

## 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 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、本号）
- 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
- 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

## 一 はじめに

日本の行政法学において「計画間調整」というものが語られるとき、それは「計画相互の調整の問題」<sup>①</sup>、または複数の計画からなる計画の全体を一つの整合的な「体系」としてとらえる問題<sup>②</sup>を意味するものとして理解される。そして、これは、通常、行政主体間のあるいは行政機関間の調整として行なわれる。このうち、行政主体間における計画間調整については、検討対象を国と地方公共団体に限定すると、それを「垂直的調整」と「水平的調整」とに区別することができる。垂直的調整には、国レベルの計画と地方公共団体レベルの計画との調整と、都道府県レベルの計画と市区町村レベルの計画の調整とが含まれ、水平的調整には、同一レベルの地方公共団体の計画相互間の調整が含まれる。本稿は、計画間調整のなかでも垂直的調整について、その問題点がより鮮明になると思われる土地利用計画相互間の調整を素材として検討しようとするものである。<sup>④</sup>

土地利用計画相互の垂直的調整については、解釈論上も、立法論上も配慮すべき要請として、次の二つのものが挙げられることが多い。一つは、「地方自治の保障」である。<sup>⑤</sup>この点については比較的多くの論者により指摘されているところであるが、そこでは、その程度において相違があるものの、国は地方公共団体レベルの計画を、都道府県は市町村レベルの計画を、それぞれ尊重すべきであるということが主張される。すなわち、たとえば、立法政策のあり方として「国は基本的な構想または方針を明示するにとどめて、具体的な計画の作成は地方公共団体にゆだね、国が国家的見地からこれを調整した後にオーソライズするようにするのが望ましい」といわれたり、<sup>⑥</sup>「形式的な広域計画の上位性、実質的な狭域計画の基礎性を原則」とすべきといわれたりする。<sup>⑦</sup>また、憲法による地方自治の保障を根拠として「狭域計画尊重の法原則」なるものを提唱するものがあり、<sup>⑧</sup>さらに、垂直的調整は「計画主体間の調整」であ

ることから、「厳格な整合性を求めるべきではない」と主張するものもある。<sup>(9)</sup>そして、この場合の計画間調整の手法について、それを「上位計画が下位計画によって妨げられず」、しかも「下位計画」に「独自の展開の余地」を与えるようなものにすべきであるとするものがある。<sup>(10)</sup>

もう一つの要請は、諸計画の広域的な調整の必要である。たとえば、国、広域、都道府県、市町村の各レベルの土地利用計画について、それらが同一の空間を対象とするものであることから、それらの「体系的整備の必要性」が指摘されることがある。<sup>(11)</sup>また、国の示す「基本方針」とそれに「準拠した地域ごとの具体的な計画」との「統一的結びつき」や、「国と地方を通じて」の「統一的な計画」の作成が必要であるとして、土地利用計画に関しては「広域行政の問題が避けることのできない課題」であるといわれたり、<sup>(12)</sup>「計画行政上の課題」に対しては、地方公共団体の区域ではなく「都市圏を単位として一体的かつ総合的に対処することが合理的」であるとされたりすることがある。<sup>(14)</sup>さらに、「土地利用の性格上」各レベルの計画の整合性はより強く要求されることとなり、これは、「上位計画が下位計画を規定する計画の体系的連鎖によつて保障される」とするものもある。<sup>(15)</sup>

これら二つの要請は必ずしも対立するものではない。というのも、論理必然的に、広域的な計画が狭域的な計画に優位すべきであること、言い換えれば、広域的な計画が「上位計画」であり狭域的な計画が「下位計画」であることにはならないからである。そうであるにもかかわらず、学説上、地方自治の保障の文脈において、地方公共団体の計画あるいは狭域的な計画の尊重が強調される背景には、現行法が採用する計画間の垂直的調整の仕組みが、国や都道府県レベルの計画を優先させるものとなっているとの評価があるといえよう。すなわち、現行法が採用する垂直的調整の手法についての研究によれば、それには、「広域計画優位型の調整」、「監督規制型の調整」、「仲介型（ないし組織型）の調整」、「手続型の調整」および「狭域計画尊重型の調整」があるとされ、その特色の一つとして「広域計画

主体に権力的な権限を付与することにより、その強い交渉力を保障しようとする」ことが挙げられている。<sup>(16)</sup> また、その調整制度は「広域計画優先型の集権的な仕組み」であり、これが現行の土地利用計画制度の問題点の一つであると<sup>(17)</sup>するものもある。

もっとも、学説において、こうした日本の計画間調整の制度が十分に整備されたものであるとの評価が与えられているわけではない。計画間調整に関する規定の「不備不統一が顕著」であることは比較的以前からいわれてきたことであるし、<sup>(18)</sup>法定計画の根拠となり、その調整制度を用意する土地利用規制と土地開発に関する法制そのものが必ずしも体系的なものではないとの指摘もなされてきた。<sup>(19)</sup>

ところで、行政計画の内容に対する制定法上の規制として「整合性の原則」と呼ばれるものが定められることがある。<sup>(20)</sup> 計画間調整の議論において、この原則については、たとえば、それを定める規定を「計画間調整規定」ないし「相互関係規定」<sup>(22)</sup>と呼び、計画が實際上相互に整合性を持つために、行政主体間あるいは行政機関間の調整手続が制定法上用意されていると整理されたり、<sup>(23)</sup>制定法が採用する調整手法の一つとして位置付けられたりする。<sup>(24)</sup> さらに、現行法は整合性の確保を主として「手続法的・組織法的規定」によって行なおうとしているが、そのためにはさらに「実体的―規範的な計画相互間の調整規定」も必要であるとして、整合性の原則を定める規定を位置付けるものもある。<sup>(25)</sup> いずれの整理を採用するとしても、整合性の原則は、計画間調整における実体的なルールの一つとなりうることとなる。

さて、本稿は、土地利用計画相互間の垂直的調整について検討しようとするものであるが、その考察対象は、次のような理由から、アメリカの諸州において採用されている州レベルの土地利用計画と地方公共団体レベルのそれとを調整するための制度を法的に分析し、その特徴を析出することに限定される。

