現場の実務担当者による景観の誘導と保全の制度運用に関する研究

— フランスにおける公共財の形成に関する事例研究 —

INVESTIGATION ON HOW TO IMPLEMENT SYSTEM TO LEAD AND PRESERVE LANDSCAPE BY SPECIALISTS ON SITES IN FRANCE

— Case study on creation of public goods in France —

白井裕子 ——— * 1

キーワード:

現場の実務担当者, 景観, 公共財, フランス

Keywords:

Specialists on sites, Landscape, Public goods, France

Yuko SHIRAI ——— * 1

This study is intended as an investigation on how to implement the urban planning systems to lead and preserve the landscape. This article is focused on from the perspective of specialists on sites. This paper begins with the elucidation of legislations and regulations to lead and preserve the landscape. We educe the significant alternations from historical transition. And then, this investigation makes clear how to carry out these urban planning systems by the specialists on sites. After that, this article takes up the permission to build. The right of preemption is mentioned in the following section providing the concrete example.

1. 研究背景

これまで著者は、我が国と対比しながら、欧米各国の現地において、公共財^{注1)}に関する長考とそれら諸制度について調査研究を行っている。フランスにおいては公共財のうち景観にも着目している。なぜならフランスでは私的な建築行為が連担して生じる景観形成においても公益が私権に優る諸制度が拡充されているからである。

またフランスの建築に関する法律では、建築の創造、環境との調和、景観の尊重は公益である^{注2)}と謳っており、さらに都市計画の権限も公共に帰属^{注3)}している。

また著者のこれまでの調査研究において、ドイツ、オーストリアの行政官は調整役、一方、フランスの行政官は経営者の側面が強く、その経営の最大の目的は、国益である事が顕示された。法律にも公共団体は経営責任者である^{注4)}と記述されている。本研究でもドイツのような市民参加より、むしろフランスでは行政担当者による市民啓発等を重視し、担当者の裁量が大きい事を考察している。

このほかフランスの特徴として、時勢等に合わせて、制度を再々見直しており、その都度、頻繁に改編される事があげられる。後で触れるように景観に関する制度も試行錯誤が繰り返されている。

本報は個別事例を報告する事で、実務担当者による事業や制度運用の実態把握から知見を得る事を目的としている。なぜなら日本において参考にするには、これら海外の形を導入するだけでは、十分ではないと考えているからである。日本の課題解決に向けて、担当者の実務の実態と、事業や制度を有効に機能させている担当者の考えを把握する事が重要な姿勢であると考えている。また事例を通じて、我が国との際立った差異、つまりフランスの特質を抽出して考察を加えることで、我が国への示唆を得られると考えている。

また担当者による事業や制度の運用の実態は、地域や個人により、差異があり、また普遍的な記述が可能な制度とは異なり、論文の体裁を取りにくい為、明文化されていない箇所も多い。

2. 研究目的

本研究では、現場の実務担当者がフランスの多岐に渡る複雑な事業や制度をどのように理解し、運用しているのかを明らかにする。景観形成の最終的な実現の段階において、この多数の事業や制度を包括して実施に当たるのは、主に基礎自治体であるコミューンとCAUEである。これら組織は市民とその建築行為そのものに直接接している。これらを対象にする事で、景観の誘導と保全を実現する最終段階での実態が明らかになる。そしてコミューンによる建築許可、また能動的な景観の修正と保全として先買権行使の実態についても、事例を通じて明らかにする事を目的とする。

既往研究において、都市計画制度そのものやOPAHやZPPAUPなどのプロジェクトベースでの運用実態は研究されている。しかし市民とその建築行為に直接接し、多くの事業や制度を咀嚼して実行する最終段階での実態についてはまだ十分ではない。

また景観は地域の固有性が評価され、画一的、統一的規制には限界がある。このような公共財の形成は、現場の実務担当者によく委ねられていると考えられる。そこで現場の担当者にどのような裁量が付与されているのか、事例を通じて把握する事も目的とする。

3. 研究概要

本報は本章で示す調査対象組織、調査対象地域において実施した研究の知見をまとめるものである。調査方法は専門家・担当者への

*1 早稲田大学理工学術院 准教授 (主任研究員)・博士 (工学)
(〒169-8555 東京都新宿区大久保3-4-1)

*1 Assoc. Prof. (Senior Researcher), School of Science and Engineering, Waseda Univ., Dr. Eng.

