

論説

フランスにおける都市計画の展開(一)

——都市形成における計画化とその主体の確立を中心に——

羽 貝 正 美

目 次

はじめに

一 フランスにおける都市計画の起点

二 二〇世紀前半の諸規定

(一) 一九〇二年の「公衆衛生法」

(二) 戦間期における都市計画の進展とその限界

(三) 一九四三年の「都市計画法」(以上本号)

三 戦後における計画法の進展

四 分権化とその帰結

おわりに

はじめに

現代フランスにおける都市計画法制の標準的テキストのひとつである「都市計画法」(第二版)のなかで、著者アンリ・ジャクオは、公法、行政法の一領域たる都市計画法 (*Le droit de l'urbanisme*) を、「諸公共団体の整備目標に合致した空間の配分を実現すべく確立された、諸規則および諸制度の総体」と定義している。⁽¹⁾ こうした定義は、また、ジャクオ自身が付言するように、今日の都市計画が担っている極めて重要な役割を表現したものである。すなわち、今日の都市計画は、狭義の市街地あるいは都市空間に限定されることなく、都市周辺部、さらに農村部をも射程にいれたうえで、都市居住環境の整備をはじめ、景観の保護、自然環境の保全、さらに、居住条件に起因する社会的隔離現象の回避など、多岐に及ぶ多くの課題に中・長期的視点から応えてゆくことを要請されている。こうした多様な課題は、フランスのみならず、著しく都市化した現代の先進諸国が共通に抱えるものである。

では、都市計画法は、こうした課題にどのように応えようとしているのだろうか。また、今日まで、いかなる試

行錯誤を積み重ねてきたのだろうか。周知のように、ヨーロッパ諸国における都市計画法は、一九世紀におけるその揺籃期から現代に至るまで、公用収用を含む様々な土地利用規制をはじめ、市街地形成の具体的手法としての都市計画法事業、また、建築許可制度等を考案し、実際の都市形成に適用してきた。その発展過程は、諸公共団体が、土地所有者の私的な個別利益 (*yes intérêts particuliers*) に対して一般利益 (*intérêt général*) を優先させ得る公権力を徐々に獲得してゆく過程でもあった。

そして、こうした都市計画法制がひとつの独立した体系として発展してゆく過程を検証するとき、改めて注目されることは、個別具体的な規制や手法を整備する努力がなされる一方で、常に、都市秩序形成における「計画法」(*planification urbaine*) とその主体の確立という課題が模索されてきたことである。フランスを対象を限定するならば、この「計画法」とその主体の確立という問題こそ、都市計画法制度の漸次的発展のプロセスのなかで、とりわけ二〇世紀初頭以降、具体的規制の基本的枠組みをなすものとして、繰り返し論議されてきた問題といつてよい。それは、今日、一九八〇年代における都市計画権限の分権化を経て、国の介入の余地を残しながらも、基礎自治体としての市町村を責任主体とする「指導スキーム」(*schémas directeurs*: SD) および「土地占用プラン」(*plans d'occupation des sols*: POS) の策定という制度として具体化されるに至っている。コリンヌ・サン・タラリイの「市町村へのこうした権限委譲は、過去との突然の断絶によるものではなく、逆に、ゆっくりとした進展の果実であった」との指摘は、改めて想起するに値しよう。⁽²⁾

しかし、都市計画を、経済的弱者を考慮した社会住宅の供給や、居住条件に起因する社会的緊張関係の緩和、あるいは市町村間格差の是正を目的とする施策等を含めた、より広い都市政策という観点から把握するならば、この

都市秩序形成における「計画化」とその主体の明確化、また、そのイニシアティブの確保という課題は、今日なお、検討すべき多くの論点を含んでいるように思われる。市町村および国は、こうした諸問題にどう関わるべきか、その責任の範囲はどこまで及ぶものか。その財源はどのように確保されるべきものか。古く、かつ新しいこうした検討課題は、繰り返し議論の俎上にのぼり、今日に至っている。

本稿は、以上のような問題意識を基礎に、現代フランスにおける都市政策を検討するための予備的作業として、住宅を含む都市居住環境整備における「計画化」とその主体の明確化に焦点を合わせ、それがどのように発展してきたのか、その過程を鳥瞰し、今後の課題を展望することを課題とする。具体的には、まず一においてフランスにおける都市計画の起点を確認したうえで、二において二〇世紀前半の諸規定の特質を、三において、戦後、特に六〇年代、七〇年代の基本的な規定をそれぞれ概観し、最後に分権化とその帰結を考察することとした⁽³⁾。

一 フランスにおける都市計画の起点

はじめに、二〇世紀前半の諸規定を検討する際の不可欠の手がかりとして、一九世紀中葉から後半にかけての都市統御の特質を簡潔に要約しておきたい。今日の都市計画に関わる様々な理念や技術は、いずれも、一九世紀後半において具体的な形を伴って制度化された、都市に対する行政の新たな公的介入の発想を基礎とし、それを補完・修正し、発展的に継承する形で体系化されたものと把握できるからである。

フランスにおける都市統御の試みは、周知のとおり、アンシャン・レジーム以来の極めて長い歴史を有する。それは、とりわけ、建築線規定に象徴される街路秩序の確保、住居および街区の衛生状況の改善、そして、このふたつの課題を考慮した公用収用制度の整備を重要な契機として発展してきた。

