

フランスのニュータウンについて

若 林 時 郎*

私は鹿島学術振興財団の援助による海外研究のため、昭和52年8月から約1年間滞仏し、フランスの都市計画について調査研究を行った。これは、その成果の概要である。

1 背 景

フランスで公式にニュータウン《La Ville Nouvelle》と呼ぶのは国による都市地域政策として政令で定められた新都市で、現在、パリ圏で5、その他の地方で4の計9ヶ所がある。これらは1965年のパリ圏計画で初めて構想され、その後から70年代の初めにかけて逐次着工されたもので今は未だ建設初期段階にあり、世界の先進諸国の中では最も遅れてスタートしたニュータウン政策であるが、それ故に各国の先例をよく研究し、最も新しい内容をもつものとして注目されている。

しかし、それ以前のフランスにも一般にニュータウンと呼ばれる開発は幾つかある。例えば、オルレ안의郊外にオルレアン大学と共に建設されたオルレアン・ラ・スルス（約600ha, 3.5万人）や建築家キャンディリスの特異なデザインで有名なトゥールーズ・ル・ミラユ（約800ha, 10万人）などは、職場を持つ独立的な新都市に違いないが、今では公式には、つまり制度上は、ニュータウンではなく、団地（grand ensemble）に含まれる。団地とニュータウンの相違は何か。これがフランスのニュータウンを理解する第一の鍵である。

団地とはフランスでも日本と同様に、都市の郊外部に急造された公共アパートを主体とする一団の計画住宅地を指している。そしてこれは、明らかに、第2次大戦後の絶対的住宅難とその後の急激な都市化現象（都市への人口集中、核家族化等）の落し子であるが、その中にはフランス独自の発展もみられる。公共賃貸アパートの主体をなすのはHLM（Habitation à Loyer Modéré：標準家賃住宅）で、月収制限のある低所得層向けであるが、家族数に応じた規模（家族人数+1室を基準とする）が与えられる。大戦直後は、より多くより速くをモットーとして、買収し易く使い易い土地に大量のHLMアパートをつめ込むという傾向が生じたために、1958年にZUP（Zone à Urbaniser en Priorité：優先市街化区域）の制度を設けて、団地の計画的建設が計られた。ZUPの特色をあげると、

- 1). 都市全体の整備計画の中で ZUP を決定する。
- 2). 100戸以上の住宅建設は ZUP 内で行う。

* 社会工学系

- 3). ZUP は 500 戸以上の規模とし、必要な施設を備え、職場もできるだけ確保する。
- 4). 自治体は ZUP 内の土地の先買権および収用権を有する。
- 5). 土地造成および公共公益施設の建設は自治体の責任の下に SEM (Société d' Economie Mixte : 経済混成会社) が行い、住宅は HLM 公社等が行う。

ここで、SEM とは自治体および関係機関によって設立される半官半民のデベロッパーで、公的資金(国の低利融資金、補助金、利子補給等)と民間資金(自治体の担保による借入金等)を活用し、自治体の開発事業を代行する。ZUP によって団地建設は一層促進され、1960 年代初期の最盛期には全国で年間 6 万戸以上、1964 年の時点で全国の団地住宅 50 万戸、団地居住者 200 万人、パリ圏での率は更に高く、10 人に 1 人が団地住人となったといわれている。

ZUP の制度によって団地の立地や施設水準が改善されたとは云え、また ZUP 内に職場を持つことが奨励されたはしたが、一部の例外(例えばトゥールズ・ル・ミラーユ)を除いて大部分は住居という単一機能の単調な、つまらない地区に過ぎないという一般の不評は団地の普遍化に伴ってむしろ高まっていった。ここには、中世以来の都市文化の自負と都市的生活様式の伝統、歴史的都心部と郊外部との間の余りに大きな施設・サービス格差、特に郊外と都心を結ぶ交通機関の不備、といったフランス諸都市の共通条件の外に、戦後から続いた住宅不足からのようやくの脱出という 1960 年代初期の時代背景をみることができる。

