



Title	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
Author(s)	鳥海, 基樹
Citation	新世代法政策学研究, 7, 249-289
Issue Date	2010-07
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/43877
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP007_011.pdf



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

鳥 海 基 樹

0. 問題意識：

本稿は、以下の3点の問題意識に基づいている：

①都市計画の広域化及び地方分権のコスト：

国土交通省は都市計画法抜本改正を予定しており、本誌にも石井喜三郎国土交通審議官（当時）が概説を寄稿している¹。また、本グローバルCOEプログラム構成員からも吉田克己教授及び亙理格教授が同省社会資本整備審議会都市計画制度小委員会の専門委員となっている²。その他、在野からの政策提言も少なくない³。そこでしばしば論じられるのが、都市計画の広域化及び地方分権である。これらは望ましいことに違いないが、そのことで生じる広義のコスト、即ち、「広域」の定義や確定の難しさ、複数自治体の調整の煩雑化、或いはいわゆる地域エゴの克服方法といった問題に関し、議論が尽くされているとは言えないのではないか⁴。

¹ 石井喜三郎：「これからの都市政策の課題と都市計画法の抜本改正」、『新世代法政策学研究』、Vol. 3、2009年12月、pp. 221-256。

² 議事等に関しては、同委員会のウェブ・サイト（http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s204_toshikeikakuseido01.html）を参照のこと。

³ 例えば近刊として、養原敬：『地域主権で始まる本当の都市計画・まちづくり-法制度の抜本改正へ』、京都：学芸出版社、2009年12月、207p。

⁴ この問題は都市計画学では十分に議論されていないものの、行政学では活発な議論が進んでいる様である。ここでは例えば、伊藤敏安：『地方分権の失敗／道州制

②都市計画の策定組織：

上記の問題に加え、そもそも広域都市計画の策定組織も明確化されないまま、計画技術に関する議論のみが先行していないだろうか。それを発議し、審議し、最終的に承認する政策決定方式に関する考察は法学や行政学の領域であるとして、策定に必要な人材を確保し運用する方策は都市計画学が提案すべきであろう。他方、都市計画の権限を分権されても、全ての自治体が有能な都市計画部局を有する訳ではない。その支援措置の考察を欠いては、地方分権が地方の切り捨ての方便になってしまうのではない。また、いずれにせよ、それら策定組織の持続的財源に関する制度設計が必要である⁵。

③都市拡散の制御のための補完措置の考察：

そもそもスプロールが原風景である日本の都市空間をコンパクト・シティに転換してゆこうというのが、来る都市計画法抜本改正の主旨のひとつである。これもまた望ましいことかも知れないが、都市計画だけで達成できる目的ではない。例えば、郊外大規模店舗の制御や中心市街地居住政策が不可欠だろう。前者に関し、大規模小売店舗法が既得権保護に活用されたのは事実だが、大規模小売店舗立地法が望ましい体系であるとは言えない。また、後者に関する施策も、公共団体が公営住宅から一元的に撤退する中で、代替策が明確化されているとは言えないのではないか。

本稿は、これらの問題意識を受けてフランスの都市計画の近年の動向を分析する。既に、2006年のいわゆる「まちづくり3法」改正に際して、土地利用計画を通じた都市スプロールの抑制、小売店舗出店審査を通じた郊外大規模店舗の制御、さらには広域住宅供給プログラムを通じた中心市街

の不都合・円滑な推進に向けた経済学的論点整理』、東京：幻冬舎、2009年、を挙げておく。

⁵ 2004年制定の景観法では、景観重要建造物の管理の他、地域に於ける建設行為の助言機関として景観整備機構なる組織を景観行政団体が指定可能とした。当初は、地域の建築士会等が業界団体として長期的に自らの利益になることを見込み立候補すると想定されていたが、2010年3月1日現在、指定数は全国で64法人に留まっている。本稿が財源の裏付けに拘る理由のひとつである。

地での適正家賃住宅の供給制度を分析した⁶。本稿では、それらに対する実務家や研究者による問題提起やその解決策の模索を中心に考察する。それは、単なる制度紹介以上に我国の都市計画の改良にインプリケーションが期待できると考えられるためである。

1. フランスの国勢と都市拡散：

1-1. 国勢と都市拡散の現状：

地方公共団体の階層性や国勢に関し、我国との差異の大きな部分を確認しておきたい [表1⁷]。

顕著なのが、多大な基礎自治体数であろう。総人口が我国の約半分で国土面積が約1.5倍であることを勘案すれば、各基礎自治体の規模は至って小さなものとなる。事実、約9割が人口2,000人未満で、人口10万人以上の都市は36市しかない。つまり、小規模基礎自治体は自力で都市計画を策定することが不可能かつ不合理で、必然的に広域行政システムが必要となる。

次に、我国の約3分の1の人口密度の低さも着目されるに違いない。これは、可住地面積率が我国の31%に対し73%であることにも増幅されよう。

⁶ 鳥海基樹：『住宅政策なくして中心市街地の活性化なし—フランスに於ける中心市街地活性化のための三位一体の都市政策』、東京：丸善、2007年1月、56p。本書は住宅総合研究財団の印刷助成を受けた初版100部のみ発行なので入手は困難であろう。そこで、その要約として、鳥海基樹：「古いヨーロッパ・フランスは抵抗する」、三浦展（編著）：『下流同盟—格差社会とファスト風土』、東京：朝日新書、2006年12月、pp.195-234、を挙げておく。

⁷ Ministère de l'Intérieur, *Les Collectivités locales en chiffres 2007*, Paris, Documentation française, 2007、等の仏語資料の他、総務省ホーム・ページ、財団法人自治体国際化協会：『フランスの地方自治』、2002年、『世界国勢図会2006/07年版』等より作成した。自動車関連のデータは2003年のものだが、保有状況は2004年のものである。なお、本稿執筆中の2010年3月現在、地方自治体改革が進行中で、例えば45万人以上の都市域をメトロポール (métropole) なる大規模基礎自治体間協力公施設法人にまとめる他、現在4,037議席の県議会議員及び1,880議席の地方圏議会議員を約3,000議席の国土議員 (conseillers territoriaux) に統合する法案が国会で審議中である。詳細は、内務省の地方団体改革に関するウェブ・サイト (<http://www.interieur.gouv.fr/sections/reforme-collectivites/conseiller-territorial>) を参照のこと。

しかし、同一指標ではないので注意が必要なものの、我国の人口集中地区（DID）への人口集中度が2005年に66%であるのに対し、フランスの都市域⁸人口集中度は1999年で76%であり、都市への人口圧力は同様であることが解る。2004年の統計で見ると、フランスの国土に占める人工的空間は1割弱であり、開発圧力を誘導し集中的で高密度な都市空間を構築してきたことが解る [図1⁹]。これは、集積と規模の経済は場所に関して無差別であることから明確なのに、フランスは人口密度や可住地面積比率等から都市への集中圧力が低いと誤解されがちなので特筆しておきたい。

最後に、各種統計値が示すように、フランスが自動車大国である事実を再確認しておきたい。やや古い統計だが、1997年現在の交通手段別分担率では自動車が84.4%と圧倒的な割合を占めており、8.8%の鉄道や5.1%のバスに大きく差をつけている。従って、都市スプロールと伝統的なコンパクト・シティ構造との軋轢は我国以上に大きいと言える。

⁸ 以下で使用される空間概念は、国立統計・経済学研究所（INSEE）が郊外化の測定のために以下の様に定義するものである：

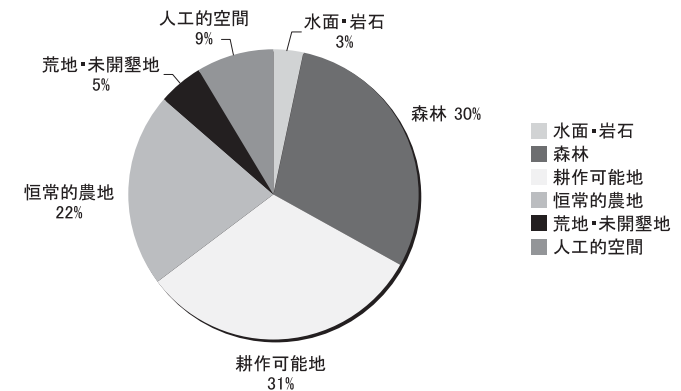
- 都市単位（unité urbaine）：ひとつまたは複数の基礎自治体で2,000人以上の住民がおり、200m以下の間隔で建物が密集する都市組織に、各々の基礎自治体の住民の半数以上が居住している領域；
- 中心都市域（pôle urbaine）：5,000以上の雇用供給のある都市単位で、他の中心都市域の周辺郊外に所在しない領域；
- 都市域（aire urbaine）：中心都市域をひとつ含んだ複数の自治体の総合体で、少なくとも40%の住民がその中心都市域かそれに引き付けられた基礎自治体内に職を持ち労働している領域；
- 周辺郊外（couronne périurbaine）：都市域から中心都市域を除外した領域；
- 多極化基礎自治体（commune multipolarisée）：都市域外にある複数の基礎自治体で、少なくとも40%の住民が複数の都市域に職を持ち労働しているものの、単一の基礎自治体でその閾値に達しない領域；
- 農村空間（espace rural）：中心都市域、周辺郊外及び多極化基礎自治体以外の小規模都市単位及び基礎自治体の領域。

⁹ MOREL Michel-Paul, «L'Enquête Teruti - L'observation du territoire au ministère de l'agriculture», dans *Etudes Foncières*, n° 116, juillet-août 2005, pp.16-21, p.17.

表1：国勢・道路整備・自動車保有に関する日仏比較
（フランスは本土のみで海外県・海外領土を除く）

	日 本	フ ラ ンス
地方圏（région）	なし	22
都道府県（仏では県（département））	47	96
市町村（仏では基礎自治体（commune））	1,798	36,569
面積（1,000km ² ）	378	552
人口（1,000人）	127,655	60,496
人口密度（人/km ² ）	342	110
可住地面積割合（%）	31	73
道路延長（km）	1,187,638	891,290
人口1,000人当たり道路延長（km）	9.29	14.91
自動車1台当たり道路延長（m）	16.0	25
道路密度（km/km ² ）	3.19	1.62
舗装率（%）	78.6	100.0
自動車保有台数（1,000台）	74,656	36,039
国民1人当たり自動車保有台数	0.585	0.596

図1：フランスの国土（2004）



次に、フランスの都市空間の拡散状況を明らかにしておこう [表 2¹⁰・表 3¹¹]。

表 2：フランスに於ける都市の拡散の進展

	基礎自治体数	人口	人口密度 (人/km ²)	1990年-1999年 基礎自治体数 増加率(増加数)	1990年-1999年 人口増加率
中心都市域	3,100	35,708,000	811	+10% (+306)	+4%
周辺郊外及び多極化基礎自治体	14,930	12,257,000	69	+43% (+4,527)	+33%
農村空間	18,535	10,553,000	33	-21% (-4,847)	-21%
合計	36,565	58,158,000	108	≒0% (+14)	+3%

表 3：1992年から2003年の間の空間占用状態の変化（単位：1,000ha）

空間占用状態	農地から	自然空間から	人工的空間から
農地へ		620	142
自然空間へ	997		91
人工的空間へ	485	199	

これらの統計からは、伝統的コンパクト・シティが溶解して郊外部での人口が急増し、中心市街地の人口密度に遠く及ばない粗放的な市街地が、農村部を浸食しながら形成されていることが読み取れる。2007年に限った統計である上に上記の空間範疇とは相違するが、同年中に転用された自然空間は583,000haであり、その84%が農地及び林地である一方、都市計画事業及び社会基盤建設に供された面積も42,000ha（7.2%）に及び、さらに別荘等の田園家屋（maisons de campagne）にも30,000ha（5.1%）が費やされている¹²。

¹⁰ CHARMES Eric, «L'Explosion périurbaine», dans *Etudes Foncières*, n° 138, mars-avril 2009, pp.25-36, p.26.