具体的に言えば、権力の象徴としての都市の美化と装飾、さらに街路秩序の維持を手段とする治安の確保という一六世紀以来の伝統的・古典的な都市管理の課題は、一九世紀以降、工業化の進展とその帰結としての急激な都市化現象の進行、さらに社会構造の変化の過程において、大きく変容することを余儀なくされた。すなわち、美化や装飾、治安の確保という旧来の課題を維持しつつも、不衛生住宅の改善・取り壊しと周辺街区の整備という課題が、また、街路整備と個別住宅および街区の衛生状況の改善という課題が、それぞれ結び合わされることによつて、より広い視野からの都市秩序形成の可能性が見いだされるに至つた。行政に付与された公用収用権限の拡大はその可能性を具体化するもつとも重要な手段として位置付けられている。一八五〇年四月一三日の「不衛生住宅の衛生化に関する法律」(ムラン法)、ならびに、一八五二年三月二六日の「パリの街路に関するデクレ」は、一九世紀中葉におけるこうした都市管理の理念や行政の具体的介入の在り方に生じた極めて大きな変化を端的に示すものである。前者は、住宅の衛生条件の改善、スラム・クリアランスを目的として、市町村をその責任主体として位置付け、これに賃貸禁止を含む多様な規制手段を付与する一方、「地帯収用」権限を付与した点に注目すべき特質がある。また後者は、街路の拡幅や新設を、住居および街区の衛生を確保する好機として捉え、「地帯収用」や住宅の建築条件に関わる諸規定を盛り込んだ内容を有している。ただし、パリの街路の管理主体について言えば、建築線計画の承認について知事が責任を有する他の地方諸県とは異なり、パリの街路全体が「大道路」(la grande voirie)と

して位置付けられ、建築線の確定および修正にはコンセユ・デタのデクレが必要とされた。換言すれば、国の直接の管理下におかれている。⁽⁴⁾

ともあれ、こうした公的介入の存り方は、いずれも、今日の都市計画法制にみられる公的土地利用規制や公的土地取得制度、また、建築許可制度等の原点として、近代以降の都市計画行政史において、注目すべき重要な位置を占めるものと評価できよう。また、一八五二年のデクレについて付言するならば、このデクレが所定の手続きを経て、フランス国内の二六二におよぶ地方諸都市に適用されたことも、その意義と影響力の大きさを把握する上で不可欠の検討事項であろう。換言すれば、それは、直接にはパリ市を対象とする特別規定ではあったが、法律に準ずる性質をもったものといえよう。⁽⁵⁾

無論、一九世紀中葉、具体的には、第二共和政および第二帝政におけるこうした都市統御の在り方は、今日の都市計画法制の多様かつ詳細な規定に比較すれば、主体の位置付けの弱さや行政の介入領域の限定、また、規制の適用対象の狭さなどにみられるように、けつして十分な内容ではない。また、中・長期的視点に立脚した都市秩序の「計画化」という発想も明確ではない。換言すれば、徹底した中央集権的行政構造のなかで、都市秩序形成の一端を担う公衆衛生行政の主体として位置付けられた市町村の、まさにその「主体性」、イニシアティブは、極めて消極的な形でしか発揮されなかった。地方議会や司法当局において貫徹されたブルジョア階層の利益、すなわち、私的所有権に対する絶対的な保護も看過することができない。「地帯収用」という行政に付与された大幅な収用権限も、一方では、手厚い収用補償という形で不動産所有者の利益を保証するものでもあった。

最後に、社会住宅の供給の試みについて、若干言及しておきたい。右の街路の整備および不衛生住宅の改善を直

接の動機とする市街地の整備と並んで、一九世紀における試みとして注目されることは、経済的弱者、直截に言えば、労働者階級の居住条件の改善が社会政策的観点から議論されはじめたことである。第三共和政下、一八九四年一月三〇日の「低廉住宅に関する法律」(シーグフリード法)の成立は、一九世紀中葉以来久しく続けられてきた議論に一応の終止符を打つひとつの成果であったと言える。これは、資産をもたない労働者階級を主要な対象として、衛生的かつ低廉な住宅の建設・供給を促進すべく、各県内にひとつ、あるいは複数の「低廉住宅委員会」を、共和国大統領のデクレに基づいて設置し得ることを規定したものである。この委員会は、国をはじめとし、県、市町村からの補助金、また贈与や遺贈等を受け入れることが可能であり、県会議員、市町村長、建築、衛生等の各分野の専門家を構成員とすることが予定されている。その主たる任務は、各種補助金等を原資として、低廉住宅の建設、改築を促すための調査活動、建築設計競技と賞金の授与、資金援助などを実施することであった。

しかし、各県にとって、委員会の設置自体が任意事項であったことに象徴されるように、一八九四年法を貫通する精神は、あくまで、個人のイニシアティブと責任を重視するという、同時代の富裕階級の共有する価値観に支えられたものであって、それを前提にした行政の介入であった。労働者住宅への公的介入という理念は、住宅という財産を彼ら労働者が獲得することを援助することによって、そのモラルの改善をはかるという、多分に後見主義的な慈善行為という発想を、依然、色濃く反映したものであったと言える。行政も、資本家も、ともにその姿勢は消極的なものにとどまった。二〇世紀初頭のフランスにおいて、深刻な問題として顕在化する劣悪な住宅事情の背景は、一部には、この点にある。

以上に概観したごとく、一九世紀中葉以降、都市統御を目的とする多様な試みがなされてきた。それらは、依然

として、部分的かつ不完全なものではあったが、二〇世紀初頭以降、まさにこれらを母法・母体とし、その補完・修正・克服を目的とする試行錯誤を通して今日の都市計画法制の体系が、とりわけその主体の確立とその権限の充実ははかられてきたことは、改めて注目するに値しよう。以下、こうした予備的理解にたった上で、二〇世紀前半の都市管理の特質を検討することとしたい。

二 二〇世紀前半の諸規定

(一) 一九〇二年の「公衆衛生法」

はじめに、一九〇二年二月一五日の「公衆衛生法」(Loi relative à la protection de la santé publique) を概観することとしたい。全三四条からなる同法は、一八五〇年ムラン法を発展的に継承したもので、フランスにおける都市行政史において「真の公衆衛生法典」として位置付けられている。また、後述の一九一九年三月一四日の「都市の拡張および整備計画に関する法律」に先立って、建築物の衛生化にかかわる手段を、従前以上に詳細に規定したという点において、いわば、一九世紀と二〇世紀の結節点として位置付けられる。⁽⁶⁾

まず、一九〇二年法の基本的目的を最も明瞭に示す第一条の内容をみておきたい。第一条は、一般的な衛生化手段として、全市町村を対象とし、各市町村長に、(1)伝染病を予防するための様々な措置、とくに被汚染物の消毒と

