



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	フランスにおける非衛生住宅立法の展開 - 1902年「公衆衛生法」の成立とその意義 -
Author(s)	吉田, 克己; YOSHIDA, Katsumi
Citation	北大法学論集, 47(2), 1-67
Issue Date	1996-07-31
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/15668">https://hdl.handle.net/2115/15668</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	47(2)_p1-67.pdf



# フランスにおける非衛生住宅立法の展開

——一九〇二年「公衆衛生法」の成立とその意義

吉 田 克 己

## 目 次

はじめに

- 1 一九世紀末葉の問題状況と制度改革要求の提示
  - (1) 非衛生住宅に関する一九世紀末葉の問題状況
  - (2) 公衆衛生論者による制度改革要求とその特徴
- 2 一九〇二年公衆衛生法の成立
  - (1) 非衛生住宅立法から公衆衛生立法へ——一九〇二年法の成立過程

- (2) 一九〇二年法における非衛生住宅対策
- 3 一九〇二年の歴史的意義とその後の展開
- (1) 一九〇二年法における規制的介入とその後の展開
- (2) 一九〇二年法における事業的介入とその後の展開
- 4 小括——非衛生住宅立法と労働者住宅問題

## はじめに

われわれは、この間、フランス住宅法制の歴史的展開に関する検討に取り組んでいるが、第三共和政前期（その成立から第一次世界大戦までの時期を想定している）における問題の検討に入った前稿<sup>（一）</sup>においては、まず、この時期における住宅問題とそれへの対処を目指した公的介入のさまざまな試みを取り上げた。具体的な検討の対象としたのは、一八八〇年代のパリ民衆運動とそれを契機とするパリ市参事会における議論である。一八八〇年代に活発なものとなったパリ民衆運動の中では、高家賃問題への対処を中心としつつ、建物賃貸借に関する第二帝政期の改革要求をさらに発展させる形で、この領域における「下からの」改革要求が提示される。そして、これを受けて、パリ市参事会においては、パリ市を主体として労働者住宅を大量に建設・供給するという形での住宅問題への対処が目指されるのである。公的介入論の本格的な提示である。労働者住宅の大量供給は、高家賃問題だけでなく、非衛生住宅問題にも対処しうる性格のものであった。しかし、さまざまな路線の対抗の中で、この試みは、結局挫折の運命をたどった。

他方、この時期には、固有の非衛生住宅問題についても新たな展開が見られた。この領域におけるフランス最初の立法は、一八五〇年四月一三日の「非衛生住宅の衛生化に関する法律」(一八五〇年法)<sup>(2)</sup>である。この立法は、内容的にはきわめて不十分であり、非衛生住宅問題への対処策として十分な実効性を持たなかった。それにもかかわらず、第二帝政期には、その改革を求める要求はいまだ顕著な形では見出されない。しかし、第三共和政期に入ると、非衛生住宅問題は、再び鋭い社会問題となり、さまざまな改革要求が活発に提示されるようになる。それは、右で触れた高家賃問題の深化に対して提示されるさまざまな改革要求と時期的には重なるが、この二つの領域における改革要求の主体はまったく異なる。非衛生住宅問題の場合には、一九世紀前半期と同様に現実の居住者である都市民衆は必ずしも強い問題関心を示さず(それでも、後述のように、相対的には問題関心の高まりが見られるが)、現実の居住者ではない、医師を中心とする公衆衛生論者が改革要求の立役者となったのである。

一九〇二年二月一五日＝一九日の「公衆衛生 *santé publique* の保護に関する法律」(以下、一九〇二年法と略称する)は、そのような要求を受けて成立したものに他ならない。同法は、そのタイトルが示すように、狭義の非衛生住宅問題対策に限定されず、まさに公衆衛生の総体を対象とする基本法として成立したが、非衛生住宅立法としても重要な意義を有している(この一九〇二年法の制定に伴って、非衛生住宅に関する一八五〇年法は廃止された)。また、その後も、一九〇二年法の改正という形で非衛生住宅立法の展開が見られた。現実に顕著な立法上の展開が見られたという意味で、この領域における問題の展開は、高家賃問題を契機とする公的介入の試みとはまさに対蹠的である。本稿においては、前稿までの作業を受けて、このような一九〇二年法の制定過程をフォローし、その性格と歴史的意義の検討を行なうことにする。なお、この時期にはさらに、「博愛(フィラントロピー *philanthropie*)」の理念に基づく民間レベルでの労働者住宅供給運動が活発に繰り広げられ、それを受ける形で、初めて労働者住宅の供給促進に関する立法として一八九

説  
四年一月三〇日―二月一日の「低廉住宅 Habitations à bon marché に関する法律」が制定される。しかし、この動向については、別稿を用意することにした。

以下では、まずこの時期における新たな立法展開の背景にある問題状況と制度改革要求の動向について検討し(↓1)、次いで一九〇二年法の成立過程を検討したのちに(↓2)、その後の展開も見据えた形で、住宅法制や都市計画法制、さらに一般的には土地所有権立法の歴史的展開の中での一九〇二年法の意義について考えてみたい(↓3)。

(1) 吉田克己「一九世紀末期フランスにおける住宅問題と公的介入の試み」北大法学論集四七卷一号(一九九六年)。

(2) 一九世紀前半期の住宅問題の展開および一八五〇年法の制定過程と同法の歴史的意義などについては、吉田克己「一九世紀フランスにおける住宅問題と法(一)」、「法政理論一九卷二号(一九八六年)」、同「二〇卷四号(一九八八年)」で検討を行なった。

## 1 一九世紀末葉の問題状況と制度改革要求の提示

(1) 非衛生住宅に関する一九世紀末葉の問題状況

第二帝政期のオスマンによるパリ改造事業は、さまざまな狙いを持っていたが、その中に公衆衛生的な狙いも含まれていた。すなわち、それは、広い幅員の大通りを貫通させることによって狭小な街路で構成された日照・通風条件の劣悪な中世的都市構造を打破するとともに、下水道に象徴される公衆衛生上の基盤整備を大幅に進めたのである。この事業

の結果、たしかにパリ都心部を中心として、稠密な中世的都市構造は打破され、大規模な街路に面して美麗な中高層の不動産が立ち並ぶことになった。しかし、都心部においても、一步表通りから裏に入れば、そこには老朽化し衛生性の点で問題をかかえる建物が堆積していた。また、第二帝政期の不動産ブームの中でパリ外縁部に建設された労働者向けの賃貸不動産は、建設主体が最大限の利潤獲得を追求して建築費用を切り詰めたことから、建設当初からその質の点で多くの問題をかかえていた。<sup>(4)</sup> 非衛生住宅問題は、第二帝政期の都市改造事業を経ても、何ら解決していなかったのである。

第三共和政期に入ると、都市部とりわけパリにおける労働者住宅の非衛生性に警鐘を鳴らして世論を喚起しようとする動向が目立ってくる。そのイニシアチヴをとったのは、公衆衛生にかかわる学者・実務家 (Hygieniste) 以下、「公衆衛生論者」と呼ぶ) であった。その代表的な論者と目される医師デュメニル (Du Mesnil) は、「この当時の労働者住宅の一般的状況を次のように報告している。<sup>(5)</sup>

労働者住宅が集中している街区の一般的な問題は、街路が狹隘で日照条件がきわめて劣悪なことである。その結果、まず地表階の住宅に問題が生じることになる。「これら (II 地表階の住宅) は、一般的に言ってまったくの穴蔵である。むき出しの地面、長期間にわたって汚染されてきた土地の上に建設されたうえに、建物は時として道路よりも低くなっているため、住宅の中に、土地を伝って、また壁を伝って湿気が浸透してきている。いたるところで水分が浸み出している。湿気だらけのこのような空気の中では、家具は損耗し、衣類は黴だらけになってしまう。住民の抵抗力は日毎に減少し、彼の健康は繰り返し返される打撃に抵抗することができない」(p. 4)。

それでは、階を上がるとどうか。それでも事態は一向に改善されない。「有機物質が堆積して汚れた階段を登ってみよう。……各階の中間部には、便所が設置されている。その掃除はほとんどあるいはまったくなされず、便器は単

に大きく口を開いた穴にすぎない。床の状態もひどく、そこからむかつくような悪臭が発されている。それは、階段室を充滿し、住宅にまで侵入している。各階には、階段の明かり取りと通風のために窓があり、その傍らには家庭で使った水の排水のための流しが設置されている。しかし、それには閉鎖装置 (Temeure) がついていない。この流しに、その階の家庭で使われたあらゆる液体物が流され、その上、そのような場所にはありうべからざる物質まで持ち込まれる始末である。そこから発せられる吐き気をもよおす悪臭が、階段さらには住宅の汚染状態を一層ひどいものとしてい<sup>(6)</sup>る (p. 51)。

かかる報告に接するとき、われわれは、時代を半世紀ほど遡った錯覚に捉われるであろう。実際、右の報告に示された非衛生住宅の状況は、一八三〇年代にコレラ委員会が行なった報告<sup>(7)</sup>に示されたそれとほとんど異なるところがない。半世紀の経過にもかかわらず、このような非衛生住宅は一向に無くならず、頑強に存在し続けたのである。

ところで、かつて一九世紀前半期のパリでその非衛生性をとりわけ問題にされたのは、家具付宿泊所であった。非衛生住宅問題のこの「主役」は、一九世紀末のこの時期にも「健在」である。デュルメニルは、家具付宿泊所の状況についてもわれわれに報告を残している。<sup>(8)</sup>「家具付宿泊所が設置されている不動産の大多数は、衛生の観点から見ても極めて嘆かわしい状態にあることが確認された。そこでは湿度が絶えることはなく、通風と日照条件は不十分であり、その不潔さはひどいものである。住宅は、それぞれの季節の天候不順に対して、多くの場合、不完全にしか保護されていない。中庭・小中庭は、腐敗したすべての種類の汚物の堆積によって汚染されている。雨水および生活排水がそこから流れず、澱んで腐敗している。便所 (privé) は、それが存在するときでも、数的に不十分であり、その不潔さは目に余るものである」(p. 206)。一八七六年から七七年にかけての腸チフス流行の際に、患者の多くはこのような家具付宿泊所から出た (p. 205)。そして、この当時、かかる家具付宿泊所の数自体はさほど増えていないのにその住民数は急

増する（それは個々の家具付宿泊所の過密化を意味する）、という憂慮すべき事態が進行していた（pp. 202-205）。

以上のように、非衛生住宅の具体的状況には、一九世紀前半期とその後半期とで顕著な改善がなかった。しかし、この二つの時期の間には決定的に異なる点もあった。それは、パストゥールによる伝染病のメカニズムの発見である。たしかに一九世紀前半期にも、住宅の衛生性とコレラを中心とする疾病の発生・伝播との間に高度の相関関係があることは認識されていた（いわゆる「瘴気」説）。しかし、その正確なメカニズムは認識されていなかったし、したがってその予防に当たって住宅の衛生性が果たす役割も正確には認識されていなかった。パストゥールは、伝染病の原因が病原菌であること、この病原菌の繁殖に際して住宅の衛生性がきわめて大きな役割を果たすことを明らかにした。<sup>(9)</sup>したがって、個々人の健康・衛生は、単に個人の問題に止まるものではない。それは、社会全体、公共団体の全体にかかわる問題なのである。このような認識の発展を前提にして、この時期の著名な公衆衛生学者ノモドは、公共団体は公衆衛生を保全するために個人の自由を制限して介入することができるか、との問いを發し、次のように躊躇なくそれを肯定する。

「国は、重要、確實でかつ国によってしか実現することができない一般利益の実現を目指す場合でなければ、個人の自由な活動に対して何事かを試みてはならない。（しかし、）われわれが主張したいことは、公衆衛生がそのような一般利益の一つであること、そして、それが国の介入を正当とし必要とする要件を満たしていることである」<sup>(10)</sup>

公衆衛生確保のための公的な介入の必要性はまた、この時期から深刻な問題として立ち現われつつあった人口停滞問題への対処の観点からも根拠づけられた。ここでも右に挙げたノモドに依拠して問題状況を見てみよう。<sup>(11)</sup>

の時期、フランスの出生率は顕著に低下したのに対して、死亡率はほぼ横這いの状態にあり、一八九〇年代には死亡率が出生率を上回るに至った。<sup>(12)</sup>これは当然に人口増加率の低下をまねく。ヨーロッパの他の諸国との比較では、出生率の低下は共通の現象としてどの国でも見出される。しかし、他の諸国では死亡率の低下を実現することによって人口増加

の傾向を維持している。これに対して、フランスの場合には、死亡率低下に成功していないために、人口増加率という点では、他の諸国と相当の差がつくに至っている。具体的には、一八九〇年から一九〇〇年の十年間で、人口一〇〇〇人に対する人口増加数は、ドイツ二三八・六人、イギリス二一六・七人、イタリア一〇七・六人、オーストリア一〇三・七人に対して、フランスではわずか六・五人に止まったのである。ノモドによれば、出生率の低下については、その原因を探求することは難しいし、それを上昇させるための対策も一朝一夕に講じうるものではない。しかし、死亡率を低下させるための対策は、ある意味ではきわめて簡単である。「衛生立法および衛生行政は、その効果として、ほとんど即座に死亡率の低下をもたらす。この法則には、今までのところ例外はない」<sup>(13)</sup>からである。このようにして、公衆衛生立法の領域での強力な介入が要請されるのである。

公衆衛生確保のために、非衛生住宅問題への対処が重要な課題の一つとなることはいうまでもない。しかし、この課題を担うべき一八五〇年法の考え方は、右のような公衆衛生論者の観点から見ると、いかにも微温的で不十分なのであった。別稿（前掲注（2）論文）において詳しく検討したように、同法の適用範囲は、当該不動産が賃貸されている場合に限定されていたし、また、非衛生住宅対策の中核的役割を担うべき「非衛生住宅委員会」の設置は、市町村の任意に委ねられていた。そして、この考え方のもとで、現実には市町村がこの委員会の設置に積極的ではなく、しかもその傾向は時間の経過につれて甚だしいものとなっていた。一八八〇年代には、この委員会が活動している都市は、全国でも数えるほど位しか存在しなくなっていた。しかも、それらの都市について、そもそもこの委員会に認められる権限は十分なものではなく、必ずしも十分な活動は保障されなかったのである。かかる状況を改善すべく、公衆衛生論者による一八五〇年法の改正要求が展開される。

- (3) この事業については、吉田克己「一九世紀フランスにおける建物賃貸借とオスマンのパリ改造事業(二)」北大法学論集四六巻四号(一九九五年)参照。
- (4) 以上の点をより具体的に知るためには、たとえば、Le Comte d'HAUSSONVILLE, *Misère et remèdes*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Calmann Lévy, 1892, pp. 33-67. (III Les quartiers pauvres à Paris)にある、パリの「都心部に隠された古い悲惨」とその「外縁部に広がる新しい悲惨」(p. 39)という観点からのルポルタージュなどが参考になる。さらにいえば、新規に建設されたオスマン・タイプの美麗な不動産ですら、排水設備の点などで衛生上問題があるものもあった。当時の建築規制は、建物の外部にのみ関心を払い、その内部の衛生問題は等閑視したのである。この点を指摘するものとして、MARJOLIN, *Etude sur les causes et les effets des logements insalubres*, Paris, Masson, 1881, pp. 9-10. 当時の建築警察規制が「公共の利益」にかかわる建物外部にしか及ばず、その内部には原則として及びえないことについては、吉田・前掲注(2)論文(一)・五五頁以下、六一頁以下参照。
- (5) Du MESSNIL, *Conférence sur l'hygiène de l'habitation ouvrière*, Paris, Imp. de Chaix, 1892, Bib. Nat. 8-7c48-60, 参照頁は本文中指示する。
- (6) 以上は、特定の建物を対象にした報告というわけではなく一般的な状態の報告であるが、それは、デュルメニルによるパリの多くの労働者住宅の実際の観察に基づくものであった。たとえば、パリの中でもその非衛生性を特に問題とされていた第十三区、ジャンヌ・タルク街に関するデュルメニルの報告には、本文とほとんど同様な実態の叙述が見られる。La cite Jeanne-d'Arc, Enquête faite par la Commission des logements insalubres de Paris et par Conseil de salubrité de la Seine, *Annales d'Hygiène publique et de Médecine légale*, 3<sup>e</sup> série, tome 4, 1880, pp. 37-38.
- (7) 吉田・前掲注(2)論文(一)・二七頁以下参照。
- (8) O. Du MESSNIL, Les garnis insalubres de la ville de Paris, *Annales d'Hygiène publique et de Médecine légale*, 2<sup>e</sup> série, tome 49, 1878, 参照頁は本文中に指示する。
- (9) 以上にいって、Pierre DESVAUX, *Des mesures sanitaires relatives aux immeubles*, Th. Paris, Paris, A. Rousseau, 1905, p. 20 et suiv. の記述を参考にした。
- (10) Henri NOMOD, *La santé publique*, Paris, Hachette, 1904, p. 3.

(11) *Ibid.*, p. 30 et suiv.

