

## 第 4 章 英米のまちづくり法

## 第1節 英米法におけるまちづくり

第2章及び第3章で説明した我が国の法制度は、その立法過程で英米法の影響を受けていると考えられるが、前章で説明した我が国の現状は、英米におけるまちづくりの現状とはかなり異なっている。この違いは、風土、歴史的経緯によるものであるかもしれないが、法の目的を実現するための法の精神とも呼ぶべきものが、我が国の法制度の運用には欠けていることが、大きな原因となっている。本章では、この観点に立って、英米のまちづくりに関する法の基本的な考え方を説明しておきたい。

英米法は、判例法ないしコモン・ロー (common law) から成ると言われるが、コモン・ローの法理の中で最初に注目しなければならない法理は、ニューサンス (nuisance) の法理である<sup>(240)</sup>。コモン・ロー上古くから存在してきたニューサンスの法理は、「他人の物を害さないように、あなた自身の物を使用せよ。

(So use your own as not to injure another's property.)」とするものである。すなわち、土地所有者には、自己の土地の使用収益に当たり、円満な社会生活を行うために、近隣の土地所有者の権利を侵害しないよう、相互に受忍しなければならない義務を認めている<sup>(241)</sup>。この法理の背後には、土地利用の社会性ないし公共性の考え方がある<sup>(242)</sup>。

この論文の冒頭で指摘したように、まちづくりの問題は土地所有権の理解と大きくかかわっている。この点に関して、特に注意しなければならないのは、英米法には「絶対的所有権」を認める法理が欠如しているということである。すなわち、英米法における土地の利用は、常に公共の福祉にしたがうものとされてきた。このことは、アメリカ憲法に従った日本国憲法第29条の規定の仕方にも現れている。その規定において、アメリカの連邦憲法上の用語である Property を「所有権」とはせず、「財産権」としているのはこのためである<sup>(243)</sup>。したがって、本章においても「財産権」という用語を使うことにする。

財産権に関する理解については、英米の間に基本的な相違はない。しかし、まちづくりの問題のとらえ方については、この二つの国の間にかなりの相違が

ある。アメリカ法の場合、連邦政府や州政府が具体的な指針を国民に示して、これを行政により実現しようという姿勢はとられていない。まちづくりの問題は、本来の意味での地方自治の問題（日本国憲法第92条にいう「地方自治の本旨」）であり、連邦又は州政府の立場から見て不都合であると思われる部分をポリス・パワー（police power）の法理によって排除するという手法がとられている。

すなわち、アメリカにおいては、財産権に対して政府が行使する権限としては、ポリス・パワーがコモン・ロー上認められてきた。ポリス・パワーは、公衆の健康、安全、道徳および一般的福祉を増進するものとして、地方政府に課された黙示的な義務であり、これがまちづくりのための道具として使われてきた<sup>(244)</sup>。つまり、土地利用との関係において、ポリス・パワーは、その公共性を実現するために認められてきた論理的な道具である。そして、このポリス・パワーは、具体的には、収用権（eminent domain power）や課税権の行使としてあらわれてきた。

ポリス・パワーという言葉は、その日本語訳のもつニュアンスのために、社会の害を取り除くという否定的な意味が強調されがちであるが、「一般的福祉を増進すること」ないし「公共の福祉」に主眼がおかれており、警察権という意味に限定されない。行政が教育を行うこともポリス・パワーの一部である。そこで、アメリカでは、ポリス・パワーの行使に対して正当な補償が必要かどうかという形で憲法訴訟が提起されることになる。

この点と関連して、連邦憲法第5修正は、「何人も適正な法の手続き（due process of law）によらないで、生命、自由または財産を奪われることはない。また、正当な補償なしに、私有財産を公共の用のために徴収されることはない。」と規定している。前段はデュー・プロセス条項（due process clause）、後段は収用条項（taking clause）と呼ばれている。また、第14修正は、州のデュー・プロセス条項を規定しており、この条項を導管として、連邦の憲法原理が州にも適用される。

連邦憲法が認める財産権の保障とポリス・パワーの行使による土地利用規制との関係が、多くの判例において、これら憲法条項の解釈の問題とされてきた。

これらの憲法判例の中に、アメリカ法におけるまちづくりの考え方が表現されている。そこで、このポリス・パワーに関する指導的判例からアメリカ法のまちづくりにおける土地利用規制に関する考え方を見ておきたい。アメリカにおける土地利用規制は、後述する Mahon 判決におけるコーラー（Kohler）法のように災害の防止という特定の目的を持った法律による場合と、Euclid 判決においてはじめて合憲性が確認されたゾーニング（zoning）による場合とがある。

ゾーニング制度そのものについては、我が国における先行研究の蓄積があり、改めて説明すべきところは少ない<sup>(245)</sup>。ゾーニングは、我が国の都市計画法における用途地域その他の地域地区制と同様に、都市をいくつかの地域に分けて、各地域に画一的規制を行い、土地建物の用途、構造を規制するものである。ただし、我が国においては、地域の種類は法定されており特別用途地域以外は容積率に代表される規制内容も法定されたメニューから地方自治体を選ぶ方式であるが、アメリカの場合は、一般に州法の授權に基づき地方自治体の条例によって制定されている。また、この州の授權法の多くは、商務省が1924年に策定した標準ゾーニング授權法（Standard State Zoning Enabling Act）をモデルとして作られている。

このようにアメリカ法では、地方自治体の土地利用規制において、まちづくりのために、所有権に内在する制約として補償を行わずに土地所有権を制限する多くの試みがある。これらの地方自治体の規制に関する連邦最高裁判所の判例において、どのようなまちづくりの利益が守られているかが、我が国のまちづくり法を考えるに当たって参考となる。

また、イギリスにおいては、法制度が異なるためにアメリカのような判例はないが、まちづくり法における住民参加のモデルがある。イギリスは、地方自治を前提として地方政府にまちづくりの権限を置いている。そして、効果的なまちづくりにおける住民参加の方策を検討してきた。さらに、まちづくりにおいては、地方政府と中央政府の緊張関係を活かし、中央政府の下にある独立した専門家が準司法的な手続により、都市計画の内容を裁定し、国家的な政策の見地から問題があれば中央政府が介入している。特に広域的な観点からの調整が必要な環境保護の分野における中央政府の役割は、重要である。

## 第2節 アメリカにおけるポリス・パワーによるまちづくり

### (1) 災害の防止とまちづくり

#### ① Mahon 判決

災害を防止するために、地上の建物の沈下をおこすような石炭の採掘を禁止する州法の合憲性が争われた事件に、1922年の Mahon 事件と1987年の Keystone 事件がある。

Mahon 判決は、ポリス・パワーの行使について、どのような行使が収用と見なされ補償が必要であるかどうかを最初に判断した指導的判例でもある。この判決の多数意見を書いたホームズ裁判官および反対意見を書いたブランドイス裁判官の理論は、後の判例でしばしば引用されている。

Mahon の事件では、まず、被告石炭会社が採炭権を留保して地表の権利を分譲した住宅地を購入した原告が、その後制定された、地上の住宅の陥没を招くような石炭の採掘を禁止する州法であるコーラー（Kohler）法を根拠に、採掘の差止を求めた。これに対して、被告石炭会社は、この州法を憲法違反と主張して認められた。

この判決の多数意見を書いたホームズ裁判官は、次のように述べている。

「一般法における、すべてのこのような変更に対して、もし所有に付随している一定の価値が金銭の支払い無しに消滅させることができないならば、政府は何一つできなくなってしまう。長い間理解されてきたように、ある価値は、内在する制約とポリス・パワーに従うことによって享受されてきた。しかし、明白なことに、内在する制約には、その限界があり、さもないと契約やデュー・プロセス条項はなくなってしまう。このような限界を決めるに当たり考慮すべきひとつの事実は、消滅の程度である。それがある大きさに達したときは、すべての場合ではないが、ほとんどにおいて、収用権の行使があり、その法律を支持するためには補償があるにちがいない。そこで、問題は個別の事実によ

る。最も重要な点は、立法府の判断に委ねられているが、しかし、それはいつも、立法府がその憲法上の権限を越えたと主張する利害関係者に開かれている(246)。」

そして、「少なくとも一般的規則は、財産権は一定の限度までは規制されうるが、もし規制が行き過ぎれば、それは収用と認められうる。」と結論づけた(247)。ここで示された土地利用規制に関する考え方は、後の判決に大きな影響を与えている。また、学説により、規制と「収用」とを区別する基準として、このホームズ裁判官の考え方は比較衡量 (balancing) 理論と呼ばれている(248)。また、財産権の価値の減少の程度を検討した部分は、価値減少 (diminution in value) 基準と呼ばれているが、どの程度の減少が基準となるのかあいまいな部分が残されている(249)。

この判決には、州法による土地利用規制を合憲として、原告の主張を認めるブランダイス裁判官の反対意見がある。この意見は、災害の防止のようにポリス・パワーによる規制の対象となる利用の場合に、補償は必要ないとするものである。このような有害な利用の理論 (noxious use) によれば、いかに財産権の価値を完全に毀損するような規制であっても、他人を侵害するような利用を禁止する規制であれば補償なしに行える(250)。この反対意見は、土地利用規制のための補償を否定するときに、しばしば引用される。

上述のホームズとブランダイスの意見は、ポリス・パワーの行使と収用に関する代表的な理論である。ホームズ理論の場合、現実に着目し、関連する利益を比較して判断されるが、ブランダイスの理論によれば、規制の目的によって論理的に結論が導き出されることになる。

## ② Keystone 判決

65年後のKeystone事件は、Mahon判決で問題となった州法と同様に、建物の沈下をおこすような石炭の採掘を禁止するようなペンシルバニア州法が問題となっている(251)。この判決の法廷意見は、スティーブンス裁判官によって書かれている。

まず、「古くから『この国の財産は、所有者の利用が地域社会を侵害しないという内在的な義務の下において保有されている。』と理解されてきた。」と述べた後(252)、「Agins 判決において、『政府の活動が収用に当たるかどうかの決定は、本質的には、一人の所有者よりも社会全体が公共の利益のための州の権限の行使という負担に耐えるべきかという決定である。』と説明された。そして、この問題は『必然的に個人と公共の利益の軽重を決めることを要求する。』と考えられる。」とした(253)。

そして、「収用かどうかを判定するテストは、財産から無くなった価値と財産に残されている価値とを比較しなければならない。」と述べ、比較衡量理論を採用している。しかし、結論として、Mahon 判決で無効とされた州法は私的な利益を保護しているが、本法は州のポリス・パワーの行使であり収用には当たらないとした(254)。

ただし、この法廷意見に対しては、レーンキスト裁判官が本法と Mahon 判決で無効とされた州法との違いはわずかなものであるという理由で反対意見を書いている(255)。

### ③ First English 判決

同じ1987年の First English 判決では、ポリス・パワーの行使が、河川を含む地域の災害防除を目的とするまちづくりに適用されるようになった(256)。

本件は、ロス・アンジェルス郡の条例により、洪水防止のために、その敷地に建物を建てるのが禁止された教会が、この条例による規制が逆収用(inverse condemnation)に当たるとして補償を求めた事件である(257)。この判決は、レーンキスト裁判官が法廷意見を書いた。

まず判決は、「この事案において、カリフォルニア州最高裁判所は、土地利用規制によって財産が『収用』されたと訴えた土地所有者は、その規制が彼の財産を『収用』するとの最終的な決定の前に侵害が救済される必要はないと判断した。当裁判所は、これに反対であり、これらの状況において、連邦憲法の第5、第14修正はその期間に対しても補償を要求していると結論した。」と述

べる (258)。

そして、「政府は、個人の財産を利用する権限を一時的に行使できるのだろうか。政府は収用手続きをとらずに、財産の全所有権を一時的に奪うという財産価値の変更をもたらす。このような事案において、財産を一時的に利用する権利の収用にも、通常原則どおり補償がなされるべきである。」と判断した (259)。

また、「収用権の行使の決定は、議会の立法的機能であり、議会単独で決めることができるという原則を放棄しようとするものではない。裁判所が収用に当たると判断しても、政府は、規制の修正、無効な規制の廃止、収用の実行という可能な選択の範囲を残している。」とも述べている (260)。そして結論として、「ロス・アンジェルス郡の条例はかなりの年数にわたり上訴人の財産の利用を阻んでおり、この期間の財産の利用に相当する正当な価値の支払いをしない条例は、憲法上不十分な救済として無効と判断される。」とした (261)。

これに対して、スティーブンス裁判官が反対意見を書いた。

まず、「古くから『この国の財産は、所有者の利用が地域社会を侵害しないという内在的な義務の下において保有されている。』と理解されてきた。」と述べ、「健康や地域社会における安全を守るため、政府は安全ではない建造物を収用できるし、違法な営業活動をやめさせられるし、伝染病にかかった木を切れるし、例えば、放射性物質が汚染した土地、火山の噴火による溶岩流の通る土地、実質的に生命を脅かす洪水の通る土地のように危険な地域へ近づくことをもちろん制限することができる。」とした (262)。

そして、「もちろん土地利用計画や他の形の規制は、その時において最も経済的な利益をあげる方法で財産を活用する市民の権利を奪ってしまうだろう」が、このような政府の決定に関することは、収用の問題というより、デュー・プロセスの問題であるとしている (263)。

