

## アメリカ・カリフォルニア州の土地利用計画・規制システム

1. はじめに：アメリカの都市計画の何を問題とするか
2. 土地利用計画・規制の根拠と権限
3. 土地利用計画・規制のシステム
4. 決定システム
5. おわりに

福川裕一\*

### 要 約

本稿は、アメリカの都市計画を理解するためのひとつの手がかりとしてカリフォルニア州の土地利用計画・規制システムを、州法とサンフランシスコのプランニング・コードを通して明らかにしようとしたものである。わが国の都市計画が、1992年の都市計画法改正を含め、もっぱらツールの導入に力を注ぎ、システムの改善を怠ってきており、バブル経済下の都市問題に的確に対応することができなかったという問題意識から、特に土地利用計画・規制システムの把握に力を注ぎ、わが国の都市計画システムを相対化しようとした。

本文では、都市計画権限や関連法の構成など基礎的事項の整理の後、都市計画のシステムを支えるふたつの主要な柱、土地利用計画・規制の構成とそれらの決定手続きについて検討を進めた。以上の検討から、わが国との対比を念頭に置きつつ、カリフォルニアの土地利用計画・規制システムをできるかぎり単純にまとめると次のようになる：1) 地方政府にポリスパワーに基づく広範な土地利用規制権限が存在する。2) 規制や事業から自立した強力な計画が存在する。3) ゾーニングを中心に詳細で強力な規制が存在する。4) ゾーニングなど事前確定的規制の画一性をこえるチャンネルが用意されている。その場合の根拠は計画に求められる。5) 裁量的判断が多用される。そのための手続きにおいては公聴会を中心においたシステムが組まれている。6) 計画と規制を決定する立法部門、それを現実に適用する実行部門、判決を通して都市計画の具体的規準を形づくる司法部門、という明確な三権分立により相互にチェックが行われる。

これは「詳細で厳しいが弾力的な」土地利用計画・規制と表現できるだろう。翻ってわが国の都市計画は「緩やかで硬直的」といえよう。違いの背景は、日本の都市計画が土地所有権への国家による制限という形で展開してきたのに対し、アメリカでは豊かな生活環境を築くために所有権相互の紛争を調整するルールとして積み重ねられてきたという点に求められる。しかし、地方分権、自治体独自の土地利用計画・規制の進展というトレンドの下で、事前確定型の土地利用計画・規制から協議型街づくりへの移行、マスタープランの創設などに踏み出したわが国の都市計画にとって、アメリカの土地利用計画・規制システムは今までに増して真剣な調査と検討の対象とならねばならない。

\*千葉大学工学部建築学科

## 1. はじめに：アメリカの都市計画の何を問題とするか

本稿は、アメリカの都市計画を理解するためのひとつの手がかりとしてカリフォルニア州の土地利用計画・規制システムを、州法とサンフランシスコのプランニング・コードを通じて明らかにしようとしたものである<sup>1)</sup>。どのような観点からアメリカの都市計画に関心を寄せるのか、問題意識を整理しておこう。

1980年代はアメリカの都市開発や都市計画が大変な関心を持ってわが国に伝えられた年代である。1980年代前半にはウォーターフロントやダウンタウン再開発の成功が伝えられ、内需拡大やオフィス開発の要請から都市開発に関心を寄せるわが国のモデルとして関心が持たれた。このような開発は、規制を撤廃し民間の活力を活用することで成功したと説明され、同様の処置がわが国でも求められた。そして新しい開発の手法としてボーナス制度やTDRなどが注目された。一方、1980年代後半になると、アメリカの各都市がダウンゾーニング、総量規制、リンケージ制度、モラトリアムなどの成長管理政策によって都市の成長を制御しようとしている姿が伝えられた。これもまたわが国の加熱する都市開発に対処する方法として着目された。1980年代を通してアメリカは規制緩和と成長管理という一見正反対の姿を見せたことになる。

そして、わが国の都市計画はこれらの動向を受け新たな制度を導入してきた。前半は一連の規制緩和と政策がとられ、自治体による要綱行政に制限を加えるとともに、緩和型地区計画と呼ばれる流れを作り出した。1990年代に入ってからには都市計画法改正において、細分化された用途地域、マスタープラン制度、誘導容積制度などが導入された。これら制度の多くはアメリカの手法を学んで導入されたものといえよう。しかし、新しい制度がどこまでの確なものといえるかは疑問である。緩やかな一般規制のもとでの緩和型地区計画はどこまで有効性を発揮できるのか。法律による全国一律

のメニューによる用途地域の細分化は果たして地域の实情にあわせた町づくりを支えることになるのか。都市計画権限を国に留保したままのマスタープラン制度はすでにある公式・非公式の各種マスタープランに屋上屋を重ねるものではないのか。答申段階でダウンゾーニングに比肩すると期待された誘導容積制度は、限られた地区で街路等の地区施設の整備を促進することに力点を置いた限定された制度にとどまったのではないか。

今回に限らず、わが国の都市計画は外国からさまざまな制度を道具として学ぶことによって形作られてきた。わが国道具箱にはすでにさまざまな道具がしまい込まれている。アメリカの成長管理を実現した道具も、基本的なものはわが国道具箱にも備えられていたといえよう。しかし、この間の都市問題においてこれら道具が機敏かつ的確に使われることはなかった。道具が有効に働くためには使い手の技量が必要である。そして今回もまた技量を無視して新しい道具が追加された（あるいは技量に妥協して切れ味の悪い道具を追加した）のだといえよう。

問題は道具を働かせるシステムである。海外の制度を検討する場合も道具の背後にあるシステムに着目すべきである。もとよりシステムをそのまま導入するためではない。その道具が機能することを支えているシステムを理解することが必要なのである。そうすることでわが国のシステムを相対化し、その問題点を明らかにしていくことができるだろう。

本稿の目的は、以上の問題意識のもとに、アメリカの都市開発や都市計画の道具を支えるシステムを検討することである。ここでは都市計画システムを支えると思われるふたつの柱について検討を進めたい。土地利用計画・規制の構成とそれらの決定手続きというふたつの柱である。前者は、計画-規制-事業、あるいは計画の2層制といった計画・規制システムにかかわる課題である。後者は、それらを働かせるための計画や開発許可を決定するシステムにかかわる課題である。

以下では、まず都市計画権限や関連法の構成など基礎的事項の整理を行ったあと、上記ふたつの

柱についての検討を進めていく。

## 2. 土地利用計画・規制の根拠と権限

カリフォルニア州では地方政府（市・郡）が土地利用計画・規制に関する権限を有している。これはどのような根拠に基づき、どの範囲まで許容されるのであろうか。州と地方政府の関係は、日本の国と自治体の関係のように考えて良いのだろうか。さらに、土地利用をめぐる法体系はどうなっているのか、わが国のように都市計画の守備範囲は限定されているのか、やや基本的な点をまとめていこう。

### 2. 1 ポリスパワーと授權原則

アメリカ合衆国では土地利用を規定する権限は基本的に州政府にある。そのことは合衆国憲法に規定されている。すなわち、合衆国憲法第10修正（The Tenth Amendment to the Constitution）は、いわゆる「留保権限」を規定しており（reserved powers doctrine）、「憲法が合衆国に委任したは州に対して禁止していない権限は、それぞれの州または人民に留保される」と述べている。このように州に留保される権限の中の主要なひとつとして「ポリスパワー」がある。そして土地利用規制は、それが公共の福祉に合理的に関連している限り、ポリスパワーのうちに含まれる。ここでポリスパワーとは、広範な公共の利益を達成するために、政府が有する私的活動を制限する権限であり、公衆衛生、安全、モラルそして福祉を守るために使われる<sup>2)</sup>。

カリフォルニア州では市、郡などの地方政府が広範なポリスパワーを有し、土地利用計画・規制の権限を行使している。その根拠はカリフォルニア憲法の、第11編、第7節にある。すなわち同節は、「郡あるいは市は、その法域内において、一般法と矛盾しない範囲で、あらゆる地域、警察、衛生、その他の条例および規則を決め執行することができる。」と定めている。

もちろん、地方都市のポリスパワーの行使は絶対的なものではない。ポリスパワーに基づく土地

利用計画・規制はどの範囲までその権限を及ぼしうるか、という点はたえず論争的となってきた。この点について、一般的には次の条件を指摘しうる：

1. 健康、安全、モラル、そして福祉という公共的価値と合理的に関連していること。
2. 以下の憲法上の原則と矛盾していないこと：
  - a. 法の適正な過程の概念（the concept of due process）、
  - b. 公平の確保（equal protection）、
  - c. 補償なき財産の不法な収用（the unlawful taking of property without compensation）。
3. 州法に従っていること。

このような一般原則にも関わらず、地方政府が土地利用権限を及ぼしうる範囲は、古くから一貫して論点になってきた。有名な [Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365, 387 (1926)] が地方政府がゾーニングにより財産権を規制することを認め、ターニングポイントとなったことは知られるとおりである。その後ポリスパワーは柔軟な権限（elastic power）としてかなり幅広く認められるようになり<sup>3)</sup>、今日では成長管理のような広範にわたる規制も地方政府の権限に含まれるに至った。

### 2. 2 地方政府の種類

以上のように地方政府の権限は、憲法と共に州法によって枠組みが与えられている。そこで次に地方政府の土地利用計画・規制の権限の枠組みとなる州法の構成を明らかにしなければならない。しかしその前に、地方政府には法的地位の異なるいくつかの種類があることを念頭に置く必要がある。

カリフォルニアの場合、郡と市という二種類の地方政府が存在する<sup>4)</sup>。郡は、州を細分割したものであって（カリフォルニアは58郡に分割される）、州による被造物であり、その第一の目的は州の政策を実行することである。

郡に対して市（464市<sup>5)</sup>）は州の被造物ではない。市は、その地域の市民によって、彼等自身のために、都市サービスを供給するために創り出されたものである。市はさらに、憲章市（charter city）と

一般法市 (general law city) の二種類に分かれる。大都市および歴史のある都市の多くは憲章市で、現在の数は81である<sup>6)</sup>。それらは独自の憲章を有し、その憲章によって土地利用プロセスを打ち立てる自由裁量権を与えられている。後者は、一般法に基づく市という意味で、「州の制定法に基づいて設立・組織されており、事実上、州議会から与えられる憲章を採用している」市であって「わが国でいう行政事務や公共事務を除いて、州の制定法で授權されていない事務を行うことはできない」〔田中1991〕。

憲章市はわが国にはない概念である。たとえばサンフランシスコ市郡<sup>7)</sup>の憲章は、「その用務、オフィサーと被雇用人に関して、あらゆる権利と権限の行使に、必要、好都合、あるいは付随的なあらゆる法律、条例および規則を作成し執行することができる。」(1.101節)と市の権利と権限をうたい、州法との関係については「市、郡、あるいは市郡に属する権利や権限を行使するための手続きが、カリフォルニア州法により提供されている場合は、異なった手続きがこの憲章の中で、あるいはこの憲章のもとで決定された条例によって提供されていない限り、その手続きが支配し、それに従うものとする。」(1.102節)と州法による手続きの活用を規定している。

州法のある規定が憲章市に適用されるのかされないのかは、必要に応じて条文中に注記されている。ジェネラルプランとゾーニングについては次のようである：

- ・ジェネラルプランは、憲章市にも作成が義務づけられている (Gov. Code 65301節)。しかし、ジェネラルプランを扱う「計画およびゾーニング法」の第3章全体は、原則として憲章市に適用されない (65700節)。
  - ・ゾーニングの場合も同様で、ゾーニングを扱う第4章は原則として憲章市に適用されない (65803節)。従って憲章市は、独自の規定をそれぞれの憲章またはコードに定めるか、州法を採用することをコードに書き込むかすることになる。
- ただし、これらの規定はあくまでも原則であり、

各節、各編に頻繁に「これは憲章都市にも適用する」と注記されており注意を要する。

## 2. 3 カリフォルニア州法

### (1) 土地利用システムを構成する法律群

カリフォルニア州の土地利用計画・規制に関する法律は、州法のうち、主に州政府の統治的行動を扱う「the Government Code」の中にまとめられている。しかし、その他のコードにも関連する法律は散らばっており、それら全体がカリフォルニアの土地利用計画・規制システムを構成している。主なものをあげると次の通りである<sup>8)</sup>。

- ・ The Planning and Zoning Law (Government Code : 65000節-66025節) ; ガバメントコード : 第7タイトル「計画と土地利用」 : 第1部「計画とゾーニング」がこれにあたる。最初の65000節にこの第7タイトルを表記のように呼ぶ旨が規定されている。カリフォルニア計画システムのもっとも中心をなす法律で、主な内容はジェネラルプラン (65300節以下) とゾーニング (65900節以下) であるが、そのほかにも負担金や手続き規定などが含まれている。
- ・ The Subdivision Map Act (Government Code : 66410節-66499.58節) ; 上記第7タイトルの第2部である。地方政府に敷地分割 (宅地造成といふべきか) をガイドする規則確立を要求、敷地分割が秩序正しく合理的に行われることが確実になるよう、地方政府に権限を与えている。以上の、ジェネラルプラン、ゾーニング、サブディビジョン・マップの3つは土地利用計画・規制の基本的な3つの道具といわれる。
- ・ The California Environmental Quality Act (Public Resources Code : 21000節以下) ; C E Q A と略称される。地方政府に、裁量権によって認可が行われるあらゆる公的および私的な開発プロジェクトについて環境評価を義務づけている。ジェネラルプランも対象となる。
- ・ The Coastal Act (Public Resources Code : 30000節以下) ; 1972年のイニシアチブで成立。沿岸地域について特別の計画要件を定め、沿岸の計画を監視する強力な州機関、沿岸委員会 (the Coastal

Commission) を設立することを定めている。

- The Community Redevelopment Law (Health & Safety Code: 39000節以下)；再開発に関する法律。市および郡に衰退した地区の再開発を行う強力な権限（収用権など）を与えている。

土地利用にかかわる法律は多岐にわたるが、わが国のように農地、森林、都市が縦割りにされているということはなく、農地は基本的にゾーニングの中で扱われる（後述）。国土利用法のような上下関係に位置する土地利用法も存在しない。従って、都市計画という用語もほとんど用いられない（土地利用計画が一般的）。

## (2) The Planning and Zoning Law の構成

もっとも基本をなす「The Planning and Zoning Law (Gov. Code 65000節-65025節)」の構成を表に示そう。その主な内容は次の通りである：

- 第1章「一般規定（65000節～）」：言葉の定義などのほか、差別禁止の宣言（65008節）と司法審査の一般的な規定（65009-65010節）のふたつが主な内容である。前者は住宅事情の逼迫を背景に、地方政府が低所得者向けなどの住宅をそのことを理由に制限することを禁止している。後者はジェネラルプラン、スペシフィックプラン、ゾーニング条例などの決定に対する訴訟の期限を定めたものである。いずれも憲章市にも適用される。司法審査に関しては、ジェネラルプラン、ゾーニングなどの章にも固有の規定がおかれている。
- 第1.5章「計画調査室（65025節～）」：州の知事部局に置く計画調査室（the Governor's Office of Planning and Research、略してOPR）という組織の設置と役割に関する規定である。あわせて土地利用計画のあり方が述べられている（第2編「州の方針と議会の意図の表明」）。OPRは州レベルの組織であるが、権限の大部分は地方政府にあるから、法的な権限は強くない。OPRは、ジェネラルプラン・ガイドラインとCEQAガイドラインを作成する。前者は単なる参考であるが、後者は法的拘束性を有する。
- 第2章「地域計画地区（65060節～）」：「地域計画法（Regional Planning Law）」と名付けられ

