

フランスの都市計画と持続可能な発展

French Urban Planning and Sustainable Development

ベルナール・マルシャン¹⁾Bernard MARCHAND¹⁾西田 奈保子²⁾・羽貝 正美³⁾ 訳translation: Nahoko NISHIDA²⁾, Masami HAGAI³⁾

要 約

持続可能な発展というヴィジョンは、社会的公正、経済的發展および環境保護という3つの基本的な目標を束ねたものである。フランスの都市計画においては、過去30年の一連の法律が、こうした持続可能な発展にかかわる目標に取り組んできている。もっとも重要なのは、2000年のSRU法（都市連帯再生法）である。この法律は、大都市における公共交通や自転車が果たす役割を拡大しようとするものである。またそれは、大気汚染と闘い、廉価な社会住宅の建設に20%の最低基準を課し、さらに多くの地域計画の一貫性を確保するために包括的な枠組み（SCOT:広域統合スキーム）を創設した。しかしながら主要な問題は、国家（中央政府）と大都市圏とのあいだで、依然、利害の衝突があることである。すなわち、一方で、国家が国富のほぼ半分を租税というかたちで徴収し、遠隔の生産性の低い農村地域にその大部分を移譲し、他方で、国富のほとんどを生産している大都市圏では、その地域が必要とする都市施設整備のための財源が不足しているということである。

キーワード：持続可能な発展、都市計画、社会住宅、大気汚染、自転車、公共交通、地域計画の一貫性

Abstract

Sustainable development combines three basic goals social justice, economic development and environmental protection. A series of laws has tried and introduced sustainable goals in French urban planning since 30 years. The most important, by far, is the SRU Law (2000). It tries and increases the role of public transportation and of the bicycle in big cities. It fights air pollution, imposes a 20% threshold of cheap Social Housing and creates a global Scheme (SCOT) in order to insure the coherence of the many local plans. The main problem, however, remains the conflicts of interest between the national State, on one side, which perceives, through taxes, almost half of the national wealth and transfers a large portion of it to remote rural regions with low productivity and, on the other side, the big urban agglomerations, which produce most of the national wealth but lack resources for their necessary equipments.

Key Words: Sustainable development, Urban planning, Social housing, Air pollution, Bicycle, Public transportation, Regional planning coherence

1) パリ第8大学名誉教授、国立リヨン工科大学 University of Paris-8, Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat

2) 東京経済大学現代法学部 Faculty of Contemporary Law, Tokyo Keizai University

3) 首都大学東京都市環境科学研究科 Graduate School of Urban Environmental Sciences, Tokyo Metropolitan University

はじめに

持続可能な発展は、フランスでは3つの基本的な目標を束ねるものとして定義されてきた。その3つの目標とは、社会的公正、経済的発展および環境保護である。このような目標は、廉価な住宅の不足、社会的隔離、大気汚染、交通渋滞といった一般の問題に苦しむ大都市では、とりわけ実現困難なものである。それほど言及されてこなかったことだがもっとも重大な問題のひとつは、何百万もの住民と何千もの独立した行政単位をもつ広大な地域の管理運営である。パリ都市圏(イル・ド・フランス州)は、1,100万人の住民を擁し、1,300あまりの互いにきわめて異なったコミューヌ(基礎自治体)を抱えている。パリ市自体は巨大都市(210万人)であるが、多くのコミューヌはきわめて小規模で農村である。

フランスにおける環境に対する関心の高まりは、1970年代に始まる。しかし、中央政府と大資本との対立や、都市経営と都市計画へのそれらの影響が、数世紀にわたって猛威を振るっている。これらは、都市の持続可能性にも重要な影響をもたらしている。

フランスの法は、1919年(コルニユデ(Cornudet)法)(注(1))以来土地利用を制御してきたが、ここ20年間の一連の都市計画関連の法律は、抜本的に都市計画のプロセスを変化させてきた。

- ・ロティ(LOTI)法(注(2)) 1982年:交通計画(PDU)(注(3))を創設
- ・ロール(LAURE)法(注(4)) 1996年:PDUを義務化
- ・シュヴェーヌマン(Chevènement)法(注(5)) 1999年:中核的都市をコアにしてコミューヌを再編成し包括的な交通計画を体系化
- ・ヴォワネ(Voynet)法(注(6)) 1999年:環境保護の強化
- ・SRU法(注(7)) 2000年:80年間でもっとも重要な計画法