## (2) 環境の保全とまちづくり



## ① Euclid 判決

地域住民が暮らしやすい生活をおくれるよう環境を保全するために、まちづくりにおいては、ゾーニングの手法が活用されている。すなわち、ゾーニングは、都市をいくつかの地域に分け、各地域に画一的規制を行って、土地建物の用途、構造を規制するものである(264)。ゾーニングというまちづくりのための手段を扱っている判決は、まず、この有名な1926年の Euclid 判決がある(265)。この判決では、ゾーニングによる財産価値の減少が争われた。この判決による補償の無いゾーニングの合憲性の確認により、多くの地方地自体にゾーニング制度が普及していった。ゾーニング制度そのものを詳しく説明することは控えるが、Euclid 事件については多少詳しく述べておきたい。

Euclid 村は、オハイオ州にあり、クリーブランド市の郊外として隣接している。1922年11月に Euclid 村の議会は、総合的ゾーニング (comprehensive zoning) を定める条例を制定した。原告の不動産会社は、村の西部に Euclid 通りに面して、北側は鉄道に接する68エーカーの土地を所有していた。この土地の大部分は、ゾーニング条例により住宅用地に指定されることとなった。原告の主張によれば、その土地を工業用地として売却または開発する予定であり、それが住宅用地になると工業用地の4分の1に価格が下落してしまうという。そこで原告は、条例により財産の価値の大部分を没収、破壊されたとして、当該条例が連邦憲法第14修正のデュー・プロセスに違反するとして訴えた。

連邦最高裁判所は、Euclid 村のゾーニング条例は合憲であると判決した。サザランド裁判官によって書かれた法廷意見は次のように述べている。

「現在審理されている条例やすべての同様な法や規則も、公共の福祉のためと主張されているポリス・パワーの見地から正当化を見いださなければならぬ。この分野において、権限の適法な行使と違法なものとの分ける線は正確な境界とはなりえない。それは、状況や条件によって変化する(266)。」

そして、「これらの制限が賢明で完全な政策であることを示していなくても、少なくとも、条例が違憲と宣言される前には、その条項が明白に恣意的かつ不

合理であり、公衆の健康、安全、道徳または一般的福祉と実質的な関係がないことが証明されなければならない。」とゾーニング条例がポリス・パワーと関連性がなく、私的利益に属する恣意的なものであるかどうかを、実際の土地の利用が行われる前に判断している。

さらに、ゾーニングの問題については、次のように述べている。

「アパートの進出により戸建て住宅地域の発展は大きく阻害され、時には個人住宅向け地域全体が破壊される。このような地域において、しばしばアパートはまさに寄生物であり、その地域の住宅の特徴によって形成されたオープン・スペースや魅力ある環境を利用しようとする。その上、一つのアパートの進入には他のアパートが続き、その高さと容積により、通風、日照を妨げ、必然的な付随物として、交通量の増加による騒音、自動車による道路の占拠により、安全性や子供達の遊び場がなくなり、ついには、戸建て住宅地としての良好な環境は完全に破壊される。このような状況において、異なる環境では全く異議なくきわめて望ましいアパートも、ニューサンスに非常に近くなる(267)。」

ニューサンスについては、「ある種類の建物の建築やある用途を禁止する権限かどうかという命題は、あるものがニューサンスかどうかという命題と同じく、建物やものを独立して考慮した抽象的な考察によってではなく、状況や土地柄に応じた考慮により決定されるべきである。ニューサンスとは、納屋まわりではなく客間にいる豚のように、間違った場所にいるまさに正しいものだろう。」という。そして、従来判例を引用して、「合理的な制限内の建物の高さや、火災や倒壊の危険や過密の弊害を最小化するための建築材や建築方法、空間として保たれるべき隣接した領域を定めたり、住宅地域から商業、工業、ニューサンスを生ずるような建物を排除する法律や規則の合法性の観点に関する意見に大きな差異はない。」としている。

ゾーニングだけでなく、すべての財産権の規制は、ニューサンスに対する規制と同じ基本的根拠を有しているが、ゾーニングはニューサンスに対する規制に限られない。むしろ、ゾーニングの必要性は、自治体の成長による問題への対処としてニューサンスの法理が不十分であったことから生じている(268)。

また、地方自治体の権限については、次のように述べている。「Euclid 村がクリーブランド市のまさに郊外であり、その工業発展が現在及んで来て、村に広がりつつあり、物事の明白な流れとして、工業地域としてすぐに全体を飲み込んでしまい、条例の効果としては、この自然な流れをほかのところへ向け、土地所有者に属する増加した価値を当然失うと主張されている。しかし、村は、物理的にクリーブランドの郊外であっても、その組織法と州及び連邦の憲法の制約において、自身の権限とその適当とみる方法で自身を統治する機関をもつ、政治的には独立した地方自治体である(269)。」「しかし、これによって、一般の公共の利益が地方自治体の利益にまさるような可能性を排除することを意味するものではないし、地方自治体は、じゃまをする存在として許されることもないだろう(270)。」

Euclid 判決以後の事件では、この判決を先例として、ゾーニング条例は一般的には合憲とされてきた。ただし、この判決で認められた条例は、郊外の戸建て住宅を保護するためにアパートの進出をも禁止する地域を設定しており、郊外の戸建て住宅という持てる者の財産を保全するためのものであり、結果として低所得者の進出を抑制する排他的ゾーニング(exclusionary zoning)の性格を有していると考えられる(271)。

## ② Nectow 判決

Euclid 判決の先例は、ゾーニング規制を常に合憲と認めるものではない。ある条項が具体の土地に適用される個別の場合においては、違憲になるうことが示唆されている(272)。

例えば、1928年の Nectow 判決では、ケンブリッジ市のゾーニング条例が原告の土地へ適用されることが違憲であると判断された(273)。Euclid 判決と同様に引き続いて法廷意見を書いたサザランド裁判官は、次のように述べている。

まず、調査官(master)による、「財産の開発に要する投資に対して十分な収益を得られないであろうから、問題となっている土地を住宅の用途に供しうる事は現実的な使用ではない。」との事実認定を採用した。そして、「原告の土

地を住宅地域に指定することは、市の住民の健康、安全、利便、一般的福祉の向上とはならない。」とポリス・パワーとの関連性を否定した。「公衆の健康、道徳、安全、福祉に実質的な関連のない制限は認められない。」と述べた上、「原告の財産に対する侵害が重大で高度に有害であることは明白なので、ゾーニング条例の原告の土地へ適用は第14修正（デュー・プロセス条項）に違反する。」とした(274)。

つまり、この判決と前述の Euclid 判決を合わせて読むことにより、土地は、本質的に個別性の強いものであるから、原則としては合憲性が認められたゾーニング条例であっても、特定の土地への適用においては違憲となる可能性があることがわかる。しかし、土地利用の枠組みを設定するゾーニングは、土地所有者が変化する社会経済状況に対応して経済的利益を追求しようとするれば、制度として紛争が生じるのは避け難い面がある。この判決以降、しばらく連邦最高裁判所はゾーニングそのものに対する判断を差し控え、各州における判例の集積を待つことになる(275)。

### ③ Berman v. Parker 判決

その後、まちづくりのためのポリス・パワーの行使の合憲性は、ゾーニング規制以外の生活環境の保全として、特に美観保護及び地域社会の性格の保全のための法領域にも拡大し、その合憲性が問題となっていた。1954年の Berman v. Parker 事件は、首都ワシントンのコロンビア特別区における再開発によって、いたんでいない建物を収用された再開発地区内の住民が、その収用の違法性を争ったものである(276)。この判決は、多数意見を書いたダグラス裁判官の意見で有名になった。ダグラス裁判官は、「収用権が、ある公共目的のために行使しされているかどうかを決定する司法府の役割は、非常に狭いものである。」と述べ、次のような判断を示している(277)。

「公共の福祉の概念は、広く包括的である。それがあらかず価値は、物質的であると同時に精神的であり、金銭的であると同時に美的である。地域社会が健康的であると同様に美しくあり、清潔であると同様にゆとりがあり、注意深

くパトロールされていると同様に調和が保たれるべきと決定することは、立法府の権限の範囲である。この事例において、議会と当局は、幅広い様々な価値を検討して決定を行った。それらを再審査するのは、裁判所ではない。もし、コロンビア特別区の統治者が、首都は清潔であると同様に美しくなければならぬと決めたならば、第5修正にそれを阻むものはない(278)。」

この判決により公共の福祉の概念が広がり、美観保護を目的とするポリス・パワーの行使も認められうることとなった(279)。

#### ④ Belle Terre 判決

前述の1928年の Nectow 判決以降46年振りにゾーニングに関して連邦最高裁判所が判断を行った1974年の Belle Terre 事件は、村の条例により戸建て住宅地域における住宅の使用が家族に限られていたことに対して、共同生活をしていた学生らが、その条例の合憲性を争った事件である(280)。Berman v. Parker 判決と同じダグラス裁判官が多数意見を書いて、条例を合憲と認めた。

「もし法が合理的で恣意的ではなく、認められた政府の目的との合理的な関連をもつならば、平等条項を脅かすとは見なされない、立法者が歴史的に区分した、経済的社会的立法と考えられる。」と社会経済立法が合理的かつ恣意的でなく、正当な行政目的と合理的関連性がある限り、平等条項に違反せず合憲であるとしている(281)。

さらに「庭が広く、人間の少ない、自動車が規制されているような静かな場所では、土地利用計画における適法な指針が家族の要求を満たすものである。この目標は、Berman v. Parker 判決で認められた。ポリス・パワーは、不潔でいやなおいがする健康に悪い場所の排除に限られない。家族の価値、若者の価値、そして静かな隔絶や清浄な空気という恵みはその場所を人々の聖域とするようなところでゾーニングを計画することも含まれる。」という(282)。

このように判決では、地域社会の性格に応じた「経済社会的立法」は「平等条項」を脅かすとは見なされないと判断されたが、まちづくりを行う上で、居住者に質の高い環境を提供しようとする考え方と、貧しい人々を排除すること

のない社会的公正の実現するという考え方との間の均衡を図ることは一般的に極めて難しい(283)。

#### ⑤ Agins 判決

まちづくりの問題として、1980年代になると、さらに環境保全の問題が大きく取り上げられるようになった。1980年の Agins 判決では、オープン・スペースの保全という新しい環境保全の方法について、比較衡量基準により合憲の判断が下されている(284)。

この事件では、カリフォルニア州ティブロン市が州法の要請によるオープン・スペースの保全を行うゾーニングを設定したため、開発業者である Agins の所有する5エーカーの土地には5軒の家しか建たなくなったことが収用かどうか争われている。以下のように述べて収用の成立を認めなかった法廷意見は、パウエル裁判官によって書かれている。

「この事案においてゾーニング条例は、適法な政府の目的を実質的に増進している。カリフォルニア州は、地域のオープン・スペース計画によって、空地の都市的利用への時期尚早で不必要な転換を抑制している。この特別なゾーニング規制は、都市化の悪い影響からティブロン市の住民を守ろうとする市のポリス・パワーの行使である。このような政府の目的は、適法と長く理解されてきた(285)。」

「州法の問題としてカリフォルニア州最高裁判所は、上訴人は彼らの5エーカーのおもな住居用財産に5件の家を建築することが許されていると判断した。この場合上訴人は、地方当局に開発計画を提出することにより彼らの合理的な投資の期待を自由に追求することができる。したがって、一般的な土地利用規制の効果は上訴人に第5及び第14修正で認められた正義と公正を否定するものとは言えない(286)。」

また、州の最高裁判所は、たとえゾーニング条例が収用に当たるとしても、逆収用による上訴人の救済はできないと決定した(287)。州裁判所は、このような土地所有者に対する可能な救済は、違憲宣言判決に限られると述べている。

そして、「収用が生じていないので、連邦裁判所は、州が正当な補償なしに土地が収用された者に可能な救済を限定したことを検討する必要はない。」としている(288)。

#### ⑥ San Diego Gas 判決

1981年の San Diego Gas 判決も Agins 判決同様オープン・スペースを扱ったものであるが、同じく上訴人から逆収用により補償を求める訴えが提起されていた(289)。また、この判決は、一時的な収用も補償の対象となりうるというブレナン裁判官の少数意見の方が有名となった。この意見は、前述の1987年の First English 判決では多数意見となっていく。

この事件では、上訴人が原子力発電所を作る目的で土地を買った後に、市議会が条例によりオープン・スペースを保全する土地利用規制を行い、発電所の建設ができなくなったことが問題となった。

「Agins 判決においてカリフォルニア州最高裁判所は、第5、第14修正に違反する補償されない収用としてゾーニング規制が訴えられた場合、救済は違憲宣言判決による条例の無効に限られるとした。そのような救済をこの事案に与えるという第二審は、補償されていない収用が生じたという上訴人の主張を記録として認定していないという点で誤っている。なぜなら、当裁判所は第一審による事実認定及び判決が扱っていない未解決の事実があるところを記録が示すことを発見したからである。」したがって法廷意見は、第二審の決定は第一審において再審査されるべきとの結論に達した(290)。

ブレナン裁判官によって書かれている少数意見は、まず、Mahon 判決のホームズ裁判官の「少なくとも一般的規則は、財産権はある程度規制されるが、もし規制が行き過ぎれば、それは収用と認められうる。」との意見を引用している。そして引用を続けて、「収用」かどうかの決定は、「程度の問題であり、そして一般的定理では処理できない。」と述べた後、一方、「一般法における、すべてのこのような変更に対して、もし所有に付随している一定の価値が金銭の支払い無しに消滅させることができないならば、政府は何一つできなくなっ

