

資 料

外国民事訴訟法研究（44）

外国民事訴訟法研究会  
（代表者 加藤 哲夫）

フランスの都市計画訴訟と裁判権  
——都市計画法典 L.480-13条を素材に——

久末 弥生

## フランスの都市計画訴訟と裁判権 ——都市計画法典 L.480-13条を素材に——

久末 弥生

- I はじめに
- II 都市計画訴訟の現況
- III 都市計画訴訟の法的論点
- IV 日本への示唆

### I はじめに

都市計画訴訟は、都市計画自体の大規模性ゆえに利害関係者が多数・多様であり、行政訴訟の中でも訴訟ニーズが高い。しかし、都市計画決定等に処分性が認められていない現在の日本では、決定等そのものを取消訴訟によって争うことができず、異議がある者は迂遠かつ効力が十分ではない他の訴訟手法に頼らざるを得ない。最高裁大法廷平成20年9月10日判決（民集62巻8号2029頁）はいわゆる青写真判決の判例変更を行い、こうした状況に一石を投じたものの、都市計画訴訟に関する法制度不備の問題は解消していない。そのため、都市計画訴訟全体の活用は進んでいない。このように、都市計画訴訟をめぐる議論が、関連する法制度を含めて未だ成熟段階にはないというのが、日本の現状である。

他方、都市計画に関する法制度の整備が進んだフランスでは、従来から都市計画訴訟について活発な議論が展開されてきた。議論は多岐にわたるが、それらのうち特にユニークなものの1つとして、都市計画地役 (*servitude d'urbanisme*) 違反を理由とする民事訴訟としての都市計画訴訟をめぐる論点が挙げられる。このような訴訟においては、行政裁判官と民事裁判官の判断間の矛盾が正面から問われることになるため、都市計画訴訟における裁判権のあり方を考えるという意味では興味深い。

そこで、本稿では、都市計画法典 L.480-13条に基づく民事訴訟としての都市計画訴訟に着目し、同条をめぐるフランスでの議論を概観・分析する。なお、日本への示唆という観点からは、建築基準法の建築確認に最も関連する議論であると思われる旨、予め指摘しておきたい。

## II 都市計画訴訟の現況

### 1 フランスの都市計画法制と都市計画訴訟の現況

フランスでは、都市計画法典 (Code de l'urbanisme. 以下「C.urb」という) が都市計画法全域を網羅的に扱う<sup>(1)</sup>。土地占用プラン (plan d'occupation des sols: POS) や建築許可 (permis de construire), 協議整備区域 (zone d'aménagement concerté: ZAC)<sup>(2)</sup>, 区画分譲許可 (permis de lotir)<sup>(3)</sup> など都市計画に関連する行政決定を、個人または団体 (association) が争うタイプの越権訴訟 (recours pour excès de pouvoir: REP)<sup>(4)</sup> が、フランスの行政裁判のかんりの割合を占めるという状況からも<sup>(5)</sup>, フランスにおける都市計画訴訟の重要性がうかがわれる。

なお、都市計画訴訟は原則として行政裁判機関の裁判管轄に属するが、付帯問題については司法裁判機関の裁判管轄が問われる場合もある。本稿が着目する C.urb L.480-13条も、後者の例と考えられる。

### 2 都市計画訴訟に関する理論

#### (1) 都市計画地役の位置づけ

フランスにはさまざまな地役 (servitude) が存在するが、都市計画法との関連では、大きく2つのタイプの地役が重要である。私法上の地役 (servitudes

(1) フランス都市計画法の基本構造の詳細については、亘理格「フランス都市計画・国土整備法における「違法性の抗弁」論—「違法性の承継」論との関係で—」『行政法研究』8号(2015年)24~26頁参照。

(2) 建物や公共施設などの設置を目的として、土地を開発整備する区域をいう。司法研修所編『フランスにおける行政裁判制度の研究』(法曹会, 1998年)87頁。

(3) 日本の開発許可に相当する。亘理・前掲(注1)25頁。

(4) 取消訴訟 (contentieux de l'annulation) の中心をなす、行政訴訟の1つである。行政の行為 (acte) ないし決定 (décision) の取消しを求める訴訟。

(5) 司法研修所編・前掲(注2)198頁。

droit privé) と行政地役 (servitudes administratif) である。前者は、土地の地役に関する計画において用いられ、通行地役 (servitude de passage) が典型例であり、地役権すなわち“権利”のニュアンスが強い。これに対して後者は、全国的な計画において一般利益のために私有地に課される負担を意味し、公益に関する地役 (servitudes d'utilité publique: SUP) と共に都市計画地役も、この典型例<sup>(6)</sup>として位置づけられる。つまり、土地の所有者にとって、都市計画地役はあくまでも“負担”であって、地役権を含意するのではない点に注意が必要である。

