

「都市型社会」に対応した環境保護・地方分権型の 新たな計画的な土地利用の探求

—「集権－分権」軸と「開発－保護」軸からみる日仏比較法研究—

学位論文内容の要旨

一 問題の所在

都市の市街地に特有の危険を防止し、良好な環境を確保し、そこで発生する様々ないわゆる都市問題を解決するため計画的な土地利用という発想、そしてそれを実現するための都市計画という制度が欧州において発想されてから、既に一世紀以上の歳月が経過した。そしてこれらの発想と制度は当然の如く明治維新を経て近代国家への途を歩み始めていた日本にも導入され、現在もなお都市の形成と発展にとって重要な地位を占めている。

こうした都市計画や計画的な土地利用の目的は多様なものを含み、それゆえ、社会状況の変化に伴い、都市計画や計画的な土地利用により達成せんとされる目的の優先順位も変化を免れない。それはあたかも都市計画や計画的な土地利用の目的そのものが変化したかのようなのである。いや、実際に変化を生じているとさえいえる。例えば、第二次世界大戦後の高度経済成長期においては産業基盤整備等の社会的なインフラ整備が都市計画や計画的な土地利用を行う上での重要な目的であった。しかし、それらの整備のための開発行為により自然環境に対して回復不可能な損害を与えるという結果がもたらされた後は、自然環境等の保護が、都市計画や計画的な土地利用の目的として認識されるようになった。これらの例にみられるような二十世紀後半の社会状況の変化は、現在では端的に「都市化社会」から「都市型社会」への変化と称されている。これは日本においても、他の欧米の先進諸国においても類似の現象であり、既にこの「都市化社会」から「都市型社会」への社会の変化に対応した都市計画や計画的な土地利用の制度の変革がなされている国も存在している。本稿で検討の対象とするフランスにおいても、都市計画や計画的な土地利用の制度の変革がなされている。

翻って日本の状況をみるに、現在の日本の都市計画や計画的な土地利用の制度は、「都市化社会」から「都市型社会」への社会の変化により生じる都市計画や計画的な土地利用の求められる目的あるいは機能の変化に対応した変革がなされておらず、「都市型社会」にとっては不十分なものであり、それゆえ、様々な問題を惹起し続けている。そこで本稿では、その原因を全てではないが解明し、外国の制度、とりわけ「都市型社会」に対応した都市計画や計画的な土地利用の制度への変革をなし得たと考えられるフランスの制度を検討することで、その原因の除去と現在の計画的な土地利用に適した制度についての考察を行い、以て日本の計画的な土地利用の望ましい姿を探求することとしたい。

二 本稿の構成

本稿は全四章で構成される。第一章では計画的な土地利用が何故必要とされるに到ったかを

検討した後、日本の計画的な土地利用の制度、とりわけ都市計画制度の歴史的変遷とその特徴、従来より指摘されている問題点等の整理を行った。また、第一章ではこれらの諸点の整理に際しての、および本稿を通じての分析の視覚として二つの対立軸を準備した。それらは計画的な土地利用の目的に関する開発—保護という対立軸と、計画的な土地利用の制度設計における集権—分権という対立軸である。

第二章ではフランスの計画的な土地利用に関する制度、とりわけ都市計画制度について、一九八〇年代前半までの歴史的変遷を検討した。この時代は戦後の経済成長期に対応した都市計画の「国の任務」の時代から一九八二年法によるフランスの地方分権改革における都市計画の地方分権化の時代に該当している。この時代の都市計画制度の検討により、それぞれの時代におけるフランスの都市計画制度が、それぞれの時代の社会の状況から求められる計画的な土地利用の目的に対応した制度設計がなされていたと考えられる。

