

アメリカにみる参加と法 (三)

——「福祉サービスと手続過程」研究の素材として——

橋本宏子

目次

一 はじめに

- (一) 「生存権」の保障と参加の必要性
- (二) 計画過程への住民参加に対する法的視角と社会福祉サービス
- (三) アメリカの住民参加手続を検討する理由
- (四) 本論の構成

二 アメリカにおけるプランニングと住民参加

- (一) 検討への視角——プランニングと住民参加の意味について——
- (二) アメリカにおけるプランニングの歴史

(三) 一九六〇年代の住民参加 (以上二三卷一号)

三 ライヒ (Charles, A. Reich) の「ランドンサイアティ」と参加の法理

- (一) 本章の課題——もうひとつのプランについて——
- (二) 「計画経済」と行政機関の役割
- (三) プランニングとその「神話」——民主主義と参加の現状——

- (四) 「神話」がもたらす損害
 - (五) 新しい解決のための試み
 - (六) プランニングの法へのアプローチ
- 四 ライヒの「新しい財産権」論
- 五 一九六〇年代後半における福祉裁判の展開とその背景
- (一) 本章のはじめに
 - (二) OEOロイヤルの「生存権理論」と判例の展開
 - (三) 福祉権と判例の展開
- 六 行政手続への参加
- (一) 訴訟に参加する権利
 - (二) 行政行為についての司法審査を求める原告適格
 - (三) 行政機関における決定過程への参加の進展
 - (四) 司法における原告適格の基準の柔軟化
- 七 合衆国行政会議勧告と参加
- (一) 合衆国行政会議と本論の課題
 - (二) 合衆国行政会議の成立とその背景
 - (三) 合衆国行政会議勧告5について
 - (四) 規則制定手続と貧困者
 - (五) ボンフィールドと合衆国行政会議
 - (六) 勧告一六——連邦行政手続法から例外規定を除去すること——について(以上三三卷二号)
- 八 モデルシティ法の検討——訴訟の背景
- (一) モデルシティ法と経済機会法
 - (二) モデルシティ法の内容

- ③ モデルシティ法と住民参加
 - ④ モデルシティ法とガイドライン
 - ⑤ ニクソン政権下のモデルシティ
- 九 住民参加と法的課題——AWC v. Romney 事件の検討を通じて
- ① 事件の発端
 - ② 地方裁判所の判決
 - ③ 控訴審判決
 - ④ 差し戻し地裁判決
 - ⑤ 控訴審判決 (456 F. 2d)
 - ⑥ 控訴審判決 (469 F. 2d)
- 一〇 モデルシティ法と参加をめぐるその他の判例の展開
- ① TVA事件と参加
 - ② Benson v. Minneapolis (286 F. Supp. 614 (D. Minn., 1968))
 - ③ Coalition for United Community Action v. Romney (316 Federal suppl.)
 - ④ 判例にみる参加の充足度
 - ⑤ 住民参加代表の選択
 - ⑥ 判例のその後の展開
- 一一 住民参加手続と法的課題
- ① 住民参加手続と法的課題
 - ② 一九八〇年代における連邦補助事業の展開と住民参加手続

(完)

八 モデルシティ法の検討——訴訟の背景

(一) モデルシティ法と経済機会法⁽¹⁾

1 本節のはじめに

モデルシティ法 (Demonstration Cities and Metropolitan Development Act) は、一九六六年一月に成立している。一九六六年といえ、本論(一) (神奈川法学二三巻一号、以下同様) で述べた経済機会法においては、「コミュニティ活動の管理委員会への貧困者代表の比率を、一応三分の一とすること」が、公的にも追認され、いくつかの地域で、コミュニティ自治 (Community Control) が主張された時期と一致する。それだけコミュニティ活動機関を、地方政府の統制下におこうとする政府や地方政治家と貧困者層との軋轢が具体化しつつあった時期といえる。

本論は、経済機会法からモデルシティ法へと政策の比重が変化するなかで、住民参加手続が政策によってどのように変化させられたか、それに対し、住民の側からはどのようなアクションがあらわれたかを検討し、政策と住民意識との対抗関係を分析したい。特に本論では、そのことを象徴的に示すものとして、North City Area-Wide Council, Inc. v. Romney の訴訟をとりあげ、事実関係をふまえて分析したい。それによって、住民参加を制度化する過程で予想される問題点を検討し、特に法手続上の権利として、住民参加を位置づけるうえでの課題を明らかにすることによって、我が国における参加手続を考える何らかの手がかりを得たいと考える。

2 モデルシティ法制定の背景

モデルシティ法における住民参加は、経済機会法における住民参加が、「偶然に」導入されたのとは、事情は大きく異なっていた。

「モデルシティ法においては、OEO (The Office of Economic Opportunity) の欠点をなげるべき意識的努力」⁽²⁾ (傍点引者) が必要とされたのであり、モデルシティ法における「widespread citizen participation」という用語の選択は充分に考慮されたものであった。その選択の方向は、「CAP—Community Action Program—の管理においては、貧困者やマイノリティの役割に重きをおきすぎた」とするジョンソン大統領と、彼のホワイトハウス・アドバイザーの反省に呼応するものであり、参加をむしろ制限することにむけられていた。

本論⁽¹⁾で述べたように、経済機会法の実施においては、住民参加が継続的に強調された。その結果、CAA (Community Action Agency) の役割は制限された。しかし、連邦機関は、地方の事業を住民の手にゆだねることを望んではいなかった。また、ホワイトハウスとOEOは、婦人下院議員エディス・グリーン等によって「地方政府、特に市長のもとにあって(選挙された役人がコントロールできるところ) 貧困者を援助する都市対策事業を供給すること」を強く求められていた。これらのことから、CAAに彼らの希望を託してきた予算局の調整官は、連邦事業に関する地方当局の調整機能をとるもどす他の工夫をはじめたのである⁽³⁾。

すなわち、このような調整についての連邦の役人の考え方にたつて、コミュニティ活動事業にとってかわったのが、モデルシティ事業であった⁽⁴⁾。モデルシティ法においては、かつての青少年非行事業や灰色地域計画、コミュニティ活動事業において規定されていたのと同じ多くの機能を記述するのに、異なった文言が用いられた。モデルシティ法は後述のように様々なプロジェクトや活動のための連邦基金を市に供給するとともに、市に対して、「連帯のうちに事業を実施する行政機構と、住民参加(widespread citizen participation)をもつこと」を要求した。しかし、地方の事業は、地方当局の承認をえなければならぬとされた。これらのことは、コミュニティ活動事業においては、市のコントロールが任意であったのと異なり、モデルシティ事業では、市政府は事業に対し絶対的なコントロールをもつことを意

味していた。

政治的に責任を負わない活動的な住民グループに注ぎこまれた基金の政治的な影響について、国の政治家の間での恐れが大きくなるのと同時に、州や地方の役人の不満は、事業の展開ならびに財政についての究極的な責任を、選挙された役人の手中にゆだねる立法を起草させることになったのである。⁽⁵⁾ 加えてそこでは、参加は、地域の特定のグループより、むしろ地域のすべてのセクターから求められることになった。強力な政治的、社会的なリアクションなしに、貧困者の参加を放棄させることはできないと予想されたからである。参加は、貧困者や黒人青年、老人だけでなく、実業家や役人にも等しく求められた。モデルシティ事業では、実効ある参加を確保するために、財政的技術的援助を与えながら、特定の手続を通じて参加が求められた。それは、OEOでは参加のための基準となる手続が強制されずに、住民参加の割合が決定されたことと対照的であった。⁽⁶⁾

経済機会法の実施過程で顕在化してきた「コミュニティ自治」に対する政策担当者の恐れは、本論(一)で述べたように経済機会法自体を変質させた。しかし、いったん、確立されたコミュニティ活動事業を修正し、OEOの流れをかけることは、基本的には困難であった。政策担当者の意図は、モデルシティ法においてより明確に具体化される必要があったのである。

その意味で、「モデルシティは、OEOに敵対するものであった」⁽⁷⁾

しかし、より巨視的にみれば、経済機会法もモデルシティ法も、二〇世紀を通じてますます使われることになった戦略——連邦補助事業によって、中央・州・地方政府と私的組織をつないでいく戦略——に従うための意識的な選択であった。⁽⁸⁾ この戦略のもとでは、国内政策問題を処理するうえでの異なるレベルの政府の独自の責任と、絶対的な州の権限、絶対的な地方の権限をめぐる実質的な問題が顕在化してくる。⁽⁹⁾ 特に一九五〇年代後期から一九六〇年代初期

にかけては、交差した三つの問題が具体的な課題となってきた。⁽¹⁰⁾

- (a) 都市再開発事業と都市スラムに関する政策への不満
 - (b) 既存の官僚性と役人に利益をもたらせながら、政府事業を地方分散化しかつ、住民参加を調整することの困難。
 - (c) 連邦補助事業の統合が分断されたり欠如していること。
- がそれである。

経済機会法とのかかわりで問題にされてくるモデルシティ法における住民参加の問題も、広い意味では、このようなアメリカ政府内の矛盾と相剋に深く関連していた (Steven Arthur Waldhorn, Judith Lynch Waldhorn *Model Cities: Liberal Myths and Federal Interventionist Programs*, URBAN LAW ANNUAL. 45 (1972) 1972) 以下、モデルシティの戦略は、(1) 政府間資金の調整、(2) 住民参加、(3) 制度間のギャップをうめること、の三つに要約されている)

以上のことから明らかのように、モデルシティ法における住民参加の問題は、(経済機会法、モデルシティ法という二つの連邦補助事業を、州政府を迂回して実施することにより、連邦政府と地方政府の直結を図ろうとする) ジョンソン大統領の「創造的連邦主義」(Creative Federalism) とも大いにかかわっている。そしてさらに、それは政権担当が、ジョンソン政権からニクソン政権にかわり、あらたに州政府の位置づけを重視する新連邦主義 (New Federalism) が採用されることによって、大きく影響を受けることになるのである。

3 モデルシティ法の制定過程

このような背景のもとで一九六五年の後半、M・I・Tのロバート・C・ウッド教授(後のHUD長官)を長とする九人の研究班が任命された。研究班のメンバーは、経済機会法にかかわっている人々を避けて選ばれ、都市スラムの相互に関連しあった問題に対処するための新しい革新的なプログラムを作るという大きな責務を与えられた。

まず始めに、研究班の基礎資料とするための文書が用意された⁽¹¹⁾。一つは、スピーゲル (Hans Spiegel 当時、Columbia University's Dept. of City Planning に所属) が草案したもので、「Community Wide Citizen Participation」と名づけられている。この論文では、「なぜ、住民参加か?」という問題提起のもとに、政策作りの広い支持を得るという視点から、論旨が展開されている。スピーゲルは、「OEOの住民参加事業の初期の目的を、あらためて確立しようとするなら、計画へのあらゆる種類の参加が必要である。行政機関から貧困者まですべての市民の利益を代表しなければならぬ。しかし、物的諸条件にかかわる (Physical) プランニングあるいは社会的なプランニングへの有効な住民参加は、地区レベルにおいても、市レベルにおいても、ある程度、専門家の援助が必要であることは、経験の示すところである」と述べている。そして、OEO事業における「C A Aと対象地域の組織」に似た、「参加の二つのレベルでの組織」が提案された。

ウッドによって書かれた最終的な研究班報告は、住民参加のいくつかの細かい点について議論している。ウッドが後に述べたように、それは、モンティスキューとルソーのうちで前者を選択したものであった。報告書は貧困者の「直接民主主義」を拒否した。そのかわりに「市民の意思が、地方自治体を通じて、自治体と市民が同等に組織されたグループによって表明される」「一般意思」を、選択したのである。この組織は、「OEO・CAPの場合」とは対照的に、地方自治体の既存構造の中で機能しようとするものであり、政治の仲介スタイルにおいて具体化される「分けられた権力」のそれであった。またここでいわれる「分けられた権力」には、二つの意味があった。ひとつは、「社会」というものは、階層と地区の間で力を分けるべきものである」という意味であり、今ひとつは、「職業的なプランナーと、都市問題の専門家 (urban expert) は、専門家でない市民と力を分けるべきだ」という意味であった。

このように、彼らは貧困者や黒人の参加を制限しようとして試みたけれども、参加自体を制限しようとはしなかった。

事業の形成過程において、住民参加をもつ必要性が論じられ、何人かのプランナーは、貧民街に「組織力」を作ろうとした。これは、モデルシティ事業の思想を形成した研究班の主要な前提であった。しかし、それが一度スタートすると、そのような「組織力」を作る過程は、地域自治のための要求へと変化してしまったことは後述のとおりである。特に、OEOが陳腐になりかけていたところでは、モデルシティ機関は、より重要な、住民の代表的な参加機関となつたといわれている。⁽¹²⁾

が、ともかく研究班ができた当初においては、実質的な合意は次の三つの領域で確認されていた。

(1) 市長と市議会は重要な役割を持たねばならない。

(2) 物的諸条件の整備に関するプラン、社会的サービスに関するプランは統合されるべきである。

(3) 人種無差別と住民参加は望ましいゴールではあるが、議会の介入を容易にするためにも控えなければならない。プラン作りに焦点があわせられたのは、政策に対する住民の理解を得るためであった。特に経済機会法では、この点の配慮が少なかったことを考慮したからである。事業計画を申請するのに競争原理を取り入れたのは、事業に新風をふきこみ、入り組んだ関係を正常化するためであった。実験 (demonstration) は、法令による制限を回避するために政府のよく使う手であり、使われた資金の効果を高めるための方法でもあった。それに非常に多くの市のために資金をだすためには、議会の承認が必要だったからである (しかしデモンストレーションという言葉は、プログラムネームにおいて、「モデル」にかわった。デモンストレーションという言葉は、ホワイトハウスでは好ましくないと考えられたからである)。

一九六五年一〇月、研究班のメンバーは、モデルシティ法の審議をワシントンで始めるよう勧告した。しかし住民参加についての疑問がだされ、当然のこととして、立法の中に「それにふさわしい文言」が導入された。

一九六六年一月に発表された法案は、経済機会法に比べ、多くの「革新的な」ことがらを含んでいた。

モデルシティでは、事業に対する最終的な責任は、地方政府の市長あるいは機関におかれた。

また住民参加は、事業計画の申請が受理されるための三〇の要求のひとつとなった。ここでは、コミュニティ活動事業における参加のアプローチからの二つの重要な離反が生じている。すなわち、①私的な非営利機関よりも、地方政府が事業の管理と操作のための究極的な責任をおっていることであり、②貧困者の参加は、最大ということではなく、むしろ制限され、政府と実業界の参加が保証されたということである。

その結果、様々な連邦補助事業とその地方レベルでの努力は、役人と住民参加による明快な「事業計画の実施」を通じてなされることになった。⁽¹³⁾ こういった二重の機能の性質を強調するために、事業計画の実施は、市長と住民参加に直接に關係するCDA (Community Development Agency) の両者において行なわれた。⁽¹⁴⁾ CDAへの参加者 (constituent) は地域から選ばれた。⁽¹⁵⁾ MCA (Model Cities Administration) は、事業計画の策定に対し、またその計画の実施にあたり補助資金を供給することになった。⁽¹⁶⁾

ジョンソン大統領は、一九六六年一月二六日、法案を国会に送った。大統領は、議会へのメッセージにおいて「アメリカ市民は、地方の市民が、彼らの新しい市の型を決定するために、地方のリーダーシップと民間の主導性を動員する事業を要求している」と述べた (3 U. S. Code Cong. & Adm. News 4011 (1966))。法案は素早く国会を通過した。二月の終りから三月の始めにかけて、下院銀行通貨委員会は、その法案についての公聴会をもった。最初の証人は、ウーバー (Robert C. Weaver Secretary of Housing and Urban Development) であった。その証言の中で彼は (彼が使っている「地域 (local)」「社会」の意味について、特に特定することなく、「地方の人々によって計画され、展開され、実施される政策の重要性と新鮮さ」を強調した。彼はまた「対象地域の住民は、メンバーとして奉仕している代表的な近隣組織の議長や会長によって代表されるかもしれない」と述べた。彼は、対象地域の住民の参加を、可能なものとみて

いた。しかし、明らかに彼は住民参加を、大衆意見についての単なる収集源のひとつとしてみていたにすぎなかった。八月、上院では住宅小委員会が、法案を再び起草した。その法案のまとめ役であったムスキー上院議員は、「local」とは何かを強調することなく、地方政策の実験的な性格のみを強調した。一〇月一四日、修正された法案 (version) が本会議を通過した。その数日後会議がもたれ、一月三日大統領が最終的な法案に署名した。

この法案についての本会議の記録は、「地方政策と都市の物的諸条件の整備と社会問題を取り扱う範囲と主導性」について、詳細に語っている (H.R. Rep. No. 1931, 89th Cong, 2d Sess, 1966)。すなわち、「市に対する連邦援助の永い伝統は、第一に、物理的な諸条件の再生を強調してきたが、最近の議会では、物理的な諸条件の再生だけでは、都市の貧困問題や、荒廃問題を解決しえないことを認め、貧困・病弊・無知の問題に対する新しい創造的なアプローチを含む、社会再生事業を展開しているが、しかし、そのような事業は適切には統合されてこなかった」、「提出された法 (モデルシティ法) によって権威づけられた包括的な『シティデモンストラーションプログラム』は、既存の連邦補助事業を完全に利用することにより (これまでしばしば欠けていたところの) 包括的な形での統合をもたらす。」とのべている (この点は 1966. 3 U.S. Code Cong & Adm News 4003 による)。また「モデルシティ事業は、地方の人々によって計画され、実施される地方の政策であるべきであり、都市の必要とその必要性に見合った優先順位に基づいた政策であるべきである」と。さらに「この新しい事業の最終的な成功は、彼ら自身にとって最も重要であるところの問題を見出し、その問題の解決を自分自身で工夫する地域住民の能力にかかっている。住民自身は、彼らの行動によって彼らのだれが事業に参加するかを決定するだろう。」また、既存の OEO 政策との関係については「教育的かつ社会的なサービスは、OEO によって支えられているコミュニティ活動事業の下で供給されるべきである」としている。事実、多くのモデルシティが実施されている領域において、住民参加を強調する OEO の事業は、重要な構成要素となつて

いたのである。⁽¹⁷⁾

ところでモデルシティ法⁽¹⁸⁾は、住民参加と地域活動について、いく分用心深く、注意深い表現をとっている。⁽¹⁹⁾次に、モデルシティ法の関連条文を掲げ、この点を確認しておくことにしたい。

(二) モデルシティ法の内容

議会が定めた「モデルシティ条項」に関する目的は、§.3301に以下のように定められている。

1 §.3301 法の目的についての議会の事実認定と宣言

議会は、「都市生活の質を改良することは、合衆国が直面している、もつとも緊迫した国内問題である」ことを認定し、ここにそれを宣言する。都市スラムと悪弊の広がりを持続し、古くからの都市地域に低所得層が集まり、都市人口の急速な広がりから生じる住宅増設・地域施設サービスに対する対処しえない不足状況は、全体としての国家の繁栄の中で、多くの国民の生命と環境の質の著しい低下をもたらした。

議会はさらに以下のことを認定し、宣言する。市は現在、その大きさを問わず直面している重要問題に対応しうる資源をもっていない。現在都市再開発事業ならびに他の連邦補助事業で規定されている連邦補助金は、市がその物理的な環境を改良し、低中間層のための住宅供給を増加させ、さらに健康や福祉に必要な教育的・社会的サービスを供給する事業を計画し、具体化し、実施していく上で欠くべからざるものである。この節の目的は（この問題について、小さな市も大きな市と同様、大スラムならびに悪弊地域を再開発し、あるいは再生するための住宅・仕事・収入増加の機会を広げるために、公的扶助への依存をへらすために、教育施設・事業を改良するために、疾病と戦うために、非行・犯罪をへらすために、文化・リクリエーションの機会をふやすために、仕事場と住宅をより接近させるために、そして広くその地域に住む人々の生活状

態を改良するために、あらゆるレベルの市が、地域的に準備され・計画された新しい、ありとあらゆる創造的な提案を含む、包括的な事業計画を策定し実行し、かつ都市生活の質を改良するための連邦・州・地方の公的・私的な努力を、最も効果的・経済的に集中し統合することによって、これらの目的を完成させるために、付加的な財政的・技術的援助を供給することにある。

2 §. 3302 基本的な権限

HUD長官の基本的な権限は、CDA (City Demonstration Agencies, § 3312(2) に定義される) が、(42 U.S.C. § 3302 に含まれる) 目的に従って、包括的な City Demonstration Programs を策定し、実行するための(経済的)補助と、技術的援助を行うことである。42 U.S.C. § 3303は、モデルシティ事業が、この法のもとで連邦補助の資格を得るために対処しなければならない基本的な要求を示している。

3 §. 3303 事業の基準と援助のための適格性

(1) 以下の条件を満たすならば、事業は、この章の三三〇五と三三〇七のもとでの援助のための適格性を得る。
(1) 事業によってカバーされる市の領域内の条件整備問題ならびに社会問題は、この章の三三〇一で表明された議会の決定を実行するために必要なものであること。

(2) 事業は、条件整備問題ならびに社会問題に重要な影響を与え、全地域あるいは近隣における疾病・荒廃を改善しもしくは、それを阻止する充分な力をもつものであること。また市全体の健全な発展に貢献し、社会的・教育的不利益、不健康、失業、怠惰を減じること著しい進歩をもたらすものであること。貧困者ならびに地域で不利益を受けている人々に役立つ教育・保健・社会的なサービスならびに、その事業への広範囲な住民参加、事業のあらゆる面で最大限の地域住民の雇用の機会、仕事と訓練のための拡大された機会を供給するものであること。

(3) 再開発あるいは復興を含む事業は、低中間層むき住宅の供給、あらゆる階層の全市民に対する住宅の選択の最大限の機会、適切な公共施設（教育・保健・福祉サービス・交通・リクリエーションを含む）、地域に奉仕する適当な商業施設、そして職場と住宅の接近を容易にするといった事項の、実質的な増加を伴った均衡ある市の建設に貢献しようとするものであること。

(4) 行われようとする事業や活動が、輸送部分を含む事業である場合には、Title 49 section 1602(e) の要求に対応するものであること。

(5) このような事業との関連でなされる様々なプロジェクトや活動は、相応の期間内に開始されるように計画されるべきである。適切な地方の資源は、計画された事業の完成のために役立たせられる、あるいは役立たせられるべきものとする。そして事業の実行においては、民間の進取的活動や企業活動が、可能なかぎり活用されるべきである。

行政機構は、地方のレベルでは、統合され連携された基礎のもとに、その事業を実行するのに役立つ。重要な地方の法律、規則、その他の要請は、事業の目的と一致する、もしくは一致するものであることが期待される。

地方自治体は、(この章の3807において言及される要求に対応する)「再開発事業を認め、適切であると判断する場合には、その事業への補助申請を認める。事業の達成にとって、協同が必要な機関は、その意向を表明しうる。事業は、都市全体に対する包括的なプランニングでなければならない。

地域は認可された事業が実行されている間、(その事業が開始される以前に)同様の活動のために集められた費用より少ない範囲で、この節で援助される同様の活動のために集められた費用を維持しうる。