## (2) 都市計画法典 L.480-13条に基づく建物取壊し訴訟

都市計画地役違反 (la violation d'une servitude d'urbanisme) は、異常な近隣妨害論 (la théorie des troubles anormaux de voisinage)、物権侵害 (la violation d'un droit réel) と並んで、第三者が都市計画に関する民事訴訟を提起する際の法的根拠の1つとなる。すなわち、都市計画に関連して権利を侵害された第三者は、先の3つの異なる法的根拠に基づいて民事裁判官に救済を求めることができる<sup>(7)</sup>。これらのうち、最も議論されるのが、都市計画地役違反を法的根拠とする、民事訴訟としての都市計画訴訟である。行政裁判官が与えた違法な建築許可に基づいて建設された建物による損害について、都市計画地役違反を理由に、民事裁判官に救済を求めることになるこのような都市計画訴訟においては、行政裁判官と民事裁判官の判断間の矛盾が顕著に問題となるからである。

都市計画地役違反を理由とする都市計画訴訟について規定する L.480-13条は、1976年12月31日法 (Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976) によって C.urb の中に新設された<sup>(8)</sup>。同条の文言は、次のとおりである。

「建物が建築許可に従って建設された場合、

- a) 予め、許可が行政系統の裁判機関によって越権として取り消されていない

(6) 例えば、建築禁止が都市計画地役の典型である。なお、都市計画地役の設定内で、土地の所有者による都市計画の部分的取消請求が認められる場合がある。伊藤洋一『フランス行政訴訟の研究—取消判決の対世効—』(東京大学出版会、1993年) 232頁。

(7) François-Charles Bernard, Guide des contentieux de l'urbanisme 2014, Lexis Nexis (2013), p. 293.

(8) Dominique Moreno, Le juge judiciaire et le droit de l'urbanisme, Librairie générale de droit et de jurisprudence (1991), p. 75.

ければ、所有者は、都市計画に関する法規範あるいはSUP（公益に関する地役）の無知の事実による取壊しを司法系統の裁判機関に命じられることはない。取壊し訴訟は、行政系統の裁判機関の最終的判決後2年の期間内に、遅くとも開始されなければならない。

b) 予め、許可が行政系統の裁判機関によって越権として取り消されていないければ、あるいは違法性が行政系統の裁判機関により認められていなければ、建築者は、損害賠償を司法系統の裁判機関に命じられることはない。民事責任訴訟は、工事完成後2年の期間内に、遅くとも開始されなければならない。

工事完成が、住宅国家契約に関する2006年7月13日法の公布前である場合、以前の時効がその制度に従って進行していく。

(Lorsqu'une construction a été édifée conformément à un permis de construire,

a) Le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à la démolir du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative. L'action en démolition doit être engagée au plus tard dans le délai de deux ans qui suit la décision devenue définitive de la juridiction administrative;

b) Le constructeur ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à des dommages et intérêts que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir ou si son illégalité a été constatée par la juridiction administrative. L'action en responsabilité civile doit être engagée au plus tard deux ans après l'achèvement des travaux.

Lorsque l'achèvement des travaux est intervenu avant la publication de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement, la prescription antérieure continue à courir selon son régime.)」

このように同条は、違法な建築許可が越権として取り消されていない場合に、民事裁判官にとって、有効性審査訴訟 (recours en appréciation de validité) を提起された行政裁判官のみが解決できる先決問題 (question préjudicielle) をもたらすことになる。建物が建築許可に従って建設されたという事実は、民事裁判官が所有者・建築者に取壊しを命じる判決に対する妨げとならない。しかし、L480-13条の存在により、許可の違法性が行政裁判官によって予め確認されていることを求められる。つまり、違法な建築許可が行政

裁判官によって予め越権として取り消されていなければ、民事裁判官は判決を下せないのである。

なお、L.480-13(a)条の所有者 (propriétaire) とはっきり区別される L.480-13(b)条の建築者 (constructeur) について明確な定義づけはなされていないが、仕事の受領まで注文者のために品質を保持する、個人住宅メーカーのような建売不動産業者を想定しているものと思われる<sup>(9)</sup>。