てしまう。」とし、「ポリス・パワーのよる規制が第5修正の『収用』に絶対に当たらないという主張は受け入れられない。」との見解を述べている(291)。

さらに、「当裁判所がかつて述べたように一時的な取り消しできる『収用』も、永久的な取り消し不可能な『収用』に適用されるのと同じ憲法上の枠組みにしたがって分析されなければならない。」と述べている(292)。

### (3) 伝統的文化遺産の保全とまちづくり

1970年代から1980年代においては、積極的に都市開発が行われ、これに対応して、まちづくりのための土地利用規制が多様化した。このため、最初に紹介した Mahon 判決以後の諸判例を再検討し、ホームズ裁判官の意見を改めて評価し、判断基準をより明確化する必要が出てきた。その中で重要なものは、1978年の Penn Central 判決である(293)。この判決は、伝統的な文化遺産を保全するための歴史的建造物保全条例の合憲性、そのために認められた移転しうる開発権 (transferable development rights: TDR) について、はじめて連邦最高裁判所が判断を示したことで有名である(294)。

過去50年間にわたって、50州のすべてと500を超える地方自治体で歴史的、景観的重要性を持つ建物や地域を保全しようとする法律が制定された。ニューヨーク市は、州の授権法に基づいて、このような目的を持った歴史的建造物保全条例 (Landmarks Preservation Law) を制定した。この条例に基づき、Penn Central 輸送会社の所有するグランド・セントラル・ターミナルは歴史的建造物に指定されていた。その後、上訴人である Penn Central 輸送会社と契約により空中権を賃貸した不動産会社は、駅に高層の建物を建築する申請をしたが市が許可しなかったため、連邦憲法の収用条項、デュー・プロセス条項違反するとしてニューヨーク市を訴えたのがこの事件である(295)。

この事件で争われている問題は、本件の土地利用規制が収用に当たるかどうかであるが、法廷意見を書いたブレナン裁判官は次のように述べている。



「連邦憲法の第5修正は、『私的財産は、正当な補償なしに公共のために収用されない。』と規定しているが、何が『収用』に当たるかは難しい問題である。最高裁判所は、公的活動による経済的損失に対して、正義と公平がどんなときに政府による補償を要求しているかを決定するための定式化はできないでいる。したがって、ある制限が補償なしに行えるかどうかは、その具体的状況による。これらは個別的なものであるが、裁判所の決定には、いくつかの重要な要素がある。原告に対する規制の経済的影響と、特に明白に投資に裏付けられた期待を規制が侵害する程度が考慮される(296)。」「財産に対する侵害が政府による物理的侵害とされうると『収用』と認められやすい(297)。」これらの基準は、価値減少(diminution in value)基準、物理的侵害(physical invasion)基準と呼ばれる。

また、次のように述べている。「社会共通の善を追求するために経済的生活の利害を調整するような公的計画があり、もし一般法において、そのようなすべての変更にも補償することなしに財産権を減少させるようなことができなければ、政府はほとんど何もできなくなるだろう(298)。」「このため、政府が合理的に決定した『健康、安全、道徳、一般的福祉』(ポリス・パワー)が特定の土地利用を禁止することによって増進される場合は、裁判所は財産価値を損傷するような土地利用規制であっても支持してきた。」さらに、「ゾーニング条例は、一般的に現在の土地利用に影響を与えないが、状況によって実質的な害を生ずるような場合は、有益な利用を禁止できる例もある。」と述べている(299)。この基準は、有害な利用(noxious use)基準と呼ばれる。

「しかし、重要な政策も明白に投資に裏付けられた期待をくじくと『収用』となりやすい(300)。」「特に、公的な機能を促進するための資源を得るためとみられるような政府の行為は、しばしば『収用』とされた(301)。」

「本件において、上訴人の争わない点は以下の諸点である。特別の歴史的、文化的、建築上重要性のある建築物、地域を保全しようとする、ニューヨーク市の目的は、政府の全く許された目標である。課せられた規制は、ニューヨーク市の条例の目的を達するために適切な手段である。グランド・セントラル・ターミナルは、現在の状態においても合理的収益を得られると認められ、歴史

的建造物としてターミナルが指定されたおかげで上訴人に認められた移転する開発権（transferable development rights:TDR）は、ターミナルの上空に建設できる権利と同じではないとしても価値のあるものである(302)。」

そして、「上訴人が主張したように、歴史的地区の規制とゾーニング条例は、ともに物理的な地域社会のすべての財産を規制するが、歴史的建造物条例は選ばれた部分にだけ適用されるというのは当たっているが、歴史的建造物条例は自由裁量でもなくスポット・ゾーニング（reverse spot zoning）でもない。むしろ、自由裁量的なゾーニングと対照的に包括的な計画の一部として土地利用規制があり、ニューヨーク市の条例は、市内で見られるどの歴史的景観的価値のある建築物をも保全するための包括的な計画を具体化しているし、400を超える歴史的建造物と31の歴史的地区がこの計画によって指定されたことは注目される。」と法廷意見は述べた。

「歴史的建造物として指定されることの決定は、基本的に好みの問題であるから必然的に恣意的少なくとも主観的であり、個々の土地所有者を区別し、不公正な取り扱いである。」という上訴人の主張に対して法廷意見は、上訴人は指定について司法審査を求めることが無かったばかりか、今でもターミナルに関する委員会の決定が恣意的であるとか原則からはずれているとは主張していないことを指摘している。そして、「どんなときでも歴史的建造物の所有者は委員会の決定に対して司法審査を求める権利を有し、裁判所は古典的なゾーニングよりも歴史的建造物の規制において恣意性や差別的行為かの認定により困難をきたすことはないだろう。」と述べている。

次に、上訴人はニューヨーク市の条例は、ゾーニング条例や歴史的地区の規制のような政府の行為による利益と負担の平等的分配がなく、正当な補償がなければならぬと主張した。これに対して法廷意見は、「歴史的建造物条例は、ある土地所有者に他よりも厳しい影響をもつが、それだけではその条例が収用に当たるとは言えないし、公共の福祉を増進する立法は、他の者よりもある者によく負担を課すものである。」と述べた。そして、「ニューヨーク市議会が、ニューヨーク市民と建築物にとって、歴史的建造物の保全が、経済的にも全体としての市内の生活の質の向上としても利益があると判断した限り、ターミナ

ルの所有者が歴史的建造物条例によってどんな利益も受けていないと結論づけることはできない。」とした。

そして、ニューヨーク市の歴史的建造物条例は上訴人の財産を収用していないと結論づけた。「課せられている規制は、公共の福祉の増進に実質的な関連を有し、歴史的建造物の敷地の合理的な利益を生ずる利用を認めているだけでなく、上訴人がターミナルの敷地だけでなく他の財産のさらなる開発の機会を与えている。」と述べている(303)。

これに対して、レーンキスト裁判官の反対意見は、まず、「本件の問題は、限られた数の歴史的建造物を保全しようとするニューヨーク市の希望は、すべての納税者の負担によるべきか、それとも全くそれぞれの財産の所有者に課せられるべきか。」としている。そして、「典型的なゾーニングの規制は、禁止された目的に利用できないことにより、理論的な財産価値の減少として、財産の一部の利用を制限するが、近隣の財産の利用が同じく制限されることによる価値の増加により、少なくとも部分的には理論的な減少は埋め合わされている。」と指摘する。

また、「政府が個人による彼らの財産の利用を禁ずるような権限は、公衆の健康、道徳、安全に関するもので、地域社会を害するような利用が許されないからであり、そうでなければ彼らが受けた損失を補償しなければならない。」とし、本件を収用に当たるとする(304)。さらに、「被上訴人(ニューヨーク市)は、たとえ上訴人の財産を収用してもTDRが正当な補償となると主張しているが、TDRが財産の収用に対して完全な補償となるかどうかを決定するために差し戻すべきである。」としている(305)。

結局この判決は、価値減少基準、物理的侵害基準、有害な利用基準をそれぞれ単独で判断したのではなく、Mahon判決以来の総合的な比較衡量基準によったものといえる。

(4) 地域住民の暮らしやすさを確保するための社会資本整備の促進とまちづくり

① Nollan 判決

1987年の Nollan 判決では、1992年の Lucas 判決と同様に海岸の土地の利用が舞台となり、建築許可に公衆の海岸へのアクセス確保を目的とする条件が付されたことが問題となっている(306)。次に、1994年の Dolan 事件は、川沿いの敷地にある店舗の建て替えや駐車場の整備を計画した原告が市に建築許可を求めたところ、市が敷地の一部を歩行者、自転車道のために提供することを許可の条件としたため問題となっている(307)。これらの事件の背景には、海岸や河川への公衆のアクセスを確保することが地域住民の暮らしやすさと関わりがあり、そのためのアクセスの確保を一種の公共性のある社会資本整備と考える考え方があ

Nollan の事件では、Nollan が海岸にあるバンガローを住宅に建て替えようとして、カリフォルニア州沿岸委員会に許可を求めたところ、公衆に海岸の通行を許さなければならないとの条件が付された。

法廷意見は、スカリア裁判官によって書かれた。まず、「その所有者に私的に利用されている財産にとって、他人の利用を締め出すという権利は、諸権利の束の最も重要な要素のひとつとして一般に財産権の特徴とされている。」と述べている(308)。「もし、委員会が公衆が海岸を眺望することを保護するような条件を許可に付する場合に、例えば、高さ制限、幅の制限、塀の禁止、ひいては委員会は家を建てることを禁止するポリス・パワーを行使することもできるならば、その条件の付加は合憲である(309)。」しかし、条件と建築規制の関連性の欠如、すなわち「許可条件が政府の目的と同じでない限り、建築規制は土地利用の有効な規制ではなく、まったくの強奪計画にすぎない」ので、規制が州の利益を実質的に増進するかどうか説明する必要があるとした(310)。

これに対しては、ブレナン裁判官らの反対意見があり、「州がその目的を達成するための手段を『合理的に決定した』ならば、州のポリス・パワーの行使

は合理的である」ことから本件の規制は合憲であるとしている(311)。

## ② Lucus 判決

次の Lucus 事件の上訴人 Lucus は、海岸沿いに2区画の土地を購入した。その後1988年に海岸地帯管理法 (Beachfront Management Act) をサウスカロライナ州が制定した(312)。この結果、Lucus の土地を含む地域で恒久的な建物の建築が禁止されることとなり、Lucus がこれを「収用」に当たるとして正当な補償を求めたものであり、連邦最高裁判所では Lucus の主張が認められた。法廷意見は、スカリア裁判官によって書かれている。

それによれば、収用に当たる規制には二種類あると言う。「第一は、財産に対する物理的『侵害』を所有者にもたらず規制である。一般的には(少なくとも永久的な侵害の場合)、その侵害がいかに微小で、公の目的がいかに重大でも、補償を必要とする。」「第二は、すべての経済的に有益な又は生産的な土地利用を否定する規制である(313)。」そして、「土地利用規制が『正当な州の利益を実質的に増進しないか、所有者にその土地の経済的に価値のある利用を否定している』ときに、第5修正を侵したことになる(314)。」ただし、Lucus の行為がコモン・ローにおけるニューサンスに当たるか、サウスカロライナ州の規制がニューサンスや財産法の背景となる諸原則に合致すれば補償は必要ないので、州がこれを立証すれば、海岸地帯管理法は収用に当たらないと述べた(315)。

なお、本件には、ブラックマン、スティーブンス裁判官の反対意見がある。

この判決により規制当局である州側に立証責任が課せられることとなり、土地利用規制を行う側にとって厳しい内容となった。

## ③ Dolan 判決

1994年の Dolan 事件は、前述のとおり、川沿いの敷地にある店舗の建て替えや駐車場の整備を計画した原告が市に建築許可を求めたところ、市がその総合計画に基づき、約10パーセントの敷地を排水管理及び歩行者、自転車道のため

に提供することを許可の条件としたため問題となった。

レーンキスト裁判官が書いたの法廷意見は、「まず、『適正な州の利益』と市による許可条件との間に『本質的な関連性』があるかどうか決定されなければならない。」と述べた後、「もし実質的な政府の目的遂行に合理的な必要性がなければ、利用規制は収用に当たるであろう。」としている(316)。また、「主要な州の裁判所が採用してきた『合理的な関係テスト』は、第14修正の平等条項における連邦憲法の規範とまぎらわしいので、第5修正の要求する方は、『大体の釣り合い』と言う。詳細な数学的計算は必要ないが、市は、その要求が提案された開発の影響の性質と程度の両方において関係するという個別的な決定をしなければならない。」と述べて、市の要求は限度を収用に当たるとした(317)。

本件には、スティーブンス、スータ裁判官の反対意見がある。スティーブンス裁判官は、「この『大体の釣り合い』テストが、たとえ、『詳細な数学的計算は必要ない』としても、市にとって『土地利用計画の立派な任務』の追求に広大な空間を残すことを確信している。」と述べている(318)。

1987年の First English 判決以降、連邦最高裁判所においては、裁判官の退任により前述した1978年の Penn Central 判決以来の少数意見が多数意見となり、州の最高裁判所と判断が異なっていることが顕在化している。この3件の判決を含めて、First English 判決以降における連邦最高裁判所の判断の変化が、自治体のまちづくりに特に影響を与えたということは今のところないようである。

#### (5) まちづくりに関するアメリカの憲法判例の考え方

このような一連の連邦最高裁判所の判決から、ポリス・パワーの行使による土地利用規制が、災害の防止、地域住民の生活環境を保全するための都市郊外の戸建て住宅地域への工業、商業的用途の侵入防止、持てる者の財産の価値を保全する目的から、時代の流れ、社会的要請の変化とともに伝統的文化遺産としての歴史的建造物の保全、オープン・スペースの保全、地域住民の暮らしや

