

# アメリカ土地利用法における一貫性原則の展開(上)ゾーニングの実体的統制

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)

101

(号 / Number)

1

(開始ページ / Start Page)

99

(終了ページ / End Page)

141

(発行年 / Year)

2003-11-21

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00003523>

# アメリカ土地利用法における一貫性原則の展開(上)

——ゾーニングの実体的統制——

西田 幸介

はじめに

## 第一章 ゾーニングの厳格な司法審査法理

### 第一節 厳格な司法審査の必要

#### 第二節 機能的分析と司法審査基準

##### 一 フレミング判決

##### 二 レビン同意意見

##### 三 機能的分析の標準と厳格な司法審査基準

## 第二章 厳格な司法審査と一貫性原則

### 第一節 実質的証拠法則の適用——グリーン判決

### 第二節 機能的分析と一貫性原則——スナイダー判決

アメリカ土地利用法における一貫性原則の展開(上) (西田)

## 第三章 スポット・プランニング

### 第一節 一貫性原則と機能的分析の適用範囲の拡張

——オレゴン州

#### 第二節 機能的分析の適用範囲の限定——フロリダ州

##### 一 第二八地区パートナーシップ判決

##### 二 ユーセム判決

### 第三節 スポット・プランニングと一貫性原則

(以上、本号)

## 第四章 一貫性原則によるゾーニングの実体的統制の問題点

### 第一節 ファサノ判決に対する批判

九九

第二節 スナイダー判決に対する批判

第三節 問題点の整理

第五章 新たな統制方法の模索

第一節 下級審判決における試み

一 サウスウエスト・ランチズ判決

二 マチャード判決  
三 ヘインズ判決  
第二節 機能的分析の不採用の意義

おわりに

## はじめに

筆者は、かつて、日本における行政計画相互間の「整合性の原則」の解明のための一つの作業として、アメリカ土地利用法における「一貫性原則」(consistency doctrine)の形成過程について紹介・分析を試みた。<sup>(1)</sup>この小論において、日本でもアメリカと同様に「計画に対するより効果的な司法的統制」を行なうために、「整合性の原則を根拠に、基本計画を基準としての詳細計画の実体的統制」が検討されるべきことを指摘した。<sup>(2)</sup>すなわち、計画に認められる広範な内容形成の自由を実体的に統制するために整合性の原則を活用すべきことを述べたのである。そして、このための作業として、アメリカにおける一貫性原則の形成以降の展開について、とくに一貫性原則によるゾーニングの実体的統制に着目して検討することを次の課題とした。本稿は、先の小論の続編として、この課題の一端に取り組みものである。<sup>(3)</sup>

まず、本稿における考察対象を明らかにするために、一貫性原則によるゾーニングの実体的統制として筆者が想定しているものを示しておきたい。

一貫性原則とは、ゾーニング規制は「コンプリヘンシブ・プラン (comprehensive plan) に従ったものでなければならぬ」などとして諸州法<sup>(4)</sup>において定められている原則である。この原則に違反するゾーニングは、権限逸脱 (ultra vires) にあたるとされるから、コンプリヘンシブ・プランはゾーニングに優越し、上位規範に類似する効力を与えられることとなる。なお、コンプリヘンシブ・プランという語のほかに、単にプランといわれることもあるし、マスタープラン (master plan) と呼ばれたり、ジェネラル・プラン (general plan) と呼ばれたりすることがある。以下では、これらを一般的に示すとき、コンプリヘンシブ・プランの語を用いる。<sup>(5)</sup>アメリカにおいてゾーニング決定は、一般に、日本における市町村レベルの地方議会に相当する市議会やカウンティ参事会、タウンシップ管理委員会などの地方公共団体の統治機関 (local governing body) によって条例形式でなされる。一方、コンプリヘンシブ・プランは、地方公共団体レベルの土地利用に関する基本計画であり、行政機関である計画委員会か、あるいは、統治機関によって決定されることが多い。一貫性原則は、この二つの土地利用計画が一貫したものであることを求めるものなのである。そして、これを州レベルの判例ではじめて認めたのが一九七三年のオレゴン州最高裁によるファサノ判決である。<sup>(6)</sup>

アメリカではゾーニングが条例形式で決定されるため、伝統的にそれに対して謙讓的な司法審査のみが行なわれてきた。すなわち、すべてのゾーニング決定は、それが正当に議決可能なものであれば、適法性の推定 (presumption of validity) が認められ、裁判所はこれに介入しないとされてきたのである。これは正当な議決可能性のルール (fairly debatable rule) と呼ばれる。そして、このため、一貫性原則が認められ、争われているゾーニングがコンプリヘンシブ・プランに従ったものでなくとも、適法性の推定が覆されない限り、裁判所はゾーニングを権限逸脱

にあたる判決することができなかった。このルールの下では、制度上ゾーニングの実体的統制が可能ではあったが、実質的には、ゾーニングに対する裁判所による統制はほとんど不可能であった。

このような状況に対し、ファサノ判決は、いわゆる機能的分析 (functional analysis) を採用し、ゾーニング決定のうち、その一部のを裁判所が厳格に審査できるとした判例でもある。同判決は、「地域が限定され、その対象の小規模な」ゾーニング決定を、「司法的権限の行使」にあたる「準司法的行為」と性格付け、それには厳格な司法審査がなされるとして、行為が有する機能に依じて厳格な司法審査を行なうか否かを決するものとした。ここでは、立法的行為が「基準の定立」にあたり、準司法的行為が「基準の適用」であるとの理解が前提とされており、また、準司法的行為を行なう限りで統治機関はその機関としての性質が行政機関と類似すると見られている。<sup>(7)</sup>

このようにして厳格な司法審査が可能とされたからこそ、一貫性原則の裁判による実現が、実質的にも可能とされたのである。このため、機能的分析は、あるゾーニング決定が一貫性原則に違反しているとして争われている場合に、その法的性質を判定し、厳格な司法審査がなされるか否かを決定する役割だけでなく、一貫性原則による統制が及ぶかどうかを決定する方法としての役割をも果たすこととなる。<sup>(8)</sup>そして、ゾーニング決定が一貫性原則を定める州法の規定に違反するか否かを判断するために行なわれる厳格な司法審査こそが、筆者の想定する一貫性原則によるゾーニングの実体的統制である。ここでは、コンプリヘンシブ・プランが実体的統制基準となる。

次に、アメリカ土地利用法における一貫性原則と、日本の行政法学で論じられている整合性の原則とを比較してみると、両者には様々な相違があるので、行政計画の実体的統制について検討する本稿において、特に留意を要するものについて指摘しておくことにしよう。そもそも、アメリカの一貫性原則と日本の整合性の原則とでは、規律対象と

している計画およびその決定機関が異なる。アメリカのゾーニングは日本でいう「地方議会」にあたる統治機関によって条例形式で定められ、コンプリヘンシブ・プランについては、行政機関である計画委員会が決定する場合もあるし、統治機関が条例か決議で決定することもある。これに対し、日本では、制定法上、計画決定に議会の議決や同意が必要とされている場合があるが、<sup>(10)</sup>行政において定められる計画一般が整合性の原則の規律対象として想定される。そして、このため、裁判所による統制というとき、それは、アメリカでは、統治機関の行為の統制であり、日本では行政の行為の統制である。また、アメリカでは一貫性原則を定める規定に違反するゾーニングは権限逸脱にあたりとされるが、日本では、整合性の原則を定める規定は訓示規定であると理解されている。<sup>(11)</sup>

さて、先の小論は、一九七〇年代前半にファサノ判決などを通してオレゴン州で一貫性原則が確立され、そして、それによるゾーニングの実体的統制が実質的に可能とされるまでの過程を扱うものであったため、本稿では、時代的には、一九七〇年代前半以降の判例・学説の展開を扱う。そこで、まず、州レベルでの判例の検討を通して、機能的分析と厳格な司法審査がどのようなものであるのか、また、一貫性原則によるゾーニングの実体的統制がどのようなものなのか、ファサノ判決で明らかにされなかった事項を中心として見ることにする(第一章・第二章)。次に、機能的分析を通して行なわれる一貫性原則によるゾーニングの実体的統制の展開過程において、それが抱える問題点としてどのようなものが指摘されているのかについて述べ(第三章・第四章)、最後に、この問題点を解決するための枠組みとしてどのようなものがあるのか、州レベルの下級審裁判例を素材として検討することとする(第五章)。

