寄稿

フランスの空き家（空き住宅・空き店舗）対策と都市再生
―人口減少都市サンテティエンヌ市の場合―

Vacant housing and shops: an opportunity to accelerate urban renewal ? The case of Saint-Etienne

サンテティエンヌ・メトロポール（都市連合体）副本部長　　レミ・ドルモア
（獨協大学 法学部 教授　　小柳　春一郎　訳）
Rémi Dormois, Directeur général adjoint des services « développement urbain » Métropole de Saint-Etienne / Ville de Saint-Etienne
Traduction par Shunichiro Koyanagi, professeur à l'Université Dokkyo

（訳者前注）

本稿は、レミ・ドルモア（Rémi Dormois）氏によるフランス・サンテティエンヌ都市圏での空き家対策に関する報告の翻訳である。ドルモア氏は、報告の英語表題を「Vacant housing and shops：an opportunity to accelerate urban renewal ? The case of Saint-Etienne」とした。本稿は、これを「フランスの空き家（空き住宅・空き店舗）対策と都市再生――人口減少都市サンテティエンヌ市の場合」とした。原題と異なる点は、「フランス」及び「人口減少都市」であるが、「フランス」は、日本の読者にはサンテティエンヌの都市名が自明でないと考えられるから付加した。「人口減少都市」は、同市の特徴が、産業構造の転換にともなう人口減少等にあることを示し、日本の多くの人口減少都市との共通性を明らかにするために付加した。

ドルモア氏は、技術者であり、また、社会学博士の学位を有し、更に、都市政治について、単独で教科書『都市政治：歴史と現状』(Rémi Dormois, Les politiques urbaines. Histoire et enjeux contemporains, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 309 p.）を執筆している。同書の書評として、Philippe Hamman, 《 Rémi Dormois, Les politiques urbaines. Histoire et enjeux contemporains 》, Revue des sciences sociales, 56, 2016, p.154-155 は、「まず述べれば、レミ・ドルモアは、成功した。おそらく、その理由は、彼が、アカデミズムと実務の二つの領域において経験を積んだからであろう。政治学博士であり、また、講義担当者である。更には、都市整備技術者であり、自治体、国、更には私的組織のために貢献してきた。」と指摘している。

ドルモア氏は、現在、サンテティエンヌ・メトロポール（都市連合体）副本部長（Directeur général adjoint des services 《 développement urbain 》 de la Métropole de Saint-Etienne）であり、同都市圏の都市整備の責任者である。同氏は、2018 年 11 月 17 日に獨協大学において開催された獨協大学国際フォーラムにおいて報告をされた。

本報告は、海外の空き家対策の実例紹介であるが、その特徴は、アカデミズムでも高い評価を有する実務責任者による報告であることである。本報告は、実態を明らかにするだけでなく、広い視野を有していること、写真等が豊富でイメージを把握しやすいこと、住宅のみならず商業施設の空

き家対策についても取り上げていること、都市の空洞化対策をとりあげていることも特徴である。近時、日本でも空き家対策について多くの議論があるが、海外事例についての報告は多くなく、その意味でも有益な情報提供である。

フランスの空き家対策の重点は、とりわけパリなどの大都市圏では、人口増加にともなう住宅不足対策である。しかし、フランス中部の街サンテティエンヌ市の場合は、これと異なる。フランスは、国全体としては人口増加傾向にあるが、人口減少や産業流出に苦しんでいる地域があり、サンテティエンヌ市は、その例である。

サンテティエンヌ市及びサンテティエンヌ都市圏の人口は、1968 年には、それぞれ 22 万人及び 43 万人程度であったが、過去 40 年にわたり、徐々に減少を遂げている。2017 年には、市自体の人口は約 17 万人、同都市圏は 40 万人強の人口となった。

サンテティエンヌ都市圏は、伝統的な産業都市（石炭、軍装品および繊維産業）として繁栄した歴史を持つ。「サンテティエンヌは、すべてを発明した。鉄道、トラム、自転車、メールオーダーシステム、スーパーマーケット、ミシン、カフェマシーン。そして、サンテティエンヌは、これらすべてにデザインを与えた。」との指摘がある[1]。

しかし、サンテティエンヌは、とりわけ 1970 年代以降の産業構造の転換と国際競争の激化に伴い、失業や地域経済沈滞の問題を抱えている。この点は、北部のリール都市圏と共通する面がある[2]。サンテティエンヌの空き家率は INSEE（フランス国立統計経済研究所）によれば、約 12%であり、フランス全土の空き家率が 7.9%であるのを大幅に上回っている。

[1] Bert Provan, Saint-Étienne City Story: CASE (Centre for Analysis of Social Exclusion) report 105, 2016 (http://eprints.lse.ac.uk/67848/1/casereport105.pdf), p.1. Gravelaine, F. (2012) Saint-Étienne: Un Territoire se réinvente. Editions Carré, Paris (p.13)の引用である。

[2] リールについてのレポートとして、Bert Provan, Lille City Story CASEreport 104, May 2015 (http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cr/casereport104.pdf)

サンテティエンヌの空き家の特徴は、市中心部の空き家率が高いこと、集合住宅の空き家が多いこと、空き家の相当部分が 1948 年前の建築であり、建物の状況が劣悪であること、3 年以上の長期空き家が空き家の 4 分の 1 以上を占めること、近年は省エネルギー基準が厳格化され、この基準を満たさない旧来の建物が空き家になりやすいことなどである。

訳者は、2018 年初頭に、ドルモア氏にサンテティエンヌ市でヒアリング及び現地視察を行った[3]（図 1）。その時、ドルモア氏は、サンテティエンヌには旧市街地に空き家が多いことを指摘しつつ、「空き家リサイクル」（recyclage des logements vacants）の事業を説明した。

