

海岸地域における新規道路建設の制限

——フランス都市計画法典第 L.146-7 条の検討——

小 川 一 茂

はじめに

道路というものを考えてみると、日本においてはとりわけ、いわゆる高速道路や国道等が全国各地に建設され、現在に至るまで道路網が整備されてきていることは、周知の通りである。⁽¹⁾ 他方、建設された道路は市民の利用に供されることになるが、道路が供用された後のことについては、現在、そのデメリットが認識されている。すなわち、道路は運輸、交通に資するものであると同時に、都市部においてはそこを通行する車両等の騒音や廃棄ガスによる被害を周囲にもたらす原因であり、その建設や供用にあたっては近隣住民への配慮が必要となってきた。これに対して、都市部を離れた場合にこうした道路の有する問題が全て解決されるかという点、そうではない。都市部を離れた場合であっても、やはり道路の建設と供用にあたっては、自然環境の保全への配慮が欠かされてきているのが現状であろう。しかし、この点については、自然環境の保護について道路法自体に環境保全の観点が見られないなど、

(1) 道路については、それは「国民の生活や生産を支える最も基礎的で普遍的な社会資本」であるという評価がなされており、また、道路の有する機能としては交通の手段に加え、「公共の空間として災害時の避難路や避難場所であったり、火災を遮断する役割をもはたし、時に子供の遊び場」としての機能も有すると指摘されている（須田政勝著『概説 土地法』（明石書店、2004年）448頁。）。

必ずしも十分な対応がなされていないとされている。⁽²⁾

さらに、このような状況は日本独自のものではない。ドイツにおいても同様の問題は存在していると指摘されており、その状況については、既に山田洋教授による詳細な議論、検討が行われている。⁽³⁾そこでは、ドイツにおいては二つの手法による自然環境の保護が図られているとされている。その二つの手法とは、第一に道路法制における自然保護、第二に自然保護法における各種の規制である。しかし、道路の建設、供用に対して自然環境の保護を図るための方法はこれだけではないだろう。上記の二つの手法に加えて、道路の建設をその内容に含む都市計画文書において、道路と周辺環境の調和を図るという手法をとることもまた可能ではなかろうか。日本においては、道路は多くの場合、都市計画法にいう都市施設として都市計画事業の一環として整備される。ここで、従来日本においては道路、とりわけ幹線道路と沿道あるいは周辺地域の土地利用との調整が十分にされてこなかったという指摘に注目したい。⁽⁴⁾すな

(2) この点も含め、本文中にて述べる道路の状況や道路に関する諸問題については、山田洋著『道路環境の計画法理論』（信山社、2004年）3頁以下参照。

(3) ドイツにおけるこの問題の状況については、前掲(2)に詳しい。

(4) もっとも、道路とその周辺地域との間での土地利用の調整を図る法制度が全く存在していないわけではない。例えば、道路法においては、道路周辺の一定の地域を「沿道区域」に指定し、一定の行為規制等を行うことが予定されている（荏原明則著『公共施設の利用と管理』（日本評論社、1999年）187頁以下）。また、幹線道路の沿道整備に関する法律では、一定の幹線道路を沿道整備道路として指定し、それに「接続する土地の区域で、道路交通騒音により生ずる障害の防止と適正かつ合理的な土地利用の促進を図るため、一体的かつ総合的に市街地を整備することが適切であると認められるものについて」沿道地区計画が定められる（幹線道路の沿道整備に関する法律第9条）。しかし、この計画自体は沿道整備道路の存在を前提とするため、本稿の考察対象である新規の道路建設の規制及びそのための土地利用のためのものではないことには注意を要する。また、山田洋教授は前掲(2)119頁において「生活道路はともかく幹線道路については、周辺の環境や土地利用と調和した道路のあり方を考えるという意識が

海岸地域における新規道路建設の制限

わち、道路の建設、供用といった事業と道路周辺の土地利用との間の調整という発想自体が日本においては立ち遅れているとはいえないか。さらに、都市計画区域外では、そもそも道路と沿道の土地利用との間の調整という法的前提自体が欠けているとの指摘もなされている。⁽⁵⁾このような状況下において、それでもなお都市計画のような土地利用計画によって道路と環境との調和を図るとするならば、それは都市計画を以下のように利用することにより可能となると考えられよう。それは第一に、道路を建設する場所について、可能な限り周辺への影響の少ない地域に新規の道路の路線を決定するという方法である。そして第二に、道路の供用開始後に道路の周辺の土地に発生する様々な障害を避けるため、道路、とりわけ障害の発生する可能性の高い道路の周辺の土地には、事前に土地利用計画により土地利用規制をかけ、発生してしまった障害による被害の拡大を未然に防止する方法である。そして第三に、道路と環境との摩擦が生じてしまった場合には、当該道路の廃止をしないのであれば、道路の供用に起因する周辺の土地における障害を少なくするための土地利用を、土地利用計画で誘導するという方法が考えられる。