(一) 拙稿「アメリカ土地利用法における一貫性原則の形成(上・下)」本誌九九巻二号二五一頁以下(二〇〇一年)、四号八二頁以下

(二〇〇二年)。

(2) 拙稿・前掲注(一)(下)二二七頁〜二二八頁。

- (3) 行政計画の統制に関する業績として、計画裁量に関するものも含めて、久保茂樹「土地利用計画に対する裁判的統制——フランスのPOS訴訟について」青山法学論集三七巻三―四号一頁以下(一九九六年)、塩野宏「国土開発」山本章二ほか『未来社会と法』一一九頁以下・二三五頁〜二四一頁(一九七六年、筑摩書房)、芝池義一「計画裁量概念の一考察」杉村敏正先生還暦記念『現代行政と法の支配』一八八頁以下(一九七八年、有斐閣)、同「西ドイツ裁判例における計画裁量の規制原理」法学論叢一〇五巻五号一頁以下(一九七九年)、同「公共事業と行政訴訟——処分性と原告適格」ジュリスト九二五号一〇六頁以下(一九八九年)、高橋信隆「計画裁量とその裁判的統制」立教大学大学院・法学研究一頁以下(一九八〇年)、玉巻弘光「行政計画を争う行政訴訟——土地利用計画を中心として」東海法学一〇一九七頁以下(一九八七年)、田村達久「行政計画と取消訴訟(一)〜四・完」早稲田大学大学院法務論集五五号七〇頁以下、五六号二七頁以下(一九九〇年)、五七号六二頁以下、五八号一三七頁以下(一九九一年)、見上崇洋「行政計画と救済」同「行政計画の法的統制」三四九頁以下(一九九六年、信山社)(初出は一九九一年)、同「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」同書三七九頁以下(初出は一九九五年)、宮田三郎「計画裁量」同『行政裁量とその統制密度』二二二頁以下(一九九四年、信山社)(初出は一九七八年)、同「計画裁量の限界」同『行政裁量とその統制密度』一六三頁以下(一九九四年、信山社)(初出は一九七九年)、同「計画裁量と裁量統制の問題」同書一九五頁以下などがある。
- (4) See e.g. CAL. GOV'T CODE §65860 (a) (Deering 2003); FLA. STAT. ANN. §163.3194 (1) (b) (Lexis 2002); NEB. REV. STAT. ANN. §19.903 (2002); OR. REV. STAT. §215.050 (2) (2001).
- (5) 拙稿・前掲注(一)においては、これらを一般的に示すとき、「プラン」の語を用いていた。これは、アメリカ土地利用法の一般的な用語法に従ったものであるが、この意味でのプランは、日本でいう「計画」よりも対象となるものが限定されているから、誤解を避けるために、本稿では「コンプリヘンシブ・プラン」という用語を用いることとする。アメリカでは、コンプリヘンシブ・プランという用語も一般的に用いられている。これは、おそらく、州が地方公共団体にゾーニング規制を行なう権限を授権する際に制定する法律のモデル法である「標準州ゾーニング授権法」(Standard State Zoning Enabling Act)において、この言葉が用いられているからであろう。なお、このモデル法については、拙稿・前掲注(一)(上)一五八頁〜一六八頁参照。
- (6) Fasano v. Bd. of County Comm'rs. of Washington County, 507 P.2d 23 (Or.1973).
- (7) *Id.* at 26. なお、ファサノ判決は、こうした行爲を「法的行爲」としているが、一般に「これは「準司法的行爲」と呼ばれて

いる。

(8) 以上については、アメリカの判例・文献も含めて、拙稿・前掲注(一)参照。

(9) 拙稿・前掲注(一)(下) 一一三頁～一二六頁参照。

(10) たとえば、入会林野等に係る権利関係の近代化の助長に関する法律二一条一項、過疎地域自立促進特別措置法六一条一項、国土利用計画法七条三号、八条三号、水道法五条の二第二項、市町村の合併の特例に関する法律五条七項、地方公営企業法四三条一項、地方自治法二条四項、辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律三条一項など。

(11) 日本では、整合性の原則を定める規定は訓示規定と解されている。この点については、文献も含めて、拙稿・前掲注(一)(下) 一二七頁、一三〇頁注一六参照。

## 第一章 ゾーニングの厳格な司法審査法理

ファサノ判決<sup>(1)</sup>においては、機能的分析により準司法的行為と性格付けられたゾーニング決定について厳格な司法審査が行なわれるとされたが、そこで明確にされなかった事項として、次のものがある。まず、ファサノ判決は、すべてのゾーニング決定に適法性の推定を認めることは妥当ではないとして、一貫性原則を実現するためにゾーニング<sup>(2)</sup>の司法的統制を拡充することを意図していたが、そもそも、何故ある一定のゾーニング決定について、それを準司法的行為として性格付け、厳格な司法審査を行ない、司法的統制の拡充を図る必要があるのか、また、それがどうして可能なのかということである。ゾーニング決定は条例形式でなされるから、必然的にそれに対する司法的統制の拡充が図られるべきことにはならない。そこで、その根拠が示されるべきことになる。次に、ファサノ判決は、機能的分析

において準司法的行為と立法的行為とを区別する標準として「地域が限定され、その対象の小規模な」ゾーニング決定が準司法的行為にあたるとして対象地域の限定性を挙げたが、<sup>(3)</sup>これのみが両者の区別の標準となるのか、それともそれ以外に区別の標準があるのかということである。後に出される州レベルの判例は必ずしも対象地域の限定性のみをもって両者を区別しているわけではない。さらに、ファサノ判決は、厳格な司法審査が行なわれるとすることで、それがどのようにして行なわれるのかということについて、少なくとも明確には示さなかった。そこで、これらの点について州レベルの判例を通して見ることにする。

### 第一節 厳格な司法審査の必要

準司法的行為と性格付けられるゾーニング決定を厳格に司法審査することが必要であることの理由について言及する判例としてよく知られているものに、アイダホ州最高裁の *Cooper v. Bd. of County Comm'rs of Ada County* (クーパー判決)<sup>(4)</sup> がある。事案は、コンプリヘンシブ・プランにおいて都市的利用を抑制して農業用に用いるために、一エーカーあたり二戸のみの住宅の建設が認められる地域に指定すべきものとされており、ゾーニング条例でそれに従った地域指定がなされている土地の選択権 (option) を購入した者が、カウンティ参事会に対し、移動式住宅の建設が認められるようにゾーニング条例を改正することを申請したところ、これが拒否されたために、この拒否決定を争ったものである。

アイダホ州最高裁は、従来から統治機関の行為に認められてきた「高度の謙讓は、その高度な可視性と広く及ぼされるインパクトに由来するもので、それに対して認められる救済は投票用紙によるもののみである」が、このように

して高度の謙讓を「正当化することは、地方公共団体のゾーニング機関の決定が個人の再ゾーニングの申請に対するものとして行なわれる場合には適切でない」とする。<sup>(5)</sup>そして、その理由として「多くの有権者は、立法的とされる行為にともなう手続的なインフォーマリテイから、公平なあるいは一貫した取り扱いが犠牲にされるということを考慮しないし、そのことについて関心もない」ことを挙げる。<sup>(6)</sup>このため、「こうした行為を裁決的なものとして取り扱い、そして、その行為の基準を定立しさえすれば、直接的に影響を受けることとなる者の権利を……保護することができ<sup>(7)</sup>る」とした。

このように、クーパー判決は、条例形式で行なわれるゾーニング決定であっても、個人がした再ゾーニングの申請に対して行なわれる決定である場合、これにより「直接的に影響を受けることとなる者の権利」を保護する必要から、その法的性質を「裁決的」と見るべきであるとした。ここでいわれている「裁決的」という言葉は、「準司法的」と同じ意味であり、このほかに「行政的」といわれたり、「司法的」と言われたりすることがある（以下、引用部分を除いて「準司法的」とする）。そして、このような法的性質を有するものとされるため、その行為については厳格な司法審査が行なわれなければならないことになる。

ここで示された趣旨は、結局、大多数の者に影響を与えるゾーニング決定は民主的な政治のプロセスにより統制し、少数者あるいは特定の個人に影響を与えるものについては、それを裁決的、つまり準司法的と性格付け、裁判所が統制するということであろう。<sup>(8)</sup>こうした理解は、ファサノ判決においてすでに示唆されていたが、クーパー判決以降、一般化することとなる。<sup>(9)</sup>

## 第二節 機能的分析と司法審査基準

次に、機能的分析による時、どのような標準をもって、立法的行為と準司法的行為とが区別され、また、準司法的行為と性格付けられた統治機関の行為がどのような方法をもって審査されるのかについて、併せて見ることにする。まず、前者について言及したものとして、ファサノ判決が出された前年である一九七二年にワシントン州最高裁が下した *Fleming v. City of Tacoma* (フレミング判決)<sup>(10)</sup> がある。この判決は、ファサノ判決と並んで機能的分析によるゾーニングの厳格な司法審査法理の確立に寄与した先例としてよく参照される<sup>(11)</sup>。また、両方の点について比較的詳細に検討したものとして、ミシガン州最高裁の *Kropf v. City of Sterling Height* (クロプフ判決)<sup>(12)</sup> に付されたレビソン判事の同意意見<sup>(13)</sup> がある。

なお、後者のどのようにして司法審査が行なわれるのかということについては、アメリカでは、どのような基準を用いて行為の実体問題の審査が行なわれるのかという意味で「司法審査基準」(standard of judicial review) という言葉で表現されたり、あるいは、行為の実体問題についていかなる程度の司法審査が可能であるのかという意味で「司法審査の範囲」(scope of judicial review) として語られたりするようである<sup>(14)</sup>。以下では、アメリカで一般的であると思われる司法審査基準の語を用いるが、これは、日本における用語法に置き換えれば、審理の手法ないし方法という程度の意味である。

## 一 フレミング判決

最初に、フレミング判決について見る。事案は、単一家族住宅地域から多家族住宅開発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サーシオレイライの令状を求めて争ったものである。

ワシントン州最高裁は、まず、ゾーニングの法的性質について検討している。すなわち、「ゾーニング決定は、当該行為の性質に応じて行政的である場合もあれば、立法的である場合もある」が、「ゾーニング条例の改正あるいは土地の再分類を行なうゾーニング決定は、……公平に行なわれるべきものであり、「それらがなされる過程は、コンプリヘンシブ・プランの決定とゾーニング条例の〔第一次的な (original)〕制定に続くもので、基本的に裁決的である」とする。<sup>(15)</sup>そして、「裁決的」な性質を有する再ゾーニングをゾーニング条例の第一次的な制定を含む他の立法機関の行為から区別する標準として、対象となる人の範囲および地域が限定されていることを挙げる。

まず、人の範囲の限定性について、「一般に、地方公共団体の立法機関がコンプリヘンシブ・プランを決定し、またはゾーニング条例を〔第一次的に〕定める場合、当該行為は政策形成を行なう機関としての地位で行なわれる」のに対して、「それらの下でなされるゾーニング条例の改正あるいは再分類は、同じ機関が行なうものであるが、その効果においては、一方当事者が主張する権利と他方当事者が主張するそれとの間の裁決」であり、ここでは「利害関係を有する両当事者を容易に特定することができる」という。そして、「公共政策の重要な問題はゾーニングの改正に結びつくものであるが、「これらの行為は」公衆一般というよりも一定のグループの市民に、より大きな影響を与えるものである」と述べる。<sup>(16)</sup>

次に、地域の限定性について、ゾーニング条例以外の「他の地方公共団体の条例は、特定のグループあるいは個人

アメリカ土地利用法における一貫性原則の展開 (上) (西田)

に影響を与えるものであっても、当該地方公共団体の区域全体を通して適用されるものであるのに対して、ゾーニングを改正する条例あるいはそれに基づいて土地の再分類を行なう条例は、ゾーニングの変更がなされることになるまさにその地域にのみ適用されるものである」とする。<sup>(17)</sup>