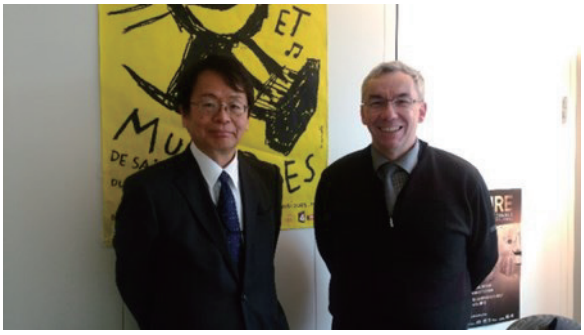

図 1　ドルモア氏と訳者

ドルモア氏が訳者に強調したのは、「ミドルクラスを呼び戻す」という戦略である。ドルモア氏によると、サンテティエンヌでは、中心市街地の建物が老朽化し、しかも所有者が建物に投資する資力を有していないことが多い。そのため、ミドルクラスが郊外に流出し、中心市街地は一層空き家が増加している。そこで、ミドルクラスにとって魅力ある街区をつくるため、公園等の公共施設を整備するとともに、住宅改善全国機関(ANRU)との提携などにより、所有者が投資しやすい環境を整え、また、一部の建物については、都市整備部局が購入し、内部を改良し、現代的な魅力ある住宅

[3] 参照、拙稿「4 章 フランス――多彩な政策と公民連携による空き家リサイクル」米山秀隆編『世界の空き家対策: 公民連携による不動産活用とエリア再生』（学芸出版社、2018 年）。

として売りだすなどの作業を行っている。

本報告は、こうした空き住宅対策としての空き家リサイクルのみならず、商業施設の空き店舗対策についても論じている。また、都市圏内部の自治体の対立（周辺自治体は、開発抑制策に消極的であること）や店舗維持政策の困難（建物の一階は店舗にしか利用できないとする都市計画規制は、商業活動の沈滞した地域では、空き店舗の事務所等への転用を阻み、逆に空き店舗を増やす場合すらある）などを指摘する点でも興味深い。

なお、ドルモア氏が責任者を務めるメトロポール（Métropole）について、説明が必要である。駐日フランス大使館のホームページは、「メトロポール 第1段階は2014年1月、いわゆる地方公共活動の近代化とメトロポールの明確化に関する法律によって開始しました。メトロポールという新しい自治体の地位が創設されたことで、地方レベルの権限行使の明確化が本格的に始まります。2015年1月1日にレンヌ、ボルドー、トゥールーズ、ナント、ブレスト、リール、ルーアン、グルノーブル、ストラスブール、モンペリエの各メトロポールが誕生しました。…これらの新しい自治体は、より広範な権限を有し、県の道路管理、通学交通、地域の国際的なPR活動などに関与します。」と述べている[4]。

以上のように、フランス大使館がメトロポール（Métropole）としているから、訳語もそれでよいと考えるが、説明語として、岩淵泰論文の叙述を参照して、「都市連合体」とした[5]。現在、フランスには22のメトロポール（都市連合体）が存在する。メトロポールは、人口40万人以上であることが要件であるから、結局、メトロポールがフランスの大都市圏ということになる（図 2）。

図 2　フランスのメトロポール

[4] 「フランスの地方制度改革」
https://jp.ambafrance.org/article10916

[5] 岩淵泰「フランスにおけるメトロポールの誕生と開発評議会―ストラスブール・ユーロメトロポールを一例に―」岡山大学経済学会雑誌49巻3号（2018年）65頁は、「メトロポールは、2014年MAPTAM法（Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles）によって設立された都市広域連合体」であるとしつつ、同法43条の定義規定を次のように訳出している。「メトロポールは、地域の統一性・競争力の強化や持続的発展のため、地域の経済、環境、教育、文化、社会の整備及び開発に関する計画の策定、実施を目的とする、地続きで飛び地を含まない複数のコミューンによる課税型広域連合体である。メトロポールは、均衡ある地域の発展や地域内の協力により、都市の経済、交通、大学、研究、イノベーションのネットワークの価値を向上させるものである。」

フランスの空き家（空き住宅・空き店舗）対策：フランス中部の産業都市サンテティエンヌ市の例

レミ・ドルモア・サンテティエンヌ・メトロポール（都市連合体、Métropole de Saint-Etienne）副長都市開発担当

本報告の目的は、住宅及び商業店舗の空き家の状況を、サンテティエンヌという特定の都市に即して、明らかにすること、さらに、公的主体による空き家対策を、その多層性及び公私の関連に注意しながら示すことにある。

1．サンテティエンヌにおける空き家状況

本報告は、居住用建物の空き家（空き住宅）及び商業用店舗の空き家を対象とする。産業施設の空き家（空き工場）の問題をここでは取り上げない。空き工場の問題は、1970年代より始まり、公私の大産業施設が都市中心部から移転したことにより生じたものであり、サンテティエンヌの場合、鋼鉄業、金属業、軍服製造業、自転車製造業などの産業が主なものであった（市の人口は図 3）。

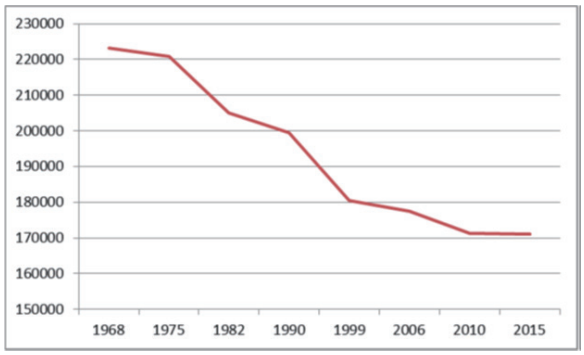

図 3　サンテティエンヌ市の人口動向

1.1　空き住宅（La vacance résidentielle）

サンテティエンヌの空き家率は約12%であるとの統計がある。これに対して、フランス全土の空き家率は、7.9%である。サンテティエンヌでは、民間セクターの空き家率は、15%であり、公的セクターの空き家率9%よりも高い。空き家のうち、その期間が1年未満のものは、一時的空き家と考えられるが、46%を占め、3 年以上の構造的空き家は、26%を占めている。空き家の90%は、集合住宅タイプの空き家、しかも小さな部屋の空き家である。とはいえ、75%の空き家は二つ以上の居室を有している。そして、空き家の60%は、1948年前に建設されている。結論として、サンテティエンヌの空き家の大きなグループは、1948年以前に建築された中心市街地の老朽化した民間セクターの空き家(図 4～8)と公的セクター住宅のうち、郊外に建築され、イメージの良くない HLM（フランス版公共住宅）からなる（図 9、10）。

