

国土交通政策研究 第20号

都市整備における行政と住民の合意形成の円滑化に関する研究

<中間報告>

～都市計画策定における住民参加制度の日独仏比較～

2003年6月

国土交通省 国土交通政策研究所

主任研究官 頼あゆみ

研究官 柴田 翼

はじめに

21世紀にふさわしい魅力と活力を備えた都市の再生は、我が国の内政上の喫緊の課題の一つとなっていますが、その実現のためには、都市計画の策定・改定とその実現を迅速に行い、的確で機動的な都市整備を進めることが非常に重要だと考えられます。

我が国では、1992年の都市計画法の改正による市町村マスタープラン制度の創設、1998年のNPO法の成立等を契機に、都市計画に住民が積極的に発言し、参加する機会が増えてきています。また、2002年の都市計画法改正では、住民等からの都市計画の提案制度が創設されています。このような背景の下で、現在、国や地方公共団体は、住民参加を効果的に促し、十分に説明責任を果たす手法を、住民は、自分たちの意見を都市計画に効果的に反映させるための手法を、それぞれ模索していると考えられます。

そこで、本研究では、社会が成熟化し、生活の質に対する住民の関心がこれまで以上に高くなっている中で、行政が説明責任を果たし、住民の議論を喚起し、合意の形成を図っていくことが重要であるという認識を踏まえ、そのためにどのような制度の充実が必要か、また、どのような運用上の工夫が必要かについての検討を行うこととしました。

この中間報告においては、2002年度（平成14年度）に行ったうち、ドイツ及びフランスにおける都市計画策定への住民参加制度と、これらと比較した日本の住民参加制度の特徴等についてまとめています。2003年度（平成15年度）には、これに基づき、運用を中心とした調査検討を予定しております。

本研究を行うに当たっては、研究会のメンバーとして、日本大学理工学部専任講師 宇於崎勝也博士及び日本政策投資銀行政策企画部調査役 古田善也氏に御参加いただき、御指導と御協力をいただいています。また、業務の一部について、(財)日本システム開発研究所に御協力いただいています。さらに、ドイツについてはドイツ在住の建築家 春日井道彦博士、フランスについては獨協大学教授 鈴木隆博士に、それぞれの都市計画と住民参加制度の基礎についてお話をうかがいました。ここに改めて感謝申し上げます。言うまでもなく、あり得べき誤りは全て我々の責任であり、本報告書について事実の誤認や不十分な理解などお気づきの点がございましたら、是非御指摘いただければと幸いに存じます。

2003年6月

国土交通省 国土交通政策研究所

主任研究官 頼あゆみ

研究官 柴田 翼

要 旨

社会が成熟化し、生活の質に対する住民の関心がこれまで以上に高まってきている中、的確で機動的な都市整備を進めるためには、都市計画の策定過程において、行政が説明責任を果たし、住民の議論を喚起し、合意の形成を図っていくことが重要である。そのためには、都市計画の策定過程においてどのような制度の充実が必要か、また、どのような運用上の工夫が必要かについて検討することが、研究全体の目的である。平成 14 年度は、その検討に資するべく、ドイツ・フランス・日本の都市計画策定における住民参加制度について調査を行った。

ドイツ・フランス・日本はそれぞれ国家制度、行政制度、計画制度等が異なり、厳密な比較は困難であるが、日本の制度の理解を深めることを主目的として大掴みな比較を行った。比較に当たって、ドイツでは B プラン（地区詳細計画）を、フランスでは PLU（地方都市計画）を、日本では市町村決定の都市計画を取り上げる。その理由は、都市計画において、私人の財産権を制約する計画こそ住民と行政との合意形成が不可欠なものであると考えられるところ、これらが、基礎自治体を策定主体とする「私人の財産権を制約する」計画であることが共通しているからである。

ドイツでは、二回の住民参加機会がある。一回目は、計画策定の際に、可能な限り早い段階で、計画の目的と意義、本質的に異なる代替案、起こり得る影響を住民に対して提示し、住民の意見の表明や議論の機会を設けるものである（建設法典 3 条 1 項）。二回目は、計画案を、説明書又は理由書と共に一ヶ月間の縦覧に供し、住民から提案の提出を受けるものである（同 3 条 2 項）。

フランスでは、二種類の住民参加機会がある。一つは「事前協議」（都市計画法典 L300-2 条）で、計画案作成の初期段階から全期間にわたり住民と事前協議を行うこと、協議の形態を決定すること、議会の議決の前に報告書を作成することが法律で定められている。もう一つは、「公開意見調査」（同 L123-10 条）で、これは、計画案について、行政裁判所に任命された調査委員会が一ヶ月以上に亘って調査を行うものである。住民は綴られたノートへの記入や調査委員との面接を通じて意見を述べることができる。

日本では、二回の住民参加機会がある。一回目は、計画案を作成しようとする場合に任意で行われる公聴会の開催等の住民の意見を反映させるために必要な措置である（都市計画法 16 条 1 項）。二回目は、計画案を理由とともに二週間縦覧に供し、住民からの意見書の提出を受けるものである（同 17 条）。また、都市計画の提案制度（同 21 条の 2）、地区計画の申出制度（同 16 条 3 項）といったより能動的な住民参加制度も整備されている。

ドイツ・フランスと比較すると、日本の都市計画策定における住民参加制度は、

- （１）都市計画策定における議会の役割が法律で規定されていないこと。
- （２）一回目の住民参加機会のタイミングが法律で規定されていないこと。
- （３）二回目の住民参加機会に出された意見等への対応が法律で規定されていないこと。

の三点に特徴がある。

キーワード： 都市計画、住民参加制度、B プラン、PLU

Abstract

As a society matures and its citizens grow more concerned over the quality of life, certain key conditions must be fulfilled if urban improvements are to meet the needs of the times. Governments engaged in city planning have a responsibility to explain their intentions to the citizenry, to solicit opinion and debate so as to arrive at a broad consensus. In our research, we focused on identifying systems that need improving in the city planning process and the kinds of operational adjustments required to achieve this. For comparison, we studied the systems used by Germany, France and Japan to promote citizen participation in city planning.

Because the countries studied differ in their systems of government, administration and planning, it was difficult to make exact comparisons. We therefore strove for an overall comparison while making it our chief aim to promote greater understanding of the systems used in Japan. The types of plans used for comparison were, for Germany, the detailed district plan (Bebauungsplan, or B Plan); for France, the regional city plan (Plan Local d'Urbanisme, or PLU); and, for Japan, the city plan prepared by a municipality. Our choice was based on the view that, in city planning, consensus between residents and government is essential when a plan restricts the property rights of private citizens. What these plans had in common were that they all were framed principally by basic elements of local government and did restrict the property rights of private citizens.

In Germany, citizens have two opportunities to participate in planning. The first opportunity is during the framing of the plan, when, at the earliest stage possible, the government sets forth to residents the various aspects of the plan: its purpose and significance, alternative plans with substantive differences, and possible impacts on the community. At this time citizens can express their views and debate relevant issues (Article 3, paragraph 1 of the Federal Building Code). The second opportunity comes when residents are given one month to read the draft plan along with an explanation and a statement of reasons, after which they may submit proposals (Article 3, paragraph 2 of the above Code).

French citizens have two methods of participation. The first is through "prior consultation" (Article L300-2 of the City Planning Code). The law provides that residents be consulted at all stages of planning, starting at the earliest drafts of a provisional plan; that a form for consultation be decided; and that a report be prepared prior to the resolution of an assembly. The second is through "public enquiry." Under Article L123-10 of the above Code, a board of enquiry named by a court of

administrative jurisdiction conducts an enquiry lasting at least one month. Residents either enter their views in notebooks designed to prevent alterations or express them directly to board members.

In Japan as well, residents have two opportunities to participate. The first is prior to the preparation of a draft plan. According to Article 16, paragraph 1 of the City Planning Law, the views of residents must be solicited through public hearings held as necessary, or by other appropriate means, in advance of the draft's preparation, so that they may be reflected in the eventual plan. The second opportunity comes when the draft has been prepared: citizens are given two weeks to review the draft along with a statement of reasons, and to express any views they may have (Article 17 of the above Law). There are also systems enabling more active participation, such as by submitting proposals related to city planning (Article 21, paragraph 2) or district planning (Article 16, paragraph 3).

Three factors distinguish the Japanese system of citizen participation in city planning from the systems used in Germany and France:

1. The City Planning Law has no provision governing the role of local assemblies in the preparation of city plans;
2. The City Planning Law has no provision governing when, or at which stage in the preparation process, citizens should have their first opportunity to participate; and
3. The City Planning Law has no provision governing how the authorities should respond to opinions submitted during the second stage of citizen participation.

Keywords: City planning, system of citizen participation in city planning, B Plan, PLU

目次

本 編

第1章 研究の概要と中間報告の内容について	1
1-1 研究の趣旨	1
1-2 研究の概要	2
1-3 中間報告の内容	2
 第2章 ドイツ・フランス・日本の都市計画策定における住民参加制度	3
2-1 ドイツ・フランス・日本の基礎自治体	4
2-2 都市計画策定プロセスの考え方	11
2-3 ドイツの都市計画と住民参加制度	13
2-4 フランスの都市計画と住民参加制度	20
2-5 日本の都市計画と住民参加制度	29
 第3章 ドイツ・フランス・日本の都市計画策定における住民参加制度の比較	35
3-1 ドイツ・フランス・日本の住民参加制度の比較	35
3-2 日本の住民参加制度の特徴	37
 第4章 まとめ	42
 参考文献	43
 用語一覧	44

資料Ⅰ ドイツ・フランスの現地調査報告

I-1 ドイツの都市計画における住民参加に関する調査報告	資Ⅰ- 1
(日本政策投資銀行政策企画部調査役 古田善也)	
I-2 フランスの都市計画における住民参加に関する調査報告	資Ⅰ-21
(日本大学理工学部専任講師 宇於嶋 勝也)	

資料Ⅱ ドイツ・フランスの現地調査における入手資料

Ⅱ-1 ドイツの地区詳細計画（Bプラン）策定手続	資Ⅱ- 1
1. ベルリン市シャーロットテンブルグ・ヴィルマースドルフ行政区	
2. ヘッセン州フランクフルト・アム・マイン市	
3. バイエルン州ミュンヘン市	
Ⅱ-2 フランス政府 SRU法（連帯・都市再生法）パンフレット	資Ⅱ- 9

本 編

第1章 研究の概要と中間報告の内容について

1. 研究の趣旨

21世紀にふさわしい魅力と活力を備えた都市の再生は、我が国の内政上の喫緊の課題の一つとなっている。例えば、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002（平成14年6月閣議決定）」では、「活力ある社会・経済の実現に向けた新重点4分野」の一つに「魅力ある都市・個性と工夫に満ちた地域社会」が挙げられている。7月には、「都市再生基本方針」が閣議決定され、具体的な都市再生施策が国策として推進されているところである。そして、この都市再生を推進するためには、都市計画の策定・改定とその実現を迅速に行い、的確で機動的な都市整備を進めることが非常に重要だと考えられる。

また、我が国では、1992年の都市計画法の改正により、市町村レベルでのマスタープランを策定することとなったことから、都市計画に住民が積極的に発言し、参加する機会が増えている。また、1998年のNPO法（特定非営利活動促進法）の成立により、住民が自主的に都市計画に関わる状況が見られるようになってきた。さらに、2002年の都市計画法の改正では住民等からの都市計画の提案制度が新たに設けられている。このような中、現在、国や地方公共団体は、住民参加を効果的に促し、十分に説明責任を果たす手法を、住民は、自分たちの意見を都市計画に効果的に反映させるための手法を、それぞれ模索していると認識することができる。

これらの背景の一つには、内外環境の変化により、わが国の社会経済情勢が安定的な段階へと移行しつつあることが挙げられる。都市の観点からは、いわゆる都市化の時代から、安定・成熟した都市型社会へと向かいつつあるということである。こうした中で、居住環境についても、安全性、利便性、快適性といった生活の質が重視されるようになってきており、街づくりにおいても、これらを満足させる必要が大きくなってきている。都市整備は、そもそも生活の質を向上させることを目的としているが、その及ぼす効果・影響は、全てがプラスに働くわけではない。例えば、道路の拡幅を行う場合、道路交通の利便性や安全性が向上する一方で、沿線住民にとっては、騒音がひどくなる、コミュニティが分断されるといったマイナス方向の効果・影響もあり得る。こうした生活の質に関わる効果・影響は多面的であり、きめ細かい配慮が必要となる。行政にとって、都市整備が及ぼす生活の質への影響・効果について、最も関心を持つ地域住民との対話と合意形成が重要となる所以である。

以上のように社会が成熟化し、生活の質に対する住民の関心がこれまで以上に高くなっている中で、スムーズな都市計画の策定・改定とその実現を図るためには、行政が説明責任を果たし、住民の議論を喚起し、合意の形成を図っていくことが重要である。このような認識を踏まえ、都市計画の策定過程において、そのためにはどのような制度の充実が必要か、また、どのような運用上の工夫が必要かについての検討することが、本研究の目的である。

なお、国土交通省では、2003年6月30日、「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」を各地方支分部局、関係公団・関係会社、都道府県・

政令指定都市等に通知している。これは、国土交通省所管の公共事業を対象に、従来、事業者中心に行われていた構想段階からの情報公開、住民参加について、事業者が講ずるべき横断的で標準的な手続きを示すものである。

2. 研究の概要

(1) 検討内容

本研究では、2002～2003 年度（平成 14～15 年度）の 2 ヶ年にわたる検討を予定している。2002 年度（平成 14 年度）には、ドイツ・フランスにおける住民参加制度の仕組みとその運用についての調査、国内における都市計画策定、都市計画事業の実施等に係る事例についての調査等を行った。2003 年度（平成 15 年度）には、さらに調査を進め、どのような制度の充実が必要か、どのような運用上の工夫が有効かなどについて検討を行う予定である。

(2) 検討体制

本研究では、以下のような研究会によって検討を進めている。
研究会の構成は以下のとおりである。

日本大学理工学部専任講師 宇於崎勝也
日本政策投資銀行政策企画部調査役 古田 善也

事務局（国土交通省国土交通政策研究所）

総括主任研究官 西津政信
主任研究官 頼あゆみ
研究官 柴田 翼

事務局（(財)日本システム開発研究所）

研究部国土計画研究室長 木田 悟
研究部国土計画研究室研究員 川島和彦

3. 中間報告の内容

この中間報告においては、2002 年度（平成 14 年度）に行った調査検討のうち、ドイツ及びフランスにおける都市計画策定への住民参加制度と、これらと比較した日本の住民参加制度の特徴等について報告する。

2003 年度（平成 15 年度）には、これらの制度について運用を中心とした更なる調査検討を行うこととしている。本報告書について、事実の誤認や不十分な理解などお気づきの点があれば、是非御指摘いただければ幸いである。

第2章 ドイツ・フランス・日本の都市計画策定における 住民参加制度

ここでは、第3章でドイツ・フランス・日本の比較を行うための準備の意味を含め、これら3国の都市計画の策定過程を、住民参加制度に着目して整理する。2002年12月に行ったドイツ及びフランスにおける住民参加制度の現地調査の成果も参考とし、制度的な仕組みがどうなっているかを中心にまとめている¹。

ところで、ドイツ・フランス・日本は、それぞれ国家制度、行政制度、計画制度等が異なっているため、住民参加制度に着目して都市計画の策定過程を比較するに当たって、それぞれの国のどの計画をとりあげるかを検討する必要がある。

この点につき、以下では、ドイツについては「地区詳細計画（Bebauungsplan、以下「Bプラン」という）」を、フランスについては「地方都市計画（Plan Local d'Urbanisme、以下「PLU」という）」を、日本については市町村決定の都市計画を取り上げている。その理由は、都市計画において、私人の財産権を制約する計画こそ住民と行政との合意形成が不可欠なものであると考えられるところ、これらが、基礎自治体を策定主体とする「私人の財産権を制約する」計画であることが共通しているからである。

そこで、以下では、ドイツのBプラン、フランスのPLU、日本の市町村決定の都市計画を中心に、その策定過程における住民参加制度を整理する。

¹ 運用については、平成15年度末にまとめる報告書で取り上げる予定である。なお、ドイツ・フランスにおける運用については、本報告書の資料Ⅰとして掲載している現地調査報告を参照されたい。

2-1 ドイツ・フランス・日本の基礎自治体

まず、都市計画の策定主体である基礎自治体について整理する。

1. ドイツ

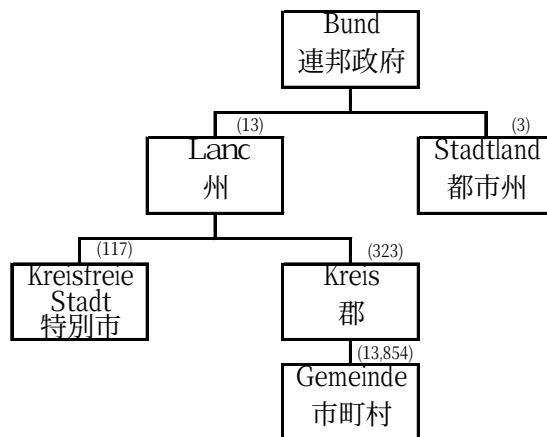
(1) 地方行政制度の概要

ドイツの基礎自治体は Gemeinde であり、わが国では一般的に市町村と訳されている。ドイツには、約 14,600 の市町村が存在する。ひとつの市町村における平均人口は約 6,000 人であり、我が国と比較し市町村数が多く、その規模は小さい。

ドイツの行政組織のヒエラルヒー（階層）では、連邦政府（Bund）を最上部におき、次に州（Land）がおかれている。この州のうちベルリン、ハンブルグ、ブレーメンの3州は都市自体が州である都市州（Stadtland）である。この都市州を除いた州が現在 13 ある。このそれぞれの下に地方自治体として特別市（Kreisfreie Stadt）と郡（Kreis）があり、郡の下に基礎的自治体にあたる市町村が続いている。特別市は一般的に通常の市町村より人口規模が大きく、郡と市町村が行っている両方の事務を行っている。特別市になる要件は各州により異なるが、概ね人口 10 万人以上とされる。

図1でわかるように、ドイツの地方行政制度は、概ね州—郡—市町村の3層制となっており、それぞれの役割を以下概説する。

図1 ドイツの地方行政制度



※1999 年末現在

(2) 州（Land）

州は連邦政府と同様、立法（州議会）、行政（議院内閣制による州政府）、司法（州裁判所）の権限を有する一つの国家である。州議長は州民から選出された議員によって選出され、州議会で過半数の議席を獲得した政党の代表者が州の長である州首相となる。州と連邦政府の関係では、州にまず無制限の所管権限を与え、連邦政府の権限はドイツ連邦基本法に列挙された事項に限定されている（ドイツ基本法第 30 条）。連邦政府の固有権限とし

ては、外交事務、防衛、通貨及び造幣制度、航空行政等に関する立法及び行政執行が挙げられる。また、州が先に立法していても、連邦がその立法権を行使すれば、州が定めていた法律の効力が失われる場合もある。例えば、民法、刑法、道路交通、税法などがそうである。一方、各州には、州政府の出先機関である上級行政庁(Höhere Verwaltungsbehörde)が行政区単位で設置されており、州政府直轄の事務を実施するとともに、下級行政機関(郡、市町村)の監督を行っている。

(3) 郡 (Kreis)

郡の役割は二つある。一つは市町村の連合組織であり、もう一つは市町村の監督を行う州の下級行政機関としての役割である。前者については、一市町村の行財政能力を超える事務、単独よりも連合組織で実施することが効率的である事務等が挙げられる。州法により各市町村は郡に所属することが定められており、通常、郡には議決機関としての郡議会、執行機関としての郡委員会、執行機関であり州の行政事務を処理する首長がおかれている。但し、郡は独自の税源をほとんど持たず、州からの交付金や市町村からの納付金、手数料等が主な歳入源となっている。

(4) 市町村 (Gemeinde)

市町村の役割は二つある。一つは最も住民に近いレベルの行政サービスの実施であり、もう一つは州の下級行政機関として行う州からの委託事務の実施である(国勢調査、連邦・州選挙の実施、保健所、戸籍登録業務等)。さらに、前者について事務区分すれば、市町村が行うべきとされる義務的事務、市町村の判断によって行う任意的自治事務に分けられる。さらに、市町村が行うべきとされる義務的事務は、義務的自治義務と指示による義務的事務に分けられる。以下これらについて概説する。

(a) 義務的自治義務

市町村が法律(基本的には州法)でその事務の実施を義務付けられているものである。事務の具体的な実施方法は市町村の裁量に任されている。

具体例としては、道路建設管理、都市計画、上下水道、廃棄物処理、消防業務等

(b) 指示による義務的事務

連邦政府または州の指示に基づき、一定の枠内で市町村が実施すべきとされている事務である。委託事務とは異なり市町村にも若干の裁量の余地が残る。州からの財源が交付されるが、指示通り実施されているか州の監督を受ける。

具体例としては、公営住宅建設、建築確認、道路交通監視等

(c) 任意的自治義務

市町村の判断によって実施される事務であり、市町村はこの事務について条例を定めることができる。州の関与は事務の法的適合性の確認にとどまり、内容について規制されることはない。

具体例としては、公営交通・企業経営、企業誘致、社会福祉施設の設置管理等

市長村の組織形態は、各州個別に定められる市町村法によって定められている。形態は多様であるが、一般的には、以下の四つのタイプに分類される。また、市町村議員は一般に住民によって選出され、その議員数は市町村規模に基づく。

(a) 首長制

議会から選ばれた市町村長が議会の議長と行政の長を務める。

(b) 南ドイツ評議会制

直接住民によって選出された市町村長が議会の議長と行政の長を務める。市町村長の権限が強い。

(c) 北ドイツ評議会制

議会から選ばれた市町村長が議会の議長も務めるが、議会は市町村長とは別の行政長を選出する。議会の権限が強い。

(d) 参事会制

議会から合議制の行政機関として参事会を選出する。この参事会が議会の決定に従い行政を行う。議会から市町村長と議長がそれぞれ選出される。市町村長が参事会議長を務める。市町村長は参事会を代表するが、その指揮権は持っていない。最高意思決定機関は議会であり、議長と参事会長である市町村長が市町村の代表とされる。

2. フランス

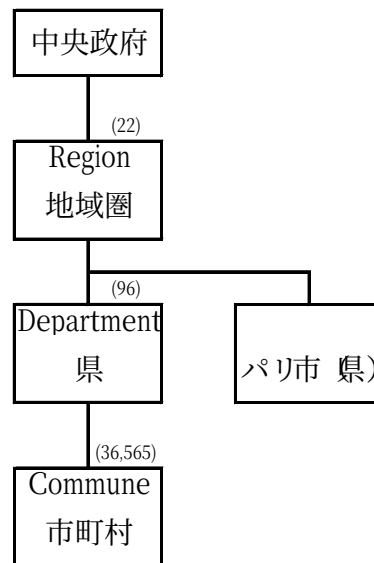
(1) 地方行政制度の概要

フランスの基礎自治体は Commune であり、わが国ではコミューヌもしくは市町村と訳されている。フランスには約 36,700 の市町村（コミューヌ）が存在し、その約 9 割の市町村（コミューヌ）の人口は 2,000 人未満である。ドイツ同様に、我が国と比較し、市町村の数が多く、その規模が小さいことが特徴となっている。

フランスの行政組織のヒエラルヒーでは、中央政府を最上部におき、次に地域圏（Region）、県（Department）がおかれ、県の下に基礎自治体にあたる市町村が続く。なお、首都パリは市であると同時に県であるという特別な地方行政制度が設けられており、パリ市を含む 1 市 7 県でイル・ド・フランス（Ile de France）地域圏を構成している。

図2でわかるように、フランスの地方行政制度は、概ね地域圏—県—市町村の3層制となっており、それぞれの役割を以下概説する。

図2 フランスの地方行政制度



※海外領土は除く。1999年1月1日現在。

(2) 地域圏 (Region)

地域圏には、議決機関としての地域圏議会、行政執行の責任者である地域圏議長、国の行政区画の責任者として地域圏地方長官が置かれている。地方圏議長は議員によって選出され、議員は県を選挙区とする直接選挙で選出される。一方、地域圏地方長官は、中央政府によって任命され（一般には地域圏庁所在地の県地方長官が兼任している。）、地域圏における国の出先機関の指揮監督、地方圏行政の事後的監督を行う地域圏における国の代表者である。

地域圏全体の調整機能が求められる地域圏の所掌事務としては、地域圏整備開発計画（環境、持続可能な発展、大規模交通インフラ、大規模施設及び地域圏レベルの施設に関する基本的方針）の策定、運河・水路・河川港の整備運営、高等学校の整備・運営、地域圏の経済発展施策、地域圏内企業への経済支援、職業訓練等がある。ちなみに、地域圏整備計画は国の政策との整合性が図られている。

(3) 県 (Department)

県には、地域圏同様に、議決機関としての県議会、行政執行の責任者である県議長、国の行政区画の責任者として県地方長官が置かれている。

地域圏が計画、経済事業を担うのに対し、県は住民生活により近い社会的性格を持つ業務を担うとされる。県の所掌事務としては、福祉給付（高齢者扶助、障害者扶助等）、中学校の整備・運営、県道（フランスには国道はあるが地域圏道はない）の建設・維持・管理、県の経済発展施策や県内企業への経済支援（共に地域圏事務の補助）、農村部市町村への施設補助、商港・漁港の整備・運営等がある。

(4) 市町村 (Commune)

市町村には、議決機関としての市町村議会、行政執行の責任者である市町村長が置かれている。地域圏や県とは異なり、議員から選出された市町村長が国の行政区画の責任者の権限を兼務する。また、議員は住民の直接選挙で選ばれ、一つの市町村がそのまま一つの選挙区となる。議員の定数は市町村の人口に応じて定められている。

市町村は基礎自治体として様々な業務を有しているが、主な業務としては、都市計画の作成、建築許可、小学校・幼稚園の整備・運営、市町村道の建設・維持・管理、消防・救急、保健衛生等が挙げられる。また、国の行政事務である選挙管理や戸籍管理等も市町村で行う。

(5) 市町村間協力公施設法人 (EPCI)

フランスでは、市町村規模が零細であることから、行政サービスの広域化、効率化が問題視されているが、住民や地方議員の地域への愛着は根強く市町村合併はあまり進展していない。このような状況のもと、自治体再編成を視野に入れながら、市町村の広域連合である市町村間協力公施設法人 (EPCI : établissements publics de coopération intercommunale) の組織が進展している。

EPCI は独自財源を有しない機関と独自財源を有する機関に大きく分類される。独自財源を有しない機関の財源は構成市町村からの拠出金を主としている。また、必ず行わなくてはならない義務的所掌事務は特にない。一方、独自財源を有する機関の財源は付与された地方税徴収権による税源である。また、最低限行わなくてはならない所掌事務が規定されている。以下それぞれの機関を概説する。

(a) 独自財源を有しない機関

(i) 単一目的型組合 (SIVU : syndicat intercommunal à vocation unique)

1890 年に創設され、市町村を構成メンバーとし単一の所掌事務のみ有する。

(ii) 複数目的型組合 (SIVOM : syndicat intercommunal à vocation multiple)

1959 年に創設され、市町村を構成メンバーとし複数の所掌事務が可能である。

(b) 独自財源を有する機関

(i) 都市共同体 (CU : communauté urbaine)

1966 年に創設され、所掌事務として義務事業 6 種類 (領域整備、都市政策、環境保護等) が指定されている。人口要件は 1999 年に 2 万人以上から 50 万人以上に引き上げられた。

(ii) 市町村共同体 (CC : communauté de communes)

1992 年に創設され、所掌事務として義務的事業 2 種類 (領域整備、経済発展)、及び選択的事業 4 種類 (環境保護、住宅政策、道路、教育等施設 : このうち少なくとも一つ行うことが必須) が指定されている。人口要件は特にない。

(iii) 新都市共同体 (CA : communauté dagglomération)

1999 年に創設され、所掌事務としては義務的事業 4 種類 (経済発展、領域整備、居住条件の社会的均衡、都市政策)、選択的事業 5 種類 (道路、衛生、水利、環境保護、文化等施設 : このうち少なくとも三つ行うことが必須) が指定されている。人口要件は 5 万人以上、かつ人口 15,000 以上の中心市 (あるいは県庁所在地) が存在することである。

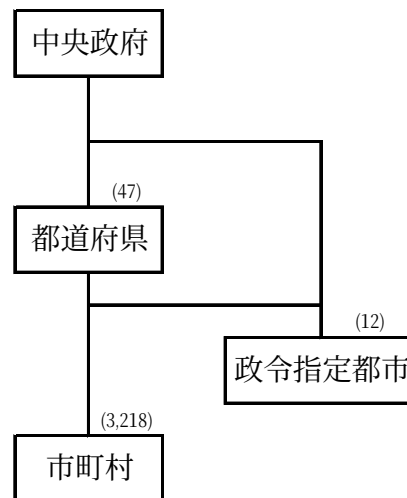
3. 日本

(1) 地方行政制度の概要

我が国の基礎自治体は市町村である。その数は約 3,200 であるが、その人口は約 350 万人から約 200 人と、その差は 15,000 倍以上になる。面積についても約 1,408km²から約 1km²、人口密度は 13,500 人/km²から 1 人/km²となっており、数の上だけでも市町村による差は大きいのが特色である。我が国の行政組織のヒエラルヒーでは、中央政府を最上部におき、次に県がおかれ、県の下に基礎自治体にあたる市町村が続く。

図 3 でわかるように、我が国の地方行政制度は、概ね都道府県—市町村の二層制となっており、それぞれを代表する県と市の役割を以下概説する。

図 3 日本の地方行政制度



※2002 年 4 月 1 日現在

(2) 県

県は県内市町村を包括する地方自治体として認識される。県と市町村間には仕事の仕分けがなされており、地方自治法では市町村は県の条例に違反して事務を処理することができないと定められている。県の所掌事務は大きく以下の三つに分けられる。

(a) 多地域に亘る広域事務

市町村の区域を超えて全県的または数箇所の市町村に亘り広域的な処理が必要な

事務である。例えば、総合開発計画の策定、都市計画区域の整備・開発・保全の方針、治山治水事業、県道・河川の整備・管理等がある。

(b) 市町村に関する連絡調整事務

国と市町村間の連絡、市町村に対する助言・勧告であり、最近では、市町村合併に関して案を示したり、過疎地域の支援援助を行ったりしている。

(c) 市町村の補完的事務

一般の市町村が処理するには、経済規模や効率の面からも不相当と判断した場合に、都道府県が処理する事務である。例えば、高等学校、大学、研究機関の設置、雇用、産業振興、公害規制等がある。

(3) 市町村

市町村は住民に最も身近な自治団体であり、所掌事務は、県が処理すると定められた以外の住民の日常生活に直結する事務全てであり、その対象はかなり広い。近年、わが国では地方分権が進んでおり、市町村の裁量で行うことができる行政事務が増え、都市計画においても市が独自の特徴を生かしたまちづくりを行うところが増加している。ちなみに政令指定都市では、県が処理する事務のうち、民生行政に関する事務、保健衛生行政に関する事務、都市計画に関する事務等の処理が認められ、また、様々な財政上の特例が認められている。

このように、ドイツ・フランス・日本における市町村は、その規模や特徴に違いがあり、制度に差異があるのは当然であると考えられるが、本報告書では、基礎自治体をすべて「市町村」と呼び、これらが策定する都市計画を取り上げることとする。

2-2 都市計画策定プロセスの考え方

以下の説明においては、それぞれの特徴を横並びで比較するために、都市計画策定のプロセスを、次のように、大きく四つのステップに分けている。これらのステップは、ドイツ・フランス・日本のいずれにおいても、都市計画策定に当たっては、都市計画策定の必要性の検討から都市計画決定に至るまで、通例このような段階を踏むだろうと考えられるものである。ただし、これらのステップは制度上明確に位置付けられたものではなく、ここの分析のために仮に設定したものである。

ここで特に注意を要するのは、「案」という用語（この用語は、例えば、都市計画法 16 条 1 項では、「都市計画の案を作成しようとする場合において」、17 条 1 項では、「当該都市計画の案を」というところで用いられている）の意味である。この「案」と総称されるものについて、ここでは、その熟度や目的に応じて、「構想」、「初期案」及び「最終案」という名称を使い分けている。それぞれの内容については、以下のように整理している。

「構 想」： 計画の基本的考え方、理念、方向付け等。文章だけの場合もあり²、地図には書き込まれているものの即地性のないポンチ絵である場合もあり³、即地性のある図面の場合もある。案作成途中のマイルストーンとして、関係者のコンセンサスが得られているもの。このまま計画の案として通用するほど詳細なものではないが、その後の検討を方向づけるもの。

また、構想の作成の過程では、浮かんで消える複数の相互に代替的なアイデアがあると考えられる。ここでは、これらを「構想アイデア」と呼ぶ。

「初期案」： 修正されあるいは破棄されることはあり得るものの、策定担当者としてはその内容が最終的に決定される計画の基本的な内容となることを予定して、コンセンサスを得ている案。

その作成の過程では、浮かんで消える複数の相互に代替的な案があると考えられる。

「最終案」： 都市計画が法的に効力を持つための最終手続にのせるための案

繰り返しになるが、これらはあくまでも観念上の整理を行うための概念である。例えば、下に掲げるプロセスにおいて、ステップⅠ-1の必要性の検討の段階で、ステップⅡの中に整理している「構想」や「初期案」に当たるような熟度の内容が検討される可能性もある。また、ステップⅡ-2（「初期案」の作成）に入る前に、ステップⅡ-1で、非常に粗い「構想」でコンセンサスを得た後に、より熟度の高い「構想その2」、「構想その3」といったものが順次決められていくことも考えられる。このように、実際の都市計画策定プ

² 例えば、再開発ビルについて、“20 階建ての高層ビルで、下層階 2/3 はオフィス、上層階 1/3 は住居。”といった文章による描写。

³ 例えば、図面にフリーハンドで大まかな位置を書き入れたようなもの。

ロセスの中において、どこまでが「構想」であり、どこからが「初期案」であるという区別を厳密に行うことは難しい。

ステップⅠ 必要性の検討～策定開始の決定

Ⅰ－１ 必要性の検討

物理的、社会的なデータの収集（基礎調査）と、これらに基づく都市計画策定の必要性の検討。住民の意識、意見等の収集を含む。都市計画法21条の2の提案制度もこの段階に含まれると考えられる。

Ⅰ－２ 策定開始の決定

必要性の検討の結果、地域のある特定の部分（全域の場合もある）について、都市計画を作る旨を決定する。決定の主体は、通常は公共。

ステップⅡ 「構想」の作成～「初期案」の作成

Ⅱ－１ 「構想」の作成

計画の基本的考え方、理念、方向付け等について検討し、最後に一つの「構想」を確定する（コンセンサスを得る）。できあがった「構想」は、文章だけの場合もあれば、地図には書き込まれているものの即地性のないポンチ絵である場合もあり、即地性のある図面である場合もある。

この過程で浮かんで消える複数のアイデアを「構想アイデア」と呼ぶ。

Ⅱ－２ 「初期案」の作成

「構想」に基づき、一つの案に向かって練り上げていく（熟度を高めていく）過程で、最後に一つの案＝「初期案」を確定する（コンセンサスを得る）。

ステップⅢ 「初期案」の調整～「最終案」の準備

Ⅲ－１ 「初期案」の調整

「初期案」を、公開・縦覧等の手続きにかけて意見等を聞く過程。

Ⅲ－２ 「最終案」の準備

「初期案」に対して出された意見等を踏まえて、都市計画として法的に効力を持つための最終手続にのせるための「最終案」を準備する。

ステップⅣ 都市計画決定

法的に効力を持つ都市計画として決定。

2-3 ドイツの都市計画と住民参加制度

1. ドイツの都市計画

(1) 都市計画の根拠法としての「建設法典」

ドイツの都市計画に関する規定は、1987年に施行された「建設法典（Baugesetzbuch, BauBG）」に定められている。それまでは、第二次大戦後の都市計画の基本法であった連邦建設法（1960年）と新市街地開発及び再開発の事業法であった都市建設促進法（1971年）によって、国土・都市の整備は進められてきた。建設法典は、1986年、この二つの旧法を整理合体してできたものとされている。しかし、単にまとめただけでなく、環境への配慮、土地の節約といった観点が強調されるものとなった。

現行の建設法典には、都市計画の基本原則・理念が示され、それを受けて、中心的な位置を占める「建設管理計画（Bauleitpläne）」といわれる都市計画の内容についての規定が設けられている。次に、計画の実現に関わる一連の規定として、建築・開発の規制に関する規定と、建築・開発を実施するための規定が設けられている。建築・開発を実施するための規定には、土地基盤整備に関する規定、地区施設整備における負担のルールに関する規定、収容に関する規定などのほか、命令規定なども定められている。

1997年には、統一後旧東ドイツ地域に暫定適用されていた建設法典関連特例諸法令を一般通則化する形で建設法典に溶け込ませ、建設法典自体をドイツ国内全域で一般に通用させることを主目的とする改正が行われた。このとき、建設法典をより時代に即したものとするための種々の改正も併せて行われた。さらに近年では、2001年6月のEU指令に整合するような法改正も予定されている⁴。このEU指令の内容は、環境に著しい影響を及ぼすおそれのある一定の計画・プログラムに対して環境アセスメントを実施することで、環境への配慮に寄与することを目指したものである。

