フランスにおける建築物の美観回復(Ravalement)施策の意義に関する考察

A STUDY ON THE SIGNIFICANCE OF THE "RAVALEMENT" POLICIES IN FRANCE

早田俊広 ——*1 越澤 明 ——*2

Toshihiro HAYATA ——*1 Akira KOSHIZAWA ——*2

キーワード：
パリ, フランス建設・住居法, 美観回復, ファサード, 税制上の特例措置

The achievement of policies to enforce and encourage "Ravalement" works to restore and maintain the quality of building facades at their original conditions in France is quite significant. Such policies as regulation and tax incentives have been improved especially in the 1990s. The basis of these policies is the high priority given to the value of beautiful quality of building facades as a major element of public interests, which is worth considering the implications to policies in Japan.

Keywords:
Paris, French Building and Housing Code, Ravalement, Facade, Tax incentives

1. はじめに

1990年代において、パリの建築物壁面の美観回復が急速に進み、街並みの印象が一変するほどの成果をあげつつある。

本報告では関係政府機関等の文献、データ及びヒアリングをもとに、フランスにおける建築物の美観回復に関する諸施策、特に90年代に強化されたパリ市の規制と国の税制上の優遇措置等の最新の動きをレビューし、建築物の美観回復がいかなるインセンティブによって行われているのかという点を中心に分析したうえで、建築物美観回復の意義とわが国の政策への含意を考察したい。

フランスにおける街並み景観の保全政策に関する研究は、詳細であり示唆に富む和田信幸、鳥海基樹氏の論文（後掲）など多くの業績があるが、建築物の美観回復促進に関する諸施策、特に大幅に拡充されてきた税制上の措置がどのように活用されているかという点については、筆者の知る限り、日本で体系的に論じられていないことから、研究の対象とする意味は大きいと考えられる。

2. 美観回復の義務付け制度の概要

美観回復(Ravalement)とは、建築物の外壁を当初の美しい状態に戻す行為である。石造り、モルタルづくり、漆喰づくり等全ての建築物について、窓枠、樋、鉄細工等を含めた外壁全体の手入れを行うことを意味し、作業は軒樋、両樋、屋根、煙突等の突起物の修理にまで及ぶものである。

パリ市を対象にして美観回復を初めて義務づけた1852年の法令が、1959年に改正され、フランス全土の市町村(Communes)においてその選択により建築物の美観回復の義務づけを導入できるようとなった。「建物のファサードは常に美しい状態に保たなければならない。このために必要となる工事を少なくとも10年に1度は行わなければならない旨を、市町村は建物所有者に義務づけることができ

る。」(建設・住居法(Code de la construction et de l'habitation)1132-1条)この規定により各市町村は、必要があれば、公共の利益を確保するためにファサードの定期的な維持整備を義務付けることとなる。この義務づけは特に景観上の価値を有する地区の美化・保全に極めて大きな効果をもたらしている^{*1)}。

この義務は、パリ市については常に、その他の市町村については、義務づけを自らの決定で選択し、その旨を県の公示リストに登載した場合に適用される。(建設・住居法L132-2条)義務づけを課している市町村は、対象となる建築物(過去10年間以内に美観回復工事が実施された建築物を除く)の所有者に対する執行期限付きの美観回復に関する命令権を有する。命令後6ヶ月以内に所有者が必要な処置を行わない場合、市町村の長(Maire)は、当事者に通知した上で再度最長一年間までの期限を限定した工事完了の催告を行うことができる(同法L132-3条)。これらの命令において、工事の技術上の条件を明確にすることも可能である。命令による期限内に所有者が工事を実施しない場合、市町村の長は、大審裁判所の裁判長の許可を得て、行政上の決定により建築物の所有者の負担で当該工事を代執行することができる(同法L132-5条)。工事実施の義務の不履行に対しては、25,000FF(再犯の場合は50,000FF)の罰金が科せられる(同法L152-11条)。