地方政府を超えた地域に関する計画を扱っている。ただし、条文のほとんどは1963年に制定されたままであり、いくつかの解説書にもまったく登場しないことから、ほとんど死文化しているものと思われる。地方政府の境界を越えた都市化に対処したり、地方政府が個別にとる行動を調整することは州法の変わらぬテーマと見られ、その後も地域レベルの計画に関する規定が強化されてきた。

- 第2.3章「長期交通計画（65070節～）」第2.5章「交通計画およびプログラミング（65080節～）」第2.6章「混雑管理（68088節～）」：いずれも交通計画に関するものである。このうち最初に制定されたのは2.5章（1972年）である。しかしそこで意図された地域交通計画は結局作成できず、改めて2.3章（1992年）によるカリフォルニア交通計画（California Transportation Plan）を作成することとしたものである。2.6章（1989年追加）は、新しい州機関、混雑管理機関（Congestion Management Agency - CMA）を設立し、地域的な重要性を有する道路について、一定のサービス水準を維持することを地方政府に要求する「混雑管理プログラム（Congestion Management Program - CMP）」を作成しようというものである。地方政府がこのプログラムに応じることができないと、混雑管理機関は、プロポジション111（1990年6月）で生み出された増額されたガソリン税収入のその地方政府の取り分を引き上げなければならない。
- 第2.7章「公聴会（65090節～）」：準司法的な処分ではデュープロセスが要求される、この章に定められた方式に基づいた通知の後、公聴会を開催しなければならない。ジェネラルプランやゾーニングの決定は立法行為であって、一般的にはこの要件からはずれるが、やはりこの章に基づく通知による公聴会を行うべきことがそれぞれの章に規定されている。
- 第3章「地方計画（651003節～）」：地方政府による計画に関する章である。この章の規定は憲章市には適用されない（65700節）—ただし基本的なことは適用される。65100節から始まる第1

編では、各地方政府が計画機関を設立すべきことが規定されている。一般には、計画委員会として設立されている。65300節からジェネラルプランに関する規定が始まる。最初の65300節が地方政府（憲章市を含む）にジェネラルプランの作成を義務づける節である。第8編（65450-65457節）では、スペシフィックプランが規定される。スペシフィックプランはジェネラルプランとゾーニングの性格とを併せ持っておりこの位置に置かれている<sup>9)</sup>。ジェネラルプランには少なくとも7つの決められたエレメントを含むことが要求されているが、中でもオープンスペースと住宅については特に州議会の関心が向けられており、編を別に設けて多くのページが割かれている（オープンスペースは第10.5編、住宅は第10.6, 10.7編）。

- ・第4章「ゾーニング規制（65800節～）」：ゾーニングに関する規定である。この章の規定も原則として憲章都市には適用されない（65803節）。ゾーニングとジェネラルプランの一致を求めるいわゆる合致要件（consistency requirement）は、ゾーニングの決定、変更手続きなどを決めている第2編「規制の適用」の65860節に規定されている。1984年に開発合意（Property Development Agreements -DAs）の規定が加えられた（第2.5編）。開発合意はディベロッパーがイニシアチブなどの成長管理条例で開発が困難になるのを避けるひとつの手段として活用される<sup>10)</sup>。第4編「オープンスペースゾーニング」はジェネラルプランの第10.5編「オープンスペース・ランド」に対応するもの。
- ・第4.2章「住宅開発許可（65913節～）」第4.3章「密度ボーナスその他インセンティブ（65915節～）」：アフォードブルな住宅開発を維持、促進するために制定された章である。地方政府にアフォードブルな住宅を建設することに同意したディベロッパーに密度ボーナスを与えることを要求している。これらの規定は憲章市にも適用される。第4.2章は、ジェネラルプランの第10.6編「住宅エレメント」に対応している。

- ・第4.4章「機関間の照会（65919節）」：「提案」をその決定によって影響を受ける機関と照会しあうことについてのルールを決めた1節だけの短い章。
- ・第4.5章「開発プロジェクトの審査と許可（65920節～）」：許可促進法（Permit Streaming Act）と呼ばれ1977年に制定された。開発許可プロセスを標準化し、その促進を狙ったもので、期限を明確に定め、もし期限以内に決定がない場合は、許可されたと見なされる。この章は憲章市を含むあらゆる許認可権限を持った公共機関に適用される。
- ・第4.7章「学校施設（65970節～）」：学校施設法と呼ばれている。この法律は、地方政府が住宅開発許可の条件として、教室その他関連する施設のための土地の供出、負担金の支払いあるいはその両方を要求することを認めた法律である。この法律ができるまでは、影響を受ける学校区は過密についての理由説明書を作成しなければならなかった〔Curtin 1993 5J2b(3)〕。その後、学校施設の負担金に関する別の法律が設けられたため（第4.9章：65995節ほか）、今はあまり用いられなくなった。
- ・第4.8章「環境改善に関する許可（65990節～）」：ほかの章の規定に関わらず、環境改善のための許可や行為が優先することを定めた短い章。1981年追加。
- ・第4.9章「開発プロジェクトに対する負担金その他の支払い（65995節～）」第5章「開発プロジェクト負担金（66000節～）」第6章「自然災害の後の開発プロジェクト負担金（66010節～）」第7章「特定の目的への負担金（66012節～）」第8章「様々な負担金の決定手続き（66016節～）」第9章「異議申し立て、訴訟および清算（66020節～）」：第4.9章から第8章まで負担金に関する規定が続く。いずれも比較的新しい。この中では、第5章「開発プロジェクト負担金」（1986年追加）が重要である。この法律は、開発負担金の必要性、用途を明確にさせることにより、負担金徴収に一定の縛りをかけようとしたものである。第9章は、負担金に関する司法審査に

ついて定めた章である。

以上、計画およびゾーニング法は、あくまでも計画と規制に関する法律であって、公共施設などにかかわる事業制度は含まれない。わが国の都市計画法が、地域地区や地区計画などの土地利用とともに市街地開発事業や都市施設を都市計画と定義しているのとは異なっている。公共事業等はその体系の中で独立して実施される。計画と事業の関係については後述の社会資本改善5ヶ年計画が両者を橋渡しする。

さらに、州法に関する概要からは、地方政府が、開発負担、開発許可、成長管理などについてポリスパワーを発揮していくことに対し、州議会が、徐々に厳しい枠組みを構築してきたという経過を見て取ることができる。特に対象とされている分野は、成長管理政策などによる低所得者向け住宅建設戸数制限への歯止め、農地を含むオープンスペースの確保、開発負担金の合理化、開発許可の促進、交通混雑の緩和である。これらは憲章市へも適用されるものとされており、州と市・郡などの地方政府の間に一定の緊張関係が存在することがうかがえる。わが国の、宅地開発指導要綱などをめぐる国と地方自治体の関係によく似ているが、双方が州法と条例という立法過程を通して向き合っている点が大きく異なっているといえよう（わが国では、宅地開発指導要綱は行政指導であり、それに対する国の「行き過ぎ是正」は通達によって行われた）。また、対立点の最終的な決着は司法を通してなされると考えられる。

## 2. 4 地方政府における決定機構と決定の種類

### (1) 三権分立

州、市、郡を含め、政府は一定の機構を有しており、それらが一定のルールの下で機能することにより、立案、決定、実行が行われる。土地利用計画・規制に関する決定においては、議会、計画委員会およびその専門スタッフがそれぞれの役割を果たしている。

まず、わが国との最大の違いは議会の役割であろう。この点は基本的には三権分立から説明される。アメリカでは、州も連邦とまったく同じよう

に厳格に立法部門（legislative branch）、実行部門（executive branch）、司法部門（judicial branch）の3つの部門から構成されている。地方政府もまた基本的にはこの3部門から構成される。議会が決定したことを、行政が実行し、司法がチェックするという構造からすれば、ジェネラルプランやゾーニングを議会が決定するということはあまりにも当然といわねばならない。

とはいえ、どの決定まで議会が関与し、どこからを行政に任せるかということについては一義的に決まるわけではなく、一定のルールが必要である。そのルールは州法に規定されている。憲章市ではそれぞれの憲章に定めがある。

議会は、市は「city council」、郡は「board of supervisors」と呼ばれる。議員数は通常5人である。ただし、サンフランシスコは郡と市が合同しており（board of supervisorsである）議員数は11人である。ロサンゼルス市議会は15人である。議員数はわが国に比べて格段に少ない。

しかし、実行部門において、選挙で選ばれたオフィサー、あるいは市長または議会の任命する委員会がかなりの決定権限を有していることに注意する必要がある（サンフランシスコ組織図参照）。法律の解釈や適用で判断が必要なことについては、官僚ではなく、このようなオフィサーや委員会が決定するということが原則である。土地利用計画・規制ではそのような委員会のひとつとして計画委員会が重要な役割を果たしている。

### (2) 計画機関

州法は各市および郡が必要な権限を有する計画機関（planning agency）を設置することを求めている（65100節）。市／郡の議会は条例によって、計画機関の機能を、計画局（planning department）、ひとつあるいは複数の計画委員会（planning commission）、行政機関あるいはオフィサー、議会それ自身、あるいはそれらの組み合わせのうち、適切かつ必要と思われるものに割り当てる。割り当てが決められていないときは、議会が計画機関のあらゆる機能を実行する（65100節）。一般には計画委員会が計画機関となる。計画委員会は議会に直接報告し、メンバーは議会が決定する。複数の

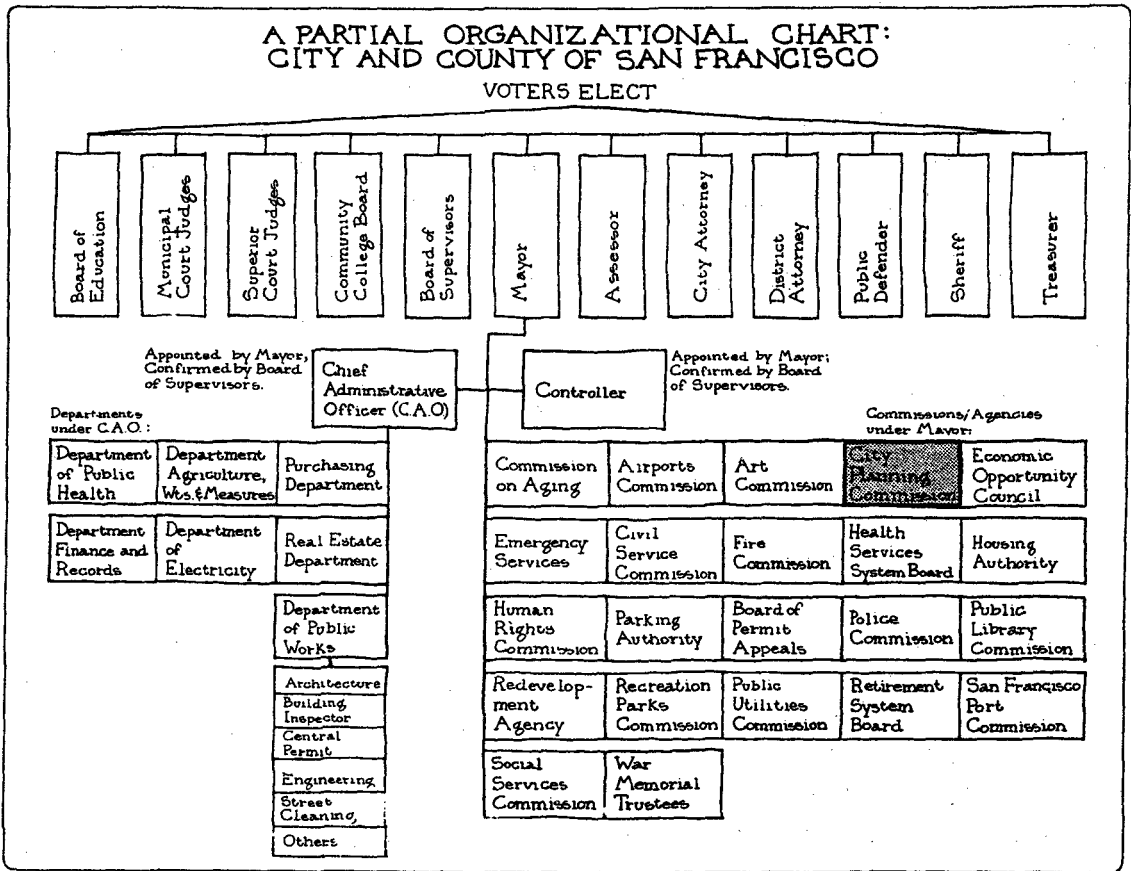


図1 サンフランシスコ市機構図 (出典 [Jacobs 1980])

計画機関を設置することもできる (65101節)。計画機関は次の役割を果たす (65103節) :

- (a) ジェネラルプランを作成し、定期的に見直し、必要に応じて改訂する。
- (b) スペシフィックプラン、ゾーニングそしてサブディビジョン条例などを決定することにより (ただし決定はこれら三つに限定されない)、ジェネラルプランを実行する。
- (c) 市あるいは郡の社会資本改善プログラムおよびその他地方機関の公共事業プロジェクトを、ジェネラルプランとの整合性の観点から、レビューする。
- (d) ジェネラルプランおよび関連する規則への、人々の関心、コメント、そして理解を高める努力をする。
- (e) ジェネラルプランの実行についてさまざまな

人、機関と相談し助言する。

- (f) 地方計画およびプログラムとほかの公共機関の計画およびプログラムとの調整を促進する。
- (g) 議会が規定するその他機能を行う。それには、このタイトルによって要求あるいは権限が与えられたもの以外の調査を行い計画を作成することを含む。

以上は、州法の規定であって、憲章市には適用されない。憲章市はそれぞれの制度で計画機関の設置を決める。サンフランシスコの場合、憲章の第3編「行政部門」、第5章「行政部局・委員会」、パート3「都市計画局」に規定がある。都市計画局は、都市計画委員会(City Planning Commission)、計画ディレクターおよび必要なスタッフからなることや、都市計画委員会の定員、任期、報酬などが定められている。なお、サンフランシスコでは



定員7人のうち、5人は市長が任命する。残りの2人は助役と公共事業局長という職権による委員で、全体として行政よりの体制がとられているといえよう(3.521節)。

### (3) 地方政府の決定 - 3つのカテゴリー

政府による決定は、「立法的決定」(legislative act)「準司法的決定」(quasi-judicial act)「行政的決定」(ministerial act)の3つのカテゴリーに分類される<sup>11)</sup>。

「立法的決定」は議会の議決による決定である。ジェネラルプランやゾーニングの決定、修正が原則として議会の議決によることはすでに見てきたとおりである。立法的決定の一般的なルールでは厳格な手続に基づいて開催される公聴会は必要ない。しかし、州法はジェネラルプランやゾーニングの決定、修正の場合について、それを義務づけている。また、カリフォルニアでは立法行為はイニシアチブ<sup>12)</sup>やレファレンダム<sup>13)</sup>の対象となる。

「準司法的決定」とは、立法政策を個々の開発プロジェクトに適用することである。条件付き利用許可(Conditional Use Permits -CUPs)やゾーニング適用除外措置(variance)がこれにあたり、一般に計画委員会が判断を下す。適用にあたっては、政策を解釈することが必要であり、判断する側に自由裁量権が必要となる。ただし政策を決めるわけではないという点が立法的決定と異なる。決定にあたっては、一定のルールに従って市民に通知された公聴会が必要である。また、決定は市議会または郡議会へアピールすることができる。しかし、イニシアチブやレファレンダムの対象とはならない。

「行政的決定」とは、地方政府が自由裁量を持たない行為である。たとえば、すでに開発許可を得た建築の許可がこれに相当する。これは、一定の条件に合えば義務的に許可を発行するというもので、わが国で羈束行為などと呼ばれているものである。自由裁量を含まないので、スタッフレベルの判断に委ねられる場合が多い。もちろん、イニシアチブやレファレンダムには従わない。

