

現代における住宅の「望ましさ」とは何か — フランスにおける新たな「不適切住宅」「荒廃区分所有」の 基準・実態・対策が目指すもの —

寺 尾 仁

はじめに

今世紀になって先進国では「望ましくない住宅」問題が広く認識されている。例えば、日本では、1995年の阪神・淡路大震災によって、大規模地震に対して脆弱な建物が多いことが判明したり、被災した区分所有建物の復旧・建替え・取壊しなどの事業が進捗しない事態が生じた。また、住宅困窮者が多く住む民間賃貸住宅の火災も各地で散発的に発生している。さらに人口減少が始まるにつれて空家問題が避けられない課題と認められるようになった。フランスでは、1970年代の石油危機後から大規模社会賃貸住宅団地の荒廃が目立ち、住宅の荒廃と治安・教育・雇用などの荒廃が相俟って進行した。2015年11月の同時多発銃撃事件の犯人グループの一部が事件前に滞在した住宅は「眠りの商人 (marchand de sommeil)」¹

1 眠りの商人とは、しばしば老朽化し、不衛生で、維持管理をしていない建物の所有者であり、その物件を、通常の賃貸住宅市場では住宅を手に入れることのできない賃借希望者に対して、通常の賃貸住宅市場の賃料からすれば高額の賃料で賃貸する者のことを言う。2014年制定のALUR法第2編第3章第3節は「眠りの商人および品位の無い住宅対策の改善 (Améliorer la lutte contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne)」と題されているが、眠りの商人の定義は定めていない。

所有の賃貸住宅とされる²。

「望ましくない住宅」対策は、西ヨーロッパにおける都市計画・住宅政策の原点の1つであったが、先進国では1960年代からの高度成長期にはほぼ解消されたはずだった。それに伴い「住宅の望ましさ」を定める基準もあいまいになっている。例えば、イギリスの保守党政権は住宅・地方政府省（Ministry of Housing and Local Government）が1961年に発表した白書「今日と明日の住宅（Homes for today and tomorrow）」の中で住宅の床面積などの基準を定めることを提案した。白書作成委員会の委員長の名をとってパーカー・モリス基準（Parker Morris Standards）と称されるこの基準は、当初は公営住宅、後には全住宅の建築基準として用いられた。しかしパーカー・モリス基準は1980年に保守党政権によって廃止された。そして1992年に計画政策指針3：住宅（Planning Policy Guidance Notes 3：Housing）を、2006年には計画方針声明書3：住宅（Planning Policy Statements 3：Housing）を策定した。日本でも、1966（昭和41）年に住宅建設計画法を制定して、居住水準を定め、それを達成すべく住宅建設五箇年計画を実施した。しかし住宅建設計画法は2006（平成18）年に廃止され、それに代わって住生活基本法を制定した。いずれも居住の基準を総合的にした分「望ましさ」が一律には測れなくなかった。

フランスは「望ましくない住宅」問題を抱える先進国の中でも問題が相対的に深刻で、かつその対策を法律という形式で定めようとする意思が明確である。包括的な法律のうちもっとも新しいものは、2014年に制定した「住宅へのアクセスおよび都市計画の改革に関する2014年3月24日の法律第2014-366号（LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au

2 フランスのマスメディアは次のように報じている。

http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2016/05/26/jawad-le-logueur-devrait-echapper-aux-poursuites-pour-terrorisme_4926700_4809495.html

http://www.francetvinfo.fr/faits-divers/attentats-de-paris-jawad-bendaoud-le-logueur-d-abaaoud-defere_1715097.html

logement et un urbanisme rénové：略称『ALUR法』。以下略称で表記）の第2編を「住居に値しない住居対策および劣化区分所有対策（Lutter contre l'habitat indigne et les copropriété dégradées）」としたのはそのもっとも明快な例である。この編に2つの柱がある。第1の柱は、1994年以来徐々に整えてきた荒廃区分所有対策制度をかなりの程度修正したり、新たな制度を設けて、区分所有の状況を健全、不安定、荒廃、破綻、深刻な破綻、修復不能と6段階に分けて各々の段階に応じた対策を体系化していることである。第2の柱は、19世紀以来、非衛生住宅と危険建物にわけて制度が構築されていた不適切住宅対策の権限の統合を目指していることである。

本稿では、フランスの「望ましくない住宅」のうち、1990年代半ば以降に社会問題・政策課題となる、民間住宅の「望ましくない住宅」に焦点を当て、その定義、対策を明らかにすることを目的とする。この分析を通じて、今日、先進国が取組もうとしている住宅政策の課題とその対策を明らかにすることの一助としたい。

1. 「望ましくない住宅」を生む住宅事情

フランスで「望ましくない住宅」が初めて社会問題・政治課題となるのは19世紀のことである。産業革命によって、労働者が大都市および炭鉱業・製鉄業地帯へ集中したにもかかわらず、住宅建築の技術・しくみが需要に応えることができなかつたため甚だしい住宅不足が引き起こされた。吉田克己は、この事態を当時の道路監察総監（Inspecteur général de la voirie）ドォバントン（Daubanton）の報告書を用いて次のように分析している。「パリにおける建物数の増加は、人口の増加を大きく下回っている。1804年から27年にかけてのパリの人口と建物数の推移をみると、次のようである。1804年：人口54万7756人、建物数2万5086棟、1817年：

