

## フランスにおける自然災害防止のための 土地収用制度

福 重 さと子

はじめに

本稿では、フランスにおいて環境保全の強化に関する1995年2月2日の法律101号（Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, 以下では1995年法律という）によって設けられた、自然災害防止のための土地収用制度（expropriation pour risque naturel, 以下では自然災害防止収用制度という）について、それがいかなる経緯を経て制定され、またどのような展開をしているかを検討する。

この検討の意義は2つあると考えられる。第1に、防災法の観点から、自然災害の頻発・激甚化に対処するために現在の法制度の再検討が求められている。とりわけ、予測はできるが、いつ起こるかがわからない災害に対処するための方法が検討されている。フランス法においては、危険地域から住民を退避させるために、危険地域の土地収用を行うという他国にほとんど類をみない法制度が採用された。この法制度の検討は、わがくにの防災法に何らかの示唆を与えるものであると思われる。

第2に、土地収用法の観点からすれば、自然災害防止収用制度は、その目的においても補償の方法においても、一般的な土地収用の原則からはかなり異なっているように思われる。すなわち、この収用制度は、何らかの事業を行うためではなく、住民を退避させる目的で行われるものであり、また、退避住民に補償を行うため、補償の決定方法の原則の修正を行っている。この

ことから、自然災害防止収用制度は、従来の土地収用制度とは異なる種類の法的問題を引き起こしている。論者は自然災害防止収用制度をさして、「補償のための収用 (expropriation-indemnisation)」<sup>(1)</sup>、あるいは「特殊な収用 (expropriation atypique)」<sup>(2)</sup>、「独自の収用 (expropriation sui-generis)」<sup>(3)</sup>とよぶことがある。本制度の創設により、土地収用制度の本質は何かということが、改めて問題となり得ると思われる。

以下では、この法制度の創設の背景として、従来の法制度にどのような問題があったかを確認し(第1章)、自然災害防止収用制度が創設されるまでの立法の過程をたどる(第2章)。つぎに、成立した法制度の内容を詳細に検討し(第3章)、最後に、この法律の適用をめぐる生じている法的問題を見ることとしたい(第4章)。

## 第1章 自然災害防止収用制度の創設の背景

本章では、1995年法律の制定前の状況を見ることとしたい。具体的には、まず、差し迫っているわけではないが将来確実に起こる災害の危険が認識されるようになったことを確認し、つぎに、当時の法の状況では、このような危険に対処することができなかったことを見ることとしたい。

### 第1節 新たな自然災害の存在

自然災害防止収用制度の直接のきっかけとなったのは、「差し迫っているわけではないが将来確実に起こる災害の危険 (un péril non imminent mais de

---

(1) Yves JÉGOUZO, La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *Revue de droit immobilier*, 1995, p. 201, titre 'L'introduction en droit français de l'expropriation comme technique de prévention des risques ?'.

(2) René HOSTIOU, L'expropriation pour risque naturel, *AJDA* 2012 (以下では HOSTIOU, *AJDA* 2012として引用する), p. 1324.

(3) HOSTIOU, *AJDA* 2012, p. 1324.

survenance certaine)」があることが意識されたことにあるといわれる<sup>(4)</sup>。すなわち、それが起きれば、人命が失われるなどの重大な被害を生じさせることが予測されるが、それがいつであるかが予想できないというものである。

このような危険が人々に意識されることとなったのは、2つの事例が注目されたことによる。ひとつは、イゼール(Isère)県のセシリエンヌ市(Séchilienne)の例である。この村は、雲母片岩と呼ばれる壊れやすくもろい岩で形成され、かつ比較的地殻変動の活発な土地であるために、岩崩れの起きやすい山のふもとにあるが、1985年頃の専門家の調査によって、遠くない将来に、急激な降雨によって一気に何百万平方メートルの地崩れが起きるおそれがあるという指摘が行われ、一気に脚光を浴びた。最悪の場合には、この地崩れが谷を流れる川を堰き止めて洪水を引き起こし、周囲の7つのコミューン、1万4,000人の住民の生命・身体の危険をもたらす可能性があるとも予測されていた<sup>(5)</sup>。もうひとつは、パリの北西にあるオーティル山塊(massif de l'Hautil)である。この地域では、18世紀から1980年代まで石膏の地下採掘が行われてきたが、その後採掘が停止されて放置された。そして現在、いつか地盤沈下が始まるおそれがあると指摘された。

このような危険に直面して、最も問題となったのは、危険な土地を既に占有する住民をいかにして移転させるかということである。このような危険に対しては、堤防の建設などの施設の整備工事によって対処することが可能であるが、予想される災害の規模や範囲が大きければ、あまり現実的とはいえない。また、このような危険が明らかになれば、その区域は建築不可能地域

(4) Voir, Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement, par Jean-François LE GRAND, n° 4, Sénat, Première Session ordinaire de 1994-1995, dépôt le 5 octobre 1994 (以下では Rapport, Sénat n° 4 (1994-1995) de Le Grand と省略して引用する。以下で挙げる元老院の委員会報告書、意見書、各議院採択条文などは、元老院のウェブサイト <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/s93940462.html> [2019年1月18日閲覧]による), p. 61.

(5) これらの説明は、グルノーブルに所在地を有し、自然災害に関する情報の住民への提供、関連する資料のドキュメンテーションを目的として設立された非営利団体 Institut des Risques majeurs のウェブサイト ([http://www.irma-grenoble.com/05documentation/04dossiers-numero.php?id\\_DT=1](http://www.irma-grenoble.com/05documentation/04dossiers-numero.php?id_DT=1)) [2019年1月18日閲覧] に負う。

として指定されるのが一般的であるが、この指定は既にそこを占有する住民に移転を義務づけることはできない。したがって、既に占有する住民を強制的に移転させるための法的手段が必要となる。

フランスにおいて特徴的であると思われるのは、このような措置を設ける場合には、その実効性を確保するため、その対象となる住民に、移転の費用を与える必要があると考えられたことである。すなわち、新たに占有できる場所を見つけることができなければ、住民はこの措置に容易に従うことはできないであろうと考えられたのである。このように、移転にかかる費用を与える必要があるという考えは、後述するコンセイユ・デタの意見や、1995年法律の補償に関する規定など、1995年法律の制定過程に一貫して表れているように思われる。

以上のような要請を満たす方法として、フランスでは、警察権を用いる方法と、土地収用を用いる方法が考えられた。しかし、当時の法の状況の下では、いずれの方法も十分なものではなかった。このことを節を改めて確認しておきたい。

## 第2節 警察権と土地収用

(1) 警察権 危険な場所から人の退避をさせる方法としてまず思い浮かぶのは、警察権の行使であろう。フランスにおいては、一般警察権 (*police générale*) と特別警察権 (*police spéciale*) という2つのカテゴリーが存在する。あらかじめ結論を述べるならば、1節で論じた問題について、当時の法状況においては、いずれによっても十分に対処することができないと考えられていたようである。

まず、フランスにおいては、人の生命・健康、財産、社会秩序への脅威に対処するための包括的な権限が、国の機関及びコミューン長に認められている。これが一般警察権である。「公の秩序の維持」を目的として行われる活動であると定義される<sup>(6)</sup>。現在の法律によれば、一般警察権は、首相、県知事、

(6) Patrice CHRÉTIEN, Nicolas CHIFFLOT et Maxime TOURBE, *Droit administratif*,

コミューン長が有する<sup>(7)</sup>。自然災害の脅威に対してこの権限が行使され得ることに疑いはない。すなわち、コミューン長の一般警察権について定めていた旧コミューン法典 (Code des communes) L131-2条6号によれば、「市域警察は、よき秩序、平穩、安全及び公衆衛生を目的とする。とくに、(1)……〔中略〕……(6)火災、浸水、堤防の破断、地滑り又は岩崩れ、雪崩その他の自然災害、また、流行病又は伝染病、家畜伝染病など、災厄及び災害並びにあらゆる性質の疫病を適切な予防措置によって防止し、また必要な救助の提供によって終息させること、救護及び救援のためのあらゆる措置を速やかに与えること、また必要があれば、上級行政の介入を求めること、……〔中略〕……が市域警察に含まれる」(現在の地方公共団体一般法典 (Code général des collectivités territoriales) L2212-2条5号)とされる。さらに、旧コミューン法典 L131-7条1項は、「L131-2条6号に定められる自然災害のような重大でかつ差し迫った危険 (danger grave et imminent) が生じたときには、コミューン長はその状況において必要となる安全確保措置の実施を命じるものとする」(現在の地方公共団体一般法典 L2212-4条)と定めていた。このように、コミューン長および県知事は、一般警察権に基づき、自然災害防止に必要な工事の命令をし、危険区域への立入禁止命令、退避命令をすることができる<sup>(8)</sup>。

14<sup>e</sup> éd., Sirey, 2014, p. 575, n° 669.

(7) コミューン長が一般警察権を有することは、当時、旧コミューン法典 (code des communes) L131-1条に定められていた。「コミューン長は、県に置かれる国家の代理人の行政的統制の下で、市域警察 (la police municipale)、農村警察及びそれに関する国家の行為の執行の責務を有する」。現在の地方公共団体一般法典 L2212-4条1項。県知事については、県域に属する全てのコミューンまたはそのうちのいくつかのコミューンを対象として、同様の権限を有するとされている。また、コミューン長が必要な措置をとらないとき、督促 (mise en demeure) を行った上で、コミューン長に代位して一定の措置を取ることもできる (旧コミューン法典 L131-13条1項、現在の地方公共団体一般法典の L2215-1条)。

(8) 旧コミューン法典 L131-2条に定められる権限を行使する場合と L131-7条を行使する場合とでいかなる違いがあるかは、必ずしも条文上明確ではなく、議論のあるところであり、現行法においても解決されていない。ある学説によれば、つぎのように説明される。コミューン長は、L131-2条によって、一時的な立入禁止、占有の禁止を命じ

しかし、1節で見たような「差し迫っているわけではないが将来確実に起こる災害の危険」に対して、一般警察権はうまく対処することができない。なぜなら、旧コミュン法典 L131-7 条 1 項に定められているように、一般警察権の発動には、「重大でかつ差し迫った危険」があることが必要であるためである。第 1 読会における元老院の経済及び総合政策委員会 (commission des affaires économiques et du Plan) での審議についてまとめたル・グラン (Jean-François Le Grand) 議員の報告書は、一般警察権について、「……差し迫っているわけではないが将来確実に起こる災害の危険がある場合、これらの措置に訴えること……は不可能である」と述べている<sup>(9)</sup>。

つぎに、本制度の創設の過程では、特別警察に訴えることも考えられたが、それが有効でないことが確認されている。特別警察は、その名の示すように法律で特別に定められた警察権のことであり、一般警察の目的よりも広い目的で個人の活動を規制することを認めたり、一般警察には認められない規制手段を用いることを認めたりする必要があるときに、特別に設けられるものである<sup>(10)</sup>。自然災害防止において注目されたのは、建築住宅法典 (Code de la construction et de l'habitation) L511-1 条の定める「崩壊危険建築物警察 (la police des édifices menaçant ruine)」とよばれる特別警察である。この条文によれば、「壁体、建築物又は建造物に崩壊の危険がありその瓦解によって安全を脅かす可能性があるとき、あるいは一般に、それらが公共の安全の維持に必要な強度を有しているという確かな保証がないとき、コミュン長は、

---

ることができるほか、危険を避けるために必要な工事の実施を土地所有者に命じることもできるが、工事を命じる場合には、それが所有者の負担によって行われることから、相手に手段の選択が認められていなければならない。これに対し、L131-7 条は、「重大でかつ差し迫った危険」があるときのみ発動し得るものであって、この場合にはその内容を特定して工事の実施を命じることができるが、それは「公土木 (travaux publics)」と考えられ、その費用はコミュンの負担となる。Concl. Jean-Philippe THIELLAY sous CE 22 octobre 2010, Epoux Powell, n° 316945, AJDA 2010.2219.

(9) Rapport, Sénat n° 4 (1994-1995) de Le Grand, p. 60.

(10) Yves GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, tome 1, 16<sup>e</sup> éd., 2001, n° 1507, p. 726 ; Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Précis de droit administratif*, 6<sup>e</sup> éd., Montchrestien, 2010, n° 414, p. 260 ; CHRÉTIEN, CHIFFLOT et TOURBE, *op.cit.*, n° 680, p. 584.