(2) 土地利用計画（Fプラン）と地区詳細計画（Bプラン）

ドイツにおける都市計画の基本は、市町村によって策定される建設管理計画であり、市町村が自己の責任において、都市計画的な発展、秩序のために必要な限り、建設管理計画を策定することになっている。建設管理計画は、「土地利用計画（Flächennutzungsplan、以下「Fプラン」という。）」と「地区詳細計画（Bebauungsplan、Bプラン）」で構成される（建設法典1条）。

FプランとBプランは共に市町村が作成し、策定手続きはほぼ同様⁵である。上級行政庁の審査では、手続きについてのみチェックが行われ、内容については不問とされる。ただし、建設法典に定められた期間を遵守すること等は徹底されており、住民参加の部分を一部でも削除すると法律違反となり、プランそのものが無効になるケースもあるほどである⁶。

⁴ 2002年12月に実施したヒアリング調査による。

⁵ Bプランは原則として上級行政庁の許可は不要となった（1997年改正）。

⁶ 春日井（1999）p.147では、縦覧期間が1ヶ月に満たなかったためにBプランが無効になった事例が紹介されている。一方、建設法典で提示が義務付けられている代替案は実際には提示していないなど、さほど厳密でない運用も見受けられる。資料I-1を参照。

本調査では、前述の通り、日本の都市計画の比較対象として B プランを取り上げることとしている。

1) Fプランの概要

F プランは、市町村の全域について、土地利用の基本的方向を示し、B プランの基礎、枠組みとなるものであり、図面と土地利用の根拠を示す説明書からなる。建築用地、施設用地、交通用地、緑地・公園用地、クラインガルテン用地、廃棄物・排水施設用地等を必要に応じて定める。策定手続きの最後に、州の出先機関である上級行政庁の許可が必要である。その内容は市町村自体と公的利益主体とを拘束するが、私人の権利・義務は拘束しない。

2) Bプランの概要

B プランは、新たに市街化する地域や再開発地域のような比較的狭い地区の土地利用(建築を含む。)の詳細について定めるものであり、図面と策定の目標、目的、効果等について記した理由書からなる。地区内の土地利用のみならず、建築のあり方等にも規制が及ぶ。F プランを受けて、近い将来に建築・開発行動が起こりそうな地区に事前に詳細な土地・建築用地のプランを設定し、無秩序な市街地が形成されることを抑止するのに大きな役割を果たしている。B プランは市町村の議会で条例として議決され、私人の権利・義務を直接に拘束する。

建設法典 9 条では、B プランには以下のものを定めることができるとしている⁷。

- 1 建築的利用の用途と密度
- 2 建築方式、敷地内の建築許容範囲と建築禁止範囲、及び建築物の配置方法
- 3 建築敷地の規模、間口及び奥行きの最小値、及び土地を節約し保護的に扱うことを根拠とする住宅敷地についての最大値
- 4 他の法規によって敷地の利用に必要とされる附属施設の用地で、遊戯・レクリエーション・保養の用地、及び駐車場・車庫の用地とその進入路など
- 5 公共施設並びにスポーツ・遊戯施設の用地
- 6 住宅建物で許容される住戸の最大戸数
- 7 その全部又は一部に、社会住宅の建設資金を用いることのできる住宅建物の建築のみが許される用地
- 8 その全部又は一部に、特別な住要求を有す居住者層のための住宅建物のみの建築が許される敷地
- 9 用地の特別な利用目的
- 10 建築を行わない用地と、その用途
- 11 交通用地、並びに歩行者空間、車の駐車のための用地、他の用地と交通用地の接続など、特別な目的を有した交通用地

⁷ 福島大学教授 阿部成治先生のホームページ (<http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/baugb.htm>) における建設法典の翻訳を引用 (2003 年 2 月)。

- 12 供給施設用地
- 13 供給施設及び配管のルート
- 14 廃棄物と雨水の保持又は浸透を含む下水処理、及び堆積のための用地
- 15 公園、クラインガルテン、スポーツ・遊戯・キャンプ・水浴場、墓地などの、公的・私的な緑地
- 16 水面、及び水利、洪水防止、及び流水調節のための用地
- 17 盛土・切土の用地、又は石・土及びその他の地下資源の採取用地
- 18 a) 農業のための用地、及び b) 森林
- 19 陳列・繁殖施設、檻、囲い地、放牧地などの小動物飼育施設の用地
- 20 土地、自然と景域の保護・保全及び発展のための用地又は事業
- 21 公共、地区整備施工者、又は特定の人々のため、人や車の通行又は配管の権利が課せられた用地
- 22 子供の遊び場、レクリエーション施設、駐車場及び車庫などの、特定の区域に関する共同施設の用地
- 23 連邦公害防止法に示す有害な環境上の影響からの保護のため、大気を汚染する特定物質の使用を禁止するか、制限的にしか使用できない地域
- 24 建築を行わない保護用地とその利用方法、連邦公害防止法に示す有害な環境上の影響から保護するための特別な施設や予防のための用地、並びにそのような影響からの保護、そのような影響の回避又は減少のために行われる建築的、及びその他の技術的予防措置
- 25 農業的利用又は森林が指定されている用地を除き、特定の用地、B プラン区域又はその一部、及び建築物の一部について
 - a) 樹木、低木、及びその他の植物の植樹
 - b) 植栽及び樹木、低木、その他の植物並びに水域の保全の義務づけ
- 26 道路の建設に必要とされる盛土・切土及び保護壁の用地

B プランは、その市町村の将来像や抱えている問題に対応するため、これら 26 に示されるように詳細な規制を内容として計画される。強制的規制は、対象区画の地権者はもとより、関係住民に対しても私権の制限を示すことになるため、その策定過程ではしっかりとした地域によるコンセンサスが望まれている。こうした事情を反映して、建設法典にはプランの策定には早期からの参加を含む二回の住民参加機会が設けられており、ドイツの都市計画策定プロセスを大きく特徴づけている。

2. Bプラン策定の流れと住民参加制度

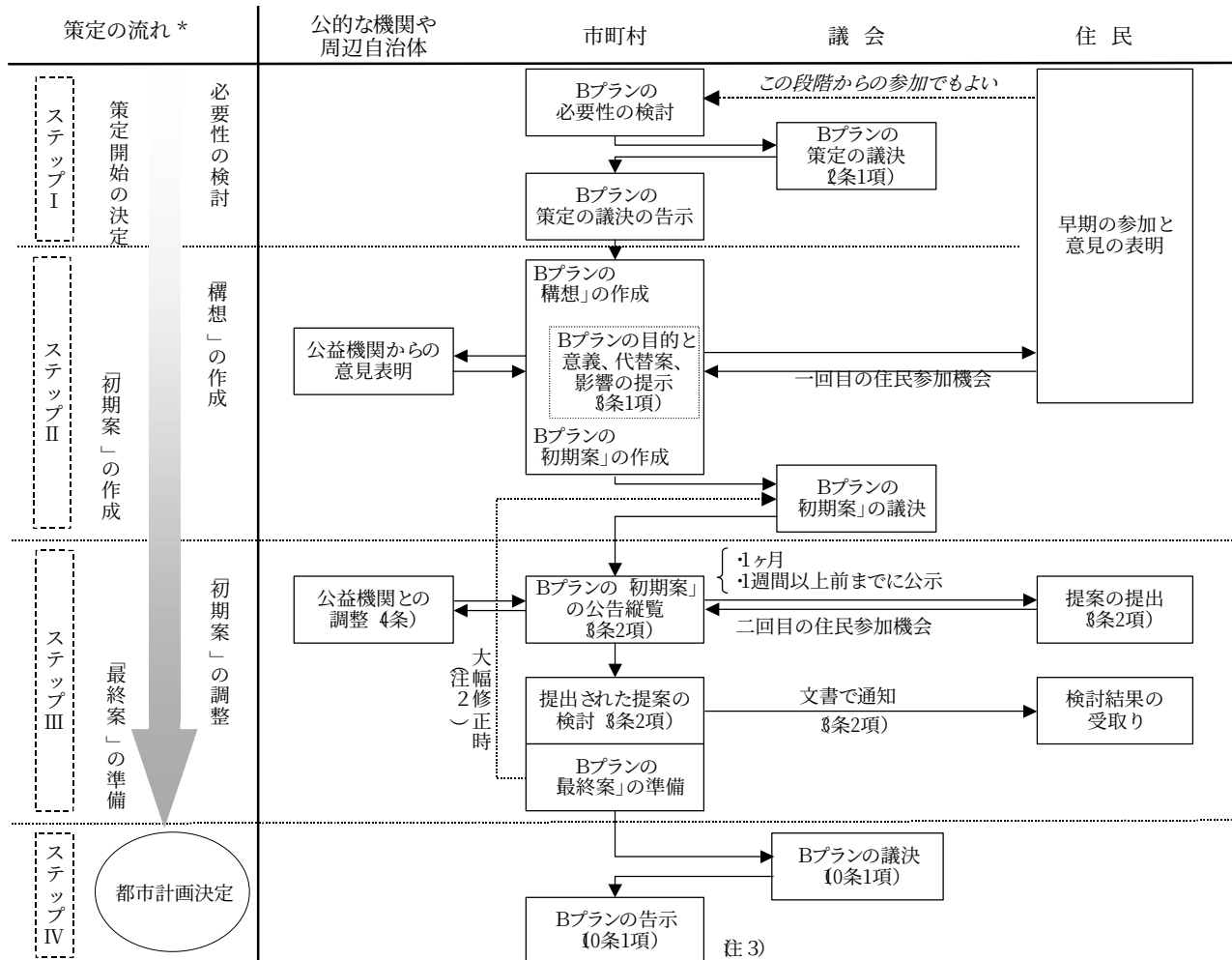
(1) Bプラン策定の流れ

図4では、住民参加の仕組みに着目しつつ、Bプラン策定の流れ全体を示している。

まず、Bプランの策定・変更の必要性の検討が行われた後、市町村議会によるBプラン策定の決議がなされる。これを受けて、市町村はBプランの内容が検討する。すなわち、Bプランの「構想」（基本的考え方、理念、方向付け等）を作成し、これに基づいて、Bプランの「初期案」を作成する。このBプランの内容を検討する過程（ステップII）では、

できるだけ早期に住民から意見聴取が行われる。「初期案」は、市町村議会により議決された後、一ヶ月以上の縦覧に付され、住民は提案を提出できる。最後に、Bプランは、市町村議会により条例として議決され、告示される。

図4 ドイツ Bプラン策定の流れ



(注1) 条文番号は建設法典のものである。

(注2) 案が大幅に変更された場合は案の議決に戻る。軽微な変更の場合は二週間の再縦覧。計画の大意に影響しないと判断された場合は縦覧不要 (建設法典 3 条 3 項)

(注3) 以下の場合には上級行政庁の認可が必要 (建設法典 10 条 2 項)。

① Bプランで十分とされ、Fプランが策定されない場合 (8 条 2 項)

② Fプランの制改定との同時作業で作業の都合上Bプランが先行して策定される場合 (8 条 3 項)

③ 緊急の事情でBプランの制改定がFプランに先行する場合 (8 条 4 項)

※阿部成治 (2001) 「大型店とドイツのまちづくり」 学芸出版社 p.13 を参考にして作成。

* 「策定の流れ」の考え方、用語等については2-2を参照。

(2) 住民参加の仕組み

このような B プラン策定の流れの中で、図4に示すように、大きく二回の住民参加機会がある。

一回目は、B プラン策定の際、可能な限り早い段階で住民に対して行われる目的と意義、

本質的に異なる代替案、起こり得る影響を提示と、これに対する住民の意見の表明や議論の機会を設けることである（建設法典 3 条 1 項）。図 4 では、ステップⅡの段階に矢印を引いて「一回目の住民参加」としているが、ステップⅠの必要性の検討の段階で行われることもある。

建設法典 3 条 1 項⁸

B プラン策定の際には、住民に対しては、可能な限り早い段階で、計画の概括的な目的と意義、対象区域のデザイン変更や開発についての本質的な代替案、計画によって起こりうる影響について示さなければならない。住民が意見や議論を発する機会を適切に設けなければならない。（以降省略）

二回目は、B プランの案を、説明書又は理由書と共に一ヶ月の縦覧に供し、住民からの提案の提出を受けることである（建設法典 3 条 2 項）。図 4 では、ステップⅢの「B プランの「初期案」の縦覧」に対して矢印を引いて「二回目の住民参加」として示している。

建設法典 3 条 2 項

B プランの案は、説明書又は理由書とともに一ヶ月間公衆の縦覧に供すること。縦覧の場所と期間については、縦覧期間中に提案を提出できる旨を記して少なくとも一週間以上前に慣習に従って告示すること。縦覧期間中に提出された提案は検討し、その結果を通知すること。ただし、50 人を超える者が本質的に同じ内容の提案を提出した場合には、検討結果が閲覧できる場所と時間を告示すること。上級行政庁に B プランを提出する際には、考慮しなかった住民の提案を自治体の意見とともに添付すること。

なお、F プラン・B プラン策定における住民参加機会は、根拠条文も含めて共通である。

（3）B プラン策定の流れと住民参加

ここでは、もう少し詳細に、B プラン策定の流れと、これに沿った二回の住民参加機会をみる。

1）ステップⅠ（必要性の検討～策定開始の決定）

B プランの検討は、市町村の都市計画部局を中心に始められる。都市計画や建築の専門家が検討のメンバーに加わることも多い。市町村においても、長期の人事ローテーションにより専門性の高い担当者を置くことが多いため、非常にプロフェッショナルな世界で全体像が練られていくのが通常である。最近では、EU が示す開発計画に関する規定において環境関連の影響調査の比重が増しているといった事情もあり、この段階における専門家の関与は強まる傾向にある⁹。

⁸ 福島大学教授阿部成治先生のホームページ（<http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/bgb.htm>）を参考にしている。3 条 2 項についても同様。

⁹ 2002 年 12 月に実施したヒアリング調査による。

議会では、B プランを策定するという議決を行い、この議決は告示される（建設法典 2 条 1 項）。その狙いは、開発計画に着手することについての地域のコンセンサスを得ることにある。ただし、細かい規定がないため、B プランを策定することの議決を求めて議会に説明される内容の熟度は様々である。実質的に「初期案」に近い精度のものもあれば、開発計画の意義を示す以上の情報がない場合もあり得る。法定の住民参加の前であるため、まだ計画の内容が確定していないことが重要だと考えられる。住民が広く関心を寄せることが想定されるような象徴的な開発プランについては、必要性の検討の段階から、積極的に住民参加の手法を取り入れてプラン作りを進める場合もある。

2) ステップⅡ（「構想」の作成～「初期案」の作成）と一回目の住民参加機会 （建設法典 3 条 1 項）

B プランを策定するという議会決議を経て、計画の検討はさらに進められる。

素案は公聴会や説明会の場で、住民との意見交換がなされる。これが建設法典 3 条 1 項に定められる一回目の住民参加の機会であり、「早期の住民参加」と呼ばれている。建設法典には、「計画の目的と異議、本質的な代替案、計画による影響を説明すること」「住民が意見を発する機会を設けること」が定められている¹⁰。そこで、自治体は説明会や公聴会等の会場を確保し、その概要についての情報が住民に提供される。B プランの概要を表すパネルが展示されたり、パンフレットが配布される。行政側の説明員が立会い、質問や意見を有する住民との意見交換、又は要望を受け付ける窓口になる。これには担当の自治体職員もあたる場合もあれば、プランづくりに関わった専門家が加わる場合もあるという¹¹。

一回目と二回目の住民参加では、その目的において顕著な違いがあると考えられる。B プラン案が議会決議を受けて以降の二回目の住民参加を含む一連の手続きでは、最終的な条例化に向けて縦覧期間の遵守や意見の文書化など厳格なプロセスを踏むことになるのに対し、この一回目の早期の住民参加は、プラン自体の必要性和方向性についてより率直に両者が意見交換を行う場である。行政側はこうしたやりとりを通して、住民のニーズや意見をより適格にとらえ、公共と住民の相対する利益のバランスを図りつつ B プラン案づくりを行うことになる。

一方、住民参加とは別にこの段階で重要な作業として、区・町村等の下位公益団体や電気・ガス・水道、鉄道、バスといった公益事業者などの公益機関（Public Agencies）との調整がある。やはり早期にプラン内容を説明し、意見表明を得ておく必要がある。この手続きは、B プラン案決議後の二回目の住民参加時までに行うべきであるとされている（建設法典 4 条 1 項）が、この一回目でも同様に行われているという。

3) ステップⅢ（「初期案」の調整～「最終案」の準備）と二回目の住民参加機会 （建設法典 3 条 2 項）

B プラン案が決議されると、条例として決定するための最も重要な手続き段階に入る。案はそのまま条例案となる熟度を持ったものである。建設法典 1 条 5 項においてプラン策

¹⁰ 2002 年 12 月に実施したヒアリング調査によれば、実際には代替案が提示されることはあまりないという。

¹¹ 2002 年 12 月に実施したヒアリング調査による。

定時に考慮すべき事項が掲げられており、環境、景観、文化、交通、経済、コミュニティ等およそ近隣住民の住環境に関係する全ての事項に配慮しなければならないといえる。一回目の住民参加の機会においても積極的に影響評価を行い、数値情報を開示して住民に説明を行う場合もある。また、同条6項では、こうした公私の利害を十分に比較考量されることが求められているが、このプロセスにおいて住民参加の意義が評価されるものとなる。

議会決議を受けたプラン案は、二回目の住民参加の機会として縦覧に供される。この段階はプランの決定に向け、建設法典においてもその設定について明示的な規定が盛り込まれている。縦覧の場所と期間を新聞等にて「一週間以上前に公告」し、「一ヶ月以上の掲示」義務があることが定められている。その際、住民は提案の提出が可能であることが同時に示される必要がある。なお、1998年の建設法典改正によって、「異議と提案ができる」とされていた3条2項の規定から前者「異議」が削除されている。また、前掲の調整対象の公益機関に対しても縦覧についての通知義務がある。縦覧時に提供される情報の程度については、やはり細かい規定はないものの、説明書もしくは理由書としての体裁を最低基準として、よりわかりやすさを心がけたパンフレット等が提供されることが多いようである。

行政と住民のやりとりは、一回目の早期の住民参加時と同様、行政側の職員が現地で直接対応することもある。住民は意見がある場合は提出することができる。提出された提案に対して行政側は内容の検討を行い、その結果を本人に文章で通知しなければならないこととなっている。ただし、50人以上同一の意見が出た場合は閲覧方式をとることで通知に代替することも可能となっている。住民からの提案を反映してBプラン案に修正や補充があった場合には、修正後のプラン案について規定を満たす手続きで改めて縦覧に供する必要があるが、1997年の建設法典改正によって、再縦覧の期間を二週間に短縮することができるようになった。また、計画の大意に影響しないと判断された場合は、縦覧そのものを要しないことも可能となった（建設法典3条3項）。ただし、プランの方向性に関わる大幅な修正があった場合には再度Bプラン案の議会決議を経ってから改めて縦覧を行う必要があると解されており、そのように運用されている。

条例として成立して以降に内容について違法性を問われる事態となった場合には、この二回目の住民参加における両者のやりとりは全て証憑書類として扱われるため、この段階からは法的手続きを十分に意識して遵守される。住民からの提案は、行政による検討結果の回答とともに全て保存され、プラン案の議会決議に関わる議員に渡される。一方、議員の側はこうした住民意見の内容について了知した上で議会における判断をすることが求められている。

4) ステップIV（都市計画決定）

二回目の住民参加と公益機関との調整を終えたBプラン案は、議会決議を受け、公布を経て条例として発効する（建設法典10条1項）。ただし、建設法典10条2項に該当する場合はFプランの場合と同様に上級行政庁（H?here Verwaltungsbeh?rde）の認可を要することになっている（図4（注3）参照。）。

2-4 フランスの都市計画と住民参加制度

1. フランスの都市計画

(1) 都市計画の根拠法としての「都市計画法典」と関連法令

フランスの本格的な都市計画法といわれているのは、戦災復興と都市整備の緊急性を背景として成立した1943年6月15日法（都市計画に関する法律）である。ここでは、初めて「Urbanism」（都市計画）という言葉が使われた¹²。

現在のフランスの都市計画に関する規定は、1973年11月8日のデクレ（décret）¹³によりに法典化された「都市計画法典（Code de l'urbanisme）」に定められている。これ以前の法典化は、1954年7月26日のデクレにより、都市計画と住宅の関係法令が「都市計画・住宅法典（Code de l'urbanisme et de l'habitation）」へと編纂されたものである。その後も個別立法やデクレによる改正が相次いだため、これらを編纂し、都市計画に関する部分のみが「都市計画法典」として移された。

この間の代表的な制度改正としては、1958年12月31日のデクレによる、「基本都市計画プラン（Plan d'Urbanisme Directeur、PUD）」と「詳細都市計画プラン（Plan d'Urbanisme de Détail、PD）」の創設がある。また、同日には、「市街化優先地区（Zones à Urbaniser par Priorité、ZUP）」に関するデクレも出されている。これは、戦後復興のため優先的に市街化を促進する地区で、後に「協議整備区域（Zone d'Aménagement Concerté、以下「ZAC」という）」となる。

また、1967年12月30日法（土地利用の方向付けに関する法律、Loi d'Orientation Foncière）で計画制度は大きく改正され、「都市整備基本計画（Schéma Directeur d'Aménagement ed d'Urbanisme、以下「SDAU」という）」、「土地占用計画（Plan d'Occupation des Sols、以下「POS」という）」とZACが設けられた。SDAUは拘束力のない都市計画の基本方針で、POSはゾーニング図面と規則を記述する文書からなる詳細計画である。

1980年代に入ると、社会党政権によって地方分権化政策が着手され、都市計画のあらゆる権限が自治体に委ねられることとなった。1983年1月7日法（都市計画に関する地方分権化法）により、SDAUは「基本計画（Schéma Directeur、以下「SD」という）」となり、POSと共に、策定主体が国から市町村となった。それまでの都市計画の権限は中央政府とその出先機関が担っており、地方小都市の小さなプロジェクトに至るまで政府の指導・管理のもとで行われていたのである。しかし、当時は自治体には都市計画の専門的な技術を持つものは少なく、転換に時間を要したとされる。

(2) 連帯・都市再生法（SRU法）による制度改正

2001年4月、2000年12月13日法（連帯・都市再生法、Loi Solidarité et Renouvellement

¹² 建設省建築研究所（1994）p.44

¹³ Termes Juridiques 研究会（2001）p.104によると、「Décret」とは「共和国大統領又は首相によって署名された、一般的効力を有する…又は個別的効力を有する執行的決定」とされている。「政令」又は「通達」と訳されることもある。

Urbains、以下「SRU 法」という）が施行された。SRU 法は、より一貫性があり、より連带的で、持続可能な開発に、より配慮した市街地整備を促進しようとする意思に基づいて制定された。この法律は農村に適用される都市計画規定をも改善するものである。SD と POS は、SRU 法により、それぞれ、「地域統合計画(Schéma de Cohérence Territoriale、以下「SCOT」という)」と「地方都市計画 (Plan Local d'Urbanisme、PLU)」に変わった。ZAC の運用も、特定の地区を積極的に整備するために「区域整備プラン (Plan d'Aménagement de Zone、以下「PAZ」という)」を立案するものから、PLU の規定のもとで行うものへと変更された。それに伴い PAZ は廃止されている(策定済の PAZ は PLU に組み込まれる。)。なお、SRU 法施行以前に既に策定されていた SD と POS については、経過措置として、各自治体で改定されるまで (SD から SCOT の改定は概ね 10 年以内がめどとされている)、その効力を有している。

表1は、SRU 法の施行前後での都市計画体系の変化を比較したものである。なお、「国土整備指針 (Directive Territoriale d'Aménagement、以下「DTA」という)」は、1995 年の「国土の整備・発展の方向付けの法律」によって設けられたもので、SRU 法の前後で変更はない。

表1 SRU法施行前後の都市計画体系の比較

SRU法施行以前	SRU法施行 (2001年 4月)以降
●DTA (国土整備指針) ・国が策定。 ・国土の一部を対象に、整備・開発及び保全・活用の均衡に関する基本方針などを定める。	●DTA (国土整備指針) ・国が策定。 ・国土の一部を対象に、整備・開発及び保全・活用の均衡に関する基本方針などを定める。
●SD (基本計画又は基本スキーム) ・対象となる市町村又はその集団が策定。 ・単一又は複数の市町村を対象に、長期的視点からの土地利用の基本方針を定めるマスタープラン。 ・POS等を拘束するが、私人を拘束しない。	●SCOT (広域統合計画) ・複数の市町村による連合組織が策定。 ・一体をなす複数の市町村を対象にした広域の土地利用の一般的な方針。 ・PLU等を拘束するが、私人を拘束しない。 ・主な改善点としては、SCOTの承認・改定から10年以内に適用結果を分析・評価を行う計画評価制度の導入。
●POS (土地占有計画) ・対象となる市町村又はその集団が策定。 ・SDの方向づけの枠内で、単一又は複数の市町村の全域又は一部を対象に、通常10～15年の期間を見通した土地利用の一般的規則と建築禁止を定める計画。 ・私人を直接法的に拘束する。	●PLU (地方都市計画) ・市町村が策定。 ・対象となる市町村又はその集団の全領域を対象とする詳細計画。 ・私人を直接法的に拘束する上位計画であるSCOTに拘束される。ただし、SCOTがない場合にも策定可能。 ・主な改善点としては、全領域の計画を策定すべきとなったこと、SCOTが策定されていない場合にPLUの市街化区域への指定替えを禁止したこと等。

※経過措置として、SD と POS は、各自治体で 10 年以内をめどに改定されるまでその効力を有する。

(3) 地域統合計画 (SCOT) と地方都市計画 (PLU)

SCOT は広域的な土地利用の方針を定め一貫性を持った管理を行うための計画で、PLU

は市町村又はその集団の全領域を対象に土地利用を直接規制する詳細計画として決定されるものである。PLU の策定は義務ではなく、市町村が「定める権利を持つ」ものと位置付けられている。SCOT は PLU に対する広域計画であり、PLU は SCOT に拘束される。ただし、SCOT の策定も義務ではなく、SCOT がない場合にも PLU を策定することは可能である。PLU は市町村の全領域を対象とすることが定められており、POS のように策定の対象とならない地域を残すことはできなくなった。

1) SCOTの概要

SCOT は、一体をなす複数の市町村を対象に、その定められた範囲の空間整備の一般方針を定め、特に、市街化予定区域と自然区域又は農業区域との均衡を定める。また、住宅、公共輸送機関、商業等の均衡に関する目標を定める。自治体間に跨る重要性をもつ自然空間又は都市空間を明確にする。さらに、特定の分野、たとえばインフラ整備（バイパス道路、下水処理場等）や大規模な事業計画をより詳細に定めることができる。また、建築可能区域を新たに設定する前に既存の建築可能区域を優先的に利用することを規定し、新街区の建設に先立って公共輸送機関を整備するように定めることもできる。SCOT は PLU を拘束するが、私人の権利・義務を直接拘束しない。

2) PLUの概要

PLU は、市町村又はその集団の全域を対象に、市町村毎の都市機能の多様化を促しながら整備・開発・保全の方針や施設整備計画を定めるものである。PLU は、住民の権利・義務を直接拘束する。

POS と PLU の間には幾つかの相違がある。

目的には、POS 以来の開発・整備と保全の均衡、安全・衛生・交通の管理等に加えて、新たに、都市再生、持続的発展、社会的混合等の目的が加えられた。

区域の指定と土地利用規制を定める点は POS と同様だが、区域区分は変更されている。PLU では、基本的には、市街区域（U 区域）、市街化予定区域（AU 区域）、農業区域（A 区域）、自然・森林区域（N 区域）を指定する。POS の NB 区域は廃止された。

表2 POSとPLUの区域区分の比較

POS		PLU		変更点等
都市区域 自然区域	U	市街区域	U	変更なし。
	NA	市街化予定区域	AU	名称変更。同じ規則に服する。計画的に市街化する地区。
	NB	廃止		旧NB区域では無秩序な市街化が許されていたとして廃止。
	NC	農業区域	A	名称変更。農地が豊かであることから保護すべき地区をまとめたもの。
	ND	自然・森林区域	N	市街化から保護される自然地区全体をまとめたもの。旧NB地区とは一部異なる。

これらの区域の土地利用規制は、一定の項目の範囲内で行われるが、項目の内容は市町村の判断で決定される。規制項目は、土地若しくは建物の用途（許容用途と禁止用途）、接道条件、管線施設の接続条件、敷地の性状、建物の位置（対道路、対隣地、対同一敷地上別棟）、建ぺい率、建物の高さ、外観、駐車場、空地・植栽地、容積率であり、建物の位置は必ず定めなければならないこととなっている¹⁴。

また、PLU では、POS と異なり、市町村全体の発展及び開発計画を明示した整備及び持続可能な開発事業計画を策定することができるようになった。その内容は、フランス政府設備・運輸・住宅・観光・海洋省都市計画・住宅・建設総局発行のパンフレット¹⁵では、以下のような具体的な計画が策定できるとされている。

- i) 中心街区の整備及び開発
- ii) 特に SRU 法によって簡素化された介入手続き（荒廃した共有財産、不衛生状態、崩壊の危険、持ち主のいない空室および空家に対する処置および予防措置）を利用した困難な状況にある街区の刷新
- iii) 公共空間の整備事業計画
- iv) ZAC（協議整備区域）における設備事業計画
- v) 都市入口の整備事業計画
- vi) 自然景観及び都市景観等を保護するために決定された対策

2. PLU（地方都市計画）策定の流れと住民参加

（1）PLU策定の流れ

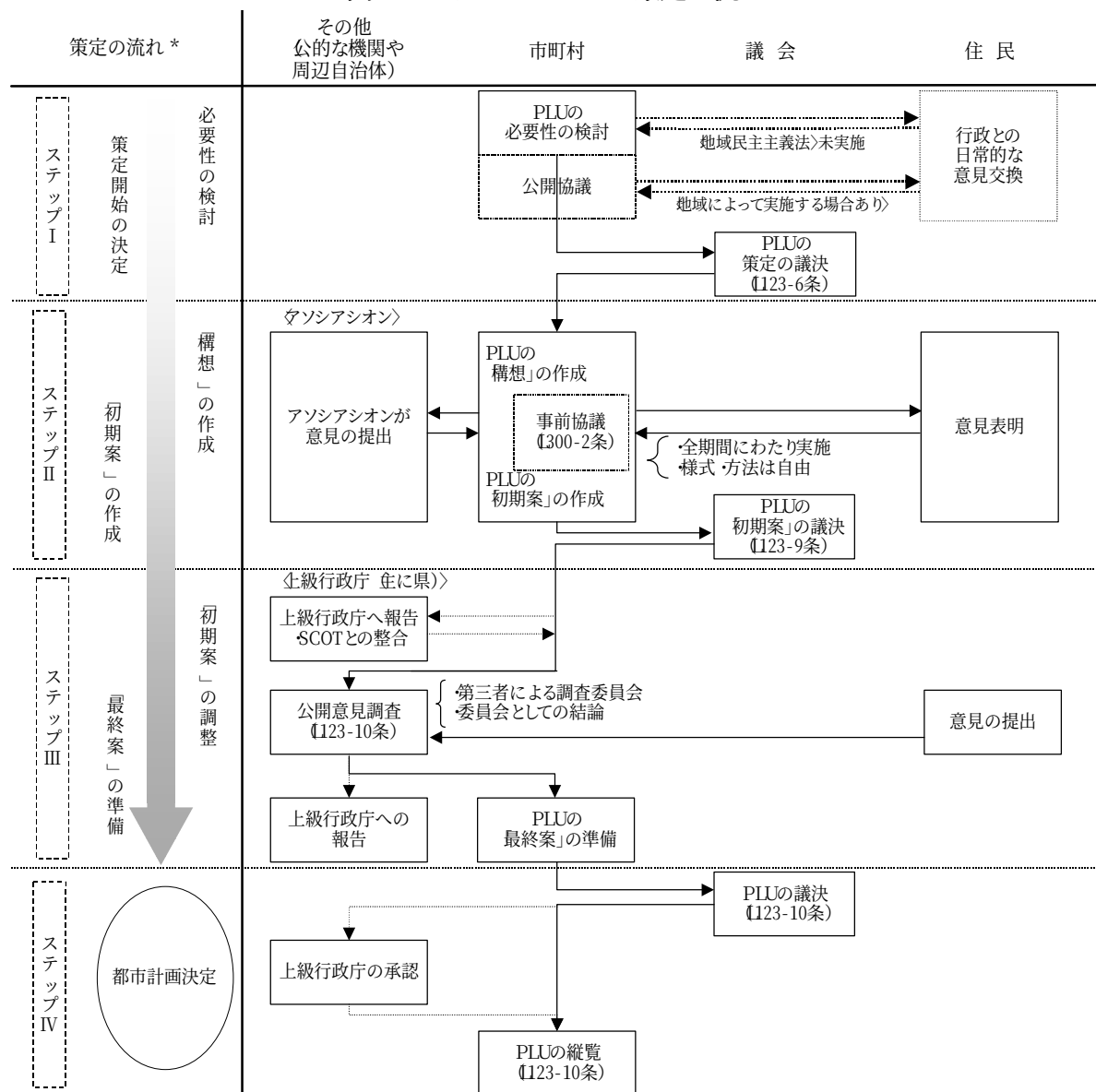
図5では、住民参加の仕組みに着目しつつ、PLU 策定の流れ全体を示している。

まず、PLU の策定・変更の必要性の検討が行われた後、市町村議会による PLU 策定の決議がなされる。これを受けて、市町村は PLU の内容を検討する。すなわち、PLU の「構想」（基本的考え方、理念、方向付け等）を作成し、これに基づいて、PLU の「初期案」を作成する。この PLU の内容を検討する過程（ステップⅡ）を含め、PLU 策定の全期間にわたり住民との「事前協議（Concertation Préalable）」が行われる。「初期案」は、市町村議会により議決された後、第三者で構成される調査委員会による「公開意見調査（Enquête Publique）」に付され、住民は意見等を提出できる。最後に、PLU は市町村議会により承認され、縦覧に供される。

¹⁴ 鈴木（2001）p.11

¹⁵ 資料Ⅱ－2として掲載。

図5 フランス PLU策定の流れ



(注) 条文番号は都市計画法典のものである。

* 「策定の流れ」の考え方、用語等については2-2を参照。

(2) 住民参加の仕組み

このような PLU 策定の流れの中で、図5に示すような、大きく2種類に分けて実施されている。

フランスは、基本的枠組みとしては行政主導型であり、わが国と大きな差はない。最近までは、プロジェクトがある程度まで形ができ、大きく変更できない段階になって住民に情報が開示され、公益が優先されるなど、行政に都合の良い方向で進められてきた¹⁶。しかし、この10年ほど行政と市民とのコミュニケーションを綿密に取る努力が払われてお

¹⁶ 望月真一 (2001a) pp.44-45

り、制度的にも住民の理解を得る事業手法としても効果があると認識され、制度も良くなってきているとのことである¹⁷。

1) 事前協議 (Concertation Preamble)

「事前協議」は、1985年に都市計画法典 L300-2 条に規定された住民参加の規定である。PLU の策定を始めとして、さまざまな事業やプロジェクトの際に行われ、都市計画においては、SCOT や PLU の策定では必ず行うことが必要である。また、住民の生活環境が変化する工事（公共・民間を問わず、市街地内の 5,000 m²以上の建築、190 万ユーロ以上の工事）でも必要となる（都市計画法典 R300-1 条）。これに従っていない場合には、事業やプロジェクト自体が中止となることもある。

都市計画法典 L300-2 条には、計画案作成の初期段階から全期間にわたり「事前協議」を行うこと、協議の形態（様式と目標）を決定すること、議会の議決の前に報告書を作成することが定められている。ここには「事前協議」を行うべきことは規定されているが、その形式、方法等の詳細については市町村で決定されることになる。会合ばかりでなく、展示会や広報誌の作成等とすることもできる。

都市計画法典 L300-2 条¹⁸

I ①市町村議会又は市町村間協力公施設法人は、追求される目標及びプロジェクトの策定の全期間中、以下の事柄に先立って、住民、地域組合及び農業の代表者を含むその他の関係者を協同させる協議の態様について議決する。

- a) SCOT 又は PLU についてのあらゆる策定と改定、
- b) 市町村の発意による ZAC の設定、
- c) 事業の規模又はその性質から実質的に市町村の生活環境又は経済活動を変更するもので、先の a) 又は b) による議決の目的となった区域に所在するものでないとき、市町村によって又は市町村の計算において実施される整備事業。

②土地を占用し、又は利用する許可は、この議決又はその執行の態様を損なう恐れがある瑕疵のみをもって違法とはならない。

③この協議に引き続いて、市町村長は、議決に当たる市町村議会に報告書を提出する。

④ここにおいてプロジェクトの最終文書が市町村議会によって決定され、公衆の閲覧に供される。

II 事業を発議するその他の公法人は、同一の義務を負う。それらの者は、市町村の意見の下に定められる条件に従って協議を組織する。

「事前協議」は、事業やプロジェクトが形になる前から住民の意見を聴取するところから始まる。住民の意見は、協議の場での発言の聴取、直筆で記録されたノート（綴られたノート）等によって集約される。