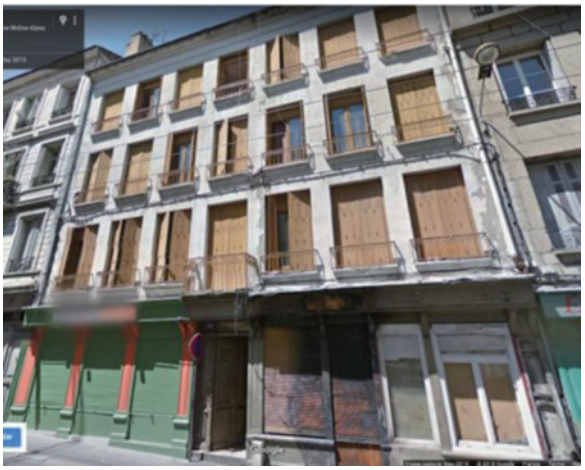

図 4　空き住宅の状況

図 5　空き家

図 6　空き家

図 8　空き家

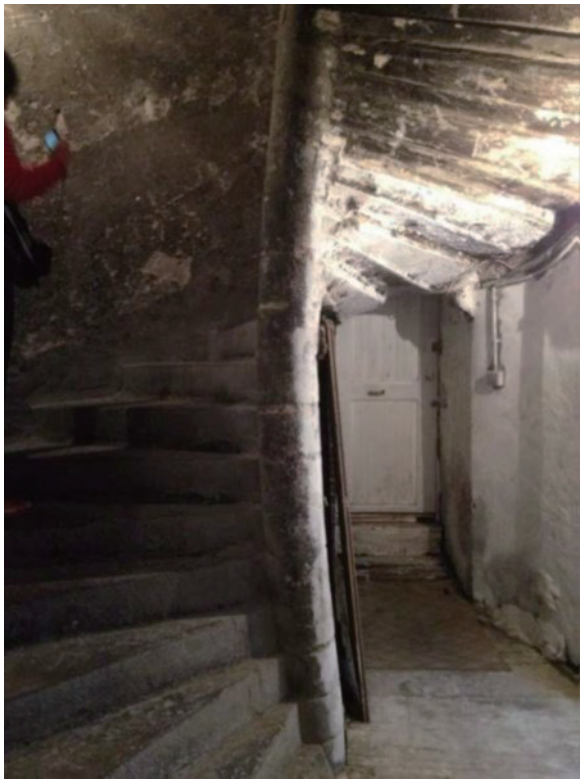

図 7　空き家

図 9　公的住宅の空き家

図 10　郊外の公的住宅開発（現在は空き家も多い）

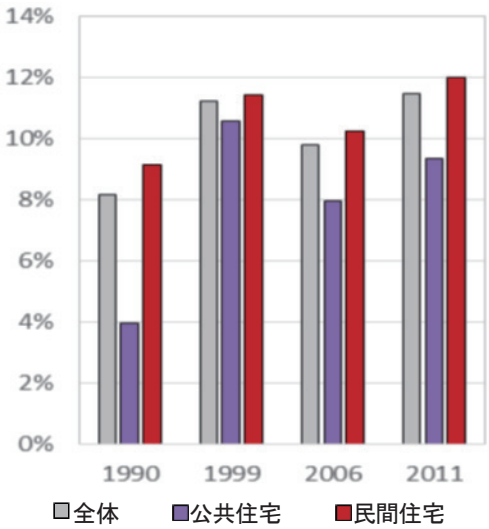

図 11　空き家率の変化

b）歴史的状況

サンテティエンヌの空き住宅の増加は、1990 年代にさかのぼる。それは、公的セクターのみならず私的セクターに及んだ（図 11）。

c）サンテティエンヌの空き家の要因

大きな意味を持ったのは、1980 年代と 1990 年

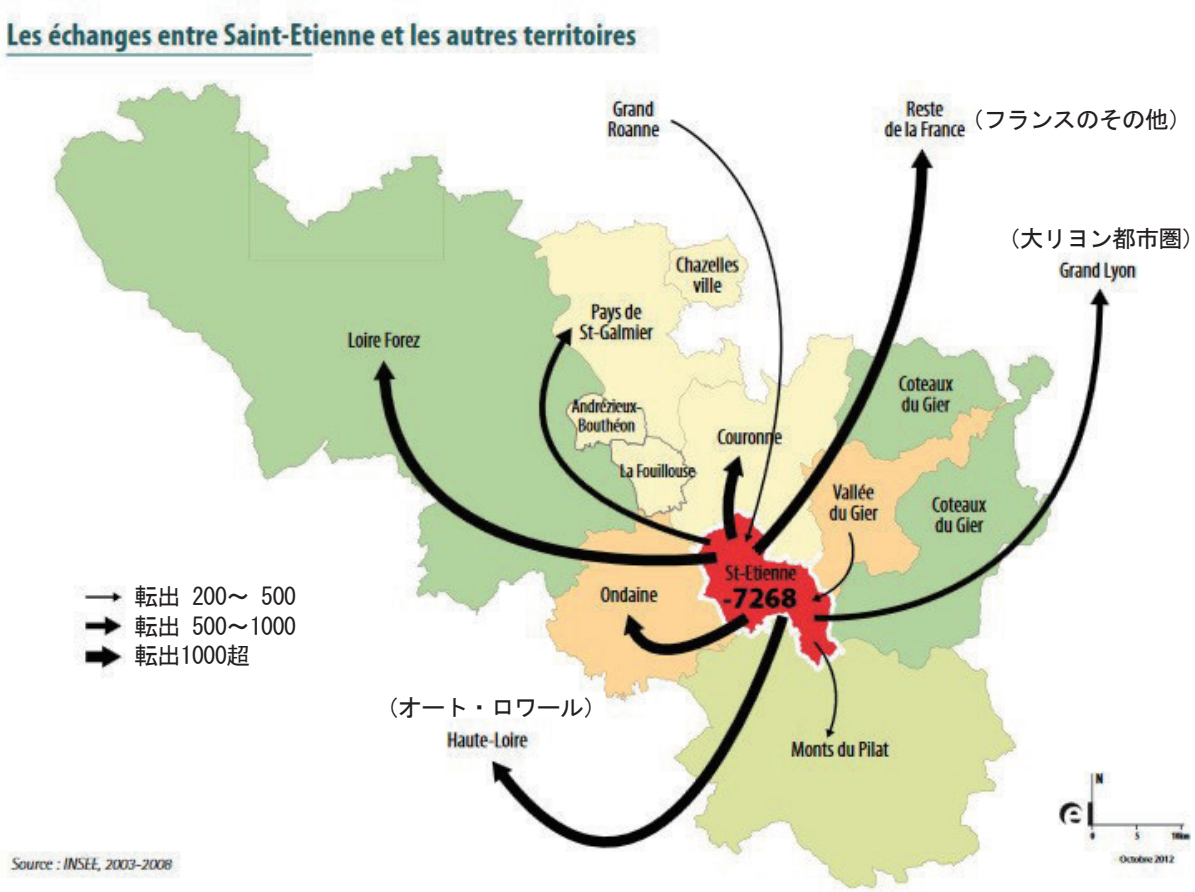

図 12　サンテティエンヌ都市圏の人口移動

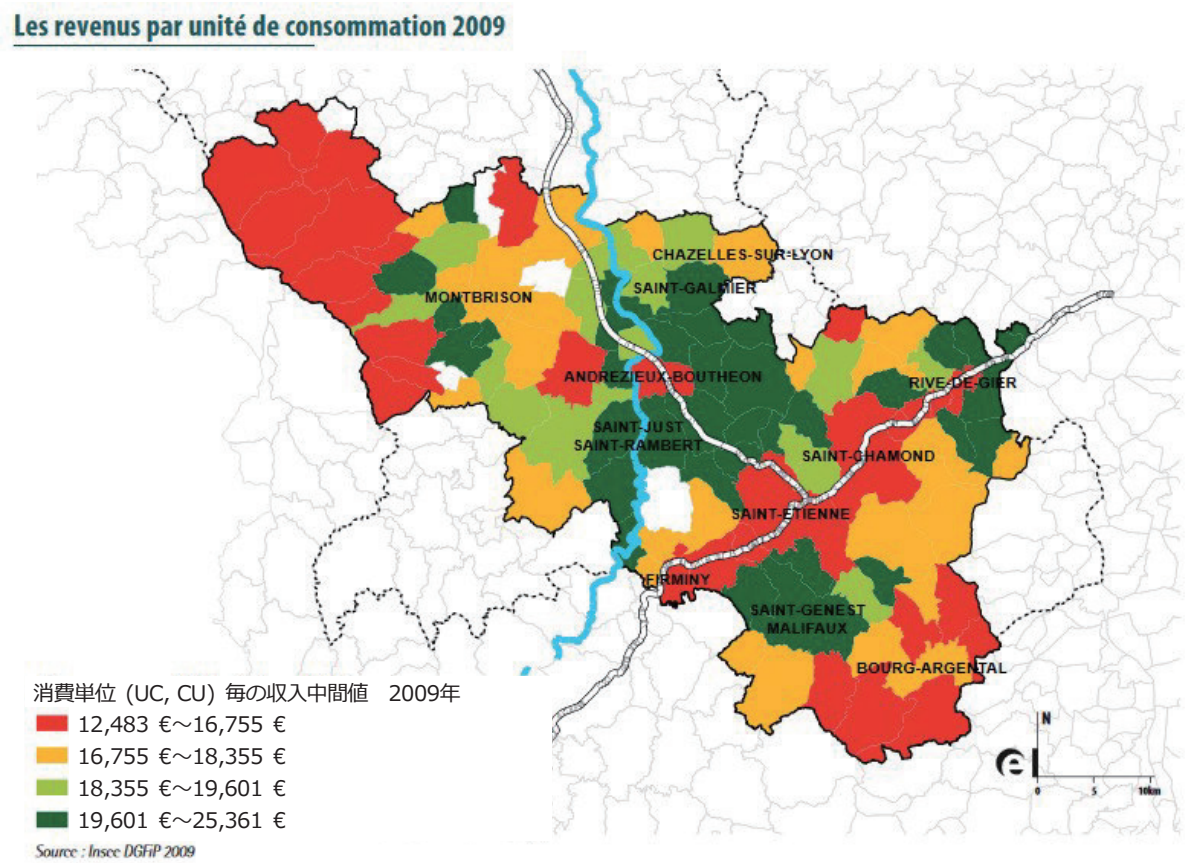

図 13 市町村ごとの収入格差

代に起こったサンテティエンヌ中心市街地から郊外市町村への人口流出である。これに関係するのは、

①郊外での一戸建て住宅街の建築――これは、国レベルでの住宅取得促進策が関係した。

②道路などの交通事情の改善――これにより、遠距離から都市中心部への通勤、通学などの移動が可能になった。

③特定の社会グループとの接触を避けたいとする人々の意向――この場合のグループとは、海外からの移住者を指す。