団地の評判の悪さはフランスでは「サルセルリット」(Salcellite)と云われ、パリ北部のサルセル団地を代表させて「サルセルのような」という意味で、団地の単調さ、つまらなさ、都市的賑いのなさ、交通不便等を総称する。これはイギリスの初期のニュータウンについていわれたニュータウン・ブルー(ニュータウンにおける活気のなさ、つまらなさを云う)とよく似た言葉である。日本では、今だに「高遠狭」という住宅政策の初歩段階にあるわけだが、このうち「遠」だけはフランスの団地にも共通だと云えようか。

このような状況の中でフランスの行政側はいよいよ本格的な都市・地域政策の展開に本腰を入れるようになるのであるが、それまでの団地建設を総括して、団地は住宅不足という緊急の課題を解決し、合せて住宅地の計画と建設に関する多くの技術を向上させたが、新たに都市計画上の問題を提起したとし、団地は所詮都市ではなく、都市とはフランス人にとって絶対的な価値を持つ人間の集住形態であり、以後の都市政策は、現代における真の都市をつくり出すものであるべきだとする考え方が強く押し出された。ここに団地から真の新しい都市としてのニュータウンへの政策転換があり、団地の教訓からニュータウンが備えるべき要件は次のようになる。

- 1). 都市圏レベルの問題確決に対する戦略拠点であるべきこと。
- 2). 内部に職場を持つこと、この場合、雇用の量よりは多様な質を確保する。
- 3). 十分な施設と都市サービスの確保、特に多様な機能の複合化によって魅力ある新しい都心をつくり出す。

2 パリ圏計画 1965

1960年代はフランスにとって長い戦後から脱皮して初めて国土と都市・地域のあり方を政治の中心に据えた、いわば都市計画の時代となったが、その中でひとときわ輝やいているのが1965年に公表されたパリ圏整備基本計画である。これはフランスでは初めての長期的・総合的な都市圏計画であり他の多くの地方圏計画策定のモデルとなり、また本格的な都市・地域政策展開の幕あけとなった点でまさに画期的なものである。更にこの計画はパリ首都圏の長期的あり方の中に独自のニュータウンを提案している点で、今では都市計画の古典として世界的に有名な「大ロンドン計画」(Greater London Plan 1944年)と対比して興味深い。フランスのニュータウンは、パリ圏で最初に計画され、以後に地方圏にも波及したが、その特色はパリ圏のものが際立っているので、次にパリ圏計画 1965の文脈に従って概要を紹介しよう。

1). パリ圏

1964年の行政区画再編により、それまでの3県が1市(パリ)7県に分割された。面積約12,000平方キロ、1965年の人口840万人(1975年1千万人)。なお1976年にイル・ド・フランス圏と名称変更されたが、ここではパリ圏を使用する。

