

フランスは「持続可能な都市計画法」に 向かっているのか？

ジャン＝フィリップ・ブルアン (Jean-Philippe BROUANT)

興津 征雄 (訳)

持続可能な発展 (développement durable) という観念は、フランスの一定数の法律家にとって、疑い、不信、さらには皮肉をももたらしうるものであった。「法的擬餌」(leurre juridique)¹と形容されることもある持続可能な発展は、《キャッチ・オール (attrape-tout)》的な変幻自在の観念であり、それが政策的あるいは商業的な目的の国土整備事業を「ラベリング (labelliser)」するために用いられるときは、一つ一つはまったく異なる現実を〔一つの概念で〕覆い尽くすことができってしまうのである。〔本稿では、〕まず、すでに憲法に採り込まれたこのフランス法上の観念を精確に輪郭づけるために、これを明確化することに努めなければならない。この作業を経たうえで、次に、この観念の都市計画法に対する影響を検討することが必要である。

1) 持続可能な発展という観念

まず、フランスの実定法においてこの概念がどのように出現したのかを確かめ、次に、それが都市計画法にどのように組み込まれたのかを見る。

¹ Chantal Cans, Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences, A.J.D.A. 2003 p. 210.

A) フランスの規範秩序への挿入

フランス法において、持続可能な発展という観念は、単なる準拠枠組み（une simple référence）として導入された（環境法典 L.110-1条）。その導入は、議会による法改正、すなわち、〔環境保護の強化に関する〕1995年2月2日の法律第95-101号（バルニエ（Barnier）法）、次いで、国土の整備および持続可能な発展に関する1999年6月25日の法律第99-533号（ヴォワネ（Voynet）法）によってなされた。

この観念は、2004年の環境憲章により、憲法に採り込まれた。すなわち、環境憲章6条は、公共政策は「持続可能な発展を促進」しなければならないと定める。このことは、次の3つの柱の調和によりなされる。すなわち、「環境の保護と利用、経済的発展および社会的進歩²」。他方で、環境憲章前文第7段は、持続可能な発展を目標（objectif）の一つとして定めるとともに、現在の需要に応ずるための選択が、将来世代および「他の人民（autres peuples）」の需要を危うくするものであってはならないと述べている。

発展の持続可能性をコントロールする方法は、立法者によって採り入れられなかった。したがって、この目標が尊重されたかどうかを具体的に判断する基準は存在しない。しかし、憲法院は、環境憲章6条から「諸利益の調和（conciliation des intérêts）」原則を導き出し、この原則を尺度として、立法者が採択した措置の適切性を判断している（Cons. const. 28 avr. 2005, n° 2005-514 DC）。また、国務院（コンセイユ・デタ）の判例には、自動車道の建設計画の影響を限定する「ために採られた予防策に鑑みれば」、当該事業から生じる現実的な不都合は、事業のもたらす利益に比して過剰であると見ることはできない、と判断したものがある。こうした〔費用便益〕

² この呼称に、「統合原則（principe d'intégration）」、すなわち、あらゆる決定において環境を考慮に入れなければならないというヨーロッパレベルで存在する原則の表明を見る論者もいる。しかし、フランス法では、環境は他の柱との調和のプロセスにおいてのみ考慮に入れられるにとどまる。仮に統合原則が存在するとすれば、それは持続可能な発展の原則であり、独り環境のみに関わる原則ではない。

衡量の手法を用いることにより、国務院は、「それゆえに、係争の〔公益認定〕デクレが、環境憲章6条の要求するように、環境の保護と利用、経済的開発および社会的発展を調和させていないという主張は、採用できない」と判示した（CE, sect. 17 mars 2010, Alsace nature, req. n° 314114）。

B) 〔持続可能な発展という〕観念の都市計画法への統合

都市計画の持続可能な発展への附合（adhésion）が「公認」されたのは、2000年12月13日の都市連帯・再生法においてであった。しかし、この附合は、密やかに行われたということを指摘できる。