L511-2条に定める条件に従ってこれらの壁体、建築物又は建造物の修繕又は除却を命じることができる」とされる。この権限の発動には、一般警察ほどの危険の切迫性は要求されない。しかし、この権限も、1節で見たような問題に対処することができない。上掲のル・グランの報告書によれば、崩壊危険建築物警察に訴えることができるのは、建物の危険が内部から生じる場合（建物の強度が十分でないなど）であって、建物の外部から生じる危険には対応し得ない<sup>(11)</sup>。したがって、自然災害を原因とする危険に対処するために、この権限を用いることができるとはいえないこととなる。

このように、当時の法状況では、問題に対処することができなかつた。もし警察によって対処するならば、法律によって新たな特別警察を創設することが必要であることとなる。また、仮に警察による場合には、土地占有者への補償の問題が生じることになる。一般警察の行使による立退きや店舗の閉鎖命令が行われる場合の損失補償について、判例は一般に、消極的に解しているように思われるためである<sup>(12)</sup>。

(2) 土地収用 1節で述べたような問題に対し、土地収用を行うという方法も、比較的早い段階から検討されたようである。わがくにの土地収用法が、収用の目的となり得る事業を列挙しているのに対し、フランスの公用収用法典 (Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) は、土地収用の目的を列挙する規定を含まない。公用収用法典は、土地収用はそれが「一般的利益 (utilité publique) に合致している場合」にしか宣言され得ないと、収用権を包括的に認めている<sup>(13)</sup>。したがって、自然災害の危険がある土地から

(11) Rapport, Sénat n°4 (1994-1995) de Le Grand, p. 62.

(12) Par ex., CE 17 janvier 1964, Société thermale de l'Aude, R 25 ; AJDA 1964.II.449, obs. Moreau.

ただし例外的に、著しい危険がある場合には、危険の理論によって、または公負担の前の平等の理論によって、フォートのない責任 (responsabilité sans faute) が認められる余地があるようであるが、それがどのような場合であるかは明らかでない。

(13) 参照、美濃部達吉『公用収用法原理〔復刻版〕』(1988年) 66頁。最近のものでは、ルネ・オスティウ「公法と不動産所有権：一般利益概念に照らして見た所有権の変容」民商法雑誌144巻6号 (2011年) 762頁。また、法律と判例の変遷も含め、収用の目的に何がふくまれるかについては、池田敏雄「フランスの公用収用制度とその適用範囲について」

占有者を立ち退かせる目的で土地収用を行うことは、法律上明確に否定されているわけではなく、このことが不可能であったと断言することはできないようである<sup>(14)</sup>。しかし、これまでの例に照らしてみると、土地収用は公益性を有する何らかの事業を行うことを目的とするものが大半であった。別の言い方をすれば、土地収用は、一般に収用地を公益目的で使用するために行われるのであり、それが単に人を立ち退かせるために行われ、その後事業が行われないということは想定されていなかった<sup>(15, 16)</sup>。このような考え方による

---

関西大学法学論集24巻4号(1974年)164頁。ただし、戦前の旧土地収用法(明治22年法律19号)において、収用の目的を限定列挙していた2条は、その5号において「其ノ他公用ノ目的ヲ以テ国道府県市町村ノ他公共団体ニ於テ施設スル事業」と定めていたため、収用目的を包括的に定める方法との差は相対的であった(参照、美濃部・前掲書68頁)。

(14) JÉGOUZO, art. préc. Jégouzoは、危険を予防するという目的のためだけに土地収用を行い得ることが認められた例として、CE 7 février 1986, Pallida, R 568を挙げている。この事例は、周中に埋まり、または湖に沈んでいる戦時中の武器弾薬の除去を行おうとした行政が、周辺住民への危険を理由に、公用収用法典の土地収用を用いようとしたものである。コンセイユ・デタは、除去作業が住民居住地から数十メートルしか離れていない場所で行われることとなることから、この作業が困難を伴うこととなし、したがって行う事業の内容を明確にすることなく公益性宣言を求めたとしても、違法ではないと述べている。Jégouzoによれば、この判決は「保留地(réserves foncières)」の概念を拡張することによってこのことを認めたとされる。

(15) 1995年法律の設けた自然災害防止収用制度が、事業を目的としない点で土地収用法の原則と異なると述べるものとして、Philippe GODFRIN et Michel DEGOFFE, *Droit administratif des biens*, 12<sup>e</sup> éd., Sirey, 2018, p. 443, n° 586. Voir aussi, HOSTIOU, *AJDA* 2012, p. 1324.

(16) ここで、警察目的と土地収用の関係についてひとこと述べておきたい。警察目的と土地収用は互いに排他的であるわけではない。警察的な目的のために事業を行うことは決して稀なことではない。このような事業は、公共施設の整備を目的とする場合もあれば、そうではないこともある。前者の例としては、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律に基づいて行われる急傾斜地崩壊防止工事(土地収用法3条3の3号)、河川の治水の目的で設置する堤防、護岸、ダム、水路、貯水池の施設(土地収用法3条2号)がある。後者の例としては、戦前の不良住宅地区改良法(昭和2(1927)年法律14号。昭和35年に住宅地区改良法(昭和35(1960)年法律35号)の制定により廃止)がある。この法律は、「不良住宅密集し衛生、保安等に関し有害または危険の虞ある一団地につき」公共団体が土地改良事業を行うべきことを定めるもので、事業に必要な限りで土地収用を行うことを認め(同法10条)、その収用地で建物の建設または公共施設のために用いない土地は、事業完了後に売却をすることができると定めていた(11条)。フランスにおいても、不良住宅地区改良法に類する法律として、不衛生な建物を取り壊すために土地収用を認め、その事業の完了後に土地を売り渡すことを認めるLoi du 15 février 1902, décrets du 30 octobre 1935 et du 24 mai 1938がある。美濃部は、公共施設の整備を目



ならば、住民を危険な土地から退避させることを目的として土地収用を用いることができるかどうかは、なお明確でないところがあった。

土地収用を用いることについて、最も問題視されたのは損失補償の問題である。土地収用の場合には、被収用者に対する「補償は、収用によって生じた直接的で物的でありかつ確定した損失 (*préjudice direct, matériel et certain*) の全体を覆う」と定められており、主要補償 (*indemnité principale*) は、収用の対象地の市場価格を基準として計算される。この市場価格は、司法裁判所によって、その第一審の判決の時の市場価格を基準として評価される。ところが、自然災害の危険がある土地は、その危険が明らかになった時点で、その市場価格がほぼゼロとなるため、主要な損失の額も、ほぼゼロとなる。このように、土地収用法の原則によれば、被収用者は、補償として移転の費用を受け取ることができない<sup>(17)</sup>。

(3) 小括 このように、既存の法制度によって上述の問題に対処することが困難であった。そのため、特別の法律を設けることが必要であると考えられたのである。

## 第2章 自然災害防止収用制度導入の経緯

本章では、1995年法律によって自然災害防止収用制度が設けられるに至るまでの経過をみることにしたい。まず、政府の当初の法案は、土地収用制度を用いることに否定的であったことをみる。つぎに、国会の審議のなかで、土地収用制度を用いる案が優勢になったことをみることにしたい。

的とする事業を「公益事業の目的」の収用とよび（前掲書70頁）、そうではない収用を、「直接の社会目的」のための収用と呼んで（同78頁）区別している。

(17) Rapport, Sénat n° 4 (1994-1995) de Le Grand, p. 62 ; Henri LEGRAND, *La loi du 2 février 1995 et la prévention des risques naturels, RFDA* 1996, p. 228 ; René HOSTIOU, à propos de l'expropriation pour cause de risque naturel, *AJDI* 1999, (以下では HOSTIOU, *AJDI* 1999として引用), p. 766. Voir aussi, GODFRIN et DEGOFPE, *op.cit.*, p. 445, n° 586. 主要補償が土地の市場価格を基準にして決定されることについて, René HOSTIOU et Jean-François STRUILLLOU, *Expropriation et Prémption*, 3<sup>e</sup> éd., LexisNexis Litec, 2007, p. 146.

## 第1節 政府提出法案における土地収用案の否定

(1) 自然災害防止制度創設の意思 1995年法律によって自然災害防止収用制度が創設されたのは、かなり状況に影響されてのことであるといわれている。1995年法律は政府提出の法律であったが、自然災害防止のための制度を設けることは、当初からその目的であったわけではない<sup>(18)</sup>。この法律は、野党時代にこの問題を指摘する報告書を作成していたミシェル・バルニエ (Michel Barnier) 環境相の意向が強く反映した内容であり、主として、環境保全の一層の推進のため、環境の分野における権限配分の明確化をすることと、とくに県に対するこれまで以上の権限委譲をすることを目的としていたといわれている。しかし、1993年から1994年にかけて起こった冬期の暴風雨によって深刻な水害が起きたことを契機として<sup>(19)</sup>、フランスにおける自然災害防止制度の脆弱性が意識されることとなり、法案の目的にこの制度の補強が追加されることとなった。この法律は、同じく自然災害防止制度の強化を目的とした土地利用規制制度である「自然災害防止計画 (Plan de prévention des risques naturels prévisibles, PPRNP)」を設けたことでも知られている<sup>(20)</sup>。このような流れのなかで、差し迫っているわけではないが将来確実に起こる災害の危険への対処が検討されたのである。

(2) コンセイユ・デタの意見 政府が法案を検討するなかで、差し迫っているわけではないが将来確実に起こる災害の危険に対処するための方法として、土地収用を用いるという案が検討されている。1994年2月、国土整備運輸観光大臣 (Ministre de l'Équipement, des transports et du tourisme) および環境大臣 (Ministre de l'environnement) は、コンセイユ・デタに対し、

(18) JÉGOUZO, article précité, p. 201 et s.

(19) JÉGOUZO, article précité ; LEGRAND, art. préc., p. 228. 後述の元老院委員会の報告書によれば、この暴風雨は、21人の死者をだし、35億フランの損害をもたらし、またこれにより、2649のコミューンが自然災害の認定の対象となった。

(20) PPRNPについては、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——」政策科学7巻3号(2000年)209頁、吉田恭、古本一司、馬場美智子「フランスにおけるPPRを中心とした防災型土地利用規制に関する研究」都市計画論文集46巻1号(2011年)88頁を参照。

「土地収用に関する一般法によれば、自然災害を防止するために土地収用を用いることは許されるか」という諮問を行った。結論を言えば、コンセイユ・デタはこの諮問に対し否定的な意見を出し、その結果、1994年5月26日に元老院の第一読会に提出された法律案（以下では「政府提出法案」とよぶこととする）は、土地収用ではなく特別警察の創設を提案することとなった。

コンセイユ・デタ公土木部は、1994年3月8日に、上記の諮問に対して否定的な意見を出した<sup>(21)</sup>。その理由は、自然災害の防止という目的に土地収用制度がそぐわないことと、土地収用制度によるときには損失補償が十分に行われないことであった。

第1に、コンセイユ・デタによれば、自然災害防止のために人を退去させるという目的は、土地収用にそぐわない。コンセイユ・デタは、まず、自然災害防止のためには、事業が行われないことを指摘する。コンセイユ・デタはつぎのように述べている。「政府は、生命の危険をもたらすような自然災害の危険がある地域に住む者に、ほぼ従来どおりの条件での住み替えを確保し、かつそれによってこれらの者が財産的損失を被らないようにすることで、確実に退避をさせることをめざしている。ところが、自然災害が予測されるとき、それがもたらす重大な危険から人命を守るために居住を禁止するというのは、どちらかといえば、コミュン法典 L131-2条6号、L131-7条及び L131-13条に基づきコミュン長および県知事が有する、警察権の行使として行われるべきものである。また、居住者が退避してその住居が取り壊されてしまうと、その土地はその状態のまま、使用されることなく、時には接近禁止の対象とされながら、予測される災害が発生するまで放置されることとなる。したがって場合によっては、排他的な目的で土地の利用を行うことが後に可能になることもあるのである」<sup>(22)</sup>。これによって、コンセイユ・デタは、土地収用を正当化するような公益性がないとし、土地収用を否定している。

(21) CE, avis du 8 mars 1994, n° 355785, *EDCE* 1994, n° 46, p. 402, disponible sur ConsiliaWeb (<http://www.conseil-etat.fr/>).

(22) CE, avis du 8 mars 1994, précité, p. 2.

