

フランスの空家対策と保安上危険建築物対策

獨協大学法学部・教授 小柳 春一郎

はじめに

(1) 問題状況

現在の日本では、人口減少と少子高齢化などにより、空家問題が生じている。読売新聞2011年11月7日付記事は、「空き家の適切な管理を所有者に義務付け、撤去規定も盛り込んだ『空き家条例』が、埼玉県所沢市など9自治体で制定されたことが読売新聞の調査でわかった。管理不十分な空き家には不審者の出入りや放火など防犯上の問題のほか、災害時の危険もある。国が抜本的な対処方針を示さない中、条例制定の動きはさらに広まりそうだ。」と報じた。本誌掲載の倉橋透教授の論文がこれに関連したイギリスの動向調査・研究である¹。本稿は、フランス政府が空家対策や保安上危険建築物対策に積極的に取り組む様子を紹介する。

社会状況として、フランスでは、表1が示すよ

表1 日・仏の人口推移² (単位千人)

年	2000	2005	2010
フランス			
総人口	60,508	62,731	64,669
出生	807	806	828
死亡	540	538	545
日本			
総人口	126,926	127,768	127,480
出生	1,194	1,087	1,071
死亡	968	1,078	1,181

うに、人口増大が顕著である。毎年10万人近い移民があることも貢献している。フランスでは、量的住宅不足が重要問題であり、空家を積極的に利用させることが政策目標になる。これに対し、日本の人口は、フランスのほぼ2倍であるが、近年人口の減少が始まっている³。

(2) 空家対策と保安上危険等建築物対策

フランスの空家率は、公式統計資料によると2008年で6.0%である(表2参照、フランスでは、表3のように自国の空家率は、ヨーロッパ主要国中で中位に属するとの評価がある)。これに対して、日本では、「居住世帯のない住宅の総住宅数に占める割合は、…昭和58年には10.1%と10%を超え、平成20年には13.9%となっている」とされる⁴。もっとも、単純にこの数字で日仏の比較はできない。フランスでは、表2が示すように、別荘に相当する住宅を、空家から除外し、空家としては、売買用・賃貸用で利用に供されていない住宅、相続財産分割協議中の住宅、利用用途のない住宅等を念頭に置くが⁵、日本では別荘等の二次的利用も空家に含める⁶。そこで、日本の2008(平成20)年の空家総数756万戸から別荘41万戸を

表2 フランスの住宅⁷

年	1996	2008
住宅数(100万戸)	28.6	32.8
主たる住居(%)	82.8	84.2
別荘等(%)	10.2	9.8
空家(%)	7.0	6.0

¹ 倉橋透「イギリスの空家対策」住宅着工統計2010年2月号。

² La France en bref, Éditions 2009 et 2011. <http://www.insee.fr/fr/pdf/intfrcbref.pdf>

³ 2011年では、フランスでは約34万2千人の人口増があったが、日本では約20万4千人の人口減がある(Les Echos紙2012年1月2日記事及び日本経済新聞2012年1月1日記事参照)。

⁴ 日本の住宅・土地—平成20年住宅・土地統計調査の解説—結果の解説 (<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/nihon/kaisetsu.htm>)

⁵ <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/logement-vacant.htm>

⁶ http://www.chuomitsui.co.jp/report/pdf/repo1009_3.pdf

⁷ La France en bref, Éditions 2011 (supra).

collectivités territoriales L.2243-1 à L.2243-4 条²²)。具体的には、市町村長は、所有者、他物権を有する者、関係者などを探索した後、放棄についての暫定調査を作成する。この暫定調査は、3カ月間市町村庁舎に公告される(新聞公告もある)。所有者等にも通知される(L.2243-2条)。公告から6カ月経過しても反応がない場合には、市町村長は、財産放棄の確定調査を作成する。そして、その調査は、市町村参事会に移送され、参事会が市町村のための公用収用手続をすすめる。その際、県知事に対して申立てを行い、県知事が収用の可否を判断し、補償額については、司法裁判所が定める。この場合の公用収用で問題なのは、所有者所在不明であるが(1789年人権宣言17条が事前の補償を要求している)、法務局への供託による。なお、この公用収用により取得した土地・建物は、他に譲渡することも可能である(公用収用法典 Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique L21-1条)。これは、不動産の流通を容易にするためである。

この手続は、所有者が放棄の状態を改めた場合には、進行しない。また、所有者が放棄の状態を改める工事をする旨の協約を市町村長と締結した場合も進行しないが、実際に工事が行われなければ、再び進行する。