¹¹ MOREL, *op.cit.*, pp.16-21.

¹² (anonyme), «18 milliards d'euros d'espace naturel vendu en 2006», dans *Etudes Foncières*, n° 128, juillet-août 2007, p.4.

また、中心市街地での人口の微増が見られるが、高度成長期以降の減少傾向に歯止めがかかり、後述する様に比較的富裕な層の都心回帰が始まったためと考えられる。これは、後述する住宅供給を主眼のひとつとした中心市街地活性化施策の成果ではあるが、都市計画という物的計画は社会階層の持続的居住に関して無差別であることも示している。

1-2. 都市拡散の要因と傾向：

このような都市の拡散傾向に、都市計画の地方分権のコストの内のひとつが関わっている。即ち、自然空間や農地等の開発禁止区域は、上述の様に粒子化した基礎自治体の一存で都市化許容区域に編入可能であるという点である¹³。では、その要因とは言えば、市場の要請に他ならない。事実、ギスラン・ジェニオーとクロード・ナポレオーヌによる都市近郊農地の取引価格分析は、それらが将来の開発を見込んだ価格で取引されていることを明らかにしている¹⁴。

さらに遡り、かかる開発圧力を生起させる要因は多様である。

まずは、顕著な政策の副作用から見てみよう。実は、スプロールは基礎自治体の意向でもある。2000年12月13日の都市の連帯と再生に関する法律（以下「都市連帯・再生法」と略す）は、戸建て住宅に対する地方都市施設税（TLE）を増税したが、ジャン＝シャルル・カステルに拠れば、税収増を目標とする基礎自治体は寧ろ戸建て住宅の増加を歓迎した。そして、地価を勘案すれば、それが建設可能な郊外が対象となるのは必然であった¹⁵。

また、そもそも子供のいる世帯は郊外の戸建て居住を愛好するという一般的傾向がある。今日、30歳未満の単身者の72%が中心市街地に居住して

¹³ この言い方は厳密には正しくない。後述する様に、人口50,000人以上の都市域から15km以内に所在する基礎自治体は、広域都市計画に参加していない限り、都市計画の中で都市化区域を設定できない。しかし、別の言い方をすれば、それに参加して自らに有利な土地利用方針を誘導し都市化区域を設定すれば良いだけの話である。

¹⁴ GENIAUX Ghislain et NAPOLEONE Claude, «La Constructibilité anticipée des terres agricoles», dans *Etudes Foncières*, n° 126, mars-avril 2007, pp.12-14, p.12.

¹⁵ CASTEL Jean-Charles, «Les Coûts de la ville dense ou étalée?», dans *Etudes Foncières*, n° 119, janvier-février 2006, pp.18-21, p.19.

いるのに対し、子供のいる事実婚を含む夫婦の62%が都市周縁（banlieue）及び郊外（périurbain）に居住している¹⁶。

とはいえ、単身者、子供のいない（或いは子供が親離れした）世帯、或いは高齢者等の中心市街地居住も容易ではない。そもそも人口の微増が継続するフランスに於いては中心市街地の住宅容量が不足している。例えば、オリヴィエ・ピロンは、郊外化（périurbanisation）とスプロール（étalement urbain）の区分を厳密化することを提唱した上で、中心市街地は現存人口の維持に供す程度の容量しかないのだから、郊外部に集合住宅を建設して年間45万戸の住宅建設という社会的要請に回答してゆく他ないとする¹⁷。

ところで、郊外居住を選好する世帯の大半は、戸建て持ち家の取得を目的とするという一般的傾向もある。戸建て持ち家政策は、1928年のルシュール法（Loi Loucheur）、1977年の財政改革、さらには近年の10万ユーロ住宅といった諸政策が推進してきた。ただ、今日郊外居住を選択する世帯は、従前のそれとは異なってきている。当初富裕層が支配的であった取得者が中産階級に移行しているのである。大雑把な空間資源の社会階層別配分は、表4の様になろう。

表4：空間資源の社会階層別配分

	中心市街地 (Centre urbain)	都市周縁部・巨大団地 (banlieue / grands ensembles)	郊外部 (périurbain)
1970年代～	低所得者層	低所得者層・中間層	富裕層
現 在	富裕層	低所得者層	中間層

この郊外部の中産階級化は、所有権取得融資（Prêt à l'accession à la propriété）や無利子融資（Prêt à taux zéro¹⁸）といった制度整備に後押しさ

れたと考えられている。事実、政府の新築住宅への無利子融資制度が、大量の郊外戸建て住宅取得に使われたことが明らかにされている¹⁹。

しかし、郊外部の中産階級化は、その持続可能性を損ねている。例えば、可処分所得に余裕のある富裕層と異なり、中間層はその限界が低いにもかかわらず、諸費用、とりわけ移動費用を過小評価する取得者が多く、居住状態に関する満足度は高くない²⁰。これでは長期的、さらには世代縦断的居住の基盤が成立しない。また、郊外居住者の懸念は、物的には豊かな自然環境を享受し、社会的には低所得者層の流入を忌避することであるため、自らは農村部の開発により形成された土地に居住していながら開発に反対し、低所得者層の流入を惹起しがちなタワー型・スラブ型集合住宅の建設も許さない²¹。そこでは景観保護が見えない鍵で施錠されたゲート・シティ形成の論理となっている。

2. 広域都市計画の基盤と問題点：

2-1. 広域行政体増加の背景：

さて、上記の様な都市計画では制御不可能な要因があるとはいえ、無秩序な郊外化は忌避すべきであり、そのために広域都市計画が必要である点も否定はできまい。また、上述の様に、フランス本土には36,569もの基礎自治体が存在するが、その大半は財政的に独自に都市計画の立案が不可能であることから、広域都市計画策定が正当化される。

そのために2000年12月13日の都市連帯・再生法で導入されたのが広域一貫スキーム（SCOT）である。同スキームは基礎自治体単独でも策定可能だが、その名の通り広域を対象とするため、複数自治体の連合した広域行

¹⁶ VIGNAL Cécile, «Villes sans borne», dans *Etudes Foncières*, n° 114, mars-avril 2005, pp.22-24.

¹⁷ PIRON Olivier, «Où va-t-on construire demain ?», dans *Etudes Foncières*, n° 124, novembre-décembre 2006, pp.12-15. ピロンは慎重にも、郊外化で職住が遠隔化し、交通への負担が増大すれば環境的な悪影響があるため、そこに雇用の発生源も布置すべきだとしている。

¹⁸ 政府と協定を締結した金融機関が実施する融資で、金利分を政府が補填する。た

だし、これは全建設資金の20%以内のみ適用され、かつ他のローンの併用が条件とされている。

¹⁹ CHARME, *op.cit.*, p.32. なお、中心市街地への回帰を後押しするため、2005年度からは中古住宅取得に関しても同制度が利用可能とされている。

²⁰ ROUGE Lionel, «Les petits Budgets du périurbain», dans *Etudes Foncières*, n° 128, juillet-août 2007, pp.14-17.

²¹ CHARME, *op.cit.*, pp.33-35.

政体である基礎自治体間協力公施設法人（EPCI）により策定される。

以上の基礎的情報は我国の都市計画学分野でも共有されている。しかし、何故フランスに於いて広域行政体の設立が容易なのかに関する議論は少ない。広域行政に参加する基礎自治体数は、2009年1月1日現在、全国比率で91.3%、人口は同じく87.3%に上る²²。即ち、広域行政に参画しない方が例外的な程なのだが、その背景を明確に把握する必要があるにも関わらずである。

では、その背景はと言えば、広域行政団体が確固たる財源を有することで税の争奪問題が忌避され、さらにその財源により独自の行政組織を運営可能であることがある²³。そこで、税収に関して確認しておこう〔表5²⁴〕。住居税、既建築固定資産税、未建築固定資産税及び職業税は、フランスでは地方直接4税（4 taxes directs）と言われる重要なもので、一見して解る

表5：フランス本土に於ける2008年の地方直接4税の収入

（単位：100万ユーロ；括弧内は各地方行政団体内での地方直接4税構成比 [%]）

	基礎自治体	基礎自治体間協力公施設法人	県	地方圏	総計
住居税	9,800 (36.6)	399 (3.0)	4,983 (25.0)	0 (0.0)	15,267 (23.2)
既建築固定資産税	12,083 (45.1)	494 (3.7)	6,037 (30.2)	1,764 (36.3)	20,472 (31.1)
未建築固定資産税	703 (2.6)	81 (0.6)	50 (0.2)	14 (0.2)	854 (1.3)
職業税	4,190 (15.7)	12,312 (92.7)	8,857 (44.4)	3,085 (63.4)	29,134 (44.3)
総計	26,766 (100.0)	13,286 (100.0)	19,928 (100.0)	4,863 (100.0)	65,727 (100.0)

²² Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, *Les Collectivités locales en chiffres 2009*, avril 2009, p.8.

²³ 山崎榮一：『フランスの憲法改正と地方分権-ジロンダンの復権』、東京：日本評論社、2006年、pp.86-93。

²⁴ Ministère de l'intérieur, *op.cit.*, pp.76-77. なお、県職業税平衡化基金（FDPTP）の存在等から、各税の総計は必ずしも地方行政団体の税収の和とはならない。また、構成比（%）も小数点以下第2位を四捨五入しているため、和は必ずしも100とはならない。

様に広域行政体は職業税を主要財源としている²⁵。

日本では、大規模店舗を集中配置しようとしても、小売り吸引力、雇用、さらには税源を巡った誘致合戦となり、自治体間で合意は得難い。フランスでも広域一貫スキームによる商業地域指定は都市計画法典法律編第122-1条で認められているものの、一般的には日本同様であろう。

職業税はフランスに於ける地方税収中最も割合の大きなものであるが、広域行政体が同税を一括して管理可能であるため、税の争奪が起きない。つまり、ある基礎自治体に集中配置した大規模店舗からの税収を、それに同意した他の広域行政体構成自治体も享受できるため広域行政体創設の最大の障害のひとつが解決する²⁶。

固有財源を有する広域行政システムが、如何に基礎自治体の負担の軽減に資しているかに関する統計がある²⁷。例えば、人口500人未満の住民1人当たり歳出額は、フランス11万円に対し、日本は40万円超に上っている。全体でもフランスは16万円なのに対し、日本は40万円であり、基礎自治体が固有の歴史性や風土性に根付きながら合併を拒否しつつも、広域行政体への参加により負担を大幅に圧縮できることが理解できる²⁸。

²⁵ 職業税は、企業の不動産及び償却資産を課税標準とした事業課税である。詳細は例えば、財団法人自治体国際化協会：『フランスの職業税』、CLEAR REPORT 第342号、2009年8月、を参照のこと。

