

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——

西田 幸介

- 一 はじめに
- 二 州による土地利用規制
 - 1 ポリス・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、本号)
- 三 トップ・ダウン型
- 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

二 州による土地利用規制（つづき）

3 地方公共団体による土地利用規制の限界

前節で見たように、地方公共団体による土地利用規制のみでは「広域的な需要」に対し必ずしも十分な配慮がなされない場合があるということは、地方公共団体による土地利用規制の限界の一つを示すものであった。こうした事態は、そこで取り上げた住宅政策の領域のほかに、環境保護や公共施設の整備・配置などの領域においても見られるといわれている。⁽⁴⁷⁾ アメリカ土地利用学においては、これらの問題領域のそれぞれについて個別的に取り組むのではなく、そうした問題領域ごとの分析を前提に、州による土地利用規制が必要とされるようになった、各領域に共通して見られる理由を探るとい手法が採用されることが比較的多い。⁽⁴⁸⁾ そこで、こうした分析のなかでも、この点について説明する際によく取り上げられるロバート・G・ヒーリーとジョン・S・ローゼンバークの共著書⁽⁴⁹⁾においてなされている整理を紹介・分析することを通して、州による土地利用規制が必要とされた理由を探るとい本節の課題に答えることとしたい。

(一) 区域外への流出

ヒーリーとローゼンバークは、地方公共団体の土地利用規制「プログラムが注意深く設計され、良心的に運用されていたとしても、それが、土地利用の変更によって影響を受けることとなる相当数の公衆の利益に対し十分に配慮するものではない」場合があるとした上で、⁽⁵¹⁾ 州による土地利用規制の必要性をもたらした理由として次の四つを指摘し

ている。

第一に、「煙突から出る煙」のように、いかなるものであれ「土地利用の変更の影響」が、当該変更が行なわれた地方公共団体の「区域外にも及ぶ」場合があることを挙げる。⁽⁵²⁾ 彼らは、これを「土地利用の変更の影響」の「区域外への流出」(interjurisdictional spillover) と呼び、これが「ある一つの地方公共団体の土地利用政策が隣接する別の地方公共団体の政策実現に対し好ましくない影響を与える原因となりうる」としている。⁽⁵³⁾ そして、この問題は「地方公共団体間の協定や地方公共団体相互間での人的および政策的な連携、各地方公共団体による単純な自制などによって」解決されなくはないが、「開発により生じる費用と便益とを」地方公共団体の「区域を越えて分配する一定の包括的なメカニズムがなければ、区域外に及ぶ影響がより大きなものとなってしまふ」とする。⁽⁵⁴⁾

この点に関する事例の一つとして、メイン州での製油所の立地に関する問題が取り上げられている。それによると、同州にある比較的小規模な町に製油所が建設されることとなり、このために当該町および隣接するいくつかの町に相当数の労働者が居住することとなった。そこで、これらの町では彼らとその家族に対し学校教育その他の公共的なサービスを提供することが必要となったが、当時の州法の下では固定資産税を隣接する町の間で分配することができないものとされていたため、隣接するいくつかの町には財政上多大な負担が生じたといふ。⁽⁵⁵⁾

また、環境保護に関する事例も取り上げられている。これはメリーランド州からコロンビア特別区へと流れるロック・クリーク(ポトマック川の支流)沿いでの開発に関するものである。メリーランド州のある地方公共団体が、この川沿いに草木を伐採して不透水の道路などを作り、さらにこの川に下水や雨水の放出路を接続する工事を行なおうとしていた。ヒーリーとローゼンバークは、この場合に、コロンビア特別区内を流れるこの川の水質が悪化するかどうかはメリーランド州側の地方公共団体の土地利用政策によって決まることとなるとしている。⁽⁵⁶⁾

(二) 利害の対立

第二に、第一の場合に当たらないとしても、「ある地方公共団体の住民の利益と、それよりもより広い範囲の公衆の利益とが対立する場合に生じる問題」があるという⁽⁵⁷⁾。まず、ある者が、とくに自然環境の保護に関して、自らの居住する地方公共団体とは「別の地方公共団体における土地利用の変更に關心を持つことがある」が、彼らにはそのことについて「個人的に意見を述べる機会が与えられていない」とする⁽⁵⁸⁾。すなわち、自らの居住地から遠く離れた地域における「環境の質」に関心のある人々は、「その地方公共団体の住民ではない」から原則として「訴訟の原告資格(standing)を有さないが、そこでなされる土地利用の変更について、一人の公衆として強い利害関係を有する」という⁽⁵⁹⁾。そして、たとえば「自然保護に関する立法を支持する人々や動物の生息地の破壊から野生生物を保護する運動をしている人々には、彼らの活動についての意見を個人的に表明する機会が与えられていない」とする⁽⁶⁰⁾。