こうした土地利用計画の利用方法の中で、将来における障害発生防止という観点を重視するならば、第一の手法が効果的であることは言うまでもない。このことを自然環境の保護という面からみれば、道路を建設することにより周辺の自然環境へ多大な影響が及ぼされるような場所には道路の路線をそもそも決定しない、ということになる。このような考え方を現実のものとした一つの例が、フランス都市計画法典第L.146-7条における新規道路の建設禁止の規定である。そこで本稿では、このフランス都市計画法典の条文を素材に、道路の建設、供用と土地利用の

希薄となっていたことは否定できない」と述べ、生活道路と幹線道路をひとまず分けつつも、結局、「現在もなお、道路に関する基本法たる道路法の中に、地域や周辺環境への配慮がほとんど登場しない」と指摘している。

(5) 前掲(2)116頁以下。

あり方との関係について考察を試みることにしたい。

1 海岸法と都市計画法典第 L.146-7 条の概要

本稿にて取り扱うフランス都市計画法典第 L.146-7 条は都市計画法典 (Code de l'urbanisme) の中に存在している。その意味で、第 L.146-7 条は都市計画法典の一部であることに疑いはない。他方で、第 L.146-7 条を含む 1986 年 1 月 3 日の法律第 86-2 号は「海岸法」(Loi littoral) と称されている。つまり、海岸法は都市計画法典とは別個に成立したものであり、現在、その一部が都市計画法典に組み込まれている。そうであるがゆえに、本稿ではまず第 L.146-7 条についての考察の前提となる海岸法について、若干の言及をしておくこととしたい。⁽⁶⁾

まず、海岸法が適用されるのは海、海洋、塩湖、1000 ha 以上の面積を有する内水面の沿岸に存在する全てのコミューンとされている。⁽⁷⁾ また、同法の適用を受けるコミューンにおいては、そのコミューンの全域がこの法律の規定に服する。コミューンの領域内で水面から遠く離れている場所でも同様である。そして海岸法は、同法の規定が適用される地域に

(6) 本文中にて指摘したとおり、1986年1月3日の法律第86-2号である「海岸法」(Loi littoral) は現在、その一部が都市計画法典に組み込まれている。この点につき、フランスの都市計画法典そのものに関する先行業績については拙著「空港周辺の騒音地域における計画的な土地利用のあり方に関する一考察 (一)」神戸学院法学第35巻第4号133頁等にて紹介させていただいており、都市計画法典に関する本稿における理解もこれらの先行業績に負っている。また、海岸法そのものについても滝沢正「海岸——海岸の整備、保護および利用に関する一九八六年一月三日の法律第二号」(日仏法学第15巻92頁)、多賀谷一照「フランスのマリーナ法制・沿岸域整備法制」(成田頼明、西谷剛編『海と川をめぐる法律問題』(河中自治振興財団、1996年) 111頁。) 等で、本邦においても既に解説がなされている。本稿における海岸法の理解も、これらの先行研究の成果に負うところが大きい。

(7) 河口や三角州のコミューンは、コンセイユ・デタによるデクレにより、海岸法が適用されるようになる。

海岸地域における新規道路建設の制限

において市街地化がなされようとする場合のいくつかの原則を定めている。それらは、連続した市街地化の拡張、特徴的な陸上及び海上の空間等の保護、岸辺から100mの沿岸帯における開発の禁止等である⁽⁸⁾。こうした原則を見る限りでは、海岸法は海岸地域の開発を抑制する趣旨であるように解することもできよう。もっとも、海岸法の適用をうける地域、すなわち海岸という場所は海運、農業、工業、観光、居住といった多種多様な人間の活動に用いられる場所であるため、この法律の規定は、海岸の保護と開発との間の調整を容易にするために作られているとも評されている⁽⁹⁾。つまり、海岸法それ自体は、海岸地域における開発を抑制するためだけの法律ではないといえよう⁽¹⁰⁾。

