

連載 日仏の地区詳細計画の意義と実態【第4回】

フランスの都市計画ローカルプラン（PLU）の実態と日本への示唆

駒澤大学法学部 教授 内海 麻利
うちうみ まり

I. 本稿の趣旨と位置づけ

(1) 本連載の趣旨と本稿の目的

本連載は、「地区詳細計画」（「基礎自治体¹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²を法的強制力³によって実現する都市計画」）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趣旨としている。

まず、連載第1回⁴（以下「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的変遷を概観し、その動態を把握した。連載第2回⁵（以下「連載2」）では、日仏の制度内容を連載1で把握した動態に影響を与える要素（以下のⅡ1.～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するための視点（以下「視点」）を設定した。そして連載第3

回⁶（以下「連載3」）は、その視点毎に日本の地区詳細計画である地区計画等（都市計画法12条の4、以下「地区計画」⁷）について全国の運用傾向と事例の検討を行うことで、地区計画の意義と実態及びこれにかかわる課題を明らかにした。

そして、本稿第4回（以下「連載4」）では、以上の検討結果を受けて、フランスの地区詳細計画にあたる（連載1）「都市計画ローカルプラン」⁸（PLU）（都市計画法典L123-1）⁹の意義と実態を明らかにし、日本の地区計画の課題に対する示唆を引き出すことを目的としている¹⁰。

(2) 本稿の特徴と検討の方法

日本においてフランスの都市計画制度を検討した研究は少なくない。とりわけ、都市計画分野¹¹の

¹ 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もの。

² 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。都市計画法施行令7条の7に合致する。

³ 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」とする。最判昭和39.10.29民集18巻8号、判時395号20頁。

⁴ 内海麻利「連載 日仏の地区詳細計画の意義と実態」【第1回】「フランスの都市計画法の特徴と計画制度の動態」土地総合研究22巻2号（2014年）87-102頁。

⁵ 内海麻利「連載 日仏の地区詳細計画の意義と実態」【第2回】「日仏の地区詳細計画における比較の視点」土地総合研究22巻3号（2014年）62-82頁。

⁶ 内海麻利「連載 日仏の地区詳細計画の意義と実態」【第3回】「日本の地区計画の実態」土地総合研究22巻4号（2014年）107-131頁。

⁷ 本稿では、都市計画法12条の4に定める「地区計画等」のうち、後述するようにその運用が最も多い「一般型」の地区計画を中心に議論する。以下では、都市計画法の法文表記は「法」と記す。

⁸ PLU: Plan local d'urbanisme

⁹ 以下、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。

¹⁰ なお、本稿は本連載の最終回であり、連載1から連載3までの内容を多数引用している。

¹¹ 例えば、住宅政策や交通政策のものを除いて、主なものには、鈴木隆「フランスの都市計画にみる実施規制への転回 -1950年代から60年代にかけて-」都市計画論文集10号（1975年）259-264頁、和田幸信「フランスの歴史的環境における店舗と広告の規制について-ディジョン市の保全地区を事例として-」都市計

検討と呼応して、「都市法」¹²という観点から多く議論されてきた¹³。しかし、フランスの地区詳細計画に着目し、その歴史的変遷も踏まえて、日本の地区計画との比較を通して考察するものはない。加えて、「2000年12月13日の都市の連帯と再生に関する法律」¹⁴（以下「SRU法」）に規定された地区詳細計画「PLU」について、その後の「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」）」¹⁵及び2010年7月

画論文集 35号（2000年）709-714頁、「鈴木温・矢嶋宏光・岩佐賢治・屋井鉄雄フランスの計画体系における計画間調整の仕組みと意義」都市計画論文集 43-3号（2008年）943-948頁、岡井有佳・大西隆「フランスの広域都市計画がもつ調整機能に関する考察-ストラスブール都市圏の地域統合計画 SCOT の大規模施設の調整事例をケーススタディとして-」都市計画論文集 44-3号（2009年）619-624頁、鳥海基樹「フランスの都市計画の広域化と地方分権-機能不全、策定組織、補完措置を軸に」新世代法政策学研究 7号（2010年）249-289頁、江口久美子「フランスにおけるグルネル2法下の ZPPAUP から AVAP への展開に関する研究-サン・ジャン・ド・リュズ市を対象として-」都市計画論文集 46-3号（2011年）211-216頁、岡井有佳・内海麻利「フランスの低炭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 46-3号（2011年）967-972頁、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・レアル地区のコンサルテーションに着目して-」都市計画論文集 48-3号（2013年）693-698頁など。

¹² 都市法とは「都市環境をも含めた都市空間形成（維持・保全と開発・整備・創造の両面を含む）とその利用を公共的に実現・コントロールするための一連の制度的システムの総体」であるという。原田純孝「比較都市法研究の視点」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）9頁。

¹³ 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）、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 44巻6号（1993年）1-52頁。磯部力「フランスにおける規制緩和と行政統制」フランス行政法研究会編著『現代行政の統制：フランス行政法研究』（成文堂、1990年）、前掲注 12、原田純孝・広渡清吾・吉田克己・戎能通厚・渡辺俊一編著（1993年）、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）など多数。

¹⁴ La Loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains.

¹⁵ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

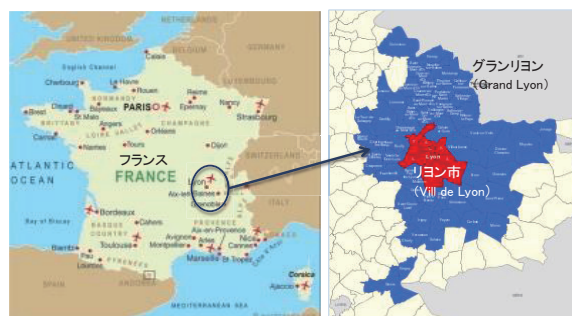


図1 グランリヨンとリヨンの関係と位置

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」）¹⁶については幾つかの検討がされてきているが、「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」¹⁷（以下、「ALUR法」）による変化を踏まえてその実態を明らかにするものはない。

以上の既往研究に対して本稿は、第一に、フランスの地区詳細計画の変遷を踏まえ（連載1）、日仏の地区詳細計画における比較の「視点」（連載2）毎に検討している点、第二に、日本の地区計画の課題への示唆を得るという観点から、地区計画の課題に関するフランスのPLUの実態を検討している点、第三に、ALUR法（2014年3月）制定に伴うPLUないし都市計画の新しい変化を踏まえて検討している点に特徴を持っている。

本稿において使用する検討素材には次のようなものがある。まず、上記の第一、第二の分析にあたっては、連載1・連載2で検討した内容を整理した上で、ALUR法の内容を反映した地区詳細計画の先進事例をとおして検討している。具体的には、基礎自治体であるコミューン「リヨン市」（Ville de Lyon）と、リヨン市を含む（中心とした）58のコミューンを行政範囲とする「リヨン大都市圏共同体」（Grand Lyon）¹⁸（以下「グランリヨン」）

¹⁶ Loi portant engagement national pour l'environnement.

¹⁷ LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

¹⁸ 1966年12月31日法によって1969年1月1日に誕生したローヌ県内にあるリヨン周辺の都市圏コミューンで構成されるEPCIである。リヨン大都市圏共同体（Communauté urbaine de Lyon）は現在59コミューンから構成されている。共同体の長はリヨン市長が務める。グランリヨンの人口は約130万人、面積は538km²（2014年）である。2015年1月1日よりフランス共

とを取り上げる(図1)。現在PLUは、1コミュニティと複数のコミュニティからなるコミュニティ間協力公施設法人¹⁹(以下「EPCI」)の行政区域を単位として定められる。連載2で示したように、EPCIは、①大都市共同体、②都市圏共同体、③基礎自治体共同体²⁰に区別されているが、このうちグランリヨンは①に該当する。本稿では、これまで地区詳細計画(POSやPLU)を策定、運用してきたリヨン市と、その経験を踏まえ、EPCIが策定するPLU(以下「PLUi」²¹)を全国に先駆け策定しているグランリヨンに対して、聞き取り調査²²等を実施し検討素材としている。また、第三に関するフランスにおける都市計画にかかわる法律の制定経緯や内容、PLUの全国的な運用実績については、国のPLU担当者(以下「エコロジー省」)²³に対して聞き取り調査²⁴等を行った。

II. 日本の地区計画の課題に対応したフランスのPLUの意義と実態

和国憲法72条により設置された地方公共団体メトロポール・ド・リヨン(Métropole de Lyon)となった。なお、この法改正による変更は本稿の対象としていない。

¹⁹ EPCI: établissements publics de coopération intercommunale.

²⁰ ①communauté urbaine: 総人口が500,000人以上の共同体、②communauté d'agglomération: 人口15,000人以上の中心都市を持ち、総人口が50,000人以上の共同体、③communauté de communes: 総人口が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ニティが属さないない共同体。

²¹ PLUi: PLUintercommuna.

²² 2014年8月27日にグランリヨンの領土・計画局責任者(Responsable de Service territoire et planification)、2014年8月29日にリヨン市、元PLU、現建築許可(Direction de l'Aménagement Urbain)担当者に聞き取り調査をしている。なお、グランリヨンの領土と計画課は、75名の職員で構成されており、行政領域を構成する59コミュニティの建築物の建設、土地利用、都市再開発などに関して「都市調査」を行い、2014年の7月から23コミュニティに対して建築許可の予審を行っている(以前は国が行っていた)。

²³ エコロジー・持続可能な開発・エネルギー省(Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie)。

²⁴ 2014年9月2日にエコロジー省で聞き取り調査を行い、併せてPLUの策定状況等のデータを入手している。

ここでは、連載2で示した視点毎に連載3で明らかとなった日本の地区計画の課題に関して、フランスのPLUの実態を検討する。

1. フランスPLUの背景と趣旨

(1) 都市計画の意義と地区詳細計画の位置づけ

連載3で示したように、日本の地区詳細計画である地区計画は、1980年、当時の都市計画法と建築基準法の隙間を地区レベルで補完する制度として誕生した。このことは、地区計画創設当初の意義が、既存の都市計画法と建築基準法の補完に過ぎなかったことを示しており、今日においてもその位置づけは大きく変わっていない。これに対してフランスの地区詳細計画は、フランス最初の都市計画法制定以降、その中核を成す計画制度として位置づけられてきた。

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」(以下「1919年法」)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」)²⁵が定められた(連載1)。この法律制定の意義は「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²⁶。とりわけ、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この整備計画が必要とされた。特に、この計画は、画地分譲者が行う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定め、かつ街区レベルの詳細な「目標像(配置プランを含む)」とそれを実現する都市計画制限

²⁵ projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes. この計画内容は、①道路の新設・修復予定、広場、公園、空地、緑地などの配置を定める計画と、②衛生、美観、史跡保護の観点からの建築制限、建築高度などに関する地役(計画制限)を定めるプログラムからなる。吉田克己「総論—都市法の論理と歴史的展開—」前掲注12、原田純孝・広渡清吾・吉田克己・戎能通厚・渡辺俊一編著(1993年)172-173頁。

²⁶ Henri Jacquot/François Priet, *Droit de l'urbanisme*, 6ème éd., Dalloz, 2008, p. 6.

に関する文書（制限プログラム）」を定めるものであった（連載 1 参照）。すなわち本連載が定義する地区詳細計画（「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」）であったといえる。

その後、フランスの地区詳細計画は、「都市計画地域計画」²⁷（1935 年）、「コミューン整備計画」²⁸（1943 年）、「都市計画指導プラン」²⁹と「都市計画詳細プラン」³⁰（1958 年）、「土地占用プラン」³¹（POS）（1967 年）、PLU（2000 年）と改正され、持続的・重疊的・累積的に発展してきた（その展開の経緯は連載 1 を参照）。

また、コミューン、県、地域圏及び国の権利と自由に関する法律（以下「権限配分法」）（1983 年）³²により、都市計画及び建築許可権限についても変更が加えられる。それは、地区詳細計画（当時は「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、地区詳細計画が策定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いうものである。そして同時に権限が移譲されない場合には、原則、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」（principe de la constructibilité limitée）（L111-1-2）が導入された。具体的には、既成市街地以外の地域において例外規定（L111-1-2 1°～4°）以外の建築行為は、PLU やコミューン図³³（以下「CC」）の都

市計画文書が定められていない場合、建築行為は原則として禁止された。この原則は、「計画（地区詳細計画が）なければ開発（土地利用転換）なし」を可能にする要となっており、今日の制度運用においても、基礎自治体が地区詳細計画を策定する、あるいは継承する動因となっている。

(2) 基礎自治体計画としての意義と住民の意向の反映

日本の地区計画は、住民の要求に応えるため、市町村の計画への期待が寄せられ、それが地区計画の誕生に影響を与えたことで、「住民の手による街づくり」³⁴という意義も併せ担うこととなった

（連載 3）。しかし、1992 年まで市町村レベルのマスタープランは定められず、1999 年の地方分権一括法による地方分権改革まで、機関委任事務の下、国の事務としての都市計画が位置づけられ、市町村が意思決定できる制度が限定されていた。その一方で、住民の意向を反映することが重視され、地区計画を策定するにあたっては、利害関係人等³⁵を中心に合意形成、あるいは同意を調達するという、線引きや用途地域の決定など他の都市計画決定や開発事業に比べてアンバランスなまでに正統性を確保しようとする運用が一般化し、今日その運用が課題となっている（連載 3）。

フランスでは、第二次大戦後の復興を意図して³⁶、都市計画法「1943 年 6 月 15 日の都市計画に関する法律」の下では、国の関与の強化（「都市

²⁷ Projet régional d'urbanisme.

²⁸ Projet intercommunal, Projet communal.

²⁹ Plans d'urbanisme directeurs.

³⁰ Plans d'urbanisme de détail.

