

行政計画の実体的統制と整合性の原則

西田 幸介

- 一 はじめに
- 二 整合性の原則
- 三 公害防止計画と都市計画
- 四 適合性の意義と判断—アメリカの裁判例
- 五 おわりに

一 はじめに

行政計画の実体的統制については、比較的以前からドイツの「計画裁量論」が紹介され、一部の学説において行政行為における裁量と行政計画におけるその異同が論じられているものの、行政計画には「広範な裁量」が認められることが強調され、そのために、むしろ事前の手続的統制（とくに参加手続）が重視されるべきであるとされてきた。^{①②③}このことは、従来からいわれている行政計画の司法的統制の困難さや行政計画が有する法上および事実上の影響を考慮すれば、当然のことであるといえよう。

しかし、裁判例において、行政計画の実体的違法性が判断される可能性は皆無ではない。本稿が対象とする土地利用

用に関係のある行政計画に限定してこれを見ても、たとえば、第二種市街地再開発事業の事業計画について処分性を認める判例⁽⁴⁾があるのは周知のことであるし、また、都市計画事業認可を争う取消訴訟や無効等確認訴訟で都市計画の違法性判断がなされることがあり⁽⁵⁾、さらに、住民訴訟で行政計画の違法性が争われることもある⁽⁶⁾。そして、近時、行政計画における裁量に関して、都市計画について判断過程の統制を行う裁判例が出されるようになってきており⁽⁷⁾、学説でもこの動向に注目が集められている⁽⁸⁾。

このような状況の下で、行政計画の実体的統制のための手段の一つとして、より端的に言えば、これを拡充する可能性を有するものとして、行政計画相互間での整合性の確保または調整を要請する整合性の原則を用いて行政計画の統制を行うべきことが一部の学説で主張され⁽⁹⁾、また、実際にも、本稿で取り上げるように、少数ではあるが最高裁判決を含む裁判例で都市計画が整合性の原則に違反するか否かの判断が行われている(ただしこの原則に違反するとはされていない)。

この統制の方法による時、裁判所は、形式的には行政計画の法律適合性を審査するが、実質的には行政計画が他の行政計画と整合的なものであるか否かを審査することとなる。このため結果的には、整合性の原則を媒介として、一方の行政計画が他方の行政計画の違法性審査の基準となることになる。

筆者はすでに、この点に関して、アメリカ土地利用法における一貫性原則の形成および展開を紹介する二つの小論を公にしている⁽¹⁰⁾。本稿は、これらの続編として、日本における整合性の原則をめぐる議論の状況を整理し、また、先の小論で触れることのできなかつた、アメリカの一貫性原則にいう「一貫性」の意味内容と裁判所によるその具体的な判断のあり方について検討して、日本での整合性の原則による行政計画の実体的統制の方向性を展望しようとするものである。

(1) 遠藤博也『計画行政法』八七頁以下、一四四頁以下(一九七六年、学陽書房)、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』一八七頁以下(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)、高橋信隆「計画裁量とその裁判的統制」法学研究(立教大学大学院)一号一頁以下(一九八〇年)、宮田三郎「計画裁量」同『行政裁量とその統制密度』一一一頁以下(一九九四年、信山社)(初出は一九七八年)、宮田三郎「計画裁量の限界」同書一六三頁以下(初出は一九七九年)、宮田三郎「計画裁量と裁量統制の問題」同書一九五頁以下、高橋滋『現代型訴訟と行政裁量』(一九九〇年、弘文堂)などを参照。なお、藤田宙靖『行政法I総論』三三二頁(二〇〇五年、第四版改訂版、青林書院)も参照。

(2) たとえば、宮田三郎は、「計画裁量は、行政裁量と多くの共通性があるに拘らず、両者は質的に区別される」とし、「行政裁量の場合、個別的利益の対立の克服が問題であるのに対し、計画裁量にあつては、多数の衝突する私的利益と公的利益との調整を全体として形成することが問題である」と述べ(同『行政法総論』三二八～三二九頁(一九九七年、信山社))、また、西谷剛は、行政計画については行政庁に「一般的な行政裁量と違って……その内容について幅広い裁量の余地がある」とし、その理由として、「実定計画法が、原則として計画内容に関する規定を置いていない」こと、計画「策定自体についても行政庁の裁量の余地をかなりの程度認めていること」、「計画において行政はいわばゼロ点から諸要素の調整統合、諸利害調整を行わなければならない」こと、計画が「諸利害の調整を通じて最大公益」を求めるものであることなどを挙げており(同『実定行政計画法』四八～五一頁(二〇〇三年、有斐閣))、いずれも一般の行政裁量と計画裁量との区別を説く。これらに対し、塩野宏は、法律が行政計画の目標や考慮要素を設定するのみであり具体的な内容の形成が計画決定権者に委ねられることから、「行政計画においては、行政行為の裁量の所在の分類でいえば、効果裁量のうちの形成裁量に重点が置かれ」、「その意味では、委任立法に類似するもの」があるとしており(同『行政法I』一九八頁(二〇〇五年、第四版、有斐閣))、むしろ両者の質的な類似性を強調する。なお、小早川光郎「行政訴訟の課題と展望」司法研修所論集一〇六号二七頁以下・五二～五五頁(二〇〇一年)も参照。

- (3) たとえば、塩野・前注一九八頁、芝池義一『行政法総論講義』二三四頁(二〇〇一年、第四版、有斐閣)、原田尚彦『行政法要論』一二五〜一二七頁(二〇〇五年、全訂第六版、学陽書房)、藤田・前掲注(一)三三二〜三三三頁。
- (4) 最小小判平成四年一月二六日民集四六卷八号二六五八頁。下級審裁判例であるが、ほぼ同じ時期に、福岡地判平成二年一〇月二五日行裁例集四一巻一〇号一六五九頁およびその控訴審である福岡高判平成五年六月二九日行裁例集四四巻六〇七号五一四頁が、第一種市街地再開発事業の事業計画の処分性を肯定している。また、用途地域指定の処分性を肯定したものと静岡地判昭和五〇年九月一日訟月二一巻一〇号二二二〇頁がある。なお、用途地域指定の取消判決である宇都宮地判昭和五〇年一〇月一四日判時七九六号三二頁も参照。
- (5) 名古屋地判平成五年二月二五日行裁例集四四巻一〇二号七四頁、東京地判平成六年四月十四日行裁例集四五巻四号九七七頁、広島高判平成八年八月九日行裁例集四七巻七〇八号六七三頁など。
- (6) 横浜地判平成一三年一月一七日判タ一〇九四号一三九頁、大津地判平成一四年九月一九日判例自治二四四号八四頁など。なお、当事者訴訟としての確認訴訟で行政計画の違法性を争いうるか否かについては議論のあるところである。さしあたり、橋本博之『要説行政訴訟』一三三頁(二〇〇六年、弘文堂)、芝池義一『行政救済法講義』一六九〜一七〇頁(二〇〇六年、第三版、有斐閣)参照。
- (7) 東京地判平成一一年一月二九日判例自治一九〇号八四頁、東京地判平成一三年一〇月三日判時一七六四号三頁、東京地判平成一四年八月二七日判時一八三五巻五二号、東京高判平成一五年九月一日判時一八四五巻五四号、東京高判平成一五年一月二八日判例自治二四九号四六頁など。
- (8) 大浜啓吉「判批」(東京地判平成一三年一〇月三日前掲)法学教室二五七号五二頁以下(二〇〇二年)、久保茂樹「都市計画事業と行政訴訟―小田急線高架化事業認可取消判決」ジュリスト一二二二号一六八頁以下・一七四〜一七七頁(二〇〇二年)、由喜門眞治「事業認定と都市計画事業認可―判断過程合理性審査における考慮要素を中心に―」占部裕典ほか(編)『解釈法学と政策法学』一八八頁以下(二〇〇五年、勁草書房)、巨理格「公益と行政裁量」二七九頁〜二八〇頁(二〇〇二年、弘文堂)など。
- (9) 大橋洋一『行政法』二九五頁(二〇〇四年、第二版、有斐閣)、見上崇洋「都市計画の二段階構造と計画の実体的統制に

ついで「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）など。

(10) 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）」法学志林九九卷二号一一五頁以下、四号八一頁以下（二〇〇一年～二〇〇二年）、拙稿「アメリカ土地利用法における一貫性原則の展開（上・下）——ゾーニングの実体的統制——」法学志林一〇一卷一号九九頁以下、二号一一一頁以下（二〇〇三年～二〇〇四年）。

二 整合性の原則

ここでも、日本における整合性の原則とそれによる行政計画の実体的統制について検討する。なお、以下では、整合性の原則を定める規定を「整合性要求規定」と呼ぶこととする。¹⁾

現行法が定める各種の整合性要求規定を眺めると、次のような特徴があることが分かる。第一に、整合性要求規定により規律される行政計画の相互関係が多様であるということである。これを、必ずしも明確なものではないが行政計画の種別に応じて見てみると、法令上、整合性の確保が要求されている例として、基本計画と実施計画（都計一八条の二第四項、環境基一七条等）、総合計画と部門計画（都計一五三条三項、景観八条七項等）、部門計画相互間（都計一三条一項（都市計画と公害防止計画）等）、拘束的計画と非拘束的計画（都計一三条一項等）、全国計画と地方計画（国土形成九条二項、国土利用七条二項・九条九項、都計一五條四項、森林五條一項等）がある。このため、整合性の原則といっても、それが対象とする行政計画の相互関係に応じて、その解釈において考慮されるべき要請が異なることとなる。

この点に関連して、従来から学説では、整合性の原則を手掛かりとして「計画体系」なるものを想定し上位計画と下位計画（場合により中位計画を含む）の「段階的構造」を語るものがある。³これによれば、整合性要求規定は上位計画と下位計画との相互関係を規律する場合があるといえそうであるが、のちに簡単に触れるように、この区別の必要性については疑問がないとはいえない（三—三参照）。

第二に、「基本として」（国土利用六条・七条二項・九条九項等）、「即して」（国土利用八条二項等）、「適合して」（都計一三条一項等）⁵、「調和」（農振地域四条三項等）、「優先する」（都計一五条四項等）⁷など、法令が整合性の原則を定める場合の表現もまた多様であることである。これらの用語法については、法制執務上も整合性を表現する法令用語につき統一的な取扱いがなされているわけではないことや、その意味が法的に内容の確定されたものではない¹⁰などの指摘がなされている。¹¹