なお、CEQAによる環境評価は「公共機関に

の裁量的許可を必要とするプロジェクトに適用」される(21080節)。従って行政的決定にかかわるプロジェクトは対象とならない<sup>14)</sup>。

## 3. 土地利用計画・規制のシステム

以上の基礎的事項を念頭に置きつつ、まずカリフォルニア州の土地利用計画・規制の構成を検討しよう。わが国の都市計画からの関心でいえば、次のような点が注目される：ジェネラルプラン(マスタープラン)と土地利用計画・規制の関係について、その法的構造がどのようになっているか、全国一律のメニューから自治体を選択するわが国のゾーニングに対して、カリフォルニアのそれがどのような特徴を持っているか、成長管理など新しい政策の根拠として、ゾーニングはどのような変容をとげているか。

### 3.1 州法の規定するジェネラルプラン、ゾーニング、その相互関係

アメリカでは、ジェネラルプラン、ゾーニング、サブディビジョン・マップが都市計画の主要3手段とされる。単純には、ジェネラルプランは計画であり、後2者はそれを実現するための規制手段と位置づけられる。しかし、実際にはプランとゾーニングの関係は曖昧な面があり大きな論点となる<sup>15)</sup>。カリフォルニア州法は、それぞれがどのような役割を負い、どのような相互関係を持つべきとしているのか、特徴をあげてみよう。

1) 州法は、憲章市を含むすべての地方政府にジェネラルプランの作成を義務づけているが(65300節)、ゾーニングについては最低限の原則を定めているにすぎない(65800節)：

これはプランニングとゾーニングの歴史的な経過と現在の位置をよく示しているように思われる。知られるように、ゾーニング規制は、近隣への迷惑を制限するコモンロウの原則を根拠に、20世紀はじめに地方政府のイニシアチブによって始められたものである。1907年のロサンゼルスゾーニング条約、1916年のニューヨークゾーニング条例などがその先駆例として知られている。その

後、連邦の標準州ゾーニング授権法(Standard State Zoning Enabling Act -SZEA)で権限の法的位置が整理され、さらに、かの[Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365, 397(1926)]で司法上も確定された。

それに対し、アメリカにおける都市計画制定の動きは、1928年に商務長官ハーバート・フーバーにより、連邦法として、標準都市計画授権法<sup>16)</sup>が制定されて以来、各州が計画法を定め、地方政府に計画作成を促進するようになってから進行したといわれている。カリフォルニアでは、その1年前の1927年に地方政府にマスタープランを作成する権限を与える全米初の法律が制定されており、それが連邦授権法を契機に義務づけ法へと改正された。いわば、ゾーニングは権利として始まり、プランニングは義務として始まったのである。

## 2) ゾーニング条例をジェネラルプランと一致させることが規定されている：

これは合致要件(consistency requirement)と呼ばれ、ゾーニングの章におかれている(65860節)。1971年に制定された<sup>17)</sup>。この要件によってゾーニングとジェネラルプランの地位が逆転したと言われる。改正前のこの節は「州も市もゾーニング条例適用に優先してジェネラルプランを適用することを要請されない」というもので、1971年まではジェネラルプランはガイドラインにすぎずゾーニング優先の状態が継続していた。

すでに見たようにゾーニングに関する第3章は原則として憲章市には適用されない。従って、ロサンゼルスを除く憲章市は、もしそれら憲章市がこの憲章や条例でゾーニングがジェネラルプランと合致することを要件としないならば、その要件から除外される。現在、83の憲章市のうち、60都市がそのような合致要件を定めた条例を有している[Fulton 1991]。しかしながら、[Curtin 1992 2B4c]は不一致の場合は「ゾーニング条例がコミュニティの一般的福祉と合理的に関連しておらず、したがって、市のポリスパワーの乱用であるという推定」を抱かせると指摘した判例があることを紹介している。

ジェネラルプランは、ゾーニングだけでなく、

サブディビジョンマップ、公共事業をその他の土地利用に関する決定を「垂直的に」規定する<sup>18)</sup>。言い方をかえれば、ジェネラルプランとその他の土地利用決定の間には垂直的な整合性が要求される。このことから、ジェネラルプランは「あらゆる将来の開発に対する憲法」と位置づけられることになる<sup>19)</sup>。

なお、垂直的整合性ととも、水平的整合性=内部的整合性が求められる(65300.5節)。あたりまえに思えるが、議会があっちの顔もこっちの顔も立てて矛盾した政策を通してしまうことを防ぐためという[Fulton 1991][Curtin 1992 2B6]。

3) 「ジェネラルプランは開発の方針に関する声明からなり、目的、原則、基準、そして計画提案を説明するダイヤグラムおよびテキストからなる」とされ、7つのエレメントを含むことを義務づけている(65302節)：

この規定に法律の想定するジェネラルプランの性格を見て取ることができる。まず、図面の表現はマップでなく、ダイヤグラムとする(この変更は1965年に行われた)。その理由について[GP Guidelines 1990]は州司法長官のまとめた次の3点を紹介している<sup>20)</sup>。

- ・計画と実行手段を混ぜこぜにすべきでない。そうしないと、幅広い見方が日々のディテールの処理の中に見失われてしまう。
- ・マスタープランは目標との関係を表現すべきである。それはさまざまなアクティビティを有する敷地をピンポイントするのではなく、土地利用間の適切な関係を議論すべきである。
- ・従ってプランをマップで示すことは望ましくない。なぜならマップは位置を表すからである。ただし、州法はダイヤグラムの詳細さや正確さのレベルに制限を加えているわけではない。あとで見ると、サンフランシスコのダウンタウン・プランではゾーニングマップと同程度のマップが表示されている。

テキストについては、同ガイドラインは「Goal-Objective-Policy-Implementation Measure」という構成を提案し、次のような例を挙げている：

- ・ゴール：市内の街路から自動車の混雑がなくな

- る。
- ・目的：この十年以内に、交通信号を有するあらゆる幹線の交差点におけるサービスのピーク時間レベルを受け入れ可能なものとする。
  - ・方針：市はサービスC以下のピーク時間レベルの幹線交差点に左折車線を設ける。
  - ・方針：サービスD、EあるいはFのピーク時間レベルの幹線交差点に対し、市は左折車線だけではサービスCのピーク時間レベルが実現しないときは、左折信号を設ける。
  - ・実現手段：左折車線用の土地や信号は、条件付利用許可、建築許可あるいは仮地図と連動して課せられる開発負担金でまかなう。
  - ・目的：次の8年以内にダウンタウン駐車場を100%増やす。
  - ・方針：市はふたつのダウンタウンの駐車場ビルの開発を進める。
  - ・実現手段：市はthe Parking and Business Improvement Law of 1979 によってダウンタウンの駐車場ビルの資金をまかなう。

以上から、ジェネラルプランは、土地利用計画にかかわるさまざまな課題に関する、目標、方針、実施手段についての市民の合意文書といえることができる。

さて、課題はエレメントという言葉で表現されている。義務づけられている7つのエレメントとは、土地利用、交通、住宅、オープンスペース、騒音、安全である。地方政府は、この7つの義務エレメントに加えてオプションのエレメントを設定することができる(65303節)。二種類のエレメントの法的地位は全く同等である。さらに、地方政府はジェネラルプランの構造をどのように組み立てるかについて大きな自由度を与えられている(65300.7, 65300.9節)。そして、それらのエレメントを結合することができる(65301節)。すなわち、各地方政府はかなり自由な内容とスタイルで計画を作成することができる。

なお、州議会はオープンスペースと住宅に関し、特段の関心を示しており、それらの内容等について編を改めて規定している。特に住宅については、多くのページを費やしている。たとえば住宅エレ

メントについては、戸数制限をする場合、それが地域の住宅供給を減少させることを正当化する書面による理由説明が要求されている(65302.8節)(通常、立法行為についてはこのような理由説明は要求されない)。

4) ゾーニングの規制内容は詳細にわたり、地区計画に匹敵する規制が可能である：

ゾーニングの具体的内容について、州法ではまず条例により可能となる規制を列記した後(65850節)、「議会は、郡、市あるいはその一部を、この章(第4章、ゾーニング規制)の目的を実行するのにもっとも適していると見なされる数、形および区域のゾーンに分割することができる」(65851節)、「あらゆるそのような規制は各ゾーンを通して建物の分類あるいは種類あるいは土地の用途ごとに一定であるものとする。しかしあるタイプのゾーンに於ける規制はほかのタイプのゾーンに於ける規制とは異なることができる」(65852節)、とゾーニングの基本要件を規定している。特にゾーンごとの土地所有者は平等に扱うという「一様性」の規定は、ゾーニングの正当性を担保する重要な要件である<sup>21)</sup>。

65850節に列記された規制は以下の通り：

- (a) 建物、建造物、土地(工業、ビジネス、住宅、農業・リクリエーション・美しい景観の楽しみ・自然資源の利用およびその他の目的を含むオープンスペース)の用途の規制
- (b) サイン、看板の規制
- (c) 以下のすべての規制：
  - (1) 建物および構造物の位置、高さ、大きさ、階数、サイズ
  - (2) 敷地、ヤード、コート、その他オープンスペースの大きさと用途
  - (3) 建築あるいは構造物で占められる敷地割合
  - (4) 土地利用の強度
- (d) 道路外の駐車場と荷捌き場の要件
- (e) 建物セットバック・ラインの設定、維持
- (f) シビックセンター、公園、公共的建物、あるいはグラウンドの周辺のシビック地区を生み出すために必要な規制。
  - (a)(f)が用途規制、(c)-(e)が形態規制である。

これらについて州法にはより具体的な規定はなく、どのようなゾーニングを設定するかは原則として地方政府の裁量にまかされる。もちろん、わが国のように用途規制と形態規制がワンセットになってメニューを構成しているなどということはいえぬ。こうして、地区の特性に応じたゾーニングを設定することが可能である。また、地区計画に匹敵する詳細な規制が可能である。

農地もゾーニングの対象となる。1エーカーあたり1戸というような超低密度のゾーンが指定される。また、ジェネラルプランの義務エレメントであるオープンスペース・エレメント(Local open space planと呼ばれる)に従って、オープンスペース・ゾーニングを決定することが義務づけられている(65912節)。この中では農業専用ゾーン(Exclusive Agricultural Zone)などが指定される[Update § 6.14]<sup>22)</sup>。このように、わが国の市街化調整区域や農業振興地域に相当する土地利用規制はゾーニングの一貫として扱われる。

5) 一般規制としてのゾーニングに対し、その一般性・画一性から生じる問題を回避するためのさまざまな措置が組み込まれている：

このような措置として、州法には、暫定ゾーニング(65858節)、プレゾーニング(65859節)、条件付きゾーニング(65901節)、適用除外措置(65906節)が規定されている。州法においては、前2者の決定は立法的行為、後2者の決定は準司法的行為である。

暫定ゾーニング(interim zoning ordinance)は、「ゾーニング条例の決定に先だてて要求される手続きに従わずに、議会は公衆の安全、健康および福祉を守るために、緊急手段として、議会、計画委員会あるいは計画局が検討または調査または調査しようとしている考慮中のジェネラルプラン、スペシフィックプラン、あるいはゾーニング提案とコンフリクトを起こす用途を阻止する」条例である。決定には議会の4/5の賛成が必要であり、効力には期限がある。

条件付き利用許可は、各用途地区の権利として許可される基本的な用途とは別に、計画機関が裁量権を持って決定する利用許可である。適用除外

措置は、「その不動産にあてはまる特有の状況—大きさ、地形、立地あるいは周辺条件を含む—のゆえに、ゾーニング条例の厳格な適用が、そのような不動産から、近隣の理想的なゾーニング類型におかれたほかの不動産が享受している利益を奪っている場合」に与えられる救済手段である。

これら裁量的ゾーニングは徐々に拡大されている。その具体的展開については次節でサンフランシスコを事例に改めて触れよう。

6) ジェネラルプランと公共事業は社会資本改善プログラムとして調整される：

ゾーニングやサブディビジョン・マップとともに公共事業がジェネラルプラン実現の有力な手段となる。この両者はどのような仕掛けで連結されているのであろうか。州法の規定するところは次のようである：

まず、計画機関は、(a)実行手段についてのレポートをまとめ、(b)その進捗状況について年次報告をすることが義務づけられる(65400節)。一方、公共事業を行う機関は、それらの公共事業の提案を議会の指定する機関に提出する。当該機関はそれらをプログラム化し、計画委員会へ提出する(65401節)。さらに市および郡は、ジェネラルプランと関連した社会資本改善プログラム(Capital Improvement Program -CIP)を作成することができる。これは、どのようなプロジェクトを行うか、その財源をどうするかを計画する5ヶ年計画である(65403節)。

サンフランシスコ市では、憲章その他において都市計画局に社会資本改善プログラムを作成する機能が与えられている(憲章第6編「予算および財政管理(6.202節)」)。これもプロジェクトとマスタープランの整合性を検討し、財政にあわせて作成される5ヶ年計画である。

このような仕組みは円滑に機能しているのだろうか。[Jacobs 1980 p.42]の次の引用はその実態の一部をうかがわせる：「社会資本改善プログラミングにおける都市計画局の実際の役割は憲章で規定されているよりもかなり小さい。ちょっと見るとかなりの責任—計画の実行のために公共資金の用途を決め調整する—のように見えるが、実際は

ずっと小さい。市長および議員に示されるプロジェクトの長いリストのうち、上位の重要なものは通常の税収入ではまかなわれていない。州のガソリン税による道路のために取りのけられている財源のような用途が決められた資金はそれ自身が優先順位を持っており、しばしば地方計画の考え方とは乖離している。主要な社会資本改善のための資金は、しばしば従価税ではなく単一目的の債権発行でまかなわれてきた。さらに、資本改善プログラミングにおけるプランナーの役割は資本改善諮問委員会（Capital Improvement Advisory Committee）によって制限されている。これはCAO（Chief Administrative Officer）によってその地位が与えられているハイレベルの調整委員会で、議会に示された提案に優先順位を設定する役を行う。サンフランシスコの政治構造からは、諮問委員のリーダーシップによるものと異なるものを、都市計画局が決めるのは困難である。」

ジェネラルプランが公共事業を直接規定することをうたった節は州法には見られない。[Update § 2.21] は、地方機関による公共事業はそれ自身のジェネラルプランと一致していなければならないとする判例と、州規模の地域機関（この例ではロサンゼルス的高速交通地区）によって企図されている公共事業は一致しなくともよいとする判例とを紹介している。

### 3. 2 サンフランシスコ

以上のような形でジェネラルプランとゾーニングによって構成される土地利用計画・規制システムは、具体的にはどのように展開しているのだろうか、サンフランシスコを事例に検討してみる。採り上げるのは、1980年代後半においてサンフランシスコで展開された成長管理政策である。

#### (1) ダウンタウン・プラン

サンフランシスコでは、1970年代後半より過熱する都市開発に対し、一連の成長マネージメント政策が採られてきた。なかでも、メルクマールとなったのは、1981年のリンケージ政策、1985年のダウンタウン・プラン、1986年のプロポジションM成立の3つであった。まず、ダウンタウン・プ

ランを採り上げよう。

ダウンタウン・プランは、サンフランシスコの超高層ビルが建ち並ぶ中心地区に関する計画で、それまでも繰り返されてきた開発抑制の住民運動を背景に作成された。また、CEQAを根拠に行われた1981年のリンケージ政策が、州議会の決定により法的根拠を失ったことから、独自の条例制定に迫られていたとされる<sup>23)</sup>。ダウンタウン・プランにはリンケージの条例化はもちろん、ダウンゾーニング、開発者負担の強化、歴史的建造物の保護などの開発制御手法が盛り込まれた。サンフランシスコのみならず、全米大都市でも始めてのダウンタウンにおけるオフィス開発を対象にした総合的な都市成長管理政策と言われるものである。これが土地利用計画・規制システムの中でどのように行われたかがわれわれの関心である。

