法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-05-09

アメリカ土地利用法における一貫性原則の形成(上)

NISHIDA, Kosuke / 西田, 幸介

(出版者 / Publisher)
法学志林協会
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
法学志林 / Review of law and political sciences
(巻 / Volume)
99
(号 / Number)
2
(開始ページ / Start Page)
151
(終了ページ / End Page)
195
(発行年 / Year)
2001-12-20
(URL)
https://doi.org/10.15002/00003509

Hosei University Repository

アメリカ土地利用法における一貫性原則の形成（上）

西田幸介

はじめに
第一章　一貫性要件とその伝統的解釈
第一節　標準二法の成立とその内容
一　標準二法成立史
二　プランニングとゾーニング
三　SZEA――ゾーニングの制度
四　SPEA――マスタープランの制度
五　標準二法におけるマスタープランとゾーニング条例の関係
第二節　ゾーニング条例の司法審査
一　立法的行為と準司法的行為
二　ゾーニング条例の法的性質と司法審査
第三節　標準二法における一貫性要件とコゼスニック判決
第四節　ゾーニング条例の司法的統制と一貫性要件
第二章　一貫性要件とゾーニングの司法審査に関する判例の変容
第一節　チェンジ・ミステイク・ルール
第二節　一貫性要件に関する判例の変容
一　イーブス判決とクリーバー判決
二　オロウネ判決
三　ユーデル判決
第三節　判例におけるプランニングの位置付けの変容
（以上、本号）
第三章　一貫性要件に関する制定法改革
第四章　オレゴン州における一貫性原則の成立
結　語

Hosei University Repository

はじめに

行政計画（法）論において「整合性の原則」というものが語られることがある。これは、「計画間での整合性の確保または調整を要請する原則」と定義されることがあるように、[1] いわば行政計画相互の調和を求める原則であるということができる。制定法上、例えば「市町村が定める都市計画は、基本方針に即したものでなければならない」（都計法一八条の二第四項）あるいは「全国計画以外の国の計画は、国土の利用に関しては、全国計画を基本とするものとする」（国土利用法六条）というようにして定められる。[2]

学説におけるこの原則に対するアプローチは様々であるが、計画それ自体の相互関係の問題として捉えるものと、計画を決定する主体相互の組織法的な調整の問題として捉えるものとがある。前者のアプローチにおいては、計画に対する法律による内容的規制の問題、あるいは（訴訟における）計画の実体的統制の問題、とくに計画に係る裁量権行使の「指針」に関する問題と見るものもあれば、[3]「計画体系」なるものを想定するものもある。[4] 後者のアプローチにおいては、行政主体間あるいは行政機関間の調整手法の点から議論するものや、[5] とりわけ、地方公共団体の、国の計画策定に対する参加権の問題として考察するものもある。[6] もっとも、これらのアプローチは相互に排他的なものではなく、むしろこうした相違こそが整合性の原則の多面性を示しているといえる。

整合性の原則に関して未だ解明されていない課題は多い。例えば、この原則を上述のように定義することができるとしても、それが法的にどのような意味や機能を有しているかということは、現在でも明らかにされていないし、[7] こ

Hosei University Repository

の原則から「計画体系」なるものを想定し、そこで計画相互間に上下関係を語ることができるのかについては、異論の余地のあるところであろうし、計画の実体的統制あるいは裁量権行使の指針に関する問題として認識するならば、裁判所がこの原則に違反する計画を違法と判断する場合の基準の定立が必要になろう。

また、整合性の原則については、組織法的視点からの検討を欠くことができない。というのも、制定法は計画間の調整の問題につき、整合性を確保する手段として、主に行政主体間あるいは行政機関間の調整手法を採用していると考えられているからである。(8)

さらに、整合性の原則についてのこれまでの検討作業は、いずれも個別的な論点からのアプローチに留まるものであって、これを総合的に検討した上での、行政計画論におけるその位置付けの解明がなされているわけではない。この点こそが整合性の原則に関する最大の検討課題であるといえよう。

アメリカ土地利用法においては、この整合性の原則と類似する「一貫性原則」(consistency doctrine) という法原理が広く議論の対象にされている。この原則には、次の三つの意味があるといわれている。(9) 第一に、後に見る、いわゆる「コンプリヘンシブ・プラン」と、ゾーニングなど土地利用規制手段とが一貫していなければならないという意味である。これは、多くの州法において「ゾーニング規制は、コンプリヘンシブ・プランに従っていなければならない」という形で定められている。この規定は「一貫性要件」(consistency requirement) あるいは「コンプリヘンシブ・プラン要件」(comprehensive plan requirement) と呼ばれている。第二の意味は、計画の個々の条項が他の条項と内容的に抵触するものであってはならないというもので、結局は計画の各条項間の調和を求めるものである。これは、内部的一貫性 (internal consistency) と呼ばれる。第三に、地方公共団体 (市・町・村・カウン

Hosei University Repository

ティ・タウンシップ・バラなど)、州および連邦それぞれのレベルの計画が一貫したものでなければならないという意味がある。[10]

アメリカにおいて当初議論の対象とされたのは、第一の意味の一貫性原則である。この意味での一貫性については多くの判例が蓄積されている。第二、第三の意味の一貫性原則は一九七〇年代前後から採用されるようになった成長管理制度(Growth Management System)[11]との関係で議論されることが多い。

本稿は、日本における整合性の原則を総合的に解明するための理論的素材をアメリカ土地利用法における一貫性原則に求めるものである。しかしながら、その検討の対象は、さしあたり、第一の意味での一貫性原則の形成過程に置かれ、第二、第三の意味での一貫性原則についての検討は今後の課題とされる。それは、第一の意味での一貫性原則がアメリカ土地利用法における計画論の中核に据えられていること、そして、その形成過程についての検討が、整合性の原則との相違を含めて一貫性原則の意味内容を明らかにし、その理論的枠組みを知るための作業として有益であることによる。そこで、本稿においては、「一貫性原則」の語を第一の意味に限定して用いる。[12]

アメリカにおいて土地利用規制は基本的に州法の下で地方公共団体によって行われる。したがって、その制度は各州によって異なる。しかし、一般に一九七〇年代前半にオレゴン州最高裁が下した二つの判決が、一貫性原則に関するリーディングケースであると考えられている。そこで本稿においては、この二つの判決において一貫性原則の内容が確定されたと見て、その時点までの制定法、判例法、そして学説の展開につき検討することにする。

もっとも、第一の意味での一貫性原則を理論的素材とすることに限界があることは否めない。というのも、本稿における検討から明らかになるように、日本における整合性の原則が行政計画一般に適用される法原理と考えられてい

Hosei University Repository

るのに対して、アメリカにおける一貫性原則は、土地利用法の分野において、それ独自のものとして語られているものであり、またそれが基本的に、どのようにして地方公共団体によるゾーニング規制の実施をコントロールし、その不備を埋めるかという、いわば政策的な問題意識において議論されてきたものであるからである。このため、アメリカの他の法分野における同様の概念との比較検討を行う必要があるが、これについても今後の課題としたい。

本稿ではまず、右に見た「一貫性要件」が各州において広く規定されるようになる一九二〇年代から、初期における解釈が確定される一九五〇年代半ばまでの制度と判例について見る（第一章）。そしてこれに続けて、一九六〇年代以降、この伝統的な枠組みと解釈がどのように変容し、また、一貫性原則がどのようにして形成されたのかについて論じる（第二章〜第四章）。

（1）芝池義一『行政法総論講義』二三五頁（一九九九年、第三版増補、有斐閣）、宮田三郎『行政法総論』三三〇頁（一九九七年、信山社）。

（2）西谷剛は、このような規定を計画相互の関係を定めた「相互関係規定」あるいは「計画間調整規定」と呼んでいる（同「行政計画の分類と体系について」自治研究五五巻三号三六頁以下・五一頁以下（一九七九年）、同「マスタープラン」塩野宏先生古稀記念『行政法の発展と変革（下）』七六一頁以下（二〇〇一年、有斐閣）参照）。

（3）芝池義一「行政計画」雄川一朗・塩野宏・園部逸夫（編）『現代行政法大系二　行政過程』三三三頁以下・三四八頁以下（一九八四年、有斐閣）、同・前掲注（1）二三五頁以下、見上崇洋「都市計画の二段階構造と計画の実体的統制について――フランスの都市計画法改正論議との関連で――」同『行政計画の法的統制』三七九頁以下（一九九六年、信山社）（初出は一九九五年）、同「フランスにおける基本計画と行政訴訟」同書二七五頁以下（初出は一九八七年）など。

（4）遠藤博也・阿部泰隆（編）『講義行政法1（総論）』二八六頁以下（乙部哲郎執筆）（一九八四年、青林書院）、西谷剛『計画行政の課題と展望』一一八頁以下、二四七頁以下（一九七一年、第一法規）、宮田三郎『行政計画法』一三五頁以下（一九八四年、ぎょうせ

Hosei University Repository

い）など。なお、藤田宙靖「西ドイツの国土整備計画法制――都市的土地利用と農村的土地利用との調整を中心として――」同『西ドイツの土地法と日本の土地法』二六頁以下（一九八八年、創文社）も参照。

(5) 大橋洋一「計画間調整の法理――自治体計画策定権限の憲法保障を中心として――」同『現代行政の行為形式論』二五一頁以下（一九九三年、弘文堂）（初出は一九九二～九三年）、同「国土整備と法」同『対話型行政法学の創造』八二頁以下（一九九九年、弘文堂）（初出は一九九七年）、塩野宏「国土開発」同ほか（著）『未来社会と法』一一八頁以下・二四四頁以下（一九七六年、筑摩書房）など。

(6) 宮田・前掲注（4）一六九頁以下、成田頼明「国土計画と地方自治――若干の法律問題」同『土地政策と法』三一頁以下（一九八九年、弘文堂）（初出は一九六九年）など。

(7) 藤田宙靖『行政法Ⅰ（総論）』三一三頁以下（二〇〇〇年、第三版再訂版、青林書院）、宮田三郎「行政計画」法学教室二三六号一九頁以下・二一頁（一九九九年）参照。

(8) この点については、さしあり、前掲注（5）に掲げた諸文献参照。

(9) *See* Donald G. Hagman & Julian Conrad Juergensmeyer, Urban Planning and Land Development Control Law § 2.13 (2nd ed. 1986); Julian Conrad Juergensmeyer & Thomas E. Roberts, Land Use Planning and Control Law § 2.13 (1998).