第2に、コンセユ・デタによれば、土地収用によるときには、損失補償が十分に行われない。コンセユ・デタはつぎのように述べている。「財政的にみると、収用における補償は、紛争が起きたときに司法裁判所によって決定されるものであるが、公用収用法典 L13-13条によれば、収用によって生じる直接的で物的であり確定した損失 (préjudice direct, matériel et certain) のみを対象とするものであって、自然災害のおそれによって生じる土地建物の価値の下落を覆うものではない」<sup>(23)</sup>。

結論として、コンセユ・デタは、現行法の下では土地収用制度を用いることはできないとした。また、法律によって特別な土地収用制度を設けることに対しても、消極的に解している。コンセユ・デタによれば、「この法律を拡張して、諮問のなかで示されたような危険があれば、それを理由に土地収用を行い得ると明記することも、望ましいことではないと思われる」<sup>(24)</sup>。

(3) 特別警察の創設案 コンセユ・デタの意見を受け、政府は、特別警察を設けるという案を採用することとした<sup>(25)</sup>。政府提出法案10条は、「地盤の変動、雪崩または増水が短期的に生じる可能性があり、人命 (vies humaines) を著しく脅すときであって、住民への警報発令期間が住民の完全な退避に必要な時間に足りず、かつ、その他の住民防護手段により多くの費用がかかることが明らかになったとき、コンセユ・デタの議を経るデクレにより、立入禁止または立入りの制限、占有禁止、また、将来の建物の占有を阻止するための建物の取壊しが命じられ得る。ただしこの規定によりコミューン法典 L131-2条6項及び L131-7条の規定に影響が生じることはない。」<sup>(26)</sup>と定める。「デクレ」によるということから、この権限は国の機関のために認めら

<sup>(23)</sup> CE, avis du 8 mars 1994, précité, p. 2.

<sup>(24)</sup> CE, avis du 8 mars 1994, précité, p. 2.

<sup>(25)</sup> Projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement, présenté au nom de Edouard Balladur, par Michel Barnier, n° 462, Sénat, Seconde Session ordinaire de 1993-1994, annexe au procès verbal de la séance du 25 mai 1994 (以下では Projet de loi, Sénat n° 462 (1993-1994) と引用する), p. 11. この案については、Voir, LEGRAND, art. préc., p. 228.

<sup>(26)</sup> Projet de loi, Sénat n° 462 (1993-1994), p. 42.

れたものである。また、その特別の性質から、特別警察は例外的な手段として定められている。第1に、この権限行使の対象となる自然災害は限定列举されており、第2に、具体的な危険が発生した時点での住民の避難によって対応可能である場合には、この権限を発動し得ないことが定められており（「住民への警報発令期間が住民の完全な退避に必要な時間に足り」ないことが必要とされる）、第3に、より費用のかからないその他の手段があるときにも、この権限を発動し得ないことが定められているのである<sup>(27)</sup>。住民防護のためのその他の手段としては、一般警察により一時的な立入禁止や占有禁止をするという手段を除いて<sup>(28)</sup>、土木工事を行うことが想定されていたものと思われる。

注目すべきことは、政府提出法案が、特別警察の行使について、補償の実施を定めていることである。政府提出法案11条1項は、「重大自然災害防止基金 (fonds de prévention des risques naturels majeurs) が創設されるものとする。この基金は、その財源の限りで、10条の定める措置の費用を拠出することを任務とし、また、建物の取壊しをすることで、従来行われてきた使用方法に適さなくなるため物件の価値の減少が生じるときには、それによる直接的で物的かつ確定した損失を埋め合わせるための補償を行うことおよび再取得費用補償 (indemnité de remplacement) を行うことを任務とする。」<sup>(29)</sup>と定めていた。この条文により、建物の取壊しによって、土地の価値が減少したときに、土地所有者にその分の補償を行うべきことが定められている。このような補償規定は、住民の確実な退避を確保するためには移転費用を与えることが必要であるという政府の考えの表れである。11条は「再取得費用補償」に言及している点で、土地の価格に対応する主要補償 (indemnité principale)

<sup>(27)</sup> 政府提出法案は、デクレに先だて、関係地方公共団体の意見の聴取と、旧公用収用法典に定められる公的聴聞 (enquête publique) が行われることを定めていた (10条2項) ことが注目される。

<sup>(28)</sup> 一般警察により一時的な立入禁止または占有禁止を命じる場合には、通常費用はかからないから、費用の比較の条件を課する必要はないためである。

<sup>(29)</sup> Projet de loi, Sénat n° 462 (1993-1994), p. 42.

に加え、付随的補償 (indemnités accessoires) も行うべきことを定めている<sup>(30)</sup>。この条文により、10条の権限発動には費用がかかることとなる。そして、主としてこの補償費用が、土木工事にかかる費用よりも少ないかどうかかが問題となるのである。

この補償額の決定は、当事者が合意に至らないときには、行政裁判所によって行われるとされていた (政府提出法案11条2項)<sup>(31)</sup>。この規定は後に審議において批判の対象となり、そのことをひとつの契機として、土地収用制度案が優勢になっていく。

また、政府提出法案11条1項は、「重大自然災害防止基金(Fonds de prévention des risques naturels majeurs)」を新たに創設し、補償の財源とすることを定めた。このしくみは、土地収用案が採用された後も維持された。基金の財源の拠出方法は、1982年7月13日の法律によって設けられた自然災害被害者救済制度上の割増保険料が用いられることとされており、この点も現在のしくみと同様である。詳しくは3章で述べる。

## 第2節 土地収用制度案の採用

(1) デリーの意見 政府提出法案は、1994年末から元老院で審議されたが、特別警察案に対して強い批判が提出された。法案は、「経済及び計画委員会

(30) 旧公用収用法典 L13-6 条 (現在の同法典 L321-3 条) は、この2つの補償が行われることを定めている。再取得費用補償は、旧公用収用法典 R13-46 条 (現在の同法典 R322-5 条) で付随的補償のひとつとして定められている項目であり、主要補償の額に等しい金額を使って、従前と同種の土地を取得するために通常必要となるあらゆる費用を包括的に覆う補償であると定義される。たとえば土地を買うときに課される税金などがこれに含まれる。なお一般に、付随的補償は、公用収用法典によって定められた再取得費用補償に限定されないと解されている。土地の部分的な収用の場合の残地補償、また同様の場合に必要となる工作物の工事の費用の補償などは、公用収用法典には定めがないが、判例によって行うべきことが認められている (HOSTIOU et STRULLOU, *op. cit.*, pp. 148-149 ; Yves GAUDEMET, *Droit administratif des biens*, 15<sup>e</sup> éd., L.G.D.J., 2014 (以下では GAUDEMET, *DAB* と省略して引用する), p. 484, n° 834 ; Norbert FOULQUIER, *Droit administratif des biens*, 4<sup>e</sup> éd, LexisNexis, 2018, p. 581, n° 1536)。政府提出法案11条もまた、付随的補償を再取得費用補償に限定するものとも思われない。

(31) *Projet de loi, Sénat n° 462 (1993-1994)*, p. 43.

(commission des affaires économiques et du Plan)」が本案委員会として審議したが、その過程で、「憲法的法律、法律、普通選挙、行政立法および一般行政委員会(Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale、以下では法律委員会と略する)」が意見(avis)を述べた<sup>(32,33)</sup>。意見書をまとめたのはエティエンヌ・デリー(Etienne Dailly)元老院議員である。意見書は、上で見た政府提出法案10条以下に否定的な意見を述べている。

デリーの批判のポイントは多岐にわたるが、ここでは、補償に関する規定が憲法に反するという主張を見ることにしたい。彼は他にも、特別警察の条件の不明確さゆえに実施が困難であること<sup>(34)</sup>、基金の財源は憲法34条のいう課税にほかならず、それにもかかわらず、その標準と徴収方法が法律によって定められていないことは憲法違反であるということ<sup>(35)</sup>も主張しているが、特別警察案の放棄に直接かかわりがあるのは、補償に関する規定についての主張であると思われるためである。

デリーによれば、政府提出法案に定められた特別警察は、実質的にみれば、土地収用にほかならない。すなわち、たしかに、政府提出法案10条が適用されても、土地の所有権が剥奪されるわけではない。しかし、それが適用されれば、所有者は、自らの土地に接近し、またはそこに建築した建物を占有することを禁止されることとなり、また建物は将来の占有を阻止するため取り

(32) Avis présenté au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement, par Etienne Dailly, n°2, Sénat, première session ordinaire de 1994-1995, annexe au procès-verbal de la séance du 4 octobre 1994 (以下では Avis Sénat n° 2 (1994-1995) de Dailly と省略して引用する), p. 5.

(33) 現在の元老院規則によれば、元老院の審議すべき提案は、いずれかの常任委員会に付託されることとなるが、付託された委員会(本案委員会)以外の常任委員会は、議長に対し、その法律案に意見を述べることを求めることができる(Règlement du Sénat et instruction générale du bureau, art. 17)。常任委員会のなかでも、「憲法的法律、法律、普通選挙、行政立法および一般行政委員会」は、提案が「週及的または解釈的な性格をもつ」ときには、本案委員会から意見を求められることがある。

(34) Avis Sénat n° 2 (1994-1995) de Dailly, pp. 7-8.

(35) Avis Sénat n° 2 (1994-1995) de Dailly, p. 11.

壊されることもある。したがって、法案10条が適用されれば、所有権の中身は奪われるのである。法案10条は、起草者はそう呼ぶことを拒んでいるものの、収用そのものを定めるものであるとされる<sup>(36)</sup>。

デリーによれば、このことを前提とすれば、政府提出法案は憲法違反である。1789年の人および市民の権利権宣言17条によれば、「所有は、神聖かつ不可侵の権利であり、何人も、適法に確認された公の必要が明白にそれを要求する場合で、かつ、正当かつ事前の補償のもとでなければ、これを奪われない」<sup>(37)</sup>。この条文は、1946年憲法前文と1958年憲法において、憲法的価値をもつものと認められている。政府提出法案は、この規定に反するとされる<sup>(38)</sup>。

もう少し具体的に見れば、憲法違反の点は3つある。第1点は補償が正当でないことである。デリーによれば、政府提出法案による場合、補償は建物の取壊しが行われる場合にしか行われない<sup>(39)</sup>。この点については3章で後述する。また、補償額の算定の基準が明確ではない<sup>(40)</sup>。第2点は、補償が事前に行われることが確実でないことである。デリーによれば、補償は基金の創設によって行われるが、補償は「その財源の限りで」行われると定められているためである<sup>(41)</sup>。第3点は、政府提出法案11条2項は、土地収用における補償額の最終的な決定は司法裁判官が行わなければならない<sup>(42)</sup>という、共和国の法律及び憲法的価値をもつ法律によって認められた基本原則<sup>(43)</sup>に反す

<sup>(36)</sup> Avis Sénat n° 2 (1994-1995) de Dailly, p. 9.

<sup>(37)</sup> 訳は初宿正典ほか『新解説世界憲法集〔第4版〕』(2017年) 281頁〔辻村みよ子訳〕による。

<sup>(38)</sup> Avis Sénat n° 2 (1994-1995) de Dailly, p. 9.

<sup>(39)</sup> Avis Sénat n° 2 (1994-1995) de Dailly, p. 9.

<sup>(40)</sup> Avis Sénat n° 2 (1994-1995) de Dailly, p. 9.

<sup>(41)</sup> Avis Sénat n° 2 (1994-1995) de Dailly, p. 9.

