

〔論 説〕

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」

内 海 麻 利

1. はじめに
2. 日本の都市計画法制の課題と「総合性」
 - 2-1. 都市計画法制の課題と総合性
 - 2-2. 自治体の条例等に見る総合性
 - 2-3. フランスの都市計画法制を見る視点
3. フランス都市計画関連法制の動向と「一貫性」
 - 3-1. 都市計画法制の動向と「都市の連帯と再生に関する法律」
 - 3-2. 環境グルネルによる都市計画法制の変化と一貫性
4. おわりに

1. はじめに

現在日本では、高度経済成長期の都市化時代¹⁾に向けてつくられた都市計画制度が機能しなくなり、都市計画法(1968年)の抜本的な見直しが議論されている²⁾。そこでは、多分野の政策を対象とする総合的な施策の展開と、都市と農村部等の共存のために空間を総合的に取り扱う必要性が求められている。すなわち、都市計画制度が対象とする「政策領域」と「空間範囲」の拡大に対して、制度により総合的に対応することが課題とされている³⁾。

このような都市計画法制の課題が指摘されるなか、自治体では、「総合性」

を確保する、あるいは高めるために、条例等によって既存の連携していない施策を一定の範囲で結合させる動きがある⁴⁾。こうした動きは、「政策領域」と「空間範囲」の拡大に対して総合的に対応できる法制度が整わないなかで、自治体が自主的に地域のニーズに応える都市づくりを実現しようとするものである。

一方、フランスでは2000年12月に「一貫的かつ連帯的で持続可能な発展と都市の再生」を基本的目標⁵⁾とした「都市の連帯と再生に関する法律(SRU法)⁶⁾」が制定され、フランス都市計画法は新たな発展段階に達したとされている⁷⁾。この法律の基本的目標の1つである「一貫性」に関しては、住宅、交通、商業といった広義の意味で都市に関連する政策間で一貫性をおくこと(「政策領域」の一貫性)と、広域の計画と狭域の計画との間に一貫性をおくこと(「空間範囲」の一貫性)で、都市全般に関して一貫性を保つという2つの観点が求められている⁸⁾。さらに、法律の実効性を強化する方向で「環境グルネル(Grenelle Environnement)⁹⁾」と称される新たな政策が進められている。その一連の施策は、2009年8月の「環境グルネル実施に関するプログラム法(グルネルI)¹⁰⁾」と2010年7月の「環境のための全国的取組みに対する法律(グルネルII)¹¹⁾」という形で具体化し、これらの法律により都市計画法典(Code de l'urbanisme)が大きく書き換えられた。そこでは、都市計画法典の対象領域を交通・輸送、住宅・建物、エネルギー、農業、廃棄物などに拡大し、また、都市計画制度が対象とする空間範囲の拡大に対して広域調整を可能とするための主体の役割を拡大・強化している。

すなわち、日本の都市計画法制に対して指摘される「総合性」に関する課題に対応する制度がフランスでは「一貫性(cohérence)」という概念の下で法制において展開されていると考えられる。

そこで本稿は、「総合性」に関する日本の都市計画法制の課題に対しフランスの法制から示唆を得ることを目的とする。具体的には、日本の都市計画法制の課題を「総合性」の観点から整理する(2-1.)とともに、この課題を補完する自治体の条例等による取組みを整理し¹²⁾(2-2.)、これらの整理を踏まえて

フランスの都市計画法制を見る視点を設定する(2-3.)。次に、近年のフランスにおける都市計画法制の動向と、法制の基本目標の1つである「一貫性」に関する内容を考察する(3.)。そして最後に、「総合性」を確保するために必要な法制度のあり方に関する日本の課題に対して、フランスの制度から示唆を引き出したい(4.)。

2. 日本の都市計画法制の課題と「総合性」

2-1. 都市計画法制の課題と総合性

(1) 日本における政策課題と総合性

まず、都市計画法の抜本改正に向けて、日本の都市計画の課題をまとめたとされる社会資本整備審議会の「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告」(以下、「小委員会報告」)¹³⁾を見てみたい。この報告では、日本における都市計画の課題を、人口減少や地球環境問題の高まりなどを背景に、「豊かで活力ある持続可能な都市」の実現にあるとしている。「持続可能性」の概念や内容については国内外で議論されているが¹⁴⁾、小委員会報告では、持続可能な都市の方向性を、環境と共生し、低炭素型の都市すなわちコンパクトで効率的な集約型都市構造を実現しようという側面(環境的側面)と、経済、文化等の多様な面も併せて豊かさや活力を維持するという側面(社会・経済的側面)¹⁵⁾の2つに整理している。

こうした整理を踏まえ、まとめられた課題を「総合性」に着目して抽出してみたい¹⁶⁾。まず、政策領域の拡大については、都市計画が、都市を一体としてとらえ、総合的に整備・開発・保全するための政策として十分な機能を果たしていないのではないかとの疑念が示された上で、多方面の分野¹⁷⁾を包含・連携する総合的な政策としての機能を十分果たすことが求められている。次に、空間範囲の拡大については、都市の外縁部やその外の区域に目を向けた都市政策、都市と農山漁村との共存の重要性がいわれ、一貫した計画の下で広域的に調整することが望まれている。

これら領域と範囲に関する課題は、環境的側面、社会・経済的側面について、総合性を前提に土地利用や都市施設等をいかに調整するかという計画・規制制度を改めて議論する必要性を示している。

(2) 都市計画法及び都市計画運用指針に見る総合性

では、現行の都市計画法制では、「総合」という表現がどのように使用されているのであろうか。

都市計画法やその運用を示した都市計画運用指針¹⁸⁾でも「総合」という表現は数多く使用されており、そこで用いられる「総合」の意味はさらに多様である。まず、都市計画法では「一体の都市として総合的」に整備・開発及び保全するという表現が、都市計画区域、地区計画、都市計画基準等の各制度の前提として登場する。この「総合」の使用法は、都市計画が1つのまとまりのある都市を形成するために部分や要素を統一的に構成することを前提としており、都市は空間であるとともに多様な政策が執行される場であることが想定されていることを表している。つまり、都市計画が一定の「空間範囲」において多分野にわたる「政策領域」を総合的に調整することを前提とするものであることを表している。

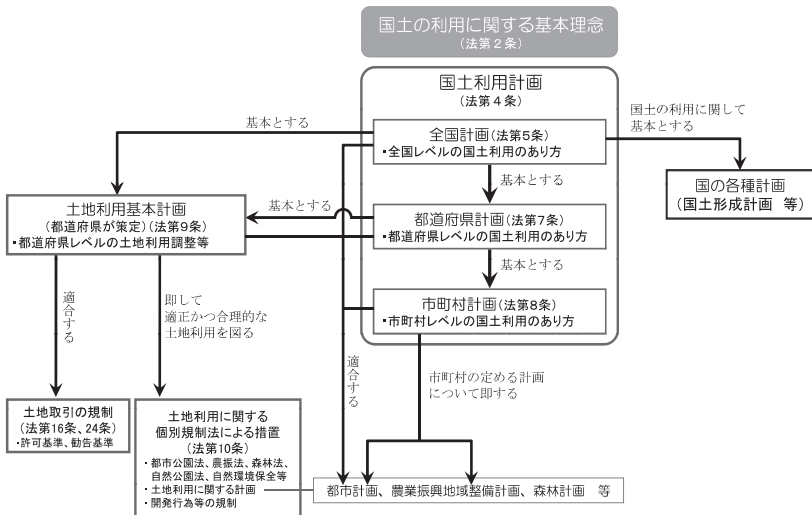
これを受けて、運用指針では、幾つかの趣旨から「総合」という表現が使用されている。それらを大別すると、「総合的に計画し、決定を進める」「多様な計画が一体となるよう総合的に機能させる」「都市計画の一体性・総合性の確保」などの「計画」に関するものと、「将来の見通しを総合的に勘案する」「総合的な評価を行う」「総合的な利用」などに見られる「運用」に関する表現がある。前者は、政策分野ごとの計画や、国、都道府県、市町村、地域・地区等の異なる空間における計画であり、後者は、その運用が予定されている。その意味では、政策領域や空間範囲を横断する計画を策定し、その運用を一貫させることで一体的な都市を総合的に計画し、運用することが期待されているといえよう。ただし、法令及び運用指針で示される「総合性」は抽象的であり、具体的にどのようなものなのかは必ずしも明らかではない¹⁹⁾。