(10) なお、一貫性原則は、コモン・ローにおいて存在したものではなく、制定法および判例法の被造物（creature）であるといわれる（Hagman & Juergensmeyer, *id.* at 33, Juergensmeyer & Roberts, *id.* at 35）。

(11) 成長管理制度は、一九六〇年代以降において諸州で、州法によってあるいは地方公共団体の条例によって採用された制度で、多様な側面を有しているが、主として地方公共団体が実施するもので、都市の成長と発展の速度と程度を規制しようとする、土地利用規制プログラムであり（*See* Hagman & Juergensmeyer, *id.* at 259; Quintin Johnstone, *Government Control of Urban Land Use: A Comprehensive Major Program Analysis*, 31 N. Y. L. Sch. L. Rev. 373, 416–417 (1994)）、開発の時期（timing）と位相（phasing）に関する規制を含む制度であるといわれる（Daniel R. Mandelker, Land Use Law 421 (4th.1997)）。この制度が採用された背景には、伝統的なゾーニングは、将来の時点で開発の認められる地域を示すものであって、開発の時期と位相を規制するものではなく、より効果的に都市の成長を管理することができないという問題意識があったといわれている（*Id.*）。なお成長管理制度が採用された社会的背景やその展開過程については、五十嵐敬喜・福川裕一・野口和雄『都市計画の日米比較――『成長管理政策』を中心に――』（一九九四年、第一住宅建設協会）、大野輝之・レイコ＝エバンズ『都市開発を考える』（一九九二年、岩波書店）、大野輝之『現代アメリカ都

Hosei University Repository

市計画――土地利用規制の静かな革命――』（一九九七年、学芸出版社）、原田純孝ほか（編）『現代の都市法』四八〇頁以下〔渡辺卓美執筆〕（一九九三年、東京大学出版会）、福川裕一『ゾーニングとマスタープラン』（一九九七年、学芸出版社）が詳しい。*See also* Douglas R. Porter et al., Profiles in Growth Management (1996).

(12) アメリカ土地利用法でも、何らの限定なく"consistency"という文言が用いられる場合、この第一の意味を示すのが通例である。

第一章　一貫性要件とその伝統的解釈

本章は、一九二〇年代以降、五〇年代までの時期における、一貫性要件に関する制度と判例について検討することを目的としている。

そこでまず、一九二〇年代に連邦商務省によって作成され、諸州において近代的な都市計画立法の模範とされた[1]二つのモデル法、すなわち、地方公共団体のゾーニングについての「標準州ゾーニング授権法」(Standard State Zoning Enabling Act, 以下「SZEA」とする）と、地方公共団体のマスタープランなどの制度についての「標準都市計画授権法」(Standard City Planning Enabling Act, 以下「SPEA」とする）（以下、SZEAとSPEAをあわせて「標準二法」という）を検討する。

次に、一九五〇年代までに出された、一貫性要件に関連する判例法理について見る。そして最後に、これらの判例法理が今日までの学説においてどのように評価されているのか述べる。

Hosei University Repository

第一節　標準二法の成立とその内容

一　標準二法成立史

アメリカにおける都市計画の歴史は古く、植民地時代にまで遡ることができる。その後、一九世紀中葉から後半にかけて行われた「公衆衛生改革運動」(Sanitary Reform Movement) や、世紀転換期から二〇世紀初頭の「美しい都市運動」(City Beautiful Movement) などを経て、近代都市計画が確立されるに至る。一九〇九年には、第一回全国都市計画・交通問題会議 (First National Conference on City Planning and the Problems of Congestion) が開催され、この二つの運動の成果が集約された。一九一六年には、ニューヨーク市で、全米で最初の総合的なゾーニングが決定され、ゾーニングの必要性が広く認識されるようになった。そして、一九二一年までに全米の約半数の州において地方公共団体にゾーニングを行う権限を授権する法律が制定された。(2)

こうしたなかで、一九二一年に、当時連邦商務長官であったハーバート・フーバーは、同省内に都市計画・ゾーニング諮問委員会 (Advisory Committee on City Planning and Zoning) を設置し、土地利用に関するモデル法の起草に着手させた。同委員会の委員には、建築家のフレデリック・L・オルムステッド、ニューヨーク市のゾーニングの作成に携わったエドワード・M・バゼット、オハイオ州の法律家であったアルフレッド・ベットマンらが任命されている。(3)

同委員会は、一九二二年にSZEAを、一九二八年にSPEAをそれぞれ公表した。(4) 一九二二年のSZEAは、謄写印刷物の形式で公表されたものであり、一九二三年には改訂版が公にされ、翌年刊行物として出版されている。S

Hosei University Repository

ZEAの最終改訂版は、一九二六年版であり、一部の脚注と条文について改定がなされた（以下、本稿におけるSZEAの引用はこの一九二六年版による）[5]。その後、標準二法は、多くの州で受容され[6]、現在でも諸州の都市計画立法に対して支配的な影響力を有しているとも評価されている[7]。

なお、SPEAが公表される二年前の一九二六年には、連邦最高裁が、後に見るユークリッド判決[8]において、正当な補償なしのゾーニングを合憲と判断している。

二　プランニングとゾーニング

以上のような経緯で標準二法は作成・公表されたが、その後の判例・学説における一貫性要件に関する議論は、「プランニング」と「ゾーニング」の調整に関連して行われた[9]。そこで、標準二法を検討する前提として、プランニングとゾーニングそれぞれの概念とその相互関係について見ておくことにしよう。

一般に判例において、ゾーニングは「地方公共団体の区域をいくつかの地区に分割し、そうして作られた地区ごとに、建物とその構造を利用の性質と程度に応じて規制するもの」とされており、プランニングは「共通の利益を増進するために構想される体系的開発（systematic development）」を意味するものとされている[10]。また、プランニングは「いわば、地方レベルでの物的生活に見られる諸利益と、社会的単位としての地方公共団体の利益との調整を意味」し、それは「政府による土地の保有あるいは土地利用規制を通して行われる」といわれている[11]。そして、「プランニングとゾーニングとは、単一の構想を実現しようとするものであるが、地方公共団体の活動のなかで同一の領域に属するものではな」い。また、「地方公共団体のプランニングはゾーニングを抱合するものであるが、その逆の考

Hosei University Repository

えは正しくない」とされる。[12]

プランニングと、SPEAを模範とする都市計画授権法上のマスタープランとの関係について検討した判例として、ニュージャージー州最高裁のAngermeier v. Borough of Sea Girt, 27 N.J. 298, 142 A.2d 624 (1958) がよく知られている。[13] 裁判所は、次のように判示して、プランニングが、同州法の解釈から、計画委員会によって決定されるマスタープラン[14]に従って行われるべきであるとしている。[15] すなわち、プランニングは「地方公共団体の現状と将来の成長の予測に関する、慎重で総合的な調査と検討に基づき、科学的知見と有意義な経験とを具体化した『マスタープラン』に従って行われる」とする。そして、それは「州が本来有している権限の行使であり、憲法それ自体よりも時間的に先行するもので、この権限は基本的な共通のモラルと物的な需要に仕えるための手段を正当化する根拠である」という。

このように、アメリカにおいてプランニングは、マスタープランの決定過程のみを意味するのではなく、体系的開発全体を意味しており、マスタープランに従って行われるべきものとされている。そして、マスタープランはプランニングの第一段階として位置付けられ、ゾーニングはプランニングの一部をなすものと考えられている。

そこで、こうしたプランニングとゾーニングとの関係が、標準二法とそれを範とする都市計画制度を採用した州の都市計画立法において、十分に貫徹されたか否かが問題になる。以下、標準二法について検討する。

三　SZEA——ゾーニングの制度

SZEAは、地方公共団体が実施するゾーニングに関する制度について定めている。SZEA一条は、地方公共団

Hosei University Repository

体は「地方公共団体の健康、安全、道徳又は一般福祉を増進するために」ゾーニングを行うことができるとしている。一般に「公衆の健康、安全、道徳あるいは一般福祉」の維持・増進、すなわち「公共的な要請」(public needs) がポリスパワーの目的とされるから、[16] 同条は、ゾーニングがポリスパワーの行使として行われることを規定していると考えられている。また、ポリスパワーは、合衆国憲法修正一〇条が「本憲法によって合衆国に委任されず、また各州に対して禁止されなかった権限は、各州それぞれにまたは人民に留保 (reserve) される」[17] として確認しているように、州または人民に留保されている代表的な権限の一つである。[18] したがって、これらの規定によれば、ゾーニングは、州からポリスパワーの委任を受けた地方公共団体によって、州のポリスパワーの行使として行われる。[19] ここでいう地方公共団体には、市、町および村のほか、カウンティやタウンシップなどが含まれる。

SZEA一条は、「地方公共団体の立法機関」(local legislative body) にゾーニングを決定する権限を付与することとしている。ここで、立法機関とは、市議会 (council)、市参事会 (council)、評議会 (Board of Commissioners) や管理委員会 (Board of Supervisors) など、すべての地方公共団体の立法権限を有する機関を含み、条例を制定する立法的権限のほかに、様々な行政的権限を有している。これらの機関は、「地方公共団体の統治機関」(local governing body) とも呼ばれる。そこで、以下においては、用語を統一するために統治機関の語を用いる。

さて、同条は、ゾーニングは「建物その他建造物の高さ、階数及び規模、占有することのできる区画の比率、人口密度並びに商業、工業及び住宅その他の目的に応じた建物、建造物及び土地の配置及び用途を規律し制限すること」を目的とすることとし、さらに「地方公共団体の統治機関は、当該地方公共団体〔の区域〕を、この法律の目的を実現するのに最も適すると認める数、種類及び面積の地区に分割することができる」こととしている (二条)。アメリ

Hosei University Repository

カでは従来から、ゾーニングは、地方公共団体の条例（ordinance）の形式で決定されていたが、同四条は、ゾーニング条例の制定等はそれに関する公聴会が開催された後でなければ効力を有さないこととした。

地方公共団体の統治機関は、ゾーニング委員会を設置しなければならないこととされた（六条）。ゾーニング委員会は、統治機関に対して、地区及びそれに課せられることになる諸規制について勧告を行い、さらに、予備的レポートを作成し、最終レポートの提出に先立って公聴会を開催しなければならないこととされた（同条）。統治機関は、この最終レポートを受領するまでは、自らが主催する公聴会を開催してはならず、また、ゾーニング条例を制定するなどの行為を行ってはならないこととされた（同条）。

ゾーニング規制の内容に関する基準として、ＳＺＥＡ三条は、ゾーニング規制が「コンプリヘンシブ・プランに従っていなければなら」ないこととしている。したがって、裁判所はゾーニング規制がコンプリヘンシブ・プランに従ったものであるかどうかを審査しなければならず、[20] これに違反する場合、当該ゾーニング条例は、「権限逸脱」（ultra vires）にあたり無効になる。[21]