第一に、アメリカにおける土地利用計画相互間の垂直的調整制度の検討から、日本での計画間の垂直的調整に関する

る解釈論・立法論に対し多くの示唆が得られるものと思われる。アメリカにおけるこの制度は、州により様々であるが、それを大きく分けると、「トップ・ダウン型」と「ボトム・アップ型」の二つのタイプがあるといわれている。<sup>(26)</sup>この分類は、計画間調整における州の実質的な影響力の強弱を基準とするものであり、トップ・ダウン型の調整の場合には州の影響力が強く、ボトム・アップ型の場合にはそれが弱いというものである。<sup>(27)</sup>

第二に、第一の点と関連するが、アメリカ土地利用法学で計画間調整について行なわれている各州の制度間の比較研究は、<sup>(28)</sup>日本の行政法学における計画間調整の議論にとつても興味深いものであるように見える。これは、日米両国の行政法学・土地（利用）法学における研究方法の相違にも関わることだが、日本では、行政法学に限らず、外国法制との比較法研究が盛んであるのに対し、連邦制を採用するアメリカでは州ごとに土地利用法制が異なり、とくに土地利用法学では、州間での制度やその運用の相違を比較検討するという研究方法がよくとられる。

第三に、日本ではすでに、アメリカにおけるこの制度について、都市計画論の立場からの比較的詳細な紹介・分析がなされているが、<sup>(29)</sup>行政法学の視点からの分析は必ずしも十分にされてこなかったように見える。<sup>(30)</sup>

こうした本稿における検討は、日本における整合性の原則を総合的に説明するという筆者の研究計画からすると、その基礎的作業の一段階として位置付けられる。筆者はすでに、アメリカ土地利用法における一貫性原則（consistency doctrine）の形成・展開の過程を扱った小論を公にしているが、<sup>(31)</sup>本稿は、このなかで取り扱うことのできなかった一貫性原則の別の側面、すなわち、州の土地利用計画と地方公共団体のそれとの一貫性の確保について論じるものにほかならない。

最後に、本稿における考察の手順を示しておくことにしよう。本稿では、まず、アメリカにおける州による土地利用規制の制度の概要について、州と地方公共団体の間で行なわれる計画間調整に着目して整理する（二）。この検討

に続いて、先に挙げた計画間調整の仕組みをトップ・ダウン型とボトム・アップ型に区別する分類に従い、そのうち主要であると思われる州の制度を取り上げて検討し(三、四)、ここから得られた成果に基づいて、アメリカにおける土地利用計画相互間の垂直的調整システムの特徴について論じる(五)。

(1) 塩野宏「国土開発」山本草二ほか『未来社会と法』一一九頁以下・二二六頁(一九七六年、筑摩書房)。

(2) 西谷剛『計画行政の課題と展望』二四七頁(一九七一年、第一法規)。なお、宮田三郎『行政計画法』一三五頁〜一四二頁(一九八四年、ぎょうせい)も参照。

(3) なお、計画間調整の事例を扱うものとして、少し古いものだが、立田清士「地方公共団体における計画の調整の一方法」自治研究四一卷九号二五頁以下(一九六五年)(東京都の事例を扱うもの)、松本和雄「都道府県計画と市町村計画との調整―秋田県における事例を中心として―」地方自治二六〇号一頁以下(一九六九年)などがある。なお、本田博利「大規模開発の法と行政―開発許可制度を中心として―」広島国際研究七号八一頁以下・九六頁〜九七頁(二〇〇一年)も参照。

(4) このため、行政機関間における計画間調整と、行政主体間における計画間調整のうち水平的調整については本稿の検討対象から除外されることとなり、さらに、たとえば、経済計画など土地利用計画以外の分野の計画も本稿の扱う範囲外に置かれることとなる。

(5) 見上崇洋「計画行政の展開と行政組織」同『行政計画の法的統制』四五頁以下・七〇頁(一九九六年、信山社)(初出は一九八九年)参照。なお、従来から、土地利用の分野においては地方自治の保障により強く配慮すべきことが指摘されている。たとえば、遠藤博也『都市計画法五〇講』三五頁(一九八〇年、改訂版、有斐閣)、大村謙二郎「国土計画における自治体の役割」都市問題八一巻一号五七頁以下・七〇頁(一九九〇年)、田中二郎『土地法』一六〜一七頁(一九六〇年、有斐閣)、晴山一穂「まちづくりと自治体の権限」法律のひろば四六巻六号一八頁以下・一九頁(一九九三年)などがある。

- (6) 成田頼明「計画行政と地方自治」地方自治法二十周年記念『自治論文集』九三五頁以下・九五二頁(一九六八年、第一法規)。ここで成田は、計画行政と地方自治の関係について論じているのだが、「地域計画行政は第一次的には地方自治行政の責務」に属し(九四九頁〜九五〇頁)、「国の計画関与が過大になりすぎて中央政府が一方的にきめた詳細な地域計画を地方自治体に押しつけ、地域発展を一方的に規定し方向付けることになるのは、地方自治との関係で問題がある」とも指摘している(九五〇頁)。小高剛「国土開発の計画行政としての問題」ジュリスト四二九号四二頁以下(一九六九年)も同旨。なお、利谷信義「土地利用計画の法的検討」渡辺洋三・稲本洋之助(編)『現代土地法の研究』一一五頁以下・一三二頁(一九八二年、岩波書店、渡辺俊一「一九九二年都市計画法改正の意義」法律時報六六巻三号四六頁以下・五二頁(一九九二年)も参照。
- (7) 塩野・前掲注(1)二二八頁。ここで塩野は、「国土開発計画体系」の問題点を論じる中でこの点について指摘をしているのだが、さらに、「広域計画は、……そのフレームを形成する際に、狭域的レベルでの事情を十分考慮したものでなければならぬが、他面、狭域的計画には、そのフレームに拘束されつつ、自由な計画形成の余地が残されたものでなければならぬ」としている(同頁)。
- (8) 大橋洋一『行政法—現代行政過程論』三〇九頁〜三二〇頁(二〇〇一年、有斐閣)(以下「教科書」として引用する)。同「計画間調整の法理」同『現代行政の行為形式論』二五一頁以下・三二五頁〜三二六頁(一九九三年、弘文堂)(初出は一九九二年〜一九九三年)(以下「法理」として引用する)、同「ドイツにおける地方分権と都市計画」都市住宅学一六号三五頁以下(一九九六年)も参照。なお、土地利用計画に関するものではないが、「全国レベルでのトータルな政策的・計画的アプローチ」のために「必要となる政府間の協力は否定すべくもない」が、それには「市町村自治、ひいては市民自治の原則」から一定の条件がつけられるべきであるとするものがある(寄本勝美「計画と政策実現」公法研究四九号一九九頁以下・一六〇頁(一九八七年))。
- (9) 山下淳「法制度からみた市町村の総合的土地利用計画制度」藤田宙靖・磯部力・小林重敬(編)『土地利用規制立法に見られる公共性』三〇三頁以下・三一五頁〜三一六頁(二〇〇二年、土地総合研究所)。このなかで山下は、市町村、都道府県および国にはそれぞれ「憲法上保障された独自の計画権限」があり、計画の対象となる「空間単位」がより広い「広域