²⁶ この様に地方の税収の4割以上を占める職業税は、企業による設備投資を鈍らせ、国際競争力を削ぐとして2010年1月1日付けで廃止された。2010年度は、国が各地方団体に2009年度の職業税相当分を補填する。2011年度以降は、職業税廃止に伴い導入された企業土地分担金（CFE）、企業付加価値分担金（CVAE）及びネットワーク企業一括税（IFER）を得ることとなる。フランス財務省は、エネルギー及び金融企業以外は平均で22%の減税となると説明している（<http://www.economie.gouv.fr/actus/reforme-taxe-professionnelle.html>）。今後の地方税収の増減は不明だが、いずれにせよ基礎自治体間協力公施設法人が独自の税源を有することに変化はない。

²⁷ 木村陽子：「1993年以降のフランスのダイナミックなコミュニケーション再編はなぜおきたのか」、『地方財政』、第45巻第5号、2004年5月、pp.9-53。

²⁸ とはいえ、この木村の指摘と異なり、2005年10月8日のル・モンド紙（«Un Bilan coûts-avantages négatif», dans *Le Monde*, 8 octobre 2005）に拠れば、会計検査院（Cour des comptes）が135の基礎自治体間協力公施設法人を分析したところ、行政コストが低減したものは稀であるという結果が出ている。

2-2. 広域都市計画の理想と現実：

以上の様に、都市の物的環境制御を通じた成長管理に最も近接的責任を有するのは基礎自治体であり、そこで策定される広域都市計画が広域一貫スキームである。ただ、上述の様に、実際にはそれらの連帯した広域行政体が策定を担当する。その策定状況は下記の通りである [表6²⁹]：

表6：広域都市計画文書策定状況（2007年1月1日現在）：

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
承認済み SD	121	132	136	109	97	85
策定中 SCOT 及び改定中 SD	145	172	234	222	249	263
承認済み SCOT	0	0	0	5	11	27
合計	266	304	370	336	357	375
関連人口	28,205,484	28,203,483	34,773,968	38,833,936	38,679,039	40,062,814
関連基礎自治体数	9,772	9,772	12,787	13,766	14,605	16,048
関連面積 (km ²)	137,554	137,554	179,550	193,080	209,984	226,248

表6で顕著なのは、承認に至った広域一貫スキームの少なさであろう。そもそも広域一貫スキームは、その前身である指導スキーム（SD）が、策定プロセスの複雑さにも関わらず、私権への拘束力を持たない指針に過ぎないこと等から余り策定されなかったことを反省して創設された³⁰。事実、1983年10月1日現在でその前身である空間整備・都市計画指導スキーム（SDAU）を含め183存在していたにも関わらず、1999年になっても219に増加したに過ぎず、既に1992年に国務院（Conseil d'Etat）はこの都市計画文書の廃止を提案していた³¹。

²⁹ Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, *Etat d'avancement des SCOT au 1^{er} janvier 2007*, décembre 2007, p.1.

³⁰ MERLIN Pierre, *L'Urbanisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 2^e édition, 1993, pp.110-111.

³¹ Conseil d'Etat, *L'Urbanisme: Pour un droit plus efficace*, Paris, La Documentation Française, 1992, p.66 et suiv.. 因みに、国務院は最高行政裁判所であると同時に、立法・行政の法に関する諮問機関でもある。

では、何故承認に到達できないのであろうか。ここに、都市計画の広域化のコストを読み取ることができる。広域一貫スキームを横断的に分析したグザヴィエ・デジャルダン³²は、承認に至ったものが至って少数である上、それらは合意形成のため参加基礎自治体数を限定する傾向が見られ、その結果、当初の目的である実体的都市空間よりも狭い領域にしか広域都市計画が策定されていないと指摘する³²。広域一貫スキームは各基礎自治体の自律性を侵さずに基礎自治体間の協調を実現しなければならず、その策定の進展を疑問視する指摘は都市連帯・再生法成立直後からあった³³。それが現実のものになっている。

ここには、実体的都市空間が行政機構及び都市計画に関して二重に不台致である問題がある。即ち、①基礎自治体間協力公施設法人の領域と実体的都市域が乖離し、さらに②広域一貫スキームの対象領域と実体的都市域とに齟齬があるという問題である。

①から見てゆこう。広域行政体の形成を加速させた1999年7月12日の基礎自治体間協力の強化及び簡易化に関する法律（通称シュヴェーヌマン法）の成立過程を分析したポール・ボワノは、法案提案段階では基礎自治体間協力公施設法人の領域を国立統計・経済学研究所の定義する都市域に合致させようとしていたものの、基礎自治体の自主性を侵害するとして国会審議の中で任意となっていった転変を明らかにしている。その結果、例えば1999年の国勢調査で50万人以上の人口を有した13都市圏に於いて、同法の成立以降、既存の4大都市共同体（communauté urbaine）に加えて2大都市共同体及び7都市圏共同体（communauté d'agglomération）が形成されたものの、それらは都市域に存在する基礎自治体の24%を構成員にしたのみに留まっている。それ以下の都市圏に関しても、その規模が大きいほど基礎自治体間協力公施設法人への参加率は低くなる³⁴。

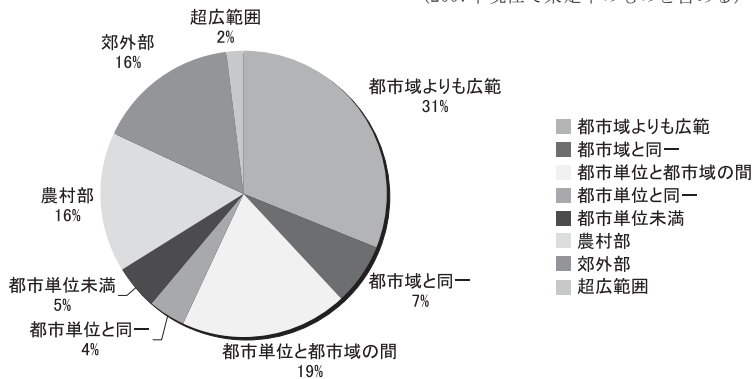
³² DESJARDINS Xavier, «Ville rêvée et ville réelle - Veut-on vraiment lutter contre l'étalement urbain ?», dans *Etudes Foncières*, n° 131, janvier-février 2008, pp.16-19, p.17.

³³ JEGOUZO Yves, «La Loi Solidarité et renouvellement urbains», dans *Actualité Juridique - Droit Administratif*, n° 1, 20 janvier 2001, pp.9-17, p.15.

³⁴ BOINO Paul, «Logique de champs et intercommunalité», dans BOINO Paul et DESJARDINS Xavier (sous la direction de), *Intercommunalité: politique et territoire*,

②は①からして必然である。そもそも基礎自治体間協力公施設法人の領域が実体的都市空間より狭いことから、それが策定する広域一貫スキームの対象領域は空間の実態を反映できない [図 2³⁵]。

図 2：広域一貫スキームの領域と実体的都市空間の合致／齟齬
(2007年現在で策定中のものを含める)



ところで、広域一貫スキームには基礎自治体の参画促進のための取引材料が内生化されている。即ち、都市計画法典法律編第122-2条が規定する様に、人口50,000人以上の都市域外縁から15km以内に所在する基礎自治体は、広域一貫スキームに覆われていない限り、地域都市計画プランに於いて都市化区域を設定できない³⁶。つまり、既成市街地である都市区域に加えさらなる都市化を希望する基礎自治体は、広域一貫スキームへの参加が不可欠となる。

Paris, La Documentation française, 2009, pp.13-38.

³⁵ Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, *op.cit.*, p.5.

³⁶ 左派リオネル・ジョスパン (Lionel JOSPIN) 内閣下で成立した都市連帯・再生法は、この人口条件を15,000人としていた。しかし、右派ジャン＝ピエール・ラファラン (Jean-Pierre RAFFARIN) 内閣下の2003年7月1日の改正により50,000人に規制緩和された。HELLUIN Jean-Jacques, «Les Effets de la < règle des 15km > sur la maîtrise de l'étalement urbain», dans *Etudes Foncières*, n° 120, mars-avril 2006, pp.28-33, p.29, に拠れば、当初24,300基礎自治体がこの規制を受けていたが、2003年の改正により約5分の3の15,000基礎自治体に減少している。

この、一見すると都市拡散の抑止に効果的な施策もまた、上記の戸建て住宅への重課同様、目的とは逆の作用をしてしまった。ジョゼフ・コンビイに拠れば、基礎自治体は広域一貫スキームに覆われていることを良いことに、かえって郊外化を進行させたのである³⁷。

となると、卑近な言い方をすれば、開発指向の基礎自治体にとっては、気の合う者同士が小規模で構わないので基礎自治体間協力公施設法人を形成し、広域一貫スキームを策定することが合意形成に必要な消耗を最小化する最適解となろう。とはいえ、現実には、基礎自治体間協力施設法人の形成までは気の合う基礎自治体同士が進め、広域一貫スキームの形成に関しては小異を存して大同を求むこととする選択が多くなされている様である。即ち、複数の基礎自治体間協力公施設法人が共同でひとつの広域一貫スキームを策定する。事実、ジャン＝ジャック・エルアンに拠れば、2005年1月1日現在で策定中も含めて219の広域一貫スキームがあるが、単一の基礎自治体間協力公施設法人によるものは82件に過ぎず、10以上の基礎自治体間協力公施設法人がひとつの広域一貫スキームに同舟する事例さえある³⁸。また、例えばリヨン大都市圏 (Grand Lyon) に於いては、複数の広域一貫スキームのメタ構造の構築のため、インター広域一貫スキーム (Inter-SCOT) の調整の試行が着手されるなどしている。

都市連帯・再生法制定直後の2001年7月7日に、人口集積地契約 (contrat d'agglomération) の施行に関して県地方長官 (préfet)³⁹に宛てられた省際通達は、地方自治体に対して、都市計画事業、人口集積地契約の活動範囲及び広域一貫スキームの範囲は、国立統計・経済学研究所の定義する都市域を参照させることを奨励していたが、広域一貫スキームの領域に関する県地方長官の指導権は2003年7月の改正で廃止されてしまっている。従って、上記の様な恣意的領域確定が今後も継続すると考えられる。

³⁷ COMBY Joseph, «Urbanisation interdite», dans *Etudes Foncières*, n° 139, mai-juin 2009, pp.6-9, p.6.

³⁸ HELLUIN, *op.cit.*, p.30.

