

アメリカゾーニング争訟における原告適格

目次

- 一、本稿の目的
- 二、アメリカのゾーニングの概要
- 三、被侵害者としての申請人
- 四、第三者
- 五、すびに代えて

荒 秀

一 本稿の目的

本稿はアメリカにおけるゾーニング争訟における原告適格の判例の傾向をデッサンすることを目的とする。しかし、これに関する文献は意外に少なく、Alfred V. Boerner, COMMENTS Standing To Appeal Zoning Determinations. The "Aggrieved Person" Requirement, 64 Michigan L. Rev, 1070 (1966), John D. Ayer, THE PRIMITIVE LAW OF STANDING IN LAND USE DISPUTES; SOME NOTES FROM A DARK CON-

TINENT, 55 IOWA LAW REV. 344 (1969), ROBERT M. ANDERSON, AMERICAN LAW OF ZONING vol. 3, chap. 21~24 & Cumulative Supplement 等をあげうるが、特に Boerner の論説がこの問題を簡潔にまとめているので、これを主軸としながら併せてアンダーソンに依り記述することとする。

なお、本稿の如きテーマはアメリカにおけるゾーニング制度そのものを詳細に熟知した上で選べるべきことは当然であり、この意味では筆者は正にその執筆適格を欠くものである。また、さらに英米法における判例の個別的研究の重要性から言えば、その基礎にたっていない本稿はレイアウトの点で問題があるうし、さらに本稿の締切近くに行った論文 (Responsibility of Local Zoning Authorities to Nonresident Indigents. 23 Stan L. Rev 774 (1971), Extending Standing to Nonresidents 24 Vand L. Rev 341(1971)) も取り残しているのが、筆者としては不本意ながら一応の概観をするにとどめることとする。何らかの価値があるとすれば、アメリカ行政訴訟の原告適格の紹介は多くなされているものの、ゾーニングについては殆ど行なわれていないので、その点での若干の穴埋めに役立つものかも知れない点である。

二 アメリカのゾーニングの概要

周知の如くアメリカにおけるゾーニングはポリスパワーとして行使されているが、これは本来は州の権限で、全ての州はゾーニング授權法を制定して地方公共団体の権限に下ろしている。その範として一九二四年に標準ゾーニング授權法が制定されている。授權法は地域を用途別に区分けをしその用途の純化を図るが(この区分けは Zoning Commission が行う)、これを余りにも厳格に一律に行うことが却って実質的な公正性を害し、また公益に反する場

合もありうるので、頂度我國の建築基準法における例外許可や総合設計、特定街区等の如き特殊の例外措置として Variance, Special permit, Special exception 等と呼ばれる処分が行われることとなっている（以下これらを本稿では一括して例外許可と呼ぶ）。これらの権限が与えられているのはほとんどの州では Board of Adjustment, Board of Appeal または Zoning Board of Review と呼ばれる機関がある（以下本稿ではこれにあたるものを調整委員会と呼ぶ）

国民は例外許可を得る前に Building Inspector（建築検査官と呼ぶ）に建築許可の申請を行う。建築検査官は例外許可について権限を有さないので、用途が条例の条項で許容されるものについてのみ建築許可処分（Building Permit）を行う（我國の建築主事が行う建築確認の如く裁量性をもたない作用と解されている）。この建築許可処分が拒否されたとき申請人は aggrieved person（以下被侵害者と呼ぶ）として調整委員会に不服申立を行う。調整委員会は聴聞会を開き例外許可が与えられるべきか否かを決定するが、委員会が例外許可を否定すれば申請人は裁判所に訴訟を提起することになる。また、例外許可が与えられると、第三者が被侵害者として裁判所で争う場合が生じてくる。このいずれの場合でも制定法上原告適格を定めている場合は「被侵害者」とのみ書かれるのが常であり、その内容について明確な定義づけはなされていない。したがってその細部は判例の発展にゆだねられているわけである。

三 被侵害者としての申請人

許可申請者が不許可処分をうけた場合には原告適格が認められるが、その理由は必ずしも明らかにはされていない。しかし、第一に当該財産における「所有権」（Ownership）についての重要な法的又は衡平法上付帯する関係を

