

## 補 章 グループホームの立地をめぐる米国ゾーニング規制での論争

飯 田 直 彦

グループホームを開設しようとする場合の立地に関する基準に「住宅地又は住宅地と同程度に利用者の家族や地域住民との交流の機会が確保される地域にあり、」(障害者自立支援法に基づく指定障害福祉サービスの事業等の人員、設備及び運営に関する基準(平成18年9月29日厚生労働省令第171号)第140条)がある。これは、利用者の家族との交流の機会の確保や地域住民との交流を図とうとする狙いからのものであろう。この他、すでに住宅が多く立地している地域であれば、日常生活の支援やケアに必要な公園、店舗、医療施設などが当該住宅地内あるいはその近くに立地しているであると考えられる。

と同時に、住宅地内に立地しようとする場合には周辺の住民との調整が必要になる。前述の、交流を図ろうとする対象である地元の理解と協力が前提であるとすれば、この調整は避けられない。日本の場合、住宅であれ、寄宿舎や共同住宅であれ、用途地域規制(都市計画法第8条第1項、建築基準法第48条)によれば工業専用地域の場合を除いて立地可能、つまり、建築確認申請すれば立地については建築基準法第48条に適合するので建築確認が得られる<sup>9</sup>。しかしながら、グループホームへのいわれのない偏見等があるのではないか、という懸念もない訳ではない<sup>10</sup>。

この章では、このような対立をどのように考えるか、について考える上での題材として、日本の用途地域制に相当する米国ゾーニング規制におけるグループホームをめぐる論争を紹介することとしたい。我が国の開発許可制度や建築確認制度では、開発許可や建築確認において周辺住民の同意は義務づけていないし、この点は米国ゾーニング規制でも同様である。しかし、我が国での、中高層マンションの建築をめぐる紛争にみられるように、開発許可や建築確認をしたことを不服として周辺住民からの審査請求や訴訟は少なくはないが、米国はもっと多い。

米国では、ゾーニング規制の内容が異種のものに対して排他的であるため、たとえば、一家族(Single Family)向けの住宅に限る、という立地規制をしている地域においてグループホームを開設しようすることは、地縁血縁関係のない複数の者が一つの住宅に住むこと

<sup>9</sup> 市街化調整区域においても開発許可(都市計画法第29条)あるいは建築許可(同法第43条)を得てグループホームを開設することは可能ではある、一口に市街化調整区域といつても、農地や山林が広がる地域もあるし、農業集落などもあるし、また、かつての農地が資材置き場等に転用され、粗放化している地域もあり、グループホームが立地を志向する「住宅地又は住宅地と同程度に利用者の家族や地域住民との交流の機会が確保される地域」とは必ずしもあたらない地域が少なくない。

<sup>10</sup> グループホームを開設しようとする者に対して、自治体福祉部局からは、周辺との立地をめぐる調整をしていただきたい、といった説明が伺っている。

であるので一家族(Single Family)に当たらない、として立地を自治体が認めない場合には開設者からは違憲ではないかと主張され、逆に自治体が認めた場合には周辺住民からSingle familyではないにも関わらず立地を認めた役所の誤った運用あるいは恣意乱用である、と主張される。

実は、わが国でも、郊外の庭付き一戸建て住宅からなる住宅地において、地区計画（都市計画法第12条の4）を定め、用途地域規制よりも厳しい土地利用制限、たとえば戸建て住宅に限ると定める場合がある。このような郊外住宅地において、自治体がグループホームを寄宿舎として扱う場合、グループホームは、いわゆるファミリー世帯が居住することを志向する地域社会からみて、寮や下宿などと同様に、自分たちとは生活様式が異なる者が同じ住宅地内に居住することを嫌うかもしれない。その一方で、これら郊外住宅地のなかには空き地空き家が多く発生し、地域の治安や価値に陰りを与えていた。新たな居住者が立地することを望む市民も、多数派であるかどうかは別として、これら住宅地には暮らしている一方で、異質のライフスタイルの者が入居することで地域の価値が落ちる、と考える者も少なくないであろう。

グループホームをめぐる建築基準法や都市計画法の課題は二つある。一つは、前章で述べた、安全を確保する審査評価の方法や体制はどのようなものであるかという課題で、これには、建築基準法のみならず福祉施策とも関連づけ、建築防火工学など各種の専門家をまじえての裁量ある協議制で解決の途が開けそうな課題である。そして、もう一つは、この本章が扱う、住宅地に立地しようとするグループホームを当該地域社会がどう考え、調整するか、という課題である。この課題へは、人口減少、少子高齢化のなかで地域コミュニティが衰退するなか、ノーマライゼーションなど様々な人々とどう暮らしていくのか、各地域はどのように考え、結論を出したか、その結論は他の地域社会では同じ結論になるか、の事例を積み重ねではなかろうか。前者では、役所の裁量や建築防火工学などの専門家がこの解決に大きな役割を果たすが、後者の課題では、役所でも専門家でもなく、その地域に住む人々の問題解決能力にかかっているように思われる。

以下は、次の文献を邦訳したものである；

“Land Use Planning and Development Regulation Law” 2nd Edition

(Julian Conrad Juergensmeyer、Thomas E.Roberts 著) pp80-82

Chapter 4 Zoning Basics 中の

--- § 4.5 Single-Family Use

--- § 4.6 Group Homes as Single-Family Use

Chapter 6 Exclusionary and Inclusionary Zoning 中の

--- § 6.8 公正住宅法(The Fair Housing Act)

Chapter 10. Constitutional Limitations on Land use Controls 中の

III. Due Process and Equal Protection

--- § 10.14 Equal Protection

§ 4.5 一家族向け住宅地域(Single-Family Use)

A. 一家族向け住宅のみが立地できる地域 (The Single-Family Exclusive Zone)

一家族向け住宅を、ゾーニング規制を通じて、集合住宅(multi-family)や商業的土地利用や工業的土地利用から保護することは、昔から、また、現在でも、多くの地域でのゾーニング規制の目的となっている。California 州最高裁は、single family zone において集合住宅(multi-family buildings)を排除することを支持して、次のようにいった(1925 年)；

