

森鷗外の市区改正論 —「市区改正論略」を中心に—

はじめに

1. 鷗外の都市論
2. 「市区改正論略」を読む
3. おわりに

石田 頼 房*

要 約

衛生学者としての森林太郎（鷗外）の仕事に関する一連の研究の一つである。今回とり上げるのは、鷗外の市区改正論である。鷗外の市区改正論としては「市区改正ハ果シテ衛生上ノ問題ニ非サルカ」が有名であるが、東京医事新誌に連載されていたこの論文は未完であり、難解でもある。これに対して「市区改正論略」は、『国民の友』という一般向けの雑誌にまず発表されただけに、短い論文であるが、その中に極めて分かりやすく、しかも要領よく、鷗外の市区改正論が述べられている。

論文は「近心と遠心との利害」「離立と比立との得失」「細民の居処」の3項目よりなる。近心と遠心とは、現在の言葉でいえば一極集中か多心型かという都市構造の問題であり、鷗外はロンドン、パリあるいはウィーンの例を引きながら、遠心すなわち多心型の都市構造が望ましいと説く。離立と比立は、日本の建築用語では適当な言葉がないが、ドイツ語の *offene Bauweise* と *geschlossene Bauweise* のことで、鷗外はヨーロッパの都市が比立・高密の解決に苦勞していることを紹介しながら、日本は現在離立であることを大事にすべきだと説く。また、細民の居処では、リヴァプールの例なども引き、単にクリアランスするだけではなく、低所得者むけの住宅供給をとまなう必要があることを説く。

はじめに

衛生学者としての森鷗外の業績は、柴田徳衛の「先覚者森鷗外」¹⁾、丸山博の『森鷗外と衛生学』（丸山、1984）などでよく知られている。

私も、森鷗外の都市論についてとり上げ、「市区改正期の東京市建築条例中衛生事項草案につい

て」（石田、1984）「森鷗外の屋制新議と東京市建築条例」（石田、1988）「戯曲『市区改正痴人夢』について」（石田、1989）などを書いているほか、「『東京中央市区劃定之問題』について」（石田、1979）「1881年の神田橋本町改良事業に関する研究」（石田、1980）などの中でもふれている。

この論文も、衛生学者としての森林太郎（鷗外）の都市論に関する一連の研究の一つである。今回

* 東京都立大学都市研究センター

とり上げるのは、鷗外の市区改正論である。「戦闘的啓蒙」²⁾などと呼ばれるように、鷗外が最も活発に公衆衛生に関して発言した時期は、彼のドイツ留学中および1889年に帰国してからしばらくの間、期間にして約10年ぐらいの間であるが、それはちょうど東京市区改正条例が1888年に制定され市区改正事業が緒についた時期に一致し、社会的にも市区改正が大いに議論的になった時期である。

鷗外の市区改正論としては「市区改正ハ果シテ衛生上ノ問題ニ非サルカ」が有名であるが、東京医事新誌に連載されていたこの論文は未完³⁾であり、難解でもある。これに対して「市区改正論略」は短い論文であるが、『国民の友』という一般向けの雑誌にまず発表されただけに、極めて分かりやすく、しかも要領よく、鷗外の市区改正論が述べられている。そこで、本稿では「市区改正論略」を手がかりに、必要に応じてその他の論文も検討し、鷗外の市区改正論について考察することとしたい。

1. 鷗外の都市論

鷗外の都市論は大別して、①市区改正論・都市計画論、②建築衛生論・建築規制論、③公衆衛生・下水道に関するものに区分される。まず、これらについて簡単に紹介しておこう。

建築衛生・建築規制に関する論文としては、ドイツ留学中にベルリン人類学会で行なった講演である“Ethnographisch-hygienische Studie über Wohnhäuser in Japan”（森，1888 a），それをみずから抄訳した「日本家屋説自抄」（森，1888 b），ドイツ公衆衛生協会の第15回大会について紹介した「屋制新議」（森，1890 b），建築法規の要点について簡単に述べた「屋式略説」（森，1891 a），建築学会において公衆衛生的観点からみた建築のあり方について講演した記録「造家衛生の要旨」（森，1893），さらに「壁湿説」（森，1891 b，全集では「壁湿ノ検定」）などがあり、また、1897年に最初に発表された衛生学の教科書である『衛生新篇』の中に「家屋」⁴⁾の項がある（森・小池，

1897：415-493）。「屋制新議」については、既にその内容と、東京市区改正委員会の東京市家屋建築条例制定の動きにおける森の活動との関係について検討した（石田，1988）。

鷗外のし尿・汚水処理、下水道に関する論稿としては、森が在独中に師事したベッテンコッファーのミュンヘン市下水道に関する論文を翻訳した「衛生都城の記」（森，1889 b）の他、「市区改正ハ果シテ衛生上ノ問題ニ非サルカ」（森，1889 a）では、下水道の計画整備を市区改正の前業（フォルアルバイテン）として詳細に論じている。また、『衛生新篇』の「都市」の項（森・小池，1897：495-565）には、下水道等に関連して「除穢」「廃物ノ利用」「渠水ノ清化」などがある。

さて、この論文で取り上げる鷗外の市区改正論・都市計画論としては、初期のものとして、前にも述べた“Ethnographisch-hygienische Studie über Wohnhäuser in Japan”と「日本家屋説自抄」があり、当時の「中央市区論」⁵⁾とも関係づけて遠心と近心（分散と一点集中）について論じている。また、「市区改正ハ果シテ衛生上ノ問題ニ非サルカ」では、公衆衛生関係者が市区改正に関して論ずることの少ないこと、僅かにある議論も貧富分離論の立場で真の公衆衛生の立場ではないことを批判している。さらに、本稿で取り上げる「市区改正論略」では、3点から市区改正の理念に関する彼の意見を述べている。『衛生新篇』の初版は1897年に発行されているから、鷗外の「戦闘的啓蒙」の時期の終わりの頃にあたるが、その中に「都市」の項がある。「除穢」「廃物ノ利用」「渠水ノ清化」「葬事」「土葬又埋葬」「火葬」などの都市における公衆衛生的事項とともに、「市街」の項を設け、「家屋ノ排列方法」「町幅」「往来ノ安全」「街燈」「市内ノ空気」などの小項目を設けて市街地のあり方を論じている。1914年に出された『衛生新篇』の第5版（森，1914）では、「都市」の項は大幅に改められ、その中でも「新街造設ノ計畫」は、ほとんど都市計画のたて方とでもいべき内容である。衛生新篇の「都市」については、稿を改めてとり上げることにしたい。

2. 「市区改正論略」を読む

「市区改正論略」は、1890年（明治23年）6月に雑誌『国民之友』に発表され、さらに、鷗外が主宰する雑誌である『衛生療病志』⁶⁾に翌1891年に再掲された。200字詰の原稿用紙に換算して、16枚あまりの極めて短いものであるが、実に要領よく鷗外の都市のあり方に関する考えを示している。その議論は、例えば一極集中の是非など、今日の都市論・計画論にも通ずるものであり、たいへん興味深い。しかも、簡明であるといっても、その中で述べられている一つ一つの事項は、その背景を追求すると意外に深い内容を持っていることがわかる。

論文は上、中、下の3部よりなっている。上では「近心と遠心との利害」すなわち一極集中か分散かを論じ、中では「離立と比立との得失」すなわち建築形式（Bauweise）と密度を論じ、下では「細民の居処」すなわちスラムクリアランスと低所得者に対する住宅供給の問題を論ずる。

以下、原文も引用しながら⁷⁾森の論文の内容を読み、必要に応じてその背景を考えてみよう。

(1) 近心と遠心との利害

鷗外はこの項の最初で、「何れの都会にも公屋の在る所、衆人の集まる所ありて、自ら「中心」の用をなせり。」とのべている。このことから鷗外がいう遠心・近心の「心」は、現在の言葉でいえば都心・副都心などの「心」であることは明らかである。彼は続けて、パリとロンドンを例にあげながら「近心」「遠心」の都市構造について説明する。

すなわち、パリは「全都唯だ一中心あり」「政庁も劇場も貿易所も、皆こゝにあり。都人の各々その目的を逐ふもの、悉く来たりて之に迫らんとす」という状況があり、「近心の都会」だと説明する。鷗外はパリの中心を「ブウルワアの辺」だという。鷗外がヨーロッパに留学したのは1884年から1888年までであるから、既にナポレオンⅢ世とオースマンによるパリ大改造⁸⁾が終わり、い

くつものブールヴァーが出来ていたから、この「ブウルワア」がどこを指すかは必ずしも明らかではないが、おそらく、オースマンのパリ大改造以前に、かつての城壁の跡につくられていた、いわゆるグラン・ブールヴァーを指しているものと思われる。鷗外が市区改正論略を書いた当時のパリが、グラン・ブールヴァーからセヌ川、シテ島にかけての地域に機能が一極集中した都市であったことは鷗外のいうとおりであろう。

さらに鷗外は、ロンドンについて「エストミンスターに政治の中心」、「シチイに銀行、相場所の中心」、「ドックスは又売買の処」と中心が多く、「都人各々その目的に従て散逸」する「遠心の都会」だと分析する。現在でこそ、この三つの「中心」は、特に「ドックス」が再開発により業務・商業地化しているため、一つの大きな都心地域とみなすことが出来るが、当時としては機能の違った多心構造であったというのは適切な見方であろう。

このように、鷗外のいう「近心」は一極集中の都市構造、「遠心」は多心すなわち分散型の都市構造のことを指していたのである。

したがって、「近心と遠心との利害」とは都市構造における一極集中構造と多極あるいは多心構造の得失に関する議論である。現代の東京でも、丸の内・霞が関など東京駅を中心とする地区への一極集中か、副都心を含めた多心構造かが論じられているように、非常に現代的な課題でもある。鷗外は、その利害を次のように分析する。

近心の都会は事を咫尺の間に弁じて、民其利に頼るが如くなれども、人愈々稠ければ阻滯杜絶の虞もまた愈々多し。遠心の都会は遠く行きて業を操るといふ不便あるに似たれども、鉄道馬車、市中汽車等の網を密にするときはこの憂は止まむ。されば遠心の都会は近心の都会に優れりと見ゆ。取捨の分は明ならむ。

