

# フランスの都市計画 その制度と現状

(財)自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 257 (Jun 30, 2004)

財団法人自治体国際化協会  
(パリ事務所)

# 目 次

## はじめに

概要	1
第1章 フランスにおける地方自治単位	1
第1節 フランス一般事情	1
1 国土と人口	1
2 地方団体の概念	1
第2節 地方団体	2
1 地方行政制度の概要	2
2 コミューン	4
3 県	4
4 州	5
第3節 コミューン・レベルの広域行政制度	7
1 広域行政の概要	7
2 事務組合	10
3 コミューン共同体	10
4 都市圏共同体	10
5 大都市共同体	10
6 混成事務組合	10
第2章 序	12
第1節 何故今再びフランスの都市計画か	12
第2節 フランスの規制型都市計画の基本的枠組み	13
1 物的環境保護の規制型都市計画へ	13
2 国による取り組み	14
3 州・県による取り組み	15
4 基礎自治体による取り組み	16
第3節 都市連帯・再生法による都市計画	16
第4節 都市連帯・再生法による一定数の社会住宅の供給の義務付け	17
第3章 国が所管する都市計画規則	19
第1節 はじめに	19
第2節 都市計画全国規則 (RNU)	19
第3節 山岳法と沿岸法	20
第4節 景観保護・活用綱領	20
第5節 土地利用に関する公地役	21
1 1913年法による歴史的モニュメント制度	21

2	1930年法による景勝地制度	23
3	1962年法による保全地区(SS)制度	23
4	1983年による建築的・都市的・景観的文化財保護区域(ZPPAUP)制度	24
第6節	小括	25
第4章	広域行政が関与する都市計画規則	27
第1節	はじめに	27
第2節	基礎自治体間協力公施設法人とは	27
第3節	広域一貫スキーム	28
第4節	小活	31
第5章	基礎自治体が関与する都市計画規則	32
第1節	はじめに	32
第2節	基礎自治体土地利用図	32
第3節	地域都市計画プランの新機軸	33
第4節	空間整備・持続開発プロジェクトと合意形成の進展・パリ市の場合	36
第5節	基礎自治体によるいくつかの先進的事例	38
1	身近な歴史的環境の保全(パリ市モンマルトル)	39
2	中心市街地の活性化(パリ市モントルグイユ・サン・ドゥニ)	39
3	観光系産業伸張への対処(パリ市ムフタール)	40
4	伝統産業の保全(パリ市フォブール・サン・タントワンヌ)	41
5	トラムウェイ(路面電車)の導入(ストラスブール市中心部)	42
6	重厚長大産業跡地の再開発(パリ市第13区セーヌ左岸地区)	43
7	かさぶた形成型都市計画(パリ市ナシオナル街)	44
8	公共空間の魅力付け(パリ市シャン・ゼリゼ)	44
9	合意形成の重視	45
第6節	小活	46
第6章	結語	47
第7章	補論	48
第1節	フランスに於ける都市計画略史	48
第2節	略語一覧	51
第8章	都市計画の現状	53
第1節	実地調査の概要	53
1	実地調査について	53
2	調査内容について	53
第2節	調査結果	55
1	ストラスブール市、同大都市共同体	55
2	レンヌ市、同都市圏共同体	56
3	グルノーブル市、同都市圏共同体	57
4	アヴィニオン市、同都市圏共同体	58

5	グラン・タルブ都市圏共同体	58
6	キブロン市	60
	参考文献	61

## 図 表 目 次

図 1	フランス本土の地形	1
図 2	フランスの行政区画	3
図 3	フランスの主要な都市計画の見取り図	14
図 4	可視性の概念と同時可視性の概念	22
図 5	保全・活用プランの凡例	24
図 6	保護区域の例	25
図 7	ゾーニングとプログラム	29
図 8	地域都市計画プランと基礎自治体土地利用図	34
図 9	歩行者専用区域の交通制御装置	40
図 10	そぞろ歩きの商店街	40
図 11	特別土地占用プランによる形態規制	42
図 12	そぞろ歩きの中心市街地	43
図 13	かさぶた形成	44
図 14	ストリート・ファーニチャ	45
図 15	都市計画情報開示施設	46
図 16	実地調査の場所	54
表 1	人口規模別コミューン数	5
表 2	フランス本土の州・県の人口の状況	6
表 3	地方団体間の事務配分の概略	8
表 4	指導スキームと広域一貫スキームの策定過程比較	30
表 5	土地占用プランと地域都市計画プランの策定過程比較	35
表 6	ムフタールの容積率の修正	41

## はじめに

フランスにおける「まちづくり」では、公共交通システムや公的住宅整備をも勘案しての計画策定がなされている。また歴史的建造物だけではなく、街全体の景観の統一性にも十分な配慮がなされており、農村地区においても、また同様である。

(財)自治体国際化協会パリ事務所においては、既に1994年5月に「クレアレポート第86号 現代フランス都市計画の手法(1)」及び「同第87号 現代フランス都市計画の手法(2)」を刊行し、日本の地方自治関係者に対しフランスの都市計画に関する情報を提供しているところであるが、このたび、フランスにおける都市計画に関する最新情報を収録した『フランスの都市計画 その制度と現状』を出版する運びとなった。

本書を作成するにあたっては、現地調査を重ねるとともに、フランスの都市計画に造詣の深い東京都立大学専任講師の鳥海基樹氏に、最新の情報と近年における制度変遷の動向を解説いただいた。

本書が日本の地方自治関係者、特に都市計画とまちづくりに携わる方々への参考書となり、活力に満ち潤いのある「まちづくり」の一助となれば幸いである。

実地調査には、専門用語等言語面の制約をはじめとする様々な困難があるため、的確に調査・説明できていない部分も多々あると思われるが、フランスの21世紀初頭における現行都市計画制度の概説書として、関係者の方々にご活用いただき、また不適切な部分については御指摘・御教示をいただければ幸いである。

本書の作成に当たり、ストラスブール市〔同大都市共同体〕、レンヌ市〔同都市圏共同体〕をはじめとするフランスの地方団体・広域行政組織の方々に、様々なご教示を頂くと同時に大変な便宜を図っていただいた。本書の刊行にあたり、厚く感謝の意を表したい。

(財)自治体国際化協会 パリ事務所長

## 概要

フランスは、街並み等の都市景観や農村の自然風景が美しい国である。

1983年の地方分権法による都市計画関係の権限委譲と、2000年の「都市の連帯と再生に関する法律」により、いわゆる都市計画だけでなく、住宅供給計画、地域圏内における交通計画等を一体とした都市計画づくりが進められてきた。

また環境保護や景観保護、さらには情報公開による市民との合意形成を進める都市計画制度の推進も行われてきている。

フランスは歴史的にも都市計画について腐心してきた国であり、特に19世紀からの都市計画制度の発達が顕著となり、世界に冠たるとも評しうる都市計画制度を進めてきた。さらに、フランスにおける都市計画制度の推進は、単なる都市計画という領域を超えて、伝統と文化という情報を世界へ発信している。

このクリアレポートでは、フランスの都市計画について最近の制度変遷を記述するとともに、実地調査による現況についてレポートした。

第1章では、都市計画制度の前提たるフランスの地方行政制度について簡単にふれ、とくに広域行政制度について紹介する。

第2章では、フランスにおける国や地方団体による都市計画の取り組みについての概要について述べる。第3章では、環境保全を指向した都市計画に関連する国の法律による制度を概観する。第4章では、従来の指導スキームと比較しつつ、広域行政による広域一貫スキームについて紹介する。第5章ではコミューン（基礎的自治体）が関与する都市計画規則について概観し、あわせてパリ市やストラスブール市の取組み状況を紹介する。第6章に結語、さらに第7章では、補論として、フランスの都市計画における略史を簡単に解説する。

第8章では、フランス国内での実地調査の結果を紹介し、都市計画の実際の状況についてストラスブール等の事例を挙げる。

# 第1章 フランスにおける地方自治単位

## 第1節 フランス一般事情

### 1 国土と人口

フランス共和国は、フランス本土（コルス〔コルシカ〕島を含む）、4つの海外県及び4つの海外領土からなる。

フランス本土は、人口約5,900万人（日本のおよそ半分）、面積約55万km<sup>2</sup>（日本の約1.5倍）であり、人口密度は日本の約3割となるが、フランスの平野部の多さ（本土の約3分の2）を考えると、実質的には、日仏間の人口密度の差はさらに大きいと言える。

図1 フランス本土の地形



出典：France, Ministère des Affaires étrangères 1998, p 6

### 2 地方団体の概念

2003年3月に改正された現行フランス共和国憲法第72条及び同74条は、「地方団体」として、「コミューン<sup>1</sup>」(commune)、「県」(département)、「州」(région:地域圏という邦訳も見受けられる)特別な地位を持つ地方団体 (collectivité à statut particulier) 及

び「海外地方団体」(collectivité d'outre-mer)を列挙し、その他の地方団体は「法律」(loi)によって創設されうるとしている。

地方団体の権限に関する法的な淵源は「法律」にあることが憲法で明確にされているが、コミューンや県は、1982年の地方分権改革以前から、法律により一般的権限を付与されており、他の公的組織の権限、宗教的中立性、さらには産業活動の自由をみだりに侵害しないという条件の下で、所管地域における公益のために必要であると考えられる全ての公役務を創設することができる。

なお、国と地方の間、また地方団体相互間の事務配分については、伝統的な事務まで含めてみると、地方団体の処理すべき事務の全体を定義したり、その全体を通じて明確に規律する一般的原則が成文法に規定されているわけではない。実定法を見ると、特定分野の法律がその事務を特定レベルの地方自治単位に配分している場合が多く、都市計画がコミューン、社会福祉が県、職業訓練教育が州というように割り当てられている。博物館や美術館のように、全てのレベルが関与しうる分野もある。

## 第2節 地方団体

### 1 地方行政制度の概要

フランスの地方制度は、1982年3月2日の法律「コミューン、県及び州の権利と自由に関する法律」(以下、「1982年法」と記す)及びそれに続く一連の地方制度改革立法によって大きく変化した。

基本的な地方自治の単位(地方団体)は、「コミューン」、「県」及び「州」の3段階である。この他、単なる行政上の区画として「カントン」(canton)及び「郡」(arrondissement)がある(参照:次ページ図2 フランスの行政区画)。

「1982年法」による改正内容のうち、特筆すべき事項は以下の3点である。

地方団体としての県において、官選により国から派遣された県知事の職は廃止され、県議会で選出される県議会議長が執行機関となった。

「公施設法人」として位置付けられてきた州が新たに「地方団体」として認められ、直接公選の州議会が設けられる(初の選挙は1986年に実施)と共に、州議会で選出される州議会議長が州の執行機関となった。

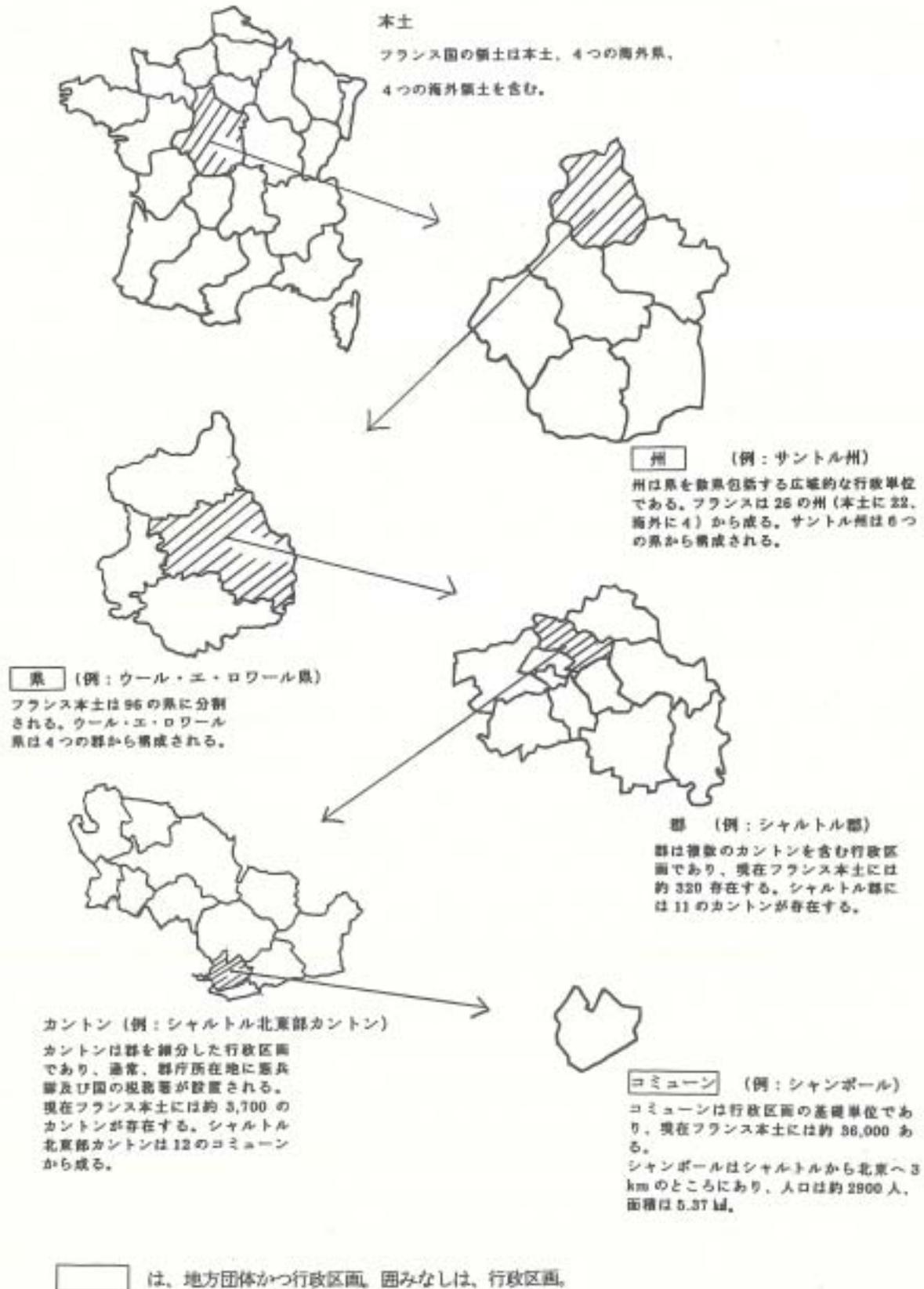
国の事前の「後見監督」が廃止され、以後は国(県及び州の地方長官:後述)の発議による法令違反の是正など事後的な監督となった。

すなわち、この改革によって、フランスの地方制度は、「コミューン」及びコミューンと同じ組織原理(議決機関である議会の議員が住民によって直接公選され、その中から互選された議会の長が当該地方団体の首長たる執行機関となる)を持つ「県」、「州」の3層の自治単位から構成されることになり、しかもそれぞれが高度の自律性を有するに至った。

---

(1ページ) 1:基礎レベルの地方自治単位であるが、日本のような市・町・村の区別はない。

図2 フランスの行政区画



その後、この組織的枠組みに関する改革法に引き続き、「コミューン、県、州及び国の権限配分に関する 1983 年 1 月 7 日の法律」及びこれを補完する「同年 7 月 22 日の法律」が、地方自治に関する事務配分を再編成（国から地方への大幅な権限移譲を含む）した。諸々の権限を分野ごとに一括してその性質上もっともふさわしいレベルの地方団体の所管とするという原則により、「州」は、地域開発・国土整備に関する計画、高等学校施設の設置・管理、職業教育・研修、文化等に関する事、「県」は、社会福祉、県道の整備、都市圏外通学用輸送、中学校施設の設置・管理等に関する事、「コミューン」は、都市計画、小学校及び幼稚園施設の設置・管理、都市圏内通学用輸送、図書館等に関する事を行うこととされた。

2003 年には憲法改正により地方分権が更に推し進められた。主要な改正点としては、共和国の基本理念を定めた憲法第 1 条に共和国の地方分権化に関する一文を追加したこと、州を憲法上の地方団体として位置付けたこと（今までは憲法上ではなく、地方自治総合法典 [ CGCT ] 上で位置付けられていた）、地方団体が組織法律等の定める条件の下で実験的な取り組みを行うことができること、などが挙げられる。

## 2 コミューン (commune)

基礎レベルの地方自治単位であるが、日本のような市、町、村の区別はない。数は、約 3 万 6 千（日本の 10 倍以上）に上り、その規模は極めて小さい。コミューンの約 9 割が人口 2,000 人未満であり、人口 10 万人以上の都市は 36 団体しかない（参照：次ページ表 1 人口規模別コミューン数）。

コミューンの主な権限は、8 ページの表 3 のとおりであり、主な所管事務として地域・都市計画関係のほか、道路、幼児・初等教育施設の整備、文化振興、社会住宅、上下水道、葬儀、墓地、ガス、家庭ゴミその他廃棄物の収集等である。

コミューンの機関は、議決機関であるコミューン議会 (conseil municipal) と、執行機関であるメール (maire：我国での市町村長と議長とを併せた職) から成る。

議会は、住民の直接選挙（例えば人口 3,500 人以上のコミューンの場合、多数派プレミアム付き名簿式 2 回投票制<sup>2</sup>）による任期 6 年の議員から構成され、少なくとも四半期に 1 度開催される。議会は、コミューンの利益に関する全ての事項について審議することができる。メール及び助役 (adjoints：多数存在) は、議会によってその議員のうちから互選され、任期は議会議員と同じく 6 年である。

メールは、地方団体の長として議会の決定を執行するとともに、職員の人事権等の固有の権限を行使する。また、メールは、コミューンにおける国の代表として法令の公布及び執行、司法警察等の権限も行使する。

## 3 県 (département)

県は、フランス革命以降にその面積がほぼ均衡になるように作られた人為的な区画であ

---

2：当協会発行クレアレポート No.222「フランス地方選挙の制度と実態」参照のこと。

表1 人口規模別コミューン数(1999年国勢調査結果)

人口層(人)	コミューン数(構成比)	合計人口数(人) 構成比
0 ~ 699	24,720(67.6%)	6,833,530(11.4%)
700 ~ 1,999	7,207(19.7%)	8,309,346(13.9%)
2,000 ~ 4,999	2,789(7.6%)	8,548,830(14.3%)
5,000 ~ 9,999	975(2.7%)	6,729,792(11.2%)
10,000 ~ 19,999	462(1.3%)	6,467,963(10.8%)
20,000 ~ 49,999	300(0.8%)	9,093,075(15.2%)
50,000 ~ 99,999	76(0.2%)	4,931,053(8.2%)
100,000 ~ 299,999	31(0.1%)	4,885,416(8.1%)
300,000 以上	5(0.0%)	4,152,430(6.9%)
合計	36,565(100%)	59,951,435(100%)
10,000 未満	35,691(97.6%)	30,421,498(50.7%)
10,000 以上	874(2.4%)	29,529,937(49.3%)

出典：フランス内務省ホームページ

る。数は100(本土96、海外県4)、平均面積は約5,700 であるが、人口については、最大はノール県の255万人、最小はロゼール県の7万3千人と格差がある。

県の主な権限は8ページの表3のとおりであり、主な所管事務は、州やコミューンの地域計画や都市計画・住宅計画への関与、県道、通学を含む公共旅客輸送、漁港を含む港湾、法定の社会扶助給付や福祉サービス、中学校施設の整備、中央貸出図書館、音楽・舞踏等学校、文書館など教育文化振興などである。

地方団体である県の機関は、議決機関としての県議会(conseil général)と執行機関としての県議会議長(président du conseil général=日本の県知事にあたる)がある。

議会は、住民の直接選挙(各カントンごとに1名の議員を選ぶ小選挙区単記多数決2回投票制)による任期6年の議員から構成され、3年ごとに半数が改選される。議会は少なくとも四半期に1度は開催される。

議長及び副議長は、議会によってその内部から互選され、ともに執行理事会を構成する。任期は3年である。議長は、地方団体の長として、予算案を始めとする議案を作成し、議決を執行し、県の財政に責任を持つとともに県の諸部局を統括する。副議長(多数存在)は、固有の権限を持たず、議長より委任された権限のみを有する。

