Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-07-08

アメリカ合衆国の土地利用法（Land Use）（上）

渕，圭吾

(Citation)
神戸法學雑誌,65(3):81-172

(Issue Date)
2015-12

(Resource Type)
departmental bulletin paper

(Version)
Version of Record

(JaLCDOI)
https://doi.org/10.24546/81009314

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/81009314

KOBE UNIVERSITY

神戸法学雑誌第六十五巻第三号二〇一五年十二月

アメリカ合衆国の土地利用法（Land Use）（上）

渕　　圭　吾

一　**序論**
二　**Propertyに関する私法上のルール**
1.　Private ownershipの意味すること、その1、トレスパス
（1）トレスパスとは何か
（2）トレスパスの限界
＊State v. Shack
（3）Public Accommodationsの場合
＊Uston v. Resorts International Hotel, Inc.
（4）ショッピング・センターにおけるビラ配布：第1修正
＊Lloyd Corp., Ltd. v. Tanner
2.　Private ownershipの意味すること、その2、ニューサンス
（1）ニューサンスとは何か
（2）ニューサンスにならない場合
＊Fontainebleau Hotel Corp. v. Forty-Five Twenty-Five, Inc.
（3）太陽光へのアクセス
＊Prah v. Maretti
3.　相隣関係に関する強行規定
（1）意思に基づかないイーズメント：総論

(2) 禁反言に基づくイーズメント
(3) 擬制信託
＊ Rase v. Castle Mountain Ranch, Inc.
(4) 従前の使用に基づいて認められる黙示のイーズメント
＊ Granite Properties Limited Partnership v. Manns
(5) 必要性に基づくイーズメント
＊ Finn v. Williams
(6) 意思に基づくイーズメント：総論
(7) 特定の土地に付随するイーズメントか否か
＊ Green v. Lupo
＊ Cox v. Glenbrook Company
＊ Henley v. Continental Cablevision of St. Louis County, Inc.
4. 相隣関係に関する私人間の「契約」としてのコヴェナンツ
(1) 概要と歴史
(2) 形式的要件と実質的要件
＊ Davidson Bros., Inc. v. D. Katz & Sons, Inc.
＊ Whitinsville Plaza v. Kotseas
(3) 黙示互酬的消極的サーヴィチュード（Implied Reciprocal Negative Servitudes）
＊ Evans v. Pollock
(4) コヴェナンツの解釈
＊ Blevins v. Barry-Lawrence County Association for Retarded Citizens
(5) コヴェナンツの修正と終了
＊ El Di, Inc. v. Town of Bethany Beach
(6) コヴェナンツと住宅地をめぐる諸問題
＊ Appel v. Presley Companies
＊ Shelley v. Kraemer
三 ゾーニングの形成と発展

5. 古典的判例

(1) ゾーニング以前

＊土地利用に対するコントロールの根拠としての「規制権限」

＊ゾーニングは必要か？

(2) ゾーニングの誕生

＊ Village of Euclid, Ohio v. Ambler Realty Co.

＊ Nectow v. City of Cambridge

＊ゾーニングの背景

(3) ゾーニングの根拠規定の誕生

＊「包括的計画」をめぐる誤解

＊ Udell v. Haas

6. 地域をゾーンに分けること（zoning districts）

(1) 概観

(2) 用途と用途地域

＊ Pierro v. Baxendale

＊ Manalapan Realty, L.P. v. Township Community of the Township of Manalapan

(3) 高さと容積の規制

＊ Rumson Estates, Inc. v. Mayor & Council of Borough of Fair Haven

(4) 重畳的ゾーニング

(5) バッファー・ゾーン

(6) パフォーマンス・ゾーニング

7. ゾーニングの運用

(1) ゾーニングの修正（amendments）

＊ Bartram v. Zoning Commission of City of Bridgeport

(2) 浮動ゾーニング（floating zones）と「準司法的決定」

＊ Fasano v. Board of County Commissioners of Washington County

(3) 計画と「首尾一貫性（整合性）の法理」

＊ Board of County Commissioners of Brevard County v. Snyder
（4）特別使用、条件付き使用、例外
＊ Gorham v. Town of Cape Elizabeth
（5）契約ゾーニングと条件付きゾーニング
＊ Cederberg v. City of Rockford
＊ Goffinet v. County of Christian
＊ボーナス・ゾーニングとインセンティブ・ゾーニング
8. 適用除外
＊ Topanga Association for a Scenic Community v. County of Los Angeles
9. 既存不適格
＊ City of Los Angeles v. Gage
10. 既得権
＊ Avco Community Developers, Inc. v. South Coast Regional Commission
11. 開発合意
＊ Santa Margarita Area Residents Together v. County of San Luis Obispo
12. 計画地区開発（PUD）
＊ Evans v. Teton County
13. 補論・住宅地の分割に対するコントロール
（1）住宅地の分割に対するコントロール（Subdivision Control）とは何か
（2）住宅地の分割に関する承認手続（Subdivision Approval Process）

一　序論

本研究ノートは、アメリカ合衆国のロースクールで教えられている土地利用法（Land Use）及びその前提となる財産権法（Property）に関する、主要裁判例の概観である。

本研究ノートの構成は以下の通りである。まず、財産権に関する私法上の

ルールを概観する（二）。続いて、ゾーニングの形成と発展を跡づける（三）。さらに、土地利用規制と憲法について述べる（四）。最後に、土地利用に関する諸問題を取り上げる（五）。

本研究ノートは以下に掲げる参考文献に大きく依拠している（左側は本文・脚注での略称）。とりわけ、取り上げている裁判例及びそれらの排列は、財産権法及び土地利用法のケースブックに従っている。なお、日本の文献については煩雑になるのを避けるため網羅的な引用を行っていないことを予めお許しいただきたい。

Callies et al: David L. Callies, Robert H. Freilich & Thomas E. Roberts, Cases and Materials on Land Use, 4th ed., West, 2004.
Juergensmeyer: Julian Conrad Juergensmeyer & Thomas E. Roberts, Land Use Planning and Development Regulation Law, 3rd ed., Thomson Reuters, 2013.
Singer's casebook: Joseph William Singer, Property Law: Rules, Policies, and Practices, 4th ed., Aspen Publishers, 2006.
Singer: Joseph Willam Singer, Property, 4th ed., Wolters Kluwer Law & Business, 2014.

二　Propertyに関する私法上のルール

1．Private ownershipの意味すること、その1、トレスパス

(1) トレスパスとは何か

トレスパス（trespass）とは、他人の占有物に対するその他人の許可のない物理的な侵入のことである[(1)]。侵入が故意に基づくことは要件とされていない。

(1)　Singer, § 2.2.1. John C. P. Goldberg & Benjamin C. Zipursky, Torts（Oxford University Press, 2010）は、「財産に対する不法行為（property torts）」の一類型と位置づける。樋口範雄『アメリカ不法行為法』（弘文堂、2009年）55-56頁にも言及がある（「故意による不法行為（intentional torts）」の一類型として

占有者（所有者や賃借人）が求めることができる救済は、損害賠償（damages）あるいはインジャンクション（injunction）である。このようなトレスパスに関するルールは、私有財産（private property）について適用される。

(2) トレスパスの限界

＊State v. Shack

本判決は、移民労働者が多数働いている農場へのフィールド・ワーカー及び弁護士の立ち入りが、州法の定めるトレスパスにあたる、としてフィールド・ワーカーらが刑事訴追された事案に関するニュー・ジャージー州最高裁判所の判決である[(2)]。当時移民労働者やその家族に対する扶助が求められており、そのための連邦法が成立し、彼らの活動はこの連邦法に根拠を有するものであった。ニュー・ジャージー州最高裁判所の判決は、彼らの立ち入りがトレスパスにあたらないと判断した。

大陸法の枠組みでは、この事案は、農家に農場の所有権があることを前提に、移民労働者に「占有」があるかどうかを判定し、占有があるとした場合にはその限りで所有者の占有が排除される、と考えることになるだろう。占有者である移民労働者の明示ないし黙示の同意があるから、フィールド・ワーカーらの入場は占有者の占有を妨げていることにならない、というわけである。しかし、このような思考枠組みは明示的に斥けられている（277 A. 2d 374）。

むしろ、State v. Shack判決は、移民労働者の占有について言及せず、にもかかわらず、フィールド・ワーカーらの立ち入りがトレスパスにならない、と判断をしている。同判決は、次のように述べている（277 A. 2d 374）。

「このように本件に接近するならば、移民労働者の厚生にとって重要な何らかの点でこの労働者を孤立させる権利を農家＝雇用者が主張できるということ

位置づけている）。トレスパスに対応する日本法の問題状況については、さしあたり、次の文献を参照。好美清光「物権的請求権」船橋諄一・徳本鎮編『新版注釈民法（6）〔補訂版〕』（有斐閣、2009年）112-215頁。

(2)　State of New Jersey v. Shack, 277 A.2d 369（N.J. 1971）.

は、考えられない。もちろん、農家は妨げられることなく彼の農業活動を追求する権利を有し、この点は被告ももちろん認めている。しかし、労働者が彼を助けようとしている連邦・州・地方団体又は認証された慈善団体から受けることができる援助を求める機会を農家が否定する権利には、正統な必要性が存在しない。それゆえ、こうした機関や組織の代表者たちは、居住区域にいる労働者を捜し出すために敷地に入って構わない。また、他人に対して有害な行為が存在しない限りで、移民労働者たちはそこで彼自身の選択において訪問者を接受することを許されなくてはならない。報道機関（the press）のメンバーは、報道機関に合うことを拒まない労働者たちに合理的に接近することを否定されてはならない。」

このようなState v. Shack判決の判断の構造は、所有権に対する侵害除去の請求をなすことは権利の濫用にあたるとした宇奈月温泉事件に関する大審院判決の判断構造と同じだと言えるかもしれない(3)。

(3) Public Accommodationsの場合

Public accommodationの定義は難しいが、ここでは、公衆に対して開かれている場所として所有者自ら外部に対して示しているような私有財産（土地・建物等）のことであるとしておこう(4)。宿泊施設や交通機関は、public accommodationsの例である。

＊Uston v. Resorts International Hotel, Inc.

本判決は、public accommodationに対する立ち入りを禁ずることの可否が争われた事案に関するものである(5)。この事件では、ニュー・ジャージー州にあるカジノが、ブラックジャックの必勝法（card countingという戦略）を知る人物（ケネス・ユーストン）の立ち入りを禁じたのに対して、この人物が立ち入りを求めて訴えを起こした。ニュー・ジャージー州最高裁判所は、カジノ

(3)　大判昭和10年10月5日民集14巻1965頁。
(4)　正確な定義については、Singer, § 2.2.3.
(5)　Uston v. Resorts International Hotel, Inc., 445 A.2d 370 (N.J. 1982).

への立ち入りの基準を定めるのは州のカジノ管理委員会（New Jersey Casino Control Commission）であることを前提に、同委員会が必勝法を知る者の立ち入りを禁じていないのに特定のカジノ限りで立ち入ることを禁じることはできないと判断した。裁判所は次のような一般論を述べた。

「シュミット判決は、財産の所有者が彼らの敷地を一般公衆に対して開き、自身の財産上の利益を追求している場合に、彼らが人々を合理的ではなく排除する権利を有しないということを暗黙裡に認めている。むしろ、彼らは彼らの敷地に来る人々に対して、恣意的又は差別的なやり方で振る舞ってはならないという義務を負う。この義務は、公共運送人、旅館営業者、ガソリンスタンドあるいは市立病院の所有者にのみ適用されるのではなく、その敷地を公衆に対して開いている全ての財産所有者に対して適用される。財産所有者は、その敷地を公衆の使用のために公開している場合に公衆のうち特定のメンバーを不合理に排除することについて何らの正統的な利益も有しない。」

日本の裁判例にも、public accommodationの考え方が示されていると解釈できるものがある[(6)]。この判決は、春日大社の「境内地が、県立奈良公園、東大寺、興福寺、奈良博物館の各境内地とともにいわゆる奈良公園を構成し、観光参拝のため一般に公開された場所である」ことを認めつつも、結論としては、土地所有者である神社による所有権に基づく写真撮影の制限を是認している。

（4）ショッピング・センターにおけるビラ配布：第1修正

＊ Lloyd Corp., Ltd. v. Tanner

本判決は、私営のショッピング・センター（の所有者）が、その敷地内でショッピング・センターとは無関係の内容のビラ（handbills）を配ることを禁止することができるか、という問題を扱った[(7)]。ロイド社は、オレゴン州ポー

---

(6)　大阪高判昭和33年7月18日下民集9巻7号1311頁。

(7)　Lloyd Corp., Ltd. v. Tanner, 407 U.S. 551 (1972). *See* Singer's casebook, §2.3.1; Erwin Chemerinsky, Constitutional Law, 4th ed., Aspen Publishers, 2011, §6.4.4.2. この事件の前提となる判例の展開につき、樋口範雄『アメリカ憲法』

トランドに、「モール」と呼ばれるタイプの巨大なショッピング・センターを所有していた。このショッピング・センターの内側の通路部分で、5人の若者により、徴兵制度とベトナム戦争に反対する集会への参加を呼びかけるビラが配られた。ガードマンが彼らに、配布をやめないとトレスパスとして逮捕されると警告したので、彼らは退去し、ショッピング・センターの外の公道でビラ配布を続けた。

最高裁判所（パウエル裁判官の法廷意見）は、次のように言う（407 U. S. 567–568）。第1修正と第14修正の言論及び集会の自由は国家の行為（*state* action）に対する制約であって、私有財産の所有者の行為に対する制約ではない。第5修正と第14修正のデュー・プロセス条項及び第5修正のテイキングに関する規定も考慮しなくてはならない。最高裁は、1946年の*Marsh*の射程が及ばないとして、若者らのビラ配布には第1修正の保護が及ばないと判断した。これに対して、マーシャル裁判官の反対意見は、*Marsh*を引いて、言論の自由と私有財産の所有者が自己の財産をコントロールする自由のバランスをとるという問題であり、その際に前者が優先されると説く。そして、本件でも、市民に開かれた場であるショッピング・センターにおける言論の自由が、所有者の利益を上回る、という。

類似の事案に関する日本の判例として、井の頭線吉祥寺駅でのビラ配布に関する刑事事件の最高裁判決を参照されたい[(8)]。

（弘文堂、2011年）561頁。紙谷雅子は、「最高裁判所が表現の場所に関する概念を表明するものとしてこの言い回し［「パブリック・フォーラム」］を用いたのは、1972年がおそらくは最初である」と指摘している。紙谷雅子「表現の自由（三・完）」国家学会雑誌102巻5・6号243頁（1989年）、248頁、257頁注58。「パブリック・フォーラム」という表現は、マーシャル裁判官の反対意見573ページに出てくる。

(8)　最判昭和59年12月18日刑集38巻12号3026頁。

2. Private ownershipの意味すること、その2、ニューサンス

(1) ニューサンスとは何か

ニューサンス（nuisance）とは、土地の使用又は利用に対する重大かつ不合理な干渉（a substantial and unreasonable interference with the use or enjoyment of land）のことである[(9)]。財産の物理的な占有ではなく、財産の使用・利用が保護法益である点が、前述のトレスパスとは異なる。たとえば、大気汚染は伝統的にニューサンスの問題とされてきた。もっとも、厳密に言えば、大気汚染の場合も微小な物質が物理的に侵入しているわけであり、近年、ニューサンスとトレスパスの両方の主張が認められる傾向にあるようである。次に、ニューサンスは、ネグリジェンス（過失による不法行為）とも異なる。ネグリジェンスが行為に注目しているのに対して、ニューサンスでは行為というよりもその結果に注目しているのである。

なお、ニューサンスには、パブリック・ニューサンスとプライベート・ニューサンスがある。前者は、自治体等の政府あるいは私人が、公衆一般に対して害悪を及ぼす行為の差し止めを求めるものである[(10)]。

(2) ニューサンスにならない場合

＊ Fontainebleau Hotel Corp. v. Forty-Five Twenty-Five, Inc.

フロリダ州マイアミ・ビーチ市にあり大西洋に面するイーデン・ロック（Eden Roc）というホテルを経営する会社が、ホテルの敷地の南側に隣接するフォンテーヌブロー・ホテル（Fontainebleau Hotel）の14階建ての新館の建設を継続することの差し止めを求めた[(11)]。フロリダ州の控訴裁判所は、次のように述べて、請求を基礎づける権利がないことを理由に、訴えを退けた[(12)]。

---

(9)　この段落の叙述は、Singer's casebook, § 4.4.1 に依拠している。

(10)　Goldberg & Zipursky, at 242.

(11)　Fontainebleau Hotel Corp. v. Forty-Five Twenty-Five, Inc., 114 So. 2d 357 (Fla. Dist. Ct. App. 1959).

(12)　Sic utere tuo ut alienum non laedas: Use your own property in such a manner as

「契約上あるいは制定法上の義務がないにもかかわらず土地所有者がその隣人の隣接している土地からの日光及び風の妨げのない流れを享受する法的権利を有するということを判示したアメリカの裁判例は引用されていないし、こうしたことを判示した裁判例がないことは独立の研究が明らかにしている。コモン・ローにおいてすら、イーズメントあるいは20年間に及ぶ継続的な使用及び享受がない限り、隣接する土地からの妨げのない日光及び風に対する法的権利を土地所有者が有することはない。

そして、隣接する土地からの日光及び風の妨げのない流れに対する法的権利は存在しないのであるから、ある構造物が有用かつ有益な目的に資する場合において、それが「自己の財産は他人の財産を害することがないように使用せよ」という格言に基づいて損害賠償ないし差し止めの訴訟原因（cause of action）を生ぜしめることは、たとえそれが自然の状態であれば隣接地を通じて利用可能であったはずの日光や風を遮断したり眺望を妨げたりすることで侵害（injury）の原因となっても（当該構造物が部分的には悪意で建てられたという事実があったとしても）、ない。

我々は、この普遍的なルールから乖離する理由を有しない。もし、原告側が主張するように、公益によってマイアミ・ビーチ地域の土地所有者が隣接する敷地に影を落とすような建物を彼の敷地に建設することを差し控えることが要求されるならば、公衆全体に対して適用される［マイアミ・ビーチ地域の］コンプリヘンシブ・プランニングとゾーニング条例の修正が、こうした目的を達成するための手段である。（法の定める条件に従って制定されている限りにおいて、こうした条例の有効性についての見解はここでは表明されていない。）しかし、この普遍的なルール及びこの州でその最初期以来従われている慣習、すなわち、隣接する土地所有者たちは法の下でそれぞれの敷地の境界線まで、また、彼らの望む高さまで（もちろん、建物に関する制限あるいは規制がない限りにおいて）建設する等しい権利を有するということは、我々の考えでは、

---

not to injure that of another.（Black’s Law Dictionary, 4th ed., 1951）

判例法（judicial legislation）となっている。」

ニューサンスに関する日本の判例としては、信玄公旗掛松事件に関する大審院判決を参照されたい[13]。

(3) 太陽光へのアクセス

＊ Prah v. Maretti

本件は、太陽熱を利用した住居に住んでいる者が、隣人の住宅建設が太陽光へのアクセスを妨害するとして、この隣人に対して訴訟を提起したというものである[14]。原審が原告の請求は主張自体失当であるとしてその訴えを退けたのに対して、ウィスコンシン州最高裁判所は、コモン・ローにいうプライベート・ニューサンスに基づく救済の可否を検討した。裁判所は、太陽光へのアクセスを妨げることがそもそもニューサンスになり得ないという考え方を否定し、不法行為リステイトメントに言う合理的使用の法理（the reasonable use doctrine）が適用され、救済が認められる場合があり得る、と述べる。そして、ゾーニングに関する法令に従っているからといって、ニューサンスとの関係で使用が合理的といえるとは限らない、と言う。

景観利益が法律上保護に値するという日本の最高裁判決と比較されたい[15]。

3. 相隣関係に関する強行規定

サーヴィチュード（servitude）とは、土地とともに移転する、あるいは、土地に対する、権利又は義務を作り出す法的な枠組みである[16]。永久の、ないし、撤回不能な、土地への権利を作り出すタイプのサーヴィチュードをイーズメン

---

(13)　大判大正8年3月3日民録25輯356頁。
(14)　Prah v. Maretti, 321 N.W. 2d 182 (Wis. 1982).
(15)　最判平成18年3月30日民集60巻3号948頁。
(16)　Singer's casebook, §5.1; 田中英夫編集代表『英米法辞典』（東京大学出版会、1991年）771頁。なお、日本法につき、星野英一『民法概論II』（良書普及会、1976年）167-176頁。

ト（easement）という。なお、サーヴィチュードとは異なり、一時的かつ撤回可能な土地への立ち入り許可をライセンス（license）という。また、サーヴィチュードには、イーズメント以外に、他人の土地から資源を採取する権利であるprofit（profit à prendre）が含まれる。

(1) 意思に基づかないイーズメント：総論

イーズメントには、当事者の意思に基づくもの（Singer's casebook, § 5.3.2）と、当事者の意思に基づかないもの（Singer's casebook, § 5.3.1）とがある。後者には、禁反言（estoppel）に基づくもの、擬制信託（constructive trusts）、イーズメントの時効取得、準イーズメント（quasi-easement）、必要性に基づくイーズメントといった類型がある。

(2) 禁反言に基づくイーズメント

本来撤回可能であるライセンスが、禁反言の法理に基づいて撤回できなくなる結果として、イーズメントが成立することがある（easement by estoppel. See Singer's casebook, § 5.3.1.1）。

Holbrook[17]では、裁判所は、通路（roadway）が住民によって公道から住居に行くために使われること、住居の建設に際して資材の運搬に通路が用いられること、通路のメンテナンス、住民によって25,000ドルの住居が建設されること、これらすべてが明示又は黙示の同意に基づいて行われた以上、通路の使用を認めるライセンスの撤回は許されないとした。

アメリカ法にいう「禁反言に基づくイーズメント」が認められた事例と解釈することができる裁判例として、園城寺が京都市に対して提起した訴訟に関する京都地裁の判決がある[18]。

---

(17) Holbrook v. Taylor, 532 S.W.2d 763 (Ky. 1976).