(12) 多少数值を挙げると、人口一〇〇〇人当たりの出生率と死亡率は、一八七二年にそれぞれ二七人(出生率)と二三人(死亡率)であったが、一八八〇年には二四・五人(出生率)と二三人(死亡率)、一八九〇年には二二人(出生率)と二三人(死亡率)と推移する。本文記述の二つの現象が明らかであろう。*Ibid.*, p. 31.

(13) *Ibid.*, p. 33. その具体例としてはイギリスが挙げられている。イギリスにおける人口一〇〇〇人当たりの死亡率は、一九世紀第三・四半世紀にはほぼ二一・五人を前後していたが、一八七五年の「公衆衛生法 Public Health Act」制定後にそれが急減する。もちろん年によるジグザグはあるが、一八八〇年には二〇・五人、一八九〇年には一九・五人、そして一八九四年には一七・五人という数值を示すのである。*Ibid.*, p. 34. 他方、住宅また街区の衛生性と死亡率との間には顕著な相関関係があることは、当時、しばしば指摘されたことである。たとえば、統計学者トゥサン・ルウアは、パリの二〇の区を個人動産税の負担額の平均に応じて四つのグループに分類し、貧困な区になるほど(それは衛生性が下がることを意味している)死亡率が高くなることを明らかにしている。次のようである。第一グループ(最富裕グループ。八区、九区、一区、二区)：死亡率(人口一〇〇〇人当たり)一九・六人、第二グループ(六区、一〇区、三区、一六区、四区)：二一・〇人、第三グループ(五区、一七区、一一区、一八区、一二区)：二六・〇人、第四グループ(最貧困グループ。一四区、一五区、一三区、一九区、二〇区)：二九・二人。Toussaint LOUÏA, *Les grands faits économiques et sociaux, 1878-83*, cité par Roger-Henri GUERRAND, *Propriétaires et locataires. Les origines du logement social en France (1850-1914)*, Quintette, 1987, p. 184.

(2) 公衆衛生論者による制度改革要求とその特徴

一八五〇年法の改正、さらにはより一般的な公衆衛生立法の制定を求める最初の要求は、一八七二年に「諸科学進歩フランス協会」に提出された医師アルマンゴオ(Armaingaud)の報告だといわれる<sup>14)</sup>。一八七〇年代の後半になると、

フランス学士院の「道徳・政治科学アカデミー」や医師の全国組織（「医師アカデミー」など）からも、この点での対策の強化を求める要請が出されるようになる。<sup>(15)</sup> そのような動きを受けつつ、一八八二年には、全国で最も活発に活動している非衛生住宅委員会であったパリ市の同委員会が、一八五〇年法の改正を求めてその改正法案をセーヌ県知事に提出する。また、同年には、セーヌ県評議会議長エミール・ロラン（Emile Laurent）も、非衛生住宅問題に関する覚書とその改革案を「道徳・政治科学アカデミー」に提出した。この二点の要求が、この時期の改革案として最もまとまったものである。<sup>(16)</sup> そして、これら以外でも、各種の出版物や会合において、公衆衛生論者によるさまざまな改革案が提示された。<sup>(17)</sup>

これらの諸改革案の内容はもちろん同一ではないが、それは考え方の対立を意味するものというより、むしろ重点の置き方の違いにすぎないと見るべきである。そこで、以下では、それらの相違点に言及することはもちろんありうるが、そのような相違点の析出に力を注ぐのではなく、むしろ諸改革案を全体としては相互補完的なものとして観察し、この時期における公衆衛生論者の考え方の特徴を明らかにすることに努めたい。

(a) 一八五〇年法の適用範囲の拡大

この時期の諸改革案に共通するのは、まず一八五〇年法の適用範囲の抜本的拡大である。一八五〇年法は、その適用対象を賃貸ケースに限定し、所有者の自己居住ケースには適用されなかった。諸改革要求は、ほぼ一致して、このような限定を廃止し、すべての住宅に法適用の範囲を拡大しようとした。実際、パリ市非衛生住宅委員会法案も（一条一項参照）、ロラン法案も（一条参照）、一八五〇年法（一条一項）のような法適用を賃貸ケースに限定する規定を含んでいない。

一八五〇年法が所有者の自己居住ケースについて法の適用を除外したのは、当時の警察法理との関連で妥協を余儀な

くされたからであつた。すなわち、警察規制的介入は、あくまで「公共の利益」にかかわる事項に限定されるから、非衛生住宅に関して衛生警察法理に基づく公的介入を試みる場合にも、住宅の非衛生性が「公共の利益」にかかわることがその前提となる。ところで、所有者が自ら非衛生住宅に居住してその健康を害することは、私的領域に属することがある。そうである以上、そのような自由を制約するいわばバターナリスティックな介入は、認められないのである。これが著名な「自殺の自由」論である。<sup>(18)</sup>

先に触れたパストゥールによる伝染病のメカニズムの解明は、事態を劇的に変化させた。もはや、所有者が自ら非衛生住宅に居住してその健康を害することを、自由な私的領域に属することがらとはいえなくなった。それが伝染病を発生させるとすれば、それはまさに不特定多数の公衆を害する危険があり、公共の利益にかかわることがらだからである。たとえば医師マルタン (Martin) はこれを次のようにいう。「今日では、非衛生住宅に居住する所有者には、自分自身だけではなく他の者を害する危険があるということが理解されている。彼は、その家族を、その被用者を、その家内使用人を、そしてその隣人を害する危険があるのである。これらすべての者は、同様に、公権力による保護を受ける権利を有している。いかなる者も、自宅を伝染病の温床にする権利を認められるものではない」。<sup>(19)</sup>

他方で、右のような発想からすれば、住宅の非衛生性の責任を問われるべき者は、所有者に限定されることにはならない。賃貸借関係において当初は衛生性に問題のなかつた住宅が、賃借人の使用方法のゆえに問題を生じたような場合には、当然に賃借人の責任を追及すべきことになるのである。一八五〇年法は、そのような事態を想定していない。そこで責任追及を予定されているのは、あくまで賃借人に非衛生的な住宅を提供して彼の健康等を危険に陥れた所有者である。一九世紀末葉の公衆衛生論者にとって、そのような一八五〇年法の態度は、「正義に反する」<sup>(20)</sup>ものに他ならなかつた。かくして、賃借人等は、その使用から生じる非衛生性について責任を負うべきことが主張される。ロラン法案は、

そのような発想に立つて、住宅非衛生性が賃借人または占有者の使用権限の濫用に由来する場合には、所有者に対して命じられた衛生化工事の費用や罰金について、それらの賃借人等への「求償 Recours」を認めている（四条）。一八五〇年法の段階では非衛生住宅問題の基本的対抗図式が△所有者—賃借人▽であったとすれば、この時期には、非衛生住宅は社会全体にとっての危険と把握され、対抗図式は△住宅の非衛生性の責任者—社会全体▽という具合に移動してきたのである。

(b) 非衛生住宅委員会設置の義務化

一八五〇年法の不十分性としてもう一点ほぼ共通して——実務的には(a)よりも重要な問題として——指摘されたのは、非衛生住宅対策の核となるべき非衛生住宅委員会の設置が市町村の任意に委ねられていたことである。前述のように、この考え方のもとで、当初は相当数設置された非衛生住宅委員会も、この時期には全国で数えるほどしか存在しなくなっていた。それでも、パリなど住宅の非衛生性が特に問題となっていた都市でこの委員会が活発に活動していたから、一八五〇年法の非実効性をあまり強調するのは問題であろうが、全国的に見れば、一八五〇年法が期待された役割を十分に果たしていなかったことはたしかである。そこで、パリ市非衛生住宅委員会法案も（一条）、ロラン法案も（六条）、同委員会の設置を強制的なものとする改革案を提示する。<sup>(22)</sup>

ところで、一八五〇年法が非衛生住宅委員会の設置を任意的なものとしたのは、基本的には不動産所有権に対する介入に消極的な当時の支配的世論に配慮したものであるが、そこには理論的な根拠もあった。すなわち、同法による介入は、衛生警察的介入の一環であると位置づけられたが、衛生警察の権限が基本的に市町村（より正確には市町村長 Maire）に付与されている以上（一七八九年一月一日の「市町村庁の設立に関するデクレ」五〇条、一七九〇年八月一六日 11 二四日の「司法制度の編成に関するデクレ」第一章三条五号）、そのような介入を行なうか否かの判断も市町村に

委ねるのが当然と見られたのである。<sup>(23)</sup> それでは、公衆衛生論者は、かかる根拠を持った「市町村の非介入の自由」をどのような論拠をもって制約しようとするのか。

この点に関しては、ノモドの立論が注目される。ノモドは、公衆衛生の領域での国の介入に対して「地方分権 decentralisation」の観点から反対する議論を想定して、問題は「地方分権」という言葉の意味だとする。すなわち、この言葉のもとで、論者が公衆衛生に関するサービスを編成しない市町村の自由、公衆衛生を保護しない市町村の自由を要求しようとしているのであれば、それはもはや「中央集権の問題でも、地方分権の問題でもない。そこにあるのは、積極的な義務履行の欠如である」。ところで、「この義務履行の欠如は、単に地方権力が代表している者を害するだけではなく、他の市民に対しても危険を創出する。ある地域の衛生性はその地域だけにしか関係しないというのは本当ではない。国土のすべてが、その一部分である何らかの地域の非衛生性によって脅威を被るのである。中央権力は、市民総体を代表しており、何らかの者の無知、無関心または吝嗇によって他のすべての者の利益が害されないようにすることについて、「行動する」資格を有しているのである」<sup>(24)</sup>。要するに、公衆衛生はある国土における市民総体（＝国民）にかわる問題であるがゆえに、市町村はこの領域で介入する義務があるし、その義務の履行がない場合には、国民の代表者としての中央政府が介入することができる、というのである。このようにして、市町村の介入に関する判断の自由と非介入の自由が否定される。非衛生生住宅委員会非設置の自由は認められないのである。

(c) 中央集権指向

ところで、非衛生生住宅問題での「市町村の非介入の自由」を否定するだけであれば、市民総体の利益すなわち国民の利益の観念を持ち出さなくとも、当該市町村の地域の範囲における市民の健康、利益が害されないことについて市町村が責任を負っている、という論理で足りるであろう。しかし、右のノモドの立論は、そのような論理を超えている。そ

ここでは、衛生性は単に個の問題ではなく全体の問題であるという論理が、市町村の界域を突き抜けて国土全体にまで拡大されている。その論理は、たしかに市町村の非介入の自由を制約する正当性を根拠づけようであろう。しかし、右の論理の射程は、そこに止まらず、国民代表者としての中央政府介入の正当性をも基礎づける。

公衆衛生の確保（衛生警察）は、公道の通行の安全確保を主たる目的とした建築警察と並んで、市町村警察の重要な対象であった。しかし、県知事もまたこの点に関する権限を認められ（一七八九年十二月二日の「第一次会および行政会の設立に関するデクレ」第三章二条九号）、そこには権限の競合が存在していた。しかし、少なくとも一九世紀前半期までは、知事の権限は県全体を対象とする一般的なものに限定され、個々の市町村の衛生警察に関して知事が市町村長に代わって規則等を制定することなどは認められていなかった。ところが、市町村に関する新たな基本立法である一八八四年四月五日（六月六日）の「市町村の編成に関する法律」は、一方で衛生警察に関する市町村長の権限を基本的に維持しつつ（九七条六号）、他方で市町村長がこの領域で十分な措置を講じない場合に、国の代理人としての知事が特定の市町村を対象として何らかの措置を講じる可能性を、——市町村長に対する付遅滞手続を経ることを要件としてではあるが——認めたのである（九九条二項）。それは、市町村に対する知事の監督権限を強化し、さらには衛生警察に關する国の権限の肯定を通じて、この領域の市町村の活動の性格を、市町村固有の事務から国の委任意務へと変えていく契機を内包するものであった。<sup>(25)</sup> この規定は、立法過程において「市町村の自由 *liberte communale*」を侵害するものとして激しい攻撃を受けたが、それも当然である。ノモドの論理は、このような市町村に対する国（知事）の監督権限の強化という方向に理論的正当性を与えることになろう。

それだけではない。ノモドの論理は、さらには、公衆衛生の領域においては市町村の介入ではなく国の直接の介入を重要視するという方向を展望する。そして、実際にも、公衆衛生論者の議論は、多くの場合には、中央集権的なこの方

向を指向した。

たとえば医師マルタンは、一八五〇年法の非衛生住宅委員会に関する規定が「死文」と化していることを他の多くの論者と同様に同法の問題点として指摘しつつ、その設立強制によって問題に対処するという方向ではなく、むしろ一八四八年一月一八日のアレテによって創設された「公衆衛生評議会 *conseils et commissions d'hygiène publique et de salubrité*」に権限を集中するという方向での改革を打ち出している。この評議会は、国の衛生行政上の機関であり、県レベルの国の地方行政官である知事によって設立される。要するに、ここでは国の機関を通じての中央集権的非衛生住宅対策が指向されているわけである。仮に市町村における非衛生住宅委員会の設立を強制的なものとしたとしても、多くの市町村では必要な人材等を見出すのが難しいことがその理由である。<sup>(27)</sup>

公衆衛生行政の中央集権化を指向するこのような改革構想は、決して孤立したものではない。一八八三年の「医師アカデミー」大会は、「フランスの公衆衛生にかかわるすべてが、他の諸国の例にならって、公衆衛生上のすべての措置を講じるための特別の権限ある部局のもとに置かれること」という決議を行なった。また、同じ頃、「パリ専門衛生・公衆医学協会 *Société de médecine publique et d'hygiène professionnelle de Paris*」（一八七七年設立）は、公衆衛生行政の集権化、とりわけ内務大臣に直属する公衆衛生部局の創設を要望した。さらに、そのような動きは国際的な広がりをもち、一八八四年にハーグで開催された第五回国際衛生大会は、これまでの大会における公衆衛生行政の統合・集権化に関する決議を踏まえつつ、これをいまだ実現していない参加国政府に対して、そのための措置を緊急に講じることを要請する決議を採択している。<sup>(28)</sup>

かかる中央集権化指向を理論的に基礎づけるのは、先のノモドの立論に見られる公衆衛生問題のいわば「広域性」の性格の強調である。そして、かかる「広域性」の指摘がパストゥール理論を根拠とするものであることは、——パス

トゥール理論を濫用しているおそれがないかは別として——容易に看取することができよう。公衆衛生論者の問題關心の中心は、実効的かつ強力な公衆衛生行政の実施であつたが、彼らは、右の根拠に依拠しつつ、人的にも財政的にも弱体な市町村に多くを期待するよりも、<sup>(29)</sup> 国の行政機構の整備強化に大きな期待をかけるのである。<sup>(30)</sup> この問題は、一九〇二年法の立法過程において、実際に大きな論点となるであろう。

(d) 労働者住宅建設の促進

ところで、一八五〇年法の改正によつて非衛生住宅排除をより強力に進めることは、他方で、そのような住宅に居住していた住民の立退をもたらすことになる。それではこのような住民の新たな住宅確保に関して、公衆衛生論者は、何か対策を用意しているであろうか。

この点に関して注目されるのは、パリ市非衛生住宅委員会法案である。すなわちそれは、低収入の立退住民の一時的住居を確保するために、市町村参事会が毎年かかる住民の居住のための建物建設の予算措置を講じるものと定めているのである（一三条）。公的資金の投入による労働者住宅の建設・供給である。これは、前稿において詳しく検討したように、まさにこの時期パリ市参事会において激しい議論の対象になつていた問題であつた。<sup>(31)</sup> 立退住民の一時的住居の確保という限定的な領域においてであるが、労働者住宅の建設・供給に関する公的介入論がここでも提示されている。<sup>(32)</sup> この案は、公衆衛生問題に携わる医師の中にも賛同者を見出した。たとえば医師ヴェロノオ（Veroneau）は、この案を「財政的におかしな考え方」と評しながらも、「ここには課題として取り組むべきヒューマニズムにかかわる問題がある」と結論自体には積極的評価を行なつている。非衛生街区の取壊しの場合には、「ねぐらをなくし、一般的にはお金もないこれらの不幸な人々はどこに行けばよいのか」という問題が深刻に提起されるからである。<sup>(33)</sup>

さらに、公衆衛生論者の中は、より一般的な形で労働者住宅の建設・供給を進めようとするものもある。たとえば、

この時期の非衛生住宅問題への取組みの中心人物の一人である医師デュルメルは、非衛生住宅の排除とともに、衛生的な労働者住宅の建設・供給に非衛生住宅問題解決の途を見出そうとしている。<sup>(34)</sup>そこでは、社会主義者の中の改良主義的潮流を代表するポール・ブルースが提示した公共団体を主体とする労働者住宅の建設・供給案（都心部においては二部屋十台所を備えた集合住宅、郊外部においては小戸建て住宅）に賛意が表されるとともに（p. 17）、<sup>(35)</sup>この時期すでに活発に展開されていたシーグフリードらによる低廉住宅運動（別稿で検討する予定である）に期待がかけられるのである（p. 18）。

以上の議論においては、非衛生住宅問題への対処に際して、その排除だけでなく、そのような住宅の住民の居住利益の保護にも関心が向いている。すなわち、これらの議論は、非衛生住宅の現実の居住者である都市民衆の立場からの非衛生住宅問題解決の方向を含んでいるとができるのであって、その意味でそれらは先進的なものであった。