人口71万3966人、建物数2万6801棟、1827年：人口89万0431人、建物数2万9472棟。…(中略)…建物1棟当たりの住民数の単純な平均値をとってみると、21.88人(1804年)から26.44人(1817年)、さらに30.21人(1827年)と推移しており、ドォバントンの評価によれば、過密化の進行が明瞭である」³。この結果、居住者は劣悪な住宅であってもそこへ住まなければならず、住宅所有者は劣悪な住宅であっても賃借希望者がいるので賃貸住宅経営に困らなかった。このような事態に対して、政策は次の2つの方向で対処するよう求められた。第1は非衛生住宅の排除であり、それを正当化する根拠には伝染病予防という公衆衛生上の観点と居住者の悪習防止という治安政策の観点があった。この方向は、「非衛生住宅に関する1850年4月13日の法律(loi du 13 avril 1850 sur l'assainissement des logements insalubres)」に結実する。住宅政策に対する要求の第2の方向は家賃規制という住宅問題の経済面の観点である⁴。第1の方向は、その後社会主義者によるさまざまな社会住宅の供給の実践に至る⁵。

フランスにおいて「望ましくない住宅」が社会問題・政治課題となる第2の時期は、第1次大戦後である。フランスでは第1次大戦によって主に国土の北半分で450,000戸の住宅が破壊された⁶。このために借家の家賃が急騰し、それを抑えるために「家賃支払いに関する1919年3月8日の法律(loi du 8 mars sur le payment des loyers)」が制定されて家賃の支払い猶予が認められる。しかしこの結果民間住宅建設が停滞したため、社会住宅建設を促進する法律が制定される。この嚆矢が「低廉住宅に関する1919年3月31日の法律(loi sur l' Habitation à bon marché du 31 mars 1919)」であり、その後「住宅危機の解消を目指して低廉住宅および住宅の建設プ

3 吉田 (1997), p.21

4 吉田 (1997), p.26

5 LAKAZE (1989), p.14

6 DRIANT (2009), p.95

プログラムを策定する1928年7月13日の法律 (loi du 13 juillet 1928 établissant un programme de construction d'Habitation à bon marché et de logements en vue de remédier à la crise de l'habitation):通称ルシュール法 (Loi Loucheur)」などの社会住宅建設促進法制、今日の表現を用いれば「石への援助 (aide à la pierre)」の整備へと進んでゆく。低廉住宅は、世界大恐慌などによる建設プログラムの停止などの障害があったとはいえ、第2次大戦前には30万戸建設された⁷。

「望ましくない住宅」が社会問題・政治課題となる第3の時期は第2次大戦後である。第2次大戦で地上戦が行なわれたフランスでは、戦争によって40万戸の住宅が破壊され、150万戸が被害を被ったとされる⁸。このような住宅事情の中で、戦地からの復員、戦後のベビーブーム、農村から大都市への人口移動、植民地独立前後の植民者引揚げなどによる人口増が生じたため、甚だしい住宅不足に陥った。このような事態における住宅政策は、当初は既存住宅の修復および空家の接収 (réquisition) を行ない、次いで家賃規制によって停滞させられていた賃貸住宅市場への投資の回復を目指した。賃貸住宅への投資回復に関して、社会住宅については「復興予算1947年3月30日の法律第47-580号：一般予算および付録予算による予算額の決定およびプログラムの許可 (Loi n° 47-580 du 30 mars 1947 Budget de la reconstruction. Fixation des crédits ouverts et autorisations de programme au budget général et aux budgets annexés)」および「低廉住宅公社および低廉住宅会社への融資に関する1947年9月3日の法律第47-1686号 (Loi n° 47-1686 du 3 septembre 1947 Prêts aux Offices et Sociétés d'HBM)」によって低廉住宅が再生され、また賃貸住宅の運営方法が定まった。民間住宅については「居住用あるいは専門職用住戸の賃貸人と賃借人あるいは占有者の関係に関する法制の修正および法典化に関

7 ibid. p.97

8 ibid. p.98

し、かつ住宅手当を創設する1948年9月1日の法律第48-1360号 (Loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement) : 以下「1948年法」と略」によって、一方では家賃規制の解除を新築住宅および賃貸人による改良工事を施工した住宅については適用し、他方では家賃の支払い能力の低い賃借人への家賃補助、今日の表現を用いれば「人への援助 (aide à la personne)」を定めた。社会住宅政策はさらに1950年代に大きく改正されるが、本稿ではここに留めておく。

そして「望ましくない住宅」が社会問題・政治課題となる第4の時期は、石油危機後、1970年代後半以降である。当初は社会住宅と主に建築年代の古い民間賃貸住宅が取り上げられたが、1990年代半ば以降、持家を含めた民間住宅を対象とする法改正が続き、本稿の冒頭に述べた2014年のALUR法制定に至る。

フランスの近現代史において、「望ましくない住宅」が社会問題・政治課題にまで至るのは4つの時期があった。この4つの時期を概観すると、産業革命期、第1次大戦後、第2次大戦後の3期は、住宅の甚だしい量的不足と住宅需要の急激な伸びが住宅危機の原因となった。産業革命期は、都市圏および工業地帯が急激に労働者を集めたのに対して住宅建設のための技術、制度、資金のいずれも未発達で労働者およびその関連の人口が住まう家を建設することができなかった。第1次・第2次大戦後は戦争が多数の住宅を破壊・損傷したところへ、その時点の住民だけでなく復員兵士やさまざまな理由で戦後に住む家を求める人口が増えたのである。