¹⁷ 望月 (2001b) p.20

¹⁸ (財)土地総合研究所 (1997) p.125 の都市計画法典 L300-2 条の翻訳を基に、その後の改正部分のみ新たに仮訳した。

「事前協議」の目的は、事業やプロジェクトに住民の参加を促し、住民にその情報を送り続けて慣れ親しんでもらうことにある。事業やプロジェクトが具体的な形になってから初めて地域がこのような変わるという計画案を示すのではなく、相当初期の段階から地域住民と交流し、意見交換を行って、信頼感・安心感を醸成する。これにより、計画の初期段階から事業主体と地域住民が一緒に地域の将来像を模索してきた、地域の住民が知らないうちに計画が進められてきたのではないという形をとることが重要と考えられている¹⁹。ここでいう「住民」とは、ある一定の場所に利点を認めて居住している者をいう。仮に事業やプロジェクトの近隣に住んでいなくとも、本人が個人の利益が侵害された（されそう）と感じる場合には「住民」として発言することができる。何らかの事業・プロジェクトが自身の生活を変えることが想定されれば「事前協議」に参加することができる。

また、認可団体の意見を聴取することが法に定められており、任意に結成される「アソシエーション（非営利団体・Associations）」が、事前協議に積極的に関わってくる場合がある。1901年に定められたアソシエーション法によるアソシエーションには4つの形態があり、期間限定団体（Association pour l'Occasion、道路建設反対などの目的で設立）、既存団体（Existent）、公認団体（Association Agréées）、公益団体（Utilité Publique）がそれぞれの目的をもって設立されている。

2）公開意見調査（Enquete Publique）

議会の議決を経た PLU の「初期案」は、「公開意見調査」にかけられる（都市計画法典 L123-10 条）。以前は、いわゆるブシャルドー（Bouchardeau²⁰）法（公開意見調査の民主化と環境保全に関する 1983 年 7 月 12 日法）で規定されていたが、その内容は、現在、各種の法典等に吸収され、ブシャルドー法そのものは、2000 年 9 月に廃止されている。

都市計画法典の関係では、R123-19 条において、PLU の案は、市長等により、1985 年 4 月 23 日デクレに規定された様式によって「公開意見調査」にかけられるとされている。

かつては、自治体、プランナーや施工業者がプロジェクトの可否を調査する調査委員会を任命し、報酬も業者から自由な設定で支払われていた。その結果、住民からの意見聴取の手続きは行われていたが、十分に機能しないこともあった。このため、現在では、プロジェクトとは利害関係のない調査委員又は奇数人の調査委員会という（行政裁判所（Tribunaux Administratifs）によって任命される。

調査委員（会）は、窓口を設置してプランナーや住民の意見を聴取しながら、プロジェクトの環境への影響、経済効果、技術的・社会的・法的検討を行う。具体的な住民参加の仕組みとして、住民は直筆のノート（綴られたノートで取り外し不可）に自由に意見を書き込み、これが調査委員（会）に送られる。また、調査委員（会）には住民との面接義務がある。これらについても検討を行った上で、調査委員（会）は、結論を出した報告書と共に、理由を付した意見書（要望、提案、勧告、留保、条件等）を提出する。調査委員（会）の報酬としては、どのような結論を出そうとも、決められた額が業者から支払われることになっている。これにより、第三者である調査委員（会）によって事業・プロジェ

¹⁹ 2002 年 12 月に実施したヒアリング調査による。具体的な運用については、資料 I-2 を参照。

²⁰ 発音は「ブシャルド」に近い。

クトの適正さが確認され、担保されるようになっている。

「公開意見調査」の主な内容は以下のとおりである²¹。

- ① 調査委員は行政裁判所が任命する。
- ② 調査委員は広範な調査指揮権限を有する。調査委員はプロジェクトの責任者と住民との対話を図る責任を負い、調査権を有する（現場検証、関係人の尋問、事業主体又は行政当局の召喚、書類の提出要求）。
- ③ 管轄当局は調査開始の二週間前までに以下を告示しなければならない。
 - ・調査対象
 - ・調査委員の氏名、資格
 - ・調査開始日
 - ・調査期間
 - ・調査会場
 - ・調査委員の報告書を閲覧できる場所
- ④ 書類には必要ならば影響調査を含め、調査が当該事業に関する行政手続にどのように組み込まれるかを示し、その調査を律する条文をあげなければならない。
- ⑤ 調査期間は、一ヶ月以上、原則として2ヶ月未満である。
- ⑥ 調査委員が住民から聞いた意見は、記録に残される。調査委員は要求のある住民との面接義務がある。
- ⑦ 調査委員会は結論を出して報告書を作成する。

「公開意見調査」を経た PLU 案は、市町村議会により議決されると、縦覧に供されることになる（都市計画法典 L123-10）。

3) その他

最近では、前述の手続き以外にも、次のような動きが見られる。

一つは、「公開協議」（Débat Public）と呼ばれるもので、法定の制度ではない。これは、計画案作成の全期間にわたり行わなければならない「事前協議」とは異なり、事業やプロジェクトの計画策定を開始する以前から、行政が住民との対話を目的に継続して行うものである。いわゆる「町内会」レベルにおいて、プロジェクトの企画が具体化する以前から、地域・地区において実施される。ここではプロジェクトに関する長期的な展望や意向と共に、「街灯の電球が切れた」などという身近な苦情も提示される。住民対話の担当者は、住民のモチベーションを維持するためにも、すぐに対処しているという。ここでは、公式・非公式を問わず、行政と住民との会合が開かれ、情報発信が続けられている²²。

もう一つは、2002 年 2 月 27 日に定められた「地域民主主義法（仮訳）・（Loi Démocratie de Proximité）」であり、「事前協議」、「公開意見調査」に次ぐ三つめの住民参加制度となることである。その趣旨は、地域住民の意見交換等の活動を保障し、PLU の策定手続

²¹ (財)国土開発技術研究センター訳「フランス環境省／生活の質本部『新しい公開調査指針』」による。これは、ブシャルドー法に基づく公開意見調査についての、フランス環境省によるガイドラインである。

²² ナント島の事例では、3ヶ月に30回の会合がもたれたという。資料 I-2 参照。

きに住民の意向が反映されるよう補完するといった、地域住民の権限を強化するものである。「事前協議」、「公開意見調査」等の制度は、住民からの意見をより一層重視するようになった一方で、膨大な時間と労力を要するシステムになりつつある。このため、生活に密着した地区住民の代表で構成される会において恒常的に住民の意見を集約することにより、効率的な情報収集を図るシステムの確立を狙いとして、今後運用されるようになると聞いている²³。

²³ 2002 年 12 月に実施したヒアリング調査では、どの事例においてもそのように説明をしていた。

2-5 日本の都市計画と住民参加制度

1. 日本の都市計画

(1) 都市計画の根拠法としての「都市計画法」

わが国の都市計画に関する規定は、主に都市計画法（以下、条文引用の際には「法」という）によって定められている。他に建築基準法、土地区画整理法、国土利用計画法等の関係法令があり、これらが総合的に運用されて、わが国の都市計画が実現されている。現在の都市計画法は1969年に施行されたもので、1919年施行の旧都市計画法を全面的に改正したものである。その後、1980年の地区計画制度の創設、1992年の市町村マスタープラン制度の創設²⁴、2000年の準都市計画区域の創設等の改正を経て現在に至っている。また、2002年6月の改正では、都市計画に対して住民自らが主体的に参画しようとする動きが広がっていることに対応し、住民や土地所有者、さらにはNPO法人などが都市計画の決定・変更を提案できる制度が創設された。

都市計画の策定主体は地方公共団体である。1999年の地方分権一括法により、都市計画に関する事務は原則的に自治事務となり、地方公共団体自らの責任と判断によって行われるべきものとなっている。国土交通省では、都市計画制度全般にわたる国の技術的助言としての「都市計画運用指針」を策定し、技術的助言を明示し、自治体の運用を支援している。また、地方公共団体が定める条例、要綱等も都市計画の実現に一定の役割を果たしている。

(2) 都市計画の策定主体

都市計画の案を作成し、都市計画を決定する主体は、原則として都道府県と市町村（特別区を含む）²⁵である。都道府県と市町村は分担して都市計画を決定することになっており、地方分権一括法等により、住民により身近な立場にある市町村が定める都市計画が増えてきている。

表3は、都道府県が定める都市計画をまとめたものである。この表に掲げるものについては都道府県が、その他の都市計画は市町村が定める。

1) 都道府県が定める都市計画

都道府県が定めることになっている都市計画は、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針、区域区分、都市再開発方針等、広域的見地から定める必要のある地域地区、広域的又は根幹的都市施設等、広域的な計画に関わるものである。

²⁴ 都市計画法18条の2で規定する「市町村の都市計画に関する基本的な方針」のことであり、通称「市町村マスタープラン」と呼ばれている。これは、本調査の対象となる都市計画の内容ではない。

²⁵ 国土交通大臣の同意を必要とする都市計画もあるが、本調査では扱わない。

表3 都道府県の定める都市計画

都市計画の内容	都道府県の定める都市計画	左欄のうち国土交通大臣の同意を要する都市計画の範囲（注2）	
		大都市地域等（注1） においてのみ必要	その他の都市計画区域
○都市計画区域の整備、開発及び保全の方針	全部	全部	全部
○区域区分	全部	全部	全部
○都市再開発方針等	全部	全部	なし
○地域地区			
用途地域 高層住居誘導地区	次に掲げる土地の区域を含む都市計画区域内のもの イ 首都圏整備法に規定する既成市街地、近郊整備地帯 ロ 近畿圏整備法に規定する既成都市区域、近郊整備区域 ハ 中部圏開発整備法に規定する都市整備区域 ニ 指定都市の区域	全部	なし
特別用途地区、特定用途制限地域、高度地区、高度利用地区、特定地区、防火地域、準防火地域、美観地区、駐車場整備地区、生産緑地地区、伝統的建造物群保存地区	なし （すべて市町村）	?	?
風致地区	10ha以上の風致地区	全部	なし
臨港地区	港湾法の重要港湾に係るもの	全部	特定重要港湾に係るもの
歴史的風土特別保存地区、第1種・第2種歴史的風土保存地区	全部	全部	全部
緑地保全地区	近郊緑地特別保全地区又は面積が ¹ 10ha以上のもの	全部	?
流通業務地区	全部	全部	なし
航空機騒音障害防止地区、航空機騒音障害防止特別地区	全部	なし	なし
○促進区域			
市街地再開発促進区域、土地区画整理促進区域、住宅街区整備促進区域、拠点業務市街地整備土地区画整理促進区域	なし（すべて市町村）	?	?
○遊休土地転換利用促進地区	なし（すべて市町村）	?	?
○被災市街地復興推進地区	なし（すべて市町村）	?	?
○都市施設			
道路	高速自動車国道、一般国道、都道府県道、その他の道路で車線の数 ² が4以上のもの又は自動車専用道路	高速自動車国道一、般国道、その他の道路で車線の数 ² が4以上のもの又は自動車専用道路	高速自動車国道又は一般国道
都市高速鉄道	全部	全部	全部
自動車ターミナル	自動車ターミナル法2条5項に規定する一般自動車ターミナル	全部	なし
空港	空港整備法2条1項に規定する空港	全部	空港整備法2条1項1号に規定する第1種空港
公園、緑地、広場及び墓園	面積が ¹ 10ha以上のもの	全部	国が設置する公園又は緑地
水道	水道法3条4項に規定する水道用水供給事業の用に供する水道	なし	なし
下水道	公共下水道で排水区域 ² が2以上の市町村の区域にわたるもの及び流域下水道	流域下水道	なし
河川及び運河	一級河川若しくは二級河川又は運河	一級河川	一級河川
学校	大学又は高等専門学校	なし	なし
一団地の住宅施設	集団住宅が2千戸以上のもの	全部	なし
一団地の官公庁施設	全部	全部	全部
流通業務団地	全部	全部	なし
防潮の施設	全部	全部	なし
その他の都市施設	なし （すべて市町村）	?	?
○市街地開発事業			
土地区画整理事業	施行区域の面積が ¹ 50haを超えるもの	全部	なし
市街地再開発事業	施行区域の面積が ¹ 3haを超えるもの	全部	なし
住宅街区整備事業	施行区域の面積が ¹ 20haを超えるもの	全部	なし
新住宅市街地開発事業、工業団地造成事業、新都市基盤整備事業	全部	全部	なし
○市街地開発事業予定区域	全部	全部	一団地の官公庁施設の予定区域
○地区計画等	なし（全て市町村）	?	?
○準都市計画区域内における都市計画 （用途地域、特別用途地区、特定用途制限地域、高度地区、美観地区、風致地区、伝統的建造物群保存地区）	なし（全て市町村）	?	?

（注1）国土交通大臣の同意を要する大都市等に係る都市計画区域とは、都市計画法施行令12条に規定する都市計画区域。

（1）次に掲げる土地の区域の全部又は一部を含む都市計画区域

- ①首都圏整備法に規定する既成市街地又は近郊整備地帯
 - ②近畿圏整備法に規定する既成都市区域又は近郊整備地帯
 - ③中部圏開発整備法に規定する都市整備区域
 - (2) 次に掲げる土地の区域の全部又は一部を含む都市計画区域で国土交通大臣が指定するもの
 - ①首都圏整備法に規定する都市開発区域
 - ②近畿圏整備法に規定する都市開発区域
 - ③中部圏開発整備法に規定する都市開発区域
 - ④新産業都市の区域
 - ⑤工業整備特別地域
 - ⑥人口 30 万人以上の市の区域
 - (3) (1) 又は (2) に掲げる都市計画区域内における都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用上密接な関連のある都市計画区域で、国土交通大臣が指定するもの
- (注 2) 国土交通大臣の同意は、名称の変更等軽易な変更については不要（法 21 条 2 項、令 15 条）。
※内閣府 HP より引用したものを元に作成。

2) 市町村が定める都市計画の概要

表 3 に掲げる都道府県が定める都市計画以外は市町村が定める。地方分権の流れにのっとり、地方分権一括法等により、市町村が定める都市計画は拡充されている。例えば、用途地域（三大都市圏の既成市街地又は近郊整備地帯等及び指定都市を含む都市計画区域に係るものを除く）、4 車線未満の市町村道、10ha 未満の公園等、50ha 以下の土地地区画整理事業、3ha 以下の市街地再開発事業等は市町村が定めることとなった。広域的な見地から決定すべきものは都道府県が定めるが、それ以外のものは市町村が定める方向になってきているのである。

現在、市町村が定めることになっている都市計画としては、面積が 10ha 未満の公園・緑地等を始めとする都市施設（各都市施設毎に面積等の規定がある）、特別用途地区等、市街地再開発促進区域等の促進区域、地区計画等、準都市計画区域内における都市計画等がある。

地区計画²⁶は、建築物の建築形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、開発し、及び保全するための計画である。都市内の比較的小さな地区を対象に、従来の土地利用計画に比較すると詳細な土地利用計画を定めるものである。この地区計画の策定に関しては、住民参加について特別な規定を有していることが特徴である。

2・市町村が定める都市計画策定の流れと住民参加制度

(1) 市町村が定める都市計画策定の流れ

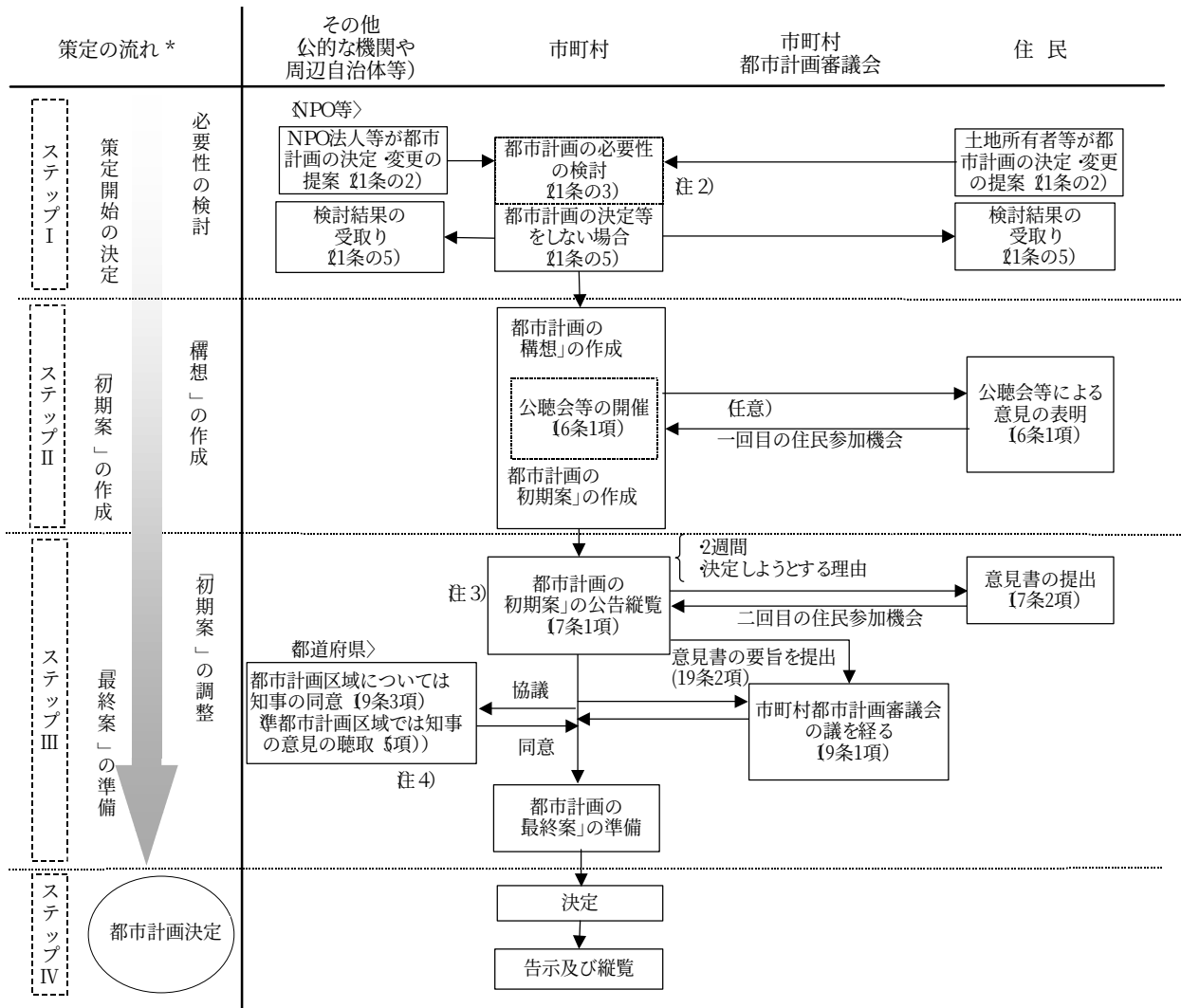
図 6 では、住民参加の仕組みに着目しつつ、市町村が定める都市計画策定の流れ全体を示している。なお、都道府県が定める都市計画についても、住民参加の仕組みは同じである。

まず、市町村が都市計画の策定・変更の必要性を判断し、「構想」（基本的考え方、理念、方向付け等）を作成し、これに基づいて、「初期案」を作成する。この都市計画の内容を検

²⁶ 本調査では、日本の市町村決定の都市計画全体の比較対象としてドイツの B プラン（地区詳細計画）を取り上げているが、地区計画はその B プラン等を参考にして制度化されたものと言われている。

討する過程（ステップⅡ）では、任意の公聴会等により住民の意見を反映することになっている。「初期案」は二週間の縦覧の後、市町村都市計画審議会の議を経て、市町村が決定する。縦覧の際には、住民及び利害関係人は、意見書を提出することができる。都市計画決定後は、告示及び縦覧されることになっている。

図6 日本 市町村による都市計画策定の流れ



（注1）条文番号は都市計画法のものである。

（注2）計画提案を踏まえた都市計画の決定又は変更をしようとする場合は、当該都市計画の案に併せて、当該計画提案に係る都市計画の素案を都市計画審議会に提出しなければならない（法21条の4）。

（注3）名称のみの変更の場合には、手続きを要しない。

（注4）地区計画等に関する都市計画においては、知事の同意事項は、位置及び区域等、令第14条の2に掲げる事項に限定。

*「策定の流れ」の考え方、用語等については2-2を参照。

（2）住民参加の仕組み

わが国の都市計画における住民参加の仕組みとしては、一般的な住民全てを対象としたものとして、ドイツの制度と同様に、大きく二回の住民参加機会がある。ここでは、まず、一般的な住民全てを対象とした二回の住民参加機会として、法16条1項の公聴会の開催

等（一回目の住民参加機会）と法 17 条の都市計画の案の縦覧等（二回目の住民参加機会）について述べる。

2002 年には、新たに都市計画の提案制度が加わっているが、一般的な住民全てを対象にしたものではないため、別項を設けて述べる。また、地区計画は、比較的小さな地区を対象に詳細な土地利用計画を定めるものという特徴に対応して特別な規定を有している。このため、これについても別項で述べる。

この際、法の趣旨等については、国土交通省が作成している「都市計画運用指針」を参照している。

なお、法 17 条の 2 の趣旨として、「都市計画運用指針」では、住民参加機会等について、地方公共団体が条例で手続きを付加することは可能であるが、国民の財産権が一方的に侵害されないよう手続きの簡素化は許されないとしている。

住民参加機会を拡大させる条例の内容として、「都市計画運用指針」では、市町村マスタープランや都市計画について、公聴会、説明会を必ず開催すること、都市計画の案の縦覧期間を法定の二週間よりも長い期間とすること、まちづくり協議会による提案等の住民の意見を反映しながらまちづくりを行う方法を定めること等が例示されている。

1) 一回目の住民参加機会～公聴会の開催等～（法 16 条 1 項）

法 16 条 1 項では、都市計画の案を作成しようとする場合において、必要があると認めるときは、公聴会・説明会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講じることと定められている。市町村が「必要があると認めるとき」に開催するという任意のものである。

この法の趣旨として、「都市計画運用指針」では、都市計画の案が作成された後の手続きである法 17 条の案の縦覧等とは別に、都市計画の案の作成の段階でも住民の意見をできるだけ反映させようとするものであるとしている。特に、法 16 条 1 項において公聴会の開催を例示しているのは、住民の意見を反映させるための措置として、住民の公開の場での意見陳述の機会を確保すべきという趣旨であることに留意が必要とされている。

公聴会・説明会の開催等については、住民の意見を十分に汲み取ることができるようにすることが求められているとして、「都市計画運用指針」では、次のように示されている。作成しようとする都市計画の原案や関連する情報について具体的に提示するとともに、公聴会・説明会の開催日時、開催場所、事前の広報等に配慮する必要がある。さらに、住民からの意見については、それがどのように都市計画の案に反映されたか等にとどまらず、幅広い意見を都市計画審議会に報告することが望ましい。

また、公聴会・説明会の開催等の方法については、都道府県又は市町村において決定することとなるが、その際、上記について十分留意するとともに、できるだけ必要な事項をあらかじめ定め、公表しておくこと、公表の方法についても十分検討すべきであることも示している。

2) 二回目の住民参加機会～案の縦覧時における意見書の提出～（法 17 条）

法 17 条 1 項では、都市計画の案を公衆への縦覧に供することが規定されている。縦覧は、公告の日から二週間行われる。2 項では、これに対して住民及び利害関係者は、縦覧

期間満了の日までに、市町村に意見書を提出することができることが規定されている。

2000 年の都市計画法改正により、縦覧の際には、市町村は都市計画を決定しようとする理由を記載した書面を添付することとなった。「都市計画運用指針」によると、これは都市計画決定権者としての説明責任を明確にするとともに、都市計画について住民との合意形成の円滑化を図ることとしたものである。

4) その他

① まちづくりに関する都市計画の提案制度（法 21 条の 2）

2002 年の都市計画法改正により、土地所有者等、特定非営利活動促進法（NPO 法）に基づく NPO、まちづくり協議会等が、都市計画（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針並びに都市再開発方針等に関するものを除く）の決定又は変更をすることを提案できることになった（法 21 条の 2）。

「都市計画運用指針」では、これを契機として、まちづくりに対する住民の関心を高め、主体的・積極的な住民参加が促し、制度を活用することで、より実質的な住民参加が行われるようになることを期待している。

提案の要件は、

- ・一定の面積以上の一体的な区域
- ・都市計画に関する法令上の基準に適合
- ・土地所有者等の 2 / 3 以上の同意

である。

この提案に対し、市町村は都市計画の決定又は変更の必要性を検討し、必要がある場合はその案を作成しなければならないことになった（法 21 条の 3）。一方、必要がないと判断した場合は、理由を添えて提案をした者に通知しなければならない（法 21 条の 5）。ただし、必要がないと判断する前に、都市計画審議会にこの計画提案にかかる都市計画の素案を提出し、その意見を聞く必要がある（法 21 条の 5）。

② 地区計画等の案の作成等における住民参加

市町村が定める都市計画のうち、住民に最も身近な都市計画である地区計画等は、区域内の詳細な土地利用、施設等に関する計画である。また、土地の所有者等には具体的な制限・負担が課せられる場合がある。このため、地区計画には、一般の都市計画策定手続きとは別の住民参加の仕組みが設けられている。

法 16 条 2 項では、地区計画等の案の作成に当たっては、土地所有者等の利害関係者から意見を求めて作成することが定められている。また、3 項では、市町村の条例で、住民又は利害関係人から地区計画等の決定もしくは変更又は地区計画等の案となるべき事項を申し出る方法についても定められることが定められている。

3 項は、2 項で定める地区計画等の作成における住民参加を実効性のあるものとすることを目的として規定されている。市町村においては、住民にとってわかりやすい申し出の方法を条例に定め、積極的に住民参加を促すことが望ましいとされている。

第3章 ドイツ・フランス・日本の都市計画策定における 住民参加制度の比較

第2章では、ドイツ・フランス・日本の都市計画策定における住民参加制度の概要を整理した。それを踏まえ、ここでは、ドイツ・フランスの制度との比較により、日本の制度の特色を整理する。

第2章冒頭でも述べたように、以下ではドイツのBプラン（地区詳細計画・Bebauungsplan）、フランスのPLU（地方都市計画・Plan Local d'Urbanisme）及び日本の市町村決定の都市計画を取り上げている。

いうまでもないが、ドイツ・フランス・日本はそれぞれ国家制度、行政制度、計画制度等が異なっているため、各国の都市計画策定における住民参加制度を厳密に比較することは困難である。ここでは、日本の制度の理解を深めることを主目的として大掴みな比較を行うこととしているので、そのことを念頭においてお読みいただきたい。

3-1 ドイツ・フランス・日本の住民参加制度の比較

ドイツ・フランス・日本の都市計画策定における住民参加制度の特徴を一覧表にまとめたのが表4である。この表で用いている策定の流れの考え方、「構想」等の用語の定義については、2-2で記述している。

表4 日独仏の都市計画策定における住民参加制度

				ドイツ	フランス	日本	
都市計画				Bプラン 地区詳細計画、Bebauungsplan)	PLU 地方都市計画、Plan Local d'Urbanisme)	市町村決定の都市計画	
策定主体				市町村 (Gemeinde)	市町村 (Commune)	市町村	
策定主体である市町村の特徴				数：約14,600 規模：平均人口は約5,000人 特徴：市町村数が多く、規模が小さい	数：約36,700 規模：約9割の市町村は2,000人未満 特徴：市町村数が多く、規模が小さい	数：約3,200 規模：約350万人～約200人と様々 特徴：市町村間の、面積や人口密度の差が大きい。	
都市計画の対象と内容				<市町村の一部の区域> 建築規制 (用途を含む)・公共施設用地・事業用地	<市町村 あるいはその集団)の全域> 地域区分 建築規制 (用途を含む)・公共施設用地・事業用地	<市町村の一部の区域> 建築規制 (用途を含む)・公共施設用地・事業用地	
私人への効力				私人を拘束する	私人を拘束する	私人を拘束する	
策定の流れ*				法令上の規定			
ステップ I	必要性の検討 ～策定開始の決定			議会がBプラン策定の議決をする 建設法典2条1項)	議会がPLU策定の議決をする 都市計画法典L123-6)	土地所有者やNPOが都市計画の決定・変更の提案ができる 都市計画法21条の2)	
ステップ II	「構想」の作成 「初期案」の作成	一回目の住民参加機会	時期	可能な限り早期 建設法典3条1項)	事前協議	都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるとき 都市計画法16条1項)	
			提示内容	・目的・意義・効果 建設法典3条1項) ・本質的に異なる代替案 建設法典3条1項)		規定なし (市町村が自由に設定できる)	規定なし
			方法	住民が意見表明や議論ができる機会を適切に設ける 建設法典3条1項)		議会は、住民その他の関係者の協議の態様について議決し、自由に設定できる 都市計画法典L300-2条)	公聴会の開催等、住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる 都市計画法16条1項)
		「初期案」の確定		議会で議決する 建設法典に規定はないが、州法に定めるなどして行われている)	議会の議決で決定する。その後、参加している公法人、要求があれば直接関係のある近隣市町村と市町村間協力公施設法人に意見を求めて提出する 都市計画法典L123-9条)	規定なし	
ステップ III	「初期案」の調整 「最終案」の準備	二回目の住民参加機会	提示内容	案、説明書 建設法典3条2項)	公開意見調査 (※)	都市計画の案、都市計画を決定しようとする理由 都市計画法17条1項)	
			期間	1ヶ月間 (週間以上前に公示。提案が可能であることを示す。) 建設法典3条2項)		1ヶ月以上、原則 2ヶ月未満 (デクレ11条)	公告の日から2週間 都市計画法17条1項)
			方法	縦覧 建設法典 3条 2項)		PLUの案は、市町村長により公開意見調査にかけられる 都市計画法典L123-10条)。 地方行政裁判所の長が選任する調査委員又は調査委員会が調査を行う (デクレ8条)。	縦覧 都市計画法17条1項)
		住民の参加方法	提案を提出することができる 建設法典3条2項)	調査委員へ意見・提案・対案を提出できる (デクレ15条) 公開討論会 開催は任意) (デクレ18条)		住民・利害関係者は意見書を提出することができる 都市計画法17条2項)	
			提出された提案を検討する。検討結果は本人に文書で通知する。 建設法典3条2項) 50人以上、同一の提案が出た場合、閲覧することで通知に代えることができる 建設法典3条2項))	意見等を調査台帳に記録 (デクレ15条) 調査委員は、要求に応じて、公衆との面接義務がある (デクレ20条) 調査委員は報告書と理由を付した意見書を公表。 住民からの意見等を調査記録に添付 (デクレ20条)。		意見書の要旨は都市計画審議会に提出される 都市計画法19条2項)	
ステップ IV	都市計画決定	方法	議会で条例として議決 建設法典10条3項)	議会の議決によって承認 都市計画法典L123-10条)	市町村は、都市計画審議会の議を経て、都市計画を決定 都市計画法19条)		
		決定後	理由書とともに閲覧し、求めに応じて説明する 建設法典10条3項)	縦覧に供される 都市計画法典L123-10条)	都市計画の決定を告示し、公衆の縦覧に供する 都市計画法20条)		

※都市計画法典R123-19で1985年4月23日デクレ85-453号に従うと規定されている。

*策定の流れの考え方、「構想」「初期案」「最終案」の定義は、2-2を参照のこと。

3-2 日本の住民参加制度の特徴

ここでは、ドイツ・フランスの制度と比較することによって明らかになる日本の都市計画策定における住民参加制度の特徴について述べる。

大きなポイントは、以下の三点であると考える。

- (1) 都市計画策定における議会の役割
- (2) 一回目の住民参加機会、すなわち、ステップⅡ（「構想」の作成～「初期案」の作成）における住民参加機会のタイミング
- (3) 二回目の住民参加機会、すなわち、ステップⅢ（「初期案」の調整～「最終案」の準備）における住民参加機会において、住民から出された意見等への対応

(1) 都市計画策定における議会の役割

まず、都市計画策定における議会の役割について検討する。本章の冒頭でも述べたように、ドイツ・フランス・日本はそれぞれ行政制度が異なっており²⁷、行政と議会との関係についても厳密に比較することは困難である。ここでは、日本の制度の理解を深めることを主目的として大掴みな比較を行うこととしている。

① ドイツ・フランスにおける議会の役割に関する規定

まず、都市計画の策定開始の決定（ステップⅠ-2）については、ドイツの B プラン、フランスの PLU はいずれも、市町村の議会が都市計画の策定を議決することから計画が始まると法定されている。

次に、「初期案」の確定（ステップⅡ-2の最終段階）に当たっては、ドイツの B プランについては、建設法典には根拠はないが、州法等に規定を置いて議決が行われるのが通常であり²⁸、フランスの PLU については議決することが法定されている。

最後に、都市計画決定（ステップⅣ）については、ドイツの B プランは、市町村の議会が条例として議決することとなっている。この条例は理由書とともに縦覧され、住民からの求めに応じて説明することが義務づけられている。フランスの PLU も、調査委員会の報告書をふまえた市町村の議会の議決によって承認される。

② 日本における規定と議会の役割についての問題意識

これらに対し、日本では、これまでも、都市計画の策定過程における議会の関与の必要性が議論の俎上に上ることはあったが、現在にいたるまで議会の役割はいずれの段階においても法定されていない。

すなわち、1998 年 1 月 13 日都市計画中央審議会答申「今後の都市政策はいかにあるべきか（第一次答申）『都市計画における役割分担のあり方について』」は、そのⅢの 2 に「都市計画への議会の関与」という項を立ててこの問題を論じている。そこでは、①都市計画地

²⁷ 例えば、基礎自治体の首長は、日本では全市町村において住民の選挙で選ばれるのに対し、フランスでは議会から選出され、ドイツでは州によって住民から選出される場合と議会から選出される場合がある（詳細は第 2 章 2-1 を参照。）

²⁸ 具体例として、フランクフルト・アム・マイン市はヘッセン州の条例で定められている。

方審議会における学識経験者の関与、②都市計画地方審議会等における議会関係者の関与、③関係住民の意見反映手続という措置がとられていることを理由に、「現行の決定手続きは、都市計画における専門技術性の尊重の要請と地方自治及び国民の権利保護の要請との調和を期したものであって、十分合理的」とし、「したがって、都市計画に係る事務が自治事務とされた場合であっても、議会の議決を経ることを都市計画法上、義務付けるべきではなく、団体の意思について議会の議決を経るかどうかは、その団体の自治に任せるべきである」としている。同答申によると、実際、市町村決定の都市計画について「都市計画の決定に先立って議決している例はない」とのことである。

市町村決定の都市計画については、都市計画審議会の議を経て、市町村が都市計画を決定する。案の縦覧によって出された住民の意見書の要旨は都市計画審議会に提出され、都市計画審議会では、これらを考慮して、案に対する審議会としての議決をすることになる。この点で、都市計画の決定段階における都市計画審議会の役割は法定されているが、「都市計画運用指針」によれば、「今後、都市計画に関する案の作成の前段階その他都市計画決定手続以外の場面についても、…市町村都市計画審議会から意見を求めていくことが望ましい」としている。都市計画審議会は、専門性・技術性の確保とともに、民主性の確保という役割を果たしており、後者については、独仏では議会が果たしているような役割と通じるところがあると考えられる。

なお、法 19 条 1 項では、「市町村は、市町村都市計画審議会……の議を経て、都市計画を決定する」とされているが、この議を経るタイミングについての詳細は特に定められていない。同条 2 項に「意見書の要旨を市町村都市計画審議会……に提出しなければならない」とあることから、法 17 条の公告縦覧（ステップⅢ－1）の後であることは明確である。このため、審議会に付議される案は「初期案」であるとも「最終案」であるとも解釈できる。付議される案の熟度によって、審議結果による変更の可能性に影響があると考えられる。審議会委員の構成、審議会の公開・非公開等と同様に重要な課題である。

（２）一回目の住民参加機会のタイミング

都市計画策定における住民参加制度を考えるに当たっての一つのポイントは、どのくらい詳細まで計画内容が決まった段階で、言い方を代えれば、どのくらい何も決まっていない段階で、計画について住民に公開し、意見等を聞く機会を持つかにあると考えられる。本調査の中でも、住民側から、早い段階で役所に尋ねてもまだ何も決まっていないと言われ、教えてもらったときにはもう変更は難しい段階になってしまっているという声があった。

ここでは、一回目の住民参加機会のタイミングについて、制度はどうなっているかを検討する。

① ドイツ・フランスにおける住民参加のタイミングに関する規定

ドイツでは、まだ計画の内容が固まっていない「可能な限り早期」に、住民に対して公的に情報を公開・提供することが建設法典 3 条 1 項で義務付けられている。さらにこの情報についても、目的・意義やその計画が実施されることによる効果に加え、本質的に異なる代替案を示すことが建設法典で定められており、早期における客観的でわかりやすい情

報公開を行うことの意義が十分に尊重されている²⁹。

フランスでは、「早期」における住民への公開という規定はない。しかし、「策定の全期間中」、「PLU のあらゆる策定・改定に先立って」事前協議が行われることが都市計画法典 L300-2 条で義務付けられており、ドイツ同様、早期の住民との対話や、住民からの意見聴取を行うことの意義が尊重されていると考えられる。なお、フランスの事前協議の方法は議会が定められることとなっており、この点で、ドイツよりも自由度は高くなっている。このため、住民参加に対する議会の姿勢によって、市町村毎の住民参加への取組みに大きな差が生じている可能性がある。

以上のような規定の文言からみて、ドイツ・フランスにおいては、法律そのものが、計画の策定作業の早い段階から計画についての公表や住民の意見表明の機会の設定を行うことを想定しているものと考えられる。具体的には、法律そのものが、ステップⅡ－１（「構想」の作成）の段階を意識し、「構想」を作成しようとする場合にその作成過程における様々なアイデア（「構想アイデア」）を含めた情報の公表や住民の意見表明の機会の設定を行うことを想定していると考えられる。