2000年に至るまで、都市計画は主として近隣地区で立案・策定され、後に都市レベルで同様に立案・策定されてきた。SRU法では、複数の地域都市計画のあいだでの一貫性を確保するために、都市計画を構想する範囲が都市圏全域にまで拡大された。これらの各種の法は、3つの主要な課題——社会的公正を実現すること、適切な交通システムと環境保護とを束ねること、地域的な一貫性を確保すること——に取り組むものである。

1. 社会的公正：低廉住宅の建設と住民の多様性の確保

すべての大都市がそうであるように、フランスの大都市における地価は高騰している(例を挙げると、パリ市では1㎡あたり約7,000ユーロ=112万円)。そうした高い地価が、貧困世帯や若年世帯を大都市から遠方の郊外に追い立てている(注(8))。こうした社会的分化は、北アフリカや中央アフリカからの移民の増加によって、ここ30年でいっそう悪化している。彼らは、通常貧しく、未熟練で、人種差別的方法で移民を扱う傾向にあるフランス社会に十分に統合されていない。社会的民族的ゲッターの形成は、まぎれもなく都市の今後の発展を脅かす危機となる。

1910年以来、フランスの歴代政府は、廉価な集合住宅を提供するための社会住宅政策に努めてきた。この社会住宅とは、低廉住宅(HBM)、1946年以後は適正家賃住宅(HLM)(注(9))と呼ばれるもので、主として公的資金(注(10))により提供された。それらの社会住宅は、主として農村部から都市に流入するフランス人の移住者(離村農民)を念頭においており、今日的状況に照らせば貧しい外国人移民の資力に対応するものではない。つまり社会住宅にかかわる制度は、現在、もはや貧困家庭の必要に応えるものとはなっていない。ちなみに、HLMの借家人の80%は貧しくはなく、そのうえ、貧困世帯の3分の2はHLMに居住していないのである。1990年におけるHLM居住者の3分の1は外国人で、その半数は北アフリカの出身である。

最悪なことに、全社会住宅のうち51%の建物は、フランスの全コミューヌのうちの8.5%に集中している。言い換えれば、社会住宅のほとんどは大都市周辺の貧しい郊外に位置している。社会的・民族的ゲッターの危険性は明らかである。スウェーデン同様、自らの社会に移民を統合しようとする国であるフランスでは、とくに慎重に扱うべきであろう。ここに、民族的ゲッターを容認し助長さえしている英国や米国といったアングロサクソン系の政策とのあいだに大きな相違がみられる。

SRU法は一般によく知られるようになった施策(第55条)を含んでいる。それは、人口が5万人以上の都市圏において一定規模(3,000人、イル・ド・フランスでは1,500人)の人口を擁するすべてのコミューヌは、住宅ストックの少なくとも20%を社会住宅として提供しなければならないとするものである。2000年当時、この基準からみてかわりのあるコミューヌ数は800であった。しかし、こ

のうち740のコミューンにおける社会住宅のストックは20%未満であった。結果として、全体で41万4,000戸の社会住宅が不足していた。SRU法は、2020年までに全体で45万戸を調達するために、毎年約2万2,000戸の社会住宅を建設することを目標に定めている。パリ地域だけで約30万世帯が社会住宅に入居を希望している。

この施策は非常に大きな混乱を引き起こしている。左派政党は大変好意的にこれを評価し(左派——社会主義者と共産主義者——が多数を占めていたときにこの法律は成立した)、右派はこれに強く反対した。20%の水準を下回るコミューンは課徴金を支払わなければならない(不足住戸1件につき毎年152ユーロ)。豊かな郊外のコミューンのなかには、この法律を遵守するのを拒否し、課徴金を支払うほうを選ぶと発表した首長もいる。右派が政権を取り戻した2002年以降は、第55条の規定を緩和するためにさまざまな修正案が提示されている。だが、大変興味深いことに、第55条の削除を提案した人はいない。一方で郊外は、交通と公害問題を増大させながら成長し続けている。

