

連載 日仏の地区詳細計画の意義と実態【第1回】

フランスの都市計画法の特徴と計画制度の動態

駒澤大学法学部 教授 内海 麻利
うちうみ まり

1. 連載の目的と検討内容

本連載は、フランスの都市計画法制の動向と実態を、日本の都市計画における制度的課題を視点として検討するものである。とりわけ、日仏の都市政策においてその活用が促されている地区詳細計画に着目することで、基礎自治体における都市計画制度の意義と実態、課題解決の方策を明らかにすることを目的としている。

なお、本連載のいう「地区詳細計画」とは、「基礎自治体を対象に、基礎自治体の意思決定により策定した詳細な計画¹を法的強制力によって実現する都市計画」とする。この定義を日仏における現行の都市計画法に見れば、行政規模や対象範囲などに違いはあるものの、日本では「地区計画等」（都市計画法 12 条の 4）（以下「地区計画」）、フランスでは「都市計画ローカルプラン」²（PLU）（都市計画法典 L. 123-1）がそれにあたる³。

(1) 日本における都市計画制度の課題

「都市計画」の定義は諸説あるが⁴、かつて都市

計画とは、都市の目標像を描くプラン（Plan：計画図）そのものと、プランづくり（計画図を作成する行為）を意味することが多かった。ところが徐々に、プランを作成するだけでは不十分であり、プランと各種の実現手法を密接に位置づけ、その全体を実行することが重要視されるようになる。そして、プランに基づいて行われる規制や事業までも包含した諸手法が強調されるようになり⁵、今日、「都市計画」は、「都市のプランをつくり、それを実現するための技術体系」として認識されている⁶。

日本の都市計画法（1968 年法）では「都市計画」（「法定都市計画」）を「都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設及び市街地開発事業に関する計画」（法 4 条 1 項）と定義している。上の認識を都市計画法のそれに当てはめるならば、都市計画法における計画は、計画図と計画図を作成する行為を含む「プラン」と土地利用、都市施設及び市街地開発事業といった「手法」からなる技術体系であるといえる。実際、法

¹ 道路、公園などの地区施設の配置や規模、建築物等の整備並びに土地の利用に関する計画。

² PLU: Plan local d'urbanisme

³ 以下、日本の都市計画法を「法」と略し、フランスの都市計画法典（Code de l'Urbanisme）は省略、条文は L. と表記する。

⁴ 例えば、川上秀光「都市計画論」都市計画教育研究会編『都市計画教科書』（彰国社、1987 年）26-41 頁では、「社会像を絵にして提示する行為である」と定義されている。

⁵ このようなプランと実現手法による都市計画を渡辺は、「技術としての都市計画」とし、都市計画を、プランに一定の公的効力を与え、それに基づいて行われる規制や事業までも包含した全体の公共的行為とする。渡辺俊一「都市計画の概念と機能」原田純孝編『日本の都市法 I 構造と展開』（2001 年、東京大学出版会）139-180 頁。なお、渡辺はここで、プランも含めて手法としているが、本稿では、プランと手法を区別して論じる。

⁶ 中井検裕「都市計画とは」日本都市計画学会編『都市計画マニュアル I 総合編』（2003 年、丸善株式会社）5 頁。

定都市計画では、都市の目標像を示した「マスタープラン」として「市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針(以下「整・開・保」)⁷」を作成し、これに基づき、区域区分(法7条)や用途地域(法8条1号)などの「土地利用計画」が策定され、この土地利用計画との関連において都市施設の整備等を記した「事業計画」を定め、その実現を図っていくことで都市全体の機能を円滑に営めるようにしていくことが求められた⁸。つまり「目標像の設定とそれを実現するための手法を整え、それらを総合的に機能させること⁹」が都市計画の意義であるといえる。

しかしながら、戦後の日本で展開された都市計画行政では、地域自治的公共性よりも中央集権的で画一的に決定された国家的な公共性が優先されてきたため、目標像を意思決定しこれを実現することを基本とするこの意義は十分に発揮されてこなかった¹⁰。従って、都市計画の意義が十分に発揮されるよう計画制度を整えることが都市計画における制度的課題であるといえる。

(2) 地区詳細計画への期待と課題

以上の課題を背景としつつ、1970年代後半、都市計画法が規定した整・開・保や区域区分、用途地域などの手法では対処できない問題が顕在化した。例えば、ミニ開発や木造密集住宅の集積、土地区画整理事業後の市街地環境の悪化などである。そして、これらの問題に独自に対応しようという

自治体が現れ¹¹、また、この動きと呼応するように、住民等によるまちづくりの意識も高まった¹²。こうした問題を解決し、あるいは要請に応えるために創設された制度が、市町村の街区を対象に、市町村の意思決定に基づいて、きめ細かな土地利用に関する計画と、事業計画を一体的に定める「地区計画」である。

そして今日、地方分権の流れに即して、また、成熟した都市において持続可能なまちづくりを進めるために、きめ細かな都市計画を市町村の自主性に基づいて実現することが重要となっており、そのツールとして地区計画の活用が期待されている。例えば、近年にかけて、地区計画の適用区域・範囲は拡大され、策定プロセスの充実などの改正が行われるとともに、都市計画運用指針(以下「指針」)¹³においても他の都市計画制度を運用する上で地区計画の活用が促され¹⁴、地域管理の手法¹⁵としても用いられつつある。

地区計画の特徴は、地区の目標像を示す「方針」と「地区整備計画」¹⁶を定めることとされており、これら事体は処分性を有しているわけではない¹⁷

⁷ 2000年に「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」(都市計画法6条の2)へと改訂されている。

⁸ 宅地審議会第六次答申(1967年3月24日)。

⁹ 内海麻利「拡大型・持続型・縮退型都市計画の機能と手法—都市計画の意義の視点から」公法研究74号、2012年、173-185頁。

¹⁰ 例えば、整・開・保は区域区分や地域地区という手法を正当化するアリバイ的な役割を担わされてきたに過ぎず、将来の土地利用像が意識されてこなかったなどといわれている。見上崇洋「行政計画」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想II 行政作用・行政手続・行政情報法』(有斐閣、2008年)289-312頁、山下淳「土地利用計画と規制」三辺夏雄・磯部力・小早川光郎・高橋滋編『法治国家と行政訴訟』(有斐閣、2004年)635頁。

¹¹ 田村明『宅地開発における開発指導要綱の成立過程とその基礎的都市環境整備への効果に関する総合的研究』(1980年、学位論文)などに見て取れる。

¹² 日本建築学会編『まちづくり教科書シリーズ「まちづくりの方法」』(2004年、丸善)。

¹³ 国土交通省(2013年)「第6版都市計画運用指針」。

¹⁴ 例えば、近年にかけて、市街化調整区域における地区計画の創設(1998年)、都市計画区域外の規制手法の充実(準都市計画区域、特別用途制限地域)(2001年)、用途地域が指定されている区域全域への適用拡大(2001年)、容積率の緩和や強化と地区計画案の申出制度の創設(2001年)、歴史的風致維持向上地区計画の創設(2008年)などがあげられ、都市計画運用指針においては、他の都市計画制度運用にあたり、地区計画と併用させる方法が多様に促されている。

¹⁵ 大阪市都市計画局「大阪版BID検討会資料」平成25年11月26日。大阪市エリアマネジメント条例案では、エリアマネジメント団体の設立要件として地区計画が用いられている。その他、空地や空き家の管理や処分を進める上でも地区の詳細な計画は重要であると考えられる。

¹⁶ 方針とは、「区域の整備、開発及び保全に関する方針」、地区整備計画:「主として街区内の居住者等の利用に供される道路、公園その他の政令で定める施設及び建築物等の整備並びに土地の利用に関する計画」。法12条の5参照。

¹⁷ 最判平成6・4・22判例時報1499号p63、東京高判平

が、法的強制力のある手法と結合¹⁸することで実効性を担保することができ、他の都市計画制度と比較して基礎自治体の自主性や創意工夫が活かされるところにある。しかし、実効性を支える強制力に対応した裏打ち¹⁹、すなわち利害関係人等の同意等という正当性が必要であると考えられており、その同意が確保できず、計画策定が困難、あるいは実効性ある手法を運用できない実態がある。つまり、市町村の自主性に基づいてきめ細かなまちづくりを実現するツールであり、目標像の設定とそれを実現するための手法が整えられていると考えられ、それらを総合的に機能させることが可能な計画制度であるものの、その運用が進みにくいという課題がある。