第一に、持続可能な発展は、地域都市計画文書（documents locaux d'urbanisme）の図書一式に新たに含まれることになった書面——これは計画による都市規律（planification）の現代化アプローチの例とみなされている——の名称の一部として用いられている。つまり、広域一貫計画（schéma de cohérence territoriale）および地域都市計画（plan local d'urbanisme）における、空間整備・持続的発展基本指針（projet d'aménagement et de développement durable）である。

第二に、同法は、都市計画文書が尊重しなければならない諸原則のリストの中に、持続可能な発展を挙げている。より厳密に言えば、都市計画法典 L.121-1条は、とりわけ、都市計画文書によって定められる整備と保全の均衡が「持続可能な発展に関する諸目標（les objectifs du développement durable）」を尊重しなければならない旨を規定する。これについては、次のことを指摘することができるだろう。すなわち、同法は、持続可能な発展を固有の意味での目標として掲げるのではなく、計画による都市規律の指導原理となる均衡の原則（principe d'équilibre）の構成要素の中に、付随的な形で、持続可能な発展を登場させている。そして、この目的の定義を与えることをせず、1995年2月2日の法律が環境について採用したりオ条約の定義を参照することも——この方向での議員修正提案（amendement parlementaire）があったにもかかわらず——していない。

2009年8月3日のグルネルⅠ法が〔都市計画法典〕L.110条についてしたように、環境のための国家の約束に関する法律（いわゆるグルネルⅡ法）は、都市計画文書とりわけ地域都市計画（PLU）（改正L.123-1条）が土地占用の条件を定める際に追求すべき目標を定めるL.121-1条を次のように補足し、明確化している。

まず、同法は、持続可能な発展という目標を「均衡原則」の単なる一要素とするのではなく、条文の冒頭に位置づけている。これにより、持続可能な発展という目的は他のすべての目的の源泉となり、都市計画文書に割り当てられた諸目標の全体を超越するものとなる。

次に、今やPLUを策定するにあたっては、以前からあった目標に加えて、気候温暖化対策および温室効果ガスの削減、生態系の継続性の完全な回復、エネルギーおよび再生可能資源からのエネルギー産出の制御、電気通信の開発にも配慮しなければならない。また、都市の膨張（étalement urbain）に対する防止策や、空間および資源の節約化（aménagement économe）の追求にも、いっそう大きな注意を払わなければならない。これらは、都市計画政策における持続可能な発展の特徴的な側面の一つであり、その一部は〔2000年の〕都市連帯・再生法により着手されていたものであった。都市計画文書においては、今や一定の発展を制御することのみならず、空間の消費³、移動を余儀なくされること（obligations de déplacement）、さらに温室効果ガスの排出を削減することが重要となっている。この「削減」という目標がどのように具体化されているかに注目してみたい。

この新たな義務の射程は、以前から存在した諸義務と同様に、強化されたように思われる。なぜなら、グルネルⅡ法により改正された〔都市計画法典〕L.123-1条は、「地域都市計画はL.110条およびL.121-1条に列挙された原則を尊重するものとする」と定めるからである。しかし、こうした立

³ この目的は新しいものではない。1977年にすでに、「国土整備省（ministère de l'Équipement）」は「スプロール現象に注意（Attention mitage）」と題する小冊子を発行し、膨張型都市とコンパクト型都市の2つの対照的な構図を提示していた。

法的主意主義（volontarisme législatif）は、次のような憲法院判例と衝突するおそれが非常に強い。憲法院は、L.121-1条に列挙された諸目的が不明確であるため、同条の規定は「都市計画文書の策定者に対し、同条が掲げる諸目的〔を実現するという結果を義務づけているのではなく、そ〕の実現に関わる措置を記載することのみを義務づけていると解釈されなくてはならない。したがって、行政裁判官は、〔当該都市計画文書に定められた規範とL.121-1条の規定とが〕整合するかどうかについてのみ審査することができる」と判示している（Cons. const. 7 déc. 2000, n° 2000-436 DC, D. 2001. SC. 184, obs. L. Favoreu）。

しかしながら、同法は、知事が適法性コントロールの名において、とりわけ都市計画文書が、持続可能な発展という目的がその一部をなすところの都市計画法典〔L.110条およびL.121-1条に列挙された原則を甚だしく危殆にさらす〕〔都市計画法典L.122-11条、L.123-12条〕ときに、当該都市計画文書の発効に対して異議を述べることができる場合を拡大している。