示さねばならぬこと、第二に許可手続の結果について特別な経済的利害關係を示すことが要求されるという。そして、多くの判例でこの二要件のうち特に第一の点が重視され、経済的利益が明白でも法的利益が認められない者には原告適格は認められていない。しかし、第一の点が軽度ではあれ認められ、訴訟の結果が経済的に重要な影響を与えるような場合には第二の点が重視されるという。また申請者の中の誰かが被侵害者に該当するならば、他の申請者に該当しなくても本案に入るといわれている。

なお、例外許可等が与えられていても付款が付され、これに不服あれば争うことができる。

(a) 財産所有者 (Property Owners) 移転可能な所有権 (Fee Ownership) は最高度の法的、経済的内容を伴うから、例外許可等が拒否されたときは当該財産所有者が原告適格を有することは、特に理由づけを必要とされない程当然のことと解されている。共同所有者も同様に解される。

(b) 財産所有者の代理人 (Agents of Property Owners) 原告適格の認定については、本人が財産について有している利益はすべて代理人も有するとされる。この点について直接判断を下した裁判所は殆どないといわれるが、財産所有者の代理人は原告適格の要件としての「被侵害者」に該することは明らかとされている。たとえば建設会社又は建築家は所有者の代理人の資格で訴えうるとされ、また申請が係属中の場合の承継人や条件付買受人は「被侵害者」にあたるかと解されているが、その理由づけとしては、所有者の受託者 (Fiduciary)、または代理人に含められた者ともみることである。

(c) 賃借人 (Lessee) 賃借人は常に例外許可を申請しうる地位にあり、授權法およびこれに基づく条例での被侵害者としての要件たる財産上の法的、経済的利益を有するというのが多数見解といわれている。中には賃貸借契約が

口頭、遺言によるものについては消極的な見解もあるようだが、その合理性については疑問視されている。ただ賃貸借の存続期間は問題で、考慮すべき要素となり、極めて短期間であつて更新の選択権が存しないときは、たとえ文書による賃借権であつても、賃借人に原告適格を認めないと解されている。

(d) 契約上の買主 (Contract Vendees) これについても判例は一様でなく、契約が無条件のものであれば原告適格が認められるが、例外許可等を得ることを条件としているときは、多くの事件で所有者の代理人又は受託者、又は衡平法上の所有者とみなすことにより許可申請やこれに対する拒否処分についての争訟の原告適格が認められている。また法的、衡平法上の利益の分析を放棄して買受人は個人的な経済的利益を十分に有するとして原告適格を認めているものもある。

これに対し禁止された目的のために財産を利用しようとする期待をもち、悪意で土地を取得する買受人は、その利用ができないという困難性は自分の責任なのであるから、例外的許可に対する適格を有さないとする判決もある。このような考え方に対し、買主は財産に通常付随する重要な権利を買ったものとみなさるべきだとの観点から、反対の立場をとる判決もある。

(e) 選択権付賃貸借権者 (Option Holder) 多くの裁判所は、賃借人が賃貸人に対し通知を發し一定期間内に賃借不動産を買受ける選択権を有している場合、この権利を現在の法的権利とみず、単なる選択権とみている結果、例外許可や他の利用許可が拒否されたとき、選択権者に適格を認めない。しかし、例外許可を得ることを契約条件としている買受人と同様に扱っている判決も存する。

(f) 土地代金譲渡抵当権者 (Purchase-Money Mortgage) 土地の移転と同時に買主が売主に対し未払代金につ

きその土地の上に設定する讓渡抵当権者および抵当権設定者は原告適格ありとされている。

五〇

四 第三者

例外許可が与えられれば申請者は争う理由はなくなるが、これに対し第三者が争いうるか否かが問題となる。これについての規定としては狭義のものは「申請記録の当事者」に限定するものもあるが、これは一般的でなく、むしろ行政庁の処分により侵害された者と定めるのが普通である。ただ、被侵害者といってもその具体的内容が定められていないわけではないので、ケースバイケースによりその内容が発展されてきた。したがって裁判所の判断も一様でないようであるが、一般的には、共通的でない特別な個人的損害を蒙ることが要件とされているようである。制定法上これを定めているものには「Any property owner or tenant & not any person, firm, corporation organization」等があり、またイリノイでは例外許可手続通知をうけなかった財産所有者で二五フィート以内に居住している者は誰でも訴えうるとしておりまた、多くの制定法は納税者に原告適格と認めている（納税者については後述）。