(6) 事業は、この節の目的を実行するために、長官が設定しうる付加的な条件に従う。ただし、この節のもとでの長官の権限は、(この節の特別の規定に関連する本質的なものである場合をのぞいて)新たに基準や、要求を創設するもので

あつてはならない。

—事業の実施—

- (b) この節の事業を実施するにあたり、長官は、
 - (1) 事業の計画・展開・実施において地方の主導性を強調すること。
 - (2) 他の適切な連邦の部局及び機関、ならびに大統領の意向に基づき、この節との関連において供給される連邦補助への最大限の連帯を確保し、(法の要求と健全な行政実践に一致した) 地方の主導性と、事業の実施における最大限の弾力性を与えていくこと。
 - (3) C D Aは、計画に対し、高い基準を適応することによって、(A)地域の価値をたかめ、(B)自然条件、歴史的条件といったその地域の特性を適正な形で維持すること、(C)コストのひき下げを含む新しい改良された技術と、計画の最大限の利用を行うこと。
- を要請される。

(三) モデルシティ法と住民参加⁽²⁰⁾

(1) 一九六七年の夏、第一ラウンドとして「一年間の計画策定のための補助金」の申請を審査する基準を作るために別の研究班が設置された。

参加は、出来上がったガイドラインではあまり強調されていなかった。その代わりに、事業に対する理解の必要性と、地方への委託に重きがおかれた。

事業は、一般的な参加のための新しい制度を創るよりむしろ、地方政府が、都市のスラム問題を処理するための改

革の道具となるべきという考え方を前提としていた。

このことは、住民参加が全く無視されていたことを意味するものではない。ここでは、単に住民が承認を求められたり、拒否権を発動できるだけでなく計画自体の展開の中で、参加が重要な役割をもつのでなければ、意味をもたないと考えられていた。

申請者（市）に与えられた非公式の援助を通じて、連邦政府の役人は、「各申請は、全事業を通じて、参加の側面を有すべきこと」を示唆している。しかし要点は、「モデルシティ事業を計画し、管理する人々は、OEOのやり方から、彼らがやろうとしている事業を区別したいと望んでいる都市問題の専門家である」ことにあった。彼らは、最後の逃難場所という意味をのぞけば、新しい地方の官僚制を創ろう（一般的な参加のための新しい制度を創ることをさす）とは望んでいなかったのである。彼らの当初の考えは、住民と地方自治体の双方に権力を分散することであった。

(2) モデルシティ事業の住民参加組織が形成される過程を再現することは容易ではない。HUDに対して提出されたこの事業についての各市の申請（「計画策定のための補助金の申請」Proposals）は、住民参加については、将来において組織されるものとしていた。（おそらく、参加について修辭的に書かれた良い例は、カリフォルニア州オークランド市の場合であろう。そこでは、一年間の事業計画のための補助金の申請にさいし、領域内の住民すべてから、集約的に意見を平等に取り入れるために、一連の多様な法的組織を創ると述べられている。さらに共通のスペースを共有することは、住民参加を鼓舞する基盤を提供することであると考えられている。また計画局と一緒に、点在するブロック毎の組織が、地域に根ざした熟練したスタッフを育てる目的で提案されている。ブロックのリーダーには、報酬が支払われるはずであった。）

一九六七年一月に、計画のための最初の補助金が、モデルシティに与えられた時、HUDは、各市に対し、モデルシティ構造のために地方の再組織を促す「ディスクッションペーパー」を発行した（City Demonstration Agency (CDA)

Letter No.3 (p.66)。

一年後に、HUDは、漸く具体的になってきたCDAの現状からみた性格について次のように述べている。

多くのCDAは、「連合した政策グループ、主だったプランニンググループ、中心的な住民からなる諮問グループあるいは調整グループ、技術者のグループ、CDAのスタッフ、そしてどこでも8から15のプランニング検討委員会を含んでいる。多くの市では、プランニング検討委員会は、意図的に地域住民を重視する方向にある。多くの検討委員会では、市の役人が議長を務めているが、いくつかのところでは、選挙された地域の住民やその他のものが、議長となったり、副議長となったりしている」と。

またその筋の権威者は、ある地域における事業の実行可能性を予想しうる質問のチェックリストを提出している。そのチェックリストは、①「誰が、対象地域を最もよく代表し、参加の過程を成長させるか」についての視点が、明確に反映されているか、②代表者が十分に広く、その地域を代表しているかどうか、③その事業が、市と市民の間に対話の規則的なかげ橋を確立しているかどうか、であった。

また、彼らはこれら第一ラウンドでモデルシティとなった市のサンプルに基づき、モデルシティ機関を、先の五つのタイプに分けている。①市役所が主導権をにぎるもの、②市のCDAと、それとは分離した近隣の住民組織からなるもの、③はさらに、③市役所が指導するもの、④近隣地区が指導権をもつもの、⑤住民が指導権をにぎるもの、がそれである。そして、プランニングが進み、基金の使用についての決定への参加を求める住民の要求が強まるにつれて、②のタイプのいずれかに近づいてくる⁽²¹⁾、と分析している。

HUDは、現状についての体系的な分析をしていないが、多くの場所において、市がコントロールを及ぼす前に、モデル地区の住民は、その事業を認めるか否かの事実上の権利をもつことが明らかになってきていた。しかし、正式

な拒否権をもっていたのは、四分の一以下の市の住民であった。いくつかの地域では、市長あるいは市の議員が住民に有利な事業内容を否決した。しかし、彼らは、自分自身はめったに事業には加わらなかった。計画の大半は、住民が重要な役割を演じる交渉の場を通じて、採用された。そこでの役割は、都市再開発の場合より強力であったが、通常経済機会法のコミュニティ活動の場合よりは弱かった。

(3) 一九六七年の最初の段階で、六三の申請しか承認されなかったモデルシティ事業は、一九六八年の春再申請した都市のうち、一二の申請が承認された。その後、九月と十一月の間に、七二の都市が申請を承認された。その後の総計は、七四に達した。モデルシティの第二段階の承認は、以前より保守的な第九〇回議会において、その事業を存続させるのに必要であるとして、議会とHUDの代表者によって正当化された。約一五〇の都市に事業が拡大された。モデルシティ事業の数を二倍にするという決定は、「モデルシティ」という実験の焦点と強度の現実的な希薄化を意味することになった。

この決定（モデルシティ事業を二倍にする）のために、補助資金の間の不均衡を是正することなく、MCAの管理職務だけが増やされることになった。MCAの役人は、あらたに決定的な法律上の援助を得ることが必要であったにもかかわらず、当初の申請の資格とは別の基準で選ばれた多くのプロジェクトを事実上処理しなければならなくなったのである。

こうした要因は、ジョンソン政権期のモデルシティ行政の二つの主要な特徴を形づくることになった。すなわち、

- ① プランニング審査の地方分権化を促進させたこと。
- ② プランニングに対する技術的援助への要請を増加させたこと。

である。

これら二つとも、モデルシティが修正しようとしていた複雑な政府関係を反映するものであった。

(4) ところでジョンソン政権の進展とともに、当初は、制限されていた住民参加が広がっていった。貧困戦争の経験をもつコミュニティオーガナイザーならびに地域のリーダーからの外的圧力と、もともとOEO機関からMC Aに入ってきていたソーシャルプランナーからの内的圧力が「独立した技術的援助」や「プランニングへの支援」(advocate planning)を重視させることになったからである(一九六九年春には、OEO本部と地方役人の間に分裂が生じてきていたことは、すでに本論⁽¹⁾でふれたところである)。

(参加の様式を充足するために)各地方政府の機関の構造に従い、各々の政策を計画したり、施行したりする委員会に結束し、委員会の長によって全面的に監督される前述のプランニング検討委員会方式(a task force approach)が、さかんに用いられるようになった。この方式は、多くのOEO-CAP事業の場合よりも、地方分権化を徹底させ、より流動的な組織をうみだした。特にコミュニティ活動グループは、HUDがかつて、いかなる事業で行ったよりも、はるかに徹底的に、「広い範囲の住民参加」(widespread citizen participation)に到達するよう努力した点において、モデルシティ事業を、極めて正直に遂行することになったのである。

貧困者、役人、住民のリーダーが、一堂に会するという、コミュニティ活動事業の三つに枝分れた委員会は、今日のゆがんだ社会においては貴重なもののひとつであった。

モデルシティは、この経験から利を得ていた。モデルシティ法は、より強化された市政府との、より異なった権限の協力関係を保ちつつ、伝統的な市の選挙あるいは市長の任命とは異なった手続で、特定の地域の住民によって選ばれた部局のメンバーの擁立を立法化することになった。

そして、何人かのHUDの役人の不同意にもかかわらず、多くのモデルシティ機関は、地域組織(community corpo-

raions)を、「サービスを組織し供給する手段」として利用した。コミュニティ活動機関が退廃し、その地区の諮問委員会が、一般に保守的なリーダーを代表している所では、モデルシティ機関は、より重要で、代表的な住民参加に到達した。

そしてモデルシティは、市と住民の共同という体制を通して、都市社会の異なった要素間の交流をはかろうとしていた。

(5) しかしながら、行政のだすガイドライン相互の矛盾から、多くのモデルシティ事業において用いられていた組織は、やがて動揺を余儀なくされる。これらのガイドラインは、事業を実施する地方政府の基本的な能力を広げるとともに、ともあれ住民参加を基本線において貫こうとするモデルシティ法の当初の考え方をゆるがすことになったのである。

特に、ハイド (Floyd Hyde) が、一九六八年にモデルシティの副長官になって以来、市長の役割がより強化された。このことは、ガイドラインの方向に大きな影響を与えていくことになる。

このハイド就任の背景に、ジョンソン政権からニクソン政権への移行に伴う政策転換があったことは後述のとおりである。

そして、一九六八年の終りまでには、モデルシティ事業のもとでの住民参加の腐食が始まることになるのである。

四 モデルシティ法とガイドライン

(1) それでは、連邦のガイドラインがモデルシティ事業の実施にこのように大きな影響を及ぼしえたのはなぜだったのか。

モデルシティ法の制定過程でみたように、モデルシティ事業のプラン作成の際の期待は、「地方のイニシアティブ」のもとで、「包括的なプラン」を作成することにあつた。

地方レベルの努力を調整し、関係づけることへの関心は、地方の役人の仕事に対して大きな期待を持つことを意味していた。しかしそういった役人が、プラン作成や調整に対して、実際に行った努力は往々にして取るに足らないものであつた。モデルシティ法において物的諸条件の整備と社会サービスを関連づけることを要請されたことは、地方の役人にとっては特に手に負えないものとなつた。地方の役人にとっては、最もささやかな物的諸条件の整備——例えば、一連の建物やたった一つの施設を造ること——以上のことは、減多に経験したことのないことだったのである。

こういったプラン作成の問題は、前述した行政上の傾向を引き起した。つまり、①プランニング審査の地方分権化と、②MCAによる技術援助のレベル向上である。プランニング審査の地方分権化は、地方がイニシアティブをとるのを援助することになり、計画のための補助金申請の第一段階以後急速に広がつた。しかし、地方役人のプラン作成の手腕と経験が限られていたため、地方のプランはMCAのガイドラインとMCAの職員によつてなされた技術的助言に深く依存することになってしまつたのである。出来上つたプランが、MCAのガイドラインや技術的助言を色濃く反映しており、地方革新の程度を限定してしまつた理由がここにある。

見方をかえれば、このことは、モデルシティ事業においては、地方・州・中央政府の役人を調整し、関係づけることが不可能であつたことを意味しており、結果的には本当にわかりやすいプラン作成が殆んど不可能であつたことを示している。加えて、プランニング策定への時間的圧迫は、プランニング策定の困難さを増加させた。最初のプラン作成にあてられた一、二ヶ月間は、まずもつて適当なものではなかつた。こういった新しい手続を始めるには、組織するだけでもそれだけの時間が必要であつた。体系的でない、決して折あいのつかない多くの提案に直面して、彼ら

は、最小限の時間内でそれらを一緒にまとめあげようとするか、果てしないプランニングの過程を通じて、驚くほど複雑な要素を調整しようと試みた。彼らは結局のところ、包括的なプランニングについての最も控えめな定義に到達した。つまり、物的な「施設」建設と、それらを通して供給される社会サービスの「調整」である。最も、この達成は、それだけでも以前の状態からのかなりの進歩を意味していたことは否めない。

ところでモデルシティ事業のもうひとつの目的は、サービスの供給ならびに政策決定権限という二つのレベルにおける政府事業の地方分権化であった。「地方分権」という言葉は非常に曖昧で様々な含みを持っているので、「モデルシティ事業」における業績を評価するのは非常に難しい。が根本的な問いは、「誰に対する権利の分散」なのかという点である。市長・中央と地方政府のリーダー、様々な地域団体の組織者は、ワシントンから分散された政治権力がどんなものであれ、それを求めて争った。各々が合法性を主張した。これは正しく、貧困戦争、特にコミュニティ活動事業が引き起した争いであった。この問題は、もし「サービスの分配」の問題が、政治権力の位置づけと同様に評価の基準になったならば、はるかに入り組んでいただろう。結局のところ、こうした状況のもとで、モデルシティ事業の質に関する中央政府の懸念は、地方の選択権を制限し、切り落とすところの規則とガイドラインを一般化することになったのである。⁽²²⁾

以上指摘してきた様々な問題は、何故ジョンソン政権の終りにおいて、モデルシティ事業の評価が入り組んで不明確なものにならなければならなかったのかを暗示している。

この特徴は、「新連邦主義」の採用とあいまって、ニクソン政権期におけるモデルシティ事業の衰退に寄与することになることは後述のとおりである。

(2) モデルシティ事業の計画策定に関する補助金申請をめぐる最初の一年が経過した後、住民参加について、書式

によるガイドラインが初めて出された。

一九六八年一月にだされた HUD Technical Assistance Bulletin (TAB) No.3 がそれであり、先の City Demonstration Agency (CDA) Letter No.3 (一九六七年十一月三〇日) を、発展させたものであった。

TAB No.3 は貧困な住民は、市当局に不信感を持っているという仮定を前提としていた。貧困者は、その政治的な力が、多くの機関や事務局から分断されていることを理解せずに「市からの分離行動」を求めていると考えられた。同様に、「モデル事業の対象となった地域」(model neighborhood) は、市当局によってしばしば「誤った分離」とみられていた。事実それはめったに、一体化した社会システムから成りたっていることはなかったし、住民のだれをも、「隣人」として同一視しているわけではなかった。そこで「市と市民の間の協力の秘訣」は、専門的援助 (technical assistance) にあると考えられた。役人に対する住民の不信は、論拠をあげて論じることができないし、合理的に説明することもできない。公的機関の手續・スタイル・熟練は、新しい連邦事業への単なる警告や甘言によって変化するものではない。友好関係のもとにある永い年月が、不信用であった日々を補償するために必要とされた。

CDA への住民参加というこの目的を達成するための最も確実な方法は、住民への専門的援助の提供である。専門的援助は、住民が知る必要のある知識や情報を得、各市の事業の計画や実施に必要な知的能力をうるために人材や資源を CDA が提供することを含んでいる (TAB No.3)。

TAB No.3 は、その専門的援助を供給するために、モデルシティ事業と結びついた近隣地区グループがスタッフを一人雇い、市のスタッフと結びつくように提案し続けた。専門的援助のこの戦略は、住民が公的機関のスタッフから全く独立してしまうか、逆に全面的に依存するかの二者択一をせまるものではない。経験は、住民への専門的援助は、彼らが雇うスタッフと市のスタッフの両方を結合させ住民がそれを受けいれ、両方を利用した時、最も効果的である

ことを示している (TAB No.3)。

これは連邦政府のいつもの言葉を考えるならば、注目に値する文書であった。こうした考え方は、OEO、HEW、HUD、そして労働省の代表が出席した、一九六八年夏の一連の会合から発したものであった。

住民グループに対する独立した専門的援助についての考え方は、この年の初秋に、HUDのアーンスティン (Sherry Arnstein) によって書かれた起草に依拠していた。彼女の基本的な考え方は、住民は、住民自身のプランニングスタッフを雇うことを認められるべきであるということであった。労働省は、その全体的な考え方に反対したが、OEOはより詳しい資料を求めた。この不一致は、HUDが、市長と市の国家連盟会議 (the Conference of Mayors and the National League of Cities) の実行委員と接触、調査して最後の草案をつくることで解決された。

この草案の発行後二年目にあたる一九七一年現在においても、この見解は正式のものであった。しかしこの見解の現在の事業に与える効果は少なかつた。廃止されたわけではないが、付加的にだされたガイドラインが、その実際上の効果を薄めていたからである。

一九六八年から六九年の冬、HUDの地方事務所 (regional offices) は、地方をめぐる政策により大きな管理を、市長の任命権者に与えるため、いくつかのガイドライン——その多くは書かれていない——を公式化し始めた (これは後述するフィラデルフィアの事業において、意味深い闘いをうみだすことになった)。

当初のガイドラインの意図は市長の任命権者が、モデルシティ委員会に加わることを意味していた。しかしすでに、事業に参加している人々にとっては、この動きは、“政治的支配”の試みのように思われた。事業から、すべての“利害対立”を除去する必要も強調された。すなわち、モデルシティ事業を計画しているグループは、彼ら自身の計画を実行すべきではなく、計画 (planning)、活動 (operation)、評価 (evaluation) の機能は、互いに分離すべきだと

された。これらの政策動向は、地域社会における既存の政治構造に対するモデルシティ事業の影響を少なくし、市の事業としてのモデルシティの最初の位置づけを維持するための試みであった。

これらのガイドラインは、ニクソン政府（一九六九年一月成立）によって、CDA Letter No.10A（一九六九年二月）の中にいれられた。この文書は、立法の基本的意向の単なる改訂以上のものを示していた。それは、既存の市の機関と役人を統合させる必要性を強調しており、対象地域の住民の参加を通じて既存の機関を改革し、地方政府の能力をひきのぼす必要性については、前ほどに強調していなかった。文書（Letter）は、行政官の長は、モデルシティ事業の展開、実施、遂行について、早期からの、継続的な、そして究極的な責任を負うべきことを要求していた。さらに、行政官の長は、公的機関と私的機関を統合し、優先順位を決定し、資源を割当て、CDAの長（director）に、行政と操作にあたり密接に連絡をとることを要求することにより、その事業を維持する行政上の権限と政治的なリーダーシップを発揮すべきである、としていた。

力点は、市行政機関が、モデルシティ事業のもとでのプロジェクトを管理する場合に、その「事業を管理し、調整し、評価する役割」を市が遂行することにもおかれていた（これらのことは、住民参加が、表明された政策とは一致しないものであることを示している、そして住民参加にかわって、新しく優先されるべきものが、モデルシティ事業に対してもちだされてきたことを示している。CDA Letter No. 10A は、CDA Letter No.3（そのつづ）その権限のもとで書かれたTAB No.3）よりも最近の規則である。CDA Letter No. 10A は、政策の表明としてのこれらの文書の先例である。実際、CDA Letter No. 10A は、その点を明白にしている。）。

しかしながら、HUDは、OEOと共同で発行したCDA Letter No. 10B（一九七〇年三月）において、住民参加に関するHUDの政策について、後発の、しかし分離した声明を出した。それはこの文書を、CDA Letter No. 10Aと

いかに一致させるかについては答えずに、以下のように記している。

「住民参加の構成は、モデルシティ事業を計画し、検討し、評価し、実施することにおいて、活動的に継続的に包含されねばならない。これらの領域における住民参加の責任と権限を住民参加団体との慎重な審議をへて明確に定義し、説明することは、市の責任である」(CDA Letter No. 10B)。(この政策は、地方の役人とモデルシティ事業で働いている人々には、それぞれ異なったやり方で伝えられた。フィラデルフィアの役人は、これらの規則をハイド (Floyd Hyde) からの手紙で知った。地方の事業を新しいガイドラインに適合させるようにかえることは、計画段階をこえて、さらに、なんらかの実施のための基金 (operating funds) を受けとるための前提条件となった。) とりわけ、「有意義な住民参加」のために制定された基準は、「住民が、政府に対して住民の必要なものを伝え、事業を理解するための援助を政府から得るために役にたつものであること」であった。この目的を達成するために必要な資源の中には、「独立した専門的な援助」も含まれている。しかし、この考え方は最近あまりいわれなくなっている。

住民参加の概念が、最初はモデルシティ行政における立法の趣旨を越えて広げられたが、後に縮小されたのはどうしてなのか、説明するのは容易ではない。最初の事業についての提案は、目的地域の住民は、地方の事業のために、包摂されることを明らかにしていた。しかし、既存の近隣地区のグループの利用もまた除外されなかった。実のところ、多くの事業の形態は、既存の地方政府に付属する、分離した組織体であるはずであった。しかしながら、一九六七、年に、予期されないことが生じた。OE O—CAPの「急進派」が、その機関を離れ、HUDに雇用されるようになったのである。その結果、OE Oの地方事務所からHUDの事務所へと、かなりの職員が移動した。その結果、HUDは、その地方事務所のいくつかを管理する能力を失った。

このような転換と同時に、「黒人政治」(Black politics) という言葉は、「黒人の力」(Black Power) と「コミュニティ

自治”(community control) によっていった。一九六七年、六八年にはアメリカの都市で「暴動」が起り、モデルシティ政策は、ただちにはけ口の必要のある市民の不平に対する安全弁のようなものになった。モデルシティ事業は、都市の政治の激しい流れが生じる直前に形成された。モデルシティ事業は、これらの新しい論争をいく分採用するか、全く採用しないかでなければならなかった。その採用は、先のOEOの雇用者によってせきたてられた。この点で、モデルシティ事業は、直接的なはけ口を必要としている住民の不平・不満のための一種の安全弁になったのである。そして、CAP事業における「貧困地域の開かれたフォーラム”(“poverty sector open forums”)と同じようにみえる参加組織が採用された。(地方レベルでのこれらの変化にもかかわらず、参加についての連邦の見解は、ジョンソン行政を通じて、ずっと「分けられた力”のひとつであった。この考えを実施するために、連邦の役人は常に「市は正式に補助をうけ、それに対して法的に責任をおうこと」を主張した。)

OEOによって、モデルシティが牛耳られるに伴い、参加概念は拡大した。一九六七年に、OEOが専門家からなる特別の研究班を組織することによって、市役所の圧力に対応したように、一九六八年、モデルシティは同様の状況のもとで、モデルシティグループが、彼ら自身の専門的アドバイザーを雇う権限を付与された(前述のTAB No.3がそれである)。しかし結局のところ、市長連合が、OEOをときふせたように、CDA Letter No. 10Aもモデルシティの管理において、同様の歩みだしを始めることになるのである。

(五) ニクソン政権下のモデルシティ

(1) ニクソン政権が誕生した一九六九年の初め、多くの者は、モデルシティ事業の存続を危ぶんだ。しかし、事業の存続に好意的な研究会報告(ナサン報告)がなされたのに加えて、モデルシティの主張者であるハイド(Floyd H. Hyde)

市長が、モデルシティの副長官に任命されたことは、モデルシティ事業の安定した将来を約束するかにみえた。

ナサン報告は、ロムニー (Romney) 長官にその事業の価値を納得させるのに役立った。報告は、「『モデルシティ』は、その実験を一つの普遍的な事業に変えることによって、中央政府による凡ての都市援助のための基本的なテクニクになりうる」ということを示唆していた。⁽²³⁾