的計画が鳥瞰的・根幹的」になるのは当然だが、それに「上位性あるいは優先性（さらには拘束性）」を結び付けるべきではないとしている（三一五頁〜三一六頁）。そして、計画間調整は「対等な主体のあいだ」の調整なのだから一方の主体は他方の「権限に配慮しつつ自己の権限を最適に行使」しなければならないが、「一方の主体の権限・地位が完全に排除されてはならない」と述べている（三二六頁）。なお、同「地方分権と行政計画」ジュリスト一〇七四号五六頁以下・五七頁（一九九五年）においても山下のこうした考え方を垣間見ることが出来る。

- (10) 宮田・前掲注(2) 一三六頁。さらに、宮田は、広域レベルの計画に地方公共団体の計画が適合することを求められる場合、広域レベルの計画策定に対する地方公共団体の参加権が認められるべきであるとしている（同『行政法総論』三三三頁（一九九七年、信山社））。

- (11) 宮田・前掲注(2) 一三五頁参照。なお、遠藤博也「都市計画・建築法制の課題」ジュリスト八七五号四二頁以下・四四〇四五頁、西谷剛「国土利用計画法と地方自治」ジュリスト五六四号三七頁以下（一九七四年）も参照。

- (12) 小高・前掲注(6) 四二頁〜四三頁。

- (13) 同前四五〜四六頁。

- (14) 河中自治振興財団『広域上位の都市圏計画の研究』七六頁（一九八四年）。ここでいう「都市圏」とは、「中心城市（区域）があつてそれと経済的、社会的あるいは文化的一体性によって、一つの圏域として把握しうる区域」のことを指すとされている（同六九頁参照）。なお、都市計画の広域性については、さしあたり、北原鉄也「都市計画における広域性」同『現代日本の都市計画』七一頁以下（一九九八年、成文堂）（初出は一九九五年）参照。

- (15) 利谷・前掲注(6) 一三一頁。なお、久保茂樹「分権勧告・都計審答申と都市計画制度の見直し」青山法学論集四〇巻一 号一〇（二二三）頁（一九八八年）は、このような調整が「広域的ないし国家的観点」から想定されているとしつつ、その「必要性は、その範囲が安易に拡大されない限り肯定されてよい」としている。

- (16) 大橋・前掲注(8) 教科書三〇九頁。なお、これらの手法は、必ずしも計画法に特有のものではないといわれている（宮田・前掲注(2) 一四一頁）。

- (17) 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・三〇三頁



「三〇四頁(二〇〇二年、日本評論社)。ここで磯崎は、「土地利用計画の持つ各種の調整機能が地域においてこそ十分に発揮されることを考えると、今後は、国土利用の量的な調整や全国的に貴重な自然環境の保全を除いて、狭域計画を基本としていくことが求められている」と指摘している(三〇四頁)。

(18) 塩野・前掲注(1) 二二七頁。

(19) たとえば、五十嵐敬喜『都市法』一六三頁(一九八七年、ぎょうせい)、見上・前掲注(5) 七一頁など参照。

(20) この点については、芝池義一『行政法総論講義』二二一頁(二〇〇一年、第四版、有斐閣)、同「行政計画」雄川一朗・塩野宏・園部逸夫(編)『現代行政法大系』二二二頁以下・三四八頁(一九八四年、有斐閣)参照。なお、この原則については、その法的意味や機能についての説明が進んでいないとされるが(藤田宙靖『行政法I(総論)』三二〇頁以下(二〇〇三年、第四版、青林書院)、宮田三郎「行政計画」法学教室二二六号一九頁以下・二二頁(一九九九年)、室井力・塩野宏編『行政法を学ぶ』一七九頁(小高剛執筆)(一九七八年、有斐閣)参照、これに取り組むものとして、個別的なアプローチではあるものの、岡崎勝彦「原子力防災計画の法的性格」島根法学二六巻一号三七頁以下・五四頁(一九八二年)、西谷剛「実定行政計画法」八八頁(一九九三年、有斐閣)(以下「実定」として引用)、西谷・前掲注(11) 三九頁、四三頁などがある。

(21) 西谷・前注実定八九頁。

(22) 西谷剛「行政計画の分類と体系について」自治研究五五巻三三三頁以下・五一頁(一九七九年)。

(23) 西谷・前掲注(20) 実定九三頁(一九九五年)。

(24) 大橋・前掲注(8) 法理二五三頁、同「国土整備と法」同「対話型行政法学の創造」八二頁以下・八八頁(一九九九年、弘文堂)(初出は一九九七年)(以下「国土」として引用する)、同・前掲注(8) 教科書三〇八頁。

(25) 宮田・前掲注(2) 一四一頁。

(26) See e.g. Douglas R. Porter, *State framework Laws for Guiding Urban Growth and Conservation in the United States*, 13 Pace Env'tl L. Rev. 547, 554(1996).