なお、法令上「適合」や「即して」などの表現は、行政計画相互間の整合性を定める規定のみならず、具体的行為（開発許可や事業認可など）の基準として、それと行政計画との整合性の確保を求める場合にも用いられており、両方の場合で、整合性の意味内容を同一のものとして理解してよいのか、それとも異なった意味を持つのかについても疑問が生じる。

第三に、一つの行政計画について、複数の行政計画との整合性の確保を求める立法例が見られる（都計一三条一項、農振地域四条三項等）。この場合には、整合性の確保を求められる行政計画ごとにその意味内容に違いが生じる余地がある。

第四に、整合性の確保を要請される複数の行政計画の決定権者が同一である場合と異なる場合がある。計画策定時や改定時には、前者の場合、当該行政計画の決定権者が整合性の確保を求められることになるのに対し、後者の場合

計一八条の二)については、上位計画と下位計画という構造を見出すことができるとしている(室井力〔編〕『新現代行政法入門(二)』七九頁(二〇〇五年、補訂版、法律文化社)(見上執筆)。なお、乙部哲郎は、「計画体系の斉合性を確保する方法」として、「下位計画の適合義務すなわち、下位計画を策定する場合には既存の上位計画の内容に適合すべきことを法律で定めるという方法がある」として、その具体例として都計法一三条一項などを挙げている(遠藤博也・阿部泰隆〔編〕『講義行政法I総論』二八七頁(一九八四年、青林書院新社)(乙部執筆)。このほか、藤田宙靖「西ドイツの国土整備計画法制」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)(初出は一九八三年の二論文)、河川自治振興財団『広域上位の都市圏計画の研究』(一九八四年)参照。

(4) このほか、都市再生一五条一項、森林五条一項・七条の二第一項等。

(5) このほか、区画整理六条一〇号、港湾三条の三第二項、地方拠点一九条三項等。

(6) このほか、過疎特措六条三項、大阪湾臨海地域開発整備法八条三項、関西文化学術研究都市建設促進法六条二項、半島振興法四条二項、都市緑地六一条一項三号、筑波研究学園都市建設法七条二項、廃棄物六条四項、森林四条四項、農振地域四条三項等。

(7) このほかの用例として、「基づき」(農振地域四条一項等)、「従つて」(鉄道等利便増進法一九条一項)、「沿つて」(河川一六条の二第一項)、「抵触」してはならない(災害基四〇条一項・四二条一項・四三条一項・四四条一項)などがある。

(8) この点については、芝池義一「行政計画」雄川一郎ほか(編)『現代行政法大系(二)』三三三頁以下・三四九頁(一九八四年、有斐閣)参照。

(9) 西谷剛『実定行政計画法』八九頁(二〇〇三年、有斐閣)。なお、西谷は、本稿にいう整合性を「計画間調整」と表現して、その意義について次のように論じている(同八九頁〜九一頁)。すなわち、「計画間調整」とは、「つまるところ計画内容相互間に一致、合致がみられるということであり、その合致の程度や場面に相違があつて、各種の用語が使われると考えられる」とし、「合致の程度や場面」の分類では、「基本的合致と具体的合致の区分」と「計画間が垂直的關係か並列的關係かの区分」という二つの「要素」に着目すべきであるという。前者のうち基本的合致は「理念や基本方向」の合致であり、具体的合致は「文字どおり具体的施策に相違がないこと」を意味し、計画間では「基本と具体」、「基本と基本」お

よび「具体と具体」の関係がありうるとする。後者でいわれている垂直的關係とは「両計画の対象範囲が（広狭の差はあつても）同じである場合」を、並列的關係とは両計画で「それぞれ対象範囲が異なる場合」を、それぞれ指すと述べている。そして、各種の用語のうち、たとえば、「基本とする」とは原則として内容の基本的合致であり、「即する」とは内容の具体的合致を意味し、並列的關係の場合が多いが垂直的關係の場合もあるといい、「適切な合致」のことをいい、「最も広義」であり基本的合致から具体的合致まで「合致一般」を含み、垂直的關係の場合も水平的關係の場合もあるとし、「優先する」については、「抵触」が「具体的な矛盾」を意味し、垂直的關係でも並列的關係でもありうるとする。

(10) 塩野宏「国土開発」山本草二ほか『未来社会と法』一一七頁以下・一二七頁（一九七六年、筑摩書房）。

(11) 試みに、これら各種の用語のうち、国土利用法に定められている「基本とする」、「即する」、都計法で用いられている「適合する」、「優先する」の意義について、それぞれ行政実務家の手による解説書により見てみることにしたい（なお、以下で取り上げる解説書は、いずれも、機関委任事務法制の廃止を含む近年の法改正を反映したものでないが、この前後で整合性を表現する法令用語の用法に変化はないと見てよからう）。まず、「基本とする」とは、「全国計画以外の国の計画は……全国計画を基本とする」というとき（国土利用六条、「国の計画の国土利用に関する部分が基本的方向において全国計画の方向に相違していないこと」を意味するとされており、「即する」とは、「市町村計画は」当該市町村の「基本構想到に即するものでなければならぬ」とされる場合（同八条二項）、「両者が矛盾なく一体性を保つ」という意味）であるとき（河野正三『国土利用計画法』四九頁、五四頁（一九七七年、第一法規））。次に、「適合する」について、都市計画が各種の国土計画や公害防止計画を含む地方計画などに「適合する」ことを求める規定（都計一三条一項）の解説で、「都市計画が……これらの計画と矛盾なく両立するという趣旨である」と説明されており（建設省都市局都市計画課（監修）・都市計画法研究会『逐条問答都市計画法の運用』二二頁（一九八九年、第二次改訂版、ぎょうせい））。ただし、この「矛盾なく両立する」ということが何を意味するのか、あるいはそれがどのような基準をもって判定されることになるのかについては、この解説書においては明確にされていない。「優先する」については、市町村の都市計画が都道府県のそれと「抵触する」場合、その限りで都道府県の計画が「優先する」とされていることが（同一五条四項）、「都市計画の効果として各種の処分または行為」を行うときに「抵触」があればそれらは都道府県の計画に「従つて」行われるべきであり、そ

の限で市町村の計画が「有効に作用しないことを意味する」と述べられている（三橋壯吉『改訂都市計画法』一〇七頁）（一九七九年、第一法規）。

(12) この点については、文献も含めて、拙稿「アメリカ土地利用法における計画相互間の垂直的調整システム（二）—プランニングの州規模化・広域化と地方公共団体—」本誌五九号二三頁以下（二〇〇四年）参照。

三 公害防止計画と都市計画

整合性の原則に関して、近年、注目されるようになってきているのが、都市計画基準の一つとして定められている、都市計画の公害防止計画との整合性である（都計一三条一項）。

すなわち、まず、一九九九年に、都市計画事業認可等が争われた訴訟（以下「中央環状新宿線訴訟」とする）の上告審判決（最一小判平成一年一月二五日判時一六九八号六六頁。以下「新宿線上告審判決」とする）が出され、そこで最高裁は、都市計画が公害防止計画に「適合」するか否かを判断し、整合性の原則による行政計画の実体的統制の実現への扉を開いたことが、整合性の原則が注目を集める端緒となつた。その後の小田急線の高架化事業をめぐる訴訟（以下「小田急高架化訴訟」とする）でも、同じ点が争点とされ、その控訴審判決（東京高判平成十五年二月一八日判例自治二四九号四六頁。以下「小田急控訴審判決」とする）において、この点についての判断がなされている。¹⁾

一方、学説においても、都市計画が公害防止計画に「適合」すべきものとされていることについて、「公害防止には、土地利用規制が大いに関係する」から、この整合性要求規定は「公害防止計画の実効性の観点から」「望ましい」

ものであり、また計画の根拠法律において「環境配慮が必ずしも十分に規定されていない」場合に当該計画と「環境保全を目的とする計画」との「調整」ができることは「環境管理の観点から」「好都合である」との指摘がなされている。従来から学説では行政決定に際して公害防止あるいは環境保全に配慮すべきであることが指摘されていたところ、こうした指摘は環境配慮を整合性の原則を通して実現しようとするものであるといえる。

以下では、中央環状新宿線訴訟と小田急高架化訴訟にも触れながら、都市計画の公害防止計画との適合性について検討する。

1 都市計画基準と整合性の原則

考察の手始めに、都市計画基準として定められている整合性の原則の趣旨について確認しておくことにしよう。

一般に都市計画基準とは、「都市計画を策定するに当たって準拠すべき」基準、あるいは「都市計画の内容ごと」の「一般的基準」であると説明されている。これは、一九六八年に現行の都計法が制定された当時から採用されているものであるが、それ以前においては、都市計画の内容の一般的な基準が定められておらず、このため「一体的・総合性」に欠けるとの批判もあつたようである。そこで、現在の都計法の制定に際して、「広域性、総合性等の要請」に「対応しうる適正な都市計画」が策定されることを目指して都市計画基準が定められたといわれている。

この基準の一つである整合性の原則について、都計法の基礎となつたとされる宅地審議会「都市地域における土地利用の合理化を図るための対策に関する答申」（一九六七年三月二四日）は、「全国総合開発計画、首都圏整備計画等地域開発に関する計画としての国土計画又は地方計画」は「地域開発に関する指針を与えることを本来の性格とし、

都市計画の上位計画たるべきもの」であり、「都市計画としての土地利用計画は、これらの計画に従って策定されることが当然に必要であり、あわせて農業計画との合理的な調整を図ることも必要である」としていた。ここで「地方計画」が都市計画の「上位計画」となるべきであるとされ、また、都計法一三条一項がその制定当初から都市計画が「地方計画に関する法律に基づく計画」に適合すべきことを規定しているのは、「都市計画の決定について……、公共団体としての都道府県議会の関与したマスタープランのごときものがあつて、それに従う形で都市計画が決定される」という仕組みが一部で構想されたことが背景にあるといわれている。⁹⁾

他方、右答申では触れられなかったが、都市計画基準において都市計画が公害防止計画や鉄道・港湾等の「施設に関する国の計画」などに適合することを求められているのは、同法の立案過程において、これらの計画を都市計画の「上位計画」にすべきであるとの意見が取り入れられたためであるとされている。¹⁰⁾

このように、都市計画基準における整合性の原則は、都市計画とその「上位計画」との整合性を確保することを指して定められた。ただここでは、上位計画なるものが何を意味するのかについて、少なくとも明確には示されなかった。

2 整合性要求規定の法的性質

整合性の原則による都市計画の実体的統制というとき、その前提として、新宿線上告審判決では明示的に述べられなかったが、都市計画が公害防止計画と適合していない場合に、それが当該都市計画の違法事由となり、その効力が否定されるか否かが問題となる。この点に関し都計法一三条一項の整合性要求規定については、従来から学説におい

