

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)

——プランニングの州規模化・広域化と地方公共団体——

西田幸介

- 一 はじめに
- 二 州による土地利用規制
 - 1 ボリス・パワーと土地利用規制
 - 2 「広域的な需要」に対する配慮(以上、五九号)
 - 3 地方公共団体による土地利用規制の限界
 - 4 州による土地利用規制と計画間調整(以上、六一号)
- 三 トップ・ダウン型
 - 1 各州の制度の概観(以上、本号)
 - 2 一貫性の判断基準
 - 3 一貫性の確保手段
 - 4 地方公共団体の位置
- 四 ボトム・アップ型
- 五 垂直的調整システムの特徴
- 六 おわりに

三 トップ・ダウン型

土地利用計画相互間の垂直的調整システムのうち、本章で検討するトップ・ダウン型のそれは、前章で見たように、州と地方公共団体の土地利用計画の調整において、州が地方公共団体に対して及ぼすこととなる実際上の影響力の程度がこのタイプの制度を採用していない州と比較して相対的に強いというものであつた(二・四参照)。こうしたトップ・ダウン型の制度のうち、フロリダ州によつて採用された成長管理制度(Growth Management System)における垂直的調整システムは、その「総合性」と「成熟の度合い」において、他のほとんどの州と比較して「高いレベル」に達しているといわれている^①。そこで、以下では、フロリダ州における垂直的調整システムを取り上げて検討することとするが、はじめにその前提として、フロリダ州の制度と、この州と同様にトップ・ダウン型に属するといわれるニュージャーシー州およびオレゴン州の垂直的調整システムの三つを概観することを通して、本稿の問題意識から、トップ・ダウン型の垂直的調整システムの全体像を大まかに整理することにした。

なお、アメリカ土地利用法では、たとえばフロリダ州法に見られるように、土地利用計画の決定について、その第一次的(original)な「策定」と、その後になされる「改定」(amendment)とが区別されることが多い^②。そこで、本章においても、この意味で土地利用計画の策定と改定の語を用いる。また、後に見るように、以下で取り上げる三州のいずれにおいても、州レベルで定められる土地利用に関する事項を含む計画は、総合的なものとなっており、土地利用にとどまらない各種の事項を定めるものとされている。しかし、本稿の考察対象は土地利用計画相互間の垂直的調整であるから、土地利用と直接に関係のない事項については必要に応じて触れるにとどめ、用語としても、便宜的に、これら州レベルの計画を総称して「州の土地利用計画」と呼ぶこととする。

1 各州の制度の概観

トップ・ダウン型では、州と地方公共団体の土地利用計画の垂直的調整において、州の行政機関が一定の役割を果たすこととなる。そこで、以下では、ニュージャージー州、オレゴン州、フロリダ州の順で各州ごとに、まず、地方レベルのコンプリヘンシブ・プラン(ないしマスタープラン)について整理し、次に、州レベルのプランニングに関して、それに関与する州の行政機関と州の土地利用計画の概要を示し、最後に、垂直的調整システムについて見ることとする。

(1) ニュージャージー州

(一) 地方レベル

ニュージャージー州^③では、一九四八年に、「地方自治体土地利用法」(Municipal Land Use Law)^④が制定され、市、バラ、町、タウンシップおよび村(以下においては、これらを総称して「地方自治体」[municipality]^⑤)と呼ぶ。また、これらに州の行政区画であるカウンティを含めて用いるとき、「地方公共団体」[local government]^⑥とし、オレゴン州およびフロリダ州についても同様とする^⑦。における土地利用規制の制度が確立された(なお一九七五年には同法の大規模な改正が行なわれている)。現行法では、これらの地方自治体が、土地利用規制の手段として、マスタープランやゾーニング条例などを定めることができる^⑧とされている。そして、地方自治体のゾーニング条例は、その計画委員会により策定されるマスタープランの土地利用および住宅供給に関する計画に適合していなければならないとされて

おり、一貫性要件が定められている。

カウンティについては、カウンティ計画委員会がマスタープランを策定するものとされている。⁽⁹⁾これに対し、ゾーニング条例の制定権限については、州法によるカウンティに対する授権が行なわれておらず、ゾーニングへのカウンティの関与は、それに包括される地方自治体がマスタープランを策定し、あるいはゾーニング条例を制定した場合に、カウンティ計画委員会にその写しを送付することが各地方自治体に義務付けられるにとどまっている。⁽¹⁰⁾

(二) 州計画委員会

州レベルについては、州規模でのプランニングを実現すべく、一九八五年に州計画法 (State Planning Act) ⁽¹¹⁾ が制定され、各種の制度の整備が行なわれた。

州計画法は、その実施に当たる行政機関として、州財務省 (Department of Treasury) に州計画委員会 (State Planning Commission) ⁽¹²⁾ を設置している。ニュージャージー州では、州レベルの土地利用計画を含む総合計画として、「開発および再開発に関する州計画」 (State Development and Redevelopment Plan. 以下「州開発計画」とする) ⁽¹³⁾ があり、州計画委員会により、その策定および改定が行なわれる。⁽¹³⁾ なお、同委員会は、三年に一度、この計画の見直しを行ない、その都度、再採決を行なうことを義務付けられている。⁽¹⁴⁾

州計画委員会の構成員は、州財務長官、州知事が任命する閣僚四名、州知事が任命する州政府職員二名、州知事が州上院の助言と承認を受けて任命する地方公共団体を代表する者四名 (このうちの二名は同一の政党に属する者であつてはならない)、および州知事が州上院の助言と承認を受けて任命する市民六名 (このうち三名は同一の政党に属する者であつてはならず、また一名はプランニングの専門家でなければならない) ⁽¹⁵⁾ の合計一七名である。⁽¹⁵⁾

州計画委員会の任務として、州計画法は、州のプランニングと、地方レベルで行なわれる、天然資源の保全、都市の中心部の活性化、環境保護、住宅供給および公共サービスの提供のための各種の事業とを調整することを挙げている。⁽¹⁶⁾このために、州計画委員会は、地方公共団体に対して、もつとも効果的で効率のよいプランニングの実施を促すための技術的な支援を行なうことを義務付けられており、また、地方レベルのプランニングの手續および相互関係について定期的に検討するものとされ、この検討結果に基づき、州知事と州議会に対して、効果的で効率のよいプランニングを促進するために必要な行政・立法上の措置をとるべきことを勧告することができるものとされている。⁽¹⁷⁾

(三) 州開発計画

州計画法によれば、州開発計画は、「州とその区域の成長、開発、再開発および保全について、調和が保たれ、統合され、かつ総合的なものでなければならぬ。⁽¹⁸⁾この計画においては、成長、農業、オーブンスペースの保全その他の事項に関して、州の特別の指示 (Designation) を受けることとなる地域が特定される。⁽¹⁹⁾また、州開発計画には「長期的なインフラの需要についての評価」 (Infrastructure Needs Assessment) の項目が定められなければならない。⁽²⁰⁾

州計画法は、州開発計画が、州における需要にもつともよく適合するような、開発と保全の両目的の均衡を示すものでなければならぬとし、これを実現すべく、次のような計画内容の基準を定めている。⁽²¹⁾すなわち、第一に、州開発計画は、州における天然資源と自然環境の質を保護するものでなければならない。⁽²²⁾第二に、州開発計画は、適切なプランニングに従って開発および再開発が行なわれることを促進するものでなければならない。⁽²³⁾第三に、州開発計画は、土地利用、環境保護、資本および経済の発展に関して、州、広域、カウンティおよび地方自治体の各主体からのインプットに配慮したものでなければならない。第四に、州開発計画には、その策定において用いられたプランニン