一掃に関する措置、ならびに、(2)家屋およびその付属物、私道(その両端において、外部から遮断されているか否かを問わず)、家具付き賃貸住居、さらにその他の、いかなる性格のものであれ、人口の集中する地区の衛生を確保するための措置、とりわけ、飲料水の供給と汚水の処理に関する措置を、市議会の議を経た条例の形で決定することを義務付けている。また、市町村長を責任主体としてはいるが、知事による介入も合わせて規定されている。すなわち、第二条は、この条例が県レベルの衛生委員会に諮問された後に、知事によって承認されること、また、法律の施行後一年を経過した時点においてなお、市町村において必要な措置がとられない場合には、知事による勸告があることを明記している。緊急時における知事の命令権限を規定した第三条や、死亡率が国の平均値を上まわる市町村に対する知事の介入義務を規定した第九条等も、同様に、市町村長の責任を前提にしたうえで、法律により多くの実効力を付与すべく、国の代理人としての知事に一定の役割を与えたものといえよう。

以上の内容から伺うことができるように、一九〇二年法の眼目は、「公衆衛生」(la sante publique)という概念をより広くとらえることによつて、従前の衛生関連法規に比べ、より広範囲におよぶ対象・領域への行政の介入を可能にしようとした点にある。そして、本稿の関心との関連で最も興味深いことは、この公衆衛生概念の意味内容の拡大を通じて、個別住居と街区、さらには一定規模の都市全体における衛生の確保と秩序の確立が、換言すれば、現代の都市計画に要請される最も基礎的な課題が追求されていることである。この点を、第一条および第二条を素材としていまま少し立ち入ってみておきたい。

条文は以下のとおりである。

「第一条 二〇〇〇人以上の人口集積地においては、いかなる住居 (ancienne habitation) も、市町村長に提出された建築計画において、第一条に規定された衛生規制による衛生の諸条件が満たされていることを証明する市町村長の許可 (un permis du maire) なくして、建築されえない。」(以下、略)

「第二条 不動産が、建築物を有するか否か、また、公道に接しているか否かを問わず、その占有者あるいは隣人の保健衛生 (la santé des occupants ou des voisins) にとって危険である場合、市町村長あるいは、その不在の場合、知事は、以下の事項について、第二〇条に規定された衛生委員会に諮問する。

- 一 改善事業の有効性と性質について
- 二 不衛生の諸条件が解消されるまでの、当該不動産の全体あるいは一部の居住禁止について」(以下、略)

では、こうした条文のいかなる点に注目すべきであろうか。先述のように、一九〇二年法の主眼は、より広い視野からの公衆衛生の確保であり、そのための行政側の組織の充実と権限の拡充にある。直截にいえば、この一九〇二年法をもって破棄された一八五〇年ムラン法の不備と間隙を埋めることこそ、その第一の課題であったといつてよい。因みに、ムラン法の最大の欠点は、それがスラム・クリアランスを目的とした法律であったとはいえ、不衛生住居問題を専門に扱うアド・ホック組織としての委員会の設置自体が、市町村当局にとって任意事項とされたことに加え、介入の対象が極めて狭く設定されたことにある。具体的にいえば、その対象は、不衛生住居だけに限定されていた。すなわち、行政の介入の対象は、建築物の無い土地を除外したうえで、賃借人をはじめとする、所有

者以外の占有者によって、住居として利用されているものだけに限定されていた。さらに、地帯収用規定が適用されるか否かを行政が判断する際に重要な基準となった不衛生の諸要因についても、住居それ自体に、換言すれば、所有者の責任に起因する要因のみが考慮されている。

一九〇二年法はムラン法のこうした限界を克服しようとしたものに他ならない。第一条における全市町村に対する多様な衛生化措置の義務付けや、第一条における建築許可制度の導入、また、第二条に見られる介入対象の拡大は、そうした一九〇二年法の特質を明瞭に示すものであろう。ムラン法における地帯収用規定も、旧所有者の買受権を否定する形でそのまま継承されている(第一条)。

しかし、反面、ムラン法がその成立の時点において抱えていたジレンマ、すなわち行政権の介入と私的所有権の保護との対抗関係は、明快な論理によって解決されるには至っていない。むしろ、一八八九年一月、最初の法案が議員ロクロワによって下院に提出されて以来、とりわけ上院における法案審議の過程において繰り返し危惧されたことは、私的所有権に対する侵害の可能性であり、その結果としての法律適用の難しさであった。先に指摘したとおり、最終的に、一九〇二年法が法律の介入対象を拡大したとはいえず、当初案にあった、「不衛生のあらゆる要因、すなわち、不動産の所有者のみならず、賃借人の責任に起因する場合も考慮の対象とする」という内容が上院において否定されていく事態は、こうしたジレンマを端的に示すものであろう。また、第三条は、法律が作業場および工場には適用されない、とし、住居以外の建築物を対象から除外している。第二、三条が規定した不動産の不衛生状態の判断にしても、その基準は曖昧なままにされている。さらに、行政側の措置を不服とする関係者に対して、行政裁判所たる県参事会に提訴する道を残していることも、ムラン法の場合と同様の取り扱いである(第一条)。

これらはいずれも、依然として、私的所有権の尊重という課題が重く行政にのしかかっていることを示す一証左であらう。

しかし、こうした消極的側面を考慮したうえで、改めて一九〇二年法における積極的側面に着目するならば、それは、とりわけ第三共和政成立以降模索されている基礎自治体としての市町村の、都市管理における責任と介入の領域が自覺的に拡大されたことであらう。既に、一八八四年四月五日の「市町村庁の編成に関する法律」(Loi sur l'organisation municipale) は、その第二三六条一四項において、建築線および水準測量計画の策定と維持に要する費用を市町村予算における義務的経費のひとつとして明示しているが、一九〇二年法は、この一八八四年法を前提にしたうえで、不完全ながら、市町村を住居および街区の多様な衛生化措置の責任主体とすることによって、フランスにおける地方行政、とりわけ、都市の秩序形成にかかわる行政の一領域の間隙を埋めようとしたものといえよう。こうした姿勢は、一九一九年三月一四日の「都市の拡張および整備に関する法律」(Loi concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes) においてより鮮明な形を伴ってあらわれる。次にこの一九一九年法の特質を見ることとしたい。⁽⁷⁾