② 日本における住民参加のタイミングに関する規定

一方、日本の都市計画法第 16 条第 1 項には、「都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする。」と規定されている。

「案を作成しようとする場合」が具体的にどのような段階であるかについては特に規定がない。すなわち、ドイツにおける「可能な限り早期」、フランスにおける「策定の全期間中」、「PLU の策定に先立って」といった住民参加機会のタイミングを意識した文言は規定されていない。従って、ここでいう「案」とは、ステップⅡ－１の「構想」を作成しようとする場合であるとも、ステップⅡ－２の「初期案」を作成しようとする場合であるとも解釈し得る。このため、都市計画法の規定は、ステップⅡ－１の「構想」の作成段階での公聴会等の開催を明確に排除しているわけではないが、少なくとも、その段階での住民参加の必要性を明確に意識した制度とはなっていない。

その結果、実務担当者にも住民にも、法 16 条の公聴会等の開催は、ステップⅡ－２の「初期案」の作成の段階、それもあり「初期案」の確定に近い段階での制度だと捉えられていると考えられる³⁰。例えば、日本都市計画学会編「実務者のための新都市計画マニュアルⅢ【土地利用編】地域地区」における「まちづくりプロセスにおける住民意見聴取のあり方」というフロー図³¹では、アンケート、説明会等を通じた住民意識の聴取を行い、「都市計画素案に対する合意形成」が得られた次の手続きとして、法 16 条の「公聴会・説明会等による住民の意見反映（都市計画原案の周知、意見の聴取）」を位置付けている。

²⁹ 2002 年 12 月に行ったヒアリング調査によると、実際の運用は、建設法典の規定を完全に遵守されていない。

³⁰ 建設省調査（2000 年 3 月）によると、都市計画区域内の市町村において、公告及び案の縦覧の前に公聴会を行っている市町村は 80.0%である一方で、公告及び案の縦覧中に公聴会を行っている市町村が 2.3%、公告及び案の縦覧後に公聴会を行っている市町村が 4.2%存在する（その他が 0.1%、無回答が 14.9%）。

³¹ (社)日本都市計画学会編（2002）p.152

ここでは、早期からの住民意識の聴取が重要だとしている一方で、これを法 16 条の趣旨とは捉えていないということである。

こうしたことが、法 16 条に基づく公聴会等の開催として住民に「案」が公開されたときには既にほとんど変更ができない段階になっているという先に掲げた問題意識につながっているのではないだろうか。

行政内部でコンセンサスを得た「構想」でも、住民という言葉で代表されるような、行政とは異なる価値観からみると受け入れ難い場合もある。そのまま「初期案」の作成を進めても、地域住民との意識のずれは大きくなるばかりである。計画策定の初期であれば修正しやすいが、案の熟度が高まり、詳細まで決まってしまうほど、簡単に修正することができなくなる。このため、住民に案の内容を公開し、意見等をきくタイミングが遅くなればなるほど、行政と住民とが合意できるような案へと修正することは難しくなると考えられる。この結果、計画そのものの断念や紛争の長期化や深刻化を招いてしまうこともあり得るのではないだろうか。

また、日本の制度では、「公聴会の開催等」の「必要な措置」は、あくまでも「必要があると認めるとき」に行えばよいことになっている。すなわち、公聴会等の開催は任意であって、一回目の住民参加機会を必ずしも保証はしていない³²。さらに、法令上は、あくまでも「公聴会の開催等」であって、公聴会でない、いわゆる説明会でも足りるとされている。これについて、「都市計画運用指針」においては、説明会は「市町村が作成した都市計画の原案について住民に説明する場」、公聴会は「住民が公開の下で意見陳述を行う場」とした上で、「今後は、……特に必要がないと認められる場合を除き、公聴会を開催すべきである」との認識は示されている。

③ ドイツ・フランスにおける策定開始の決定決議の持つ意義

ドイツ・フランスでは、(1) で述べたように、ステップ I－2（策定開始の決定）において議会の議決とその告示が行われるが、これには、計画の策定作業を始めることを公にする効果があると考えられる。日本の制度では、計画の策定開始がいつ決められ、いつから検討が進められているかが外部からはわかりにくい。住民が気付いたときには、計画内容の検討がかなり進んでいるということになりやすいのではないだろうか。

(3) 二回目の住民参加機会において住民から出された意見等への対応

ドイツでは、建設法典 3 条 2 項において、B プランの案（本報告書の整理では「初期案」にあたるもの）とその説明書を一ヶ月以上縦覧することを定めている。住民はそれに対する提案を出すことができ、行政には、その提案を検討してその結果を本人に文書で通知するという応答義務がある（50 人以上から同一の提案が出た場合には、検討結果を閲覧できるようにすることで、通知に代えることができる）。

フランスでは、PLU の案（本報告書の整理では「初期案」にあたるもの）は市町村長に

³² 建設省調査（2000 年 3 月）によると、都市計画区域内の市町村において、公聴会・説明会を必ず行うとしているのは 30.3%であり、原則として行わない市町村も 6.1%ではあるが存在する。

より公開意見調査にかけられることになっている（都市計画法典 L123-10 条）。公開意見調査とは、地方行政裁判所が選出した調査委員により構成される第三者機関の調査委員会（調査委員 1 名の場合もある）が実施するもので、一ヶ月以上にわたって行われる。その間、住民の意見・提案・対案は、「ページが取り外しできないノート」に書き込まれ、この「ノート」が調査委員会に送られる。また、調査委員会には住民から要望があった場合には住民と面接する義務がある。調査委員会は、これらの意見等を踏まえた上で、報告書と理由を付した意見書を公表する。このように、ドイツのような個々の意見に対する応答義務はないが、要望に応じて調査委員が面接して住民と直接やりとりすることになっており、また、住民からの意見等を受けた調査委員会の意見書が公表されることで、住民は検討結果を知ることができる。

一方、日本では、都市計画の案（本報告書の整理では「初期案」にあたるもの）を、「当該都市計画を決定しようとする理由を記載した書面」を添えて、二週間縦覧することが義務づけられている（法 17 条 1 項）。これに対し、住民等は意見書を提出することができる（法 17 条 2 項）。また、2000 年の都市計画法改正において、案に合わせて「都市計画を決定しようとする理由を記載した書面」を添付することが定められたが、この点は、行政が住民への説明責任を果たす方向へ進んだと評価されている。一方、二週間という縦覧期間は、ドイツ・フランスの一ヶ月と比べるとかなり短い。また、住民等から提出された意見書への応答義務については特に定められていない³³。意見書についてはその要旨が都市計画審議会に提出されることになっているが、その後の取り扱いについては特に規定されていない³⁴。

³³ 建設省調査（2000 年 3 月）によると、都市計画区域内の市町村において、提出された意見書へ個別に回答するのは 33.5%、主な意見をパンフレットで紹介するのが 1.3%、特段の措置を取っていないのが 25.4%である。

³⁴ 建設省調査（2000 年 3 月）によると、都市計画区域内の市町村において、審議会を非公開にしている割合は 73.9%、議事録を非公開にしている割合は 59.5%である。

第4章 まとめ

第3章で述べたように、日本の都市計画策定における住民参加制度は、ドイツ・フランスと比較すると、

- (1) 都市計画策定における議会の役割が法律で規定されていないこと。
- (2) 一回目の住民参加機会のタイミングが法律で規定されていないこと。
- (3) 二回目の住民参加機会で作された意見等への対応が法律で規定されていないこと。

の三点に特徴がある。

都市計画の策定プロセスは、まだ計画内容がほとんど形になっていないところで、まず都市計画の策定・改正の必要性を検討する段階からはじまる。都市計画の策定・改正が決まると、計画の基本的考え方、理念、方向付けをさらに検討し、それが少しずつ具体的に定まってくる「構想」作成の段階（ステップⅡ－1）がある。その次はもう、策定担当者が都市計画決定を意識して「初期案」を整えていくプロセスに入っていくことになる（ステップⅡ－2）。

これらの連続する策定プロセスの中で、都市計画の案は検討が重ねられ、一つ一つの判断が積み重ねられ、それに従って案の熟度は高まっていく。熟度が高まるということは、言い換えれば、策定プロセスに参加していない者からの全く新しい見方、新しい意見等が出されたときに、これに対応する柔軟性が低くなっていくことに他ならない。しかし、どの段階にも、住民という言葉で代表されるような、行政とは異なる価値観からのものの見方、疑問、意見、提案等を求め、それを生かすための糸口があるはずである。

最近では、議論はさらに川上における住民参加機会の充実へと向かっていると考えられる。2002年の都市計画法改正によって創設されたまちづくりに関する都市計画の提案制度（法21条の2）は、まさにこの例である。同様に、フランスで2002年に制定された地域民主主義法（仮訳）も、その趣旨は日頃から地域住民の意向を把握することであり、これをPLU策定等のまちづくりに生かそうとしているものだとしている。

有効な都市整備が円滑に行われるためには、案の柔軟性が高いできるだけ早い段階から、そして、案の熟度が高まっていく様々な段階において、行政が説明責任を果たし、住民の議論を喚起し、合意の形成を図っていくために有効な仕組みを充実させていくことが必要である。

参考文献

- 阿部成治（2001）「大型店とドイツのまちづくり」学芸出版社
- 大久保昌一（2002）「都市論の脱構築」学芸出版社
- 大橋洋一（1995）「都市計画法の比較研究（日独比較を中心として）」日本評論社
- 春日井道彦（1999）「人と町を大切に作るドイツのまちづくり」学芸出版社
- 久保茂樹（1995）「フランス都市計画法における公衆参加手続の進展」、季刊青山法学論集第 37 巻第 2 号、青山学院大学法学会
- 建設省建設政策研究センター（2000）「景観・環境形成のための国土利用のあり方に関する研究～欧州（独・英・仏・伊）の国土計画・土地利用規則と風景保全～」
- 建設省建築研究所（1994）「建築研究資料 No.81 欧米諸国の都市計画コントロールの仕組み―土地利用に係わる計画・規制制度を中心として―」
- (財) 国土開発技術研究センター訳「フランス環境省／生活の質本部『新しい公開調査指針』」未刊行資料
- 小嶋勝衛編（2002）「都市の計画と設計」共立出版株式会社
- 財務省財務総合政策研究所（2001）：主要国の地方税財政制度
- (財) 自治体国際化協会（2000）：CLAIR REPORT 第 193 号 ドイツ地方行政の概要
- (財) 自治体国際化協会（2001）：CLAIR REPORT 第 221 号 フランスの地方分権 15 年
- 鈴木隆（2001）「フランスの都市計画制度における土地利用の計画と規制」、日仏工業技術第 47 巻第 1 号、日仏工業技術会
- 高秀秀信（2000）「横浜発住民参加の道路づくり」かなしん出版
- 都市開発制度比較研究会（1993）「諸外国の都市計画・都市開発」ぎょうせい
- (社) 日本都市計画学会編（2002）「実務者のための新都市計画マニュアルⅠ」丸善株式会社
- (財) 土地総合研究所（1997）「フランスの都市計画法典」
- Termes juridiques 研究会訳（2002）「フランス法用語辞典（第二版）」三省堂
- 原田純孝・広渡清吾・吉田克己・戒能通厚・渡辺俊一編（1993）「現代の都市法」東京大学出版会
- 原田純孝編（2001）「日本の都市計画法Ⅱ 諸相と動態」東大出版会
- 望月真一（2001a）「路面電車が街をつくる 21 世紀フランスの都市づくり」鹿島出版会
- 望月真一（2001b）「フランスの交通まちづくりと都市生活」、日仏工業技術第 47 巻第 1 号、日仏工業技術会
- René Cristini（2003）：Code de l'Urbanisme ,12e edition, Dalloz

参考 URL

- 福島大学教授阿部成治先生の HP より「ドイツまちづくり情報」
<http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/index.html>
- フランス法令関係 HP <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- 国土交通省 HP より「都市計画運用指針」 <http://www.mlit.go.jp/crd/city/singikai/sn140426.htm>
- 安島喜一 <http://www.asahi-net.or.jp/~hm9k-ajm/index.htm>

用語一覧

	正式名	通称	日本語訳
ドイツ	Baugesetzbuch	BauBG	建設法典
	Bauleitplane		建設管理計画
	Bebauungsplan	Bプラン	地区詳細計画
	Bund		連邦政府
	Flächennutzungsplan	Fプラン	土地利用計画
	Gemeinde		市町村
	Höhere Verwaltungsbehörde		上級行政庁
	Kreis		郡
	Kreisfreie Stadt		特別市
	Land		州
	Public Agencies		公益機関
	Stadtland		都市州
フランス	Association Agréée		公認団体
	Association pour l'Occasi		期間限定団体
	Associations		非営利団体
	Bouchardeau		ブシャルドー法
	Code		法典
	Code de l'Urbanisme		都市計画法典
	Commune		市町村
	Concertation Prealable		事前協議
	Debat Public		公開協議
	Department		県
	directive territoriale d'aménagement	DTA	国土整備指針
	Etat		国家、中央政府
	Enquete Publique		公開意見調査
	etablissements publics de cooperation intercommunale	EPCI	市町村間協力公施設法人
	Existent		既存団体
	Loi Democratie de Proximite		地域民主主義法（仮訳）
	Loi d'Orientation Fonciere		土地利用の方向付けに関する法律
	Loi Solidarite et Renouvellement Urbains	SRU法	連帯・都市再生法
	Plan d'Amenagement de Zone	PAZ	区域整備プラン
	Plan d'Occupation des Sols	POS	土地占用計画
	Plan d'Urbanisme Directeur	PUD	基本都市計画プラン
	Plan d'Urbanisme de Detail	PD	詳細都市計画プラン
	Plan Local d'Urbanisme	PLU	地方都市計画
	Region		地域圏
	Schema de Coherence Territoriale	SCOT	地域統合計画
	Schema Directeur	SD	基本計画
	Schema Directeur d'Amenagement ed d'Urbanisme	SDAU	都市整備基本計画
	Tribunaux Administratifs		行政裁判所
	Utilite Publique		公益団体
	Zone d'Amenagement Concerte	ZAC	協議整備区域
	Zones a Urbaniser par Priorite	ZUP	市街化優先地区

資料 I

ドイツ・フランスの現地調査報告

ドイツの都市計画における住民参加に関する調査報告

日本政策投資銀行 政策企画部

調査役 古田善也

1. はじめに

ドイツ（ドイツ連邦共和国のこと、以下同）を訪れると、都市計画の一つのあり方とはこういうことかという景観に触れることがしばしばある。ベルリンのような大都市の大通りを歩いたとしよう。交差点で足を止め、立ち並ぶ現代的な商業施設からふとわき道へ目をやれば、建築時期やデザインはそれぞれであっても見事に壁面の統一感を成した家並みが現れ、訪問者に寄り道の楽しさを与えてくれる。また、列車に乗って郊外を進んだとしよう。市街地を一旦抜けてしまうと車窓には遠くまで緑が続く広がりのある景色がしばらく続く。日本のようにだらだらと集落が細切れに続く様子がない。ようやく集落が現れてくると次の停車駅がほど近いことを知らせてくれる。このようにドイツの都市計画は、街中にある市街地の開発という経済的な要請と歴史的な趣きの保存という相反する課題の両立を果たし、より広い視点では、ともすれば郊外へと無限に展開しかねない市街地の増殖を抑制し、自然域との明確な仕切りを保つという試みであると言えよう。ただ連綿とかつての街並みの保存に取り組んできたということではない。個々の建築物は時代ごとに変遷を続けつつも、全体の調和を乱さない街づくりが続けられてきたという事実の前に観光客ならずとも驚きと敬服を覚えるとともに深く魅了されてやまない。中世以来の都市計画が土台となっていることも奏功しているが、こうしたドイツの街づくりには地域が主体となったコンセンサスづくりが不可欠となっている。

典型的な連邦国家と評されるドイツでは、各州の独立性が強い上に、その下部の自治体が果たす役割も大きい。都市計画については、土地利用にかかる規制では世界でもっとも厳しいレベルを求める F プラン（Flächennutzungsplan：土地利用計画）と B プラン（Bebauungsplan：地区詳細計画）がこれを支えている。F プランは都市計画のマスタープランに当たり、行政区域の全域を対象として土地利用の方向性を定めている。一方、B プランはこの F プランをベースとして、より小区画ごとに敷地境界線や容積率は言うに及ばず、建築限界線・建築指定線、さらには建物の様式に至るまで地域の状況を反映した細かい建築物規制を盛り込むことによって実質的に対象地区の景観をコントロールしている。

詳細な規制は街の将来像に強く影響を及ぼし、強制的規制は対象区画の地権者はもとより、関係住民に対する私権の制限をも示すことになるためその制定の過程ではしっかりとした地域によるコンセンサスが望まれる。こうした事情を反映して日本の都市計画法に相当し、連邦全土に行使力が及ぶ建設法典（Baugesetzbuch、以下法典）では両プランの策定に関して二回の住民参加が法定されており、ドイツの都市計画のプロセスを大きく特徴付けている。住民参加の規定は 1977 年の法典改正によって盛り込まれた。改正以前においても住民参加として縦覧に対する異議の提出は認められていたが、実質的にはほぼ確定しているプラン案を前に行政側と住民側との本来の意見交換とは成り得ていなかったとされる。住民からの意見への対応については、自治体の自主性に任されているのが実情であった。ところが、改正以後はプラン案が確定する前の段階で行政と住民とが意見のやりとり

を行う『早期の市民参加』の機会を設定する義務が明記され、住民にとっては、より実質的な参加と意見の反映が可能となったとされている。プラン案確定後の縦覧と併せて、二回の住民参加の機会が保証されたことになる。

また、法典では住民参加の効果を高めるため、早期の市民参加の機会にプランによる影響についての説明義務と代替案の提示義務を行政側に負わせることとした。こうした推敲の材料を提供することによって住民の理解を進め、活発な意見交換を促し、双方にとって考えうる最良の選択が採択される環境が整えられたということである。

法定された二回の住民参加の機会が法典に企図する効果を発揮しているかどうかは、実際の運用を担う地方自治体の手続きに負うところが大きい。そこで、2002年12月6日より10日まで事例調査としてドイツを訪問し、自治体の都市計画担当の部局を訪問し、直接話を伺う貴重な機会を得た。以下の報告は訪問調査にかかる成果である。

ドイツのインタビュー先

2002年12月6日（金）

ベルリン市シャルロテンブルグーヴイルマースドルフ行政区

（Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf, Stadtplanungs-und Vermessungsamt）

Rainer Latour 建築課長（Baudirektor）

2002年12月9日（月）

ウルム市（Stadt Ulm）

Alexander Wetzig 市助役（Bürgermeister）

Volker Jescheck 建築主任（Architekt Abteilungsleiter）

2002年12月10日（火）

フランクフルト・アム・マイン市（Stadt Frankfurt am Main）

Jürgen Trinklein 部長（Magistratsdirektor）

Cabriele Rasche 建設上級事務官（Bauberrätin）

2. ドイツのBプラン策定の流れ

（1）Bプラン素案の策定から早期市民参加まで

まずは、プラン作成の法定手続きの流れを住民にとっての利害と直接に関係が深いBプランの場合を例にとって見てみることにする。

Bプランは正式な条例として公布されるまでに二回の住民参加と一般に三回の議会決議を経る必要がある。便宜上本稿では、当初案から最初の議会決議、一回目の市民参加を経るまでのものをBプラン素案《資料1における点線枠の部分》とし、これらの意見を反映した修正案が二回目の議会決議と二回目の住民参加を経るまでをBプラン案《同実線枠の部分》、公益機関との調整も終えた最終案をBプラン《同二重線枠の部分》と呼称することとする。

プラン素案の策定は自治体の都市計画部局を中心に作業が始められる。すでにこの段階で都市計画や建築の専門家が検討に取り込まれることも多い。自治体においてもごく長期のローテーションをもって専門性の高い担当者を置くことが多いため、プラン素案はいわ

ばごくプロフェッショナルの世界で全体像が練られていくのが通常である。最近では、後述の通り EU（European Union：欧州連合）が示す開発計画に関する規定において都市計画のプラン策定にかかる環境関連の影響調査の比重が増すなど専門的な検討が不可欠となっており、この段階における専門家の関与は強まる傾向にある。

議会では B プラン策定の必要性を決議する《法典 2 条 1 項》。この決議は開発計画に着手することについての地域のコンセンサスを得るとというのが狙いである。ただし、B プラン素案の要件についての細かい規定は定められないため、議会に提出される素案の熟度はまちまちとなっており、実質的に B プラン案に近いものもあれば、開発計画の存在を示す以上の情報が無い程度のもものもありうる。まだ早期市民参加に至る前の段階であることから、どのような熟度であれ、まだ B プラン素案の内容が確定していないことが実質的に重要である。プランが地域の象徴的な開発プロジェクトとなる場合、広く市民の関心が寄せられることが容易に想像される。その場合、後述のウルム市のケースのように素案づくりの段階から積極的に市民参加の手法を取り入れてプラン作りを進める場合もある。

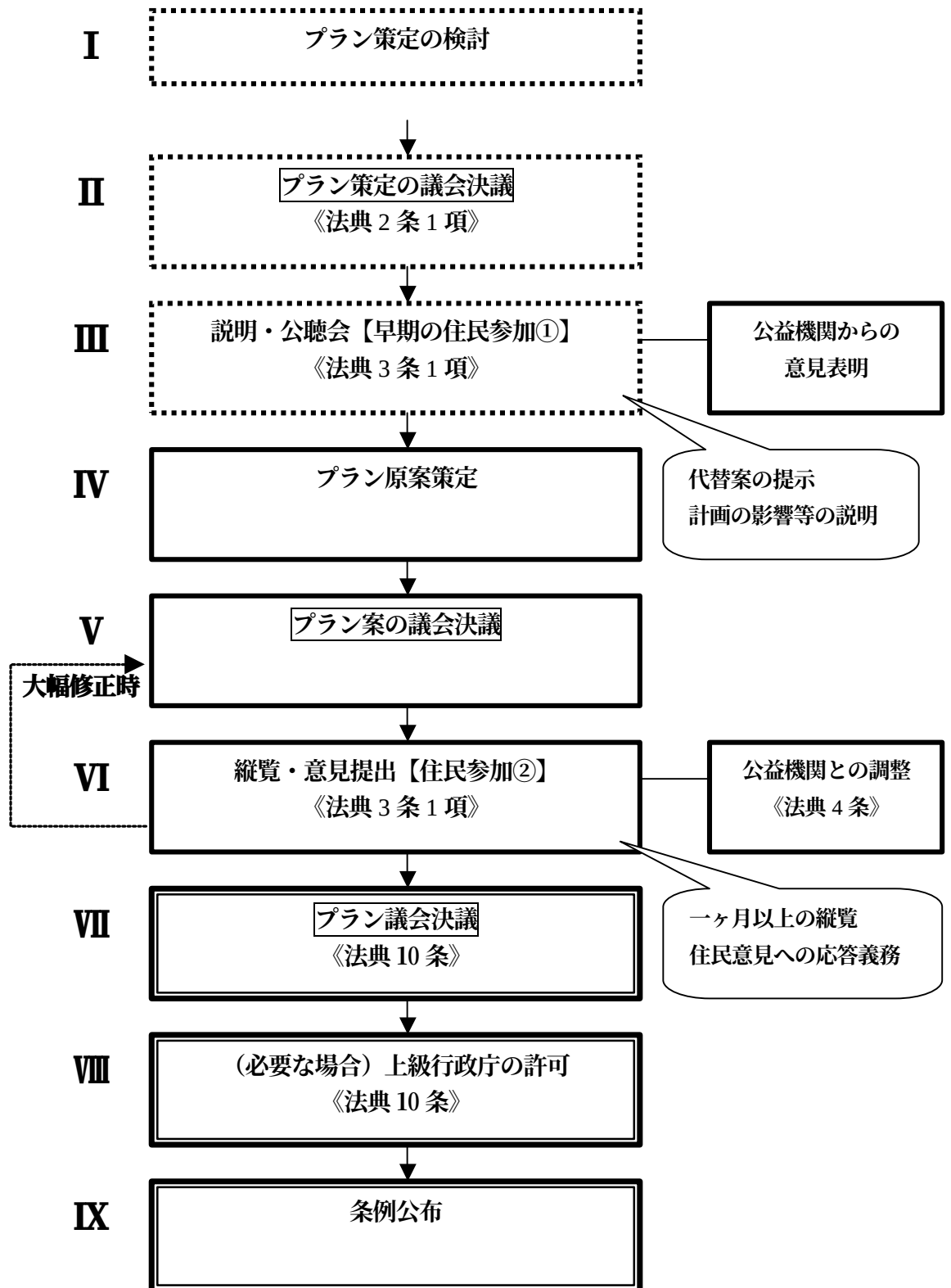
議会決議を経ると法定上一回目の住民参加に当たる早期市民参加の場において素案として住民に披露される。行政側は、説明会や公聴会等の会場を確保し、そこでは住民の理解を進めるため B プランの概要を表すパネルや配布パンフレットが提供される。行政側の説明員が立会い、質問や意見を有する市民との意見交換、または要望を受け付ける窓口になる。これには担当の自治体職員が当たる場合もあれば、プラン作りに関わった専門家が加わる場合もある。一回目と二回目の住民参加ではその目的において顕著な違いがある。B プラン案が議会決議を受けて以降の二回目の住民参加を含む一連の手続きでは、最終的な条例化に向けて法定縦覧期間の遵守や意見の文書化など厳格なプロセスを踏むことになるのに対し、この一回目の早期市民参加は、プラン自体の必要性和方向性についてより率直に両者が意見交換を行う機会であると言える。行政側はこうしたやりとりを通して住民のニーズをより適格にとらえ、公共と住民の相対する利益のバランスを図りつつプラン案作りを行うわけである。

住民参加とは別にこの段階で重要な作業として、区・町村等の下位公益団体や電気・ガス・水道、鉄道、バスといった公益事業者などの公益機関（Public Agencies）との調整がある。法典においても彼らに対し、B プラン内容を説明し、プラン案決議後の二回目の住民参加時までに合意の意見表明を得ておく必要があると定めている《法典 4 条 1 項》。

（２）B プラン案策定から二回目の住民参加まで

前項①に示された作業を経て B プラン案が策定されると、ここからがプラン全体におけるもっとも重要な手続きの段階に入る。プラン案はそのまま条例案となる熟度を持ったもので、素案の内容から飛躍的に充実してくる場合もある。法典 1 条 5 項においてプラン策定時に考慮すべき事項が掲げられている。環境、景観、文化、交通、経済、コミュニティ等およそ近隣住民の住環境に係る側面全てに配慮しなければならない。素案の段階においても積極的に影響評価を行い、数値情報を開示して住民説明を行う意欲的な場合ももちろんある。また、同条 6 項では、こうした公私の利害のバランスが十分に比較考量されることが求められているが、住民参加の意義はまさにこのプロセスにおいて評価されることとなる。

【資料1：Bプラン策定の行政手続きフロー】



議会決議を受けた B プラン案は、二回目の住民参加の機会として縦覧に供される。こちらはプランの内容に具体性が高く、実質的な議論が期待されることから建設法典においてもその設定について明示的な規定が盛り込まれている。縦覧の場所と期間は 1 週間以上前に公告され、最低一ヶ月間《法典 3 条 2 項》の掲示義務がある。その際、住民には提案の提出が可能であることが同時に示される必要がある。また、前掲の調整対象の公益機関に対しても縦覧についての通知義務がある。縦覧時に提供される情報の程度についてはやはり細かい規定はないものの説明書もしくは理由書としての体裁を最低基準として、よりわかりやすさを心がけたパンフレット等が提供されることが多いようである。

行政と住民のやりとりであるが、一回目の早期市民参加時と同様、行政側の職員が現地で直接対応することもある。住民は意見がある場合これを提出することができる。この提案に対して行政側は内容の検討を行い、その結果を本人に文章で通知しなくてはならない《法典 3 条 2 項》。ただし、50 人以上同一の意見が出た場合は閲覧方式を取ることで通知に代替することも可能である《法典 3 条 2 項》。住民からの提案を反映して B プラン案に修正や補充があった場合には、修正後のプラン案について規定を満たす手続きであらためて縦覧に供する必要がある《法典 3 条 3 項》。なお、1997 年の法典改正によって、再縦覧の際の期間を二週間に短縮することができるようになった。また、計画の概要に影響しないと判断された場合は、縦覧そのものを要しないことも可能となった《法典 3 条 3 項》。ただし、プランの方向性に関わる大幅な修正があった場合には、再度プラン案の議会決議を経てから改めて縦覧を行う必要があると解され、また、そのように運用されている。

条例として成立して以降に内容について違法性を問われる事態となった場合には、この二回目の住民参加時における両者のやりとりは証憑書類として扱われるため、この段階からは法的手続きを十分に意識したプロセスに入ることになる。住民からの提案は行政による検討結果の回答とともに全て保存され、B プランの議会決議に関わる議員に渡される。一方、議員の側はこうした住民意見の内容について了知した上で議会における判断をすることが求められているわけである。

（3）B プラン策定から条例決議・公布まで

二回目の住民参加と公益機関との調整も無事終えた B プラン案は、議会決議を受け《法典 10 条 1 項》、公布を経て条例として発効する。広域にわたる都市計画の方向性を定める F プランの場合、特別市や市町村において条例として決議を受けた後、必ず上級行政庁（Höhere Verwaltungsbehörde）の認可が必要とされる《法典 6 条 1 項》。通常、F プランの内容を前提として策定される B プランについてはこの上級行政庁の認可は不要であるが、法典 10 条 2 項に該当する場合、すなわち、B プランで十分とされ、F プランが策定されない場合《法典 8 条 2 項》や F プランの制改訂との同時作業で作業の都合上 B プランが先行して策定される場合《法典 8 条 3 項》、緊急の事情で B プランの制改訂が F プランに先行する場合《法典 8 条 4 項》については、F プランの場合と同様に上級行政庁の認可を要することとなる。

上級行政庁について補足しておく。ドイツの行政組織のヒエラルヒー（階層）では、連邦政府（Bund）を最上部として次に州（Land）が置かれ、地方自治体の機能を兼ねた都市州（Stadtland）、ベルリン、ハンブルグ、ブレーメンの 3 州を除いた州は現在 13 州あ

る。このそれぞれの下に地方自治体として特別市（Kreisfreie Stadt）と郡（Kreis）があり、郡の下に基礎的自治体に当たる市町村（Gemeinde）が続く。地方自治の個性は州ごとに現れており、州と地方自治体は密接な連携の下に機能する必要がある。上級行政庁は州内の一定のエリアごとに設けられ、州の出先機関としてエリア内における州直轄事務に当たると同時に郡や市町村の監督を行う立場にある。

住民との接点においては行政側の作業はまだ終わりでは無い。議会決議がなされると自治体の慣習に従って告示がなされ、Bプランは一般の閲覧に供されることになる。また告示の際、どの場所でプランが閲覧できるかを示す必要がある《法典 10 条 3 項》。住民参加の機会に意見を提出した住民に対しては、決議の事実を個別に通知する必要がある。

本章に見た手続きのフローについては資料 1 にてあらためて確認いただきたい。

3. 地域の実例

前章において法典の規定を中心にBプラン策定にかかる手続きの流れを見てきたわけであるが、これらはあくまで法定の最小限度の要件であり、二回の住民参加が実質的に機能しているかどうかはやはり各自治体における運用の実際に立ち入って評価する必要がある。そこで以下では今回調査を行った三つの自治体についての主なヒアリング結果を報告する。具体的な手続きの流れや建設法典に明記されている「計画によって起こりうる影響」はどのように住民に対して説明されているかなどが主な内容である。

（1）シャルロテンブルグーヴァイルマースドルフ行政区（ベルリン市）

ドイツの首都ベルリンは、人口約 350 万人を擁し、その面積は 892km² と東京 23 区の 1.5 倍もある国内最大の都市である。行政区分上は州と地方自治体の両方の機能を抱えた国内に三つある都市州の一つである。

ベルリンの現状について簡単に紹介しておきたい。1989 年 11 月 9 日のベルリンの壁崩壊は、国際政治の構図をそれまでの明解な二極対立的な構造から新たな混沌へと導いた象徴的事件として人々の脳裏に刻まれている。翌 90 年 10 月 3 日の統一ドイツ誕生によってベルリンがドイツの首都に再び咲いてから 10 年余が経過した。「黄金の 20 年代」を享受した後、一度は“死んだ”かに見えたベルリンであるが、その栄華の域にはいまだ至らないまでも新たなヨーロッパの拠点としての地歩を固めようと各所で再開発が意欲的に進められている。例えば、ベルリンの壁跡にほど近いポツダム広場では商業・エンターテインメントの新拠点となるべく大型施設の整備が進められており、ダイムラー・クライスラーとソニーのブロックが完成し、新たな観光名所となっている。今後は開発が遅れていた旧東ドイツ側についての整備も進められる模様である。本来のドイツの市街地整備のあり方からすればこうした大規模施設頼みの開発については評価が分かれるところであろうが、都市間競争の顕在化が著しいヨーロッパにおいては、ベルリンのスピード感と焦燥感を示す好例であろう。

さて、今回のヒアリング対象であるが、10 を越える市内の行政区域の中からシャルロテンブルグーヴァイルマースドルフ行政区（以下、シ行政区）に話を伺うことができた。シ行政区は旧西ベルリンの目抜き通りに当たるクアフルステンダム通り、通称クーダムなどが位置する市の中心部の西方に隣接し、ゆったりとした街路が縦横に走る人口 32 万人

の良質な住宅街である。市内にあっては開発のペースが比較的穏やかなエリアである。この担当者から B プラン策定時の全般にかかる傾向を中心に説明を受けた。

【資料 2：ベルリン州シャルロテンブルグ行政区の住民参加の新聞公告】



まず、手続きの流れから確認したところ、ベルリン特有の手続きとして州と行政区間でのやりとりが必要となること以外では、早期市民参加については 1976 年の法規定化の以前から行われていたことが判明した。担当者は、『すべての B プランは政治的な配慮もあり、公共と民間の利害関係を考慮しながら遂行されなければならない。』と強調する。これは法典 1 条 6 項とも合致した考え方である。行政が勝手に開発を推し進めるわけではなく、住民がプラン策定の必要性について納得してもらえるよう早期に理解を求める姿勢をとることによって、その後の法定作業をスムーズに進めるのが狙いであり、いわば予防的措置としての住民参加を経験則から実施していたと言えよう。プランの目的や理由を整理立てて説明できるようになったと判断された段階で行われ、プランに関わる予定地域、プランの概略と策定理由が示される程度であったとのことであり、実態は住民参加というよりは住民への早期の情報提供の意味合いが強かったようである。

現在の早期市民参加の具体的な内容であるが、公告の方法については通常ローカル紙への掲載を用いている。期間については二回目の住民参加と同様一ヶ月と定めている。会場

には行政舎内を用いて、場内には B プランの素案とともに空中写真等すぐ概要がわかるものを展示するよう努めている。この際、行政側がもっとも配慮するのは、住民に対して開発プランの内容を抽象的な形式ではなく、いかに具体的に示せるか心がけている点である、との話であった。

担当者を現場に置き、住民側からの質問については口頭、書面いずれへの対応も行っているが、B プランの中でも開発区域が広範囲に及ぶものについては、開発の目的やエリアが一般の参加者にわかるよう展示に工夫をこらすなど配慮をしている。また、開発の対象地域だけでなく、近隣住民に対しても計画の紹介を行っており、彼らの関心が高ければ公聴会も開催している。ベルリンはもともと小さい村村で形成されていたことから、こうした周辺地区の住民に対する配慮が積極的になされているようである。なお、現在でも早期市民参加の手続き以前に公聴会では無く、催し物といった非公式な形式で住民への開発情報の提供を行う場合があるとのことである。

質問や意見の内容についてであるが、環境先進国らしく車と住環境というテーマが全般的に住民の関心事項となることが多いそうである。具体例としては、あるスポーツ協会がホテルを伴ったレジャー施設を区西部の既設の見本市会場とサッカー場の間の用地に建設しようとした際には、参加住民の関心は車利用の増大への懸念に集中したとのことである。このケースにおいても、行政側は早期市民参加に先立つ非公式の催し物においてプランによる環境への影響についての説明の機会を設けたが、通常、早期市民参加までの段階で住民がプランに関心を持つことは少ないのだが、本件では多くの人が参加する異例の初期の住民参加となったそうである。ベルリンのような大都会では市民がイニシアティブを形成して意見をこうした早期の段階で述べることもある。行政側も心得ていて、地域を代表する団体に対しては恒常的に意見交換をするなど住民との対話の窓口として活用している。住民の意識の高さを示す例として、ベルリンの F プランの策定の際は、西ベルリン 30 万人以上の市民が閲覧、意見を寄せたケースもある。担当者の本音では、集団で意見を持ちこまれる場合、例えば、開発予定地に週末ハウスを持っている人たちが署名を集めてくるケースは対応しやすいのだが、個々に異議を申し立てられる場合は結構大変と言う。手書きで寄せられる意見の中には判読できないものもあり、対応に困ることさえあるそうである。

環境影響評価については、専門家による影響評価と公表に努めているとのことであるが、少なくとも早期の市民参加の段階では関心をそれほど寄せてこないことも多く、またこの段階では住民からの意見に対して個々に回答を出す必要はないと解されている。