<sup>(42)</sup> この原則がフランス土地収用制度の要石であることについて、HOSTIOU et STRUILLLOU, *op. cit.*, p. 2, n° 3. またこの原則について、池田敏雄・前掲論文142頁を参照。

<sup>(43)</sup> 司法裁判所による補償額の決定の原則が、このような基本原則としての性格をもつことを認めた憲法院判例として、Cons. const., déc. n° 89-256, 25 juill. 1989, *JO*, p. 9501. この事件では、緊急時の土地使用手続を定める旧公用収用法典 L15-9条を鉄道建設の場合にも拡大するとする「都市計画及び新市街地に関する雑則を定める法律 (loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles)」9条の合憲性が争われた。旧公用収用法典 L15-9条によれば、自動車道路や高速道路の建設など、



るということである。1節で述べたように、政府提出法案11条2項は、補償額の決定は行政裁判所によって行われると定めているから、この原則に反することとなる<sup>(44)</sup>。

デリーは、結論として、土地収用制度を用いることを提案する。デリーによれば、憲法違反の可能性を含む様々な問題を抱えた政府提出法案は放棄されるべきである。しかし、人命が脅かされている以上、問題の解決を放棄することは困難であろう。この問題の解決には、土地収用の手続を用いればよいとする<sup>(45)</sup>。彼は、その具体的な方法も提言する。彼によれば、新法によって、重大な自然災害の危険により人の生命への重大な脅威が存在するときに収用を行うことができることを定めればよく、またこの収用を行う場合には、基本的に、旧公用収用法典の定める条件に従うことを定めればよい。ただ、土地所有者に正当な補償を行うため、補償の金額の決定においては、危険の存在を考慮にいれないことが必要であると述べる<sup>(46)</sup>。

デリーによる法律委員会の意見は、本案委員会である経済及び計画委員会によって採用され、その修正案として結実することとなった<sup>(47)</sup>。

(2) その後の審議 元老院の経済及び計画委員会の修正案は、デリーの提案したとおりに条文を修正している。すなわち、その10条1項において、自然

---

一定の大規模公共事業であって、適法に公益性宣言を受けたものを行う場合、建物の未建築の土地の占有を行うことが困難であるためにこれらの事業が遅れるおそれがあるときには、コンセユ・デタのそれに同意する意見を経て、デクレにより起業者が土地の占有を行うことを認めることができるとされる。またこの手続による場合、起業者は、土地の所有者に対して、財産局 (service des domaines) の評価に等しい金額を仮払いしなければならないとされる。この事件の原告は、旧公用収用法典 L15-9 条は、「共和国の法律によって認められた基本原則」である、補償額は所有権の保護者である司法裁判所によって決定されなければならないという原則に反すると主張した。憲法院は、この原則が「共和国の法律によって認められた基本原則」であるという原告の主張を暗黙に認め、それに対する違反の有無を検討している (ただし、旧公用収用法典 L15-9 条がこの原則に反するという主張は、退けられている)。

(44) Avis Sénat n° 2 (1994-1995) de Dailly, p. 10.

(45) Avis Sénat n° 2 (1994-1995) de Dailly, p. 13.

(46) Avis Sénat n° 2 (1994-1995) de Dailly, p. 13.

(47) Voir Rapport Sénat n° 4 (1994-1995) de Le Grand, pp. 63-64.

災害の危険がある土地について、公用収用法典に定められた条件で国が収用を行いうることとし、同条2項において、収用についての補償額の決定において、自然災害リスクを考慮しないこととした<sup>(48)</sup>。1994年10月14日、本会議において、委員会修正案が採択された<sup>(49)</sup>。

国民議会も、土地収用制度を用いるという枠組みには賛同している。国民議会で本案委員会であった「生産交換委員会 (Commission de la production et des échanges)」の報告書をまとめたヴェルニエ (Jacques Vernier) は、元老院の修正案を適切であると考えたと述べている。「元老院が提案する修正案は非常に適切である。まず、この修正案により、特別警察制度——その有効性は証明されていない——を創設するのを避けることができる。つぎに、修正案は伝統的な土地収用の法制度に対する二重の特則を定めている。ひとつは補償金額の決定に関してであり、もうひとつは、必要に応じて、緊急手続を発動することができることについてである。本委員会は、明確性と簡索性があることから、この新しい条文に賛同した」<sup>(50)</sup>。各議院では第2読会まで審議が続くが、そのなかで本制度に関して行われた議論は、権限発動の条件の定め方についてのものである<sup>(51)</sup>。この点は3章で詳述する。最終的

(48) Voir Rapport Sénat n° 4 (1994-1995) de Le Grand, pp. 143-144.

(49) Projet de loi adopté le 14 octobre 1994 par le Sénat relatif au renforcement de la protection de l'environnement, n° 12, Sénat, première session ordinaire de 1994-1995 (以下では、Projet de loi, Sénat n° 12 (1994-1995) として引用する)。

(50) Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif au renforcement de la protection de l'environnement, par Jacques VERNIER, n° 1722, Assemblée nationale, dixième législateur, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 novembre 1994, tome 1 (以下では Rapport AN n° 1722 (dixième législateur) de Vernier と省略して引用する), pp. 29-31 et p. 71.

(51) 元老院第2読会での議論についてはつぎの報告書及び意見書を参照。Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi modifié par l'Assemblée Nationale, relatif au renforcement de la protection de l'environnement, par Jean-François LE GRAND, n° 190, Sénat, première session ordinaire de 1994-1995, annexe au procès verbal de la séance du 21 décembre 1994 ; Avis présenté au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif au renforcement de la protection de l'environnement, par Etienne DAILLY, n° 206, Sénat, deuxième session extraordinaire de 1994-1995, annexe au

に、法案は両院協議会に付託され<sup>(52)</sup>、1995年法律の11条以下として可決されるに至った<sup>(53)</sup>。

(3) 法律制定後の改正 1995年法律11条は、その後複数回にわたり改正を受けた。また現在、この条文は、「環境法典の法律の部に関する2000年9月18日のオルドナンス914号(Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement)」によって環境法典に編入された。これにより、1995年法律11条は同法典 L561-1 条となり、またこのオルドナンス5条により、元の条文は廃止された(5条38号)<sup>(54)</sup>。

---

procès verbal de la séance du 10 janvier 1995 (以下では、Avis Sénat n° 206 (1994-1995) de Dailly として引用する)。国民議会第2読会での議論についてはつぎの報告書を参照。Rapport fait au nom de la commission de la Production et des échanges sur le projet de loi, adopté avec modification par le Sénat en deuxième lecture, relatif au renforcement de la protection de l'environnement, par Jacques VERNIER, n° 1908, Assemblée Nationale, dixième législateur, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 janvier 1995 (以下では、Rapport AN n° 1908 (dixième législateur) de Vernier と省略して引用する)。

52) 両院協議会での議論についてはつぎの報告書を参照。Rapport fait au nom de la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement, par Jacques VERNIER, n° 1911, Assemblée nationale, dixième législateur, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 janvier 1995 ; par Jean-François LE GRAND, n° 218, Sénat, deuxième session extraordinaire de 1994-1995, annexe au procès verbal de la séance du 18 janvier 1995 (以下では、Rapport Commission mixte paritaire と引用する)。

53) Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement (n° 95-101 du 2 février 1995), JO n° 29 du 3 février 1995, p. 1840.

54) 滝沢正「フランスにおける行政法の法典化」上智法学論集23巻1号(1979年)96頁によれば、フランスでは、政府に対する議会優位や議会の小党分立状況などの事情を背景として、行政立法であるデクレによって法典化を行うのが原則であったが、法律としての効力をもつ条文を集めた場合、法典そのものは法律としての効力をもたず、その効力はあくまでも元の法律にあることになり、また、元の法律の規定が法典化によって廃止されることもなかった。また同論文103頁には、元の法律の規定と法典化による規定の併存の問題を解消するために、いくつかの法典化された規定について元の法律の規定を廃止した1958年4月3日の法律が紹介されている。

近年の法典化では、憲法38条に基づくオルドナンスを用いることが増えている(そのような方法を用いた有名な例として、参照、木村琢磨「国公有財産制度の改革——公的財産一般法典の法律の部に関する2006年4月21日のオルドナンス第460号——」日仏法学24号(2007年)112頁、岡村美保子「フランスの新たな行政改革の手法——委任立法による法と行政の簡素化——」外国の立法227号(2006年)87頁)。環境法典は、「いく

### 第3章 自然災害防止収用制度の実施条件

本章では、自然災害防止収用制度の内容に注目する。具体的には、この制度の発動の条件、手続および補償の方法をみていくこととする。このなかで、本制度が土地収用の一般法と比較して特殊な点をもつことを明らかにできると思われる<sup>(55)</sup>。

---

つかの法典の法律の部の制定をオルドナンスによって行うことを政府に授権する1999年12月16日の法律(loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative de certains codes)」に基づき、オルドナンスによって法典化された。1995年法律11条は、この授権によって制定された上掲2000年9月18日のオルドナンス914号によって廃止されている。なお、環境法典の行政立法の部(partie réglementaire)の制定は、従来通りデクレの形式で行われている。

- (55) 本文では扱わないが、1995年法律は、公用収用法典にはない特別の定めをいくつか置いた。具体的には、第1に、被収用者が、対象地の取得の時期からして、高い金額の補償を取得する目的でこの土地を取得したと考えられる場合には、補償は行われぬか減額される(1995年法律の12条。現在では環境法典L561-2条1項。収用に先立つ公的聴聞の開始よりも後に土地の取得が行われた場合には、このような目的で取得が行われたと推定される(同条2項))。第2に、公用収用法典によれば、補償の金額は司法裁判所の収用決定(ordonnance portant transfert de propriété, ordonnance d'expropriation)の日を基準として定められ、この日より後に行われた土地の整備および改良行為は考慮されない(同法典L322-1条)、収用決定より前であっても、公的聴聞の開始決定の公示が行われた後は、行政機関は、土地の価格を引き上げる可能性がある整備・改良に許可を与えてはならないとされ(1995年法律の14条。現在では環境法典L561-4条1項)、またこの規定に反して許可を与えた場合には、許可を与えた公共団体は、重大自然災害防止基金に対して補償を賠償しなければならないとされる(同条2項)。このような規定は、支払うべき補償額が事後的に増加することを防止する趣旨のものであるが、同様の趣旨の規定は、公用収用法典にも存在していた。すなわち、旧公用収用法典L13-14条(現在の公用収用法典L322-1条)によれば、収用対象地に対する改良・整備は、それが収用決定よりも前に行われたものであっても、その時期などからして、より高額の補償を受ける目的で行われたと考えられるときは、補償金額の決定において考慮されないと定めている(そして、公的聴聞の開始よりも後に行われた改良・整備は、このような目的で行われたものと推定される)。この条文は、自然災害防止収用制度の場合にも適用される。これに対して、1995年法律12条は、単なる改良・整備に加え、投機的な土地取得にも規制を及ぼすものである。同じく14条は、土地所有者のみならず、改良・整備に関する許可権限をもつ地方公共団体に責任を負わせる規定である(Voir, LEGRAND, art. préc., p. 228 ; JÉGOUZO, art. préc., au même titre)。

## 第1節 概 説

まず、制定された条文を確認しておきたい。1章で述べたように、フランスでは、自然災害防止のために土地収用を用い得るという原則が定められるに至ったが、この原則を定めたのは1995年法律11条である。この規定は、その適用範囲などについてその後改正を受けたが、基本的な構造はそのまま、環境法典 L561-1 条に引き継がれている。したがってここでは、環境法典 L561-1 条をみることにしたい。

条文はつぎのとおりである。

1項 地盤の変動、地下空洞または泥灰岩採石場を原因とする地盤の沈下、雪崩、急流または急速な水位の上昇を伴う増水、海水による浸水の危険により人命 (*vies humaines*) が著しく脅かされる場合であって、住民を防護し保護する手段にかかる費用が収用の補償にかかる費用よりも高いと認められるときには、国は、国が当該危険のある物件の収用を行うことにつき、またコミューン又はコミューンの団体が同様の収用を求めることにつき、公用収用法典に定められた条件の下で公益性があると宣言することができる。ただし、この規定により地方公共団体一般法典 L2212-2 条5項及び L2212-4 条の規定に影響が生じることはない。

2項 これらの規定は、自然に発生したものと人為的に発生したものとを問わず、過去又は現在の鉱山開発が原因で生じた地下空洞には適用されない。

3項 著しい緊急性があり防護措置をただちに実施することが必要となるときには、公用収用法典 L521-1 条から L521-8 条に定められる手続が適用される。

4項 補償の金額は、収用対象物件に代わる物件の取得 (*remplacement des biens expropriés*) を可能とするものでなければならないものとし、その決定において危険の存在は考慮されない。保険法典 (*code des assurances*) L125-2 条4項の適用により補償が行われたときは、被災した物件の補修工事が行われなかったときであって、かつ災害で被った損害を考慮するこ

となく当該物件の価値の評価が行われたときには、収用の補償から当該補償が控除されるものとする。

以下では、これらの条文に示された、自然災害防止収用制度の特色について論じることとする。予め概観しておくならば、この制度は、その条件をできるだけ明確に定めようとしており、またその他の自然災害防止手段との関係で、最終手段として位置づけられているという特色がある。土地収用が個人の財産権に対する重大な侵害であることと、土地収用には費用がかかることからすれば、例外的手段としての位置づけは当然のことともいいうるであろう。

## 第2節 収用請求者<sup>(56)</sup>

自然災害防止収用制度は、この制度の手続の開始を求めることができる者(収用請求者)を、国、コミューン及びコミューンの団体に限定している。すなわち、これら以外の公法人(県、州および公施設法人)と私人は収用請求者となり得ないこととなる。

