【 講演録 】

日時:平成 24 年 3 月 6 日（火）
会場: 虎ノ門 Square

「フランスの土地法及び都市計画法に関する研究講演会」

北海道大学大学院法学研究科　教授　亘理　格
フランス国立学術研究センター　専任ディレクター
ジャン・フランソワ・ストゥルイユ
(Jean-François Struillou)

フランスの土地法及び都市計画法

北海道大学の亘理と申します。大変お忙しい中をわざわざ時間を割いてお越し頂きまして、どうも有り難うございます。本日は私から最初に本当に簡単にストゥルイユ先生のご紹介と、それからフランスの都市計画法の本当に大まかな概要を 10 分から 15 分程度でお話しをさせて頂きたいと思います。

お手元に私の報告のパワーポイントの８枚組のものが配布されておりますので、それに沿ってお話しをしたいと思いますが、その前に、ジャン・フランソワ・ストゥルイユ先生をご紹介させて頂きます。先生は、お生まれは 1962 年フランスの西の方に、大西洋に面したところにブルターニュ半島がございますが、ブルターニュ半島の一番西の外れにフィニステール（Finistère）という県がありまして、そこのポン・ラベ（Pont L’Abbé）という小さい町、漁港、海に面した町のご出身であります。最初のご出身はブレスト大学という、正に地方の地元の大学ですけれども、大学院からナント大学へ進まれております。大西洋のロワール川が注ぐ大都市ですが、そこの大学の法学部におきまして、博士号を取られております。博士号を取られたのは 1995 年、これは財産権の制限につきまして、とりわけ憲法規範のみならず、ヨーロッパ人権規約及びヨーロッパ人権裁判所の判例理論を踏まえながら研究された、ドクターでございます。公表されております。その後、同じ 1995 年に、フランス国立学術研究センターの専任研究員になられまして、その後、とりわけ所有権の制限の問題、土地法、都市法、最近は環境法を非常に熱心に研究されています。また、丁度海に面している場所ですので、フランスの海浜法の研究などもされています。そういった研究などの業績を踏まえて、昨年 2011 年から CNRS、フランス中央学術研究センターの研究ディレクターということであります。全国的に見ましても、ここの法学部門の研究ディレクターというのは、全体を含めて数名いるかいないかですけれども、その中のお一人でございます。土地法とか都市法、環境法における非常に活発に活躍されている第一人者でございます。

以上がストゥルイユ先生のご紹介でございますが、次に私のパワーポイントの原稿に沿いまして、１枚目の下の部分から始めたいと思います。

私の手元にございますのは、これがフランスの都市計画法典で、フランスの法律分野は法典が２種類ございまして、もう一つは赤い色でダローズというところで出している法典集ですが、これはそれとは別の、アメリカのレクシスネクシスに最近は統合された会社で出している法典集の一つでございます。法典でございますけれども、フランスと言いますと民法典とか刑法典が有名ですが、あれは丁度フランス革命の直後に出来ていますが、むしろ戦後既に存在する法律とか施行令とか施行規則などを全部編集しまして、体系的に編んだもの、これを色んな分野で法典として出しておりまして、都市計画法の分野でもこういった法典が現在編まれておりまして、毎年新しい版が出版されております。既存の法令を全て集大成して体系的に編集したものであるという点が重要です。（２）に書いていますように、体系的で理にかなった条

文構成になっておりまして、例えば第１編から第何編まであるわけですけれども、第１編というのは、これは都市計画、或いは土地利用に関する一般的な規範になっておりまして、その内の第１編の中の第１部というのが、これが都市計画で定めた規定とか規則とか、それをどうやって定めるのかという都市計画の策定のためのルールを定めたものでございます。それで重要なのは、第１編が１で、その中の第２部がそういう都市計画規範に関するルール。これは第２部になりまして、１と２で12という形になります。その上で、それを更に細かく並べますと、12の後のハイフンがつきまして、１条から何条という形で、要するに規定の性質、中身に応じて全て条文が体系的に並べられるということですから、フランスの詳細な都市計画についての法律とか政令の規定を調べようと思えば、第12の何条というところを探せば大体それで出てくる、大体そういう並べ方になっていまして、非常に体系的な編成でございます。この点がこういった既存の法令を編集したということの、いわばメリットということになるかと思います。(３)に書きましたように、今述べましたような体系的な順番に沿いまして、一部二部三部ということで、法律篇、施行令篇、施行規則篇と全部並んでおりますので、同じ、詳細計画について例えば容積率に関する規定を法律と施行令と施行規則で全部調べようと思うと、全部同じ数字で見ていけば全部解ってしまう。大体そういう構成でございます。以上が１頁目です。

それから２頁目ですが、これは二層制の問題ですね。よく日本でも言われますように、都市計画における広域的な計画と狭い範囲での詳細な都市改革という、二層制についての歴史的変遷をそこで述べさせて頂きたいと思います。元々フランスの都市計画法は1943年に体系化されております。勿論19世紀末くらいから徐々に形成されていますが、主立った制度とか規定が一つの法律の中で定められたというのは、1943年の「偉大な都市計画法律」(La grande loi d'urbanisme)という呼び方で一般に呼ばれているものでございます。その後、1967年、戦後、「土地の方向付けの法律」(Loi d'orientation foncière)というのが出来まして、ここで初めて都市計画における二層制という考え方が打ち出されたと言われております。勿論フランスの市町村は日本の市町村に比べますと、面積・人口は非常に小さいわけですけれども、個々の市町村毎に定められる詳細な計画と、それからもっと広域的な単位で定められる広域的な計画と、この二つの二層制が1967年で初めて現れたと言われております。ただ、広域的な計画の法的拘束力につきましては、確たる考え方がこの当時は確立していなかったと言われまして、単なる政策的指針文書に過ぎないのではないかといった議論がされていた時代でございます。その後、1983年、これがフランスにおける地方分権化の大きな画期的な時期、法律でございます。元々中央集権的性格の強い国ですけれども、地方分権化に向けて大きく舵を切ったと言われております。今回のこの原稿には書いておりませんが、それを受けて1985年に都市計画権限についての地方分権化を定めた法律が制定されております。従ってこれによって各市町村が基本的には詳細計画を定め、それから複数の市町村が集まって広域的な計画を定めることになり、同時に、1983年以前は国が主導して国が自治体を巻き込んで計画を策定していたわけですが、1983年以降は市町村とか複数の市町村の連合体が主導して計画を策定するようになったということでございます。

更に、一寸時代が飛びますが、2000年にフランスの都市計画法のかなり大きな改正が行われまして、「都市の連帯と刷新に関する法律」というのが制定されまして、一つは広域計画を強化することによって狭い意味での、厳密な意味での土地利用に関する都市計画以外の公共交通機関であるとか、環境保護などを都市計画の中に位置づけて相互に有機的に関係づけて達成しようとする方向性が示されることになります。更に、2010年ですね、これはいわゆる「第２グルネル法」と言われる法律ですが、この法律によって環境保護の面が非常に強調されるようになりました。その中には地球環境の保全とか、生物多様性の保全、それから生態系の回廊を保全しようといったような考え方も都市計画の中に盛り込まれるという状況になってまいります。この「グルネル」と言うのは、これはよく話題になるのですけれども、1968年日本を含めて色んな国で社会騒動、学生運動も含めて社会的な紛争が拡大したわけですが、その当時政府と労働組合などの社会的諸勢力との間の協議を通しての合意を諮ろうということで、そういう協議型、合意型の政策決定を採用しました。それを指して

「グルネル」と言います。「グルネル」というのは、当時の労働省が存在したパリの道路の名前です。それがその後「グルネル」ということで独立化しまして、それが環境分野とか土地法分野とか都市計画分野でも用いられるようになって、協議に基づく合意のようなものを重視した、そういう手法を「グルネル」というふうに言うようになってきたのです。以上が二層制としての都市計画でありまして、広域計画の重要性が一方では強調されるとともに、広域計画も含めて環境保全とか、公共交通機関との連携などのような周辺政策との一体的、整合的な政策の立案、これを重視する方向へ舵を切ってきているというのが今日の状況かと思います。

次の２つの原稿に入りますが、2000 年の「都市の連帯と刷新に関する法律」によって、二層制の計画制度がどのように変化したかと申しますと、まず広域的なレベルの方は(１)の方ですが、当時はSD と言いまして、指導スキームと言われたものだったのですが、2000 年の改正によって広域整合スキーム（Schéma de cohérence territoriale）という名前の広域計画制度に変容しています。ここで cohérence というのは、英語で言いますと coherence ですが、広域的に関連する複数の政策間の整合の確保というのを強調しているわけですが、これは即ち、厳密な意味、狭い意味での都市計画とか土地利用計画に留まらず、周辺の様々な計画や政策との一体性とか連携確保を重視しようという立法者の意志をここで明確化したというふうに言われております。一般にSCOT というふうに呼ばれているものでございます。他方、詳細な、しかも狭域的な詳細計画、これは2000 年の法律以前はPOS と言われていたものですが、これがこの法律によって PLU（Plan local d’urbanisme）という名前のものに変わっております。

最後の頁をご覧頂きたいと思いますが、複数の市町村の連合組織によって定められる広域的な計画、これがSCOT でございますが、策定主体は今述べましたように一つ一つの市町村ではなく複数の地域的な関係の強い市町村が集まって定めるものでございます。(２)これは実はストゥルイユ先生の講演原稿から私が引用させて頂いた項目ですが、今日配布したお手元の《論説》と左肩の方に書いてございます。これはストゥルイユ先生が別の機会で考えていた講演、これを私が翻訳させていただいたものですが、この中の、頁で言いますと 199 頁以下です。199 頁以下の(１)（２)（３)（４)と言う形で項目が立てられています。これをそのまま転記させていただいたものでございまして、一つは都市の拡散の防止ということで、広域計画のレベルで一昔前のような都市の拡散拡張、市街地化の拡張という政策を防止するという形で転換をしたということでございます。それから既に何度も言っておりますが、公共交通機関の整理との間の整合性、これを確保するのだという方法です。３つ目は、いわゆる mixité と言いまして一つは貧富の差とか、例えばフランスの場合は諸外国からの移民との間の格差とか、或いは棲み分けのようなものが過剰に進んでいるということで、そういった様々な社会層の間の混合、混住、これを促進しようというものです。それから都市機能的混在というのは、これは例えば元々買い物通りで色んな商店が並んでいて、多様な市街地機能が存在していたところがどんどん失われていって、日本で言えばコンビニエンスストアが立ち並ぶとか、金融機関や保険の代理店とかが立ち並ぶといったことでいわゆる都市における機能の多様性が失われている。それを何とか食い止めて多様性を維持しようという、そういった考え方です。それから(４)。これはいわゆる環境保全の様々な分野と言うことになります。以上が大体広域計画のレベルで、政策的目標として掲げられている内容でございますが、本日のストゥルイユ先生のご講演はむしろその下の方で、各市町村が基本的な単位となって策定する詳細な都市計画、これについて今日はお話しをいただくということを予定しております。策定主体は個々の市町村（コミューン)、これが原則で市町村の区域を基本的には全域カバーする考え方でございます。それから他方非常に小さな市町村の場合はなかなかこういった計画を定めることがマンパワーの面から無理な場合がございますが、そういう場合については実は、フランスの場合はこの都市計画法典の中に詳細な規定がございまして、そういう場合、つまり自ら PLU を定めない市町村についてはそれに代わって適用されるような都市計画の基準などが全て法律とか政令レベルで定められております。これが都市計画全国基準（règlement national d’urbanisme）と言われるもので、そういった意味で自ら詳細都市計画を定めない市町村もこれらよってカバーされるという、

