

資 料

フランス法研究 4

フランス環境法制の一断面

——環境保護の強化に関する1995年2月2日の法律第101号——

早稲田大学フランス法研究会

中 村 紘 一

日 野 辰 哉

〔解 説〕

- 1 はじめに
- 2 立法の背景

3 本法の内容

- 4 おわりに
- 〔条文訳〕

〔解 説〕

1 は じ め に

フランスは、隣国のドイツと比較して、環境保護に余り熱心な国ではないと考えられてきた。しかし、70年代に入り徐々に個々の環境要素を保護する法律が整備され始め、また、80年代には、非訴訟的行政手続（わが国でいうところの行政手続法）が整備され始めた。環境保護との関係で重要な“民主化された行政手続”が登場したのもこの時期であった。コモンロー諸国のようなデュープロセスの伝統を欠いたこの国で、行政手続法が整備されたということは、まさに画期的事件であったと思われる。

ところで、一般的に環境保護行政とは、公害防止行政と密接な関係を持つことからわかるように、経済活動との調整を何らかの形で行なうことを課題と

している。例えば、自動車から排出されるチッソ酸化物や浮遊粒子状物質の削減のために、都心部への自動車の流入を抑制する方法として、ガソリン税の引き上げ、大気中に廃棄物の放出の少ない自動車開発への補助金等の非権力的な手法を用いて行政目的の達成を図る場合がある。環境保護という行政目的の実現のために市場を活用できる場合は確かにあるし、非権力的手法は、より少ないコストで行政目的を達成することができるというメリットがある。それに対して、今回紹介する、環境保護の強化に関する1995年2月2日の法律⁽¹⁾（以下、バルニエ法と呼ぶ）では、自然リスクの防止を実現するために、居住者の強制的な立ち退き、という権力的手法を用いることが認められている。

名宛人の意思に関わらず行政庁の意思を強制することのできる行政行為について、法律で権限発動条件を厳格に規定すべきとも考えられるが、環境保護の場合、複雑な利害関係が絡むことから、法律で一義的な要件を規定することは困難であると考えられている。このように一義的に定まった要件事実によって公益性を確定することが困難であるとするれば、行政決定に至るまでの過程に私人を参加させ、公益性評価に一般私人の意見を反映させることで、行政活動の公益性を確保することが求められることとなる。先述したように、環境保護という目的達成のために、経済的手法や行政行為のような権力的手法が動員されているが、更に、それぞれの活動の相互関係をより合理的なものにするために、より包括的な計画が作成されることが要請される。

今回紹介するバルニエ法は、このような環境保護に関する一連の段階化された行政過程への私人の関与を念頭において一般原則を定めた重要な法律であるということができる。バルニエ法は、環境保護に関する数多くの法律の改正を含むため、紙幅の関係上、筆者の問題関心に引きつけて対象を限定せざるを得ない。そこで、本稿では、最初に、簡単に立法の経緯にふれ（2）、次に、公的主体による事業活動の公益性評価への私人の参加手続に関する改正部分（3-1）と、フランスにおけるリスク規制の端緒ともいえる「予見可能なりスク防止計画」の創設とその実施手法としての公用収用法の改正（3-2）を扱い、最後の結びとする（4）。

（1） Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JO 3 févr. 1995, p.1840.

2 立法の経緯⁽²⁾

元々、この法律は、環境大臣によって作成されたバルニエ報告（Rapport Barnier）における提案を実定法化することを目的としていた。このバルニエ報告は、環境に関する国と地方との間での諸権限の配分を明確化すること、そして、環境保護のために行われる介入の最善の地域単位と考えられた県に大幅な権限委譲（分権化）を行うことを提案していた。従って、当初の草案（1993年7月）のタイトルは、「環境領域における諸権限の明確化と分権化に関する法律」であった。

しかし、環境保護に関する国の権限を地方公共団体に配分するにふさわしくない事態が生じていた。当時（1993年から1994年にかけての冬）、大洪水がフランスで荒れ狂い、早急に洪水対策を行う必要があった。広域的に災害予防対策を行うためには、地方分権化よりも中央集権化が必要と判断されていたのである。このような観点から見ると、環境保護の強化に関する1995年2月2日の法律（以下、バルニエ法と呼ぶ）は、一時的な問題に左右されて成立した法律とみなすことができるが、それだけではない要素を見出すことができる。環境法に関して、ヨーロッパ連合の加盟国は、共同体法の強い影響力のもとにあるために、環境法規範を安易に個々の自治体に委ねるのは困難な状況に置かれている。また、環境管理に関する公役務や特別警察の実施には、国と自治体の協働関係が必要不可欠でもある。その結果、当初の目的であった環境保護に関する権限配分の帰属の明確化と分権化は断念されることとなった。

新しく登場した関心事としては、大洪水の発生という事実から、リスク⁽³⁾の防止（prévention des risques）に関する法制度の失敗が明らかとなっていたため、この問題への対処がまず重大関心事項となった。更に、環境大臣に提出さ

(2) 立法の経緯について、Yves Jégouzo, La loi N° 95-101 du 2 Février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *R. D. I.* 1995 p.202に従った。