二回目の住民参加における縦覧については、図面や調整段階の書面を積極的に参加住民に提供しているとのことである。当然のことながらこれらの内容に対して意見や質問をあらためて住民が出してくることもあるが、この段階からは手続きの適法性を意識した段階に入っているため、そうした意見に対しては一つ一つ評価を行い、意見を唱えた人に対して規定通り個別に回答を送付している。シ行政区では 50 以上の異議がある場合、新聞で回答を告知することになっている。また、異議提出に際して様式は定めていない。

その後 B プラン案が議会決議に回る際には、これまでのプロセスにおいて適法な所定の手続きがとられたことの証明が盛り込まれる。また、これらのやり取りに関する書類は閲覧が可能である。

Bプランが条例化すると当然拘束力を持つことになるが、事後になってプランの変更を求める住民との訴訟となる場合もある。担当者によれば、訴訟時に裁判所は以下の2点をチェックするとのことである。まず、手続きについての瑕疵がなかったか。これには規定の期間（一ヶ月）を満たしていたか縦覧期間を確認されることが多い。実質的に満たしている必要があって、祝日で縦覧会場が利用できない日があった場合、その分を日数追加するのを怠り、行政側が敗訴に至ったケースが国内ではかつてある。2点目は、きちんと専門家を交えた検討、考量がなされたかどうか。予想される影響がわかっていながら、あえて考量しなかったということがなかったか厳しく確認されることになる。なお、Bプランの条例施行から工事施工まで相当の年月が経ったケースにおいてプランの違法性を問う場合、かつては遡ってBプランの違法性を訴えることができたが、現在は施行後所定の期間内に訴えでなければ、プランの違法性は問われないことになったとの説明があった。

次に、建設法典3条1項に明記されている「計画によって起こりうる影響」の説明義務について確認した。担当者によれば、何も無かったところにビルを建てたり、企業が進出してくるというケースのように、既存の土地利用形態に変化を伴う場合にこうした影響が顕在化すると言う。典型的なチェックポイントとしては、まず、現行の利用形態が新しいプランによって損なわれないか、2点目に、隣接する建築物等との所定の距離が保たれるか、3点目に、騒音、大気汚染等の環境側面の影響評価が中心となる。複雑な検討を要するものについては専門家の鑑定を求めることもある。特に近年、自然、環境保護についてEUが定める環境関連の規制が重要性を増しており、こうした観点からの調査も必要となってきた。大規模な開発事業では環境アセスメントも実施している。将来的には環境アセスメントがあまねく実施されるべきだというのが担当者の意見であった。

市街地でのプランの場合、交通量の変化が環境影響評価の対象となることが多い。特に交通関連の事業では異議申し立てが多く、緑地が減ることや騒音が増すことへの苦情に加えて、地下駐車場の建設プランでは単純に周辺の車利用が増えることへの苦情が訴えられた。生態系に関する意義の申し立ても来ることがある。区は、既存の住環境を出来る限り保全するという観点と新プランによる地域への経済的な効果との両方をきちんと比較考量する検討姿勢と実績が住民の理解を得る上では重要と考えている。

（2）ウルム市

ウルム市は、フランクフルト市からミュンヘン市へ向かい、新幹線ICEで二時間ほど下ったドナウ川沿いにあり、ドイツの最南端にほど近い。人口11万人程度のこの街は教会としては世界一高い大聖堂（161m）を擁することでヨーロッパには広く知られている。第二次世界大戦における戦災で街全体が焼け野原になった際も奇跡的にガラス部分の被害にとどまった。観光名所としての価値はもちろんのこと、今なお市民の精神的支柱でもある。戦前、大聖堂の周辺部はミュンスター広場として市民向けの市場や観光客を誘うマーケットを兼ねた空間であり、そのすぐ外側には街並みが連綿と続いていたが、市街地のほとんどが被災したことから、戦後の復興プランにおいては街の活性化策として大胆な区画整理を行い、ミュンスター広場のすぐ南側に郊外の外環道路とつながる片道二車線の幹線道路を東西に敷いた。“新しい”を意味する“ノイエ”を冠し、ノイエ通りと呼ばれたこの道路によって市の中心が二つに分断されてしまうこととなった。

歴史的にも古い背景を持つウルム市は、住民の意識が高い街とも言われている。ドイツ国内でも知られたウルム市における住民参加は、この大聖堂の足元のミュンスター広場とノイエ通りを巡って象徴的に示されることになるが、今回はミュンスター広場における公民館建設を巡る住民参加については割愛したい。今回説明を伺った市庁舎は、壁面一面に施された見事なフレスコ画でも有名な歴史的建築物でもあるが、大聖堂とはちょうどこのノイエ通りを挟んで南側の向かいにある。

70年代に整備されたノイエ通りは、完成以前から交通量の激増による騒音や空気汚染といった環境問題を惹起させ、その後の環境意識の高まりによる車主体の街づくりへの反省もあって完成後もそのあり方を見直す機運が市民の中に芽生えてきていた。こうした機運を受けて市では新たなBプラン策定によるノイエ通りの見直しに動くこととなった。住民の関心の高さを考慮して5年間のディスカッションと1年半のワークショップという長期の事前検討作業を経てコンペをかけ、それからプラン策定手続きに入っている。すなわち法定の早期市民参加に入る以前にこれだけの手間をかけたわけで、住民参加というよりは住民主体の街づくりの事例として理解すべきであろう。ワークショップでは、議員や建築の専門家などを含めた市民30人ほどからなるメンバーを10チームに分け、それぞれに開発コンセプトの作成を任せ、新聞紙上で公表コンペを行った。その結果、市民の要望として、交通量を減らすことと道路の幅を減らして昔の街の導線を取り戻したいという二点があることが浮き彫りとなった。コンペの優勝案は、幅員はそのまま中央分離帯域に中層の建築物を配置することによって片道一車線への削減と南北の導線を復活させるものであった。実はこれらに先立って市役所によるプラン案が示されたことがあるが、これには発言力を持ち、かつ道路の見直しによって経済的影響を被るおそれがある商工会議所や地元商店主が反発していたのだが、このコンペ案に対しては全員が賛同したと言う。このコンペ結果を受けて新たなBプランが策定されることになり、ここからが通常の法定の手続きとなった。重要プロジェクトのため条例化に至るまでには2年間を要したが、市の説明によれば、5年間の事前ディスカッションにおいて全ての論点は出尽くしており、行政と住民との間での調整は極めてスムーズだったと言う。

【資料3：ウルム市の住民参加で用いられたパンフレット（部分）】



本事例は特別な事例に相当するものでもあり、市に対しては一般的な B プランの手続きの場合の住民参加の傾向についても併せて確認をしてみた。素案の議会決議への上程のタイミングは市の担当助役が判断をしている。住民の関心は大変多様だが、車の量の変化にやはり関心が高いとのことである。通常の B プランで寄せられる意見はせいぜい 3～5 人程度で、市が多くの反対意見を見込んでいたバイオマス発電所建設の際でも結局 1 家族の反対意見が出ただけであった。その一方で、市営住宅の新設、公園の新設、ビオトープ池の整備の際は、生態保全の観点から多くの反対意見が寄せられた経験もあるところから、環境への影響は大きな関心事項であることがわかる。こうしたことから市営住宅地の開発に際しても素案策定の段階で自然保護団体や下水局とも連絡をとり、専門家とも議論しながら作業を行うよう努めている。工事による騒音などについて直接抗議が殺到したことはないが、工事中は周辺住民の引越などの対策を講じることもある。1930 年代築の公営住宅改修事業プランの際は、家賃上昇への不安に関する意見が出されたこともある。

【資料 4：工事現場の住民向け情報センター内に設けられた工事進捗を示すパネル】



ウルム市では、プラン案の縦覧後の住民からの意見への回答は、議員を交えて作成作業を行っている点は特徴的である。議員は住民参加における重要な論点については知っておく義務があり、後日法廷に出た際その内容について知らなかったとは言えない立場にある。市役所の事務局からはさらに論点を整理して議員に全て提出するという念の入れようである。ここでも市は一ヶ月のプラン案の展示からプラン決議に至る期間がもっとも重要な時期と認識している。なお、プランの概要について長期にわたって検討してきた経緯があり、かつ住民もよく了解していると判断される場合は、素案決議とプラン案決議とを一緒に行うこともあるとのことである。法典上、プラン案の決議は必ずしも求められていないためこうした短縮型の採決も可能ということになる。

「計画によって起こりうる影響」については、通常どのように説明されているのであろうか。市の担当者によれば、住民への説明義務はあるが、その程度自体は法文上明記されておら

ず、技術的な評価を示されたとしても住民側にはかえって理解が難しいおそれがある、評価を細かく示すことよりも、なぜこのプロジェクトが必要なのかを説明することが肝要ではないか、との意見である。客観性において著しく法文の趣旨に劣る印象を受けたが、運用上はこれで問題がないらしい。

大型店舗が進出してくる場合の既存商店街への経済的影響は否定的な影響評価として顕在化する場合がある。スウェーデンの大型家具店 IKEA や日曜大工の大型店バオマーク出店時には、品揃えが地元商店街の商品と直接バッティングしないため問題化しなかったが、大規模ショッピングセンターに靴屋や洋服店が入るケースでは顕在化したことがあった。市はその際、トゥービンゲンにある上級行政庁にまで入店店舗の内容についても説明を行い、二回の市民参加の機会では予想される経済的効果が少なくともマイナスにならないよう施設内容について丁寧に説明を行っている。IKEA のケースでは、当初から事業者名を公表して情報提供を進めることによってプランの市条例決議までを4ヶ月の短期間で済ませることができたが、用地提供の面で金銭面の解決に数年を要するケースもあった。

EU が示す UVP（環境影響評価）は今後建設法典と同じくらい重要視されてくると考えられている。プラン素案の段階から UVP による環境影響評価を議会や住民に対して原則公表しなくてはならない。プラン決議の際にも決議の一部として UVP が盛り込まれる。問題が認められるときに議員がこれを UVP 違反を取り上げることももちろん可能である。UVP は行政側にとっての住民配慮のスタンダードであって住民本位の環境基準とは言えないが、今後は環境関連の同種の義務規定が増えることが見込まれている。IKEA のケースでは先行的にこうした環境配慮を反映したプラン作りを行ったとのことである。

（3）フランクフルト・アム・マイン市

マイン川沿いのフランクフルト・アム・マイン市（以下、フランクフルト市）は、人口約 65 万人のヘッセン州最大の都市であるとともに金融と見本市で知られる国際的にも重要都市である。EU 発足後は、欧州中央銀行も設置されるなど欧州の財政・金融のセンター機能も高まりつつある。ドイツには珍しく超高層ビルが林立している一方で、当地にゆかりの深いゲーテの生家、ゲーテハウスなど歴史的建築物の修繕・保全にも熱心である。

市内は 16 の行政区域に分かれており、今回市の都市計画担当部署を訪問し、西北部に当たる 8 区と 12 区における農地の住宅転用の事例を中心にフランクフルト市における住民参加についての説明を受けた。

早期の市民参加に至るまでの当初のプラン作りは、やはり行政の都市計画担当者と専門家が協議を行い、作業を行った。素案が固まった段階で 93 名の市議会議員と市のプラン担当者によって住民に示す形となっている。プランでは、道路をどのように使うか、緑地帯をどのように設置するかといった詳細な点についても触れている。ただし、市側の理解としては、早期住民参加の位置付けはそのプランを実行するかしないか大きな方向性の議論についての参加であり、プランの具体的な中身を住民とともに推敲するものではないとの考えをとっている。参加者の意見を幅広く受け付けてはいるが、環境影響等に関する数値も示していない。法典に規定されている代替案の提示義務についてであるが、これについても早期住民参加の機会までの検討において適当な代替案は無いという合理的な判断があれば、示す必要はないという考えでこれも行っていない。あるエリアについてそこを道

路にするのか、宅地にするのかといった選択は、Fプランとして国一州レベルの合意として決められていることであって、市のレベルではこうした大きな選択を求められているのではない、せいぜい宅地に設ける住宅の高さ規制を1階にするのか、2階にするのかといった程度のものであり、よって代替案を提示する必要に迫られることは少ないと言うのが市の担当者の意見である。ここでも建設法典の義務規定は容易に行政側に有利に解釈され、運用されているのが実態のようだ。

【資料5：フランクフルト市の住民参加で用いられたパンフレット（部分）】



住民参加の対象者は、プロジェクトによって影響される、もしくは影響され则认为られる住民であり、市内16あるナンバー区のうち12区と8区に關与するプロジェクトであったのでこれらの住民が直接の対象者となり、さらにそれぞれの区議会議員が含まれている。なお、区議会について補足すると、市内の各区に設けられているが、日本の指定都市内の区とは異なり、予算は市が統括しているためその権限は限られており、新しい道路の命名などその役割はかなり限定されている。公告に關してはフランクフルト市の独自の取り決めに則り、ローカル紙と週一回発行される市役所広報誌への掲載を行った。より小規模の自治体では役所前のガラスケースに貼り出すだけということもあるとのことである。市の住民であれば、12区と8区以外の住民でも意見を出すことは可能であるが、行政の担当者は意見を採り上げる際、該当地域の住民からの意見とそれ以外の地域からの住民の意見とで優先度を変えてもよい。

会場の設営についてであるが、建設法典ベースでは理由書に当たるパンフレットを置いておけばよいと解されているが、ここでも実際には担当者が現地にいて、住民からの意見に対応する体制を取っている。住民との質疑応答を行うと記録文書として市役所で保存する。これは法廷で争うことになった場合、行政側の証明書類として準備しておくのが目的

である。

参加者の傾向についてであるが、フランクフルト市内で現在手続きに入っている B プランは約 230 ヶ所あるが、プロジェクトの規模や関係者の層によってまちまちである。ほとんど参加者が来ないことも珍しくない。

プラン案決議の後、二回目の住民参加の機会を通して住民からの異議、意見の取込みが始まり、プラン固めが本格化する。フランクフルト市では二回目の住民参加であっても口頭での抗議でもよい。市側がテープレコーダーで記録し、文書化をして保存作業を行っている。

本プランに寄せられた意見としては、開発の必要性を問うものが多かった。6,500 人規模の中層住宅開発のプランだったので、従来から住む近隣区の住民からは散歩や新鮮な空気を吸うための場所が無くなってしまふとの懸念が寄せられた。大変肥沃な土地で住宅地にしてはもったいないとの意見もあった。担当者の経験によれば、環境影響などの説明はもちろん重要だが、住民がもっとも知りたがっているのは、このケースでもそうであったように、なぜこのプランが必要なのか、という本質的な点であり、いわばそもそもの理由をわかりやすく説明する姿勢がきわめて重要であるとの意見である。一方で、より現実的な意見が寄せられる場合もあり、別のプランでの例だが、公共による用地収容の価格設定が低すぎるとして農地を所有していた農民からの抗議が寄せられたことがあった。プランの対象地に私有地が含まれている場合、下水や道路は公共側で整備した上で規定の価格で行政がこれを買上げることになるが、私人間の売買であれば平米 400 マルクのところを都市計画にかかる収容の場合 20～30 マルクと格段に低い価格が適用されるため強い抗議を受けてしまった。このケースでは住民の抗議にも関わらず、規定の価格で決着している。

行政側の作業として住民参加と同様に重要なプロセスとして建設法典 4 条 1・2 項で規定されている関係公益機関との協議がある。フランクフルト市では早期市民参加の段階から並行して行わなくてはならないこととされている。一つのプランで 40～50 ヶ所の機関に説明して意見を聴取して回るのが通常だが、本プランでは、郵便局、鉄道、区役所、労働組合、環境連盟、大学など計 80 ヶ所にも上る公共系の機関に回る大作業となった。

プラン案決議では住民の意見とそれに対する市の回答も全て議員に配られる。法廷で争う事態になった場合、これらも資料として使われる。プラン案決議の法的根拠は、建設法典には規定はなく、10 条において最終プラン案に関する決議採択の義務が定めてあるのみだが、ヘッセン州では州法規でプラン案の議会決議の義務を定めている。

プラン案決議後の市民参加の機会についてであるが、市の広報にどこでプランが開示されているということの報告が出される。縦覧の期間は規定通り一ヶ月とされている。フランクフルト市においてもこれ以降のプロセスは手続きの合法性をかなり意識したもとのなり、住民の意見は文書でのみ受け付ける。様式は特に定めてはいないが、匿名のものは無視して構わない。

プラン案の内容は、議会決議後は議会の新たな議決無しには勝手に変更できないステップに入る。市民参加の結果、大きな変更が生じた場合には再度議会決議に諮ってからもう一度市民参加プロセスを踏む。首尾よくプランに関する住民とのコンセンサス作りが進んでいる場合、意見表明が 2、3 件ということも珍しくはない。54 階建て高さ 200m のマインタワービルの建設を盛り込んだ B プランの際ですら住民意見は 2 件のみだったと言う。

一方、いわゆる迷惑施設に関しての住民の反応は日本と同様であり、屠殺場を移築する計画では専門家を集めて大部の説明書を作成してプラン提示にあたったものの住民数百人からの抗議が寄せられ、あえなく断念したこともある。

プランの決議に至ると、意見を寄せた全ての人に決議に至ったことを知らせる義務が法典3条2項に規定されている。フランクフルト市が位置するヘッセン州ではダルムシュタットに上級行政庁が設置されており、許可をとり付ける必要があるがBプランでは規定通り不要となっている。プランは通常法律と同様に公告される。

今回のヒアリングではせっかくの機会でもあり、都市計画を担当する現場の担当者としてドイツの住民参加プロセスに関する全般的な意見を聞いてみた。このフランクフルト市の両担当者は、ドイツの住民参加はまずまず機能していると一定の評価はしているようである。ただし、すでに多くのプラン作りを通して行政側、市民側双方に経験が蓄積されたおかげで逆に形式化の傾向が見えてきているという。過去のコメントのパターンを援用することがますます容易となり、行政側にとっては手続きが煩雑化してしまったきらいがある。また、これ以上住民参加の機会を加えたり、プロセスを複雑化することはすべきでないと言い切る。それだけ、行政側にとっての負担は大きいということであろう。我が国の市民参加のあり方を考える際の貴重な示唆として受け止められた。

また、担当者はあえて見直すべき点があるとすれば住民参加の部分ではなく、関係公益機関への連絡・調整を簡略化できるはずだと指摘している。通常、一度目の連絡時にプラン案の内容は各機関に充分周知され、調整も進むことからプラン案決議後の関係公益機関への二回目の連絡は省略が可能だと言う。このことによって二回目の市民参加以降の作業のスピードアップを見込みたいのが本音のようだ。実際、決議後のプラン案を関係公益機関に連絡する際には、これまで十分に十分機会を与えたのだから大きな修正要望は控えてほしいとのコメントをつけた発送さえしている。

4. 住民参加の運用の実際と今後の課題

住民参加を定める建設法典3条1項の前段においては、その出発点として以下のように規定されている。

建設法典3条1項

「住民に対しては、可能な限り早い段階で、計画の概括的な目的と意義、対象区域のデザイン変更や開発についての本質的な代替案、計画によって起こりうる影響について示さなければならない。住民が意見や議論を発する機会を適切に設けなければならない。（以降略）」

さて、前述の三つの自治体へのヒアリングからはいくつか驚くべき運用の実際が判明した。ここにまとめてみることにしたい。

まず、住民に知らされる時期であるが、これについてはプランが住民の生活に与える影響、予想される関心の高さなどから行政側が判断し、プラン素案の決議以前の段階も含めて積極的な情報の提供がなされていると評価して差し支えないであろう。そもそも二回の住民参加が規定された経緯からも、できるだけ早期に住民側の反応を直接見る機会を持ち、

大枠としてのコンセンサスを得ておくことがその後の円滑な手続きに有効であることが経験的にも理解されているようである。

次に、住民が参加しやすい環境がきちんと提供されているかどうかであるが、住民への連絡手法としては、市の広報に会場の公告を掲載したり、新聞を利用したりするのが通常である。規模の小さい自治体では庁舎の前の掲示板に貼り出すだけの場合もある。縦覧の場所は、行政の庁舎内であったり、区内の学校や公民館を会場とすることが多い。特に関心が高いエリアでは対象の住民や近隣住民を対象とした公聴会を実施することもある。会場にはプランの概要がわかるパンフレットや二回目の住民参加の場であれば説明書の形式で配布物が積極的に利用されている。関心の高いプランについては、一般市民にとってもわかりやすいよう航空写真のパネルを掲示するなど工夫をこらしている。今回ヒアリング先からいただいた実際に使われた配布資料には折り畳み式のものもあれば、情報量が多い場合小冊子としてまとめられているものもあるが、いずれもお堅い体裁ではなく、現地の概要がわかる写真やプラン図を配色・デザインに趣向を凝らしながら盛り込んでおり、積極的に住民の関心を引く姿勢がうかがわれた。

連絡対象となる住民の範囲については、プランの対象エリアの地権者に限っておらず、近隣住民までを併せて想定しているが、関心がある市民であれば実際に会場へ出向いても排除されることはないようであり、例えば他の区の住民がやってきて意見を出していくことも可能ではある。当然のことながら行政側は、直接影響が及ぶ住民からの意見と近隣住民からの意見、さらにその外の市民からの意見とでは取り扱いに差を設けても構わないし、実際異なった扱いをしている。

以上の点はおおむね期待された水準の配慮がなされていたが、問題は「本質的な代替案」と「計画によって起こりうる影響」の住民への提示についてである。選択肢としての代替案をプラン素案と同時に住民に提示し、比較考量しやすくする義務が本来あるが、これは必ずしも準備されているとは言えない結果となった。素案策定の段階でさまざまな選択肢を含めて十分に検討がなされたとされれば、代替案を示さない場合もある。住民側にとっては限られた情報で判断を求められることになる。代替案を掲げる狙いは、都市計画の専門知識のない住民に対し、明確な比較対象を与えることによって検討を進めやすくする環境を提供し、また、行政と住民双方の総意としてプラン素案を選択していくというプロセス自体にあると考えられる。行政側の言い分としては、Fプランに示されている開発の方向性と用地の特性ならびにその時々の上・経済上の要請を総合的・専門的に考慮していけば提供されるプランの内容はおおのずと絞られてくるものであり、対立プランが拮抗して残る事態は通常起こらないということである。この言い分には相応の説得力はあるが、最初から完璧なプランというのは存在しないわけであり、また住民を始めとする利害関係者にはさまざまな立場があることを前提とすべきであろう。ここではむしろ住民側の姿勢が問われるべきところかもしれない。代替案が示されなくとも素案策定の過程でどのような重要な論点があったか、積極的に住民の方から問いかけることは可能である。そのことによって行政側は誠実に対応していく義務とともに専門的な見地ばかりからでは見えない視点や価値観を吸収していくプロセスとなり、結果的に所期の早期市民参加の効果を高めることにつながるのではないだろうか。

影響の予測については、建設法典1条5項7においてBプラン策定に当たっては環境影

響を考量する義務が、また1a条2項において1条6項に言う公私の利害の適正な比較考量の際の環境アセスメントへの配慮義務が規定されている。通常、プラン素案の策定段階から専門家を交えた影響評価が行われており、行政側はデータを手元に持っていることになる。こうした情報がどれだけ市民参加の場で活用されているかということであるが、早期市民参加の場で配布される資料にプラン実行後の近隣騒音のレベルの変化などを盛り込む場合もあるが、ヒアリングの印象からは積極的に開示もしくは情報提供に努めるという印象はなかなか受けなかった。特に早期市民参加の段階では、こうしたプランにまつわる個々の想定議論よりもプラン自体の必要性について意見を交換し、コンセンサスを固める段階であるとの意識が行政側には強いようである。著しい環境負荷の増大が予想されるプランであれば、さきほどの代替案の検討と同様、素案策定の段階で破棄されているという事情もあろう。

果たして二回の住民参加とその手続きは肝心の住民にとって有効なものとして機能しているのだろうか。ドイツでは住民の参加意識が高く、これらの公聴会などにはかなりの参加者が集い、熱心な意見交換が行われるとの巷間情報もあるが、今回のヒアリングによれば参加者数はプランによってまちまちであり、意外にも意見を提出してくる参加者は開催期間中ほんの数名だったということが珍しくないようだ。これにはいくつかの理由が考えられる。まず、プランが一定以上の地域社会のニーズを踏まえたもので大枠で公共と住民の利害が一致している場合がある。逆に、そもそも関心を寄せられていないプランだった、という場合もあろう。今回のヒアリングでは住民側の声を直接得る機会はなかったのが残念であるが、代表的な住民側の動きとして知られるミュンヘン・フォーラムについて触れておきたい。商工会議所や大学、新聞社等が設立母体であるが、ミュンヘンやその周辺地域の都市開発に関し、市民の立場からの意見発信のための環境作りの実績に定評がある。行政対住民という構図の中での意見のやりとりではなく、都市開発の方向に関心を寄せる市民ばかりでなく地元議員や官公庁、開発の専門家らまでも参加し、恒常的な意見交換と活動を行うユニークな組織である。

ドイツの住民参加は、プロセスの効率性を意識してか一定の妥協点について行政、住民双方がコンセンサスを有しているようにも感じられた。これは高い市民意識と行政側の専門性に裏打ちされた結果であるかもしれない。当面はこうした“成熟した”関係を続けていくのであろうが、環境配慮規定の強化が進むヨーロッパの動きの中でいくばくかの影響を受ける可能性もある。EUでは加盟国における環境アセスメントの強化、さらには越境的な影響を及ぼすおそれのある開発については、戦略的環境アセスメント(SEA: Strategic Environmental Assessment)の考え方に基づき、できるだけ早期における環境面、経済面、社会面への影響を総合的に評価・調整することを法的に義務付ける流れにある(2001年6月EU加盟国会議決定によるEU指令)。これまでの環境アセスメントがプラン立案後の事業化段階での評価でも良しとされているのとは異なり、さらに遡って検討段階における評価を求めるものである。これまでのところ、ドイツは導入にさほど積極的ではないと聞く。まして地域が限定されたBプランでは手続きにおいて大きな変更を受けることはないかもしれない。しかし、法制化の芽が無いわけではなく、その場合一気に対応を迫られる可能性もある。

一部形式化の傾向が見られるドイツの住民参加ではあるが、一層の環境への関心の高ま

りを背景に、『プラン策定者』VS『個々のエゴ』のぶつかりあう場としてばかり準備されるものではなく、『環境をモノサシとして国土の価値の向上を目指し、その効用をともに享受する』ための機会として捉え直すことが可能となってくるであろう。住民側にとっては自治の組織化や広域化によって知見の深化を進めるのも一つの方策であるし、行政側がこれを恒常的に取り込むことによって情報の共有化を進めれば、プランづくり引いては街づくりにかかる社会的なコストを大きく引き下げる効果も見込まれる。制度のプラットフォームが異なるため単純ではないだろうが、こうした面こそわが国が学ぶべき成果であり、その観点からもドイツの住民参加の動向については注視をしておくべき事項であると考えられる。

(注：文中の考え方、意見に係る部分は筆者の個人的見解であることをお断りしておく)

(主な参考文献)

- 「欧米諸国の都市計画コントロールの仕組み」建設省建築研究所 1994/1
- 「人と街を大切にするドイツのまちづくり」春日井道彦著 学芸出版社 1999/11
- 「ドイツの地域にみる公的プロジェクトの決定プロセス」日本開発銀行 フランクフルト駐在員事務所報告 1999/7
- 「持続的な成長要因としての地域の自立」日本政策投資銀行 フランクフルト駐在員事務所報告 1999/11
- 「コミュニティを大切にするまちづくりを考える」日本政策投資銀行 フランクフルト駐在員事務所報告 2001/12
- 「都市論の脱構築」大久保昌一 学芸出版社 2002/12
- 「ドイツにおける自治体レベル住民投票の実態と限界」阿部成治, 寺園淳 2002 年度日本都市計画学会学術研究論文集
- 「ドイツの連邦道路事業における計画調整システムと概略計画段階での調整方法に関する考察」室田昌子 2002 年度日本都市計画学会学術研究論文集

【資料 6：三自治体の回答比較表】

	ベルリン市 シャルottenburg・ハイルースト行政区域	ウルム市	フランクフルト・アム・マイン市
I プラン素案の策定	・事業の目的が固まった段階で市民に提示（予防的措置） ・ローカル紙で事業計画の公告を掲載 ・開発計画の存在を伝える程度 ・多く関心を寄せられるプランの場合、非公式の催し物を設定	・教会と市役所間の幹線道路の見直しについては、5 年超の事前ディスカッションを行い、スムーズなプラン策定につながった。 ・住宅地開発の場合、自然保護団体、下水局、電話局等と連絡をとり、専門家との議論を踏まえて策定	・素案段階で議員と住民に告知
II プラン素案の議会決議		・担当助役がタイミングを判断 ・住民も充分了知しているような準備期間が長いプロジェクトでは草案決議とプラン案決議を一回で行うこともある	
III 説明・公聴会（一部 VI と共通）	・公告はローカル紙掲載 ・場所は行政舎内 ・空中写真等概要が素人でもわかるものを展示 ・担当者が現場で質問に対応 ・書面質問にも対応 ・関心が高い近隣住民に対する公聴会も実施 ・専門家による影響評価か報告書を作成	・担当者や策定に関与した専門家が現場で質問に対応 ・通常のプランでは市民からの反応は 3～5 人程度 ・住宅改良プランではまず反対は出ない ・地元議員は重要な論点について了知しておく義務あり、市役所から全て議員に報告	・場所は区内に会場を用意 ・対象は住民と区議会議員 ・担当者が現場で質問に対応 ・他区の市民も意見表明は可能だが、採り上げる際の重要度に相違 ・口頭での意見はテープレコーダーで記録して文書化 ・参加者の数はプロジェクトによってまちまち。意見表明は 2、3 件のケースもあり ・早期市民参加はプラン実施の適否にかかるもので、内容を推敲する機会ではない ・必要なしと判断された場合、代替案は示さない ・住民の意見と市の回答は全て議員に配布
IV プラン案の策定			・関係公益機関との協議は早期市民参加時期から継続して実施 ・協議対象は通常 40～50 団体
V プラン案の議会決議			・ヘッセン州の州法規規定による
VI 縦覧・展示	・提案書の様式は定めてない ・50 以上の同一の異議については新聞で回答 ・書類は閲覧可能 ・周辺地区住民でも提出可能	・工事そのものへの直接の注文で大きなものはこれまでない ・工事期間中住民の引越をさせることもある	・市の公報にて縦覧場所を告知 ・合法的な手続きとするため、署名入り文書による質問のみ受け付け
反対意見・抗議の事例	・交通量の変化に関心高い ・生態系への影響の関心も高い	・交通量の変化にもっとも関心高い ・生態保全の観点から市営住宅新設、公園新設等では多くの反対が出た ・住宅建設プランでは住民のエゴが前面に出やすい ・1970 年代、ベルリン、ミュンヘンの地下鉄工事で騒音が問題化し、工法の再検討となった例あり	・土地所有者の農民から公共収容価格格差への抗議あり ・屠殺場の移築プランでは数百名の抗議に会い、断念
VII プランの議会決議	・これ以降、プランが市民に対する拘束力を有する意味ではもっとも重要なプロセス	・3 回の決議のうちでもっとも重要 ・プラン展示からこの決議までが作業面でもっとも重要	・これ以降、議会の新たな議決なしには内容の変更不可 ・市民参加による大きな修正に対しては、再度の議会決議と市民参加のプロセスが必要 ・規定に則り、意見を寄せた全ての人に対し決議に至ったことを通知
VIII 上級官庁許可		・上級行政庁はテュービンゲン市 ・大型商業施設の新設プランの際は、店舗の内容まで説明	・南ヘッセン州では、ダルムシュタット市が上級行政庁
IX 公布			・通常の法律と同様で公告

	ベルリン市 シャルottenburg・ハイルースト行政区	ウルム市	フランクフルト・アム・マイン市
全体	・Bプラン：政治的配慮から公共と民間の利害関係につねに配慮 ・地域を代表する団体等とは恒常的に対話		
「計画によって起こりうる影響」の考え方	・既存の利用形態に変更ある場合（ビル新設、企業の新規進出等）に問題化 ①利用形態が事業によって損なわれないか ②隣接する建築物等との距離が適法か ③騒音、大気汚染等環境側面 ・複雑なものについては専門家の鑑定 ・大きな事業では環境アセスメントも実施	・“広く深く”住民への説明義務はあるが、その程度は明記されていない ・住民に対しては、効果を細かく技術的に示すよりもなぜこのプロジェクトが必要か説明することが重要 ・騒音レベルについては数字を出して説明 ・大型商業施設新設の場合、地元商店街への経済的影響も重要なポイント ・その際、予想される経済効果が少なくともマイナスにならないよう努力することが必要 ・プランの早期から施設のファンクションを中心に二回の市民参加で説明	
法典以外の取決め	・ベルリン特有の市と行政区間の調整が必要	・今後、建設法典並みに重要度が増すのがEUのUVP（環境影響評価） ・UVPでは、草案の段階から議会や住民に環境影響評価を公表する義務あり ・プラン決議の際も決議の一部としてUVPが盛り込まれる。議員は住民の利害を基に指摘の有無を判断	・ヘッセン州の州法規にてプラン案決議を規定 ・市の独自ルールとして、ローカル紙と週一回の市広報へのプラン進捗の掲載を規定 ・より小規模の自治体では役所前のガラスケースに貼り出す場合もある
裁判	・裁判所のチェックポイント ①手続きについての瑕疵の有無（縦覧期間の充足等） ②利害関係についての専門家を交えた検討、考量の経緯の有無 ・現在はプラン作成後所定の期間内での訴訟に限りプランそのものの有効性を問うことが可能		・担当者の質疑応答は記録文書として市役所に保存、法定では行政側の証明書類として準備
住民参加の意義／配慮すべき点	・これまでの実績から形式化の傾向あり、複雑化	・現状の二回の住民参加システムは妥当	・現状のシステムは妥当 ・これ以上住民参加の機会を加える必要は無い ・見直しの可能性として、関係公益機関への連絡協議はプラン案決議後の作業を不要としても差し支えない

フランスの都市計画における住民参加に関する調査報告

日本大学理工学部
専任講師 宇於崎勝也

1. はじめに

フランス共和国 (République Française／以下、フランスとする¹⁾) は次々と法やデクレ (通達) を出すのが好きな国である。その結果、問題の解決や不完全な体系の補完という目的とはうらはらにこれらの仕組みが細分化・複雑にからみ合い、その内容は簡単には把握できない状況になっている。2001 年以降できるかぎりひとまとまりの法典に関連条文を吸収し、法と行政の仕組みを簡素に整理する試みが行われている。

わが国で知られるフランスの都市計画は、1958 年のデクレによる ZUP (市街化優先地区・Zones à Urbaniser par Priorité・戦後復興のため優先的に市街化を促進する地区。のちに ZAC となる) をはじめ²⁾、1967 年 12 月 30 日法 (土地利用の方向付けに関する法律・Loi d'Orientation Foncière) によって再編された SDAU (都市整備基本計画・Schéma Directeur d'Aménagement ed d'Urbanisme・拘束力のない都市計画の基本方針。のちに SD に引き継がれる)、POS (土地占用計画・Plan d'Occupation des Sols・ゾーニング図面と規則を記述する文書からなる詳細計画)、ZAC (協議整備区域・Zone d'Aménagement Concerté・区域内では POS に換えて PAZ を指定する) がよく知られるところであり、1983 年 1 月 7 日法 (都市計画に関する地方分権化法)³⁾により、それまでの実績をふまえて SD (基本計画・Schéma Directeur) と POS の二段階計画に変更されての効果について語られることが多かった。しかし 2001 年に SD、POS は廃止、SRU 法 (連帯・都市再生法、Loi Solidarité et Renouvellement Urbains)⁴⁾のもとで SCOT (地域統合計画・Schéma de Cohérence Territoriale)⁵⁾と PLU (地方都市計画・Plan Local d'Urbanisme)⁶⁾に変わり、ZAC も 2002 年 6 月に特定の地区を積極的に整備するために、開発計画を立案する「協議整備区域」から PLU の規定のもとで行うものへと運用が変更されている⁷⁾。

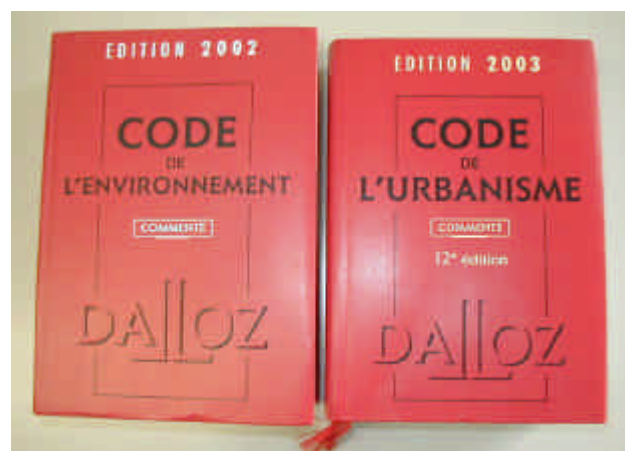


写真1 環境法典と都市計画法典 (法律出版社として有名なダロズ社刊)

情報公開と住民協議を担保する法律として知られていた、いわゆるブウシャルド（Bouchardeau）法（1983 年 7 月 12 日法）も現状では各種の法律（Code）の中に条文として吸収されており、大きく変化しつつある都市計画の体系（写真 1・環境法典と都市計画法典）を日本に居てその全容を理解するのは困難（一部を除き原則として英訳すらない）である。

今回（2002 年 12 月）、フランス政府、パリ市および二つの大規模プロジェクトにかかわる都市圏共同体を対象に、都市計画における「住民参加」の仕組みの実態を聞き取り調査したのでその報告を行う。（表 1）