すなわち、一極集中の都市は「事を咫尺の間に弁じ」られて、近距離で事が足りるという集積の

利益があるように見えるが、集積すればするほど「阻滞杜絶の虞」、すなわち交通等の渋滞も一層激しくなる。多極型の都市構造は何かするのに遠くまでゆかなければならない不便があるように考えられるが、「鉄道馬車市中汽車等」の交通網を密にすれば解決できる。したがって多心型都市構造がよいことは明らかだというのである。

鷗外はさらに、自分の意見に対する次のような反論を想定する。

市区拡張といひ、市区再造といふ事業の起りて、都民交通の便を謀ることは、古今に例多しと雖も、その力を施す処は、大抵外に在りて、内に及ばず。都府の中心に多寡あるは歴史上の結果なり。誰か能く単心を析き、複心を聚めて、其交通の勢を変えることを得むと。

すなわち、都市計画や都市改造は、市街化の及んでいない郊外ではともかく既成市街地では困難である。都市が単心であったり、多心であったりするの都市形成の歴史によるもので、単心を分散し、複数の心を集めるといって都市構造を変える事は容易ではないと反論する者がいるだろうというのである。

これに対して鷗外は確かに内部市街地で拡張・改造を行なうのは困難である事を認めた上で、次のようにウィーンのリングシュトラッセの例を引いて、環状道路をつくって、単心（都心）の周囲に多くの小中心（副都心）をつくるなど、注意深く計画すれば、近心の都会の交通渋滞を解消するような都市構造をつくり出すことも可能で、近心の都会を遠心の都会を変えたと同じ効果があると論駁する。

環街は交通上に、内よりも外よりも授受の用をなすゆゑに、遊戯場、商店等も次第にこゝに集まりて、自ら行人の衝に当たり、其勢恰も単心の周囲に許多の小中心を作りて、近心の都会を変じて遠心の都会となしたるが如し。

ウィーンのリングシュトラッセ（Ringstrasse）は、ヨーロッパの都市計画史上有名な計画の一つであり、1857年に旧市街地（都心）を取り囲む内側城壁を取り壊し広幅員の公園道路にしたものである。このリングシュトラッセ計画については、岩倉具視使節団の記録にも「此都ノ旧部ヲ囲ミタル、五稜角ノ墩壘ハ、内外部ヲ隔絶シ、市民ノ生意ニ不便ナルヲ以テ、（中略）一千八百五十七年、皇帝ノ命ヲ下シ、其墩壘ヲ取崩シテ平地トナシ、并セテ乾濠ヲ埋メ、濶五十七「メートル」ノ大路ヲ修メ、名ケテ「リングストラッセ」ノ通街ト云、（中略）両側ノ家屋モ、ミナ壮麗ニテ、気象甚タ雄美ナリ」と記録されているので（久米、1878：岩波文庫版第4巻、386）、日本でもかなり知られていたと思われる。

鷗外は、「街衢の開通已に然り、況んや新たに公屋を開くに当て、意を此に注ぐをや」と、道路の開通でこのような効果があるのだから、公共建築をつくるに当たって配慮すれば、さらに効果は大きいと述べる。事実、この道路沿いには公園とともに、市庁舎・議会・大学・オペラ劇場・美術館・博物館などの公共建築が配置され、環状道路の交通計画上の効果とともに、都心機能の分散、小中心の形成となっている。この計画によってウィーンが遠心の都市となったとはいえないまでも、鷗外も指摘しているように、都市構造変更上大きな効果があったといえよう。なお、その後ウィーンでは、外部城壁も取り払われ第二環状道路になった。

結局、一極集中か多心構造かという課題に関する鷗外の結論は、「遠心の都会の近心の都会に優れることを忘るべからず」というものであった。

しかし、大都会では遠心が有利であるためには、その前提として市中汽車、鉄道馬車などの交通計画が重要だとして、鷗外はこの項の最後で街路計画について言及する。これは、わずか200字にも満たない短い文章であるが、次のように道路交通計画の要点をきちんと述べていて興味深い。

蓋し街衢の阻通は即ち行くものゝ繁きと稀なるとに関するものなれば、其数を測ることを

忽にすべからず。これを測る法は、吏を派して毎時間に往還する徒歩者と車行者とを点録し、一歳中にて交通の最も繁かりし一時間の数を拠とす。これに参するに交通の平均速力を以てし、また車幅、車長等を以てして、始めて恰当の街幅を算定すべし、街幅は幾車幅といふ最も多く用ゆる車の軸長を以て単位となすなり。

すなわち、交通量をさばくという観点から、街路交通計画の基礎としての歩行者・車両の交通量調査の方法、交通量と街路幅との関係の計算手順、車線概念などが述べられている。さらに鷗外は日光・通風という衛生上の観点から「家の高さ街幅より大」にしてはいけないと説く。

当時の東京市区改正の幹線道路計画では、幅員の決定要因は欧米道路との単純な比較が中心で、交通量との関係も、交通が将来は輻輳するから広幅員の道路をとという程度の定性的議論で（堀江，1990：65-120）、鷗外が示したような交通量の調査方法、交通量と道路幅員との関係の決定方法や、沿道建物高さや道路幅の関係のつけ方については余り意識されていなかった。その意味で、この道路計画論は最新の知識であったといってよい。なお、鷗外は他の論文（森，1889 a；1893）でも道路計画に関して同じ趣旨のことを述べている。

鷗外はさらに続けて、街路幅員がこれらの基準より必要以上に広いのは「塵埃の源」になるだけだと述べる。これは、「市区改正ハ果シテ衛生上ノ問題ニ非サルカ」（森，1889 a）の中でも「街、彌々広ケレバ塵、彌々多シ塵、彌々多ケレバ鎮埃法ヲ施行スルコト彌々難シ」と述べ、また、造家学会（現在の日本建築学会）で行なった「造家衛生の要旨」という講演でも「巷に物を布くことが行き渡つて居りませぬと、広ければ広い丈け、塵が無闇に殖えます、今日の様な大風の時には、市区改正で道路が広がる丈け塵が殖えて、人の目を損じ肺を傷ひ恐ろしい害をなします」と述べているなど（森，1893）、鷗外の持論ともいべき考えである。そして、この持論を述べることで「近心と遠心との利害」の項を終わるのである。

(2) 離立と比立との得失

第二項の題は、「離立と比立の得失」であるが、「離立」「比立」という言葉があまり一般的な言葉（訳語）ではないから、まず解説しなければならない。

離立とは、ドイツ語の専門用語では、offene Bauweise、比立は geschlossene Bauweise のことと考えられる。ただし、森の論文でも、この訳語だけが使われていたのではない。例えば、「屋制新議」（森，1890）の中の、ドイツ公衆衛生協会の第15回大会で提案された「健全な居住を保護するための帝国法律案」の翻訳では offene Bauweise を開築式と訳している。また、『衛生新篇』第5版の「都市」の項では、離立に相当する概念を開式とし、あわせてドイツ語で offenes Bausystem と書いており、比立は閉式と表現して、ドイツ語としては geschlossenes Bausystem という言葉を示している（森，1914）⁹⁾。

では、「離立」と「比立」の意味する内容は何か。これはまず、鷗外自身の言葉で説明しよう。鷗外が造家学会に招かれて行なった講演のなかで、「家を并べて往くには、二た通ござります」とし、「隣と隣との間を密接せしむる建て方と、離しておく建て方」とがあると述べているが（森，1893）、前者が比立であり、後者が離立である。また、森は前記の『衛生新篇』第5版（森，1914）の「都市」では、開式（離立）、閉式（比立）のほかに「蛾屋式又弧式」Pavillonssystem をあげ、三つの「家屋ノ排列法」があるとし、「蛾屋式ノ小屋ハ家々弧立シテ囲ムニ庭園ヲ以テシ」、「開式ハ閉式ノ稍散開セルモノニシテ弧式ニ比スレバ地面ヲ利用スルコト大ナリ」、「閉式ハ地面ノ利用上ヨリ起リタルモノニシテ」家々密接シテ線状ニ相列ナリ」と説明している。これらの鷗外の説明は、offene Bauweise、geschlossene Bauweise の概念を正確に伝えているといえる。

要するに、「離立」offene Bauweise は、一筆の土地に一棟一棟建物を建てていくとき、隣地境界線から、ということは隣接建物からということになるが、引き離すようにして建てることであり、

必ずしも一戸建てではない。一戸建ては、鷗外の言葉でいえば「蛾屋式又弧式 Pavillonsystem (即小屋式)」, 都市計画用語では Landhäuser (田園風住宅または別荘)」がこれにあたる。これに対して「比立」 geschlossene Bauweise は、隣地境界線に接して壁をつくることを認める建築形式であり、そうすることによって多くの建物が「家々密接シテ線状ニ相列ナリ」建ち、あたかも街区を一つの建物で埋めるような建築形式である。鷗外が「閉式ハ地面ノ利用上ヨリ起リタルモノニシテ」と述べているように、土地の高度利用の必要性が「比立」の建築形式を、やむを得ず生み出しているのである。

さて、「離立と比立との得失」が建築形式による得失、ということは市街地の密度の高低による得失であることが分かったが、これを論ずるにあたり、まず鷗外はヨーロッパ都市の土地利用の高密度化・高度化の問題点を次のように述べる。

地愈々狭く、人愈々衆くして、病も亦た愈々頻なり。家の前後は已に苑圃を失へり。而れども猶ほ足らざるなり。家の左右は比隣を相接して間隙を余さず。而れども猶ほ足らざるなり。平房は二層楼となり、二層楼は三層楼となり、上は屋根裏に人を居らせ、下は土窖に民を棲ます。而れども猶ほ足らざるなり。是に於てや数十の家族、二三の室を埋む。

すなわち、土地が狭く人口が増えると、前庭・裏庭がまずなくなり、さらに建物の左右の間隙がなくなり（これが比立）、高層化が進み、屋根裏や地下室に人が住み、さらに高密度が進むと多くの家族が雑居するにいたり、結果は病気の蔓延となるというのがヨーロッパ都市の実態である。このことから、比立・高密の「失」は明らかだといえる。