(27) *Id.* 日本の行政法学説で、同様の分類を試みるものとして、大橋・前掲注(8) 教科書二四九頁がある。ここでは、「行

政計画の諸類型」の一つとして、「計画立案の重点が計画システムのどのレベルに存在するのかという視点」に基づく「トップダウン型計画とボトムアップ型計画」の区別が提唱されている。この区別は、行政計画の分類というよりも、計画システムの分類であるように見え、本文で取り上げたアメリカ土地利用法における計画間調整のシステムの分類と類似するものであるといえよう。なお、同・前掲注(8) 法理および同・前掲注(24) 国土も参照。

- (28) その主要なものとして、単行本のみを挙げても、PETER A. BUCHSBAUM & LARRY J. SMITH EDs., STATE AND REGIONAL COMPREHENSIVE PLANNING (1993); JOHN M. DEGROVE, LAND GROWTH & POLITICS (1984); DOUGLAS R. PORTER ET AL., PROFILES IN GROWTH MANAGEMENT (1996); ROBERT G. HEALY & JOHN S. ROSENBERG, LAND USE AND THE STATES (2d ed. 1979); THOMAS G. PEIHAM, STATE LAND-USE PLANNING AND REGULATION (1979); DOUGLAS R. PORTER, MANAGING GROWTH IN AMERICAN COMMUNITIES (1997) などがある。

- (29) 主要なものとして、遠州専美「合衆国の都市改造の経験とその教訓―成長管理政策とその主体をめぐって―」日本地方自治学会(編)『都市計画と地方自治』六七頁以下・八一頁〜八二頁(一九九四年、敬文堂)、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―』九八頁以下(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』(二〇〇三年、学芸出版社)、原田純孝ほか(編)『現代の都市法』四八二頁〜四八三頁(渡辺卓美執筆)(一九九三年、東京大学出版会)、福川裕一「アメリカ・カリフォルニア州の土地利用計画・規制システム」総合都市研究五五号二頁以下(一九九五年)などがある。なお、デイビッド・L・キャリーズ(堀田牧太郎訳)『アメリカ土地利用法』四三頁〜五四頁(一九九四年、法律文化社)も参照。

- (30) なお、これに関連する法制度の一つの側面を扱うものとして、亀田健二「アメリカ都市計画法制度としての成長管理」『阪大法学四三巻三〇四号九〇五頁以下(一九九三年)』がある。

- (31) 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一五一頁以下、四号八一頁以下(二〇〇一年〜二〇〇二年)、同「アメリカ土地利用法における一貫性原則の展開(上・下)」法学志林一〇一卷一号九九頁以下、二号一一頁以下(二〇〇三年〜二〇〇四年)。整合性の原則に対する筆者の問題意識については、これらの小論参照。

## 二 州による土地利用規制

日本でも比較的広く紹介されているように、アメリカにおいて、土地利用規制は、通常、州のポリス・パワー（Police Power）の行使として、州法によりその行使を授權された地方公共団体（カウンティや市、町、村、タウンシップなど）によって行なわれる。すなわち、州議会により地方公共団体に対してポリス・パワーの行使を授權する法律が制定され、これに基づき、地方公共団体は、ゾーニングなどの土地利用規制を行なうのである。州法による授權については、土地利用規制の手段ごとに授權がなされる場合と包括的な授權がなされる場合とがあるが、いずれにしても、土地利用規制に関する権限の多くが地方公共団体のものとされているため、地方公共団体が土地利用規制の原則的な主体となっていると見ることができ<sup>(3)</sup>る。

これに対し、一九六〇年代半ばから七〇年代にかけて、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は、その部分的な修正を迫られることとなる。そして、これをはかるために、いくつかの州では、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を含む州による土地利用規制の制度が導入され<sup>(4)</sup>た。

そこで、以下では、まず、ポリス・パワーの意義と地方公共団体が土地利用規制を行なう場合に用いることのできる手段について確認する。次に、これを前提として、州による土地利用規制が必要であると考えられるようになった理由としてどのようなものがあるといわれているのか見る。そして、このために作られた州による土地利用規制の制度の概要について述べ、本稿の検討課題であるトップ・ダウン型の垂直的調整とボトム・アップ型のそれとが、どのように区別されるのか見ることとする。

## 1 ポリス・パワーと土地利用規制

ポリス・パワーは、「この憲法によって合衆国に委ねられておらず、またはこれによって州に禁じられていない権限は、それぞれの州または人民に留保されている」とする合衆国憲法修正一〇条によって確認されている通り、州または人民に留保された代表的な権限である。ポリス・パワーが及ぶ範囲については、合衆国最高裁の *Noble State Bank v. Haskell* を参照するのが一般的である。<sup>(6)</sup> それによると、「一般にポリス・パワーはすべての重要な公共的な要請 (public needs) に及ぶ」ものであり、「それは、慣習によって認められたもの、あるいは一般的な道徳もしくは支配的な見解によって公共の福祉 (public welfare) にとって重要かつ直接に必要とされるものを守るために発動される」といわれている。<sup>(8)</sup> そして、ゾーニングに関する「記念碑的な判決」である<sup>(9)</sup>とまで評されている合衆国最高裁の *Village of Euclid v. Ambler Realty Co.* においていわれているように、地方公共団体による土地利用規制がポリス・パワーの行使として正当化されるためには、それが「公衆の健康、安全、道徳および一般福祉と実質的な関係のあるもの」<sup>(11)</sup> なければならない。

ポリス・パワーの行使を授權された地方公共団体が、土地利用規制を行なう場合に利用することのできる手段としては、「コンプリヘンシブ・プラン (comprehensive plan)」、公図 (official map)、宅地分割規制 (subdivision control)、ゾーニング (zoning) などがある。<sup>(12)</sup>

コンプリヘンシブ・プランとは、この他にマスター・プラン (master plan)、ジェネラル・プラン (general plan)、あるいは単にプラン (plan) などの様々な名称で呼ばれるもので、<sup>(3)</sup> 「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、一般的な計画であり、専門家によってとりまとめられ、体系化された、助言と予測の役割を果たす情報、評価および目標を具体化したものである<sup>(14)</sup>とされる。これは、地方公共団体の計画委員会(planing commission)か、あるいは統治機関(governing body)によって決定される。計画委員会とは、地方公共団体レベルの行政委員会の一種であり、コンプリヘンシブ・プランの策定などの事務を担当する。統治機関とは、日本における市町村レベルの議会に相当する議会や参事会、評議会、管理委員会などのことを指す。コンプリヘンシブ・プランにはマップが含まれることがあるが、これにより法効果が生じることなく、土地利用に関する政策を提示するにとどまる。