第三章ではフランスの計画的な土地利用の制度に一九八〇年代中盤以降にもたらされたいくつかの変革を、主として三点採り上げて検討した。それらは山岳の開発と保護に関する一九八五年一月九日法（山岳法）とそれに関する諸裁判例、海岸の整備、保護、利用に関する一九八六年一月三日法（海岸法）とそれに関する諸裁判例、そして都市の連帯と再生に関する二〇〇〇年—二月—三日法（二〇〇〇年法）である。このうち前二者は、法律制定時における議論や裁判所により出された判決を通じて、それぞれ山岳地域、海岸地域におけるそれぞれの自然環境と調和のとれた開発行為のみを認めることで自然環境の保護を図ることを主たる目的とするものであるということが出来る。またこれらの法律には全国に一律に適用される基準が存在する一方で、山岳地域、海岸地域の個別性を前提として、それぞれの地域ごとにその特殊性を考慮した規制が可能となっている。これらの点より、山岳法と海岸法は、フランスの計画的な土地利用の制度を、開発—保護軸においては保護の方向性を、集権—分権軸においては地方分権の方向性を、それぞれ強化するものであると考えられる。また、二〇〇〇年法は従来のフランスの都市計画文書の制度を新たなものに置き換え、より広域的な範囲を単位とした計画的な土地利用を重視し、基礎自治体の範囲を超えて望ましい計画的な土地利用を可能とするものと考えられる。もっとも、この法律においても都市計画の策定と実施に関する権限は、前述の都市計画の地方分権化により、基礎自治体たるコミューンにあることを前提としており、集権—分権軸を集権の方向に揺り戻すものではない。

三 フランスからの示唆

第四章では、第一章から第三章までの検討を通じて、日本の都市計画や計画的な土地利用について、フランスのそれらから得られる示唆を検討する。それは第一に、日本における都市計画や計画的な土地利用が「都市型社会」に対応するためには、制度の基本的な方向性として、開発—保護軸における保護の方向を明確にする必要があることである。これには例えば、フランスの山岳法や海岸法のように、開発—保護軸上、「自然環境と調和のとれた開発行為」という基準を超えて、開発優先の方向に都市計画や計画的な土地利用の目的を位置づけることを不可能とするような仕組みが挙げられる。さらに、従来の日本における「必要最小限規制」を超えて本来は異なるであろう地域ごとの状況を考慮することを都市計画や計画的な土地利用の上で可能とするような法律の規定もまた、必要になる。これは集権—分権軸上での分権のモメントを強化することに繋がると考えられる。そして第二に、都市計画や計画的な土地利用を巡る司法審査の活用である。これは単純に司法審査の数そのものを増加させることに留まらず、司法審査を通じて望ましい計画的な土地利用のあり方についての裁判所の実体判断が積み重ねられることが必要である。そして、ひいてはフランスのようにそれらの実体判断が立法や行政の場に還元され、新たな都市計画や計画的な土地利用の創造に繋がることが求められる。これにより、都市計画技術者、住民のみならず裁判所（裁判官）も都市計画や計画的な土地利用にお

いて主要な役割を果たすようになることも期待される。これらの諸点が、今後の日本の都市計画や計画的な土地利用において、克服されるべき点となろう。

学位論文審査の要旨

主査 教授 亘 理 格

副査 教授 畠 山 武 道

副査 教授 村 上 裕 章

学位論文題名

「都市型社会」に対応した環境保護・地方分権型の 新たな計画的な土地利用の探求

—「集権－分権」軸と「開発－保護」軸からみる日仏比較法研究—

(論文の要旨)

日本とフランスの都市計画は、永年にわたり、国の事務として中央集権的な法制度下に置かれてきたが、フランスは1982年・1983年、日本は1999年に、いずれも地方分権改革により分権化が飛躍的に進んだ。他方、我が国の現行都市計画制度については、規制に関する必要最小限原則の影響、総合的土地利用計画の欠如、白地地域の構造的容認等の制約のため、無計画な開発行為の横行によりもたらされる劣悪な住環境等の問題点が指摘されてきた。こうした現行制度では、「都市化社会」から「都市型社会」へ変容した現代社会の土地利用計画に求められる要請に対して、適切に対応し得ないのではないか。これに対し、フランスの都市計画法制は、分権化後の諸立法による「再調整」を経て、「都市型社会」に対応した制度への変貌を遂げている。そこで、一步先んじて分権化を成し遂げ、その後の「再調整」を経て都市型社会への対応も可能としたフランスの都市計画法制の歴史の変遷過程を検証することは、我が国の都市計画法制が今後進むべき方向を探るに当たって有益である。本論文の基本的な問題意識は、以上のようなものである。

本論文の第1章では、我が国の都市計画制度の歴史の変遷、その特徴と問題点を整理している。そして、日本とフランスの都市計画制度に関する歴史的分析のための視点として、計画的土地利用の目的に関する「開発－保護」、及び、計画的土地利用の制度設計に関する「集権－分権」という、二つの対立軸を設定している。