(3) フランスの都市計画法制の動向

フランス最初の都市計画法は、日本の旧都市計画法と同じ1919年に制定される。後に見るように、フランスでは、すでに1919年法によって基礎自治体を対象に、基礎自治体の意思決定により策定する詳細な計画が位置づけられ、その後、幾度かの法改正を繰り返す今日の計画体系に至っている。特に現状の計画体系を導いた「2000年12月13日の都市の連帯と再生に関する法律」²⁰（通称「SRU法」という）では、都市計画法典において大幅な修正が加えられ、この改正によりフランスの都市計画は新たな局面に入ったと言われている²¹。

SRU法による都市計画法制の主要な変更点は、1967年以来運用されてきた「指導スキーム(SD)」

²²と「土地占用プラン(POS)」²³という二層の都市計画体系を、都市圏の整備に関する総合的な方針である「広域一貫スキーム(SCOT)」²⁴と、強制力のある詳細な計画であるPLUに再構築している点にある。なお、これらの計画は、基礎自治体である(commune、以下「コミューン」)が策定するが、広域を対象とするSCOTは複数のコミューンによる「コミューン間協力公施設法人」(以下「EPCI」)²⁵という機構の下に策定されることとなった。

とりわけ、PLUは、各コミューンを対象に、コミューンの意思決定により策定し、法的強制力をもって運用されている都市計画(「地区詳細計画」)である。このフランスにおける計画制度の再構築は、計画を実現するための法的強制力や計画間の拘束力に変化を与え、加えて、計画の策定主体であるコミューン並びにEPCIの自主性に期待が寄せられている。加えて、持続可能な都市づくりを推進するために制定された「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」)²⁶では、PLUの策定主体としてEPCIが優先され、EPCIが管轄する区域全域においてPLUを策定することを促している²⁷。

²² SD: Schéma Directeur

²³ POS: Plan d' Occupation des Sols

²⁴ SCOT: Schéma cohérence territoriale

²⁵ EPCI: établissements publics de coopération intercommunale、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。

²⁶ Loi portant engagement national pour l' environnement.

²⁷ また、EPCIによって策定されるPLUは、その区域において都市計画、居住、経済開発、交通、環境の問題に関して一貫性があると判断された場合、SCOTの機能と効果を持つことができるとされた。つまり、POSから引き継がれたPLUに期待が寄せられ、その内容や領域、計画間関係が変化してきている。加えて今般、パリ・リヨン・マルセイユの三大都市のEPCIをより広域化することが検討されている(2013年4月法案、以下「メトロポール法案」PROJET DE LOI de modernisation de l' action publique territoriale et d' affirmation des métropoles, 09. avril. 2013)。

成 21・11・26 各都市計画変更決定取消請求など。

¹⁸ 例えば、建築条例を制定することで、建築確認対象となることなどがあげられるが、具体的な仕組みや運用状況においては、連載第2、3回で示し、検討する。

¹⁹ 国土交通省の運用指針(前掲注13)では、「住民の理解を得ることとの関係で限界があり、特に地区計画詳細な土地利用計画の策定は、地道な努力の『裏打ち』が必要とされること等に特性がある」とする。

²⁰ La Loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains

²¹ Tribillon, J.F, 2001, Sur quelques innovations urbanistiques la loi SRU, Etudes Foncières, n. 90, p14.

(4) 本連載の検討内容

以上のように、凡そ1世紀にわたり検討、改変されてきたフランスの基礎自治体が策定する計画制度の変遷は、計画制度の可能性と課題を探るものであり、また、フランスの計画制度の動態とPLUの実態に関する検討は、日本の都市計画法の課題にかかわる論点を含み、地区計画の課題解決の方策を探る示唆を含んでいると考えられる。

そこで本連載では、日本の都市計画における制度的課題に対してフランスの計画制度から示唆を得るため、日仏の地区詳細計画に関して次のような検討をする。

まず、第1回は(本稿以下では)、連載において計画制度の発展過程を踏まえることが重要であると考えことから、フランスの都市計画法の特徴を整理した上で、都市計画における計画制度の歴史の変遷を概観し、その動態を把握する。第2回では、日仏における行政領域と地区詳細計画の策定状況を整理した上で、現状の計画制度の仕組みと運用状況を分析し、日仏の地区詳細計画を検討する視点を示す。そして、第3回、第4回では、日本の地区計画と、フランスのPLUの実態を前記の視点から検討してみたい(第3回:地区計画、第4回:PLU)。

2. フランスの都市計画法の特徴

(1) フランスの「都市計画」の意義と目標

本稿が「都市計画法」と呼ぶ、現在のフランスにおける都市計画に関する法律は、都市計画法典に編纂²⁸されており、その冒頭において「都市計画」(urbanism)の意義と目標に関して図1(L.

²⁸ フランスにおける現行の都市計画に関連する法律が法典として編纂されたのは、1973年である。1954年に編纂された「都市計画・住居法典」(Code de l'urbanisme et de l'habitation)が関係の法律を集合させていたのに対して、当法典は、すべての関連法令が示されているわけではないが、より包括的で体系的な構成をもって編纂されている。規律する事項は、開発・整備・創造だけでなく都市ならびにそれを取り込む空間の維持・保全など、広い意味での都市形成にかかわる広範な内容に及んでいる。原田純孝「フランスの都市計画制度と地方分権化(上)」社会科学研究44巻6号(1993年)8頁。

図1 フランス「都市計画法典」(L.110条)

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、ならびに、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応に資する。

110条)²⁹のように定めている。この規定は、1983年1月7日(法律第8号(1983年法))で創設されたのち、87年と91年の追加修正を経て、さらに下線部部分が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」)³⁰により変更されているが、都市計画法の特徴を表現するものとなっている³¹。

都市計画法は、ここに記されている都市計画の目標を実現するために存在し、国土が公共的(国民共通の財産)なものであることから、その主要な担い手(管理者、保証者)は「公共団体」

(collectivité publique: コミューン、県、地域

²⁹ 都市計画分野において、環境グルネルによる環境施策を位置づけるため、都市計画法典冒頭に位置する、都市計画の目標と定義を定めたL.110条がグルネルI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、生物多様性の保全などが目的に付記され、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加筆されている。

³⁰ Loi de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement. グルネルI・IIの変更内容については、内海麻利「フランスの都市計画の動向-環境グルネルに見るコンパクトシティ政策-」土地総合研究第21巻2号(2013年)65-73頁。

³¹ 原田純孝「都市計画システムとその主体」原田純孝・広渡清吾・吉田克己・戎能通厚・渡辺俊一編著『現代の都市法』(東京大学出版会、1993年)192-221頁。ここでは、フランスにおける広義の都市計画(urbanisme)は極めて広い外延と内容を持っており、日本の都市計画に相当するのは都市の計画化(Planification urbaine)であるとし、同一のものでないとするものの、適当な訳がないので、「都市計画」という訳を用いている。本稿も同様。

圏及び国)³²であり、ここで示されている適用範囲について公権力をもって統制³³するための手法を定めるものである。言い換えれば「目標像の設定とそれを実現するための手法を整え、それらを総合的に機能させること」という意義を実現させるものであるといえる。以下では、フランスにおける都市計画法の解説書³⁴を引用、参照し、フランスの都市計画法の特徴を把握するため、その存在理由、目的、性格、適用範囲を確認してみたい。

(2) 都市計画法の存在理由

図1に見たフランスにおける都市計画は、国土を「国民の共通の財産」と規定しており、このことは、住民の生活環境を決定する「一般利益」(intérêt général)³⁵にかかわる作用であることを意味する。それゆえフランスでは、都市計画は、公共政策のひとつを成し、公共の目的のために都市の整備(aménagement)を目的とする土地所有権の特別な統制を作り出さなければならず、都市計画法を創造するに至ったとされている³⁶。