1995年法律の時点では、収用請求者は国に制限されていた。1995年法律は、「当該危険のある土地は、公用収用法典によって定められた条件にしたがい、国による収用の対象となり得る」と定めていた。「国による収用の対象となり得る」という文言はやや不明確であるが、「国による」という文言は、その他の公共団体が収用請求者となり得ないことを意味すると解されていたようである<sup>(57)</sup>。ただ、この法状況の下においても、コミューンは非公式に県知事に

(56) 収用請求者は、フランス語では *expropriant* であり、「収用権者」または「収用者」とよぶこともできる(この訳語を用いるものとして、美濃部・前掲書81頁、池田・前掲論文42頁、柳瀬・前掲書157頁)。しかし、「収用者」というときには、収用決定を行う主体(国家)を指すこともある。本稿では両者の区別を明確にしたいという理由から、「収用請求者」という訳語を用いた。この意味では、起業者とよぶことが望ましいかもしれないが、自然災害防止収用制度では「業(=事業)」を行うわけではないことから、この用語は適切でないように思われる。なお、かつての学説においては、収用権が、国家と起業者のいずれに属するかということが議論されたことがある(参照、美濃部・前掲書81頁以下)。  
 (57) 「収用を行う(*exproprier*)」という言葉は、フランスにおいても、起業者として土地を

求めて収用を行ってもらうことはできた。

その後、コミューン及びコミューンの団体も収用請求者として認められることとなった。すなわち、「技術災害及び自然災害の予防並びに損害の補償に関する2003年7月30日の法律699号(loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages)」60条は、上の文言に替えて、「国は、国が当該危険のある物件の収用を行い、またコミューン又はコミューンの団体が収用を求めるのに対し、公益性があると宣言することができる」と定めたのである<sup>(58)</sup>。

このように、収用請求者が限定されることは、この制度の性質からみて当然であろうと思われる。そもそも、自然災害防止収用制度においては事業を行うわけではないから、誰が事業主体になり得るかという観点から収用請求

---

取得することを指すこともあれば、あるいは公益性宣言と収用決定を行うことを指すこともある。したがって、この条文の「収用を行う」も、後者の行為を指すと解することもできる(この場合には、本条は収用請求者を限定する趣旨ではないこととなり、収用請求者は国に限定されないこととなる)。しかし、このように理解することは困難であると思われる。フランスで、土地収用手続が国の主導で行われることは所与の前提であることからすれば、公益性宣言を国が行うことを明記するのは意味がないこととなるであろうからである(Voir en ce sens, JÉGOUZO, article précité, au même titre)。

なお、フランスにおいては、土地収用制度における中央集権はひとつの重要な前提であり、それを緩和する傾向はあるものの、なおこの前提が覆されているわけではない。国は「収用権の独占(monopole du pouvoir d'exproprier)」を有しているといわれることもある(Voir, HOSTIOU et STRUILLLOU, *op. cit.*, p. 28 ; FOULQUIER, *op. cit.*, p. 467, n° 1234)。これは様々な面に表れる。まず、歴史的にみれば、かつて、私人はもちろんのこと、地方公共団体および公施設法人は、法律の規定がある場合を除き、収用権の発動を求める権利をもたないという考えがあった。この権利が認められたのは、比較的最近のことである。つぎに、現在では地方公共団体も収用権の発動を求めることができると考えられているが、手続上はなお国の優位性がある。国は、地方公共団体が収用制度を用いるべくその旨の議決を行った場合でも、この議決に拘束されず、公的聴聞の手続を開始することを義務付けられるわけではない。

国の優位性は、用語にも表れる。フランスでは、一般に、起業者のことを「収用者(expropriant)」または「収用権の保有者(titulaire du pouvoir d'exproprier)」と呼ぶことが多い(Voir, GAUDEMET, *DAB*, p. 428)。しかしこれは、収用手続において国が優位性をもつことを否定するものではない。国の優位性を明らかにするために、起業者のことを「収用手続を開始する権限を有する者(personnes habilitées à engager la procédure d'expropriation)」とよぶこともある(Voir HOSTIOU et STRUILLLOU, *op. cit.*, p. 27)。

<sup>(58)</sup> *JORF* n° 175 du 31 juillet 2003, page 13021, texte n° 4.

者を決めることができない<sup>(59)</sup>。この点で、国またはコミューンが請求権者となることは、これらが一般警察を行使する存在であることからして、不合理とはいえないであろう。法律の制定過程に関する資料を見る限り、収用請求者をこのように限定することについて、異論は上がっていない。

また、ここで指摘しておきたいのは、私人が収用請求者になるということはないということである。たとえば、自分の所有する土地が上述のような危険にさらされていると考える私人が、土地収用手続の開始を請求することはできない。ただし、後述するように、利害関係私人による収用請求の問題は、本制度を運用するなかで、別のかたちで生じることとなる。すなわち、自分の所有する土地の隣接地について、環境法典 L561-1 条に基づき公益性宣言が行われた場合に、自分の土地もその範囲に含めるべきであるのにそれがされていないのは違法であると主張して、この公益性宣言の取消訴訟が提起されることが起きることとなる。

59) ただしフランスにおいては、事業主体になり得ることと収用請求者となることは必ずしも直結しないようである。フランスでは、誰が収用請求者となり得るかという問題は、誰が事業主体であるかという問題とは独立の問題として議論されてきたのであり、地方公共団体、公施設法人であっても、当然に収用請求者としての資格が認められたわけではない。私人については、たとえば公役務の委任を受けた私人について、収用請求者としての資格を認めるかということが大きな問題となり、議論されたようである。現在では、私人もこの資格が認められる余地があることが認められているが（個別の法律のなかにも、それを明示的に認めるものがある）、実際にどこまでの範囲で認められるかについては、なお議論があるようである（FOULQUIER, *op. cit.*, p. 474, n° 1252が、「平等な民事的権利の保障の原則により、私人が収用請求者となる資格を有することは否定されるというのが原則である」と述べて、私人が収用請求者たり得る場合を限定的に解しているように思われるのに対して、GODFRIN et DEGOTTE, *op. cit.*, p. 364, n° 482は、収用請求者が収用手続を開始するというだけの資格にすぎず、収用手続の決定権は国に留保されていることを理由に、比較的広く解しているように思われる）。このような議論状況の背景には、土地収用は伝統的に国王特権であると考えられてきたことがあるように思われる。収用請求者をめぐる1970年代までの議論状況の概観として、池田・前掲論文178頁。

わがくにおいては、収用請求者の資格の問題は、事業主体の問題に従属する問題として、ほとんど議論の対象となっていないように思われる。たとえば柳瀬良幹は、収用請求者についてつぎのように述べているにすぎない。「収用者たり得る者は法律の列挙する事業の主体たる者で、そして法律の列挙する事業の主体たる者は、或る場合には国であり、或る場合には公共団体であり、或る場合には私人であるから、従って収用者たり得る者には国・公共団体及び私人（私法人及び個人）の三種があることとなる」（『公用負担法〔新版』（1971年）169頁）。



### 第3節 目的の限定

(1) 対象自然災害の限定 自然災害防止収用制度は、自然災害の危険から人を遠ざけることを目的とするものであるが、立法者は、自然災害一般について本制度の利用を認めるのではなく、いくつかの自然災害に限定してこの制度の利用を認めることとしている。環境法典 L561-1 条は、土地収用制度の対象となる自然災害（以下では「対象自然災害」という）を挙げている。すなわち、本制度の発動には、「地盤の変動、地下空洞または泥灰岩採石場を原因とする地盤の沈下、雪崩、急流または急速な水位の上昇を伴う増水、海水による浸水」による危険の発生が必要であると定めている。これは限定列挙する趣旨であると解されており、ここに列挙されていない自然災害については、本制度を用いることができないこととなる<sup>(60)</sup>。このように自然災害を列挙する方法には、本制度が例外的手段であることが表れている。また、制度運用者の解釈の差により不公平が生じることがないように、予め対象自然災害に関する判断を縛ろうとしたものともいえるように思われる。

1995年法律の時点では、対象自然災害は「地盤の変動、雪崩または急流を伴う増水」のみであったが、その後の法律は、対象自然災害を漸次追加していった。まず、「地域民主主義に関する2002年2月27日の法律 (loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité)」によって、対象自然災害として「地下空洞または泥灰岩採石場を原因とする地盤の沈下」が追加された（同法159-V 条）。ただし、地盤の沈下のうち鉱山開発に由来するものについては、鉱業法典 (code minier) に特別の定めが設けられることとなり<sup>(61)</sup>、環境法典 L561-1 条の適用除外とされている（環境法典 L561-1 条2 項）。つぎに、2010年2月末から3月にかけてフランス南西部から北

<sup>(60)</sup> JÉGOUZO, article précité, dans le titre précité.

<sup>(61)</sup> *Code de l'environnement, édition 2016*, 19<sup>e</sup> éd., annoté et commenté par Chantal CANS et Jessica MAKOWIAK, p. 1236 (commentaire de art. L. 561-1). 鉱山開発に由来する災害に関する土地収用は、鉱業法典 L174-6 条に定められている。そこで定められる条件は、環境法典 L561-1 条に定められるものとはほぼ同じであるが、補償が、重大自然災害防止基金によってではなく、国によって行われる点に違いがある。

西部を通過した大暴風雨シンシア (Xynthia) が、とくに高潮によって沿岸地域に多大な被害をもたらしたことを受けて、「環境に関する国民的合意を定める2010年7月12日の法律(loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national de l'environnement, Grenelle II (グルネル第2法)とも呼ばれる)」は、「急流を伴う増水」に加え、「急速な水位の上昇を伴う増水」を付加し、また「海水による浸水」<sup>(62)</sup>も付加した(同法222-I条)。

対象自然災害の選定にあたって重要であったのは、土地収用以外の方法によって被害を防止することができるかどうかである。具体的には、災害の発生・進展が緩慢であったり、具体的な災害発生時の避難が可能であったりする場合、またその自然災害が起こる可能性がある地域的範囲があまりに広く、土地収用によることが現実的でないような場合には、対象自然災害から除かれる。この方針は、元老院の委員会の報告書を作成したル・グランの言葉に表れている。ル・グランは、「緩慢に推移する自然災害や、あまりにも大規模であるため、被害を受ける住民の土地の収用を行うことが明らかに不可能となるような自然災害を、法制度の適用外とする」べきであると述べており、具体的には、地震、海岸の浸食(érosion des côtes)は対象自然災害とはなし得ないと述べている<sup>(63)</sup>。

また、「増水」という自然災害も、このような観点から、その一部に限定されている。現在、本制度の発動には、単なる増水では足りず、「急流または急速な水位の上昇を伴う」増水が必要であると定められているが、1995年法律

(62) 「海水による浸水」は« submersion marine »の訳である。この語は、実際には、高潮のように急性に生じる災害のみを含むものであって、気候変動等によって緩やかに生じる海岸の浸食は含まないと考えるべきであろう(Voir en ce sens, JÉGOUZO, art. préc.)。というのも、この語はシンシアの直後に付け加わったものであるためであり、また、本文に引用したル・グランの意見にみられるように、1995年法律の起草者は海岸の浸食(érosion des côtes)に本制度が用いられることに否定的であったように思われるためである。本条の訳語としてではないが、submersion marineを「高潮・高波」と訳すものとして、磯貝敬智「シンシア暴風雨災害とフランスの災害対策」河川775号(2011年)81頁。しかし、本稿では、ひとまず文字通りに訳すこととした。

(63) Rapport, Sénat n°4 (1994-1995) de Le Grand, p. 63. 地震は発生する地域的範囲が広すぎるという理由であり、海岸の浸食はその進展が緩慢であることが理由である。

における政府提出法案は、対象自然災害を単に「増水」としていた。しかし、元老院の第1読会の修正案は「急流を伴う増水」と修正した<sup>(64)</sup>。現在は、前述の2010年7月12日の法律により「急速な水位の上昇を伴う増水」も対象として付加されている。このような限定が行われたのは、フランスで起きる増水の多くが、緩慢に水位が上昇するものであり、それゆえ警察権の行使によって対応可能であると考えられたためであろうと思われる<sup>(65, 66)</sup>。

(2) 人命への影響 本条は、対象自然災害が「人命 (vies humaines) を著しく脅かす」ことを、本制度利用の条件としている。したがって、本条の適用のためには自然災害が人の生命を脅かすことが必要であり、単に財産を損壊させるおそれがあるにすぎないような場合には本条は適用されないこととなる。

環境法典 L561-1 条は、自然災害が人命を「著しく (gravement)」脅かすことが必要であると定めている。この文言については、「著しい」の定義の困難さから、元老院議員デリーの反対があった<sup>(67)</sup>。しかし、この文言は最終的に残ることとなった。

#### 第4節 他の手段との関係

(1) 警察権との競合 1章でも述べたように、自然災害の危険のある土地から住民を退避させることは、伝統的には警察の責務であり、占有禁止命令や立退命令などの権力的手段を用いて行われた。自然災害防止収用制度が設けられたことは、このような権限の行使に影響を与えるであろうか。

<sup>(64)</sup> Projet de loi, Sénat n° 12 (1994-1995), p. 9.