すさを確保するための社会資本整備としての海岸・河川地域へのアクセスの確保といった新しい広い意味で環境面の政策課題に答える質の高いまちづくりを行うための道具へと変わってきていることがわかる。

すなわち、土地の利用は、その土地の自然的条件によって制約を受けるが、それだけではなく、その土地の置かれた社会的条件によっても制約を受けることをアメリカの連邦裁判所は認めている(319)。そして、まちづくりの権限は、基本的に地方自治体にあり、そのポリス・パワーの行使が連邦憲法上のデュー・プロセス条項に違反し、恣意的に権限が行使される場合には、連邦裁判所による是正が行われる。ここでの判断には、「少なくとも一般的規則は、財産権は一定の限度までは規制されうるが、もし規制が行き過ぎれば、それは収用と認められうる。」という比較衡量理論が活用され、関連する利益を比較して結論が出される。

また、アメリカのいくつかの自治体では、急激な都市化の進展に対処し、自治体の施設やサービス能力に見合った私的開発のテンポとするために条例を制定し、都市の成長の管理を行っている例がある。ニューヨーク州のラマポ、カリフォルニア州のペタルーマの事例が有名で、いずれも裁判での合法性は州段階で確定している(320)。しかし、この成長管理政策には、結果として排他的な効果を持つおそれ、広域的な政策の調整がおこなわれていないとの欠点の指摘がある(321)。現在このような弊害を除去しながら、私的開発と都市基盤整備のテンポを合わせるために総合計画(master plan)の重要性が増してきている(322)。

さらに、Penn Central 判決で認められた移転しうる開発権(transferable development rights:TDR)という考え方の背後には、諸権利の束(bundle of rights)として表現される土地財産権の中から開発権を分離しようとする考え方もある(323)。本節で紹介したアメリカの諸判例は、アメリカの裁判所がまちづくりの法の精神を守ることにについて、重要な役割を果たしていることを示している。これらの判例は、住民の暮らしやすさ(アメニティ)の利益として、建物の沈下を招くような石炭の採掘を禁止すること、住宅地域の生活環境を保全すること、美観保護及び地域社会の性格を保全すること、オープン・スペースを保全して住宅地域の生活環境を保護すること、伝統的文化遺産としての歴史的建造物を保全

すること、海岸や河川への公衆のアクセスを確保することにかかわる利益を適正な法の目的に照らし比較衡量しながら保護してきた。

#### (6) アメリカにおける固有の地方自治と住民参加

アメリカは、中央集権を排し、地方分権制度をとっている。この基礎には、地方的な事柄は地方政府によって管理されるべきであり、全体的な事柄だけが中央政府によって管理されるべきであるという考え方がある(324)。また、アメリカにはホーム・ルールの伝統がある(325)。まちづくりは、固有の地方自治であると理解されており、まちづくりが地方自治体の法的義務とされるのは、ホーム・ルールの考え方によるものである。すなわち、ホーム・ルールは、地方自治体の権限の源泉（authority-granting function）及び州の法的統制の及ぶ限界（protective function）として重要な機能を持っている(326)。

そもそも19世紀半ば南北戦争前後より、アメリカにおける都市の発達が見られるようになったが、ボスの支配、猟官政治の横行など市政の腐敗が生じ、いわゆる「市政の暗黒時代」ともいえる状況であった(327)。そこで、州議会は、特定の自治体のみにも適用される特別立法を制定、州政府直属の特別行政機関の設置により、自治体に対して過度に干渉する事態となった。これに対して、19世紀末から次第に高まった市政改革運動は、地方自治体の行政組織の改革、イニシアティブ、レファレンダムの直接民主制度の採用と並んで、州の立法を制約するホーム・ルール運動を展開した(328)。

そして、ホーム・ルール制度を採用した地方団体では、一定の手続により採択する憲章によって、その権限の範囲が自主的に定められることになった(329)。

このホーム・ルール制度の利点としては、

- ① 当該地域にとって最も重要な事項の決定が最も関係の深い地方団体で行うことのできることで、地域の住民の関心をより集めることができること、
- ② 州議会の立法の負担を軽減すること、



③ 地方団体の権限と責任を強化し、地域住民の建設的な関与を引き出す点で草の根の民主主義を強化するものであることが考えられ得る。

他方、批判としては、

- ① ポスによる支配など腐敗した市政を復活させるおそれがあること、
- ② 州法との抵触について、訴訟が頻発し、権限について不安定な状態が起きることが挙げられている (330)。

この州法と地方自治体の条例との抵触について、ホーム・ルール運動の盛んな州の一つであったカリフォルニア州では、1962年の Lane 判決において黙示の先占の理論 (implied preemption doctrine) が採用されたといわれている (331)。この Lane 判決以降生じた判例の混乱に対しては、次のような提案がなされている。

提案では、カリフォルニア州憲法において、地方自治体はポリス・パワーに関して州の一般法に抵触しない限り規制を制定、執行できるが、それは次のような場合以外であると述べられている。

- ① その規制が州の一般法と二重となる場合
- ② その規制が州の一般法により明示的に禁止されていることを認める場合
- ③ その規制が州の一般法により明示的に許されていることを禁止する場合
- ④ 州の一般法がその種類の規制を明示的に禁止している場合
- ⑤ 州全体の統一的な規制の必要性が地方自治体が同様の規制を行う必要性より大きい場合で、

(a) 次の場合は、その行為に対する規制が州全体の統一的なものである必要があると考えられる。

(i) 地方自治体の規制が州内の人又は物の移動に著しく反するような影響を与える場合

(ii) その行為が直接又は間接に、他人の安全、健康、福祉に実質的な脅威を与えるものを含まない場合

(iii) 地方自治体の規制が言論、表現の規制である場合

(b) 地方自治体の規制の必要性を評価するには、次の観点が考慮されるべきである。

(i) 州内の地域的に異なる規制によって防がれようとする障害の性質及び大きさ

(ii) その規制によって防がれようとする障害の切迫性及び重大性(332)

つまり、人又は物の移動に関する規制、言論、表現の規制については、州法の先占が認められるが、安全、健康、福祉をまもるというポリス・パワーの行使については、地方自治体の規制が州法に優先して認められる可能性が高い。

これらは、完全に明白な基準というわけではないが、当該団体の事務の内容が、当該地域の住民の合意によって行われ、当該自治体以外の住民へ影響を及ぼすものでなければ、当該自治体の条例が州法に優先すると考えられる。これが地方自治の固有の権利である。

このようにアメリカにおいてまちづくりの問題は、州又は自治体の権限に属するので、後述の連邦法における行政手続規定が直接適用されるわけではないが、「何人も適正な法の手続によらなければ、生命、自由、または財産を奪われない」というデュー・プロセスの考え方は、同様に自治体のまちづくりのための法の中に活かされている。

標準州ゾーニング授権法によれば、ゾーニング条例策定の際には、必ず利害関係人のために公聴会が開かれることが要求されている。また、ゾーニング策定のために議会を補助する専門的委員会としてゾーニング委員会（Zoning Commission）が行政委員会として設けられる。さらに、ゾーニングに関する不服申し立てを審査する不服審査委員会（Board of Adjustment, Board of Appeals）を準司法的な委員会として設置することができる。

近年重要性を増すマスタープラン策定過程への住民参加では、法定されている公聴会の開催以外にも地元公共テレビを活用した広報活動、関心を持つ市民への情報の郵送が行われているという。ここには、計画策定段階の当初からあえて異なる意見の人々を参加させ、異なる価値観による複数の計画案を呈示し、意見の違いを調整していく過程そのものがまちづくりであるとの考え方がある(333)。

このように、アメリカにおいては、まちづくりは伝統的に地方自治体の権限であることから、住民の参加と監視が比較的容易であること、地方自治体が独

自に創意をこらし条例を制定していること、まちづくりに関するこれら自治体の決定についても司法救済の道が広く開かれ、多くの訴訟を通して検討が行われていることが特徴として挙げられる(334)。

### 第3節 イギリスの土地利用計画法

#### (1) 都市・農村計画法の沿革

上述のアメリカの連邦最高裁判所におけるまちづくりの考え方は、地方自治体による規制がポリス・パワーの行使といえるか、連邦憲法のデュー・プロセス条項に違反していないかが主な論点となっており、日本における問題の捉え方の枠組みとはかなり異なっている。しかし、我が国の憲法第29条の規定は、アメリカの連邦憲法の規定に従うものであり、土地利用に関する利益衡量という考え方には参考にすべきところがある。イギリス法については、島国であるという国土の条件が日本と似ており、例えば、グリーンベルト、開発許可制度、規制緩和が我が国の土地利用を考える上の参考とされ、日本の土地利用法制にも大きな影響を与えていると言える。イギリスの土地利用計画の分野において重要な法律は、都市・農村計画法（Town and Country Planning Act）である。まず、この法制について、詳しく述べておきたい。

イギリスでは、公衆保健法制（Public Health Code）、住宅法制（Housing Code）、都市計画法制（Town Planning Code）という三つの沿革的に関連する法制があるが、1947年の都市・農村計画法の成立以来、都市計画法制が最も包括的であり、理論的に他の二つを含むものである。産業革命によりイギリスでは、農村から都市への移住が起こり、その結果、都市の混雑と過密のため、工場の近くに劣悪な住居が多くつくられたが、当時、建築条例がなかったため、これらの建物は、地方自治体の監督や規制の対象となっていなかった。

このような状態は、公衆保健に関する最初の一般法である1848年公衆保健法（Public Health Act 1848）まで続いた。都市改造法（Town Improvement Clauses Act）、都市警察法（Town Police Clauses Act）、水道、ガス、墓地、市場法（Waterworks, Gasworks, Cemeteries and Market and Fairs Clauses Acts）は、前年の1847年に議会を通過していた。しかし、これらは一般的に適用されるものではなく、特定の地域で実施された。そして、1875年の公衆保健法は、それまでの法律を統合して、

条例により新たな街路、建物について地方自治体が規制することができるようにした。

しかし、公衆保健法制は、スラム解消の問題を取り扱うことはなく、一般的でない特別なものを対象とし、すなわち各人の土地は隣や周囲とは関係なく独立したものとして扱うことを特徴とした。したがって、不健康な工場地帯に住宅が建てられ、静かな住宅地域に工業用建築が侵入した。これらの事柄は、公衆保健法制の範囲を超え、別の法制によって取り扱われた<sup>(335)</sup>。

住宅法制においては、先に住宅設備についての1868年の職人・労働者住宅法（Artisans' and Labourers' Dwellings Act）、1875年、1879年の職人・労働者住宅改良法（Artisans' and Labourers' Dwellings Improvement Act）があったが、1890年の労働者階級住宅法（Housing of the Working Classes Act）が、初めて労働者階級の住宅に関する公衆保健法の欠点を是正する観点から制定され、不衛生な住宅を除去して労働者階級のための新しい住宅を供給することを規定した<sup>(336)</sup>。

公衆保健法と住宅法の一部が19世紀のものであるとすれば、都市計画法は20世紀のものである。住宅法は、公衆保健法の欠点を是正して、スラムや新しい住宅設備を扱えたが、工場の近くの住宅や、郊外の田園地域の工場の問題が依然としてあった。

このような状況で制定された1909年の住宅・都市計画等法（Housing, Town Planning, etc., Act 1909）により、開発中または建築用に利用されそうな全ての土地に関して、人々の健康と、その土地と近隣の土地の利用の関連におけるアメニティと利便性を確保するという一般的な目的から都市計画をつくる権限が地方当局に与えられた<sup>(337)</sup>。都市・農村計画法の起源は、この1909年の住宅・都市計画等法にさかのぼることができる。

初めて、計画を作ろうとする地方当局は、計画の策定と、計画そのものの内容について地方政府庁（Local Government Board）の承認を必要とした<sup>(338)</sup>。また特定の場合には議会への提出も必要とされた<sup>(339)</sup>。この手続の煩雑さや第1次世界大戦のため、1909年から1919年までの間にわずか3つの計画しか立てられなかった。

1919年住宅・都市計画等法（Housing, Town Planning, etc., Act 1919）は、ほ

とんどの場合において最初の計画の策定に地方政府庁の同意を不要とするほか、議会への提出も省かれることになった(340)。また、暫定開発（interim development）という考え方が導入され、計画の準備期間中、土地の開発は続けられ、後に計画の策定により、その開発が損害を受ける場合は、補償を受けることができる(341)。

しかし、一方で人口2万人以上の地方当局は、一定期間に計画を策定し、地方政府庁の承認を得ることを義務づけられるとともに、計画が作られるべき時には、地方政府庁は地方当局に計画の策定を求めた(342)。このようにして、自発的な計画は、ある場合において強制的な計画に置き換えられることになった(343)。また、2以上の地方当局が共同して都市計画を作り、そのための合同委員会を任命するという規定には、地方計画の最初の兆候が現れている。地方政府庁は、1919年保健大臣法（Ministry of Health Act 1919）により設けられた保健大臣に引き継がれ、1943年に都市・農村計画大臣が設けられるまで都市計画の中央当局となった(344)。