この理由を土地所有者の権利(propriété「所有権」)との関係で確認してみたい。フランスにお

いては、所有権を「神聖不可侵の権利」³⁷(droit inviolable et sacré)と形容している1789年の人権宣言17条³⁸に加えて、民法544条³⁹において所有権は「物を最も絶対的な仕方でも収益し、処分する権利」であるとし、また552条は「土地の所有権は、土地の上と下の所有権をもたらず」「所有者は、適当と判断するすべての植樹と建築をその土地の上になすことができる」ことを明確にしている。

しかし、公共団体が決定した土地利用が、土地所有者の望んでいた用法と一致しない場合に、その権利の行使は公共団体の目的と両立しないことは明らかであり、都市の整備という一般利益の目標が到達されうるために、公共団体によって所有者の権利の行使を制限しなければならなかった。このような実態は、後述する計画制度の歴史的変遷からも確認でき、フランスにおいて都市計画法の存在理由は、都市計画という一般利益のための土地利用制限という特別な統制の必要性にあることがわかる。

(3) 都市計画法の目的と性格

コンセイユ・デタの報告書『都市計画：より有効な法のために』⁴⁰によれば、フランスの都市計画法の役割は「土地を利用する可能な範囲を定義し統制すること」とされている。そしてその範囲において、公共団体の目標、すなわち都市全体の調和の取れた整備の実現にあり、一般利益に寄与することを目的としている。従って、公共団体が土地所有者の個別利益に対して一般利益を優先するために、法律によって公共団体に多くの公権力

³² コミューン、県、地域圏及び国の権利と自由に関する1983年1月7日の法律(地方分権基本法) Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. 都市整備の原則の定義及びその実現に関する法律 Loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

³³ 一定の計画や方針に従って指導・制限すること。

³⁴ フランスの特徴については、主にフランスの都市計画の解説書 Henri Jacquot/François Priet, Droit de l'urbanisme, 6ème éd., Dalloz, 2008 を中心に引用、参照している。

³⁵ 一般利益の概念、定義については多様な議論がなされてきている。ムスタファ・メキ; 齋藤, 哲志(訳)「フランス法における一般利益に関する序説」新世代法政策研究1巻(2009年、北海道大学グローバルCOEプログラム)229-285頁。例えば、「すべての賛同(adhésion)を調達し得る1つの根拠である」M.-P. Deswarte, Intérêt général, bien commun, R. d. p., 1988, p. 1289 et s., spéc. p. 1291.

³⁶ Jacquot et Priet, (2008), op. cit., p. 6

³⁷ 見上崇洋「フランスにおける都市計画法の成立に関する一考察(一)」法学論叢102巻2号(1977年)62頁。

³⁸ 「所有権は、神聖不可侵の権利であり、何人も法律上認定された公の必要が明白にそれを要求する場合、かつ事前の正当な保証の条件の下でなければ、これらを奪われることはない。」

³⁹ 吉田克己「フランス民法典第544条と『絶対的所有権』」乾昭三編著『土地法の理論的展開』(1990年、法律文化社)192-219頁。

⁴⁰ La Documentation française, 1992, p. 29.

特権⁴¹（先買い権、収用権、都市計画地役⁴²（以下、「都市計画制限」）に対する補償の欠如など）を付与している。

このため、都市計画法には、社会的価値判断に従って一般利益に基づく最適解を選択しなければいけないという側面を強く有しており、技術を裏付ける科学性と同時に、社会的な価値判断を決定するための民主的手続が求められる。

(4) 都市計画法の適用範囲

フランスの都市計画法の適用範囲は、幾つかの側面から確認でき、1 (1) で示した日本のそれ（法4条の1）よりも広範である。

1 つに、空間的な適用範囲である。都市計画法は、単に都市空間のなかで適用されるわけではない。都市の内部整備によって提起された問題から誕生した都市計画法ではあるが、現在では、都市あるいは農村地域にかかわらず国の空間全体をカバーするものである。

2 つに、物的適用範囲である。それは極めて広く、一部の建築物と工作物⁴³を除いて、すべての建築物を対象とするが、それは同時に、分譲、解体、閉鎖、種々の設置と工事（駐車区域、娯楽や運動区域、土地の掘削と盛り土）や一定の木の伐採、採石場などにもかかわりをもつ。

3 つに、隣接法律における適用の統制である。都市計画法は、土地占用への影響を有する部門別法律の適用を制限するが、原則的にこれらの法律は自律的であり、それぞれが独立の規定により執行される。ただし、土地利用に影響する公益性を

⁴¹ 公共団体のみが所持しうるべき公権力による特有の権利〔公権力特権〕。空間の整備及びその使用（内容）の決定は、裁判官によって、私的利益の代表者たちと共有されることのできない公権力特権とみなされる。É. Fatôme, L'urbanisme contractuel, AJDA, mai 1993, numéro spécial Droit de l'urbanisme, bilan et perspectives, p. 63.

⁴² 都市計画地役とは、都市計画に関し、不動産所有権の行使に対してなされる制限であり、以下「都市計画制限」と示す。なお、これは、公用地役（servitude d'utilité publique）の一種である。前掲注 37、見上崇洋（1977年）65頁。

⁴³ 農業生産に関連した土地占用部分の建築物や工作物。

有するものは多様であり、安全、公衆衛生、自然的または建築された遺産の保存、森林や農業の開拓などといった諸問題を解決するために制定された一連の部門別法律が存在する。このような近隣法律は計画によって統制される。具体的には、PLUは、土地利用にかかわる制限が規定されており（都市計画法典 126-1 条）、他の法律とも関連する諸事項が PLU に示されることで、都市計画制限の対象となる。その適用は、具体的かつ原則的には、建築許可時点で統制される⁴⁴。

3. 都市計画法における計画制度の歴史の変遷

ここでは、地区詳細計画の検討枠組みを設定するために、フランスの地区詳細計画を中心とした計画制度の変遷を概観する。フランスの都市計画制度についてその歴史の変遷を紹介、検討するのは日本においても多数⁴⁵存在する。本稿では、これらの研究成果を踏まえ、2. の検討においても注視すべき次の要素（①～⑤）を中心にフランスの計画制度を整理する（「表 1 都市計画関連法年表⁴⁶」「図 2 フランスの都市計画における計画制度の変遷」を参照）。

①適用対象、②計画内容、③都市計画制限とその担保措置、④計画策定及び決定主体、⑤計画策定手続

なお、以下で取り上げる計画は、本稿が定義する「地区詳細計画」に合致しないものもあるが、その系統に位置し都市計画体系の変遷を理解する

⁴⁴ 服部麻理子「フランスの建築許可制度にみる裁量統制のあり方」一橋法学、10号(3)、283-341頁。
⁴⁵ 鈴木隆「フランスにおける地域整備計画の展開」(1)～(4)『地域開発』1974年11月号～1975年2月号、磯部力「フランス土地法の展開」ジュリスト620号、鎌田薫「フランスにおける土地法の改革について」地域開発1978年8月号、大塩洋一郎「フランスの都市計画」、前掲注37、見上崇洋（1977年）、同「フランスにおける都市計画法の成立に関する一考察（2）・完」103巻4号（1978年）、大塩洋一郎著『日本の都市計画』（1981年、ぎょうせい）405-431頁、前掲注31、原田純孝（1993年）、前掲注31、吉田克己「総論—都市法の論理と歴史的展開—」（1993年）など。仏語のものは、主に Jacquot et Priet, (2008), op. cit., を参照している。
⁴⁶ 内海麻利、岡井有佳、岡橋純子「フランスの都市計画・都市マネジメントの動向（第1回）都市政策の課題と持続可能性・地方分権」新都市第65巻4号、表1を修正加筆したものである。