県の区域における国の代表として、県地方長官(プレフェ:préfet)が置かれている。県地方長官は、国の代表として警察権その他の権限を行使するとともに、国の地方出先機関を統括し、地方団体に対する監督者としての権限(行政裁判所、州会計検査院を通じた事後的な統制が中心)も有している。

県地方長官の下に、国の総合出先機関として、地方長官庁(préfecture)が置かれている。

#### 4 州(région)

州は、県をいくつか包括した、より広域的な地方団体で、その数は26(本土22、海外州4)である。本土における州の人口規模は、最大がイル・ド・フランス州の1,066万人、最小がコルス(コルシカ)州の25万人で、多くの州が人口100万から300万人となつて

表2 フランス本土の州・県の人口の状況 (1999年国勢調査結果)

州及び県	人口(人)	州及び県	人口(人)
アルザス	1,734,145	リムーザン	710,939
バ・ラン	1,026,120	コレーズ	232,576
オ・ラン	708,025	クルーズ	124,470
アキテーヌ	2,908,359	オート・ヴィエンヌ	353,893
ドルドーニュ	388,293	ロレーヌ	2,310,376
ジロンド	1,287,334	ムルト・エ・モーゼル	713,779
ランド	327,334	ムーズ	192,198
ロット・エ・ガロンヌ	305,380	モーゼル	1,023,447
ピレネー・ザトランティック	600,018	ヴォージュ	380,952
オーヴェルニュ	1,308,878	ミディ・ピレネー	2,551,687
アリエ	344,721	アリエージュ	137,205
カンタル	150,778	アヴェロン	263,808
オート・ロワール	209,113	オート・ガロンヌ	1,046,338
ピュイ・ド・ドーム	604,266	ジュール	172,335
ブルゴーニュ	1,610,067	ロット	160,197
コート・ドール	506,755	オート・ピレネー	222,368
ニエーヴル	225,198	タルヌ	343,402
ソーヌ・エ・ロワール	544,893	タルヌ・エ・ガロンヌ	206,034
ヨヌ	333,221	ノール・パ・ド・カレ	3,996,588
ブルターニュ	2,906,197	ノール	2,555,020
コート・ダルモール	542,373	パ・ド・カレ	1,441,568
フィニステール	852,418	バス・ノルマンディ	1,422,193
イル・エ・ヴィレーヌ	867,533	カルヴァドス	648,385
モルビアン	643,873	マンシュ	481,471
サントル	2,440,329	オルヌ	292,337
シェール	314,428	オート・ノルマンディ	1,780,192
ウール・エ・ロワール	407,665	ウール	541,054
アンドル	231,139	セーヌ・マリタイム	1,239,138
アンドル・エ・ロワール	554,003	ペイ・ド・ラ・ロワール	3,222,061
ロワール・エ・シェール	314,968	ロワール・アトランティック	1,134,266
ロワレ	618,126	メーヌ・エ・ロワール	732,942
シャンパーニュ・アルデンヌ	1,342,363	マイエヌ	285,338
アルデンヌ	290,130	サルト	529,851
オーブ	292,131	ヴァンデ	539,664
マルヌ	565,229	ピカルディー	1,857,481
オート・マルヌ	194,873	エーヌ	535,489
コルス	260,196	オーズ	766,441
コルス・デュ・シュッド	118,593	ソム	555,551
オート・コルス	141,603	プワトゥー・シャラント	1,640,068
フランシュ・コンテ	1,117,059	シャラント	339,628
ドゥーブ	499,062	シャラント・マリタイム	557,024
ジュラ	250,857	ドゥー・セーヴル	344,392
オート・ソーヌ	229,732	ヴィエンヌ	399,024
テリトワール・ド・ベルフォール	137,408	プロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール	4,506,151
イル・ド・フランス	10,952,011	アルプ・ド・オート・プロヴァンス	139,561
パリ	2,125,246	オート・ザルプ	121,419
セーヌ・エ・マルヌ	1,193,767	アルプ・マリタイム	1,011,326
イヴリーヌ	1,354,304	ブーシュ・デュ・ローヌ	1,835,719
エッソンヌ	1,134,238	ヴァール	898,441
オー・ド・セーヌ	1,428,881	ヴォークリューズ	499,685
セーヌ・サン・ドゥニ	1,382,861	ローヌ・アルプ	5,645,407
ヴァル・ド・マルヌ	1,227,250	アン	515,270
ヴァル・ド・ワーズ	1,105,464	アルデッシュ	286,023
ラングドック・ルシオン	2,295,648	ドローム	437,778
オード	309,770	イゼール	1,094,006
ガール	623,125	ロワール	728,524
エロー	896,441	ローヌ	1,578,869
ロゼール	73,509	サヴォア	373,258
ピレネー・ゾリオンタル	392,803	オート・サヴォア	631,679

出典：Les Collectivités locales en chiffres 2000, Ministère de l'intérieur

いる。

州の主な権限は8ページの表3のとおりであり、主な所管事務は、地域整備、州交通計画策定と交通基盤整備、水資源計画、地方自然公園、運河・河川港の管理、州経済計画、経済振興、職業教育訓練、文化振興、高等学校施設の整備などである。

州には、議決機関としての州議会(*conseil régional*)、執行機関としての州議会議長(*président du conseil régional*)、諮問機関である州経済社会委員会(*comité économique et social régional*) が設置されている。議会は、住民の直接選挙(多数派プレミアム付き拘束名簿式2回投票制)による任期6年の議員から構成され、6年ごとに全員が改選される。議会は、少なくとも3カ月に1度は開催される。

議長、副議長、執行理事会については、県と同様である。

なお、州の区域における国の代表者として州地方長官(*préfet du région*)が置かれている。州地方長官は、州地方長官庁所在地の県地方長官が兼任する。

### 第3節 コミューン・レベルの広域行政制度

#### 1 広域行政の概要

フランスのコミューンはその規模が極めて小さいため、その行財政基盤は現代的行政課題に対応するには余りにも脆弱である。このため従前から各種の施策が講じられてきた。

1971年7月に制定された合併推進政策の総仕上げとも言うべき通称マルスラン法は、合併促進のための手続きを整備し、合併コムニオンへの補助金増額などの財政優遇措置を定めた。この措置に基づいて、1971年から1978年にかけての合併数は838件、合併コムニオン数は2,045に上った。こうして、コムニオン総数は約38,500から約36,500に減少した。しかし、その後合併が行われるケースは非常にまれであるうえ、いったん合併したコムニオンが政治的対立等から分離してしまう例さえ見られる。

フランスにおいて多様な展開を見せたのが、コムニオンの枠組みはそのまま残しながら複数の地方団体が共同で各種施策を実施する「広域行政組織」である。これまで、「事務組合」、「広域コムニオン区」、「都市共同体」、「新都市組合」、「コムニオン共同体」及び「広域都市共同体」さらにはコムニオン間協力県計画を策定し広域行政の体系化を行うことを目的とした「コムニオン間広域行政県委員会」の制度が設けられてきたが、「コムニオン間の相互協力の促進と簡素化に関する1999年7月12日法」(通称：シュヴェヌマン法)により、その仕組みが大きく改革された。広域行政組織は我が国と異なり、「地方団体」の一つとはされていない。法的性格は「公施設法人」(*établissement public*)とされ、EPCI(*établissement public de coopération intercommunale*:コムニオン間広域行政公施設法人)と略記される場合も多い。

なお、県レベルの広域行政組織である県際機構(*institution interdépartementale*)や州レベルの広域行政組織である州間協議会(*entente interrégionale*)等も存在する。

表3 地方団体間の事務配分の概略

区分	コミューン	県	州	備考
地域整備	・コミューン間 国土整備協定 ・コミューン道	・地方整備開発 補助計画 ・県道	・国州間計画契 約作成協力 ・州計画	
地域・都市計画	整備基本計画 (SD)	SD 策定協力		
	土地占用計画	POS 策定協力		
	土地占用に關する認可	・	・	POS 承認済 みのコミューン の場合
産業・経済	・計画諮問 ・補完的 直接補助  ・間接補助	・計画諮問 ・補完的 直接補助  ・間接補助	・州計画 ・直接補助 (雇用・企業創設への 助成、金利補助、貸付等) ・間接補助 (営業税減免、債務保証、 相談、調査研究等)	
観光振興	観光公社 / 観光局の設立等			
交通	・都市交通計画 ・都市交通役務	・県交通計画 ・非都市圏公共 旅客運送役務 ・通学バス等役務	・州交通計画 ・州の区域の公共 旅客運送役務 ・SNCF (仏国鉄) との協定	
港湾等	マリーナ規制	商港・漁港規制	河川港、運河	
教育	幼稚園、小学校 (学校施設設備の整備管理、 学校設置の決定)	中学校 (学校施設設備の 整備管理、整備計画)	高校、特殊教育学校ほか (学校施設設備の整備管理、 展望計画、整備計画)	教育内容 (カリキュラム等)、 教員の資格、配置、 給与等は国所管
文化振興	図書館	中央貸出図書館		
	古文書の保存管理			
	・美術館、博物館 ・音楽、舞踊、造形等芸術教育 ・劇場、ホール等文化施設 ・催し物、祭り			
歴史遺産	・文化財・歴史 / 地域遺産の保有管理 ・歴史的建築物 / 町並み保護地区設定の提案・同意			
スポーツ振興	スポーツ施設	スポーツ支援		

職業教育訓練	.	.	・職業訓練、実務研修 ・研修訓練計画	
福祉・保健	・社会扶助給付受付 ・各種社会福祉事業（任意：社会扶助を除く） ・CCAS 設立	・社会扶助の法定給付（高齢者、児童、家族、障害者） ・社会福祉役務 ・RMI 制度中「参入」分野 ・医療検診（妊婦、小児） ・予防接種 ・結核予防 ・ガン等対策		CCAS : centre communal d'action social 社会福祉センター。 RMI : revenu minimum d'insertion 社会参入最低限所得
住宅	・地方住宅計画 ・社会住宅	・優先社会住宅計画 ・社会住宅	・国の扶助の補完措置	
環境	・家庭廃棄物の収集処理 ・上下水道 ・騒音対策 ・大気汚染対策（測定など） ・防疫対策	・県遊歩道計画 ・県廃棄物除去計画	・地方自然公園 ・州産業廃棄物除去計画 ・水管理（水資源など）	
消防	消防組織の運営管理への参加		.	県消防本部は地方長官の指揮下
戸籍、選挙管理、司法警察	メール（コミューン長）に国から機関委任あり	.	.	
その他	・葬儀、墓地 ・電気、ガスなど役務			

（注）本表はフランスの地方団体間の事務配分を概括的に一覧で示すことを目的とするため、事務の内訳など細部を省略してある。参照にあたっては、この点を十分に注意されたい。

## 2 事務組合 (syndicat de communes)

上水、下水、家庭ごみの収集・処理等の単一もしくは複数の事業の実施を目的として設立されるもので、単一目的事務組合（1999年現在 14,885）、多目的事務組合（1999年現在 2,165）、選択式事務組合（1988年制度創設。コミューンが複数目的の一部を選択して加入できる）がある。事務組合の財源としては、構成コミューンからの分担金、事業収入、補助金、借入金等がある。

## 3 コミューン共同体 (communauté de communes)

1992年にできた制度であり、主に小規模な農村部のコミューンを対象とする。その権限として2つの義務的権限（地域の整備、経済の発展に関する活動）と1つ以上の選択的権限（環境の保護、住環境の改善、道路の建設・整備、文化・スポーツ施設及び初等教育施設の建設・管理）を有している点に特徴があり、財源としては、税収入、事業収入、補助金、借入金等がある。このうちの税収入としては、単一営業税方式（職業税とも邦訳される）、地方直接3税の付加税方式、営業税付加税方式等を選択することができる。〔2000年現在 1,494 団体〕

## 4 都市圏共同体 (communauté d'agglomération)

都市圏共同体は、都市地域におけるコミューン間相互の協力体制を強化するために1999年7月12日法によって新設された。人口1万5千人超の1または複数の中心コミューンを有し、共同体内の総人口が5万人超であることを要件とする。その権限として、4つの義務的権限（経済開発、地域整備、住宅政策、都市政策）が規定されており、さらに、道路、下水道、上水道、環境政策、文化及びスポーツ施設の5つの権限の中から3つ以上を選択しなければならない。構成コミューンから単一営業税の課税権限が移譲されるほか、既建築地固定資産税、非建築地固定資産税及び住居税の付加税、ならびに行政サービスに関する税（家庭廃棄物収集税等で日本での使用料に近いものが多い。）を財源にできる。〔2000年現在 50 団体〕

## 5 大都市共同体 (communauté urbaine)

1966年12月31日法ではじめて制定され、コミューン間広域行政組織の中でも最も統合力の強い形態である。広い範囲にわたって都市化した地域を対象とし、共同体内に50万人を超える人口を有することを主な設立要件とする。大都市共同体は、その義務的権限の範囲が広く、都市計画、居住区及び経済活動区の整備、都市交通、下水設備、家庭ゴミなど多岐にわたっている。財源として、原則的に単一営業税方式をとらなければならない。また権限に対応した清掃税等を賦課できる。〔2000年現在 12 団体〕

## 6 混成事務組合 (syndicat mixte)

その他の広域行政組織としては、互いの利益となる事業を実施することを目的として、レベルの異なる地方団体及び他の公法人（広域行政組織、商工会議所、農業会議所等）と

の間で設立できるものがある。組合の事業は任意に決定できる。組合は構成員の負担金及び事業収入等をその財源としている。[ 1999 年現在 1,454 団体 ]

## 第2章 序

### 第1節 何故今再びフランスの都市計画か

自治体国際化協会は、これ迄にもフランスの都市計画に関するクレアレポートとして、「現代フランス都市計画の手法」や「フランスにおける地域開発」を発行している。そこでは、フランスに於ける制度をできるだけ網羅的に示し、一般的な参考資料として活用されることが主要な目的とされていた。また、この分野は、例えば原田純孝（他編）：「現代の都市法・ドイツ・フランス・イギリス・アメリカ」（東京大学出版会、1993年）の様な学術書にも事欠かない。では、何故今回、再度同様の主題での報告書を上梓するかと言えば、それらの基礎的報告を踏まえつつ、近年に於ける制度改正の動向を報告すると共に、より具体的な都市計画のあり様を伝達すべき段階に到達したと判断するが故である。

この具体性という視点には、自治体を主役とした都市計画という視角が加わる。地方分権（décentralisation）は日仏の彼我を問わない喫緊の課題であり、都市計画もその例外たり得ないのである。また、確かに両国の都市形成の歴史には類似点よりも相違点の方が多いとはいえ、今日両国の都市の直面している問題に関しては、先進自由主義社会の現代都市に見られることの多い少なからぬ共通課題が見受けられる。即ち、歴史的・生態学的環境の重視、中心市街地の活性化、伝統的産業の保護、重厚長大型産業跡地の再利用、或いは計画立案過程に於ける市民との合意形成等の問題は、彼我の地を問わず知見の共有可能な主題なのである。

事実、日仏両国は、それぞれ1980年代と1980-1990年代にかけて空前とも言える好況期を過ごし、それは土地や建物に対する投機という形でも顕在化していたわけだが、1990年代後半からの景気の冷え込みは、公共牽引にせよ民間主導にせよ、新規開発にせよ再開発にせよ、大規模都市改変を不可能な状況にしている。我国で近年相次いで竣工し、オフィス2003年問題や景観問題を巻き起こしている建築物群も、実はいわゆるバブル期末期の産物であるし、パリ近郊の新都心であるデファンス地区に於いても状況は同様である。この様な状況の中、都市計画は事業よりも規制に重点を置いた保全型のそれに移行せざるを得ない状況にあり、より具体的には既存都市組織を如何に管理してゆくかが論点となり、またそうあるべきであろう。

実際、最近の我国に於ける都市計画上のキイ・ワードである「都市再生」は、フランスに於いても «régénération urbaine» «revitalisation urbaine» 或いは «renouvellement urbain» という表現で頻出するようになっており、とりわけ最後のものは、2000年12月13日には「都市の連帯と再生に関する法（Loi SRU）」（以下、「都市連帯・再生法」と略す。また仏語の略語に関しては巻末略語一覧を参照のこと）にも取り込まれている。ところが、これは我国の都市再生と正反対の方向性を持っている。というのも、我国のそれは、

一般的に国家が主導し、時に特区などという形式で規制緩和による大規模再開発を想定しているのに対し、フランスのそれは、基礎自治体<sup>3</sup>主導で、既存都市組織を尊重し、さらに当該地域の社会的状況(上記の法に使用された「連帯」という字句が象徴的である)や、住宅供給計画、そして交通計画等も考慮に入れた、持続的で積み上げ型の都市計画が目標とされているのである。

また、地方行政に関する我国との相違点として、フランスに於いては基礎自治体<sup>3</sup>が約36,000存在し、各自治体の主体性の強さから合併が殆ど実行されない点がある。しかし、それ故に組合方式や一部権限の移譲形式による広域行政はかなりの進展を見せており、都市計画も例外ではない。というよりも、そもそも現代の都市空間に於いては、市街地はひとつの都市に留まらず連続的に形成されており、それらを一貫して制御する広域の空間計画が不可欠となっている。さらに、フランスという大陸国に於いては、周辺国家との都市計画の摺り合わせが不可欠となっているから、問題はさらに複雑である。ともあれ、このことは、我国の地方自治にとり、今後あるべき広域空間計画の参照という意味から参考になることは確かであろう。

以上の様に、今日のフランスの都市計画の状況を具体的に報告するという事は、単なる海外の状況紹介に留まらず、我国の今後の都市計画の在り方に関しても示唆が大きいはずである。従って、一般論は上述のレポートや学術書に譲り、あくまで我国の都市問題との比較論的な視野から重要だと考えられる視点を中心に論じたい。そこで、本稿では、まずはフランスに於ける都市計画の枠組みを一般的に紹介し、その上で、基礎自治体が深く関与することとなる広域計画と土地利用計画、さらに再開発の仕組みに関して、具体例を引きながら解説するものとする。

## 第2節 フランスの規制型都市計画の基本的枠組み

### 1 物的環境保護の規制型都市計画へ

これは何もフランスに取り立てて言えることではないが、都市計画は最大単位である国から最小単位である基礎自治体に至る階層性を有するものであり、さらにそれは規制型都市計画(urbanisme réglementaire)と事業型都市計画(urbanisme opérationnel)に峻別される。その上これに、建築許可や画地分譲許可等の開発許可制度、さらには物的環境の制御を補完し、上記同様の階層性を有する補助金制度、そして税制を含む不動産制度が加わり、総合的な都市政策体系が形成されているわけである。従って、注目すべき領域は

---

3：これらはかつての教会教区の名残で、コミューン(commune)と呼ばれている。一応人口が2,000人以上のものを市(ville)と通称するという目安はあるが、厳密に市・町・村という体系に分別されていない。そこで、本稿では県等の広域の地方自治体との区別を明確にするため、基礎自治体という用語を使用する。

