

フランスの都市計画法制の動向 — グルネル I・II 法に見るコンパクトシティ政策 —

駒澤大学法学部 教授 内海 麻利
うちうみ まり

1. はじめに

コンパクトシティは、現代の都市政策を考える時に最も議論されている概念のひとつと言われている¹。それは、持続可能な発展という観点から、環境悪化と気候変動を防ぎつつ、経済の成長と発展を促すことにコンパクトシティが寄与すると考えられているからである。

OECDの報告書²によれば、コンパクトシティとは「コンパクト性」を特徴とする都市空間形態であり、「高密度で近接した開発形態」「公共交通機関でつながった市街地」「地域のサービスや職場までの移動の容易さ」がその特徴だとされている。言い換えれば、今日議論されるコンパクトシティ政策とは、これらの特徴を実現するための政策であると言える。

本稿が対象とするフランスにおいては、「コンパクトシティ」(compact city; ville compacte) という概念は用いられていないが³、OECDがコンパクトシティを実現する手法として注目する、「最低密度規制」「低密度課税」などが試みられている。しかしながら、これらの手法は、コンパクトシティを実現することのみを目的とするものではなく、

2005年に憲法に編入されることになる⁴環境憲章の中心概念である⁵「持続可能な発展」のもとに、都市計画の再構築を促すことで、都市の拡散に対抗する⁶ことを目的としている。

その趣旨を法律として示した⁷ものが「2000年12月13日の都市の連帯と再生に関する法律(以下、「SRU法」)」⁸である。この法律によって、都市計画法典には大幅な修正が加えられ⁹、フランスは都市計画の新たな発展段階に入ったと言われる¹⁰。また、「都市計画の持続可能な発展への符号が『公認』

⁴ Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005.

⁵ 環境憲章 6条「公の諸政策は持続可能な発展を促進するものでなければならない。この目的のため、その諸政策は、環境の保護と開発、経済発展と社会の進歩を両立させる」。訳は、高橋和之編(2007年)「新版 世界憲法集」322頁、岩波文庫; ユーグ・ペリネ=マルケ(Hugues PERINET-MARQUET)(2012年)「都市計画法における環境への配慮とフランス民法へのインパクト」、新世代法政策学研究、Vol. 16、135-153頁。

⁶ ジャン・フランソワ・ストゥルイユ(Jean-François STRUILLLOU)(2012年)「フランスにおける戦略的都市計画の変容-広域整合スキーム(SCOT)の場合」、新世代法政策学研究、Vol. 14、185-219頁。

⁷ 前掲注 1、15頁では、「戦略的都市計画に関する法制度は、持続的発展の概念を法の世界の取り込むことを目論むべく、根本的な変容を経ることとなった」としている。

⁸ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains.

⁹ GRIDAUH(2002), Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat 2001 : La loi SRU et le droit de l'urbanisme, Litéc.

¹⁰ TRIBILLON, J.F.(2001). « Sur quelques innovations urbanistiques la loi SRU », Etudes Foncières, n° 90, p.14.

¹ OECD(2013年)「コンパクトシティ政策—世界5都市のケーススタディと国別比較」、21頁。

² 前掲注 1、15頁。

³ 比較研究の分野や自治体レベルの政策では、「コンパクトシティ」(フランス語では ville compacte) という表現は用いられているが、フランス政府の政策として当該用語は用いられていない。

されたのもこの法律」によるところとされている¹¹。

そして、SRU法を具現化するための法律として「2009年8月3日の環境グルネル実施に関するプログラム法（以下、「グルネル I 法」）」¹²が制定され、次いで、前述のコンパクトシティに関する具体的手法等が規定される「2010年7月12日の環境のための全国的取組みに対する法律（以下、「グルネル II 法」）」¹³が制定された。

そこで本稿では、SRU法の背景を整理した上で（2.）、環境グルネル及びその法律の展開の経緯と内容を整理し（3.4.5.）、コンパクトシティの特徴を具現化するための手法であると考えられる法令の内容や意図¹⁴を考察することで（6.）、フランスの都市計画法制の動向を検討してみたい（7.）。

2. SUR法の意義とコンパクトシティ

2-1. SUR法の背景と意義

既述のとおり、都市計画法制の動向を検討するうえで、また、持続可能な発展の都市計画のあり方を把握するうえで重要であると考えられるSRU法の背景は、これに先立って制定され、または修正された幾つかの法律と、それらを促した政策の流れに見ることができる。