表1 都市計画関連法年表

制定年	法令名
1913.12.31	●歴史的モニュメント法 Loi sur les monuments historiques.
1919.03.14	●都市の整備、美化、および拡大に関する法律(コルスデ法) Loi sur les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes.
1930.05.02	●自然モニュメント・景勝地保護関連法 Loi relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque
1943.02.25	●歴史的モニュメント周辺に関する1913年12月31日改正法(アポール法) Loi modification de la loi du 31 décembre 1913.
1943.06.15	●都市計画に関する法律 Loi d'urbanisme.
1953.08.06	●住宅建設および住宅または工業区域の整備に必要な土地の取得のために補完的な便宜を付与する法律 Loi accordant des facilités supplémentaires en vue de l'acquisition de terrains nécessaires à la construction d'habitation et à l'aménagement de zones affectées à l'habitation ou à l'industrie.
1957.08.07	◆住宅建設および公共施設の促進を目指す法律 Loi tendant à favoriser la construction de logements et les équipements collectifs.
1962.07.26	●優先市街化区域および長期整備区域における先買権、収用裁判所および収用補償の算定方法に関する法律 Loi relative au droit de préemption dans les zones à urbaniser en priorité et dans les zones d'aménagement différé à la juridiction d'expropriation et au mode de calcul des indemnités d'expropriation.
1962.08.04	●フランスにおける歴史的的遺産保護の立法補完ならびに不動産修復の促進を目指す法律(マルロー法) Loi complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière.
1967.12.30	●土地利用の方向づけの法律(LOF法) Loi d'orientation foncière.
1973.12.28	□商業および手工業に関する法律(ロワイエ法) Loi d'orientation du commerce et de l'artisanat.
1975.12.31	●土地政策の改革を定める法律 Loi portant réforme de la politique foncière.
1976.12.31	●都市計画の改革を定める法律 Loi portant réforme de l'urbanisme.
1982.03.02	◎コミューン、県及び地域圏の権利と自由に関する法律(地方分権基本法) Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
1983.01.07	◎コミューン、県、地域圏及び国の間の権限配分に関する法律(権限配分法) Loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.
1983.07.12	●公開意見聴取手続の民主化及び環境保護に関する法律(プシヤルドー法) Loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.
1985.07.18	●都市整備の原則の定義及びその実現に関する法律 Loi relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement.
1990.05.31	◆住宅への権利の実現を目指す法律(ベッソン法) Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement.
1991.07.13	◆都市の方向づけの法律(LOV法) Loi d'orientation pour la ville.
1992.02.06	◎フランス共和国の国土行政に関する指針法 Loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République.
1993.01.08	◎景観の保護および活用に関する法ならびに公開意見聴取に関する法的措置の部分的修正(景観法) Loi sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.
1995.02.02	●環境保護の強化に関する法律(バルニエ法) Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement.
1995.02.04	●国土整備及び発展に関する基本法(バスクワ法) Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire.
1996.07.05	□商業および手工業の発展促進に関する法(ラファラン法) Loi relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat.
1999.06.25	●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) Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement durable du Territoire.
1999.07.12	◎コミューン間協力の強化と簡素化に関する法律(シュヴェスマン法) Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.
2000.12.13	◆都市の連帯と再生に関する法律(SRU法) Loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains.
2002.02.27	◎近隣の民主主義に関する法律 Loi relative à la démocratie de proximité.
2003.07.02	●都市計画・居住法 Loi urbanisme et habitat.
2003.08.01	●都市及び市街地改良のための方向づけとプログラム化の法律(ボルロー法) Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.
2006.07.13	◆住宅に関する全国的取り組みに対する法律(ENL法) Loi portant engagement national pour le logement.
2007.03.05	●対抗可能な住宅への権利を定め、社会的統合のための多様な措置に関する法律(DALO法) Loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.
2009.08.03	●環境グレル実施に関するプログラム法(グレルI) Loi de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement.
2010.07.12	●環境のための全国的取り組みに対する法律(グレルII) Loi portant engagement national pour l'environnement.

凡例 本連載に関わる法律を抜粋したものである(特に網掛け法律)。各記号は主に関連する分野を指す：●都市政策、◆住宅政策、■国土整備政策、□商業政策、◎地方分権・行政・手続、○景観・環境政策

に必要と考えられるものである⁴⁷。また、本連載では、基礎自治体を対象に基礎自治体が策定する都市計画を中心に検討するので、例えば、都市整備にかかわるものであっても、国の都市計画制限である、「都市計画全国規制」⁴⁸(RNU)、「保全地区」⁴⁹(SS)、「建築・都市・景観的文化遺産保護区域」⁵⁰(ZPPAUP)などは対象としていない。

(1) 都市整備、美化、拡大計画(1919年)

フランスで最初の都市計画に関する法律は、1919年3月14日の「都市の整備・美化・拡大に関する法律」(及びそれを大幅に改正した「1924年7月19日の法律」)(表1参照)とされており、そのなかで「都市整備・美化・拡大計画」(以下「整備計画」)⁵¹が定められた。この整備計画は、それ以前の衛生的又は歴史的遺産の保存などという個別の建造物に対して制限を強いる空間整備の方法とは異なり、都市の外延的拡大における粗悪な宅地開発への対処と第一次世界大戦後の都市再建を計画的に進めるために創設された。

適用対象及びその主体は人口万人以上のコミューン等⁵²であり、3年以内に策定することが義務付けられた。そしてその内容は、道路の新設や修復、広場、公園、空地などの位置や配置などを示した図書(plan)(以下「配置プラン」)⁵³と、

⁴⁷ 都市計画を中心とした計画制度を対象としているため、国土整備政策(例えば、国土整備開発全国スキーム(Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire)など)、住宅政策、商業政策、景観・環境政策などは取り上げていない。

⁴⁸ Règlement national d'urbanisme. 1955年に都市計画プランによってカバーされない地域での建築規制を目的として創設された規則。都市計画法典 111-1 条。

⁴⁹ SS: secteur sauvegardé.

⁵⁰ ZPPAUP: Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

⁵¹ les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes

⁵² 正確には、①人口1万人以上のコミューン、②人口の急激な増加やその都市の特徴を理由に計画策定が望まれるコミューン、③戦争や大災害により罹災したコミューン

⁵³ その内容も限定的なものではなく、コミューンの自由で委ねられたものであった。Commentaires sur la loi du 14 mars 1919, D.P. 1922, 4, 209.


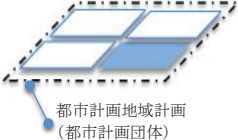
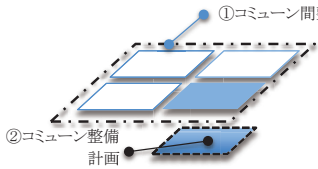
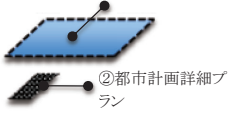
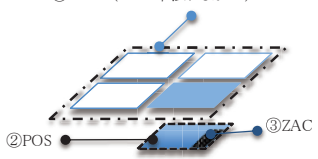
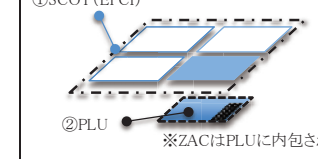
計画名	都市整備・美化・拡大計画(1919年)	都市計画地域計画 (1935年)	コミューン間整備計画・コミューン整備計画 (1943年)
根拠法令	1919.3.14の都市整備・美化・拡大に関する法律	1935.7.25の都市計画地域の創設に関するデクレ	1943.6.15の都市計画に関する法律
概念図	 ※複数のコミューンの場合もある	 都市計画地域計画 (都市計画団体)	 ①コミューン間整備計画 ②コミューン整備計画
対象	人口1万人以上のコミューン等	都市計画団体(デクレ(国務院の議決)で設定)	①共通の利益を有する都市計画団体、②人口1万人以上のコミューン等
内容	・配置計画(図面) ・制限プログラム	・指導プラン(図面、ゾーニング) ・制限プログラム	・指導プラン(図面、ゾーニング等) ・制限プログラム
制限及び制限の担保	建築許可(権限はメール)等	建築許可(権限はメール)等	建築許可(統合・一般化:権限は地方長官) 地役負担の無補償原則、建築許可の留保措置
策定主体	対象コミューン、複数の場合は「コミューン組合」	計画区域内の地方議員と地方政府から構成される「地域委員会」(地方長官の要請で策定することも可能)	①都市計画団体及び、②コミューンの長の発意(地方長官の要請で策定することも可能)
策定手続	案の作成、公開意見聴取、デクレ(国務院の議決)による承認	案の作成、公開意見聴取、デクレ(国務院の議決)による承認	専門家の選定、案の作成、聴聞手続、デクレ(国務院の議決)による承認
計画名	都市計画指導プラン・都市計画詳細プラン (1958年)	SDAU(SD)・POS (1967年)	SCOT・PLU(2000年)
根拠法令	1958.12.31の都市計画プランに関するデクレ	1967.12.30の土地利用の方向づけの法律	2000.12.13 SUR法
概念図	 ①都市計画指導プラン ②都市計画詳細プラン ※①'小規模な自治体のための「簡易都市計画プラン」	 ①SDAU(1983年法によりSD) ②POS ③ZAC	 ①SCOT(EPCI) ②PLU ※ZACはPLUに内包される
対象	①②人口1万人以上のコミューン等、都市計画団体	①②人口1万人以上のコミューン(1983年以降任意)	任意
内容	①一般方針、地区の配置、各地区の個別規制②特定街区における補完規定	①説明報告書、②説明報告書、一般方針	①②説明報告書、PADD、規則書、整備・プログラム方針(OAP)
制限及び制限の担保	建築許可等、対抗力、※簡易都市計画プランでは宅地開発は禁止	①都市計画制限なし、②③建築許可、対抗力、建築可能性の制限	①都市計画制限なし(ただし、①は②を拘束する、②建築許可、対抗力)
策定主体	①②国	対象の①複数のコミューン、②コミューン、国とコミューンが共同	対象の①EPCI、②コミューン(2010年グルネルII法によりEPCIも可)
策定手続	関係公共団体との協議及び住民への縦覧を経て、原則として地方長官により承認	計画調査地区の設定、公開意見聴取、策定主体議決(地方長官修正要求可)、承認公開縦覧	コンサルタシオン(コミューン議会により策定方法を議決)