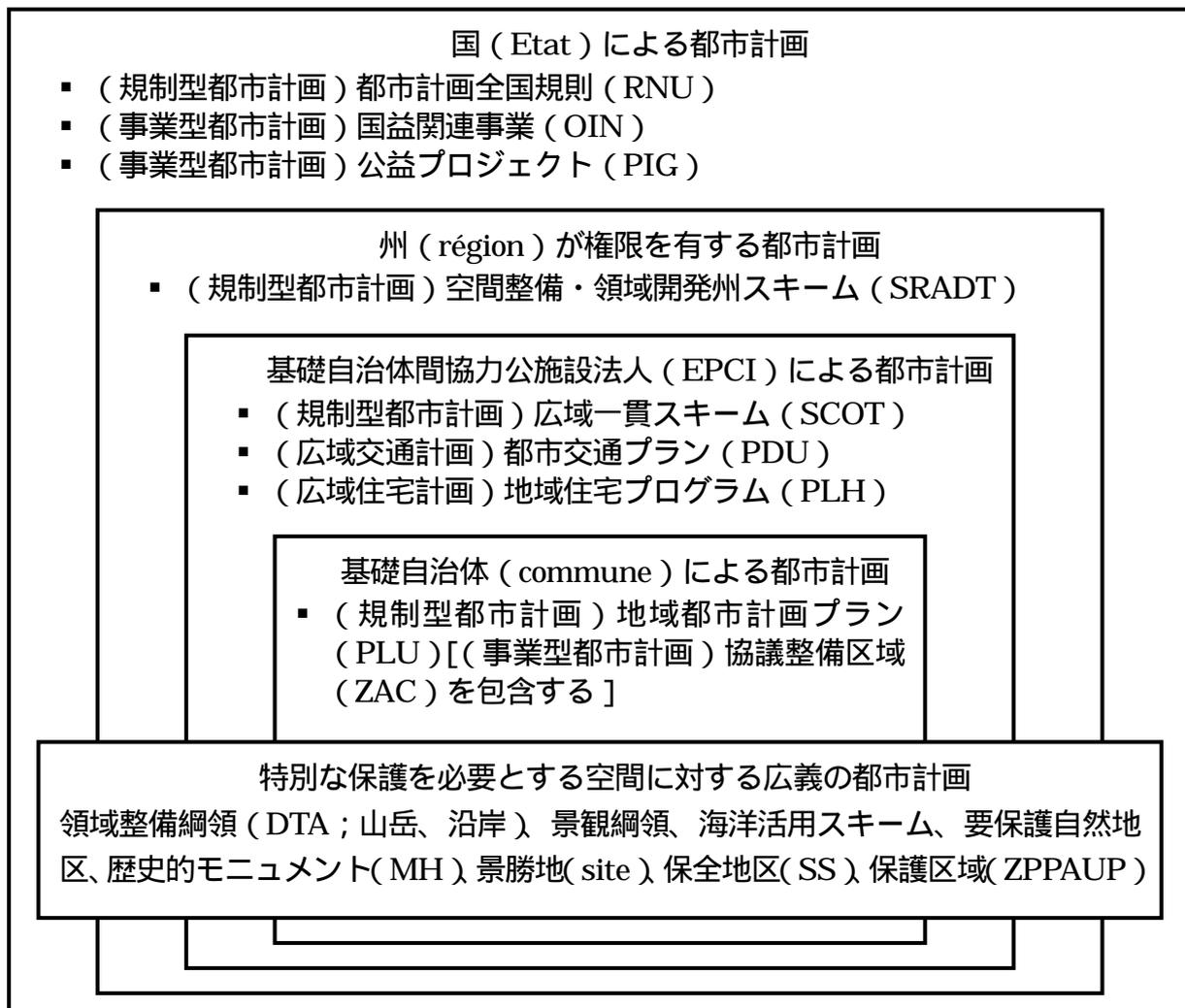


図3：フランスの主要な都市計画の見取り図。下位の都市計画は上位のそれとの整合性が要請される。また、近年は主に環境保全の分野で欧州連合に於ける統一規則への適合や、近隣諸国との整合性が要請されるようになってきている。

無限とも言えるが、本稿では主として、2000年の都市連帯・再生法により顕著となった規制型都市計画、そしてそこに巻き込まれた事業型都市計画、しかも物的環境保全指向のそれに注目してゆこう。

## 2 国による取り組み

まず、国による取り組みとしては、都市連帯・再生法とは無関係に全国都市計画規則等の一般規則があり、さらに山岳や沿岸等、自然的・景観的に顕著な性格を有する空間の制御を目的とする綱領が存在する。これらは、条件さえ合致すれば全国の如何なる空間にも自治体の意向に関係なく適用されるもので、ナショナル・ミニマムの発想に立脚する規則群である。従って、自治体の自主性が発揮される余地が殆どない。

また、近年重要性を増加させている歴史的環境の保護という視点に立つと、歴史的モニュメント（MH）、景勝地（site）、保全地区（SS）、或いは建築的・都市的・景観的文化財保護区域（ZPPAUP；本稿では保護区域と略す）等の国家的制度がある。確かにこれらは都市計画制度ではないが、必要なのは市民の物的環境の保護のために利用できる手段であれば、文化財保護制度も広義の都市計画制度と考えるべきであるという点であろう。事実、これらの制度は、基礎自治体が策定する法定都市計画に参照文書として挿入されたり、それに置換することが義務付けられる等、都市計画と密接な関係を有しているのである。ただし、これらに関しても国の権限が強固で、基礎自治体が独創性を発揮できる場面は少ないと言わざるを得ない。

### 3 州・県による取り組み

次に、州<sup>4</sup>が策定権限を有する環境保全指向の取り組みとしては、空間整備・領域開発州スキーム（SRADT）が存在する。これは、1999年6月26日のヴォワネ法による2000年9月19日の政令により規定されたものだが、方針提示の域を出ず策定も進んでいない様である。都市連帯・再生法は、広域一貫スキームと地域都市計画プラン（後述）は本スキームと両立すべきことを課しているが、何時迄にそれをすべきかという期限を設定しておらず、策定の進捗状況も見えてこない。

また、上記州レベルでの都市計画への取り組みの薄さと同様なのが、県が策定権限を有する地域環境制御の取り組みである。というのも、1983年の地方分権で多くの都市計画権限を基礎自治体に移譲し、現在では県地方長官がそれらの策定時に於ける広域調整と適法性（*légalité*）の事後的審査とを実行するのみとなっているためである。あえて挙げれば、1985年7月18日法に基づく要保護自然地区（*Espaces naturels sensibles*）の策定と運用に責任を負うが、自然保護を目的とした先買区域設定と要保護自然区域県税を中心とした制度で、複層的に土地利用を誘導する等の措置には至らない。

ただ、県レベルに於ける施設省<sup>5</sup>の出先機関である県施設局（DDE）は、要請があれば、都市計画策定の専任職員を確保する程の規模に満たない基礎自治体に代わり、都市計画文書の作成に携わることができる。しかし、あくまで策定権者は基礎自治体である。

以上の様に、州及び県の取り組みは、主に知見の提供と各基礎自治体の計画間の調整、さらには補助金の割り当てが主要なもので、環境保全型・規制型都市計画を具体的に扱う本稿では、これら分析は省略する。

---

4：フランスでは国（Etat）と県（département）との間に州（région）と呼ばれる地方自治体が存在する。

5：Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement、即ち、施設・交通・住居省のことで、ほぼ我国の国土交通省に該当する。フランスでは内閣毎に省庁再編が行われたりもするため、本稿ではこの呼称に統一する。

## 4 基礎自治体による取り組み

一方、フランスの基礎自治体レヴェルの都市計画は1967年の土地基本法(LOF)以来、規制型都市計画は2段階方式で、広域かつ長期的のスパンで公にのみ法的拘束力を持つ空間整備・都市計画指導スキーム(SDAU)、後の指導スキーム(SD)と、基礎自治体単位かつ短・中期的のスパンで公私に法的拘束力を持つ土地占用プラン(POS)に拠っていた。また、事業型都市計画は主に、協議整備区域(ZAC)により運用されてきた。これらの策定権限は、地方分権改革が推進された1983年に国から基礎自治体に移譲されており、基礎自治体の独自性の発揮の舞台となっている。

都市連帯・再生法により、指導スキームは広域一貫スキーム(SCOT)に、そして土地占用プランは地域都市計画プラン(PLU)に置換されることとなったが、これにより基礎自治体は、規制型/事業型都市計画の垣根を取り払った上に住宅問題や社会問題等も勘案した、詳細かつ総合的な都市計画の策定を義務付けられた。これは、空間整備・都市計画指導スキームと土地占用プランを創設した1967年の土地基本法(LOF)、そしてそれらの策定権限を基礎自治体に分権した1983年の地方分権法以来の大改革である。

しかし、これには既に伏線がある。例えばパリ市は1980年代末期から、歴史的環境保全だけではなく産業構成等の社会的特性の保全的刷新にも土地占用プランを駆使し、さらに住環境整備プログラム事業(OPAH)等の併用により住宅政策とも連動した、詳細かつ総合的な基礎自治体本位の都市計画に、「特別土地占用プラン(POS particulier)」等の呼称で着手していた。この様に、フランスに於いても基礎自治体の実験的試行を実施し、その成功を見極めた上で国がそれを追認してゆく図式がある。本稿では、これら先駆的实践もいくつか紹介される。

### 第3節 都市連帯・再生法による都市計画

では、これ迄にもしばしば引き合いに出された都市連帯・再生法による都市計画は如何なるものなのだろうか。その大枠を押さえておこう。

当初、政府はそれ程広範な都市計画法制の改革を考へてはおらず、社会的に問題のある地区の支援策が唯一予定されていただけであった。しかし、持続的開発への取り組みを唱ったヴォワネ法、そして基礎自治体間協力の強化と簡素化に関する法(通称シュヴェーヌマン法)を踏まえ、1983年の都市計画の地方分権以来20年ぶりの改定に踏み切った。

- さて、法は4つの主題に分割されている：
- 都市・広域政策に一貫性を持たせること；
- 都市政策を補強すること；
- 持続的成長のための交通計画を策定すること；
- 住宅の多様性と質を保証すること。

- 以上に関し、施設省が唱える同法の具体的な骨子は以下の通りである：
- 広域一貫スキームと地域都市計画プランの創設；
- 都市開発税制・手続きの近代化；

都市交通プラン（PDU）を通じた持続的発展のための交通政策；  
地方旅客交通の権限を州に分権；  
社会的混合推進のため、一定数の社会住宅（logement social）供給の義務付け；  
応能家賃住宅（HLM）等の社会住宅市場の拡大；  
荒廃防止のための共同所有方式の改革；  
私的住宅の迅速かつ効率的な修繕のための手続きの改革；  
借家人の保護。

本法は成立後約3年を経たわけだが、2003年10月に実施した自治体国際化協会パリ事務所の聞き取り調査に拠れば、ようやくいくつかの自治体で最も基礎的な都市計画文書である広域一貫スキームと地域都市計画プランの策定が最終段階に入ったという時点である。また、都市交通プランや住宅問題を扱う地域住宅プログラム（PLH）は、同法成立以前のものを引き継ぎ、改訂作業中というものが多い。

そこで、本稿ではこれら総合的体系の内、広域一貫スキームと地域都市計画プランの現況を紹介し、さらにこれ迄の優れた前例を提示する。つまり、前者の前身である指導スキームは、実は余り策定の進まなかった都市計画文書なので、現況の報告に留まり、逆に後者の前身である土地占用プランには多くの興味深い実例があるため、重点的に紙幅を割くこととする。

#### 第4節 都市連帯・再生法による一定数の社会住宅の供給の義務付け

これは上記の都市連帯・再生法の骨子 のことで、法律制定時と政見の異なる現政権下で最も議論されている点である。それだけ重要な論点でもあるということで、変更の可能性有りという条件付きで紹介しておく。

既に、1991年7月13日の都市基本法（LOV）が、社会住宅と都市計画の連関性の構築を試みてはおり、また1995年7月31日法も、特別規定として20%の社会住宅の建設が命じられ得ることを定めていた。都市連帯・再生法はこれらの普遍的適用に道を開いたものである。

人口3,500人以上（イル・ドゥ・フランス州では1,500人以上）で、50,000人以上の人口集積地域（agglomération）に含まれる基礎自治体は、今後20年以内に全居住用住宅の20%以上を社会住宅にしなければならない。もしこれが達成できない場合、不足分1件につき1,000フラン（或いは150ユーロ）<sup>6</sup>の罰金が科され、これは基礎自治体間協力公施設法人（＝基礎自治体間の広域行政組織；本稿第4章第2節参照）に回され社会住宅供給資金とされる。また、基礎自治体の歳出の一部が、予算の5%を超えない範囲で強制的に社会住宅供給に割り当てられる。

フランス全土で約800の基礎自治体がこの規則の対象となり、今後20年の間に毎年建設或いは修復しなければならない戸数は20,000戸に上る。関係する基礎自治体は、3年

---

6：概算ではあるが、1フラン＝20円、1ユーロ＝130円とすると換算し易い。

毎に最低不足分の15%の社会住宅の供給が義務付けられる。この目標が達成できない場合、課徴金が倍に、業務系床新設の禁止、県地方長官による代執行の可能性がある。

ただし、「社会住宅」の範疇は大きく拡大された。これ迄は社会住宅=応能家賃住宅であったが、今後は住宅改善全国機構(ANAH)等の補助が出されたそれも含まれることとなる。つまり、公共住宅だけではなく私的住宅も含まれるようになり、これは本法の大きな改革点のひとつである。

また、市の行政区域中に下位の行政区分である区を持つパリ、リヨン、マルセイユ各市では、区間の均衡もとれていなければならないこととされた。

さて、都市連帯・再生法には、上記の点の他にも以下の様な新機軸がある。

例えば、ドイツ、スイス、オーストリア等のゲルマン法の圏域で発達している開発利益の還元制度に倣い、新規に整備された道路沿い20m以内の土地所有者は、その場で建設行為を行う場合に限りその面積に比例した負担金を支払わなければならない制度等を導入した。

同様に税制改革に関して述べれば、都市連帯・再生法は、郊外型戸建て住宅地の形成とは逆方向の都市形成を目指す。そのため法定上限密度を廃止し、衛生目的以外で最低面積を定めることを禁止している。また、地方施設税(TLE)も、集合住宅には減税、戸建て住宅に増税となる。さらに、老朽化住宅の再生に優遇税制を設定した。

この他にも、先に列挙した諸目的に応じて様々な新機軸があるのだが、本論では紙幅に限りがあるため、別論に譲ることとしたい。

## 第3章 国が所管する都市計画規則

### 第1節 はじめに

我国と異なり、フランスには国と県の間には州という地方自治の単位があるとはいえ、都市計画に階層性があるのは同様である。詳しくはクレアレポート「現代フランスの都市計画の手法」を参照頂くとして、本稿ではそれらのうち、都市計画全国規則（RNU）に関して、フランスの2000年代の都市計画に関して示唆的である部分を解説したい。また、それ以外にも、環境保全を指向した都市計画として、都市計画法典を一次的な根拠とするわけではないが、様々な綱領(directive)や歴史的モニュメント保護制度等の体系がある。これら都市計画を補完する制度も我国の環境保全施策にとっては有益であろう。よって以下に概説したい。

### 第2節 都市計画全国規則（RNU）

フランスの基礎自治体の多さは前述の通りで、現在、後述する土地占用プラン（POS）或いは地域都市計画プラン（PLU）を有しているのはおよそ3分の2に過ぎない。つまり、それ以外の基礎自治体には独自の都市計画文書が準備されていないということになる。そのため、それらの領域の制御のために、都市計画全国規則と呼ばれる一連の規則が定められている。

物的環境保全の視点から注目すべき点は、建設物の位置とアクセス、配置と量塊性、そして外観という基本3項目の中で、に於ける一規定として生態学的・文化的文化財の保護が義務付けられ、さらにで景観保護のための単体規制が可能となっている点である。つまり、美的次元のない我国の一般規定に比較して、かなり先進的な内容となっている。また、全国規則であるから、建築許可申請の判断は、国の出先機関である県地方長官庁が行う。しかし、とりわけの判断は基準が明文化されていないだけに困難で、公共側敗訴の判例が数多くある点には注意が必要である。

とはいえ、都市計画全国規則の基本精神は、既成市街地以外での建設可能性の制限の原則（*principe de la constructibilité limitée*）である。つまり、都市化が許容されない。このことを勘案すると、開発と保全の調和を希望する基礎自治体は、土地占用プランや地域都市計画プランを策定するに越したことはない状況にある。

また、土地占用プランや地域都市計画プランを策定する程の開発圧力や人口を保有しない基礎自治体で、既成市街地以外での都市化を許容しようとするものは、都市計画全国規則適用基準（MARNU）を策定することとされていた。これは、都市連帯・再生法により、基礎自治体土地利用図（*carte communale*）に置換された。概略は第5章で解説する。

### 第3節 山岳法と沿岸法

山岳の開発と保護に関する法律（しばしば略して山岳法）は1985年1月9日に、沿岸の整備、保護、そして活用に関する法律（しばしば略して沿岸法）は1986年1月3日に、それぞれ制定されたものである。当初から不明確の批判のあった両法だが、その様な空間に対する大まかな方針を提示することが重要であり、詳細は政令によって補完されるものとされていた。そして、1995年2月4日の国土整備・開発基本法により、該当地域に領域整備綱領（DTA）を策定することが可能となった。しかし、6ヶ月以内に制定すべきとされていた政令が、14年間も制定されないのは不合理として、国務院は2000年7月28日に政府の怠慢を違法とする判決を下している。

その結果、両法による綱領（directives）は都市連帯・再生法によってより例外の運用が簡易な単なる特別規定（prescriptions particulières）とされ、とりわけ沿岸に関しては、従来不可としていた海岸や湖岸から100m以内での開発の例外的な許可を可能とする海岸整備スキームの策定も認められた。

ただし、地方自治体が策定する広域一貫スキームや地域都市計画プランは、依然としてこれらの法に基づく特別規定に対する整合が義務付けられている。

### 第4節 景観保護・活用綱領（しばしば略して景観綱領）

1993年1月8日のいわゆる景観法、そして1994年4月11日の政令により設立されたのが本綱領であり、環境法典法第350条の1に挿入された<sup>7</sup>。ただし、山岳/沿岸整備綱領と同様に、基礎自治体にとっては精神規定である側面が濃厚である。

まず、策定は関連基礎自治体や参画に関する承認を受けた環境保護団体と共に国が実施するものとされているが、領域整備綱領が既存の場合、それと重複した範囲に制定することは不可能である。発意は環境大臣に帰し、情報公開はされるものの、公開意見聴取等の市民の意見を直接聴聞する機会は設定されていない。また、内容や構成に関する規定もなく、使用される図面も1/25,000から1/50,000という大縮尺のもので、きめ細かな処方というよりも大まかな指針に留まっている。さらに、所管が環境省であることから理解される様に、自然景観の保護が主要な目的とされている。

ただし、基礎自治体が策定する広域一貫スキームや地域都市計画プランは、山岳法・沿岸法に基づく綱領同様、本綱領に関しても整合が義務付けられている。

---

7：本稿では、各条の前につく「法」は、法典の内の「法律編」の、「令」は「規則編」の規定であることを示す。一方、「運」は「運用則編」のそれである。因みに「法典」とは、それ迄に存在していた関連法を集成したものである。

## 第5節 土地利用に関係する公地役

これらは、都市計画法典とは別法に根拠を持つが、土地利用に関係してくる事項であるため、地域都市計画プランの付録(annexe)に付記することが義務付けられているものである<sup>8</sup>。中には、国防施設に関する地役等も含まれるが、物的環境保全指向の制度という視点から見て重要なのは、歴史的モニュメント(MH)、景勝地(site)、保全地区(SS)、さらに建築的・都市的・景観的文化財保護区域(ZPPAUP)である<sup>9</sup>。無論、これらは上記の制度の様に全国一律に課される制度ではなく、綿密な調査に立脚し即地的に適用されてゆくものだが、所管が国にあるために本章に挙げた。

前述の様に、確かにこれらは都市計画の制度ではない。しかし、環境保全指向の中で、都市計画の制度ではないことを理由にこれらを省察しないわけにはいかない。事実、フランス内務省が発行する「議員実用ガイド」の第35巻は「文化財と景観」と銘打たれ、この分野への地方議員の関心の高さを示しているのである。

### 1 1913年法による歴史的モニュメント制度

この制度に関しては、それが本来目的とする単体の保存に限らず、寧ろその周囲の半径500m規制として知られている。

根拠法である1913年12月31日法で、「歴史的または芸術的視点から、その保存が公益を呈す建造物は、全面的或いは部分的に歴史的モニュメントに指定される」(第1条)こととされ、歴史的モニュメントの制度が創設された。少々古いデータだが、1996年の時点で指定歴史的モニュメントが14,641件、登録歴史的モニュメントが30,068件、計44,709件が対象となっている。

さて、我々の関心を惹くのは、いわゆる半径500m以内の景観管理制度で、これは1913年法に1943年に加えられた規制である。指定・登録を問わず全ての歴史的モニュメントの半径500m以内の物的環境の改変が、それと景観的矛盾を惹起しないかの審査が課されるようになったのである。

とはいえ、半径500m以内の全ての物的環境の改変が審査の対象となるのではなく、その改変が当該の歴史的モニュメントから見える場合(=可視性の概念)か、或いは或る場

---

8：ただし、1962年8月4日法、いわゆるマルロー法によって創設された保全地区制度は、今日では都市計画法典の中に統合されており、設定されると地域都市計画プラン等に置換する都市計画文書となる。

