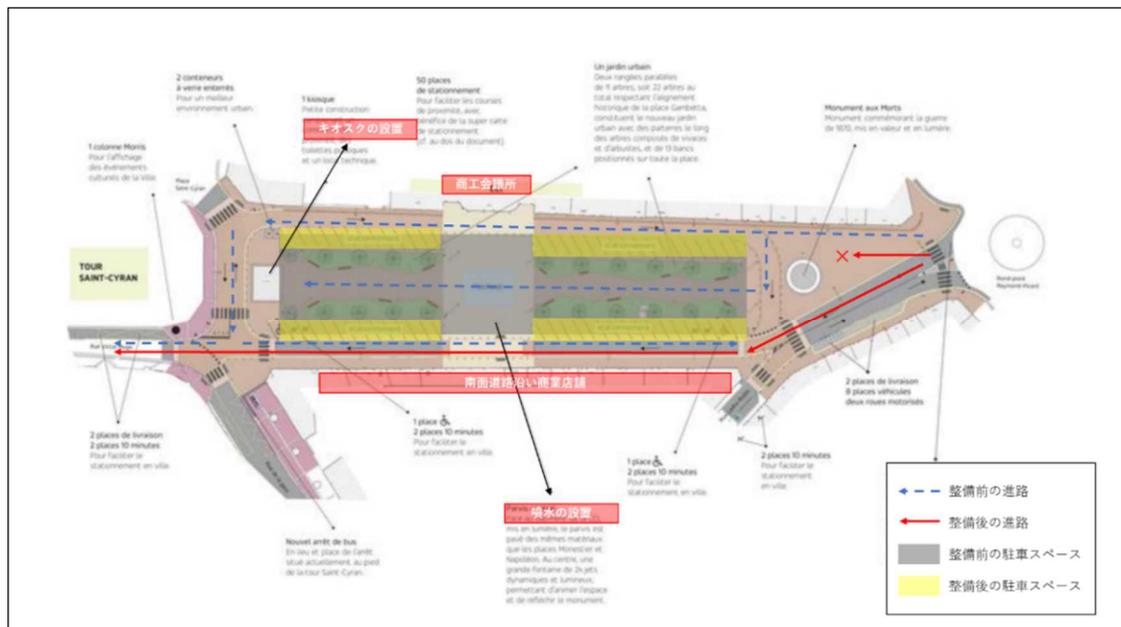
ガンベッタ広場の整備計画は、アベルルス氏の市長選挙の公約において既に基本的構想が示され、当時の市長や議員、市職員等との協議により練り上げられたもので、外部コンサルタントの関与はない。駐車スペースの大幅減少（100台から40台へ）を伴う計画であったことから、当初、周辺の商店経営者を中心とした市民らが反対する動きがあったが、広場を整備することで老若男女を呼び込むことができること、広場西部に軽食スタンド（キオスク）を設置し人々の滞留を促すこと等を住民説明会等を通して説明し、その実現にこぎつけた。2019年7月に完成した広場は、今では中心市街地で一番の写真スポットとなり市民らの集う空間として定着している。

写真3 ガンベッタ広場の商工会議所と噴水



Crédit photo : Benjamin Steimes - Châteauroux Métropole

図16 ガンベッタ広場の整備イメージ



出典：シャトールー・メトロポール「Place Gambetta : un jardin urbain en entrée de centre-ville」より著者作成

・観光案内所の移設

2019年7月、それまでシャトールー駅前に設置されていた観光案内所が市庁舎前のレピュブリック広場に移転オープンとなった。シャトールーを訪れる観光客の主要目的地がレピュブリック広場に近い旧市街地であること、また、観光客の多くはフランス人で自動車の利用率が高く、まず市庁舎を訪れて駅前に観光案内所があることを知り、駅前の観光案内所に立ち寄った後に、再度旧市街地方面へ戻ってくるという非効率な動きが発生するケースが少なくなかったこと等の理由からこの移転が進められた。これにより中心市街地を散策する観光客からの認知度が高まり、観光案内所の訪問者数は従前の2倍となった。