(3) 都市計画法による総合性の仕組みと課題

確かに、都市計画は計画及び計画づくり、計画に記述されている内容に沿って都市を変えていく行為²⁰⁾である。それゆえ、国土全域にわたる国土利用計画をはじめ都市計画法には、都道府県レベルでは「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、以下、「都市計画区域マス」)」、市町村レベルでは「都市計画に関する基本的方針(同法18条の2、以下、「市町村マス」)」など、いわば「計画」が規定されている。そして、図1に示すように、計画間の「即する」「適合させる」「基本とする」などの関係が法文上規定され、計画間の一貫性が確保されることになっている。また、これらの計画は、計画の実現手段として土地利用制限等の手段との連携(「即する」関係)が想定されている。それが、図2に示す二層二段の都市計画体系である。

しかし、実際には計画相互または計画と手段との関係を拘束する仕組みはなく、また、実態的には、計画と実現手段との関係が希薄である。

例えば、市町村マスや、その実現手段である地区レベルできめ細かなまち



出典) 国土交通省国土計画局総合計画課

図1 国土利用計画の体系図及び土地利用基本計画、個別法との関係図

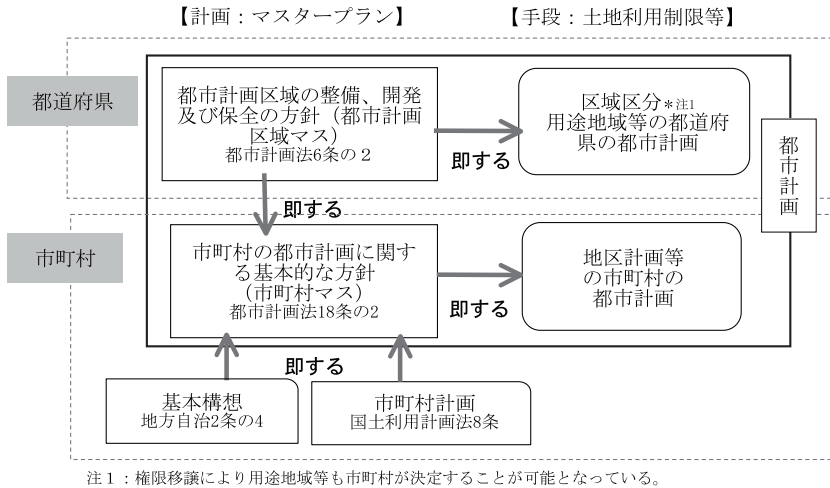


図2 都市計画における都道府県と市町村の計画間・計画と手段の関係

づくりを行う「地区計画等(同法12条の4、以下、「地区計画」²¹⁾)」という計画・規制制度が設けられ、充実が図られてきているが、同法では市町村マスが他の計画と、また、地区計画等の市町村の都市計画が市町村マスに「即する」と関係が規定されている²²⁾(図2)。しかし、計画相互に拘束力はなく、計画を実現する規制力等が伴わないという問題がある²³⁾。すなわち、計画相互、計画と手段の一貫性が欠如している。

このように、日本の都市計画法制は、総合的に対応することになっているものの、その仕組みが欠けている。特に総合性を実現する一貫性の観点から、計画相互を拘束し、計画を実現するための手段(規制力等)²⁴⁾と連動させる手法を制度上整備し、運用することが課題であるといえる。

2-2. 自治体の条例等に見る総合性

(1) 施策を結合させる動き

都市計画法制の「総合性」にかかわる課題に関して、自治体では、まちづくり条例等を制定し、施策を結合させることで総合性を確保しようとして

いる。ここでいう施策を結合させる動きとは、条例、要綱、計画、手続など、既存の連携していない施策を一定の範囲で結合させるという行政活動の動向であるが、前述の都市計画法制における「総合性」の課題から捉え直せば、施策を結合させる動きは、都市計画法制に欠ける計画相互の拘束と計画と実現手段との関係に関する試みを含んでいると考えられる。

筆者はかつて、まちづくり条例の実態の分析を通して、自治体が「総合性」を指向する行政活動の性質を次の4つに整理した²⁵⁾。

第1は、目的を結合させることによって複数の施策(計画等を含む)を連携・体系化する総合性((ア)制度連携性)である。1つの条例に複数の目的を持つ施策を複合させたり、理念的な条例によって施策(制度や条例そのもの)を体系化する傾向に表れており、自治体が都市計画分野以外の政策及び計画を総合して取り扱う地域の必要性から実施されているものである。

第2は、目的を実現するために各種施策(手続)を結合させる総合性((イ)手続秩序性)である。これは、地域の課題や住民の要請に対して幾つかの手続を結合させ、秩序化するというものであり、計画策定手続や開発及び紛争調整事前手続などを1つの要綱や条例に明示し、各手続の関係が明示されているものである²⁶⁾。

第3は、法律に基づく施策(制度)と自治体における条例等による施策(制度)を運用によって結合させる総合性((ウ)一体的運用性)である²⁷⁾。これは、法令執行行政と独自施策行政を連動させるという意味で、地方分権改革後の機関委任事務の自治事務化や委任規定の拡大・柔軟化に伴い、政策目的や理念に基づいて法定制度と独自の施策と結合させ運用するというものである。具体的には、法律、委任規定と自主条例を一体的に運用する近年の動向に見て取ることができる²⁸⁾。

第4は、自治体における計画(マスタープラン、地区レベルの計画等の施策)と手段(法令、条例、要綱などに基づく規制及び誘導規定等の施策)を結合させる総合性((エ)計画実現性)²⁹⁾である。

(2) 総合領域

以上のように自治体は、総合性を確保するために自治体政策を実現する施策を結合している。これは、「総合行政」を実施するための自治体独自の方策であるといえる。ここで重要なのは、自治体が施策の展開のなかで、国の政策や省庁もしくは個別法が設定する領域ではなく、地域独自の要請や課題に応じて、政策の対象領域を設定する点である。自治体は「総合性」の観点を導入する際に、「総合性を維持しようとする自治体の自主性に基づいて設定される一定の領域（「総合領域」）」を独自に設定しているのである。

2-3. フランスの都市計画法制を見る視点

日本の都市計画法制では一体的な都市を総合的に計画し、その計画が運用されることが想定されており、それを実現するためには、計画相互を拘束し、計画を実現するための手段（規制力等）と連動させることが必要である。

こうした「総合性」に関する日本の都市計画法制の課題に対して、自治体では、施策を結合する、すなわち自治体独自に総合性を指向する実態がある。本稿では、自治体が日本の都市計画法制の課題に対応するために試みている施策の結合を、総合性を実現するための手法と読み替え、フランスの都市計画法制を考察する視点として用いる。なお、フランスとの比較で見ると、フランスには条例³⁰がないため、「(ウ)一体的運用性」は、異なる意思決定機関（例えば、国、広域自治体、基礎自治体など）により策定された施策を結合させ運用する手法と読み替えることにする。読み替えられた手法は以下のとおりである。

(ア) 制度連携手法：目的を結合させることで計画等を連携・体系化させる手法

(イ) 手続秩序手法：計画策定手続と規制手続など幾つかの制度による手続を結合させる手法

(ウ) 一体的運用手法：国や広域自治体、基礎自治体など、異なる意思決定主体による計画を一体的に運用する手法

(エ) 計画実現手法：計画間相互、計画と手段を結合させる手法

加えて、「総合領域」については、自治体が総合性の範囲を自主的に設定している点が特徴である。したがって、自治体が自主的に領域を設定しているかどうかを考察したい。

以下では、「総合性」の意味、総合性に関する日本の都市計画法制の課題、総合性を実現する上記の手法(ア)～(エ)及び総合領域の視点からフランスの近年の都市計画法制を考察してみたい。

3. フランス都市計画関連法制の動向と「一貫性」

3-1. 都市計画法制の動向と「都市の連帯と再生に関する法律」

(1) 都市政策・法制の近年の動向

1919年に制定され、1970年半ばに確立を見たフランスの都市計画法制は、1980年前半の地方分権により重要な改革がなされる。都市計画の策定と整備事業の実施に関する権限配分に加え、例えば、環境保護の重視、住民参加や公開意見聴取手続の拡充等今日につながる課題の認識の下、所要の改正や対処施策が整備されていった。そして2000年のSRU法により都市計画制度の全般にわたって大幅な修正が加えられ、新たな発展段階に入ったとされる³¹⁾。