次に、公図とは、既存のあるいは計画されている道路、上下水道、公園、運動場その他の公共施設の位置を詳細に示すことにより、将来の公共施設の用に供するための土地を留保し、その土地における建築行為を原則として禁止するものである。公図は、地方公共団体の統治機関によって定められる<sup>(15)</sup>。

宅地分割規制とは、一つの敷地を、譲渡または建築のために二つ以上の敷地に分割する宅地分割行為を行なおうとする者に対して、地方公共団体があらかじめ定めた開発基準に従うことを義務づけるものである。とくに、個人用に土地を分割しようとする土地所有者について、当該土地を売却しまたはそこで開発を行なう前に、地方公共団体の計画委員会の承認を得なければならないとされていることが多い<sup>(16)</sup>。

最後に、ゾーニングは、プランニングのための「基本的手段」として位置付けられ、地方公共団体の統治機関により原則として条例形式で定められる。そして、これは、通常、「建物その他の建造物の高さ、階数および規模、占有することのできる区画の比率、人口密度ならびに商業、工業および住宅その他の目的に応じた建物、建造物および土地の配置および用途を規律し制限すること」を目的として定められるものとされている<sup>(18)</sup>。

これら各種の土地利用規制の手段のなかで、その中心に位置付けられるのがコンプリヘンシブ・プランである。州

によって若干の相違があるものの、現在では、制定法上、公図、宅地分割規制およびゾーニングは、コンプリヘンシブ・プランに従ったものでなければならぬとされていることが多い<sup>(19)</sup>。そして、アメリカ土地利用法では、コンプリヘンシブ・プランを出発点とする規制と開発の過程のことをプランニングと呼んでいる。すなわち、この概念は、コンプリヘンシブ・プランの決定過程のみを示すものではなく、それを出発点とし、各種の土地利用規制の手段を用いて行なわれる体系的開発の全体を示すものとして理解されているのである。<sup>(20)</sup>

## 2 「広域的な需要」に対する配慮

州による土地利用規制が必要であると考えられるようになった理由については、学説上、様々な整理がなされているが、その多くにおいて共通して指摘されるのは、地方公共団体による土地利用規制には、いくつかの意味で限界があるということである。<sup>(21)</sup>この点についての総合的な検討は次節で行なうこととし、本節では、州による土地利用規制が必要とされた理由を探るための最初の手がかりとして、地方公共団体による土地利用規制に限界があることを示したといわれる州レベルの判例を取り上げることとする。

州レベルの判例において、こうした認識が示されたのは、ある一定の区域から特定の種類の住宅を排除するゾーニング (exclusionary zoning)<sup>(22)</sup> が争われたケースにおいてであった。そのなかでも特によく知られているのが、ニュージャージー州最高裁の Southern Burlington County N.A.A.C.P. v. Township of Mount Laurel (マウント・ローレル判決)<sup>(23)</sup>、ニューヨーク州最高上訴裁判所 (州最高裁に相当) の Berenson v. Town of New Castle (ベレンソン判決)<sup>(24)</sup>、およびカリフォルニア州最高裁の Associated Home Builders of the Greater Eastbay v. City of Livermore (リヴァーモア判決)<sup>(25)</sup> の三

判決である。<sup>(26)</sup>

### (1) マウント・ローレル判決

はじめに、マウント・ローレル判決について見ることにする。事案は、住宅の建設の認められるすべての地域について、二戸建ての単一家族住宅で、しかも一筆の土地に一戸の住宅の建設のみを認めるものとするゾーニング条例が、低所得層および中間所得層を当該地方公共団体から排除しようとするものであるとして争われたものである。ニュージャージー州最高裁は、結論として、地方公共団体は「低所得層および中間所得層向けの住宅」に対してこれらの者がアクセスする機会を「完全に奪うこと」は許されず、「少なくとも現在および将来の広域的な需要に適う」「応分の負担 (fair share) の範囲」でそうした機会を保障しなければならないとしたのだが、その理由を次のように述べている。<sup>(27)</sup>

裁判所は、まず、「州憲法は、州議会の立法により地方公共団体に対し」ポリス・パワーの行使を「授權すること」を認めている<sup>(28)</sup>が、「州議会にその授權を廃止しあるいは変更する権限を留保している」こと、「ゾーニング規制」がポリス・パワーの行使として行なわれる以上「公衆の健康、安全、道徳および一般福祉を促進するものでなければならない」ことなどを確認している。<sup>(28)</sup>

これらを前提として、土地利用に関する決定が「それを行なう地方公共団体の利益という点のみにおいてなされるのは自明のこと」であるが、それが当該地方公共団体の「区域外に実質的な影響を及ぼすことはほとんどない」という。<sup>(29)</sup>しかし、基本的に、「ゾーニング権限は州のポリス・パワーであり、地方公共団体は、その権限を授權されて活動するにすぎず」、それにあたつては「州と同じように」活動しなければならないとする。<sup>(30)</sup>このため、地方公共団体

による規制が「実質的にその区域外に対し影響力をもちうる場合、当該地方公共団体の区域外に居住する州民の福祉に無関心なものであつてはならないし、それに配慮しそれに仕えるものでなければならぬ」とした<sup>(31)</sup>。

マウント・ローレル判決は、このように述べて、地方公共団体による土地利用規制は、それが州のポリス・パワーの行使として行なわれるのだから、州が何らかの活動をする場合と同様の制約を受けることになり、このために、ゾーニング条例は「区域外に居住する州民の福祉」にも配慮したものでなければならぬとしたのである。<sup>(32)</sup>ただし、この判決は、土地利用規制の実質的な影響が当該地方公共団体の区域外に及ぶことはほとんどないとしているから、そうした配慮が例外的に必要な場合もあるとしたにとどまっている。<sup>(33)</sup>