(5) 無主財産

明白放棄財産は、所有者が使用等を放棄したがやはり所有権を有する場合である。無主財産は、明白放棄財産と混同しやすいが、所有者がいない場合であり、補償なくその所有権が市町村に帰属する²³。無主財産については、フランス民法典(Code civil) 713条は、1804年の制定以来、所有者のない不動産は国庫に帰属すると規定していた。これは、日本民法239条2項の母法に当たり、国庫帰属の理由として国家主権が説かれたりしていた。ところが、2004年に改正があり、改正後の民法典713条は、「無主の財産(biens という一般的な文言だが不動産と理解されている)は、その地の

市町村に帰属する。しかし、もしも市町村がその所有権を放棄すれば、国に帰属する。」と規定した。

民法典2004年改正は、地方自治強化のための2003年憲法改正と関連する。同憲法改正は、共和国の基本理念を定めた憲法第1条に共和国の地方分権化に関する規定を追加するなど重要なものであるが、これと関連して「地方の自由及び責任に関する2004年8月13日2004-809号法律」が制定され²⁴、同法律147条が民法典713条改正を規定した。

この手続における無主財産の判定については、公有財産法典(CG3P, Code général de la propriété des personnes publiques) L.1123-1条が(i)30年以上前に相続があったが、その後何等の相続人も現れない場合、(ii)所有者が知られてなく、3年以上、第三者によっても、土地税が支払われていない場合と定めている²⁵。この場合、市町村長は、県知事に通知して、無主財産決定をなす。そして、公告手続がとられる。また、最後の知られる所有者の住所地でも公告がなされる。この公告手続があった後、6カ月を経過しても所有者が明らかではないときには、無主財産と見なされ、当該不動産は市町村の所有となる。(ii)の場合は期間が3年と短期であるが、そもそも所有者が知られていないというのは、簡単な要件ではない。所有者が不明になり、しかも代理人が置かれていない(所有者死亡だと相続があるが、それが無い)又は不動産登記簿・地籍に所有者が不明とされているなどが必要であるとされ、適用は非常に限定されている²⁶。

II 保安上危険等建築物対策

以上に続けて、建築物が危険になった場合の対策もある。フランス政府は、「人にふさわしくない住宅」サイト(www.habitatindigne.logement.gouv.fr/)を設け、制度の啓発・理解醸成・研究に務めている。それは、崩壊危険建築物制度と衛生危険建築物制度とに分かれる。

²² P. Billet, «Expropriation: régimes spéciaux», *Juris Classeur, Administratif*, 2005, n°1805, *Juris Classeur, Environnement*, Fasc.220, n°118.

²³ F. Terré et P. Simler, *Droit civil: Les biens*, 8° éd., 2010, n°412 note 3. なお、相続人がいない相続財産は、国に属する点は従来とかわらない(539条)。

²⁴ 「フランスの地方自治」(自治体国際化協会, 2009年)14頁。

²⁵ Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, publiée dans le JO Sénat du 31/12/2009 - p.3073.

²⁶ この制度について、コンセイユ・デタは、2011年3月21日判決で違憲性を問題にする規定でないと判示した(CE 21 mars 2011, req. n°345979 *Actualité Juridique droit administratif*, 2011, 644)。

表3 ヨーロッパ主要国の空家率⁸

	年	空家割合 (%)
ドイツ	2002	8.2
スペイン	2004	21.9
フランス	2004	6.1
イタリア	2001	21.0
オランダ	2002	2.2
イギリス	2001	3.4

差し引くと、空家総数は715万戸、空家率は、12.4%になる⁹。別荘には、個別の配慮が必要なので、本稿は、別荘を含めない空家（空住宅）を問題にする。また、本稿は、保安上危険等建築物を、建築基準法10条に従い、「損傷、腐食その他の劣化が進み、そのまま放置すれば著しく保安上危険となり、又は著しく衛生上有害となるおそれがあると認める場合」とする。

保安上危険等建築物と空家は以下の関係になる。

表4 保安上危険等と空家

	保安上危険等なし	保安上危険等あり
空家でない	①	②
空家である	③	④

このうち、①空家でなくかつ保安上危険等のない建築物は、住宅のレベルでは行政の介入を必要としない場合と考えられる。

②空家でない保安上危険等建築物とは、老朽建築物に居住者がいる場合などである。日本でも足立区の「老朽家屋の適正管理に関する条例」（平成23年10月25日条例44号）はその対応である。