(3) Risque naturelを自然災害と訳すべきとも考えられるが、同じく、バルニエ法で、予防原則との関係でrisqueという語の記述があり、同じ言葉を場合によって使い分けるべきではないという考えに基づいて、自然リスクとした。リスクのとらえ方についてフランスでは、ドイツやイギリスと比較して、まだ定まった見解は無い様である。François Ewald, Christian Gollier, Nicolas Sadeleer, Principe de précaution, 2001, 《Que sais-je ?》 PUF, pp.26-27

れた二つの報告書が、バルニエ法に影響した。一つは、公開意見聴取手続きの民主化に関する1983年7月12日の法律の総括を行ったブシャルドー委員会(Commission Bouchardeau)によって作成された報告書であり、一つは、元老院議員ルグランによって作成された農村環境の保護に関する報告書である。後者は、環境保護のための手段を欠く市町村に基本的に依存することになる自然環境管理上の問題と、環境を保護する市町村と公共資源をうみだす都市化を選択した市町村との間の財政的不均衡の問題を提示していた。

また、この法案の作成と並行して行われていたのが、環境法の法典化(codification)作業であった。この法典化作業を通じて明らかになったことは、環境法の細分化傾向⁽⁴⁾、諸手続き(環境刑法やアソシアションに関する手続き)の統一性の欠如、とりわけ、この環境法を構築するうえで必要な原則の欠如であった。

このように本法は、これまでの法律に見られた個々の環境要素に対処するという個別的な性格を越えて、この新しい法分野に一貫性を与える試みであったと評価することができる⁽⁵⁾。

3 本法の内容

3-1 公開意見聴取手続きに関する修正点

1993年1月8日の法律(以下、景観法とする)によって公開意見聴取手続きについて幾つかの修正が行われたが、また同時に、その問題点も指摘され、結局のところ、実施に至らなかった部分もあった。今回のバルニエ法は、景観法において提起された問題点に対して、全く異なる方法で対処することになった。エランは、「ブシャルドー法の哲学をより尊重した付加措置がおこなわれた⁽⁶⁾」と評した。

(4) 自然保護に関する1976年7月10日の法律を除いて、大部分の環境保護法は、自然環境(milieu naturel)や環境の要素を個別に扱うものであった。

(5) 委員会報告者(rapporteur)であったルグラン議員は、バルニエ法が6の法典、および、22の法律に大幅な修正を施すことを、元老院において報告している。

(6) Jean-Claude Hélin, La loi Barnier et la participation du public ; ajustements et innovation, *R. J. E.* 2/1995 p.221

まず、景観法の問題点とは、次の様なものであった。公開意見聴取委員会（commission d'enquête publique）の委員は、景観法が制定されるまで、県知事（県における国の代表者）によって作成された適性者名簿に記載された候補者の中から、地方行政裁判所所長または所長の委任を受けた裁判官によって任命されることが義務付けられていた。職務の遂行に必要とされる適性が、公開意見聴取委員に求められていたからである。しかし、公開意見聴取委員が、知事の作成する適性者名簿に限定されてしまうため、元公務員によって占められる結果となった。景観法は、適性者名簿の作成を県知事のみに委ねる方式を変更し、県知事、裁判官、地方議員、環境保護団体代表等から構成される委員会に適性者名簿の作成を委ねることにした。但し、この候補者リストの作成を担う委員会は県知事が主宰するものではあった。この部分は、バルニエ法によって、「適性リストの作成は、地方行政裁判所所長またはその委任する裁判官が主宰する委員会によって、各県ごとに作成される。」と改められた。

その他の景観法の問題点は、公聴会（réunion d'information et d'échange avec le public）の設置にかかわるものである。景観法の立法者は、公聴会の設置に際して事前の許可を原則とすることを維持しながらも、その許可を知事から地方行政裁判所所長に移管させた。バルニエ法がこの許可制を廃止することによって、公開意見聴取委員は、事前許可も要求されることなく、公聴会を開催することができるようになった。事前許可制が廃止されたのは、本法が公開意見聴取委員会の権限強化を目的としているにもかかわらず、その法律の下で、公開意見聴取委員会の権限を制限することになる公聴会開催のための事前許可制を認めたとすれば、立法の趣旨と矛盾する状況をつくりだしてしまうからである。

決定過程における公開意見聴取手続きの役割強化

1983年7月12日の法律（以下、ブシャルドー法⁷⁾と呼ぶ）法6条1項によっ

(7) ブシャルドー法については、次の文献を参照した。多賀谷一照「フランス行政手続法（三・完）」自治研究64巻7号105頁、バルニエ法については、次の文献を参照した。久保茂樹「フランス都市計画法における公衆参加手続の進展」青山法学37巻2号17頁、北村和生「フランスにおける「良好な環境への権利」と環境法上の一般原則—バルニエ法を中心に—」山下健次他編『フランスの人権保障 制度と理論』（法律文化社、2001年）195頁以下、イザベル＝ジュリエット・ジロドゥ（石川裕一郎訳）「フランスにおける環境権」ジュリスコンサルタス11号（2001年）29頁

て、公開意見聴取委員または公開意見聴取委員会の消極的意見の後に公益宣言を行った場合、本来ならば要求される執行停止の要件①取消しを正当化するに足るもっともな理由、②回復困難な損害のうち、①だけを申立人が疎明することができれば、執行停止が認められることとなった。