これに対して、石油危機後の住宅危機は事態が異なる。第1次石油危機と第2次石油危機の間に、社会住宅、とりわけ大規模社会賃貸住宅団地の総体的修復に初めて取組むために創設された「住居・社会生活 (Habitat

et Vie Sociale)」制度⁹は、その目的を次のように設定した。すなわち「1975年までは、社会住宅の主要な問題は、高まる建設のスピードを支える国の資金力にあった。しかし、この時期に、社会住宅の需要の緩みおよび建設後20年未満か、時には10年未満の建物に生ずる急速な劣化の最初の指標が同時に現れている」¹⁰という事態への対処を目的としていた。この後、1981年に社会党のフランソワ・ミッテラン (François MITTERRAND) が大統領に当選すると、社会住宅の修復再開を国政の主要課題の一つとし、さらに「住宅への権利 (Droit au logement)」、「都市への権利 (Droit a la ville)」、「請求可能な住宅への権利 (Droit au logement opposable)」を宣明する法律を制定した。この一連の政策は、もちろん人口が増えている中で社会住宅の建設戸数の増加は大きな課題とするものの、それと並行して社会住宅の割当て、社会住宅建設地の割当てといった配分を重要な課題としている。例えば、「住宅への権利の実現に関する1990年5月31日の法律第90-449号 (Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement)」は、「20万人から40万人がホームレス… (中略) …50万戸が深刻な過密居住の状態にあり、40万戸が不衛生」¹¹という状況に対処する法律として制定されたが、その主要な手段でかつ主要な争点となったのは、国の機関である県行政長官 (Préfet) が有する社会住宅へ誰を入居させるかという割当て権限の運用だった。そして民間持家住宅を含む「望ましくない住宅」が法律上課題となるのは、区分所有に関する基本法である「建物の区分所有の地位を定める1965年7月10日の法律第65-557号 (Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965

9 Arrête du 3 mars 1977 de l'Institution du Groupe interministériel de Habitat et vie sociale. この時期はヴァレリィ・ジスカール・デスタン (Valéry GISCARD d'ESTAING) 大統領の下で、レイモン・バル (Raymond BARRE) 首相という中道右派政権だった。

10 COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN (1981), p.1

11 CARTON (1989), pp. 5-6

fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis)：以下『65年区分所有法』と略称)を改正して「荒廃区分所有」という術語を65年区分所有法に挿入する1994年のことである。「はじめに」で述べた2014年制定のALUR法第2編は、このような流れのもっとも新しい局面を示している。

2. 民間住宅の「望ましくない住宅」

本章では、1990年代半ば以降にフランスで社会問題・政策課題となった民間住宅の「望ましくない住宅」とは何かを分析する。「望ましくない住宅」の中に、現在フランスの住宅政策では次の9つの近接した概念がある。すなわち、「荒廃区分所有」「住み心地の悪さ (inconfort/sans confort/inconfortable)」「非衛生 (insalubrité)」「鉛中毒 (saturnisme)」「崩壊の恐れのある建物／危険建物 (immeubles menaçant ruine/péril)」「簡易宿所の安全 (sécurité des hôtels meublés¹²)」「品位の欠如 (non-décence)」「劣化した住居 (habitat dégradé)」「住居に値しない住居 (habitat indigne)」である¹³。

(1) 荒廃区分所有

民間住宅の「望ましくない住宅」のうち、1990年代半ばに最初に取り上げられるのは区分所有建物である。この術語については、すでに検討し

12 これまでの日本語によるフランス住宅政策研究論文では、「hôtel meublé」の訳語を「家具付き宿泊所」などとする業績が多かったが、本稿では、日本で対応する実態に近い「簡易宿所」を訳語に充てる。

13 ATELIER PARISIEN D'URBANISME (2007), p.3 et s., INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME ILE-DE-FRANCE (2011), p.9 et s. などから整理した。

たこともある¹⁴ので簡潔に紹介するに留める。「はじめに」で述べたとおり「荒廃区分所有」という術語は、65年区分所有法第2章第2節の表題の一部となっているものの、その定義はこの法律の中にはない。

住宅政策を所管する省および都市再開発、住宅政策分野の政府系金融機関は区分所有の荒廃を示す兆候として次の5点を挙げている。すなわち、①建物の状態、外部空間および設備の劣化、②区分所有建物の管理の困難、③財務上および法律上の困難、④占有の貧困化と特殊化、⑤住宅市場における価値の低下である¹⁵。65年区分所有法の1994年改正によって新たに制定された第29-1条は、区分所有者の団体の財務の収支が大きく崩れた場合、あるいは建物の保存することができない場合に、大審裁判所長は、区分所有者の団体の臨時支配人を選任することができる、というものである¹⁶。「荒廃区分所有」の概念は、「荒廃」の中心に、建物の物的な荒廃でなく、それを生み出す管理体制の問題を据え、さらに管理体制が機能しなくなることの社会・経済・制度上の背景までを視野に入れていることが特徴である¹⁷。

（2）住み心地の悪さ

「住み心地」は、住宅の衛生設備あるいは暖房設備に関する国立経済統計研究所（L'Institut National de la Statistique et des Études

14 寺尾（2012）、p.1

15 MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER et al. (2010), p.12

16 本条文はその後、改正されたが趣旨は変わらない。

17 このような問題視角は、1981年にミッテラン大統領左派連合政権下で作成された社会住宅団地の修復政策の報告書『都市をいっしょに再びつくる』が、新たな政策方針の1点めに「街の劣化の原因に対して劣化自体と同じように対処する」としていることと近い。DUBEDOUT（1983）、pp.11-12