また、「地方公共団体が効果的な土地利用規制を行なっても、その住民の利益と、その土地に利害関係を有するが住民ではない者の利益とが対立する」ことがあるとする⁽⁶¹⁾。すなわち、「開発から生じる費用と便益は当該地方公共団体の住民……に分配される」が、これらの住民は、「環境の悪化」を受け入れ、その代償として「土地利用の変更に経済的な利益」を得ることとなるために、「しばしば利害の対立が生じる」というのである⁽⁶²⁾。こうした住民と住民以外の者との利害の対立についての一例として、ペンシルベニア州のゲティスバーグの古戦場近くの私有地に、民間の開発業者が高さ約三〇〇フィートの三階建ての展望台を建設しようとした際に生じた対立が取り上げられている。すなわち、この建設に関して連邦政府の国立公園局長がこの展望台を「アメリカの歴史そのものといえる場所に対して多大なダメージを与える」ものであると評したのに対し、それを受け入れる地方公共団体の側が、「この展望台に

よって雇用が創出され、多くの観光客が集まり、当該地方公共団体の経済が活性化される」と見ていたことが紹介されている。⁽⁶³⁾

(三) 規制の欠如

第三に、「都市部では従来から一定の形式で土地利用規制が行なわれているが、都市をはずれたほとんどの地域では必ずしも規制が行なわれているわけでは」なく、「すべての土地についてすべてのレベルの政府によって効果的な規制がなされるまでの道のりはほど遠い」ことが指摘されている。⁽⁶⁴⁾この点について、当時の状況として「小規模なカウンティや都市化されていない地域では土地利用規制がほとんど行なわれて」おらず、また、土地利用規制が行なわれていても、「小規模な地方公共団体には、プランニングの専門のスタッフがおらず、その実現のための効果的な方法がない」ことが紹介されている。⁽⁶⁵⁾

そして、このように実際には土地利用規制が行なわれていないことについて、その弁解として地方公共団体の側からは「ある一筆の土地から他のそれに対して相当な影響の流出が存在しなければ、その土地の利用は自由であって制限されるべきではない」という伝統が強く残っていること⁽⁶⁶⁾が挙げられることが予測されるが、しかし、「土地利用規制の欠如の原因は、地方公共団体の規模が一般に小さいことと、地方公共団体の一部にリソースと経験とを欠くものがあることにあり」との分析が示されている。⁽⁶⁷⁾

(四) 州の政策・活動

第四に、地方公共団体レベルで対処するよりも州レベルで対処する方が、土地問題の解決がより「容易」になると

見えることがあるという。⁽⁶⁸⁾「州が土地利用に関するポリス・パワーのすべてを地方公共団体に委任したと考えるとしても、州の様々な政策や活動は……土地利用の変更を促進しあるいは抑制するのに強い影響を及ぼすこととなる」とする。⁽⁶⁹⁾そして、その例として、「病院やオフィスビル、刑務所、……大学などの州の施設の位置は、地方レベルでの成長の速度を決めるのに重要である」こと、「多くの州には、租税免除や事業債を通して民間の産業を誘致するプログラムがある」こと、「発電施設や送電施設にかかる州の認可や州の環境保護政策は」、州がこれらをもその土地利用政策を実現するために利用しようとするか否かにかかわらず、「地方レベルでの各種の土地利用に影響を与えることができる」こと、「州の租税政策が地方レベルでの各種の土地利用に間接的な影響を与える場合がある」ことなどを挙げる。⁽⁷⁰⁾

そして、このように、「州による決定」は、それが独自の土地利用政策を実現しようとするものであるか否かにかかわらず、地方公共団体の区域内での「土地利用の変更に対し重大な影響を及ぼす」のだから、「地方公共団体はこれらの変更に対処するいくつかの手段を有しているもの、ここから……地方公共団体の区域内で生じる影響を軽減しようとするよりも、州レベルで成長の原因に対処する方が容易である状況を見出すことができる」とする。⁽⁷¹⁾

以上のようにヒーリーとローゼンバークは、四点にわたって、地方公共団体による土地利用規制のみでは不十分であり、州による土地利用規制が必要とされるようになった理由について整理している。そして彼らは、土地利用に対する「地方公共団体による規制が確立され、合理的なものとなったものの」、これらの点からコンプリヘンシブ・プランの決定やゾーニング決定などの各種の「土地利用決定に対する州の参入の可能性が検討される」こととなり、一九七〇年代においてすでに「このための制度がいくつかの州で取り入れられている」と述べている。⁽⁷²⁾

ここで指摘されている州による土地利用規制が必要となった理由は、いずれも当時のアメリカにおける土地利用規

制の制度が現状として抱えあるいは直面していた問題点である。このうち、第一のものと第二のものは、州が土地利用規制を行なうものとする法制度を採用したとしても、州間で同様の問題が発生しうる。すなわち、第一に指摘されているある地方公共団体の土地利用政策の影響がその区域外に流出するということについていえば、ある州で採用された土地利用政策が、隣接する他の州の区域に対しても影響を及ぼすことは当然に起こりうる。また、第二の住民と当該地方公共団体の住民ではない者の間で利害の対立が生じることについても、州民と他州の州民との間で同様の対立が当然に生じうる。しかし、ヒーリーとローゼンバークがここで述べようとしていることは、むしろ、地方公共団体が州と比較して相対的に小規模であること、そして、地理的に限定された空間のみをその活動の対象とすることから、当時において現状としてこれらの事態が生じているということなのである。⁽⁷³⁾