³¹ 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。

³² 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 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。そして SUR 法（2000 年）により CC に置き換えられた。

³⁴ 建設省都市局都市政策課「都市計画中央審議会第 8 号答申『長期的視点に立った都市整備の基本方向』について」新都市 34-1 号（1980 年）43-59 頁。

³⁵ 利害関係を有する者（以下「利害関係人」）とは「地区計画等の案に係る区域内の土地について対抗要件を備えた地上権若しくは賃借権又は登記した先取特権、質権若しくは抵当権を有する者及びその土地若しくはこれらの権利に関する仮登記、その土地若しくはこれらの権利に関する差押えの登記又はその土地に関する買戻しの特約の登記の登記名義人とする」（法施行令 10 条の 4）。

³⁶ Jacquot et Priet, (2008), op.cit., p.32.

計画の国家事務化」³⁷⁾が図られた時期もある(連載1)。しかし、「権限配分法」により後述するPOSを含む二層の計画体系が構築されて以降、これらの計画の決定は、コミュンへと権限が移譲されている。後に4.で示すように策定手続については、コミュンの意思決定により民意が反映される手続がとりわけ1980年以降、法律においても充実してきている³⁸⁾が、日本のように利害関係人等の合意形成や同意の調達というような運用はなされていない³⁹⁾。なお、この「住民の手による街づくり」意義に関する内容や課題については、後述の4.地区詳細計画の策定及び決定手続でその実態を検討する。

(3) 成熟した都市型社会における地区詳細計画の動向 (SUR法からグルネル法・ALUR法へ)

1) フランスにおける近年の法制度の動向

日本の初動期の地区計画は、その制定背景や意図などに準じて「事業系」⁴⁰⁾の動因により地区計画を策定及び決定する市町村が多かったことに対して、近年では「保全系」⁴¹⁾の動因によって、地区計画を決定する市町村が増えてきている(連載3)。このような実態は、日本の都市づくりのあり方が大きく変化するなかで、環境保全や地域管理などに対応する地区計画への期待が高まっていることを示唆している。

一方、2000年に制定されたSRU法は、都市計画制度の全般にわたって大幅に修正が加えられ、都

市計画を新たな発展段階に導いたとされている⁴²⁾。それ以前の流れを確認すると、1967年に都市計画法の基本構造が確立し(連載1)、1983年に「建築可能性の制限の原則」が定められるとともに「整備・都市計画指導スキーム」⁴³⁾(SDAU)は「指導スキーム」⁴⁴⁾(SD)に改称されて以降、2000年までSD-POSという計画体系が維持、運用されてきた。

そうしたなかSRU法は、「連帯の要求」⁴⁵⁾「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⁴⁶⁾(以下「3原理」)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て⁴⁷⁾2000年12月13日に制定される。SRU法の主要な変更は「SD」と「POS」という二層の都市計画体系を「広域一貫スキーム(SCOT)」⁴⁸⁾と「PLU」に置き換えたことにある。

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都市計画における公共政策の目的を定める都市計画文書として新たに「整備と持続可能な開発発展計画」⁴⁹⁾(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、コミュン等の議会により策定方法を決

⁴²⁾ GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat 2001 : La loi SRU et le droit de l'urbanisme*, Litéc, 2002.

⁴³⁾ SDAU: Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

⁴⁴⁾ SD: Schéma Directeur

⁴⁵⁾ 都市の分裂や居住による社会的差別を解消するための要請であり、これに対してソーシャルミックスという概念に基づく政策が展開されてきている。檜谷美恵子「地域空間化するフランスの住宅政策とそのガバナンス」政策科学第15-3(2008年)149-182頁。

⁴⁶⁾ Assemblée Nationale, *Projet loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, n.2131, février 2000.

⁴⁷⁾ 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。

⁴⁸⁾ SCOT: Schéma cohérence territoriale

⁴⁹⁾ Projet d'Aménagement et de Développement Durables

³⁷⁾ 前掲注25、吉田克己(1993年)177頁。

³⁸⁾ 公開意見聴取 Enquêtes publiques (1983年)、コンサルタシオン Concertations (1985年)、諮問型住民投票 Consultation des électeurs (1992年)、公開討論 Débats publics (1995年)、住区評議会 Conseils de quartier (2002年)、決定型住民投票 Référendum local (2003年)などの制度が法律により定められてきている。連載2表4参照。

³⁹⁾ 前掲注22の開取り調査による。

⁴⁰⁾ 「事業系」の動因とは、地区計画決定の動因に「事業」「区画整理」「開発」「再開発」「街路」「造成」のキーワードのいずれかの言葉を含む動因を自治体が示す地区。連載3参照。

⁴¹⁾ 保全系の動因とは「保全」「協定」「住民」のキーワードのいずれかの言葉を含む動因を示す地区を指している。連載3参照。

定する手続（コンセルタシオン）⁵⁰の充実が図られたことなどに代表される⁵¹。

なかでも、③にかかわり持続可能な開発を目指して、SRU 法により導入された「都市化の制限の原則（principe d'urbanisation limitée:L122-2）」は、後述する近年の都市計画法の適用対象や策定状況などに大きな影響を与えている。都市化を行うためには、直接土地利用を規制する PLU の中で、新たに都市化する区域を定めることが必要となるが（「建築可能性の制限の原則」、SRU 法により PLU の中で新たな都市化の区域を定めるには SCOT において都市化する区域を記載することが必須となった。そして、併せて SCOT が策定されていないコミューンにおいては、原則、新たな都市化を行うことは不可能となった（「都市化の制限の原則」）。その適用範囲は、都市化の圧力を考慮して、当初は「人口 5 万人以上の都市圏（Agglomération）⁵²及び海岸線から 15km 以内に位置するコミューン」に適用されることとされた⁵³。

そしてその後、この SCOT-PLU という二層の計画体系と上記の 2 つの原則を基本とし、SRU 法の 3 原理を実現するため、グルネル I・II 法⁵⁴・ALUR 法により社会情勢に応じた新たな法的枠組み、手法が更新される。

2) グルネル法から ALUR 法へ

サルコジ大統領が選挙公約に掲げていた「持続可能な発展」を実現するひとつの取り組みとして、地球の環境保全や温暖化防止に対する具体的措置を討議するため、2007 年に「環境グルネル懇談会」⁵⁵が開催された。そして、そこでとりまとめられた基本方針を具現化するための法律としてグルネル I 法⁵⁶が 2009 年に制定される。この法律は、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基本法的役割を担い、この法律によって都市計画法典の冒頭に位置する都市計画の目標と定義（L110）が改正された（連載 1）。

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内容を落とし込んだグルネル II 法が 2010 年に制定される⁵⁷。特にこの法律では、「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⁵⁸により都市計画文書の内容及び権限が強化される。なかでも、PLU の改正は、①持続的な整備のために SCOT の実現手段として強化され、②プロジェクト型都市計画を実現し、③新たな規則書とその法的道具を定め、④整備の方向性を修正し、⑤広域行政の強化を実現するも

⁵⁰ 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・レ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。

⁵¹ 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。

⁵² SCOT の適用区域の概念については、前掲注 50、岡井（2008 年）120-122 頁に詳しい。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ーンから構成される区域で、行政領域に影響されない。

⁵³ SRU 法（2000 年）に導入された都市化の制限の原則の適用対象は、当初、都市圏の人口要件は 1 万 5 千人以上と定められたが、地方からの反発により、2003 年都市計画・居住法（Loi urbanisme et habitat）により 1 万 5 千人以上の都市圏を対象とするよう改正された。

⁵⁴ グルネル法による変更の方向性に関しては、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 頁などにも言及されている。

⁵⁵ 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にわたる代表が集められ、「環境グルネル懇談会」が開催された。そこでは、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が設置され、3 カ月にわたる討議を経て基本方針案が策定された。その後、国民への意見聴取を経て、268 の基本方針がとりまとめられた。

⁵⁶ 「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」目的としている。

⁵⁷ 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。

⁵⁸ グルネル I 法、II 法の意図や経緯、変更内容については、前掲注 11、岡井有佳・内海麻利（2011 年）。

のであったと言われている⁵⁹。

そして、3 原理を具現化するため、都市の拡散と市街化の抑制を図りつつ、住宅問題を解消するために建設を促すことを目的とした ALUR 法が 2014 年に制定される。この法律の制定には、上記の 2 つの原則を前提として、①地域の環境をより考慮する方向で都市計画文書 (SCOT・PLU) を充実し、②SCOT と他分野の計画との関係を強化することにより公共政策の一貫性を確保し、③コミュニケーションの連帯が活かされる適切な規模の PLU によって開発計画を促すことなどが意図されている⁶⁰。

2. 都市計画体系の動向と一貫性の実態

(1) 日本の課題とフランスの計画体系の動向

日本の都市計画法 (旧法 1919 年、現行法 1968 年) は、1980 年に地区計画、1992 年に「都市計画に関する基本的方針 (法 18 条の 2、以下「市町村 MP」)」を導入したことで、二層二段⁶¹の計画体系を整えるに至る。しかし実際は、線引きや用途地域など、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中心的に運用されてきており、地区計画はこれらの補完的制度に過ぎないといつてよい。それゆえ、こうした計画体系では、計画相互の一貫性は確保されず、計画と手段との結合がなされていないために実効性⁶²が欠如せざるをえない。具体的には、空間レベル、各分野の計画間の一貫性を確保するには、市町村 MP が機能することが前提となること、また、計画間で一貫

性を確認する規定はあるものの、その方策が整えられていないためにそれを確認、履行を押し進めることはできないという課題がある (連載 3)。

一方、フランスの都市計画体系は、既に述べたように、SRU 法 (2000 年) による大幅な改正により⁶³、SCOT と PLU という二層に再構築されている。つまり、日仏の二層の計画体系と対比させると、日本の市町村 MP と地区計画に対して、SCOT と PLU は類似の役割を担う計画であるといえる。さらに、近年フランスでは、計画間の一貫性に関して変化が見られる。そこで以下では、SRU 法以降の SCOT と PLU の変化を検討してみたい。

(2) SRU 法以降の計画体系の一貫性 (cohérence) を中心とした変更

1) SRU 法による一貫性

SRU 法により SCOT は、L110⁶⁴と L121-1 に定められた目的を尊重し、国や広域自治体が定める DTA⁶⁵ (国土整備指針)、SDRIF⁶⁶ (イル・ド・フランス地域圏基本計画)、SMVM⁶⁷ (海の利活用計画等⁶⁸や Chartes PNR et PN⁶⁹ (国立公園及び地域自然公園憲章)、Sdage⁷⁰ (水資源の整備・管理基本方針) などとも「整合 (compatibilité)」させることが求められた。さらに、国や自治体、公施設法人による施設プログラムがある場合には、それらを「考慮 (considération)」する必要がある。

⁵⁹ Plan local d'urbanisme & développement durable un document pratique pour innover, 2011, pp.8-11.

⁶⁰ Ministère de logement de égalité des territoires, urbanisme aménagement rénovés pour relancer la construction, 2014, pp.4-6.

⁶¹ 市町村レベル・都道府県レベルという二段と、マスタープラン・履行担保手段と結合した土地利用計画等の実現手法という二層の都市計画体系。

⁶² 「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。

⁶³ 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 12、原田純孝・大村健二郎編著 (2004 年) 103 頁。

⁶⁴ 都市計画法典において都市計画法の冒頭にあたり、その目標と定義が示されている。

⁶⁵ Directive territoriale d'aménagement.

⁶⁶ Schéma directeur de la région d'Ile-de-France.

⁶⁷ Schéma de mise en valeur de la mer.

⁶⁸ その他、海外圏に適用される「地域圏整備計画」、コルシカに適用される「コルシカの整備と持続可能な計画」などが対象。

⁶⁹ Chate parc naturel régional et parc national

⁷⁰ Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

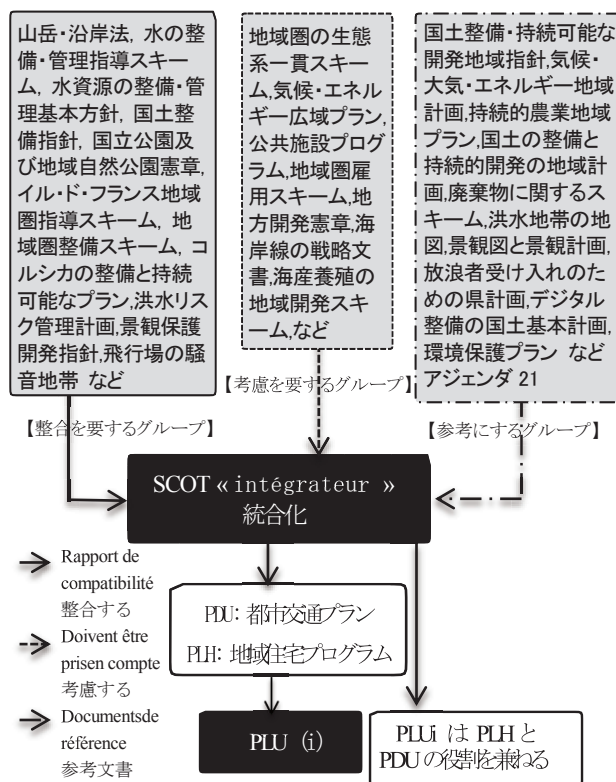


図2 SCOTを中心とした計画間関係

一方でSRU法では、PLUやCC、PSMV⁷¹(保全・活用プラン)などの下位に位置づけられた都市計画文書や、商業開発許可、土地開発・空間整備事業等に対して、SCOTと整合していることを定めた。さらにSCOTは、同じ広域圏(複数のコミューン)のエリアで策定されるPDU⁷²(都市交通計画)、PLH⁷³(地域住宅プログラム)、SDC⁷⁴(商業開発計画)などといった他の部門別計画よりも上位に位置づけられることで、これらの計画に参照の枠組みを提供する文書となり、部門別計画にSCOTとの整合を義務付けた⁷⁵。つまり、かつてのSDと比べると、「整合」を義務付ける対象と拘束力を増し、そのことによってSCOTは幅広い政策領域の一貫性を図ることとなった。