(二) 戦間期における都市計画の進展とその限界

一九一九年法は、多くの公法学者によって、フランスにおける現代都市計画の起点とされてきた。それは、同時に、フランスにおける戦間期の都市政策を象徴する立法でもある。わずか一条という簡潔にまとめられたこの法

律がそのように評価される最大の理由は、第一次世界大戦後の混乱した都市状況が、都市居住環境の再建を内政の最重要課題のひとつとする状況下において、市町村のイニシアティブと責任をより明確に打ち出すことによつて、さらに、従前の規定に比較し、より精緻な規定によつてこの課題に応えようとしたからである。実際、議員マニイ(Magny)は、一九一八年三月の上院における報告のなかで、交通・運輸手段の驚異的な発展、間断なき工業化の進行、主要都市への人口の集中現象、そして、こうした計画性の無い都市の膨張、オーブンスペースや緑地の未整備、最も基本的な衛生規定や緊急度を増しつつある交通網の整備が軽視されている状態等を、再確認すべき都市状況として指摘したうえで、現代の大都市のような驚異的な組織体の成長がモラルのうえでも物的にも、可能なかぎり最良の条件のもとでなされるよう配慮することこそ、立法者の義務であるとしている。次のようなマニイの表現は、一九一九年法が成立するに至つた都市の状況を間接的ながら明瞭に語っている。

「総合的な計画、十分に練られ、将来に対する広い視野と、長期の視点から策定された整備・拡張計画なくして、確かなものは何一つとして得られないであろう。豊かな経験と知識に裏付けられた将来を見通す英知だけが、現代都市において、完全な経済的發展を実現し、その繁栄を可能にする衛生、快適さ、都市美の諸条件とを整えることができる。都市の住民は、今日、こうした生活の諸条件を要求する権利をもっている。なぜなら、われわれが多くの外国の都市で経験するものは、まさにそうした条件にほかならないからである。」⁽⁸⁾

長期的視野からの都市計画が現代都市の發展とその居住条件の質を左右する、とのこうした認識こそ、一九一九

年法の最も重要な特質であろう。では、その認識はどのように具体化されているのだろうか。主要な条文を見ることとしたい。

一九一九年法の基本的な特質は第一条に明らかである。第一条は、人口一〇〇〇〇人以上のすべての都市に対し、一八八四年四月五日の市町村法によって全市町村に義務づけられた建築線および水準測量の一般計画とは別に、「整備・美化・拡張計画」(un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension)の作成を、法律施行後三年以内に、という条件つきで義務づけたものである。そして、この計画書は、次の三種の具体的な計画案・条例案を含むものとされている。すなわち、第一に、新設もしくは修復すべき街路の方向、幅員、特質、また広場や小公園(スクワール)、公園などの場所、面積、設計、さらに緑地や保留地、記念碑や公共的建築物のための場所などを定めた計画案、第二に、衛生や都市美に関わる地役権やそれらに関連するあらゆる諸条件、保留すべき空き地、建築物の高度、ならびに給排水にかかわる規定などを定めたプログラム、第三に、右の計画案およびプログラムに盛り込まれた規定の適用条件を定めた条例案、以上の三種の具体的整備計画である。そして、同様の計画案の策定義務が、旧セーヌ県の全市町村をはじめ、過去二度の人口調査において一割以上の増加率を示している人口五〇〇〇人以上一〇〇〇〇人未満の都市、一年の一定の時期に五割以上の人口増のみられる保養地などにも課されるとしている。

これらの計画案は、策定されたのち、地区レベルの衛生委員会および市町村議会での審議、関係者に対する聴聞手続、県レベルの「都市および村落の整備・拡張に関する県委員会」における審議ののち、知事を介して、その見解とともに内務大臣に委ねられ、内務大臣は、必要と判断した場合には、内務省に設置される「都市の整備・美化・

拡張に関する中央委員会」に諮問することができる。そして、計画案にもられた具体的事業は、最終的に、コンセ・イユ・デタのデクレによって公益の宣言がなされることが予定されていた(第七条)。

このように、計画案の承認手続きにおける国および国の代理人としての知事の関与を前提にしたうえで、市町村当局を都市秩序形成における責任主体のひとつとして位置付けようとする姿勢は、組合、企業あるいは個人など、一定規模の宅地を開発しようとする民間開発主体に対し、市町村長への整備計画提出義務を規定した第八条にも同様に見てとることができよう。公道との接続、給排水のための市町村の導官との接続を含むこの整備計画は、第一条の計画案の承認と同様の手続きを踏んで、地区レベルの衛生委員会や市町村議会での審議を経たのち、最終的に、県レベルの整備・拡張委員会に提出され、知事のアレテによって承認されるものと規定されている。

こうした良質な都市環境形成を目的とする計画化の導入に関連して注目すべきことは、第八条および第一条が規定しているように、第一条の計画案の承認、デクレによる公益宣言がなされ、告示された時点で、あるいは、民間開発主体の整備計画案が最終的に承認された時点で、いかなる建築物(aucune construction)も、事前に、市町村長の交付する建築許可(un permis de construire)を取得することなくして建設することが不可能となったことにある。同時に、この「いかなる建築物も」という表現が、一九〇二年二月一五日の公衆衛生法第一条の「いかなる住居も」(aucune habitation)という条件づけに比較して、より厳格なものとなっている点も注目に値する。

これに加え、計画案が複数の市町村にかかわる場合の知事の指導権限や、それが県の行政区区域を超える場合の協議方法に関する規定(第九条)、また、各市町村における計画案の作成に際し、必要な情報あるいは指針を提供する、いわば後見的機関としての県レベル、政府レベルの「都市の整備・拡張に関する委員会」の組織化に関する規定(第