しかし、他方で、そこには限界があったことも否定することができない。パリ市非衛生住宅委員会法案についていえば、そこで提示されているのは、あくまで立退を強制された住民を暫定的に収容するための「一時的住居」にすぎず（入居期間は最大限で六カ月とされる）、一般的な労働者住宅の建設・供給が提案されているわけではない。右のような立退住民の「受け皿」がなければ、非衛生住宅排除のための諸措置を強力に講じることが困難になろう。したがって、この案は、基本的には非衛生住宅排除を強力に進めるための手段と位置づけられる性格のものである。また、デュルメルにしても、労働者住宅供給促進を語っているのは右の文献位で、あとの議論においては、やはり非衛生住宅の排除が前面に出ている。公衆衛生論者の最大の関心は、衛生的な労働者住宅の大量供給というよりも、やはり当面する非衛生住宅の排除にあった。すでに一九世紀前半期の公衆衛生論者による非衛生住宅排除要求に関連して言及した、非衛生住宅問題への公衆衛生的アプローチの特徴と限界は、<sup>(36)</sup>この時期においても——労働者住宅供給への重点の置き方が多少

強まったといえるかもしれないが——基本的に変わりはないといふべきであろう。

- (14) Henri NOMOD, *supra note (10)*, p. 35.
- (15) Rapport fait par Maze, *infra note (40)*, p. 671.
- (16) この二点の法案のテクストは、Rapport fait par Maze, *infra note (40)* に付録として収録されている (pp. 678-680)。また、パリ市非衛生住宅委員会の提案理由は、(法案も含めて) 国立古文書館に保存されている。Arch. Nat., F8-212. ロラン法案については、その基本的考え方を説明する文献として、Emile LAURENT, *La loi de 1850, son application, ses lacunes, réformes désirables*, Mémoire lu à l'Académie des sciences morales et politiques dans sa séance du 4 février 1882, Bib. Nat. 80-F-2418. がある。
- (17) 公的な会議におけるものから一点だけ挙げておくと、たとえば一八八九年にパリで開催された国際衛生会議 (Congrès international d'hygiène de Paris) で採択された一八五〇年法改正法案がある。P.-H. MILLAS, *Des droits de l'hygiène vis-à-vis de la propriété bâtie et législation en vigueur en France et à l'étranger*, Th. médecine, Toulouse, Toulouse, Imp. M. Cléder, 1898, pp. 144-148.
- (18) この論理については、当時の警察法理から見た場合の問題性も含めて、先に詳しく検討した。吉田・前掲注(2) 論文□・八三頁以下参照。
- (19) Dr A.-J. MARTIN, *l'assainissement de l'habitation*, Paris, 1886, Bib. Nat., Tc48-43, p. 20. ロランのこの点に関しては同様の論理を提示している。Emile LAURENT, *supra note (16)*, pp. 17-18.
- (20) A.-J. MARTIN, *supra note (19)*, p. 20.; Emile LAURENT, *supra note (16)*, p. 19. マルタンは、一八五〇年法の態度が「正義に反する」ものであることを示すために、次のような実例を紹介している。ある所有者が窓のない屋根裏部屋を物置として使用するために賃貸したところ、賃借人がそこに居住するようになった。パリ市非衛生住宅委員会がこのケースに介入して、賃借人ではなく、所有者の責任を追及した (p. 20)。
- (21) 当時の文献でこの点を強調するものとして、Emile LAURENT, *supra note (16)*, pp. 7-11. がある。

- (22) その他、この要求を提示する公衆衛生論者の文献は枚挙に暇がないが、例示的に挙げると、Alphonse VIVIER, *De la réglementation des loyers des logements d'ouvriers au point de vue de la salubrité publique*, Communication pour l'Association française pour l'avancement des sciences, Congrès de la Rochelle, Bib. Nat., 8-F-Piece-795, p. 10.; Dr Firmin VERRONNEAU, *Les logements insalubres*, Paris, Paul Delmar, 1898, p. 30 et suiv. などがある。
- (23) 吉田・前掲注(2)論文(一)・八二頁以下。
- (24) Henri NOMOD, *supra note (10)*, p. 5.
- (25) この註は、Paul RÉMOND, *La police municipale et la salubrité publique*, Th. Paris, Paris, A. Rousseau, 1900, pp. 141-142, 144。
- (26) Voir, DUVERGIER, *Collection complète des lois*, tome 84, 1884, p. 129.
- (27) A.-J. MARTIN, *supra note (19)*, p. 21. フルタンはさらに「公衆衛生評議会」の活動を実効的なものとするために、「公衆衛生監察官 inspecteur de l'hygiène publique」制度の創設も提案している。一定の県(ノール県、サルト県)においてすでに活動していた衛生監察官 (inspecteur sanitaire) 制度にヒントを得たものであろう。P.-H. MILLAS, *supra note (17)*, p. 123. によれば、この監察官の市町村における活動について、コンセイユ・デタの判例によって市町村の同意と協力が必要とされたため、制度の一般化が妨げられていたという。
- (28) 以上の動向については、Philippe-Emile BOURGUIGNON, *De l'intervention des pouvoirs publics en matière d'hygiène des habitations*, Th. Paris, Paris, A. Rousseau, 1905, pp. 79-80. の記述に依拠した。
- (29) よく知られているように、フランスの市町村は約三万六〇〇〇存在し(この数は大革命以降今日までほとんど変わりが無い)、その規模は一般的にきわめて小さい。
- (30) もっとも、これまで公衆衛生論者として一括してきたが、この論点に関しては、医師などの公衆衛生学者と市町村レベルの非衛生住宅委員会とは、発想が同一ではない。パリ市非衛生住宅委員会法案には、国の行政機構の活用という発想は一切見出されないし、一八五〇年法の改正を求める他の市町村の要求においても同様である。中央集権化は、彼らのいわば自己否定を意味することからすれば、それも当然であろう。ここではむしろ、市町村における非衛生住宅委員会の権限の強化によって問題への対処が図られるのである。多少具体的に見ると、パリ市非衛生住宅委員会法案の提案理由では、

一八五〇年法によって認められた委員会の権限の狭さ（たとえば、自らの発意で具体的な非衛生住宅対策を行なうことができず、何らかの告発を待たなければならぬことなど）に対する批判、そのような狭い権限をさらに限定しようとする行政裁判所の態度に対する批判が、その立論の大きな部分を占めている。また、レンヌ市による一八五〇年法改正要求においても同様である。以上の資料は、Arch. Nat., F8-212 に所蔵のものを参照した。

(31) 吉田・前掲注(1) 論文九一頁以下参照。

(32) 国立古文書館に所蔵されているパリ市非衛生住宅委員会法案には、セーヌ県知事またはセーヌ県庁内部の担当官によるものと思われる朱筆での修正が加えられている。その最大のものは、本文の二三条の朱抹であった。Voir Arch. Nat., F8-212. の点は、Roger-Henri GUERRAND, *supra note* (13), p. 209. にも指摘がある。実際には、セーヌ県知事を通じて代議院に提出された同法案には、二三条が維持されていたが、右の事実は、公共団体を主体とする労働者住宅の建設という考え方に対する行政サイドの抵抗の強さを示すものであろう。

(33) Firmin VERRONNEAU, *supra note* (22), p. 44.

(34) Du MESNIL, *supra note* (5), p. 14 et suiv.

(35) ポール・ブルースおよびフランス労働党可能主義派の公共団体を主体とする労働者住宅建設要求については、吉田・前掲注(1) 論文八一頁以下参照。なお、他方で、この時期の社会主義者は、労働者住宅の非衛生性の告発も活発に行なうようになっており、その際、公衆衛生論者の著作を大幅に引用するのが一般であった。Voir Roger-Henri GUERRAND, *supra note* (13), p. 213. このような公衆衛生論者と社会主義者とのいわば「相互理解」は、これまでにない新しい現象である。

(36) 吉田・前掲注(2) 論文(一)・二七頁以下参照。

## 2 一九〇二年公衆衛生法の成立

(1) 非衛生住宅立法から公衆衛生立法へ——一九〇二年法の成立過程

(a) 一八五〇年法の改正作業

一八八一年二月三日、代議院議員マルタン・ナド (Martin Nadaud) は、一八五〇年法の改正法案を代議院に提出した。<sup>(38)</sup>これが議会レベルでの一八五〇年法改正作業の最初の取組みであった。ナドは、もともと労働者(石工)の出身であり、社会主義者ではなかったが都市民衆の利害に即した議員活動を行なっていた。<sup>(39)</sup>かかる人物が非衛生住宅問題に積極的に取り組むようになった自体、一八五〇年法の制定当時との問題状況の違いを感じさせるものであった。もっとも、ナド法案の内容は、①非衛生住宅委員会の設立の義務化、②法適用範囲の拡大(賃貸ケースへの限定の廃止)、③非衛生住宅排除措置の強化など、この時期一八五〇年法に関して問題とされた点を踏まえたものではあるが、それほど抜本的なものではない。

法案の提出を受けた代議院は、特別の委員会(以下、主査委員会という)を設置して同法案の検討を行なうこととした。そこでは、先に検討したパリ市非衛生住宅委員会法案およびロラン法案も、正規の議会レベルの法案ではなかったが、併せて検討の対象となった。主査委員会は、このような検討作業の結果を踏まえて、一八八三年四月二日、イポリト・マズ (Hippolyte Maze) の名でその報告と法案を議会に提出した(以下、報告者の名をとってマズ報告ないしマズ法案という)<sup>(40)</sup>。それは、検討の対象となった諸改革構想を統合したといえるもので、まさに一八五〇年法の抜本的改正案を提示するものであった。一九〇二年法の非衛生住宅対策にかかわる部分は、すでにこの法案の中に見出されるといつてもよい。提示された主要な改正点は次のようである。

①市町村における非衛生住宅委員会の設置を義務的なものとする(一条。改正法審署から三カ月内に、各市町村において市町村参事会が特別に招集されて、非衛生住宅委員会を選任するものとされる)。これは、この時期の公衆衛生論者が一致して要求した改正である。マズ報告は、一八五〇年法の立法過程におけるルセルの議論(市町村のこの問題に

ついでの不熱心さを理由に、非衛生住宅委員会の設立を強制的なものとする対案を提出した<sup>(41)</sup>を詳しく引用した上で、「論者は、あまりにも完全に正しかった」(p. 671)と述べる。任意設立の考え方の下で、実際にこの委員会を設置している市町村があまりにも少ないからである。

②所有者の自己居住ケースにも法の適用を拡大する(一条参照)。これもまた、この時期の公衆衛生論者の主張を取り入れる改正案である。マズ報告は、所有者の自己居住ケースを法の適用除外とした一八五〇年法の主査委員会報告者リアンシイの論理を「詭弁」<sup>(42)</sup>と切つて捨てる。マズの立論を支えたのは、非衛生性は単に自分だけの問題ではなく他人を害する危険がある行為であるという、パストゥール理論に基づく当時の共通認識であった。次のように述べる。「ところで、ほとんどの場合、非衛生住宅に居住する所有者は、自分自身以外の者を害さないであろうか。その家族、その被用者、その家内使用人は、公共団体の保護を受ける権利を有していないのであろうか」(p. 672)。この問題提起には、その表現まで含めて、公衆衛生論者とくにエミール・ロランの影響が明瞭である。また、この把握からすれば、非衛生性の責任が賃借人にある場合には、彼の責任が追及されてしかるべきである。このようにして、マズ法案においては、ロラン法案の構想を取り入れて、この場合の所有者からの求償権が定められる(四条)。

③非衛生住宅委員会の権限を強化する。この点に関してこの当時最も問題とされていたのは、非衛生住宅委員会が活動を開始するためには、委員会外部からの告発を必要としていたことであつた。この要件は、委員会活動の範囲を著しく縮減していたのみならず(非衛生住宅の現実の居住者である賃借人からは告発をほとんど期待することができない)、同じ通りに面した同様の衛生状態の建物でありながら、あるものは処分の対象になり、まあるものはそれを免れるといつた不平等が生じていた。マズ法案は、そのような点を考慮して、外部からの告発を要件とすることなく、委員会の発意に基づく非衛生住宅の調査・摘発を可能なものとしている(七条)。また、衛生化工事の命令に服さない所有者に対

する刑事罰の強化（罰金額の引き上げ）によって、処分の実効性を高めようとしてされているが（二七条以下）、パリ市非衛生住宅委員会法案で示されていた市町村による職権での工事実施まで踏み込んだ規定は設けられていない。なお、以上の衛生化工事命令を発するのは市町村参事会であるが（五条）、これは、一八五〇年法を踏襲するものである。

④国の機関である各郡における「公衆衛生評議会」の設立を義務的なものとするともに、その活動を強化する（二〇条以下）。マズ報告は、市町村における非衛生住宅委員会の設立を義務的なものとしながらも、一方で、すべての市町村がその活動を十分に展開できるかについて危惧の念を抱いていた。そこで、「より独立性が高く、あまり市町村の利害にとらわれない」（p. 675）機関として、一八四八年のアレテによって制度ができていた県レベルの公衆衛生評議会を活用しよう構想を打ち出している。具体的には、この評議会が市町村における非衛生住宅委員会の活動を点検し、問題があるような場合には、知事に報告するものとされる。公衆衛生評議会に非衛生住宅委員会の活動を「コントロールする権利」（p. 675）を認めるわけである。

⑤その他、マズ法案は、非衛生性の定義に関する規定の明確化（三条）、住宅の「付属施設」の意義の明確化（二条）、手続の迅速化（たとえば、行政裁判所としての県庁評議部 *conseil de préfecture* への提訴の場合に同評議部が一月以内に判決を下すべきものとする。一一条）など、この当時一八五〇年法の問題点として指摘されていた多くの点について改正案を提示している。

以上の改正構想が、基本的には公衆衛生論者の議論を踏まえ、それを受け入れたものであることは容易に看取ることができよう。もともと、マズ法案のすべてが、公衆衛生論者の説くところを採用しているというわけではない。そこには、いくつもの違いもあった。特に重要なのは次の二点であろう。

第一に指摘すべきは、非衛生住宅対策の中で国と市町村との位置づけの違いである。公衆衛生論者の場合には、前

述のように、強い中央集権化指向があり、ここでは、国、より具体的にはその機関である公衆衛生評議会に、非衛生住宅対策の中心的役割を果たすことが期待される傾向にあった。その狙いは、強力かつ実効的な非衛生住宅対策の実施であった。これに対して、マズ報告においては、非衛生住宅対策において中心的役割を果たすのは、これまでと同様に市町村の非衛生住宅委員会とされている。その上で、非衛生住宅委員会の活動強化のための諸措置が構想されるのである。たしかに、マズ法案においても、国の機関である公衆衛生評議会の役割は強調されている。しかし、それは、あくまで市町村の非衛生住宅委員会のコントロール機関として位置づけられているのであって、公衆衛生評議会が非衛生住宅排除対策の前面に出てくるわけではない。

この相違は、一つには、マズ法案においては、現行の制度との整合性にも配慮を払い、その抜本的な改正は回避するという一般的指向が存在することによる<sup>(43)</sup>。当時の歴史的な文脈のもとでは、「地方分権化」と市町村の役割の強調は、当該領域での公的介入を現実的には控える方向で作用した。その意味で、マズ法案の改革構想は、——もちろん一八五〇年法との比較では抜本的なものであったが——公衆衛生論者のそれと比較すると「微温的」なものであった。

第二に、労働者住宅建設・供給策に関する態度の違いを指摘することができる。公衆衛生論者には、必ずしも一般的というわけではなかったが、非衛生住宅を排除したのちに生じる旧住民の住宅対策にも関心を払うものがあった。たとえばパリ市非衛生住宅委員会法案である。マズ法案はそのような規定を何ら設けていないが、それは自覚的な選択の結果であった。マズ報告は、次のように述べる。「たしかに、(パリ市非衛生住宅委員会の——引用者)意図は称賛すべきものである。しかし、セーヌ県知事が(本主査委員会宛ての手紙の中で)正当に述べているように、市町村に対してかかる命令を行なうならば、それは、莫大な支出をもたらすだけでなく、抑止することがきわめて困難な濫用行為の源となってしまうであろう。付言するに、パリ市非衛生住宅委員会が対処しようと望んだ状況は、幸いなことにきわめて

稀なものである」(p. 675.)。

右の引用の最後にある「付言」は、一八五〇年法の立法過程におけるリアンシー報告の「苦しい論理」<sup>(44)</sup>を想起させるものがある。この論理を推し進めるならば、法を強力に適用して非衛生住宅の排除を大きく進行させることは好ましくない事態ゆえ、法の実効的適用を控えるということにもなりかねない。これは十分な説得力を持たない論理といわざるをえない。これに対して、前者の論理は、十分にありうるものである。しかし、公的財政の負担をいうのであれば、市町村における非衛生住宅委員会の強制設立も、国の機関である公衆衛生評議会の強制設立も、相当の財政負担をとまなうことは否定しえない。現に後者の構想は、のちに、改革に消極的な右派の議員から財政負担を理由に厳しく追及されることになるであろう。要するに、問題は、公財政の投入先に関する政策的選択であり、マズ法案は、労働者住宅の建設・供給には優先的位置づけを与えなかつたわけである。そして、この後、一九〇二年法の立法過程において、労働者住宅建設・供給の課題が再び問題になることはない。