では、ここで改めて第L.146-7条についてみると、同条は以下のよう

(8) 本文中で示した海岸法における原則について、都市計画法典は以下のように規定している。市街地の拡張は、既存の人口密集地または村落と連続して、あるいは自然環境と一体化してなされる(都市計画法典第L.146-4条I)。都市計画文書は、市街地化された、あるいは市街地化される空間の収容量を定めなければならない。また、それらは市街地化の断絶としての性質を有する自然空間も定めなければならない(同法典第L.146-2条)。都市計画文書は、海岸の自然的あるいは文化的遺産として顕著な、あるいは特徴的な陸上及び海上の空間、景勝地及び景観や、生物学的均衡の維持に必要な環境を保護する(同法典第L.146-6条)。岸辺から100mの沿岸帯においては、市街地化された空間以外での建築あるいは施設の設置は禁止される。ただし、この禁止は、公役務あるいは水の直近にあることを要求する経済活動に必要な建築あるいは施設の設置については、適用されない(同法典第L.146-4条III)。他方、本文中にて後述するように、第L.146-7条はその例外として、100mの沿岸帯での道路の維持・管理は、既に市街地化されている区域であるか、公役務あるいは水の直近にあることを要求する経済活動に必要な場合には、可能となると定めており(同旨の指摘として、成田・西谷編前掲(6)118頁。)、この第L.146-7条における例外は、同法典第L.146-4条IIIと関連しているとも考えられる。

(9) Henri Jacquot et François Priet, *Droit de L'urbanisme*, 3^e éd., DALLOZ, 1998, pp. 242.

(10) Gérard PARDINI, *La protection du littoral*, MB FORMATION, 2004, pp. 38.

な規定を置いている。同条はまず、海岸地域における新規道路の開設については同条の規定が適用されるとした上で、一、新規の通過道路 (routes de transit) は、浜辺から少なくとも 2000 m の距離を置いて指定される。ただし、この規定は内水面の岸辺に対しては適用されない。二、砂浜、沿岸州、砂丘、崖地での新規道路の開設は、禁止される。三、地域の通路としての新規道路 (nouvelles routes de desserte locale) は浜辺に、または浜辺に沿って設置することはできない。これらの規制は、海岸地域に新規に道路を開設する際の規制ということができる。もっとも、これらの規制は絶対的なものではなく、例外が認められている。その例外とは以下のような場合である。一、場所の形状あるいは島であることに起因するやむを得ない状況には、適用されない。そのような場合には自然・景観・風景に関する権限を有する県の委員会は、新規道路の設置による自然に対する影響について諮問を受ける。二、その他、第 L.146-4 条に定める沿岸帯における道路の整備は、市街地化された空間において、またはその道路が公役務あるいは水の直近にあることを要求する経済活動に必要である場合には、可能となる。

こうした第 L.146-7 条の規定からは、以下のような特徴が看取し得る。まず第一に、新規道路の実現を規制あるいは禁止することが、海岸地域の自然環境の保護のための一つの手法であると認識しているとみることができる。この点に関しては海岸法の立法時に概ね以下のような議論がなされていることが確認できる。すなわち、新規道路の敷設の規制は、海岸の空間の保護や整備の手法としては有効ではあるが、それは間接的なものである。何故かという、道路の新規開設自体、海岸の空間に人工的に手を加える整備行為であるので、海岸の空間の保護のためには、道路が存在しない事こそ本来であれば重要である。さらに、海岸に沿った道路の設置の禁止は同時に、設置されればそこを走るはずである自動車交通を禁止することにもなる。そうして海岸に沿って道路を設置させず、それにより海岸を自動車が通行できなくすることにより、海岸が本

海岸地域における新規道路建設の制限

来の自然のままの状態であることが確保され、同時に、そうした状態を危険に曝すような開発行為のための資材の搬入を防ぐことにもなる。海岸の保護にとって有効ではあるが間接的だというのは、このような理由⁽¹¹⁾による。つまり、同条に定める新規道路開設の制限は、海岸地域の環境、とりわけ自然環境に対する道路建設そのものによる被害と、建設された道路が供用されることによる被害の双方を防ぐための手段として認識されているといえよう。この第L.146-7条における新規の通過道路の開設の規制を計画的な土地利用という側面からみるならば、これは「新規の道路用地として土地を利用しない」という意味での土地利用規制とみることが可能であろう。

そして第二に、第L.146-7条をみるに、この規定は新規に建設される道路を二種類に分けて、そのそれぞれについて内容の異なる規制を置いている。すなわち、道路を通過道路と地域的通路に分け、規制の態様を変えている点も同条の特徴といえよう。このように道路を二種類に分ける考え方によれば、通過するための交通、すなわち通過道路については海岸に近接する地域の土地利用を制限することで、そうした地域に通過道路を開設させないようにしながらも道路網の整備に努めるとともに、海岸地域の地域的通路としての交通は、浜辺と平行して、あるいは浜辺に近接して開設することを最大限避けるように誘導するよう努めることとされている⁽¹²⁾。この考え方は、ほぼそのまま現在の第L.146-7条に踏襲されているとみることができる。しかし他方、そもそも道路を通過道路と地域的通路に分類することの意義は何か。前述のように海岸の空間の保護のためには道路が存在しない事こそ重要であるとするなら、通過道路と地域的通路をわざわざ分けて考える必要性は小さいだろう。すると、

(11) J.O., Documents parlementaires, Assemblée Nationale, No.2947, 1985. pp. 4.