第1に、1980年頃から深刻化する居住による社会的隔離現象への対処の流れである。1990年に入り、住宅への権利を目指し、住宅困窮者のための

住宅確保等に関して規定した「ベッソン法」¹⁵（1990年）と、居住の多様性の実現を理念に掲げた「都市に関する指針法律（LOV）」¹⁶（1991年）が制定され、都市の困窮防止政策¹⁷が体系化される¹⁸。しかし、問題は容易に解決せず、抜本的な対処方を講じるため、関連制度全般にわたって「都市の連帯と再生」という枠組みで再構築することが企図された。

第2に、国土整備政策の見直しと「市町村間連携」の強化を推進する流れである。国土の不均衡を緩和するため制定された「パスクワ法」¹⁹（1995年）への指摘²⁰を踏まえ、「国土整備および持続可能な発展のための基本法（ヴォワネ法）」²¹（1999年）が成立する。他方で、コミューン間協力の強化と簡素化を促す「シュヴェヌマン法」²²（1999年）制定により広域行政組織の改革が行われ、基礎自治体であるコミューンが連携する組織「コミューン間協力公施設法人（EPCI）」²³の役割が強化された。

そして第3に、空間の浪費、既存の地区の衰退、社会資本の負荷、生活の質の面で受け入れ難い自家用車の増加を生じさせる都市のスプロール化と

¹⁵ Loi n° 90-449 du 31 mai visant à la mise en œuvre du droit au logement.

¹⁶ Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

¹⁷ 郊外大規模住宅団地に代表される衰退した居住地区を再生するための社会的・物理的政策。

¹⁸ 原田純孝（2004年）「フランス都市法の新展開」、原田純孝・大村謙二郎編、『現代都市法の新展開』、105頁、東京大学社会科学研究所。

¹⁹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

²⁰ 持続可能な発展、国土における都市の優れた役割、地域のイニシアティブの強化を十分に考慮していないこと。

²¹ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 de 4 février 1995.

²² Loi n° 99-585 du 12 juillet relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

²³ 複数のコミューンから構成される公施設法人であり、SCOTを始めとする広域計画の策定主体でもある。意思決定機関である議会を構成し、固有の財源を徴収する権限、義務的権限等をもつ。

¹¹ ジャン＝フィリップ・ブルアン（Jean-Philippe BROUANT）（2012年）「フランスは『持続可能な都市計画法』に向かっているか?」、新世代法政策学研究、Vol. 16、161頁。

¹² Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

¹³ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

¹⁴ 2009年11月及び2011年2月に、エコロジー・持続可能な発展・交通・住宅省（Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement）の都市計画担当者に対しヒアリング結果。岡井有佳・内海麻利（2011年）「フランスの低酸素都市の実現に向けた都市計画制度の動向に関する研究-環境グルネルにみる統合性と国の役割」、都市計画論文集 Vol. 46、No. 3、967-972頁。

いう課題²⁴に対する流れである。すなわち、「都市の上に都市を構築し、空間・エネルギーを節約する持続可能な発展」という都市づくりの主要な方向性がある。

こうした背景のもと、SRU法は、連帯の要求、地域民主主義と地方分権、持続可能な開発と生活の質という三原則²⁵に基づいて空間整備政策の法的枠組みを更新することを目的としたのである。第1の「連帯の要求」が浮上する都市の分裂や居住による社会的差別に関しては、フランス特有の背景があるものの、とりわけ第2・第3の「持続可能な発展と生活の質」については、コンパクトシティ政策との関連が深く、また、その具現化のために地域民主主義と地方分権を踏まえた広域行政組織の改革が求められている点で興味深い。

2-2. SUR法の要点とコンパクトシティ

SRU法による都市計画法制の主要な変更点を示しておきたい。

SRU法による骨格をなす変更は、1967年以来運用されてきた「指導スキーム (SD)」—「土地占用プラン (POS)」²⁶という二層の都市計画体系を以下の性格をもった「地域一貫スキーム (SCOT)」²⁷—「都市計画ローカルプラン (PLU)」²⁸に再構築している点にある (図-1)。具体的には、①SCOT・PLUの内容は経済面、環境面といった従来よりも考慮すべき要素が格段に増加し、広範かつ多面的な諸要素を包摂するものとなったこと、②公共政策の目的を定める政策文書として新たに「整備と

