

パリ大都市圏ニュータウン整備公社の評価

Evaluation of the Public Corporation of Equipment in Parisien New Towns

川野 英二*

By Eiji KAWANO

1. はじめに

本稿は、パリ大都市圏郊外のエヴリ、サンカンタン・アン・イブリス、マルヌ・ラ・バレ、セナール、セルジー・ポントワーズに建設されたニュータウン整備公社（EPA）のニュータウン建設における役割と事業に関して2005年から2006年にかけて行った調査報告の概要である。

フランスにおけるニュータウンのプロジェクトの特徴は、戦後復興期に開発されたパリ近郊の大規模集合住宅群（グランアンサンプル）建設計画の反省にもとづいている。パリ近郊のグランアンサンプルは戦後期の住宅不足に対応して建設されたものだったが、立地条件が悪く住民からの不満が高まっていた。そのため新たに計画されたニュータウン建設は、雇用と住居の調和のとれた「職住均衡」と、パリの東西南北にニュータウンを建設し、パリ市を中心とした大都市圏ネットワークを構築する「多中心主義」を目指したのである。

当初の計画から30年以上が過ぎ、近年パリ大都市圏ニュータウンは順次特別法の枠組みから外れて、他の都市と同じ地位に置かれることになった。以下では、この30年のあいだにパリ大都市圏ニュータウンが当初の目標をどのように達成してきたのかを検証する。

2. ニュータウンの理念とEPAの役割

フランスのニュータウン計画はドゴール政権時代の「国家主導」という特徴をもっていた。そのため省庁間の利害対立を避けるため、各省庁を通さずに直接に内閣が建設計画の指揮をとることができた。ニュータウン建設の中心的なアクターとなるEPA（整備公社）は、各省庁からの代表と専門家がメン

バーとなり、省庁とは独立しつつも国家の意思として行動することができた。

またニュータウン計画は「自律性」、つまり職住の均衡を原則としながらもそれに執着しない「柔軟性」をもち、計画を適宜変更していく傾向があった。それは、フランスのニュータウンが「多中心主義」という独自の原則をもっており、パリ大都市圏全体のネットワークを構築することを目標としていたからである。

ドゴールがニュータウン計画を一任したポール・ドゥロプリエは、パリがすべての中心であることを維持しながらも、中心を複数つくることによって人口の集中を拡散することを志向した。そして、パリを中心に一時間ほど離れた郊外の農地を買収し、五つの中心を形成することを計画した。そのためニュータウンは、都市中心から離れた自律性の高いものというよりも、パリの中心から遠すぎず、また交通網などの整備によって中心からのネットワークの形成をも視野に入れたうえで立地条件が検討された。このように、パリ大都市圏ニュータウンの計画は、「国家主導」と「多中心主義」を特徴として進められていった¹⁾。

ニュータウン開発のアクターとしては、古い順からAFTRP（パリ地域技術・不動産機構）、EPA、SAN（新都市圏組合）、住民団体が開発をめぐる表舞台に登場し、各団体の利害と調整が行われながら建設が進められていった。

AFTRPは1962年に設立され、各ニュータウンのEPAが創設される以前にパリ大都市圏のレベルで土地の取得・売却業務を行っていた。この業務は新たにEPAが引き継ぎ、メンバーが国の意思を反映して計画を策定し、土地を取得して道路・下水道などのインフラ整備を行なったのちに民間の業者に売却する業務を行なった。後に創設されたSAN

* フランス国立社会科学高等研究院モーリスアルブヴァクス・センター

は地方自治体の意思を反映しており、公共施設や住環境などのスーパーインフラを整備する業務を担当した。

EPA は土地取得のために、まず不動産価格の高騰を避ける必要があった。そのため、ニュータウンの建設予定地のほぼすべてを ZAD（市街化調整区域）に指定し、土地売却の希望者にたいして「譲渡意思申告」を行わせた。この申告後二ヶ月のあいだに公共団体は先買権をもつことができ、土地価格を ZAD 制定一ヶ月前の価格に固定させることが定められた。こうして EPA は建設予定地の価格高騰を避け、廉価な取得費用で広大な土地を購入することができたのである。

