

第2節 土地占用計画

土地占用計画 (plan d'occupation des sols:POS) は、都市計画の基礎的図書を形成する。土地占用計画は、多くの場合市町村レベルで、一般的規則及び土地の占用地役を定める。数個の市町村に関係する場合 (市町村間POS) もあれば、1市町村の区域の1部分のみに関係する場合もある。

1983年1月7日法 (施行同年10月1日) により、土地占用計画の策定が義務付けられる市町村 (人口1万人以上) と策定が任意の市町村 (人口1万人未満) の区別がなくなり、どの市町村でも策定可能となった。市町村における土地占用計画の策定は制度的奨励を受けている。即ち、国の奨励が予算の配分 (1993年は8,400万フラン) の形あるいは協定による国の役務提供の形をとるほか、①都市区域の決定と簡単な規則だけを含む簡易土地占用計画制度が創設され、農村に適用される。②土地占用計画がない場合、現に市街化されている区域以外は原則として建築が禁止される。(したがってこの場合、後に緩和された、いわゆる「制限付き建築可能性」の規則が出ることになる。) ③土地占用計画が承認されてから6月以上経過した市町村では、土地の利用許可 (建築許可、分譲許可等) 及び土地を利用可能にする行政行為 (証明書等) が国の名でなく、市町村長の責任で市町村名義で行われる。これが一番重要な奨励である。

また、従前は土地占用計画の制定及び実施は国の権限に属していたが、前記法律により、「土地占用計画は、市町村の発議と責任のもとに策定される」という新原理が立てられた。国の代表者 (地方長官) は不在ではないが、策定過程において協力するのにとどまる。

土地占用計画は、今日、都市計画法において最も基本的な道具となっている。というのも、フランス本土の70%が土地占用計画図書でカバーされているからである。土地占用計画の選択は増加している。1992年1月1日現在、土地占用計画でカバーされた地区に約5千4百万のフランス人が住んでいる (フランスの人口は約5千7百万人)。承認された土地占用計画を13,970の市町村がもっている (市町村数は36,763)。人口700人未満の市町村の20%、人口10万人以上の市町村の100%が土地占用計画を備えている。1992年には約200市町村が土地占用計画の策定を開始した。

土地占用計画をもたない市町村では、全国都市計画規則 (Règlement national d'urbanisme:RNU) が全面的に適用され、非常に厳しい制度下に置かれる。建築がことさら制限されるからである。この場合、建築許可申請の審査・許可権者は国、具体的には県地方長官である。(全国都市計画規則のうち、公共の危険防止及び交通の便の確保に関する8か条の強行規定は、土地占用計画をもつ市町村にも適用される。)

なお、この場合でも、中間的な形態として、市町村土地利用区分図 (carte communale)

を国の指導のもとで作成して、その各区域での全国都市計画規則の適用条件を市町村議会で議決し、国の許可を受けるという選択が可能である。

1 策定

土地占用計画の策定は市町村の発議で、その責任において、市町村長の権限で行われる。市町村長が推進者となる。土地占用計画の策定手続きは、L. 123-3 及びR. 123-2 に規定されている。L. 123-3 の全文を訳した後、それを8つの段階に分けて説明する。

L. 123-3 土地占用計画は、市町村の発議と責任のもとに策定される。

市町村議会の議決を経て市町村は、土地占用計画の策定を市町村間協力公施設法人に委任することができる。

この策定に国が協力し、市町村又は公施設法人の要求により、かつ、市町村又は公施設法人の定める形態により、州、県及びL. 121-6 及びL. 121-7 に規定する組織が協力する。市町村長又は公施設法人の長は、建築、開発又は都市計画を所管するあらゆる組織又は団体の意見を収集することができる。山岳地域において、土地占用計画の策定を決定したあらゆる市町村は、市町村長の発議により土地開発に関する市町村委員会に諮問を行う。

土地占用計画策定の決定が行われた後、国の代表者は、所管の市町村又は公施設法人に対しL. 123-1 最終項に規定する法令、地役及び措置を知らせ、地域の住宅政策に関し到達すべき最低目標を説明し、その他計画の策定に有益と判断する情報を提供する。

市町村議会又は所管公施設法人の議決機関は、土地占用計画案を決定する。決定された計画案は、策定に協力した公の者 (personne publique)、並びにその要求により隣接する市町村及び直接的関係を持つ市町村間協同公施設法人の意見を聞くために送付される。これらの者は、計画案送付後3か月以内にそれぞれの権限の範囲内で意見を述べ、述べない場合は賛成意見とみなされる。

数個の市町村を構成員とし、都市計画を所管する公施設法人の議決機関によって土地占用計画案が決定される場合であっても、当該構成市町村の議会の同意を得るために送付される。送付を受けた市町村議会は、3か月以内に同意又は不同意の意思表示をしなければならず、表示がない場合は同意されたものとみなされる。

土地占用計画案は、市町村長又は所管公施設法人の長によって、協議した公の者の意見又は同意を付けて公表される。

(1) 策定の決定

土地占用計画の第1幕は策定の決定 (prescription) である。市町村が土地占用計画をもつように定める議決を市町村議会がすると、策定の決定が行われたことになる。この議

決は、

ア 土地占用計画の対象となる区域を定める。市町村の全区域を対象にしなければならないことはないのである（部分的土地占用計画も可能）。

イ 計画策定に国以外の公の者が協力する方法を指定する。

ウ 建築許可申請に対する決定を延期できるようにする。建築許可というものは、将来の計画実施を危うくしたり、その費用を増したりすることがあるからである。

エ 市役所に1月間広告されるとともに、県内で十分出回っている2つの新聞に掲載されなければならない。またこの議決は、地方長官に送付され、州・県議会議長、商工・手工業・農業会議所、隣接市町村長に通知される。

土地占用計画の策定は、本来市町村固有の事務である。しかし、いくつかの市町村の区域がこれに関係することもある。このような場合こそ都市共同体(communauté urbaine)や広域都市共同体(communauté de communes)の出番となる。あるいは市町村事務組合(syndicat de communes)、広域市町村区(district)、市町村共同体(communauté de communes)が関係することもあるが、このときは、これら公施設法人(市町村間組織)及び構成各市町村の議決によって市町村の権限をこれら公施設法人に委任しなければならない。

こうして土地占用計画が市町村間組織の権限に属する場合は、当然、その策定は当該公施設法人の決定機関が行うのであるが、ここでは簡素化のため、大多数の場合、すなわち単一市町村の場合について記述するにとどめる。

(2) 国の関与

地方長官は市町村長とともに土地占用計画策定への国の関与形態を決める。策定に協力する国の機関にはどのようなものがあるかを地方長官は示す。土地占用計画の策定決定が送付されてから3か月以内に地方長官は市長に次の事項を知らせなければならない。