PLUは、SCOT同様、L110とL121-1に定められた目的を尊重し、SCOT等と整合していることが義

凡例。【整合を要するグループ】山岳・沿岸法：Lois Montagne et Littoral, 水の整備・管理指導スキーム：Sdage(Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux), 水資源の整備・管理基本方針：Sage(Schéma d'aménagement et de gestion des eaux), 国土整備指針：DTA(Directive territoriale d'aménagement), 国立公園及び地域自然公園憲章：Chartes de PNR et de PN(Parc naturel régional et de Parc naturel), イル・ド・フランス地域圏指導スキーム：Sdrif(Schéma directeur de la région Île-de-France), 地域圏整備スキーム：SAR(Schéma d'aménagement régional), コルシカの整備と持続可能なプラン：Padduc(Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse), 洪水リスク管理計画：PGRI : Plan de gestion des risques d'inondation, 景観保護開発指針：Directive de protection et de mise en valeur des paysages, 飛行場の騒音地帯：zones de bruit des aéroports
【考慮するグループ】地域圏の生態系一貫スキーム：SRCE : Schéma régional de cohérence écologique, 気候・エネルギー広域プラン：PCET : Plan Climat Energie Territorial, 公共施設プログラム：Programmes d'équipement (État, collectivités territoriales, établissements et services publics), 地域圏雇用スキーム：schéma régional des carrières, 地方開発憲章：Charte de développement d'un pays, 海岸線の戦略文書：Document stratégique de façade maritime, 海産養殖の地域開発スキーム：Schéma régional de développement de l'aquaculture marine
【参考にするグループ】国土整備・持続可能な開発：DTADD(Directive territoriale d'aménagement et de développement durable)地域指針, 気候・大気・エネルギー地域計画：SRCAE(Schéma régional climat, air et énergie), 持続的農業地域プラン：PRAD(Plan régional d'agriculture durable), 国土の整備と持続的開発の地域計画：SRADDI(Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire), 廃棄物に関するスキーム：schémas relatifs aux déchets, 洪水地帯の地図：atlas des zones inondables, 景観図と景観計画：atlas et plans de paysages, 放浪者受け入れのための県計画：schéma départemental pour l'accueil des nomades, 情報設備整備の国土基本計画：SDTAN(Schéma directeur territorial d'aménagement numérique), 環境保護プラン：PPA(Plan de protection de l'atmosphère), アジェンダ21 : Agenda 21
注) Ministère de logement de égalité des territoires, urbanisme aménagement renoués pour relancer la construction, 2014, p.8 の図を引用、加筆している。

務付けられる⁷⁶とともに、SCOTの下位に位置づけられたPDU、PLHと整合しなければならないことが定められた。従前のPOSが、PDU、PLHに対して単に「考慮」する関係であったことと比べるとその関係は密接になったといえる。そして、PLUと建築許可という履行担保手段とが結合することで計画の実現性が高まる(詳しくは後述6.)という観点から、SCOTとPLU、PDU、PLHとPLUの関係が強まることによってこれらはもとよりこれらと関係づけられる計画の実効性も高まったといえる。

さらに、SRU法では、事業区域であるZAC⁷⁷(協議整備区域)内で適用されてきたPAZ⁷⁸(区域整備プラン)が廃止され、PLUに統合されることになり、PLUは規制的手法のみならず事業的手法の役割を持つこととなった(L123-1, L 123-3)。

2) グルネル法による一貫性の拡大・強化

⁷¹ Plan de sauvegarde et de mise en valeur

⁷² Plan de déplacement urbain.

⁷³ Programme local de l'habitat.

⁷⁴ Schéma de développement commercial.

⁷⁵ DGUHC/CERTU(2001), *op.cit.*, p.22.

⁷⁶ 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。

⁷⁷ ZAC : Zone d'aménagement concerté

⁷⁸ PAZ : Plan d'aménagement de zone

その後、グルネル法により計画の一貫性が拡大・強化されることとなる。まず、以上の体系に加え、グルネルⅠ法によって、新たに PCET⁷⁹（気候・エネルギー地域プラン）が創設されるとともに、1年以内に考慮しなければならない諸目標⁸⁰が設定された。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計画である⁸¹。そして、SCOTやPLUはこのPCETを考慮しなければならないと定められた（L111-1-1）（図2）。

次にグルネルⅡ法では、従来、法律によってSCOTとの関係性を規定していた分野（都市計画、住宅、交通、商業施設、経済・観光開発、文化の発展・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、各分野においてもSCOTの中に具体的内容が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）、居住かかわる内容に関しては、住宅政策の諸目標と諸原則を定め、コミュニティもしくはEPCI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）。また、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、「商業整備地区」を確定する文書

を含むこととされた（L122-1-9）。

他方、グルネルⅡ法により、PLUをEPCIが策定することが可能となる。このことは、1コミュニティで策定するPLUが、幾つかのコミュニティによって共有されることを意味し、空間範囲において一貫性が拡大したと捉えることができる。そしてこのEPCIが策定するPLUiの中で、居住、交通に関する措置が含まれるようになった。具体的には、居住かかわる内容に関しては、住宅政策⁸²の諸目標及び諸原則を定義することで、PLUiはPLH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はPDUの代わりとなると定められた⁸³（L123-1-4）。また、SDCについては、商業の多様性を保ち発展させる地区等を決定すること等が示された（L123-1-5）。

3) ALUR 法による一貫性の補強

そして、ALUR法では、図3に示すように上位計画等の内容をSCOTに単純かつ集約的に「統合化」し、都市計画文書と他の計画との一貫性を補強したのである。その理由は、グルネルⅡ法（2010年）において、SCOTのみならずPLU（連載2、図1）とも多様な上位計画文書との整合が義務付けられたが、計画を実現する優先的規範の増加は、法的リスクの源となると考えられたためである⁸⁴。

(3) 計画間の一貫性を確保する方策とその運用実態

1) 一貫性を確保する方策

では、一貫性を確保するための「整合」ないし「統合化」とはどのような方策で具現化するのか。

⁷⁹ Plan Climat Energie Territorial.

⁸⁰ グルネルⅠ法7条において、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が都市計画で考慮すべき諸目標として定められた。

⁸¹ 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。なお、PCETは、地域圏におけるエネルギーの制御、大気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。

⁸² コミュニティ間及び地区間における住宅供給の均衡かつ多様な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。

⁸³ ただし、EPCIが都市交通の権限を持たない場合は除く。なお、PLHとPDUを統合させたPLUiを策定するのが困難であるとされたため、ALUR法によりPLUiにPLHとPDUを統合することが「義務」（Obligatoire）ではなく、「可能」（Possible）という表現に変更された。

⁸⁴ 前掲注60、Ministère de logement de égalité des territoires, 2014, p.8.

SCOT との整合や SCOT への統合化が法律上規定されたとしても、それが実際に整合・統合化をしているかどうかは把握できず、その関係について本来、確認が必要となる。以下では、フランスの都市計画を中心とする計画間の一貫性を確保する方策を探ってみたい。SCOT の策定主体は、EPCI または、SCOT の区域に含まれる EPCI とコミューンから構成される「混成事務組合 (syndicat mixte)⁸⁵」である。その EPCI の議会において議決されたコミューンの行政域は、EPCI の設立も含め、基本的には、コミューンの自主性に基づき設定される。このとき SCOT は、地方における国の代表である地方長官 (Préfet) が、地域の状況や、すでに決定されている他の計画の区域を考慮し、SCOT の区域が都市計画、居住、経済開発、交通、環境の問題に一貫性をおくことを確認したのちに公告する「アレテ (arrêtés)」⁸⁶によって有効となる。つまり、一貫性を確保する方策として、一貫性の範囲を審査する仕組みが存在し、その主体として地方長官を位置づけている。そして、グルネルⅡ法では政策領域・空間範囲における計画間の一貫性を高めるため、地方長官の役割を強めている。

SCOT がいないために、各種分野の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。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⁸⁷と判断する場合には修正を求めることとされている。その修正の理由として、グルネルⅡ法では、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記された (L122-11-1)。

また、PLU についても SCOT がい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の整合などを確認⁸⁸してきた。そして、グルネルⅡ法では、地方長官が修正を要求する際の理由として、上記の SCOT の理由①、②に加え、③PLD や PLH との明白な不整合がみられる場合についても、修正を要求できる規定が付記された (L123-12)。

また、PLU についても SCOT がい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の整合などを確認⁸⁸してきた。そして、グルネルⅡ法では、地方長官が修正を要求する際の理由として、上記の SCOT の理由①、②に加え、③PLD や PLH との明白な不整合がみられる場合についても、修正を要求できる規定が付記された (L123-12)。

2) グランリヨンの PLU 策定における一貫性に関する実態

2012 年から実施されているグランリヨンの PLU-H⁸⁹の改定作業では、地域ごとの責任者 (コミューン (Responsable de territoire) (グランリヨンの PLU-H の場合は 6 つの地域に分かれており、各地域を統括する行政職員) によって SCOT 及び

⁸⁵ あらかじめ定められた事務を、各構成員の分担金によって行う団体であり、コミューンのほか EPCI、県や地域圏といった異なるレベルの自治体、および、商工会議所などその他の公法人等から構成される。ただし、SCOT の策定主体としては、コミューンと EPCI からのみ構成される閉鎖型混成事務組合である。Cf. Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *Guide Pratique de l'intercommunalité*, 2006.

⁸⁶ 一般的または個別的効力のある執行的決定 (décision exécutoire) であって、1 または複数の大臣またはその他の行政庁が発する行政行為。

⁸⁷ 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。

⁸⁸ SCOT がいない場合、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。

⁸⁹ PLU-H : Plan Local d'urbanisme et de l'Habitat. EPCI であるグランリヨンが策定する PLUi で PLH (Programme Local de l'Habitat) を包含したもの。

PLU の一貫性が確保される手続が実施されている。まず、各地域の計画内容を一貫性という観点から審査が行われる。その手続において修正が必要な場合には、関連団体と調整、改善を図る。そして、その内容をグランリヨン領土・計画局責任者⁹⁰にプレゼンテーションし、その後、その責任者が承認するという手続がとられている。このとき、グランリヨンが定める PLU-H は、72 コミューンというグランリヨンよりもより大きい空間範囲で定められる SCOT に整合するものでなければならない。つまり、空間範囲の一貫性も図られているということができる。

グランリヨンでは各地域、また、各策定段階で PLU の文書が SCOT の内容と整合していることを審査しているという。その解釈として、「整合 (Compatibilité)」は「一致 (Conformité)」とは違い、「整合」には、柔軟性があると考えられている。しかしその一方で SCOT と PLU の整合について、地方長官が合法性に問題があると判断した場合、行政裁判所に送られ、違法であれば PLU は全て棄却されることを強く認識している。なお、以上のような地方長官による統制 (分権改革 (1983 年) 以降)⁹¹を、グランリヨンでは事前統制 (Contrôle a priori) 型から、事後統制 (Contrôle a posteriori) 型へ変化したものであると理解されていた。

3. PLU の適用対象の変化とその主体

(1) 日仏の地区計画の相違

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 (ないし PLUi) 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。こうした対象と行政区域

との関係だけで捉えれば、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、意思決定主体はいずれも基礎自治体であることを前提に、フランスのコミューンが小規模であることや、本研究が定義する地区詳細計画の内容、すなわち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、本稿の地区詳細計画の定義にてらしてみても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。しかしフランスの PLU は近年の法改正によりその適用対象を変化させてきている。

連載第 1 回では、適用対象を 3 つの側面 (対象空間・対象自治体・対象分野)⁹²で整理をしたが、このうち「対象分野」については、とりわけ、2. で示したとおり、一貫性を確保する分野が拡大してきており、各分野間の関係も強化、整理されてきていることが明らかになった。また、対象空間と対象自治体については、近年 PLU を策定する団体 (コミューンや EPCI) が拡大しており、それに伴い対象とされる空間も変化してきている。以下では、対象空間・対象自治体に着目し、適用対象の変化とその主体の範囲を確認していきたい。

(2) PLU の適用対象の変化

1) 都市化の制限の原則にかかわる変化

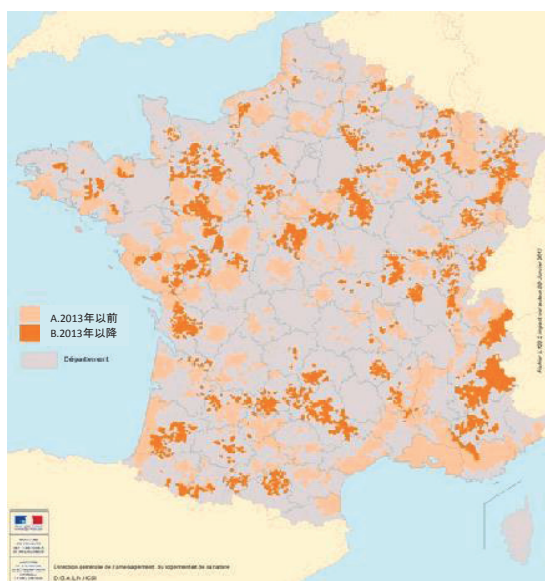
既述したように、都市化を行い、直接土地利用を規制するには「建築可能性の制限の原則」に即して PLU 等を策定しなければならない。これを前提に、SRU 法によって設けられた「都市化の制限の原則」により都市化にあたって SCOT を策定することがその前提となった。そして、SCOT が適用されるエリアが、段階的に拡大されている。当初その対象は、「人口 5 万人以上の都市圏⁹³もしくは海

⁹⁰ 前掲注 22、グランリヨンの領土・計画局責任者。

⁹¹ フルキエ, ノルベール; 津田, 智成 (訳) 「SRU 法以降のフランス都市計画法をいかに性格づけるか: 現代都市計画法の歴史的 analysis」北大法学論集第 64-3 号 (2013 年) 291-315 頁では、地方長官は、地域的都市計画文書に対して強度の監督権を行使していると

⁹² 対象領域は、先に示した「政策領域」を表し、また、対象となる行政区域を指す対象自治体とその対象となる空間を示す対象空間は、先に示した「空間範囲」を表すものである。

⁹³ どの住宅間も 200m 以内でかつ人口 2,000 人以上の地域により部分的又は完全にカバーされる複数のコミューンから構成されるエリア。行政界域に影響されな



凡例。A.2013年以前：人口5万人以上の都市圏又は海岸線から15km以内に位置するコミューンでSCOTによってカバーされておらず、また、2012年1月1日時点のPLUもしくはPOSでカバーされている地域、B.2013年以降：人口1万5000人以上の都市圏又は海岸線から15km以内に位置するコミューンでSCOTによってカバーされておらず、また、2012年1月1日時点のPLUもしくはPOSでカバーされている地域

出典) Assemblée nationale, PROJET DE LOI pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, NOR : ETLX1313501L/Bleue-1, ÉTUDE D'IMPACT, 25 juin 2013.