こういう初期の希望に満ちた兆候にもかかわらず、ニクソン政権は、一九六九年十一月 CDA Letter No. 10A によって、「モデルシティ事業」における増加する住民参加という以前の傾向を翻したことは前述のとおりである。

すでに、ハイドがモデルシティの副長官に任命されて以来、市長の権限が強化される方向にあったことは、先にふれたが、住民参加の抑制は、一九六九年五月一二日のロムニー長官の次の言葉にも非常に強くあらわれている。

「『モデルシティ』は、市長を中心とした地方政府事業として作られたし、そうあり続けるだろう。……地方政府の役人は、『モデルシティ事業』の内容と運営に対して最終的な管理と責任を遂行しなければならない。」

このように政策が、住民参加を抑制し、市の権限を強化させてくる背景として、一九六七・六八年の都市での激しい暴動が、住民参加をコミュニティ自治へと突き動かす状況にあったことが深くかかわっていることはすでにふれた。

しかし、一九七四年以前のニクソン政権期における「モデルシティ・プログラム」に対する最も強烈な打撃は、大統領の支持が明らかに欠如していたことであった。モデルシティ事業の運営にとって、資金の確保は不可欠であり、MCAは関係する他のプランとの統合を保つために他の政府機関との協力を努力をつくした。事実、モデルシティ補助金は、本質的に住宅・教育・運輸・福祉といった既存の特殊な事業と一体をなして初めて意味をもつものであった。しかし他事業との統合は、ジョンソン政権が、必要な調整のための努力を率先して行ってきた時でさえ遅々たるものであった。ニクソン政権のもとで大統領の協力が得られないままに、何百もの国の出先機関を説得して、削減され、

規制された政府特別支出金の中で、事業の目的を遂行するのは、困難なことであった。⁽²⁴⁾ しかもこうしたニクソン大統領の姿勢にくわえて、大統領がその就任の時から、強く主張していた歳入分配 (revenue sharing) 政策の採用が、やがて市長の権限強化、住民参加の抑制を促すことになったのである。以下、この点についてふれておくことにしたい。

(2) 歳入分配という考え方は新しいものではないが、一九六〇年代に、歳入分配金 (revenue sharing funds) は、州政府等を援助する為の新しい資金 (new money) として脚光を浴びることになった。しかし、歳入分配金に対する初期の提案は、ベトナム戦争長期化による赤字予算のためすべて放棄されざるをえなかった。

ニクソンが歳入分配案を提出した時も、議会は当初、①この計画は、もともと黒字予算の時に発案されたものであり、赤字予算のもとでは無理であること、②州・地方政府が、“連邦基金”を使う時に議会在口をだせなくなることを理由に、歳入分配に強く反対した。⁽²⁵⁾ これに対し、知事・市長・郡の役人らによって、この議案を通過させようとする猛烈な反対運動が起った。議会が、このような嘆願に目を向けざるをえなかった最も具体的な理由のひとつは、多くの市が深刻な赤字予算に悩まされており、(それぞれに違ったレベルの政府があつて、完全に州による政府機能と完全に地方による政府機能が存在するといったレトリックのもとに成立している) “新連邦主義” (“New Federalism”) の一環としての歳入分配に頼る以外に活路を見出せないという状況を、考慮せざるをえなかった為であった。また、資金と選択権の両方を州・地方政府に戻すという“新連邦主義”の提案は、住宅政策における州の役割を、正当に評価するためには理想的な機会でもあった。⁽²⁶⁾ 州の役割を拡大するという政策には、少なくとも住宅政策に関するかぎり論理的な根拠があったからである。借家人―家主の関係、都市再興政策、関連する法典、没収の申し渡し、市への権限の委任等は、連邦政府の領域ではなく独立した州によって創造され、あるいは付与されるものであったからである。連邦政府の政策に対する大きな不満は、五〇の異なる組み合わせの土地法令とともに、五〇の州に適用できる事業を創ろうとしたこ

とに由来する。地域差と自然差が、この法律の鑄型に加えられる。州の住宅に対する権限、家主―借家人の関係と州裁判所の判決が存在する時に、連邦政府が資金を出す公共住宅事業に対する決定的な手続のマニユアルを、どうしてワシントンで展開できようか。

しかし、このような実情は、州を政策の中心に巻き込んでいくことを求める多くの要因のひとつにすぎなかった。

資源を使いつくし、問題に悩まされていた市が、州側の援助をますます求めてきていたのである。そして、この市側からの要請は、ジョンソン政権とニクソン政権との「支持層」の違いを反映して、やがて国政の承認するところとなつていったのである。つまり、ジョンソン政権の「連邦的創造主義」は、大都市において非常に好感をもつて受け入れられた。こういった都市はまた、国の補助事業を実施するのにかなりの経験を積んでいた。ジョンソン政権において政府内関係に対する責任が、以前大都市の市長であったハンフリー (Hubert Humphrey) にゆだねられ、HUDの長に公共住宅事業の専門家であるウェーバー (Robert Weaver) が迎えられたのもこの点と関連するものであった。

これに対し、ニクソン政権の「支持層」は、より小さな都市や町であった。そういった都市や町は、直接的に国の補助事業を利用した経験はずっと少なく、州政府に依存する度合が大都市よりも高かった。ニクソン大統領が、「モデルシティ」事業の指導者を選ぶ時、小都市の元市長ハイドを選んだことも故なしとしない。モデルシティ事業に対するニクソン政権の最も肯定されるべき寄与とされる、州政府―特に都市問題に関連して知事と州の役人―に対する、プラン作成のための技術的援助の促進もこの点とかかわつてのことといえよう。

このように、党派心の強い地理的な「選挙支持層」の違いは、創造的連邦主義 (Creative Federalism) と新連邦主義 (New Federalism) との問題上、原則上の区分を明確にさせていった。

新連邦主義は、様々な行政上の再編成と法的な事業の中に現われたが、そのうちで最も成功したものが、州・地方

政府を伴った前述の歳入分配計画 (“general revenue sharing program”) であった。

歳入分配法案 (the revenue sharing bill) は、一九七二年、両院を通過することになるが、新連邦主義と歳入分配をめぐる前述のような状況は、モデルシティ事業における一九六九年当時の市の権限強化、住民参加の抑制といった傾向にも影響を与えていくことになる。

一般的な歳入分配法案 (the general revenue sharing bill) が、立法化されたことは、やがて行政が、特別歳入分配 (the special revenue sharing 人材・都市開発・教育・法施行という四分野において、何百の “federal categorical grants” を “block grants” に合併整理しようとする一連の提案) への関心を具体的に表明してくる何よりの兆候であった。

“general revenue sharing” は、目的に関しては主として制限しない分配方式によって、すべての州・地方政府に付加的な資金を供給するように作られたものであり、基本的には州・地方政府の一般的運営に対して財政的な援助を供給するものであった (実際にはそのすべての目標を達成しうるものではなかった)。

これに対し “special revenue sharing” は、付加的な資金を供給するというよりも、既存の事業を合併整理して、以前は別々の事業地域で行われていた資金を一括して州・地方政府に割り当てるようにつくられている。非常に重要なことだが、“special revenue sharing” においては、特殊な基準に見合うようにそれぞれの地方政府の事業に資金を分配するというより、資金は凡ての地方政府に平等に分配されることになる。そして、後述のように、この “special revenue sharing” への政策の関心が、モデルシティの将来に大きな影響を与えていくことになるのである。

(3) とりこでロムニー長官の住民参加抑制を促す発言は、一九七〇年代に入り、North City Area-Wide Council Inc. v. Romney の控訴審判決 (詳しくは後述) において、法的な攻撃を受け、「一九六六年の法令の意向を妨害するもの」として糾弾されることになる。また住民参加の容認拡大を翻した CDA Letter 10A (一九六九年十二月) が、CDA

Letter 103 (一九七〇年三月)の慎ましい影響によって、弱められた。また、住民参加が他の事業、特にOEOの事業において広く進展してしまっている都市においては、地域団体を無視することは政治的に危険なことであった。⁽²⁷⁾しかも、CDA局長は、地域参加を援助する都度、様々な役人の命令とは別の参加に対する独自の理由づけがあることにたびたび気づかされることになった。また、ハーバード大学のボンフィールド(Edward Bonfield)教授を長とする、モデルシティに対する研究班が、一九六九年一月にだした報告書は、「連邦政府がモデルシティ事業を過剰規制し、誤った支持を与えている」として、モデルシティ事業に対する前述のような運営を厳しく批判した。報告書は、①モデルシティの拡大よりも、現存のプラン作成に必要なものの合併整理、②モデルシティ事業の調整のために任意の都市援助金資金の二五%を指定すること、③それぞれのモデルシティにおいて、MCAの調整の役割を縮小することを勧告した。

(4) この勧告の最後のものだけが、一九七〇年九月“planned variations”の戦略が発表された時に、強調されることになった。⁽²⁸⁾

“planned variations”は、範疇別の補助金制度 categorical grant system を解体しようとする行政命令によって始められた事業のひとつである。後に、一九七二年ニクソン政権は、一般歳入分配法案の議会通過に伴い、“federal categorical grants”を“block grants”に合併整理しようとする特別歳入分配(special revenue sharing)への関心を明らかにしたことは前述した。ニクソン政権は、この特別歳入分配案の承認を得るため、再三努力するが議会は“categorical grant system”を破壊するものとして断固反対の態度を示した。このためニクソン政権は、以後議会の管轄外の事業を中心に、行政命令で施策を遂行しようとする意向を強化させることになる。

“planned variations”は、このような経過をたどることになるニクソン政権のはしりの政策とみることができるといえる。

“planned variations” ではボンフィールドの勧告に加えて、以下の三つの新しい政策が提唱された。⁽²⁹⁾

① 三つから八つの都市においては、市役所はモデルシティ資金を、ワシントンの承認を得る前でも使うことが許される。

② 三つから八つの都市においては、市長は都市に流入する連邦援助金をすべてチェックする権限を与えられる。

③ 他の都市においては、凡ての貧困地域を “model neighborhood” に含むことができる。

しかし、特別な「三つから八つの都市を指定すること」と「実際の資金を割当てること」は、一九七一年後半まで、決められなかった。そのためボンフィールドの勧告が効果をあげるには、時期を失することになった。

(5) “planned variations” は、“モデルシティ” 概念に対する最初の意欲的な試みとなるはずであった。

しかし、新しい “special revenue sharing” 案は、新たな不確実性を生みだした。なかでも重要な衝撃は、“planned variation” と都市における住民参加の縮小であった。“special revenue sharing” をめぐる以下の経緯は、これらの点をも明らかにしている。

(6) 一九七一年の年頭教書の全歳入分配法案の一部分が、地域開発のため毎年一〇億ドル支給される “special revenue sharing” 補助金であった。これは四つの既存の HUD プログラム——都市再興・モデルシティ・基本・下施設補助金・社会復帰貸付けプログラム——を統合する援助金合併整理案であった。

この “special revenue sharing proposal” は、一九七一年に初めて提案されて以来、内部矛盾と非常な曖昧さに苦しむことになった。モデルシティ事業についていえば、ニクソン政権は、この事業に対する地域開発援助金を、条件整備的な (“physical”) 開発活動のみに限定するのかがという点について答えをだせずにいた。もし、そういうことになれば、“モデルシティ活動事業の約六〇% (二億ドル) が、一九七一年分の社会開発プログラムということで資金を貰

えなくなる」はずであった。また仮に、新しい地域開発援助金が、条件整備プログラムと社会開発プログラムの両方を含むとしても、モデルシティに対する資金は、この新しいアプローチによってそれ程増加するとは考えられていなかった。⁽³⁰⁾その上、現在の基金支給のレベルを維持するというニクソン政権の公約は、公約された資金よりも実際の経費を参考にした。計画段階に時間がかかり、運営段階に入るのがゆっくりとしたペースであるモデルシティ事業の場合には、実際の経費の半分になる可能性があった。その上、モデルシティプロジェクトに対する資金支払 (hold harmless) の規定は、四年間に限定されていた。また従来は、事業の経費は自分達が使うためのプランを展開させた大きな市や地域に集中して配分されたものが、いまでは、同じ総額の資金が、以前の努力や計画を考慮することなく、凡ての地方政府に与えられることとされた。その結果、モデルシティを含む約一五〇の市の殆どにおいて、徹底的な削減がなされることは明らかであった。

しかも最も重要なことは、地域開発資金はその供給の対象が極貧の人々に限定されているわけではなく、またそこでは住民参加も要求されていないことであった。歳入分配のもとで実施される (“planned variation” を、始めとする) “special revenue sharing” に基づく事業においては、州・地方政府に固定した資金を分配することによって、資金の柔軟性と譲渡性が増加させられていることから、以前の連邦補助事業に附随していた大抵の条件が、落とされることになるからである。

対象地域の限定と、何らかの住民参加の要請こそ、“モデルシティ”資金が、先在の事業や利害関係団体によって使い果たされないことよりの保証であった。“モデルシティ”の助力で、分裂状態から自律的な官僚制に変わり始めたばかりの地方政府に資金を与えることは、苦勞して得た利益を溝に捨てるようなものであった。⁽³¹⁾

事業が、その手続過程から住民参加の要求を省略することは、その決定権を「地方政府」と「より民衆近く」に戻

すことに関心を示したものである。明らかに、その動機は、市政府の現在のリーダーシップに権限を与え、それぞれの市の貧しい近隣の人々のリーダーシップから権力を奪うことであった。⁽³²⁾

もし、地方政府の仕事と能力の向上を真に望むならば、地方政府の仕事と能力を向上させるのにかなりの業績をあげ、大きな可能性を持っている中央政府の事業を取り壊すことは逆に不合理なことであった。⁽³³⁾ モデルシティ事業は、調整・プランニング (coordinated planning)、地方分権、住民—官僚間の対話に焦点を合わせることを通じて住民と行政官と地方指導者の可能性を余すことなく使うことを促してきた。従って、“revenue sharing” 事業の地方分権という目標を確実なものにするためにも、モデルシティ事業を終らせるよりは、一つのテクニックとして、その事業を強調して拡大していくことのほうが、はるかにずっと理にかなっていると考えられた。⁽³⁴⁾

しかし、ニクソン政権は、広域にわたる国内政策に対する責任を中央政府から、州・地方政府に移す装置として、“general and special revenue sharing” を使った。歳入分配や（「貧困戦争」事業の取り壊しに代表される）関連した政策の選択は、社会問題を扱う際の連邦政府の役割を限定し、減らすように意図されたものに他ならなかった。

一九七四年、モデルシティ法が、the Better Communities Act として、The Housing and Community Development Act of 1974 の第一章に挿入されたことによってその政策意図は頂点に達することになる。この “Better Communities Act” において、ニクソン大統領は「市役所にチャンスを与えよ」というアプローチを明確にしたが、これこそ Community Development Block Grant (1980) において全面的に開花する special revenue sharing の理念であった。その結果「歳入分配の原理は単純なものとなった。ワシントンで解決困難と思った問題は、ワシントンからその問題を放逐する。市役所に行動を与える。もし基金の利用が、望ましくないと市民が感じたならば、住民は大統領や議会のかわりに、市や市役所を首にすることができる」という状況がうみだされることになったのである。⁽³⁵⁾

North City Area-Wide Council, Inc. v. Romney の事件は、前述の様な流れの中で生じ、展開している。そして参加のある面での成功は、貧困者ならびにその支持層に、裁判に訴えうる権利を気づかせ、他方、原告適格の概念の広がり、連邦裁判所において、政府の事業に挑戦する住民の受益をより容易にしてきていた。

以下では、一で述べた点を念頭におきながら、North City Area-Wide Council, Inc. v. Romney の事件を、具体的に後述してみたいと考える。

- (1) 丁は、事からの必要上、部分的に本論に（神奈川県法字二三卷一号）と重複するところを断りしてきた。
- (2) Burke *The Threat to Citizen Participation in Model Cities* 56 Cornell Law Review 751,752 (1971)
- (3)(4) Howard W. Hallman *Federally Financed Citizen Participation*, Public Administration Review, 421, 423 (1972)
- (5)(6) John H. Strange. *Citizen Participation in Community Action and Model Cities Programs* 17 Public Administration Review 655. (1972)
- (7) Strange, *The Impact of Citizen Participation on Public Administration* 17 Public Administration Review, 457,459 (1972)
- (8)～(9) James, *Epiaph for an Experiment: Model Cities and the New Federalism* 52 Journal of Urban Law 83,85 (1974)
- (11) 同前より、全巻より Burke supra note 2, at 757～760 に依拠しよう。
- (11) Hallman supra note 3, at 423
- (11)～(12) James, supra note 8, at 87.
- (17) Burke, supra note 2, at 760.
- (18) 一九六六年の Demonstration Cities Act 及び一括法案 (omnibus bill) に全体から Demonstration Cities and Metropolitan Development Act of 1966 (1966 Pub L89-754, 80 Stat 1255) の Title I より引用する。「Demonstration Cities and Metropolitan Development Program」 Chapter 41 の Subchapter I 「Comprehensive Cities and Metropolitan Development Program」より Title 42 USC §§3301～3313 以下を引用する。
- (19) 42 U.S.C. §§3301～74 (Supp. v, 1970).
- (20) 同の題名はタイトルの趣意を依拠しよう。

- ① Burke *supra* note 2
- ② L. James, *supra* note 8
- ③ Hallman *supra* note 3
- ④ Gribbs, *The New Federalism and the Cities The New Federalism Is Here To Stay*, 52 *Journal of Urban Law*. 55 (1974)
- ⑤ Conyers, *The Politics of Revenue Sharing*, 52 *Journal of Urban Law*. 61 (1974)
- (21) 一九六六年のモデルシティ法の実施において、HUDはプランニングに参加し、デモンストレーションを实行するための機会が、モデルネ
 キイブロードの住民のために創造されることを求めた。権力の遠慮のない委任とよいて「地方の実施」は様々な形をとった。選挙さ
 れた地域委員会 (community board)、市民委員会、コミュニティ共同体、研究班、事業の練習的行政官として、貧困者の雇用を含んでいる。
 住民は、市政府を代表する機関 (board)を通じて参加するかもしれない。住民は、他の公共団体や他の民間団体を代表する機関を通じて参
 加するかもしれない。市民グループは、コントロール機能ではなくて、プロフェシヨナルなスタッフによって準備されたプランに関してい
 いなりな勧告をする諮問委員会をもつかもしれない。残された未解決の問題は、その内容において「代表」が意味すること、いかに参加が
 効果を達成させるかの決定的な問題である。
- (22) 地方にある中央政府の出先機関 (Local Central Agency) と「地域共同体との関係も危機的状況であった (Howard W. Hallman, *Community
 Control*, 177)
- (23) *supra* note 8, at 94
- (24) *Id.*, at 95
- (25) *supra*, note 20-⑤, at 62
- (26) *Id.*, at 102
- (27) *supra*, note 8, at 94
- (28) *supra*, note 20-⑤, at 65
- (29) *supra*, note 8, at 95
- (30) *Id.*, at 97
- (31)(32) *Id.*, at 98
- (33)(34) *Id.*, at 99
- (35) McClaughry *Recycling Declining Neighborhoods: Give the People a Chance* 10 *The Urban Lawyer*, 323 (1978)

九 住民参加と法的課題——AWC v. Romney 事件の検討を通じて

(三) 事件の発端^(注)

1 AWCの成立

一九六六年秋、モデルシティ法が成立した。市長は、翌年の三月にはワシントンに対し、「計画策定のための補助金の申請」ができるように、申請書を起草する委員会を任命した。

ワシントンのロビイストが議長に任命され、フィラデルフィア人間関係委員会のメンバーの一人が、委員会のメンバーとなった。より多くの住民参加を要請したのは、後者であった。

委員会は、徐々に関連する地域からの会員を含むようになった。最後に申請書が起草された時には「住民参加」に対する幅広い約束が含まれていた。

一九六七年三月、市は長官に対し「一年間の計画策定のための補助金」を申請した(②)。

まもなく、原告であるAWC (North City Area Wide Council, Inc.) が、対象地域において、既存の大多数の組織を含む形で組織された(②)(注)。対象地域 (the target area) とは、モデルシティ法が、モデルシティ事業によってカバーされる市の領域をさす場合に、通常用いる用語である。42 U.S.C.A. § 3303(a)(1)。

AWCは、対象地域内の約一四五の組織から参加した約四五八人から構成されていた(③)。AWCは、一六の構成体 (HUD) に組織された(③)。AWCの設置は、フィラデルフィアのモデルシティ事業における地方の住民参加を保障するためのものであった。

市の役人ならびに住民の何人かは、三五〇頁にわたる「補助金の申請」は、HUDによって受領されるものと信じ

ていた。

住民グループが招請された時、市との交渉は、たちまち、A W Cの内部的な枠組をこえ始めた。A W Cは、市当局の学校制度に反対するいくつかの学生グループを支持していた。運動は、学生と警察が当局の前でいがみあうという事態にまで発展した。これらの事実は、A W Cが、H U Dや市当局によって最終的にどのように考えられることとなるのかをかなりの程度暗示していたといつてよいであろう。

その後、市の計画についての調整官 (development coordinator) は、A W Cは、「計画を行うことに専念するよう」要請した。基金の額についても争いがあった。特にそれは、A W Cのためのスタッフを雇う市のモデルシティ補助金の額に関連していた。

2 A W Cと市との契約

一九六七年八月二日、A W Cとフィラデルフィア市は、契約を結んだ。

その内容は、

- (1) 市はA W Cを、市のモデルシティ事業の住民参加組織として任命する。
- (2) A W Cは、モデルシティ事業の計画と展開について援助を行う。

ことであった (最初この契約は、一年間効力を有するものであった。しかしうち続く修正の結果、一九六九年六月三〇日まで延長されることになったのである)。

A W Cは、適切な財政記録を維持し、その仕事に関してモデルシティ行政官に報告するよう義務づけられていた (③)。またフィラデルフィアの自治憲章 (Home Rule Charter) の文言に従うことが義務づけられていた (③)。

一九六七年十一月一六日、市は、長官からモデルシティ事業の計画と展開のための補助金203,000ドルを受けとつ

た(②)。

市とA W Cの一年以上にわたるモデルシティ事業の実施計画の作成が始まった。

3 モデルシティ事業実施のための補助金申請とA W C

一九六八年一月三十一日、市は長官に対し事業計画を提出しフィラデルフィアにおけるモデルシティ事業実施(Implementation)のための補助金の申請を行った(②)(一九六八年二月には、前述の「TAB No.3」がだされていることを想起された)。

一九六九年二月五日、モデルシティ基金のための報告書「Philadelphia's proposed 1968 submission」の作成が市とA W Cの間で検討された(③)。HUDと、(cityやA W Cからなる)C D Aが出席した。この会合は、「Regional Inter Agency Coordinating Committee Meeting」と呼ばれている(③の認定、④もこれを認める)。