美観回復工事の義務づけは、当該工事の実施に一般的に必要な行政上の手続きを免除するものではない。従って、美観回復工事の実施にあたっては、都市計画法(Code de l'urbanism)の規定により、建築許可を必要としない建築工事の申請(Déclaration de travaux exempté de permis de construire)が義務づけられ、一連の手続きを経なければならない(同法L422-1条からL422-5条同法施行令R422-1条からR422-12条)。このことは、同手続きにおいて市町村の長は申請に対して拒否もしくは条件付き同意を行なうことができ

*1 経済協力開発機構(OECD)、地域開発部管理官
(2, Rue Andr.-Pascal 75775 Paris, Cedex16, France)
建設省大臣官房建設専門官(OECD 出向中)

*2 北海道大学大学院工学研究科 教授・工博

*1 Principal Administrator, Territorial Development Service, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)
Ministry of Construction, Minister's Bureau

*2 Prof., Graduate School of Engineering, Hokkaido University, Dr. Eng.

ること、さらに、同手続きの過程での「フランス建築物の建築家」への協議制度との関連で、美観回復工事の義務が一層厳格なものとなっている点が注目される²⁾。

ファサードの調和を確保するため、土地占用計画 (POS, plans d'occupation des sols) において、美観回復工事に適用される規定として建築物の外観の色に関する規定を設けることが可能である。また、美観回復工事に関する市町村の行政法規 (arrêté) において、同一地区の建築物の調和に関する規定を定めることが可能である。

3. パリ市における特例及び実施の状況

パリ市における美観回復工事の義務づけについて定める 1991 年 8 月 20 日令 (L'arrêté du 20 août 1991) は、1991 年 9 月 6 日から施行された。以下では一般規定以上に厳格な部分等その特徴を述べるとともに、パリ市における実施状況を紹介する。

同令第一条は「パリ市に存在する建築物の所有者は、美観が十分な状態に保たれていないファサードの美観回復を行う義務を有する。」と宣言している。建築物を美しい状態に常に保つための、美観回復及び維持管理の義務は、当該建築物の立地、当該建築物が面している道路もしくは河岸、あるいは住民の意見に関わらず、パリ市に存在する全ての建築物に適用される³⁾⁴⁾。適用の対象となるのは、道路、中庭、小規模中庭又は庭園に面しているファサード、盲壁、破風、及び排煙・通風用管路の屋上突起部分であり、美観回復の義務は、全ての開閉部分 (ドア、開き窓、冊子、よろい戸、金属製シャッター、柵等)、ウインドー (商業店舗のショーウインドウ、商業及び業務用オフィスのウインドウ、看板等)、全ての外部付属物 (庇、日よけ、仕切り等)、レリーフ作品、出窓、バルコニー、コーニス、胴蛇腹の洗浄と再塗装を含む (同令第 2 条)。ファサードの美観回復のためにとられる技術的手段は、工事の申請において特定されなければならない (同令第 3 条)。

歴史的建造物として指定された建築物 (immeubles classés monuments historiques) の美観回復は、工事申請の規定の適用を受け、「フランス建築物の建築家」の同意を得て実施されなければならない。また、登録建造物 (immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques) の美観回復については、「フランス建築物の建築家」の事前同意を得てなされる建築許可の対象となる (同令第 3 条)。

行政当局は、予定されている工事の技術的手段が対象となるファサードの性質や状態からみて不適切である場合、この工事の実施を拒否することができる。また、行政当局は、ファサードの色が、近隣空間の質や利益を害する場合、工事の実施を拒否し、もしくは、特定の方法をとることを条件付けることができる (同令第 3 条)。同政令第 4 条及びパリ市の土地占有計画は、美観回復工事の実施方法について詳細な規定を定めている (例として、乾燥した砂の吹き付けその他の物理的方法及び居住者、工事作業従事者の健康を害する恐れのある化学品による洗浄の禁止等)。

同令の規定に対する違反は、違反行為の確認を委任された市の職員により確認され、当該職員による口頭での違反の指摘は、反対の証明がなされるまで違反の証明となる。口頭での違反の指摘は遅滞なく検察官に伝達される (同令第 10 条)。以後は一般則に従い実施命令、代執行となるが、パリ市の担当官によれば、代執行規定の威嚇