(18) 京都地判平成24年1月17日裁判所ウェブサイト。なお、控訴審段階で和解が成立している。京都市上下水道局「園城寺との琵琶湖疏水に係る土地使用権訴訟について」参照。

(3) 擬制信託

実際には委託者に信託を設定する意思が存在しないにも関わらずその存在が認められる信託のことを擬制信託という。擬制信託が、不動産との関係で用いられることがある。

＊ Rase v. Castle Mountain Ranch, Inc.

Castle Mountain Ranchというモンタナ州の事件[19]では、タブナー（Tavenner）という会社（厳密に言えばその子会社）が経営していた牧場の中にある湖（Rock Creek Lake）の周りに40以上の小屋が存在していた。タブナーは1972年に牧場を売却し、現在の所有者はCastle Mountain Ranchという会社である。小屋は、牧場の従業員等がタブナーの許諾に基づいて建設したものであり、50年の間には、売却されたり相続されたりすることもあったし、増築されたり改築されたりすることもあった。しかし、小屋の敷地（cabin sites）の所有権は、牧場の所有者であったタブナー、そして現在の牧場の所有者の下に留まり、敷地の所有権が小屋の所有者へと移転することはなかった。

タブナーと小屋の所有者たちとの間では、当初は書面が交わされることはなかったが、1963年には小屋の所有者たちは “license agreements” と称する（牧場所有者の弁護士が作成した）書面に署名した。もっとも、そこに記された諸条項に基づいて小屋の敷地を利用するライセンスが終了することはなかった。

ところが、1973年に牧場の新しい所有者であるウォード（Ward）社が、小屋の所有者たちに対してライセンス終了の告知を送付した。これに対して、小屋の所有者たちが差し止め（interlocutory and permanent injunctive relief）及び所有権の確認等を求めて州地裁（District Court）へ訴訟を提起した。控訴審判決は、次のように述べて、原審の判断を是認した。

「地方裁判所は、法律問題に関する結論（conclusion of law）において、小屋の所有者たちは、湖畔の土地（lake property）に対して取得時効の法理に基づく権利・権原あるいは利益を有しておらず、彼らの占拠はウォードの前主た

---

(19)　Rase v. Castle Mountain Ranch, Inc., 631 P.2d 680 (Mont. 1981).

ちの許可に基づいていた、と認定した。地方裁判所はさらに、土地の前主たちの行為は、小屋の所有者たちによる土地上の造作（improvements）に対する擬制信託を創り出し、また、この信託は、小屋の所有者たちにとって利益となるような土地上に設定されたエクイティ上のリーエンとして土地所有者の承継人としてのウォードに対して課される、と結論づけた。裁判所は、エクイティ法に基づき、このエクイティ上のリーエンは、小屋所有者の合理的な期間にわたる継続的な使用、又は、ウォードによる構造物の価値相当の補償及び金銭の支払い、によって満足させられ得る、と判断した。

エクイティに基づくこれらの結論を証拠も支持しており、我々は地方裁判所が正しくこのように結論づけたと考える。地方裁判所は、その判決において、ウォードによる金銭の支払の代わりに、小屋所有者たちが、占拠するライセンスが終了しライセンス契約に基づいて造作が撤去されない場合には対価なしにウォードの財産となる1987年12月31日まで、それぞれの小屋の敷地を占拠することを許され、また、出入りする権利を有し続ける、と定めた。地方裁判所は、これに加えて、小屋の構造物と固定物に対する支払をウォードから受けるという選択権を（1980年5月1日より前に行使されるものとして）小屋所有者たちは有すると定めた。」

(4) 従前の使用に基づいて認められる黙示のイーズメント

＊ Granite Properties Limited Partnership v. Manns

従前の使用に基づいて認められる黙示のイーズメントというものがある。

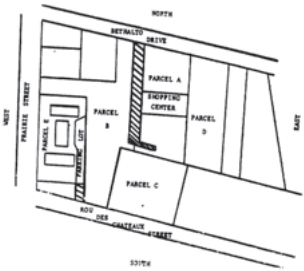
Granite Propertiesでは、図のAとEの土地を所有する原告が、Bの土地を所有する被告に対して、Bの土地上のイーズメント（図の斜線部）の使用を妨げないことを求めて、訴訟を提起した[(20)]。Aにはショッピング・センターがあり、Eには集合住宅が建っている。これらの建物は、B土地が被告の所有に帰する前に建設されており、また、B土地は空き地である。

---

(20) Granite Properties Limited Partnership v. Manns, 512 N.E. 2d 1230 (Ill. 1987).

判決は、次のように述べる（512 N.E. 2d 1236-1237）。

「本案についての主たる争点は、現在被告が所有している土地（B）を譲渡するにあたり、原告が問題の通路（driveways）につき黙示のイーズメント（easements by implication）を留保していたか、ということである。我々の分析は、［…］黙示のイーズメントに関する諸原則を簡潔に検討することから始まる。黙示のイーズメントには二種類ある。必要性に基づくイーズメントと従前の使用に基づく黙示のイーズメントである。従前の使用に基づく黙示のイーズメントは、しばしば「準イーズメント」と位置づけられるのだが、土地の全区画または複数の隣接した区画の所有者が、ある区画について別の区画から便益を明白、継続的かつ恒久的な形（of an apparent, continuous, and permanent nature）で得るようにした後に、この点について触れることなしにこれらの土地の一部を譲渡ないし移転する場合に生じる。反対の趣旨の明示的な合意がない限り、譲渡ないし移転によりその時点で存在していたあらゆる便益と負担が、たとえ不動産譲渡証書に記載されていなくても、財産に随伴する。当裁判所は、様々な場面で、従前の使用に基づく黙示的なイーズメントは以下の三要素の証明によりその存在が認められると述べてきた。第一に、要役地と承役地と主張される区画（the claimed dominant and servient parcels）を同一の者が所有しておりその後譲渡ないし移転により異なる所有に帰したこと。第二に、異なる所有に至らしめる譲渡ないし移転の前において［要役地と承役地の両者の］所有者がその一部を別の部分の便益のために用いており、この使用が明白、継続的かつ恒久的であったこと。第三に、主張されているイーズメントが譲渡されないし留保された区画から便益を得る（enjoyment）ために必要かつ有益であること。以上の議論が示唆するように、黙示のイーズメントは、土地の譲渡に係る両当事者の意思（intention）を推測すること（inference）から生じる。この推測は譲渡をめぐる状況のみから導かれるものであるところ、この推測は何も考えていなかったあるいは意思を言葉にしていなかった両当事者あるいは意思を形成していなかった両当事者へと意思を帰する試みを示している。不完全な考えから生じる両当事者に共通の間隙を埋めるために、裁判所は譲渡に係



る両当事者の意思（intent）を推測するための特定の事実を認定する。従前の使用に基づく黙示的なイーズメントの場合、従前の使用を証明するのは、譲渡人と譲受人が両者に知られた重要または必要な土地の使用であって明らかに継続的かつ恒久的な性質を有するものを継続する意思を有していたであろうという想定に基づいた場合の、両当事者が恐らく（probably）イーズメントを意図していたであろうという証拠である。」

裁判所は、リステイトメントの掲げる「8つの重要な状況」を基礎として、イーズメントを創設ないし維持する意思を推認する。そして、本件については、(1) AとEの両土地が開発された1960年代以来原告ないしその前主によって通路が使用されていたこと、(2) 通路が、石や砂利で覆われていて、恒久的な性質を有すること、(3) 被告がB土地の購入前に通路の使用について知っていたこと、をイーズメントの存在に関する当事者の意思を推認する事情としてあ

げている。こうした事情があるので、必要性の要件を支える事情が十分ではないにも関わらず、イーズメントの存在を認める原審の判断が是認された。

(5) 必要性に基づくイーズメント

＊ Finn v. Williams

本件は、必要性に基づくイーズメント（easements by neccesity）が認められた事例である[21]。1895年に、チャールズ・ウィリアムズが140エーカーの所有地のうち、約40エーカーをトーマス・ベーコンに譲渡した。原告ユージン・フィンとカーティス・フィンはこの土地の現在の所有者である。残りの100エーカーについては、被告ズィルフィア・ジェーン・ウイリアムズが相続し、現在も所有している。原告は、必要性に基づくイーズメントとして、原告の土地の北側の被告の土地を通って幹線道路（highway）に至る通行権（right of way）の宣言を求めた。裁判所は次のような一般論を述べている。

「土地所有者が土地の一区画を譲渡し、その土地には譲渡人（grantor）の残余土地上または第三者の土地上を通らないと国道（highway）に出られない場合、譲渡人の残余土地上に必要性に基づく通路（a way by necessity）が存在する。本件のように、ある時点で土地所有権（title）の一体性があった場合、必要性に基づく通路に対する権利は土地所有権の何度かの移転を通じて休眠状態（dormant）であるが、それぞれの移転において要役地（dominant estate）に付随し、いつでも要役地所有者によって権利を行使されうる。」

そして、必要性に基づくイーズメントとしての通行権が土地を分割した1895年に黙示的に成立しており、これが1937年に原告に移転した、と認定した。

(6) 意思に基づくイーズメント：総論

イーズメントは、通常、当事者の合意により明示的に創り出される。その際、

---

(21)　Finn v. Williams, 33 N.E. 2d 226 (Ill. 1941).

書面によること、そして、イーズメントが地役権者と別の第三者によって保有されてはならない、という二つの形式的要件が存在する。ただし、後者の要件については、回避することを容認している州が多い[(22)]。

また、実体法上の要件として、創出され得るイーズメントの種類についての限界が存在する[(23)]。すなわち、承役地占有者に不作為を義務づける消極的地役権（negative easements）については、伝統的に、日照（light）、通風（air）、水平支持（lateral support）、用水（the flow of artificial stream）に関するものという4種類のみに限定されてきた。種類が限定されてきた理由としては、消極的地役権が外部から観察不可能（ないし困難）であることがあげられる（イギリスには1925年まで登記制度が存在しなかった）。また、イングランドでは「（取得時効による）採光地役権（ancient lights）」の法理のような考え方が存在していたため、消極的地役権の種類を限定しておかないと、あらゆる新規の財産使用が近隣の土地の何らかの（時効取得された）地役権を侵害するという事態になりかねない、という事情もあった。

もっとも、近年、制定法やコモン・ローにより、新しい種類の消極的地役権が認められつつある。環境保存地役権（conservation easements）、歴史保全地役権（historic preservation easements）、そして、太陽光地役権（solar easements）である。

さらに、消極的地役権とは土地利用に対する制約であり、この点では、後述する制限的コヴェナンツ（restrictive covenants）と何ら異なるところはない。このため、2000年の財産法リステイトメントでは、消極的地役権と制限的コヴェナンツの区別を廃止し、両者をともにサーヴィチュードとして取り扱っている。

（22） Singer, § 5.5.1; Singer's casebook, § 5.3.2.2.
（23） Singer, § 5.5.2.

(7) 特定の土地に付随するイーズメントか否か

イーズメントの多くは、近隣の特定の土地の所有者の便益のためのものである。このような特定の土地（要役地）に付随するイーズメントのことをアパーテナント・イーズメント（appurtenant easements）という。要役地の所有権が移転する場合には、イーズメントも付随して移転する。これに対して、特定の要役地が存在しないようなイーズメントのことをイーズメント・イン・グロス（easements in gross）と呼ぶ。配水管や電話線を通す権利がその例である。

＊ Green v. Lupo

Green v. Lupoは、ある夫婦が隣人の夫婦に対して訴訟を提起した、ワシントン州の事案である[(24)]。もともと、関係するすべての土地は原告・グリーン夫妻の土地であったところ、この土地の一部（北の区画）を被告・ルーポウ夫妻が原告から購入した。購入代金がまだ全額支払われていない段階で、土地上に住宅を建設するための資金調達の目的で、被告が原告に対して（いまだに所有権が原告にあるにもかかわらず）不動産譲渡証書（deed）の発給を求めた。これに対して、原告は、被告が所有権を取得した暁には、原告が北の区画の南端30フィートのイーズメントを設定することを約束（promise）として、不動産譲渡証書の発給に同意した。なお、約束されたイーズメントの内容は不動産所有権の譲渡に必要な書式に則った書面上の合意（written agreement）に記載されていた。

ところが、原告は自らの土地を移動式住居の敷地（mobile home occupancy）として開発し、移動式住居の住民の数人がイーズメントをオートバイの練習場として使用した。被告は、北の区画の所有権を取得した際に、約束していたイーズメントを正式に与えることを拒絶した。また、被告は、敷地の境界に丸太を設置し、原告の敷地からの侵入を制限した。これに対して、原告が、イーズメントを与える約束の特定履行の取得とイーズメントの使用への妨害の排除を求めて本件訴訟を提起した。被告は、イーズメントはもっぱら原告のための人的

---

(24)　Green v. Lupo, 647 P.2d 51 (1982).

なものであり、原告の敷地の全てを要役地とするものではない、と主張した。

控訴審であるワシントン州控訴裁判所第二部は、以下のように判断した。

まず、イーズメントを創出した法律的文書（instrument）の解釈にあたって、当事者の意思（intention）を確認しまたそれに効果を与えるのが裁判所の義務である。当事者の意思は、法律的文書の文言（language）の正しい解釈によって決定される。文言が曖昧でない（unambiguous）場合、文言以外の事項は考慮されてはならない。しかし、文言が曖昧な（ambiguous）場合、裁判所は財産や当事者の状況等の諸事情、すなわち、「正式文書以外の証拠（parol evidence）」を考慮しても構わない。

それでは、本件では法律的文書は曖昧か。「我々は、付与されたイーズメントが原告らに対する人的（personal）なものか、それとも、彼らの土地に付随しているのか（appurtenant）について、本件法律的文書が曖昧であると認定する。」こうして、正式文書以外の証拠が採用される。

そこで原審（事実審裁判所）の認定した証拠を見るに、原審の判断とは逆に、本件イーズメントは土地に付随するものと考えられる。ここで決め手となるのは、「隣地の所有者の入場（ingress）、退出（egress）、公益事業設備（utilities）のためのイーズメントの付与は、地役権者所有のこの隣地の便益のためのイーズメントであるという意図の証拠となる」という判例のルールである。

＊ Cox v. Glenbrook Company

本判決は、1938年に当時の当事者間で付与されたイーズメントの内容が争われた事案に関する、1962年のネヴァダ州最高裁判所の判決である[(25)]。この事件では、原告のグレンブルック社がヘンリー・クイール（Henry Quill）に対してイーズメントを付与していたが、そこには次のように書かれていた。

By its terms the grantor conveyed “an easement and right-of-way, with full right of use over the roads of the grantor as now located or as they may be located hereafter *** from the State Highway known as U. S. Route 50 to the following

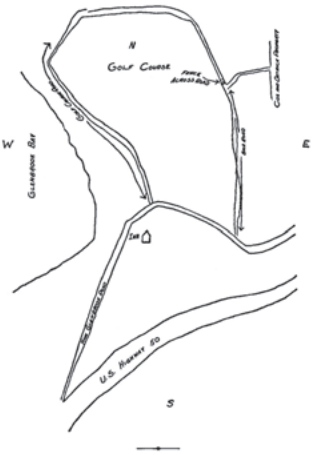
---

(25)　Cox v. Glenbrook Company, 371 P.2d 647 (1962).

described property: ***.”

1960年に元々クイールが所有していた土地を購入したコックスとデトリック（原告ら）は、この土地を40から60区画に分割して分譲しようと考えた。その際に、Quill Easementに基づいてback roadを拡張できるのかどうか等が問題となった。

裁判所は、イーズメントを付与した文書に曖昧さは存在せず、また、Quill Easementは土地に付随する（appurtenant）と判断した。さらに、back roadの拡張については、イーズメント付与時の当事者の意思からして許されないとした。



＊ Henley v. Continental Cablevision of St. Louis County, Inc.

イーズメント・イン・グロスの例として、Henley v. Continental Cablevision of St. Louis County, Inc.を紹介しよう[26]。ミズーリ州のユニバーシティ・パーク分譲地（University Park subdivision）[27]の受託者（trustees）がケーブルテレビ会

（26） Henley v. Continental Cablevision of St. Louis County, Inc., 692 S.W. 2d 825 (1985).

（27） http://universityparksubdivision.com/.

社に対してトレスパスの差止めとワイヤー・ケーブルの撤去、さらに損害賠償を求めた事案である。この分譲地が形成された1922年に、当時の受託者はサウスウエスタン・ベル電話会社及びユニオン電気に対して電話線・電線等に関するイーズメントを譲渡していた。

両当事者とも、このイーズメントがイーズメント・イン・グロス、すなわち、「イーズメントの所有者に、他の土地の所有あるいは占有と独立に、属するものであって、要役地（a dominant tenement）を欠いているようなイーズメントである」ことに合意していた。争点は、このイーズメントが排他的な（exclusive）もので、それゆえ上記の公益事業会社からコンティネンタル・ケーブルヴィジョンへと譲渡され得る（apportionable）か、ということである。この点につき裁判所は、イーズメントが排他的なものであり譲渡され得ると判断した。また、1922年の時点で、受託者はテレビのケーブルを想定していなかったという原告の主張に対しては、次のように述べた。

「原告の受託者の前主の明らかな意思は、分割地の住宅所有者たちに電力及び電話通信の便益を得させることにあった。その後の年月における科学及び技術の進歩は、このように考えられていた便益に予期されていなかった側面を付加した。同軸ケーブルを利用した映像及び音の電気的刺激による通信である。原告の前主の意思は、分割地の住宅に対して利用可能な電力及び通信の手段を獲得し継続することだった、というのが必然的な結論である。この意思を実現するために既に敷設された設備をケーブル・システム導入のための最も経済的に利用しやすく環境への負荷が少ない媒体として用いるのが、明らかに公益に適う。」

4. 相隣関係に関する私人間の「契約」としてのコヴェナンツ

(1) 概要と歴史

近隣の土地の利用をコントロールするための法的手段のひとつとして、コ

ヴェナンツ（covenants）がある[28]。近隣の土地利用への制約が意味を持つためには、近隣の土地利用制限によって利益を受ける土地（the benefited parcel（要役地））及び当該近隣の土地（the burdened parcel（承役地））の所有者がそれぞれ変わっても、この土地利用制限が有効でなくてはならない。要役地及び承役地の所有者が変わってもなお有効な土地利用制限のことをコヴェナンツまたはサーヴィチュード（servitudes）という。コヴェナンツの（当初の）当事者間での紛争は、契約法のルールによって解決される。しかし、一方でも当事者が交代している場合には、コヴェナンツに関するルールあるいはイーズメントに関するルールが適用される。コヴェナンツに関するルールには、歴史的には、リアル・コヴェナンツ（real covenants）に関するルールとエクイタブル・サーヴィチュード（equitable servitudes）に関するルールとがあった。もっとも、両者のルールは融合してきており、ここでも、これらを合わせて説明する。

前述のとおり、消極的地役権（negative easement）の種類は限定されてきた。この限定を回避する目的で、消極的地役権と同じ機能を果たすがあくまで契約であるリアル・コヴェナンツが用いられるようになった。イギリスにおいては、リアル・コヴェナンツは、「（同一財産に対する）直接的不動産権保有関係（privity of estate）[29]」が存在する場合にのみ設定が認められ、また、賃貸借（leases）の賃借人の変更についてのみ、効力を有していた。しかし、アメリカでは、賃貸人の変更、すなわち賃貸借に供されている土地の売買の場合にも、リアル・コヴェナンツの効力を認めた。アメリカではさらに、上記の直接的保有関係（privity）が存在すると言えるか不明であった、住宅地の分割（subdivision）における所有者同士でのコヴェナンツの利用を確保するために、エクイタブル・サーヴィチュードが導入された。もっとも、2000年の財産法リステイトメント（第3次）では、リアル・コヴェナンツとエクイタブル・サーヴィチュードの区別は廃止されている。

---

(28)　この項の記述は以下の文献に負う。Singer, Chapter 6.

(29)　『英米法辞典』667頁。「当事者関係」という訳語の方が適切であるようにも思うが、『英米法辞典』に従う。

(2) 形式的要件と実質的要件

伝統的には、リアル・コヴェナンツには以下の5つの要件が必要であるとされてきた。第一に、コヴェナンツが書面で行われること（writing）。第二に、承役地の購入者が購入時にコヴェナンツについて告知を受けていること（notice）。第三に、コヴェナンツの当初の当事者が利益と負担が土地に付従することを意図していたこと（intended）。第四に、当初の当事者同士及び当初の当事者とその後の所有者とが、それぞれ直接保有関係にあったこと（privity of estate）。前者を水平的直接保有関係（horizontal privity）と、後者を垂直的直接保有関係（vertical privity）という。第五に、コヴェナンツが土地に接触・関連していること（touched and concerned）。リアル・コヴェナンツに伴う法的義務違反の効果は、伝統的には、損害賠償（damages）である。

これに対して、伝統的には、エクイタブル・サーヴィチュードは、上記第一及び第四の要件なしに成立するとされてきた。「エクイティ上の」という名前が表すとおり、その救済方法は（伝統的にエクイティ裁判所によって利用されてきた）インジャンクション（injunction）である。

上記諸要件のうち、直接保有関係及び接触・関連要件は、テクニカルな割に必ずしもなんらかの政策目的を達成するわけではないとして批判されてきた。特に、近年では、後者の要件は合理性（reasonableness）の問題として扱われるようになっているようである。

＊ Davidson Bros., Inc. v. D. Katz & Sons, Inc.