(b) 公衆衛生立法案の提示

マズ法案は、結局議会においてまったく審議されることなく終わった。立法期が改まった一八八七年、これまでこの問題についてあまり積極的な動きを見せていなかった政府が、この問題に関する二本の法案を議会に上程した。一つは公衆衛生行政の組織の整備・再編に関するもので、他の一つは、非衛生住宅の衛生化に関するものである(以下、担当大臣である商工大臣の名を取って、前者をロクロワ第一法案、後者をロクロワ第二法案と呼ぶ)<sup>(45)</sup>。この二本の法案は、実質的には一体のものとして非衛生住宅問題を中心とする公衆衛生問題の対策を整備しようとするものであったが、ここで、非衛生住宅問題は、より広汎な公衆衛生問題の一環に組み込まれるようになり、立法上の課題も、一八五〇年法の改正から、より一般的な公衆衛生立法の制定へと移行することになった。

政府が問題への取組に積極的になった直接の背景には、この時期の伝染病の流行とりわけ一八八四年のコレラ流行があった。また、コレラとともに、肺結核も新たな脅威となっていた。実際、パストウールの国フランスは、一九世紀後半期になってもこれらの伝染病を克服することができていなかったのである。このような背景は、改革構想の内容も規定するであろう。実際、ロクロワ法案は、内容的に見て、これまでの諸法案と比べてこの領域での公的介入を相当に強化するものとなっている。

第一に、そこには顕著な中央集権指向が見出され、国（具体的には知事）の主導によるこの領域での介入が目指される。一九世紀フランスの考え方によれば、公衆衛生行政は衛生警察事項に属し、基本的には市町村（正確には市町村長）がその執行の任に当たる。市町村に関する新たな基本立法である一八八四年四月五日の法律も、知事の監督権限等を強化したが、その基本的考え方を変えるものではない。しかし、ロクロワ第一法案の提案理由によれば、「市町村長の介入は、地域衛生の監視のために不可欠である。しかし、それは、国土全体の衛生を確保するためには不十分である」。この不十分性は、近年のコレラの流行によって示された（*voir*）。ロクロワ第一法案は、まさにこのような現状を打破して、新たな中央集権的公衆衛生行政を創出することを狙いとした。それは、先に見た公衆衛生論者の考え方を受け継ぎつつ、それをさらに徹底するものであった。

具体的には、そこでは次のような改革構想が打ち出される。①一八四八年二月一日のアレテによる公衆衛生評議会の制度を再編する。具体的には、これまでの各郡に設置されるの考え方を改めて、同評議会が各県の主邑に設置されるものとする（構成員としては、商工大臣のアレテによって選任される一名から一五名の委員のほか、医師の長老、医学部の公衆衛生担当の教授等が入る）（一条以下）。②法適用の監視に当たる「公衆衛生監察官 *inspecteurs d'hygiène publique*」制度を創設する（二六条以下）。③中央レベルで問題の一般的検討に当たる諮問機関である「フランス公衆

説 衛生諮問委員会 Comité consultatif d'hygiène publique de France」を創設する（三五条以下）。

論

右の構想の中心は、公衆衛生評議会の再編・強化である。同評議会の権限は拡大され強化されるが、法案提出者の最大の関心事は、非衛生住宅対策において同評議会が主導的役割を果たすことであつた。すなわち、「地域および住宅の衛生化」については、一八四八年アレテにおいても公衆衛生評議会の権限が認められていたが、市町村の非衛生住宅委員会に非衛生住宅対策の権限を認めた一八五〇年法の制定によつて、公衆衛生評議会の権限は否定されたものと解されていた（ロクロワ第一法案 p. 14）。ロクロワ第一法案は、この点に関する公衆衛生評議会の権限を改めて確認し（一五条一号）、その活性化を期待したのである。「実際のところ、伝染病と闘うといつても、それが発生しまたは増殖する家屋の衛生性を監視することができないとすれば、どのようにしてそれと闘えばよいのか」（p. 14）というのが法案提出者の問題意識であつた。そして、このように公衆衛生評議会の活性化を期待する場合には、同評議会が非衛生住宅対策を行なうに際しての権限、手続等の詳細も定める必要がある。非衛生住宅の衛生化に関するロクロワ第二法案は、まさにその課題に応えるために提出されたものであつた。

第二に、非衛生住宅対策の対象の拡大が目指されている。ロクロワ第二法案は、一方で、既存の非衛生建物については、衛生化工事の実施等、従来と同様の手続を定めている（一二条一号）。ただ、その措置を講じる主体が、市町村の非衛生住宅委員会ではなく、県の公衆衛生評議会から知事という国の系列の機関になるわけである（一二条一四条）。他方で、ロクロワ第二法案は、それと同時に、建物新築に当たつて一定の衛生性を確保するために、「建築許可 permis de construction」の制度を新設するものとの構想を打ち出している（九条）。また、建物建築後にその利用を開始するに際しても、改めて同種の審査を受けた上で「居住許可 permis d'habitation」を受けることが必要なものとしている（一〇条）。これらの許可は、国の機関である「公衆衛生監察補助官」によつて与えられる。また、かかる許可制を導入す

るためには、その許可基準が必要となるが、ロクロワ第二法案は、公衆衛生評議会によって、住宅がその衛生性を確保するために遵守すべき諸条件を明らかにする「規則 (règlement)」が定められるものとしている（五条以下）。

要するに、ロクロワ法案の構想においては、既存建物の衛生化もさることながら、建物新築時における衛生基準の適用に関するコントロールが重視される。これは、従来の諸法案と比較すると、コントロールの対象の大幅な拡大を意味している。かかる建築許可制度を導入すべき理由は、ある意味では単純明快である。「非衛生的な住居を後になつてから消滅させるよりも、その作出を阻止するほうが、はるかに容易であり、また費用がかからない」（ロクロワ第二法案 283）。この理由は説得的であり、この制度は、後に見るように、一九〇二年法において実定法上の制度として結実していくことになる。

二つのロクロワ法案のうち公衆衛生行政の再編成に関する第一法案は、代議院主査委員会では検討され、その基本的考え方を承認する報告と法案が作成されたもの<sup>(47)</sup>、結局議会においては議論の対象にならなかつた。また、非衛生住宅の衛生化に関する第二法案は、主査委員会の報告の対象となることすらなく終わつた。この時期の議会は、いまだ一般的な公衆衛生立法の制定に積極的ではなかつたのである。しかし、さまざまな法案作成という努力が、無意味なものであつたわけではない。これまで見てきたマズ法案とロクロワ法案という考え方を異にする二つの法案（ロクロワ法案は二つあるから、正確には三つの法案）は、両者あいまって一九〇二年法の基礎を準備するものとなつたからである。

(c) 一九〇二年法の成立

新しい立法期を迎えた一八九一年、政府は再びこの問題に関する法案を議会に提出した（以下、担当大臣の名を取つてコンスタン法案と呼ぶ<sup>(48)</sup>）。そこでは、ロクロワ法案のように二本の法案という形ではなく、公衆衛生に関する一般的

措置と非衛生住宅対策とが「公衆衛生に関する法案」という一本の法案にまとめられて提案されている。ここから、狭い意味での一九〇二年法の立法過程が始まることになる。

コンスタン法案は、その提案理由の多くの部分を割いて、他のヨーロッパ諸国と比較した場合のフランスにおける死亡率の高さに注意を喚起している。フランスの死亡率を引き上げている原因の重要な一つは、伝染病による死亡数の多さである。ところで、伝染病による死亡に対しては、公衆衛生上の対策を強化するという形で、十分に対処が可能である。そうであれば、そのような措置を講じることが、「政府の絶対的な義務 *le devoir absolu*」に属するのである。このようにして、この領域での立法の必要性が導かれる。

コンスタン法案は公衆衛生に関する基本立法の法案として提示されたが、そこに示された改革構想を非衛生住宅対策を中心としてまとめると、ほぼ次のようである。①居住者または近隣者の健康に危険と判断されるすべての不動産について、衛生化工事を命じることが認められる。一八五〇年法のように賃貸ケースに限定することなど、ここではもはやまったく問題にならず、すべての不動産が当然に法適用の対象になる。具体的な工事の内容を定めるのは、国の公衆衛生行政機関である「衛生委員会」であるが(↓④)、手続の開始は市町村長のイニシアチヴにより、また、衛生化工事の命令も市町村長によってなされる。また、家屋の衛生化が不可能と判断される場合には、市町村長によって居住禁止が命じられる(以上、二条)。

②非衛生性の原因が外部に起因する場合などには、市町村による家屋の収用が認められる(三条)。

③建物新築については、それが衛生条件を満たしていることを確認する市町村長の許可を得ることが必要である。また、新築建物への居住開始も、同様に市町村長の許可に服する(以上、四条)。これらの許可の基準を提供するために、すべての市町村において、市町村長によって「衛生規則 *rglement sanitaire*」が策定される(九条)。

④公衆衛生行政に当たる機関として、各県に「衛生評議会 *conseil d'hygiene*」および「衛生委員会 *commission sanitaire*」

(県評議会が衛生上の観点から定める区域を単位として設置される) が置かれる(一二条―一三条)。さらに、中央レベルの諮問機関として、「フランス公衆衛生諮問委員会 Comité consultatif d'hygiène publique de France」が設置される(一一条)。

ここに示された非衛生住宅対策は、これまでの改革案を踏襲するものである。すなわち、コンスタン法案における既存の非衛生住宅対策はマズ法案をほぼ踏襲しており、新築建物の規制措置はロクロワ法案を承継している。他方、かかる対策を講じる主体の面では、コンスタン法案は、衛生警察一般とその中の一つの領域である非衛生住宅対策とを区別している。すなわち、同法案は、直接の伝染病対策などの衛生警察一般については手続の中心的役割を知事に置いている(一条)。これは、公衆衛生論者の主張に沿ったものであり、従来の衛生警察の考え方に比べて大幅な中央集権化を意味する。これに対して、非衛生住宅対策の領域では、右に示したように(①―③)、市町村長に重要な位置づけが付与されている。これは同法案の特徴であり、この点では、中央集権的指向の強い公衆衛生論者の主張よりは市町村の権限を重視したものとなっている。

このように、非衛生住宅対策という不動産所有権にかかわる領域についてのみ中央集権化を排した構想が打ち出された背景には、おそらく不動産所有権に対する配慮があるろう。もともと、一八五〇年法との比較では、やはり違いもある。すなわち、一八五〇年法のもとでは、具体的な非衛生住宅対策の発動は、市町村参事会の決定によるものとされていた。これとの比較では、一九〇二年法においては、権限が市町村長に移されるわけである。それは、非衛生住宅対策の実施をより容易かつ迅速とするとともに、中央集権化の一步進展を意味することになるろう。市町村長は、地方自治体としての市町村の代表者であるとともに、国の地方行政組織の末端に組み込まれた存在でもあるからである。

コンスタン法案の検討に当たった代議院主査委員会は、一八九二年七月、基本的にはその構想を受け入れつつ、条文

を豊富化し、若干の点で修正を加えた法案を議会に提出した（ラングレ法案<sup>(49)</sup>）。主要な修正は、国の介入手段の強化にかかわる（たとえば、かつてロクロワ第一法案に示されていた国の機関である「衛生監察官 inspecteur sanitaire」制度の導入など。三条）。

法案は、代議院においてはほとんど抵抗を受けずに採択された。しかし、元老院においては、審議は簡単には運ばなかった。不動産所有権尊重論者の側からのさまざまな抵抗がなされたからである。もつとも、不動産所有権尊重論者も、法案の原則自体に対する反対を表だつて表明することはなかった。元老院における法案支持派は、反対派を念頭に置いて、「もしわれわれがこれらの規定に反対するようなことがあれば、われわれは殺人者ということになるであろう」と<sup>(50)</sup>と挑発的な発言を行なつたが、実際、伝染病に関して当時獲得された知見を前提とすれば、表現の適切さはともかくとして、右の発言に表面だつて反対することは困難であつた。不動産所有権尊重論者は、むしろ法案の手續などの点に関して修正案を提示しつつ審議の引延しを<sup>(51)</sup>図り、あわよくば廃案とすることを狙つたのである。しかし、最終的には、法案は、多くの技術的な修正を受けたが、根本的な点では考え方の変化を被ることなく採択され、一九〇二年公衆衛生法となつた。

(37) Proposition de loi tendant à modifier la loi du 13 avril 1850 sur l'assainissement des logements insalubres, présenté par Martin Nadaud (Député), *Journal Officiel (J. O.), Doc. Parl. Cham.*, 1881, Annexe n°181, p. 1864.

(38) 議会における取組みを比較的詳しく追う文献としては、P.-H. MILLAS, *supra note* (14), p. 144 et suiv.; Philippe-Emile BOURQUIGNON, *supra note* (28), p. 81 et suiv. などがある。ただし、以下でのまとめ方は、これらの文献のそれとは大分異なる。

(39) マルタン・ナドについては、吉田・前掲注(2)論文(一)・四五頁で若干の記述を行なっている。また、彼は、吉田・前掲注(1)論文で検討したバリの家賃問題集会にも積極的に参加している。

- (40) Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de la loi de M. Martin Nadaud, par M. Maze (Hippolyte), député, *J. O. Doc. Parl. Cham.*, 1883, Annexe n°1842, p. 669, 引用等の頁数は本文中に指示する。
- (41) 詳しくは、吉田・前掲注(2)論文(一)・八二頁参照。
- (42) 吉田・前掲注(2)論文(一)・八三頁以下。
- (43) そのようなマズ法案の指向は、手続の迅速化についての対応にも見出すことができる。すなわち、公衆衛生論者は、一般的に、非衛生住宅の衛生化工事命令や賃貸禁止命令等に対する所有者による行政裁判所への提訴等の合法的な抵抗に敵対的であり、手続の迅速化を進めるために、そのような救済手続を制限しようとする傾向にあった。訴訟の間も非衛生住宅への居住が継続し、それが長期間にわたるのでは、非衛生住宅排除措置の意味が大きく減殺されてしまうからである。そこで、極端な論者は、県庁評議部およびコンセイユ・デタへの救済申立てを廃止すべきとまで主張した。Voir: Rapport fait par Maze, supra note (40), p. 673. また、そこまで行かないまでも、何らかの制限を導入しようとする構想は多かった。たとえば、マルタン・ナド法案も、県庁評議部の役割を形式に関する瑕疵の審査に止めようとしていたのである。マズ法案は、これらの意見の存在を十分に意識しつつ、結論的には、所有者に認められる救済手続の実体に関して何の変更を加えないとの案を採用した。所有者の権利保護にも相応の配慮を払ったのである。本文に記した、県庁評議部での手続の迅速化構想(5)・二四頁参照)は、そのような配慮を前提とした改革案に他ならない。
- (44) 吉田・前掲注(2)論文(一)・八八頁参照。
- (45) 1° Projet de loi relatif à l'organisation des services de l'hygiène publique; 2° Projet de loi relatif à l'assainissement des logements insalubres, présentés au nom de M. Jules Grévy, Président de la République française, par M. Edouard Lockroy, ministre du commerce et de l'industrie, Session ordinaire, Séance du 13 janvier 1887, *J. O. Doc. Parl. Cham.*, 1887, Annexe n°1417 et 1418, pp. 13 et 83. 以下、必要な参照頁の指示は、必要がある場合にはロクローワ第一法案、ロクローワ第二法案の別を示した上で、本文中で行なう。
- (46) 一八四八年アレテとの関係では、家庭の生活用水、飲料水の関する権限の明記が新しい点である(一一五条一一三号)。この時期における水の問題への関心の高まりを反映するものといえる。
- (47) Rapport fait au nom de la commission, par M. Chamberland, Session extraordinaire, Séance du 1<sup>er</sup> décembre 1887, *J. O.*

*Doc. Parl. Cham.*, 1888, Annexe n°2152, p. 573.

(48) ただし、担当大臣は、ロクロフ法案においては商工大臣であったが、今度は内務大臣である。Projet de loi pour la protection de la santé, présenté au nom de M. Carnot, Président de la République française, par M. Constans, ministre de l'intérieur, Session extraordinaire, Séance du 3 décembre 1891, *J. O. Doc. Parl. Cham.*, 1891, Annexe n°1774, p. 2892.

(49) Rapport fait au nom de la commission... par M. Langlet, session extraordinaire, séance du 13 juillet 1892, *J. O. Doc. Parl. Cham.*, 1892, Annexe n°2337, p. 2162.

(50) Berthelot, *J. O. Déb. Parl., Sénat*, Séance du 2 février 1897, p. 78.