グの技術的な基準と指針が資料として付されていないなければならない。最後に、州開発計画は、土地利用、住宅供給、経済の発展、交通、天然資源の保全、農業・農地の維持、レクリエーション、都市・郊外の再開発、歴史的風土の保全、公共施設・公共サービスおよび各主体間での調和 (intergovernmental coordination) の各事項に関して、プランニングの諸活動を調整し、州規模でのプランニングの目標を設定するものでなければならない。

(四) 相互了解

ニュージャージー州では、土地利用計画相互間の垂直的調整システムとして、「相互了解」(cross-acceptance)と呼ばれる制度が採用されている。これは、州開発計画の策定や改定に際して、地方自治体、カウンティ、広域および州の土地利用計画の両立性 (compatibility) の確保を目的として行なわれるもので、「各レベルの政府」のプランニングの政策を「比較」するための手続であるとされている。⁽²⁴⁾

この手続においては、まず、州計画委員会やカウンティ、地方自治体などの間で交渉が行なわれる。⁽²⁵⁾はじめに州計画委員会が各カウンティの計画委員会に対して州開発計画の相互了解を求めて交渉を開始する。これを受けたカウンティ計画委員会は、州開発計画について、当該カウンティの区域内の地方自治体から相互了解を得るべく交渉を行なう。⁽²⁶⁾この過程を通して、カウンティ計画委員会は、地方自治体から州開発計画に関して意見を聴取し、最終的に、これらを取りまとめることを求められている。

次の段階は、カウンティ計画委員会が州計画委員会に報告書を提出する段階である。⁽²⁸⁾すなわち、カウンティ計画委員会は、州開発計画の案を受け取ってから一〇ヶ月以内に州計画委員会に対して、州開発計画についての意見を示した正式の報告書を提出するものとされている。この報告書の中には、州総合計画の案とカウンティおよび地方自治体

のマスタープランとの間に一貫性があるか否かについての項目が含まれていなければならない。この相互了解の手続が完了した後において、地方自治体は、そのマスタープランと州開発計画との一貫性が確保されていない状態にある場合、州計画委員会に対して独自の報告書を提出することができる。⁽²⁹⁾そして、州計画委員会は、カウンティ計画委員会による報告書を勘案して、州開発計画の最終案を作成し、これをカウンティおよび地方自治体に送付するものとされている。⁽³⁰⁾

このようにして行なわれる相互了解の手続について、州計画法は、その条文中で、それがその当事者の同意を得られた部分と得られなかった部分、さらにその当事者が修正を求めている部分を、いずれも書面で示して完了するように設計されていると説明している。⁽³¹⁾

(2) オレゴン州

(一) 地方レベル

オレゴン州⁽³²⁾における地方レベルのプランニングを担う主要な主体は、市とカウンティである。⁽³³⁾州法上、市とカウンティは、コンプリヘンシブ・プラン⁽³⁴⁾を策定し、それを実現するためにゾーニング条例の制定などの各種の土地利用規制を行なうものとされており、⁽³⁵⁾ゾーニング条例などについては、コンプリヘンシブ・プランとの一貫性要件が定められている。コンプリヘンシブ・プランの決定とゾーニング条例の制定は、いずれも統治機関の権限とされている。⁽³⁶⁾カウンティは、その区域全体にわたるコンプリヘンシブ・プランの統一的な実現のために、当該カウンティ、それが包括する市、当該カウンティの区域内に置かれている州の行政機関などによるプランニングの諸活動を調整するものとされている。⁽³⁷⁾

州法の定義規定によれば、市およびカウンティによつて策定されるコンプリヘンシブ・プランとは、「一般化され、調整された土地利用のマップと政策宣言」を意味するとされ、ここでいう「調整された」状態にあるという場合の一つとして、「すべてのレベルの政府」の「需要」に「可能な範囲で考慮が払われ、配慮がなされている」ことが挙げられている。⁽³⁸⁾

市およびカウンティは、いずれも、各種のプランニングに関する事務を取り扱わせるために、計画委員会を設置することができる（ただし措置ではない⁽³⁹⁾）。市の計画委員会には、当該市の統治機関に対して土地利用に関する各種の事項について勧告あるいは提案を行なう権限がある。⁽⁴⁰⁾ カウンティの計画委員会は、コンプリヘンシブ・プランを実現するために、統治機関に対してゾーニング条例などを改正することを勧告することかでき、また、カウンティの統治機関は、計画委員会の勧告がない場合にゾーニング条例を改正しようとするときには、計画委員会に対してゾーニング条例に関する報告書あるいは勧告を求めるものとされている。⁽⁴¹⁾

(二) LCDCとDLCD

オレゴン州では、州規模でのプランニングのための新たな制度を作るために、一九七三年に「オレゴン州土地利用法」(Oregon Land Use Act) が制定された。⁽⁴²⁾ この法律が制定される以前のオレゴン州においては、州が直接に土地利用プランニングに関与する制度は採用されておらず、州法により、市およびカウンティに対して、その区域について土地利用計画を策定し、ゾーニングを行なう権限が与えられているにとどまっていた。⁽⁴³⁾ この新たに作り出された州規模のプランニングの制度は、以下に示すように、地方公共団体に対し州の定めた目標の実現を求めるものであった。オレゴン州土地利用法は、まず、この法律を実施するための州の行政機関として土地保全開発委員会 (Land Con-

ervation and Development Commission. 以下「LCCD」とする)を設置している。⁽⁴⁴⁾ オレゴン州の州レベルの土地利用計画は、単に「目標」(Goals)と呼ばれる、全州的なプランニングのための拘束的基準 (mandatory statewide planning standards. 以下「州計画目標」とする)であり、LCCDによって策定される。LCCDは、州知事により州上院の承認を得て任命される七名の委員から構成される。委員には複数の地方公共団体からなる各「地方」を代表する者を任命するものとされており、各地方ごとに委員の員数が定められている。さらに、委員のうち、少なくとも一名は選挙により選出された市の公務員でなければならず、同様に少なくとも一名は選挙で選ばれたカウンティの公務員が任命されなければならない。LCCDには、規則制定権、地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランの州計画目標との適合性の審査権限、州の行政機関のプランニングに関係する諸活動の調整権限が与えられている。⁽⁴⁵⁾

次に、オレゴン州土地利用法は、LCCDを補佐する機関として土地保全開発省 (Department of Land Conservation and Development. 以下「DCLD」とする)を設置している。⁽⁴⁶⁾ DCLDの長官はLCCDにより任命され、⁽⁴⁷⁾ 長官とそ
の補助機関は、LCCDの指揮監督の下にオレゴン州土地利用法などに基づく権限を行使する。⁽⁴⁸⁾

(三) 州計画目標

すでに述べたように州計画目標は、LCCDによって定められる。LCCDはさらに、州計画目標に従って市およびカウンティがコンプリヘンシブ・プランを策定しあるいは改定することを促すために、そのための方法を示す指針 (Guidelines) を定めるものとされている。⁽⁴⁹⁾ これらの案の作成にはDCLDが当たる。⁽⁵⁰⁾

現在の州計画目標は、一九項目にわたって定められている。DCLDが整理しているところによれば、これらは、次の五つのカテゴリーの分類される。⁽⁵¹⁾ すなわち、一つ目のカテゴリーは、「市民のためのプランニング」である。こ