本判決は、ニュー・ジャージー州ニュー・ブランズウィック（New Brunswick, NJ）において、ある土地をスーパーマーケットとして用いることができない旨の制限的コヴェナンツ（restrictive covenant）の有効性が争われた事案に関する、同州最高裁判所（Supreme Court of New Jersey）の判決である[(30)]。制限的コヴェナンツが当初の当事者から承役地を取得した者に対して効力を有するかどうか、という争点に加え、州憲法との関係での争点もあったが、

---

(30) Davidson Bros., Inc. v. D. Katz & Sons, Inc., 579 A. 2d 288 (1990).

後者については省略する。

事実関係は以下の通りである（579 A. 2d 289-290）。原告デイヴィットソン社はニュー・ブランズウィック市の中心部、ジョージ通りとモリス通りの交差点に面した土地・建物（「ジョージ通り物件（the “George Street” property）」）を所有していた。原告は、そこから2マイル離れたエリザベス通りにも土地・建物を所有していた（「エリザベス通り物件」）。両物件では、それぞれ、スーパーマーケットが営まれていたが、原告の主張によれば、ジョージ通り物件は、エリザベス通り物件との競合により収益が上がらず、閉店に追い込まれた。1980年9月に、原告はジョージ通り物件をカッツ社（被告）に売却した。その際、同物件を今後40年間、「スーパーマーケットまたはスーパーマーケット・タイプの食料品店」として使ってはならない、という内容の制限的コヴェナンツが付されていた。

市住宅公社（New Brunswick Housing Authority）及び市（共に本件の被告である）は、ジョージ通り物件の閉店が市中心部の住民にとって不便を強いるという認識を背景に、市中心部への食料品小売店の誘致を進めていたところ、最終的に1986年にスーパーマーケット・チェーンであるC-Townがこの誘致に応じる意向を示した。そこで、市住宅公社がカッツ社からジョージ通り物件を45万ドルで購入し、また、その隣の土地を駐車場用地として賃借した。市住宅公社がジョージ通り物件をスーパーマーケットとして使用する提案を公募したところ、応募したのはC-Townのみであった。このC-Townによる提案では、5年間の賃貸期間の賃料は年間1ドルであり、貸主は土地建物の改良に1万ドルを支出することとされていた。市住宅公社はこの提案を承認した。なお、これらのすべての被告が、不動産譲渡証書（deed）における制限の記載及び原告がこの制限に効力があると考えていることを認識していた。

原告は、ジョージ通り物件に関する制限的コヴェナンツの有効性の確認、ジョージ通り物件の賃貸の差止め、さらに損害賠償を求めて出訴した。第一審の事実審裁判所及び控訴審はいずれも原告の請求を退けた（579 A. 2d 290-291）。

最高裁判所（ガリバルディ（Garibaldi）裁判官が法廷意見を執筆）は、まず、コモン・ローに起源を有するコヴェナンツ及び（イギリスのエクイティ事件を担当する裁判所が生み出した）エクイタブル・サーヴィチュードの歴史を概観し、「どのような説明であろうと、エクイタブル・サーヴィチュードに関する法は接触・関連要件（the “touch and concern” requirement）を縮減ないし省略しようとしてきた」（579 A. 2d 292）と結論づける。

そして、ニュー・ジャージー州法について言えば、従来用いられてきた接触・関連要件ではなく、他の多くの州と同様に、コヴェナンツの「合理性（reasonableness）」こそコヴェナンツの有効性（執行可能である（enforceable）かどうか）を判断するための基準となるべきである、と述べる（579 A. 2d 295）。その際、考慮されるべき要素は以下の通りである。第一に、コヴェナンツが結ばれた際の当事者の意図（intention）、及び、当時の法規範との関係での当事者の考えていた目的の有効性。第二に、当初のコヴェナンツ締結時における、コヴェナンツの対価（considerations）に対する影響。第三に、コヴェナンツが制限を明確に述べているか。第四に、コヴェナンツが書面により、登記されており、承役地の承継人がコヴェナンツを確かに認識していること。第五に、地域、時間及び期間の面でコヴェナンツが合理的であること（賃貸借の期間より長いコヴェナンツはしばしば不合理とされる）。第六に、コヴェナンツが取引制限や独占をもたらすか。第七に、コヴェナンツが公益（public interest）を阻害するか。最後に、当初コヴェナンツが合理的だったとしても環境の変化によりコヴェナンツが不合理なものになっているか。以上のような諸要素について検討させるために、本判決は本件を事実審裁判所に差戻している（579 A. 2d 297）。なお、差戻し後の事実審裁判所の判決も、また、その控訴審判決も、本件コヴェナンツは不合理であって執行できないとの結論に達している。

＊ Whitinsville Plaza v. Kotseas

本判決は、マサチューセッツ州ウィティンズヴィル（Whitinsville, MA）において、コヴェナンツの有効性が争われた事案に関する同州最高裁判所（Supreme

Judicial Court of Massachusetts, Worcester）の判決である[31]。

事実関係は次の通りである（390 N. E. 2d 244-245）。土地所有者＝ショッピング・センターのディベロッパー・コシース（Charles H. Kotseas and Paul Kotseas）は、1968年に「A区画（Parcel A）」と称する土地をウィティンズヴィル・プラザ（Whitinsville Plaza）の完全子会社である「122信託（122 Trust）」のための受託者である4人の個人へ譲渡した。不動産譲渡証書（deed）には、「A区画」とその隣接地（コシースが引き続き保有）の使用についての詳細な合意事項が記されていた。とりわけ、隣接地について、コシースは、プラザがA区画で営む予定のディスカウント・ストア（discount store）と競合するような使用をしないこと、及び、列挙された一定の事業目的でしか使用しないこと、を約束していた。ここで列挙された事業として、「ドラッグ・ストア（drug store）」があり、これは処方薬を売る店として定義されていた。また、不動産譲渡証書においては、この合意事項は土地に付従するコヴェナンツ（covenants running with the land）であると規定されていた。

1975年に、「122信託」は、「A区画」をプラザに売却し、その後、活動を停止した。売却時の不動産譲渡証書において、コシースから「122信託」に対する不動産譲渡証書において設定されていた制限とコヴェナンツにプラザも服することが、明示されていた。その後、コシースは「A区画」の隣接地の一部をCVS[32]に対して「ディスカウント・デパートメント・ストアと薬局（discount department store and pharmacy）」として用いるために賃貸（lease）した。プラザは、この賃貸は1968年の不動産譲渡証書における制限に服し、CVSによる利用はこの制限に違反していると主張している。

判決は、リアル・コヴェナンツの有効性、すなわち、1968年の不動産譲渡証書に含まれているコヴェナンツが土地に付従する（run with the land）かどうかを問題とする。本件コヴェナンツは、書面性の要件、意図要件及び直接保

（31）　Whitinsville Plaza, Inc. v. Kotseas, 390 N. E. 2d 243（Mass. 1979）.
（32）　http://www.cvs.com/

有関係要件をみたしている。告知要件についても、CVSは制限について知っていたし、仮にそうでないとしても、制限は登記されていたのであるから、知るべきであった（以上につき、390 N. E. 2d 246）。なお、マサチューセッツ州の判例では、従来、不競争を内容とするコヴェナンツ（a covenant not to compete）は接触・関連要件をみたさないと考えられてきた。しかし、本判決は、判例変更して、このようなコヴェナンツも接触・関連要件をみたすと判断している（390 N. E. 2d 246-250）。

以上のような本件コヴェナンツの有効性にもかかわらず、判決は、コシースとCVSによる不合理性（unreasonableness）の抗弁を検討する。そして、一般論として、「競争を制限するコヴェナンツは、時間的・空間的に限定されており公益に合致する場合に執行される（a covenant restraining competition will be enforced if it is reasonably limited in time and space and consonant with the public interest）」（390 N. E. 2d 252）と述べた上で、この点に関する判断を事実審裁判所に委ねている。

(3) 黙示互酬的消極的サーヴィチュード（Implied Reciprocal Negative Servitudes）

住宅地の分割や集合住宅において所有者たちの間での合意事項に法的効力を持たせるために編み出された法理が、黙示互酬的消極的サーヴィチュードである[33]。この法理は、第一に、直接保有関係（privity）の要件をみたさない者同士、具体的には、ディベロッパーから分譲地を先に購入した者が後に購入した者に対して不動産譲渡証書に記載された土地利用制限を守らせることを可能にする。第二に、ディベロッパーが設定した一般的計画（general plan）に基づく周辺区画に対する制限についても、土地購入者は告知（notice）を受けているとみなされる。

＊ Evans v. Pollock

本判決は、黙示互酬的消極的サーヴィチュード法理の適用範囲について判断

---

(33)　この項の説明は以下の文献に負う。Singer, § 6.4.

した、テキサス州最高裁判所の判決である[34]。

1947年9月に、ホーンビー家とマコーミック家はトラビス湖畔の共有土地を分割した[35]。この分割地（subdivision）は「ベビーズ・ランチ一号分割地（Beby's Ranch Subdivision No. 1）」と名付けられた。この分割においては、土地は7つの区画に分けられ、このうち湖に面した3区画はさらに31の敷地へと分割された。両家は、翌月、この分割地を両家の間で分割し、さらに、その後数年間にわたり、それぞれ31の敷地の大部分を第三者へ売却していった。土地の売却に際しては、以下の内容の制限的コヴェナンツが付されていた。第一に、土地の事業・商業目的での使用は禁止される。第二に、一敷地あたり一軒の住宅しか建てられない。第三に、コヴェナンツの改訂は、所有地が湖に接している距離に応じた投票権に基づいて四分の三の多数決でなしうる。

ホーンズビー家は、分割地のうち、湖畔の敷地の5区画と湖に接していない丘の上の土地を保有していた。その後、ホーズビー家の人々が亡くなり、受遺者たち（devisees）はそのうち、湖畔の敷地の2区画と湖に接していない丘の上の土地をポロック（Thomas R. Pollock）という人物（本件訴訟の被告）に譲渡しようとした。ポロックは、これらの土地をマリーナ、クラブ、及び集合住宅として開発しようと考えていた。そこで、制限的コヴェナンツが付された湖畔の土地を所有していたエヴァンズ（Charles Evans）らが、黙示互酬的消極的サーヴィチュード法理に基づいて、ホーンズビー家が保有していた土地にも制限的コヴェナンツの内容が適用されることの確認、及び受遺者たちが土地をこの制限なしに譲渡することの差止めを求めて出訴した。

最高裁判所（レイ（Ray）裁判官が法廷意見を執筆）は、次のように述べて、本件を原審に差し戻している（796 S.W. 2d 470-471）。「制限的コヴェナンツにおける土地所有者の四分の三の同意で制限を排除または改訂できるという規

---

(34)　Evans v. Pollock, 796 S.W. 2d 465 (Tex. 1990).

(35)　トラビス湖（Lake Travis）は、コロラド川に設置されたマンスフィールド・ダムによって形成されたダム湖である。観光案内として次に掲げるサイトを参照。http://laketravis.com/

定は、制限的コヴェナンツによって開発の一般的な計画（a general scheme or plan of development）が存在していることの強力な証拠となる。本件における投票権は、明らかに湖畔の敷地にのみ付されている。［本件第一審の］事実審裁判所が、本件制限は湖畔の敷地にのみ適用されると結論づけたことには理由がある。［本件での］法的な問題は、本件開発の全区画が、黙示互酬的消極的サーヴィチュード法理が［ホーズビー家が］保有していた土地にも適用されることにより、制限に服すると考えられるべきか、ということである。我々は、本件計画が一部の土地のみについて制限を課しているかどうかというように問題設定するか、それとも、本件計画が同様の状況にある［つまり湖畔の］区画のみに適用されるかどうかというように問題設定するかは、無関係であると考える。我々は、黙示互酬的消極的サーヴィチュード法理を適用するためには、一般的な計画は一定の同様の状況にある諸区画に制限を課すようなものであれば足りる、と判示する。」

（4）コヴェナンツの解釈

＊ Blevins v. Barry-Lawrence County Association for Retarded Citizens

本判決は、ミズーリ州キャスヴィルのある分割地において、土地を知恵遅れの人たち（retarded individuals）のためのグループ・ホームとして用いることに対する、制限的コヴェナンツに基づく差止めが請求された事案に関する、ミズーリ州最高裁判所の判決である[(36)]。

本件で問題となった制限的コヴェナンツにおいては、不動産は「住宅目的のみ（for residential purposes only）」に用いることができることとされていた。判決（ウェリバー（Welliver）裁判官が法廷意見を執筆）はまず、コヴェナンツの解釈指針について述べる。明白な文言で示された当事者の意思が第一であるが、曖昧さ（ambiguity）が存在する場合には「土地の自由使用の原則か

（36） Blevins v. Barry-Lawrence County Association for Retarded Citizens, 707 S.W. 2d 407（Mo. 1986）.

らして、制限的コヴェナンツは厳格に解釈されなくてはならない（restrictive covenants will be read narrowly in favor of the free use of property）」（707 S.W. 2d 408）。本件では、血縁関係にない8人と寮管理人（house parents）2人のためのグループ・ホームが、住宅目的以外を禁ずる制限に反するかどうかが問題である。判決は、このようなグループ・ホームとしての使用は、明らかに、商業目的ではなく住宅目的であると述べる。コヴェナンツの他の文言との関係についても近隣住民（原告）の主張は認められず、結局、グループ・ホームとしての使用が制限的コヴェナンツに反しない、という結論に至った。

(5) コヴェナンツの修正と終了

＊ El Di, Inc. v. Town of Bethany Beach

本判決は、デラウェア州の海辺の町が制限的コヴェナンツに基づいてレストランを運営する会社によるアルコール飲料の販売の差止めを求めた事案に関する、デラウェア州最高裁判所の判決である[(37)]。

被告（エル・ダイ社）は、ベタニー・ビーチ町（Town of Bethany Beach）にある「ホリデー・ハウス（The Holiday House）」というレストランを1969年に購入し、それ以来運営してきたが、1981年12月、デラウェア州アルコール飲料統制委員会に対してアルコール飲料を「ホリデー・ハウス」で売るための免許（license）を求め、1982年4月15日に免許を取得し、その後アルコール飲料の販売を開始した。ところが、原告（ベタニー・ビーチ町）が免許に基づくアルコール飲料の販売の差止めを求めて訴訟を提起した（477 A. 2d 1067）。

第一審のエクイティ事件を担当する裁判所（Court of Chancery）は差止め請求を認めたが、控訴審である州最高裁判所（ヘルマン（Hermann）首席裁判官が法廷意見を執筆）は原審の判決を破棄して差止め請求を認めなかった。

判決は、次のように言う。「制限を課すことの基礎となっている便益をもはや享受できなくさせてしまうような近隣地域（neighborhood）について想

(37)　El Di, Inc. v. Town of Bethany Beach, 477 A. 2d 1066 (Del. 1984).

定されていた性格の根本的な変化が生じた場合には、裁判所は制限的コヴェナンツを執行することができない。あらゆる事実および状況を審査したところ、1901年以来の、現在C-1地域とされている旧市街地部分（area of the old-Town section）の性格の変化は極めて大きいので、不動産譲渡証書に記載された制限を変更することが正当化される、と我々は確信する。当該地域の制限の適用について判断するにあたっては、［C-1地域以外の］制限を受けている地域全体の性格の変化について判定する必要はない。」（477 A. 2d 1069）。裁判所は、町の観光地化、商業地としてのゾーニングの設定、アルコール飲料のレストランへの「持ち込み（brown-bagging）」という慣行の存在等を認定して、本件制限的コヴェナンツを執行することが今や「不合理であり衡平に反する（unreasonable and inequitable）」と結論づけるのである（477 A. 2d 1069-1071）。

(6) コヴェナンツと住宅地をめぐる諸問題

＊ Appel v. Presley Companies

本判決は、分割地（subdivision）におけるコヴェナンツの改訂をめぐる紛争に関する、1991年のニュー・メキシコ州最高裁判所の判決である[38]。

原告アペル家（Daniel and Patricia Appel）はニュー・メキシコ州アルバカーキ市のヴィスタデルサンディア（Vista Del Sandia）分割地（以下、「本件分割地」）の住宅所有者（homeowner）であった。被告プレスリー社は本件分割地の［売却されていない部分の］所有者であり、同じく被告ウルフ社がディベロッパーかつ一部の土地の所有者である。

プレスリー社は、1979年1月に、ベルナリオ郡役場に本件分割地の図面（replat）を登記した。また、1982年10月には、同図面上のすべての区画について、専ら単一家族用住居のみが建設できるといった内容の制限的コヴェナンツを登記した。ところが、アペル家が本件分割地の一区画を購入した後の

---

(38) Appel v. Presley Companies, 806 P. 2d 1054 (N. M. 1991).

1984年4月、プレスリー社の従業員ないし役員3名から構成される本件分割地の建築規制委員会（Architectural Control Committee）が、本件分割地の一部区画を制限的コヴェナンツの対象から除外する旨の、制限的コヴェナンツの改訂を行った。これにより、これら一部区画については、集合住宅の建設が可能になる。その後、これら一部区画の一部は、ウルフ社へと売却された。

原告は、ウルフ社による元々の制限的コヴェナンツの内容に反する建物の建設の差止め等を求めて訴訟を提起した。原審は、被告らによる「正式事実審理を経ないでなされる判決（summary judgment）[(39)]」の申立を認めたが、本判決は、次のように判断した。すなわち、建築規制委員会による制限的コヴェナンツの改訂を根拠づける（コヴェナンツの）規定があるだけでは足りず、この規定は合理性の要件（a requirement of reasonableness）に服する（806 P. 2d 1056）。そして、この合理性の要件が満たされているかどうかを判断するためには正式事実審理が必要であるから、原判決を破棄して本件を原審に差戻す。

＊ Shelley v. Kraemer

本判決は、有色人種による土地の占有・所有を禁ずる内容の制限的コヴェナンツを州裁判所が執行すること（enforcement）が「州の行為（action of the State）[(40)]」に該当し、合衆国憲法第14修正の平等保護条項に反すると判示した、1948年の合衆国最高裁判所の判決である[(41)]。

本判決は、制限的コヴェナンツの州裁判所における執行が問題となった二つの事件を扱っている。

第一は、ミズーリ州セントルイス市における、次のような事件である。1911年2月16日、セントルイス市ラバディ通り（Labadie Avenue）沿いの区画を所有する39人のうち30人が、今後50年間にわたりこれらの区画を白人（Caucasian race）以外、すなわち黒人及び黄色人（the Negro or Mongolian Race）に占有・所有させることを禁ずる内容の合意（agreement）に署名した。当時、この地

(39)　『英米法辞典』826頁参照。
(40)　芦部信喜『憲法学II：人権総論』322-324頁（有斐閣、1994年）。
(41)　Shelley v. Kraemer, 334 U. S. 1 (1948).

域には57区画が存在し、そのうち上記30人が47区画を所有していた。また、［残りの10区画のうち］5区画は黒人が所有し、4区画については実際に黒人が居住していた。1945年8月11日、黒人であるシェリー（Shelley）がフィッツジェラルド（Fitzgerald）から正当な対価を払って上記47区画の一つである本件土地を購入した(42)。シェリーは、上記合意について知らなかった。同年10月9日、上記47区画の他の土地の所有者であるクレーマー（Kraemer）が、シェリーの占有及び所有権の剥奪を求めて、裁判所（the Circuit Court of the city of St. Louis）に出訴した。同裁判所は全員の署名がないという理由で制限的コヴェナンツは無効であると判断したが、控訴審（the Supreme Court of Missouri）は、制限的コヴェナンツの有効性を認めた上で、その執行に憲法違反はないと判断した。

第二の事件は、1934年6月、ミシガン州デトロイト市でファーガソン（Ferguson）という人物が、自己の所有する土地につき、1960年1月1日まで白人以外の占有・所有を禁ずる旨の契約に署名した（executed a contract）。この合意は、同土地が面している通りの両側の土地の8割以上が同内容の契約に署名しないと、効力を発生しないことになっていた。その後、1944年11月30日に、事実審裁判所の認定によれば黒人であるマギー（McGhee）が同土地を購入し、占有を開始した(43)。1945年1月30日、上記制限的合意（restrictive agreement）に服している土地の所有者であるサイプス（Sipes）が、マギーに対して訴訟を提起した。

（42） http://www.nps.gov/nr/travel/civilrights/mo1.htm

（43） http://www.detroit1701.org/McGheeHome.html
http://www.kathleenmcgheeanderson.com/press/horizon-movin-on-up/
前者には家の写真、後者にはマギー一家の写真が掲載されている。

（Google・ストリートビューより。左側がシェリーの家）

（Google・ストリートビューより。中央がマギーの家）

なお、大恐慌から第二次世界大戦に至る時期に新規の住宅建設が進んでいなかったにもかかわらず、都市への人口流入が生じたため、当時、都市では住宅供給が極度に不足していた[(44)]。本件の背景には、稀少な住宅をめぐる人種間の対立があった。

最高裁判所（ヴィンソン（Vinson）首席裁判官が法廷意見を執筆）は、次のように問題を定式化する。「本件は、一般に制限的コヴェナンツと言われる

(44)　この段落の記述に限り、以下の文献による。Michael J. Klarman, From Jim Crow to Civil Rights: The Supreme Court and the Struggle for Racial Equality, Oxford University Press, 2004, at 213.