<sup>(65)</sup> この文言が、急速に進行する浸水のみを指すと述べるものとして、LEGRAND, art. préc. p. 228.

<sup>(66)</sup> なお、1995年法律における政府提出法案は、対象自然災害についてもそれが「短期的に生じる可能性がある」ものに限定していたが、元老院の第1読会で可決された法案は、この条件を削除した (Voir, Projet de loi, Sénat n° 12 (1994-1995), p. 9)。この条件の削除の直接のきっかけとなったのは、上述のデリーが、その定義が不明確であるがゆえに多くの訴訟を引き起こして手続を遅延させるおそれがあると主張したことである (Avis Sénat n° 2 (1994-1995) de Dailly, p. 8)。ただ実際には、本制度の利用の多くの場合において、短期的な発生可能性は検討されることとなるであろう。

<sup>(67)</sup> Avis Sénat n° 2 (1994-1995) de Dailly, p. 8.

本法は、本制度は一般警察に影響を与えないということを明確にしている。すなわち、環境法典 L561-1 条 1 項は、「この規定により地方公共団体一般法典 L2212-2 条 5 項及び L2212-4 条の規定に影響が生じることはない」と定めている。したがって、本制度は対象自然災害に対して一般警察権を行使する場合を限定するものではない。このような考えは、1995年法律の審議時から一貫して維持された。すなわち、特別警察案を提示した政府提出法案も、特別警察の創設は一般警察に影響を与えないとしていた<sup>(68)</sup>のであり、土地収用案を提示した法案もこの立場を維持した<sup>(69)</sup>。

これらの2つの手段が競合するような場合に、いずれを優先的に用いるかは定められていない。この点について、1995年法律の制定過程では、一般警察が優先であるという原則を明示すべきかどうか議論となった。2章1節(3)でみたように、政府提出法案は、「住民への警報発令期間が住民の完全な退避に必要な時間に足り」ないときに特別警察制度を用いることができると定めていた。このような条件は、一般警察が原則であることを示すものである。しかし、この文言は制定過程で削除された。その直接的な理由は、元老院議員のデリーの反対意見にあるであろう。すなわちデリーは、この条件の判断が実際には困難であり、本制度の発動を遅らせてしまうであろうこと、また、公益性宣言の違法を争う訴訟をいわずらに増やしてしまうであろうことを述べていた<sup>(70)</sup>。したがって、法律上、コミューンは一般警察と本制度の間で選択ができることとなる。ただしこのことは、この選択に対して一切のルールがないことを意味しない。

(2) 占有禁止命令等以外の手段との関係での例外性 このように、自然災害から住民を保護するための手段としてはまず警察における占有禁止命令等が

<sup>(68)</sup> Projet de loi, Sénat n° 462 (1993-1994), p. 42. 特別警察の創設が一般警察に影響を与えないというのは、警察の競合に関する伝統的な理論に一致している。Voir, Patrice CHRÉTIEN, Nicolas CHIFFLOT et Maxime TOURBE, *Droit administratif*, 14<sup>e</sup> éd., Sirey, 2014, p. 584, n° 681. ただし最近ではこの伝統的な理論に反するような判例もある。

<sup>(69)</sup> 同法11条1項。当時、地方公共団体一般法典はまだ成立していなかったため、旧コミューン法典 L131-2 条 6 項及び L131-7 条が示されている。

<sup>(70)</sup> Avis Sénat n° 2 (1994-1995) de Dailly, p. 8.

考えられるが、それ以外にも、堤防の建設などの土木工事などが考えられるところ、環境法典 L561-1 条は、本制度がこのような手段と競合する場合に、より費用がかからない手段を選択すべきことを定めている。すなわち、自然災害防止収用制度を用いることができるのは「住民を防護し保護する手段にかかる費用が収用の補償にかかる費用よりも高いと認められるとき」に限られる。一般に土地収用にかかる費用が莫大であることからすれば<sup>(71)</sup>、この条件は、本制度の例外性を示すものといえるであろう<sup>(72)</sup>。

この条件（費用の比較の条件）は、特別警察を設けることを提案していた政府提出法案の時から採られていたものである。政府提出法案は、2章で述べたように、特別警察を行使するための条件として、住民の保護を可能にするその他の手段を用いるとより費用がかかってしまうということを要求していた。土地収用制度案が採られた後も、この条件は維持された。

費用の比較の条件をつけるかどうかをめぐることは、元老院と国民議会が最後まで対立した。2章2節で論じたデリーの意見書は、費用の比較の条件をつけないことを主張した。すなわち、この条件の明記が行政の迅速な権限発動を妨げること、また多くの訴訟提起をもたらす可能性を問題視したのである。デリーの意見に従い、元老院の第1読会の委員会修正案および第2読会の委員会修正案は、費用の比較の条件を削除した<sup>(73)</sup>。これに対して国民議会はこの条件を復活させた<sup>(74)</sup>。この問題は両院協議会にまでもつれ込み、最終

(71) 上掲 Vernier の第1読会における報告書によれば、本文で説明したオーティル山塊の地盤崩落の危険について、地下採石場の穴埋工事をする方法が提案されていた。この方法は、崩落の危険のある土地を収用するという方法によるよりも、10パーセントから20パーセント程度の費用の節約になると考えられていた。Voir, Rapport AN n° 1722 (dixième législateur) de Vernier, p. 30 et p. 71.

(72) HOSTIOU, *AJDI* 1999, p. 766.

(73) Voir, *Projet de loi, Sénat n° 12 (1994-1995)*, p. 9, l'art. 10 ; l'art. 10 du projet de loi adopté le 16 janvier 1995, avec modification par le Sénat en deuxième lecture, relatif au renforcement de la protection de l'environnement, n° 81, Sénat, deuxième session extraordinaire de 1994-1995, p. 7.

(74) この経緯について、具体的にはつぎの議会資料を参照。Projet de loi modifié par l'Assemblée nationale relatif au renforcement de la protection de l'environnement, transmis par le premier ministre au président du Sénat, n° 139, Sénat, première session

的にそこにおいて費用の比較の条件を付することが確定した<sup>(75)</sup>。

ただし、費用の比較の条件の明記の意義は相対的なものであろう。この条件を明記するかどうかにかかわらず、膨大な費用がかかることを予測しながら本制度を用いることは、土地収用法上の一般原則に照らして違法となり得ると考えられる。というのも、判例上、公益性宣言の違法性審査において、土地収用にかかる費用の大きさは考慮されてきており、その結果、土地収用によって得られる公益に比較して過大な費用がかかる場合には、公益性宣言は違法と判断されてきたためである<sup>(76)</sup>。費用の比較の条件の明記は、本制度の例外性を強調するものであることは確かであろう<sup>(77)</sup>が、そのことを超えて実際上どの程度の影響を及ぼすかは明らかでない<sup>(78)</sup>。

## 第5節 手 続

(1) 緊急時の手続 自然災害防止収用制度では、緊急時の手続が定められている。すなわち、環境法典 L561-1 条 3 項は、「著しい緊急性があり防護措

---

ordinaire de 1994-1995, annexe au procès verbal de la séance du 12 décembre 1994, p. 11 ; Rapport AN n° 1908 (dixième législateur) de Vernier, tome 2, p. 138 (国民議会第2読会の委員会の報告書本文は参照できなかった)。

(75) Rapport Commission mixte paritaire, pp. 3-4 et p. 48.

(76) この土地収用法の一般原則について、HOSTIOU et STRUILLLOU, *op. cit.*, p. 40. 費用の面からの統制のため、公用収用法典 R112-4 条および R112-5 条によれば、起業者が公益性宣言を求めるときには、公的聴聞 (enquête publique) のために、収用にかかる「費用の概算」を示す書類を提出することを求められる (HOSTIOU et STRUILLLOU, *op. cit.*, p. 53 ; FOULQUIER, *op. cit.*, p. 453.)。

(77) HOSTIOU, *AJDA* 2012, p. 1324は、自然災害防止収用制度では費用の比較の条件が絶対的必要条件となっている点において特別であることを強調する。

(78) たとえば、この条件の明記が公益性宣言の違法性の審査に影響を与えるかどうかは明らかではない。一般に、公益性宣言の違法性審査では、費用に関する審査は、かなり緩やかに行われるといわれる。すなわち、費用の評価は、事後的に得られた情報に基づいて厳密に行われるのではなく、公的聴聞に必要な書類を作成した時点で得られた情報に基づいて行われ、かつ、費用の「明白な過小評価」のみが違法となるといわれている (FOULQUIER, *op. cit.*, p. 498, n° 1316 et p. 502, n° 1322)。費用の比較の条件を明記することで、この審査が厳格化するということが考えられないわけではないが、この性質上も、また本制度では人命の保護という緊急性が問題となっていることからしても、必ずしもそれが妥当であるとはいえないように思われる。なお、JÉGOUZO (art. préc.) は、費用の比較の条件の明記により裁判所は公益性の判断について「通常の統制」を行うこととなると述べている。

置をただちに実施することが必要となるとき」に、公用収用法典 L521—1 条から L521—8 条（旧法典 L15—6 条から L15—8 条）に定められる手続が適用されると定めている。公用収用法典 L521—1 条から L521—8 条の規定は、緊急の場合において、収用請求者が、所有権の移転を行う司法裁判所の決定が出される前に、土地を一時的に占有することを認める規定である。自然災害防止収用制度が人命の救助に関するものであることからすれば、緊急時の手続の利用可能性を明らかにしておくことは理由があるように思われる<sup>(79)</sup>。

(2) 手続の内容 公用収用法典 L521—1 条から L521—8 条に定められる手続は、「特別緊急手続 (procédure d'extrême urgence)」と呼ばれるものである<sup>(80)</sup>。この手続は、本来、国防の利益に関する工事について、「特別の必要」があつて工事を即時に施行する必要がある場合に、収用請求者は、公益性宣言を受けた後、コンセイユ・デタの相違なき意見を經たデクレ (décret pris sur l'avis conforme du Conseil d'État) により、土地を占有することを認められる。この場合、収用請求者は、被収用者に対して、仮の補償を行い、またはそれを供託することを義務づけられる。収用請求者は、この手続を用いる場合でも、本来の土地収用手続を継続することを義務づけられる。

## 第 6 節 被収用者への補償

(1) 補償への一貫した関心 2 章で言及したように、自然災害防止収用制度においては、土地収用における補償の原則に重大な修正が行われている。繰り返しになるが、土地収用法上の原則によれば、土地収用における補償は、収用によって生じる直接的で物的かつ確定的な損失をカバーするものでな

(79) 国民議会の委員会の報告書は、このような理由から、緊急時の手続を用いることが有益であると述べていた。Voir, Rapport AN n° 1722 (dixième législateur) de Vernier, p. 71.

(80) 緊急時の手続として、公用収用法典には、この手続のほかに、より緩やかな手続も存在する。すなわち、公用収用法典 L232—1 条から L232—2 条（旧法典 L15—4 条から L15—5 条）に定められる「緊急手続 (procédure d'urgence)」は、所有権を移転する司法裁判所の決定の前に、司法裁判所の決定をもって、土地の一時的占有を認めるものである。特別緊急手続は、国防の利益など法律上列挙された一定の利益に関わる場合にしか用いることができないのに対し、緊急手続には法律の文言上このような限定はない。

ればならない。この原則によれば、自然災害防止収用制度の補償はほぼゼロとなる。なぜなら、自然災害の危険があることが明らかになった土地の価格は、そのことによって著しく低下してゼロに近くなることとなり、それゆえ収用によって生じる損失はほぼゼロであるためである。環境法典 L561-1 条 4 項は、このような結果を回避するために、補償は収用対象地に代わる土地の取得を可能とするものでなければならないものと定め、またそのため、補償の決定において危険の存在は考慮されないと定めている。

危険土地からの退避を命じる相手方に対して補償を行うことが必要であるという考えは、1995年法律の起草過程の当初から一貫して存在した。上述したように、特別警察を創設することを提案した政府提出法案は、建物取壊しを命じる相手に対して補償を行うことを明記していた。また上述したように、コンセイユ・デタの意見が土地収用案を否定的に評価したのは、収用による場合には土地所有者に十分な補償が行われまいということが理由であった。国会での審議においても、補償を行うという方針に対して異論が唱えられた様子はない。

理論的にみれば、土地収用法上の原則の修正は、公平性の点では問題があるとも思われるが、このような修正は、「連帯」のための法制度として正当化されているようである。たとえばある論者は、この補償が「国民の連帯のための『危険の社会化』をもたらし」<sup>(81)</sup>のものであると述べている。

補償の財源については、特別の財源が設けられることとなった。すなわち、補償は国またはコミューンの予算から行われるのではなく、このために設けられた特別な基金から行われることとなった。1995年法律は、この目的のため、「重大自然災害防止基金(fonds de prévention des risques naturels majeurs)」を創設した(同法13条。現在の環境法典 L561-3-I 条 1 項<sup>(82)</sup>)。この基金

(81) GODFRIN et DEGOTTE, *op. cit.*, p. 367, n° 485. 国民の連帯という言葉を用いるものとして、JÉGOUZO, art. préc, au même titre.