最後に、都市計画法典の多くの規定が、しばしばそこに「持続可能な整備（aménagement durable）」（DTADD、「持続可能（durable）」という形容詞は複数形で与えられている〔DTADDとは、持続可能な国土整備および開発指針（directive territoriale d'aménagement et de développement durables）の略。最後のdurablesが複数形で置かれているため、この形容詞が、直前のdéveloppementのみならずaménagementにも係ることが明らかとなる〕〕と結びつけて、持続可能な発展に言及しているとしても（48ヶ条がそれに該当する）、現在のところ、持続可能な発展という目標を尊重しなかったことを理由とする争訟は都市計画の領域ではほとんど存在しないことを認めなければならない。われわれが言及することのできる希少な例の一つは、商業的都市計画に関するものである。つまり、フランス法は、ショッピングセンターを建設するために、県商業整備委員会（commission départementale d'aménagement commercial）の発する商業開発許可（autorisation d'exploitation commerciale）の取得を義務づけている。2008年8月4日の法律に由来する商事法典L.752-1条は、同委員会に対し、持続可能な発展を含むいくつかの目標を尊重することを義務づけている。そして、

この規定の意義は、〔同委員会により〕審査される建設計画によりこの目標が尊重されているかどうかの「評価基準」を、立法者自身が定めたというところにある。ここでは、二つの基準が採用されている。建設計画の環境品質（*qualité environnementale*）と、集团的交通網への組み込みである。

指摘しておきたいのは、持続可能な発展という目標が受容されてきた伝統的な形、すなわち「諸利益の調和」原則は、ここでは用いられていないということである。持続可能な発展という目標は、商業的都市計画の領域において、一見したところ明らかに詳細になった様々な基準に細分化されている。いずれにせよ、裁判官は、これらの基準が尊重されているかどうかを評価するにあたって、かなり厳格な態度を示している。2011年6月27日の判決（CE 27 juin 2011, *GIE Centre commercial des longs champs*, req. n° 336234）において、国務院は、2万1000㎡のショッピングセンターの建設計画が、次の理由で環境品質の基準に適合しないと判示した。すなわち、当該ショッピングセンターが位置づけられる景観および周囲の自然状況（*milieu naturel*）に対する侵害があり、その侵害は、エネルギーの節約およびゴミ処理のために採られる諸措置によっては代償されることができない、というのである。したがって、ショッピングセンターは景観にうまく溶け込めるように留意しなければならなくなったのである。

2) 持続可能な発展の都市計画法へのインパクト

われわれは、持続可能な発展という目標——すでに見たように、フランスの規範システムにおけるその法的な射程は限定されたものである——に、著しいインパクトや効果を帰することはできない。しかも、都市計画法上の一つの特異な目標〔にすぎない持続可能な発展〕——立法者がリストの冒頭に置いたものであったとしても——を、他の一連の目標から切り離すことも差し控えなければならないだろう。とはいえ、この目標は、その性質自体によって、次の3種の波及効果を持ちうる。一つは、経済的、社会的および環境的目標の調和を義務づけることで、持続可能な発展が都市計画法の総合的な役割（*vocation globalisante*）を確たるものとし、各法制度の独立（*indépendance des législations*）というドグマに疑問を投げかけ

ることである。二つ目は、調和の要請は現に存する諸利益とありうる調和の態様とを——公の——議論に付すことを帰結として伴う。ゆえに、持続可能な発展という目標は、都市計画をめぐる選択の透明性と民主化を強化する効果を持つ。第三に、調和という目的は国土利用の態様に対する波及をも伴う。

もちろん、これらのインパクトは、相互に緊張を呼び起こさないわけではない。

A) 都市計画法の総合化（*Globalisation du droit de l'urbanisme*）

都市計画法は、当初は公の秩序という古典的目的——治安、衛生、保健、さらには美観——を追求する特別の警察作用として構想されたが、徐々にその追求する目的の正統性が拡大しつつある。都市計画法規の適用は、徐々に経済的、社会的および環境的考慮を組み込んだ動機によって正当化されるようになっていく。