インタビュー調査、これら担当者からの提供資料、現地調査、現地収集資料、またインタビュー後に提供された電子メールによる質疑への回答や資料による。地域や担当者により制度の見解が異なる事もある。そこで本報では担当者による実際の制度の運用実態を重視するため、フランス現地でのインタビュー調査結果を優先する。

また本報の資料としての利便性を考慮し、原語を併記し和訳は直訳に努めた。また既往研究に和訳が記されている場合には、注釈にその和訳と出所を明記した。

また既往研究を用いた箇所は、その都度明示している。

なお本研究は、2009年から2010年に、フランス国立科学研究機構に研究員として在籍し、フランスに滞在した期間に実施したものである。また組織名等は2010年当時である。

3.1 インタビュー調査の対象

フランスの行政組織には、規模の順にコミューン、コミューン共同体、県、地方、国、EUがある。コミューンが基礎自治体である。後述するCAUE (Conseil d'Architecture d'Urbanisme d'Environnement) という略称で呼ばれる建築、都市計画・環境について助言をする組織^{注5)}は、このうち県レベルに設置されている。CAUEの後に付される番号は県番号と同じである。

インタビュー調査と同時に資料収集を行ったのは、3つのコミューンで建築許可の審査をしている各担当者、3つのコミューンを管轄している各CAUEの専門家、そしてフランス建設省、また民間の建築家、都市計画家である。

対象とした3つのコミューンは、ソー・レ・シャルトー、プロヴァン、アラスである。CAUEは、コミューンのソー・レ・シャルトーが位置するエソンヌ県のCAUE91、プロヴァンが位置するセヌ・エ・マルヌ県のCAUE77、アラスが位置するパ・ド・カレー県のCAUE62である。

なおソー・レ・シャルトルのインタビュー回答者は、コミューンの助役であり、建築許可の審査も業務として行っている。また当該地域のCAUEでも勤務(2010年のインタビュー当方で、1週間にコミューンで2日間、CAUEに3日間勤務)している。他の回答者に兼務者はいない。

3.2 調査対象地域の概要

フランスは共和国であり、歴史的にはもとは異なる国家、文化圏の集まりである。そこで調査対象として、地理的には近い地域を選び、かつ意図的に歴史的景観が連担している地域とそうでない地域を抽出した。

コミューンのソー・レ・シャルトーは、エソンヌ県あり、パリ近郊に位置する。プロヴァンはセヌ・エ・マルヌ県にあり、パリの東南約80kmに位置する。両県ともに首都パリを含むイルドフランス地方にある。アラスはパ・ドゥ・カレ県にあり、その県都である。フランス北部のノール・パ・ドゥ・カレ地方に位置する。アラスには2つの世界遺産があり、プロヴァンはユネスコの世界遺産に2001年に登録された。一方、ソー・レ・シャルトーには世界遺産はなく、また同地域は観光地ではない。

4. 実務担当者による制度の把握

フランスでは制度の改編が頻繁に行われ複雑である。ここではこの煩雑さを排して、景観の誘導と保全を実施している現場における

制度運用の実態を明快に捉える事を目指している。

本章では、景観に関する制度が拡充の様子は、現場の実務担当者レベルにおいて、どのように捉えられて、制度が運用されているのかを明らかにする。

4.1 制度の空間的拡充

本4.1節では、景観の誘導と保全を実施する段階にいる現場の実務担当者が、制度をどのような空間的広がりでも把握して、運用しているのかを明らかにする。

制度運用に当たって担当者が重視している法制度から順に述べる。1913年に歴史的記念物に関する法律が定められ、各県で歴史的記念物の位置を印した地図(atlas)が制作された。同法の1943年の改正により、歴史的記念物の周囲(périumètre)500mの規制ができる。歴史的記念物とその場所(momuments historiques et des sites)と表題を付した地図に、歴史的記念物をほぼ中央においた周囲500mの範囲が、完全な円ではないが、円に近い形で描かれていた。この法律により歴史的記念物とその周囲500m^{注6)}における変更には、フランス建造物建築家^{注7)}(ABF: Architectes des Bâtiments de France)の許可が必要である。規制の厳密さを表す例として、個人宅の庭木1本の植栽及び伐採に際しても、同許可が必要である事が示された。

