

## 日仏の地区詳細計画における比較の視点

駒澤大学法学部 教授 内海 麻利  
うちうみ まり

### I. 本稿の趣旨と地区詳細計画

本連載は、連載第1回<sup>1</sup>（以下、「連載1」）において「基礎自治体<sup>2</sup>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<sup>3</sup>を法的強制力<sup>4</sup>によって実現する都市計画」と定義した、日仏の「地区詳細計画」の意義と実態、そして日本における地区詳細計画の課題解決の方途をフランスとの比較を通じて明らかにすることを目的としている。

まず、連載1では、本連載の目的を達成するために、フランスの都市計画法の特徴を整理した上で、地区詳細計画を中心に都市計画制度の歴史の変遷を概観し、その動態を把握した。本稿、連載第2回（「連載2」）では、日仏の制度内容を連載1で把握した動態に関する要素（以下、II.1.～6.）毎に分析することで、日仏の地区詳細計画の実態を比較検討する（連載第3回、第4回（以下「連載3」「連載4」）に予定）ことの必要性和視点を示す。

なお、連載1で記した連載2の内容、「日仏の地

区詳細計画の実績」「行政組織（地区詳細計画を運用する）」については、2. 計画体系と地区詳細計画の仕組み、3. 地区詳細計画の適用対象で示し、考察している。

### II. 要素別比較

#### 1. 制度の背景と趣旨

##### 1-1. フランスの地区詳細計画の展開の経緯

フランスの最初の都市計画法（1919年）（以下「1919年法」）は、それ以前の衛生的また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制定された（連載1）。そしてその存在意義は「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」にあった<sup>5</sup>。こうした意義において、その中核を成してきた地区詳細計画は、本連載が定義する地区詳細計画、すなわち基礎自治体であるコミューンの区域を対象に、コミューン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であるといえ、今日では、「都市計画ローカルプラン」<sup>6</sup>（PLU）（都市計画法典L. 123-1）<sup>7</sup>（2000年）がそれにあたる。

<sup>1</sup> 内海麻利「連載 日仏の地区詳細計画の意義と実態【第1回】」フランスの年計画法の特徴と計画制度の動態」土地総合研究（2004年）春号、87-102頁。

<sup>2</sup> 国の行政区画の中で最小の単位で、首長や地方議会などの自治制度がある公共団体。

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> 国または地方公共団体が行う行為のうち、その行為によって「直接国民の権利義務を形成したはその範囲を確定することが法律上認められている力」とする。最判昭和39.10.29民集18巻8号、判時395号20頁参照。

<sup>5</sup> Henri Jacquot/François Priet, *Droit de l'urbanisme*, 6ème éd., Dalloz, 2008, p. 6, La Documentation française, 1992, p. 29.

<sup>6</sup> PLU: Plan local d'urbanisme

<sup>7</sup> 以下、日本の都市計画法を「法」とし、フランスの都

上記のように、フランスにおける地区詳細計画の導入は1919年に遡る。フランスでは、宅地の分割分譲に伴い、地域の目標像として空間の総合的な調整を可能とするプランを示し、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「都市整備・美化・拡大計画」（以下「整備計画」）<sup>8</sup>という地区詳細計画が、都市計画法創設当初に設けられた。その後、フランスの地区詳細計画は、「都市計画地域計画」<sup>9</sup>（1935年）、「コミュン整備計画」<sup>10</sup>（1943年）、「都市計画指導プラン」<sup>11</sup>と「都市計画詳細プラン」<sup>12</sup>（1958年）、「土地占用プラン」<sup>13</sup>（POS）（1967年）、PLU（2000年）と改変され、重畳的・累積的に発展してきた（詳しくは連載1を参照）。

## 1-2. 日本の地区計画誕生の背景と経緯

一方、日本でも、社会構造の変化や都市への人口集中を背景に、施設整備や建築の統制が必要であるという機運が高まり、フランスと同じ年、1919年（大正8年）、市街地建築物法（建築基準法の前身）と併せて都市計画法（以下「旧法」）が制定される。しかし、旧法でも、そして関東震災後及び戦後の1960年代の高度経済成長に市街地の無秩序な外延化という課題に対して制定された1968年の都市計画法（新法、以下これをもって「都市計画法」とする）においても、地区詳細計画は定められなかった。基礎自治体である市町村と特別区（以下、「市町村」と省略する）を対象に、市町村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地区詳細計画の定義に合致する計画が法律に定められたのは1980年のことであった。その当時、都市計画法

市計画法典（Code de l'Urbanisme）は省略、条文はL.と表記する。

<sup>8</sup> les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes.

<sup>9</sup> Projet régional d'urbanisme.

<sup>10</sup> Projet intercommunal, Projet communal.

<sup>11</sup> Plans d'urbanisme directeurs.

<sup>12</sup> Plans d'urbanisme de détail.

<sup>13</sup> Plan d'occupation des sols : 土地占用プラン、そして、SRU法の改正をむかえる。

が定める区域区分や用途地域などという都市の骨格を形づくる都市計画法制では対処できない問題が顕在化していた。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市町村が現れ<sup>14</sup>、また、このような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<sup>15</sup>。こうした問題を解決し、あるいは要請に応えるために、ドイツの地区詳細計画であるBプラン（Bebauungsplan）を参照して<sup>16</sup>創設された制度が、自治体の自主性に基づいて、きめ細かな土地利用に関する計画と、公共施設に関する計画を一体的に定める日本の地区詳細計画「地区計画等」（法12条の4）（以下「地区計画」）である。

以上の経緯から日本の地区計画は、フランスの整備計画と比較して大きく遅れをとり誕生したが、それゆえ（1980年に創設）、地方分権、住民参加<sup>17</sup>という背景を色濃く反映しているといえる。

## 2. 計画体系と地区詳細計画の仕組み・実績

### 2-1. フランスの都市計画体系とPLU

#### (1) 二層の計画体系確立の経緯

フランスの都市計画法は、1919年に創設され、1967年に方針とそれを実現する詳細な計画とい

<sup>14</sup> 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』（学位論文、1980年）等に見て取れる。

<sup>15</sup> 柳沢厚「地区計画制度の誕生の背景と経緯」日本都市計画学会編『都市計画マニュアルI【土地利用編】地区計画』（丸善株式会社、2003年）3頁。

<sup>16</sup> 成田頼明『都市政策と法』（弘文堂、1989年）196頁。ここでは、学者、自治体関係者、プランナー等の改題で地区計画・詳細計画、とくにBプランへの関心が高まるなかで、旧建設省当局も制度挿入の方針に踏み切ったとする。この方針は、建設省住宅・都市政策推進委員会「住宅・都市政策の方向と施策—明日の居住環境の創造のために—」。また、当時の都市計画中央審議会および建築審議会合同会議の検討内容は、「地区建設計画（仮称）制度についての報告」（1979年10月24日）として提出され両審議会の最終答申に盛り込まれた。

<sup>17</sup> 日仏において地方分権、住民参加がどのように議論され、その実態がどのようなものであったかについては連載3、連載4で検討する予定である。

う二層の計画体系を伴って、確立したとされている<sup>18</sup>。「指導スキーム」<sup>19</sup> (SD) と POS という二層からなる計画体系は、その後「2000年12月13日の都市の連帯と再生に関する法律」<sup>20</sup> (以下、「SRU法」)が制定されるまでは多くの変更は加えられず、維持されてきた。正確に言うと(連載1参照)、この計画体系は、1967年12月30日の「土地利用の方向づけの法律」<sup>21</sup>により導入された「整備・都市計画指導スキーム」<sup>22</sup> (SDAU) と POS という2つの計画が基礎となっている。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、計画的に都市を発展させていくことを目的としたものであり、制限を強制する計画ではない。一方、原則コミューンの区域全体を計画区域の単位とする POS は、土地利用の制限(「規制的手法」)を定める短期的かつ詳細な計画であり、建築許可と結合することで実効性<sup>23</sup>を担保し、私人に対抗

することのできる計画<sup>24</sup>である。なお、POS が策定されるまでの間は、従前の「都市計画詳細プラン」が有効とされ<sup>25</sup>た。また1967年法により、「協議整備区域」<sup>26</sup> (ZAC) という新たな「事業的手法」<sup>27</sup>も整備される<sup>28</sup>。

その後、1983年1月7日のコミューン、県、地域圏、国間の権限配分に関する法律 83-8号<sup>29</sup> (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 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となった<sup>30</sup>。そして、策定主体は、従来、SDAU の策定は、人口1万人以上の都市圏において義務付けられていたが、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、POS についても同様に、国からコミューンへと権限が移譲される。特に、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

<sup>18</sup> 原田純孝「フランス都市法の新展開—連帯と参加のある持続可能な都市再生—」原田純孝・大村健二郎編著『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)103頁、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」(学位論文、2008年)29頁。

<sup>19</sup> SD: Schéma Directeur

<sup>20</sup> Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouveau Urbains.

<sup>21</sup> 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。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)、197頁。

<sup>22</sup> SDAU: Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

<sup>23</sup> 「実効性」という概念は、ミクロ的には法律が予定するような状態が申請に対する処分や不利益処分などの個別行政活動を通して実現された程度と表す場合がある。北村喜宣『行政法の実効性確保』上智大学法学叢書30(有斐閣、2008年)参照。しかし本連載ではマクロ的に捉え、「法目的(立法趣旨)に基づく効果について法律の実施が社会にもたらす程度」と定義する。

<sup>24</sup> 当事者間で効力を生じている権利関係を第三者(私人)に対して主張できる法的効力。

<sup>25</sup> 大塩洋一郎著『日本の都市計画』(ぎょうせい、1981年)408頁。

<sup>26</sup> ZAC: Zone d'aménagement concerté

<sup>27</sup> 一般的な土地利用計画である POS とは異なり(POS を適応除外し)、大都市都心部の再開発や近郊の大規模団地開発などに活用された土地の整備から上物の建設までを整備する手法。鈴木隆「フランスの都市整備」都市開発制度比較研究会編著『諸外国の都市計画・都市開発』(ぎょうせい、1993年)176-185頁、吉田克己「総論-都市法の論理と歴史的展開」前掲注21原田ほか(1993年)182頁。

<sup>28</sup> 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。また、ZAC は POS との関係においては、ZAC の区域内で POS の適用を排除するものであったが、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21原田ほか(1993年)240頁。

<sup>29</sup> Loi 83-8 du 7 janvier relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'état.