9：日本で言えば、歴史的モニュメントは有形指定・登録文化財、景勝地は史跡名勝天然記念物、保全地区と保護区域は重要伝統的建造物群保存地区に該当する。

10：原語のABF: Architecte des Bâtiments de Franceは、直訳すると「フランスの建物の建築家」だが、実質的には国定の歴史的環境保存制度で保護された空間の監視を行う。そこで、本稿では「歴史的モニュメント監視建築家」という意識で統一することとする。

所からそれらふたつが同時に見える場合（＝同時可視性の概念）に限定される〔図4〕また、その審査を担当するのは基礎自治体の建築許可主事（architecte-voyer）ではなく、各県地方長官庁の建築・文化財課（SDAP）に所属する、文化省からの出向官である歴史的モニュメント監視建築家（ABF）である<sup>10</sup>。

ただ、景観的な両立不可能性とは何かということは法の中で明文化されてないため、この制度、ひいてはそれを実施する歴史的モニュメント監視建築家に対する風当たりは強い。担当者によって許可・不許可の基準が相違するのは、明らかに望ましくないことである。

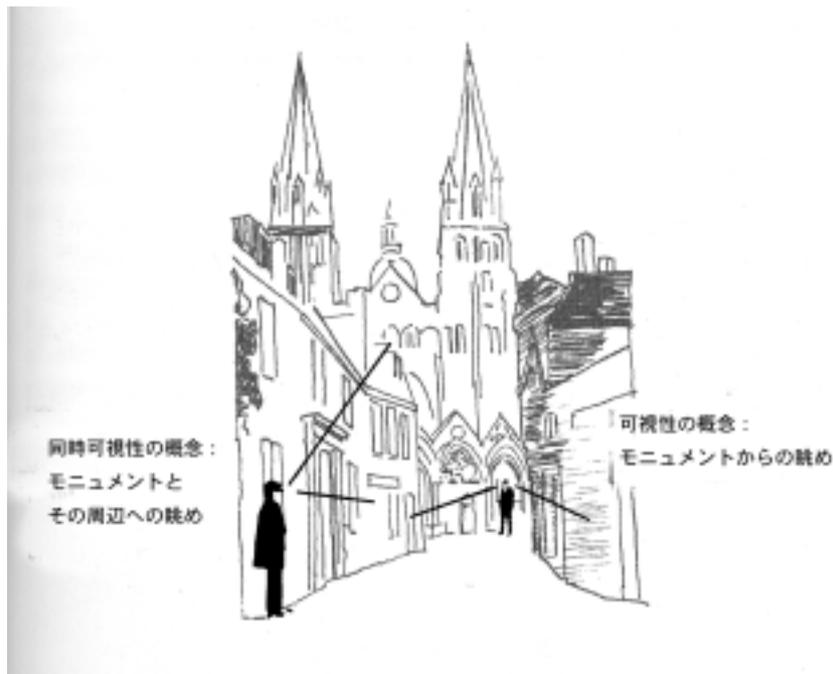


図4：歴史的モニュメント周囲 500m の景観制御のための、可視性の概念（右）と同時可視性の概念（左）

さらに、何故場所性を勘案せず、一律に半径 500m という規制領域が設定されるのかという根本的疑義も常に残る。また、歴史的モニュメントになるということはその周囲にこの規制を発生させることになるのだから、関係者の公開意見聴取がないのはおかしく、また規制領域は公益地役として基礎自治体の一般的法定都市計画に挿入されるので、いっそこの民主的手続きを兼備した都市計画に委任してしまえばという議論もある<sup>11</sup>。

それに、この制度で保存されるのは教会等の宗教建築が圧倒的に多く、身近な界隈にある建物は大抵住宅だから、半径 500m の規制を受ける割に界隈にとっての直接的利点が多くはない制度とも言われている。

11：ただし、都市連帯・再生法により、歴史的モニュメント監視建築家は半径 500m 規制の範囲の修正を当該モニュメントのある基礎自治体の地域都市計画プラン策定時に提案できることとなった。これは、同プランと同時に公開意見聴取にかけられ、最終的に議会の承認が得られればその付録に挿入されることとなる。しかし、あくまでこれは範囲の拡大を意図したもので、さらに提案は国の側からのみであることに注意が必要であろう。

## 2 1930 年法による景勝地制度

この制度は、歴史的モニュメント制度が、自然景勝地に迄拡大されたものと考えて良く、実際、法律の正式名称には「自然モニュメント」(=天然記念物)という術語も現れる。当初は、この天然記念物の概念の方が景勝地のそれよりも優勢で、岩石、樹木、或いは滝等の指定・登録が先行することとなる。しかし、景勝地の概念は徐々に拡張され、ピクチャレスクなイメージ等による価値や絵画に描かれる等の芸術的価値、或いは言い伝えに登場する等の伝説的・歴史的価値や鉱物学や動物学等の科学的価値を持つ自然景観が含まれるようになることで、大きな広がりを見せることとなった。

この規制に於いても指定景勝地、登録景勝地という2段階規制の構造がとられているが、登録景勝地の場合でも、その創設手続きには関係する基礎自治体や県景勝地審議会への諮問が必須とされている。また、その内部での物的環境の改変に関して、指定景勝地の場合、景勝地担当省の直接かつ明確な許可が必要だが、登録景勝地の場合、歴史的モニュメント監視建築家の審査の対象となるだけである。少々古いデータだが、1996年の時点で指定天然記念物及び景勝地が2,649件、登録天然記念物及び景勝地が5,063件ある。

この制度に関しては、多くの批判はなされていない模様である。対象が非都市的な空間であるため、建設計画によって国や歴史的モニュメント監視建築家と摩擦が生じることも少ないし、営農継続のための小規模な改変や森林の伐採等には許可が下り易いためであろう。

しかし、その成立過程からも明確な様に、この制度が対象としているのは自然景勝地であり、鉱物質の材料により人為的に構築された都市空間はその射程に入れられていない。また、一般的傾向として、この制度も国家的制度としての手続きの重さは否めない。実際、行政側はその手続きの重さから景勝地制度による保存よりも、都市計画によるそれを好んでいるという指摘も少なからず聞くところである。

## 3 1962 年法による保全地区(SS)制度

先進国共通の戦後問題として、都市への人口集中に対応するための猛烈な開発、そしてそれに起因する公害や疎外の問題と共に、歴史的環境の滅失の問題が惹起されたが、上述の歴史的モニュメント制度や景勝地制度ではこれに対処することができなかった。そこで、文化大臣であった作家アンドレ・マルローにより上記の問題への対応のため、1962年に創設されたのが、保全地区の制度である。

保全地区は、保全地区中央審議会及び関係基礎自治体への諮問を経て、都市計画担当省(今日では施設省)及び建築担当省(今日では文化コミュニケーション省)の共同省令により創設され、その後に保全・活用プラン(PSMV)が、当該基礎自治体の首長が任命し上記2省の承認を受けた作業グループにより策定される。そのプランの承認迄の間は、歴史的モニュメント監視建築家が、保全・活用プランの事前適用により、物的環境の改変を惹起する工事計画が保全地区の保存理念と矛盾しない様に審査をする。これまた少々古いデータだが、1996年の時点で全国に88箇所の保全地区が創設されており、面積にして5,000ha以上を覆い、人口にして80万人以上の人々がそこで日々の暮らしを営んでいる。

しかし、やはりこれも厳選主義の制度であり、何よりこの制度は、保全・活用プランの承認・施行に至る迄の手続きと合意形成が平均 14 年を要し、また一度策定されると改定もまた同様に困難な過程を経なければならないという重さがある。また、保全・活用プランは図面の凡例迄もが国定で、策定担当者が地域の実情を勘案して図面に表現し、開発業者に伝達してゆくことが難しい〔図5〕

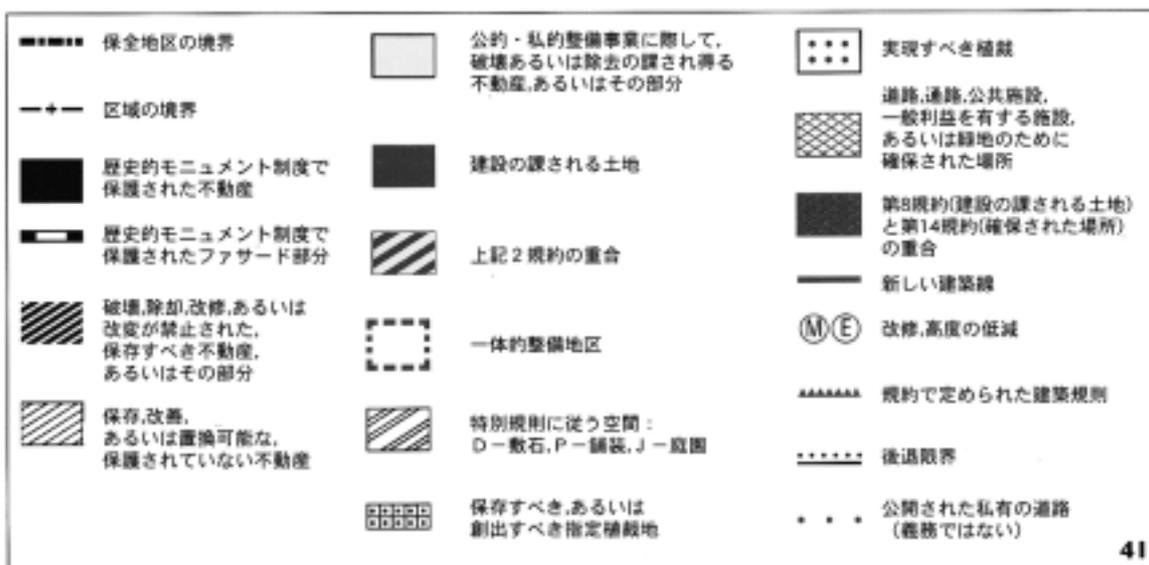


図5：保全・活用プランでは凡例は全国一律に定められている（本来はカラーである）

さらに、保全地区は一般的法定都市計画に置換されるため、地域都市計画プラン等で計画される整備事業等との整合性の担保が困難でもある。いわゆる白抜き地区になってしまい、国が維持・管理する空間が、基礎自治体が責任を負う空間の中に浮島状に出現することとなるのである。

#### 4 1983 年法による建築的・都市的・景観的文化財保護区域（ZPPAUP；本稿では保護区域と略す）制度

地方分権を進めた 1983 年 1 月 7 日法第 69 条から第 72 条により創設されたのが建築的・都市的文化財保護区域（ZPPAU）で、これにさらに 1993 年 1 月 8 日の「景観法」で「景観的」が加えられ、今日の制度となった。この経緯からも判る様に、これ迄国主導であった歴史的環境保護が、地方に分権されてゆくことが本制度の目的のひとつとされており、実際、保護区域創設のための調査は、当該基礎自治体議会の議決の上で、その首長の下に作業グループが形成されることで開始されるし、その創設に関しては同議会の承認が必要とされる。また、保全地区に指定する程の価値を持たない地区も対象にされていることから、それを補完する意味もあり、実際、制度創設以来 16 年の 1999 年で 277 地区と、制度の創設以来 37 年の保全地区の 3 倍以上の指定実績を残している。建物の内部に迄規

制の及ぶ保全地区制度に対し、外観中心という保護区域制度の介入の比較的な意味での軽さが受容されてもいるのだろう。

また、この制度は歴史的モニュメント周囲の半径 500m 規制に於ける、歴史的モニュメント監視建築家の恣意的・主観的判断の制限のための制度でもあった。前述の様に、この制度は評判が芳しくなく、その判断の明確化が要求されていたのである [ 図 6 ]



図 6 : 建築的・都市的・景観的文化財保護区域により、歴史的モニュメント周囲 500m の景観制御領域が強制されたカンペール市の例

しかし、確かにこの制度は地方分権の産物だが、歴史的モニュメント監視建築家が策定を勧めることがしばしばあり、また、創設の最終決定権も、これも国家から州に派遣されている州地方長官の命令による。この最終段階でも基礎自治体議会の承認が必要だが、もはや否認可能な段階でないのは明らかである。

それに、調査開始から最終的承認迄に平均 4 年 3 ヶ月を要し、区域創設手続きの重さは否めない。実際、1999 年の時点で保護区域創設のための調査が行われているのは 538 地区あるが、それらは全てが最終的な承認を目論んでいるわけではない。そもそも、保護区域が創設されると、それは一般的法定都市計画の構成要素のひとつである付録の中に挿入されることが義務付けられているため、保護区域の図面文書や規則が一般的法定都市計画のそれらに影響を及ぼすこととなり、結局その修正や改定が必要となるのである。それならば、基礎自治体が全権を掌握できる一般的法定都市計画の詳細化で済ませてしまおうという基礎自治体も見られる。

## 第 6 節 小括

上記の様に、フランスに於ける国が所管する都市計画制度には、都市計画全国規則の他にも、山岳や沿岸といった自然環境、或いは景観という文化的環境、さらにはモニュメン

トや景勝地、都市といった歴史的環境を保全する制度が整備されていることがわかる。

しかし、これらはいずれもナショナル・ミニマムに発想の端を持つ制度であったり、厳選主義のそれであったりする。また、しばしばその内容の硬直性や管理の厳格さが指摘されるものであることは否定できない。

とはいえ、前者に関しては、開発圧力の小さな自治体にとっては充分だし、後者に関しては、その様な例外的な空間を持つ自治体にとり、最適な環境保全制度となる<sup>12</sup>。問題は各基礎自治体が、これらの制度に使われるのではなく、如何にそれを使いこなすかなのである。しかし、一定の開発圧力があり、かつ国家の保護を受ける程の例外的環境を保有しない自治体は、別の地域環境制御の手法を模索しなければならない。それを、以下に紹介する。

---

12：さらに、これらの国家的な歴史的環境保全制度には、修復に関する補助金や優遇税制の制度が整備されている。

## 第4章 広域行政が関与する都市計画規則

### 第1節 はじめに

前述の様に、フランスに於いては州及び県という、国と基礎自治体との間に存在する地方自治体の環境保全型・規制型都市計画への関与は大きいとは言えない。しかし、いきなり国土計画から基礎自治体の計画へ、そしてナショナル・ミニマムの基準から即地的な基準へ都市計画の尺度を変えることは賢明ではないことは明白である。

そこで、フランスに於いて特徴的なのは、基礎自治体間協力公施設法人（EPCI）という中間体が設置されるということである。今日、基礎自治体単独で都市政策や交通政策、そして住宅政策を決定することは困難である。我国程ではないにせよ、フランスでも中心都市＝就業の場／周辺都市＝居住の場という構図があり、またかつての城壁都市の時代と異なり、我国で信じられている程のコンパクト・シティの構造が維持されているわけではない。都市は溶解し人口集積地域（*agglomération*）がのっぺりと広がるという図式に移行しつつあるのが現実である。

そこで、この人口集積地域を単位とした都市政策が、都市を単位としたそれと重合される型式で必要となる。しかも、基礎自治体が未だに約 36,000 も割拠し、それらが強い個性を持つが故に合併が困難な現実を前に、都市計画をはじめとするいくつかの権限を委譲された広域行政組織、即ち基礎自治体間協力公施設法人が、「市街地」として一団として扱うべき広がりを対象とした広域一貫スキームを策定するのは、事の必然と言っても良いであろう。

### 第2節 基礎自治体間協力公施設法人とは

さて、広域行政が関与する都市計画策定のための基礎自治体間協力公施設法人<sup>※13</sup>として利用されることが多いのは、以下の3型式である：

- 大都市共同体（*communauté urbaine*）：1966年12月31日法により設定されたもので、全域の人口が500,000人以上のもの；
- 都市圏共同体（*communauté d'agglomération*）：1999年7月12日法により設定されたもので、人口15,000人以上の中心都市を持ち、全域の50,000人以上のもの；
- 基礎自治体共同体（*communauté de communes*）：1992年2月6日法により設定されたもので、全域の人口が50,000人以下であるか、それ以上であっても15,000人を超える人口を有する構成基礎自治体がないもの。主に小規模或いは農村部の基礎自治体を対象とする。

---

※13：我国では、広域行政組織は「地方公共団体」の一種とされているが、フランスでは法的性格を「地方団体」とはせず、「公施設法人（*établissement public*）」と位置づけられている。

無論、例外はある。例えば、我々が現地調査をしたストラスブール地域の場合、大都市共同体は地域都市計画プランの尺度で形成されており、広域一貫スキームを担当するのは141の基礎自治体（合計人口58万人）からなる混成事務組合（syndicat mixte）と呼ばれる組織であり、さらにこれにライン川を挟み国境を接する50のドイツの基礎自治体（合計人口40万人）が参加している。また、レンヌ地域の場合、一般にこの地域を構成するとされる140の基礎自治体を絞り込み、5つの基礎自治体間協力公設法人が合併した、合計64の基礎自治体を包含する混成事務組合が広域一貫スキームの策定を担当している。この様に、都市計画の策定は地域の実情を反映した基礎自治体間協働が可能な様に調整されているのである。

### 第3節 広域一貫スキーム

広域一貫スキームの前身で、長期スパンの広域都市計画である指導スキームは、その策定の複雑さにも関わらず私権への拘束力を持たない指針に過ぎないこと等から余り策定されなかった。実際、それは1983年10月1日現在でその前身である空間整備・都市計画指導スキーム（SDAU）を含め183存在していたにも関わらず、1999年になっても219に増加したに過ぎず、既に1992年に国務院（Conseil d'Etat）はこの都市計画文書の廃止を提案していたのである。

しかし、このことは広域計画の不要を意味しない。さらに、都市計画に限定されない都市政策の一貫性の確保のためには、住宅、交通、持続的開発等の総合的視点が、人口集積地域の尺度で必要になる。

そこで、指導スキームに代わる広域一貫スキームが創設されたわけだが、以下で基本的事項を4点押さえておこう<sup>※14</sup>：

- ①ゾーニングからプログラムへ；
- ②乱立する諸計画の一貫性の拠り所へ；
- ③「計画なき土地に開発なし」の理念の強化へ；
- ④私権を拘束しない都市計画への協議（concertation）の導入へ。

まず①だが、従前の指導スキームと広域一貫スキームとの最大の相違点は、前者が機能別の土地利用の誘導、つまりゾーニングを主眼とした都市計画文書だったのに対し、後者は整備や再生の方向付けを大まかに示すプログラムとなったということである。また、生態学的・歴史的環境の保全にも強い関心を示すようになっている [次ページ図7]。

さて、では広域一貫スキームの構成書類はというと、指導スキームと同様に説明報告書（rapport de présentation）と図面文書（documents graphiques）があるが、両者とも、上述の様に、都市の発展や保全の方向性を表現するものとされている。また、広域の領域に一貫性を持たせる都市基盤施設として交通手段の勘案が不可欠なため、任意で交通対策

---

※14：ただし、イル・ドゥ・フランス州に関しては、従前のイル・ドゥ・フランス州指導スキーム（SDRIF）が依然として適用されるものとされた。

を示すものとされている。これが示された場合、都市化する地域を設定することができ、施設やサービスに関わるプロジェクトを明確にすることとなる。

②は、都市の物的環境の整備指針を定めるだけではなく、住宅の均衡、社会的混合、公共交通、そして商業・経済施設の配分に関する考察を含有しつつ策定される総合的都市整備指針とされたということ、つまり、乱立する諸計画の一貫性の拠り所とされるということである。今後は、土地占用プランや地域都市計画プラン、地域住宅プログラム (PLH) や都市交通プラン等の下位計画のみならず、保全地区 (SS) の保全・活用計画 (PSMV) という国レベルの計画も本スキームと両立している (compatible) ことが要請されるのである。

③の「計画なき土地に開発なし」の理念の強化とは、50,000人以上の人口集積地域から15km以内に位置していながら広域一貫スキームに含まれていない基礎自治体は、県地方長官の同意なしには地域都市計画プランに於いて都市化区域 (後述) を設定できなくなったということである。つまり、或る基礎自治体が都市化をわずかなりとも欲する場合、周辺基礎自治体との協調の中でそれを考察する義務を負うか、それとも都市化を断念し既成市街地の枠組みに全てを収斂させるかの選択を迫ることとなる。