³⁹ préfet は県に於ける国の機関委任事務の責任者で内務省 (ministère de l'intérieur) による官選の国家公務員であるため、誤解を忌避すべく知事とは訳さず、この様な訳語とする。

いずれにせよ、指導スキームと異なり、広域一貫スキームは承認から10年後にそれを維持するか、全面的もしくは部分的に改定するか、或いは放棄するかを選択しなければならない。この選択をしないと、同スキームは自動的に無効となる。つまり、内容、さらには実効性に関する外部評価が、ここ10年程度の内に一層明確になるはずである。

2-3. 首都圏を巡る議論：

基礎自治体間協力公施設法人が構成基礎自治体数を限定しがちな理由のひとつに、政治対立がある⁴⁰。これは基礎自治体間の党派の相違に起因するが、首都という特殊な自治体の場合、中央政府との政見の違いが先鋭化することがある⁴¹。事実、パリに関してみると、ニコラ・サルコジ (Nicolas SARKOZY) 大統領率いる中央政府は保守系であるのに対し、ベルトラン・ドラノエ (Bertrand DOLANOE) 市長率いるパリ市政は革新系であり、周辺自治体は保革の入り組んだ構成となっているため、首都圏として統一的意思決定が事実上不可能となっている。これが、近時の首都圏整備計画を巡る混乱の一因と言えよう。

国土整備の効率性や国際競争力の増進、さらには京都議定書を遵守した環境重視の都市計画の立案という点から、人口約200万人、面積約10,000haのパリ市という単位ではなく、首都圏単位での計画の必要性はかねてから指摘されてきたし、概ねどの政党もそれを否定することはない。しかし、とりわけ2007年のサルコジ政権発足以降、議論が活発となっている反面、混乱も深い。

発端は、2007年6月26日のイル・ドゥ・フランス地方圏指導スキーム

(SDRIF) 改定の発表時に、サルコジ大統領が国主導による首都圏計画『グラン・パリ⁴²』構想を発表したことにある。これは「大きな賭け (grand pari)」と「偉大なパリ (grand Paris)」とを同時に表現する構想名である。2007年から10グループの著名建築家組織に諮問がかけられ、2009年4月29日には、2,500haの緑地整備、70,000戸の住戸建設、そしてビッグ・エイトと名付けられた拠点を結ぶ130kmに及ぶ鉄道・地下鉄・トラムウェイ建設を骨子とした計画案が発表されている。

以上を承け、2009年12月1日には「グラン・パリに関する法案⁴³」が、下院である国民議会 (Assemblée nationale) に於いて賛成299票に対し反対216票を以て可決され、2010年4月27日には上院 (Sénat) に於いても承認された。本法案の骨子は、上記の地下鉄建設のためにグラン・パリ会社 (Société du Grand Paris) を創設するというもので、公共交通整備に主眼が置かれている。2009年12月15日はグラン・パリの計画立案組織として公益団体 (GIP⁴⁴) グラン・パリ国際アトリエ (Atelier international du Grand Paris) が設置され、2009年度だけで300万ユーロ、2010年度は1,000万ユーロの予算措置が発表された。

中央政府による構想は、これら都市計画関連事項だけではない。大統領直属組織としてエドゥアール・バラデュール (Edouard BALLADUR) 元首相を会長に2008年10月22日に発足した地方団体改革審議会 (Comité pour la réforme des collectivités locales) は、2009年3月1日に、2014年までのパリ市及び周辺3県の合併を答申している⁴⁵。

これら中央政府の動きに対し、2009年2月に、社会党系のパリ市等を中心に、54基礎自治体、15基礎自治体間協力公施設法人、5県及びイル・ド

⁴⁰ 無論、山下茂：『フランスの選挙-その制度的特色と動態の分析』、東京：第一法規、2007年、pp. 105-118、が示す様に、呉越同舟の場合もある。しかし、ルーアンの様を中心に都市と広域行政体とで左右のねじれが生じる場合すらあり得る。

⁴¹ 我国の選挙制度と異なり、フランスの地方団体では議会の多数派から首長が選出されるため、議会と首長の間のねじれはない。しかし、簡単に言うとフランスでは基本的に2回投票式の政党選挙であるため、第1回目では複数政党が独自の候補者名簿で選挙に臨むものの、その結果を受けた第2回目では、多数派を目指して左右に合従連衡が行われる。従って、左右の対立は先鋭化し易い。

⁴² 一連の構想は、文化省のウェブ・サイト (<http://www.legrandparis.culture.gouv.fr/>) を参照のこと。

⁴³ 政府提案段階での法案は、国民議会のウェブ・サイト (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl1961.asp>) を参照のこと。

⁴⁴ 公益団体とは公法に従う法人を指すが、一般的に小規模で柔軟な管理規則を持つものとされている。

⁴⁵ 一連の議論や提言は、同審議会のウェブ・サイト (<http://www.reformedescollectiviteslocales.fr/home/index.php>) を参照のこと。

ウ・フランス地方圏が集合して、開放型混成組合（syndicat mixte ouvert）⁴⁶「パリ・メトロポール（Paris Métropole）⁴⁷」を設置した。これは「議員達のアゴラ」を標榜しているように、あくまで対話組織であり意思決定機関ではないし、事業を起こす程の予算措置も取っていない。

以上の様に、首都圏を巡る議論では、実体的都市域と基礎自治体または基礎自治体間協力公施設法人の規模の齟齬に加え、それが国際的競争力を維持するための方策を巡る論争が続いている。中央政府主導のグラン・パリ構想は無論、革新系が掌握するパリ市への政治的揺さぶりもあるが、パリ市も現状が望ましいものとは捉えていない。しかし、地方分権が既得権化した上に政治的対立もあり、議論は平行線を辿っている。ここでも地方分権や広域行政のコストを見ることができるとは限らない。

3. 広域都市計画及び地方分権型都市計画の策定組織：

3-1. 都市計画機構（AU）：

冒頭の問題意識で述べた様に、我国に於ける都市計画の広域化と地方分権を巡る議論では組織やプロセスに関する考察が充分ではない。さらに卑近な疑問を呈すれば、そのために市民がどの位のコスト負担を強いられるのかも明確ではない。以下では、この問題意識に基づき、フランスに於いて広域都市計画の策定を担当する都市計画機構を概説する。

フランスに於いて広域都市計画を創設したのは1967年12月30日の土地基本法だが、その第23条は空間整備・都市計画指導スキーム及び土地占用プラン（POS）の策定調査のために公施設法人を設置することを認めた。つまり、フランスに於いては広域都市計画の創設と同時にその策定機関の制度設計もなされていた⁴⁸。

⁴⁶ 混成組合（syndicat mixte）は地方団体間協力の一形式で、閉鎖型混成組合（syndicat mixte fermé）が基礎自治体及び基礎自治体間協力公施設法人のみしか構成員とならないのに対し、開放型は他の公法人を含むことができる。

⁴⁷ 一連の議論や提言は、同組織のウェブ・サイト（<http://www.parismetropole.fr/>）を参照のこと。

⁴⁸ 後述する1967年の土地基本法から40年目の2007年に、都市計画機構の研究史をま

当時、都市計画は国に権限があったため国の関与が濃厚な形式が選択されているが、その後フランソワ・ミッテラン（François MITTERRAND）政権下での都市計画の地方分権等を経て、1999年2月4日の国土整備・持続的開発基本法（通称ヴォワネ法）及び2000年12月13日の都市連帯・再生法により、都市計画法典法律編第121-3条が定義する枠組みに至っている。

機構は関連地方団体等が運営する非営利組織の形式を取る⁴⁹。外注すると競争入札の実施が必要で、地域を綿密かつ持続的に考察する基盤がなくなるためである。創設の発議は関連地方団体が先行し、国と全国都市計画機構連盟（FNAU）が政策的、技術的、或いは財政的側面から妥当性を審査する。その審査コストも、全国空間整備・国土開発基金（FNADT）から出費される制度が整備されている。なお、同基金は新規の都市計画機構の初動資金援助も可能である⁵⁰。

2001年7月9日の空間整備・国土開発省際審議会（Conseil interministériel d'aménagement et de développement du territoire）は、今後5年で人口10万人以上の人口集積地を中心に約15の都市計画機構を創設することを提言した。2002年から2008年の間に創設されたのは8機構に留まったものの、2010年3月現在で52の都市計画機構が存在している。

業務は多様である。広域一貫スキーム、地域都市計画プラン、或いは都市移動プラン（PDU）等の都市計画文書の他、後述する地域住居プログラム（PLH）や商業発展スキーム（SDC）の策定を担当することもあれば、それらに関わる基礎調査やデータ・ベース作成を行うものもある⁵¹。その

とめた小論がまとめられ、電子雑誌 *Métropoles* (<http://metropoles.revues.org/document2322.html>) に掲載されている：PREVOT Maryvonne et al., «Les Agences d'urbanisme en France - Perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet», dans *Métropoles*, 2008, n° 3, pp.140-180.

⁴⁹ 従って、公務員の扱いではなく、職員は機構自身が労働法典に基づき募集し採用する。また、勤務条件等についても同様である。

⁵⁰ FNAU, *Une aire urbaine - Une agence d'urbanisme - Un territoire de projet*, mars 2006, pp.8-9.

⁵¹ BELLIOU Marcel, *Qu'est-ce qu'une agence d'urbanisme ? - Objectifs, missions et fonctionnement des agences d'urbanisme*, fichier PowerPoint, septembre 2009, p.10. また、FNAU, *Actions internationales des agences d'urbanisme - Références récentes*,

ため、都市計画のみならず多分野のスタッフが雇用されている。

財源に関して見ると⁵²、2006年度の平均では、基礎自治体間協力公施設法人からの38.0%が最も多く、地方圏からの15.9%、中心基礎自治体からの9.3%、国の都市計画担当部局⁵³からの7.4%、関連基礎自治体及び基礎自治体間協力公施設法人からの7.1%等となっている。予算の約8割は人件費となる。ただ、これらはあくまで平均で、各都市計画機構により大きく異なる。

表7にはその他のデータを示したが、これらも各機構により大きく異なる。いずれにせよ、関連地方団体人口一人当たり3ユーロ強の年間予算で、広域都市計画を始め広域の空間を対象とした研究が実施されている⁵⁴。

表7：都市計画機構基礎データ（2006年度）

	関連地方団体人口	スタッフ数 (フルタイム 雇用換算)	年間予算 (ユーロ)	スタッフ一人 当たり関連地 方団体人口	関連地方団体 人口一人当た り年間予算
51機構総計 ⁵⁵	39,951,454	1,521	129,548,835	26,267	3.24
1機構平均	783,362	30	2,540,173	''	''

septembre 2008, 16p.,、が示す様に、国際協力活動を行うものもある。

⁵² 以下の統計資料は、2010年3月8日の聞き取り調査時に全国都市計画機構連盟のマルセル・ベリオ (Marcel BELLIOU) 事務局長から恵贈された資料に基づいている。記して感謝したい。

⁵³ フランスでは内閣毎に省庁再編があるが、2006年当時に都市計画を担当していたのは、エコロジー・持続的開発省 (Ministère de l'écologie et du développement durable) の都市計画・住居・建設総局 (Direction générale de l'urbanisme, du logement et de la construction) である。2010年3月現在はエコロジー・エネルギー・持続的開発・海洋省 (Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer) であり、都市計画担当部局は空間整備・住居・自然総局 (Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature) である。

⁵⁴ ただし、イル・ドゥ・フランス地方圏都市計画・空間整備研究所 (IAURIF) とパリ都市計画アトリエ (APUR) が担当領域で重複する部分や、特殊な位置付けの海外県の機構を除くと、関連地方団体人口一人当たり年間約3.7ユーロの負担となる。

⁵⁵ ルーアン+ブックル・ドゥ・セーヌ+ヌール都市計画機構の設立は2009年6月15日であるため、当時は51機構が存在していた。

さて、以上に関して本稿の問題意識に照らして注目すべきなのは、創設に国の審査がある点と国からの補助金であろう。地方分権された都市計画の策定に中央が関与している。また、殆どの都市計画機構の理事会では国の代表者が構成員となっている。

