

論文

地域空間化するフランスの住宅政策とそのガバナンス

檜 谷 美恵子

はじめに

I. 住宅政策の変容プロセス

1. マスハウジングの挫折
2. 「石への援助」から「人への援助」へ
3. 新たな政策理念と社会住宅政策

II. 地方住居計画制度

1. 沿革
2. 地方住居計画の内容
3. 地方住居計画の推進体制
4. 地方住居計画制度の意義

III. 「都市政策」と都市リノベーション事業

1. 「都市政策」の沿革
2. 都市リノベーション事業とその推進体制

IV. リヨン都市圏における地方居住政策の展開

1. リヨン大都市圏の概要
2. 地方住居計画
3. 都市リノベーション事業

結びにかえて—日本への示唆

はじめに

本稿は、住宅政策について、日本と同様の課題に直面してきたフランスを対象に、その経験をトレースし、日本の住宅政策の方向性、とりわけ、そのガバナンスのあり方について、示唆を得ようとするものである。

日本の住宅政策は長らく、公営住宅、公団住宅、公庫住宅という3本の住宅制度によって

支えられてきた。これらはいずれも、戦後の住宅不足期に新規の住宅供給を促すために導入された制度である。このため住宅政策の課題が量から質、またアフォーダビリティの確保やストックの有効活用、その維持管理の問題へと移行すると、これらと適合する新たな施策体系が求められた。しかし、ひとたび整備された制度の抜本的な見直しはなかなか進まなかった。1990年代に入ると、市場重視、ストック重視の住宅政策が指向された。そこであらためて既存制度の効果や効率性に関する問題点が提起され、公団、公庫という主要制度が廃止された。2006年には住宅建設計画法にかわる新たな枠組みとして住生活基本法が制定された。そして3本柱でただひとつ残された公営住宅制度も、これを住宅セーフティネットという目的に限定して活用するという方向性が打ち出された。概括すれば、この間に進んだ制度改革は、住宅領域における公共介入を縮小させ、規制緩和を軸に、民間による住宅市場の活性化を促そうとするものであった。

一連の制度改革が実施されたのは、バブル経済が崩壊し、ホームレス問題に代表される深刻な住宅困窮問題が顕在化した時期であった。同じ時期には、1995年の阪神・淡路大震災で既成市街地に残る低質・低廉な民間賃貸住宅と、ここに居住せざるを得なかった人々の問題があらためて認識された。日本の住宅政策は、制度改革の必要性を導いてきた問題認識とは異なる新たな状況に直面していたのである。

日本より早く抜本的な制度改革を断行したフランスも、その直後に、改革時の想定とは大きく異なる状況に直面した。そして、新たな社会経済環境に適合する政策モデルが検討されてきた。その過程でみえてきた1つの方向性は、住宅政策の地域空間化 (territorialiser) を進めることである。これまで国が主導してきた住宅政策 (politique du logement) を、地方居住政策 (politique local de l'habitat) に再編していくことが目指されているのである。具体的には、ひとつには国と対置される地方の計画策定主体としての役割を強化し、地方が居住政策を推進していくための枠組みを構築することである。いまひとつは、政策の視点を、単体としての住宅から、それらが集合して形成される地域空間のあり様や地域生活の質という課題に移すことである。地方居住政策は、1950年代に推進された中央集権的な計画アプローチとも、1970年代に指向された市場アプローチとも異なっている。地域空間を統治する地域社会の構成員の自発性に依拠しつつ、民主的な手続きにより正当性を獲得した計画を策定し、これに基づく施策や事業を展開しようとしているのである。

フランスは今日、均衡のとれた居住者構成を目指すソーシャル・ミックスと「住宅への権利」を実現するという基本目標を掲げ、住民の日常生活圏であり、住民自治の基礎単位と対応する個々の地域空間に多様な住居を計画的に配置しようと試みている。本稿ではフランスの住宅政策がこのような目標を掲げるに至った経緯、目標を実現するために採られている方法を概観し、これを支えているガバナンスの仕組みを具体事例に即して検討する。以下ではまず、フランスの住宅政策の変容プロセスをトレースし、ついで、国と地方の住宅政策を接合する主要なツールとなっている地方住居計画制度と都市リノベーション事業を採り上げる。

I. 住宅政策の変容プロセス

フランスの住宅政策には、日本といくつかの共通点がある。第1に、日本もフランスも、戦後の住宅政策に建設産業政策としての役割を担わせ、公共部門が主導するマスハウジングを推進してきた。ただし、その見直しが検討されるのは日本より早く、フランスでは1977年に抜本的な住宅融資制度改革を経験している。第2の共通点は、日本もフランスも、中央政府である国が住宅政策を主導してきたことである。フランスでは1982年に始まる地方分権化の流れを受けて、住宅政策をめぐる権限や役割の分担関係が調整されてきた。住宅政策領域における地方分権は必ずしも順調に進まず、紆余曲折を経て今日に至っている。ここでは、国のイニシアティブが強いフランスで、地方居住政策が重視されるに至ったプロセスを振り返る¹⁾とともに、現在、住宅政策をめぐる提起されている課題を検討する。

1. マスハウジングの挫折

住宅政策の目標や方法は、時代状況や地域事情に強く規定される側面をもっている。第2次世界大戦後、日本は深刻な住宅不足問題に直面し、これを契機に、フロー対策を軸に据えた住宅政策を展開することになった。フランスもまた、旧植民地からの大量の引揚者の流入や農村から都市への人口移動などを受け、住宅供給の拡大を迫られた。当時、都市部における住宅不足の解消や居住環境の改善を実現するのにもっとも適した施策は、国家が主導する社会賃貸住宅²⁾の大量供給であると考えられた。この施策は、建設産業の近代化をはかるという政策目標とも合致していた。1950年の年間住宅着工戸数は、10万戸程度に過ぎなかったが、1957年には30万戸に達した。その後も社会賃貸住宅がフローを牽引し、ピーク時にはこの部門だけで、年間着工戸数が13万戸近くに達した（図1）。

社会賃貸住宅の大量供給は、地価が相対的に低い大都市圏縁辺部で実現した。大規模な社会住宅団地の造成は、大都市の住宅地景観を大きく変容させた。団地には、広大なオープンスペースや緑地が設けられ、日照や通風、緑など、高密の既成市街地では確保しにくい住環境が形成された。近代的な設備を備えた工業化住宅の供給は、従業員向けの住居を必要としていた企業からも歓迎され、大量の資金がここに注入された。社会賃貸住宅の大量供給は、都市の住宅事情の改善に寄与した。

大量建設を支えたのは、国庫補助と国の特殊金融機関である預金供託金庫（Caisse des Dépôt et Consignations: CDC）から提供される低利融資である。この点は、財政投融资の仕組みを活用した日本の公的賃貸住宅供給の仕組みとよく似ている。ただし日本の場合は、政策遂行機関が公共部門に限定されていたのに対して、フランスでは、社会賃貸住宅の供給を担う適正家賃住宅組織（les organismes d'Habitation à Loyer Modéré :以下、HLM組織と表記する）の内部に、公民にわたる多様な事業主体が存在していた。また、従業員10人以上の企業に、社会住宅の建設を促進するための協力金を拠出させる³⁾など、資金調達ルートも多面的であった。社会賃貸住宅融資を担う預金供託金庫や、企業が拠出する住宅建設協力金を徴収する企業間住

宅委員会は、多様な事業主体に資金を供給するのみならず、自らも適正家賃住宅組織や混合経済会社を設立し、社会賃貸住宅の大量供給に直接寄与していた。さらにフランスでは、公共部門による土地の先買い権や収用権など、マスハウジングを作動させるための条件が日本以上に整備された。こうして、比較的短期間のうちに、民間部門の住宅供給を凌駕する大量の社会住宅供給が実現したのである。

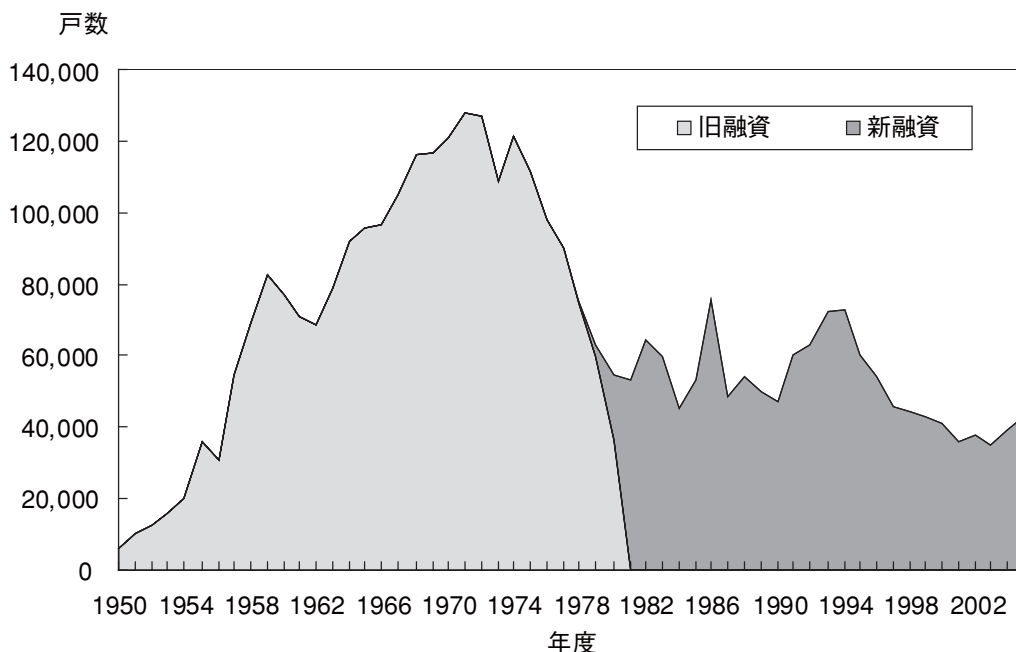


図1 社会賃貸住宅の着工戸数の推移 (1960~2005年)

出所：1960-1987年：Domo Quintet, Les HLM, Approches sociales Économique et Juridiques, ADELS, p.204, 1988
 1988-1999年：Rapport au Premier ministre, Le logement locatif social, La documentation Française, p.13 2002
 2000-2005年：Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, Projet de loi de Finance pour 2007, Assemblée Nationale Commission des finances, de l'économie générale et du plan, Programmes Logement, Question No.DL19, p.3, 2006

一方、社会賃貸住宅の大量供給を経て全般的な住宅事情が改善されると、住宅金融を整備し、市場を活用する住宅政策が指向された⁴⁾。持ち家の着工戸数は1960年代後半頃から伸長し、都市部の狭小で老朽化した民間賃貸住宅や郊外に立地する社会賃貸住宅から、郊外部で新規供給される分譲住宅への住み替えがすすんだ。1969年に住宅政策を所管する施設省の大臣に就任したシャランドンは、社会賃貸住宅にかわるオルタナティブとして、持ち家の取得を支援する政策に肩入れした。彼は低廉な一戸建て住宅の供給を促進するため、積極的な民間住宅産業育成施策を展開し、戸建て住宅の普及に努めた。経済成長によって人々の暮らし向きは全般に向上した。自動車が普及したこともこの流れを加速した。表1に示されるように、1970年、持ち家率は45.8%に達し、以降も着実に持ち家に居住する世帯が増えていった。

表1 住宅所有関係別住宅数ならびにその構成比（フランス全国：1970～2001年） 単位：千戸

	1970年		1978年		1984年		1992年		2002年	
持ち家	7,350	45.8%	8,695	46.6%	10,323	50.7%	11,913	53.8%	13,724	56.0%
ローンなし	5,022	31.3%	4,992	26.8%	5,360	26.3%	6,705	30.3%	8,583	35.0%
ローン返済中	2,328	14.5%	3,703	19.9%	4,963	24.4%	5,208	23.5%	5,150	21.0%
社会賃貸	1,565	9.8%	2,481	13.3%	3,362	16.5%	3,775	17.1%	4,231	17.3%
民間賃貸	4,659	29.0%	5,171	27.7%	4,570	22.4%	4,561	20.6%	5,075	20.7%
1948年法借家	1,396	8.7%	934	5.0%	708	3.5%	442	2.0%	245	1.0%
自由家賃借家	3,263	20.3%	4,237	22.7%	3,862	19.0%	4,118	18.6%	4,831	19.7%
その他	2,473	15.4%	2,294	12.3%	2,109	10.4%	1,882	8.5%	1,495	6.1%
合計	16,047	100.0%	18,641	100.0%	20,364	100.0%	22,131	100.0%	24,525	100.0%

出所：Enquêtes Logement, INSEE

この過程で、社会賃貸住宅が集中する大規模団地は、そこから出て行けない階層が取り残されるマージナルな居住空間へと変容していった。そこに困窮度の高い社会階層が入居することによって、特定層の集中の度合いがさらに強まり、バンダリズムの横行、治安の悪化など、荒廃化が進行した。社会賃貸住宅供給制度は、「問題地区」を生み出すシステムとみなされた。

一般に、フランス人が大規模な社会賃貸住宅団地に対して抱いている否定的なイメージは、そこに移民や失業者、十分な教育を受けていない若者が多いという居住者構成と結びついている。大規模団地は、当初こそ多数のフランス人労働者家族に受け入れられたものの、時の経過とともに移民が集中する居住地へと変容し、現在では深刻な社会問題の温床と認識されている。また、今日に至るまで、若者の暴動事件が繰り返され、これが大規模団地の否定的なイメージを増幅し、強固なものにしていった。大規模団地は、そこから転出できない者を囲い込む閉塞的な地域空間であり、それ以外の者にとってはそこに近づくことさえ憚られる危険な場所として捉えられた。このイメージは、居住者が自らを「社会から排除された」と見なす誘引としても作用してきた（Delarue, 1991; Baudin & Genestier, 2002）。