③空家だが保安上危険等のない建築物は、特定の社会状況下（値上がり待ちなど）に管理十分な住宅が意図的に空家になる場合などである。この場合、住宅対策の観点からの対応がありうる。

④空家の保安上危険等建築物は、相当に対策が必要な可能性がある。空家は管理不十分につながりやすく、保安上危険等建築物になりやすい。埼玉県所沢市の「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」（平成22年7月5日条例第23号）などはその対応であるが、保安上危険等からの対応（足立区老朽家屋条例等）も可能である。

以下では、フランスの空家対策（Ⅰ）と保安上危険等建築物対策（Ⅱ）を論ずる。

Ⅰ 空家対策

2011年に発表された「不法占拠への手続的対応」論文は、次のように指摘している。「空家とのたたかい（lutte contre le logement vacant）は、住宅状況の改善のための政治的優先事項の一つである。国家もまた、人の住んでいない住宅の所有者に対して、空家状態を解消するよう誘導している。その手段としては、税（taxe）と徴発（réquisition）がある。議員の中には、空家が賃貸・売却されるようにすべく、新たな公用収用手続として「明白放棄財産収用」や「受動的な空家収用」を提案した者もいるが、実現していない。…これと異なり、2009年に成立したのは、一時的住宅契約制度である。それは、通常の居住用借家の外に、「新方式の借家契約」を創り出した¹⁰。」

以上の叙述が示すように、空家税、徴発、一時的住宅契約が空家を住宅市場に提供させるための対策となっている。それ以外に、明白放棄財産及び無主財産という不動産放棄への対策もある。以下では、順に検討する。

（1）空家税

空家税（又は「空住宅税」）（taxe annuelle sur les logements vacants）は、1998年7月29日98-657号反排除法（Loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions）により創設された。空家税は、住宅が空家のままであって賃貸に付されない場合に空住宅の所有者、用益権者（usufruitier）等に課される（租税一般法典 CGI, Code général des impôts, 232条）¹¹。この税は、人口20万人を基準とし、住宅の需給に不均衡が存在する市町村（実際には、パリ、リヨン、リールなど8都市圏の市町村）で課税がある。フランスの市町村の重要な税として、土地と建物に課税する不動産税（taxe foncière、日本の固定資産税に近い存在で建物付き不動産税と建物なし不動産税（農地等）がある）の他に、住宅税（taxe

⁸ <http://www.senat.fr/rap/109-095/109-0951.html>

⁹ 二次的住宅も空家と見ると、フランスの空家率は、15.8%となる。

¹⁰ A. Dorange. «La gestion procédurale du squat» *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2011-2, p. 396.

¹¹ «Fasc. 1540: Taxe annuelle sur les logements vacants», *JurisClasseur, Fiscalité immobilière*, 1999. 日本語文献として、「主要先進国における住宅・不動産保有税制の研究—歴史的変遷と現行制度ならびに我が国への示唆」（日本住宅総合センター、2011年）248頁〔中里実〕、住宅税について229頁以下〔中里実〕。

d'habitation)がある。住宅税は、人の居住する住宅や別荘を対象とし、所有者居住の場合は所有者、賃借人がある場合は賃借人に課税するが¹²、空住宅 (logements vacants) に対しては課税がない。そこで、空住宅への課税策として新たに空家税が設けられた。空家税創設に際しては、憲法院1998年7月29日判決 (n°98-403 DC du 29 juillet 1998) があり、合憲とされた。創設当時の検討では、1994年の住宅総数2,760万戸のうち空住宅200万戸が広義の対象としてあったが、実際の課税は次のとおりである。

表5 空家税の対象住宅と税収¹³ (百万ユーロ)

年	2000	2002	2004	2006	2008
対象空家	146,388	127,213	118,693	100,926	86,507
税収	43.96	44.60	40.67	37.70	34.48

空家税の課税対象は、空住宅であり、商業用建物を対象としない。また、住宅であっても家具が置かれている場合 (別荘など) は住宅税が課税され、空家税は課税されない。空家税課税対象の空住宅の要件として、その年の1月1日の時点で少なくとも過去2年継続して利用されていないことが必要だが、納税者が賃貸を意図したが賃借人を見出すことができなかつた場合 (受動的空家)、大規模な工事なくして賃貸できない場合は、課税しない。課税標準は、住宅税と同じく地籍台帳記載賃貸価格 (valeur locative cadastrale) であり、税率は1年目10%、2年目12.5%、3年目以降15%である。税収は、国家住宅庁 (Agence nationale de l'habitat) に充てられる。同機関は、民間賃貸住宅改善補助金等を担っている。