表 1 ヒアリング対象

Communauté urbaine de Nantes (ナント都市圏共同体)	Franck Barrau (フランク・バロー) 氏 Anne Bourlet (アンヌ・ブーレ) 氏 Patrick Bertu (パトリック・ベルチュ) 氏	12 月 2 日
Mairie de Paris (パリ市)	Thierry Lemoine (ティエリー・ルモワヌ) 氏	12 月 3 日
Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement secrétariat d'État au Logement (フランス政府設備・運輸・住宅省)	Daniel Coulaud (ダニエル・クロー) 氏	12 月 3 日
Lyon Confluence (リヨン合流地点共同体)	Thierry Lacroix (ティエリー・ラクロワ) 氏	12 月 5 日

2. 2002 年 12 月現在の都市計画と住民参加

フランスは全国に 36,000 の自治体（Commune・コミューヌ・市町村）を持ち、ひとつの自治体が約 15K m²の範囲を管理している⁸⁾。都市計画の主体は自治体であるため、全国土を対象とした土地利用計画は以前にはなかったが、2000 年 12 月 13 日制定・2001 年 3 月施行された SRU 法により、国土スケールで広域的な土地利用の方針を定め一貫性を持った管理を行うための SCOT と自治体の範囲ごとに土地利用を直接規制する詳細計画として決定される PLU の二つが定められることになった。なお、PLU 策定は義務ではなく自治体が「定める権利を持つ」ものと位置付けられている。SCOT は PLU に対する広域計画であり、PLU は SCOT に拘束される。ただし、SCOT の策定も義務ではなく、SCOT がいない場合にも PLU を策定することは可能である。PLU は自治体の全領域を対象とすることが定められており、POS のように策定の対象とならない地域を残すことはできなくなった。1995 年 2 月 4 日「国土の整備・発展の方向付けのための法律・(Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire)」によって、国土の広域的な土地利用の方針を国が定める DTA（国土整備指針・Directive Territoriales d'Aménagement）制度〈都市計画法典 L111-1-1,2,3〉が制定されているが、SD+POS 時代を引き継いで、国土整備指針→SCOT→PLU がそれぞれ上位計画に従うヒエラルキが成立した。SCOT が策定される範囲の設定は、自治体の多数決により結成された「連合組織」と国の代理としての県知事により行われる。計画案は連合組織の議会承認や今回の調査目的でもある住民参加によって検

討・修正され、最終的には議会の決定によって決められる。決められた SCOT に納得できない自治体は「連合組織」からの離脱も可能であるが、ある程度は県知事の裁量によって制限を受けることになる。

フランスでは土地はすべて私有地（自治体所有の土地も自治体私有と考える）として取り扱い、土地利用は私有地と公共施設＝私権と公益の審判による判断にもとづき決定される。「公開意見調査」は公共施設をつくる際に私有が制限されて公益地と見なされたり、場合によっては土地徴収（収用）されることになるため⁹⁾、土地所有者の意見を聴取する意味で昔から実施されていた。しかし従来は、事業・プロジェクトがある程度まで「形」ができた段階で住民に情報が開示され、公益が優先されるため住民の不満が大きかった。

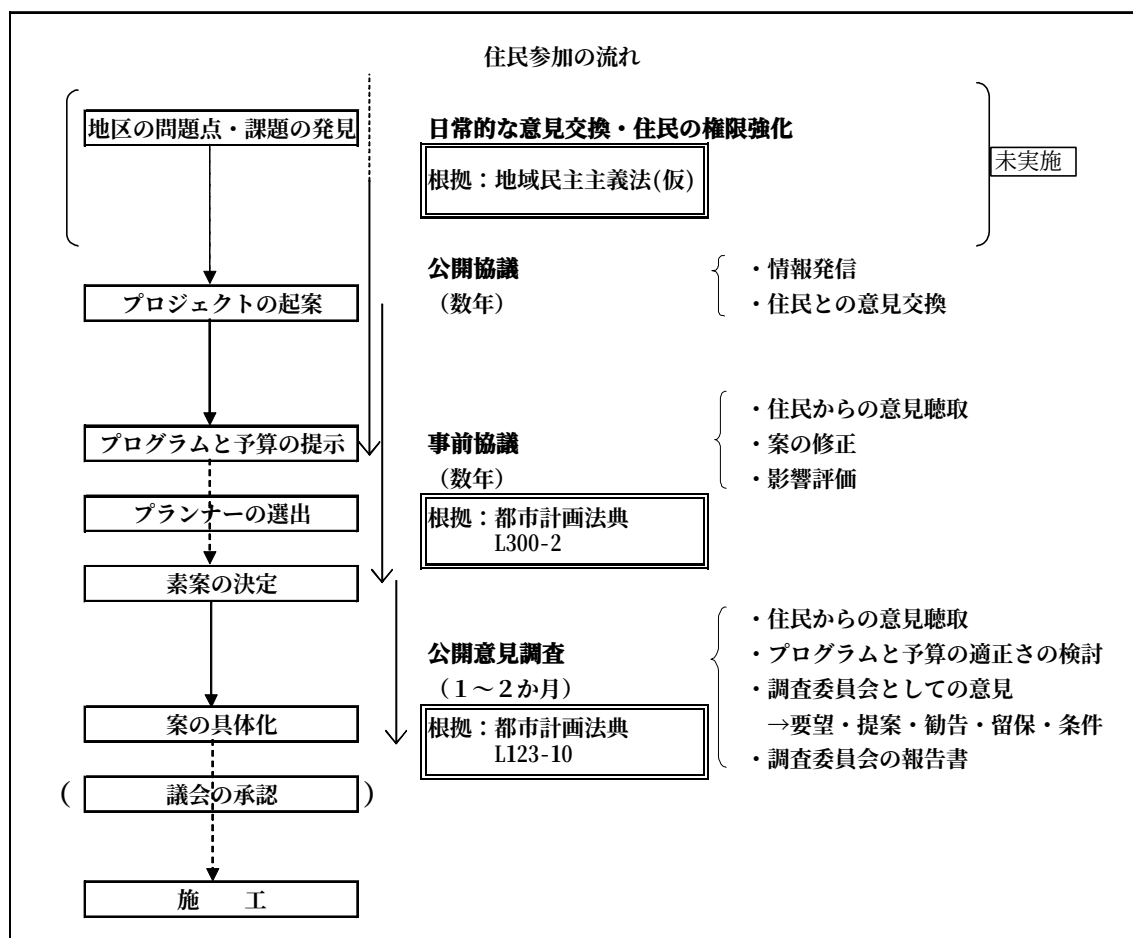


図1 フランスにおける住民参加の流れ

さて、現状の住民参加の流れは図1のなかの「公開協議 (Débat Public)」「事前協議 (コンサルタシオン・Concertation Préable)」「公開意見調査 (Enquête Publique)」を見ることができる。「事前協議」は1985年に定められ、「公開意見調査」はSRU法によって盛り込まれた「広い意味」での住民参加である。「公開協議」は事業・プロジェクト開始以前から住民との対話を継続して行っている段階といえ法の条文に位置づけられたものではない〈関連条文は都市計画法典 L300-2〉。「事前協議」はさまざまな

事業に際して行われるが、都市計画においては SCOT、PLU、住民の生活環境が変化
するすべての工事（公共・民間を問わず市街地内の 5,000 m²以上の建築、200 万ユー
ロ以上の工事）では必ず必要となる。ただし、法的には「事前協議」は必要とされて
いるのみで、その形式・やり方についての詳細は自治体で決定される。会合ばかりで
なく、展示会や広報誌の作成などとすることもできる。なお、都市計画法典には「事
前協議を行うこと」「協議の形態を決定すること」「承認の前に報告書を作成すること」
が定められている。これらの法的手続きに従っていない場合には、事業やプロジェク
ト自体が中止となることもある¹⁰⁾。

では、主体となる「住民」とはどのような人をさすのか。「住民」とはある一定の場
所に利点を認めて居住しているものをいい、仮に事業・プロジェクトの近隣に住んで
いなくとも、本人が個人の利益が侵害された（されそう）と感ずる場合には「住民」
として発言することができる。何らかのプロジェクト構想が自身の生活を変えること
が想定されれば「協議」に参加することができる。フランスでは「協議」において住
民、認可団体の意見を聴取することが法に定められており、任意に結成される「アソ
シアション（非営利団体・Associations）」¹¹⁾が積極的に関わってくる場合がある。ア
ソシアションには4つの形態があり、期間限定団体（Association pour l'Occasion、道
路建設反対などの目的で設立）、既存団体（Existent）、公認団体（Association Agréées）、
公益団体（Utilité Publique）がそれぞれの目的をもって設立されており、伝統的にこ
れらの団体の発言力は強く、場合によっては事業・プロジェクトに「反対するための
団体」が結成されることもあるため、その動きは見逃せない。この「反対するための
団体」を最小限に止めるためにも「事前協議」は有効な手段と考えられている。

3. 住民参加の仕組み

「事前協議」は都市計画法典 L300-2 に規定されたものではあるが、形式・やり方
は自治体の条例によって定めることができる。「協議」は事業・プロジェクトが形にな
る前に、「公開協議」の形でその地域・地区の将来像について住民の意見を聴取する段
階から開始され、「プログラムと予算」からなる「構想」を作成するまで継続される。
住民意見は協議の場での発言の聴取、直筆で記録されたノート（綴られたノート・写
真2，資料1）によって集約される。なお、ここでの予算は企画案作成費用、住民の
必要性や影響を及ぼす範囲などの調査費用、公示費用、事業概要にのっとったプラン
ナー・施工業者への支払い、土地収用費用などにもとづき算出される。

以前はいわゆるブウシャルド法で規定されていた「公開意見調査」は、現在では各種の
法に組み込まれており都市計画法典 L123-10 である。ブウシャルド法では自治体、プラン
ナーや施工業者がプロジェクトの可否を調査する「調査委員会」を任命し、報酬も業者か
ら自由な設定で支払われていた。その結果、住民からの意見聴取の手続きは行われていた
が、十分に機能しないこともあった。SRU 法の成立により、プロジェクトとは利害関係の
ない「調査委員会」が行政裁判所（Tribunaux Administratifs）¹²⁾によって奇数人（1名
か3名）が任命され、窓口を設置してプランナーや住民の意見を聴取しながら、プロジェ
クトの「プログラムと予算」に対して環境への影響、経済効果、技術的・社会的・法的検
討を行った上で「調査委員会」の意見（要望、提案、勧告、留保、条件などを理由付け

たうえで)を付した報告書が提出されるようになった。「調査委員会」＝第三者によって事業・プロジェクトの適正さが確認され、担保されるようになってきている。なお、調査委員会の報酬はどのような結論を出そうとも、決められた額が業者から支払われる。「公開意見調査」においては住民の意見は直筆のノート(綴られたノート)の形で残され「調査委員会」がそれらを加味して報告書を作成することで、住民参加と意見の反映がなされたことになる。重要な内容が質問状で提出された場合には返信したり、新聞紙上で回答こともあるが、まれなケースである。

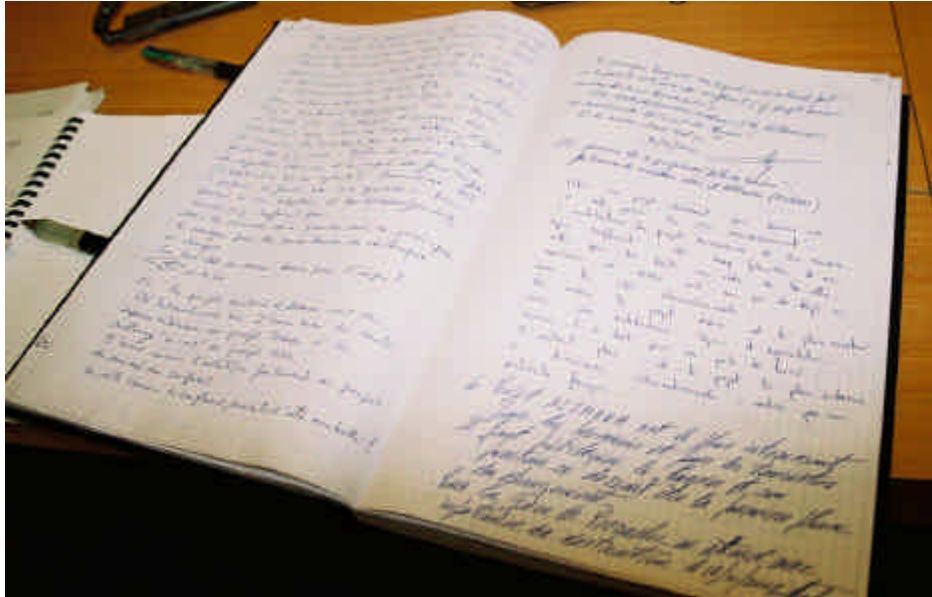


写真2 綴られたノート

法律にのっとった協議(会合・説明会)は公的な報道機関(主として新聞)をとおして周知され、あわせて関係する「アソシアシオン」メンバーへのダイレクトメールや折込みチラシを用いて行われる。しかし、公式な会合以外にも「町内会」レベルの会合が頻繁に実施されており、事業・プロジェクトの企画が具体化する以前から地域・地区において「公開協議」が実施されている。ここでは事業・プロジェクトに関する長期的な展望・意向とともに身近な「街灯の電球が切れた」などという苦情も提示され、住民対話の担当者にとっては住民のモチベーションを維持するためにも、すぐに対処しなければならないこのような問題も発生してくる。つまり、住民とは公式・非公式を問わず会合がもたれ、情報発信が続けて行われており、広報誌の発行やWebサイトの公開なども平行して行われる。たとえば、ナント島のプロジェクトでは3か月に30回の会合が持たれるなど、住民が常に新しい情報を得、自分の意見を発言できる機会が頻繁にあるため、事業・プロジェクトに対する反対意見や実現への障害・問題点が早い時期に浮き彫りとなり対処されている。非公式の会合はリラックスのできる会場(たとえば開発地区内で事務所として利用されている廃倉庫をリニューアルした施設)で行われることもあるが、公式の会合は意見の偏りがなく、のちのち適正さが示されるよう市役所などの公共の場で行うことが決められている。また、開催時

間も夜 19 時から 22 時、土曜日の午前中など就業者にも参加可能な時間帯も必ず含まれる。平日の開催では時間の空いた主婦や老人、学生は参加することはできるが、必ずしも住民の総意を反映したとはいえないからである。

住民への説明は主としてスライドで行われ、資料を配布することはあまりないが、展示会の内容をまとめたパンフレット（図 2）やアンケート票の付いた報告書（資料 2）を用いることもある。住民の興味の対象はその施設・開発がなぜ必要なのか、おおよそどの程度の金額がかかるのかであり、事業・プロジェクトによって地域・地区の「環境」の変化によりどのように影響するか、住みやすくなるのかどうか、コミュニティが維持されていくのかどうか、住み続けられるのかどうかの視点で意見が述べられることが多い。



図 2 住民説明用パンフレット（パリ・「都市河川ルネッサンス」）

「事前協議」という名称は一見、事業・プロジェクトに住民が参加し、住民の意向を反映した開発（または開発中止）が行われるように錯覚するが、実際には自治体が当該の地域・地区の開発によって都市の活性化を図る構想の方針は決まっている。「協議」は具体的には情報公開・発信と住民の「説得」であり、決定した事業・プロジェクトを実施していく中で、住民の反応を見ながらごく小さな修正はあっても、住民が主体的に反事業・反プロジェクトの計画を立案したり、実行したりすることはない。

2002 年 2 月 27 日に定められた法律に「地域民主主義法（仮訳）・（Loi Démocratie de Proximité）」がある。まだ具体的な運用にいたっていないが、地域住民の意見交換などの活動を保障し、PLU 策定手続きに住民の意向が反映されるよう補完するといった、地域住民の権限を強化するとともに、「事前協議」「公開意見調査」などが住民意

見をより一層重視するようになった一方で、膨大な時間と労力を要するシステムになりつつあることから、生活に密着した「地区評議会」のなかで恒常的に住民の意見を集約し、意見を述べる機会が設けられる時間の短縮と要領のよい情報収集を図るシステムとなりそうである。

住民参加はその事業・プロジェクトが自身に関係すると考える「住民」すべてに常に情報が公開され、自分たちの目の前で事業・プロジェクト案が固まり、実施に移されている様子がわかるということに意義があり、周知・意見交換のための会合が開催されるたびに（または特定の期間、特定の場所に訪れれば）、自身の考えを述べる機会が与えられるという保証が重要である。住民としては「参加をした」「意見を述べた」という事実が、自分が知らないうちに開発が進められたわけではないという安心感につながり、開発に対する意識を高め、積極的には反対する住民グループを作らない補償となっている。

4. ヒアリングによる具体例

(1) ナント島

ナント市（Nantes）は大西洋に注ぐロワール川の貿易港として栄えた、現在人口約25万人の都市である。ナント島はロワール川（La Loire）の中洲で19世紀より造船所および居住地として開発・利用されてきたが、多くの用地が残されており、現在市街化が進行しつつある。従来はナント市が中心になって開発計画を進めていたが、ロワール川流域の多くの自治体の将来に関係するとして、ナント市長の呼びかけにより、ナント市を含めた24市町村による広域都市圏のナント都市共同体（Communauté Urbaine de Nantes）が2001年設立され、ナント島（3.5K m²）の開発を中心にナント市他地区とナント島が一貫性を持った市街地として形成されるように、開発構想の推進を行っている。1999年コンペ（設計競技）で当選したアレキサンドル・シュメトフ（Alexandre Chemetoff）とジャン・ルイス・ベルトシュー（Jean-Louis Berthomieu）の公共施設計画案（道路、広場など）を基本に住民との対話、計画の促進が図られ、2002年10月から公共施設の整備が開始されている。（図3、図4）

本開発ではコンペ以前から市と住民との対話である「事前協議」が始まり、「なぜ」「どうして」開発を行うのかが説明されてきた。第一回の起案は展示会によって住民に周知され、会合により意見交換が行われた。「プログラム（何を企画するのか）」と「予算（開発の見積もり）」が住民に情報公開されながら対話や意見聴取を経て案が詰められていくという過程になっている。その結果を受けて第一次の構想が作成される。コンペの実施により素案（グランドデザイン）がプランナーにより提示されたことで、本格的な検討が始まり「調査委員会」¹³⁾による「公開意見調査」が実施された。「調査委員会」は数回の会合の中で住民意見を聴取・記録し、協議のうえで住民意見の反映、環境への影響、予算の適正さ、従後の効果を予測して、「調査委員会」としてプロジェクトの可否を記載して報告書を提出する。報告書は一般公開されてプランナー、事業施工者、行政裁判所に説明される。プランナーや業者は必ずしもこの報告書の結果に従う必要はないが、訴訟などが起こった場合には本報告書の内容が考慮されることになる。



図3 ナント島（1グリッド 500m）



図4 コンペ当選案（一部）

実際には、ナント島の再開発は緒についたばかりである。25～30 年におよぶ長期計画の見通しであり、3.5K m²という膨大な再開発用地には現状でも西側の寂れた地区がある一方で、東側は集合住宅が建ち並び、旧市街と空港を結ぶ道路にはトラムが整備され、新規にホテルが立地したり、沿道商業施設などの集積も進んでいる。このような民地の開発が進んでいることを認知した上で、公共施設としての道路や公園をまず整備することが目的とされており、いささか違和感を覚えるが長い期間を見すえたプロジェクトであり、住民との対話を専門に行う職員が地元に住居し、連日の会合を繰り返しながら、皆が納得する形で徐々に進められていくことが目指されている。



写真3 ナント島の風景1



写真4 ナント島の風景2

(2) リヨン合流地帯

リヨン市（Lyon）はフランス第二の都市で人口は約 41 万人、リヨン都市圏（Communauté Urbaine de Lyon）としては 120 万人の生活圏を形成している。ソーヌ川（La Saone）とローヌ川（Le Rhone）に囲まれた半島（プレスキル・Presqu'île）の国鉄駅北側が旧市街として開けている。今回ヒアリング対象とした「合流地帯」は国鉄駅南側の工場地帯として栄えた一帯である。リヨン（合流地帯）共同体はリヨン市およびソーヌ川沿岸の周辺 55 市町村により構成される団体である。リヨン共同体法によって 1997 年に設立され、1.5K m²の開発対象地区を 30 年間で開発するプロジェクトである。共同体は住民参加にもとづく計画立案、土地の購入、工事の実施、地区の経営の4つを担うことが予定されており、現在住民意見にもとづき開発プロジェクトを実施することが決定し、2007 年までに完成予定の複合商業施設（予算 15,000 万ユーロ）が最初のプロジェクトとして、現在コンペが行われている。4 案のうちどれが選ばれるかは 2003 年 1 月に市長ほかの投票により決定される。本施設を含めた地区が 2015 年までに第一期プロジェクトとして推進され、約 0.3K m²の完成を見る予定である。なお、投票によりコンペ案の決定、第一期プロジェクトの実施が決められると二か月間の「公開意見調査」が行われる。本地帯での「公開意見調査」は現状の環境分析（地形、地下水、緑地、空気、人口、移動手段、他地区との関連、文化的背景など多岐にわたる）と「プログラムと予算」の検討、住民の意見をふまえたうえでの「調査委員会」のプロジェクトに対する意見という二本立ての報告書で提出される予定である。報告書は県知事（国の代理機関）あてに提出・報告され、県知事がプロジェクトを拒否した場合には行政裁判所での裁判（共同体 対 政府）が行われ、県内他地域とのバランスも考えてプロジェクトの適正さが判断される。受理されると共同体はやっと具体的な工事を始めることになる。このようにあらゆる場面、あらゆる機会にプロジェクト内容が確認され、どの状況においてもプロジェクト自体が中止になる可能性がある。住民参加の機会の増大とともに、このような第三者機関（「調査委員会」）による適正さのチェック、上位の自治体による大局的な視野による確認なども見逃せないところである。

プロジェクトの経過を見ると、1997 年から 1999 年は住民との最初の交渉期間であり、開発プロジェクトの実施の可否を住民対話の中で探っていた時期であった。最



図5 リヨン島（1グリッド 500m）



図6 開発計画案

初の5か月間に「公開協議」として住民に対する説明を行うとともに、拠点事務所に展示（プロジェクト構想、予算、土地利用などについて）を行い、毎日午後には事務所を開放して「住民」が自由に出入りすることができるようにした。あわせて担当者が常に「住民」との対話を行っている。この期間内に6,000名の「住民」が来訪し、本地帯がどのような方向に向かうのかを知り、意見を述べたり、綴られたノートに自身の考えを記載したりしている。その結果を（反対意見も含めて）まとめて報告書を作成し共同体に報告を行っている。その結果を受けて共同体議会は投票によってプロジェクトの実施を決定していく。ただし、本地帯全体を一括で方向付けるのではなく、局所的に少しずつ住民との対話、意見聴取を進めながら、そのつど報告書の作成、議会による議決という段取りをふんで進めていくことになっている。場合によってはどの部分かで議会の否決も考えられ、その際には該当するプロジェクトは中止となることも予測される。

このプロジェクトでは最終的に居住者7,000名（現状4,000名）、従業者6,000名（現在2,000名）の実現が目指されている。プロジェクトは図5の楕円部分の国鉄駅と直線矢印部分の高速道路によって分断された半島のリヨン市南部の改善である。高速道路はリヨン市街地では地下トンネルを利用しているが、本地帯で地表に出てマルセイユに向かう自動車が1日10万台通過する。環境への影響も大きく郊外にバイパスをつくりリヨン市を通過する自動車をなくすことを政府に要望している。仮に高速道路を廃止できれば本地帯からローヌ川への親水空間を創出することができる。また、国鉄の線路と駅を工夫し、現在のリヨン市街地から直結するトラム路線も計画されている。本地帯は駅と高速道路で分断された結果、北側がリヨン市の「表」、本地帯が「裏」と

いう印象が長年続いてきたものを改善し、リヨン市として一体の発展が目標となっている。二つの川を利用して美しいまちを創出し、文化施設（ミュージアムなど）を取り込んだ複合市街地の開発構想となっている。本地帯の開発構想に関する「公開協議」では、1999年の展示会には延べ25,000人が参加した。この時点での住民からの意見をまとめると次のような意向が整理できた。

- ① 高速道路を廃止することは賛成
- ② 駅前にある既存の建物をなくすことに賛成
- ③ 構想に盛り込まれている高層ビルの建設に反対
- ④ 国鉄の路線を本地帯内に延長することに反対



写真5 プロジェクトで情報公開のために使用されている資料の一式



写真6 開発対象地の風景

この結果を受けて市長は住民の意向を反映した開発構想の修正を要求した。ただし、法的には住民の意向を受けてプロジェクト構想を変更する必要はなく、実際に④に関

しては予算の都合によって修正されることはなかった。

地帯全体のプロジェクトが検討・具体化していく中で、部分的に先行しているところもある。第一期プロジェクトとしてソーヌ川から内湾状の湖を本地帯内に引き込み、ヨットハーバーと複合商業施設、オフィスビル（延面積 20 万㎡）、民間分譲住宅からなる地区を生み出す予定である。第一期プロジェクトだけに限った「公開協議」は 1998 年～2002 年に 4 回の展示会と市長や専門家が参加する 4 回の会合が持たれている。また、本地帯のイメージアップを目指す目的もあって、ソーヌ川・ローヌ川が合流する突端部には、2006 年にオーストリアの建築家コーポ・イムルブロー（Coop Himmeblau）設計のミュージアムが開館予定となっている。

(3) パリ市

パリ市（Paris）はフランスの首都（人口約 212 万人）¹⁴⁾であるが、フランスの中央集権体制のもと、政府の政策がパリ市にそのまま反映されることも多かった。20 年ほど前からようやく全国で都市計画に関する自治体の能力が高まり、パリ市でも独自の都市計画を実施することができるようになってきている。

パリ市には 20 区 121 地区あり、この 121 地区が地区評議会の単位となっている。パリ市では PLU が策定されている最中であり、20 区の区長のもとで地区評議会での議論が試行錯誤のなか重ねられてきた。議論にあたってパリ市により図 7 のようなパンフレットも作成され、今後 20 年間の都市計画に関する「協議」が区単位でまとめられたところである。



図 7 パリ市の PLU 策定を議論するための広報用パンフレット

住民への情報公開は形式的には報道機関（新聞、テレビ、ラジオ）を通じて行われるが、パリ市ではまず展示会の開催と展示内容をパンフレットにまとめて配布することが行われている。展示会は市役所、区役所など公共施設が使われるほか、事業・プロジェクト用地近傍の公共用地に看板を立てて公開されることもある。展示会には住民が意見を記録するためのノートが準備され、看板やパンフレットには意見を述べるために設置された窓口の場所や時間が記載されている。最近のケースでは Web サイトやインターネットを通じての意見も見られるようになっている。

「都市河川ルネッサンス（Renaissance de la Bièvre à Paris）」は暗渠化されたビエブル川（La Bièvre）を 120 年前の状態に再現しようとするプロジェクトである。内容に関して展示会を行ったがあわせてパンフレットを作成し、配布した。パンフレットには自身の意見を書き込むノートの所在、市役所の担当の所在や連絡可能な時間帯、「事前協議」の実施案内などが刷り込まれている（図 2 参照）。

パリ市の PLU 策定過程においても、「都市河川ルネッサンス」においても、展示会による情報公開とパンフレットによる周知が図られている。パリは大都市だけに住民にとってもこのような事業やプロジェクトのみが関心事ではない。「事前協議」のために 19 時以降の時間帯を設定したり、平日の夜や土曜日といった特定の時間特定の市役所の窓口を担当者を待機させるなど、住民が意見を述べるための工夫が行われている。

「事前協議」における会合の回数はプロジェクトの規模や局所的なものか市全体に関わるのかによって異なってくるが、これまでの実績では人口 10 万人程度が関わる局所的なプロジェクトの「事前協議」において、会合の延参加者数は 200 人未満であり、参加者は決して多くはない¹⁵⁾。逆に参加者はある目的や意欲を持っている傾向にある。例えば、政治的な思惑がある（フランスの住民参加で最も懸念されるのが、この政治的思惑である。長い期間を要するプロジェクトでは政権交代なども大きな影響となる）、利害関係のあるアソシアション（団体・協会）である（実際に反対運動のために組織される場合もある）、地域に長く住み愛着のある老人で意見がいたいなどの目的を持って参加してくる。

5. 結論

フランスの住民参加システムを探っていく中で、ナント市のバロー氏も述べていたように、「協議」という呼称は適切ではなく、徐々に使用されなくなるであろうと考えられる。「協議」の結果、事業やプロジェクトが大幅に修正されたり、住民が望む形で実現されたり、極端には事業・プロジェクトが中止になったりすることもあると解釈する者も出てくるからである。現に本調査以前には私自身もそのように考え、住民からの意見にどのように回答し、どのように集約して事業・プロジェクトを実施するのかに非常に興味があった。調査を進める中でまずこの勘違いに気づき、「協議」ではなく「情報開示、インフォメーション」であって、住民に納得してもらうためのシステムであることがわかった¹⁶⁾。住民参加を促し、住民に情報を送り続けて、「慣れ・親しみ」を持ってもらうことが現状の「協議」の目指すところである。ただし、事業・プロジェクトがある程度の「形」になってから「こんな風に地域が変わります」と初めて情報を提供するのではなく、事業・プロジェクトが始まる以前から「住民」と交流、

意見交換（場合によっては苦情の受付なども）を行って「信頼感・安心感」を醸成し、一緒に地域の将来像を模索してきたという経緯を事実として認識させておくことが必要である。

日本においても地域に密着し、そこに居住しながら事業・プロジェクトを進めることも少なくはない、民間デベロッパーの開発では普通に行われている。都市計画決定を要する事業の場合にもありうるが、密着する人は当該地域のビル建設に携わる建設会社の社員であったり、地元のコンサルタントであったりすることが多いのではないだろうか。都市計画事業の決定・認可に関わり、それを公聴会などで住民に説明する行政マンにとっては「密着」には限度がある。それでは住民との対話をどのように進めればよいのか。ひとつの示唆はフランスで 2002 年に定められた「地域民主主義法（仮訳）」である。今回調査を行い、現に住民参加が実施されているフランスにおいても現状のシステムでは不十分であり、対話・納得・了承に要する時間が長すぎるということが指摘されている。もっと住民に近いところでの日常的な意見の集約、住民側からの情報発信が必要との認識から設けられたと聞いている。この制度で中心となると考えられる「住民代表グループ」は、強い権限を持ち、現状では「町内会（地区評議会＝抽選によるボランティアが地区の代表となり構成されている）」が代替し、その萌芽がみられるが、近い将来、「住民代表グループ」は行政と密接な立場で地域の将来像、事業・プロジェクトの内容、工事期間中および竣工後の問題点・課題などの「意見交換」をする機会が設けられるものと考えられる。

現在の日本では NPO 活動も活発になっており、地域に密着した「まちづくり」活動も数多く行われている。ある都市では自治体が策定した都市計画マスタープランに対抗するため、住民団体が独自の都市計画マスタープランを作成するという事例も出ている。それほどまでに「住民」の意識も能力も高まってきている。地域の将来像について、住民団体と行政が同じテーブルに付き、事業・プロジェクトありきで始まるのではなく、ともに 10 年後、20 年後の地域の姿を探っていく機会を定期的に設けることも考えられないだろうか。都市計画マスタープランの策定過程は住民参加のもとで地域・都市の将来像を模索する試みではあったと思われるが、いわゆる「総論賛成・各論反対」、「地域に街区公園は必要だが、わが家の隣接地はイヤ」という住民のエゴを包み隠すために、地域を大きくつかむ結果となってしまった。個別の事業・プロジェクトのスケールではまったく議論されてないともいえる。都市全体の目標ももちろん必要だが、スケールダウンした「地域」を対象に「住民」と本当に「協議」する機会をつくるのもひとつの方法であろう。

さらに、リヨン市で具体例を見たように「住民参加」流れのひとつである「公開意見調査」を行う第三者機関＝「調査委員会」によるプロジェクトの適正さのチェック、上位の自治体（国の代理）による周辺自治体への影響やバランスを考えたの適正さの確認などいくつかのチェック機構が組み込まれていることも重要であろう。ますます都市計画に関わる権限が市町村などの身近な自治体においていった際に、一定規模以上のものは都道府県で審議をするという取り上げるのではなく、住民に近い市町村という自治体に地域住民との情報発信・意見交換・意見の聴取などを任せ、都道府県は上位の自治体としてバランスや適正さをチェックするという役割に転換してもよい

のではないだろうか。都道府県や国が主体である都市計画決定では、住民にとっては非常に遠いところで決定された「違う次元の話」になってしまい、ある程度プロジェクトが実施され、工事が進み、自分が住んでいる居住環境に影響がありそうだと気づいて初めて声を上げることとなるため、反対運動や工事差し止め運動、訴訟につながってしまうのではないだろうか。都市計画や「まちづくり」プロジェクトがもっと身近に感じられる展開を図るべきであろう。

○注

1) フランスの総面積は 551,000K m² で下表のようなエリアに分けられる。

地方自治体	団体数	
La Région (地方圏または州)	26 (国内 22 海外 4)	自治体
Le département (県)	100 (うち海外 4) ・ 面積はほぼ 6,000 km ²	自治体
L'arrondissement (郡)	337	行政区画
Le Canton (小郡)	3,838	選挙区画
La Commune (市町村)	36,700	自治体

海外領土 (TOM) はフランス領ポリネシア、ニュー・カレドニア、ワリス・エ・フトゥナ、フランス領南極内領土。海外県 (DOM) はグアドループ、グイアヌ、マルティニック、レユニオン

- 2) 本稿での仏語和訳および略称は既往の文献・報告書によるほか、鈴木隆教授 (獨協大学) へのヒアリング、望月真一氏 (アトリエ UDI 都市設計研究所) の著書に多くを因っている。
- 3) それまでの都市計画の権限は中央政府とその出先機関が担っており、地方小都市の小さなプロジェクトに至るまで政府の指導・管理のもとで行われていた。1983 年に社会党政府によって地方分権化政策が着手され、都市計画のあらゆる権限が自治体に委ねられることとなった。当時、自治体には都市計画の専門的な技術を持つものは少なく、転換に時間を要した。
- 4) 連帯・都市再生法は、より一貫性があり、より連帯的で、持続可能な開発に、より配慮した市街地整備を促進しようとする意思にもとづき成立した。この法律は農村に適用される都市計画規定をも含むものである。
- 5) SCOT は、その定められた範囲の空間整備の一般方針を定め、特に市街化予定区域と自然区域または農業区域との均衡を定める。また、住宅、公共輸送機関、商業などの均衡に関する目標を定める。自治体間にまたがる重要性をもつ自然空間または都市空間を明確にする。さらに特定の分野、たとえばインフラ整備 (バイパス道路、下水処理場など) や大規模な事業計画をより詳細に定めることができる。また、建築可能区域を新たに設定する前に既存の建築可能区域を優先的に利用することを規定し、新街区の建設に先立って公共輸送機関を整備するよう定めることもできる。
- 6) SCOT によって定められた範囲の整備と再開発のための総合政策がまとめられた上で、PLU により自治体の計画がより適切に表現できるようになる。POS は法律によって土地の権利に限定されて運用されていたためその役割を十分に果たせなかった。PLU によって第一に土地の権利が明確にされ、都市区域、市街化予定区域、農業区域、自然区域が画定される。土地

所有者が建築できるもの、あるいは建築できないものが厳密に定められる。第二に PLU は今後、保全地区を除いて行政区域全体を対象に自治体全体の発展および開発計画を明示した整備および持続可能な開発事業計画を定めることができる。

POS と PLU の地域区分の比較

POS				PLU		変更点
都市区域	U 区域	UA	都心部	都市区域	U 区域	変更なし
		たとえば UB UC UD	都市によって区分の仕方が異なる			
自然区域	N 区域	NA	POS の変更、ZAC の設定、区画整理の実施により、将来の市街化予定区域	予定区域 市街化	A U 区域	同規則で移行
		NB	既存の建物はあがるが、それ以外は保護されており、市街化拡大を予定していない区域	廃止		
		NC	優良農地、埋没資源など豊かな自然環境を保全すべき区域	農業区域	A 区域	農地を中心にまとめる
		ND	災害や公害の予防、景観や生態系の価値を理由として保全する区域	森林区域 自然及び	N 区域	若干範囲が広がる

- 7)ただし、SRU 法施行以前に既に策定されている SD と POS については、各自治体で 10 年以内を目処に改定されるまでその効力を有する。
- 8)フランスの総人口は 6,070 万人ほどである。パリ市は人口 200 万人を越える巨大自治体だが、一方では数十人の自治体もあり大小さまざまである。ただし、25,000 以上の自治体では人口は 700 人以下である。
- 9)DUP (公益宣言・Déclaration d'Utilité Publique) と呼ばれ、公益が認められる計画・事業において、個人の利益に優先して事業遂行のための土地有用ができる。土地所有者を説得のうえ、市場価格で買い取られる。場合によっては裁判所の介入もある法的な最終手段となる。
- 10) 望月真一「路面電車が街をつくる (参考文献 4)」PP.42～43 によれば、『フランス特有ということもできる「行政と市民との関係」を突き詰めた「フランスの住民参加」の方法を示したい。世界的傾向となった市民参加の社会的要請と重要性に呼応して、官僚社会のフランスでも近年少しずつ都市計画法に手が増えられ、フランス型「住民参加」の制度を整えてきた。日本の環境に近い状況にあっただけに、地方分権化政策とともにフランスのこの修正派また参考になるものである。… (中略) …フランスの「住民参加」の努力は、行政と住民のそれぞれの役割のあり方を本来の姿に近づけるような現行制度に修正を試みたものである。すなわち、住民は選挙によって選んだ行政のリーダーに権限を託し、行政を進めることを十

分認識し意見を述べ議論をすることもできる。住民より委託を受けた行政は住民に代わって責務を果たすという本来の関係性を達成する努力である。…（後略）』とあり、フランスの住民参加の流れは日本の今後の可能性を示唆している。

- 11)アソシアシオンは、かつて団体設立自体が犯罪であった時代を経て、1901年7月1日法によって団体設立の自由が認められるようになったもので、この条文により規律される非営利目的の団体である。わずか20条ほどの条文により規律されている法は100年間に10数回の小改定が行われたに過ぎない。

第1章

第1条（定義）アソシアシオンは、恒常的な形態で二人以上の者が、利益の分配以外の目的のためにその有する知識と活動を共同のものとする合意である。アソシアシオンは、その有効性に関しては、契約と債務に適用される一般原則によって規律される。

第2条（設立の自由）アソシアシオンは、許可なしにかつ事前の届出なしに、自由に設立することができる。ただし、第5条の定めに従わない限り、法的能力を持たない。

第3条（無効原因） 第4条（脱退の自由） 第5条（公示） 以下略（参考文献8）

- 12)フランスでは行政裁判権は行政権に属し、司法権に属する司法裁判組織とは別個の裁判組織を形成している。
- 13)「調査委員会」は県知事に承認された行政法に詳しい退職者リストの中から1～3名程度の調査官が行政裁判所により任命され、事業・プロジェクトに応じて定められた期間（一か月以上二か月以内）に、1～数回の会合を行ってプロジェクトの可否を記載した報告書を提出する。
- 14)パリ市は212万人／105km² 200人／haである。各国首都の1ha（0.01K m²）あたりの人口密度は東京23区130人、ワシントン40人、ベルリン40人、ロンドン50人程度。（2000年現在）
- 15)フランスでは国政選挙であっても投票率が30%で多いほうであり、住民参加が難しい国柄といわれている。
- 16)フランス語を日本語にした際の誤訳ではなく、フランス語のニュアンスでも日本語の「協議」と変わらない。実際に「協議」をやめ「インフォメーション」とすることが検討されている。

○参考文献

- 1)V.ルナール・J.コンビ編著／上住直彦・広岡裕児訳（1992）：フランスの土地政策 1945-1990, 住宅新報社
- 2)建設省建築研究所（1994.1）：建築研究資料 No.81 欧米諸国の都市計画コントロールの仕組み―土地利用に関わる計画・規制制度を中心として―
- 3)柳澤修（1994.12）：フランスにおける公共事業の実施手続きについて，河川 581号，(社)日本河川協会
- 4)望月真一（2001）：路面電車が街をつくる ―21世紀フランスの都市づくり―，鹿島出版会
- 5)鈴木隆（2001）：フランスの都市計画制度における土地利用の計画と規制，日仏工業技術 第47巻1号，日仏工業技術会
- 6)宮谷敦（2001）：協議整備区域（ZAC）と調整役建築家，日仏工業技術 第47巻1号，日仏工業技術会

- 7)望月真一（2001）：フランスの交通まちづくりと都市生活，日仏工業技術 第47巻1号，日
仏工業技術会
- 8)大村敦志（2002）：フランスの社交と法 〈つきあい〉と〈いきがい〉，有斐閣
- 9)山口俊夫編（2002）：フランス法辞典，東京大学出版会
- 10)Ministry for Infrastructure, Transport and Housing（2001.10）：Planning Policy in
France
- 11)Henri Jacquot,François Priet（2001）：Droit de l'Urbanisme 4^e édition, Dalloz
- 12)René Cristini（2003）：Code de l'Urbanisme, 12^e edition, Dalloz
- 13)M.Bernard Boubli（2001.11）：Urbanisme Construction 2002-2003,Éditions Francis
Lefebvre

資料1 綴られたノートに記載された住民意見（ナント市の裁判所建設時）

1

Il ne semblait pas difficile de conserver et de réhabiliter les sites anciens nés
de l'urbanisme des sites anciens (chambres, ruelles). Mais d'une lecture architecturale
surtout négligée dans ses représentations architecturales et dans l'évolution des
techniques de construction : Béton, acier, briques, peintures métalliques ...
Une façon d'élimer le même et d'habiter une ville avec ses hommes, d'élimer
dans une ville venant des espaces à conditions culturelles ou autres. (on a vu des projets
sans développement pour l'équipe LACROIX et d'autres)

On réaménage les ruelles pour en faire des cultures
tropicales et l'intérieur habité par des citoyens actifs.
Il y a dans les Doublons un ~~zoo~~ ^{zoo} d'origine en liberté.