(51) 実際、元老院が代議院から法案の送付を受けたのは一八九三年七月であったが、元老院主査委員会が報告と法案を議会に提出したのは一八九五年一月と法案送付から二年以上経ってからである。さらに、元老院が二回の読会を経て法案を採択するのは、一九〇一年六月になってからであり、審議に六年以上を要した。

## (2) 一九〇二年法における非衛生住宅対策

一九〇二年法は、これまでも何回か触れたように、単なる非衛生住宅立法ではなく、公衆衛生確保に関する基本立法である。全五章三四カ条からなる(第一章「一般的衛生措置」、第二章「衛生行政」、第三章「支出」、第四章「罰則」、第五章「雑則」)。第一章第二節「不動産に関する衛生措置」(一一条―一八条)がもつぱら住宅の衛生性確保のための規定に当てられるほか、他の章にも非衛生住宅に関係する若干の規定がある。以下では、非衛生住宅対策に限定して同法の基本的内容を概説する。なお、審議の過程での異論や修正点もその中で触れるほか、同法の適用状況も念頭に置くことにする。

一九〇二年法の非衛生住宅対策は、大別すると、新築建物に関する衛生性の確保(↓(b))と既存の非衛生住宅の改善

措置（↓(c)）とに分かれる。そして、この両者にかかわる基準を提供するものとして、衛生規則の制度が重要な役割を果たす（↓(a)）。これらの制度について触れたのちに、非衛生住宅対策の主体に関して述べる（↓(d)）。

(a) 衛生規則の策定

まず、一九〇二年法は、公衆衛生の確保を目的とする「衛生規則（règlement sanitaire）」の策定を、すべての市町村において義務的なものとしている。策定者は市町村長であり、市町村参事会に意見を聴いたのちに市町村アレテの形式でこの規則が定められる。定めるべき事項は、伝染病対策にかかわる諸措置と、家屋およびその付属施設の衛生性確保に関する措置である（以上、一条）。従来の方でも、市町村長は、これらの事項について衛生警察上の権限を有するから、同様の衛生規則を定めることは可能であり、実際にも、パリやリヨンではそのような規則が存在していた。しかし、ほとんどの市町村は、実際にはかかる公衆衛生上の対策を講じていなかった。<sup>(52)</sup> 右の可能性は、あくまで理論上の可能性にとどまっていたのである。一九〇二年法がすべての市町村についてこの策定を義務的なものとしたのは、かかる状態を改善することを目的とする。議会においては、改革の射程を限定しようとする議員から、この義務を一定数(53)の人口を擁する市町村に限って認める修正案も提示されたが、結局原案が維持された。このようにして、衛生規則は、市町村が公衆衛生上の施策を進める場合に依拠すべき最も基本的な文書と位置づけられた。

「衛生規則」の具体的内容をどうするかは、各市町村長の判断に委ねられているが、フランスの市町村は一般に小規模でこの点に関する十分な力量を持たないおそれもあることから、モデル規則も定められた（一九〇三年五月三〇日の通達による）。都市向けのAタイプと農村向けのBタイプの二つのモデルがある。<sup>(54)</sup> 前者に即してその内容を簡単に見ておくと、まず、住宅に関して、その日照・通風の確保、清潔性の維持、生活汚水・雨水の排水設備の必要性など総論的規定が置かれた（一条）のちに、建物の各部分についての衛生上の規制が定められる。たとえば、住宅に充てられる部

屋については、最低二五立方メートルの容積を有すべきことや、街路または中庭に直接に面する窓によって（その面積や位置についての規制もある）日照と通風を確保すべきことが定められる（二一条）。地下倉庫（cave）については、住居に充てることが禁止されるほか、採光換気窓によって換気を確保すべきことが定められる（四一条）。また、地表階の区画の床・壁に関する規制（主として湿気対策）、一般的な部屋の天井高の規制（地下室で二・六メートル、地表階で二・八メートル、その他の階で二・六メートルなど）も設けられる（六一条―七一条）。さらに、建物の絶対高の規制もここで定められ（前面道路の幅員によって変わってくるが、最大の一五メートル以上の幅員がある場合には二〇メートルが建物高度の上限となる）、中庭・小中庭に関して最低面積（中庭の場合には三〇平方メートル）などの規制も定められる（二二条以下）。また注目されるのは、給水・排水に関する規定がきわめて詳細に準備されていることで（二三一条―五〇条）、この時期の水に関する関心の高まりが窺える。また、この中には、便所に関する規制も含まれている。

モデル案を作成したのはいわゆる公衆衛生論者で（A案は医師マルタン、B案は公衆衛生学者で元老院での法案報告者ともなったコルニルによって作成された）、その内容は、彼らの主張を反映したかなり徹底したものとなっている。それが遵守されるならば、住宅の非衛生性に関する問題は、基本的には解消するといつてよい。問題は、実際に市町村長が衛生規則を策定する際にどの程度このモデルに従ったかであるが、これは十分に明らかではない。しかし、それまでこの領域での十分な経験のない市町村で規則の策定を試みる場合には、モデル案が当然に参照され、それが大きな影響を及ぼしたことはまず間違いないと思われる。他方、パリやリヨンなどの大都市では、それまでの活動の経験もあり、独自に衛生規則が定められている。そこでも、少なくとも建物の衛生性に関する部分については、その構成などの点で右のモデルが大幅に参考にされていることが明らかである。しかし、内容的には規制がやや緩くなっている（たとえば、居住用の部屋に関する最低容積の規制が外されるなど）<sup>(55)</sup>。

(b) 新築建物についての衛生性確保——建築許可

以上のような衛生規則が定められると、そこに示された内容をどのように遵守させるかが市町村の衛生警察にとって基本的な問題となる。一九〇二年法は、人口が二万人以上の市街地圏 (agglomération) においては、すべての住宅建築は市町村長の事前の許可に服するものと定めた (「建築許可 permis de construire」制度)。市町村長は、建築計画が右に見た衛生規則に適合することを確認したのちにこの許可を付与する (以上、一一条一項)。このようにして、新築建物について衛生性基準の遵守が確保されるわけである。許可を得ないで住宅用建物を建設した者は、罰金に服するほか (一六フランから五〇〇フラン。二七条二項)、場合によっては(c)で述べる衛生化工事命令の対象となる。他方、市町村長による恣意的な建築許可拒絶の場合に備えて、知事による建築許可付与の可能性も定められている (一一条三項)。知事にも建築許可を拒絶された場合についての規定はないが、コンセイユ・デタへの提訴が可能なものと解されている。<sup>(56)</sup>

建物建築に際しての許可制度自体は、一九〇二年法において初めて制度化されたわけではない。①建物建築に際して「道路建築線指定 alignment」の指定を受ける義務はきわめて古くから存在したし、<sup>(57)</sup> ②一八五二年三月二六日 四月六日の「パリの街路に関するデクレ」は「公共の安全および衛生の利益」において建築者にその設計図等を行政庁に提出する義務を定めた (四条)。しかし、①は、制度の性質上公道に面した建築物について適用が限定されるのみならず、建物の衛生性確保を制度目的としていない。②は、公道に面するか否かを問わず適用されるが、建物建築に「許可」を必要とする制度ではなく、図面の提出を受けた行政庁が一定期間内 (二〇日以内) に衛生警察上の命令を出さない場合には、建物建築に着手することができるという制度である。一九〇二年法は、これを許可制度に強化するとともに、適用範囲を拡大した。<sup>(58)</sup> その意味で、一九〇二年法は、市町村の警察権限を拡大したのである。<sup>(59)</sup>

政府法案の当初の構想においては、①この許可は人口の限定なくすべての市町村において要求され、また、②建物完成後にその利用を開始するに際して改めて市町村長の許可を得るべきものとされていた(コンスタン法案四条)。この考え方は、元老院において攻撃された。建築の権利 (*droit de construire*) を否定するような案には賛成することはできない、というのである。<sup>(60)</sup>これはきわめて単純な不動産所有権擁護論であるが、単純であるだけに強力であった。このような抵抗を受け、結局、一九〇二年法においては、①については人口の限定が導入され、②は削除されることになった。公衆衛生的介入の後退ではあるが、それでも従来の制度との比較では大幅な介入の強化が実現されたことはたしかである。

(c) 既存の非衛生住宅の改善——衛生化工事命令、収用等

(1) 一八五〇年法は、既存の非衛生住宅について、非衛生性の原因が所有者の行為に由来する場合と、それとは無関係の外部的原因による場合とに大きく場合を二つに分け、前者の場合には衛生化工事の実施命令を中心する諸措置を(七条以下)、後者の場合には市町村による収用の可能性を認めていた(二一条)。この二つの系列の措置のうち、不十分性を指摘されたのは前者である。その基本的なものについてはすでに触れてきたが、ここで改めてこの点に関して指摘された一八五〇年法の不十分性を列挙すると、次のようである。①対象が不動産一般ではなく、住宅に限定される。②さらに、賃貸ケースに法の適用が限定され、所有者の自己居住ケースが適用を除外される(いわゆる「自殺の自由」の承認)。③非衛生性の原因が建物に内在的なものに限定され、それが居住者(≠賃借人)の行為による場合を含まない。④介入を非衛生性が居住者に危険な場合に限定し、隣人の危険を考慮していない。⑤手続とりわけ所有者に認められる救済手続が長期にわたる可能性がある。⑥市町村参事会にあまりに大きな権限が認められており、非衛生住宅対策を強力に実施することが難しい。<sup>(61)</sup>また、⑦そもそも非衛生住宅委員会が対策を講じる前提として、外部からの「告発」が必

要であつた点も問題とされた。

一九〇二年法によれば、「既建築・未建築を問わず、また公道に接するか否かを問わず、不動産がその占有者または隣人の健康にとって危険である場合には」、市町村長は、後に述べる「衛生委員会」に対して、衛生化工事の実施や場合による居住禁止命令など、講じるべき対策についての意見を求める（一二条一項）。原則としては、この意見に基づいて、一定の期間を定めての衛生化工事実施命令等が市町村長のアレテの形で出されることになる（市町村長と衛生委員会との間で意見が異なる場合には、県の公衆衛生評議会が裁決する。以上、一二条五項以下）。この工事によって開設された開口部については五年間戸窓税が免除される（一六条）。反面、所有者が命令に応じた工事を実施しない場合には、罰金刑という制裁に服するほか、場合によつて市町村長が職権で工事を実施することも可能である（一四条一項）。その費用は、当然に所有者の負担となり、その回収を確保するために、市町村庁の所有者に対する債権には先取特権が付与される（一五条）。居住禁止命令の場合にも、これに従わない居住者に対しては、罰金が科されるほか、場合によつて違反者の費用での強制的な排除措置が講じられる（一四条二項）。

ここでは、介入の対象の点でもその内容の点でも、一八五〇年法の不十分性がほとんど解消されていることが明らかである。対象の点では、一八五〇年法のもとで存在していた不動産に関するさまざまな限定（①、②、④）がここではなくなり、原則としてすべての不動産についての介入が可能となった。また、市町村長が手続の中心に位置づけられ、その主導で手続が開始することによつて、非衛生住宅対策の強力な実施に関する障害が基本的に解消した（⑥、⑦）の不十分性の解消）。さらに、不動産所有者が命令に服しない場合について職権による工事実施が認められたことも、非衛生住宅対策の実効性に大いに寄与するであろう。

もつとも、他方で、指摘された問題で解消されずに残つたものもある。一つは、建物の非衛生性が賃借人の行為によ

つて作り出された場合の公的介入の可能性の問題である(③)。この点に関して、公衆衛生論者は、一般的に公的介入(具体的には居住禁止命令)の可能性を要求していたし、議会に提出された法案にもこの点の改革を求めるものがあつた(たとえばマズ法案)。しかし、代議院の主査委員会は、この点に関しては一八五〇年法の考え方を維持するとの態度を選擇した。賃借人の使用方法が適切でない場合には、不動産所有者が賃貸借契約に基づく権限を行使してそのような振舞いを停止させ(期間が長期の賃貸借の場合)、またはそのような賃借人を排除することができる(期間が短期の低家賃の賃貸借の場合)。そして、それが所有者の責任だというのがその理由である。結果として現実の居住である賃借人の責任が軽減されたことになるが、その背景にあるのは、不動産賃貸借関係における賃借人の利用権限の独立性を軽視する考え方であろう。

もう一つは、不動産所有者に対する救済手続を合理化することによる手続の迅速化である(⑤)。この点に関して、公衆衛生論者は、手続の迅速化を強く要求していた。議会においても、政府法案(コンスタン法案)が治安判事に対する救済申立てという考え方を打ち出したのを手始めに、さまざまな構想が提示された。<sup>(63)</sup>しかし、この点に関する改革については、とりわけ不動産所有権の擁護を主張する保守的潮流からの反対論が強く、結局は、従来の方式を改めることなく、県庁評議部への提訴という考え方に落ち着いた(一三条)。

(2) 非衛生性の原因が外部的原因に由来する場合について、一八五〇年法は、市町村による収用の可能性を認めていた(一三条)。この規定に対しては、一八五〇年法に定められた制度としては珍しく、この時期にはほとんど批判が提示されなかつた。<sup>(64)</sup>そこで、一九〇二年法は、これをほとんどそのままの形で踏襲している(一八条)。すなわち、非衛生性の原因が「外部のかつ恒常的原因」による場合、または非衛生性の原因の除去が「総体的工事」によらなければならぬ場合には、市町村は、「工事界域に含まれる所有地全体」の収用を認められる。地帯収用が可能とされるわ

けである。収用の手続は、当時の収用に関する基本法である一八四一年五月三日の法律による。

しかし、一九〇二年法は他方で、衛生化工事の実施後に新建物についての道路建築線指定の外部（＝建物敷地部分）にとどまる土地の売却手続に関して、一八五〇年法と比較して旧所有者の利益を擁護する方向での改正を加えた。すなわち、一八五〇年法においては、この場合に、一八四一年法上は認められる旧所有者の買戻請求権（六〇条、六一條）が否定され、公開の競りによって売却されるものとされていたが（二三条二項）、一九〇二年法は、この収用の普通法上の適用除外措置を限定し、右の土地がそれだけでは衛生的な建物を建築するのに十分な面積を有しない場合等に限って旧土地所有者の買戻請求権を否定するものとしたのである（一八条二項）。これは、元老院において土地所有者の利害を考慮してなされた修正であった。この「後退」については、後に改めてその改正が問題とされることになる（↓3(2)）。

一九〇二年法の収用に関する規定は、要するに、街区全体の収用を想定したものであるが、非衛生住宅排除の観点からそのような収用が必要になるケースは、実際にも少なくない（たとえばパリなど）<sup>(65)</sup>。しかし、実際に市町村がこの収用に訴えることができるかは、その財政的な能力による。衛生規則などによる規制的介入と異なり、収用から街区全体の衛生化工事という事業的介入の場合には、財政的裏打ちがなければ制度は絵に描いた餅になってしまうのである。一九〇二年法の立法過程においても、この点の問題は指摘されていた<sup>(66)</sup>。しかし、実際には、この点に関して何らかの対応策が講じられることはなかった。一九〇二年法のその後の展開の中で、この点もまた問題にされていくことになる。もっとも、その問題の提示の仕方は、非衛生住宅の領域での収用においては、収用補償算定方式に関して特則を設けるという方向になっていく。

(d) 公衆衛生行政の主体

この論点に関して、公衆衛生論者の中に、根強い中央集権指向が存在したことは、先に詳しく見たところである。一九〇二年法は、これに対して、市町村長を基本的な公衆衛生行政の主体と位置づけている。すなわち、そもそも非衛生住宅に関する何らかの措置を講じる手続は、市町村長の発意によって開始し、具体的な措置を命じる権限も市町村長に属するのである。さらに、すべての公衆衛生行政の要になる衛生規則の策定も、市町村長の責任と権限に属する。その意味で、公衆衛生論者の主張は、必ずしも現実の立法に受け入れられなかったということができる。

しかし、一九〇二年法が公衆衛生論者の主張をまったく無視したというわけではない。一九〇二年法は、手続の中心の役割を市町村長に置きながらも、その活動をコントロールする形で、国の機関を手続の要所に配しているからである。

まず指摘しうるのは、国の代理人として知事がこの領域で果たす役割の重要性である。知事は、一般的には、「市町村の編成に関する一八八四年四月五日」の法律」によって、市町村長との関係で次の二面の権限を認められている。

①市町村長が策定するアレテを取り消し、またはその執行を停止することができる（九五条）。②市町村長が公衆衛生上の必要な措置を講じない場合には、催告をした上で（付遅滞手続）、市町村長に代わって当該市町村を対象とする措置を命じることができる（九九条二項）<sup>(67)</sup>。要するに、市町村長の活動が法律に適合しているかのコントロール（①）と、

市町村長の権限不行使に怠慢ケースにおける直接介入（②）の権限である。一九〇二年法においてはどうかであろうか。そこでは、知事は、まず、既存の非衛生住宅対策の領域では、市町村長が手続の発意を取らない場合に、代わって自ら手続を開始することを認められる（一二条一項）。付遅滞手続は要求されていない。他方、居住禁止命令を定める市町村長のアレテについては、知事の承認を要するものとされる（一二条最終項）。次に、新築建物の許可手続に関しては、市町村長の拒絶の場合に知事がその判断で許可を与えることが認められる（一一三条三項）。最後に、衛生規則の策定に関しては、それが知事の承認に服するほか、法律の審署から一年内にその策定がない場合には、知事の職