④自治体の公的スペースや住宅への無関心――2000 年代初めになるまで、市街地中心部の改善・改良について政治的関心がなかった。公共団体・自治体の関心は、1980 年代および 1990 年代にあっては、工業・産業用地の跡地再利用等という経済問題を中心にしていた。

2003 年から 2008 年の期間において、サンテティエンヌ市の人口の動向をみると、同市への転入よりも転出が 7268 人上回る社会減の状況であった。図 12 の矢印は、どの市町村にサンテティエンヌからの転出が向かったかを示している。ここで転出したのは、中間所得層や上位所得層の住民であり、これらの住民がサンテティエンヌ郊外の市町村に移り住んでいった。

以上の人口移動の結果、サンテティエンヌ中心市街地と郊外との間で、世帯収入に格差が生まれた（図 13）。サンテティエンヌの消費単位（UC, CU）[6]収入の中央値（revenu médian 収入が低い順から高い順に並べたときに中央に位置することになる消費単位の年収…小柳注）を比較すると、サンテティエンヌ市の住民世帯と比べて周辺市町村の住民世帯は、27%多い。

[6] 消費単位 consumption unit は、平均的な個人を基準として換算率（修正要素）を決め、異質な要素をもつ世帯員を平均的な個人単位に換算するものである。

サンテティエンヌ市の住民は、多様性を失いつつある。サンテティエンヌ市は、現在では、非常に低収入の住民――生産年齢にある住民及び退職後の住民――と社会・職業的に優位にありしかも市街地に魅力を感じている住民の 2 グループとから成り立っている。