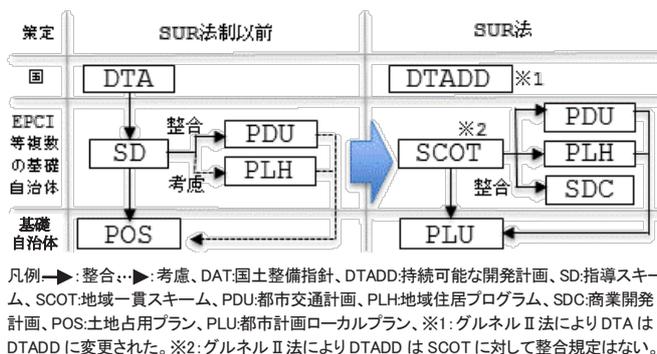


図-1 SUR法、グルネルI法・II法による計画体系の変化

持続可能な開発計画 (PADD)²⁹が規定されたこと、③POS同様、SCOTについてもそれが策定されない場合には都市化が制限されること、④SCOTを中心とした計画間で拘束力が付与されたこと、⑤都市計画文書における策定手続の簡素化が図られる一方で、住民、市民間の合意形成の充実が図られたことなどに代表される³⁰。

グルネルI法・II法を推進するためには、この計画体系の再構築が必要とされたのである。

3. 環境グルネルの経緯

2007年に当選したサルコジ大統領は、選挙公約に掲げていた³¹「持続可能な発展」を実現するため、省庁再編³²を皮切りに様々な取組みを開始する。

そのひとつが、「環境グルネル懇談会」であり、2007年7月、政府、地方公共団体、雇用者団体、労働者組織、NGOといった多様なステークホルダーの代表が集められ、地球の環境保全や温暖化防止を目的とする具体的措置について討議が始まる。この懇談会では、①気候変動対策とエネルギー需要の抑制、②生物多様性及び天然資源の保全、③

²⁴ 2000年2月3日に国民議会に提出されたSRU法の法案の中に記された当時の設備・交通・住宅大臣

(Jean-Claude GAYSSOT)による提案理由。なお、ここで提示されたもう1つの課題には、前述した「社会的不平等の拡大」がある。

²⁵ Projet de loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, Assemblée Nationale, n°2131, février 2000.

²⁶ SD-POSの二段からなる「規制都市計画」の体系と「協議整備地区 (ZAC)」に代表される「事業的都市計画」は「土地利用の方向づけの法律」(1967年)に設けられて以降はさほどの変更が加えられていない。前掲注18、103頁。

²⁷ Schéma de cohérence territoriale.

²⁸ Plan local d'urbanisme.

²⁹ Projet d'aménagement et de développement durables.

³⁰ 岡井有佳(2008年)、「フランスの都市圏における広域都市計画(SCOT)制度に関する研究」、学位論文、47頁参照。

³¹ 2007年の大統領選挙運動(2007年4月~5月)。

³² 2007年6月1日、エコロジー・エネルギー・持続可能な開発・国土整備省(Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire)を設置。その大臣として任命されたジュペ氏は同時に国務大臣にも任命され、内閣で首相に次ぐ地位が与えられた。

健康に配慮した環境の創設、④持続可能な生産・消費形態の採用、⑤エコロジーな民主主義の構築、⑥雇用と競争力を促進するエコロジーな開発形態の奨励という6つのテーマごとにワーキンググループ³³が設置され、3カ月にわたる討議を実施し基本方針案が策定される。その後、国民への意見聴取³⁴を経て、268の基本方針がとりまとめられた。

これらの基本方針を具体化する手段として、「気候変動対策としての温室効果ガス排出の削減」、「自然環境と生態系の保護・回復」、「健康や環境へのリスク管理」を目的として、基本法であるグルネル I 法 (全56カ条) が2009年に制定され、2050年までの温室効果ガス排出量の削減目標を1990年比で75%削減することが明記される。次いで、これらの諸目標を具体的に達成するため、より技術的で詳細なものに落とし込んだグルネル II 法 (全248カ条) が、2010年に制定された³⁵。

4. グルネル I 法による都市計画の変化

4-1. 都市計画法典における目的の変更

環境グルネルによる環境施策を都市計画分野に位置付けるため、都市計画法典の冒頭に位置し都市計画の目標と定義を定めている L110 条³⁶がグルネル I 法によって改正された。その内容は、温室効果ガスの排出やエネルギー資源の削減、生物多様性の保全等が目的に付記され、各公共団体が、都市計画分野において気候変動対策を行うことが追加される (表-1)。

4-2. 気候・エネルギー計画の創設と目標の設定

グルネル I 法では、新たに「気候・エネルギー地域プラン (PCET)」³⁷が創設されるとともに、

表-1 都市計画法典 L110 条

◆L110 条 (下線部分は改正部分)