図2 フランスの都市計画(計画制度)の変遷

凡例: ■: コミューン、■: 街区範囲、点線、破線: 計画範囲

衛生、美観、史蹟を保護する観点から各区域の建築の性質・設置の条件、建物高さなどの都市計画制限に関する文書 (programme) (以下「制限プログラム」) を含まなければならなかった。整備計画では、宅地分割事業が対象となっており、これは宅地分割事業の敷地内の整備を図ることが意図されていたという⁵⁴。このような意図を上記の内容と考え合わせれば、整備計画は、空間の総合的な調整をプランによって示し、かつ街区レベルの詳細で具体的なプランの内容を実現する手法を備えるものであることがわ

かる。計画の策定は原則としてコミューンが行い、複数のコミューンに関係する場合には、コミューン組合 (syndicat des communes) を設置することができ、県域を超える場合は県協議会によって調整される。計画策定は、公開意見聴取 (enquête public) ⁵⁵後にコンセイユ・デタ (以下「国務院」)

⁵⁴ 前掲注 37、見上崇洋 (1977 年) 74 頁。

⁵⁵ 互理格「フランスのまちづくり法における市民参加制度」原田純孝・大村謙二郎編著『現代都市法の新展開—持続可能な都市発展と住民参加—ドイツ・フランス』(東京大学社会科学研究所、2004 年) 161-181 頁などに詳しい。実際には、コミューンによる審議→聴聞調査→県委員会による検討→地方長官による内務大臣への送付、公開意見聴取というような運用がされていた。

⁵⁶のデクレ⁵⁷による承認を受ける⁵⁸。そして、当該計画区域内のすべての建築行為はコミューンの首長 (Maire、以下「メール」) の権限である建築許可 (permis de construire) により統制され、実効性が担保される。

策定主体は、原則コミューンであり⁵⁹、国からの補助金があるものの⁶⁰、コミューンが計画策定を履行しない場合は、国の代表者である地方長官 (préfet) ⁶¹が策定することができる。

以上のことから、整備計画は、フランスにおける最初の都市計画法に定められた基礎自治体に適用する計画であり、国の要請や関与はあるものの、都市計画法初期の段階で、基礎自治体の自主性により目標像 (配置プラン) を設定し、それを実現する手法 (制限プログラム) が整えられていたことが見て取れる。

しかしながら、策定が義務付けられた 1,939 コミューンのうち実際に承認された計画は 4 分の 1 に過ぎず、その策定は順調に進まなかった⁶²。

(2) 都市計画地域計画 (1935 年)

整備計画は、コミューンを単位とする計画であり、1 つの市街地圏が数個のコミューンを包含す

ることの多いフランスでの計画制度としては不十分であり、複数のコミューンにおいて都市計画を調整する計画が必要であった⁶³。そこで、1932 年 5 月 14 日の法律によりパリを含む複数のコミューンからなる地域を対象⁶⁴とした「パリ地域圏整備計画⁶⁵」 (PARP) が定められた。

さらに、PARP を 1935 年 7 月 25 日の都市計画地域の創設に関するデクレ・ロワ⁶⁶によってフランス全土に適用するために「都市計画地域計画」⁶⁷が導入される⁶⁸。整備計画に類似して、施設的位置や配置などを示した指導プラン (plan directeur) と制限プログラムから構成されるこの計画⁶⁹は、計画区域のコミューンにおける議員と執行機関から構成される「地域委員会」が策定主体となり、公開意見聴取手続の後、コンセイユ・デタのデクレによって承認を受けるという手続を経て策定される。

ただし、計画の策定を促すために、地方長官が主導で作成することが認められていたにもかかわらず、パリ地域圏が定めた PARP を除いて計画の承認に至ったものはなかった⁷⁰。

(3) コミューン間整備計画・コミューン整備計画 (1943 年)

その後、第二次大戦後の復興⁷¹を意図して、ヴァイシー体制の下、「偉大な都市計画の法律」 (La grande loi d'urbanisme) とされる⁷²都市計画法

⁵⁶ Conseil d'Etat. フランスの政府機関のひとつであり、中央政府の諮問機関であるとともに、行政訴訟における最高裁判所としての役割を持つ。

⁵⁷ 命令制定権 (pouvoir réglementaire) を行使する大統領または首相による一般的または個別的効力を有する執行行為である (第五共和国憲法第 21 条)。

⁵⁸ 内務省に都市整備美化上級委員会 (Commission supérieure d'aménagement et d'embellissement des villes) が置かれ、コミューンを指導する性格をもつ一般準則を作成し、付託された質問と計画のすべてについて審議し、理由を付した勧告を与える。

⁵⁹ 補注 52 で示した②③の場合は国。

⁶⁰ 計画案の作成の費用は、コミューンが負担し、国からの補助金が出されるものであった。

⁶¹ 各県には、政府によって任命され、県における国の受任者および県行政事務の執行機関長の役割を果たす préfet が置かれていた。コミューンにおいては県の préfet が国の受任者として役割を果たす。ここでは、préfet を地方長官と訳す。

⁶² Jacquot et Priet, (2008), op.cit., p. 31. 原田純孝「フランスの都市計画制度と地方分権化 (上)」『社会科学研究』第 44 巻第 6 号、東京大学社会科学研究所、1-52 頁。

⁶³ 前掲注 45、吉田克己 (1993 年) 172 頁。

⁶⁴ パリ市・セーヌ県を中心とするパリ圏 (région parisienne=首都圏)、当時 656 コミューンが対象とされた。

⁶⁵ Projet d'aménagement de la Région Parisienne (PARP)

⁶⁶ Décret-Loi relative à la création des projets régionaux d'urbanisme

⁶⁷ Projet régional d'urbanisme

⁶⁸ これらも十分に機能するものとはいえなかった Jacquot et Priet, (2008), op.cit., P29.

⁶⁹ 見上崇洋、前掲 45 (1978 年) 83 頁。

⁷⁰ Jacquot et Priet, (2008), op.cit., p. 31.