ここで改めて先決問題 (question préjudicielle) とは、フランスにおいて、行政の行為に関する争訟が行政裁判機関と司法裁判機関の両方の裁判管轄に配分されることを前提に、これらの争訟の対象が別の争訟において本案を解決するための前提問題として提起される場合に生じる問題をいう。すなわち、こうした前提問題であり、当該裁判機関 (行政裁判機関または司法裁判機関) の裁判管轄が認められないものが、先決問題である。先決問題の存在は必然的に訴訟遅延を招くため、裁判管轄の配分の難しさと共に、フランスの二元的裁判所制度における最大の弊害の1つと考えられている<sup>(10)</sup>。先決問題は行政裁判機関または司法裁判機関で生じうるところ、L.480-13条は、司法裁判機関において執行的決定としての行政行為 (acte administratif) の効力および解釈が前提問題として提起された場合と類似の状況をもたらす<sup>(11)</sup>。つまり、L.480-13条との関係で、建築者が自らに与えられた建築許可の条項を尊重しながら建物を建設した場合、司法裁判官はもはや、直接に判決を下すことができない。行政裁判官が許可の適正性について判決を下さない間、民事裁判官は判決を延期しなければならないのである。このため、同条に対しては、民事裁判官の独立性を侵害している<sup>(12)</sup>、あるいは司法裁判管轄を狭めたとの批判がある<sup>(13)</sup>。L.480-13条が引き起こす先決問題の難しさは当初から指摘されていたが、さらに、住宅国家契約に関する2006年7月13日法 (Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. 以下「ENL法」という) が、

(9) Henri Jacquot et François Priet, *Droit de l'urbanisme*, 6<sup>e</sup> édition, Dalloz (2008), pp. 947-948. 他に、建設・住居法典 (Code de la construction et de l'habitation) における建築者の定義にならい、建築家 (architectes) および仕事の注文者 (maître d'œuvre) とする見解もある。Hélène Cloëz, *Leçons de Droit de l'urbanisme*, Ellipses (2012), p. 303.

(10) 司法研修所編・前掲 (注2) 139~140頁。

(11) Jacquot et Priet, *supra* n. 9 p. 947.

(12) Moreno, *supra* n. 8 p. 76.

(13) Jacquot et Priet, *supra* n. 9 p. 947.

(a) 所有者を対象とする訴えと (b) 建築者を対象とする訴えという2つの責任の訴えを区別する方向でL.480-13条を修正したことにより、決定的となった<sup>(14)</sup>。

もっとも、L.480-13条自体は、行政訴訟（取消訴訟）→民事訴訟の順に判断が行われるべき場面について規定したにすぎず、条文の文言だけでは必ずしも先決問題が生じるようには見えない。むしろ、条文の文言にはない例外的な場面をあえて論じることで、先決問題を引き出しているように思えなくもない。つまり、L.480-13条に伴う先決問題の本質は、行政裁判機関による判断をいわば飛ばした状態で、違法を前提として民事裁判官が判断することを良しとするかどうかという点にあると考えられる。

このように、L.480-13条に伴う先決問題は複雑性を極めるが、可能なかぎり整理を試みることから始めたい。

### Ⅲ 都市計画訴訟の法的論点

#### 1 フランスの二元的裁判所制度における都市計画訴訟

フランスは、相互に独立した2つの系統の裁判機関、すなわち、

- 破毀院 (Cour de cassation) を頂点とする、司法系統の裁判機関 (ordre judiciaire, 以下「司法裁判機関」という)
- コンセイユ・デタ (Conseil d'Etat) を頂点とする、行政系統の裁判機関 (ordre administratif, 以下「行政裁判機関」という)

から構成される二元的裁判所制度をもつ。

司法権と行政権の関係についてフランスでは、行政裁判権は行政権に帰属し司法権の範囲には含まれないとされるため、行政事件は行政裁判機関で扱われる。また、行政裁判機関は司法裁判機関とは別個独立の組織であるから、行政裁判機関の裁判官は行政官として採用され、司法裁判機関の司法官との人事交流もほとんどない。行政裁判機関では行政事件、国家賠償請求事件、公法人による契約をめぐる紛争などが扱われるが、司法裁判機関の行為に関する国家賠償請求事件は司法裁判管轄に属する<sup>(15)</sup>。他方、司法裁判機関は、民事事件、商事事件、刑事事件などを広く扱う。こうした事件の振り分けは、基本的には

(14) Id.