一家族向け住宅(Single family residence)を人々の永続する生活の器であるとして(as a means of perpetuating the home life of a people)不當にまで強調する意思はないが、戸建て住宅(single family home)が、アパートやホテルや共同住宅(flats)よりも、家族生活を増進し、永続させる上でより望ましい。このようなゾーニング規制地域を設定することは全体の福祉のため(for the general welfare)であり、というのもアメリカ人の家庭を増進し、永続させるからである。成人男子や成人女子の性格や品格(the character and quality of Manhood and womanhood)はこのような住環境の下で形成される。

戸建て住宅へのあこがれ(Veneration) が続くが、住居費の増大が指摘される都市が増えるなか、多くの土地を必要とし、自然環境を必要以上に破壊し、不必要なほどに或る生活様式を強制し、人々を社会経済的に、時に人種や門地で排除している。6 章ではこのようなゾーニング規制のいくつかが無効であることを紹介している。

#### B. 誰が家族を構成するのか (Who Constitutes a Family)

一家族向け住宅地域(Single family zone)には誰が法律上住むことができるのかについては、ゾーニング条例が家族(family)をどのように定義しているかにかかっている。通常の場合、ゾーニング条例では一家族向け住宅(single family use)を生計を一つとして一つの住戸を単位 ("single house units") として共に暮らしている人々、とか、血縁や婚姻、養子縁組を通じて関係する人々として特定している。関係する人々についての法令上の規定がない場合には、その判断は機能面から行うことになる。いくつかの事例では簡単である。ある事例では、婚姻したカップルとその二人の生物学上の子どもとし、この他、養子(foster)は家族という性格を有するもの (bear the generic character of a family) であるので、ゾーニング条例でいう家族に反するものではない。

大学学生といった血縁関係のないグループとなると問題は難しくなる。ゾーニング条例が家族(family)を「一人ないし複数が、安定し、継続した生活単位として共に暮らす」としている場合には、10 人の血縁関係ない学生たちが、食事を共にし、家事を分担(share household chores)し、家計を共有しつつ(common funds)そこから費用を支出し、3 年間、共に暮らすと計画している事をその証拠として、家族(family)と認められた。その一方で、別の裁判所では、7 人の血縁関係ない大学学生が便利さと経済的事情から生活を共にしている事例は「世帯 ((cohesive units)として明言でき、認知できるようなつながりをもった、恒久的で明確な性格」(permanent and distinct character with a demonstrable and recognizable bond characteristic of a cohesive unit)を有した関係を求める州法の規定に適合しない、としている。同裁判所は、大学学生で同室のメンバーを集めてそれを家族( family)とすることはアメリカ社会ではありえる皮肉である、と考えている。大学学生だけが家族(family)の定義を脅かす存在ではない。家族(family)をどのように定義するかによって、宗教上の集まりも、家族(family)になったり、ならなかったりする。血縁関係のない、学生というよりは成人が、経済的事情やその便利さから共に暮らすこと、訴えの対象となっている。

自治体が家族( family)を血縁、婚姻あるいは養子縁組をもって関係づけられる人々と定義した場合、伝統的ではないグループを排除することになる。Belle 村対 Boraas 事件では、最高裁は自治体ゾーニング条例が、一家族が住む住宅 (one family dwellings) を血縁関係ある人々あるいは2人までの血縁関係ない人を含むグループである、としたことは憲法上の問題がないとしている (pass constitutional muster)。6人の血縁関係ない大学学生のグループが、集会の権利、個人の尊厳、居住地選択の権利といった基本的な権利を含めて問題がない、という事実認定をした上で、裁判所は審査の規準を緩和することを採用し、Belle 村が一家族向け住宅地域(single family)の環境の質を維持するためにゾーニング規制を導入したことを支持した。

Belle Terre 村ゾーニング条例では二人の血縁関係ない者を家族(family)に含めうるとする一方で、そのような規定は憲法違反にならないと考えることが難しいような場合がある。少なくともある裁判所は、婚姻や生物学上あるいは法制度上の子どもを保護するという州法には婚姻をしないカップルを排除する、と指摘している。

血縁関係のない者が共に暮らすことを禁じる条例が有効であることへの批判は、そのような条例が基本的な権利に影響を与えるものであるかどうか、をめぐる判断に通じている。いくつかの成功例として、これに不服ある者が州裁判所に対して Belle Terre 事件で打ち出された理由を否定するよう働きかけている。州裁判所はこの問題に関して真二つに割れている。いくつかの州裁判所では血縁関係のない者が共に暮らせる権利があり、彼らを州法が保護すべきことを認めた上で、血縁関係のない世帯の規模を制限するゾーニング条例を無効とした。しかしながら、多くの裁判所では、このような訴えを拒み、Belle Terre 事件で打ち出された、道理にかなう(rationale)とする理由に従っている。

血縁関係にある人々を対象とするゾーニング条例については司法による審査あれば認められそうもない (be unlikely to survive judicial scrutiny)。Moore 対 East Cleveland 市事件では、裁判所は、家族を所定の範囲内の血縁関係にある個人から構成するものに限るとする住宅に関する規定を否定(strike down)した。このような規定があることで、同裁判所が扱った事件においては、二人の男の孫と暮らしている祖母が、この孫たちが異なる親から生まれていることをその理由にして、違反である、とされた。賛成 5、反対 4 の投票で、複数の判断をもって、血縁関係を定義することは家族という美德を冒すものであり、法の適正な過程原則(due process)を根本的に損なうものである、とした。

#### § 4.6 一家族向け地域におけるグループホーム Group Homes as Single-Family Use

管理されたケア(supervised care)を必要とする者がグループホームに住むことでより普通の生活環境を提供しようという試みは、近隣や地方自治体ゾーニング規制部局との間でトラブルがしばしばおきる。ゾーニング規制にみられる、一家族(single-family)という用語は、高齢者、問題を起こした 10 代、HIV 感染者らのグループホーム、薬物中毒から復帰しようとする人々へのリハビリテーションセンター、そして刑期を終えた者の社会復帰施設(halfway homes)との間で衝突がおきる。しかしながら、最近では、「裁判所や議会は、地方自治体がこれら住宅を排除できるとする権限に歯止めをかけている。合衆国公正住宅法(the Federal Fair Housing Act)は障がい者(disabled)に強い手段(powerful tools)を与えている。