(12) Loic PRIEUR, La loi Littoral, La Lettre du Cadre Territorial, 2002, pp. 140.

このように道路を二種類に分けることにどのような意義を意義を見出すことができようか。この点は後に検討する。

第三に、前述のように第L.146-7条は、市街地化された空間には適用されない。それゆえ、この例外にとっては「市街地化された空間」という概念が重要となる。しかし、この概念について同法典の規定による定義はなされていない。ここで、都市計画法典第L.146-7条Iが既存の人口密集地または村落と連続した市街地の拡張を原則としていること、及び同法典第L.146-2条が「市街地化の断絶」を都市計画文書に定めるとしていることからすれば、「市街地化の断絶」があれば、その先はもはや「市街地化されていない空間」となり、第L.146-7条に定める規制を受けることになるといえよう。もっとも、この「市街地化された空間」及び「市街地化の断絶」という概念については、本稿にて検討の対象とする第L.146-7条のみならず、都市計画法典の他の諸規定にとっても重要な概念となるので、本稿での詳細な検討は避けること⁽¹³⁾としたい。

2 裁判例にみる都市計画法典第L.146-7条の適用

それでは次に、第L.146-7条の適用が問題となった裁判例を以下に紹介し、同条の検討の一助とすることにした。

まず、新規道路の開設は浜辺から少なくとも2000mの距離を置かなければならないという、距離制限に関する裁判例をみることにしたい。コンセイユ・デタは1995年3月10日の判決で、海岸地域における新規道路の建設予定をその内容に含むコミューンのP.O.S.（当時）を承認するコミューン議会の議決の取り消し等が争われた事案について、その道路の重要性に言及しつつも、浜辺から2000m未満の場所に道路予定地

(13) 例えば、「市街地の断絶」はどのような基準で判断されるか。一つの仮説としては、「建築や施設の整備がなされていない空間」（市街地化→未市街地化）あるいは「緑地の断絶がみられる空間」（未市街地化→市街地化）の存在を基準にすることが考えられる。

が位置しているため、計画された道路が都市計画法典第L.146-7条に適合していないと判断した。⁽¹⁴⁾ さらに1996年10月4日のコンセイユ・デタの判決では、この距離制限と、その例外となる「場所の形状……に起因するやむを得ない状況」という要件について、以下のように判示した。すなわち、「新規の通過道路の開設は、その設置が場所の形状によりやむをえないということではなければ、岸辺との関係で2000m以上離れて設置しなければならない」という原則を示した後、この事件においては「迂回路を考慮した計画は、新規道路がその一部で、ランスの河口の岸辺から2000m未満の場所を通過することを定めている」こと、「空港は市街地の北西に位置し、その建物とそのコミュニケーション（の市街地）の間には、市街地化されつつある地域が存在しているが、その空港の存在により、（新規道路の開設が）場所の形状によりやむをえないということにはならない」こと、更に「廃止された鉄道の路線を通り、市街地の西側に至る他の選択可能なルートは、当初は確保されていた」ことを指摘し、「こうした条件においては（新規道路の開設は）……、場所の形状によりやむをえないということにより正当化されない」という結論を下した。⁽¹⁵⁾ これらの裁判例をみると、この浜辺から2000mという距離制限は、ある程度厳格に運用されていると考えられる。

次に第L.146-7条にいう「新規道路」とはいかなる道路のことをいうのか、この点についても争点となった裁判がある。1996年8月21日のコンセイユ・デタの判決では、既存の道路をアスファルトで舗装する工事について、以下のように判示している。「既に開発されている石切場と国道5号線を結ぶ農道（chemin rural）のアスファルト舗装工事は、第

(14) C.E. 10 mars 1995, Union départementale pour la sauvegarde de la vie, de la nature et de l'environnement dans la Var (UCVN83), No. 128.290, Lebon p.127.

(15) C.E. 4 octobre 1996, Association défense et protection de l'environnement de Pleurtuit et Association génération Émeraude, No. 159.456, Lebon p. 382.