(a) 近隣の財産土地所有者 (Nearby property Owner)

近隣の土地所有者は一般的に被侵害者として原告適格が認められる。そこでかかる所有者を私的法務総裁になぞらえる者もいる。特に所有財産が問題の財産に隣接していれば、隣接しているというだけの事実で、特別の損害の立法をまたずに原告適格が認められる傾向にあった。例えば条例に反するガソリンスタンドより三百フィート内の娯楽センターの建設許可処分につき隣地所有者は原告適格が認められている。しかし、最近では単なる隣地所有者というにとだけでは、制定法が定めている被侵害者の中には入らないとする判例が出されている。逆にまた隣接していなければ

ば原告適格の要件はより厳格となり、隣接性と特別な損害を主張することにより、侵害をうける者としての地位の明白性を主張しなければならない。そのためにはコミュニティ一般が蒙る損害よりも重大な、又は彼にとって特殊な損害を蒙ったものでなければならぬ。一例をあげれば例外許可により交通量が増加することは一般公衆が蒙る害悪で、原告適格をみたすためにはより重大な損害を蒙る場合でなければならぬ。

したがって例外許可等が与えられた土地からはるかに遠く離れているため損害がないとみられるような、隣接していない第三者や、一般公衆が蒙る損害と同じような損害を蒙る者には適格は認められない。

隣地でない近隣の所有者の土地と、処分対象地との距離がどの位近接していれば原告適格を認めるのかの認定は困難な問題であるが、判例によれば、同じ分割 (subdivision) 区画内の土地所有者は当該区画内における集合住宅内の建築許可に対し原告適格が認められ、また例外許可について当該土地を中心として二、五〇〇フィート内の土地の図面が要求されている時、その図面に示された土地所有者は原告適格が認められている。これらに対し例外許可等の対象地から七五マイル離れ、かつ国立公園で分断されているような場合、ガソリンステーションの特別許可がおりた交差点から一〇〇〇フィート離れている場合、隣地所有者であってもゾーニング処分市の区域外の場合にはいずれも否定されている。

次に隣接又は隣接地は原告適格を認める有力な一要素ではあるが、これが全てではなく、このほかに経済的な不利益または環境悪化があげられる。前にもふれた通り環境を原告適格の要素としたものは少ないが、一団の工場の活動により静穏な快適さが侵害されることを理由に隣地所有者が争う件につき司法審査が与えられる十分な保護されるべき利益を有するとした例、金銭価値に重大な影響を与えていなくても住宅目的としての望ましさが低下するような場

合には原告適格が認められるとした例がある。しかし住居地域に回復期患者のホームを建てる例外許可等に対し、隣地所有者に財産価値の下落と交通量の増加を理由に原告適格が認められ、ゾーニングの改正の結果、浜を洗う水が汚染し、汚物が打ち上げられ、かつ騒音が生ずることに対し財産価値が著しく損われることが原告適格の問題として扱われており、また砂利採掘場の建築許可につき近隣の者が単に一般的利益侵害やトラック交通の増加のみを主張し、自己の土地が極めて当該採掘場に近接しておりかつ重大な損害を蒙ることを述べなければ原告適格を欠くとされている。

その他の判例の中で原告適格を認めたものとしてはインダストリアルパークの可視圏内の地域の土地所有者がその例外許可につき認められ、商業地域へとの用途変更が道路をへだてた原告の財産価値に重大な影響を与えることを理由に認められ、バプテリスト教会が、現に存する通常の住居地域を変更する処分につき適格ありとされ、認められなかった例としてはゾーニング改正をうける土地より一六〇フィート内に土地所有権があるというだけでは適格なしとされ、また土地を所有している者で結成されている土地所有者協会が財産所有をしているが、処分対象地より三七六〇フィート離れており、ゾーニング変更の可視圏外であって、唯一の影響が交通量の増加という場合に適格なしとされている。ちなみに、交通量の増加ということは特別の損害ではなく一般公衆のうける影響で、これだけ単独では原告適格を肯定する材料とはみなされない傾向にあるといつてよいようである。