第三に指摘されていることは、すべての地方公共団体が必ずしも適切に土地利用規制を行なっているわけではないという実情に着目するものであり、州が土地利用規制を行なうものとする法制度が採用されれば解決される可能性が高い。⁽⁷⁴⁾ ここでも、ヒーリーとローゼンバークが地方公共団体の規模の点を強調していることに注意しておくべきである。

これらに対し、第四のものは、州の各種の政策・活動が土地利用に対し影響を及ぼす場合があることから州が土地利用規制を行なう方がより適切であることを導くものであり、むしろ州の土地利用政策に注目するものである。この点は、地方公共団体の区域を包摂するより広域の主体である州が、何らかの形で土地利用規制を行なうことを正面から志向するものであるといえよう。

さて、地方公共団体による土地利用規制の不在を問題とする第三のものを除くこれらの点から、次のような二つの面での調整が必要であるとの示唆を読み取ることができよう。一つは、地方公共団体相互間での土地利用政策や利害

関係の調整であり、もう一つは、州と地方公共団体との間での政策の調整である。⁽⁷⁶⁾

そして、これら四つの点から州による土地利用規制の必要がいわれているわけだが、これを導入する場合には、従来の土地利用規制の原則的な主体を地方公共団体とする法制度を何らかの形で修正することが必要となる。この場合に、州の役割をより広く認めるのか、それとも限定的なものにとどめるのかということについては、ヒーリーとローゼンバークが整理したこれらの理由からは必ずしも窺い知ることとはできない。

4 州による土地利用規制と計画間調整

一九六〇年代半ば以降、前節で見たような理由から、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を修正し、州による土地利用規制の制度を導入することを含む土地利用規制の改革が、いくつかの州において行なわれることとなる。⁽⁷⁶⁾ こうした新たな法制度の導入を一つの柱とする改革について、フレッド・P・ボッセルマンとチャールズ・L・キャリーズは、それを、彼らが連邦政府の「環境の質に関する委員会」(Council on Environmental Quality)に提出した調査報告書において「土地利用規制の静かな革命」と呼んでいる。⁽⁷⁸⁾

この革命について、この報告書の著者の一人であるキャリーズは、後に、それが「土地利用規制」を「地方公共団体から州にシフトさせるもの」であり、この革命を通して「いくつかの州が、州レベルのあるいは広域レベルの政策を実現するために、その基本的な権限であるポリス・パワーを行使」するようになったと述べている。⁽⁷⁹⁾ ここに示されているように、州による土地利用規制の試みは、州が、いったん地方公共団体に委任した土地利用規制の権限のうち、その一部を再び自らのものとしようとするものであったと考えられているのである。⁽⁸⁰⁾

ここで採用された州による土地利用規制の制度にはいくつかのものがあるが、本節の結論の一つを先取りすれば、このなかには本稿の検討課題である州と地方公共団体の土地利用計画相互間の垂直的調整システムが含まれている。これは、州が直接的に土地利用を規制するものではないが、アメリカ土地利用法学説では、州による土地利用規制の制度の一つとして整理されることが多い⁽⁸¹⁾。そして、これは、前に示したように、トップ・ダウン型とボトム・アップ型という二つのタイプに分類される(一参照)。そこで、本節では、まず、土地利用規制の静かな革命において取り入れられた、州による土地利用規制の制度について概観・分析をした上で、垂直的調整システムの二つのタイプが、学説によりそれぞれどのようなものとして整理されているのか見ることとする。

(1) 州による土地利用規制の制度

土地利用規制の静かな革命を通して新たに導入された州による土地利用規制の制度については、各州ごとに相違があるものの、そこで採用される土地利用規制の手段は、おおむねいくつかのタイプに分類されると考えられている。これらは相互に排他的なものではなく、州によって、そのうちの一つを選択している場合もあれば、複数のものを用いていることもある。いずれにせよ、いくつかのパターンがあるということだが、これについては何人かの論者により整理がなされている⁽⁸²⁾。このなかでも、トーマス・G・ペラムによる整理が、本稿における土地利用計画相互間の垂直的調整システムの検討にとって便宜であるように見える。そこで、彼の整理によりつつ、州が用いている各種の土地利用規制の手段について見ることとする。

(二) 活動選択型

ペラムは、州による土地利用規制の制度について、これを採用したコロラド、フロリダ、オレゴン、ワイオミングの四州を中心に分析している。彼は、これらの各州が採用した州による土地利用規制の手段についてその多様性を指摘しつつ、それらには、次に挙げる三つのタイプに分類される手段のうち、一つまたは複数のもが含まれていると⁽⁸³⁾している。

第一は、土地開発のうち州が選択する一定のものに対する地方公共団体による規制に「特別の取扱い」を求めるものである。ペラムはこれを「活動選択型」(selected-activities model)と呼んでいる。⁽⁸⁴⁾ここでいう「活動」というのは、彼の明示するところではないが、おそらく土地開発を行なう活動という意味であり、州や地方公共団体の活動を含むこととなるが、彼は、主として民間に行なわれる活動を想定しているものと思われる。