都市計画法の主たる任務は、国土のありうる経済的利用のうち様々なもの——農業、工業、商業、など——を調整することであり、ゾーニングは何よりもまず国土の経済的発展を特殊化させるものであった。そして、70年代以降に商業的都市計画における特別の警察作用が発展した一方で、裁判官は、伝統的な都市計画法規により例えば市街地で500㎡以上の小売店舗の建設を禁止する可能性を認めた（CE 7 mai 1986 *Soc. Guyenne et Gascogne*, AJDA 1986 p. 523）。同様に、都市計画上の考慮と同時に自治体の経済的発展と結びついた考慮に端を発するプロジェクトの配置を可能にするための都市計画文書の改定が、適法と判示された（CE 23 décembre 1994, *Gallese*, req. n° 118564）。

1976年以降、都市計画法はその目標の中に環境、文化財および景観の保全を組み入れるようになる。そして、この新しい役割は、この領域における数多くの専門化された警察作用の存在にもかかわらず、必要不可欠なものとなっていく。

社会政策的配慮は、これまでも都市計画文書の策定者の関心事の中に欠けているものでは決してなかった——例えば、不衛生な住居の撲滅など——が、立法者は徐々にこの目標を地方公共団体の機関に課すようになった。1991年の都市に関する方向づけ法律は、都市の地域格差（*ségrégation urbaine*）への対抗策を都市計画文書に規定したし、2000年12月13日の都市連帯・再生法は都市計画文書が追求すべき目標として「社会的混合（*mixité sociale*）」を挙げた。

もし持続可能な発展の3つの「柱」が都市計画法の中にまさに存在するとしたら、「持続可能な発展」[という観念]を援用することにより、いかなる寄与ないし付加価値とがもたらされるのだろうか？もちろん、こうした様々な目的を調和するという考え方は、すでに背後には存在していた。都市計画文書の策定者は、法律を無視することなしに、あれやこれやの目標を犠牲にすることはできなかった。しかし、持続可能な発展という目標は、より体系的な調和を義務づける。つまり、立法者が設定した項目にとどまらず、より幅広く、設定されたそれぞれのルールについて、持続可能な発展という目標の観点から、その適切性や実効性を問うことを帰結するものである。

この調和原則は、異なる複数の法制度に属する諸目標を考慮に入れ、それらを都市計画法規の内部で関連づけることを義務づける。こうした発展は、ルールの極端な精緻化を伴うため、事業者が「単純化された」法を求めている状況では問題もある。2010年7月12日の法律は、公的審査（*enquête publique*）のような一定の制度について、統一化と単純化を目的として定めたが、同法の制定後に単純化が大いに進んだかどうかは疑問である。同法が織りなす新たな規範と手続の網は、それほどまでに濃密だからである。このことはとりわけ、持続可能な発展に関連する計画とプログラムについて妥当する。なぜなら、現在の手続に加えて、5つか6つの新たな文書のカテゴリーが付け加えられることになるからである。

とりわけ、こうした発展は、各法制度の独立という、ヨーロッパ法においてはすでに覆された重要な原則を再考するものである⁴。

B) 都市計画に関する選択を議論に付すことの強化

都市計画法は、長い間、技術者の法であるとか、さらには「テクノクラートの法」法であるとか考えられてきたが、過去30年の間に、民主化と透明性の真のプロセスを経験するようになった。もちろん、持続可能な発展という目標は「よき統治」と結びつけられた側面を無視しえない。

特に、2009年と2010年の重要な改革立法に行き着いた「環境グルネル」のプロセスは、いわゆる「五者統治（*gouvernance à cinq*）」の原則に従って行われた。というのは、あらゆる議論が5つの集団の代表により行われたのである。国、労使双方、労働および経営団体、民事組合の連合体ならびに地方公共団体のそれぞれの代表である。さらに、法律は、この参加形態を都市計画の様々な手続に転用している。2010年7月12日のグルネルII法によって、行政機関が公的審査に先立って5団体の代表を集めた委員会とともに協議を実施することを要求できるようになった（環境法典L.121-16条II段）。それと同じ考え方によって、公的議論国家委員会（*Commission nationale de débat public*）の構成員が、労働組合および他の経済主体の代表にも拡大された。

