

住宅政策におけるソーシャル・ミックスの強化——平等及び市民性に関する 2017 年 1 月 27 日の法律第 86 号

1 概要¹⁾

平等及び市民性に関する 2017 年 1 月 27 日の法律 (Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (JO du 28 janvier 2017 texte n° 1)) は、224 か条 (被改正条文を合わせると 250 か条ほど)²⁾ からなり、様々な法分野に属する法律の改正を行った。憲法に関しては移動生活者 (gens de voyage) の差別の解消等³⁾、刑法に関してはヘイトスピーチに対する処罰等、労働法に関してはボランティア活動のための休暇制度等、公務員法に関しては公務員の採用における平等等、都市計画法に関しては広域市町村地域都市計画 (plans locaux d'urbanisme infracommunautaires) の策定の手続に関する改正等⁴⁾、社会保障法に関しては社会住宅に関する政策の強化・推進等⁵⁾ に関わる規定がある。

このうち、本稿は、社会住宅に関する政策の強化・推進についての幾つかの改正点を紹介する。

2 本法の背景⁶⁾

フランスにおいては、1990 年代以降、ソーシャル・ミックス (mixité sociale—社会的混合や社会的融合と訳される) が都市政策・住宅政策における優先課題の一つとされてきた。これは、移民や低所得層などの一定の社会階層が限られた地域に集中すること、すなわち社会的・地理的な隔離 (ségrégation) に対抗するため、異なる階層の人々が同一地域に混在することを目指すものである。

この点について画期となったのは、1990 年のベッソン法 (Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement) が、移民・低所得層などの住宅困窮者を含め、すべての人々の「住宅への権利」を確立したことである。(1 条)。現在、同条は「建築・住宅法典」(Code de la construction et de l'habitation—以下では「法典」と記すことがある) の L. 300-1 条 1 項に組み込まれており、住宅への権利の保障は国家の責務とされている。

また、「都市の連帯と再生に関する 2000 年 12 月 13 日の法律」(Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains) に

より、1万5000人以上の人口の市町村を1つ以上含み、全体で5万人以上の人口の都市圏の中では、3500人以上（パリ都市圏では1500人以上⁷¹⁾の人口の各市町村は、その地域内の全住宅戸数との比率で20%以上の社会住宅を整備するという数値目標が義務付けられた。この数値目標は、2013年法(Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social)により、原則として25%に引き上げられている。こうした社会住宅の整備は、住宅への権利が保障されるとしても移民や低所得層にとっては実際に居住可能な地域が限られているため、社会住宅を特定の地域に集中させず、均衡のとれた配置を目指したものである。この目的からは、社会住宅の少ない地域（富裕層の居住地域等）でこれを増やすことに加えて、既存の社会住宅が密集している地域に中間層を呼び込むための再開発事業も実施されている。上記の数値目標は、2025年を達成期限としつつ、3年ごとに県の地方長官によって各市町村に対して整備目標が示されることとされている（法典L. 302-8条1項）。

こうした背景の下で、本法は、ソーシャル・ミックスをより強化するための法改正を行った。すなわち、「住居におけるソーシャル・ミックスと機会均等」（第2章）に関する諸規定において、既存の施策のより一層の実現を図るため、主に「建築・住宅法典」の改正を行ったのである（なお、本法の制定後、2018年法(Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique)により上記法典はさらに改正がなされているが、以下で紹介する部分は改正されていない。ただし、以下の条文番号は、この改正後のものである）。

3 本法の内容

(1) 社会住宅の整備目標の調整

上述のとおり、2000年法・2013年法により、一定規模以上の市町村には社会住宅の整備について数値目標（原則として25%）が義務付けられている。本法は、地理的に均衡のとれた社会住宅の供給の観点から、供給が不足しており一層の整備が強く求められる地域を絞り、その促進を図る改正を行った。規定上は、数値目標の例外が認められる場合を改正し、消極的な形で、例外に該当しない地域では他の改正点と相まって社会住宅の整備義務を強化することとしたのである。

2000年法は、社会住宅の整備義務の免除が認められる場合として、①人口が減少している場合、②市街化区域の半分以上が建築不可能な場合を挙げていた（55条）。2013年法による改正（25%への引き上げ）に際しては、上記①は引き継がれたが、上記②を削除するとともに、以下の場合には20%のままとする例外が認められた。第一に、a) 住宅手当の受給率、b) 社会住宅の空室率、c) 社会住宅の入居申請数に

鑑みて、追加の社会住宅の整備が不要である場合、第二に、人口5万人以上の都市圏に属していない市町村である(10条)。

本法97条は、数値目標を20%のままとする例外が認められる場合として、上記第一に関して、a)・b)の基準を削除し、c)のみとした(法典L.302-5条Ⅱ第1項)。したがって、1年間の社会住宅への新規入居者数に対する入居申請数の比率の観点から、追加の社会住宅の整備が不要な場合には例外が認められることになる。なお、上記第二に関しては、本法による改正後も、人口5万人以上の都市圏に属していない市町村については、2013年法と同様に、追加の社会住宅の整備が必要な場合(これは申請数の観点から判断される)でも例外が認められる(同3項)。