1.2 商業店舗の空き家

a）現状

2017 年において、サンテティエンヌ市の全体の商業施設の状況は次のとおりである。

商業施設数　4154
営業中施設数　3227
空き店舗数　927
空き店舗率　22%

これに対して、2017 年のサンテティエンヌ市の中心市街地の商業施設の状況は次のとおりである。

商業施設数　1700
営業中施設数　1305
空き店舗数　395
空き店舗率　23%

サンテティエンヌ都市圏では、各都市の中心市街地の空き店舗率は、平均 7%である。

b）歴史的進展

サンテティエンヌ市の空き店舗率は、2008 年から 2017 年にかけて変化した（図 14）。10 年前においては、空き店舗は、市街地のなかの利便性の悪いところに存在した。しかし、現在では、文字通りの中心市街地にも空き店舗が存在している。

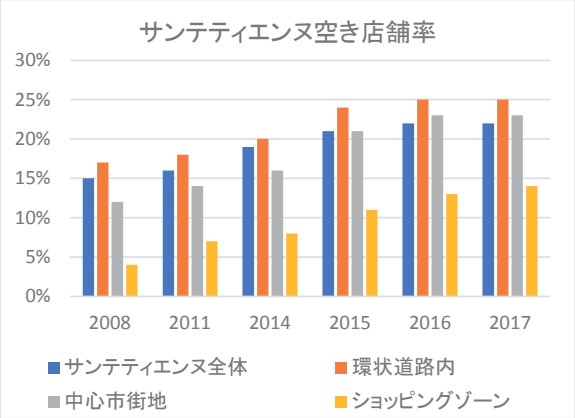

図 14　空き店舗率の変化

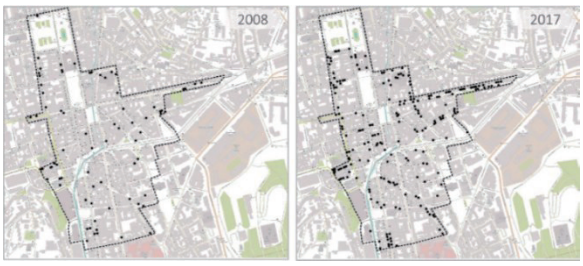

図 15　空き店舗の出現状況

c）空き店舗増加の理由

サンテティエンヌの空き店舗増加の理由は、以下の点である。

- サンテティエンヌ市の人口減少
- 中・高所得層のサンテティエンヌ市からの転出
- 中心市街地の商業地は面積的に限定され、雑多な店舗が存在していること

郊外地での大規模商業施設の誕生により商業購買行動の流出が生じた。商業購買支出が伝統的な商業ゾーン以外でなされる割合は、サンテティエンヌでは、非常に大きい。サンテティエンヌ市の住民は、同市の外で購買支出の 32%を支出している。サンテティエンヌ中心市街地の住民は、中心市街地の外で、購買支出の 85%を支出をしている。

中心市街地の小規模店舗では、在庫管理の問題もあり、郊外の大規模モールに比べ、魅力が乏しくなっている（図 16～19）。

図 16　空き店舗の例

図 17 空き店舗

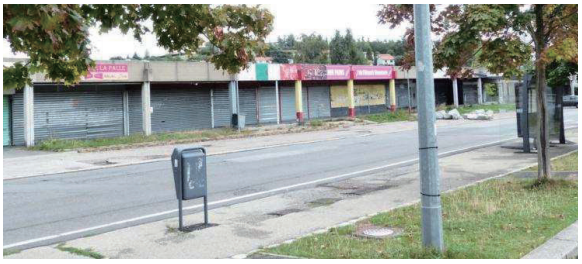

図 18 空き店舗

図 19 郊外の大規模モール

2．空き住宅増加への公的対応

2.1 都市的土地利用のための開発の市町村間での抑制

重要な政策は、次のように、サンテティエンヌ市郊外での土地開発の抑制と既成市街地の土地利用集積度向上である。

地域政策において、今後 15 年間において都市的土地利用を展開しうる一定の範囲の土地を定める。市町村が、土地利用計画を作る場合には、その一定の範囲の土地だけが都市化できるものとする。

市町村において、既成市街地における新規住宅の供給目標を作成する。

市町村が、住宅開発において集積度水準について予め定める。

PLU（都市計画ローカルプラン）を見直し、SCOT（広域一貫スキーム）への適合性を一層配慮して、都市化すべき土地、農業用地、自然保全用地を明確に区分する[7]。

もっとも、サンテティエンヌ都市圏にある相当数の市町村の首長は、既成市街地外部における都市化抑制・都市拡散化抑制という政策に、距離を置いている。

サンテティエンヌ郊外部・周辺部の市町村の首長たちは、これまで同様に、サンテティエンヌからの転入に期待し、これにより、教育施設、商業施設さらには行政サービスの水準維持を願っている。郊外部の市町村は、過去 10 年間にわたって、サンテティエンヌからの転入人口を受け入れるために教育施設を設けたが、今後を考えれば、同様に転入が必要であり、そのためには住宅用地の新規造成が欠かせない。

周辺自治体の首長は、住宅都市としての魅力を高めるのは、既成市街地自治体の首長がなすべき仕事であり、既成市街地を救うために郊外にある自らの地域の住宅開発を犠牲にしたり、抑制したりするのは、適切ではないと考えている。

2.2 空き住宅の除却

空き住宅の除却で問題になるのは、それがあちらこちらに散在していることである。しかも、集合住宅では、一棟全部が空き住宅という場合よりも、一棟の相当部分が空き住宅になっている場合が多い。

このため、いくつかの対応策がとられている（図 20、21）。

社会住宅・公共住宅供給組織は、転居政策を展開している。共同住宅に空き部屋とそうでない部

[7] 内海麻利「フランスの都市計画ローカルプラン（PLU）の実態と日本への示唆」土地総合研究 2015 年冬号 80 頁。フランスの都市計画体系は、「広域一貫スキーム（SCOT, Schéma de Cohérence Territoriale）」と「都市計画ローカルプラン（PLU, Plan Local d'Urbanisme）」からなる。