なお、再ゾーニングが「裁決的」であることの理由として、立法機関がゾーニングを決定するにあたって、公聴会の開催を、「州法、チャーターあるいは条例によって義務付けられている」ことを挙げ、「公聴会が求められている」ということは、その決定形成過程が、関係を有する市民個々人の権利に対して慎重であるべきであるという（州議会の）意図を示すものである」とした。<sup>(18)</sup>

以上のように、フレミング判決は、それまで「立法的権限」の行使と見られてきたゾーニング条例の改正あるいは再分類、つまり再ゾーニングのうち、その法的性質が「行政的」ないし「裁決的」、つまり準司法的なものがあるとした上で、あるゾーニング決定が準司法的であるか立法的であるかを決定するための標準として、対象となる人および地域の限定性を挙げた。すなわち、準司法的「行為として性格付けられるゾーニング決定は、「その効果」が「裁決的」であるが故に、利害関係を有する人の範囲を容易に特定することができ、しかも、それは条例形式で行なわれるものの、地域ごとの規制を変更するものだから、通常の条例が持つ地方公共団体の区域全体に効力をもつという属性を有さず、改正条例の効力が一定の地域に限定されるというのである。<sup>(19)</sup> なお、これに対して、ファサノ判決は、もっぱら地域の限定性に着目しており、対象となる人の範囲の限定性を考慮しておらず、この点が両判決の相違点である。<sup>(20)</sup> アメリカでは、当初のゾーニング条例の制定を第一次的ゾーニングと呼ぶ。その後のゾーニングの変更については、これも条例の改正としてなされるのが一般的だが、その一部についてのみの、とりわけ特定の対象に限定してなされ

る断片的なゾーニングの変更を部分的 (piecemeal/individual) 再ゾーニングといい、当該地方公共団体の区域全域にわたるゾーニングの変更を総合的 (comprehensive) 再ゾーニングと称する。この分類に従えば、フレミング判決の示した基準によるとき、少なくとも、部分的再ゾーニングが準司法的行為として性格付けられることになる。総合的再ゾーニングについては、判然としないが、人の範囲についてのとこで、当事者を容易に特定することができるゾーニング決定が「裁決的」であることを強調しているから、総合的再ゾーニングを準司法的行為から除外する趣旨と見てよからう。

## 二 レビン同意意見

次に、クロプフ判決に付されたレビン同意意見について見る。事案は、単一家族用住宅地域に土地を所有する者らが、その所有する土地につき、地域指定を多家族住宅用に変更することを求める申請をしたところ、拒否されたので、その土地を単一家族用住宅に指定しているゾーニング条例がその土地に適用される限りで違憲であるなどと主張して争ったものである。法廷意見は、多家族住宅を排除することが恣意的で、気まぐれでかつ事実に基づかないものであるとする証拠がないなどとして、土地所有者らの主張を認めた原判決を破棄している。

レビン同意意見は、地方公共団体の統治機関（この意見の中では、「立法機関」の語が用いられている）の行為の法的性質について言及するものである。レビンはまず、「多くのゾーニング法は、地方公共団体の立法機関によるゾーニング決定が立法的行為に相当することを前提」に、「裁判所が、ゾーニングによる用途規制に不服のある土地所有者に対し当該『立法』が不合理であることを証明する」ことを求める傾向にあることを指摘する。しかしながら、

アメリカ土地利用法における一貫性原則の展開（上）（西田）

「権力分立の原理は、……地方公共団体の立法機関による行政権の行使を妨げるものではない」く、「国家による行為が立法的であるか、行政的であるかは、当該決定を行なう政府機関（がいかなる機関であるのかということ）のみならず、当該行為の性質およびそれに採用される手続によって決まる」とする。<sup>(21)</sup>

次に、「立法的行為」と「行政的行為」を区別する標準として、「ある行為が一般的な理由に基づくものである場合、当該決定は通常立法的である」のに対し、「その行為が個別的な理由に基礎付けられている場合、それは通常行政的である」とする。<sup>(22)</sup> ある行為が「立法的である場合、政府機関は聴聞 (hearing) を実施することなく当該行為を行なうことができ、司法審査は、当該行為が不合理であるか否か（そして、したがって実体的デュー・プロセスを侵害するものであるかどうか）、またはその他の憲法上の制限に抵触するものであるかどうかの審査に限定される」が、ある行為が「行政的である場合、聴聞が必要とされ」、また、「司法審査において検討されるのは、当該決定が、記録全体から示される、十分、重要かつ実質的な証拠によって裏付けられるものであるかどうかということである」ことになるとする。<sup>(23)</sup>

そして、「開発がすでに完了している地方公共団体のゾーニング条例よりも個別的な、つまり一般的ではないものはない」のであって、いま挙げた区別の標準に鑑みると、「通常、ゾーニング条例は、制定法の形式で制定されているけれども、それは、行政的な権限の個別的な適用であって、長期間にわたる利害関係に基づく特定の土地と特定の開発を求める申請の間でなされる選択に影響を与えるものである」とした。<sup>(24)</sup>

レビン同意意見は、一般的に「地方公共団体の立法機関」の行為を「立法的」なものと、「行政的」な、つまり準司法的なものとに区別し、後者については、その決定にあたり聴聞が必要であり、また、その司法審査にあたっては、

行政機関の行為に適用されるいわゆる実質的証拠法則が採用されることを示したものである。彼は、「立法的行為」と、ここで「行政的行為」といわれた準司法的行為とを区別する標準として、その決定機関だけでなく、行為の「性質」と採用される「手続」とを考慮すべきであるとした。ここで彼が述べている行為の性質とは、それが「一般的理由」によるものか、「個別的な理由」によるものかということであり、採用される手続とは、公聴会 (public hearing) ではなく、個別的な聴聞を行なうことが必要か否かということであろう。このうち、行為の性質を区別の標準とすることについては、ファサノ判決が前提とした「基準の定立」と「基準の適用」という区別に類似する思考であるが、手続については、ファサノ、フレミングの両判決には見られなかったものである。

この同意意見においては、どのようなゾーニング条例の制定・改正を準司法的行為と評価しているのかは必ずしも明らかにされていない。というのも、「通常」という断りをした上で、ゾーニング条例を準司法的としているが、その前に開発済みの地方公共団体のゾーニングを準司法的とし、いまだ開発のなされていない地方公共団体については、ゾーニング条例が立法的であると見る余地を残しており、また、フレミング判決やファサノ判決で意識されているゾーニングが第一次的なものであるか、総合的再ゾーニングであるか、それとも部分的再ゾーニングであるかの区別を意識していないからである。もちろん、ゾーニング条例の第一次的な制定と改正のすべてを準司法的とする趣旨に理解することもできないはないが、この事件では、実質的には部分的再ゾーニングの拒否が争われていることを考慮に入れると、結局、レビン同意意見では、この点が明確にされなかったと見るのが穏当であろう。<sup>25</sup>

次に、この同意意見は、厳格な司法審査基準として実質的証拠法則を採用したが、このことが、統治機関の行為であってもそれが準司法的であることからストレートに導き出されていることに注目しなければならない。すなわち、

レビンによれば、ある行為をなした機関が形式的に見て行政機関であるからその行為の司法審査において実質的証拠法則が適用されるというのではなく、ある行為が準司法的であると性格付けられるが故に実質的証拠法則が適用されるということになるのである。いずれにしても、ファサノ判決においてもフレミング判決においても、厳格な司法審査がどのように行なわれるかが少なくとも一般論として明確にされなかったが、レビン同意意見においてそれが実質的証拠法則を適用して行なわれることが明示されることとなったのである。この点は、すぐ後で若干検討する。

### 三 機能的分析の標準と厳格な司法審査基準

以上のように、ファサノ判決に加えて、フレミング判決およびレビン同意意見により、厳格な司法審査がどのようなものであるかが明らかにされた。<sup>(26)</sup>

まず、機能的分析において、ある行為の法的性質が準司法法であるか立法法であるかを判定するための標準として様々なものが示された。すなわち、その判定にあたっては、決定機関と採用される法形式と並んで、基準の定立にあたるのかそれとも基準の適用にあたるのか、対象となる人や地域が限定されているかどうか、個別的理由に基づくものかどうか、また聴聞を必要とするかどうかなどの様々な要素が考慮されている。これらは相互に対立するものではなく、むしろ複数の標準によって、ある行為がいかなる機能を果たし、どのような法的性質を有するかが判定されることになる。

機能的分析は、ファサノ判決においてすでに見られたように、一定のゾーニング行為を準司法的行為として性格付けるにあたって、統治機関がそうした行為を行なう限りで、準司法的な権限を行使するものである。ファサノ

判決においては、準司法的行為を行なう統治機関は、行政機関と類似する性質を有するとの理解が前提とされていたが、フレミング判決やレビン同意意見は、ファサノ判決よりも明確に、統治機関が準司法的行為を行なうこともあるとしたものの、行為の性質のみに着目し、機関としての性質を問題にしていない。

そして、レビン同意意見において明確に述べられているように、準司法的行為として性格付けられるゾーニング決定の司法審査では、それが準司法的であることから、厳格な司法審査基準として、行政機関の行為の司法審査において用いられる実質的証拠法則が適用される。通常、行政機関の行為について実質的証拠法則が適用されるのは、それに一定の謙讓を認めて司法審査がなされるからである。統治機関の行為にも謙讓が認められるが、その場合に適用される司法審査基準は、正当な議決可能性のルールであり、実質的証拠法則が適用されるとき、正当な議決可能性のルールが適用される場合と比較して、より厳格な司法審査がなされることになる。つまり、同じ「謙讓」という言葉で表現されていても、行政機関の場合と統治機関の場合とで、その程度に違いがあり、統治機関の場合にはより高度な謙讓が認められるのである。<sup>(27)</sup>そして、この意味で、統治機関の行為の司法審査において、実質的証拠法則が適用されると、それが厳格なものであると評価されることになるのである。