こうした参加民主主義の強化は、2種類の困難を惹起しうる。

第一に、協議の主体がそれぞれ特殊利益を代表していることからすると、「利益相反（*conflits d'intérêts*）」が生じないかどうか懸念される。EU裁判所（CJUE）は、近時、商業的都市計画についてスペインで適用される

⁴ EU裁判所は、事業計画の認可を決定する前に環境に対する波及効果の評価を実行することを義務づける指令（85/337/CEE）は、権限を有する機関が複数存在する場合は〔それら相互の〕調整義務を課すものと判示した。CJUE 3 mars 2011, *Commission c/Irlande*, aff. C-50/09.

立法に関し、こうした疑問の具体例を示している。裁判所は、大規模な商業施設の開設を許可制とすること自体は適法と判示しつつ、許可権限を有する委員会の構成を違法と断じた。つまり、裁判所は、法律の目的が国土の整備および消費者の保護であるのに、当該委員会で代表される唯一の部門利益（*intérêt sectoriel*）が既存の地域商業界の利益のみであることを明らかにしている。したがって、当該委員会の構成は目的を実現する手段として適切ではない（CJUE 24 mars 2011, *Commission c/Espagne*, aff. C-400/08）。フランス法においては、2008年8月4日の法律以来、この領域において権限を有する委員会は、地方議員および「消費、持続可能な発展および国土整備に関して識見を有する3名の者」により構成される。そして、商事法典は、委員会のいかなる構成員も、自らが個人的利益を有する案件について、もしくは、自らが当事者を現在代表またはかつて代表していた場合には、審議に加わらないことを定めている。

第二に、諮問プロセスの増加は、行政手続に要する時間を長期化させ、訴訟で争われた場合に法的決定が不安定なものとなるという効果をもたらす。というのは、裁判官は、環境憲章7条で認められた情報および参加の憲法原則に十全な効果を与え始めているからである。さらに、結社の動きが活況を呈していることは——民主主義にとってはいかに幸福なことだとはいえ——都市計画上の許認可等の法的安定性について深刻な問題を提起する。環境のための国家の約束に関する2006年7月13日の法律により、立法者が都市計画上の許認可等に対する不服について団体の出訴可能性を限定したのは、「訴訟テロ（*terrorisme contentieux*）」と呼ぶ人もいる事態を抑えるためであった。今では、都市計画法典L.600-1-1条は、出訴団体に対して、市役所における建築許可申請の掲示より前に法的に存在していなければならないという要件を課すことで、出訴可能性を制限している。この規定は、都市計画の案の作成に対抗するために創設された団体の出訴を妨げる効果を持つ。憲法院は、この点について判断を求められたところ、立法者の意図が法的不安定なリスクの抑制にあったことを指摘して、都市計画法典L.600-1-1条は実効的な裁判を受ける権利を無視するものでも、結社の自由や裁判の前の平等原則を侵害するものでもないと判示した（*Cons. const.* 17 juin 2011, *Assoc. Vivraviry*, n° 2011-138 QPC）。

C) 国土利用の考慮

持続可能な発展という目標の実現を通じて目指されるのは、主として建築物の建築と利用という観点からの一定の行動である。例えば、社会住宅を収入の少ない人に配分することをどのように確保するか？一定の商業的混合を維持し建物の商業用途の発展を部分的にコントロールするために行政機関はどのような手段を利用できるか？