まず、創設に際しての国の関与だが、全国都市計画機構連盟の参画により地方の利益が確保されている。同連盟は1978年に創設され、研究会、講演会、或いは出版活動により地方で蓄積された知見を社会に発信し、政治家を始めとする諸主体に「ロビー活動⁵⁶」を通じて政策提言する団体である。他方、国からの補助金に関しては、2009年2月26日にエコロジー・エネルギー・持続的開発・海洋省が通達を出している。これは、非営利社団への補助金の付与に関して国民への説明責任を果たすと同時に、多様化する都市計画機構の業務内容の内、いずれの項目が補助金の対象なのかを一定程度整理するものと解釈できる。

いずれにせよ、ここに国と地方の対立を措定するのは難しい⁵⁷。2008年10月23日にはエコロジー・エネルギー・持続的開発・国土開発省 (Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire) と全国都市計画機構連盟の間で覚え書き (protocole) が交わされ、急速に都市計画の主要課題となった環境問題等に関し、今後5年に渡り協働作業を行うことが合意されている。また、そもそも都市計画機構の存在は広域都市計画策定に必須ではないのだから、国の関与を忌避したければそれなしに作業を進めれば良い。

一方で、繰り返しの指摘を失念できないのが、都市計画機構、さらにはそれが策定する広域都市計画と実体的都市域の齟齬であり、これに関して

⁵⁶ COUDROY DE LILLE Laurent, «Le Mouvement des agences d'urbanisme d'agglomération et la décentralisation: deux histoires entrecroisées», dans *Pour mémoire*, hors série, novembre 2009, pp.59-65, p.61、による表現。

⁵⁷ ECREMEBT Bernard (sous la direction de), *Les Agences d'urbanisme - Repères et témoignages*, La Défense: Centre de documentation de l'urbanisme, 212p., 2004、は、土地基本法35周年を契機に主に各地の都市計画機構の所長経験者のオーラル・ヒストリーをまとめたものだが、それらにはいわゆる「ひもつき補助金」に対する批判等は見られない。ただ、所長経験者だけに、国と都市計画機構の考え方の違いや業務の線引きの曖昧さに関する懸念が少なからず表明されている。

は上述の通りである⁵⁸。

3-2. 建築・都市計画・環境助言機構（CAUE）：

都市計画の地方分権論議でしばしば聞かれるのが、基礎自治体に権限を付与しても能力がないので分権は時期尚早とするものである。他方、財政難等で都市計画を担当する優秀な人材の確保が不可能な基礎自治体に対する支援措置の考察なしに分権を主張する無責任な議論も散見される。以下では、この問題意識に基づき、フランスに於いて地方自治体等に物的環境計画の助言を行うべく各県に設置されている建築・都市計画・環境助言機構を概説する。

本機構を創設したのは1977年1月3日の建築法第6条から第9条である。この法律は高度成長期に粗製濫造された建築の質を再度向上させることを目的としており、一定規模以上の建設行為に対し政府公認建築家による設計を義務付ける等の規定を設けた⁵⁹。本機構も、その目的の下に設置されたが、本稿の問題意識に照らすと注目すべき点が2点ある。即ち、①助言の対象を一般個人に限定せず地方団体を含むあらゆる主体とした点と、②設立当初から財源基盤を整備した点である。

①から見てゆこう。これは、現在では都市計画法典法律編第121-7条で「基礎自治体または権限を有する公施設法人は、都市計画文書の策定、改定または修正に際し、建築・都市計画・助言機構の助言を求めることができる」という文章で公式化されている。機構への相談は全て無料であり、とりわけ2000年12月13日の都市連帯・再生法で都市計画文書が大幅に改変

⁵⁸ ベリオ事務局長は、BELLIOT Marcel, «Saut d'obstacles: le prix de la cohérence», dans *Diagonal*, n° 155, pp.20-21、に見る様に、都市連帯・再生法の本格的運用直後から、広域一貫スキームと実体的都市域の齟齬に懸念を表明してきた。しかし、嘆息したところで制度が簡単に修正される訳でもない。そこで、全国都市計画機構連盟は、FNAU, *KaléidoSCoT: expériences d'agences d'urbanisme*, Lyon: CERTU, 2008, 208p.、の発行等を通じ、現行制度内での工夫の方法等に関する情報共有を行っている。

⁵⁹ 本法の目的とする建築・都市資本の再「文化」化に関しては、鳥海基樹：「フランスに於ける建築・都市資本の再文化化政策」、『文化経済学』、第6巻第2号（通算第25号）、2008年9月、pp. 21-36、を参照のこと。

されたこと、さらには最近の環境規制の解釈が難しいため、近年では機構の活動の約50%が地方団体を対象とするものとなっている。その結果、年間約12,000基礎自治体またはその集合体が機構に助言を求め、2006年には約8割の機構が地域都市計画プランまたは基礎自治体土地利用図（carte communale）の策定に参画した⁶⁰。また、官治分権された組織と共に年間約9,000件の啓蒙活動や講演会を行っている⁶¹。因みに、私人に対しては、政府公認建築家による設計が義務付けられる170㎡以上の建設案件の相談は受け付けない原則があるものの、年間約78,000件の助言を与えている。

②に関してみると、1978年12月29日の財政法により建築・都市計画・環境助言機構支出資金調達税を地方都市施設税に付加して徴税可能とされたことで財政基盤が確保された。これは、建設行為が外部経済を発生させるという論理に基づき、建設許可（permis de construire）の認可時に県により徴収されるもので、現在では租税総合法典第1599B条が定義している⁶²。税率は県により異なるが、不動産価値の0.3%を上限とする。2007年の統計では、全国で277,208件の建設行為による58,402,898㎡が対象となり、67,410,658ユーロが徴収された⁶³。12県は同調達税の徴税もない代わり機構も設置していない。これらの県では、おそらく県国土局（DDT）または

⁶⁰ TRANCART Monique, «CAUE - Un outil d'ingénierie sur mesure pour les collectivités locales», dans *Gazette des communes*, n° 1952, 13 octobre 2008, pp.12-17, p.12.

⁶¹ FNCAUE, *Guide à l'usage des CAUE et de leurs partenaires - Statuts types des CAUE - Mode d'emploi*, octobre 2008, p.4. なお、官治分権（déconcentration）とは、地方に於ける中央の出先機関に権限を移すことで、地方分権（décentralisation）との区分のため、山崎：前掲書、が用いている表現である。建築・都市計画・環境助言機構の場合、都市計画担当省、農業担当省、或いは環境担当省の出先機関との共同事業が大半を占める。

⁶² イヴ・ブリアン（Yves BRIEN）全国建築・都市計画・環境助言機構連盟（FNCAUE）事務局長に拠れば、徴収は建設許可の認可から18ヶ月後になるため、例えば昨今の様な建設不況があると、時間差で著しい予算の縮小が起きる。機構はこの財源の他に、地方圏、県、基礎自治体等から補助金を得るが、それでは十分な平準化にならないことが問題である（2010年3月9日の聞き取り調査）。

⁶³ Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, *Taxe d'urbanisme - Statistiques année 2007*, mai 2009, pp.55-74.

県国土・海洋局（DDTM）が基礎自治体の都市計画文書策定を支援している⁶⁴。また、パリ市を含む3県は同調達税を徴収せずに機構を提供している様に、本税の設置は任意であり、補助金で運営することも可能である。

そもそも、平均すると本税は機構予算の約7割に過ぎず、残り3割は地方圏、県、基礎自治体、或いは商工会議所等からの補助金である。これは、完全安定の特定財源は組織のモラル・ハザードを惹起するので、実績評価による補助金獲得の必要性を残したためと考えられている。逆に相談が無料であるため地方団体側がモラル・ハザードを起こし、過剰な業務を機構に要請できなくするため、諸機関との契約により実務を進める方途も整備されている⁶⁵。

組織に関してみると、都市計画機構同様、建築・都市計画・環境助言機構も非営利社団の形式を取る。全国で約1,300名が雇用され、建築家約750名、都市計画家約125名、ランドスケープ・アーキテクト約125名、その他の専門家及び事務方300名の内訳となっている⁶⁶。機構の規模は最小の南コルシカで4名であり、最大のローヌ県で27名である⁶⁷。

では、都市計画機構同様に地方分権との矛盾がないかを検証すると、確かに1978年2月9日の政令により、理事会を構成する23名の中に4名の国の代表者を含まなければならない、実質的実務担当者である所長（directeur）も理事長（président）が県地方長官の同意を得て任命する。しかし、同政

⁶⁴ かつて県施設局（DDE）と呼ばれた都市施設担当省の県に於ける出先機関は、2007年1月から順次県農業・森林局と合併して県施設・農業局となり、2009年1月1日付けでそれが完了した。県施設・農業局はさらに、2010年1月1日付で県国土局または海水面のある県に於いては県国土・海洋局となった。LOUBIERE Antoine, «Les CAUE à l'écoute des territoires», dans *Urbanisme*, n° 359, mars-avril 2008, pp.22-24, p.24、は、地方分権に加えてこの様な度重なる組織改編が、本組織の弱体化を惹起していると。別の見方をすれば、建築・都市計画・環境助言機構の役割がさらに重要となる。

⁶⁵ TRANCART, *op.cit.*, p.14.

⁶⁶ VATOV Marie-Cristine, «Les CAUE: des trentenaires ambitieux», dans *Traits urbains*, n° 17, pp.37-40, p.37.

⁶⁷ コルシカでは地勢的な理由から1県を南コルシカとオート・コルスに分割し2機構が設置されている。

令が同様に定義する様に、理事長は地方自治体の議員でなければならない、かつ上述の様に、財源の過半を占める税の存廃は県議会の議決にかかっている。事実、地方分権の進展が、とりわけ5,000人以下の人口の基礎自治体にとって、機構の重要性を増加させている⁶⁸。

そもそも、創設の発議自体が県議会によるもので、地方議員は官治分権組織である県国土局または県国土・海洋局よりも自ら設立した組織を選好する傾向があることを勘案すれば、上記の懸念はないと推断できよう⁶⁹。

4. 都市拡散制御のための補完措置：

4-1. 商業都市計画（urbanisme commercial）の変遷⁷⁰：

都市拡散の問題を考察する際、重要なのが郊外大規模小売店舗の制御であろう。この点に関し、土地利用計画を主要手段とした都市計画の役割は重要ではある。

しかし、それだけで充分であろうか。例えば地域に於ける健全な企業間競争の基盤整備や雇用・労働環境の改善は別途施策を必要とするはずである。この点に関し興味深いのは、フランス政府は、実質的に小規模店舗の既得権保護に活用されてきた仕組みの複数回に渡る健全化を通じ、上記の目的達成のための施策としている点である。具体的には、1973年12月27日の商業及び手工業基本法（通称ロワイエ法）で導入された商業都市計画である。これは、基礎自治体人口に応じた一定面積以上の商業系床の新設・増設を許可制とする制度で、理念は消費者保護と企業間の均衡ある競争であったが、既設店舗の既得権保護と許可権者への政治献金という広義の汚

⁶⁸ LOUBIERE, *op.cit.*, p.23.