これまで、一家族 (Single-family) からなる近隣社会の多くはグループホームを歓迎す

る(extend welcome mat)ことを拒んできたし、ゾーニング規制をめぐって議論を引き起こすことで、グループホームが住宅地を侵略しているようにみえた。いくつかの訴訟事例では、住宅を確保しようとする障がい者の権利を侵害するような偏見ある扱いをしており、合衆国公平住宅法の規定に違反するとして、自治体が、反対する近隣住民(neighbor-protesters)を訴えたり、彼らを訴えようとする事例もみられる。これらの訴えが合衆国憲法修正第1条をめぐる問題ともなっていることは驚くには値しないかもしれない。

一家族向け住宅とするゾーニング規制地域内に障がい者のグループホームが立地することを認めようとする意見は、ゾーニング規制によるものであれ、居住者が締結した協定(covenants)であれ、アメリカンドリーム(American Dream)と称せられる生活をすることが障がい者もできる機会を与えることを否定してはならない、というものである。これに対してグループホームに反対する意見は様々である。一戸の住宅に居る人々が互いに無関係(unrelated)であるという事実さえあればそれだけで訴えることができる、というものから、居住者が頻繁に入れ替わっているから、とか、彼ら居住者が反社会的な行動をしがちであるから、とか、管理人や健康管理員(supervisors or health providers)がよそからグループホームを訪問することで交通や往来が発生するから、とか様々である。グループホームに住みたいとする人々をどこか別の町とか混み合った施設とか路上とかに移り住むことをはたして正当化できるのかどうかが問題となっている。近隣住民が打ち出す理由がいいわけ(pre-textual)であって、不合理なステレオタイプに基づいた言葉には出てこない偏見が隠されている、ことも疑いない事実としてみられる例もある。

多くの州では、グループホームを居住系床利用(residential use)と異ならせてゾーニング規制を地方自治体が運用することを禁じている。たとえば、North Carolina 州法では、"family care homes"を6人未満の成人の障がい者をケアするものと定義した上で、ゾーニング条例において居住系床利用としている。この州法の下では、family care homes に対して特例的な許可(special permits)を得ること必要とすると town が条例に定めることはできないが、town は既存の family care home から半マイル以内に新たな family care home が立地することを禁じることはできる。このような州法の規定がない場合でも、地方政府が直営または州政府が認定(governmental entity or licensed by the state)するグループホームについてはゾーニング規制の適用を受けない<sup>11</sup>。

グループホームをゾーニング規制が他の用途と異なる取り扱いをすることについては、合理的ではないのではないかという審査(exacting rational basis scrutiny)を受けることがある。Cleburne 市対 Cleburne Living Center 事件では、最高裁は、特別許可(special permits)を得ることを、知的障がい者(mentally retarded)のグループホームに対しては要するが、男子学生クラブハウスや老人ホーム(fraternity houses and nursing homes)といった、半ば施設のようなもの(semi-institutional)に対しては要さない、と定めるゾーニング規制を、合衆国憲法の平等規定(the equal protection)に違反すると判断した。Cleburne 裁判所は、精神面での発達が遅れた者を「なかば信用できない階層」("quasi-suspect class")に分類することを拒み、改めて審議をすべきであった(would have triggered intermediate scrutiny)、とした。にもかかわらず、同裁判所は、その称するところによれば判断は道理にかなっているか否か

<sup>11</sup> グループホームをゾーニング規制の適用除外(immunity)とすることについては § 4.23 及び § 4.24 にても触れる。

(rational basis test)という審査<sup>12</sup>を行った上で、このゾーニング条例を無効とした。しかしながら、使われた審査の方法は、歴史的にみて高く信頼されるような審査の方法ではなく、むしろ、そのような special permits に関する取り扱いが正当であると Cleburn 市が証拠を出す場合に用いるような方法であった。

Belle Terre 村対 Boraas 事件では、血縁関係ない人々(unrelated person)を排除することを認めつつ、上記の Cleburn 事件での判断を生かした。憲法に平等保護原則規定があることから家族(family)には血縁関係ある人々のみを含む、という規定を条例に定めることができなかった、といったことは、この Cleburn 事件では触れていなかった。しかしながら、いくつかの州裁判所の見解では、合衆国憲法のこの規定には限界がある<sup>13</sup>としている。家族の定義をめぐって、これらの州裁判所は、Belle Terre 事件における裁判所が行った以上に高いレベル（即ち合憲違憲）の審査を行った。ある事件では、New York 下級裁判所では、10人までの青年からなるグループホームを住宅での親以上に管理の色彩が強く、交代制の専門的なスタッフとあるとして排除した条例を、州法の定める法の適正な過程原則 (due process) をその根拠にして、無効であるとした。裁判所曰く、関係あるということを示す規定がないのであれば、関係ないに関する制限は成り立たないので、このようなグループホームが血のつながった家族と機能的に同等であるか否かということは議論にならない。

障がい者にグループホームが必要であるというニーズをゾーニング規制が妨げない、とする憲法上の規定は、Cleburne 事件での後退した判断を用い、拡張しつつ、1988 年の改正合衆国公正住宅法のもとで定められた。

### § 6.8 公正住宅法(The Fair Housing Act)

合衆国政府が 1974 年に定めた公正住宅法(the federal Fair Housing Act)のもとでは、人種、皮膚の色、宗教、性別、家族形態、国籍、さらには心身の障がいをその理由に住宅を利用できないとするることは違法である。同法は、民間機関あるいは公的機関による恣意濫用があれば適用されるし、排他的ゾーニング規制がこれに違反しているのではないか、という訴訟が長年にわたってなされている。同法からみればゾーニング規制には民族あるいは身体障がい者への差別(discrimination)が含まれうる。さらに、同法からみたゾーニング規制をめぐる訴訟のなかには、宗教、性別及び家族形態(§ 6.8C で論じる)に基づく差別を争った数件がある。