同条に付された脚注によれば、この規定は、ゾーニングの「立案にあたって採られるべき方法についての、実際的見地からの指示であ」り（脚注二一）、「コンプリヘンシブ・プランに従って」という文言は「計画性がなく断片的なゾーニングを予防しようとするものであ」って、「いかなるゾーニングもコンプリヘンシブな検討なしになされるべきではない」（脚注二二）と説明されていた。すなわち、「コンプリヘンシブ・プラン」とは、何らかの機関によって、ゾーニング条例から独立して決定された「プラン」を意味するものではなく、むしろＳＺＥＡは、総合的な検討の下にゾーニング条例が定められるべきことを義務付けたに留まる。[22]

Hosei University Repository

四　SPEA――マスタープランの制度

SPEAが定める事項は多岐に及ぶが、以下においては、一貫性要件に関する議論のなかで、SZEAにいう「コンプリヘンシブ・プラン」と対比されることになるマスタープランに関する諸規定に限定して検討する。なお、アメリカ土地利用法において、単に「プラン」という場合、とくに地方公共団体の土地利用に関する、全てのプランを指すのが一般的である。現在でも、各州の都市計画授権法やゾーニング授権法における用語法は一致しておらず、例えば、コンプリヘンシブ・プランや、マスタープランのほかに、ジェネラル・プラン、シティ・プランなどの名称で呼ばれることがある。以下では、これらを一般的に示す場合、アメリカ土地利用法における用例に従って「プラン」の語を用いることにする。

まず、SPEA二条は、「全ての地方公共団体は、その条例の定めるところにより、当該地方公共団体のプランの作成、決定、改定、範囲の拡大、追加、実現の各権限と任務を有する計画委員会（planning commission）を設置することができる」として、地方公共団体が、計画委員会を設置して、マスタープランの決定を授権することとしている。計画委員会は、①首長、②首長によって指名される当該地方公共団体の行政職員、一名、③地方公共団体の統治機関が指名する議員、一名、④首長が公選の職である場合には首長が、それ以外の場合には地方公共団体の統治機関が計画委員会を設置する条例において指名権限を有するものとして定めた職にある者が指名する者、六名の、合計九名で構成されることとされている（同三条）。

SPEA六条では、「当該地方公共団体の物的な開発に関するマスタープランを作成し決定することは〔計画〕委員会の権限であり任務である。当該プランには、地図、図面、図表及び記述的事項が含まれていなければならならず、

Hosei University Repository

とりわけ、次のような事項を含む当該地区に関する〔計画〕委員会の勧告が示されていなければならない」こととされている。このマスタープランの必要的記載事項は多岐に及ぶが、これには「建物及び敷地の高さ、範囲、容積、位置及び用途を規制するためのゾーニング・プラン」が含まれている。

同条に付された脚注三一は、「本法は、計画委員会は広範かつ総合的な方法で市の開発に関するこれら〔必要的記載事項の〕全ての側面を評価しなければならず、〔地方公共団体の〕政府の他の部門に正当に配分されるべき細かな行政的な任務にそれ自身で関与すべきではないという考え方を前提としている」と述べて、計画委員会が基本的には都市計画に関する大まかな方向性だけを示すことをその任務とすべきであることを明らかにしている。[23] そして、脚注三二は、マスタープランの概念規定は不必要であるとする。すなわち、マスタープランとは「地方公共団体のプランの一般的な基礎となる、開発に関する総合的な枠組みを意味する。明確な概念規定は望ましくないし、必要であるとも思われない。それは、マスタープランが考慮すべき対象事項について定める本条の規定によって明らかにされる」としている。

次に、同条でいう「ゾーニング・プラン」について、脚注三八は、「ゾーニング・プランが定められておらず、ゾーニング委員会も設置されていない場合、計画委員会がゾーニング・プランを作成すべきことになる。ゾーニングは都市計画（city planning）の単なる一側面である。本条は、本法を制定しようとする州においてすでにゾーニング授権法が施行されていることを前提としている」としている。

標準二法の下では、具体的な規制効果を有する「ゾーニング条例」、すでに見たＳＺＥＡ三条の「コンプリヘンシブ・プラン」、そして、ゾーニング・プランを含む「マスタープラン」の三者の相互関係が問題になるが、右に見た

Hosei University Repository

ＳＰＥＡの脚注三八においては、この点についての明確な解答が示されていない。仮に、ＳＺＥＡ脚注二二の趣旨からして、コンプリヘンシブ・プランについては、そもそも独立して決定されることが求められておらず、さらに、ＳＺＥＡにコンプリヘンシブ・プランの内容等に関する規定が置かれていなかったから、それと他の二つとの相互関係が問題にならないと解するにしても、マスタープランとゾーニング条例との相互関係が示されていない。解釈の可能性としては、コンプリヘンシブ・プランとマスタープランとは同一のものとみるか、あるいは、後者が前者の一部をなすものと見るかのいずれかになる。したがって、ＳＺＥＡにおいては、コンプリヘンシブ・プランについての明確な規定が置かれていなかったが、後に公表されたＳＰＥＡがマスタープランについて定めをおくことによって、ＳＺＥＡにおける欠缺が補充されたと見ることもできよう。[24] もっとも、後に見るように、こうした解釈は直ちには採用されなかった。

そこで次に、ＳＰＥＡ上のマスタープランとＳＺＥＡ上のゾーニング条例の関係について、都市計画・ゾーニング諮問委員会の委員であり、後に標準二法の権威ある説明者として広く参照されるバゼットとベットマンの見解を通して見ておくことにしよう。

五　標準二法におけるマスタープランとゾーニング条例の関係

まず、バゼットの見解について見る。彼は、一九三八年に出版した著書の中で、[25]「柔軟なマスタープラン」の必要性を説き、マスタープランの決定に際して地方公共団体の統治機関による関与がなされるべきではないことを主張している。[26] マスタープランの最終的な決定が統治機関によってなされるべきものとすると、それは「融通の利かないも

Hosei University Repository

のになってしまう」。マスタープランは、「計画委員会のためのレファレンス・マップ」なのであって、計画委員会の権限の範囲内にある事項についての「柔軟なプランでなければならない」とし、「計画委員会は、統治機関および諸部局（departments）の助言者（adviser）でなければならないが、〔マスター〕プランはそうではない」という。

彼はまた、SPEAは、マスタープランを計画委員会が決定するものとするだけで、その決定に対する地方公共団体の統治機関の関与について何も定めていないが、このことは次のような理由から正当化されるとする。[27] 第一に、「マスタープランを作成しようとする場合、行政機関あるいは市民からそれについて要望が出される場合があり、また、後に何度も改定されることになるとしても、委員会による決定を義務付けることによって、その価値を向上させることができる。」第二に、統治機関に土地利用に関する決定を行う権限を付与する場合、例えば、ゾーニング条例の場合に求められているように、「しかるべき時期に公聴会を開催するものとす」べきであるが、「マスタープランを最新の状況を勘案したものであるようにするためには、より頻繁な改定が必要であ」る。そうすると、マスタープランが統治機関によって決定されるものとすると「その都度公聴会を開催する必要があることになり、〔統治機関による〕決定を求めることは、硬化を生じさせることにな」る。さらにそればかりか、「マスタープラン自体いかなるものをも規制するものではないから、何の役にも立たないものになってしまう」としている。

次にベットマンのマスタープランに関する見解について見る。彼は、一九四二年に公表した論文の中で、[28] マスタープランが法的効果（legal effect）を持つべきではないと主張している。まず、SPEAにいうマスタープランについて、次のように説明を加えている。[29] すなわち、マスタープランは土地利用を規制しようとするものではないから、標準二法において「マタープランが所有権に対して法的効果をもつことは予定されていない」とする。それは、「長

Hosei University Repository

い期間を通しての、市の区域内での開発に関する、継続的な過程の最初の段階」にあるもので、土地利用に関する詳細な事項について決定を行うものではなく、一般的に、土地利用の配置と程度を示すものであるとする。そして、後続のより詳細な、法的効果を有する立法的手段（legislative step）または執行的手段（executive step）に対する指針としての機能を果たすという。

さらに次のような理由から、彼自身も、マスタープランが法的効果を有さず、一般的な指針にすぎないとする立法政策が適切であると考えることを明らかにしている。[30] 第一に、「マスタープランを策定する過程は、直接的な政治的配慮や、立法行為に結びつけられがちな政治的圧力の影響を受けるべきではない」ことを挙げる。第二に、「任期の短い統治機関のメンバーが〔マスタープランの〕内容に関与することによって生じることの予測される頻繁な変更」は望ましいものではないとし、第三に、ゾーニング条例を制定する「統治機関がマスタープランを決定するものとすれば、法的に見て、相互に対立する権限が同一の機関に与えられることになる」とする。そして、結論としては、「ゾーニング条例は、実際に土地利用規制を行う」ものであって、マスタープランは、「〔ゾーニング条例に含まれることになる〕ゾーニング・マップとゾーニング・テキストの決定に際してその指針となる」[31]のであって、「計画過程の成果は、常に立法過程に結び付けられるべきであるが、計画行為（planning action）はそれ自体土地利用に対して法的効果を有するべきではない」と述べている。[32]

バセット、ベットマンともにその理由付けに若干の相違があるものの、マスタープランの制度のより効果的な運用を期するために、ゾーニング条例とは異なり具体的な規制効果を有しないマスタープランを、地方公共団体の統治機関の決定に係らしめることは不適切であるとしており、いわば、マスタープランに対する「政治」の介入を排除すべ

Hosei University Repository

きであるとしている。ベットマンにおいては、マスタープランがゾーニングに関する指針となるべきであるという認識が示されているものの、「計画行為」に「法的効果」を付与すべきではないことが強調されており、マスタープランとゾーニング条例が法的な意味で上下関係にあるべきではないとしているといえよう。また、ベットマンの主張は、マスタープランがゾーニングの指針になるとしている点にも特色がある。

第二節　ゾーニング条例の司法審査

前節で見たように、一貫性要件に違反するゾーニング条例は権限逸脱にあたり、無効とされるから、「コンプリヘンシブ・プランに従って」という文言をどのように解するにしても、裁判においてゾーニング条例を争う当事者は、当該条例がコンプリヘンシブ・プランに従っておらず無効であることを主張することができる。しかし、一九二〇年代に確立された判例理論は、比較的緩やかな基準をもってゾーニング条例の適法性を推定するものであった。このため、ゾーニング条例を争う者が、一貫性要件違反のみならず、およそゾーニング条例の違法性を攻撃するためには、適法性の推定を覆す必要があった。そこで以下、ゾーニング条例の司法審査について検討する。