2. 交通と持続可能性

交通問題は、30年前から2つの一般的傾向を伴って深刻の度を増している。ひとつは、自動車の席卷、いまひとつは、郊外への人口の集積とそこでの戸建て住宅の増加である。計画当局は、長年にわたって都市のスプロール現象による危機を認識してきた。彼らは近年、低密度によるコストを認識しはじめている。2006年、パリ市長が、都市部の一定地区のなかで高層建築を認可するために建築基準を変更することを提案した。彼は激しい反対を前に企画を断念した。世論は高密度の居住形態に反発しており、いまだ戸建て住宅に住む夢をあきらめる準備ができていないのである。人々は都心から相当に遠く離れた田園地帯にある農村に転居し、かつ、都市で働き続けながら、質の高い公共サービスと円滑な交通システムを要求し続けている。残念なことに、そうした選択に伴うコストについてはっきりと明確に説明する人はいまだあらわれていない。

パリ市自体の内部では、リヨン市の例に倣って「ヴェリブ」(Velib)と呼ばれる興味深い試みを始めている。自転車の活用を促す公共サービスが、地方自治体と民間の広告会社によって生み出されたのである。安価な登録料を

負担すれば(年間29ユーロ)、どのレンタルスポットからでも自転車を借り、30分間は無料で利用し、別のスポットに自転車を返す権利をもつ。30分を超過する場合は、割り増し料金で請求されるため、自転車は短距離の移動に有効である。パリには、現在約1,000のレンタルスポットがあり(300m毎に)、1万台の自転車がある。2007年末には2万台になる予定である。この試みは大きな成功を取っている。各自転車は毎日平均して10人の異なる人々に利用されているのである。郊外の基礎自治体(コミューン)もこうした先駆的取り組みに倣おうとしているが、2つの課題が浮上している。ひとつの課題は、移動距離が大きくなる低密度市街地で自転車の利用を促進することが困難であること、いまひとつは、巨大な都市圏を形成する多様なコミューン間での調整の欠落である。いずれにしても、ヴェリブは、持続可能な都市の発展に向けた大きな進歩を意味している。

また、SRU法(2000年)は、都市交通計画=PDU(注(11))を強化することによって都市における交通計画の効率性を高めてきた。1970年代の目標は、都市における交通をより円滑にすることであり、それゆえに自動車優位であった。しかし、エコロジー運動の発展と交通渋滞の深刻化は優先順位の転換を促すことになった。新しい法律(LOTI、1982年)は、PDUという手法を創設したが、1996年にはLAURE法の制定に伴って10万人以上の都市圏でその策定が義務づけられた。この交通計画の主要な目的は、自動車交通の削減、公共交通とそのほかの無公害方式(徒歩や自転車による移動)の開発、駐車スペースの整備と商品の輸送を円滑にすること、自動車の相乗りの促進である。残念なことに、PDUはコミューン内部で作成され、例えばニース都市圏では4つの異なるPDUがみられたように、コミューン間の一貫性を確保できなかった。これに対し、SRU法は、PDUの果たす役割をより大きなものに行っている。例えば、交通手段を整備しなければならないし、公共交通機関は、都市圏において単一共通の乗車券システムを構築しなければならない。このプランは、交通計画全体の一貫性を確保するためにSCOT(広域統合スキーム)に盛り込まなければならない。

この法律(SRU法)は、異なる計画間の垂直的統合を定めるものである。つまり、都市計画ローカルプラン(PLU)は、より広域的なPDUと両立していなければならないし、PDUは包括的なSCOTと整合するものでなければならない。

3. 広域的一貫性：巨大で細分化された大都市地域の管理運営

計画に一貫性を確保するためのこのような取り組みは、SRU法によって実現された重要な進歩のあかしである。これは典型的なフランスの問題であるが、この国は、1791年につくられた約3万6,000ものコミューヌを依然として擁している。200年の間の農民の都市部への大量流出は多くのコミューヌを過疎化させ、巨大な都市を生み出したが、他方で行政区画は事実上変更されていない。3万を超えるコミューヌの人口は1,000人未満であり、持続可能な行政団体ではない。しかしながら、今日までいかなる政権もそれらをあえて廃止しようとはしてこなかった。

シュヴェーヌマン法（1999年）は、より大きく、行財政能力のある行政単位を形成するために、コミューヌ共同体、都市圏共同体、大都市圏共同体といった制度を設けている。したがって、いまや2つの行政階層構造——古い制度と新しい制度——が併存するに至っている。ただし、持続可能な計画という観点からみると、この状況はかなり混沌とした状況を生みだした。そこでSRU法は、それぞれが個別に計画を策定していた複数のコミューヌをまとめるための非常に重要な枠組みを制度化したのである。それが、広域統合スキーム＝SCOT(注(12))である。