そういうシステムでございます。それから(3)。これは自ら PLU という詳細計画を持っていない、具備していない市町村は新たな非市街地を市街地化しようとするときに、自らの権限として建築許可を出すことは出来ないのであって、むしろこれは県が建築許可の権限をその場合は持ってしまうと言う、そういう制度ですね。ですから、市街地化を新たに進めるとか、開発行為を行おうとする場合には、前もって PLU という詳細計画を定めなければならないという、そういう考え方、これが建築可能性制限原則（règle de la constructibilité limitée）と言われているものでございます。このあたりがまず基本になっているわけです。その上で過去10年間、2010年の「都市の連帯と刷新に関する法律」の制定・施行以降、どのように今日のフランスの都市計画法は変容してきているのか。これを今日はストゥルイユ先生にお話しを頂くという、そういう趣向でございます。ということで、私の話はこれくらいにいたしまして、早速ストゥルイユ先生にご講演をお願いしたいと思います。

フランス法における地域都市計画プラン（PLU）—空間の管理から都市の管理へ—

今回の講演会でございますが、フランスにおける地域都市計画プラン、略語で PLU フランス語ではプリュと言いますが、この計画プランに関してお話しします。とりわけ空間の管理から都市の管理へというサブタイトルを付けております。このPLU と言われていますフランスの地域都市計画プランというのは、フランスの都市計画システムにおいて重要な役割を果たしています。そして、この地域都市計画プラン、PLU はその地域に適用される都市計画ルールを定めるものであります。例えば建物の高さ規定だとか建築物に関する規定だとか、それからまた、どのような地域においては建築可能、どのような地域においては建築が許されない、そしてまた、農業地域が何処、自然地域が何処、建築可能地域が此処であり、此処はもう新たな建築は許容されない地域、などと知らせたドキュメントもあります。

更に、この PLU 都市計画プランは PADD と呼ばれます持続可能な整備開発構想を定めるものです。そこには、市町村単位又はもっと広域の市町村連携組織単位の都市構想計画が明らかにされています。この PLU 地域都市計画プランは、2000年12月13日の極めて有名な SRU 法と訳されている、都市の連帯及び刷新に関する法律によって制度化されました。この PLU はかつての土地占用プラン（plan d’occupation des sols : POS）にとって代わるものです。では何故 POS（土地占用プラン）から PLU（plan local d’urbanisme）と呼ばれる地域都市計画プランに移ったのでしょうか。かつての POS（土地占用プラン）というのは非常に内容が不十分でした。空間利用を規制するだけに留まってしまい、市町村もしくはもっと幅広い複数の市町村に跨る広域の地域の整備構想までをも定めるものではなかったのです。しかしながら、都市計画のルールというのは、それが一つの都市計画構想或いは整備構想などに基づくものでなければ不十分であり、更に言えば意味のない、ナンセンスなものになってしまいます。この新しい、2000年の「都市の連帯と刷新に関する法律」(Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains : SRU 法）は、ただ POS から PLU へと名称を置き換えただけでなく、この新たに制度化された PLU の中で達成すべき目標を更に強化することを目指しました。

そして、この SRU 法によって PLU が達成すべきより強固な目標が定められましたが、その後今度は2010年7月12日の法律、国が環境に関して責任を引き受けるための法律と長いタイトルが付いていますが、通称「第二グルネル法」と呼ばれる2010年7月12日の法律によりまして、更に一層この方向性が強化されました。

そして、それ以降 PLU は３つの目標を達成しなければならないということになりました。

まず、この地域都市計画プラン PLU はいわゆる「均衡」ルールと言われるものを遵守させるための条件を定めなければなりませんでした。つまり、この地域都市計画プラン PLU は都市化の推進、都市の再構築を一方で行いながら、尚かつ自然地域や農業地域の保護も行わなくてはいけないという、２つの間のバランスを取らなければなかったのです。此処では法律がどちらかにある、或いはこうすべきであるというような解決策を押しつけるものではありませんでした。この法律自体に２つの目的ないし合理性があったわけです。つまり、一

方では都市の発展という目的があり、もう一つ他方では、自然地域や農業地域の保護という目的もまた含んでいたわけです。この２つの目標の中で、どのようにバランスを取って、均衡を図るかというのはそれぞれ自治体当局が決めていくこととなりました。

そしてまた次に、この地域都市計画プラン PLU は住宅、経済活動、スポーツ、文化活動、観光事業といったニーズを満たせるように、建築とか再開発の許容量を定めていかなければならないということになっています。そしてまた、この地域都市計画プランというものは、社会的混住の原則といったものも掲げております。つまりこれは過去のようにゲットーを作ったりしないようにする。また、所得の少ない人達に対して公共住宅の一種である、フランスでは社会住宅と言われている、そういう特殊な住宅を供給するという義務をも負わせられております。そしてまた、この地域都市計画プランは様々な建築や再開発をするにあたって２つ目の原則、都市機能的混在の原則を尊重しなければなれません。即ち、商業施設もあればスポーツ文化施設もある、住宅施設も含んでいるというような混合性です。

そして、最後３番目に地域都市計画プランというのは、確実に環境が保護されるよう条件を定めなくてはいけないとなっております。つまり、この地域都市計画プランというのは、環境面でも重要な役割を担うのです。この地域都市計画プラン PLU は、幾つかの温室効果ガス排出削減の措置などを執らなくてはいけません。例えば都市の拡散を防止することによりまして、密度が高まれば。その分自動車での移動が少なくなる。そうするとまた、このような温室効果ガスの排出が削減されるといったことも考慮に入れなくてはいけないわけです。或いはこの地域都市計画プランの中には、他にも生物多様性を保全する措置を執ったり、生態系を守ったり、或いは緑地だとか景観並びに生物が生息するグリーンベルトのようなものを保全するというような措置も執らなくてはいけない、となっております。そしてまた、最後に予測可能な自然災害とか、産業事故リスクは回避するような措置がこの PLU の中には講じられていなくてはいけません。具体的に言えば、洪水によって浸水されるような地域には建築許可を与えないとか、産業事故があるような地域にも住宅を建築させないとかの措置であります。

こういった新しい法的な目標を実行出来るよう、地域都市計画プランの内容が法律によって更に強化されています。これは SRU 法（都市の連帯と刷新に関する法律）が 2000 年に採択されて以来、この PLU（地域都市計画プラン）の中には PADD と呼ばれている「持続可能な整備・開発構想」といった文書を含まなくてはならなくなっています。そしてこの地域都市計画プランの中には都市計画制限規則とか、OAP と呼ばれる都市整備実行計画指針などがございますが、そういった PLU の中に含まれている別の文書の中の措置も、この新しく付け加わった PADD の内容を実現するのに資するものとして把握されなければならないとなっています。

ではまず、この新しい PADD と呼ばれています、「持続可能な整備・開発構想」の策定について見てまいりましょう。この PADD に何が盛り込められるべきかということは、法律によって定められています。最初に、この PADD の中に入っていたものは、とても簡潔なものでした。非常にシンプルで短く、極めて一般的で、強いて言えば紋切り型の月並みな内容の文書でした。しかしながら、2010 年７月 12 日の法律によりまして、この PADD の内容が強化されました。これは、立法府が非常にこういった持続可能な整備・開発を重視しているということの表れであります。その結果、PLU 或いは地域都市計画プランの中でこの PADD は核といいますか、要石となるような重要な要素と見なされるようになったのです。このような変化を経て、この PADD（持続可能な整備・開発構想）というのは、３つの重要な側面を持つようになります。

まず PADD の第一の側面ですけれども、PADD は次の分野における政策の一般方針を定めなければいけない、という点が揚げられます。即ち、都市整備、都市施設、インフラ、都市計画、もしくは自然地域、農業地域、森林地域の保護、そして生態学的連続性の保全及び修復といった政策における一般方針を PADD が定めることになります。ということで、この PADD を通じて、PLU 地域都市計画プランというものが、国の生物多様性の保全などの政策に参画していくことになります。

そしてこの PADD 持続可能な整備・開発構想の第二の側面としては、これから申し上げる項目に関わる一般方針を定めるというふうになっています。即ち、住宅とか交通機関及び運輸、デジタル通信

の発展、もしくは商業施設、経済発展、レジャーなどに関する一般方針を定めるということです。

そしてこのPADD持続可能な整備・開発構想の第三の側面ですが、これは非常に重要な側面でもありますが、空間消費を抑制するという目標、つまり自然空間を破壊していかないという目標を掲げると言うこと、そしてまた、同時に都市の拡散を防止するという目標を掲げる、そしてその目標を定めると言う使命があります。ここでもPLUは、地域レベルにおいて都市の拡散防止という、国レベルの政策に貢献していくということになります。と申しますのも、フランスの国レベルにおきまして、都市の拡散を防止するというのは、全国的な重要な目標となっているからです。農地が人工的になってしまってきています。即ち農地であったところが道路になってしまったり、インフラになってしまったり、場合によっては住宅になってしまったりという形で、削減されていくのを抑止していこうというのが国の政策だからであります。毎年８万haの農地が、このように人工的な住宅、道路、インフラ、支援施設などに置き換えられていっているのが現状でありますので、それを防止するのです。特にフランスの沿岸部というのは、元々は貧困な地域でしたが、このような海岸沿いなどの地域では、このように市街地化がどんどん自然地域を浸食していくという問題が大きくなっております。この海浜沿いの地域というのが、フランス国土の中で、最もこういった現象に大きく浸食されているところであります。

もう一つ付け加えておきたいことがございます。このPADDというのは、都市施策のこういった様々な構成要素を、個別に定義するだけでは事足りません。つまりPADDというのは、様々な公共政策の間の整合性を確保しなければいけないのです。例えば、都市政策、住宅政策、運輸政策があれば、それぞれの政策をただ策定すれば済むのではなくて、それらの間の整合性、一貫性をも確保していかなければなりません。