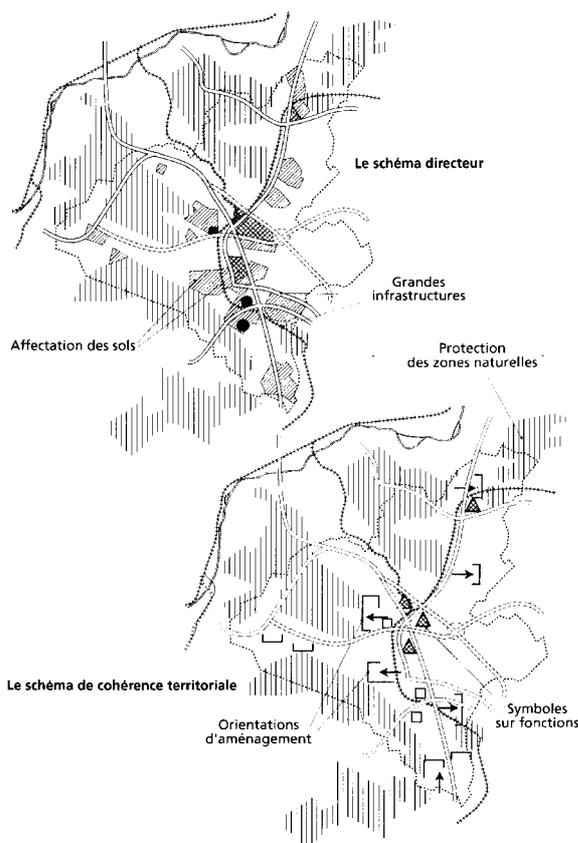


図7：ゾーニング中心だった指導スキーム (上) と異なり、広域一貫スキーム (下) は空間整備のプログラムを提示するものとなる。

これは、指導スキーム/土地占用プラン時代に見られた、前者の不在や拘束性の弱さにより、各基礎自治体が各々都市化を進めていった、いわゆる「土地占用プラン・エゴイズム」への反省に立脚している。

表4：指導スキームと広域一貫スキームの策定過程比較

指導スキーム (SD)		広域一貫スキーム (SCOT)	
<p>発意：基礎自治体間協力公 施設法人内の複数の基礎 自治体</p>		<p>発意：基礎自治体間協力公 施設法人内の複数の基礎 自治体</p>	
<p>↓</p> <p>専用で非永続的な公施設 法人もしくは事務組合の 設立</p>		<p>↓</p> <p>専用で非永続的な公施設法 人もしくは事務組合の設立</p>	
<p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・基礎自治体議会もしくは基礎自治体間協力公施設法人の議決機関の提案に基づき県地方長官が境界を画定</li> <li>・県地方長官が上位計画等を報知</li> </ul>		<p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・基礎自治体議会もしくは基礎自治体間協力公施設法人の議決機関の提案に基づき県地方長官が境界を画定</li> <li>・県地方長官が上位計画等を報知</li> </ul>	
<p>↓</p> <p>計画の策定</p> <p>↓</p> <p>素案の決定</p> <p>↓</p> <p>以下に諮問</p>		<p>↓</p> <p>計画の策定</p> <p>↓</p> <p>素案の決定</p> <p>↓</p> <p>以下に諮問</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・基礎自治体間協力公施設法人内の基礎自治体及び基礎自治体の集合体</li> <li>・提携の義務付けられている公法人</li> <li>・県地方長官</li> <li>・山岳委員会の専門部会</li> </ul>	<p>基礎自治体からの修正要求</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基礎自治体間協力公施設法人内の基礎自治体及び基礎自治体の集合体</li> <li>・提携の義務付けられている公法人</li> <li>・県地方長官</li> <li>・隣接する基礎自治体及び基礎自治体間協力公施設法人の首長</li> <li>・山岳委員会の専門部会</li> </ul>	<p>基礎自治体からの修正要求</p>
<p>↓</p> <p>公開</p>		<p>↓</p> <p>公開意見聴取</p>	
<p>↓</p> <p>承認</p>	<p>調停委員会による調整</p>	<p>↓</p> <p>素案の修正</p>	<p>調停委員会による調整</p>
<p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・県地方長官への転送</li> <li>・公示手続き</li> </ul>		<p>↓</p> <p>以下からの意見聴取</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・農業会議所</li> <li>・ワイン原産地呼称統制認定院</li> <li>・州森林所有センター</li> </ul>	<p>↓</p> <p>県地方長官に諮問</p> <p>↓</p> <p>県地方長官の承認</p>
<p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・県地方長官への転送</li> <li>・公示手続き</li> </ul>	<p>当該基礎自治体の離脱も可能</p> <p>↓</p> <p>境界の減少</p>	<p>↓</p> <p>承認</p> <p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・県地方長官への転送</li> <li>・公示手続き</li> </ul>	<p>↓</p> <p>当該基礎自治体の離脱も可</p> <p>↓</p> <p>境界の減少</p>

④も大きな変化で、これ迄の指導スキームには課されていなかった公開意見聴取(enquête publique)が義務付けられたということである。また、近年の都市計画情報開示の潮流もあり、スキーム策定最終段階の公開意見聴取のみならず、計画立案段階からの市民の巻き込みも盛んになりつつある。

事実、現地調査したストラスブール地域の場合、2003年11月から2004年2月にかけて、10箇所での展示会と6回の公開意見交換会が開催され、2003年9月迄にA4で4枚(A3両面使い)の広報パンフレットを8号迄発行し、さらに専用のインターネット・ホームページ(www.scoters.org)を開設する等している。さらに、注目されるのは、この地域は仏独国境にあるため、義務としてドイツ側で国境を接し都市計画権限を有する自治体への諮問があるため、上記全ての合意形成が仏独両語でなされている。

以上が広域一貫スキームの特徴だが、それへの疑念がないわけではない。実際、広域一貫スキームは、各基礎自治体の自律性を侵さずに基礎自治体間の協調を実現しなければならず、本当に理想通りに策定が進展するか疑問視する声も聞かれるのである。ともあれ、いずれにせよいくつかの地域でその策定が進んでいるのも事実である。また、指導スキームと異なり、広域一貫スキームは承認から10年後に、それを維持するか、全面的或いは部分的に改定するか、もしくは破棄するかを選択しなければならない。この選択をしないと、同スキームは自動的に無効となる。

つまりは、内容、さらには実効性に関する外部評価が、ここ10年程度のうちには定まり、さらに行政内部でも10数年後には自己点検が義務付けられているのであり、指導スキームとの相違はその際一層明確になるはずである。

## 第4節 小括

繰り返し述べる様に、今日、都市はその範囲を画定するのがますます困難になり、基礎自治体の境界がそれに対応するということは稀になってきている。そして、この様に形成された人口集積地域の内部で、交通や住宅供給といった課題と共に土地占用の制御や都市施設の企画を実施することが不可欠となっている。そのため、基礎自治体合併の進まないフランスでは、基礎自治体間協力のための行政的仕組みを活用しながら、以前の指導スキームとは異なり策定が不可欠な都市計画文書が都市連帯・再生法により導入されたわけである。合併が一定の進展を見せている我国に於いても、この人口集積地の広がり単位とした広域都市計画は参考となるはずである。

## 第5章 基礎自治体が関与する都市計画規則

### 第1節 はじめに

未だに線引きをはじめとする都市計画に関する諸権限が都道府県止まりな我国と異なり、1983年の地方分権以降、フランスに於いては基礎自治体の領域を対象とした都市計画の策定権限は当該基礎自治体が有している。さらに、本稿執筆時点の2003-2004年中も、さらなる権限委譲があるとの話もある。この新たな流れは、とりわけ20%の社会住宅の設置義務等、都市連帯・再生法に対する疑問の動きと裏表なのだが、その点に関しては現時点では大きな改革はない模様である。

いずれにせよ現時点で確かなのは、以下の3点である。即ち、第一点目として、多くの基礎自治体（或いは都市計画権限を有する基礎自治体間協力公施設法人）で都市連帯・再生法に基づく新たな都市計画の策定が進行しているということ、しかし第二点目に、それらの完成迄にはなおしばらくの時間がかかり、その上効果の測定ともなればさらに待たなければならないということ、そして最後に、現在の改革は都市連帯・再生法の全否定ではなく、寧ろ地方分権は一層推進されるであろうということである。

以上の3点を踏まえたところで、本論に於いて見てゆかなければならないのは、まずは都市連帯・再生法による基礎自治体段階での新たな都市計画の枠組み、具体的には基礎自治体土地利用図（carte communale）（旧都市計画全国規則適用基準（MARNU））と地域都市計画プランの概要であり、しかしそれらが策定中である以上、それらの誕生を促したいくつかの潮流の具体的な事例であろう。とりわけこれらの実例に関しては、我国、ひいては先進自由主義社会で見られることの多い、歴史的・生態学的環境の重視、中心市街地の活性化、伝統的産業の保護、重厚長大型産業跡地の再利用、或いは計画立案過程に於ける市民との合意形成等の問題という、具体的な切り口で見てゆくものとする。

### 第2節 基礎自治体土地利用図

とりわけ鉄道でフランスを旅して見れば解ることだが、都市近郊でのスプロールは悪化しつつあるものの、その国土の多くは農地や森林、或いは草原に覆われ、人々はかつての村落の構造そのままに教会を中心とした集落に集住している。従って、約36,000存在する基礎自治体の全てが都市計画文書を保有している必要はなく、開発圧力の殆どない農村部では、第3章第2節で概説した都市計画全国規則に依存していれば大きな問題は生じない。

しかし、都市計画全国規則の基本精神は、既成市街地以外での建設可能性の制限の原則であり、既成市街地以外での都市化を許容しようとする場合、独自の都市計画文書が必要となる。だからといって開発圧力の高い基礎自治体と同様のそれを用意する程でもないという場合、基礎自治体土地利用図で代替することが可能である。

歴史を緋けば、1983年1月7日の地方分権法によって、一時的という条件付きで創設さ

れた都市計画全国規則適用基準が 1986 年に 4 年毎の更新により永続化可能とされ、さらにそれが 2000 年の都市連帯・再生法によって、地域都市計画プランや広域一貫スキームと同等の都市計画文書とされたのである。

策定は当該基礎自治体か都市計画権限を委任された基礎自治体間協力公施設法人が行い、県地方長官が上位計画や周辺基礎自治体との整合性を監視する。また、その性質上、農業や林業に係る文書の参照が義務付けられている。素案完成の時点で公開意見聴取が必要で、承認は当該の基礎自治体或いは基礎自治体間協力公施設法人、及び県地方長官が行うという二重構造になっている。

内容としては、説明報告書と図面文書から構成される。説明報告書は、以下のことを提示しなければならない：

環境の初期状態の分析及び経済的・人口的発展の予測；

とりわけ建設可能域を決定する整備方針；

それによる環境への影響予測及びその保全・活用手法。

図面文書には、建設可能 / 不可能域の他、とりわけ居住系機能と両立し難い産業系機能の立地地区や、災害により破壊された建物が同一形態で再建を義務付けられる地区が明記される。しかし、規則は定められない。

承認の結果、当該基礎自治体或いは基礎自治体間協力公施設法人は、土地占用及び利用に関する許可権限を分権され、建設可能性の制限の原則が撤廃される。

ともあれ、基礎自治体土地利用図は、開発圧力の小さな地域で若干の新規建設を許容する手法であり、強い開発圧力の中で積極的に環境保全を試行しようという仕組みではない。それには、以下の地域都市計画プランが必要となる。

### 第3節 地域都市計画プランの新機軸

地域都市計画プランとは、これ迄の土地占用プランに相当するものだが、もはや単なる土地利用計画ではない。その新機軸は以下の様に整理できよう：

様々な都市政策との一致の義務付け；

規制型・事業型都市計画の統合<sup>15</sup>；

線引きの詳細化；

容積率（COS）超過負担金の廃止；

随時の合意形成の義務付け。

以下で、各項目に関して、やや詳細に見てゆこう。

は、これ迄の土地占用プランでは地域住宅プログラムや都市交通プランは考慮に入れるだけで十分とされてきたが、今後は両立していることが求められるということである。

---

15：これは、既に 1985 年 7 月 18 日の空間整備法（Loi Aménagement）により相互浸透が可能となっていたものが、都市連帯・再生法で事業型都市計画と規則型都市計画の相互扶助が「義務」となったということである。

は、空間整備・持続的開発プロジェクト（PADD）という新しい都市計画文書の導入によるもので、後にさらに詳細に論じる。

は、これ迄の都市区域（zone urbaine）と自然区域（zone naturelle）が細分化され、都市区域（zone urbaine）、都市化区域（zone à urbaniser）、農業区域（zone agricole）及び自然及び森林区域（zone naturelle et forestière）となるということである。

は、住宅供給推進のために容積率の超過負担金及び法定上限密度（PLD）の超過負担金制度が廃止されるということである。

は、これ迄は議会での承認を前提とした公開意見聴取しか義務付けられていなかったのが、今後は策定中全期間に渡って市民の意見の吸い上げをすることが課されるということである。

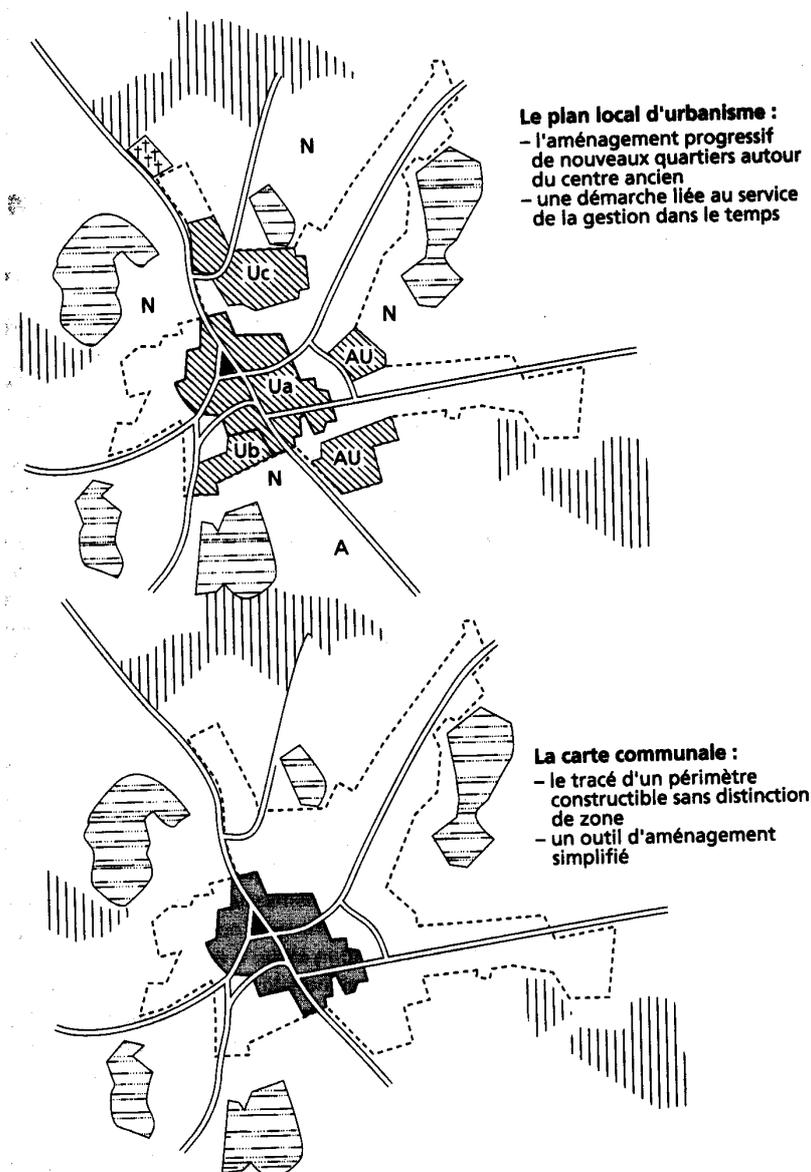


図8：地域都市計画プラン（上）は、基礎自治体土地利用図（下）と異なり、規則と付録を含むことでよりきめ細やかな規制型都市計画を立案可能で、さらに空間整備・持続的開発プロジェクトにより、事業型都市計画の提示が可能となっている。

表5：土地占用プランと地域都市計画プランの策定過程比較

土地占用プラン (POS)	地域都市計画プラン (PLU)
土地占用プラン策定の決定	地域都市計画プラン策定の決定
↓	↓
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 県地方長官への転送</li> <li>・ 県地方長官による報知</li> <li>・ 提携の義務付けられた法人への報告</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 県地方長官への転送</li> <li>・ 全策定期間中の県地方長官による報知</li> <li>・ 任意の提携方式が可能な機関との協働</li> <li>・ 市民との協議</li> <li>・ 協議の報告書の作成</li> </ul>
↓	↓
	基礎自治体議会或いは基礎自治体間協力公
	施設法人議会に於ける審議
↓	↓
	2ヶ月
↓	↓
土地占用プラン素案を以下に転送	地域都市計画プラン素案を以下に転送
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 提携の義務付けられた法人</li> <li>・ 隣接基礎自治体の首長</li> <li>・ 関連する基礎自治体間協力公施設法人</li> <li>・ 公認された団体</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 提携の義務付けられた法人</li> <li>・ 隣接基礎自治体の首長</li> <li>・ 関連する基礎自治体間協力公施設法人</li> <li>・ 公認された団体</li> </ul>
↓	↓
上記機関による意見具申	上記機関による意見具申
↓	↓
意見具申を受けた修正	意見具申を受けた修正
↓	↓
(必要であれば) (県) 調停委員会への諮問	(必要であれば) (県) 調停委員会への諮問
↓	↓
土地占用プラン素案の公示	
↓	↓
基礎自治体首長或いは基礎自治体間協力公	基礎自治体首長或いは基礎自治体間協力公
施設法人首長による公開意見聴取	施設法人首長による公開意見聴取
↓	↓
素案の修正	素案の修正
↓	↓
	もし農地或いは森林面積の減少がある場合、
↓	農業会議所、ワイン原産地統制呼称院、州森林
	所有センターへの諮問
↓	↓
土地占用プランの承認	地域都市計画プランの承認
↓	↓
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 県地方長官への転送</li> <li>・ 公示手続き</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 県地方長官への転送</li> <li>・ 公示手続き</li> </ul>

さて、 に関して論じておこう。これ迄の土地占用プランの構成書類は以下の4点であった：

- 説明報告書（rapport de présentation）；
- 図面文書（documents graphiques）；
- 規則（règlement）；
- 付録（annexes）

これらに加わった空間整備・持続的開発プロジェクトとは、市民に向けた短・中期的都市計画事業の提示書類である。市民向けであるから過度に技術的であることは忌避すべきであるものの、他の書類との連動により、事業型都市計画と規制型都市計画が統合されるのである。

例えば、これ迄は協議整備区域は土地占用プランの拘束を受けず、独自に区域整備プラン（PAZ）を策定していたものが、今後は本書類に統合される。これにより、土地占用プランとだけではなく、その各々の間でも連関の考察が十分ではなかった協議整備区域が統合的に扱われるようになる。また、地域都市計画プランは中期的スパンの法定都市計画だから、協議整備区域に欠けがちだった時間的尺度を補うことにもなる。

従って、これ迄単なる導入文書と考えられていた説明文書は、法的拘束力を持たない迄も極めて重要な要素となる。というのも、規制による緩やかな変化のみならず、事業による急速な都市の改変も正当化しなくてはならないからである。

さて、空間整備・持続的開発プロジェクトは「柔軟であること」ことを旨とし、その規定内容は法第123-1条を受けた令第123-3条で定められている以下の点だけである：

- 中心市街地の保全的刷新のための手法の提示；
- 街区（îlot） 界限（quartier）そして地区（secteur）にわたる修復事業の提示；
- 保全或いは新設すべき人間的尺度を持った公共空間の提示；
- 界限の商業の多様性の保証のための整備手法の提示；
- 都市の入り口（entrée de ville）の整備条件の提示；
- 景観保全手法の提示。