(15) 司法研修所編『フランスにおける民事訴訟の運営』（法曹会、1993年）1～2頁。

専門性に由来するが、司法裁判管轄と行政裁判管轄の配分規定（実定法および判例法上の諸規範）は極めて錯綜しているのが現実である<sup>(16)</sup>。

このような二元的裁判所制度の下、都市計画訴訟においては、行政裁判官はもちろん、司法裁判官とりわけ民事裁判官が重要な役割を果たす。まず、行政裁判官と司法裁判官の関係については、都市計画に関する前者によるコントロールを、後者によるそれが補っていると考えられる。もっとも、行政裁判官と司法裁判官が追求するものはかなり異なるし、司法裁判官の関与は刑事裁判官の場合もあるし民事裁判官の場合もある。そこで司法裁判官について見ると、刑事裁判官は、一般利益（*intérêt général*）のために、都市計画規範違反に対して制裁を下す。民事裁判官の関与は、刑事裁判官のそれよりもはるかに種々雑多である。例えば、公用収用（*expropriation*）に伴う補償額の決定や先買の価格に関与するだけでなく、先買権（*préemption*）手続に関する規範の無知による売買の無効や、土地建物の区画に関する規制を尊重しない土地売買の無効を判決で言い渡すこともできる。都市計画をめぐる紛争の最終段階において、近隣建物の建設により損害を被った第三者が提起した訴訟や、特定の公権力（*autorités publiques*）により許可された違法な建物の取壊し訴訟の裁判権をもつのも民事裁判官である<sup>(17)</sup>。

つまり、本稿が着目する L.480-13条は本来、司法裁判管轄の中の民事裁判管轄にもっぱら属している。

## 2 権限裁判所と先決問題の関係

二元的裁判所制度の下では、司法裁判機関と行政裁判機関の間で裁判管轄をめぐる争いが生じうる。このような争いすなわち権限争議（*conflict d'attributions*）を解決する裁判機関として、権限裁判所（*Tribunal des conflits*）が置かれている。権限裁判所は、司法裁判機関および行政裁判機関の上位に位置づけられる裁判機関であり、破毀院およびコンセイユ・デタの構成員から同数の代表者によって構成され、司法大臣が裁判長として主宰する（1872年5月24日法25条。2015年4月1日最終修正）<sup>(18)</sup>。なお、権限争議には、積極的権限

(16) 司法研修所編・前掲（注2）137頁。

(17) Jacquot et Priet, *supra* n. 9 p. 919.

(18) コンセイユ・デタの意思決定機関であるコンセイユ・デタ総会の全員総会において、権限裁判所の人員が選ばれる。選出の基準は年功序列であり、行政部部長あるいは争訟部部長といったキャリアを積んだ評定官を候補者に、

争議 (conflit positif d'attributions) と消極的権限争議 (conflit négatif d'attributions) がある<sup>(19)</sup>。司法裁判機関と行政裁判機関の双方が互いに相手方の裁判管轄であることを理由に訴えを受理しない後者より、訴えを受理した司法裁判機関の裁判管轄を行政裁判機関が争う前者が、一般的である。つまり、司法裁判機関と行政裁判機関が裁判管轄を取り合うのが権限争議の一般的な構図であり、先決問題もこうした構図の延長線上にある。

もっとも、先決問題は本案の前提問題にすぎないので、本案の裁判管轄を扱う権限裁判所の掌中にはない。また、後述の、権限裁判所が関与しうる判決争議においても、扱われるのはあくまでも本案判決である。このように、権限裁判所は先決問題の解決に直接には関与できないというのが、フランスの現状である。

### 3 L.480-13条と判決争議—行政裁判官と司法裁判官の判決間の矛盾

フランスにおいて行政裁判機関と司法裁判機関が対立する場面として、判決争議も見ておきたい。判決争議 (conflit de jugement)<sup>(20)</sup> とは、行政裁判機関と司法裁判機関がそれぞれ自らの裁判管轄を認めた上で本案判決をしたところ、それらの判決間に矛盾がある場合、訴訟当事者が権限裁判所に対して本案についての判断を求めることをいう。なお、判決争議は行政法上の概念であり、民事訴訟法上の概念である判決間の矛盾 (contrariété de jugements)<sup>(21)</sup> と、厳密には異なる。

L.480-13条がもたらす状況は、直観的には判決争議に近いものと捉えられる

---

選挙を行う。2015年4月1日修正により、破毀院およびコンセイユ・デタの構成員から各4名の代表者によって構成されていた従来の権限裁判所が各6名の代表者に増員された一方で、判断が拮抗した場合における司法大臣の介入が行われないことになったが、パリテ (parité, 同等) は維持されている。コンセイユ・デタ評定官フレス (Régis Fresse) による2015年12月21日の講演「コンセイユ・デタの組織と役割—フランス高級官僚の人材養成」(植野妙実子教授/中央大学大学院公共政策研究科主宰) より。