フランスの国土は、国民の共通の財産である。それぞれの公共団体は、その権限の枠内においてその管理者であり、その保証者である。生活環境を整備し、現在及び将来の住民に、その欲求と資力の多様性に応じた居住、雇用、サービス及び交通の諸条件を、差別することなく確保し、土地を無駄なく管理・運営し、温室効果ガスの排出を削減し、エネルギー消費を削減し、化石資源を節約し、自然環境と景観の保護、及び、とりわけ生態的連続性の保存・回復・創造による生物多様性の保全、並びに、公衆の安全と衛生を確保し、かつ、都市区域と農村区域に居住する住民の間の均衡を推進し、交通需要を合理化するために、各公共団体は相互にその自治を尊重して、空間利用についての予測及び決定を調和させる。都市計画分野における各公共団体の行為は、気候変動対策とこの変動への適合に資する。

グルネル I 法の公布から 1 年以内に都市計画法が考慮しなければならない以下のような諸目標が設定された (グルネル I 法 7 条)。

①数値目標設定による農地・自然地域の減少対策、②都市の拡散防止、エネルギーの損失防止及び中心市街地の活性化、③方針文書と計画文書の調和によるグローバルな都市計画、④生態的連続性の保存、回復及び創造による生物多様性の保全、⑤資源と空間の節約管理、⑥建物のエネルギー効率向上のための工事の実施、⑦密度と公共交通の便の連携の構築、である。

また、グルネル I 法により創設された PCET は、エネルギー消費を制御し、再生可能なエネルギー源の生産を増加させ、温室効果ガスの排出を削減することを目的に、様々な地域レベルの行動を枠づける環境分野の計画である³⁸。しかしながら、後述するように都市計画分野の SCOT や PLU は PCET を考慮しなければならないと定められた³⁹ (L111-1-1)。

ペリネ=マルケ⁴⁰によれば、グルネル I 法の「条文の大半は規範的効力を有せず、結局はただのま

³³ 各ワーキンググループは、5つのカテゴリーの代表からなる 40~60 人で構成された。

³⁴ 公聴会やシンポジウムの他、ウェブサイトを通じた意見聴取が行われた。

³⁵ 全体構成は、I 編:建物と都市計画、II 編:交通、III 編:エネルギー、IV 編:生物多様性、V 編:リスク・健康・廃棄物、VI 編:ガバナンスからなる。

³⁶ 以下断りのない場合、全て都市計画法典の条文番号を指し、L は法律の部を指す。

³⁷ Plan climat-énergie territorial.

³⁸ PCET には、温室効果ガス排出の削減に関する数値目標が示される。

³⁹ PCET は、地域圏におけるエネルギーの制御、大気の質の基準などを定める「気候・大気・エネルギー地域圏計画 (Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie:SRCAE)」と整合していることが義務付けられている。

⁴⁰ 前掲注 5、ペリネ=マルケ、139 頁。

じないのよう」だと言われるものの、目的の変更を通じて環境憲章の内容を都市計画法典に位置付け、PCETの創設と都市計画体系との整合を通じて、グルネルⅠ法は、都市計画分野と環境分野の計画の関係を明確にした。

5. グルネルⅡ法による具体的措置

5-1. SCOTとPLUの目的の変更

まず、SCOT、PLU等の都市計画文書の目的が規定されたL121-1条も改正され、「持続可能な発展の諸目標を尊重する」ことが第1に掲げられた。具体的には、従来までの①開発と保護の間の均衡、②都市機能の多様性及びソーシャルミックス、③空間の節約管理及び環境への配慮に加え、温室効果ガス排出の削減、エネルギー制御、再生可能な資源からのエネルギー生産、自然資源、生物多様性、生態的連続性等の保全の確保等が定められている(表-2)。