図3 都市化の制限 (L122-2) に該当するコミューン

岸線から15km以内に位置するコミューン」であったが、さらに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ーン」となり、2017年1月1日以降は全てのコミューンが対象となる (L122-2)

(図3)。この制限措置は、ある大都市圏周辺のみでは期待された効果を発揮せず、また、市街地の拡大や郊外型商業施設の発生を効果的に抑制することができず、その結果、SCOTも20%しか運用されていないことによるものであるという。このSCOTの適用範囲の拡大は、PLUがSCOTに拘束される範囲が拡大することを意味する。

2) EPCI が PLU (PLUi) を定めることによる変化

既述したように、グルネルⅡ法 (2010年) により、コミューン間の広域行政組織であるEPCIが策定する地区詳細計画、すなわちPLUiを策定することが可能となった。また、PLUiを策定するEPCI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とされた (L123-1-7)。

さらに、ALUR法ではPLUiの策定を推し進めている。グルネルⅡ法により大都市共同体⁹⁴ (communauté urbaines) と主要都市 (métropoles) においてPLUiを定める権限が付与されていた。そしてALUR法では、これらの都市に加え、都市圏共同体 (communauté d'agglomération) と基礎自治体共同体 (communauté de communes) にもPLUを策定する責務を義務付けた。ただし、ALUR法公布後の3年の期限までに、少なくとも人口の20%に値する4分の1のコミューンが拒否権を発動した場合は義務化されないという例外措置は設けてある。また、PLUに移行されないPOSは2016年7月1日をもって失効される (以下「失効規定」) こととなった。

以上のように、PLUないしPLUiの適用対象を拡大する傾向にある。とりわけ、PLUiの策定を促す理由として、共有された計画を通して地域の連帯を育むことが挙げられており、さらに、PLUiによるコミューン間の横のつながりは、包括的で持続可能なビジョンをもって整備政策を実現するのに適しているともいわれている。また、PLUを複数のコミューンで規定することは、その費用、技術、能力を分け合い、相互に助け合うことを可能にすると考えられている⁹⁵。

⁹⁴ ①大都市共同体 (communauté urbaine) [15団体]: 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。2014年1月1日。DGCL - Insee, Recensement de la population, LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LEUR POPULATION, 2014.

⁹⁵ 前掲注60, Ministère de logement de égalité des territoires, 2014, p.11.

い。INSEE(2000), *Forte extension des villes entre 1990 et 1999*, INSEE Première, n°707.

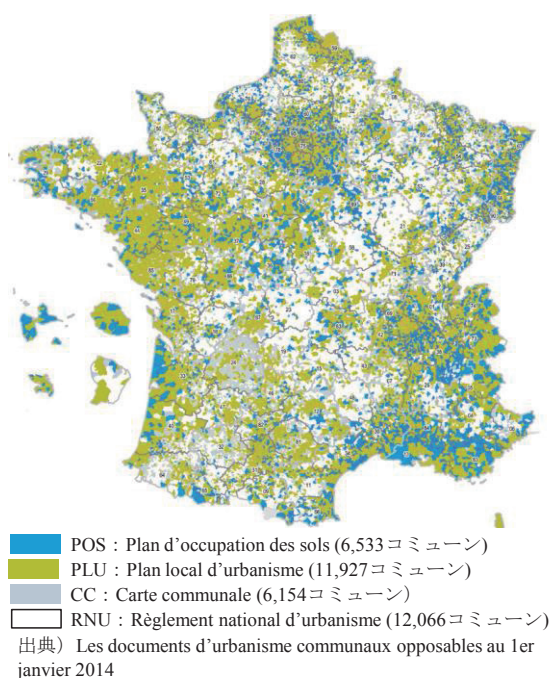


図4 POS・PLU・CC・RNUの策定状況(2014年1月1日)

(3) PLUの運用状況

連載3で分析したように、フランスと比較して、日本の地区計画は、適用されている面積もはるかに少なく（対国土面積0.4%、対可住地面積1.2%：連載3）、個々の対象の街区規模もさらに縮小化している。他方で、適用面積が大きい自治体は、大都市が多く、これも自治体の自主性、自治体能力がその結果に反映されている。しかし、保全系の動因を示す自治体に小中規模が少なくない実態や、市街化調整区域や非線引き地域での適用が近年顕著である日本の地区計画の適用実績は、地区計画創設時の意義とは異なる要請が存在してきていることの表れであると考えられる。

一方、フランスにおけるPLU、POS等の承認及び改訂文書数等（2012年1月1日段階）⁹⁶は、連載2でそのデータを示した。PLU、POS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）であり、これは全コミューン数の26.1%にあたる。また、その面積は、180,537 km²（国土の28.5%）、人口39,079,393人（全人口の60.8%）に

およぶ。PLUに移行していないPOSの数は、8,096文書（全コミューン全体の22.1%）、面積は、141,513 km²（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。

なお、POSないしPLUを定めていないミューンは、「都市計画全国規制」⁹⁷（RNU）の適用方法を規定するために、「コミューン図」⁹⁸（CC）を作成することができる（L124-1）。

さらに2014年1月1日段階のPOS、PLU、CC、RNUの状況を示したものが図4⁹⁹である。さらに、図5表1¹⁰⁰はPLUiの状況を示している。以上の状況を連載2の分析と合わせて考察すると、①従前の地区詳細計画から移行する形（改定）で新たな計画が策定されている。②POSとPLUを合計すると（すなわち、地区詳細計画の数）全コミューン数の半数近くで策定され、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おり¹⁰¹、日本と比較して大きなカバー率であることがわかる。また、PLUiの承認状況を見ると、その数は少ないものの、従前計画文書承認地域を重ねると、④PLUiは、CCやRNUを取り込み策定されている。

(4) PLUの運用実績を高めるための措置

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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。そしてSUR法（2000年）により、このPLUより簡易なCCが導入された。

⁹⁹ 前掲注60, Ministère de logement de égalité des territoires, 2014, p.11.

¹⁰⁰ PROJET DE LOI pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, NOR : ETLX1313501L/Bleue-1 ÉTUDE D'IMPACT, 25 juin 2013.

¹⁰¹ 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。

⁹⁶ 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.

一方、フランスでは、都市計画にかかわる計画等の決定を国が先導してきた経緯がある(連載2)。しかし1980年代以降、A. 多面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制度が導入されている。なかでも、1985年に創設¹⁰⁴され、SRU法(2000年)によってその充実が図られている、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「コンセルタシオン(Concertation)」¹⁰⁵が地区詳細計画の策定及び決定手続を定める制度である。このコンセルタシオンは、都市計画における主要な計画(PLUもその1つ)について、計画案策定期間に実施する参加の方法や主体(以下「様態」)を自治体等¹⁰⁶の議会で議決することで保障する手続である。

(2) コンセルタシオンの対象と制度内容

すでに連載2で記したように、コンセルタシオンを規定している都市計画法典300-2条は、SCOT又はPLUの修正と改定において¹⁰⁷、それに先立ち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¹⁰⁸、その他関係者を参加さ

せるコンセルタシオンの目標及び様態などについて自治体等の議会の議決により決定することを義務付けている。また、「コンセルタシオン憲章」(1996年)¹⁰⁹などにおいてもコンセルタシオンが多様な主体の参加を前提としていることを示している。

法律による義務付けは、①各議会でその目標と様態について議決すること、②コンセルタシオン終了時にはその結果に関する「総括(「Bilan」)」を議会が議決することのみであり、実施主体のコミューン等に運用の自由と裁量を与えている¹¹⁰。なお、コンセ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¹¹¹異議申し立ての可能性が制限されている(L300-2)。

こうした内容を日本の地区計画による条例の仕組みと比較すると、手続の様態などを策定主体に委ねている点で同じであるといえる。むしろ日本の手続条例は、独自の発展をとげ、総合的なまちづくりのツールとしても機能している場合もある(連載3)。しかし、フランスの場合は、様態が多様で広範であることと、「総括」の内容とこれを議会の議決を経るという手続が重要視されている点で日本の策定手続とは異なっている。例えば、後で述べるグランリヨンの現在の「総括」(中間報告)¹¹²には、コンセルタシオンの意義と目的、対象と枠組み、そして、そこで検討、報告・調査分析などの情報が記され、民意を反映した根拠(正統性)を担保している。

以下では、リヨンの検討を含むグランリヨンのコンセルタシオンの実態を概観する。

contrat d'association (1901年)に基づき結成された非営利団体である。

¹⁰⁹ Charte de concertation réalisée en juillet 1996 par le ministère de l'Environnement avec le concours de représentants de la société civile.

¹¹⁰ 国が実施主体の事業等は、地方長官(préfe)が定める。

¹¹¹ Philippe Châteaureynaud, Dictionnaire de l'urbanisme, 3^e édition, Le Moniteur, 2003, p.200.

¹¹² GLAND LYON, Bilan intermédiaire de la concertation préalable, 31.05.2012-31.12.2013, avril 2014. 中間報告ではあるが、約100頁におよぶ。

¹⁰⁴ 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 により規定される。

¹⁰⁵ Concertation を邦訳では「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51、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「コンセルタシオン」と称す。

¹⁰⁶ 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。

¹⁰⁷ その他、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、都市再開発計画の計画においてもコンセルタシオンが必要である。

¹⁰⁸ 「アソシアシオンの契約に関する法」Loi relative au

(3) PLU 策定の実態（リヨン市・グランリヨンを例として）¹¹³

1) リヨン市における地区詳細計画策定の経緯

リヨン市では、「都市計画詳細プラン」(1958 年)¹¹⁴（連載 1 参照）以前から地区詳細計画を策定していた経緯がある。その後、都市計画詳細プランは POS に統合されたが国（地方長官）が都市計画文書を掌握していた。連載 1・連載 2 で示したように権限配分法（1983 年）により、地区詳細計画の策定権限は、コミューン等に移譲され、グランリヨンの行政区域内においてはリヨン市とその周辺の 54 のコミューンのうち 5 つの都市で POS を保有することとなった。そして、1997 年 5 つの POS は廃止、統合され、その後は、リヨン市等のコミューンにかわりグランリヨンが PLU の策定主体となった。

しかしながら、リヨン市における全ての策定権限ないし責務がグランリヨンに移ったわけではなく、法律により PLU が定める規則については、基礎自治体であるコミューンの意見を聴取しなくてはならないことが定められており（L123-6）、また、コミューンであるリヨン市も EPCI であるグランリヨンに協力しなければならない。リヨン市の担当者によれば¹¹⁵、PLU はグランリヨンによって策定されるが、グランリヨンがリヨン市を含む各コミューンに提案をして¹¹⁶それをコミューンが確認、修正するというプロセスがあり、また、リヨン市も常にグランリヨンに提案を行い協力、連携、共同作業を行っているという。リヨン市は、住民に身近かであるという立場からグランリヨンに提案

A. Révision（改定）：

目的を変更し、文書を全く書き換える際に用いる重い手続

B. Révision allégée（簡易改定）：

これは改定より軽微な手続

C. Modification（修正）：

軽微な手続

D. Modification simplifiée（簡易修正）：

修正よりさらに軽微な手続

E. Déclaration de projet（計画宣言）

表2 PLUの更新の段階

し、グランリヨンは、都市計画研究所等とともに計画を構想し、調整をするという立場からコミューンに協力を求めるという実態がある。そして、後述するようにコミューンは建築許可の権限を有しており、建築許可を通して PLU の不備や問題点（規則が不十分である等）を指摘するという。

2) グランリヨンにおける PLU-H 策定の実態

上述したように、グランリヨンは1997年に5つの POS を廃止、統合後、現行の PLU は2005年に策定された。その PLU の内容は1m³（冊子の体積）におよび800枚の地図、3000頁の規則書という膨大なものであるという。

そして、2012年から新たな PLU-H¹¹⁷への「改定（Révision）」を行っている。都市計画文書の変更手続には表2に示すような5段階が設定されている。このうち、2012年から実施されている変更は A. にあたる。なお、これらの手続は1983年段階に A. C. しかなく、その後充実が図られていった。A. の改定はとても時間がかかる手続で、概ね4-5年を費やすという。現在進行している改定の大きな流れは、議決→コンサルテーション→議決（方向性についての議論）PADD→議決（Arrêt de projet）→国の機関、商工会議所（CCI）¹¹⁸、地域圏、県などへの意見聴取（Consultation）→告示（Avis）→公開意

¹¹³ ここでは、前掲注 22、グランリヨン領土・計画局責任者、リヨン市の建築許可担当へのヒアリングとその際に入手した資料を中心検討する。

¹¹⁴ 「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」と「都市計画詳細プラン」が創設された。都市計画詳細プラン：Plans d'urbanisme de détail

¹¹⁵ 前掲注 22 の聞き取り調査。

¹¹⁶ グランリヨンの PLU-H 策定には、それを担当する領土と計画課の職員 75 名で対応しており、専門の技術職員も存在する。

¹¹⁷ PLU-H（Plan Local d'Urbanisme et d'Habitat）。領土・計画局責任者によれば、PLU-H を策定することとなった背景は、グルネル法によって PLH と PDU を PLU に統合することが義務化された（ただし ALUR 法によって義務（Obligatoire）ではなく、統合することが「可能（Possible）」と変化した）からであるという。また、PDU を包含しなかった理由は、グランリヨンに交通の法的策定権限がなかった（PDU の策定権限が SITRAL）ためであったという。

¹¹⁸ CCI：Chambre de commerce et d'industrie

2012年 方法等の議決・目的の共有 (des objectifs à partager)