また、上記の合意形成の拡大の一環だが、これ迄は修正（modification）手続きの際に、その内容の成立を見越した事前適用（application anticipée）の制度があったが、本法以降はそれがなくなる。そこで、公開意見聴取を省略できる緊急改定（révision d'urgence）の制度が設けられた。

#### 第4節 空間整備・持続開発プロジェクトと合意形成の進展 - パリ市の場合

さて、ではその実態はどうなっているのでしょうか。ここでは比較的策定が進展しており、その内容も充実していると言われるパリ市を事例に考察してみる。

パリ市議会は2001年10月22日に、2002年4月1日での土地占用プランの地域都市計画プランへの移行を命じる施設省通達もあり、地域都市計画プラン、新地域住宅プログラム及びパリ交通プラン（PDP）の策定を決議した。同時に、ふたつの保全地区（SS）の保全・活用プラン（PSMV）の改定を国に要請している。この新たな都市計画のスローガン

は、「計画された都市計画 (urbanisme de plan)」から「対話の都市計画 (urbanisme de dialogue)」へである。

2020 年を目標とする地域都市計画プランの策定目標は、環境の改善、社会的連帯や治安の保証、そして首都の役割の完遂とされた。しかし、市長が市民との合意形成を重視する立場を取り、策定作業は若干の遅延を見せている状況で、最終的承認は当初予定された 2003 年内が 2005 年初頭にずれ込む見通しとなっている。

その 2003 年は、空間整備・持続的開発プロジェクトの策定に大半が費やされた。その目標は、以下の通りである：

- 公害の低減；
- 社会的混合の推進；
- 交通の改善；
- 社会住宅の供給促進；
- 問題地区の改善；
- 子供・低所得者向け施設の充実；
- 文化財の保護；
- 経済の活性化。

これらの目標を受けて、パリ市役所内には、文化財・景観・都市構造に係る施設、環境と持続的開発、都市圏の中のパリといった複数の検討グループが形成され、その結果、市民にも分かり易く作成された図面は、以下を説明するものとなっている：

- 景観と文化財を活用する；
- 公共空間を整備しより良く共有する；
- (複数の) 中心性を強化し地域生活を促進する；
- 植栽された空間を再生し全ての市民に公開する；
- 社会組織の多様性を保証する；
- パリに住む権利を強化し都市再生を保証する；
- 経済生活と雇用の発展に貢献する；
- 日常生活の質を転換する。

ところで、都市連帯・再生法第 25 条は、計画策定の全期間に渡っての合意形成と、さらに当該基礎自治体首長がその議会に対して報告書を提出することを義務付けた。それに従い、策定された空間整備・持続的開発プロジェクトの素案は 2003 年 1 月 28 日のパリ市議会での審議を経、同年 3 月及び 4 月に区単位の市民との意見交換会にかけられ、同時に開催された展覧会を含め、実に 12,000 件の意見を集めることとなる。無論、市民の都市計画への勘違いもあり、空間整備・持続的開発プロジェクトとは関係のない意見も少なくないのだが、市はこれらを、区、街路名、意見内容、そして意見の分類等の項目からなる Excel のファイルにまとめて検討を施した。パリ市は、その検討結果を、再度空間整備・持続的開発プロジェクトに反映させ、2004 年 2 月に同様に区を単位とした合意形成を図る。

また、地域都市計画プランや空間整備・持続的開発プロジェクトの策定状況や市民の意見は、パリ市の都市計画展示館であるアルスナル・パヴィリオンに専用の一画が設置されて

市民に開示されている他、「地域都市計画プラン・ノート (Cahiers du PLU)」なる雑誌も出版され、現在迄に5号が発刊済みである。

パリ市はこれ迄にも合意形成には心を砕いてきたが、計画策定初期の段階から全市民に、これ程迄の規模で情報公開をするのは初めてであり、それが計画の洗練にどの程度の貢献をしたのか、それとも時間をかけた割りには得たものが多くはなかったのか、今後の評価を待つこととなる。

## 第5節 基礎自治体によるいくつかの先進的事例

上述の様に、さらに別章の現地調査報告にある様に、都市連帯・再生法に基づく地域都市計画プランによる都市計画策定の試行は緒に付いたばかりであり、その完成を待つだけでも数年、効果が現れる迄にはさらに時間を要することとなる。その上、規制型都市計画は事業型都市計画と異なり、短期間の内に目に見えて都市空間が変貌するわけではないので、それが分かりにくい。

しかし、考えてみれば、何の根拠もなく都市連帯・再生法が制定されたわけではない。そこには、同法の新機軸として謳われた点が解決策となるべき問題が絡み合っていたはずである。さらに、これらに対して、一部の都市計画先進自治体は法の成立を待たずに独自の解法を探求していたのであり、法はそれら地方の取り組みに対しての国の事後的評価であるとも考えられよう。

例えば、上記パリ市空間整備・持続開発プロジェクトの目的の場合、とりわけ 、 、 、そして は、1990年代の詳細な土地利用計画実施の際に、直接的・間接的に目論まれたものばかりであり、また合意形成の在り方も、とりわけフォブール・サン・タントワンヌ特別土地占用プランと言われた地区詳細計画以降培われた経験が活かされている。つまるところ、同プロジェクトは1990年代の局所的試行を全市的に展開したものに過ぎないと極論することさえ不可能ではあるまい。

そこで、以下ではいくつかの基礎自治体による、1990年代の取り組みを具体的に見てゆきたい。ところで、繰り返し述べている様に、1980年代から1990年代にかけて享受した好況期を過ぎた今日、大規模な事業型都市計画は困難となっている。そこで、これを期にそれを規制型都市計画に巻き込み、さらに都市計画を都市政策に密接に関連付けながら進めてゆこうというのが、2000年の都市連帯・再生法だった。従って、この枠組みを予感させる規制都市計画は、必然的に保全を指向したものとなる。そこに見られるいくつかの切り口を挙げてみよう：

- 身近な歴史的環境の保全（例：パリ市モンマルトル）
- 中心市街地の活性化（例：パリ市モントルグイユ・サン・ドゥニ）
- 観光系産業伸張への対処（例・パリ市ムフタール）
- 伝統産業の保全（例：パリ市フォブール・サン・タントワンヌ）

とはいえ、事業型都市計画がなくなったわけではない。その目標が、業務系床の大量供

給から市民生活の充実に回帰しつつあるということである。では、どのようなそれが実施されているのか。いくつかの切り口を挙げてみよう：

- トラムウェイ（路面電車）の導入（ストラスブール市中心部）
- 重厚長大産業跡地の再開発（パリ市第13区セーヌ左岸地区）
- かさぶた形成型都市計画（パリ市ナシオナル街）
- 公共空間の魅力付け（パリ市シャン・ゼリゼ）

また、前述の様に、市民とのより良い合意形成の模索も続いている。ここでは、いくつかの都市計画展示施設の事例を挙げよう。

## 1 身近な歴史的環境の保全（例：パリ市モンマルトル）

第3章で紹介した様な、国家による保護を期待できる程の例外的な質ではないが、市民にとって重要な歴史的環境を如何に保全するかという問題に取り組んだ事例として、パリ市のモンマルトル特別土地占用プランを取り上げる。特別土地占用プランとは、土地占用プランを界限固有の問題に対処するために詳細化した地区計画で、パリ市には承認済みのものだけで7例がある。以下の4事例はいずれもその実例である。

我々日本人の目には歴史的と映る環境も、フランス人にとっては当然の風景で、モンマルトルもその例外ではない。従って、国家による保存は期待できない。そこで、パリ市は上述の様な一般的法定都市計画の詳細化を以て対応したわけだが、ここで注目したいのは、敷地毎に決められる形態規制と 詳細な空地保全規定の2点である。

に関しては、図の様に建物の高度と屋根の形態が、概ね現状を追認する形で敷地毎に付与されている。これは、専ら容積率と斜線制度に依存する我国の都市計画にはない発想である。

また、 に関しては、保護緑地、保護空地、そして予定空地という3種類の規定が新設され、建物群と共にモンマルトルの瑞々しい景観を構成している緑が、建て詰まりにより潰されることがない様にした。

## 2 中心市街地の活性化（例：パリ市モントルグイユ・サン・ドゥニ）

自動車でアクセスできる大型マーケットに取って代われ、とりわけ小売店を主要な構成要素とする中心市街地の商店街の低迷は、フランスでも同様である。モントルグイユ・サン・ドゥニは、パリ市の中心部にあり、骨格となる街路が抜け道化していたこともあって交通公害が加わり、人口の減少が止まらず寂れる一方であった。

そこで、パリ市はこの界限に21haにも及ぶ歩行者専用区域を創設して、自動車交通を完全に締め出してしまった。住民の自家用車や商店の配送車、さらにタクシー等の公共交通機関や救急車・消防車等の緊急車両の進入は、基本的に地区外周の3箇所に限定される。そこには次ページ図9左の様な端末があり、専用の登録カードか中央制御センターにつながるインターフォンで図9右の様な上下可動式の車止めを下げて進入する。



図9（上）：歩行者専用区域の交通制御装置

図10（左）：そぞろ歩きの人出の戻ってきた商店街



モントルグイユ・サン・ドゥニではさらに、2階以上には居住系床しか設置できないという誘導的土地占用と容積率が設定されている。逆に、商店が1階に設置される場合には、容積率の緩和がある。これによって、商店1階住居上階のいわゆる下駄履きの構成となり、夜間人口が繋ぎ止められ、近隣相手の小売り商店街の維持が後押しされている〔図10〕

本特別土地占用プランの策定後、地区は大きく変わったと言われるが、賃料の高騰や回帰人口の増加による幼稚園の不足等、予期せぬ効果もある。

### 3 観光系産業伸張への対処（例：パリ市ムフタール）

歴史的環境保全や町おこしと観光化の問題は切り離せないものだが、度が過ぎるとそれは公害となり、住民の流出や近隣相手の商店街の衰退を惹起してしまう。やや系統は異なるが、ここではムフタールの例を見てみたい。

1990年代頃から、モニュメント中心の観光に飽きた旅行者が、生活の界隈に関心を示す様になった。ムフタールは学生街であるカルチエ・ラタンや、観光地であるパンテオンやリュクサンブル宮の至近にある生活感溢れる街であったが、このような流行の中、観光が進展し、旧来の良好な住環境が担保されない状況になりつつあった。

そこでパリ市は、上記同様本界隈にも特別土地占用プランをかけたが、その手法は以下の通りである。まず、モントルグイユ・サン・ドゥニ同様、誘導的土地占用と容積率の設定によって、いわゆる下駄履きの構成を目論んだ〔次ページ表6〕

表6：ムフタールの容積率の修正：

ムフタール界隈の容積率	修正前に属していた UC 区域内 UCa 地区	ムフタール専用 UCd 区域
建物の1階	延べ床面積が敷地面積未満という条件付きで、業務系以外の機能に対して誘導容積率400%が与えられる。	延べ床面積が敷地面積未満という条件付きで、業務系以外の機能に対して誘導容積率400%が与えられる。
居住系、商業系	300%	300%
産業系	300%	50%
業務系	100%	50%

注：さらに、現在2階以上の階を占有している業務・産業系床は、改変時には居住系に転換されなければならない。

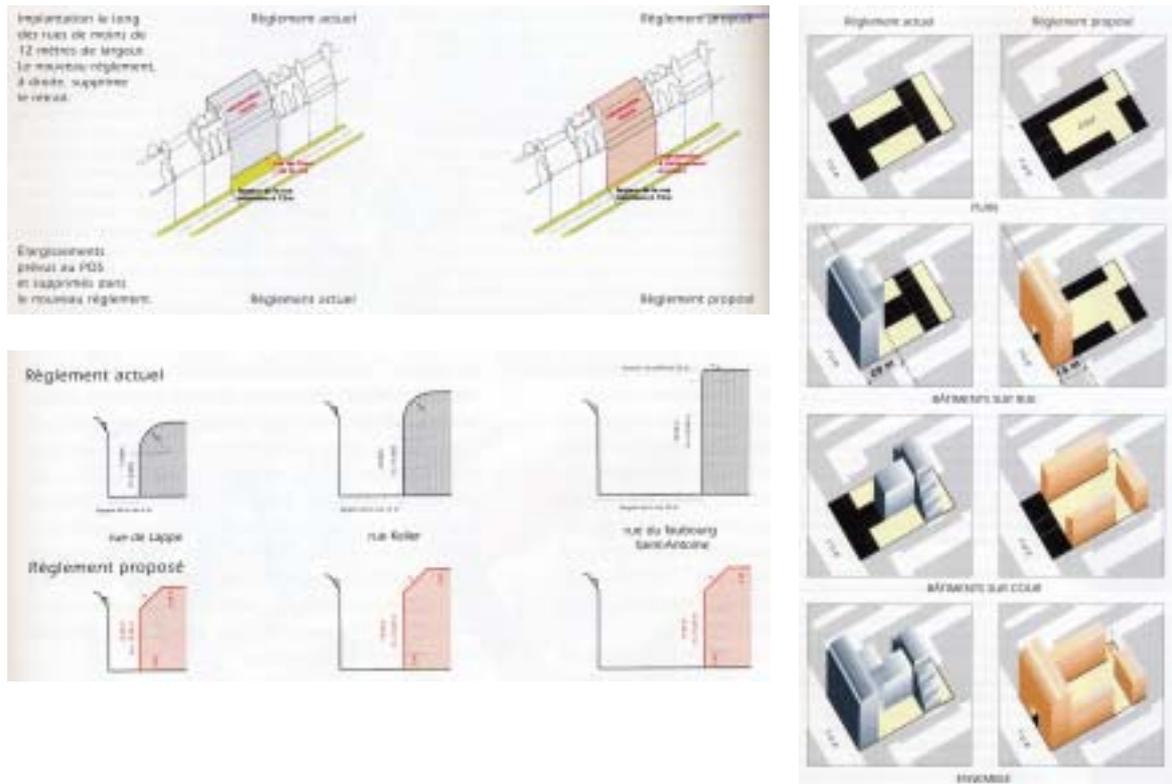
しかし、土地占用プランで商業と言った場合、地元住民相手の八百屋も観光客相手のレストランも区別されない。そこで、外観の規制や歴史的建物の保存を強化することで、派手な意匠を採用しがちな観光系産業を牽制する。次に、内部保護緑地の地役を強化することで、建物形状の変更の頻繁なレストラン等の増殖を防止しようとしているのである。

#### 4 伝統産業の保全（例：パリ市フォブール・サン・タントワンヌ）

後継者不足や技術革新への対応への遅れ等の内発的要因ではなく、それが都市に於ける土地占用の変化に着いてゆけていないという理由で伝統産業が衰退してしまう場合がある。フォブール・サン・タントワンヌはバスチーユ広場の東方に広がる80ha程の界隈で、歩いてみると即座に気が付くが、高級家具製造工房と販売店が軒を連ねている。しかし、1989年のフランス革命200周年を記念して建設された新オペラ座の開館後、レストランやカフェ、そしてディスコといった業種が押し寄せ、家具製造作業や展示のため建物1階の階高が大きいことを利して、伝統産業が長らく占有してきた空間に増殖し始めた。そこで、パリ市は伝統産業保護に乗り出したわけだが、その手法は以下の通りであった。

まず、上記で繰り返し引き合いに出された誘導的土地占用や容積率の設定である。これにより、1階に工房等の産業系床が入ることが最も高度な土地利用を実現する手段となる。さらに、中庭の保全がこれに加わる。この界隈房の入った建物が囲むという構成となっている。そこで、従前の規則では隣接地からの後退義務によって中庭の形成が妨げられていたものを、それを修正することで従前通りの構成が取れる様に規則改正がされた[次ページ図11]

図 11：フォブール・サン・タントワヌ特別土地占用プランによる形態規制



特別土地占用プラン第6条により、狹隘街路に於いても従前の様な後退が不要となり（左上図左）、既得の建築線の揃った景観が維持される（同右）。この利得は、さらに第7・8条による従前の様な敷地中央への後退の不要（右図左）そして囲み型配置の許可（同右）とも相俟って、中庭を作業空間とする伝統の家具製造業を間接的に保護することとなる。また、第10条により、従前の様なオスマン型・スラブ型の屋根形態の押し付けがなくなり（左下図上）、既存のピクチャレスクな景観が維持される（同下）。この様に、形態規制を通じて、直接的には景観の保護、間接的には伝統産業による地域経済の活性化などが、総合的に目論まれている。

これら事例の様に、都市計画は特定の業種を優遇できないし、補助金を与えたりもできないが、土地占用や容積率、或いは建物形態の設定から間接的に後押しをすることができるのである。

## 5 ترامウェイ（路面電車）の導入（ストラスブル市中心部）

これは当節2で扱った中心市街地の活性化と密接な関係があり、前者は自動車の締め出しという規制的手段にのみ訴えたのに対し、ストラスブル市では ترامウェイの導入を含みながら歩行者専用区域を創設したものである。これはフランス国内のみならず諸外国でも評判となり、2003年10月に我々が視察した際には日本語のパンフレットも用意されている程であった。

中心市街地の衰退の背景には、自動車利用を前提とした郊外型大規模量販店への顧客の流れの変化があるため、それを逆にするためには、公共交通を極力発達させ、かつ郊外店では不可能なそぞろ歩きをしながらの買い物が可能な環境を再構築する必要があるからである。そこで、ストラスブール市は 1990 年に 19 億 4 千万フランを投じて 12.6 km の区間にトラムウェイを導入し、さらに 1995 年には 16 億 5 千万フランを投じて 12.2 km の区間の建設を開始し、現在両線とも市民の利用に供されている。郊外のいくつかの駅の周辺には大規模駐車場が整備され、パーク・アンド・ライド・システムによりそこで車をトラムウェイに乗り換えさせることで、中心部への車両交通を断念させている。そのため、約 3 分間隔でトラムウェイが運行されており、このことが相乗的に利用者数を増加させている。

ともあれ、このために市中心部には殆ど車両交通がなく、大変静かな雰囲気の中でそぞろ歩きを楽しむことができる [ 図 12 ]



図 12 : (左) トラムウェイの導入でそぞろ歩きが可能となり、中心市街地に人の流れが戻ってきた。さらに、優れたデザインの車両や停留所等、美的配慮も行き届いている。

(右) 配送車や緊急車両に対しては、モントルグイユ・サン・ドウニと同様の装置が設置してある。

## 6 重厚長大産業跡地の再開発 (パリ市第 13 区セーヌ左岸地区)

重厚長大から軽薄短小への産業構造の転換は、既に公害紛争時やオイル・ショック後の 1970 年代から唱えられていたが、都市の土地利用という観点からすると、都心部の土地の高度利用が促進されたバブル期以降にその跡地利用が問題となってきた。我国に於いて最も典型的な事例は、旧国鉄汐留操車場跡地で、殆ど全面的に民間の開発に供され、高層ビルの林立する街区群へ変貌を遂げている。

一方、パリ市第 13 区のオーステルリッツ駅周辺の操車場跡地も同時期に跡地利用の考察がなされた。当初はパリ万博やパリ・オリンピック用地として考えられていたが、それらが流産した後は、新国立図書館を核とし、周囲に若干の業務系建物と多くの社会住宅を配した再開発がなされた。新国立図書館を除き、全ての建物は中層かつ中庭を持つ伝統的構成でまとめられ、さらにパリ市中心部迄 15 分程の新型地下鉄が布置されることで、高

層ビルでは望みようのない人間的尺度を持ち、さらに居住系床が大半であることから職住近接の街が実現している。これらは民間開発業者ではなく、市が大半を出資し営利を目的としない混合経済会社（SEM；我国の「第三セクター」に相当）だからこそ可能であったと言える。パリではこの他にも、第12区ベルシー地区のワイン倉庫群跡地や第15区デュプレックス地区の兵舎跡地等も、同様な再開発がなされている。

## 7 かさぶた形成型都市計画（パリ市ナショナル街）

我国では失敗学が流行となり、多くの著作がものされたが、フランスの都市計画でも豊かな空間形成に失敗した部分を、より良い方向に回復しようという試行が、かさぶた形成（cicatrisation）という表現で進められている。

そこで、パリ第13区のナショナル街での試行を紹介しよう。ナショナル街はかつての不衛生街区で、戦後にスクラップ・アンド・ビルド型再開発によって、スラブ状の高層建築群が建設された地区である。当然、足下には広大な空地が残されたが、それは誰のものでもあって誰のものでもないという逆説的存在となってしまう。