空家税は、一方で、空家全体からみれば限られた部分の課税という点から、「最終的效果を言えば、ゼロ」との厳しい評価があるが¹⁴、他方で、1999年から2005年までにつき、フランス全体よりも空家税対象8地域の空家率減少が顕著なことを

理由に有効との評価もある¹⁵。

空家税に関する最近の興味深い判例は、コンセイユ・デタ2005年4月13日判決 (CE, 13 avr. 2005, n°265562, Min. c. /Amirkhanian, *Droit fiscal*, 2005, comm.847) である。不服申立人は、1990年にパリ郊外所在のアパルトマンを購入したが、建物は、1991年に後述の衛生危険除去命令の対象となるほどに状態が悪く、ほとんど空家であった。申立人は2000年に同アパルトマンを売却したが、1999年、2000年について建物付土地不動産税、1999年について同年から施行された空家税が課税された。申立人は、同アパルトマンは、所有者の意図によらない事情による空家であったとして課税取消しを求めて行政訴訟を提起した。行政当局は、審理中に、空家税につき申立人の主張を認めつつ、同建物は建物付土地不動産税の課税対象であると主張した。コンセイユ・デタも行政当局の解釈を支持した。

その後、2006年国家住宅約束法 (La loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement) が空家税実施のない市町村につき空家住宅税 (taxe d'habitation sur les logements vacants) を創設した (租税一般法典1407bis条)。これは、5年間の空家を要件に課税するもので、基礎税率は賃貸価格の1.2%であるが、これを課するかは市町村の任意である¹⁶。

(2) 住宅徴発

徴発 (réquisition) とは、「公共の必要のため、補償金を支払って、私人の労務、動産又は不動産の使用を行政用又は軍用に提供することを私人に強制する手段」(山口俊夫『フランス法辞典』(東大出版会、2002年)) である。古くは1887年7月3日法が規定し、軍事目的に限られていたが、1959年1月6日オールドナンス以降非軍事目的の徴発も可能になった。徴発は、公用収用と異なり、所有権には影響を与えない。

¹² 個人的経験であるが、筆者は、1990年代のフランス在外研究中、税務署で所得税に関する税務相談をした。担当者は、日仏租税条約に基づき、所得税を非課税としつつ、住宅税は課税所得がなくても借家人に課せられるとして、納税通知書を作成した。筆者は、それに基づき納税をした。なお、フランスの地方直接税としては、日本の住民税のような所得課税はない。1995年には、空住宅への住宅税課税は、そこに居住する住民が市町村の財政を担うという住宅税の理念に反するとの大臣答弁があった (Assemblée nationale, Question écrite n°20848 10 avril 1995)。

¹³ <http://www.senat.fr/rap/109-095/109-0951.html>

¹⁴ Conseil d'analyse économique, *Loger les classes moyennes*, 2008, p.41, www.cae.gouv.fr/spip.php?article144

¹⁵ <http://www.senat.fr/rap/109-095/109-0951.html>

¹⁶ 空家住宅税の有効性について疑問を指摘する質疑として、Question orale sans débat n°1241S de M. Raymond Couderc: Réponse du Ministère chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique, JO Sénat du 11/05/2011, p.3523. 同質疑も含め、元老院での議論は、<http://www.senat.fr/>から検索可能である。

住宅徴発 (réquisition de logement) には複数の手続がある。建設住宅法典 (CCH, Code de la construction et de l'habitation) L641-1 条以下は、直接受益者に住宅を与える徴発手続を規定し、同 L642-1 条以下 (1998年反排除法で創設) は、中間に公共団体等が介在する徴発手続を規定する¹⁷。前者は、期間が1年を最長とし (更新可能であるが、5年を超えてはならない。受益者が得るのは、一時的個人的な占有権である (L.641-6 条))、後者は、「住宅への権利を保障する」目的を有し、少なくとも18カ月以上空家である住宅について、法人が所有権等を有すること、住宅の需給の著しい不均衡がある都市に存在することを要件として、県知事が、1年から6年の間で当該住宅を徴発し、市町村や社会住宅供給団体に提供し、リノベーションを行い、住宅困窮者に貸与する。受益者は、限定付きだが、通常の居住用借家権を取得する (L.642-21 条)。