2). 将来予測, 目標人口

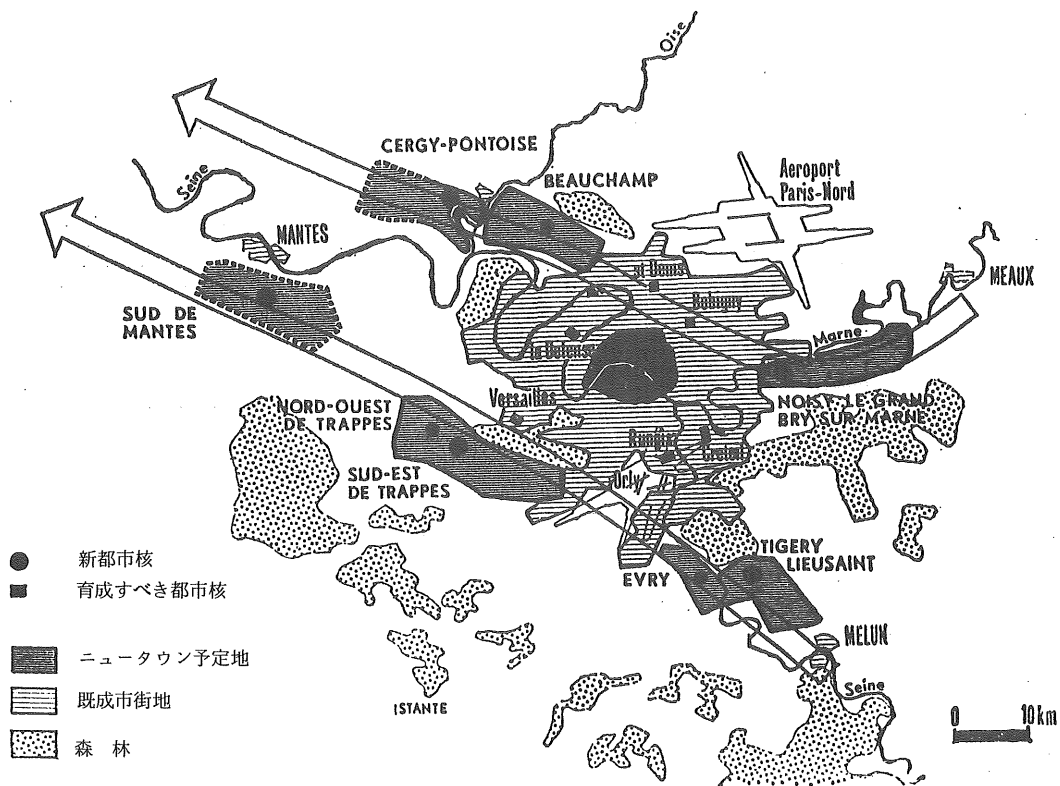
西暦2000年における予測人口は1400万~1600万の中があるが、国土政策の基本である人口・産業の適正配置・地方分散政策に合わせて下限の1400万人を目標とする。これに生活水準の質的レベルアップおよび既存施設の改造等を加えると、土地・施設・サービスの総需要は現状の数倍となる。

3). 整備の目標

窮極には、住民の幸福な生活のための物的条件を整えるということであるが、具体的には、あらゆる意味での疲労を減少させること、生活上の選択の自由を最大限に保障すること、より良くより美しい建築のための基盤をつくること、をあげている。

4). 現状の問題点

種々な分析と問題指摘をまとめれば、郊外における施設不足と都心部(パリ市)における混雑があると要約できる。2~300万人の都市として歴史的につくられたパリに、その数倍の人口が頼っていることがそもそもの問題だとしている。



出典：「Les villes nouvelles », fig. 63, P.U.F., 2^e édition, 1972.

図 パリ圏整備基本計画1965の模式図

5). 計画方針一 1. 複数の都市核

一点集中型の都市圏構造を多極構造につくり変える。この場合多極化といってもパリ市に匹敵する都心を新たにしてくれるはずはないから、パリを第1次都心として郊外に複数の第2次都心を育成・整備し、日常的な業務（通勤も含む）と生活の中心とする。この圏域は固定的ではないが、対象人口は凡そ30～100万人程度とする。ここには他に考えられる幾つかのオルタナティブ、例えば交通改善案、郊外の施設充実案、副都心建設案等の良否・実現性についての比較検討があるが、総合的にみてこの「複数の都市核」案を採用している。

6). 計画方針一 2. 望ましい市街化軸

同心円状にスプロールしてきた郊外に「望ましい市街化軸」を設定し、新たな市街化を軸方向に展開する。同心円状の市街地は巨大になると自然の遠隔化、都市施設効率の悪化、災害の危

陰等のデメリットの他、都市周辺の土地利用や自然との間に問題を生じる。ここにも新しい市街地のつくり方として既成市街地から離れたロンドン型のニュータウン案、周辺の既存都市を拡大する案等の検討を経て、既成市街地を起点とする数本の市街化軸を計画することを提案している。

7). 計画方針—3. ニュータウン

望ましい市街化軸の形成と第2次都心の建設を目的として複数のニュータウンを計画する。ニュータウンはパリ都市域の一部であり新市街地ではあるが、無性格に拡張した既成郊外を組織化する拠点である。その中に位置する新都市核はニュータウンのセンターを兼ねるが、そのサービス圏域はニュータウン区域を越え、既成郊外を含み、対象人口はニュータウン人口に倍する。またニュータウンは都市圏の将来を担う開発拠点として、歴史的な都心部には収容できない新しい形態の業務や文化施設、大規模なレクリエーション基地等を含める。