て、それが法的効力のある規定なのか、あるいは訓示規定にすぎないのかという問題として論じられてきた。

(1) 法的効力否定説

現行都計法の制定当初の学説においては、その一二条一項の整合性要求規定が法的効力のない訓示規定あるいは努力義務規定と解されることが比較的多かった⁽¹¹⁾（以下、このような見解を「法的効力否定説」と呼ぶ）。たとえば、整合性要求規定の法的性質について、それを「地方自治との関連における視覚」からドイツの法制度と比較して論じた成田頼明は、主として次のような理由から、それが「単なる訓示規定以上の意味をもつものではない」としている⁽¹²⁾。すなわち、都計法上、整合性要求規定の「性質や意味を説明する手がかりとなるような規定はきわめて乏しく」、「地方公共団体を法的に拘束することを明示した規定は全く存在しない」ため、「都市計画の作成主体……は、政治的・行政的な意味では上位計画を尊重すべきであるとしても、法的にこれに拘束されることはなく、また、日本では行政計画を「法律の形式で定め」、「その一部について法令の形式で関係行政主体に対して拘束力ある旨の宣言をするような制度」が存在しないから、「上位計画それ自体を……一種の法規範とみることはきわめて困難である」ことを挙げ、「上位計画」の「法的拘束力」を否定している。ここで「上位計画」といわれているのは、都計法一二条一項で都市計画が適合性を確保することを求められている各種の計画のことである。

このような法的効力否定説は、とくに「計画体系」なるものを想定しその整合性を計画策定時の行政主体間あるいは行政機関間の調整を通して確立することを主張する学説によって好意的に受け入れられることになる⁽¹³⁾。そこでは、整合性の原則が整合的な計画体系の実現に資すると考えられているようである⁽¹⁴⁾。

(2) 法的効力肯定説

整合性要求規定を法的に効力のある規定であると解する見解（以下「法的効力肯定説」とする）は、法的効力否定説を批判するものである。たとえば、宮田三郎は、「行政計画の交錯」について論じるなかで次のように述べて、都計法一三条一項が「都市計画の上位計画に対する直接的な適合義務を規定したものであると結論付けている⁽¹⁵⁾。すなわち、国土利用計画の全国計画と都道府県計画・市町村計画との整合性について定める規定（国土利用六条）などの「開発計画関連の法制」が、整合性要求規定を定めるに当たり「基本とするものとする」という「形式」をとり、また「意見聴取」や「監督的方法」で計画相互間の整合性を確保しようとしたことと比較して、都計法一三条一項は「適合したものでなければならぬ」との表現で「免れることのできない絶対的適合義務を定め」ていると解し、さらに、その実質的な根拠として前者の「方法」では「別の法主体たる地方公共団体に対する関係では、計画の体系的な裂け目を埋めること」ができないことを挙げる。これに加えて宮田は、とくに成田説を批判して「適合義務を根拠づけるためには必ずしも上位計画が法規範形式をとる必要がない」とも述べている⁽¹⁶⁾。

法的効力肯定説の採否について、これを新宿線上告審判決は明らかにしなかったが、この判決で最高裁は、都市計画が公害防止計画に適合するとして都市計画を適法と判断しており、ここでは整合性要求規定が効力規定であることが前提とされている⁽¹⁷⁾。なお、小田急控訴審判決は、都市計画決定の「適法性」にかかる「実体的要件」の一つとして都市計画と公害防止計画、全国総合開発計画（当時）および首都圏整備計画との適合性について審査し、都市計画がいずれの計画にも適合するとしている。

(3) 法的効力肯定説の妥当性

以上のように、都計法一三条一項の整合性要求規定の法的効力については、それを否定する説と肯定するものがあり、判例は後者を前提としている。ここでまず注目しておかなければならないのは、両説において、「上位計画」と「下位計画」という概念が用いられていることであろう。これは、整合性の原則が採用されていることに着目し、適合を求める側の行政計画を上位計画とし、適合性を確保することを求められる行政計画を下位計画とするものである。この法的な意味は両説で異なる。すなわち、法的効力否定説によれば、下位計画の策定時に上位計画との適合性への配慮が求められ、また決定権者が異なる場合には、その相互間で調整が要請されるにとどまるが、法的効力肯定説では、上位計画への「適合義務」違反の下位計画は、それが直ちに無効となるか否かは別にして、違法とされるから、上位計画が下位計画を違法にするという意味での上下関係があることになる。

次に、両説の対立点として、整合性要求規定が法的効力のある規定であるといえるためには、それに法的効力があることを明示する規定が必要であるか否か、また、上位計画とされるものが法規範の形式をとらなければならぬのかということがある。宮田が法的効力否定説を批判して述べているように、日本の法制度を前提とすれば、⁽¹⁸⁾両者の点ともに消極的に解すべきであろう。

法的効力否定説の背景には、地方自治の尊重あるいはそれに対する配慮があるように見える。すなわち、この説は、いわれているところの整合的な「計画体系」の実現のために、「上位計画」に適合しない「下位計画」を直ちに違法とするのではなく、行政主体間あるいは行政機関間の調整を通して、地方公共団体レベルの行政計画を尊重しつつ、その国レベルの計画との適合性を確保しようとするものであるということである。ただ、この立場によつて、たとえば都道府県の都市計画の公害防止計画との適合を定める部分を訓示規定にすぎないとするには、別の正当化根拠が必

要となろう。また、地方自治に対する配慮は欠くことのできない視点であるが、それは主として行政主体間あるいは行政機関間での調整において配慮されるべきことであるにとどまり、あるいは立法上考慮されるべき事項にすぎず、整合性要求規定の法的効力の有無とは別の問題と見るべきである。

これらの点を考え合わせれば、都計法二三条一項が定める整合性要求規定については、上位計画と下位計画の区別の採否は別にして、法的効力肯定説を採用するのが適切であるといえる。そして、これを前提とすると、本稿の問題意識からは、都市計画の適法性判断に関わって「適合」の意義をどのように捉えるかが次の検討課題となる。

3 適合の意義と判断

「適合」の意義について検討するとき、その意味内容とともに、その有無が裁判所によってどのように判断されるのかを明らかにすることが必要であろう。

(1) 中央環状新宿線訴訟

中央環状新宿線訴訟では、一審判決（東京地判平成六年四月一四日行裁例集四五卷四号九七七頁。以下「新宿線一審判決」とする）、控訴審判決（東京高判平成七年九月二八日行裁例集四六卷八〇九号七九〇頁。以下「新宿線控訴審判決」とする）および上告審判決のいずれにおいても、公害防止計画と都市計画の適合性についての判断がなされている。

新宿線一審判決は、まず、「当該都市計画が公害防止計画の目標を達成するための施策の一環として位置づけられ

る場合」には都市計画が公害防止計画に適合しているといえるが、そのみならず、「当該都市計画がそのように公害防止のための施策として積極的に位置づけられない場合であっても、公害防止計画と矛盾なく両立するものであれば足り」、都市計画が「具体的に」公害防止計画の「目標の達成に寄与することまで要求されるもの」ではないとしている。そして、都市計画として定められた中央環状新宿線建設計画（以下「建設計画」とする）が「公害防止計画における窒素酸化物対策の一環である環状道路等の道路網の整備という施策に位置づけられるものであり、……公害防止計画と矛盾なく両立する」とし、また、公害防止計画は「道路建設の規制」を「浮遊粒子状物質の削減対策」に含めておらず、「道路建設の規制以外の方法で浮遊粒子状物質の削減を図るものである」として「建設計画によって浮遊粒子状物質の削減を期し得ないとしても……建設計画が本件公害防止計画の内容と両立し得ないことになる」とはいえない」とする。これに対し原告側が控訴した。

新宿線控訴審判決は、新宿線一審判決の適合性の意義に関する判示を変更して、次のように述べている。すなわち、都市計画が公害防止計画に定められている「都の施策の実施を不能にし又は著しく困難にする場合及び都の実施する施策の効果を直接減殺するような場合」には「適合しない」といえるが、「都市計画が公害防止計画に盛られた施策に積極的に寄与することまでも要求する趣旨でない」とし、次のような理由から、都市計画である建設計画が公害防止計画に適合しているとする。まず、建設計画は「周辺街路の混雑を緩和し……東京の多心型都市形成に資することを目的とするもの」で、「公害防止計画の窒素酸化物対策の実施を阻害し」あるいは「その実施による効果を減殺するもの」ではなく、「同対策が道路の渋滞を解消させることにより窒素酸化物の削減を図ろうとする思想と一致するもの」といえ、また、公害防止計画が「浮遊粒子状物質については……移動発生源に対する具体的な施策として」「黒煙規制」を挙げるにとどまっていることから、建設計画が「公害防止計画が定める対策を困難にし又はその実施の効

果を減殺するということができない」とする。

原告側からの上告を受けた最高裁は、都計法一三条一項の整合性要求規定は、「都市計画が健康で文化的な都市生活を確保することを基本理念とすべきであること等にかんがみ」、都市計画が公害防止計画の「妨げとならないようにするため」のものであるとした上で、原審の判断を支持している。

(2) 小田急高架化訴訟

次に、小田急線高架化訴訟についてである。第一審でも都市計画と公害防止計画との適合性が争点とされたが、東京地裁はこれについて判断せずに都市計画を違法とした（東京地判平成一三年一〇月三日判時一七六四号三頁）。

原告および被告の双方からの控訴を受けた小田急控訴審判決は、「付属街路第九号線都市計画」および「付属街路第一〇号線都市計画」が、その「目的、内容に照らし」公害防止「計画の妨げになるものとはいえず、同計画に適合する」とした。ここで裁判所がこれら両都市計画の目的として認定しているのは「小田急線の高架化に伴い環境に配慮して日照への影響を軽減するとともに、沿線地域内に発生集中する交通の処理や緊急車両の通行に供するほか、災害時の救急活動の円滑等を図り、また、地域の街づくりのために役立てること」であり、その内容としては「小田急線の高架化部分に沿って関連側道を設置すること」を挙げている。また、「九号線都市計画」について、その目的が「都市高速鉄道の利便性の向上、混雑の緩和、踏切における渋滞の解消、一体的なまちづくりの実現を図ること」であり、その内容が「本件事業区間について、成城学園前駅付近を掘割式とするほかは、高架式を採用して小田急線とそれに交差する道路とを連続的に立体交差化するとともに、小田急線を複々線化すること」であると認定した上で、その「目的、内容に照らし」公害防止「計画の妨げになるものとはいえず、同計画に適合する」としている。