なお、このようにして形成され詳細化されたゾーニングの機能的分析を通じた厳格な司法審査は、その後、いくつかの州で導入されることとなる。これらの判決が下された一九七〇年代半ば以降に判例で明示的にこれを受容した州として、たとえば、アイダホ州、<sup>(28)</sup>コロラド州、<sup>(29)</sup>デラウェア州、<sup>(30)</sup>フロリダ州、<sup>(31)</sup>カンザス州、<sup>(32)</sup>モンタナ州、<sup>(33)</sup>ネバタ州<sup>(34)</sup>などがある。<sup>(35)</sup>

- (1) *Fasano v. Bd. of County Commrs. of Washington County*, 507 P.2d 23 (Or.1973).
- (2) コッソンの判決は「地方公共団体の統治機関にのみ与するのゾーニング決定が立法的行為として完全な適法性の推定を受け」「権力分立の理論に基いて、合憲性の審査を除いて、保護されている」現状を是言なものと認めることはできないと述べていた (*Id.* at 26)。
- (3) *Id.*
- (4) 101 Idaho 407, 614 P.2d 947 (1980). なお、ターナー判決直前のマインタホ州におけるゾーニングの司法審査に関する判例の状況については、Arthur D. Smith, Jr., *Judicial Review of Rezoning Discretion: Some Suggestions for Idaho*, 14 IDAHO L.REV. 591 (1978) 参照。
- (5) 614 P.2d at 950.
- (6) *Id.*
- (7) *Id.* at 950-951.
- (8) なお、立法的な性格付けられるゾーニング決定については、合憲性の統制と正当な議決可能性のルールによる統制がなされるから、それに依る司法的統制がなされ及ぼさるべきことにはなご。
- (9) See DANIEL R. MANDELMER & JOHN M. PAYNE, *PLANNING AND CONTROL OF LAND DEVELOPMENT* 483 (5th ed.2001). なお、但衆議院議員が「正当な議決可能性のルールを打ち出すべき」な Village of Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365, 47 S.Ct. 114, 71 L.Ed. 303 (1926) (トータリット判決) において「市民がゾーニングの強制性」に不審がある場合に「疑念を去るものは裁判所ではなべ、投票用紙による」(47 S.Ct. at 120) と述べている。トータリット判決については、文献参照の意味も含めて、拙稿「アメリカ土地利用法における一貫性原則の形成 (上)」本誌九十九巻二頁一五二頁以下一六八頁一七二頁(二〇〇二年)参照。
- (10) 81 Wash.2d 292, 502 P.2d 327 (1972).
- (11) *E.g.* Jennie L. Pettit, Comment, *Ex Parte Communications In Local Land Use Decisions*, 15 B.C. ENVTL. AFF. L. REV. 181, 186 (1987); Charles L. Siemon & Julie P. Kendig, *Judicial Review of Local Government Decisions: "Widnight in the Garden of Good and Evil"*, 20 NOVA L.REV. 707, 729-730 (1996); R. Martin Smith, *The Uncertain State of Zoning Law in Illinois*, 60 CHI-KENT. L. REV. 93, 118 (1984).
- (12) 216 N.W.2d 179 (Mich.1974).

- (13) Levin, J., concurring.
- (14) なお、大滝啓吉「インフォーマルな行政決定と司法審査」専修法学論集五〇号六七頁以下・七一頁（一九八九年）および同「インフォーマルな行政決定と司法審査の手続問題」専修法学論集五二号六七頁以下・七一頁（一九九〇年）、下山瑛二「アメリカにおける行政行為の司法審査（三・完）」法学雑誌「巻三号」一八頁以下・四三頁（六〇頁）（一九五五年）参照。
- (15) 502 P.2d at 381.
- (16) *Id.*
- (17) *Id.*
- (18) *Id.*
- (19) See Smith, *supra* note 11, at 118.
- (20) もつと、オレゴン州最高裁判所の後の判決で、その判断基準の「ひとつ」は「比較的少数の特定可能な人に直接関係すること」を示す（Neuberger v. City of Portland, 603 P.2d 771, 775 (Or.1979)）。結局、同州では、対象となる地域および人の限定性という点で、その「一貫性原則が問題になっている場合には、それに加えて、ファサノ判決が前提としたコンプリヘンシブ・プランで示された基準の適用であるかどうかという点も判断基準とされるようになった。
- (21) 215 N.W.2d at 190.
- (22) *Id.* at 191.
- (23) *Id.*
- (24) *Id.*
- (25) See A. Dan Tarlock, *Consistency with Adapted Land Use Plans as a Standard of Judicial Review: The Case Against*, 9 Urb. L. ANN. 69, 93 (1975).
- (26) 「『新雑誌』の『レビュー』 Roger A. Cunningham, *Rezoning by Amendment as an Administrative or Quasi-Judicial Act: The "New Look" in Michigan Zoning*, 73 MICH. L. REV. 1941 (1975) を参照。
- (27) JULIAN CONRAD JUERGENSMEYER & THOMAS E. ROBERTS, *LAND USE PLANNING AND CONTROL* LAW 257-259 (1998).
- (28) See Cooper, 614 P.2d 949-951.
- (29) See Snyder v. City of Lakewood, 542 P.2d 371, 375-376 (Colo.1975).

- (96) See *Tate v. Miles*, 503 A.2d 187 (Del.1986).
- (16) See *Bd. of County Comm'rs of Brevard County v. Snyder*, 627 So.2d 469 (Fla.1993).
- (22) See *Golden v. City of Overland Park*, 584 P.2d 130 (Kan.1978).
- (23) See *Lowe v. City of Missoula*, 525 P.2d 551, 554 (Mont.1974).
- (24) See *Forman v. Eagle Thrifty Drugs & Markets, Inc.*, 516 P.2d 1234 (Nev.1974).
- (25) この州の州憲の判例では、機能的分析を通したゾーニングの厳格な司法審査を行なうべきではないとし、とくにファサノ判決を批判するものも幾つ。たとえば、マリソナ州最高裁の *Wait v. City of Scottsdale*, 127 Ariz. 107, 618 P.2d 601 (1980) / カリフォルニア州最高裁の *Arnel Development Co. v. City of Costa Mesa*, 28 Cal.3d 511, 620 P.2d 565 (1980) / ミネソタ州最高裁の *State v. City of Rochester*, 268 N.W.2d 885 (Minn.1978) / シェーンタ州最高裁の *Hall Paving Co. v. Hall County*, 237 Ga. 14, 226 S.E.2d 728 (1976) / ネブラスカ州最高裁の *Giger v. City of Omaha*, 232 Neb. 676, 442 N.W.2d 182 (1989) / ニューメキシコ州最高裁の *R.G. Moore Building Co. v. Comm. for the Repeal of Ordinance R (C)*, 88-13, 239 Va. 484, 391 S.E.2d 587 (1990) / ウェストロンドン州最高裁の *Quinn v. Town of Dodgeville*, 122 Wis.2d 570, 364 N.W.2d 149 (1985) / コネチカット州最高裁の *McGann v. City Council of City of Iaranie*, 581 P.2d 1104 (Wyo.1978) などがある。なお、これらの判決は、ミネソタ州最高裁判決 (268 N.W.2d 885) を除いて、一貫性原則が問題とされたものではなく、ゾーニング決定が正当なポリス・パワーの行使でないとして争われたり、デュー・プロセス違反が主張されたり、あるいはゾーニング決定がインシアティブの対象となるかが問題とされた事例である。これらの判決においては、ファサノ判決について検討することなく、その法理を自らの州の従来の判例法理とは異なるとの理由のみで機能的分析を採用しないとすることが多い。ただし、ウィスコンシン州最高裁判決の原判決は、「我々は、特定のあるいは規模の小さな区画の再ゾーニングを立法的行為ではなく、行政的ないし司法的行為とするこれら諸判決の論理を受け入れることはできない。ゾーニングの改正は、条例を変更するものである」として、その規定を執行するものではないから、「立法的である」として (Quinn v. Town of Dodgeville, 364 N.W.2d 747, 754 (Wis.App.1984)) / ファサノ判決を批判しており、最高裁も「ゾーニング条例の改正の拒否は、法を形成するものであって、それゆえ立法的である。それは、法を解釈適用する司法的行為でなく、また法を執行するものは実現するものでもない」として (364 N.W.2d 149, 155) / 原判決を支持しており、ファサノ判決の判例法理を採用しない理由が示されている。

## 第二章 厳格な司法審査と一貫性原則

機能的分析を通した厳格な司法審査は一貫性原則が問題とされると否とにかかわらず、ゾーニングを争う訴訟において一般に行なわれるが、<sup>(1)</sup>本稿の検討課題である一貫性原則によるゾーニングの実体的統制に関する判例法理の展開において、その内容を明らかなものとする役割を果たした判例として次の二つを挙げることができる。一つは、一貫性原則が問題とされているケースでの実質的証拠法則の適用について論じたオレゴン州最高裁の *Green v. Hayward* (グリーン判決)<sup>(2)</sup> であり、もう一つは、一貫性原則と厳格な司法審査の関係や機能的分析について詳細に検討したフロリダ州最高裁の *Bd. of County Comm'rs of Brevard County v. Snyder* (スナイダー判決)<sup>(3)</sup> である。

### 第一節 実質的証拠法則の適用——グリーン判決

前章で見たレビン同意意見は、準司法的行為として性格付けられるゾーニング決定の司法審査において厳格な司法審査基準として実質的証拠法則が適用されるとしたが、ここで取り上げるオレゴン州最高裁のグリーン判決は、一貫性原則が問題となっているゾーニング条例の司法審査における実質的証拠法則の適用について言及するものである。事案は、コンプリヘンシブ・プランにおいて農業用とされており、ゾーニング条例で農業および製材所の建設のみが認められている土地区画につき、カウンティ参事会が、ゾーニング条例を改正して、当該土地区画を重工業用としたことを近隣住民が争ったものである。<sup>(4)</sup>

<sup>1</sup> アメリカ土地利用法における一貫性原則の展開(上)(西田)