## (2) ベレンソン判決

次に、ベレンソン判決である。事案は、ある湖畔に土地を所有する者ら（高齢者）が、自分たちが居住するためのコンドミニアムの建設を目論んで、町に対してそれが認められるようにゾーニングの変更の申請をしたところ、町から当該変更が認められないとの通知を受けたため、当該町のゾーニング条例が違憲であることの宣言を求めて出訴したものである。この町のゾーニング条例は、一二種類の用途地域を寓意しているが、そのいずれにおいてもコンドミニアムなどの多家族用住宅の建設が認められておらず、当該条例制定以前に建てられた比較的築年数の経過している共同住宅のみが、少数ながらいわゆる既存不適格として残されていた。

ニューヨーク州最高上訴裁判所は、同州の判例上「開発の進められていない地方公共団体において、その全域にわたって多家族用住宅の建設を全く許容しないのは認められないが」、「すでにそうした建物が存在する場合、その新たな建設を制限するのは十分に認められ得る」とした上で、<sup>(34)</sup>これが認められるためには、次の二つのテストをクリアー



する必要があるとする。その一つ目は、「当該地方公共団体に適切に調和が保たれ、十分に整理されたプランが用意されているどうか」であるとする。ただし「当該地方公共団体にとって適切であるかどうかは、他の地方公共団体にとっても適切であるということとは根本的に異なる」という。<sup>(35)</sup> もう一つは、「ゾーニング条例の制定時に広域的な需要や要請に対して配慮がなされている」かどうかであるとする。たとえば、ある町には「すでに現在および将来における人口に対し十分な数の多家族住宅」が用意されていて、その町の包括する「カウンティの住民は、職場により近い場所にある……多家族住宅を探そうとするだろう」から、こうした場合には「当該地方公共団体が持つている、現状を維持するという目論見と、広域的な需要 (regional need) に適った施策をとるべきであるというより大きな公共の利益との間でバランスをとる必要が生じる」という。このように、「しばしばゾーニングが、その実質的な影響を当該地方公共団体の区域外に及ぼすことがある」が、これを審査する裁判所は、「ゾーニングの対象になっている地区の住民の一般福祉を考慮するのみならず、当該条例が近隣の地方公共団体に与える影響をも考慮しなければならない」と述べる。<sup>(36)</sup> そして、「そうした住宅に対する広域的な需要と当該地方公共団体における需要とが、当該地方公共団体とその近隣の地域とによって満たされていれば」、「当該条例は公衆の健康、安全、道徳および一般福祉に実質的に関係」があることになるとした。<sup>(37)</sup>

そして、裁判所は、これらに付け加えて、「ゾーニングは「本質的には立法的行為である」から、「裁判所が広域レベルでのプランナーの役割を果たさなければならないというのは全く不可解なことである」とし、「それ故、我々は、適切な広域的なプランニングの実現のためのプログラムの形成が促進されるように、州議会が必要な改革を行なうことを期待する」と述べた。<sup>(38)</sup>

このように、ベレンソン判決は、すでに多家族住宅が存在する地域においてその新築を制限するゾーニング条例が、

ポリス・パワーの目的である「公衆の健康、安全、道徳および一般福祉」と「実質的な関係」がある否か、つまりそれが正当なポリス・パワーの行使に当たるかどうかの判断にあたり、「広域的な需要」に対する配慮がなされているかどうか基準の一つとなることを示した。<sup>(39)</sup>しかし、この判決は、こうした審査を行なうことは裁判所の本来の役割ではないという。すなわち、司法審査を通して広域的な需要に対する配慮が行なわれるのを確実なものとするのではなく、制度改革によって「広域的なプランニング」を実現すべきであったのである。

### (3) リヴァーモア判決

最後に、リヴァーモア判決について検討する。事案は、市民のイニシアティブにより作られた、上下水道施設および教育施設が一定の水準に整うまでの間、住宅の建築許可を出すことを禁止する市条例が、当該市における住宅建設に利害関係を有する者の団体によって争われた事件である。

カリフォルニア州最高裁は、ここで争われているゾーニング条例は「住民以外の者に対し実質的に影響を与えるもの」であるから、「この条例が公衆の福祉に合理的な関連性を有するものであるか否かを判断するにあたり、当該条例が誰の福祉に資するべきなのかを問うこと」からはじめなければならないという。<sup>(40)</sup>そして、このため「当該地方公共団体の住民以外の者に重大な影響を及ぼす条例に対し、ポリス・パワーの伝統的なテストを適用する際の指針を示す」必要があるとして、この点について検討している。

まず、「地方公共団体は、それが位置する地域の諸需要や諸問題から切り離された孤島ではないのだから、その条例は、当該地方公共団体に限定された視野から見た場合に合理的であったとしても、より広い視野から見た場合に合理的ではないということ」があり得るとする。<sup>(41)</sup>そして、「条例が公衆の福祉と合理的な関連性を有しているか否かの

判断」にあつては、「当該条例が当該地方公共団体の区域外に対し実質的な影響力を持たない場合」、「公衆の福祉」というときの「公衆」にあたる者を当該地方公共団体の住民に限定してよいが、当該条例が、「広域に広がる都市全体における住宅の供給や配置に強い影響を及ぼすこととなる場合、司法審査では、そうした広域にわたる福祉を考慮しなければならぬ」とした。<sup>(43)</sup>

このように、リヴァーモア判決は、ゾーニング条例が当該地方公共団体の区域を包括する「都市全体」に対して実質的に「強い影響」を及ぼすものである場合には、その司法審査において「広域にわたる福祉」が考慮されるべきことを判示した。つまり、「条例が誰の福祉に資するべきなのか」という問いに対して、それが当該地方公共団体の住民に限定されるべきではないとの答えを示したのである。その理由は、判決文において明示されていないが、ポリス・パワーが州から委任された権限であることにあるといえよう。

#### (4) 三判決の示唆するもの

以上のように、これら三判決は、ゾーニング条例が当該地方公共団体の区域を含む広域レベルでの需要や福祉にも配慮するものであることを求めた。<sup>(44)</sup>つまり、これらの判決が示した法理は、いずれも、地方公共団体によるポリス・パワーの行使としての土地利用規制に対して、広域レベルでの需要や福祉に対する配慮という新たな制約を課すものであった。そして、この制約の根拠となつているのが、マウント・ローレル判決で示されたように、地方公共団体の土地利用規制が、州から授権されたポリス・パワーの行使として行なわれるものであるということである。ただし、この法理は、地方公共団体の土地利用規制の権限を奪おうとするものではないことに注意が必要である。<sup>(45)</sup>