なお、この判決は、そこで争われている都市計画が「第四次全国総合開発計画」および「首都圏基本計画」の「妨げになるものとはいえず」、両計画に「適合するものと認められる」としており、これらの計画と都市計画との適合性の意義についても、公害防止計画との適合性と同様に解しているようである。

(3) 緩やかな適合性

以上のような都市計画と公害防止計画との適合性に関する裁判例については、まず、適合性がより緩やかなものとして解釈されていることが特徴的である。すなわち、新宿線上告審判決が、同控訴審判決を是認して、都市計画の公害防止計画との適合性をいわばの妨害の排除を意味するとしており¹⁹⁾、これは両計画の内容上の一致あるいは都市計画が公害防止計画の実現のための手段となることを求めるものではないという意味で、緩やかなものであるとすることができる。他方、新宿線一審判決が適合性を都市計画と公害防止計画が「矛盾なく両立する」ことを指すとしているのも、この点では妨害の排除と相違がない。なお、この判決は「両立」をいうものの、具体的に適合性を判断している部分では、都市計画が公害防止計画の内容と矛盾なく両立するか否かを問題としており、この意味では、都計法の文理に反するものではない。妨害の排除と矛盾なく両立することとの相違は、論理的には、矛盾のあることあるいは両立し得ないことを許容するか否かにあり、前者によるとき、都市計画が公害防止計画の実現を妨げることが禁止されるのみであり、両者が矛盾し、あるいは両立していなくても適合性があると判断されることがあるであろう。

学説では、新宿線上告審判決について、「公害防止行政の計画的遂行」が要請されることから、その適合性の意味づけに疑問を呈し、適合性をより積極的に解すべきであるとの批判がなされている²⁰⁾。ただ、ここで問題とされているのは都市計画と公害防止計画との適合性であり、行政計画の種別でいえば、基本計画とそれを具体化する実施計画の

ような関係にあるわけではないことに注意が必要である。⁽²¹⁾ 都市計画の本質にもかかわることであろうが、都市計画における環境配慮は当然のことであるとしても、適合性の意味をより積極的に解するにはさらに別の論拠が必要であるように見える。

次に、適合性の有無を判断するに当たり考慮されるべき要素あるいは判断基準は、これらの裁判例では明確にされていない。新宿線控訴審判決と小田急控訴審判決は、いずれも都市計画の目的と内容に照らして同計画が公害防止計画に適合するものであるかどうかを判断している⁽²²⁾。しかし、行政計画の目的と内容を考慮するというのは、当該計画を考慮するというのとはほぼ同義であり、適合性の判断基準とはなりえない。他方、新宿線一審判決が都市計画と公害防止計画が適合すると判断した決定的な理由は、都市計画である建設計画が公害防止計画における窒素酸化物対策の一環に位置づけられ、また公害防止計画が道路建設の規制を施策に含めていないことであり、このために両者が両立可能であるとの結論に至っている。

4 整合性の原則による行政計画の実体的統制

本章で見てきたように、現行法が採用する整合性の原則は多様であるが、そのうち、都市計画基準として定められているものについては、それを都市計画の適法要件の一つと見ることができ、判例では、都市計画の公害防止計画との適合とは都市計画が公害防止計画の実現を妨げることを禁止するものであるとされている。これらに関して、次の三つを指摘しておきたい。

一つ目は、整合性の意義について、都市計画と公害防止計画の適合性が、いわば妨害の禁止を意味するものとされ

たことは、両者の対象事項の相違を前提とすれば、解釈として正当化できないわけではないということである。現行法では条文の体裁が変化しているが、都計法の制定にあたり公害防止計画を都市計画の「上位計画」にすべきであるとされたのも、都市計画を公害防止計画に従属させる趣旨のものとするべきではなからう。また、いわれているところの環境に対する配慮の要請は、中央環状新宿線訴訟や小田急高架化訴訟の当時はともかくとして、二〇〇〇年の都計法改正で導入された、都市計画決定時に「当該都市における自然的環境の整備又は保全に配慮」すべきものとする規定（一三条一項柱書後段²³）により実現されるべきであろう。

このように考えると、都市計画と公害防止計画の相互関係を規律する整合性の原則による行政計画の統制にはその属性から生じる限界があり、むしろ、実体的統制の充実化を実現する可能性があるのは、基本計画と実施計画の相互関係を定める整合性の原則のように、もともと論理的な先後関係の想定されている場合であるといえそうである。この意味で都市計画については、市町村の都市計画が「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（以下「市町村マスタープラン」とする）に「即したもの」でなければならぬとされていることや（都計一八条の二第四項）、厳密には行政計画相互間の整合性の原則として整理することはできないが、都市計画区域についての都市計画が「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（以下「都市計画区域マスタープラン」とする）に「即したもの」でなければならぬとされていること（都計六条の二第三項）にこそ注目すべきであろう。²⁴

二つ目に、都市計画と公害防止計画との適合の意義を右のように解するとしても、その有無の判断に際して用いられる基準あるいは考慮されるべき要素については、今後の裁判例の積み重ねにより、より明確化される必要がある。²⁵小田急控訴審判決が都市計画の「目的、内容に照らして」というものの、これによると、いわば適合性の名目探しに終始する可能性があり、より具体的な判断基準あるいは考慮要素の開発が期待される。

最後に、上位計画と下位計画の区別については、その用語としての不明確さに加え、上位法と下位法の区別ないし上位法優先の原則を想起させるものであり、計画間の衝突と規範相互間の衝突とは異なるものであるから、⁽²⁶⁾ あえて行政計画間の上下関係を指し示すものとしてこのように表現する必要はなく、仮にこれを用いるとしても限定的な意味で使用すべきであろう。

さて、次章で取り上げる、アメリカ土地利用法における一貫性原則は、日本での行政計画の種別に従えば、基本計画と実施計画の相互関係を規律するものである。この原則について、一貫性の意義とその具体的な判断のあり方を中心に検討することにした。

(1) ちなみに、小田急高架化訴訟の最高裁判決（最大判平成一七年二月七日判時一九二〇号一三頁）では、鉄道事業地の周辺の居住者に取消訴訟の原告適格を認めるに当たり、都市計画が公害防止計画と適合すべきものとされていることが考慮された。

(2) 北村喜宣『自治体環境行政法』一三三頁（二〇〇三年、第三版、第一法規）。

(3) 早い時期にこのことを指摘するものとして、芝池義一「行政決定における考慮事項」法学論叢一一六巻一〜六号五七一至頁以下・五九八〜六〇七頁（一九八五年）がある。このほか、北村喜宣『ブレイク環境法』一四六〜一四七頁（二〇〇六年、弘文堂）、磯崎初仁「土地利用計画と環境配慮」淡路剛久教授・阿部泰隆教授還暦記念『環境法学の挑戦』二八八頁以下（二〇〇二年、日本評論社）も参照。

(4) 三橋壮吉『改訂都市計画法』八一頁（一九七九年、第一法規）。

(5) 大塩洋一郎「新・都市計画法の概要とその施行について」ジュリスト四〇三号三三頁以下・二七頁（一九六八年）。

(6) 荒秀・小高剛（編）『都市計画法概説』四七頁（荒執筆）（一九九八年、信山社）。国塚武平「新都市計画法の成立―都

- 市計画法および同法施行法の概要」時の法令六五五号一頁以下・五頁（一九六八年）も参照。
- (7) 三橋・前掲注(4) 八一頁。渡辺俊一「都市計画の概念と機能」原田純孝(編)『日本の都市法(Ⅰ)』一三九頁以下・一五七〜一五八頁(二〇〇一年、東京大学出版会)も参照。
- (8) この点については、さしあたり遠藤博也『都市計画法50講』二二〜三〇頁(一九八〇年、改訂版、有斐閣)参照。
- (9) 大塩洋一郎『新訂都市計画法の要点』七二頁(一九七〇年、住宅新報社)。
- (10) 同前七三頁。なお、同・前掲注(5) 二七頁も参照。
- (11) 都計法の制定後すぐに刊行された解説書では、都市計画基準について、それは「適正な都市計画を定めるための指針」であり、「このうちには、単なる努力義務にとどまるべき性格のものもあり、都市計画が「これらの基準に従っていない場合にもその適正さが疑問視されることにはなっても、それゆえに、当該定められた都市計画の効力が直ちに否定されることにはならない」と説明されている(三橋壮吉『都市計画法』六六〜六七頁(一九七三年、第一法規)。なお、一九七九年に出された同書の改訂版(三橋・前掲注(4) 八一〜八二頁)でも、この点についての記述は変更されていない)。ここでは都計法一三条一項の整合性要求規定が「単なる努力義務」を課すにとどまるものであるか否かについては、明示的に触れられていないものの、このような理解がこの規定を訓示規定あるいは努力義務規定と解することの前提となつていゝと見ることができよう。なお、東京地判平成六年四月一四日行裁例集四五卷四号九七七頁参照。
- (12) 成田頼明「国土計画と地方自治」同「土地政策と法」三一頁以下・四二〜三頁(一九八九年、弘文堂)(初出は一九六九年)。
- (13) たとえば、遠藤博也・阿部泰隆(編)『講義行政法Ⅰ総論』二八七頁(一九八四年、青林書院新社)〔乙部執筆〕、西谷剛「行政計画論(四・完)」自治研究九号一二五頁以下・一三七頁(一九七一年)など。これらのほかに、都市計画基準に関するものではないが、一般論として整合性要求規定の表現の多様性から整合性の原則が一律の内容をもつものではないとし、また、この原則を破る計画を直ちに違法と見ることが必ずしもできず、このことは行政計画が法規範ではないことからも首肯されるとする見解もある(芝池義一「行政計画」雄川一郎ほか(編)『現代行政法大系(二)』三三三頁以下・三四九頁(一九八四年、有斐閣)、同『行政法総論講義』二二二頁(二〇〇六年、第四版補訂版、有斐閣)。なお、岡崎勝彦