的效果により実施命令は必ず守られており、同規定がパリで発動されたことは一度もないとのことである。

パリ市においては 1998 年 3 月～99 年 2 月の一年間で 3,737 件、1999 年 3 月～2000 年 2 月の一年間で 3,645 件の美観回復工事申請があったが、パリ市にある建築物約 8 万棟が 10 年に 1 度工事を行なうにはこの数字は半分にも満たない。このことから、美観回復が法律上 10 年に一度の義務とされていても、実際に工事の命令はよほど悪化した建築物に対してしか行われていないことがわかる。実際パリ市では、工事の命令を多用するより、むしろ、市民意識の向上、業者団体の質の向上、技術面でのサポート等を行なうことが有益と考えており、1991 年、1995 年、2000 年に美観回復工事についてのパリ市長と各種関係団体との協定を締結している。

4. 促進を奨励するための税制上の優遇措置

美観回復の義務付けを実行あるものとするため各種の優遇措置が講じられている。融資制度としては、美観回復工事費用を負担する十分な資力がない所有者に対する住宅貯蓄低利融資 (épargne logement) がある。また、美観回復工事も、社会政策的な各種補助プログラムの対象となっており、住宅の大規模改築や修繕と同様の補助金が用意されている。特に重要なのは、住居の改善に係る居住改善全国事業団 (ANAH, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) の補助金⁵⁾、住居改善プログラム (OPAH, Operation programmée d'amélioration de l'habitat) 対象建築物に対する補助等である。また、美観回復工事について一定期間にわたる税金、足場その他の土地の占用料、道路占用料等の賦課金の免除等を与えている市町村がある。

以下では、特に税制上の優遇措置についてその変遷を追いつつ意義を考察する。

建築物の美観回復工事に要する経費に係る税制上の優遇措置は、1964 年 12 月 23 日法 (loi n.64-1279 du 23 décembre 1964) に起源をさかのぼることができる。1965 年 1 月 1 日から適用されたこの所得税 (国税) に係る優遇措置は、主たる住居の購入、建設、大規模改修及び美観回復工事についての借入金の利息分の所得からの控除制度であった。1983 年 12 月 29 日法 (loi n.83-1179 du 29 décembre 1983) は、この所得控除制度を税額からの控除制度へと強化し、この措置は 1983 年 1 月 1 日にさかのぼって適用された (同法により改正された租税一般法第 199 条追加 1, Code général des impôts (CGI, Décret du 6 avril 1950) art. 199 sexies 1)。

続いて、1997 年財政法 (Loi de financier 1997, art. 89-I) は、1985 年 1 月 1 日から適用が開始されていた、自らの居住の用に供する主たる所有住宅の大規模改修工事及び特定の改良工事に要する費用の所得税に係る税額控除制度 (租税一般法第 199 条追加 C, CGI art. 199 sexies C) を、美観回復工事にまで拡大した (同法により改正された租税一般法第 199 条追加 D, CGI, art. 199 sexies D)。これにより美観回復工事に関する税制優遇は、工事費のローン利息分の税額控除制度から工事費そのものの一定限度での税額控除制度へ大きく拡充された。なお、1997 年以前のローン利息控除制度に設けられていた、10 年間に 1 回 (木造建築物にあっては、5 年間に 1 回) という利用制限も無くなっている。

同じ 1997 年財政法により住宅関連税制が大幅に整理縮小された (住

宅取得費控除の廃止等)こととあわせて考えると、美観回復に対する税制優遇上のプライオリティが、一段高く与えられたことがわかる。

表1 1996年までと1997年からの優遇措置(美観回復工事関係)の相違点

	1996年までの優遇措置	1997年からの優遇措置
対象となる費用	美観回復工事費に係る借入金の利息支払額	美観回復工事費
対象となる者	自ら居住する主たる住居の所有者	自ら居住する主たる住居の所有者
対象となる費用の上限	15000FF フラ扶養家族一人当たり 2000FF	独身者 20000FF、夫婦 40000FF 扶養家族一人当たり 2000FF (原則)、2500FF (第2子) 又は 3000FF (第3子以降)
控除算入率	利息支払額の25%	工事費の20%
適用期間	1990年1月から1996年12月	1997年1月から1999年9月
対象となる住居	建築後10年以上を経過したもの	建築後10年以上を経過したもの