ここに第一目標の「市民参加」と第二目標の「土地利用プランニング」が位置づけられている。土地利用プランニングの項目においては、市およびカウンティが市民と協働してコンプリヘンシブ・プランを定めるべきことが強調されている。二つ目は、「農地および森林の保全」であり、このカテゴリーの下に位置付けられる第三目標が農地について、第四目標が森林について、それぞれ定めている。三つ目は、「都市の成長管理」である。ここには、第一四目標である、都市が成長すべき限界線の内部の地域での「都市化」、第九目標の都市化された地域での「経済発展」、第一〇目標の「住宅供給」、第一一目標の「公共施設および公共サービス」、第一二目標の「交通」が含まれる。四つ目は、「天然資源の保護」であり、これに該当する州計画目標の項目として、第五目標の「天然資源、景観および歴史的風土地区、オープンスペース」、第六目標の「大気、水および土地資源の質」、第七目標の「自然災害および自然から生ずる危険のある地域」、第八目標の「レクリエーションの需要」、第一三目標の「エネルギーの保全」および第一五目標の「ウィラメット川の緑の道」(緑の道とは同河川の土手沿いの緑を維持する手段であると説明されている)が挙げられている。最後の五つ目のカテゴリーは、「オレゴン州の海岸地域の保全」であり、第一六目標である河川の「河口部の資源」の保全(河口部の保全)、第一七目標の「海岸付近の土地」の保全、第一八目標の「海浜と砂丘」の保全および第一九目標の「海洋資源」の保全が含まれている。

(四) LCDCによる審査

オレゴン州土地利用法は、地方公共団体に対し、そのコンプリヘンシブ・プランを州計画目標に従ったものとする⁽⁵²⁾ことと、当該コンプリヘンシブ・プランを実現するためにゾーニング条例の制定などの土地利用規制を実施することを義務付けている。地方公共団体は、そのコンプリヘンシブ・プランとゾーニング条例などの土地利用規制について

L CDCの承認 (acknowledgment) を得なければならぬものとされており、このためのL CDCによる審査においては、コンプリヘンシブ・プランとゾーニング条例の州計画目標との適合性の有無が判断基準となる。⁽⁵³⁾ なお、L CDCの決定については司法審査の対象になるものとされている。⁽⁵⁴⁾

オレゴン州では、すでにL CDCによる第一次的な承認の手続が完了しており、地方公共団体による、コンプリヘンシブ・プランやゾーニング条例の適用、宅地分割の承認などの土地利用決定については、州計画目標ではなく、L CDCによる承認を受けたコンプリヘンシブ・プランやゾーニング条例などに適合していることが求められているため、⁽⁵⁵⁾ L CDCは、すでにその使命を終えているかのように見える。しかし、次の二つの点で現在でも土地利用プランニングにおいて重要な役割を果たしているといわれている。⁽⁵⁶⁾ すなわち、第一に、L CDCは地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランの改訂にも関与する。コンプリヘンシブ・プランの改訂案については、それが州計画目標に合致したものであるか否かについてのL CDCの審査を受けることが必要となる。⁽⁵⁷⁾ 第二に、L CDCは地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランの定期審査 (periodic review) を実施する。この定期審査は、地方、広域および州レベルでの状況の変化に対応することや、地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランと土地利用規制とが州計画目標に適合している状態を維持することなどを目的として行なわれる。⁽⁵⁸⁾

L CDCは、地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランあるいは土地利用規制が、州計画目標に適合していないと判断した場合、地方公共団体に対して適合性を確保することを義務付ける改善命令 (enforcement order) を出さなければならぬ。⁽⁵⁹⁾ この場合において、L CDCは、保全および適切な開発の見地からして、地方公共団体が土地利用に関する決定を行なうことが公共の利益に反すると判断したときには、適合性が確保されるまで、地方公共団体が宅地分割の承認や建築許可など行なうことを制限し、禁止し、あるいは義務付けることができ、また、必要に応じて、適

合性が確保されるまで州による当該地方公共団体に対する補助金の交付を差し止めるなどの財政上の措置をとることを認められている。⁽⁶⁰⁾

(3) フロリダ州

(二) 地方レベル

フロリダ州⁽⁶¹⁾では、地方レベルのプランニングに関して、「地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランニングおよび土地開発規制に関する法律」(Local Government Comprehensive Planning and Land Development Regulation Act. 以下「地方総合計画法」とする)⁽⁶²⁾が定められている。この法律は、一九八五年に制定されたものであるが、同州では、それ以前から、一九六九年制定の「将来の開発のためのカウンティと地方自治体のプランニングに関する法律」(County and Municipal Planning for Future Development Act) や一九七五年に定められた「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) などにより、ゾーニングおよびコンプリヘンシブ・プランの制度化が図れていた。⁽⁶³⁾

地方総合計画法においては、同法にいう「地方公共団体」とはカウンティと地方自治体を指すとされており、コンプリヘンシブ・プランの策定と実現はすべての地方公共団体の責務とされているから、⁽⁶⁴⁾カウンティと地方自治体が同州における地方レベルのプランニングの主要な主体であることになる。コンプリヘンシブ・プランは条例形式で定められる。⁽⁶⁵⁾

地方総合計画法は、地方公共団体のゾーニング条例をはじめとする各種の土地開発規制条例が、当該地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランに従って定められなければならないとしている。⁽⁶⁷⁾また、同法が制定される以前において

定められていた土地開発に関する条例で、後に決定されたコンプリヘンシブ・プランに従っていないものについては、当該コンプリヘンシブ・プランに従ったものとなるように改正することが義務付けられている。⁽⁶⁹⁾このようにゾーニング条例を含む土地開発規制条例について一貫性要件が定められているのである。

地方公共団体の統治機関は、コンプリヘンシブ・プランの案の作成などに当たらせるために、⁽⁶⁹⁾条例をもって、地方公共団体の計画機関 (Local Planning Agency. 以下「地方計画機関」とする) を設置しなければならない。⁽⁷⁰⁾この機関の組織形態については、計画委員会 (local planning commission) とすることもできるし、地方公共団体の計画部局 (planning department) を当てることも可能である。⁽⁷¹⁾

(二) DCAと広域計画協議会

州レベルプランニングを担当する州の行政機関として、⁽⁷²⁾コミュニティ事業省 (Department of Community Affairs. 以下「DCA」とする) が設置されている。DCAは、後に見るように、地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランの審査などを行なう。⁽⁷³⁾その長官は、上院の承認を得て州知事が任命するものとされている。⁽⁷⁴⁾

一方、広域レベルでプランニングを行なう機関として、広域計画協議会 (Regional Planning Council) が置かれている。⁽⁷⁵⁾この協議会は、一九八〇年制定のフロリダ州広域計画協議会法 (Florida Regional Planning Council Act) により設置が必要とされている機関であり、複数の地方公共団体を包括する総合的計画区域 (comprehensive planning district) ごとに置かれるものとされている。⁽⁷⁶⁾この区域は知事府 (Executive Office of the Governor) により指定される。⁽⁷⁷⁾広域計画協議会の構成員は、それが管轄する区域に存する地方公共団体の代表者 (選挙により選出された者に限る) と、州知事によって州上院の承認を得て任命される当該区域を代表する者とされており、この構成員のうち三分の二以上は、

地方公共団体の代表者でなければならない。⁽⁷⁸⁾

(二) 州総合計画と戦略的広域政策計画

フロリダ州では、州レベルの計画として州総合計画 (State Comprehensive Plan) が、広域レベルの計画として戦略的広域政策計画 (Strategic regional policy plan) が、それぞれ策定されている。⁽⁷⁹⁾

州総合計画は、一九七二年に制定されたフロリダ州総合計画法 (Florida State Comprehensive Planning Act of 1972) に基づき、州議会により法律形式で定められる。⁽⁸⁰⁾ フロリダ州総合計画法によれば、州総合計画は、秩序だった社会的、経済的、物的な州の成長のための長期的な政策の指針を示すものでなければならぬとされており、州の成長の方向性を示す文書であるとされている。⁽⁸¹⁾ 現在の州総合計画は、二五項目にわたり実現すべき目標 (Goal) とその実現のための各種の政策 (Policies) とを列挙する形で策定されている。項目のみを示すと、子ども、家族、高齢者、住宅供給、健康、公共の安全、水資源、海岸および海洋の資源、自然および保養地、大気の高質、エネルギー、危険物および非危険物の廃棄、鉱業、所有権、土地利用、都市および都心部の再生、公共施設、文化財および歴史的遺産、交通、政府の効率性、経済、農業、観光、雇用、計画実現 (Plan Implementation) が定められている。⁽⁸²⁾ なお、州議会は、二年に一度、州総合計画を見直すことを義務付けられている。⁽⁸³⁾