(19) 積極的権限争議および消極的権限争議の詳細については、司法研修所編・前掲(注2)144~146頁参照。

(20) 「本案の裁判の抵触」と和訳されることもある。例えば、司法研修所編・前掲(注2)147~148頁。

(21) 例えば、都市計画に関して民事裁判官と刑事裁判官の判決間に矛盾があるといった、司法裁判官による複数の確定判決の矛盾を意味する。

が、実際は本案の前提問題について行政裁判官と司法裁判官の判断間に矛盾があるにすぎない。つまり、L.480-13条において判決争議そのものが問題となることはない。

また、L.480-13条に伴う先決問題のような場面に権限裁判所が関与できない点については、司法裁判機関および行政裁判機関の上位裁判機関であるという権限裁判所の位置づけや、したがって権限裁判所の判決についてはいかなる上訴も認められないことを考慮すると、既判力の観点からは妥当だろう。なお、行政裁判官はL.480-13条の下、第三者によって先決問題あるいは越権訴訟を提起されることになるが<sup>(22)</sup>、越権訴訟の取消判決には対世効が認められているので<sup>(23)</sup>、民事訴訟よりは既判力が広いと考えられなくもない。

#### 4 行政裁判官と司法裁判官の判断間の矛盾—L.480-13条のメカニズム

L.480-13条が、行政裁判官と民事裁判官の判断間の矛盾を引き起こすことは先に触れた。ここで、L.480-13条のメカニズムを検討したい。

前提として、L.480-13条は、建築許可に従った建物にしか適用されない。それゆえ、許可のない (absence) 場合や取り消された (annulation, retrait) 場合、減効 (péremption)、許可違反 (violation) については、想定していない<sup>(24)</sup>。

1976年の新設以来、L.480-13条は都市計画訴訟の基本条文である。同条は、都市計画に関する許可の受益者にすべての不意打ちを免れさせることを趣旨とするものの、そこには全く達していないのが現状である<sup>(25)</sup>。それどころか、L.480-13条のメカニズムが私人にとってはしばしば有害であることも指摘されている。同条が引き起こす“法律学の往復 (jeu de navettes)<sup>(26)</sup>”が、訴訟手続期間を著しく延長すると共に、第三者の裁判費用を増大させるからである<sup>(27)</sup>。

(22) Moreno, *supra* n. 8 p. 76.

(23) 司法研修所編・前掲(注2) 262~263頁。

(24) Moreno, *supra* n. 8 p. 76.

(25) Hugues Périnet-Marquet, *Les méandres du contentieux civil de l'urbanisme, Les Petites Affiches* 17 juillet 1996, n° 86, p. 46.

(26) フランスでは、“ピンポン (ping-pong, 卓球)”に例えられることが多い。

(27) Fanny Chenot, *Le juge civil et la violation des servitudes d'urbanisme, Gazette du Palais* 1<sup>er</sup> 3 juillet 2001, p. 1082.

ここで改めて第三者とは、都市計画地役違反によって直接に損害を被った私人をいう。損害の証明責任は、原告の第三者側にある。フランスでは、都市計画に関する法規範違反に基づく占有の訴え (actions possessoires)<sup>(28)</sup> が常に棄却されるため<sup>(29)</sup>、第三者が建物の所有者を訴える民事訴訟においてはもっぱら、都市計画に関する法規範あるいはSUP (公益に関する地役) 違反に基づく建物取壊し訴訟が問題となる。また、建築許可が越権として行政裁判官によって予め取り消されている時しか、当該民事訴訟の勝訴の可能性はない。司法裁判官によって行政裁判官に示された先決問題の結果としての建築許可の適法性について、第三者の訴訟引込み (remise en cause) が行われることはない。越権訴訟の提訴期間は原則として2か月だが、民事訴訟の行使を直接の条件に、いくつかの条文によって延長も認められる。ともかく、建築許可が実際に越権訴訟の対象となり取り消されたならば、民事訴訟の時効期間は、行政裁判機関の最終的な判決から2年である。したがって実際には、時効の始点は、かなり先に延期されうる<sup>(30)</sup>。

L.480-13条のメカニズムには、大きく2つの欠点があると考えられる。これらの欠点はそれぞれ、“法的な障害物競争 (steeple-chase juridique)” と“時限爆弾 (bombe à retardement)” に例えられることが少なくない<sup>(31)</sup>。以下で、順に検討する。

#### (1) メカニズムの欠点①— (第三者にとっての) 法的な障害物競走

1つ目の欠点は、建築許可が明らかに違法であっても、当該許可を得ている建築者はL.480-13条に保護されて、司法裁判官に阻止されることなく自らの工事を進めることができる点である。行政裁判官に対して許可の有効性に関する先決問題を提起するという民事裁判官の義務は、自らの判決を数年間延期すると共に、工事が完成されるまですべての時間を放置することになる。このことは、レフェレ (référé, 急速審理) 民事裁判官にさえ当てはまるとされる (破毀院第3民事部1988年10月19日判決, 破毀院第1民事部1990年6月12日判

(28) 不動産の平穏な占有および保持という法的事実の保護を目的とする裁判上の訴え。

(29) Philippe Ch.-A. Guillot et Henri-Michel Darnanville, *Droit de l'urbanisme*, 3<sup>e</sup> édition révisée et mise à jour, Ellipses (2012), p.179.