さらに、2000年財政法(Loi de financier pour 2000)は、住宅の改築、維持改修、改良、美観回復等の工事費(新築工事は除く)に係る大幅な付加価値税減税を導入すると同時に、1997年財政法による住宅の改修、改良、美観回復工事に要する費用の税額控除を廃止した(同法第5条Iによって追加された租税一般法第279-0条の2, CGI art. 279-0 bis, |partiel ajouté par L. fin. 2000, art. 5, I partiel)。この付加価値税減税は、個人所有に係る副次的住居(別荘等)を含むすべての住居を対象として適用され、所有者自らが住居の用に供しているか、賃貸しているかの別を問わず、工事費に対する付加価値税率を大幅に引き下げるものであり、1999年9月15日にさかのぼって適用されている。なお、1999年11月23日付け経済大臣声明により、5.5%の軽減税率は、建物の50%以上が居住用である場合には、建物の共用部分における工事にも適用されることとされた。

改正の評価であるが、美観回復工事に与えられていた税制上の特別の取り扱いを一般的な住宅工事優遇税制に埋没させた点では、美観回復政策の後退のようにも見える。確かに、例1のとおり、従来の税額控除上限額(夫婦世帯、子どもなしの場合40,000FF)程度的美観回復工事を行う場合は、減税額は減少してしまう(この世帯の場合でも、工事額が63,895FF以上であれば新税制の減税額のほうが大きい。 $X \times (0.206 - 0.055) \geq 9,648$ となる $X \geq 63,894.039$)。しかし、

表2 美観回復工事費についての新旧税制の主な相違点

	1997年財政法	2000年財政法
軽減措置	・工事費の20%を税額控除 ・上限額制限 ・申告により翌年還付	・工事費への付加価値税率の軽減(20.6%→5.5%) ・上限なし
適用を受ける者	・自ら居住の用に供する主たる住居の所有者	・主たる住居、副次的住居の所有者(自ら居住する者と賃貸する者いずれも)
適用対象住居	建築後10年以上を経過したもの	建築後2年以上を経過したもの
美観回復工事に係る減税規模	1年間で約40億FF(推定)	1年間で約200億FF(推定)

住宅税制の担当者の見解は、1)副次的住宅や賃貸所有者にまで適用が拡大された結果、美観回復工事に係る減税規模だけをみても約4倍と推定されること、さらに、2)今回の大幅減税によって全ての住宅の維持改修コストが大幅に下がることにより全ての家計にとって美観回復工事を負担するゆとりが生ずることから、美観回復の一層の促進に資するものであるとのことである。実際、パリ市内の2000年1月、2月期的美観回復工事申請件数は685件と、前年同期の申請件数635件に比べ8%増加しており、今後この傾向がどうなっていくかが注目される。

例) 美観回復工事費用(TVA課税前)が40,000FFの場合

1997年法優遇適用による所得税減税額:

$40,000\text{FF} \times 1.206 (\text{TVA 課税後の工事費用}) \times 0.20 = 9,648\text{FF}$ (夫婦世帯の場合。独身者の場合工事費の上限適用により $20,000\text{FF} \times 1.206 \times 0.20 = 4,824\text{FF}$)

2000年法優遇適用による付加価値税源税額:

$40,000\text{FF} \times (0.206 - 0.055) = 6,040\text{FF}$

5. 結語

美観回復の義務規定は、衛生上の目的から設けられたものであるが、今日では、美観もしくは建築物の歴史的価値の保護といった目的を伴っており、むしろ、これらの新しい目的によって正当化されると理解されている。