(b) 非居住者 (Nonresidents)

一般的に第三者が原告適格を認められるためには、当該地域に居住するか財産を有していることが必要とされているので、非居住者はたとえ彼の財産が、あるゾーニングに隣接していても原告適格は否定されてきた。しかし最近の

判決は非居住者に対しても、ゾーニング条例の制定や適用ならびに地方公共団体の処分を攻撃することを認める傾向にあるという。標準法はゾーニング規制は総合計画に適合すべきことを定め、多くの現行授權法はこれに従っている。ゾーニングは当該地域外にも影響を与えるから、ゾーニング命令や条例が制定されたとき、地域的要素を考慮にいて総合計画を解釈すべしとしている裁判所が少なくない。ある州は市に対し市の区域外の一定距離内にゾーニング規制をなしうる権限を与えているところがある。また判例には、バラとその住民が近隣のバラのゾーニングを争う原告適格を認め、さらにゾーニングの変更により悪影響をうける近隣の地方公共団体の住民と納税者に考慮を払うべきことが指摘されている。そして地方公共団体のゾーニングを争う隣接地方公共団体の権利は、もはや「問題ない」と考えられるに至った。またある町のゾーニングの聴聞への出席者は当該町の住民や納税者でなくても原告適格が認められている。この点につき最もリベラルな態度は、カンサス州法が、問題地の前面の土地所有者の20%により異議申立がなされた場合、ゾーニングの改正は市議会の五分の四の賛成を得ることによって可決されることとなっているが、この前面土地所有者は非居住者でもよいこととされている。これは非居住者にゾーニング改正という、いわば立法への参加を認めるものだから、不利益をうける非居住者が調整委員会の行なうゾーニング規制行政に付し異議申し立てをなしうる原告適格を、なおさらのこと有することは当然と思われる。

(c) 競業者 (Business Competitors)

一般的に商業上の競業の激化を招くというだけの理由は例外許可についての適格を認める根拠にならないと解されている。例外許可等が不注意に認められた場合でさえ、それにより競争が惹起されるというだけでは、当該処分により侵害されたということにはならないのである。かかる損害は侵害なき損害 (*damnum absque injuria*) であって

訴訟原因とはならない。具体的事件としてはアパート所有者、レストラン業者、包装業者等が例外許可を争った例があるがいずれも消極に解されている。その理由は言うまでもなくゾーニング規制の目的は競争から営業を保護することではないというにある。もちろん営業者には第三者に適用される「特別の損害」の基準が適用される。以上の一般的な傾向に反対の判決もある。

すなわちガソリンステーションにつき競業による回復しがたい損害発生のおそれの存在というだけでは宣言的判決の原告適格をみたまないとする判決がある一方、他方では同じガソリンステーションの競業にかかる事件でも当該地域の交通量の増加、公衆への安全に反する結果が生ずることを原告適格を認める理由としている判決も存する。

(d) 納税者 (Taxpayers)

標準授權法は原告適格を被侵害者と納税者に対し与えている。しかし現実には僅か十七の州がこの文言を採用している。この文言を文字だけから解せば納税者については「侵害」の要件を満たさなくてもよいように見えまたそのように解する州がないわけではないが、多くの州では何らかの方法で侵害されたことを示すことを納税者に要求しているという。すなわち納税者は一般的に「特別な損害」が自己の財産に存することを示さねばならないのである。

判例には法律が特に権利を与えない限り、公益を代表するものとしての訴訟は認められないとし、また納税者および市民たる原告がゾーンの變更条例の執行停止を求めた訴訟につき、法律がゾーン變更申請が拒否された場合特別の情況の變更なき限り一年間、再考慮再申請が認められないと定めている規定を根拠に原告適格を認めている。これに反して、町のゾーニング条例が人種差別である旨のクラスアクションを提起する者は、法の下での平等違反として違憲を主張する原告適格について、直接の損害を立証する必要はないとされている。