では一言、PADD（持続可能な整備・開発構想）の法的効力について申し上げましょう。このPADDは、厳密な意味におけるルールとか規則を定めるものではなくて、ただ、方向性とか目標といった形で定めていきます。ということで、PADDを根拠にして建築許可の申請があったときにPADDに何か書いてあるということを根拠として、当該建築許可の申請に対して対抗力を持つということは出来ないわけでありまして、それを根拠にして申請を拒否することは出来ません。しかしながら、このPADDにもある種の規範としての効力はあります。何故ならばPLU地域都市計画プランに定められた都市計画制限規則というのは、このPADDに整合するように策定されていなければならないからです。

ここでご理解いただけると思うのですけれども、都市計画の、例えば規則というのは、やはりあくまでもPADD、この構想に役立つような規則でなくてはならないわけです。それからもう一つPLU（地域都市計画プラン）の構成要素の一つとしてある、OAPという都市整備・実行計画指針というものですけれども、これはより具体的に事業を実施していくための具体的な定めですが、これも、このOAPの方もやはりPADDに定められた措置を尊重する形で策定されていなければなりません。ということで、このような指標が取られておりますので、PLUを様々な文書が構成しておりますが、その構成文書の間での様々な結びつき、絆というものが強化する形で整備されています。

次に、PLU（都市計画プラン）の法的効力を考える際には、「制裁」（sanction）の有無が問題となります。例えばPLU（地域都市計画プラン）の中の都市計画規則が持続可能な整備・開発構想との整合性を欠いている場合などは、行政裁判官はそのおおもとであるPLUを取り消すことが出来ます。また何か過度な越権行為、規定されていること以上のことをしてしまったということでも、同じように取り消し措置を出すことが出来ます。具体的な例を挙げますと、PADDの方では、ここは自然地域として保護すると想定しているにも関わらず、PLUの中の規則とかその計画図面で、その地域に将来的に都市開発をすることの可能な地域だというふうに矛盾するものなってしまっているような場合は、PLUそのものが整合性を欠いているということで、取り消されることがあります。実際にこれが、リヨンの行政控訴院で2008年11月18日に行政裁判官が出した判決でもあります。

ではこのPLUの中に、どのような文書が入っているのか、そしてそれが、どのようにPADDの役に立っているかを見ていきましょう。このPADDを実施する手段として、PLUの構成文書の中で、とりわけ次の２つがPADDに定められた政策を実施するために、有益なものと見なされております。１つは

OAP という略語で呼ばれる「都市整備・実行計画指針」（orientations d'aménagement et de programmation）であり、もう一つが「都市計画制限規則」（règlement）であります。

そして、今申し上げたこの２つの文書は、最近第２グルネル法によって内容が強化されました。その結果、このPADDは更に実現し易くなっています。この第２グルネル法というのは、2010 年の７月 12 日の法であります。ここで１点指摘しておきますと、２つの文書、即ち OAP とそれから規則の内容強化により地域都市計画プラン PLU は、これから申し上げる国の政策に更に貢献できるようになりました。実際、国は自然破壊防止とか、都市の拡散化の防止、或いは空間を一層高密度化していきたい、もしくは建物のエネルギー効率を向上させたい、もしくは、生物多様性の保全をしたいといったような目標を掲げておりますので、そういった目標に、このPLUという、自治体の作る「地域都市計画プラン」が、今後一層貢献できるようになったわけです。

では、まず最初に２つの文書の内の一つ、OAPと呼ばれている「都市整備・実行計画指針」でありますが、この指針は事業計画的な性格の強い具体策を示すものであります。この指針 OAP の中にはPADD（持続可能な整備・開発構想）を実現するために行うべき整備事業が定められているのです。では、今申し上げた整備事業としてはどのような事業が定められているのでしょうか。OAPには、自治体当局が実行することになる様々な活動や事業が定められています。

例えば環境を守るだとか、景観を守るだとか、都市の入口を整備するとか、或いは文化遺産、自然遺産を活用するとかです。例えば、この PLU の中で、既成市街地をもう一度きちんと整備し直すとか、或いはグリーンベルトのような生態系が豊かな回廊を造るとか、そういった措置も盛り込むことが出来ます。そしてこれは非常に重要な点ですけど、こういったPLU（地域都市計画プラン）の中でのOAP（都市整備・実行計画指針）におきまして、都市の改修といったものが重視されております。というのも、都市の拡散防止対策と致しまして、現在既にある都市の改修をしていくという事業が非常に重視されているからであります。

そして最後に申し上げたいのは、第２グルネル法が制定されて以来、このPLU（地域都市計画プラン）は、必ずこの整備事業を定めなくてはいけないということになっています。そしてPADD（持続可能な整備・開発構想）を実現しやすくするために、法律によって新しい規制手段が導入されています。即ち、PADDを実現し易くするため、第２グルネル法は PLU の中での、土地利用規制の権限を強化しています。そしてまた、このPADDを実現し易くするために、法律によってこの PLU の中で適用除外的な都市計画に訴えることも出来るとしています。

まず第１に、PLUの土地利用規制の権限が強化されましたが、どのように権限が強化されたかと言いますと、PLUにおいて定められた都市計画制限規則（règlement）が従来の規則に比べて一層強化され、空間の高密度化が推進されたり、或いは「エコ建築物」の実現の促進が行われるようになっていきます。

例えば、公共交通機関の近隣街区に最低建築密度、これは最高ではなくて最低、これ以上は密度は高くしなくてはいけないという、最低建築密度（densité minimale de construction）を義務づけることが可能になりました。この公共交通機関の路線というのは、既存の路線でも良いですし、今後そこに、そのような交通機関の路線が走るという計画があるという段階でも、この密度を必ずこれ以上のものにしなくてはいけないという、規則を制定することが出来るようになりました。つまり、この PLU の規則でもって制定している、最低建築密度を下回る密度でもっての建築申請が行われた場合は、その建築申請を許可しない、却下することが出来るわけです。つまり法定の最高密度というルールでは、都市の拡散化、スプロール現象を押さえられないという、そういう判断があったわけです。というのも、最高建築密度という規制を作ってしまいますと、広い土地に、小さな建築物を造るという、そういう形での開発が行われてしまうからです。そして、自治体によりましては、建ぺい率を非常に低く抑えるところがございます。となりますと都市がどうしても拡散していってしまいます。

また第２に、この新しい規則によりまして街区によっては建築主にエネルギー効率の良い建物を義務づけることが可能になりました。例えば、一部においては、プラスエネルギー住宅もしくは、ビルであったらエネルギー・ポジティブ・ビルデ

ィングなどを造るようにと、指示することができます。お聞き頂いてお分かりのように、このような新しい規則というのは、従来型の規則とはかなり変わっております。これまでの規則は高さ制限であったり、建物の外観などを制限するものでありましたが、新しい法律上の目標が、導入されてくるにつれて、こういった様々な規則もその性質も随分変わって来ております。

そしてまた同時に建物の高密度化とそれから環境に良い建築物を更に促進するために、立法府や市町村当局が今までの都市計画で定められていた規則を守らなくても良い、即ち適用除外しても良いという仕組みを設けることを可能にしました。

例えば、建築予定の建物のエネルギー効率がとても高いものであって、基準以上に高いものであったり、或いは再生利用エネルギーを使っているなどの条件を満たしている場合は、建築主は PLU に定められた建築物の高さ規制基準を 30%まで超過することが許されることになりました。ほんの数週間前ですけれども、当局が、高さ規制基準を超過しても良いというルールを歴史遺産保護地域においても適用するということを決めました。ただこのような歴史遺産保護区におきましては、20%までの超過となっております。今、出来るだけ環境に優しい建築物を奨励するために、そのような省エネのビルの場合には、ボーナスのような形で、こういった恩恵が受けられるということであります。これはどちらかと言うと、低所得者向けの公共住宅である社会住宅というカテゴリーでも、このようなボーナスといいますか、このような恩典が受けられることになります。

そして、他の事例を挙げますが、非常に独創的な都市計画法典・法律篇（L）第 111-6-2 条によりまして、新しい規定が導入されております。即ち、地域都市計画プラン PLU に定められた都市計画規制、とりわけ建築規制において定められている、禁止事項が幾つかあるのですけれども、その禁止事項を解除する、適用除外を認めるということが可能となりました。具体的に言いますと、今までは再生エネルギー発電の為の個別システム、即ち太陽光発電だとか、特殊な再生可能な資材による屋上緑化などが禁じられていたところがあった訳ですけれども、この禁止事項を解除する。即ち適用除外するということが新たに導入されています。この環境に優しい建築物を推進するのに傷害となる、これまでの PLU の中の規則を解除していくということであります。

このように、持続可能な開発のための施策を、PLU（地域都市計画プラン）に組み込もうとしてきたわけですけれども、このような発展は、現在３つの大きな障壁に直面しています。

まず第１の障壁についてですけれども、まずこれまでの導入されてきた改善措置というのは、都市計画法に掲げられた新しい目標に、逆行するものも見られております。第２グルネル法は、農業区域の中にも建築可能なミクロ区域を認めております。このような新しい措置というのは、必ずしも生産的ではないかも知れません。というのも、このような措置によって地域の虫喰い状の開発が助長されてしまうリスクもありますし、都市の拡散防止の目標とこれは矛盾するものであるからです。

次に第２の障壁として揚げられるのは、実際には都市計画規制が、必ずしも常に PADD の実現のために役立つとは限らないということです。もう一つここで指摘することが出来る点があります。つまり、PADD の中には、極めて形式的な内容のものがあります。市町村レベルにとって都市開発構想というものを策定するというのは、結構大変なものですから、結果的には形式的なもの、月並みなものになってしまうということも多々あるわけです。ということで、せっかく PADD が重要だとされ実際に策定されたとしましても、それが本当の現実的な都市構想計画と言うより、単なる希望の寄せ集め的なものに過ぎないということもあるわけです。

そして第３番目の障壁、これが一番大きな障壁かも知れませんけれども、このような PLU（地域都市計画プラン）が適用されるべき対象地域、この地域のゾーニング、行政区分分けが非常に適してないという点があります。この PLU の主体というは基礎自治体、市町村であります。ところがフランスでは市町村というのは 36,682 に分かれております。その中で現在、PLU（地域都市計画プラン）が実際に策定されているものは 17,000 であります。ですから、このように 36,682 に分かれている市町村というのは一つ一つテリトリー、行政区分として見れば非常に小さいものであり、PLU を作るには、あまりにも母体が小さすぎるという問題があるわけです。つまりそれ程狭い行政区域、市町村とい

うレベルの自治体になりますと都市の拡散を防止したり生物多様性を維持したり、或いは緑の生態系豊かなグリーンベルトを維持したり、或いは住宅、交通政策などを策定、実現して行くには力が足りないということです。