さて、これら三判決が示した法理は、いずれもプランニングの広域化に直接的に結びつくものではない。すなわち、

ゾーニング条例の制定にあたつて、「当該地方公共団体の区域外に居住する州民の福祉」、「広域的な需要」あるいは「広域にわたる福祉」に対する配慮が必要とされたにとどまり、ゾーニング条例を含むプランニングの広域化が直接に求められているわけではないのである。というのも、三判決は、ゾーニングやプランニングの新たな主体を創設することを求めているないし、他の地方公共団体との協力・協同を要請しているわけでもないからである。そして、この法理によるとき、ベレンソン判決において明確に述べられたように、裁判所が、ゾーニング条例の司法審査において広域レベルでの需要や福祉に対する配慮がなされているかどうかを判断することを通して、間接的にはあるが、プランナーとしての役割を果たすことになる可能性がある。

ここで配慮が求められることとなるのは、リヴァーモア判決によれば、「広域に広がる都市全体」における需要や福祉である。つまり、一つの地方公共団体の区域に限定されない都市全体を視野に入れた土地利用規制が必要であるというのである。こうした配慮が必要とされるのは、土地利用規制の原則的な主体を地方公共団体とし、その権限の多くを地方公共団体に与えるものとした多くの州の立法政策からすれば、従来想定されてこなかった事態であるといえよう。

そして、これらの配慮が必要とされたことの背景にある、土地利用規制が当該地方公共団体の区域外に対し実質的な影響を及ぼす場合があるということから、州による土地利用規制が必要であることを導く学説が比較的多い。この検討は次節においてなされることとなるが、これら三判決から、逆説的に、地方公共団体においてゾーニング条例の制定に際し広域的な需要に対する配慮が必ずしも確実に行なわれるわけではないことや、こうした配慮が行なわれているか否かの監督を司法審査のみに任せるのでは不十分であることなどが示唆されるといわれている。<sup>(46)</sup> (未完)

- (1) 主要なものとして、寺尾美子「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の補償(一〇五・完)」法学協会雑誌二〇〇巻二号五〇頁以下、一〇号一頁以下、一〇一巻一四四頁以下、一〇二巻二五五頁以下、三三号一頁以下(一九八三年〜一九八四年)、原田純孝ほか編『現代の都市法』四一九頁以下(一九九三年、東京大学出版会)、福川裕一『ゾーニングとマスタープラン』(一九九七年、学芸出版社)、渡辺俊一『比較都市計画序説—イギリス・アメリカの土地利用規制』(一九八五年、三省堂)などがある。なお、この点については、筆者も拙稿「アメリカ土地利用法における一貫性原則の形成(上・下)」法学志林九九巻二五二頁以下、四四八頁以下(二〇〇一年〜二〇〇二年)において若干触れたことがある。
- (2) デイビッド・L・キャリーズ(堀田牧太郎訳)『アメリカ土地利用法』一頁(一九九四年、法律文化社)参照。
- (3) この点については、さしあたり、福川・前掲注(1)四〇頁〜五四頁参照。
- (4) こうした試みのうち、オレゴン州におけるその成立過程を描くものとして、佐藤克廣「オレゴン州の土地利用政策の展開—一九七〇年代の州権強化過程を中心に—」法学新報一〇七巻一〜二七三頁以下(二〇〇〇年)がある。
- (5) この点については、さしあたり、田中英夫『英米法のことば』五二頁(一九八六年、有斐閣)、寺尾美子「police powerと自治体」法学教室一六五号三五頁(一九九四年)参照。
- (6) 219 U.S. 104, 31 S.Ct. 186, 55 L.Ed. 112 (1911).
- (7) 高原賢治「アメリカにおける『警察権能』の理論の展開(二)」国家学会雑誌七四巻九二一〇号二二頁以下・二六頁(一九六一年)。
- (8) 31 S.Ct. at 188.
- (9) E.g. Charles M. Haar, *In Accordance with Comprehensive Plan*, 68 Harv. L. Rev. 1154, 1154 (1955).
- (10) 272 U.S. 365, 47 S.Ct. 114, 71 L.Ed. 303 (1926).
- (11) *Id.* at 121. の判決については、文献も含めて、拙稿・前掲注(1)(上)一七一頁〜一七二頁参照。
- (12) 渡辺・前掲注(1)一六二頁、原田ほか編・前掲注(1)四四五頁(渡辺俊一執筆)。
- (13) なお、かつて、コンプリヘンシブ・プランとマスター・プランとが別々のものと考えられ、それをめぐる議論があった。

詳しくは、拙稿・前掲注(一)参照。

- (14) Haar, *supra* note 9, at 1155. See also Charles M. Haar, *The Master Plan: An Impermanent Constitution*, 20 Law & CONTEMP. 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に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 ENABLING ACT §6 (U.S. Dept. of Commerce 1928))。この点については、福川・前掲注(一)七九頁〜八四頁参照。

- (15) See ROBERT R. WRIGHT, *LAND USE* 55 (4th ed. 2000). なお、公図は、次のような点で、コンプリヘンシブ・プランとは区別されるといわれている。まず、コンプリヘンシブ・プランは一般的な情報を示すものであり、公図にはふくまれない多くの要素が取り入れられる。次に、コンプリヘンシブ・プランは、可変的なものであるのに対し、公図は固定的なものである。そして、多くの法域において公図は法的拘束力を有し、地方公共団体の統治機関によって定められるべきものとされているのに対し、コンプリヘンシブ・プランは、計画委員会によって定められ、それ自体公的なものではない。ただし、こうした理解は「普遍的なもの」ではなく、コンプリヘンシブ・プランから情報を得た土地所有者は、それが「公的なものではない」といっても、たとえば将来の道路予定地では建築をしないことになるから、公図とコンプリヘンシブ・プランとの間の「法的な影響力 (legal effect) における相違」を「強調しすぎるべきではない」とされる (*Id.* at 57-58)。

- (16) See DANIEL R. MANDELMER, *LAND USE LAW* §9.05 (4th ed. 1997); Peter Q. Eschweiler, *In Accordance with A Comprehensive Plan, The Need for Planning Consistency in New York State*, 10 PACE ENVTL. L. REV. 603, 620 (1993). See generally JAMES A. KUSHNER, *SUBDIVISION LAW AND GROWTH MANAGEMENT* (1991). なお、この制度について紹介するものとして、亀田健二「アメリカにおける宅地分割規制」産大法学二二巻三号二〇頁以下(一九七九年)がある。

- (17) WRIGHT, *supra* note 15, at 180.