ABFは、国家から派遣された専門官で、行政の階層において、県レベルに位置し、各県毎に配置されている。ABFに対する申請は、通常コミューンを通して行われるが、コミューンが担当課を持たない場合には、コミューンではなく、都市基盤と農業に関する県の局(DDEA: Directoin Départemental de l'Equipement et de l'Agriculture)を通じて、ABFに申請することになる。歴史的記念物の周囲500mにおいては、ABFにより県レベルで審査されている。

そして1930年の法律^{注8)}で、さらにその周りの自然景観について規制している。実際の建築主、建築行為に接する現場の担当者は、制度を運用するにあたり、同法を空間的な広がりの中に位置づけて運用している事が分かる。

さらに担当者はその外側にある保護すべき自然、森林などの景観については、例えばイルドフランス地方ならば、イルドフランス地方の基本構想^{注9)}(SD: Schéma Directeur)に記述されていると答えている。

このように現場の実務担当者は、規制の強弱を空間的広がりに従い段階的に運用している事が分かる。またフランスでは旧城郭内に教会や市庁舎を中心に旧市街地が生じ、市街地の範囲が比較的確で、そこに近代の都市計画が加わり、市街地がスプロールしにくく、規制の強弱を空間的広がり重ねる事も可能であると考えられる。

また1983年には「建築的、都市的財産の保護区域(ZPPAU: zone de protection du patrimoine architectural et urbain)」に、さらに1993年には、このZPPAUに、「景観のP」が加わった建築的、都市的、景観的財産の保護区域^{注10)}(ZPPAUP: zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager)の制度が創られる。

制度を運用している者は、このZPPAUPは、歴史的記念物の周囲500mを規制した法律と、1930年の自然景観を規制した法律の両方のニュアンスを含み、再構築されたものであるとしている。

ABFが歴史的記念物の周囲500mを審査する制度は、ABFが国家から派遣された専門官であり、中央集権の枠組みにある。しかしZPPAUPは1983年の地方分権化法が制定された際に導入された制度

で、この区域を設定し、計画を策定する主体者は、国家ではなく地域である。

この ZPPAUP に歴史的記念物の周囲 500m を置き換える事ができる。プロヴァンには歴史的記念物が 52 あり、その周囲 500m を設定していた。それらをまとめて ZPPAUP の区域を設定している。

以上に示した規制については、都市計画の地域計画^{注 11)} (PLU : Plans Locaux d'Urbanisme)、以前の土地占有計画^{注 11)} (POS : Plan d'Occupation des Sols) に記述されている。

また規制の空間的な広がり準じた運用とは別に、この PLU/POS には、洪水時の災害防止などを目的としたあらゆる公益上の地役 (servitude d'utilité public) が記される。フランスでは、国家が個人に対して、公益上の地役 (servitude d'utilité public) を有しており、コミュン等を通じて、その権利を行使することができる。公益上の地役とは、個人の自由な建築行為を制限できる行政が有する権限である。表 1 は本調査の際に提示された地図のタイトルである (下線は筆者)。地図には洪水の可能性がある地域が青で着色されている。この地図は PLU/POS の書類の一つと位置づけられ、このような制限を記すあらゆる書類の作成が義務づけられている。

表 1 公益上の地役

Departement de seine et marne Plan d'Occupation des Sols LA FERTE SOUS JOUARRE MODIFICATION N 1 PLAN DES <u>SERVITUDES D'UTILITE PUBLIQUE</u> (et contraintes) AVEC LES ZONES INONDABLES
セーヌ・エ・マヌル県 土地占有計画: <u>POS</u> /LA FERTE SOUS JOUARRE: 地名 修正 第一版/ <u>公益上の地役</u> に関する計画 (と規制) 浸水可能地帯を併記

4.2 制度の経年的拡充

景観保全のために制定された法律を表 2 に示す。この表は現地で担当者から提供を受けた資料を元に作成している。提供資料には 1913 年から 2000 年の間に景観保全のために制定された法律をすべて網羅しているとして、それら法律の通称等が時系列的に記されている。本 4.2 節では現場の実務担当者がどのように制度の改編を理解し、それらを運用してきたかを明らかにする事を目的とする。

なお各法律については、フランス政府のウェブサイト¹⁾で確認している。法律の重要な改正の年とその内容については、注釈に補遺した。なお第 4.1 節で述べた事項は割愛する。