また所有者が土地を手放さない場合には、EPA は収用権を行使することができた。建設予定地の予備調査ののち、業務の「公益性宣言」と「譲渡可能性の発布」が行われた。実際の土地の取得手続きは抑止的なもので、土地所有者は 80% の割合で示談に応じることになり、地域住民とニュータウン側の紛争が軽減されることになった。

土地取得のための財政資源は、おもに国からの特別予算枠と預託・供託金庫（CDC）による貸付にもとづいていた。CDC による貸付は、不動産整備・都市計画国民基金（FNAFU）の助成によって負債の利率を減らすことができた。

このように EPA は特別な権限をもってニュータウンの土地開発と整備を行ったが、その後「民主化」と「分権化」という二つの流れの影響を受けるようになる。とくに EPA と地方自治体を代表とする SAN のあいだでは互いの利害を背景にした交渉が行なわれた。また EPA のメンバーは専門家によって構成され、取締役は国によって任命されていたが、その後地方議員がメンバーの過半数を占めるようになり、EPA の組織そのものもより「民主化」されていくようになった。

さらに、とくに分権化を推進するロカール法が八十年代に制定されてからは、住民が都市計画に意見を陳述することができるようになり、計画案はコンセルタシオン（協議）の手続きが踏まれたのちに地方議会によって「公益性宣言」が行なわれ、最終的に計画が決定されるということが定められた。そのため行政は、計画策定のさいに、住民が組織する市民団体（アソシエーション）などに配慮しなくてはならなくなった。このように、EPA は事業を遂行

するために、国と自治体、SAN、住民とのあいだの交渉役の役割をも果たすようになった。

3 . EPA を取り巻く社会経済環境の変化

EPA の土地取得と住宅建設の流れは大きく、70年代、80年代、90年代の三期に分けられる。ニュータウンの政策そのものには大きな断絶はなかったものの、時代とともに国の住宅政策、経済政策の変化の影響をニュータウンも少なからず受ける結果となった。

ニュータウン開始第一期は、人口が 1975 年 2 万 7 387 人から 1982 年 44 万 4 670 人に増加した。住宅は 9 万 3 432 人から 82 年の 15 万 5 271 人、就労人口は 75 年の 12 万 4 760 人から 82 年 21 万 8 130 人、雇用は 75 年 8 万 5 908 人から 82 年 16 万 596 人へと増加した²⁾。

この初期ニュータウンの住宅建設には四点の特徴がある。第一に、1975 年から 1980 年のあいだにイルドフランス圏で建設された住宅のうち 80% が、「住宅所有への社会的到達」と呼ばれる公的援助によって建設されたものである。第二に、この時代に建設された住宅の大部分は集合住宅だった。ニュータウンで 1975 年から 1980 年に建設された住宅 4 万 8 459 戸のうち 69%、33 万 322 戸が集合住宅だった。第三に、この時期の住宅建設の目標は「多様性」であり、住宅所有と賃貸、個人住宅と集合住宅の建設のバランスが考慮された。第四に、住宅建設の多様性とともに職業階層の多様性も目標とされていた。1976 年から 78 年に入居した人々の職業構成は、中間管理職（27.1% / イルドフランス平均 17.4%）、被用者（22.3% / 16.6%）、上級管理職（15.9% / 15.7%）、労働者（25.4% / 34.4%）であり、住宅需要の高い中間層の比率が相対的に高くなっている。

80年代には、国際・国内・地域のレベルで、政治と経済社会に変化が起こり、ニュータウンの事業にも影響を及ぼした。とくに「規制緩和」と「分権化」という二つの流れを押し進められるようになった。工業部門の衰退と技術革新は、低技能給与所得者の失業の増加、教育の若年層の就労困難など新しい「社会問題」を生む結果となった。