この枠組みは、二重の統合を体系化するものである。つまり、垂直的には、地域住宅プログラム（PLH）、地域商業計画（SDUC）、都市交通計画（PDU）、持続可能な発展計画（PADD）（注(13)）等は、SCOTと両立することが求められる。また水平的には、それぞれの独自計画を互いに両立させることができるように、都市周辺の異なるコミューヌどうしは連携し、調整を行うことが求められる。

SCOTを策定するようにコミューヌを促すために、法律は「15kmルール」を規定している。これは、SCOTがない場合、都市（人口1万5,000人以上を有する）から15km未満または海岸から15km未満の距離に位置するコミューヌは、新市街地の開発は認められないというものである。言い換えれば、都市中心部（および海岸沿い）の周辺15km半径内の開発は、無計画な成長を避け、環境を保護するために、凍結されるのである。

この施策は、2つの理由で強く批判されている。ひとつは、市街地のなかで地価を上昇させるかもしれないこと、いまひとつは、結局は不可抗的なものとして郊外の開発

をさらに遠方に推し進め、歯止めをかけることを期待された都市のスプロール現象の拡大をさらに進めるという批判である。2万4,000のコミューヌは最初から15km区域に包含されていた。その後、この手法は実質的に緩和されている。つまり、抜け道がつけられ、関係する都市の規模は人口5万人にまで引き上げられた。関係するコミューヌの数は、主として大都市周辺と海岸沿いで、1万5,000にまで削減されたのである。

都市中心部周辺の広い領域の計画を体系化しようとするSCOTは、SRU法のなかでも、おそらくもっとも興味深い施策のひとつである。2005年1月時点で、1万のコミューヌと約2,500万人の住民が関係する219のSCOTが策定されている。

残念なことに、SCOTは2つの異なる手段によって形骸化されつつある。

第一に、農村部のコミューヌは、通常、隣接する都市の影響を懸念している。多くのコミューヌは環状のSCOT——互いに距離を保ち続けたものやコアとなるコミューヌと共同することを拒んだもの——を策定した。これは、少なくとも真のSCOTの理念に、文字通りの意味ではないにせよ反している。

第二に、1,300のさまざまなコミューヌからなるパリ都市圏は、何にもまして、包括的で一貫した枠組みを必要とする。しかし国は、どんなSCOTもパリを中心とする区域にはつくらないこととしている。こうした国の政策判断は決定的に重大な意味をもっている。なぜならそれは、細分化された都市圏を維持し、パリにおける持続可能な発展に資するような都市計画をより困難にするだけでなく、より根本的には、巨大な首都と強い中央集権国家との関係はどのようにあるべきか、という基本的な問いをわれわれに投げかけるものだからである。

結 論

フランスにおける過去20年の都市の持続可能な発展に資するような計画づくりは、近隣地区レベルから都市レベルへと、そしてSRU法によって、人口集積地域とその周辺の農村部を含む地域レベルへと発展してきた。このことは、計画担当当局がますます多くの責任と権限を担うべきだという意味を含んでいる。こうして巨大都市は、数世紀にわたって、ほとんどの権限とほとんどの資源をその手に集中させている国家と対立するようになるので

ある。

大都市の無限の成長、地域運動の発展、およびヨーロッパ連合の誕生は、上と下から国家を弱体化することに貢献してきた。持続可能な都市の発展に資するような都市計画は、巨大都市が、その膨大な都市問題を解決するために莫大な資源を利用できる場合には可能であるが、それは国家を弱体化することになるだろう。

フランスの税制と国土計画にかかわる政策は、大都市圏の富を吸収し、主に補助金で存続する小都市や農村といった残りの国土にそれを再分配するものである。具体的には、主要な8大都市圏の税収で、国家予算の75%以上を賄っているのである。ちなみに、1995年には、22の州のうち19の州は、国庫に納めるよりも多くを国から受け取っている（公務員の給料、公共投資、各種の補助金など）。残る3つの州が19州への財政調整の原資を負担し、このうちイル・ド・フランス州はこれらの補助金についてみると、その95%を支払っている。こうした各種補助金に相当する財政移転は、社会的理由によって正当化されてきている。しかし、それらはまさに国家権力の基礎を構成するものでもある。