こういった問題が有りますので、第２グルネル法は、そういった弱点を補おうという措置を導入しております。しかし、それで完全に改善できたということではありません。そういうことで、第２グルネル法が拘っているのは、もう市町村単体のレベルではなく、市町村連携組織単位、より広域なレベルにおいてPLU（地域都市計画プラン）を策定するように奨励しています。しかしながら、これは当然政治的な理由からでありますが、この第２グルネル法におきましては、市町村が必ずや市町村連携組織単位を作って、そして広域の地域都市計画プランを策定するようにと義務づける所まではいきませんでした。というのも、地方分権化以来都市計画というのが地方自治体に権限委譲されました。これは非常に強い重要な権限がありますので、市町村の首長はどうしてもその権限を手放そうという気にはならないのです。この都市計画という権限にとても愛着を持っていますから、それを手放そうという気にはならないのです。フランスでは複数の公職の兼任が可能ですから、市町村の首長は、しばしば国会議員の議員であったりします。そして、市町村の首長というのは、この分野における、市町村の自治の原則を強く主張して、守ろうとしています。ということで、第２グルネル法で徹底して広域市町村で計画を作るようにと義務づけるほど徹底した措置を導入することはできませんでした、

最後に、以上述べたようなPADDを中心としたPLU（地域都市計画ブラン）という都市計画制度が、いかなる法的性格を有するものであるかについて述べたいと思います。その法的性格というのは、どちらかと言えば教育的な側面がある法制度だと思います。ここでは、地方自治体当局に何かを義務的に押しつけるというのではなくて、説得していくということが大事です。つまり、市町村など自治体当局に対して、PLUの中に、より多く環境に良い措置だとか、交通政策、住宅政策などを取り込んでいくように説得していくという手法が採られております。ということで、この都市計画に関しましては、都市計画の策定者とか、その他様々な関係者が関与しておりますが、そういった関係者間の意見交換などを、一層活発に促進していくことが必要であります。つまり、市町村レベルでの自治体で、もっと環境面で大きな課題があるという、その問題への自覚を強めて貰うことが肝要となってきております。今までの、こういった法的な枠組みが、ある意味で基礎自治体にとって、そういった方向に進むためのインスピレーションの源となって欲しいという考えがあります。ですから、今申し上げた、都市計画法に関する一連の法的枠組みというのは、ある意味でのグリーンな法制度です。グリーンというのは、勿論環境に良いという意味もありますが、しかし、またある意味では完全に成熟していない、未だ青臭いところのある法制度であります。最後に一言申し上げるとすれば、今日の都市計画において特に重要となっていのは、地域を納める（gouverner）ということなのではなくて、むしろ社会的な様々な行動に方向性を示しガイドする、そういうことではないかと思っております。

本日は、ご静聴有り難うございました。

質疑応答

【亘理】本日のストゥルイエ先生のご講演は、先ほども申しましたように、フランスの都市計画法の最新状況について幅広くお話しをしていただきました。同時に、どちらかと言いますと、市町村単位の狭域的な詳細計画の現状についてお話しいただき、それから制度的なポイントを掴んだお話し、それからそれに伴う色んな現状に潜む問題点なども幅広くご指摘いただいたと思います。そこで、色々お聞きしたい点などあるかと思いますので、ご質問或いはご意見などを頂戴したいと思いますが、その前にストゥルイエ先生がシェルブール市のPLU（地域都市計画プラン）の都市計画図を例に、追加的なコメントをしたいということですので、まずそのお話を頂きたいと思います。それではお願いします。

【ストゥルイエ】先ほどの話を補足するために、ここにシェルブールのPLU（地域都市計画プラン）の中の都市計画図を持ってまいりました。このPLUの中には様々な文書が含まれておりまして、先ほ

どから PADD（持続可能な整備・開発構想）とか、OAP（都市整備・実行計画指針）及び都市計画制限規則（règlement）などについては触れてまいりましたが、もう一つ図面文書がございます。今ご覧頂いているのはシェルブールに関する PLU の図面文書の部分であります。ご覧頂きますと、この自治体が４つのゾーンに分かれております。それぞれのゾーンについて、都市計画制限規則文書によって規則が定められております。まず市街地域、オレンジと赤、或いはオレンジ赤の色で表されているのが市街地域です。これはインフラが整っており、そこには建築許可が下りるゾーンです。あと、赤ピンク系のところが市街化地域、これから町として市街化を進めていく地域です。未だ基盤整備が出来ていないところがあります。例えば水道とか下水道、電気だとか色んな交通アクセスが無い。しかし将来的には市街地域として開発していく地域がそちらです。それから農村地域と自然地域、薄緑のところが農村地域です。これは農業活動のために取ってある地域です。当然のことながら、農業専用のこの地域ではいかなる建築物の建築も許可が拒否されます。このような、農業地域と呼ばれている地域のお隣に自然地域、ナチュラルな地域と呼ばれる地域がございます。ご覧の図面文集ではダークグリーンのところです。そのようなダーククリーンの地域でも、様々な都市計画上の規則によりまして、建築を許可しないような保護措置が執られております。ということで、区域分けされたそれぞれのゾーンに対して、それに固有の都市計画制限規則が制定されているのです。これだけ皆様方に一寸事前にお話ししておこうと思いました。

【亘理】どうも有り難うございました。以上のご講演、更には補足的な説明を踏まえまして、ここからは、出席して頂いた皆さんからの質問或いはご意見を頂戴する、そういう時間帯にしていきたと思います。それぞれご専門の先生或いは実務に携わっている専門家が沢山いらっしゃいますので、何処からでも構いませんので、ご発言を頂きたいと思います、如何でしょうか。

【質問１】基本的な質問をさせていただきたいのですが、色んな規則をどう実現するかということに関してですけど、開発許可というのは先ほどもあるというお話しをお聞きしましたが、日本型のいわゆる開発とか建築確認と同じような手続きと、イギリス流のいわゆる計画“Planning Permission”の２種類あって、イギリスの方は非常に厳格な規制が行われているという我々の印象でありまして、どちらかと言うと、日本は比較的書いてあるものは許される、是々非々が比較的はっきりしている。その一方、イギリスの開発許可は、結果が非常に予測がつかない。地元の色んな議論の結果、OK と出るのか NO と出るのかが非常に解らないということで、ある種対局的な立場にあるのですけども、フランスの場合、許可の基準というのが、そこに書かれている図面に適合すれば自動的に許可が下りるものなのか、或いは、もっと色んな様々な事項を考慮し、計画文書で書かれていることを考えながら結論が出るものであって、自動的に結論が出るようなものではないというものなのか。

【ストゥルイユ】今のご質問にお答えするためには、まずアングロサクソン系の制度よりも日本の制度の方にフランスの制度が近いのではないかという形でお答え致します。建築計画というものが、PLU（地域都市開発プラン）の中に書かれている規則を遵守しているものであれば、その地元の首長はこの建築許可を原則として拒否することは出来ません。もし、建築計画が完全に地域都市計画プランに合致しているのに、首長の方から建築許可が下りなかったということでしたら、その建築主は行政裁判所の方に訴えることが出来ます。建築拒否の取り消しを求めて。恐らくその場合には、行政裁判官が建築許可拒否のこの市長の決定を、取り消すことになるでしょう。そして、当局に対して建築許可を出すように命令するでしょう。そしてまた、土地の所有者達も自分の所有している土地に、どのような規則が適用されるのかを知る仕組みがあります。というのは、例えば土地所有者が都市計画証明書（certificat d’urbanisme）というものを貰いたいと言えば、その都市計画証書の中に、全ての適用されるべき規則が記載されております。現在は、何処か建築予定の土地があれば、必ず公証人が体系的に都市計画証明書といったものを申請致します。

【亘理】先ほどの質問１について、私自身は今の答えは必ずしも十分答えていないのではないかと

思っているのですけど、そうした思いからどなたか今の問題につきまして、ご質問されたい方がいらっしゃいましたら、如何でしょうか。

では私の方から申しますと、恐らく２つの問題が先ほどの質問にはありまして、一つは、法律・政令・省令といった国の法令による規定と PLU による市町村の計画のレベルの中の規定の間にどの程度開きがあり得るか、つまり都市計画制限規則（règlement）による規則の規定がどれほど自由度を持って色んな規定を設けられるかという、法令上の規定と都市計画の方により広い自由度があるかどうかということが一つの問題だと思います。これが第１の点です。第２点目は、都市計画の規則で定めるときにそこに、従来のように容積率とか高さとか建ぺい率のような、いわゆる定量ですね、数とか量で示すような規定に留まっているのか、それとも、我が町のふさわしい屋根とか壁面とか、ちゃんと木の塀で作られているかどうかとか、そういういわゆる定性的と言われる基準も都市計画制限規則の中で定めることが出来るのかどうか、多分そこの違いではないかと思うのです。

【ストゥルイユ】亘理先生有り難うございました。ご質問有り難うございました。特に最初の質問は行政担当者にとってはとても興味深い質問だと思いますので、ご質問を指摘して頂きまして有り難うございました。行政側でどれくらい法の枠組みに対して自由裁量をもって実際にあたられるかという問題を孕んでいると思います。そういった意味におきましては、今回の法的枠組みは決して堅いものではなくて、かなりソフトな部分を持っております。結果責任はございません。必ずこういった目標値を達成しなければいけないという、義務の縛りはございません。という意味で、この法的枠組みの中に入っている PLU という地域都市計画プランを実施するにあたって、地元の当局はかなりの自由裁量を持って策定することが出来ます。とはいえ、現在この法的枠組みは、益々詳細に決められつつある方向に向かっております。というのも、やはり法的に定められた幾つもの目標を、PLU の中で達成していかなくてはいけないので、そういう方向に行けるように法的枠組みも、より詳細に規定されつつある方向にはございます。

もう一点、補足したい点がございます。この法的な枠組みを適用するために、自治体或いは地元の行政は、かなりの自由裁量を持っております。ということはまた、業種変更致しまして、行政裁判所の判事が、この PLU の内容について審査するときの、その審査権限というのはかなり制限されるということにもなります。例えば、地元で作った PLU が全体の法的枠組みの中に必ずしも合致しないようなときでも、明らかにそこの過ちがある、明白に過ちがあるときでなければ行政裁判官の方から地元自治体、市町村に対する制裁を加えることは出来ません。ただし、その例外としては非常にセンシティブな地域が対象となっている場合が挙げられます。例えば海浜沿岸地域のようにセンシティブなところであれば、自治体の自由裁量権というのは非常に少なくなるからです。ということで、そういうときは、行政裁判官は、通常程度の適法性審査をPLUに対して行うことが出来ます。例えば、沿岸から100ｍ地域のこのベルト状の地帯に、建築許可を出すような項目を、PLUが含んでいたりした場合、行政裁判官は、それだけの理由で直ちに当該 PLU を取り消す旨の判決を下すことになります。勿論、海浜上の非常に優れた景勝地の中に将来的に、そこを市街化するような計画をPLUが盛り込んでいた場合も、勿論、行政裁判官の方から、それだけの理由で直ちに取消判決を下すことになります。しかしながら、行政裁判官の監督権というのはかなり制限されたものであります。先ほども、PLUの中には、都市開発地域とするか、もしくは自然地域とのバランスを取るというような権限が入っておりましたので、本当に、明らかに明白な過ちというものが無い限り、行政裁判官の方から、そういったバランスを取ることを考えている PLU に対して、取消判決という形で制裁を、自動的に行うということは出来ません。