公開意見聴取手続きを欠くことが、手続的違法をもたらしに足る十分な理由を構成することが明らかであることから、その場合には、裁判官は、必ず執行停止決定を行わなければならない。この事は、環境影響評価 (étude d'impact) 手続を欠いた場合にも当てはまる。

バルニエ法は、更に公開意見聴取手続きの役割を強めた。即ち、公開意見聴取委員会の意見を尊重させる措置が制度化されたのである。地方公共団体の事業計画が、公開意見聴取委員または公開意見聴取委員会の消極的意見を付された場合には、関係する自治体の審議機関による再度の審議の対象としなければならない。

行政裁判所における急速審理および行政裁判法典の改正に関する2000年6月30日の法律⁽⁸⁾によって、執行停止制度は、急速審理 (référé) に組み込まれる形で大幅に変更され、執行停止急速審理 (référé-suspension) となった。要件についても、①「緊急性 (urgence)」, ②「決定の適法性に対して十分な疑い (doute sérieux)」へと変更された。従って、公開意見聴取委員または公開意見聴取委員会の消極的意見を受けての決定に対する執行停止の要件は、「適法性に対する十分な疑い」に変わった⁽⁹⁾。

公的討議 (débat public) の創設

行政決定過程への公衆参加である公開意見聴取手続きが、83年の段階で一応整備される一方で、公開意見聴取手続き以前の過程への公衆参加の不備が、しばしば指摘されていた。1985年7月18日の法律 (都市計画法典L.300-2条に組み込まれる) は、この指摘に対して部分的に応えるものであった。即ち、都市

(8) この法令は、同時期に編纂された行政裁判法典 (Code de Justice Administrative) に組み込まれた。

(9) Charles Debbasch, Jean-Claude Ricci, Contentieux administratif, 8^e éd. 2001, Dalloz, n°. 558, pp.518-519 この2000年の行政訴訟法改正については、次の文献を参考にした。小原清信「フランス行政法における新しい急速審理手続—二〇〇一年施行の新行政裁判法典に登場した新しい制度について—」237頁, 久留米大学法学43号, 橋本博之「行政訴訟に関する外国法制調査—フランス (下)」227—230頁, ジュリNo.1237

計画法における若干の事業計画の作成過程への公衆参加が認められることとなった。しかし、大規模国土整備事業に対する公衆の手続的保護に問題を残すものであった。確かに、事業規模が大きくなるにつれて、執行の段階での計画の修正や撤回を行うのは現実的に見て困難が多く、計画策定段階の方が計画の修正や撤回の行われる可能性は高い。

バルニエ法は、以上のような批判に応えるために、公的討議全国委員会(Commission nationale du débat public)を創設した。以下では、この公的討議全国委員会の構成、委員会への付託の可能な事業内容、付託者、他の手続きとの関係、公的討議の内容について紹介する。

公的討議全国委員会は、①国会議員および地方議員の同数、②conseil d'Étatおよび行政・司法両系統の裁判所の構成員、③全国規模で活動する環境保護公認アソシエーションの代表、利用者(usagers)の代表、および、有識者(personnalités qualifiées)から成り、首相によって5年おきに任命される。有識者二人は、経済大臣と運輸大臣各々の推薦に基づいて任命される。環境保護公認アソシエーションの代表は、環境大臣の推薦に基づいて任命される。この全国委員会は、現役または退官した(en activité ou honoraire)conseil d'État評定官によって主宰される。

付託の対象となる国土整備事業の規模については、バルニエ法2条で、「社会経済上の重大な争点または環境に顕著な影響を及ぼす事業」とだけ規定されるに留まり、具体的な基準は存在しない。全国委員会が、付託された事業の評価に従って、公的討議を設置するか否かを決定することになっている。

全国委員会への付託は、環境大臣および事業を所管する大臣の共同でおこなうことができる。20名の国民議会議員または元老院議員、そして更には、関係州議会もまた、公的討議全国委員会に付託することができる。環境保護公認アソシエーションは、事業の付託を全国委員会に申し立てることができるに留まる。

公的討議全国委員会は、付託された各事業ごとに、その構成員の一人によって主宰される特別委員会を設置する。この構成員は、公開意見聴取委員にも求められる公平性の条件(利害関係者排除)を満たすものでなければならない。公的討議の結果、全国委員会委員長は、この討議の総括を行い報告書(compte rendu)を公表する。この報告書は、公開意見聴取委員会または公開意見聴取委員に委ねられる。事業計画の策定段階と事業の具体化の段階(公益宣言)の間に行政決定を介在させず、公的討議全国委員会のもつ権威を尊重しながら、公開意見聴取委員会が、事業の法的評価を行う仕組みを採用している。

この公的討議は、事業計画の主たる内容と特徴を審議対象とし、計画の策定段階において実施される。この公的討議手続きの創設は、公開意見聴取手続きや都市計画法典L300-2条に規定される協議（concertation）の適用範囲を変更させるものではない。従って、事業計画を対象とする点で、公的討議手続きは、手続きの開始の時期と内容に関して、協議手続きと共通性を持つにもかかわらず、公的討議手続とその他の手続は併存することができる。