そこでヨーロッパでは、「民の疾みて業の墮ちむこと」をおそれ、「人家過稠」を「稀疎」にすることを求める意見が識者から出たが、地主が「僦価を貧りて飽くことを知らず」という状況のもとでは、「彼の民の為に求むる明光と清風とは、此

の己れが為に求むる錢と闘ひて勝つこと能はざるが常なり」と鷗外は嘆くのである。このあたりは、エンゲルスがその著書『イギリスにおける労働者階級の実態』の中でイギリスの貸家経営者たちの悪徳ぶりを非難する部分を想起させる（エンゲルス、1845、岩波文庫版上巻：94-95、132-144）。

このように比立・高密の市街地は衛生上問題であり、諸外国は建築法規を厳しくしてこの弊害を除こうとしているとして、その規制の方法を6点にわたって要領よく紹介している。その後半の2点は純粋に建築物の単体規制に属することであるが、前半の4点は都市計画的制限であり、次のように簡明に述べて紹介している。

都会の地は其一班を空うして、これに家屋を建つことを許さず。街衢、苑圃、庭より林圃、河流までを測りて、これを戸々の敷地に比べて、其過不及を精論す。これ一つ。都会に中外の共心帯を画し、中は稍や密ならむことを許せども、外に於ては仮借する所なし。これ二つ。家と家との間に、家の高さより小ならざる隙を置きて、離立の式をなさんことを、中にては許し、外にては命ず。これ三つ。中外の別なく、家前に小園を構へしむ。これ四つ。

鷗外が紹介しているこれらの、都市計画的規制手法について若干の解説を加えておこう。第一の点は、市街地における道路・公園等の空地を一定の比率以上とするということであるが、これは、個々の建築に対して規制を行なう建築規則では出来にくいことであって、全く都市計画的手法である。現在のドイツの制度でいえば、F-Plan によって道路・公園・緑地等に土地利用上の方向付けを与え、Bebauungsplan (B-plan 地区詳細計画¹⁰⁾) で詳細に拘束的に土地利用を決めて、このような一定比率の非建築地を確保できるだろう。しかし1890年当時、ドイツの都市計画制度には、F-plan (土地利用計画) の制度はなかった。一方、当時も B-Plan という言葉はあったが、それは、現在とは違って広範囲に定める「街路線及び建築線計

画」という意味だった。鷗外が「屋制新議」（森，1890b）の中で紹介し、参考にしていて、ドイツ公衆衛生協会第15回大会で提案された建築法規の案でも、Bebauungsplanで、一定部分の土地を建築しない土地、すなわち道路・広場・公園として確保するべきだと定めていたのである。鷗外は、どうもBebauungsplanの概念が良く理解できていなかったようである¹¹⁾。

第二、第三の点は、鷗外は「中外の共心帯」という言葉を使っているが、これは都市の中心部と郊外部とで、また、そのそれぞれの中でも地区を分けて建築規制の内容を変えろという、ゾーニング（地域地区）制度の問題である。特に、その制限が、「外」（郊外部）では密度を低く抑えることに「仮借する所なし」であり、「離立」式の建築形式、すなわち隣接建物との間隔のあいた建築形式を「命ず」と、必ずそうしなければいけないと規定されていたことを紹介している。すなわちゾーニングの主要な目的が郊外地の建築密度を低く抑えることであることを、鷗外は短い文章の中で的確に紹介している。

ゾーニングは当時のドイツにおいても、まだ公衆衛生協会などで盛んに論じられていた段階の最新知識であり、実施された都市も、鷗外がこの論文を書いた1890年までには、アルトナ（1884年）、フランクフルト・アム・マイン（1890年）など数少なかった¹²⁾。既成市街地向けに比較的制限の緩やかな1887年のベルリン建築令が、同市外の自治体にもそのまま適用されたため、郊外地に高層高密度で投機的な「兵舎式」集合住宅（Mietkaserne）が出現し、居住環境上ゆゆしい問題となり、ベルリン市とは別の、ゾーニングの考えを取り入れた厳しいベルリン郊外地建築令が施行されたのは、鷗外のこの論文が書かれた後の、1892年のことだった。それほどゾーニングは新知識だったのである。

日本の都市計画・建築規制制度にゾーニングが登場するのは、はるかに遅れて1919年の市街地建築物法によってであるが、建築学会が1906年から1913年にかけて東京市の依頼で東京市建築条例を起草したときにも、ゾーニングは議論にも登場し

ない。実は、鷗外は、1893年に建築学会で「造家衛生の要旨」と題して講演し、欧米の建築規則についても詳しく述べているが、なぜかゾーニングについては説明していないのである（森，1893）。

第四の点は、道路境界線より後退して建築線を指定し、建物を道路より引き下げて「小園」すなわち前庭をもうけさせる制限のことである。道路を必要以上に拡幅することは埃の立つ原因を作るだけだという意見を持っていた鷗外は、この制度によって、植栽されたスペースで建物間隔を広げられることを高く評価していた。

鷗外は、このように欧米の政府が過密の弊害を除くために制度化しようとしている建築法規の内容を説明した後で、日本の都市の状況を「幸なるかな、我邦には都会に空地多く、家多くは離立し、楼層の数四に至り五に至ることなく、屋根裏に全戸を置き、土窖に人を栖ましむることなし」と観察し、これは優れていると判断する。欧米では、いくら建築の法を厳しくしても、その新しい厳しい法規制に適合しない古い建築（「既存不適格」建築）が多く「新屋は遽に旧家に代はるに由なし」という実態があるが、日本も今後は「欧式の石屋」が増えるだろうが、現在が良い状況なのだから、「比立の弊を遠けて、離立の美を存せむこと」を努力すべきだと主張し、この離立の多い状況に「併するに舟車の利器」を以てすれば、「人に誇るべき好都会」になるだろうと楽観的に述べる。

鷗外がこの文章を書いている1890年に、東京を全体としてみた場合、高層の「欧式の石屋」こそなかったが、果たして「離立の美」があるといえる状況だったろうか。確かに、当時鷗外が住んでいた上野花園町や山の手などはそういう状況だったかも知れないが、一方では長屋・棟割り長屋が過密に集中していた地域も少なくなかったのである。

次項の「細民の居処」ではこの問題を論じているし、鷗外が主宰した『衛生新誌』には、鷗外の親友である中浜東一郎¹³⁾が大阪の過密裏長屋地帯を見聞した報告を書いている（中浜，1889）のであるから、鷗外が実際に視察していたかどうかは別として、そのような過密の長屋地帯の存在と

実態を知らなかったはずはあるまい。この部分は「離立の美」をなしているところまで「欧式の石屋」化しようとする説に対して異をとらえたというべきであろう。

当時そのような「欧式の石屋」、ヨーロッパ風の多層の貸家建築を建てることで東京を改造すべきだという説は少なくなかった。例えば、経済学者の田口卯吉は、「火災予防法」、「東京城郭頼ムニ足ラズ」「東京家屋ノ有り様ヲ改良スルコト難カラス」(田口, 1881 a; 1884; 1885)などの諸論文の中で、高木兼寛は「東京衛生事務ノ拡張ハ市区ノ改正ヲ要ス」(高木, 1885)の中で、また、内務省衛生局長の長与専吉は「借家ノ説」(長与, 1886)と題する論文の中で、このような主張を展開する。田口卯吉の「東京家屋ノ有り様ヲ改良スルコト難カラス」(田口, 1885)を例にあげれば、彼はこの論文で、道路を拡幅し、町区(街区)を縮小し、1街区につき1棟あるいは2~3棟の5・6階建て西洋式貸家を建設するという彼の持論とも言うべき計画を詳細に論じ、このような貸家を作れば貧民も「多く窓を穿ち広く入口を開き」「空気を暢通せしめ」「日光を射入せしめ」た家に住ませることが可能とのべる。「一町区に一家屋」という建築形式は、鷗外のいう「比立」「閉式」、要するに geschlossene Bauweise であり、田口卯吉の主張していることは、ベルリン郊外などで問題になっていたいわゆる兵舎式貸家 Mietkaserne のすすめに他ならない。鷗外が「市区改正論略」のこの部分で論駁しているのは、名指してはいないが、これらの西洋式貸家論者の議論であり、そのとき西洋式貸家の問題点として頭にあるのは、鷗外が留学当時見たであろう Mietkaserne の実態と、それに対するドイツ公衆衛生学者たちの批判であったに違いない。

田口卯吉らの議論と鷗外の議論とは、田口らが裏長屋の過密な実態を問題にし、その改善のために西洋式貸家を提案しているのに対し、鷗外は山の手の比較的良好な、「離立」または「蛾屋式又弧式」の住宅地の保全を考えているというように、いささかすれ違いの感がある。九尺二間の棟割り長屋を Mietkaserne に置き換えるのが、望ましい

か望ましくないかは大いに議論のあるところであろう。しかし「離立の美」をなしているところまで Mietkaserne に置き換えるのは論外だという鷗外の意見は当然であろう。

ついで鷗外は、離立と比立の得失論の別の側面として、離立の家の多い市街地、すなわち密度の低い市街地が、道路・上下水道などの整備では余分な費用がかかるという「失」がある点に触れ、「離立の家多ければ、街面に布くべき瓦、石、土瀝青等にも金を費やすこと多く、彼の家を作るに先だちて布くを便とする上下水の管にも、財を磨ること多し」と述べる。実は、この点は田口卯吉、高木兼寛などの「欧風の石室」による高層化・市区縮小論者が広大な市区の不便・不利益として主張しているところなのである。例えば田口は、「現時の如く膨張せる形状にては道路、溝渠、警察、消防等の地方費巨額を要するのみならず、人民往来の費亦た大」と主張する(田口, 1884)。

しかし鷗外は、「利害を商量する」、すなわち、このような離立・低密度による経費増のマイナスと環境上の利、一方において過密による居住者の健康等の害と経費節減の利を秤にかければ、「寧ろ市区改正の業を瀟久せしめて、離立の式をなすべし。地価極めて貴き中心は止むことを得ざるのみ。」すなわち市区改正事業区域を拡大してでも、離立にすべきだと主張するのである。