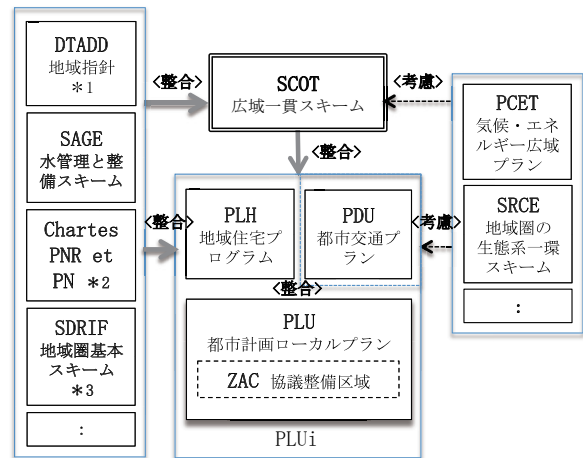
<sup>30</sup> 「SDAU は「都市の拡大」を予測し方向づけることが念頭におかれていたが、SD は農村地域をも含めた国土の全体を対象とする整備と土地利用の「計画化の手段」であることを明確化した」とある。原田純孝「フランスの都市計画制度と地方分権化」、社会科学研究所 第45巻第2号、(東京大学社会科学研究所、1993年)、159頁。

国（国の受任者である地方長官）<sup>31</sup>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は建築が許可されないという、いわゆる「建築可能性の制限の原則 (principe de la constructibilité limitée)」が導入された。

(2) SRU 法以降の PLU を中心とした変更

そして 2000 年、SRU 法による大幅な改正が行われる<sup>32</sup>。SRU 法による都市計画法制の主要な変更点は、1967 年法以降維持されてきた SD-POS という二層の計画体系を、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」<sup>33</sup> (SCOT) と、法的強制力を備える地区詳細計画である PLU に再構築した点である。SCOT は、住居の社会的均衡、社会混合 (mixité sociale)、公共交通、商業施設等に配慮し、都市空間と自然・農村空間の間の均衡を保つことを主な目的とする、持続可能な発展のための計画であり、都市の拡大を抑制することと、各種分野における政策全体に一貫性 (cohérence) をおくことを前提としている<sup>34</sup> (図 1)。

具体的な変更の概要を示すと、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「整備と持続可能



凡例. DTADD: Directive territoriale d'aménagement et de développement durable (\*1 国土整備・持続可能な開発地域指針) / SAGE: Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux/ Chartes PNR et PN: Chate parc naturel régional et parc national (\*2 国立公園及び地域自然公園憲章/ SDRIF: Schéma directeur de la Région d'Ile-de-France (\*3 イル・ド・フランス地域圏基本スキーム) / PCET: Plan Climat Energie Territorial/ SRCE: Schéma régional de cohérence écologique/ SCOT: Schéma de cohérence territoriale/ PDU: Plan de déplacement urbain/ PLH: Programme local de l'habitat/ PLU: Plan local d'urbanisme/ ZAC: Zone d'aménagement concerté/ PLUi: PLU intercommunal (EPCIによって策定されるPLU)  
注) Plan local d'urbanisme & développement durable un document pratique pour innover, 2011.

図1 フランスの計画関係図

な開発計画」<sup>35</sup> (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を中心とした計画相互で拘束力<sup>36</sup>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、コミューンの決定により、住民、市民団体などが策定プロセスに参加するための手続の充実が図られたこと、⑥ZAC内における都市計画規則を定めた「区域整備プラン」<sup>37</sup> (PAZ) は廃止され、PLUに包含されることで、PLUが規制的手法と事業的手法とを一体的に定める計画になったことなどがあげられる<sup>38</sup>。

なお、PLUを定めない国レベルの一般規制には、「都市計画全国規制」<sup>39</sup> (RNU)、「保全地区」<sup>40</sup> (SS)

<sup>31</sup> 各県には、政府によって任命され、県における国の受任者及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。本連載では、prefet を地方長官と表現している。

<sup>32</sup> Jean-François Tribillon, Sur quelques innovations urbanistiques de la loi SRU, *Etudes Foncières*, n. 90, 2001, p. 14; DGUHC (Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction), *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, DGUHC, 2001; GRIDAUH (Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat), *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*, Dalloz, 2001. 前掲 18、原田純孝 (2004 年) 103 頁。

<sup>33</sup> SCOT: Schéma cohérence territoriale

<sup>34</sup> DGUHC/CERTU, *Le Schéma de Cohérence Territoriale SCOT : contenu et méthodes*, CERTU, 2003, p. 20.

<sup>35</sup> PADD: Projet d' management et de développement durable.

<sup>36</sup> 「拘束力」という用語は、行政行為がその内容に応じて相手方および当該行政庁を拘束する効力などとして用いられるが、本稿では「計画相互の拘束力」を「計画がその内容に応じて他方の計画を制限する効力」と定義する。

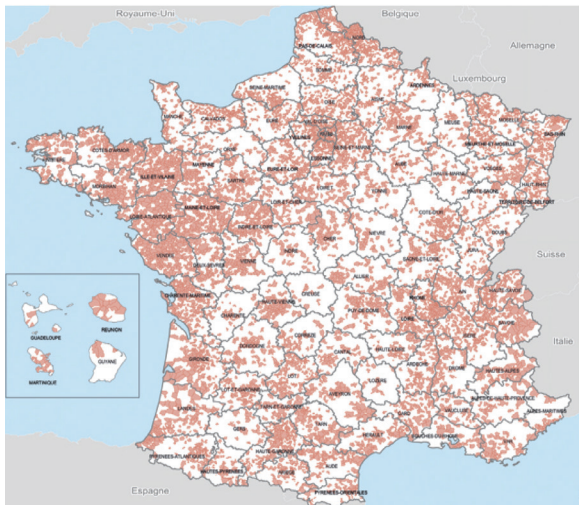
<sup>37</sup> PAZ: Plan d'aménagement de zone

<sup>38</sup> 前掲注 18、岡井有佳 (2008 年) 47 頁参照。

<sup>39</sup> 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。L. 111-1.

<sup>40</sup> SS: secteur sauvegardé.





凡例: ■部分: PLUが承認されているコミューン  
出典) Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 2012.

図2 PLU図(PLUの承認状況図)

「建築・都市・景観的文化遺産保護区域」<sup>41</sup> (ZPPAUP) などがあることを付言しておく。

その後、SRU 法の目的を持続可能な発展という観点から発展、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」)<sup>42</sup>が制定され、次いで、その具体的手法等が定められた「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<sup>43</sup>(以下、「グルネルII法」)が制定される。グルネルII以降のPLUの改正の趣旨は、i. 持続的な整備のためにSCOTの実現手段となり、ii. プロジェクト型都市計画を実現し、iii. 新たな規則・法的手段を定め、iv. 整備の方向性を修正し、v. 広域行政の強化を実現することであるという<sup>44</sup>。さらに、「住宅へのアクセスと新たな都市計画のための2014年3月24日法律」<sup>45</sup>(以下、「2014年法」)が制定され、これによりPLUの主体と規則などが

<sup>41</sup> ZPPAUP: Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

<sup>42</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

<sup>43</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

<sup>44</sup> Plan local d'urbanisme & developement durable un document pratique pour innover, 2011, pp.8-11.

<sup>45</sup> LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

表1 PLU・POS・CC・RNUの策定及び改訂状況(2012年1月)

手続	策定数	%	面積(km <sup>2</sup> )	%	人口	%	
CC	CC承認済	4,757	13.0	65,837	10.4	1,774,010	2.8
	PLUへの策定	486	1.3	11,077	1.8	286,565	0.4
	CC改訂中	431	1.2	7,250	1.1	202,914	0.3
	合計	5,674	15.5	84,164	13.3	2,263,489	3.5
PLU	PLU承認済	8,232	22.4	151,188	23.9	30,524,062	47.5
	PLU改訂中	1,355	3.7	29,350	4.6	8,573,331	13.3
	合計	9,587	26.1	180,537	28.5	39,097,393	60.8
POS	POS承認済	3,397	9.3	44,794	7.1	4,471,376	7.0
	CCへの改訂	36	0.1	573	0.1	25,086	0.0
	PLUへの改訂	4,588	12.5	94,865	1.5	14,615,919	22.7
	POS改訂中	75	0.2	1,281	0.2	247,587	0.4
	合計	8,096	22.1	141,513	22.4	19,359,968	30.1
RNU	CC策定中	1,930	5.3	41,375	6.5	553,202	0.9
	PLU策定中	2,178	5.9	63,227	10.0	1,110,141	1.7
	POS策定中	62	0.2	636	0.1	28,808	0.0
	RNU	9,156	25.0	121,307	19.2	1,891,499	2.9
	合計	13,326	36.3	226,545	35.8	3,583,650	5.6
全国数	36,683		632,759		64,304,500		

出典) François AMIOT Chargé de mission Sous-Direction de la Qualité du cadre de vie, Tableaux récapitulatifs des enquêtes PLU.

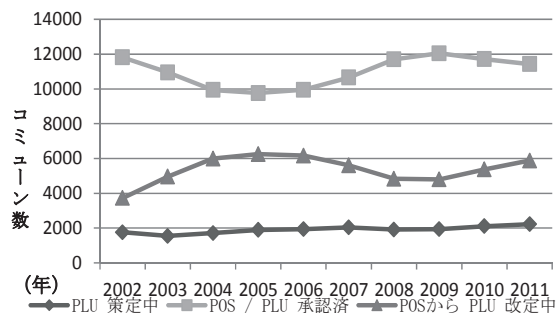


図3 PLU等策定、承認数の推移

書き換えられている(L.123-1-5)。

### (3) PLU等の策定状況

現在(2012年1月1日段階)<sup>46</sup>、フランスにおけるPLU、POS等の承認及び改訂文書数等は、図2、表1に示す通りである。PLUの承認及び改訂中の文書数は9,585(策定しているコミューン数)(全コミューン数の26.1%)、面積180,537km<sup>2</sup>(国土の28.5%)、人口39,079,393人(全人口の60.8%)である。一方、まだPLUに移行していないPOSの数は、8,096文書(コミューン)(全コミューン全体の22.1%)、面積141,513km<sup>2</sup>(国土の22.4%)、人口19,359,968人(人口の30.1%)であり、このうち現在PLUへの移行中のものが4,588文書(全コミューンの12.5%)にのぼる。また、2002年

<sup>46</sup> Enquête auprès des DDT(M) et DEAL (hors Mayotte) via l'application nationale de Suivi des Documents d'Urbanisme et d'Habitat (Sudocuh); populations INSEE.