3-2 自然リスクの防止に関する措置と公用収用法

フランスでは洪水被害の発生によって、次の事が明らかになった⁽¹⁰⁾。①冠水しやすい区域の都市化が十分管理されていなかったこと。②自然リスクの増大。この自然リスクの増大の原因として、i) 軽率な農地整備事業（例：農地の交換分合）の展開、ii) 農業地区の過疎化の結果として生じた河川網の手入れの不十分さ、が考えられた。

バルニエ法は、自然リスクに特有の空間計画を再構築すること、および、河川網の管理を組織化することによって、自然リスクの防止の改善を狙いとした。また、バルニエ法は、収用法を改正することで、高いリスクを有する土地からの住民の立退きを図ろうとした。以下では、リスク防止計画の策定手続⁽¹¹⁾と収用法の改正部分の言及に限定することとする。

リスク防止計画の策定手続

バルニエ法は、これまでのリスク曝露計画（plan d'exposition aux risques）、冠水地区計画（plans des surfaces submersibles）、森林火災危険区域計画（plan de zones sensibles aux incendies de forêt）を、予見可能な自然リスク防止計画（plans de prévention des risques naturels prévisibles、以下、リスク防止計画と呼ぶ。）に代えた。

このリスク防止計画は、予見可能な自然リスクを防止するために、あらゆる種類の建物、工事、国土整備、農地、森林開発、作業場、商店、工場の設置を禁止または指示（préscription）に服させることのできる地域（zone）を確定することができる。また、たとえリスクに曝されていなくとも、そうした諸活

(10) Jégouzo, *op. cit.*, p.209

(11) 自然リスク防止計画については、次の文献を参照した。北村和生「フランスにおける都市計画と自然災害防止制度—PERとPPRを中心に—」立命館大学政策科学7巻3号（2000年）209頁

動や建築行為がリスクを増大させ、または、新たにリスクを発生させる可能性がある場合に限り、禁止または特別な指示を行う地域を指定することができる。この二つのカテゴリーに含められる地域では、リスク防止計画は、地方公共団体または私人が実施しなければならない防止措置（*mesure de prévention*）や保護措置を定めることができる。

リスク曝露計画では、既得権（*droit acquis*）に対して何らかの措置を施すことができず、問題点の一つとして指摘されていた。新たに創設されたこのリスク防止計画において、緊急の場合には短縮されうる5年の移行期間を設けて、既存の建物の改修や利用等に対して何らかの措置が規定されることとなった。この期間が経過したにもかかわらず、何らの措置も行われえない場合には、知事は、利害関係人の費用負担で、催告を行ったうえで、職権執行を行うことができる。このようなリスク防止計画の遡及適用を限定するために、リスク防止計画が許可される以前に都市計画法典上の規定に適合していた建築物に対しての防止措置は、限られた調整（*aménagement*）以外を行ってはならないとした。

リスク防止計画の策定手続きは、簡素化された反面、中央集権化されることともなった。リスク曝露計画の策定手続きは、市町村議会または公開意見聴取委員の消極的意見が提示された場合、コンセイユ・デタの議を経たデクレによってでなければ承認されなかった。しかし、バルニエ法による策定手続きの改正は、リスク防止計画に対する市町村議会または公開意見聴取委員の意見が消極的なものであったとしても、公開意見聴取手続きを経た県知事の許可によってリスク防止計画は承認されることとなった。地方議会や公開意見聴取委員は、地域に密着した者による公益性判断であるが、県における国の代表者である県知事の判断を優先させるということは、広域的な判断を優先させたことを意味する。

また、防止措置は、リスク防止計画に規定されかつ緊急の場合に、県知事の許可によって、移行期間を設けることなく即座にすべての公法人または私人に課すことができる。

許可されたリスク防止計画が公益的地役（*servitude d'utilité publique*）に相当するために、県知事は、市町村長にこの地役を土地占用計画（*plan d'occupation des sols*）に添付するよう命じなければならない。

リスク防止措置として土地収用の導入

近い将来に、大規模な自然災害に襲われるおそれのある地域に人が住んでいる場合の効率的な解決策の一つは、住人を立ち退かせることである。

バルニエ法11条は、地滑り (mouvement de terrain)、雪崩、河川の増水といった予見されうるリスクが人の生活を深刻に脅かす場合に、国がこのリスクに曝された財産を収用する事ができる、と規定した。以前、保留地⁽¹²⁾ (réserve foncière) 概念の拡張解釈を用いて、リスクを防止する目的で土地を収用することを認めた事例⁽¹³⁾は存在するが、その場合には、被収用者に対する補償の面で困難が生じるため、立法者は新しい補償手続の創設を選択した。

新たに創設された手続きにはいくつかの条件が課された。一つは、この手続きは国によって実施されなければならないということ。即ち、収用権者は国以外には認められないことを意味する。二つ目に、この手続きは、法律で限定列举されたリスクに限って適用することができるということ、である。従って、この収用という手段を、地震や海食などの浸食作用といったその他の自然リスクや、科学技術上のリスクの防止を目的として用いることはできない。最後に、この新しい収用適用事例は、リスク防止の補完的な手続きと位置づけられなければならない、という事である。しかし、この手続きの存在を理由に、地方公共団体は、市町村法典に規定されているリスク防止手続きを優先的に実施する義務を免れるものではない。

この新たに創設された収用手続きには二つの特徴がある。一つは、この手続きが用いられる場合が、公用収用法典L. 15-6条以下に「保護措置 (mesures de sauvegarde) の直接的な執行を必要とする緊急 (extrême urgence) の場合」であること。この保護措置とは、他の手段では防止することのできないり