四条)も、一九一九年法の視野の広さを示すものといえよう。

簡潔に要約するならば、市町村という行政単位を基礎に据えたうえで、これを越える広範囲におよぶ領域をも射程におさめた、より計画的な都市形成という発想と、これを実現するための公的介入の強化、都市計画行政の整備を課題としてかかげた点こそ、一九一九年法の最も重要な特質であった。都市のマスタープランとしての将来的な下部構造の整備、公共施設の建設計画と具体的な土地利用プログラムは、やがて一九六〇年代に整えられることとなる整備・都市計画指導スキーム(SDAU)や土地占用プラン(POS)の原型をなすものであろう。そして、こうした発想や具体的手法のなかに、個別建築物や街路、また、緑地空間や保留地など、街区を構成する各要素と都市秩序全体との関係を重視するという一九世紀に芽生えた視点が、都市そのものの無秩序な膨張という状況のなかで、さらに発展していることがうかがわれる。同法が、伝統的に、今日の都市計画法の原点と評価されてきた所以もこうした特質にある。

では、現実に一九一九年法は機能したのであろうか。端的に言えば、内容の斬新さに反し、結果は、いわば「ザル法」に等しかった。P・メルランは、一九一九年法にまったく制裁措置が規定されていなかったこと、市町村に計画案を作成するための基本的な知識と政策立案能力が欠落していたこと⁽³⁾によって、見るべき成果は得られなかった、としている。実際、セーヌ県の都市計画セクションに大きく依存したパリ周辺の市町村は別にして、地方における市町村においては、多くの場合、民間の都市計画家が計画の立案にあたっている。

こうした状況は、一九一九年法を全面的に見直し、これを補完した一九二四年七月一九日の法律(Loi du 19 juillet 1924, complétant la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes) S

制定以後も、基本的に変化していない。計画案の策定は極めて遅々としたテンポでしか進まなかつた。一九二四年法は、たしかに、一九一九年法の不備や不完全な諸点を細部にわたり補うものではあつた。整備計画策定義務の適用範囲を、県レベルの「都市および村落の整備・拡張に関する県委員会」による提言、市町村議会あるいは県議会による審議、県知事による承認という、形式的な人口数をもとにした適用基準に代わる、より柔軟な手続きによつて都市化しつつある市町村に拡大する可能性を導入したこと、九八名から構成される「セーヌ県整備・拡張委員会」の新設、また、専門家としての都市計画家、建築家、技師等の員数を当初の四名から一〇名に増員することによつて政府レベルの「整備・美化・拡張・中央委員会」の組織を三九名に拡充したこと、さらに、規定に反した場合に對する制裁措置として、司法機関への提訴を導入したことなどは、その一例であり、評価すべき点である。

また、整備計画に盛り込まれた街路や広場などの建設プランとその効果としての建築許可の取得の義務づけとが自動的に連動している点について、具体的事業の公益宣言がなされているか否かを区別し、後者、すなわち、単に整備計画に予定されているにすぎない場合には、市町村議会あるいは県議会は一五年以内に当該計画を予算の裏付けをもつて実際に具体化する予定があるか否かを、関係者の要望に応じて決定しなければならないとし、その予定がない場合には、建築許可を交付しなければならないとしたこと、しかし、その場合でも、市町村議会あるいは県議会は、任意買収もしくは収用によつて当該不動産を直ちに取得するために要する予算を確保する権限を有するものとされていることも、土地所有者の権利に配慮しつつ、行政側の整備計画の基礎を形成するための手段として注目される。民間開発主体による画地分譲、建設行為に對するより厳しい規制も、同様に、無秩序な都市化の進行に歯止めをかけるための試みであつた。

しかし、実際には、新たに導入された制裁措置もすでに着工されている画地分譲には適用されず、多様な補完規定はほとんど効力を發揮することがなかった。計画案の作成・承認には、平均一二年を要し、該当する市町村の多くがこの作業を終了したのは第二次世界大戦勃発の直前であつた。すでにその時点では、一九一〇年代後半以降、民間開発主体によって野放しに近い状態で進行していた不良画地分譲地の形成の勢いを抑制することは不可能だつたと、P・メルランは指摘している。⁽¹⁰⁾そして、この時期の経済状況、具体的には、第一次世界大戦後のインフレーションと政府の家賃凍結政策、賃貸住宅建設への民間投資の落ち込みという悪循環が、こうした不良画地分譲を助長し、これを取得した住宅困窮層が、時に自ら、粗末な住居を建てていったことも看過できない。社会住宅の供給それ自体が停滞している状況の中で、それは、いわば自力救済の手段に等しかった。ちなみに、一九四三年の時点での計画案の策定状況についていえば、該当する約二〇〇〇の市町村のうち、三〇〇の市町村で計画が策定されているにすぎない。

こうした事態にいたつた最も大きな要因はどこに求められるであろうか。すでに言及したように、一九一九年法の大きな特質は、それが、国および県の後見を前提としたうえで、市町村を都市整備の責任主体のひとつとして位置づけ、これに都市の将来的な形態と秩序を統制するための一定の権限を付与していることにある。「都市計画法は、その誕生の時点において、国の監督のもとに行使される地方の特権 (une prerogative local) であつた⁽¹¹⁾」とする理解や、そこに「地方のデモクラシー」(la démocratie locale) を保証する契機を見いだしうるとする解釈は、いずれも、一九一九年法のこうした側面を重視したものである。