図 20　都市整備の例（整備前）

図 21　都市整備の例（整備後）

屋がある場合、残存していた住民の転居によって、共同住宅建物全部を空き家とすることができ、これにより、既存共同住宅除却が可能になる。この場合、社会住宅・公共住宅供給組織は、転居対象居住者に移転費・転居費を援助し、その後、自治体なり国家の援助――都市再生全国機関（Agence nationale pour la rénovation urbaine, ANRU）経由の援助――を得て建物除却を行う（図 22、23）。

いくつかの自治体は、建物の劣悪化の著しい住宅――建物が全部空き家ではなく、居住者が残っている住宅――について収用制度を発動している[8]。

[8] 「わが国では、立法者が収用適格事業を限定列挙する方式が維持されている点で、明らかにフランスの方式と異なる」との指摘があるように（久保茂樹「日本における公用の裁判統制―フランス法との比較の見地から」新世代法政策研究 11 号（2011 年）162 頁）、フランスでは、収用適格事業について立法が限定列挙していないため、収用当局の判断にまずは委ねられる。非衛生住宅収用のように、立法者が収用適格事業であることを明記しているものもあるが、それは、限定的なものではない（ルネ・オスティウ、亘理格（訳）「財物行政法における公益概念の変容」新世代法政策学研究 11 号（2011 年）145 頁）。

収用発動には、公益性認定が必要であるが、この場合、建物の劣悪化が収用の公益性の根拠となる。自治体は、建物を取得し、除却を行う。

図 22　郊外の大規模公共住宅の除却

図 23　団地型住宅の除却

2.3　市場に再び出すための住宅再生

国が、ANRUの手を通じて、または直接自治体が、空き住宅の所有者に対して金銭的支援を行い、住宅再生を図る場合もある。金銭的インセンティブが役に立たない場合には、国や自治体は、強制的手段に出る場合もあり、そのときは、建物所有者は、住宅再生のための工事が義務付けられる。

金銭的支援

住宅改善全国機構（ANAH Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat）及び自治体は、空き住宅の多い地区を有する自治体を指定することができる。空き住宅の多い地区については、「住宅改善計画的措置」opérations programmées d'amélioration de l'habitat（OPAH）が実施される。これは次の特徴がある（図 24）。

整備前

整備後

図 24　整備の例

タスクフォースが組織され、これが空き住宅所有者と面会し、空き住宅の再市場化に必要な工事リストを作成する。

ANAHや市町村間協力施設の負担による、金銭的支援が所有者に対してなされる。この場合、空き住宅所有者は援助を得ることと引き換えに義務を負う。その義務とは、建物の再生工事義務及び工事後の住宅を少なくとも6か月以上、一定の制限範囲内の賃料で、一定水準以下の収入水準の居住者に賃貸する義務である。

この政策がうまく機能するには、条件がある。それは、空き住宅の所有者があまり高齢でないこと及び経済困窮状態にないことである。高齢家主や貧困家主の場合には、強制的な手段が必要になる。強制的手段とは、所有者が望まない場合でも工事をさせるというものである。

強制的手段

空き住宅所有者が、住宅再生工事を望まない場合、国、市町村、市町村間協力施設は、工事につ

いて公益性の認定を得て、所有者に対して工事を義務付ける。もしも、所有者があくまでも拒否する場合には、その住宅の自治体への売却を請求する。そして、自治体は、取得した住宅について工事を行う（図 25、26）。

この手続は、2 点で困難がある。

第一は、この手続は、所有者に評判が悪い。所有者は、自ら望まない工事をしかも相当に費用のかかる工事を義務付けられる。

図 25　整備前

図 26　整備後

第二は、この手続では、公共側は、相当の財政的負担を負う。自治体は、建物を取得し、これに工事をしなければならない。さらに、自治体は、その後、建物の賃借人または購入者を見つけなければならない。それがうまくいくまでは、再生した住宅を管理し続ける必要がある。

以上の理由から、強制的措置が発動されるのは、非常に例外的な場合であり、極めて劣悪化した空き住宅地区に限られる。

2.4　社会住宅での空き住宅対策

社会住宅・公共住宅運営組織が、居住者吸引力があると考える建物内に空き住宅を見出した場合、すなわち、建物が人気ある街区にあり、また、近隣の問題がない場合、空き住宅再生を行い、居住者募集をする。この場合、伝統的には次の区分がある。

小改良――建物の状況改善のためのもの（1 万ユーロ以下の費用）

大規模再生――建物の断熱・防音工事、石綿除去工事、住宅内部の区画変更などの大工事（戸あたり 6 万ユーロに及ぶ再生費用）

社会住宅運営組織が、こうした空き住宅再生事業を一定以上の数なすことができるように、国の場合は ANRU を通じて、また自治体は、社会住宅運営組織への直接的金銭支援や消費税優遇、長期低利融資などの間接的金融支援措置を講じている。

2.5　空家税の導入

空家税の目的は、空き住宅の所有者に対して、インセンティブを与えて、その空き住宅を賃貸なり売却なり市場に出させることであり、市町村が課税主体となる。課税できる市町村は、住宅の需給状態に不均衡があると、国レベルで認定されている市町村である。

もっとも、この措置は、実際にはフランスでは広がっていない。その理由は、適用空き住宅となるのは、1 年以上の空き住宅であること及び実際の適用可能住宅は、極めて限定されていることである。老朽化して居住に適合していない住宅には

空き家税の課税をなすことができないのであり、例えば暖房設備の更新が必要な空き家には課税ができない。

また、この措置は人気がない。また、空き住宅の所有者がその市町村に居住している場合には、特に所有者からの反発が強く、政治的に難しい。

３．空き店舗増加への公的措置

3.1　商業的土地利用のための開発の市町村間での抑制

都市計画文書――市町村内部のものであれ、市町村間のものであれ――は、市街地周辺における新規商業用地開発禁止措置を定めることができる。重要商業拠点は、一定のリストにあるものとし、また、計画文書が、新しい商業施設は、中心市街地あるいは既存商業拠点にのみ開設することができると定めるのである。

この制度――新規商業施設枠づけ制度――については、次の点を考慮に入れる必要がある。

フランス議会の議員（国民議会議員及び元老院議員）は、一般的傾向として、都市計画文書の商業施設についての拘束力を弱いものにしようとしている。議員たちは、重要商業施設経営者のロビーイングの影響下にある。ロビーイストたちは、重要商業施設は雇用を創設すると主張し、また、市場メカニズムに逆らうことはできないと主張する。