⁶⁹ ブリアン全国連盟事務局長に拠れば、問題化し易いのは寧ろ民業との線引きである（2010年3月9日の聞き取り調査）。また、制度創設30周年の記念討論会には各機構の歴代理事長・所長が多く登壇したが、中央との確執に関する発言は殆どなく、寧ろ専門家として自らの知見を如何に洗練させ、それを如何に実務に還元するかに関する議論が大半であった（FNCAUE, *Les Actes - 30 ans de la loi sur l'architecture... et après*, colloque national 19-20 décembre 2007.）

⁷⁰ 以下の記述に関しては、鳥海：『住宅政策なくして中心市街地の活性化なし』、pp. 23-34、を参照のこと。

職システムに墮落していった。また、許可を遅らせることは可能でも、結局郊外大規模小売店舗は開設されてしまうことに変化はなかった⁷¹。そこで、以下の改良が施されてきた：

①1996年7月5日の商業と手工業の発展に関する法律（通称ラファラン法）による変化＝労働環境や生活環境の勘案：

ラファラン法は開業審査が必要とされる面積を300㎡にまで押し下げた点が注目されがちである⁷²。しかし、中小企業に於ける労働条件の改善等も含めた商業都市計画の雇用に対する影響や、国土整備や環境保護といった意味での生活環境に対するそれ、さらには設備の更新や近代化等の商業施設の質に対するそれを測定することを目的とした点は特記されても良い。かつての商業都市計画が健全な企業間競争を阻害してきたことは明白だが、自由競争により労働環境や生活環境が悪化すれば、逆説的に消費者の便益を毀損するかも知れない。その勘案が義務付けられたと解釈できる。

②都市連帯・再生法による変化＝都市計画との連動の義務付け：

商業都市計画の所管は中小企業担当省であるため、商業施設配置が土地利用計画と連動していなかった。そこで都市連帯・再生法は、商業都市計画による許可基準と広域一貫スキームや地区スキーム（schéma de secteur）との両立性（compatibilité）を課した。また、上述の様に、広域一貫スキームは大規模小売店舗の集中配置区域の設定が可能だし、地域都市計画プランは、県商業施設審議会の事前承認を得て商業区域を指定し、商業活動に割り当てられる床面積の上限を定め、場合によっては、産業系区域での小売店舗の占用を禁止できる。ただ、さらに注目すべきなのは、公共交通かそれに代替する交通手段へのアクセスの容易さが許可基準になったことであろう。これは、フランス全体がマイカー依存社会からの脱却を模索する中での一試行と解釈できる。

③2002年11月20日の政令による変化＝裁量基準の明確化：

かかる裁量の体系にあっては、審査を下す県商業施設審議会の役割が非

⁷¹ 田中道雄：『フランスの流通-流通の歴史・政策とマルシェの経営』、東京：中央経済社、2007年、pp. 64-71。

⁷² ただし、既に1996年4月12日の第96-314号法律が、300㎡以上の小売店舗の新設を6ヶ月間凍結していた。

常に大きい。従って、その判断には高度な明解さが要求されるわけで、そのため、2002年11月20日の政令により商業発展スキームの策定が義務付けられた。策定主体は県であり、県商業施設審議会は、審査に際して本文書の参照を必須とされる。これは、過当競争や不法販売の防止のためのデータと共に、地域に於ける雇用状況等の事項を含まなければならない。

4-2. 商業都市計画の廃止と商業空間整備制度の創設⁷³

上記の適正化への試行にも関わらず、商業都市計画に対する批判は少ない。

例えば、サルコジ大統領は、大統領選挙直後の2007年6月にジャック・アタリ（Jacques ATTALI）を委員長とする「フランスの成長の自由のための委員会（Commission pour la libération de la croissance française）」を組織し、同委員会は翌年1月に報告書を提出したが、その中に小売店舗の出店審査の廃止が盛り込まれた。これはサルコジ大統領が就任当初新自由主義的経済政策の推進を標榜したことが理由ではなく、既に商業都市計画が、2006年12月の欧州連合（EU）の競争政策を承けて廃止を含む是正を迫られていた点、県及び国の商業施設審議会による二重審査の問題が解消されないままである点、そして最も本質的にこのシステムが国土や景観の荒廃に無力である点から、何らかの改革が必要であったことを背景としている。

そもそも都市計画側からは、商業都市計画を一般的な都市計画と合成するのではなく、後者に統合する必要性が提案されてきた⁷⁴。商業発展スキームと広域一貫スキームの調査項目には重複する事項が多いため、例えばメトロポール・サヴォワ⁷⁵では広域一貫スキームの持続的開発・空間整備

⁷³ DUGOT Philippe, «Mettre de l'urbanisme dans «l'urbanisme commercial»», dans *Etudes foncières*, n° 130, novembre-décembre 2007, pp.23-33.

⁷⁴ FNAU, *De l'urbanisme commercial au commerce dans l'urbanisme*, février 2007, et *idem*, «Pour une nouvelle politique d'urbanisme commercial», *Les Avis de la FNAU*, n° 2, décembre 2009.

⁷⁵ メトロポール・サヴォワ（Métropole Savoie）は、その内部に4件の基礎自治体間協力公施設法人を含み、全体で103基礎自治体から構成される混成事務組合（syndicat

プロジェクト（PADD）に小売店舗面積の地区別配分を書き込んでいる。また、グルノーブル地域指導スキームが、小売店舗を商品の購入頻度に応じて日常的（食料品等）、時々かつ軽量（家庭用品等）、時々かつ重いもの（日曜大工用品等）、さらに例外的（家具・自動車等）と分類し、それぞれの立地可能場所を土地利用誘導⁷⁶の一環として規定する試行も参考にはなる。しかし、都市計画で業種規制を行うことが合目的かは疑問だし、競争政策や労働政策を扱い切れないことは前述の通りである。

そこで、商業都市計画自体の改良が逐次実施されてきた。既に上記2006年12月の欧州連合による競争政策強化を見込み、ジャック・シラク（Jacques CHIRAC）大統領政権下の2006年10月に商業都市計画近代化委員会（Commission de modernisation de l'urbanisme commercial）が設置され、以下の改革が実施されている⁷⁷：

- 2008年8月4日の第2008-776号法律で300㎡の面積要件を1,000㎡に緩和；
- 同法により広域一貫スキームの策定権者に商業空間整備文書（DAC）を策定し、同スキームの承認時に同スキームに統合する可能性を付与；
- 2008年11月24日の第2008-1212号政令により県及び国に商業空間整備審議会（commission d'aménagement commercial）を設置 [県際施設や売場面積1,000㎡以上は国が審査]。

これら2008年の改革に於いて、商業都市計画という1973年以來の名称が廃止され、商業空間整備（aménagement commercial）という制度となった。それに伴い、許可基準の明確化のため従前以上に商業発展スキームが重要になり、許可基準として順不同で競争、国土整備、環境（景観を含む）、消費者保護の各政策との合致性が重視されることとなった。

mixte)で、上述の批判と異なり対象領域が国立統計・経済学研究所の定義する都市域に合致する例外的主体である。

⁷⁶ 指導スキームは私権に対する拘束力がないため、土地利用規制ではなく誘導と記した。

⁷⁷ 本委員会は2006年10月25日から2007年2月13日までに5回の審議を持ち、以降の改革が概ねそれに沿ったものとなる最終報告書（<http://www.pme-commerce-artisanat.gouv.fr/pme.php?page=chantiers/equip/equip01.htm>）を提出している。

無論、さらなる改良すべき点は枚挙に暇がない。例えば、商業発展スキームに法的拘束力がなく、その様式も統一されないままだし、商業発展スキームの策定主体が基礎自治体または基礎自治体間協力公施設法人となったが、その領域と実体的都市域との乖離は既述の通りである。

しかし、都市計画という物的環境計画では扱い切れない雇用や環境といった審査軸と明確な審査基準の確立自体に異論は聞かれない。今後は、上記の改革が以前の制度と比較して国土の保全に関してどの程度の実効性を有するかの政策評価の段階に入り、数年の内にはそれが明確になるはずである。

4-3. 住宅政策の地方分権と中央回帰

広域一貫スキームと商業空間整備により郊外化を抑制しても、中心市街地に於いて適切な賃料や価格の住居が供給されなければ意味がない。また、住宅政策は、基礎自治体単位ではなく広域で構想されるべきであることも論を俟つまい。そこで近時の住宅政策の動向を見ると、地方分権への流れがある一方で、そのコストの認識による中央回帰のそれもある⁷⁸。まずは前者から検証する。

住宅供給の側面からの都市成長管理のため、基礎自治体間協力公施設法人により策定されるのが地域住居プログラム（PLH）である。その変遷は以下の通りである [表8]。

⁷⁸ フランスに於いて住宅政策と言った場合、住宅困窮者（いわゆるホームレス）への一時的宿舎整備も含めば、我国同様に一般的給与所得者への適正家賃・適正価格住宅の供給や融資も含むため、少なくともわたくしには全体像が把握しきれていない。前者を重点的に分析した研究は数多いが、近刊のものとして、寺尾仁：「フランス住宅基本法：DALO法」、海老塚良吉（他編著）；『国際比較・住宅基本法』、東京：信山社、2008年、pp.53-105、を挙げておく。本稿は後者の内、都市計画との関係が深い制度で近時に比較的抜本的な改正のあった地域住居プログラムと1%住居制度を分析する。管見の限り、フランスの住宅政策全般をまとめた研究は邦文ではないため、仏語論文として、QUILICHINI Paule, *La Politique locale de l'habitat*, Paris, Le Moniteur, 2006, 412p.、を挙げておく。

表8：地域住居プログラム関連法年表

年	月	日	法律名	適用
83	1	7	基礎自治体、県、地方圏及び国の間の権限配分に関する法律（いわゆる地方分権法）	第78条により創設（策定は任意かつ他の都市計画文書との整合性も不問）
91	7	13	都市の方向付け法（いわゆる都市基本法）	<ul style="list-style-type: none"> • 社会住宅建設追加供給のプログラム化が必要な基礎自治体に対する義務化； • 上記プログラムの障害となる土地占用プランの改定を可能とすることで地域住居プログラムに法的根拠を付与。
96	11	14	都市のための再生契約に関する法律	第30条により都市困窮区域（ZUS）を含む基礎自治体に2年以内のプログラム策定を義務化
99	7	12	基礎自治体間協力の強化及び簡易化に関する法律（いわゆるシュヴェーヌマン法）	大都市共同体及び都市圏共同体にプログラム策定を義務化
00	12	13	都市の連帯と再生に関する法律	<ul style="list-style-type: none"> • 広域一貫スキームとの両立を義務化； • 策定を任意化。
04	8	13	地方の自由と責任に関する法律（いわゆる第2次地方分権法）	第61条により、地域住居プログラムを有する基礎自治体間協力公施設法人が、国との契約により賃貸社会住宅建設補助金交付権限を移譲されることを決定
05	1	18	社会的一貫性のためのプログラム化法律	第94条が、土地公施設法人が社会住宅整備を見越して土地を先行取得する根拠として地域住居プログラムによる定義を義務化
06	7	13	住宅のための国家的取り組みに関する法律	第3条により、住居に関する権限を有する人口15,000人以上の基礎自治体を含む基礎自治体共同体、都市圏共同体及び大都市共同体については、同法公布から3年以内の地域住居プログラム策定を義務化
07	3	5	請求可能な住宅の権利設定及び社会的一貫性のための諸手段に関する法律（いわゆるダロ法）	第11条により、人口減少中の基礎自治体間協力公施設法人が地域住居プログラムを策定した場合、社会住宅数割合を20%以上とする規定を適用除外 ⁷⁹
09	3	25	住宅及び排除に対する戦いのための動員に関する法律（いわゆるボタン法）	第30条により、地域住居プログラムを地域都市計画プランに統合する可能性を付与