以降の経年変化は、図3に示すとおりである。このような実績から、①従前の地区詳細計画から移行する形で新たな計画が策定されており、②POSとPLUを合計すると（すなわち、地区詳細計画の数）全コミューンの数の半数近くで策定しており、面積においては5割強、人口にいたっては9割強の地域で策定されている<sup>47</sup>ことがわかる。また、経年変化からは、③法改正に伴い新規策定に加えて従前の計画からの移行が増える傾向がみとれる。

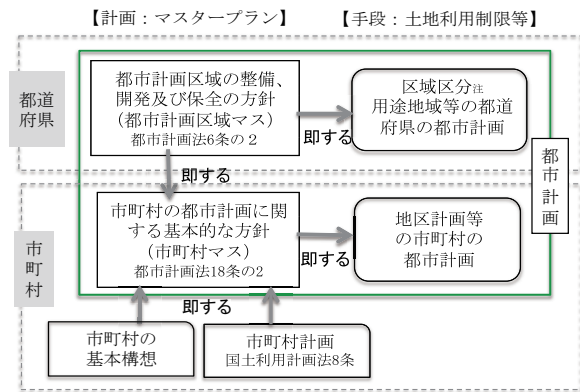
なお、PLUを定めていないコミューンは、都市計画全国規制(RNU)の適用方法を規定するために、「コミューン土地利用図」<sup>48</sup>(CC)を作成することができる(L.124-1)。

## 2-2. 日本の都市計画体系と地区計画の仕組み

### (1) 日仏の二層の計画体系の構造的違いと日本の計画体系の課題

連載1及び前記したように、フランスの基礎自治体が定める二層の都市計画体系は、目標像や方針を示すマスタープラン(2000年以前はSD、現在はSCOT)と、それを実現するための法的強制力を備える地区詳細計画(2000年以前はPOS、現在はPLU)で構成されている。そして、一般規制としてSSやZPPAUPなどはあるが、基本的には地区詳細計画を定め、定められていない地域、コミューンにおいては、RNUやCCを定めるという構造になっている。

一方、1968年に制定された日本の都市計画法には、都道府県が定める「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・



注)権限移譲により用途地域等一部の市町村が決定することが可能となっている。

図4 日本の二層二段の都市計画体系

開・保) <sup>49</sup>」があり、そして市町村が定める「都市計画に関する基本的方針(都市計画法18条の2、以下、「市町村MP)」(1992年)が創設され、いわば2つのマスタープランによる「二段」(都道府県と市区町村という意味決定主体の二段性)の都市計画体系が規定された。そして、この市町村MPの創設により、日本の都市計画体系は、「二層二段」として構成されることとなった<sup>50</sup>。具体的には、都道府県レベル<sup>51</sup>は、都市の目標像や方針を示した整・開・保とこれを実現する手段として、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という二層であり、市町村レベルは、目標像や方針を示す市町村MPとこれを実現する手段として地区詳細計画、すなわち地区計画が位置づけられ二層を成している(図4)。

都市計画法創設にあたっては、都市計画行政では、都市の目標像を示した整・開・保を作成し、これに基づく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<sup>52</sup>。しかし戦後の日本の都市計画行政においては、市町村

<sup>47</sup> POS、PLUが承認及び策定中のコミューンの面積と人口の合計。ただし、制限がされているかという意味では、「建築可能性の制限の原則」が前提であるので、100%がカバーされているといえる。

<sup>48</sup> Carte Communale. POSやPLUを策定する程の開発圧力や人口を保有しないコミューンで、既成市街地以外での都市化を許容しようとするものは、都市計画全国規則適用基準 Modalités d'Application des Règles Nationales d'Urbanisme (MARNU)を策定することとされていた。CCはこれを起源としている。

<sup>49</sup> 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。

<sup>50</sup> 小林重敬「都市計画体系と市町村の都市計画マスタープラン」、市町村の都市計画マスタープラン研究小委員会『市町村のマスタープランの現状と課題』(日本都市計画学会、1996年)119-123頁。

<sup>51</sup> ここでいう「都道府県レベル」とは、都道府県の意思決定を指し、後述する「市町村レベル」とは、市町村レベルの意思決定を指す。

<sup>52</sup> 宅地審議会第六次答申(1967年3月24日)。

が都市計画に關与する余地は殆どなく、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、実際の都市計画法制及びその運用において、国の基準に基づく都道府県レベルの土地利用計画が中心的に運用され、自治体の目標像を意思決定し、これを実現することを基本とする都市計画の意義は十分に發揮されてこなかった<sup>53</sup>。つまり、日本の地区詳細計画は、フランスのように、都市計画の中核を担う制度として100年余り運用されてきた地区詳細計画と比較し、都道府県レベルの土地利用計画（すなわち、一層一段）を基本とした上で、補完的に位置づけられ、運用されてきたところに構造的違いがあるといえる。当然、このような構造であるがゆえ、日本の計画体系においては計画相互の一貫性と、計画と手段との結合もなされていなかったといえよう<sup>54</sup>。

ただし、すでに述べたように、地方分権等も含む社会情勢の変化において、日本の都市計画が立ち行かなくなり、地区レベルできめ細かなまちづくりについて法的強制力により実現するために「地区計画」が創設され、後述するように充実が図られてきている。

## (2) 地区計画の展開と課題

地区計画は、都道府県レベルの土地利用計画を前提に、「建築物の建築形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、開発し、及び保全するための計画」

<sup>53</sup> 例えば、整・開・保は区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。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。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。

<sup>54</sup> 内海麻利「日本の都市計画法制の「総合性」に関する課題とフランスの「一貫性」」2012年、駒澤大學法學部研究紀要3号、145-176頁。

（法12条の5）である。都道府県レベルの土地利用計画が、土地利用に関する計画（線引き、用途地域など）や、都市施設や市街地開発事業という個々の都市計画であることに対して、地区計画はきめ細かな土地利用に関する計画と、小規模な公共施設に関する計画を一体的に定める詳細計画である。いわば、規制的手法と事業的手法を一体として定める計画<sup>55</sup>として運用されることが創設当初から想定されていた。

また、「地区計画」（法12条の5）には幾つか種類があり、緩和型も含みその種類が充実（あるいは細分化）し、対象も拡大してきている。「一般型」とされる地区計画（用途別容積型（1990年）、誘導容積型、容積適正配分型（1992年）、街なみ誘導型（1995年）、再開発促進地区（2002年）などの種類がある）、その他、沿道地区計画、防災街区整備地区計画、集落地区計画がある。また、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（後述する申出制度等）が行われるとともに、都市計画運用指針（以下「運用指針」）においても他の都市計画制度を運用する上で地区計画等の制度の活用が促されている<sup>56</sup>。

## (3) 地区計画の決定状況

2012年3月31日段階の地区計画の都市計画決定状況を分析すると<sup>57</sup>、全国で6,261地区（760市

<sup>55</sup> 例えば、市街地開発事業と、土地利用の管理のための規制を一体的に定める計画であり、事業のインセンティブによって制限が許容されることも想定されていたと考えられる。国土交通省監修『解説&事例 地区計画の手引』（ぎょうせい、2012年加除段階）。

<sup>56</sup> 例えば、近年にかけて、市街化調整区域における地区計画等の創設（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等案の申出制度の創設（2001年）、歴史的風致維持向上地区計画等の創設（2008年）などがあげられ、運用指針においては、他の都市計画制度運用にあたり、地区計画等と併用させる方法が多様に促されている。国土交通省「第6版都市計画運用指針」（2013年）。

<sup>57</sup> 都道府県都市計画担当課に調査をお願いし、これをもとに国土交通省で整理・集計地区計画研究会の編集を経たもの（2013年3月31日段階）を基に分析をし



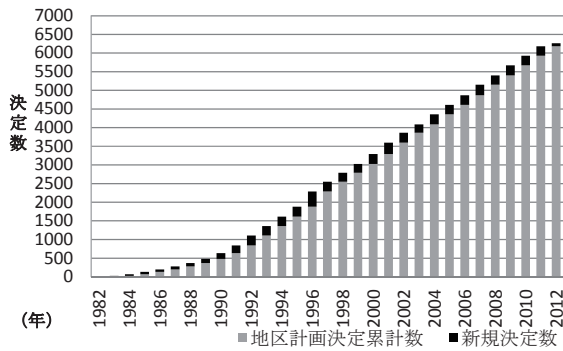


図5 地区計画決定の推移

町村)、決定面積は146,318ha、国土に対する地区計画が決定されている割合0.4% (総面積)、1.2% (可住地部分)<sup>58</sup>、また、1地区計画の平均面積は、23.4haである。また、図5の近年の経年変化を見るとコンスタントに増加はしているが、250程度と、一部の自治体が限定された地区を決定しているに過ぎない。

### 3. 適用対象

フランスの地区詳細計画の適用対象は、3つの側面から捉えることができることを連載1で示した。それは、対象空間・対象自治体・対象分野であった。対象分野については、前述の計画体系における一貫性を維持する分野であり、また、後述する計画内容にその分野を見るため、ここでは、対象空間と対象自治体について検討してみたい。

#### 3-1. フランスの地区詳細計画の適用対象

##### (1) 対象空間、対象自治体の変遷

フランスで地区詳細計画の適用対象(対象空間、対象自治体)が計画の策定主体に関連して拡大している動態があることは、連載1で述べた。特にフランスでは、コミューンの規模が小さいこともあり、複数のコミューンにより1つの計画を策定することを地区詳細計画創設当初(1919年)から模索されてきている。グルネルII法においては、PLUを「コミューン間協力公施設法人」(以下

ている。前掲注55、国土交通省監修(2012年)。

<sup>58</sup> 各県の面積については、総務省統計局の「統計でみる都道府県のすがた2014」から引用・算出。

「EPCI」)<sup>59</sup>(表2参照)も策定することが可能となり、PLUの対象空間を拡大させている。他方、対象自治体の拡大である。これは、地区詳細計画が創設された1919年当時は人口1万人の自治体のみを対象としていたが、1983年の地方分権改革<sup>60</sup>により全てのコミューンを対象とすることとなり、今日に至っている。

#### (2) フランスの行政機構と地区詳細計画

フランスの行政機構は、国、地域圏、県、コミューンの4つレベルに整理することができる。既に述べてきているように、このうち地区詳細計画の行政主体となるのが基礎自治体であるコミューンである。

コミューンは、日本の市町村と比較して団体の数は多く、規模(面積、人口)ははるかに小さい。ただし、フランスにおいても、1959年7月22日のデクレにより298件の合併が行われ、635コミューンが統合されている<sup>61</sup>。さらに、1971年7月16日のマルスラン法<sup>62</sup>は、財源的優遇政策により合併を奨励し、1972年から78年の間に、897件の合併が行われ2,217コミューンが統合されたが、結局、約38,500にまで減少したものの、強引に押し進めた合併政策はうまくいかず、その後再び分裂するなど、現在(2014年1月1日段階)

<sup>59</sup> 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、義務的権限等を持つ。

<sup>60</sup> 権限配分法、前掲注29及び、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.