公正住宅法は、地方自治体へはその土地利用規制に劇的な変化を与えたし、裁判所へは多くの伝統的なゾーニング規制を覆す(override)ことができうる権限を与えた。ある研究によれば、これら同法をふまえてゾーニング条例を訴える事件では 90 % の事件で勝訴した、という。いくつかの事件では自治体でのこれまでの扱いに混乱がみられる、という。

#### A. Racial Discrimination

略

#### B. Discrimination Against the Disabled

合衆国が定めた公正住宅法は 1988 年に改正(the Fair Housing Amendments Act of 1988)され、障がい者を保護する規定を合衆国議会は定めた。同法が定める、障がい者以外の者を

<sup>12</sup> 合理的であるか否か、という審査については、§ 10.14 で触れる

<sup>13</sup> § 4.5 を参照されたい。

保護する規定と比べると、障がい者を保護するこの規定は明らかに強化されている(fairy extensive)。障がい者に対する差別の事例として、彼らが住宅を使用する際に平等な機会を与える上で必要な合理的な応化策<sup>14</sup>(make reasonable accommodations)が用意されていない場合(a refusal)が明記されている。障がいの定義を同法では「人間が行う生活行動の主要な場面において一つないしは複数の実際に不具合が生じるような、肉体的または精神的に機能しないこと(a physical or mental impairment which substantially limits one or more of such person's major life activities)」を含みうるよう広く定義している。このような定義とすることで、例えば、精神的疾患者(mentally ill), 中毒症状を克服しようとする者(recovering addicts)やAID感染者(persons with AIDS)を含みうる。同法では、他人の健康や安全を直接に損なう者は何人であれ保護しない、としている。私人または政府を被告人とする訴訟のほとんどの場合においてこの規定の解釈をめぐって争われている。

ゾーニング条例をめぐる多くの訴訟事件で一家族地域(single-family areas)内に住みたいとする、血縁関係のない人々のグループホームが扱われている。典型的な例に、これらグループホームが知的障がい者(mentally retarded)あるいは薬やアルコールの中毒から克服しようとする者のグループホームがある。何らかの管理(supervisions)を必要とする者のためのグループホームのすべてがこの法律にいう障がいの定義にあたるわけではない。たとえば、虐待されたり、置き去りにされたり、見捨てられた子どもたちは生活行動の主要な場面において機能しない状態にあるとはいえない、とする判例もある。

グループホームが、ゾーニング条例が家族の定義を血縁関係にある者の人数とか血縁関係にない者の人数の上限で定義した上で土地利用規制することでしばしば衝突することは§4.5でみたとおりである。家族にこのような定義をした上でグループホームを立地不可(exclusion)とできる場合と、この公正住宅法の適用を除外(exemption)できる場合、すなわち、「一つの住居内に許容できる最大人数に関する合理的な理由があること(any reasonable ...restrictions regarding the maximum number of occupants permitted to occupy a dwelling)」をその根拠とした場合である。

1995年のEdmonds市対Oxford House Inc.事件では、最高裁はこの適用除外規定を狭く解釈した(construe)。Edmonds市ゾーニング条例では家族の定義を血縁、婚姻または養子縁組で関係づけられた人々の人数で規定したが、最大5人までのこれら関係を有さない人々も家族としていた。Oxford House Inc.は、このゾーニング規制に対するVariancesの申請をせず、12人のアルコールや麻薬の中毒から克服しようとする者からなるグループホームを一世帯家族地域とされた土地に開設した。Edmonds市はOxford House Inc.をゾーニング条例違反として告発(charge)し、他方のOxford House Inc.は市ゾーニング条例を適用したならば公正住宅法に違反すると主張した。そこで同市は公正住宅法が最大許容居住人数をゾーニング条例が定めていれば(その人数を超えるような住宅を公正住宅法では)適用しないという規定を主張した。

同事件で最高裁は、最大5人までの関係のない人々が一つの家に住むことを認めるとす

<sup>14</sup> 合理的な応化策"Reasonable accommodations": ブリタニカ国際大百科事典によれば、社会の構成員や集団間に起こりうる争いが顕在化することを回避するために、相互的に適応しようと努める過程、あるいはその結果をいう。これは意識的に個人の行為様式や集団の組織形態を変化させ、相互に許容しうるような調整過程をもたらす。

るゾーニング条例の規定は公正住宅法の意図する居住人数制限とは異なると判断した。即ち、一家族向けの周辺環境を維持(foster)しようとして設計された土地利用規制と、健康や安全を保護(protect)しようとして最大の居住人員の規制とは異なるものであるとして、両者のうち後者が公正住宅法の定める適用除外(exemption)であると裁判所は判断した。関係がない人は最大5人までとするゾーニング条例の規定は、一緒に住むことができる関係がある人々の最大人数を定めたものではないことから、同裁判所が導いた結論はゾーニング条例の意図することは、家族というものが有する性格を守ろうとする(preservation of family character)ということであって、健康とか安全ではない、であった。これと異なる考え方として、公正住宅法(the statute)にいう文言を素直に読めば、あらゆる規制すべて("any" restriction)とあるから、この絶対人数制限のみを公正住宅法が適用されない例外(exemption)とするわけには裁判所はいかない。

この Edmonds 市対 Oxford House Inc.事件では、一家族向けゾーニング規制地域内においてではあるものの、市ゾーニング条例が、公正住宅法が扱う障がい者に関する規定を明白に適用しない(a significant exemption)とすることはできない、という点では重要な判決ではある。が、互いに関係のない障がい者たち向けのグループホームは一世帯向け住宅地域内には立地できないという表面的には中立なゾーニング規制(a facially neutral code provision)が違法ではないのか、とか、このようなグループホームを他のゾーニング規制地域内では立地できうるとゾーニング条例に定めること(allowance)は公正住宅法にいう合理的な応化策であるのかどうか、について判断をしたわけではない。