さて、この型は、州の選択する一定の土地開発について、それが「その性質、規模あるいは場所の選定の故に、その行なわれる地方公共団体の区域外に実質的な影響を及ぼす」ことに「注目」して、そうした「土地開発によって影響を受けることとなる州規模のあるいは広域的な利益を保護しようとするもの」であるという。⁽⁸⁵⁾この下では、地方公共団体によるゾーニング決定などの「各種の土地利用決定において、広域的な利益に対する配慮あるいは利益間の調整のために、規制上、特別の取扱い」が行なわれるように、土地開発のうち州によって選択された、「特別の取扱い」の必要なものにつき、「それに関する地方公共団体の決定」が「州の定める基準あるいはガイドラインに従っていないければならない」ものとされ、さらに「州の行政機関による審査 (review) の対象」とされることもあると説明されている。⁽⁸⁶⁾ただし、この型に属する手段が採用されても、「地方公共団体は、たとえば開発許可を与えるか否かの第一⁽⁸⁷⁾次的な決定権限を奪われることはない」という。

(一) 重要地域型

第二に、複数の地方公共団体にまたがる、そしてその意味では一つの地方公共団体の区域を超える、州によって選択される一定の地域における「ありとあらゆる〔土地〕開発」に対し規制上の「特別の取扱い」をするものがあるとしている。これは「重要地域型」(critical-area model)と名付けられており、重要地域と呼ばれる一定の地域における「州規模のあるいは広域的な利益を保護する」ための制度であり、その地域におけるすべての土地開発を対象とするものであると説明されている⁽⁸⁸⁾。ここでいう「重要地域」とは、「地理的に他と明確に区分され」、「州全体からあるいは広域的に見て重要な利益と関係があるか、あるいは総合的にかつ地域全体を視野に入れたプランニングと規制が必要とされるような土地利用の一体性のある」地域であるとされる⁽⁸⁹⁾。

この制度の下で「州は、規制上、特別の取扱いをするために」重要地域を選び出すのだが、そうした「特別の取扱い」は「土地利用決定につき当該地域全体に対し管轄権を有する広域的な主体 (regional entity)」によってか、あるいは「重要地域における地方公共団体による土地利用規制に対する州による監督 (supervision)」によって実現される⁽⁹⁰⁾。

(二) 包括的プランニング型

第三は、ペラムにより「州と地方公共団体による包括的プランニング型 (state and local comprehensive planning model)」という名称で呼ばれているもので、いわば州によるプランニングと地方公共団体によるプランニングとを「統合」しようとするものである(以下「包括的プランニング型」とする⁽⁹¹⁾)。この型に分類される制度は、「十分に計画された状況を作り出すために、州の区域内の土地について行なわれる土地利用決定のすべてを、州と地方公共団体の総合的か

つ拘束的なプランニングのプロセスの下に統合しようとするものである」と説明されている。⁽⁹²⁾

そして、これを実現するために、州法によって、各地方公共団体は、「州レベルで決定されるプランニングの目標とガイドラインに従った、あるいはそれらと調和のとれたコンプリヘンシブ・プラン」を策定することと、「すべての土地利用決定」をその「コンプリヘンシブ・プランに従ったもの」とすることを求められるとする。⁽⁹³⁾ さらに、地方公共団体が「土地利用に対する実質的な規制権限を有する」ことから、「すべての土地開発において州規模の利益および広域的な利益が実現されるように」、コンプリヘンシブ・プランとその実現手段であるゾーニングなどの諸規制とが「州または「複数の地方公共団体を包括する」広域レベルにおかれる機関による審査 (review) の対象とされる」という。⁽⁹⁴⁾

ペラムは、この包括的プランニング型は、前に挙げた活動選択型および重要地域型と比較して、それらを「その広がり」と目的において凌駕するものである」と評価している。⁽⁹⁵⁾

以上に見たように、ペラムは、新たな州による土地利用規制の制度を、活動選択型、重要地域型および包括的プランニング型の三つに分類している。

いずれの型においても、州の役割が限定的なものとされている。すなわち、活動選択型においては、州による土地利用規制の対象が一定の活動に限定されており、さらに州が直接的に土地利用規制を行なうわけではない。重要地域型においても、「広域的な主体」により土地利用規制が行なわれる場合を除けば、それに指定された地域に位置する地方公共団体から州が土地利用規制を行なう権限を奪うという性質のものではない。包括的プランニング型においては、州と地方公共団体の関係に限定してみると、両者の間で計画間調整が行なわれるにすぎない。つまり、い

れのタイプにおいても州の役割は限定的なものであり、いずれのタイプに属する制度が採用されても、土地利用規制の原則的な主体を地方公共団体とする制度のあり方が根本から改められることはない。⁽⁹⁷⁾この点については、後に若干詳しく検討する。

そして、この意味で、州による土地利用規制といつても、それは間接的なものとどまり、いずれのタイプにおいても、州が各種の土地利用を直接的に規制するわけではない。すなわち、地方公共団体が土地利用規制を行なうということを前提として、それを州が何らかの形で示す政策に従ったものとするための方策が採用されているのである。⁽⁹⁸⁾そうすると、土地利用規制の静かな革命において導入された州による土地利用規制というのは、ペラムの整理に従って考えれば、州が地方公共団体（および「広域的な主体」）を通して間接的に行なう土地利用規制であるということになる。