<sup>61</sup> Gouzes, G., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi relative à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération internationale, Assemblée Nationale No1356, 1999, p17.

<sup>62</sup> Loi No71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes. コミューンの合併と再編化に関する1971年7月16日の法律No71-588号。



表2 フランスの行政組織と規模

	数値：団体数	団体数合計	(国内)	(海外領土)
国(État)				
地域圏(Région)		27	22	5
県(Département)		101	96	5
コミューン(Commune)		36767	36552	215
※EPCI (établissement public de coopération intercommunale)		2145		

※EPCIコミューン間公施設法人：主な形態は以下 □ は法人数  
 ①大都市共同体 (communauté urbaine) [15]：全域の人口が 500,000 人以上  
 ②都市圏共同体 (communauté d'agglomération) [222]：人口 15,000 人以上の中心都市を持ち、全域の 50,000 人以上  
 ③基礎自治体共同体 (communauté de communes) [1903]：全域の人口が 50,000 人以下、それ以上であっても 15,000 人を 超える人口を有するコミューンが属さないもの

注) データは2014年1月1日。DGCL - Insee, Recensement de la population, LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LEUR POPULATION, 2014.

<sup>63</sup>では、表 2 に示すように、36,767 (フランス国土内 36,552) に留まっている。しかしながら、地方分権を推し進める中で、小規模コミューンの行財政能力の欠如が懸念されており、基礎自治体の行財政能力を高める手段として、コミューン間の協力体制や連合方式が工夫され、単なる事務組合的なものから連合度の高いものまで、さまざまな広域行政組織が設立されている<sup>64</sup>。

こうした広域行政組織 EPCI の存在を背景として、EPCI が策定する地区詳細計画 PLU (以下「PLUi」)<sup>65</sup>がグルネルⅡ法 (2010 年) に規定され、PLU の策定領域を拡大する傾向にある。なお、EPCI によって策定される PLUi が SCOT を持たない場合、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、すなわち地方長官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とされた (L. 123-1-7)

フランスの PLU は、1 コミューンないし EPCI の行政区域を単位として PLU を決定している。こうした、PLU を定める 1 コミューンないし EPCI の平均面積を算定すると 184.5ha となる<sup>66</sup>。

### 3-2. 日本の地区計画の適用対象

日本の地区計画は創設当初から、全ての市町村で定めることができる。

日本では、地区計画制度が創設されて後、平成の大合併により、市町村数<sup>67</sup>は、1,741 に減少しているが、地区計画は、市町村が決定する都市計画であり、1 つの市町村でいくつもの地区計画を策定することができる。言い換えれば、その空間範囲は、フランスの PLU のようにコミューンの行政領域全てで策定される計画ではなく、基礎自治体のなかの表 3 の条件に該当する「街区」を対象としている。

なお、1 自治体に対する地区計画区域の面積割合は 0.9%<sup>68</sup>である。

表 3 地区計画の適用区域要件 (法 12 条の 5)

◇法 12 条の 5	
	(最終改正 2014 年 5 月 30 日の都市計画法)
一	用途地域が定められている土地の区域
二	用途地域が定められていない土地の区域のうち次のいずれかに該当するもの
イ	住宅市街地の開発その他建築物若しくはその敷地の整備に関する事業が行われる、又は行われた土地の区域
ロ	建築物の建築又はその敷地の造成が無秩序に行われ、又は行われると見込まれる一定の土地の区域で、公共施設の整備の状況、土地利用の動向等からみて不良な街区の環境が形成されるおそれがあるもの
ハ	健全な住宅市街地における良好な居住環境その他優れた街区の環境が形成されている土地の区域

以上の対象から、地区計画は、特定の地区に適用される都市計画であるといえる。しかし、上記の適用区域要件は、全国の土地利用に該当するものであり、きめ細かな都市計画を要する今後の日本の各自治体においては、決定数も増加している (図 5)。空間範囲という意味では、全国の地区計画の 1 地区の平均面積は、23.4ha である。

PLU の承認面積を承認計画数で除している。

<sup>67</sup> 2014 年 4 月段階「市町村数の推移」(総務省) 市町村数 1718 市町村に特別区 23 を加えている。

<sup>68</sup> 2012 年 3 月 31 日段階の全国値「地区計画決定地区の面積の合計」を「地区計画決定をしている地区を有する自治体の面積計」で除した割合。自治体の面積については、平成 25 年全国都道府県市区町村別面積調 (2013 年 10 月 1 日時点の市区町村、都道府県及び全国の面積をとりまとめたもの)。

<sup>63</sup> Direction générale des collectivités locales, Les collectivités locales en chiffres 2014.

<sup>64</sup> (財) 自治体国際化協会 (1992) 『フランスの広域行政』 Clair ReportNo42 号、1992 年、4 頁。

<sup>65</sup> PLUi: Plan local d'urbanisme intercommunal

<sup>66</sup> François AMIOT Chargé de mission Sous-Direction de la Qualité du cadre de vie, Tableaux récapitulatifs des enquêtes PLU. 2012 年 1 月段階の

4. 決定手続

4-1. フランスの地区詳細計画の策定手続

(1) 策定手続の変遷

連載1で明らかにしたように、フランスの地区詳細計画の策定は、コミューンが主体となった時代と国が先導して策定した時代がある。1919年当初から1943年頃までは、コミューンが主体となり計画を策定していたがその策定実績は多くない。その後の国が先導的に策定した時代は、専門家などが関与する、あるいは国が設定した公権力特権<sup>69</sup>の下で地区詳細計画の策定が推進された。ただし、いずれの時代も、公開意見聴取等、住民へ周知や公開の場で意見を聴取する手続が設けられてきており、その一方で、計画の承認は、国（国務院が議決したデクレや地方長官による）が行うこととされてきた。

そして、SRU法（2000年）において、コミューンの意思決定により、策定の方法や参加者などを設定することができる手続（「コンサルタシオン」<sup>70</sup>）が導入される。このコンサルタシオンは、都市計画における主要な計画について、計画案策定期間に、自治体等<sup>71</sup>の議会で議決した参加制度の

表4 都市計画にかかわる参加制度

制度名	制度を設置した法令名	制定	主体	方法	時期	効果
(a)公開意見聴取 Enquêtes publiques	公開意見聴取手続の民主化及び環境保護に関する法律 Loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement	1983. 7.12 ※1	公衆 L123-1	意見聴取委員会が決定 L123-13	工事等の許可等の前 L123-2	○報告書及び結論の考慮 L123-1,15
(b)コンサルタシオン Concertations	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	1985. 7.18 ※2	住民、ASS、関係者等 L300-2	自治体等の議会が決定★1	計画案策定期間中 ★1	▲総括の議決★1
(c)諮問型住民投票 Consultation des électeurs	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	1992. 2.6 ※3	自治体有権者 L1112-15	自治体議会で議決 L1112-17	検討過程 L1112-15	△1参考意見 L1112-17
(d)公開討論 Débats publics	環境保護の強化に関する法律 Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement	1995. 2.2 ※2	公衆 L121-1	公開討論 L121-1	計画案策定期間全て	□議事録と総括の公表
(e)市区評議会 Conseils de quartier	近隣の民主主義に関する法律 Loi relative à la démocratie de proximité	2002. 2.27 ※3	住民等 L2143-1	基礎自治体の議会で議決★2	-	△2参考意見
(f)決定型住民投票 Référendum local	決定的住民投票に関する組織法 Loi organique relative au référendum local	2003. 8.1 ※3	自治体有権者 L1112-1	投票 L1112-3	議会議決前	◎拘束 L1112-1,7

凡例：★1:後述参照、★2:評議会構成員、様態は組織で設定、△1:意見を求めるものではない、△2:意見を聞かれることができる、※:現行法、L:現在の条項、※1:環境法典 Code de l'environnement、※2:都市計画法典 Code de l'urbanisme、※3:地方公共団体一般法典 Code général des collectivités territoriales。

様態等により参加を保障する手続である。この仕組みは、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を意味している。

なお、フランスの都市計画にかかわる参加制度には表4のようなものがあり、A. 多元的な制度が創設されており、B. 多様な主体の参加が保障されている。そして、C. 参加時期が広範であり、D. 実施が義務化されているものがあるものの、基礎自治体が制度を選択することができ、また、E. 参加の様態を自由に決定することができる、という動向が見てとれる<sup>72</sup>。特に、(b)コンサルタシオンは、原案作成の初期段階から参加を募り比較的長期間にわたって多様な主体の意見交換や提案などを通して原案作成過程自体に主体の意向を反映させる可能性がある手続であり、近年注目されている<sup>73</sup>。

(2) コンセルタシオンの対象と制度内容

コンサルタシオンの内容を規定している都市計

<sup>69</sup> 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. 連載1でも示したように、先買い権、取用権、都市計画地役なども含む概念であり、本連載では、前掲注4に記した「法的強制力」として位置づけている。

<sup>70</sup> Concertation. 邦訳では「事前協議」とされる場合もあるが、日本の都市計画における事前協議（内海麻利『まちづくり条例の実態と理論』（第一法規、2010年）96頁）とは異なるフランス特有の概念（Centre d'analyse stratégique(2008), *La participation des citoyens et l'action publique*, Rapports et documents, no 13, p. 81, La Documentation française p. 19, 前掲注18, 岡井有佳（2008年）196頁, Touzard Hubert, 《Consultation, concertation, négociation》 Une courte note théorique, *Négociations*, no. 5, 2006, p. 71.）であるため、本稿では「コンサルタシオン」と称す。

<sup>71</sup> 本研究の「自治体等」とは、自治体（コミューン、県、地域圏）及び権限のある公施設法人を指す。

<sup>72</sup> 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・リアル地区のコンサルタシオンに着目して-」都市計画論文集No. 48-3（日本都市計画学会、2013年）693-698頁。

<sup>73</sup> 亘理格「フランスのまちづくり法における市民参加制度」前掲18、原田純孝・大村健二郎編著（2004年）161-181頁。

画法 L. 300-2 には、最終計画案が決定されるまでの全期間にわたって、住民、アソシアシオン<sup>74</sup>、その他関係者を参加させるコンサルタシオンの目標及び様態が、i. SCOT 又は PLU の修正と改定、ii. ZAC の設定、iii. 実質的に生活環境又は経済活動に影響を与える開発事業、iv. 都市再開発計画、に先立ち、自治体等の議会の議決により決定されることが規定されている。

