

アメリカにおけるゾーニング規制の展開

— exclusionary zoning から inclusionary zoning へ —

国土交通省航空局航空ネットワーク企画課長補佐
金山 藍子

1. はじめに

筆者は、2013年8月12日に初めてアメリカのカリフォルニア州サンフランシスコ近郊のバークレー市に降り立った。人生初めてアメリカの土地に足を踏み入れたのだが、衝撃的だったのは、大学町であるバークレーの駅前には多数のホームレスが座り込んで物乞いをしており、夜間になれば喧嘩の声が聞こえる日も多々あった。バークレー帯は「ベイエリア」と呼ばれており、アメリカ内でも有数の進歩的かつ富裕層の暮らす地域でもあった。道行くアメリカ人は気にも止めていない様子で、中には小銭を寄付して会話をしている人もいた。政府や自治体は公営住宅を提供しないのだろうかと思っただけで、その後、このような貧困層の住宅問題がゾーニング規制の発展の一翼を担っていることを知ったときは、驚愕であった。日本における土地利用規制は、手厚く保護された強固な所有権概念のもと、昨今は、老朽化したマンションが増大するものの、建替えに必要な区分所有者の合意が得られずに放置せざるを得ないことや、地方においては放置された危険な住居を取り壊しができずに苦慮する自治体が増えていること等が大きな社会問題となっ

ている。アメリカにおいても、所有権は私的財産権として保障されているが、以下詳述する規制のように、日本では考えられない強い土地利用規制が課されている。

以下では、土地の利用規制として、ゾーニング規制が産業革命以降の急速な都市化に伴う都市問題の解決のために1920年代に誕生し、他方で貧困層を排除するためのツールとして exclusionary zoning が多用され、その有効性をめぐる裁判例を紹介する。その後、exclusionary zoning から inclusionary zoning という新たなまちづくりのツールとして活用される現代までの変容をアメリカにおける判例法を紹介しながら紹介したい。

2. ゾーニング規制の法的位置づけ

アメリカ合衆国は、その名前が示すように、各州が主権国家であり、連邦政府は限定された権限のみを行使可能な法制度となっている。従って、米国における土地利用に関する規制は、州政府及び州政府に権限を委任された郡や市町村の権限とされており、連邦政府は原則として土地利用に関する規制権限を有しない。州政府は、主権国家の有する規制権限 (police power) に基

づき、公共の福祉に資する規制を導入する権限があり、かかる規制権限（police power）を根拠に、地方自治体はゾーニング規制を 20 世紀初頭に導入し始めた。

3. ゾーニングの誕生

(1) 時代的背景

最初のゾーニング規制は、1916 年にニューヨークで制定された条例とされる。この条例は、高層ビルの乱立により日照や空気が遮断されることを防止することを目的としていたとされる。19 世紀末から 20 世紀前半のアメリカは、急速な産業の発展により、商業施設や工場が発展し、大きな都市が発展した時代であったが、他方、急速な産業発展と都市化により貧困問題も深刻であった。かかる時代背景のもと、ゾーニングのモデル法である The Standard State Zoning Enabling Act が作成され、1920 年代には多くの地域で採用された。

(2) ユークリッド判決とその後の発展

最初のゾーニング規制をめぐる合衆国憲法上の問題点を提起した裁判例が、Village of Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365 (1926) である。本判決は、ゾーニング規制のアメリカ合衆国憲法第 14 修正（due process clause）の適合性について合憲の判断を下した最初の連邦最高裁判所の判決であり、本判決後、各地方自治体において、ゾーニング規制の導入がアメリカ合衆国全土に拡大し、それまでの行政の自由裁量のない規制から、一定の自由裁量を