⁷¹ Jacquot et Priet, (2008), op.cit., p. 32

⁷² ジャン・フランソワ・ストゥルイユ・亘理格「フランスの土地法及び都市計画法に関する研究講演会」土地総合研究 2012 年春号、136 頁。ここでは、1943 年法に

「1943年6月15日の都市計画に関する法律」が制定された。次に見るこの法律による変更もあいまって国の関与の強化(「都市計画の国家事務化」⁷³⁾)が図られることとなる。

この法律による主な変更点は、(a)都市計画による地役負担の無補償原則が明示(無補償原則の一般化⁷⁴⁾)され、(b)後述する「コミューン間整備計画」「コミューン整備計画」が創設され、これらの計画を根拠として地方長官による建築許可制度へと統合、一般化⁷⁵⁾された点である。また、(c) (b)の計画主体として、複数のコミューンを含む「都市計画団体」などを制度化するなど、国によって下で計画や制限及びその担保手段、それらに伴う手続や機構が整備された⁷⁶⁾。

特に、既述した都市計画法の存在理由からも重要であると考えられる(a)地役負担の無補償の原則は、既得権益の侵害、又は直接の物的かつ確実な損害を引き起こす従前の状況の変更を齎す場合を除いて、都市計画による諸規定はいかなる補償をも生じさせないという基本原則として現行法典まで引き継がれている(L.160-5)⁷⁷⁾。

以上の変更点を計画制度に関する要素に沿って概観すると次のように整理できる。これまでの計画制度の経験を踏まえつつ「コミューン間整備計画」と「コミューン整備計画」⁷⁸⁾という2種類の計画が創設されたが、基本的には、いずれの計画

も指導プランと制限プログラムという内容は維持されている。

このうち前者は、共通の利益を有する複数のコミューンで構成される「都市計画団体」(groupement d'urbanisme)を単位として策定される計画であり、国が計画作成を担当する都市計画家を任命し、作成された案の検討と、公開意見聴取手続を実施した後、コンセイク・データのデクレによって承認される。国の責任と費用の下で作成される計画である。

一方、後者は、1万人以上のコミューン⁷⁹⁾を適用対象とした計画で、それらのメールの発意により前者と同様の策定手続が義務づけられているが、メールがこの義務を履行しない場合は、これに代わって地方長官が都市計画家を選任し、計画策定を行うことができる。加えて、これまでメールの権限であった建築許可交付権限が地方長官に付与された。

これらの計画制度は、戦後の復興過程では、一定の有効性を示したが、その後の経済成長と都市への人口集中に対して十分に対応しえるものではなかった⁸⁰⁾。このため、市街地開発を都市計画に対応させるための見直しが要求され、1957年8月7日の「住宅の建設および集団設備の促進を目指す法律」(以下「枠付け法」)が制定される。

(4) 都市計画指導プランと都市計画詳細プラン (1958年)

この枠付け法によって示された制度は、行政権が圧倒的に優位に立ったド・ゴール政権(第五共和制)下において、1958年以降の一連のオルドナンス⁸¹⁾及びデクレにより実現化する。その主要な

において都市計画が体系化されたとしている。そして、後述する1967年法で2層の計画体系が成立したとする。

⁷³⁾ 前掲注45、吉田克己(1993年)177頁。

⁷⁴⁾ 前掲注45、見上崇洋(1978年)90-99頁。

⁷⁵⁾ 従前は、パリの道路沿いの建築規制に関するもの(1852年のデクレ)、保険・衛生の観点からの建築規制に関するもの(1902年の法律)、1919・1924年の法律による建築許可制度が別々に併存していた。

⁷⁶⁾ 前掲注31、原田純孝(1993年)21頁。

⁷⁷⁾ 現行の都市計画法典160-5条においても「道路、衛生及び美学に関して、または他の目的のために本法典の適用により設定された制限、とりわけ土地利用、建設物の高さ、各所有地内での建設面積及び非建設面積の割合、ある種の区域及びある種の道路沿いに於ける建設禁止、様々な区域間での不動産の配分に関わる地役は、いかなる補償金への権利を生じさせない」(2000年12月13日の第2000-1208号法律202条により修正)とされている。

⁷⁸⁾ Projet intercommunal, Projet communal.

⁷⁹⁾ 正確には、①人口1万人以上のコミューン、②コミューン間整備計画内の区域内のコミューン、③完全にもしくは部分的に破壊されたコミューン、④指定景勝地を含むコミューンなどにおいて策定が義務づけられた。

⁸⁰⁾ Jacquot et Priet, (2008), op.cit., pp.34-37.

⁸¹⁾ オルドナンスとは、議会の政府への委任法に基づき、目的と期間を定めて、国会の追認を条件に、法律所管事項に属する規定の改廃権限を授権され、政府が作成するものである。

ものに2つの都市計画プランの導入がある⁸²。具体的には「都市計画プランに関するデクレ」(1958年12月31日デクレ第143号)により従来の整備計画に変えて、「都市計画指導プラン」⁸³と「都市計画詳細プラン」⁸⁴が創設された。前者は、都市計画団体や人口1万人以上のコミューンを対象とする計画であり、整備の一般的方針と、用途地域、主要街路、主要施設のための保留地、公共団体が宅地開発等のために収用しうる地区、面的事業の実施が予定される地区などといった基本的事項を都市計画制限とともに定める計画である(既述の指導プランと制限プログラムを規定する)。そして後者は、前者のなかで必要に応じて特定の地区や街区について策定し、前者の補完を行う計画として位置づけられている。

これらの計画において、前者は整備の一般枠組みを定め、後者は街区レベルの詳細の内容を定めるという二層の都市計画体系が示された。しかし、後者の都市計画詳細プランはあくまで補完的役割を担うもので、2つの計画がマスタープランと土地利用計画という性格の異なる二層の計画体系を確立しているわけではなかった⁸⁵。なお、上記の2つの計画の対象以外の小規模なコミューンのために「簡易都市計画プラン」⁸⁶が整えられている。

いずれの計画も、その策定費用は国が負担することになっており、関係公共団体との協議及び住民への縦覧を経て、原則として地方長官により承認されるという手続である。そして、これらの都市計画プランは承認後、第三者に対して対抗力⁸⁷を有するものとなった。

他方でこの時期、事業に関する2つの主要なオルドナンスが策定される。その1つは、「優先市

街地区域」⁸⁸(ZUP)であり、1958年12月31日オルドナンス第1447号及びデクレ第1464号により規定された。都市計画指導プランと都市計画詳細プランにはZUPによる宅地開発や市街地再開発事業などの予定地域が計画に定められることで、事業制度と計画体系が連結することとなった。これは、宅地開発及びそれに関連する公共公益施設の整備を優先的かつ集中的に行い、それにより住宅建設を誘導する地域である。いま1つは、「収用制度の改革」であり、1958年10月23日のオルドナンス第997号により、収用に関する大幅な改革が行われ、現在の収用制度が確立された⁸⁹。

これらの制度は、急激な経済成長とそれに伴う都市の発展・拡張の必要に対処するため、国の強力な指導のもとに都市計画の方針(目標像)を設定し、国の積極的介入と規制を通じて整備を行うものであった。

(5) 整備・都市計画指導スキームと土地占用プラン(1967年)

前記の1958年デクレ等による手法においても対処できなかった急激な都市化や都市への人口集中に対して、パリ地域圏に続いて他の都市圏においても、広域的な計画⁹⁰の検討が進められる。

こうしたなか、1967年12月30日の「土地利用の方向づけの法律」⁹¹の中で「整備・都市計画指導スキーム(SDAU)⁹²と「土地占用プラン(POS)」という2つの計画が規定された。

⁸⁸ Zone à urbaniser en priorité

⁸⁹ 原田純孝「公的土地取得法制の展開」渡辺祥三・稲本洋之助編著『現代土地法の研究 下』(岩波書店、1983年)55-91頁に詳しい。

⁹⁰ 「一般的整備・組織プラン PADOG: Plan d'aménagement et d'organisation général」が1960年に承認された。

⁹¹ 法律制定の背景は、①従来の諸制度が、事業的都市計画の実施に伴い一層深刻化した土地問題を十分に解決しえなかった一方で、②経済成長の持続のためには公権力のより組織的な介入を通じて産業基盤の整備と市街地の拡張・再開発を一層大々的に推進する必要があったこと、また、③急速に成長してきた不動産開発資本の活動ないし活用の余地を制度的にも確保することが要請されたこと、とされている。前掲注31、原田純孝(1993年)197頁。