意図的な差別があるとして自治体の責任が問われる一方で、前述の § 6.8 A 人種差別で紹介した立法趣旨が異なるかどうか、という判断尺度(the disparate impact test)は、今回の場合にも（ゾーニング条例と公正住宅法とではその立法趣旨が異なるからとして）使われている。合理的な応化策を講じる義務をめぐっての訴訟もある。原告は、勝訴するためには、住宅を確保し、享受することが平等な機会として得られるためにはこの応化策義務を講じるべきことを立証しなければならないとする裁判もあった。また、障がい者にとって法令が不便であることを立証するだけでは十分とはいえないとする裁判もあった。もし、応化策に相当するような何々がなかったならばどうであろうか、という判断尺度("but for" causation standard)が用いられて、原告が、被告の彼女が望む住宅を確保する平等な機会が与えられなかつたとして、負けた事件(Smith & Lee Assocs., Inc. 対 Taylor 市事件)もある。この事件では原告は一応有利な事件(反証がない限り勝訴となる:prima facie case)にたつたものの、その後、この応化義務に対して不適切であることを示す義務を立証する立場になってしまった。もし、この応化義務は、これを課すことで基本的にゾーニング制度の性格を変えてしまったり、市役所に不当な経済的あるいは行政実務上の負担をかけるものであるならば、不合理であるとした判例(Huberty 対 Washington County Housing & Redevelopment Authority 事件)もある。

裁判所が判断したものにぶれがある事例を示そう。たとえば、ある裁判所では、老人や慢性病患者の施設(nursing home)が病院地域内に立地できうることがグループホームに対する応化義務に応える allowance である、という主張は否定された事件(1996年の Hovsons, Inc. 対 Township of Brick 事件)がある。また、裁判所曰く、グループホームを排除する(blanket exclusion of group homes)はまちがいなく隔離政策であり、公正住宅法が施行できていない

状況にある、というものもある。別の事件(1996年の Smith & Lee Assocs.,Inc.対 Taylor 市事件)では、裁判所はグループホームに居住できる人数を最大6人から9人にまで市役所は引きあげるべきであることを、9人いればグループホームが経済的にやっていける(economically viable)ということをその理由にして、要求した。その一方で同裁判所は、12人のグループホームを、このような規模のグループホームは一家族世帯地域の性格を根本的に変えてしまうと言う問題意識から、拒否した。別の事件(2001年 Keys Youth Services, Inc.対 Olathe 市事件)では、裁判所は、市内の公共安全を守るという市役所の使命からみて、市は問題ある少年からなるグループホームの定員を8人から10人とすべきではなかった、とした。

自治体が申請を拒否することができる妥当性(justification)があるのかどうかについて裁判所が吟味する場合、このような吟味に用いる判断尺度(the standard of review)が存在することを嫌っている。Oxford House C 対 City of St.Louis 事件では、一家族 (single family) に限るとするゾーニング規制(classification)では血縁関係のない者は一般のグループホームの場合であれば最大3人までであれば認めうるとする一方で、身体障害者のグループホームであれば8人まで認めうるとしていた。このような判断尺度は、8人までとする判断尺度だとグループホームの経営が成り立たない(financial viability)と主張するグループホーム開設者である原告からみてあまりに窮屈(too limiting)であった。同裁判所は、平等原則(equal protection jurisprudence)に抵触しないか、という論を借りて、違憲にあたるような不合理さはないかどうか(the deferential rational basis)という規準に照らして判断しようとした結果、8人までとする制限は、住宅地における静穏な環境を維持することに価値を見出す市の利益を考えれば正当化できる、と結論を下した。

別の裁判所では平等原則を公正住宅法(FHA)の事件に用いることは不適当である(inappropriate)であると判断している。Bangerter 対 Orem City Corporation 事件で裁判所は次のように述べた；合理性があるかどうか(rational basis review)は知的障がい者(the mentally retarded)に対する平等原則の下で判断規準(standard)とはなりうるが、彼らが保護されるべき人々であると法令が定めているという事実がある以上、自治体政府には（彼らを保護するという）重い責務が求められる。

グループホームを多くのゾーニング条例では特別許可(a special use permit)が必要である物件である、としている。グループホームを通常の許可対象ではなく特別許可(a special use permit)の対象とすることで身体障がい者にのみ不当な制限を課しているとすれば、それは公正住宅法(FHA)にも違反している、という判例(Bangerter 対 Orem City Corporation 事件)もあるし、平等原則に違反しているという判例 (City of Clerburn 対 Cleburn Living Center 事件)もある。表面上は中立であったとしても、許可に付される条件の内容が、たとえば当該グループホームは毎年、許可を得ること、とか、24時間監視体制とすること、といったものであったことから、不当(unjustified)とされた判例もある。

特別許可(Special Permitting Process)の対象とすることは、それが表面的には中立であって、グループホームに類似する土地利用に対しても適用するものであっても、グループホームに対して汚名を着せる(stigmatizing)ものであるという理由から、違法で無効である(invalid)、とする判例 (Stewart B. McKinney Foundation Inc. 対 Town & Zoning Comm'n of Town of Fairfield 事件) がある。しかしながら、その第七回公判において、Fairfield 町には裁量権

の濫用ない公開聴聞(nondiscriminatory, public hearing)を行ったという法律上有利な状況を有していた。少なくとも、保護されるべき人々には special permit procedures という利用可能な仕組みが用意されており、それを主張することができうる(make a reasonable accommodation request)。これら公開聴聞の場では、周囲がみせる、時には怒りを爆発させるような敵意(public hostility)を耐え忍ばなくてはならないという好ましくない面もあるが、それを上回る有利な面として、差別的な (discriminatory) 意図があるではないかということを示す証拠が公開聴聞の場で提出されうる。