⁷⁹ 寺尾：前掲書、pp. 92-93。

一連の変化は、住宅政策に於ける基礎自治体間協力公施設法人の重要性を増加させ、ポール・キリシーニが「住宅政策の国土化（territorialisation de la politique de l'habitat）」と呼ぶ方向に改革を方向付けてきた⁸⁰。の中で、注目すべきなのは、2009年3月25日の改革であろう。ここでは、住宅政策と都市計画の統合可能性ができたわけで、その理念自体は望ましいに違いない。しかし、これまで論じてきた様な政策決定の細分化が起き、それが社会全体の厚生基準を押し下げない保証はない。

建設・住居法典法律編第320-1条に拠れば、地域住居プログラムの策定は基礎自治体間協力公施設法人が発議するが、同第302-4-1条に拠れば、場合によっては県地方長官との協力を得た基礎自治体も発議可能である。従って、この規定を利用して独自の地域住居プログラムを策定してきた基礎自治体は、その地域都市計画プランへの統合を円滑に進める素地がある。他方、基礎自治体間協力公施設法人が策定した地域住居プログラムを、構成員である基礎自治体の都市計画文書に挿入することや、地域住居プログラムと地域都市計画プランを統合策定してしまった基礎自治体のみを除外して広域の地域住居プログラムを策定することは困難であろう⁸¹。

そもそも、地域住居プログラム自体、完璧な制度ではない。例えば、チエリー・ヴィルマンは、好況期、とりわけアメリカの住宅バブルの余波でフランスの住宅建設も勢いづいていた時期に策定された地域住居プログラムを、通常6年の適用期間内に如何に修正するかを考慮する必要性を指摘している⁸²。これに上記の決定権の細分化が重合した場合、問題はさらに複雑化しよう。

さて、この様に分権に伴う決定権の細分化が行政運営上の非効率を惹起し、反動的な中央集権化が起きることがある。同じく2009年3月25日の法

⁸⁰ QUILICHINI, *op.cit.*, p.18 et suiv..

⁸¹ 本稿に執筆に際して、『土地研究（*Etudes foncières*）』誌等の論文をレビューしたが、本論点に関わるものはなかった。今後の課題として、立法段階での議論の分析及び運用実態の調査が不可欠であると認識している。

⁸² VILMIN Thierry, «Les Politiques locales de l'habitat face au retournement conjonctuel», dans *Etudes Foncières*, n° 140, juillet-août 2009, pp.34-37.

律は「1%住宅（1% logement）」を改革した⁸³。本制度の正式名称は雇用主住宅建設協力金拠出制度（PEEC）で、業務系建物により地価高騰という外部不経済が発生するとの発想に基づき、さらにフランスでは住宅手当や通勤手当が全企業で支給されているわけではないこともあり、従業員数10名以上の企業から給与支払額の1%を徴収するシステムである⁸⁴。これが、持ち家建設を行う個人や社会住宅の建設組織に融資されその建設が支援されている⁸⁵。

しかし、本制度は、2006年に会計検査院から、徴収権者が多岐に渡ることにより機能の低下を指摘されてきた。これは、徴収及び住宅支援活動が国や地方団体ではなく「住宅のための職業横断委員会（CIL）」と言われる非営利社団に許可され、改革直前には100以上の徴収権者が存在していたのだから当然であろう。

2009年3月25日の法律第8条の改革は、「1%住宅」の通称を「住宅行動（Action logement）」なるものに変え、2010年までに徴収権者を20程度に再編することを決定したほか、国が2009-2011年の間に8億5千万ユーロを使用し、全国都市更新機構（ANRU）、全国住居機構（ANAH）及び全国荒廃歴史的界隈価値回復プログラム（PNRQAD）に投じることとした。これらの措置は、権限分散から国の集権的管理に戻るものだが、政府はこれまでの仕組みの非効率性が解消されるとしている。これもまた、数年の内

⁸³ MEUNIER Jules-Mathieu, «La Réforme du 1% logement dans la loi de modernisation pour le logement - La Paritarisme pris au piège de la RGPP et du conflit entre le MEDEF et l'UIMM», dans *Etudes foncières*, n° 139, mai-juin 2009, pp.15-19.

⁸⁴ ただし、当然ながら本制度は雇用者側の反撥が大きく、1992年からは料率が0.45%に引き下げられている。とはいえ、企業は全国住居支援基金（Fonds National d'Aide au Logement）に0.5%の納入が義務付けられてきたため、実質的に「1%住宅」と呼ばれてきた。

⁸⁵ 因みに、フランスに於いて通勤費の割り戻しがあるのはパリ圏のみで、それも半額のみである。その代わりに、10人以上の従業員の企業の雇用者は、交通分担金（VT）を納入しなければならず、これは公共交通の赤字補填やインフラの新規整備等で大きな実績を残している。詳細は、氏岡庸士・太田勝敏・原田昇：「雇用者による都市公共交通財源負担に関する日仏比較研究」、『1995年度第30回日本都市計画学会学術研究論文集』、pp. 601-606、を参照のこと。

に政策評価が明確にされよう。

5. 結論：

ここまで、冒頭に述べた問題意識に沿ってフランスの都市計画の近時の動向を分析してきた。

フランス政府は、都市の無秩序な拡散に対処することを、とりわけ2000年の都市連帯・再生法や関連施策で示してきた。そのために広域行政体の形成を促進した上で、都市計画により土地利用を誘導し、郊外大規模小売店舗を制御し、中心市街地居住の推進策を展開している。そして、それらの計画立案組織の制度設計もなされている。

本稿では、フランスでは広域行政体の形成の背景に職業税の共有があることを論じた。しかしながらその範囲と実体的都市域の間に齟齬があり、それが広域都市計画の実効性に疑問符を付けている事実を紹介した。また、地方分権により基礎自治体が個別的に都市計画を立案することで、既に1993年にピエール・メルランが「基礎自治体エゴイズム（égoïsme communal）」⁸⁶と喝破していた地方分権の広義のコストを明らかにした。とはいえ、本論では否定的機微で論じたこれら地方自治及び都市計画制度も、改良の余地が認められこそすれ、管見の限り廃止論はない。

対して、日本の広域都市計画論の多くでは、新たな地方団体の創設は想定されていない。そもそも、フランスの都市連帯・再生法は基礎自治体間協力の推進基盤を整備したシュヴェーヌマン法を承けたものであり、地方自治のあり方と都市計画のそれが連続的に議論されていた。他方、我国の都市計画法改正論議は道州制等の地方自治改革とは連動していない。

無論、成否不透明な地方自治改革に、喫緊の課題である都市計画法改正を後発させるべきではないかも知れない。また、我国の国土はスプロール市街地の連続体とも言えるため、「広域」の範囲確定は少なくとも定量的フレームを使っては困難なのも事実である。しかし、だからと言ってそれを棚上げしたままの広域都市計画の議論は無責任であろう。にも関わらず、例えば、冒頭に紹介した都市計画制度小委員会第2回会合では、市町村の

⁸⁶ MERLIN, *op.cit.*, p.114.

区域を超える案件を県の調整に任せることが提案されているのみである。これでは、市町村と県との間の尺度の不連続性が大き過ぎよう。また、複数市町村が自主的な協働作業により能動的に広域都市計画を策定するインセンティブは全く想定されていないし、市町村エゴを調整する県の判断基準策定や事務負担増加も考えられていない。

本稿では次に、広域都市計画と地方分権後の基礎自治体の都市計画策定支援組織の考察をした。これらは確固たる財源が制度創設に連動して整備されており、有能な人材を確保し持続的に同一地域の都市計画を策定し、検証し、改良してゆくことが可能となっていた。また、制度創設当時は都市計画権限が国の出先機関である県にあったため中央主導の組織であったものを、地方分権改革を受けた地域主体の機関に移行させ、各々40年、そして30年の間に蓄積した知見を活用することで、これらが地方団体にとって不可欠な存在であると同時に、中央にとっても良きパートナーとなっていることも明らかにした。

本稿では紙幅の都合で割愛したが、フランスには農村土地整備・施設会社（SAFER）という組織がある。地方圏に1社ずつ設置されたこの会社は民間株式会社ではあるものの、農業省及び財務省の職員が取締役となっている実質的な国管理の会社であり、農地収用等の権限も有している。このような機関も近年、広域一貫スキーム、地域都市計画プラン、或いは地域住居プログラム等の都市計画文書の策定に関わる様になってきている⁸⁷。そのことで、都市計画立案に際して、都市化の浸食を受ける農地の側に立った助言も可能となっている。

対して、日本に於ける都市計画の広域化や地方分権の論議に於いては、その策定を発議し、審議し、最終的に承認する政策決定方式すら論じられていないし、おそらく公務の民間開放の流れの中で実働作業は民間コンサルタントに外注することになるとしても、その費用を如何なる主体が如何なる財源を以て負担するのかについても考察されていない。

本稿では最後に、都市計画の補完措置の一例として、郊外大規模小売店舗の制御と中心市街地居住政策の近時の動向を検証した。

⁸⁷ BOUVIER Simon, «Les Partenariats entre les Safer et les collectivités locales», dans *Etudes Foncières*, n° 119, janvier-février 2006, pp.35-38.

郊外大規模小売店舗の制御に関しては、既設店舗の既得権保護の仕組みであった出店審査制度に関し、雇用や環境、さらには公共交通でのアクセス等が審査基準となり、近年は欧州連合の競争政策の圧力もあり、その判断の明確化が不可欠となってゆくプロセスを概観した。

対して、我国に於ける2006年の「まちづくり3法」改正では、大規模小売店舗立地法は改変を受けず、都市計画法が延床面積10,000㎡以上の大規模集客施設の出店を、商業地域、近隣商業地域及び準工業地域のみ可能とただけである。しかし、面積規制にどの程度の根拠があるのか、不明である。他方、フランスの商業空間整備審査の2009年実績を見ると、1,000㎡でも認可されない物件もあれば、46,000㎡でも許可される案件もある⁸⁸。これは、上記の様々な視座を持った明解な審査基準に基づくものであり、それに比較すると我国の面積規制は一元的に過ぎよう。

中心市街地居住政策に関しては、地方分権と中央再集権の双方向の流れがあることを明らかにした。いずれも否定的機微を以て論じたが、最後に平山洋介の研究を引用するのが公平であろう。即ち、「住宅政策の地方分権は、住まいの問題に対する地域ごとの創意工夫を促進する。[中略]しかし、地方主導の政策では、住宅困窮者のために社会保障を充実し、公営住宅供給などのセーフティネットを形成することは困難である」⁸⁹。フランスに於ける地域住居プログラムを地域都市計画プランに統合しつつ分権することと、1%住宅政策を中央に戻し広義の住宅セーフティネットを効率的に構築することは、この文脈で解釈しても良いかも知れない⁹⁰。

対して、我国では公的セクターが民業圧迫の声を前に実質的に供給からも融資からも撤退している。しかし、ピエール・ブルデューが明らかにし

⁸⁸ 中小企業担当省商業空間整備部門のウェブ・サイト（<http://www.pme-commerce-artisanat.gouv.fr/pme.php?page=chantiers/equip/cdec2008.htm>）でPDFファイルのダウンロードが可能である。

⁸⁹ 平山洋介：『住宅政策のどこが問題か—<持家社会>の次を展望する』、東京：光文社新書、2009年、p.267。

⁹⁰ ただし、筆者は一介の都市計画学者に過ぎないため、稀少な都市資源の再分配を主目的とする都市計画を、住宅のセーフティネット構築という広義の所得再分配政策に利用することが可能なのか、或いは利用すべきなのかに関しては確たる回答ができない。従って、この解釈は誤りかも知れない。