住宅運動団体は、政治的な意味も込めて、空住宅の徴発発動を要求している。2011年でも、上院において、上院議員がパリ周辺において住宅不足が著しいとして住宅徴発発動を求めたのに対して、2011年4月21日付住宅担当大臣答弁が、住宅徴発は、空家認定などで時間がかかり、かえって賃貸住宅供給意欲を阻害し、住宅難解消のためには周道的な対応であり、最近の実施例である2001年6月14日付の徴発 (パリで430件) も大きな意味は持たなかったなどと論じている¹⁸。

(3) 一時的住宅契約

一時的住宅契約 (contrat de résidence temporaire) は、2009年3月25日 2009-323号住宅のため及び排除に対するたたかいのための法律 (Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) 101条が、英国、オランダ、ベルギーなどの制度を真似て創設した制度である。フランスの借家法は、居住用借家人の保護が強いが¹⁹、空住宅について、それに例外を設けたものである。具体的には、空住宅について、契約 (県

知事の認証が必要) に基づき、長期にわたらない利用権を公共団体や社会住宅運営団体等のために設定し、住宅を住宅困窮者に200ユーロ以下の低額賃料で転貸する。空家所有者と団体との契約期間は最短で3カ月で、更新も可能だが、18カ月を超えることはできない (2009年12月30日 2009-1681号アクレ4条)。

住宅徴発が、強制的な手法で公共団体の利用権を設定するのに対して、一時的住宅契約は、英国の Short life housing²⁰ と同様に、空家所有者の所有権の維持と住宅の確保の両立を契約的手法により行うことを目的とする。創設されたばかりの本制度の評価は、今後委ねられる。

(4) 明白放棄財産

以上は、所有者が特定でき、しかも住宅としての利用が可能な空家についての制度であった。これ以外にも、放棄された住宅・空家に関連して、次の指摘がある。「所有者の名前が知れない不動産や放棄された不動産は、市町村にとっては二重の意味で困難の源である。第一に、隣地所有者にとっては迷惑のもとになり、それ故に市町村長に干渉を求めるが、市町村長は本当の所有者を知ることができない。第二に、放棄されている以上、当該不動産は荒廃状態に至り、危険を生み出す。それは、公の秩序の名において防止するのが適切であり、それに当たるべき警察権限は、市町村長が有する。ところで、この警察権限は、行使するか否か自由な権能ではなく、作為義務でもあり、市町村長の不作為の場合は、責任が生じうる²¹」。こうした問題への対応が明白放棄財産 (biens en état d'abandon manifeste) 制度及び無主財産 (biens sans maître) 制度である。

明白放棄財産制度では、建築物、建築物の一部、又は土地について明白に放棄されているときに、市町村長が明白放棄財産宣言を行い、所有者にその状態を停止するように命令し、それでも反応がなければ、公用収用の手続で当該財産を取得する (地方自治体一般法典 CGCT, Code général des

¹⁷ S. Théron, «La réquisition administrative de logement», *Actualité juridique droit administratif*, 2005, p. 247; P. Planchet, «Fasc. 480: Réquisitions de biens. - Exercice du droit de réquisition», *JurisClasseur Administratif*, 2008, n° 100.

¹⁸ Question n° 17058 posée par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat: Réponse du Secrétariat d'État chargé du logement, JO Sénat du 21/04/2011, p. 1056.

¹⁹ 拙稿「フランス法における強制退去 (明渡し)」獨協法学84号 (2011年)。

²⁰ 倉橋・前掲脚注1 論文8頁。

²¹ D. Dutrieux, «Le point sur le régime des biens vacants et sans maître», *JCP N.* 2010, 1120.

(1) 崩壊危険建築物

崩壊危険建築物 (immeuble menaçant ruine) については、次の指摘がある。「すべての市町村は、多かれ少なかれ、この崩壊危険建築物の問題に直面している。危険建築物は、公の安全を脅かし、また、居住者の安全も脅かす。市当局が適切な対応をとらなかつたとき、また対応をとつたけれども効果が上がらなかつたときには、当局は賠償責任を負う場合がある²⁷。」。

崩壊危険建築物については、①自然災害等外部起因の崩壊危険 (地方自治体一般法典 L.2212-2 条)²⁸、②建築物内部起因の急迫崩壊危険 (建設住宅法典 L.511-3 条)、③建築物内部起因の通常崩壊危険 (建設住宅法典 L.511-2 条) の場合がある。①は、緊急措置制度であり、市町村長が自らの費用で危険を除去する危険除去執行の制度である。②及び③は、所有者に命令して所有者負担で崩壊危険を除く危険除去命令の制度である。