表-2 都市計画法典L121-1条

<p>◆L121-1条 SCOT、PLU、コミュン図は、持続可能な発展の目的を尊重して、以下を確保することができる条件を決定する。</p> <p>1. a), b), c)間の均衡</p> <p>a)都市の再生、制御された都市開発、都市化された空間の再編、中心市街地と農村の活性化、都市の入口の活用、農村の発展</p> <p>b)自然空間の節約利用、農業・森林活動にあてられた空間の保全、及び、景勝地・自然環境・自然景観の保護</p> <p>c)都市全体及び顕著な建物遺産の保護</p> <p>2. 居住、経済・観光・スポーツ・文化活動、一般利益、並びに公共施設及び商業施設の分野において、現在及び将来の要求を、差別なく満足させるために十分な建設及び修復能力を予測しながら、雇用、居住、商業及びサービス間の均衡ある地理的配分、エネルギー性能の改良、電気通信の発展、移動の義務の減少、公共交通の発展の諸目標に特に考慮して、都市と農村の機能の多様性、及び、居住におけるソーシャル・ミックス</p> <p>3. 温室効果ガス排出の削減、エネルギー制御と再生可能な資源からのエネルギー生産、空気・水・土壌及び心土の質、自然資源、生物多様性、エコシステム、緑地の保全と、生態的連続性の保全と回復、及び、予測可能な自然的リスク・技術的リスク・汚染とあらゆる自然災害の防止</p>

5-2. 計画の文書と対象の変更

(1) 構成文書の変更

グルネルⅡ法による主要な都市計画の変更として計画文書の変更があげられる。SCOTは、①「説明報告書」、②「整備と持続可能な開発発展計画

(PADD)」、③「一般方針文書(DOG)」⁴¹から構成されていたが、③は一般の方針のみでなく目標も定める文書「方針・目標文書(DOO)」⁴²として改称された(L122-1-1)。

また、PLUについても、①「説明報告書」、②「PADD」、③「規則書と図面」に加え、任意の書類である、④「整備の方針」⁴³から構成されていたが、④は、方針に加えてプログラムに関する内容が付加され「整備・プログラム方針(OAP)」⁴⁴に改称され、その策定が義務付けられた(L123-1)。

以上の改正・改称は、コンパクトシティ政策を含む「持続可能な発展」という法改正の目的を実現するためには明確な目標設定とプログラムが必要であるとの認識⁴⁵によるものである。

(2) 対象の変更：SCOTの一般化とPLUの広域化

SRU法によって設けられた「都市化の制限の原則」が適用されるエリアが、段階的に拡大されることとなった。その対象は、「人口5万人以上の都市圏」⁴⁶もしくは海岸線から15km以内に位置する「コミュン」であったが、2013年1月1日以降は、「人口1万5千人以上の都市圏もしくは海岸線から15km以内に位置するコミュン」となり、2017年1月1日以降は全てのコミュンが対象となる(L122-2)。

つまり、都市化を行うコミュンは、SCOTの策定が必須となる。この改正は、持続可能な発展という目的に基づき地域を統合する計画、すなわちSCOTを一般化する(義務付けではないが、強く推進する)ことが意図されている⁴⁷。

41 Document d'orientation générale.

42 Document d'orientation et d'objectifs.

43 Orientation d'aménagement.

44 Orientation d'aménagement et de programmation.

45 前掲注14のヒアリング。

46 どの住宅間も200m以内で、かつ、人口2,000人以上の地域によって部分的にもしくは完全にカバーされる複数のコミュンから構成されるエリアで、コミュンの界域などの行政界域に影響されない。INSEE(2000)、Forte extension des villes entre 1990 et 1999、INSEE Première, n°707.

47 前掲注14の2011年2月のヒアリングによる。

また、PLUの策定主体は、原則コミューンとされ、EPCIにPLUの権限を委任することを議決した場合のみ⁴⁸EPCIが策定主体になるとされてきた。しかし、グルネルⅡ法によって、PLUの策定主体としてEPCIを優先し、EPCIがその区域全域において1つのPLUを策定する（以下、PLUi）こととなった（L123-1）。

また、PLUiがSCOTの区域内に含まれない場合、PLUiの区域が都市計画、居住、経済開発、交通、環境の問題に関して一貫性があると地方における国の代表である地方長官（*préfet*）が判断した場合には、PLUiはSCOTの機能である都市計画の措置を含むことができ、その結果SCOTの効果を持つことができることとされた（L123-1-7）。

このことは、PLU（土地利用規制を担う計画制度）においても広域的な観点から調整及び合意を図り策定することが期待されていることを示している⁴⁹。

5-3. 都市計画を中心とした計画間関係の変化

(1) 垂直的關係

また、SCOTの上位計画として位置付けられていた「国土整備指針(DTA)」⁵⁰は、グルネルⅡ法により「国土整備・持続可能な開発地域指針(DTADD)」⁵¹に改正された（図-1）。DTAは、整備及び開発・保護・活用の展望における均衡に関する国の基本方針を示すものであったのに対し、DTADDは、都市計画、住宅、交通、情報通信、経済・文化の発展、公共空間、商業、自然・農地・森林・景勝地及び景観保全、生態的連続性の一貫性、エネルギー効率の改善、温室効果ガス排出の削減の分野の全部または一部について国の目標及び方針を国が決定するものである（L113-1）。DTAがSCOT等の下位計画に対して整合を義務付けたのと異なり、DTADDは下位計画を拘束しない。

⁴⁸ ただし、大都市共同体は、PLUの権限が義務付けられている。

⁴⁹ 前掲注14、2011年のヒアリング。

⁵⁰ Directive Territoriale d'Aménagement.