Économiques：略称INSEE）の調査項目の基準である。すなわち、「住み心地が悪い」とは、上水道がない住宅かあるいは上水道はあるが風呂・シャワーのない住宅、「住み心地が不十分（confort insuffisant）」とは建物内の共同トイレではなく個々の住戸内にトイレはあるが風呂・シャワーのない住宅、あるいは風呂・シャワーはあるが住戸内にはトイレのない住宅、「許せる住み心地（confort acceptable）」とは住戸内のトイレおよび風呂・シャワーがあるが集中暖房のない住宅、「住み心地が良い（tout confort）」とは住戸内のトイレ、風呂・シャワーおよび集中暖房がある住宅を指す。さらに、2013年の住宅調査では「集中暖房」とは複数エネルギー源併用暖房、地域熱供給、戸別電気暖房、戸別あるいは集合ボイラー暖房を含む概念とされ、この点は2006年の調査とは異なる¹⁸。

（3）非衛生

1850年法以来、フランスの住宅政策において「望ましくない住宅」のもっとも歴史の長い概念である。

フランス政府は今日では、「非衛生」を「占有者の健康に影響を与える住宅の劣化」と定義しており、戸建て住宅、集合住宅の専有部分だけでなく共用部分にも適用される。この定義の基準は、戸建て住宅および集合住宅の専有部分については、主たる部屋の自然採光、住宅計画（間取り、部屋の大きさ、遮音性能、断熱性能、床の状態）、特定の危険（燃焼装置、鉛入り塗料のような毒物、アスベスト、人の墜落）、部屋の湿気・通風、設備（上水道、排水、電気、ガス、暖房、台所、便所、風呂場あるいはシャワー室）、利用および維持管理（日常の清潔さ、占有形態、過密利用）である。共用部分については、専有部分の外側の要素（環境への影響あるい

18 INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME ILE-DE-FRANCE (2017), pp. 104-105

は害) および専有部分に対する要素(全体事情、住宅の直近の外部空間という観点、害の発生源)、採光、建物の衛生・安全(構造、防水、断熱)、特定の衛生面のリスクおよび安全面のリスク(鉛、アスベスト、電気、ガス、人・物の墜落、火災の延焼防止、アクセス、避難)、共用設備(ゴミおよび廃水の排出装置ならびに外部への接続)、利用および維持管理(用途、有害な活動、清潔さ、保存行為、有害な動物(虫、ねずみ…)) (公衆衛生法典法第1331-1条から第1331-31条)¹⁹。パリ市の付属機関であるパリ都市計画アトリエ(Atelier parisien d'urbanisme: 略称APUR)は、この定義を「建物あるいは住宅の設備の特徴ではなく、維持管理の状態に焦点を当てたもの」²⁰と解説している。

非衛生の概念は基本的には1850年法以来、大きく変わってはいない。当時の官僚による解説書によれば、1850年法は規制する対象を「住宅の過剰な居住、賃借人にもたらされる掃除・清潔さの欠如、構造の欠陥、住宅の湿気のような人の意思による内部の原因」による非衛生としていた²¹。1850年法が賃貸住宅のみを規制対象としていたのに対し、今日では持家に対しても非衛生が認定されうる。ただし、「1.」で見たとおり、高度成長期以降の住宅の大量の新築・増改築のために設備そのものが欠けることで非衛生に陥っている住宅が減って、今日ではパリ都市計画アトリエが指摘するように、制度の狙いが住宅および設備の維持管理を良好な状態に保たせる方向へ向かっている。

19 <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F16158>

法文では、「ある建物、それが既存のものであっても建築中・計画中的のものであっても、空家であっても占有されていても、接道していてもいなくても、あるいは連棟の建物、街区、街区の集まりが、その性質上あるいは占有もしくは開発の状態によって、占有者あるいは隣人の健康に対して危険となっている場合」とされる(公衆衛生法典法1331-26条)。

20 ATELIER PARISIEN D'URBANISME (2007), p.3

21 de CILLEULS (1869), p.9

（４）鉛中毒

この概念は、鉛が、気体あるいは細粒で、経口あるいは呼吸によって体内に入ることにより生ずる血液の中毒である²²。この概念が住宅関連の法律に挿入されるのは、「排除への対策の方向づけの1998年7月29日の法律第98-657号（LOI n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions）」第123条である。なお、制度の対象となっているのは、鉛中毒を起こす恐れのある住宅のうち未成年者（フランスでは18歳未満）のいる住宅である。

（５）崩壊の恐れのある建物／危険建物

この術語は「壁、建物あるいは何らかの建物が、崩壊の恐れがあつてその崩壊によって安全を脅かし得るか、または一般的に公共の安全の維持に必要な堅固さを保障できない場合」（建設・住居法典法511-1条）と定義されている。この概念は、フランスでは「非衛生」より古い起源をもち、革命よりもはるか前、シャルルVII世による1438年4月21日の公開状（Lettre patente du 21 avril 1438）とされる²³。パリ都市計画アトリエは、具体的には倒壊、モルタルやさらには建物全体の落下を挙げており、この概念は住居に対する警察権の行使ではないが、住宅のある建物に影響を与える可能性があるとしている²⁴。

なお、フランス政府は地方公共団体向けのウェブサイト collectivites-locales.gouv.fr でこの概念についても「不動産の維持管理の欠如によって