この州による間接的な土地利用規制において重視されているのは、地方公共団体の土地利用規制に対する州による「審査」や「監督」である。すなわち、ペラムによれば、活動選択型と包括的プランニング型においては、地方公共団体による土地利用規制が州の政策を実現しようとするものであるか否かについて、州（または広域に置かれる機関）が審査することがあるとされているし、重要地域型においては、当該地域における地方公共団体による土地利用規制に対し、州の監督がなされることがあるようである。このように見てくると、州による土地利用規制は、日本においていわれている地方公共団体に対する「関与」に類似するものを通して実現されるといえよう。

さて、アメリカにおける州と地方公共団体の土地利用計画相互間の垂直的調整システムが有する諸特徴を析出することを課題とする本稿においては、ペラムが示した三つのタイプのうち、包括的プランニング型がその検討対象となる。そこで、このタイプについて、項目を改めてもう少し詳しく見ておくことにしよう。

(2) 垂直的調整システムとしての包括的プランニング型

包括的プランニング型においては、州の土地利用計画（ペラムがいうところの「州レベルで決定されるプランニングの目標とガイドライン」と地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランとの適合ないし調和と、各地方公共団体におけるコンプリヘンシブ・プランとそれ以外の土地利用規制の手段との適合ないし調和を実現することが制度の一つの核となる⁽⁹⁹⁾。このうち後者の要請は、地方公共団体の内部での、その機関相互間での調整により実現されるのが原則とされるべきであるように見えるが、この調整は、垂直的調整システムの下では、ペラムがいうように、前者の要請とともに「州または広域的な機関による審査」などを通して行なわれる州と地方公共団体の間での調整によっても実現されることとなる⁽¹⁰⁰⁾。

そして、ここでは、土地利用規制に関係するいくつかの公的な決定が相互に適合しあるいは調和していることが求められているが、これらの相互関係を定める実体規定として「一貫性要件」(consistency requirement) と呼ばれるものが多くの州法において規定されている⁽¹⁰¹⁾。各州法の規定について詳しくは後にいくつかの州の制度を比較分析する際に触れることとするが、概括的に捉えみると、この規定には、右に示した二つの要請に対応して、州と地方公共団体の間での計画相互間の適合ないし調和を求めるものと、各地方公共団体における、そのコンプリヘンシブ・プランとそれ以外の土地利用規制の手段との適合ないし調和を求めるものとが含まれる⁽¹⁰²⁾。前者は州と地方公共団体の間での一貫性の確保を、後者は各地方公共団体における一貫性の確保を、それぞれ求めるものである⁽¹⁰³⁾。このうち、本稿における検討対象となるのは、主として前者を実現するための州と地方公共団体の間での調整であるが、後者の意味での一貫性を確保するために行なわれる「審査」も垂直的調整システムの一つの要素と見られることがあり⁽¹⁰⁴⁾、以下では両者をあわせて分析の対象とすることとする（ただし、以下においてとくに断らずに「一貫性」という言葉を

用いることがあるが、この場合には州と地方公共団体の計画相互間の一貫性を指す。

なお、この一貫性や適合ないし調和を、州法上、どのような表現をもって規定するのかということや、一貫性の確保が義務付けられるか否かなどについては州ごとに相違がある。⁽⁶⁵⁾

(3) トップ・ダウン型とボトム・アップ型

州と地方公共団体間での計画相互間の一貫性を確保するために採用された垂直的調整システムには、前に簡単に触れたように、トップ・ダウン型とボトム・アップ型とがあるといわれている。この区別については、論者により若干の相違があるが、ダグラス・R・ポーターによる整理が参照されることが多いようである。⁽⁶⁶⁾

彼は、トップ・ダウン型の制度とボトム・アップ型の制度とを区別するにあたって、いくつかの州により採用されている土地利用計画相互間の垂直的調整システムについて、その下で行われる「審査」(review)に着目して整理している。すなわち、彼は、その検討したすべての州法において「各レベルの政府の間での「計画相互間の」一貫性、区域の隣接する地方公共団体間でのプランの両立性(compatibility)および各レベルにおけるプランとその実現のためのプログラムおよび規制との一貫性を実現するため」の規定が見られ、その実現のために、州あるいは広域レベルにおける機関による「審査が行なわれている」と述べている。⁽⁶⁸⁾

そして、各州の垂直的調整システムのトップ・ダウン型とボトム・アップ型との区別は、この「審査のアプローチの違い」を基準としてなされるという。⁽⁶⁹⁾このうち、トップ・ダウン型の州では「地方公共団体によるプランの決定に際し、州の……行政機関が相当程度のリーダーシップを発揮する」として、このタイプに属する州としてフロリダ、ニュージャージーおよびオレゴンの三州を挙げている。⁽⁷⁰⁾これに対し、「ボトム・アップ型の制度を採用する州では、州

レベルあるいは広域レベルに設置されている行政機関が地方公共団体のプランの内容決定に關与する程度が相対的に低い」とし、これに属する州として、バーモント、ジョージア、ロード・アイランド、メイン、ワシントンの各州を挙げている。⁽¹¹⁾

彼はこのような整理を前提に、地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランの「最終的な認可権限 (ultimate approval authority)」を州が留保している「か否か、一貫性の確保が義務付けられるか否か、一貫性を確保することのできていない地方公共団体に対する制裁 (Penalty) が用意されているか否かなどの点から、トップ・ダウン型の州とボトム・アップ型の州とを比較している。⁽¹²⁾