認める規制に変わったとされる¹。

事実関係の概要は以下のとおりである。原告アンブラー・リアルティ社は、オハイオ州ユークリッド村に土地を所有していた。1922 年 11 月、ユークリッド村評議会は、用途規制、建築物の高さや建ぺい率・容積率等を規制するゾーニング規制を導入した。ゾーニング規制は、用途規制として U-1 から U-6 地域を、高さ規制として H-1 から H-3 を定め、原告の土地は U-2、U-3、U-6 地域に指定された。U-1 地域では、一戸建て住宅、公共駐車場、水道、送電施設を建築可能であったが、その他の地域では、U-1 地域の用途に加えて、U-2 地域では、二世帯住宅が、U-3 地域では、アパート、ホテル、教会、学校、公共図書館、美術館、クラブ、コミュニティセンター、病院、練習場、レクリエーション施設が、U-4 地域では、商店や事務所が、U-5 地域では卸売施設、工場が、U-6 地域では、下水道施設、葬祭場、廃棄物処理場がそれぞれ建築可能とされた。

原告は、かかるゾーニング条例により、原告の自由と財産権をデュー・プロセスによる保護なく剥奪され、平等保護条項に違反するため、ゾーニング規制自体が違憲無効であると主張し、ユークリッド村に対する裁判を提起した。

アメリカ合衆国憲法第 5 修正は、「何人も、正当な補償なしに私的財産を公共の用のために収用されることはない」（nor

1 日端康雄『都市計画の世界史』287 頁（講談社現代新書）

shall private property be taken for public use, without just compensation) と規定する。これは、連邦政府の権限を制約する条項であるが、州政府についても、第 14 修正のデュー・プロセス条項が保護する「自由」の一環として第 5 修正が組み込まれて適用される。何が正当な補償を要する「収用」の意味については、**eminent domain** と **regulatory taking** の議論がある。**eminent domain** とは、私人の財産を強制的に政府等が取得する行為であり、常に「収用」に該当する。他方、**regulatory taking** とは、物理的な所有権の移転ではないものの、これと同視しうる程度の制約が規制により課された場合に、当該規制が「収用」に該当するものとして、補償が必要となる場合を指す。ゾーニングによる土地利用の規制は、まさしくこの **regulatory taking** に該当するか否かが大きな論点となる。

原告の主張によれば、当該土地は現在更地で、将来の売却と商業的な開発のために長年保有されていたものであり、1 エーカー当たりの土地の価格は、商業用途の場合は 1 万ドルであるのに対して、住居用途の場合は 2500 ドルとなってしまう。原告は、当該ゾーニング規制は原告の土地の価値の重要な部分を毀損するものであり、実質的には「収用」に該当するため、本件条例は合衆国憲法違反であると主張した。

被告ユークリッド村は、原告が具体的な建築物の建築申請を行うことなく訴えを提起しており、訴訟要件を欠くため、訴えを却下すべきであるとの申し立てを行った。

下級審においては、条例の執行には正当

な補償が必要であるとされた。Westenhaver 判事は、本条例の真の目的は住人の生活スタイルを規制すること、すなわち経済的な分離であるとした。「人が、豪邸、掘っ立て小屋、アパート戸建住宅に住む理由は主に経済的なものである。これは収入と富、加えて動労及び十分な家事サービスの確保の困難さの問題である。これらの結果をもたらしていることやこのような格差を拡大すること以外に、条例には美的な目的もある。すなわち、ユークリッド村をゾーニング規制委員会が考えるような魅力的で美しい村にすることである。これらの目的が原告の財産を公共の目的のために収用することとして憲法上正当化されるかどうかは検討するまでもない。原告の財産に適用するに際しては、公共の福祉に資するという名目のもとであっても、補償なくして収用されてはならない。」と判断した。加えて、Westenhaver 判事は、当時、既に人種差別の目的でゾーニング規制が使われていることにも触れていた。

しかし、連邦最高裁判所は、まず、訴訟要件に関しては、原告の主張は、当該規制の個別条項に基づく規制ではなく、当該規制全体の存在により原告の土地の財産的価値が毀損されたというものであり、原告の財産権に対する現在の侵害を構成し、当該財産権の行使が脅かされている以上、訴えとして未成熟とはいえないと判断した。その上で、連邦最高裁判所は、厳格な司法審査ではなく、合理性審査基準を採用し、「条例が憲法違反となるためには、当該規制が明白に恣意的で不合理であり、公衆衛生、安全、道徳又は公共の福祉と実質的関連性