歴史的記念物に関する最初の目録は 1840 年に刊行されている。君主はルイ・フィリップ (Louis Philippe 1773-1850)、担当の官職はメリメ・プロスペル (Mérimée Prosper 1803-1870) である。アラスの世界遺産 (庁舎の塔) (第 3.2 節) はこの目録に掲載されている。そして歴史的記念物に関する最初の法律は 1887 年に成立した。

現在の歴史的記念物に関する法律は 1913 年に成立したもので、頻繁に改正が繰り返され、現在に至っている。同法の 1943 年の改正で、歴史的記念物の周囲に関して規制した事は第 4.1 節で述べた通りで

ある。

次に 1930 年の法律 (第 4.1 節) が制定される。

1962 年のアンドレ・マルロー (André Malraux, 1901-1976) による通称マルロー法は、正式にはフランスの歴史的で美的な遺産の保存に関する法律を補完し、かつ不動産修復を促進するための法律^{注 12) 注 13)}である。

1967 年に土地基本法が制定される。この時に整備と都市計画の基本構想^{注 14)} (SDAU: Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme) と土地占有計画 (POS : Plan d'Occupation des Sols) による二段階の都市計画制度が整備される。後にこの SDAU が基本構想 (SD)、そして領域一貫構想^{注 15)} (SCOT) に、また POS が都市計画の地域計画 (PLU) に移行される。

これらはドイツにおける F プラン (土地利用計画)、B プラン (地区詳細計画) の二段階制度にほぼ相当する。

そして 1977 年に建築に関する法律ができ、建築家の介入 (l'intervention des architectes) を定め、同時に CAUE が創設された。1983 年に地方分権化法ができ、この時に建築的、都市的財産の保護区域 (ZPPAU : zone de protection du patrimoine architectural et urbain) が創設される。前節で述べたように、この区域を設定し、計画を策定する主体者は、国家ではなく地域である。またこの時に整備と都市計画の基本構想 (SDAU) が基本構想 (SD : Schéma Directeur) に移行していく。

1993 年の法律で ZPPAU に「景観の P」が加わり、ZPPAUP、建築的、都市的、景観的財産の保護区域 (ZPPAUP : zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager) となる。

なお我が国では 1993 年は景観法、1977 年は建築法、1967 年は土地基本法として通っている。

そして 1995 年に環境保護に関する法律が制定される。2000 年の都市の連帯と刷新に関する法律^{注 16)}で、基本構想 (SD) は領域一貫構想 (SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale) に、土地占有計画 (POS) は都市計画の地域計画 (PLU : Plans Locaux d'Urbanisme) に移行することになる。2010 年時点では移行中であり、PLU を作成している最中のコミュンがあり、コミュンの中には地方は SD、コミュン共同体は SCOT として示した所があった。

制度の歴史的変遷を見ると、ZPPAUP などの創設で、各地域の事情により合致するよう柔軟になり、さらにその権限が地域に譲渡されていく試行錯誤の過程を考察できる。

表 2 景観保全のために制定された法律

— 1913 年 12 月 31 日 歴史的記念物に関する法律 Loi sur les monuments historiques
— 1930 年 5 月 2 日 自然遺産と芸術的、歴史的、学術的、神話的もしくは美観的に特長を持つ景観の保護の再編に関する法律 ^{注 17)} Loi reorganisation de la protection des monuments naturels et des sites de caractères artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque
— 1962 年 8 月 4 日 フランスの歴史的で美的な遺産の保存に関する法律を補完し、かつ不動産修復を促進するための法律 (通称: マルロー法) Loi complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière (Loi Malraux)
— 1967 年 12 月 30 日 土地基本法

Loi d'orientation foncière

— 1976 年 12 月 31 日 自然保護に関する法律

Loi relative à la protection de la nature

— 1977 年 1 月 3 日 建築に関する法律

Loi sur l'architecture

— 1983 年 1 月 7 日 国、地方、県、コミューン間の管轄の分担に関する法律（地方分権化法）

Loi relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'état (Loi de décentralisation)

— 1993 年 1 月 8 日 景観の保護と開発と意見公聴に関する法的な措置の修正に関する法律（通称：ロワイヤル法）

Loi sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques (Loi Royal)

— 1995 年 2 月 2 日 環境保護の強化に関する法律（通称：バルニア法）

Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement (Loi Barnier)