- 〔原子力防災計画の法的性質〕 島大法学二六卷一号三七頁以下（一九八二年）も参照。
- (14) たとえば、室井力・塩野宏（編）『行政法を学ぶ1』一七九頁（小高剛執筆）（一九七八年、有斐閣）。
- (15) 宮田三郎『行政計画法』一五一～一五二頁（一九八四年、ぎょうせい）。
- (16) 同前一二二頁。また、宮田説とはニユアンスを異にするが、桑原勇進も、「自治体と国とが対等の統治団体である」ことが「法律で自治体の下位計画に対する国の上位計画の優位が定められている場合にその法的拘束力を否定する理由にはならない」ことや、「司法国家」では「行政的な適法性担保手段の有無は法的拘束力の有無と直結しない」ことなどから、都計法一三条一項の「適合義務につき法的拘束力を否定する理由はない」としている（同「都市計画の公害防止計画に対する適合性に関する若干の法律問題」今里滋（編）『政府間計画関係をみる視点』一七二頁以下・一三五～一三六頁（一九九八年、行政管理研究センター））。
- (17) 桑原・前注一三〇頁。
- (18) なお、ドイツでは法律により計画が決定される場合があるようである（山田洋「法律による事業計画の決定」同『道路環境の計画法理論』一五一頁以下（二〇〇四年、信山社）〔初出は一九九九年〕参照）。本稿で触れるように、アメリカでも、地方公共団体レベルで行われるゾーニングは条例形式で定められる。
- (19) なお、小田急高架化訴訟の第一審判決（東京地判平成一三年一〇月三日判時一七六四号三頁）について検討した渡邊千恵子「判批」法律のひろば五五巻三号六八頁以下・七三頁（二〇〇二年）は、都市計画事業の認可等に関し、都計法「六一条は『都市計画との適合』と定めているのみであり、『一致』とは定めていないのであるから、都市計画事業の事業地は、都市計画決定で定められた都市施設の区域外にわたることが禁じられているだけであり、区域と完全に一致することまでは要求されていない」と述べおり、整合性の原則に関するものではないが、適合性の意義について緩やかに解している。
- (20) 前田雅子「判批」判例評論五〇〇号一八九頁以下・一九二頁（二〇〇〇年）。山下竜一「判批」平成一二年度主要民事判例解説（判例タイムズ臨時増刊一〇六五号）三五四頁以下・三五五頁（二〇〇一年）、磯野弥生「判批」行政判例百選Ⅰ一〇八頁以下・一〇九頁（二〇〇六年、第五版、有斐閣）もほぼ同旨。また、大橋洋一『行政法』二九五頁（二〇〇四年、第二版、有斐閣）は、「最高裁が適合判断基準として他計画の妨害禁止といったきわめて緩やかな基準しか提示しなかった点

は、批判の余地がある」としている。

(21) なお、桑原・前掲注(16)一三七頁参照。

(22) 適合性の判断に当たり目的と内容を考慮するというのは、小田急控訴審判決において明確に述べられたが、新宿線控訴審判決でも同様の点を考慮した判断がなされていた。ただし、前者で東京高裁は、都市計画の目的と内容を認定するのみであり、そのなかには環境への配慮も見られるとするものの、都市計画が公害防止計画に適合するとする具体的な理由を明確に示していない。

(23) この規定の導入の経緯等については、さしあたり、都市計画法研究会(編)『改正都市計画法の論点』六九〜七〇頁(二〇〇一年、大成出版社)参照。

(24) 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ー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)参照。なお、市町村マスタープランの導入の意義については、渡辺俊一「一九九二年都市計画法改正の意義」法律時報六六卷三号四六頁以下(一九九四年)、渡辺・前掲注(19)一六六〜一六九頁参照。

(25) 大橋・前掲注(20)二九五頁も結論としては同旨の指摘をしている。

(26) この点については、宮田・前掲注(15)一三六頁参照。

四 適合性の意義と判断ーアメリカの裁判例

アメリカでは土地利用に関する事項は州法によって規律される。このため土地利用規制の制度は州により様々であるが、現在、多くの州法では、ゾーニング条例はコンプリヘンシブ・プラン(以下「Cプラン」と略記する)に従つ

た(“in accordance with”や“in compliance with”など州により表現は様々)ものでなければならぬとする一貫性要件(consistency requirement)が定められており、これにより一貫性原則が採用されている。Cプランは、地方公共団体のレベルで決定される計画で、「地方公共団体の物的な開発のために定められた総合的、長期的、一般的な計画」であるとされ、^①マスタープランやジェネラル・プラン、あるいは単にプランなどと称されることもある(以下ではこれらを総称するときも「Cプラン」とする)。そして、一貫性原則に違反する、すなわちCプランに従っていないゾーニング条例は権限逸脱(ultra vires)に当たり無効になるとされており、Cプランとの一貫性がゾーニング条例の適法要件となっている。^②

1 適合性の意義

Cプランとゾーニングとの一貫性が何を意味するのかということについては、これを「基本的な調和」(basic harmony)^③あるいは「実質的な適合」(substantial compliance)^④とするのが一般的である。^⑤このことの意味について、ニューヨーク州の最高裁にあたる最高上訴裁判所がゾーニングはCプランに対する「隷属的な従属」(slavish servitude)を強いられるわけではないと述べたように、^⑥それは「厳格な適合」(strict compliance)^⑦を求めものではないとされている。

(1) 実質的な適合

はじめに、一貫性の意味内容とされる「実質的な適合」が何を意味するのかを知るために、Cプランとゾーニング

の一貫性の意義について取り扱った州レベルの裁判例を見ることが出来る。

(一) リトル判決

アメリカの州レベルの判例で、一貫性の意義について検討し、後に比較的多くの州の判例により受容されたものとして、モンタナ州最高裁によって下された *Little v. Bd. of County Comm'rs of Flathead County* (リトル判決) がある。事案は、マスタープランにおいて住宅地域に指定すべきとされておりゾーニング条例でも住宅用に用いるものとされている土地にショッピング・センター (SC) を建設することを目論んだ開発業者からの求めに応じて、カウンティがゾーニング条例を改正し地域指定を商業地域に変更し、市が建設許可を与えたところ、これらを SC の建設に反対する付近住民が争ったものである。

モンタナ州最高裁は、マスタープランの存在意義に言及しつつ、一貫性を実質的な適合を意味するものとして解すべきことについて、次のように述べている。^⑧ すなわち、ゾーニングに「マスタープランとの厳格な適合が求められる」とすると、マスタープランは絶えず現実に適合するように変更を迫られ機能しないものとなるだろう^⑨が、反対に「全く適合が求められない」とすると、ゾーニングの本来の趣旨は無に帰することになる^⑩から、一貫性とは、ゾーニングがマスタープランに「少なくとも実質的に適合していること」を意味するといふべきであるとする。そして、「この基準はマスタープランが絶え間ない変更を被ることがないようにするために十分に柔軟である^⑪」の同時に、マスタープランからの「逸脱が許容されるものであるか否かを判定するのに十分に明確である^⑫」という。

リトル判決はさらに、マスタープランとゾーニングの関係について、「州法の諸規定」に鑑みれば「州議会はマスタープランを有意義なものとすることを意図した」と見るべきであつて、ゾーニング決定がなされる前に「マスター

プランが定められている場合に……マスタープランを無視することを認めるのは意味のないこと」であり、「マスタープランが……ゾーニングの前提条件となるに値するほど重要なものであるとすれば、それが存在する場合に、それに従わせることもまた重要なこと」であるとする⁽¹⁰⁾。

このように、リトル判決は一貫性を実質的な適合と解すべきことについて、その根拠をマスタープランの存在意義あるいはそれとゾーニング条例との関係に求め、一貫性要件がゾーニングの決定機関にマスタープランを無視することを認めないものであるとした。これによると、ゾーニング条例がマスタープランから「逸脱」することがある程度は許容されることとなるが、同判決は、その判断に際して実質的な適合という基準が「十分に明確」であるというもの、ここではその具体的な意味内容が明らかにされなかったといえよう。

なお、モンタナ州では、一九九九年と二〇〇三年にプランニングとゾーニングに関する法改正が行われ、マスタープランに代わる「成長政策 (growth policy)」に従って「ゾーニング規制」が定められるべきものとされ⁽¹¹⁾、また、成長政策は「規制効果を生じさせる文書ではなく、また他のいかなる機関をも規制するものではない」との確認規定が置かれた。ここで改正された一貫性要件について、モンタナ州最高裁は、この下でもリトル判決で示された実質的な適合という基準が維持されるべきであるとしている⁽¹³⁾。

(二) マナラパン判決

次に、右に見たリトル判決を受容しつつ実質的な適合の意味内容について検討したニュージャージー州最高裁の *Manalapan Realty, L.P. v. Township Comm. of Township of Manalapan*⁽¹⁴⁾ (マナラパン判決) を見ることとする。事案は、ショッピング・センター (SC) を営む事業者がホーム・センター (HC) などを新規のテナントとするために、施

設の拡張工事を目論んでいたところ、これに反対する住民の要望に応じてタウンシップが、その地域においてHICをテナントとするSCを認めないものとするようにゾーニング条例を改正したため、これを同事業者が争ったものである。このなかで、同事業者は、マスタープランが黙示的にHICを認めているから、このゾーニング条例の改正は、ゾーニング条例がマスタープランに「実質的に適合して」いなければならないとする州法の規定に違反すると主張している。⁽¹⁵⁾

ニュージャージー州最高裁は、同州の土地利用法制について解説を加えたウィリアム・M・コックスの解説を引用して、マスタープランについて、それはゾーニング条例と同様の「拘束力 (operative effect) を有するものではない」が、「いかなるゾーニング条例も、マスタープランの内容のうち土地利用に関する部分を基礎とすることを求められている」とした上で、⁽¹⁷⁾ 州法に定められている一貫性の意義について次のように述べている。すなわち、州法は「マスタープランに『実質的に適合して』いることが何を意味するのかについて明示していない」ため、我々は「その言葉に、通常用いられており、しかもよく知られている意味を与えることにする」とする。そして、「そうすると、『実質的に適合して』いるというコンセプトは、マスタープランの基本的な条項や目的を無意味なものとしたり、押しゆがめたりするものでなければ、ある程度一貫性がないことを許容するものであることになる」と述べる。⁽¹⁸⁾

この判決が示した判例法理の下では、ゾーニングがマスタープランに「実質的に従って」いるというのは、ゾーニングがマスタープランを無意味なものとするものであつたり押しゆがめるものであつたりしてはならないことを意味するから、ゾーニング条例がマスタープランに完全に一致することは求められておらず、むしろある程度一貫性を欠くことも許容されることとなる。

(二) ボーン判決

リトル判決やマナラパン判決とはやや異なる観点から、一貫性の意味内容について検討したものととして、アイダホ州最高裁の *Bone v. City of Lewiston* (19) (ボーン判決) がある。事案は、Cプランに含まれている土地利用図で商業用とされているが、ゾーニング条例では低層住宅地域に指定されている土地の所有者が、当該土地の地域指定を小規模商業地域に変更することを求める申請を拒否されたので、ゾーニング条例をCプランに従って改正することを命ずるマインデイマスの令状を求めて出訴したものである。