(30) Jacquot et Priet, *supra* n. 9 pp. 947-948.

(31) Moreno, *supra* n. 8 p. 77; Périnet-Marquet, *supra* n. 25 p. 47; Chenot, *supra* n. 27 p. 1083.

決)<sup>(32)</sup>。つまり、同条のメカニズムは、たとえ許可が明らかに違法でも、建物による危険がある私人に、司法裁判官によって隣人に工事をやめさせようとすることを禁じる。破毀院はこのことを、破毀院第 3 民事部 1983 年 11 月 22 日判決において初めて明確にした<sup>(33)</sup>。

L.480-13 条は、許可を尊重する建築者に対して一定の衡平 (équité) を配慮した規定だが、見え透いて違法な許可によって着手された工事を迅速かつ確実に阻止することを、第三者すなわち権利を侵害された私人に許さない。第三者はまず、許可の取消あるいは違法性の確認 (déclaration) を得なければ、自らの権利を守ることができない<sup>(34)</sup>。建築許可の違法性に関する先決問題を提起された行政裁判官には、迅速に判断を示す義務が建て前上はないので、第三者は場合によっては数年間、裁判官の判断をじっと待つしかないことになる<sup>(35)</sup>。こうした状況が、第三者にとって、同条のメカニズムが法的な障害物競争に例えられる所以である。

## (2) メカニズムの欠点②—(違法に許可を得た者にとっての) 時限爆弾

2 つ目の欠点は、L.480-13 条が建築許可を得た建築者を絶対的に保護する訳ではないことに起因するパラドックスの存在である。見え透いて違法な許可によって着手された係争建物の隣人である第三者は、確かに多くの場合、建物の完成を無力に見守ることを余儀なくされる。他方、こうした第三者は、民事訴訟に先立つ越権訴訟を行う義務は何もないし、行政裁判官の面前で不確定な当該訴訟の結果を待つことなく民事訴訟を活用できる<sup>(36)</sup>。工事完成後、5 年の期間内に民事訴訟を提起した第三者は、与えられた許可の有効性審査訴訟に参加 (intervenir) できるからである<sup>(37)</sup>。

なお、破毀院は、建築許可なくあるいは建築許可に違反して建設された建物に対する訴訟提起期限を 10 年としてきたが (破毀院第 3 民事部 2000 年 4 月 27 日判決)、2008 年 6 月 17 日法 (Loi n° 2008-561 du 17 juin 2008. 以下「2008 年法」という) によって、民事訴訟の時効期間は 5 年に統一された。したがって、建築許可なくあるいは 2008 年法の発効後に建築許可に違反して建設された建物に

(32) Périnet-Marquet, supra n. 25 pp. 46-47.

(33) Chenot, supra n. 27 p. 1083.

(34) Moreno, supra n. 8 p. 77; Périnet-Marquet, supra n. 25 p. 47.

(35) Chenot, supra n. 27 p. 1083; Moreno, supra n. 8 p. 77.

(36) Chenot, supra n. 27 p. 1083; Périnet-Marquet, supra n. 25 p. 47.

(37) Jacquot et Priet, supra n. 9 p. 947; Périnet-Marquet, supra n. 25 p. 47.

対する民事訴訟の時効は工事完成後5年だが、都市計画地役違反を理由とする民事訴訟は、L.480-13条によって工事完成後2年で時効にかかることになる(もっとも、工事完成がENL法の公布前であれば、後者の時効も5年となる)。つまり、2008年法による5年という時効が一般時効であるのに対し、L.480-13条による2年という時効は特別時効の関係にある<sup>(38)</sup>。建築許可なくあるいは建築許可に違反して建設された建物の方が、建築許可に従って建設された建物よりも、工事完成後に第三者によって民事訴訟を提起されうる期間が長いのである。

こうしたメカニズムは、違法な建物を工事完成から最長5年間放置する一方で、適法な建物についても、行政裁判官により建築許可が結局は違法との判断が示されれば、建築者は建物を取り壊して隣人に損害賠償金(*dommages et intérêts*)を支払わなければならないことを意味する。待ち時間が長くなるほど損害賠償金が多額になるのは、言うまでもない<sup>(39)</sup>。このようにL.480-13条は、適法な許可の受益者を効果的に保護する代わりに、違法に許可を得た者にとっては時限爆弾となりうる。