— 2000 年 12 月 13 日 都市の連帯と刷新に関する法律

Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

4.3 制度の段階的把握

表3は現場の実務担当者から提供を受けた資料（「コミューンのための計画と整備の主要な体系（Schema des principales procedures de planification et d'aménagement pour les communes）」）である。建築主や建築行為と接し、実際に制度を運用している担当者は、フランスの都市計画は、まず「計画（planification）」、その次に「規制（réglementaire）」、そして「実施（opérationnel）」に分かれるとしている。計画は SCOT（SD）、規制は PLU（POS）が代表的である。SCOT（SD）は法的拘束力のない基本計画であり、PLU（POS）では、法的拘束力のある諸規制を定めている。そしてこれら計画、規制の実現を担保するのが実施で、建築許可（permis de construire）が代表的である。このように担当者は運用にあたり、三段階で把握している事が分かる。

基本的に規制と実施はコミューンレベルで行われ、例えばパリで許可されることが、他地域で許可されるとは限らない。

また PLU の策定の際には、意見公聴（enquête publique）を行う義務がある。しかしフランスにおいては、行政側にはそこで得られる市民の意見を反映する義務はない。さらに規制の公益性を証明すれば、先買権や収用権を行使できる。意見公聴における市民からの質問には、国が派遣する審査員（commissaire enquêteur）が、客観的な立場から PLU の正当性などについて説明する。この審査員には、不当な収用権等が行使されないように調査する役割もある。ここからその公益性を証明できれば、私権に公権が優る事が明示的である。

5. 建築許可

フランスでは都市計画の顕現を保証するため、建築許可（permis de construire）の取得が義務づけられている。通常、基礎自治体のコミューンが建築許可の審査を行っている。しかし小規模など理由で、建築許可の担当課を設置していないコミューンについては、その業務を県の機関（本調査対象地域では DDAE）が担当する。

建築許可の承認または却下の業務を行っているコミューンの担当者は、当該地域での建築に違和感があると感じる建築行為には、建築許可を与えないと回答した。また判断基準は詳細（détail）ではなく、審査する担当者が受けた印象（impression）であると説明してい

る。それに対する著者の「それは、私個人の趣味（goût）の範疇ではないか」との問いに対し「その通りである」と答えている。ここから担当者個人の裁量が大きい事が分かる。

表3 コミューンにおける計画・規制・実施の三段階

凡例

● 国家(État) ● 県(Département) ○ コミューン(commune)

- Compatible: 整合
- S'impose: 義務
- Espaces naturels sensibles: 自然保護地域
- Servitudes d'utilité publique: 公益上の地役
- Servitudes des sites ou M.H.(Monument Historique): 歴史的建造物と景勝地のための地役
- Charte intercommunale: コミューン間の憲章
- SCOT(Schéma de cohérence territoriale): 領域一貫構想
- Loi d'aménagement & d'urbanisme: 都市計画と整備のための法律
- PIG(Programme d'Intérêt Général): 公益プログラム
- PLU(Plan Local d'Urbanisme): 都市計画の地域計画
- ZPPAUP(Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager): 建築的、都市的、景観的財産の保護区域
- SS(Secteur sauvegardé): 保全地区
- ER(Emplacement Réservé): 留保地
- ZAC(Zone d'Aménagement Concerté): 協議整備地区
- PAE(Programme d'Aménagement d'Ensemble): 全体整備プログラム
- Restauration immobilière: 不動産の修復
- DPU(droit de préemption urbain): 先買権
- DUP(déclaration d'utilité publique): 公益宣言
- Lotissement: 画地分譲
- AFU(Association Foncière Urbaine): 都市土地協会

PLU は法的拘束力を有し、そこで建築の詳細を審査できる。しかしコミューンの担当者はそれ以上の審査を行い、規制している事が分かる。また建設省やコミューン、CAUE の担当者は皆、フランスでは勝手に自分の好きな建物を建てる事はできないと説明し「管理された自由（la liberté contrôlée）」であると表現している。

建築を許可しない具体例として、当該地には珍しい屋根形状やコロニアル・スタイルの柱などをあげた。このコミュニティでは POS (PLU) において、屋根形状などの規則は設けていない。他のコミュニティでは、このほか計画に明示されていなくても許可を出さない例として、色や窓のボリュームもあげている。