また、環境省が作成した手引書「コンサルタシオン憲章」(1996年)<sup>75</sup>によれば、「コンサルタシオンは、特に、議員、アソシアシオン、私人など、参加したい者全てを関与させなければならない。

(中略) 近隣住民のみならず、関係する者全てに開かれる」とされており、コンサルタシオンが多様な主体の参加を前提としていることがわかる。

コンサルタシオンの様態は法律上明示されていない。法律による義務付けは、各議会でその目標と様態について議決すること、コンサルタシオン終了時にはその結果に関する総括を議会が議決すること (L. 300-2) のみであるが、その意義は大きい。なぜなら、実施主体のコミュニケーション等に運用の自由と裁量が与えられているからである<sup>76</sup>。

他方、コンサルタシオン上の瑕疵は、その後行われる事業及び決定された計画の合法性に影響を与えないとして<sup>77</sup>異議申し立ての可能性が制限されている (L. 300-2)。この規定には、多様な主体の参加を保障しつつも、手続上の瑕疵をもって違法性を問わないとされており、実効性という観点からその実態を確認する必要がある。

### (3) PLU の更新を促す措置

既に述べたように、フランスの地区詳細計画は

1919年以降、様々な形でその策定を促す措置がとられてきた。また、法律の変更に基づき更新措置も行われている。例えば、「2011年1月5日2011-12EU法の法的措置への適用についての法律」<sup>78</sup>においても、グルネルII法の規定に準拠させるための次のような措置が提示されている<sup>79</sup>。

- ・ 一般的措置: 2011年1月13日以降に承認された PLU はグルネルII法19条 (PLU 及び SCOT に関する条文に従わなければならない)。
- ・ 移行措置: 現在策定中の PLU が 2012年7月12日以前に執行されたもの、2013年7月1日以前に承認されたもの、であれば以前の法律を選択することができる。
- ・ 最終期限: 2016年1月1日までに、現行の PLU をグルネル法19条の規定に調整する。

## 4-2. 日本の地区計画策定手続

### (1) 地区計画の策定手続と条例

地区計画の手続は、一般の都市計画の決定手続に加え、案の作成段階から地区住民又は利害関係人の意見を求めることが義務付けられており、その方法は条例で定めることとされている (法16条2項)。この都市計画法の委任規定を受けて定められる条例が、いわゆる「手続条例」である (2012年度段階で、地区計画を決定している市町村760団体に対して、手続条例は505団体 (66.4%) で制定されている)。この法律に委ねられた手続を充実させる形で発展してきた条例が、いわゆる「まちづくり条例」である。このまちづくり条例では、住民の発意や主体的な意思に基づいて、地区計画の原案を作成する自主的な規定を委任規定に加えて定めている<sup>80</sup>。

また、市町村の条例で定めるところにより、地域住民から市町村に対し、地区計画の案を申し出ることができる制度 (法16条3項) (以下「申出

<sup>74</sup> 「アソシアシオンの契約に関する法」Loi relative au contrat d'association (1901年) に基づき結成された非営利団体である。

<sup>75</sup> Charte de concertation réalisée en juillet 1996 par le ministère de l'Environnement avec le concours de représentants de la société civile.

<sup>76</sup> 国が実施主体の事業等 (上記の i ~ iv) は、地方長官 (préfe) が定める。

<sup>77</sup> Philippe Châteaurenaud, Dictionnaire de l'urbanisme, 3<sup>e</sup> édition, Le Moniteur, 2003, p. 200

<sup>78</sup> LOI n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne.

<sup>79</sup> 前掲注44, Innover (2011) op. cit., p. 13.

<sup>80</sup> 前掲注70, 内海麻利 (2010年)。



制度」2000年)や、地区計画を含む都市計画を地権者等の同意で提案することのできる制度(法21条の2)(以下「提案制度」)(2003年)も創設されてきている。加えて、上記の手續条例、並びに後述する建築条例やその他条例において、条例制定には、議会の議決という手續を経る必要があり(地方自治法96条)、条例の制定については住民請求権も存在する(同法74条)。つまり、憲法94条、地方自治法14条1項が定める自主立法権を根拠として自主規定を定める条例(「自主条例」)のみならず、都市計画法などの個別法令に委任規定を定める条例(「委任条例」前記の手續条例などもこれにあたる)であっても、議決により自治体の意思が反映されることとなっている。他方、地区計画の決定を含む都市計画決定(法18条、19条)それ自体については、議会の議決がなされない点に、民主的正統性という点から日仏に大きな違いがある。

(2) 地区計画の運用と更新

なお、既述したように地区計画の案については、「都市計画に定める地区計画等の案は、意見の提出方法その他の政令で定める事項について条例で定めるところにより、その案に係る区域内の土地の所有者その他政令で定める利害関係を有する者の意見を求めて作成するものとする。」(法16条2項)として利害関係人等の意見を求めることが義務付けられているが、この条文が示すように、法律ではその具体的な合意ないし同意内容は必ずしも明確に規定されていない。しかし、利害関係人等の一定割合(概ね8割等)の同意を求める自治体が少なくない。

他方、図6は地区計画の更新時期を集計したものである。これをみると、日本ではフランスとは

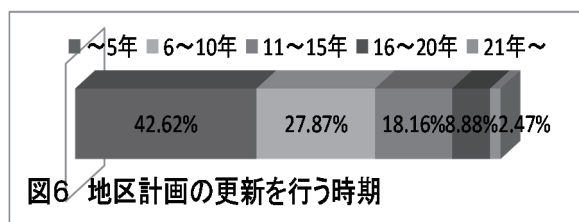


図6 地区計画の更新を行う時期

異なり、法令による措置などはみられないものの、地区計画決定以降、5年以内に更新(変更)をしている自治体が少なくない。

5. 計画内容の拡大、詳細性

5-1. フランスのPLUの計画内容

(1) PLUの計画文書

PLUは、①説明報告書、②PADD、③整備・プログラム方針(以下「OAP」)、④規則書<sup>81</sup>及び図面文書から構成される。①は、ゾーニングの動因、適用される規則と一般方針文書の理由などを定めることとなっている。②は、将来的な都市の構想を示し市民と共有する文書である。③は、再開発等を行う区域に関して、環境・景観の活用、不衛生対策、都市再生のために実施する整備の内容が規定されており、②と一貫していなければならない。④については、4種類のゾーニング(都市区域、市街化予定区域、農業区域、自然・森林区域)と各区域に適用される規則を定めることとされている。特に、POSとの違いとして、PLUには②③が付け加えられている。

(2) グルネル法以降、現行法典によるPLU

都市計画法典冒頭に位置し都市計画の目標と定義を定めたL.110がグルネルI法によって示された。その条文は、連載1で示したが、温室効果ガスの排出やエネルギー資源の削減などが付記され、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た。そして、グルネルII法によりSCOT・PLUの都市計画文書の目的が表5に記すように修正され、「持続可能な発展の諸目標を尊重する」ことが第一に掲げられた。このような目標と定義、目的から、PLUの領域の拡大が図られていることを確認でき、このため2-1(2)で述べた、上位計画や他分の計画との一貫性を強化する政策が図られてきている。

<sup>81</sup> ①rapport de presentation, ②projet d'aménagement et de développement durable, ③orientations d'aménagement et de programmation, ④règlement et documents graphiques.

表5 グルネルⅡ法による変更後の目的

<p>◆L121-1 (グルネルⅡ法による変更後の都市計画法典L121-1) SCOT、PLU、コミュニオン図は、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 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 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 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>
---

その後も、PLUの計画内容については、幾度かの修正が加わり、現行法典(「2014法」により修正された都市計画法典)<sup>82</sup>の規則(L. 123-1-5)では、次に示す内容が定められている。例えば、L. 123-1-5には、地区施設の配置や設備、建築物の用途、規模(容積率等)、高さ、密度、形態・意匠はもとより、居住形態や、商業や自然環境、公共交通機関との関係、緑地空間のあり方や生態の連続性などの強制力のある規則を規則書として定めることができる旨が規定されている(現行法典による具体的な規則の内容とその運用については連載4)。これらの内容を見ると、法律で定める都市計画の目標と定義(L. 110)、SCOTとPLUの目的(L. 121-1)を推進するための科学的知見をも求められる具体的な内容が詳細かつ広範に定められている。

5-2. 日本の地区計画の内容

地区計画は、既存の他の都市計画を前提に、ある一定のまとまりを持った「街区」を対象として、その地区の実情に合ったよりきめ細かい制限を行う制度である。用途地域等の規制を、強化、緩和

	計画として決定できる事項	計画の担保措置
地区計画(一般型)	<p>①地区施設の配置・規模 ←</p> <p>②建築物等の制限 ・建築物等の用途制限 ・建築物の容積率の上下限 ※ ・建築物の建蔽率の上限 ・建築物の敷地面積の下限 ・建築物の建築面積の下限 ※ ・壁面の位置の制限 ・壁面後退区域の工作物設置制限 ・建築物等の高さの上下限 ※ ・垣・柵の構造の制限 ・建築物等の形態・意匠の制限 ・建築物の緑化率の下限 ・建築敷地区域・建築限界</p> <p>③樹林地、草地等の保全に関する事項 再開発等促進区又は開発整備促進区については、2号施設の配置・規模 ←</p>	<p>開発許可基準(都市計画法)</p> <p>届出・勧告(都市計画法)</p> <p>建築条例になれば建築確認対象</p> <p>景観法条例になれば市町村長認定</p> <p>緑地法条例になれば建築確認対象</p> <p>開発許可基準(都市計画法)</p>

※ 市街化調整区域内地区計画の場合は、これらの下限は定められない。

図7 地区計画(一般型)決定事項及び担保措置

することができ、各街区の整備及び保全を図ることを目的としている地区計画(法12条の5)には幾つか種類がある。「一般型(地区計画)」(一般型にはさらに、再開発促進地区などの種類がある)がおよそ8割を占め、その他、沿道地区計画、防災街区整備地区計画、集落地区計画があり、各計画で決定できる事項、担保措置が異なっている。

地区計画においては、「区域の整備、開発及び保全に関する方針」(以下「方針」と「地区整備計画」)を定めることとされている。前者は、目標、地区の整備、開発及び保全の方針を定め、後者は、前者の方針に従って、図7に示した①地区施設、②建築物等の制限(以下「建築制限」)や、③樹林地の保全に関して詳細な事項(「計画として決定できる事項」)を定めるものである。とりわけ、②については、建築物等の用途制限、容積率の上下限、建蔽率の上限、敷地面積の下限、建築面積の下限、高さの上下限、形態・意匠の制限、緑化率の下限・防火制限などである。これらの規定に見られるように建築物に対する制限が主であり、周辺の環境等についての規定は緑化及び樹林地の保全に限られている。