権による策定が認められる(二条二項)。要するに、先の二面の権限のいずれにおいても、知事の権限は拡大され、強化されているのである。

第二に指摘されるのは、それまでの市町村レベルでの「非衛生住宅委員会」に代わって、県レベルの「公衆衛生評議会」が公衆衛生行政を担う機関とされたことである。<sup>(68)</sup>この論点に関しては、「非衛生住宅委員会」を維持しつつその権限を強化する方向で改革を構想する論者と、それに替わって国の機関である「県公衆衛生評議会」を重視しようとする論者とが存在した。一九〇二年法は、この点に関しては、ロクロワ第一法案以来の政府の構想に従って、後者の構想を採用したわけである。これもまた、知事の権限の強化とともに、中央集権化への歩みを画するものであった。

先に紹介したロクロワ第一法案がその典型であるが、政府が提出した法案における中央集権化指向は、より明瞭なものであった。それは、元老院における改革に消極的な保守的潮流の議員からの攻撃の好個の標的となった。一つには、それは地方分権化という今日の趨勢に反するものであり、また他方では、それは新たに公務員を増員するという事態をもたらし、公財政にとって負担になる、<sup>(69)</sup>というのである。このような攻撃の結果、政府法案にもられていた「衛生監察官」制度は、一度は削除され、その後知事の判断による任意設立の機関としてようやく復活した(一九条)。「公衆衛生評議会」制度に対しても削除の修正案が提示されたが、これは辛くも同様の憂き目に会うことを免れ、ほぼ原案の形で残った(二〇条以下)。このような立法過程の経緯に明確に示されているように、この時期、中央集権化、地方分権化で具体的に争われていたのは、公衆衛生の領域での公的介入を強力しかつ実効的に推進するか、それに消極的な立場を取るか、の路線の選択である。当時の歴史的な文脈のもとでは、公的介入の実効的・強力な実施を標榜して、中央集権への歩みが進行したのである。一九〇二年法は、一八八四年法とともに、そのような歩みの重要な一步を画するもので

あつた。<sup>(70)</sup>

- (52) その理由も含めて、Stephan GAYET, *La question de l'hygiène et le droit de propriété*, Th. Paris, Paris, A. Rousseau, 1907, pp. 102-104. を参照。
- (53) たとえば元老院において、人口一八〇〇人以上の市町村に限定する案 (Bichon による) 一五〇〇人以上の市町村に限定する案 (Treille による) などが提示された。J. O., *Débats, Sénat*, séance du 20 décembre 1900, pp. 984-990. また、Gustave AMAT, *Pouvoirs et rôle des Maîtres au point de vue de la protection de la santé publique*, Th. Paris, Paris, Imp. Ch. Noblet, 1905, p. 50. にもこの点の指摘がある。
- (54) それらは、建物に関する部分を中心として、Pierre DESVAUX, *supra note* (9), pp. 42-58.; Henri ROCHE, *Le propriétaire vis-à-vis de l'Etat hygiéniste*, Th. Paris, Paris, A. Rousseau, 1909, pp. 32-48. に抄録されている。以下の叙述も、それを参照した。
- (55) パリの衛生規則は、Gustave AMAT, *supra note* (53), p. 153 et suiv. に収録されている。ただし、パリについては、セーヌ県知事とパリ警視總監との権限配分問題があり、このそれぞれが公衆衛生警察について一定の権限を持つことから、二本の衛生規則が定められている。建物の衛生性に関する一般的規制などは、セーヌ県知事による衛生規則において定められる。パリ警視總監による衛生規則には、たとえば家具付宿泊所に関するさまざまな規則が含まれている。また、リヨンの衛生規則については、条文を見ることはできなかったが、*ibid.*, p. 109 et suiv. に内容紹介があるので、それを参照した。
- (56) Henri ROCHE, *supra note* (54), p. 92.
- (57) この制度については、吉田・前掲注(2) 論文(一)・四九頁以下で若干の記述を行なった。
- (58) 一八五二年デクレは、直接的にはパリを対象としたものであるが、その適用を希望する市町村には適用が拡大された(九条)。実際に、適用を希望した市町村はあつたが、市町村が一般的にその適用を求めたいわけではなかった。この状況と比較すれば、人口の限定があるとはいへ、一九〇二年法において制度の適用が大幅に拡大されていることは明らかである。
- (59) 法制定当時の文献の多くは、この建築許可制度と一八五二年デクレとの「連続性」を強調する。Gustave AMAT, *supra*

- note (53), p. 129.; Henri ROCHE, *supra* note (54), p. 61. など。しかし、本文に述べたように、「ここには警察法理の拡大を見出すべきである。」の点を明示的に述べられておらず、J. LAFERRIÈRE, *Le droit de la propriété et le pouvoir de police*, Th. Paris, Paris, V. Giard, 1908, pp. 198-199.
- (60) Le marquis de Carné, *J. O. Deb. Parl., Sénat*, Séance du 2 février 1897, p. 77.
- (61) 以上は、Pierre DESVAUX, *supra* note (9), pp. 72-75.; Henri ROCHE, *supra* note (54), p. 68. を参照してまとめた。
- (62) Rapport fait par Langlet, *supra* note (49), p. 2178. なお、「この考え方を厳しく批判する文献として」J. LAFERRIÈRE, *supra* note (59), p. 235.
- (63) この点については、Henri ROCHE, *supra* note (54), p. 93. が詳しい。
- (64) たとえば、マス報告は、「すべての者の認めるところによれば、一八五〇年法二三条は、良く起草されており、維持されるべきである」と評価している。Rapport fait par Maze, *supra* note (40), p. 674.
- (65) この点を指摘する文献として、Henri ROCHE, *supra* note (54), p. 81.
- (66) たとえば、マス報告は、財政的な困難を抱える市町村のために、「県さらには国の補助金投入の可能性を示唆している。Rapport fait par Maze, *supra* note (40), p. 674-675.
- (67) この規定に対して、「市町村の自由を侵害するという観点からの批判が一八八四年法の立法過程において提起されたことは、先に触れたところである。本稿1(2)(c)一五頁参照。
- (68) 「公衆衛生評議会」は、一八四八年アレテによってすでに設けられていた制度を承継するものである。各県毎に構成員一〇名から一五名で設置され、知事がこれを主宰する。「衛生委員会」は、衛生の観点から県を分割して画される衛生区域毎に設置され、構成員五名から七名で、副知事によって主宰される（以上「二〇条参照」）。とりわけ後者の機関が、市町村長から特定の非衛生住宅対策の手段に関して意見を求められるという形で、現実重要な役割を果たす。
- (69) このような立論を強力に展開したのは、Volland である。J. O. Deb. Parl., Sénat, Séance du 4 février 1897, p. 89.; Séance du 12 février 1897, pp. 154-155.
- (70) このような評価に対して、アマは、知事の介入はあくまで市町村長の怠慢ケースに限定されることを理由に、「一九〇二年法が地方分権化の動向に反するものではない」と主張する。Gustave AMAT, *supra* note (53), pp. 29-31. たしかに、「公衆衛生

論者が主張したような形で中央集権化までは行っていないが、本文に記したように、一九〇二年法は、その方向に一步踏み出したものと見るべきであろう。アマが自認するように (p. 30)、当時の論者の多くも、一九〇二年法に中央集権の臭いを嗅ぎ取っている。

### 3 一九〇二年法の歴史的意義とその後の展開

#### (1) 一九〇二年法における規制の介入とその後の展開

##### (a) 規制の介入の論理とパストゥール理論の衝撃

一九〇二年法は、一八五〇年法に定められていた非衛生住宅排除措置を抜本的に強化した。まず、既存の非衛生住宅に関しては、衛生化工事命令と居住禁止命令によって対処するという基本的な制度体系に変化はない。しかし、一八五〇年法において存在したさまざまな法適用に関する限定は、ここではもはや原則として存在しない。一九〇二年法はさらに、既存の非衛生住宅の対策だけではなく、建物新築に際してその衛生性を確保するための措置（建築許可制度）を導入した。それは、一八五〇年法が知らない新たな土地所有権規制措置であった。

このような規制の介入の強化に際して、介入の論理自体が変えられたというわけではない。これらの規制は、衛生警察権限に基づく介入であり、そのような介入は、「公共の利益 interests publicis」の確保が問題となる場合に限定される。この論理の枠組みには、一八五〇年法の制定段階と一九〇二年法の段階とで変化はないのである。変わったのは、不動産所有者らが非衛生的な住宅に居住することに對する評価である。一八五〇年法の立法過程においては、それは自己

に害を与えるだけであって、他人に害を与えているわけではない、と捉えられた（いわゆる「自殺の自由」の承認）。一九〇二年法のもとでは、それはもはや自己に害を与えるだけの行為ではない。それは、伝染病の病原菌の温床となるがゆえに、他人にとって危険な行為なのである。当時のある法学者は、この点に関して次のように述べた。「個人に対して、『悲しむべき自殺の自由』を認めるのはよい。しかし、個人に殺人の自由 (*la liberté de l'assassinat*) を承認することのないようにしよう」<sup>(71)</sup>。一八五〇年法の重大な限界であった賃貸ケースへの法適用の限定は、「自殺の自由」論によって支えられていた。この論理自体が否定されたのではない。所有者の非衛生住宅への自己居住が、「自殺の自由」ではなく、「殺人」を意味するものとされるに至ったのである。このような評価の変化に際して決定的な役割を演じたのは、パストゥール理論であった。科学上の発見がこれだけ直接的かつ劇的に法律制度のあり方に影響を与えた例は、他にそれほどないであろう。

(b) 規制的介入の深化

しかしながら、以上のように介入の基本的な論理に変化はないといっても、土地所有権規制立法の歴史的展開における一九〇二年法の意義を過小評価することは許されない。一九〇二年法は、土地所有権に対する警察規制的介入を量的にも質的にも深化させていく契機をはらんでいたからである。

第一に、一九〇二年法による公的介入の正当性に根拠を与えたのは、衛生問題の公共的性格であった。ここには、公的介入の領域が大幅に拡大していく可能性が内包されている。一九〇二年法は、当面、規制の対象を単体的な建物に限定している。しかし、衛生の確保が公共の利益である以上、そのような限定の必然性はない。建物を取りまく環境も、人間の健康にとって重要な役割を果たす以上、公的介入の対象になってしかるべきだからである。このような問題意識から、公衆衛生論者の要求は、次の段階には、建物やそれを取りまく諸施設の適正配置を確保するための土地利用計画

の制度化すなわち都市計画法制に向かつていく。<sup>(72)</sup>これが、フランスにおいて第一次世界大戦後の時期から都市計画法制が展開する一つの重要な契機となる。このようにして、一九〇二年法は、その後の時期に全面的に展開することになる都市計画法制の先駆としての意義を持つことになった。

第二に、非衛生住宅の存在が公共の利益にかかわり、衛生警察の対象になることについては問題がないとしても、具体的にとどのような形で、またどの程度の介入がなされるかは、そのような一般論だけで決まるものではない。介入の一般的必要性は認めつつ、それを最小限に止めるといふ政策的選択もありうるし、<sup>(73)</sup>反対に積極的な介入を指向する政策的選択もありうるからである。このような観点から眺めるならば、一九〇二年法は、明らかに介入に積極的な姿勢を取っており、さらに場合によって伝統的警察法理をはみ出す可能性のある措置も定めている。たとえば、これまでも、住民に衛生、安全等を確保することは市町村警察の任務であり、その意味で警察権限は単なる「権限」ではなく義務的な「職務」であると説かれることはあった。<sup>(74)</sup>しかし、それが法的な義務にまで高められることはなかった。一九〇二年法は、衛生規則の策定を市町村長の義務と定めた。この考え方は、これまでには見られないものであった。また、一九〇二年法は、不動産所有者が衛生化工事命令に従わない場合について市町村長の職権による工実施を定めている。この措置も、市町村長は衛生警察権限に基づいて具体的な工事の種類・内容までは命じることができないとする従来の判例理論<sup>(75)</sup>を踏み出すものであろう。<sup>(76)</sup>それらの意味でも、一九〇二年法は、これまでの衛生警察に関する諸法制の単なる延長として位置づけられるべき立法ではなかった。

この規制的介入は、その後の展開の中でさらに強化される。すなわち、一九三五年一〇月三〇日<sup>(77)</sup>の「県衛生規則の創設を定めるデクレ」は、建築許可制度を市街地圏の人口が五〇〇〇人以上の市町村についても拡大するとともに（一九〇二年法のもとでは二万人以上。なお、この許可を交付するのが市町村長である点は変わりがない）、「居住許可」の制

度を新設した（以上、一九〇二年法二一条の改正）。いずれも、一九〇二年法の立法過程で保守派の反対によって否定された構想を復活する性質の改正である。

(c) 中央集権指向の強化

土地所有権規制立法の歴史的展開の中で一九〇二年法が有する意義は、もう一点、規制主体に関して中央集権的な方向を打ち出した点に求められる。

伝統的警察法理のもとでは、規制主体は、基本的には市町村（＝市町村長）であった。この点に関してたしかに国の代理官である知事にも市町村長と競合する警察権限が認められていたが、それは、一般的な規則の制定等に止まり、個別具体的な警察命令には及ばなかった。また、とりわけ非衛生住宅対策の領域では、一八五〇年法によって市町村レベルの非衛生住宅委員会と市町村参事会に主導的役割が認められたため、国の公衆衛生行政機関は、市町村のレベルでは事実上この領域での活動を停止していた。

このような状態を批判したのは、公衆衛生論者であった。彼らによれば、公衆衛生確保の点での対策が大きく遅れている原因の一つは、この領域での力量を十分に持たない市町村に権限を集中する制度の仕組みにあるのである。彼らは、公衆衛生の確保が全国土、全国民の利害にかかわることを根拠に、国のこの領域でのより強力かつ実効的な介入を主張した。これに対して、とりわけ元老院で反対の論陣を張ったのは、不動産所有権尊重の立場を強調する保守派の議員であった。そこでは、「市町村の自由」の尊重と「地方分権化」の促進が説かれたが、それが具体的に意味するのは、「市町村の土地所有権に介入しない自由」の尊重に他ならなかった。かくして、当時の歴史的文脈においては、中央集権と地方分権との対抗は、前者における公的介入強化と後者におけるその否定を具体的な対立点としたのである。

一九〇二年法のこの点に関する考え方は、市町村長に公衆衛生行政に関する主導的かつ基本的な役割を認めつつ、そ

の「怠慢」の場合に備えて知事を始めとする国の諸機関によるコントロール体制を整えておく、というものであった。それは、公衆衛生論者の主張に即した政府法案と比較すると、議会での反対派に対して相当程度に妥協したものであった。しかし、それでも、同法が、従来の制度との比較で見れば、国の介入を強化する方向を明確に打ち出すものであることはたしかである。

この領域では、その後に顕著な立法の展開が見られた。それは、端的にいえば、一九〇二年法においては保守派の反対によって実現することができなかった中央集権化の課題を一步一步進めていく、という性格のものであった。まず、一九三五年一〇月三〇日の「県衛生規則の創設を定めるデクレ」(前出)は、これまでの市町村長に代わって知事が衛生規則策定の義務を負うものと定めた(一九〇二年法一条の改正)。市町村長が衛生規則を策定する権限が否定されたわけではないが、それは、県衛生規則の補充的なものと位置づけられる。従来は、市町村長による衛生規則策定が原則で知事による策定が例外であったから、従来とは原則と例外の関係が逆転したのである。さらに、同日付の「県衛生監察制度の編成を定めるデクレ」は、一九〇二年法の審議の過程で任意的に設立されるものに後退していた県レベルの公衆衛生監察部局の設置を義務的なものに改めた(一九〇二年法一九条の改正)<sup>(78)</sup>。続いて、一九三八年にも一九〇二年法の重要な改正が行なわれた。すなわち、同年五月二四日の「非衛生不動産および街区の取壊し、低廉住宅の建設ならびに農村住宅の改良に関するデクレ」は、既存の非衛生住宅に関して、居住禁止を中心とするその対策の権限を従来市町村長から知事に移したのである(一九〇二年法一二条の改正)。この手続の開始については、先の公衆衛生県監察官がイニシアチヴを取り、県レベルの公衆衛生評議会が具体的な措置の決定に当たって重要な役割を果たす。

このようにして、第一次世界大戦後の時期には、非衛生住宅対策の核ともいえるべき衛生規則策定権限と既存非衛生住宅に関する警察命令の権限が、市町村長から知事に吸い上げられていった。建築許可の交付権限は市町村長に残されて

いたが、その基準である衛生規則の原則的な策定権限が知事に与えられる以上、この点での市町村長の権限は、それほど大きなものとはいえない。そして、このような権限の集中とともに、公衆衛生監察官や公衆衛生評議会という県レベルの公衆衛生行政機関の整備が進行したのである。かかる動向の出発点となったのは、一九〇二年法に他ならなかった。

さらにいえば、かかる中央集権化の動向は、狭義の公衆衛生行政の領域に止まらない。たとえば、都市計画法制の領域でも、同様の動向が見出されるのである。都市計画の領域においては、二〇世紀初頭の時期から改革要求の提示が始まり、第一次世界大戦後の時期にはいくつかの立法制定の動きが始まる。土地利用計画策定を初めとする都市計画権限は、ここでも当初は市町村長に属していた。それは、この法制の根柢に建築警察の考え方があったことからすれば、ある意味では当然のことであった。ところが、この領域においても中央集権化の動きが進行する。ヴィシイ体制下で制定された一九四三年六月一五日の「都市計画に関する法律」は、そのような動きの一つの集約点であった。<sup>(79)</sup>公衆衛生行政の領域での先に指摘した動向は、都市計画の領域におけるかかる中央集権化の動きに先行し、それを主導するものとなったのである。