新規商業施設枠づけ制度が有効であるためには、都市計画文書が自治体間のみならず自治体内部においても記載し、拘束している必要がある。しかし、幾人かの自治体首長は、自治体間文書では商業施設コントロールを受け入れても、それを自分の自治体にまで効力を及ぼすことを望まず、自分の自治体では、自治体間文書を無視して商業施設を許可している。

3.2　自治体の都市計画文書への商業保護措置の導入――商業都市計画への寄与か拘束か？

サンテティエンヌ市の都市計画は、いくつかの街路について、商業用途に限定している。一階の商業施設を住宅に転用することや、商業施設を商業以外の経済的目的（事務所、サービス業）に転用することも禁止している。

その目的は、二つある。第一は、現在商業施設として利用されている建物一階の利用のあり方を保全・促進すること、第二は、住宅、車庫、事務所、サービス施設への転用禁止により、商店街の連続性を確保することである（図 27）。

この転用規制は、一階の空き家の増加につながっている。というのも、これまで店舗として活動していた建物一階がその商業活動を停止した場合、その一階部分の所有者は、建物を売却することが必要になるからである。商業活動沈滞状況下では、一階を借りて店舗営業したいという賃借人が見つかりにくい。（しかし、借り手を見つけにくい一階の購入希望者も少ないであろう…小柳）。かくして、一階は、空き店舗のままになる。本来であれば、他の経済活動、例えば、不動産業事務所やサービス提供会社の事務室、社会機関の事務所にも使えるはずであるが、空き家であることを強制される。

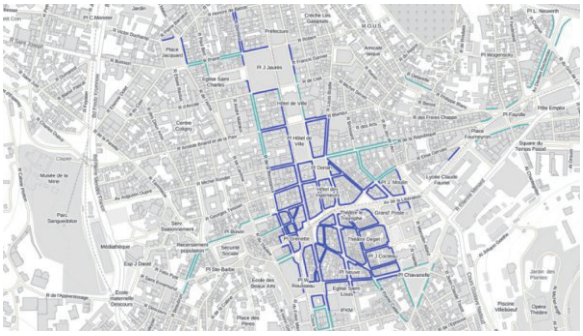

図 27　一階店舗義務街路（青線）

3.3　1000平米以上の面積の商業施設についての許可制：商業改善県委員会の問題

販売施設であってその面積が 1000 平米を超えるものを開設するには、商業改善県委員会（la Commission Départementale d'Aménagement Commercial）による行政許可が必要である。この委員会は、県知事のもとにあり、地方議会議員や商業施設団体、消費者団体が委員になっている。

この委員会が許可を与えるべきではないという意見を出した場合には、商業施設開設希望者は、

国レベルの委員会に不服申立てができる。国レベルの委員会は、しばしば私的利益としての開設者に好意的な判断をする。県レベルの委員会は、その県において、新規商業ゾーンを作ることについて制限的な都市計画がある場合に限り、新規商業施設開設抑制の役割を果たすことができる。

3.4 取得、再生工事、そして投資家の発掘：「商業用不動産ファンド」の導入

空き店舗問題の解決を目的として、サンテティエンヌ市及びサンテティエンヌ都市圏団体は、商業用不動産ファンドを創設した。

このファンドは、SCI（Société Civile Immobilière、不動産民事組合）の形式をとり、出資は、公的・私的団体によってなされている。私的出資は、地域の金融公庫及び銀行からなさる。

このファンドは、商業施設を購入する。必要な場合には、商業用先買権の行使をなす。この先買権は、営業財産（fonds de commerce）の売買があるときに、優先的に取得をなすものである。先買権の行使は、ファンドの戦略に配慮して行う。すなわち、場所が公的であるとか、このままでは好ましくない用途の商業活動に使われる場合があると判断される場合に先買権行使がなされる。

ファンドは、取得した建物部分の再生工事を行う。そして、その建物を借りて営業を行う商業者を探す。ファンドは、建物の所有者であり続けることもあるが、一定期間（5 年）後に、商業者がその建物の部分を取得するとの提案も可能である。

建物取得、工事、そして維持管理には費用が必要である。そのため、ファンドが実際に事業を行うのは特定のターゲットに適合的な場所に限られている。空き店舗の所有者は、いずれ、サンテティエンヌ市が買ってくれるなどと想像すべきではない。

3.5 非商業用途も含めた暫定的利用措置

商業用建物の空き家を防ぐために、サンテティエンヌ市は、所有者と暫定的賃貸借契約を締結する場合がある。この賃貸借契約は、短期のものであり、いつでも解約申し入れが可能である。これにより、サンテティエンヌ市は、空き店舗について、暫定的利用ができる。

具体的には、テンポラリー展示施設として、アーチストの作品、アソシアシオンの活動状況、手工業作品、学生の制作物（美術やデザイン学校の学生の制作物）などの展示を行う（図 28～30）。

サンテティエンヌ市は、低廉な賃料で、これらの展示活動等を許可する。なお、サンテティエンヌ市は、建物所有者には市場家賃を支払う。その差額は、税金である。それゆえに、この措置は、極めて限られた場所でしか行うことができない。

図 28 暫定利用の例

図 29 暫定利用の例

図 30 暫定利用の例

3.6 空き商業施設税

市町村は、空き店舗にも課税でき、この場合、税は市町村に帰属する。1 年以上にわたり、空き店舗としている建物所有者には、課税をなしうるのである。もっとも、所有者が、賃借人を探索したけれどもうまく見出すことができないなどのことを明らかにした場合には、課税はできない。

この空き店舗税を導入しているのは、人気観光地の市町村や商業施設用建物が不足している市町村である。逆に、サンテティエンヌ市のように、人口が減少し、居住者の収入が低下している市町村では、この制度を採用することができない。その理由は、次の通りである。

政治的リスク：空き店舗の所有者は、なぜ課税されるか理解できない。というのも、空き店舗が生ずるのは、町全体の商業的魅力がなくなってきているからである。

市町村にとって、この税は財源として重要なものにならない。非課税の場合が多いし、空き店舗の所有者は、賃借人を探索したがうまくいかなかったというだけで、非課税措置を受けることができる。