先ほどの、亘理先生の方から仰いました２つ目の点ですけどれも、PLU地域都市計画プランの規則というのはかなり具体的なものでありまして、例えば建物の高さ制限だとか、近隣の建築物に関してどうすれば良いか、その他地域をどうすれば良いかというような，具体的な規制もございますが、そういった定量的なものばかりでなく、定性的なものもございます。例えば、それはよくアーキテクチャー、建築に関する規制のわけですけれども、どのような建築面の特徴を備えなければいけないかということで、例えばファサードをどうするかとか、どのような建築資材を使わなくてはいけな

いか、というような、そういった定性的な基準もございます。また、土地の所有者或いは建物の所有者に対して、ここには木を植えなくてはいけない、或いは此処には生け垣を作らなくてはいけないという、何々をしてはならないという禁止事項ではなくて、何かをしなくてはいけないという、そういう義務を負わせるという措置もございます。

後もう一点追加したいことがございます。これもまた、亘理先生の質問への回答の一部ですけれども、都市計画の規則だけが建築主が考慮しなくてはいけない規則ではありません。他にもあります。例えば、歴史的遺産の保存に関する規則なども考慮していかなくてはいけません。フランスでは３万以上の歴史的建造物が保護指定を受けております。その建物自体が保護されているだけではなく、その近傍もやはり同様に保護されております。フランスでは、様々な都市のみならず様々な村もそういった規則の適用を多々受けます。そして、このような文化遺産保護に関する規則もやはり建築家、或いは設計者に対して一連の規則を遵守するよう求めてきます。しかも、そういった分野に立脚した規則というのは、非常に具体的で詳細なものであります。例えば、扉の取っ手のところの特徴に至るまで、強制的にどうこうしろというような事項が定められております。それから、窓ガラスの一枚一枚の大きさ、これに対する規則が決まっているということもあります。それから雨戸の形に対する規制もあります。それは、都市における建築景観や都市景観などの都市遺産を優先的に保護するため「建築的、都市的及び景観的遺産保護地区（zone de protection de patrimoine architectural, urbain et paysager : ZPPAUP）という特別地区に指定されている区域に適用されています。ということで、1983 年に導入されたこの ZPPAUP という保護地区制度によりまして、非常に小さな村でも、様々な規制が掛かってくることがございます。他の大都市、例えばアンジェやナントやトゥールなどにおきましても、今申し上げた ZPPAUP というような保護区域よりももっともっと大々的な、法的な保護措置、規制を受けて、特に都心部に対して、そういった法的規制を受けております。そしてまた、本当にそういった規則を皆遵守しているかということを国が極めて厳しく監視しています。歴史的モニュメント監視建築家（architecte des Bâtiments de France）、ABF という略語で呼ばれる、そういう役職の人間がおりまして、その人達が厳しく監視しております。しばしば地域の政治家、地方の議員とか市長達は、このような厳しい規則に対して往々にして不満を漏らし、抗議しております。そのような異議が出されるにも関わらず、現在のところはこういった文化遺産をきちんと保護したいという政治的な強い意志は守られております。

【亘理】どうも有り難うございました。フランスは裁判所の審査の範囲が非常に広いものですから、お答えの前半部分は、随分裁判所による審査の問題に拘って発言されていましたけれども、要は、大体質問の趣旨にはお答え頂けたのではないかと思います。

【質問２】まず一つは、今日のご報告のレジメで申しますと、４枚目の裏側の上に書いてあることですが、この PLU というのは、「均衡」のルールですね。一方で、都市の発展或いは都市の再構築を定めなければいけない。しかし他方で、環境を保護するという、そういう２つの要素を持たなければいけないというお話だったのですけれども、そういったものを、PLU の中で実現していくツールとして PADD ですか、持続可能な整備・開発構想というものが大きな役割を果たしている。今日のお話しは PADD を中心に色んな側面をお話し下さったのだと思うのですが、まず、私の第１の質問は、今指摘しましたように、開発と環境という２つの要素を取り込んで PADD が作られているということになりますと、その間の選択というのは、かなり広い幅があるのではないかという気がするのです。先ほどのご説明の中では、法律は、どちらを取れということは何も言っていない、それを決めるのは市町村なんだというお話しでした。ですから、その市町村の選択によっては開発の方に凄く力を入れるところもあるし、逆に保護の方に力を入れるところも出てくるのだと思うのです。第１の質問は、そういう今までの POS には無かったような、そういう開発の可能性を取り込む計画を作る場合、住民から見ると、今まで以上に、どういう計画が作られるかと言うことに利害関係を感じるのではないかと思うのです。その場合の、そういう計画を作る合意形成について、どういうふうに住民の間で合意を作るか、これはなかなか難しいのでは

ないかという気がするのですが、どういう合意形成の方法が取られるか、或いはそこでの課題、どんなことが課題になっているのかということを、一つお聞きしたいと言うことです。

それから、もう一つは、今日のお話しで、最初に一寸触れられたのですが、PLUよりも、もう一寸広い範囲でSCOTというものを作るというお話しでしたが、2000年以前の制度はPOSとSDというのがあって、SDで大まかな方向付けをして、それに即する形でPOSが定められた。両者は両立しなければいけない。コンパティビリティ（compatibilité）が無ければいけないというような説明で、もしPOSがSDの方向付けに反するというようなことになったら、それはコンパティビリティを欠く程の著しい違反であれば、それは是正されるというような話があったと思うのですが、2000年改正以後のSCOTとPLUの関係も同じようなものと考えて良いのかどうか、それはSCOTとの関係だけではなくて、他の国家法との関係でも多分出てくるのではないかという気がするのですが、その辺のコンパティビリティの関係が2000年改正の以前と以後でどう変わったのか。

【ストゥルイユ】ご質問有り難うございました。まず、第一問の質問でございますけれども、確かにバランスを取るという点におきましては、地元の当局は、都市開発か或いは農地とか自然の空間を保存するかということを、どう判断して、どうバランスを取るかという選択をすることになります。SRU（都市の連帯と刷新に関する法律）が2000年に採択されました。それから2010年の第２グルネル法、この２つの法律の前は、確かに市町村はかなりどちらを選ぶかということに関して、大きな権限を持つことが出来ました。というのも、このSRUと第２グルネル法の前は法律の枠組みはかなり曖昧なところがあったからです。市町村の裁量的な評価権限、独自性をもって評価する権限というのは、しかしながら益々限定され、それを制約する規制が強くなっております。それは法的な意味での規制が強くなっておりますし、先ほど言及のあったSCOT（広域整合スキーム）という別の文書によっても色々枠が狭められるようになっております。例えばPADDなどは、都市の拡散化防止に努めなくてはなりませんし、またPLUというのも、出来るだけ農地だとか自然的な空間にまで都市を拡散させることなく、既にもう都市部になっているところの改修によって、都市を再生させなくてはいけないというような方向に舵を取らざるを得ないようになっております。勿論、今でも市町村に関しては評価する自由な権限というのはあるわけですけれども、今までのように、無限に都市の外に町を拡大していくということはあまり出来ず、法とかSCOTの方からの規制を受けて、今申し上げたような方針を取らざるを得なくなっております。実際、SCOT（広域整合スキーム）の中でもやはり幾つかの目標が定められております。例えば今申し上げたような都市の拡散をしないで、既に都市化された部分での改修を進めることによって、都市を改善していくようにと、このSCOTの掲げている、こういった目標を、地域都市計画プランは尊重していかなくてはいけません。勿論、繰り返しになりますが、市町村の当局もそれなりの評価する自由裁量の余地はあることはありますけれども。というのも、SCOTとかPLUとの間は完全に合致しなくてはいけないというのではなくて、あくまでもコンパティビリティ、両立しなくてはいけないというレベルでの関連性でありますので。しかしながら、ここで覚えておいて頂きたいのは、今の傾向としては、益々市町村のこういった評価にあたる自由裁量に対する規制が強くなっております。特に国が重視している都市の拡散、都市のスプロール現象の防止対策などの分野においては、それが言えます。それがバランスを何処に持って行くかということでありますけれども、これはやはり、PLUを策定する中で、かなりタフな交渉を行う中で決められていきます、非常に難しい、しかし興味深い、豊かな色々学ぶことの多い対話が行われていきます。これは、市町村当局とそれから国も参加しての対話になります。国の部署の方でもやはりあまり全ての領土が人工的に整備されないで、自然とか文化遺産などを保護していきたいと言うことを、考えておりますので、勿論国が最終的な決定権を持っているわけではないのですが、市町村の方であまり勝手なことをしないように、一応目を配り、監視し、この交渉に参加しております。また、このPLU策定のための話し合いの中には農業組合の代表なども参加致します。これは勿論農地を保護するという観点から参加しております。そして、このSRUと呼ばれる都市の連帯と刷新に関する法律が採択されて以来、法律面から

も更に一般の住民、公衆の参加も強化されました。それまでは、公開意見聴取（enquête publique）のような手続はあつたのですが、大体こういったプランとかプロジェクトが全部出来上がった後になって意見を聞くというようなことが多かったのですけれども、2000 年の SRU 法（都市の連帯と刷新に関する法律）の制定・施行以来、住民も一般公衆もかなり細かいところまで参加して、そして協議をしながら策定していくということになりました。つまり、都市計画文書策定の最初の段階から始まって、その後もずっと策定プロセスの間、常に住民が参加出来るような措置になっているのです。ですから、住民の意見をそこで反映することも出来ます。開発と環境とのバランスの折り合い地点を何処にするかということだけでなく、この PLU の様々な項目の内容に関して住民の意見を取り込んでいくことができます。それからまた、一般の住民だけでなく、NPO 団体の意見とか、またフランスには自然とか歴史的遺産など保護する団体が数多く、しかも非常に強力な団体がございますので、そういった団体の意見も反映していくことができます。もし万一、そのような話し合いの中で、最終的にバランスの折り合いを付ける合意点というのが見つからなかった場合は、裁判所がそこに介入し裁判という形で自己の見解を表明するということもあるわけです。PLU の策定過程を規律する色々な規範がありますが、裁判所は、それを基に、今策定されつつある PLU の文書の中の何処がそのような規範に違反しているのかを表明するというような形で、関与してきます。