2012年5月31日、グランリヨンの共同体議会においてコンセルタシオンの方法等が議決される。グランリヨンとともに計画の実現に参加を希望する主体（関連公共機関、アソシエーション、民間企業の代表機関、住民等）とのコンセルタシオンの開始。グランリヨン大都市圏の開発のビジョンとPLU-H改定の重要な目標が確認される。

2013-2015年 計画に対する討論 (le projet en débat)

都市圏のビジョンを基に、開発や領土の整備の方向性について、グランリヨンに加入している各コミューン及びリヨンの各区レベルでの公開会議等にて紹介及び討論。

●初期の段階で公開会議で1000以上の発言がある、●各コミューン等の地区協議会によってテーマ毎に議論されるなどする、●コミューン議会においてPADDが議論される、●不動産関係住宅政策の専門家、●機関代表者と公共団体との会合、●会議により第一段階の合議等がされる、●各コミューン等ごとに、開発協議会、住区評議会など20〜45名の幾つかのワーキングを設定し討議された、●これまで実施された約40公開会の会議では合計3000人以上が参加する、など多様で大規模な討議が行われてた。なお、この間、ウェブサイト、ニュースレター、手紙などにより情報公開がされている。

2016年 総括 (Bilan de concertation)

コンセルタシオンの総括を基に、グランリヨンは共同体議会の決議によりPLU-Hの計画を決定する。そして、計画に関与する公共機関；国、ロース・アルプ地域圏議会、ロース県議会、Sytral（リヨン大都市圏及びロース地域の交通当局）、Sepal（リヨン都市圏のSCOT策定機関）、リヨン商工会議所が審議（Consultation）する。

2017年 公開意見聴取 (l'enquête publique)

PLU-Hは住民の将来の生活関与に関わるので、グランリヨンは都市圏の未来とPLU-Hの改定に貢献したいと望む人の意見をできる限り多く聴取することが予定されている。

注）グランリヨンへの関わり調査を踏まえてGLAND LYON, Bilan intermédiaire de la concertation préalable, 31.05.2012-31.12.2013, avril 2014を要約。

図6 PLU-H改正におけるコンセルタシオンプロセス

見聴取 (Enquêtes publiques)¹¹⁹→承認のための議決というものである。

特にコンセルタシオンについては、図6のような方法、プロセスで議論がされている。とりわけ、グランリヨンでは、各コミューンレベルで充実した対応が行われるよう工夫がなされているという

（コミューンが望む方法でコンセルタシオンの方法措置が取られた：Atelier、Réunion de quartierなど）。例えば、そこでは、議員や市長が住民の前で問題点など説明し、情報誌を発行、インターネットのサイトも開設し、住民との対話がコミューン中心に展開された（図6）。このような活動全てがPLUの「総括」を充実させている。

以上のコンセルタシオンのプロセス及び「総括」から、地域に身近なレベルで丁寧な周知、意見聴取などがされていることがわかる。ただし、グランリヨン領土・計画局責任者は、日本の地区計画

のように、利害関係人を設定し、その総意や8割を超える人たちの同意を調達することは不可能であり、それはフィクションでしかなく、そして都市計画の統制や公共における行動を麻痺させてしまうものであるという。言い換えれば、フランスでは「利害関係人等の同意調達」は、一般意思性を阻害し、個別利益への妥協として、かえって、正統性を棄損させると考えられている。なお、こうしたプロセスを実施する財源は国からの補助金等も少なくないが、公共団体の一般財源として取り扱われており、予算の規模は策定者の自主性に基いている。

他方、グランリヨンは各コミューンが策定する計画案の調整を行い、計画を取りまとめ実現することの責務を負っている。例えば、ある地域で住居を500棟建設するとする。そこにはSRU法に示された3原理（「連帯の要求」等）に即して社会供給住宅、学生のための住宅、老人のための住宅あらゆる種類の住宅が建設される。そこで、グランリヨンが調査を行い、領域全体の住宅需要と照らし合わせて、社会供給住宅が25%、若者のための住宅が15%、老人のための住宅が35%など、大都市圏の領域全体の需要と供給を鑑みて目標値を設定、配分している。

3) PLU 変更の実態

フランスではこれまで都市計画文書（地区詳細計画を中心に）の改定や修正がくりかえされてきている。表2に示した変更手続の段階の考え方は、図7に示すとおりである。これらの手続は、正確には2013年のデクレ等により整えられたものであり（L123-13-1・L123-13-2）、いずれも、議会の議決ないし報告が行われるが、D.は、文書を作成し縦覧する（市役所で閲覧できるようにする）程度であるという。E. Déclaration de projetは少し特殊で、Réunion de travail、公開意見聴取 (Enquête publique)、議会の承認が必要となる。グランリヨン領土・計画局責任者によれば、議員らは、簡易な手続を好むが、B.の手続ではPADDの方針に反したことをしようとする、行政裁判所 (Tribunal administratif) に提訴される可能性もあるとい

¹¹⁹ 行政と住民以外の第三者である意見聴取官又は意見聴取委員会が、公衆からの意見・要望等を取りまとめ、都市計画等の公益性を判断し、それらの意見と結果を公開する制度である。公開審査と訳される場合もある。

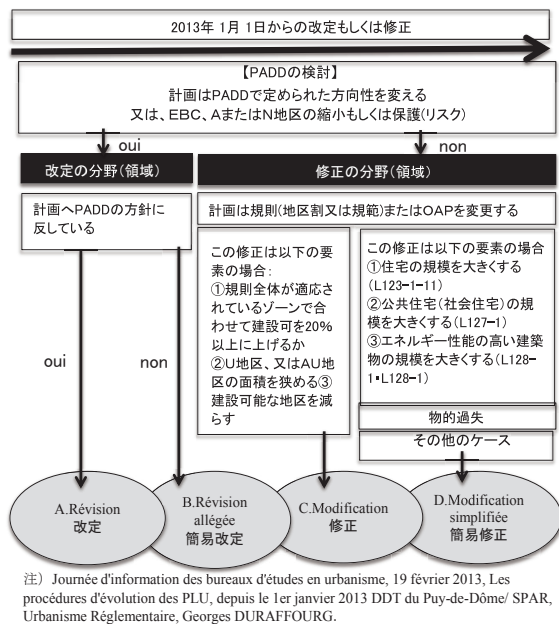


図7 PLUの更新段階の考え方

う。なお、グランリヨンでは、2005年から2012年までの間、PLUを進展させるために90の修正手続を行っている。

一方、コミュニケーションレベルの文書の修正も多数行われているという。例えば、リヨン市の建築許可担当者によれば、リヨン市に関する文書は2005年から2012年までの間に100箇所以上の修正及び簡易な修正が行われたという。そして、その全てについて、修正前、修正後、なぜ修正するのかを市民及びグランリヨン等関係団体に説明した上でPLUに反映をするという手続をとっているという。また、リヨン市においてA.改定、E.の手続を行う場合、例えば、公開意見聴取を実施する際には、リヨン市だけでなく、グランリヨンを構成するその他のコミュニケーションでも縦覧等されており、グランリヨンの市民は、役所に足を運べば全ての修正点を閲覧できる。そしてその記録(Registre)に添付し、グランリヨンがリヨン市の修正をPLU-Hに反映する。

5. 計画内容の拡大、詳細性

(1) 計画内容の策定実態

日本の地区計画は、①目標及び「方針」（「当該区域の整備、開発及び保全に関する方針」と、②「地区整備計画」（「建築物等の整備並びに土地の利用に関する計画」（都市計画法12条の5）を定

めることが要件とされている。さらに多くの市町村では、地区整備計画のうち、重要なものについては、都市計画法58条の3、建築基準法68条の2、1項)に基づく条例（以下「建築条例」）に定めている。これは、上記の法律において、地区計画として建築制限を行うための規則を市町村の条例に委ねる仕組みが規定されているからである¹²⁰。そして、市町村は、建築条例が建築確認という地区計画の履行担保手段と結合しているため、多くの地区計画について建築条例を定めている（連載3では建築条例が建築確認と結合して得られる効果を「ウ. 建築条例効果」と表している）。

この建築確認と結合する建築条例に定める内容は、「地区計画等の区域内において条例で定める制限」（建築基準法施行令136条の2の5条）（以下「建築条例制限内容」）に即していなければならない、建築条例を定める多くの市町村では、「建築条例制限内容」（具体的な内容については連載3の表6を参照）を厳密に解釈して定め、それ以外の内容を定める市町村は殆どなかった。その理由の一つは、明確な規定内容にすべきとの地区計画創設時の意図（通達）が遵守されていること、いま一つは、建築確認の運用において、形態・意匠等の定性的な内容（専門的、技術的知見を持つ職員の裁量判断が必要）が難しいことによる。

しかしながら市町村では、建築条例で定めることができないと考えられている規定について、地区整備計画や自主条例に定め、事前手続によって、協議・調整、行政指導などにより実現しようとする試みがされてきている。ただし、地区計画はもとより、このような事前手続で実現化される計画内容は、広範な分野に対応するものではなく、都市計画法及び建築基準法が定める計画内容に準じた、限定的な内容に留まっている（連載3）。

¹²⁰ 内海麻利、小林重敬「地方分権に対応した委任条例と自主条例との一体的な運用に関する研究 -京都・札幌市・神戸市の事例に着目して-」都市計画論文集、35号（2000年）895-900頁、内海麻利「委任条例と自主条例の役割に関する一考察」農村計画学会誌20巻1号（2001年）23-30頁。

一方、フランスの地区詳細計画の計画文書は、「プラン」と「制限プログラム」という基本構造は維持しながらも PLU 創設以降も修正が加えられてきており、現在（ALUR 法：2014 年 3 月）では連載 2 で示したように¹²¹、①説明報告書、②PADD、③整備・プログラム方針（以下「OAP」）、④規則書によって構成されている。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根拠などを定めることとなっており、②は適用地域における都市計画の政策目的を定める一般方針文書であり、目指すべき方向性について将来像を市民と共有する文書である。また、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、都市再生など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。

既に触れたように、POS との違いは、②③が付け加えられた点にあり、②は、グルネルⅡ法により、空間消費の軽減と都市計画の拡大に対する対策を実施するための根拠文書（L123-1-3）として導入され、③は、従前 ZAC として機能していた事業計画を事業的手法と規制的手法を一体的に運用するために PLU のなかに内包された。

(2) 計画内容（PLU 規定内容）の比較

このように PLU の文書における規定内容は変化してきているが、①、②、③は、目標像や方針を示す「プラン」の役割を担い、③の事業等の実現と④規則書は、建築許可と結合することでその実効性を確保する。つまり④（+③）は「制限（+

表3 都市計画法典 123-1-5条 (Article L123-1-5)

1. 規則書は、PADDとの一貫性を図りながら、121-1に記載された目標の達成を可能ならしめ、とくに建築の禁止をも伴うことのできる土地使用の一般規則及び地役を定め、都市区域または都市化区域及び自然（区域）又は農業及び森林保護区域を区画設定し、かつ、地域の状況に応じて建築物の配置に関する規則を定める。
2. 規則書は、土地利用及び建築物の用途に関する以下の規則を定めることができる。
①その土地でなすことのできる主たる利用または、その土地で行うことのできる活動の性質に応じて、土地の割当を明確にすること
②地域の状況に応じて、許可される建築物の用途及び性質に関する規則を定めること
③都市区域または都市化区域において、居住計画がその定める低層規模の住宅の割合〔の定め〕を伴う〔べき〕地区を区画設定すること
④都市区域あるいは都市化区域において、居住計画の実施の場合に、当該計画一定戸数の割合が社会的混在の目標の尊重下にその正確が定められる住居類型に当てられる〔べき〕地区を区画設定すること
⑤とくに小売業及び近隣商店による商業の多様性を保全または開発させるべき街区、区各及び道路を特定し、区画設定すること、及び、場合によっては、その目標を確保する性質に必要な規則事項を定めること
⑥何外的に、自然、農業または森林区域において、制限された規模及び受容能力の範囲で〔以下のものが（省略）〕許可される地区を定める
a) 建築物；
b) 「2000年7月5日200-614号の旅行者の受け入れと宿泊施設に関する法律」における意味での旅行者の宿泊施設（居住形態）向けの受け入れ場所や家族向けに貸し出す土地；
c) 常設の宿泊施設として使用しているが、解体できると設定している住居。
c) 組み立て式の住居であって、使用者の恒常的な宿泊施設を構成するもの
規則書は、建築物が環境のなかで融合し、その区域の自然面、農業面または森林面の特徴を維持しながら共有しうるようにするために（建築物の環境のなかでの包摂、及び、その区域の自然的、農業的または森林的性格の維持を両立するため）、建築物の高さ、設置の密度に関する条件の詳細を定める（明確にする）規則書は、建築物、組み立て式住居または可動式住居が満たすべき、公共インフラへの接続に関する条件、並びに、衛生又は安全に関する条件を定める。
これらの地区は、県の農業空間消費委員会の意見を聞いた後に、区画設定される。その意見が3ヶ月の期間内に表明されない場合には、賛成と見なされる。
これらの地区外および、自然・農業・森林区域内に位置する既存の建築物は、用途変更を適用させることを除いて、修繕するしかできない。
規則書は、農業区域の建築的、文化遺産的利益の観点から、農業の活動を阻害しない限りにおいて、用途変更あるいは制限された拡散の対象となる建物を示すことができる。用途変更や工事の認可は、「農村と漁村の法典112-1-1条」によって予定された県の農業空間消費委員会の見解の下で行わなければならない。
規則書は、自然区域の建築的、文化遺産的利益の観点から、用途変更が農業用地の開発および、景観の質を阻害しない限りにおいて、用途変更の対象となる建物を定めることができる。この場合、工事の認可は県の自然・景観・景勝委員会の見解の下で行わなければならない。
同6項の7節は、農業および林業の開発に必要な建築物と施設、ならびに公共施設もしくは公共事業による必要な建築物と施設には適用されない。
3. 規則書は、建築、都市、環境の特徴について〔以下のことが〕できる；
①建築及び景観の質、エネルギー性能と周辺環境における建築物の融合に貢献するために、新築、改修、もしくは改築する建築物の外観、それらの規模、道路への建築線の条件及び境界線との最低距離の条件、外周の整備に関する規則を定めること、さらに、生物多様性及び都市における自然の維持に貢献するために、場合によっては、その性質に応じて、表土（防水加工しない地面）、あるいはエコ整備〔を行う〕面積の下限を強制すること；
②景観要素を特定し位置を決定し、また、文化的、歴史的、建築的、制度的理由、特に、生態の連続性における保全、維持、回復のために、価値化および再価値化すべき境界、区域、建造物、公共空間、モニュメント、景勝地、保護区域を定め、場合によっては、自然の保護を確保する指示を定めること；
③現行のあるいは計画中の公共交通に近接する地区において、建築の最低密度の範囲を制限する地区を強制すること；
④建築物の設置が予定されている土地において、既存の建物の全部または一部の取り壊しによって建築許可が交付される地区を定めること；
⑤都市区域において、耕作地や、保護すべき生態の連続性を保つために必要な未開地や、場合によっては、それらに通じている如何なる設備も建てることのできない建設不可能な場所を特定すること；
⑥特に都市化する地区の、建築物、工事、設置、整備について、規則が定めるエネルギー性能と環境の強化を尊重すること；
4. 規則書は、区域の施設事項について〔以下のことが〕できる。
①維持、修正、新設すべき、街路、歩道、サイクリングコース、公共交通専用の道路や空間の配置や特性を定め、実際のスキーやその施設整備やリフトのための区域、場合によっては、あらかじめ整備する可能性のある区域を定めること；
②道路による交通手段条件と建築物を受け入れる若しくは整備の対象となる可能性のある土地の交通網条件を定めること；
下水処理及び雨水処理に関する、地方公共団体一般法典2224-10条が対象とする区域を定めること；
③都市化する地区の建設、工事、設備、整備について、基礎工事や情報通信における規則で定める強化された質的基準を満たすこと；
5. 規則書は、道路や公共構造物、一般利益の施設、緑地空間、同様に、生態の連続性に必要な空間のために確保される用地もまた定めることができる。