ア 国土整備及び都市計画に関する法令

イ 公益計画

ウ 区域に適用される公益地役

エ 地域の住宅政策に関し到達すべき最低目標

オ その他策定に対し有益な情報、特に地域の動物・植物で保護すべきものの目録に関する情報

さらに地方長官は市町村議会又は市町村長に対して意見を述べることができる。

(3) 作業グループの編成

市町村長のアレテにより作業グループが編成される。構成員は次のとおりである。

ア 地方長官が国を代表する者として指定した者。例、県地方庁建設局(Direction

départementale de l'équipement:DDE)や県地方庁農林局(Direction départementale de l'agriculture et de la forêt:DDAF)の技師

イ 前記以外の協議者(州議会、県議会、商工会議所等)。これらの者は、策定決定の通知後2か月以内に策定に関与したいとの意思表示をしなければならない。

ウ 市町村議会議員

エ 専門家(技術者、都市計画家、研究所)

グループのメンバーからは、利害関係者を除かなければならない。例えば、大きな土地所有者の息子である助役がグループのメンバーとして出席した会議で、その土地を含む地区が建築可能と結論したならば、公正さに欠ける。それは、助役が自分に有利な決定に参加したからである。このような不公正が罰せられ、土地占用計画の取消しが行われた事例がある。また、土地占用計画に関係する土地区画の建築許可を申請したことのある建築家がグループに入っていたことにより、土地占用計画が取消しになった事例がある。

グループは市町村長の管轄下で働き、関連するあらゆる組織の意見を聞く。山岳地域では土地整備市町村委員会(commission communale d'aménagement foncier)、沿岸地域では貝養殖業組合の州支部(section régionale de conchyliculture)、利用権者の地域団体(association locale d'usagers agréées)等。1980年7月4日の農業基本法の規定により農業会議所及び農業機構県委員会(commission départementale des structures agricoles)は、農業用地の重大な縮小が見込まれる都市計画図書には常に意見を述べなければならない。

作業グループの会議は、メンバーの半数以上が出席しなければ有効とならない。

(4) 土地占用計画案の決定

市町村長から提出された計画案を市町村議会が議決すると計画案が決定される。議決に対する異議申し立てを行政裁判所に行うことができる。計画案を決定した議決は市長から地方長官、公的協力者及び隣接市町村に送付される。また、要求があれば、利用権者の地域団体にも送付される。このように協議を受けた者は所見を述べる。特に地方長官は、計画案が公益計画の実施に支障を来すと認めた場合には干渉する。協議を受けた者が3か月以内に意見を述べなければ、賛成とみなされる。利用権者の地域団体の場合の期限は1か月である。異議が出された場合、県の調停委員会に付託され、そこで解決策を求めることになる。計画案の修正が必要な場合、新しい形の計画案を市町村議会の議決によって新たに決定しなければならない。

(5) 公表

市町村長はアレテによって土地占用計画案を公表(publication)し、そこに協議者の意見を添える。このアレテは、1か月間市町村役場に掲示し、地域で普及している2つの新

聞に掲載して公表しなければならない。

このアレテは地方長官に送付される。これは重要な行為である。

ア 既に整備基本計画が存在する場合、公表された土地占用計画はただちに第3者対抗力を備える。以後、都市計画関連の許可は土地占用計画に合致して（conforme）いなければ与えられない。

イ 土地占用計画に関係する土地が整備基本計画によってカバーされていない場合、公表された土地占用計画は地方長官への送付後1か月経過しなければ、対抗力が備わらない。この場合、地方長官が必要と認める修正を知らせるのに時間が必要なのである。地方長官はつぎの4つの場合に介入できる。

a 土地占用計画の規定に違法なものがある場合

b 土地占用計画の規定に、策定中の整備基本計画や海洋開発計画の実施に支障を来すものがある場合

c 住宅関係のニーズを満たさない規定又は将来の市街化をコントロールできない規定がある場合

d 隣接市町村との間に土地の帰属の明らかな矛盾が存在する計画となっている場合

ウ 公表された土地占用計画の送付を市町村長から受けた地方長官は、適法性審査を行う。3年以内に承認されない場合、計画は対抗力を欠くことになる。

（6）公開聴聞

公表した土地占用計画を市町村長は公開聴聞(enquête publique)に付さなければならない。このため市町村長は15日以内に行政裁判所長に対し聴聞委員又は聴聞委員会の任命を申請する。その後アレテを発し、地元2紙及び市役所に公開することによって公開聴聞を行う。公開聴聞期間（1か月以上）、意見聴取の日時等を定める。そういう定めに関する意見は掲示によって公開される。委員会は公開聴聞期間の延長（最大15日間）や公聴会の開催を行うことができる。1か月が経過すれば公開聴聞が終了し（公開聴聞期間を超過しても土地占用計画策定手続きの瑕疵とはならない）、賛成又は不賛成の結論が出されて市町村長に送付され、そこからさらに地方長官及び行政裁判所長に通知される。また結論は市役所で公衆の閲覧に供しなければならない。

（7）承認

市町村長は議会を招集し、公表された土地占用計画及び聴聞委員会の結論を提示する。公開聴聞の結果を考慮して議会に対し計画の修正を提案することもできるが、修正には限界があり、限度を超えて修正するためには新たな公開聴聞手続きをとらなければならない。

市町村議会は議決により土地占用計画を承認（approbation）する。

1991年7月1日における土地占用計画(POS)

	作成決定されたPOS	決定されたPOS	公表されたPOS	承認されたPOS
POS の数	17,957	9,003	13,715	13,034
市町村数	18,313	9,349	14,053	13,388
面 積 (k m ²)	375,810	181,781	255,663	244,173
人 口	51,801,277	28,049,664	47,803,858	46,745,475

(参考)

フランスの市町村の合計は 36,664 (本土及び海外県。以下同じ)

” 面積は 543,964 k m²

” 人口は 57,000,000 人

(8) 公衆の縦覧

承認議決は市役所に掲示し、地元2紙に掲載しなければならない。土地占用計画は常に市役所で公衆の縦覧 (mise à la disposition du public) に付していなければならない。データ通信 (ミニテル) によって参照できるようにすることも検討されている。

議決は、中身に関してであれ、形式に関してであれ、行政裁判所に対し異議申し立てを行うことができる。

行政処分に対する異議申し立ての手続きには一定の時間を要する。申立て者は、また土地占用計画の執行停止を求める決定を請求することもできる。聴聞員の報告が土地占用計画を支持せず、重大な取消理由が提出されたとき、裁判官は土地占用計画の執行停止を命令する。このことからわかるように、公開聴聞終了時の聴聞員の不賛成意見は重大である。裁判官が執行停止を言い渡すと、土地占用計画は発効しない。市町村長も住民も判決を待つ以外にない。