がないことが立証されなければならない」とし、本件条例による規制は、「規制権限」の名目で課された不合理な強制収用には該当せず、憲法上の財産権の保障を侵害するものではないと判断した。

4. Exclusionary zoning の発展

(1) Exclusionary zoning とは何か

ユークリッド判決以後、ゾーニング規制は全米各地に広まり、日照確保等の物理的な都市環境を守るため以外の目的でも使われるようになっていった。その一つが、低所得者層の居住を排除する目的で使われる exclusionary zoning と呼ばれる規制である。exclusionary zoning とは、土地の最小単位を定め、当該規模を下回る土地の分割を認めない規制により、低所得層の居住を妨げる効果をもつゾーニング規制をいう。かかる規制は、高所得層の居住するエリアにおいて、低所得層の当該地域への居住を妨げる目的で多用されていたとされる。特に、以下でとりあげる Mt. Laurel 事件においては、子供の数を制約し、更には、子供の数が上限を超えた場合には開発者に負担金を支払わせるという劇的な内容の規制が課されていた。

このような規制を自治体が設ける大きな理由は、低所得者が居住することによる財政的な負担増加を防止することが挙げられている。特に、子供の数を限定することは、公教育は各自自治体の責任とされ、公教育に必要な資金の多くを地域の固定資産税から調達するというアメリカの制度に由来するところが大きい。低所得者層の流入は、当該地域の固定資産税の増加につながること

から、有権者は、現状維持を望み、これを背景に自治体が低所得者層の流入を防止する exclusionary zoning を設けるという流れができあがった。

(2) 合衆国憲法上の主張の限界

exclusionary zoning による規制が合衆国憲法の平等保護条項違反であるとの主張について判断した先例が、Village of Arlington Heights v. Metropolitan Housing Development Corp., 429 U.S. 252 (1977) である。

アーリントンハイツ市は、シカゴの郊外に位置し、人口の圧倒的多数は白人であった。アーリントンハイツ市のほとんどの地域は、戸建住宅地域に指定されており、集合住宅の建築が認められていなかった。アーリントンハイツ市の中心部である戸建て住宅地域に土地を保有していたヴィアートル修道会は、1970年に保有する土地の一部を低所得者向け住宅として開発することを決定し、非営利法人の原告 Metropolitan Housing Development Corporation をデベロッパーとして起用した。原告は、22の2階建てアパートで合計190世帯の住宅を供給する計画を立てた。しかし、原告が、かかる開発計画に係る建築許可を取得するためには、ゾーニングを戸建地区からアパートの建築が可能な地区に変更する必要があった。そこで、原告は、アーリントンハイツ市に対して、かかるゾーニング変更を申し立てた。

アーリントンハイツ市は、計画委員会の諮問結果も踏まえた上で、最終的にはゾーニング変更を認めなかった。原告は、申請

の拒絶は、人種的少数派を差別するもので、合衆国憲法第 14 修正違反であるとして本訴を提起した。

合衆国憲法第 14 修正第一節は、「いかなる州も、正当な法の手続きによらないで、何人からも生命、自由または財産を奪ってはならない。またその管轄内にある何人に対しても法の平等な保護を拒んではならない。」と定める。連邦最高裁判所は、第 14 修正の定める平等保護条項違反と判断されるためには、差別的な影響が存在することだけでは足りず、人種による差別をする意思や目的を立証することが必要であり、本件においては、少数派に不利な影響があることを認定しつつ、1959 年から一貫して当該地域は戸建地区とされてきたこと、当該地域の住民が戸建住宅としての用途を希望していること、計画委員会や公聴会等の手続きにおいて人種差別の意図を窺わせるような事実は認定できず、平等保護条項違反とはいえないと判断した。

(3) Mt. Laurel I 判決と Mt. Laurel II 判決への展開

本判決以後、差別的意図の立証に成功する事例は少なく、平等保護条項違反として連邦裁判所で争う道は実質上、閉ざされたと評価されている²。

その後、連邦裁判所ではなく、各州の裁判所において、*exclusionary zoning* の適法性が争われ、一定の改善が図られてきている。以下では、リーディングケースであるニュージャージー州最高裁判所の判決