しかし、そうした権限にもかかわらず、市町村は自ら主体的にこの課題に取り組むことができなかつた。また、

国と、その代理人として、いわば代執行権というべき市町村への強力な介入権限を託された県知事も、同様に積極的であつたとはいえない。こうした状況は、一九一九年法が、依然として、一九世紀後半以降のフランスの社会立法をリードしてきた後見主義的な社会介入の発想と、私的所有権の尊重という一大原則との妥協の産物であつたことと、けつして無縁ではない。秩序なき都市化の進行がやがて都市全体に及ぼすであろう負の影響について、議会内の一部の議員が真摯な関心を寄せていたことは確かであつたとしても、問題に対する行政および司法の認識と取り組みは消極的なものにとどまざるをえなかつた。制裁措置が何ら講じられていなかった点は先に言及したとおりである。整備計画の策定に要する財源についていえば、建築線計画の策定経費を市町村の義務的経費とした一八八四年四月五日の市町村法の原則に対するいわば特例措置として、戦災や天災後の市町村の再建計画策定に対する国の負担が明らかにされたほかは、県知事の提言、内務大臣の決定による政府補助の可能性が示されているにすぎない。こうした財政基盤の脆弱性に加え、市町村当局に基本的な計画立案能力と都市化の推移に対する展望が欠落していること、また、県および国の両レベルに設置された「整備・拡張委員会」による市町村当局への行政的後見、その指導・監督権限が明記される一方で、各「委員会」それ自体のイニシアティブのあり方と責任が明らかでないことも大きな欠点であつた。この点について付言すれば、国レベルの「整備・拡張委員会」にしても、それが、基本的に内務省に設置される委員会であつて、若干名の都市計画・建築分野の専門家の参加が予定されているとはいへ、二名の上院議員、四名の下院議員、人口二〇〇〇人以上の市町村の代表としての四名の市長、また、内務省の地方行政部門の代表一名など、当初から、極めて限定的な一部の関係者に政府レベルの意志決定が委ねられていた。都市計画を専管事項とする政府機関は、この時点では、依然として存在していなかつた、といつてよい。

むろん、こうした一九一九年法のアンヴィバレントな性格をもって、多様な側面において新たな都市統御の可能性をきりひらいた同法の意義を過小評価することは妥当ではない。特に、本稿の関心からいえば、「都市形成における計画化」という観念が「整備・美化・拡張計画」という手法によって具体的に制度化されたことは、フランスにおける都市計画法および都市計画行政のゆつくりとした、必ずしも直線的ではない、しかし、連続的な発展の過程のなかで、見落としてはならない点であろう。換言すれば、都市計画という観念自体が、少なくとも二〇世紀初頭まで支配的であった「建築線あるいは公衆衛生の確保といった限定的な観念から、より総合的な観念へ、全体計画という概念へと移行したこと⁽¹³⁾」を示している。

最後に、一九一九年法を補完するいまひとつの試みとして、同時に、戦間期における都市計画の進展を特色づけるものとして、「地域圏」という視点からの都市の膨張、過度の都市化への対処について言及しておきたい。

この「地域圏」という発想は、一九一九年法あるいは一九二四年法の基本的な目標であり、同時に限界でもあった個々の市町村単位の整備計画を、複数市町村を対象とする地域計画のなかに位置づけることによって、これにより広域的な整備計画との整合性を付与することを目的としている。とりわけ、既存の中心的都市とその周辺市町村を包含する「都市圏」が念頭におかれている。前述のように、一市町村の整備計画が複数の市町村に関わる場合、あるいは、それが県の行政区域をこえる場合、これらはいずれも、一九一九年法においてすでに想定されていたケースではあるが、地域圏という発想は、これらを補完すべく上位計画としての地域計画の重要性を明確に打ち出したものとして注目される。それはまた、一九一九年法に比較して、都市計画に関する国および県の介入を、さらに鮮明に打ち出す契機ともなっている。

パリ地域圏の計画案の策定については、一九二八年にその具体的作業が開始されている。同年、まず、大統領レイモン・ポワンカレによって「パリ地域圏の整備と一般組織に関する委員会」(Comité supérieur d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne)が政府内に設置され、この委員会によって「パリ地域圏整備計画」(Projet d'aménagement de la Région parisienne: P.A.R.P.)の策定を規定した一九三二年五月一四日の法律が準備された。計画の策定はこの法律にしたがって進められ、二年後の一九三四年五月一四日に公表、その後、聴聞手続きを繰り返したのち、一九三九年六月二二日のデクレ、さらに、ヴィシー政権下の一九四一年八月二四日の法律によってようやく承認されている。計画立案の実務に携わった政府の主任建築技官アンリ・プロストの名前から、通称「プロスト・プラン」と呼ばれている同計画の特質は、ポワンカレおよび内務大臣アルベール・サローの示した、厳しく都市化を抑制すべきとの基本方針、すなわち、宅地その他の用途への農地の転用を統制することによって、パリおよびその周辺市町村への人口と産業の集中を制限しようという方針に導かれている点にある。具体的には、パリのノートルダム寺院を起点とする半径三五キロの同心円内にパリ地域圏を限定したうえで、これに含まれる当時のセーヌ、セーヌ・エ・オワーズ、セーヌ・エ・マルヌ、オワーズの諸県の六五六の市町村にまたがる都市化を抑制しようとするものであった。この計画によって、これらの市町村は、以後一五年間に、道路網、上下水道網、電力といった社会資本を完備し、あわせて、学校、多様な福祉事業、ごみ処理などの行政サービス一切を提供できる予算的裏づけのある地域にかぎって、都市化を促進することができるとされ、各市町村単位の整備計画もこの地域圏計画に従うものとされた⁽¹⁴⁾。

反面、こうした地域圏整備計画は、各市町村毎に異なる行政資源や都市化の状況に必ずしも十分な配慮を示して

おらず、各市町村が自主的に自らの地域社会の発展を展望し、その都市化をコントロールするという一九一九年法の基本は、政府が主導する都市政策が先行するなかでさらに後退する結果となっている。

また、パリ以外の地域圏についても、一九三五年七月二五日の「都市計画地域計画の策定に関するデクレ」(Décret du 25 juillet 1935 relatif à la création de projets régionaux d'urbanisme) が、同一地域に属す複数市町村がひとつの全体計画 (un projet d'ensemble) すなわち「地域計画」にしたがって整備される必要性をうたい、県知事のイニシアティブ、計画の策定にあたる「地域委員会」(un comité régional) の構成等について規定している。以上に見たごとく、戦間期における都市計画制度の発展は、一九一九年法を中心として、それを補完する複数の法令によって促された。とりわけ、都市の無秩序な水平的膨張に歯止めをかけるための公的介入の強化と、市町村を基本的な主体とした都市のマスタープランの策定を進めるための措置は、この時期の都市計画制度を象徴する特質であろう。しかし、現実には、市町村がその主体として、ほとんど機能しなかったことは先に見たとおりである。むしろ、国の行政的後見という前提が、次第に前面に打ち出されていった。こうした国による都市計画権限の全面的掌握は、やがて一九四三年にいたって明確なかたちで確立されることになる。次に一九四三年六月一五日の都市計画法 (Loi du 15 juin 1943 relative à l'urbanisme) の特質について見ることにした。