最後に鷗外は、地価の高いところで、やむを得ず「比立」とする場合には、隣りあう壁を密接させるべきで、なまじ隙間を残すのは良くないという点を述べてこの項を終わる。この隣接する建物の壁を中途半端に明けてはいけないというのも鷗外の持論というべきもので、他の論文でも同じ趣旨を述べている。例えば「造家衛生の要旨」では、「悪いのは、どちら付かずの場合で、家と家との透いて居て、光も風も充分に通はぬことです。これをば屹度禁じます」と述べ(森, 1893: 全集30巻, 454-455)、また『衛生新篇第5版』「都市」では、「開式」には「各屋相隣スル間ニ夾路 Zwische」があり、「光温ノ射入」「気流」「天然換気」にいくらか便利だが「此夾路ハ夜陰屎尿ヲ放チ汚物ヲ投ジ却テ気土ヲ穢ス機会ヲ与フルノミナ

ラズ往々売淫婦ノ窠窟」となるから、「弧式」すなわち隣接家屋との間に十分な空地をとった「離立」と較べて土地は高度利用できても環境上よろしくない」と述べている(森, 1914: 全集31巻, 572)。

(3) 細民の居処

この項は、低所得者の住宅問題・住宅対策についてである。産業革命で都市に集中せざるを得なかった労働者・低所得者の悲惨な居住状態は早くから公衆衛生の分野において問題とされ、その改善のための様ざまな政策がとられて、これが近代的な住宅政策・都市計画の出発点となったことは良く知られている。その初期の政策は、先ず不良住宅の除去、スラムクリアランスから始まった。

鷗外は、この項の冒頭で、スラムクリアランスの必要性を認めるが、同時にスラムを壊すだけでは、別の場所に同様に悲惨な住宅地が出来、問題の解決にはならないことを次のように述べる。

買上規則は以て狭隘屈曲の街を正すべし。取毀成規は以て危険汗穢の家を仆すべし。これに代りて井然たる街路通じ、風日に便りよき家立たむ。而れども此区は細民の居ること能はざる処なり。細民は漸く逐われて此区を逃れ、勢必ず別に悲惨の小天地を成さむ。

(中略) 人或は大都の細民居処を以てアヒルリスの踵に比す。その傷るべきがゆゑに、その扞護に待つことあること明なり、公衆衛生の眼は先ずこの処に注ぐべきなり。

「細民の居処」、すなわち低所得者の住宅問題は、鷗外にとって、当時の大きな関心事であった。というより、鷗外がドイツで学んだ公衆衛生学が19世紀の始めから最大の関心事として取り組んできたのが、他ならない産業革命に伴い都市に集中した労働者の不衛生・悲惨な居住問題であった。「買上規則は以て狭隘屈曲の街を正すべし」というときすぐ想起されるのがオスマンのパリ改造である。1850年代から1870年代にかけて行なわれたナポレオンⅢ世とオスマンのパリ大改造は、大街道を計画し、沿道を含めて土地収用することに

よって、パリ市内のスラムを大量にクリアランスしたが、同時に郊外に新たなスラムを作り出したことは有名であった。「取毀成規は以て危険汗穢の家を仆すべし」というときには、例えばイギリスの1840年代後半から1880年代にかけての公衆衛生法あるいは労働者住宅法の系列の動きが注目される。これらにおいても、常にスラムに住んでいた労働者の再入居が困難であることが問題になる。「細民は漸く逐われて此区を逃れ、勢必ず別に悲惨の小天地を成さむ」と鷗外がいうとき、このような欧米都市の経験に照らしていつているのである。

スラムは大都市のアキレス腱である。傷つき易いアキレス腱だからこそ公衆衛生の課題として守らなければならないと鷗外は説くのである。この部分は、「細民の居処」の終わりに出てくる「貧富分離論」批判の伏線となっている。

鷗外は続けて、「民の収入は愈々少くして、その居処の為に費すべき比例額は愈々大なり。細民の生活は窮せりといふべし。」と述べる。これは、1867年にシュワーベ(H. Schwabe)が発見したのでシュワーベの法則といわれる家計支出に関する法則、すなわち世帯収入が大きくなれば家賃の支出額も大きくなるが、家賃の家計支出に占める割合は次第に低下するという法則に触れた文章である。この法則を別の言い方をすれば、鷗外のいうように、収入の少ない世帯ほど家計支出に占める家賃の比率は大きい、となるわけである。鷗外が「市区改正論略」と同じ1890年に発表した「屋制新議」の内容は、ドイツ公衆衛生協会第15回大会の抄訳が大きな部分を占めていることは既に別論文で紹介したが(石田, 1988)、その中のミケル演説の抄訳部分に「シュワアベは嘗て曰く人の収入愈少ければ其宅賃は愈高しと」(森, 1890b)という部分が出てくる。また、鷗外は訳出していないがミケルの演説のこれに続く部分は、フランクフルト・アム・マインの実際の統計数値を示しながらシュワーベの法則が事実に適合することを示した部分である(DVföG, 1889)。鷗外はこれらの資料を読んでいたわけであり、シュワーベの法則とドイツにおける家賃問題の現状についての

確な知識を持ってこの短い文章を書いたと思われる。

続けて鷗外は、いよいよ問題の解決方法について言及し次のように述べる。

英国の民は嘗て慈善の社を結で、この問題を積かむとせしが、未だ幾ならずして其力の及ばざるを見たり。今や多く小舎を作りて細民を居き、彼我を利せんとするもの多し。

ここで鷗外のいう「慈善の社」が何を指すのかは必ずしも明かではない。この論文が1890年に書かれていることからみて、「嘗て」というのは、19世紀の始めから1880年代にかけてのことであろう。そうだとすると friendly society や Charity Organization Society (COS) などのことかと考えられる。しかし前者は、貧民の相互扶助・共済組織として17世紀後半に生まれたといわれ、1880年代には性格を変えつつも会員数は増加中であったといわれる(中野, 1982)。したがって、性格的に「慈善の社」ではないし、「未だ幾ならずして其力及ばざるを見たり」という評価はあたらなかもしれない。後者は、多くの慈善団体による、無差別、重複、乱救の傾向のあった私的な救済事業に対する調整機関として、1869年に設置された組織といわれ(社会保障研究会, 1987)、「慈善の社」には当たるとであろう。また、慈善団体による私的救済から近代的社会事業の成立への過程の動きであることから「未だ幾ならずして其力及ばざるを見たり」という評価も当たっているかも知れない。

そもそも「この問題を積かむとせしが」と鷗外がいうときの「この問題」が、直前に述べている「細民の生活は窮せり」という一般的な生活困窮の問題であるとすれば、これらの組織はまさにその様な役割を担って組織されているが、この「細民の居処」の項が全体として扱っている貧民の住宅問題であるとすれば、少し違うようにも思われる。いずれにしても貧困者の共済、あるいは慈善的救済・救貧という方法では解決が困難な問題として産業革命期の貧困問題があり、住宅供給を含めた社会事業の必要性が認識され始めた時期では

あった。

ついで鷗外は、「小舎を作りて細民(低所得者)を居き、彼我を利せんとする」ため、小舎(小住宅)を増やす方法について例をあげて、政府・自治体も援助をする事が必要だと述べる。

小舎の数を増すには、政府も市庁も其力を借すことを要す。故に一区に家を作るものあるとき、悉く大廈の為にせず、其一部を留めて小舎の地をなすは、法律の能くする所なり。又多く小舎を作らむとするものあるときは、政府、市庁は宜しくこれを助成すべし。これを阻格すること勿れ。白耳義の土庁は嘗てこれが為に財を捐てリワアプウルの市衙は嘗て之が為に地を買ひき。

この部分の最初で鷗外が述べている「一区に家を作るものあるとき、悉く大廈の為にせず、其一部を留めて小舎の地をなすは、法律の能くする所なり」という言葉を文字どおり解釈し、一般に民間が住宅地をつくるとき一部を低所得者向け小住宅にさせると考えると、そういう法律がこの当時あったということは知らないし、一般的に「法律の能くする所」とも思われない。ドイツで1918年に住居法が成立し中小規模の、また低所得者向け住宅の建設促進が積極的に取り組まれた場合でも、手法的には建築・都市計画制限の緩和あるいは負担の減免を通じて行なうものであって、義務づけではない(石田, 1984: 16-19)。最近のアメリカの市街地再開発事業などで、低所得者住宅を一定数供給する事を義務づけているのは、低利の資金融資の見返りとしてである。ここで鷗外の述べているのは、一般的な民間の住宅供給ではなく、イギリスでいえば、1875年の職人・労働者住宅改良法(通称クロス法, Artisans' and Labourers' Dwellings Improvement Act)が、不衛生地区の再建改良計画に従来の居住者を収容する住宅を同じ敷地に建設することを定めたことなど、スラム改良の場合の再入居のための措置を指しているものと思われる。クロス法は、1875年法では従前居住者全員の同じ地区への収容を目指していたが、そ

の後、1879年および1882年の改正で地区外への収容も認めることとなったので、まさに「其一部を留めて小舎の地をなす」ということになる。

ついで鷗外は、小住宅建設者への援助の例をあげている。「白耳義（ベルギー）の土庁（地方自治体か）は嘗てこれが為に財を捐て（補助金か）援助したという部分は、あるいは、1889年に労働者の小住宅建設のために、貯蓄恩給銀行の資金を労働者個人または住宅組合に貸し付ける法律が出来たこと（同潤会、1941：194）などを指しているのかも知れないが、19世紀のベルギーの住宅政策についての資料がなくて、十分に明らかに出来なかった。

次に鷗外があげている英国のリヴァプール（リヴァプール）の例は、イギリスの自治体が、公衆衛生の観点から都市問題・住宅問題に取り組んだ最初の例としてよく知られている¹⁴⁾。ここで、リヴァプール市の公衆衛生・住宅政策について少し見ておこう。