社会住宅の整備義務の免除が認められる場合に関しては、本法97条は2000年法・2013年法を改正し、人口減少の基準を以下のように変更した。すなわち、人口3万人以上の都市圏には属さず、かつ、公共交通機関が十分でなく職住近接地域から離れている場合、あるいは、人口3万人以上の都市圏に属しているが社会住宅の入居申請数が一定水準以下の場合である。また、市街化区域の半分以上が建築不可能な場合も、免除が認められることとなった(法典L.302-5条Ⅲ)。

(2) 住宅への権利とソーシャル・ミックス

住宅への権利を保障しても、移民や低所得層などの一定の社会階層が特定の地域に集中してしまうとすれば、ソーシャル・ミックスの妨げとなる。しかし、ソーシャル・ミックスを優先すると、すでに移民や低所得層などが集中している地域での新たな入居が抑制される一方で、他の地域に十分な社会住宅がない状況では、住宅への権利の保障を妨げてしまう。このように、両者は緊張関係に立つことがあり、両者をどのように調和させるかが問題となる。

この点、一方で、本法70条Ⅰは、住宅への権利に関して、全国社会住宅のうち毎年少なくとも25%は低所得世帯等(正確には、対抗可能な住宅への権利を有している者か、法典L.441-1条3項が定める入居者要件を満たす者)に割り振るという数値目標を設定した(法典L.441-1条20項)。この改正前から、一部の社会住宅には同様の数値目標があったが、本法は、対象となる社会住宅を拡大するとともに、対象者についても拡大したのである。

他方で、ソーシャル・ミックスに関しては、社会住宅への入居基準の原則を定める条項において、ソーシャル・ミックスを強化する以下の改正がなされた。

この改正前は、法典L.441条2項が、「社会賃貸住宅の配分は、各地方における申請の多様性を特に考慮しなければならない。また、申請者の機会均等および都市と地区のソーシャル・ミックスを促進しなければならない。」と定めていた。本法70条Ⅰは、この規定に以下の文言を付け加える改正を行った。すなわち、「社会住宅(parce

social) の入居資格のある全ての者が国内のすべての区域にアクセスできるようにし、ハンディキャップを負った者が適切な住宅へアクセスすることを容易にし、最も所得の低い世帯による都市政策優先地区〔注、経済的・社会的発展が特に遅れている地区〕以外の区域へのアクセスを促進することにより、申請者の機会均等および都市と地区のソーシャル・ミックスを促進しなければならない。

そして、この目的のために、本法 70 条 I は、都市政策優先地区以外の社会住宅のうち、毎年少なくとも 25% を低所得世帯等に配分しなければならないという数値目標を義務付けた（法典 L. 441-8 条 8 項）。もっとも、この規定が適用される市町村は、人口が一定規模以上の場合等に限定されている。

(3) 実効性確保

本法以前から、社会住宅の整備の数値目標を達成していない市町村については、制裁金が課されている（法典 L. 302-7 条）。これに加えて、本法は、上記 (1) (2) の数値目標を達成できなかった場合、市町村が行う事務を県の地方長官（国の機関に属する）が代位行使することを認めた（(1) については本法 98 条による法典 L. 302-9-1 条 2 項の改正、(2) については本法 70 条による法典 L. 441 条 13 項・20 項の新設）。なお、(1) に関しては、3 年ごとの整備目標を達成できなかった場合が対象となる。

- 1) 本法全体の概観として、参照、豊田透「フランスにおける平等と市民性に関する法律の制定」外国の立法 271 号（2017 年）108 頁以下。同論文には、本法第 3 章（153 条以下）の邦訳が載っている。
- 2) ただし、憲法院により違憲と判断された条項が 50 か条ほどある（CC, 26 janvier 2017, n° 2016-745 DC, *AJDA* 2017, p. 198）。
- 3) Cf. Florian AUMOND, 《Le statut des gens du voyage saisi par la loi Égalité et citoyenneté》, *AJDA* 2017, p. 991 et suiv.
- 4) Cf. Seydou TRAORE, 《Les plans locaux d'urbanisme infracommunautaires》, *AJDA* 2017, p. 937 et suiv.
- 5) Cf. Paule QUILICHINI, 《La loi Égalité et citoyenneté à la recherche de la mixité sociale》, *AJDA* 2017, p. 1223 et suiv.
- 6) フランスの都市政策・住宅政策におけるソーシャル・ミックスについては、他の関連文献も含めて、参照、齋藤哲志「フランス都市法におけるソーシャル・ミックスと所有権」吉田克己＝角松生史編『都市空間のガバナンスと法』（信山社、2016 年）377 頁以下。
- 7) 従来は、イル・ドゥ・フランスの地域圏では特別に 1500 人以上とされていたが、本文後述の 2018 年法により本文のように改正された。

（小樽商科大学准教授 齋藤健一郎）