社会賃貸住宅の問題は、基本的には住宅の不良性に由来するものではない。1996年の住宅調査によれば、社会住宅の平均延べ床面積は70.9㎡であり、民間賃貸住宅の67㎡より大きい。両者の差は大都市圏ほど大きく、人口10万人以上の都市圏を例にとると、HLM住宅の床面積（71.8㎡）は、持ち家には及ばないものの、民間賃貸住宅のそれ（62.1㎡）を10㎡近くも上回っている。また、住宅調査で住居の快適性指標として採用されている基本設備（給水設備、屋内専用トイレ、シャワーもしくは浴槽、暖房設備）を完備している住宅のシェアは、全ストックで80.6%であるのに対し、社会住宅部門では93.1%にも達している。これらの指標に関する限り、民間賃貸住宅より社会賃貸住宅のほうが良好といえる⁵⁾。

たしかに、大規模団地に立地する共同住宅では、往々にして、遮音性や断熱性の欠如、建物出入口やエレベーター等共用部分のセキュリティー問題が指摘されている。それらは住戸改善事業の主要なテーマとなっているけれども、そうした住宅性能上の問題よりも、さらに大きな

問題として認識されているのは、都市中心部や一般住宅市街地から隔絶されているという立地特性であり、団地のスケールや単調な建築形態、住宅用途に特化した土地利用、都市サービスの不足、また、居住者が特定の社会集団に偏向しているという人口特性である。団地問題がしばしば「郊外問題」として語られるのは、都市的なアメニティを享受できないという立地特性に起因している。

1973年には、住宅を管轄する公共施設省のオリビエ・ギッシャーが、1住棟あたりの住戸数で500を超える共同住宅、また高層や板状の大規模住棟の建設を禁じる通達を發布し、1975年には、政府の諮問機関である社会経済委員会が大規模団地問題を指摘する報告書を発表した。以降、高層住宅や板状の大規模住棟の建設は中止され、社会賃貸住宅施策の重心は新規建設からストック改善へと移行した。

2. 「石への援助」から「人への援助」へ

社会賃貸住宅制度への批判は、マスハウジングによって生み出された住棟建物の規模や形態上の問題だけではなく、1960年代半ば頃から、批判の矛先は、社会賃貸住宅の供給を促進する建設助成システムにも向けられた。この仕組みでは、ひとたび事業が決定されると、長期にわたってその決定に拘束されることとなり、その後、社会経済環境が変化しても、これに柔軟に対応することができない。また、ひとたび入居できれば、同一の世帯が長期にわたって制度の恩恵にあずかれる一方、同じように住宅に困窮していても、そこに入居できない世帯には援助が及ばない。しかも、往々にして、制度の恩恵に浴しているのは、最も住宅に困窮している貧困層ではなく、それよりも上の中低所得層である。建設助成は援助システムとして硬直的で、非効率かつ不公正であるとの批判は、経済自由主義の立場から、民間市場の役割を重視する者によって主張された。この立場にたつ財務省の高級官僚らは、援助の公平性を担保すると同時にその効率を改善するには、抜本的な制度改革が必要であると考えていた⁶⁾。

1974年に大統領に就任したディスカール・デスタンは、住宅融資制度に的を絞り、改革案の検討を指示した。諮問を受けたパール委員会は、建設助成よりも個々人の住居費支払い能力を高める対人助成のほうが、その財政負担を抑制しやすく、公平で効率的な支援形態であると考へ、後者への政策転換を主張する改革案を提示した。この改革案が提起した「石への援助」から「人への援助」への転換は、住宅政策の主たる対象を、市場で適切な住宅にアクセスできない特定階層に限定することを含意していた。しかし、制度化の段階では、「人への援助」は住宅の質の向上に寄与しない、との立場にたつHLM連盟全国連合⁷⁾等、利害関係者との妥協点が探られ、「石への援助」の継続と、新たに導入される住宅費対人助成 (Aide personnalisée au logement : APL) 制度を「石への援助」に連動させることで決着がはかられた。

こうして、社会賃貸住宅の建設を促進する建設助成は、その後も継続されることになったものの、建設戸数は大きく減少した (前掲図1参照)。また、この頃から住み替えによるストックの回転率も低下するようになった。他方で、1970年代から80年代にかけて、それまで事実上の社会住宅として機能していた家賃に縛りのある民間賃貸住宅 (1948年法借家⁸⁾) は、大幅に

減少した（前傾表1参照）。これらが相乗して、都市に流入する低所得層が安価な賃貸住宅を確保することは難しくなった。同時期には住宅をとりまく社会経済環境も大きく変化しつつあった。経済のグローバル化が進み、産業構造も変化した。また、世帯規模の縮小ならびに生活単位の個人化と併行して、失業や不安定就労が増大した。その結果、若年層を中心に経済基盤の脆弱な人口が大量に析出された。

1981年にミッテラン大統領のもとで社会党内閣が組閣されると、1977年改革では守勢に回っていた社会賃貸住宅政策を擁護する勢力が巻き返し、このとき導入された対人助成制度（APL）と連動する新しい賃貸住宅助成融資（Prêt locatif social: PLA）制度のもとで、従前のステレオタイプ化された社会賃貸住宅のイメージとはかけ離れた斬新で良質な社会賃貸住宅の供給が推進された。住宅を普遍的なサービスと位置づけ、その保障を目指す野心的な社会住宅政策は、大きな財政負担を伴った。従前よりも高水準の住宅を供給するのであるから、建設コストは高くつき、これをもとに算定される家賃も高くなった。これを政策優先度の高い低所得層に割り当てれば、高家賃をカバーするために注入される家賃補助額も当然のことながら増大した。この支援モデルは、緊縮財政が求められた1980年代には適合せず、早晩、後退を余儀なくされた。もっとも、図2に示すように、建設助成の削減が進んだ1984年以降も、対人助成予算は伸び続けた。

単位:百万フラン

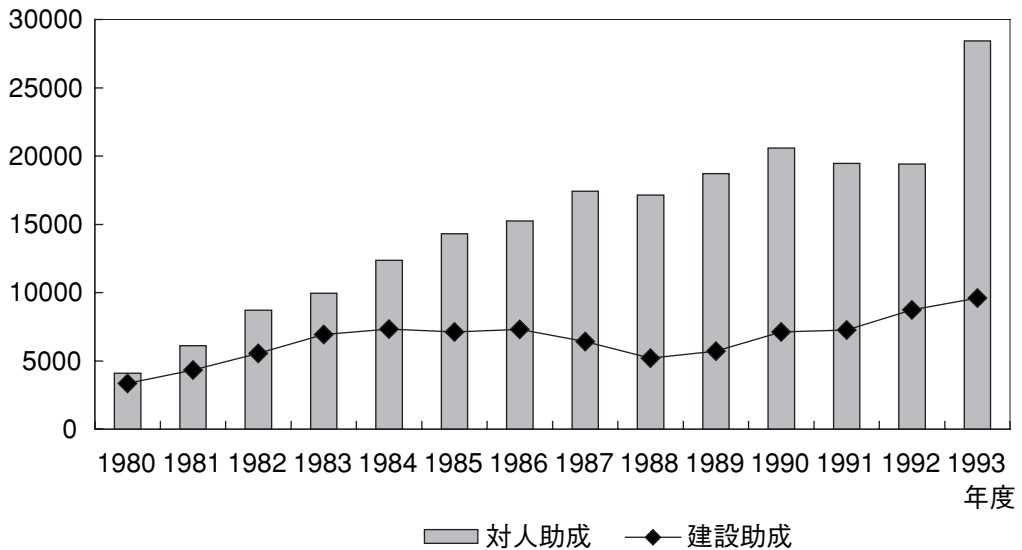


図2 住宅政策予算の推移（1984～1993年）

注：「対人助成」には、予算措置外の社会保険や雇用主住宅建設協力拠出金制度から充当される資金は含まれていない。
出所：Jean-Marie SEPULCHRE（1995）：L'évaluation du dispositif national d'aide publique au logement, in Revue française de finances publiques, No,1995, p.81に掲載された表より作成。

1980年代には、民間賃貸住宅市場への公共介入のあり方も論議された。1982年、居住権保護を掲げた借家法が制定され、低所得世帯の居住の安定をはかることが目指された。しかしながら、首都圏をはじめとする大都市圏の住宅事情は好転せず、その後も1986年、1989年と2度にわたって借家法は改正された。規制的方法だけでなく、民間賃貸住宅への投資を促す優遇税制の導入など、税制を介した誘導策も講じられた。しかし、これも大都市住宅問題の抜本的な解決策とはならなかった。1990年代には住宅困窮者対策が重要な政策課題となり、新たな対策が講じられた。まず1990年には「住宅への権利」の実現を目指すベッソン法が制定され、住宅困窮者対策が本格的に始動した。そして1994年には住居法、その4年後の1998年には反排除法⁹⁾が制定された。一方、1991年に制定された「都市の方向づけに関する法律 (Loi d'Orientation pour la ville: 以下、LOVと略記する)」は、住居の多様性の実現という理念を掲げ、一定以上の人口規模の都市基礎自治体に社会賃貸住宅をストック比で20%確保するよう求めるなど、その分散配置を促す方向性を提示した。住居計画によるソーシャル・ミックスと、「住宅への権利」の実現を目指す住宅政策はいずれも、社会住宅の役割を重視していた。

3. 新たな政策理念と社会住宅政策

1977年の改革によって打ち出された「石への援助」から「人への援助」へという方針は、紆余曲折を経ながらも、その後の住宅政策を方向づけた。「人への援助」は、制度導入当初こそ社会住宅供給組織への配慮から徹底されなかったものの、その後の度重なる法改正を経て、社会保障としての性格を強めていった¹⁰⁾。フランスでは現在、「人への援助」予算が突出して大きく、建設助成予算の3倍以上の水準に達している(図3)。「人への援助」に要する費用はまた、予算措置外の財源である雇用主の住宅拠出金や社会保障制度財源からも充当されている。1990年代から今日に至るまで、住宅困窮問題への対応は優先課題となってきた。そのための制度上の柱が対人助成であることは、ここに膨大な予算が注入されていることからみても明らかである。

その一方で、これを補完する新たな枠組みが模索されてもいる。現代フランスの住宅政策の目標は、ひとつには、国民がそのライフスタイルに適合した住居を実質的に選択できるようにすることである。多様な住宅供給を促し、住み替えを容易にすることや、その選択肢をひろげることが目指されている。この目標は、1977年の住宅融資制度改革案をまとめたパール委員会の主張と合致している。しかし、パール委員会がこの目標を実現するために、市場を活用した住宅政策を掲げ、「石への援助」を「人への援助」に転換するよう提起したのに対して、1990年代以降に台頭してきたもう1つの政策潮流は、ソーシャル・ミックスという規範を示し、社会賃貸住宅の適正配置を誘導するという計画的アプローチを指向している。それは、重視されているもうひとつの政策目標である「住宅への権利」を保障するという課題とも結びついている。後者は、社会サービスと結びついた居住支援という包括的な居住政策を導出するとともに、この権利を実質化するための有力なルートとして、社会賃貸住宅政策を位置づけている。

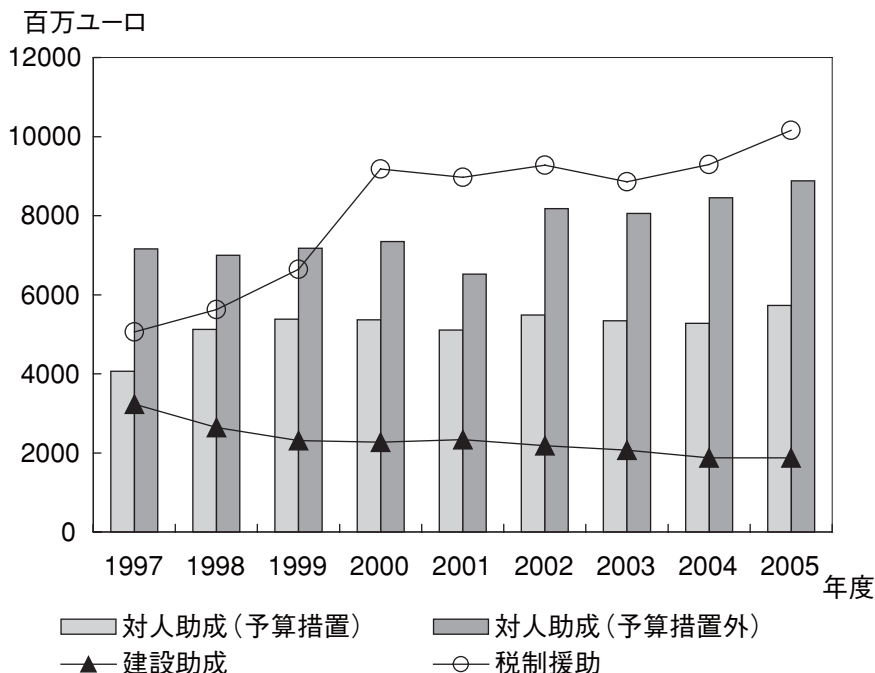


図3 住宅政策予算の推移 (1997～2005年)