⁵¹ Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durables.

しかし、同指針の公告後12年間においては、その実施に必要な自然空間の保護プロジェクト、建築物、工事や整備等を一般利益プロジェクトとして認定できることとなった（L113-4）。

国の役割に関し、DTADDとSCOTとの関係の変化については、国が地方を拘束せず、その一方で、国が主導するプロジェクトの推進が重視されている動向が見てとれる。

(2) 水平的關係⁵²

既述のとおり、グルネルⅠ法により創設されたPCETは、グルネルⅡ法によりSCOTやPLUの上位計画として位置付けられ、SCOTやPLUはPCETを考慮しなければならないと定められ、環境分野が都市計画分野より上位であることが明示された（L111-1-1）が、グルネルⅡ法では、種々の政策分野と都市計画分野の計画が明示された。

グルネルⅡ法では、まず、SCOTにより統合されることとなった分野（都市計画、住宅、交通、商業施設、経済・観光開発、文化の発展、空間・景観保護）に、「情報通信」と「生態的連続性の保全及び回復」が加えられた（L122-1-3）。

また、各分野の内容もSCOTの中に具体的に定められることとなった。例えば、交通に関しては、交通・輸送に関する政策の方針及び公共交通の整備に関する大プロジェクトを規定し（L122-1-8）、居住に関しては、居住政策の諸目標と諸原則を定め、コミューンもしくはEPCI（以下、「コミューン等」）ごとの新規住宅供給及び住宅の改築・修繕の目標を明らかにすることとされた（L122-1-7）。さらに、商業に関しては、商業施設等の立地に関する諸目標を定め、商業施設の設置が公共交通、駐車場、物流、環境などに左右される「商業整備地区」を画定する商業の整備に関する文書を含むとされた（L122-1-9）。

⁵² 計画間関係（水平的関係：分野間の関係、垂直的關係：国・地方計画間の関係）については、内海麻利（2002年）「市町村の総合的空間計画と条例」、藤田宙靖、磯部力、小林重敬編集代表、『土地利用規制立法に見られる公共性』、354-372頁、土地総合研究所。

一方、PLUにおいても、SCOTに伴い情報通信と生態的連続性の分野が付加され、PLUiのOAPの中で、従来の整備に加え、居住、交通に関する措置を含むようになった。具体的には、居住に関しては、居住政策⁵³の諸目標及び諸原則を定義することで、PLUiは、「地域居住プログラム(PLH)」⁵⁴の代わりとなり(L123-1-4)、交通に関しては、人及び貨物の交通、通行量、駐車場の計画を定めることで、PLUiのOAPは「都市交通計画(PDU)」⁵⁵の代わりとなると定められた⁵⁶(L123-1-4)。また、商業については、商業の多様性を保全し発展させる地区等を決定する等が掲げられた(L123-1-5)。

このような政策領域の拡大や、コンパクトシティ政策を実現する上で重要な分野と考えられている他分野の計画との水平的関係を連携・強化する動向が見てとれる。

5-4. 計画関係の実効性

SCOTは上位に位置付けられた計画と整合し、下位の計画に対してSCOTと整合することを義務付けることで、SCOTの実現を図っている(図-1)。グルネルII法はその整合を確保するため、地方長官の役割を強化している。

SCOTがないために、都市計画、居住、経済開発、農村開発、交通、自然・農業・森林空間の保護といった公共政策の一貫性や、生態的連続性を著しく妨げ、または空間の過剰な消費を生じさせ、もしくは、現存するSCOTの区域が、都市計画、居住、経済開発、交通、環境の問題に関して一貫性がないと地方長官が確認する場合、地方長官はSCOTの権限をもつコミューン等に、SCOTの作成、もしくは、既存の区域の拡大を要求できる。

⁵³ コミューン間及び地区間における住宅供給の均衡かつ多様性ある分布を確保しながら住宅等の要求に応え、都市の再生とソーシャルミックスを促し、身体障害者に対応した建物のアクセシビリティの改善を目的とする。

⁵⁴ Programme local de l'habitat.