この会合の過程で、利害の衝突(conflict of Interest)が、HUDによってあげられた(③・④)。HUDは、A W Cのように計画の策定(planning)とその評価・検討(evaluating)に参加したメンバーが、事業の実行に参加することは望ましくないという意向を表明した。ミック(William Meek、A W Cの行政部長 Executive Director)は、二月五日の会合に出席し、HUDの政策に気づいていた(③)。とまれ、利害の衝突の問題は、A W Cの敵対者の標的となった(④)。

一九六九年三月十九日、テイト(Tate)フィラデルフィア市長は、HUDから文書を受けとった。同様の文書が、モデルシティ事業を実施している他の市長にも送られた。この文書の中で、HUDは「地方のモデルシティ事業実験機関(Local Cities Demonstration Agencies, CDA)と機関のスタッフならびに参加の市民団体は、モデルシティ事業の実施者として奉仕することを意図されていない(つまり、計画立案者であり、かつ実施者となることはできない)」ことを指摘した(C D Aは、包括的なモデルシティ事業を管理するために、市や郡の地方の統治委員会(local governing body)によって、

設立され計画された、市や郡や地方の公的機関 (public agency) を意味する (§ 3312(2))。特に CDA Letter No.6 が「CDA (City Demonstration Agency) は、(計画と実施という) 二重の機能をもった機関 (multi functional agency) ではなく」ことを強調していた (③・④) (前述のように、一九六八年から一九六九年にかけて、HUDの地方事務所は、政策に関する権限を、市長に移譲することによって市長の権限を強めるいくつかのガイドラインを公式化し始め、これらのガイドラインが、一九六九年 CDA Letter No.10A の中に入れこまれた。これとは別の流れが、一九七〇年三月 CDA Letter No. 10B としてでてくることを想起されたい)。

CDAは、新しいあるいは既存の機関の活動を調整すること (coordinate) を求められた。また、CDAは、モデルシティ計画の結果として設定された目的と一致させるべく事業の実践順位を修正するよう既存の機関を説得していくために、CDAの補足基金を用いるよう期待された。モデルシティ事業の試みとして計画された新しい事業を実行する適切な既存の機関がない場合には、市は、非営利機関 (non profit corporation) のような新しい組織をつくるよう要請されていた。

ミークは、三月一九日の文書を知っていた (③)。そして彼は、AWCの行政部と、その内容について議論した (しかし、その時行政部がどのような対応をしたかについては、記録は残されていない)。

一九六九年四月一五日、ワシントンにあるモデルシティ事業部 (Model Cities Admi.) の当時の役員 (director) の一人であるバッグ (John Buggs) と、その職員であるジョン (Chester Jones) が、HUDの地方事務所——AWCと同盟関係にある——のワトソン (Galdie Watson) ならびにミークと会合をもった (③・④)。議題は、行財政行政策と三月一九日のHUDの文書についてであった。

一九六九年四月一八日、バッグは、「ミークは、AWCが、モデルシティ事業の実施にかかわる計画の策定に参加

しないことに同意した」という内容を出席者に送った(③・④)。

同四月三〇日、HUD、フィラデルフィア市、AWCの間で、申請に対するより進んだ話し合いがなされ、申請書は、補足修正された(②)。

フィラデルフィア市は、承認を得るために補足修正されたモデルシティ事業計画をHUDに提出した(③)。四月三〇日の提出は、以前の一二月三十一日の報告書を補足するために必要とされた。なぜならば、フィラデルフィアモデルシティへの基金は、ほとんど五〇%カットされていたからである。新しい報告書は、基金の減少された額に従うために必要とされた。

四月三〇日の補足的な報告書は、モデルシティの住民が直面している主要な問題に本腰をいれてとりかかろうとしていた(④)。申請書の書類には、次のように書かれている。「提出された計画は、①モデルシティの住民が、彼ら自身の経済的資源について、ある種のコントロールを行い、市の政策形成制度に参加する効果的な機構を供給することによって、②モデルシティ住民のニーズに対処することができるような事業とサービスを提供することによって、貧困と無気力の問題に対処する」と(②・③)。

この事業の大きな部分は、七つの非営利団体によって管理されていた(②)。うち四つの団体の長の大半、他の三つの団体の長のうち、大多数のマイノリティが、AWCによって選ばれるはずであった(②)。

五月二十七日、HUDはテイト市長あての手紙(Hide Letter)の中で、(四月三〇日付でされた)計画に反対した(②)。その理由は、

「①非常に厳しい補助金の割当てを実行するのに、新しい非営利団体(実質的にAWCの影響が大きい)に尋常でない信頼をおいている、②これらの事業の実施組織を通じ、モデルシティ事業を計画、検討、評価し、資源の配分を行う

ことによって、同じ市民グループ (A W C) を重視しすぎている、③この事業の多くの部分で、既存の他の組織の参加が不十分である」ということであつた (③) (②の事実認定は、ここから六月九日の段階にとんでいる)。HUDは、A W C が様々の非営利団体を通じ、計画策定者、実施者となり、その結果として彼自身の仕事の評価者になるという事実の中に、「利害の衝突」があるとみていた。さらにHUDは、「市の参加が不十分であり、A W Cからの長の選出は、全部の長の三分の一以内とされるべきである。」と主張した。

ワシントンのHUDの局長 (John W. Melean, Director of Operations for Model Cities HUD in Washington) は、五月二七日の Hyde letter は、市からの代りの提案を期待している、と述べた。

六月二日、HUDの副長官代理バイダ (Deputy Assistant Secretary, Robert H. Baida) が、フィラデルフィアのモデルシティ行政官ワトソンと、五月二七日のHUD文書で強調された問題を論じるためにやってきた。そこには、A W Cは参加させられなかつた (③)。A W Cはこのことを、「これはバイダが、A W Cの代表が出席することを好まず、ワトソンとそのスタッフだけと会おうとしたことを示すもの」として重視している (④)。それは十分に記録されていない。がしかしそのことは明らかにHUDが、ワトソンとの会合を要求し、ワトソンはまたそこにA W Cのいかなるメンバーをも招集しなかつたことを示していた。

この会見で、三月一九日にHUD長官から、テイト市長あてにだされた文書について意見がかわされた (④)。この文書の方向性は、明確に維持されてきたわけではなかつた。しかしながら、CDA Letter No. 3 によって要求されていた「直接的な事業を実施する機能行使すること」から、市は、A W Cを除外する方向に向いつつあつた。A W Cは、単なる諮問機関 (advisory capacity) になりつつあつたのである。

「ワトソンは新しい政策 (三月一九日の文書が意図する方向) に抗したが、最終的には同意した。バイダは、適切な

プランが、一〇日以内にHUDに提出されなければならぬと主張した。なぜ、そんな短い期間にそれがなされなければならぬかは、そのことから明らかではなかった。「(一)内③では言及されていない。」

六月三日、ワトソンは、AWCの総裁パトンならびにミック及びペリー (Yacine Perry, HUD Liaison Officer) と会い、先の事(一〇日以内にプランを提出すること)を伝えた(③・④)。その会合で、ワトソンは、すべての人々に五月二七日の文書 (Hyde letter) のコピーを提示した。ワトソンは、文書の返答について、AWCと協議する意思があることを明らかにした(裁判所の認定(②)によれば、協議の日として六月九日が提示されたという)。パトンはそれに同意したが、ミックは拒否した。ワトソンは、ミックが、AWCの組織を代表しており、彼が決定をするためには、組織の承認が必要なことを知っていたけれども、ワトソンは、ミックを、AWCの代表者とみなした(③)。事実、彼は過去にそのように行動していた。

「六月三日の会合でワトソンはAWCに、九日バイダは、AWCに会う意向がある」ことを伝えた。しかしAWCは、その会合に参加することを拒否した。そのかわりに、AWCは、ワトソンをさけ、市とHUDに対し、Hyde letterで述べられた政策を撤回するよう訴えた。AWCは、会合を求める電報を市長におくり、またバイダとの会合をアレンジすることを要請する電報をHUDの調整官であるペリーに送った。市長は、AWCと会う意向をもった。しかしペリーからは何の応答もなかった。(③)「(一)は地裁の認定である。高裁(④)は、「我々は、この点を支持すべき証拠をもたない。」ワトソンに対して、AWCによって電報が本当に送られなかった。」という証拠はない、と述べている。」

(高裁の認定によれば)その後、六日、ミックは、AWCの行政委員会の緊急承認をへて、テイト市長と、ワトソンに次のような電報を送った(④)。——AWCと貴方がたとの聴取の機会がもたれるまで、五月二七日のHyde letterを延期されたい。その会合は、可能であれば六月九日に行いたい。——(HUD側の弁護士は、ワトソンにはこの電報は送

られなかったと主張。しかし高等裁判所はそれを否定していることは、前述のとおりである。

このことは、AWCとワトソンとの接触が最後になったことを意味している。この事實は、ワトソンが、AWCとは協力していくことができないと考え、五月二七日の文書に対する彼女の答えを即座に作成したであろうことを予想させる。この点について地裁は次のように述べている(③)。

六月三日の会合でワトソンは、ミックとパトンに対し、「五月二七日の文書への答えは、一〇日以内に期待される。」とし、ワトソンは彼らに、「バァイダはAWCの味方になってくれるだろう。六月九日のAWCとの会合のために、招待状を送る必要から、AWCの委員会のメンバーのリストを提出するように」命じた。ミックとパトンは、リストを渡すことを拒否した。「モデルシティの行政官に、リストを渡さないということは、AWCの政策である」というのが、その理由であった。ワトソンはワトソンで、自分の知らない人々とは会いたくない、と主張した。AWCは、ついにその要求をくつがえし、リストを渡した。しかしそのリストは、六月二三日まで、ワトソンの手元には渡らなかった。「ワトソンは、今では通常でない状況に直面していた。ワトソンは、Hyde letterへの返事を起草しなければならなかった。ワトソンは住民団体の参加を望んでいたが、HUDを満足させるために、そしてHyde letterに関して、ワトソンとAWCとHUDの間で交渉することを可能にするためには、自分で返事を書くよりなかった。」(③の認定。④ではふれられていない。)

六月九日、テイト市長とワトソンは、改訂した申請書を起草し、それをHUDに提出した(②・③)。この補足の文書は事業を実施するうえでの、AWCの役割を減じ、かつAWCは、新しい非営利団体の長の三分の一以上を指名することができないということ、新しい政策として、うちだした(②)。残りの者は、フィラデルフィアのモデルシティ行政官によって、あるいは行政官によって選ばれた住民組織によって選ばれることとされた。「六月九日付で市

よりHUDに送られたこの補足の文書は、AWCの参加なしに、モデルシティ行政官によって準備されたものであった。」(④の認定。③でも簡単にふれられている。)

六月三〇日、AWCと市の契約は終了した。その後、市は、新しい規制に従うことを条件に再契約の交渉に入ることをAWCに求めた(③)。

4 契約終了後のAWCの対応

同じ六月三〇日、(四月三〇日になされた)報告書に含まれたフィラデルフィアプランの一部に対して、連邦の承認がなされた(③)。この報告書については、AWCを含むすべての当事者の参加と承認があったことが確認された。この事業のプランの争いのあるその他の部分に対する連邦の承認は、なりゆきをみるために留保された。フィラデルフィアのプランについて新たな変化をくわえることは、法令に従い新しい住民参加組織がつくられるまで、行われなかった。

七月二日、ワトソンはAWCにメモを送った。そのメモは次のようにのべている(③)。

「六月九日づけでなされた補足文書は、市長によって連邦政府にわたされ、フィラデルフィア市の正式な政策を代表することになった。従って、そこに述べられた政策と規定は、市とAWCの新しい協定に編入される。」AWCの役割はそこでは、諮問委員会的な性格に減じられるはずであった。AWCは、六月九日の補足文書の作成が手続的に無効であることを理由に手続のやりなおしを主張した。

七月三日HUDは、手紙をだし六月九日にだされた市の補足文書の受領にさいし、AWCの参加について、さらに三つの制約(The new HUD conditions)を課した(②)。

すなわち、

①事業の実施体の役員会のメンバーは、最初の年以降においては、A W Cのメンバーでなくてもよい。②一年後には、委員会のメンバーはA W Cによって選ばれなくてもよい。③最初の委員会は、最初の年のみ機能すること。来年度あるいは次年度において、委員会のために働くまたはそのために指名されたものは、同時に住民組織のメンバーでありえない。その後の委員会メンバーの選挙は、住民組織の指名以外の他の方法でなされなければならない(④)。とするものであった。

この手紙の内容については、HUDと市によってより進んだ相談の機会がもたれるはずであった。また、その手紙にいわれる住民参加団体は、事業の計画立案者であり、事業の実行者であり、評価者であるべきという、以前のHUDの政策に一致するものであったとみることができるといえる。

テイト市長とワトソンはこれを認めた(⑤)。

住民は、六月九日の補助文書や七月三日の The new HUD conditions についても、相談されなかった(⑥)。A W Cはこれらの変化は、手続的に不法に行われたものであり、また市がこれらの点についてA W Cと話合うことを拒否したという理由で、A W Cは六月九日以降、住民参加として活動するための新しい契約関係に入ることを拒否した(⑦)。

新しい契約では、法の修正、ならびに連邦のガイドラインによって要求された変化に従うべきことも要請されていたのである。

市は、HUDから3,000,000ドル以上の一年間分の補助金を受けた。

ワトソンは、六月三〇日の契約終了後、より正確には七月一〇日の新しい契約交渉の終了後、新しい住民参加グループを組織し始めた(⑧)。

AWCの三つの構成体(Hubs)が、モデルシティ事業に参加したい旨の意向を表明した。そのため、ワトソンは、構成体として知られ、今では地域住民委員会と呼ばれる地域組織を再教育し始めた。そして、地域住民委員会で活動する個人を選挙した。

一九六九年八月五日、AWCと地域住民によって住民訴訟が提起された。

裁判による最終決着の方向にむかうなかで、不信の三つの原因がだんだんに明らかになってきていた。ひとつは、^①両方の側における人事の交替が激しかったことである。最終的にこの問題を公けにしたモデルシティ行政官は、四人目の行政官であった。AWCのリーダーは同じ時期に二回変っている。市は、新しい連絡員(Liaison officials、モデルシティ行政官をさす)を任命する前に、AWCとほとんど話合うことがなかった。市の監査は、いつもAWCを悩ませた。^②第二に、市は、地域には理解できない、自己規制的な枠組の中で仕事をしていた。AWCは、市が、HUDにアピールすると信じている事業計画を策定することに抵抗を感じていた。そして市が、自主規制している線は、非現実的であると感じていた。市は、民主党が、一九六九年一月にその地位を失う前に、HUDから送られてきた文書に基づいて、事業を具体化することを望んでいた。その後、新しい役人が政策をうちだし、機関を方向づける間、HUDの行動に遅れが出、われ目が生じた。最後に、^③市は、一九六九年一月以降AWCのスタッフを、五五人から二二人に減らすことを要求した。そのことは、当然のことながらAWCを激怒させることになった。

(注) 事件の内容は、Burke, *The Threat to Citizen Participation in Model Cities*, 56 *Cornell Law Review* 751 (1971) の他、判決の事実認定による。^①～^③は、別表(次表参照)に示した判決の番号を示す。^①と^⑤の判決文は入手できなかった。

(二) 地方裁判所の判決

一九六九年八月五日にAWCと地域住民によって提起された住民訴訟^(注)において、原告(AWC)側は、一九六九年六

アメリカにみる参加と法 (3)

	裁 判 所	裁判官名	判 決 日	判 決	判 例 集 名
①	(The United States District Court for the Eastern District of Pennsylvania)	(John Morgan Davis, J.)	(Nov. 10, 1969)	(granted defendant's motion for summary judgment)	(Civil Action 69-1909 Pa. Nov. 1069)
②	United States Court of Appeals Third Circuit	Adams	Argued June 15, 1970. Decided July 14, 1970	Reversed and remanded	428 Federal Reporter, Series
③	United State District Court, E.D. Pennsylvania	John Morgan Davis, J.	July 9, 1971	Complaint dismissed	329 Federal supplement
④	United States Court of Appeals, Third Circuit	Biggs	Argued Nov. 19, 1971. Reargued. Dec. 15, 1971. Decided Feb. 25, 1972 (Certiorari Denied May 30, 1972. see 92 S.ct. 2063)	Reversed and remanded with direction	456 Federal Reporter, Series
⑤	(The District Court)			(entered a final judgement)	
⑥	United States Court of Appeals, Third Circuit	Per Curiam	Argued Oct. 16, 1972. Decided Dec. 4, 1972.	Order accordingly	469 Federal Reporter, 2d Series

月九日の規則の実施は、モデルシティ法の住民参加規定 (“widespread citizen participation” requirement) を犯すこととなる訴訟だ。(註) NORTH CITY AREA-WIDE COUNCIL, INC., Benjamin James, Glendola Mills, Lewis T. Berry, William Manson, Euiliel B. Hackett, Japhers Parks, Rosetta B. Jefferies and Nathaniel King, Plaintiff v. George W. ROMNEY, Secretary of Housing and Urban Development, Department of Housing and Urban Development, James H.J. Tate Mayor, Goldie E. Watson, Model Cities Administrator and City of Philadelphia.)

被告である市は、「対象地域の住民を代表する新しいグループを組織しようとしている」ことを主張したが、原告はあくまで、(新しい契約関係に入ることを拒否し)、現状を維持することを求めた。とりわけ、裁判所

に対し、以下のことを命じることを求めた。

(1) 被告である連邦政府は、市に対してだされた一九六九年のHUDの文書において書かれた要求を、市からの補助金申請を評価するにあたっての基準として用いないこと、(2) 裁判所の認可なしに、市が他の市民グループと契約することを差止めること、(3) 市は、AWCを従来と同様の位置にとどめること。

一九六九年一月一〇日地方裁判所は、「原告である住民は、市の行動を争う原告適格を欠いている」という理由に基づき、被告、HUDと市によってなされた民事訴訟手続規則五六に基づく略式裁判を求める申立を認めた。(Civil Action No. 69-1909, at 6 (E.D. Pa. Nov. 10, 1969)) 一方で裁判所は、原告が仮に、原告適格を有していたとしても、「その主張はとおらないであろう」と述べ、その理由として「この事件において参加は、小さくならなかったのではない、任命であれ、選挙であれ、より多くの人々の参加が可能となるほど、参加は大きくなる」ことをあげている。最後に裁判所は、市とモデルシティ行政官を支持して、「市長の任命は、事業の実施委員会の全メンバーの少なくとも三分の一をしめる」という規則を認めた。

裁判所は、主な争点は、「AWCの参加・審査・承認なしに、補助的文書を作成する市の行為、またその結果である。(いうところの) 補助的な文書の承認は、住民参加を保障していないという理由で、モデルシティ法に違反するか」にあるとする。裁判所は、「市の行動は、審査の対象となる」としながら、他方「様々な市の行政機関の間の行政的な調整の要求 (42 U.S.C. § 3394 (b) 2) このセクションのもとで、財政的な援助は、……(2) 長官が、(A) 地方機関のすべてに関連する計画に関する活動の調整を行う行政機関が存在すること、(B) 関連する地方の計画において、機関が必要な調整がなされうるといふ証拠がある ことを決定した場合にのみ与えられる。」は、この行動においては、問題とならない。」と述べている。

つまり判決は、既存の政治構造(市)が、調整を効果的に行っているとみせかけることによって、実行局の座を独

占することを認めたのである。⁽¹⁾ その結果裁判所は、「原告は、住民参加の概念をとり違えているのであり」「市当局は、単に他の住民グループを加えることを要求している」ことになったのである。裁判所は、市長が、参加する住民を任命することは、住民の代表者達をふみつけにしたり、交替させたりすることになり、その結果モデルシティ事業を、行政がコントロールすることになることに気がついていない。⁽²⁾ このようなおきかえが許されるべきかどうか、それが本当の争点なのに裁判所はそれを論じていない。⁽³⁾

AWCの事件は、「貧困事業における参加の形態」において、「司法上の決定に含まれたいくつかの困難さ」を提示している。⁽⁴⁾ そのひとつは、①サービスを計画する契約が、紛争のために途中で切断されることである。②第二は、契約の内容それ自身が貧弱だということである。契約は、法にいわゆる参加のくりかえしでしかない。参加の権利は決して定義できない。地方裁判所は「グループが代表され、利益が代表されればされるほど、参加の概念はより充実して用いられることになる」と考えている。裁判所は、代表者間の政治的関係を考えず、参加の委員会を拡張することによって、逆に政治的影響が希薄になることを考えず、反貧困政治家の連合したネットワークに、新しい団体を加えることの効果を考えていない。⁽⁵⁾ 事実、地方裁判所は、「住民参加」ということを全く定義していない。⁽⁶⁾ 政治的なシステムを効果的に展開することは、不可避的に時間を必要とする。その過程を司法的に不正に変更することは、政治的な関係を破壊することになる(事実、訴訟の後、活動家は動揺させられ、その再編が促されることになったのである。) 裁判所はそのことに気づいていなかった。

(1)~(6) Burke, *The Threat to Citizen Participation in Model Cities*, 56 *Cornell Law Review*, 751, 772 (1971) に于て。

(三) 控訴審判決

1 判決の内容

原告は控訴し、一九七〇年六月一四日、判決がなされた。

第三回巡回区控訴審裁判所は、「住民グループの参加（それは、事業を実施する団体の理事会の選挙への住民参加を意図したものであるが）の減少を含む、モデルシティプランの変更、さらに住民参加なしに策定された計画を長官が受領し、自ら付加的な変化を加えたということは、モデルシティ事業の基本的な変更を示している。」として、破棄差戻の判決を下した。

2 争点としての「住民参加」

裁判所は、この訴訟の第一の争点は、「住民参加と地方の主導性というモデルシティ法における次の二つの要請の意味」であると述べている。

すなわち「連邦の補助金にかかわる適格性を得るためには、包括的なモデルシティ事業は、必ず「広範な住民参加」を伴わなければならない。また長官は、プランニングにおける地方の主体性を強化しなければならない。この要求は、議会がその冒頭で宣言したモデルシティ法の中心かつ新しい特質を形成している。すなわち、都市生活の質を改良することは、アメリカ合衆国が直面している最も、緊急な国内問題である。広範な都市スラムや障害の続出、都市部における広範な低所得層の集中、都市人口の急速な広がり、結果する住宅・コミュニティ施設、サービスの不足が、国家全体の繁栄の中で、国家の大部分の人々の環境と生活の質における著しい悪化を結果した。

議会によって、法の目的は、「すべての規模の市が、地方色豊かに準備され、計画された包括的なモデルシティ事業を計画し、展開し、実行するための付加的な財政的、技術的援助を供給することである」とされている（42 U.S.C.