私人間の合意であって一定の人種または肌の色の者が不動産の所有または占有をすることを排除することを目的とするものを裁判所で執行することの有効性に関わる問題を提示している」(334 U. S. 4)。そしてまず問題となるのが、「第14修正の平等保護条項は、人種や肌の色に基づく制限的コヴェナンツを州裁判所が司法的に執行することを禁じているかどうか（whether the equal protection clause of the Fourteenth Amendment inhibits judicial enforcement by state courts of restrictive covenants based on race or color)」(334 U. S. 8)、ということである。

判決によれば、上記［平等保護条項の］問題についての最高裁の先例は存在しない。もちろん、人種ごとに分離した住居地域を形成しようとするゾーニング条例が第14修正に反するとした判例は存在する[(45)]。「しかし、本件には、前述の諸事件と異なり、州議会または市議会の行為（action by state legislatures or city councils）が含まれていない。本件で差別の態様や制限が行われる区域は、まずは、私人間で合意された条件によって決定されている。州の参画（participation of the State）は、このように定義された制限を執行することに存する。本件で我々が直面している重要な問題は、この区別により第14修正の禁止規定の働きが本件に及ばないかどうかである。」(334 U. S. 12-13)

「当裁判所の人権に関する判決（the Civil Right Cases, 109 U. S. 3 (1883)）以来、我々の憲法において、第14修正第1節によって禁止されている行為（action）は州によるものと言える行為に限られる（only such action as may fairly be said to be that of the States）という原則は、確立している。同修正［第14修正］は、たとえどんなに差別的または悪性があろうとも、単なる私人の行為（private conduct）からの保護を図るものではない。」

「それゆえ、我々としては、制限的合意だけでは（the restrictive agreements standing alone）第14修正によって上告人らに求められた権利に対する違反とみなすことはできない、と結論づける。これらの合意の目的がその条件に自発

(45)　Buchanan v. Warley, 245 U. S. 60 (1917).

的に従うことによって実現している限りにおいて、州の行為は存在せず第14修正の規定への違反もないということは明らかであろう。」

「しかし、本件では、それだけではない（But here there was more.）。本件においては、合意の目的が、合意の制限的条件の州裁判所による司法的執行を通じてのみ（only by judicial enforcement by state courts of the restrictive terms of the agreements）、確保される。」（334 U. S. 13-14）

「州裁判所の行為及び司法官吏の職務上の行為が第14修正に言う意味での州の行為とみなされるということは、当裁判所の判決によってかねてより確立している。」

それでは、本件についてはどうか。すなわち、「州裁判所による本件制限的合意の執行はこれらの州［ミズーリ州及びミシガン州］の行為とみなされるか。そして、そうであるならば、当該行為は、第14修正が保障しようとする上告人らの平等保護を否定するものであるか。」（334 U. S. 18）

「我々は、本件において言葉の完全な意味における州の行為があったことにつき、疑いを持たない。争いのない事実によれば、上告人らは家を建てる目的で土地を買おうとした者である。一連の州権により支えられた州裁判所による積極的な介入（active intervention）がなかったら、上告人らが問題の土地を制約なしに占有できたであろうことは、明らかである。」（334 U. S. 19）

「我々は、本件における制限的合意に司法的執行を与えることにより、州は上告人らに法の平等な保護を与えず、それゆえ、州裁判所の行為は持ちこたえられない、と判示する。」

三　ゾーニングの形成と発展

5. 古典的判例

(1) ゾーニング以前

＊土地利用に対するコントロールの根拠としての「規制権限」

土地利用に対するコントロールの起源は、州の「規制権限（police power）[46]」にある。キャリーズらのケースブックではこの点につき次のように説明している。

「アメリカ合衆国において包括的な土地利用に対するコントロールが始まったのは1900年代初頭であったが、その起源はさらに何世紀か遡る。さらに、この起源は土地利用に対する規制権限の行使に遡るのであって、時々言われるようにコモン・ロー上のニューサンスに遡るのではない。［中略］土地利用に対するコントロールの確固たる基礎は、ニューサンスに関するコモン・ローではなく、規制権限にある。」

もっとも、既に見たように、propertyに関する私法上のルールによって、土地利用の問題はある程度は解決される。あるいは、私法上のルールによっては十分に解決されないからこそ、規制権限に基づくルールが必要になると言えるかもしれない。これらの点を確認するために、既にゾーニング条例が存在する時代のものではあるが、次の事例を見よう。

Bove v. Conner-Hanna Coke Corporationは、ニュー・ヨーク州バッファロー市において、コークス炉（coke oven）の近隣に住む者がプライベート・ニュー

---

(46)『英米法辞典』646-647頁。なお、ゾーニングに関する以下の叙述においては、日本語の文献として、主として、米沢広一「土地使用権の規制：財産権とポリス・パワー」法学論叢 107巻4号、108巻1号、3号（1980年）；小高剛「アメリカにおける土地利用規制：ゾーニング法理の動向」遠藤博也ほか編『公法と経済法の諸問題：今村成和教授退官記念・下』105頁（有斐閣、1982年）；寺尾（柿嶋）美子「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の保障」法学協会雑誌100巻2号、10号、101巻1号、2号、3号（1983-1984年）；福川裕一『ゾーニングとマスタープラン』（学芸出版社、1997年）を参照した。

サンスを根拠としてコークス炉の操業停止と損害賠償を求めたという事案である[47]。

裁判所は、「ある人が彼の財産を特定のやり方で使うことがニューサンスになるか否かは、一般に事実問題であって、当該使用が周囲の全状況のもとで合理的（reasonable）と言えるかどうかに依存する」との一般論を述べた。そして、近隣の工業地化、市のゾーニング条例での当該地域の産業地域への指定等を根拠として、コークス炉の操業は合理的であり、ニューサンスとはならないと判断した。

Hadacheck v. Sebastianは、土地利用に関する規制権限の行使が憲法のテイキング条項やデュープロセス条項との関係で許容されるという、1915年の連邦最高裁判所判決である[48]。ロサンゼルス市の一定の地域での煉瓦工場（brickyard）の操業を禁止する旨の条例に違反した廉で訴追された者が、上記の憲法上の権利を主張した。

マッキーナ裁判官の法廷意見は、規制権限とは「政府にもっとも本質的な権限の一つであり、もっとも制約されてはならないものである」という認識を背景に、市による規制を支持した。

＊ゾーニングは必要か？

制限的コヴェナンツやニューサンスが存在するのであるから、土地利用に対する（大陸法的にいえば）「公法的」規制であるゾーニングは不要であるという有力な学説もある[49]。

(2) ゾーニングの誕生

現在は州や連邦レベルでの規制が中心であるが、当初の土地利用規制は地方

---

(47) Bove v. Conner-Hanna Coke Corporation, 258 N.Y.S. 229 (1932).

(48) Hadacheck v. Sebastian, 239 U.S. 394 (1915).

(49) *See e. g.,* Robert C. Ellickson, Alternatives to Zoning: Covenants, Nuisance Rules, and Fines as Land Use Control, 40 U. Chi. L. Rev. 681 (1973).

自治体レベル（local level）で行われていた[50]。ここでは、地方自治体のゾーニング条例がどのようなものであったか、また、その合憲性についてどのような議論が行われたのか、古典的判例を通じて紹介したい。

＊ Village of Euclid, Ohio v. Ambler Realty Co.

1916年のニュー・ヨーク市を皮切りに、多くの自治体が包括的なゾーニング条例を導入した。その合憲性について州裁判所の判断は分かれており、規制権限（police power）に基づくゾーニングの正統性に疑問を感じる自治体の中には、公用収用権（the power of eminent domain）を根拠にゾーニングを行い、補償を行うところもあった。連邦最高裁判所が規制権限に基づくゾーニングについて合憲であると判断したのが、1926年のユークリッド（Euclid）判決である[51]。

Euclidは、オハイオ州ユークリッド村が1922年に採択した条例（ordinance）の合憲性（第14修正のデュー・プロセスと平等保護条項）が争われた事案である。この時期は「私有財産権の保障規定としてのDue Process Clauseの最盛期（1910-1933年）」[52]であり、そのような時期に土地利用規制を内容とする条例の合憲性が確認されたことに重大な意味がある。ただし、後述するように、土地利用規制自体が一戸建住宅地域をアパート等（そしてそこに住む中低所得層）から守ろうという動機に基づいていたという指摘もある。この指摘が正しいならば、土地利用規制はむしろ私有財産権（の経済的価値）を守るためのものであり、私有財産権を守ることに躍起になっていた当時の最高裁判所の判例の傾向とは軌を一にすると言える。

ユークリッド村は1922年の条例において、その全域について、6つの用途地域（use districts）、3つの高度地域（height districts）、4つの敷地区域（area districts）を設定した。原告であるアンブラー不動産会社の所有する土地は、

（50） Callies et al, Chapter 2. A.

（51） Village of Euclid, Ohio v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365 (1926).

（52） 田中英夫『デュー・プロセス〔英米法研究2〕』（東京大学出版会、1987年）170頁。

その一部がU-2、別の一部がU-3、残りがU-6の地域となった。被上告人（原告）の表現を用いて裁判所がまとめるところによれば、問題は次のとおりである。「条例は、それが規制権限（police power）の名を借りた不合理で没収的な規制の試みにより、被上告人の財産権に対する憲法上の保護に違反するという点で、無効なのか？」

この問題について、サザーランド裁判官による法廷意見は次のように述べる。

「建物の地域を設定する法律（building zone laws）は近代の産物である。この国ではそれは約25年前に始まった。近年に至るまで、都市生活は比較的単純であった。しかし、人口の激増と集中により問題が発生し、また、恒常的に発生しつつある。そして、この問題は、都市共同体における私有地（private lands）の使用及び占拠に関して付加的な制限を要求しており、また、要求し続けるであろう。規制（regulations）は、現存の諸条件に対して適用される限りでその賢明さ、必要性及び有効性は明白（apparent）であり、今やおしなべて支持される（sustained）ところであるが、一世紀前であれば、あるいは半世紀前においてすら、恣意的（arbitrary）かつ過酷である（oppressive）として斥けられていただろう。今日の複雑な諸条件の下ではこのような規制は支持されるが、その理由は交通規制を正当化する理由と類似する。交通規制は、自動車と高速度輸送路面電車の誕生以前においては、全く恣意的で不合理なものとして非難されたはずである。そして、これ［引用者注：時代によって同じ規制が違憲であったり合憲であったりすること］は、首尾一貫している。というのは、憲法上の保障の意味は決して変わらないが、その適用の範囲は、恒常的にそれが［引用者注：憲法上の保障が］働く領域に入ってくる新しくまた異なる諸条件に適合するために拡張しあるいは縮小しなくてはならない。変化する世界においては、そうするほかない。しかし、弾力性の度合いがこのように憲法上の諸原則の意味ではなく適用に添えられている（imparted）にもかかわらず、新しい諸条件に適正な考慮を払ったとしても明らかに憲法に適合しないような法律や条例は、無効とされねばならない［引用者注：下線部は原文ではイタリッ

ク］。」

「今審査の対象としている条例及び同様のあらゆる法や規制は、その正当化を公共の福祉（the public welfare）のための規制権限（police power）のある側面に求めねばならない。この領域において正統な権限の引き受けとそうではない権限の引き受けとを分かつ線を正確に引くことは不可能である。それは状況と諸条件によって異なる。大都市に適用されれば明らかに有効な規制的ゾーニング条例は、田舎の共同体に適用されると明らかに無効かもしれない。疑いを解決するには、多くのニューサンスに関するコモン・ローの基礎にある「自己の財産は他人の財産を害することがないように使用せよ」という格言が、通常かなり役に立つ手がかりとなるだろう。そしてニューサンス法も同様に、それが権限をコントロールするわけではないが、その類推が権限の範囲を確定する過程において役に立つ助力となるという理由で、参照されてよい。こうして、特定の種類あるいは特定の用途のための建物の建設を禁ずる権限が存在するかという問題は、特定の事柄がニューサンスになるかどうかという問題と同様に、建物や事柄を独立に（apart）考察することによってではなく、状況や地域性（locality）との関係で考察することによって決定されるべきである。農家の庭ではなくて客間に豚がいるというように、正しい事柄が間違った場所で行われることがニューサンスである。ゾーニングに関する立法による分類の有効性にいくらか疑問の余地がある（fairly debatable）場合には、立法者による判断が通用することを許されなくてはならない。」

「合理的な限界内で建物の高さ、素材の性質や建築の方法、火災ないし崩壊の危険・過密の害悪を最小化するために空けておくべき隣接敷地を定め、また、居住地区からニューサンスを生み出しがちな有害な商業、産業や構造物を排除する法や規制の有効性については深刻な意見の相違は存在しない。」

「ところが、ここでは一般にあらゆる産業施設（industrial establishments）が排除されており、それゆえ有害ないし危険な産業が排除されるのみならず、有害でも危険でもない産業までもが同様の運命に遭うということが起こりうる。しかし、これは、それ自体無害（innocuous）であると判明するかもしれない

個別の場合を含むように一般的に書かれているにもかかわらず当裁判所が合憲と判断してきた、多くの行為を禁止する（practice-forbidding）法に関しても起こることである。効果的な執行を確保するために合理的な余地（reasonable margin）を含んでいることによって、さもなければ有効な法が無効となってしまうことはない。このような法はまた、いくつかの分野においては悪が善へと感知できないほどの度合いで変わっていくので立法との関係で悪と善とがうまく区別できず分けられない、という事実からも正当化され得るだろう。こうした考慮に照らすと、いくつかの害悪のない産業が規定された対象に入ってしまうかもしれないが、言われている目的が条例の一般的原則を正当化するのに十分でないとは言えない。この側面で、条例が「理性の限界を超えて単なる恣意的な命令（arbitrary fiat）の性格を帯びている」と言うことはできない。さらに、特にこの条例の制限的な規定は、今から論じる、居住地区からの全ての事業及び商業構築物をより広範に排除することに適用される諸原則に基づいて支持され得るかもしれない。」

「もしそれ［引用者注：ユークリッド村政府による、産業発展が一定の区域内で行われるべきとの決定］が産業施設を居住地区から分離された地域へと規制するという規制権限（police power）の適切な行使であるならば、その権限を否定する十分な理由を見つけることは容易ではない。というのは、当該行使の効果は産業の流れ（industrial flow）をそれが従うはずだったコースから別のこうした害悪（injury）を軽減するコースへと変えることにあるからである。しかし、このように言うことは、一般公衆の利益（general public interest）の利益が地方自治体（municipality）の利益を圧倒的に上回り、地方自治体が邪魔をしてはならないという場合があり得ることを排除するものではない。」

「我々は、これまで審査したところの種類の制限を支持するのに、困難を見出していない。深刻な問題が生じるのは、居住区域からアパートメント・ハウス（apartment houses）、商店兼用住宅（business houses）、小売商店、及びその他の同様の施設を排除している条例の規定についてである。この問題は、より最近のゾーリング立法のまさに核心（crux）、すなわち、ホテルやアパート

メント・ハウスを含むあらゆる種類の事業や商業を排除する居住区域の創設と維持、の有効性に影響する。」

この点について最高裁の判断はなく、諸州の裁判所の判決は多数あるが、判断が分かれている。また、法廷意見は、諸委員会や専門家の見解を要約している。(53)

「このように要約されたこれらの理由が、我々が探究に際して重要だと示した制限の全ての側面において理性あるいは正しい政策を証明しない限り、少なくとも、条例が違憲であると宣言されるために言われなければならない、当該規定が恣意的かつ不合理であって、公衆の健康、安全、道徳あるいは一般的福祉と実質的な関係を持たない、ということを我々が言うことを排除するのに十分に、これらの理由は適切である。」

「確かに、条例に長くまた詳細に書かれた諸規定が具体的に、被上告人のそれを含む、特定の前提条件に対して適用されることになる場合に、あるいは、特定の訴えとの関係で考察された場合に、その一部あるいは大部分が明らかに恣意的かつ不合理である、ということがあるかもしれない。しかし、本件のように、特定の権利の現在の侵害あるいは否定、ないし、実際の執行の過程における特定の害悪に基づいてではなく、条例の単なる存在及びその執行される脅威が価値に重大かつ不利益な影響を与え、また、市場の機会を減少させるという広い根拠（broad ground）によって差止めというエクイティ上の救済手段（the equitable remedy of injunction）が請求されている場合には、裁判所はその諸条項を一文ごとに精査し、細かい調査の過程を通じてマイナーな性質の規定や執行に関わる規定、あるいは訴えられた害悪には寄与しない規定で、別個に攻撃されたら合憲性の基準を満たさないかもしれないようなものがあちらこちらにあるかどうかを確かめることはしない。こうした特定の訴えがなされていないような規定に関しては、土地所有者は合憲性を争う資格を与えるような害悪

(53)　詳細については、寺尾（柿嶋）美子・英米判例百選〔第3版〕（1996年）78頁を参照。

を被っているとかその脅威にさらされているとは言えない。」

「本件で求められている救済は［引用者注：1886年の鉄道委員会事件最高裁判決と］同じ性質のもの、すなわち、条例による全ての制限、制約あるいは条件の差止めである。そして、訴えの最重要点は、被上告人の土地のうちの一部が条例による一般的かつ広汎な制約のために、一定の使用目的のために売ることができない、ということである。条例の無数の規定のうちの一つ又はそれ以上によって課されている制約の、土地の価値あるいは売買可能性（marketability）に対する効果は、訴状（bill）によっても証拠によっても明らかにされておらず、上記規定がこれらの事柄に与える何らかの評価可能な効果を与えるという結論の拠るべき基礎は、単なる推測を除くと、我々には与えられていない。それゆえ、こうした状況下では、条例はその一般的な範囲及び主たる特徴において、ここで問題とされる諸規定の限りで、権限（authority）の有効な行使であると決定すれば十分であり、また我々はそのようにする。それ以外の規定は、それらに直接かかわる事例が現れる際に扱われる。」

＊ Nectow v. City of Cambridge

Euclidは、手放しでゾーニング条例の有効性を認めたわけではなかった。実際、すぐに、具体的な規定との関係でゾーニング条例が違憲と判断される事例が現れた。Nectowでは、マサチューセッツ州ケンブリッジ市のゾーニング条例が問題となった[(54)]。ケンブリッジ市では市域が居住地域、事業地域、無制限地域の三つに分けられており、さらにそれぞれが細分されていた。上訴人（plaintiff in error）は、彼に適用される限りで（as specifically applied to plaintiff in error）条例が彼から法の適正な手続（due process of law）によらずに財産を奪っており第14修正に反すると主張していた。なお、原告＝上訴人は、居住区域内の部分を含む一区画の土地につき条例の規定にかかわらず合法的に建物を建てることができるという許可の申請を市及びその建物検査官が是認することの作為的差止命令（mandatory injunction）を求めていた。

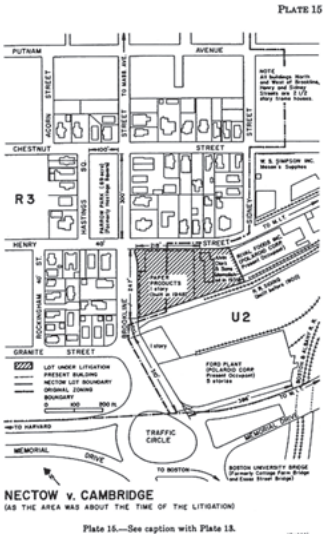
（54）　Nectow v. City of Cambridge, 277 U. S. 183（1928）.