フランスにおける都市計画法制の動向を原田³²⁾は、「既成市街地の再整備と再生によるコンパクトな都市形成、自然・環境・景観等の非経済的な国土・都市空間の維持保全を重視した持続可能な都市発展、社会的・物理的な衰退地区における他領域の問題群(住宅・経済・雇用・交通・商業・福祉・教育等)を統合した都市の再生政策、それらの諸課題を包摂・統合しうるような都市計画および空間整備法制の内容・体系・実施主体の再構築」であり、それらの要素が「内容的にも空間的にも、一貫した整合性をもって持続可能な都市発展のために統合的に編成・動員されていく制度的仕組みであることが、現代都市法の発展の基本線となっている」としている。

フランス都市計画法制の展開に関する上のような評価に加えて、SRU法

が、その基本目標の1つに「一貫性」を掲げていることや、この法律に導入された主要な計画がSCOT (Schéma de cohérence territoriale : 広域一貫スキーム)³³⁾であることなどからもSRU法によって新たな発展段階に入ったフランスの都市計画法制において「一貫性」が1つの重要な鍵概念となっていることがわかる。

(2) SRU法の制定背景

SRU法の背景は、これに先立ち制定され、改正された一連の法制(表1)と、それらを促した政策の流れに見ることができる³⁴⁾。

まず1つの流れに、1980年頃から深刻化する「居住による社会的乖離現象」への対処³⁵⁾がある。1990年に入り、住宅への権利を目指し、住宅困窮者のための住宅確保等に関して規定した「ベッソン法」(1990年)と、居住の多様性の実現を理念に掲げた「都市の方向づけの法律」(1991年)が制定され、都市の困窮防止政策³⁶⁾が体系化される³⁷⁾。しかし、問題は容易に解決せず、抜本的な対処方策を講じるため、関連制度全般にわたって「都市の連帯と再生」という枠組みで法制度を再構築することが企図された。

2つには、国土整備政策の見直しと「市町村間連携」の強化を推進する流れがある。国土の不均衡を緩和するため制定された「パスクワ法」(1995年)に対して指摘された問題点³⁸⁾を踏まえ、「国土整備および持続可能な発展のための基本法(ヴォワネ法)」(1999年)が成立する。他方で、コミューン間協力の強化と簡素化を促す「シュヴェヌマン法」(1999年)制定により広域行政組織の改革が行われ、後にSRU法により創設されるSCOTの策定主体となるEPCI (Etablissement public de coopération intercommunale : コミューン間協力公施設法人³⁹⁾)の役割が強化される。

そして3つめは、空間の浪費、既存の地区の衰退、社会資本の負荷、生活の質の面で受け入れ難い自家用車の増加を生じさせる都市のスプロール化という課題に対するものである。すなわち、「都市の上に都市を構築し、空間・エネルギーを節約する持続可能な開発発展」という都市づくりの主要な方向

表1 フランス都市計画関連年表

制定年月日	法令名
1975.12.31	●土地政策の改革を定める法律 <i>Loi portant réforme de la politique foncière.</i>
1976.12.31	●都市計画の改革を定める法律 <i>Loi portant réforme de l'urbanisme.</i>
1982.03.02	◎コミューン、県及び地域圏の権利と自由に関する法律(地方分権基本法) <i>Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.</i>
1983.01.07	●◎コミューン、県、地域圏及び国の間の権限配分に関する法律(権限配分法) <i>Loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.</i>
1983.07.12	○公開意見聴取手続の民主化及び環境保護に関する法律(ブシャルドー法) <i>Loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.</i>
1985.07.18	●都市整備の原則の定義及びその実現に関する法律 <i>Loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.</i>
1990.05.31	◆住宅への権利の実現を目指す法律(ベッソン法) <i>Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement.</i>
1991.07.13	◆都市の方向づけの法律(LOV法) <i>Loi d'orientation pour la ville.</i>
1992.02.06	◎フランス共和国の国土行政に関する指針法 <i>Loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République.</i>
1993.01.08	○◎景観の保護および活用に関する法ならびに公開意見聴取に関する法的措置の部分的修正(景観法) <i>Loi sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.</i>
1995.02/02	○環境保護の強化に関する法律(バルニエ法) <i>Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement.</i>
1995.02.04	●■国土整備及び発展に関する基本法(パスクワ法) <i>Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.</i>
1999.06.25	●■国土整備および持続可能な発展のための基本法(ヴォワネ法) <i>Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.</i>
1999.07.12	◎コミューン間協力の強化と簡素化に関する法律(シュヴェヌマン法) <i>Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.</i>
2000.12.13	●◆都市の連帯と再生に関する法律(SRU法) <i>Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.</i>
2002.02.27	◎近隣の民主主義に関する法律 <i>Loi relative à la démocratie de proximité.</i>
2003.07.02	●□都市計画・居住法 <i>Loi urbanisme et habitat.</i>
2003.08.01	◆都市及び市街地改良のための方向づけとプログラム化の法律(ボルロー法) <i>Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.</i>
2006.07.13	◆住宅に関する全国的取り組みに対する法律(ENL法) <i>Loi portant engagement national pour le logement.</i>
2007.03.05	◆対抗可能な住宅への権利を定め、社会的統合のための多様な措置に関する法律(DALO法) <i>Loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.</i>
2009.08.03	●○環境グルネル実施に関するプログラム法(グルネルI) <i>Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.</i>
2010.07.12	●○環境のための全国的取り組みに対する法律(グルネルII) <i>Loi portant engagement national pour l'environnement.</i>

凡例：各記号は主に関連する分野：●都市政策、◆住宅政策、■国土整備政策、◎地方分権・行政・手続、○景観・環境政策。
 注) 本稿に関連する主要な法律を抜粋。内海麻利・岡井有佳・岡橋純子「フランスの都市計画・都市マネジメントの動向 第1回都市政策の課題と持続可能性」新都市65巻4号、2011年、p.92、表1参照。

性がある⁴⁰⁾。

こうした流れと方向性を受けて、SRU法は都市政策の基本的目標として、「一貫的かつ連带的で持続可能な発展と都市の再生」を掲げ、これに基づいて空間整備政策の法的枠組みを刷新することを目的としたのである。「連帯」という概念の背景に見られる社会的乖離現象や人口動態に関しては、日本の状況とは相違がある。しかし、都市の持続可能性を背景としつつ、多様な政策領域をカバーする制度を幾度かにわたり政策目的に応じて体系化することで、政策における「一貫性」の強化を目指している点⁴¹⁾、複数のコミューンの区域に対応するEPCIの役割を強化し、空間範囲の一貫性を強めている点は、持続可能性を背景として政策領域・空間範囲の拡大に総合的に対応することを検討する日本の審議会等の議論の方向と合致する動向であるといえる。

(3) SRU法による変化と一貫性

SRU法による変更の柱は、1967年以来運用されてきたSD (Schéma directeur：基本計画)–POS(Plan d'occupation des sols：土地占用プラン⁴²⁾)という二層の都市計画体系をSCOT–PLU (Plan local d'urbanisme：都市計画ローカルプラン)に置き換えた点にある⁴³⁾。そして、これらの2つのレベルの計画はSRU法の目標である一貫性ある都市の発展と再生を達成するツールとして位置付けられている。

以下では、SDからSCOT、POSからPLUへの変更の内容を、日本の都市計画法制の課題と既述の総合性を実現する手法(ア)～(エ)及び総合領域の視点から見ていきたい。

1) SCOTの目的と内容

SCOTは、都市計画、居住、経済開発、交通、環境等の観点から一体性のある区域において、住居の社会的均衡、社会混合、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をおくことを前提としている⁴⁴⁾。SDが土

土地利用の基本方針と大規模施設の立地を定めたのに対し、SCOTは都市に関する分野及び地域を統合し、都市圏の整備の基本的方針を定める計画である(L122-1条)。SRU法の目標に即して、目的を結合させることで制度を体系化し、政策領域・空間範囲の一貫性が高められたといえ、この意味でSCOTは「(ア)制度連携手法」の1つであるといえる。