(三) 一九四三年の「都市計画法」

(一)および(二)において概略した今世紀初頭以降の多様な試みは、端的に言えば、フランスにおける都市化の進行と

ともに顕在化した、都市の発展と秩序をいかにして公共的にコントロールするかという課題に対して、政府がどのような対応してきたかをものごとがたっている。市町村を基本単位とする整備計画、広域的な地域を単位とする整備計画、また、パリ大都市圏を対象とする地域圏構想など、確かに、それらは、その時々々の都市状況のみを念頭において一時的な処方箋として用意された都市統御の技術や構想ではなかった。しかし、反面、それらは、状況の産物として、全体として確固とした、かつ、首尾一貫した将来的な都市像を見いだせぬままに、モザイク的に、都市への公共的介入の可能性を模索したものと性格を合わせ持っていた。

ヴィシー政権の下、すでに相当の戦禍を被っている状況の中で成立した一九四三年六月一五日の都市計画法の最も大きな特質は、それが、都市計画すなわち国家の事務という原則の下に、それまでの多様な都市統御の試みを統合・集大成し、都市計画をひとつの独立した行政領域として体系化したことに求められよう。では、具体的にどのような点に注目すべきであろうか。

第一の特質は、極めて中央集権的な都市計画行政が確立されたことである。まず、政府レベルの組織について見ておきたい。階制的組織の頂点に位置づけられた機関が、首相の所管に属する「国土整備総庁」(Délegation générale à l'équipement national)であり、その担当大臣に相当する「長官」(Délégué général)である。従来、都市計画行政は、地方団体に對する内務省による行政的後見・監督の対象のひとつにすぎず、政府としての都市計画の専管機関は存在しなかった。ただし、都市計画行政における国の統制を強化し、指揮・命令および監督の一元化、効率化をはかろうとするこうした動きは、一九四三年法を起点とするわけではない。たとえば、「国土整備総庁長官」の導入は、一九四一年二月二三日の法律によるものであり、国土整備に関する一般計画の策定にあたるものとされ

た。また、同年四月六日の法律は、「長官」の所管事項について、都市計画一般と建設活動の諸問題を調整することなどをはじめ、具体的に規定している。さらに、同年五月二十六日のデクレは、その所管事項をより詳細に列挙し、市町村整備計画および地域圏整備計画に関する一般規定を定めること、各整備計画を検討すること、その実施を監督することなど、整備計画策定への直接の関与を明確にするとともに、市町村、地域圏、国、そのすべての段階における都市計画の諸問題を対象とする「長官」の諮問機関として、「都市計画中央委員会」(Comité national de l'urbanisme)を設立した。その際、このデクレは、前年の一九四〇年一月一日の法律によって、整備・再建計画策定の際の技術的側面における市町村への指導機関として導入されていた通信省所管の「技術委員会」(Commissariat technique)の長をも、「都市計画中央委員会」の構成メンバーの一員として吸収している。

以上のように、一九四三年法は、一九四〇年以降急速に進みつつあった集権的な都市計画行政の確立の試みを、都市計画法という体系として確立したものとさえいえる。「国土整備総庁」、その諮問機関としての「都市計画中央委員会」、これらはともに一九四三年法の中に新たに位置づけられている。

では、こうした集権的な都市計画行政は地方においてどのように貫徹されているだろうか。まず、地方における「長官」の代理人としての「都市計画監督官」(Inspecteur général)の存在が注目される。行政組織外部から採用される「監督官」は、同様に新たに導入された「都市計画区域」(Circonscriptions d'urbanisme)を管轄領域として、広域的な視点から域内の市町村の都市計画、住宅などの諸問題に、とりわけ整備計画策定に深く関わっている。国の監督、指導をより円滑にすための媒介として機能することを予定されていた。

他方、県単位に設置される県知事の諮問機関、「都市計画・県委員会」(Commission départementale d'urbanisme)

も、一九一九年法および一九二四年法の「都市および村落の整備・拡張に関する県委員会」、ならびに一九三五年七月二五日の「都市計画地域計画の策定に関するデクレ」による「地域委員会」にとつてかわるものとして注目される。市町村整備計画の策定過程においてこの委員会への諮問は義務づけられている。

第二の特質は、「整備計画」が「市町村間整備計画」(Projets d'aménagement des groupements d'urbanisme)と「市町村整備計画」(Projets d'aménagement communaux)の二つに大別され、いずれの場合も国が深く関与している点に求められる。特に前者の場合、国が常に主導する手続きを踏まなければならない。すなわち、計画の母体たる市町村の連合体、「都市計画団体」(groupements d'urbanisme)自体が、関係市町村議会にはかられるとはいえず、基本的に「長官」ならびに内務大臣の報告にもとづきデクレによって設立される。そして、その整備計画は、「長官」によって指名される都市計画家によって立案されたのち、「都市計画・県委員会」への諮問、「都市計画監督官」による計画案全体の検討、とくに計画の実施手段、緊急度に応じた優先順位、予算などに関する検討、「長官」ならびに内務大臣への報告、最終的な都市計画中央委員会への提出とデクレによる承認という手続きを経て、策定されるのである。「市町村間整備計画」が一旦策定されたのちは、「都市計画団体」を構成する各市町村は、これにしたがつて、自らの計画を策定しなければならない。

後者についても、ほぼ同様の手続きが適用されているが、計画の立案にあたる都市計画家の指名について、法律はこれを市町村長の権限(ただし、「長官」の承認が必要)としたうえで、市町村長がこの義務を怠る場合には、「長官」が職権でこの指名を行なうとしている。したがって、いずれの場合も、実質的な整備計画の策定主体は国であるといつてよい。なお、人口一〇〇〇〇人以上の市町村、「都市計画団体」に含まれている市町村、また、そ