A. §3301)。法の基本的な考え方は、HUDの住民参加に関する政策の声明書の中によく表現されている。……すなわち、モデル地域の住民の生活の質を改良することは、人々の積極的な行動によってのみ可能である。そのことは、彼らの社会的・環境的問題を解決することに効果的に参加しようとする自負心・資源・要求を打ちたてる手段を要求する。」(傍点引用者) (CDA Letter No.3, Oct.30, 1967)

裁判所は、続けて原告適格について次のように述べている。

3 原告適格について

地方裁判所は、市とHUDによってなされた略式裁判 (summary judgement) の申立て (motion) に対する原告の訴答 (complaint) を却下した。「原告は訴訟に対する原告適格を欠いている」というのが、その理由であった。

原告適格の問題は、最近の最高裁判決の結果を考慮し、控訴審では、政府によって主張されなかった。従って、我々は、AWCは、市に対するHUD長官の補助金について訴訟を提起する原告適格をもつと推定する (Norwalk CORE v. Norwalk Redevelopment Agency, 395 F.2d 920 (2d Cir. 1968); Coalition for United Community Action v. Romney, 316 F.Supp. 742 (N.D. Ill., April 6, 1970) 参照)。

「連邦行政手続法は、『法令によって審査の対象となるとされた行政機関の行為、また他に司法的救済がない最終的な行政機関の行為は、司法審査に従う』(5 U.S.C. §704)と定めている。」また、「特別の法令の用語あるいは構成が、司法審査を除去しているものでなければ、行政訴訟は審査しうるものである」とみなされる (Abbott Laboratories v. Gardner, 387 U.S. 136 141, 87 S. Ct. 1507, 18 L. Ed. 2d 681 (1967))。モデルシティ法は、司法審査を除去する規定をもたない (Coalition for United Community Action v. Romney, supra)。従ってモデルシティ法は、司法審査の対象となる。

4 行政機関の行為は裁量行為か

政府は争点として「行政機関の行為は、法 (6 U.S.C. § 701(a)(2)) によって機関の自由裁量にゆだねられている」と主張しているが、そのようには判断できない。ここでの争点はそのことにあるのではなく、「行政機関の行為が、法令上の要求に一致しているかどうか」の問題に関連している。この問題は、司法審査に適切な主題である(See *Scanwell Laboratories v. Shaffer*, 424 F.2d 859, 874-875. (D.C. Cir 1970))。

控訴人(原告)は、市やHUD(被告・被控訴人)による提案に関して、拒否権(Veto)をもつことを要求しているのではない。彼らは、計画の策定過程において、相談され、参加し、さらにその事業を実施する権利をもっている主張しているのである(42 U.S.C.A. § 3303(a)(2))。

“住民参加”の内容に関する政策の最初の声明において、HUDは、次のように述べている。この法律の規定の実施は、(1)事業を計画し、実施すること全体を通じて、モデル地区ならびに市における市民の建設的な参加を要求する。

市政府は、どんな地方市民組織が採用されるとしても、モデル地区住民が、参加するための手段を確保することに責任を負うべきであり、すべての事業の実行と、政策形成、計画策定過程において、完全に包摂されることに責任をもつべきである(CDA Letter No.3, Oct. 30, 1967)(傍点、控訴審判決)。

この事件において、六月九日付で市より、HUDに送られた「補足文書」も、七月三日にHUDによって加えられた要請も、住民参加を含んでいない。市とHUDが、A.W.C.の見解をすでに知っていたという事実は、この特殊な主要な変化を、A.W.C.に相談しなかったことについて、いささかも彼らを免責するものではない(傍点引用者)。

5 判決の結語

先に述べたように、争点は、住民の拒否権や承認権の存否ではなく、特定のモデルシティ事業に対してなされた主

要な決定における住民参加、交渉、相談の存否の問題である。

事業に関するすべての決定が、完全なる住民参加を要求している限り、事業の基本方針をかえる決定は、すべてそのような意味での（すなわち完全なる）参加を必要とする（傍点引用者）。六月九日の市の決定と、HUDの七月三日の声明書は、フィラデルフィアのモデルシティ事業における、基本方針をかえる決定とみるべきである。以前にはその事業は、AWCをより重視した参加の導入を考えていた。この参加は、市とHUDの二重の行為により減少させられた。

長官は、このように①（その策定の過程において、住民参加を行わなかったことが明らか）市からのモデルシティ事業の主要な修正に関する提案を受け入れ、②また住民への諮問もなく、長官の意向として重要な用語を付加することを命じたことにおいて、法に違反している。

AWCの弁護士は、長官によるそのような法令違反の故に、フィラデルフィアモデルシティ事業に対し、市とHUDによって、一九六九年六月九日以来とられたすべての行為は違法とみなされるべきことを要求し、他方控訴審裁判所が、口頭弁論でこの争点を問題とする必要がないことを要求した。それ故、我々はそれをここではこれ以上考慮しない。

下級審の判決は破棄され、事件は、この意見にそって、よりすんだ議論が深められることを要求し、さしもどされる。

6 評 釈⁽²⁾

地裁判決についての批判の中で指摘されたいくつかの困難さ（五一頁参照）は、控訴審判決においても明確ではない。前述のように判決は「最近の最高裁の意見にかんがみ、AWCは市へのHUDの補助金を問題にする原告適格を

もつ」とするが、事件を破棄し、差し戻すにあたって、参加についての見解を詳しくは述べていない。判決は単に「市とHUDの行動が、事業に基本的な変化を与えるなら、住民参加が要請される」といつているだけである。

裁判所は、地域の参加者は、「市や、HUDの提案についての拒否権をもつことを要求しているのではない。彼らは、事業を計画し、実行することにおいて、諮問され、参加する権利をもっている」と主張しているのである。そのような権利は——法の範囲内において——HUD自身の行政上の声明によって、事実命じられている。……この争点は、市民の拒否権や、承認の存否でさえなく、特定のモデルシティ事業のためになされる主要な決定における住民参加・交渉・相談の存否にある。事業に関するすべての決定が、完全なる住民参加を要求しているのではなく、事業の基本的なあり方を変更させるような決定が、そのような参加を要求することになるのである」と述べている。

裁判所はついで、「この事業はすでに、AWCという計画された住民参加団体により重きをおいた参加を意図していた。この参加は、市やHUDによる、一方的な行動を急激に減少させた。それ故、市長は、住民参加をもたないことが一見明白なところの市からだされたモデルシティ事業の主要な修正に関する提案を受領し、また彼が住民に相談することなく、市長自身が重要な文言を付加するよう要請したことは、法律違反といわなければならない」と述べている。

そして、「veto power」「basic program strategy」「major decisions」「significant terms」とついでにより明確な定義が将来に残されることになった。「参加」の定義も、明確ではない。

この決定を裏づけるために、裁判所は、長官に対し「地方のイニシアティブを強める」こと、「幅広い住民参加」を供給することを課している法律の文言を重視している。しかし、判決の争点は、市とAWCとの契約関係にからんだ事実問題におかれており、その事業における対象地域住民の支持と参加の度合ではなかった。

法律自体の曖昧さを考えるならば、裁判所の CDA Letter No.3 への信頼の方が有益であり要領をえている。

裁判所が本当に要求していることは、「市と AWC による事業が、CDA 文書のような行政上の規則と一致していること」にあるように思われる。

AWC のこの側面 (行政上の規則と一致していることの要求) は、将来、この事件をモデルシティ事業に関する訴訟の重要な先例とすることになる。⁽³⁾ なぜならば、論争されている事実は、CDA Letter No. 10A において必ず生じうる状況を含んでいるからである。市民の同意なしに、HUD と市が承認した規則 (CDA Letter No.3) は、CDA Letter No. 10A のガイドラインとにている。同様の事実を含む事件において、いかにして裁判所が控訴審裁判所の意見と法的論証において一致させ、CDA Letter No. 10A との一致を求めうるかは、明確ではないからである。⁽⁴⁾

7 司法的な分析のための提案⁽⁵⁾

一般に裁判所は、以下の二つの視点から参加をみている。

(i) ひとつは、参加が代表 (representation) という用語によって、狭く定義されている場合である。その場合には、参加によって代表される利害の性質と代表の役割は何か、ということが問題になる。

(ii) 今ひとつは、参加をプロセスとしてみる場合である。ウッド (Robert C. Wood モデルシティ法の起草者、後の HUD 長官) が言ったように、参加が、「分けられた経験」 (shared experience) であるなら、参加における各組織の役割は、他の組織の役割に組合わされていて、組織の効果的な機能のために、助けあっている。しかしどのグループも他のグループの機能に干渉してはならない。

代表は一度選ばれると、(i)(ii) いずれかの定義のもとに、その役割が確保されることになる。いずれの定義のもとに、参加が認められたとしても、参加を実効あらしめるものにするためには、市当局とモデルシティグループとのきっち

りとした契約が必要となる。参加の範囲と程度、選挙、契約を延長するかいなかの選択権、CDAの局長の在任期間と罷免に関する規則、これらは将来の契約に含まれるべきである。契約の代りに、地方庁令が同じ問題をコントロールしてもよい。その庁令が、連邦機関を拘束する効果はもちろん疑問であるが、しかし、その方法は試す価値がある(その試みは、マサチューセッツのケンブリッジでなされている⁽⁶⁾)。

AWCの訴訟は、HUDの行政政策の変容の結果生じたものである。この事實は、HUDという国の行政機関が、行政上の言い方で、モデルシティの住民参加の構成要素を合理化することは困難であることを示している。この事件は、そもそも国の行政が地方をコントロールしようとしたことから出発している。

もともと住民参加は、よく計画された官僚政治のもとで、実用的な行政目的に奉仕するものとして考えられてきた。しかし、もし、官僚が、決定的なプログラムをもっていないとしたら、どうなるか？ もし事業が、複数のものであったらどうなるか？ その優先順位があらかじめ決められていなかったらどうなるのか？ モデルシティのケースがこれにあたる。連邦政府は、これらの問題から、我々の市を救済する新しいアイデアはないということを認めており、地方の地域社会にそれを求めたのである。法の制定過程史は、住民参加の要求が、プランニングと、その後の行政機能を融合させる意向をもっていたと明確に述べている。従って、地方の事業に継続する問題は、フィラデルフィアにおけるように、地域自治のもとに、地域自身で解決されるべきであったのである。

さて原告はどうしたら、地方自治の必要性を証明できるか、どうしたら将来のAWCの地位を回復できるか、それには四つのが考えられた。

第一には、過去の参加についての政治的な努力についてよく知っている者が、専門的な証人として呼ばれることである。彼の証言は、参加が行政上の目的のみに奉仕している場合のフラストレーションや、不信を論じるべきである。

彼はまた、一九五〇年代、六〇年代の都市再生における参加の歴史について詳細に話すべきである。参加についての期待はたかまり、やがて、OEOによって参加は強制され、モデルシティでは中程度の参加が保障された。そこでは初めの頃の妥協と、あとになっては、ワシントンからの支配によって、絶滅の危機にたたされていることが主張されるべきであろう。

第二の証人は、彼の専門的な知識に精通している都市計画者であるべきである。彼はプランニングスタッフとして、地域住民やマイノリティグループのために働いている擁護者や、相手方のプランナーの概念についての展開をあとづけるかもしれない。この証言のポイントは、住民をバックアップする独立したスタッフの必要性を強調することである。

第三の証人は、官僚制と行政手続の機能に精通した専門家であるべきである。彼が与えるところの証拠は、計画の区分、スタッフ等がいかに計画を停止させたり、無力にするかを示すことであろう。彼は計画の実施と評価の機能を区分することが、正当であることを指摘することができる。しかしその評価は、地方のレベルではどの道、実施されるべきではない。ワシントンは、そのような見解を、伝統的に信用しないので、この利害の衝突についての特殊な申し立ては、HUDの側における「つけたし」の問題となる。

論争の四つ目の問題は、社会学者や社会心理学者から、引出される。この証言は、なぜこのような問題が生じてくるのかについて、ある洞察をもたらす。住民グループは、子供やその両親がそうであるように、自由と能力の程度をためたのである。さらに新しいグループが形成されるならば、その目的のもとで同じ様な葛藤に基づき、同じようなプロセスが生じるであろう。

もうひとつのポイントをあげよう。

もし、モデルシティが伝統的に政府によって実行された事業を供給することであるならば、その活動は、住民にとって政府の活動と同様に重要である。地域社会において選挙された職員が、軽々しく仕事を引渡さないように、裁判所はこの状況を政府の活動と同じように扱うべきである。多層な側面からなる動的な社会においては、その権力がおかれる政府の椅子は必ずしも市役所ではない。裁判所は、住民自身が権力の所在地になる場合には、適切な法的な枠組が、住民を見守るように行動すべきである。何よりもまずこのことは、裁判所の役割は、“政府”を認め、正当化し、その結果、裁判所が後に政府をよりよくコントロールできるようにすることにあることを示している。

ある者は、A W Cの控訴審の判決から、勇気を得たが、モデルシティにおける人々の志気は、どの地方でもひどくたるんできていた。一九七〇年一〇月一日、ロムニー長官は、市長の選ばれたグループに、財政上の権限と政策調査権を与えることを明らかにした。もし、フィラデルフィアですでにこういうことがなされていたら、A W Cの結果は異なっていたかもしれない。

(フィラデルフィアにおいても、一九七〇年一〇月、四七人の個人からなる新しい委員会が組織された。その委員会は、それ以後フィラデルフィア住民参加団体として機能することになった。このことにより差し戻し地裁は、後述のように、新しい住民委員会のメンバー四七人十五人が、A W Cに所属していることを理由に、フィラデルフィアのモデルシティ事業は現在でも、42 U.S.C.A. 3303の参加を伴って機能していると認定することになる。)

控訴審判決に関するより深刻な課題は、参加であれ、交渉であれ、協議であれ、判決は、その認可に対し市、住民、HUDのすべての当事者を含むことを要求していることである。

もし、HUDが、住民参加に関する規定がなければ、その認可を市に与えないとしたらどうか。その場合は、もちろん市は降伏し、住民に参加に関する条件を受け入れるよう説得する方向に行くだろう。一九六九年の春に、フ

イラデルフィアがHUDと交渉している時の状態は、そのようなものであった。そこでは交渉は、市と住民の側が一方の側にあり、HUDが交渉相手であった。

計画に従った内容は、「ワシントンに彼らのケースを提示し、住民のより広い範囲を処理する地方政府の能力を広げる」という、法の執行官によって解釈された法制定史に含まれた理念に一致していた。しかしながら、住民参加自身の問題になった時、すべての部面での「地方のイニシアティブ」という法の命令が実行されるならば、HUDの役目は変わらなければならない。HUDはその時には市と住民の間の交渉者と仲介者にならなければならない。HUDは、司法審査に従って、参加の問題を判断しなければならない。

控訴審判決についての問題は、判決がこのことを十分に説明していないということにある。HUDと市が、偏って行動したということをサポートすることは、以前の交渉が、どのようなものであったかを語ることはならない。問題は、交渉のテーブルのサイズと型である。しかしながら究極のところ裁判所は、契約の問題に問題を限定すべきである。

契約をルーズに解釈しておくことは、この形の将来の契約をもっと詳細なものにするであろう。将来の交渉は、存在期間、権力、参加する住民の配置を通じて考えるように強制されるであろう。同様に、将来の裁判所は、契約が起草された時点において、存在する規則に照し、契約を解釈することに賢明になるだろう。行政官は一般に連邦補助金に関する以前の規則のみを適応するように制限されるべきというようなことが、議論されることになるかもしれない。参加を伴う事業において、この点は特によく強調されなければならない。そうでないと、そのための特別の行政が、住民参加の犠牲のうえに、事業に柔軟性を与えることになる。そのような状況のもとでは、参加が作用するのは難しい。

モデルシティにおける参加の問題は、一般に官僚政治の問題なのである。あまりに沢山規則 (rule & regulation) があり、全部を調和させようとする圧力のために、政策がこわれてしまう可能性がある。ニューディール以来、この国が学んだことは、社会政策を計画し、合理的に調整することは実質的に不可能だということである。このことは、社会政策をやめるべきだということではなく、ワシントンが制限を加えすぎではないということなのである。政策決定の権限はできるだけ小さくし、非連邦化し、地方の管理を重視すべきだということである。

モデルシティの立法過程は、こうした方向を歩みだす第一歩となったのである。

- (1) Barlow v. Collins, 397 U.S. 159, 90 S.Ct. 832, 25 L. Ed. 2d 192 (1970): Association of Data Processing Serv. Organizations, Inc. v. Camp, 397 U.S. 150 90, S.Ct. 827, 25 L. Ed. 2d 184 (1970)
- (2) Burke, *The Threat to Citizen Participation in Model Cities*, 56 Cornell Law Review, 751, 772~774 (1971)
- (3) *Id.*, at 774
- (4) *Ibid.*, at 774
- (5) *Ibid.*, at 774
- (6) *Id.*, at 775
- (7) *Ibid.*, at 775

四 差し戻し地裁判決

1 判決の内容

モデルシティ事業を批判する住民グループによる訴訟 (428 F. 2d 754) は、控訴審判決によって、地裁に差し戻された。地裁のジョン・モーガン、デビス判事は、以下のように判決した。

証拠は、(1)フィラデルフィアモデルシティ事業は、モデルシティ法に基づいて、被告である公務員の指導のもとに、

操作されてきたこと、(2)原告住民グループは、常に事業の計画過程に参加する機会をもっていたこと、(3)市は政策上の論争とは完全に分離された理由から、契約を終了したいという動機はもっていたけれど、原告と市の間の契約の終了自体は、原告自身の行動の結果するところである。(4)原告の契約が終了したあとに形成された『住民委員会』は、現在住民参加の単位として機能している。ことを示している。訴えは、棄却される。

2 判旨 (opinion) と指令 (order) (注) 裁判所又は裁判官によってなされる指令 *direction*。判決には含まれない。order に対する申立は *motion* である。

原告 North City Area-Wide Council, Inc. (AWC) は、ペンシルヴァニアのフィラデルフィアに主たる活動の拠点をもちた非営利団体である。

AWCの基本的な機能は、フィラデルフィアのモデルシティ事業の計画期間中、モデルシティの対象地域の住民を代表し、事業における住民参加を供給することである。各原告は、フィラデルフィアモデルシティ事業が行われている対象地域の住民である。

原告は、この訴訟を自分自身のために、また法 (Rule 23(b) (2) of the Federal Rules of Civil Procedure) に従って、同様な状況にあるすべての人々の代表として行う。

被告は、ロムニー長官・HUD・フィラデルフィア市長・フィラデルフィア市・そして、ワトソンモデルシティ行政官である。

原告はこの訴訟で、28 U.S.C.A. §§ 1331, 1361 ならびに、「法によって再審査が規定されているもの、また、裁判所における他の適切な救済手段をもたない行政機関の行為は、司法審査に従う」とする連邦行政手続法 (5 U.S.C.

A. § 704)に基づき、命令的差止命令を求めている。

訴訟において両当事者は、この審理が、予備的差止命令における審理と同様、本案に対する最終的な審理とされるべきことに同意している。

原告は、(1)連邦補助に対する適格性を得るために、「包括的な市のデモンストレーション事業は、事業における幅広い住民参加を伴わなければならないこと、そして長官は、プランニングにおいて、地方のイニシアティブを強化しなければならない。」(42 U.S.C.A. §§3303(a)(2), 3303(b)(1))そして(2)AWCはフィラデルフィアのモデルシティプログラムの住民参加の単位として回復されるべきかどうか、に関する争点を裁判所に提出した。

この事件を地裁にさしもどした第三巡回控訴裁判所の支持に従い、審理 (a final 裁判所における事実上のまたは——及び——法律の争点についての審理。hearing より正式とされる)は、「AWCは、その地位を回復させられるべきであり、HUD・市・モデルシティ行政官によってとられた行動は、違法である」とする原告の主張を、理非曲直に判断した。その結果、以下のような理由に基づき、当裁判所は、「フィラデルフィアのモデルシティ事業は、モデルシティ法に従い操作されている」と判断し、当裁判所は、「フィラデルフィアの住民参加の単位として、AWCの地位の回復を、強制すべきでない」と判断する。

3 バックグラウンド

一九六六年、議会は、都市生活の質を改良し、アメリカの都市の大問題に対処することにおいて、都市住民を援助する必要性を認め、この必要性に対処するために、議会はモデルシティ法を通過させた。モデルシティ事業の目的は、[42 U.S.C.A. § 3301]が規定するように、関連領域に住んでいる人々の居住条件を改良するために新しい創造的な提案を含む地方レベルで準備され、計画された包括的なモデルシティ事業を計画し、発展させ、実行するために、あらゆる

る規模の市に対して、附加的な財政的・技術的援助を供給すること」にある。地方の主導性と住民参加は、効果的な事業に対する基調と考えられた。こうした考えは、「モデルシティ地区住民の生活の質を改良することは、人々自身の積極的な行動によってのみ達成されうる……」と述べているHUDの政策の声明によって表現される。このことは、彼らの地域の社会的、物理的問題を解決することに効果的に参加する感情・能力・自意識を打ちたてる手段を要求する(CDA Letter No.3, Oct. 30, 1967' 原告証拠書類⑤)。

モデルシティ法の文言のもとで、長官は補助金を与え、CDAが、包括的なシティデモンストレーション事業を計画し、展開し、実行するための技術的援助を与えることを権威づけられている(42 U.S.C.A. § 3302)。

モデルシティ法のもとでの補助金をうるための条件のひとつは、「事業における広範な住民参加」である(42 U.S.C.A. § 3303(a)(2))。

長官は、各市のデモンストレーション事業を審査し、基金が割当てられる前に、各事業が42 U.S.C.A. § 3303の基準に対応することをみいださねばならない(42 U.S.C.A. § 3305(a))。

一九六七年三月三日、フィラデルフィア市は、フィラデルフィアのためのモデルシティ事業を計画し、展開するための補助金を申請した。その後まもなく、AWCが、いくつかの既存の組織から組織された。そしてフィラデルフィアモデルシティ事業のための地方レベルでの住民参加の単位として行動するために市と契約を結んだ。

契約についてのいくつかの再履行と契約の延長の後で、新しい契約のための交渉が、行きづまり状態に達した一九六九年六月三〇日に契約は終了した。AWCは、住民参加の単位として機能することをやめた。そして新しい組織が、その地位を占めるために設立された。

新しい契約に関する交渉が失敗した後で、AWCは、提案された新しい契約におけるある種の規定が不法であると

主張して、その復位を求めて訴訟を提起した。

控訴審は、A W Cが、異議を唱えている規定は、住民参加団体A W Cの事業への参加を減少させるものでありモデルシティ事業における主要な政策の変化を含んでいると判示した (North City Area-Wide Council v. Romney, supra, at 758)。控訴審はまた、「長官は、住民参加なしに新しい政策を受領することによって、モデルシティ法を犯した」ということを判示した。

しかしながら、控訴審は、新しい政策が、不法であるとされて以来、H U Dと市によってとられたすべての行動が、不法であるか具体的に検討する傾向にある。

この裁判所の決定は、審理において引きだされた複雑な事実の上になりたっている。

その事実の多くは、控訴審裁判所においてその争点を裁定した時にはとりあげられなかったことである。

これらの事実は、当該裁判所の立場と、当事者の立場を完全に理解するために、ここで提出されなければならない。

4 事 実

市とA W Cの間の最初の契約は、一九六七年八月二一日に行われた。この契約当時、A W Cは、一六の「構成体」(Units)からなる組織であった。各「構成体」は、モデルシティの対象地域の地理的な領域をカバーしていた。A W Cは、九二人のメンバーからなる委員会と、執行委員会をもっていた。契約において、A W Cは、モデルシティ事業に関する契約を行うこと、一般的な行政上のそして、実施上の監査をうけることに同意していた。A W Cは適切な財政上の記録と、その仕事に関して、モデルシティ行政官に報告をすることとされていた。契約はまた、フィラデルフィア自治憲章の文言に従って、なされたものであった。