② 歴史遺産の活用

市庁舎北部にはコルデリエ修道院やラウル城を代表とする中世・ルネサンス期のまち並みが残る旧市街地が広がっている。この一帯は歴史地区として保存され、シャトールーで一番の観光スポットとなっており、旧市街地の更なる魅力向上を目的に、電線等の地中化や道路の石畳による舗装、散策用のベンチやごみ箱の設置が順次進められている。整備にあたり舗装やベンチ、ごみ箱等の設備は中心市街地全体で色や形が統一され、まちの一体感が演出されている。またライティングにも配慮し、旧市街地の街灯を古い時代を感じられるランタン型のものとして照明も柔らかい色統一したり、古くて価値のある建物はその正面を下から青白い光でライトアップするなどしてまちの雰囲気づくりに努めている。

また、これらの施策の副次的効果として、自治体が旧市街地の整備を進めたことで当該地区に対する住民の愛着が高まり、住宅の外観等を所有者が自主的に改修しようとする動きが広がり始めたようだ。現在シャトールーでは、旧市街地の個人住宅の改修や清掃にかかる総工費の40%（上限4,000ユーロ）を補助している。

写真2 旧市街地の整備



道路改修前（奥）後（手前）の様子
著者撮影



電線が地中化された旧市街地

③ 新たな住宅建設による市街地の高密度化

シャトールーの中心市街地におけるメイン道路であるビクトル・ユーゴ通りとその南を走るアンドレ・レスカルー通りに挟まれた一角には、約 20 年もの間空き地となっていた土地があった。このような建築物に囲まれた未利用地は「空洞の歯 (dents creuses)」と呼ばれ、中小規模都市ではその解消がしばしば課題となる。シャトールーはこの土地を買収し、整備方針を示した上でその開発を民間デベロッパーに委託した。2016 年にはその一部の土地に、1 階部分に 9 商店、上階部分を 32 戸のマンションで構成する「レジデンス・エグゼルマン (Résidence Exelmans)」が完成。屋上部分には「中心市街地における天上の村」をコンセプトに公共空間やテラス、豊富な植栽が配置された。また建物前面に広場が整備され、広場の地下には居住者専用の駐車場が設けられるなど、新たな商業施設と質の高い住環境が提供されたことで中心部の賑わい創出に大きく貢献している。地域商業の牽引役として誘致されたファストファッションブランド大手の「H&M」(詳細は後述の通り)もこの施設に入居している。

このように、シャトールーでは中心市街地居住の促進による市街地活性化が進められており、近年いくつかの住宅建設事業が実現され、また今後も予定している。市の人口が減少し空き家の数も増加している中、過大な投資と見る意見が無い訳ではないが、シャトールーは、既存の住宅ストックの多くが老朽化し現在の法令基準を満たしていないこと、それらの住宅を改修するより新設の方が安価であること、ライフスタイルの変化に伴い人々が住宅に求める志向の変化にも応えていく必要があること等の理由から新たな住宅の建設を進めている。一方、供給過剰の危険性にも配慮し、2020 年 12 月にはシャトールー・メトロポール議会において新たな地域住宅プログラム (PLH) が採択され、年間の新規住宅建設数は最大 100 件に制限している。

図 17 シャトールーで進められる住宅建設事業



出典：シャトールー・メトロポール提供資料

4 中心市街地へのアクセス性の向上

① 公共交通の完全無料化

シャトールー・メトロポール内の公共交通手段はバスとなるが、シャトールーは、公共交通機関の利用促進による住民の移動コストの削減、中心市街地への集客強化、高齢者や孤立者の外出機会の確保、環境への負荷軽減等を目的として、2001年12月末にシャトールー・メトロポール域内のバスを完全無料化した。現在、同EPCI域内には12本のバス路線が運行されているが、誰もが無料でそれらを利用することができる。無料化以前に150万人であった年間利用者数は2017年に500万人を超え、一人当たり乗車回数にして61回/年にまで利用が増加した。これは人口10万人以下の都市の平均38回/年を大きく超えている。このバス無料化の実現にはいくつかの要因があった。まず、シャトールーにはバス以外にトラムやメトロなどの多額の運営費が必要となる公共交通手段が無かったということ、また以前はバス利用者がそれほど多くなかったことから、チケット収入が年間運営費の14%にすぎない水準であったということ。したがって、無料化により利用者数が増加しても、増便等の運営費の劇的な増加は必要なかったといえる。一方、チケット収入の減少についてはチケットの製造や販売コストが無くなることでその一部を賄うことができ、それでも不足する部分は交通税をわずかに増税する（当時の課税対象である9人以上の従業員を抱える企業の場合、給与の0.5%から0.6%へ増税）ことでカバーすることができた。シャトールーはこの施策が都市のイメージアップや新規の住民の移住促進にも大いに貢献しているものと評価している。