(12) 土地収用を用いて地方公共団体または公施設法人が、市街地の拡張、市街地周辺の自然空間の整備、新都市の建設、都市再開発または国土整備を目的として土地を獲得すること。Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, puf, 2002, p.780, 保留地とは、公的主体が、都市政策の一環として将来の未確定の事業に備えるために必ずしも用途を明確にすることなく、土地の集積・保有を行うことから、自然リスクの防止という将来の不確定の問題を収用目的に関わらせる点で一定の共通性があるといえる。しかし、自然リスクに曝されている地区からの住民の立ち退きは、公益的事業の実施という土地収用の本来の目的から離れ、むしろ危険予防という警察権限の実施に近接しているといえる。René Hostiou, *Loi Barnier: Protection de l'environnement et droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, *R. J. E.* 2/1995, p.243

(13) C.E., 7 févr. 1986, *Pallida*, Rec., p.568

スクを有する区域の住民を立ち退かせる措置と解されている。もう一つは、公開意見聴取手続きの開始決定の公示の後になされる特別の保全措置の創設である。この公示日から5年間、権限行政庁は、取用の対象となる財産の価値を高めるおそれのある建築許可およびその他の許可を拒否するよう義務付けられる⁽¹⁴⁾。この義務は、公法人に課されるものであり、公法人が、リスク防止計画や投機調整原則に反して許可を行った場合には、大規模自然リスク防止基金（Fonds de prévention des risques naturels majeurs）から私人に対して財産の取用費用を償還しなければならない。

既存の取用手続きと今回新たに創設された取用補償手続きの違いはどこにあるのか。大規模自然リスクに曝された不動産の商品価値は、ほとんど無いに等しいため、通常の補償手を適用することは不可能になる。そこでバルニエ法11条は、「補償額の算定について、取用財産の取替え（remplacement）を可能にしなければならないため、リスクを考慮してはならない」と規定することによって、リスクの指定によって生じた財産価値の喪失については、補償額の算定に影響を及ぼさないとした⁽¹⁵⁾。他方で、取用裁判官は、リスク防止計画によって土地に課せられる通常の地役（servitude）、即ち、土地区画を建築禁止とする地役によって生じた財産価値の喪失を当然に考慮にいれながら、補償額を算定することになる。従って、被取用者は、放棄しなければならない不動産を取り替えることのできる補償金を受け取る権利のみを有することになる。

また、バルニエ法は、「購入価格を上回る補償金の獲得を目的」として購入された不動産を取用した場合について、補償金が支払われないか、または、減額された補償金しか支払われない、という制度変更を行った。この制度が適用される場合とは、リスク防止計画の許可に先立つ公開意見聴取手続きの開始以後に購入された土地、または、リスク防止計画の存在しない場合には、取用に先立つ公開意見聴取手続きの開始後に購入された土地を指す。

(14) 公用取用法典L.13-4条2項は、この特別手続きと同一の投機調整原則（règle des améliorations spéculatives）の確保という目的を部分的に共有している。

(15) 環境保護に関する費用を誰が負担すべきなのかという大きな問題と関わる。即ち、都市計画規制などのいわゆる行政地役は無補償を原則（都市計画法典L160-5条）としているが、バルニエ法に規定された補償手続は、この原則を排除している。都市計画法の発展とともに、都市計画規制の無補償原則の定着に至る過程を描く論文として、見上崇洋「フランスの都市計画法の形成」『行政計画の法的統制』（信山社、1996年）を参照した。

その他にバルニエ法は、公用収用に関する行政手続きを画することになる公益宣言 (déclaration d'utilité publique) について二つの変更をもたらした。

一つは、建築許可や特定施設 (installation classée) に関する許可のない事業計画 (例：運輸施設) について、環境に対する影響を緩和させるための補正措置 (mesure compensatoire) や防止措置 (mesure de prévention) を事業主に対し指示 (préscription) する権限を行政庁に付与した事である。公用収用の行政過程は、環境影響評価手続き、公開意見聴取手続きそして公益宣言という一連の手続きによって構成されている。環境影響評価手続きは、事業主に、事業の環境への有害な影響を、取り除き、縮減し、可能ならば補正する措置を明らかにするよう求めているが、公益宣言を行う行政庁には、事業主に対して環境保護に関する特定の指示 (例：騒音基準) を与える権限が認められていないため、事業計画の実施過程で別の許可 (例：建築許可) が係わる場合を除き、行政庁は環境保護に関する指示を行う機会をもたないことになる。これは、行政庁の行う事実上の指示が正式なものとはならず、単なる口約束の状態のまま終わる可能性のあることを意味する。

これまで、行政裁判所は、公益宣言に関する適法性の統制において、事業主と行政庁との様々な取決め (engagement) を大抵、法的効果のないものと判断してきた。今回の法改正によって、行政庁が事業主に対して法的行為としての指示を行うことが認められることから、行政裁判所による公益宣言の適法性審査に何らかの影響が及ぼされることも考えられる⁽¹⁶⁾。