では、SCOT（広域整合スキーム）についてお話ししたいと思いますけど、これは 2000 年に、従来の指導スキーム（SD）というものに、取って代わるようになった文書でありますが、一寸状況をお話ししますと、2000 年までに既に SD というマスタープランはもう時代遅れのものとなっておりました。当時の人々の関心事項に合わないものになっていたのです。何故かと言いますと、やはり SD（指導スキーム）と呼ばれるこの都市マスタープランは都市をどんどん拡大していく時代に合った都市計画の手法を採っておりました。どんどん都市を郊外に広げていくということを推進していたわけで、2000 年以前の時代にとっては、もう全く適した手法ではなかったわけです。何しろ都市が拡大していけば交通も、自動車などで移動する距離が増えますし、そうなりますと、大気汚染、その他の汚染も広がれば温室効果ガスも排出されるということになりますから。それからもう一つ、この指導スキームの欠点、不都合と見なされていたこととして、様々な公共政策の一貫性が取れないということがありました。例えば、都市計画と交通政策とそれから住宅政策の整合性を取るというような観点が無かったのです。この従前のマスタープランの第３の欠点と致しまして、本来でしたら大きな国土整備の方向付けを考えるべきものだったのに、実際にはどこそこに何を建築するというような、非常に細かい、詳細な規則だけを纏めたドキュメントになってしまっていたということが揚げられます。４番目の欠点と致しましては、この古い SD（指導的スキーム）は国レベルの承認が必要であったということが挙げられます。ということで、市町村が全く承認のプロセスには参加出来ないということで、あまり市町村の方からしても、この文書には興味を持てないという状況でありました。そういうことがありましたので、2000 年改正以降、より効率の高い戦略的な、別の形での都市計画の文書を作ろうという形になって SCOT が生まれたわけでありますが、これは先ほど申しましたように、PLU と今市町村レベルでの地域都市計画プランとのコンパティビリティが必要なものとなっております。より幅広い領土を対象とした、広域整合スキームと言われている SCOT を尊重しながら、自治体レベルでの地域都市計画プランとして、PLU は作成されなくてはなりません。

【亘理】先ほどのご質問に対しては、全て答えが一応出されたと思います。両立性の要件についても話がありました。また、最後にストゥルイユ先生が触れた、SD から SCOT への変化につきましては、今日配布しています翻訳の２頁から３頁にかけて説明されておりますので、それで参加者の方は補って頂ければと思います。更にご出席の皆さんからの質問・ご意見などを賜りたいと思いますが如何でしょうか。

【質問３】先の質問に関連することですが、PLU がどのように作られるのか、具体的な手続きについて、公会意見聴取手続（enquête publique）という形で従来は行われていたかと思うのですが、それが変わるというお話しだったと思うのですが、

もう少しその手続きを教えて頂きたいのが１点です。

それと国の関与の仕方ですけれども、国も交渉に参加するというご指摘だったのですけど、国の参加の仕方というのは、公式なものなのかどうか、インフォーマルなものなのか。更に、手続に傷があったとき、つまり違法な瑕疵があったときにPLUが取り消される可能性が出てくると思うのですけれども、それがPLUの安定性を阻害しないか。

【ストゥルイユ】ご質問いただきまして有り難うございます。ご質問の順にお答えしていきたいと思っております。この PLU の作成プロセスに関してですけれども、これは、ガバナンスをどのようにしていくかというプロセスでもあります。フランスの方では、この PLU に関係する全ての人間を策定プロセスに関与させていきたいと考えております。この策定方法ですけれども、国も参加しますし、それ以外の自治体、例えば県であったり、当該市町村の近隣の別の市町村であったり、或いは当該市町村が参加している広域自治体、複数の自治体が連携して協力組織体を作っていれば、その連携組織の代表も参加しますし、勿論住民も参加することが出来ます。それらは決してインフォーマルな形での会合ではなくて、どのような形でそのような議論の会を設けるかということに関しては、非常に厳密な、具体的な規則が定まっております。ということで、国が PLU 策定のための議論の場に参加するということは、規則で定められており、国の代表は必ず PLU の策定の場に参加しなくてはいけません。国の参加というのは、非常に重要です。何故かと申しますと、勿論 PLU が対象とするのは市町村の領域、テリトリーな訳ですけど、それはまた国のテリトリーの一部であり、それには小さな市町村のレベルの課題を越えた、もっと大きな問題が関係してくるかも知れないわけです。文化的な、歴史的な遺産があるかも知れないし、或いは様々なリスクがあるかも知れないということで、当然この協議の場には必ず国が占めるべき位置というものがあるわけです。国の力を示すものとして、これは統治を行う国家としてルールがあるわけですけれども、やはり、国益だとか、法の枠組みだとか、そのバランスを考慮しなくてはいけないとか、そういった観点がこのPLUの中でなおざりにされていた場合、その場合国は２つの形で介入することが出来ます。一つは、今作成されているPLUに対して否定的な見解を示す、勿論これは単なる否定的な見解ということで、そんなに力はないとお思いになるかも知れませんが、国がそういう意見を出せば、その後裁判沙汰になったときには、判事が国と同じ意見を採用する可能性が強くあります。

それから２つ目の国の関与の仕方としては、策定された PLU が実際に実効力を有することに対して、拒否権を発動することが出来ます。即ち地方長官と言いますか、官選の知事（préfet）の方でその PLU は実効力を持たせないという拒否権を発動することが出来ます。但し、これはあくまでも今問題となっているPLUの上にSCOTという広域スキームの都市計画が上にカバーされていない場合です。もしこのPLUの上にSCOTが更に上のレベルでもって制定された場合は、国が拒否権を発動するという、２つ目の国の介入の仕方は出来ません。但し、その場合は、国は行政裁判所に申し立てて、判事の方から何らかの措置を執って貰うということが可能になります。

その次のご指摘の問題点、住民参加に関してですけれども、これも法律でもって非常に詳細に、様々な規則が定められておりまして、手続きには二つございます。一つ目は SRU 法（都市の連帯と刷新に関する法律）によって定められた手続で、concertation、「協議」と訳されている手法です。まずその一つの手法ですけれども、SRU法で定められたこの協議の形態は、PLUの策定の全てのプロセスにおいて住民を参加させていくということでありまして、情報をまず当局側から発信しています。このようなドラフトになっている、このような形でこの計画が今策定されつつあるということ、その情報の発信方法をどうするかということについては、市町村が随分大きな自由裁量を持っています。例えば、それは何らかの形で公の会合を開いてミーティングの場で発表するのでも良いですし、展示会のような形でもって情報を発信するのでも良いですし、様々な形を取ることが出来ます。そういった過程を経た後ドラフト、文書案が作成されたとします。そうすると今度は２つ目の手続きに入ります。Enquête publique とフランス語でいう「公開意見聴取」という手続きに入りまして、そこでもって出来上がった文書に対して色々なコメントとか意見を住民が提示していくことが出来

ます。公開意見聴取と訳したEnquête publiqueの他にも débat public、つまり一般に「公開討議」と訳されている手続もございますが、この「公開討議」という手続は、地方レベルでの地域都市開発計画の中では、用いられない手法です。もっと大きな全国レベルのプロジェクトのときに、この「公開討議」という手法が用いられます。例えば電力を送電する高圧線を建設するとか、或いはフランスの新幹線 TGV を建設するとか高速道路だとか、港湾設備だとか、場合によっては原子力発電所の計画があるとか、そういうときに「公開討議」を行います。この「公開討議」という手法がフランス法に導入されたのは、デンマークのアーラス（Ahras）で締結された国際条約、Convention d'Ahras をフランス国内法に移し替える際に、導入されました。この「公開討議」(débat public) という手法が導入されましたのは、それまであった「公開意見聴取手続」(enquête publique) という手法に対して、特に環境保護団体などから、そういった手法に欠陥があると言われたからです。特に環境保護団体などは、公開意見聴取といった手続が、色んな計画が出来上がった段階でもって、最後に皆さんの意見はどうですかという形で、開催されるので、手遅れであると。そのような状況ではなく、もっと川上から、未だ文書が形を取らない前からもっと住民の意見を吸い上げなくてはいけないという批判がありましたので、このConvention d'Ahras に基づく公開討議であるdébat public が採用されました。この「公開討議」というのは、非常に興味深い点を持っております。というのも、この討議手続を行うときに、それは独立した一つの組織がそれを管轄しています。この議論の公平性を担保するために、公開討議全国委員会 (Comission nationale du débet public) という独立機関が設置されており、この委員会が上に立ってそういった公開討議を組織します。

他方、行政裁判所の方の制裁というのはどういうものがあるかと言いますと、例えば地方自治体の方で行った PLU を取り消すことが出来ます。例えば十分に協議（concertation）が行われなかったと裁判所が見なした場合も、出来上がった PLU が取り消されますし、また公開意見聴取手続（enquête publique）を行っても十分に法的なルールを尊重しない形で行われたと裁判所が見なせれば、出来上がった PLU を取り消すと言うことあります。ということで、市町村の方でもこういったことには十分注意しながら PLU の策定を進めております。

【亘理】１点だけ補足致しますと、アーラス（Ahras）というのは、デンマークのオーフス（Ahras）という町の名前です。従って、Convention d'Ahras というのは、日本ではオーフス条約という呼び方で、環境問題とか環境法をやっている方々にはよく知られている条約です。では、手短かにお一人だけ何かご意見・ご質問がございましたら、それに対して手短かにお答えを頂きたいと思います。

【質問４】今日はどうも有り難うございました。私の知識は10年以上前のものなので、質問が的を射ているかどうか解らないのですが、昔の POS の制度というのは、日本にとって大変魅力的だった。当時、計画無ければ開発無し、つまり POS が策定されていない所については、原則として外部地域として開発を禁止していた。この仕組み、スキームは今も変わっていないのかどうかというのが第１点です。

それから第２点は、私は実際に POS の資料を取り寄せて読んだことがあるのですけれども、その時にはその都市の都市像、将来像というのはかなり鮮明に書かれていた。その下に色んな土地利用規制の数字とか、そういうものが書いてあったような気がするのですが、 今回 POS を PLU に変えて PADD を作らせるということの１番の意味というのは、むしろ開発を抑制するというか、一部の大都市以外には、開発を行うだけのエネルギーが一般の市町村には無くなってきたということが前提になっているのか。つまり日本の場合も地方都市は今大変衰退を迎えているのですけれども、そういう外側に向けて開発をしていくだけの余裕、余力、つまりエネルギーが無くなってきたので、それで中に向けてやろうとしているという具合に考えて良いのかどうか、これが第２点目です。

だとすると、中心部で都市再編をやるということになりますと、１番の問題は採算に合わないという問題が出てくると思うのですが、それを PADD の中で空間消費目標を立てられるようになっているのですが、これはどうやって決めるのか、そもそも割り当てなのか、そうしないと各都市ともコ

ントロール出来ないという懸念があります。こり点はどうなっているのか、これが３点目です。

更に４点目ですが、それを受けて最低建築密度、これ以上建てろという部分に関しては、私なんかから見ますと、例えば日本の都市でそういうことをやると、とても需要が無いというか、採算が合わない、そういうのは成り立たないと思いますが、どうしてフランスの地方都市では成り立っているのか、これが解らない。これが４点目です。以上です。