広域レベルの戦略的広域政策計画は、フロリダ州広域計画協議会法に基づいて、総合的計画区域ごとに、それを管轄する広域計画協議会によって策定される。⁽⁸⁴⁾ この計画は、当該区域における物的・経済的・社会的な発展についての長期的な指針とされ、そこには、地方公共団体を包括する広域レベルにおける目標と政策とが定められる。⁽⁸⁵⁾ このように、この計画には地方公共団体に関する事項が含まれることとなるため、州法上、次のような配慮がなされている。⁽⁸⁶⁾

すなわち、第一に、この計画を策定するにあたって、広域計画協議会は、広域的に重要な資源と施設を特定するために地方公共団体に最大限の協力を求めるべきものとされている。第二に、同協議会は、この計画の案を作成した場合において、これをその管轄する総合的計画区域内のすべての地方公共団体に回覧し、当該計画案について地方公共団体に意見を述べる機会を与えなければならない。第三に、この計画においては、地方公共団体によって提供あるいは規制される公共施設や公共サービスの水準に関する拘束的な基準を定めてはならない。第四に、広域計画協議会によるこの計画の議決は、その構成員である地方公共団体の統治機関を代表する者の三分二以上の多数をもってしなければならない。なお、広域計画協議会は、州、広域および地方レベルにおいて既に定められている諸計画について、必要な調整を行なうことができる。⁽⁸⁷⁾

地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランは、地方総合計画法により、それが州総合計画および戦略的広政策計画に適合していることが求められている。すなわち、同法においては、当該地方公共団体の区域における将来の開発の指針となる各種の事項が定められなければならないとされているところ、このなかには、州総合計画との調整に関する事項が含まれていなければならないとされており、また、コンプリヘンシブ・プランが州総合計画および戦略的広域政策計画と一貫していなければならないことが明記されている。⁽⁸⁸⁾一方、戦略的広域政策計画についても、広域計画協議会法により、州総合計画に適合したものであることが必要とされている。⁽⁸⁹⁾

(四) 事前の計画審査

地方総合計画法は、地方公共団体に、コンプリヘンシブ・プランの策定および改定にあたって、DCA、同法の指定する州の行政機関（以下「州の指定行政機関」とする⁽⁹²⁾）および当該地方公共団体の区域を管轄する広域計画協議会

の三者による審査 (review) を受けることを義務付けている。⁽⁹³⁾ また、地方自治体のコンプリヘンシブ・プランの場合には、その区域を包括するカウンティも同様の審査を行なうものとされている (以下では、これらを総称して「計画審査」という)。⁽⁹⁴⁾ 計画審査の手続は、審査を実施する主体に対して、コンプリヘンシブ・プランの策定あるいは改定を実施しようとする地方公共団体の統治機関が、その案の全部を送付することによって開始される。この送付を行なった地方公共団体は、コンプリヘンシブ・プランを改定しようとするときには、後に見る DCA による審査が実施される場合を除いて、その案を正式に決定することができる。フロリダ州でも、コンプリヘンシブ・プランの第一次的な策定は完了しているので、以下では、コンプリヘンシブ・プランの改定を中心に計画審査の概要を見ることにする。

コンプリヘンシブ・プランの改定案の送付を受けた州の指定行政機関、広域計画協議会およびカウンティは計画審査を行ない、DCA に当該改定案が到達してから三〇日以内に、当該プランに関して DCA に書面でコメントを提出しなければならない。⁽⁹⁵⁾ ここで行なわれる計画審査のうち、広域計画協議会による審査は、当該プランが戦略的広域政策計画において示されている広域的なりソースおよび施設に対して与える影響と、利害関係のある他の地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランと一貫しないことよって生じる、その区域外への影響の点からの審査に限定される。また、カウンティによる計画審査は、主としてコンプリヘンシブ・プランの改定案の、当該カウンティのコンプリヘンシブ・プランとの関係とそれへの影響についてなされるべきものとされている。

DCA による計画審査は、広域計画協議会などからの申立てにより、あるいは職権で開始される。⁽⁹⁶⁾ 広域計画協議会からの申立てはコンプリヘンシブ・プランの改定案が到達してから三〇日以内に行なわれなければならない。また、DCA が職権で審査を開始する場合には改定案が到達してから三五日以内に当該地方公共団体に対し審査を開始する旨

の通知をしなければならぬ。D C Aは、計画審査を開始した場合、改定案が到達してから六〇日以内に、当該改定案について反対意見、勧告あるいはコメントを記したレポート(以下「D C Aのレポート」とする)を作成し公表するものとされている。D C Aによる計画審査は、地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランが、地方総合計画法が定める計画基準、州総合計画、戦略的広域政策計画およびD C Aの定めるコンプリヘンシブ・プランの基準(規則の形式で定められる。以下「D C Aの計画基準」とする)に従うものであるか否かの点から行なわれる。⁽⁹⁷⁾ D C Aの計画基準は、それによれば、コンプリヘンシブ・プランおよびその改定の地方総合計画法への適合性を確保し、またそれを審査すること、コンプリヘンシブ・プランが戦略的広域政策計画と州総合計画に従ったものでなければならぬという要件を実現することの二つを目的として定められている。⁽⁹⁸⁾

コンプリヘンシブ・プランを改定しようとする地方公共団体は、右に見たようにして出されたD C Aのレポートについて検討し、コンプリヘンシブ・プランの改定案を変更せずに決定するか、あるいはこの案を変更して決定するか(さらに改定案を決定しないか)を選択することとなる。これらの改定にかかる決定は、D C Aのレポートが到達してから六〇日以内に行なわれなければならない(なおコンプリヘンシブ・プランの策定の場合には一二〇日以内とされている)。⁽⁹⁹⁾

(五) 事後の計画審査と適合性確保

地方公共団体は、コンプリヘンシブ・プランを改定した場合において、その後再度、D C Aの計画審査を受けることを義務付けられている(策定の場合も同様とされる)。⁽¹⁰⁰⁾ D C Aは、地方公共団体から改定されたコンプリヘンシブ・プランを受け取ってから四五日以内に、「適合性」(compliance)があるか否かを判断し、その判断内容について

の通知 (Notice of Intent. 以下「判断の通知」とする) を、当該地方公共団体に送付するとともに、その公示を義務付けられている。ここでいう適合性とは、コンプリヘンシブ・プランが、計画内容について規定する地方総合計画法の条項に従っていること、州総合計画および当該地方公共団体を包括する総合的計画区域の戦略的広域政策計画と一貫していること、DCAの計画基準に適合していることなどを含むとされている(以下においても「適合性」をこの意味で用いる)。

本稿の課題からすると、この計画審査において、DCAによって当該コンプリヘンシブ・プランが適合性を欠くと認定された場合における取り扱いが問題となる。この場合の判断の通知は当該地方公共団体のほかに州の管理業務省 (Department of Management Services) に置かれている行政審判局 (Division of Administrative Hearings) にも送付される。そして、これを受けて、適合性を確保するための手続が、同局に置かれている行政法審判官 (administrative law judge) により、DCAと当該地方公共団体を当事者として開始される。この手続において、地方公共団体の決定は、コンプリヘンシブ・プランあるいはその改定に適合性がないことが証拠の優越をもって証明された場合を除き、維持される。また、コンプリヘンシブ・プランの各条項が相互に関連性を有し、相互に一貫するものである場合、地方公共団体の当該決定は、それが正当に議決可能なものであれば、維持される。行政法審判官は、このための審理が完了した後に、当該プランの適合性について勧告的決定 (recommended order) を行ない、最終的決定 (final agency action) を求めて、これを州知事と閣僚により構成される行政会議⁽¹⁰⁴⁾ (Administration Commission) に提出する。