2 内容

土地占用計画の内容は市町村によって異なるが、その表示は常に同じ方式によって行わ

れ、次の図書から成る。

- (1) 提案報告書
- (2) 図面
- (3) 土地占用計画規則
- (4) 付属図書

土地占用計画は、一般規則及び土地利用に関する地役、特に建築禁止に関する地役を定める目的をもつ。法律は、土地占用計画の表示に関して大きな自由を市町村に与えている。すべての土地占用計画が備えなければならない最低限の内容がL. 123-1 第1号及び第2号に規定され、任意の内容が同条第3号から第12号までに規定されている。都市対策基本法第8条は土地占用計画を作成する者に対し、「現在及び将来の住民の住居、雇用、サービス、交通に関する必要を考慮に入れる」よう義務付けた。この条文は、現行のL. 123-1 第1号に溶け込ませられている。また、1992年9月10日のデクレ第92-966号によって敷衍された。「景観の保護及び活用に関する1993年1月8日の法律」第3条は、景勝地を保護し、景観の変化を抑制することを考慮するよう義務付けた。

(1) 提案報告書

次の目的をもつ。

- ア 市町村の現在の状況及び発展の見通し（人口、経済、社会の各側面及び住居、雇用、公共設備、サービス、交通手段等の要素）を分析する。
- イ 環境の現在の状態及び土地占用計画を実施した場合の影響・変化を調査研究する。
- ウ 整備及び都市計画に関する法律、地域関連法令及び整備基本計画（このほか場合によっては、海の活用基本計画）との整合性を立証する。
- エ 公益地役及び公益計画を尊重し、市町村間憲章の方針及び地方住宅プログラムを考慮していることを証明する。
- オ 土地占用計画中の各区域の面積を示す。

報告書は計画の中味を正確に住民に知らせなければならない。環境の現在の状態を分析しなければ、計画は無効となる。

イル・ド・フランス州の市町村の土地占用計画の場合、その市町村の整備基本計画と整合していても、イル・ド・フランス州の整備基本計画と矛盾しているようであれば、違法となる。

しかし、計画によってカバーされる区域の面積が示されていないくても、必ずしも裁判官が計画図書の無効を言い渡す理由にはならない。

(2) 図面

一般にU（都市）区域は2千分の1、N（自然）区域は5千分の1又は1万分の1の縮尺で表示される。図面は規範とはならないが、区域を明瞭にし、その他かなりの情報を与える。

ア 区域

U区域すなわち都市区域（zone urbaine）

現在、土地占用計画が定められている地域の7%を占める。既存又は整備中の公共設備の規模からみて直ちに建築が可能な区域である。市町村議会は、U区域の中にいくつかの特殊性に応じて下位区域を定めることができる。例えば、歴史地区（UA）、都心（UB）一戸建て住宅地区（UG）、鉄道用地地区（UF）、第3次産業地区（UY）等。

N区域すなわち自然区域（zone naturelle）

公共設備の有無を問わず、建築権に対し土地占用計画上何らかの制限が設けられる区域である。都市計画法典はN区域について次のような分類を行っている。

NA区域－将来の市街化区域。この区域は、土地占用計画の修正又は協議整備区域（ZAC）の設定が決定されれば、市街化されることになる。市町村役場や学校の近くの土地をNA区域に分類する決定も、既存の上下水道及び道路網が不十分なときは、可能とされた例がある。

現在、NA区域は、土地占用計画が定められている地域の3%を占める。

NB区域－公共設備をすでに部分的に備えている区域。建築物が存在しているが、公共設備の拡充を予定しない。本質的に現状のままにしておく区域である。土地占用計画地域の2%を占める。

NC区域－自然資源を含み、土地のもつ農業上の価値や土壌の肥沃さのため、保護が望まれる区域。土地占用計画地域の56%を占める。

ND区域－災害や公害の防止、あるいは遺跡、自然環境、景勝地の保存のため、保護が望まれる区域。独立した庭園や沼の近くの土地をND区域に分類することも可能とされた例がある。ND区域内にゴーカートの競走路建設を予定する土地占用計画が、明白な判断誤りとされ、取消しとなった例がある。ND区域はフランス南東部に集中しており、土地占用計画地域の32%を占める。

以上の区域に、例えばNA1、NB3等のような下位区分（sous-zone）を設けることが

できる。

都市区域でも自然区域でも、保存又は植林のため、土地占用計画の指定樹林地 (espace boisé classé) を図面に表示することができる。「景観の保護及び活用に関する1993年1月8日の法律」第3条により、単独の樹木や生け垣あるいは網目状の生け垣や植林の列についても樹林地に指定することができる。樹林地では、樹木の保存、保護、植林を害する恐れのある土地転用、土地占有がすべて禁じられる。樹林地に指定されると、その土地の開墾を申請しても認められなくなり、樹木の伐採には行政の許可が必要になる。この土地の所有者は、建築可能地と交換に市町村に土地を譲渡することができる。TCという略語が樹林地に指定された土地 (terrain classé) に用いられる。

後にその地域に協議整備区域 (ZAC) が設定され、区域内では土地占用計画の規則の代わりに区域整備計画 (plan d'aménagement de zone:PAZ) が適用されるようになって、指定樹林地に関する土地占用計画の規定は適用される。

土地占用計画上の各区域あるいは下位区分において、建築密度すなわち土地占用係数 (COS) の数値を記載することができる。

イ その他の表示

必要があれば、次のような表示をすることができる。

- ・ 建築又は植栽が禁じられているか、特別の条件に服する地区
- ・ 道路・通行路等の位置及び種別
- ・ 公共用留保地 (emplacement réservé:ER) —将来の利用 (道路、営造物、公共施設、緑地等) が予定されており、公共団体又は公共機関に留保される用地
- ・ 現状復旧が許可又は強制されている地区
- ・ 既存建築物を解体しなければ建築ができない地区
- ・ 保存すべき市街、道路、記念建造物、遺跡、景観の構成要素及び地区
- ・ 小売商店の進出が県商業施設委員会の事前承認を要する区域

他の手続きに伴う情報がいくつか土地占用計画に転記される。その主なものは次のとおりである。歴史・環境保護地区の境界、先買権が適用される界域、陸上輸送用基礎施設の近隣で騒音があり、地方長官の調査を受ける地区、協議整備区域。

(3) 土地占用計画規則

土地占用計画は、一般的規則 (règle générale) 及び土地の公益地役を定める目的をもっている。計画の適用を受ける地域内の種々の区域を区別する基準を記載しなければならない。土地占用計画の準則 (標準様式) が示されていて、これは3つの標題をもつ。