Southern Burlington County NAACP v. Township of Mount Laurel, 336 A. 2d 713 (N.J.), appeal dismissed and cert. denied, 423 U.S. 808 (1975 (以下「Mt. Laurel 判決」という。)) を紹介する。

Mt. Laurel 判決の事実関係は以下のとおりである。原告は、当該地域において少数派である低所得者層から構成される *The Southern Burlington County NAACP* である。被告は、ゾーニング規制を定めた *Southern Burlington* 郡である。被告の定めたゾーニング条例によれば、対象地域における全ての住宅地において、一区画には一戸建て住宅しか建築できず、アパートやトレーラーハウス等の設置は禁止されていた。被告は、1967 年から 1971 年にかけて 4 つの開発プロジェクトを認可し、当該認可により対象地域においてはアパート等の建築が可能となったが、これらの開発プロジェクトは、高等教育を受けて職業訓練を受けた人口を引き寄せることを目的としたものであり、低所得者の手に届く値段のものではなかった。認可においては、2 以上の寝室のあるアパートの数を制限し、更に、開発者は賃貸借契約において、1 寝室アパートにおいては通学児童がいないこと、2 寝室アパートにおいては 2 名以上の通学児童がいないこと等を定めなければならないとされていた。加えて、開発者は、3 人以上の通学児童が公立学校に通学する場合には、当該超える子供に係る学費等の学校に要する費用を負担しなければならないこととされていた。

さらに、密集を避けること、セントラルヒーティング等の充実したアメニティの提

² Robert C. Ellickson et al., “Land Use Controls” p. 745 (fourth edition)

供、開発者による地域貢献（救急処置、教育機関への補助、文化センターや図書館の建築等）を課すこと等により、賃料や販売価格は高く設定された。

被告は、歴史的に当該地域の密集を積極的に防止し、富裕層を優遇する政策を採用してきており、当該条例とこれに基づく行政行為が、経済的な差別効果を有していたこと及び当該地域の人口の多くを排除してきたことを認めつつ、自治体の健全な財政の維持と居住者の利益にかなうとして法的有効性を主張した。

ニュージャージー州最高裁判所は、かかる **exclusionary zoning** 規制は、州の規制権限 (**police power**) を逸脱したもので州憲法違反であると判断した。被告の行為は、固定資産税を廉価に維持することを目的としていたこと、かかる政策は、財政的な考慮以外の人への考慮を無視していたものであることは明白であると認定された。このような財政的な考慮に基づく土地利用規制は、ニュージャージーの税制に由来するものであり、自治体のコストや初等・中等教育に要するコストの多くは固定資産税から徴収しており、特に、教育コストは大きく、学童が少ないほど、課税ベースは低廉に抑えることができる。このような背景から、**exclusionary zoning** 規制は、同様の税金を抑える目的で開発途上の自治体が採用していたものであるが、裁判所は、あらゆる自治体は、土地利用規制により、「物理的かつ経済的に利用可能な住居の適切な選択肢を保障」しなければならず、警察権限に基づく規制権限は公共の福祉を増進することを積極的に要求しているとし、「開発途上にあ

る全ての町」は、住民の福祉のためにゾーニングを行わなければならないと結論づけた。

しかしながら、**Mt. Laurel** 判決後も、自治体は抵抗し、「開発途上にある町」等の技術的な解釈をめぐる多数の裁判例が提起された。かかる状況を受けて、更にルールを明確化したのが、**South Burlington Count N.A.A.C.P. v. Township of Mount Laurel**, 456 A. 2d 390 (N.J. 1983)（以下「**Mt. Laurel II** 判決」という。）である。

Mt. Laurel II 判決では、①「開発途上にある」自治体か否かにかかわらず、全ての自治体は、当該地域において低所得者層向け住宅が“**fair share**”だけ供給されるよう現実的な選択肢を示さなければならないこと、②自治体がかかる義務を履行しない場合には、裁判所が強制することができること、③開発者が当該開発において低所得者向け住宅を十分に供給する場合には、容積率の特例を認めることを含むいわゆる“**builder's remedy**”を裁判所が認めることができること等が判事された。