①外部起因崩壊危険に対しては、市町村長の一般の警察 (police générale、この場合の「警察」とは給付行政と対立する規制行政・警察行政の意味) 権限 (地方自治体一般法典 CGCT L.2212-2 条 5 号²⁹) に基づいて、除却等が行われる。このときは、職権による建築物除却や修繕費用が行われるが、その費用は、市町村の負担になり、さらに、理由があると市町村が考えるときは、所有者に求償が行われる。

関連する最近の判例として、コンセイユ・デタ 2005年10月10日判決がある (CE 10 octobre 2005, *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2006, p. 362)。これは、1993年3月26日に火事を起こした建物 (1838年建造) について、同日付の憲兵作成の調書が同建物は隣接建物上や道路上に崩壊のおそれがあるとし、L.2212-2 条に基づき、市町村長が①の外部起因崩壊危険制度により同日付の命令で除却措置を行った。これに対し、所有者が、

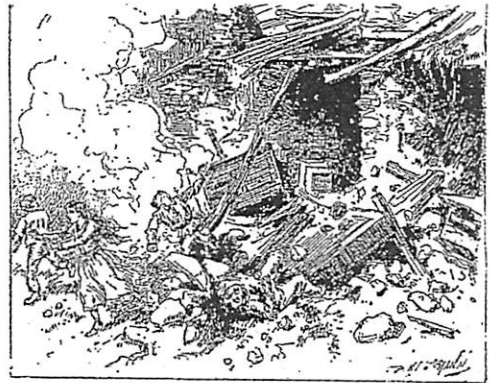


図1 19世紀の崩壊危険建物 (イラスト)³⁰

②の内部要因起因急迫崩壊危険建築物制度の手続を踏むべきであったとして、市町村長の命令取消し等を求めた訴訟だが、市町村長が勝訴した。

②建築物内部起因の急迫危険 (péril imminent) 制度及び③建築物内部起因の通常危険 (péril ordinaire) 制度は、フランス革命前の1729年の国王の手紙に由来し、その後1898年6月21日法律が制定された歴史のある制度である³¹。

現在の建設住宅法典 L.511-1 条 1 項は「壁であれ、建物であれ、どのような種類の工作物であれ、それらに荒廃のおそれがあるとき、崩壊により安全を脅かしうるとき、又は、一般的に、公共の安全確保のために必要な堅固さの担保がないとき、市町村長は、L511-2 条の規定に従って、修理又は破壊を命ずることができる。しかしまた、それらの工作物の状態が急迫した危険をもたらすときは、市町村長は、L511-3 条に従って、危険を回避するために不可欠な暫定措置を命ずることができる。」と規定している。

危険の存在は、危険建築物手続の要件である。伝統的には公道の危険を要件としていた。しかし、1935年10月30日デクレの後には建築物が崩壊してそれが直接占有者の危険をもたらす場合に適用可能

²⁷ Fau-Nougaret, «Consolidation de la législation sur les immeubles menaçant ruine», *JCP Administration*, 2007, 2114, n°12. もっとも、パリ第2大学ペリネ＝マルケ (H. Périnet-Marquet) 教授が2011年9月に北海道大学で筆者に語ったところでは、建物崩壊事故は多くても年間10件を超えないであろうとのことであった。崩壊があると、死者が出ることもあり、メディアも注目する重要な問題になる。

²⁸ Picard Etienne [著], 平田和一 [訳] 「フランス法における行政警察一定義、権限および権限行使の要件」専修法学論集64号 (1995年) 85頁。

²⁹ 「適切な注意をすることで予防的措置を執り、または必要な援助をすることで以下のことが起きないようにすること。事故、災害、すべての種類の汚染、堤防決壊……」という権限である。

³⁰ Louis de Lamy, *Causerie du juge de paix*, 1881, p. 43. 同書は、弁護士・治安判事の執筆により、小学生向けに絵入りで通俗的に法律を説明するものであるが、危険建物が崩壊して通行人に被害を与える例をイラストで説明し、市町村長の危険除去命令に従うべきであると述べている。

³¹ C. Gaborde, «Édifices menaçant ruine», *Juris Classeur, Administratif*, 1997, n°5; P. Larroumec, «Police des édifices menaçant ruine», *Juris Classeur, Collectivités territoriales*, Fasc. 721, 2007, n. 1.