22 ATELIER PARISIEN D'URBANISME (2007), p.4

23 吉田 (1997), p.49

なお、現在の制度は1948年法第10条に遡る。

24 ATELIER PARISIEN D'URBANISME (2007), p.4

人および財産の安全性が危険に曝されうる」²⁵として管理に重きを置いた解説をしている。

（6）簡易宿所の安全性

簡易宿所は、とりわけパリにおいてきわめて古くからある住居である。1850年法に先立ってすでに規制する法令が制定されている²⁶。

現在の簡易宿所に対する住居面からの規制は「市街地の連帯と市街地更新に関する2000年12月13日の法律第2000-1208号（Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains）：略称『SRU法』、以下略称で表記」第178条²⁷に始まる。ただし、この条文は「簡易宿所」という術語を用いず「全部あるいは一部を居住用途に公衆を受入れる建物（immeuble recevant du public à usage total ou partiel d'hébergement）」を対象とし、その安全性を規制対象としている。

（7）品位のない住宅

「品位（名詞：décence／形容詞：décent）」という術語を最初に住宅法制に導入したのは、2000年制定のSRU法であり、2点で用いられている。すなわち、第1は住宅援助政策の目標（第140条）、第2は住居用借家契約における賃貸人の義務（第187条）である。

第1の住宅援助政策の目標につき、SRU法以前の「建設・住居法典（Code de la construction et de l'habitation）：略称C.C.H.」法第301-1条

25 <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/pouvoirs-police-maire-matiere-dhabitat>

26 吉田（1997）, p.57 et s.

27 建設・住居法典法第123-3条に法典化されている。

は次のように定めていた「住宅援助政策は、住宅需要の充足の促進、住居の質の向上、既存住居の改善、住居費支出を占有者の側の負担分を残しつつ世帯の状況および占有者の所得に見合うものとするを目的とする。（以下略）」。

政府が国民議会へ提出した法案は、住宅援助政策の目標を次のように改正して「品位ある住宅」という術語をこの条文に挿入した。「住宅援助政策は、…(中略)…住宅の品位、住居の質、持続可能な住居、ハンディキャップのある人のアクセスを向上させること…(中略)…を目的とする。（以下略）」。さらに、同条に次のような新しい項を立てた。すなわち「とりわけ収入あるいは生活条件が理由となって個々の困難にあっていいるあらゆる個人あるいは世帯は、品位があり独立した住宅を手に入れるあるいはそこに住み続けるために公共団体に援助を求める権利を有する」（第60条）²⁸というものであった。

この改正案について、SRU法案を先議した国民議会に提出された同議会生産・交換委員会（Commission de la production et des échanges）パトリック・ランベール（Patrick RIMBERT）委員長（社会党）は、後の国民議会本会議において次のように説明している。すなわち、同法以前の住居用借家契約では、賃貸人が権利義務のうち義務を果たしているのか否か賃借人はわからない。賃借人は、住宅の質の悪さおよび賃料に見合う物が欠けていることについて契約に基づいて糾すことができない。裁判所は、人間の尊厳への侵害（atteinte à la dignité humaine）といったきわめて曖昧な判断基準にしか依拠できない。そこで「品位のある住宅」という概念を導入し、賃貸人および賃借人の権利義務を定める住居用借家契約を明確にすることが提案の狙いとする。この改正によって、裁判所は、賃借人の訴えに対して「品位のある住宅」という概念に基づいて場合によっては賃料を下げたり、「品位のある住宅」とするために「眠りの商人

(marchand de sommeil)」に対して必要な工事を課すこともできるようになるとしている。

この法案対して、与党社会党のアラン・カシュー（Alain CACHEUX）議員は、眠りの商人対策および非衛生住宅対策のために、公衆衛生法典（Code de la santé publique）法第26-2条で定める「品位および衛生基準（critères de décence et de salubrité）を満たさない住宅については、賃貸人に支払われる住宅手当（allocation de logement）の支払いを停止するとの修正案730号（amendement n° 730）を提出した。しかし、ランベール委員長は、この提案では賃貸人が基準に満たない当該住宅を基準に適合させるという責任を免除してしまうと反論し、また同委員会に所属するダニエル・マルコヴィッチ（Daniel MARCOVITCH）委員（社会党）は、健康保険法典（Code de la sécurité sociale）では、住宅手当の支払いは住居用借家法「賃貸借関係の改善を目指し、1986年12月23日の法律第86-1290号を修正する1989年7月6日の法律第89-462号（Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986）：通称マランダン＝メルマズ法（Loi Malandain-Mermaz）、以下通称で表記）第6条および居住人数・占有基準に従うことになっているのでカシュー議員の修正提案の趣旨は政府提案に含まれていると反論した。その結果、カシュー議員は提案を取下げた²⁹。

第2の住居用借家契約における賃貸人の義務について、SRU法以前のマランダン＝メルマズ法では第6条が、賃貸人の義務として「a）用途および修繕が良好な状態にあり、賃貸借契約に定める設備が良好に機能する状態の住宅を提供すること…（中略）…b）住宅の平穏な利用を賃借人に保障」するとしていた。

政府が国民議会へ提出した法案は、賃貸人の義務を次のように改正して

「品位ある住宅」という術語をこの条文に挿入した。「賃貸人は、物理的な安全性あるいは健康に影響を与える恐れのある明白な危険が現れず、住宅を住居用に適合させる要素をもつ、品位ある住宅を賃借人に引き渡さなければならない」（第71条の後）というものであった。この一文によって、賃貸人の義務が私法上の「良好な状態」「平穏な利用」での住宅の提供に留まらず、「物理的な安全」や「健康に影響を与える恐れのある明白な危険」という、公法である建設・住居法典および公衆衛生法典が定める条件を満たす住宅を提供する義務へと、賃貸人の義務の内容を詳細化した。