また、SDと同様、将来ビジョンを確立する計画であり、原則的には土地利用の許可に対して規制基準等により直接影響を及ぼすものではないが、SCOTを策定しないと都市化が制限される点、PLUを拘束する点、ある一定規模を超える建造物や事業については、その建築許可や分譲許可に対して対抗することができる点など⁴⁵⁾、都市計画法制における計画間の拘束力、規制力は格段に強まった。つまり、SCOTは、計画相互を拘束し、計画に基づき制限をする点でSDとは異なり「(エ)計画実現手法」でもあるといえる。

2) POSからPLUの主な改正点

一方、PLUについては、SCOTの内容の拡大とあいまって、POSと比べるとより広範な内容(政策領域の拡大)をもった計画となった。すなわち、「(ア)制度連携手法」が強められている。また、全面買収を伴う事業区域であるZAC (Zone d'aménagement concerté : 協議整備区域) 内で適用されてきたPAZ (Plan d'aménagement de zone : 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は規制的城市計画のみならず事業的城市計画の役割を持つこととなった(L123-1条、L123-3条)。これによって、規制手続と事業手続を結合させるという「(イ)手続秩序手法」が付加されたと考えられよう。

POSが土地利用の一般規則等の規制を定める文書であったのに対し、PLUはそれらの機能に加え、コミューンの将来的な都市の開発と発展の構想を合意・表明するものとなり、都市計画法制は「(ア)制度連携手法」、「(イ)手続秩序手法」、「(エ)計画実現手法」を兼ね備え、あるいは強化することで、一貫性を高めるものとなったといえる。

3) 策定主体と範囲

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)⁴⁶⁾」であると規定されたことにより、SCOTの区域は、EPCIの区域と同じか、それよりも広い区域で策定されることになった。このことにより、いくつかのコミューンにおける行政区域の空間範囲における一貫性がEPCIにより調整されることが期待できる。

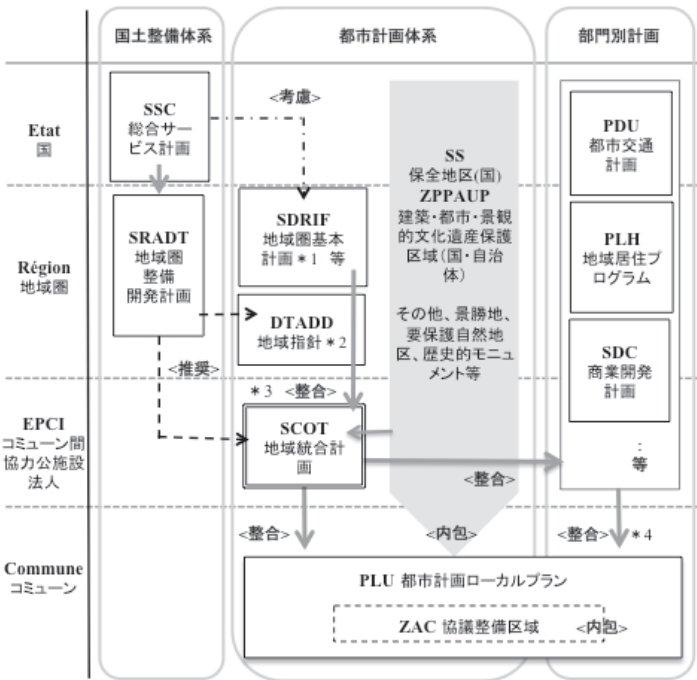
その区域の範囲は、「一続きの飛び地のない区域であり、SCOTに権限のあるEPCIがある場合にはその全体を含む区域」(L122-3条)と定められた。ただし、関係するコミューンもしくはEPCIの議会において議決されたコミューンの界域は、EPCIの設立も含め、基本的には、コミューンの自主性に基づき設定されるが、地方における国の代表である「地方長官 (préfet)」が、地域の状況や、すでに決定されている他の計画の区域を考慮し、SCOTの区域が都市計画、居住、経済開発、交通、環境の問題に一貫性をおくことを確認したのちに公告する「アレテ (決定事項)」によってしか有効とならない。つまり、「一貫性」の範囲を審査する仕組みが存在し、その主体として地方長官が位置付けられている。

(4) 計画相互の拘束

1) SCOTにおける計画相互の拘束

SCOTは、L110条⁴⁷⁾とL121-1条に定められた目的を尊重し、DTA (Directive territoriale d'aménagement : 国土整備要綱)、「イル・ド・フランス地域圏基本計画 (Schéma directeur de la région d'Ile-de-France)」や「海の利活用計画 (Schéma de mise en valeur de la mer)」のようなDTAと同じ効果を持つ計画⁴⁸⁾に加えて、国立及び地域圏立自然公園憲章、水資源均衡管理基本方針等とも整合することが求められている。さらに、国や地方公共団体、公施設法人、公共サービスの施設プログラムがある場合には、それらを考慮する必要がある (図3)。

一方で、PLUやコミューン図 (carte communale)、「保全・活用プラン (Plan de sauvegarde et de mise en valeur)」等の下位に位置付けられた都市計画文書や、土地開発・空間整備事業等は、SCOTと整合していることが義務付けられた。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PDU (Plan de déplacement urbain：都市交通計画)、PLH (Programme local de l'habitat：地域居住プログラム)、SDC (Schéma de développement commercial：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



凡例. SSC: Schéma de service collectif / SRADT: Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire / SDRIF: Schéma directeur de la région d'Ile-de-France (* 1: イル・ド・フランス地域圏基本計画) / DTADD: Directive territoriale d'aménagement et de développement durable (* 2: 国土整備・接続可能な開発地域指針) / SCOT: Schéma de cohérence territoriale / SS: Secteur sauvegardé / ZPPAUP: Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager / PDU: Plan de déplacement urbain / PLH: Programme local de l'habitat / SDC: Schéma de développement commercial / PLU: Plan local d'urbanisme / ZAC: Zone d'aménagement concerté, * 3: SDRIF同様、DTAはSCOTに対して整合性を義務付けていたが、グルネルIIに伴う改正によりDTADDはSCOTに対して整合規程を削除した。* 4: SDCとの整合は除く。

出典 内海麻利・岡井有佳・岡橋純子「フランスの都市計画・都市マネジメントの動向 第1回都市政策の課題と持続可能性・地方分権」新都市65巻4号、2011年、p.93。

図3 SCOT・PLUを中心とした計画体系

付けられることで、これらの計画の枠組みを提供する計画文書となり、部門別計画においてもSCOTとの整合が義務付けられた⁴⁹⁾(図3)。つまり、SDと比べるとSCOTは、より「整合」を義務付ける対象が増えることで、拘束力を拡大・強化させ、政策領域及び空間範囲の一貫性を実現することとなった。

2) SCOTとPLUの関係と実効性

PLUは、後述するようにPOSとは異なり、構成文書の付加に伴い、計画を実現するための規制力が強化されている。また、SCOT同様、L110条とL121-1条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務付けられる⁵⁰⁾とともに、SCOTの下位に位置付けられたPDU、PLHと整合しなければならないことが定められた(図3)。つまり、PLUにおいては、これらの各種計画がPLUとの結合を通じて実効性を持ち、SCOTをはじめとする上位計画の実効性を担保することが期待されている⁵¹⁾。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、PLUについても、計画を実現するという観点から、政策領域及び空間範囲の一貫性が強化されたといえる。

以上のように、SCOTとPLUは、ともに「(ア)制度連携手法」、「(エ)計画実現手法」となり、計画の一貫性を具体化する方策へと発展した。

(5) 計画相互の拘束力を強化する方策

では、一貫性を確保する、あるいは高めるための「整合」、すなわち目的や手続等を結合させることがどのように担保されるのか。計画間に「整合」が義務付けられたとしても、それが実際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行いながらSCOTと整合しているPLUを作成する。しかし、SCOTがPLU承認後に策定される場合において、

PLUがSCOTと整合していないときには、PLUは3年以内に改正されなければならない。一般的には、SCOTの策定主体が、PLUがSCOTに整合していないと判断するときは、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(L123-14条)。さらに、この整合の判断をめぐり、訴訟という手段も設けられている⁵²⁾。

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付けられ、その権限が明確に規定されることで、計画相互の拘束力を強化する方策がとられている。

(6) 計画文書による拘束力と規制力

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(計画間の拘束力)、計画に基づく制限(計画を実現するための規制力)に着目して各計画の構成文書を考察してみたい。表2・表3は、SD・SCOTとPOS・PLUとの構成文書における拘束力と規制力を整理したものである。