L.146-7条に定める新規の通過道路の開設に相当しない。それはトラックの通過により舞い上がる粉塵に起因する汚染を減少させるためのものであり、関係する道路の性質や利用方法の変更を目的としない保全あるいは保守の業務と分析される⁽¹⁶⁾。また、2001年12月10日のコンセイユ・デタの判決においては、全長133kmの高速道路の一部の区間で緊急停車帯を増設し、一部の区間で既存の車線を倍にする工事につき、それらを第L.146-7条に定める新規の通過道路あるいは地域の通路としての新規道路の創設には該当しないとしている⁽¹⁷⁾。この二つの判決からすれば、第L.146-7条に定める「新規道路」の概念は、既存の道路の再整備事業はこれに含まず、全く新たな道路の建設を意味しているとみることができる。

続いて、第L.146-7条の例外に関する判例についてみておきたい。まず、場所の形状に起因する例外については、どのような形状であれば、同条の適用が除外されるのだろうか。ここで、道路の建設のために使用しうる唯一の空間が、丘陵と海との間にあるという場合の新規道路の建設につき、モンペリエの行政裁判所は1988年5月13日の判決で、問題となっている空間が上記のような地形であることと、その空間が既に市街地化されていることを理由に、第L.146-7条に定める新規道路の建設禁止に該当しないと判断した⁽¹⁸⁾。このモンペリエの行政裁判所の判決に対しては控訴がなされ、後に1996年12月30日のコンセイユ・デタの判決では、以下のように述べて、やはり第L.146-7条に定める新規道路の建設禁止に該当しないと判断した。すなわち、「サン・クレール山 (mont Saint-Clair) とタウ湖 (étang de Thau) の間に位置するその地域については、

(16) C.E. 21 août 1996, Assoc. des riverains des bois de Rys et de la Malardière, No.144.802, Lebon T. p.1203.

(17) C.E. 10 décembre 2001, Cne de Queven, No.218.331.

(18) T.A. Montpellier 13 mai 1988, Société de protection de la nature de Sète-Frontignan-Balaruc.

海岸地域における新規道路建設の制限

非常に市街地化されているという特色と地形的な拘束を考慮して……，
タウ池に沿った周回道路の実現は第L.146-7条第5項，第6項の規定の
範囲に入っている⁽¹⁹⁾。これに対し，前述の1996年10月4日コンセイユ・
デタ判決においては，空港と市街地化されつつある地域が存在してい
ても，場所の形状によりやむをえないということにはならないとの判断が
されている。これらの判決からは，場所の形状はまさにその場所により
様々であるので，基本的には個別の事情を考慮した判断となっていると
いうことができよう。

また，都市計画法典第L.146-8条第1項も，第L.146-7条の例外を定
めている。同条は，「海上および航空の安全，国防，市民の安全に必要な
新しい道路および工作物の設置，建設，整備並びに空港およびレジャ
ーボート用の港を除く港湾の公役務の運行に必要なそれらは，その立地
が絶対的な技術的必要に対応するとき」には，第L.146-7条は適用され
ないと規定している。この第L.146-8条第1項をめぐる争われた事件
の判決として，1999年12月29日のコンセイユ・デタの判決がある。この
事件はシェルブールの市街地の東を迂回し，シェルブールの商業港と国
道とを結ぶ（道路の建設をその内容に含む）計画について争われたもの
であるが，コンセイユ・デタは以下のような理由で第L.146-7条違反の
主張を退けた。すなわち，「(その計画は) 英仏海峡を通じての海運の発
展という点で，港湾の公役務の運営に必要な」なり，「海岸に近接して
いるその位置決定は，……港と連絡すべき必要性に対応している」とい
うものである⁽²⁰⁾。また，この例外に該当する場合の県の委員会に対する新
規道路の設置による自然に対する影響についての諮問についても，裁判
で争われたことがあり，県の委員会への諮問を欠いた場合には違法とな

(19) C.E. 30 décembre 1996, Société de protection de la nature de Sète-Frontignan-Balaruc, No.102.023, Lebon p.512.