時限爆弾性に関して、法的観点からは、C.urb L.600-3条が規定する通知義務がL.480-13条には適用されないこと、越権訴訟が大いに争われても都市計画に関する判決に直接には影響しないこと、許可が違法とされた場合にアストラント(*astreinte*, 罰金強制)という厄介な手法の下で取壊しが命じられる恐れなどが併せて指摘されている<sup>(40)</sup>。また、政治的観点からは、後で取り壊すことになる建物が大きくなる前に損害を通知しないこと、建物が建設されるまま放置することが問題とされている<sup>(41)</sup>。これらの指摘との関連で、建設当初から明らかに違法な建物である、建築許可なくあるいは建築許可に違反して建設された建物の方が、当初は一応、建築許可に従って建設された建物よりも、放置期間が長いという奇妙な状況にも違和感を覚えるだろう。

このようにL.480-13条は、第三者の権利を留保するという条件の下でのみ建築許可が与えられる、という原則をひどく弱める傾向がある<sup>(42)</sup>。もっとも、

(38) Bernard, *supra* n. 7 p. 295-297.

(39) Chenot, *supra* n. 27 p. 1083.

(40) Périnet-Marquet, *supra* n. 25 p. 47.

(41) Chenot, *supra* n. 27 p. 1083.

(42) Moreno, *supra* n. 8 p. 77.

同条がもたらす状況について学説は全体的に、行政裁判機関と司法裁判機関の分離の原則によって正当化されうることを認める<sup>(43)</sup>。建築許可に従って建物を建設した建築者が、都市計画地役違反として有罪の判決を下される場合、民事裁判官は行政行為を解釈することも適法性を審査することもできないはずなのに、民事裁判官が個別的行政行為 (acte administratif individuel) の有効性を間接的に審査することになる<sup>(44)</sup>。

民事裁判官は C.urb の適用を避けることができないし、L.480-13条の要件が満たされれば同条のメカニズムに従わなければならない。そこで、民事裁判官は対抗策を講じることになる。同条の適用範囲は、判例によって厳しく制限されてきた<sup>(45)</sup>。民事裁判官の判例による対抗策としては、大きく2つが挙げられる。

### (3) 民事裁判官の対抗策①—審署前の行為

L.480-13条は、審署 (promulgation)<sup>(46)</sup> より前の行為を支配することができない。同条は、訴訟手続の即時適用 (application immédiate) に関する単なる手続原則ではなく、本案を構成するからである。時点による L.480-13条の適用制限は、破毀院第3民事部1978年11月21日判決で初めて認められ、以後、何度も確認された<sup>(47)</sup>。

### (4) 民事裁判官の対抗策②—建築許可に従った建物

L.480-13条の最も重要な適用制限は、破毀院第3民事部1984年1月31日判決 (以下「Vergriète 判例」という) で示された。民事裁判官は判決を延期する前に、都市計画地役違反についての責任の訴えの受理可能性の要件として、次の内容を満たすか確かめなければならない。すなわち、

「たとえ建築者に与えられた建築許可について原告が行政裁判官の面前で取消を求めていなくても、違反が明らかで利害関係者に損害をもたらしたかどうか、自らの管轄に属する紛争当事者に判決を下すことが、POS (土地占用プラン) で規定された後退地役 (servitude de reculement)<sup>(48)</sup> の観点に違反した配

(43) Chenot, supra n. 27 p. 1083.

(44) Moreno, supra n. 8 p. 76.

(45) Chenot, supra n. 27 p. 1083.

(46) 法律が憲法の規定に従って成立したことを認証し、それに執行力を付与する国家元首の行為。山口俊夫編『フランス法辞典』(東京大学出版会, 2002年) 465頁。

(47) Moreno, supra n. 8 p. 78; Chenot, supra n. 27 p. 1083.

置計画 (implantation) に基づく建物の取壊し訴訟を提起された事実審裁判官の役目である。そして、もしそう (= 違反が明らかで利害関係者に損害をもたらした) であれば、建築許可の適法性審査訴訟 (appréciation de la légalité) で有責の判決が下される前に……行政裁判機関に移送しなければならない。(49)

つまり、L.480-13条は“建築許可に従って建設された建物”に適用されるにすぎないので、許可外または許可を越えて完成された工事は外されるし、単なる事前の届出後に行われた工事も同様である。同条は、建築許可の適法性に関する先決問題を行政裁判官に提起したことがない民事裁判官が、「都市計画に関する法規範あるいはSUP (公益に関する地役) の無知の事実」に関して何か命じることを禁じる。しかし、SUPでも都市計画に関するものでもない、法規範違反に基づく訴えを提起されるやいなや、民事裁判官は自らのすべての権限を取り戻すことになる(50)。