1925年都市計画法（Town Planning Act 1925）により、都市計画法が住宅法から分離されたが、重要な規定は1929年地方行政法（Local Government Act 1929）で定められている。1919年法では、地区会（county district council）が都市計画を作れなかった場合、地方政府庁により県会（county council）が代わって作ることが命ぜられるほか、計画の策定に関し県会に積極的な役割はなかった(345)。1929年地方行政法により、はじめて県会は、他の地方当局と共に計画を策定し、計画の規定を強制し、実行する責任のある当局のひとつとなった(346)。さらに、地区会は、その計画権限と機能を県会に委任できるようになった(347)。

1932年都市・農村計画法（Town and Country Planning Act 1932）は、それ以前の都市計画に関する全ての法を廃止し、統合法として制定された。1932年法の最も特徴的な点は、以前の都市計画法が現に開発中か、開発されそうな土地のみを対象としていたのに対し、既に開発された地域及び全く開発されそうもない土地も対象としたことである。これは、地方当局の計画権限の大幅な拡張であった。また、再び計画の策定に保健大臣の同意が必要となり、実施の前に議会に提出されなければならなくなった。さらに、1919年法によって地方当局に課

された一定期間内の計画策定の義務は、廃止された。

このほか、暫定開発命令（Interim Development Order）に関する規定が拡充された。開発者がこの暫定開発規制に従って開発した場合は、関連する計画の施行により、その開発が計画の条項に反し、移転するか中止しなければならなくなったときは、補償を要求することができた。つまり、計画により損害を受ける者は誰でも、計画の実行に責任のある地方当局に補償を請求することができたが、その反対に、地方当局は、計画による財産の価値の増加（betterment）の75パーセントを請求できた。しかし、實際上計画は、ほとんど施行されなかったので、責任ある当局による補償もほとんど払われず、開発による価値の増加もほとんど回収されなかった<sup>(348)</sup>。

1947年都市・農村計画法（Town and Country Planning Act 1947）は、従前のすべての都市計画法を廃止し、計画法に全く新しい原則を持ち込んだ<sup>(349)</sup>。1947年法は、土地を国有化したものではないが、土地の開発価値を国有化したものであるといわれる。1947年法の主な内容は、以下の7点である。

- (1) 従前の厳格な計画による計画規制という制度から、数の少なくなった計画当局によって作られ、絶えず見直される柔軟な開発計画による規制という新しい制度へ転換する。
- (2) 開発計画の策定前であれ後であれ、いかなる開発の実施も地方計画当局の同意なしでは禁止される。
- (3) 開発実施の際に中央土地庁（Central Land Board）という新しい組織が課す開発賦課金を規定する。
- (4) 全ての土地の開発利益を回収し、代わりに、土地所有者にその土地の開発価値の損失を補償する3億ポンドの基金への請求を認める。
- (5) 地方当局に対して以前よりも広い自ら開発する権限を与え、この結果、土地収用の広い権限が与えられる。
- (6) 地方当局がこの法による権能を果たすように、特に土地の取得、開発、再開発のための財政援助を増加させる。
- (7) 1939年基準を廃止して、現存する利用価値のみに基づく補償とし、土地収用に対する補償に関する法を改正する<sup>(350)</sup>。

1939年基準とは、1944年都市・農村計画法（Town and Country Planning Act 1944）で導入された、補償基準で第1次大戦中に生じた土地価格の変動に対して1939年3月31日を基準とする評価をいう。この基準は、後述の1959年都市・農村計画法（Town and Country Planning Act 1959）により市場価値原則に修正される。

1947年法は、労働党政権の政策であったが、その後の保守党政権の成立により、前述の(3)、(4)、(7)については、1959年法のほか1951年、1953年、1954年の都市・農村計画法（Town and Country Planning Act 1954）により修正が加えられ、開発賦課金は廃止、3億ポンドの基金の配分も停止されることになった。

1959年法の主な内容は、次の6点である。

- (1) 1958年10月30日以降の収用通知による土地収用に市場価値による補償を規定する。
- (2) 土地の取得、使用、処分における大臣の統制からの自由を地方当局及び他の公的組織に与える。
- (3) 1947年法の下における命令及び1947年法から1959年法の下における大臣の決定や指令を法廷で争う機会を与える。
- (4) 計画申請のさらなる情報公開を促進し、土地所有者と農業借地人がその所有または占有する土地に影響するどんな計画申請も知らされるようにする。
- (5) 計画荒廃（planning blight）が起こり、都市計画の提案により損害を受ける土地の所有者及び占有者の利益を地方当局により買い上げる。
- (6) その必要に先立って土地を買う権限をさらに地方当局に与える<sup>(351)</sup>。

都市・農村計画による規制ができる前には、開発の権利を制限するよりは、保護しようと考えられ、いかなる土地所有者も、コモン・ローを犯さない限り、その土地を好きなように開発できた。ニューサンスや不法侵害（trespass）も土地利用の自由を特に強く締めつけるものではなかった。しかし、計画法制は、広く公共の利益のために開発を制限するものであり、市民個人に新しい権利を与えるものではなかったが、1959年法は、近隣に喜ばれない開発に対して、異議申立人に地方計画当局への陳情書を出すことが認められた。もし、計画申請が許可されれば、異議申立人がいかに影響を受けようとも更なる異議申し立ての機会はないが、もし、申請が却下され、申請者が訴願すれば、異議申し立て



者は、公開審問（public inquiry）によって意見を述べる通常の権利を有することになった(352)。

1962年都市・農村計画法（Town and Country Planning Act 1962）は、これら1947年法、1951年法、1953年法、1954年法、1959年法を廃止し、統合したものである。1962年法は、我が国の新都市計画法における開発許可制度の創設にあたり、大いに参考とされたほか、マスタープランとしての整備開発保全の方針、タウン・マップにならった総括図及び計画書の作成、おおむね5年ごとの基礎調査の実施がイギリスに範をとったものと説明されている(353)。

しかし、計画の策定権限が基本的に地区会にあり、補完的な県会の役割が規定されていること、個人の土地所有権を制限し土地の開発権の公有化を図るといふ試みや開発計画の実質的な情報公開の促進については、我が国の法制に取り入れられなかった(354)。

## （2）都市・農村計画法の概要

現行の1990年都市・農村計画法の基礎は、1947年の都市・農村計画法であるが、その後数回の改正を経て、1962年、1971年、1990年に関係諸法の統合が行われている。なお、1990年法については、1991年計画および補償法（Planning and Compensation Act 1991）による修正が加えられている。この1990年法への統合は、ロー・コミッション（Law Commission）の都市農村計画に関連法規の統合に関する報告書（REPORT ON THE CONSOLIDATION OF CERTAIN ENACTMENTS RELATING TO TOWN AND COUNTRY PLANNING）に基づいて行われた(355)。

まず、計画当局（planning authorities）については、次のようになっている。イギリスの中央政府において、土地利用計画行政を担当しているのは、主に環境省（Department of the Environment）であり、環境大臣（Secretary of State for the Environment）がその最高責任者であり、都市・農村計画法の担当国务大臣でもある。

また、都市・農村計画法が適用されるイングランドとウェールズの地方政府は、近年制度が変わり次のようになっている。イングランドのうち非大都市圏は、県に相当するカウンティ（county）の下に、市町村に相当する基礎自治体であるディストリクト（district）がある二層構造となっている。1986年に保守党政権が大ロンドンおよび大都市圏の上部自治体の議会（council）を廃止したため、大ロンドンには、ロンドン特別区（London Borough）およびシティ（City of London）が、その他の大都市圏には、ディストリクトが、それぞれ二層構造ではない単一自治体（Unitary Authority）として存在する<sup>(356)</sup>。また、ウェールズでは、単一自治体のみがある。

計画当局とは、都市・農村計画法に基づき、都市計画の権限を有する行政組織であり、(1)地方計画当局（local planning authorities）として、県会（county council）、地区会（district council）、単一自治体、(2)合同計画行政団体（joint planning boards）、(3)大ロンドンのための合同計画委員会（joint planning committee for Greater London）、(4)国立公園委員会（national park committee）、(5)ブローズ庁（湖沼地帯）（the Broads authority）、(6)エンタープライズゾーン庁（enterprise zones authority）、(7)都市開発公社（urban development corporation）、(8)住宅事業信託（housing action trust）がある。

イギリスの地方自治体は、連邦制度における州のような地方主権についての明文上の保証を持ってはいないが、実際のまちづくりの現場であること、地域住民の特質と要求を知っていること、たとえ中央政府が地方自治体に不満を持っても取り替えることは費用もかさみ困難であるということにより、現実の権限を有していたと説明されてきた<sup>(357)</sup>。

### （3）開発計画

開発計画（development plan）には、基本計画（Structure plan）、地方実施計画（Local plan）、単一開発計画（Unitary development plan）、採掘地方計画（Mineral local plan）、

廃棄物地方計画 (Waste local plan) がある。県に相当するカウンティの下に、市町村に相当する基礎自治体であるディストリクトがある二層構造となっている一般的な地域では、県会が基本計画を策定し、地区会が地方実施計画を策定する。

単一開発計画は、前述のとおり、1986年に保守党政権が大ロンドンおよび大都市圏の上部自治体の議会を廃止したため、大ロンドンには、ロンドン特別区およびシティが、その他の大都市圏には、ディストリクトが、それぞれ二層構造ではない単一自治体として存在することになった。このため、基本計画と地方実施計画を併せた計画として単一開発計画が導入された。

採掘地方計画と廃棄物地方計画は、いずれも1991年法に基づいて新たに設けられた<sup>(358)</sup>。

基本計画は、その地域の開発と土地利用に関する計画当局の一般的政策を定式化した文書を含むものである。その政策は、(a) 土地の自然景観およびアメニティの保全、(b) 物理的環境の改善、(c) 交通の管理に関する政策を含むものである<sup>(359)</sup>。そして、計画当局は、これら一般的政策を定式化する際、(a) 計画の準備として彼らを支援するために国務大臣から示された地域的あるいは戦略的な計画の指針、(b) 現在の国の政策、(c) 利用可能な資源、(d) 国務大臣が規定した他の事柄、特定の場合には指示した事柄を尊重しなければならない。

地方実施計画は、その地域の開発と土地利用のための計画当局の詳細な政策を定式化した文書を含むものである。その政策は、(a) 土地の自然景観およびアメニティの保全、(b) 物理的環境の改善、(c) 交通の管理に関する政策を含むものである。地方実施計画は、一般的に基本計画に適合しなければならない。地方実施計画は、(a) 個々の詳細な政策を説明した地図と(b) 規定されている政策に関する図表 (diagrams)、図、記述的、補足的なものを含み、さらに、計画当局が適当と考える記述的、補足的なものを含む<sup>(360)</sup>。

我が国の立法における「開発計画」が主に経済的な発展、産業の振興に着目しているのに対して、このようにイギリスの開発計画 (development plan) は、自然景観およびアメニティの保全までを含む広い概念であり、地域住民にとっ

での暮らしやすさを意識した計画といえよう。

#### (4) 開発の概念と計画許可

開発とは、地中、地表、地上もしくは地下における建築、土木、採掘その他の工事の実施または建物もしくはその他の土地の用途に重大な変更を加えることを意味する<sup>(361)</sup>。このような開発を行うためには、計画許可(planning permission)が必要となる<sup>(362)</sup>。計画許可には、(a) 開発命令(development order)によるもの、(b) 申請に基づき地方計画当局または国務大臣によって行われるもの、(c) 簡易計画地域スキーム(simplified planning zone scheme)によるもの、(d) 企業地域(enterprise zone)指定によるものがある<sup>(363)</sup>。

開発命令には、すべての土地に適用される一般命令(general order)と特定の土地に限り適用される特別命令(special order)とがある<sup>(364)</sup>。国務大臣の一般命令によって、一定の開発が許容された開発(permitted development)は、計画許可が不要となっている。1988年の都市・農村計画法一般開発命令(Town and Country Planning General Development Order, No. 1813)では、許可を必要としない開発の範囲が広がる規制緩和が行われている。

また、簡易計画地域スキームは、1986年の住宅および計画法(Housing and Planning Act 1986)により創設されたが、あらかじめこの簡易計画地域スキームが策定されると、それに適合した開発には自動的に計画許可が与えられる。さらに、1980年の地方自治、計画および土地法(Local Government, Planning and Land Act 1980)により創設された企業地域に指定されると、その計画に適合した開発には自動的に計画許可が与えられるほか、進出企業に対する税制面の恩典もある<sup>(365)</sup>。

## (5) 計画の効果

計画の効果としては、計画の変更に対する補償と計画の実効性を担保するための措置の実施がある。

まず、補償については、1990年法は、一定の命令、通知の効果に対する補償のうち、計画許可の取消に対する補償として、計画許可の取消又は変更に関する補償、開発命令により既に認められた計画許可の却下又は条件付き付与に対する補償があり、他の計画決定に対する補償として、新開発以外の開発を制限する計画決定に対する補償に関する諸規定がある。また、新開発の制限に対する限定された場合における補償についても規定されている(366)。

権利の買取を請求する所有権者の権利として、計画決定又は命令により影響を受けた権利に関する買取請求通知 (purchase notice) と計画の提案により影響を受けた権利に関する計画荒廃通知 (blight notice) によるものがある(367)。

次に、計画の実効性を担保するための措置として、地方計画当局は、計画許可に違反して開発が行われた場合に、強制通告 (enforcement notice) を土地に権利を有するものに出して、計画許可違反の是正を求めることができる。また、計画目的のための土地の取得と使用を許可する権限が地方機関に与えられている(368)。