確かに、フランスにおいても1919年の地区詳細計画である整備計画では、地区施設の位置や配置、宅地分割事業の敷地内の建築物の性質、設置条件等を主としていた(連載1)。しかし、100年の経過のなかで、その内容は大きく変化してきている。

<sup>82</sup> LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

## 6. 実現手法と履行担保手段

### 6-1. フランスの PLU の実効性と履行担保手段

#### (1) 計画相互の拘束力と実効性

後述するように、PLU は POS とは異なり、各種計画を実現するために、PLU の内容となった「計画」の実現性を担保するという意味で実効性が託される仕組みとなっている。具体的には、SCOT 及び L. 110 と L. 121-1 に定められた目的を尊重し、SCOT 等の上位計画と適合していることが義務付けられる<sup>83</sup>とともに、他分野の計画である「都市交通プラン」<sup>84</sup>(PDU)、「地域住宅プログラム」<sup>85</sup>(PLH)と整合させなければならない。言い換えれば、SCOT をはじめとする上記(図 1)の各種計画は、PLU に対して整合(Compatibilité)義務という法律の規定に基づく拘束力、すなわち「計画がその内容に応じて他方の計画を制限する効力」<sup>86</sup>を持っており、PLU は、各種計画に拘束されることでその計画内容の実効性を担保することが期待されている<sup>87</sup>。従前の POS が、上位計画等に対して単に「考慮」のみの拘束であったことと比べると空間領域の一貫性を通じて各種計画の実効性が高まったといえる。

#### (2) 計画相互の拘束力を担保する方策

では、実効性を高めるための「整合」、すなわち目的や手続等において拘束力はどのように担保されるのか。計画間の「整合」が義務付けられたとしても、それが実際にどのように整合しているかどうかを判断することが求められる。ここでは SCOT と PLU の関係を例にとって検討してみたい。

PLU 策定時において SCOT が既に承認されている場合には、PLU 策定主体は、SCOT の策定主体に対して意見聴取を実施しながら SCOT と整合してい

る PLU を作成する<sup>88</sup>(上位計画 SCOT の下位計画 PLU に対する拘束力)。

一般的には、PLU が SCOT に整合していないことを SCOT の策定主体が判断するときは、PLU の策定主体に改正を要求し、PLU は変更される。しかし、SCOT の承認から 3 年経過後においても整合していないと地方長官が判断する場合には、地方長官の権限の範囲において PLU は改正される(L. 123-14-1)。さらに、この整合の判断をめぐり、SCOT の策定主体が求めた修正がなされなかった場合においては、訴訟という手段に訴えることができる。また、SCOT が後から策定される場合においても、地方長官の判断に関わらず SCOT の策定主体に異議がある場合には、同様に訴訟という手段は残されている<sup>89</sup>。

このように、計画間の整合の適否を判断する主体として地方長官が位置づけられ、その権限が明確に規定され、計画相互の拘束力を強化する方策がとられることで、PLU を通じて各種計画の実現が図られることとなっている。

#### (3) 計画文書による拘束力と法的強制力

日本の都市計画法制の主要な課題である計画相互の拘束力、計画に基づく法的強制力、すなわち「直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められている力」<sup>90</sup>に着目して SD・SCOT と POS・PLU の構成文書を考察してみたい<sup>91</sup>。

POS が、説明報告書、規則書と図面文書、付属資料から構成されていたのに対し、PLU は、①説明報告書、②PADD、③OAP、④規則書と図面文書から構成されていることは既に述べた。POS と PLU との構成文書における拘束力と強制力を整理した

<sup>83</sup> SCOT がない場合には、SCOT の上位計画である DTA もしくはそれと同じ司法的効果を持つ計画等に対して整合しなければいけない。

<sup>84</sup> PDU: Plan de déplacement urbain

<sup>85</sup> PLH: Programme local de l'habitat

<sup>86</sup> 前掲注 36 において定義している。

<sup>87</sup> なお、後述するグルネル法によるまでは、商業開発計画 SDC: Schéma de développement commercial に対しては何ら規定されていなかった。

<sup>88</sup> 1 以内に SCOT に整合させなければならず、PLU が SCOT と整合するために改定が必要な場合は 3 年に延長できる(L. 123-14-1)。Modifié par LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 - art. 137 (V)

<sup>89</sup> V. Henri Jacquot et François Priet, *Droit de l'urbanisme* 6<sup>e</sup> éd. 2008, pp. 216-222.

<sup>90</sup> 前掲注 4 において定義している。

<sup>91</sup> 前掲注 54、内海麻利(2012年)、145-176 頁では、日本の都市計画の総合性との比較で検討している。



表6 SD・POSの構成文書における拘束力・強制力

構成文書	SD		POS	
	拘束力	強制力	拘束力	強制力
①説明報告書 (rapport de présentation)	×	×	×	×
④規制書と図面文書 (règlement et documents graphiques)			×	○
構成文書	SCOT		PLU	
	拘束力	強制力	拘束力	強制力
①説明報告書 (rapport de présentation)	×	×	×	×
②整備と持続可能な開発計画 (projet d'aménagement et de développement durable : PADD)	△ *	△	△ *	△
SCOT : ③一般方針文書 (document d'orientations générales : DOG)	○	△		
PLU : ③整備・プログラム方針 (Orientation d'Aménagement et de Programmation : OAP)			×	○
④規制書と図面文書 (règlement et documents graphiques)			×	○

凡例:灰色部分:法文規定なし、○:有、×:無、△:間接的な強制力。\*ただし、PADDは、他計画に対する拘束はないが、方針や規則DOGに対して一貫していることを要請している。注)岡井有佳・内海麻利「フランスの都市計画・都市マネジメントの動向 第2回 土地利用の計画・規制制度・計画間の拘束力による統合性と実現手段の動向」新都市65巻5号、2011年、78頁参照。

注)SDは説明報告書の他に図面図書があり、拘束力と対抗力が付与されていた。\*1:ただし、PADDは他計画に対する拘束力はないが、DOGに対して一貫していることを要請している。

ものが表6である。PLU文書等を中心に考察すると、①②には法的強制力はないものの、②は、③④と一貫していることが義務付けられていることで、事業の根拠として、また私人に対する対抗力及び間接的な強制力を備えているといえる。③については、一般方針文書の中で規定された工事や事業は、図面文書と適合しなければならないと規定されており、これを通して法的強制力が付与されているといえる。④は、土地利用や建築許可等に対して強制力をもつ文書となっている。

SD-POSとの比較でいうと、④とSCOTや②③との計画間の拘束力や関係が法律上示されることで、SCOTや②③の強制力や実効性を高めることになっているといえる。

#### (4) PLUの履行担保手段

##### 1) 建築許可による統制

PLUの履行担保措置は、建築許可にある。都市計画法典(第4巻第2編以降)では、建築行為に対する許可制・事前申出制について定めている。

現在、許可制には、「建築許可」<sup>92</sup>、「整備許可」<sup>93</sup>、「解体許可」<sup>94</sup>が設けられている(L.421-1、L.421-2、L.421-3)。また、これらの許可の前に「事前申出」<sup>95</sup>が存在する。この事前申出とは、申出から原則として1ヶ月以内に行政庁が異議を表明しなかった場合のみ、申出者は建築計画を実施することができるという手続である。

SRU法以後の改革<sup>96</sup>は、上記の3つの許可制度への整理など都市計画にかかわる許可の整理・再編成と、許可・申出の審査手続の再編成・簡素化を柱として進められた<sup>97</sup>。具体的には、従来は建築許可を含めて11種類存在した都市計画に関する許可を、上記の3つに整理し、4種の事前申出を単独の事前申出制度として整理された<sup>98</sup>。

とりわけ、建築行為は、事前に建築許可の交付を受けなければならない(L.421-1, 1)。建築許可は、所定の要件に「反しない場合にしか認められない」ことが規定されている(L.421-6, 1)。許可の拒否、すなわち不許可については、次の条文が援用される。「建築許可および整備許可は、計画されている工事が、土地の利用、建築物の配置、用途、性質、構造、規模、衛生確保(排水)、および周辺の整備に関する法令の定め適合しており、公益認定(déclaration d'utilité publique)に反しない場合にしか、認められない」(L.421-6, 1)。したがって、この条文に示されている許可要件を充足していない計画は、不許可とされる。ただし、行政庁には、不許可にする場合、および事前申出に対して異議を唱える場合には、理由(motif)を説明することが義務付けられている(L.424-3, 1)。

<sup>92</sup> permis de construire

<sup>93</sup> permis d'aménager

<sup>94</sup> permis de démolir

<sup>95</sup> déclaration préalable

<sup>96</sup> 2004年12月9日の法律1343号が建築許可およびその他の都市計画許可制度の改革権限を授権した後、2005年12月8日のオルドナンスにより、建築許可およびその他の都市計画許可の改革がなされている。

<sup>97</sup> La réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme, AJDA 2005, p. 2316.

<sup>98</sup> 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」一橋法学第10巻3号(2011年)285-341頁。

## 2) 建築可能性の制限の原則

1919年都市計画法創設以降、フランスでは、地区詳細計画において、「プラン」と「制限プログラム」により土地利用をコントロールしてきたことは連載1で示した通りである。制限プログラムとは、都市計画制限に関する文書であり、PLU計画文書の③④にあたると思われる。その制限プログラムの履行担保手段が建築許可である。さらに既述のとおり、1983年1月7日の「権限配分法」によってSDとPOSならびに建築許可権限において変更が加えられ、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」（現行法典<sup>99</sup> L. 111-1-2）が導入された。この規定は、「計画（地区詳細計画）なければ開発（土地利用転換）なし」を実施するものであり、この原則が建築許可と相まって、地区詳細計画（当時ではPOS、今表7 建築可能性の制限の例外規定

- ◆L. 111-1-2
- ①既存建築物の適化（adaptation）や用途の変更、改修（réfection）、拡張、または以前の農業経営の建築物再編地域内における居住用建築物の新築は、建築の地域観光を尊重する範囲で、許可される（L. 111-1-2, 1°）。
  - ②建築や施設のうち、公共施設に必要なもの、旅人用の収容施設や通行場所を確保するために必要なもの、農業経営開拓に必要なもの、自然資源の活用に必要なもの、国家的利益の事業を実施するために必要なものは、許可される（L. 111-1-2, 2°）。
  - ③既成居住地区（zones habitées）の近隣とは相容れない建築物及び施設、及び既存建築物及び施設の延長とみなされるものは、（前者は、既成居住地区内では許可されないため）許可される（L. 111-1-2, 3°）。
  - ④市町村議会がその正当な審議に基づき、そのコミューンの利益になると考える建築や施設の場合、とりわけ市町村の人口減少を食い止める性質のものである場合は、自然や景観の保護、公衆の衛生や安全を侵害せず、大幅な公的支出を生じさせず、L. 110の目的や第1巻第4編第5章・第6章、およびその適用方法を規定する国土整備基準に反しない限りにおいて、許可される（L. 111-1-2, 4°）。

<sup>99</sup> PLUやCC、その他都市計画文書が策定されていない場合、現在市街化化されていない部分については、表7（L. 111-1-2, 1°～4°）のことも許可されていない。最終改訂年2014年3月24日。Modifié par LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 - art. 140 (V).