原告はゾーニング条例の施行時に、140,000平方フィートの土地を所有しており、現在に至るまでこの土地を所有している。本件で問題となっているのは、このうち、29,000平方フィートである[(55)]。当該部分は現在空き地であるが、本件条例の可決前には原告が土地全体の大半を63,000ドルで売る契約が未決済（outstanding）の状態であった。ところが、ゾーニングによる制限のため、買い手が契約に従うことを拒否した。というのは、本件土地のうち当該部分では、条例によりあらゆる事業及び産業が排除されているからである。もっとも、当該部分の周辺は産業や鉄道の用途に使われており、「条例による限られた用途のために当該部分は比較的にほとんど価値がない」と認定されている。このような事情の下で最高裁判所（サザーランド裁判官による法廷意見）は次のように判断する。

「我々は、原審で表現された意見、すなわち、公務員（public officers）の決定を彼らの行為（action）が『理由において基礎を有さず、単なる恣意的あるいは不合理な権力の行使であって、公衆の健康、安全、道徳あるいは真の意味での公共の福祉と実質的な関係を持たない』ことが明らかである場合を除いては、裁判所は排除してはならないという見解に完全に同意する。」

「ゾーニング区域の概略が示されている市の図面（plat）を補助裁判官（master）の認定事実と合わせて調査すると、問題の場所を含めることが全体の計画（the general plan）にとって不可欠ではなかったということが合理的な確実さをもって（with reasonable certainty）分かる。居住地域の境界線はこの場所に達するまでしばらくの間通りに沿って走っており、この場所を居住区域から除外するためにはこの線がさらにヘンリー通りに沿って100フィートそしてブルックライン通りに沿って南に続けばよい。何故そのようにしなかったのか、その理由があるとは思えない。もっとも、それだけであれば、我々は、我々の判断をこの問題を決定する義務と責任を主として負ったゾーニング官庁（zoning authorities）の判断に代置することを保証されてはならない。しかし、

（55） Callies et al, at 30の図を参照。



（Callies et al, at 30）

それだけではないのである。ゾーニング規則を通じ、土地所有者の使用の性質を制限することで彼の一般的権利に干渉する政府の権力は無制限ではない。また、他の問題はともかく、こうした制限は、公衆の健康、安全、道徳あるいは一般的福祉と実質的な関係を持たない限り、課されてはならない。本件では、既に引用し原審によって確認された補助裁判官の明示的な認定は、市の当該部分の居住者の健康、安全、便利及び一般的福祉が条例による問題の場所の扱い（disposition）によって促進されることはない、というものである。聴聞及び影響を受ける全域の調査に基づくこのような補助裁判官の認定は、我々の考えるところ他の事実認定にも支持されており、本件を決定づける。上告人の財産への侵害（invasion）が深刻でありかつ高度に害悪をもたらすことは明らかに証明されている。そして、侵害を支えるのに必要な基礎が欠けている（wanting）ので、ゾーニング官庁の行為は第14修正の禁止の範囲内となり、支持され得ない。」

＊ゾーニングの背景

20世紀初頭のアメリカで、なぜ、ゾーニングが登場し、また、ユークリッド判決で最高裁判所に承認されるに至ったのだろうか。この点につき、リーズ（Martha A. Lees）論文[(56)]を基にして若干の説明を加えておく。

アメリカのゾーニング条例の内容のうち、とりわけ注目に値するのは、（庭付き）一戸建住宅専用地域が設定され、そこからはニューサンスをもたらす活動を行う産業のみならず、事業一般やさらにはアパートまでもが排除されている、という事実である。リーズ論文は、一戸建住宅専用地域が設定されること（exclusively private residential zoning）により階級分離効果（class segregation effect）が生じるにもかかわらず、なぜこのようなゾーニングが是認されるに至ったのか、その理由を探っている。

一戸建住宅専用地域の設定に対しては、保守派からも革新派からも批判があった（pp. 380-392）。保守派からは、まず、ゾーニングが財産権の侵害になるという、財産権を自然権（a natural right）と考える立場からの批判がある。また、保守派はそもそも規制（regulation）一般に反感を抱いていた。さらに、保守派は階級立法（class legislation）、すなわち立法を通じて特定の階級が利益を得、別の階級が損失を被ること、を嫌悪していた。かつて累進税率に反対したのと同様に、ここではゾーニングに反対したのである。革新派は、ゾーニングに対して、上流階級（富裕層）から下流階級（貧困層）への不合理な反目（irrational animus）を助長するという理由で反対した。好ましい近隣の環境を守るというのは口実で、ゾーニングにより一戸建住宅専用地域を設定しようとする背後には不合理な反目があるのではないか、と見たのである。また、階級ごとに、民族ごとに分かれて住むことは、「非民主的」であるばかりでなく相互の敵意を醸成することになり望ましくない、という批判もあった。もっとも、革新派は、保守派と異なり、貧困層の利益になると考える限りでゾーニングに

(56) Martha A. Lees, Preserving Property Values? Preserving Proper Homes? Preserving Privilege?: The Pre-Euclid Debate over Zoning for Exclusively Private Residential Areas, 1916-1926, 56 U. Pitt. L. Rev. 367 (1994).

賛成していた。

これに対して、ゾーニング支持者は次のように反論した（pp. 392–401）。まず、特定の階級の利益を増大するのではなく、ゾーニングは全ての人の厚生（福祉）を平等に増進すると主張した。また、ゾーニングが優れていることの説得に際して科学的手法（scientific methodology）を用いることにより、裁判官を納得させただけではなく、専門技術的な判断であるというまさにそのことを理由として裁判官による敬譲を引き出した。

それでは、一戸建住宅専用地域を設定した人々の動機はどこにあったのだろうか。リーズ論文はこの点について詳細に述べている（pp. 402–433）。

まず、経済的な考慮があったことは疑いない。第一に、アパートメント・ハウス（高級アパート）やテネメント（安アパート）があること自体が近隣に対するニューサンスとなるという（やや疑わしい）主張がある。第二に、近隣にアパートができることで一戸建住宅の財産価値が低下するという。これは、アパートができることでプライバシーが低下し、騒音が増える、ということによるものと考えられる。第三に、用途地域を分けたほうが必要な公的インフラの整備に無駄がない、という理由が挙げられる。しかし、これはアパートを一戸建住宅専用地域から締め出す理由にはなっていないと思われる。むしろ、アパートは理想的な住宅の姿ではないという考えが背後にあったのではないか。

次に、階級的、民族的、人種的な偏見の存在がある。

もっとも、以上の二つだけでは、一戸建住宅専用地域の設定は説明できないのではないか、とリーズは述べる。そして、「一戸建住宅の理想（the single family home ideal）」が存在していたのではないか、と言う。ゾーニングの支持者は、庭付きの一戸建住宅で近隣にも同じような家が並んでいる環境に大きな価値を見出していたのではないか、というのである。確かに、ゾーニングによれば、（制限的コヴェナンツによるのと異なり）こうした環境が確実に維持されるし、そのことを信頼して一戸建住宅を安心して買うことができる。

それではなぜ、庭付き一戸建住宅が理想的なのか。この点について、リーズは、家庭第一主義（domesticity）、田園生活主義（pastoral）、健康主義（health）

という3つの理想（ideals）を体現するのが庭付き一戸建住宅の並ぶ住宅地なのである、と言う。

家庭第一主義（その定義は、p. 416, n. 229）は、家と職場の分離、性別による分業を背景に19世紀に登場した、家こそが仕事を離れてくつろげる場所、子育てに適した場所であるという思想（ideology）であるが、20世紀に入るとむしろ都市中心部における産業と安アパートから離れた場所に住宅があることを正当化する思想として機能した。田園生活主義は、仕事の場所から離れて自然の豊かな郊外でリフレッシュすることをよしとする思想であり、これまた19世紀に登場して20世紀初頭まで影響を保っていた。家が健康を維持するための場所であり、日照や通風に優れた庭付き一戸建が望ましいという思想は、19世紀に当時の科学における通説を根拠として登場したが、20世紀に入ってその根拠が変わったもののなお維持されていた。

ゾーニングの支持者にとって、これら3つの理想を叶えるのが庭付き一戸建の並ぶ住宅地であり、そこにアパートやテラスハウス（two-family houses）が侵入してくるのはこうした理想的な環境を破壊するので望ましくない、ということであった。さらに言えば、理想的な住環境を体現していないアパートやテラスハウス自体が、望ましくなかった。

このように、リーズ論文は、これまで経済的な側面や差別の側面から分析されることが多かった、ゾーニングの背景について、住居のあり方に関する思想の面から説明しようとしたものである。

(3) ゾーニングの根拠規定の誕生

＊「包括的計画」をめぐる誤解

標準州ゾーニング授権法（SZEA）とは、連邦商務省（United States Department of Commerce）が1922年に草案を、1926年に最終版を公表したものであり、最終版公表時までに43州がこれを立法していた[57]。また、1928年に

(57) *See* Callies et al, at 33-36

は標準都市計画授権法（Standard City Planning Enabling Act）が公表されている。

標準州ゾーニング授権法3条では、ゾーニングは「包括的計画に従って（in accordance with a comprehensive plan）」行われなくてはならないと規定されている。同法では、「包括的計画」について何ら定義されていなかったが、標準都市計画授権法においては「基本計画（master plan）」が定義されていた。そこで、ゾーニングはこの「包括的計画」＝「基本計画」に従っていることが求められることになるはずである。

ところが、多くの自治体でゾーニングが基本計画に先行し、基本計画の存在しないゾーニングの事例が少なくなかったことから、初期の判例では、混乱が生じた[58]。「包括的計画」を「基本計画」に見出すのではなく[59]、ゾーニング条例自体が包括的計画であるかどうか判断しようとしたのである[60]。具体的には、初期の判例の傾向は三つに分けられる。第一に、ゾーニング条例が地理的、時間的又は内容的に限定されたものである場合に、「包括的計画」に反するとして、それが無効とされることがあった[61]。第二に、ある土地について周辺の土地と異なる用途が指定されるといういわゆる「スポット・ゾーニング」が主張される事例において、ゾーニング条例全体の首尾一貫性が検討され、そこから乖離している個々のゾーニングが「包括的計画」に反するとして違法とされるということがあった[62]。第三に、合憲性の判断と「包括的計画」違反が同視されることがあった[63]。

＊ Udell v. Haas

本件は1968年にニュー・ヨーク州の最上級裁判所（Court of Appeals of

(58)　以下、次の文献に依拠している。Charles M. Haar, “In Accordance with a Comprehensive Plan”, 68 Harv. L. Rev. 1154 (1955).
(59)　Haar, 68 Harv. L. Rev. 1154, 1158.
(60)　Haar. 68 Harv. L. Rev. 1154, 1173.
(61)　Haar, 68 Harv. L. Rev. 1154, 1158-1166.
(62)　Haar, 68 Harv. L. Rev. 1154, 1166-1170.
(63)　Haar, 68 Harv. L. Rev. 1154, 1170-1173.

New York）が下した判決である[(64)]。ニュー・ヨーク州のロング・アイランドにあるレイク・サクセス村は、1960年に「建物ゾーン条例（the Building Zone Ordinance）」を修正（amendment）し、上告人（Udell）の土地を「事業用A及びB」から「住居用C」へと変更した。上告人は東西二筆の土地を所有しており、このゾーニングの変更（rezoning）が差別的（discriminatory）、没収的（confiscatory）であり、権限踰越（ultra vires）であると主張した。第一審の事実審裁判所（trial court）は、西側の土地についてはゾーニングの変更は没収的であって違憲であり、東側の土地についてはゾーニングの変更に問題はないと判断した。両当事者が控訴したが、控訴審係属中に村は西側の土地のゾーニングを「事業用C」へと再変更し、村は控訴を取り下げた。控訴審（the Appellate Division）は、原審の判断を維持した。

上告審は、両方の土地につき、ゾーニングを変更する条例は無効であると判断した。その理由は、本件ゾーニングの変更は差別的でありまたレイク・サクセス村の包括的計画に従わずになされたからである。「我々の見解では、本件では、適切なゾーニングの諸原則が守られていない。そして、この不遵守の根本的な原因は、ゾーニングの本質に関する誤解、そして、さらに重要なことだが、ゾーニングの「包括的計画に従って」いるべしという制定法上の要件との関係に関する誤解である。」

裁判所は、「包括的計画に従って」という要件につき、「［ゾーニングの］変更が共同体の土地利用に関する基本的な仕組み（basic scheme）と抵触していないことの何らかの証（some showing）がなくてはならない」という。そして、この要件の充足を判断するにあたって鍵となる要素の一つが、「事前の考慮（forethought）が共同体の土地利用問題について行われているか」ということである。もし、このような考慮が行われている、すなわちある共同体が「共同体全体の一般的な開発計画」を採択しておりその計画に従ってゾーニングの修正が行われるならば、裁判所としてはそれが公益に資するものだと考えるこ

（64） Udell v. Haas, 235 N. E. 2d 897（1968）.

とができる。これに対して、ゾーニングの修正において代替案の検討もなされていないような場合には、「修正が包括的計画に合致しているか決定するためにより細かい司法審査（closer judicial scrutiny）が要求される」。

何が「包括的計画」であるかについて、裁判所は次のように述べる。「『包括的計画』は、ゾーニングの修正が共同体の基本的な土地利用政策及び開発計画に抵触してはならないことを要求している」。「これらの政策は、ありうるどのような源から集められてもよいが、とりわけ、もしあれば基本計画、ゾーニング法それ自体及びゾーニング地図から集められる」。本件では、包括的計画は村のゾーニング条例及びゾーニング地図の中に見出すことができる。

本件では、上告人の友人が西側の土地にボーリング場等を設置する計画案を村役場に持参したその日に、村の計画委員会が事業用から住居用へのゾーニングの変更を勧告していた。ゾーニングの変更の理由は交通問題への対処であるとされていたが、このゾーニング変更以外の代替案の検討は行われていなかった。本件土地につきゾーニング地図を検討すると、もっとも適切な用途は商業用であると考えられる。結論として、本件ゾーニング変更は包括的計画に合致せず、それゆえ権限踰越である。

6. 地域をゾーンに分けること（zoning districts）

（1）概観

ここでは、ガーナーとキャリーズの1973年の論文[(65)]のうち、キャリーズが執筆したアメリカ法に関する部分を参考にして、アメリカの土地利用計画の法的仕組みを概括的に紹介する。

まず、アメリカの国制について見ると、合衆国政府と州政府が存在し、多くの事柄が州の権限として留保されている。州は、その統治活動の多くを市（cities）、村（villages）、郡（counties）、タウンシップ（townships）といった自治法人

(65)　John Garner & David L. Callies, Planning Law in England and Wales and in the United States, 1 Anglo-Amer. L. Rev. 292, 304-313 (1973).

（municipal corporations）に委任（delegate）している。自治体（municipality）と言う場合には、市と村のみを指す。州憲法によって独立の法的地位（independent legal status）を与えられている場合（home rule municipality）以外は、自治法人は州政府が自由に立法により創設・廃止できる。

土地利用の規制は州の規制権限（police power）に基づくものであり、連邦にはこの規制権限は存在しない。州のゾーニング授権法（a state zoning enabling act）が地方統治団体（local governmental units）に、その領域を土地利用区域に分けてそれぞれについて規制を行うことを許可（permit）している。ゾーニング授権法は条例の改正・修正のための要件・基準を定め、また、一定の基本的な行政機関（administrative agencies）の設置を義務づけている。多くの場合、ゾーニング条例の制定及び修正は、立法機関（市議会（city council）、村議会（village board of trustees）、郡議会（county board of commissioners or supervisors））によらなくてはならない。個別のケースにおいてゾーニング条例の適用を排除することが限定された条件の下で許されることがあり、適用除外（variance）や例外（exception）と言われるが、これらはゾーニング委員会（zoning board）や抗告委員会（board of appeals）といった行政委員会（administrative body）により、公聴会（public hearing）を経た後、付与される。

ゾーニング条例の中身は次のようになっている。

第一に、ゾーニング地図。

第二に、各地域において許可された用途の定め。初期のゾーニング条例では、規制の厳しい地域で許された用途（たとえば、住居）はより規制の緩やかな地域（たとえば、事業）では当然に許されるという累積的（cumulative）なゾーニングが行われていた。ところが、近年では、累積的ではないゾーニングが行われるようになっており、その場合、たとえば商業地に住居を建設することは不可能、ということになる。

第三に、既存不適格使用（nonconforming use）についての定めがある。

第四に、手続と執行（administration and enforcement）についての定めがある。ゾーニング管理官（zoning administrator）は、ゾーニング条例の規定の遵守に

ついての責任者である。抗告委員会（board of appeals）あるいはゾーニング調整委員会（zoning board of adjustment）では、ゾーニング管理官の決定に対する抗告を受け付け、また、適用除外や例外の申請を受け付ける。これらの委員会の決定に不服がある場合は、裁判所での手続に進む。ゾーニング条例の制定・改正は、自治体の立法機関（local legislative body）が行う。計画委員会（plan commission）は、土地利用計画に関する諮問機関である。

（2）用途と用途地域

＊ Pierro v. Baxendale

本件は、ニュー・ジャージー州のパラセイズ・パーク自治区（the Borough of Palisades Park）[66]におけるゾーニング条例の有効性が争われた事件である[67]。

1939年にパラセイズ・パークではゾーニング条例を採択したが、そこでAA地域は一家族及び二家族用の住居のみに制限されており、また、A地域はこれらに加えてアパートメント・ハウスのみに制限されていた。これらの地域において、ホテル（hotels）とモーテル（motels）[68]は明示的には許可されていなかったが、「寄宿舎・下宿屋（boarding and rooming houses）」（これらの定義については、118 A. 2d 402）は明示的に許可されていた。

原告らは、A地域に土地を所有しており、1954年5月19日に自治区の建築基準監督官（building inspector）に対してこの土地上にモーテルを建設する許可を申請したが拒絶された。5月25日に自治区は、自治区内にモーテルの建設を禁止する内容の補充的ゾーニング条例（a supplemental zoning ordinance）を採択した。5月28日に原告らは事実審裁判所（the Law Division）に許可の発給を命じる判決を求めて訴訟を提起した。被告は建築基準監督官及び市長・市

（66）「自治区」は、ニュー・ジャージー州では、小規模な自治体（municipality）の呼称である。金子善次郎『米国連邦制度』（良書普及会、1977年）52頁。

（67）Pierro v. Baxendale, 118 A. 2d 401 (1955).

（68）「街道沿いの自動車旅行者用ホテル；風俗営業的ではない」（ジーニアス英和辞典）。

参事会（mayor and council）である。

原告らは、住居地域で「寄宿舎・下宿屋」を認めておきながらモーテルを排除することは許されないと主張した。裁判所は、自治区による分類（classification）に「合理的根拠（reasonable basis）」がないと言えるか否かが、この点に関する判断基準になると言う（118 A. 2d 403）。本件について、裁判所は、パラセイズ・パークの公務員ら（officials）の見解に合理的根拠がないとは言えない（“it seems clear to us that their views may not be said to be wholly without reasonable basis”）と判断した（118 A. 2d 406）。

原告らは、自治体にはその全域からモーテルを排除するようなゾーニングを行う権限はなく、それゆえ本件条例は文面上無効である（void on its face）と看做されなくてはならないと主張する。この主張に対して、裁判所は、次のように述べて、モーテルを禁止することは一般論として許されるという（118 A. 2d 408）。

「多くの我々の美しい住居共同体の環境的特徴は、その中にモーテルが設置され営業するということが高度に不調和（incongruous）であり、また、それにより既存の財産価値がひどく害されるようなものである。こうした共同体がその包括的ゾーニングの一部として合理的にこのような企業［引用者注：モーテルの設置と営業］を排除してはならないという、しっかりとした理由を我々は知らない。これに対して、多くの共同体ではその境界内のモーテルに対してしっかりとした異議を唱えることができないような構成なり場所なりになっている。こうした共同体ではモーテルを完全に排除することはできないが、それらを適合する地域に合理的に限定することはできる。」

本件において、原告らはパラセイズ・パークの環境的特徴について主張立証していないので、裁判所としてはモーテルの全面的禁止が無効だと判断することはできない。

これに対して、反対意見では、モーテルを全面的に排除することは権限踰越であると言っている。

＊ Manalapan Realty, L.P. v. Township Community of the Township of Manalapan

本件は、ニュー・ジャージー州のタウンシップ（township）（自治体の一種）のマナラパンにおいて、大規模ショッピング・センター「マナラパン・モール（the Manalapan Mall）」への「ホーム・デポ（Home Depot）」の出店の可否が争われたものである[(69)]。マナラパン・モールの土地所有者であるマナラパン不動産は、ホーム・デポの出店を含むモールの拡張計画を立て、マナラパン・タウンシップ計画委員会（Manalapan Township Planning Board）へ予備承認の申請をした。これに対して、住民から反対運動が起こり、タウンシップ理事会（Township Committee[(70)]）は「C-1地方商業ショッピング・センター地域」から材木や建築資材を販売する小売店を排除するという内容のゾーニング条例の改正を行った。委員会は、申請を承認する決議を行ったものの、この決議においては、改正後の条例に基づくとホーム・デポの営業はできないとしており、また、改正前の条例の下で営業が認められるかどうかについては立場を鮮明にしなかった。

そこで、マナラパン不動産が訴訟を提起し、改正ゾーニング条例の有効性と、改正前条例の下で営業が認められるか立場をはっきりさせない決議を争った。

事実審裁判所の判決に対して両当事者が控訴した。控訴審判決は、改正後のゾーニング条例は有効（valid）であると判断した。

一般論として、ゾーニング条例は有効であるとの推定を受ける。「それゆえ、自治体はその境界内にショッピング・センター地域を創るかどうか決定するにあたり、広い裁量を有する。もし、自治体がそのような地域を創ることを選ぶならば、その地域内で営業することを許される店の種類について自治体は同様に広い裁量を有する。自治体は、その市民の最も重要なニーズに役立つと考える小売店を許可し、あまり重要でないニーズ、あるいは、緊急性のないニーズ

---

(69)　Manalapan Realty, L. P. v. Township Committee of the Township of Manalapan, 639 A. 2d 318 (1994).