② 利用しやすい公営駐車場の実現

前述のような無料バスの運行のみで地域の移動需要が全て満たされる訳ではない。バス運行の無い地域の住民や国内観光客の移動は依然として自動車の主となっており、商業や観光活動の主要目的地となる中心市街地の駐車場政策は自治体としても避けて通ることができない。そのためシャトールーの中心市街地には屋内1,896台、屋外1,398台の合計3,294台分の公営駐車スペースが設けられている。全5か所ある屋内駐車場は最初の1時間が無料で利用可能、1時間を超えて1時間15分までは0.8ユーロとなり、以降は15分ごとに0.2ユーロが加算されていくといった低廉な料金体系となっている。一方、屋外駐車場は中心市街地からの距離に応じて3パターンの料金体系に分かれており、中心市街地周辺は短時間駐車、周辺部や駅の周りには長時間駐車に対応した料金体系が適用されていることがわかる（図18）。最も適用範囲の広いラピッドゾーン（緑）では、駐車場使用者が「スーパーカード」と名付けられた10ユーロのプリペイドカード（有効期間3年間）を利用することで、1日最大2時間（午前1時間、午後1時間）まで無料で駐車が可能となる。また支払方法の利便性にも配慮し、従来の貨幣による支払いに加え、前述のスーパーカードやクレジットカード、スマートフォンアプリによる支払いにも対応した。

駐車場政策のような住民に身近な問題は選挙の争点ともなりやすく、中心市街地に近く容易にアクセスできることはもちろん、アンドル県の平均給与がフランス全体と比較して高くないという状況なども踏まえ、駐車料金が高くなり過ぎないことにも留意し十

分な検討が行われなければならないとのことであった。

図 18 シャトーラーの公営駐車場配置図と料金体系



※図中緑は短時間駐車ゾーン、オレンジは半日～1日駐車ゾーン、紫は複数日～月極の駐車ゾーンとなっている。また、ページ右下には支払可能な手段が紹介されている。

出典：シャトーラー・メトロポールウェブサイト「Guide stationnement 2017」³⁵

5 中心市街地の商業振興

前述の市街地整備事業は商店街地区でも実施され、例えば屋内マルシェのあるモネステイエ広場はかつて駐車場であったが、石畳による舗装と噴水の整備により現在は歩行者専用空間に生まれ変わった。また広場から続くグランド通り商店街（以下、「北部商店街」という。）や市庁舎南部のポスト通り商店街（以下、「南部商店街」という。）も同じく石畳で舗装され、消費者が回遊しやすい環境が整備されている。

これらのハード整備に加え、シャトーラーにおける中心市街地の商業振興は、タウンマネージャー（シャトーラーでは「商業マネージャー」（*manager du commerce*）という肩書が使われる。）であるロサントス氏の活動との相乗効果によって図られている。2015年4月、シャトーラーは地域商業の発展を促進するためアンドル県商工会議所と協定を結び商業マネージャーのポストを創設した。ロサントス氏は商工会議所の職員であるが、協定に基づきシャトーラーと協力して以下の業務に従事しており、給与の半分はシャトーラーが負担している。同氏はこれらの業務の実施にあたっては、行政と商工会議所、商業者、その他全てのパートナー間の調整が常に順調に行われるように気を配っているとのことであった。

³⁵ <https://www.chateauroux-metropole.fr/publications-79/guide-stationnement-2017-1808.html?cHash=d39c98016bc7c9adf86ca61faf32de2b>

① 商店街の観測と新たな商業店舗の出店促進

ロサントス氏によると、商業マネージャーの業務で最も重要なことは地域商業の現状を常に把握し、最新の情報を入手して関係者と共有することだというのが、中心市街地は先買権の行使が可能な地域に指定されているため、その情報収集機能が活用されている。また、不動産事業者と良好な関係を築くことも重要で、商業物件の場所や面積、設備、家賃、所有者情報等を正確に入手することができるとともに、今後空き店舗となりそうな物件の情報を前もって入手することもでき、以後の対応策が講じやすくなる。中心市街地への出店希望者は、まずは市庁舎もしくは商工会議所に相談に訪れるため、必ずロサントス氏にその情報が入る。この情報が入るとロサントス氏は当該出店希望者に直接会い、出店目的や店舗経営計画を聞き取ってアドバイスや行政による支援の説明、空き店舗のマッチングを行う。なお、シャトールーでは2017年以降、市長等で構成される選考委員会の審査を経た新規出店者に対し、営業1年目の店舗賃料の75%（月額上限400ユーロ）を助成しており、2020年3月現在まで約30件の利用があった。