最終的決定を求められた行政会議は、当該コンプリヘンシブ・プランが適合性を欠くと判断した場合、それを確保するための回復措置 (remedial action) を定めるものとされている。⁽¹⁰⁵⁾ この措置には、州の行政機関に対する、当該地方公共団体の区域内での道路、橋、水道の拡張への資金交付の停止命令と、当該地方公共団体が各種の事業において

州からの許可を受ける適格を有さない旨の行政会議による宣言がある。地方総合計画法には、これらが制裁(sanction)であることを示す条文が含まれている。⁽¹⁰⁶⁾このように、行政会議は、地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランが州総合計画および戦略的広域政策計画と一貫しているか否かを州の行政機関として最終的に決定する権限を有しているのである。⁽¹⁰⁷⁾

なお、DCAは、判断の通知を行政審判局に送付した後、当該地方公共団体と適合性の合意 (compliance agreement) を結んで、適合性の確保を促すことができる。⁽¹⁰⁸⁾この場合、行政法審判官による手続は、いったん中止される。また、フロリダ州では、ニュージャージー州の制度を参考にして、相互了解の手続が導入されている。⁽¹⁰⁹⁾

(4) まとめ

以上のように、ニュージャージー、オレゴンおよびフロリダの三州では、若干の相違が見られるものの、地方レベルでコンプリヘンシブ・プランとゾーニング条例が定められるものとされており、地方公共団体を土地利用規制の原則的な主体とする法制度の骨格が維持されていることが確認できる。しかし、州による土地利用規制の制度の確立以降、州、広域および地方の各レベルで定められる土地利用計画の垂直的調整において、州が及ぼすこととなる影響力が相対的に大きくなってきていることも、右に見た三州における垂直的調整システムの概観から読み取ることができ。前章で見たダグラス・R・ポーターの整理によれば、このことがトップ・ダウン型のシステムの特徴とされたのであった。

こうしたトップ・ダウン型の垂直的調整システムにおいては、その採用以前と比較して、一貫性要件による土地利用計画の相互関係の規律範囲が拡張され、一貫性要件を用いた、州、広域および地方レベルの土地利用計画の統合が

図られている⁽¹⁰⁾。というのも、こうした制度が採用される以前の州法が定めていた一貫性要件は、地方レベルのコンプリヘンシブ・プランとゾーニング条例との関係についてのみを定めるものであったのに対し、新たな制度の下では、それにとどまらず、州レベルの土地利用計画と地方レベルの土地利用計画の相互関係、そして、フロリダ州ではこれに加えて州、広域および地方の各レベルの土地利用計画の相互関係が、一貫性要件により規律されているからである。こうした意味での一貫性要件が州法に明文で定められているのはオレゴン州とフロリダ州においてであるが、ニュージャーシー州でも、相互了解の手續が地方自治体、カウンティおよび州の計画間での両立性の確保を目的とするものであるとされており、実質的には一貫性要件に類似するものとなっている。フロリダ州およびオレゴン州の一貫性要件と、ニュージャーシー州で求められる両立性との相違は、前者においては、州法上、明文で、地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランが、州の土地利用計画に従っていることが求められるのに対して、後者においては、州の土地利用計画と地方公共団体のマスタープランとの両立性の確保が相互了解の手續を通して目指されるにとどまっている点にある⁽¹¹⁾。このことから、ニュージャーシー州では、州の土地利用計画に拘束的な効力が与えられていないと指摘される⁽¹²⁾ことがある。なお、地方レベルでの一貫性要件は、右に見た三州のいずれの州法においても明示の規定が置かれて⁽¹³⁾いる。

州の土地利用計画について、まず、その内容を見ると、先にも触れたことだが、いずれの州においても、土地利用に関する事項にとどまらず環境保護や交通、公共施設などの各種の事項が含まれており、総合的な計画となっている。次に、州の土地利用計画の策定および改定の権限を有する機関については、ニュージャーシーおよびオレゴンの二州とフロリダ州とでは相違が見られる。前二者におけるそれは、州の行政機関であり、組織形態としては「行政委員会」が選択されている。ただし、両州のいずれにおいても、その委員は州知事により任命されるが、州法により一定数

の委員については地方公共団体の代表者を任命するものとされており、その構成員の点において地方公共団体に対する配慮が見られる。一方、フロリダ州では、州議会が法律形式で州の土地利用計画を定めるものとされており、この意味では、州の行政機関により州の土地利用計画が決定されるニュージャージー州およびオレゴン州と比較して、州の民主的統治構造により適的な制度が採用されている。このことは、地方レベルのコンプリヘンシブ・プランに州の土地利用計画に従うことを義務付ける一貫性要件の検討において積極的な意味を有することになる。なお、次に見る同州の広域計画協議会については、州法により、その構成員について地方公共団体への配慮がなされている。

広域レベルの土地利用計画の垂直的調整システムへの組み込みは、右に見た三州のなかではフロリダ州のみで制度化されている⁽¹⁴⁾。すなわち、ニュージャージー州とオレゴン州では、既存の地方公共団体の枠組みにおいて、州よりも狭い区域を対象とする土地利用計画が定められているのに対して、フロリダ州では、知事府が指定する総合的計画区域ごとに戦略的広域政策計画が定められている。この計画は、当該区域内の地方公共団体の代表者と当該区域を代表する者から構成される広域計画協議会によって決定される。日本の地方自治法でも、普通地方公共団体の協議会の制度が採用されており(二五二条の二以下)、これは複数の普通地方公共団体により、「広域にわたる総合的な計画を共同して作成」することを目的として設置されることがあるから(いわゆる「計画策定協議会」)、フロリダ州でも、日本の協議会に類似する制度が採用されているといえる⁽¹⁵⁾。

州の土地利用計画と地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランとの調整を担当する機関について、ニュージャージー州とオレゴン州では、州の土地利用計画の決定権限を有する機関と同一の州の行政機関が当てられている。これに対して、フロリダ州では、州の土地利用計画の決定権限を有するのは州議会であるが、州の土地利用計画と地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランとの調整は、州の行政機関であるDCA、行政法審判官および行政会議によって

行なわれるものとされており、決定機関と調整機関とが異なっている。次に、垂直的調整の仕組みについて、オレゴン州とフロリダ州では、州の土地利用計画と地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランの調整が、州の行政機関によるコンプリヘンシブ・プランの審査を通して行なわれるのに対して、ニュージャージー州では、州の土地利用計画と地方公共団体のマスタープランとを比較し、その相違点を明確にするための相互了解の手続を通して実現される。三州の制度で共通するのは、いずれのアプローチを採用するにしても、計画相互間の調整手続において州の行政機関がより積極的な役割を果たすことである。すなわち、オレゴン州とフロリダ州では、州の行政機関に調整権限が付与されており、ニュージャージー州における相互了解の手続は、州の土地利用計画である州開発計画について、州計画委員会により開始される。垂直的調整システムの分類を行なったポーターは、この意味でニュージャージー州の垂直的調整システムをトップ・ダウン型として位置づけたのである⁽¹⁷⁾。なお、同州では相互了解の手続において、地方自治体との直接の交渉にはカウンティの計画委員会が当たるものとされており、この点が他の二州と比較したときの特徴の一つであると見ることができよう。