一九六七と六八年、モデルシティ事業は、計画の段階にあった。そして、その法令上の命令に従い、H U Dは、そ

の事業の様々な側面を処理する政策表明を次々に提出した。

そこには、CDA文書 (CDA Letters) として知られた一連のものがあつた。CDA文書は、住民参加団体は、事業を計画し、監視し、評価するために用いられるべきであるとしている (CDA Letter No.3)。住民参加団体は、事業の実施者ではない (Healy, NT 634-635)。HUDによって定義された住民参加は、「モデルシティ事業における住民の構成要素は、地方政府に絶対的に委ねられた政策決定過程に接近し、影響を与えること」を意味していた (TAB Letter No.3 Dec. 1968, p.16 (P-6))。

一九六九年二月五日、地方機関相互調整委員会 (a Regional Inter-Agency Coordinating Committee meeting) が、モデルシティ基金に対する市とAWCの一九六八年の報告 (submission) を審査するために、もたれた。

会合には、HUDとフィラデルフィアCDA (the City and AWC) が出席した。会合において、利害問題の対立が生じた。利害の対立に関連して、HUDは「もし、モデルシティ事業を計画し、評価した住民参加団体、主として、AWCが、事業をまた実施したならば、生じるかもしれない問題」を示唆していた。二月五日のこの会合に出席したミーク氏 (AWCの執行委員長) はHUDの政策に気づいていた (Meek NT 145-147, Healy NT 633)。

一九六九年三月一九日、テイト市長は、HUDの副長官 (Floyd H. Hyde) から文書を受けとった。文書は、他のモデルシティの市長に送られた文書と同様のものであつた。文書はHUDの住民参加政策を、最も明確に表明して、次のように述べていた。

「HUDの政策は、地方のCDA (そして彼らのモデルシティスタッフと住民参加の諸支部) は、事業実施者として活動することを意図するものではない。」と。CDA Letter No. 6は、特に「CDAは、二重の操作機能をもつ機関であることを意味しない」「CDAは、モデル地区に影響を与えうる新しいあるいは既存の機関の活動を調整することを期

待されている。CDAはまた補助基金を、既存の機関に影響を与え、現在の業務や優先順位を修正させ、モデルシティ計画の結果として設立された事業や目的に一致させるように使用することを期待されている。モデルシティ推進の一環として計画された新しい事業を実行するための、既存の適切な機関がない場合には、市は、非営利団体のような新しい実施機関を組織することができる。CDAやその住民委員会は、最後の緊急避難の意味においてのみ、次には過渡的な意味においてのみ、事業の実施者として機能する。もし、CDAが、事業の実施者になるならば、当該モデルシティ事業は、それが意図している制度上の役割変更や資源のわりあて、調整を効果的に遂行することができず、乏しい資源を争っている他の地方事業とまさに同じものに、たやすく転嫁してしまうことになるであろう。」ことを指摘していた。

ミーク氏は、三月一九日付の文書を知っていた。そして、「彼は（そのことは議事録に残されていないが）その内容について、AWCの行政部と論じた。」と証言している（Meek NF 154-155）。

一九六九年四月一五日、バッグ氏（John Baggis 当時ワシントンのモデルシティ行政局の副局長 Deputy Director of the Model Cities Administration in Washington）とそのスタッフであるシモン（Chester Jones, a staff member）は、被告ワトソン（HUDの地方事務所の役人）とミーク氏、さらにAWCのスタッフにあった。会合は、一九六九年三月一九日のハイド文書、ならびに、財政上、行政上の政策に関連していた。一九六九年四月一九日、バッグ氏は、一九六九年四月一五日に彼が会った人々に、覚え書（a Memorandum of Understanding）を送った。その覚え書は、「広範囲にわたる事業の実施にかかわる計画書の策定にAWCは参加しないということに、ミーク氏は同意した」と述べていた（Memorandum: John A. Baggis, Deputy Director HUD to Mrs. Goldie Watson, et al., April 18, 1969 (D-3)）。

AWCもモデルシティ行政官も、事業を操作することはできないことになった。

一九六九年四月三〇日、フィラデルフィア市は、申請のため HUD に対し、修正されたモデルシティ計画を提出した。四月三〇日の申請は、先の一九六八年二月三十一日提出の申請を補充するために必要であった。モデルシティ基金は、ほとんど五〇%カットされていたからである。新しい報告は、基金のより少ない額に適合させるために必要とされた。四月三〇日の報告書 (Submission) は、A W C を通じてなされた、対象地域住民の完全な参加に基づく討議の後で、HUD に送られた。四月三〇日の補助的な報告書は、モデルシティ住民が直面している主要な問題に、本腰をいれてとりかかろうとしていた。文書は次のように述べていた。

「ここでとりあげられた事業は、(1)モデルシティ住民に彼ら自身の経済的な資源に関する程度のコントロールを、与えるよう援助するために、(2)モデルシティ住民によって展開され、その結果、彼らのニーズにもっと対処できるように展開された事業やサービスを供給することによって、貧困と無力の二つの問題に、接近することを求めている。」(Supplement to the Application to HUD of April 30, 1969 (P-16))

四月三〇日の報告書は、七つのフィラデルフィアのモデルシティ事業を操作するために、七つの非営利事業の設立を提案していた。A W C は、これらの非営利団体の理事会を選ぶことによって様々な役割を担うはずであった。

四月三〇日の報告書は、①モデルシティ行政官、②the Deputy Managing Director for Housing and the Department of Recreation of defendant City, ③ the General and Specialty Contractor Association of Philadelphia, ④ an Urban Venture Capital Corporation, ⑤ the North City Congress によってなされる事業をも含んでいた。

フィラデルフィアの四月三〇日の報告書の審査の後、HUD の副長官ハイドは、被告タイトに対し、フィラデルフィアの申請に対しいくつかの異議をとなえた。

「1 非常に重大な困難な問題を実行するために、新しい団体に対し、尋常でない重い信頼をおきすぎていること。

2 これらの団体を操作することにおいてモデルシティ事業を計画し、監視し、評価し、資源を割りあてることにおいて、主要な地域代表であった同じ住民グループを過度に参加させていること。

3 事業の大半においてフィラデルフィア市と、既存の公共団体、実業界、任意の機関の参加が不十分であること。」
(Letter from Floyd H. Hyde to Mayor James H.J. Tate, May 27, 1969, p.1 (P-4))

マックリーン (John W. Mclean, Director of Operations for Model Cities, HUD in Washington) は、「五月二七日のハイド文書は、それ(実施のための申請)を取りあげず、計画のままにとめおいた」ということを証明した (Mclean NT 688)。一九六九年六月二日、被告ワトソンは、バマイダ (Deputy Assistant Secretary of Housing and Urban Development) にあった。主な議論は、五月二七日のハイド文書についてであった。AWCの代表は、その会合には出席しなかった。

一九六九年六月三日、被告ワトソンは、ミック、パトン (President of AWC)、ペリー (HUD liaison officer with the Model Cities Program) と会った。ワトソンは、「六月二日の会合で自分は、全出席者に、五月二七日の文書の写しを提示し、その文書に基づき、AWCと接触したいと考えていると述べた」ことを証言している (Watson, NT 531, 535-537; Meek NT 83, 156; Patton, NT 491, 494)。パトンは、返書を準備することにおいて協力する意向があることを表明した。しかしながらミックは、協力に対して消極的であることを表明した。ワトソンは、ミックが、組織 (AWC) を代表していることを知っており、彼が、決定をするためには、AWCの承認を必要としていたことを知っていたけれども、ミックは、ワトソンによって、AWCのスポークスマンとみなされていた。そして彼は、事実過去においてそのように行動していた (Meek NT 143, 144, 163)。その会合で、市はAWCに、一九六九年六月九日、ハイドの代理人、バマイダと一緒に、会合をもつ意向があることをAWCにつげた。しかし、AWCは、そのような会合に参加することを拒否した。そのかわり、AWCは、ハイド文書の廃棄を獲得するためにモデルシティ行政官をさげ、市とHUDに訴える

戦略にでた。A W Cは、会合をあっせんすることを要請する電報を市長と、ペリーに、バァイダとの会合をあっせんすることを求める電報を打った。市長は、その当時A W Cと会う意向をもっていた。しかし、ペリーからの反応は何もなかった。

ワトソンは、ミークとパトンに対し五月二七日の文書への返答は、一〇日以内と期待されていることを説明した。ワトソンは、六月九日のA W Cとの会合で、A W Cの側にたつことを明らかにし、A W Cの委員会メンバーのリストを要求し、そうすれば、彼女は、皆に招待状を送ることができるとつけた。ミークとパトンは、モデルシティ行政官に、A W Cの委員会メンバーのリストを与えないことは、A W Cの政策であるという理由で、そのリストを手渡すことを拒否した。ワトソンは、自分が知らない人々と会うことはできないという理由で、リストの提出を要求した(Watson NT 538)。A W Cは、とうとう、メンバーのリストを他に表明することに反対するその「政策」をくつがえした。しかし、そのリストは、一九六九年六月二三日まで、ワトソンの手にはわたらなかった。

ワトソンは、今では、尋常でない状態に直面していた。彼女は、ハイド文書への返答を起草しなければならなかった。それは、一種の緊急事であった。彼女は、住民参加団体の協力を望んでいた。彼女はH U Dを満足させるために、自ら返書をしたため、そして、ハイド文書に関するA W CとH U Dと彼女自身との間の交渉がなされる最後の日まで待つ以外に方法がなかった。被告テイトとワトソンは、修正された提案を起草し、一九六九年六月九日、それをH U Dに提出した。六月九日の修正案は次のように述べている。「この文書は、A W Cの参加、もしくは再審査、もしくは承認なしに、(被告 フィラデルフィア)のモデルシティ行政官によって準備された、ということが強調されなければならぬ。」(Supplementary Statement to Philadelphia Application, June 9, 1969 from Mrs. Watson, P.1 (P-7)) 六月九日の修正案は、モデルシティ事業を操作する、七つの非営利団体の委員会の委員長を選ぶことにおいて演じるであろうA W C

の役割を減少させた。一九六九年七月三日、バァイダは、フィラデルフィアモデルシティ事業における修正を認めると共に、それに関するいくつかの修正を課した。

「最初の委員会は、一年間のみ奉仕すべきである。そして、一年間あるいはそれにひき続く実施機関においてそのような委員会に選出され、活動する住民組織のメンバーは、同時にこれからの住民組織のメンバーではありえない。加えて、最初の任命の三分の一以上が、住民組織によってなされるかもしれないが、委員会メンバーの後発の委員会選挙は、住民組織の指名以外の他の方法でなされなければならない。」(Letter Mr. Robert Baida to Mrs. Goldie Watson July 3, 1969 (P-8) 住民参加組織 (the citizen participation organization) という言葉は、後に住民参加委員会 (the citizen participation board) という言葉にかえられている。)

この文書は、フィラデルフィアモデルシティ事業遂行のためのHUDの政策を、確定的に示すものとして、被告テイトとワトソンによって、受領された。しかしながら、この文書は、HUDと市によって、より進んだ協議に対し門戸を開放するものと考えられ、政策の具体化が進められつつある領域におけるHUDと市との間の調和をとっていくための流れの一部であった (McLean NT 701)。しかしながら、文書は、住民参加団体が、事業の実施者であるよりむしろ、計画者や評価者であるという、HUDの以前の政策の流れに一致していた。

(七月のバァイダの三回目の文書以前)一九六九年六月三〇日、連邦の認可が、一九六九年四月三〇日の報告書 (Submission) に含まれていたフィラデルフィア・プランの一部に与えられた。すべての当事者が、「四月三〇日のプランは、AWCの参加と承認のもとになされた」ことに同意していた。この論争の一部であるところの事業にかかわる連邦の認知は、この訴訟の結果がでるまでは、留保された。フィラデルフィア・プランにおける変化は、新しい住民参加団体が、法令に従い市によって組織されたことであった (Will NT 479-482, 485)。

一九六九年六月三〇日のAWCとの契約の終結の後、正確には一九六九年七月一〇日をもって最後となった契約交渉の後、ワトソンは、新しい住民参加組織を作りはじめた。AWCの三一の支部は、モデルシティ事業と親密な関係であり続けたいという意向を表明した (Watson NT 562)。

それ故、ワトソンは、AWCの支部 (Hubs) として知られる地理的な単位と、今では、住民委員会で奉仕する選挙された個人からなる Neighborhood Council と呼ばれている地理的な単位を、正式に維持することとした。四七人の個人からなる永続的なグループが、一九七〇年一〇月に設置された。そのグループは、今では、フィラデルフィアの住民参加組織の単位として機能していた。少なくとも、これらのグループの四七人のうち、一五人は、正式にAWCに所属していた (Watson NT 557, 558)。

それ故、現在まで、フィラデルフィアのモデルシティ事業プランは、42 U.S.C.A. § 3303 によって要求される住民参加 "wide spread citizen participation" として機能している。

このケースにおいて提示されたすべての事実にかんがみ、当裁判所は、「フィラデルフィアモデルシティ事業は、制定法上の命令に従って、操作されてきており、現在でも操作している」と判示する。一九六九年三月一九日のハイド文書は、住民参加組織は、事業計画者として機能するものであり、事業実施者として機能するものではないという、HUD政策の継続的な立場を、単に埋めかえたものである。

HUDは、モデルシティ事業のためのチェック・アンド・バランスのシステムを供給しようと試みている。その事業を操作しつつある同じグループによってなされる事業の評価は、独立した組織による再診査より、効果的ではないと考える。住民参加組織は、独立した団体として奉仕するはずであった。今までの利益と、他の政策から生じ与えられる利益の相克は、明確である。事業を計画もし、審査もし、実施もする組織は、まもなく、自らを永続化させる利

益を展開させることになろう。そのような計画の効果は、モデルシティ事業が奉仕していることを試みている領域の住民に対し否定的な影響を与えることになろう。

一九六九年六月九日に市によってなされた補足的な報告書 (submission) は、その事業に対する HUD の政策を、市の事業に包摂させる試みであった。A W C は、HUD の政策に気づいていた。しかし、A W C は、それを受け入れることを歓迎していなかった。A W C の市との契約は、A W C が、計画と評価において援助することを要求していたのであり、事業を実施することではなかったことも、記憶されねばならない。もし、六月九日の報告書が、A W C との相談なしになされたとするなら、その理由は、A W C 自身が協力し、交渉することに賛成しなかったからである。H U D と市によってとられた行動が、住民参加の要求に対して不法であるとしても、不法状態を作ったのは、A W C 自身の行動である。A W C は、他のすべての当事者と同じ意味において住民参加に対する政策を解釈することに失敗した。係争中の事項は、まだ交渉が可能である (Meek NT 168-169, Cooper NT 309; Watson NT 595; Will NT 397)。さらに、ミックは、直接的な住民参加政策に A W C が協調していく以外に、フィラデルフィアにおけるモデルシティ事業はありえないと証言している (Meek NT 168-169)。そのような声明は、A W C がすでに、ある既得権を獲得しており、A W C は、モデルシティ・コミュニティの福祉よりも、A W C の福祉にもっと関心がある、という結論に導くことにならなければならない。

H U D と市によってとられた行動に関して、当裁判所は、これらは、政策上の急進的な変化ではないと判断する。H U D は住民参加に関するその政策を変化していない、しかし事業の実施に関する永い定まった政策を実施しかけている。H U D の政策は常に、交渉と修正に対して開かれている。そして A W C は、もし望むなら、被告と交渉することができる。被告ワトソンとテイトは、A W C が、協力することに消極的な態度を示した時、H U D に対する一九七

九年六月九日の報告書を提出することにおいて、常識ある対応をとった。フィラデルフィアの提案に対する一九六九年七月三日のバァイダの修正は、HUD政策の実施であり、その修正は、行政上の命令ではなく、市とHUD、AWCの間のコミュニケーションを作りあげようとするも述であった。

四月三〇日と七月三日の間にHUDと市によってとられた行動が不法であるとしても、その不法は、新しい住民参加団体の結成によりさらに、この争いの主題である事業の部分について補助金がだされず、実施がなされていないというHUDの決定によって修正されてから久しい。

基金が拠出された事業は、一九六九年四月三〇日付でなされた報告書の部分であり、完全な住民参加がなされた部分についてのみである。

5 市とAWCの契約の終結

一九六九年六月三〇日、AWCは、フィラデルフィアモデルシティ事業の住民参加団体であることをやめた。AWCがなぜ新しい契約にサインすることを拒否したかの理由に関して、控訴審は次のように述べている。

“AWCが、違法であると考えるこれらの変化の故に、また市が、それらの変化に関連するAWCとの交渉を拒否したが故に、AWCは、一九六九年六月三〇日以降、その事業に対する住民の代表として行動するための新しい契約に入ることを拒否した”(North City Area-Wide Council v. Romney, *Supra* at 757)。

控訴審は、「AWCは、一つの理由——主に“違法な”HUDの政策を受領することの拒否——のために新しい契約に署名することを拒否した。審理を通じて、HUD政策を受領することの拒否は、契約に署名することに対するAWCの拒否の唯一の理由であることを示すいくつかの事実が、明らかとなった。より進んだ事実は、政策の不一致以外に市が、AWCの契約を終結させるための十分な理由をもっていたことを示している。」という仮説のもとに審議

をすすめている。

市とAWCの間の契約の交渉は、一九六九年六月一〇日まで続いた。一九六九年七月二日、被告ワトソンは、AWCにメモを送った。そのメモは、一部次のように述べていた。

「7 六月九日付でなされた補助的な声明書において、包摂されたところの政策や規定は、市長によって連邦政府に伝えられ、フィラデルフィア市の公的な政策を代表する。この理由のために、私は、これらの政策と規定が、市とAWCの新しい同意の中にも包摂されていると主張しなければならない。」(A document: "To all Executive Board and Staff Members of the Area-Wide Council," from Goldie E. Watson, Subject: Basic Facts of Our Contract Situation, July 2, 1969, p.37 (P-22))と。

第一に、我々はすでに、「六月九日の文書において述べられた政策は、交渉の余地がある。加えて、契約において包摂された政策は、市とAWCの間の以前の契約に含まれたところのものとは、急激には異なっていない。AWCは、(新しい)契約は、修正に従うものであることを知っていた。提案された契約は、"契約についての文言と条件は、法やこの契約の実行に伴って起こってくる連邦のガイドラインに対する修正によって要求された変化に従うであろう"と述べている (Proposed form of contract re: Model Cities Program, June 30, 1969 (not executed), Sec.2)。

AWCの実行委員会の二人の役人は、市の政策に不同意であった。しかし、文言は、交渉しようということを認めていた。ハットン (President of the AWC board of directors) とヨルダン (Father Jordan, financial secretary and later treasurer of AWC) は、双方とも彼らは、契約に署名することを願ひ、その立場から交渉することを望んでいた (Jordan NT 379-380; Patton NT 507)。このように示されるように提案された契約における政策規定に関して、AWCは、その前に二つの代替案をもっていた。ひとつは、契約に署名し、その後で、プログラムを作りだそうとするものであった。もう

ひとつは、契約に署名することを拒否することであった。A W Cは、行動について後者の方向を選んだ (Meek NT 98-99; Cooper NT 309; Paton NT 507)。

第二に、なぜ契約交渉が、行き詰りに達したかについて、政策上の配慮から完全に分離させられた理由がある。A W Cは、再開後の契約のある部分、完成へのスケジュール、財政上の責任に対して反対した。A W Gによって反対されたいくつかの規定は先のとおりである (Letter dated July 1, 1969 from William Meek to Goldie Watson in response to her telegram requesting a statement of those contract issues which were unacceptable to A W C)。

I. N C A W Cは、仕事の名前、仕事の記述、名前、契約の期間中に雇用されたすべてのスタッフメンバーの(簡単な)概要を、ファイルに維持する。市の要求に応じて、N C A W Cは、七五〇〇ドル以上の賃金を得るスタッフメンバーの履歴書を市に移行する。そのような仕事の種類についての最小限の内容と履歴書は、市によって決定される。

J. 市は、事業の実施とプランニングに関する特別の活動のためのスケジュールを策定する権利をもつ。Section 2, E. N C A W Cは、一九六九年七月一日付の「財政上、行政上の実践」に対する規定に応じるべきである。……」

A W Cは、特にパラグラフJに反対した。なぜならば、住民参加組織の側からみて、事業完成のためのデッドラインが働かないと感じたからである (Meek NT 202)。A W Cは、もしモデルシティ行政官が、支払以前にA W Cによって提案されたすべての支払の要求を再検討する契約上の権利をもっているなら、協力の約束は破られることになるだろうと、感じていた (Meek NT 203, 209-210)。

他方、ワトソンは、「反対された規定は、自分が、A W Cと立向った過去の問題からみて必要なものであった。モデルシティ行政官は、財政上、人事上の実行を託されている」と証言した (Watson NT 516)。一九六九年四月一八日、ワトソンは、ミークに対し、彼らの財政上の政策を示すように連絡した。

AWCには、ひと月に五万一千ドルの割合で拠出がなされ、四万ドルが支出されていた (Watson NT 522)。彼女は、健全な財政手続を要求する十分な理由をもっていた。

彼女はさらに、「AWCが、効率的に機能することの困難さ」について述べた。例えば、二〜三週間で完遂されるはずの単純なプロジェクトが、AWCでは八週間もかかった (Will NT 488)。

ウィル (Deputy Model Cities Administrator) は「ワトソンは、AWCとの間にさらに進んだ困難さを感じていた」と証言した。AWCは、以前の契約に含まれていた規定に従わなかった。AWCは、適切な財政上の記録を維持することをせず、適切な人事上の基準を採用することをせず、一九六九年六月二三日まで、委員会メンバーのリストを、モデルシティ行政官に提出することをせず、また市やHUDに対し、その雇用者の履歴を提出せず、会合や選挙 (裁判所の要求である場合をのぞいて) の記録のコピーを提出することをせず、そのためモデルシティ行政官は連邦や市の要求する日までに、様々な行為をとることができなかった (Will NT 389-396)。

このような事実に基づき、裁判所は「(1)フィラデルフィアのモデルシティ事業は、モデルシティ法に従って操作されてきており、現に操作されている。(2)AWCは、常に事業計画に接近できる地位にあった。そしてモデルシティ行政官は、プランニングの作業において、AWCの協力を得るためにあらゆる努力を行った。(3)AWCと市の間の契約の終結は、AWC自身の行動の結果であった、(4)市は、AWCは、契約のその部分を、約束どおりに行わなかったで、政策論争から完全に分離された理由のためにAWCとの契約を終結しようとした。(5)AWCの契約が終結された後で、形成された地域住民委員会は、法令に従ったフィラデルフィアの住民参加団体として、確実に機能している。」

それ故、当該裁判所は、「すべての被告の側にたち、AWCを、フィラデルフィアの住民参加団体として復帰させる必要もないし、現在のやり方で、フィラデルフィアのモデルシティ事業を操作することを、被告に禁止する必要も

ない」と判断する。

(5) 控訴審判決 (456 F. 2d)