- Dans le quadrilatère Palais de justice - Ecole d'architecture
Nations des étudiants. Révision des lieux et des techniques
pour en faire un lieu intéressant pour développer
la vie sociale et la rencontre entre les diverses populations
qui fréquenteront les lieux et les associations de
quartiers.

Les grands axes du projet présentent des
intérets. Cependant il faut se rendre à
l'avantage de parking pour les commerçants
et aussi plus d'espaces verts. Si l'évolution
est une place pour le quartier, le maintien
des Quai West, et des différents lieux "limites"
constituent autant de fonctions à développer.
Il suffit de se rendre à l'évidence des
établissements.

Il faut du quartier République si on habite par d'abord on mis
sur les espaces verts qui font un bon effet. Dans par la
et on a vu une très forte concentration de personnes vivant des problèmes
fait apparaître à grande échelle un quartier d'habitat.

資料2 事前協議における報告書（リヨン市）と住民アンケート項目

アンケート項目

『リヨン合流地帯プロジェクト実現の第1段階
協議への参加（2002年6月～10月）』

〈1 ページ目〉

1. プロジェクトに期待することあるいは提案がありますか？
2. 計画実施における優先事項は何だと思えますか？
3. 計画実現第1段階について、どのように思われますか？
4. 協議についてのご意見：
 - a 協議に関して期待することは何ですか？
 - b 協議において討論する優先テーマは何だと思えますか？
 - c どのテーマについてより多くの情報を求められますか？

〈 2 ペ ー ジ 目 〉

報告書

以下の回答は任意です。共同体以外へ情報が漏れることはありません。協議に参加される方々をより理解し、今後の会合を組織するためのものです。

1. この地区にお住まいですか？（はい・いいえ）
2. この地区で働いていますか（はい・いいえ）
3. 次の展示会またはセンター内の展示をご覧になりましたか：
 - a 1998年～1999年の計画の第1回展示会（はい・いいえ）
 - b 2000年11月～2002年6月のリヨン合流地帯インフォメーションセンター（はい・いいえ）
 - c 現在の展示会（2002年6月以降）（はい・いいえ）
4. あなたは：
 - a 協会会員（職業的なものも含む）
 - b どのような？
 - c その目的
 - d 特に都市計画、建築、建設に興味がある。（はい・いいえ）
5. 「はい」の場合：専門職、学生、その他の該当するもの
 - a 職業
 - b 年齢
6. 計画についての会合に参加するための連絡がほしいですか？（はい・いいえ）
 - a 氏名
 - b 住所
 - c 電話（日中）

ご協力ありがとうございます。日付を記入してください。



資料Ⅱ

ドイツ・フランスの現地調査における 入手資料

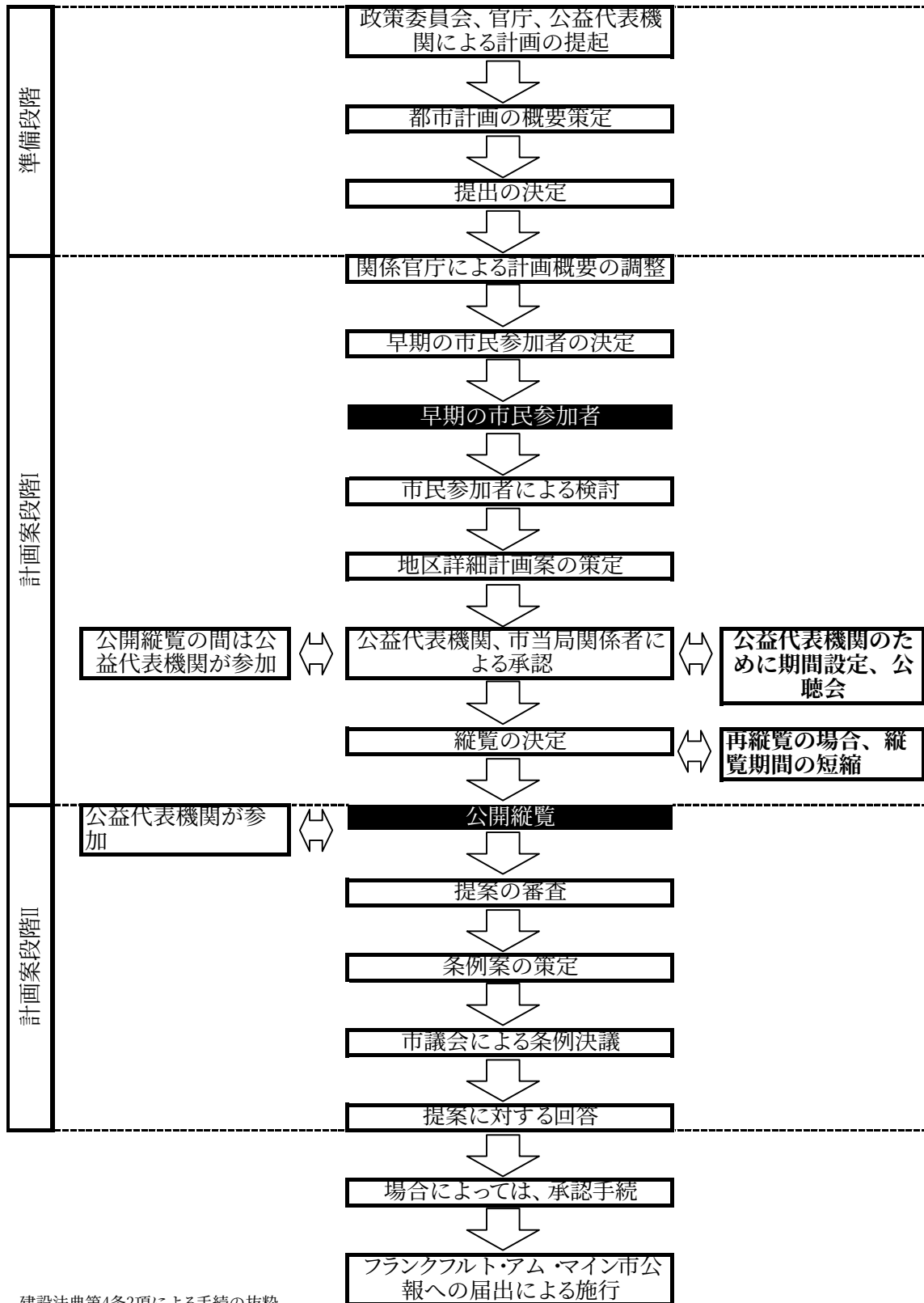
1. ベルリン市 シャーロットテンブルグ・ヴィルマースドルフ行政区

AGBauGB (建設法典施行法)による地区詳細計画策定手続 (作成、変更、補足、廃止)				
	AGBauGB第6条による 地域的な地区詳細計画	AGBauGB第7条による都市全体に意義のある地区詳細計画	AGBauGB第7条による主要都市の地区詳細計画	AGBauGB第8条、第9条による、連邦の策定機関ないし大規模都市政策事業による要請を実現する地区詳細計画 (手続はAGBauGB第7条を参照)
分類	AGBauGB第5条における都市開発行政 (SenStadt)による格付け		中央行政による障害、あるいは地区での障害については、AGBauGB第5条における都市開発行政による格付け	
				市政府案に対しては、市長評議会または議会の承認
手続の実施	合法性に関する地区の課題	専門性に関する地区の課題	中央行政の課題	
議決および制定	(1)管区長による策定決議 (2)管区長による検討 (3)BVVによる計画決定 (4)管区長による法規定の発令	介入の場合、AGBauGB第6条による地区詳細計画欄を参照 (1)都市開発行政による策定決議 (2)都市開発行政による検討 (3)BVVによる計画決定 (4)都市開発行政による法規定の発令	(1)都市開発行政による策定決議 (2)都市開発行政による検討 (3)BVVによる計画決定 (4)都市開発行政による法規定の発令	
地区の手続に中央行政が関与	(1)AGBauGB第5条による地区報告 (2)手続の主な変更時には都市開発行政が通知 (3)TOBとして各官庁の参加 (4)AGBauGB第6条4項による決定計画の地区告示 (5)都市開発行政による法的管理	(1)AGBauGB第5条による地区報告 その後 :都市開発行政による手続にともなった説明 (2)作成決議に関する地区情報 (3)施行決議に関する地区情報 (4)TOBとして各官庁の参加 (5)関係者参加の結果に関する地区情報 (6)公開決議に関する地区情報 (7)検討に関する地区情報 (8)都市全体でどの程度重要かを検討した意見表明によって、AGBauGB第6条4項による決定計画の地区告示 (9)都市開発行政による法的管理 随時、都市開発行政による指図権と介入権の行使がある	中央行政の手続に、地区の関与は規定されていない	
変更の禁止 : 策定計画の説明、開発設計	(1)AGBauGB第13条1項により、管区長が変更の禁止を発令 (2)管区長による策定計画の決定、BVV委員会の承認	(1)AGBauGB第13条1項による変更の禁止ならびに延長の発令前に、都市開発行政の情報開示 (2)AGBauGB第13条3項による変更の禁止の例外認定のための都市開発行政の承認 (3)計画作成中の計画認可に関する地区情報 (都市全体の公益に関与すれば) (4)BA/BVVの策定計画決議の送達 (5)建設法典第125条2項2段および3項による決定に関連する計画に関する地区情報 随時、都市開発行政による指図権と介入権の行使がある 都市開発行政による介入 (6)都市開発行政による変更禁止の発令 (7)都市開発行政による策定計画の決議	(1)都市開発行政による変更禁止の発令 (2)都市開発行政による策定計画の決議	
AGBauGB第10条による適応義務	(1)AGBauGB第10条1項による決定した地区詳細計画の変更 (2)AGBauGB第10条2項による新規地区詳細計画の策定 (3)AGBauGB第10条3項による都市開発行政の指図権および介入権 (4)AGBauGB第10条4項による重要地区計画の差し止め		(1)市長評議会の情報開示 (2)市長評議会の情報開示	

シャーロットテンブルグ・ヴィルマースドルフ都市計画・登記局
2002年5月作成

2.ヘッセン州 フランクフルト・アム・マイン市

地区詳細計画策定手続の流れ 基本手続)



建設法典第4条2項による手続の抜粋

3. バイエルン州ミュンヘン市

ミュンヘン市役所都市計画・建築法規局

地区詳細計画の策定過程

1. 都市計画の必要性

都市計画は、秩序ある都市開発を目的としている。そのため住民からも多大な関心が寄せられている。

都市開発にむけてのさまざまな希望や、変化し続ける社会に対するわれわれのイメージは、街づくりに大きな影響を及ぼしている。建設用地、公共用地の必要性、秩序ある街づくりにおいて立ちはだかる障害や問題は、都市計画を策定する上で重要な要素となる。都市計画の対象となる自然保護、景域保全、ならびに環境保護などは、計画策定の際に十分に考慮される必要がある。建設法典において、計画の策定・立案は、住民、政策委員会、ならびに計画によって任務の範囲に関連する官庁およびその他の公共機関が一体となり、効果的に作業を進めることが定められているが、上記の要素を考慮して進めるものとする。

都市計画における基本方針は、地方自治体の自治権、建設法典、および連邦ならびにバイエルン州の自然保護憲法にもとづいている。

2. ミュンヘンにおける都市計画

ミュンヘンにおける街づくりは、まず計画段階を次のように大きく三つに分けている。

- (1) 都市開発におけるミュンヘンの将来性の十分な検討
- (2) 景観計画を含む土地利用計画 (F プラン)
- (3) 緑地整備計画を含む地区詳細計画 (B プラン)

この報告書における土地利用計画ならびに地区詳細計画とは、景観計画および緑地整備計画を織り込んだものを意味している。

ミュンヘンの将来性の検討とは、ミュンヘンの開発における機会とリスクの両面をテーマとして考案された総合的な構想であり、さらに今後展開する計画段階、建設プロジェクト、プログラムおよびその他の事項の決定において基本となるものである。土地利用計画および地区詳細計画の策定の際には、この総合構想における基本方針を念頭におく必要がある。

土地利用計画は、ミュンヘンの市街地全域において、都市開発の意図に沿った土地利用方法を示すとともに、それに伴う自然保護ならびに景観保全を維持するための要件や対策なども具体的に示すものである（たとえば、住居地域、商工業地域を指定する場合、自然景観、地域の緑化を考慮した庭や花壇設置、地区内の交通施設用地との関係、公園などの緑地の整備など緑化目標も示す）。

土地利用計画においては、示された対象地の利用に関して、住民は直接的法的拘束力を持つことができない。

地区詳細計画は、土地利用計画から展開することとする。地区詳細計画は、都市計画と緑地計画が調和の図られたかたちで街づくりに反映するよう、建設法典にもとづいた規定を示している。そのため地区詳細計画は、建築用途および密集度、建築方式、歩行者空間などを含めた交通用地のほか、公的・私的な緑地、ビオトープの維持、樹木、およびその他の植生などを制定することができる。

地区詳細計画は、建築許可もしくは事業許認可などの都市建設事業や建築・開発計画規制の枠組みとして機能する。（土地整理、土地収用、開発構想、建設・植生法）。

住民がどのような形で土地利用計画および地区詳細計画の策定に参加できるかは、本報告書に記載した計画策定過程のモデルプランを地区詳細計画案と合わせて参照していただきたい。

計画策定過程のモデルプラン

1

例として、既存の市街地内に未開拓地が存在する場合、または用地が街づくりや自然保護、景観保全目的とはそぐわない形で利用されている。

2

市議会は公的な話し合いの場を設け、これらの土地に対して緑整備計画1)を含む地区詳細計画の策定を取り決める。プラン策定においては、その土地の新たな利用法に関して具体的な項目が表示されていることとする。緑整備計画は、地区詳細計画に含まれており、地区詳細計画の一部として策定される。

3

市議会の取り決めは、市町村の広報、または掲示板などに公表され、一般市民に公開される。これによって、望まれない建設案を抑制することが可能となる。縦覧期間や場所などは、南ドイツ新聞およびミュンヘン・メルクーア誌内にて広告される。

4

計画局では、入念な現状調査のもと、候補地がどのように利用されるか、さまざまな可能性が検討される。代替案には、効果的かつ実現可能と思われる計画案が複数あげられる。

6

図面および報告書にまとめられた計画は、早期の段階での住民への公表という基本にもとづいて、市町村の広報、または掲示板などに公開される。縦覧期間や場所などは、南ドイツ新聞およびミュンヘン・メルクーア誌内にて広告される。

5

計画局でまとめられた複数の計画案は、ここで図面および策定の目的、目標、主要な効果などについて記載した報告書にまとめられる（仮計画案）。これによって市民にもわかりやすく計画内容が示されることになる。この仮計画案は、計画策定過程において、住民ができるだけ早い段階での策定参加実現に向けて、重要な情報提供という役割を担っている（早期住民参加）。

7

仮計画案およびそれにとまなう理由書などは、1か月間、都市計画局071号室の所轄の地区総務局ならびに隣接する市立図書館で公衆の縦覧に供する。計画内容に異議申立てや提案を希望する市民は、縦覧期間内に、その旨を文書で都市計画局に提出するか、もしくは直接、都市計画局にて担当者に申し立てることができる。

8

多数の市民または地区委員会から要請があった場合、計画案は行政の役人を交えて公的な場で議論される。公聴会の日時などは慣習に従って広告される。この公聴会ではじめて、市民には行政側に対して計画への意見申し立てや質問、議論をおこなう機会が与えられる。

9

都市計画局では市民から寄せられた異議申し立てや提案が回収され、検討される。その結果、場合によっては計画内容が変更される。計画は公益を担う機関の意見表明も反映された上で（ミュンヘン市交通連合、教会、手工業会議所など）議決され、法的に定められた形式にもとづき、正式な計画案として図面および説明書にまとめられる。

10

地区詳細計画案は、住民から寄せられた意見申立書とともに、自治体議会に提出され、検討がおこなわれる。計画案が市議会で議決された場合、市議会は計画案の告示を取り決める。同時に、市議会は計画案公開期間中、市民から提案書が提出されなかった場合、留保のもと地区詳細計画を条例として議決できる。

11

計画案の告示が告知される。

12

地区詳細計画案は、理由書とともに1か月間、都市計画局071号室で公開される。この期間、住民からの提案書が提出された場合は都市計画局で受理され、検討後、結果が提出者に通知される。住民から提案書が提出されなかった場合、計画案は正式に地区詳細計画を条例として議決される（第10項参照）。この場合、プラン策定過程は第15項または第16項へと進んでいく。

13

計画局で、市民から寄せられた提案が計画に反映すべきであるか検討される。提案が計画に反映され、計画の変更が決定された場合、第10項へとふたたび戻り、再度進められていく。変更された計画案がふたたび縦覧される場合、縦覧期間を2週間まで短縮することができる。

14

地区詳細計画案は住民から寄せられた提案書とともに、決議のため市議会に提出される。市議会はここで最終的に計画案を正式な地区詳細計画とすべきか決定する。

16

議会で議決された地区詳細計画の公布、または土地利用計画修正に対する認可の付与は、市町村の広報、または掲示板などに公表される。この公表により地区詳細計画、法的拘束力を有することとなる。

15

土地利用計画の表示に適応しない地区詳細計画案を定めようとする場合、土地利用計画の修正がおこなわれる前に、オーバーバイエルンの上級行政庁に認可を求めねばならない。

17

地区詳細計画は、計画局にて閲覧される。コピーを希望の場合は、土地登記所にて入所が可能である。

18

地区詳細計画が実行される。指定地区の交通用地、緑地の整備が可能になり、建設用地においてはバイエルン州建設法の規定にもとづき建設が着手される。

19

地区詳細計画は2年間、行政裁判所の監視下に置かれる。

地区詳細計画案

緑化整備計画に対応した地区詳細計画における計画図書の記号は、建設法典にもとづいて表示されており、主要な設計図の記号、ならびに専門用語などは次の通りである。

建築利用の種別	Bプランにおいて、建築が予定されている用地に関し、必要な限りにおいて、建築利用の目的は建設地区の区分によって表示する。なお、地区詳細計画説明書において、建築利用の категория は追加することも、または省くことも可能である。
建設地区	一般的に許可される建築ならびに例外的にのみ許可される建築（例外的にのみ許可される建築においては、許可内容によっては、建設が実行されない場合もある。さらなる例外建築は建築利用例にもとづいて判断される）。
WR 住居専用地区	住宅、例外的建物；店舗、公害を発生させない手工業施設、社会・宗教・文化・健康衛生ならびにスポーツを目的とする施設
WA 一般住居地区	住宅、店舗、飲食店、公害を発生させない手工業施設、宗教・文化・社会・健康衛生ならびにスポーツを目的とする施設、例外的建物；宿泊施設、公害を発生させないその他の営業施設
WB 特別住宅地区	住宅、店舗、宿泊施設、飲食店、その他の営業施設、業務および事務所用の建物、宗教・文化・社会・健康衛生ならびにスポーツを目的とする施設、例外的建物；行政の中心的施設、住居利用と調和する娯楽施設、ガソリンスタンド
MD 村落地区	農業用および林業用の施設、ならびにそれに付属する住居および住宅建物、菜園住宅および副業的菜園住宅、その他の住宅建物、農産物および林産物の集積加工のための施設、小売店、飲食店、宿泊施設、手工業施設、その他の公害を発生させない営業用施設、地域の行政、および宗教・文化・社会・健康衛生ならびにスポーツを目的とする施設、園芸用施設、ガソリンスタンド、例外的建物；住居利用と調和する娯楽施設
MI 混合地区	住宅、業務および事務所用の建物、小売店、飲食店、宿泊施設、その他の営業用施設、行政、および宗教・文化・社会・健康衛生ならびにスポーツを目的とする施設、園芸用施設、ガソリンスタンド、営業用施設部分での住居利用と調和する娯楽施設
MK 中心地区	業務、事務、および行政の建物、小売店、飲食店、宿泊施設、娯楽施設、その他の公害を発生させない営業用施設、宗教・文化・社会・健康衛生ならびにスポーツを目的とする施設、ガソリンスタンド、従業員用の住居、Bプランに定める階よりも上の階における住居、例外的建物；その他の住居
GE 商工業地区	周辺に対して著しい公害や負担を及ぼさない営業用施設、業務、事務、および行政の建物、ガソリンスタンド、例外的建物；従業員用の住居、娯楽施設
GI 工業地区	あらゆる種類の営業用施設、倉庫、貯蔵所および公共の施設、ガソリンスタンド、例外的建物；従業員用の住居
SO 特別地区	特別地区については、目的および利用の用途が表示および指定され、例として、週末住宅地区、大学地区、ショッピングセンターおよび大規模商業のための地区などが考えられる
建築利用範囲	Bプランにおける建築利用範囲は、建築線または壁面積を指定するとともに、用途地区の部分または個々の敷地ごとに、互いに異なる建築利用の密度を指定することができる；建築敷地面積、建ぺい率（GRZ）、延べ床面積、容積率（GFZ）、建築容積、建築容積量（BMZ）、全容積、建物の高さ
全容積	全容積とは、敷地面積上のすべての階を含んだものをいい、敷地面積の最低3分の2以上とし、最低天井高は2.30mとする。地下階に関しては、特別な規定が設けられる。
建ぺい率（GRZ）	建ぺい率は、敷地面積に対して許される建築面積の割合を示す。建ぺい率0.4とはその敷地において40%までを限度に建築が可能を意味する。
容積率（GFZ）	容積率は、敷地面積に対して許される延べ床面積の割合を示す。例として、容積率0.8では、1,000m ² の敷地に対して800m ² の延べ床面積を持つ建物の建設が認められる。
建築容積（BMZ）	建築容積は敷地面積に対して許される建築容積の割合を示す。建築容積4.5では、1,000m ² の敷地に対して4,500立方メートルの建築容積を持つ建物の建設が認められる。
建築指定線（赤）	建築指定線は、上部構造可能な敷地範囲を指定する。建築線が指定された場合には、この線に沿って建築しなければならない。
壁面積（青）	壁面積は、上部構造可能な敷地範囲を指定する。壁面積が指定された場合には、建物およびその部分がこの範囲を僅かに前進または後退することは許されない。
道路境界線（緑）	道路境界線は、公共交通用地の範囲を指定する。これらの境界線にもとづいて、交通用地、ならびに歩行者空間、車の駐車のための用地、自転車道など、特別な目的を有した交通用地が定められる。
建設方式	Bプランにおいて、基本的には、建築方式として開放型または閉鎖型建築方式を指定することとする。開放型建築方式では、側面境界線からの距離（側面後退距離）を保った一戸建・二戸建または高さ50メートルまでの集合方式の建物が建てられる。Bプランにおいて、一戸建のみ・二戸建のみ・集合方式のみ、またはこれらの方式のうち、二種類のみが許される用地を指定することができる。閉鎖型建築方式では、建物は側面境界線から距離を置かず建てられるが、既存の建物状況から考えて例外が必要な場合はこの限りでない。
遊水地	砂利や芝生など透水性のあるもので覆われた土地や植生地
自然育生地	自然・風景への介入がなされていない土地（自然植生）
浸透地	雨水浸透を保持するための土地

不明な点、または各計画策定過程に関しての意見などは、下記の計画局もしくは所轄の地区委員会まで問い合わせのこと

都市計画・建築法規局（計画 計画地区中央 電話：2 33-2 32
局）ミュンヘン市役所 ブルー 68、計画地区東 電話：2 33-2 開発対策局 電話：2 33-2 20 55
メンシュトラッセ 28b 80331 29 32、計画地区西 電話：2 再開発 電話：2 33-253 38
ミュンヘン 33-2 24 59

編集：ミュンヘン市役所都市計画局中央部二課 ブルーメンシュトラッセ 28b 80331 ミュンヘン
イラスト：エアンスト、ヒュアリマン
複製画：マリエッタ、フロムペアガー、ツインマアーマン
印刷所：バーバリア印刷 有限会社 ヨセフ・ドリンガー、ボーゲン 5 80807 ミュンヘン
発行日：1999年2月

都市・住宅・建設総局

SRU 法（連帯・都市再生法）

地方公共団体の新たな手段

まえがき

SRU 法（連帯・都市再生法）は、より一貫性があり、より連带的で、持続可能な開発により配慮した市街地整備を促進しようとする政府ならびに国会の意思を表している。また、同法は同じ目標をもって農村に適用される全国都市計画規則を改善するものでもある。

この目標を達成するために、同法は都市計画、住宅、および運輸の分野に根本的改革をもたらす。この小冊子では、同法の 209 カ条をすべて列挙することはやめ、その要点となる措置を取り上げることにする。

- （１）都市計画図書（SCOT(地域統合計画)および PLU（地方都市計画））を根本的に改革することによって、市街地レベルでの計画化をふたたび活発にし、簡素化された手続きによって特に環境への配慮を重視し、これまで分野別に扱われてきた課題を一貫性をもって総合的に考慮し、住民との協議にもとづいて練り上げられた文書が策定されるようにする。
- （２）都市開発の税制および資金調達と実際に運用される都市計画の手続きを一新する。
- （３）特により大胆で都市計画図書との関係を強化した都市交通計画を通じて、持続可能な開発に資する交通政策を意義あるものにする。
- （４）地域圏鉄道旅客輸送の整備を地域圏に地方分権化する。
- （５）どこにおいても住居を得る権利と社会的混合（人種、文化などが異なる人々が混在すること）がより尊重されるように、人口 50,000 人以上の都市圏に属する市町村に対して最低限の戸数の公営賃貸住宅を徐々に整備することを義務づける。
- （６）公営賃貸住宅を永続させ、HLM（適正家賃住宅）機関の権限を拡大する。
- （７）荒廃現象を防止し、より適切に対処するために、共有（区分所有）制度を改革する。
- （８）危険および不衛生建物に関する手続きを簡素で効果的なものにし、民間住宅に対する援助を一括して扱う「拡大 ANAH（全国住宅改善協会）」を設立することによって、荒廃した民間住宅の処理をすみやかに行う。
- （９）妥当な住居を得る権利を認め、すべての人に保証される品質を新たに定め、協議機構を普及させ、特に公営賃貸住宅に協議機構を設けることによって、借家人に新たな権利を与える。

市町村長および議員はなんらかの形でこれらすべての規定にかかわりがある、あるいは今度かわることになる。しかし、主要な施行令が公布されて以来、市町村長および議員は直接その責任となる規定の実施に直面させられている。まず問題となるのは、都市計画図書の改革、都市開発の新たな資金調達制度、そして人口 50,000 人以上の都市圏に属する市町村にとっては公営賃貸住宅の整備義務である。

この小冊子は、これらの規定の内容を簡潔に紹介し、誤解を解消し、議員が抱く主な疑問に答えることを目的としている。また、おそらく法律の名称のせいで看過されがちな農村部市町村に特別に関係する対策も紹介する。

もちろん市町村は、地方分権化された国の部局、特に県設備局にこれらの問題や法律全体について詳細な説明を求めたり、管轄行政区域の持続可能で連帯性のある開発を促進するために利用できる新たな手段を十分に活用するために必要な支援を要請することができる。一言で言えば、共和国協定を現代フランスの都市において、地域において実践させることである。

Marie-Noëlle Lienemann
住宅担当閣外大臣

目次

1. SCOT（地域統合計画）

- （１）SCOT(地域統合計画)とはなにか
- （２）SCOT(地域統合計画)の界域はどのように決定されるか
- （３）「15km」ルールとはなにか
- （４）だれが SCOT(地域統合計画)を策定するか
- （５）SRU 法（連帯・都市再生法）以前に承認された SD（基本計画）および SDAU（都市整備基本計画）はどうなるか

2. PLU（地方都市計画）

- （１）PLU（地方都市計画）は POS（土地占用計画）とどこが違うか
- （２）どのようにして POS（土地占用計画）から PLU（地方都市計画）へ移行するか
- （３）経過規定
- （４）緊急改訂手続き
- （５）PLU（地方都市計画）の策定および改訂時にどのような協議をおこなうか

3. SRU 法（連帯・都市再生法）と農村部市町村

- （１）農村地区の開発はどのように考慮されるか
- （２）市町村図の地位はどのようなものか
- （３）道路および公共設備の新たな資金調達方法はなにか
- （４）建築可能性に関してどのような緩和措置があるか

4. 新規道路およびそれに付帯する公共設備の資金分担

- （１）分担制度を導入するにはどうするか
- （２）この分担制度によって資金を調達できるのはどのような工事か
- （３）新規道路とはなにか
- （４）だれが工事の資金を負担するか
- （５）支払われた金額は公役務受託者にどのように再分配されるか
- （６）なぜ従来の商工業的公役務の資金分担制度を放棄したか

5. 都市圏内の連帯の組織化

- （１）どのような措置が導入されるか
- （２）どの市町村が対象になるか
- （３）これらの市町村はなにをしなければならないか
- （４）法律の適用にあたって考慮されるのはどのような住宅か
- （５）実践例

1. SCOT（地域統合計画）

（1）SCOT(地域統合計画)とはなにか

1）なぜ SCOT(地域統合計画)を策定するのか

- i) 市町村と都市共同体、新都市共同体、または市町村共同体が都市計画、住宅、経済開発、交通、および商業施設に関して推し進める政策を整合化し、調整できる場が必要だからである。これによって、開発を適切に制御し、環境への影響を考慮し、あらゆる種類の公害、すなわち自然または技術に起因する危険、騒音、汚染などを防止、軽減できるようになる。
- ii) たとえば道路および公共輸送機関への大規模投資、大規模商業施設、あるいは環境保護問題といった特定の選択は、市町村レベルで単独で決定できることではなく、どうしても都市圏あるいは都市域レベルでおこなわなければならないからである。
- iii) 同じ都市域または同じ農村地帯に属するさまざまな市町村または市町村団体の開発事業計画が近隣区域に影響を与える可能性があるときは、これらの事業計画の調和を図り、調整することが重要だからである。ひとつの市町村が新たな住宅区域、あるいは広大な商業施設または工業施設を短期間に大規模に開発することを選択すると、それはほかの市町村に影響を与える（たとえば、特定層の住民の転出、交通量の増加）。したがって、これらの選択が大筋において全体構想と集団意思決定の対象になるのは当然のことである。

2）SCOT(地域統合計画)にはなにが含まれるか

- i) SCOT(地域統合計画)は、その界域全体レベルでは空間整備の一般方針を定め、特に市街化予定区域と自然区域または農林業区域との均衡を定める。また、住宅、社会的混合、公共輸送機関、あるいは商業または経済設備の均衡に関する目標も定める。市町村間にまたがる重要性をもつ自然空間または都市空間を明確にする。
- ii) 特定分野では SCOT(地域統合計画)をさらに詳細にすることができ、たとえば設備建設（バイパス道路、下水処理場など）や役務の大規模事業計画を定めることができる。また、建築可能区域を新たに設定する前に既存の建築可能区域を優先的に利用することを規定したり、新街区の建設に先立って公共輸送機関を整備するよう定めることもできる。

3）SCOT(地域統合計画)は「スーパーPLU（地方都市計画）」ではないのか

- i) 「スーパーPLU（地方都市計画）」ではない。実際、SCOT(地域統合計画)は、保護空間を除いて、区画地ごとに土地利用を決定することはできない。SCOT(地域統合計画)は一般方針を示すのであって、PLU（地方都市計画）に代わるものではない。
- ii) その代わり、一般原則を定めても、もし各市町村がその適用を拒否できるとすれば、それはなんの役にも立たないはずである。地域の決定、すなわち PLU（地方都市計画）や市町村図(簡易版 PLU)の役割をもつ、3.（2）参照)のみならず、地域住宅プログラム、都市交通計画、商業設備計画といったほかの一般的図書も、SCOT(地域統合計画)と相容れるものでなければならないのである。したがって、これらの規則は SCOT(地域統合計画)によって定められた原則に反してはならず、原則の実施に資するものでなければならない。

「SCOT(地域統合計画)によって、市町村は開発をより適切に制御し、開発が環境に及ぼす影響を考慮し、あらゆる種類の公害を防止、軽減できるようになる」

(2) SCOT(地域統合計画)の界域はどのように決定されるか

1) だれが界域を画定するのか

発意により適当と判断する界域を提案するのは、市町村あるいは SCOT(地域統合計画)に関して権限を有する EPCI(市町村間協力公施設法人)である。この界域は、関係市町村または EPCI(市町村間協力公施設法人)の多数決をもって提案できる。界域は、既存の市町村団体と地域の経済および市街地の特徴が考慮されていなければならない。

市町村間協力の場合と同様に、総人口の半数を代表する市町村の 3 分の 2、または総人口の 3 分の 2 を代表する市町村の半数を多数とする多数決を受けて知事が界域を決定する。SCOT(地域統合計画)に関して権限を有する EPCI(市町村間協力公施設法人)は市町村からその権限を移譲されているので、市町村に代わって投票するが、それを構成する市町村数と同数の投票権を有する。SCOT(地域統合計画)に関して権限を有する EPCI(市町村間協力公施設法人)に加入していない市町村の利益を損なわないために、これらの「孤立」市町村の少なくとも 3 分の 1 が提案された界域に賛成しなければ、多数を獲得したことにならない。これは、農村部に所在する場合が多い孤立市町村のための一種の「特別多数決阻止比率」である。