一　立法的行為と準司法的行為

ゾーニング条例の司法審査における審査基準は、[33] その決定行為の法的性質によって異なる。地方公共団体の統治機関の行為は、一般に「立法的行為」(legislative action) と、「司法的行為」(judicial action) ないし「準司法的行為」(quasi-judicial action) とに区別される (以下、「準司法的行為」とするとき、司法的行為を含む)。前者の場

Hosei University Repository

合、当該決定の司法審査には後に見るような謙譲的な（deferential）審査基準が採用され、後者の場合、当該行為に対する司法審査には、厳格な（strict）審査基準が適用される。[34]

立法的行為と準司法的行為の文言は、一般にそれぞれ厳密な定義がなされることなく用いられている。今日の判例・裁判例においても比較的広く引用されている「コメント」[35]は、諸州における判例を概観して、それぞれの行為が有する特徴を次の三点にわたって整理している。[36]第一に、準司法的行為は、その効果の及ぶ範囲が狭く、特定の個人あるいは特定の状況に着目するものであるのに対して、立法的行為は、広く一般を対象とするもので、広い範囲に影響を与えるものである。第二に、立法的行為は、一般的なルールあるいは政策の定立に帰着するものであるのに対して、準司法的行為は、一般的なルールあるいは政策を適用するものである。第三に、一般に準司法的行為は過去に向けられた行為であって、既存の法と関連し、現に存する事実に基づいて決定されるものであるのに対して、立法的行為は、将来に向けられたものであり、将来の事件において何が法であるべきかを決定するものであるという。

このように、アメリカにおいて立法的行為は、将来に向けて一般的な拘束力を有する規範を定立する行為として位置付けられているのに対して、準司法的行為は、規範を具体的な事実に適用する行為とされているのである。

二　ゾーニング条例の法的性質と司法審査

伝統的に、学説・判例において、最初のゾーニング条例の制定、つまり第一次的な（original）ゾーニングの決定も、ゾーニング条例の改正、つまりゾーニングの変更（再ゾーニング）も立法的行為であると理解されている。[37]そこで、このように立法的行為に分類されるゾーニング条例の制定および改正にかかる司法審査の基準は、謙譲的な審査

Hosei University Repository

基準となる。

ゾーニング条例の司法審査の基準についての判例理論を確立し、先例としても重要であると考えられるのが合衆国最高裁の Village of Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365, 47 S.Ct. 114 (1926)（ユークリッド判決）である。事案は次の通りである。Xは、オハイオ州ユークリッド村に六八エーカーの土地を所有しており、それを売却するか工業用に開発するつもりであった。ユークリッド村議会は、ゾーニング条例を制定して、当該土地の一部について工業用途を排除する地域指定を行った。そこで、Xはユークリッド村に対して、当該条例は、当該土地の地価を低落させるものであり、合衆国憲法修正一四条に定められているデュープロセスおよび平等の保障、並びにオハイオ州憲法の同様の規定に反し違憲であると主張して、その差止めを求める訴訟を提起した。

この判決は、「この〔ゾーニング〕条例は、そしてすべての同様の法や規制も、公共の福祉を増進するためのポリスパワーの行使として正当化されるというべきである」と判示して、[38] ゾーニング条例による、正当な補償（just compensation）のない土地利用規制を、ポリスパワーの行使として正当化したことで有名であるが、[39] 同時に次のように述べてゾーニング条例の司法審査において謙譲的な審査基準が適用されることを示した判例としてよく知られている。[40]

合衆国最高裁はまず、「もし、ゾーニングが目的としている統治機関による分類（classification）が正当に議決し得る（fairy debatable）ものであれば、統治機関の決定をもって規制を行うことが許容されるべきである」[41]とした。そして、「地方公共団体の議会が、当該条例を制定するにあたって、提示されたすべての理由、すべての他の実質的理由（substantial reason）、あるいは十分な理由（sufficient reason）について検討したのであれば、議会に関わる問題を取扱うのは裁判所の職分（province）ではない。我々は、地方公共団体の条例に示された政策の賢明さ（wis-

Hosei University Repository

dom）あるいは適切さ（good）の問題について何もすることはできない。市民の大部分がそれら〔ゾーニング条例〕に不満なのであれば、頼るべきものは裁判所ではなく、投票用紙である」[42]と述べた。

この判決は、権力分立の原則を根拠として、統治機関による行為が、正当に議決し得るものである場合には適法性の推定（presumption of validity）を受け、条例の妥当性は、司法審査の対象にならないとするものである。このような合衆国最高裁が示したゾーニング条例に対する謙譲的な司法審査の基準の採用を多くの州裁判所が受け入れ、それがより詳細化され、判例法において、謙譲的司法審査に関するルールが形成されることになる。このルールを、ジェロルド・ケイデンは、次のように整理している。[43]

すべての適法性の推定は、ゾーニング条例の適法性に有利なように行われなければならない。[44]ゾーニング条例が合理的であることが、正当に議決し得るものであれば、地方公共団体の統治機関の判断は、支持されるべきである。[45]ゾーニングが不適法であることを、合理的な疑いを超えて（beyond a reasonable doubt）、証明する責任は、しばしば、ゾーニング条例を争う当事者に課せられる。[46]ゾーニングは、それが公共の利益と関連性を有する合理的な（rational/reasonable）、あるいは考えられる（conceivable）基礎なしに行われたものでない限り、支持されなければならない。[47]ゾーニングの決定機関が、当該決定に至る過程で実際にそうした基礎に依拠していたかどうかは無関係である。というのも、裁判官は、立法者の動機を審査するために当該決定を覆い隠しているベールを開くことを禁止されているからである。[48]これらのテストに鑑みると、土地利用規制は、それを争う者が、それが正当に議決し得るものでないこと、すなわち当該規制が一定の合理的な基礎を欠いていることを証明しない限り無効とされることはない。[49]

このように、ゾーニング条例は、その司法審査において、適法性の推定を受け、謙譲的な審査基準の対象になる。

Hosei University Repository

このゾーニング条例の司法審査に関するルールは、「正当な議決可能性のルール」(fairly debatable rule) と呼ばれている。[50]

第三節　標準二法における一貫性要件とコゼスニック判決

標準二法によって提案され、多くの州が受け入れた一貫性要件に関連する諸制度については、一般に一九五七年のニュージャージー州最高裁による Kozesnik v. Township of Montgomery, 24 N.J. 154, 131 A.2d 1 (1957) (コゼスニック判決) が、現在においても妥当する判例理論を示したものであるといわれている。[51] そして、後の学説による一貫性要件の改革に関する諸提案、一部の州における制定法改革と判例法の変化は、すべてコゼスニック判決に対する批判から生じたものであるといえる。そこで以下では、コゼスニック判決について検討する。

事案は次の通りである。ヒルズバラ・タウンシップとモントゴメリー・タウンシップは、採石業を営むことを目論む訴外会社の求めに応じて、それぞれゾーニング条例を改正して、工業地域を創設した。これに対して、近隣の土地所有者らが、両タウンシップによるそれぞれのゾーニング条例改正を争ったのが本件である。この事件は、ヒルズバラおよびモントゴメリーのゾーニング条例がそれぞれ争われた事件であるが、一貫性要件についてのニュージャージー州最高裁の判断は、ヒルズバラのゾーニング条例に関する判示部分に示されている。土地所有者らは、ヒルズバラの条例改正がコンプリヘンシブ・プランに適合しておらず、それゆえ、ゾーニング授権法が定める要件に違反し、権限逸脱にあたると主張している。なお、ニュージャージー州は、標準二法のパターンに従って、まず、一貫性要件を含む、ゾーニング授権法を制定し、次いで都市計画授権法を制定していたが、マスタープランがゾーニング条例の

Hosei University Repository

制定あるいは改正に先立って決定されていなければならないとは定めていなかった。また、ヒルズバラは都市計画授権法に基づくマスタープランを決定していなかった。

ニュージャージー州最高裁は、まず、ゾーニング条例の制定あるいは改正にあたってのマスタープランの要否について検討している。裁判所は、同州が次のような制度を採用していることを確認している。すなわち、同州の都市計画授権法は、計画委員会の設置とマスタープランの策定を認めるという方法を採用しており、ゾーニング授権法は、ゾーニング条例についての勧告を行うことを任務とするゾーニング委員会の設置を定めている。ゾーニング条例の改正は、ゾーニング委員会による勧告を受けた後に行われるものとされ、ゾーニング委員会の代わりに都市計画授権法に基づいて計画委員会が設置されている場合、ゾーニング条例の改正は、その条例案が事前に計画委員会に提出されなければ、その効力を生じないものとされている。そして、これらの点を指摘した上で、しかし、これに対して、同州法は、マスタープランの決定を「ゾーニング行為の前提条件」(prerequisite to zoning action) としているわけではないと判示した。(52)

次に、ゾーニング授権法にいう「コンプリヘンシブ・プラン」と都市計画授権法上の「マスタープラン」との関係について次のように述べている。同州では、まずゾーニング授権法が制定され、ゾーニングの制度が発達し、それを総合化する試みがなされ、その後、将来の開発を目指して、その指針となり、公共施設の場所や宅地分割の規制などに関する条項を含む開発に関するマスタープランについて定める都市計画授権法が制定されたと指摘する。このような経緯からすると、「ゾーニング授権法にいうコンプリヘンシブ・プランが、都市計画授権法のマスタープランと同一のものでなく、マスタープランに関して定められている要件に従う必要のないことは明らか」であって、「ゾーニ

Hosei University Repository

ング〔授権〕法は、このコンプリヘンシブ・プランが、この条例それ自体を離れて、一定の目に見える（physical）形で存在していなければならないと定めているわけではない」とする。[53]

さらに、「コンプリヘンシブ・プラン」の意味について検討している。すなわち、「コンプリヘンシブ・プラン」という文言は、あえて厳密な定義を示すまでもなく、「プラン」は合理的な過程の統合された帰結を意味し、「コンプリヘンシブ」は断片的なアプローチではないことを求めているから、コンプリヘンシブ・プランは物的な諸事実との関連性および制定法に定められている諸目的との関連性に配慮したゾーニング条例において明らかにされるとする。そして、プランは最終的な帰結――ここではゾーニング条例――において容易に明らかにされうるものであって、同州のゾーニング授権法はそれ以上のことを求めているわけではないという。[54]

コゼスニック判決が示した一貫性要件に関する解釈を整理すると、第一に、マスタープランの決定は、ゾーニング条例の制定あるいは改正の前提条件ではないということである。第二に、コンプリヘンシブ・プランは、マスタープランとは同一のものではないとされた。その決定的な理由として指摘されたのがニュージャージー州において都市計画授権法よりもゾーニング授権法の方が時間的に先行して制定されたという事実である。そして、第三にコンプリヘンシブ・プランはゾーニング条例において示されるものであって、一貫性要件はコンプリヘンシブ・プランが独立して決定されていることを義務付けるものではないということである。