住居用借家法改正についても、カシユール議員は、民法典を改正して非衛生住宅の賃貸借自体を禁止する修正案763号を提案した³⁰。これに対して、政府を代表してルイ・ベッソン（Louis BESSON）住宅担当大臣補佐（Secrétaire d'Etat au logement）は、政府が提案した修正案1133号は、主たる住宅として賃貸される住宅は物理上および衛生上の安全ならびに最低限の快適さを持たなければならないこと、住宅が満足できないものであり契約に違反している場合には裁判所によって工事の施工および賃料の減額が決定される、賃借人団体および社会的弱者支援団体が介入できること、住宅手当の受給権についても同一の条件が取り入れられることを定めていると述べた。その結果、カシユール議員の修正案763号は不採択となった。

生産・交換委員会報告書は、「品位のある住宅」の定義について住宅全国審議会（Conseil national de l'habitat：略称CNH）の作業グループの成果を引いて次の4つの基準を定める。「①壁、構造、屋根、床等の建物の面においても、電気およびガス（ガスがある場合）の供給の面においても、居住者の物理的な安全を確保しなければならない。②最低限の住み心地の良さを確保しなければならない。地方の習慣と必要性に応じた暖房設備、照明および家庭電化機器の通常の使用を可能とする電気、充分な水圧と量のある冷水および温水の上水道ならびに汚水の排水システム、最低床面積

30 *ibid.*, p.2276 et s.

(2人につき16㎡で、1人増えるごとに9㎡。上限70㎡)。③占有者の健康を確保しなければならない。水平および垂直の隔壁、建具、天井、導管の空気および湿気の遮断性、占有者が直接あるいは間接に触れる物に危険物質（アスベスト、鉛など）がないこと、住宅の良好な利用と建物の保全を確保するために主たる部屋に通風および自然採光があること、台所および浴室・シャワー室の換気ができること。④住宅が作られた用途にとって住み心地の良い状態であること、言い換えれば用途および賃貸以外の修繕で通常の状態であること」³¹。

SRU法を受けて「SRU法第187条の適用のための品位のある住宅の特徴に関する2002年1月30日のデクレ第2002-120号（Décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains）」³²は「品位ある住宅」の条件を①物理的安全および賃借人の健康（第2条）、②設備および快適さ（第3条）、③主たる居室の面積・天井高・容積（第4条）、④非衛生あるいは危険でないこと（第5条）の4点と定めている。

（8）住居に値しない住居

ALUR法第2編の表題に含まれている「住居に値しない住居」という術語は、当初は法律上の定義のある用語ではなく、政策上の用語であると理解されていた。この術語を初めて掲げた法律は「住宅のための国の約束に関する2006年7月13日の法律第2006-872号（LOI n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement）：略称『ENL法』。

31 RIMBERT (2000), pp.287-288。なお、番号は寺尾が付した。

32 なおこのデクレは2017年に修正されたが、条文の構成は変わらず、物理的安全および賃借人の健康の内容を増加させた。

以下略称で表記」である。ENL法第43条は「建設住居法典法第302-1条を次のとおり改正する。（中略）2° 第6項に以下の語句を補う。『この現状分析に、住居に値しない住居および劣化区分所有の状況の解析を含む。』」。「住居地方プログラム（Programme local de l'habitat）：略称PLH。以下略称で表記」とは、民間住宅と社会住宅、既存セクターの管理と新築、さらに固有の問題を抱える居住者を含む総合的な住宅政策のプログラムである。PLHは、住宅政策の権限を有する主に都市部の一部事務組合が制定する³³。この文書は、住宅市場および居住の状況に関する現状分析をすることとされ、不動産の供給と用途、敷地の譲渡可能性とそこへの住宅建設量と並んで住居に値しない住居の分析が求められることになったのである。

ただし、ENL法は「住居に値しない住居」の定義は定めなかった。定義を定めるのは「住宅および排除対策のための動員に関する2009年3月25日の法律第2009-323号（LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion：以下『2009年法』と略）」である。2009年法第84条は「住居に値しない住居とは、住居という目的で利用されるにも関わらず性質上その用途に適さない区画、および状態によって占有者が物的な安全あるいは健康に対して明白な危険に晒されている住宅あるいは住宅が入っている建物を言う」と定めている。これは、南フランスにあるエロー県行政長官は、より具体的に「非衛生住宅、鉛害に触れる恐れのある住宅および建物、崩壊の恐れのある建物／危険建物、危険な簡易宿所等」を挙げ、「法的には市町村長および県行政長官が行使する警察権限に」係るものとしている³⁴。この条文の制定理由として、この法案を先議した元老院に提出された同院経済事項委員会（Commission des affaires économiques）の報告書は、ENL法制定以降、住居に値しない住居の数は全国で40万戸から60万戸と見積もられているものの、全国

33 <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/programme-local-lhabitat-plh>

34 PREFET DE L'HERAULT (2013)

的なデータ収集の基準がないので、さまざまな形態の「住居に値しない住居」および劣化区分所有の基準を確立することを提案している³⁵。この報告書に対する福祉事項委員会（Commission des affaires sociales）の意見も、同委員会が意見を聴取したさまざまな団体がこの定義に満足していると述べている³⁶。

（9）劣化した住居

「劣化した住居」は、法令で定められた概念ではなく、現実には劣化した古い住宅全般を指す。法律上の定義を与えられた「住居に値しない住居」では覆うことができない。

（10）小括

本節のまとめとして、（1）から（9）で述べた、今日における「望ましくない住宅」の範疇の分析を通じて、それ以前の量的住宅不足が不良住宅供給の最大の原因だった時代の「望ましくない住宅」との共通点・相違点を明らかにしたい。