## (6) まちづくりのための手続と住民

行政手続に関するフランクス委員会 (Franks Committee) は、1957年に審問 (inquiry) に関連して、次のような勧告を行った。その勧告の内容は、まず、審問手続についての法典が、1958年審判所及び審問法 (Tribunals and Inquiries Act 1958) の下で設立された審判所審議会 (Council on Tribunals) によって作られ成文化されなければならない。さらに、その手続は簡素で費用がかからなくて、かつ法的なものでなければならないというものであった(369)。この勧告の結果、

大法官が審判所審議会と協議した後、成文法の審問についての手続が制定された。

また、委員会は土地収用や都市・農村計画法に関して、公正な手続によれば、提案された行為によって各人の権利及び利益にとって不利な影響を受ける者は、審問の前の適切な時期にその提案を知らされなければならない、すなわち、計画を作成する地方行政当局は理由を説明する文書を配ることを要求されるとした。また、計画の最終的な決定を行う中央政府の政策は、同じく聴聞の前に周知されなければならないとした。この政策とは、グリーンベルトやロンドンにおける新しい事務所の建築に開発許可を与えるかというようなものを例示している(370)。

このほか、審問を行う審問官 (inspector) の独立性を高めるため、省の所属から大法官の下におくことが勧告された。この審問官の大臣に対する報告書は、公開されること、なお、報告書の事実に関する部分については、大臣に提出される前に関係当事者に訂正する機会を与えることが勧告された(371)。

さらに、フランス委員会は、都市計画の上訴 (town planning appeal) に関して、違法なことが起こった場合に裁判所に訴えられる権利の規定の必要性を勧告した。この結果、その行為が権限踰越 (ultra vires) か適切な要件 (relevant requirement) に従っていないという理由で、計画の上訴における大臣の決定の有効性が争えることになった。ここで、適切な要件とは、審判所及び審問法及びその法に関するいかなる規則の要求するものをも示すものである(372)。

当時から土地の価値は、どのような開発ができる計画許可の種類かということに著しく依存していたため、都市計画の訴願の重要性及び数が増加していた。開発のための計画許可は、一度認められると、土地とともに移動するので、全ての土地所有者は、その土地を売りも開発する意思もない者を除いて、できるだけ最も寛容な計画許可が得られるよう求める動機をもっている。これが、計画許可の却下又は条件付計画許可に対して大臣に訴願する数を増やしていた(373)。

イギリスでは、毎年、地方計画当局に対して、約50万件の計画許可申請があり、そのうち45パーセント以上が許可されている。1968年都市・農村計画法は、

計画決定に関する地方当局のプランナー（都市計画家）への権限委譲を規定している。これは1967年に出された3つの報告、地方政府の運営に関するモード報告（Maud Report）、地方政府の職員に関するマラビー報告（Mallaby Report）及び開発規制の管理運営（Management Study on Development Control）に関する報告の勧告に沿ったものである。

イギリスにおける開発計画の柔軟性、計画規制の運用においてプランナーに法律上与えられている幅広い自由裁量、及び非常に制限された裁判所の判断が中央政府に司法的機能を与えている。しかし、この機能は、準司法的であるということにすぎないといわれる。なぜなら、決定は、裁判所のように判例に従って法的なルールに基づいてなされるのではなく、請求の過程において、その特定の状況と妥当か、合理的か、公平かという政策の観点による判断であるからである。計画訴願に関する公開審問（public inquiry）が中央政府の審問官によって、おそらくその決定が訴えられている当局の市役所で行われるが、これでは公平かつ客観的な聴聞とはならないともいわれている。そして、訴訟当事者の一般的な不満は、事案が公平に扱われず、部分的にしか聴聞されずに決定されるということであるが、それは制度が複雑なため、時間がかかったり費用がかさむことが多過ぎるからである。また、前述のフランクス委員会は、審問官の報告書は公開されなければならないと勧告していたが、この意見は政府に受け入れられている(374)。

市民参加の拡大にとって、1968年の都市・農村計画法は画期的なものであり、この法は市民参加を基本計画と地方実施計画の準備段階において法律上必要なものとした。この変化の主要な原因は、草の根的なものではなく、地方政府からでもなく、中央政府によるものだった。以前の開発計画の制度では、中央政府は、個別案件の圧倒的な負担のために身動きがとれなかった。中央政府の責任という考え方が、開発計画の認可及び計画申請の全分野に行きわたることは不可能であることが明白に示された。この仕事のほとんどが中央政府にとって適当でないばかりか、その負担で、中央政府は、主要な計画の政策を作るといふ、その重要な機能を果たすことを妨げられていた。

新しい制度は、地方実施計画の認可を含む計画の細かな仕事を中央政府から

地方政府に移管した。これが地方政府に、住民からの信頼すなわち住民参加の重要性を必要とさせた。いまやもし、住民参加が機能しなければ、制度が壊れてしまうだろうとまで言われている(375)。

1968年法は、基本計画を策定する際、地方当局に次の事柄を規定していた。

(a) 計画の基礎となる調査報告書と計画に含まれる政策目的を「適切な方法で公開 (adequate publicity)」すること。

(b) 提案が公開され、市民による意見陳述 (representations) の「適切な機会」が可能とされること。

(c) 基本計画を策定する際に、これらの意見陳述が考慮に入れられること。

(d) 大臣に異議申し立てができる期間を明示して、計画を市民の縦覧 (deposit) に供すること。

(e) 上記の必要事項を満たすための措置と他の者との協議の説明文書とともに、計画を大臣に提出すること(376)。

さらにイギリスの都市・農村計画法における住民参加の手続は、1969年のスケフイントン委員会報告 (Skeffington's Report) 及び1975年のドブリー報告 (Dobry's Report) によって検討が行われた(377)。

スケフイントン委員会報告は、情報公開を含め、地域のための開発計画の策定における形成的段階で住民が参加することを確保する最善の方法を考え報告することを目的としていた。委員会は、その成果の幅広い観点から、イギリスのような広く、複雑な先進国にとって重要であり、住民参加 (public participation) の原則が行政当局の決定の質を向上し、その決定によって影響を受ける者に個人的な満足も与えると考えていた。

また、スケフイントン委員会報告は、重要な概念である参加 (participation) と住民 (public) と情報公開 (Publicity) を次のように考えていた。まず参加とは、政策や提案の形成過程を分かち合う行為である。地方計画当局による情報の提供やその情報に対して意見を言う機会は、参加の過程の主要な部分であるが、それがすべてではない。参加とは、話すことと同様に行動することも含まれ、住民が計画策定過程のすべてにわたって活動的な役割を担う場合にのみ完全な参加が存在するという。



しかし、この概念には制限があり、一つは、計画策定の責任は、地方計画当局に残ることであり、もう一つは、計画の完成すなわち提案や決定を法律上の形式にまとめることは、高い水準の専門的な技術を要求する仕事で、地方計画当局の専門的な職員によって行われることであると述べられている。

次に、住民とはそれだけで考えられるものではなく、組織されたグループにおいて見られる地域社会と関連して考えられ、地域社会は、制限のない個人やグループから成る集合体と考えられるという。そして、情報公開とは、住民が入手可能な情報を作ることを意味し、基本的には、この情報は、事実であり、議論であり、説明であり、情報公開だけでは、参加にはならないが、参加への最初の本質的な段階であるとその重要性を説いている。

さらに、過去1世紀半の西欧諸国における代表制の構造の革新は、新しい段階に入りつつあり、多くのグループによる、人々の影響をもつ政策によりかわる機会を、より発言したいという要求は、選挙の時だけでなく増大しているが、絶えず提案は作られ、それらは実現されているという。従って、人々の議論は、生活がより複雑になり、全ての問題をその代表に任せられないと言うが、代表が正しい決定に至るには助けが必要であり、関係する全ての者と議論する機会が必要であると述べられている。つまり、議会制を補完するものとして、参加を位置づけている。1968年都市・農村計画法においては、法的な保障を市民に与え、地方計画当局によって知らされる与えられた状況についての情報を市民が得て、個人の考えを持つ機会が与えられたと説明されている(378)。

この委員会報告は、かなり多くの勧告を行った。その主なものは、人々は、その地域の基本計画又は地方実施計画の策定の期間にわたって情報が与えられなければならない、地方計画当局は、計画が関係する地域に住む住民が知ることができるような方法で提案を公開しなければならない、住民は彼らの代表が何を達成し、なぜ彼らが受け入れられなかったのか知らされなければならない、人々は、意見を述べることによるのと同様に調査やその活動を手伝うことにより計画策定に参加するよう奨励されなければならないなどである。

このほか、計画策定段階での代替案の提示、組織に属さない人々の参加を確保するためのコミュニティ開発官（community development officers）の任命、近隣

のグループの形成を促進するコミュニティ会議（community forums）の提案もあった。早い段階での参加を実現化するための規定が、1971年都市・農村計画法（Town and Country Planning Act 1971）に取り入れられているが、これは委員会報告の提言である(370)。

住民参加の今後の問題は、参加する市民によって表明される意見がどのように住民の意見を代表するかを決めることである。委員会報告が指摘するように、参加しない者及びはっきりしない者の意見も活動的に関心を有し、組織された者の意見と同様に重要である。アメリカでの経験が示すように、住民参加は、居住を白人に限り、公共住宅を排除し、より広い地域の高い犠牲の上に地域の生活環境を守ろうとする強い要求にまで至りうるのである(380)。

1975年のドブリー報告は、住民参加（public involvement）を参加と協議を合わせたものと定義している。そして、参加（public participation）とは、開発計画の形成と戦略的重要性を有する主要な計画の決定に、当初より、積極的役割を果たすことを意味し、協議（public consultation）とは、計画申請に関する意見表明の機会を住民に与えることを意味するとしている(381)。主に困難なことは、開発事業者及び計画当局と開発によって影響を受ける普通の人々との間の現実及び表面的な利益の衝突から生じるといふ。なぜなら、計画は複雑で技術的な過程であり、普通の人々はこの複雑性を評価できず、専門家（開発事業者及び計画当局）は住民のこの恐れに十分に共感することはできず、衝突は双方の理解の欠如から起こるといふ。

そして、住民参加に対する反対論の根拠として、次の5点を挙げている。

- (1) 住民の何人かは、おそらくどうしても、どのように計画規制が働くかを理解することができない。
- (2) 特に、開発の提案に対する異議申し立ての基礎とするために何が有効な、あるいは有意義な根拠かを理解することができない。
- (3) 計画や申請が何を言っているのか理解することがしばしば困難である。
- (4) プランナー、選挙された地方議会議員、中央政府の仕事に単につけ加えるだけである。
- (5) 人々は、地方計画当局が申請を決定するか、またはその望む条件を課す自

由に対する法律上の及び国策上の制約を理解していない(382)。

これらの指摘に対する住民からの反論は、次のように述べている。

(1) 開発の提案に関して、ほとんど知らされていない。住民が提案を知った時には、効果ある意見や異議申し立てのために残された時間は無いか、わずかである。

(2) 公報かその他の場所にあるにせよ、情報を入手することは困難である。

(3) 仮に住民の意見陳述が何らかの効果を持つにせよ、誰も彼らにそれを説明していない。

(4) 選挙された地方議会議員は、計画における住民参加の機能を、ある場合には計画の制度そのものを、いつも理解しているとはいえない(383)。

これらの反論は、現在の我が国にも当てはまる普遍的なものである。これらを踏まえてドブリー報告は、住民参加が継続し、有効性が増すための条件を3点挙げている。すなわち、

(1) 関連性、すなわち、決定に関する事柄に影響する計画上の考慮に限定される。

(2) さらなる効率性、これは、人々が計画についてよく知るようになり、プランナーが住民をより効果的に参加させる方法を学ぶにつれて達成されるだろう。

(3) 建設的かつ選択的、提案された開発によって不利な影響を受けるすべての者は、意見陳述の機会を持つべきであるが、一方、すべての開発にいつでも、どこでも反対する者は、住民参加が信頼されなくなるという大きな損害を与えているという(384)。

前述のフランクス委員会報告を経て、スケフィントン委員会報告及びドブリー報告における情報公開を前提とした住民参加の考え方は、イギリスの都市・農村計画法の根幹となっている。

現在、開発計画を策定するに当たっては、まず事前調査が行われ、関連団体と協議を行う。隣接する自治体、各種団体のほか民間開発業者も含まれるこれら協議者については名簿が作られ、計画策定の全段階において協議の対象とされている。

この後、正式な計画案の縦覧が行われる。計画案が策定されたことは、新聞に広告され、案の縦覧場所、6週間以内に意見があれば表明すべきことが示される。また、意見の仕方を助言する団体やプランナーが質問に答えるサービス、英語以外の言語による説明の添付がある場合もある(385)。

反対意見提出者は、地方実施計画と単一開発計画では地方公開審問 (public local inquiry) で証言する機会が与えられる。基本計画では地方公開審問にかわり従来公開審査 (examination in public) が行われていたが、大臣の承認とともに1991年法により、両方の手続き無しで策定できることになった。この改正により、各県は裁量の範囲が広がったが、なお環境大臣が介入 (call in) する権限は残されている(386)。

地方公開審問では、審問官によって対審的方法で進められる。現在、審問官は、環境省付属の計画審査庁 (the planning inspectorate) に属する都市計画の専門家である。公開審査では、環境大臣が審査員団 (panel) を任命し、陳述型聴聞に近い形で進められる。地方公開審問終了後は、報告書が作成される。これにより計画が修正されることもある。中央政府は、地方自治体の開発計画について、各種通達 (circular) を通じた指導があるほか、計画策定に環境大臣が介入 (call in) する権限もある(387)。