注）2014年3月24日第2014-366号の法律第157（V）により修正。

¹²¹ ①rapport de presentation, ②projet d'aménagement et de développement durable (PADD), ③orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ④Le règlement. なお、連載2において⑤を「一般文書 document d'orientations generals」と示してしまった箇所があり、これについては誤りで、本稿をもって訂正し、お詫びを申し上げます。

表4 L123-1-5にかかわるグランリヨンのPLU-H運用解釈 (テーマ2: 生気候、エコロジー、景観部分のみ)						
道具 Outils	植生の創造 (EVC)	景観あるいは生態の価値を高める空間 (EMVPE)	生態の連続性を維持するための市街地における耕作地および、未開地 (TCE)	生態系の連続性のために確保された土地	緑地とエコ整備をする面積の割合	維持、修正、新設すべき、街路、歩道、サイクリングコース
法的根拠	L123-1-5条 III-1°	L123-1-5条 III-2°	L123-1-5条 III-5°	L123-1-5条 V°	L123-1-5条 III-1°	L123-1-5条 IV-1°
法的根拠 (法文)	建築及び景観の質、エネルギー性能と周辺環境における建築物の融合に貢献するために、新築、改修、若くは改築する建築物の外観、それらの規模、道路への建築線の条件及び境界線との最低距離の条件、外周の整備に関する規則を定めると、さらに、生物多様性及び都市における自然の維持に貢献するために、場合によっては、その性質に応じて、表土、あるいはエコ整備 [を行う] 面積の下限を強制すること；	景観要素を特定し位置を決定し、また、文化的、歴史的、建築的、制定の理由、特に、生態の連続性における保全、維持、回復のために、価値化および再価値化すべき境界、区域、建造物、公共空間、モニュメント、景勝地、保護区域を定め、場合によっては、自然の保護を確保する指示を定めること；	都市区域において、耕作地や、保護すべき生態の連続性を保つために必要な未開地や、場合によっては、それらに通じている如何なる設備も建てることのできない建設不可能な場所を特定すること	規則書は、道路や公共建造物、一般利益の施設、緑地空間、同様に、生態の連続性に必要な空間のために確保される用地もまた定めることができる。	建築及び景観の質、エネルギー性能と周辺環境における建築物の融合に貢献するために、新築、改修、もしくは改築する建築物の外観、それらの規模、道路への建築線の条件及び境界線との最低距離の条件、外周の整備に関する規則を定めると、さらに、生物多様性及び都市における自然の維持に貢献するために、場合によっては、その性質に応じて、表土 (防水加工しない地面)、あるいはエコ整備 [を行う] 面積の下限を強制すること；	維持、修正、新設すべき、街路、歩道、サイクリングコース、公共交通専用道路の配置や特性を定め、実際のスキーやその施設整備やリフトのための区域、場合によっては、あらかじめ整備する可能性のある区域を定めること；
目的	規則書第13条に定められている緑地の取り扱いについて受け入れるための土地を位置づけ定める。	都市の緑地化および、生態の連続性の維持および強化によって、景観あるいは生態の保全と価値を高める。	都市区域において、緑地を強化するために耕作地を保護および際価値化し、生態の連続性を維持する	緑地帯の強化のために、全体の連続性を創設あるいは、補修する。	生物多様性の維持に貢献するために、都市の緑地を強化する。	歩道、サイクリングコース、公共交通専用の道路網を強化することによって、環境にやさしい交通を促進する。
PLU-Hにおける目的	2005年段階のPLUに存在していた手段だが、行政裁判所により停止された。規則第13条の適用と直接関連するように手段を再構築する。	2005年段階のPLUに存在していた手段だが、計画の中で尊重されていなかった。適用の規模を考慮し、その効果を強化するように再構築する。 ●実際に保全すべき緑地空間の境界をより明確に定める ●生態系の連続性の維持のために適用する領域の範囲を広げる (ALUR法) ●第123-1-5条 III-2°による法制度を説明する	に存在していた手段。PLU-Hではこれを既存の生態の連続性の中での未開地の保護を目的とする。TUCは生態の連続性に貢献する。生態の連続性をグラフィック化する。	2005年段階のPLUでは道路や公共建設など公共の利益および緑地空間を確保する手段は存在していた。ALUR法により生態の連続性のためのERを定めることも可能になった。しかし公共用地への土地の配置に対しての利用は検討されていない。PLU-Hでは、生態系の連続性を創出し必要な土地の保全のためにERを広げる。	以下を増加することで都市の緑地と生物多様性の強化する。 ●建設計画の実施の際に創設する緑地の割合 ●この空間の質と多様性 ●考慮すべき空間の性質	2005年段階のPLUの手段のなかで「維持すべき道」存在している。この手段は、歩道、サイクリングコース、公共交通専用の道路の新設というより、維持するために適している。土地管理者が不在である土地の既存の道路を維持することを検討し、代わりに公共空間や公共用地の整備計画や工事の対象とする。
対象	計画の実施にあたり、緑地化の対象となる全ての空間。ただし建築物のない土地に限る。	景観および生態系に関心のある緑地空間全て歴史的景観構成を持つ公園はEBCとして登録される。	U区域のなかでの耕作地。PLU-Hの中では都市区域での農業活動は禁止されない、存在する生態の連続性の中にある未開地を特定する。その代わり、水路はN区域に指定。重要な生態の連続性についてはAもしくはN区域に指定。それに対し、TCEは都市区域の中の小さな連続性について利用される。ただしこの手段は既に存在しているものを保護するものである。	生態の連続性の新設する可能性のある土地。	緑地と生物多様性の保全あるいは強化のために取り扱う空間、つまりエコ整備の土地である。 生態的価値の割合によって特徴づけられた、エコ整備面積と両立しうる全ての土地の面積 (CBS) に対する、尊重しなければならないピオトープの割合を定める (例えば70%を表土)。(趣意書によれば、ALUR法案の議論によって導入された措置。)	既存の道：街路、村道、新設のために確保された道、既存のサイクリングコース、公共交通専用の道路 環境にやさしい交通の新設：公共空間あるいは、公共用地内の工事に限る
対象区域 ZONE	全て	全て	U区域	全て	UXとUIを含む全ての区域。ただしこれらの措置は、区域の密度によって解釈が変わる (ヒートアイランド、換気スペース、生物多様性への対応等) あるいは周辺市街地区域 (景観の保全)	全て
土地利用への効力	工事の対象となる土地は規則第13条によって定められた空間および措置に従わなければならない。放棄権はない (この手段は所有権の移譲、土地の公用化には関与しない)	遺産として、又は景観的価値があると認識された要素を修正したり、廃止したりする効果のある工事で、整備許可の下に置かれていないものは、事前申出手続をとらなければならない (R421-23.h)。この空間で実施される工事は <u>PLU規則書の中に書かれた措置に従わなければならない。</u> そうでない場合は事前申請。	第123-1-5条 III-5°で定められているように建設不可能な場所が特定される。	建築不可能にするために確保された土地の登録。生態の連続性を新設するために確保されている場合、建築不可能。法律第123-17条の適用により、確保された土地の所有者は自治体にその土地を取得するように要請することができる。このため、この手段の使用は最小限にする。	PLUの、特に規則第13条に定められている規則措置が適用される。	いかなる条文もこの措置の効力について定めていない。対象となる土地の所有者に対して放棄権がないこと、PLU規則によって定められた措置のみ有効である。しかしながら規則は指示や特徴を越えたり、建設や整備を禁止することはできない。
PLUの管理手続	この手段が保護ではなく、規則第13条の実施方法を構成する限りにおいて、その縮小あるいは廃止については、改定手続きが必要としない。	保護の取り止め：PLUの改定あるいは修正。	保護手段である限りにおいて、その手段の縮小や廃止については修正と同様の手続を必要とする。	廃止：PLUの改定が整合性をとる (DUPあるいは計画宣言)。ERの創設：修正。	廃止、修正、この措置の追加は改定手続を必要としない。	廃止、修正、この措置の追加は改定手続を必要としない。

凡例。 EVC : Espaces végétalisés à créer 緑地を新設すべき空間、EMVPE : Espaces de mise en valeur paysagère ou écologique 景観あるいは生態の価値を高める空間、TCE : Terrains non bâtis pour le maintien de continuités écologiques 生態の連続性の維持のための用地、TUC : Terrains urbains cultivés 市街地における耕作用地、EBC : Espaces boisés classés 登録された森林空間、DUP : Déclaration d'utilité publique 公益宣言、ER : Emplacement réservé 留保された用地、Zone U : zones urbaines 都市区域、Zone AU : zones à urbaniser 都市化区域、Zone A : zones agricoles 農業区域、Zone N : zones naturelles et forestières。 自然および森林区域、Zone UX : zone comportant des activités industrielles ou tertiaires。工業あるいは第3次産業の活動を含む区域、Zone UI : Zone urbaine à vocation industrielle, artisanale, commerciale ou de services。工業、手工業、商業、サービス業のための都市区域。

表5 自主解釈指針のPLU-Hへの反映基準（テーマ2:生気候、エコロジー、景観部分のみ）

道具 Outils	植生の創造 (EVC)	景観あるいは生態の価値を高める空間(EMVPE)	生態の連続性を維持するための市街地における耕作地および、未開地(TCE)	生態系の連続性のために確保された土地	緑地とエコ整備をする面積の割合	維持、修正、新設すべき街路、歩道、サイクリングコース
法的根拠	L123-1-5条 III-1°	L123-1-5条 III-2°	L123-1-5条 III-5°	L123-1-5条 V°	L123-1-5条 III-1°	L123-1-5条 IV-1°
❶説明報告書	この手段の使用の正当性。	景観および生態系に関心のある空間の形態。保護登録に指定した理由の正当性の説明。	庭や既存の生態の連続性の特定。この手段の使用の正当性。	既存の生態の連続性の特定。この手段の使用の正当性	特に高密度の都市区域における、自然と生物多様性の強化の必要性の特定。割り当ての正当性。	環境にやさしい交通を促進する形態の特定。この手段の使用の正当性。
❷PADD	共通					
❸整備・プログラム方針 (OAP)	OAPにおいて景観について含むことが出来る。これにより対象となる空間の景観を如何に取り扱うかを定めるための法的措置を補完することが出来る。EVCに関する方向性と法的措置の整合性が取れるように十分に連関を取る。	OAP整備において景観および生態系について含むことが出来る。これにより規則書により定められていない、維持すべきあるいは価値あるものとすべき空間、特に計画を実施する区域について対象となる空間の景観を如何に取り扱うかを定めるための法的措置を補完することが出来る。EVCに関する方向性と法的措置の整合性が取れるように十分に連関を取る。	なし	なし	なし	OAPの中で移動についての項目を含めることができる。この項目は維持あるいは新設すべき環境にやさしい道路を予定することができる。整備の方向性はこれらの道路を整備するのに十分であり、またこの手段の範囲内において規則を定めることによって、整備の方向性を強化することもできる。
地区別計画 Plan de zonage	EVCの境界を定める。	EMVPEの境界を定める。	TUCとTCEの境界の定義。	2005年段階のPLUでは、留保される場所を定めERIはその対象によって違うシンボルで表されていた。生態の連続性のための土地については新たなシンボルを設定できる。生態の連続性を確保するための道路脇の景観整備を利用方法によって区別し、図面で表さなければならない。	なし	対象となる環境にやさしい交通路の図面。
❹規則書 Le règlement	PLU-Hでは、EVCが法律第13条で定められた緑地空間の割合に取って代わる。	PLU-Hでは、05年段階のPLUの第2章の措置の原則と、規則第13条の特別措置について定める。最価値化すべき緑地空間の維持拡大のために、緑地を放棄することに繋がる部分的な破壊を許さないことが重要である。この強化は、対象となる空間をより詳細に定めることと関連するだろう。しかしながら、このような空間の修正あるいは廃止は事前申請が必要で、つまりそれは原則的に禁止することが現実的に可能ではないことを意味する。これらの空間は、規則の第13条に定められている一つの土地において実現しなければならない緑地空間の割合に算入する。(fiche2.5参照) 対象となる空間、特に生態的価値があるが、緑化されていないような空間の性質に応じて、補完的かつ違った措置を取るのが好ましい。	PLU-Hでは、管理、保護、再価値化のみ許可される。TUC-TCEに関する措置は、重複や不整合を防ぐために、共通した措置とする。第123-1-5条 III-5°によると、特定された土地は建築不可となっているが、家庭菜園などにおいては、法典にかかれていないので、物置小屋などの建設は可能である。	PLU2005では第2章から第5章で、確保された土地の登録とその可能な用途について想起し、コミュニティの文書の中のリストを参照するように定められている。この措置は引き続き使われ、それに加え、生態の連続性に関連した用途が加えられる。	PLU-Hのなかで、以下が区別される。 ●緑地空間と、計画地の中で自由に使える空間の面積、あるいは、その土地自体の面積によって定義することが望ましい(高密度化に最小限必要な面積)。不可能な場合、対象となる土地を地図に特定し、特別な規則を作成する。 ●定められた計算方法に応じて、エコ整備面積は、敷地面積に加え敷地用件に対して、一部補償が可能かどうかを、グランリヨンで定める。均衡率 (Coefficient de pondération) は土地の性質により変化する。街の中で不足していると特定された地区の緑地の割合を緑地が増加する方向で定める。	PLU-Hでは、この手段をどの分野に適用するか： ● 歩道、サイクリングコースと公共交通 ● 新設、修正、維持すべき ● 道路の特性も同様に定めることができる。その場合は、各道路の特徴を詳細に定めた表を作り、特定しなければならない。 なお、選択したオプションにより、規則文書は変わる。