⁵⁵ Plan de déplacement urbain.

⁵⁶ ただし、EPCIが都市交通の権限を持たない場合は除く。

さらに、コミューン等が、地方長官の要求に従わない場合、地方長官がコミューン等に代わって区域の計画案を決定する(L122-5-1)。

また、SCOTは、策定主体の議決機関で承認され、地方長官に通知されてから2カ月後に施行となるが、この間に、地方長官が上位計画と整合していない等⁵⁷と判断する場合には修正を求めるととされている。その修正の理由として、新たに、①公共交通や公共施設が整備済みの地区の密度を高めずに、空間の過剰な消費を認めている場合や、②生態的連続性の保全もしくは回復に関する課題を十分に考慮していない場合などが付加された(L122-11-1)。

一方、PLUについても地方長官の役割は拡大されている。SCOTがないコミューンにおいては、コミューン議会でのPLUの承認後、地方長官へ通知してから1カ月後に施行となり、その間に地方長官が他の計画と整合していることなどを確認すること⁵⁸は従前と変わらない。しかし、その修正を要求する理由として、上記のSCOTの理由①、②に加え、③交通の計画やPLHとの明白な不整合がみられる場合についても、修正を要求できることが付加された(L123-12)。

このように多分野にわたる公共政策の一貫性の確保と空間の過剰な消費の抑制、生態的連続性の考慮といった広域的観点を確保するため、地方長官の判断、すなわち国レベルの判断が強化されている。言い換えれば、地方分権を進めてきたフランスではあるが、持続可能な発展には、政策領域、空間範囲における新たな国の役割が認識されてい

⁵⁷ 改正前においては、山岳及び海岸区域に関する特別の規則、イル・ド・フランス地域圏基本計画、地域圏・国立自然公園憲章などのSCOTより上位に位置づけられた計画等と整合していないことや、L110条及びL121-1条の諸原則を大きく損ねていることの2項目が定められていた。

⁵⁸ SCOTがない場合、SCOTの上位計画と整合していないこと、L110条及びL121-1条の諸原則を大きく損ねていること、隣接コミューンの土地利用と明白な不整合があること、SCOTや海の利活用計画(SMVM)等の実現を損ねる性質であることが修正を要求できる理由とされていた。

る。

6. コンパクトシティ政策の手法

ここでは、グルネルⅡ法によって改正された都市計画法制をコンパクトシティの特徴を具現化する手法という観点から整理してみたい⁵⁹。

6-1. 空間消費の抑制

空間の節約消費を具体化するために、SCOT と PLU の双方において数値目標を設定することとされた。

SCOT については、説明報告書の中で、SCOT の承認後 10 年間の自然・農業・森林空間の消費に関して事前に分析することが求められ、この分析は、DOO に定められた土地の節約消費を数値化した諸目標を正当化する役割が与えられた (L122-1-2)。また、説明報告書に記載された分析を根拠として、DOO は、地区ごとの諸目標についてもあわせて定めることとされた (L122-1-5)。

これを受け、PLU においても、説明報告書の中で、自然・農業・森林空間の消費の分析を示し、PADD の中に記載された空間消費の諸目標を正当化する役割が与えられ (L123-1-2)、PADD は、空間の消費の軽減と、都市の拡大に対する対策の諸目標を決めることとなった (L123-1-3)。

さらに、SCOT と PLU 双方に、承認もしくは改正の議決から 6 年以内⁶⁰に、その評価の実施が義務付けられている。SCOT については、環境に加え、交通、空間消費の抑制、商業施設の設置に関する結果分析を行い、SCOT の維持もしくは改正を議会で決定しなければならず、その議決がなければ SCOT は失効する (L122-13)。一方、PLU については、空間の消費の抑制と環境の観点からその適用の結果の分析を行うこととされた (L123-13-1)。

⁵⁹ グルネルⅠ法・Ⅱ法による都市計画分野の改正事項には、建築の緩和事項もあるが、本稿は都市計画制度の中心的改正と考えられる SCOT・PLU を対象とする。

⁶⁰ 改正前の SCOT と PLU は、10 年以内の評価・分析が求められていた。

6-2. 最低密度規制と低密度課税

公共交通が整備されていることなどを条件に、建設物の密度を高めることを推進する 2 つの施策が位置づけられた。

1 つに、公共交通の利便性、公共施設の存在、並びに環境もしくは農業の保護を考慮して範囲を定める区域においては、SCOT の DOO は、PLU もしくはそれに代わる都市計画文書が従うべき最低限の基準となる、建築物の最高密度基準を設定できるとされた (L122-1-5)。