共通点は、「非衛生」「崩壊の恐れのある建物／危険建物」「住み心地」という昔からある不良住宅を判断する概念が基本的には維持されていることである。「非衛生」の定義は「占有者の健康に影響を与える住宅の劣化」、
「崩壊の恐れのある建物／危険建物」の定義は「崩壊の恐れがあってその崩壊によって安全を脅かし得る」建物、「住み心地」の判断基準はトイレ、風呂・シャワー、暖房であることは変わらない。もっとも、各概念をより具体的に見ると、「非衛生」アスベストやガスなどが加えられたり「住み

35 BRAYE (2008), pp.214 et s.

36 BOUT (2008), p.38

心地」の判断基準の1つである「集中暖房」に建物全体のボイラー暖房に加えて複数エネルギー源併用暖房、地域熱供給、戸別電気暖房などが含まれるといった個々の危険や設備に新しい要素が加えられているが、これは法的な展開というよりは技術の発展に伴う概念の展開である。

相違点には、大きく次の2点がある。第1は既存の「望ましくない住宅」概念の総合化が図られている点である。例えば、総合化は「住居に値しない住居」という概念にもっとも広範に現れている。これは2006年法によって初めて法律に定められ2009年法によって定義が明らかにされた。その内容は、従来の「非衛生住宅、鉛害に触れる恐れのある住宅および建物、崩壊の恐れのある建物／危険建物、危険な簡易宿所等」を包含し「法的には市町村長および県行政長官が行使する警察権限に」係るもの全体を指す³⁷。「品位ある住宅」も総合化の例であるが範囲は「住居に値しない住居」に比べると狭い。「非衛生」「崩壊の恐れのある建物／危険建物」「住み心地の悪さ」の和と考えられる³⁸。

相違の第2点は、概念が建物・設備の不適切さから建物・設備の不適切さをもたらす管理の不適切さへと重点を移していることである。これは、「1.」で述べたとおり、今日の住宅危機の解決が、住宅の新規供給によってのみもたらされるのではなく、住宅の健全な管理が強く必要とされていることと照応している。建物・設備の建築・設置の時点で「望ましい住宅」であっても、時の経過とともに「望ましくない住宅」へ陥る好例は「荒廃区分所有」という概念である。この概念は、区分所有法に挿入されてから20年以上経つにもかかわらず法律上明確な定義が与えられていないものの、その判断基準は幾つか明らかにされている。まず住宅担当省等が掲

37 注29参照

38 イル＝ドゥ＝フランス整備・都市計画研究所によれば、非衛生あるいは危険建物と認定されなくても快適さを欠く住宅は「品位ある住宅」とは認められないが、非衛生あるいは危険建物と認められれば「品位ある住宅」とは認められない、とする。注27参照。

げているのは①建物の状態、外部空間および設備の劣化、②区分所有建物の管理の困難、③財務上および法律上の困難、④占有の貧困化と特殊化、⑤住宅市場における価値の低下の5点である。これを見ると、建物・設備の劣化は5点中の①の1点のみで、②・③は建物・設備の劣化をもたらす原因、④・⑤は建物・設備・管理の全体の劣化の結果である。したがって、区分所有の管理体制を構築することが制度の面からもまた制度運用の面からも困難である場合に、荒廃をもたらされると考えられている。同様に「非衛生」「崩壊の恐れのある建物／危険建物」といった「望ましくない住宅」という伝統的な概念にも、建物・設備自体の不適切さから管理の不適切さへと実務上解釈する傾向が見られる。「非衛生」についてはパリ都市計画アトリエが「建物あるいは住宅の設備の特徴ではなく、維持管理の状態に焦点を当てたもの」³⁹と解釈していること、「崩壊の恐れのある建物／危険建物」については政府が「不動産の維持管理の欠如によって人および財産の安全性が危険に曝されうる」⁴⁰と解説していることは前述のとおりである。

3. まとめ

「2.」に続けて、「望ましくない住宅」の変化に応じた「望ましくない住宅」の予防・是正措置のあり方を分析する予定だったが、筆者の力不足で及ばなかった。代わりに、その論点についての簡潔な見通しを示しておきたい。

「望ましくない住宅」の予防・是正措置の体系をもっとも明晰に述べたのが、2014年制定のALUR法が定めた現行の区分所有対策である（表参

39 注19参照

40 注24参照

照）。この対策を瞥見するとその特徴を次の4点にまとめることができる。

第1は、区分所有の状態を健全、不安定、荒廃、破綻、深刻な破綻、修復不能の6段階に分けて、対策を立てていることである。言い換えれば、住宅が「望ましくない住宅」に陥る前から予防策を立てていることである。

第2は、制度が、建物だけでなく資金・組織を含めて区分所有の健全な管理を促すことを目的としていることである。例えば、健全・不安定・荒廃段階における予防策として、ALUR法が定めた制度の中には、建物診断のように区分所有建物の劣化の予防を目的とする制度から、区分所有権の譲受人への情報提供のように建物と管理組合の財務の双方の現況を合わせて区分所有権の譲受けを考えている者に知らせることで管理組合と譲受人の両者に区分所有の健全な管理を促す制度、さらに管理組合の銀行貯金口座の個別化のように管理組合の財務の健全化を目指す制度が含まれている。この方針は、区分所有の状態がより悪化した段階においても貫かれている。例えば深刻な破綻段階における是正策あるいは解消策として