以上のように、一貫性要件は、ゾーニング条例が総合的（comprehensive）であることを求めるものと考えられていたのであって、マスタープランないし（ゾーニング条例から独立して決定されている）コンプリヘンシブ・プランなどの、基本的な事項を定めるプランと、より詳細に、かつ具体的な規制効果を伴って、土地利用規制について定

Hosei University Repository

めるゾーニング条例との一貫性を求める規定として解釈されていたわけでない。むしろ、プランは、ゾーニング条例内において発見されるべきものと解されたのであった。こうした理解を「ゾーニング総合性説」と呼ぶことにしよう。そして、マスタープランを決定するか否かも地方公共団体の任意に任されており、さらにそれがコンプリヘンシブ・プランとは異なると解された結果、プランニングが、ゾーニングを含むものであると考えられているのにもかかわらず、[55] プランニングとゾーニングとが切り離され、両者の間の調整を実施しないことを可能にする解釈がとられたのである。

第四節　ゾーニング条例の司法的統制と一貫性要件

従来から、アメリカの学説は、コゼスニック判決に代表される初期の判例に見られるゾーニング総合性説に対して批判的である。一般的には、同判決の結果、地方公共団体の統治機関がゾーニング条例を制定しあるいは改正する際に用いることのできる実体的な基準の存在しない状態になったと評価されているようである。[56]

すなわち、コゼスニック判決で示された解釈は「『合理的な過程』からの逸脱が、ゾーニングの改正過程における不適切な恣意的取扱いを〔裁判において〕主張する根拠となることを示しており、そのため、恣意的なゾーニングの改正に対する一定の防護装置を提供している」ものの、「実際上、ＳＺＥＡが独立したコンプリヘンシブ・プランニングを義務付けているという見解を否定するものである」とするものがある。[57] また、このような解釈では、裁判過程が「ゾーニング条例において示されている事項の中から、コンプリヘンシブなプランまたは政策を『発見する』過程にすぎないものになってしまう」として、[58] ゾーニング条例に対する司法的統制が不十分になることを示唆する見解が

Hosei University Repository

ある。さらに、ユークリッド判決と対比して、ゾーニング条例が、マスタープランの示す基準に適合していることが求められないばかりか、「立法的行為に対する適法性の推定が、多くのゾーニング決定を司法審査から保護している」と指摘するものもある。(59)

以上のような学説はいずれも、一貫性要件によるゾーニング条例の統制、とりわけその司法的統制を目指すものであるといえる。そしてその際に、その後支配的となった、コゼスニック判決において示されたゾーニング総合性説が、ゾーニング条例の司法的統制の実効性ある実現にとって不適切であるとするものである。すなわち、まず、ゾーニング条例に対する適法性の推定によって、そもそもゾーニング条例が、正当に議決し得るものであれば、それが違憲である場合を除いて、裁判所が介入しないので、十分な司法的統制が困難になるということである。そして次に、仮に裁判所による介入が行われる場合であっても、コゼスニック判決におけるような一貫性要件の解釈では、ゾーニング条例が総合的な配慮に基づくものであるか否かのみが問題とされ、しかも、正当な議決可能性のルールが適用されることによって、その違法性についての挙証責任がゾーニング条例を争う者に課せられることになり、その効果的な司法的統制が実現できないということである。

本章で見た、いわば古典的な、一貫性要件とゾーニング条例の司法審査をめぐる解釈を変更し、また制度を改革しようとする試みが、一九六〇年代以降、判例法と制定法それぞれの領域で行われることになる。そこで次章以下において、これらの動向について検討する。

(1)　*See* DAVID L. CALLIES, ROBERT H. FREILICH & THOMAS E. ROBERTS, LAND USE　40 (3d. 1999); RICHARD P. FISHMAN ed., HOU-

Hosei University Repository

SING FOR ALL UNDER LAW 328 (1978); Charles M. Haar, *The Master Plan: An Impermanent Constitution*, 20 LAW & CONTEMP. PROBS. 353 (1955); Leonard M. Nelson, *The Master Plan and Subdivision Control*, 16 ME L. REV. 107 (1964).

(2) *See* JULIAN CONRAD JUERGENSMEYER & THOMAS E. ROBERTS, LAND USE PLANNING AND CONTROL LAW § 2.2-2.5 (1998); 1 ANDERSON'S AMERICAN LAW OF ZONING 9-14 (4th ed. revision by Kenneth H. Yong 1995). 邦語文献としては、大野輝之『現代アメリカ都市計画——土地利用規制の静かな革命——』一二頁以下（一九九七年、学芸出版社）、北原鉄也「アメリカの都市計画（一）」法学論叢一〇八巻六号二二頁以下（一九八一年）が詳しい。

(3) John R. Nolon, *Comprehensive Land Use Planning: Learning How and Where to Grow*, 13 PACE L. REV. 351, 335 n.15 (1993).

(4) *See* FISHMAN ed., *supra* note 1, at 328. この他、標準二法起草の経緯については、EDWARD M. BASSETT, ZONING 20 (1936); DONALD C. HAGMAN, URBAN PLANNING AND LAND DEVELOPMENT CONTROL LAW § 32 (1971); Nolon, *id.* at 335-361; CALLIES, FREILICH & ROBERTS, *supra* note 1, at 39-40 参照。

(5) 以上については、SZEA注記一四による。なお本稿におけるSZEAとSPEAの引用は、THE AMERICAN LAW INSTITUTE, A MODEL LAND DEVELOPMENT CODE (1968) の二一〇頁以下に収められている付録Aおよび付録Bによる。SZEAの条文については、デイビッド・L・キャリーズ（堀田牧太郎訳）『アメリカ土地利用法』（一九九四年、法律文化社）に資料C・1として、脚注を除く全文が英文で掲載されている。また、福川裕一『ゾーニングとマスタープラン』三九頁以下（一九九七年、学芸出版社）は、標準二法について比較的詳細に解説をしており有益である。

(6) フーバーは、SZEAの一九二六版への序文（一九二四年一二月執筆）(citing in JAMES METZENBAUM, THE LAW OF ZONING 303-304 (1930)) において、「その公表から一年以内に、全面的にあるいはその一部をモデルとして、一一州がゾーニング授権法を制定し」、「同様の制定法が、四つの州で制定されようとしており、さらに多くの州がこれに従うことが予測される」と述べている。実際、このモデル法は多くの州において受容されたようであり、一九二六年までに、四三州でこれと同様の授権法が制定されたといわれている (CALLIES, FREILICH & ROBERTS, *supra* note 1, at 39)。また、チャールズ・ハーが一九五五年に公表した論文よれば、この論文を公表した時点でフロリダ州、ミシシッピ州およびワイオミング州を除く全ての州で、SPEAをモデルとして都市計画授権法が制定されたようである (Haar, *supra* note 1, at 353)。

(7) DANIEL R. MANDELKER, LAND USE LAW 81 (4th.1997).

(8) Village of Euclid v. Ambler Realty Co. 272 U.S. 365, 47 S.Ct. 114 (1926).

(9) *See* John W. Howell & David J. Russ, *Planning vs. Zoning: Snyder Decision Changes Rezoning Standards*, 68 F. B. J. 16 (1994).

(10) この概念規定は、ニュージャージー州最高裁の Mansfield & Swett, Inc. v. Town of West Orange, 120 N.J.L. 145, 198 A. 225, 228 (1938) による。

(11) Grosso v. Board of Adjustment of Millburn Township, 61 A.2d 167, 168 (N.J.1948).

(12) Mansfield, *supra* note 10, at 629. *See also* Seligman v. Belknap, 288 Ky. 133, 155 S.W.2d 735, 736 (1941); Forest Construction Co. v. Planning & Zoning Comm'n. of Town of Bethany, 236 A.2d 917, 922 (Conn.1967); Fasano v. Bd. of County Comm'rs. of Washington County, 507 P.2d 23, 27 (Or.1973); Chilil Cooperative Ass'n v. Sundance Mountain Ranches, Inc., 754 P.2d 1211, 1213 (N.M.Ct.App.1988), *cert. denied*. 755 P.2d 605 (N.M.1988).

(13) 本件は、土地所有者が、その所有地の区画分割の認可をバラに命ずるマンデイマスの令状を求めて争った事件である。なお、同州は標準二法をモデルとした都市計画制度を採用している。

(14) *See* 142 A.2d at 628.

(15) *Id*. at 629.

(16) *See* Ambler, *supra* note 8, at 121 (1926).

(17) 合衆国憲法の邦語訳は、宮沢俊義（編）『世界憲法集』二七頁以下〔斎藤貞（訳）〕（一九八三年、第四版、岩波書店）による。

(18) 「ポリスパワー」については、さしあたり、田中英夫『英米法のことば』五二頁以下（一九八六年、有斐閣）、高原賢治「アメリカにおける『警察権能』の理論の展開（一）～（二・完）」国家学会雑誌七四巻九＝一〇号二二頁以下、一一＝一二号一〇頁以下（一九八一年）、寺尾美子「police power と自治体」法学教室一六五号三五頁以下（一九九四年）参照。

(19) この点については、さしあたり、JUERGENSMEYER & ROBERTS, *supra* note 2, at § 3.5 参照。

(20) *See* MANDELKER, *supra* note 7, at § 3.13.

(21) *See* Udell v. Haas, 21 N.Y.2d 463, 288 N.Y.S.2d 888, 235 N.E.2d 897 (1968). *See also* Carmen D. Legato, Comment, *Development in the Search for Workable Standard of Judicial Review of Piecemeal Rezoning*, 295 CATH. U. L. REV. 294, 299 (1975); Nolon, *supra* note 3, at 388–389.

(22) この点については、Charles M. Haar, *In Accordance with Comprehensive Plan*, 68 HARV. L. REV. 1154, 1155–1157 (1955);

Hosei University Repository

Hosei University Repository

Daniel R. Mandelker, *The Role of the Local Comprehensive Plan in Land Use Regulation*, 74 MICH. L. REV. 899, 901–904 (1976) が詳しい。

(23) この趣旨は、SPEA脚注三六においても看取することができる。すなわち、SPEA六条の「位置及び程度の概略」という文言は、「実際に行われる利用や建設に際して必要とされるような正確で詳細な位置あるいは技術的な計画および細目事項をマスタープランに含めるべきであるということを意図しているわけではない」とされている。

(24) *See* Mandelker, *supra* note 22, at 902–904.

(25) EDWARD M. BASSETT, THE MASTER PLAN (1938).

(26) *Id.* at 67–68.

(27) *Id.* at 83–84.