オレゴン州最高裁は、ファサノ判決などの同裁判所の先例を挙げつつ、これらの趣旨からして、ファサノ判決のように準司法的「行為と性格付けられる再ゾーニングが争われるケースでは、実質的証拠法則が適用されることを示唆した上で、再ゾーニングが一貫性原則に違反することが争われている事件におけるこの法則の適用について述べている。<sup>(5)</sup> すなわち、一貫性原則違反が争われている場合、「ゾーニングの当該変更がコンプリヘンシブ・プランに示された諸政策を実現するものであることが実質的証拠によって裏付けられていると認定されれば、当該決定は、十分な司法的監督の及ばないものとして位置付けられることとなる」とする。<sup>(6)</sup> 次に、このように実質的証拠法則により司法審査が行なわれるべきであることの理由について、「プランを解釈し、そして解釈されたプランに（ゾーニングの）変更が適合すかどうかは、地方公共団体のレベルにおいてこそ適切に判断される」としつつ、「そこには、プランとその実現について熟知しており、直接的に事実を知ることのできる統治機関が存在する」のだから、「このようなケースにおける司法審査は、〔統治機関による〕……決定が裏付けとなるものを認定した上で行なわれている否かを記録から判断することに限定されるべきである」とする。<sup>(7)</sup> そして、記録において「示される理由の助けを借りることなく司法審査が行なわれれば」、地方公共団体にとっては、「プランや条例、政策につき、その意図しないような解釈が裁判所においてなされるといふリスクを負うことになる」し、逆に裁判所にとっても、記録によることにより「決定の理由が十分に示されること」になるとともに、統治機関の「プランの解釈と実現に関する知識の提供を受け得ることになり、意図しない誤解の生じる可能性が最小化される」ことになる。<sup>(8)</sup>

このようにグリーン判決は、一貫性原則が争われているケースでの実質的証拠法則の適用について論じ、さらに、一貫性原則によるゾーニング決定の厳格な司法審査において、実質的証拠法則を採用すべきであることの理由につい

て述べた。この判決は、後者について論じるなかで、実質的証拠法則を採用すべき理由として、裁判所よりも地方公共団体の統治機関の方がコンプリヘンシブ・プランを適切に「解釈」することができ、また、その実現においても適切な措置をとりうることを挙げている。これは、土地利用法の分野において、行政機関であるゾーニング委員会の決定に謙讓を認め、それに実質的証拠法則を適用すべきとされることの理由に類似する。すなわち、一般に、ゾーニング委員会の決定にこの法則が適用される理由は、同委員会の委員は裁判所が信頼をおかなければならない専門家 (expert) であること、あるいは、同委員会は当該地方公共団体の現況に精通しており、裁判所これに関する知識を欠いていること<sup>(10)</sup>に求められる<sup>(11)</sup>。グリーン判決は、統治機関の構成員である委員や議員が「専門家」であるとはしなかったが、ゾーニング委員会の場合とほぼ同じ趣旨から実質的証拠法則が採用されるべきであるとしているのである。

なお、この判決は、オレゴン州の判例としてはおそらくはじめて、準司法的行為の司法審査において実質的証拠法則が採用されるべきことを確認したものである。これにより、オレゴン州で、判例上、統治機関の準司法的行為の司法審査において実質的証拠法則が適用されることが確定的になったと見ることができ<sup>(12)</sup>。

## 第二節 機能的分析と一貫性原則——スナイダー判決

一方、フロリダ州最高裁が下したスナイダー判決は、ファサノ判決以来の準司法的行為として性格付けられるゾーニング決定の厳格な司法審査についての判例法理を受容した判決であるが、そこでは、一貫性原則が問題になっている訴訟における厳格な司法審査の必要性について論じられているほか、機能的分析について、ゾーニング決定を類型化し、その区別の標準と立法的行為と準司法的行為のそれぞれの法的性質について詳細な検討がなされている。フロ

リダ州では一九八〇年代半ばに土地利用に関する制度改革がなされ、一貫性原則の実質的な強化がはかられたが、同州のいくつかの下級審裁判例においてこの改革された制度の下での厳格な司法審査のあり方について議論がなされてきた。スナイダー判決は、この議論に決着をつけた最高裁判決であり、この意味でも注目された判例である。<sup>(13)</sup> フロリダ州の下級審裁判例については後に検討するので（第五章第一節）、ここでは、スナイダー判決の背景として、フロリダ州における一九八〇年代の制度改革に簡単にふれておくことにする。

フロリダ州では、一九八五年にいわゆる成長管理法が、一九七五年地方公共団体コンプリヘンシブ・プランニング法（Local Government Comprehensive Planning Act of 1975）を改正して制定された。<sup>(14)</sup> 八五年法は、コンプリヘンシブ・プランが「秩序があり調和のとれた将来における……開発」のための「原理、指針および基準」を含むものでなければならぬと<sup>(15)</sup>、さらに、ゾーニング決定を含むすべての開発命令（development order）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ぬ」としており、七五年法においてすでに採用されていた一貫性原則を強化して、ゾーニングを含むすべての土地利用決定が、コンプリヘンシブ・プランに従っていることを義務付けるものであった。<sup>(17)</sup> このように規定されていることから、学説において、この法律は地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランをそれぞれの地方公共団体の区域内における土地利用を決定するための「第一次的な源泉」<sup>(18)</sup> ないし「優越的な政策宣言」<sup>(19)</sup> として位置付けるものであるといわれている。

さて、スナイダー判決である。事案は、コンプリヘンシブ・プランで住居用に用いるものとされており、ゾーニング条例で単一家族用住宅の建設が認められている土地の所有者らが、一エーカーあたり一五戸の建築が認められるようにゾーニング条例を改正して地域指定を変更することを求める申請をしたが、カウンティ参事会によって拒否され

たため、その拒否決定がカウンティのコンプリヘンシブ・プランに適合していないことなどを主張して争ったものである。

フロリダ州最高裁は、「立法機関としての地位で活動する場合の〔統治機関である〕参事会の政策形成作用は尊重されるから、当該行為は、それが正当に議決可能である限り維持される」のに対し、「準司法機関としての地位である参事会の決定は、サーシオレイライによる審査の対象となり、それが十分な実質的証拠 (substantial competent evidence) によって裏付けられるものでなければ認められない」として、機能的分析と厳格な司法審査の採用することを宣言し<sup>(20)</sup>、「参事会の行為が立法的であるか準司法的であるかを決定するのは、審理 (hearing) の性質であり、「立法的行為は政策の一般原則の定立に行き着くものであるのに対して、司法的行為は、政策の一般原則の適用であるとするのが一般的である」とした上で、「第一次的なゾーニング条例の制定は通常立法的と判断される」ことになり、また、「公衆の大部分に影響を与える総合的再ゾーニングが立法的な性質を有している」ことは「明らか」であるのに対し、「申請に対する参事会の行為は準司法的行為としての性質を有」する<sup>(21)</sup>。そして、次のように述べて、準司法的行為に対し厳格な司法審査が行なわれるべき理由について論じている。すなわち、「厳格な審査という言葉は、コンプリヘンシブ・プランへの厳格な服従 (strict compliance) の必要から生じたもの」であり、「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」と述べた<sup>(22)</sup>。

スナイダー判決が採用する機能的分析は、ファサノ判決と同様に統治機関の機関としての性質に着目し、その活動の内容に応じてその地位が変化すると見て、統治機関が「準司法機関」の地位で活動する場合に、厳格な司法審査を

行なうとするものだが、厳格な司法審査を行なうことの目的を一貫性原則の実現の必要に置いた。そして、ここでは準司法的行為が「政策の一般原則の適用」であるということが、基準としてのコンプリヘンシブ・プランとその適用としてのゾーニング決定との「厳格な適合」ということとの対比において論じられている。<sup>(23)</sup> すなわち、厳格な適合が必要だからこそ「厳格な審査」が行なわれるべきであるとするのである。この点は、クーパー判決に見られるようなファサノ判決以来のゾーニング決定により直接的に影響を受ける者の権利保護の必要ということと異なる。<sup>(24)</sup> 厳格な司法審査が必要であることの理由として、一貫性原則の実現を挙げるのは、たしかに、ファサノ判決以前から、学説において主張されてきたことだが、そうすると、一貫性原則を定める州法の実体規定を実現するために厳格な司法審査が行なわれることになる。つまり、司法審査の範囲の拡張が実体法の解釈の結果としてなされることとなるのである。いずれにせよ、こうした一貫性原則と機能的分析の密接な関係についての理解が、州レベルの判例において明確に示されたことの意義は大きい。

また、ここでは、機能的分析の下でも第一次的ゾーニングと総合的再ゾーニングが立法的行為であることが、おそらく州レベルの判例ではじめて確認された。このことは、それ自体、機能的分析によるときの当然の帰結であるが、後に見るように大きく批判されることとなる（第四章第二節参照）。

そして、スナイダー判決が示した厳格な司法審査におけるテストは、「十分な実質的証拠」によって裏付けられているかどうかである。ここでいう十分な実質的証拠というのは、フロリダ州最高裁によれば、諸州の裁判所でも連邦裁判所でも行政機関の行為の司法審査において採用されている「実質的証拠法則」を修正するために用いられているもので、ある決定が十分な実質的証拠によって裏付けられているためには、「行政機関による「最終的な（事実の）」認

定を維持するために依拠する証拠が、十分に関連性のあるものでなければならず、かつ、到達した結論を裏付けるのに適切な、合理的に考えて受け容れられるような資料」であることが必要であるとされるものである。<sup>(25)</sup>

なお、スナイダー判決は、ゾーニングの「コンプリヘンシブ・プランへの厳格な服従」を確保するために厳格な司法審査が必要であるとして、一貫性原則がゾーニングとコンプリヘンシブ・プランとの「厳格な服従」を求めるものであることを示唆しているようにも見える。しかし、一般には、スナイダー判決は、厳格な審査を求めるのみで厳格な服従を求める趣旨のものではないと理解されている。<sup>(26)</sup> この点についての検討は、本稿の課題に含まれるものだが、これに触れる暇がないので、今後の課題とする。