ボーン判決は、まず、一貫性要件は、再ゾーニングの申請の場合には、「求められている再ゾーニングがCプランに従ったものであるときに、プランニング・ゾーニング委員会が……ゾーニング条例の改正を行うべきことあるいはそれを拒否すべきことを答申することができる」こと、または、そうした条例改正あるいはその拒否が可能であることを意味するものであり、土地の所有者にCプランの土地利用図で示されている用途通りの再ゾーニング決定を求める権利を付与するものではないという⁽²⁰⁾。そして、このように解すべき理由として、「Cプラン、土地利用図およびゾーニングの三者はそれぞれ別々の目的に資する」ものであり、「Cプランと土地利用図をゾーニングの地位につけること」ができないことを挙げる⁽²¹⁾。

さらに、Cプランは、ゾーニング条例を「法的にコントロールするものではなく」、その決定に対し「指針を示しまた助言を与えるものすぎない」とした上で、一貫性の意味について、「従ったもの」というのは、「法律問題として、その土地利用図に示されているように当該区域をゾーニングすることを求めるもの」ではなく、「ゾーニング条例の制定時あるいは改正時に」Cプランが無視されてはならないことのみを意味するとする。そして、ゾーニング条例がCプランに従っているか否かは「事実問題」と解すべきであり、ゾーニング条例の改正時に決定権者が求められ

るのは、その改正が「周辺の現在の事実状況に照らして、Cプランの定める目標に影響を与え、また、Cプランに含まれる諸要素に配慮したものであるか否かについての事実の調査を行うこと」であるという。⁽²²⁾

右判示の趣旨について、アイダホ州最高裁は、後の判決において、ボーン判決で我々が述べたのは、ゾーニングのCプランとの一貫性が「ゾーニング条例における土地の用途のデザインがCプランにおける用途のデザインと一致する」という厳格な適合性」を意味するということではないとしている。⁽²³⁾

このように、ボーン判決によれば、一貫性要件はゾーニングがCプランを無視するものでなく、また、それに配慮したものであることを求めるものであるにとどまり、ゾーニング条例における地域指定が、Cプランにおいてなされるべきものとされている地域指定と完全に一致したものである必要はないことになる。そして、アイダホ州最高裁は、この意味で一貫性要件が「厳格な適合性」を求めるものではないというのである。

(四) マラッチ判決

最後に取り上げる、オレゴン州の中間上訴裁判所である同州上訴裁判所の *Marracci v. City of Scappoose* ⁽²⁴⁾ (マラッチ判決) は、とくに利用の強度 (intensity) の点からCプランとゾーニング条例との一貫性について検討したものである。この事件では、Cプランでは住宅密集地としてデザインされているもののゾーニング条例においては単一家族住宅のみが認められている土地の所有者が、多家族住宅建設の不許可決定を争っている。当該土地についてCプランとゾーニングとでは、用途が住宅であるという点で一致が見られるが、利用の強度において相違がある。

マラッチ判決は、「Cプランは、土地利用の……強度について、その将来における最大限度を定める」ととどまるものであり、その「最低限度を直接に定めるものではなく、また、「現在の土地利用は、ゾーニング条例によって、

Cプランが定めている将来の土地利用よりもより制限的に維持されるべきことになるから、ここで争われている申請拒否の決定は、認められる土地利用を「より制限的に単一家族住宅に限定するゾーニング条例を実現しようとするものであり」、より強度の利用を認める「Cプランと抵触するものではない」とした。⁽²⁵⁾ なお、オレゴン州最高裁はこの判決を不服とする上訴を認めなかった。⁽²⁶⁾

この判決でいわれているのは、Cプランは、将来における土地利用を計画するものであって、利用の強度については「最大限度」を定めるにとどまり、実際に認められる利用の強度はゾーニング条例において決定されるから、Cプランよりも制限的にしか利用の強度が認められない場合でも、当該規制はCプランと抵触するものではないということであろう。すなわち、この判決によれば、利用の強度の不一致は一貫性を欠くことを意味しないということになる。

(2) 不一致の許容性

以上に見たように、ゾーニングのCプランとの「実質的な適合」とは、両者の内容上の完全な一致を意味するわけではなく、一定程度の不一致を許容するものであった。一貫性が「厳格な適合」を意味するものではないというのは、まさにこのことであろう。

こうした理解については、第一に、その前提となつているのがCプランとゾーニングの機能分担であることとを指摘しておくべきであろう。ポーン判決が比喩的にCプランにゾーニング条例の「地位」を与えることはできないとし、マナラパン判決がCプランにはゾーニング条例と同様の「拘束力」があるわけではないと述べたように、国民に対する法的効果はゾーニング条例によつて生じるのであって、Cプランはゾーニング条例の指針となるにすぎない。⁽²⁷⁾ そして、馬拉ッチ判決により示唆されるように、Cプランとは将来の土地利用を構想するものであって、現在の土地

利用を規制するゾーニング条例は、Cプランが描く将来像の実現を志向するものでなければならないが、それと完全に一致する必要はない。⁽²⁸⁾ リトル判決が、ゾーニング条例はCプランを無視するものであってはならないが、同時にCプランが「絶え間ない変更を被ることがない」ようにすべきであるとするのも同様の趣旨であろう。

第二に、ゾーニング条例の実体的統制の視点からは、一貫性が実質的な適合を意味するものとして解されている結果、リトル判決において示されているように、一貫性を欠くこと、言い換えればゾーニング条例のCプランから逸脱がどの程度のものであれば、ゾーニング条例が一貫性要件に違反せず適法とされるかが問題となる。すでに指摘したように、このことについてリトル判決はそこで述べられているほどには明確な基準を示しておらず、マナラパン判決はゾーニングがCプランを無意味なものとして押しゆがめるものであったりすれば一貫性を欠くことになるとするが、具体的にいかなる場合がこれに当たるのかは必ずしも明らかにしていない。次節で若干の検討をするように、後の裁判例の積み重ねによることとなろう。ただし、マナラパン判決が利用の強度における不一致が一貫性を欠くことを意味しないとしたことは、この基準を明確化するに当たり参考になるであろう。

第三に、実質的な適合は、Cプランとゾーニングとの一定程度の不一致を許容するのみならず、Cプランにおいて定められた将来の土地利用の構想と現実の土地利用の状況とが異なる場合に、ゾーニング条例が後者に配慮することを許容しないものではない。⁽²⁹⁾ このことは、リトル判決がCプランと現実の土地利用との不一致の可能性を考慮したことや、ボーン判決がゾーニングの決定権者にCプランとの一貫性を判断するに際して求めた事実の調査において「周辺の現在の事実状況」に照らすべきものとしたことに示されている。ただ、こうした現実への配慮を認める程度によつては、Cプランが法的に意味のないものとなる可能性があることに注意が必要である。

第四に、このような意味を与えられている一貫性について、ボーン判決が、その有無は事実問題であり、これにつ

いてゾーニングの決定権者が「事実の調査」を行うべきであるとしたことは、ゾーニング条例の司法審査との関係において捉えられなければならない。⁽³⁰⁾ すなわち、判例上いわゆる機能的分析が採用されている州では、ゾーニング条例の改正が個別的な行為と見られ「準司法的行為」に当たるとされれば、実質的証拠法則が適用されることになるから、⁽³¹⁾ ボーン判決によるとき、一貫性が厳格な適合を意味するものではないことからすれば、この事実の調査の結果、ゾーニングがCプランから逸脱していても、ゾーニングの決定権者がそれを許容可能な範囲のものと判断し、それが実質的証拠によって裏付けられていれば、裁判所はこの判断に拘束される。このため結果的には、後に見る裁判例から読み取ることができるよう、これが判例法理として維持されているアイダホ州では、ゾーニング条例の制定に当たりCプランとの適合性に配慮がなされたか否かが審査されることとなる。

2 適合性の判断

さて、このように一貫性を「実質的な適合」を意味するものとして解するとして、具体的な場合において、裁判所によりこの有無がどのように判断されるのであろうか。以下では、必ずしも網羅的ではないが、ゾーニング条例のCプランとの一貫性の有無、すなわち前者が後者に実質的に適合しているか否かを判断した、特徴的と見える裁判例を取り上げて、若干の類型化を試みながら、裁判所による適合性の判断のあり方について見ることにする。⁽³²⁾

(1) 適合性の判断事例

(一) 個別的な地域指定

ゾーニング条例がCプランに実質的に適合していないとして争われる場合として、第一に、Cプランが、特定の地域についてなされるべき地域指定を明示しているにもかかわらず、ゾーニング条例がそれと異なる地域指定をしていることが問題とされることがある。

たとえば、ニュージャーシー州の中間上訴裁判所に当たる上位裁判所上訴部の判決である *Willoughby v. Planning Bd. of Township of Deptford* (ウィロビー判決)⁽³³⁾ では、小売業の認められないオフィス・キャンパス(OC)とされている土地の地域指定を計画的開発が可能なタウン・センター(TC)に変更する再ゾーニングが、付近住民らにより、当該土地をOCに指定すべきとするマスタープランに反するなどとして争われた事案で、マスタープランの策定時に、住民の反対を考慮して当該土地をTCとせず、郊外特有の生活を阻害する交通の混雑などの諸要因から住宅の建設を保護するためにOCに指定されるべきこととされたことなどから、当該変更がマスタープランに「実質的に一貫していない」との判断がなされた⁽³⁴⁾。

これに対して、Cプランにおいて示されている地域指定とは異なる再ゾーニングを許容する裁判例もある。たとえば、アイダホ州の最高裁判決である *Ferguson v. Bd. of County Comm'rs for Ada County* (ファーガソン判決)⁽³⁵⁾ は、Cプランにおいて住宅用とされておりゾーニング条例でも住宅用である郊外地域(D2)に指定されている土地について、当該土地の周辺のすべての土地が事後的にD2から近隣商業地域(C1)に変更されていることから当該土地にのみ商業系の利用を認めないのは「差別的」であることを理由とするC1への再ゾーニングについて、CプランではD2が「計画の実施期間中に、より高度な都市の開発がなされることの予測される農地を保護することを目的とする」ものとされているものの、当該土地の周辺の土地がC1に変更され商業的な開発が進んだことに鑑みて、当該土地が「商業および住宅の開発の海の中」の「孤島」になっているとし、当該再ゾーニングを認める決定は、Cプランとは