(20) C.E. 29 décembre 1999, M. et Mme Mautalent, No.197.720 et 197.781, Lebon T. p.1065

ると判断された。⁽²¹⁾

3 都市計画法典第L.146-7条の検討

次に、これら都市計画法典第L.146-7条の適用に際して提起された諸裁判例を概観した上で、同条の適用にあたっての特徴について検討することとしたい。

まず、条文上で明確にされている規制の基準については、裁判所は比較的厳格な判断をしていると考えられる。例えば、2000mの距離制限については、この距離を厳格に適用している裁判例があることは、既に述べた通りである。さらに、県の委員会への諮問という手続を欠いた場合には、手続違背となるとされている。⁽²²⁾これらの裁判例からすると、海岸法第L.146-7条が具体的かつ明確に示している基準については、一応、厳格に適用されると考えることができよう。

これに対し、「新規道路」の定義や「場所の形状に起因する拘束」のような、条文上曖昧といえる基準についてはどうだろうか。例えば、「新規道路」の定義について争われた1996年8月21日及び2001年12月10日のコンセイユ・デタの判決をみると、そこではどのような道路の工事が行われるのかといった個別の事情が考慮された上で、判断がなされている。こうした判断の手法についての評価は後述するが、ここではまず、

(21) サン・クロワ湖 (lac de Sainte-Croix) 沿岸にポンプ施設と、そのポンプ施設へと通じる道路を設置する公益性宣言についてのアレテが争われた1992年6月15日のコンセイユ・デタの判決では、以下のように述べて争われているアレテが取り消された。「その道路は、たとえ既存の道路の一部を利用したとしても、その性質及び用途を考慮すれば、サン・クロワ湖の岸辺に沿った地域的通路としての新規道路とみなされる」。「争われているアレテが出される以前に、県景勝地委員会（当時）は諮問を受けていない」。「このアレテは公益性宣言の部分について分割することもできず、結果、違法な手続によるものとなる」。(C.E. 15 juin 1992, Sté du canal de Provence, No. 132.426, Lebon p.235.)

(22) 前掲(21)参照。

海岸地域における新規道路建設の制限

上記各判決をみるに、裁判所は「新規道路」に該当する場合とは既存の道路や施設等のない場所に全く新しい道路を設置する場合に限定しているとみることが可能である。ところが、「新規道路」をこのように限定してしまうと、例えば、従来は単なる「地域的通路」にすぎなかった道路を「通過道路」とするために拡張する場合には、通過道路の新規開設とみなされなくなる可能性がある。すると、通過道路を建設しようとする際にまず地域的通路としての道路を建設し、後にそれを通過道路としても利用できるように改修するという手法をとることで、第L.146-7条に定める浜辺から2000mという距離制限の適用を回避できることになってしまうのではないかという疑問が出てくる。他方、場所の形状に起因する例外については、1996年12月30日のコンセイユ・デタの判決にみられるように地形や市街地化の状況など当該地域の事情が考慮されている。このように、条文上曖昧といえる基準について裁判所は、その解釈・適用の結果はひとまずおくが、当該地域の事情や整備事業の内容など個別の事情や特殊性を考慮して、結論を出しているといえる。

では何故、裁判所は、このように当該地域の事情や整備事業の内容など個別の事情や特殊性を考慮して判断しているのか。この点については、海岸法それ自体が有する性質と関連づけて考えることができよう。既に見たように、海岸法それ自体は、海岸地域における開発を抑制するための法律ではない。この点、海岸法は海岸の保護と利用あるいは開発との調和を目指す法律であるとの指摘もなされている。⁽²³⁾ 換言すると海岸法は、この二つの相反する方針の均衡あるいは調和をとること目的として⁽²⁴⁾いるとみることができる。そのように考えれば、都市計画法典第

(23) 滝沢著前掲(6)92頁。

(24) 亘理格教授はフランス行政法学全般を貫く特徴として、「2つないし複数の法原理や視点間の対立や拮抗関係の中から妥当な『均衡』点を見いだすことにより、本質的な問題解決に繋げていこうとする思考方法があるのではないかと指摘している（亘理格「フランス行政法研究の意義と展望」ジュリスト1396号（2010年）80頁。）。この指摘に従えば、本文中で述

L.146-7条の適用に際して提起された裁判において、裁判所がこの二つの方針のよりよい均衡あるいは調和のために、問題となっている海岸地域の事情や特殊性、整備事業の内容などを考慮して個別具体的に判断をすることは、手法としては望ましい手法といえよう。⁽²⁵⁾換言すると、フランスにおける海岸は全長約7000 kmにも及び、⁽²⁶⁾またそれら海岸の状況は多種多様であるのだから、海岸の保護と利用あるいは開発との調和を図るためには、それぞれの海岸地域の個別の事情を十分に考慮することが必要である。そこで、そうした考慮は条文上曖昧さの残る条文の解釈・適用の場面においてなされることになる。ただし、こうした考慮の結果が須く海岸地域の「保護」ということになるわけではない。こうした個別具体的な判断の結果、海岸地域の保護よりも開発を優先させる方向で調和をとることもなされうる。⁽²⁷⁾そして他方で、繰り返しになるが、条文