前章および本章で見たように、ファサノ判決以降、ゾーニングの厳格な司法審査に関する判例法理は、各州における判例の展開を通して詳細化され、その内容が明らかにされてきた。一貫性原則によるゾーニングの実体的統制は、この判例法理の一つの適用場面にすぎないが、裁判所は「一貫性要件が問題になっている再ゾーニングを、より厳格な司法審査の必要な準司法的行為として取り扱う傾向」にあると指摘されることがあるように、一貫性原則が扱われたケースで機能的分析に関する判例が開示したように見える。たとえば、オレゴン州最高裁のファサノ判決やグリーン判決、フロリダ州最高裁のスナイダー判決などは、このことをよく示している。

(1) ゾーニングに関係する訴訟で、一貫性原則に関するケースのほかに、機能的分析によって厳格な司法審査が行なわれるかどうか問題とされるのは、デュー・プロセスに関するものとイニシアティブに関するものが多い。

- (2) 275 Or. 693, 552 P.2d 815 (1976).
- (3) 627 So.2d 469 (Fla.1993).
- (4) 449 N.Y. 2d 591, 592 N.E.2d 579 (1977); *Comprehensive Plan in Zone Change Cases*, 56 OR. L. REV. 444 (1977) を参照す。
- (5) 552 P.2d at 820-821.
- (6) *Id.* at 821.
- (7) *Id.* at 822.
- (8) *Id.* at 823.
- (9) *See e.g.* Gordon Paving Co. v. Blaine County, 98 Idaho 730, 572 P.2d 164, 164 (1977).
- (10) *See e.g.* Cowan v. Kern, 41 N.Y.2d 591, 363 N.E.2d 305, N.Y.S.2d 579 (1977); Connecticut Resources Recovery Auth v. Planning and Zoning Comm'n, 225 Conn. 731, 626 A.2d 705, 716 (1993).
- (11) 1 巻 256-259 (1998) 参照。 DONALD G. HAGMAN & JULIAN CONRAD JUERGENSMAYER, URBAN PLANNING AND LAND DEVELOPMENT CONTROL LAW 793-803 (2nd ed. 1986); JULIAN CONRAD JUERGENSMAYER & THOMAS E. ROBERTS, LAND USE PLANNING AND CONTROL LAW 256-259 (1998) 参照。
- (12) 449 N.Y. 2d 591, 592 N.E.2d 579 (1977) を参照す。 Laurie Reynolds Zoning the Church: The Police Power Versus the First Amendment, 64 B.U. L. REV. 767, 805-809 (1984) 参照。
- (13) 1 巻 256-259 (1998) 参照。 Thomas G. Pelham, *Quasi-Judicial Rezoning: A Commentary on the Snyder Decision and the Consistency Requirement*, 9 J. LAND USE & ENVTL. L. 243 (1994) 参照。
- (14) 1975年法改正による「アメリカ土地利用法」における「貫性原則」の形成 (下)「本誌九九巻四号八二頁以下・九六頁 (二〇〇二) 号」参照。
- (15) FLA. STAT. ch. 163.3177 (1).
- (16) *Id.* ch. 163.3194 (1) (a).
- (17) *See also id.* ch. 163.3161 (5), ch. 163.3231.

- (21) Jerry Mitchell, *In Accordance with a Comprehensive Plan: The Rise of Strict Scrutiny in Florida*, 6 J. LAND USE & ENVTL. L. 79, 79 (1990).
- (22) Pelham, *supra* note 13, at 249. 1497 フロリダ州の政教分離制度について Robert Lincoln, *Inconsistent Treatment: The Florida Courts Struggle With Consistency Doctrine*, 7 J. LAND USE & ENVTL. L. 333, 355-360 (1992); Richard Grosso, *Florida's Growth Management Act: How Far We Have Come, and How Far We Have Yet to Go*, 20 VA. L. REV. 589 (1996) を詳す。
- (23) 627 So.2d at 474.
- (24) *Id.* at 474-475.
- (25) *Id.* at 475.
- (26) DAVID L. CALLIES, ROBERT H. FREILICH & THOMAS E. ROBERTS, *LAND USE* 408-409 (3d. 1999).
- (27) もっとも、スナイター判決がこのことを考慮に入れていないわけではなく、機能的分析を採用する以上、むしろ前提とされていると見ることもできよう。
- (28) DeGroot v. Sheffield, 95 So. 2d 912, 916 (Fla. 1957). このフロリダ州最高裁判決は、「十分な実質的証拠」について論じたものとよく知られている。事案は、行政機関であるカウンティ教育委員会がしたその職責を解雇する決定が争われたものである。最高裁は、「実質的証拠とは、争われている事実を合理的に推測させる事実の実質的な基礎があるということを示すものである」が、我々は、従来、実質的証拠とは「結論を裏付けるのに適切な、合理的に考えて受け入れられるような関連性ある証拠 (relevant evidence) であるとしてきた」とする。これに対し、「我々は、『十分な』という形容詞を『実質的』という言葉を修正するのに用いるにあたって行政手続においては、裁判所において行なわれるのと共通する証言前の手続が〔必ずしも〕厳格に採用されないとするよく知られたルールに替目した。……しかし、我々は、最終的な〔事実〕認定を維持するために依拠する証拠が、十分に関連性のあるものでなければならず、かつ、到達した結論を裏付けるのに適切な、合理的に考えて受け入れられるような資料でなければならぬ」とされている。フロリダ州最高裁および合衆国最高裁の判例でも、「実質的証拠は、この程度まで『相当な』ものでなければならぬ」とされているとした (1916)。最後の部分で示唆されているとおり、結論的には、実質的証拠と「十分な実質的証拠」は大きな相違がなく、むしろ、実質的証拠法則の趣旨をより明確にするものと評価すべきであろう。なお、「十分な実質的証拠」については、むしろ、Lucia A. Dougherty & Elliot H. Scherker, *Rights, Remedies, and Ratiocination: Toward a Cohesive Approach to Appellate Review of Land Use Orders after Board of County Commissioners v. Snyder*, 24 STETSON L. REV. 311, 321-323 (1995); Lincoln, *supra* note

19. at 345-346 参照。 *Jenkins v. Curry*, 18 So. 2d 521 (Fla.1944) ; *United States Casualty Co. v. Maryland Casualty Co.*, 55 So.2d 741 (Fla.1951) ; *Consolidated Edison Co. v. NLRB*, 305 U.S. 197, 59 S.Ct. 206, 83 L.Ed. 126 (1938) 参照。

- (28) *DAVID L. CALLIES, ROBERT H. FREILICH & THOMAS E. ROBERTS, LAND USE 408-409* (3d, 1999). *See also* *Pelham supra* note 13, at 255. 144. *コンナリケンミン・フロンセーニン* の一貫性が何を意味するのかがこの下掲の州レベル判例より、ニューヨーク州最高裁判所（最高裁判部）の *Town of Bedford v. Village of Mount Kisco*, 33 N.Y.2d 178, 306 N.E.2d 155, 159, 351 N.Y.S.2d 129 (1973) ; *Tilles Invest. Co. v. Huntington*, 74 N.Y.2d 885, 547 N.E.2d 90, 91 (1989) ; *ギンタナ州最高裁判所 Little v. Bd. of County Commrs of Flathead County*, 193 Mont. 394, 631 P.2d 1282 (1981) ; *トイタホ州最高裁判所 Bone v. City of Lewiston*, 107 Idaho 844, 693 P.2d 1046 (1984) ; *ワートンシャーニ州最高裁判所 Manalapan Realty, L.P. v. Township Comm. of Township of Manalapan*, 140 N.J. 366, 658 A.2d 1230 (1995) などである。
- (29) *DANIEL R. MANDELKER, LAND USE LAW 243* (4th, 1997).

### 第三章 スポット・プランニング

前章までに見たようにして、アメリカでは、一貫性原則によるゾーニングの実体的統制が行なわれる。そこで取り上げた判決を見ると、機能的分析を通して行なわれる一貫性原則によるゾーニングの実体的統制は、広範な内容形成の自由の認められるゾーニングの統制手段の一つとして適切なものであるようにも見える。しかし、これがなされるようになった結果として、部分的再ゾーニングを行なう前にコンプリヘンシブ・プランを改定する、いわゆるスポット・プランニング (Spot planning) という現象が生じるようになり、それが一貫性原則による統制を無意味な

ものとしてしまうことが指摘され、さらに、このような派生的な問題点にとどまらず、機能的分析そのものやそれを通して一貫性原則によりゾーニングを実体的に統制すること自体が学説上批判されるようになってきている。前者のスポット・プランニングの問題は、主として一貫性原則と機能的分析を適用する領域を拡張すべきか否かという点から議論されており、機能的分析という方法そのものを問題視するものではないので、まず、本章でこれについて見ることとし、後者については次章において検討することとする。

スポット・プランニングは、より詳しく説明すると、一貫性原則により、ゾーニングがコンプリヘンシブ・プランに適合していることが求められるようになり、一貫性の有無が裁判所により厳格に審査されるようになった結果、地方公共団体が、一貫性原則に違反することなくゾーニング条例を改正するために、条例改正と同時にあるいはその直前に、行なおうとしている再ゾーニングに適合するようにコンプリヘンシブ・プランを改定するという取り扱いをしたり、あるいは土地所有者や開発業者の側がこのような取り扱いを求めたりするようになったことから生じたものであるといわれている<sup>(1)</sup>。スポット・プランニングを最初に発見し、これを命名したのは、おそらくジョセフ・F・ディメントであろう。彼は、「まったく明らかなことだが、スポット・プランニングは、それ以前になされたプランニングの効用を弱める」ものであり、「スポット・プランニングに対し一定の制限がなされなければ、一貫性要件とコンプリヘンシブ・プランニングは見せ掛けだけのものになってしまう」と述べている<sup>(2)</sup>。

スポット・プランニングは、州法で、たとえば、コンプリヘンシブ・プランの改定の回数やゾーニング条例の改正の回数を限定することによって制限されることがあるが、州レベルの判例において、コンプリヘンシブ・プランの統制法理が検討される端緒となった。ここで問題とされたのは、コンプリヘンシブ・プランの部分的な改定についても、

その司法審査において機能的分析が採用されるのかどうかということと、当該改定と他の改定されない条項との一貫性が求められるのかということであった。この点について、ともに一貫性原則に関する重要な判例を出しているオレゴン州とフロリダ州とでは対応が異なっている。