た様に、住宅市場は消費者の選好を受けて商品を供給する場合もあるものの、サプライ・サイドが売りたい商品を消費者に押し付ける実態が少なからずある⁹¹。また、ピロンは、国が住宅政策から撤退する帰結が都市の拡散であるとする⁹²。これらの論理は、中心市街地に於ける適正家賃住宅の公的供給に論拠を与える。

以上に、冒頭の問題意識に基づきフランスの都市計画の近時の動向を論じた。否定的機微での論調となったが、制度形成で先発するということは、その機能不全や副作用でも先行するということであろう。これは個々の政策に関しても言えるし、複数政策の合成の誤謬という視座からも同様であろう。以上に示した基礎的分析は、我国の今後の都市計画にとって少なからぬインプリケーションとなるはずである。

補遺①：都市の拡散を巡る議論：

本稿ではまずフランスに於ける都市拡散の実態を明らかにしたが、最後に、フランスではコンパクト・シティという外来表現に惑わされない冷静な研究が蓄積されていることを概観しておこう。

例えば、我国の都市スプロールの考察は住宅のそれに焦点が当てられがちだが、ルドヴィク・シャロンジュとフランシス・ボーシールは、フランスに於いては都心部での地価負担に耐え切れなくなった企業が郊外に拠点を移し、それを住宅が追うという構図があることを明らかにしている⁹³。また、マルク・ヴィエルは、経済的都市形態や浪費的都市形態というものはなく、問題はモビリティであり、さらに言えば社会的交流であると指摘

している⁹⁴。さらに、カステルは、集積の経済の一方で、拡散の経済や集積の不経済を分析し、その上で高密度都市か拡散都市かの選択がなされるべきだという議論を展開している。場合によっては、後者の方が低コストであることもある⁹⁵。

或いは、都市からの浸食を受ける側の農村を立脚点とし、一元的に都市化を拒絶するのではなく、その適切な進行を考察する研究にも事欠かない。例えば、アントワヌ・ルベルは、都市と農村の区分の消滅を肯定して農業都市の構築を提案しているし⁹⁶、ジゼール・ピアネイは、例えば農民を生産者としてだけでなく、自然環境や景観の管理者として積極的に位置付ける都市計画もあることを示している⁹⁷。

これらはいずれも、我国で幅を効かすコンパクト・シティ性善説と開発性悪説の解毒的視座として興味深い。冒頭に紹介した都市計画制度小委員会第1回会合でも「エコ・コンパクト・シティ」や「スマート・シュリンク」と言った和製英語や外来語が飛び交っている。しかし、スプロール市街地が都市の縮退後にどうなるのかに関し、農地化や再自然化という希望的観測が述べられるだけである。このままでは、少なくとも当面は耕作放棄地ならぬ住宅放棄地が形成されてしまうだろう。その転用まで含めた責任ある議論こそが国の委員会には必要ではないか。上記のフランスの議論は、その文脈に於いても示唆が大きいはずである。

補遺②：環境グルネル会議及び関連法案による都市計画への影響：

都市の無秩序な拡散に対する一連の政策の背景に行政コストの増大への懸念等があるのと同時に、最近では地球温暖化対策を始めとする環境政

⁹¹ ピエール・ブルデュール（山田鋭夫・渡辺純子訳）：『住宅市場の社会経済学』、東京：藤原書店、2006年2月、334p。

⁹² PIRON Olivier, «Les Déterminants économiques de l'étalement urbain» dans *Etudes Foncières*, n° 129, septembre-octobre 2007, pp.24-26, p.26.

⁹³ CHALONGE Ludovic et BEAUCIRE Francis, «Le Desserrement des emplois au sein des aires urbaines», dans *Annales de la recherche urbaine*, n° 102: «Individualisme et production de l'urbain», juillet 2007, pp.97-101. また、CAVAIHES Jean, «L'Extension des villes et la périurbanisation», dans Institut des Villes, *Villes et économie*, Paris, La Documentation française, 2004, pp.157-184, p.174. にも同様の分析がある。

⁹⁴ WIEL Marc, «Intégrer la question énergétique à la planification territoriale», dans *Etudes Foncières*, n° 123, septembre-octobre 2006, pp.16-19, p.17.

⁹⁵ CASTEL, *op.cit.*, pp.18-21.

⁹⁶ LEBEL Antoine, «Dépasser l'Opposition ville- agriculture - Exemple des hameaux agricoles en Hérault» dans *Etudes Foncières*, n° 121, mai-juin 2006, pp.7-8.

⁹⁷ VIANEY Gisèle, «Les Représentations du marché foncier agricole - Dans la gestion des documents d'aménagement», dans *Etudes Foncières*, n° 126, mars-avril 2007, pp.15-19, p.18.

策からの要請がある。事実、近年では地球温暖化対策を公共交通整備事業や建築・都市計画規制に統合する試行が続いている。

とりわけフランスに於いては、2007年11月に環境に関わる利害関係者による円卓会議（通称「環境グルネル（Grenelle de l'environnement）」が開催され、その結論が建築・都市計画に反映されて逐次法制化・政策化される予定である。そこで、2009年8月3日公布の環境グルネル施行に関するプログラム法（Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement）及び10月8日上院承認の環境のための取り組みに関する法律案（Projet de loi portant engagement pour l'environnement）による強化分野の内、本研究の問題意識に深く関係する事項を以下に整理する⁹⁸：

①都市計画

- 広域一貫スキームを全国土に適用し、適切な尺度で国土開発の計画化を図る；
- 都市の入り口（entrée de ville）に於ける屋外広告物規制を強化する⁹⁹。

②交通：

- トラック輸送から鉄道・船舶輸送への転換促進；
- イル・ドゥ・フランス地方圏を除き、1,500km（2007年現在では329km）のトラムウェイを建設；
- 2020年までに2,000kmの高速鉄道網（LGV）を整備¹⁰⁰。

③建物：

- 省エネルギー住宅の建設促進；
- 省エネルギーを事由とした県不遇者住戸プランの策定

環境グルネル法（案）では上記の他に、エネルギー、農業、生物学的多様性、災害防止・健康、廃棄物、企業行動、消費、あるいはガバナンス等の分野での持続的開発の方針を定める。

⁹⁸ 本会議及びその政策化に関しては、環境グルネルのウェブ・サイト（<http://www.legrenelle-environnement.fr/spip.php>）を参照のこと。

⁹⁹ 2008年11月20日に全国景観審議会（Conseil National du Paysage）が設置され、この問題に関する諮問を受けている。

¹⁰⁰ 因みに、日本の北海道・東北・北陸・九州の各整備新幹線の総延長は約1,460kmである。

とはいえ、これらの施策の内とりわけ②は遷移段階への配慮を欠いていると考えざるを得ない。即ち、ヴィエルが指摘する様に、即座に自動車利用を断念させるのは不可能であることを認識する必要がある¹⁰¹。また、デジャルダンにより直截に、都市連帯・再生法にせよ環境グルネル会議にせよ、公共大量輸送交通の充実を謳う反面、自動車を如何に位置付けるかを等閑視している点、さらには都市計画権限が基礎自治体にある一方で道路管理権限は県にあり、県議会議員の多くは田園部で選出されていることを勘案すれば、道路開発は推進されがちであることを再認識すべきであると¹⁰²。

さらに、環境政策に於ける社会学的視座も失念すべきではない。マックス・ファルクが指摘する様に、環境問題を土地利用規制に統合すると、それは逆説的に社会差別の最も有効な手法となり兼ねない。即ち、環境を尊重した居住方法には一定のコストが必要で、それを負担できる階層のみに地域を独占させてしまう副作用も予測しておくべきなのである¹⁰³。

となると、上記の補遺①の議論も加味すれば、一定期間は職住近接の郊外生活を認めざるを得ないだろう。また、その後は、商業空間整備に学びながら様々な論理を輻輳させ、経済的インセンティブ等を絡ませつつコンパクト・シティを形成するのが賢明であろう。

我国のコンパクト・シティを巡る議論の中には、かかるプロセスや副作用を考察しない無責任なものもあり、この点でもフランスの議論は示唆が大きいと思われる。

略号一覧：

- ANAH: Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat：全国住居機構
- ANRU: Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine：全国都市更新機構
- APUR: Atelier Parisien d'URbanisme：パリ都市計画アトリエ
- AU: Agence d'Urbanisme：都市計画機構

¹⁰¹ WIEL, *op.cit.*, p.17.

¹⁰² DESJARDINS, *op.cit.*, p.16 + p.19.

¹⁰³ FALQUE Max, «Le Zonage réglementaire - Toujours nécessaire, souvent insuffisant et parfois contre-productif», dans *Etudes Foncières*, n° 129, septembre-octobre 2007, pp.27-29, p.28.

- CAUE: Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement : 建築・都市計画・環境助言機構
- CERTU: Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques : ネットワーク・交通・都市計画・公共建設研究センター
- CFE: Cotisation Foncière des Entreprises : 企業土地分担金
- CIL: Comité Interprofessionnel pour le Logement : 住宅のための職業横断委員会
- CVAE: Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises : 企業付加価値分担金
- DAC: Document d'Aménagement Commercial : 商業空間整備文書
- DDE: Direction Départementale de l'Equipement : 県施設局
- DDT: Direction Départementale des Territoires : 県国土局
- DDTM: Direction Départementale des Territoires et de la Mer : 県国土・海洋局
- EPCL: Etablissement Public de Coopération Intercommunale : 基礎自治体間協力公施設法人
- FDPTP: Fonds Départementaux de Péréquation de la Taxe Professionnelle : 県職業税平衡化基金
- FNADT: Fonds National à l'Aménagement et au Développement du Territoire : 全国空間整備・国土開発基金
- FNAU: Fédération Nationales des Agences d'Urbanisme : 全国都市計画機構連盟
- FNCAUE: Fédération Nationales des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement : 全国建築・都市計画・環境助言機構連盟
- GIP: Groupement d'Intérêt Public : 公益団体
- IAURIF: Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France : イル・ドゥ・フランス地方圏都市計画・空間整備研究所
- IFER: Imposition Forfaitaire des Entreprises de Réseau : ネットワーク企業一括税
- INSEE: Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques : 国立統計・経済学研究所
- LGV: Ligne à Grande Vitesse : 高速鉄道網
- PADD: Plan d'Aménagement et de Développement Durable : 空間整備・持続的開発プラン
- PEEC: Participation des Employeurs à l'Effort de Construction : 雇用主住宅建設協力金拠出制度
- PLH: Programme Local de l'Habitat : 地域住居プログラム
- PLU: Plan Local d'Urbanisme : 地域都市計画プラン
- PNRQAD: Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés : 全国荒廃歴史的界限価値回復プログラム
- POS: Plan d'Occupation des Sols : 土地占用プラン
- SAFER: Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural : 農村土地整備・施

設会社

- SCOT: Schéma de COhérence Territoriale : 広域一貫スキーム
- SD: Schéma Directeur : 指導スキーム
- SDC: Schéma de développement commercial : 商業発展スキーム
- SDAU: Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
- SDRIF: Schéma Directeur de la Région Ile-de-France : イル・ドゥ・フランス地方圏指導スキーム
- TLE: Taxe Locale d'Equipement : 地方都市施設税
- VT: Versement Transport : 交通分担金