フロリダ州では、州と地方公共団体の間での土地利用計画相互間の一貫性を確保するために、それを実現できない地方公共団体に回復措置として制裁を課すものとされている。オレゴン州でも、是正命令の制度が採用されているが、これは制裁としての性質を有するものではない⁽¹⁸⁾。これに対して、ニュージャージー州では、このような一貫性を確保し州の土地利用計画を実現するための手段は取り入れられていない。そして、むしろ相互了解の手続において、州の土地利用計画と地方公共団体のマスタープランの両立性ないし一貫性の有無が明らかにされ、これを前提に、州計画委員会が州開発計画の決定において地方公共団体のマスタープランに配慮することを求められている。この点は、ニュージャージー州の垂直的調整システムと、フロリダ州およびオレゴン州のそれとの本質的な相違を示すものであ

るといえよう。⁽¹⁹⁾ただし、ニュージャージー州において、州計画委員会が地方公共団体に対してプランニングに関する技術的な支援を行なうものとされており、これを通して地方公共団体のマスタープランの州開発計画への適合性の確保が図られる余地があるとの指摘もなされている。⁽²⁰⁾

さて、トップ・ダウン型の垂直的調整システムを採用しているといわれているニュージャージー、オレゴンおよびフロリダの各州の制度についての概観を前提とすると、州の行政機関(あるいは地方公共団体)による、州の土地利用計画と地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランとの一貫性の有無についての判断がどのようにしてなされるのかということと、ニュージャージー州では採用されていないが、州の土地利用計画と地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランとの間に一貫性がないと判断された場合に用いられる、それを確保ないし回復し、州の土地利用計画を実現するための手段が、州の行政機関によつてどのようにして利用されているのかの二点が、本稿におけるトップ・ダウン型の垂直的調整システムの検討にとつて、とりわけ重要になるといえよう。そこで、以下でのフロリダ州の垂直的調整システムの分析においては、この二つの点に限定して検討を行ない、その上で、このシステムにおいて地方公共団体が法的に見てどのような位置付けを与えられているのか、フロリダ州の制度を評価する諸学説に触れながら検討することとする。

なお、ニュージャージー州において採用され、フロリダ州でも取り入れられた相互了解の手續については、これを分析することにより、日本における計画間調整に関する解釈論および立法論にとつて多くの示唆を得ることができように見えるが、この点についての検討は今後の課題としたい。

- (1) JULIAN CONRAD JUERGENSMEYER & THOMAS E. ROBERTS, LAND USE PLANNING AND CONTROL LAW, 381 (2003). 本邦、フロリダ州の成長管理戦略をめぐっての論議をめぐって、本邦の Robert C. Apgar, *Comprehensive Plans in the Twenty-First Century: Suggestions to Improve a Valuable Process*, 30 STETSON L. REV. 965 (2001) を参照。
- (2) フロリダ州の都市計画の歴史をめぐっての論文として、Richard Grosso, *Florida's Growth Management Act: How Far We Have Come, And How Far We Have Yet to Go*, 20 NOVA L. REV. 589, at 598-599 (1996) を参照。
- (3) 「11世紀ヨーロッパの都市計画の歴史をめぐっての論文として、Ed Bolen, Kara Brown, David Kieman, & Kate Konschnik, *Smart Growth*, 8 HASTINGS W.-N.W. J. ENVTL. L. & POL'Y 145, 192-197 (2002); Peter A. Buchsbaum, *The New Jersey Experience*, in STATE AND REGIONAL COMPREHENSIVE PLANNING §8 (Peter A. Buchsbaum & Larry J. Smith eds. 1993) を参照。
- (4) N.J. STAT. ANN. §40:55D-1-163 (Lexis 2005).
- (5) *See id.* §40:55D-5.
- (6) *See Or. REV. STAT.* §201.005-202.320, §221.005-106 (Lexis 2003); FLA. CONST. art. VIII, §1, §2.
- (7) N.J. STAT. ANN. §40:55D-28, 62 (Lexis 2005).
- (8) *Id.* §40:55D-62.
- (9) *Id.* §40:27-2.
- (10) *Id.* §40:27-4(c).
- (11) *Id.* §52:18A-196-207.
- (12) *Id.* §52:18A-197.
- (13) *See id.* § 52:18A-199(a).
- (14) *Id.* §52:18A-199(a).
- (15) *Id.* §52:18A-197.
- (16) *Id.* §52:18A-196.
- (17) *Id.* §52:18A-199(d), (e).

- (18) *Id.* §52:18A-199(a).
- (19) *Id.*
- (20) *Id.* §52:18A-199(b).
- (21) *Id.* §52:18A-200(a)-(f).
- (22) ここでいう天然資源と自然環境の質の中には、少なくとも、農業開発地域、淡水および海水、湿原、氾濫源、河川、地下水涵養地域、急斜面、独特の植物相および動物相を有する地域、景観・歴史・文化・レクリエーションの点で価値を有する地域に関する事項が含まれるものとされている (*Id.* §52:18A-200(a))。
- (23) ここではさらに、州開発計画が、インフラが民間の出資の下にあるいは公的な資金の合理的な投入を伴ってなされる場合に、開発および再開を促進するものでなければならず、また、これらのことが新たな建築を優先的に取り扱う意味に解釈されてはならないとされている (*Id.* §52:18A-200(b))。
- (24) *Id.* §52:18A-202(b)。なお、この手続においては、公衆参加が排除されておらず、むしろ州内の利害関係者間でのコンセンサスを実現するためにより積極的に公衆参加を求めるべきものとされている (*See Id.* §52:18A-202.1(d))。
- (25) *Id.* §52:18A-202(b)。
- (26) ただし、カウンティ計画委員会が州総合計画の案を受け取ってから四五日以内に州計画委員会に対して、その区域内の地方自治体から意見を聴取する責任を果たすことができないことを書面で通知した場合には、相互了解を求める交渉を実施しなくてもよいものとされている (*Id.*)。この場合、州計画委員会は、この責任を果たす適切な主体を指定するか、自らこの責任を果たさなければならない (*Id.*)。
- (27) 州計画委員会の説明によれば、この手続に参加する地方自治体の機関は、その統治機関と計画委員会に限定されない。すなわち同委員会は、二〇〇四年にこの手続を実施する際に作成したマニュアルの中で、地方自治体レベルでこの手続に関与すべき機関の例として、教育、公益事業、環境保全、土地開発、再開、住宅供給、公共事業、公共の安全などに関する機関を挙げている (*New Jersey State Planning Commission, 2004 Cross-Acceptance Manual* 14 (2004))。
- (28) *N.J. STAT. ANN. §52:18A-202(b)* (*Lexis* 2005)。