8). 整備計画—1. 市街化軸の選択とニュータウンの配置

パリ圏の土地条件、隣接都市圏との関係、歴史的な発展方向、河川および主要な交通動線等の検討からパリ市を南北にはさむ南東—北西方向の2本の軸線を選択する。ニュータウンは、北側の軸上に3ヶ所（うち1ヶ所はその後中止となった）、南側の軸上に3ヶ所を提案する。

9). 整備計画—2. 都市核の配置

選択された市街化軸上に置くことを原則に、既成郊外では地域中心性の高い都市に、また外周の新市街地ゾーンではニュータウン計画に合わせてそれぞれに配置する。

10). 整備計画—3. 交通

都市核を相互に結びと共にパリ都心部に直結する鉄道、高速地下鉄、幹線道路を新設または強化し、将来は新しいタイプの交通機関を導入する。

1965年の基本計画はその後1969年と1976年の2回見直しがなされ若干の修正が生じた。最大の修正は目標人口の切り下げで、1975年の国勢調査結果に表れたパリ圏人口の停滞傾向とオイルショック以降の全般的経済不振により1200万人に改められた。これは各ニュータウンの将来人口のダウンにつながるものではあるが、ニュータウン計画では長期目標をリジッドには決めておらず、それ程の影響は未だみられない。その他では70年代の世界的傾向である省エネルギーや環境問題を受けて、公共輸送の重視と自然保護がいられている。今までのところパリ圏計画とその最も明確な実施であるニュータウン開発は1965年の基本路線をやや減速はしたがほぼ踏襲していると云えるだろう。

3 フランス型ニュータウンの特色

パリ圏のニュータウンを中心に、その特色を形態や考え方から整理してみよう。

1). 位置

既成市街地と連続した位置にある。ここには、ニュータウンといえども大都市の一部であり、その住民は既存都市の集積、特に歴史的な都市の遺産と全く切り離されては生活できないとするフラ

ンスの伝統的都市観がある。

2). 規 模

面積1～2万ha、人口20～50万という規模は世界のニュータウンの中で最大級に属する。大都市住民の要求に応えるための高度で多様な施設やサービスを確保するためと、地域構造を再編するための拠点としての影響力の大きさを必要とした。

3). センター

首都圏の地域構造再編のための都市核として単なるニュータウンセンターではなく既成郊外を含む広域の中心都市であり、ニュータウン内の住宅建設とはやや独立的に先行整備される。鉄道、幹線道路でパリに直結され、行政・文化・商業・娯楽・業務・大学・スポーツ等を複合的に持つ。

4). 職 場

居住人口の80%に相当する職場をニュータウン内に確保するが、職・住の選択の自由を尊重するため内外にわたる通勤はある程度認める。特に3次産業の多様な職場の導入、婦人向きの職場の確保等に重点を置く。センターは事務所機能を集結し多様なサービス業種と共に都心的職場地区とする。

5). 広域レクリエーション

増大するレクリ需要に応えるため、首都圏の日・週単位の大規模なレクリエーション基地をニュータウン建設と合せて造成する。これは、ニュータウン居住に魅力を与えると共に、ニュータウンの最大の個性にもなる。

6). 住 居

すでに量的住宅難の時代は過ぎて今までは住居内外の質が問われているという認識に立ち、ニュータウンという場を生かした多様な模策が住戸から環境のあらゆるスケールで追求されている。特にアパートと戸建の中間的集住形態（例えばタウンハウス型や屋上庭園を持つステップバック型などで半集合型 semi-collectifs と呼ぶ）やレクリエーションと住居の結合などに見るべきものが多い。

7). 団地との相違

ここで冒頭の設問に戻ると、先ず事業目的とスケールの違いが明白である。団地は通常一自治体による都市単位の住宅供給事業であるが、ニュータウンは大都市圏の整備戦略として多数の自治体または複数の県にまたがって行われる総合的な整備事業である。これを都市レベルと地方圏レベルの違いということもできる。行政的には前者が一般法の手続きを経て自治体の責任で実施できるが、後者は個別に政令で決めるもので、国の介入の度合いがはるかに大きい。これを指して地方レベルと国レベルということもあるが、この内容については次に述べる。