一致しないものの、実質的証拠によって裏付けられたものであるとした。これは同裁判所のポーン判決の判例法理を適用したものである。

(二) 地域指定の方針

第二に、ゾーニング条例において具体的になされた地域指定が、Cプランにおいて示されている地域指定の方針に反するとして争われることがある。

たとえば、アイダホ州最高裁の *Spenger v. City of Haley* (36) は、住宅地域に囲まれておりダウンタウンの商業地域から一マイル半離れている土地の地域指定を商業地域からモーテルや病院、学校など一定の限定された用途のみが認められる制限的商業地域に変更する再ゾーニングについて、その「趣旨は中心部から離れた地域で小売と娯楽のための利用を制限すること」であるから、「商業地域および制限的商業地域は既存の中心市街地の周辺で拡張されるべき」とするCプランの地域指定の方針に「適合する」とした。要するにここでは、規制を強化する、いわゆるダウン・ゾーニングがCプランにおいて示されている方針に適合するとされているのである。

これに対し、オレゴン州上訴裁判所の *Gillis v. City of Springfield* (37) は、Cプランが一エーカー当たり一戸から二〇戸の住宅の建設を認めるべきとしておりゾーニング条例でも近郊住宅地域に指定されている土地を病院や研究所などの建設も認められる住宅・専門職地域に変更する再ゾーニングが行われたところ、これを付近住民らが争った事案で、Cプランは、住宅系の地域での学校や消防署といったような住宅系の利用にとって必要な非住宅系の利用を妨げるものではないが、住宅用とされている当該地域については少なくとも「住宅としての利用が支配的になることを求めて」おり、「住宅・専門職地域はそうした本質的な特色を欠く」として、当該再ゾーニングを違法と

判断した。⁽³⁸⁾

(三) 土地利用に関する政策

第三に、第二の場合と重複する余地があるが、Cプランにおいて土地利用に関する一般的な政策が示されている場合に、それとゾーニング条例においてなされる地域指定とが一貫していないと主張される場合がある。

たとえば、メイン州最高裁の *LaBorta v. City of Waterville* ⁽³⁹⁾ (ラボンタ判決) は、ショッピング・センターの建設を目論む開発業者からの求めに応じてゾーニング条例が改正され地域指定が住宅用から商業用に変更されたことが住宅地の保護というCプランの定める目標の一つに従ったものではないとの主張に対して、このほかにCプランが幹線道路沿いでの経済の活性化と商業の発展をその目標として掲げていることにもふれて、市議会には「これらの目標を調和的に実現する責務」があるとし、提出された証拠からすると、この事件での地域指定の変更はCプランが定める「ゾーニングの諸目的に合理的な均衡を与える」ものであるといえるから、市議会がこれを「Cプランと基本的に調和すること」としたことは「正当である」と判断した。ここでいう「基本的な調和」とは実質的な適合とほぼ同義である。

また、同じくメイン州最高裁の *F.S. Plummer Co. Inc. v. Town of Cape Elizabeth* ⁽⁴⁰⁾ (プラマー判決) は、購入時には住宅地域に指定されていたが後にゾーニング条例の改正が行われ住宅開発の認められない資源保護地域に指定された土地を所有する開発業者が求めた再ゾーニング申請の拒否が争われた事案で、Cプランが「土地にはその置かれる自然状況のゆえに開発されるべきではないものが存在」し、これが「公衆の健康、安全および福祉に実質的な関係がある」場合には、「開発の厳格な規制が維持されるべきである」としていることなどから、当該申請拒否が「Cプランに基本的に調和している」と判断した。

さらに、アイダホ州最高裁の *Evans v. Teton County* (エバンズ判決)⁽⁴¹⁾ では、ほとんど開発の行われていない農地および湿地をゴルフコースと住宅地とする計画的単位開発の承認に際して行われたゾーニング条例の改正につき、その承認に付された条件の中に、公共のサービスと施設、オープン・スペース、天然資源の利用と保全といった「Cプランの定める政策のいくつかに取組むものが含まれている」ことなどが考慮され、「ゾーニングの変更がCプランに従ったものである」という参事会の認定は実質的で相当な証拠により裏付けられている」との判断がなされた。

(2) 適合性判断の特色

以上に見た裁判例からは、適合性の有無の判断について、いくつかの特色を見出すことができる。まず、適合性の判断においては、ゾーニング条例とCプランが定めている地域指定の方針やより広い意味での土地利用に関する政策とが実質的に適合するかが問題とされており、とくにラポインタ判決に見られるように、ゾーニング条例(とりわけ地域指定)がCプランの特定の条項や文言と矛盾することから直ちに一貫性を欠くとの判断がなされるわけではない。⁽⁴²⁾そして、ギリス判決におけるように、Cプランが文言上は特定の用途を許容するものであるように見える場合でも、その趣旨に反するゾーニング条例が違法とされることがある。

次に、右の点と関連するが、Cプランが特定の地域についてゾーニング条例でなされるべき地域指定を指示しているにもかかわらず、ゾーニング条例でそれとは異なる用途地域が定められている場合でも、そのことを決定的な理由として一貫性を欠くとの判断がなされるわけではない。地域指定における齟齬が問題とされたウィロビー判決で、むしろマスタープランの採用する政策に着目して一貫性を欠くとの判断が下されたことが、このことをよく示している。一方、ファーガソン判決において見られるように、ゾーニング条例がCプランと明らかに一致していない場合でも、

他の事情を考慮してゾーニング条例が違法とされないことがあるが、この場合にはCプランに反するゾーニング条例を制定することについて、合理的な理由が必要となる。

また、Cプランが将来における土地利用の構想を示すものであることを考慮して、一貫性の有無が判断される場合がある。たとえば、エバンズ判決ではCプランの採用する政策への「取組み」が、スペンガー判決ではCプランで商業地域等が既存の中心部の周辺で拡張されるべきとされていることが、それぞれ考慮された。さらに、前節で取り上げたマラッチ判決でゾーニング条例がCプランの認める利用の強度よりも低いものしか認めなかったことが適法とされたことは、Cプランが将来の土地利用についてのものであるのに対して、ゾーニング条例は現在のそれを規制するものであることを示している。

なお、一貫性要件が定められている結果として、規制の強化が正当化されることがある。たとえば、ブラマー判決では、Cプランにおいて定められた資源保護の方針を実現するために規制を強化する再ゾーニングが適法とされたし、スペンガー判決では、Cプランにおける地域指定の方針から従前に商業地域に指定されていたものについて相当程度商業用の利用を制限する制限的商業地域への変更が正当化された。

- (1) Charles M. Haar, *In Accordance with Comprehensive Plan*, 68 *Harv. L. Rev.* 1154, 1155 (1955). See also Charles M. Haar, *The Master Plan: An Impermanent Constitution*, 20 *Law & Context: Probs.* 353 (1955). なお、コンプリヘンシブ・プランに含まれるべき内容としては、第一に、街路、陸橋、地下鉄、橋、広場、公園、飛行場その他の公共の道路、敷地およびオープン・スペースの位置、性質および程度の概略、第二に、水、採光、公衆衛生、交通、通信、電力その他の目的で公的あるいは私的に所有され経営されている公共施設および接続手段の位置および程度の概略、第三に、道路、敷地、オープン・スペース、建

物、土地、施設および接続手段の全ての利用および範囲についての移動、移転、拡張、縮小、廃止、除去または変更、第四に、建物および敷地の高さ、範囲、容積、位置および用途を規制するためのゾーニング・プランなどがあるとされている (STANDARD CITY PLANNING ENACTING ACT §6 (U.S. Dept. of Commerce 1928))。この点については、福川裕一『ゾーニングとマスタープラン』七九頁〜八四頁（一九九七年、学芸出版社）参照。

(2) 以上の点については、文献も含めて、拙稿「アメリカ土地利用法における一貫性原則の形成（上・下）」法学志林九九巻二号一―五頁以下、四号八―一頁以下（二〇〇一年～二〇〇二年）（以下「形成」として引用する）参照。なお、この小論で筆者は、Cプランを「プラン」と表記し、また別の小論「アメリカ土地利用法における一貫性原則の展開―ゾーニングの実体的統制―（上・下）」法学志林一〇一巻二号九九頁以下、二号一―一頁以下（二〇〇三年～二〇〇四年）（以下「展開」として引用する）では、これを「コンプリヘンシブ・プラン」とした。これらにおいても、論旨を明確にしかつ煩雑を避けるために、Cプランと表記すべきであった。

(3) *Haines v. City of Phoenix*, 727 P.2d 339, 344 (Ariz.Ct.App. 1986), この判決の影響を受けているものとして、*LaBontia v. City of Waterville*, 528 A.2d 1262, 1265 (Me. 1987); *F.S. Plummer Co. Inc. v. Town of Cape Elizabeth*, 612 A.2d 856, 857 (Me. 1992); *Vella v. Town of Camden* 677 A.2d 1051, 1053 (Me. 1996); *Ogunquit Sewer District v. Town of Ogunquit*, 691 A.2d 654, 658 (Me. 1997) などがある。

(4) このように理解するものとして、本章で取り上げる諸判決のほか、*Sprenger v. City of Hailey*, 127 Idaho 576, 903 P.2d 741, 745 (1995) などがある。WILLIAM M. COX, *NEW JERSEY ZONING AND LAND USE ADMINISTRATION* 656 (1996 ed.) 参照。

(5) *See* JOSEPH F. DINANTO, *THE CONSISTENCY DOCTRINE AND THE LIMITS OF PLANNING* 15-21 (1980); JULIAN CONRAD JÜRGENSMEYER & THOMAS E. ROBERTS, *LAND USE PLANNING AND CONTROL* LAW 37 (2003).

(6) *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). *See also* *King Roar Minerals, Inc. v. Gagafalo*, 569 N.Y.S.2d 790, 791 (N.Y.App.Div. 1991). なお、ニューヨーク州は、一貫性原則の「コア」Peter Q. Eschweiler, *In Accordance with A Comprehensive Plan, The Need for Planning Consistency in New York State*, 10 PAGE ENVTL. L. REV. 603 (1993) を推し、先づ、右の判

決のうち一九七三年判決については Jeff LeJaya, *The Role of County Government in The New York State Land Use System*, 18 PACE L. REV. 311 (1998) 参照。

(7) なお、州法で一貫性について定義規定が置かれていることがある。すなわち、たとえば、カリフォルニア州法は一貫性とはゾーニング「条例によって認められる各種の土地利用が、「ジェネラル・プラン」の定める目標、政策、一般的な土地の用途およびプログラムと適合した (compatible) ものである」ことを指すこと (CALIF. GOV. CODE §65860 (a)(2) (Deering 2006))。またフロリダ州法は「ゾーニング条例が「Cプラン」に従ったものである」というためには、「Cプランにおいて定められている目標、政策、土地の用途および利用の強度に、当該……規制によって土地の用途、利用の強度その他開発の諸側面が適合し、またはこれらを促進するものであり、かつ、当該地方公共団体の定める他のすべての基準に合致する」ことが必要である」とする (FLA. STAT. ANN. §163.3194 (3)(a) (Lexis 2006))。See Stuart Meck, *The Legislative Requirement that Zoning and*

Land Use Controls Be Consistent with an Independently Adopted Local Comprehensive Plan: A Model Statute, 3 WASH. U. J.L. & POLY 295, 306-315 (2000).