出所：2006年国会予算審議資料（Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, projet de loi de finances initiale pour 2007, Mission ville et logement, programmes logement, question n.DL 22）

ソーシャル・ミックスという理念が支持される背景には、住宅政策の射程を超える価値規範が存在している。過去の住宅政策によって形成されてきた住宅地の構造が、こうした理念目標を要請してきたとも捉えられる。フランスの大都市における一般的な住宅構成は、既成市街地に共同建ての民間賃貸住宅とコンバージョンされた区分所有タイプの分譲共同住宅、大都市の郊外部や小都市、農村地域に庭付きの戸建て持ち家、そして都市圏縁辺部の優先都市化地域（Zone à urbaniser en priorité : ZUP）に1棟あたりの住戸数の極端に多い社会賃貸住宅や分譲共同住宅が立地するというもので、住宅のテニユア、建て方とその立地特性が結びついている。社会賃貸住宅が立地するのは大都市圏を構成する一部の郊外市町村であり、全ストックの8割以上が社会賃貸住宅で占められるなど、極端な偏りが生じている。

老朽ストックの比率が相対的に高いのは、古くからの既成市街地に存立している民間賃貸住宅や、農村部、地方小都市に立地する戸建て持ち家、また、賃貸住宅から区分所有住宅にコンバージョンされた共同建ての持ち家である。不良化した住宅については、1970年代後半から、借家、持ち家の区分や、民間住宅部門、社会住宅部門を問わず、その改善が重点施策として位置づけられており、改善の必要な住戸の集積する地区を対象とした面的改善事業に公費が注入されてきた。なかでも、1960年代、70年代に造成された大規模な社会住宅団地など深刻な社会問題が集積している事業地区では、住戸改善事業にとどまらず、

後述する「都市政策 (politique de la ville)」の枠組みのもとで、就労支援や社会サービスの提供、コミュニティ形成支援など、従来の住宅政策の射程をこえる社会実験的な事業が展開されてきた。

フローからストックへという政策転換は、特定の社会階層が特定の「場」に集中することによって生じる問題を明らかにし、「場」に着目した住宅政策を導いてきた。その発端は、1981年の夏にリヨン郊外のマンゲット団地で生じた若者の暴動事件が契機となって発足した地区社会開発 (Développement social de quartiers : DSQ) 委員会の取り組みにさかのぼる。その後も、類似した事件が繰り返され、その度に新たな対応策が探られた。その積み重ねが、特定層が特定地区に集中するというメカニズムに楔を打ち込み、均衡のとれた居住者構成を計画的に誘導するというアプローチを促してきた¹¹⁾と考えられる。

1990年代後半から2000年代にかけて、社会賃貸住宅政策の枠組みは様変わりした。第1に、建設助成予算を割り振る権限が地方に分散化されると同時に、供給計画を策定する地方の役割が重みを増している。第2に、社会賃貸住宅が偏在する大規模団地のリノベーション事業が国の優先施策となり、ここに大量の公的資金が注入されている。この2つの変化は、都市計画と住宅政策のさらなる連携を促すもので、社会賃貸住宅の供給、管理をめぐる国と地方の関係性に大きな影響を及ぼしている。第3に、上記2つの変化と関連して、社会賃貸住宅の戸数や建物の形態、立地をコントロールし、特定の地域に集中させないという原則が確立された。この原則はソーシャル・ミックスの実現という政策理念と結びついている。第4に、社会賃貸住宅供給の推進が住宅困窮者対策として正当化されるようになった。住宅困窮者に提供される支援住宅は社会賃貸住宅に限定されないものの、その有力な選択肢として機能するよう求められている。

社会賃貸住宅政策という計画アプローチの枠組みが見直されてきたのは、住居の多様性を担保し、その選択を保障するという政策目標と接合させるためである。住居の多様性の確保とソーシャル・ミックス、そして、「住宅への権利」の実現が達成されなければならないのは、いうまでもなく個々の地域においてである。

II. 地方住居計画制度

地方住居計画 (Programme local de l'habitat ; 以下、PLHと表記する) は、住宅に関する優先課題とその実現手段を記した法定計画である。策定の主体は、原則として、大都市圏を構成する一部もしくはすべての基礎自治体¹²⁾ (コミューンと呼ぶ。日本の市町村に該当するので、以下では市町村と表記する)、または住宅分野で共通の目標をもつ市町村である。住宅政策権限の地方への分散・分権化をすすめ、民主的な方法で住宅政策の空間化を促そうとする同制度は、フランスが掲げる住宅政策の基本目標を実現するための重要なツールとなっている¹³⁾。以下では、その沿革や仕組みについて言及する。

1. 沿革

地方住居計画（PLH）制度は、1983年1月7日の第83-8号法によって導入された。同法は、地方分権を促進するために、市町村、県、地域圏、国がそれぞれ管轄する権限を示したものである。このとき、住宅政策と関連の深い2つの領域の権限が地方に委譲された。1つは都市計画分野であり、もう1つは社会政策分野である。後者と関連する社会援助活動や参入最低所得、各種社会手当などの権限は都道府県に委譲された。一方、土地利用計画や建築許可行政など都市計画に関する権限は、1970年代から段階的に移譲されてはきたものの、ここで完全に市町村に移管された。だが、住宅政策の権限は地方に委譲されなかった¹⁴⁾。このため、土地利用計画に責任をもつ市町村の計画方針と、国が管轄する住宅政策との整合性をはかるために、新たな計画制度が要請されることとなった。こうして導入されたのが地方住居計画（PLH）制度である。

制度導入の意図は、住宅政策領域における市町村間の連携や調整を促し、これに各県に設置されている国の出先機関と交渉するための手段を提供することであった。当初、計画図書に盛り込むことを義務づけられた事項は、住宅困窮者対策のみであった。地方は、社会実験的な事業など自発的な取り組みを盛り込むこともできた。また、この時点のPLHは土地占用計画を拘束するものではなかった。策定は任意であり、しかも地域住宅市場と対応する複数の市町村が連携して計画図書を策定するという要件が高いハードルとなっていたため、1980年代を通じて制度は存在しても、実際にはほとんど活用されなかった。

この状況が大きく変化したのは、1990年代に入ってからである。1991年7月13日に制定された「都市の方向づけに関する法律（LOV）」は、住居の多様性の確保とソーシャル・ミックスという基本原則を掲げ、地方住居計画（PLH）制度を、その実現手段として活用しようとした。同法が目指す住居の多様性の確保とは、社会住宅の適正配置を含意していた。すなわち、人口20万人以上の都市圏を構成し、全住宅ストックに占める社会賃貸住宅の比率が20%未満、対人助成受給世帯の比率が18%未満で、認可されたPLHをもっていない市町村に分担金を課し、この条件を満足する社会賃貸住宅ストックの構築を促そうとしたのである¹⁵⁾。前年の1990年には、「住宅への権利」の実現を目指すベッソン法が制定されており、PLHの策定にあたっては、同法により導入された困窮者住宅対策県行動計画（Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisée: PDALPD）¹⁶⁾に配慮するよう求められたのは言うまでもない。

PLHの性格や策定手続きは、「都市の方向づけに関する法律（LOV）」により大幅に変更、修正された。PLHの策定は強制されないものの、社会住宅比率が20%に達せず、分担金を課される市町村は、PLHを策定すればその支払いを免除されることになった。また、採択されたPLHは、その策定主体である複数の市町村が協同して設立する連携機関（Etablissement public de coopération intercommunale: EPCI、以下、市町村間協力公設法人¹⁷⁾と表記する）と国の双方が締結する協定となり、そこに明記された計画の実現に向けて、それぞれの役割が規定された¹⁸⁾。さらに1993年には、市町村間連携に失敗した場合に、特定の市町村が単独でPLHを策定する途

が開かれ、1996年には優先市街化区域（ZUS）制度により造成された住宅地を抱える市町村にPLHの策定が義務づけられた。また、その機能を果たすことができない市町村については、県がこれを代行することを認めた。

1990年代を通じて、PLHの位置づけは強化され、策定を促すために様々な施策が講じられた。なかでも、その策定主体として適当とされた市町村間協力公設法人（EPCI）の設立を促すうえで、1999年に成立した「市町村間連携の強化と簡素化に関する1999年7月12日の法律（通称シュベスマン法）」が重要な役割を果たした。同法は、市町村間協力公設法人の一形態である都市共同体、都市圏共同体¹⁹⁾に、その管轄する行政区域で地域的に均衡のとれた社会住宅の計画的配置に必要な権限を委譲し、PLHの策定を義務づけると同時に、これらに財政的支援を提供することで、その結成を促した。同法が住宅政策を推進する主体として、単独の市町村ではなく、それらが連携して形成される共同体を想定しているのは、フランスの行政機構の独自性と住宅政策の特性に由来する。市町村が細分化されているフランスでは、これと地域住宅市場との乖離が大きく、居住空間による社会階層の分断という問題を解消するには、より大きな枠組みで対応しなければならない、と考えられたのである。

2000年12月13日の「都市の連帯と再生（Loi Solidarité et renouvellement urbain; 以下、SRUと表記する）」法は、その55条でLOVが求めた社会賃貸住宅供給を市町村に義務づけるとともに、都市計画法におけるPLHの位置づけを一段と強化した。市町村の土地利用計画を定める地方都市計画プログラム（Programme local d'urbanisme: PLU）はPLHと整合的でなければならず、両者が食い違っている場合は、地方都市計画プログラム（PLU）を修正しなければならない、としたのである。これにより、PLHで計画された住宅供給事業を実現するために、公共団体が土地先買権を行使できるようになった。

さらに2004年8月13日に制定された「地方の自由と責任（Libertés et responsabilités locales）」法は、国が、PLHを策定した市町村間協力公設法人（EPCI）に、建設助成予算の配分管理を委託する途を開いた²⁰⁾。ここでいう建設助成予算には、社会賃貸住宅の新設ならびにストック改修のための補助金のみならず、国の政策機関である全国住宅改善事業団（Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat: ANAH）が、事業ごとに給付してきた民間住宅改善補助金も含まれている。この措置は、市町村ならびにその連携組織であるEPCIにPLHの策定を動機づける強力なインセンティブとなった。同法は、採択されたPLHをもつEPCIと6年間の協定を結び、社会賃貸住宅の新設や既存社会賃貸住宅の改善、また民間住宅の改善に利用できる建設助成の分配を委ねることを想定している。これを受けて、2005年には16件、2006年には66件の委託協定が国と地方公共団体との間で結ばれている。66件の内訳は、16件が県、50件がEPCIとなっている。2006年時点で人口50万人以上の都市共同体の場合、14法人中すでに11法人が協定を締結している。予算ベースで見ると、2006年には地方に社会賃貸住宅助成の44%、民間住宅助成の41%に相当する予算配分権が委託された²¹⁾。

さらに2006年7月13日に制定された「住宅国家契約（Engagement national pour le logement: ENL）」法によって、PLHを策定する義務は、住宅に関する権限を有する人口5万人以上の市

町村共同体にも及ぶことになった。同法はまた、従来の社会住宅割り当て規則を廃止し、住宅政策の遂行主体であるEPCIが、社会賃貸住宅を供給、管理するHLM組織の合意を得て、PLHに3年間に及ぶ住宅困窮者向け社会住宅戸数の年間計画を盛り込むことを定めた。この法律はさらに、県にもPLHの方針と両立する計画期間6年の県住居計画の策定を義務づけている。

2007年現在、フランスの大多数の市町村は、EPCIを組織し、ここに居住分野の計画策定権限を委譲している。土地利用計画と整合性のとれた住宅供給計画の策定を促すPLH制度は、導入から約20年を経て、ようやく地方をして、実際にこの制度を活用して計画図書を策定させるまでに至ったといえる。

2. 地方住居計画の内容

全国で策定される地方住居計画（PLH）に共通する目標は、社会賃貸住宅の供給とその適正配置を通じて、住宅困窮世帯の居住の安定をはかることである。この共通目標を実現するために、国はあらかじめ計画書の様式やここに盛り込むべき内容のアウトラインを提示している²²⁾。

計画書は、住宅事情の現状分析報告である「診断書」、住宅政策の目標と方針を示す「基本計画書」、基本計画を実現するために採択する具体的な事業計画や方法を地域ごとに提示する「実施計画書」の3部から構成されている。

診断書には、1つの地域住宅市場を構成しているとみなされる区域を対象として、ストックの現状に関する統計分析結果やその時系列変化、宅地供給の動向、階層別住宅需給動向などが盛り込まれる。このなかで、劣悪な住居や老朽化した区分所有住宅が立地している場所が示される。また、上位計画である広域統合スキーム（Schéma de cohérence territoriale : SCOT）²³⁾の居住に関する国土整備開発指針に照らして、すでに実施された住宅施策の効果が評価される。分析範囲は、人口移動圏や交通網の分析をもとに導かれる。このため、分析対象となる区域は、策定主体である市町村間協力公設法人（EPCI）が管轄する行政区域より大きくとられる場合が多い。

基本計画書には、政策目標とこれを達成するために必要な公共介入、また、それらが実施される地区名や住宅タイプを明記するよう要請されている。ここに示される目標と方針には、国の住宅政策のそれが反映される。国はPLHに盛り込むべき事項として、以下をあらかじめ定めている。