ゾーニング条例のなかには、グループホームが収容施設となることを避けるため(deinstitutionalization process)に、グループホームを周囲から隔離(ghettos)して立地を集積させることで身体障がい者が孤立(re-isolation)することを避けよう、と考えてグループホーム相互の立地距離を要求するものがある。このような趣旨に賛同して、グループホームは互いに 1/4 マイル以上、離れていなければならぬ、とする強制的な分散配置方針(dispersal)を定めた州法は公正住宅法に違反していないとする第八回公判での判例 (Family Style of St.Paul Inc 対 City of St.Paul 事件) がある。この判例とは対照的な判例に、Oconomowoc Residential Program 対 City of Milwaukee 事件での第六回及び第七回の公判ではこのような分散配置方針を定めた州法は公正住宅法に違反する、としていた。後者の判例では、身体障がい者を好意的な希望(benign desire)で助けることは意図的な差別ではない(not intentional discrimination)とする考え方を否定するような論旨で、最高裁での判断(an intervening Supreme Court decision)を読み上げた。さらに同裁判では、この州法は分差立地策の必要性を立証すべき責任はない、とした。

公正住宅法は排他的な性格あるユークリッド型のゾーニング規制の核心ともいえる一家族地域規制(single-family zone)をなくそうとしている(will spell the end)のではないかという恐怖(fear)は、消えてなくなつてはいない(not come to pass)。City of Edmonds 対 Oxford House, Inc 事件での判断はこのような恐怖が誇張されているとした。地方自治体が身体障がい者に対しては care をしなければならぬことは明らかではある一方で、Posner 判事曰く、公正住宅法はゾーニング規制を壊そうとして制定されたものではない、という。明らかなことは、公正住宅法のいう、合理的な居住の場を提供すべきとする規定(the Act's reasonable accommodation requirement)は、§ 5.14 から § 5.23 で述べたように、Variance を求める申請をしたいとする影響を明らかに与えている。地方自治体が定めるゾーニング規制を超えるような経済的な事情も重要な役割を果たしている。低または中の収入ある者の住宅が高い密度を占めるような地域では大半のグループホームを受け入れている。一家族に限るとする排他性高い地域内の高地価な地域では、合衆国が定める法令をもってグループホームは立地してもいいと定めたとしても、グループホームが立地しうる地域であるとは経済面からみて不可能であろう。

### C. Familial Status

公正住宅法は家族形態(familial status)の違いによる差別を禁じており、(18 才に満たない)一人又は複数の個人が次の者と暮らす、としている。(1)一人の親、あるいは他の、彼または彼らを後見(custody)すると法令上認めた者、(2)上述の親または後見する者が書面で指定する者。このような規定の下で大半の事件では、挙げられた範囲の私人(the private sphere

arising)には大家 (landlord tenant) がまきこまれたが、いくつかの事件ではゾーニング規制も争われた。

家族形態という定義は意図的に限定されてきた。家族形態の概念には、多くの州法がそうであるように、結婚した状態(marital status)にあるかどうかをその根拠にした差別は含まれない。このような定義は、子どもを有する家族に対する差別の根幹を洗い流すものとして導入されたが、同法では高齢者向けの善意誠実な住宅 (bona fide housing)を適用除外(exempt)している。立法面での歴史をみると、合衆国議会(Congress)は主として一人暮らし家族の状況(plight of single families)に关心があつて、共同で生活したいとする家族の状況には関心がなかつた。

グループホームは、前述した身体障がい者を保護するためのものではないかもしれないが、家族であるという主張はうまくいかなかつた。Key Youth Services, Inc 対 City of Olathe 事件では、2001 年の第 10 回公判において 荒れた青少年が暮らすグループホーム(a group home for troubled youths)は、この法律にいう家族形態の規定の下で保護される対象ではない、とされた。Key Youth Services, Inc は 10 人の minors が、ローテーションを組んだスタッフによって四六時中見守られて(supervise)暮らす予定のグループホームが開設できる特別な許可 (a special permit) を申請した。裁判所は、彼らスタッフは同法で義務づけられていた、青少年と暮らす、という実態がない、ということを明らかにした。彼らスタッフはこのグループホームとは別の場所に住宅をかまえており、同時に二つの住まいに暮らすことは不可能である、とした。1989 年の Doe 対 City of Butler 事件では、その第三回公判において、家庭内で虐待を受けた女性や子どもたちのための一時的な施設(a temporary shelter)が同法にいう住宅に含まれるかどうかが議論されたが結論は出なかつた。Butler 市のゾーニング条例で認められる社会復帰のための居住施設(transitional dwellings)は 6 人までとし、今回の施設はそれにあたらなかつた。同裁判所は下級裁判所に対して家族形態に関するこの規定について再考するよう求める差し戻し(remand)をしようとしたが、これに異議を唱える判断として、この 6 人までとする規定は家族(a family)を保護するものであつて家族からなるコミュニティ("communities of families")を保護するものではないので、差し戻しは必要ない、とした。

公正住宅法は、地方自治体、州あるいは合衆国政府は居住者の最大人数に関する制限を設けている場合には同法を適用除外(exemption)とする規定があつた。このような人数制限は大家族に適用することには限界がある一方で、このような人数制限をめぐっての訴訟は失敗している。2000 年の Fair Housing Advocate Association Inc. 対 Richmond Heights 市事件では、居住権の提唱をめぐって 3 都市での住宅基準が訴えられ、この設定された人数制限は子どもを有する家族に対する差別となる不当なものである、と主張された。ある住宅基準では最初の一人には最低 200 平方フィートの居住面積が必要で二人目以上は一人あたり 150 平方フィート以上の居住面積が加算されるとしていた。裁判所はこのような住宅基準を定めた条例に適合することに有効性はないし、市役所にこのような基準には適用除外を設けるべきと考えたが、市役所は、このような人数制限を設けた意図や、設けたことにある効果は、過密居住を防いで健康と安全とを推進することにある、として裁判所を納得させた。1995 年の Edmonds 市対 Oxford House Inc. 事件では最高裁はその判断にあたつて、当該基準の立法当時に議員が語ったことをその根拠にした。すなわち、「適用除外

(exemption)を設けておくことでかえって、大家が大家族を小さな家に押し込めることを、最大人員基準に適合させる規定があることから、合法的に拒否できるようになる」。