の発展の程度や美観の保護等の理由から、県知事が必要と認めた市町村は、整備計画の策定が義務づけられている。

また、整備計画の内容については、いずれの場合も、一九一九年法によって導入された二種類の計画案、すなわち、街路、空き地、緑地などの将来的な配置計画 (Urban) と多様な土地利用規制、地役権を定めたプログラム (un programme) を含むものとされている。この点に関連して注目される点は「ゾーン」という表現を多用することによって、特別居住地区、建築禁止地区、歴史的記念碑あるいは自然景観保護地区など、詳細な地域・地区制を導入する道を開いたことであろう。

最後に、建築許可制度の一般化および画地分譲行為に対する規制の強化について触れておきたい。建築行為に先立つ事前の建築許可の取得は、一九四三年法によって、人口規模、整備計画の有無を問わず、すべての市町村において、住宅が否かに関わらず、あらゆる建築物について義務づけられた。建築許可を交付するか否かの決定権は県知事に属する。また画地分譲についても、画地行為に着手する前に県知事の許可が必要とされた。これらの点においても、国の直接的な介入が前面にうちだされているといえよう。

以上のように、一九四三年法は、国による都市計画行政の全面的掌握を最大の特徴としている。たしかに、ひとつひとつの規則手段や行政組織は、従来すでに存在していた手段や組織を雛型としており、その点について、大きな刷新はみられない。むしろ、第二次大戦による戦禍と従前の規制の緩さ、また市町村の基本的な行財政能力の貧弱さという現実を改革の前提として、市町村に委ねられていた権限のすべてを国が中央集権的な都市計画行政の中に吸収し、より効果的な規制の運用がめざされたといつてよいのではないか。実際、整備計画の策定状況については、一九四五年から一九五〇年にかけての五年間で一八五〇の計画が策定されている。

しかし、短期的な法律の成果が比較的早い段階で認められたにせよ、それは、必ずしも長期的な視野からの都市形成の要請に応えられるものではなかった。一九四三年法を貫く国家万能主義的なエタティスムの基本的精神が、実質的に、一九八〇年代における分権化の実施までフランスの都市計画行政を支配しつづける一方で、戦後の都市状況の変化ならびに経済的・社会的諸条件の変化が、繰り返して都市政策の軌道修正を必要としたことは、ある意味で、一九四三年法に内在する、都市計画理念および具体的手法、その両面における限界をものがたるものと言えよう。

社会住宅の供給と住宅市場への公的介入、公的土地取得制度の整備とより積極的な土地利用規制、また、総体としての都市居住環境の改善など、これらはいずれも、戦後、フランスの都市計画が新たになわなければならなかった課題であった。そして、都市計画という都市への公的介入の責任とイニシアティブが国家に帰属するという点については、それがはたして妥当か否かという点もまた、戦後の試行錯誤を通じて、繰り返して問い返されなければならなかった。

- (1) JACQUOT (Henri), *Droit de l'urbanisme*, 2^e édition, 1991, pp. 9-10.
- (2) SAINT-ALARY-HOUIN (Corinne), *Urbanisme et décentralisation*, *Annales de L' Université des Sciences Sociales de Toulouse*, Tome 34, 1988, p. 129.
- (3) フランスにおける都市計画法制の発展過程を鳥瞰するうえで、以下の文献が有益であり、本稿執筆の際に示唆的であった。Planification urbaine en France (historique), *Dictionnaire de l'urbanisme et l'aménagement*, pp. 502-512. Dalloz, Re-

- cuell critique (Legislation), 1943, pp. 73-79 (Commentaire). また、邦語文献として、原田純孝・広渡清吾・吉田克己・戒能通厚・渡辺俊一編『現代の都市法 ドイツ・フランス・イギリス・アメリカ』（東京大学出版会、一九九三年）を参照。
- (4) 一八五〇年ムラン法および一八五二年デクレについては、以下の拙稿を参照。「第二帝政とパリ都市改造」（『東京都立大学法学会雑誌』第二六巻第一号、一九八五年）、「フランスにおける都市計画の形成——一八五〇年ムラン法の成立を中心に——」（同、第二八巻第一号、一九八七年）、「一九世紀フランスにおける都市と公的統御」（年報行政研究、一九八九年）
- (5) BURDEAU (Francois), *Propriété Privée et santé publique, Histoire du droit social*, 1989, 所収, p. 126.
- (6) 各条文は、Duvergier, *Collection des lois et decretis, Le Bulletin législatif Dalloz* を参照。
- (7) なお、一九一〇年代初期に始まる改革として注目されるものに、一八五二年の「パリの街路に関するデクレ」の数次に及ぶ改正がある。とりわけ、一九一二年四月一〇日の法律、ならびに一九一七年二月三一日の法律による改正は、一面では私的所有権への慎重な配慮を示したものであるが、行政の直面する問題を打開するための措置として興味深い。前者は、従来、いわば行政側の裁量に委ねられていた地帯取用の基準について、街路の重要性や美観をも考慮に入れると同時に、「残地が一五〇㎡に満たない場合」および「取り壊しの対象となる不動産が敷地全体の二分の一を超える場合」という具体的条件を示したものである。また、後者は、建築計画の事前の届け出義務を怠った場合、知事によって緊急工事停止命令措置がとられることを規定している。
- (8) Duvergier, *op. cit.*, pp. 167-170.
- (9) MERLIN (Pierre), *Les villes nouvelles en France*, 1991, p. 27.
- (10) MERLIN (Pierre), *ibid.*, p. 28. また、同時代のパリ郊外における都市化の過程および不良画地分譲の実態については、

BASTIE (Jean), *La croissance de la banlieue parisienne*, 1964, 不詳。

- (11) SAINT-ALARY-HOUIN (Corinne), *op. cit.*, p. 129.
- (12) *Planification urbaine en France*, *op. cit.*, p. 504.
- (13) Dalloz, *Recueil critique (Legislation)*, 1943, p. 73.
- (14) EVENSON (Norma), *Paris: A century of change, 1878-1978*, pp. 332-336.

〔付記〕 本稿は、(財)日本住宅総合センター一九九〇年度助成による研究成果の一部である。