なお、地方の4つのニュータウンはそれぞれの大都市圏計画の中に位置づけられるものでそれぞれに性格は異なるが、そのうちリール・エストは規模は小さいが位置や目的はパリ圏のものに近く、エタン・ド・ベールはマルセイユ都市圏における新しい臨海工業の後背都市、イル・ダボーとヴォードルイユは内陸工業都市的性格が強い。

4 事業実施上の特色

フランスにはイギリスの新都市法（New Towns Act）のような特別法がないため、従来からの一般的な法規、制度を多角的に運用することでニュータウン建設をスタートさせたが、後に述べるように、地元自治体の連合方式に関して初めての特別立法がなされた。しかしパリ圏整備に関しては、基本計画の発表以前から行政上の改革や土地対策を先行させており、わが国にとっても参考となる点が多い。ここでは、ニュータウン建設のプロセスを追って、行政上および事業実施上の特色について述べる。

1). 行政区画の再編

パリ圏は1964年にそれまでの3県から1市（パリ）7県に分割されたことは前に記したが、これが翌年公表された基本計画の主旨に沿い、目標とする地域再編の布石であることは明らかである。例えば、新たに生れた5つの県庁所在地は、すべて基本計画にいう都市核であり、うち2ヶ所はニュータウン内に決定されている。都市圏の大規模化、生活圏の広域化の中で敢えて行政単位を細分化したことの意味は大きい。

2). 土地対策

ZAD（Zone d'Aménagement Différé：整備予定地域）は1962年に定められた地価抑制のための制度であるが、パリ圏ではいち早くこれを活用し、基本計画発表の前年にニュータウン予定地の主要部分をZADに指定した。またAFTRP（パリ圏用地技術公団）を設立してZAD内土地の先買いや将来の公共用地の先行買収に当らせた。これらの結果、ニュータウン建設の第一の難関である用地取得は、かなりの部分が事業発足前に手当てされており、その後も比較的順調に進んでいるといわれている。

3). 計画事務所の設置

基本計画発表の翌年、総理大臣令によってまず、計画事務所（Missions d'Etudes d'Aménagement：MEAと略す）を設置して各種の調査研究、開発計画の立案、関係機関との調整等を行うべきことが定められ、1966年～1969年の間に全国で9ヶ所が発足した。所長は総理大臣の任命であるが、ニュータウン建設の最高責任者は地方圏知事とし、MEAは国の機関であっても直接的には圏知事の指揮下に置かれ、全て開発の現地に設置された。計画スタッフにはパリ圏計画を担当した多くのプランナーが配置され、計画のブレークダウンが継続的に進められた。ここに、国は金と人は出すが中味は地方が決めるという、計画策定の良き原則をみることができる。

4). 開発公団の設立

MEAによる準備が進み、国と地方との合意が得られると、ニュータウン毎に独立の開発公団（Etablissements Publics d'Aménagement：EPAと略す）が政令により設立される。公団総裁は総理大臣の任命であるが、理事は国と地方（圏、県、自治体の3レベルを含む）が同数ずつである。EPAはMEAの業務およびAFTRPが先行取得した用地を引継ぎながら、新たに用地買収、造成、公共公益施設の建設等を行い、それらを譲渡または賃貸し、住宅建設や施設の経営等は原則として行わない。公共公益施設の建設は本来の管理者である地方公共団体またはその連合体から委

託を受けて代行する。このような EPA の業務システムは日本の宅地開発公団等と類似しているが、理事会の構成にみられる国と地方の合体化まではとてもいかない。イギリスのニュータウン公社（Development Corporation）は計画・造成・建設・一部の経営までを一元的に行う組織で、この点に関する各国の比較は興味深い。また、団地建設の場合の SEM との相違は、SEM が一自治体レベルのものであるのに対して EPA は多数の自治体または県にまたがって事業を行う国の機関であるという点にある。