#### § 10.14 平等保護原則(Equal Protection)

##### A. Introduction

合衆国憲法改正第 14 条にいう平等保護原則規定 (equal protection clause)では「意図的かつ恣意濫用された裁量から何人も護られるように」 "to secure anyone \*\*\*against intentional and arbitrary discrimination" としている。「おなじような状況にある者は何人も同じように扱われる」 ("all persons similarly situated should be treated alike") とする保証は土地利用規制においてもしばしば含まれて(imply)おり、というのも多くの規制の本質は、とりわけ Euclidean zoning では、土地と人々とを分類しているからである。ゾーニング規制が経済的利益にもたらす影響をめぐっての訴訟においては、ゾーニング条例そのものの違憲性は論じないとする考え方(a highly deferential standard)があったために、錯覚をこれまで与えてきた(have been illusory)。ゾーニング規制の内容が道理に適うものか否か(the rational basis test)という議論は最高裁で用いられ、社会的かつ経済的なゾーニング規制をこの平等保護原則に照らして検討(test)したものの、審理しないというルールに落ち着いている (boarders on being a rule of non-review)。最高裁曰く：

平等保護原則(equal protection)にかなうかどうかに裁判所が知恵や正義や法令上の論理から判断して決めるものではない(be not a license for courts to judge the wisdom, fairness, or logic of legislative choices)。社会的かつ経済的な範囲で法令に定める土地利用規制(classifications)は、信用できる土地利用種類であるか否か(suspect lines)にそって決定されていくものでもないし、憲法が定める基本的な権利を損なうものでもないから、当該規制は、平等保護原則に違反しているのではないかという訴えに対しては、そのような土地利用規制(classifications)は道理が叶っている(a rational basis)ということを合理的に理解できるような事実が明らか(reasonably conceivable state of facts)にされていれば、支持されるべきである。信頼できそうな理由付け("plausible reasons")が土地利用規制を決めた議会においてなされていることがわかれれば、裁判所による審理は終了する。立法機関が下した判断というものは、裁判所が行う事実認定の対象とはならないし、証拠や経験的なデータでは裏付けられないような合理的な思索をもとにされるものであるかもしれない(a legislative choice is not subject to courtroom fact-finding and may be based on rational speculation unsupported by evidence or empirical data)。

このような、土地利用規制が道理ある、或いは理解できうる(rational or conceivable)ものであるかどうかという判断規準(test)からみれば、ゾーニング条例が、人種、国籍、少数民族、外国人(race, national origin, and to a lesser extent, alienage)が信用できない(suspect class)であるとか、宗教、言論、私生活、居住地選択、投票の自由(religion, speech, privacy, right to travel, right to vote)といった基本的な権利(fundamental interest)をその規制の根拠にして分類している場合には、適当ではない(not applicable)。このような点を根拠にしているゾーニング条例ではないかとする場合、ゾーニング条例が合憲か違憲かに関する審査(strict scrutiny)が行われ、ゾーニング条例という規制を定めた政府の考える利益が正当なものであるかどうか

が審理される。裁判所が合憲違憲の審査に入った場合、その対象となったゾーニング条例はほぼすべての場合、違憲として否定される。中庸な立場からみた合憲違憲審査 (a middle ground of intermediate scrutiny) では、政府の考えた重要な利益 (an important governmental interest) にかかる目的がはたして何であったか、に注目する。このような考え方は、土地利用規制が性差や正当性(gender and legitimacy-based classifications)からのものであるかどうかにおいて、しばしばみられる。また、一般的ではなく、傷つけられやすい(unpopular and vulnerable)土地利用種類をその対象とするような事件であれば、気高く、あるいは意味のある、道理にかなったものであるかどうかという判断規準も、使われるかもしれない。このような事件においては、立法機関の下した決定については立ち入らないような審理 (deferential review) とする事件よりもずっと、原告と被告とを仲介するような審査(the intermediate level of review)にまで及ぶことはこれまでなかった。

地方自治体が許可をするよう求める訴えの提起においては平等保護原則(equal protection)とか法の適正な過程原則(substantive due process)といった議論の枠組みがしばしばみられる。平等保護原則と法の適正な過程原則(due process)は、自治体の許可手続きの遅れや嫌がらせを争うような事件においてよくみられる。この二つの原則は、多くの裁判所が Williamson カウンティでの事件における事の成熟度(ripeness)をめぐって使われた、と言う点で似ている。さらにいえば、平等保護原則が法の適正過程原則と異なる大きな点は、平等保護原則を否定する主張をする際に、土地から得る利益(a property interest)があることを確立する必要がない点である。

ゾーニング規制(zoning classifications)そのものに裁判所がふみこむ (strike) 意向があるか否かを検討する際、州の裁判所がスポットゾーニング説doctrine of spot zoning)を採用しているか否かという点を見過ごしてはならない。というのも、スポットゾーニング説は、平等保護原則からみれば、各土地間で異なる扱いをすることは正当ではない、となるからである。これと同様な見解は、州ゾーニング規制標準授權法(the Standard State Zoning Enabling Act)にみられる、一様な規制とするという規定(the uniformity provision)にもみられる。

#### *B. Deferential Review: Belle Terre 事件*

裁判所がゾーニング条例に判断を下した古典的な事件が 1974 年の *Belle Terre* 村 vs. Boraas 裁判である。訴えの争点となった *Belle Terre* 村ゾーニング条例では血縁関係にあるか否かで扱いが異なっていた。同条例によれば、「家族」(families)とは一家族向けの住宅に暮らしており、「家族」の定義は血縁関係にあれば何人でもよく、ただし血縁関係にない成人は最大二人まで、としていた。このような定義がもたらす結果として、また、このゾーニング条例の目的として、近くの大学に通う学生たちが一家族用の住宅に共同で暮らすことはこの村では認められないことになる。自分の家を 6 人の血縁関係ない学生に貸していた地主は 2, 3 の理由をもって訴えをおこし、(血縁家族という)社会的にみて同質であることは政府が法令を定めて意図する利益にはあたらないのではないか(social homogeneity is not a legitimate interest of government)、と裁判所に判断を求めた。

裁判所はそのような原則論は議論しなかった。なぜならば、ゾーニング条例は、社会的かつ経済的な行為を規制するだけのものであって、基本的な人権(fundamental rights)を含意

するものでもなく、信用できないとされる階層のいずれにも(any suspect class)影響を与えるものでもない、と考えたからである。裁判所は、Douglas 判事(justice Douglas)の意見によって、憲法に反するのではないか、といった意見にはとりあわずに、次のように述べた；