(71) Pierre DESVAUD, *supra note* (9), p. 27. なお、この論理は、つとに公衆衛生論者によって主張されていたものであった。たとえば、本稿1(2)(a)(一二頁)で紹介した医師マルタンの議論を参照。実際、この時期の公衆衛生論者の法学者に対する影響力は圧倒的であった。たとえば、*ibid.*, pp. 24-27. に展開される公権力(市町村ではなくて国)の介入正当化論は、著名な公衆衛生学者であるノモドの立論(Henri NOMOD, *supra note* (10))をほぼそのまま引き写すものである。

(72) このような問題意識を鮮明に打ち出している文献として、A. ARTIGUE, *Lot d'expropriation pour cause d'insalubrité et regle-*

*mention de l'extension des villes*. Th. Paris, Paris, Giard et Briere, 1912.; Joseph GABALDA, *Les plans d'aménagement et d'extension des villes. De leur nécessité au point de vue de l'hygiène urbaine*. Th. Médecine, Lyon, 1913. がある。

(73) この時期の経済自由主義を代表する論者ルロワールポオリュウは、そのような立場を採る。次のように述べる。「非衛生住宅の規制という原則それ自体は正当である。ここでは、単に住宅困窮者の保護が問題なのではなく、伝染病の伝播を全員に負担で阻止することが問題となっているからである。しかしながら、この規制を実際にどのように行使するかは、おそらくデリケートな問題である」。Paul LEROY-BEAULIEU, *L'Etat moderne et ses fonctions*. Paris, Lib. Guillaumin, 1890, p. 389. デリケートというのは、たとえば新築建物についての建築許可制度を取ってみると、あまりこれを厳格なものとするとそれが住宅費に跳ね返り、賃借人に手の届かない家賃水準にしてしまうことがありうるからである。また、既存の非衛生住宅の排除措置を取ってみると、外部の目からはいかに悲惨なスラムと見えても、実際の住民にとっては「一種のエデンの園」であるということがある。実際、金がなく貧しい住民にとつては、その住居が取り壊されて立退きを強制されるならば、より条件のいい住宅を見つめることは困難で、橋の下にねぐらを求めるということにならざるをえない。このようにして、彼らは、「皮相な博愛主義者の犠牲」になるのである (p. 390.)。——この認識はきわめてリアルであり、公衆衛生的観点だけに立つ非衛生住宅排除要求の問題性を鋭く指摘している。しかし、問題は、それゆえにこの領域での公衆衛生的観点を最小限に押さえるという方向で考えるか (これがルロワールポオリュウの立場である)、公衆衛生的観点だけではなく、右の問題点に配慮した形で、すなわち現実の居住者の生活利益を擁護する観点から非衛生住宅排除を組み立てるという方向で考えるか、である。後者の場合には、現実の居住者に対する衛生的な住宅の提供のための、単なる規制的介入に止まらない一歩進んだ公衆衛生的介入を要求することになり、ルロワールポオリュウの経済自由主義とは正反対の道を歩むことになる。

(74) 吉田・前掲注(2)論文(一)四六頁参照。

(75) この判例理論の紹介は多くの文献にあるが、Gustave AMAT, *supra note* (53), pp. 34-41. が詳細で、かつ、よくまとまっている。理論的にはきわめて広汎かつ強力な衛生警察権限を持っていた市町村長が、現実にはほとんど実効的な介入をなしえなかったのは、この判例理論によるところが大きい。ibid., p. 41.; Henri ROCHE, *supra note* (54), p. 29.

(76) 改革に消極的な保守的論者は、そのような点を指摘しつつ、一九〇二年法の規定を行きすぎたとして批判した。たとえば、

Stéphane GAVET, *supra note* (52), pp. 141-142. なお、この問題に焦点を当てつつ一九〇二年法の意義を考察した近時の論文として、François BURDEAU, *Propriété privée et santé publique. Etude sur la loi du 15 février 1902*, in *Histoire du droit social*, Mélanges Jean Imbert, P. U. F., 1989, p. 125. があつた。

(77) 一九三五年六月八日の法律による授權に基づいて、政府は、一九三五年一〇月三〇日に、歴大な数の法律の効力を有するデクレを定める。その多くは行政制度の改革にかかわるものであるが、公衆衛生行政に関する改革もその中で行なわれた。議会の反対によつて実現することができなかったさまざまな改革を、授權立法によつて一挙に実現した点が注目される。

(78) さらに、実体にかかわるものではないが、同日付の「公衆衛生に関する法律および規則の法典化を命じるデクレ」によつて、この領域での法典化（「公衆衛生法典」の成立）が実現したことも付言しておく。

(79) 土地利用規制と都市計画の領域における中央集権化の進展については、概説的な記述であるが、吉田克己「総論（フランス）——都市法の論理と歴史的展開」原田純孝ほか編『現代の都市法——ドイツ・フランス・イギリス・アメリカ』（東京大学出版会、一九九三年）一六六―一六九頁、一七二―一七三頁、一七六―一七七頁参照。

(2) 一九〇二年法における事業的介入とその後の展開

(a) 事業的介入における現状維持

一九〇二年法は、右のような土地所有権に対する規制措置とともに、非衛生住宅の排除を公権力の事業的介入によつて実現しようとする制度を設けていた。すなわち、一定の要件のもとで、市町村による非衛生住宅ないし非衛生的な街区全体の収用が認められたのである（一八八条）。もっとも、この規定は、一八五〇年法一三条の踏襲であり、この点に關しては市町村の権限の強化は何ら図られなかつた。それどころか、被収用土地の再売却に關しては旧所有者の権利が強められている。これらの点は、先に触れたところである（↓本稿2(2)(c)四一頁）。結局、一九〇二年法は、事業的介

入の領域では特に新たな展開を画することはなかったのである。

(b) 一九〇二年法の不十分性と改革要求の提示

しかし、早くも一九〇二年法制定の直後から、この点に関する改革要求が提示されるようになる。一九〇二年法の不十分点として問題とされたのは、次の諸点であった。

第一は、一九〇二年法においては、収用が許容される場合が相当に限定されていたことである。すなわち、同法によって収用が可能になるのは、非衛生性の原因が建物の「外部」にある場合に限定され、建物の内部的な原因による場合を含んでいない。そこで、このような限定には正当な理由がないとして、「衛生化に到達するのに（収用以外の）いかなる手段も存在しないすべての場合」について収用が可能になるような法改正が求められた<sup>(80)</sup>。

第二は、同法の収用補償の算定が収用に関する基本法である一八四一年法に基づいてなされるものとされており、特に非衛生不動産についての特別が設けられていないことである。それゆえ、非衛生を理由とする収用についても、その補償は、収用によって生じた損害を完全かつ正確に填補するように定められることになる<sup>(81)</sup>。ところで、賃貸不動産の場合には、不動産所有者の被る損害は、基本的には当該不動産の賃貸収入に基づいて定められるが、非衛生性を問題にされる賃貸不動産には、過密なほど賃借人が詰め込まれており、賃貸収入が多いのがむしろ通常である。さらにいえば、過密度が高くなり非衛生性が高まるほど、賃貸収入が増加しその結果収用補償も多くなるということにもなるのである。これは、公衆衛生的観点から見れば、矛盾という他ない。かかる状態の改善が求められるのは、ある意味では当然であった。

議会上に提出された法案でこの点に関する改革を中心的課題としたのは、ジュール・シীগフリード (Julius Siegfried) によって二次にわたって提出された法案である<sup>(82)</sup>。そこでは、非衛生性を理由とする収用の場合には、次の三点で収用補

償が減額されるものとされる。まず、賃貸不動産の収益を現実の過密な賃借人数ではなく、正常と想定される賃借人数を基準として評価する。次に、改良工事が必要な場合には、その費用分を収用補償から控除する。最後に、居住が不可能な非衛生不動産の場合には、建物部分は一切評価せず、単なる建築用地(更地)として収用補償が評価される(第一次法案七条、第二次法案四条・五条)。

同法案の提案理由は、「肺結核対策委員会」におけるジルラ (Julliat) の発言に依拠しつつ、通常の「公共の利益を理由とする収用」と法案で問題になっている「公共の非衛生性を理由とする収用 l'expropriation pour cause d'insalubrité publique」との性格の違いに関する議論を展開して、右のような収用補償減額の正当性を論証しようとしている。すなわち、「公共の利益を理由とする収用においては、収用主体が市町村であれ県であれ、また国であれ公共サービスに当たる会社であれ、収用される不動産が占める位置を必要としている。収用の理由は、公共団体の任務に属し、公共団体が実施しなければならぬ工事的必要性に求められるのである」。これに対して、非衛生性を理由とする収用の場合には、事態はまったく異なる。「収用主体は、特定の使用目的のために当該所有地を必要としているわけではなくない」。所有者の衛生問題に対する無関心などによって不動産が非衛生的なものとなり、その居住者、隣人、さらには公共の健康を害する恐れが生じた場合に、「市町村は、反抗的な、または無能な所有者に置き代わるためにのみ、そして公共衛生という高次の利益においてのみ介入するのである。……要するに、それは、社会防衛のための事業である」。そうであれば、この収用について通常の収用と同様の補償を付与する必要も根拠もないことになろう。<sup>(83)</sup>

第三は、収用・衛生化工事の実施後に道路等の公共施設に充てられなかった土地についての売却手続に関する問題点である。一八五〇年法は、この点に関して一八四一年法の原則(六〇条。旧所有者またはその承継人に買戻請求権を認めている)を排斥して旧所有者の買戻請求権を否定してそれを公開の競りで売却するものと定めた(一二条二項)。<sup>(84)</sup>し

かし、前述のように、一九〇二年法は、この点に關しては旧土地所有者の利益を擁護する方向での改正を加え、買戻請求権が否定される場合を大きく限定したのである（一八条二項。↓本稿2(2)(c)(2)四一頁）。

その結果、市町村による収用と衛生化工事が実施された場合、その「増価」を享受するのは多くの場合には旧土地所有者ということになる（買戻価格は市町村による土地取得価格を超えることができないとされていることに注意を要する。一八四一年法六〇条二項）。この点の問題点の克服を目指して提案されたのが、一九〇三年のドゥロリイ法案<sup>(85)</sup>である。同法案の提案理由は、現行制度の問題点を、市町村がその費用での収用と衛生化工事の実施を要請されながら、その事業から一切の利益を引き出すことができない点に求める。次のように述べる。「（現行制度の下では、）衛生化工事の費用は市町村の負担に帰すのに、その利益は土地所有者に帰属する。土地所有者は、事業の直接の対象とならない不動産についての増価を享受するだけでなく、この工事に包含されなかつた土地を、売却した価格で再売却を受けることができるからである」。しかし、「利益が実現されるとすれば、それを享受するのは、土地購入を実施し衛生化工事の費用を支出した市町村であるべきであり、その不動産が公衆衛生にとって危険であつたがゆえにそれを収用された所有者であるべきではない」。ドゥロリイ法案は、このような問題意識に立ちつつ、増価の土地所有者帰属を否定しその市町村帰属を確保することを目的とする改革構想を提示するのである<sup>(86)</sup>。

最後第四に、非衛生住宅・街区が収用される結果として住居を失うことになる旧居住者の居住問題への関心の高まりを指摘することができる。たとえば、この時期、公衆衛生の観点から非衛生住宅に関する収用権強化の論陣を張つた医師ゴットレは、<sup>(87)</sup>都市衛生化の問題が労働者住宅問題と密接に關連していることを強調する。というのは、「一個の街区全体の収用の第一の帰結がその街区の住民を都市の他の地点に追い返すことだ」という事実は、どれほど強調しても強調しすぎるといふことがない」からである。したがって、ある街区を収用した結果、その住民が近隣の同様に稠密な街区

に新たな住居を求め、そこに堆積して新たな非衛生街区を創出するような事態を避けようとするれば、そのような住民の移転を制御する必要がある(以上、p. 87)。——ここに示されているのは、旧住民の居住確保問題に関心を払わない非衛生住宅排除がもたらすのは、非衛生住宅問題の根本的解決ではなく、その地理的な移転と拡散にすぎないことである。これはまさに正当な指摘といわなければならない。

もつとも、ゴットレが「住民移転の制御」のために示すのは、同一の街区への再居住ではなく、都市外縁部への居住確保であり、そのために、公共団体(市町村)から私的建設者に対する建築用地の無償提供、補助金供与などの「自主主義的介入路線」<sup>(88)</sup>型の提案がなされている(p. 90)。これに対して、同一の街区への再居住により関心を払う論者としてアルティグ<sup>(89)</sup>がいる。彼によれば、現行の収用補償制度を前提として非衛生住宅の所有者に高い収用補償を支払うと、収用して衛生化工事を実施した街区に労働者向けの低廉住宅を建設することができなくなる。新たに建設される建物の家賃を労働者には手の届かないような高い水準に設定しなければ採算が取れなくなるからである。その結果、旧住民は、彼らの収入で手が届く住居を別の街区——それはしばしばすでに稠密な街区である——で探すことになる。このようにして、「一方で伝染病の温床を取り壊しながら、他方でそれを新たに作る」という結果になってしまう(p. 21-22)。アルティグは、このような観点から、非衛生性を理由とする収用の場合の収用補償の減額を主張するのである。

立退住民の再居住問題へのこのような関心の高まりは、議会における立法活動にも反映する。先のドウロリイ法案とシーグフリード法案の検討に当たった代議院主査委員会が一九〇六年四月に提出した法案(モルロ法案)<sup>(90)</sup>は、地帯収用構想を打ち出すとともに、このようにして収用した土地をまずもって公益事業と低廉住宅の建設に充てるべきものとした(九条二項。この二つの用途に充当されない土地は競りで再売却される)。同法案の提案理由は、この時期すでに展開を始めていた低廉住宅会社に「強力な助成」を付与してその活動を促進することを、この構想の狙いとして掲げている。

る。収用と労働者住宅の供給とを結合させた構想は、これがおそらく最初であろう。

しかし、かかる構想は、それが先進的であればあるほど、容易に実現するものではない。モルロ法案は、結局審議の対象になることなく失効した。そののち、次の立法期において同様に問題を検討した主査委員会は、新たな報告と法案（オノラ報告・法案）を提出した。<sup>(91)</sup> それによれば、非衛生住宅・街区を収用した市町村は、当該不動産の住民に接近可能な家賃水準の住居がその市町村内に十分にあることを確認したのちでなければ、当該不動産からの住民の排除・不動産の取壊しを實行することができない（八条）。モルロ法案のような積極的な労働者住宅の建設策ではなく、非衛生住宅の取壊し回避といういわば消極的な対策に止まっているわけである。とはいえ、旧住民が転居先のあてもなく非衛生不動産から排除される<sup>(92)</sup>という事態を回避するという意味では、旧住民の住需要充足の観点がここでも見出されることゝたしかである。

(c) 収用法制の展開とその限界

一九〇二年法の収用規定に関して指摘された以上の問題点の多くは、その後の立法上の展開の中で解決されていった。そのような展開を画した最重要の立法は、右のオノラ法案に基づいて成立した一九一五年六月一七日の「非衛生性を理由とする収用に関して一九〇二年二月一五日の法律を改正する法律」である。

同法は、一九〇二年法一八条を改正して（一条）、まず、市町村が衛生化の実施を目的として、「非衛生と認定された不動産集団または街区」の収用を行なうことができるものと定めた（一八条一項）。非衛生性の原因に関する限定はここではもはや存在しない。次に、この非衛生性を理由とする収用の場合の補償算定方式に関しても改正が加えられ、補償額の算定に際しては、非衛生性を捨象して定められた不動産価額からその不動産を衛生的なものとするのに必要となるであろう工事費用を義務的に控除するものとされた（一八条の三第一号）。不徹底な形ではあるが、ともあれ非衛生

性を理由とする収用に關して特別の補償算定方式がここに導入された。同法は最後に、新建築物の道路建築線外に止まる土地の再売却に關しても、一九〇二年法によつて認められた旧所有者に有利な買戻請求權に改正を加え、一八五〇年法と同様にこれを旧所有者に認めないものとした（一八条の二第四号）。

このように、(b)で示した四つの問題点のうち三つまでは、収用補償算定基準のようになや不徹底なものもあるが、ここではほぼ解決された。これに對して、最後の問題点として指摘した旧住民の再居住確保の問題は、一九一五年法においては特に規定が設けられることがなかつた。この問題点は、その後も長く問題として残ることにならう。

(80) この点は、この時期の改革案にはほぼ共通しているが、特に明確なのは、シークフリード（後に検討する低廉住宅立法の成立において中心的役割を果たした議員）が提出した法案である。Propositions de loi relative à l'expropriation pour cause d'insalubrité publique, présentées par M. Jules Siegfried, J. O. Doc. Parl. Chem., session ordinaire, séance du 3 juin 1904, Annexe n°1730, p. 651. (シークフリード第一次法案; J. O. Doc. Parl. Chem., session extraordinaire, séance du 18 novembre 1910, Annexe n°481, p. 126. (シークフリード第二次法案) 本文の引用は、第二次法案の提案理由から取つたものである。)

(81) 一八四一年法の下での収用補償算定の基本的考え方については、吉田・前掲注(3)論文(一)・八一―一八三頁参照。

(82) 注(80)参照。なお、この法案がイギリスの一八九〇年八月一八日の「労働者住宅に關する諸法律を編纂する法律」の規定から着想を得たものであることについては、 Voir. M. G. BOURCART, Des mesures relatives à l'expropriation en matière d'hygiène et de salubrité, in *Bulletin de la Société Française des Habitans à Bon Marché*, 1908, p. 125 et suiv.