また、地域商業の牽引役となる有名ブランドの誘致も商業マネージャーの重要な業務である。シャトールーは、2016年、ビクトル・ユーゴ通りにファストファッションブランド大手の「H&M」を、また2019年には南部商店街に書籍や電化製品等を扱う総合小売りチェーンの「Fnac」の誘致を実現した。見本市産業の盛んなフランスでは、フランチャイズ企業と地域や投資家とを結びつけるための展示会³⁶が毎年開催されており、シャトールーもその展示会に参加し進出を希望する企業に積極的なアプローチを行った。またFnacの誘致に際しては専門の不動産業者に接触し、数年間の交渉を経て実現させたとのことであった。一方、中心市街地には間口の狭い商店が並び、有名ブランドの出店に適した店舗面積の大きな物件が無いという課題があった。そこでシャトールーでは、前述の市街化整備事業を活用してビクトル・ユーゴ通り沿いにあった空き商業店舗を数件買収、解体し、新たな建物を建設してH&Mを迎え入れている。また、南部商店街へのFnacの進出にあたっては、営業中の商業店舗1店と空き店舗3店を買収し、内部をつなげて約700㎡の面積を確保した。この事業にはアクション・クール・ド・ヴィルの枠組みが活用されており、施設改修に要する費用の一部を国が負担している。また残余部分はシャトールーが一時的に負担することになるが、賃借料収入の形で今後数年間での回収を見込んでいるため実質的な負担はなく、最終的には当該物件を民間に売却する方針だという。この2つの有名ブランドの誘致に成功したことにより若者が中心市街地に戻りつつある。

② 商店街の活性化と販売促進

歩いて楽しいまちの実現のため商店街の活性化はシャトールーの大きな関心事である。特に、旧市街地に近くレストランやカフェの多い北部商店街では4月～9月の

³⁶ franchise expo Paris : 2019年には350企業が出展し約35,000人が参加している。(2020年はコロナ禍により翌年に延期)

半年間車の進入が禁止され、代わりにたくさんテラス席が道路を覆うなど、消費者や観光客が買い物や散策をゆっくり楽しむことができるよう考慮されている。またシャトーラーは商店への集客や消費の拡大を目的に、店舗の改修や看板作成、外部照明の設置、外観美化等にかかる工事費の30%（国15%、自治体15%）を助成する制度を準備しており、旧市街地と同様、1つの店舗の改修が周辺店舗の新たな改修を触発するケースも増えているそうである。その他、シャトーラーには地元の商業者や職人、その他サービス事業者らで構成するアソシエーション（以下、「協会」という。）「Les boutiques de Châteauroux」が存在し、商店街の活性化のための活動を行っている。ロサントス氏はこの協会の執行役も務めており、広報責任者として協会の企画イベントや協会加盟店に関する様々な情報をフェイスブックを使って積極的に発信している。協会フェイスブックのフォロワー数は近隣の大きな都市の類似協会のそれと比べても多く、効果的な情報発信が可能だという。イベントは月に1回のペースで開催され、季節ごとのセールや多くの商店を周ってもらえるよう考えられたゲームなどが行われる。また1年で最も市民の購買意欲が高まるクリスマスには、加盟店の共通のステッカーや装飾品を配布するなど、商店街全体の雰囲気が盛り上がるよう工夫を凝らしている。

なお、2020年はコロナ禍に伴う外出制限の影響で来客が激減し商店街は大きな影響を受けた。協会では、このような厳しい状況下においても市民らに地元商店の存在を認識し続けてもらうことが重要だとの認識から、協会加盟店であれば誰でも自由に参加することができるオンラインショップを開設した³⁷。これにより売り上げの劇的な回復を見込んでいる訳ではないが、昨今の消費者が商店への来店前にインターネットで情報を入手しているという特性にも対応し、このサイトが商店街のデジタルショーケースとして活用されることを期待しているという。また、このオンラインショップへの参加にあたっては、技術的サポートのための人材を雇用し、店舗情報の入力や商品の写真撮影などのサービスを提供することとした。2021年12月31日まで、セットアップにかかる費用や年間登録料を協会が負担し、商店の負担は生じないこととなっている。