こうした垂直的調整システムの分類は、各州における制度間の相違の一般的な傾向を示すものにすぎない。むしろ、後に検討するように、各州ごとに、その制度設計において様々な工夫がなされている(三、四参照)。また、この分類は、地方公共団体によるコンプリヘンシブ・プランの内容決定につき、その「審査」を通して州が果たすこととなる実際上の影響力の「程度」を問題にするものであり、法的に見て必ずしも明確な分類とはいえない。しかし、それでもなお、ポーターによるこの分類は、それが州による地方公共団体の計画に対する介入ないし關与のあり方に着目するものであることから、日本における計画相互間の垂直的調整の議論に対して一定の示唆を得ようとする本稿において、アメリカにおける垂直的調整システムを分析する一つの枠組みとして有用性を持つているように見える。⁽¹³⁾

なお、ポーターが分析した九つの州以外においても、一九九〇年代前半以降、ペラムの整理でいうところの「包括的プランニング型」の制度が採用されつつあるようである。⁽¹⁴⁾ (未完)

- (47) Bollens, *supra* note 21, at 455.
- (48) E.g. Bollens, *id.* at 455-456; MICHAEL N. DANIELSON, THE POLITICS OF EXCLUSION (1976); HEALY & ROSENBERG, *supra* note 21; ERIC D. KELLY, MANAGING COMMUNITY GROWTH ch.6 (1993); FRANK POPPER, THE POLITICS OF LAND-USE REFORM ch.9 (1981); DOUGLAS R. PORTER, MANAGING GROWTH IN AMERICA'S COMMUNITIES ch.8 (1997); JAMES H. WICKENSHAM, Note, *The Quiet Revolution Continues: The Emerging New Model for State Growth Management Statutes*, 18 HARV. ENVTL. L.REV. 489, 502-505 (1994).
- (49) HEALY & ROSENBERG, *supra* note 21.
- (50) コーリー・ローゼンバーグの著書を参照して、州による土地利用規制が必要とされる正当な理由を説明するものとして、トマス・マクケオン、*State Regulation of Subdivisions: Defining the Boundary between State and Local Land Use Jurisdiction in Vermont, Maine, and Florida*, 19 B.C. ENVTL. AFF. L.REV. 385, 388 (1991) 参照。
- (51) HEALY & ROSENBERG, *supra* note 21, at 7.
- (52) *Id.*
- (53) *Id.* at 8.
- (54) *Id.*
- (55) *Id.* at 7-8.
- (56) *Id.* at 8.
- (57) *Id.* at 7.
- (58) *Id.* at 9.
- (59) *Id.*
- (60) *Id.* 註105の註2を参照して、Bollens, *supra* note 21, at 455-456 参照。
- (61) HEALY & ROSENBERG, *id.*
- (62) *Id.*
- (63) *Id.* at 10.

- (64) *Id.* at 11.
- (65) *Id.* 土地利用規制が現実には行なわれていないという現状について、彼らは一九七五年に行なわれた全米のカウンティに関する調査を取り上げて、その時点で三九パーセントのカウンティがゾーニングを行なっておらず、また、三五パーセントのそれが宅地分割規制を実施していないことを紹介している (*Id.*)。
- (66) *Id.* 彼らは、ここでその一例として、バーモント州のいくつかの地方公共団体を取り上げている。それによると、同州の地方公共団体の中には、人口数百人不足らずのものがあり、それらにはプランニングの専門のスタッフが置かれていないのみならず、しばしばフルタイムの職員がない場合があるという (*Id.*)。
- (67) *Id.*
- (68) *Id.* at 12-13.
- (69) *Id.* at 12.
- (70) *Id.* at 12-13.
- (71) *Id.* at 13.
- (72) *Id.*
- (73) この点については、DANIELSON, *supra* note 41 において比較的詳細な検討がなされている。
- (74) 当時の地方公共団体による土地利用規制の実情については、邦語文献でも比較的広く紹介されている。たとえば、大野輝之『現代アメリカ都市計画—土地利用規制の静かな革命—』二九頁〜九二頁（一九九七年、学芸出版社）、小泉秀樹・西浦定継（編）『スマートグロース—アメリカのサステイナブルな都市圏政策』九頁〜三四頁（二〇〇三年、学芸出版社）がある。
- (75) この点については、PORTER, *supra* note 48, at 253 において若干検討されている。
- (76) とりわけ一九七〇年代の初頭において多くの州で、この制度が導入されたといわれている。この点については、Douglas R. Porter, *Do State Growth Management Acts Make a Difference? Local Growth Management Measures under Different State Growth Policies*, 24 *Lox. L. A. Rev.* 1015, 1016-1018 (1991) 参照。また、同じく改革の経緯については、KELLY, *supra* note