先の Vergrière 判例は、私人の損害を前提に先決問題が成り立つことを明示している。私人すなわち第三者の都市計画訴訟が、なかなか受け入れられないからである。同判例はまた、“法的リアクションに関する法務官の有責判決 (condamnation prétorienne) (51)”を形成している。これはL.480-13条が実際は、当初求めた目的とは逆のものである、判例によるリアクションへと引きずり込まれることを意味する(52)。

事実審裁判官は、多かれ少なかれ、ためらいと共にL.480-13条を適用するものと思われる。パリ控訴院1978年9月27日判決は、行政裁判官によって許可

(48) 土地所有者の建築の自由に対する一連の制限を内容とする法定地役。公道に対する建築線を超える建築や、その他の新築・増築の禁止など。老朽による家屋の倒壊の場合には、その土地は裸の土地の価格に相当する補償金によって公道に合体されうるものとされるため、現存建物の補強工事も禁止されるといった内容が含まれる。山口編・前掲(注46)552頁。

(49) Moreno, supra n. 8 p. 78.

(50) Chenot, supra n. 27 pp. 1083-1084.

(51) 法務官と呼ばれたローマの政務官の広範な権限にならい、その考え方が、既存の立法法規範あるいは行政立法法規範ではなく、裁判官が多かれ少なかれ自ら大胆に引き出した規範の適用に基づく判例を、法務官的判例 (prétorienne jurisprudence) という。法務官的判例には、判例法を作り出す力がある。中村紘一=新倉修=今関源成監訳『フランス法律用語辞典 第3版』(三省堂、2012年)334頁。

(52) Moreno, supra n. 8 p. 79.

が適法との判決が下されていたという理由で、第三者側を却下した。他方、同控訴院1986年1月6日判決は、POS（土地占用プラン）違反による許可の取消後に建物の取壊し判決を下すならば、違反の存在とそれによって引き起こされた直接の損害に関する審査であるから、移送に先立つプロセスであるとして、Vergriete 判例に厳密に従った<sup>(53)</sup>。

#### （5） 民事裁判官の対抗策③—異常な近隣妨害

破毀院第3民事部1994年6月20日判決は、異常な近隣妨害に基づく訴えにはL.480-13条が適用されないと判示した。本件は、建築許可を得た後に私人が納屋の土台を高くしたため、隣人が異常な近隣妨害を主張して建物の取壊しを求めたものである。アミアン控訴院は行政裁判官の面前で建築許可が争われたことのないことを理由に第三者（＝隣人）側を却下したが、同控訴院判決は破毀院による検閲によって削除（censurer）された。

なお、本件は、建築許可を得た後に建設が始まった建物が、アミアン控訴院判決が下された当日に、5年以上かかって完成したという事例であり、不法行為的要素が強く見られる点に留意されたい。

L.480-13条は異常な近隣妨害に基づく訴えには適用されないという、この適用制限は、都市計画訴訟に非常に大きな影響を与える。近隣妨害に関する一般的な損害賠償制度である、異常な近隣妨害についての責任に関する法務官の制度がほぼすべての近隣妨害に対応できるので、私法と張り合う責任制度のニーズは追い払われてしまうからである。隣人は、都市計画地役の無知ではなく、異常な近隣妨害に基づいて、建物の取壊しを求めることになるだろう。コミュニティの法規範違反に基づく訴えによると、隣人には、迷惑な建物の取壊しの機会はほとんどない。その代わりに彼は、地方行政裁判所の判断を待つことを強いられないし、迅速な損害賠償を期待できるし、L.480-13条の短縮された時効を免れることになる<sup>(54)</sup>。

## IV 日本への示唆

L.480-13条に伴う先決問題をめぐるフランスでの議論は、都市計画に関連して権利を侵害された第三者を救済するという方向性を示唆する。もっとも、被

(53) Id.

(54) Chenot, *supra* n. 27 p. 1084.

害者救済のために行政裁判機関の判断をいわば無視するかたちとなる同条の適用制限については、慎重な判断が必要である。例えば、民事裁判官の対抗策②は、重大明白基準のような他の法理に引きずられていると考えられなくもない。二元的裁判所制度を採用しない日本においても、行政機関の判断をどこまで尊重するのかについては空港訴訟や原発訴訟でたびたび争われるところであり、フランスでの議論も参考になるだろう。

また、都市計画訴訟という観点からは、日本の都市計画区域内等で建築が行われる場合に必要とされる建築確認をめぐる問題、あるいは建築基準法上の違反建築物の是正措置命令と近隣住民による民事訴訟（不法行為訴訟）の関係などを考えるうえで、フランスでの議論が役に立つだろう。

\* 本稿は、2015年7月25日の関西民事訴訟法研究会報告「フランスの都市計画訴訟と裁判管轄」をまとめたものである。