1) SCOTの文書の内容と拘束力・規制力

表2 SD・SCOTの構成文書における拘束力・規制力

構成文書	SD		SCOT	
	拘束力	規制力	拘束力	規制力
a) 説明報告書 rapport de présentation	×	×	×	×
b) 整備と持続可能な開発発展計画 PADD: projet d'aménagement et de développement durable			△ * 1	△
c) 一般方針文書 DOG: document d'orientations générales			○	○

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いいが、DOGに対して一貫していることを要請している。

表3 POS・PLUの構成文書における拘束力・規制力

構成文書	POS		PLU	
	拘束力	規制力	拘束力	規制力
a) 説明報告書 rapport de présentation	×	×	×	×
b) 整備と持続可能な開発発展計画 PADD: projet d'aménagement et de développement durable			△ *2	△
c) 一般方針文書 DOG: document d'orientations générales			×	○
d) 規制書と図面文書 règlement et documents graphiques	×	○	×	○

注) *2: ただし、PADDは、他計画に対する拘束はないが、整備の方針や規則書に対して一貫していることを要請している。

凡例、灰色部分: 法文規定なし、○: 有、×: 無、△: 対抗力のみ有。

出典) 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、p.78。

SDはa) 説明報告書と図面から構成されていたが、直接第三者に対抗できるものではなくコミュニケーションにとってその必要性が認識されにくかった⁵³⁾。これに対してSCOTは、b) 整備と持続可能な発展計画: PADD、c) 一般方針文書(規則書): DOGが付加されている。b) PADDは、説明報告書と同様、規制力をもたないが、書類間での一貫性に関する裁判官のコントロールを排除するものではないとされている⁵⁴⁾ ことから、計画相互の拘束に対して一定の対抗力は付与されているといえる。また、改正や修正の手続は、PADDの全体的構成を侵害するかどうかによって決定されるなど、SCOTの中心となる文書である。一方、c) 一般方針文書は、PLUをはじめとする他の計画、プログラム、事業、許可といったものに対して拘束力及び規制力を持つ書類となっている⁵⁵⁾。

2) PLUの文書の内容と拘束力・規制力

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、a) 説明報告書、b) PADD、c) 整備の方針(任意)、d) 規則書と図面から構成される。a) 説明報告書は、SCOTと同様の項目に加え、ゾー

ニングの動機、適用される規則と整備の方針の理由などを定めることとなっている。b) PADDは、コミュン全域のための都市計画と整備の方針であり、これによってコミュンの目指すべき方向性といった将来像を市民と共有することが可能となる。b) PADDの規定は私人への規制力はないとされているが、私人を規制できる書類である規則書と一貫していることが義務付けられていることで対抗力及び間接的な規制力を備えているといえる。c) 整備の方針は、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、PADDと一貫していなければならない。整備の方針の中で規定された工事や事業は、図面文書と整合しなければならないと規定されており、これを通して法律上規制力が付与されているといえる。d) 規則書と図面文書については、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が規定されており、土地利用や建築許可等に対して規制力を持つ文書となっている。このように、PLUは、SCOTをはじめ各種計画との一貫性を持った方針(計画)とそれに基づく規制力を持った文書(手段)により計画を実現することが可能であるといえる。

以上の文書の変化内容から、SRU法によって導入、改正されたSCOT・PLUの拘束力、規制力が付加されていることが見て取れ、「(エ)計画実現手法」が高められていることが分かる。

3-2. 環境グルネルによる都市計画法制の変化と一貫性

グルネル法は、SRU法で規定された都市計画法制の一貫性をさらに強化している。

以下では、フランスの主要な政策として位置付けられている「環境グルネル」における都市計画法制の対応について「一貫性」という視点から考察する⁵⁶⁾。

(1) 環境グルネルの動き

フランス政府は、2007年7月から10月まで、国、自治体、企業、労働組合、

NGOが参加して環境に対する対策を討議する懇談会「環境グルネル懇談会」を開催し、6つの作業部会を設けて基本方針を決定した⁵⁷⁾。その内容は、多くの政策領域にわたる。そして、この基本方針を受けて、「環境グルネル実施に関するプログラム法(グルネル I)」が2009年8月に、また、次のステップである「環境のための全国的取り組みに対する法律(グルネル II)」が2010年7月に公布された。

「環境グルネル」は、フランスが世界に向けて地球温暖化対策のイニシアティブをとるために国家として推し進める重要政策である。そして、環境政策における国の役割、並びに都市の持続可能性を実現するための都市計画制度のあり方を大きく変更している。

(2) グルネル I への都市計画法制の対応

まず、グルネル I に明記されている都市政策・都市計画法制にかかわる主要な内容を示しておこう。

1つは、「気候・エネルギー地域プラン(Plan climat-énergie territorial)⁵⁸⁾」の策定である。持続可能な開発にかかわる自治体の役割を強化するため、自治体(地域圏、県、コミューン、人口5万人以上のEPCI)が都市計画文書との整合を図りつつ2012年までに策定することになっている。2つは、グルネル I の都市計画法制への反映である。グルネル I の公布から1年以内に都市計画法制に盛り込むべき措置の内容が、具体的に示された。

以上のように、環境グルネルにおいて都市計画制度は主要なツールであることがわかる。そして、グルネル I の段階では、都市計画法制の目的・計画・計画策定主体に関する規定を設けることで、広域かつ広範な政策である環境グルネルの内容を実現するための「一貫性」の領域が明示されている。具体的には、環境グルネルによる環境施策を位置付けるため、都市計画の目標と定義を定めたL110条がグルネル I によって改正された。その内容は、温室効果ガスの排出やエネルギー資源の削減、生物多様性の保全等が目的に付記され、各公共団体が、都市計画分野において気候変動対策を行うこ

表4 都市計画法典L110条

◆L110条(下線部分は改正部分)

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

とが加筆されている(表4)。

(3) グルネルIIへの都市計画法制の対応

1) 目的の明確化

SCOT、PLU等の都市計画文書の目的が規定されたL121-1条も改正され、「持続可能な発展の諸目標を尊重する」ことが第一に掲げられた。具体的には、従来までの①開発と保護の間の均衡、②都市機能の多様性及びソーシャルミックス、③空間の節約管理及び環境への配慮に加え、温室効果ガス排出の削減、エネルギー制御、再生可能な資源からのエネルギー生産、自然資源、生物多様性、生態的連続性等の保全の確保等が定められている(表5)。

2) 一貫性の観点から見た具体の制度の特徴

次にグルネルIIを受けて改正された都市計画法制の内容を「一貫性」という視点から整理すると、概ね3つの動向に大別できる。

①国土整備と持続可能な開発に係る国の役割の明確化と認定による国主導のプロジェクト

まず、パスクワ法で制定されて以降、国土の特定地域において、整備及び開発・保護・活用の展望における均衡に関して国の基本方針を示したDTAは廃止され、DTADD(Directives territoriales d'aménagement et de développement durable: 国土整備・持続可能な開発地域指針)が創設された。この指

表5 都市計画法典L121-1条

◆L121-1条

SCOT、PLU、コミューン図は、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。

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
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た、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
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

針は、都市計画、住宅、交通、情報通信、経済・文化の発展、公共空間、商業、自然・農地・森林・景勝地及び景観保全、生態連続性との整合、エネルギー効率の改善、温室効果ガスの削減、といった分野の全部または一部について、国家的な課題となる地域に関し、国の目標及び基本方針を定めることができ、国が関係自治体等への意見聴取を行い自治体とともに定める。

加えて、DTADD自体はDTAとは異なり、下位の都市計画文書を法的に拘束しないが、同指針の内容の実現に必要な措置を、自治体の都市計画に優先する国主導のPIG (Programme d'intérêt général：一般利益プロジェクト)として認定することができるようPIGの要件が変更された。

以上の改正点から、政策領域の拡大あるいは空間範囲の拡大を前提とする持続可能な開発において、国家レベルの施策展開が重要視された点が見てとれる。ただし、PIGの策定が自治体の意見を踏まえる等の要件が規定されている (L113-2条)。

②計画 (SCOT・PLU) の役割の強化

グルネルIIへの対応で最も大きな変更は計画の役割を強化した点にある。

すでに述べた計画相互の拘束力に関する SCOT・PLU の「一貫性」にかかわる動向である。SCOT が取り扱う範囲が拡大し⁵⁹⁾ (政策領域の拡大)、PLU の策定主体として複数のコミューンから構成される EPCI が優先されることに加え、持続可能な開発に関する内容が追加された⁶⁰⁾。また、この措置と併せて、SCOT の範囲外にあるコミューンは、PLU を変更し、新たな市街化区域を設置することができないとする SCOT 策定の推進策の要件は段階的に厳しくなり、2017 年以降はフランス全域が策定対象となる⁶¹⁾ (空間範囲の拡大)。