ニュータウンにおいても、一部の社会住宅群では雇用環境の悪化にともない住民の生活状況の悪化が進んだ。また、事業者の競争と集中化によって近隣

の商店やサービス業が閉鎖されたため、地区内のサービス供給に変化が生じた。さらに新しい市場を求める民間の大グループが積極的にニュータウンの住宅市場に関わるようになり、ニュータウンにたいする国家の援助が減ったために、EPA の開発業者との交渉力が弱まった。

90年代に入り、国家的事業という枠組みが終わり近くに近づいているにもかかわらず、各ニュータウンの発展にはまだバラつきがあった。また、ニュータウンの住宅供給に関しても、競争的な市場の圧力がさらに地域レベルにも浸透するようになっている。

4. ニュータウンの人口増加とEPAの事業

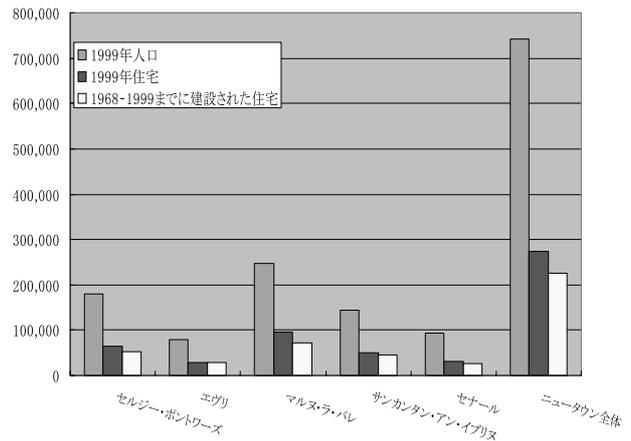
ニュータウンにおける当初の住宅供給予測は人口増加の予測にもとづいていたが、実際には70年代以降の人口予測はそれをかなり下回ったものとなった。

1960年代の時点では、2000年の人口予測はニュータウン全体で152万から172万人だった。そのため35年のあいだの住宅供給は、50万戸から60万戸が目標とされた。しかし実際の人口は99年の時点で74万2,000人と予測の約半分しか増加しておらず、そのため住宅供給も99年時点で全住宅数が27万3,000戸、68年から99年までに建設された住宅は22万7,000戸にとどまっている。

表-1 ニュータウンの人口予測と実際

	2000年	1999年	1999年	1968-99までに
	人口予測	人口	住宅	建設された住宅
セルジー	300,000	179,000	65,000	54,000
エヴリ	120,000	80,000	30,000	28,000
マルヌ・ラ・バレ	300,000-500,000	247,000	95,000	73,000
サンカンタン	400,000	143,000	51,000	45,000
セナール	400,000	93,000	32,000	27,000
ニュータウン全体	1,520,000-1,720,000	742,000	273,000	227,000
			出所	INSEE/IAURIF

このように、ニュータウンの人口増加と住宅供給は当初の目標の半分程度しか達成することはできなかったが、ニュータウンは、年間平均7,000戸以上の住宅を供給しており、75年から99年のあいだで増加したパリ遠郊外の人口の約40%を吸収している。またイルドフランス圏全体でみると、1968年時点のニュータウンの人口割合は1.9%にすぎなかったが、現在は約6.8%の人口をニュータウンが



出所) B. Korsak, et al., 2003, p. 52 から筆者作成

図-1 1999年時点のニュータウンの趨勢

占めている。ニュータウン全体の住宅供給は開始時点の予想値を大きく下回ったが、それは経済社会環境の変化に影響を受けており、パリ大都市圏の実際の発展に対応したものだといえるだろう。