(82) 環境法典 L561-3-I 条 1 項は、「重大自然災害防止基金は、その有する財産を限度として、L561-1 条の規定に基づいて行われる補償の支払いをそこから行うことを責務とし、また、危険物件の将来的な占有を防止するための立入りの制限および建物取壊し



の財源は、1982年7月13日の法律（現在の保険法典（Code des assurances）L125-2条）によって定められた法制度において土地所有者が支払う割増保険料によって賄われることとなっている（環境法典 L561-3-II 条1項<sup>(83)</sup>）。1982年7月13日の法律は、自然災害の被災者の救済のために、自然災害保険の自動付帯制度を定めるものである。すなわち、この法律によれば、個人が保険会社との間で不動産に生じる損害に関する保険（火災損害など）の契約を締結するときには、その契約には自然災害を担保する特約を自動付帯される。被保険者は、この特約について、国によって定められた割合に応じた割増保険料を保険会社に支払い、保険会社は、被保険者が自然災害により被災したときは迅速に保険金の支払いをしなければならない<sup>(84)</sup>。重大自然災害防止基金は、このようにして支払われた割増保険料の一定割合を保険会社が拠出することによって賄われる。国から基金への融資が行われることも予定されている（環境法典 L561-3-II 条3項）。

## (2) 補償の内容

環境法典 L561-1 条は、補償の内容について、「収用対象物件に代わる物件の取得（remplacement des biens expropriés）を可能とするものでなければならず」と定めている。このような条件を満たす額は、基本的には、土地収用法上行われる主要補償（収用対象地と同等の土地の市場価格、ただし危険の存在を考慮しない）と付随的補償（新たな土地の取得にかかる主要補償以外の費用）であるということになるであろう。「収用対象物件に代わる物

---

にかかる費用の支払いをそこから行うことを責務とする。……」と定める。この基金の用途は、その後の法改正により拡大しており、自然災害防止に関する調査研究および整備工事のためにも用いられることとなっている。

(83) 環境法典 L561-3-II 条1項は、「重大自然災害防止基金は、2011年12月28日の2012年のための財政法律第1977号（loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012）46条に定められる上限額を限度として、保険法典 L125-2 条に定められる自然災害に対する補償に関する割増保険料の支払額から一定額を先取りすることによって賄われるものとする。この先取金は保険会社によって支払われる。」と定める。

(84) この法制度のわがくにおける紹介として、山野嘉朗「テロ・犯罪行為、自然災害被害者の補償制度——フランス法を参考にして——」損害保険研究58巻3号（1996年）125頁を参照。

件の取得」という文言は、公用収用法典には存在しない概念であり、そのため条文の適用に不明確性をもたらし得るもので、1995年法律の起草過程では、この文言を用いずに公用収用法典上の概念を用いるべきであるとの異論も存在した<sup>(85)</sup>。しかし、この異論は採用されなかった。

最後に、1995年法律の起草過程において、建物のない土地に関する補償が問題となったということを注記しておきたい。

繰り返しになるが、政府提出法案は、特別警察を設け、かつその権限の行使にあたって補償を行うことを定めるよう提案したが、その補償に関する条文をみると、建物のない土地については補償を要しないと規定していたように読める。すなわち、2章1節でも述べたように、政府提出法案11条は、「建物の取壊しにより従来行われてきた使用方法に適さなくなるため物件の価値の減少が生じるとき、そこから生じた直接的で物的かつ確定した損失を埋め合わせる」ために補償が行われると定めていた。文言上、「建物の取壊し」によって損害が生じることを要求していたのである。このような立場が採られた理由は明確ではないが、理解できないものではない。すなわち、自然災害防止収用制度を、現に危険土地を占有している人に対して特別な保護を与えるものであると理解するならば、現在は土地を占有していない土地所有者に対してまで補償を行うことは必ずしも要請されない。土地所有者が土地に建物を設けていない場合は、一般には、現に占有しているとはいえないであろう。

しかし、最終的にこのような限定は行われなかった。このような限定は正当な補償の原則に反するものであるとして、元老院において批判され<sup>(86)</sup>、削除された<sup>(87)</sup>。環境法典 L561-1 条 1 項は、収用対象物件を「当該危険のある物件 (biens)」と定めており、とくに限定をしていないし、また、補償の原

(85) Avis Sénat n° 2 (1994-1995) de Dailly, p. 10 ; Avis Sénat n° 206 (1994-1995) de Dailly, p. 10.

(86) Voir, Avis Sénat n° 2 (1994-1995) de Dailly, pp. 9-10.

(87) Voir, Rapport, Sénat n° 4 (1994-1995) de Le Grand, p. 143 ; Projet de loi, Sénat n° 12 (1994-1995), p. 7.

則について定める同条4項は、補償の対象となる物件について、何ら限定を設けていない。

現行法の立場が採られた理由も明確ではないが、このような立場も理解不可能であるわけではない。厳密にみれば、土地に建物を建設することなく、事業のために用いることもあり得ると考えられるためである（たとえばキャンプ場経営など）。このような場合も救済しようとするならば、建物のない土地について一律に補償しないことを定めることは問題があるであろう。しかし、建物のない土地に補償をする必要が常にあるかどうかについては、議論の余地があるように思われる<sup>(88)</sup>。

## 第4章 自然災害防止取用制度の展開

自然災害防止取用制度は、その目的と補償の方法の点で一般的な土地収用とかなり違いがあるため、その実施にあたって、伝統的な土地収用法において生じてきた問題とは異なる性質の問題を生じさせている。本章では、このような問題をみておきたいと考える。

### 第1節 本制度と警察制度の関係

(1) 問題 3章4節でみたように、自然災害防止取用制度の創設は、人命救助の伝統的な手段である一般警察の権限を縮小させるようなものではない。また法律上は、一般警察制度と本制度の間に、優先劣後の関係は定められていない。しかしこのことは、一般警察制度と自然災害防止取用制度が互いに全く影響を与えないことを意味するものではない。

<sup>(88)</sup> 4章でもみる CE, 6<sup>e</sup> et 1<sup>re</sup> sous-section, 16 février 2004, *Ministre de l'Ecologie et du Développement durable c. SARL Le Panoramic, R tables*, p. 822 ; *Gaz. Pal.*, 13 janv. 2005, n° 013, p. 59, note Pissaloux は、自然災害防止取用制度の発動を求める申立人の申出を拒否した県知事の決定は、居住用の建物がある土地のみが自然災害防止取用制度の対象となり得るという理由によってそれが行われたことから、強い程度に違法性の疑いを生じさせるものであると判断し、この決定の執行停止を認めた。

(2) 警察権の行使が行われている場合の本制度の利用 一般警察権が行使されているとき、自然災害防止収用制度の利用はできないと述べる判決がある。ボルドー行政控訴院2016年2月9日判決<sup>(89)</sup>がそうである。

本件は、2節でもみるように、土地所有者が自然災害防止収用権限の発動を求めて提起した訴訟である。砂浜の内陸への拡大と海岸線の後退により、海辺にあった集合住宅が浸水の危険にさらされた。2004年、自然災害防止計画により、この建物の所在する区域は、海岸の浸食の危険のため、建築不可能区域に指定された。集合住宅の所有者組合は、2013年、ジロンド (Gironde) 県知事に対して、環境法典 L561-1 条による収用を行うことを求めた。県知事による黙示の拒否決定に対し、所有者組合はその取消し等を求めて出訴した。

ボルドー行政控訴院は、警察的措置がとられていることを理由として、本件黙示の拒否決定の違法性を否定した。すなわち本件において、市長は、警察権に基づき、建物の前の海岸線の変化を監視し統制するための体制を整えた。この体制の下で、異常を探知する杭が砂丘の頂に設置され、市の職員による毎週の目視による観察が行われ、また、波高の係数が80を超えるときや異常な気象現象のときに、砂丘の頂上のひとつと建物の間の距離が21メートルの値に達したときには、警報の措置がとられることとなった。この距離が20メートルよりも小さくなったときには、建物からの退避が予定され、最大で3日間の一時的な緊急避難と安全な区域への移転が予定されていた。本判決は、このような措置がとられていることを考えれば、県知事の拒否決定の時に、「海水による浸水」の危険<sup>(90)</sup>により、環境法典 L561-1 条の文言でいうところの「人命が著しく脅かされ」ていたとはいえないと判断し、原告の訴えを退けた。このように、この判決は、警察的措置がとられているときには、土地収用によることはできないとした。

(89) CAA Bordeaux, 9 février 2016, n° 14BX03289, Syndicat secondaire Le Signal.

(90) 起草者の考えによれば、「海水による浸水」は、急性に起こる高潮のみを含み、本件におけるようなゆっくりと進行する海岸の浸食は、原則として含まないと解されるが、本判決ではこの点は問題とされていない。

このように、自然災害防止収用制度は、警察的措置がとられているときには用いることができないということが示されたが、このことが原則としてどこまで通用するかは必ずしも明らかではない。警察的措置といっても、違法な措置がとられているときや、有効性のない措置がとられているときには、この原則はあてはまらないであろうが、警察的措置の違法性・有効性の判断は、現状で明確ではないためである<sup>(91)</sup>。

(3) 警察権の統制への影響 上述したように、法律上、自然災害防止収用制度の創設は、警察権の行使の範囲を狭めるものではない。しかし、前者の創設により、後者の違法性の統制は、より厳格に行われるようになる可能性があるといわれる。このことを示したのは、コンセイユ・デタ2009年10月21日判決<sup>(92)</sup>である。事案はつぎのようなものである。原告は、川岸に設置されて居住用に改修された水車小屋（以下、本件物件という）を所有していたが、この小屋は2002年の洪水によって被害を受けた。この小屋を含む物件が強度の自然災害の危険にさらされていると考えたガール（Gard）県コリアス市（commune de Collias）は原告から本件物件を買収しようと試みた。そして、買収が成立するまでの仮の措置として、市長は2003年5月5日、地方公共団体一般法典 L2212-1条、L2122-2条等に基づき、本件物件の占有を禁止した。原告は、この命令の取消しを求めた。

コンセイユ・デタは、つぎのように述べて、市長の命令は違法であったと判断した。「コリアス市長は、その条件が満たされていると考えるときには、環境法典 L561-1条に定められた収用を開始するよう県知事に求めることができた。また同市長は、地方公共団体一般法典 L2122-2条と L2122-4条の規定の定める一般警察権に基づき、一時的で限定的な措置を住民の防護と救護のためとることもできた。これに対し、同じ規定に基づいて、現在の所有者から土地の使用権を奪うような長期的で決定的な措置をとることはできなかった。それゆえ、市が同意によって土地を取得するまでの間その

(91) 後述するマルセイユ行政控訴院2010年4月29日判決の Marcovici の論告を参照。

(92) CE 21 octobre 2009, M<sup>me</sup> Roger, req. n° 310470, AJDA 2010. 393, note F. Nicoud.