日ではPLU)の実効性を高め、他方で地区詳細計画を策定するモチベーションとして機能してきている（連載1）。

例えば、既成市街地以外の地域において例外的に許可されるL. 111-1-2に列挙された表7以外の建築行為は、地区詳細計画やCC等のその代替となる都市計画文書が定められていないコミューンの場合、原則として禁止されている。

## 6-2. 日本の地区計画における実効性と履行担保手段

### (1) 地区計画の実効性

地区計画は、策定が義務付けられたものではなく、一部の地区で適用されているに過ぎず、処分性を有するわけでもない<sup>100</sup>。しかし、建築確認、開発許可、条例などの後述する他の担保措置と結合することで法的強制力をもつ仕組みとなっており、計画の内容及び結合する措置の強制力により「実効性」に差異がある。つまり、市町村の自主性と創意工夫により地区計画の活用の可能性は異なってくる。計画等の実効性が期待される措置との結合、例えば、建築条例を制定し、建築確認によりその実効性を担保する事例は全てではなく<sup>101</sup>、また、計画内容全ての項目を条例化しているわけではない。その理由に、実効性を支える強制力に対応した合理的理由、すなわち利害関係人等の同意などによる「正統性」（裏打ち<sup>102</sup>）が必要であると考えられており、その合意形成に時間がかかるなどの課題がある<sup>103</sup>。

<sup>100</sup> 最判昭和49.7.19 訟月23巻13号2374頁、最判昭和50.8.6 訟月21巻11号2215頁、最判昭和57.4.22 民集36巻4号705号、最判昭和57.4.22 判時1043号43頁、最判昭和59.7.16 判自9号53頁、最判昭和62.9.22 判時1285号25頁、最判平成6.4.22 判時1499号63頁。

<sup>101</sup> 4,354地区：都市計画決定された地区の69.5%である。

<sup>102</sup> 前掲掲56、国土交通省（2013年）。「住民の理解を得ることとの関係で限界があり、特に地区計画等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。

<sup>103</sup> 内海麻利「土地利用行政に関する都道府県の意向と実態—第1次分権改革後の実態調査を素材として—」

3-2. で示したうように、地区計画は、「方針」と「地区整備計画」を定めることとされている。とりわけ、後者は、前者の方針に従って、図7に示したように、①地区施設、②建築物等の制限や、③樹林地の保全に関して詳細な事項(「計画として決定できる事項」)を定めこととなっている。そして、地区整備計画のうち、②について重要なものは、建築条例に定めることとされている。これらの仕組みをフランスとの対比でみれば、地区整備計画とそれを担保する建築条例等が、PLUの③④、すなわち「制限プログラム」に類似するものであるといえる。

## (2) 地区計画の実現手法と履行担保措置

日本において、都市計画法上の地区計画が決定された場合における当該地区内の土地利用等についての権利制限は、図7に示す計画の「決定できる事項」と「担保措置」により実効性を持つ可能性がある。それぞれの担保手段は次のとおりである。

### 1) 届出義務

地区計画の区域において、土地の区画形質の変更、建築物の建築等を行おうとする者は、事前にその内容を市町村長に届け出なければならない。これに違反すると罰則が適用される(法58条の2、1項、93条1号)。届出を受けた市町村長は、届出にかかわる行為が地区計画に適合しないと認めるときは、設計の変更その他必要な措置をとるよう勧告することができる(法58条の2、3項)。しかし、届出の内容が実質的には「地区整備計画」に適合していなかった場合になされるこの勧告は、これに従わない場合の措置について定めがなく、法的強制力を伴ったものとはいえない<sup>104</sup>。

2009年、駒澤法学8巻4号、78-114頁。

<sup>104</sup>「あるべき都市計画に向けての勧奨であるにとどまり、これをもって当該地区内の土地所有者等の法的地位に直接的かつ確定的な影響を及ぼすものではない」とされている。最判平成6.4.22判例時報1499号63頁、東京高裁判平成21.11.26裁判所H.P(各都市計画変更決定取消請求)。地区計画に関する都市計画決定に関し、当該地区計画により道路とされた土地の所有者に、

なお、2012年段階で、地区計画を策定している6,261地区のうち地区整備計画を定めている地区はそのうち88.4%、それ以外の地区は方針のみしか定めていない。

### 2) 開発行為の制限

地区計画の区域において開発許可の申請がなされた場合、開発行為の予定建築物等の用途又は開発行為の設計が地区計画の内容(「地区整備計画」等<sup>105</sup>)に「即している」ことが、開発許可の基準となる(法33条1項5号)。従って、地区計画を定めた都市計画決定が告示によって効力を生ずると、地区計画等の決定が、当該地区内の土地所有者等に、都市計画上の新たな制限を課し又は従来の制限を緩和することにより一定の法状態の変化を生じさせている。つまり、地区整備計画を定めることで、開発許可に関する事項については、一定の実効性を担保できるといえる。また、開発許可を行う場合は、地区計画担当部局と開発担当部局との連携、調整が前提となる。

### 3) 条例による建築制限

市町村は、「地区整備計画」で定められた建築物等に関する事項のうち、特に重要なものについては、建築基準法(以下、建築基準法の条文表記を「基準法」と記す)に基づく条例の制限として定めることができる(法58条の3、基準法68条の2、1項)。これが先にも述べた「建築条例」である。建築条例で定められた内容は、基準法に基づく建築確認(基準法6条)や計画通知(基準法18条)の審査事項となる。そして、条例の制限に違反した場合には、基準法に基づき正命令等(基準法9条)を行うことができることから、法的強制力のもとに地区計画の実効性を確保することができる。

なお、1998年の建築基準法の改正により建築確認業務が民間開放され、建築確認や検査を行う機

地区計画の決定に関し原告らの意見表明の機会を封殺する等の手続的違法があるとして、当該都市計画の無効確認を求めた事例。

<sup>105</sup>「地区計画」以外のその他計画の場合は、各計画に準ずる詳細計画が規定されている。例えば、防災街区整備地区計画の場合は、防災街区整備地区整備計画等。



関として国土交通大臣や都道府県知事から指定された民間の機関「指定確認検査機関」が設けられた。この制度により総合的な調整が必要な地区計画の運用において、庁内組織が相互に連携しあいながら地域の実情に応じた建築行政が行えないことが懸念されている<sup>106</sup>。

#### 4) 道路位置指定による建築制限

市町村長等の特定行政庁(基準法2条33号)が、地区計画の区域において道路位置の指定を行う場合、原則として、地区計画に定められた道の配置又は区域に即して行わなければならない(基準法68条の6:道路指定の特例運用)。また、特定行政庁は、上記区域において、地区計画に定められた道の配置及び規模又は区域に即して予定道路の指定を行うことができる(基準法68条の7:予定道路の指定)。道路位置の指定、あるいは予定道路の指定がなされれば、当該道路内における建築物の建築は原則として禁止される(基準法44条、68条の7、4項)。このような地区施設である道路は、都市計画法に基づく開発許可制度や、建築基準法に基づく道路指定の特例運用、予定道路の指定などにより実現し、実効性が確保される<sup>107</sup>。

#### 5) 他の法律との結合による制限

この他、地区計画と併せて土地地区画整理事業や面的整備を実施する場合は、地区計画の内容に適合するように街区の整備を行っていくことができる。また、景観法の制定(2004年)により形態意匠の制限について、条例(地区計画等形態意匠条例)を制定し、市町村長が計画を認定するという景観地区と同様の仕組みが導入された(景観法76条)。加えて、地区計画等緑化率条例制度として、市町村が、地区計画等の区域内において、条例で建築物の緑化率の最低限度を定め、建築物の緑化率の最低限度への適合を証する証明書の交付をもって建築確認申請が可能となる制度が導入されて

いる(都市緑地法39条)(2012年)。

### Ⅲ. 日仏の地区詳細計画の比較検討の必要性和視点

以上の要素別比較から確認、あるいは明らかになった内容を日仏の地区詳細計画の比較の必要性和視点(連載3、連載4で日仏の地区詳細計画の実態(事例を用いた運用実態)を明らかにするという趣旨から整理すると以下となる。

#### 1. 制度の背景と趣旨

連載1で示したフランスにおける都市計画の意義ならびに都市計画法の存在意義を受けて、日仏の地区詳細計画の創設背景と趣旨を比較すると次のような点が確認できた。

日仏ともに、1919年に都市計画法が誕生し、いずれの法律も社会構造の変化、都市への人口集中により必要とされる市街地整備等を統制するために創設されたことを確認できた。しかし、フランスにおいては、1919年当初から都市計画の中心的制度として地区詳細計画の原型(「整備計画」)が定められていたが、日本では地区詳細計画(「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」)に合致する計画が法律上規定されたのは、1980年(「地区計画」)であった。それまでは国の画一的な基準に基づく都道府県レベルの都市計画のみによって統制されてきたのである。しかし他方で、日本の地区計画は、1980年に創設されたがゆえに制度創設当初から地方分権、住民参加という背景を制度に色濃く反映している<sup>108</sup>。

以上の確認等から、フランスの地区詳細計画の発展の経緯と今日の地区詳細計画 PLU の策定、継

<sup>106</sup> 友丘史仁「建築確認制度における審査手続の問題」中央学院大学法学論叢 16号(1)(2003年)137-176頁。

<sup>107</sup> ただし、道路位置を地区計画に定めた都市計画決定が告示されても、道路位置指定等がなされるまでは建築制限が課せられることはない。

<sup>108</sup> フランスにおいても1980年段階の地区詳細計画(POS)においては地方分権、住民参加という背景を踏まえたものとなっており、連載1及び2-1で述べたように、さらに、その直後1983年権限配分法によりPOSの対象や内容を規定する都市計画法典の権限や制限が地方分権の方向で改正されている。むしろ、日本の地区計画は、こうした制度設計の背景が運用に大きく影響を与え、今日の制度の効果や課題に現れていると考える。