⁹² Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

⁸² 原田純孝「総論(フランス)―現代土地法制の構造と展開」渡辺祥三・稲本洋之助編著『現代土地法の研究 下』(岩波書店、1983年)41-44頁。

⁸³ Plans d'urbanisme directeurs

⁸⁴ Plans d'urbanisme de détail

⁸⁵ 前掲注45、吉田克己、1993年、179頁。

⁸⁶ plans sommaires d'urbanisme

⁸⁷ 当事者間で効力を生じている権利関係を第三者に対して主張できる法的効力。

長期的な方針である SDAU は、都市の拡大を抑制することだけでなく、適切に都市を発展させていくことを目的としたものであり、建築許可などと結合して都市計画制限を強制する計画ではない。一方、原則コミューン単位の計画である POS は、個別の土地利用規制を定める短期的な計画であり、建築許可等と結合することで実効性を担保し、第三者に対抗することのできる計画である。これらの計画の策定にあたっては、国と関係コミューンによって「共同で策定」されることとされたが、計画策定の実質的なイニシアティブと決定権力は国が掌握していたという⁹³。なお、POS が策定されるまでの間は、従来の都市計画プランが有効とされていた⁹⁴。

また、ZUP 等にかわる事業制度として「協議整備区域」⁹⁵ (ZAC) という新たな手法も整備され、これらは SDAU、POS との適合、整合が義務づけられた⁹⁶。

以上の SDAU-POS という 2 つの計画によって、目標像や方針を示すマスタープランと、それを実現する都市計画制限を有する土地利用計画という、二層の都市計画体系が確立されたといえる。そしてこの二層の体系は、現行の都市計画体系に引き継がれている。

(6) 地方分権と指導スキーム (1983 年)

70 年代後期に入ると、戦後の住宅不足の量的不足が解消されるとともに、オイルショックなどによる経済衰退等を背景に、今までの開発最優先の

政策から、自然保護、環境保護といった環境政策や、衰退した地区に対する社会的政策の見直しが行われるようになったほか、景観保護、住民参加などに関する改革が行われる。1981 年には右派から左派へと戦後初めて政権交代が行われ、ミッテラン大統領が選挙公約のなかで謳った地方分権化が積極的に進められた⁹⁷。その結果、都市計画に関する権限は、原則、コミューンへと移譲された。

1983 年 1 月 7 日のコミューン、県、地域圏、国との間の権限配分に関する法律 83-8 号⁹⁸ (以下「権限配分法」) によって複数のコミューンから構成される SDAU は「指導スキーム」⁹⁹ (SD) に改称され、都市のみを対象とするのではなく都市部以外の国土も対象とする計画になった¹⁰⁰。そして、策定主体は、国から複数のコミューンで構成される連合体に移譲され、従来、SDAU の策定は、人口 1 万人以上の都市圏において義務づけられていたが、SD においては任意の計画 (どのコミューンでも策定できる) とされた。

また、POS の策定に関しても同様に、国からコミューンへと権限が移譲されている。ただし、計画策定や、上位の規則やプロジェクトの適用、実施において必要とする場合には、国がコミューンにかわってその権限を実施できることなど、国の関与は残される。また、イル・ド・フランス

⁹³ 磯部力「フランスの都市計画における土地利用規制」土地住宅問題 65 号 (1980 年) 10 頁によれば、調査・検討は、一種のワーキンググループが形成され、コミューン、国などの代表が入って案を作り、その案が、地方議会で審議され、地方長官 (préfet) によって公表される。

⁹⁴ 前掲注 45、大塩洋一郎 (1981 年) 408 頁。

⁹⁵ Zone d'aménagement concerté

⁹⁶ ZAC は制定当初から SDAU の方針に適合しなければならぬとされてきたが、POS との関係においては、ZAC の区域内で POS の適用を排除しそれにかわる都市計画を区域整備プラン (Plan d'aménagement de zone : PAZ) として定めることができるが、実際には、ZAC は POS が定める特定の内容に制約を受けていた。鈴木隆「都市整備のシステム」前掲注 31、原田純孝 (1993 年) 240 頁。

⁹⁷ 政権交代以前から地方分権化の萌芽はあった。例えば、1975 年には都市計画分野における地方分権化の問題は公にされており、1977 年の国の調査においても、コミューンへの権限移譲として都市計画分野が第一に挙げられている。Commission des communes de France, (1978), La réponse des maires de France recueilli par la Commission des communes de France, La Documentation française

⁹⁸ Loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'état

⁹⁹ Schéma Directeur

¹⁰⁰ 「SDAU は「都市の拡大」を予測し方向づけることが念頭におかれていたが、SD は農村地域をも含めた国土の全体を対象とする整備と土地利用の「計画化の手段」であることを明確化した」とある。原田純孝「フランスの都市計画制度と地方分権化」、『社会科学研究 第 45 巻第 2 号』、東京大学社会科学研究所、159 頁。

地域圏における広域計画については、首都であることの重要性から、権限移譲は行われず¹⁰¹、地方長官がその権限を実施することとなった。

建築許可権限についても変更が加えられ、POSが策定された場合には、その権限はコミューンに移譲されるが、POSが付与されていないコミューンにおいては、その権限は国に残されると同時に、その場合には、原則、現在市街化されているところでしか建築が許可されないという「建築可能性の制限」の原則(L.111-1-2)が導入された。この規定は、「計画(POS)なければ開発(土地利用転換)なし」を実施するものであり、このことがコミューンにおいてPOS策定のモチベーションとして機能したと考えられる。

(7) SCOT と PLU (2000年)

1. (3)で触れたように、都市計画制度の全般にわたって大幅に修正が加えられ¹⁰²、都市計画を新たな発展段階に導いたとされている¹⁰³SRU法が2000年12月13日に創設される。SRU法の主要な変更は既述したとおりSD-POSという二層の都市計画体系をSCOT-PLUに置き換えた点にあり、言い換えれば1967年にその基本構造が確立し、1983年にSDAUをSDに改称されて以降、2000年までSD-POSという計画体系は維持、運用されてきた。ただし、SRU法の創設ならびに、計画体系の再構築がされた背景には、次に示すような、これに先立ち創設及び修正された幾つかの法制と、それらを促した政策の流れがある(表1参照)。

まず、1つの流れに、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がある。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」(1990年)と、居住の多様性の実現を理念に掲げた「都市の方向づけの法律」(LOV法)(1991年)が制定され、都市の困窮防止政策¹⁰⁴が体系化される。しかし、問題は容易に解決せず、抜本的な対処方策を講じるため、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。

2つには、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がある。国土の不均衡を緩和するため制定された「パスクワ法」(1995年)への指摘¹⁰⁵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」(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」(1999年)制定により広域行政組織の改革が行われ「コミューン間協力公施設法人」¹⁰⁶(EPCI)の役割が強化された。

そして3つには、空間の浪費、既存の地区の衰退、社会資本の負荷、都市のスプロール化という課題¹⁰⁷に対応する方向性である。

こうした流れや方向性を受けて、SRU法は、「連帯の要求」「持続可能な開発と生活の質」「民主主義と地方分権」という3つの原理¹⁰⁸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

¹⁰⁴ 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。

¹⁰⁵ 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。

¹⁰⁶ 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。

¹⁰⁷ 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ひとつの課題には、前述した「社会的不平等の拡大」がある。

¹⁰⁸ Projet loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, Assemblée Nationale, n. 2131, février 2000.

¹⁰¹ イル・ド・フランス地域圏についても、1995年のパスクワ法によって地方に権限が移譲されている。

¹⁰² GRIDAUH, Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat 2001 : La loi SRU et le droit de l'urbanisme, Litéc, 2002.