③ 空き店舗への課税

2017年、シャトーラーは2年以上有休状態が続いている店舗に対し空き店舗税（Taxe sur les friches commerciales）を賦課することを決定した。この空き店舗税は、租税総合法典（Code général des impôts）の規定に基づき自治体やEPCIによる課税が認められているもので、地域の経済発展のため店舗の所有者に対しその財産の有効活用を奨励することを目的としている。空き店舗の所有者が賃貸のための措置を講じたことを証明できない場合、不動産税の課税基準（賃貸価格）に対し1年目は10%、2年目は15%、3年目以降は20%の税金が課されることとなり、税額にしてシャトーラーでは年間数百ユーロという水準になる。この空き店舗税の導入は、所有者が店舗を貸し出そうとする機運醸成の契機となり、2016年時点で46あ

³⁷ <https://lesboutiquesdechateauroux.arcadier.io/>

った空き店舗のうち3分の1が商業活動を再開したとのことである。

6 評価と今後の取組

これまでシャトーラーの取組を政策分野ごとに紹介してきた。これを第3章第2節で用いた5つの分野に分類にすると以下のとおりまとめられる。施策効果が複数分野にまたがる事例も多く、また、本章においてシャトーラーにおける全て取組を紹介できた訳でもないため、これらはシャトーラーの中心市街地活性化政策の一端をとらえたものに過ぎないが、政策分野やソフト、ハードの別に関わらず様々な施策が一体的に展開されている様子を見ることができる。

分類	施策例（括弧内は掲載頁と項目番号）
中心市街地を知る	<input type="checkbox"/> PLUi 作成時の地域診断（P19） <input type="checkbox"/> 商店街の観測（P52 5 ①）
中心市街地をつくる	<input type="checkbox"/> 良質な公共空間の整備（P46 3 ①） <input type="checkbox"/> 歴史遺産の活用（旧市街地整備）（P48 3 ②）
中心市街地に行く	<input type="checkbox"/> 自動車・歩行者フローの改変（P46 3 ①） <input type="checkbox"/> 公共交通の完全無料化（P50 4 ①） <input type="checkbox"/> 利用しやすい公営駐車場の実現（P50 4 ②）
中心市街地に住む	<input type="checkbox"/> 新たな住宅建設（P49 3 ③） <input type="checkbox"/> 歴史遺産の活用（旧市街地の住宅改修助成）（P48 3 ②）
中心市街地を楽しむ	<input type="checkbox"/> 商業店舗の出店促進（P52 5 ①） <input type="checkbox"/> 商店街の活性化と販売促進（P52 5 ②） <input type="checkbox"/> 空き店舗への課税（P53 5 ③）

2020年11月17日、フランスの経済・財務関係情報を扱う日刊紙「レ・ゼコー」（Les Echos）に「中心市街地活性化のためのシャトーラーの戦い」と題する記事が掲載された³⁸。記事では、前述したシャトーラーの取組が中心市街地の衰退に歯止めをかける好事例であると賞賛され、コロナ禍の先行き不安な情勢にあってもなお成長を続ける都市として紹介されるなど、彼らの努力がフランス国内でも高く評価されつつある。

市民からの評価について、シャトーラーでは市民とのコミュニケーションにはソーシャル・ネットワーキング・サービスが十分に活用されている。中でもアベルルス議長のフェイスブックやツイッターには日々様々な意見が寄せられるが、議長はその全てに目を通し、返事を返すよう努めることで市民との対話を深めているという。中には批判的な意見も寄せられるが、とりわけ攻撃的な雰囲気のものはいくつか少なく、その全てを今後のまちづくりに有益な意見として扱うようにしているとのことであった。

ではシャトーラーの自己評価はどうであろうか。シャトーラー自身も、各種施策の効果は今後精査していかなければならないとしながらも、減少の一途にあったシャトーラー市

³⁸ <https://www.lesechos.fr/thema/mipim-2020/commerces-chateauroux-bataille-pour-la-revitalisation-de-son-centre-ville-1265570>

の人口を近年維持することができているという結果を前向きにとらえている。加えて、商業店舗の出退店数のバランスも良好であり、直近3年間では30件もの増加につながったと、その商業政策にも確かな手ごたえを感じているようだ。ヒアリングの最後に中心市街地の活性化に欠かせない要素は何かと尋ねたところ、以下の3点に言及があった。