#### (7) 中央政府とまちづくり

このようにイギリスは、地方自治を前提として地方政府にまちづくりの権限を置いている。そして、フランクス委員会報告、スケフィントン委員会報告、ドブリー報告により国家的に効果的なまちづくりにおける住民参加の方策を検討してきた。さらに、まちづくりにおいては、地方政府と中央政府の緊張関係を活かし、中央政府の下にある独立した専門家が準司法的な手続により、都市計画の内容を裁定し、国家的な政策の見地から問題があれば中央政府が介入している。特に広域的な観点からの調整が必要な環境保護の分野における中央政

府の役割は、重要である。

そして、イギリスの都市・農村計画法は、我が国の土地利用法制と比較して以下のような特徴がある。イギリスでは、公衆保健法制、住宅法制、都市計画法という三つの沿革的に関連する法制があり、1947年の都市・農村計画法の成立以来、都市計画法が最も包括的であり、理論的に他の二つを含むものとなっている。また、我が国の立法における「開発計画」が主に経済的な発展、産業の振興に着目しているのに対して、イギリスの開発計画（development plan）は、自然景観およびアメニティの保全までを含む広い概念であり、地域住民にとっての暮らしやすさを意識した計画といえよう(388)。

#### 第4章注

- (240) コモン・ローという言葉は、12世紀から13世紀のその形成期においては、地方の慣習法に対する全国共通の法、誰に対しても適用される普遍的な法、神の意志を内容とする真理の法を意味していたといわれる。田島裕『イギリス法入門』（有斐閣、1991）12頁。
- (241) *Hadacheck v. Sebastian*, 239 U. S. 394 (1915).
- (242) この考え方は、特に水、空気に代表される自然物は公共の財産であり、国や地方自治体は、この財産を信託財産として管理する義務を負っているとする理論である公共信託の法理に顕著に現れている。
- (243) 高柳賢三＝大友一郎＝田中英夫編著『日本国憲法制定の過程』（有斐閣、1972）178～180頁。
- (244) THOMAS M. COOLEY, A TREATISE ON THE CONSTITUTIONAL LIMITATIONS: WHICH REST UPON THE LEGISLATIVE POWER OF THE STATES OF THE AMERICAN UNION 573 (Da Capo Press 1972)は、州のポリス・パワーが「州内のすべての人々の生命、身体、健康、快適さ、静かさと財産を守ることに拡大している」と言う。
- (245) ゾーニングに関する先行研究として、寺尾美子「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の保障」法学協会雑誌100巻2号270～374頁、10号1735～1822頁（1983）、101巻1号64～155頁、2号270～319頁、3号357～420頁（1984）がある。このほか、アメリカにおける土地利用規制の手段として、住宅地の敷地の細分化を規制して良好な居住環境の確保を目的とする敷地分割規制（subdivision control）がある。
- (246) *Pennsylvania Coal Co. v. Mahon*, 260 U. S. 393 (1922).
- (247) *Id.* at 412.
- (248) Robert Kratovil & Frank J. Harrison, Jr., *Eminent Domain — Policy and Concept*, 42 CALIF. L. REV. 596, 609 (1954).
- (249) 寺尾・前掲注(245)101巻1号（1984）92～94頁
- (250) *Supra* note (246), at 414 (1922); Michelman, *Supra* note (13), at 1196 note 66

- (1967).
- (251) *Keystone Bituminous Coal Association v. De Benedictis*, 480 U.S. 470 (1987).
- (252) *Id.* at 491-492.
- (253) *Id.* at 492. *Agins* 判決については、本章 (5) 参照。
- (254) *Id.* at 497; *The Supreme Court, 1986 Term, Leading Cases*, 101 HARV. L. REV. 119, 249 (1987).
- (255) *Id.* at 508 (1987).
- (256) *First English Evangelical Lutheran Church of Glendale v. Country of Las Angeles*, 482 U.S. 302 (1987). この *First English* 判決以降、連邦最高裁判所においては、裁判官の退任により後述する *Penn Central* 判決以来の少数意見が多数意見となり、州の最高裁判所における判断との違いが顕在化している。
- (257) 逆収用は、政府が行う収用手続きがなかった場合、土地所有者から逆に財産の収用に対する正当な補償を求める方法である。
- (258) *Id.* at 306.
- (259) *Id.* at 318; *Supra* note (254), at 246.
- (260) *Id.* at 321.
- (261) *Id.* at 322.
- (262) *Id.* at 325-326.
- そして、「規制が『行き過ぎた』場合は収用になるという定理には議論はない。」としながら、本件では、物理的に土地が奪われておらず、規制の実質的な効果として、価値の減少が示されていないと指摘した。 *Id.* at 328-330.
- (263) *Id.* at 339.
- (264) ホームズの理論によれば、ゾーニングによる規制にもポリス・パワーの行使と同視すべきものが含まれており、正当な補償の問題が憲法訴訟として争われることになる。
- (265) *Village of Euclid v. Ambler Realty Co.*, 272 U.S. 365 (1926).
- (266) *Id.* at 386.
- (267) *Id.* at 387. さらに、ゾーニングの問題については、次のようにも述べて

いる。「ゾーニングの問題は、委員会や専門家によって多くの検討を受けているが、彼らの研究の結果は、分かり易い報告として発表されている。入念な考察によるすべての論証に耐え、住居、商業、工業用の建物の分離という観点で一致したこれらの報告は、次の事柄の証明を容易にする。それぞれの地域の特徴や発展の勢いに合った防火組織、それによって家庭生活の安全性が向上し、住宅地域における交通量の減少と混雑の回避による特に子供の交通事故の防止、不快な混乱を起こす騒音や他の状況の解消、子供を育てるためのより望ましい環境の維持、等々。」 *Id.* at 393-396.

(268) A. Bettman, *Constitutionality of Zoning*, 37 HARV. L. REV. 834, 841 (1923).

(269) *Id.* at 388.

(270) *Id.* at 389.

(271) 寺尾・前掲注(245)100巻2号(1983)328~329頁、101巻2号(1984)290~291頁。

(272) *Supra* note (265), at 393-396.

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

(274) *Id.* at 186-187.

(275) 田中英夫「ゾーニングと法の前への平等」 芦部信喜編『アメリカ憲法の現代的展開 1 人権』(東京大学出版会、1978)222頁。また、寺尾・前掲注(245)100巻2号(1983)54頁によれば、アメリカの裁判所においては、ニュー・ディール期以降財産権を制限する立法が明らかに非合理的または恣意的である場合を除いて、その保護が問題とされなくなったが、最近、財産権一般に関して変化の兆しが見え始めているという。

(276) *Berman v. Parker*, 348 U.S. 26 (1954).

(277) *Id.* at 31.

(278) *Id.* at 32.

(279) わが国における景観の保護については、荒秀「景観保護条例の役割と問題点」月刊自治フォーラム462号20~25頁(1998)、荒秀・前掲注(170)74号75~84頁、75号58~66頁、76号49~61頁、77号53~62頁、荒秀「景観保護



- 清里リゾートマンション事件を契機として—」環境法研究23号135～148頁（1996）、荒秀「景観法」都市問題研究45巻6号62～86頁（1993）参照。
- (280) *Village of Belle Terre v. Boraas*, 416 U.S. 1 (1974).
- (281) *Id.* at 7.
- (282) *Id.* at 8; Note: *The Supreme Court, 1973 Term*, 88 HARV. L. REV. 41, 122 (1974).
- (283) 貧者の移住を實際上困難にする条例を違憲とした判決として、いわゆるマウント・ローレル判決がある。Southern Burling County NAACP v. Township of Mount Laurel, 67 N.J. 151, 336 A. 2d 713 (1975), Southern Burling County NAACP v. Township of Mount Laurel, 92 N.J. 158, 456 A. 2d 390 (1983), Hills Development v. Township of Mount Laurel, 103 N.J. 1, 510 A. 2d 621 (1986). 田中・前掲注(275)223～231頁も参照。
- (284) *Agins v. Tiburon*, 447 U.S. 255 (1980).
- (285) *Id.* at 261.
- (286) *Id.* at 262-263.
- (287) 逆収用は収用とは区別される。収用が政府が財産を収用する法的手続きを示すのに対し、逆収用は本来政府が行うべき収用手続きが始められなかった場合、土地所有者から逆に彼の財産の収用に対する正当な補償を求め方法である。 *Id.* at n. 2.
- (288) *Id.* at 263.
- (289) *San Diego Gas & Electric Co. v. City of San Diego*, 450 U.S. 621 (1981).
- (290) *Id.* at 631-632.
- (291) *Id.* at 650.
- (292) *Id.* at 657; *United States v. Causby*, 328 U.S. 256 (1946).
- そして、注に記された「結局、警察官は憲法を知らなくてはならないならば、なぜ、都市計画のプランナーがそうでないのか。」という文章は、都市計画のプランナーへの警告となっている。 *Id.* at n. 26.
- (293) *Penn Central Transportation Co. v. New York City*, 438 U.S. 104 (1978).
- (294) J. J. Costonis, *Comment: The Disparity Issue: A Context for The Grand Central*

*Terminal Decision*, 91 HARV. L. REV. 402, 418-421 (1977).

(295) *Supra* note (293), at 107.

(296) *Id.* at 123-124.

(297) *United States v. Causby*, 328 U.S. 256 (1946).

(298) *Supra* note (293), at 124.

(299) *Id.* at 125.

(300) *Id.* at 126.

(301) *Id.* at 128.

(302) *Id.* at 129; *Comment: Central Terminal and the New York Court of Appeals: 'Pure' Due Process, Reasonable Return, and Betterment Recovery*, 78 COLUM. L. REV. 134 note 5 (1978).

(303) TDRについて、上訴人は、ターミナル上部の空間が価値ある財産権であるという。彼らは、歴史的建造物条例 (Landmarks Law) がターミナル上部の彼らの「空中権 (air rights)」としての有効な利用を奪ったので、これらの空中権の適正な市場価格による「正当な補償」が支払われるべきであると主張した。これに対して法廷意見は、「収用の法理論は一個の土地を別々に分け、ある部分における権利が全部侵害されたかどうか決めようとはしない。」とし、むしろ、「その政府活動の特徴や全体としてみた土地に対する権利侵害の性質と範囲に焦点を当てる。」と述べた。

また、上訴人はニューヨーク市の条例の性格と影響についてを焦点とし、その効果によってターミナルの敷地の価値を著しく減少させるので「収用」に当たると主張したが、法廷意見は、価値の減少度合いだけでは認められないとした。

上訴人の最後の主張は、政府が事業者として活動し、政府の目的のために彼らの財産の一部を当てたという。これに対し法廷意見は、「ニューヨーク市の条例は現在のターミナルの利用を妨げず、ターミナル上空の利用が禁止されただけで、政府自身の利用のためではない。」としりぞけた。

最後に法廷意見は、ニューヨーク市の条例による歴史的建造物の所有者に対する財産的価値の侵害に正当な補償が必要かどうか検討し、「ニューヨー

ク市の条例は、ターミナルの現在の利用をいかなる方法でも侵害していないし、歴史的建造物としての指定は、上訴人に過去65年間利用してきたように財産を利用することが許されている。さらに重要なことにニューヨーク市の条例は、Penn Central 輸送会社がターミナルから利益を得ることだけでなく、その投資に対する『合理的な収益』も得ることを許しているとみなければならない。」と述べている。

さらに、上訴人は二つの観点においてターミナル上の空中権の利用可能性に対する条例の効果を過大視していると述べている。「まず、上訴人はターミナル上の空間のどんな部分でさえ利用することを禁止されているわけではない。次に、移転しうる開発権 (TDR) は、もし収用がなされているならば正当な補償とはならないかもしれないが、この権利は条例が上訴人に与えた経済的損失を緩和するので規制の影響を判断するに当たって考慮されるべきである。」とした。 *Id.* at 129-139.

(304) *Id.* at 144-145.

(305) *Id.* at 151-152; *Note, The Supreme Court, 1977 Term*, 92 HARV. L. REV. 57, 226-230 (1978).

(306) *Nollan v. California Coastal Commission*, 483 U.S. 825 (1987).

(307) *Dolan v. City of Tigard*, 114 S.Ct. 2309 (1994).

(308) *Id.* at 831; *The Supreme Court, 1986 Term, Leading Cases*, 101 HARV. L. REV. 119, 247 (1987).

(309) *Id.* at 836; R. A. Epstein, *Unconstitutional Conditions, State Power, and the Limits of Consent*, 102 HARV. L. REV. 4, 61 (1993).

(310) *Id.* at 837.

(311) *Id.* at 844; *Note, Taking a Step Back: A Reconsideration of the Taking Test of Nollan v. California Coastal Commission*, 102 HARV. L. REV. 448, 468 (1988).

(312) *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 505 U.S. 1003 (1992).

(313) *Id.* at 1015; J. L. Sax, *Property Rights and the Economy of Nature: Understanding Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 45 STANF. L. REV. 1433, 1442-1446 (1993).