べる海岸の「保護」と「利用あるいは開発」とはまさに対立する2つの視点であるということができよう。加えて、海岸法は単に海岸の保護と利用あるいは開発といった相反する方針に留まらず、それらの中でも、さらにいくつもの事項を並び立たせ、調和させようとしているとも考えられる。例えば、海岸地域の利用あるいは開発の中においても、観光、海岸地域に特有の活動、都市の発展といった複数の事項が存在しており、さらに海岸地域の保護についても、脆弱であるが故に保護の対象となる自然環境の保護もあれば、整備事業の推進に寄与する自然環境の保全といった事項があると考えられる。こう考えると、海岸法は海岸の保護と利用あるいは開発という二つの視点に留まらず、より複数の視点間での均衡、調整を図るものであるとみることも可能ではなかろうか。

(25) 本文中で指摘したものの他に、第L.146-8条第1項には「絶対的な技術的」という、適用に際していささか不明確、曖昧な基準が存在している。これについては、科学技術の水準というものは時代と共に変遷するため、そうした科学技術に基づく基準の内容も同様に変遷することに疑いはない。だとするとこの基準は常に見直しや検討が必要とされるはずだが、実際はどうだろうか。今後、検討を要する。

(26) フランスの海岸線は大陸本土で約5500 km、海外県で約1500 kmとされている (Henri Jacquot et Francois Priet, op. cit. pp.242.)。

(27) もっとも、海岸法は海岸地域の保護と利用あるいは開発との調和につ

海岸地域における新規道路建設の制限

上で明確にされている規制の基準について裁判所が比較的厳格な判断をしているのは、海岸法において「自然資源は無限なものではなく、また一たび景観が破壊されると容易に元に戻らないという観点⁽²⁸⁾」が存在しているからだと考えることもできる。

以上の検討の結果、以下のようにいうことができよう。浜辺から2000 m以内の場所に新規の通過道路を建設するといった、条文上明確な基準により規制がなされている場合は、厳格にその規定は適用される。この点において、同条は海岸地域の自然の状態の「保護」に寄与するものといって良い。もっとも、第L.146-7条には条文上曖昧な基準や例外が存在しており、それらの解釈・適用に際しては事案ごとの個別の事情が考慮され、その結果、海岸地域の利用あるいはそこでの開発行為が認められる場合もある。そこで例えば、全くの新規道路ではなく、既存の道路を利用した整備事業や既に市街地化されている地域における整備事業は、許容されることもある。諸判決にみられるこうした姿勢ともいべきものは、第L.146-7条の適用に際しての、海岸地域の保護と利用あるいは開発という二つの相反する方針の均衡あるいは調和の結果とみることができるだろう。確かに、まだ市街地化されていない、すなわち海岸地域の手つかずの自然の空間に新規の道路を建設することは、それ自体だけでなく道路が供用されることによる影響も含め、海岸地域の自然の空間に負の影響を及ぼすことになるだろう。それを防止するという意味では、第L.146-7条の規定は海岸地域の保護のために適用されるものといえる⁽²⁹⁾。すると、この第L.146-7条の規定は、未だ人間の手により開発がなされていない海岸地域に新規道路を建設させないという点によ

き、「環境保護的傾向が圧倒的となり、同じく海岸という場で公益の実現を目指す経済活動の活性化、雇用維持、エネルギー充足、観光開発、汚水処理施設の設置等との間の調和を、実際にはいささか欠くものとなっている」という指摘がなされている（滝沢著前掲(6)94頁。）。

(28) 滝沢著前掲(6)94頁。

り大きな意義が認められることになるだろう。

他方で、既に市街地化されている場所については、第L.146-7条の例外となり、同条に定める規制を受けることはない。このような例外は、新規の道路に比べて「既存の」市街地や道路に高い優先性を与えるものであるとはいえないか。すると、同条は海岸地域の手つかずの自然の空間の保護にとっては有効であるものの、既存の建築物や施設を海岸地域から減少させることについては必ずしも有効とはいえないと考えられる。さらに言うならば、こうした都市計画法典第L.146-7条だけでは、道路（通過道路）とその周辺地域の土地利用との調整、とりわけ既存の道路におけるそれらについては十分だとはいえない。そう考えると、やはり第L.146-7条の射程範囲は限定されたものと捉えざるを得ない。しかし、同条に定められている規制の基準や、同条の適用にあたっての判断の手法には、やはり海岸の保護と利用あるいは開発との間の調和のあり方を考える上で、一定の意義があるということができよう。