- ・議長・議員による執行部（政策推進者）が頼ることのできる政策推進のための専門プロジェクトチームをつくること
- ・首尾一貫した政策を力強く推し進めていくこと。特に今後数年間の予算をどのように配分していくかを明確に示すこと。
- ・各種施策の実施及び資金調達を容易にするパートナーとの関係を構築すること。

これらはまさに、国が近年開始した中規模都市の支援プログラム「アクション・クール・ド・ヴィル」（第3章第1節参照）に通じる理念である。今回我々の調査に対応いただいた方々が中心市街地活性化プロジェクトチームのメンバーとなり、アクション・クール・ド・ヴィルという中期的な行動財政計画と、そこで協定関係を結んだパートナー機関の協力の下で、2024年末までに27の施策が実施されることとなっている。例えば、先に紹介した旧市街地における住宅改修への助成やFnacの誘致を実現した取組などにおいて既にこの枠組みが活用されている。アベルス議長によれば、このプログラムは「活性化のアイデアはあるものの実施手段に乏しい」状態にあった中規模都市にとって非常に使い勝手の良い制度となっているとのことであった。

7 コロナ禍の影響

2020年から続くコロナ禍は他の例に漏れずシャトールー経済にも大きなマイナス影響を及ぼした。2020年10月、フランス政府系金融機関である預金供託公庫傘下の地域公庫は、コロナ禍が地域商業に与えた影響を測定するために詳細な調査を実施する中規模都市を対象に費用の全額を資金提供する「Shop'in」という名の支援策を発表し、その最初の対象都市としてシャトールーが選ばれた。今後、この調査結果に基づき商業振興計画の立案や施策の検討が行われることとなっている。

一方、この危機をポジティブに捉える見方もある。第3章第1節では、コロナ禍によりこれまで以上に多くのフランス人が質の高い生活環境を求めて中規模都市での生活に関心を高めていることに触れたが、実際、第1回目のロックダウン（2020年3月17日～5月10日）の後、パリなどの大都市からシャトールーへ移住を検討したいとする問い合わせが多く寄せられたそうだ。シャトールーはこのような問い合わせを歓迎し、まちの情報提供に力を入れるとともに、希望者には職員が一日をかけてまちを案内するという丁寧な対応を行っている。もちろん実際に移住にまで至るケースは一部だというが、新たな住民を大いに歓迎したいという姿勢を示すことが重要であり、移住を検討されている方にはぜひシャトールー市庁舎を訪れてほしいと強調していた。このようなきめ細かな取組の成果もあり、かつて中心市街地に20件あった空き物件は、現在残り2件にまで減少しているという。

おわりに

1つ1つのコミューン規模が小さなフランスでは、かねてよりコミューン同士の連携によって都市計画や交通、経済等の広域的行政課題に対応する風土が培われてきた。地域の一体的な成長を促すためには、そのリーダー的存在として地域の牽引役を務める中心都市（＝中規模都市）の活力を取り戻す必要がある。この目的を達成するために採用された手段が中規模都市の中心部市街地に対する集中投資であったが、これはフランス国民による都市活性化戦略の「選択と集中」の結果であったともいえる。例えば、本稿で紹介したシャトールー・メトロポールは14のコミューンで構成される広域行政組織（EPCI）であるが、多くの予算がシャトールー市の中心市街地に投資されている現状に対し、他のコミューンから批判や羨望の声はない。「中心都市の発展なくして地域の発展なし」という認識が広く住民に浸透している。日本でも市町村合併後の新市単位での中心市街地の振興は大きな課題であり、さらに、「地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成」³⁹することを目指す「連携中枢都市圏構想」が平成26年から全国展開されているが、フランスではこれと同じような土壌が既に形成されているものといえる。