1983年に原案が示され、1985年9月17日にプランニング・コードの改正が行われた（条例No.414-85）。ダウンタウン・プランは、ダウンタウンのエリアプラン（ジェネラルプランを構成する地区別計画）およびそれを実行するために改正・追加されたプランニング・コードのテキストとゾーニングマップからなる一連の文書および図面である。なおジェネラルプランはサンフランシスコではマスタープランと呼ばれている。サンフランシスコのマスタープランは大きく、エレメントと地区別計画（Area Plan）のふたつの部分から構成されており、ダウンタウン・エリアプランは後者のうちのダウンタウンに関する計画である。

計画と規制の関係からいって、マスタープランレベルで街づくりの方向性が合意され、その内容の検討とともに、プランの実行手段であるコード（ゾーニングを含む）の追加・修正が準備され、最終的な議決に至るのではと考えられるが、案の段階から、エリアプランもコードの追加・修正も併せて検討されている<sup>24)</sup>（決定はマスタープランが都市計画委員会、コードやゾーニングマップの修正が議会による一後述）。議会は原案に対し、年間オフィス供給量を95万平方フィートに制限する節の追加、原案では100%（従前は140%）であった最高容積率の切り下げ（90%）などの修正を加

え可決した。

(ダウントウン・エリアプラン)

まず、マスタープラン＝ダウントウン・エリアプランについて。成長管理の大方針は、目的一方針からなる一連のテキストの最初[商業空間]に書かれている：

- ・目的1：市の生活および労働環境全体の強化を確実にするよう経済成長と変化を管理する。
- ・方針1：本質的な実質利益を生み出す開発を促進し、望ましくない結果を最小化する。修正することのできない本質的に望ましくない結果をもたらす開発を抑制する。

この計画の中核は、適切な成長は認めるが、その影響は積極的に管理するということである—すなわち、変化がサンフランシスコの性格や活力を消失させるような場所では建築を禁止する。ここで推奨されているプランにおける成長の最大許容量は、現在のプランニングコードで許容されるよりもはるかに低い。現在のコードは、実際に期待するよりも、あるいはもっと重要なことには、望ましい水準よりも、はるかに高い成長水準を許容している。この計画の提案の下で、ダウントウンのオフィスの成長率は、年平均160万平方フィートから84万平方フィートへ大幅に減速されると推定される。

マスタープランにはさらに実現手段が書き込まれる。「目的6：商業空間の位置と密度」に、ダウンゾーニングを含むゾーニングの改訂方針が示されている：

[Key Implementing Actions:]

C-3地区を「ダウントウン土地利用および密度計画」に合うように修正する。

ダウントウン・オフィス(C-3-O地区)

基本容積率を引き下げる；地区の区切りを改訂する；1階の公共サービス用途を促進する。

ダウントウン・小売り(C-3-R地区)

基本容積率を引き下げる；地区の区切りを改訂する；小売り用途を1階の主要な用途とする；一般的に、一般大衆へサービスを提供するものにオフィスを制限し、大規模なオフィスは条件付き用途によってのみ許可する；ホテルは条件

付き用途によってのみ許可する。

ダウントウン・一般商業(C-3-G地区)

基本容積以上は、条件つき用途として住居用途を許容する；地区の区切りを改訂する；1階街路正面沿いは小売りおよび個人サービス用途となるよう促進する；既存の住宅を守る。

ダウントウン・サポート(C-3-S地区)

基本容積を引き下げる；基本容積以上は、条件つき用途として住居用途を許容する；地区の区切りを改訂する；街路正面沿いに1階小売りを要求する；既存の住宅を守る。

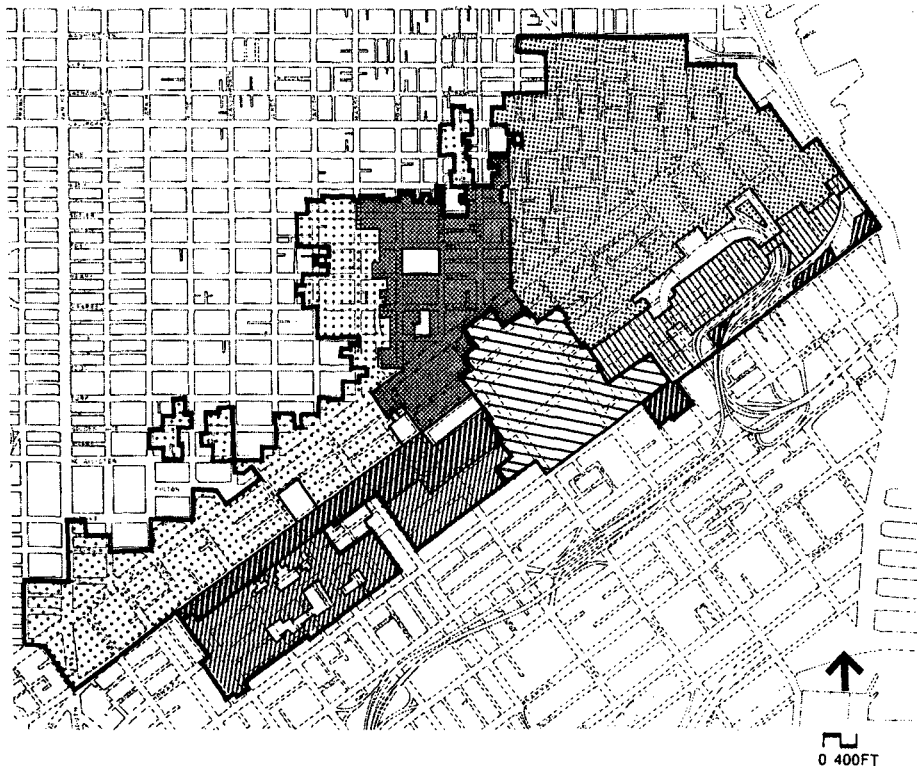
以上のテキストには具体的な数字は書かれていないが、添付された図面「ダウントウン土地利用および密度計画」(MAP 1—ダイヤグラムではない)にはゾーン区分とともに容積率の案が記されている(図2)。容積率だけでなく、用途もきめ細かく誘導することが意図されている。たとえば、大規模な開発・基本容積以上の開発については条件付き利用許可を活用して、住宅の確保など用途の誘導を図ろうとしていることがわかる。これらは「小売り空間(目的3)」や「住宅のための空間(目的7)」にうたわれている方針を実現する手段と位置づけられる。

そのほか、建物の高さや大きさについても、高度地区マップと最高高さなどの改訂を計画、さらに「過去を保存する(目的12)」では、その手段として、重要な建物を分類して指定する、保存地区を設定する、指定した建物からのTDRを許容する、をあげている。TDRの移転先はC-3-O地区のすぐ南の地区とされている。

(プランニング・コードの改正)

一方、プランニング・コードには大幅な改定が施された。概要の紹介もかねて、変更点を見ていこう。

- ・第1編「一般ゾーニング規定」は、目的(101節)に続いて主に用語の定義が行われている。ここではダウントウン・プランによりいくつかの定義が修正され、追加された。102.9節「グロス床面積」は床面積に算入しない床をいろいろと決めているが、歩行者に開放される床や、子どもケア施設に提供される床などが、算入しないで



**DOWNTOWN LAND USE AND DENSITY PLAN**

Predominant Commercial Use Type	Building Commercial Density*	Commercial Intensity Height	Appropriate Zoning District
Downtown Office	FAR 9:1		C-3-O
Downtown Office	6:1		C-3-O (SD)
Downtown Retail	6:1		C-3-R
Downtown General Commercial	6:1		C-3-G
Downtown Service	5:1		C-3-S
Downtown Service, Industrial	2:1 office, 5:1 other		C-3-S (SU)
Housing Conservation			
Mixed Use			

See Yerba Buena Center Redevelopment Plan

\*Unused FAR may be transferred from preservation sites to development sites up to a maximum FAR of 18:1 in the C-3-O and C-3-O (SD) districts and up to one and one half times the basic FAR in the C-3-R, C-3-G and C-3-S districts. See Preservation of the Part Chapter.

図2 サンフランシスコ、ダウンタウン・エリアプランの容積計画図  
(出典〔Master Plan〕)

もよい床に加えられた。

- 第1.2編「寸法、面積、およびオープンスペース」は、ゾーンごとの容積率や建築線や空地の取り方に関する規定が定められている。ダウンタウン・プランに伴う改正により、124節「基本容積率」で、上記容積計画に従ってC-3系地区の基本容積率が切り下げられ、127節「許可される基本床面積の移転」、128節「C-3地区におけ

る開発権の移転」などTDRに関する規定が導入された。そして、130節から149節の間に上記プランのオープンスペースに関する方針を実現するための多くの規定が改正、追加された。

- 第1.5編「路上外駐車場と荷解施設」は、各ゾーンごとに建物規模に応じて備えるべき駐車場や荷解き場について規定している。ダウンタウン・プランはここに、C-3地区に関する交通管

表1 カリフォルニア州、計画およびゾーニング法およびサンフランシスコ・プランニング・コード

<u>GOVERNMENT CODE/TITLE 7. PLANNING AND LAND USE/DIVISION 1. PLANNING AND ZONING</u>	
CHAPTER 1. GENERAL PROVISIONS /added 1951, amended 1956 .....	\$65000: 6510
CHAPTER 1.5. OFFICE OF PLANNING AND RESEARCH /added 1959	
Article 1. General Provisions and Definitions /added 1970 .....	\$65025: 65028.2
Article 2. Declaration of State Policy and Legislative Intent /added 1970 .....	\$65030: 65036.5
Article 3. Establishment and Functions of Office of Planning and Research /added 1970 .....	\$65037: 65039
Article 4. Powers and Duties /added 1970 .....	\$65040: 65040.9
Article 5. Statewide Environmental Goals and Policy Report /added 1970 .....	\$65041: 65049
CHAPTER 2. REGIONAL PLANNING DISTRICTS /added 1951, amended 1953	
Article 1. General Provisions and Definitions /added 1963 .....	\$65060: 65060.8
Article 2. Creation of Districts /added 1963 .....	\$65061: 65061.4
Article 3. City Selection Committees /added 1963 .....	\$65062
Article 4. Governing Body /added 1963 .....	\$65063: 65064.7
Article 5. Powers and Duties of District /added 1963 .....	\$65065: 65065.4
Article 6. Regional Planning Director /added 1963 .....	\$65066: 65066.1
Article 7. Co-ordination of Local Planning /added 1963 .....	\$65067: 65067.3
Article 8. Financial Provisions /added 1963 .....	\$65069: 65069.5
CHAPTER 2.3 LONG-RANGE TRANSPORTATION PLANNING /added 1992	\$65070: 65074
CHAPTER 2.5. TRANSPORTATION PLANNING AND PROGRAMMING /added 1972, amended 1978 .....	\$65080: 65086.5
CHAPTER 2.6. CONGESTION MANAGEMENT /amended 1989 .....	\$65088: 65089.7
CHAPTER 2.7. PUBLIC HEARING /added 1984 .....	\$65090: 65096
CHAPTER 3. LOCAL PLANNING /added 1965	
Article 1. Local Planning /added 1965 .....	\$65100: 65106
Article 4. Long Range Planning Trust Fund /added 1992 .....	\$65250
Article 5. Authority for and Scope of General Plans /added 1965 .....	\$65300: 65307
Article 6. Preparation, Adoption, and Amendment of the General Plan /added 1965, rename 1984 .....	\$65350: 65362
Article 7. Administration of General Plan /added 1965 .....	\$65400: 65403
Article 8. Specific Plans /added 1965 .....	\$65450: 65457
Article 10.5. Open-Space Lands /added 1970 .....	\$65560: 65570
Article 10.6. Housing Elements /added 1980 .....	\$65580: 65589.8
Article 10.7. Low- and Moderate-Income Housing Within the Coastal Zone /added 1982 .....	\$65590
Article 10.8 Water Conservation in Landscaping /added 1990 .....	\$65591
Article 13. Applicability of Chapter /added 1965 .....	\$65700
Article 14. Actions or Proceedings /added 1982 .....	\$65750: 65763
CHAPTER 4. ZONING REGULATIONS /added 1953, repealed and added 1965	
Article 1. General Provisions /added 1965 .....	\$65800: 65804
Article 2. Adoption of Regulations /added 1965 .....	\$65850: 65863.12
Article 2.5. Development Agreements /added 1979 .....	\$65864: 65869.5
Article 2.7. Covenants for Easement /added 1985 .....	\$65870: 65875
Article 2.9. Guidebook for Jobs-Housing Balance /added 1990 .....	\$65890.1: 65890.5
Article 3. Administration /added 1965 .....	\$65900: 65909.5
Article 4. Open-Space Zoning /added 1970 .....	\$65910: 65912
CHAPTER 4.2. HOUSING DEVELOPMENT APPROVALS /added 1980 .....	\$65913: 65914
CHAPTER 4.3. DENSITY BONUSES AND OTHER INCENTIVES /added 1979 .....	\$65915: 65918
CHAPTER 4.4. INTERAGENCY REFERRALS /added 1983 .....	\$65919: 65919.12
CHAPTER 4.5. REVIEW AND APPROVAL OF DEVELOPMENT PROJECTS /added 1977	
Article 1. General Provisions /added 1977 .....	\$65920: 65924
Article 2. Definitions /added 1977 .....	\$65925: 65934
Article 3. Applications for Development Projects /added 1977 .....	\$65940: 65946
Article 5. Approval of Development Permits /added 1977 .....	\$65950: 65957.1
Article 5.5. Water Supply Availability /added 1992 .....	\$65958: 65958.1
Article 5.6. Environmental Permits /added 1992 .....	\$65959: 65959.3
Article 6. Development Permits for Classes of Projects /added 1978 .....	\$65960: 65963.1
CHAPTER 4.7. SCHOOL FACILITIES /added 1977 .....	\$65970: 65981
CHAPTER 4.8. ENVIRONMENTAL IMPROVEMENT AUTHORIZATIONS /added 1981 .....	\$65990: 65993
CHAPTER 4.9. PAYMENTS OF FEES, CHARGES, DEDICATIONS, OR OTHER REQUIREMENTS AGAINST A DEVELOPMENT PROJECT /added 1986 .....	\$65995: 65997
CHAPTER 5. FEES FOR DEVELOPMENT PROJECTS /added 1986 .....	\$66000: 66007
CHAPTER 6. FEES FOR DEVELOPMENT PROJECTS RECONSTRUCTED AFTER A NATURAL DISASTER /added 1988 .....	\$66010: 66011
CHAPTER 7. FEES FOR SPECIFIC PURPOSES /added 1990 .....	\$66012: 66014
CHAPTER 8. PROCEDURES FOR ADOPTING VARIOUS FEES /added 1990 .....	\$66016: 66018.5
CHAPTER 9. PROTESTS, LEGAL ACTIONS, AND AUDITS /added 1990 .....	\$66020: 66025
<u>CITY AND COUNTY OF SAN FRANCISCO /MUNICIPAL CODE/PLANNING CODE</u>	
Article 1: General Zoning Provisions .....	\$101: 109
Article 1.2: Dimensions, Area, and Open Spaces .....	\$121: 149
Article 1.5: Off-Street Parking and Loading .....	\$150: 165
Article 1.7: Compliance .....	\$170: 189
Article 2: Use Districts .....	\$201: 249.7
Article 2.5: Height and Bulk Districts .....	\$250: 295
Article 3: Zoning Procedures .....	\$301: 330.16
Article 3.5: Fees .....	\$350: 363
Article 4: Zoning Moratoriums .....	\$410
Article 6: Signs .....	\$601: 609.13
Article 7: Neighborhood Commercial Districts .....	\$701: 790.116
Article 8: Mixed Use Districts .....	\$801: 899
Article 10: Preservation of Historical, Architectural and Aesthetic Landmarks .....	\$1001: 1015
Article 11: Preservation of Buildings and Districts of Architectural, Historical, and Aesthetic Importance in the C-3 districts .....	\$1101: 1124