控訴裁判所は、事件を地方裁判所に差し戻したが、前述のように地方裁判所は、訴えをしりぞけた。ために原告は控訴した。

控訴審裁判所は、「住民参加グループの参加の減少を含むモデルシティ事業における変化は、事業に基本的な変化をもたらす事業を管理する組織体内の委員会選挙において、住民参加グループの参加がないままに決定された事業を長官が受けいれ、付加的な変化を加えたものである」と判示し、破棄・差し戻しの判決を下している。

1 判 旨

この事件の決定は、一九六六年のモデルシティ法における要求の意味に左右される。

この事件の訴答(一九六九年八月一五日づけで提出された原告の訴答)は、原告(North City Area-Wide Council, Inc.)と「対象地域」と呼ばれる地域に住んでいる様々な人々を、同じ意味にとらえ「AWC」として、集合的に言及している。またその訴答は、彼ら自身のためと同時に、Rule 23 (b) (2), Fed. R. Civ. Proc., 28 U.S.C. に従い、同様の状況にある他の人々にたいしてなされている。

被告は、George W. Romney, Secretary of Housing and Urban Development, the Department of Housing and Urban Development (HUD), Mayor James H.J. Tate, of Philadelphia, Goldie E. Watson, Model Cities Administrator for Philadelphia, the City of Philadelphia (City or Philadelphia) である。

裁判管轄は、28 U.S.C. §§ 1331 and 1361 に従って訴えられた。

訴答は、「モデルシティ事業は、包括的なモデルシティ事業を計画し、実施するために、HUD長官が地方政府に補助金を交付する権限を与えられている法に従って、操作されるべき」と述べている。

訴答の訴えていることは、「AWCに相談することもなく、法の規定に従うこともなく、被告がフィラデルフィアにおけるモデルシティ事業を実施したこと」である。原告は、「被告が事業の実施を一時的に促進することを、一時的かつ永久的に阻止すること」を求めた。

被告は、略式裁判を求め、事件は事実の合意に関する地裁での審理となった。申立は認められた（何の意見も公には表明されなかった）。そして訴えは、当裁判所にむけられた。我々は、地裁判決を破棄した（North City Area-Wide Council, Inc. v. Romney, 428 F.2d 754 (1970)）。そして、事件を差し戻し我々の意見にそって、審議を進めることを求めた。地裁は、広範な記録に基づき最終審理をおこなった。そして、訴答を棄却することを命じた（North City Area-Wide Council, Inc. v. Romney, 329 F. Supp. 1124 (1971)）。当裁判所の法廷における主張は、以下のとおりである。

(1) 我々の以前の意見において、我々は法が要求しているところのことを定義した。我々は、「連邦補助を適切なものにするためには、包括的な市のデモンストレーションプログラムは、『事業における幅広い住民参加』を供給しなければならぬ。そして、HUD長官は、計画における地方のイニシアティブを強調しなければならない。」と述べた（42 U.S.C. §§ 3303(a)(2) and 3303(b)(1)）。

我々はまた次のように述べた。「モデルシティ法の中心的な新しい特質は、議会がその端緒において述べた次のような事項にある。すなわち、都市生活の質を改良することは、合衆国が直面している最も重要な国内問題である。広がった都市スラムと汚染の持続、より古い都市地域における低所得層の人々の集中、都市人口の急速なひろがりから生じる住宅供給、付属設備、サービスの対応しきれない不足は、国家の全体としての反映の中で、我々の大部分の人

々の環境と生命の質において、著しい悪化を結果している (42 U.S.C.A. § 3301)。議会によって述べられた法の目的は、地方レベルで準備され、計画された包括的な市のデモンストレーションプログラムを実行するすべてのサイズの市が計画し、展開できるように、付加的な財政的・技術的援助を供給すること」である (42 U.S.C.A. § 3301)。

法の基本的な思想は、住民参加に関する政策の表明において HUD によってよく表明されている。……モデル地区住民の生活の質を改良することは、人々自身の積極的な行動によってのみ完遂される。これは、地域社会の社会的、物理的問題を解決することにおいて、効果的に参加する、要求・能力・自尊心を打ちたてる手段を要求する (CDA Letter No.3 参照)。この法を通過させようとする議会の意向は、この裁判所の口頭の論告における、原告の弁護士によって引用されているように、「力のないものに力を」は、大都市にある貧困で打撃をうけている人々に、彼ら自身の努力によって、その多くを解決させようとする」ことにある。

この事件の実際上の事実の多くは論じられていない。地裁 (329 F. Supp.) でとりあげられた事実、そして我々の以前の意見 (428 F. 2d)、現在の広範にわたる記録における事実の間には、本質的な相違はない (——それらを取りあげるうえでの解釈や、法を適用するに關しての見解に相違はあるにせよ——)。

(事実関係のうち) 我々の決定に本質的な事項は、下記のとおりである。

モデルシティ法に従い、一九六七年三月三日、フィラデルフィアは、(HUD) 長官に対して、モデルシティ事業の計画を策定するための補助金の申請を行った。まもなく、いわゆる「対象地域」において、AWC が組織された。AWC は、対象地域内の約一四五の組織から選出されたおよそ四五八人から構成されていた。これは、フィラデルフィアの事業において、地域レベルでの「住民参加」を供給しようとするものであった。その後間もなく、要求された住民参加を供給するための契約がとりかわされた。

一九六九年二月五日、地方機関相互調整委員会が、フィラデルフィアにおいて、モデルシティ基金を得るための「フィラデルフィア一九六八年申請書」(the City and AWC Philadelphia's proposed 1968 submission)を市とAWCが共に再検討するためにもたれた。この会合には、HUDの代表、CDAのメンバー、そしてAWCのメンバーが出席した。この会合において、初めて明白に、利害の衝突の問題が、HUDによってだされた。この点に関連して、地裁判事は次のように述べている。

利害の対立に関連して、HUDは、もし、モデルシティ事業を計画し、評価した住民参加団体、主としてAWCが、事業をまた実施したならば、生じるかもしれない問題を示唆していた。二月五日のこの会合に出席したミーク氏は、HUDの政策に気づいていた (Meek NT 145-147, Healy NT 633)。

この声明の正確さは疑うべくもない。利害の衝突の問題は、AWCの敵対者の議論の中心となった。衝突は疑いもなく存在した。そして衝突は、AWCによる不服申立が示すように、以下に述べられた被告の行為に帰因する事項であった。

一九六九年三月一九日、テイト市長は、HUDの副長官から文書を受けとった。同様の文書が、モデルシティ事業を行っている他の市長にも送られた。文書は、その日現在の参加政策の表明であった。文書は、我々の以前の意見において引用されたように、HUDの政策は、地方のCDA (モデルシティのスタッフと住民参加団体) は、事業の実施者として行動しているのではない。特に、CDA文書No.6は、「CDAは、複合的な実施機関ではない」と述べている。CDAの文書は、また新しいあるいは既存の機能が、モデルニューイバーフッドに影響を与える様々な既存の機関の活動を結合することを期待していた。CDAの文書は、これらの既存の機関に影響を与え、現在の活動や活動の順位に変更を与え、その事業を、モデルシティ事業の計画におけるゴールと一致させるために、これらの補助基金を使用す

ることを期待されていた。「モデルシティ推進の一環として計画された新しい事業を実行するための既存の適切な機関がない場合には、市は、非営利団体のような新しい実施機関を組織することができる。CDAやその住民委員会は、最後の緊急避難的意味においてのみ、次には過渡的な意味においてのみ、事業の実施者として機能する。もし、CDAが、事業の実施者になるならば、当該モデルシティ事業は、それが意図している制度上の役割変更や資源のわりあて、調整を効果的に遂行することができず、乏しい資源を争っている他の地方事業とまさに同じものに、たやすく転嫁してしまうことになるであろう。」

この文書は、ミックによって、AWCの執行委員会にもたらされ議論された。しかし、記録が示すかぎり、委員会の意見は示されなかった。

一九六九年、四月一五日、バッグとジョンが、ワトソン、及びミックとAWCのスタッフと共に、会合をもった。一九六九年四月一八日、バッグは「ミックは、AWCが、続行する事業の実施において、AWCを含むプランを提出しないことに同意した」という内容の覚え書“Memorandum of Understanding”を、四月一五日に出席した人々に送った。

一九六九年四月三〇日、HUDに対する市の申請が、HUDと市とAWCの間のより進んだ討論の結果、補充された。一九六九年四月二〇日の補充は、「対象地域において存在する望ましくない状況を、永久化させている最も重大な要因として、彼らの地域に影響ある決定に対する市民の無気力さ」を、明確に指摘している。この事業の大きな部分は、七つの非営利団体によって管理されている四つの団体の役員の大半が、また他の三つの団体の役員のうち非常に多くのマイノリティが、AWCによって選ばれることにあった。

一九六九年五月二七日、HUDのハイド副長官は、テイト市長にあてた手紙の中で、フィラデルフィアモデルシテ

イ事業に反対した。①非営利団体においてA W Cに比重をおきすぎていること、②フィラデルフィア市側の参加が不
充分であることが、その理由であった。一九六九年六月二日、バイダが、ワトソンと五月二七日のH U D文書で強
調された問題点を論じるためにやってきた。A W Cは、彼らが、これに参加させられなかったのは、「バイダがそ
の会合にA W Cの代表が出席することを好まず、ワトソンとそのスタッフとだけ会おうとしたことによるものであ
る」と信じ、これを重視している。しかし、このことは完全には記録されていない。H U Dが、ワトソンとの会合を
要求し、彼女が、A W Cの代表もしくはメンバーにバイダとの会合への出席を求めなかったことは明らかである。
その会合で、「新しい政策」が論じられた。「新しい政策」とは、先に引用された、テイト市長への、ハイド長官の三
月一九日付文書においてうたがされたものである。

しかし、我々は、その政策が、それほど明確なものだとは考えない。しかしながら、その政策は、CDA Letter No.
〇によって要求されていると我々が考えているような、「直接的な管理機能を行使することから、A W Cを除去する
方向」にむけられているようにみえる。A W Cの役割は、諮問的な資格に減じられることが予定されていた。

バイダとの会合において、ワトソンは、新しい政策に難色を示した。しかし、最終的にはそれを受け入れた（我
々は、このことがワトソン側の性格の弱さを意味するものとは思わない。費用を負担する側すなわち、H U D——引用者——が、
命令する立場にあったものと思われる）。バイダは、適切なプランが一〇日以内に、H U Dに提出されなければならな
いと主張した。なぜそんな短い期間に制限されたのかの理由は、記録からは明らかではない。

続く六月三日、ワトソンは、A W Cの会長であるパトン並びにミックと会い、五月二七日のハイド文書に対する返
答が一〇日以内に期待されていることを説明した。ワトソンは、「その会合で、すべての人々に対し、ワトソンが五
月二七日の文書のコピーを提示し、この文書についてA W Cと協議する意向があると述べた」ことを証言した。パト

ンは、答えを準備することに協力する意向を表明したが、ミークは、その時協力を拒否した。その後六月六日、ミークは、A W Cの行政部の承認をえて、テイト市長とワトソンに次のような電報を打った。「A W Cと貴方がたとの会見がなされるまで、五月二七日のハイド文書を延期することに応ぜよ。可能であれば、その会合を六月九日までに行いたい。」被告連邦側の弁護士は、ワトソンにはその電報は送られていない、と熱心に主張した。しかし、弁護士の主張は間違っている、と判断する。そしてこれはA W Cが、ワトソンと接触した最後であった。ワトソンは、「A W Cとは協力していかれない。」と考え、五月二七日の文書に対する彼女の答えを、早急に作成した。

地裁判事は、ワトソンの行動を説明して次のように述べている。

ワトソンは、ミークとパトンに対し五月二七日の文書への返答は、一〇日以内と期待されていることを説明した。ワトソンは、六月九日のA W Cとの会合で、A W Cの側にたつことを明らかにし、A W Cの委員会メンバーのリストを要求し、そうすれば、彼女は、皆に招待状を送ることができると思つた。ミークとパトンは、モデルシティ行政官に、A W Cの委員会メンバーのリストを与えないことは、A W Cの政策であるという理由で、そのリストを手渡すことを拒否した。ワトソンは、自分が知らない人々と会うことはできないという理由で、リストの提出を要求した (Watson NT 538)。A W Cは、とうとうメンバーのリストを他に表明することに反対するその「政策」をくつがえした。しかし、そのリストは、一九六九年六月二三日まで、ワトソンの手にはわたらなかつた。

彼女はさらに、改正された提案に関して、六月九日付の彼女の通信に対して次のように述べている。「この報告書は、A W Cの参加や審査、承認なしに被告フィラデルフィアのモデルシティ行政官によって準備されたということが強調されなければならない。」

地裁の意見は、一九六九年六月三日の会合について次のように述べている。

その会合で、市はA W Cに、一九六九年六月九日、ハアイドの代理人バイダと一緒に、会合をもつ意向があることをA W Cにつげた。しかし、A W Cは、そのような会合に参加することを拒否した。そのかわり、A W Cは、ハイド文書の廃棄を獲得するために、モデルシティ行政官をさげ、市とH U Dに訴える戦略にでた。A W Cは、市長とペリーに、バイダとの会合をあっせんすることを求める電報を打った。市長は、その当時A W Cと会う意向をもっていた。しかし、ペリーからの反応は何もなかった。

我々(控訴審裁判所 引用者)は、この認定を証拠によって支持しない。A W Cによってワトソンに送られた電報は、本当のところは送られていなかった。A W Cの市との契約は、一九六九年六月三〇日に終了することとされた。その後、一九六九年七月一〇日には、より進んだ契約交渉も打切られた。ワトソンは、新しい住民参加委員会を組織しはじめた。A W Cの七つの支部のうち三つの支部が、モデルシティ事業に続けて加わっていた旨の意向を表明した。四七人からなる新しい委員会のうち少なくとも、一五人がA W Cに加わっている。この点に関連して地裁は次のように述べている。

それ故、現在まで、フィラデルフィアのモデルシティ事業は 42 U.S.C.A. § 3303 によって要求される住民参加“wide spread citizen participation”として機能している。このケースにおいて提示されたすべての事実にかんがみ、当裁判所(地裁 引用者)は、「フィラデルフィアモデルシティ事業は、制定法上の命令に従って、操作されてきており、現在でも操作されている」と判定する、と。

被控訴人(被告)連邦政府は、「一九六九年六月九日の市による補充報告書は、事業における主要な変化を含んでいない」そして「事実、いかなる変化も生じていない」(Federal Appell ant's Brief at 33-34)と主張している。我々(控訴審裁判所 引用者)は、この主張に同意できない。

現在、我々が問題としている争点は、控訴人（原告）によって次のように明確に述べられている。

「この事件の中心的な問題は、一九六九年五月二七日のハイド副長官による文書、一九六九年六月九日のワトソンの補足文書、バァイダ副長官代理による一九六九年の文書によってフィラデルフィアモデルシティ事業に対してなされた変化が、モデルシティ法ならびにそのもとの規則によって要求された住民参加を伴ってなされたかどうかである。」これらの変化がもたらされた三つの文書とフィラデルフィアの補助金申請に対する一九六九年四月三〇日の補足に基づき、この事項に関する決定において、当裁判所は結論する（North City Area-Wide Council v. Romney 428 F.2d 758）。

「……争点は、住民の拒否権や承認でさえなく、特定のモデルシティ事業に対してなされた主要な決定における、住民参加・交渉・相談である。事業に関するすべての決定が、完全な住民参加を要求しているわけではないが、事業の基本的な政策をかえる決定は、そのような参加を要求する。市の六月九日の決定と、HUDの七月三日の声明は、フィラデルフィア事業におけるそのような基本的変化であった。以前、その事業は、任命された住民参加団体AWCによるより重要な意味をもつ参加を意図していた。この参加は、市とHUDの一方的な行動によって、劇的に減少させられた。それ故、長官は、彼が、その形成過程において住民参加がなされなかったことが明確である市からのモデルシティ事業の重要な修正に対する報告書を受領した時、法に違反していた。……」（Appellant's Brief at 17）

〔2・3〕法のすべての本質は、当該地域の住民による参加である。そしてAWCの地位は、ワトソンによって正しく述べられた。彼女が述べ我々がくりかえしたように、「この声明（一九六九年六月の補充報告書）は、AWCの参加、審査、承認なしに、フィラデルフィアの行政官によって準備されたことが強調されなければならない。」明らかに様々な事業が、対象地域において計画され、結果的に「暫定的」であることをやめることになる暫定的な委員会のも

とで、かなりの期間継続していた。

地方裁判所による法の誤解は、HUD事業を禁止しなかった。それにもかかわらず、我々は、議会によって意図された法の操作を無視したり、避けたりする誤りがあると推定されるものが受け入れられることをいさぎよしとしない。おそらく、各当事者によって提示された困難に対する実行ある解決は、到達されうるであろう。

時間の経過が、この訴訟の当事者及び彼らの代表者の心をやわらげるかもしれないことを希望する。

我々は、判決を差し戻さなければならない。そして、地方裁判所が、以下の点を心にとどめながら命令をだすことを希望している。

(1) 控訴人(原告AWC)は、フィラデルフィアモデルシティプログラムのための住民参加組織として、直ちに復帰させられるべきである。

(2) そのような住民参加組織として、AWCは、AWCの組織に、統合する目的で、既存の住民参加組織と忠実に交渉すべきである。

(3) フィラデルフィア市は、AWCと、フィラデルフィアモデルシティ事業のための住民代表組織として行動する委員会の設立をめざして、AWCと協定を結ぶために忠実に交渉を再開しなければならない。一九六九年六月三日の契約の形式は、これらの交渉の基本とされなければならない。しかしながら、契約を受け入れることにおいて、AWCは、一九六九年五月二七日のハイド文書、一九六九年六月九日のワトソンメモ、あるいは、一九六九年七月三日のバアイデア文書によって、不法になされた変化に拘束されることがあってはならない。

(4) HUDと市は、一九六九年五月二七日以来、モデルシティ事業においてなされたすべての変化に関して、AWCと忠実に交渉すべきである。

判決は、以上の点に従って論述されることになる。

(5) 控訴審判決 (469 F. 2d)

二回目の差し戻し (456 F. 2d 811) に従い、地方裁判所は、永久的差止命令をだした。AWC側(原告)によって控訴がなされた。(注 地方裁判所の判決は、入手できなかった。後述する控訴審判決からみて、永久的差止命令の解釈をめぐり当事者間に争いがあり(九七頁参照)、その結果、地方裁判所は「住民参加組織再編の前提条件として、AWCの理事会選挙」を命じた。AWCの控訴はこの点をめぐってだされたものと考えられる。)

控訴審裁判所は、以下のように判決した。

「モデルシティ事業を実施するために、市を参加させることによって、選ばれたグループと、原告の住民参加グループを統合させることを目的とする差し戻し命令の方向にむかって、これらのグループが難局にむかって交渉をしようとする場合、住民参加グループの理事会の選挙を要求する地方裁判所の命令 (order) は、命令 (Mandate) と一致しないわけではない。命令 (order) はまた影響を受ける地域社会の住民による広い参加というモデルシティ法の制度的な政策とも一致している。」

1 判 旨

この事件は、控訴審で審議されるのは三度目である。そしてまだ結末は何もみえていない。訴答によって提起された事件は、ペンシルヴァニアの非営利団体と、何人かの個人によって、フィラデルフィアモデルシティ事業の対象地域に住むすべての個人とそこで活動しているすべての組織のために行動することを意図して提起され、HUD長官・フィラデルフィア市・フィラデルフィアモデルシティ事業の連邦と市の行政官に対して、差止の救済を求めた(原注)

クラスアクションの決定は、この時までなされていなかった。地裁に提出された証拠は、§ 1331 28 U.S.C. の jurisdiction amount requirement (第一審における裁判管轄は、通常そのケースが法廷で争う訴訟問題の量によって制限される。)に呼応する個々の原告の利益を示していない。裁判管轄はまた、28 U.S.C. § 1361 のもとでも主張されている。しかし少なくとも、その求められている救済が、職務執行命令 (mandamus) の方法によって有効になされるものかどうかは、疑問である。しかしながら、NCAWCは、モデルシティ事業の実施のための連邦基金の総額が、過分であることが問題になって以来一〇〇万ドルをこえる利益を確実なものとしている。したがって、クラスアクションの決定のないままに、我々はこの上訴をNCAWCを含むものとして扱う。基本的な争いは、一九六六年のモデルシティ法 42 U.S.C. § 3301 以下によって、抛出されたフィラデルフィアモデルシティ事業におけるNCAWCの参加の程度についてであった。NCAWCとHUDの間の争いは、訴答 (complaint) によって明らかにされたように基本的には対象地域における様々な問題に関するプランニングとは区別される実施を行うことを目的とするために形成された非営利団体に関するNCAWCのコントロールの程度にある。HUDに対する市の一九六九年四月三〇日の補充申請書において提示されたように、実施団体の役員の大過半数、他の三つの実施団体の役員のかなりのマイノリティがAWCによって選ばれている。NCAWCが、事業実施体の遂行に責任を負って以来、HUDは、その調整における利害の潜在的な衝突を恐れるようになっていった。それ故、次のような修正をだした。

(1) 事業実施体の理事会の委員は、NCAWCのメンバー (おそらく、委員) ではない。(2) 最初の指名のあと、事業実施体のメンバーは、NCAWCからは選ばれない。

この提案された変化が争いの中心であったし、今もそうである。

地方裁判所は、予備的差止を与えることを拒否した。地方裁判所は本案についての予備的差止を求める原告の申し立てに対して審理を併合しなかった (Rule 65(a)(2), Fed. R. Civ. P.)。

一九六九年一月二日、地方裁判所は、被告 市の略式裁判を求める申立を容認し、原告の訴答を却下した。一九六九年二月一〇日、上訴の通知が、原告のために提出された。差止救済を求める申立は、上訴中地裁や当裁判所に対しなされなかった。かくして、この裁判所が、上訴を決定した一九六九年二月二日から一九七〇年七月四日の間に、被告 市は、彼らが意図していたこと（すなわち、新しい住民参加グループを、組織しようとする）に関して、何をすべきか全く自由であった。

裁判所の最初の意見 (428 F. 2d) は、略式裁判を求める申請の認容を再審査することであった。法的な争点の分析は、相反する利益に関する HUD の争いに対処するためになされた市の一九六九年六月九日付の補充書に、HUD が対応していた時、訴答によって申し立てられていたように、連邦機関の最終的な行為が、一九六九年七月三日になされたという仮説のもとに訴えられた。判旨は、法の 103(b)⁴ と法の §103(a)(2)⁵ と政策についての HUD の声明に言及している。

一九六九年七月三日の HUD 文書は、連邦行政手続法 5 U.S.C. §704 の section 10(c) の意味での最終的な行政行為を示しているという訴えを額面どおり受けとり、当裁判所は、「この行為は、再審査が可能であり不法である」と判断した。事件は、この意見と一致するより進んだ訴訟手続を求めて、地裁に差戻された (428 F. 2d at 758)。

審査は、一九七〇年九月九日に始まり、八日間 (eight subsequent court days) 続いた。この審査に従って、地方裁判所は、詳細な事実認定と法についての結論を含む意見 (North City Area-Wide Council, Inc. v. Romney, 329 F. Supp. 1124 (E.D. Pa. 1971)) をだした。地裁は、予備的差止 (preliminary injunction) をだすことをやめ、訴答を却下した。当裁判所の意見は、全面的な公開にふみきった。