リヴァプールは、1841年には、20万とも30万ともいわれる人口の内、16万人が労働者人口といわれ、そのうち5.6万人が courts といわれる裏庭を潰して建てられた過密住宅に、2.0万人がドアを通してしか換気のきかない地下室に住んでいたといわれる。リヴァプールは1748年に、全国にさきがけて街路の清掃・照明、夜間の監視に関する権限を国会から認められた自治体であるが、1842年から1864年までに次々と成立したリヴァプールに関する建築・公衆衛生に関する法律とそれにもとづく実践は、その後の全国法の基礎となったといわれる。1842年にリヴァプール建築法（Liverpool Building Act）が、1846年にはリヴァプール衛生法（Liverpool Sanitary Act）が制定されて、保健医務官が任命され、衛生状態の改善に大きな効果があった。しかし、さらに流入する大量の人口を目当てに低質な住宅建築を行なう建築業者を規制する手段に欠け、また健全な住宅を供給することも充分ではなかった。1864年に成立したリヴァプール衛生整備法（Liverpool Sanitary Amendment Act）は、不衛生と宣言された住宅を取り壊す権限を地方自治体に与えた。鷗外のいう「取毀

成規」である。では、リヴァプールは鷗外のいうように単に取り壊すだけではなく、土地を買って「多く小舎を作らむとするもの」を助けたであろうか。クラーク（Clark, 1920）は「1864年から1896年まで、市は上記の法律（1864年法）にもとづき不衛生不動産を買い上げ、あるいは取り壊した所有者に補償を行なった。しかし、The Capital Personal Estate の財源により、1869年にリヴァプール市によって建設された労働者住宅地区を除いて、住宅を失ったものに対する考慮は余り払われなかった」と評価する。しかし、1875年のクロス法以後、1885年に282戸のヴィクトリア・スクエア地区、1891年にはナシュグローヴというスラムを取り壊した土地に102戸などの、いくつかの住宅団地が作られた。しかし、これらの団地は入居者の階層を限定していなかったもので、やや上層の労働者が入居することになったという。1864年法で買収され、不衛生建物を取り壊した跡地の「余地」は労働者住宅を建設することを条件に建設業者に売られ、住宅が建てられた。これは、鷗外のいう「多く小舎を作らむとするものあるときは、政府、市庁は宜しくこれを助成」する例といえるだろうか。確かに、市は建設業者に市価より大幅に安い価格で土地を譲渡し、労働者向け住宅を供給することを助成した。しかし、このようにして建てられた住宅の入居階層は限定されていなかったから、不衛生住宅の取り壊しで住宅を失った者が入居したのは5%にもならなかったという（Clark, 1920：373）。このように見てくると、鷗外のリヴァプールに関する評価は、その限界を見きわめていなかったともいえる。

そして鷗外は、日本の「貧富分離論」（当時有力だった、東京の中心から貧民と裏長屋を追放せよという市区改正論）を厳しく批判し、次のように述べて、この短い、しかし内容のある論文を終わる。

世に説をなすものあり。市区の改正は全市を以て富人の居処となし、始て其宏壯清潔を庶幾すべしと。此くの如き改正は豈に永遠の策ならむや。

この書き方は、「貧富分離論」一般を批判の対象としているように見えるが、意識されているのは、高木兼寛・松山棟庵などの医者・公衆衛生学者で貧富分離論の立場をとる者であろう。ここでは、さらっとこれだけ述べているだけだが、鷗外はこの問題を、論文「市区改正ハ果シテ衛生上ノ問題ニ非サルカ」の中ではもっと厳しく、かつ激しく論じている。また、鷗外の弟で歌舞伎評論家の三木竹二は貧富分離論の立場に立つ医者を登場させ、それを鷗外がモデルと思われるドイツ帰りの若い医師が批判するという筋書きの「市区改正痴人夢」という戯曲を書いて貧富分離論を批判している¹⁵⁾。鷗外の市区改正論は、実にこの貧富分離論反対につきるわけで、この点が「市区改正論略」の最後に結論的に出てくるのは、当然の帰結なのである。

おわりに

森鷗外の短い論文「市区改正論略」を取り上げ、鷗外が一言で述べていることを、やや、ねほりはほり背景を解明し、多くの言葉を費やして解説してきた。短い言葉で示されている中味が意外と含蓄が深いことがわかったし、また、鷗外の理解に限界のある点も見られた。

鷗外の市区改正論は、「貧富分離論」批判に見られる正義感を縦糸に、欧米の公衆衛生・住宅問題・都市計画に関する豊富な知識を横糸に、組み立てられている。欧米に関する知識も留学したドイツに留まらず、オーストリア・ベルギー・イギリスにも及んでおり、かなりの得た知識の把握をしていることがわかった。

しかし、鷗外の知識は、例えばゾーニングの問題に見られるように、最新知識すぎて、当時の日本の都市行政・都市計画の実状とは相当離れたもので、なかなか受け入れられないのは、ある意味では当然であったといえる。それだけに、激しく「戦闘的啓蒙」でなければならなかったであろう。また鷗外は、中浜東一郎がコレラの蔓延する地域におもむき、あるいは過密劣悪な裏長屋を視

察したように、公衆衛生の第一線で活躍したわけではない。鷗外が、たぶん唯一実際の都市政策に係わったのは、東京市区改正委員会の建築条例取調委員として起草に加わったことであるが、このような専門家の集まりでもその主張が充分理解されることはなかったし、ましてや実現することは出来なかったのである(石田, 1984; 1988)。鷗外の、200字詰め原稿用紙にしてわずか16枚余の「市区改正論略」を解説するのに、これだけのページ数を費やしたが、それは、別の見方をすれば鷗外の論文が内容のあるわりに説明不足であったということであり、それ故にまわりに理解されなかったのではないだろうか。あまりにも新しい知識を振りかざしての「戦闘的啓蒙」は、「啓蒙」の役割を果たしきれなかったのではないかと考えられる。

文献一覽

生松敬三

1976 『森鷗外』東大出版会

石田頼房

1979 『『東京中央市区劃定之問題』について』
『総合都市研究』17号

1980 「1881年の神田橋本町改良事業に関する研究
…その1～3」『建築学会論文集』288・290・
291号

1984 「市区改正期の東京市建築条例中衛生事項草
案について」『都市計画論文集』19号

1988 「森鷗外の屋制新議と東京市建築条例」
『東京：成長と計画1868-1988』東京都立大学
都市研究センター

1989 「戯曲『市区改正痴人夢』について」
『総合都市研究』36号

エンゲルス F.

1845 『イギリスにおける労働者階級の実態』
(岩波文庫版, 1971)

久米邦武

1878 『特命全權大使米欧回覽実記』博聞社(岩波
文庫版(一)～(五), 1977-1982)

柴田徳衛

1968 「先覚者森鷗外」東京都立大学都市研究会編

- 『都市構造と都市計画』東大出版会
 1978 「時代の先覚者—森鷗外」『日本の都市政策』有斐閣
 社会保障研究会（編）
 1987 『イギリスの社会保障』東大出版会
 高木兼寛
 1884 「裏屋ノ建設ハ衛生上及経済上ニ害アリ」『大日本私立衛生会雑誌』18号
 1885 「東京衛生事務ノ拡張ハ市区ノ改正ヲ要ス」『大日本私立衛生会雑誌』20号
 田口卯吉
 1881 「火災予防法」『東京経済雑誌』54号～56号
 1884 a 「東京城郭頼ムニ足ラズ」『東京経済雑誌』225号
 1884 b 「再び東京城郭頼ムニ足ラザルヲ論ズ」『東京経済雑誌』230号
 1885 「東京家屋ノ有様ヲ改良スルコト難カラス」『東京経済雑誌』248～251号
 同潤会
 1941 「欧米の住宅事業と住宅政策 下巻」同潤会
 中野保男
 1982 「いざというときに備えて」角山栄・川北稔編『路次裏の大英帝国…イギリス都市生活史』平凡社, pp.115-121
 中浜東一郎
 1889 「家屋」『衛生新誌』6・7号
 長与専斎
 1886 「借家ノ説」『大日本私立衛生会雑誌』35号
 長谷川泰
 1888 「東京市区改正委員諸君ニ望ム」『大日本私立衛生会雑誌』65号
 堀江興
 1990 『東京の幹線道路形成に関する史的研究』
 松山棟庵
 1885 「衛生上東京市区改正ノ必要ヲ論ズ」『大日本私立衛生会雑誌』29号
 丸山博
 1984 『森鷗外と衛生学』勁草書房
 森林太郎（鷗外）
 1888 a 「Ethnographish-hygienische Studie über Wohnhäuser in Japan」ベルリン人類学会（岩波書店 鷗外全集, 28巻, pp.471-490）
 1888 b 「日本家屋自抄」『読売新聞』（全集, 28巻, pp.42-48）
 1889 a 「市区改正ハ果シテ衛生上ノ問題ニ非サルカ」『東京医事新誌』562-567号（全集, 28巻, pp.129-144）
 1889 b 「衛生都城の記」『衛生新誌』9号（全集, 29巻, pp.306-332）
 1890 a 「市区改正論略」『国民之友』73号（全集, 29巻, pp.391-394）
 1890 b 「屋制新議」『衛生新誌』22号（全集, 29巻, pp.440-448）
 1891 a 「屋式略説」『衛生療病志』19号（全集, 29巻, pp.449-453）
 1891 b 「壁湿説」『衛生療病志』23号（全集, 30巻, pp.220-248）
 1893 「造家衛生の要旨」『建築雑誌』76号（全集, 30巻, pp.446-458）
 1914 「都市」『衛生新誌 第5版』（全集, 31巻, pp.562-581）
 森林太郎・小池正直
 1897 『衛生新編』南江堂書店, 松崎蒼虻堂
 Clark, John J.
 1920 "The Housing Problem, its history, growth, legislation and procedure" London: Sir Isaac Pitman & sons
 DVföG (Deutschen Vereins für öffentliche Gesundheitspflege)
 1889 "Deutsche Vierteljahrschrift für öffentlliches Gesundheitspflege" 21Bd, Braunschweig: Friedrich Vieweg und Sohn
- 注**
- 1) 柴田徳衛の「先覚者森鷗外」は、最初、『都市構造と都市計画』東大出版会に発表された（柴田, 1968）が、その後、同氏著『日本の都市政策』有斐閣（柴田, 1978）にも同様の内容が収録されている。
- 2) この表現は、唐木順三『鷗外の精神』筑摩書房, 1943で使われた言葉といわれ、生松（1976）では、一つの章の表題となって、鷗外の帰朝後10数年の時期を指す言葉として使われている。