- ・多様で地域的な均衡がとれた住宅の供給とソーシャル・ミックスの促進に関する目標
- ・住宅困窮者対策の目標
- ・社会住宅の割り当て計画に関する目標
- ・既存ストックの良質化、不良住宅対策、都市再生と都市リノベーションに関する目標
- ・高齢者ならびに障害者対応住宅の確保に関する目標
- ・学生向け住宅に関する目標

実施計画書は、個々の地域が計画期間中に取り組む事項を具体的に記述した図書であり、基本計画の実現を担保する役割を担っている。ここには、以下の内容を盛り込むべきことが定められている。

- ・ PLHの進捗状況をモニタリングする方法ならびに住情報機構²⁴⁾の設置条件
- ・ 定義された地域区分ごとの新規住宅供給の目標戸数ならびに供給が行われる場所。社会賃貸住宅をストック比で20%確保することが要請される都市圏は、ここに構成市町村の社会賃貸住宅ストック比の予測値を示すよう要請されている。
- ・ ストック改善を予定している主要事業のリストもしくは地域別事業手法
- ・ 検討されている都市リノベーション事業の詳細と同事業と結びついて検討されている社会住宅供給の再編方法
- ・ 計画の実現を担保するための不動産への公共介入

実施計画書には以上にくわえて、地域区分ごとにPLHが地方都市計画プログラム(PLU)に及ぼす影響や、施策ごとに実現のための予算計画が盛り込まれる。なお、当初5年間であった計画期間は現在、6年に設定されており、その間に必要な年間予算やその割り当て方針等もここに詳述される。

以上は、国が要求する最低限の事項である。ここで重視されている計画目標は、地域的な均衡に配慮した社会賃貸住宅の供給を促進することである。この点については、実施計画に、計画戸数や建設用地を具体的に提示するよう求めている。また、計画された事業が確実に実行されるよう、モニタリングや事業評価のための仕組みを構築するよう求めている。地方は、これらの要求を満たした上で、地域住宅市場の分析結果をもとに、ここに、居住分野における独自の戦略的課題や事業を盛り込むことになる。

3. 地方住居計画の推進体制

地方住居計画(PLH)は、地域住宅市場の実情に即した住宅政策を推進するための計画図書であり、地域住宅市場を方向づけることから、多様な主体の活動に影響を及ぼす。特定の市町村が単独で策定することもできるものの、原則として、ここに掲げる計画目標や目標を実現するための具体的なプログラムを決定するのは、共同体を構成し、PLHの策定主体となる市町村間協力公設法人(EPCI)である。EPCIには、構成員である個々の市町村の意向を集約し、共同体として取り組む住宅分野の戦略的課題を定義することによって、その結束を強めることが期待されている。

他方、すでにみたように、PLHに必ず盛り込まなければならない項目は、国が法律でこれを定めている。国が掲げる政策目標を盛り込むことは、採択要件となっており、たとえば住居の多様性の確保や住宅困窮者対策については、必ずここに盛り込まなければならない。個々の地方で国を代表している県長官は、提案されたPLHに対する意見書を提出することができ、またPLHの採択にあたっては、その意見を尊重すべきことが定められている。PLHが住宅政策をめぐる国と地方との交渉のためのツールであるという基本的な性格は、制度導入当初から今日まで一貫している。

住宅政策に関与する様々な主体が目標を共有し、計画された住宅供給事業を実施していくのは容易なことではない。すでにみたように、住居の多様性の確保が重視されるのは、この理念から

著しく乖離した状況が生み出されているからである。また、ソーシャル・ミックスや住居の多様性の確保は、理念目標としては理解されても、これに依拠して、社会賃貸住宅の供給を拡大し、これを計画的に分散配置して、それぞれの地域で応分の住宅困窮世帯を受け入れるという実践を、すすんで受容する市町村は限られていると考えなければならない。「都市の連帯と再生（SRU）」法が求める条件を満たしていないにもかかわらず、社会賃貸住宅供給を拒否する市町村は、ペナルティとして設定された課徴金を支払わなければならないが、こうした市町村では往々にして、地価が高く、用地取得が困難であるうえ、中間以上の所得層が多数派となっているために、事業への住民の理解を得るのは難しいという事情がある。PLH制度は、市町村が単独では推進しにくい事業を、市町村間の連携、協力体制を構築することによって実現しようとするものである。共同体として設定された目標を共有することにより、これに基づく個々の市町村の取り組みを促すことを狙っており、いわばそのための飴と鞭がセットされた仕組みであるともいえる。

関係者がこの仕組みを理解し、計画を推進するために、計画図書の策定から施策の実施、評価にいたる各段階に、これに関与する各層の行政団体²⁵⁾や、融資機関、事業主体、民間非営利組織等を巻き込み、それぞれが相互を補完しながら協力し合うガバナンスの仕組みを構築することが想定されている。その中核となるのはEPCIである。通常、ここにはPLHを担当する専属職員が配置される。担当者は、各県に設置された国の出先機関で住宅政策を管轄する県施設局、困窮者対策を推進する県や地域圏などの行政団体、社会賃貸住宅供給を担うHLM組織、居住分野で公益活動を展開する非営利の民間団体など、公民にわたる住宅関連組織の代表者らが協議する場を設定する。また、共同体の構成員である個々の市町村の首長や議会メンバーにPLHの趣旨を説明し、理解を求める。住宅政策の目標や目標実現手段についての理解を促すことは、PLHの策定過程で想定されている一連の手続きを円滑にすすめるために不可欠と考えられており、複雑な制度とその意義を解説する担当者は、いわば「宣教者」の役割を担っているといえる。そのために様々な工夫が試みられてもいる。たとえば、PLHの策定にあたって、外部の有識者を交えた意見交換の場を設け、住宅政策の主要目標やその実現手法を議論し、PLHの重要性やその意義を周知するといった取り組みである。大規模な住宅会議やセミナーの開催は、市町村の首長や議会のメンバーが、社会賃貸住宅の現状や課題について、共通認識をもつための場となっている²⁶⁾。

他方、国は策定に必要な予算を補助するとともに、その出先機関であり、各県における国の住宅政策を管轄する県施設局を通じて、当該都市圏における住居の多様性や住宅タイプとその地域バランス、また、都市社会開発事業の対象地区など特定の地区に適用されている計画目標等、PLHの策定に必要な関連情報を提供する。事業計画には、融資や補助を行う専門機関や供給事業組織などの意向も反映される。PLHの策定委員会にはまた、正式メンバーとして、民間非営利団体であるアソシエーションも参加する。当事者である住宅困窮者やその支援団体の意向を計画図書に反映させるためである。

EPCIが策定するPLHの内容については、その構成メンバーである市町村の理解を得なければならないが、国土整備計画の方針を定める広域統合スキーム（SCOT）に対する権限をもつ委員

会が設けられていれば、その了解を得ることも必要である。さらに、独自財源による予算措置については、該当する市町村議会あるいは共同体議会の承認を得なければならない。PLHの策定過程でもっとも難しいと予想されるのはこれらの合意を取り付けることである。共同体として取り組む共通のプロジェクトがあれば、あるいは戦略的課題がすでに共有されていれば、市町村間協力の枠組みを維持するのは比較的容易であると考えられるものの、近年の一連の立法措置によって創設された共同体は、PLHの策定がその最初の機会となっており、ゼロからこれをつくるという困難な状況に置かれている。

共同体議会ならびにこれを構成する市町村からの承認を得た後も、PLHが採択され、実際の効力をもつまでには、さらなる行政手続きが必要である。なかでも、地方の実情に即して、国の政策目標を十分に反映したPLHが策定されているか否かを確認する県長官が重要な役割を担っている。県長官は各地域圏の代表者にこれを提示し、その意見も斟酌したうえで、必要と認めれば、PLHの修正を要請することができる。こうして、PLHの目標とその妥当性、またその実現手段とそれぞれの組織に課せられた役割が、関係するすべての組織に明確になっていくのである。

PLHがひとたび採択されると、そこに盛り込まれた事業計画が確実に実施されるよう、事業の進捗状況を監視する仕組みが立ち上げられる。共同体の担当部局は、構成メンバーである市町村が計画に盛り込まれた事業を遂行するよう促すととともに、計画期間中少なくとも年1回の頻度で、計画された事業の進捗状況ならびに、人口・世帯動態等、その後の社会経済環境の変化を分析する。また、その結果をもとに、計画目標への接近状況を記した報告書を策定し、これを、県長官、共同体を構成する市町村、関連団体、そして一般市民に公表しなければならない。地方居住政策に責任を負うEPCIは、PLHが定める計画の着実な実現をはかるために、様々な工夫を凝らしている。たとえば、リヨン都市共同体では、PLHの進捗状況を点検、共有する全体会議にくわえて、地域ブロックごとの会議を頻繁に主催し、共同体の構成員である各市町村が計画実現に向けて努力するよう、相互に監視する状況を創出している。こうした仕組みは、住宅政策の目標を共有し、実現に向けての努力を促すうえで、効果があると考えられている。

4. 地方住居計画制度の意義

PLHは、住宅分野における地方分権化を促す制度であり、1983年に導入されてから今日に至るまで、これを活用、強化するための制度改正が積み重ねられてきた。

国の観点に立つと、PLHは国が掲げる政策目標、とりわけ、「都市の連帯と再生 (SRU)」法第55条で規定された、社会賃貸住宅をストック比で20%以上にするという政策目標に関する具体的な事業計画の策定を促す手段である。いうまでもなく、住宅供給には土地の確保が不可欠であり、土地利用の計画権限をもつ市町村の協力を得なければ供給事業は成立しない。社会住宅の供給を促し、その地域的な均衡を維持、促進するためには、住居の多様性を具現化する事業計画が必要であり、それは、土地利用計画と整合性のとれた地区単位の詳細な住宅供給計画

となるはずである。PLHは、地方都市計画プログラム（PLU）より上位に位置づけられているので、PLHで定められた供給事業を実施するうえで障害となる土地利用計画は無効とされる。このため、市町村の管轄下にある地方都市計画プログラム（PLU）には、PLHが設定した目標の実現に寄与する方針が盛り込まれる。両者の整合性に疑義がもたれる場合には、それぞれの地方で国を代表する県長官が、問題の図書を策定した市町村に対して、その見直しもしくは修正を要請することができる。PLHにはまた、関連する様々な上位計画、とりわけ、広域統合スキーム（SCOT）や困窮者住宅対策県行動計画（PDALPD）等との整合性が要請されている。これらの計画プログラムは、社会連帯、ソーシャル・ミックスの促進、都市の持続可能性の向上など、国が掲げる基本目標を具現化する役割を担っている。

地方の観点に立つと、PLHには、次のような利点がある。第1に、PLHで定義された住宅事業を実現するために、国ならびに国の政策機関である全国住宅改善事業団（ANAH）や預金供託金庫（CDC）などから補助や融資を受けることが容易になる。PLHは、国が地方に独自の住宅政策を遂行するための権限、財源を付与するための条件となっており、社会住宅の新設、改善、除去事業や、民間住宅の更新、改善事業、また居住施設の開設や賃貸＝取得事業等、住宅と結びつく各種公共基盤整備事業に振り当てられる公的支援がこれと連動している。社会賃貸住宅の新設や改善に活用できる建設助成予算はもちろんのこと、国の政策機関である全国住宅改善事業団（ANAH）が推進する住宅改善プログラム事業（Opération programmée d'amélioration de l'habitat: OPAH）においても、PLHで定められた目標が尊重されることになっている。また、計画事業のために必要であれば、先買い権や土地収用権を行使することができる。

第2に、PLHを採択した市町村間協力公設法人（EPCI）は、国の建設助成予算の配分権を行使できるよう、国にその権限委託を要請することができる。地方にとって、建設助成予算を配分する住宅のタイプや立地を制御できる意義は大きく、現時点でPLHの策定が義務づけられていないEPCIにとっては、これがPLHの策定に取り組むインセンティブとなっている。第3に、住宅困窮世帯への住宅割り当てをめぐって、当該地域で社会賃貸住宅を管理する社会住宅供給組織と3年間を単位とする共同協定を提案することができる²⁷⁾。協定を結ぶよう要請された社会住宅供給組織がこれを拒否する場合には、EPCIの長が優先すべき困窮者を指名し、期間を提示して、その者に社会住宅を割り当てるよう当該組織に命じることができる。

以上にみるように、PLHは国と地方の双方にとって住宅に関する計画事業を円滑に遂行するツールとなっている。PLH制度を通じて、国は社会賃貸住宅の供給とその適正配置を促し、地方は独自の地方居住政策を推進するための財源を拡充することができる。

PLHの意義は、その策定方法とも結びついている。策定主体となるEPCIは、行政体として固有の権限をもたず、これを構成するメンバー市町村がその権限の行使を委託することによって成立している。メンバー市町村の合意を得るためには、計画の重要性や意義を、市町村の首長ならびに市町村議会の議員に周知し、その了解を得なければならない。また、市町村長や市町村議員は、選挙民である住民に、計画の意義を説明しなければならない。こうした手続きは、

住宅政策の目標やその実現方法についての理解を促すはずである。

PLH制度をめぐる近年の一連の法整備はまた、その策定主体となるEPCIの設立を促してきた。このプロセスは、住宅政策の地方分権化に向けた重要なステップといえる。しかし、他方では、これと並行して、住宅予算全体に占める建設助成の比重が大幅に低下しており、住宅分野における国の介入は、住宅減税など税制による誘導と、住宅手当などの対人助成に向かっていている（前掲図3参照）。社会賃貸住宅の供給政策が強調される一方で、そこに注入される国の予算は減少しているのである。用地取得費をはじめ、社会賃貸住宅の供給を実現するために地方が負担する財政コストは上昇していると予測され、予算面から見ても、PLHの策定は、政策推進のイニシアティブを、国から地方へ移行させる契機となっている。