承にあたり模索されてきた運用実態は、日本の地区計画の社会情勢の変化に対応する地区計画の考え方に示唆を与えるものと考えられ、比較検討の必要性がうかがえる。また、検討の視点として、第1に、制度創設当時<sup>109</sup>とは異なる今日の社会情勢の下で、当該制度を運用あるいは継承する基礎自治体の動因は何か、第2に、日仏の今日の地区詳細計画（地区計画と PLU）において地方分権、住民参加という背景が今日の制度運用にどのように影響しているか、という点をあげることができる。

## 2. 計画体系と地区詳細計画の仕組み・実績

地区詳細計画を中心とした計画体系と地区詳細計画の仕組みと実績から次のような日仏の違いが把握できた。

まず、計画体系については、フランスの二層の都市計画体系は、1967年法により整えられる。そしてフランスのそれは、SD-POS を経て今日 SCOT-PLU という2つの計画として運用されており、とりわけ一貫性とその実現が重んじられ強化されてきている。一方、日本の都市計画体系は、市町村レベルと都道府県レベルという二段と、マスタープランと土地利用計画等の実現手段という二層の都市計画体系（二層二段の都市計画）を形成してきている。なかでも、市町村レベルの体系は、市町村 MP-地区計画という二層の体系になっている。しかし実際は、都道府県レベルの土地利用計画、すなわち一層一段の都市計画が運用されてきており、地区計画は補完的に位置づけられてきた。それゆえ、こうした都市計画体系の運用においては、計画相互の一貫性と計画と手段との結合がなされておらず計画の実現に課題がある。

次に、地区詳細計画の仕組みについては、フランスが事業的手法 ZAC（1967年）を2000年に PLU

に内包したことに対して、日本は、制度創設当初（1980年）から一体的に運用することが想定されていた。他方、地区詳細計画の運用実績をみると、フランスでは、都市地域の殆どで地区詳細計画が承認されているに対して、日本で決定されている地区計画は都市空間（行政区域内）の一部に過ぎない。これは、地区詳細計画の歴史と、前に見た都市計画における計画体系における位置づけ、後述する日仏の地区詳細計画の適用対象による違いが影響している。しかし、地方分権や持続可能な発展などの政策を踏まえ、日仏ともに地区詳細計画への期待は拡大し、その策定が促されていることを考え合わせれば、地区詳細計画の都市計画における位置づけ等も変化してきているといえる。

以上の比較等から、フランスの地区詳細計画の一貫性とその実現、また、地区詳細計画を中心とした都市計画体系は、日本の都市計画における地区計画の位置を検討する上で示唆を与えるものと考えられ、比較検討の必要性がうかがえる。また、検討の視点として、第3に、計画間の一貫性が確保され実現する要因は何か、第4に、日仏の国土に対する地区詳細計画の役割と地区詳細計画における規制的手法と事業的手法の一体的な運用実態はどのようなものであるか、という点をあげることができる。

## 3. 適用対象

連載1で示した適用対象のうち、ここでは対象空間、対象自治体に着目して日仏の地区詳細計画を考察することにより次のようなことが確認できた。

フランスでは、地区詳細計画の創設当初は、1万人以上のコミューンを対象とするなど、一定規模の自治体のみを対象とする計画であったが<sup>110</sup>、地方分権改革以降（1983年法）、全国のコミューンで制定することが可能で、むしろ、制定すべきものである。日本の地区計画は創設当初から市町村全てでその権限が付与されている。つまり、日

<sup>109</sup> 連載1で示したように、フランスにおいては、1919年依頼地区詳細計画は、幾度かの改変を繰り返しているが、二層の都市計画体系における地区詳細計画の比較という点では、POS（1967年と1983年）と PLU（2000年）の創設時、地区計画（1980年）の創設時が対象となる。

<sup>110</sup> 日本の旧法も、当初は適用対象都市を限定していた。

仏ともに全国全て基礎自治体において地区詳細計画を定めることができる。特に、近年フランスではEPCIという広域行政組織でPLUを運用することが促されている。

ただし、フランスのPLUは、1 コミューンあるいはEPCIの行政区域を単位としてPLUが決定されるのに対して、日本の地区計画は、市町村の行政区域のなかの適用区域要件に該当した「街区」を対象としている。こうした地区計画の対象と行政区域との関係だけを捉えれば、むしろフランスのPLUに対して、市町村MPが該当するとも考えられよう。しかしながら、フランスのコミューンが小規模であることや、日本の適用区域要件は行政区域の多くないし全てで定めることも可能であること、後述の詳細性や実効性を勘案すれば、PLUと市町村MPは明らかに性格も機能も異なり、日仏の地区詳細計画は、PLUと地区計画であり、比較対象として妥当であるといえる。

また、フランスでは、広域行政組織EPCIが策定する地区詳細計画、すなわちPLUiが創設され、PLUの対象空間を拡大する傾向にある。

以上の比較等から、フランスの広域行政組織における地区詳細計画の運用方策や、意思決定と決定対象のあり方の違いはむしろ日本の地区計画における適用対象の検討に示唆を与えるものと考えられ、比較検討の必要性がうかがえる。また、検討の視点として、第5に、日仏の1つの地区詳細計画の対象面積の分布やその傾向、第6に、行政組織間（区域間、地域間、地区間など）における調整とはどのようなものか、という点をあげることができる。

#### 4. 決定手続

日仏の地区詳細計画の決定手続には、民意を反映する下記のような独自の仕組みを整理することができた。

特に1980年以降、日仏ともに民主的手続の重要性が増し、策定手続の充実が図られてきている。フランスは1919年以降、地区詳細計画の展開のなかで策定方法が国、地方の権限のあり方に準じて

検討されてきており、今日、地方分権に即した制度として策定方法をコミューン議会が決定するコンサルタシオンという手続が創設（2000年）、運用されてきている。日本の地区計画は、創設当初（1980年）から市町村の都市計画であり、市町村が決定するものとして位置づけられている。また、その具体的な制限については、条例（手続条例）で規定することとなっており、市町村の意思を反映するものとなっている。しかし、フランスと比較して日本においては、法令には明確には規定されていないものの、策定にあたり利害関係人等の同意を前提としている市町村が少なくなく、この同意が課題となっている。一方、フランスにおいては、確認は要するものの、関係住民の同意は求めず、計画の正統性を確保するための手続的工夫がされてきている。また、フランスにおいては、常に国が地区詳細計画の策定を促す措置を様々な方法で展開してきている。

以上の整理等から、日本で課題とされる同意の実態を再検討する意味でもフランスにおける民主的手続の考え方、様態は、日本の地区計画の意思決定に示唆を与えるものと考えられ、比較検討の必要性がうかがえる。また、検討の視点として、第7に、地区詳細計画の策定主体（関与する主体を含む）と、その方法はどのように設定されているか、第8に、各コミューンにおける正統性に対する、①同意の意義、②（フランスの）計画の議決と（日本の）条例の議決、の意義はどのようなことか、第9に、自治体が、地区詳細計画を定め、更新することの動機は何か、という点をあげることができる。

#### 5. 計画内容の拡大、詳細性

連載1で示した適用対象のうち、ここでは対象分野、すなわち、地区詳細計画の制度規定上の計画内容がどのような領域をカバーしているかという条文に見る動態と、目標像の設定と計画内容の詳細性について明らかにした。

フランスの地区詳細計画の対象領域（分野）は拡大し、詳細性が増している。まず、計画が定め



る目的の内容が広範となり、それを具体化するための計画間調整、計画間の一貫性を確保することが強化されている。次に、地区詳細計画が定める計画文書においても、領域の拡大、詳細化がみられる。例えば、PADDにより、環境や住宅階層、交通、商業などにかかわる方針や目標像、目的が法律に明示され、これに基づきそれらを実現するための科学的知見が求められる具体的な規則が詳細に定められている。一方、地区計画は、運用によっては、広範な分野に対応することは可能であると考えられるが、都市計画法及び建築基準法が定める計画内容は、限定的であり、生活環境なども加味した地区のビジョンを実現するには限界がある。

以上の比較等から、社会情勢を踏まえたフランスの地区詳細計画における対象領域（分野）の拡大、詳細性は、日本の地区計画の対象領域・内容に示唆を与えるものと考えられ、比較検討の必要性がうかがえる。また、検討の視点として、第10に、法律で定められている計画内容がいかに解釈し運用されているか（法定内容の解釈）、第11に、科学的知見などを取り入れ計画文書の内容をいかに作成しているか、という点をあげることができる。

## 6. 実現手法と履行担保手段

本連載で設定する地区詳細計画の定義「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」であり、したがって日仏の地区詳細計画を実現するための手法とその履行担保手段を検討した。

フランスでは、対象空間の目標像を示す文書として、①説明報告書と②PADDが規定されており、これは、日本の地区計画の必要文書「方針」「地区整備計画」のうち、前者に当たるものであると考えられる。日本の地区計画の場合は、この方針と地区整備計画との関係が必ずしも明確になっていないわけではない。しかしフランスのPLUの場合、②を実現するために、法的強制力のある③OAPと

④規則書と図面文書を拘束することで、目標像の実効性を高めている。また、PLUは、③④を一体的に実現することが想定され、それを促している。一方、地区計画は制度創設当初から事業と規制の一体的な運用が想定されていたがその実態は必ずしも定かではない。さらに、履行担保手段に関して重要な点は、フランスでは、「建築可能性の制限の原則」を前提とした建築許可であり、不許可にする場合の手続的措置も整えられている。ただし、日本の地区計画においても多様な手法、手段と結合することにより計画内容の実効性を確保する可能性はある。

以上の検討から、フランスの地区詳細計画の実現手法と履行担保手段は、計画文書並びに関連計画の実効性を確保し、日本の地区計画の法的強制力、運用に示唆を与えるものと考えられ、比較検討の必要性がうかがえる。また、検討の視点として、第12に、運用上、法的強制力ならびに行政指導、協議がおよぶ計画文書の範囲、第13に、履行担保手段の運用はいかなるものか、という点をあげることができる。

以上に示した日仏の詳細計画の比較検討の必要性と第1から第13までの検討の視点に即して、アンケート及び現地調査などを通じて、連載3では、日本の地区計画の運用実態を、連載4では、フランスのPLUの運用実態を明らかにしたい。