- 3) この論文には、未完とは書いてないが、この時期に鷗外が『東京医事新誌』の緒論の執筆者から逐われたこと、および内容の急転直下の終わり方からみると、鷗外の書きたかったことは終わっていなかったと見るべきであろう。
- 4) 森・小池、1897。この本は版を重ね1914年に第5版を出している。「家屋」の項は小池の執筆であるが、版ごとに内容が充実している。特に第5版は大幅に加筆され、明らかに鷗外の文章を含む。
- 5) 当時、市区改正に関する議論として有力だったもので、整備する市街地を中央市区と称する都心部に限定し整備事業量を減らせよという議論。
- 6) 『衛生療病志』は、1889年発刊の『衛生新誌』『医事新論』の両誌を1890年に合併してできた雑誌で、鷗外が主宰していた。
- 7) 引用は岩波書店版『鷗外全集』29巻による。しかし傍線・圏点は、すべて省略した。
- 8) オスマンのバリ改造については、羽貝正美「第二帝政とパリ改造」『東京都立大学法学会雑誌』26巻1号、1985；H・サールマン『パリ大改造』井上書店、1983；富永茂樹「オスマンとパリ改造」河野健二編『フランスブルジョア社会の成立』岩波書店、1977などを参照のこと。
- 9) 鷗外がいかなる文献をもとに Bausystem という言葉を用いたかは明らかに出来ないが、鷗外が読んでいた当時のドイツ公衆衛生協会の年報などでは Bauweise という言葉が使われていた。
- 10) 鷗外は、Bebauungsplan を建築図案と訳していた。
- 11) この点と、鷗外 Bebauungsplan に関する理解については、既発表論文（石田、1988）で述べたので、参照のこと。
- 12) アルトナは現在ハンブルグ市に含まれる。アルトナもフランクフルト・アム・マインも公衆衛生協会の論客でもあった地方行政官・政治家のアデイケスが市長の時に実施されたことは有名で、いわば実験的实施であったとみなされる。
- 13) 中浜東一郎（1857-1937）は、有名なジョン万次郎の長男である。鷗外より半年早く東京大学医学部を卒業し福島医学校校長となったが、1885年内務省衛生局へ移り、鷗外に遅れること1年半でドイツに留学、鷗外と同じくベッテンコファー、コッホなどについて学んだ。衛生新誌には鷗外に次いで多く執筆し、ともに東京市区改正委員会の建築条例取調委員を勤めるなど戦闘的啓蒙の同志といつて良い。
- 14) Clark, 1920: 4 くわしくは、同書367-374ページの Appendix A, The Liverpool Movement. を参照のこと。
- 15) 「市区改正痴人夢」については石田、1989を参照のこと。

Key Words (キー・ワード)

Mori Ougai (森 鷗外), **Urban Improvement** (市区改正), **Concentration and Dispersion** (近心と遠心), **Bauweise** (建築形式), **Labourers' Dwelling** (細民の居処)

Ougai Mori's Essays on Urban Improvement

—The case of Shiku-kaisei Ron-ryaku—

Yorifusa Ishida

Center for Urban Studies, Tokyo Metropolitan University

Comprehensive Urban Studies, No. 43, pp. 21-35

Ougai (his real first name was Rintarou) Mori (1862-1922) was a high ranking military physician and concurrently a great writer and author of over thirty volumes. In the 1890's, just after his return from a four-year assignment in Germany, he wrote many papers and articles on the status of Japanese medical science and public health, on the basis of what he had learned in Germany. The tone of his argument was so severe, that a critic recently called his activities in the 1890's the "fighting enlightenment." Among his works of the "fighting enlightenment" period are a number of papers on urban problems, called "urban essays." These essays fall into three categories: building hygiene and regulations, urban improvement and planning, and sewerage and water purification.

This article is part of a series on Ougai's "urban essays" and deals Shiku-kaisei Ron-ryaku (Outlined Essay on Urban Improvement), a paper of the second category. Ougai's discerning opinion on urban improvement are discussed with reference to the historical background, including opinions of other contemporary critics and the reality of the European examples referred to by Ougai.

With only about 3,000 characters, Shiku-kaisei Ron-ryaku is a very short but significant essay. It consists of three parts: Kinshin to Enshin no Ri-gai (interests in centralization and decentralization), Riritsu to Hiritsu no Tokushitsu (advantages and disadvantages of *offen Bauweise* and *geschlossene Bauweise*), and Saimin no Kyosho (dwellings of the poor). In the first part, Ougai argues in favor of decentralization and blasts the Chuo-Shiku-ron, which favored the purification of Tokyo's central district and its demarcation as a business and commercial area. Ougai mentions Vienna's Ringtrasse project of 1857 and discusses the possibilities of decentralizing the urban structure.

In the second part, Ougai refutes the arguments of an economist who promoted European, style high rise rental housing. He points to the importance of preserving Tokyo's good residential environment, the traditional *offene Bauweise*.

In the third part, taking up the Liverpool Movement of the mid-19th century as example, Ougai expounds on the importance of housing supply for the working class after the slums have been cleared away.

Comprehensive Urban Studies NO. 43 1991

PANORAMA DES AIDES PUBLIQUES AU LOGEMENT DANS LES PAYS DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE.

Après avoir opéré leur tournant industriel au courant du 19ème siècle, les pays d'Europe occidentale ont dû faire face à un problème de logement sans précédent dans les agglomérations urbaines. Cela les a conduit à établir des systèmes d'aides publiques pour permettre aux ménages modestes de louer ou d'acheter un logement.

Aujourd'hui la majeure partie des pays d'Europe et la quasi totalité des états membres de la CEE (1) sont dotés de budgets spécifiques destinés à financer la construction de logements. Mais le montant de l'enveloppe d'aides est très inégal d'un pays à l'autre.

INEGAL NIVEAU D'ENGAGEMENT FINANCIER.

D'après une étude portant sur six pays membres de la Communauté réalisée par le Ministère de la Construction (2), le montant des aides nettes (dont on a déduit la taxe sur les produits de la construction et les droits de mutation) évolue de 1000 francs par ménage (0.6% du PIB) en Espagne à 9500 francs par ménage au Danemark (soit 3.5% du PIB).

EVALUATION COMPAREE DES AIDES NETTES AU LOGEMENT EN 1987 POUR 6 PAYS MEMBRES DE LA CEE.

unité : milliard de FF

	aides brutes	%PIB	FF/ménage	rang	aides nettes	%PIB	FF/ménage	rang
Danemark	23,0	3,7	10400	1	21,1	3,5	9500	1
Espagne	8,5	0,5	800	6	11,0	0,6	1000	5
France	105,3	2,0	5000	4	87,3	1,7	4000	4
Pays-Bas	40,5	3,2	7000	2	35,3	2,8	6000	3
RFA	105,0	1,5	4000	5	107,7	1,5	4000	4
Royaume-Uni	114,0	2,8	5500	3	136,8	3,4	6500	2

Source: MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT, DES TRANSPORTS ET DE LA MER, 1989.

INEGALE REPARTITION DU PATRIMOINE DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX.

L'inégal engagement des différents états en matière d'aides au logement se traduit dans la diversité de taille des patrimoines locatifs sociaux (3).

- 1 Les pays de la CEE (Communauté Economique Européenne) sont les suivants: Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Italie, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni.
- 2 Rapport de la commission de réflexion sur les aides au logement, MELTM (Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et de la Mer) 1989.
- 3 La notion de logement locatif social n'est pas homogène d'un pays à l'autre mais certaines caractéristiques communes permettent de faire des comparaisons. On reprendra la définition donnée par Laurent GHEKIERE (voir note 4) "la production de logements sociaux répond à des objectifs de quantités et de prix. Elle vise à assurer par l'intermédiaire d'acteurs spécifiques la production d'une certaine quantité d'offre de services de logement complémentaire à celle disponible sur le marché, dont une partie du prix est prise en charge par la collectivité afin de permettre à certains segments de la demande de se loger."

Ainsi les pays de la CEE s'éclatent en deux groupes bien distincts selon leur ratio de logements locatifs sociaux disponibles pour 1000 habitants (4).

Le premier groupe, dont le ratio excède 50 logements pour 1000 habitants, comporte une forte concentration de pays localisés dans la moitié nord de l'Europe: Pays Bas, Royaume Uni, Danemark, RFA, France. Avec un total de 17 000 000 logements locatifs sociaux, ces 5 pays détiennent à eux-seuls plus de 88,5% du parc locatif social de la CEE alors qu'ils ne représentent que 60% de sa population.

La seconde classe de pays est moins homogène. Elles comprend des pays du sud de l'Europe tels que l'Italie, le Portugal, l'Espagne et la Grèce (qui ne possède pas de logements locatifs sociaux), mais également des petits pays comme l'Irlande, la Belgique et le Luxembourg.

Parcs locatifs sociaux comparés des pays de la CEE.

unité : nombre de logements locatifs sociaux et %

	parcs locatifs sociaux	% du parc locatif	% du parc total	pour 1000 habitants	rang	PIB/hab. (4)
Pays-Bas	1.989.000	63,2%	43,0%	136,5	1	15.258
Royaume-Uni	5.966.000	78,3%	26,4%	104,5	2	15.383
Danemark	488.793	48,9%	21,2%	95,5	3	16.606
RFA	4.387.826	31,4%	17,0%	71,9	4	16.580
France	3.661.578	46,4%	17,1%	66,6	5	15.951
Irlande	124.741	55,0%	15,0%	33,9	6	9.381
Belgique	253.278	18,0%	7,0%	25,7	7	14.712
Italie	1.200.000	16,1%	5,2%	20,9	8	15.242
Portugal	+/- 118.000	11,3%	4,4%	11,6	9	7.838
Espagne	104.630	10,9%	0,9%	2,7	10	10.807
Luxembourg	+/- 1.000	2,2%	ns	2,7	11	18.313
Grèce	0	0,0%	0,0%	0,0	12	7.928
CEE	+/- 18.294.846			57,2		

sources : L. GHEKIERE UNFOHLM / Université de Paris XI, 1990

Le niveau de développement économique n'explique donc pas à lui-seul l'inégal engagement en matière d'aides au logement. D'autres facteurs doivent être pris en compte, tels que les possibilités d'accession à la propriété (c'est le cas en Grèce et en Espagne où les cas de construction "sauvage" de maisons individuelles sont fréquents), la situation relative de pénurie de logements après la guerre, la pression démographique et l'existence d'un parc locatif privé accessible aux ménages défavorisés (Belgique et Luxembourg).