もう一つは、公益宣言および収用許容決定の取消しの効果に関わる変更である。収用手続きは、事業の公益性を認定する公益宣言と収用の対象となる財産とその権利者を確定するための収用許容決定 (arrêté de cessibilité) という行政手続きと、収用財産の所有権を事業主に移転させる収用裁判所の収用命令 (ordonnance d'expropriation) と収用補償決定という司法手続きから成る。行政手続きに関わる争訟は行政裁判所の管轄に、司法手続きに関わる争訟は司法裁判所の管轄であることから、仮に、公益宣言の違法が確定した場合でも、行政裁判所と司法裁判所の分離の原則から、取消判決の既判力は司法手続きには

(16) ルネ・オステューは、補正措置の専門技術性に対する裁判所による実体審査の困難性を理由に、費用便益衡量理論への影響を消極的に考えている。René Hostiou, *op. cit.*, p.241 従って、補正措置の実効性を確保する手段として実際に考えられるのは、事業主が行政庁の指示に違反する時、事業主に損害賠償責任が問われる場合である。Jégouzo, *op. cit.*, p.212

及ばない⁽¹⁷⁾。裁判管轄をまたぐ判例理論として、違法な不動産侵奪（*emprise irrégulière*）や暴力行為（*voie de fait*）があるが、裁判所はそれらをほとんど認めない傾向にある。被収用者は、違法な事業のために自己の財産を奪われ、被収容者にとって唯一の救済方法は金銭補償だけということになる。今回の法制度変更により、公益宣言等の取消判決の確定に伴う既判力は、所有権移転命令（*ordonnance portant transfer de propriété*、単に収用命令とも言う）の執行にまで及ぶことになった。

しかし、すべての問題がこれで解決されたわけではない。公土木工事の実施と公の工作物の不可侵性の原則（*le principe de l'intangibilité de l'ouvrage public*）が取消判決の効果に対抗することができるために、遅い収用命令の取消しは、象徴的な意味を持つに過ぎなくなり、被収用者は、結局、金銭補償に向かわなければならなくなる。そのような事態に対処するには、訴訟期間の短縮かまたは仮の救済手続き—これは、収用に限らず行政裁判所による取消判決の実効性を確保するためには欠くことのできない問題である⁽¹⁸⁾—の整備が重要課題となる。

4 おわりに

1976年7月10日の法律で環境影響評価手続が導入されてから、環境保護を目的とする行政過程の手続的整備がなされてきた。公的機関が事業主体となる開発事業に収用を頻繁に用いてきたフランスでは、収用手続きの一段階である公益宣言をめぐる訴訟が環境訴訟の重要な部分を占めてきた。費用便益衡量理論（*théorie du bilan coût-avantages*）が展開したのも主にこの領域である。R.オステューが、「収用法が、今日では、環境法という新しい法の一要素となっている、と考えてもおそらくは誇張ではない。」と評価している⁽¹⁹⁾が、今回のバルニエ法の制定はこのことを実際に裏付けている。なぜなら、収用法の適用範囲を拡張したこと以外にも、公開意見聴取手続きの改正事項は、収用手続きの問題でもあるからである。土地利用や空間利用の管理に関する法的規制の実効性を担保する手段として、フランス法で収用法が積極的に利用されている状況は、わが国と比較すれば非常に興味深い現象であるといえる。

(17) 伊藤洋一『フランス行政訴訟の研究』（東京大学出版会、1993年）266頁-274頁

(18) René Hostiou, *Ibid.*, p.239

(19) René Hostiou, *Ibid.*, p.236

〔条文訳〕

農事法典第2編

L200-1条（および現環境庁法典L110-1条）

①空間、天然資源、自然環境、景勝（sites）景観（paysages）、動物種、植物種、ならびに、それらからなる生物学的多様性および均衡は、国民の共通の財産の部をなす。

②その保護、利用、回復、復旧および管理は、一般利益であり、将来の世代の能力を害することなく現在の世代の発展への要求を満たすことを目指す持続可能な発展の目標に協力するものとする。それらは、その効力を定める法律の枠内で、次の原則に従う。

予防原則：当時の科学技術上の知見から判断して確証を欠くことを理由に、受け容れ可能な経済的費用を伴う、環境に対する重大かつ不可逆的な損害リスクの発生の予防を目的とする効果的かつ比例した措置の採用を遅らせてはならないという原則。

防止活動原則：受け容れ可能な経済的費用を伴う利用しうる最良の技術を用いることで、根源から優先的に環境への侵害を防止する原則。

汚染者負担原則：防止措置、汚染の軽減および汚染対策の結果生じる費用は、汚染者が負担しなければならないという原則。

参加原則：それぞれの市民が、危険物質および危険な活動に関する情報をも含む、環境にかかわる情報を利用できなければならないという原則。

環境保護の強化に関する1995年2月2日法律第101号

2条（①については現環境法典L121-1条、②～⑤については同L121-2条、⑥～⑨については同L121-3条、⑩については同L121-4条に法典化された。）

①国、地方公共団体、公施設法人、公私資本混合会社による、経済社会的に重大な争点を示し、または、環境に著しい影響を及ぼす、全国的な大規模国土整備事業について、公的討議が、事業計画の策定段階において、事業計画の主たる目的および特徴に関して設置することができる。公開意見聴取手続きの民主化および環境保護に関する1983年7月12日の法律第630号の規定、ならびに、都市計画法典L300-2条を妨げない。