こうした人口増加の停滞はニュータウンの財政資源にも影響を及ぼしている。EPAは、産業商業公社という法人格をもっており、この特別な地位は、ニュータウン事業に必要なすべての土地と不動産取引を実施するために不可欠なものだったが、一方でこの地位は会計上の不都合さも抱えている。ニュータウンの資産は、住宅を建設する官民の開発業者の他、事務所やサービス、商業にかかわる不動産業者やニュータウンで経済活動を行う最終的な利用者など、二種類の不動産利用者に費用を課すことから得られていたが、このニュータウンの法的地位は会計上のバランスに拘束されていたため、EPAの幹部はニュータウンの資産と公社の運営や土地管理の負担を均衡させる圧力につねにさらされていたのである。

ニュータウンでEPAが住宅建設のできる業務範囲はほとんどがZAC(市街化規制区域)である。この住宅建設業務には、学校などの近隣施設の建設もともなっている。とくにグランアンサンプル建設のさいにこうした近隣施設建設の不足による問題がよく知られていたために、EPAは一次的なインフラだけではなく、行政、スポーツ・文化、商業施設の建設に積極的だった。こうした近隣施設は地方自治体やSANの管轄であったが、EPAが国による財政援助を受け、施設工事の委任手続きを担当することによって、整備を順調に進めることができた。

しかし、地方自治体にこの施設整備を任せようになるにつれて、自治体は施設建設と運営費用のための財政的な困難に直面することになった。

またEPAと開発業者、とくにHLM機構との関係は、ニュータウン計画が進むなかでの住宅建設の方向づけを定めていた。80年代半ばまでは、国家プロジェクトの推進役であるという正当性をもつEPAと開発業者の関係はかなり一方的なものだった。とくに大規模なHLM公社や従来の住宅市場に慣れている民間の開発業者など、ニュータウンで事業を担当することを嫌がる業者も少なくなかった。そのためニュータウンに関わったのは主に新規の開発業者だった。

しかし80年代以降の経済環境の悪化と不動産市場への影響によって、EPAと開発業者との関係に変化が生じ、両者はより対等なものとなっていく。HLMの側ではこれまでの業務展開の見直しが進んだことや、EPAが住宅供給の多様化やEPAの都市計画家や商業担当者が民間の開発業者から意見を聞くようになったという変化があったためである。

5. ニュータウン住民の生活環境

ニュータウンでは他地域に比べて人口にたいする雇用者率が高く、初期の職住均衡の目的を達したと評価することはできる。しかし、職住均衡は必ずしもニュータウン住民が居住地で雇用されていることを意味するわけではない。

全ニュータウン住民の就労地域は居住ニュータウンの住民が43%を占めている。そのうち同じコミューン内が23%、ニュータウン内ではあるが居住コミューン以外で就労しているのは20%である。居住ニュータウン以外ではあるが遠郊外で就労しているのは22%、近郊は18%、パリ市内が16%である³⁾。

ニュータウン住民は約4割が同じニュータウンで就労しており、ニュータウン以外でもパリ市内よりも郊外で就労している住民が40%を占めている。

パリ大都市圏における職場への移動手段は、パリ市内居住者が公共交通機関で60%、自家用車が23%と公共交通機関を用いる就労者が多い。ニュータウン全体では、公共交通機関が32%、自家用車が59%で、通勤のための交通手段が自家用車に偏っている。このように住民の職場への移動手段と移動時間の

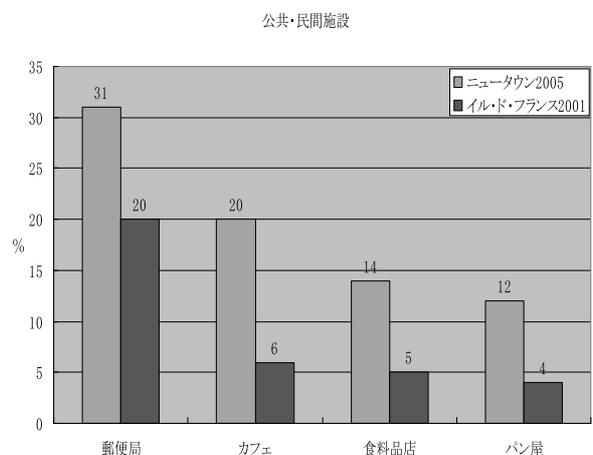
利便性に課題が残っているが、住民の住宅環境の満足度をみるとニュータウン全体で92%となっており、イルドフランス全体90%、パリ市内で89%、パリ近郊88%、パリ遠郊外92%と比べても、ニュータウン住民の住宅環境に関する満足度はかなり高くなっている。