STATUTS DE PROPRIÉTÉ DES LOGEMENTS CONTRASTÉS.

Le développement d'un parc locatif social n'a pas empêché la progression régulière du taux de propriétaires-occupants dans tous les pays de la CEE. La situation reste cependant très contrastée aujourd'hui, avec une proportion de propriétaires-occupants supérieure à 60% en Grèce, Espagne, Irlande, Luxembourg, Belgique, Italie et Royaume-Uni, et inférieure à 50% en RFA et aux Pays Bas.

À l'évidence, ce ratio n'est pas corrélé de façon significative avec la localisation géographique des pays et leur

4 L. GEKIERE, "TENDANCES DES POLITIQUES DU LOGEMENT DES PAYS MEMBRES DE LA CEE", Mission Europe, UNFOHLM, Paris 1990.

A paraître en automne 1991: L. GHEKIERE, Le logement dans la CEE: Situations et Politiques, Paris: La Documentation Française.

unité : % des résidences principales

	BEL	DK	ESP	GR	ITA	IRL	LUX	NL	POR	RFA	UK	FRA	RDA
propriétaires occupants	62,0	55,5	85,0	70,0	65,0	74,4	59,2	43,7	55,9	42,0	65,4	54,3	31,0
locatif privé	29,7	22,1	10,9	26,5	22,7	10,1	35,1	13,0	35,5	41,7,0	9,7	20,9	11,0
locatif social	6,3	21,2	0,9	0	5,2	12,4	1,0	43,0	4,4	16,3	24,9	17,1	58,0
année de référence	1986	1988	1989	1981	1984	1981	1981	1988	1981	1987	1988	1988	1985

sources : L. GHEKERE UNFOHLM / Université de Paris XII, 1990 d'après les données des instituts nationaux de statistiques

niveau de développement économique.

En revanche le comportement des investisseurs privés, particuliers et institutionnels, semble avoir joué un certain rôle dans l'actuelle structure des parcs de logements nationaux.

Ainsi dans les pays comme l'Italie, le Royaume-Uni et la Grèce, la réglementation des loyers trop contraignante, caractérisée par une forte protection des locataires et un plafonnement des rendements locatifs, a découragé les investisseurs et empêché l'émergence d'un parc locatif privé significatif. Dès lors l'accès au logement pour les ménages aux revenus "moyens" exclus du parc locatif social ne pouvait se faire que par le processus d'accession à la propriété.

UNE TENDANCE COMMUNE AUJOURD' HUI: LE DESENGAGEMENT DE L' ETAT.

Malgré les fortes divergences qui séparent les modalités d'intervention des pouvoirs publics et notamment les systèmes d'aides au logement, on enregistre aujourd'hui une tendance convergente des politiques nationales du logement, qui exprime une volonté de réduction des aides publiques et se traduit par une priorité accordée à l'accession à la propriété au détriment du locatif social.

Cette nouvelle politique s'inscrit dans un contexte d'assainissement des finances publiques, de réduction des déficits budgétaires et surtout d'allègement de la fiscalité.

A cet égard les perspectives d'intégration économique européenne ont à n'en pas douter accéléré le processus depuis le début des années 1980.

Ce penchant généralisé au désengagement de l'Etat dans le secteur locatif social s'est manifesté d'abord dans les pays à forte tradition d'aide au logement.

Le cas de la Grande Bretagne est le plus spectaculaire. En l'espace d'une dizaine d'années, le gouvernement Thatcher a enjoint les collectivités locales à vendre près d'un million de logements sociaux, (5) soit 15% de leur patrimoine, aux locataires-occupants. La République d'Irlande a suivi la même politique à partir de 1989. En RFA, en France et aux Pays-Bas où ce phénomène est embryonnaire, le désengagement de l'Etat se traduit par une réduction des aides à la construction de nouveaux logements locatifs sociaux.

Cette tendance n'épargne pas les pays à faible tradition d'aide au logement tels que la Belgique, l'Italie, le Portugal et l'Espagne.

Au sein des pays membres de la CEE, seuls le Luxembourg et le Danemark semblent échapper à l'orientation commune renforcée par la future unification européenne. Même les récentes mesures prises par la France en faveur des plus démunis (6) et par la RFA face à l'immigration de la population venue de l'Est, ne sont que conjoncturelles

5 Ces logements, qui sont dans plus de 9 cas sur 10 des maisons individuelles, ont été littéralement "bradés", leur prix de vente n'excédant pas 60 à 70% de leur valeur de marché.

6 Un projet de loi sur le logement est actuellement en cours en France. L'objectif en est de favoriser la mixité sociale dans les villes en évitant le rejet des plus défavorisés vers les zones périurbaines.

et masquent un désengagement tendanciel de l'Etat.

UNE EXPLICATION: CHANGEMENT DU CONTEXTE MACRO-ECONOMIQUE DEPUIS L'APRES-GUERRE.

Au delà des problématiques strictement budgétaires posées dans les différents pays, ce désengagement correspond en réalité à une redéfinition des politiques du logement, et en particulier du rôle de l'Etat en tant qu'acteur économique.

En effet, pendant la période de l'immédiat après-guerre à la première crise pétrolière, c'est-à-dire de 1945 à 1975, il s'agissait surtout d'assurer une offre massive de logements pour répondre à la demande pressante. La construction des logements sociaux a eu le vent en poupe grâce à la forte croissance économique et l'inflation galopante caractéristiques de cette époque.

Puis le retournement de l'activité économique mondiale au milieu des années 1970 et la tendance à la satisfaction globale des besoins ont permis de justifier l'adoption d'un processus d'infléchissement des politiques du logement. Inégal selon les pays, celui-ci prend la forme d'un transfert de la charge d'investissement et d'entretien de la collectivité à l'individu.

En témoigne la vente du patrimoine locatif social aux occupants, pratiquée à plus ou moins grande échelle dans 9 pays membres de la CEE, et l'orientation nouvelle donnée aux aides au logement, qui accorde la priorité aux aides indirectes (fiscales) pour faire porter l'effort de construction sur le secteur privé (accession à la propriété et investissement locatif privé).

Cette redéfinition des politiques du logement s'exprime également par un recentrage des aides publiques en direction des ménages les plus défavorisés, entrepris dans un nombre croissant de pays (France, RFA, Pays-Bas, Espagne, Italie, Belgique et Luxembourg).

On est donc passé d'un système de prise en charge d'une partie de l'offre de logements par la collectivité à une démarche de "correction" des dysfonctionnements du système actuel (exclusion, filtrage...) au moyen d'aides directes accordées de façon beaucoup plus ciblée (chômeurs, ménages défavorisés...)

LES AIDES PUBLIQUES: EN QUOI CONSISTENT-ELLES?

Pour bien comprendre comment s'opère ce recentrage des aides au logement, il importe de les examiner en détail.

A travers la mosaïque de systèmes d'aides présents dans les pays de la CEE se profilent trois types de modalités communes: les "aides à la pierre", les aides à la personne et les aides fiscales. Les deux premiers types d'aides sont qualifiées d'aides directes, tandis que les aides fiscales sont indirectes.

LES AIDES A LA PIERRE.

Comme leur nom l'indique, ces aides sont directement affectées aux logements, c'est-à-dire qu'elles sont consenties et modulées en fonction des caractéristiques de ceux-ci. On les trouve dans tous les pays de la CEE sauf en Grèce, mais elles revêtent une forme différente selon qu'elles sont destinées au locatif ou à l'accession.

En secteur locatif, elles consistent généralement en une bonification par l'Etat ou les Régions des intérêts des emprunts pour la construction des logements locatifs sociaux. Ces prêts bonifiés, inférieurs de plusieurs points à ceux du marché, sont réservés aux acteurs spécifiques du logement social (équivalents des *jutaku kōdan*...). Au Danemark, au Luxembourg et aux Pays-Bas elles prennent la forme d'une prime à l'investissement ou de subventions.

Les aides à la pierre peuvent également être accordées pour la construction de logements locatifs privés: incita-

tions fiscales en France et en Irlande, prêts bonifiés conjugués à des incitations fiscales en RFA, en Italie et au Portugal, primes forfaitaires aux Pays-Bas.

En accession à la propriété, ces aides sont consenties directement aux ménages en fonction de leurs ressources et du type de logement acquis (plafond de prix, normes de surface...). Elles prennent la forme de prêts bonifiés ou de primes à l'achat dont le montant varie fortement selon les pays.

Le recentrage des aides s'opère actuellement par une baisse régulière du contingent de logements programmés annuellement en secteur locatif social et un maintien des aides à la pierre consenties aux ménages les plus modestes pour l'achat d'un logement. Toutefois ces enveloppes d'aides ne sont pas toujours consommées car elles ciblent des ménages trop peu solvables pour accéder. C'est le cas en France où les difficultés de remboursement des prêts PAP (bonifiés par l'Etat) par les accédants ont connu récemment une grande ampleur.

LES AIDES A LA PERSONNE.

Comme pour les aides à la pierre, les modalités sont distinctes selon le statut du bénéficiaire, locataire ou accédant.

En locatif, les aides à la personne se présentent sous forme d'allocation mensuelle versée aux ménages en fonction de leur niveau de loyer, de leurs ressources et de leur profil familial, ou bien correspondent à la modulation du loyer selon leurs revenus en secteur locatif social (Irlande, Belgique, Italie, Portugal, Luxembourg).

Les locataires des logements sociaux en bénéficient dans toute la Communauté sauf en Espagne où elles sont limitées aux cas d'impayés, et en Grèce où le parc social est inexistant. Dans de nombreux pays sont également prévues des allocations-logement pour les occupants du parc locatif privé, sous conditions de ressources (Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas, RFA, France). En Italie, en Espagne et au Luxembourg, les locataires du parc de logements privé ne perçoivent pas d'allocations mais les augmentations brutales de loyers sont prévenues par des mesures gouvernementales de blocage ou d'encadrement.