である³²。しかし、美観を理由としては、危険建築物措置をとることができない。市町村長は、立入権を有し、危険に関して誰でも通報をなしうる(建設住宅法典L.511-1条2項及び3項)。

崩壊危険建築物制度は、所有者への危険除去命令の制度であり、誰が所有者かの問題がある。これについて、建設住宅法典L511-1-1条が(i)基本的には登記簿上の所有者に通知をする、(ii)工事が区分所有建物の共用部分についてのみ必要な場合は、管理組合への通知で足りる、(iii)所有者の住所を知ることができない場合及び特定できない場合には、通知は、当該不動産所在地の市町村庁舎での公告で足りると定める。

急迫崩壊危険の場合には、市町村長は、所有者に通知した後、管轄を有する行政裁判所に申し立て、鑑定のための専門家の指名を得る。専門家は、指名後24時間以内に、建築物を調査し、近隣の建築物の状態を確認し、危険が急迫であるとの確証を得れば除去するための措置を提案する。鑑定は、建築物の現状評価のみならず暫定措置の提案を行う。暫定措置は、その性格上建築物除却は提案できないのが原則であるが、例外的に除却以外に手段がない場合には除却も提案しうる。鑑定費用は、所有者負担である。

市町村長は、鑑定に基づき所有者に危険除去命令(arrêté de péril)を発出する。危険除去命令は、暫定措置の内容及び措置をとるべき期間を明示する。措置として実際に多いのは、安全のための防護壁等の設置、煙突、壁等の破壊、緊急工事などである。建物からの居住者退去も命じうる。所有者は、命令執行の義務を負う。補強壁の付加が必要な場合、具体のあり方は所有者が決定しうる。急迫の危険が除去されたと確証できれば、市町村長は、技術者の報告に基づき、完了の日付についての証書を作成する。指定された日迄に命令が所有者により執行されない場合、職権で危険除去工事等執行がなされ、費用は所有者に求償される。

③通常崩壊危険の場合、市町村長は、危険除去命令を発出する。このときは、所有者に対して通知を行い、自らの有する情報を提供する。所有者には1カ月の期間が与えられ、その間、所有者はその答弁書を提出する。危険除去命令は、修繕措置や除却など所有者のなすべき内容を明瞭に示さ

なければならない。市町村長が命令しうるのは、危険の除去に必要な措置だけである。建築物の除却命令は、それが必要な場合又は修繕費用が再築費用を上回る場合に出される。危険除去命令を受けた所有者は自らの費用で修繕等をなす。所有者が命令に反して、修繕等を行わない場合は催告を行い、それでも工事が無い場合には、理由付けの決定で職権工事を行う。その工事費用は、市町村の予算で支弁されるが、後に所有者に求償する。徴収は、直接税徴収の方式による。

所有者は、不服申立てとして(i)通知から2カ月以内に越権訴訟を提起しうるし、(ii)通知を受けた後に、停止レフェレ(行政訴訟法典L.521-1条、日本の行訴法37条の5第2項の仮の差止め訴訟に類似した手続)を提起しうる。

他方、市町村長は、無執行や執行過誤の場合に責任を負う。最近の裁判例としては、コンセイユ・デタ2006年9月27日判決(CE, 27 septembre 2006, n°284022)がある。これは、「地籍番号AB308の建物は、崩壊状態にあり、行政財産及び隣人に重大かつ急迫の危険があり、できる限り早く除却されなければならない」との鑑定があり、パーロン市長が、建設住宅法典L.511-1条に基づく危険除去命令を1996年7月1日に発出したが、建物所有者はこれを無視したのに市長は措置を執らず、その結果、2001年1月7日に建物崩壊が起こり隣人に損害が及んだ例である。隣人からの損害賠償請求について、コンセイユ・デタは、市長に過失ありとし責任を認めた。評釈は、市長は通常の過失でも責任を負うという立場へ(重過失責任から)判例が変化していると指摘している³³。

(2) 衛生危険建築物

衛生危険建築物についても、同様の措置がある。この制度は、崩壊危険建築物より新しく、1850年4月13日法に遡る。これは、産業革命後の労働者の非衛生居住状態に対処するための制度である³⁴。現在の制度は、2000年の連帯都市再生法(Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains)が重要な基礎になっている。崩壊危険建築物と異なり、居住用に限定された制度である。

衛生危険とは、建築物の状況が悪化して健康に

³² A. Plentey, «La législation des immeubles menaçant ruine», D.1951. chr. 34.