- 48, at 101-104; RUTHERFORD H. PLATT, *LAND USE CONTROL*, 365-366 (1991) 参照。
- (77) See 42 U.S.C.A. §4341-4347.
- (78) FRED P. BOSELMAN & DAVID L. CALLIES, *THE QUIET REVOLUTION IN LAND CONTROL* (1971), 11の報告書の重要部分と考えられた部分部分が STUART MECK ED, *PLANNERS GUIDE TO LAND USE LAW* 301 (1983)に収録されている。本稿における引用はほとんど断片的に限りこの文献による。なお、土地利用規制の静かな革命については、大野・前掲注(74)、小泉・西浦・前掲注(74)において紹介されている。
- (79) David L. Callies, *The Quiet Revolution Revisited: A Quarter Century Progress*, 26 *URB. LAW*, 197, 197(1994). See also David L. Callies, *The Quiet Revolution Redux: How Selected Local Governments Have Fared*, 20 *PAGE ENVTL. L. REV.* 277 (2002).
- (80) See AMERICAN LAW INSTITUTE, *A MODEL LAND DEVELOPMENT CODE* 249 (1975); CALLIES ET AL., *supra* note 21, at 676; John M. DeGrove, *The Emergence of State Planning and Growth Management System: An Overview*, in STATE AND REGIONAL COMPREHENSIVE PLANNING §1, at 3 (Peter A. Buchsbaum & Larry J. Smith eds. 1993); James C. Nicholas, *State and Regional Land Use Planning: The Evolving Role of the State*, 73 *ST. JOHNS L. REV.* 1069, 1073-1078 (1999).
- (81) E.g. DeGrove, *id.*; DANIEL R. MANDELMER, ROGER A. CUNNINGHAM & JOHN M. PAYNE, *PLANNING AND CONTROL OF LAND DEVELOPMENT*, 871-882 (4th ed. 1995); PELHAM, *supra* note 21, at 145-150.
- (82) E.g. Bollens, *supra* note 21, at 456-459; John M. DeGrove, & Nancy E. Stroud, *State Land Planning and Regulation: Innovative Roles in the 1980s and Beyond*, 39 *LAND USE L. & ZONING DIG.* 3, 3-4 (1987); PELHAM, *id.* at 3-5.
- (83) PELHAM, *id.* at 3-4. ヲビラムは「各州が採用した州による土地利用規制の制度が多様であることについて、こうした違いは「当然に生じるものであり、各州は、それぞれの法的、社会的、政治的、経済的および物的な状況に適合的なプログラムを開発すべきであるから、それはむしろ望ましいことでもある」と述べている(*id.* at 3)。「この分析は、一九七〇年代後半になされたものであるが、彼はまた、「将来における諸州の土地利用規制立法」はそれぞれこれらの三つの手段のうちの一つまたは複数のものを基礎とする」と述べている(*id.* at 4)。
- (84) *Id.* at 4.

- (85) *Id.*
- (86) *Id.*
- (87) *Id.*
- (88) *Id.*
- (89) *Id.*
- (90) *Id.* ラムはさらに、この重要地域型について、「重要地域についての効果的な管理を実現するためには、活動選択型によつては提供されないような総合的かつ当該区域全体に及ぶようなアプローチが必要」であり、この型は「そうした要請に応えようとするものである」としている (*Id.* at 75)。そして、この型が採用されている州では本文で取り上げたような制度が採用されると、「州が地方公共団体(による規制)では重要地域にかかる広域的な利益を保護することができないと判断すれば」、重要地域における「地方公共団体の役割は残されることとなり、また重要地域に指定されていない地域では地方公共団体の自治権が維持される」ものの、「州が関心を有している地域に対する州の介入」が「迅速かつ強力に」認められることとなる(同 *Id.*)。
- (91) *Id.* at 4.
- (92) *Id.*
- (93) *Id.*
- (94) *Id.*
- (95) *Id.*
- (96) 州の役割の限定性については、BOSSELMAN & CALLIES, *supra* note 78, at 303-308 参照。
- (97) この点に関して、地方公共団体による土地利用規制を改革しようとする多くの論者が、地方公共団体による土地利用規制を完全に否定することを構想していなかった点について、POMPER *supra* note 48, at 11-18 参照。
- (98) See BOSSELMAN & CALLIES, *supra* note 78, at 305.
- (99) この点について、諸州の立法の動向として、「プランニング・プログラム」を「州のプランあるいはプランニングの政策