表 区分所有建物の健全度に応じた手段およびそれらの措置の序列

	健全	不安定	荒廃	破綻	深刻な破綻	修復不能
区分所有建物の健全さの保障手段あるいは区分所有建物の修復手段	登 録					
	譲受人への情報提供改善					
	ガバナンス改善 (区分所有者集会の透明性・議決規則・代理様式)					
	管理者の責任を明確化しその役割を再評価する手段					
	3連の診断/長期修繕計画/修繕積立金					
	管理組合の銀行口座の個別化					
	貧困ビジネス業者対策と彼らからの住戸回収手続					
	特別受任者制度					
	区分所有建物向け不動産修復事業制度					
	区分所有建物対応住居改善プログラム事業					
	保護プラン制度					
	共用設備および/ある住宅への警察権行使					
	破綻区分所有建物再生事業					
	臨時支配人制度					
	債務弁済制度					
裁判所による区分所有権の分割 支配人=事業者の介入						
所有者欠知						
管理責任	区分所有者集会和管理者			裁判所選任支配人	裁判所選任支配人 =事業者	行政による認可

ALUR法が定めた制度の中には、臨時支配人（administrateur provisoire）のように会社更生手続きの管財人の役割を果たす制度がある一方で、他方では保護プラン（plan de sauvegarde）のように区分所有の権利構成、規約改正、工事実施、占有者対策までを含む包括的な制度もある。

第3は、区分所有管理の健全化に民間の権限、市場機能を生かすことを目的とした制度が多いことである。例えば、荒廃段階以降の是正策として挙げられる「共用設備および／ある住宅への警察権行使」の主要な制度の1つには非衛生住宅除去制度がある。2000年のSRU法制定の際に、政府および与党の住宅政策に詳しい議員グループは、行政の権限だけでなく民間借家にあっては、借家人のイニシアティブをも借りて建物および設備を健全にすることを目指して制度を改正したことは、「2.」で述べたとおりである。

第4は、住宅占有者の住居費負担能力を検討していることである。例えば、前に述べた保護プランの主要な項目の1つが占有者対策であり、占有者が区分所有者であれ賃借人であれ管理費を継続して支払ってゆけるように、占有者の世帯状況によっては住居費援助を申請したり、場合によっては社会住宅への転居等も図られる。

「望ましくない住宅」のうち「荒廃区分所有」の予防・是正のための対策に見られるこれらの特徴が、「望ましくない住宅」の他の類型の予防・是正策とどのような共通点・相違点を持つのかは今後の研究課題である。しかし、今日の住宅危機のかなりの部分を住宅管理の危機がもたらしていることから、区分所有住宅という住宅の中でも管理に携わるステイク・ホルダーの多く複雑である住宅のために立てられた制度体系は、「望ましくない住宅」の他の類型にもかなりの程度有効であることは予測できる。

謝辞 本稿は、一般財団法人住総研2016年度研究助成の成果の一部である。本研究の遂行を応援してくださった同財団に深く感謝します。

参考文献

- ASSEMBLEE NATIONALE (2000).- Débat parlementaires, Compte intétal, 3e séance du jeudi 16 mars 2000, Joural officiel de la République française
- ATELIER PARISIEN D'URBANISME (2007).-Résorption de l'habitat indigne à Paris 2002-2007
- BRAYE Dominique (2008).- Rapport n° 8 (2008-2009) fait au nom de la commission des affaires économiques, Sénat
- BOUT Brigitte (2008).- Avis n° 10 (2008-2009) fait au nom de la commission des affaires sociales, Sénat
- CARTON, Bernard (1989).-Rapport au nom de la commission de la production, et annexe, avis de M. Jacques Guyard, au nom de la commission des affaires culturelles, n° 1071, Assemblée Nationale
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN (1981).- Bilan des opérations « Habitat et vie sociale » menées pendant la periode du VIIè Plan
- de CILLEULS (1869).- Commentaire de la loi du 13 avril 1850 sur les legements insalubres, Librairie générale de jurisprudence
- DRIANT, Jean-Claude (2009).-Les Politiques du logement en France, La Documentation française
- DUBEDOUT, Hubert. (1983)- Ensemble, refaire la ville, rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, La Documentation française
- INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME ILE-DE-FRANCE (2011).- L'habitat dégradé et indigne en Ile-de-France : enjeux et politiques, Institut d'aménagement et d'urbanisme Ile-de-France
- INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME ILE-DE-FRANCE (2017).- Les conditions de logement en Ile-de-France : Edition 2017 D'après l'enquête Logement 2013, Institut d'aménagement et d'urbanisme

Ile-de-France

JOSPIN Lionel et GAYSSOT Jean-Claude (2000), PROJET DE LOI relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, Assmblée Nationale

LAKAZE, Jean-Paul (1989).-Les Français et leur logement, Presses de l' Ecole nationale des ponts et chaussées

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, AGENCE NATIONAL DE L'HABITAT, AGENCE NATIONAL POUR LA RENOVATION URBAINE (2010).- Les copropriété en difficulté : état des lieux et pistes de reflexion

MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT (2014).-Projet de loi ALUR

PREFET DE L'HERAULT (2013), Qu'est ce que l'habitat indigne ?, Services de l'Etat dans l'Hérault

RIMBERT Patrick (2000), Rapport n° 2229 au nom de la commission de la production et des échanges, Assmblée Nationale

寺尾仁 (2012)「フランスに於ける荒廃区分所有建物の現況と最近の政策の動向 (中)」『土地総合研究』第20巻第4号、pp.1-11

吉田克己 (1997)『フランス住宅法の形成 住宅をめぐる国家・契約・所有権』東京大学出版会