(4) **Mt. Laurel** 判決後の動き

これらの裁判例を受けて、立法的な動きも図られた。ニュージャージー州議会は、1985年に**Fair Housing Act**を制定し、**affordable housing**の供給に関する政策立案・執行を担う行政機関として、**Council on Affordable Housing**を設置した。その間、2013年には、ニュージャージー州知事が同**Council**の廃止を提案したが、ニュージャージー州最高裁判所は、州知事には議会が設置した**Council**を廃止する権限はないと

して、州知事の提案を退けた。現在においても、同 Council は affordable housing について行政府とは独立した規制権限を行使している。

また、両判決がもたらした効果については、議論がある。ニュージャージー州における affordable housing の供給のリーダーであった Ethel R. Lawrence は、低所得者向けの賃貸住宅を開発し、現在に至るまで活用されている。両判決により、6 万戸の低所得者向け住宅が供給され、さらに 4 万戸が供給見込みとする研究もある。Ethel R. Lawrence Homes の入居者と非入居者を比較した研究では、入居者が非入居者と比べ高い世帯収入を誇り、非入居者の方が高い失業率だったという結果も報告されている。Ethel R. Lawrence Homes の近隣と比べても、資産価値は下がらず、また、税金が上がることもなかったと報告されている。

5. Inclusionary Zoning の発展

(1) Inclusionary zoning とは

exclusionary zoning とは反対の動きとして、一部の地方自治体が 1970 年代から採用しはじめたゾーニング規制が inclusionary zoning である。inclusionary zoning の規制の具体的な内容は各地方自治体によって異なるが、開発にあたり、一定の比率の低所得者層向け住宅の附置又はこれに代わる負担金の納付を義務付けるものを総称している。現在、約 200 の自治体において、inclusionary zoning が導入されているとされている。カリフォルニア州においては、2003 年 3 月時点で、95 の市町

村で inclusionary zoning 規制が導入されており、州内の市町村の 20% を占めており、その後も増加傾向にあるとされる³。

(2) なぜ政府が公共住宅を提供しないのか？

しかし、開発にあたってデベロッパーが安価な住宅を提供する義務を負うというのはなぜだろうか。開発者という一市民に、低所得者層向け住宅を提供させる義務を負わせるよりも、自治体等が公共住宅を提供すべきではないのか。連邦政府や自治体等の政府に公共住宅を提供する義務はないのだろうか。この背景には、アメリカにおける政府による公共住宅建設と失敗の歴史が背後にあるようである。

連邦政府による公共住宅の建築は、第一次世界大戦時に軍関連産業の労働者の住宅として供給された Yorkshipp Village が最初とされる。Yorkshipp Village には、約 1600 世帯の住宅が建築され、主には造船業に従事する労働者に賃貸されていた。しかし、合衆国憲法上、制限政体である連邦政府が低所得者のための住宅供給の権限を有するか否かについては、消極的な裁判例もあり、Yorkshipp Village の住宅も、1921 年には私人へ払い下げられた。

しかし、ニューディール期には、連邦政府の公共住宅に関する権限が確認され、The National Housing Act of 1934 (48 Stat. 847) (以下「1934 年法」) が制定された。1934 年法により、Federal Housing

³ California Coalition for Rural Housing, “Inclusionary Housing in California: 30 Years of Innovation”, p.7. (2003)

Administration が創設され、さらに、1934 年法に基づき、1937 年には、United States Housing Act of 1937 (50 Stat. 888) (以下「1937 年法」) が制定された。1937 年法により、United States Housing Authority が内務省 (the Department of Interior) の一機関として創設され、低所得者層の生活水準の向上に向けて、連邦政府による各自治体の public housing agency (PHA) に対する補助金交付制度が創設された。