一方、社会住宅の供給、管理の主要な担い手であるHLM組織は、市町村がイニシアティブをとる地方居住政策のパートナーとして、重要な役割を果たしている。社会賃貸住宅をストック比で20%確保するという目標を達成するよう迫られている市町村のみならず、大規模団地を抱えているなど、そのストックが過度に集中し、対応を迫られている市町村も、これを所有、管理するHLM組織とのいっそうの協働が求められているからである。地方住居計画（PLH）は、これまで社会賃貸住宅供給政策に特段の関心をもっていなかった市町村を、これに関与させる制度となっている。地域的に均衡のとれた社会住宅の分散配置の成否は、社会住宅運動の担い手として、新規社会賃貸住宅の供給を進めようとするHLM組織にとっても、重要な関心事となっている。

Ⅲ. 「都市政策」と都市リノベーション事業

大都市の縁辺部に都市の他の部分から隔絶されて立地する大規模団地を中心都市と接合し、ここに新たな住宅を挿入するなどして、これを普通のまち（「都市」）に改変していこうとする事業は現在、都市再生（Renouvellement urbain）や都市リノベーション（Rénovation urbain）と呼ばれる。これらは、問題地区とこれを生み出してきた都市構造を抜本的に改めようとするもので、先に検討した地方住居計画（PLH）が予防的方法であるとするれば、1990年代末から試みられ、2003年に都市リノベーションとして再編された事業制度は、事後的に問題に対処するための方法と捉えることができる。ここでは、その推進体制に着目する。

1. 「都市政策」の沿革

フランスで現在展開されている「都市政策（politique de la ville）」^{28）}とは、主として社会賃貸住宅の集積する大規模団地など深刻な社会的課題を抱える問題地区に適用される特定施策や事業体系を総称している。これは、住戸や住棟の改善、都市基盤整備などの物的環境の改善だけでなく、教育環境の改善や雇用の促進、福祉の拡充、文化振興、地域経済の活性化など都市計画や住宅政策の射程を超える課題を扱う分野横断的な施策を統合的にすすめる「場」の政策

と位置づけられる。その目的は、生活の利便性や安全性、防犯性など地域生活の質を総合的に改善することであり、そのためには土地利用や建物用途の混合と、居住者階層の混合（ソーシャル・ミックス）を誘導し、地区の社会経済的な持続可能性を高めることが必要であると考えられている。

フランスでは、1990年12月に荒廃化がすすむ大規模団地の問題に取り組むことを主たる課題とする都市省が設置され、以降、「都市政策」という用語が公式に登場、ひろく使われるようになった。ただし、それ以前から、都市のための省庁代表者連絡会（Délégation interministérielle à la Ville : DIV）、都市プログラムとその実施方法等を決定する都市省庁委員会（Comité interministérielle des Ville : CIV）、全国都市委員会（Conseil National des Villes : CNV）などの諸機関が設置され、住宅をはじめ、雇用、教育、社会問題、保健等、関係する省庁間の連携体制が整えられてきた。またそれらの活動を支える経費が「都市政策」予算として計上されてもきた。

都市省という新たな枠組みがつくられた直接的な契機は、社会賃貸住宅が集中するリヨン郊外の大規模団地で同年に発生した暴動事件であったといわれる。この事件に限らず、大規模団地で若者による暴発的な事件が生じる度に、フランスでは「郊外問題」が政治の優先課題となってきた²⁹⁾。もっとも、こうした事件が発生する以前から、対策の必要性は認識されており、当初は、ストック対策に重点を置くプログラムが実施されていた。1977年に策定された「住居と社会生活（Habitat et vie social: 以下、HVSと略記する）」と呼ばれる団地再生プログラムである。このプログラムにより、いずれも社会住宅が集中する大規模団地である約50あまりの地区で総合的な整備事業が実施された。

HVSはその名称が示すように、単なる住戸改善事業ではなく、地区の社会生活の質に目を向け、住民への社会サービスの提供等の附帯事業を伴うものとして構想されていた。しかし、実際には、住戸改善が主たる事業となっていた。その反省にたつて、1981年に全国地区社会開発委員会が発足、地区社会開発（Développement Social des Quartiers : DSQ）事業が始まった。当初は22地区で実験的に実施されたが、その後は事業対象がひろげられ、1984年に始まる第9次社会経済計画期間中（1984～88年）には、148地区で展開された³⁰⁾。事業の狙いは、困難な問題を抱える地区で生じている社会的排除や、その住民が都市生活の便益を享受できないという問題を克服することであった。事業の対象とされたのは、高い失業率、とりわけ若者の失業率の高さや、就労者に占める非熟練労働者比率の高さなど、居住者の社会特性と、荒廃した住居や公共空間、健康や文化サービス、また交通サービスへの接近の困難性など、貧弱な都市的生活基盤に特徴づけられる地区である。1980年代から1990年代にかけて展開された事業では、住環境の改善とあわせて、地区の社会経済開発や事業への住民の参画を促進することが重視された。

しかし、市町村の主導のもと、地区住民が主体的に問題地区の物的環境改善と事業プロセスに参加するという社会開発重視の方針は、その後、都市社会開発（Développement Social Urbain : DSU）事業や都市協定（Contrat de Villes）事業、さらにはこれらを包摂する「都市政

策」へ発展していく過程で、徐々に修正されていった。まず、一連の名称変更過程で、事業の内容や対象が漸次拡張された。当初は、社会賃貸住宅が集積する郊外部の大規模団地が対象とされたが、現在ではこれにくわえて、住宅建物の保全修復に重点を置く事業制度としてスタートした住宅改善プログラム事業（OPAH）の対象となる旧市街地や、老朽化した民間住宅の密集する既成市街地などで、地区の居住環境や社会生活の質の向上を目指す事業も、「都市政策」として展開されている。より重要な変化は、協定事業制度が導入された1989年以降、事業の主導権が、市町村から国に移行したことである³¹⁾。第10次計画期間中に実施された協定事業では、事業対象地区、事業手法、事業財源の分担方法等が個々に、国、地方（地域圏、県、市町村）と、社会住宅供給組織等の公的機関との協定で定められた。そして、計画期間中、深刻な都市社会問題を抱えているとされた271地区ならびに、予防的もしくは予備的介入が必要とされた136地区において整備事業が展開された。つづく第11次社会経済計画（1993～1998年）では、各種協定事業が都市協定として統合、一般化された。このとき、全国で1320地区が事業対象候補地としてリストアップされた。これらは問題の深刻度や特性に応じてその後、適用される施策の異なる3つのゾーンに分類された³²⁾。

都市協定事業は、当初から物的な環境改善にとどまらず、非行や犯罪の抑止、教育環境の改善、失業対策等の社会・経済政策を重視していたが、1994年には、「都市のグラン・プロジェクト（Grand projet urbain: GPU）」と呼ばれるエリアを絞った地域活性化事業が始動し、ここに多額の国費が注入された。さらに1996年には、失業対策や都市のセキュリティー問題への対応等、事業目的を絞った協定事業が導入された。これらは、産業誘致やインフラ整備等をとまなう大型事業で、誘致するには、都市協定を締結することが義務づけられた。GPUはその後、「都市再生」が提起された1999年に、名称を「都市」グラン・プロジェクト（Grand projet de la ville: GPV）と改め、現在に至っている。このとき、50件の事業地区が指定されている。もっとも、都市再生事業は、対象をグラン・プロジェクト地区に限定するものではなく、荒廃地区を対象とする事業一般を総称している。一方、2003年に打ち出された都市リノベーション事業は、対象地区を、GPVを含む「敏感な」都市ゾーン（Zones urbaines sensibles: ZUS）に絞るとともに、展開するプロジェクトを都市基盤や住宅など物的環境改善に限定している³³⁾。後述するように、同事業では、プロジェクトを認定する国のイニシアティブがいっそう強化されている。

以上のように、フランスの「都市政策」は、治安が悪化し、荒廃した地区を改善し、その社会経済開発をすすめるという目的のもと展開されてきた従前の事業を、既存建物の除去と大規模な公共施設整備を含む物的環境の改変事業へと転換する新たな段階に入ったといえる。この変化は、1980年代に試みられたエンパワーメント・アプローチ、すなわち住民の参画を促し、雇用や訓練の機会を提供することによって、その潜在能力を引き出し、住民自治を機能させ、治安を回復するというシナリオを放棄することを含意³⁴⁾しており、その過程で、プロジェクトを方向づける国の方針、またその財政支援が重みを増している。

2. 都市リノベーション事業とその推進体制

都市リノベーション事業は、地区社会開発（DSQ）からグラン・プロジェ（GPUやGPV）に至る「都市政策」の延長線上に位置づけられる。すでに述べたように、GPV以降の事業では、地区の物的環境を抜本的に改善し、そこに新たな居住者を惹きつけることによって、住民構成を変化させるという方向性が示されてきた。この方向性は、物理的な空間構造を再編するために必要とされる多額の公共投資を、国が主導し、問題地区に集中的に投下しようとするものである。

地区を「正常化」させるもうひとつの方法は、ソーシャル・ミックスである。住民構成を変化させるための具体的な方法は、既存の社会賃貸住宅を除去し、その跡地に新しい住宅、とりわけ中間層が好む庭付きの分譲戸建て住宅や中層の分譲共同住宅を供給することである。大規模な社会賃貸住棟の除去という事業方針は、1998年6月に公表された都市省庁委員会（CIV）の報告書によって提起されたものである。同報告書は、非常に困難な問題を抱える地区では既存住棟の除去、改善、更新、用途転換などを含む大規模かつ抜本的な基盤整備事業が必要と結論づけ、以降、社会賃貸住宅の除去工事に対する国費補助と低利融資が始まった。

この方向性を強化したのが2003年8月1日の「都市ならびに都市リノベーションのための方向づけとその計画化の法律（loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine）」（通称ボルロー法）である。同法は、深刻な社会問題を抱える地区で、ソーシャル・ミックスと持続可能な発展を実現するためには、都市構造を再編する都市リノベーション事業が必要であるとし、その全国計画を提示した。これによって146の優先事業地区と、230以上の事業地区が指定された。また、建物除去を含む計画事業の推進を担う新たな政策遂行機関として、商工的公設法人である都市リノベーション機構（Agence nationale pour la rénovation urbaine：以下、ANRUと略記する）が創設された。その主要な業務は、事業資金を補助、融資し、全国計画の進行を管理することである。財源は、国庫、預金供託金庫（CDC）、住宅のための社会経済ユニオン（Union économique et sociale pour le logement：UESL）³⁵⁾、HLM組織の4者が負担する。

ANRUが公表している事業計画によれば、2004～2011年の計画期間中に既存社会賃貸住宅が25万戸除去され、40万戸改善されることになっている。また、補助事業としてここに、付加価値税の優遇税率やローン補助と連動する低利融資が適用される分譲住宅の供給や、「邸宅化（レジデンシャリゼーション）」と呼ばれる住棟回りの分節化事業が位置づけられている。GPVに分類される事業では、住宅整備事業と並行して、地区の物的基盤を大きく改変する事業が展開される。たとえば、治安上危険であり、警察官さえ近づくことを躊躇するといわれる大規模団地地区のイメージを刷新し、住民の生活利便性を高める公共施設、たとえば、都心部と結ばれたライトレールや地下鉄などの公共交通網の整備、市役所や警察署、福祉事務所など各種行政窓口や出張所の配置、また、公園や学校、商業施設、文化・スポーツ施設などの整備や新規誘致などが進められている。

ANRUが直接補助する事業は、地方住居計画（PLH）による位置づけを必要としない。事業を希望する市町村は、共同体の推進する地域住宅政策との整合性がとれていなくとも、補助を

申請することができる。換言すれば、市町村は事業推進に必要な予算を国に依存しており、この事業の枠組みにおいては、個々の事業申請を審査し、その進捗状況を監視する国が重要な役割を担っている。この権限は、2005年1月からその出先機関である県長官に委ねられており、実際には県長官を補佐する専門官が、市町村の申請書を審査し、事業の進捗状況を監視することになっている。

以上にみるように、都市リノベーション事業は、国が主導しており、現時点では市町村連携とこれによって機能する広域調整メカニズムを重視する地方住居計画（PLH）制度とは独立した枠組みで機能している。この状況は、市町村の連携組織である市町村協力公設法人（EPCI）が主導する計画行政を困難にしており、事業の効果をそいでいるとの批判を惹起している³⁶⁾。

IV. リヨン都市圏における地方居住政策の展開

ここではフランスの代表的な地方大都市圏の1つであるリヨンを取りあげ、先に検討した地方住居計画（PLH）制度、都市リノベーション事業の具体的な展開を概観する³⁷⁾。リヨンは、そのいずれにおいても、フランス国内で先進的な取り組みを進めている地域の1つとして知られており、これをもって、フランスの状況を一般化することはできないものの、その取り組みから、近年導入された一連の制度の効果等、フランスの目指す住宅政策を理解するうえで有用な情報を引き出すことができると考えられる。

1. リヨン大都市圏の概要

リヨン大都市圏は、296の基礎自治体で構成され、164万8千人の人口を抱える。PLHを策定し、地方居住政策を展開する単位となるリヨン都市共同体（人口は約116万7千人で大都市圏人口の70%を占める。以下、大リヨンと呼ぶ）を中心に、周囲に郊外住宅地がひろがる。大リヨンの住宅構成は、持ち家が約20万戸、社会賃貸住宅が11万5千戸、民間賃貸住宅が14万戸となっている。共同建ての住宅がストックの8割を占め、戸建て住宅は非常に少ない³⁸⁾。