- 理プログラムなどを加えた。
- ・第1.7編「遵守」は、コードを守る義務、執行、既存不適格の扱いなど定める。ここには、ダウタウン・プランを実現するにあたっての経過措置や除外規定が追加された。
  - ・第2編「用途地域」は、各ゾーンごとの用途規制を決めている。ダウタウン・プランにより、210.4節「C-3地区：ダウタウン商業」で、C-3系地区の定義が改められ、あわせて許容用途も修正された(215節「住居」、216節「その他住宅」、219節「オフィス」)。また、特別用途地区のひとつに248節「ダウタウンオフィス特別開発地区」が加えられた。これはマーケットストリート南の開発が遅れていた地区で、上記128節で定められた、C-3-O地区の歴史的建物からのTDRの受け皿となる地区である。なおこの地区はC-3-O(SD)と略記される。
  - ・第2.5編「高さと形態」は、高さや階層ごとの容積率の配分を定めている。エリアプランの同名の項と対応する修正または追加が行われた。
  - ・第3編「ゾーニング手続き」は、さまざまな許可手続きに関する章である。プランニングコードの修正、条件付き利用許可、ヴァリアンス、暫定ゾーニングなど基本的な許可に、ダウタウン・プランによる「C-3地区の許可審査」「オフィス開発プロジェクトへの住宅要件」と「オフィス床の総量規制」の3つが追加された。「C-3地区の許可審査」(306節)は、C-3地区では、開発は特別の審査手続きをとることを規定したもので、いくつかの一般的な規定が適用除外となるとともに、新たな要件が加えられた。「オフィス開発プロジェクトへの住宅要件」(313節)は住宅リンケージで、前述の経過を経て、正式にコードに組み込まれたもので、内容も強化された。「オフィス床の総量規制」(320節～324節)はこの時点では3年間の時限的な措置であり、対象は都心部に限定されていた。この点が批判され、次のプロポジションMで修正されることになる。
  - ・第3.5編「手数料」では、ダウタウン・プラ

ンによって設けられた許可等の手数料に関する手続きが加えられた。

- ・第6編「サイン」は、広告の規制に関する規定である。ダウタウン・プランによる変更はわずかである。
- ・第10編「歴史的、建築的、美学的なランドマークの保存」は、ランドマークと歴史地区を定め保存をはかることを規定している。ダウタウン・プランによる変更は特に行われていない。
- ・第11編「C-3地区における建築的、歴史的および美学的に重要な建物および地区の保存」は、ダウタウン・プランにより、エリアプランの「過去を保存する」の項に対応して新たに設けられ、C-3地区の歴史的建物や地区の保存が扱われている。251の建物と6つの地区が指定された。保存にはTDRも活用される。

以上、ダウタウン・プランでは、計画であるマスタープラン(ダウタウン・エリアプラン)と規制であるプランニング・コードおよびゾーニング・マップが同時に検討され、決定された。法律に基づいて、法律にあらかじめ用意された(全国共通の)道具を前提に計画が作成されるわが国とは全く異なっている。マスタープランが決定(改訂)されれば、それは実現されなければならない、その実現手段である法律が改正されなければならないのである。

## (2) プロポジションM

ダウタウンプランでは開発の制御が不十分と考えた市民たちは、あらたにイニシアチブによってプロポジションMを提起、これは1986年11月4日に可決された。プロポジションMは4つの部分からなる。パート1：マスタープラン、パート2：年間制限、パート3：雇用、パート4：可分条項である。市のコードのどこをどのように修正するかが記されている。

具体的には、プロポジションMは、プランニングコードのふたつの部分に修正を加えた。「パート1：マスタープラン」は、プランニングコードの第1条に相当する101節「目的」の次に、新しい101.1節を追加し、同節(b)項にマスタープランの内容を規定する次の8項目のプライオリティ・ポ

リシーを設定、すでにマスタープランに設定されていた一般的な目標（Goal）に、きわめて明確な価値観を持ち込んだ：

- (1) 既存の近隣対象の小売業用途を保存し強化する、そしてそのようなビジネスにおける将来の住民の雇用機会と所有権を強化すること、
- (2) われわれの近隣の文化的・経済的多様性を保存するため、既存の住宅および近隣の性格を保全し守ること、
- (3) 市のアフォーダブル住宅の供給を保持し強化すること、
- (4) 通勤交通が市の交通サービスを妨害したり、われわれの街路や近隣の駐車場に過剰な負担をかけないこと、
- (5) 商業オフィス開発により、われわれの工業サービスセクターが置き換わっていくことを守ることにより、多様な経済基盤を維持し、これらセクターにおける住民の雇用と所有のための将来の機会を強化すること、
- (6) 市は、地震による負傷と生命の喪失から守るべく、最大限可能な準備を達成すること、
- (7) ランドマークと歴史的建造物を保存すること、そして、
- (8) われわれの公園とオープンスペースそしてこれらの陽光へのアクセスとビスタを開発から保存すること。

そして期限を切ってマスタープランをこのポリシーに適用するよう改正することとした。さらに、ゾーニング条例とプライオリティ・ポリシーの一致を、そしてゾーニング条例とマスタープランの一致を求めた。サンフランシスコのコードでは、ジェネラルプランとゾーニングの一致はいささかあいまいであるが、それを明確にしたと言ってよいだろう。なお、この一致要件の対象には開発合意も含まれている。開発合意が成長管理を逃れる手段として使われることを防止しようとしたものと考えられる。

「パート2：年間制限」は、このイニシアチブが具体的な狙いとした点で、ダウントウンプランで新設されたオフィス総量規制の節に修正を加えた。中心になるのは321.1節「年間開発調整」であ

る。内容を改めて簡単に整理すると、従来は規制の対象外とされていた建設中、あるいは建設許可のすでに下りているプロジェクトもすべて年間950,000平方フィートの制限に加える、さらに、そのようなプロジェクトが残っている限り、新規建設の枠は475,000平方フィートとする、というものである。また、対象は都心部だけでなく全市となり、325節「廃止条項」により、この制限は有権者による投票で変更されるまで継続することとなった。

その後、プライオリティ・ポリシーに基づいて、ジェネラルプラン、コード、及びゾーニング・マップの改正が進められてきた。コードについて見ると、第7編に混合用途地区（Mixed-Use District）、第6編に近隣商業地区（Neighborhood Commercial District）が創設された。また、第4編に住居地区（Residential Districts）を設ける作業が進行中である（1993年春現在）<sup>25)</sup>。

プロポジションMは、オフィス床総量規制を最大の目標としつつも、その関係する節を直接修正するだけではなく、一定のプライオリティ・ポリシーに従ってジェネラルプランを修正することを求めた。その理由のひとつは、ジェネラルプランと一致しないゾーニングの変更は違法となる可能性があるからであろう（初期のイニシアチブによる成長管理ゾーニングにそのような例があった）。しかしこのプライオリティ・ポリシーは、そのような消極的な役割にとどまらず強力な指針として、その後の計画・規制を導いてきたといえよう。ひとつには、ゾーニングや開発合意が、このプライオリティ・ポリシーおよびそれに基づいて改訂されたマスタープランと一致しているべきことを再規定した周到さが功を奏しているようである。しかしそれ以上に、美辞麗句とあたりさわりのない表現になりがちな通常の計画目標に対し、明確な価値判断を提示したことが重要であるように思われる。

### (3) まとめ：プランニング・コードに見る特徴

サンフランシスコのプランニング・コードは、わが国の類似の制度と比較して、はるかに詳細・具体的で、かつ強力なものであったといえよう。

それはさらに成長管理政策を通じて、オーソドックスなゾーニング条例の枠を超えて、大きく幅を広げた。その特徴について、わが国との相違を念頭に置きつつ、改めてまとめてみよう。

1) 基本的なゾーニングにおける規制が詳細にわたっている：

ゾーニングにおける主要な規制対象は、州法にあげられているものに比べ、さらにきめ細かく、かつさまざまな工夫をこらして展開されている。主なものは、敷地（最低間口、開発規模の上限など）、容積率（TDRを含む）、密度（住戸密度、ベッドルーム密度）、高度、容積コントロール（上中下層への容積配分）、セットバック（前面セットバック、上層部セットバック）、ヤード（サイド、リア）、オープンスペース、路上外駐車場、建蔽率などである。

さらに、1987年の改正で設けられた近隣商業地区では、従来の規制対象に加え、街路側からの建築外観、日覆い、キャノピー、街路樹、サイン、営業時間まで、詳細に定められた。サンフランシスコのゾーニングは地区計画なみとってよいだろう。

2) 裁量的ゾーニングが多用されている：

成長管理の手段として暫定ゾーニング（Interim Zoning Controls）が、用途地区では条件付き利用許可が幅広く普通に用いられている。サンフランシスコのプランニング・コードには、州法に比べ次のような暫定ゾーニングの目的が列記され、より積極的に活用することが意図されているようである（306.7節）：歴史のおよび建築的に重要な建物およびエリアの保存／住居の近隣地区の保存／住宅と商業がミックスした近隣およびエリアの既存の性格を保存するためのそれらの用途の保存／市の賃貸住宅ストックの保存／市の経済的バイタリティを保持し、市民に十分な仕事とビジネスの機会を提供し、その住民、訪問者、ビジネスそして施設のための十分なサービスを保持するための市の商業および工業の開発と保全／オープンスペースおよびその他のレクリエーションと施設へマイナスの影響を有する用途のコントロール／歩行者と乗物の交通へマイナスの影響を引き起こす用

途のコントロール／公共交通機関へマイナスの影響を及ぼす用途のコントロール。

低所得者向け住宅開発で知られるテングロイン地区では、同地区の居住用ホテルが観光ホテルに建て替えられそうになったとき、この暫定ゾーニングによるモラトリアムが課せられた。

一方、条件付き利用許可は、用途規制において全面的に活用されている。ゾーニングが、事前確定的規制という従来の枠を超えて開発許可制的性格を持ち始めていることを示しているといえよう。[Fulton 1991] は、多くの都市が一定規模を超える開発をこの条件付き利用許可によって裁量的審査の対象とする動きがあることを紹介している。なお、暫定ゾーニングの決定は議会による立法行為であり、条件付き利用許可は都市計画委員会による準司法的行為である（州法と異なる）。

3) 伝統的な用途制とは別の軸に、混合的な地区の性格を維持するためのゾーニングが創設されている：

特別用途地区（Special Use District）、近隣商業地区、混合用途地区、保存地区（Conservation District）が新たに設けられた。これらの中には具体的な地名を冠してそれぞれの地区がコードの一節をなすものもある。各節では、通常の規制項目に加えられるその地区固有の規制項目（ボーナス等も含む）が規定され、地区ごとの性格や目標にあわせてきめ細かい規制が図られている。

4) 基本的なゾーニングにさらに多くの規制（許可）が付加されている：

すでに見たように、基本的なゾーニング（条件付き利用許可、PUD、ヴァリエーション、暫定ゾーニング）に、さらに、次のような規制が付加されている：C-3地区における許可審査／住宅付置義務／子供のケア施設付置義務／近隣商業地区における条件付き利用許可／オフィス開発総量規制／沿岸開発許可

5) 従来の枠組みを超えた開発負担金賦課が行われるようになった：

サンフランシスコはテングロイン地区のホテル開発に対し既存の居住用ホテルへの資金提供を課したのに続き、ダウントウンで開発を行う業者に

対し、住宅負担金、交通負荷負担金、芸術負担金、子どものケア施設負担金を要求する制度が作られてきた。本来、開発負担金は、住宅地の道路その他施設などまさに必要な物理的施設の建設費用をディベロッパーに負担させるために始められたものである。しかし今や、より広範な都市政策を実行する手段へと拡大している<sup>26)</sup>。

以上のサンフランシスコのプランニング・コードをわが国に引き寄せてみれば、内容的には建築基準法や都市計画法よりもはるかに自治体の指導要綱との共通点が多いといえよう。わが国の法体系では、このような内容を条例として制定することは、国の法律を超えることからほとんど不可能だと思われる。もとよりアメリカでも全く自由に条例が制定できるわけではない。しかし連邦法と州法は基本的な枠組みを決めているだけであって、具体的な制度の是非をめぐる判断基準は、成長管理政策をめぐる裁判に見られるように、主に判例を通して形成されると考えられる。

#### 4. 決定システム

ジェネラルプランやゾーニングはどのように決定されるのか、各種の許可申請に対して誰がどのようなプロセスで決定するのか。わが国においても、市民共有の都市像を切り結ぶことに狙いがおかれたマスタープラン制度の制定、あるいは協議型町づくりの拡大とともに、このことは重要な課題となりつつある。ジェネラルプランが土地利用計画・規制システムにおいて重要な位置を占め、かつ裁量的決定が多用されるアメリカはその経験が豊富な国といえよう。具体的には次の様な着目点があげられる：どのような場合に計画や規制を決定（改訂）しようとするのか、公聴会の実態やルールはどうなっているのか、行政救済と司法審査の関係は？、確認と許可のような区別はあるのか、司法審査はどのような役割を果たしているのか。政治（＝議会）に多くを委ねるシステムのメリット、デメリットは何か。

なお、アメリカでは、ジェネラルプランやゾーニングの決定（修正）は同時に開発許可になりう

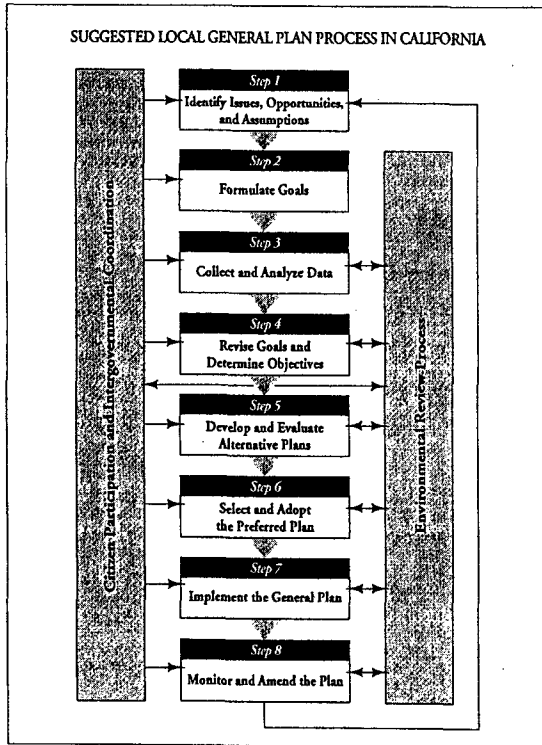
るという点に注意しておきたい<sup>27)</sup>。既存のこれらの計画や規制に適合しない開発を行おうとするものは、それらの修正を求める申請を行うことができる。ジェネラルプランに関していえば、「ジェネラルプランは（ディベロッパーへ）特定の権利や義務を与えていない。しかしながら、ゾーニング許可はジェネラルプランと一致していなければならないので、ジェネラルプランにおいて適切な土地利用指定を得ることは、大部分のその他の開発許可にとって実質的な前提条件である」<sup>28)</sup>ということになるのである。すなわち、計画や規制の決定（改訂）の動機のひとつにディベロッパーや土地所有者の開発プロジェクトが含まれる。このように、決定システムという点では、計画・規制の決定手続きと開発の許可手続きには基本的な差はなく、手続きの差は、原則として決定の種類（立法的、準司法的、行政的）に依拠する。