第2章では、フランスの都市計画制度について、1980年代前半の分権改革までの歴史の変遷過程を検討している。これにより、「国の任務」の時代の都市計画制度についても、各時代の社会状況に応じて目的合理性を有する制度設計がなされていたことを、明らかにしている。

第3章では、フランスの計画的な土地利用制度に地方分権改革以後にもたらされた主要な変革として、①山岳の開発と保護に関する1985年1月9日法(山岳法)、②海岸の整備、保護、利用に関する1986年1月3日法(海岸法)、③都市の連帯と再生に関する2000年12

月 13 日法（2000 年法）という三つの立法を取り上げ、その立法過程と関係判例を検討している。これらの検討から、個々の山岳地域や海岸地域において自然環境と調和しない開発行為や開発事業を極力抑制することにより、自然環境の保護を図るという基本方向が明示されたことを、明らかにしている。また、2000 年法は、都市計画権限の市町村への帰属を前提としながらも、個々の市町村の範囲を超えた広域的整合性確保を強化するための法的仕組みを、あらためて構築しようとするものでもあることを、明らかにしている。

最後の第 4 章では、フランス都市計画制度研究から得られる示唆として、第 1 に、「都市型社会」の都市計画においては、開発－保護軸における環境保護の方向性を明示するとともに、地域的多様性を個々の都市計画や土地利用計画に反映させるための法的仕組みを整備することが、国の役割として期待されることを強調している。また第 2 の示唆として、都市計画や計画的土地利用の適法性に関する司法審査が充実し、それにより積み重ねられた裁判所の実体判断がひいては立法・行政の場に還元される、という回路を構築すべきであることを強調している。

（評価の要旨）

本論文は、フランス最初の本格的・体系的な都市計画法である 1919 年法以来の都市計画法制の変遷過程を、1982 年・1983 年の地方分権改革法による都市計画権限の分権化へ至るまでの「国の任務」の時代、及び、それ以降の地方分権化の「再調整」の時代とに区分することにより、フランス都市計画法制の歴史的な流れを、都市計画権限の帰属主体に着眼した視点から系統的に把握することを可能としている。これが、本論文の第 1 の意義である。

また、分権化以後の「再調整」として本論文が重視している 1985 年の山岳法、1986 年の海岸法及び 2000 年 12 月の「都市の連帯と再生に関する法律」は、我が国では十分な法的分析の対象とされてこなかったが、本論文は、これら近時のフランス法制の単なる制度分析に終わることなく、都市型社会における計画的土地利用制度のあり方という視点から、その特質を立法過程の議論及び判例の分析も踏まえて実証的に解明している。これが本論文の第 2 の意義である。

加えて、本論文は、「集権－分権」及び「開発－保護」という二つの対抗軸の設定により、日本とフランス各々の都市計画制度の変遷過程を、複数の視点から動的に把握することを可能としている。この点に、本論文の第 3 の意義が認められる。

本論文は、さらに、フランスの行政裁判所による適法性コントロール機能を重視しており、この点で、我が国の司法審査が極めて低水準にあることとの落差を指摘している。これにより、都市計画をめぐる行政、住民（住民団体を含む）、司法権という三者間で繰り広げられる多元的法形成機能の重要性を明らかにしており、この点に、本論文の第 4 の意義がある。

他方、本論文には幾つかの難点もある。まず、都市型社会に対応した都市計画のあり方という共通視点の設定により、都市計画に関する日仏間の制度レベルでの差異が強調されることになり、制度の背景にある土地所有観や土地の公共性に関する理念レベルでの差異について、分析が不十分ではないかという問題がある。その他、フランス都市計画制度の実態を理想化し過ぎていないかという疑問、都市計画における分権化と環境保護との両立を楽観視しており、地方分権と開発志向が結びつく危険性を軽視していないか、等の疑問も提起された。これらの疑問はいずれも本論文の難点を的確に指摘するものであると思わ

れるが、いずれも、今後の研究により克服可能である。また、上述のような本論文の功績と意義は、これらの難点を補って余りあるほど貴重である。以上により、本論文は、博士論文としての水準を十分に満たしていると判断した。