### 第一節 一貫性原則と機能的分析の適用範囲の拡張——オレゴン州

まず、オレゴン州の判例で、コンプリヘンシブ・プランの条項のうち特定の土地区画に関する部分のみを変更する改定を、準司法的行為として性格付け、これに同州最高裁のファサノ判決<sup>(5)</sup>で出されたコンプリヘンシブ・プランを基準としてゾーニング条例を厳格に司法審査しようとする判例法理を応用しようとするものがある。ファサノ判決のすぐ後に同州最高裁が出した *South of Sunnyside Neighborhood League v. Bd. of Comm'rs of Clackamas County* (南部サニーサイド住民連盟判決)<sup>(6)</sup> がそれである。この事件は、コンプリヘンシブ・プランに付されたマップ(以下「プラン・マップ」という)においてすでに計画的商業地域とされている五〇エーカーの土地に隣接する六五エーカーの土地に、大規模なショッピングセンターとホテルの複合施設を建設することを目論む開発業者が、カウンティ参事会对し、それらが認められるように、プラン・マップにおけるこの土地の指定を中度計画的住宅地域から計画的商業地域に変更することを求めたところ、参事会がこれを認めコンプリヘンシブ・プランを改定してプラン・マップを変更したことに對し、周辺住民らがこの改定が不適法であると主張して争ったものである。

裁判所はコンプリヘンシブ・プランの部分的な改定の法的性質について、「コンプリヘンシブ・プランの、単一の土地区画(のみ)にかかる改定は、立法的ではなく、準司法的決定である」とし、その理由として、コンプリヘンシ

プ・プランの部分的な改定は「政策の定立を含まず、むしろ、……既存の一般的な基準の適用である」ことを挙げる。そして、「本件は、ゾーニング条例の改正にかかるものではなく、コンプリヘンシブ・プランそれ自体に関するもの」であり、「ファサノ判決が定立したゾーニング条例を準司法的なものであるとした基準は、コンプリヘンシブ・プランの改定にはもちろん直接的に適用されない」が、プランの「変更が、本件におけるように、プラン・マップのなかでも単一の区画についてのみの改定であり、プランに含まれる政策や目標については何の変更もなされていない場合、州議会は実質的に同様の義務を課していると考える」とする。<sup>(7)</sup>その上で、「州法によって求められているように、コンプリヘンシブ・プランを調和のとれた、そして〔土地利用にかかるすべての制度と活動を〕関連付けるものとするためには、その……〔プラン・〕マップが、通常、……目標と政策の宣言という形で文章によって記述される条項と一貫したものでなければならぬ。単一の土地区画において認められる利用を変更するプランの改定が求められた場合、コンプリヘンシブ・プランが調和のとれた、〔土地利用にかかるすべての制度と活動を〕関連付けるものでなければならぬとする州法上の義務付けは、〔プラン・〕マップの改定が、プランの改定されない部分と一貫したものでなければならぬとする義務付けを含むものであるということができると述べる。<sup>(8)</sup>

以上のように、南部サニースайд住民連盟判決は、ファサノ判決の判例法理を応用して、機能的分析を行ない、部分的に行なわれるコンプリヘンシブ・プランの改定の法的性質を「準司法的」とし、さらに、州法のコンプリヘンシブ・プランに関する規定の解釈から、コンプリヘンシブ・プランの部分的な改定は他の改定されない部分と一貫していなければならないとした。<sup>(9)</sup>

まず、コンプリヘンシブ・プランの部分的な改定の法的性質が準司法的とされたのは、それが、コンプリヘンシ

プ・プランに含まれる「政策や目標」の「変更」、つまり、「政策の定立」ではなく、「一般的な基準の適用」にあたり、しかもこの事件におけるプランの改定が単一の区画のみを対象とするものであったからである。<sup>(10)</sup>つまり、それが基準の適用にあたるということと、対象地域が限定されていることが理由となっており、ここでは、ファサノ判決と同様の立法的行為と準司法的行為の区別の標準が採用されている。

次に、コンプリヘンシブ・プランのうち、政策の宣言にあたる部分とプラン・マップとが一貫したものでなければならぬとされたが、コンプリヘンシブ・プラン内部での一貫性は、内部的な一貫性 (internal consistency) と呼ばれる。<sup>(11)</sup>これにより、一貫性が求められる領域が、コンプリヘンシブ・プランとゾーニングとの間のみならず、コンプリヘンシブ・プランの内部にまで及ぶこととなった。<sup>(12)</sup>もっとも、「政策の定立」にあたる場合に、内部的な一貫性が求められているかどうかは明らかにされなかった。

## 第二節 機能的分析の適用範囲の限定——フロリダ州

オレゴン州でなされたような機能的分析を行なってプランの部分的な改定の法的性質を準司法的と評価しこれに対して厳格な司法審査を行なうということは、スナイダー判決<sup>(13)</sup>で、ファサノ判決を参照しつつゾーニングの司法審査に機能的分析を導入して、部分的再ゾーニングを準司法的行為として性格付け、それを厳格な司法審査の対象としたフロリダ州においては行なわれていない。

### 一 第二八地区パートナリシップ判決

フロリダ州では、スナイダー判決の影響から、中間上訴裁判所レベルの判決では、スポット・プランニングが生じているケースで、コンプリヘンシブ・プランの改定についても、機能的分析を採用するものがあるが、機能的分析の結果、コンプリヘンシブ・プランの改定を立法的行為と性格付ける判決が大半であった。<sup>(14)</sup> その代表的なものとして、のちの同州の最高裁判決にも影響を及ぼすことになる、フロリダ州第四地区上訴裁判所によって下された *Section 28 Partnership, LTD. v. Martin County* (第二八地区パートナシップ判決)<sup>(15)</sup> がある。事案は、マーティン・カウンティにある六三八エーカーの土地にゴルフ場等の建設を目論むパートナシップが、これが認められるようにゾーニング条例とコンプリヘンシブ・プランを変更して、新たな土地利用の分類を創設することを同カウンティに対し求めたところ、それを拒否されたので、この拒否が違法であるとしてサーシオレイライの令状を求めて争ったものである。

第四地区上訴裁判所の法廷意見は、スナイダー判決において、ある行為が立法的であるか準司法的であるかを決定するのは「審理 (hearing) の性質」であると判示されたことを確認した上で、新たな分類を創設するための「コンプリヘンシブ・プランの改定を拒否するカウンティの決定は、……スナイダー判決によれば、立法的な決定であり、すなわち、政策を形成する決定である。というのも、……〔創設の求められている土地利用の分類は、〕現在のとこるコンプリヘンシブ・プランにおいて示されていない土地の新たな分類であって、それゆえ、一般原則となる政策を定立するものであるからである」とした。<sup>(16)</sup>

これに対し、同判決に付されたストーン判事による同意意見は、創設の求められている新たな分類が「既存のプランに示されていないという要素にかかわらず、参事会の決定は性質上立法的であると判断する」ことができる」と述べ

ている。<sup>(17)</sup> そしてその理由として、「既存のランド・ユーズ・プランの改定を求める申請を拒否する参事会の決定を、プランを第一次的に定める決定との比較から、性質上立法的でない<sup>(18)</sup>と判断する理由がないこと」を挙げる。

このパートナシップは、さらに、再審理をもとめたが、その第二審の裁判所である第四地区上訴裁判所は、第一審判決がスナイダー判決を参照して「決定された政策の適用を含む開発許可の申請が拒否されたことは、裁判所に対し、カウンティの決定が、立法的行為に適用される謙讓的な正当な議決可能性のルールではなく、厳格な司法的監督の基準の対象となる準司法的行為であると判断することを不可避とさせる」と判断したが、判決の「破棄事由となる誤り」であるとした。<sup>(19)</sup> すなわち、前判決の趣旨からして、プランの改定を求める同パートナシップの申請を拒否する決定は、「正当な議決可能性のルールの対象となる」としたのである。<sup>(20)</sup>

このように、第四地区上訴裁判所の法廷意見は、スナイダー判決で確立された機能的分析を用いてプランの部分的な改定を立法的と性格付けたのに対し、ストーン同意意見は、新たな分類が「既存のプランに示されていないという要素にかかわらず」、つまり、改定が政策の定立であるか既存の政策の適用であるかを問うことなく、プランの改定を立法的行為と性格付けることができるとして、機能的分析をせず、これを立法的行為と判断することができることを示唆した。法廷意見のように、機能的分析を採用すれば、その結果、プランの改定が準司法的行為とされる可能性が残されるのに対して、ストーン同意意見がいうように、機能的分析をそもそも採用しなければ、プランの改定は常に立法的行為であるとされることになり、それが準司法的と性格付けられることはない。

第二八地区パートナシップ判決の事案は、コンプリヘンシブ・プランにおいて新たな土地利用の分類を創設することの可否が争われたものであり、オレゴン州最高裁の南部サニーサイド住民連盟判決におけるように、プラン・マ

ップの部分的な改定が争われたものではない。したがって、第二八地区パートナーシップ判決の法廷意見が示したルールによるとき、機能的分析が行なわれるのだから、南部サニーサイド住民連盟判決の事案におけるように、プラン・マップの部分的な改定など「既存のプラン」に示されている基準の適用と見ることのできるようなコンプリヘンシブ・プランの改定が準司法的行為とされる可能性が残されている。

## 二 ユーセム判決

第二八地区パートナーシップ判決で出されたコンプリヘンシブ・プランの法的性質を判断するに際して機能的分析を採用することの可否について決着をつけたのが、同州最高裁による Martin County v. Yusem (ユーセム判決)<sup>(21)</sup>である。事案は、同カウンティ内に、コンプリヘンシブ・プランで現時点では一エーカーあたり二戸の建設を認めるが、コンプリヘンシブ・プランの一部である将来土地利用図で将来の時点においては二エーカーあたり一戸の住宅の建設しか認めないものとされている地域に、五四エーカーの土地を所有する者が、カウンティ評議会に対し、将来土地利用図を改定して、彼の土地が将来においても一エーカーあたり二戸の開発を認められるようにすること、およびその土地を農業地域から住宅地域に変更するゾーニング条例の改正を求めたが拒否されたのでこれを争ったものである。