③保全地区等以外の建築物の緩和

グルネル II においては、持続可能な開発に関する措置を講ずる建築物の建設に対する規制の緩和を行うことができるようになった。その内容には 2 つあり、1 つに、温室効果ガスの排出を抑制する資材の使用、自家用の再生可能エネルギーの生産設備等の設置を理由に、建築許可や開発許可を拒否することはできない。2 つに、市街化区域においては、一定のエネルギー効率基準を満たす建築物又は再生可能エネルギー設備を備えた建築物については、その外郭線 (Gabarit) 及び容積率等を 30% まで超過させることができる。ただし、この緩和は、保全地区等⁶²⁾ 及びコミューンがフランス建造物監視官 (Architecte des batiments de France)⁶³⁾ の意見をもとに (L111-6-2 条) コミューン議会で決定する区域では、適用除外とされた。

以上の改正点は、持続可能な開発の計画を、建築物の規制緩和というインセンティブを通じて実現するものであるといえる。そして、この仕組みの「保全地区等以外」という条件に、計画的な規制緩和のあり方が見て取れるとともに、国主導で持続可能な開発を推進するものであっても、そのことで地域の街並み・景観が乱れることのないよう、生態学的環境と景観的環境のどちらを優先し、どのように両立させてゆくかを専門家の意見を踏まえたコミューンの意思決定に委ねていることがわかる。

とりわけ後者は「一貫性」の視点から見れば、地域の環境をどの領域と調和させるか (総合領域) をコミューンに委ねているといえよう。

(4) グルネル法による一貫性を強化する仕組みと計画の実効性

上記の変化のうち、②計画(SCOT・PLU)の役割の強化に関して、さらに一貫性を強化する具体的な仕組みを見ていきたい。

1) グルネルIIによる計画による一貫性の強化

グルネルIIにより、SCOTが従来対象としていた分野(都市計画、住宅、交通、商業施設、経済・観光開発、文化の発展、空間・景観保護)に、「情報通信」と「生態的連続性の保全及び回復」が加えられた(L122-1-3条)。このことは、さらに多様な政策目的を結合させることで計画を連携・体系化させるものである。すなわち「(ア)制度連携手法」により、政策領域を拡大させているといえる。

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条)、居住に関しては、居住政策の諸目標と諸原則を定め、コミュニオンもしくはEPCI(以下、「コミュニオン等」)ごとの新規住宅供給及び住宅の改築・修繕の目標を明らかにすることとされた(L122-1-7条)。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、商業施設の設置が公共交通、駐車場、物流、環境などに左右される「商業整備地区」を確定する商業の整備に関する文書を含むとされた(L122-1-9条)。つまり、既存の文書に基づく手続に加え、交通、居住政策、商業整備に関する手続を結合させる、「(イ)手続秩序手法」が付加されたといえる。

一方、PLUにおいても、SCOTに伴い情報通信と生態的連続性の分野が付加され、PLU⁶⁴⁾の中で、従来の整備に加え、居住、交通に関する措置を含むようになった(図4)。具体的には、居住に関しては、居住政策⁶⁵⁾の諸目標及び諸原則を定義することで、PLUはPLHの代わりとなり(L123-1-4条)、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、PLUはPDUの代わりとなると定められた⁶⁶⁾(L123-1-4条)。また、商業については、商業の多様性を保全し発展させる地区等を決定する等が掲げられた(L123-1-5条)。これは、異なる意思決定主体による計画を一体的に運用する

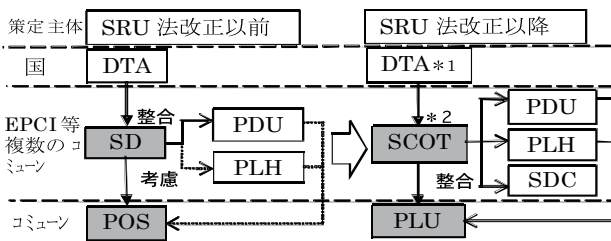
ものであり、「(ウ) 一体的運用手法」であるといえる。

このような政策領域の拡大や、持続可能な都市を実現する上で重要な分野と考えられている他分野の計画との連携を強化する制度の変化から、SCOT・PLUが政策領域の一貫性を高めるツールとして位置付けられ、期待されていることがわかる。

2) グルネル法による一貫性の確保

SCOTは上位に位置付けられた計画と整合し、下位の計画に対してSCOTと整合することを義務付けることで、SCOTの実現を図っている(図4)。グルネルIIはその整合を確保するため、地方長官の役割を強化している。すなわち、「(エ) 計画実現手法」がさらに強化されたといえる。

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



凡例。 →整合 →考慮 *1グルネルIIによりDTADD(国土整備・接続可能な開発地域指針)に改正、*2グルネルIIにより整合規程は廃止
 DTA: 国土整備指針、SD: 基本計画、POS: 都市占有計画、SCOT: 地域統合計画、PLU: 都市計画ローカルプラン、PDU: 都市交通計画、PLH: 地域居住プログラム、SDC: 商業開発計画
 出典) 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—」日本都市計画学会都市計画論文集、No.46-3、2011年、p.968。

図4 グルネル法を踏まえたSCOT・PLUと他計画の関係

域の計画案を決定する (L122-5-1条)。

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⁶⁷⁾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、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条)。

一方、PLUについても地方長官の役割が拡大されている。SCOTがないコミューンにおいては、コミューン議会でのPLUの承認後、地方長官へ通知してから1カ月後に施行となり、その間に地方長官が他の計画と整合していることなどを確認すること⁶⁸⁾は従前と変わらない。しかし、その修正を要求する理由として、上記のSCOTの理由①、②に加え、③交通の計画やPLHとの明白な不整合が見られる場合についても、修正を要求できることが付記された (L123-12条)。つまり、一貫性を審査する領域が広がったといえる。

4. おわりに

日本の都市計画法制では、一体的な都市を総合的に計画し、その計画が運用されることが想定されている。そのためには、計画相互を拘束し(「計画間の拘束力」、計画に基づき制限をする(「計画を実現するための規制力」)ことが必要であり、これらの手法を制度上整備し、運用できることが課題となっている。

これに対して、フランスの都市計画法制における「一貫性」は法制の目標の1つとして示されており、「一貫性」の実現に向けて、政策領域と空間範囲の拡大に対して、計画間の拘束力、計画を実現するための規制力が強化されている。しかも、フランスでは、SCOTに代表されるように、SRU法、グルネル法などにより拡充された計画の目的(持続可能な都市の発展に伴う多様

な政策目的：政策領域)、計画主体(EPCIが取り扱う領域の拡大：空間範囲)の役割に応じて、計画の実現方策が法制上整備されており、基本目標の1つである一貫性がさらに推進、強化されてきている。

本稿では、日本の法制で対応していない課題に対する地域の実態を踏まえる必要性から自治体が日本の都市計画法制の課題に対応するために試みている施策の結合を、総合性を実現する手法として読み替え、フランスの都市計画法制を考察する視点とした。考察の結果をここで再度まとめておこう。

(ア) 制度連携手法

SRU法により創設された、主要な計画であるSCOTは、都市計画、居住、経済開発、交通、環境等の観点から一体性のある区域において、住居の社会的均衡、社会混合、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、都市に関する施策を結合することで、政策領域・空間範囲の一貫性が保たれる仕組みとなっている。

PLUについても、SCOTの内容の拡大とあいまって、POSと比べるとより広範な内容(政策領域の拡大)を持った計画となった。また、以上の制度連携手法は、グルネルIIにより、SCOTが従来統合していた分野(都市計画、住宅、交通、商業施設、経済・観光開発、文化の発展、空間・景観保護)に「情報通信」と「生態的連続性の保全及び回復」が加えられた。

(イ) 手続秩序手法

区域整備プランであるPAZが廃止され、PLUに統合されることになり、PLUは規制的城市計画のみならず事業的城市計画の手続を内包することとなった。つまり、PLUのビジョンに基づき規制手続と事業手続を一貫させることとなった。また、グルネルIIにより拡大した領域に対応し、既存の文書に加え交通、居住政策や商業整備に関する文書が付加された。