後者の疑問については、フランス法の状況はかなりの展開を見せている。PLUによって規律される建築の様々な用途の中には、一般的な「商業」という用途が設けられているのみである（都市計画法典R.123-9条）。商業活動の変化をコントロールできるようにするために、下位カテゴリーを規定したりこの区分を細かくしたりするのは認められていない。例えば、裁判官は、パリ市のPLUの行政立法によって、地図上に示されたいくつかの通りに沿って商業用途のあらゆる変更を禁止しようとした試みを、「所有権に対するきわめて強度の侵害」であり、なおかつ法的根拠も欠いているとして、断罪した（*Tribunal administratif de Paris*, 2 août 2007, *Préfet de Paris*, req. n° 070096 2）。2008年8月4日の経済現代化法は、PLUにより「とりわけ近隣小売商店を通じて商業の多様性が保全され発展されるべき街区（*quartier*）、区画（*ilot*）、通り（*voie*）を特定しその範囲を確定し、かつ、場合によりこの目的を確実に実現しうるための規定を定めること」を認め、都市計画文書の決定権者を一部安心させた。とはいえ、学説は正当にも〔PLUに定められる〕こうした規定の性質や、都市計画のルールによって商業用途をコントロールすることができるかどうか——そんなことをすれば、営業の自由や所有権に対する重大な侵害となりかねない——について、問題にしている。

同じ目的のために、2005年8月2日の法律は、市町村に対し、手工業財産（*fonds artisanaux*）、営業財産（*fonds de commerce*）、商事賃貸借および商業整備計画の対象となっている土地について、特別の先買権を認めた。当該市町村は、あらかじめ、「近隣商業および手工業（*artisanat*）の保護区域を画定」しておかなければならない（都市計画法典L.214-1条）。当該市

町村は、公募により選ばれた商人または職人（artisan）に当該財産または賃借権を1年以内に再譲渡しなければならない。当該商人または職人は、市町村により承認された条件明細書（cahier des charges）を遵守する義務を負い、違反すれば譲渡契約が解除される。この〔条件明細書の〕規定は、それゆえに先買権の行使後直ちに〔当該商人または職人の〕活動をコントロールすることを可能にするが、当該商人〔または職人〕が当該財産を新たに〔別の人に〕譲渡してしまった場合など、将来にわたる保証を何ら含むものではない。

ここに、建築主が引き受けた責任の存続という困難が存する。所有権が次々と移転されていくにつれて、持続可能な発展という目標が尊重されることをどうやって保証するのか？このような配慮は、これまでになく、都市計画法が一方的決定と契約的手法とを組み合わせるべき必要を示している。この点について、フランスの都市計画法は非常に遅れており、警察作用に属する領域における契約化という考え方そのものが批判にさらされているほどである。ヨーロッパ法は、かなり確実に物事を前進させる可能性がある。というのは、ヨーロッパ人権裁判所は、最近、私人に対する契約上の債務を履行しなかったことについて、フランス国家を譴責したからである。国は、住居用の土地の上に建築物を建築できることを売買契約で所有者に約束して私人の土地を取得した場合、後から当該建築を禁止するために都市計画文書を対抗することができない、と裁判所は判示した（CEDH 18 nov. 2010 n° 18990/07）。

ここには、持続可能な発展という目標を考慮し続けることを「持続可能」にするための、法学にとっての重要な作業現場がある。

結論としては、フランスにおいて「持続可能な都市計画法」が存在すると判断するのは、まだ尚早であるように思われる。加えて、「古典的な」都市計画法とは切り離され区別されるに値するような、都市計画法の特殊分枝が存在すると考えることもできない。持続可能な発展という目標によって、またそれを超えて、現代の都市が受けている試練（défis urbains contemporains）の総体が問うているのは、まさしく都市計画法の総体なの

である。

とはいえ、こうした問題に答えるために最も適切な足がかりがどこにあるかを示しておくことは必要であろう。この面では、グルネルⅡ法は、とりわけ自治体間協力を促進する方向で決着をつけたわけではない⁵。しかし、地方公共団体の改革に関する2010年12月16日の法律は、2014年には全国土を自治体間連合により覆い尽くすことを定めており、これが持続可能な発展のガヴァナンスに対し長期的な効果をもたらすであろうことは、ほぼ確実である。

【訳者注】

訳文中〔 〕で囲まれた部分は、訳者による補足・挿入である。また、脚注は原注を訳出したものである。

⁵ 2010年7月12日の法律は都市計画法典新L.123-6条において複数自治体によるPLUの存在を認めたが、それを義務的なものとはしていない。他方で、広域一貫計画は、義務的に複数の自治体によらなければならないが、その射程および使命は強化されている。