標題 1 一般的規定

第 1 条 土地占用計画の適用される範囲（計画がカバーするのは、市町村のどの部分か）

第 2 条 他の規則との関連（都市計画全国規則、画地分譲、協議整備区域の区域整備計画等との関連）

第 3 条 管轄地域の各区域（zone）への分割の構造

第 4 条 土地占用計画規則のうち許容されるものにつき調整適用（adaptation mineure）する場合の運用方法

（L.123-1 に基づき、「土壌の性質、区画の形状又は隣接建築物の性格により必要となる」調整適用が許容されるが、行政裁判ではこの運用に対してきわめて厳格であり、運用が上記第 4 条の規定の範囲内にあるか否かが問題となる。例えば、NC 区域内でのコンクリートプラント建設に対する許可は、調整適用とはみなされない。）

標題 2 都市区域に適用される規定

この標題は、下位区分（UA，UB 等）と同じ数の章に分けることができる。一般的には各章 15 条の形になっている。

第 1、2 条 特別の条件の下で利用され又は利用が禁止される土地の種別（例、区域内での商業活動の制限）

第 3、4、5 条 次のものを建設する際、土地に付されている条件

- ・上下水道管、電線
- ・道路
- ・交通路線

第 6～11 条 建築計画に関する次の条件

- ・用地取得（敷地面積）
- ・公道との位置関係
- ・他の建築物との位置関係
- ・高さ
- ・外観（形態、色、囲い等）

第 12、13 条 環境に関する条件

- ・駐車場の設置
- ・空き地、遊び場、緑地、農作地

第 14、15 条（任意） 建築密度を決定する土地占用係数を定める。土地占用係数を定める代わりに、外法床面積の最大限度を完全に定めるということもできる。

土地占用係数

定義 土地占用係数 (coefficient d'occupation des sols: COS) は、建築可能な最大外法純面積と敷地面積との比率である。土地占用係数が2の場合、100㎡の敷地で建築可能な最大外法純面積は200㎡となる。土地占用係数は各区域ごとに定めるが、一定の目的達成のために段階を付けることができる。区域又は区域の一部ごとに共有設備の能力や予定建築物の性格を考慮して係数を定めることができる。

土地占用係数の超過

次の3つの条件を備えれば、超過が可能となる。

①土地占用係数の超過について、土地占用計画に規定があること。その際、超過の限度を設けねばならない。また、土地占用計画でいかなる超過も認めないこともできる。

②超過に理由があること。

- ・都市計画又は建築に関する定めによる場合、又は
- ・共有設備の能力向上を図る計画による場合

行政裁判所はこの条件に関して厳しく、上記2つの場合以外には超過理由を認めない。いずれの場合でも、土地占用計画の規則（準則第15条）に超過の限度が明確に規定されていなければならない。パリ市の土地占用計画第15条はこの限度を規定していなかったため違法と宣告された（1991年12月2日、コンセイユ・デタ）。その後パリ市は7つの場合に分けて超過の限度を定めた。

③法定上限密度（PLD）に関してと同様、土地占用係数を超過する建築主には、L. 332-2の規定に基づき算定した負担金（participation）が要求される。法定上限密度超過負担金との違いは、次の2つである。

- ・土地占用係数より小さい建築密度で過去に建てられた建築物の建て替えや改造を土地占用計画が規定している地区では、土地占用係数を超過していても、負担金を課されない。元のままに建て替えることができるためである。災害で倒壊した建築物の再建についても、建築許可申請が災害から2年以内に提出されれば、同様に扱われる。
- ・土地占用係数超過負担金は、全額市町村に支払われる。ただし、1991年の都市基本法の規定により、法定上限密度超過負担金と同様、住居の多様性（社会住宅の建設）を図るために用いられる。

1989年に市町村が徴収した土地占用係数超過負担金は、2億2千3百万フランである。

土地占用係数超過と法定上限密度超過の組み合わせ

建設を行う者は、土地占用係数の超過を算定するためには、法定上限密度の超過を勘案

する。

例. 1㎡当たり250フラン(F)、面積200㎡の更地の所属する市町村の法定上限密度が1、適用される土地占用計画の区域の土地占用係数が0.6と定められている場合で、この土地の所有者が外法純面積400㎡の建物を建てようとするとき、法定上限密度超過負担金として、超過分の面積すなわち $400\text{㎡} - (200\text{㎡} \times 1) = 200\text{㎡}$ の土地の価額 $200\text{㎡} \times 250\text{F} = 50,000\text{F}$ (合計)を市町村及び県に支払う。

次に、土地占用係数の超過が可能で理由がある場合、土地占用係数超過負担金を支払うことになる。この土地所有者は、前記法定上限密度超過負担金を支払ったことによって、擬制的に400㎡の土地を所有していることになる。従って、 $400\text{㎡} \times 0.6 = 240\text{㎡}$ の建物を建築することができる。しかし、 $400\text{㎡} - 240\text{㎡} = 160\text{㎡}$ が不足しているので、この者はさらに $160\text{㎡} \div 0.6 = 266\text{㎡}$ の権利を擬制的に獲得しなければならない。土地占用係数超過負担金として、 $266\text{㎡} \times 250\text{F} = 66,500\text{F}$ を市町村に支払うことになる。

土地占用係数の移転

ある建物を建てたい所有者がいるが、必要な面積が土地占用係数のために不足している場合があるとする。近隣に建設の権利を有してはいるが実際には使用していない土地を所有している。近隣の人から土地占用係数を取得すれば、建築主の建築する権利が増加する。U区域(都市区域)では、このように建設の権利を買うための3条件が法で定められている。

- ・ 建築及び都市計画関係法令上、係数超過が可能である。
- ・ 近隣の土地所有者が承諾する。この「近隣」の概念は広く、同一の都市計画及び建築関係法令の適用を受ける区域内にある土地区画の所有者はすべて「近隣」に含まれる。
- ・ 行政当局の同意がある。この同意は、当該土地区画に適用される新しい土地占用係数を定める市町村議会の議決の形をとらねばならない。

3条件が満たされ、土地占用係数が売買されれば、次の結果が生じる。

- ・ 土地占用係数の移転について、証書を作成しなければならない。即ち、移転を公証人証書によって証明し、抵当権保存所で閲覧に供さなければならない。当該近隣の土地は建築密度が減少し、適用される土地占用係数が小さなもの又はゼロになるからである。
- ・ 土地占用係数の移転を受けた土地所有者といえども、定められた法定上限密度を超えて建築することはできない。