建築主が了解しない場合は、時間（数ヶ月）をかけ、話し合いという手段を講じて合意に至る。建築主との交渉（*négociation*）が大事だとしている。コミュニティの担当者は、建築主との対話（*dialogue*）、コミュニケーション（*communication*）、そして多くの時間をかける事の重要性を述べている。建築許可の審査手続きを、コミュニティの意向を市民に周知する機会だと述べている。

以上、POS (PLU) 等の諸規制に明文化されていない事でも、担当者の裁量で、建築許可をしない事例を示した。また注視すべきは、市民と接する担当者が、建築許可の審査プロセスを、市民との交渉、対話の場であると認識している点である。

コミュニティを通じ、行政の意向を市民に反映できる理由として、都市計画の権限が基礎自治体にもあり、その基礎自治体の自治範囲が小規模である事が考えられる。ちなみにフランスの人口と面積をコミュニティ数（本土 36,570、海外の領土 214）で除すと、1 コミュニティあたりの人口は約 1800 人、面積は約 150km²になる。

またフランスの建築許可に相当する我が国の建築確認は、建築主事が、建築計画が建築基準法等の法令に適合しているかを確認する行為であり、制度上、担当者が専門家として個人の裁量を効かせる場面はない。また我が国では建築基準法諸規則に照らし「詳細」を一つ一つ確認する作業であり、フランスのように建築物全体の「印象」を審査する手続きではない。

また我が国の多くの建築行為は、まず最大の経済性を求める事を重視し、建築基準法諸規則をその境界条件と見なしている傾向がある。建築確認はその経済行為が安全や防災などの観点から、最低基準を満たしているかを確認する作業と見なす場合もある。

景観の誘導と保全は、我が国においては伝統的建造物群保存地区等に限定されている。一方、フランスでは建築許可の審査プロセスでも実施されている。そのため、その審査基準並びにその方法も我が国の建築確認とは異なる事が明らかである。

6. 先買権

コミュニティは申請された建築許可の審査を通じて景観を保全しているのに留まらず、能動的に景観を修正し形成している。本章では、コミュニティによる先買権行使の実態を、実例を通して明らかにする。

コミュニティのプロヴァンの実例である。歴史的記念物に指定されている建築物の外壁が眺望できるように、その視野を遮断している建物群が立つ地域を POS (PLU) で非建築地域に指定する。POS (PLU) の策定の際には、意見公聴が行われ、市民からの質問や反対に対しては、国が派遣する審査員（*commissaire enquêteur*）が、第三者的な立場で対応する。プロヴァンは建築的、都市的、景観的財産の保護区域^{注 9)}（ZPPAUP : *zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager*）を設定しており、そこでも同地域は非建築地域になる。非建築地域に確定すれば、行政は先買権を行使できる。この例の場合には、行政は居住者が人生の転機等に際して、その土地を売却する時機まで待ち、売却時に行政が優先的に購入す

る。そして建物を壊し、外壁への眺望を確保する。

この実例では長期間をかけて景観形成を実施している事が分かる。またこの先買権行使の実態からも、コミュニティが、個人所有の建築物に対しても、能動的に景観の修正と保全を行っている事が明らかである。

またこのプロヴァンの担当者は、2010 年現在で、同職務に 36 年従事している。担当者は筆者の「あなたがまちの景観をコントロールしていることになりませんか」という質問に対して「そうである」と回答した。インタビューを通じて、担当者が管轄するコミュニティの景観の形成と保全に対して、責務と自負を持っている事が明らかであった。フランスでは担当者が長期に渡り、専門家としての職務を全うする事で、景観形成に一定の役割を果たしている事が考察できる。

一方、我が国では、行政担当者が短期間で交代するのは、癒着への懸念とする考えもある。しかしフランスの担当者は、常に市民等、外部と対話、交渉、調整をしており、外部から評価されている。行政担当者が、当該分野の専門家としての信用を失えば、業務を継続する事が難しくなると考えられる。

また担当者個人に裁量と責任が問われる場合、客観的指標のみに判断を委ねる事は、かえって職務を全うする事は困難であると考えられる。

担当者は、組織に勤務する会社員、構成員としてではなく、むしろ専門家として職人的に業務を執り行っていると形容できる。また組織内の評価ではなく、むしろ組織外からの評価が業務を行う上で重要であると考えられる。