(28) Alfred Bettman, *The Master Plan: Is It an Encumbrance?*, 57 AMERICAN CITY 95 (1942), reprinting in ALFRED BETTMAN, CITY AND REGIOANL PLANNING PARERS 42 (1946). 本稿における引用は、CITY AND REGIOANL PLANNING PARERS による。

(29) *Id.* at 42.

(30) *Id.*

(31) ここでいう、ゾーニング・マップとは、ゾーニング地区を地図で示したものであり、ゾーニング・テキストとはマップにおいて示された個々の地区に適用される規制の内容を示したものである。

(32) Bettman, *supra* note 28, at 43.

(33) アメリカにおけるゾーニング条例の司法審査については、小高剛「アメリカにおける土地利用規制——ゾーニング法理の動向——」今村成和教授退官記念『公法と経済法の諸問題（下）』一〇五頁以下（一九八二年、有斐閣）が有益な視点を提供してくれる。なお、荒秀「アメリカゾーニング訴訟における原告適格」筑波法政二号四五頁以下（一九七九年）も参照。ゾーニング条例の司法審査については、とりわけその司法審査対象性と原告適格が問題になりそうであるが、この点についてもこれら二つの文献で紹介されている。

(34) *See* JUERGENSMEYER & ROBERTS, *supra* note 2, at 793; Jerold S. Kayden, *Land-Use Regulations, Rationality, and Judicial Review: The RAVP In the Nollan Invitation (Part I)*, 23 URB. LAW. 301, 302–9 (1991); Thomas G. Pelham, *Quasi-Judicial Rezonings: A Commentary on the Snyder Decision and the Consistency Requirement*, 9 J. LAND USE & ENVTL. L, 243, 245–248 (1994);

Legato, *supra* note 21, at 298–303. なお、一貫性原則が形成された後のことであるが、フロリダ州最高裁は、準司法的行為に適用される厳格な審査基準について、「コンプリヘンシブ・プランとの厳格な適合性の必要から生じたものである」り、「この文言は、土地利用決定に対する審査において用いられる場合と、いくつかの憲法訴訟において行なわれる厳格な審査の類型として用いられる場合とで、区別されなければならない」と述べている (Bd of County Comm'rs of Brevard County v. Snyder, 627 So.2d 469, 475 (Fla.1993))。

(35) *E.g.* Fasano, 507 P.2d at 27; Snyder v. City of Lakewood, 542 P.2d 371, 376 (Colo.1975); Golden v. City of Overland Park, 584 P.2d 130, 135 (Kan.1978).

(36) Micbael S. Holman, Comment, *Zoning Amendments——The Product of Judicial or Quasi-Judicial Action*, 33 OHIO ST. L. J. 130, 134–136 (1972).

(37) *See e.g.* Kroner v. City of Portland, 240 P. 536, 539 (Or.1925); Donnelly v. City of Fairview Park, 13 Ohio.St.2d 1, 233 N.E.2d 500, 501 (1968). *See also* 8 EUGENE MCQUILLIN, THE LAW OF MUNICIPAL CORPORATIONS § 25.295 at 559 (3d.1949).

(38) 47 S.Ct. at 118.

(39) この点については、高橋一修「アメリカにおける都市環境の保護と財産権」田中英夫（編）『英米法の諸相』三四七頁以下（一九八〇年、東京大学出版会）、寺尾美子「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の保障（一）」法学協会雑誌一〇〇巻二号一七〇頁・三一五頁以下（一九八三年）、同「判批」英米法判例百選七九頁（一九九六年、第三版）など参照。

(40) *See e.g.* Haar, *supra* note 22, at 1154; Kayden, *supra* note 34, at 302–305; Charles L. Siemon, *The Paradox of "In Accordance with a Comprehensive Plan" And Post Hoc Rationalizations : The Need for Efficient and Effective Judicial Review of Land Use Regulations*, 16 STETSON L. REV. 603, 610–611 (1987);

(41) 47 S.Ct. at 118.

(42) *Id.* at 120.

(43) Kayden, *supra* note 34, at 308–9.

(44) *See e.g.* Russeau v. Bldg. Inspector of Framingham, 206 N.E.2d 399, 401 (Mass.1965); La Salle Nat'l Bank v. City of Chicago, 5 Ill.2d 344, 125 N.E.2d 609, 613 (1955).

(45) *See e.g. Montgomery* County Council v. Scrimgeour, 127 A.2d 528, 531 (Md.1956); . La Salle, *id.* at 612–613.

(46) *See* Veterans of Foreign Wars, Post 4264 v. City of Steamboat Springs, 575 P.2d 835, 839–841 (Colo.1978).

Hosei University Repository

Hosei University Repository

(47) *See e.g.* Horwitz v. Town of Waterford, 197 A.2d 636, 637-638 (Conn.1964); Nat'l Merritt, Inc. v. Weist, 41 N.Y.2d 438, 393 N.Y.S.2d 379, 383, 361 N.E.2d 1028, 1031 (N.Y.1977); Cohen v. City of Lynn, 132 N.E.2d 664, 668 (Mass.1956).

(48) *See e.g.* Veterans of Foreign Wars, 575 P.2d at 839-841.

(49) *See e.g. id.* at 839-841.

(50) *E.g.* Jerry Mitchell, *In Accordance with a Comprehensive Plan: The Rise of Strict Scrutiny in Florida,* 6 J. LAND USE & ENVTL. L, 79, 82 (1990); Pelham, *supra* note 34, at 246; Siemon, *supra* note 40, at 611. なお、小高剛はこのルールを「判断余地基準」と邦語訳している（小高・前掲注（33）一一〇頁）。

(51) Mandelker, *supra* note 22, at 904; Edward J. Sullivan & Laurence Kressel, *Twenty Years After——Renewed Significance of the Comprehensive Plan Requirement,* 9 URB. L. ANN. 33, 42 (1975). なお、コゼスニック判決以前の一貫性要件に関する主要な判例・裁判例は次の通りである。City of Olean v. Conkling, 283 N.Y.S. 66 (N.Y.Sup.Ct.1935); County Comm'rs of Anne Arundel County v. Ward, 46 A.2d 684 (Md.1946); Fairlawns Cemetery Ass'n, Inc. v. Zoning Comm'n of Town of Bethel, 138 Conn, 434, 86 A.2d 74 (1952); Speakman v. Mayor and Council of Borough of North Plainfield, 84 A.2d 715 (N.J.1951); Raskin v. Town of Morristown, 198, 121 A.2d 378 (N.J.1956).

(52) 131 A.2d at 6-7.

(53) *Id.* at 7.

(54) *Id.* at 7-8.

(55) コゼスニック判決も、前に示したプランニングとゾーニングの概念規定を参照している（*See* 131 A.2d at 7）。

(56) *See* Pelham, *supra* note 34, at 245-246. なお、このような批判があるものの、各州のゾーニング授権法においてゾーニング条例について一定の基準が示されている以上、これらがゾーニング条例の制定および改正に際して、また司法審査において実体的基準となることはいうまでもないことである。例えば、SZEA二条は、ゾーニング規制は各々のゾーニング地区を通して、建築物の等級および種類ごとに統一的なものでなければならないと定めており、これは当然にゾーニング条例を制定・改正する際の、またその適法性を判断する際の実体的基準となる。

(57) Mandelker, *supra* note 22, at 906.

(58) JUERGENSMEYER & ROBERTS, *supra* note 2, at 31.

Hosei University Repository

(59) Sullivan & Kressel, *supra* note 51, at 37–38.

第二章　一貫性要件とゾーニングの司法審査に関する判例の変容

本章においては、コゼスニック判決[1]以降の一貫性要件の解釈とゾーニング条例の司法審査に関する諸州における判例の変化について検討する。判例の変化としては一九六〇年代において見られた二つの動向がある。第一の動向は、メリーランド州で、ゾーニング条例の司法審査に関するいわゆるチェンジ・ミステイク・ルールが形成されたことであり、その第二は、基本的には標準二法と同様の制度を前提としつつ、判例法のレベルでゾーニング総合性説を再検討し、プランニングの位置付けを変更しようとする試みがなされたことである。以下この二つの判例の動向に限定して検討する。

第一節　チェンジ・ミステイク・ルール

メリーランド州において形成されたいわゆるチェンジ・ミステイク・ルール（change and mistake rule）は、統治機関によるゾーニングの決定を、①最初のゾーニング条例の制定、つまり、第一次的ゾーニング、②地方公共団体の区域全体を対象とするゾーニングの変更、つまり、総合的再ゾーニング、③地方公共団体の一部のみを対象とするゾーニングの変更、つまり、部分的再ゾーニングの三つに分類し、そのなかでもとくに恣意的になされる可能性の高

Hosei University Repository

い部分的再ゾーニングにつき適法性の推定を排除しこれをより厳格に統制しようとするものである。

チェンジ・ミステイク・ルールの内容は、およそ次のようなものであった。すなわち、第一次的ゾーニングおよび総合的再ゾーニングには、それぞれ適法なものとみなされる強い推定が働くので、部分的再ゾーニングを正当化するためには、第一次的ゾーニングに誤り（mistake）があったこと、あるいはその他状況の実質的な変化（change）が生じたことを示す証拠が提出されなければならない、とするものである。[2] このルールの下で裁判所は、部分的再ゾーニングを、それが周辺地域の状況の変化を理由とするものである場合、あるいは従前のゾーニング条例に誤りがあった場合にのみ正当なものと判断することになる。[3] ミシシッピ州、コロラド州、ケンタッキー州、ルイジアナ州、ニューメキシコ州、ノースカロライナ州およびオレゴン州がそれぞれ全面的に、あるいは部分的に、これに類似するルールを採用しているといわれている。[4]

チェンジ・ミステイク・ルールに関する判例においてしばしば問題になるのが、このルールとマスタープランないしプランニングとの関係である。すなわち、これは、チェンジ・ミステイク・ルールの下で行われるゾーニング条例の司法審査において、マスタープランないしプランニングがどのような位置付けを与えられているのかという問題である。この点についてメリーランド州の判例を素材として検討する。なお、メリーランド州の最高裁にあたる最高上訴裁判所（Court of Appeals of Maryland）は、一貫性要件について、基本的にコゼスニック判決と同様の立場をとっている。[5]

チェンジ・ミステイク・ルールとマスタープランとの関係について検討したものとして比較的よく知られているのが、Bd. of County Comm'rs for Prince George's County v. Edmonds, 240 Md. 680, 215 A.2d 209 (Md.1965) で

Hosei University Repository

ある。同事件は、農業住宅地域から多家族住宅地域へ地域指定を変更するゾーニング条例の改正を求める住民からの申請に対するカウンティ評議会の拒否が争われたものである。カウンティ計画委員会は、申請に先立って決定されていたマスタープランにおいて、この土地を多家族住宅地域に相当する地域指定を行うべきであることを勧告していた。