- (29) *Id.* この地方自治体の報告書については、カウンティ計画委員会が州計画委員会に報告書を提出しているか否かに関わらず、それを州計画委員会に提出するものが認められてくる (*Id.*)。
- (30) *Id.* §52:18A-202(c).
- (31) *Id.* §52:18A-202(b).
- (32) オレゴン州の垂直的調整システムについて、Hong N. Huynh, *Administrative Forces in Oregon's Land Use Planning and Washington's Growth Management*, 12 J. ENVTL. L. & LITIG. 115 (1997); JÜRGENSMAYER & ROBERTS, *supra* note 1, at §9, 11; Averil Rothrock, *Oregon's Good Five: Is Ecologically Sustainable Development Reflected?*, 31 WILLAMETTE L. REV. 449 (1995); Edward J. Sullivan, *Oregon Blazes Trail*, in STATE AND REGIONAL COMPREHENSIVE PLANNING §3 (Peter A. Buchsbaum & Larry J. Smith eds. 1993) [hereinafter Sullivan, Blazes]; Edward J. Sullivan, *Remarks to University of Oregon Symposium Marking the Twenty-Fifth Anniversary of S.B. 100*, 77 OR. L. REV. 813 (1998); Edward J. Sullivan, *Reviewing the Reviewer: The Impact of the Land Use Board of Appeals on the Oregon Land Use Program*, 1979-1999, 36 WILLAMETTE L. REV. 441 (2000) (以下を参照した)。
- (33) See OR. REV. STAT. §197.015 (13) (Lexis 2003).
- (34) オレゴン州法には「コンプリヘンシブ・プラン」の定義規定がおかれている。それによれば、「コンプリヘンシブ・プラン」は、地方公共団体の統治機関による一般的で調整された土地利用のマップと政策宣言」からなり、「少なくともも上下水道、交通、教育施設、レクリエーションの施設、天然資源、大気と水の質の管理プログラムを含むもの」でなければならぬとされている (*Id.* §197.015 (5))。なお、「ソイル」や「土地」には、水と大気も含まれる (*Id.*)。
- (35) *Id.* §197.175(1), (2). See also §197.250, §215.050 (2).
- (36) *Id.* §197.015 (5), §215.050 (1).
- (37) *Id.* §195.025 (1).
- (38) *Id.* §197.015 (5).
- (39) *Id.* §215.020, §227.020.
- (40) *Id.* §227.090 (1).

- (41) *Id.* §215.110 (1), (2).
- (42) *Id.* §197.005-860. なお、このようにオレゴン州土地利用法は、法律において定められている正式の略称 (short title) ではなく、一般で用いられている各称である。
- (43) *See* Huynh, *supra* note 32, at 116-118; Rothrock, *supra* note 32, at 456-457.
- (44) *See* Or. REV. STAT. §197.030 (1)-(3) (Lexis 2003).
- (45) *Id.* §197.040 (1)(c), (2)(d), (e).
- (46) *Id.* §197.075.
- (47) *Id.* §197.085 (1).
- (48) *Id.* §197.040 (1)(a).
- (49) *Id.* §197.225.
- (50) *Id.*
- (51) OREGON DEPARTMENT OF LAND CONSERVATION & DEVELOPMENT, OREGON STATEWIDE PLANNING PROGRAM 3-13 (1997).
- (52) Or. REV. STAT. §197.175 (2)(a), (b) (Lexis 2003).
- (53) *Id.* §197.040 (2)(d), 197.251 (1), (2), (4)-(6).
- (54) *Id.* §197.335 (2). この点については、キョボタリ、Huynh, *supra* note 32, at 121-123 参照。
- (55) *Id.* §197.175 (2)(d) なお、コンプリメンシブ・プランとゾーニング条例がLDCの承認を受けていない場合、各種の土地利用決定は、州計画目標に従って行なうべきものとされている (*Id.* §197.175 (2)(c)).
- (56) Rothrock, *supra* note 32, at 458-459.
- (57) *See* Or. REV. STAT. §197.610 (1), (3) (Lexis 2003).
- (58) *Id.* §197.628 (1).
- (59) *Id.* §197.320 (1). この命令は、職権により行なわれるものと、私人からの求めに応じて行なわれるものがある (*See id.* §197.319, 320.)。

説論

- (9) *Id.* §197.335 (3), (4). 及びこのことについて Sullivan, Blazes, *supra* note 32, at 68-69 参照。
- (10) フロリダ州の都市計画法を改正することについて Aggar, *supra* note 1; Grosso, *supra* note 2; James C. Nicholas, *The Ups and Downs of Growth Management in Florida*, 12 J. Law. & Pub. Pol'y 213 (2001); James C. Nicholas & Ruth L. Steiner, *Growth Management and Smart Growth in Florida*, 35 WAKE FOREST L. REV. 645 (2000); David L. Powell, *Managing Florida's Growth: The Next Generation*, 21 FLA. ST. U. L. REV. 223 (1993) [hereinafter Powell, *Next*]; David L. Powell, *Growth Management: Florida's Past as Prologue for the Future*, 28 FLA. ST. U. L. REV. 519 (2001) [hereinafter Powell, *Future*]; Thomas G. Pelham, *The Florida Experience: Creating a State, Regional, and Local Comprehensive Planning Process*, in STATE AND REGIONAL COMPREHENSIVE PLANNING §4 (Peter A. Buchsbaum & Larry J. Smith eds. 1993) [hereinafter Pelham, *Experience*]; Thomas G. Pelham, William L. Hyde & Robert P. Banks, *Managing Florida's Growth: Toward an Integrated State, Regional, and Local Comprehensive Planning Process*, 13 FLA. ST. U. L. REV. 515 (1985); Robert M. Rhodes & Robert C. Apgar, *Charting Florida's Course: The State and Regional Planning Act of 1984*, 12 FLA. ST. U. L. REV. 583 (1984); Joseph Van Rooy, *The Development of Regional Impact in Florida's Growth Management Scheme: The Changing Role in Regionalism*, 19 J. LAND USE & ENVTL. LAW 255 (2004); JUERGENSMEYER & ROBERTS, *supra* note 1, at §9.11 及び参照した。なお、同条の条項細則等もこのことについて ROBERT A. CATTIN, LAND USE PLANNING, ENVIRONMENTAL PROTECTION AND GROWTH MANAGEMENT: THE FLORIDAS EXPERIENCE (1997) 参照。
- (11) FLA. STAT. ANN. §163.2511-3246 (Lexis 2005).
- (12) この条項について Nicholas & Steiner, *supra* note 61, at 650 参照。
- (13) FLA. STAT. ANN. §163.3164 (13) (Lexis 2005).
- (14) *Id.* §163.3167 (1)(b), (c), (2). See also *id.* §125.01 (1)(g).
- (15) *Id.* §163.3184 (15)(a).
- (16) *Id.* §163.3194 (1)(b).
- (17) *Id.*
- (18) See *id.* §163.3164 (14).

- (70) *Id.* §163.3167(4), 163.3174(1). 地方公共団体の統治機関により設置される計画機関は、コンプリヘンシブ・プランの案の作成のほかに、コンプリヘンシブ・プランの実現状況について監視し、必要に応じて地方公共団体の統治機関に対して、それを変更すべきことを勧告することができ、また、地方公共団体の土地開発規制などの案を審査し、これとコンプリヘンシブ・プランとの一貫性について、地方公共団体の統治機関に対して勧告を行なうことができる (*Id.* §163.3174(4)).
- (71) *Id.* §163.3174(1).
- (72) *See id.* §20.18, §163.03, §163.3164(20).
- (73) DCAの所管事項については、*Id.* §20.18, §163.03 参照。
- (74) *Id.* §20.18(1).
- (75) *Id.* §§186.501-513. この法律については、*See* あたり、Rhodes & Apgar, *supra* note 61; Rooy, *supra* note 61 参照。なお、一九九三年に同法の大規模な改正が行なわれている (*See* Rooy, *supra* note 61, at 287-290.)
- (76) *Id.* §186.504(1).
- (77) *Id.* §186.006(4).
- (78) *Id.* §186.504(2), (3).
- (79) *Id.* §§186.001-031, §§186.801-901.
- (80) *Id.* §187.201. この計画には各種の成長管理に関する目標 (goals) と政策 (policies) が定められているが、このなかで土地利用に関する事項としては、水資源、交通、公共施設、自然のシステムなどがある。この点については、Pelham, *Expendence*, *supra* note 61, at 100 参照。
- (81) Fla. STAT. ANN. §187.101(1), (2) (Lexis 2005). なお、フロリダ州総合計画法は、州総合計画に含まれることとなる目標と政策について、それらが経済的にまたは環境保護の見地から見て実現可能であり、公共の利益に反するものであってはならず、私的所有権の保護と両立する場合には合理的に実現されなければならないとし、さらに、州総合計画の各項目の解釈と適用は同計画全体との関連においてなされなければならない。同計画に含まれるいかなる政策や目標も、同計画に含まれる他の政策や目標から独立したものととして解釈されるいは適用されてはならないと定められている (*Id.* §187.101(3)).