(ウ) 一体的運用手法

グルネルIIにより、EPCIが策定する都市計画交通計画や、地域居住プログラム等をコミューンが策定するPLUに反映及び運用されることになった。

このことは異なる意思決定主体による計画を一体的に運用するものであり、すなわち、一貫性が図られたといえる。

(エ) 計画実現手法

SCOTは、規制手段を持つPLUを拘束する(計画を拘束し、計画に基づき制限する)ことで、計画を実現するという一貫性が見て取れる。また、SCOTが、PDU、PLHなどといった他の部門別計画と整合していることとで、これらの各種計画もPLUにより実現されることとなる。

こうした各種計画をSCOTとPLUによって一貫して実現していくためには、「整合」規定の実現性が重要になるが、この整合を判断する次のような仕組みが存在する。計画案策定中から意見聴取が行われることで利害の調整が行われること、上位計画の策定主体が、下位計画が上位計画に対して整合しているかどうかを判断し、修正を求める機会があること、地方長官が全体的観点から整合しているかどうかを判断し、場合によっては修正を求める機会があること、それでも整合がとられていないと判断する場合には、訴訟という手段が設けられていることである。

また、グルネルIIはその整合を確保するため、地方長官の役割の内容と範囲を強化している。すなわち、「(エ) 計画実現性」がさらに強化されたといえる。

加えて、「総合領域」については、グルネルIIにおける都市計画法典の改正において、持続可能な開発の計画を、建築物の規制緩和というインセンティブを通じて実現するにあたり、国主導で持続可能な開発を推進するものであっても、そのことで地域の街並み・景観が乱れることのないよう、生態学的環境と景観的環境のどちらを優先し、どのように両立させてゆくかを専門家の意見を踏まえたコミューンの意思決定に委ねており、これは、地域の環境をどの領域と調和させるかという「総合領域」をコミューンに委ねているといえる。

以上まとめたように、フランスでは、日本の自治体が、都市計画法制の課題に対応するために行ってきた取組みと類似の手法を法制上に整備し、一貫

性の強化を図っている。このことは、日本において自治体条例による取組みを法制として充実させていく可能性を示すものである。「総合領域」については、国主導による開発推進に対しては、地方分権の観点から地域の実情や自主性、自己決定を尊重する方策も見て取れた。

法制度の異なる国の事例が直接日本に導入可能であるとは言えないが、フランスの都市計画法制が「一貫性」を強化する方向にある点は注目し得るだろう。とりわけ、計画間相互の拘束力、計画に基づく制限に関する方策は、その拘束力を判断、審査する主体や方法も含めて検討する必要がある。その意味で、日本の都市計画制度の「総合性」を実現する上で、「計画」に基づく「一貫性」を強化するフランス都市計画法制は、重要な示唆を含むと考える。

註

- 1) 都市計画中央審議会第一次答申「今後の都市政策は、いかにあるべきか」(1998年1月13日)では、人口増加、特に都市への急激な人口流入と産業集中を背景に「都市の健全な発展と秩序ある整備による均衡ある都市の発展」を目的として1968年に都市計画法が制定された時代を「都市化時代」と称している。
- 2) 2009年3月、日本建築学会都市計画委員会拡大委員会「都市計画法改正に関する現況説明会並びに意見交換会」での国土交通省の説明及び説明資料、蓑原敬編著『都市計画 根底から見直した新たな挑戦へ』学芸出版社、2010年、大西隆編著『人口減少時代の都市計画—まちづくりの制度と戦略』学芸出版社、2010年。
- 3) 社会資本整備審議会第一次答申「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか」2006年2月1日。
- 4) 内海麻利「都市計画行政の総合性」打越綾子・内海麻利編著『川崎市政の研究』敬文堂、2006年、p.207、内海麻利『まちづくり条例の実態と理論』第一法規、2010年。
- 5) フランス政府が2000年2月2日に提出した法案には、その目的として「本法案は、一貫的かつ連带的で持続可能な発展と都市の再生を確実なものとするために、空間整備政策の法的枠組みの刷新を目指す(Le présent projet de loi vise à rénover le cadre juridique des politiques d'aménagement de l'espace, afin d'assurer un développement et un renouvellement urbain cohérents, solidaires et durables)」と明記されている。Projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, n°2131, l'Assemblée nationale, 2000, p.6; Henri Jacquot et François Priet, *Droit de l'urbanisme*, 6^e éd., Dalloz, 2008, p.47.
- 6) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
- 7) Jacquot et Priet, *op.cit.*, p.47では、フランス都市計画法の展開の沿革のなかで、SRU法は、間違いなく1つの転換点を課する都市計画法の歴史の新しい時代の出発点をなすことになるとしている。
- 8) Yves Jegouzo, La loi solidarité et renouvellement urbains: présentation générale, *AJDA*, n°1, 2001, p.12. 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、p.46.

- 9) グルネル (Grenelle) は政府と社会職業団体及びNGOなどを集めた会合を意味するが、この環境政策に関する一連の施策が、自治体やNGO等を含む幅広い層が一堂に会した懇談会に由来することから、施策全般を「環境グルネル」と称している。
- 10) Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.
- 11) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
- 12) 日本の自治体の取組みを視点としてフランスの都市計画法制を検討する理由は、日本の法制で対応していない地域の実態を踏まえる必要があると考えるからである。
- 13) 社会資本整備審議会都市計画・歴史文化的風土分科会都市計画部会「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告」2009年6月26日。
- 14) 「持続可能な開発 (Sustainable Development)」の概念は、環境と開発に関する世界委員会から1987年に提出された「我々の共通の未来 (Our Common Future)」と題され、「ブルントランド委員会報告書 (Brundtland Report)」として知られている報告書において定義されている。
- 15) 安全、安心の確保を前提とした上で心豊かな生活がくれ、都市、地域固有の歴史・文化的・自然的資源等を活用した交流人口の増加やそれを活かした地域経済の活性化など、都市の抱える事情に応じた持続的成長が目指されている。
- 16) 小委員会報告・前掲注13に関連し、言及している近年の雑誌特集として、「地域づくりの視点から都市計画に提案する」季刊まちづくり26号、2010年、p.17、「都市計画よ！地域主権型まちづくりの進路を示せ」季刊まちづくり27号、2010年、p.13などがある。
- 17) 小委員会報告では、「都市において展開される活動は、交通政策、産業政策、金融政策、農業政策、福祉政策、医療政策、環境政策、さらには文化政策に至るまで、非常に広範な政策分野に相当する」とされている。前掲注13。
- 18) 都市計画運用指針とは、都市計画法を運用するために国が示した技術的助言である。機関委任事務が廃止される以前は「通達」として示されていた。現在の、国土交通省『都市計画運用指針5版』(2006年11月)には、「本指針は、国として、今後、都市政策を進めていくうえで都市計画制度をどのように運用していくことが望ましいと考えているか、また、その具体の運用が、各制度の趣旨からして、どのような考え方の下でなされることを想定しているか等についての原則的な考え方を示し、これを各地方公共団体が必要な時期に必要な内容の都市計画を実際に決め得るよう、活用してもらいたいとの考えによるものである」とある。
- 19) 川上秀光「都市計画の社会的役割と概念」新建築学大系編集委員会『新建築学大系 16 都市計画』彰国社、1981年、p.43。
- 20) 中井検裕「都市計画の意義と役割」日本都市計画学会編『都市計画マニュアル』丸善、2003年、p. 27以下。なお、都市計画には「規制的手法」と「事業的手法」があり、「規制的手法とは、計画内容に適合しない行為を禁止することで、計画を実現していく手法であり、事業的手法とは、計画内容そのものを直接作り出していくことで計画を実現していく手法」とであるとされている。
- 21) 本稿では、都市計画法12条の4に定める「地区計画等」のうち主に一般型の地区計画について述べている。
- 22) 都市計画法18条の2では、1項において「市町村は、議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想並びに都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に即し、当該市町村の都市計画に関する基本的な方針(「基本方針」)を定めるものとする」、4項において「市町村が定める都市計画は、基本方針に即したものでなければならない」と規定している。
- 23) 藤田宙靖・磯部力・小林重敏編『土地利用規制立法に見られる公共性』土地総合研究所、2002年、山口邦雄・渡辺俊一「マスタープランと地区まちづくりの双方向的関係―