- (314) *Id.* at 1016.
- (315) *Id.* at 1031-1032.
- (316) *Id.* at 2317-2318.
- (317) *Id.* at 2319.
- (318) *Id.* at 2325.
- (319) *Pruneyard Shopping Center v. Robins*, 447 U.S. 74 (1980)は、特にこのことを明確に示している。
- (320) *Golden v. Planning Board of the Ramapo* 334 N.Y.S.2d 138 (1972), *Construction Industry Association of Sonoma County v. The City of Petaluma*, 522 F.2d 897 (1975).
- (321) 米沢広一「土地権利の規制(三)」法学論叢108巻3号(1981)32～33頁。
- (322) C. M. Haar, *In Accordance With a Comprehensive Plan*, 68 HARV. L. REV. 154, (1955)、寺尾・前掲注(245)101巻1号(1984)76～79頁。
- (323) J. J. Costonis, *The Chicago Plan: Incentive Zoning and the Preservation of Urban Landmarks*, 85 HARV. L. REV. 574, 620-628 (1972).
- (324) Cooley, *Supra* note(244), at 189 (1972).
- (325) ショウ・サトウ「キャリフォルニアにおける市の自治」アメリカ法(1966)215頁は、ホーム・ルールという言葉が、地方の問題を地方で決定することを意味していると説明している。
- (326) Sho Sato, *"Municipal Affairs" in California*, 60 CALIF. L. REV. 1060 (1972).  
CHESTER JAMES ANTIEAU, *MUNICIPAL CORPORATION LAW* 96 (Matthew Bender & Company 1955).
- (327) 弓家七郎『アメリカの地方自治制度』(政治教育協会、1948)71～80頁。
- (328) 成田頼明「地方自治の保障」田中二郎『日本国憲法体系 第5巻 統治の機構 II』(有斐閣、1964)177～182頁。イニシアティブ、レファレンダムについては、ショウ・サトウ「住民の立法権とプロポジション—13および—4」アメリカ法(1981)234頁参照。
- (329) サトウ・前掲注(326)222～223頁。
- (330) 成田・前掲注(328)183～184頁。

(331) Lane 判決は、婚前の性行為を犯罪とするロス・アンジェルスの市の条例を州法に抵触するとして無効とした判決である。58 Cal. 2d 99, 22 Cal. Rptr. 857 (1962). サトウ・前掲注(326)229～230頁。

(332) SHO SATO & ARVO VAN ALSTYNE, STATE AND LOCAL GOVERNMENT LAW 171 (Little, Brown and Company 2d ed. 1977).

また、Antieauによれば、ある事務が州に属するか、地方自治体に属するかについては、次のような基準も考えられている。

第一に、州全体で一つの規制が必要又は望ましいものは、州の事務である。例えば、交通規制、電話料金の規制がこれに当たる。

第二に、州の事務か自治体の事務が決めるには、歴史的な考慮が意味を持っている。例えば、消防士の勤務時間の規則は、消防署が地方自治体の機関であり、その組織、運営、管理が地方自治体の事務と見なされていたことから、同様に地方自治体の事務であると言われている。

第三に重要なこととして、当該自治体以外の人々への影響がある。仮に、自治体の規則や自治体の規制が当該自治体以外の人々に影響を与えることなければ、その事務は自治体の事務である。

例えば、自治体の警察部門は、対象者の住所に関わらず、そこにいる全ての人々の生命、財産を守る義務が課せられているので、自治体の条例と同様に州法が施行されている。公立学校、私立大学、公衆衛生なども、同様に当該自治体以外の人々にも関係するので州の事務と考えられている。

最後に、統一性が必要なだけでなく、行政府間の協力が必要なものが州の事務と考えられる。例えば、公衆衛生、防火、警察がこれにあたると言われている。Supra note, (326) at 160-163.

(333) 大野輝之『現代アメリカ都市計画』(学芸出版社、1997) 177～181頁。

(334) 寺尾・前掲注(245)101巻3号(1984) 418～419頁。

(335) D. HEAP, AN OUTLINE OF PLANNING LAW 1-3 (Sweet & Maxwell 4th ed. 1963).

(336) *Id.* at 3-4.

(337) *Id.* at 4-5.

(338) Housing, Town Planning, etc., Act 1909 s. 54(2).

- (339) Housing, Town Planning, etc., Act 1909 s. 54(4).
- (340) Housing, Town Planning, etc., Act 1919 ss. 42, 44.
- (341) Housing, Town Planning, etc., Act 1919 s. 45.
- (342) Housing, Town Planning, etc., Act 1919 ss. 46, 47.
- (343) Heap, *Supra* note (335), at 6.
- (344) Housing, Town Planning, etc., Act 1919 s. 42. イギリスの地方制度については、本節(2)を参照。
- (345) Housing, Town Planning, etc., Act 1919 s. 47(3).
- (346) Local Government Act 1929 ss. 40, 42.
- (347) Local Government Act 1929 s. 43.
- (348) Heap, *Supra* note (335), at 8-9.
- (349) 1947年法の施行日たる1948年7月1日以降、土地所有者には、一般に、現存する目的のために土地を利用する権利以上のものはなくなった。所有者は、土地を開発する権利を持たず、その上に建築する権利もなく、その利用を変える権利さえもなくなった。
- また、1947年法は、開発計画許可を得た開発者に対して、その土地の市場価格より現存利用価値を差し引いた開発価値分に100%の開発賦課金(development charge)を課した。しかし、現実には、開発賦課金を上乘せした価格で土地取引が行なわれ、期待された効果はあがらなかった。1951年に開発賦課金制度は廃止され、開発利益課税は、一般税制に任された。
- (350) *Id.*, at 11-13.
- (351) *Id.*, at 13-17. 計画荒廃については、本節(5)を参照。
- (352) B. J. CULLINGWORTH, TOWN AND COUNTRY PLANNING IN BRITAIN 372-373 (Unwin Hyman 10th ed. 1988)、公開審問については、本節(6)を参照。
- (353) 竹内・前掲注(164)訳者序文。
- (354) このほか、イギリスにはまちづくりの基本的考え方として、都市基盤整備を行う公共事業の実施による公的資金の投下によって生じた価値の増加は、地域社会に還元すべきであるとされている。この考え方は「補償のために土地を評価する際、その収用の基になった計画にもっぱら起因する価

値の増加部分は、補償額の算定から除外する。」という判例上確立された Pointe Gourde の法理にも現れている。

また、制定法においても、土地の開発利益の公的還元をとおして土地の有効利用の調整を図る試みがなされてきた。

1967年土地委員会法 (Land Commission Act 1967) により、公的な土地取得の機関として土地委員会が創設され、私的契約または強制取得による先行取得を含む方法で、土地を取得する権限が付与された。同時に創設された開発税 (betterment levy) は、土地委員会が土地を取得するさいに、土地委員会の支払価格 (あるいは損失額) より控除することを認める一方、土地所有者が私的に売却する場合に納付させるという方法で、税率40%で課税された。しかし、期待された機能を発揮する前に、1971年に土地委員会とともに廃止された。その理由としては、政権交代のほか、徴税面の負担が大きかったことによる。

1974年財政法 (Finance Act 1974) は、開発税を改め、開発利益を所得として35%から最高税率83%までの累進税率で開発利益税 (development gains tax) として課税した。主として土地取引を事業としない個人に課税され、法人の場合は法人税が課税されるにとどまった。また、開発利益税収入を公的開発の実際の主体である地方公共団体に還元する方法を欠いていた。

1971年都市・農村計画法 (Town and Country Planning Act 1971) 及び1975年開発用地公有化法 (Community Land Act 1975)、1976年土地増加税法 (Development Land Tax Act 1976) の三本の立法によって基礎的土地利用規制法体系が組み立てられていた。

1975年開発用地公有化法の目的は、(1)地方公共団体および他の公的機関に開発適地を取得、管理、処分させるとともに、(2)土地の公有について規定すること、(3)補償金が支払われる収用その他の場合の土地評価に関する計画法を改正すること、(4)使用されていない事務所用土地建物について規定すること、(5)ウェールズ土地庁を設立することである。

まず、本法の公的機関とは、イングランド、スコットランドの地方公共団体およびニュータウン開発公社、ウェールズの土地庁およびニュータウン

開発公社である（Community Land Act 1975, s.1）。これら公的機関は、開発適地を任意買収により、または国務大臣の許可により収用によって取得することができる（Community Land Act 1975, s.15）。また公的機関は、土地の取得および管理に関する計画を作成する（Community Land Act 1975, s.16）。

さらに公的機関には、第一指定日（1976年4月6日）以降、開発用地の公有化、その地域の適正な開発計画の確立が義務づけられた（Community Land Act 1975, s.17）。

開発用地（development land）とは、公的機関が10年以内に適正開発のために必要とした土地をいい、適正開発（relevant development）とは、居住用一戸建の建築のみからなる開発行為を除いた一切の開発をいう（Community Land Act 1975, s.3）。そして、国務大臣は、政令によって、公的機関に対して、土地増加の包括的取得が義務づけられる開発（これを指定適正開発（designated relevant development）という）に必要な土地に関する権利を取得すべき義務を課すことができる（Community Land Act 1975, s.18）。

第二指定日（Second appointed day）以降の土地収用に対する補償は、開発許可が与えられないものとみなして算定される（Community Land Act 1975, s.25）。すなわち、市場価格から開発利益分を除いた、現存利用価値が補償額となるが、第一指定日以降第二指定日までの間は、市場価格から土地増加税の課税分たる処分利益の80%が控除された価格となる。この1975年法が、わずか3年間しか効力をもたなかったのは、法制上の欠陥、政権交代、土地公有化実施のための資金が十分でなかったことが理由として考えられる。

次に、1976年土地増加税法の目的は、開発利益を公的に還元し、同時に計画的土地利用規制もねらった土地税の創設である。処分の相手方が公的機関であると私人であるを問わず、処分者はこれを免れることができず、すべての開発価値を公的に還元し、第二指定日以降は、理論的に開発利益が実質的に生じない状態の創出が期待されていた。しかし、保守党がこの税の廃止を表明していたので、土地所有者は、それを期待して土地市場への供給を拒んだといわれている。実際、保守党への政権交代のため1976年法も短命に終わった。鷹・前掲注(25)287～291頁。



- (355) THIRTY YEARS OF THE LAW COMMISSION 1965-1995 (Law Commission 1996), at 38.  
また、ロー・コミッションは、必要な法改革を行うために1965年に議会によって設立された独立した組織であり、大法官によって任命された5名の常勤の委員とスタッフから成り、委員長は高等法院の裁判官である。
- (356) イギリスの地方議会 (council) は、立法権と執行権を統合した地方自治の統括機関として設置されている。戒能通厚「都市再開発法制の論理とその展開」原田純孝編『現代の都市法』(東京大学出版会、1993) 360頁。
- (357) Cullingworth, *Supra* note (352), at 33.
- (358) Planning and Compensation Act 1991, sch. 4, Town and Country Planning Act 1990, ss. 37, 38.
- (359) Planning and Compensation Act 1991, sch. 4, Town and Country Planning Act 1990, s. 31.
- (360) Planning and Compensation Act 1991, sch. 4, Town and Country Planning Act 1990, s. 36.
- (361) Town and Country Planning Act 1990, s. 55.
- (362) Town and Country Planning Act 1990, s. 57.
- (363) Town and Country Planning Act 1990, s. 58.
- (364) Town and Country Planning Act 1990, s. 59.
- (365) 戒能通厚「都市再開発法制の論理とその展開」原田・前掲注(356)349～356頁。
- (366) Town and Country Planning Act 1990, ss. 107, 108, 114.
- (367) Town and Country Planning Act 1990, ss. 137, 150.
- (368) Town and Country Planning Act 1990, ss. 172, 226、安本典夫「開発利益と補償」原田純孝編『現代の都市法』(東京大学出版会、1993) 363～384頁。
- (369) REPORT OF THE COMMITTEE ON ADMINISTRATIVE TRIBUNALS AND INQUIRIES (Franks Report), 30-31 (HMSO, 1957), 伊藤正己「フランクス報告書について」法律時報30巻6号(1958) 78～79頁、山田幸男「フランクス・レポート」ジュリスト 212号(1960) 14～19頁。
- (370) *Id.* at 62-63.

- (371) *Id.* at 64-66.
- (372) *Id.* at 71-74.
- (373) *Id.* at 77-86.
- (374) Heap, *Supra* note (335), at 207-209.
- (375) Cullingworth, *Supra* note (352), at 361-371.
- (376) Town and Country Planning Act 1968, s. 3, B. J. CULLINGWORTH, TOWN AND COUNTRY PLANNING IN ENGLAND AND WALES 320 (George Allen & Unwin Ltd, 3d ed. 1970).
- (377) PEOPLE AND PLANNING; REPORT OF THE COMMITTEE ON PUBLIC PARTICIPATION IN PLANNING (HMSO, 1969), DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, WELSH OFFICE, REVIEW OF THE DEVELOPMENT CONTROL SYSTEM, FINAL REPORT, 109 (by G. Dobry, 1975).
- (378) Skeffington's Report, *Id.* at 1-2.
- (379) Town and Country Planning Act 1971, ss. 8, 12.
- (380) Cullingworth, *Supra* note (352), at 375-377.
- (381) Dobry's Report, *Supra* note (377), at 109.
- (382) *Id.* at 110.
- (383) *Id.* at 111.
- (384) *Id.* at 111.
- (385) 中井 検裕 = 村木 美貴『英国都市計画とマスタープラン』（学芸出版社、1998）80～97頁。
- (386) Planning and Compensation Act 1991, sch. 4, Town and Country Planning Act 1990, s. 31.
- (387) 安本 典夫「都市計画の主体と実現過程」原田・前掲注(356)326～328頁。
- (388) さらに、都市計画法制は、政策の変更に伴って、しばしば改正が行われ法体系が複雑になりがちであるが、イギリスの都市・農村計画法は、たびたび関係諸法の統合を行い、わかりやすい法体系を目指している。