#### 4. 1 決定のプロセス

##### (1) ジェネラルプラン

まず、ジェネラルプランから決定（改訂）に至るまでのフローを見ていこう。ジェネラルプランは一般には議会の議決で決定・修正される。しかし、通常の議決とは異なるプロセスが決められている。その手続きは州法では第6編「ジェネラルプランの作成、決定、修正（65350節-）」にまとめられている（憲章市には適用されない）。

- ・まず、市民参加がうたわれる（65351節）。続く65352節に関係機関への照会についての規定があり、照会すべき機関が列挙されている。各機関は45日間（計画機関が期限を特定しない限り）の期限内にコメントをつけることができる。
- ・計画委員会がある場合は、まずそこで検討する必要がある。検討にあたっては「65090, 65091節に基づく通知のなされた公聴会」（後述）が必要である（65353節）。公聴会の後、計画委員会は書面の勧告を作成する。勧告は委員会の全メンバーの過半数を下らない賛成投票で承認され、議会へ送られる（65354節）。
- ・議会は、計画委員会の決定に対して関心のある市民団体が決定後5日以内に議会へアピールす



(出典 [GP Guidelines 1990])

るための手続きを決めるよう要求されている。アピールは65090節に基づく通知のなされた公聴会として行われる (65354.5節)。

- ・ 議会は、65090節に基づく通知のなされた公聴会を少なくとも1回開催した後、計画案を決定する (65355節)。議会は決議により、認可、修正、あるいは不認可を決定する。決議は議会の全メンバーの過半数の賛成投票によってなされる。ただし重大な変更を加える場合は計画委員会へ照会することが必要である。諮問の後、委員会が45日あるいは議会が決めた日数以内に報告しなかった場合は、認可の答申があったと見なされる (65356節)。
- ・ 決議はレファンドムのための30日間が経過した後、発効する。住宅エレメントの決定と修正には付加的な条件がある (65580節以下)。さらに、CEQAによって要求される環境影響評価が、市がその提案について最終的な決定を行う以前に完成されていなければならない。
- ・ 決議されたジェネラルプランは翌日には、市民

の閲覧に供されねばならない。適当な費用を取ってコピーも供される (65357節)。[Curtin 1992] は、コピーがタイムリーに提供されなかったためにジェネラルプランを無効とした判例を紹介している。ジェネラルプランが修正されたならば、その影響を受けるスペシフィックプランなども整合性を失わないよう、必要ならば修正されなければならない (65359節)。

なお、ジェネラルプランの義務エレメントの修正は、年4回までに制限されている。ただし、その修正が、低中所得層の人居可能なユニットを25%有する住宅提案を調整することが必要な場合は除外される (65358節)。この節は、ゾーニング改正があるたびごとに、計画を改正することができる。すると、計画と規制の一致要件の意味がなくなることから、むやみに改正を防止するために設けられている [Update § 3.29]。

以上は、計画案 (修正案) が決定手続きにのってからのプロセスである。ではどのような機動とプロセスで案が作成されるのであろうか。[GP Guidelines 1990] は8段階のプロセスを提唱している (図3)。図に示されているように、このステップの全てを通して計画機関は「市民、公的機関、公共施設会社、そして市民・教育その他のコミュニティグループに、公聴会あるいは市あるいは郡が適切とみなすその他手段によって、参加の機会を提供する」ものとされる (65351節)。また、環境影響評価は案の作成作業と重なり合いながら進められる。決定した計画は、モニタリングされる (第8ステップ)。モニタリングについて州法は、計画委員会が議会に対しジェネラルプランの状態や進捗状況につき毎年報告することを求めている。モニタリングの結果、不都合が見い出されれば改訂作業へはいる (第1ステップ)。また、州法は住宅エレメントについて少なくとも5年ごとの見直しを求めており、同ガイドラインは「各地方政府は少なくとも5年に1回ジェネラルプラン全体を見直し、改訂すべきだ」としている。

なお、ジェネラルプランはイニシアチブとレファレンダムによって、市民が直接決定したり、変更したりすることが可能である。

### (サンフランシスコの場合)

上記の決定プロセスは、憲章市には適用されない。憲章市は、それぞれの憲章またはコードにおいてそのプロセスを規定することになる。サンフランシスコの場合は、憲章にマスタープラン決定に関する規定がある。

サンフランシスコでは、マスタープランの決定と運用は、都市計画委員会の機能と義務とされる(3.524節)。修正も同様である。修正にあたり、都市計画委員会は、それについての少なくとも1回の公聴会を開催する。その時間と場所の通知は、公聴会の日付の20日以内に市の公式の新聞で少なくとも1回の公告によってなす。マスタープランあるいはその一部あるいはそれへの修正・拡張または追加の決定は、決議によって、委員会の全てのメンバーの過半数を下らない賛成投票によって成立する。そのような決議は、計画の全体または一部を形作るよう意図されたレポート、プラン、または記述されるなどした素材にはっきりと言及するものとする。そして行われた決定はそのような文書に記録され、そのコピーは市長および議会に対し送付されるものとする(3.525節)。

この憲章にあるように、サンフランシスコではマスタープランは都市計画委員会の議決で決まり、議会と市長へは決定のコピーが送付されるだけである。議会が改めて決定することや市長が承認することは求められていない。サンフランシスコがこのような、州法の規定やほかの憲章市と異なるやり方をとっている理由について、[Jacobs 1980 p. 42]は次のように説明している。「たぶん、その理由は、政治家たちが、その方針が彼らの日々の決定と衝突するようなマスタープランの決定を拒絶するのではないかと、憲章起草者が危惧したことと関係している。」(サンフランシスコは、都市計画委員会の任命も議会ではなく市長である)。

アメリカにおいても計画への「政治介入」に対する危惧が存在するのであろうか。わが国では先の都市計画法改正において、都市計画を議会の決議で決定するとした社会党案に対して、「政治介入」に対するアレルギーが依然として大きいこと

を経験した。アメリカにおいて「政治介入」のメリット、デメリットがどのように捉えられているか、議会が中心に進める場合、政治にはどのような条件が求められるのか、今後さらに追求すべき課題だといえよう。

### (2) ゾーニング

#### (リゾーニング—立法的決定)

さて、ゾーニング条例の決定あるいは修正もまた立法的決定である。州法に規定された手続きは以下のものである(憲章市には適用されない)：

- ・通常の条例とは異なる決定プロセスが課せられる。すなわち、ゾーニング条例の決定、あるいはある土地をひとつのゾーンからほかのゾーンへ変更する、あるいは65850節にリストアップされていて課せられていない規制(上述)を課する、あるいは課せられている規制を除去または変更するゾーニング条例の修正は、州法に規定された一定の手続きの下で行う(65853節)。
- ・ゾーニング修正の提案はまず、計画委員会に提出されなければならない。計画委員会はそれに基づき65090節に基づいて通知のなされた公聴会を開催しなければならない(65854節)。公聴会の後、計画委員会はその決定を書面の勧告として議会へ提出する。勧告には、勧告の理由、つまり条例案あるいは修正案と当該ジェネラルプランおよびスペシフィックプランとの関係を含める。そして議会によって指定された形式とやり方で議会へ伝達する(65855節)。
- ・議会は計画委員会の決定を受け取ると公聴会(65090節の通知による)を開催する(多少の例外はある)(65856節)。公告された公聴会に従って、市議会は計画委員会の提案を認可、修正あるいは不認可とすることができる。ただし市議会がそれ以前に計画委員会で考えられた提案とは異なった形で提案を修正したいときは、その修正案を計画委員会に照会し報告と提案を求めなければならない。計画委員会はそのことについて公聴会を開催することは要求されていない。計画委員会が、その照会から40日以内に報告しなかった場合は、提案された修正案は認可されたものとみなされる(65857節)。

以上、基本的な流れはジェネラルプランの場合と同じである。ただし、暫定ゾーニング条例については、4/5以上の賛成を条件とするなど、より厳しいハードルが課せられる（憲章市を除く－サンフランシスコについては後述）。

#### （準司法的決定）

立法行為以外のゾーニングに関する決定は、一定のゾーニング管理機構によって行う。州法に規定されたそのような決定としては、ヴァリアンス、条件付き利用許可の2種類があり、その決定手続きは以下の通りである。

ゾーニングの管理のために、市または郡議会は、条例により、ゾーニング調整委員会（board of zoning adjustment）、ゾーニング管理者事務所（office zoning administrator）、アピール委員会（board of appeals）を設立することができる（65900節）。ゾーニング調整委員会あるいはゾーニング管理者には、条件付き利用許可とヴァリアンスを発行する権限が与えられる（65901節）。ゾーニング調整委員会、ゾーニング管理者がない場合は計画委員会がその仕事を行う（65902節）。アピール委員会は、ゾーニング調整委員会あるいはゾーニング管理者の決定に起因するアピールを聴聞し決定する（65903節）。アピール委員会がない場合は、議会がその仕事を行う（65904節）。これらの決定にあたっては659091節に基づいて通知のなされた公聴会を開催する（65905節）。

立法的決定の後半の議会による手続きが省略された形である。なお、ゾーニング条例の修正、ヴァリアンス、条件付き利用許可はいずれもCEQAの対象となる。ただし、10000平方フィート以下の建築プロジェクト、3戸以下の住宅、土地にわずかな変化しか与えないプロジェクトなどは除外される（21080節）。

#### （3）サンフランシスコのゾーニング管理

サンフランシスコにおけるゾーニングの修正手続きおよびゾーニング管理等の原則は、憲章の第5章「ゾーニング」に、具体的な手続きは、プランニング・コード第3編（306節－）に規定されている。ここには、オフィス床規制を含むさまざまな許可とその手続きがまとめられているが、基本

的なものは、プランニング・コードの修正（302節）、条件付き利用許可（303節）、PUD（304節）、ヴァリアンス（305節）、暫定ゾーニング（306.7節）である。

#### （プランニング・コード修正の場合）

まず、プランニングコードの修正を取り上げる。これには、土地の再分類（ゾーニングマップの変更）、コードのテキストの変更、あるいはセットバックラインの設定、廃止あるいは変更が含まれる。手続きは、誰がその修正を言い出したかで異なってくる：

- ・修正は以下の3つのいずれかのイニシアチブによって開始される（302節、306.1節）：
  1. 議会メンバーによる条例提出
  2. 都市計画委員会の決議
  3. 利害関係を有する不動産所有者、賃貸人、あるいはその代理人による申請（コードのテキストの変更以外の場合に限る）
- ・申請が出されると、ゾーニング管理者が、合理的な期間内に公聴会の時間と場所を決定する（306.2節）。公聴会の時間、場所、目的は、ゾーニング管理者により、1）申請者へ郵便で、2）コードのテキストの変更の場合を除き、300フィート以内の全所有者に少なくとも10日前に郵便で、3）少なくとも1紙に、少なくとも20日前に掲載することで、通知される（306.3節）。
- ・公聴会にあたって、ゾーニング管理者は必要な調査とスタディを行い、彼の意見を公聴会の前に計画委員長に提出する。それをもとに都市計画局長の報告と勧告が公聴会に提出される（306.4節）。都市計画委員会は、示された事実に基づいて、提案された修正が公共上および福祉から必要であると判断すれば、その全体または一部を認可することができる。そうでなければ認可しないことができる（302節(c)）。
- ・都市計画委員会の決定は、公聴会が修了した日から90日以内に提出される。この期間内に決定しないと不認可とみなされる。議会がイニシアチブをとった修正案の場合は、都市計画委員会の決定は議会が委員会へ諮問をした日から90日以内に提出される。この場合も、その期間内に

決定しないと不認可と見なされる。ただし、議会が決議により期限を延長し、その期間内に委員会が決定を提出した場合を除く。

・都市計画委員会によって全体または一部が認可されたならば、それらは認可決議と共に議会に提出される。議会はその修正案あるいは一部を多数決で決定することができる。都市計画委員会が不認可とした場合は、ケースによって以下のようになる：

1. 議会のメンバーが提案したコードのテキスト修正案については、議会は多数決によって決定することができる。

2. 議会メンバーが提出した土地の再分類、あるいはセットバックラインの設定、廃止あるいは変更をするよう提案された修正案については、議会は、全メンバーの2/3を下らない賛成によって決定することができる。

3. その他のあらゆるケースは、都市計画委員会の不認可が最終決定となる。ただし、利害関係者の申請によって開始された修正で、議会へのアピールの提出があった場合を除く。

・議会の公聴会はアピールがあった場合に開催される(308節)。

コードのテキストの修正案に関しては、議会を変更を加えることができる。ただし、この変更は都市計画委員会へ差し戻され、都市計画委員会は新しい提案の場合と同様に公聴会を行う。ただし、新聞による告知は不要。都市計画委員会の決定は議会が委員会へ諮問した日から90日以内に提出されるものとする。その期間内に決定しないと不認可と見なされる。ただし、議会が決議により期限を延長し、その期間内に委員会が決定を提出した場合を除く。

こうして決まったことについて、都市計画委員会あるいは議会がイニシアチヴをとった修正などは除いて1年以内は同じものを再申請することはできない(306.5節)。

(条件付き利用許可、ヴァリアンスなどの場合)

条件付き利用許可とPUDは、サンフランシスコでは都市計画委員会による準司法的決定である。条件付き利用許可の手続きは次の通り(303節)

：当該不動産所有者、あるいはその代理人の申請によって開始する。コード修正の場合とまったく同様に公聴会が実施される。公聴会の後、都市計画委員会は、一定の条件を満たしていると判断すると認可する。認可にあたって、付加的な条件が課せられる。準司法的決定なので、手続きはここで修了である。こうして決まったことについて、1年以内は同じものを再申請することはできない。

ヴァリアンスは、ゾーニング管理者による準司法的決定である。その手続きは次の通り(305節)：当該不動産所有者、あるいはその代理人の申請によって開始する。申請が受理されてから30日以内に公聴会がセットされる。通知は新聞への掲載は不要。公聴会にあたってゾーニング管理者の決定は、公聴会の結論が出た日から60日以内に提出される。ゾーニング管理者がその期間内に決定し損なうと、申請者に、都市計画委員会が次の定期会合で決定する資格が与えられる。こうして決まったことについて、1年以内は同じものを再申請することはできない。

暫定ゾーニング規制は、議員による発議の場合は議会で、都市計画委員会あるいは住民による発議の場合は都市計画委員会で、いずれも公聴会の後、過半数の評決で決定する。

以上のように、サンフランシスコにおける各種の決定では、都市計画委員会がかなりの権限をもって活動している。その他の、C-3地区の許可審査、オフィス開発に伴う住宅付置義務、オフィス及びホテル開発のためのチャイルドケア要件、近隣商業地区における条件付利用許可、オフィス開発制限もまた、決定の中心にいるのは都市計画委員会である。

#### 4. 2 公聴会

以上の土地利用計画・規制のさまざまな決定プロセスにおいては必ず公聴会が持たれ、重要な位置を占めている。アメリカの公聴会とはどのようなものであろうか。

公聴会もまた決定の種類によって性格が異なり、立法的決定のための公聴会(legislative hearing)



と準司法的決定および行政的決定のための公聴会 (administrative hearing) のふたつに分類される。後者の場合、デュープロセスの原理から、正当な通知、公正なヒアリングという要件が公聴会成立のために必須となる。前者の場合は、立法活動の一環として利害関係人の意見を広く聴取するということが目的があり、一般的ルールとしてはこれらは必ずしも要件とならない。しかし州法は後者と同様の通知を課している<sup>29)</sup>。