凡例. 表4 凡例参照。

事業) プログラム」の役割を担っている。その制限プログラムとして結合する履行担保手段については後の 6. で示すが、その措置を判断する❹を中心に規定(すべき)内容が都市計画法典 123-1-5 条(以下「PLU 規則内容」)に定められている。これは先に示した日本の「建築条例制限内容」に該当するものであり、近年、持続可能な発展を目指したグルネルⅡ法、ALUR 法によって大きく書き換えられてきている。

グルネルⅠ法は、「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%削減することを明記した。そして、グルネルⅡ法では、これらの諸目標を達

成するため、より技術的で具体的な「PLU 規則内容」に落とし込んだ¹²²。さらに、ALUR 法は、グルネルⅡ法で規定された「PLU 規則内容」を修正し、特に、地区の整備と自然・農業空間の保護との正当な均衡を保ちながら、住宅建設を促進する「道具」(Outils)、住居の密度を高くする等の都市化の拡散を防ぐための「道具」、生態系、気候、エコロジー、景観への配慮などの持続可能な都市づくりにかかわる「道具」を加えた(表 3) (「PLU 規則内容」123-1-5 の内容)。

フランスの「PLU 規則内容」と日本の「建築条例制限内容」を比較すると、フランスのそれは、①国の政策(都市計画と環境政策、社会政策との

¹²² 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。

結合)を反映し、②構造、形態・意匠のみならず、空間利用を想定した規定内容が定められており、③手法が日本のそれよりも多様である、また、④近年の社会情勢を反映した多分野にかかわる内容が定められていることがわかる。

(3)「PLU 規則内容」の運用実態(グランリヨン为例にして)

では、PLU の策定主体であるコミューン、EPCI は、「PLU 規則内容」に示された内容をどのように解釈し、いかなる内容を PLU に規定し、運用しているのだろうか。以下では、グランリヨンで策定されている PLU-H についてその実態を検討してみたい。

グランリヨンで策定している PLU-H の④規則書¹²³には、563 頁にわたり¹²⁴、区域(ZONE)特性ごとに、法律が定める「PLU 規則内容」に準ずる内容や独自の内容が定められている。グランリヨンでは、④の内容を定め、運用していくために、「PLU 規則内容」を独自に解釈する根拠と運用の考え方を定めた指針(以下「自主解釈指針」)¹²⁵を設けている。

表 4 は、その自主解釈指針を整理したものであるが、ここでは、全ての内容を列挙するには紙面が足りないため、「生態系、気候、エコロジー、景観への配慮」にかかわる部分を抜粋して要約している。この自主解釈指針には、法律(「PLU 規則内容」)が示す「道具」(Outils)ごとに、根拠法文の目的とグランリヨンの目的を対比させており、その上で、グランリヨンにおける「対象」「対象区域」「土地利用への効力」「PLU の管理手続」が定められている。こうした項目は、法律に対して(a)

「PLU 規則内容」を解釈する考え方を示している点、(b) PLU の効果や効力が想定されている点、(c) PLU の管理の考え方、その改定、修正などの手続までが提示されている点において PLU の内容及び運用に正統性を与えている。

また、グランリヨンの解釈、運用の考え方を表 4 に見ると、日本の地区計画の内容とは異なる少なくとも次のような特徴が見て取れる。まず、①法律の趣旨(ALUR 法の目的)を重視する基準を踏まえることが前提となっており、そのうえで、②高さ規制や容積率などの手段のみならず、裁量を要する多様な手段が定められ、③新設もしくは創設する空間に対してだけでなく、維持管理の観点から指針が示され、④グラフィックや図面による表記が重視されている。

さらに、表 5 は、これらの内容を PLU の計画文書にどのように反映すべきかを示したものである。これらの内容を見ると、①説明報告書を中心に、各規則で定める「道具」の正統性を確保することが重視されている。

他方、④規則書(表 5)には、法律(主に「PLU 規則内容」)に定められたもの以外のグランリヨン独自の項目が見て取れる。その他、グランリヨンを構成する幾つかのコミューンが独自に定めている規定を運用する地区別の計画¹²⁶などが存在する¹²⁷。例えば、リヨン市の要請で、リヨン市の区域において高齢化に対応した高齢者住宅の賃借や形態に関する憲章¹²⁸を PLU-H の中に規定として込むことが考えられている。こうした法律には規定されていない項目では、建築許可にあたり、「事前申請」が義務づけられており(表 5 下線)、建設や整備等を禁止するような内容が避けられているが、可能な範囲で協議・調整が図られるという。こうした協議・調整による事前手続は日本の条例による運用と類似するところがある。

¹²³ Agence d'urbanisme, Grand Lyon, Plan Local d'Urbanisme documents généraux régime, révision simplifiée N°13, 2013.

¹²⁴ この報告文書を作成するにあたっては、コミューンレベルで検討された書類を、グランリヨンの専門職員と、都市計画研究所(Agence Urbanisme)などともに取りまとめている。

¹²⁵ Grand Lyon, PLU-H Des thématiques transversales aux outils normatifs transversaux du PLU, 2014.

¹²⁶ Schémas de Secteur

¹²⁷ 前掲注 22 の聞き取り調査。

¹²⁸ Vill de Lyon, Chart interactive Bailleurs Sociaux-vill de Lyon, Vieillessement, Solidarités et Habitat Sociaux, 2014.

6. 地区計画の計画文書とその履行担保手段

(1) 日仏の地区詳細計画の履行担保措置の仕組み

既述したように、地区計画を構成する計画文書は「方針」「地区整備計画」であり、これらが履行担保手段と結合することで実効性が担保される仕組みとなっている。この都市計画文書と履行担保手段が結合することによる効果を連載2では、ア. 方針効果、イ. 地区整備計画効果、ウ. 建築条例効果、エ. 他法令結合効果として示し、連載3でその実態を検討した。その結果、日本の地区計画は、都市計画文書とそれと結合する履行担保手段の違いにより、実効性の効果や市町村が抱く期待が異なるという複雑な仕組みであることを確認できた。さらに、自治体独自の条例による事前手続によってこれらの実効性を支えている実態が明らかになった。

一方、フランスのPLUは、①説明報告書、②PADD、③OAPによって方針を示し、③の事業等による実現と、④規則書が建築許可と結合することでその実効性を確保している。つまり、PLUの策定とは①～④の策定(③は任意)を指し、PLUの履行担保手段は①～④(特に制限プログラムである④と事業計画である③)に対する建築許可というシンプルなものである。具体的には、①を前提とした②は、具体的な事業内容を示した③や制限内容を定めた④を拘束することで、目標像の実効性を高め、建築可能性の制限の原則を前提とした建築許可により③④の実効性が担保される。

なお、現在、フランスの都市計画にかかわる許可制には、「建築許可」¹²⁹、「整備許可」¹³⁰、「解体許可」¹³¹が設けられている(L421-1、L421-2、L421-3)(連載2を参照)。このうち、建築許可は、全ての

建築行為(constructions)を行う際に事前に交付を受けなければならない許可であり(L421-1)、提出された建築計画が都市計画・建築規制に関する法令上の規範に照らして許可されるものであることを証明する一方的行政行為であり、行政裁判所に訴訟を提起することのできる行為である¹³²。また、これらの許可の前に「事前申出」¹³³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。

(2) 建築許可における履行措置の実態(リヨン市を事例として)

1) 建築許可の運用実態

では、PLUの履行担保手段である建築許可においてどのような運用がなされているのか。建築許可権限はコミューンに付与されていることから、ここでは、グランリオンを構成する中心的コミューンであるリヨン市を対象にPLUにおける建築許可の運用実態を検討する。

日本と同様に、フランスにおいても建築許可にあたり事業者や地権者(事業者等)が建築許可申請書(Celfa)¹³⁴を提出する。そして、その内容がPLU(特に④規則書)に適合しているかの審査が行われ、適合していれば事業者等は建設に取り掛かることが出来る。なお、③は、④との調整を経て実施される。

リヨン市の建築許可手続の実際の流れを紹介しよう。まず、①事業者が建築許可申請書を提出し、②建築許可担当者に事業計画を説明する。その後、③②の担当者が各部署を回り意見を聞く(申請文書は何枚かの綴になっており、同様のものを11にわたる所管課に提出させる)。そして、④建築許可申請は許可に至ることとなるが、その際、全ての

¹²⁹ permis de construire. PLUを策定するコミューンには建築許可権限が与えられることはすでに述べている。

¹³⁰ permis d'aménager. 既存建築物に対して行われるものの以外の工事、設置、および整備は、限定列举されるもののみが都市計画法典上の許可・事前申出の対象となる(R421-18条)。

¹³¹ permis de démolir. 既存建築物で、保護の対象となるものや、市町村議会が解体許可制度を創設した市町村内に位置しているものは、解体工事の前に許可の交付を受けなければならない(L421-3条)。

¹³² 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。

¹³³ déclaration préalable.

¹³⁴ 土地の状況、建築家の名前、計画内容などを示した、いわば、日本の建築確認申請書のようなもの。

部署の了解が得られないと許可されない。

例えば、ある事業者が50棟のマンションを建設するための申請書を提出する。これに対してリオン市はグランリヨンの公衆衛生課に意見を聞いたり、もしその土地が景観保護地区の場合 ABF¹³⁵（歴史的モニュメント監視建築家）の意見を聞いたり、交通渋滞の状況などについて道路課に問い合わせたりなどを行うという。そしてこれらの関連部署への意見聴取や調整を経て、事業者との許可権限のための協議が行われる。具体的には、④規則書に適合していない場合や、地域に問題が生じる場合は、直ちに申請を却下するわけではなく、事業者等に追加の書類を要求するなどして、計画の変更を要請するなどの妥協点が協議される。ただし、この協議手続には非常に労力と時間を要するという。

2) 承認内容の実現

日本の建築確認申請の場合、確認済書が発行された後は着工することができ、一定の建築物については、中間検査があり、さらに全ての申請建築物は完了検査申請が必要となる。

フランスの場合、建築許可の内容と実際に建てられるものが違う場合、コミューンが建築許可の内容に即するよう事業者等と調整を行うプロセスが存在する。そしてその許可された建築物が規則書と照らし合わせて不可能な場合は、コミューンが「調書」(Procès-verbaux)を作成する。例えば、リオン市では、1物件に10名ほどの調査員（専属の調査員がチームを結成）が当該案件の現場に向いて建築許可の承認内容と合致しているかの調査及び審査を実施する。この審査により PLU に合致していない場合は、このまま工事を続ければ勧告をする（調書を作成する旨を申請者に知らせる）。リオン市では、以上のようなプロセスを実施するにあたり技術的に対応できる多くの人材を確保し組織を構成している。しかし、小規模なコミューンではリオン市のような体制を整えることができない場合も少なくないという。

そして、勧告に従わなかった場合、「検事」(Procureur de la République) に調書を送り、訴訟ないし「行政裁判官」(Juge de tribunal administratif) が建物の解体か、罰金を言い渡すこととなる。リオン市の場合、近年、調書を作成する場合が増えているが、検事に調書を送るまでに至ることは稀であるという。他方、建築許可申請が行われず工事がなされるケースが増えており、このことから、地域への周知や理解は重要であり、PLU（これまでの地区詳細計画も含み）の継承を丁寧に行う必要性が認識されている。

3) 規制的手法を踏まえ事業を行うための財源

フランスでは、公共施設の整備等を行うための財源として「整備税」(Taxe d'aménagement) が存在する。この税金は、建築許可を行う事業に対して課されるもので、事業者は、国の税源

(Trésorerie publique) として、定められた様式に従い、建築許可申請書に記される建設予定面積と用途（住宅、事務所など）によって課税される。そして、この徴収された租税はコミューンの公共施設等の整備の財源として使用される。例えば、個人が 30 m² の面積の建設をすると約 1000 ユーロが租税となり、その金額のうち 1/7 がリオン市に、6/7 がグランリオンに配分され、道路等の都市施設の建設費に使われる。

なお、この制度は以前、「施設地方税」(Taxe locale d'équipement) と呼ばれ、建築許可を申請する際、複数の税金が存在していた。例えば、施設に関する税金および建築に関する助言についての支払い、緑地空間の保護に利用される税金などである。そして 2010 年の財政法 (loi de finance)¹³⁶ により改定され、類似の税制が「整備税」としてまとめられた。「整備税」は、コミューン等に税率を選択する自由が与えられ（例えば、その税率は、整備面積の概ね 1～5%）また、コミューン等が用途も設定できる¹³⁷。