- を重要視する統合的なシステム」とする「傾向」があることを指摘するものがある (MANDELKER ET AL, *supra* note 81, at 871)。
 なお、同書はさらに、このシステムの多くに共通する要素の一つとして「地方公共団体のプランが州のプランに従ったものであるかどうかを州の行政機関が審査する」制度が含まれているとも指摘している (Id.)。
- (100) ただし、地方公共団体内部における調整により本文にいう後者の要請が実現されることは当然にありうるし、ゾーニング条例などの司法審査を通して裁判所により両方の要請が実現されることが否定されているわけではない。この点については、*yo* あたり、Daniel R. Mandelker, *The Role of the Local Comprehensive Plan in Land Use Regulation*, 74 Mich. L. Rev. 899, 965-971 (1976) 参照。なお、拙稿・前掲注 (1) および同「アメリカ土地利用法における一貫性原則の展開 (上・下)」法学志林一〇一巻一頁九頁以下、二号一―一頁以下 (二〇〇三年―二〇〇四年) は、本文にいう後者の要請の裁判所による実現の一側面について論じるものに他ならぬ。
- (101) See DeGrove *supra* note 80, at 6. ニコラ・ジョン・M・デグロフは、ペラムの整理という包括的プランニング型に当たるいくつかの州の垂直的調整システムについて概観しているのだが、「一貫性」の実現が垂直的調整システムを採用する多くの州における「共通のテーマ」となっていると述べている (Id.)。彼は、「一貫性」のほかに「同時性」(concurrency) も共通のテーマとなるとしている (Id.)。なお、一貫性要件に対する彼の理解については、共著によるものだが、DeGrove, & Stroud, *supra* note 82, at 8 も参照。
- (102) なお、一貫性要件は、州による土地利用規制の制度が導入される前の時点においては、地方公共団体のゾーニングなどの各種の土地利用規制とコンプリヘンシブ・プランとの一貫性の確保のみを求めるものとして、各州法で規定されることが多かった。この点については、拙稿・前掲注 (1) (上) 一五七頁―一八二頁参照。
- (103) 一貫性の意味については、文献も含めて、拙稿・前掲注 (1) (上) 一五三頁―一五四頁参照。
- (104) このため、本文で後に見るように、垂直的調整システムが採用されている場合に、州が、自らの土地利用計画と地方公共団体による土地利用規制との一貫性を確保するために、地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランとそれ以外の土地利用規制の手段との一貫性が確保されているか否かの審査を行なうことがある。
- (105) 以上の点については、*yo* あたり、DeGrove *supra* note 80, at 6-10; Dennis E. Gale, *Eight State Sponsored Growth Management*

- Programs*, 58 J. Am. Plan. Assn. 425, 429-431 (1992); PORTER, *supra* note 48, at 253-255; JURGENSMEYER & ROBERTS, *supra* note 19 at 34-35 参照。
- (106) PORTER, *id.* See also Douglas R. Porter, *State Growth Management: The Intergovernmental Experiment*, 13 PAGE L. REV. 481, 493(1993); Douglas R. Porter, *State Framework Laws for Guiding Urban Growth and Conservation in the United States*, 13 PAGE ENVTL. L. REV. 547, 554 (1996).
- (107) E.g. Hong N. Huynh, *Administrative Forces in Oregon's Land Use Planning and Washington's Growth Management*, 12 J. ENVTL. L. & LITIG. 115, 115-116 (1997); Michael J. Stewart, Comment, *Growth and its Implications: An Evaluation of Tennessee's Growth Management Plan*, 67 TENN. L. REV. 983, 1008 (2000); Wickersham, *supra* note 48, at 527-258.
- (108) PORTER, *supra* note 48, at 253. なお、(107)で彼は「州の成長管理プログラムを実現するための方法の一つとして効率的」なのは、「地方公共団体、広域レベルおよび州の行政機関のプランと州の目標との一貫性を確保する」とであると述べている (*Id.*)。
- (109) *Id.*
- (110) *Id.*
- (111) *Id.*
- (112) *Id.* at 253-254.
- (113) ポーターの整理と必ずしも対応するものではないが、それに類似する整理をするものとして、Bollens, *supra* note 21, at 457-459 がある。それによると、州による土地利用規制の制度には、大きく分けて、州による先占的規制 (preemptive/regulatory) 型とプランニング型があるとされる。このうち、前者は、「州の監督型の土地利用規制」というものにより特徴付けられると述べられているように (*Id.* at 457)、本文で取り上げた州による土地利用規制の手法についてのペラムの整理のうち、活動選択型と重要地域型に当たるものであり、このため本稿における検討の対象からは除外される。これに対し後者はプランニングに関係するものだが、これは、結合 (conjoint) 型と協同 (cooperative) 型に区別されるといふ (*Id.* at 465)。この二つの型のいずれにおいても、州法上、地方公共団体は、そのコンプリヘンシブ・プランが州の土地利用計画

と一貫していることを「義務付けられ、あるいはその確保に努めるものとされ」ており、州は、「一つの地方公共団体のみに限定されない〔州規模のあるいは広域レベルの〕目標を州の監督の下に置かれる地方公共団体のコンプリヘンシブ・プランに含みこませることを通して、土地利用や経済活動の革新的な配分を実現しようとする」という (Id. at 468)。そして、この二つの型のうち、結合型においては、地方公共団体にコンプリヘンシブ・プランの策定が義務付けられ、なおかつそれが州の定める土地利用に関する目標と一貫したものであることが求められ、さらに、この一貫性を確保するために一定の制裁が用意されているという (Id.)。ここで課せられることとなる制裁には、財政的なものだけでなく、プランを策定する権限の州への引き上げも含まれるという (Id.)。これに対し協同型では、地方公共団体に対しコンプリヘンシブ・プランの策定が義務付けられることはなく、インセンティブを与えることなどにより「州の示す成長に関する目標と地方公共団体のプランが一貫したものとなることを促す」というアプローチが採用されているという (Id.)。ここで採用されるインセンティブには、財政的なものだけでなく、技術的な援助や地方公共団体の権限の拡大が含まれるとされる (Id.)。

(14) この点については、なおあたり、Patricia E. Salkin, *Statewide Comprehensive Planning: The Next Wave*, in STATE AND REGIONAL

COMPREHENSIVE PLANNING 238-250 (Peter A. Buchsbaum & Larry J. Smith eds. 1993) 参照。