#### (州法による公聴会の通知要件)

公聴会を開催するにあたっての通知に関するルールは、第2.7章「公聴会」(605090節～)に規定されている。この章は憲章市に適用されない。

まず、ジュネラルプラン、ゾーニングの決定・修正においてしばしば引用されてきた65090節は、「公聴会の少なくとも10日前に、手続きを行っている地方機関の法域内で一般的に出回っている少なくともひとつの新聞に掲示する。新聞がない場合は、その機関の法域内の少なくとも三つの公的場所に掲示する」というものである。

提案された条例あるいは修正が不動産のすでに許可された利用に影響を及ぼすときは、不動産の所有者等、影響を受ける公共事業者、その不動産の300フィート以内で、最新の不動産評価記録に示された所有者すべてに通知を郵送するなど、より厳格な条件を満たさねばならない(65091節)。

通知はそれを請求した人へも出される(65092節)。通知の受理を失敗しても、決定を無効にする根拠にはならない(65093節)。通知には、日時、時間、開催場所、公聴会を主催する機関あるいはオフィサー、検討される課題の一般的な説明、もしあれば対象となる不動産の位置についての説明を記す(65094節)。

#### (公聴会の進め方：ゾーニング修正の場合)

では、実際の公聴会はどうに進められるのか、まず立法的決定であるゾーニングの決定(修正)の場合を見ていこう。この手続きでは計画委員会による公聴会が重要な位置を占める。州法では、憲章市にも適用される最低基準として、次のことが定められている。(65804節)：

(a) あらゆる市／郡のゾーニング機関は、あらゆる

利害関係者に周知するよう、ヒアリングの実行のための手続きルールを決め印刷物にする。

(b) 問題が論争になったときそして公聴会の日以前に書面で要求があったとき、あらゆる市／郡の計画機関は、確実にあらゆる公聴会の記録を作成、保存し、そのコピーが適当な費用で利用できるようにしなければならない。

(c) 計画スタッフのレポートが存在するときには、そのレポートは公聴会の以前あるいは始まりに公にされ、公的記録の対象とする。

(d) 公聴会が少なくとも10エーカー(=4ha)の区画のゾーンの変更の申請について開催されるときは、勧告付きのスタッフレポートと勧告の根拠を公聴会の記録に加える。

この節からうかがえるように、公聴会の進め方について統一されたルールは存在しない。[Book § 10. 38]は、「通常計画委員会ごとに公聴会のルールが異なっている。印刷されている場合もあるが、公聴会に参加する計画局のスタッフあるいは計画委員会の事務局のメンバーに聞かないとわからない場合もある。計画委員会での公聴会は非公式なのでルールがないかもしれない。公聴会の前に、弁護士が次のことを確認できればなおよい……」とチェック項目をあげている。

以下、同書により公聴会の概要を見ていく：

- ・計画委員会議長が、ケースを番号で呼ぶ。地区によっては証人の宣誓が行われる。次に計画局がレポートを発表する。必要があれば勧告を発表する。次に、申請者とその証人が呼ばれる。簡単なケースでは、全体の発表を弁護士が行う。複雑なケースでは、専門家の証言が必要となる場合もある。次に反論が続く。証言の後、委員会による討議にはいるが、その前に公聴会が閉鎖される場合、両者に追加的な証拠の発表や疑問へ答えるチャンスを与えるために、委員たちが意見を述べている間もオープンのままにしている場合、などがある[Book § 10. 39]。

- ・証言は通常、質問に対して答える形式ではなく意見陳述の形で行われる。多くの場合、リゾーニングのヒアリングでは、証人が呼ばれる前に、弁護士がそのケースのアウトラインを説明し、

証言する証人の数を示し、簡単にその証言の内容を要約する[Book § 10. 40]。リゾーニングの公聴会で反対尋問が許されるべきか否かは不確かである。立法決定へのヒアリングの公正ヒアリング要件が行政決定へのそれと同じだとすれば、反対尋問は許可されなければならない。しかし、一般に計画委員会のルールは反対尋問を許していない。一般的には、質問は委員会の議長へ運ばねばならず、その後議長が適当と考えたときに証人に質問を行う。専門家の証人をその資格を問うことによって責める質問は計画委員会では好まれない。好ましくない証言の克服には、反対尋問より反論プロセスの方が用いられる[Book § 10. 42]。

- ・以上の意見陳述に基づいて計画委員会による決定がなされる。すでに見たように、州法の下に置かれた法域の計画委員会は、その決定と理由を議会へ書面による勧告として送付する(65855節)。ただし正式の理由説明書は法律では要求されていない。多くの法域では正式の理由説明書が作成される、しかしそれらはしばしば大雑把である<sup>30)</sup>。

計画委員会の勧告が議会に受領されると、議会による公聴会の日取りがセットされる。ただし、州法は計画委員会がゾーニング修正に反対した場合は、開催する必要はないとしている(65856節—例外がある<sup>31)</sup>) [Book § 10. 44]。議会による公聴会の進め方も計画委員会の場合とほぼ同じであるが、いくつかの点で異なっている場合がある<sup>32)</sup> [Book § 10. 45]。

(公聴会の進め方：行政ヒアリングの場合)

ヴァリエーションや条件付き利用許可のような準司法的決定の公聴会も、ゾーニング調整委員会、ゾーニング管理者などゾーニング管理機関は、その進め方について独自のルールを決めることができる(65901節)。一般には次のように進行する：

公聴会が開始すると、まず計画局のプランナーが申請の概要とゾーニング条例との相違点を報告する。その後、あらゆる証人を呼び宣誓を求める。続いて、申請者がプレゼンテーションを許され、次に反対者が意見を述べる。反対者は1人または

少数で意見を述べるのが望ましいとされるが、大きな問題の場合は、大勢の反対者が出席し、少なくともその半数が各々ワンポイントずつ発言することも有用である。専門家の証言もまた有用である。最後に申請者が反対者の証言に反論する。

公聴会の記録は、さらに裁判所に訴える場合の重要な証拠となるので、ここで十分に議論を尽くしておく必要がある[Book § 10. 50]。デュープロセスのもとでは反対尋問がゆるされなければならないというのが判例であるが、大部分のゾーニング管理者は法律の専門家でなく、反対尋問は混乱するだけで時間の無駄と考えている[Book § 10. 61]。決定は一般に出席者の過半数でなされる[Book § 10. 65]。州法は事実認定を要求していない。条例が事実認定を要求していなければ、ゾーニング管理機関は少なくとも公式の認定書を作成する必要はない[Book § 10. 66]。

公聴会は、利害関係者あるいは当事者双方の意見を聞くために開催され、公式のプロセスの中で市民が直接意見を述べることのできる重要な場面である。進行は、意見陳述→反対意見→反論という流れで進められ、双方が証人をたてて意見を述べることも可能である。当然に意見は最初から分かれており、決定は主催する委員会等の採決に委ねられる。さらに多くの場合(特に立法的決定の場合)、決定に至った事実認定を明らかにすることが必要である。議会では、市民的な論争になっているテーマの決定にあたって、どちらに投票するかが個々の議員の政治生命をかけた選択になる可能性がある。公聴会の開催が義務ではなく、決定の理由が明らかにされず、責任の所在も不明確なわが国のシステムとは全く異なっている。

#### 4. 3 アピールと訴訟

(Exhaustion Doctrine)

さて、以上のプロセスを経てなされた決定に不服な人には、議会などへのアピール、あるいは、裁判所への訴訟という2つの道が残されている。ただし、土地利用決定について裁判所に提起できる課題は、公聴会の証言で提起された課題に限定される。市はこの制限を適用することを望むなら

ば、公聴会の通知にその旨の警告を添付しなければならない(65009節(b)項(2)―この節は憲章市にも適用される)。すなわち、土地利用計画・規制をめぐる決定に関しては、訴訟を起こす人は、法廷へ持ち込む前に、条例に規定されたアピールプロセスによって、あらゆる行政上の救済を追及し尽くさねばならない。サブディビジョン・マップやCEQAにも同様の規定が含まれており、この原則は「Exhaustion Doctrine」と呼ばれる。

65009節はこのような規制を行う理由を、住宅危機の下で、無闇な訴訟が土地所有者や地方政府がプロジェクトを進行する自信に与える凍結効果を防止するためとしている。

#### (アピール)

州法におけるアピールについての規定は以下の通りである：

- ・ ジェネラルプランの決定・修正に関して、議会は、計画委員会の決定に対し市民が決定後5日以内に議会へアピールすることができるよう手続きを決定する。アピールは65090節に基づく公聴会として行われる(65354.5節)。
  - ・ リゾーニングの場合、すでに見たように、計画委員会がリゾーニング案に反対の決定をすると原則として議会による公聴会は開催されない。しかし利害関係のあるパーティが、計画委員会が議会に勧告を提出した後5日以内に、議会の事務官に書面を提出することで要求した場合は公聴会が開催される(65856節)。
  - ・ ヴァリアンスなどゾーニング調整委員会あるいはゾーニング管理者の決定に起因するアピールは、アピール委員会が聴聞し決定する。その手続きは地方の条例で規定される。アピール委員会は、アピールされた命令、要件、決定を、全面的あるいは部分的に覆したり、確定あるいは変更し、なされるべき命令、要件、決定を行うことができる。そのような決定は最終的である(65909節)。アピール委員会が設立されていない場合は、議会がアピール委員会の機能と義務のすべてを行使する(65904節)。
- サンフランシスコの場合は、都市計画委員会によるコードの修正案可決あるいは、条件付き利用

の不許可が、議会へアピールされる。アピールの通知は都市計画委員会の決定から30日以内に書面によって、その決定で影響を受ける不動産の所有者の少なくとも20%によってなされる。議会はアピールに対して公聴会を開催する。都市計画委員会の決定を覆すには、議会の2/3を下らない賛成が必要となる(308.1節)。

ヴァリアンスなどゾーニング管理者による決定・要求などは許可アピール委員会(Board of Permit Appeals)へなされる。アピールの通知の期間はゾーニング管理者の決定から10日以内。委員会は、公聴会の後決定する(308.2節)。

#### (裁判による審査)

さて、行政内部での救済手段が尽きたならば、裁判所へ向かう。裁判所へ訴える期限、審査の根拠などもまた、決定の種類によって異なる。

立法的決定、すなわちジェネラルプラン、スペシフィックプラン、あるいはゾーニング条例の有効性へ挑戦する訴訟の期限は120日である<sup>83)</sup>。ただし、住宅エレメントについては期限は2ヶ月と短い(65009節―この節は憲章都市にも適用される)。またゾーニング条例と当該ジェネラルプランとの一致原則に対する訴訟は90日以内になされねばならない(65860節)。

立法の決定に対してはいわゆる「司法部の抑制(judicial (self-)restraint)」が働くと考えられる。すなわち、司法審査にあたっては、裁判所は市民によって直接選ばれた議員により構成される立法部の判断を十分尊重し、自らの価値判断を持ちこまないよう務めるといふものである[Curtin 1993 4C]。この考え方は伝統的にゾーニング権限に適用されてきたが、ジェネラルプランが不備かどうかを争うケースでも踏襲されている[Update § 1.6]。

州法は、65301.5節でジェネラルプラン修正の決定は立法行為であって、司法による審査は、議会の決定が恣意的であったかどうか、まったく根拠を欠いていたかどうかに限定されるとしている<sup>84)</sup>(65751節にも同様の規定)。

州法はまた、ジェネラルプランの不備に対する訴訟が一定の期間内に行われるべきことを決めており(65753節)、裁判所が不備だという決定を行っ

た場合は、市あるいは郡はそのジュネラルプランを120日以内に修正すること、さらに、ゾーニングとの合致要件により、ゾーニングを120日以内に修正することを求めている。修正の対象が住宅エレメントの場合については、さらに条件があり(65754節)、住宅開発について、住宅供給の観点から、裁判所による開発差し止めを禁止する節が追加されている(65754.5節)。住宅エレメントが十分かどうかの司法審査にはより厳しい条件が課せられている。なお、裁判所がジュネラルプランとの不一致を指摘したら、市あるいは郡は60日以内に一致させなければならない(65587節)。

一方、条件付き利用許可、ヴァリアンスなど行政による裁決の性格を有する地方政府の決定については、裁判所は地方政府の判断の内容に立ち入った審査を行う[Update § 10. 67]。この場合の訴訟の期限は90日である(65907節-憲章都市にも適用される)。

以上から主な着目点をまとめてみよう。1) 個別行為の許可をめぐる争いは直ちに裁判へ至るのではなく、アピールという行政内システムが前置されている。ただし、わが国の建築審査会や開発審査会とは異なり、計画委員会の決定については議会がこれにあたり(議会が最終責任を有し)、公聴会も行われる。2) カリフォルニアにおいては、裁判所は立法の判断すなわち政策や条例を尊重しつつ、その政策・条例に沿って行われる行政の決定を厳しくチェックする。すなわち、裁判によって解釈が行われ、土地利用計画・規制の基準が組み立てられていく。いわば、わが国の通達の役割を裁判所が果たしている格好である。

## 5. おわりに

以上のカリフォルニア土地利用計画・規制システムを、できるかぎり単純にまとめると次のようになるだろう：1) 規制や事業から自立した強力な計画が存在する。2) ゾーニングを中心に詳細で強力な規制が存在する。3) ゾーニングなど事前確定的規制の画一性を超えるチャンネルが用意されている。その場合の根拠は計画に求められる。4)

裁量の判断が多用される。そのための手続きにおいては公聴会を中心においたシステムが組み立てられている。5) 計画と規制を決定する立法部門、それを現実に適用する実行部門、判決を通して都市計画の具体的基準を形づくる司法部門、という明確な三権分立により相互にチェックが行われる。

このように見ると、1980年代にアメリカ都市計画がわれわれに見せた規制緩和と成長管理という一見矛盾した姿は、決して矛盾ではなく、ひとつのシステムの相補的な2つの側面であるということがあきらかになるだろう。すなわち、厳しい規制の一方に、公正な手続きを踏むことでその規制を変えることのできる多様なチャンネルが用意されているのだ。これをひとことで言うならば、「詳細で厳しいが弾力的な」土地利用計画・規制と表現できるだろう。

翻ってわが国の都市計画をひとことで言えば「緩やかだが硬直的」ということになる。サンフランシスコの例と比較してみればわかるように、わが国の用途地域は用途規制も形態規制も相当に緩やかかつあいまいである。しかも、自治体は全国一律のメニューから選ばねばならず、いったん決まった用途地域を変更することは一般に困難である。確かに規制を緩やかにしておけば、それを変更する必要性は小さくなるだろう。逆になるべく変更しないという前提に立てば、緩やかにせざるをえない。開発許可制度についても、施行令等で詳細な技術基準が決められ、自治体の仕事は許可というより確認に近いものになっているといわれる。さらに決定手続きの過程は十分に公開されておらず、結果についての争訟もほとんど不可能である。許可手続きの過程についてはさらに不透明である。

そして1980年代前半の一連の規制緩和措置はこの状態を「緩やかで弾力的」な方向へ導こうとした。しかし、これは望ましい状態とはいえない。優良な開発ならば一般規制をはずすとかボーナスを与えるといった手法は、本来厳しい一般規制の上で実効性を発揮すると考えられるからである。

このような日米の違いは何によってもたらされるのであろうか。それはゾーニングをめぐる歴史

的な経過、それをふまえた州法と地方政府の条例の関係の中、そして公聴会を中心に展開する許可手続きの中に、端的に見て取れる。つまり、アメリカでは土地利用計画・規制は豊かな生活環境を築くために所有権相互の紛争を調整するルールとして積み重ねられてきたとみることができる。それに対し、日本の都市計画は、その歴史に見られるように土地所有権への国家による制限という形で展開してきた。わが国では、一部に要綱行政のような突出した動きはあったものの、全体としては、自らを律するルールを自ら生み出し運営するというよりは、国の権威によりかかき国の基準に従って行政を行うということがあたりまえのように受け入れられてきた。1991年の都市計画法改正をめぐって、かなりの人々が基礎自治体の議会に法定権限をもたせる社会党案に一定の理解を示しつつも、時期尚早と判断した背景にはこのような認識があったと考えられる。