標題3 自然区域に適用される規定

この標題に属する土地占用計画規則は、自然区域及びその下位区分の数と同数の条数になる。各章とも第1条から第15条まで標題2の各条と対応した規定内容をもつ。違いは、

土地占用係数の移転にある。自然区域においては、土地占用係数の移転はND区域でしかできない。ND区域内では、一般に土地占用係数が非常に小さく、ある土地区画に建築物を集中させるために土地占用係数の移転させると、その他の土地は建築禁止地区に等しくなるというおかしな結果を招きかねない。このような移転は、土地占用計画規則第15条で明白に規定されている場合にしかできない。

(4) 付属図書

土地占用計画の付属図書には土地の法的状態を知りたい人にとって有益な情報が集められる。

- ・ 公共用留保地のリスト
- ・ 公益宣言のなされた土地取引のリスト
- ・ 上下水道網に関する情報
- ・ アルファベット・数字コードに従って作成された、公益地役のリスト
- ・ 森林管理法制の適用を受ける森林のリスト
- ・ 土地占用計画のある土地に適用される全国的又は個別的法令
- ・ 建築、市街及び景観遺産保護区域 (zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager : ZPPAUP) 制度に関する規定
- ・ 画地分譲 (lotissement) のリスト
- ・ 飛行場近隣騒音地域の地図

なお、沿岸地域法 (loi Littoral) を関係市町村の土地占用計画の付属図書に含めることは必ずしも必要でないとコンセイユ・デタは判断している。

3 効果

土地占用計画規則は、市町村の土地の全部又は一部の利用に関する規定を定める。いったん市町村が土地占用計画を有すると、それ以後はその諸規定を改正することはできるが、土地占用計画自体を廃止することはできなくなる。

(1) 土地占用計画策定の決定の効果

ア 市町村議会が土地占用計画策定の決定を行った後は、建築主体や整備主体が計画の趣旨から逸脱するようなことを行うのを防止しなければならない。このため、法律で行政当局に決定延期 (sursis à statuer) の権利が与えられている。即ち、建築許可申請その他

の都市計画関連の個々の許可申請に対して決定をしない権利である。決定を延期しようとする場合は次の2条件を満たさなければならない。

- ・ 行政当局は、許可申請の対象となっているプロジェクトが将来の土地占用計画の実施を危うくしたり、費用を増大させたりする性質のものであることを証明しなければならない。
- ・ 決定延期は2年間しかできない。これを延長するためには、そのための新たな理由が必要であり、かつ、当初からの延期期間の合計は3年を超えることができない。

イ もうひとつの効果は、森林及び公園の樹木の伐採に行政の事前許可が必要になることである。ただし、危険な木や枯死した木の撤去には許可を要しない。

(2) 土地占用計画の公表の効果

土地占用計画は市長のアレテによって公表され、次の4つの効果を生じる。

ア 公表された土地占用計画の規定には第三者対抗力が備わる。

公表によって備わる第三者対抗力の有効期間は最大で3年である。3年以内に計画は承認を受けなければならないからである。承認されない場合は、承認を受けるまで行政は再び決定猶予の権利をもつ。

土地占用計画の規定の対抗力は、あらゆる者に及び、国、州、県、市町村から国営企業、私企業、個人等すべて例外なく土地占用計画を尊重しなければならない。つまり、工事、建築、植栽等の事業は計画の規定と整合する（compatible）ものでなければならない。例えば、ある画地分譲のための公益宣言は、その地区に適用される土地占用計画に住宅の新築の規定がない場合、整合しないものと判断される（1992年コンセイユ・デタ判決）。建築許可申請があれば、それが土地占用計画に合致する（conforme）ものかどうか、即ち規則の規定する諸可能性に正確に対応するかどうかの問題となる。

イ 公共用留保地（*emplacement réservé*）に関する規定（L.123-9）が適用される。

土地占用計画上、公共用留保地の中にある土地の所有者は、放棄の権利を行使することができる。留保地に関わる公共団体に対し、土地を取得するよう督促することができる。公共団体は1年以内に態度を決めなければならない。態度を決めない場合は、収用裁判官は、収用に適用される諸規則に従って判決を下し、価額を決める。

土地を保持しようとする所有者は、そこに建物を建てるためには、当該土地の面積から留保地の面積を減じた上で土地占用係数の適用を受ける。しかし、当該土地のうち留保地内に含まれる部分を公共団体に無償で譲渡する場合は、譲渡した面積に相当する土地占用係数を土地のその他の部分に移し替えるという特例を要求する権利がある。

一方、土地が公共用に留保されると、行政当局は、土地占用計画に規定されている目的以外の目的をもつ許可申請をすべて不許可にしなければならない。申請者が留保に関わる

公共団体自体から出されても同様である。小学校建設用の留保地に位置する地下駐車場の建築許可が交付されたが、その許可はコンセイユ・デタにより無効とされた事例がある。

ウ 市街地先買権 (droit de préemption urbain:DPU) が市町村議会によって土地占用計画のU区域 (都市区域) 又はNA区域 (自然区域) に設定される。

市街地先買権は、売りに出された不動産を市町村が他のどの関係者よりも優先的に買うことのできる権利であるが、整備事業をやりやすくするという目的とともに市町村内で行われる不動産の移動をチェックするという目的ももつ。

エ 土地占用計画規則は補償を要しない地役を生じさせる。

この都市計画地役 (例えば、高さ制限地役) は公益地役とは別物である。これは、後者と異なり、都市計画法典中に根拠を有する。L.160-5 の規定により、この地役は補償金の支払いを要しない。しかし、憲法評議会も述べているが、公共負担に関する平等の原則からすれば、この不補償の法的規定には問題があると思われる。

次のような場合には、土地所有者に対する補償金支払い義務があり、その額は、協議が整わないときは行政裁判所が定める。即ち、都市計画地役から既得権に対する侵害が生じる場合。例えば、行政が画地分譲の許可を与えた後しばらくして、建築を禁止する土地占用計画が公表された場合、すでに設備投資を行っていた当該画地分譲業者の獲得した権利 (画地分譲権) が侵されていることとなる。同様に、採石場を開発する会社は、その開発に有用な土地区画を特定自動車道の建設のために留保する計画によって引き起こされた損害賠償を請求することができる。

(3) 土地占用計画の承認の効果

ア 市町村長は、都市計画に関する個々の許可を市町村の名で与える権限をもつ。この権限が市町村長のものになるのは、土地占用計画の承認議決の6か月後である。

イ 市町村を通る公道の格付け又は格付け取消しの事前聴聞が免除される。

ウ 土地占用計画の付属図書に記載されない公益地役は、計画承認から1年以上経過すると、土地占用の許可申請に対する第三者対抗力を喪失する。

4 進展

土地占用計画は、廃止できないが、不変ではない。法律の規定では進展に4つのタイプがあり得る。

(1) 改定 (révision)