- まちづくり発意の異なる2事例から—日本都市計画法学会都市計画論文集No.36、2001年、p.295、山口邦雄・渡辺俊一「マスタープランへの市民提案の組み込みプロセスにおける整関係等の拘束性—策定期的3事例から—」日本都市計画法学会都市計画論文集No.38-3、2003年、p.811、参照。
- 24) なお、本稿では、計画が計画の内容を制限する力を「拘束力」、当事者の意思にかかわらずに法に従って行為を制限する力を「規制力」と表現し、加えてこれらを主張することのできる力を「対抗力」とする。
- 25) 内海「都市計画行政の総合性」前掲注4、pp.207-286、内海『まちづくり条例の実態と理論』前掲注4、pp.332-335。
- 26) 例えば、大磯町では「周知調整」「紛争調整」「基準適合」「計画適合」「助言指導」の機能が一連の手續として秩序化されており、機能面から総合性(「手續秩序性」)が導入された事例であるといえる。内海『まちづくり条例の実態と理論』前掲注4、p.96。
- 27) 内海麻利「都市計画法改正と委任条例」「委任条例と自主条例の連携、一体的運用事例」「開発許可基準の改正と開発指導要綱の条例化」小林重敏編著『条例による総合的なまちづくり』学芸出版社、2002年、北村喜宣『分権改革と条例』弘文堂、2004年。
- 28) 例えば、都市計画法の委任規定である地区計画手續や開発許可基準を自主条例に含むものをはじめ、景観法と景観法に基づく委任規定、自主条例、さらには、都市計画法の高度地区、屋外広告物法に基づく条例を一体的に運用する小田原市の例や、斜面地マンション規制に対して、都市計画法の用途地域と自主条例を連携して運用する横浜市の例に見られる。内海『まちづくり条例の実態と理論』前掲注4、p.173及びp.193。
- 29) 内海麻利「条例による土地利用調整の可能性に関する一考察—開発手續における計画適合規定に着目して」都市計画論文集No.37、2002年、p.361。
- 30) 自主立法権に基づく自治体の意思決定により制定される法はフランスには存在しない。
- 31) Jean-François Tribillon, Sur quelques innovations urbanistiques de la loi SRU, *Etudes Foncières*, n°90, 2001, p.14; DGUHC (Direction général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction), *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, DGUHC, 2001; GRIDAUH (Groupeement 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. 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、p.103。当該報告書では、ドイツとフランスの都市計画法制の新たな展開をとりまとめている。
- 32) 原田・大村編・前掲注31、p.2。
- 33) 自治体国際化協会「フランスの都市計画—その制度と現状—」CLAIR REPORT No.257、2004年、pp.28-31など。SCOTは、「地域統合スキーム」「地域統合計画」と訳されることもあるが、本稿では、「一貫性(cohérence)」を強調して「広域一貫スキーム」と訳することにする。「地域統合スキーム」「地域統合計画」については、原田・大村編・前掲注31、p.104、岡井・前掲注8、p.47。
- 34) 内海麻利・岡井有佳・岡橋純子「フランスの都市計画・都市マネジメントの動向 第1回都市政策の課題と持続可能性・地方分権」新都市65巻4号、2011年、p.91。
- 35) 物理的にも社会的にも衰退し、困窮度を深める居住地区や街区をいかに活性化させるかが焦点となる。また、「居住による社会的乖離現象」の背景として、社会賃貸住宅が集中する大規模団地において、困窮度の高い社会階層が入居することによって、特定層の集中の度合いが強まり、バンダリズムの横行、治安の悪化など、物理的、社会的に荒廃化が進んだことなどがあげられる。原田・前掲注31、p.105。
- 36) 郊外大規模住宅団地に代表される衰退した居住地区を再生するための社会的・物理的政策。

- 37) 原田・前掲注31、p.105。
- 38) 持続可能な発展、国土における都市の優れた役割、地域のイニシアティブの強化を十分に考慮していないこと。
- 39) 複数のコミュニケーションから構成される公施設法人であり、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。
- 40) Jegouzo, *op. cit.*, p.12. なお、ここで提示されたもう1つの課題には、前述した社会的乖離現象による「社会的不平等の拡大」がある。
- 41) SRU法第1編のタイトルは「都市及び領域政策の一貫性の強化 (Renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales)」である。
- 42) SD-POSの二段からなる「規制都市計画」の体系と「協議整備地区 (ZAC)」に代表される「事業的都市計画」は「土地利用の方向づけの法律」(1967年)に設けられて以降はさほどの変更が加えられず、そして、SRU法の改正をむかえる。
- 43) その背景等については、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、pp.78-86参照。
- 44) DGUHC/CERTU, *Le Schéma de Cohérence Territoriale SCOT: contenu et méthodes*, CERTU, 2003, p.20.
- 45) Jacquot et Priet, *op. cit.*, pp.216-222.
- 46) 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、コミュニケーションのほか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、コミュニケーションと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.
- 47) 都市計画法典の冒頭にあたり、都市計画の目標と定義がなされている。
- 48) その他、海外県に適用される「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。
- 49) DGUHC/CERTU, *op. cit.*, p.22.
- 50) 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效果を持つ計画等に対して整合しなければいけない。
- 51) ただし、後述するグルネル法によるまでは、SDCに対しては何ら規定されていなかった。
- 52) Jacquot et Priet, *op. cit.*, pp.216-222.
- 53) Conseil d'Etat, *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, La documentation française, 1992.
- 54) *Ibid.*, p.161.
- 55) ただし、図面については、保護すべき空間や景勝地が記載されているものの、あくまでも付属文書であり、自立した書類とはみなされていない。
- 56) 磯貝敬智「フランス 環境グルネルと都市政策」区画整理53巻6号、2010年、p.50では、グルネルIIの制定過程も踏まえ制度内容を紹介している。
- 57) この5セクターの代表が集う支援委員会 (Comité de suivi) は2か月に一度開かれ、2010年4月13日の政令によって持続可能な開発担当大臣の下、「持続可能な開発と環境グルネル国家委員会 (Comité national du développement durable et du Grenelle Environnement)」に改められている。
- 58) 気候変動への戦略的対応の喚起すなわち温室効果削減を目的とし、各自治体が、エネルギー資源の管理を環境に配慮した上で効率よく合理的に行うことを方向づけるためのものである。
- 59) 持続可能性に関する情報通信と生態連続性の保全・修復の2つが新領域として拡大さ

れた。

- 60) 例えば、SCOTには、空間消費の節約数値目標の設定を義務付けたり、都市化への要件として公共交通の便もしくはエネルギー効率遵守が義務付けられる地区を設定できることなどがあり、PLUには、既存又は計画中の公共交通周辺区域における建築物の最低密度基準などを設定できる。
- 61) 現在、その対象範囲は人口5万人以上の都市圏または海岸線から15km以内に位置するコミューンであるが、2013年1月1日以降は、人口1万5千人以上の都市圏または海岸線から15km以内に位置するコミューンとなり、2017年1月1日以降はフランス全域が対象となる。
- 62) ここで「保全地区等」とするのは、グルネルIIによる新たな規制緩和が適用外とされる範囲を指し、具体的には保全地区、建築・都市・景観的文化遺産保護区域、指定・登録された歴史的モニュメント周辺の景観制御地帯、指定・登録された景勝地域内、国立自然公園域内、および指定・登録された歴史的モニュメントに施す工事においてである。保全地区などに関しては、岡橋純子「都市文化遺産の保全に関する一考察 その概念形成、フランスの事例と国際協力の課題」学位論文、2009年参照。
- 63) 和田幸信「フランスにおける建造物の周囲の景観保全に関する研究—フランス建造物監視官(ABF)の役割を中心に—」日本建築学会計画系論文集596号、2005年、p.131。
- 64) PLUiはEPCIが策定するPLUのことである。
- 65) コミューン間及び地区間における住宅供給の均衡かつ多様性ある分布を確保しながら住宅等の要求に応え、都市の再生とソーシャルミックスを促し、身体障害者に対応した建物のアクセシビリティの改善を目的とする。
- 66) ただし、EPCIが都市交通の権限を持たない場合は除く。
- 67) 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。
- 68) SCOTがない場合、SCOTの上位計画と整合していないこと、L110条及びL121-1条の諸原則を大きく損ねていること、隣接コミューンの土地利用と明白な不整合があること、SCOTや海の利活用計画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。