7. まとめ

最後に得られた知見をまとめる。

- (1) 制度を空間的な広がりで見ると、まず歴史的記念物とその周囲 500m は 1913 年の法律、同法 1943 年の改正による ABF による審査、次にその周りの景観の規制は 1930 年の法律により、そしてその外側にある景観の規制は、イルドフランス地方ならばイルドフランス地方の SD による。現場の実務担当者は、規制を空間的広がりに従い段階的に運用している。
- (2) 現場の実務担当者は、ZPPAUP は歴史的記念物の周囲 500m を規制した法律と、1930 年の自然景観を規制した法律の両方のニュアンスを含み、再構築されたものとしている。プロヴァンには歴史的記念物が 52 あり、その周囲 500m を設定していた。それらをまとめて ZPPAUP の区域を設定している。
- (3) 制度を歴史的変遷から見ると、各地域の事情により合致するよう柔軟になり、さらにその権限が地域に譲渡されていく試行錯誤の過程を考察できる。
- (4) 現場の実務担当者は、制度の運用に当たり、計画、規制、実施の三段階で把握している。
- (5) PLU/POS の意見公聴で得られる市民の意見を反映する義務はない。また規制の公益性を証明すれば、先買権や収用権を行使する事ができる。
- (6) 担当者の裁量で、規制に明文化されていない事でも建築許可を下ろさない例がある。またその判断の根拠は担当者が受けた印象である場合がある。現場の実務担当者は、PLU に明文化された詳細

以上の規制を実施することがある。

- (7) 建築許可の審査プロセスを、担当者は市民との交渉、対話の場であると認識している。
- (8) コミュニオンは先買権行使により、能動的に景観の修正と形成を行っている。
- (9) 同一の担当者が長期に渡り、専門家としての職務を全うする事で、景観形成に一定の役割を果たしている。

謝辞

フランスで研究するにあたり、パリ第6大学のピエール・リブシュタイン先生、フランス国立科学研究機構のグラシア・シュネーヤ先生、そしてフィリップ・ボナン先生に大変お世話になりました。心から謝意を表します。またフランス現地で調査研究にご協力下さいました行政担当者、専門家、研究者、実務家の方々に心から感謝申し上げます。

参考文献

- 1) <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- 2) 稲本洋之助他：ヨーロッパの土地法制、東京大学出版会、1983
- 3) 財団法人国土技術研究センター：海外制度の運用実態調査、2004
- 4) 財団法人不動産研究所：フランスの都市計画法典、1987
- 5) 鳥海基樹：フランスの都市計画の広域化と地方分権、新世代法政策学研究、Vol.7、pp.249-289、2010
- 6) ロワイヤル仏和中辞典第2版、汪文社、2005
- 7) ロベール・ロベール仏和大辞典、小学館、1988
- 8) Patrick Mérienne : atlas de la France et de ses régions、OUEST-FRANCE、2008
- 9) Patrick Mérienne : atlas de la France l'incontournable en un clin d'œil、OUEST-FRANCE、2009
- 10) 和田幸信：フランスの景観を読む、鹿島出版会、2007
- 11) 鳥海基樹：オーダーメイドの街づくりーパリの保全的刷新型界隈プランー、学芸出版社、2004
- 12) 西村幸夫：都市保全計画、東京大学出版会、2004
- 13) 和田幸信：フランスにおける歴史的建造物の周囲の景観保全に関する研究ーフランス建造物監視官（ABF）の役割を中心にー、日本建築学会計画系論文集、第569号、pp.131-138、2005.10
- 14) 和田幸信：ZPPAUPの景観保全制度としての特徴と作成状況ーフランスにおける建築的・都市的・景観的文化遺産保存区域（ZPPAUP）に関する研究その1ー、日本建築学会計画系論文集、第512号、pp.221-228、1998.10
- 15) Le Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine de Seine-et-Marne Agence de Fontainebleau, Agence de Champs-sur-Marne, le Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement de Seine-et-Marne : zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager en seine-et-marne (セーヌ・エ・マヌル県の ZPPAUP)、Co-financement DRAC d'Île-de-France et CAUE77、2005.08
- 16) Commune de PROVINS : Plan Local d'Urbanisme
- 17) 和田幸信：保全地区の制度の変遷とその保全手法についてーフランスにおける保全地区による旧市街地の修復に関する研究その1ー、日本建築学会計画系論文集、第486号、pp.139-148、1996.08
- 18) Direction Départementale de l'Équipement du Pac-de-Calais, CAUE62 : Le permis de construire Pourquoi? Comment?, Recommandations architecturales et paysagères pour un projet d'habitat durable, CAUE62, Conseil Général du Pas de Calais
- 19) Direction Départementale de l'Équipement du Pac-de-Calais, CAUE62 : Recommandations architecturales et paysagères, CAUE62, Conseil Général du Pas de Calais
- 20) Conseil Général, SEINE&MARNE, CAUE77 : L'architecture novatrice en Seine-et-Marne, Prix Départemental d'Architecture Contemporaine de Seine-et-Marne 13ème édition 2005