(70)　金子87頁、89頁注2に従い「タウンシップ理事会」と訳しておく。

にしか役立たない店や、他の事業の営業の妨げになるような店を禁止することができる。自治体はまた、美的な考慮に基づいて特定の種類の事業活動を禁止することができる。」（639 A. 2d 322）

マナラパンは、建物の外において資材を貯蔵、展示ないし販売する小売店を禁止することについて、美観及びゴミ排出の観点、さらに交通混雑の考慮から、合理的根拠（rational basis）を有しており、原告はゾーニング条例改正への有効性の推定を覆していない。（639 A. 2d 323）

また、ゾーニング条例の改正は立法的行為（a legislative act）であるので、ホーム・デポに対する反対運動を契機として改正されたからといって無効になるわけではない。

(3) 高さと容積の規制

ゾーニング規制においては、用途のみならず建物の高さ（height）や容積（bulk）も規制の対象となっている。

＊ Rumson Estates, Inc. v. Mayor & Council of Borough of Fair Haven

本件は、ニュー・ジャージー州フェア・ヘイブン自治区において1999年にゾーニング条例が改正され、建蔽率（maximum floor area ratio）の規制と床面積の上限（cap）規制が加わったことに対して、同自治区内に不動産を所有する不動産業者が、州法（自治体土地利用法＝MLUL）に定められた用語の定義を条例限りで変更することは権限踰越（ultra vires）として許されず、また、仮にそうでないとしても、同一の地域（zone）の中で区別を行うことは州法の定める統一性の原則（uniformity principle）に反する、と主張して条例の無効を訴えた事案である[(71)]。裁判所（ニュー・ジャージー州最高裁判所）は、同種の二つの事件を併合して審理している。

二つの事件のいずれにおいても、上記の規制の導入により、建築可能な建物

---

(71) Rumson Estates, Inc. v. Mayor & Council of the Borough of Fair Haven, 828 A. 2d 317 (2003).

の規模が規制導入前に可能であったそれと比べて、小さくならざるを得ない。このことが、不動産業者が訴訟を提起した理由である。

裁判所は、条例が合法であるかどうかの判断について、条例は合法であるとの推定（a presumption of validity）により守られている、という基本的な立場をとる（828 A. 2d 325）。そして、結論としては次のように言う。「要するに、自治体はMLULの強行的でない（non-mandatory）定義を変更するゾーニング条例を制定しても構わない。同様に、土地利用の密度（the intensity of land use）を規制するにあたって、自治体は、敷地と建物の関係に基づいて建蔽率を定めてもいいし、MLULの目標を増進しまたこれまで言及してきたその他の諸法原則と合致するような、その他の比率あるいは規制手法を定めても構わない。」（828 A. 2d 328）

原告らの主張する統一性の原則について、裁判所は次のように言う。MLULには二つの意味での統一性の原則があるが、本件で問題なのは、「ゾーニング条例における諸規制は、各地域（district）において各種の建物その他の構造物あるいは土地の使用について統一的（uniform）でなくてはならない」というものである。この原則の基礎には、超法規的（extra-legal）な等しいものは等しく扱われるべきという考え方と、規制権限の恣意的で不合理な行使から守る、憲法上のデュー・プロセスと平等保護の保障とがある。原告らは一つの地域（zone）内の財産権の規制に違いがあってはならないという意味で統一性の原則を理解しているが、この理解は誤りである。合理的である限り、一つの地域内で、さらなる分類を行うことは可能である。

「モンスター・ホーム（monster homes）」と呼ばれるような周辺の建物と調和しない巨大な建物を規制することも、より手に入りやすい（more affordable）小さい住宅の供給を促進することも、土砂崩れの危険を軽減することも、建物の広さを制限する条例の有効性（合法性）を支える論拠として問題ない。

(4) 重畳的ゾーニング

重畳的ゾーニング（overlay zoning）とは、通常のゾーニングに加えて、湿地の保護や歴史的町並みの保護といった別の政策目的に基づいて設定されるゾーニングのことである[(72)]。この場合、通常のゾーニング、すなわち用途等に関するゾーニングに代替するのではなく、こうしたゾーニングに加えて、特別なゾーニングが適用される。このため、ある土地が用途地域としては一戸建住宅地域にあって一戸建住宅の建設が可能なはずなのに、環境保護のゾーニングに基づいて当該土地が丘の麓にあるために住宅が建てられない、といったことが生じる。

(5) バッファー・ゾーン

ゾーニングにあたっては、建物の用途や高さ等の規制に関して、隣り合う地域のそれらが極端に違うことがないよう、規制の内容が徐々に変わっていくように設定されている。このことを、バッファー・ゾーニングという[(73)]。

(6) パフォーマンス・ゾーニング

伝統的な用途に基づくゾーニングの硬直性（Juergensmeyer §4:15）を打破するために、これに代わるものの一つとして知られるのが、パフォーマンス・ゾーニングである[(74)]。ある活動の近隣の土地への影響を予想し、それが一定限度以下であれば、当該活動が許される、というものである。実際には、このパフォーマンス・ゾーニングは用途地域に基づくゾーニング（に代替するというよりもそれ）を補充するものとして機能している（Callies et al, at 82-83）。

---

(72) Juergensmeyer, § 4:21.
(73) Juergensmeyer, § 4:11.
(74) Juergensmeyer, § 4:19.

7. ゾーニングの運用

（1）ゾーニングの修正（amendments）

ゾーニング条例が存在していることを前提にすると、建物を建てたい者はまずは開発許可（development permission）を得るということになりそうである。[75] しかし、実際には、ゾーニング条例に適合していても建物を建てるべきでない場合、ゾーニング条例に適合していないが建物を建てたい場合、が少なくない。こうした場合には何らかの点での変更が行われることになるが、その手法には3種類がある。

第一に、ゾーニング自体が修正（amendment）される場合がある。[76] 第二に、特別の使用許可（special use permit）を得るという場合がある。第三に、適用除外（variance）を認めてもらうという場合がある。

以下では、ゾーニングの修正についての事例を見ていく。なお、ゾーニングの修正は、原則として、共同体全体の公益のための立法的行為（a legislative act）である。[77]

＊ Bartram v. Zoning Commission of City of Bridgeport

ローム（Rome）という人物が、自らの所有する土地に5軒の商店を入居させるための建物を建設するために、この土地のゾーニングを居住用Aから事業用3へと変更することをゾーニング委員会（zoning commission）に申請し、同委員会はこの申請を受けて同土地のゾーニングを変更した。これに対して、近隣住民のバートラム（Bartram）らが異議を申し立てた。この件に関してコネチカット州最高裁判所（Supreme Court of Errors of Connecticut）が下したのが本判決である。[78]

（75）　以下、Callies et al, at 83-84に負う。

（76）　本研究ノートでは、ゾーニングの「修正」を「変更」と訳している部分がある。英語でも、zoning amendmentと言ったり、rezoningと言ったりする。

（77）　この原則の例外として、一定の場合にゾーニングの修正が「準司法的行為」とされることがある。そのような判断をしたのが後述のFasano判決とSnyder判決である。

（78）　Bartram et al. v. Zoning Commission of City of Bridgeport et al., 68 A. 2d 308

「ゾーニング機関（zoning authority）による、ある一つの区画あるいは小さな領域に、近隣の他の土地には認められていない特権（privileges）を与える行為（action）は、原則として正しい公序（sound public policy）に反しまた法に抵触する（obnoxious）。それが正当化されるのは、適切に採択された一般的計画（general plan）の実行のために行われており、また、共同体全体の最善の利益に資するように設計されている場合に限られる。」

「住居ゾーンの中の小さな領域において事業を認めるのは、そのような計画［引用者注：一般的計画］の範囲に入りうるし、そうすることは、不合理あるいは恣意的な行為にならない限り、違法（unlawful）ではない。」

以上のような一般論に基づいて考えると、本件でのゾーニング条例改正は違法とは言えない。

(2) 浮動ゾーニング（floating zones）と「準司法的決定」

浮動地域（floating zones）とは、実際の開発計画が浮上するまでゾーニングが未定のままになっている地域のことで、共同体への影響が大きい工業団地（industrial park）や低所得者向け住宅（affordable housing）についてこの手法が用いられる（Callies et al, at 90; Juergensmeyer, § 5:9.）。

以下に紹介する浮動ゾーニングに関する事例では、ゾーニングに関する決定の法的性質が問題となっており、この点も重要である。

＊ Fasano v. Board of County Commissioners of Washington County

本判決は、オレゴン州最高裁判所の判決である[(79)]。A. G. S. Development（以下、AGS）という会社は、単一家族用一戸建住居専用地域（Single Family Residential）にある32エーカーの土地を所有していたが、この土地につき「計画的住居地域（Planned Residential）」へのゾーニング変更をワシントン郡議会（Board of County Commissioners）に申請した。計画的住居地域においては、

(1949).

(79) Fasano v. Board of County Commissioners of Washington County, 507 P. 2d 23 (1973). 本判決の紹介として、西田・法学志林99巻4号107-111頁（次注参照）。

移動式住居用キャンプ場（mobile home park）を建設することが可能だった。都市計画委員会（Planning Commission）で多数の賛成が得られなかったにもかかわらず、郡議会は変更を承認した。その理由として、都市化のニーズに応えるために人口密度を増加させるべきことと様々な種類の住宅が必要であることが挙げられていた。

ファッサーノらワシントン郡に住宅を所有する者が、ゾーニングの変更への反対が郡議会によっては受け入れられなかったため、ゾーニングを変更した議員らの行為に対する審査を求めて提訴した。事実審裁判所（trial court）も控訴審裁判所（Court of Appeals）も原告らの請求を認容した。そこで、被告ら（郡議会及びAGS）が上告した。

本件における（理論的な）争点は次のとおりである。「郡議会（a county commission）はいかなる基準（standards）でもってゾーニング問題に関するその権限を行使するのか。ゾーニング変更の要求があった場合にこれらの基準を満たす負担を負うのは誰か。そして、こうした行為（actions）の裁判所による審査（review）の範囲はどうなっているか。」（507 P. 2d 25）

ゾーニングに関する決定（zoning decision）の司法審査にあたって最初に問題になるのは、ゾーニングに関する決定の本質に関する性格づけである。この点については、ゾーニング条例は立法的行為（legislative act）であり、有効性［＝合法性］の推定を受けるという州が多数である。これに対して、ゾーニングが行政的行為（administrative act）であると判断された事例もある。「このような状況下で、我々が地方統治団体（local governing body）によるゾーニングに関する決定の全てについて完全な有効性の推定を受け権力分立の理論に基づき合憲性審査に満たない審査を受けない立法的行為というように厳格に（rigidly）見るのは現実を無視しているということになると思う。地方のそして小さな、決定を行う集団は、州や国の立法機関とあらゆる面で同じだと単純に言うことはできない。」（507 P. 2d 26）

「特定の財産に関するのではなく一般的な政策を定める条例は、通常立法権限（legislative authority）の行使であり、限定的な審査に服し、権限の恣意的

な濫用を根拠として憲法上の理由に基づいて攻撃される（attacked）のみである。これに対して、ある特定の財産の許されるべき使用（permissible use）が変更されるべきかどうかの決定は、通常は司法権（judicial authority）の行使であり、その妥当性（propriety）は全く異なる試問に服する。」そして、本件での郡議会議員らの決定は後者に属する。（507 P. 2d 26）

「我々は、郡議会議員たちによる本件の特定の財産に関するゾーニングを変更する決定に対する司法審査が、この決定が恣意的かつ気まぐれ（arbitrary and capricious）であるかどうかの決定に限られるという提案を斥ける。」

「審査の基準を立てるためには、土地利用規制に関するいくつかの基本原則の範囲を見定める（delineate）ことが必要である。」

郡や自治体の土地利用計画の基本的な道具は「包括的計画（comprehensive plan）」であり、オレゴン州では郡都市計画委員会が郡内の土地の使用に関する包括的計画を採択することを義務づけられている。ゾーニング条例の目的はこの包括的計画を「実行（carry out）」することにある。「［包括的］計画が政策決定と指導原理を体現しており、ゾーニング条例がこうした指導原理に効力を与える詳細な手段を提供している。」（507 P. 2d 27）

「言い換えると、本意見で後に述べる場合を除いて、［ゾーニングの］変更が包括的計画に合致していることが証明されなくてはならない。」

「変更が包括的計画に合致していることを証明するために、本件では、証拠は、少なくとも、（1）問題の種類の変更に一般的な必要（public need）があること、（2）他の財産ではなく問題となっている特定の財産の分類を変えることによってこの必要がもっともよく満たされるであろうこと、を示さなくてはならない。」（507 P. 2d 28）

「本件における委員会の行為は司法的権限（judicial authority）の行使なので、立証責任は、司法手続において通常そうであるように、変更を求める人にある。」（507 P. 2d 29）

本件においては、委員会においての立証は不十分であるので、変更を認めないという原審の判断が維持される。（507 P. 2d 30）

（3）計画と「首尾一貫性（整合性）の法理」

＊ Board of County Commissioners of Brevard County v. Snyder

本判決は、1993年のフロリダ州最高裁判所の判決である[(80)]。スナイダー（Jack and Gail Snyder）はブリバード郡（Brevard County）の地方自治体のもとにない地域（unincorporated area）であるメリット島（Merritt Island）に0.5エーカー（約2,000平方メートル）の土地を所有していた。この土地は「一般使用（GU）」すなわち一家族用一戸建専用地域に属していたが、スナイダーはこの土地のゾーニングを「RU-2-15」すなわち1エーカーあたり15戸の住宅の建設を許容するものへと変更する（rezoning）ことを申請した。なお、この地域は、1988年のブリバード郡の包括的計画によると「住宅用（residential use）」とされており、住宅用としては上記の2つを含む29種のゾーニングの可能性が存在していた。

申請に対して、ブリバード郡計画・ゾーニング担当職員（staff）は、当該地域が百年に一度の氾濫原（the one-hundred-year flood plain）として1エーカーあたり2戸が上限とされていることを理由に、申請は拒絶されるべきであると勧告した。計画・ゾーニング委員会の会合においては、当該土地を開発（develop）すれば嵩上げにより氾濫原に関する規制は適用されなくなるのではないかという見解が部長（director）により示され、前述の担当職員による勧告はなかったものとされた。結果として、計画・ゾーニング委員会はスナイダーの申請を（一旦は）承認した。ところが、多くの市民たちが交通混雑を理由にゾーニング申請に反対した結果、委員会は、最終的には理由を述べずに申請を拒絶した。

---

(80)　Board of County Commissioners of Brevard County v. Snyder, 627 So. 2d 469 (1993). 本判決の紹介として、西田・法学志林101巻1号121-128頁。なお、この項目の叙述に関する参考文献は以下の通り。Callies et al., Chapter 5. A; 西田幸介「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99巻2号115頁、4号81頁（2001-2002年）；西田幸介「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101巻1号99頁、2号111頁（2003-2004年）。

スナイダーは訴訟を提起したが、控訴審である第五地区控訴裁判所（the Fifth District Court of Appeal）は、ゾーニングに関する決定（zoning decisions）が伝統的には立法的な性質を有する（legislative in nature）とされてきたことを認めつつも、ファッサーノ判決に基づいて、（当初のゾーニング決定と異なり）ゾーニングの変更は準司法的な性質を有する（quasi-judicial in nature）のでより厳しい司法審査が行われるという考え方を示した。そして、本件については、スナイダーのゾーニング変更申請が包括的計画との関係で首尾一貫（consistent）しており、より厳しい土地利用規制でないと公衆の健康・安全・道徳あるいは福祉が守られないという主張・立証がない以上、事実に支えられていない理由に基づく申請の拒絶であって恣意的かつ不合理（arbitrary and unreasonable）である、と判断した。そこで、郡議会が上告した。

裁判所は、次のように言う。まず、地方自治体によるゾーニングの権限（zoning power）が州の立法権（legislative power）の委任（delegation）に基づくことから、伝統的に連邦及び州の裁判所は極めて敬譲的な司法審査の基準（highly deferential standard of judicial review）を採用してきた。（627 So. 2d 472）

しかし、こうした緩やかな司法審査しか行われないことから、ゾーニングに関する決定は首尾一貫しないものになってしまった。ハール教授がかつて主張したような包括的計画との首尾一貫性を基準とした司法審査を可能にするために、フロリダ州法は地方自治体や郡が包括的計画を準備しこれを州自治省（the Department of Community Affairs）が承認することを義務づけた。この包括的計画、すなわち地方計画（local plan）のうち将来の土地利用計画（future land use plan）の部分は、ゾーニング変更との関係では、（1）地図、及び（2）将来の土地利用に関する決定を導く目的・政策及び測定可能な目標（goals, policies, and measurable objectives）を含んでいなくてはならない。そして、この地方計画を実行する規則（land development regulations）や開発（development）・地方政府の承認する開発命令（development order）は、いずれも地方計画と首尾一貫していなくては（consistent）ならない。ゾーニング

の変更申請に対する承認及び拒絶の命令（order）はここに言う開発命令であるので、ゾーニングの変更申請に対する命令は、包括的計画と首尾一貫していなくてはならない。（627 So. 2d 473-474）

「我々が決定すべき第一の問題は、スナイダーのゾーニング変更申請に対する委員会（the Board）の行為（action）が立法的（legislative）なものかそれとも準司法的（quasi-judicial）なものかである。委員会の立法的行為は巡回裁判所［引用者注：事実審裁判所］において争訟の対象となる。しかし、委員会がその立法権限に基づいて行動している場合には委員会の政策形成機能を尊重（deference）して、その行為はいくらか疑問の余地がある（fairly debatable）程度である限り支持される。これに対して、委員会が準司法的権限に基づいて出したルーリング（rulings）はサーシオレイライ（certiorari）[81]による審査に服し、十分な適格証拠（substantial competent evidence）によって裏づけられる場合においてのみ支持される。」

「最初のゾーニング条例（original zoning ordinances）の施行は常に立法的（legislative）であると考えられる。」

「委員会の行為（board action）が立法的であるのか準司法的であるのかを決めるのは、聴聞（hearing）の性質である。一般的に言って、立法的行為は政策の一般的ルールの定式化（formulation）をもたらすのに対して、司法的行為は政策の一般的ルールの適用（application）をもたらす。」

「『限られた人数の人々あるいは土地所有者、特定の当事者にのみ影響を与えるゾーニング変更行為は、聴聞において提示された特定の選択肢から導かれた事実にその決定が依存し、この決定が政策設定というよりも政策の適用と機能

---

(81) In Florida the writs of “certiorari” in use are the common-law writs, the statutory writ to review judgments of civil courts of record, the rule certiorari to review interlocutory appeals in equity, the rule certiorari for supplying omitted parts of records on appeals or writs of error, and writs of certiorari issued to review quasi judicial judgments or orders of quasi judicial bodies or officers. Black’s Law Dictionary, 4th ed., at 288.

的に見うる場合には、準司法的行為の性質を有する』という原審の判断に、我々は同意する。それゆえ、スナイダーの申請に対する委員会の行為は、準司法手続の性質を有し、サーシオレイライの申請により適切に審査されうる。」

「我々は、この審査が厳格な審査（strict scrutiny）であるということに関しても、原審に同意する。」

しかし、裁判所は、次のように原審とは異なる立場を取る。「第一に、［原審の］意見は、包括的計画が将来の土地利用を示すことを意図しており、緩やかかつ秩序だった成長を企図している、ということを見逃している。」

「さらに、我々は、土地所有者がいったん行おうとする使用が包括的計画と整合的であることを証明すれば、反対する政府機関が明白かつ説得力のある証拠をもって特別な公的必要性からより制限された使用でなくてはならないということを証明しない限り、彼はこの使用をする権利があると推定される、という立場を受け入れることはできない。」

そして、土地所有者の行おうとする使用が包括的計画と整合的であるとしても、それは将来においてそのような使用が許されるであろうということしか意味しないというのである。

こうして、判断枠組みは次のようなものになる。（627 So. 2d 476）

「検討に基づいて、我々は、土地についてのゾーニングの変更を求める土地所有者が提案の包括的計画との首尾一貫性及びゾーニング条例の手続的要件に従っていることについての立証責任を負う、と判示する。この段階で、当該土地につき既存のゾーニング分類を維持することが正統な公益に適うことを立証する責任が政府の委員会に移転する。要するに、土地所有者の伝統的な救済はこのルールに吸収され、今や委員会がゾーニングの変更を拒絶することが恣意的、差別的または不合理でないことの立証責任を負うことになる。委員会がこの立証責任を果たせば、申請は拒絶されるべきことになる。」

本件では、原審の判断は破棄されるが、スナイダーには、時間の経過により、再度ゾーニング変更の申請を行うことが認められる、と判断された。

（4）特別使用、条件付き使用、例外

周辺に多大な負の影響を及ぼす可能性のある使用（problem uses）は、ゾーニングの変更ではなく、特別使用許可ないし条件付き利用許可（a special or conditional use permit）を得ることによって認められる[82]。オレゴン州ポートランド市の条例では、グループ・ホーム、地域奉仕活動のための施設、公園、（大学を含む）学校、大規模病院、宗教施設、デイケア施設、農業、空港ターミナル、鉱山、無線周波数中継施設、鉄道、及び配線・配管溝が、このような手続を経て認められる用途として挙げられている。

＊ Gorham v. Town of Cape Elizabeth

ゴーハム（Coleman Gorham）は、一家族用住宅をメイン州ケープ・エリザベス町（town）の住居用A地域（R-A zone）内に所有していた。R-A zoneにおいては、集合住宅（multi-unit dwellings）はケープ・エリザベスゾーニング条例に定められた条件に従っていることを証明してはじめて認められる条件付き使用（conditional use）として認められることとされていた。ゴーハムは、彼の家を改装してアパートにする計画を立て、ゾーニング委員会（the Cape Elizabeth Zoning Board of Appeals）に対して条件付き使用の承認を求めた。公聴会等を経て、委員会は申請を拒絶した。その理由は、周辺の財産の価値が低下すること（adversely affect the value of adjacent properties. これは、ゾーニング条例19-4-7（b）条の定める要件である）にあった。

ゴーハムは訴訟を提起し、3つの主張を行った。第一に、申請拒絶の決定は十分な証拠（substantial evidence）に裏づけられておらず、それゆえ恣意的かつ不合理である。第二に、ゾーニング条例19-4-7（b）条は、公衆の健康・安全及び一般的福祉と何ら十分な関係を有しないし、立法権限の委員会への白紙委任であって、憲法違反である。第三に、憲法の認めるデュー・プロセスへの権利が侵害されている。第一審裁判所（Superior Court）がいずれの主張も斥けたため、ゴーハムがメイン州最高裁判所（Supreme Judicial Court of Maine）

（82）　Callies et al, at 96-97.