¹³⁶ LOI n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

¹³⁷ 例えば、コミューンが、社会供給住宅にはこの税金を適用しないということを定めることもできる。

¹³⁵ ABF : Architecte bâtiment de France

加えて、エコロジー省の担当官¹³⁸によれば、③ OAP が PLU に包含されたことにより、④ による規制的手法を周辺環境と合わせて環境を整えていくための方策が押し進められていることに伴い、国では、この方策を実現するための自由度の高い財源の創設を検討しているという。

Ⅲ. フランスの PLU の意義と実態

これまでみてきた日本の地区計画の実態及び課題に対するフランスの地区詳細計画の意義と実態を連載 2 で示した視点ごとにまとめ、考察すると以下となる。

1. 地区詳細計画の背景と趣旨

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連載 1 で確認した。しかし日本の地区詳細計画すなわち地区計画は、都市計画制定後、半世紀以上の時を経て創設 (1980 年) し、その意義も、既存の都市計画法と建築基準法の補完に過ぎなかった (連載 3)。それに対してフランスの地区詳細計画は、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」(連載 1) の中心的な手法として基礎自治体レベルで地域の目標像を決定し、それを総合的に実現する制度として都市計画法制定以降、持続的・累積的・重層的に (連載 1) 形を変えつつも運用されてきている<構造的相違①>。こうした日本との比較におけるフランスの実態 (地区詳細計画の背景と趣旨、経緯) から、フランスでは、地区詳細計画を都市計画による統制の基礎とすべきであるという認識が見て取れる<構造的相違②>。

そして近年にかけて、社会情勢の変化に伴い日仏ともに都市計画制度の再構築が求められてきている。日本においては人口減少、フランスにおいては「連帯の要求」という異なる原理を持ち合わせているものの、1980 年代の地方分権の流れを踏

まえつつ、環境に配慮した持続可能な都市の発展を目指している点は類似している。こうした変化に対して、フランスでは 1983 年権限配分法に伴う都市計画法の改正により二層の都市計画体系とともに「建築可能性の制限の原則」が導入され、2000 年の SRU 法により都市計画体系を統合的計画 (SCOT) と、実効性の高い地区詳細計画 (PLU) に再構築し、その際に規定された「都市化の制限の原則」を前提に、グルネルⅠ法、グルネルⅡ法、ALUR 法によって具体的な展開、強化が図られてきている。その強化の方向性は、後述する計画間の一貫性と計画文書の充実である<動向的相違①>。こうした変化に対する地区詳細計画を自治体が運用、継承する動因として「計画 (地区詳細計画が) なければ開発 (建築物の建設、土地利用転換) なし」という前記の 2 つの原則 (「建築可能性の制限の原則」「都市化の制限の原則」)<構造的相違③>が挙げられ、SCOT と PLU の策定を促す展開から、この 2 つの原則が、基礎自治体等の自主性や意思決定を重視しつつ前述の都市計画の統制に関する認識を促し、基礎自治体の自主性を国が補完する、あるいは国政の観点から国がその役割を担う前提になっていることがわかった<手法の相違①>。

2. 計画体系の動向と一貫性の実態

1992 年に整えられた日本の二層二段の都市計画体系において、区域区分や用途地域など都道府県レベルの土地利用計画 (すなわち一層一段) が中心に運用されてきており、市町村 MP と地区計画は補完的に位置づけられてきた。とりわけ、都市計画法において計画間の一貫性を確保する規定がないわけではないが、その規定を見る限り、市町村 MP が機能しなければならない。また、日本の都市計画体系には、一貫性を具現化する方策が整えられていないためにそれを確認し、履行を押し進めることはできないという課題がある (連載 3)。

これに対して、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ており、SD-POS という体系を経て、今日 SCOT-PLU という二層の計画体系が運用され、計画間の一貫性とその具現化が重

¹³⁸ 前掲注 22 による聞き取り調査による。

んじられてきている。具体的には、SCOT を中心に持続可能な発展など、法律の趣旨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整合 (compatibilité)、あるいは統合化 (intégrateur) させることで政策領域・空間範囲の一貫性が強められてきている。そして、PLU は SCOT との整合が義務付けられた上で、それらの一貫性を実現するという観点から強化されてきている。このような SCOT と PLU の一貫性に関する法律の変化<動向的相違②>と手法<手法的相違②>は、日本の市町村 MP と地区計画の機能と関係に示唆を与えるものであると考えられる。

また、一貫性を具現化するための確認、履行を推し進める方策としては、地方長官 (préfet) の判断、すなわち国レベルの判断が強められている。このような国の代表である地方長官によって計画相互の拘束力を強化する方策 (事後統制) に、持続可能な発展を実現するための、国の役割が見て取れた<手法的相違③><構造的相違④>。

他方、規制的手法と事業的手法の総合的な運用については、日本の地区計画は、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ことに対して、フランスが事業的手法 ZAC (1967 年) を 2000 年に PLU に内包し、グルネル法には PLU の計画文書のなかに、従来の規則書と整備・プログラム方針 (OAP) を義務付け一体的運用を可能にしている。こうした制度の見直しから規制的手法と事業的手法の総合的な運用の必要性が見てとれた<動向的相違③><運用的相違③>。

3. 適用対象

フランスの PLU が、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」を対象としている点で異なっている。しかし、都市計画体系や地区詳細計画の定義に照らせば PLU と地区計画は比較対象として妥当であるといえる。

フランスでは、地区詳細計画の創設当初は、1 万人以上のkommune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、権限配分法制定 (1983 年) (地方分権改革) 以降、全国のkommuneで自主的に制定することが可能となっている。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。

具体的には、広域行政組織である EPCI が策定する地区詳細計画、すなわち PLUi が創設され、PLU の対象空間を拡大させ、その適用が推し進められている。主な理由は 2 つあり、1 つに、PLU と SCOT との関係及び SCOT の全国的普及促進、2 つに、kommuneの連帯の強化による PLU の全国的普及である。このような動向から全国で一貫性を確保するための主要なツールである SCOT とその実現性を高めた PLU (PLUi) の普及が推し進められ、都市計画による統制が強められている傾向が見て取れた<動向的相違④>。また、その運用実態 (策定状況等) からは、従前の地区詳細計画を更新する形 (改定) で計画が策定されていること、POS と PLU を合計すると (すなわち、地区詳細計画の数) 全kommune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ことがわかった<構造的相違⑤>。また、PLUi の承認状況を見ると、その数は少ないものの、PLUi は、CC や RNU を取り込み策定されている。

さらに、こうした運用を推し進める国の措置 (支援やインセンティブ) として、第一に、PLU の策定にかかる費用の補助金、第二に、建築可能性の制限の原則と都市化の制限の原則を動機として定められる義務規定、第三に、PLUi を策定することで提供される財政的インセンティブ手法が用いられている<手法的相違④>。

以上の適用対象の拡大や適用を促す法律の改正などからは、全国の都市計画を二層の都市計画 (SCOT・PLU) により統制していこうとする意図がうかがえる。

4. 策定及び決定手続

日本における地区詳細計画の策定及び決定に際して実施されている利害関係人等の合意形成や同意調達は、法令には明確には規定されていないものの地区計画適用による制限等に対する正統性を確保する方法であると考えられてきている。しかし、とりわけ近年、いずれの市町村でも、住民等を中心としたまちづくり活動が進まなくなってきたおり、このことにより住民発意の計画づくりも容易ではなく、合意形成や同意を調達することが課題となっている。とりわけ、市町村ではこれらのプロセスを実施する財源不足が提起されていた。

一方、フランスにおいては、方法や主体(「様態」)が、策定主体の議会で議決される点、「総括」(Bilan)が重要視されている点で日本の策定手続とは異なっている。「総括」は、コンサルタシオンの意義と目的、対象と枠組み、そして、そこで検討、報告・調査分析などされた情報を記し、民意を反映した実態を記すことで手続の正統性を担保している。また、フランスでは日本で実施されている「利害関係人等の同意調達」は、一般意思性を阻害し、個別利益への妥協として、かえって、正統性を棄損させると考えられている<構造的相違⑥>。なお、こうしたプロセスを実施する財源は国からの補助金も少なくないが、コミューン等の一般財源として取り扱われており、予算の規模は策定者の自主性に基いている<手法的相違⑤>。

以上の地区詳細計画の策定及び決定に関して、フランスでは、都市計画文書はその更新であるということを前提に、手続が設定されており、近年、その手続の簡素化、種類の充実が図られてきている<動向的相違⑤>。特に、更新にあたってはその変更手続の段階と考え方を明確にしている点<手法的相違⑥>、基礎自治体と広域行政組織の立場や役割を明確にした上で計画内容及び変更の調整がおこなわれている点が特徴的である。

5. 計画内容の拡大、詳細性

日本の地区計画が定める計画内容は、都市計画法及び建築基準法に準じて限定的である。

これに対して、フランスの地区詳細計画の対象領域(分野)は社会情勢の変化を踏まえ拡大し、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(拡大)、それを具体化するための都市計画文書、①説明報告書、②PADD、③整備プログラム方針(OAP)、④規則書において、手段(Outils)を中心に充実(詳細性)が図られてきている。特にALUR法では、④について、地区の整備と自然・農業空間の保護との正当な均衡を保ちながら、住宅建設を促進する「道具」(Outils)、住居の密度を高くする等の都市化の拡散を防ぐための「道具」、生態系、気候、エコロジー、景観への配慮などの持続可能な都市づくりにかかわる「道具」が加えられた<動向的相違⑥><手法的相違⑦>。具体的には、地区詳細計画により制限等を行う内容を示す、フランスの「PLU規則内容」(L123-1-5)と、それを同様の役割を担う日本の「建築条例制限内容」(連載3表6)を比較すると、フランスのそれは、①国の政策を反映し、②構造、形態・意匠のみならず、空間利用を想定した規定内容が定められており、⑤制限手法が日本のそれよりも多様である。また、④多分野にかかわる内容が定められている。

加えてグランリヨンでは、法律が定める「PLU規則内容」を自主的に解釈するための自主解釈指針が定められていた。この指針は、(a)「PLU規則内容」を解釈する考え方を示している点、(b)PLUの効果や効力が想定されている点、(c)PLUの管理の考え方、その改定、修正などの手続までが提示されている点でPLUの内容及び運用に正統性を与えている<手法的相違⑧>。また、その内容は、①法律の趣旨を踏まえて、ALUR法の目的を重視する基準を踏まえることが前提となっており、そのうえで、②高さ規制や容積率などの手段のみならず、裁量を要する多様な手段が定められ、③新設もしくは創設する空間に対してだけでなく、維持管理の観点から指針が示され、④グラフィックや図面による表記が重視されているなど、解釈の幅が非常に大きい<構造的相違⑦>。さらに、グランリヨンでは、法律が定める「PLU規則内容」に

はない独自の基準を設けている。この基準は、事前申請時の協議・調整によって実現されているが、これは、日本の条例による運用と類似している。

6. 実現手法と履行担保手段

日本の地区計画は、計画文書と履行担保手段の違いによりその効果やそれへの期待は異なるという複雑な仕組みであった。そのなかで建築確認という履行担保手段と結合している建築条例に定めることが実効性を確保することであると認識されている。しかし、建築確認では、「建築条例制限内容」を限定的に判断される。従って市町村は、自治体独自の条例等による事前手続により「建築条例制限内容」以外の計画内容の実効性を支えている。

このような日本の地区計画とその履行担保手段のあり方に対して、フランスのPLUの場合、PLUの内容に対して建築許可の対象となるというシンプルなものである。フランスの建築許可は、PLUの特に④規則書に適合することを基本に運用されているものの、5. で見たように規則書を作成(「PLU規定内容」を解釈)する段階、そして許可の段階、許可内容を実現する段階ともにコミューンの裁量が大きいの、いわば「裁量許可制」であるといえる<構造的相違⑧>。また、技術的な正統性も重要であると考えられており、リヨン市やグランリオンでは、これらに対応できうる人材や体制が整えられていた。そして、PLUの履行を担保するためには、事業者等にPLUの内容と手続を理解してもらうことが不可欠であり、地区詳細計画を住民の理解のもとで更新していくことの重要性が認識されていた<運用的相違④>。

他方、法律により、PLUが事業計画OAPを包含することとなり、規制手法と事業手法を一体的に運用するための都市計画文書は整えられた。加えて、フランスでは、規制的手法を周辺環境と合わせて整備していくための方策が整えられてきており、それを実現するための自由度ある財源も整理・検討されている<手法的相違⑦>。

IV. 日仏の地区詳細計画の相違と日本への示唆

連載を通して検討してきたフランスの地区詳細計画の意義と実態を日仏の地区詳細計画の相違という観点から分類すると、前章Ⅲ.の<構造的相違①～⑧>、<動向的相違①～⑥>、<手法的相違①～⑧>、<運用的相違①～④>に示す4つの相違の局面に整理できる。

これらの4つの局面に見られるフランスの地区詳細計画の実態は、日本の地区計画ないし都市計画制度の課題に対して、全てが参考になるとはいえないが、多くの示唆を含むものであると考える。なかでも、<手法的相違>や<運用的相違>で示したフランスの取り組みは、今日の都市計画制度を維持しつつ改善するという観点から参考になるものも少なくないだろう。しかしながら、社会情勢の変化を踏まえて都市計画を転換させる動向を示す<動向的相違>と、1世紀という歴史のなかで培われてきたフランスの都市計画や地区計画の意義を示す<構造的相違>は、日本の都市計画の構造的問題を把握し、発展的な展開に導くために、より重要な示唆を与えてくれると考える。

その意味では、さらに都市計画による統制の意義を社会情勢の変化に照らして検討する必要がある、この点については、今後の研究課題としたい。以上の拙稿が日本の都市計画を検討する一助になれば幸いである。

謝辞:連載という恵まれた形で研究成果を報告する機会を与えて下さった土地総合研究所に深く御礼を申し上げます。なお、当該研究は、駒澤大学特別研究助成金によるものである。