Il arrive plus rarement que les aides à la personne viennent alléger la charge de remboursement des emprunts des propriétaires-occupants. C'est le cas au Danemark (où elles sont limitées aux ménages retraités), au Royaume-Uni, en France et en RFA.

Comme elles se prêtent facilement à des ajustements en fonction des caractéristiques des ménages (revenus, taille de la famille...), ces aides ont partout tendance à se développer pour permettre aux plus démunis de se loger en secteur locatif social, voire privé.

LES AIDES FISCALES.

Les aides fiscales sont présentes dans tous les pays la CEE. Elles consistent en la déductibilité des intérêts des emprunts (le plus souvent plafonnés) destinés à l'acquisition de logements. En Belgique, Espagne et RFA, on peut également déduire de ses revenus imposables une partie de l'amortissement des prêts.

Dans la mesure où les aides fiscales incitent les particuliers à acheter des logements, soit pour leur propre usage, soit pour les louer, elles apparaissent comme le moyen le moins coûteux à long terme pour la Collectivité. En effet, le développement du parc locatif privé et l'accroissement du nombre de propriétaires-occupants permettent à l'Etat d'échapper aux lourdes charges d'entretien des logements tout en satisfaisant une partie de la demande. On comprend

7 En France, les particuliers dont les ressources n'excèdent pas le salaire minimum garanti (environ 1 350 000 yens/an) ne sont pas redevables de l'impôt sur le revenu. Ils ne sont donc pas concernés par les aides fiscales.

donc pourquoi ces aides connaissent un tel succès dans tous les pays d'Europe.

Néanmoins elles profitent surtout aux ménages disposant d'importants revenus (7) et génèrent une offre de logements à haut niveau de loyer.

QUEL IMPACT DES AIDES SUR LE BUDGET DES MENAGES?

Dans quelle proportion les aides publiques se répercutent-elles sur le budget des ménages?

Pour répondre à cette question on a choisi ici de comparer dans cinq pays de la CEE (8) la charge financière prévisionnelle d'un ménage avec deux enfants pour l'achat d'un logement neuf dans une ville de moyenne importance.

Deux situations professionnelles ont été prises en compte:

un double revenu mensuel de 7000 francs et un revenu unique de 12.000 francs.

L'indicateur de la charge financière, appelé "taux d'effort" est calculé ainsi:

(Remboursement du principal et des intérêts—allocation logement)/total des salaires.

Pour mesurer l'impact des aides fiscales, on a également calculé le "taux d'effort net d'impôts":

(remboursement du principal et des intérêts—allocation logement)/ (total des salaires somme non due au titre des déductions fiscales).

Premier cas: double revenu mensuel de 7000 F

Les prix des logements accessibles pour cette catégorie de population se situent dans une fourchette entre 300 et 400 000 francs (terrain compris) sauf en RFA où la valeur élevée des logements neufs est réhibitoire (1,2 millions de francs (9)).

Les taux d'efforts varient peu d'un pays à l'autre, avoisinant les 30%. On remarque au Royaume uni l'important impact des aides fiscales qui permettent de faire passer le taux d'effort de 34.6% (aides directes quasi-inexistantes) à 26.8% (10). La situation est inverse en France où les aides fiscales ne concernent pas cette catégorie de population (cf note 7) mais où les aides directes (prêt bonifié par l'Etat et allocation-logement) allègent l'effort financier. Celui-ci se renforce néanmoins sous l'effet de la progressivité du prêt bonifié et la diminution de l'allocation-logement en fonction de l'âge des enfants, ce qui peut conduire à des situations d'impayés.

Deuxième cas: revenu unique mensuel de 12000 F.

La fourchette de prix des logements est moins resserrée pour cette catégorie de population: de 400 000 à 1,2 millions de francs.

Les taux d'efforts, généralement plus élevés que ceux des ménages modestes, sont corrigés par l'impact plus important des aides fiscales. A cet égard, le cas de la RFA est significatif, avec une différence de 10 points entre le taux d'effort brut et net d'impôts pendant les huit premières années. En France l'allègement de la charge financière n'est

8 N. DUBACH, J. CUISSET, Caractéristiques de l'accession à la propriété dans sept pays européens, MPC Habitat-Plan Construction, UNFOHLM, Paris 1988.

9 Contrairement au Japon, ce n'est pas le foncier qui explique ce prix exorbitant (au yeux des Européens!) mais le coût de construction (matériaux de bonne qualité, isolation thermique et phonique...) et la surface du logement, souvent supérieure à 120 m².

10 Rappelons que cette étude a été réalisée peu avant le relèvement progressif des taux d'intérêts en Grande Bretagne. L'augmentation brutale des taux d'effort en 1989 et 1990 n'a pu être corrigée dans les mêmes proportions par les aides fiscales, plafonnées.

**ACCESSION POUR UN COUPLE
GAGNANT 7 000 FR\$/MOIS**

2 ACTIFS - 2 ENFANTS

P A Y S	Prix d'achat du logement neuf	Apport personnel (20 %)	Prime ou subvention personnelle	Type de prêt	Quotité	Montant du prêt	Durée	Taux	Mensualité	Déduction fiscale mensuelle	A.P.L. mensuelle	Taux d'effort	
												Brut d'impôts	Net d'impôts
BELGIQUE (WALLONIE)	360 000 F	72 000 F	30 330 F	Banque CGER fixe	80 % moins la prime soit 71,5 %	257 670 F	20	8,10 %	2 171 F - 101 F de ristourne pendant 5 ans = 2 070 F		-	31 %	
GRANDE BRETAGNE	340 000 F	68 000 F		Building Societv révisable	80 %	272 000 F	25	9,75 %	2 424 F	544 F	?	34,6 %	26,8 %
* ESPAGNE	300 000 F	60 000 F	10 500 F	Prêt aidé régime général	80 % moins la subven- tion per- sonnelle soit 76,5 %	229 500 F	15	7,5 %	2 127 F		-	30,4 %	
FRANCE	400 000 F	80 000 F		Prêt aidé (PAP diffus) fixe Prêt complé- mentaire	75 % 5 %	300 000 F 20 000 F	20 15	8,37 % 13 %	2 615 F 253 F		1 170 F en 1ère année 1 000 F en 5e année Ce couple n'est pas imposable l'aide fis- cale ne joue pas	24,2 % en 1ère année 26,7 % en 5e année	24,2 % 26,7 %

EN R.F.A., un ménage disposant de ces ressources ne peut accéder à la propriété.

*Pour l'Espagne, où les revenus sont inférieurs à ceux des autres pays, on a pris un revenu de 5 000 F mensuel.

**ACCESSION POUR UN COUPLE
GAGNANT 12 000 FRF/MOIS**

1 ACTIF - 2 ENFANTS

P A Y S	Prix d'achat du logement Neuf	Apport personnel (20 %)	Type de prêt	Quotité du prêt	Montant du prêt	Durée	Taux	Mensualité	Déduction fiscale mensuelle	Taux d'effort	
										Brut d'impôts	Net d'impôts
BELGIQUE	600 000 F	120 000 F	Bancaire (I.P.P.A.) fixe révisable tous les 5 ans	80 %	480 000 F	20	8,5 %	4 226 F		35,2 %	
GRANDE BRETAGNE	500 000 F	100 000 F	Building Society révisable	80 %	400 000 F	25	9,75 %	3 564 F	600 F	29,7 %	24,7 %
R.F.A. (cas de Hambourg)	1 200 000 F	240 000 F	Banque Hypothé- caire, fixe révisable tous les 10 ans.	41,8 %	501 300 F	30	7,8 %	3 676 F	1 240 F (8 ans)	40,6 %	30,3 % de la 1ère à la 8e année. 40,6 % de la 8e à la 11e année
			Prêt du land	18,2 %	218 700 F	10 ans (dif- féré 7 ans)	2,5 %	456 F			
			Prêt Bausparkasse	20 %	240 000 F	11	5 %	1 200 F			
								5 332 F			
ESPAGNE	400 000 F	80 000 F	Prêt Caisse d'Epargne	80 %	320 000 F	20	14 %	3 979 F		33,1 %	
FRANCE	500 000 F	100 000 F	Prêt conventionné fixe.	80 %	400 000 F	20	11 %	4 128 F	550 F (10 ans)	34,4 %	29,8 %

pas non plus négligeable (abaissement du taux d'effort de 5 points pendant dix ans). Les déductions fiscales n'ont pas pu être calculées pour l'Espagne et la Belgique, mais on peut supposer que l'effet induit des aides indirectes suit la même tendance.

Ces exemples illustrent bien le rôle incitatif joué par les aides fiscales, en particulier pour les ménages les plus aisés, et la forte solvabilisation des ménages modestes au travers des aides directes.

Cependant, les problèmes d'impayés rencontrés récemment en France à cause de la progressivité des prêts aidés, et au Royaume-Uni en raison du relèvement brutal des taux d'intérêts, mettent en évidence le danger d'une politique d'aides basée sur l'accession à la propriété. Ce danger est encore renforcé par un recul de l'investissement public dans le secteur locatif social qui s'observe dans presque tous les pays de la CEE, avec les perspectives de réunification européenne en toile de fond. En effet, l'offre de logement locatifs induite par les aides fiscales ne peut pas se substituer au locatif social. Les investisseurs privés ne sont pas des philanthropes: ils recherchent de bons rendements locatifs et pratiquent des loyers élevés quand la réglementation le permet.

Par ailleurs la tendance commune au transfert du patrimoine de logements publics au secteur privé, pratiqué à grande échelle au Royaume-Uni par la vente massive du patrimoine des collectivités locales, s'avère lourd de conséquences à moyen terme. Que deviendront dans quelques années ces logements occupés par des ménages trop pauvres pour les entretenir? Le désengagement de l'Etat a ses limites. Espérons qu'elles ne seront pas franchies à la faveur du processus de réunification européenne.

Natacha DUBACH, réunification chercheur invité au Centre de Recherches Urbaines de L'Université Métropolitaine de Tokyo.