【亘理】時間があまり無い所で、凄く重大な、本質的な質問が４つ出されましたので、ここは、一つか二つに選んで、出来れば５分以内で手短にお答え頂きます。残りの問題につきましては、後ほど終わってからお答えいただくというので宜しいのではないかと思います。

【ストゥルイユ】非常に興味深いご質問有り難うございました。一つ目の質問ですが、イエスです。簡単に答えます。今でも規則があります。PLU が無い所では、「POS が無い所に都市開発無し」というのと同じように、PLU 無きところには都市開発なしであります。

それから２つ目の質問ですが、仰る通りです。確かに POS の中には、都市の将来像に触れる部分がありました。しかしそれは、現在の PLU の中に入っている将来像よりもずっと簡略なものでありました。POS に比べて PADD を導入したメリットは何か、どういう意義があるかということに関しましては、地元自治体が PADD を作らなくてはいけないと言うことで、より多く自分の領域内の将来について検討するようになります。

それからもう一つ、かつての POS の時代に比べてこの PADD が導入されたことで新たなメリットが生まれたとしますと、様々な公共政策の間での整合性が図られるようになったということです。かつての POS の中には、住宅政策は入っておりませんでしたけれども、現在では住宅政策とか交通政策、環境政策などが全部、より深く分析されて整合性が図られるようになっております。

それから、都心部を再生するということは、日本では採算が取れないというご指摘がございましたけれども、私もフランスで都心部を改修していくことが経済的にどうなのか、ということについては良く解りません。ただ、フランスでも 10 年前から 200%というふうに仰っていましたけど、本当に大々的に都心部の改修という方向に向かっております。私が住んでいるナントでもそうであります。例えばナントには、昔は使われない港とかがあったのですけれども、そして、空っぽの倉庫だとか工場跡地とか色々あったわけですが、そういった都心部の物を全部再開発致しました。これはナントだけでなく、その他の大都市或いは中規模の都市でも行っていることでございます。やはり都市を周辺の村のところまで拡大しなくて、都心部でもって再開発をしていくという大きな動きがあります。

最後の点ですけれども、少し投げやりな感じで申し上げるかも知れませんが、最低密度制限に関しましては、何しろ未だ話が上がったばかりですので、数年後どうなるか見てみて、その時にまたお会いしてご報告できればと思っています。実際この最低密度制限が本当に SCOT や PLU の中に取り込まれるかどうか。それも解らない状況です。どうやって取り込まれるのか。というのも、パワーポイントにも書いておきましたけれども、そういった最低密度制限を PLU の中に盛り込むことが可能になった、そこにアンダーラインしたと思いますけど、可能になったというだけでありまして、必ずそれを決めなくてはいけないという義務ではないわけです。ですから、４ー５年後どうなっているか見てみないと解らないと思います。

【亘理】未だ未だ貴重なご質問とかご意見が賜れるような感触があるのですけれども、残念ながら時間がありませんので、ここらあたりで打ち切らざるを得ません。今日は参加者の皆様からも貴重でしかも質の高いご質問を得まして、大変ディスカッションとしても高いレベルの意見交換が出来たのではないか、情報交換もそうではなかったかと思います。そうした貴重なご質問を得られたというのも、これはストゥルイユ先生の大変内容のある質の高いご講演を頂いたということだと思いますので、最後にストゥルイユ先生に心から御礼の意を込めまして、拍手を持ってこれで終了させて頂きたいと思います。よろしくお願い致します。

Le plan local d'urbanisme en droit français.

De la gestion de l'espace à la gestion de la ville.

フランス法における
地域都市計画プラン(PLU)

空間の管理から都市の管理へ

- Jean-François STRUILLOU
- Directeur de recherche au CNRS
- « Droit et changement social » (UMR CNRS 3128)
- Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes

- ジャン・フランソワ・ストゥルイユ
- フランス国立学術研究センター（CNRS）専任研究ディレクター
- 「法と社会変化」（UMR CNRS 3128）
- ナント大学　法学・政治学部

Les PLU jouent un rôle essentiel dans le système français de planification urbaine

➡ Ils fixent les règles locales d'urbanisme applicables dans les territoires qu'ils couvrent.

➡ Ils définissent également un projet d'aménagement et de développement durables qui explicite le projet urbain de la commune ou de l'intercommunalité.

PLUは フランスの都市計画システムにおいて重要な役割を果たしている

➡ PLUは、その地域に適用される都市計画ルールを定める

➡ さらにPLUは、PADD（持続可能な整備・開発構想）を定めるものであり、そこに市町村単位または市町村連携組織単位の都市構想計画が明示される

Les PLU ont été institués par la loi SRU
du 13 décembre 2000

Ils ont remplacé les anciens plans d’occupation des sols

PLUは、2000年12月13日のSRU法
（都市の連帯及び刷新に関する法律）
によって制度化された

PLUは、かつてのPOS（土地占用プラン）に代わるものである

Pourquoi cette évolution ?

Le contenu des anciens POS était insuffisant

- Ils se bornaient à réglementer l’espace

- Mais, ils ne définissaient pas le projet d’aménagement de la commune

→ Or, la règle d’urbanisme est insuffisante, voire absurde lorsqu’elle ne s’appuie pas sur un projet

なぜPOSからPLUへ？

かつてのPOSは、内容が不十分であった

- 空間利用を規制するにとどまっていた

-市町村の整備構想まで定めるものではなかった

→ 都市計画ルールは、それが一つの構想に基づくものでないと、不十分、さらに言えばナンセンスなものになる

La loi SRU a parallèlement conforté les objectifs que doit remplir le PLU

Cette évolution a été récemment amplifiée par la loi du 12 juillet 2010 dite « loi Grenelle II ».

SRU法は同時に、PLUが達成すべきより強固な目標を定めた

この方向性は、2010年7月12日の法律、通称「第2グルネル法」によって、強化された

- Le PLU doit désormais remplir trois objectifs

- PLUは今後、
  3つの目標を達成しなければならない

1) Il doit déterminer les conditions qui permettent de respecter la règle dite de l’équilibre

Il doit ainsi assurer un équilibre entre :

- le développement de l’urbanisation, la restructuration urbaine
- Et la protection des espaces naturels et des espaces agricoles

1）PLUは、いわゆる「均衡」ルールを遵守させるための条件を定めなくてはならない

PLUがバランスをとるべきは次の2項目の関係：

- 都市化の推進・都市の再構築
- 自然地域や農業地域の保護

2) Il doit prévoir des capacités de construction et de réhabilitation pour satisfaire aux besoins en matière d’habitat, d’activités économiques, sportives, culturelles, touristiques…

À cet effet le PLU doit respecter :

- Le principe de mixité sociale
- Le principe de mixité urbaine

2）PLUは、
住宅、経済活動、スポーツ・文化活動、観光事業といったニーズを満たすよう、建築や再開発の許容量を定めなければならない

そのために、PLUが尊重すべきは：

- 社会的混住の原則
- 都市機能的混在の原則

3) Il doit aussi déterminer les conditions qui permettent d’assurer la préservation de l’environnement

Il doit ainsi assurer :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables
- la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts
- la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques
- la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature

3）PLUは、確実に環境が保護されるよう条件を定めなくてはなない

PLUが確保しなければならないのは :

- 温室効果ガスの排出削減、エネルギーの制御、及び再生可能エネルギーの生産
- 大気、水、表土と心土、天然資源、生物多様性、生態系、及び緑地の質の保全
- 生態学的連続性の保全と修復
- 予測可能な自然災害、産業事故リスク、公害、及びあらゆる環境汚染の防止

Pour permettre au PLU de mettre en œuvre ces nouveaux objectifs, son contenu a été enrichi

1) Le PLU doit définir un projet d’aménagement et de développement durables (PADD)

2) Les mesures susceptibles d’être fixées dans les autres documents du PLU – règlement, orientations d’aménagement et de programmation – ont également été élargies pour favoriser la mise en œuvre du PADD

PLUが 3つの新目標を実行できるよう その内容は強化された

1）PLUは、持続可能な整備・開発構想（PADD）を定めなくてはならない

2）そのPADDを実行しやすいよう、
PLUの、PADD以外の文書において定め得る措置（計画制限規則、都市整備・実行計画指針）の範囲が拡がった

I. L’établissement d’un PADD

1. PADDの策定

A. Le Contenu du PADD

Le contenu du PADD a d'abord été précisé par la loi SRU du 13 décembre 2000

- À l'origine ce contenu était très succinct

Le Contenu du PADD a ensuite été enrichi par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010

- Ceci montre l'importance que le législateur accorde à ce document : le PADD est l'élément central du PLU

A. PADDの内容

PADDの内容は、まず2000年12月13日のSRU法により定められた

- 当初、その内容は非常に簡潔であった

次いで2010年7月12日の第2グルネル法によりPADDの内容が強化された

- これは、立法者がPADDを重視していることを示す : PADDは、PLUの核となる要素である

- Le PADD doit désormais comporter trois grands volets

- PADDは今後、3つの重要な側面を持つ

Premier volet

Le PADD doit tout d'abord définir les orientations générales des politiques :

- d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme
- de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers
- de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques

第一の側面

PADD は、まず、次の分野における政策の一般的方向付けを定めなければならない:

- 都市整備、都市施設、都市計画
- 自然地域・農業地域・森林地域の保護
- 生態学的連続性の保全及び修復

Deuxième volet

Le PADD doit ensuite arrêter les orientations générales concernant :

- l'habitat
- les transports et les déplacements
- le développement des communications numériques
- l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs

第二の側面

さらにPADDは、次の項目に関わる一般的方向付けを定めなければならない：

- 住宅
- 交通機関および運輸
- デジタル通信の展開
- 商業施設、経済発展、レジャー

Troisième volet

- Le PADD doit enfin fixer :

- des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain

第三の側面

- さらにPADDは次の目標を定めねばならない：

- 空間消費の抑制目標、
および都市拡散の防止目標

Le PADD ne peut se borner à définir séparément ces différentes composantes de la politique de la ville

Le PADD doit aussi assurer la cohérence entre ces différentes politiques :

- Par exemple, il doit assurer la cohérence entre la politique urbaine, la politique de l’habitat et la politique des transports

PADDは、都市政策のこういった様々な構成要素を個別に定義するにとどまってはならない

PADDは、こういった様々な政策間の整合性を確保しなければならない：

- たとえばPADDは、都市政策・住宅政策・運輸政策の間に一貫性を持たせねばならない

B. Portée juridique du PADD

Le PADD ne fixe pas des règles *stricto sensu*

- Il fixe des « orientations ou des objectifs »

→ Le PADD n'est donc pas directement opposable aux autorisations d'urbanisme comme, par exemple, le permis de construire