(83) この議論は、第一次法案の提案理由で展開されている。

(84) 吉田・前掲注(2)論文(一)・八〇―八一頁。

(85) Proposition de loi sur les expropriations pour les travaux d'utilité publique communale, présenté par MM. Delory et al., J.

O. *Doc. Parl. Chem.*, session extraordinaire, séance du 26 octobre 1903, Annexe n°1233, p. 91.

(86) 具体的に提案されるのは、当時のベルギイ法を参考にした地帯取用の一般的導入である。すなわち、「旧街区の全部または一部の衛生化または改良、または新街区の建設を目的とする全体的工事の実施にかかわるときは」、市町村は、「計画される工事の全体プランに含まれる交通路およびその他の公共サービスに充てられるすべての土地ならびに建物建築に充てられるすべての土地の取用」を認められるものとされる(一条)。もっとも、この構想自体はきわめて興味深いものであるが、公共用途に充てられた土地以外の土地の売却がどのように行なわれるかは必ずしも明確ではない。提案理由からすると一八四一年法の原則の排除を考えていることは間違いないが、その旨の明確な規定が用意されていないのである。この点に関して、ドゥロリイ法案と先のシーグフリード法案の検討に当たった代議院主査委員会法案(モルロ法案)は、より周到である。すなわち、地帯取用に関するドゥロリイ法案の構想をほぼそのままの形で受け入れた上で、公共用途に充てられない土地を市町村が競りで売却しうることを明示するのである(九条三項)。Rapport fait au nom de la commission de l'administration générale, départementale et communale, des cultes et de décentralisation, par M. Emile Morlot, député, *J. O., Doc. Parl. Chem.*, session ordinaire, séance du 20 mai 1906, Annexe n°3195, p. 416.

(87) その代表的な著作は「Dr Engène GAUTREZ, *L'insalubrité publique et l'expropriation*, Paris, Lib. médicale et scientifique J. Rousset, 1907.である。以下の紹介もこの著作により、参照頁は本文に示す。

(88) この観念については、吉田・前掲注(1)論文一〇一頁参照。

(89) A. ARTIGUE, *supra note* (72), 参照頁は本文に示す。

(90) Rapport fait par Morlot, *supra note* (86).

(91) Rapport fait au nom de la commission de l'hygiène publique, par M. André Honorat, député, *J. O., Doc. Parl. Chem.*, session ordinaire, séance du 19 janvier 1912, Annexe n°1592, p. 29.

(92) オノラ報告は「この点に関して次のような正論を述べている。「非衛生住宅問題という(非衛生住宅問題という)害悪を解決するのではなく単に移転させるにすぎないという事態を回避しようとするならば、われわれの大都市のあれやこれやのスラムを消滅させる前に、そこで生活している家族がよりましな住居を見出すことを確保することが不可欠である」。しかし、「よりましな住居の確保」のために公共団体が介入するという政策は提示されないわけであるが、その理由としては、実際の適用の困

難性、都市の發展計画の合理的な樹立にとつて障害になること、法律は一般的な事項を規定するに止まるべきで市町村にこの領域での自由を認めるべきこと、が挙げられている（以上、*ibid.*: p. 43）。これらの理由づけにどれだけの説得力があるか、問題であらう。

#### 4 小括——非衛生住宅立法と労働者住宅問題

(1) 一九〇二年法の制定およびその後の立法上の展開の中で、フランスの非衛生住宅立法は、一八五〇年法による出発当時の不十分性を基本的には克服していった。住宅の衛生性確保のための公的介入は、その対象領域の面においてもその手法の面においても、抜本的に強化された。ここでは、たとえば一八五〇年法において存在していた居住者の占有名義による法適用範囲の限定（賃貸ケースへの限定）などはもはや問題にもならない。介入手法の点に関しても、建物新築ケースについての一般的な規制（建築許可）、衛生化工事に不動産所有者が従わない場合の職権による工事実施、非衛生性を理由とする特別の収用制度の確立など、一八五〇年法の知らない制度が次々と導入されていった。

一九〇二年法およびその後の改正を主導したのは、公衆衛生論者の主張であった。そこでの目標は、何よりも伝染病を始めとする社会的脅威の源泉である非衛生住宅の排除であり、すべては、この目標達成にとつて適合的かとの観点から判断された。一九世紀的な強固な土地所有権尊重の観念も、それが非衛生住宅の温存を意味する場合には、彼らにとつては批判の対象でしかなかった。所有者の権利擁護のための裁判上の諸手続も、手続の遅延を招く場合には、それを否定すべきものとされた。また、この当時しばしば語られた地方分権化の理念も、市町村の「行動しない自由」の言い

訳に援用される場合には、彼らにとって同じく克服の対象となった。そして、彼らの主張は、政府に採用されることになる。一九〇二年法の制定およびその後の同法の改正・強化は、基本的には政府のイニシアチヴのもとで進行了。その際に強調されたのは、公衆衛生の確保による死亡率低下とそれによる人口増加率の維持である。フランスと他のヨーロッパ諸国との人口増加率の格差とフランスの危機的状況が、政府の提案理由説明の中でしばしば指摘された。このようにして、公衆衛生の領域での強力な対策の実施は、国民的な利益にかかわるものと把握されたのである。

このような非衛生住宅問題の領域でのこの時期の積極的介入は、前稿（前掲注（1）論文）で検討した高家賃問題の領域での公的介入に対する消極性と対照的である。その理由は、おそらく次の二点に求められる。

第一に、非衛生住宅問題への対処は、右に触れたように、国民的な利益にかかわるものと政府によって把握された。そうであれば、この領域での立法的介入は、まさに国民代表としての政府の責務ということになる。また、そのように不特定多数の利益の擁護が課題である以上、この領域における介入の論理も、基本的には伝統的な警察法理の枠内で根拠づけることが可能であった。これに対して、高家賃問題の領域においては問題状況が大きく異なる。高家賃問題への対処によって利益を受けるのは、直接的には賃貸住宅の居住者であり、しかもその利益は、基本的には経済的利益である。かかる領域における公的介入のためには、社会的弱者救済という新たな介入の論理が必要になる。しかし、この社会国家ないし福祉国家的介入の論理は、この時代にはいまだ確立されていない考え方であった。

第二に、この二つの領域における公的介入には、住宅市場に対する影響の点で大きな違いがある。すなわち、非衛生住宅問題の領域における非衛生住宅排除のための介入は、いわば住宅市場に提供すべき「商品の質」の規制であり、一定の質を確保された住宅商品がいかなる価格で市場に提供されるかについては、非衛生住宅立法は関心を持たない。ここでは、基本的には需給関係に応じて価格（家賃）が決定されることになる。これに対して、高家賃問題の領域での

介入は、とりわけ家賃規制という形態の場合には、かかる市場メカニズムを直接的に否定するのである。公共団体による直接の労働者住宅建設または間接的なその供給促進の場合には、住宅市場にどれだけ否定的影響を与えるかは問題であるが、少なくとも当時の多くの論者は、それらの形態の介入についても市場機能を攪乱するものとして否定的な態度を取った。

かかる違いがある以上、非衛生住宅問題と高家賃問題の二つの領域におけるこの時期の立法的介入の跛行性には、それなりの客観的根拠があつたといふべきである。

(2) とところで、右のように法律上非衛生住宅対策の進展が見られたことと、それが実際に実効的に適用されたこととは、また別の問題である。一九〇二年法についても、実際の適用の次元ではさまざまな問題点が指摘された。建築許可制度にもかかわらず衛生基準を十分に満たしていない建物が少ない、市町村長が選挙上の配慮からその権限を十分に行使しない、などである。もつとも、前者に関しては、建築許可の制度が最も良好に機能したとの指摘もある。後者の問題点に関しては、知事に非衛生住宅対策の権限が吸い上げられていくという形で制度的には対処がなされていく。しかし、第一次世界大戦後の時期に入ると、今度は家賃統制措置が導入され賃貸不動産の収益性が悪化していく中で、不動産所有者に衛生化工事を命じることは事実上困難になっていく。また、非衛生住宅・街区の収用に関しては、制度的な整備にもかかわらず、実際に実施された例は第二次世界大戦前の時期には数えるほどしかなかった。<sup>(93)</sup>

全体としていえば、新築建物に関する規制と既存の非衛生住宅対策とは、適用状況が異なるといつてよい。建築許可を通じての新築建物の衛生性の確保は、少なくとも住宅が新築されて市場に提供される場合には、相当程度に改善された。これに対して、既存の非衛生住宅の排除は、ほとんど進まなかつた。この対策には、非衛生住宅・街区の収用に典型的に見られるように、財政的裏打ちを伴つた事業的介入が必要となる。この財源を確保するのが困難だったのであ

る。かくして、大都市都心部に残存する非衛生街区、またその外縁部に新たに形成された非衛生街区はその後も長く存  
在し続け、公衆衛生論者の最大の関心の対象となっていく。<sup>(95)</sup>

(3) このように、既存の非衛生住宅・街区の対策が、一九〇二年法制定後の非衛生住宅問題における最大の問題として残った。これがフランスの非衛生住宅立法の不十分性であることはたしかである。しかし、問題は、この領域での公的介入が強化され非衛生住宅の排除がより実効的に進んだとしたら、非衛生住宅問題は解決に向かったと評価しうるか、である。この問題は、すでに一八五〇年法の検討のまとめにおいて提起したことがある。ここでは、この問いに対する回答は、非衛生住宅問題をどのように捉えるかによつて異なつてくる旨を指摘した。<sup>(96)</sup> すなわち、非衛生住宅問題を「外部」から捉えて非衛生住宅の排除をその目標とする場合には、手段はどのようなものであれ、ともあれ非衛生住宅が物理的に消滅するならば、非衛生住宅問題は解決の方向に向かったことになる。しかし、非衛生住宅問題を現実にそこに居住する都市民衆の居住条件・生活条件の改善という視角から捉えるならば、非衛生住宅の排除はそれ自体としては問題の解決になつていない。現実の居住者にとつては、彼らが衛生的な住宅に居住しうることが重要であつて、そのためには、彼らに対する衛生的で安価な住宅の提供が問題を解決する鍵となり、非衛生住宅の排除が自己目的に追求されることにはならないからである。むしろ、新たな居住先の確保なしにその住居の非衛生性を理由にそこから排除されるとすれば、それは彼らにとつては単なる住居の喪失以外の何物でもない。

一八五〇年法の制定段階においては、非衛生住宅の現実の居住者である都市民衆は、非衛生住宅立法の制定にほとんど無関心であつた。これと比較すると、一九〇二年法の立法過程においては、都市民衆のこの問題に対する一定の関心の高まりが注目される。たしかに家賃増額に対する抵抗のような目立つ形ではないが、前稿で検討した賃借人の運動の中でも非衛生住宅に対する対策の要求は見出された。パリ参事会の取組みの中でも、都市民衆に衛生的な住宅を提供す

るといふ観点から市町村の労働者住宅建設の領域における介入を根拠づけるものが見られた。また、議会における一八五〇年法改正問題の契機となったのは、都市民衆の利益擁護を標榜する議員（マルタン・ナド）<sup>(97)</sup>の法案提出であった。このような変化の背後にあるのは、都市部への労働者の定着現象の開始とそれに伴う住環境への関心の高まりであろう。しかし、これらの要求は、基本的には大量の衛生的住宅の供給による非衛生住宅対策を指向するものであり、そこではまず非衛生住宅の排除が要求されるではなかった。

他方、公衆衛生論者のもとでも、おそらくは右のような都市民衆の自覚の高まりを受けてであろうが、排除された非衛生住宅の旧住民の再居住問題への関心の高まりが見られた。一八五〇年法の改正を目指す最も初期の時点での法案にも、労働者住宅供給策を提示するものが見られたし（パリ市非衛生住宅委員会法案）、一九〇二年法改正への要求の中にも、非衛生住宅の収用と取壊しの後に低家賃の労働者住宅を建設するとの構想が見出された。もちろん、非衛生住宅排除に対する都市民衆と公衆衛生論者の態度とではいわば原則と例外が逆になろうが（都市民衆の場合にはまず自分が居住しうる衛生的な住宅の提供が重要で、それが確保された後に現実に居住している非衛生住宅の排除が問題になるのに対して、公衆衛生論者の場合には、まずあるのは非衛生住宅の排除で、それを実効的に進める観点から旧住民の再居住の確保が課題となる）、両者の態度の接近がこの時期の特徴として指摘しうる。

しかし、一九〇二年法は、結局、労働者向けの安価で衛生的な住宅供給のための措置は何ら定めなかった。一九〇二年法は、一八五〇年法と同様に、基本的には公衆衛生立法であつて、社会的弱者に対する低廉で良好な住宅提供を目指す社会立法とは位置づけられなかったのである。その結果、一八五〇年法の検討の際に指摘した非衛生住宅立法の「矛盾」は、一九〇二年法のもとでも解消されずに残った。すなわち、ここでは、非衛生住宅の排除を通じて非衛生住宅問題への対処を進めれば進めるほど、そこに居住している都市民衆の住宅難は深刻化し、かくして他のレベルでの住宅問

題が生じるのである。一九〇二年法改正作業の中で、前述のように、当該市町村に十分な量の労働者住宅があることを確認して初めて被収用非衛生住宅の取壊しに着手しうる旨の案が提示されたことがある（オノラ法案。本稿3 (b) 五八頁）。非衛生住宅の現実の居住者の居住利益の擁護を配慮したものであるが、これは、まさにこの「矛盾」を裏面から表現するものといえる。

もつとも、さらに留意する必要があるのは、労働者住宅の供給という点でも、一八五〇年法段階と一九〇二年法の制定の時期においては、状況は同一ではない、ということである。この時期には、民間部門におけるいわゆる「博愛主義者」によるフィラントロピーの理念に基づく労働者住宅の供給を試みが展開されていたし（低廉住宅運動）、それらを助成するための低廉住宅立法が現実の展開を開始しているからである（その最初の立法が成立したのは、一八九四年のことである）。これらの存在を前提にして、一九〇二年法が自己の性格を公衆衛生立法と非衛生住宅排除立法に純化した可能性もある。したがって、労働者住宅問題の解決の観点からの一九〇二年法の評価は、この労働者住宅供給立法のあり方を見て初めてなしうることになろう。この課題の遂行については、別の論稿を用意することにした。

- (93) 以上の問題点に関しては、Pierre DESVAUD, *supra note* (9), pp. 130-138.; A. ARNGUE, *supra note* (72), p. 42.; Philippe ISAAC, *Le problème de l'habitation urbaine*, Paris, P. U. F., 1944, pp. 60-61, 216. など参照。また、一九〇二年法の収用に關する規定が実際には発動されていなかったことは、Rapport fait par Honorat, *supra note* (91), pp. 36-37. にも指摘されている。
- (94) このような限定を付けるのは、一九〇二年法が適用されていく二〇世紀初頭からの時期は、住宅建設が全体として落ち込んでいく時期だからである（前掲注(1) 論文五七頁以下参照）。建築許可を通じての規制の強化が、賃貸不動産の収益率を低下させ、供給を減少させる一因となった可能性もある。

(95) この点に関する対策が現実に実行されるには、第二次世界大戦後の都市再開発事業の実施を待たなければならない。

(96) 吉田・前掲注(2) 論文(二)・九五―九七頁参照。

(97) 一九世紀末葉に至る時期までのパリの労働者の主要な形態は、地方からパリに季節を限って出てくるいわば「出稼ぎ労働者」であった。ところが、一九世紀末葉から二〇世紀初頭にかけての時期に、労働者のこのような「出稼ぎ」性が次第に消滅し、彼らのパリ(より正確にはパリ郊外)への定着が進む。その背景には、それまでの手工業中心の構成から、郊外部に立地する大規模工業中心の構成へというパリにおける産業構造の変化がある。住宅政策分析との関連でこれらの事実を指摘する文献として、Susanna MacGRI, *Politique du logement et besoins en main-d'œuvre*, C. S. U., 1972, p. 55 et suiv. を挙げておく。「出稼ぎ」的季節労働者から定着した大都市住民へ」というこの変化は、住宅問題のあり方にさまざまな影響を及ぼしていくであろう。

(後記) この間、本稿を含むフランス住宅法研究の完成を目指した作業に多くの時間を割かざるをえなかったため、私は、広中俊雄先生の古稀をお祝いする論集への寄稿の機会を与えていただいたにもかかわらず、結局、その機会を生かすことができなかつた。広中先生にその非礼をお詫びするとともに、直接・間接の御学恩に対する言い尽くせぬ感謝の気持ちを表すために、本稿を広中先生に捧げることをお許しただければ、と思う。