パリ市の都市景観は、19世紀後半のオスマンの都市改造期に基本的に形作られたものを継承しているが、第二次大戦後、特に高度成長期において、経済成長、開発優先に政策がシフトした結果、この時期の開発行為、建築行為によって街並み景観が悪化した。この反省から特に60年代後半からは、1967年の土地基本法の制定及び同法による協議整備区域制度の導入、1977年のパリ市土地占有計画の策定などによる、開発を特定の地域に誘導しつつ一般地域の開発を厳しく抑制する政策とあわせ、1976年7月10日法による景観考慮を含む環境インパクト調査の義務付け、1993年1月18日法による建築許可規定への景観条項追加など、都市の景観、美観に対する政策が強化されてきている。建築物の美観回復施策の段階的強化も、かかる歴史的文脈で理解することができる。

美観回復政策は、「建築物の外観は、公共の利益に属するものである」という基本的思想に裏付けられているものである。規制を受ける側の建物所有者や建築家を含め、今回取材した関係者に共通する考え方は、街の美観という公共の利益の確保のために公権が強力に介入するべきであるという基本哲学である。

単体として、もしくは、街並み景観を構成する集合体としての建築物のファサードの「美しさ」の確保は、美観価値観に強く左右される問題である。具体的には、古くからある建築物の外観を維持していくことが「美しい」とする美的価値観が政策の前提となっており、また、前述した「フランス建築物の建築家」により、具体的美観回復工事について彼ら固有の美的価値観に基づく介入がなされるしくみとなっている。即ち、全国で200人、パリ市で11人の「フランス建築物の建築家」の美的価値観を、国民が受け入れていることになるが、この点について、フランス政府文化・通信省の担当者は、「民主的な手続きにより正当性を与えられた政府は、その美的価値観を国民に強制することができる」という考え方が、こうした政策を正

当化する根拠である。」と説明している。こうした政策の正当化の根拠については、専門家の役割や過去の判例の積み重ね等の実証的な検証を今後さらに行っていく必要があると考えるが、都市計画を始めとする土地利用計画や土地収用などの点でしばしば論じられる、「公権」と「私権」の関係がフランスと我が国で異なっているという論点だが、ここでも大きく関係していると考えられる。しかし、日本においても、地方公共団体による景観条例制定の動きなど、景観の価値についての国民的な理解は次第に強まりつつあると考えられる。フランスの政策を構成する規制と促進のうち、促進策については、近い将来の導入の可能性を検討することにも一定の意義が認められると考えられる。

謝辞

本報告は、フランス政府設備・交通・住宅省の Etienne Duvivier 氏、同文化・通信省の Jean-Marc Huertas 氏、同省パリ建築・文化財局 Jean-Marc Blanchecotte 氏、パリ市都市整備局の Maurice Laurent 氏、パリ都市計画アトリエの Isabelle Querlier 女史、そして、在仏 20 年の建築家高橋博泰氏には文献調査、ヒアリングでご協力をいただき感謝する。また、本報告の作成にあたり、冒頭にも紹介した和田幸信、鳥海基樹両氏の論文「歴史的環境の保全と景観計画」には、強く触発されるものがあつた。これらの方々記して謝意を表する。