お わ り に

このようなフランス都市計画法典第L.146-7条の検討から、日本における法制度への示唆を得るとしたら、どのような事柄が挙げられようか。まず念頭に置かなければならないのは、日本とフランスの自然環境の違いである。すなわち、フランスの国土に適用される第L.146-7条の規定

(29) もっとも、新規道路の建設を禁止するだけで、本当にその地域の開発が抑制されるかという点については、明確にそれを証明することはおそらく不可能であろう。滝沢正教授の指摘によれば、海岸法それ自体においても「海岸の整備は、他方で海岸の公衆による利用への充当を保護するという積極面でも示される」として、沿岸への自由な接近（ただし、歩行者のみ）や自由で無償の利用が定められている（滝沢著前掲（6）94頁。）。つまり、新規道路の建設がなく、自動車によらないで物資を搬入することにより可能となる程度の小規模の開発行為の規制については、第L.146-7条の射程の範囲外と考える余地もあろう。

を、山が海の近くにまで迫っており、平野に乏しい場所が多いという国土の性質を有する日本にそのまま適用することは、およそ非現実的であり、またおそらく不可能である。日本において浜辺から少なくとも2000mの距離にある場所、とりわけその中でも平野部というのは、現在では自然が残っているような場所でも、将来はまさに市街地化される土地、都市的な土地利用の対象となりうる地域であり、そこに今後、新規の通過道路を一切建設しないというのは、いささか現実性を欠くものといえよう⁽³⁰⁾。また、本文中では詳述を避けたが、「市街地化の断絶」という概念も同様である。日本とフランス、両国の市街地化の状況の違いにより、どの程度の「断絶」があれば連続と続く市街地ではないと判断できるのか。これは国土の広さ、市街地化の歴史的経過などを異にする両国では、やはり同様に考えることはできない。とはいえ、海岸地域において、いまだ開発が行われていない自然環境を保護していくために、それら海岸地域の手つかずの自然の空間に新規の道路を建設することを規制するという発想自体は、日本においても有意義なものといえるのではなかろうか。もっとも、場所の形状によりやむを得ない場合や、市街地化された空間、またはその道路が公役務あるいは水の直近にあることを要求する経済活動に必要である場合のような例外の解釈・適用には十分に注意する必要があるだろう。

そこで、こうした曖昧な基準の解釈・適用にあたっては、海岸の保護

(30) 日本においては海岸法で海岸保全区域を指定できることになっているが、海岸保全区域として指定できる範囲は、「陸地においては満潮時（指定の日の属する年の春分の日における満潮時をいう。）の水際線から、水面においては干潮時（指定の日の属する年の春分の日における干潮時をいう。）の水際線からそれぞれ50メートル」を超えてはならないとされている。これは、第L.146-7条に定める新規道路の建設が禁止される範囲よりもはるかに狭いものであり、第L.146-4条Ⅲに定める沿岸帯にその範囲としては類似していると考えられる。もっとも、第L.146-4条Ⅲに定める沿岸帯における建築あるいは施設の設置の禁止といった規制は、日本の海岸法にはみられないところである。

と利用あるいは開発との間の調和のあり方を考える必要がある。フランスの裁判所はこの点につき、争われている地域の事情や整備事業の内容など個別の事情や特殊性を考慮して判断を下している。前述のように海岸地域の状況は場所により異なるのであるから、このような個別の事情を十分に考慮して判断を下すという判断手法は、日本においても参考となるだろう。もっとも、そうした個別の事情や特殊性の考慮は決して容易ではない。前述のように日本における海岸付近の平野部は多くの場合既に市街地化がなされている上、いまだ自然環境が残っている場所も、そうした自然環境自体が観光地やリゾート地として、保護あるいは保全された利用あるいは開発の対象となっている。とりわけ後者について、そうした観光地やリゾート地のために新たに道路を建設する際に、個別のかつ総合的に諸事情を考慮するとすると、その考慮の困難さは大きいと考えられる。しかし、困難であるからそうした考慮の手法をとらないというのではなく、個別の事情や特殊性を考慮した判断を積み重ねることで、日本における海岸地域における新規道路建設のあり方を模索していくことが、今後、必要となるのではなかろうか。この意味で、フランス都市計画法典第L.146-7条の規定は、限定的ではあるが日本における同様の問題に幾つかの示唆を与えうるものであるといえよう。

※ 本稿は平成22～26年度文部科学省科学研究費補助金（基盤研究(A)「関係性及び連携と連帯に着目した新たな行政観の構築可能性とその具体像に関する研究」・研究代表者 北海道大学亘理格教授）による研究成果の一部である。