改定は最も根本的で重大な変更である。

ア 自発的改定

策定と同様の手続きによる。公表の段階を除き、市町村長は全過程をやり直す。

- ・土地占用計画の改定を決定した行政当局は、すべての許可申請に対する決定延期を行うことができる。

- ・計画の改定を決定すると、2回目の市町村議会の議決によって、改定中の計画の規定を前もって適用するという措置をとることもできる。この前倒し適用を実施するには、前記議決を適用の少なくとも1か月前までには地方長官に通知しておかなければならない。この議決の有効期間は6か月しかないが、更新が可能である。

改定中の土地占用計画の規定の前倒し適用の条件

- ・市町村議会が適用しようとする規定が整備基本計画と矛盾していないこと。
- ・新しい計画に関する調査が十分に進捗しており、従って、その規定がすでに国と協力して作成されており、図面、規則、提案報告書及び付属図書の形にまとめあげられていること。
- ・適用される規定が地域整備及び都市計画関連法又は公益計画（PIG）に反する結果をもたらさず、遺跡及び景観の保護施策を減殺することとならないこと。

土地占用計画を改定する決定は、その改定が将来の市街化区域の全部又は一部に市街化への道を開くことを目的にしている場合（言い換えれば、NA区域内に位置する地区がU区域に替わる場合）、計画案に関する住民及び地域の非営利団体との協議方法を市町村議会の議決で明確にしておかねばならない。

イ 強制的改定

強制的改定は地方長官の発意による。土地占用計画を地域整備又は都市計画の新しい規定あるいは新しい整備基本計画と整合させようと望むときや、公益計画の実施を促進しようと望むときに行われる。地方長官のアレテにより市町村長は土地占用計画の改定を行うよう命じられる。改定が1か月以内に着手されない場合、又は着手されても6か月以内に承認されない場合、地方長官自身が改定を決定し、案を策定し、公開聴聞に付し、市町村議会の意見を聞いた後、当該土地占用計画をアレテによって承認する。

（2）修正（modification）

修正では、最初の計画が根本的に変わるということがないから、その手続きは改定に較べて簡単である。

ア 条件

修正手続きにとどめるためには、市町村議会は次の規定を定める。

- ・土地占用計画の全体的構造を損なうことがない。
- ・指定樹林地のために定められた保護施策の効力及び範囲の減殺を招かない。

- ・ 重大な公害の危険を伴わない。

こうして、市町村に「きれいな (propre)」企業を誘致しようとする市町村長は、修正手続きを行うことにより、それを実現できる。

イ 手続き

手続きは非常に簡単で、市町村長の意思によるところが大きい。

- ・ 土地占用計画の修正を提案する市町村長の発議 (initiative)
- ・ 修正案の策定及び公開聴聞手続き
- ・ 市町村議会の議決による修正の承認

修正手続きの期間は比較的短く、2か月である。行政当局は決定延期の権利を使える。しかしながら、手続きが簡単に迅速に行えるので、乱用が見受けられる。市町村長は、改定よりも修正の手続きをとりたがる。

- ・ 国立ゴルフ場を誘致しようとした市町村長が土地占用計画の修正を行った。コンセイユ・デタは、このプロジェクトは土地占用計画の全体的構造に変更を加えるものであり、従って、改定を行うべきものであったと判断した。
- ・ 家庭廃棄物焼却場を受け入れるために、N A 区域 (将来の市街化区域) を設定する修正について、コンセイユ・デタは、重大な公害の危険があるので、当該市町村は改定しか選択できないと判断した。
- ・ パリ市議会は、修正手続きにより N D 区域の中にロラン・ギャロス特別地区を設定し、ロラン・ギャロス・スポーツセンターの中に1万人の観客を収容できる、テニス・コートの増設しようとした。第1審行政裁判所においては、N D 区域内に新しい地区を設定することは、土地占用計画の全体的構造を損なうものであるから、改定の方法によらなければならないとの判決を下したが、控訴審のコンセイユ・デタはこの判決を取り消した。

(3) POS との整合

土地占用計画の承認後、あるプロジェクトに対して公益宣言 (DUP) がなされた場合、そのプロジェクトは土地占用計画と整合していることになる。そうでない場合は、プロジェクトに関する公開聴聞を地方長官は始めなければならず、その公開聴聞の対象はプロジェクトの公益性だけでなく、土地占用計画との整合性も対象となる。このような場合、公益宣言が言い渡されれば、同時に土地占用計画の新規定の承認も行われたことになる。

(4) 訂正 (mise à jour)

公益地役 (UP) は土地占用計画の付属図書の中に記載される。新たな公益地役が創設されると、それは付属図書に転記しなければならない。これがなされない場合、地方長官は3か月以内にそれをするよう市町村長に督促しなければならない。それでもなされないと

きは、地方長官が職権で記載を行う。このやり方は、次の場合についても同様である。

- ・画地分譲のリスト
- ・公益宣言に伴う修正
- ・法令で規定される種々の地区（保護地区、協議整備区域、先買権等）

土地占用計画を訂正するこのアレテについては、行政裁判所に抗告訴訟を提起することができない。

参考 モンペリエ市土地占用計画（東部）の策定日程例

1975年	最初の計画案が決定された。同年、適用が始まった。 (1978年承認)
1978年	計画の改定の決定が行われた。(1985年承認)
1989年	2度目の改定の決定。
1990年	東部についてのみ承認された。(以下、東部計画に關係する日程について記述)
1992年6月19日	1985年承認の計画が公開聴聞手続きの形式上の瑕疵のため、 コンセイユ・デタの取消し判決を受けた。
1992年9月18日	1990年承認の計画について改定の決定。
1993年1月	1985年承認の計画の取消しを理由に、1990年承認の計画 の改定が行政裁判所によって取り消された。
1993年3月4日	計画策定の決定。
1993年5月	国（地方長官）に通知。
1993年3月～7月	国の機関の協力
1993年6月14日～7月13日	作業グループの編成、会議。
1993年7月28日	計画案の決定。
1993年8月6日～11月4日	協議
1994年2月17日～3月17日	公表（予定。以下同じ。）
1994年3月～4月	公開聴聞
1994年7月	承認