補註

- 注1) 新村出編：広辞苑（第六版）、岩波書店、2008 では、公共財は「その便益を多くの個人が同時に享受でき、しかも対価の支払者だけにその享受を限定できないような財やサービス。公園・消防・警察など」と説明されている。
- 注2) 文献1) : L'architecture est une expression de la culture. La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public. (下線は著者による)
- 注3) 文献3) p.59: フランスでは、原則として都市計画の権限は公共に帰属し、法令もしくは公共団体の決定に基づいて都市計画が行われる。(下線は筆者)
- 注4) 文献1)、文献3) p.59、文献4) p.1 : 都市計画法典 (Code de l'urbanisme) の法律第110条に「各自治体は、それぞれ機能の範囲内でその管理者、経営責任者である。」と記述されている。(下線は筆者)
- 注5) 文献5) p.270 で、CAUE は「建築・都市計画・環境助言機構」と和訳されている。
- 注6) 周囲 500m 以内で、対象物が歴史的記念物と「共に見える」場合には強い規制を受け、そして歴史的記念物の近くから対象物が見えると判断された場合も「共に見える」と見なされ規制を受ける(文献10) p.71、p.72)。また周囲 500m 以内でも、対象物が歴史的記念物から見える場合、或いはある場所から対象物と歴史的記念物が同時に見える場合に限られる(文献11) p.20)。また制度上は、周囲 500m 地域の拡張や周囲 500m 以内での対象除外等もできるようになってきている(文献11) p.75、文献12) p.492)。
- 注7) ABF (Architectes des Bâtiments de France) の訳語とその理由について、文献13) p.138 では直訳は「フランス建造物建築家」であるが、その役割を考慮して「フランス建造物監視官」という訳語を当てると説明している。また文献11) p.289 では直訳すると「フランスの建物の建築家」だが、2000年の法律の第38条により、設計監視権限が廃止され、監視のみになったため、「歴史的モニュメント監視建築家」という意識をとるとしている。
- 注8) この法律は1930年の法律は1906年の法律を強化したものである(文献12) p.487)、歴史的記念物にならない景勝地の保全を制度化した(文献10) p.46)、または歴史的記念物が自然景観地まで拡大した法律である(文献11) p.22)。この法律は、現在、環境法典に統合されている(文献10) p.47)。
- 注9) 文献5) p.260 では、SD (Schéma Directeur) は「指導スキーム」と訳されている。
- 注10) ZPPAUP (zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager) は、文献6)、7)ともに「都市建造物景観保護区域」と訳されている。文献14) p.221 で「建築的・都市的・景観的文化遺産保存区域」、文献11) p.15 で「建築的・都市的文化財保護区域」と訳されている。
- 注11) 複数の既往研究で、PLU (Plans Locaux d'Urbanisme) は「地域都市計画」もしくは「地域都市計画プラン」、POS (Plan d'Occupation des Sols) は「土地占用計画」もしくは「土地占有計画」と訳されている。
- 注12) 1962年の法律は、文献17) p.147 で「フランスの美的文化遺産の保存に関する立法を補完し、かつ不動産修復を促進するための法律」と訳されている。
- 注13) この法律は1973年に都市計画法典に統合されている(文献12) p.495)。
- 注14) SDAU (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme) は文献12) p.508 で「都市計画指導スキーム」、文献11) p.15 で「空間整備・都市計画指導スキーム」と訳されている。
- 注15) 文献5) p.257 では、SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) は「広域一貫スキーム」と訳されている。
- 注16) 2000年の法律は文献12) p.509 で「都市連帯・再生法」と和訳されている。
- 注17) 1930年の法律は文献12) p.487 で「自然景観、景勝地及び学術的民族的に重要な土地の保護に関する1930年5月2日法」と和訳されている。

[2012年10月16日原稿受理 2013年1月22日採用決定]