大都市圏の西部には、相対的に豊かな階層が居住し、東部には低所得者が厚く分布する。東部に居住する世帯の平均所得は西部のその半分程度で、所得水準の東西格差は1989～2000年の間にいっそう拡大している。またこの間、西部では人口が微増傾向であるのに対して、東部では、遠郊部を除き、人口が大幅に減少している。住宅の新規建設量は、景気が上向いた1990年代後半に伸長したが、社会住宅の供給量は少なく、この間の需要の3分の2程度にとどまっている。地域別にみると、住宅供給が活発であったのは大リヨンの外側にひろがる遠郊部とリヨン市内である。郊外部ではこの間、金利優遇などの施策誘導に反応した一戸建て住宅が供給された。

新規入居を募集する社会賃貸住宅戸数は年間1万3千戸程度で、供給戸数の3倍程度の応募がある。応募状況は地域によって異なり、応募倍率が4倍以上のところもあれば、1.5倍に満

たないところもある。申請理由としてもっとも多いのは、「居住している住宅が不適當」という理由で、これが51%を占め、ついで、「住宅を確保していない」、「住宅を喪失」がそれぞれ、28%、21%を占めている。一方、民間賃貸住宅は、流動性の高い人口の受け皿となっている。住み替え世帯のうち、半数は持ち家または社会賃貸住宅に、残る半数は別の民間賃貸住宅に移動している。老朽ストックが集中する地区では、漸次、住戸改善助成事業が展開されている。同事業では、住宅困窮者に優先的に賃貸される助成住宅も確保されているが、その数は年間40戸程度とわずかである。

大リヨンでは2004年現在、63の都市協定事業が展開されている。対象世帯数は11万2千世帯で、全世帯の22%に相当する。協定事業の対象地区は、大きく3つのカテゴリーに分類され、予算が厚く投入される順に、特別施策適用、社会施策適用、予防施策適用となる。カテゴリー1のうち、最も深刻な「敏感地区」については、そのうちの4箇所で「都市」グラン・プロジェクト（GPV）、また2箇所で「再生事業」が実施されている（図4）。このうち、大リヨンの住宅総数の6%を占めるGPV地区³⁹⁾には1990～2002年の13年間に約3億8500万ユーロの公的資金が注入され、現在も大規模な事業が進行している。

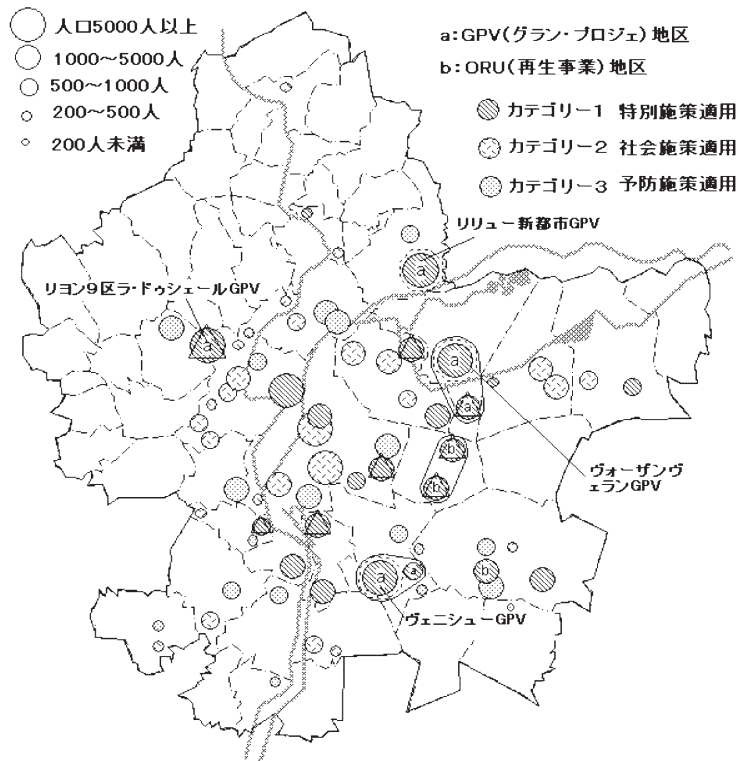


図4 大リヨンにおける都市協定事業

出所：Grand Lyon（2004）より作成

2. 地方住居計画

リヨン都市共同体で地方住居計画（PLH）の策定が始まったのは1991年10月である。第1次計画図書の承認は1995年11月であるから、策定から承認までに4年を要している。この図書はその後の住宅政策の枠組みをめぐる大きな変化に対応して、1998年、2002年の2度にわたり時点修正を経ている。

2007年現在の地方住居計画（PLH）は、2006年に承認された第2次計画図書である。この図書は、上位計画である総合計画（策定時点では1992年に承認された基本スキーム）との整合性を担保するとともに、その策定に向けての作業が並行して進んでいた広域統合スキーム（SCOT）との整合性を念頭に策定されている。他方、2005年に策定された地方都市計画プログラム（PLU）との関係では、PLHがその上位計画となることから、策定段階では両者の整合性が重視された。また、都市協定という枠組みで展開されていた事業のうち、住宅に関するプログラムはPLHに統合されており、「都市政策」と住宅政策との連携が担保されている。この連携は、都市協定が国土整備計画の枠組みである国＝地域圏計画協定に統合されたことによって、さらに強まっている。

さて、現行PLHの計画期間は2006年から2011年までの6年間である。公表されている計画図書は、190ページに及ぶ現状分析からなる診断書と、基本計画と実施計画をあわせた166ページの行動計画文書の2巻から構成される大部の図書である⁴⁰⁾。

第I巻は診断書である。現状分析のパートで、「世帯とその住居」、「人口動態と住宅需要」、「居住政策から環境政策へ」という3章構成となっている。「世帯とその住居」では、第1節で世帯タイプと住宅タイプのクロス分析を軸に、住宅困窮世帯に焦点をあてて、その居住ニーズを満足させる住宅ならびに居住施設の立地や利用状況を提示している。第2節は、住居費をとりあげ、住宅価格と家賃の動向、また地価の推移を追っている。第3節では世帯の住居費負担能力に着目し、住み替えを阻害している要因を分析している。第2章では、人口動態を把握し、2010年、2030年時点の需要予測を行っている。そして、それをもとに、必要と見込まれる新規フローの量とストック改善戸数を推計している。第3章は、都市の居住魅力を高め、生活環境の質を向上させるうえで住居が果たす役割や、地球環境問題への対応という視点から、これ以上の都市の外延化を制御し、適度な居住密度を実現する住宅開発や交通政策と住宅政策の連携が課題となることを指摘している。

第II巻は行動計画書である。第I巻と同様、3章構成となっており、ここに合計56の具体的な行動計画が示されている。これらは、各章と対応する3つのテーマに分類されている。各プログラムは、「名称」、「背景」、「目標」、「パートナー」、「実現方法」、「中間目標」、「指標もしくは評価基準」、「キーワード」、「関連プログラム」という同一のフォーマットに従って叙述されている。

第II巻第1章に掲げられたテーマは、リヨン都市圏の居住魅力を安定的に高めるために、新たな住宅需要に対応するに十分な数の多様でアフォーダブルな住宅を供給することである。冒頭には、リヨン都市圏を構成する地域セクターごとに今後5年間の新規住宅供給計画

戸数が示される。その数は都市圏全体で年間6150戸から7000戸とされる。年間供給戸数の34%（各年の平均値）は、住宅困窮者向けに供給される助成賃貸住宅である。助成賃貸住宅については、融資種別や新設・更新の区分ごとに、詳細な計画戸数が提示されている。さらに、34件を数える具体的なプログラムが紹介される。それらは3つのサブテーマに分類されている。

第1のサブテーマは、宅地の安定的な確保である。ここには、需要予測に基づく住宅建設用地を確保するために必要な土地不動産戦略や都市整備事業計画の策定に関するプログラムが示されている。第2は、政策優先度の高い世帯の居住ニーズに応える多様な住宅供給を促進することである。ここにPLHの中心課題である住宅供給計画プログラムが位置づけられている。これらは全部で22件あり、社会住宅の供給計画に関するものがその大半を占める。すなわち、社会賃貸住宅立地の適正化、都市連帯再生法第55条で定められた社会賃貸住宅比20%の達成、都市再生事業によって除去された建物跡地を活用した住宅供給計画、既存民間住宅の社会的活用、公民パートナーシップによる革新的な社会住宅の供給、HLM組織による分譲社会住宅の供給、HLM住宅の売却、若者や学生向けの住宅供給ならびに居住施設の改善、高齢者対応住宅の整備、ライフサイクルの変化に順応できる住宅の開発などが盛り込まれている。第3は、魅力的な居住環境の構築や環境への負荷の低減である。8件のプログラムが設定されている。列举すると、より高密度な戸建住宅モデルの開発、サステナブル・ハウジングの推進、省エネ対策の強化、民間の区分所有型分譲住宅の維持管理支援、社会賃貸住宅ストックの改善、「都市政策」対象地区における地域密着型管理の推進、災害危険地区に立地する住宅対策、民間住宅ストックの遮音性能の改善、となる。

第Ⅱ巻第2章では、都市圏全体としてより均衡の取れた連帯政策を推進するというテーマのもと、「住宅への権利」を実現するための法体系と、住宅困窮者を支援するための施策、不良住宅の改善施策という3つのサブテーマと17のプログラムが示される。第1章が住宅供給計画に力点を置いているのに対して、第2章は、困窮者支援の観点から、ストックの有効活用と不良住宅対策を重視している。

最終章である第3章のテーマは、ガバナンスと政策評価である。ここにはPLHが有名無実化しないための仕組みづくりに関する4つの具体的なプログラムが盛り込まれている。すなわち、都市圏居住会議の定期開催、居住監視機構の設置、県住宅委員会との定期的な意見交換会、住宅確保に関する案内書の作成・配布である。さらに、巻末には再居住に関する市町村間規定と、住環境への適合に問題をかかえる家族への公共介入規定が添付されている。

ダリヨンのPLHは、図書のボリュームやそこに盛り込まれた施策の豊富さもさることながら、これを活用して住宅政策を前進させるための仕組みづくりを重視している点に特徴がある。1998年に設置された都市圏居住会議は、この仕組みを作動させるうえで重要な役割を果たしている。ここに共同体の構成員である市町村の責任者が定期的に参集し、計画の進捗状況や自主的な取り組み、課題を報告するのである。こうした場を設けることにより、相互に情報が共有され、共通認識をもつことができる。事務局は、これをもとに共同体としての戦略を練り上げる。こうした

枠組みは、計画策定から実施、評価にいたる一連のプロセスの透明性を高め、居住政策への理解を促している⁴¹⁾。

3. 都市リノベーション事業

パリには2006年現在、「都市」グラン・プロジェ（GPV）に指定された事業が4件ある。いずれも、ボロー法が制定される2003年以前から継続されている事業で、1つは、パリ市の中心部からややはずれた市域境界付近、残る3つの事業は、隣接する周辺自治体に立地する典型的な郊外型大規模団地で展開されている。

その1つであるパリ市9区のラ・ドゥシェール地区は120ヘクタールに及ぶ大規模な社会住宅団地で、市の北西部に位置する丘陵地帯にひろがる。団地の造成は1956年に計画され、1962年に最初の建物が竣工している。地区人口は1968年にピークに達し、2万2000人を数えた。1970年代に入ると、パリ北西部の地域経済事情は悪化し、地区に居住する労働者を雇用していた工場が閉鎖されたため、急速に人口が流出した。その過程で空き家が増加し、人口構成も北アフリカ出身者に偏るようになった。1986年には地区社会開発事業（DSQ）の適用を受け、住宅改善事業が実施された。しかし、団地の社会生活は大きくは改善されず、その後も他の場所で住宅を確保できない困窮世帯や失業者、社会扶助受給者がここに集中した。1997年12月には2週間にも及ぶ暴動が発生し、これを契機に、地区の再生に向けた取り組みの必要性が認識され、1998年に都市協定事業が始動した。現在のGPVはその延長線上にある。

地区人口は1万2412人（1999年）で、1990年代の10年間にも約1500人の人口減が生じている⁴²⁾。人口の約3割は外国生まれで、家族手当受給者、参入最低所得（RMI）受給者が突出して多い。失業率は21.5%で、都市圏全体（12.1%）よりも著しく高い。中心部から当該地区へのアクセスは、近年開通した地下鉄を利用すれば、比較的スムーズである。ただし、駅からアクセスするためにはバスを利用しなければならない。住宅ストックの74%が社会賃貸住宅で、板状の大規模住棟が多い。商業センターが立地する中心部に、ランドマークとなる高層の住棟が立地している。これは区分所有の分譲住宅であるが、居住者層は、賃貸住宅と大差はない。区分所有者が必要な維持管理費を支払えないため、公的助成による建物の管理・運営が行われている。