このアメリカと日本の違いは、さらに言えば、民主主義のあり方の違いへ帰着する問題であり、彼我のギャップは大変に大きいといえよう。しかし、地方分権、自治体独自の土地利用計画・規制の進展というトレンドの下で、事前確定型の土地利用計画・規制から協議型街づくりへの移行、マスタープランの創設などに踏み出したわが国の都市計画にとって、もはやアメリカ型のシステムを文化・社会風土が異質な他国のものとして単なる観察の対象にとどめておくことはできないであろう。アメリカの土地利用計画・規制システムは今までに増して真剣な調査と検討の対象とならねばならない。

\*\*\*

本稿は、財団法人第一住宅建設協会の調査研究『都市計画の日米比較—「成長管理政策」を中心に』（五十嵐敬喜、野口和雄、福川裕一）の成果をもとに作成したものである。

#### 注

1)カリフォルニアとサンフランシスコを選択した理由は、資料が比較的身近に得られたということ以外に深い理由はない。おそらく、都市計画の先進地のひとつ

であることは間違いのないであろう。

2)ポリスパワーについて[田中1991]は「福祉機能」あるいは「規制権限」と訳し「州が州民の健康、安全、道徳その他一般の福祉を保護・向上させるために各種の立法を制定・執行する権限であり」、「警察機能」と訳す場合は、「日本語の警察が公共の福祉全般を示すポリスと比べると、その意味がかなりの程度において限定されることに注意」が必要だと述べている。

3)[Curtin 1993]は、そのポリスパワーの内容について、[Berman v. Parker, 348 U.S. 26(1954)]におけるWilliam O. Douglas判事の次のような発言を紹介している。

「公共の福祉の概念は幅広く包括的である。…それが体現する価値は、物理的 (physical) なだけでなく精神的 (spiritual) であり、金銭的 (monetary) なだけでなく美学的 (aesthetic) である。次のようなことを規定することは立法の権限に含まれる。コミュニティが衛生的であるだけでなく美しくあるようにすること、清潔だけでなく豊かな空間とすること、パトロールが行き届いているというだけでなくバランスのとれたものとする。」

さらに同じダグラス判事が1974年に行った判決における次のような発言を紹介している。[Village of Belle Terre v. Boraas, 416 U.S. 1. 9(1974)]。これは戸建て住宅の土地利用規制に関する村のゾーニング条例を支持した判決である。

「庭がひろく、人間が少なく、自動車が規制されているような静かな場所では、家族の要求にあうような土地利用プロジェクトのガイドラインは理にかなっている。この目標は、上記[Berman v. Parker]で認められたものだ。ポリスパワーは、不潔で悪臭が漂い不衛生な場所の排除に限定されない。家族の価値、若者の価値、そして静かな人里はなれた場所や新鮮な空気という神の恵みとその場所を人々の聖域にするような場所でゾーニングを行うことも含まれるのだ。」

4)ほかに政府ではないが一定の限られた機能を果たす地区(District)がある。地区には都市計画規制の権限はない。単に水道、警察などの需要に応えるだけである。コミュニティサービス地区は都市の近郊で市街地を形成しているが市とはなっていない地区である。これら地区は計画やゾーニングの権限を持たないが、水

道、下水、道路その他サービスをコントロールしうる [Fulton 1991]。

- 5) [Update 1992] 巻末リストによる。
- 6) [Update 1992] 巻末リストによる。
- 7) サンフランシスコは市と郡が合体しており、正式には「City and County of San Francisco」である。
- 8) ほかに、あらゆる会合が公開されなければならないことを規定したRalph M. Brown Act (Government Code : 54959節以下) / 地方政府の境界を変更する手続きを規定したThe Corstese-Knox Local Government Reorganization Act (Government Code : 56000節以下) / 広告の規制に関するOutdoor Advertising Act (Business and Professions Code) / 固形の廃棄物処理に関するIntegrated Solid Waste Management Plans (Public Resources Code : 40000節 - 41903節) ; などが解説書で紹介されている。
- 9) 特定の区域についての計画で、ジュネラルプランのような計画の方針と開発の具体的な基準とからなる。開発の基準が含まれることから、ジュネラルプランの一部であるエリアプランとは異なる。[Fulton 1991]は、スペシフィックプランは、従来からのPUD (計画的開発単位 ; 一つの開発プロジェクト、通常は大規模プロジェクトのために特別に書かれたゾーニング条例) に代わるものであると説明している。
- 10) 開発合意は、主に長期におよぶ大規模な開発について、途中で土地利用計画・規制が変更しても、開発計画が大きな影響を受けないように、地方政府とディベロッパーがあらかじめ開発および開発負担の内容を契約しておく制度である。契約には、負担についての合意も含まれる。すなわち、開発合意を結ぶことで、開発者側は開発既得権を得、地方政府側は負担金を得ることができる。このことから、土地所有者の既得権利、成長管理との関係から論じられる[Curtin 1993]。[Fulton 1991]も土地所有権に関する第11章でかなり詳しく解説している。この解説によれば、1. 成長管理運動で将来とも現行の土地利用計画・規制が維持されるとは限らなくなり、長期にわたる開発の場合リスクが大きくなってきたこと、2. プロポジション13で財源が逼迫したこと、の二点が地方政府とディベロッパーを開発合意へ駆り立てる原因になったと指摘している。

- 11) 以下、主に[Game 1989]の解説による。
- 12) 一定数以上の住民の署名により法案を発議すること。
- 13) 法案の可否を一般有権者の直接投票によって決定すること。
- 14) 以下のようなプロジェクトも対象から除外される(21080節) : 取り壊し許可、海岸および森林計画の決定、その他大量交通機関の計画、カテゴリーによる免除、など。1984年のロサンゼルスオリンピックに関連するプロジェクトも除外された。カテゴリーによる免除では19のカテゴリーがあげられている。10,000平方フィート以下の建築プロジェクト、三戸以下の住宅、「土地に僅かの変化しか与えない」プロジェクト、そして公園を生み出すための所有権移転など。
- 15) たとえば、次の問答は、マスタープラン不適合を理由に開発を拒否された人の代理人(A)と、プランナー(B)の公聴会における論争を想定したもので興味深い。ごく一部を紹介する。[Haar 1989] :  
 A「私の言いたいことはマスタープランは単なる計画家の知的エクサイズにすぎないのではないかということだ。われわれ市民はそんなものに無関心だ。しかし規制には関心がある。ゾーニング条例とあなたのマスタープランとはどのような関係にあるのか?」  
 B「ゾーニングは、個人の財産におよぶマスタープランの側面が実効性をもつようにするデバイスだ。」  
 A「それでは、ゾーニングマップは土地利用計画なのか。」  
 B「違う。」  
 A「あなたの言っている意味は、ゾーニングマップと土地利用計画とは異なるということか?」  
 B「そうだ。」  
 A「どう違うのだ?」  
 B「そう、たぶん大きな違いは「成熟度」のようなものだ。ゾーニングマップはある種の開発が差し迫っているという立場で地域を規制する。近い将来の開発が差し迫っていないような区域はゾーニングマップでは表現されない。しかし土地利用計画の上には示される。」・・・
- 16) Standard City Planning Enabling Act - SPEA, これは1992年に制定された標準州ゾーニング授権法 Standard State Zoning Enabling Act - SZAに続くもの。

- 17) サブディビジョンについても一致要件がある(66473.5節、1974年制定)。その他については[GP Guidelines 1990]第5章に詳しい。
- 18) [Update § 2.21 p.19]
- 19) [Curtin 1992 2B2]は裁判所がそのような判断を下したふたつの判例を紹介している。  
Leshar Communications, Inc. v. City of Walnut Creek, 52 Cal. 3d 531(1990)/Citizens of Goleta Valley v. Board of Supervisors of County of Santa Barbara, 52 Cal. 3d 553 (1990)
- 20) Haar: The Master Plan: An Impermanent Constitution, 1955, Law and Contemporary Problems をまとめたものと紹介している。
- 21) [Fulton 1991]はCEQAがこれとは全く逆の原則を持ち込んだと指摘している。伝統的なゾーニングや計画が、あらゆる土地をできる限り同じ様に扱おうとするのに対し、CEQAは各土地や提案を個別的に扱うからである。
- 22) このほか、California Land Conservation Act (51200節 - 51295節、the Williamson Actとして知られる)が、開発から農地を保存する効果を有する。同法は農業保存地域(Agricultural Preserves)を設定する。
- 23) 1981年のリンケージ政策は、OHPP(Office Housing Production Program)と呼ばれ、5万平方フィート以上の商業ビルを建設する場合、一定の算式に基づいて算出された戸数の住宅を建設するというものであった。建設の方法は、自ら直接建設しても、ほかの者へ資金を供給しても、基金へ寄附してもよい。この措置は、CEQAに基づく影響緩和措置を法的根拠として行われた。「しかし、83年2月、カリフォルニア州議会は、CEQAの趣旨は開発プロジェクトによる環境への物理的な影響の評価にあり、社会的経済的環境は対処としないことを明確にした。このためOHPPは、法的根拠を失い、サンフランシスコ市は独自の条例制定を迫られた」[大野1989]。
- 24) [GP Guidelines 1990 p.213]は、ジェネラルプランとゾーニングが不一致になることを避ける意味から、ジェネラルプランの修正とゾーニングの変更は可能な限り同時に審理されることを推奨している。
- 25) この作業は「Residential Conservation Controls-RCC」と呼ばれている。
- 26) 地方政府が開発者にどの範囲までの負担を課することができるかは長い論争のある課題である。1980年代半ばまでは、この点に関する地方政府のポリスパワー行使に好意的な状況が続いていた。1976年にはジェネラルプランの実現をめざすことであれば、当該開発と間接的な関係しかなくても負担を課しようという州司法長官の見解が出されている(59 Ops. Atty Gen. 129(1976))。地方政府の税収を制限するプロポジション13(1978)は地方政府のこの動きにさらに拍車をかけた。しかし1987年、この流れに棹をさすノラン判決が出された[Nollan v. California Coastal Commission, 483 U.S.825(1987)]。また、州法第5章にいわゆるネクサス法が追加され、負担金賦課に一定の枠がはめられた[Fulton 1991]。
- 27) OPRの編纂した「1992 California Permit Handbook」には、市あるいは郡の許認可事項として、ジェネラルプランの修正、スペシフィックプラン、ゾーニング条例の修正、特別/条件付き利用許可、サブディビジョン・マップの5つがあげられている。なお、イギリスのカリングワースは「ゾーニング条例はしばしば単に、ディベロッパーとゾーニング機関の議論の最初のたたき台にすぎない」と記している[Cullingworth 1993]。
- 28) 同ハンドブック
- 29) このことから、リゾーニングの場合の公聴会の性格をどう規定するかが論点となる。実態として準司法的決定に近いと主張する立場からは、行政ヒアリングと同等のデュープロセスが要求される。しかし一般にはこの立場はとられていない[Book § 10.37 Fair Hearing as Applied to Rezoning Hearing]。
- 30) 次の議会による公聴会に備えるため、そのコピーを入手することが重要としている。
- 31) 条例でそのようにしないと決めている場合、アペールがあった場合は開催される。
- 32) ロサンゼルス郡の場合、計画委員会が申請者の案に養成している場合は、反対者が先に証言する、という例があげられている。これは反対意見がなければ、申請は当然に認められるという理屈に拠っている。
- 33) この期限にもかかわらず、ある開発への反対を、ジェネラルプランの不備を根拠に争うことは可能とする判例がある[Curtin 1992 2B12]。

34) principle of mandamus と呼ばれる原則。市民手続き法 (the Code of Civil Procedure) 1085節によって判断される。

### 参 考 文 献

■本稿では法文として Governor's Office of Planning and Research: 1993 Planning, Zoning and Development Laws を用いた。また必要に応じて West's Annotated California Codes, Government Code Sections 65800 to 68069 を用いた。なお、法文の構成に関する用語は次のように統一した: Title: タイトル / Division: 部 / Chapter: 章 / Article: 編 / Section: 節 / Subdivision: 項 / Paragraph: 号

■その他文中で注記した参考文献は以下の通り。

#### □OPR出版物

[GP Guidelines 1990] Governor's Office of Planning and Research: General Plan Guidelines 1990

[CEQA Guidelines 1992] Governor's Office of Planning and Research: CEQA - California Environmental Quality Act Statute and Guidelines 1992

[Handbook 1992] Governor's Office of Planning and Research: 1992 California Permit Handbook

#### □解説書

[Curtin 1992] Curtin Jr.: California Land Use Planning Law, 12th ed., Solano Press, 1992

[Curtin 1993] Curtin Jr.: California Land Use Planning Law, 13th ed., Solano Press, 1993

[Fulton 1991] William Fulton: Guide to California Planning, Solano Press, 1991

[Book] Donald G. Hagman, John H. Larson, Charles R. Martin: California Zoning Practice, California Continuing Education of the Bar(CEB), California Practice Book No. 43, 1969

[Update] Charles J. Williams: Update to California Zoning Practice, September 1992

[Game 1989] How to Play the Zoning Game in California, Advanced Level Real Property Program, California Continuing Education of the Bar(CEB), Program Handbook, 1989

#### □その他

[Jacobs 1980] Allan B. Jacobs: Making City Planning Work, APA planners Press, 1980

[Haar 1989] Charles M. Haar, Michael Allan Wolf: Land Use Planning: A Casebook on the Use, Misuse, and Re-use of Urban Land, Fourth Edition, Little, Brown and Company, 1989

[Cullingworth 1993] J. Barry Cullingworth: The Political Culture of Planning American Land Use Planning in Comparative Perspective, Routledge, 1993

[大野 1989] 大野輝之「サンフランシスコの選択(上下)」『都市問題』1989年1月、2月

[田中 1991] 田中英夫編『英米法辞典』東大出版会、1991年

### Key Words (キー・ワード)

Land Use Planning Law (土地利用計画法), General Plan (ジェネラルプラン), Zoning (ゾーニング), Procedure of Adoption (決定手続き), California (カリフォルニア)



## Land Use Planning and Control in California

Yuichi Fukukawa\*

\*Faculty of Engineering, Architectural Department, Chiba University  
*Comprehensive Urban Studies*, No.55, 1995, pp.21-53

The objects of this article is to grasp the system of land use planning and control in California State through the State Government Code and Planning Code of San Francisco as clue to recognize American planning. Under the critical mind that the Japanese town planning act could not deal with the urban problem causing *overheated economy of 1980s* because it does not improve the system itself but only add new tools after another, I intend to grasp the American planning system and estimate the Japanese one relatively.

In the body of the article, after reviewing the basic subjects like the planning power and the composition of relative laws, I discussed two points: 1. the framework of land use planning and control, 2. the process of adoption. As a result the characteristics of the Californian land use planning and control system should be summarized comparing with Japanese system as follows: 1. local governments have extensive power of land use planning and control on the basis of police power, 2. A powerful planning exists being independent of control and public works, 3. the control power of zoning is very detailed and strong, 4. there are another channel by which the rigidity of zoning controls is avoided. In such acase the general plan is to be the basis of permission. 5. Discretionary acts are used in many cases, and through the process public hearing is essential, 6. Legislative branch, ministerial branch and judicial branch are checked by each other.

We may sum up the Californian system to be "detailed/strict but elastic", and Japanese system "ambiguous/loose and rigid". The background may be regarded as follows: in America the land use planning and control have been developed as rules justify the dispute between inhabitants aiming the better environment, whereas in Japan town planning have been developed as regulations to the right of land owner by nation. However under the trend of enhancing the local power and developing their own planning system, the American land use planning and control system should be studied more seriously.