最高上訴裁判所は、マスタープランが、計画委員会によって評議会に対して示される長期的な将来に向けての指針にすぎず、それが決定されることによって、評議会が何らかの決定を行うことを義務付けられるものではないとする。(6) そして、これを前提に、「〔マスター〕プランは評議会によって検討されるべき要素であるけれども、計画委員会がマスタープランを決定したことによって、状況の変化が生じたこと、あるいは第一次的ゾーニングにおいて誤りがあったことの推定が生じるわけではない」とした。(7) このようにして、最高上訴裁判所は、マスタープランは評議会に何らの義務づけを行うものでなく、ただ評議会によって検討されるべきものであるにすぎないと判断したのである。

こうした最高上訴裁判所のマスタープランとチェンジ・ミステイク・ルールの関係についての理解は、Chapman v. Montgomery County Council, 259 Md. 641, 271 A.2d 156 (1970) において、より鮮明に示されることになる。同事件は、マスタープランにおいて商業の中心地とすることが勧告されている土地について、その地域指定を農業住宅地域から近隣商業地域に変更するゾーニング条例の改正を住民が争ったものである。

裁判所は、「第一次的なゾーニングの誤りや、近隣地域におけるその性質の実質的な変化などのように、他に適切な要素が存在する場合に」、マスタープランは、「争われている再ゾーニングがなされるべきであったかどうかについて判断する正当な要素となる」という。(8) しかし、誤りがなく、あるいは変化が生じていなければ、我々は、マスタープランから離れて、ゾーニング条例において示される総合的ゾーニング・プランによって当該土地に割り当てられて

Hosei University Repository

いる分類が優越すべきであるという基本的なルールに直面する、としている。[9]

以上のように、チェンジ・ミステイク・ルールは、裁判所がゾーニング条例改正の適法性を判断する際の実体的審査基準として、第一次的ゾーニング条例における誤りの有無および条例制定後の状況の変化の有無を問題にするものであるが、ゾーニングの司法審査において、第一次的ゾーニング条例の制定とは異なり、その部分的な改正に対しては、無限定な適法性の推定に一定の歯止めをかけようとするものと見ることができる。しかし、その判断とマスタープランとは切り離されていた。すなわち、メリーランド州の裁判所は、チェンジ・ミステイク・ルールの下でマスタープランは、ゾーニング条例の制定および改正にあたって地方公共団体の統治機関によって「検討されるべき要素」であるにすぎず、変化あるいは誤りの有無に関する判断とは基本的に連動しないと考えていたのである。[10]

第二節　一貫性要件に関する判例の変容

一九六〇年代における判例の変化の第二の動向は、ペンシルベニア州、カリフォルニア州およびニューヨーク州で出された四つの判決に見ることができる。これらは、標準二法をモデルとする都市計画制度の下で、いずれもコゼスニック判決が示したゾーニング総合性説を見直し、土地利用規制におけるプランニングの位置付けを変更しようとするものである。また、プランニングの位置付けに関する判例理論の転換をよく示す判決であるのみならず、のちに先例として重要な意味を持つようなり、学説においても広く参照されることになる。

Hosei University Repository

一　イーブス判決とクリーバー判決

一九六〇年にペンシルベニア州最高裁が下したEves v. Zoning Bd. of Adjustment of Lower Gwynedd Township, 401 Pa. 211, 164 A.2d 7 (1960)（イーブス判決）は、コゼスニック判決が示したゾーニング総合性説とは異なる立場を示すものであった。この事件は、工場と汚水処理場の建設を目論む訴外会社の申請に基づき、タウンシップが行った、住宅地域から制限的工業地域へ地域指定を変更するゾーニング条例の改正を、周辺住民らが争ったものである。同州のゾーニング授権法は、第二種（小規模）のタウンシップのゾーニング条例について、それは、「コンプリヘンシブ・プランに従って制定されなければならない」と定めており、[11] さらに、第二クラスのタウンシップに計画委員会の設置を義務付けていた。[12] 計画委員会には、当該タウンシップのための、正式の「ディベロプメント・プラン」の作成と決定が義務付けられており、それは、農業、住宅、歴史、商業、工業その他に関する勧告を示すものでなければならず、現状および一般的傾向の検討結果を基礎とするものでなければならないとされていた。[13]

まず裁判所は、「コンプリヘンシブ・プラン」が、「デベロプメント・プラン」にどの程度類似するものでなければならないかということは、現在明らかにされていないという。[14] そして、州法上、ゾーニングの領域における統治機関としての管理委員会の任務は「コンプリヘンシブ・プランをそれに従ったゾーニング規制によって実現することであ」り、ゾーニング規制は、「あらかじめタウンシップの一般ゾーニング条例において定められなければならず」、その変更は「コンプリヘンシブ・プランに従って」行われなければならないとしている。[15]

同判決は、判決文において明確に示されていないものの、ゾーニング条例とは別個に、独立してコンプリヘンシブ・プランが決定されていなければならないことを前提としているように見える。[16] また、ゾーニングの領域で管理委

Hosei University Repository

員会がコンプリヘンシブ・プランを実現することをその任務とするものとし、ゾーニング条例を、コンプリヘンシブ・プランを実現するための手段として位置付けた点をその特色として指摘することができる。

イーブス判決が、コンプリヘンシブ・プランはゾーニング条例と別個に決定されなければならないことを示唆した点は、後の Cleaver v. Bd. of Adjustment of Tredyffrin Township, 414 Pa. 367, 200 A.2d 408 (1964)（クリーバー判決）においてより明確に示されたものの、一定の限定が加えられることになる。事案は、研究所や学校などが隣接しており、集合住宅の建設を禁止される地域に指定されている一一エーカーの土地を、ガーデン・タイプの、あるいはグループ・タイプの集合住宅が許容される地域に変更するゾーニング条例の改正が争われたものである。

ペンシルベニア州最高裁は、まず、「コンプリヘンシブ・プランは、通常、〔ゾーニング〕条例とは別個の、それとは区別されるべきものであるが、州議会あるいは地方公共団体の統治機関が明確に他の定めをしていない限り、当該条例の中にコンプリヘンシブ・プランがあるとするか、あるいは当該条例それ自体がコンプリヘンシブ・プランであるとすることも可能である」とする。[17] そしてさらに、コンプリヘンシブ・プランは、「土地利用あるいは規制に関連して起こり得る全ての問題を厳密に規定し、または、回答を詳細に示そうとする『マスタープラン』」を想定し、あるいはその決定を義務づけるものではないとしている。[18]

このようにして、ペンシルベニア州最高裁は、ゾーニング条例にコンプリヘンシブ・プランが含まれる、あるいはゾーニング条例そのものがコンプリヘンシブ・プランであるとすることも不可能ではないが、原則として、コンプリヘンシブ・プランがゾーニング条例から独立して定められなければならないことを示した。

Hosei University Repository

二　オロウネ判決

次に、一九六五年にカリフォルニア州第二地区上訴裁判所が下したもので、ゾーニング条例はジェネラル・プランを基準として決定されるべきであるとして、ジェネラル・プランとゾーニング条例とを強く結びつけようとしたO'Loane v. O'Rourke, 231 Cal.App.2d 774, 42 Cal.Rptr. 283 (1965)（オロウネ判決）について見ることにしよう。同事件は、市の有権者であるXらが、市参事会が、条例の形式で決定したジェネラル・プランを撤回するか、あるいはそれを有権者の投票に付することを命ずるマンデイマスの令状を求めて争ったものである。同州の都市計画授権法は、市の統治機関は計画委員会を設置しプランニングに関する権限を行使させることができるとしていたが、統治機関自らがそれらの権限を行使することも認められていた。[19] 同事件において、市参事会は、ジェネラル・プランを決定している。州法は、ゾーニング規制実施の前提条件としてジェネラル・プランの定立を求めているわけではなく、また、一貫性要件に関する規定は置かれていなかった。[20] なお、同判決において、「ジェネラル・プラン」は、標準二法の「マスタープラン」と同様のものであると理解されている。[21]

同事件において直接的にはジェネラル・プランの決定に対するレファレンダムの可否が争点になっているが、ジェネラル・プランの法的効果がその前提問題として取り扱われ、この中でプランニングについても検討がなされている。ここでは、プランニングに関する部分に限定して取り上げる。

裁判所は、「ジェネラル・プランは、それが〔内容的に〕非常に明確である場合には、市の全ての土地およびその将来における開発に直接的な効果がある。このプランは、より具体的な〔段階で〕プランニングが実現することのできる〔事項の〕枠組みを示し、詳細計画策定のための基礎となるものとして設計されている」と述べ、「このプラン

Hosei University Repository

が、市のすべての将来の開発に関する憲法であることは明らかである」としたが、その理由として挙げられているのは次の三点である。

第一に、ジェネラル・プランが決定されると、その後に制定されるゾーニング条例は、ジェネラル・プランを基準として解釈されることになり、ゾーニング条例の適法性を審査するにあたって、ジェネラル・プランとの適合性がゾーニング条例の適法性を裏付ける重要な証拠になることを挙げる。第二に、ジェネラル・プランは、参事会によって「制定法として」決定され、当該地方公共団体に対して一定の影響を与えるばかりか、土地の市場価値を変更するから、それは、部分的には一般的な文言で記されているものの、多くの場合特定性があり、いったん決定されると、まさに法的効果のあるものとなるとする。第三に、宅地分割その他の開発は、必然的にジェネラル・プランとの関係において検討されるから、ジェネラル・プランはそれ自体が実質的に統治機関の裁量権行使のための十分な指針となるという。(22)

このようにして、オロウネ判決においては、ジェネラル・プランは、プランニング全体の枠組みを示し、ゾーニング条例の基礎となるものとされた。したがって、それはいわば「憲法としての性格」を有し、いったん決定されると統治機関の裁量権行使の基準となるばかりか、それに法的効果が発生するとされた。

三　ユーデル判決

最後に、一貫性要件にいう「コンプリヘンシブ・プラン」とマスタープランとの関係についてのその後の理解の方向性を示したともいえる、ニューヨーク州の最高裁にあたる最高上訴裁判所の Udell v. Haas, 21 N.Y.2d 463, 288 N.