そこで、まず、既存のスラブ状建物になるべく日影をつくらない様に、足下の空地の中に中層の建物を配置する。そして、それらによって街路を縁取り、さらに1階に商店や公共施設を入居させることで下駄履き化し、夜でも安心して歩ける道を造り上げたのである〔図13〕。余談ながら、この計画を担当した建築家クリスチャン・ドゥ＝ポルザンパルクはパリ西端のポルト・マイヨでも、高層棟の足下に残された空地に、庇の様に張り出る傾斜したファサードを持った建物を増築し、その寂しさを緩和するのに成功している。



図13：（左）高層棟のセット・バックにより付けられた街路に対する傷跡に、中層棟を布置することで「かさぶた」を形成し人間的尺度の都市空間を回復した。（右）その結果、高層棟の足下には親密感のある緑地を造ることができる様になった。

## 8 公共空間の魅力付け（パリ市シャン・ゼリゼ）

自動車交通と如何に折り合いを付けてゆくかが、中心市街地の商店街の生き残り戦略となるのはここ迄に述べた通りであるが、それだけで人の流れが都心を目指すというわけにはいかない。無論、各商店の魅力付けも重要だが、都市計画にできる公共空間のそれも同

様に重要である。人々は、買い物に来るだけでなく、そぞろ歩きをしに来るのでもある。ここでは、シャン・ゼリゼの例を挙げてみよう。

シャン・ゼリゼというと世界に冠たる商店街という印象が強いが、1990年代迄歩道内に路側駐車帯があったり、ベンチや電話ボックス等のストリート・ファニーチャが脈絡なく布置されたり、屋外広告物が氾濫したりと、イメージと実態の乖離が極めて大きくなってしまっていた。そこでパリ市は、地下駐車場を建設することで路側駐車帯を全面的に廃止し、かつストリート・ファニーチャもこの大通りオリジナルのものを制作・配置した[ 図 14 ]



図 14 : (上) 地下駐車場の建設により路側駐車帯が廃止され、さらに殷賑を極めるシャン・ゼリゼ。(下) ストリート・ファニーチャにも細かい配慮が行き届いている。

また、建物の景観制御に関しては上述の特別土地占用プランを、屋外広告物規制には市条例を制定して対応している。その結果の街路の殷賑は、周知の通りである。

## 9 合意形成の重視

アングロサクソン系の国々に比較して、フランスに於いては、合意形成は余り活発では

なかったというのが偽らざるところである。しかし、欧州連合内での各国の都市政策の統一の必要性や世界的潮流から、情報の開示や市民の参画は拡大する方向に進むのは否定できない。前述のパリ市の空間整備・持続的開発プロジェクトの様に、市民とのより良い合意形成の模索も続いているのである。

とはいえ、市民の側にも都市計画への誤解はまだまだ少なくない。例えば近隣の騒音の問題や迷惑駐車による渋滞の問題が都市計画の合意形成の場に持ち込まれる等、都市計画にできることとできないことの峻別はなかなか困難なのである。

そこで、一部の大都市では都市計画専門の広報センターを設置し、市民への啓発活動を進めている。しかし、このような常設の都市計画展示施設を有するのは、パリ、リヨン、ボルドー、ニース、レンヌ等、大規模かつ都市計画を重視する都市に限定される。従って、中規模以下の基礎自治体に於ける都市計画情報開示活動が、今後の課題となるであろう。



図 15: レンヌ市には中心商店街の中に常設の都市計画情報開示施設があり気軽に人々が立ち寄っているが(左)、ストラスブール市にはその様な施設がないため都市計画部門の一画がそれに割り当てられている。しかし、やはり役所の中というのは市民にとっては敷居が高く感じられる様である(右)

## 第6節 小括

土地占用プランから地域都市計画プランへの転換の最大の理由のひとつは、静的な土地利用計画から動的な規制・事業統合型都市計画への移行の必要性があったためであろう。都市内で生起する絶え間ない変化に対応するにせよ、停滞した都市空間を活性化するにせよ、土地利用にのみ依存した都市計画は十分な効果を上げられなくなってきたわけである。そして、それには先進自治体に於ける多くの実験的試行があった。

とはいえ、この様に動的なものとなった都市計画は、市民の感覚により訴える度合いを増すこととなり、合意形成の重要性が上がることとなる。これは、我国にも見られる市民参加の潮流に大いに参考になるはずである。

## 第6章 結語

ここ迄、とりわけ2000年12月13日の都市連帯・再生法に絡めながら、フランス共和国に於ける都市計画制度を横断的に概観したわけだが、それらがわたくしたちに教えるものは何か。

まず、都市計画はますます歴史的・生態学的環境を重視したものとなりつつあるという点がある。そのため、国家による歴史的環境保全制度等を広義の都市計画と捉え活用してゆく知見が要求される様になる。

また、そこには人口集積地域という現実的な都市の尺度と、基礎自治体という歴史的・文化的・精神的な統合の尺度が併存し、それぞれに適切な都市計画が要請されることとなっている。

さらに、規制型/事業型都市計画の乖離がなくなり、上記の目的を達成するために、両者を適宜統合しながら運用してゆくという複層的な都市計画技術の確立が必要になってきた。

その上、物的環境に関わる都市計画は、住宅政策や交通問題対策、さらには社会問題対策といった広義の都市政策、さらにフランスという大陸国にあっては他国の政策とのすり合わせという調整能力も要求される様になった。

また、都市の内部に於いても、ますます強まる市民の情報開示要求に応答し、必要かつ十分な合意形成によってより市民の生活感に訴えかける都市計画の立案が不可欠となっている。

序でも述べた様に、これらはひとりフランスに限らず、先進自由主義社会の都市の共有する問題意識であり、我国もここから吸収し得る知見は少なからずあるのである。

## 第7章 補論

### 第1節 フランスに於ける都市計画略史

#### 1 道路・安全・衛生から美の都市計画へ

繰り返しになるが、都市計画には事業型のそれと規制型のそれがあり、現代でもしばしばそうである様に、前者は時として特例的に実施されてきた。事実、16世紀初頭のフレンチ・ルネサンスの初期には、同型の家屋を両側に配したノートル・ダム橋が建設されたり、「都市を美化する」という表現が発現したりするに至っている。また、同世紀後半にはボン・ヌフ、ロワイヤル広場（現ヴォージュ広場）、チュイルリー庭園といった今日でも都市空間に残されたストックが形成され始める。それ以降の歴史に関しては、周知の通りである。しかし、これらはいずれも都市の一部を対象とした特殊解である。

一方、規制型の都市計画は、例えば1554年に、パリに於いて建築線をはみ出した家屋の取り壊しを命じる勅令が出されたりもしているが、予防行政という視点からすれば、1607年のアンリ4世の勅令が嚆矢と言える。これは、行政が建設者に建築線を遵守させるという、道路行政の視点から出された命令である。

さらに、規制型都市計画には都市の安全性の確保という視点がある。例えば、第一帝政下の1810年の勅令は、都市に於いて危険物を取り扱う業種を3段階に分類し統制しようとしたものである。これは1917年に修正され、1976年7月19日法により公害対策の枠組みに組み込まれている。崩壊の危険性のある建物に関しては、1898年7月21日法が、基礎自治体首長に当該建物の除却権限を付与しており、これは現在も同様である。

また、都市衛生という視点に立つと、第2帝政下の1852年5月26日の政府委任立法（décret-loi）は、パリに於ける建設者に排水網の整備を義務付け、1902年2月15日の公衆衛生法は、それぞれの基礎自治体に於ける衛生規則の策定を命じ、人口2万人以上の都市ではそれに合致しない建設行為は不許可とされることとなった。

その上、本稿でも指摘した様に、1913年12月31日には歴史的モニュメントに関して、1930年5月2日には景勝地に関して、その保護に国家が介入することを可能とする法律が制定され、上記の視点に加え美的視座が内包されるに至るわけである。

#### 2 法定都市計画の誕生

1874年にはスエーデン、1901年にはオランダ、そして1909年にはイギリスで法定都市計画が誕生し、フランスでも1911年に今日都市計画を意味する「urbanisme」という単語が発現している。さらに、第1次世界大戦に於ける戦災都市の復興が課題となった1919年3月14日、フランス最初の都市計画法、いわゆるコリュニデ法が制定された。これは、人口1万人以上の基礎自治体や戦災を受けたそれ、さらにはピクチャレスクな性格を有するそれや急速に拡張しつつあるそれに、3年以内に都市整備・美化・拡張プロジェクトを策定する旨を命じた1924年7月1日法に連なってゆく。

その策定権限は基礎自治体にあり、内容も、それ迄の建築線中心のものから緑地の制御

や保留地の確保、さらには地役の設定や建設物の性質に迄及ぶようになっているし、建築許可の制度も整備された。また、1934年2月23日は、国務院がゾーニングによる土地占用規制の合法性を確認している。しかし、手続きの重さから策定は進展を見せず、1940年現在で、2,000の基礎自治体に策定義務があるにも関わらず、273のプロジェクトが承認されているに過ぎなかった。

1919年法は、画地分譲に関しても整備計画を立案する旨を義務付けたが、罰則がないため有名無実となった。画地分譲に事前許可が必要とされるのは、1924年7月10日法を待たねばならず、整備計画や道路の敷設プログラムが要求されるようになった。また、当初は民間中心だったものが、悪質な業者が後を絶たず不十分な住環境の画地分譲が増加したため、公共によるそれが徐々に進行することとなる。

基礎自治体に限定されない広域計画が誕生したのもこの時代である。1932年5月14日法は、656の基礎自治体を含むパリ圏に整備計画の策定を命じ、1935年の政府委任立法がそれを全国の地方にそれを拡張した。1943年6月15日法はそれを補完・一般化し、各基礎自治体の整備プロジェクトに上位の都市計画との整合性を義務付けたが、これが後の指導スキームと土地占用プランとの関係に継承される。また、同法は建築許可制度に関して一般化を行った。さらに、同法のもうひとつの新機軸として、都市計画専門部局の設置が挙げられる。当初都市計画は内務省（本省）の専権事項であったが、同法により州レベルに出先機関として都市計画専門部局を設置することができるようになった。

### 3 予防型・市民参画型の都市計画へ

1945年から1975年の30年間に都市人口は1,400万人の増加を見せたが、これは1789年から1950年の間のそれに匹敵する。いわゆる「栄光の30年」であり、1970年代には年間50万件の建設現場が開設される勢いだった。

1950年7月21日法による建設補助金制度の創設に始まる様に、1950年代には事業型都市計画を推進する枠組みが次々の構築されていった。1953年8月6日法と1958年10月23日の政府委任命令(ordonnance)による民間業者の土地収用の可能性の拡大や、1958年12月31日法による優先市街化区域制度(ZUP)や都市更新制度という都市再開発制度の整備がそれに当たる。

しかし、他方で、将来の開発予定区域に先買権を認めた1962年7月26日法による長期整備区域(ZAD)制度や、同年8月4日法、いわゆるマルロー法による保全地区(SS)制度が、スクラップ・アンド・ビルド型の大規模都市再開発とは異なる都市計画手法の模索を開始した時期でもあった。そこで、土地利用や都市の変化をより適切に誘導するための都市計画の必要性がさらに強く認識され、1967年12月30日法、いわゆる土地基本法により空間整備・都市計画指導スキーム(SDAU;後の指導スキーム(SD))と土地占用プラン(POS)が創設されたのは本文中で触れた通りである。とりわけ、第三者への対抗力を有する後者は、基礎自治体の都市計画の主要手段となる。また、土地基本法では協議整備区域(ZAC)も創設されたが、これはその名の通り、それ迄中央行政主導で進められてきた事業型都市計画に、基礎自治体による民間との協議という視点をもたらすものであっ

た。

さて、上述の通り、1983年の地方分権により指導スキームと土地占用プランの策定権限は基礎自治体に分権されたが、高まる合意形成への希求は、そうして基礎自治体議員の手に移された都市計画に、さらに市民参加の次元を持ち込む動きを生む。1985年7月18日法により、事業型都市計画の策定過程での市民との合意形成が義務づけられ、さらに2000年12月13日の都市連帯・再生法により、規制型都市計画での市民との合意形成が義務となるのである。

他方、1901年法で定められる非営利社団（association）の位置付けは、環境に関する1976年7月10日法及び都市計画に関する同年12月31日法により確固としたものとなり、1995年2月2日の環境保護の強化に関する法律では、環境保護を主たる活動としている認証非営利社団という範疇が創設されるに至る。また、土地所有者組合に範を取った都市土地協会（associations foncières urbaines）という、土地所有者自ら事業型都市計画を施行することを可能にする非営利社団による合意形成も模索されているのである。

また、官による直接的都市整備には限界があるため、民を誘導する仕組みとして、独立採算制を基本とする公施設法人や混合経済会社の設立による土地取得に便宜がはかられたり、協議整備区域に於いて税制優遇等の便宜の代わりに道路等の公共施設の整備を行わせる契約方式の整備も進められている。さらに、需要の側に対しても、建設・住居法典の枠組みの中だけでも、不動産所有のための貸付制度や賃貸住宅改修のための貸付制度、或いは住宅個人援助（APL: Aide Personnalisée au Logement）等の制度が整えられている。

#### 4 環境保護、地方分権そして社会政策との関係付け

1970年代に入ると、環境問題と都市計画の関係が考察されるようになる。1971年には環境省が設置され、1976年7月10日には自然保護法が制定される。これを受け、1976年12月31日の都市計画に関する法律では、都市計画に於ける例外適用の歯止めや自然空間保護の強化、さらには要保護環境区域（zone d'environnement protégé）の制度が創設された。

同時に、私的所有者に対しても環境保護への参画が要請されるようになる。例えば、土地利用制御のため、一定の容積以上の建設行為に対して負担金が必要となる法定上限密度（PLD: Plafond Légal de Densité；ただし、都市連帯・再生法により廃止）制度が創設されたり、建設権の制御のため、建設許可制度が厳格化されたりした。また、悪質な建設業者や欠陥建設物から将来の占有者を保護するため、1967年1月3日法（1978年1月4日法、いわゆるスピネッタ法により置換）により、建設予定建物売却契約、不動産販売契約、或いは戸建て住宅契約といった制度が整備された。

1980年代は、都市計画の地方分権の時代であった。1983年1月7日及び7月22日法、そして1985年7月18日法により、都市計画文書の策定、建設許可申請の審査と許可の発行、そして事業型都市計画の実現に関して、地方自治体への大幅な権限委譲がなされたのである。「国民の共通の財産」との位置付けを付与されたフランスの国土は、「無駄のない手法で（de façon économe）」管理されなければならない、地方自治体は「その自律性を相

互に尊重しつつ」空間利用の予測と決定を調和すべきものとされた。(都市計画法典法第110条)この改革の重要性は、1974年から1985年の間に修正または廃止された都市計画法典の条項が85%に達することからも看取されるが、これにより同法典は複雑化し、1986年1月6日法が試行したにも関わらず、簡素化には成功していないのが現状である。

また、とりわけ低成長期から顕在化した都市に於ける社会問題は、1991年7月13日の都市基本法(LOV: Loi d'Orientation sur la Ville)」に於いて、「都市に『於ける』権利(droit à la ville)」を、さらに「都市『の』権利(droit de la ville)」(即ち、都市で人間的な生活を営む権利)に発展させる必要性を謳わしめるに至った。首相が国務院に調査を依頼し、1992年1月に採択された、いわゆるラプトゥル報告は、「さらに効果的な法」の制定を求めているのである。

## 5 さらに豊かな都市計画制度へ

以上の文脈から、都市計画制度はさらに豊かなものとなってゆく。1993年1月8日法、いわゆる景観法や、1995年2月2日の環境の保護に関する法律、いわゆるバルニ工法は、都市計画の豊穡化に大きな役割を果たした。また、1995年1月25日の住居の多様性に関する法律と1996年11月14日の都市の再活性化の措置に関する法律は、いわゆる問題地区に対する支援活動や雇用の推進を目的とするものであり、都市計画を通じた社会政策の模索の試みである。そして、現在もさらなる措置が考察されている。

そして、本稿でも繰り返し触れた2000年12月13日の都市連帯・再生法は、1999年6月25日の国土整備と持続的開発に関する法律、及び1999年7月12日の基礎自治体間協力の強化と簡素化に関する法律、いわゆるシュヴェーヌマン法の延長線上にあり、都市計画に大きな変化をもたらした。その内容は、本論に記述した通りである。

(MORAND-DEVILLER Jacqueline, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, 2003、を基に作成)

## 第2節 略号一覧

本論では、表現を簡潔にするために頻出する冗長な仏語の多くが略号化されている。それらの完全な形を知りたい場合は以下を参照されたい：

- ANAH: Agence Nationale pour l' Amélioration de l' Habitat : 住宅改善全国機構
- COS: Coefficient d' Occupation des Sols : 土地占用係数、容積率
- DAU: Direction de l' Aménagement Urbain : 都市整備局
- DAUC: Direction de l' Aménagement Urbain et de la Construction : 都市整備・建設局
- EAL: Espace A Libérer : 予定空地
- ELP: Espace Libre Protégé : 保護空地

- EPCI: Etablissement Public de Coopération Intercommunale : 基礎自治体間協力公施設法人
- EVIP: Espace Vert Intérieur Protégé : 内部保護緑地
- EVP: Espace Vert Protégé : 保護緑地
- HLM: Habitation à Loyer Modéré : 応能家賃住宅
- LOF: Loi d'Orientation Foncière : 土地基本法
- Loi SRU: Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains : 都市連帯・再生法
- LOV: Loi d'Orientation pour la Ville : 都市基本法
- METL: Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement : 施設・交通・住居省 ( 数回あった省庁再編に関わらず、本論ではこの呼称に統一する )
- OPAH: Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat : 住環境改善プログラム事業
- PADD: Plan d'Aménagement et de Développement Durable : 空間整備・持続的開発プラン
- PAZ: Plan d'Aménagement de Zone
- PDP: Plan de Déplacements de Paris : パリ交通プラン
- PDU: Plan de Déplacements Urbains : 都市交通プラン
- PLD: Plafond Légal de Densité : 法定上限密度
- PLD: Plan Local de Déplacements : 地域交通プラン
- PLH: Programme Local de l'Habitat : 地域住宅プログラム
- PLU: Plan Local d'Urbanisme : 地域都市計画プラン
- POS: Plan d'Occupation des Sols : 土地占用プラン
- PSMV: Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur : 保全・活用プラン
- SCOT: Schéma de Cohérence Territoriale : 広域一貫スキーム
- SD: Schéma Directeur : 指導スキーム
- SDAU: Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme : 空間整備・都市計画指導スキーム
- SS: Secteur Sauvegardé : 保全地区
- ZAC: Zone d'Aménagement Concerté : 協議整備区域
- ZAD: Zone d'Aménagement Différé : 長期整備区域
- ZPPAUP: Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager : 建築的・都市的・景観的文化財保護区域
- ZUP: Zone à Urbaniser en Priorité : 優先市街化区域

**図版出典一覧** ( 下記以外は著者による )

図 4、6 : METL, *Les Protections - Sites, abords, secteurs sauvegardés, ZPPAUP*, 1995.

図 5 : Ministère de la Culture et METL, *Les Secteurs Sauvegardés*, 1997.

図 7、8 ; 表 4、5 : CAILLAUD Martine et AUBERT Bernard, *Loi SRU en 90 questions*, Paris, Le Moniteur, 2002.