(e) 団体 (Associations)

ほとんどの地域で市民団体、改進黨体、又は財産所有者の団体は侵害をうけた者としての資格が与えられない。団体は通常、自己自身の財産を有していないので、「特別の損害」の要件を充足せず、また地域社会や当該団体のためにゾーニング規制が適正に行なわなければならないことについて有している利益は、「特別の損害」の代替性を有するものではないと考えられてきた。また、さらに制定法が特に社団又は団体の訴訟提起を認めている場合でも裁判所が必ず原告適格を与えると決まっているわけではないと推察されている。この点についての判決は存しないが、頂度納税者の原告適格につき授権法は何らの限定をしていないにもかかわらず狭義の解釈が採られていることが援用されよう。したがって団体にも通常の侵害された者の要件をみたすことが要求されよう。

(f) 自治体等 (Municipalities)

自治体は地域計画の執行義務を負っているから司法審査を求めるとされ、裁判所の中には原告適格に関する条文の *any aggrieved person of the person* に地方自治体が含まれると解しているものもある。自治体としては市、町のほか公務員、部局、委員会および建築検査官などが問題となっているので、市が調整委員会の行なった例外許可につき争いうることは市の法典の規定の中に暗黙に含まれているとするもの、地公団の立法府につき法律がゾーニング条例の執行権を立法府に与えていることは、ゾーニング条例の目的を破壊するようなゾーニングに関する処分を争う原告適格を認めたものとする判決、プランニング・ゾーニング委員会の議長は法律上の被侵害者に該当し例外許可を争いうるとした例、ゾーニング委員会によりゾーニング執行委員として任命された者も例外許可につき争いうるとした例、および立法府が地方政府に公益保護の責任を課している場合には、その公益が調整委員会の行為によって

侵害されている時には広い意味で被害者になるとする例がある。また公務員についていえばニューヨークの都市法 (Town Law) の立法史から、公務員自らが侵害をうけてなくても争訟しうる資格をもつとした判決もある。しかし建築検査官については否定されており、その中の判決には例外許可等の権限を有する調整委員会については、下級審裁判所が上級審の破棄判決を争いえないのと同じように原告適格が否定されると理由づけるものがある。

原告適格を否定するものとしてはA町が隣接するB町のゾーンニング処分に対し原告適格を有するかに関し、A町がB町に財産を有しないことを理由に否定し、制定法が例外許可についての原告適格者として any person aggrieved, any municipal officer or board と定めている中には市参事会 (City Council) は含まれないとし、また開発業者とプランニング委員会との間に取りきめられたマスタープランおよびゾーンニング規制につき、カウンティの法令が特別税区域の執行機関 (governing body of special tax district) に対しプランニングやゾーンニングの権能を与えていないことを理由に原告適格を否定している。

(g) 聴聞手続関係 聴聞手続との関係で原告適格の有無を判断しているものがある。例えば住居地域における特別許可処分を行うにあたり、市憲章が要求する公聴会を開催しなかった事件につき、一般公衆の利益と区別される損害の立法を要求せずに原告適格を認めた例、条例や法律がある種の土地所有者に対し聴聞通知をすべきことを定めている場合にこれらの者に審査を求める権利が及ぶとされた例、町条例と抵触する駐車場のプランを検討する町の特別集會に出席もせず、かつ何ら法的な異議も述べなかつた場合に原告適格が否定された例がある。

五　むすびに代えて

以上から言えることは、我国やアメリカで激しく論ぜられている原告適格の焦点が、いわゆる環境におかれているのに対し、アメリカゾーニングにおいては、全くこれらに触れられていないというわけではなく、むしろその傾向にあること指摘することができるが、どちらかといえば被侵害利益を経済的利益として捉えているところに特色があることを指摘することができよう。

最後にアンダースンが原告適格付与の際に考慮すべき要素として挙げているのを紹介し本小稿を終えることとする。

①ゾーニング処分の対象となった物件に対する近接性　②近隣の性質、特に一般的な制限契約（契約による建築協定）やセットバックの要件の存否　③処分により惹起せしめられる変化の性質　④ゾーニング条例で通知をうけるべき者に属しているか否か。