³³ G. Pellissier, «Application d'un régime de responsabilité pour faute simple en matière de police des édifices menaçant ruine», JCP Administration, 2006, 1305.

³⁴ 吉田克己「フランス住宅法の形成—住宅をめぐる国家・契約・所有権」(東大出版会, 1997年)19頁以下。

悪影響を及ぼすことであり、立入りで個別的に決定する。具体例としてはひび割れた壁、防水性の欠如、通風の欠如、非常な湿気、衛生設備の欠如等がある（通達 DGS/DGUHC en date du 23 juin 2003）。手続の流れは、崩壊危険建築物と同様であるが、違いとして、衛生危険建築物の場合には、知事と市町村長とで権限が分化している。市長は、衛生危険建築物の場合には、一般警察権限を有する（先述の地方自治体一般法典 L.2212-2 条、崩壊危険の①に該当）。これに対し、県知事は、公衆衛生についての特別警察権限を有する（衛生法典 Code de la santé publique L.1331-26 条、崩壊危険の②及び③に該当）。後者では、県の衛生当局及び市町村衛生当局（全フランスで208）が通報又は職権、又は市町村からの通知に基づき権限を行使する。これらの当局は、現地に立入り、調査を行い、報告書を作成して、最終的には知事に提出する。知事は、これに基づき、非衛生状態が是正可能か是正不可能かを判断する。是正可能と判断した場合には、一定期間内に改良をなすようにとの衛生危険除去命令（arrêté d'insalubrité 一定期間内の居住禁止措置付き）を发出する。是正不可能のときには、最終的居住禁止命令が出される。そして、公用収用措置が執られる。

おわりに

以上、空家及び保安上危険等建築物に関するフランス政府の対策を論じてきた。今後の検討課題は、①個々の制度が日本でも有効かの問題と、②個々の制度を貫く基本理念の問題である。

まず、①個々の制度の有効性は、先の図式で言えば、次の点が考えられる。

空家税は、フランスでは、住宅の量的不足を背景にして空家を賃貸市場等に出させるための制度である。住宅市場動向が異なる日本で同様に採用すべきかは更に検討が必要である³⁵。住宅徴発も同様である。これに対して、一時的住宅契約、放棄財産制度、無主財産制度は日本でも有効と考えられる。また、保安上危険等建築物対策は、日本でも建築基準法10条により、建築物が「劣化が進み、そのまま放置すれば著しく保安上危険となり、又は著しく衛生上有害となるおそれがあると認め

表6 フランスの諸制度の位置づけ

	保安上危険なし	保安上危険あり
空家でない		崩壊危険、衛生危険
空家である	空家税、住宅徴発、一時的住宅契約、明白放棄財産、無主財産	崩壊危険、衛生危険、一時的住宅契約、明白放棄財産、無主財産

る場合」には、特定行政庁が当該建築物又はその敷地の所有者、管理者又は占有者に対して、相当の猶予期限を付けて、当該建築物の除却、移転、改築、増築、修繕等の保安上又は衛生上必要な措置をとることを勧告でき（1項）、さらに、「著しく保安上危険であり、又は著しく衛生上有害」の場合は、当該建築物の除却、増改築、修繕等を命ずることができる。ガイドラインも制定されているが、事例は多くない。フランスでの積極的措置と法的問題点の検討（所有者不明の場合や区分所有建物への対応等）は日本にも示唆を与える。

また、②諸制度を貫く理念として、フランスでは、「住宅への権利（droit au logement）」が存在する。空家税創設、住宅徴発、衛生危険建築物への積極的対応などは、住宅への権利との関係で位置づけられる。換言すれば、フランスでは、住宅に関する諸制度を、社会・政治・憲法という大きな問題とも関連付けて理解する傾向がある。その際、「住宅への権利」は、重要な概念となっている。この点については、日本でも検討があるが³⁶、こうしたフランスのあり方の研究は、日本の制度改善にも有益な示唆を与えるであろう。

〔追記〕本稿作成につき、科研費基盤研究 C23530018 を得た。

³⁵ フランスでは、建物付き不動産税対象であって、住宅税の対象でない住宅は空家税の対象となりうることになり、対象捕捉は容易だが、日本ではどうかの問題もある。

³⁶ 海老塚良吉ほか『国際比較・住宅基本法』（信山社、2008年）。フランスについては、寺尾仁「フランス・住宅人権法・DALO法」53頁以下。また、北村喜直「景観保全と廃屋対策」横浜国際経済法学第17巻第3号（2009年）