2) 市町村が意に反して SCOT(地域統合計画)の界域に組み込まれることはあるか

ありうる。市町村共同体あるいは新都市共同体の形成の場合と同様に、界域は必ず飛び地のない一続きの地域でなければならないと法律に定められている。所定の多数が獲得されれば、界域案に賛成しなかった市町村も含めて界域案の対象となる市町村全体が SCOT(地域統合計画)の界域に含まれる。

3) 市町村は策定中の SCOT(地域統合計画)が承認される前に PLU(地方都市計画)または市町村図を承認できるか

(2001 年 4 月 1 日から PLU(地方都市計画)となる旧 POS(土地占用計画)または PAZ(区域整備計画)の改訂または修正についても同じ問題がある。)

承認できる。PLU(地方都市計画)および市町村図は SCOT(地域統合計画)と整合性がなければならず、都市交通計画や地域住宅プログラムが存在する場合はこれらとも整合性がなければならない。これは、これらの市町村間の文書が承認されてからでなければ PLU(地方都市計画)や市町村図を備えることができないという意味ではなく、既存の PLU(地方都市計画)や市町村図の修正あるいは改訂ができないという意味でもない。

(3) 「15km」ルールとはなにか

SCOT(地域統合計画)の目標は生活圏を共にするすべての市町村間の協力を促進することである。これらの市町村がひとつの SCOT(地域統合計画)に参加することは、それらの市町村が密集市街地に近いだけにいっそう必要となる。実際、協力がもっとも不可欠なのはその密集市街地であり、大半の住民が生活しているのは都市圏およびその周辺近郊なのである。

法律は、もっとも関係の深い市町村に SCOT(地域統合計画)への参加を強く促そうとしている。2002 年 1 月 1 日から、国勢調査による人口 15,000 人以上の都市圏外縁から 15km 以内(また海から 15km 以内)に位置する市町村であって、決定されたとの SCOT(地域統合計画)界域にも属さない市町村は単独で新たな区域の市街化解禁を決定できなくなる。市街化解禁するには知事の同意が必要になる。

1) なぜこのルールが必要か

生活圏を共にするほかの市町村との協力を拒否した市町村あるいは EPCI(市町村間協力公施設法人)が、生活圏全体に影響を与える可能性のある決定を単独で下せるというのは不当である。

たとえば、SCOT(地域統合計画)界域に入るのを拒否した市町村が自己の管轄行政区域内に広大な商業区域を創設することを決定し、それがほかのすべての市町村の交通、経済、住宅施設に影響を与えよう。この場合、その市町村は知事の同意を得なければ市街化を拡大できない。

2) 市街化解禁をどのように解釈すべきか

「15km」ルールの対象となるのは、修正または改訂によって2002年1月1日の時点で都市計画図書の中で建築不可能区域となっている区域、すなわちPOS(土地占用計画)の用語ではNC区域、ND区域、または「厳密な」NA区域の市街化解禁のみである。逆に言えば、既存のU区域と事業が認可されているNA区域は従来どおり建築が可能である。

3) なぜ15kmか

法律は柔軟性を望んでいるからである。都市圏から離れている農村部市町村の決定が生活圈全体に影響を与えることはありえず、都市圏に近い市町村の決定は場合によっては影響を与えることがある。したがって、都市圏から遠すぎず、また近すぎないところに境界を設定する必要があった。

4) 2002年1月1日からどうなるか

- i) 市町村があるSD(基本計画)に含まれ、その計画に関して権限を有するEPCI(市町村間協力公施設法人)または混成事務組合(EPCIを構成メンバーとする組合)が存在する、または再形成されている場合、あるいは市町村が承認されたSCOT(地域統合計画)に含まれる場合は、権利に変化はなく、その市町村は単独でPLU(地方都市計画)の修正を決定する。地域圏整備計画によってカバーされる行政区域(イル＝ド＝フランス、コルシカ、海外県)も同様である。
- ii) 市町村が将来のSCOT(地域統合計画)の界域に含まれ、その計画に関して策定任務を負うEPCI(市町村間協力公施設法人)または混成事務組合が形成されている場合は、その市町村はEPCI(市町村間協力公施設法人)もしくは混成事務組合の同意を得れば、SCOT(地域統合計画)案の策定を待たずに、新区域の市街化を解禁できる。
- iii) 市町村が、SCOT(地域統合計画)の策定への参加を望まないため、あるいは将来の界域に関する議論が終結していないために、界域に含まれない場合は、その市町村は知事の同意を得れば、限定的に市街化を解禁できる。この場合、知事は景勝地委員会および農業会議所の意見を聞いた上で、主として提案された将来の市街化がその市町村固有の要求を満たし、都市圏の市街化および編成に顕著な影響を与えないことを確認しなければならない。

「SCOT(地域統合計画)の目標は生活圈を共にするすべての市町村間の協力を促進することである」

(4) だれがSCOT(地域統合計画)を策定するか

SCOT(地域統合計画)は、権限を有するEPCI(市町村間協力公施設法人)とEPCI(市町村間協力公施設法人)に加入していない市町村が集まってできた公施設法人によって策定される。

実際には以下の3つのモデルケースが考えられる。

- i) 界域内にSD(基本計画)またはSCOT(地域統合計画)に関して権限を有するひとつ以上のEPCI(市町村間協力公施設法人)とこれらのEPCI(市町村間協力公施設法人)に加入していない市町村が存在する。この場合、SCOT(地域統合計画)を策定するために混成事務組合を設立する。EPCI(市町村間協力公施設法人)に加入している市町村は混成事務組合ではそのEPCI(市町村間協力公施設法人)によって代表され、それ以外の市町村は混成事務組合に直接加入する。

- ii) SCOT(地域統合計画)の界域がSD(基本計画)またはSCOT(地域統合計画)に関して権限を有するEPCI(市町村間協力公施設法人)の界域と一致する。この場合、そのEPCI(市町村間協力公施設法人)がSCOT(地域統合計画)を策定し、承認する。
- iii) SCOT(地域統合計画)の界域内にSD(基本計画)またはSCOT(地域統合計画)に関して権限を有するEPCI(市町村間協力公施設法人)がひとつもない。この場合、SCOT(地域統合計画)を策定するために市町村混成事務組合を設立する。

(5) SRU 法(連帯・都市再生法)以前に承認されたSD(基本計画)とSDAU(都市整備基本計画)はどうなるか

SRU 法(連帯・都市再生法)以前に承認されたSD(基本計画)とSDAU(都市整備基本計画)は、これらの計画の追跡調査および管理に関して権限を有するEPCI(市町村間協力公施設法人)または混成事務組合が存在するならば、引き続き適用される。このような公施設法人が存在しない場合は、2002年1月1日までに設立しなければ、これらの計画は失効する。

旧SDAU(都市整備基本計画)およびSD(基本計画)は、10年以内におこなうべき次の改訂時にSCOT(地域統合計画)の形でまとめられる。

2. PLU(地方都市計画)

(1) PLU(地方都市計画)はPOS(土地占用計画)とどこが違うか

今後POS(土地占用計画)に取って代わるPLU(地方都市計画)によって、市町村議会は**全体の経済状況等の分析**と都市または村の整備および刷新の総合政策をまとめた上で、市町村に関する計画をより適切に表現できるようになる。POS(土地占用計画)は、その役目が法律によって土地の**利用規制**の明確化に限定されていたので、上述の役割を十分に果たせなかった。

1) 土地占用計画と同様に、PLU(地方都市計画)は土地の**利用規制**を明確にする

- i) 市街区域、市街化予定区域、農業区域、自然区域を画定する。
- ii) 各所有者が建築できるもの、あるいは建築できないものを厳密に定め、POS(土地占用計画)の規則および図表と類似した、規則および図表が含まれる。

POS(土地占用計画)からPLU(地方都市計画)へ、規則の変遷

PLU(地方都市計画)の規則は、保全および活用計画でカバーされる部分を除いて、市町村全域について区域を画定する。今後、区域は次の4タイプのみとなる。

- i) 市街区域、すなわちU区域。これは従来どおりである。
- ii) 市街化予定区域。これは今後「AU区域」と呼ばれ、旧NA区域と同じ規則に服する。
- iii) 農業区域。今後「A区域」と呼ばれる。A区域(旧NC区域に対応)は、農地が豊かであることから保護すべき市町村内の地区をまとめたものである。
- iv) 自然および森林区域。「N区域」と呼ばれ、市街化から保護される自然地区全体をまとめたものである。旧ND区域とはいくらか異なり、N区域での建築は、区域の性格を損なわないことを条件として、大きさおよび受け入れ能力の点で限定された地区において認可される。

自然地区の無秩序な市街化が許されていたNB区域は廃止される。

また、自然または技術に起因する危険がある地区は、それがどの区域に所在するかにかかわらず(保留用地または指定植栽空間と同様に)特別に識別される。地下資源の豊かさを理由として保護される地区も同様である。

2) しかし、PLU（地方都市計画）の役割はそれだけではない

- i) 今後、保全および活用計画でカバーされる界域（保全地区）を除いて、PLU（地方都市計画）は市町村の管轄行政区域全体をカバーし、市町村議会によりまとめられた**全体の経済状況等の分析**を提示する。
- ii) PLU（地方都市計画）には、市町村全体の発展および開発計画を明示した、整備および持続可能な開発事業計画が含まれる。

整備および持続可能な開発事業計画は、今後数年間にわたる市町村の行政庁の意向を説明するものである。これはすべての市民に向けた文書である。したがって、過度に専門的で複雑にならないようにしなければならない。

このような枠組みの中で、市町村の要求に応じて、次のような具体的な整備事業計画を定めることもできる。

- i) 中心街区の整備および開発
- ii) 特に SRU 法（連帯・都市再生法）によって簡素化された介入手続き（荒廃した共有財産、不衛生状態、崩壊の危険、持ち主のいない空室および空き家に対する処置および予防措置）を利用した困難な状況にある街区の刷新
- iii) 公共空間の整備事業計画
- iv) ZAC（協議整備区域）における設備事業計画（旧 PAZ（区域整備計画）は PLU（地方都市計画）に組み込まれる）
- v) 都市入口の整備事業計画
- vi) 自然景観および都市景観などを保護するために決定された対策

これらの補足事業は任意であり、これらの事業計画がすべて準備できていなくとも PLU（地方都市計画）を承認できる。PLU（地方都市計画）は、今後の修正または改訂を通じて、事業計画が策定されるにつれて徐々に補足することができる。

PLU（地方都市計画）の策定または改訂の助けとして、方法論的手引きが近いうちに発行される。

「整備および持続可能な開発事業計画は、今後数年間にわたる市町村の行政庁の意向を説明するものである。これはすべての市民に向けた文書である」

（2）どのようにして POS（土地占用計画）から PLU（地方都市計画）に移行するか

1) 既存文書はどうなるか

POS（土地占用計画）から PLU（地方都市計画）へ移行するために、経過規定によって市町村の仕事できるだけ簡素化し、進行中の手続きの連続性を保証する。2001 年 4 月 1 日以前に承認された POS（土地占用計画）は引き続いて有効である。

I) POS（土地占用計画）を適合させることはできるか

改訂の必要がなければ、以下のようにして適合させることができる。

- i) 全体の経済性が問題とならず、保護される自然区域または農業区域が縮小しなければ、修正によって適合させる。

- ii) 公益認定の一環として設備または新規整備事業計画を可能にするために決定された一時的適合によって適合させる。
- iii) 地域民主主義に関する法案が最終的に可決された後は、事業認定の枠内で公共団体によって一般的利益があるとして認定された設備または整備事業計画を実現するために決定された一時的適合の対象とすることもできる。

II) ZAC（協議整備区域）の PAZ（区域整備計画）はどうか

- i) 2001 年 4 月 1 日以前に承認された PAZ（区域整備計画）は PLU（地方都市計画）に統合され、次の改訂まで効力を有する。
- ii) ZAC（協議整備区域）における準拠規則は当該街区全体レベルでの広範な考察の中で決定される。こうして、ZAC（協議整備区域）は多くの紛争の原因となった適用除外の性質を失うことになる。手続きは明快になり、法的により安定したものになる。
- iii) 手続きの形式主義は緩和され、将来は PLU（地方都市計画）を新規事業の要求により簡単に適合させることができるようになる。

2) いつ旧 POS（土地占用計画）および旧 PAZ（区域整備計画）を PLU（地方都市計画）の形でまとめなければならないか

I) 次の改訂時：

したがって、市町村の都市計画政策を説明する整備および持続可能な開発事業計画が策定されることになる。これは必ずしも長い図書、あるいは複雑な図書ではないが、特に複数の部分 POS（土地占用計画）またはそれぞれが PAZ（区域整備計画）の対象となる複数の ZAC（協議整備区域）を備えた市町村では総括作業を必要とする。PLU（地方都市計画）は ZAC（協議整備区域）での都市計画も含めて市町村の都市計画事業計画の全体を表すことになる。

II) 市町村が部分 POS（土地占用計画）を備えている場合：

PLU（地方都市計画）は、保全区域が存在する市町村において保全および活用計画によってカバーされる部分を除いて、ひとつまたは複数の市町村の管轄行政区域全域をカバーしなければならない。市町村が部分 POS（土地占用計画）を備えている場合は、この計画は引き続いて抗弁力を有するが、市町村は、部分 POS（土地占用計画）を廃止して市町村図に代えない限りは、その管轄行政区域全域について PLU（地方都市計画）の策定をただちに命じなければならない。

これは、都市計画図書の改訂を決定し、協議方法を定める議決という形でおこなわれる。

PLU（地方都市計画）の承認期限については法律には一切規定がない。改訂期間中は、部分 POS（土地占用計画）は引き続いて適用され、修正または整合化の対象にすることができる。

3) 修正手続きは維持され、改訂手続きは大幅に簡素化される

むだな係争の原因になっていた手続き上の純粋に形式的な多くの義務は廃止された。今後、改訂は以下のようにおこなわれる。

- i) 市町村議会は改訂の対象を決定し、協議方法を定める。議決は情報伝達のためにすべての関係公法人（知事、地域圏、県、商事裁判所、場合によっては SCOT(地域統合計画)を担当する公施設法人、および都市交通の整備当局）に送られる。
- ii) 知事はただちに市町村長に「通知」を送る。これは簡素化され、手続き中に新たな要素があればいつでも補足できる。
- iii) 市町村長は自由に改訂のとりまとめ作業を組織する。実際には、関係公法人とともに作業会議を組織する。これまで同様、環境保護団体から要求があればその意見を聞く。環境保護団体は必要ならば会

議の開催を要求できる。市町村長は有益と判断した意見聴取をおこなうことができる。これらの会議は期間も定足数も義務づけられずに開催される。

- iv) PLU（地方都市計画）案を決定する少なくとも 2 か月前に、市町村長は整備および持続可能な開発事業計画の方針を市町村議会に提出し、議会はそれについて審議するが、採決はおこなわない。簡単な改訂については、この審議は改訂日でもよい。
- v) PLU（地方都市計画）案は市町村議会によって決定され、それと同時に議会は調査期間中に実施された協議を総括する。
- vi) 決定された PLU（地方都市計画）案を関係公法人に提出し、意見を求める。公法人は 3 か月以内に答申する。
- vii) 次に市町村長は PLU（地方都市計画）案を公開意見調査に付し、市町村議会は調査委員の結論を検討した上で PLU（地方都市計画）案を承認する。

市町村が一般的利益を有する事業計画を導入するために PLU（地方都市計画）を改訂できるように、緊急手続きが新たに定められた（都市計画法典 L.123-13 条）。この手続きは早期適用に代わるものであり、これによって事業を損なうことなくいかなる場合も住民の意見が聴取される（2.（4）緊急改訂手続き参照）。

(3) 経過規定

POS（土地占用計画）手続きの段階	新手続きへの移行
1?策定または改訂中の POS（土地占用計画） 2001年4月1日以前に決定されていない POS（土地占用計画）案	i) 法律発効前に完了した手続き行為は有効である。 ii) 手続きは新しい規則に従って継続される。 iii) 文書の内容は PLU（地方都市計画）の新しい内容に対応していなければならない。
策定 2001年4月1日以前に公表された POS（土地占用計画）案	i) 公表された POS（土地占用計画）案は3年間は抗弁力を有する。 ii) 文書は前述の1年以内に旧制度に従って承認できる。 iii) この期間を経過した後は、新制度が適用される。完了した行為は有効であるが、協議を実施しなければならない。文書の内容は PLU（地方都市計画）の新しい内容に対応していなければならない。
2001年4月1日以前に決定された改訂 POS（土地占用計画）案	i) 計画は1年間は旧手続きに従って承認できる。
早期適用（改訂）	i) 早期適用を決定した日から6か月間は有効である。これは更新できない。
2?承認済み POS（土地占用計画） 承認済み POS（土地占用計画）	i) 次回の改訂までは適用できる（内容は引き続いて有効）。 ii) 修正または改訂については、法律に規定された手続き緩和の適用を受けることができる。
3?修正中の POS（土地占用計画） 修正中の POS（土地占用計画）案	i) 経過規定なし：手続きは新たな規則に従って継続される。
4?策定中の PAZ（区域整備計画） 2001年4月1日までに決定されていない PAZ（区域整備計画）案	i) 新規則が適用される：POS（土地占用計画）（PLU（地方都市計画）になる）を修正しなければならない。
2001年4月1日以前に公開意見調査に付すために決定された PAZ（区域整備計画）案	i) PAZ（区域整備計画）承認手続きは旧制度に従って継続され、その制定を命ずる政令が失効する前に承認しなければならない。
5?承認済み PAZ（区域整備計画） 承認済み PAZ（区域整備計画）	i) POS（土地占用計画）（PLU（地方都市計画）になる）が存在する場合は、自動的に PAZ（区域整備計画）は組み込まれる。 ii) PLU（地方都市計画）が存在しない場合、PAZ（区域整備計画）は部分 PLU（地方都市計画）になり、市町村はその管轄行政区域全域の PLU（地方都市計画）を作成しなければならない。

(4) 緊急改訂手続き

(早期適用に取って代わる)

緊急改訂手続きでは、公開意見調査の必要性をあらためて問題にすることなく新規事業計画を可能にするために PLU (地方都市計画) を迅速に適合させることができる。この手続きは、PLU (地方都市計画) に転換された市町村都市計画図書に適用できる。

1) この手続きを採用できるのはどのような事業計画か

一般的利益を有するすべての事業計画、すなわち公共団体の設備または整備事業計画、社会住宅事業計画、またたとえば雇用を創出する活動の導入といった特定の民間事業計画

2) どのような手続きを踏むか

市町村長は事業計画と改訂を同時に取り上げる公開意見調査に事業計画を付す前に、国ならびに関係者に事業計画の合同審査を呼びかけなければならない。この審査会議の報告書は公開意見調査の書類に添付される。

3) 改訂は最終的なものか

最終的である。有効期間が 6 か月間のみだった旧「早期適用」とは違って、改訂は承認されれば最終的なものとなる。

4) なぜ旧来の早期適用手続きを廃止するのか

新手続きには旧手続きと比べて以下のような利点がある。

- i) 公開意見調査が維持されるので、新手続きは適用除外的なものではない。
- ii) 暫定的に適用される権利 (6 か月、場合によって更新される) を生み出さない。
- iii) 早期適用とは違って、指定植栽空間または自然区域を変更するために利用できる。
- iv) 当該地区の改訂調査がすべて終了しなければ合法的に実施できなかった旧手続きよりも速いとはいわないまでも、同程度に迅速である。

「緊急改訂手続きは、公開意見調査の必要性をあらためて問題にすることなく新規事業計画を可能にするために PLU (地方都市計画) を迅速に適合させることができる」

(5) PLU (地方都市計画) の策定および改訂時にどのような協議をおこなうか

協議は、住民の生活環境にかかわる決定に先立って住民に情報を提供し、住民を参加させ、幅広い公開討議にもとづく総合的なアプローチを通じて整備目標を明確に定めることができる。住民に情報を提供し、大半の決定が撤回できない形でなされる前に、予備調査の段階から住民が対応できるようにする。

1) だれが協議方法を決定するか

市町村議会が PLU (地方都市計画) の策定または改訂を命ずるときに決定する。

2) 義務づけられた協議方法はあるか

ない。市町村は、特に市町村の規模、位置、地域の慣習、改訂の場合は PLU (地方都市計画) に加える修正の重要度を考慮してもっとも適当と思われる方法をまったく自由に選択できる。協議方法は非常に多様であり、地方紙を通じた情報提供、自治体広報誌、小冊子、書簡、展示会、議員および技術者の

常駐、住民の意見聴取、公開会議、拡大都市計画委員会会議、役所での説明などがある。

3) いつ協議をおこなうか

PLU（地方都市計画）の策定中または改訂調査中。市町村は、PLU（地方都市計画）の調査または改訂を決定すると同時に協議方法を定める。市町村はその議決の中で、調査の段階に応じて異なる協議方法を定めることができ、たとえば調査がまだ進捗していない段階では役所に「提案箱」を設置し、次に広報活動をおこない、事業計画の進行に伴って住民参加を拡大する。

4) だれが参加するか

すべての関係者。市町村議会は、協議に参加する可能性のある個人または団体の限定リストを作成してはならない。

5) だれが協議を総括するか

市町村議会。この総括は一般に縦覧される。

6) 協議を総括する議決から PLU（地方都市計画）案を決定する議決まで期間を置かなければならないか。

その必要はない。政令は市町村議会が一度の議決で協議を総括し、PLU（地方都市計画）案を決定できるとしている。

3. SRU 法（連帯・都市再生法）と農村部市町村

都市計画法典で定められた規則および手続きは、農村部の小さな市町村の要求や問題を十分に考慮しないことが多かった。SRU 法（連帯・都市再生法）は、こうして生じた主な問題点を緩和しようとしている。

（1）農村地区の開発はどのように考慮されるか

L.121-1 条で、すべての都市計画政策が守らなければならない原則を定めている。その第一の原則は「持続可能な開発の目標を追求しつつ、都市の刷新、制御された都市開発、および農村空間の開発と、農・林業に割り当てられた空間の保全、自然空間および計画の保護との均衡を図ること」である。

このように農村部市町村の要求を考慮することが、都市計画法典に導入された画期的な点である。

（2）市町村図の位置づけはどのようなものか

農村部の多くの市町村は、建築可能区域と自然区域を画定する簡単な地図を作成したいと考えており、管理がめんどろで複雑な PLU（地方都市計画）を必要としていない。

法律は市町村図に、公開意見調査を経て市町村議会と知事が合同で承認した真の都市計画図書と同じ地位を与えている。

市町村図は、PLU（地方都市計画）と同様に、市町村の建築可能区域を定めることができ、「限定的建築可能性」のルールは適用されない。建築可能地区では、全国都市計画規則を適用して建築許可を交付することができ、特別な規則を作る必要はない。

これまでは建築許可を交付できるのは POS（土地占用計画）を備えた市町村のみであったが、市町村図を備えた市町村も、希望すれば、PLU（地方都市計画）を備えた市町村と同じ条件で建築許可を交付する権限をもてるようになった。

POS（土地占用計画）を備えた市町村は、今後は公開意見調査を経た上でこの計画を廃止し、特に簡単に柔軟性のある市町村図の方が適していると思われれば、これに代えることができる。

小地方の憲章には SCOT(地域統合計画)と同じ要素を含めることができる
都市化の圧力と闘おうとする小地方は、その憲章に SCOT(地域統合計画)に含まれる可能性のある規則の全部または一部を含めることができ、しかも SCOT(地域統合計画)の策定手順をすべて実行する必要はなく、その内容をすべて盛り込む必要もない。

(3) 道路およびそれに付帯する公共設備の新たな資金調達方法はなにか

農村部市町村が進める整備事業は一般には都市における整備事業よりもはるかに規模が小さく、都市計画法典では考慮されていなかった。ZAC(協議整備区域)と全体整備プログラムは、厳密な意味での都市開発に対応する大規模な事業に限定されている。

可能な唯一の手続きは、市町村が整備すべき土地を購入した上でおこなう市町村画地分譲であった。

道路および公共設備の新たな資金分担制度は(4. 新規道路およびそれに付帯する公共設備の資金分担を参照)、農村部市町村の要求に合わせて全面的に適合化されている。これによって、農村部市町村は新規建築ができるように道路を新設または整備するときに、沿道地所有者に資金分担を求めることができる。沿道地所有者は建築を決定したときに、あるいは協定の一環として市町村と取り決めた方法で分担金を支払う。

「市町村図を備えた市町村は、希望すれば、建築許可を交付する権限をもてるようになる」

(4) 建築可能性に関してどのような緩和措置があるか

1) 限定的建築可能性のルール

人口が減少している市町村では、市町村図の策定が適しているとは限らない。建築需要は少なく、予測困難なことが多いからである。限定的建築可能性のルールは、これらの市町村の事情を考慮して適合化が図られた。これらの市町村では、建築は市町村の利益という点でそれが正当化でき、特に人口の減少を阻止するためであれば、市町村議会の議決を経た上で、現在市街化されている地域以外でも認可できるようになった。

2) 農業用建築の周辺における非建築可能性のルール

農事法典 L.111-3 条は、非農業用途の建築に対しても農業経営用建物と同じようにこれらの建物からの離隔距離を例外なく課しており、あまりにも一律の規定で、多くの問題が生じていた。

この規定は緩和され、今後は建築許可を交付する当局は農業会議所の意見を聞いた上で地域の特殊性を考慮して離隔距離を短くすることができるようになった。

3) 山間部における既存村落と連続した市街化拡大のルール

山間部では、特に小規模活動区域の設置を目的とする将来市街化区域の設定は、農地または景観の保全あるいは自然災害への備えの必要から正当化できるならば既存村落と連続していなくても認可できるようになった。

区域の設定に先立って、農業会議所および景勝地委員会の同意が必要であり、農業会議所および景勝地委員会は特に区域設定案が農林牧畜業と景観の維持に必要な土地を保全するものであることを確認する。

4. 新設道路およびそれに付帯する公共設備の資金分担

SRU 法（連帯・都市再生法）によって、市町村にとって非常に高くつく多くの係争の原因となったこれまでの制度よりも公平で法的に安全な機構が導入され、道路および公共設備の資金調達制度を根本的に改革された。今後は、市町村は道路の新設または整備を決定したときに、その道路によって建築可能となるすべての土地の所有者に費用の負担を要求できる。

（１）分担制度を導入するにはどうするか

市町村議会の議決があればよい。その後は、道路区間の整備ごとに市町村議会が分担基準を定める。

SRU 法（連帯・都市再生法）は公共設備の資金分担の可能性を制限するのではないかとよく言われていたが、逆にその可能性を拡大する。

しかし、新たな法的制度を導入するには、事前に市町村の議決が必要である。市町村議会が道路によって建築可能となる土地の所有者に資金を分担させなければ、この議決は不可欠である。

（２）この分担制度によって資金を調達できるのはどのような工事が

資金分担の理由となりうる設備支出は次のとおりである。

- i) 道路の新設または整備費用。特に調査費、道路用地の取得費用、材料および施工費、場合によっては金融諸費用
- ii) 新規道路の諸施設整備として雨水排水、公共照明、上水道、配電網、ガス供給網、下水道施設の費用

（３）新規道路とはなにか

まったく新たに建設される道路と新規建築を可能にするためにその道路に付帯させるべき基盤施設をいう。

農道やすでに一般通行に開放されている道路といった既存道路でも、新規建築を可能にするためには整備しなければならないならば、それも新規道路に含まれる。

分担制度は街区全体の整備を対象にすることができるが、一部の土地のみで建築を可能にする短い区間の道路の資金調達も可能にする。

（４）だれが工事の資金を負担するか

分担金を支払うのは、そこに通じる新規道路から 80m 以内に位置する土地区画の所有者である。分担金は土地の面積に比例して算定される。所有者が分担金の支払いを要求されるのは、建築を実行するときである。ただし、市町村と土地所有者は合意によって道路の新設を促進するために早期に支払うことを決定できる。この場合、協定によって支払方法を定め、土地の建築可能性の維持を保証する。

（５）支払われた金額は公役務受託者にどのように再分配されるか

すべての設備が市町村または EPCI（市町村間協力公施設法人）によって建設されない場合は、市町村または EPCI（市町村間協力公施設法人）は ZAC（協議整備区域）または PAE（全体整備計画）の整備と同じ条件で発注者と合意しなければならない。この点では、新規道路およびそれに付帯する公共設備の

資金分担制度によって整備され、資金調達される区間は、小規模な ZAC（協議整備区域）あるいは PAE（全体整備計画）とまったく同じである。すなわち、市町村は受託者との合意にもとづいて公共設備の費用を定め、土地所有者の分担金のうち受託者の取り分を受託者に支払う。

「SRU 法（連帯・都市再生法）は公共設備の資金分担の可能性を制限するものではない。しかし、新たな法的制度を導入するには、事前に市町村の議決が必要である」

（６）なぜ従来の商工業的公役務の資金分担制度を放棄したか

旧法令では建築者に要求できる分担が以下のように著しく制限されていた。

- i) 公共設備については、公共設備の拡張を必要とする建築を最初に行う者のみが、都市計画の認可の一環としてこの拡張の費用の分担を要求され、その事業計画の必要に比例した費用分のみを負担していた。その後すでに設備が整った道路沿いに建物を建てる建築者は分担金を課されなかった。
- ii) 道路については、一定した判例によれば市町村のある地区全域の整備を前提とする ZAC（協議整備区域）または全体整備プログラム外では、道路の建設または整備の資金分担は不可能であった。

実際には、これらの法定制限は常に遵守されていたわけではなく、徴収した金額を払い戻さざるをえなくなった市町村もあった。

SRU 法（連帯・都市再生法）によって導入される分担制度は、アルザスおよびモーゼル地方で 1 世紀以上の歴史がある沿道者の分担を参考にしており、法的にはるかに安定したすぐれた道路整備資金調達を可能にするものである。

5. 都市圏内の連帯の組織化

人口 50,000 人以上の都市圏に属するそれぞれの市街地市町村は、今後 20 年間に十分な数の低・中所得世帯用公営賃貸住宅を提供しなければならない。

（１）どのような措置が導入されるか

- i) 公営住宅の戸数が主要住居の 20%未満である市町村の租税収入から課徴金を徴収する。この課徴金は、原則として不足分の住宅 1 戸当たり 1,000 フラン（150 ユーロ）とする。
- ii) 対象市町村は、20 年間で遅れを取り戻すために（すなわち社会住宅不足分の 15%を 3 年間で建設する）必要な社会住宅が整備されるようあらゆる措置を講じなければならない
- iii) 3 年ごとに総括する。目標が達成されなければ、課徴金を引き上げることができ、国は HLM（適正家賃住宅）機関にその市町村での住宅整備を委任することができる。

（２）どの市町村が対象になるか

対象となるのは、人口 3,500 人以上（イル＝ド＝フランス地域圏では 1,500 人以上）の市町村であって、人口 50,000 人以上の都市圏（INSEE（国立統計経済研究所）による市街地単位）内に所在する市町村である。

これらの市町村のうち、2001 年 1 月 1 日現在で市町村内の主要住居の 20%に相当する戸数の公営賃貸住宅を備えていない市町村。

ただし、公営住宅が少なくとも 15%あり、都市連帯交付金を受けている市町村は課徴金の対象にはな

らない。

市町村内の公営賃貸住宅の正確な戸数を知るために、毎年詳細調査を実施しなければならない。法人については所有者の申告にもとづいて、私人については協定の追跡調査にもとづいて国の部局によって実施されるこの調査は、公営賃貸住宅が 20%に達しない可能性のある市町村に毎年 9 月 1 日までに提示され、異論があれば受ける。

市町村は、異論がある場合は 2 か月以内に知らせなければならない。これらの異論を検討した上で、知事は毎年 12 月 31 日までの各市町村の公営賃貸住宅の戸数を通知しなければならない。

(3) これらの市町村はなにをしなければならないか

市町村は、公営住宅の詳細調査を検証する以外に、毎年 11 月 1 日までに、2001 年については 12 月 31 日までに、住宅・建設法典 L.302-5 条に定める公営賃貸住宅の整備のために前年度に実施した支出について、市町村の支払命令官の証明付き明細書を作成しなければならない。これらの支出は、3 月から租税収入に対して実施される課徴金の徴収額から差し引かれる。

また、市町村は公営賃貸住宅整備 3 か年プログラムも策定しなければならず、これは地域住宅プログラムの枠内で不足している公営住宅戸数の 15%以上でなければならない。1 次プログラムは 2002 年 1 月 1 日に発効し、2004 年 12 月 31 日に終了する。

1) 市町村が市町村間協力機構に所属する場合はどうなるか

市町村が市町村間協力機構（都市共同体、新都市共同体、市町村共同体、あるいは地域住宅プログラムに関して権限を有する新都市圏組合）に属し、この機構が 2001 年 12 月 31 日以前に承認された地域プログラムを備えている場合は、社会的混合を維持しながら、公営住宅の整備目標戸数を EPCI（市町村間協力公施設法人）に属する全市町村に配分することができるが、整備総戸数が各市町村の整備義務戸数の合計を下回ってはならない。

また、この場合、公営住宅が 20%に満たない市町村の租税収入から徴収される課徴金は EPCI（市町村間協力公施設法人）の収入となる。

地域プログラムに規定された社会住宅の整備に対する市町村の努力を伴う国からの資金提供は、市町村間協力公施設法人が希望すれば、もちろんその公施設法人と国との協定の一環としておこなわれる。

(4) 法律の適用にあたって考慮されるのはどのような住宅か

基本的には、住宅・建築法典 L.351-2 条の適用によるすべての協定公営賃貸住宅であり、所有者のいかんは問わず、法人、自然人、HLM（適正家賃住宅）機関、SEM（経済混合会社）、非営利社団、市町村、OPAH（住宅改善プログラム事業）の一環として協定を結んだ民間所有者のいずれでもよい。

整備すべき住宅という点では、現在は OPAH（住宅改善プログラム事業）による住宅とは別に、HLM（適正家賃住宅）および SEM（経済混合会社）によって建設される公営賃貸住宅と新たな PLS（公営賃貸住宅融資）によって整備される住宅を指す。この融資は、自然人、法人の区別なくすべての事業主体が利用できる。

逆に言えば、借家人に売却された HLM（適正家賃住宅）住宅と、SEM（経済混合会社）または SCIC に帰属し、その協定が更新されていない住宅は社会住宅の範囲に入らない。

1) 市町村の管轄行政区域が著しく市街化されている場合、法律に定められた義務をどのように果たすか

法律に定められた義務を果たす方法は新築だけではない。HLM（適正家賃住宅）機関が既存の建物（戸建住宅を含む）を取得してそれを公営賃貸住宅に改築することは当然可能であるが、今後は工事をせずに住居用建物の協定を結ぶことも可能になる。これは市町村に帰属する建物であって、民間投資家また

たとえば 1%の子会社の所有となる。

市街地先買権の積極的な利用によって、公営賃貸住宅を大幅に増やすことができる。

最後に、都市計画法典の改革によって、今後は PLU（地方都市計画）の中で社会的混合の目標（L.123-2 条）を達成するために必要な住宅の保留用地を確保できるようになる。

「法律に定める義務を果たす方法は新築だけではない。既存建物（戸建住宅を含む）の取得も可能な方法である」

（５）実践例

- i) A 町は大都市圏内に所在する人口 8,000 人の町である。A 町は新都市共同体に属し、公営賃貸住宅の割合は 3,000 戸の主要住居の 10%にすぎない。したがって、20%の目標に対して 300 戸不足している。A 町は 3 年間にわたって年平均 15 戸の公営賃貸住宅を建設するプログラムを実行しなければならない。
- ii) また、A 町は不足している公営住宅 1 戸当たり年間 1,000 フラン、すなわち 300,000 フランを徴収されるが、社会住宅整備のために支払う金額をそこから差し引くことができる。
- iii) 総戸数 15 戸の小規模な集合住宅を建設できる適当な立地の土地がある。この土地の価格は 100 万フランである。A 町は土地価格の 30%に相当する補助金、すなわち 300,000 フランを支給して、HLM（適正家賃住宅）機関または経済混合会社による建設事業を援助することができ、この場合課徴金はゼロになる。
- iv) この援助によって、町は新規事業における住宅保留分について HLM（適正家賃住宅）機関と交渉することもできる。
- v) A 町が HLM（適正家賃住宅）機関に 100,000 フランだけ補助する場合は、残りの課徴金 200,000 フランは A 町が属する B 新都市共同体の収入となる。B 共同体はこの金額を、たとえば社会住宅がすでに 40%に達している C 町のために使用し、C 町がある大団地内で実施する都市再開発事業を援助する。
- vi) 実際には、A 町が新設社会住宅に 1 戸当たり 20,000 フランを充てれば、課徴金はゼロになる。

SRU 法（連帯・都市再生法）は、より一貫性があり、より連帯的で、持続可能な開発により配慮した市街地整備を促進しようとする政府ならびに国会の意思を表している。この目標を達成するために、同法は都市計画、住宅、運輸の分野に根本的改革をもたらす。

この小冊子は、これらの改革の内容を簡潔に紹介することを目的としている。これらの改革によって、市町村はその管轄行政区域の調和のとれた開発のために新たな手段を最大限に活用できるようになる。

2001 年 11 月刊行