- (8) STANDARD STATE ZONING ENABLING ACT § 2 (U.S. Dept. of Commerce 1922).
- (9) See JULIAN CONRAD JUERGENSMEYER & THOMAS E. ROBERTS, LAND USE PLANNING AND CONTROL LAW § 2.7, § 7.3, § 7.10 (1998), 44 頁 11  
ヘブコク・ハンソン・トレン・ハンソンとの関係について、拙稿・前掲注(一)参照。
- (20) この点については、拙稿・前掲注(一)(上)一五九頁～一六〇頁参照。
- (21) See e.g. Scott A. Bollens, *State Growth Management: Intergovernmental Framework and Policy Objectives*, 58 J. AM. PLAN. ASSN. 454,  
455 - 456 (1992); DAVID L. CALLIES, ROBERT H. FREILICH & THOMAS E. ROBERTS, LAND USE 667 (3d ed. 1999); ROBERT G. HEALY & JOHN  
S. ROSENBERG, LAND USE AND THE STATES 7-13 (2d ed. 1979); THOMAS G. PELHAM, STATE LAND-USE PLANNING AND REGULATION 11-13 (1979).
- (22) ハンコック・ハンソン・トレン・ハンソン、Terry D. Morgan, *Exclusionary Zoning: Remedies under Oregon's Land Use Planning Program*, 14  
ENVTL. L. 779 (1984); Henry A. Span, *How the Courts Should Fight Exclusionary Zoning*, 32 SETON HALL L. REV. 1 (2001) 参照。
- (23) 67 N.J. 151, 336 A.2d 713 (1975)。この判決については、福川・前掲注(一)九四頁～一三八頁が詳しく述べている。
- (24) 38 N.Y.2d 102, 341 N.E.2d 236, 378 N.Y.S.2d 672 (1975)。
- (25) 18 Cal.3d 582, 557 P.2d 473, 135 Cal.Rptr. 41 (1976)。
- (26) See generally Michael H. Schill, *Deconcentrating the Inner City Poor*, 67 CHI.-KENT L. REV. 795, 843 - 844 (1991)。この点について、本稿の  
脚注 24 の注 11 乃至 13 参照。Nat'l Land & Investment Co. v. Easttown Township Board of Adjustment, 419 Pa. 504, 215 A.2d 597  
(1965); Golden v. Planning Bd. of Town of Ramapo, 30 N.Y.2d 359, 285 N.E.2d 29, 334 N.Y.S.2d 138 (1972); Suttick v. Zoning  
Hearing Board of the Township of Upper Providence, 476 Pa. 182, 382 A.2d 105, 109 (1977) 参照。
- (27) 336 A.2d at 724.
- (28) *Id.* at 725.
- (29) *Id.* at 726.
- (30) *Id.* 416-20, 239 N.E.2d 365.
- (31) *Id.* 416-20, 239 N.E.2d 365.
- (32) See Charles B. Ferguson, Jr., Comment, *Hamlets: Expanding the Fair Share Doctrine under Strict Home Rule Constitutions*, 49 EMORY

- (32) L.J. 255, 274 (2000).
- (33) See Jerry Frug, *Decentering Decentralization*, 60 U. CHI. L. REV. 253, 279 - 294 (1993).
- (34) 341 N.E.2d 236, at 242.
- (35) *Id.*
- (36) *Id.*
- (37) *Id.* at 243.
- (38) *Id.*
- (39) See John P. Dellera, *County Powers in Assisted Housing Programs: The Constitutional Limits in New York*, 20 FORDHAM URB. L.J. 109, 112 (1993); Janet Keady, Comment, *The Hudson River Valley: A Natural Resource Threatened by Sprawl*, 7 ALB. L. ENVTL. OUTLOOK 154, 171 - 178 (2002); Patricia E. Salkin, *Sorting Out New York's Smart Growth Initiatives: More Proposals and More Recommendations*, 8 ALB. L. ENVTL. OUTLOOK 1, 4 (2002).
- (40) 557 P.2d 473, at 487.
- (41) *Id.*
- (42) *Id.*
- (43) *Id.*
- (44) See Richard Briffault, *Our Localism: Part I—The Structure of Local Government Law*, 90 COLUM. L. REV. 1, 43 (1990).
- (45) See *id.* at 44, なお「リチャード・ブレフォア」は、この論文において「ゾーニングを素材として地方自治の保障について論じているのだが、ここで、次のような興味深い指摘をしている。すなわち、「このような広域的な視野を付け加えるべきであり、地方公共団体によるゾーニングでは視野が狭くなる」という主張は、地方公共団体のゾーニングにおける自律性を維持すべきであるという結論に結びつく」という (*id.*)。「地方公共団体が新たな住民を拒むことを目論むということは、それ自体違法なものである」として取り扱われるものではなく、「むしろ、これらの裁判所は、地方公共団体がその現状を維持しようとする」ことを正当化している」とする (*id.*)。そして、「地方公共団体の現状を維持するという住民の利益は考慮されな



ければならず、当該地方公共団体に居住し、郊外で生活するという利益の配分を受けようとする住民ではない者の利益との「調整が必要であり、これを行なう」「第一次的な責任は、当該地方公共団体のゾーニングを行なう機関」に課せられることになるという (*Id.*)。「この機関は、当該地方公共団体の利益に基づいて行動し、当該地方公共団体の有権者に対してのみ責任を負い、「裁判所は、州規模のあるいは広域レベルでの立法的あるいは行政的な監督が存在しなければ、地方公共団体のゾーニング権限を維持し、同時に自らが広域的なプランニングにおいて一定の役割を果たすことを否定し続けることとなる」としている (*Id.*)。

(46) この点については、さしあたり、PEHAM, *supra* note 21, at 12-13 参照。