実際には、1969年～1973年の間に全国の9のMEAを母体としてそれぞれに設立され、総裁は全てMEAの長が任命された。

5). 自治体連合方式

ニュータウン建設は国の事業であるが、国は金と力を出すだけで、頭脳は地方にあずけるといった原則で実際の事業が展開し出した時に大きくクローズ・アップしたのが、複数の自治体間の調整や新旧住民の納税者としての利害等の問題であった。フランス型ニュータウンの規模は大きく関係自治体は4～25にも及び、一方自治体は長い歴史と強い個性を持っていて合併などはできそうもない。これに関して国からはニュータウンの一定区域を関係自治体の区域から切り取って新しい自治体を創設するという案が出されたが、地方の側はこれに反対して別案を提出した結果、1970年にBocher法と呼ばれる特別法がつくられた。この法律によって関係自治体はニュータウンの一定区域に関する連合方式として、次の3方式のうち1つを選択することになった。

(1) EU（Ensemble Urbain：独立市）

国が提案したものでEU区域内の人口定着に応じて当初の暫定的形態から徐々に完成された自治体に近づく。当初の議員は自治体側と県から9人を任命し、2000戸の住宅入居の度毎に3人ずつを改選して、6000戸入居の時点で完全な自治体となる。

(2) SCA（Syndicat Communautaire d'Aménagement：地域整備自治組合）

地方側提案のもので、関係自治体間で設立し、SCAの区域にかかる税務と予算だけを独立的に運営することによって、既存自治体の一般行政権と既存住民のtax payerとしての利益を守りながら、ニュータウンへの投資や資金関係を明確にし、また、新住民にはニュータウンへの帰属意識を高めようとする。これは連合の程度からみて、EUと次のCUの中間に位置し、SCAの意志によってはどちらにも近づきうる形態である。

(3) CU（Communauté Urbain：都市共同体）

幾つかの自治体が共同して特定の事業を行う場合の一般的な制度で、既に多くの例があるが、ニュータウン建設に関しても選択できるものとした。我が国の一部事務組合と類似した方式で、すべてを関係自治体間の協議によって運営する。連合の程度は一番弱く、事業が終了すれば解散して、全く元の姿に戻る。

以上の3方式は連合の程度に明らかな差をつけ地元の自治体にそれを選ばせようとするもので、同様の問題を抱えている現在の日本（例えば筑波研究学園都市など）に良い参考となる。実際にはSCAを選んだところが最も多く、パリ圏の5と地方の2つ、他はEUとCUに分かれている。

また1つのニュータウン内でグループ割れして3つのSCAとなったところが2ヶ所あり、未だ部分的にしかできていないところもある。しかしこうした自治体連合の誕生によってようやくニュータウン事業の頭脳ができたと云える。

5 結 び

フランスのニュータウンの特色をまとめればその計画のユニークさと事業実施上の工夫にあると云える。そしてこれらは、イギリス型のニュータウンを中心に考えがちであったわれわれの眼を開かせると同時に、各国・各地域が個有の対策を考えるべきことを教えてくれる。その意味で今日のが国での議論に大きな示唆となるのは地域整備に関する国と地方との関係、それぞれの役割といった点である。従来、フランスの中央集権制がしばしば強調されて来たが、ニュータウンという国策を通じてさえ、地方意志の尊重とそのきめ細かい履行に多くの努力が注がれている。しかしフランスのニュータウン建設は未だ初期段階にあり今は決定的な評価は与えられない。今後の進行を見守っていききたい。

参 考 文 献

1. P. Merlin : Les villes nouvelles. PUF. (1969).
2. P. Merlin : Les villes nouvelles francaises. La documentation francaise. (1976).
3. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de Paris. La documentation francaise. (1965).
4. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile de France. IAURIF. (1976).
5. J. M. Rubenstein ; The French new towns. The Johns Hopkins University Press. (1978).
6. Les villes nouvelles de la Région de Paris. Techniques & Architecture, No 301. (1974).
7. Les villes nouvelles en Province. Techniques & Architecture. No 302. (1975).
8. Bilan des villes nouvelles. S. G. C. V. N. (1976).