下宿や寄宿舎といった類(boarding houses, fraternity house and the like)の話は都市問題である。多くの人々が与えられた空間を占有し；より多くの自動車が絶えず行き交い、多くの車が駐車し；行き交う人々が騒音を出す。

庭(yard)が広くて、人々が少なく、自動車交通が制限されている静穏な場所では、土地利用行為に対する法令のガイドラインでは家族の需要が志向される。土地利用規制(police power)は、不潔、悪臭、不健康な場所の排除にとどまらないであろう。家族や青少年にとって価値あって、静穏で隔離されたものの享受、清浄な空気といった環境は人々にとって聖地にみえるであろう。

事件の原告である Boraas は、厳密な審理の実施を求めつつ、Belle Terre 村ゾーニング条例が学生らの居住地選択の権利(their right to travel)に違反していると主張するが、裁判所はこのような主張は取り扱わずに次のようにあっさりと述べる；この条例は一時的なものを対象としているのではない(not aim at transients)。居住地選択の権利は、成長管理(growth management programs)において既に議論されてきているところであるが、認められているわけではない<sup>15</sup>。

Marshall 判事には原告の Boraas の主張は好意的にきこえた。Marshall 判事は、他の判事とは異なった意見をもっており、Belle Terre 村ゾーニング条例は集会やプライバシーといった基本的な権利に影響を及ぼし(affect fundamental rights of association and privacy)、合憲な規制であるか、といった厳密に審理(strict scrutiny)すべき、という見解を有していた。もし仮に同条例を憲法に照らして厳密に審理したならば憲法違反になったであろう、というのである。Marshall 判事が観察したように、ゾーニング規制を当該地域社会の静穏を保護するように制定するのであれば、法律上あるいは生物学上の関係を有する人々が住むべきというよりは、自動車といった騒音発生源の排除、に注目すべきである。Marshall 判事のこの見解に導かれて、いくつかの州裁判所では Belle Terre 裁判での裁判所の示したゾーニング条例の趣旨が血縁関係のない人々を排除している、とする判断を受け入れることはしていない。このような州裁判所は、より厳密な違憲審査(greater scrutiny)を行っており、このような条例は憲法に定める平等保護原則(equal protection)や法の適正な過程原則(substantive due process) や個人の尊重(privacy right)に照らして無効である、としている。

### C. Meaningful Rational Basis Review; Cleburne 事件

Cleburne 市対 Cleburne Living Center 社事件において、裁判所は Cleburne 市ゾーニング条例が平等保護原則 (equal protection) に反するのではないかという訴えにおいて、立法機関が決めた条例にはふみこんで判断しないとする原則(a deferential standard)を採用しなかった。そして、裁判所は、Cleburne 市ゾーニング条例が、知的障がい者(mentally retarded)からなるグループホームを、共同住宅、男子大学生あるいは女子大学生の共同生活体、病

<sup>15</sup> § 9.4 において居住地選択の権利を扱っている。

院、高齢者養護施設(apartment house, fraternity and sorority houses, hospitals, and nursing homes for the aged)が許可される地域内において許可できないとするゾーニング条例は平等保護原則規定に違反する、と判断した。裁判所へは、知的障がい者はなかば信用しない(“quasi-suspect”)と判断するよう、仲裁に入るような(intermediate scrutiny)に入るきっかけとしようとして求められたが、これへの判断は避けた。にもかかわらず、裁判所が同ゾーニング条例を無効であると判断した理由は、市役所が申し出た、知的障がい者が暮らす住宅を或る特別な用途グループ(a special classification)の一つとして扱う、という点について、審理し、誤りであると指摘したからであった。裁判所曰く、道理にかなったものであるか否か、という判断尺度(rational basis test)を用いたが、この判断尺度は *Belle Terre* 事件では使われなかった。さらに、それは *Kennedy* 判事(Justice Kennedy)がいう「意味ある道理にかなったものでなければならない」”meaningful rational basis”であるか、他の判事がいうところの、より日常的な表現をすれば「説き伏すことができるような道理でなければならぬ」”rationality with a bite”であった。

*Cleburne* 事件以降、同事件を社会的かつ経済的な観点から展開した裁判はないが、多数派ではなく、非難など攻撃されやすく、その取り扱いに慎重を要する人々(unpopular, vulnerable or sensitive groups)の問題を扱う事件においては、*Cleburne* 事件での判断尺度であった、道理に適うか否かを判断するような証拠を要求しようとする際が用いられた。開発業者は、経済的な利益を主張するだけでは、*Cleburne* 事件での判断尺度(scrutiny)を用いようとする裁判所を説得させることはできない。家庭内暴力を受けた女性を保護する施設やディケアセンターでもこの判断尺度が用いられたが否定された判例もある。家庭内薬物乱用対策センター (a residential substance abuse center)をめぐっても *Cleburne* 事件で用いられた判断尺度が用いられた。犯罪をおかした者の社会復帰施設 (Halfway homes for prisoners)に対してもこの判断尺度が用いられることがふさわしいかどうか、扱っている事例もみられる。また、近隣からの宗教上の反対をその理由とした許可が掌紋読み取り装置 (a palm reader) を用いたものであったことから取り消された判例でも、この判断尺度が用いられている。

要するに、「意味ある道理に適ったものであるか否か」という判断尺度(”meaningful rational basis” review)で勝ち取る(obtain)ことは難しい。ある裁判所曰く、*Cleburne* 事件を前例に単に用いるべきだとするこの判断尺度は容易なものではないとした上で、「各方面から非難(hue and cry)を受けるではあろうが、*Cleburne* 判決は equal protection という新たな法理(category)を生み出す信号とはいえないかもしれない。おそらく、それは、*Cleburne* 事件での裁判所は、他のすべての把握しうる事実を考慮したのちに、政治的に多数派ではない人々を傷つけるというむきだしの期待(”a bare desire to harm politically unpopular group”)だけで市役所が訴訟をおこそうとしたとしかいいようがない、ということを明らかにした。