¹⁰³ Tribillon, J.F, 2001, Sur quelques innovations urbanistiques la loi SRU, Etudes Foncières, n. 90, p14、原田純孝「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-持続可能な都市発展と住民参加-ドイツ・フランス」東京大学社会科学研究所研究シリーズNo.16、2004年、2頁。

したのである。

計画制度については、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拡大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都市計画の公共政策の目的を定める政策文書として新たに「整備と持続可能な開発発展計画」¹⁰⁹ (PADD) 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、コミューン等の議会により策定方法を決定する手続(コンセルタシオン)¹¹⁰の充実が図られたことなどに代表される¹¹¹。

そして、このSCOT-PLUという二層の計画体系を基本として、持続可能な都市の発展を目指して、グルネルII法により計画制度の修正が行われている(1.(1)参照)。とりわけPLUについては、次のような目標を定めることが義務づけられ、これらの目標とその実現手法が強化されてきている¹¹²。

- 1) 都市化の推進・都市の再構築と自然地域や農業地域の保護の均衡を遵守させるための条件を定めなくてはならない
- 2) 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
- 3) 確実に環境が保護されるよう条件を定めなければならない

PLUの構成文書は、①説明報告書、②PADD、③規則書(règlement)、④整備・プログラム方針¹¹³(OAP)(L.123-1)(表1)である。②PADD政策の

方向付けと総合性を推進するものであり法的強制力があるわけではないが、③④と結合することによってその実効性が担保される。なお、③規則書が②PADDとの整合性を欠く場合、行政裁判官(juge administratif)は、そのPLUを取り消すことができ、目標像と手法の結びつきがより強化されていることがわかる。

4. フランスの都市計画における計画制度の動態

地区詳細計画を検討する枠組みを設定するために、フランスの都市計画法の特徴を整理した上で、その計画制度の特徴をとなる要素に着目して、地区詳細計画を中心とした計画制度の歴史的変遷を概観した。これらの変遷を整理すると次のような動態が見て取れる(図3)。

第一は、目標像の設定とその内容の充実、強化である。目標像を定めるプランは1919年段階から配置プランとして地区の詳細な計画を図面と共に定められることとされてきており、その後も全ての計画で策定要件となっている。そして、その要件は、地区施設配置にはじまり、ゾーニング、事業計画、説明報告書の付加など、計画内容を充実させる方向で修正されてきている。さらに今日、PADDにみられるように、他分野との総合性も加味して政策方針を定める方向で強化されてきている。

第二は、上記の目標像を実現するための手法の継続と手段の強化である。具体的には、都市計画制限内容(制限プログラム)と、その実効性を担保する手法(建築許可等)である。制限プログラムと建築許可については、1919年段階から存在し、今日に至るまで計画制度の主要な仕組みとして継続、強化されてきている。加えて、「建築許可の一般化」「地役負担の無補償原則」(1943年)「建築可能性の制限」「対抗力の付与」(1976年)などの公権力特権によって目標像を実現する実効性を高めてきている。

第三は、計画体系の確立と地区詳細計画の継承である。1919年、1935年段階では1つないし複

¹⁰⁹ Projet d'Aménagement et de Développement Durables

¹¹⁰ Consertation. 内海麻利「フランスの再開発における参加制度の実態に関する研究 -パリ・リアル地区のコンセルタシオンに着目して-」都市計画論文集 No. 48-3 (2013年、日本都市計画学会) 693-698頁。

¹¹¹ 岡井有佳「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」(2008年、学位論文) 47頁参照。

¹¹² 前掲注72、ジャン・フランソワ・ストゥルイユ・亘理格(2012年) 136頁。

¹¹³ Orientation d'Aménagement et de Programmation

		都市整備・美化・ 拡大計画(1919 年)	都市計画地域計 画 (1935年)	コミュニン間整備 計画・コミュニン 整備計画(1943 年)	都市計画指導プ ラン・都市計画詳 細プラン(1958 年)	SDAU(SD)・POS (1967年)	SCOT・PLU (2000年)
計画体系の確立と地区 詳細計画の継承		基礎自治体を対象とした詳細な計画				マスタープラン 土地利用計画 ▲二層の計画体系の確立	
適用対象 の拡大	対象空間	1もしくは複数のコミュニン				複数のコミュニンも可	
	対象分野					環境、エネルギー分野などへの拡大	
	対象自治体	人口1万人以上のコミュニン等を対象とした1もしくは複数のコミュニン				▲全てのコミュニン	
目標像の設定		配置計画	指導プラン	指導プラン	一般方針等	一般方針等	一般方針、PADD等
制限の担保		建築許可等	①地役負担の無補償原則、②建築許可の一般化、③対抗力、④建築可能性の制限 建築許可等	建築許可等	建築許可等	建築許可等	建築許可等
策定主体						国家事務化	▲地方分権改革
策定手続						コンサルタシオン	▲

図3 フランスの都市計画（計画制度）の動態概念図

凡例. ▲：変換点を指す

数のコミュニンに1つの計画が、1943年段階では、1コミュニンと複数のコミュニンによる2種類の計画が、1958年段階には1つのコミュニンにおける計画と街区レベルの計画の2種類の計画が法律に定められた。そして、概ね半世紀を経た1967年に、目標像や方針を示すマスタープラン SDAU(SD)と、それを実現する都市計画制限を有する土地利用計画 POS という、二層の都市計画体系を確立する。このような展開を「基礎自治体を対象に、基礎自治体の意思決定により策定した詳細な計画を法的強制力によって実現する都市計画」という観点から着目してみれば、1919年段階で目標像とそれを実現する制限プログラムを有する計画が存在し、地区詳細計画の基礎を築いていることがわかる。確かに、1919年段階の計画は多くの実績が残されたわけではないが、PLUにつながる目標像と手法（制限プログラム+建築許可等）という仕組みは、凡そ1世紀にわたる、計画制度の変遷のいずれかの段階で策定・決定され、修正を加えながら今日まで継承されてきている。

第四は、適用対象の拡大である。この拡大は、3つの側面から捉えることができる。その1つは、

対象空間の拡大である。上記のように空間範囲の異なる幾つかの計画が法律に規定されてきた。特にフランスは、コミュニンの規模が小さいこともあり、複数のコミュニンを対象とする計画が模索されてきており、近年では、PLUにおいてもEPCIが策定することが促され、対象空間を拡大する傾向にある。2つに、対象分野の拡大である。都市計画法がかかわる分野の領域は当初から日本のそれよりは広いことは既述したとおりであるが、グルネルI・II法に見る法目的の変更や手法の改正などからも、近年にかけてその領域はさらに拡大してきている。3つに、対象自治体の拡大である。これは、創設当初から人口1万人の自治体のみを対象としていた計画制度が、1983年の地方分権改革により全てのコミュニンを対象とするようになり、今日に至っている。

第五は、主体の変化と、計画策定への一貫したモチベーションの提供である。本稿でとりあげた計画は基礎自治体、すなわちコミュニンを対象としたものである。しかし、1919年段階から1943年段階までは、国の支援を受けつつも、計画策定主体や建築許可権限は、コミュニンであったが、

1943年段階から1983年段階の間は国家事務化が強まり、国の権限へと移行する。そして、1983年の権限配分法に即して、これらの権限はコミューンに移され、加えてSRU法により、コミューンの意思決定に基づいて計画を策定するに至っている。ただし、国は、地区詳細計画が法律に規定されて以降一貫して、計画策定を促す支援や建築可能性の制限、制裁などにより、コミューンが計画を策定するモチベーションを与え続けている。

第六は、策定手続の充実である。上に見るように計画の策定は、コミューンが主体となった時期と国が主体となった時期がある。当初（1943年段階まで）コミューンが計画案を策定する場合は、その策定実績は多くない。一方、国が策定する場合は、専門家などが関与し、策定が促された。そして、国（国務院が議決したデクレや地方長官）の承認は2000年まで継続され、SRU法により、コンセルタシが導入された。このコンセルタシオンの仕組みは、コミューン議会で計画の策定方法を議決できるというものであり、このような手続の変化からも基礎自治体の意思決定による策定手続の充実が図られてきていることが見てとれる。なお、1919年段階から公開意見聴取や縦覧など住民への周知や公開の場で意見を聴取する手続が規定されている。

以上のまとめからは、少なくとも、都市計画の意義「目標像の設定とそれを実現するための手法を整え、それらを総合的に機能させること」を持続的・重畳的・累積的に充実させる動態が見て取れる。ただし、計画内容やその運用については、さらに実態を踏まえた検討が必要であると考えられ、これらの研究課題は、次回以降に委ねたい。

連載第2回では、日仏における行政領域・範囲と地区詳細計画の策定状況を整理した上で、現行法令による計画制度の仕組みと運用状況を分析し、日仏の地区詳細計画を検討する視点を示すことを予定している。