に控訴した。同裁判所は、憲法違反の主張を退けた上で、ゴーハムが周辺環境への悪影響がないことを立証できていないとして、原判決を維持した。

(5) 契約ゾーニングと条件付きゾーニング

問題のある使用が特別使用や条件付き使用として事前にリストアップされていればよいが、ゾーニング修正の申請により予期していなかった問題が発覚する場合もある[(83)]。

そのような場合、ゾーニング官庁（zoning authorities）は開発許可に、近隣への害悪を軽減するような内容の条件（conditions）を付すことがある。後述する特別許可（special permit）や適用除外（variance）（これらは、行政的行為である）の際に条件が付されることは、標準州ゾーニング授権法（そしてそれに従う各州法）の授権に基づいて行われているので、問題がない。しかし、ゾーニングの変更は立法的行為であるとされており、その際に条件を付すことが許されるのか問題とされることがある。また、裁判所は条件付きゾーニングに対して立法的行為として有効性（合法性）の推定を与えることが多いが、準司法的性格に着目して司法審査に際して敬譲の程度を下げる裁判例もある。

ゾーニングの変更に際して付された条件は有効か。一般に、有効ではないものが「契約ゾーニング（contract zoning）」と呼ばれ、有効なものが「条件付きゾーニング（conditional zoning）」と呼ばれている。立法に際して取引をしてはならない、という原則にもかかわらず、公益（public interest）に資する場合には、裁判所はゾーニングの変更の際に条件を付すことを認めている。

条件を付けたことを無効とした裁判例は、包括的計画（comprehensive plan）に従っていない、あるいは、統一性の原則に反する、といった理由を挙げていた。これに対して、有効とする裁判例においては、「合理的な条件（reasonable conditions）」であれば許されると判断されている。また、許可された活動と付された条件との間に関係がなくてはならないという裁判例もある。

---

(83) 以下、Juergensmeyer, § 5:11 の要約である。

近年では、裁判所は、条件が付されたゾーニングの変更を是認する傾向にある。その背景には、多くの州で地方自治体が「開発合意（development agreements）」を行うことが認められるようになってきたことがある（後述する）。

条件付きゾーニングが認められた初期の例として、Church v. Town of Islip[84]がある。この事案では、交差点に面した土地の所有者が当該土地のゾーニングを住居用から事業用へと変更することを求めた。その際に、町は、所有者が次のような内容のコヴェナンツ（covenant）を成立させまた登記することを条件として、ゾーニングの変更を認めた。その条件とは、(1) 建物は敷地の面積の4分の1までとすること、(2) 近隣の住宅地との境界に6フィートの高さのフェンスを設けること、(3) このフェンスに沿って木を植え、6フィートの高さとすること、であった。近隣の住民が、このゾーニングは契約ゾーニングにあたり無効であると主張して訴訟を提起した。しかし、この条件自体はまさに近隣の住民のためのものであって、真の問題は、住宅用から事業用へのゾーニングの変更が許されるかどうかである。裁判所は、この土地がもともと大通りに面しており、町の発展とともに事業用とされることは不可避であるとして、条件付きのゾーニングの変更が公益に資する（in the public interest）と判断した。

＊ Cederberg v. City of Rockford

本件は、ゾーニングの変更に際して付随的にコヴェナンツが設定されていたという、イリノイ州の事案である[85]。

1968年5月13日に17番と18番の土地につき、1968年9月3日に16番の土地につき、それぞれ住居用から小規模事業用（local business）へのゾーニングの変更が行われた。1968年5月14日に、17番と18番の土地に関する制限的コヴェナンツ（restrictive covenant[86]）が当時の同土地の所有者によって成立させられ、

(84)　Church v. Town of Islip, 168 N.E.2d 680 (1960).
(85)　Cederberg v. City of Rockford, 291 N. E. 2d 249 (1972).
(86)　単数なので「コヴェナント」と書くべきかもしれないが、検索の都合上「コヴェナンツ」としておく。

また、登記された。このコヴェナンツは、条例で小規模事業用とされており24の用途が認められているにもかかわらず、これらの土地について専ら事務所（offices）として用いると規定していた。1969年2月27日にはこのコヴェナンツが廃棄されて新しいコヴェナンツが成立したが、そこでは条例で認められている26の用途には用いない旨が規定されていた。

原告シダーバーグ（Erik Cederberg）は、上記土地を購入してランドリー・センター（laundry center）を建設しようとし、1971年1月15日に、資金の借り入れと建築許可を停止条件として土地購入の申込みをした。市の建築及びゾーニング担当職員は制限的コヴェナンツの存在に気づかず、ランドリー・センターの建築許可を発給し（同年4月）、原告は土地を購入した。ところが、担当職員が制限的コヴェナンツの存在に気づいて、同年5月5日に制限的コヴェナンツの内容を理由として建築の停止命令（stop order）を出した。

「事実審裁判所では被告［引用者注：ロックフォード市］は制限的コヴェナンツの有効性を主張していたが、控訴段階では両当事者は当該コヴェナンツが『契約ゾーニング』の一種であり無効（void）であることを認めている。審査の対象として残っている問題は、本件土地のゾーニングを住宅用から小規模事業用へと変更した条例の有効性に、制限的コヴェナンツが果たして影響を与えるか、また与えるとしたらどのような影響か、ということである。」（291 N. E. 2d 251）

他の州の先例は、ゾーニング官庁と土地所有者との間の合意ないし契約を通じてゾーニングを規制する実務を批判しており、その理由として、(1) ゾーニング官庁が公共政策（public policy）ではなく私益（private interest）の増進のためにゾーニング権限を用いる可能性、(2) 統一性や首尾一貫性の要請からの乖離、(3) ゾーニング条例の外の要素を勘案することにより、ゾーニング法が曖昧になる、といったことを挙げている。また、イリノイ州の類似の事案では、ゾーニング条例は交渉や契約に服してはならない、というルールが述べられている。また、ゾーニングの権限は制定法（州法）に由来するところ、州法には地方自治体の官庁が制限的コヴェナンツを締結する権限が規定されていない。

これらの一般論に従って本件の事実関係に基づいて考えると、本件条例は無効である。「本件条例は、制限的コヴェナンツに含まれていた制限があるからこそ採択された。記録によれば、市は、制定法の定める公衆の健康、安全、平穏、道徳及び福祉という基準を全く考慮しなかった。条例施行の効果は、コヴェナンツと合わせて考えると、一般的なゾーニング条例に規定されていない分類を作り出すものであった。」（291 N. E. 2d 252）

＊ Goffinet v. County of Christian

本件は、イリノイ州クリスティアン郡（Christian County）において、メタンガスを製造する設備を建設するために、農地の所有者グリスウォルドとこの農地を買い取る予定のナップガス（NapGas）社がゾーニングの変更を郡ゾーニング委員会（the Zoning Board of Appeals of Christian County）に申請して承認されたのに対して、隣地の所有者であるゴフィネットらが改正ゾーニング条例の無効判決等を求めて訴えた、という事案である[(87)]。改正条例においては、当該土地が専らガスの製造のために必要な行為のためのみに用いられるべきこと、ガスの製造が終了した場合には当該土地のゾーニングは農地に戻されることが規定されていた。

原告らは、その主張の一つとして、本件のゾーニングが違法な条件付きゾーニング（一般的な用語法によれば「契約ゾーニング」ということになる）にあたると主張した。

裁判所（Supreme Court of Illinois）は、条件を付けること自体は許されるとした上で、本件のゾーニング変更の有効性についての判断に進む。

先例によれば、次の6つの要素が考慮される。（1）近隣の土地の現在の使用状況及びゾーニング、（2）制限を加えることによりどの程度土地の価値が下落するか、（3）条例が公衆の健康、安全、道徳あるいは一般的福祉を向上させる程度、（4）個々の土地所有者に課される負担の重さと比較して、得られる公衆の利益の大きさ、（5）地域（ゾーン）の目的への当該土地の適合性、（6）近隣

（87）　Goffinet v. County of Christian, 357 N. E. 2d 442（1976）.

の土地開発との関係で当該土地が空き地となっていた期間の長さ。

「本件の事実関係を考慮すると、郡委員会としては、ゾーニング条例の農業に関する部分のうち特別使用（special use）の規定を改正してガス製造設備を含めた上でナップガスに対して特別使用の許可を与えた方が、本件土地を条件付きでゾーニング変更してガス設備の建設と操業にのみ使えるとするよりも、望ましかったかもしれない。しかし、我々は、本件の状況においては復帰規定（reverter clause）のある条件付きゾーニングと特別使用の許可はどちらでもよかった（indistinguishable）と考える。そして、適正な修正手続が執られた以上、後者と同じく前者は有効だと考える。」（357 N. E. 2d 448）

＊ボーナス・ゾーニングとインセンティブ・ゾーニング

ボーナス・ゾーニング（あるいはインセンティブ・ゾーニング）とは、開発業者（developer）に利益を与えつつ、地方自治体の有用な施設（amenity）を獲得する方法である[88]。ゾーニング条例の中の制限を緩和することと引き換えに、自治体にとって望ましいプロジェクトあるいはプロジェクト内の施設を開発業者に作らせたり、そのための資金を提供させたりする。この手法はとりわけ都市中心部の再開発の際に用いられている。キャリーズのケースブックには、シアトルの「ワシントン・ミューチュアル・タワー」の例が載っている。

こうした手法には、そもそも、ボーナスは自治体が売却することができる資産（asset）なのか、自治体が獲得した施設は失われた採光・通風、増加した交通混雑に見合うものなのか、近隣住民にこうした「サーヴィチュード」を負担させることは公平と言えるのか、本来許される高さの二倍の高さの建物の建設を認めることはやり過ぎではないか、といった様々な問題が提起されている。

8. 適用除外

「適用除外（a variance）とは、土地（property）をゾーニング条例によっては許されていないやり方で使うことの、行政による承認（an administrative

---

（88） 以下、Callies et al, at 114 に負う。

authorization）である。この承認は、ある区画や地域（a parcel or area）の特性により、ある共同体において引かれたゾーニングの境界がうまく適合しない時に必ず生じる困難な状況（the inevitable hardship situations）を軽減する。標準法［引用者注：標準州ゾーニング授権法］においては、適用除外を発給する権限はゾーニング調整委員会（the Board of Adjustment）にあり、同法は同委員会に対して以下の適用除外を与える権限を認めている。それは、『公益に反することなく、また、特別な諸条件（special conditions）があるので、条例の規定の文言通りの執行が不必要な困難（unnecessary hardship）をもたらし、それゆえ、条例の精神が遵守され実質的な正義が行われるような、条例の文言（terms）からの適用除外』である。[89]」

「開発許可を得るために利用可能な様々なゾーニングの『行為形式』のうち、適用除外を求めるかそれともその他の救済方法、たとえばゾーニングの変更を求めるか、という選択がある。適用除外はゾーニングの変更と比べてより早くより安価であり、書類や聴聞が少なくて済む。しかし、適用除外のほうがゾーニングの変更よりも、抗告（appeal）段階で覆されやすいし、裁判所も事実関係が申請を基礎づけない場合には適用除外を得るための努力を認めないかもしれない。[90]」

＊ Topanga Association for a Scenic Community v. County of Los Angeles

本判決は、適用除外の発給要件や適用除外に対する司法審査について詳しく述べた、カリフォルニア州最高裁判所の判決である。[91]

カリフォルニア州ロサンゼルス郡のトパンガ渓谷にありゾーニング条例によれば軽農地及び単一家族用一戸建住居（single family residences）地域とされていた28エーカー［注：1エーカー＝4,047平方メートル］の土地について、所有者であるトパンガ渓谷投資会社（Topanga Canyon Investment Company）

---

(89)　Juergensmeyer, § 5:14.
(90)　Juergensmeyer, § 5:14.
(91)　Topanga Association for a Scenic Community v. County of Los Angeles, 522 P. 2d 12 (1974).

に対してロサンゼルス郡圏域計画委員会（the Los Angeles County Regional Planning Commission）により93区画の移動式住居用キャンプ場（mobile home park）の建設を認める適用除外（variance）が発給された。これに対して、納税者とトパンガ渓谷内の土地所有者から成るNPO法人である原告が郡議会（county board of supervisors）に抗告（appeal）を行い、これが容れられなかったので行政に対する職務執行令状（administrative mandamus）の発給を求めて本訴を提起したが、第一審（Los Angeles County Superior Court）及び控訴審（the Court of Appeals for the Second Circuit）とも請求を棄却した。（522 P. 2d 14）

判決はまず、適用除外を認める（the granting of variances）際の基準として、州法65906条（section 65906 of the Government Code）及びロサンゼルス郡ゾーニング条例1494号522条（Los Angeles County's Zoning Ordinance No. 1494, section 522）が存在することを指摘する。（522 P. 2d 14-15）

「判例はこうした法律上の要件が満たされていることを保障するために適用除外の発給を十分な証拠（substantial evidence）[(92)]が支えていなくてはならないと判示しているが、これらの判例は、行政機関が常に事実認定（findings）を行わなくてはならないのか明らかにしていないし、証拠、事実認定、及び最終的な行政機関の行為（ultimate agency action）の間の正しい関係について説明していなかった。」

先行判例を検討した後、本判決は次のような立場を示す。

「これらの判例の根底にある理由づけと整合的に、自治体の条例が適用除外委員会（the variance board）による事実認定を命じているかにかかわらず、当該組織体（body）は、当事者らが果たしてまたどのような理由で審査（review）を求めるか決めることを可能にし、また、審査の際には審査を行う裁判所（a reviewing court）に対して委員会の行為の理由を通知するために、十分な事実認定を行わなくてはならない、と我々は考える［引用者注：この部分のニュア

(92) Evidence that a reasonable mind would accept as adequate to support a conclusion; evidence beyond a scintilla. Bryan A. Garner (ed.), Black's Law Dictionary, Second Pocket Edition, at 254.

ンスは訳文だと伝わりにくいが、要は、判断理由を明示せよ（理由附記を行え）ということである］。さらに、審査を行う裁判所は適用除外の発給を支持する前に、記録を精査し、行政機関の事実認定を十分な証拠が支えており、また、これらの事実認定が行政機関の決定をさせているか、決定しなくてはならない。この決定を行うにあたり、審査を行う裁判所は、合理的な疑い（reasonable doubts）については、行政機関の事実認定及び決定に有利なように判断しなくてはならない。」（522 P. 2d 16）

「カリフォルニア州民事訴訟法典1094.5条（Code of Civil Procedure section 1094.5）は行政機関の行った法適用的決定（adjudicatory decisions）[93]に対する司法審査の手続をなす州の行政的職務執行令状（the state's administrative mandamus）に関する規定であるが、我々の分析はここから始まる。疑いなく、この規定は、本件の当事者であるロサンゼルス郡ゾーニング機関のような組織体によって発給された適用除外の審査に、適用される。1094.5条は、審査を行う裁判所が少なくとも、十分な証拠（substantial evidence）が行政機関の事実認定を支えているか、また、この事実認定が行政機関の決定を支えているか、という二つのことを決定しなくてはならない、と考えている。」

「我々はさらに、1094.5条は黙示的に、争われている決定を行った行政機関が生の事実（the raw evidence）と最終的な決定ないし命令との間の論理的間隙（analytic gap）をつなぐ事実認定を提示しなくてはならない、と要求していると結論づける。」（522 P. 2d 17）

---

(93)　アジュディケーション（adjudication）という概念は、大変説明が難しい。『英米法辞典』では、「司法的判断」などと書かれているが、紛争の解決を目的とするものに限らず、法を適用する作用一般を指すと考えたほうがよいだろう。本研究ノートでは、片仮名書きにするか、「法適用作用」と訳すことにする。アジュディケーションについて、詳しくは、ブライヤーのケースブック（Stephen Breyer et al., Adminitrative Law and Regulatory Policy, 6th ed., Aspen Publishers, 2006）及びその135頁で引用されている次の論文を参照。Richard H. Fallon, Jr., Of Legislative Courts, Administrative Agencies, and Article III, 101 Harv. L. Rev. 915 (1988).

このような、行政機関が決定を支える事実認定を提示すべしという要件は［カリフォルニア州の］判例法に由来する。この要件の果たす機能として以下の4点がある。第一に、事実認定という中間項を設けることで、行政機関がより適切に判断できるようになる。第二に、審査を行う裁判所が、行政機関による分析を追跡し検証することが容易になる。第三に、当事者が行政機関の決定に対して司法審査を求めるべきか、またその際に何を理由とすべきか決めやすくなる。最後に、行政機関の決定が適切に行われていることを当事者によく理解してもらえるという機能（a public relations function）がある。（552 P. 2d 18–19）

そして、以上のように事実認定につき合理性の要件を立て司法審査の基準を明確化することは、土地利用の文脈では、「土地利用コントロールについて意図された枠組みを達成することに寄与する」。また、準司法的ないし行政的機能である適用除外の発給についてしっかりと審査することは、「適用除外が求められている土地の近隣の土地所有者の利益を守る」ためでもある。ゾーニング委員会（zoning boards）によるアジュディケーションの手続は通常軽いものなので、慎重な司法審査が求められる。（522 P. 2d 19）

本件について言えば、前述の二つの規定のうち、少なくとも前者（65906条）への違反が存在する。郡地域計画委員会の報告書は、確かに、適用除外を認めるにあたって依拠した事実を提示している。しかし、「これらの事実は、65906条の適用除外要件を充たすことを示すに十分なものとは言えないと結論づけられる」（522 P. 2d 21）。なぜなら同条は、当該土地のみが周りの土地と異なる状況にあることを適用除外の要件としており、土地間の相違（disparities）が強調されているのに、上記事実には周りの土地との比較に関する情報が含まれていないからである。

また、当該土地が他の土地と異なるということは、適用除外を申請する者がゾーニング機関に対して証明すべきである。なお、本件のような極めて広い土地について適用除外を認めるということは本来想定されておらず、ゾーニングの変更によるのが適切であったと考えられる。（522 P. 2d 21–22）

9. 既存不適格

既存不適格（nonconformities）とは、ゾーニング条例の改正によって改正後条例を適用した場合には違法となるはずであるにもかかわらず、適法な使用として承認される従前からの使用のことである[(94)]。以下の4つのパターンがある。第一に、建物が既存不適格となる場合。前庭セット・バック要件の施行前に道路ぎりぎりまで建てた建物がその例である。第二に、既存不適格の建物について適格な使用を行う場合。事務所用の建物が住居地域への指定により既存不適格となったが、この建物を住居用として用いるのがその例である。第三に、適格な建物について既存不適格の使用を行う場合。一家族用一戸建住宅専用地域の一家族用一戸建住宅で、家具の製造を行うというのがその例である。最後に、土地の既存不適格使用である。建物なしに、土地を豚のための牧場として用いるといった場合である。

従前から使用が行われていれば既存不適格の問題となるのに対して、使用を開始していないが既に申請中だったような場合は後述の既得権の問題となる[(95)]。

既存不適格使用を全く認めないことは、許されない場合が多い。1930年のカリフォルニア州の判例では、住宅地から精神病患者のための療養所を排除する条例の有効性が争われた[(96)]。カリフォルニア州最高裁判所は次のように結論づけた。

「我々の結論は、本件のように遡及的な条例が重大な侵害をもたらし、また、禁止される事業がニューサンスではない場合、当該条例はその限りで不合理で正当化不能な規制権限（police power）の行使である、ということである。我々の現行法の下で、損害賠償金を支払うことで既存不適格使用にならないとする権限が存在するかどうかは、本件では問題となっていないので、我々は判断し

---

(94)　以下、Juergensmeyer, § 4:31 に基づく。

(95)　Callies et al, at 126. なお、日本の建築基準法3条2項はアメリカ法の「既存不適格」と「既得権」とを区別しておらず、日本では両方とも「既存不適格」と呼ばれていることに注意されたい。

(96)　Jones v. City of Los Angeles, 295 P. 14 (1930).