この方式は、2つの主要な理由で、持続可能な発展に資するような都市計画にとっておそらく有害である。その理由は次の点にある。

第一に、生産性の高い人口集積地帯から生産性の低い地域に向けて巨大な資金の流れを導くことは、十分な経済的効果を実現する最適な方法ではないであろうということである。

第二に、都市圏およびとくにその郊外地帯——若年夫婦が住み、働き、税金を納め、子どもをかかえているものの、多くの都市施設が不足している——は、その資源の大部分を持ち去られる場合、持続可能な都市の発展に資するような計画づくりがほとんど不可能になるということである。

1984年、時の内務大臣は重要な地方分権化法案を提出した際、州住民による州知事の直接公選をミッテラン大統領が拒んできた理由を次のように説明した。「考えてみてください。イル・ド・フランス州（注(14)）の知事は、首相よりも大きな力を持つでしょう！」

ここに、一言で言えば、フランスにおける都市の持続可能な発展にかかわる問題が集約されている。

付記

本稿は、Graduate School of Urban Environmental Sciences, Tokyo Metropolitan University, "Proceeding of the International Symposium on Sustainable Urban Environment 2007", pp.44-49. の翻訳である。

注

- 1) フランスでは通常、法律は、法律の名称の頭文字か、または国会でそれを提出した政治家の名前によって識別されている。
- 2) LOTI: *Loi d'Organisation des Transports Intérieurs* 国内交通の方向づけに関する法律 1982年12月30日 1982年12月30日
- 3) PDU: *Plan de Déplacements Urbains* 都市交通計画
- 4) LAURE: *Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie* 大気とエネルギーの効率的利用に関する法律、1996年12月31日
- 5) 市町村間協力の強化と簡易単純化に関する法律、1997年7月12日
- 6) LOADDT: 国土の持続可能な開発と計画に関する法律、1999年6月25日
- 7) SRU: *Solidarité et Renouveau Urbain* 都市の連帯と再生に関する法律
- 8) 米国モデルに反して、フランスでは通常、都市中心部に比べて郊外はより貧しい。
- 9) 低廉住宅 (HBM: *Habitations à Bon Marché*) は、その後、適正家賃住宅 (HLM: *Habitations à Loyer Modéré*)
- 10) フランスにおける社会住宅戸数は約400万戸で全体の18%を占め、約1,200万人が居住している。
- 11) *Plan de Déplacements Urbains*: 都市交通計画。この計画は、そのプロジェクトの費用の半額を支援する都市圏内の州によって承認されなければならない。
- 12) SCOT: *Schéma de Cohérence Territoriale* 広域統合スキーム
- 13) PADD: *Projets d'Aménagement et de Développement Durable* 空間整備と持続可能な発展の構想
- 14) Ile-de-France: パリ地域圏全体を包含する州（レジオン）のひとつ

参考文献

- 2002, Développement durable, *Urbanisme*, No.324, mai-juin 2002, pp.37-66.
- 2002, Loi SRU, *Diagonal*, No.155, mai-juin 2002, pp.14-21.
- Caillaud M & Aubert B, 2002, *La Loi SRU en 90 questions*, Ed Le Moniteur, p.180.
- <http://www.aurg.org/sur/sur.htm>
- http://www.aurg.org/sur/sur_habitat.pdf
- http://www2.logement.gouv.fr/actu/loi_sru/default.htm
- Ascher F et alii, 2002, *Les débats sur la ville*, Editions Confluence, Paris
- Roithier J-L, 2002, *Du transport des marchandises en ville : la logistique urbaine*, 2001 plus, No.59, p.65.

Travore S, 2003, *Les schémas de cohérence territoriale de la loi SRU*, L'Harmattan.

Helluin J-J, 2006, Les effets de la "règle des 15 km" sur la maîtrise de l'étalement urbain, *Etudes foncières*, No.120, mars-avril 2006, pp.28-33.

著者略歴

ベルナール・マルシャン (Bernard MARCHAND)。1977年、パリ大学で地理学の博士号を取得。25年間、パリ第8大学都市計画研究所で教鞭をとり、諸外国の大学——米国（ペンシルヴァニア大学、ノースウェスタン大学、UCLA）、カナダ（トロント大学）、ヴェネズエラ（UCV）、ブラジル（リオデジャネイロ大学）、ドイツ（ベルリン工科大学）、イタリア（ミラノ理科大学）、タイ（シラパコーン大学）——においても数年間教鞭をとった。都市の歴史、都市のモデル化、コンピューター・シミュレーションに取り組む。