(82) *Id.* §187.201 (1)(25). これらのうち、本稿の叙述と関係の深い計画実現の項目を見ると、目標の部分においては「体系的なプランニングのための諸資源 (Capabilities) がフロリダ州のすべてのレベルの政府に統合されなければならない」とされており (*Id.* §187.201 (25)(a))、わけ、政府間での調整の改善と市民参加の最大限の活用が重視されるべきである」とされており (*Id.* §187.201 (25)(a))、その実現のための政策として、次の八つが掲げられている (*Id.* §187.201 (25)(b)1-8)。すなわち、第一に、「州の諸政策・諸目標の変更に対処できるように、強力な手段を持ちかつ柔軟性のある行政機関と、広域的なプランニングの権限とを、すべてのレベルの政府に用意すること」、第二に、「この計画 (州総合計画) において示されている政策……を実現するのに必要な執行権限をすべてのレベルの政府に付与すること」、第三に、「規制プログラムによって定立されている諸要件に適合していることを確認することを可能にする、効果的な監視、インセンティブおよび強制を整備すること」、第四に、「既存の許可手続を簡素かつ合理的なものとし、さらに予測可能なものとする」と、第五に、「各行政機関の計画と管理の過程を、州法に従った州計画の政策および目標を達成するように設計されたものにする」と、第六に、「すべてのレベルでの政策の開発、プランニングおよび執行において市民参加を実現すること」、第七に、「戦略的広域政策計画と地方公共団体の計画」の策定および改定に関して、それらが「州の目標と政策を実現し、あるいは確実にそれらを反映し、また地域における特定の事項から生じる諸問題、諸論点および諸状況を示すものとなるようにすること」、第八に、「私のおよび公的なセクターに」「将来の需要および成長に関する適切な計画」を定立させるために、各種の「コミュニティ相互間の不協力の協力」関係の形成を促進することを挙げている。

(83) *Id.* §187.101 (1).

(84) *Id.* §186.507 (1).

(85) *Id.* §186.503 (1), §186.507 (1). この計画に含まれるべき事項としては、まず定めることを義務付けられる事項として、住宅供給、経済発展、エネルギーの開発、広域的に重要性のあると考えられる天然資源、広域交通が挙げられており、さらに当該広域計画協議会が管轄する総合的計画区域に固有の需要その他の事項を定めることができることとされている (*Id.*).

(86) *Id.* §186.507 (3), (6), (14), (15).

(87) *Id.* §186.507 (5).

- (88) コンプリヘンシブ・プランに含まれるべき事項は、*Id.* §163.3177 に列挙されている。
- (89) *Id.* §163.3177 (4)(a), (6)(h).
- (90) *Id.* §163.3184 (1)(b). なお、*Id.* §163.3177 (9)(c)も参照。
- (91) *Id.* §186.507 (1).
- (92) 地方総合開発法によって計画審査を行なうものとして指定されている州の行政機関は次の通りである。まず、カウンティと地方自治体の両方のコンプリヘンシブ・プランを審査する機関として、環境保護省 (Department of Environmental Protection)、州務省 (Department of State) および運輸省 (Department of Transportation) が挙げられている。*Id.* §163.3184 (3)(a)。また、カウンティのコンプリヘンシブ・プランのみを審査する機関として、魚類自然生物保護委員会 (Fish and Wildlife Conservation Commission) と農業消費者事業省 (Department of Agriculture and Consumer Services) が指定されている。*Id.*。なお、地方公共団体から送付されたコンプリヘンシブ・プランの案の中に公立学校 (public school) の施設に関する事項が含まれている場合、DCAは、その写しを教育長官 (Commissioner of Education) の下に置かれる教育施設局 (Office of Educational Facilities) に提出しなければならない。*Id.* §163.3184 at (4)。
- (93) *See id.* §163.3184 (3)(a)-(c).
- (94) なお、コンプリヘンシブ・プランを決定しようとする地方公共団体は、その区域を管轄する水管理区域 (water management district) による計画審査を受けることも義務付けられている。*Id.* §163.3184 (3)(a)。さらに、コンプリヘンシブ・プランを決定しようとする地方公共団体に対して書面による求めを行なえば、州の指定行政機関以外の行政機関も計画審査を実施することができ、また、土地利用計画相互間の垂直的調整とは直接に関係しないが、州内の他の地方公共団体も、州の指定行政機関以外の行政機関と同様に、コンプリヘンシブ・プランの計画審査を行なうことができるものとされている。*Id.* §163.3184 (3)(b)。
- (95) *See id.* §163.3184 (4), (5).
- (96) *See id.* §163.3184 (6)(a)-(c).
- (97) *Id.* §163.3184 (1)(b).

- (98) Fla. ADMIN. CODE ANN. r. 91-5.001 (Lexis 2005).
- (99) Fla. STAT. ANN. §163.3184 (7)(a) (Lexis 2005).
- (100) See *id.* §163.3184 (8)(a)-(c).
- (101) *Id.* §163.3184 (1)(b).
- (102) See *id.* §163.3184 (10)(a), (b).
- (103) なお、利害関係人にも、参加人として、この手続への参加が認められている。
- (104) Fla. STAT. ANN. §14.202 (Lexis 2005)。フロリダ州では、立法の一般的な傾向として、環境保護や土地利用に関する各種の限が、行政会議に与えられることが多くなると言われている (Pelham, *Experience*, *supra* note 61, at 113)。
- (105) See Fla. STAT. ANN. §163.3184 (11)(a), (b) (Lexis 2005).
- (106) *Id.* §163.3184 (11)(b).
- (107) See Pelham, *Experience*, *supra* note 61, at 113.
- (108) See *id.* §163.3184 (16).
- (109) 今の並びの順序は、そのあたり、Powell, *Next*, *supra* note 61, at 256-258 参照。
- (110) See Grosso, *supra* note 2, at 605-606; Pelham et al., *supra* note 61, at 590.
- (111) 今の並びの順序のネン州とフロリダ州の類似性については、David L. Callies, *The Quiet Revolution Redux: How Selected Local Governments Have Fared*, 20 PACE ENVTL. L. REV. 277, 279-290 (2002) 参照。
- (112) See Buchsbaum, *supra* note 3, at 176.
- (113) Bolen et al., *supra* note 3, at 195.
- (114) See Powell, *Next*, *supra* note 61, at 247-286.
- (115) もっとも、ニュージャージー州では、相互了解の手続において、カウンティの計画委員会が地方自治体の計画機関と交渉を行なうものとされており、この限りで、カウンティに広域的な主体としての役割が与えられていると見ることも可能である。

- (116) ただし、日本でいう協議会の場合には、その構成員（会長および委員）が普通地方公共団体の職員に限られているほか（地方自治法二五二条の三第一項・二項）、少なくとも法制度の上では、国ではなく普通地方公共団体の側の発意によって協議会が設置されることとなる点で（同二五二条の二第一項）、日本の協議会の制度は、フロリダ州の広域計画協議会の制度とは性格を異にする。なお、日本の地方自治法における普通地方公共団体の協議会の制度については、さしあたり、松本英昭『要説地方自治法』五八五頁〜五九二頁（二〇〇五年、第四次改訂版、ぎょうせい）参照。
- (117) See DOUGLAS R. PORTER, *MANAGING GROWTH IN AMERICAS COMMUNITIES* 253 (1997).
- (118) See Sullivan, *Blazes*, *supra* note 32, at 69.
- (119) See Buchsbaum, *supra* note 3, at 179.
- (120) Bolen et al., *supra* note 3, at 195.