以後、これらの制度を活用して、公共住宅が建築され、1949 年には、Housing Act of 1949 が制定され、都市再生に向けた大幅な連邦予算の増額が行われ、公共住宅の建築の最盛期を迎えた。同法は、低所得者住宅の供給の増加を掲げたが、その後の韓国戦争の影響もあり、目標値には達しなかった。さらに、同法は、民間住宅への影響を避けるため、公共住宅の家賃を市場家賃の 20%以下とする上限を導入した。公共住宅への入居要件として、収入が家賃の 5 倍未満であることとされていたことから、このような家賃の上限の導入は入居者の所得の更なる低下を意味し、1960 年代までには、これらの公共住宅には極貧層のみが入居することとなり、修繕も適切に行われず放置され、スラム化が進むこととなった結果、1968 年には、低所得者の集中を防止するため、高層の公共住宅の新築が禁止された。このような公共住宅の失敗の原因の分析には諸説があるが、建築様式が非健全であったこと、最低所得者層が集中したこと、政府運営による非効率等があげられている⁴。

⁴ Robert C. Ellickson et al., "Land Use Controls" p. 948 (fourth edition)

こうして、公共住宅＝スラムという認識は定着し、新たな公共住宅の建築に対する政治的支援は得られなくなった。

さらに、1994 年以降、合衆国議会は新たな公共住宅に対する予算措置を凍結していたが、1998 年には、Quality Housing and Work Opportunity Reconciliation Act を制定し、PHA が新たな公共住宅の建築に連邦政府からの補助金を使用することが禁止された。これにより、既存の低所得者向け住宅は、建替えに対してのみ連邦政府による補助金が利用されることになり、低所得者向け住宅の供給量を増やす措置としての公共住宅の新築は凍結された。

1990 年代後半から、低所得者向け住宅の供給は下降の一途をたどっている。原因としては、公共住宅への新築への連邦予算利用の禁止だけでなく、PHA が既存の公共住宅の建替えによる供給増を上回る供給減少をもたらす廃止を敢行したことや voucher 等のその他の低所得者への支援策が主流になってきたことが挙げられている。

このような経緯により、アメリカにおいては、公共住宅の新築以外の政策手法が模索されており、inclusionary zoning は新たな政策ツールの一つとして広まっているものと考えられる。

(3) inclusionary zoning をめぐる裁判例

カリフォルニア州では、従前、非居住用建物の建築許可に低所得者向け住宅負担金の支払いを条件とする条例を有効と判断した高等裁判所の裁判例や、老朽化したホテルを短期滞在ホテルに改修するための転用

に係る許可条件として、長期滞在用のユニットを同数用意するか、又は補填金(in-lieu fee) 56万7千ドルを支払うことのいずれかについて、長期滞在用住宅の喪失と合理的な関連性があるとして有効と判断した裁判例などがあつたが、カリフォルニア州最高裁判所において正面から inclusionary zoning の有効性を争った裁判例の判決が今年6月に公表された⁵。

事案の概要は以下である。原告は、California Building Industry Association というデベロッパーであり、被告は、サンノゼ市である。被告は、問題となっている条例を2010年に制定・公布し、原告は施行前に本件裁判をカリフォルニア州の地方裁判所に提起した。本件条例は、サンノゼ地域における建築コストの上昇及び極貧層、貧困層、低所得者層のための affordable housing に対する相当な需要が存在することを詳述した後、本件条例の主な目的は、当該地域における住宅需要を満たし、かつ、市の都市計画の目標を達成するために、開発に低所得者向け住宅の提供を要件とすることで、公共の福祉を増進することにあるとする。また、低所得者の融合を図り、低所得者住宅を市全体に分散することも目的とされている。

具体的な要件としては、新築、建替え、増改築により20世帯以上の住宅が供給される場合に、当該開発地域内で15%以上を、affordable な価格(平均所得の30%)で当該地域の平均所得の120%以下の世帯に提供しなければならない。また、条例は、