- ② “公的討議全国委員会”と呼ばれるが創設される。この委員会に、公的討議の原因となりうる事業計画を所管する大臣および環境大臣の共同で付託することができる。地方公共団体またはその公施設法人の事業計画については、当該地方公共団体の諮問を経て、地方公共団体担当大臣と環境大臣の共同で付託することができる。
- ③ 少なくとも20名の国民議会議員もしくは元老院議員、または、事業計画に関係する州議会は公的討議全国委員会に付託することができる。
- ④ 国土全体にわたって活動する、農事法典L.252-1条に規定されている環境保護公認アソシアシオンは、一項に定められる事業計画の全国委員会への付託を申し立てることができる。
- ⑤ 委員会は、付託された場合、関係する大臣に諮問する。
- ⑥ 公的討議全国委員会は、次のように同数で構成される。
 - －国會議員および地方議會議員
 - －conseil d'Etatおよび行政・司法両系統の裁判所の構成員
 - －国土全体にわたって活動する環境保護公認アソシアシオン、利用者代表および有識者
- ⑦ 全国委員会は、現役または退官したconseil d'Etat評定官によって主宰される。
- ⑧ 公的討議全国委員会は、個々の事業計画ごとに、その構成員によって主宰される特別委員会を設置する。この特別委員会が公的討議を組織する。
- ⑨ 事業計画の利害関係人は、個人的な資格またはその職務上の理由から、当該事業計画の公的討議を組織する任務を負う特別委員会に属することはできない。
- ⑩ 全国委員会委員長は、公的討議の結果、この討議の総括を行い、報告書（compte rendu）を公表する。この報告書は、公的審査委員または公的審査委員会に委ねられる。

11条（現環境法典L.561-1条）

- ① 地滑り、雪崩または河川の増水といった予見可能なリスクが、人の生活を深刻に脅かす時、国は、公用収用法典に規定されている条件の下で、かつ、人々を保護する費用（moyens）が収用補償金に比べ著しく高い場合に、このリスクに曝されている財産を収用することができる。但し、市町村法典L.131-2条6号（現地方公共団体法典L.2212-2条6号）および同L.131-7条（現地方公共団体法典L.2212-4条）に規定される措置を妨げない。
- ② 公用収用法典L.15-6条からL.15-8条に規定されている手続きは、保護措置の直接的な執行の必要が緊急（extrême urgence）である場合には、適用される。
- ③ 前項の規定にもかかわらず、補償額の算定について、被収用財産の取換えを可能にしなければならないことから、リスクの存在を考慮に入れてはならない。

12条（現環境法典L.561-2条）

- ① 公用収用法典L.13-14条の規定に違反することなくされた不動産の取得は、なされた時期から、購入価格を上回る補償金の獲得を目的でなされたものである事が明らかである場合には、一切の補償金をもたらさないか、または、減額された補償金のみを生じさせる。

- ②反証のない限り、関係区域を建築禁止（inconstructible）とする予見可能な自然リスク防止計画の許可に先立つ公開意見聴取手続きの開始の後に、または、この様な計画の存在しない場合には、収用に先立つ公開意見聴取手続きの開始後になされた不動産の取得は、右の目的をもつ行為とみなされる。

14条（現環境法典L.561-4条）

- ①11条の適用に際して実施される収用に先立つ公開意見聴取手続きの開始決定の公示後における、収用財産の価値を高めるおそれのある建築許可および行政許可（autorisation administrative）は、コンセイユ・デタの意見がこの期間に関与しない場合には、最長5年の収用手続きの終了まで、交付することができない。
- ②公法法人は、建築許可または行政許可が、前項の規定に反し、または、対抗可能（opposable）となった予見可能な自然リスク防止計画の措置と矛盾してその名で交付された場合には、この建築許可または許可が対象とする財産の収用費用を13条で言及された基金から償還しなければならない。

公開意見聴取手続きの民主化および環境保護に関する 1983年7月12日の法律第630号

2条（現環境法典L.123-4条2項および3項）

- ③適性リスト（liste d'aptitude）は、地方行政裁判所所長または所長の委任する裁判官によって主催される委員会によって、県ごとに作成される。このリストは公表され、少なくとも年に一度の見直しの対象となる。
- ④地方行政裁判所所長は、適性リストに記載される者の中から、公開意見聴取手続き委員または公開意見聴取手続き委員会の構成員を任命する。その人選は、地方行政裁判所の管轄に属する県のリストに限定されるものではない。

4条（②—④については現環境法典L.123-9条3項および4項、⑥については同L.123-10条に規定される。）

- ③公開意見聴取委員は、委員の主宰の下で、事業主の出席のもとで公聴会（réunion d'information et d'échange avec le public）を設置することができる。
- ④本法2条9項（現環境法典L.123-15条）の規定を条件として、事業主は、公開意見聴取委員または公開意見聴取委員会委員長が公衆への情報提供にとって有用であると判断した既存の文書を公衆に伝達する。事業主が文書の伝達の拒否を申出た場合、理由を付した回答が公開意見聴取手続きの書類に添付される。
- ⑥公開意見聴取委員または公開意見聴取委員会の報告書（rapport）および理由を付した意見書（conclusion）は、公表される。この報告書は、審査期間中に提出された提案、および、事業主の任意の回答書（réponses éventuelles）、とりわけ事業主に送られた文書伝達の要求に対する回答書を報告しなければならない。