- (8) 193 Mont. 334, 631 P.2d 1282 (1981).
- (9) *Id.* at 1293.
- (10) *Id.*
- (11) MONT. CODE ANN. §76-2-203 (1)(a); §76-2-304 (1)(a) (Lexis 2005).
- (12) *Id.* at §76-1-605(2)(a).
- (13) Citizen Advocates for a Livable Missoula v. City Council, 331 Mont. 269, 130 P.3d 1259, 1264 (2006).
- (14) 140 N.J. 366, 658 A.2d 1230 (1995).
- (15) N.J. STAT. ANN. §40:55D-62a (Lexis 2006).
- (16) 上記引用されたものは WILLIAM M. COX, *NEW JERSEY ZONING AND LAND USE ADMINISTRATION* 656 (1994 ed.) であるが、筆者が触れることのできた一九九六年版 (Cox, *supra* note 4) でも同様の説明が繰り返されている。
- (17) 685 A.2d at 1238.

- (18) *Id.* at 1239 - 1240.
- (19) 107 Idaho 844, 693 P.2d 1046 (1984).
- (20) *Id.* at 1051.
- (21) *Id.* at 1051-1052.
- (22) *Id.* at 1052.
- (23) *Balser v. Kootenai County Board of Commissioners*, 110 Idaho 37, 714 P.2d 6, 8 (1986). なお、アイダホ州最高裁は、さらに別の判決でも「一貫性は、『ゾーニング条例』において指定されている土地の用途がゾーニングにおいて該当するものとして予ザインされたものと完全に同一であることを意味するわけではなく、むしろ『Ferguson v. Bd. of County Comm'rs for Ada County, 110 Idaho 785, 718 P.2d 1223, 1225 (1986).』」。
- (24) 552 P.2d 552 (Or.Cl.App.1976).
- (25) *Id.* at 553.
- (26) *Marracci v. City of Scappoose*, 276 Or. 133, 1976 Or. LEXIS 534 (1976).
- (27) このようにゾーニング条例の指針としてゾーニングを位置付けることは、すでに一九五〇年代からアメリカの土地利用法学説において主張されており、オレゴン州では一九七〇年代に入ると判例により受容されていた。この点については、文献も含めて、拙稿・前掲注(2)形成(下)参照。
- (28) *See Terry D. Morgan, Exclusionary Zoning: Remedies under Oregon's Land Use Planning Program*, 14 ENVTL. L. 779, 819-822 (1984).
- (29) *See ROBERT R. WRIGHT & MORTON GHELMAN, LAND USE: CASES AND MATERIALS*, 308 (5th. 1997).
- (30) *See DANIEL R. MANDELMER, & JOHN M. PAYNE, PLANNING AND CONTROL OF LAND DEVELOPMENT: CASES AND MATERIALS*, 525 (5th ed. 1995).
- (31) この点については、拙稿・前掲注(2)展開(上)一〇八頁〜一一八頁参照。
- (32) 以下の整理分類は当たつたRobert C. ELLICKSON & YUKI L. BEEN, *LAND USE CONTROLS* 382-400 (2nd 2000); DANIEL R. MANDELMER, *LAND USE LAW* §3.18 (4th, 1997); MANDELMER & PAYNE, *supra* note 30, 523-527; WRIGHT & GHELMAN, *supra* note 29, at 298-309 などを見参考にした。

- (33) 740 A.2d 1097, 1099-1100 (N.J. Super. Ct. App. Div. 1999).
- (34) ただし、ウィロビー判決は、州法によって統治機関（議会など）がマスタープランとの一貫性を欠くゾーニング条例の改正を実施する場合には総構成員の二分の一以上の多数で可決し、なおかつ理由書を添付すべきとの手続要件（*N.J. Stat. Ann. §40:55D-6.2a* (Lexis 2006)）が課せられていることに鑑みて、「ゾーニングの改正がマスタープランと一貫していないことが、ゾーニングの改正にとって致命的なことではなし」（740 A.2d, at 1100-1101）とした上で、この事件におけるゾーニング条例の改正がこれらの手続要件を満たしているかと判断してゐる（*Id.* at 1101）。
- (35) 718 P.2d, at 1226.
- (36) 127 Idaho 576, 903 P.2d 741, 750 (1995).
- (37) 611 P.2d 355, 357-358 (Or. Ct. App. 1980).
- (38) なお、ギリス判決は、「同裁判所のマラッチ判決がCプランは土地利用の強度について認められる最大限度を定めるものであるとしたことに基づいて、このことは「Cプランにおいて求められている利用のタイプを無視する」ことを認める趣旨のものである」としてゐる（*Id.* at 359）。
- (39) 528 A.2d 1262, 1264-1265 (Me. 1987).
- (40) 612 A.2d 856 (Me. 1992).
- (41) 139 Idaho 71, 73 P.3d 84, 90 (2003).
- (42) See *MANDEKER & PAVNE, supra* note 30, at 524.

五 おわりに

これまで見てきたように、日本での整合性の原則による行政計画の実体的統制は、都市計画と公害防止計画との適

合性を審査した最高裁判決が出されたことにより、その端緒は開かれたものの、裁判例の積み重ねが少ないこともあり、未だ発展の途上にある。一方、アメリカでは、一貫性原則でいう「Cプランに従って」の意義とされる実質的な適合は、ゾーニング条例がCプランと完全に一致していることを求めるものではなく、Cプランを無意味なものとするようなゾーニングを正当化しないとするものであり、また、その判断においては、Cプランの個別の条項との一貫性よりも、それが採用する将来における土地利用の政策あるいは構想全体との適合性こそが問題とされていた。ここでは、本稿のまとめとして、日本における整合性の原則による行政計画の実体的統制について、これまで指摘してきたことを整理しながら、一応の方向性を示しておくこととする。

第一に、アメリカの裁判例の検討から、少なくとも、Cプランとゾーニング条例の関係のように、基本計画と実施計画の相互関係を規律する整合性の原則による場合には、それによる行政計画の実体的統制が有効に機能する可能性があることが確認できる。この場合には、実施計画が基本計画を実現するというように、もともと論理的に先後関係が想定されている。これに対して、都市計画と公害防止計画の場合には、こうした関係にあるわけではない。そうすると、むしろ都市計画については、都計法が定める各種の整合性の原則の中でも、市町村の都市計画と市町村マスタープランとの相互関係あるいは都市計画と都市計画区域マスタープランとのそれについてのものを活用することが検討されるべきこととなる。

第二に、整合性の意義について、それを表現する文言もさることながら、整合性の確保を求められる行政計画相互間での対象事項の相違や機能分担に配慮した解釈がなされるべきであろう。アメリカにおいていわれているゾーニング条例のCプランとの実質的な適合というものは、両者の完全な一致（厳格な適合）を求めるものではないが、そうであるがゆえに柔軟性があり、州法が予定する、ゾーニング条例とCプランとの機能分担をよりよく実現する可能性を

有している。

そうすると、まず、都計法一三条一項が都市計画基準として定める整合性の原則については、その下で都市計画が整合性を確保することを求められる行政計画が複数に及んでいるため、この場合の「適合」の意義は、都市計画が適合していることを求められる行政計画ごとに検討されなければならない。そして、都市計画と公害防止計画との対象事項の相違に鑑みれば、最高裁が都市計画の公害防止計画との適合を妨害の禁止を意味するとして緩やかに解したことは、環境配慮の要請を重視しない結果となる可能性があるが、それなりの理由がある。

また、市町村の都市計画と市町村マスタープランや都市計画と都市計画区域マスタープランとの整合性要求規定において整合性を表現するものとして用いられている「即したもの」の意義を検討するに当たっても、都市計画の過程において市町村マスタープランあるいは都市計画区域マスタープランが、実定法上、どのような機能を果たすべきであると考えられているかを考慮する必要がある。もともと、ここでは、アメリカにおける裁判例において示されたような都市計画が市町村マスタープランや都市計画区域マスタープランと一致しないことについて、それをある程度許容すべきであるとの要請がはたらく余地がある。

第三に、アメリカにおいて、ゾーニング条例がCプランの採用する政策あるいは構想を無意味なものとするか否かの視点から、Cプランの個別の条項に拘泥することなくゾーニング条例との一貫性が判断されていることは、日本における議論にとつても興味深い。ただ、少なくとも筆者が触れることのできたアメリカにおける一貫性原則をめぐる裁判例では、適合性の判断基準あるいは考慮要素が明確化されておらず、アメリカの裁判所は、むしろケース・バイ・ケースのアプローチをしているように見え、適合性あるいはそれを欠くことの名目探しに終始する嫌いがあることに注意が必要である。

このように見てくると、行政計画の実体的統制において整合性の原則によるのが有意義である場面はそれほど多くないように見える。それでも、この統制方法は、裁量が広範に認められると考えられてきた行政計画の統制において、それを充実化する可能性を少なからず有している。この実現のためには、まずもって裁判例の積み重ねにより整合性の有無の判断基準あるいはその判断に際しての考慮要素が明確にされる必要があるが、これに加え、整合性の原則を媒介として違法性審査の基準となる行政計画の内容が適正なものであるかが改めて問われることとなる。これらの検討を今後の課題として、ひとまず稿を閉じることにした。

〔付記〕 谷本治三郎・福本憲男の両先生には、私が本学に着任してから二年間という短い期間であつたが、専門分野こそ違ふものの、教授会などの場で大学人としての身の処し方を教えて頂いた。ここに記してお礼を申し上げる。このため、ささやかではあるが、両先生にささげるべく、あえて別稿（アメリカ土地利用法における計画相互間の垂直的調整システム）（三二）（未完）本誌五九号、六一号、六三号）の本誌連載を一時中断して、本稿を投稿した次第である。

なお、本稿は、大阪経済法科大学の研究補助金の助成（二〇〇四年四月から一年間）による研究成果の一部である。