占有を禁止することはできなかつた」。このように、市長の命令が「長期的・決定的」であるとして、違法性を導いた。

本判決は、自然災害防止収用制度の創設によって一般警察の範囲が縮小することを示しているわけではない。判決文で述べられているのは、一般警察権は、差し迫った危険に対処するために行使されるもので、その性質上、「一時的で限定的な措置」しか取ることができないということである。本件におけるように、買収が成立するまで占有を禁止することは、このような条件に合致しない。このように、本判決は、市長の命令は、警察法上の一般原則によって違法となると述べているのである。

しかし、この違法性の審査において、自然災害防止収用制度の存在が影響を与えていることは見過ごすことができない。というのも、コンセイユ・デタは、市長の命令の違法性を導くにあたり、市長が環境法典 L561-1 条を用いることができたことに触れているためである。自然災害防止収用制度の存在は、本件命令の違法性をより容易に導くことに貢献しているように思われる。このことをもって、「自然災害防止収用制度の存在は、市長の警察権の——権限濫用と同一視しうるような——濫用的な行使を制限するのに役立つものである」と評価する者もいる<sup>(93)</sup>。

## 第2節 収用を求める権利

(1) 問題 自然災害防止収用制度は、従来あまり考えられなかつた訴訟の提起をもたらした。従来、土地収用に関する訴訟は、収用を受ける土地所有者が、収用による所有権の剥奪に異議を申し立てるものがほとんどであった。これに対し、自然災害防止収用制度においては、土地所有者が、土地収用の対象とならないことに異議を申し立て、所有権の剥奪を求めて訴訟を提起するようになっている。

もちろん、所有権の剥奪を求める訴訟それだけでみれば、これまでになかつたわけではない。たとえばフランスでは、公益性宣言を受けた土地につい

<sup>(93)</sup> HOSTIOU, *AJDA* 2012, p. 1324.

て実際に収用が行われなかったことについて、行政の責任が問題となったことがあるし、また、公用収用法典上も、公益性宣言が行われたにもかかわらず一定期間収用が行われない場合に、土地所有者が収用請求者に対して催告を行う土地委付権 (droit de délaissement) が認められている (同法典 L241-1 条)<sup>(94)</sup>。しかし、このような訴訟が、公益性宣言が行われたにもかかわらず収用手続が進められないことを問題としているのに対し、自らの土地に公益性宣言が行われないことに異議申立てをするような訴訟は、これまでなかったように思われる<sup>(95)</sup>。ある論者のことばによれば、自然災害防止収用制度は、真の「収用を求める権利 (droit à être exproprié, droit à expropriation)」の問題を提起している<sup>(96)</sup>。本節では、この問題に対する裁判所の現在までの立場を見ておきたい。結論から述べるならば、裁判所は未だ明確な立場を明らかにしていないが、どちらかといえば、このような権利を認めることに消極的な立場を採っているように思われる。

(2) コンセイユ・デタ2004年2月16日決定<sup>(97)</sup> 危険土地の占有者が自然災害防止収用権限の発動を求めた例で、最初の裁判例といえるのがこの決定である。この事件の概要はつぎのとおりである。自然災害の危険が高いと考えられる土地でキャンプ場を経営していた申立人会社が、この土地について環境法典 L561-1 条を発動することを県知事に求めたが、県知事がこれを拒否した。申立人会社は、行政裁判法典 L521-1 条に定められる急速審理手続によって、この拒否決定の執行停止を求めた。下級裁判所は、原告の言い分を

<sup>(94)</sup> HOSTIOU, *AJDA* 2012, p. 1324.

<sup>(95)</sup> わがくにはにおいては、残地収用請求権、完全収用請求権など、収用を求める権利が立法上認められており、またこれらの権利について「拡張収用請求権」または「収用拡張請求権」としてその性質に関する議論が行われたこともある (参照、美濃部・前掲書230頁以下、渡辺宗太郎『土地収用法論』(1967年)250頁)。ただ、これらの権利も、既に決定された収用を前提として生じる問題に対処するものであり、未だ行われていない収用の決定を求めるようなものではない。

<sup>(96)</sup> HOSTIOU, *AJDA* 2012, p. 1324.

<sup>(97)</sup> CE, 6<sup>e</sup> et 1<sup>re</sup> sous-section, 16 février 2004, *Ministre de l'Ecologie et du Développement durable c. SARL Le Panoramic*, *R tables*, p. 822 ; *Gaz. Pal.*, 13 janv. 2005, n° 013, p. 59, note Pissaloux.

認めてその執行停止を認め、コンセイユ・デタもこの決定を維持した。

この決定は、原則的な立場を示すものではないが、土地占有者が収用を求めることができることを示したものであるということが出来る。裁判所は、そのようなことを認めない立場を採るならば、申立てを受理しないという判断をすることもできたであろうからである<sup>(98)</sup>。ただ、この立場が十分に議論した上で行われたものであるかどうかは明らかでない。

(3) マルセイユ行政控訴院2010年4月29日判決<sup>(99)</sup> 事案はつぎのようなものである。原告夫妻は、1976年頃、ジレット市 (commune de Gilette) にあり崖の麓にある土地を購入し、そこでキャンプ場を経営していた。ジレット市長は、1998年、崖の崩落のおそれがあることを理由に、一般警察権に基づき、このキャンプ場の閉鎖を命じた。アルプ・マリタイム (Alpes-Maritimes) 県知事は、環境法典 L561-1 条に基づきこの地域について土地収用を行うため、2004年6月14日、公益性宣言を行い、2006年3月2日、崖の麓の土地の収用予定地決定 (arrêté de cessibilité) を行った。この決定により、原告夫妻の土地の一部は収用予定地とされたが、一部の土地 (本件土地) は収用予定地とされなかった。原告夫妻は、本件土地には収用予定決定の対象となった土地と同等の危険性があるにもかかわらずそれが予定地とされなかったことは違法であると主張し、その取消しを求めた。

報告官マルコビシ (Laurent Marcovici) は、原告の主張を認めた原判決を維持するように述べた。報告官によれば、原告の言い分を認めるにあたってはいくつかの支障があり得る。

すなわち、収用予定地決定の取消しを求めることができるのは、この決定により予定地とされた土地の所有者のみであるのではないかということが問題となる。この問題についてマルコビシは、否定的な意見を述べている。すなわち、確かに、収用予定地決定の取消しを求めることができるのは、原則

<sup>(98)</sup> Note Pissaloux, précitée.

<sup>(99)</sup> CAA Marseille 29 avril 2010, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, req. n° 08MA01238, AJDA 2010.1715, concl. Marcovici.



として、この決定の対象となった土地の所有者のみであるが、この原則は絶対のものではない。判例によれば、収用予定地決定により収用予定地とされた土地の隣地に住んでいる者について、その者の土地が被収用者の移転先となる可能性があることを理由に、決定の取消しを求める訴えの利益が認められることがある。このように、収用予定地決定が原告の状況に影響を与え得る場合には、原告が決定の対象地の所有者でなくても、訴えの利益が認められる。本件の収用予定地決定が原告の状況に影響を与えないということは困難であろう<sup>(100)</sup>。

マルコビシは、同時に、訴えの利益が認められるのは限定的であることを強調している。「私が提案しようとしているのは、収用予定地決定の対象となっていない土地所有者全員が、この決定に対し訴えの利益をもつということではない。このような提案をすれば、膨大な数の訴訟が提起されることを考えて、あなたがたはめまいを起こすかもしれない。私が提案しているのは、単純に、ある土地が確実に危険区域にあり、かつその危険によって収用手続きの開始が行われるようなとき、その土地が収用手続きから除外された場合には、当該土地の所有者は収用予定地決定の取消しを求める利益を有するというにすぎない」<sup>(101)</sup>。「私の意見のように判断するとしても、その判例によって、危険区域に住む全ての所有者に収用を求める権利を与えることはならないであろう。単に、危険区域において収用手続きを行うことが決定されたときには、一貫性をもって予定地の確定を行わなければならないということが、行政に要求されることとなるにすぎないであろう」<sup>(102)</sup>。

マルコビシによれば、原告の土地は収用予定地決定に入らなかったために違法であると宣言したとしても、行政になす義務を課することとなるわけではない。環境法典 L561-1 条が「国は、公益性があると宣言することができ

<sup>(100)</sup> Concl. précitées. マルコビシによれば、収用予定地決定ではなく公益性宣言の取消しが求められていたならば、問題の状況は異なり得たとされる。

<sup>(101)</sup> Concl. précitées.

<sup>(102)</sup> Concl. précitées.

る」と定めていることからすれば、法律は、自然災害防止収用制度を実施する条件が満たされたときに、それを実施するかどうかについての裁量を認めていると考えられる。したがって、裁判所の審査はより限定される<sup>(103)</sup>。また、原告の本件土地について、環境法典 L561-1 条の条件が満たされない可能性もある。この点で、本件において警察措置がとられていたことが問題となる。マルコピシは、1 節(3)でみたコンセイユ・デタ2009年10月21日判決を挙げて、恒常的な危険に対処するために警察措置を行うことはできないと述べる<sup>(104)</sup>。

マルセイユ行政控訴院は、以上の論告に反して、原告夫妻に訴えの利益がないとした。「本件土地……は公的聴聞の範囲に含まれておらず、またその結果、公益性宣言を行う文書においても掲げられておらず、住民退避措置の範囲に含まれる物件が収用されることを決定した2006年3月2日の収用予定地決定においても、掲げられなかった。原告夫妻は、この措置における収用予定地の所有者としての資格をもつため、この収用予定地決定の取消しを求める適格性を認められるが、それは当該土地に関する限りでしかない。ところが、夫妻がニース地方行政裁判所で行った当初の請求の主張をみると、彼らが2006年3月2日の収用予定地決定の取消しを求めたのは、本件土地 D657, D658及び D378区画が、収用予定地決定で掲げられた土地と同等の地崩れの危険にさらされているにもかかわらず、収用手続から除外されたという点においてであった。ニース地方行政裁判所は、本件土地が収用予定地決定に掲げられていないことを述べながら、主張された理由付けを考慮して、彼らの訴えは受理され得ると認めたが、このような訴えは、本件決定の性質と対象に鑑みて、受理され得ないものであった」。

この裁判例は、収用を求める権利に対して厳しい立場を示したものといえるであろう。本件は、報告官も述べていたように、原告が部分的に収用予定地決定を受けていた点において、訴えの利益が比較的認めやすい事例であつ

<sup>(103)</sup> Concl. précitées.

<sup>(104)</sup> Concl. précitées.

たと思われる。しかし、裁判所は、このような場合であっても訴えの利益は認められないとしたのである。

(4) ボルドー行政控訴院2016年2月9日判決<sup>(105)</sup> 最近になって、(2)で見たのと同じように、収用の求めに対する拒否決定について訴えを受理した判決がある。1節(2)でみたボルドー行政控訴院2016年2月9日判決がそうである。この事案では、原告所有者による土地収用の求めに対して県知事が行った拒否の取消しが求められた事件であった。裁判所は、訴えを認めた上で審理を行ったが、上に述べたように、違法性を認めるには至っていない。

(5) 小括 以上にみたところから、裁判所は、その争い方によって方法は異なるものの、ある土地を収用対象地とすべきであると宣言することに対して消極的な姿勢を示しているように思われる。ただ、この問題については、まだ裁判例も多くないため、その判断には今後その蓄積を待つ必要があるであろう。

## 結びに代えて

本稿では、フランスにおける自然災害防止収用制度がどのように成立したか、またどのような展開を見せているかをみた。

自然災害防止収用制度のひとつの要点は、自然災害の危険のある土地の所有者に補償を行うことでその退避を確実にすることにあった。補償という点でみれば、土地収用制度が利用されることは必然のこととはいえないのであろう。というのも、フランスで土地収用制度が選択されたのは、フランス独自の所有権補償制度（事前の補償の必要、司法裁判所の介入の必要）が影響を与えているように思われるためである。わがくににおいても、自然災害の危険のある土地所有者に補助金を交付するしくみ、また河川の氾濫区域に地役権の設定を行うなど、土地利用の制限とひきかえに、所有者に金銭を支払うしくみは存在するところである。

<sup>(105)</sup> CAA Bordeaux, 9 février 2016, n° 14BX03289, précité.

他方で、フランスにおいては、危険区域からの退避に当初から権力的な手段が必要であると考えられていたことも忘れてはならないであろう。わがくには、権力的な手段については必ずしも十分に整備されていないように思われる。

土地収用法の観点からすれば、本制度の特殊性は、他の法的手段との関係の問題、また収用を求める権利の問題を生み出している。このような問題がどのように展開するかということについては、今後注視していきたいと考える。

#### 付記

脱稿後、本文で述べたボルドー行政控訴院2016年2月9日判決の上訴審判決(CE 17 janvier 2018, Syndicat secondaire Le Signal, n° 398671)に触れた。

本稿は、公益財団法人河川財団により鳥根大学大学院法務研究科磯村篤範教授の研究課題「洪水リスクの予防、危機管理及び損害の社会的再配分についての、自然科学者と社会科学者の協働の下での、具体的な規範の解明」(助成番号285211048)に対して行われた助成を受けて行われた研究会での意見交換に基づいて書かれている。