ラ・ドゥシェール地区では1990～2002年の間に、公園や広場などの公共空間や、近隣商業施設が整備され、区役所をはじめとする行政出先機関の設置と公共サービスの拡充、警察派出所の新設、学校の改修工事、事業所の誘致等が行なわれた。EUの助成金を用い、映画館をはじめとする娯楽施設も整備されている。ここでは、「教育」、「雇用への参入」、「居住」、「地区再生」の4分野で、多様な施策が展開された。居住分野の取り組みの柱は、住宅ストックの改善、その適切な維持・管理、テニユアミックスによる社会階層の混在化である。なかでも、1棟あたりの住戸数が多く、単調なデザインで人気のない大規模な共同住宅や高層住棟の除去をすすめる施策が展開されてきた。その跡地は、新規に低層の民間住宅を供給する用地として活用されることになっている。2007年現在、こうした地区で持ち家を取得する世帯を支援する事業ス

キームを活用した戸建て分譲事業が展開されている。テニユア構成や住宅形態を抜本的に再編するという戦略は、既存住戸の改善事業を推進したDSQ事業とは大きく異なっている。一方、地区の中心部に、常設の事務所が開設されており、ここに地区の将来像を示す模型やパネルが展示されている。こうした場を拠点にして、リヨン都市共同体の専門職員、リヨンの職員が、事業の進捗状況等について、関心をもつ住民に周知している。情報誌の発行、住民集会の開催などを通じて、必要な情報を提供し、住民の参画を促しているのである。住民向けの広報誌は、60の具体的なプログラムや事業の内容と期間を示すとともに、住民に地区の将来像を伝えている。

ラ・ドゥシェール地区で進行している事業がそうであるように、GPV事業はそのスケールや投入されている予算額の大きさという点で突出している。やはりGPV事業地区に指定されている郊外都市のヴォーザンヴェラン地区でも、大規模な基盤整備事業や既存住棟の除去がすすみ、跡地には、地上階に店舗が入る中層共同住宅という伝統的な都市型住宅が建てられている。少なくとも外観上は、新たな「まち（都市）」の様相を呈するようになってきている。しかし、リヨンの東部に隣接するこの地区の場合、事業後も、移民労働者や低額所得者、失業者がとび抜けて他の地区より多いという住民構成にさほど大きな変化はみられない。ここでは、住宅を適正に維持管理するために、日常的な団地の維持管理業務を担う管理人の能力を開発、向上させることが重視されている。この地区の最大の家主で、公的部門の社会賃貸住宅管理組織である住宅建設整備公社が主導して、HLMの地域連合組織や、地区にストックを保有する14のHLM組織と共に、オンサイトで住宅管理業務にあたる管理人のための情報センターを設置している。センターでは、研修事業が行なわれるほか、管理人をサポートする目的で、カウンセリングなどが実施されている。また、警察官や福祉の専門家との会合が頻繁に開催されるなど、分野横断的な取り組みも推進されている。基盤整備事業によって状況が直ちに改善するわけではないことは、GPVに指定されているヴェニシュール地区のマンゲット団地でも経験済みである。ここでは、民間の警備会社職員やソーシャルワーカーが団地内に設けられた事務所を拠点にして、団地の見回りや、困難な問題を抱える居住者の支援にあたっているものの、治安が悪い地区というイメージは払拭されていない。

2004年に刊行された大リヨンの事業報告書は、事業地区の選定に用いられたと同じ統計指標を使って、事業効果を検証している。これによれば、1996～2000年に事業地区の失業率は若干改善しているものの、それ以外の地区との格差は縮小しておらず、2000年以降は経済環境の変化により、再び上昇に転じている。4つのGPV地区ではいずれも、社会扶助に依存する世帯が1999～2001年にかけて増加しており、「不安定」人口が多いことを示している。求職中の若者には低学歴の者が多く、雇用に就いている者も、「不安定雇用」に分類される職種が都市圏のその他の地区と比べ突出して高い。これらからみても、地区間格差の構造は解消されていないと考えられる。

GPVの評価は2分される。1つは、膨大な公費が注入されているにもかかわらず、状況が改善されていないとする否定的な評価である。特定地区に事業を集中させれば、その地区の

状況を変えることができても、問題は他の場所に転移するだけで、抜本的な解決にはなっていないとの見方もある⁴³⁾。もう1つは、GPVによって、事態の悪化が食い止められているという肯定的な評価である。大リヨンで「都市政策」を管轄する専門官は、後者の視点に立ち、事業が実施されていなければ、より深刻な事態になっていたと考えられること、地区住民の生活環境に対する満足度が改善されていること、もっとも大きな不満は、子どもの躰などをめぐる近隣とのトラブルに関する問題であり、住宅や環境に対する不満は減少したこと、を指摘した⁴⁴⁾。ただし、事業の効果を高めるためには、事業範囲をより大きくとるべきと考えており、現場では受益者となる市町村とそれ以外の市町村との間で、調整が求められていることが窺える。

結びにかえて—日本への示唆

1977年から今日に至るフランスの住宅政策を特徴づけているのは、新たな政策理念の導入と、この理念を共有し、その実現をはかる新たな方法の開発である。住宅政策の揺らぎは、この間の政権交代とも無関係ではないものの、EUの政治統合による影響やグローバル化した世界経済の影響を受け、適用を迫られてきたという側面もあわせもっている。1980年代には一時的に野心的な社会住宅政策が試行された。しかし、持続せず、以降、地方分権化ともあいまって、国主導の事業計画アプローチは後退していった。そして、これにかわって、1977年改革が目指した、市場機能を補完する対人助成、また、これを誘導する税制支援などの間接的な方法が台頭した。この潮流は、現在もなお国が主導する住宅政策を方向づけている。その一方で、こうした方法では、住宅供給は促進されても、地域住宅市場、ひいては都市の持続可能性に与える影響を制御できないことも明らかになっている。

住宅政策を地域空間化する試みは、第3のアプローチである。この方法は、国が提示する基本目標のもとで、地方が自発的に取り組むプログラムを重視している。縮小されてきたとはいえ、「石への援助」である建設助成制度がここで活かされている。社会賃貸住宅の供給制度やその改修を支援する制度は、この目的に即して再編されてきた。また、老朽化した民間住宅の改善を支援し、その有効活用を促進する事業制度や都市リノベーション事業もここに位置づけられている。そして、これらの制度を梃子にして、国と計画権限をもつ市町村との連携を強化するのみならず、市町村間の連携、協力関係を強化する新たなガバナンスの構築が試みられている。

市町村の自発性を尊重しつつ、広域調整の仕組みを内包している地方住居計画（PLH）制度は、その枠組みがなお国によって拘束されているとはいえ、策定主体に一定の裁量権を与え、個々の地域空間の状況や、問題の発現形態を踏まえた対応を可能にしている。リヨン都市共同体の取り組みは、社会連帯の理念に依拠した居住政策の1つのモデルを示している。他方、都市リノベーション事業は、国が主導し、ピンポイントで事業地区を選定したうえで、その居住地構造の抜本的再編をはかろうとする事業制度であり、ここでは、国の政策機関であるANRU

が、国の定める優先基準に照らして、事業誘致を希望する市町村から提案された事業地区を選定している。建物の除去、社会住宅供給の再編、公共交通網の整備、新たな公共施設の建設など、膨大な公共投資を動員する事業であるにもかかわらず、地方住居計画を策定し、これを推進する市町村間協力公設法人（EPCI）がここに関与することは担保されていない。事業が周辺地域に及ぼす影響を過少視している点でも、問題を孕んでいる。

以上にもみるように、地方が主体となってすすめるフランスの住宅政策の新たな試みは、現在もなお様々な矛盾を包摂している⁴⁵⁾。とはいえ、居住の場で、社会階層が分断され、これによって著しく均衡を欠いた地域社会が形成されるという問題を解決するためには、地域社会の自発性と民主的な手続きを経ることによって正当性を獲得する計画アプローチが必要であるとの認識が共有されるようになってきていること、またこれが、市場を重視するアプローチを補完するもうひとつの方法と位置づけられていることに注目したい。

翻って日本の状況を見ると、市町村や都道府県がその行政区域内の住宅市場を分析し、これをもとに住宅マスタープランや住生活基本計画を策定するという取り組みは、日本でも進行している。また、地方が発意して取り組む事業を支援する国の制度も拡張されつつある。しかし、フランスと比べれば、地域に根ざした住宅政策を推進するための手段が貧弱である。フランスでは、居住分野で活動する公民にまたがる多様な事業組織や支援団体、住宅事業に低利融資を行う特殊金融機関が存在する。住宅政策に充てられる予算も、日本のそれを上回る。企業も応分の負担に応じるとともに、その拠出する住宅建設協力金の徴収機関を介して、住宅政策の形成プロセスに関与している。これに対して日本では、近年の一連の制度改革を経て、住宅政策の基本目標や目標を具体化するために活用できる政策資源がこれまでも増して乏しくなっている。フランスの経験を参照すれば明らかなように、住宅困窮世帯を支援し、その居住の安定をはかるためには、十分な政策資源が必要であり、これをどう再構築するのかが問われている。

フランスと日本とのもうひとつの違いは、政策のダイナミズムである。30年近くに及ぶ郊外の大規模団地問題への対応は、紆余曲折を経ながらも新たな段階に入っている。地方住居計画（PLH）では、居住政策に関与する多様な主体の利害を調整することを重視し、計画の実効性を担保するために、策定過程に時間をかけて、ここに多様な活動団体に関与させている。関与する団体数が多い分、妥協点を見出すことは容易ではないものの、交渉と社会実験的な事業を積み重ねることにより、政策を鍛えている点は注目されてよい。日仏には、自助、共助、公助の位置づけ、また住宅保障に対する考え方の違いや、ソーシャル・ミックスという目標が導かれる社会背景の違いなどの相違点はあるものの、個人や家族の生活基盤が不安定化し、既存の社会制度では対応できないという問題に直面している状況は変わらない。目標に接近するために多様な方法が試みられ、その成果や失敗を教訓にしつつ、政策を競い合うというダイナミズムには、新たな地平を切り拓いていく力がある。こうした観点から、フランスで先行している斬新な取り組みに学ぶ点は少なくない。

市町村の連携、協力関係の構築を重視するフランスの住宅政策のガバナンスは、なお発展途上にある。また、これを、基礎自治体である市町村の行政区域が大きく異なる日本と単純

に比較することはできない。しかし、地域住宅市場を的確に捉え、これと対応する圏域で施策を調整しようとするフランスの試みは、人口減少と少子高齢化の進展という状況のもとで、住宅政策を練ることが要請されている日本にとって示唆的である。住宅セーフティネットの構築が求められる都市圏ではこんごますます、市町村の枠を超えた施策の調整が要請されると考えられる。これをいかに進めるのかという問いは、住宅政策の地域空間化を推進するうえで、重要な鍵を握っている。

注

- 1) フランスの住宅政策の歴史については、檜谷（1999）をもとに、その一部を加筆・修正し、記載している。
- 2) 公的助成により供給される賃貸住宅で、非営利組織、主として国の認可を受けた適性家賃住宅組織（HLM組織）により供給される住宅をいう。家主が国と協定を結び、家賃水準と入居世帯の所得に制限を設けた民間賃貸住宅もここに含まれる。
- 3) 同制度は当初、従業員の給与の1%を徴収したことから、「1%」住宅制度と呼ばれた。檜谷（1995）を参照。
- 4) B. Lefebvre, M. Mouillard, S. Occhipinti（1991）によれば、フランスの住宅政策が、社会賃貸住宅の直接供給から、民間市場重視の政策へと移行したのは、住宅金融の整備をすすめた1963年からである。
- 5) 社会賃貸住宅は家賃の点でも優位性を備えている。2002年の住宅調査結果によれば、民間賃貸住宅の平米当たり家賃が全国平均で6.6ユーロであるのに対し、社会賃貸住宅のそれは4.2ユーロである。両者の差は、大都市圏ほど大きく、パリでは民間賃貸の家賃が11.4ユーロに対して社会賃貸では半額以下の5.2ユーロである（Minodier, 2004）。
- 6) この間の政策形成過程については、Bourdieu（2000）（ブルデュー著／山田鋭夫・渡辺純子訳『住宅市場の社会経済学』藤原書店、2006年）ならびにZittoun（2001）を参照。
- 7) HLM組織連盟全国連合は、パル委員会報告書が提出されたのと同じ年の1975年に、その見解を白書にとりまとめ、住宅建設助成の継続の必要性を指摘している。
- 8) 1948年に制定された借家法によって家賃水準を制限された民間賃貸住宅。1970年時点では民間賃貸住宅の3割にも達していたが、2001年には7%にまで激減している。
- 9) 1998年7月29日の排除に抗する闘いについての基本法（loi d'orientation relative à lutte contre les exclusion）の略称。
- 10) 1990年代初頭に断行された制度改革では、従前、種別ごとに細分化されていた住宅手当の算定式が統合され、より普遍的な援助となった。その結果、現在では原則として、社会賃貸住宅か民間賃貸住宅か、あるいは、新設か既存住宅かを問わず、一定以下の所得層にその所得と連動してあまねく給付される普遍的な援助となっており、社会住宅部門における住宅投資を促す機能は縮減されている。
- 11) 社会賃貸住宅を分散配置することによってソーシャル・ミックスを実現しようとする方向性については、政党の違いを超えておおむね支持されている。ただし、社会党政権が社会賃貸住宅ストックをほとんどもたない市町村でその供給を促進しようとしたのに対して、保守党政権は、社会賃貸住宅が過度に集中している市町村で、除去事業を推進しようとしたなど、力点の置き方は異なる（寺尾、2004）。