参考

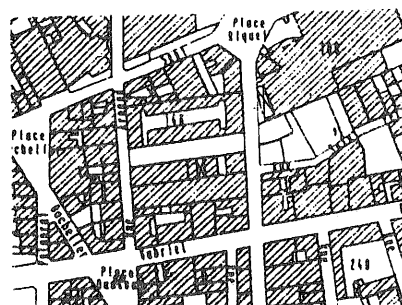
トゥールーズ市土地占用計画の各区域の例



都市区域

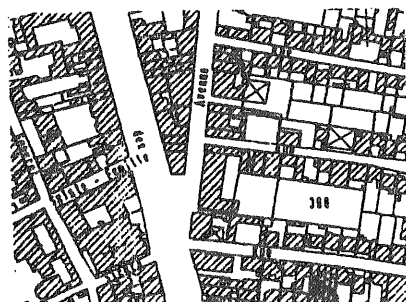
1 U A 地区

旧市街



2 U A 地区

中心街（旧市街を除く）



3 U A 地区

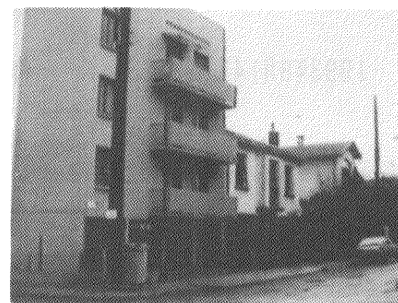
旧周辺街

村の中核



U B 地区

新周辺街



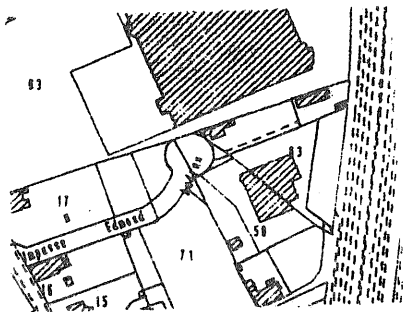
U C 地区

新住宅街

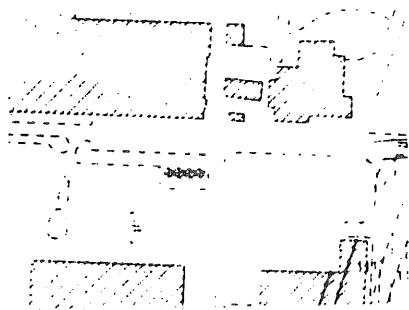




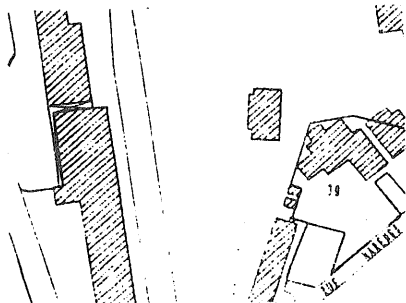
U D 地区
旧住宅街



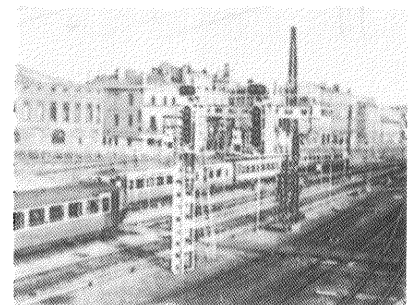
U E 地区
商工施設地区



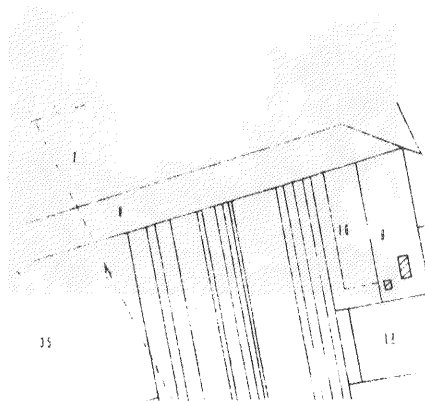
U F 地区
航空機製造・空港地区



U Y 地区
鉄道施設地区

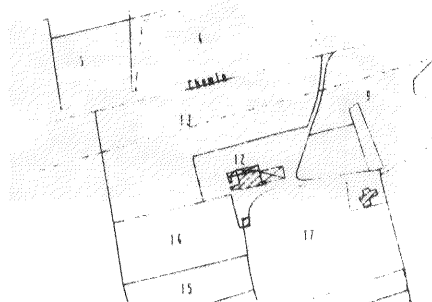


将来の市街化区域



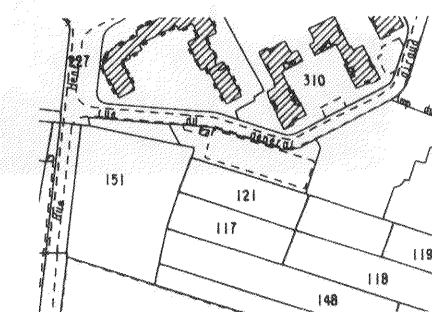
1 N A 地区

住宅街



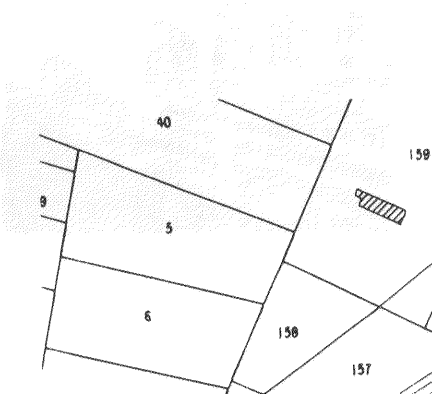
2 N A 地区

住宅・サービス産業街



3 N A 地区

市街化途上の住宅街

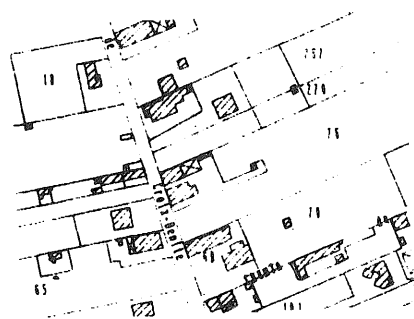


4 N A 地区

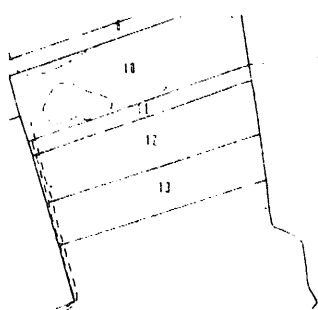
諸産業活動地区



市街化抑制・自然地区



N B 地区
住宅散在地区



N C 地区
農業地域



N D 地区
自然地域



参考 パリ市土地占用計画（１９８９年１０月）の土地占用係数（COS）

区 域	U F	U A	U C a	U H a	Mixte		U H b
	(金融)	(業務)	(歴史的 中心地区)	(居住優先)	U Ma 混合…一般、 14、15区	U Mb 14、15区	(居住専用)
住宅、店舗のCOS	3.5	3.5	3	3	3	3	3
商工活動施設のCOS (道路から20m以内の地帯の1階に立地する商業、工業、手工業施設については、cos の算定上、半分に計算する=cos を2倍にする。)	3.5	3.5	3	3	3.5	3.5	3
事務所のCOS	3.5	2	1	1.5	2	1.5	1