図 11、14 右下 : パリ都市計画アトリエ提供

## 第8章 都市計画の現状

### 第1節 実地調査の概要

#### 1 実地調査について

クレア・パリ事務所では2003年10月から12月にかけて、フランス各地における都市計画の概要を調査するため、後述のコミュンや広域行政組織を実地調査した。

今回の調査項目は別項のとおりであるが、時間の都合等諸般の事情で回答いただけなかった部分もあったことをあらかじめ申し述べる。

#### 2 調査内容について

フランスの都市計画制度は、法律・行政命令（デクレ：décret、アレテ：arrêté）等多岐にわたり構築されているが、今回の調査では、特に重要な「地域都市計画プラン」(PLU<sup>16</sup>) [または「土地占用計画」(POS<sup>17</sup>)] と、地域全体の交通施策を左右する「都市圏交通計画」(PDU<sup>18</sup>) に関し、質問項目を絞って聴き取り調査を行った。主な質問項目は以下のとおりである。

#### 質問項目

##### 1 地域都市計画プラン (PLU) [または土地占用計画 (POS)] の策定について

計画策定の開始日と、計画承認の日（もしくは今後の予定年月）

計画策定のための作業者（実務者）は、コムン共同体等広域行政組織の職員か、それとも国の出先機関も関係するのか。または、それ以外の者（民間のコンサルタントへの委託）か。

広域行政組織の構成コムンの要望を策定プロセスの中でどのように取り入れているのか。また策定プロセスの中で、関係者（議員、公務員、アソシアシオン<sup>19</sup>・市民、コンサルタントなど）が、どの段階でどのように関わっているのか。

策定時に特に重点を置いた部分はどこか（住宅地区整備、商業地区整備（再開発）、工業地区整備、観光、その他）

策定で特に苦労した点（例えば歴史的建造物や歴史的景観の保全など）

##### 2 都市圏交通計画 (PDU) の策定について

「交通行政企画組織当局」(AO<sup>20</sup>) としての都市圏交通計画 (PDU) 策定開始の日、および承認の日（もしくは今後の予定）

広域行政組織と構成コムンとの意見調整は、PDU 策定のどの段階でどのようにお

---

16 : plan local d'urbanisme      17 : plan d'occupation des sols

18 : plan de déplacements urbains      19 : association は 1901 年法に基づいて法人格が与えられる非営利社団。日本における NPO 法人に類似。

図 16 実施調査の場所



こなわれるのか。

「交通行政企画組織当局」(AO)のメンバー構成はどのようになっているのか。  
PDU作成時に、特に重点を置いた部分は何か。また特に苦労した点は何か。

## 第2節 調査結果

### 1 ストラスブール市、同大都市共同体 [2003年10月調査]

#### (1) コミューン及び大都市共同体

ストラスブール市(Strasbourg)は、ライン川を挟みドイツ共和国との国境にあるフランス東部の都市である(人口264千人、面積78km<sup>2</sup>)。欧州連合の欧州議会が設置されていることでも有名である。

ストラスブール大都市共同体(Communauté Urbaine de Strasbourg)は、ストラスブール市を中心として27のコミューンで構成されている(圏内人口451千人、面積304km<sup>2</sup>)。

#### (2) 地域都市計画プラン(PLU)

PLUの策定については、フランスでは普通は3年程度であるが、ストラスブール大都市共同体は4年かかっている(2001年から始めて05年完成予定)。計画策定のための実務作業は、都市計画専門機関(agence d'urbanisme<sup>21</sup>)が中心となって取りまとめている。

作業の流れとしては、都市における現状を分析したものをコミューンに提示して、また空間整備・持続的開発プロジェクト:PADD<sup>22</sup>を公開し、説明報告書、14条から成る規約(règlement)を作成し、共同体議会への全体のプレゼンテーションを行った。

PLU作成時に特に重視した点は、商業地域に関しては既に存在している商業地域を軸としてその周りを再開発することと、公共交通機関を使って観光客が観光しやすいことに心がけるとともに、パーク・アンド・ライドを観光の観点からも進めることである。

#### (3) 都市圏交通計画(PDU)の策定

PDUの策定は1989年から開始された。2000年7月に共同体議会で承認された。PDUはあくまで基本方針であり、具体的な方策を記述したものではない。

ストラスブール大都市共同体自体がAO(交通行政企画組織当局)である。PDU策定に関してはSNCF(フランス国鉄)や国も関与している。

---

(前々ページ) 20: autorité organisatrice 21: 1901年法に基づいて法人格が与えられる非営利社団で、地方団体等の補助金を受け、土地占用計画等の地方団体の都市計画図書の作成準備を担当する。 22: projet d'aménagement et de développement durable

## 2 レンヌ市、同都市圏共同体 [ 2003 年 10 月調査 ]

### ( 1 ) コミューン及び都市圏共同体

レンヌ市 ( Rennes ) は、クレープとリンゴ酒 ( シードル ) で有名なブルターニュ地方を代表するフランス北西部の都市である ( 人口 206 千人、面積 50km<sup>2</sup> )。

レンヌ都市圏共同体 ( Communauté d'Agglomération de Rennes Métropole ) は、レンヌ市を中心として 36 のコミューンで構成されている ( 圏内人口 364 千人、面積 605 km<sup>2</sup> )。

### ( 2 ) 地域都市計画プラン ( PLU ) の策定

PLU は 2001 年 10 月に計画策定が開始された。02 年 7 月には市議会で審議が開始され、03 年 7 月の市議会で審議が終了した。現在 [ 03 年 10 月時点 ] は、近隣コミューンや国等に対して公開聴聞 ( enquête publique ) の最中 ( 03 年 12 月で終了予定 ) である。04 年 4 月に市議会において承認予定である。

PLU の原案は市役所の都市計画部で作成する ( 特別な場合にのみコンサルタントを使用する場合もある )。国 ( 出先機関 )、レンヌ都市圏共同体とも定期的に協議している。企画決定のグループは議員、公務員等最大 50 名で構成されており、計画に反対するグループも含まれている。

特に重点を置いた点として、レンヌ市を取り巻く環状線内の新たな開発は止め、再開発に力を入れた ( 他の都市のようにスプロール化とはしない )。10 社のコンサルタントを使い、地区を調査し、歴史 ( 的建造物 ) とのバランスを考慮し再開発に結びつけた。事前の住民への説明はレンヌ市内を 12 分割し、全地区で開催した。

### ( 3 ) 都市圏交通計画 ( PDU ) の策定について

PDU については、2000 年に計画を改定し、2001 年 3 月 2 日に共同体議会が承認した。

フランスでは、1982 年に LOTI ( 都市内交通基本法 : Loi d'Orientation des Transports Intérieurs ) が成立し、また 2000 年に成立した SRU 法 ( 都市連帯・再生法 Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains ) は、都市圏交通と都市整備を密接に関連づけた法律であり、1999 年に成立した、いわゆるシュベヌマン法はコミューン間の相互協力を促進し、都市圏交通にも関連した法律である。

レンヌ都市圏共同体自身が AO ( 交通行政企画組織当局 ) である。

レンヌ都市圏では、特に自動車による交通渋滞を緩和するために、共同体議会から 6 つの方針 ( 1. 多様な交通機関、2. 通勤・通学等移動する人の要望に応える、3. 都市圏内の調和のある発展、4. 「都市交通」はすべての要素を含めて「交通網」、5. 達成すれば街全体の環境の質を改善、6. 交通の全体的な計画 ) が提案され、その目標として、目に見える効果としてのメトロ ( 地下鉄 ) の整備、自転車と徒歩の奨励、自動車での相乗りの奨励等が提示された。

カギとなる政策として、車も含めての交通機関の多様化、車と組み合わせて交通網を作ることが打ち出された。

### 3 グルノーブル市、同都市圏共同体 [ 2003 年 11 月調査 ]

#### ( 1 ) コミューン及び都市圏共同体

グルノーブル市 ( Grenoble ) は、1968 年の冬季オリンピックの開催地であったフランス東南部のアルプス山地の麓にある都市である ( 人口 153 千人、面積 18km<sup>2</sup> )。

グルノーブル都市圏共同体 ( Communauté d'Agglomération de Grenoble · Alpes Métropole ) は、グルノーブル市を中心として 23 のコミューンで構成されている ( 圏内人口 375 千人、面積 212 km<sup>2</sup> )。

#### ( 2 ) 土地占用計画 ( POS ) 及び地域都市計画プラン ( PLU ) の策定

現在の POS は 1979 年に市で計画を開始した。市議会議員と職員により方針及び設計案を検討し、まず市議会での審議に伴い具体的な図面作成を行った。その後、公聴の機会を設け ( 事務所での閲覧・地方紙掲載 ) 住民からの意見を得て、最後に市議会によりこの図面の決議を得た ( 公聴から図面決議までに 6 ヶ月を費やした )。その後、85 ~ 90 年に計画の見直しを行い、99 年に再開発地域で研究所等が存在している北西部地域の計画を変更した。

PLU については、2001 年から共同体で作成を開始しており、現在の予定だと 2004 ~ 05 年に計画の決定をする予定である。手順として、01 年 7 月 ~ 12 月に住民に対して PLU を作成することを周知し、02 年に PLU 作成のための関係者からの意見聴取を実施した。03 年から現状を把握し報告書の作成等 PLU 策定を始めた。04 年に図面、規則等を作成し、2005 年に公聴会等を経て、計画の決定を図る予定である。

意見聴取先としては、住民から組織される地区の代表者、圏域の周縁部となる過疎地域の村民代表者、大学関係者等有識者である。なお、計画作成にあたり上記聴取先以外に、州地方長官、関係コミューンの議員、県や州の関係機関 ( 環境・運輸等 )、商工会議所等との協議も行っている。

PLU 策定のための作業 ( 実務者 ) は、都市計画専門機関 ( agence d'urbanisme ) 及び一部民間企業に委託している。これ以外に環境アセスメント等については民間企業に委託をしている。地域のコミューンは、個々の委託契約に伴う委託費と別に、この都市計画専門機関 ( agence d'urbanisme ) に出資を行っている。

PLU については、具体的な計画の策定前に有識者及び各関係機関、関係コミューン及び住民から意見を徴収した。但し、計画策定中も必要に応じて関係機関 ( コミューン・県・州担当者 ) と打合せた。

策定時に特に重点を置いた部分として、グルノーブルは河川、山に囲まれた地域のため、主要幹線 ( 道路 ) の開発に力を入れた。特に苦労した点としては、PLU 策定時における議会調整 ( 色々な意見を持つ議員がいるため ) に苦労した。

#### ( 3 ) 都市圏交通計画 ( PDU )

PDU については AO ( 交通行政企画組織当局 ) が 1997 年から策定を開始し、2000 年には共同体議会で PDU の承認、2000 ~ 05 年の 6 年間で第一段階として、トラム ( 路面電

車)計画(増線)バス路線の充実、北部環状線道路(トンネル及び橋)の計画策定を行う。

グルノーブル都市圏共同体と構成コミューンとの意見調整については、PDU 計画の策定時から、構成コミューンとの打合せを実施している。但し、定期的なものではなく、必要に応じて実施する。

PDU 作成時に、特に苦労した点は今のところはないが、計画に基づいた開発が遅れていることを危惧するコミューン(山間部のコミューン等)が存在する。

#### 4 アヴィニオン市、同都市圏共同体 [2003年10月調査]

##### (1) コミューン及び都市圏共同体

アヴィニオン市(Avignon)は、2つの州、3つの県の交差する場所に位置し、一時期はローマ教皇庁が所在したことで有名なフランス南部の都市である(人口85千人、面積64km<sup>2</sup>)。

アヴィニオン都市圏共同体(Communauté d'Agglomération du Grand Avignon)は、アヴィニオン市を中心として11のコミューンで構成されている(圏内人口154千人、面積210km<sup>2</sup>)。

##### (2) 地域都市計画プラン(PLU)

PLUについては、2003年7月に市議会で計画案を承認。今後の予定としては04年1月に住民からの意見も考慮して修正する予定である。同年4月市議会が修正案を承認予定。同年6月に公開聴聞(enquête publique)を実施するとともに公文書を1ヶ月間、市役所で公開する。同年12月市議会で最終的に議決承認する。

##### (3) 都市圏交通計画(PDU)

PDUは、2000~01年にアヴィニオン市だけで策定した(本来、アヴィニオン市は人口10万人以下であるため策定の必要はなかったが、政府から策定するよう命じられた)。

#### 5 グラン・タルブ都市圏共同体 [2003年10月調査]

##### (1) 都市圏共同体

グラン・タルブ都市圏共同体(Communauté d'Agglomération du Grand Tarbes:以下「グラン・タルブ」と記す)はタルブ市(Tarbes、人口46千人、面積15km<sup>2</sup>)を中心とした9つのコミューンからなる都市圏共同体である。(圏内人口73千人、面積101km<sup>2</sup>)

##### (2) 地域都市計画プラン(PLU)

PLUをグラン・タルブで策定しない理由は、グラン・タルブの議長の所属政党とタルブ市の市長の所属政党が対立しているため、構成コミューンのメールがグラン・タルブに権限を移譲することを拒んでいるためである。

### (3) 都市圏交通計画 (PDU) の策定について

PDU についても、新たな義務を負いたくないため構成コミューンは反対していたが、グラン・タルブの交通委員会(グラン・タルブにある 13 の委員会の一つ)の委員長がタルブ市のメールと同じ党に所属しており、タルブ市においても同様の職務に就いているため、PDU をグラン・タルブで策定することが政治的に可能となっている。

PDU の策定は、人口 10 万人以上の都市圏では義務付けられているが、グラン・タルブは人口 73 千人のため、任意で策定するものである。最初は国の提案により、国の出先機関である県施設局 : DDE(direction départementale de l'équipement)にグラン・タルブ及びその周辺地域の都市交通に関する事前調査を依頼した。DDE による事前調査については、都市圏共同体の負担はなく、DDE の事前調査を踏まえた PDU 策定へ向けた調査については費用の 80%を国及び欧州連合が負担することとなっている。また、投資的経費に関する補助金を受けるためには、PDU の策定が条件となっている(グラン・タルブでは、パーク・アンド・ライドのために 2004 年 4 月からシャトル・バスを整備する予定である)。

グラン・タルブは経済発展を最優先事項と考えており、PDU ではインフラ同士を結びつけるネットワークを作る。このネットワークは企業誘致にも有用であり、またシュベヌマン法(精神にも沿うものである。DDE の事前調査(現在の状況及び問題点等。今後の将来像については触れられていない。)を踏まえ、グラン・タルブの構成コミューンに周辺コミューンを加えた計 19 のコミューンによる PDU を策定することとし、グラン・タルブ議長が関係コミューンのメールと非公式協議を行い、各メールの同意を取り付けた上で、2003 年 6 月の議会により更に詳細な診断(diagnostic)のための予算を全会一致で可決した。7 月 22 日に構成コミューン及び DDE の技術者からなる技術委員会により研究に着手した。また、グラン・タルブにおいて、PDU の策定のために新たに 1 名の雇用をしている。PDU の策定は 2005 年 11 月を予定している。

PDU 案策定のための運営委員会 (réunion de pilotage) は、関係 19 コミューンのメール、県議会議長、州議会議長、県地方長官及びグラン・タルブの交通委員会など 30 名程度で構成される。今後、診断を踏まえた上で、調査団体が 3 つのシナリオを作り、その中から PDU を選ぶ予定である。PDU の中には、新たに道路を造る場合には、バス、タクシー、自転車用の専用レーンを設けなければならないことなどを盛り込む予定である。

PDU は各コミューンの PLU と一貫性がなければならず、PDU の策定にあたっては、法律によりコミューンに対する PDU 案の諮問及び住民のための公聴会が義務付けられている。

PDU は、グラン・タルブ及びその周辺コミューンの合計 19 コミューンを対象としている。グラン・タルブの構成コミューンに対しては PDU への参加は義務であるが、周辺コミューンについては任意であり、それらのコミューンの議員と協議中である。

## 6 キブロン市における概要 [ 2003 年 12 月調査 ]

### ( 1 ) コミューン

キブロン市 ( Quiberon ) は、夏の観光地として有名であり、ベル・イル島へ渡る玄関港としての顔も持つ、フランス北西部ブルターニュ地方の港町である ( 人口 5 千人、面積 8 km<sup>2</sup> )

### ( 2 ) 地域都市計画プラン ( PLU )

PLU の策定準備については、全てのアソシアション、学術研究機関、住民参加のうえ、策定作業が進められている。作業を策定してから 1 年程経過したが、あと 2 ~ 3 年のうちに策定できる見込みである。策定するための委員会は、議員、市職員、都市計画委員会委員、国の代表者、都市計画の専門家、建築の専門家、環境の専門家など計 9 名で構成されている。計画策定にあたり約 700 名の関係者から意見聴取した。計画の中で特に重点を置く部分は、町の中心部は自転車の乗り入れだけにし自動車を乗り入れさせないことと、例えば体験型施設を組み入れた工場のある工業団地に観光客を呼び込むための施策である。苦労した点は、個人の家 ( 代替地 ) を確保することにある。

なお、沿岸法 ( loi littoral ) の規定により、建物の建築及び道路の拡幅等が制限されており、町並み保存のために、市の裁量で建築許可ができる土地における建築許可申請に対して、多くの場合は断っている。

### ( 3 ) 都市交通計画 ( PDU ) の策定について

キブロン市は PDU の策定権限はない。

## 参考文献

### 1. 日本語文献

望月真一著『路面電車が街をつくる 21世紀フランスの都市づくり』 鹿島出版界  
2001年 ISBN4・306・07230・4

市川嘉一著『交通まちづくりの時代』 ぎょうせい 2002年 ISBN4・324・06816・X

### 2. フランス語文献

「BOTTIN DES COMMUNES ET DE L'INTERCOMMUNALITE」2004

「Les collectivités locales en France」1996

「Vademecum des Collectivités Locales et Territoriales 3<sup>e</sup> édition」2002

#### < 執筆者 >

監修 前パリ事務所長 山下 茂

担当 パリ事務所所長補佐 松本正浩（第1章及び第8章）

#### < 共同執筆者 >

東京都立大学専任講師 鳥海基樹（第2章から第7章）

## CLAIR REPORT 既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発刊日
第257号	フランスの都市計画 - その制度と現状 -	2004/6/30
第256号	米国のEガバメント	2004/6/7
第255号	オーストラリアの政府間財政関係概要	2004/5/28
第254号	韓国の教育自治	2004/5/28
第253号	英国の地域再生政策	2004/5/28
第252号	シンガポールの情報化政策と電子行政	2004/3/10
第251号	フランスの新たな地方分権 その1	2003/11/28
第250号	タイにおける地方分権化の動向	2003/11/26
第249号	中国の年金制度改革	2003/10/23
第248号	中国の企業誘致政策	2003/8/29
第247号	米国のコミュニティ協議会(ネイバーフッド協議会/近隣協議会)	2003/6/26
第246号	米国における地方公務員制度	2003/6/26
第245号	米国の州および地方団体の選挙	2003/6/16
第244号	大韓民国の第16代大統領選挙	2003/6/16
第243号	韓国電子自治体とIT施策2003	2003/6/16
第242号	中国の地方行政改革	2003/6/6
第241号	英国の電子自治体	2003/3/24
第240号	シンガポールの都市計画-コンセプトプラン2001を中心に-	2003/3/19
第239号	オーストラリアにおける歴史的建築物の保存と活用	2003/2/28
第238号	オーストラリアのIT施策	2003/2/6
第237号	シドニーオリンピックの概況と波及効果	2003/2/6
第236号	大韓民国の2002年統一地方選挙	2002/11/21
第235号	オーストラリア自治体の公務員制度	2002/11/18
第234号	オーストラリア州政府の公務員制度	2002/11/18
第233号	ベトナムの行政改革	2002/9/27
第232号	シンガポールの緑化政策	2002/9/27
第231号	シンガポールにおける最近の選挙制度の動向	2002/9/27
第230号	英国地方自治体の内部構造改革	2002/7/9
第229号	中国における農業及び農産物輸出の実態と今後の展開方向	2002/6/18
第228号	英国におけるボランティアセクター - 自治体との新たな連携に向けて -	2002/5/29
第227号	カナダの地方団体の概要	2002/5/23
第226号	米国における情報公開制度の現状	2002/5/23
第225号	米国における公共交通機関のバリアフリー化の現状-ADA法施行後10年を経過して-	2002/5/13
第224号	英国におけるジェンダー・ギャップ政策	2002/5/13
第223号	イングランドにおける権限委譲に向けた動き	2002/5/13
第222号	フランス地方選挙の制度と実態-コミュン議会議員選挙・県議会議員選挙 -	2001/11/30
第221号	フランスの地方分権15年 - 州と県における地方行政 -	2001/10/12
第220号	韓国自治体のIT施策	2001/9/17
第219号	マレーシアの教育	2001/7/12
第218号	アメリカにおける一般廃棄物処理とリサイクル - アメリカの地方団体の一般廃棄物処理への取り組み -	2001/7/3