一方、都市の郊外化、若者の流出と高齢化、中心市街地の衰退など、フランスの中規模都市とその中心市街地の活性化をめぐる課題は、日本の地方都市が抱える課題と多くの共通点がある。そのため課題解決に向けた基本的方向性も両国で共通している。すなわち、都市の成長とバランスの取れない開発を抑制し、都市の原動力となる中心市街地は、誰もが簡単に訪れ一日を通して楽しむことができる場所となるようにアクセス性を向上し、まちの魅力を高めることである。フランスの中規模都市の場合はこれが、複数の政策分野間で一貫性を備えた持続可能な都市開発計画の策定であり、中心市街地にアクセスしやすい無料駐車場の整備や無料の公共交通の提供であり、タウンマネージャーを活用した商店街の多様性維持や自動車を気にすることなくゆっくり楽しむことのできるまちの創造であった。また第3章と第4章では、フランス自治体に取り組む様々な中心市街地活性化施策を紹介したが、それぞれの施策レベルに視点を合わせると、国の情勢や法制度の違いはあるものの、どこかで聞いたことのあるような施策が並んでいることに気付かれたのではないだろうか。まちづくりに万能薬や特効薬は存在しない。重要なことは、これらの施策をばらばらに取り込むのではなく、我がまちの中心市街地のあるべき姿を思い描き、その実現を加速するために真に必要と思われる施策を、アクション・クール・ド・ヴィルのように様々な角度から一体的に展開していくということであろう。

最後に、現地調査にご協力をいただいた ANCT のムシェル・ブレッゾー部長及びシャトールー・メトロポールのアベルス議長をはじめ中心市街地活性化プロジェクトチームの

³⁹ 総務省ウェブサイト「連携中枢都市圏の取組の推進」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000706283.pdf

皆様に、この場を借りて改めて御礼申し上げます。本稿が日本の地方都市の中心市街地振興に取り組まれている方々にとって多少なりとも参考になることを願って結びとしたい。

参考文献

(本文中に記載したものを除く)

○「フランスにおける都市連帯と都市リニューアルに関する法律 (SRU 法) の一考察 — 都市計画法典(2001), ヴォアネ法(1999), シュベヌマン法(1999), SRU 法(2000)の関連性に着目して—」(都市計画学会「Reports of the City Planning Institute of Japan No.1」河原田千鶴子・宮脇勝 (2003))

https://www.cpij.or.jp/com/ac/reports/1-1_78.pdf

○「フランスの都市計画法性の動向 — グルネル I・II 法に見るコンパクトシティ政策 —」(一般財団法人土地総合研究所「土地総合研究 2013 年春号」) 内海麻利 (2013)

http://www.lij.jp/html/jli/jli_2013/2013spring_p065.pdf

○「フランスの都市計画法の特徴と計画制度の動態」(一般財団法人土地総合研究所「土地総合研究 2014 年春号」) 内海麻利 (2014)

http://www.lij.jp/html/jli/jli_2014/2014spring_p087.pdf

○「日本の地区詳細計画における比較の視点」(一般財団法人土地総合研究所「土地総合研究 2014 年夏号」) 内海麻利 (2014)

http://www.lij.jp/html/jli/jli_2014/2014summer_p062.pdf

○「フランスの都市計画ローカルプラン (PLU) の実態と日本への示唆」(一般財団法人土地総合研究所「土地総合研究 2015 年冬号」) 内海麻利 (2015)

http://www.lij.jp/html/jli/jli_2015/2015winter_p076.pdf

○「フランスの地方都市における取り組み」(日本不動産学会誌第 31 巻第 2 号) ヴァンソン藤井由実 (2017)

https://www.jstage.jst.go.jp/article/jares/31/2/31_72/_pdf/-char/en

○「フランスではなぜ子育て世代が地方に移住するのか」 ヴァンソン藤井由実 (2019)

○「フランスの住宅政策 — 理念としてのユニバーサルな住宅保障の成果と限界 —」(国立社会保障・人口問題研究所 Working Paper Series (J) No.24) 小西杏奈 (2020)

http://www.ipss.go.jp/publication/j/WP/IPSS_WPJ24.pdf

○「Guide du programme national Action Cœur de Ville」 Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (2019)

○「Redynamiser les cœurs de ville」 L'Institut Paris Région (2020)

https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/000pack2/Etude_2372/carnetpratique11.pdf

○「Développer l'attractivité de son territoire - guide de bonnes pratiques」 Conseil du Commerce de France (2020)

file:///C:/Users/sawa3/Downloads/Guide-attractivite-web-FIN_A.pdf

○Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/politiques-publiques>

○Agence nationale de la cohésion des territoires

<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/action-coeur-de-ville-42>

○Châteauroux Métropole

<https://www.chateauroux-metropole.fr/vie-economique-179.html>

【執筆者】

一般財団法人自治体国際化協会パリ事務所 所長補佐 澤田 充

【監 修】

一般財団法人自治体国際化協会パリ事務所 所長 羽白 淳

次長 田中 崇之

調査役 神林 真美香

主任調査員 Charles-Henri HOUZET