デベロッパーに対して開発地区内における affordable housing の付置へのインセンティブも設けている。すなわち、開発地区内に affordable housing を建築する場合は、総戸数の15%とすれば足りるが、開発地区の外に建築する場合は総戸数の20%に相当する affordable housing を設ける必要がある。さらに、開発地区内の付置を推進するため、開発地区内に建築する場合には、容積率の緩和や駐車場付置率の緩和、セトバック義務の緩和等の経済的なインセンティブも設けられている。

さらに、条例は affordable housing が周囲の市場価格で販売される住宅と同じクオリティのエクステリアであることや広さ、間取りの同一性を求めている。加えて、affordable housing が45年間は affordable housing として使用されるように、転売制限を課し、当該転売制限の内容は登記される。

第一審裁判所では、当該条例はカリフォルニア州憲法違反であると判断され、当該条例の執行が禁止された。サンノゼ市は、当該条例はデベロッパーに対して財産の移転を求めているものではないと主張したが、第一審裁判所は、憲法が要求する、開発による影響と affordable housing 提供の義務化の合理的な関連が示されていないとして条例は違憲無効とされた。

控訴審は、第一審判決を覆し、条例はデベロッパーに対して財産の強制的な移転を要求しているものではないと判断し、土地利用規制に適用される一般的なルール、つまり公共の福祉に実質的な関連性を有する

⁵ California Building Industry Association v. City of San Jose (2015)

か否かの審査を行わせるために、第一審に差し戻した。

原告は、控訴審判決に対して上告をし、上告審では、本件条例が開発に伴い一定の住宅を **affordable** な価格で販売しなければならないことが、合衆国憲法及びカリフォルニア州憲法上の「収用」に該当するか否かが争われた。

カリフォルニア州憲法によれば、自治体は一般的な警察権限 (**police power**) に基づき、公共の福祉の増進のために管轄内の不動産の開発や利用を規制する広い裁量を有する。従って、土地利用制限や規制が公共の福祉に合理的な関連を有する限りは、当該制限や規制はカリフォルニア州憲法上許容される。

裁判所は、そのような権限の行使については謙譲的に審査し、規制が公共の福祉に合理的に関連しているとの合憲性の推定が働く。従って、土地利用規制の条例自体の有効性を争う当事者は、公共の福祉と関連性がないことの立証責任を負う。しかし、謙譲的な審査は、司法審査の放棄ではなく、条例は、公共の福祉に現実かつ実質的な関連を有しなければならず、政策的な決定を支持する合理的な基礎が、空想ではなく事実として存在しなければならない。

原告は、カリフォルニア州憲法及び合衆国憲法上の収用に該当すると主張し、このような伝統的な司法審査の基準は適用されず、開発により必要となる **affordable housing** の需要に当該制限が合理的な関連を有する場合のみ合憲であり、また、立証責任は原告ではなく市が負う旨を主張した。

原告は、根拠としてカリフォルニア州憲法及び合衆国憲法上の「収用」に該当する旨の主張であるとし、当該条例は開発に伴う強制取立て (**exaction**) に適用される違憲な条件原理 (**unconstitutional conditions doctrine**) に反すると主張した。

しかし、カリフォルニア州最高裁判所は、本条例は強制取立て (**exaction**) に該当するものではなく、広範な警察権限に基づく土地利用規制で許容される自治体の権限の範囲内であるとした。

Unconstitutional conditions doctrine とは、政府の広範な権限に対して特別な制約を課し、特権や利益を付与する際に、憲法で保障される権利を行使しないことを条件とすること禁止するものである。しかし、本条例は、デベロッパーに対して、許認可の手続きの外で行われたのであれば正当な補償の支払いが必要とされるであろう財産権の放棄を求めるものではないため、強制取立て (**exaction**) には該当しないと判断した。本件条例によれば、デベロッパーが開発地区内の物件のうち、15%に相当する部分については、**affordable** な価格で販売することが必要とされている。この条件はデベロッパーに対して公共の目的のために財産権を放棄することや現金の支払いを義務づけるものではない。むしろ他の多くの土地利用規制と同様に、この条件は単にデベロッパーに対して、財産を処分する際の価格に制約を課するという財産権の行使に関する制限を設けるものにすぎない。そのような要件は強制取立て (**exaction**) に該当するものではなく、**unconstitutional conditions doctrine** の適用場面ではない。