2 つに、既存もしくは計画中の公共交通の周辺地区において、PLU が建設物の最低密度を義務付ける地区を、SCOT の DOO の中で決定できるとされた (L122-1-5)。

このように、計画に基づいて、空間消費に関する数値の具体化とその根拠が示され、さらにその評価が行われている。またその一方で、公共交通の整備状況などを条件に一定の地区において密度を高めるといった配慮がなされている。

さらに、2010 年の補正予算法⁶¹によって都市計画法典が改正され、上記の最低密度基準を下回った場合に課される最低密度税が創設された (L331-35~46)。なお、ここでの密度とは、敷地面積に対する床面積の関係を指す (L331-35)。最低密度課税は 2012 年 3 月 1 日以降の申請に適用されるが、これにより最低密度規制の実効性が高まることが期待されている。

6-3. 市街化の抑制

SCOT は、新たな市街化の条件として、①公共交通が整備されていること、②建造物、工事、整備に対して、エネルギー性能もしくは環境性能の高いものを取り入れること、③インフラと情報通信網の分野で質の高い基準を順守すること、あるいは、④緑の空間の維持もしくは創造において到達すべき諸目標を決定することが定められ、それ

⁶¹ Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificatives pour 2010 の 28 条による。

を PLU に義務付けることができるとされた⁶² (L122-1-5)。

以上の手法は、「高密度で近接した開発形態」「公共交通機関でつながった市街地」「地域のサービスや職場までの移動の容易さ」というコンパクトシティの特徴を具現化するための手法であり、とりわけ、市街化及びその抑制が「計画」に基づくことを前提としており、さらに市街化を抑制する根拠、条件設定が詳細化されている。

これらは法律による枠組みであるが、あくまで計画策定主体である自治体の自主性と、地域の実情を反映した内容の設定とその根拠と評価、そして意思決定に委ねられている。なお、本稿で対象としなかった建築規制の緩和⁶³や、住宅の多様性の促進に関する緩和⁶⁴についても、PLU に基づくものである。

7. まとめ

上に整理をしたように、コンパクトシティの特徴を具現化する手法が、グルネルⅡ法により展開されている。しかし、この手法は連帯の要求、地域民主主義と地方分権、持続可能な開発と生活の質という三原則⁶⁵に基づいて空間整備政策の法的枠組みを更新することを目的とした SRU 法による都市計画体系 (SCOT・PLU) の再構築を基礎とし、グルネルⅠ法・Ⅱ法による目的・計画のあり方の構造的変更により可能になっている。

特に、コンパクトシティの特徴を具現化するた

めに「計画」が前提となっており、その計画については、1. 計画目的の追加 (持続可能な発展に関する内容)、2. 計画間関係 (水平的関係・垂直的關係) の強化、3. 計画における構成文書の明確化 (目標設定とプログラム)、4. 計画関係の実効性の確保 (地方長官の役割の確保) が変更されている。つまり、コンパクトシティ政策を含む持続可能な発展という概念の下に、都市の拡散に対応するためには、上記の 1.～4. を整えることが重要であると考えられている。

また、これらの計画の内容設定、その根拠と評価が策定主体である自治体の自主性と意思決定に委ねられているが、その一方で、これらの広域的調整や国主導のプロジェクトの重要性も見てとれる。

断片的な手法に着目されがちなコンパクトシティ政策ではあるが、以上のようにフランスでは、持続可能な発展を目指して、都市計画の根幹である計画体系のあり方と、国・地方の関係を再構成する中でコンパクトシティを実現しようとしている。

⁶² その他、市街化にあたっては、地域の状況に応じて、①水、衛生、電気網が整備され、すでに市街化されている区域に位置する土地の利用、②環境に関するプロジェクトの影響のインパクト調査、及び、③規制市街地の密度の調査を事前に実施できるとされた (L122-1-5)。

⁶³ 再生可能な資材やエネルギーの生産施設等の設置を理由に、建築・開発許可が拒否されないこと (L111-6-2) や、一定のエネルギー性能基準を満たす建築物については PLU で定められた容積率等を 30% まで超過する可能性 (L128-1) が定められたが、適用の可否はコミューン等に委ねられている。

⁶⁴ 社会住宅を含む住宅プログラムの実現のために 50% を限度として容積率等を緩和することができる規定 (L127-1)。

⁶⁵ 前掲注 25。