商業セクターの中で特定のセクターを選別して課税することができない。商業のすべてのセクターがこの税の対象になる。この税は、極めて人気がないが、それでありながら、課税のための行政的負担は相当のものである。

結論

自治体等が導入している措置が有効であるためには、自治体の力の及ばない要素が働かなければならない。収入増加、銀行借り入れ金利動向、税優遇措置などである。

空き家とたたかうためには、市町村は、相当の予算を投じなければならない。ところが、空き家に悩む市町村は、実は、財政的にも危機にある市町村である。都市からの雇用者・中堅幹部転出は、地方税収の減少をもたらす（土地税、住宅税など）。市町村は、しばらくの間であれば、借り入れにより、資金を確保できる。しかし、最近の国レベルの財政措置は、公的投資の減少をもたらしている。それゆえ、住宅・商業施設の再活性化のための政策に投入可能な資金の減少が避けられない。

補注１　空き住宅分析のための統計

フランスにおいては、空き住宅統計には、いくつかのものがある。まず、フランス国立統計経済研究所（INSEE、l'Institut Nationale des Statistiques et des Etudes Economiques[9]）の統計と公共財政総局（la Direction Générale des Impôts）[10]による統計（FILOCOM、空き家税統計、Majic II、…）がある。それぞれに、利点と限界がある（表 1）。

補注２　空家統計のデータ

公共財政総局提供データ

2013 年にサンテティエンヌ市には 102092 戸の住宅があり、そのうえ、15882 戸の空き住宅がある。その内訳は、13042 戸が私的セクター、2844 戸が公共セクターにある。空き家率は、16%である。

INSEE 提供データ

2017 年に、サンテティエンヌ市には 98517 戸の住宅があり、そのうち、11832 戸が空き家である（空き家率は、12%）。フランス全土の空き家率は、2015 年には 7.9%である。

2017 年にサンテティエンヌ市には、18703 戸の社会住宅があり、そのうち、1651 戸が空き家である。公共セクターにおける空き家率は、8.83%である。空き家率は、地域ごとに大きく異なり、1%から 40%までの相違がある。空き家率が最高なのは、優先都市政策が必要な地域、すなわち、貧困世帯が多数を占める地域の住宅である。

1651 戸の空き家のうち、677 戸が除却対象であり、また、679 戸が 3 年以上の空き家である。

---

[9] INSEE は、Institut National de la Statistique et des Études Économique の略称であり、「主要な統計の作成は国立統計・経済研究所(INSEE)が担当。(経済・財政・産業省の部局として位置づけ)」とされる組織である（総務省「主要国の統計制度及び統計組織について」（2005 年)、https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/special/statistics/reform/06/item2.pdf)。

[10] 「フランスにおける税務行政の執行は、公共財政総局(Direction Générale des Finances Publiques, DGFiP)が行っている。従前は、租税の賦課担当機関と徴収担当機関が分離していることがフランスの税務行政の特徴の一つであったが、納税者サービスの向上や行政効率の向上の観点から、2002 年頃から組織の見直しや統合が段階的に進められてきた。公共財政総局は、2008 年 4 月に、賦課担当機関である租税総局（Direction Générale des Impôts, DGI）と徴収担当機関である公会計局（Direction Générale de la Comptabilité Publique, DGCP）の中央部局が統合して誕生した組織である。公共財政総局は、経済・財務省（Ministère de l'Économie et des Finances）の内部部局の一つ」である（梅原秀明「フランスの税務行政の概要と最近の取組」税大ジャーナル 27 号（2017 年）204 頁、https://www.nta.go.jp/about/organization/ntc/kenkyu/backnumber/journal/28/pdf/08.pdf)。

表 1 空き家の定義

	空き家の定義	調査方式	利点	限界
INSEE	空き住宅とは、調査時点で占有がない住宅	調査は、1ヶ月（1月15日から2月15日まで）の間になされる	1968年からの長期統計である。 フランスの全市町村について利用可能	・調査時点での一時的な居住者不在が空き家として評価される。 調査者による評価の誤り ・5年にわたる推計調査（例、調査は5年ごとになされる。2011年の空き家率は、2009年から2013年の変化率から推計）
FILOCOM (Fichier des logements communaux)[11]	公共財政総局にとり、空き住宅とは、1月1日の時点で空き住宅であって、家具が置いてないものである。このため、該当住宅には住居税(taxe d'habitation)が課税されない。	不動産税課税データに由来する統計調査	住宅の特徴ごとにグループ化されている。 市町村単位で入手できる。	少なくとも11項目については、秘匿情報である。 ・いくつかのデータについてアップデートが必要（住宅の特徴、賃貸価格） ・課税時点である1月1日の調査
空き家税	課税時点である1月1日において2年以上の空き家である住宅 空き住宅のみが対象対象となるには、過去2年間のうち、90日未満の居住しかないことが必要	税務一般法典1407の2条に根拠。2006年7月以後、市町村及び独自課税権を有する市町村間協力公施設（EPCI、日本の一部事務組合のような市町村連合団体）は、空き家税を課税しうる。	毎年入手可能 空き住宅の住所も判明	毎年1月1日時点で2年以上空き家であったものだけの統計。 不衛生住宅等は統計の対象にならない。 市町村の姿勢及び所有者の対応のために、空き家認定において誤りの可能性
MAJIC[12] II	公共財政総局にとって、空き家とは1月1日において家具を置いてない住宅である	公共財政総局による提供がなされる。地籍に登録のある全ての住宅についての調査	住所情報も含む	一つのデータから他のデータへの関連付けが困難（地籍の筆ごとのデータ）

[11] 「FILOCOM（FIchier des LOgements à la COMmune）は、フランス公共・財政総局が、環境・エネルギー・海洋省の求めに応じて、作成する文書である。その内容は、住宅の状況、居住者の状況、所有者、住宅状況の変動についての5年毎の変化の情報であり、更に、居住者の収入についての情報も含む。自治体のみが、その住宅政策のために、このデータを利用できる。」（https://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr/?-Filocom-）

[12] MAJIC（Mise À Jour des Informations Cadastrales）とは、フランス公共・財政総局が作成する地籍情報更新データである。