本件条例は、公共の福祉に資する正当な目的のための自治体の広範な裁量が認められる不動産の利用規制そのものである。例えば、自治体は市の一部の地域を住宅利用限定とし、他の地域を商業利用可とする規制を定めることができる。また、自治体は、建築物の高さ制限、セットバック規制、容積率制限、ベッドルーム規制やその他の多数の土地利用規制を設けることができる。

本件条例制定の経緯として、サンノゼ市が California Housing Element Law に基づく地域における住宅提供シェアの達成のためには affordable 住宅への重要かつ増大する需要が存在したこと、新しい affordable 住宅が開発プロジェクトで経済的に分散すること、さらに本条例がこれらの目的を達成するために制定されたことが立証されている。これらはいずれも当然に憲法上許容される正当な目的である。

Affordable housing の供給と経済的な分散の目的のために自治体が課すことのできる条件や制約には多くの選択肢があるが、本条例は、住宅のサイズやその他の性質に制限を課すということではなく、開発地区内の住宅を販売する際の販売価格に制限を設けるという手段を採用している。しかし、本条例が価格統制を採用したことにより、当該価格統制がその他の土地利用規制と比べてより厳格な司法審査が要求されるものではなく、exaction になるものでもない。価格統制に適用される基準は、その他の土地利用規制と同様であり、自治体の正当な公共目的の達成のためには憲法上許容される手段である。

デベロッパーに対する価格統制は、没収 (confiscatory) に該当する場合、すなわち、所有者に対して公平で合理的なリターンを否定する場合にのみ違憲とされる。しかしながら、本件条例は、15%の住宅を affordable な価格で販売することを求める代わりに、経済的な利益を得られるようにするために容積率の緩和や駐車場の付置義務の緩和や補助金等が設けられており、公平で合理的なリターンが否定されているとの立証はない。

原告は、上記判断について、さらに合衆国最高裁判所に裁量上告を行っているが、裁量上告が認められるか否かは今後の合衆国最高裁判所の判断が待たれるところである。

(4) inclusionary zoning をめぐる議論

inclusionary zoning の効果や意義については、現在も活発に議論が行われている。inclusionary zoning の導入により、住宅の供給が減ったという分析もある。経済学的には、inclusionary zoning は、政府による価格統制であり、政府が市場価格よりも低い価格設定を行った場合、需要は増大し、供給は減るとされる。住宅需要が供給を上回る場合、affordable な住宅の数には限りがあるため、当該住宅を抽選等により入手できた幸運な少数の低所得者のみが恩恵を受けるにすぎず、その他の低所得者は全体的な供給が増えないことによる不利益を、中所得者層以上は affordable 住宅のコストが上乘せされた高い住宅を購入せざるを得なくなるとされている⁶。しかし、

⁶ Benjamin Powell and Adrian T. Moore,

inclusionary zoning の効果を検証する際には、単に供給数の増減を比べるだけではなく、当該地域の教育レベルの向上や犯罪発生率への影響も考慮されなければならないのではないか。

6. 終わりに

日米ともに憲法上の大きな枠組みとしては三権分立とされているが、アメリカにおいては、三権及び連邦政府と州政府が、相互に時には同調し、時には牽制しあうダイナミックな動きがある。もともとアメリカでは、「インセンティブ・ゾーニング」と呼ばれる民間活力を活用し、一定の公共利益を民間が負担することを条件に、容積率の上乗せを認める手法等が 1960 年代から登場しており⁷、inclusionary zoning もこの延長に産まれてきた仕組みと考えられる。アメリカにおけるゾーニングの発展にみられるように、政府や自治体だけではなく、民間セクターも重要な公的役割を担っているということは、今後の日本社会において公共セクターと民間セクターのあり方・望ましい役割分担を考える上でも参考にできると思われる。

“Housing Supply and Affordability: Do Affordable Housing Mandates Work?”
(2004)

⁷ 日端康雄『都市計画の世界史』288 頁（講談社現代新書）