6 条（現環境法典L.123-12条）

- ①公開意見聴取委員または公開意見聴取委員会の消極的意見（conclusion défavorable）を経た決定に対する執行停止の申立て（demande）を受理（saisi）した行政裁判所は、準備手続きの状態（en l'état de l'instruction）において、申立てに際して援用された攻撃防御方法の一つが、十分な理由があり（sérieux）かつ取消しを正当化するに足る場合には、この申立てを認容する。（以上の規定は、2001年1月1日から施行される行政訴訟法によって次のように改正された。「行政急速審理裁判官は、公開意見聴取委員または公開意見聴取委員会の消極的意見を経た決定に対する執行停止の申立てを受理した場合、申立てが、準備手続の状態において、決定の適法性に関して十分な疑い（doute sérieux）を生ぜしめる攻撃防御方法を含む時には、その申立てを認容する。」）
- ②前項の規定は、本法によって求められる公開意見聴取手続きが開催されることなく決定がなされた場合にもまた、適用される。
- ③公開意見聴取委員または公開意見聴取委員会の消極的意見をまねいた地方公共団体または地方公共団体連合（groupement de collectivités territoriales）のすべての事業計画は、地方公共団体または関係する連合体の議事機関による審議の対象とする。

公用収用法典

- L.12-5 条 行政裁判所の確定判決によって公益宣言または収用許容決定が取消された場合、すべての被収用者は、収用裁判官に、所有権移転命令（ordonnance portant transfert de propriété）が法的根拠を欠いていることを確認させることができる。
- L.23-2 条 国土整備または公の工作物の事業計画によってもたらされるおそれのある環境または文化財への侵害が正当化される場合には、特に、国土整備または公の工作物による環境への有害な影響を弱めまたは埋め合わせることを目的とする特別の指示を公益宣言に付すことができる。

市民の安全の組織化、森林火災からの保護および主たる
リスクの防止に関する1987年7月22日の法律第565号

40-1 条（現環境法典L.562-1条～L.562-4条）

①国は、洪水、地滑り、雪崩、森林火災、地震、火山噴火、暴風雨またはサイクロンといった予見可能な自然リスク防止計画を策定また実施する。

②この計画は、必要に応じて、以下のような目的を有する。

1 リスクの性質および強度を考慮しながらリスクに曝された地区を定め、あらゆる種類の建築、工事、整備、または、農地、森林開発、作業場、商店もしくは工場の設置を禁止すること。または、建築、工事、整備、または、農地、森林開発、作業場、商店もしくは工場の設置が許可される場合には、実施、利用もしくは営業する際に遵守されなければならない条件を定めること。

2 直接リスクに曝されてはいなくとも、建築、工事、整備または農地、森林開発、作業場、商店もしくは工場の設置が、リスクを増大させ、または、新たにリスクを発生させうる地区を定めること。本項1号に規定される禁止または指示を行うこと

3 地方公共団体が、本項1号および2号で挙げられた区域において、その権限の範囲内で講じなければならない防止または保護措置、および、私人に課すことのできる措置を定めること。

4 本項1号および2号で挙げられた区域において、所有者、開発事業者 (exploitant) または利用者 (utilisateur) によってなされなければならない、防止計画の許可の時点において存在した建物、工作物または農地化された空間の調整 (aménagement)、利用、または開発に関する措置を定めること。

③本条2項3号および4号に規定された措置は、5年間で、リスクの性質および強度 (intensité) にしたがって、実施されなければならない。期間については、緊急の場合には縮減可能である。規定の期間内に遵守されない場合には、県における国の代表は、催告 (mise en demeure) の後に所有者、開発事業者または利用者の費用負担で、当該措置の実施を命じることができる。

④2項3号および4号に規定された措置が、森林管理・開発の規則を定め、または、所有者、公的もしくは私的森林開発事業者の費用負担でなされる防止事業の実施を課す時、この措置は、森林法典第3編第2章および第4編第2章の諸規定に適合するものとする。

⑤2項4号の適用にあたり、計画が許可される前には都市計画法典の規定に適合していた建築物または改修された財産に課せられ、かつ、所有者、開発事業者または利用者の費用負担でなされる防止工事 (travaux de prévention) は、限定された改修のみを対象とすることができる。

40-2条 (現環境法典L.562-2条)

①リスク防止計画案に40-1条2項1号および2号で言及されている措置を含み、かつ、緊急の必要によって正当化される場合には、県における国の代表は、関係する市町村長への諮問を経た後に、公にされた決定によって、措置を公法人または私人に対して直接に対抗させることができる。

②この措置が、許可された計画に引き継がれず、または、この計画が3年以内に許可されない場合には、対効力を失う。

40-3条 (現環境法典L.562-3条)

- ①リスク防止計画は、公開意見聴取手続きおよび適用させなければならない区域の市町村議会の意見を経て県知事決定によって許可される。

40-4 条（現環境法典L.562-4条）

- ①許可されたリスク防止計画は、公益的地役に相当する。このリスク防止計画は、都市計画法典L.126-1 条に従って、土地占用計画に添付される。

付記

本稿は、2002年度早稲田大学特定課題研究助成費（共同研究）（2002B—002）による研究成果の一部である。