地域空間化するフランスの住宅政策とそのガバナンス（檜谷）

- 12) フランスには3万6564の基礎自治体commune（コミューン）が存在する。日本の市町村に比べ、非常に細分化されており、多様である。人口規模が最大のパリには約210万人が居住している一方、約3万2000の基礎自治体は人口2000人以下である。居住者がいない基礎自治体も存在する。全般に基礎自治体が管轄する行政区域の規模は日本の市町村より小さい。
- 13) 地方住居計画（PLH）に関する分析は、平成18年度・19年度の文部科学省科学研究費助成研究「地方分権下における地域住宅政策のガバナンス・システムに関する研究」（研究代表者：檜谷美恵子）の成果の一部である。
- 14) 国が住宅政策をその管轄下に残そうとした理由は大きく3つあると考えられている。第1には、建設経済政策の手段として重視されていたこと、第2には、全国レベルで公平性を担保する対人助成の仕組みを維持するためには国の制度が必要であったこと、第3には住宅に関する権限を委譲するための適切な行政体がなかったこと、である。このとき、創設されたばかりの地域圏（レジオン）は行政体として成熟しておらず、都道府県という単位は農村的であり、市町村（コミューン）という単位は小さすぎ、ここに住宅政策を委ねれば空間による社会的隔離（ソーシャル・セグレゲーション）が生じると考えられた。
- 15) この条項は適用されるまでに何度も期限延長が行われた。その後、住居の多様性に関する1995年1月21日の第995-74号法が採択され、同条項に関するLOVの該当箇所が改正された。分担金制度が実際に適用されるのは2000年に制定される「都市の連帯と再生（SRU）」法まで待たなければならなかった。
- 16) フランスにおけるホームレス対策の居住分野における取り組みについては、檜谷（2001）、檜谷（2003）、檜谷（2004）を参照。
- 17) 市町村間協力公設法人（EPCI）とは、基礎自治体である市町村の協力、連携、連合組織を総称する法律上の概念である。地方自治体としての地位はもっておらず、議会や首長は、普通選挙によって直接選出されていないものの、行政組織をもち、市町村から委譲された権限を行使している。
- 18) 1995年1月21日法はこれを緩和し、PLHの認可手続きを簡素化した。同法はまた、人口3500人未満の市町村に課されるすべての義務を免責した。さらに、社会住宅の混在化を促進するために、全国住宅改善事業団（ANAH）の援助によって改善され、協定を締結した住戸にも適用対象を広げるとともに、住宅困窮世帯のための賃貸住宅を供給する事業主体に特典を与えた。
- 19) 市町村間協力公設法人（EPCI）は、自発的に形成され、その種別によって行使できる権限が異なる。主要なものは、都市共同体（communautés urbaines）、都市圏共同体（communautés d'agglomération）、市町村共同体（communautés de communes）の3つである。首都圏を除く主要大都市はすべて都市共同体を構成している。
- 20) 同法は、これまで国と県が共同で管理していた住宅困窮世帯を支援する「住宅連帯基金」を県に移管するとともに、市町村間連携組織もしくは県に、これらがその管轄する行政区域内における計画に責任をもつことを条件に、国の建設助成融資を委ねられるようにした。
- 21) 国民議会に提出された予算審議資料による（Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, projet de loi de finances initiale pour 2007, Mission ville et logement, programmes logement, question n.DL 67）。
- 22) 建設住居法典でその詳細が規定されている。本論文ではこれを解説したGoze（2007）、Qulichini（2006）を参照した。なお、邦文では鳥海（2007）がパリの地方住居計画（PLH）を紹介している。
- 23) 広域統合スキーム（SCOT）は、地方都市計画の上位計画である。その目的の1つに、「住居の多様性とソーシャル・ミックスの確保」が位置づけられている（原田、2004）。
- 24) 住情報機構は、不動産市場動向の分析、社会賃貸住宅需要のモニタリング、社会賃貸住宅部門ならびに民間賃貸住宅部門の実態について分析を行う組織である。

- 25) フランスの地方行政組織は、地域圏、県、市町村の3層構造となっている。
- 26) リール都市共同体 (Lille Metropole) は、2003年6月に共同体議会で地方住居計画 (PLH) の策定を決議し、2005年にこれを採択しているが、その前年の2004年7月8日に、社会住宅地区における都市再生、新設住宅の供給促進、用地問題、民間住宅ストック、社会賃貸ストックという5つのテーマで、共同体の首長が主催する住宅セミナーを開催している。その内容はひろく一般市民にも公表されている。
- 27) この協定は、県の住宅困窮者対策行動計画を管轄する委員会の縦覧に付すことが義務づけられており、2ヶ月以内に同委員会から意見書が提出されなければ、了解されたものとみなされる。
- 28) ここでいう「都市政策」は一般的用法とは異なるため、この名称を用いて展開されている事業の目的に着目して、「都市の困窮防止策」と呼ばれる場合もある。
- 29) フランスで「都市政策」が誕生した経緯やその変容過程については、Tissot (2006) が詳細に論じている。
- 30) 地区社会開発 (DSQ) 事業の評価については檜谷 (1992) を参照。
- 31) この間の変容プロセスについては、CNV (1997)、Sueur (1998)、寺尾 (1999) などで取り上げられている。
- 32) 自由区域 (Zones franchises:ZF)、再活性化区域 (Zones de redynamisation urbaine: ZRU)、敏感都市区域 (Zones urbaines sensibles: ZUS) の3つである。ZFは、1996年11月14日に可決された都市再活性化協定 (Pacte de relance pour la ville: PRV) 事業に関する法律の適用対象区域で、失業、貧困問題等、特に難しい社会・経済問題をかかえる地区である。選定にあたっては地区を管轄する基礎自治体の財政事情も勘案される。ZFでは、区域内に立地し、一定の要件を満たす企業に各種優遇税制が適用される。優遇税制の適用は、1997年から5年間の契約事業として始まった。このとき、国内38地区、海外領6地区が指定された。ZRUは1995年に創設された。1997年には、後述するZUS指定された地区のなかから問題が深刻だと判断された350地区が指定された。ZRUに指定されると、ZFと類似する各種優遇税制の適用を受ける。ZUSは、失業率や移民・外国人比率が高く、青少年の教育問題、治安問題が懸念される地区で、社会住宅団地がその大半を占めており、従来の地区社会開発 (DSQ)、都市社会開発 (DSU) 事業の対象となる地区とほぼ重なる。
- 33) 都市協定事業についての叙述はChaline (1997)、また、「都市政策」における都市再生、都市リノベーション事業の位置づけについてはJacquot (2004) に依拠している。
- 34) ただし、後述するように、居住地構造の変革によるソーシャル・ミックスの実現というアプローチについては、その効果を疑問視する向きも少なくない。
- 35) UESLの前身は、企業が拠出する住宅建設協力金 (通称「1%」拠出金) を徴収する企業間住宅委員会である。
- 36) Quilichini (2004) による。
- 37) リオン大都市圏の概要ならびに都市リノベーション事業に関する叙述は、檜谷ほか (2006) に加筆・修正を加えたものである。
- 38) リオン大都市圏に関する記述は、Grand Lyon (2004) に依拠している。
- 39) 総面積は620ヘクタール、総住宅戸数は2万9000戸。8割が社会賃貸住宅、2割が持ち家で、持ち家の大半はHLM組織が供給した区分所有型の分譲住宅である。
- 40) 基本計画の内容を受けて策定される地域ブロックごとの詳細な計画図書 (実施計画書) がこれに加わる。
- 41) リオン都市共同体のPLHを担当者へのインタビュー調査 (2006年実施) による。
- 42) 2007年に作成された事業概要書によれば、2005年の地区人口は1万2800人、住宅総数は5216戸である。

地域空間化するフランスの住宅政策とそのガバナンス（檜谷）

- 43) たとえば、2006年10月に刊行されたクリスチヌ・ルレヴィエ（Christine Lelévier）編の「ソーシャル・ミックス（Les mixités sociales）」特集では、この観点から事業批判が展開されている。
- 44) リヨン都市共同体の専門官ピエール・スシェ（Pierre Suchet）氏の指摘による。
- 45) 住宅困窮者対策をめぐる国の社会結束計画と、地方住居計画（PLH）との整合性にも齟齬が生じている。

参考文献

- 1) Baudin, Gérard et Genestier, Philippe (2002) : *Banlieues a Problèmes, La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, la documentation française, 2002
- 2) Bourdieu, Pierre (2000) : *Les Structures sociales de l'économie*, Seuil, 2000（ブルデュー著／山田鋭夫・渡辺純子訳『住宅市場の社会経済学』藤原書店、2006年）
- 3) Chaline, Claude (1997) : *Les Politiques de la Ville*, Presse Universitaires de France, Conseil national des villes (CNV, 1997) : *Rapport du Conseil national des villes 1994-1997*, La documentation française.
- 4) Jacquot, Henri (2004) : *Origines, enjeux et encadrement juridique des politiques de renouvellement urbain*, Les Cahiers du Gridauh No.10, pp.7-18, la documentation française, 2004
- 5) Goze, Maurice (2007) : *Le Programme Local de l'habitat*, in *Outils de l'aménagement Guide*, CERTU, 2007
- 6) Grand Lyon (2004) : *Observatoire Territoriaial du Contrat de Ville de l'Agglomération Lyonnaise*, rapport 2004, Grand Lyon communauté urbain
- 7) Hamon, Caroline (2004) : *Vaulx-en-Velin, la pionnière*, Comme la Ville, no.13, pp.8-9, DIV, 2004
- 8) Lelévier, Christine (2006) : *Les mixités sociales, problèmes politiques et sociaux*, la documentation française, n.929, 2006
- 9) Delarue, Jean-Marie (1991) : *Banlieues en difficultés, La relégations*, Syros, 1991
- 10) Sueur, Jean-Pierre (1998) : *Demain, La Ville, Rapport, Tome 1 et 2*, la documentation française
- 11) Lefebvre, Bruno, Mouillard, Michel, Occhipinti, Sylvie (1991) : *Politique du logement 50 ans pour un échec*, L'Harmattan, 1991
- 12) Minodier, Christelle (2004) : *Le Parc locatif récent : davantage de maisons et de petits immeubles*, INSEE PREMIERE, n.957, 2004
- 13) Tissot, Sylvie (2006) : *L'État et les quartiers, Genès d'une Catégorie de l'Action Publique*, Seuil, 2006
- 14) Quilichini, Paule (2004) : *La répartition des compétences entre les collectivités publiques*, Les Cahiers du Gridauh No.10, pp.21-33, la documentation française, 2004
- 15) Quilichini, Paule (2006) : *La Politique locale de l'habitat*, Le moniteur, 2006
- 16) Zittoun, Philippe (2001) : *La politique du logement 1981-1995, Transformations d'une politique publique controversée*, L'Harmattan, 2001
- 17) 鳥海基樹 (2007) : *住宅政策なくして中心市街地の活性化なし－フランスに於ける中心市街地活性化のための三位一体の都市政策－*、住宅都市総合財団、研究No.0642、2007年
- 18) 寺尾仁 (1999) : *フランスの1980年代における不良住宅地区修復・改善政策の評価*、『早稲田法学』第74巻第3号、1999年
- 19) 寺尾仁 (2004) : *フランスにおける年再生政策の論理の対抗－ソーシャル・ミックスの実現を中心*

- にー、原田・大村編『現代都市法の新展開ー持続可能な都市発展と住民参加ードイツ・フランス』東京大学社会科学研究所研究シリーズNo.16、東京大学社会科学研究所、pp.131-145、2004年
- 20) 原田純孝 (2004) : フランス都市法の新展開ー連帯と参加のある持続可能な都市再生、原田・大村編『現代都市法の新展開ー持続可能な都市発展と住民参加ードイツ・フランス』東京大学社会科学研究所研究シリーズNo.16、東京大学社会科学研究所、pp.103-129、2004年
- 21) 檜谷美恵子 (1992) : 共にまちを再びつくるーフランスにおけるDSQの到達点、『都市計画』第178号、pp.48-54、1992年
- 22) 檜谷美恵子 (1995) : 住宅融資における公民パートナーシップーフランスの「1%」住宅制度について、『住宅問題研究』Vol.11、No.3、財団法人住宅金融普及会・住宅問題調査会、pp.16-28、1995年
- 23) 檜谷美恵子 (1999) : フランスの住宅政策、小玉徹・大場茂明・檜谷美恵子・平山洋介著『欧米の住宅政策ーイギリス・ドイツ・フランス・アメリカ』、ミネルヴァ書房、pp.155-236、1999年
- 24) 檜谷美恵子 (2001) : 民間非営利組織アソシエーションの制度的位置づけとその活動実態ーフランスにおける住宅困窮問題への政策対応に関する研究、『都市住宅学』35号、pp.69-74、(社)都市住宅学会、2001年
- 25) 檜谷美恵子 (2003) : 第IV編フランス、住宅政策と住宅困窮者支援策、小玉徹・中村健吾・都留民子・平川茂編『欧米のホームレス問題ー上』、法律文化社、pp.249-301、2003年
- 26) 檜谷美恵子 (2004) : 第IV編フランス、住宅保障のための制度的枠組みと支援の実態、中村健吾・中山徹・岡本祥浩・都留民子・平川茂編『欧米のホームレス問題ー支援の実例 (下)』、法律文化社、pp.185-211、2004年
- 27) 檜谷美恵子・多治見左近・小玉徹・所道彦 (2006) : 「場」に着目した住宅困窮概念と支援方策に関する研究ー英仏の「社会的排除の克服」を目指す住宅施策の現状と課題ー、(財)住宅総合研究財団研究年報、第32号、pp.249-260、2006年