B．PADDの法的効力

PADDは、*厳密な意味における規範*を定めるものではない

- PADDは「方向性または目標」を定めるものである

→ つまりPADDは、都市計画許可、たとえば建築許可などに対して、直接的に法的拘束力を有するものではない

Le PADD a néanmoins une certaine force normative

1) Le règlement du PLU doit être établi en cohérence avec le PADD

2) Les orientations d'aménagement et de programmation fixées dans le PLU doivent également respecter les mesures contenues dans le PADD

➡ Ces dispositions tendent à renforcer les liens entre les différents documents du PLU

それでもPADDには、ある種の規範としての効力がある

1）PLUに定められた都市計画規則は、PADDと整合するように策定されねばならない

2）同じく、PLUに定められる都市整備・実行計画指針（OAP）は、PADDに定められている措置を尊重せねばならない

➡ 上記の規定は、PLUを構成する様々な計画文書間の結び付きを強化するものである

Sanction

- S'il y a une incohérence entre le règlement et le PADD, le PLU peut être annulé par le juge administratif

Par exemple, si le PADD prévoit la protection d'une zone naturelle et que celle-ci est classée en zone d'urbanisation future par le règlement et ses documents graphiques (CAA Lyon, 18 novembre 2008 : n° 07LY00802)

- Si les orientations d'aménagement et de programmations ne respectent pas le PADD, le PLU peut également être annulé par le juge administratif

制裁

- PLUの都市計画規則がPADDとの整合性を欠く場合、行政裁判官は、そのPLUを取り消すことが出来る

たとえば、PADDでは保護を想定している自然地域を、PLUの都市計画規則とその計画図面においては、将来の都市開発地域に分類しているような場合

（リヨン行政控訴院 2008年11月18日：n° 07LY00802）

- PLUのOAP（都市整備・実行計画指針）がPADDを尊重していない場合も、同様に、行政裁判官は、そのPLUを取り消すことが出来る

II. Les instruments de mise en œuvre du PADD

Deux documents du PLU concourent plus particulièrement à la mise en œuvre de la politique définie dans le PADD :

- Les orientations d’aménagement et de programmation
- Le règlement

II. PADDを実施する手段

PLUの次の2文書は特に、PADDに定められた政策を実施するためのものである:

- OAP（都市整備・実行計画指針）
- 都市計画制限規則（règlement）

Le contenu de ces deux documents a été consolidé par la loi Grenelle II pour faciliter la mise en œuvre du PADD

Ces évolutions visent aussi à faire en sorte que les PLU contribuent davantage à la politique nationale visant à :

- Lutter contre la consommation des espaces naturels
- Densifier l'espace
- Améliorer la performance énergétique des bâtiments
- Préserver la biodiversité

この2文書は、第2グルネル法により内容が強化され、PADDを実施しやすくなった

また、この2文書の内容強化により、PLUは
次の点に関する国家政策に更に貢献することとなる:

- 自然破壊防止
- 空間の高密度化
- 建物のエネルギー効率の向上
- 生物多様性の保全

A. Les orientations d'aménagement et de programmation

- Ce document a une vocation opérationnelle forte

- Il définit les opérations d'aménagement à réaliser pour mettre en œuvre le PADD

A. 都市整備・実行計画指針（OAP）

- この指針は、
  事業計画的な性格の強い具体策を示すものである

- この指針には、PADDを実施するために行うべき
  整備事業が定められる

Quelles sont ces opérations d'aménagement?

Il s'agit là des actions et opérations qui vont être réalisées par les autorités locales pour :

- mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine
- lutter contre l'insalubrité
- Réhabiliter, restructurer ou aménager des quartiers ou des secteurs de la commune

➡ Depuis la loi Grenelle II, le PLU doit obligatoirement comporter ce volet opérationnel

どのような整備事業が定められるのか？

OAPには、地方当局が実行することになる次の活動や事業が定められる:

- 環境・景観・都市の入り口・遺産の活用
- 不衛生状態の改善
- 市町村内の地区や区域の再開発・再構築・整備

➡ 第2グルネル法制定以来、PLUには、必ずこの整備事業が定められることになっている

B. De nouveaux leviers réglementaires

Pour favoriser la mise en œuvre du PADD la loi Grenelle II à également :

- conforté la capacité du PLU à réglementer l'utilisation des sols
- permis de recourir à « l'urbanisme dérogatoire »

B. 新たな規制的手段

PADDを実施しやすくするため、
同じく第2グルネル法は :

- PLUの土地利用規制の権限を強化し
- 「適用除外的な都市計画 」に訴えることも可能とした

1° La capacité du PLU à réglementer l'utilisation des sols a été confortée

Le Règlement du PLU peut désormais être plus prescriptif que par le passé, et ceci pour :

- densifier l'espace
- pour favoriser la réalisation d'éco-construction

1. PLUの土地利用規制の権限が強化された

PLUの都市計画規則は、従来の規則に比べ、次の分野で、より強化された：

- 空間の高密度化
- 「エコ建築物」の実現の促進

Le règlement du PLU peut dorénavant :

1)Imposer une densité minimale de construction dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs

2) Imposer aux constructeurs d'édifier, dans certaines secteurs, des bâtiments performants en matière énergétique (Par exemple des bâtiments à énergie positive)

→ Ces dernières règles sont très différentes des règles classiques d'urbanisme (hauteur, aspect des constructions…)

Évolution de la norme d'urbanisme pour mettre en œuvre les nouveaux objectifs légaux

PLUの都市計画規則において、新しく可能になった事柄:

1）公共交通機関の近隣街区に
最低建築密度を義務付けることが可能

2）街区によっては建築主に
エネルギー効率のよい建物の建築を
義務づけることが可能（たとえば、プラスエネルギー住宅）

→ この新しい規制は、従来の都市計画の規制とは大きく異なる
（従来は、建築物の高さや外面などの規制が中心）

都市計画の規範は、法律上の新しい目標を達成できるよう進化している

2° Le recours à l’urbanisme dérogatoire

Parallèlement, pour favoriser la réalisation d’éco-constructions et la densification, le législateur a également autorisé les autorités communales à :

- à déroger aux règles d’urbanisme qui sont fixées dans le règlement du plan local d’urbanisme

2. 適用除外的な都市計画の利用

建築物の高密度化とエコ 建築物の建築を促進するため、立法府は、さらに
市町村当局に次のことを行うことを可能とした:

- PLUの都市計画規則に定められた都市計画制限に対する適用除外を定めること

Si la construction envisagée satisfait :
- à des critères de performance énergétique élevée
- ou est alimentée par des énergies renouvelables

Dans ce cas le constructeur pourra dépasser de 30 % les règles relatives à la hauteur des constructions fixées dans le PLU

Cette règle est applicable même dans les espaces protégés au titre de la préservation du patrimoine historique

但し建築予定の建物が次の項目を満たしている場合：
- エネルギー効率が高く基準以上である
- あるいは再生可能エネルギーを利用している

上記の場合、建築主は、
PLUに定められた建築物の高さ規制基準を
30%まで超過することが許される

この規則は、歴史遺産保護区域においても
適用される

Autre exemple

L’article L. 111-6-2 du Code de l’urbanisme permet aussi de neutraliser les règles d’urbanisme fixées par le PLU – en particulier les règles d’architecture – qui interdisent :

- Les systèmes individuels de production d’énergie renouvelable (par exemple, système photovoltaïque)
- Les matériaux renouvelables (par exemple, toiture végétalisée)

他の事例

都市計画法典L111-6-2条により、

PLUに定められた都市計画規制（特に建築規制）において定められた、以下の禁止事項の適用除外を定めることが可能となる:

- 再生可能エネルギー発電のための個別システム （例:太陽光システム）
- 再生可能資材（例:屋上緑化）

Conclusion

L’évolution qui tend ainsi à intégrer les préoccupations du développement durable dans les PLU souffre aujourd’hui de trois handicaps majeurs

結　論

このように、持続可能な開発のための施策を

PLUに組み込もうとしてきたが、そのような発展は、今日、3つの大きな障壁に直面し、苦しんでいる

Premier handicap

- Certaines évolutions vont à rebours des nouveaux objectifs affichés par le droit de l'urbanisme
- Par exemple, la loi Grenelle II a prévu la possibilité de créer des micro-zones constructibles au sein même des zones agricoles (De telles dispositions risquent de favoriser le mitage du territoire et vont à l'encontre de l'objectif de lutte contre l'étalement urbain)

第一の障壁

- これまでの改善措置には、
都市計画の法律に掲げられた新しい目標に逆行するものも見られる
- たとえば第2グルネル法は、農業区域の中にも、建築可能なミクロ区域を定めている
（このような措置には、地域の虫食い開発を助長するリスクがあり、
都市の拡散防止の目標と矛盾する）

Deuxième handicap

- En pratique, le règlement n’est pas toujours mis au service du PADD
- En outre, certains PADD ont un contenu qui paraît bien formel (il peine à définir un projet urbain pour la commune)
- Il s’agit parfois plus d’un recueil de bonnes intentions que d’un véritable projet pour la commune

第二の障壁

- 都市計画規則が、常にPADDの実施に役立つとは限らない
- さらに、PADDの中には、至って形式的な内容のものもある（市町村にとって都市構想計画を策定するのは一苦労である）
- 市町村における現実的な都市構想計画と言うより、往々にして単なる希望の寄せ集めとなってしまう

Troisième handicap

Les territoires sur lesquels s'appliquent les PLU ne sont pas pertinents

Le PLU reste un document communal dans un pays qui se divise en 36 682 communes

Ce cadre territorial est beaucoup trop restreint pour mettre en place une politique urbaine

第三の障壁

PLUを適用する地域分けが適切でない

PLUは、依然として、36,682市町村に分割されたフランスという国における、市町村プランにとどまっている

この市町村という地域的枠組みは、都市政策を実行して行くには余りにも狭すぎる

Dans un espace aussi restreint, il est par exemple impossible :

- De mener une politique de lutte contre l'étalement urbain
- de préserver la biodiversité ou les corridors écologiques
- de définir la politique locale de l'habitat ou des transports…

かくも狭く限定された地域空間では、
たとえば次のようなことは不可能である :

- 都市の拡散防止政策の実施
- 生物多様性、あるいは生態系回廊の保全
- 住宅・交通機関等に関する地域政策の策定

Évolution

La loi Grenelle II tend à remédier à dernier handicap sans y parvenir totalement :

- la loi a ainsi adopté des mesures afin d'inciter les communes à élaborer des PLU intercommunaux
- Mais, la loi n'est pas allée jusqu'à obliger les intercommunalités à élaborer un PLU intercommunal

➡ L'autonomie communale perdure en matière de PLU

改善の試み

第2グルネル法は 第三の障壁の改善を試みているが、十分には達成されていない:

- 第2グルネル法は、複数市町村間の共同のPLU策定を促す措置を採用している
- しかし、同法は、市町村連携組織単位に、市町村共同のPLU策定を義務付けることまでは、定めていない

➡ PLUに関しては、市町村自治が存続している訳である