ない。それゆえ、現行条例はそれがこの種の事業のさらなる開業を限られた区画において禁じている限りで有効であるが、それを本件原告に適用するのは無効である。」

さて、既存不適格使用を半永久的に認めることの不都合を回避するためのテクニックとして、減価償却（amortization）がある[97]。既存不適格となった時点あるいは減価償却を定める条例の施行から起算して一定期間の経過により、既存不適格使用を認めないこととするのである。

＊ City of Los Angeles v. Gage

本判決は、ロサンゼルス市が新たに施行したゾーニング条例において既存不適格使用の存続期間を当該条例の施行から5年としたことの合憲性が争われた事案に関する、州控訴審（District Court of Appeal, Second District, Division 3, California）の判決である[98]。

本件の事実関係は次のとおりである。原告ゲイジ（A. I. Gage）は1930年に、ロサンゼルス市コックラン通り（Cochran Avenue）沿いの隣接する二つの土地を入手し、一方に2階建ての建物を建てて2階を賃貸住宅とし、1階を彼の住居と彼の営む配管業（plumbing supply business）の事務所とした。またこの土地の車庫を物置として、もう一方の土地を資材置き場として用いた。彼はこの事業を法人化したが、土地の利用法は変えなかった。1930年時点ではこれらの土地は「C地域」（のちに「C-3地域」）であり、彼のような土地利用法は条例で認められていた。1936年に市は包括的計画を含む条例77,000号を施行した。1941年に市は条例85,015号を施行し、C-3地域における露天での資材の保管は禁じられたが、彼の使用は既存不適格使用とされた。1946年に市は条例90,500号を施行し、上記土地を含む地域は「R-4地域（集合住宅地区）」扈と変更された。R-4地域では配管業は禁止されていた。

さらに、市域全体についての初めてのゾーニング条例であるこの条例90,500

---

(97) Juergensmeyer, § 4:39.

(98) City of Los Angeles v. Gage, 274 P. 2d 34 (1954). Juergensmeyer, § 4:39に比較的詳細に紹介されている。

号では、R地域における適格建物の既存不適格使用、及び、土地の既存不適格使用は、既存不適格になってから5年あるいは1946年6月1日から起算して5年の遅いほうまでに終了することとされていた。

判決は、減価償却を定める規定の有効性について次のような一般論を述べる。

「将来の使用を制限する条例と現在の使用を合理的な期間内に終了することを要求する条例の違いは、単なる程度問題であり、合憲性は公益と私人の損失の相対的な重要性に依存する。あらゆる土地（property）に対して適用されるゾーニングは、条例の施行日において既に所有されている土地に対して適用される点で、ある程度遡及的（retroactive）である。現存の使用を合理的な期間内に止めさせることは、土地のテイキング（taking）にならないし、合理的な目的のために使えなくするような土地の利用制限であるとは必ずしも言えない。合理的な減価償却方法（a reasonable amortization scheme）を使うことは、デュー・プロセス要件を充たす、対立する利益を妥協させるための公平に適う手段を提供する。現存する既存不適格使用を止めさせるための方法として、それは既存不適格使用をする土地所有者に、新しい計画を立てる機会を提供することにより、彼が被るかもしれなかった損失の少なくとも一部を埋め合わせることを認めている。彼の被る損失は、もしあれば、何年かにわたって分散されるし、彼はゾーニング条例のおかげでそこにいる限りにおいては独占的地位（a monopolistic position）を享受する。もし減価償却期間が合理的であれば、公衆の得る便益と比べて所有者の損失は小さいだろう。既存不適格使用は最終的には止めさせられる。立法機関が、合理的な減価償却計画により全ての既存不適格使用が最終的に無くなることの共同体への便益効果が個人の損失を相殺してあまりあると結論づけるのは、もっともである。」（274 P. 2d 44）

そして、本件については、条例90,500号が原告に配管業のための土地利用を止めるように命じたことは、有効な規制権限（police power）の行使にあたると判断した。原告の土地は商業地（business center）から少し離れていること、条例は事業自体を禁じているわけではなくその場所を制限しているに過ぎない

こと、他に事業に適した土地は容易に、かつ比較的安価に手に入ること、周りの土地は全て住宅地として開発されていること、を裁判所は上記判断の理由として挙げている。

10. 既得権

既存不適格使用とならないにもかかわらず、公平（fairness or equity）の観点から、改正法が適用されないことがある[(99)]。このことを正当化する理屈として、既得権（vested rights）と禁反言（estoppel）がある。

既得権の考え方は合衆国憲法第14修正のデュー・プロセス条項から導かれるが、実際には州コモン・ローと州制定法が直接の根拠となる。既得権が認められる要件は、後述のアヴコ判決によれば、開発業者が十分に多額の支出を行っており、有効に発給された建築許可を善意で信頼していることである。これに対して、禁反言は、政府の行為の性質により、改正法を適用することが公平に反する場合に適用される。もっとも、既得権と禁反言は完全に区別されているわけではない。

＊ Avco Community Developers, Inc. v. South Coast Regional Commission

本判決は、カリフォルニア州のカリフォルニア沿岸地域保全法（the California Coastal Zone Conservation Act of 1972）の施行に伴い沿岸地域における開発にカリフォルニア沿岸地域委員会（the California Coastal Zone Commission）の許可が必要となったところ、同法施行日までに計画地区開発の許可を得、分割及び整地、インフラ整備を行っていた開発業者が、既得権を理由として、上記の許可なしに開発を行うことができるかどうかが問題となった事案に関する、カリフォルニア州最高裁判所の判決である[(100)]。

沿岸地域保全法27400条は、1973年2月1日以降、沿岸地域における開発に際しては委員会の許可が必要であると定めていた。もっとも、同法27404条

---

(99) Juergensmeyer, § 5:27.

(100) Avco Community Developers, Inc. v. South Coast Regional Commission, 553 P. 2d 546 (1976).

（1973年4月改正前のもの）は、建築許可を得て建設を始めることにより既得権を得、かつ、法施行日までに建築許可を信頼してかなりの仕事を進めていた場合、その建設者に2月1日以降も建設を進めることを認めていた。

原告のアヴコ地域開発社（Avco Community Developers, Inc.）は、オレンジ郡に7,936エーカーの土地を所有しており、ラグーナ・ニゲル計画共同体（the Laguna Niguel Planned Community）[101]として開発を行っていた[102]。このうち836エーカーのカプロン分譲地（the Capron property）をアヴコは1968年に取得していた。カプロン分譲地のうち473エーカーが湾岸地域に属しており、さらにそのうち74エーカーの土地（「7479番地（tract 7479）」）が本件で問題となっている。

1971年に、オレンジ郡は、アヴコの要請に応じて、7479番地を含む地域を「計画共同体開発（Planned Community Development）」に指定した。翌年、7479番地については27区画に分割し主として集合住宅の敷地とするという内容を含むファイナル・マップ（final map）が承認されるとともに、郡は整地（rough grading）の許可を行った。1973年2月1日までに排水溝や道路の整備等はほぼ終了していたが、整地が終わるまで建築許可は得られないという郡建築法典（the county's building code）に従い、この段階では建築計画は提出されておらず、何らかの建物を建てる建築許可も得られていなかった。

アヴコは委員会に対して、同社は開発を終了することにつき既得権を有していることを理由として、沿岸地域保全法の定める許可要件の免除を求めた。委員会が免除を拒否したので、委員会に免除許可を発給させる職務執行令状（a writ of mandate）を求めて、アヴコが出訴した。事実審裁判所（the Superior Court, Los Angeles County）が令嬢の発給を認めなかったため、アヴコが控訴した。

判決は、アヴコがコモン・ロー上と沿岸地域保全法上の既得権の法理を根拠

（101）http://www.cityoflagunaniguel.org/
（102）計画都市開発については後述する。

としていると整理する。(553 P. 2d 550)

「細かい事実関係の相違にもかかわらず、Spindler判決とAnderson判決が、明らかに拘束力を持つ(controlling)。これらの判決が示す立場は、特定のゾーニングの存在も、建物の建設の準備のための政府の承認に従って行われた作業(work)も、建築許可が発給される時点で適用される法に従わない構造物を立てる既得権の基礎とはならない、ということである。土地に対するゾーニングを定めることで、あるいは、建設の準備作業に対する許可を与えることで、政府は土地所有者に対して、彼がその後建築許可を申請する時点で有効なゾーニング法の適用を免れるとも、特定の建物を建ててよいとも、はっきり述べているわけではない。それゆえ、政府は許可が発給された時に有効である法を執行することを禁反言に基づいて禁じられる(estopped)ことはあり得ない。」(553 P. 2d 551)

本件の事実関係の下では、既得権を論じようにもその範囲が明らかではなく、既得権は認められない。沿岸地域保全法との関係でも、既得権は認められない。

アヴコの禁反言に関する主張は、オレンジ郡港湾地区(the Orange County Harbor District)とアヴコとの間で締結され、州によって承認されたという、「砂浜合意(the so-called "Beach Agreement")」に基づいている。しかし、「事実審裁判所は委員会が砂浜合意に違反したか判断しなかった、というのは、同裁判所は州の規制権限(police power)が、州が砂浜合意を履行するための義務を上回り(override)、委員会は沿岸地域保全法に基づいてアヴコが許可を得ることを求めることにつき、禁反言に基づいて禁じられることはないからである」。そして、当裁判所も、次のように述べて事実審裁判所の判断を是認した(553 P. 2d 556)。

「本件法律のような土地利用規制は州の規制権限の行使を含むのであり、また、州が将来における規制権限の行使を契約で放棄する(contract away)ことができないということは確立したルールである。そうすると、砂浜合意が政府による7479区画に将来のゾーニング法律を適用しないという約束を構成する

という疑わしい前提を取ったとしても、当該合意は公序良俗（public policy）に反するものとして無効であり執行不能である。」

11. 開発合意

前述のアヴコ事件では、開発業者は砂浜部分の土地を寄附し、その見返りに集合住宅地としての開発を認めてもらおうとしていた（「砂浜合意」）。しかし、裁判所はこうした合意は無効であるとして、既得権の主張を認めなかった。このような結末は、オレンジ郡にとってもアヴコ社にとっても、不幸なものであった。というのも、「砂浜合意」はアヴコ社にとってのみならず、オレンジ郡にとっても、公衆が利用できる砂浜が無償で提供されるという意味で、有益なものだったからである。

アヴコ判決を受けて、カリフォルニア州では、州制定法で「開発合意（development agreements）」すなわち開発業者と地方自治体の権利をある時点で固定し、地方自治体政府の新しい条例を一定の土地について適用しないという合意の使用を認めることにした[(103)]。こうした規定は、開発業者にとっては予見可能性の確保に資するし、地方自治体にとっては条件付け（前述した「条件付きゾーニング」）や開発負担金の徴収（exactions）（後述する）の可能性が広がるというメリットがある。カリフォルニア州以外の州でもこのような規定が設けられているところがある。なお、条件付きゾーニングが認められるという立場によれば、こうした制定法の根拠がなくても合意は可能である。他方で、制定法の根拠がある開発合意の全てがそのまま有効だと認められるわけでもない。もっとも、次に見るサンタ・マルガリータ事件では、開発合意に基づくゾーニングの凍結が規制権限の放棄として違憲になるという主張を裁判所は斥けている。

開発合意の法的性質については、コモン・ロー上の意味での「契約（a contract）」ではないと言われている。カリフォルニア州法では開発合意は立法

（103）Juergensmeyer, § 5:31.

的行為（a legislative act）であるとされているが、ハワイ州法では行政的行為（an administrative act）であると規定されている。法的性質をどのように捉えるかにより、司法審査の基準が違ってくる。

開発合意に定められた期間の到来を待たずに、地方自治体政府が合意を終了させることがある。この場合、合衆国憲法第5修正にいうテイキングにあたるか、あるいは契約違反として損害賠償義務が生じるか、といったことが問題となる。

＊ Santa Margarita Area Residents Together v. County of San Luis Obispo

本判決は、サン・ルイ・オビスポ郡（San Luis Obispo County）と土地所有者であるサンタ・マルガリータ・リミテッド（Santa Margarita Limited）との間の開発合意の無効を確認する職務執行令状（writ of mandate）の発給を求めて、近隣住民の組織（Santa Margarita Area Residents Together）が郡に対して訴訟を提起したという事案に関する、州控訴審裁判所（Court of Appeal, Second District, Division 6, California）の判決である。(104)

本件の開発合意（Santa Margarita Agreement）は、サンタ・マルガリータ・リミテッドがその所有するところの牧場（ranch）の開発を行いたいと考えていたところ、サンタ・マルガリータ地域の自治組織（Santa Margarita Area Advisory Council）(105)がこれに反対したため、この両者と郡を交えた調停（mediation）が成立し、それに基づいてサンタ・マルガリータ・リミテッドと郡の間で、郡の条例に基づいて、交わされた合意である。

判決は、合意及び合意を承認する条例を審査するに際して、二つの審査基準を考慮すると言う。「開発合意は立法的行為であり郡議会（the County's Board of Supervisors）がどのような立法が必要でありまた適切であるか決定する裁量を有している。審査を行う裁判所は、立法的行為をそれが恣意的、気まぐれ、あるいは違法（arbitrary, capricious, or unlawful）でない限り斥けない。これに

（104）Santa Margarita Area Residents Together v. County of San Luis Obispo, 100 Cal. Rptr. 2d 740（2000）.

（105）http://www.smaaconline.org/

対して、裁判所は制定法の解釈（statutory interpretation）のような純粋に法的な問題については独立に決定する。我々は、本件合意を審査するにあたり、郡に対する敬譲抜きに、本件合意がそれを授権する制定法の条項／言葉（terms）を拡張したり損なったりしていないか決定する。」（100 Cal. Rptr. 2d 744）

このような基準に基づき、裁判所は、本件合意は制定法に従っているし、合意を行ったことについて郡の立法権の行使が恣意的または気まぐれであったとは言えない、と判断した。

近隣住民の組織は、具体的な建設計画が明らかになる前に牧場についてのゾーニングを凍結することは郡のゾーニング権限の放棄にあたり、規制権限（police power）の放棄として憲法上許されない、とも主張していた。これに対して、判決は、本件での合意におけるゾーニングの凍結は政府機能（proper governmental function）の放棄（surrender or abnegation）の域に達していないと判断した。プロジェクトは郡の一般的計画（general plan）に従って進められなくてはならないし、具体的な建築は詳細な建築計画の承認を待たなければならない、また、凍結の期間は5年間に限定されている、ということがその理由である。

12. 計画地区開発（PUD）

計画地区開発（Planned Unit Development, “PUD”）とは、典型的なゾーニングにおける不便さ[(106)]を解消するために、1950年代末から活用されるようになった（ただし既に1920年代に登場していた）テクニックであり、一つの土地ではなく一定の区域について土地所有者が概念計画（concept plan）及び開発計画（development plan）を策定しこれを地方自治体が承認する、というものである[(107)]。これは、詳細が決まっていない伝統的なゾーニングの変更

（106）Juergensmeyer, §7:17では、「牛乳1ガロンを買うために車で何キロもいかなくてはならない」と述べるノーロン（John R. Nolon）の論文の一節が引用されている。

（107）以下、Callies et al, at 170–171に負う。

（rezoning）とは異なる。法的には、PUDは、ゾーニングの変更により「浮動地域（floating zone）」に指定するか（立法的行為）、特別使用ないし条件付き使用を認めることにより（行政的行為）実現される。PUDは、複数の用途の混在を可能にする点で、伝統的なゾーニングに代わるものと位置づけられる。(108)

＊ Evans v. Teton County

ワイオミング州のリミテッド・ライアビリティ・カンパニーであるティートン・スプリング（Teton Spring）は、アイダホ州ティートン郡（Teton County）南部の780エーカーの未開発の農地と湿地をゴルフ・コースと別荘地（residential resort）から成るPUDにしようとし、PUDの申請の他ゾーニングの変更の申請をしたところ、ティートン郡計画・ゾーニング委員会（Teton County Planning and Zoning Commission）はこれらを承認すべきとの答申を行い、郡議会（the Board of Commissioners）も複数の公聴会を経て最終的にPUDを承認しゾーニングを変更した。これに対して、近隣住民のエヴァンズ（Richard Evans）らが、郡議会によるPUDの承認及びゾーニング変更はゾーニング条例及び包括的計画に違反しているとして司法審査を申し立てた。(109) 本判決は、その控訴審判決である。(110)

郡議会はA-2.5からR-1へのゾーニングの変更を行ったが、エヴァンズらはこの変更が包括的計画に反すると主張していた。しかし、裁判所はこの主張を排斥した。

エヴァンズらは、PUDの申請を承認したことが、ゾーニング及び土地分割に関する条例（Zoning and Subdivision Ordinance）あるいは包括的計画（Comprehensive Plan）に反するとも主張していた。裁判所は、この主張についても斥けている。

（108）Juergensmeyer, § 7:17.

（109）影響を受ける者の原告適格が州法上認められており、本件でもエヴァンズらの原告適格が争点の一つとなっているが本判決はこれを認めている。73 P. 3d 88-89.

（110）Evans v. Teton County, 73 P. 3d 84（2003）.

13. 補論・住宅地の分割に対するコントロール

(1) 住宅地の分割に対するコントロール（Subdivision Control）とは何か

ゾーニングと並ぶ土地利用に関するルールとして、住宅地の分割（subdivision）[111]に対するコントロール（規制）があるので、ごく簡単に触れておく[112]。住宅地の分割に対するコントロールは、ゾーニングと異なり、当初の住宅地の開発時点に焦点を当てている。州によっては、住宅地の分割に対する規制が、都市の拡大（growth）をコントロールする主たる手段となっている。これに対して、フロリダ州のように、住宅地の分割に対する規制の果たす役割が小さい州もある。

住宅地の分割に対する規制と関連して、公式地図の作成（official mapping）も土地利用のコントロールの手段として一定の機能を果たしている。

住宅地の分割に対する規制は、規制権限（police power）に基づいている[113]。住宅地の分割に対する規制は、次のような構成要素から成る。第一に、図面作成手続及びコントロール（platting procedures and controls）。第二に、街路（streets）の配置、街路の長さ、街路の整地及び舗装（grading and surfacing）、排水、歩道、下水、地下水道管（water mains）、敷地の大きさ、及び目隠しの植栽（screen planting）を含む、デザインに関する規制（design regulations）。第三に、改良工事（improvement）、特別保留地（reservation）、土地の寄附（dedication）に関する諸要件。第四に、代替的金銭支払（in-lieu fees）。第五に、履行保証（performance bonds）である。

住宅地の分割に対する規制のあり方の歴史は、次のように4期に分けられる。

第1期は1920年代以前であり、土地分割に対する規制の目的は、効率的に土地を分譲（売却）させることにあった。図面（maps or “plats”）の作成及び登

---

(111)（州によって異なる）一定の最低限度の数の区画への土地の分割（the division of one parcel of land into a minimum number of parcels）、として各州制定法で定義されている。Juergensmeyer, § 7:5.

(112) Juergensmeyer, § 7:1.

(113) Juergensmeyer, § 7:2.

記を行えば、土地は地番を指示すれば譲渡することができた。自然の土地境界（a metes and bounds）を利用することに伴う紛争を回避することができた。

第2期は、土地分割に対する規制が都市の開発をコントロールするという実体法的な目的の手段たりうることが認識された、1920年代以降である。1920年代の土地投機とそれに伴う虫喰い状の開発という問題に対処するため、1928年に連邦商務省は標準都市計画授権法（Standard City Planning Enabling Act）を公表していたが（前述の「包括的計画」に関する記述を参照）、そこには住宅地の分割に対するコントロールに関する規定が含まれていた。そして、この標準都市計画授権法は、住宅地の分割を地方自治体の包括的な計画（comprehensive planning）を実行するための一手段として捉えていた。

第3期は、1940年代末の「都市スプロール（urban sprawl）」と言われる戦後の建設ブームに始まる。郊外地域が急速に拡大し、新しい分譲地の住民にとって必要な公園、レクリエーション施設、道路が問題となった。地方自治体には財政的余裕がなかったが、1930年代のように特別負担金（special assessment）[(114)]に頼ると徴収できないリスクが高いという問題があった。そこで、住宅地の分割に関する規制に、開発業者（developers）に公園や学校の用地、道路用地の寄附を求め、あるいは、開発される地域外の道路の拡張を求め、場合によっては、これらに代わる資金の提供を求める規定が導入された[(115)]。

現在に至る第4期は、住宅地の分割に対する規制において、個々の住宅地分割とその外部との間の関係が強調され、それが地方自治体の包括的計画の過程において考慮されるようになった時期である。

住宅地の分割に対する規制は、ゾーニングよりも、包括的計画（comprehensive planning）と密接な関係にある[(116)]。また、ゾーニングにおいては諮問機関でしかない計画委員会（planning commission）が、包括的計画の

（114）『英米法辞典』794頁。

（115）このような規定が合理的な規制権限（police power）の行使であり許されるとした判例として、例えば、Brous v. Smith, 100 N. E. 2d 503（1952）がある。

（116）Juergensmeyer, § 7:3.

立案と住宅地の分割に対する規制においては、中心的役割を果たす。州によっては、包括的計画（comprehensive plan）と住宅地の分割に対する規制の整合性が制定法上要求されており、別の州では、公式地図（official map）が住宅地の分割の前提として要求されている。いずれにせよ、大まかな傾向としては、住宅地の分割には包括的計画との整合性・首尾一貫性が求められていると言える。

ゾーニングと住宅地の分割に対する規制は担当行政機関が異なるが、場合によっては住宅地の分割の際の図面（plat）がゾーニングに関する規制に合致していることが要求されている[117]。

(2) 住宅地の分割に関する承認手続（Subdivision Approval Process）

住宅地の分割を行う者は、担当行政機関の承認を得て図面を登記しないと、分割された土地を譲渡することができない[118]。担当行政機関は、承認に際して、新規の下水道や道路のための開発負担金（exactions）等の様々な要求することができる。承認手続は、「暫定的図面（preliminary plat）」の提出と「最終的図面（final plat）」の提出という二段階から成る（最初に予備審査のようなことが行われることもある）。

（117）Juergensmeyer, § 7:4.
（118）Juergensmeyer, § 7:6.