第3節 公益地役

公共の利益即ち一般共通の利益を目的とする公益地役(*servitude d'utilité publique*)は、行政地役(*servitude administrative*)とも呼ばれる。

この章で扱う都市計画の内容ではないが、それと密接な関係をもっているので、便宜上、ここで説明する。

1 法制度

(1) 創設

行政地役は法律によって創設されるが、その法律は都市計画の領域に属するものではない。例えば、次のような法律がある。

国は、「建築及び都市の遺産の保護区域 (*zone de protection du patrimoine architectural et urbain*, ZPPAU)」を設定することにより文化遺産に関する地役を課することができる。1983年1月7日の地方分権化法により生まれたZPPAUは、市町村議会又は県地方長官の発議に基づき、かつ公開聴聞 (*enquête publique*) に付された後、州地方長官によって実施される。1992年末では600のZPPAUが検討中で、120が設定済みとなっている。景観の保護と整備に関する1993年1月8日の法第93-24号によりこれらの区域は「建築、都市及び景観の遺産の保護区域 (*zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager*, ZPPAUP)」と呼ばれることとなり、設置の可能性が増大した。ZPPAUP制度は、歴史的記念物の保護あるいは歴史上、美観上、文化上の理由により保護し又は整備すべき街区、遺跡及び地域に関する規則を含む。図面によりこの区域が明らかになり、また区域内における下位区分の境界も定めることができる。自然災害の補償に関する1982年7月13日法の規定は、自然災害が予測され得る市町村にあっては「予測し得る自然災害に関する計画 (*plan d'exposition aux risques naturels prévisibles:PERNP*)」と言う計画を備え、危険をこうむる程度に応じて地域を3種類に分類しなければならない。即ち、赤地区(建築禁止)、青地区(建築監視)、白地区(建築可能)。

輸送についての諸措置に関する1991年12月31日法第91-1385号によりライン川の増水対策のための洪水地役が創設された。この地役の制度は、1992年12月23日デクレ第92-1364号によって定められている。

(2) 帰結

市町村に関係のある地役はどれも、当然その区域に適用される。このことから3つの帰結が生じる。

ア 土地占用計画を策定しようとする市町村は、「土地利用に関する公益地役を尊重しなければならない」(L.123-1 第1項)。地方長官は、市町村議会が土地占用計画策定を命じ

たことを知ったときは、市町村長に対し、3月以内に、当該市町村の区域に係る地役を知らせる（L.123-3 第4項、R.123-5 第1項）。

イ 土地占用計画は、計画説明書の中に公益地役を尊重するという陳述を含まなければならない（R.123-17第4項）、また付属図書の中に土地利用に関する公益地役の一覧表を付けなければならない（L.126-1）。これを怠った場合、地方長官は市町村長に対し一覧表の作成を督促しなければならない。市町村長が拒否した場合、地方長官は職権によりこれを行う。

ウ 新たな公益地役が設けられる場合、市町村長は、土地占用計画の付属図書の公表を行わなければならない（R.126-2）。市町村長が3月以内にこれを行わなかった場合、地方長官は職権によりこれを行う（R.123-36第4項）。

（3）補償を受ける権利

補償を受ける権利は、公益地役により損害を受けた者すべてに認められる。しかし、この補償には、コンセイユ・デタが決定した2つの条件が伴う。

ア 地役を創設した法律は、補償を欠いたものであってはならない。

イ 所有者が受ける損害は、「直接の、確実な、著しい、特別の性質」をもっていなければならない。

2 分類

公益地役の数は多く、約70を数える。R.126-1 付表には土地利用に関する主要な公益地役のリストが載っている。それぞれの目的に従って、4つの種別に分類することができる。

（1）遺産保護に関連する地役

自然遺産：森林、海岸、河川、自然保護区、自然公園

文化遺産：歴史記念物、遺跡、ZPPAUP（建築、都市、景観遺産保護区）

スポーツ遺産

（2）資源、施設の利用に関連する地役

これはエネルギー、鉱山・採石場、配管設備、通信・遠距離通信に関する地役である。例えば、ラジオ・テレビ用ケーブル及び付帯施設の敷設、維持管理のために法律によって地役が課されている。

（3）国防に関連する地役

沿岸地方の防衛や軍用機の着陸等に伴う地役である。

（4）公衆の衛生及び安全に関連する地役

墓地、貝類養殖施設、ライン川の増水、予見される自然災害の対策等に伴う地役である。

「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発 刊 日
第 8 5 号	フランス・アキテーヌ州の沿岸リゾート整備	1994/ 5/27
第 8 4 号	地方公務員のための「イギリス憲法入門」	1994/ 5/23
第 8 3 号	統一ドイツと財政調整 ―連邦制財政システムは生き残れるか―	1994/ 4/15
第 8 2 号	アイルランド ―国の仕組みと地方自治―	1994/ 3/25
第 8 1 号	イングランドの地方団体と住宅政策	1994/ 3/15
第 8 0 号	内側から見た英国	1994/ 3/15
第 7 9 号	英国の地方団体構造改革の動向	1993/12/24
第 7 8 号	英国社会保障の現状及び今後の動向	1993/10/15
第 7 7 号	イングランドとウェールズの水道	1993/10/15
第 7 6 号	フランスの高齢者福祉（2）	1993/ 9/30
第 7 5 号	フランスの高齢者福祉（1）	1993/ 9/30
第 7 4 号	英国の 1 9 9 3 年統一地方選挙	1993/ 8/31
第 7 3 号	コントラクト・シティ	1993/ 7/30
第 7 2 号	英国における地方議員と地方行政	1993/ 7/20
第 7 1 号	ロンドンの地方団体について	1993/ 7/12
第 7 0 号	フランスの地方公務員制度 ―第 2 部―	1993/ 7/12
第 6 9 号	シティズン・チャーター ―現代版マグナカルタ？―	1993/ 6/30
第 6 8 号	米国の成長管理政策（2）―州政府編―	1993/ 5/20
第 6 7 号	米国の成長管理政策（1）―総論・地方政府編―	1993/ 5/20
第 6 6 号	フランスの地方公務員制度 ―第 1 部―	1993/ 3/31
第 6 5 号	英国の学校における日本教育	1993/ 3/31
第 6 4 号	ニューヨーク州スカーズデール村（米国地方自治の現場 Ⅲ）	1993/ 3/25
第 6 3 号	フランスにおける日本語教育の現状と課題	1993/ 3/25
第 6 2 号	サウスカロライナ州（米国地方自治の現場 Ⅱ）	1993/ 3/12
第 6 1 号	米国固定資産税制度概要とプロポジション13にかかる連邦最高裁憲法審理	1993/ 2/26
第 6 0 号	英国の公共サービスと強制競争入札	1993/ 2/26