注釈

- 1) 契約において特段の規定がない場合、法令の定めに従って実施された美観回復工事の費用は、賃貸人が負う。これは、民法の規定上、賃貸人は、賃貸の対象物を賃貸開始時点での使用に供された状態に保つことを義務づけられていることによる。
- 2) 県ごとに置かれる文化・通信省の地方機関（県建築・文化財局、Service départementaux de l'architecture et du patrimoine）に属する「フランス建築物の建築家」（Architectes des bâtiments de France）は、指定又は追加登録の文化財（Monument classé ou inscrit）の周囲 500 メートルの範囲内における建築工事申請について、市町村の建築許可担当部局より協議をうけてその意見を述べ、建築許可部局は、この意見を踏まえて工事の実施の拒否もしくは、工事実施方法についての条件付けができる。この協議では、文化財と周辺環境との調和（文化財の見える範囲、文化財から見える範囲の景観を文化財にふさわしいものとする）という観点から文化財に視覚的インパクトを与えるか否かの観点で当該工事についての意見を述べるのが、制度本来の趣旨であるが、美観回復工事の申請書類の審査にあたっては、一段踏み込んだ立場、すなわち、美観回復工事の対象となっている建築物及びその周辺の「美しさ」そのものという観点から、工事の方法等について意見を述べるケースも見られる。多数の文化財を有するパリ市においては、20 区内のほぼすべての土地が文化財から 500 メートル以内に入っており、この手続きはほぼ必須のものとなっている。
- 3) 1) 協議整備地区（ZAC, zone d'aménagement concreté）内の建築物でパリ市議会の議決により指定され、保存の対象とされていないもの
- 2) 公共の用に供するため収用手続きが開始されている建築物

（非衛生住居の除去について定める 1970 年 7 月 10 日法により収用される場合を含む。）

- 3) 解体の許可がなされた建築物もしくは解体の行政命令が通告された建築物（許可もしくは命令の対象となっている工事が、美観上適切な状態にないファサードに及ぶ場合に限る。）は、適用除外される。（同令第 8 条）
- 4) 1948 年 9 月 1 日法による階層区分上 3B 及び 4 の階層に該当する住宅が過半数を占める建築物の所有者は、美観回復義務の遂行について、請求により猶予を得ることができる。この猶予は、特に建築物の状態を理由に拒絶される場合がある。（同政令第 7 条）
- 5) 国の予算措置をうけて、賃貸目的のための住宅所有者が行う改良工事に対し財政支援を行い社会住宅の改善とその供給拡大を図る。助成額は、原則として対象工事費の 25% であり、最高 75% まで増額されうる。本予算は 1997 年で約 25 億 FF であり、総工事費約 120 億フランに相当する住宅改善が行われている。

参考文献

- 1) Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Ministère de la Culture et de la Communication, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat : Intervenir en quartiers anciens, pp.276-278, pp.415-533, Le Moniteur, 1999
  - 2) Journal officiel N. 1345 : Protection du patrimoine historique et esthétique de la France, Direction des journaux officiels, pp. 23-40, pp.325-367, 1997
  - 3) Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Le financement du logement en France, pp.19-22, Editions de la DGUHG, 1999
  - 4) F. Virolleaud et M. Laurent : Le ravalement, Le Moniteur, 1993
  - 5) Le Particulier : Le ravalement, une mise en valeur de votre patrimoine, p.23, Le Particulier, mars 1993
  - 6) Edition Legislatives : Dictionnaire Permanent Construction, Bulletin 287, pp.2381-2408, Edition Legislatives, janvier 2000
  - 7) op.cit.6), Feuillet 138, pp.2578C-2650, pp.2597-2660
  - 8) op.cit.6), Feuillet 137, pp.1113-1119
  - 9) op.cit.6), Feuillet 136, pp.915-930
  - 10) Edition Legislatives : Code Permanent, Construction et de Urbanism, pp.211-212, pp.562-564, pp.648-648A, Edition Legislatives, 2000
  - 11) Henri Jacquot, François Priet : Droit de l'urbanisme 3e édition, pp.558-561, pp.598-602, Editions Dalloz, 1998
  - 12) J.P. Forget : Le permis de construire et le droit des sols 3e édition, pp.159-163, Editions Dalloz, 1996
  - 13) 和田幸信・鳥海基樹、歴史的環境の保全と景観計画（西村幸夫「都市の風景計画」所収、pp.39-67）、学芸出版社、2000
  - 14) 原田純孝・広渡清吾・吉田克己・戒能通厚・渡辺俊一編：現代の都市法、pp.276-294、東京大学出版会、1993
  - 15) 財団法人自治体国際化協会：現代フランス都市計画の手法(1) pp.2-4、(2) pp.1-8、財団法人自治体国際化協会、1994
- [2000年4月19日原稿受理 2000年7月26日採用決定]