しかし、住宅環境に対する不満足割合は住宅の所有状況によって異なっている。一軒家所有の住民は不満足が2%で、アパートマン所有は4%と住宅所有者の不満足は比較的低い。民間賃貸住宅の住民の不満足は14%、社会住宅賃貸の住民の不満足は17%と高い状態にある。つまり住宅を所有している住民は満足度が相対的に高いが、賃貸住宅の住民は不満足割合が高くなる傾向がある。

また、住民にとって日常的に必要な公共・民間施設の普及はニュータウンによって異なっており、生活上の利便性の差が生活環境に関する満足度の相違と関連していると考えられる。こうした公共・民間施設の充実がグランアンサンブルの失敗にもとづいたニュータウン計画において極めて重要なものであった。

近所に店舗のある住民の割合はニュータウンによって大きく異なっているが、ニュータウン全体とイルドフランス圏全体とを比べると、ニュータウンでは公共施設・民間施設がより充実している。

食料品の購入場所に関しても、ニュータウンとイルドフランス圏全体とのあいだに違いがみられる。日常的な買物はイルドフランスでは地区内での購入が67%、地区外が21%、同程度が12%であるのに



出所 J. Perselle et G. Lacoste, 2005, p. 37.

図-2 民間・公共施設

対して、ニュータウンでは区内での購入が55%、地区外27%、同程度が18%である。ニュータウンの住民はイルドフランス平均に比べて居住地区以外で購入することが多くなっており、日常生活における買物等においては利便性が必ずしも高くはない。

ニュータウン住民の社会生活に関しては、住民の社会的ネットワークをイルドフランス平均と比較すると、友人との接触頻度はニュータウンで週8回、イルドフランス平均で週6回、隣人との接触頻度はニュータウンで週3回、イルドフランスで週2回、家族との接触頻度はニュータウン、イルドフランスいずれも週4回である。ニュータウンの住民はイルドフランスに比べて友人や隣人との社会的ネットワークが強くなっている。この社会的ネットワークの広がりにはニュータウン住民の社会生活のなかで大きな意味をもっている。

たとえばアソシエーション（非営利団体）にはニュータウン住民の50%が参加しており、イルドフランス平均の38%よりも高い結果となっている。ニュータウン住民の参加率の高さはイルドフランスのなかで特徴的な結果となっている。

この住民のアソシエーションへの参加率の高さは、ニュータウンのまちづくりにおいて重要な役割を果たしてきた。EPA主導の都市建設からSANの設立、ニュータウン住民からの地方議員の選出など、ニュータウンの住民自身のイニシアティブによってまちづくりが行われるようになったからである。住民のアソシエーションへの参加、とくに住宅所有者や賃貸者同士のアソシエーションへの参加率の高さは、EPAやSANと住民との交渉のための基盤、つまりまちづくりへの市民参加の基盤となっているのである。

6. まとめ

(1) グランアンサンブルへのオルタナティブ

戦後急速に増えた住宅需要にたいして、パリ郊外にはHLM（低廉家賃住宅）からなるグランアンサンブルが広い範囲で建設された。グランアンサンブルは多くの人びとにとって一時的な住いとしがみなされず、転居するための経済的資源をもたない低所得層や移民層が集中するようになった。