フロリダ州最高裁は、結論としては、「全てのコンプリヘンシブ・プランの改定は、正当な議決可能性の〔司法〕審査基準の適用を受ける立法的行為である」と判断するのだが、コンプリヘンシブ・プランの改定の法的性質を決定するのに機能的分析を採用するか否かの問題については、次のように判示している。すなわち、「我々は、スナイダ

「判決において示した再ゾーニングのタイプについての分析方法を維持する」ものの、「この分析方法を地方公共団体のコンプリヘンシブ・ランド・ユーズ・プランが立法的であるか否かの判断にまで拡大して用いることはないし、機能的な、つまり実際（に果たされることになる機能）を重視したアプローチを是認することもない」とし、さらに「この結論は、一区画の土地のみを対象とする再ゾーニングの申請の一環としてコンプリヘンシブ・ランド・ユーズ・プランの改定が求められている場合であっても、それに左右されるものではない」とした。<sup>(23)</sup> このように述べるなかで、最高裁は、前述の第二八地区パートナーシップ判決に付されたストーン同意意見を支持するとしている。<sup>(24)</sup>

このようにして、フロリダ州最高裁は、ユースム判決において、コンプリヘンシブ・プランの改定の法的性質を決定する際に機能的分析を採用することを拒否し、すべてのコンプリヘンシブ・プランの改定を、正当な議決可能性のルールの適用される立法的行為とした。したがって、コンプリヘンシブ・プランの第一次的な決定のみならず、ここでは将来土地利用図の改定が問題となっているが、およそすべてのコンプリヘンシブ・プランの決定・改定が立法的行為として評価されることになり、<sup>(25)</sup> その司法審査は謙讓的なものであることになる。<sup>(26)</sup> ユースム判決の事案は、将来土地利用図の部分的な改定が争われたものであり、プラン・マップの部分的な改定について判断したオレゴン州最高裁の南部サニーサイド住民連盟判決の事案と類似する。両判決の結論において相違が生じたのは、南部サニーサイド住民連盟判決においては機能的分析が採用され、ユースム判決においてはそれが採られなかったからである。

### 第三節 スポット・プランニングと一貫性原則

以上のように、スポット・プランニングという現象に対し、オレゴン州最高裁とフロリダ州最高裁の対応は異なっ

ていた。オレゴン州最高裁の南部サニーサイド住民連盟判決では、コンプリヘンシブ・プランの改定につき機能的分析が採用され、スポット・プランニングにあたるようなコンプリヘンシブ・プランの改定がなされた場合には、それを厳格に統制するというのが行なわれたのと同時に、コンプリヘンシブ・プランの内部的・一貫性が求められることが示された。すなわち、オレゴン州最高裁は、コンプリヘンシブ・プランを全体として政策を宣言するものと見るのではなく、それを政策宣言の部分とその適用にあたる部分とに区別し、後者については、内部的・一貫性を求めることによる実体的統制を行なうという立場を採り、スポット・プランニングの抑制を図ったのである。このようにオレゴン州最高裁は、スポット・プランニングに対処するために、機能的分析の対象となる行為の範囲を広げ、同時に一貫性の求められる領域を拡大したのであった。

これに対し、フロリダ州最高裁のユーセム判決では、機能的分析が採用されず、また、スポット・プランニングが生じているか否かに関わらず、すべてのコンプリヘンシブ・プランの改定が立法的行為とされ、それについては謙讓的な司法審査が行なわれるとされた。また、ここではコンプリヘンシブ・プランの内部的・一貫性ということが意識されなかった。このため、フロリダ州では、部分的再ゾーニングの統制につき機能的分析が採用されているにもかかわらず、一貫性原則によるゾーニングの実体的統制が、スポット・プランニングが行なわれたときに、十分に機能しない可能性が残ることになる。<sup>(27)</sup>

スポット・プランニングの現象は、従来の一貫性原則の議論においてゾーニング条例の第一次的制定および改正時のみならず、その司法審査時においても基準となるべきとされてきたコンプリヘンシブ・プランそのものが問題になったものである。このことは、従来恣意的なゾーニングの統制のためにその実現の必要が主張されてきた一貫性原則

によるゾーニングの実体的統制の議論にとって、その際の統制基準となるコンプリヘンシブ・プランの適正化が新たな課題となることを示唆しているのである。<sup>(28)</sup> (未完)

- (1) DANIEL R. MANDELMER, LAND USE LAW 244 (4th, 1997).
- (2) JOSEPH F. DIMENTO, THE CONSISTENCY DOCTRINE AND THE LIMITS OF PLANNING 30 (1980).
- (3) *Id.* at 31.
- (4) MANDELMER *supra* note 1, at 245. たとえば、カリフォルニア州は、コンプリヘンシブ・プラン(同州ではジェネラル・プランという)の改定を、年一回に制限している (CAL. GOV'T CODE §65368)。なお、アイダホ州の判例で、制定法によって、スポット・プランニングの禁止が規定されていなくとも、関連する条文の解釈から、スポット・プランニングには一定の制約が課されているとするものがある。カウンティ参事会が土地所有者の求めに応じて行った、彼の所有地の地域指定を農業地域から住宅地域へ変更するゾーニング条例の改正と、同改正と適合するようにするコンプリヘンシブ・プランの改定が争われた事案におけるアイダホ州最高裁判決 (*Price v. Payette County Bd. of County Comm'rs*, 131 Idaho 426, 958 P.2d 583 (1998)) がそれである。同最高裁は、結論としては、参事会のこれら決定を取り消したが、その理由の中でコンプリヘンシブ・プランの改定とゾーニング条例の改正の関係について次のように述べている。同州法は「再ゾーニングの申請が、コンプリヘンシブ・プランに従ったものでない場合、参事会はまずコンプリヘンシブ・プランの改定について検討すべきであるとしている」(IDAHIO CODE §67-6511 (c)) から、「コンプリヘンシブ・プランが改定された後に、ゾーニング条例の改正を求める申請を検討することになる……」。これらの手続は一連の流れとして行なわれるが、参事会は、はじめに、コンプリヘンシブ・プランの改定について、すなわち、あるタイプの成長が特定の地域内において一般に認められるべきか否かについて検討しなければならない。そして、参事会は、その「改定の」決定を行なった後に、当該地域につき、適切な再ゾーニングを行なわなければならない。この手続において、参事会は、ゾーニング条例の改正を求める個人の申請を審査する前に、カウンティの開発にかかる全体の枠組み検討することを求められる」(958 P.2d at 587) とした。このように、アイダホ州最高裁は、コンプリヘンシブ・プランとは相反する再ゾーニングを求める申請がなされた場合には、参事会に対しコンプリヘンシブ・プランの改定を検討することを求める規定の解釈を通して、むしろ、再ゾーニングを行なう前に「カウンティの開発にかかる全体の枠組み検討」を求め、恣意的にコンプリヘンシブ・プランが改定されることを制限しようとしたのである。



- (21) *Id.*
- (22) *Martin County v. Section 28 Partnership*, 676 So.2d 532, 535 (Fla.4th Dist.Ct.App.1996), review denied, 686 So.2d 581 (Fla. 1996).
- (23) *Id.*
- (24) 690 So.2d 1288 (Fla.1997).
- (25) *Id.* at 1295.
- (26) *Id.* at 1293
- (27) *Id.* at 1294.
- (28) *Jeremy N. Jungreis, A Formal Affair: Land Use Decisionmaking and Obstacles Thereto, in the Post-Snyder Era*, 70 Fla. B. J. 52, 55-56 (1996).
- (29) なお、コンネチクツ州の判例に於ては、トーセム判決と同様にコンブリケンシブ・プランの改定を立法的行為として性格付けるものがある (Westside Hilltop Survival Comm. v. King City, 96 Wn.2d 171, 634 P.2d 862, 864 (1981))。また、ロッキン州の裁判例では、フロリダ州と同様にコンブリケンシブ・プランの部分的な改定を立法的行為として性格付けるものがある。Stuart v. Bd. of County Comm'rs, 699 P.2d 978 (Colo.Ct.App.1985) がそれである。この判決に於ては、ネブラスカ州のトマソン判決を踏襲するロッキン州最高裁の判例として知られる *Snyder v. Lakewood*, 189 Colo. 421, 542 P.2d 371 (1975) が採用した判例法理は、この判例を用いたこととして、プランの改定の法的性質が立法行為であると (699 P.2d at 980)。この点については *Kindred Homes, Inc. v. Dean*, 605 S.W. 2d 15 (Ky.App.1979) を参照。
- (30) この点も、その後の中間上訴裁判所の判決で、事案は「コンブリケンシブ・プランの改定がスキャット・プランニングにあたるとして争われたものだが、コンブリケンシブ・プランの改定の司法審査においても、スナイダー判決が採用した司法審査基準」によって、実質的証拠法則を採用すべきであるとするものがある (Debes v. City of Key West, 690 So.2d 700, 701 (Fla.3d Dist.Ct.App.1997))。この判決は、トーセム判決がコンブリケンシブ・プランの改定については正当な議決可能性のルールが採用されるべきであるとしたことにも触れているが、実質的証拠法則が採用されるべきことの理由を必ずしも明確にしなかった。これについては、Graham C. Penn, Note, *Tying to Fit an Elephant in a Volkswagen: Six Years of the Snyder Decision in Florida Land Use Law*, 52 Fla. L. Rev. 217, 230-231 (2000) 参照。

(28) たとえば、一貫性原則によるゾーニングの厳格な統制の必要を主張するジェリー・ミッチェルは、「ゾランが」ゾーニング条例を「統制するものであると評価されるべきである」とすれば、ゾランは「一定の条件を満たすものでなければならぬ」とし、その条件として、「ゾランが総合的なもの」であること、「適切で、信頼性」があるものであること、「および」最新の情報「予期および見直し、そして」将来のゾーニング決定を調整するのに適切な目的、政策および目標を含むこと」(Jerry Mitchell, *In Accordance with a Comprehensive Plan: The Rise of Strict Scrutiny in Florida*, 6 J. LAND USE & ENVTL. L., 79-84 (1990).)°