Hosei University Repository

Y.S.2d 888, 235 N.E.2d 897 (1968)（ユーデル判決）について見る。この事件は、ボウリング場とスーパーマーケットあるいはディスカウントショップの建設を阻止するために行われた、地域指定を近隣商業地域から住宅地域に変更するゾーニング条例の改正の適法性を、建設予定地の所有者が、当該変更が差別的であって、収用にあたり、また権限逸脱にあたると主張して争ったものである。なお、ニューヨーク州のゾーニング授権法では、ゾーニングについて、村のゾーニング条例は、「コンプリヘンシブ・プラン」に従ったものでなければならないとされている。[23] また、計画委員会の設置についてはそれを村の裁量に任せていた。計画委員会は、当該地方公共団体の開発に関する「マスタープラン」を決定し、それを改定する権限を与えられている。[24]

最高上訴裁判所は、まず、一貫性要件は、地方公共団体の統治機関がゾーニングを行うにあたってコミュニティ全体の公共的な要請に配慮しなければならないとするものであるとした。すなわち、「コンプリヘンシブ・プランはゾーニングの本質であり」、「それなしに、合理的な土地利用の配分はありえ」ず、コンプリヘンシブ・プランは「土地利用に対する恣意的な規制から土地所有者を保護しようとするものであ」り、ゾーニング条例によって恣意的になされるおそれのある権利侵害を抑制するために、地方公共団体の統治機関は一貫性要件に実質的に従っていなければならないというのである。[25]

次に、「コンプリヘンシブ・プラン」の意味について、「コンプリヘンシブ・プラン」は明確な形で決定されるものではなく、この文言はむしろ、再ゾーニングが当該地方公共団体の「土地利用に関する諸政策と開発に関する諸計画」に抵触しないことを求めるものであり、「これら諸政策は、利用可能な情報源から、とりわけ、もし決定されていれば、当該地方公共団体のマスタープラン、そしてゾーニング条例それ自体とゾーニング・マップから見出され

Hosei University Repository

る」としている。[26]

この判決は、コンプリヘンシブ・プランを「ゾーニングの本質」と捉えるとともに、一貫性要件が土地所有者の権利を保護するためのものであるとする点に最大の特徴がある。さらに、一貫性要件を、ゾーニング条例が「土地利用に関する諸政策と開発に関する諸計画」に抵触するものでないことを求めるものと解し、それを示す、しかし独立して存在していないコンプリヘンシブ・プランを発見する際の一つの要素としてマスタープランを位置付けるものである。

第三節　判例におけるプランニングの位置付けの変容

前節で見た四つの判決は、基本的には標準二法をモデルとする都市計画制度を前提として、その内容は様々であるが、土地利用規制におけるプランニングの位置付けを変更しようとした点に意義があるといえる。以下、これらの判決について、チェンジ・ミステイク・ルールとの関係も含めて検討する。

まず、これら四つの判決においては、プランのゾーニング条例に対する基準性が強調されている。イーブス判決とクリーバー判決は、ゾーニング条例がコンプリヘンシブ・プランの手段であることを示している。オロウネ判決は、ジェネラル・プランが裁量権行使の指針となり、ゾーニング条例はそれに従って解釈されるべきであるという。ユーデル判決においては、一貫性要件は再ゾーニングがコンプリヘンシブ・プランに抵触しないことを求めるものであるとされた。このように、これらの判決はプランがゾーニング条例の実体的な基準となるという点で一致しているのである。[27]

Hosei University Repository

また、クリーバー判決とユーデル判決におけるゾーニング授権法上の「コンプリヘンシブ・プラン」の文言についての解釈は、一貫性要件をゾーニング条例の制定・改正において「総合的な検討」を求めるものと解したコゼスニック判決におけるそれとは大きく異なるものであった。すなわち、クリーバー判決は、原則としてコンプリヘンシブ・プランがゾーニング条例とは別個のものであるとした。ユーデル判決は、コンプリヘンシブ・プランを「当該地方公共団体の土地利用に関する諸政策と開発に関する諸計画」と解し、マスタープランにおいてそれが見出される可能性があることを示した。ただ、クリーバー判決もユーデル判決も、コンプリヘンシブ・プランがゾーニング条例において発見される余地を残している。

下級審判決であるものの、オロウネ判決では、デベロプメント・プランがゾーニングの基準になることが強調されたため、それには、土地所有権に対する法的効果があるとされた。もっとも、この事件はそもそもジェネラル・プランを市参事会が条例で決定しているケースであり、また州法上一貫性要件が規定されていなかったので、一般化することはできないが、[28] この点は後の制定法の領域での一貫性要件に関する改革の試みにおいても参照されることになる。[29] また、ゾーニング条例から独立して決定されたプランが必要的とされ、そのゾーニング条例に対する基準性が強調されることになれば、オロウネ判決において示されたように、プランに法的効果があるか否かが当然に問題になるであろう。これらの点については、後に検討する。

このように、一九六〇年代に出された四つの判決は、コゼスニック判決に代表されるような一九五〇年代の判例理論において見られるゾーニング総合性説とは異なり、一貫性要件の解釈を通してプランニングにより積極的な役割を与え、プランをゾーニング条例の基準として位置付けようとするものであった。

Hosei University Repository

これら四つの判決における試みとチェンジ・ミステイク・ルールとは方向性を異にするものであった。すなわち、前者はプランニングにより積極的な機能を付与しようとするものであるのに対して、後者は、プランニングを「検討されるべき要素」とするものの、必ずしもその機能を重視するものではない。しかし、別の見方をすれば、前者はプランをゾーニングの基準として位置付けようとするものであったし、後者はゾーニングの適法性を判断する際に、ゾーニング条例とは別個に存在する実質的な状況の変化あるいは従前のゾーニングにおける誤りの有無を審査基準として取り入れようとするものであった。したがって、この点で両者は、ゾーニングの決定およびその司法審査に何らかの外在的な基準を導入して、恣意的な権限の行使を抑制しようとする点で一致しているといえる。そして、このことはゾーニング条例のより効果的な司法的統制が必要とされるようになったことを示唆しているのである。（未完）

(1) Kozesnik v. Township of Montgomery, 24 N.J. 154, 131 A.2d 1 (1957).

(2) *See e.g.* Shadynook Improvement Ass'n, Inc. v. Molloy, 232 Md. 265, 192 A.2d 502, 504 (1963); MacDonald v. Bd. of County Comm'rs for Prince George's County, 238 Md. 549, 210 A.2d 325, 328 (1965); Woodlawn Area Citizens Ass'n, Inc. v. Bd. of County Comm'rs for Prince George's County, 241 Md. 187, 216 A.2d 149, 153 (1966); Agneslanc, Inc. v. Lucas, 247 Md. 612, 233 A.2d 757 (1967); Wells v. Pierpont, 253 Md. 554, 253 A.2d 749, 751 (1969); Surkovich v. Doub, 265 A.2d 447, 450 (Md.1970).

(3) *See* Daniel R. Mandelker, Land Use Law 241 (4th.1997).

(4) 1 Anderson's American Law of Zoning 379-380 (4th ed. revision by Kenneth H. Yong 1995).

(5) 例えば、一八エーカーの土地について、製造業と精密機械の組み立て業を営もうとする経営者による、その地域指定を住宅地域から制限的製造業地域に変更することを求める申請に対して市が行った許可を、周辺住民が納税者としての資格で争った Huff v. Bd. of Zoning Appeals of Baltimore County, 214 Md. 48, 133 A.2d 83 (1957) において、最高上訴裁判所は次のように述べている。「コンプリヘンシブ・プランは、現在のおよび予測されている将来の状況に則して、地方公共団体の区域を用途地域 (use districts) に分割

することによって、土地及び建物の用途を規制し、指示するための一般的なプランであるといわれており、それは可能な限りで公共の利益に最も適合的な用途を定めるものであり、かつ、個々の土地所有者の利益に対する保護装置であるといわれる」(133 A.2d at 89)。問題になっているソーニング条例は「製造業制限地域に関することを含むものであり、コンプリヘンシブ・プランを構成するものである」(*Id.*)。ソーニング条例の個々の条項に鑑みると「これら全ての条項は、一般的なプランを構成するものである」(*Id.*)。 *See also* Cassel v. Mayor & City Council of Baltimore, 73 A.2d 486, 489 (Md.1950).

(6) 215 A.2d at 211.

(7) *Id.* at 213. *See also* Bd. of County Comm'rs for Prince George's County v. Farr, 242 Md. 315, 218 A.2d 923, 926 (1966).

(8) 271 A.2d at 157.

(9) *Id.*

(10) *See* DANIEL R. MANDELKER, THE ZONING DILEMMA 91 (1971).

(11) 53 PA. STAT. § 67003, citing in 164 A.2d at 10.

(12) 53 PA. STAT. §§ 67051–67057, citing in 164 A.2d at 10.

(13) *See* 164 P.2d at 10 n. 2; ROBERT M. ANDERSON & BRUCE B. ROSWIG, PLANNING ZONING & SUBDIVISION: A SUMMARY OF STATUTORY LAW IN 50 STATES 137 (1966).

(14) 164 A.2d at 10. 裁判所は、ここで、コヤスニック判決と、次章で見るチャールズ・ヘーの論文 (Charles M. Haar, *In Accordance with Comprehensive Plan,* 68 HARV. L. REV. 1154 (1955)) を参照している。

(15) *Id.*

(16) このことを指摘するものとして、Daniel R. Mandelker, *The Role of the Local Comprehensive Plan in Land Use Regulation,* 74 MICH. L. REV. 899, 906–909 (1976) がある。

(17) 200 A.2d at 413.

(18) *Id.*

(19) ANDERSON & ROSWIG, *supra* note 13, at 13.

(20) *Id.* at 12.

(21) *See* 42 Cal.Rptr. at 286–288.

Hosei University Repository

Hosei University Repository

(22) 以上、*Id.* at 287-288.

(23) 288 N.Y.S.2d at 899, 235 N.E.2d at 905.

(24) ANDERSON & ROSWIG, *supra* note 13, at 111-113.

(25) 288 N.Y.S.2d at 893-894, 235 N.E.2d at 900-901.

(26) *Id.* at 895, 235 N.E.2d at 902. 以上のように判示した上で裁判所は、村のゾーニング条例及びそれに付されたゾーニング・マップの中に「コンプリヘンシブ・プラン」を見出し（288 N.Y.S.2d at 895-897, 235 N.E.2d at 902-903）、本件において争われている再ゾーニングは、コンプリヘンシブ・プランに従ったものでないので、権限逸脱にあたるとしている（*Id.* at 899, 235 N.E.2d at 905）。

(27) *See* Mandelker, *supra* note 16, at 920-931.

(28) *See* Lesher Communications, Inc. v. City of Walnut Creek, 52 Cal.3d 534, 277 Cal.Rptr. 1, 5-6, 802 P.2d 317, 322 (1990).

(29) *See* ROBERT R. WRIGHT, LAND USE IN A NUTSHELL 55 (3d ed. 1994).