イルドフランスのニュータウン建設は、高度経済成長期の人口増加に対する住宅供給が第一の目的で

あったが、EPAは、グランアンサンブルの失敗に対する反省から建設計画を構想しなければならなかった。

(2) 職住一致と多中心主義

現在のニュータウンの住宅と雇用のバランスは約40%に達しており、当初の目標には届かないとしても、一定の評価をあたえることはできる。しかし、ニュータウン住民が必ずしも地区内で働いているわけではなく、ニュータウン以外の職場に長時間かけて通勤しているケースも多い。住民の前居住地がニュータウン近隣という点を鑑みると、全体として住民にとってニュータウンは魅力的な街と映っていると考えられる。また積極的な企業誘致はニュータウン内の雇用を生み出しており、それはニュータウンだけではなく、近隣地域にまで波及しているとみられる。

(3) 住宅の多様性と社会的混住

ニュータウン建設の課題のひとつは住宅の「多様性」であった。当初はこの多様性は、個人住宅や集合住宅、混合住宅など住宅のタイプの多様性を指していた。この目的に対してEPAの果たした役割は大きく、ニュータウンには比較的多様な人びとが入居するようになった。公的な支援制度による住宅取得や賃貸支援などをとおして、ニュータウンの住宅には当時増加しつつあった被雇用者層が多数入居すると同時に、経済的に困難な層も入居するようになる。

フランスの他の都市では、一般に都市中心に比較的豊かな層が住み、貧しい層は郊外に追いやられるという構造がみられるが、ニュータウンの場合は、EPAが当初から多様性を目的に都市中心を開発してきたために、貧しい層が都市中心に居住するようになった。

(4) EPAの事業と経営

国からの公的支援をつうじて、EPAが策定した建設計画は80年代以降の景気減退の影響からある程度逃れることができた。むしろEPAの影響力が急速に減退していくのは、国がEPAへの公的支援を減少させ、時限立法の期限が近づいた90年代以降である。独自の事業収入への依存が大きくなったEPAと開発事業者との関係はより対等なものになっていった。

またニュータウン周辺の開発によって、都市周辺への住宅建設とそこへの中間層の流入が大きく進むようになる。そのためニュータウンでの住宅供給の減少は食い止められるようになったものの、一方でニュータウン内での企業活動の減少と雇用者率の低下が大きく進むようになった。

(5) 住民生活

ニュータウン住民の生活環境は他の地域と比べても満足度が高いが、住居形態による差が顕著である。他の街とくらべてかなり新しい街であるにもかかわらず、地域の住民同士のつながりが強いことはニュータウン住民の社会生活の活発さを表わしている。

以上のように「住む街」としてのニュータウンとしては全体としておおむね評価できるといえるが、企業活動の急速な低下や雇用者率の低下は、ニュータウンの「働く街」としての魅力が失われかけているような印象も否定できない。

しかし、ニュータウンが「住む街」へと比重を移行させつつあることは、「職住一致」というニュータウンの理念やEPAの事業の失敗であるとはいえない。フランス全体の大きな趨勢からいえば、企業の郊外への進出はある程度臨界点に達している。ニュータウン建設以降、近隣の遠郊外も次第に発達

しており、その意味でニュータウンは、遠郊外の住民に住宅と雇用を提供することのできるパリ遠郊外発展の中心地としての役割を果たしているといえるだろう。

イルドフランス圏のニュータウンの多くはすでにEPAを解散させ、その業務はSANやAFTRPに移譲されたが、EPAによる都市開発のスキームは、マルセイユ大都市圏の「ユーロメディテラニアン」などで現在も生かされている。その意味で、高度成長期ほどの大規模な都市開発ではないにせよ、社会経済環境に合わせて柔軟に適応することのできるEPAは、フランスの都市開発において今後も重要な役割を果たしていくと考えられる。

参考文献

- 1) Ministère des transports de l'équipement du tourisme et de la mer (2005) Programme interministeriel d'Histoire et d'Evaluation des Villes Nouvelle françaises (2001 - 2005) Rapport final.
- 2) Bernard de Korsak, et al. (2003) L'évaluation de la politique du logement dans les villes nouvelles, Documentation française.
- 3) Jacques Perselle et Gerard Lacoste (2005) Mode de vie en ville nouvelle: le point de vue des habitants, Programme interministeriel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles française.