当裁判所は、この訴訟が継続している間、新しい住民参加組織ができ、モデルシティ事業が、さらに進んだことを

認め、次のように述べた。

“時間の経過”が、この訴訟の当事者及び彼らの代表者の心をやわらげるかもしれないことを希望する。

我々は、判決を差戻さなければならぬ。そして、地方裁判所が、以下の点を心にとどめながら命令をだすことを希望している。

(1) 控訴人(原告AWC)は、フィラデルフィアモデルシティプログラムのための住民参加組織として、直ちに復帰させられるべきである。

(2) そのような住民参加組織として、AWCは、AWCの組織に統合する目的で、既存の住民参加組織と忠実に交渉すべきである。

(3) フィラデルフィア市は、AWCと、フィラデルフィアモデルシティ事業のための住民代表組織として行動する委員会の設立をめざして、AWCと協定を結ぶために忠実に交渉を再開しなければならない。一九六九年六月三〇日の契約の形式は、これらの交渉の基本とされなければならない。しかしながら、契約を受け入れることにおいて、AWCは、一九六九年五月二七日のハイド文書、一九六九年六月九日のワトソンメモ、あるいは、一九六九年七月三日のバァイダ文書によって、不法になされた変化に拘束されることがあってはならない。

(4) HUDと市は、一九六九年五月二七日以来、モデルシティ事業においてなされたすべての変化に関して、AWCと忠実に交渉すべきである。

(一九七二年)六月、当事者は、控訴審の意向に基づき、判決登録 (the entry of a judgement) を求めて、地裁に訴えた。地裁は、公開の法廷で証人調べをした(そのことは、明白には書き写されてはいないけれど)。そして、次のような永久差止命令を記した。

「1 被告は……原告を、直ちにフィラデルフィアモデルシティ事業の住民参加組織〔NCAWC〕として、復帰させることを強制的に命じられる。……」

〔控訴審裁判所の場合と比較せよ。1 原告〔NCAWC〕は、フィラデルフィアモデルシティ事業のための住民参加組織であるという点において、直ちに復帰させられるべきである（引用者（注）傍点は、裁判所による）。〕

2 これにより、フィラデルフィア市とACC (the Advisory Citizens Committee) の現在の契約は、修正されフィラデルフィア市の契約の当事者として、NCAWCをACCに置きかえることにより修正され、改良される。

しかしながら、現契約期間あるいはその延長期間をのぞいて、そのような契約に基づくNCAWCの置きかえは、この命令のパラグラフ6においてより完璧に打出されたフィラデルフィアモデルシティ事業における不法な変化をもたらすものでもなく、またパラグラフ1・5・6・7においてだされた当事者の権利・義務にも影響を与えるものではない。

市と地域住民委員会（新しい住民参加組織）との間の契約は、現在の契約期間あるいはその延長期間あるいは、NCAWCの権利を侵害することなく、ACCがNCAWCに統合されるまで効力をもつことになる。これらの契約のもとで、その機能を遂行することにおいて地域住民委員会は、NCAWCの監督のもとにその機能を遂行し、NCAWCに直接報告を行う。〔控訴審裁判所の場合と比較せよ。〕² 住民参加組織としてのNCAWCはその組織をNCAWCの組織に統合する目的のために、既存の住民組織と忠実に交渉をする。〕

3 〔原告〕、NCAWCとACC、彼らの職員、機関、雇用人、使用人、弁護士等は、現契約期間とその延長期間の間、現在のモデルシティ契約のもとでの事業を継続するよう命じられる。

4 現契約期間ならびにその延長期間の間、理由なしに、ACCとNCAWCと地域住民委員会の現在の雇用人の

解雇をなすべきではない。スタッフを雇用することに伴う基金をNCACWCに役立たせるために、被告は上記パラグラフ2において供給されるようなNCACWCとフィラデルフィア市の間の修正された契約のもとでの目的のために、一ヶ月一万五千ドルの付加給付を行うべきことを命じられる。

5 原告NCACWC及びその職員、機関、使用人、弁護士らは、原告NCACWCの組織に、既存の住民参加組織を統合させるために、既存の住民参加組織と忠実に交渉するように命じられる〔控訴審判決のパラグラフ2参照〕。

6 被告 市は、一九六九年六月三〇日付の契約の形式に規定されたフィラデルフィアモデルシティ事業のための住民参加組織として、NCACWCが行動することの協定を結ぶために、NCACWCと忠実に行動を開始しなければならぬ。……添付された文書A（これは、申し出られた契約の形式であり、一九六九年七月NCACWCによって拒否されたものである。）は、これらの交渉の基本とされるべきである。そしてさらに、「何らかの契約を受領することにおいて、NCACWCは、(a)一九六九年六月九日付の補足文書、(b)一九六九年七月三日付の文書は、(c)一九六九年五月二七日付のHUD文書によってフィラデルフィアモデルシティ事業に対してなされた不法な変化に拘束されない」ことが規定されるべきである。〔控訴審判決参照。〕³ フィラデルフィア市は、「NCACWC」が住民参加組織として行動するため、〔NCACWC〕と交渉する。一九六九年六月三〇日付の契約はこれらの交渉の基本として用いられる。しかしながら、契約を受領することにおいて、「NCACWC」は、一九六九年五月二七日の文書によってフィラデルフィアモデルシティ事業に、また、一九六九年六月九日のメモランダムあるいは、一九六九年六月三日の文書においてなされた不法な変化によっては拘束されない。〕

7 被告は、一九六九年五月二七日以来、フィラデルフィアモデルシティ事業においてなされたすべての変化に関して〔NCACWC〕と忠実に交渉すべきである。

8 原告は、……その費用を……回復する……。

9 当裁判所は、裁判管轄を有する。”

被告 市が、パラグラフ6において新しい契約のためにNCAWCと交渉することを命じている中で、パラグラフ1と2における永久的な差止は、ACCの代りに、既存の契約の当事者として、NCAWCをおくことを意味していた。パラグラフ2における差止は、ACCを、NCAWCの構造の中に統合した。同時に、パラグラフ5においてそれは、NCAWCに、地域住民委員会を統合するために、ACCと交渉することを命じていた。これらの指示を実行するためNCAWCとACCは、交渉の座につこうとしていた。

一九七二年八月三十一日に、地裁に提出されたNCAWCのメモランダムが示しているように、これは、次のようなことであった（この間、容認された文書を実施する許可を求めるNCAWCの訴えに関する移送命令——*Certiorari*——は、連邦最高裁判所により否決されている）。

2 NCAWC契約

NCAWCは、ACCと市の契約において永久的差止命令1と6は、ACCとフィラデルフィア市の契約に基づき、NCAWCを、ACCにおきかえることであったという姿勢を示した。市は、「NCAWCは、差止命令5に従って、契約について交渉し、署名しなければならぬ」と主張した。NCAWCは、「現在活動している非営利団体の支配から、NCAWCを排除している現在の規定が、削除された場合のみ、これに同意するであろう」と述べた。かくして、市とNCAWCは、一九六九年六月に生じた、共通の難局に対するとり組みを開始した。しかしながら、この当時、NCAWCは、「以前の決定（控訴審の *order*）は、単にHUDの利害関係の衝突が、交渉の主題であっただけでなく、それが、不法であったと判決していた」と主張した。被告 市は、「暫定的な契約の規定は、将来の契約を拘

束しない」ことを認めた他は、いかなる修正も認めなかった。ついに、NCAWCは、差止命令のパラグラフ4に規定された、月々一万五千ドルをすみやかに獲得することを期待して、その規定が不法であるといいながらも市の主張する契約の形式に従い、署名した。この契約は、一九七二年二月三十一日までは、現在のHUDと市のモデルシティ契約 (HUD-city Model Cities Contract) の満期とともに意味を失う。

3 NCAWCとACCの交渉

NCAWCとACCは、「(ACCの)現在の長が、NCAWCの共同議長になる」というACCの主張との調整をはじめた。NCAWCは、「差止が、NCAWCをACCにかわり市の契約の当事者として認めているのであるから、その執行委員長は、ACCの長とその責任を分担する必要はない」と主張した。この間、NCAWCは、差止のパラグラフ2において規定された当事者ではない地域住民委員会(四八頁参照)に関する権限を主張することに、非常に困難さを感じていた。

4 モデルシティ事業の継続に関する契約

市は、「モデルシティ事業の継続に関するNCAWCとの永続的な契約は、NCAWCとACCとの交渉が完遂する(すなわち、新しい連邦基金を要請することになるであろう一九七二年二月三十一日以後の期間)まで、ありえない」という姿勢を示した。NCAWCは、「そのような(ACCとの)統合は、求められていない。市とHUDは、NCAWCと交渉しなければならぬ。そして、それは将来の契約に対して、単独で行われなければならない。」と主張した。NCAWCは、また「市が、月々一万五千ドルを支払いはじめた時に、そのような交渉を始める」という姿勢を示した。当事者は、明らかに、新しい契約における文言 (terms) の使い方に関して、依然として、へだたりを示していた。終局の日、一九七二年二月三十一日、急速に近づきつつあった。

双方の当事者の弁護士は、地裁に非公式に相談をした。被告市は、「いくつかの割れ目（見解の相異）は、もしNCAWCの理事会の選挙が行われるなら、解決するかもしれない」と提案した。NCAWCは、「一九六九年五月以前には、そのような選挙が行われなかった」ことを認めた。一九七二年九月六日、地裁は、（各地域住民委員会あるいはその構成体から選挙された三人と、対象地域全体から選ばれた最高八人のメンバーからなるところの）五六人の委員会メンバーの選挙の実施を命じた。命令はまた、「この理事会が、NCAWCの事務員を選挙すること。モデルシティ事業の雇用者あるいはモデルシティ事業委託機関の雇用者である者は、同時に選挙された地域住民委員会のメンバーになれない」と命じている。

NCAWCは、控訴審 (third appeal) において以下のように主張した。

(1) 一九七二年九月六日の命令は、(ACCをNCAWCにおきかえ、NCAWCとACCの統合を求める) この裁判所の命令に違反する。

(2) 一九七二年九月六日の命令は事実に基づいて法を適用していないという意味で Rules 52 and 65, Fed. R. Civ. P. に違反している。

(3) 一九七二年九月六日の命令は、適切な告知や聴聞なしにだされているのであり、適正手続に違反する。

地裁が、訴訟原因及び求められる救済の性質からみて管轄 (subject matter jurisdiction) を欠いていたという主張はなされなかった。また、永久差止についてのパラグラフ9において「当該裁判所は、管轄権をもつ」と定められていることからして、地裁は命令に違反しているという主張もなされなかった（実に、永久差止がだされた後で、このパラグラフ9に基づきNCAWCは、被告に対し、五万ドルの弁護士費用の支払を地裁に求めた。しかしそれは決定されていない）。NCAWCは、「いくつかの点からして、理事会の選挙は行われるべきと考えるが、しかし今は適切ではない」と主張し

た。選挙実施命令の再考と延期を求める訴えにおいて、NCAWCは、その理由を次のように述べている。

「選挙は、この時点で行われるべきではない。なぜなら、選挙は、「NC」AWCと対象地域の住民を、(HUDへのモデルシティ事業の実施に対する申請書の提出以前の三年日の行動計画の準備過程に) 完全に参加することを妨げることになるであろうからである。」(傍点引用者)

より明確に言えば、NCAWCは、その選挙により、NCAWCの当初からの役員が、再選されず、その結果、従来のように参加できなくなるということを危惧していたのであろう。

NCAWCは、一九七二年の九月六日の命令の停止を求め、この裁判所の陪審員から停止を獲得した。両当事者は、一九六九年六月に発する同じ問題に苦しんでいる。そして新しいモデルシティの申請日である一二月三一日が、急速に近づきつつある。

「1・2」事件が最後に我々のところに来た時の我々の命令は、(それは、非営利団体—ACCと新しい地域住民委員会
の契約権に介入することになるので) NCAWCが解しているように、ACCを、NCAWCの自動的な代替物とみなすことはできない。むしろ地裁のより進んだ訴訟手続が期待されねばならない。そしてこの目的のために、地方裁判所は、裁判管轄を保持するという規定を適切に含んでいる。我々の最近の判決が希望したように、NCAWCとACCの統合を完成させるために、もし交渉が失敗したなら、他のステップが求められる。NCAWCの理事会の対象地域における選挙は、一九六六年のモデルシティ法における“widespread citizen participation”の制度上の政策と一致している。

「3・4」地方裁判所の命令にそったことからの進展における手続上の欠陥に関しては、我々は「明らかに有害なものは何も生じていない」と判示した。NCAWCの弁護士は、「市は選挙を提案しようとしている」という少なく

とも非公式の通知を受けていた。弁護士は、裁判所に対し彼の立場を述べる機会をもっていた。証拠聴聞の欠缺は、ここでは批判の対象としない。なぜならば、以前の記録においては、展開されなかった唯一の新しい事実は、(1)前述された難局の存在であり、(2)永い間、選挙が行われなかったという事実、である。これらの事実は争われているわけではない。選挙は今行われるべきではない、というNCACWCの意向に関しては、我々は、「地方裁判所は、その意向を拒否することによって、裁量を乱用することはなかった」と判示する。選挙を延期するために主張された理由は、明らかに、不公平なものであるからである。前述の理由は、モデルシティ事業を実施するNCACWCの参加に対するHUDの利害対立について、HUDと交渉を続けたいとするNCACWCの現在の職員の希望に本質的に一致している。我々の以前の決定は、NCACWCはHUDに対し、妥協によって、この問題に譲歩することを強制することを意図してはいないし、HUDの立場が、法の要求と一致していないともいっていない。

地裁の一九七二年九月六日の命令は、肯定されるであろう。

一九七二年九月二五日、この裁判所によって与えられた訴訟中止は確定されるであろう。一九七二年九月六日の命令は、我々の訴訟中止の故に作動しないであろうから、この事件は、選挙の実施を促進するための期間について新しいスケジュールを固定するよう一九七二年九月六日の命令を修正する命令の登録を求めて、地裁に差し戻されるであろう。(この訴訟のその後の動向は、明らかでない。他日の研究にゆだねたい。)

一〇 モデルシティ法と参加をめぐるその他の判例の展開

(一) TVA 事件と参加

ここでモデルシティ事業をめぐるその他の判例の動きにふれておきたいと考えるが、その前に住民参加についての

先駆的な判例であるTVA事件にふれておきたい。

連邦事業における住民参加の正当性を裁判所が認めた最もはやい例は、the Tennessee Valley Authority (TVA) の合憲性を確認した事件⁽¹⁾である。

TVAは、連邦法令⁽²⁾によって一九三〇年代に住民参加について規定をしていた。⁽³⁾ TVAは、草の根レベルで管理される事業として、電力生産・化学肥料の生産・土地利用計画・土地の収用を広く公示していた。この時まで、すでにTVAは、既存の住民グループと地方政府との合同でその事業を実施することを考えていた。TVAのスタッフは、参加をボランティアグループと地方政府の“共同体”と考えていた。すなわち彼らは、参加を“既存のものや安定性への恐れを防ぐため、政策決定構造や指導に新しい要素を吸収するプロセス”として考えていたのである。当局の“草の根理論”は、地方の開発に唯一関係する政府機関としてその存在を一種正当化しており、その事業の受け入れをたやすくするために用いられた。TVAは、協力を求めているグループと地方政府の間の信頼の程度や民主的性格についてほとんど調査していなかったので、TVAは、後の住民参加事業を苦しめたような多くの疑いに苦しめられることはなかったのである。

判決は、住民と直接に対応した連邦政府の活動を支持した。TVAは、ある意味で、州政府を回避していたからである。TVAの事件における多くの争点は、地方の事業に関わる事項について、連邦政府の役割が増加してきたこと⁽⁴⁾によって、正当化されてきたけれども、TVA事件が提示している連邦主義の問題は、より最近の紛争の根本を示すことになったのである。

[1] *Benson v. Minneapolis* (286 F. Supp. 614 (D. Minn., 1968))

Benson v. Minneapolis の事件は一九六〇年代における地方分権化された政府への流れを示唆している。

同事件は、モデルシティ計画補助金の「交付」に関連して行われたモデルシティ法に基づく調査が違憲であるとして、市（ミネアポリス）の当該地域に居住する納税者が、ミネアポリス市及びHUD等に対し、クラスアクションを提起したものである（HUDは、ミネアポリス市にモデルシティ法に基づく計画のための補助金を交付することをすでに決定していた。原告は、計画補助金に基づく調査が実施された地域の住民である。）。この事件において、原告は一方で調査の一時的な差止めを求めながら、他方で様々な憲法上の理由に基づき、モデルシティ法の有効性を攻撃した（原告によって反対された法律——legislation——が正確には何をさすのか、必ずしも明確ではなかった）。

一時的な差止め救済を求める原告の訴答を棄却することを求めるHUDの申立に対し、裁判所は(1)「HUDは、被告たるべき行政機関ではない」、(2)「原告は、納税者として訴訟を提起する一種の権利をもっている。しかし、議会が課税を実施しておらず、権限を行使するうえでの特定の憲法上の制約について何も示していない。この時点」では、原告は原告適格を欠いている。」という理由でHUDの申立を認めた。またモデルシティ法の違憲性についての原告の主張のうち「(1)法が「不明確である場合には、無効である」という原告の主張は、そのような主張が刑事制裁にかかわる場合には「刑事上の責任は、自己の行動が禁止されていることを、合理的に理解できない場合には、適応されない」ということを意味することになるが、モデルシティ法のように行政機関（ここではミネアポリス市をさす）に対し刑事制裁の権限を与えたものではない単なる権限の付与（ここではプランニングのための補助金を資格づけるための「調査」をさす）は、憲法上の争点となりえない。(2)明確な基準がないのに、権限の違憲な委任があったとする主張については、法は事実上HUDの長官を規制する明確な基準を打ちだしており、そして不法な委任であると言われないように、連邦の立法上の補助においては、たとえ最小限であるとはいえ、基準が要求されている。(3)モデルシティ法は、

修正一条に対する原告の権利を妨害したとする主張は、(モデルシティ法自身の目的、あるいはその適用のいずれからみても、法が訴えられたような結果を示唆するものとは、みじんも考えられないことからして) 全く認められない。(4)理由のない「調査」や「拘束」からの自由を規定する修正四条のもとで提起されるような実質的な問題はここには存在しない。法は、いかなる意味でも「調査」を規定しておらず、プランニングのための補助金を資格づけるための「調査」が行われることは、法が違憲であることを意味するものではない。(5)法が平等保護規定ならびに、補償について定めることなく財産を奪うことは、修正五条ならびに一四条の権利を否定することになるとする原告の主張は、理由がない(原告は、補助金の交付に伴い、計画が実施されると再開発によって原告の住居等が強制的に移転させられることを懸念している)。問題の補助金は、計画に対するものであり、初めに、あるいは補助金の交付に伴い没収の申し渡しが必要されるような「没収」ではない。またたとえ、補助金が、原告の財産の没収の申し渡しであり、原告の主張が時をえたものであるとしても、すでに連邦における同様の再開発立法は、修正五条ならびに一四条が論じられたケースにおいて支持されてきている。(6)修正八条に違反し、残酷な非人間的な罰則を科しているという理由に基づく、法の違憲性に対する主張は、理由がない。法は、指摘されたような罰則を科していないし、また歴史的にみて、残酷かつ非人間的な罰則に対する論争は、刑事罰の領域でのみ論じられてきているものであるからである。そして(7)法が、プライバシーに対する修正九条・一〇条に対する原告の権利を侵略しているとする主張は、実質的な憲法上の問題ではない」としている。

また、大法廷の召集を求める原告の申立てに対し、小法廷は、「連邦法 (28 U.S.C. §§ 2282, 2284) は、議会の制定した法に対し、差止を求める訴訟においては、大法廷がこれにあたることを要請している。しかし、小法廷は、訴答が、実質的な憲法問題を提起することに失敗した場合には、連邦法の有効性を攻撃する訴答を却下する行動をとるこ

とができ、また訴訟中原告によって、憲法問題が提起されない場合には、大法廷を求める実質性を否定することができる」と判示した。

ところで原告は、当初モデルシティ法が規定する「住民参加」の概念に関心をもっていなかったが、裁判所は、この点について次のように述べている。

「裁判所は、議会の定めた法（モデルシティ法）が、住民参加を要求していることに同意している。しかしそのような参加は、訴訟において人々が、参加した時期よりあとの時点で求められる。」と。また裁判所は、「モデルシティ法によって利益を受けるミネアポリスのある地域の住民によって、すでに実質的な広範囲にわたる住民参加が存在している」という司法的な判断を示した。しかし、Benson 事件において、モデルシティ法にいう住民参加の要求が争われた明確な事実はない。

しかも「そのような参加は、我々がここで関心をもっている時点よりあとの時点で要求される」（傍点引用者）と裁判所は指摘している。しかし、裁判所のいつている「時点」とは、訴訟で問題とされた計画のための補助金（おそらく、42 U.S.C. § 3304 に基づいてなされるものである）の交付の前をさしているのか後をさしているのかは、明らかではない（法は、補助金の交付以前の参加を期待することについては、表面的には示していない）。また、その申請が、①実質的に、住民参加を含む § 3303 の要求を含むモデルシティ事業 § 3305 (a) のもとでの連邦の認可を求めて、市によってなされたものであるのか、②あるいは認可された事業を実施するために § 3305 (b) のもとでの連邦補助金を求めて市によってなされたものなのか、を示すものは何もない。

しかしながら、もしこの事件における裁判所の判断が「プランニングのための補助金が交付された後、そして、実施のための補助金が交付される前には、住民参加は要請されない」ということを意味するものと解されるなら、North

City Area-Wide Council, Inc. v. Romney ((1970, CA3 Pa.) 428 F2d 754, 10 ALR Fed 794) 及び Coalition for United Community Action v. Romney ((1970, DC III) 316 F Supp 742) によって明示された見解とは、真正面から対立することになってくる。

II Coalition for United Community Action v. Romney (316 Federal suppl.)

モデルシティ法は、モデルシティ事業の計画と実施の両段階において参加を要求している。しかしそのような参加は、市民の拒否権、承認の権限の意味ではなく、政府役人との協議の意味でのみ求められてきた。

モデルシティ法の制度体系は、① 42 U.S.C. § 3305(a) のもとの連邦補助に対する HUD 長官による承認以前のモデルシティ事業の計画過程と、② それに引き続き認知された事業の実施段階において、地域住民の参加を要求している。

いくつかの裁判所は、そのような住民参加は、法の基本的な理念あるいは約束を示すものであると述べてきた。そして影響を受ける地域の住民の積極的な参加は、当該地域の生活の質を改良する効果的な事業にとって本質的なものであると確認してきた (North City Area-Wide Council, Inc. v. Romney (1970, CA3 Pa.) 428 F2d 754, 10 ALR Fed 794; Coalition for United Community Action v. Romney (1970, DC III) 316 F Supp 742)。

すなわち、Coalition for United Community Action v. Romney の事件では、「事業全体にかかわるすべての局面において、住民参加が約束されるべきである」と述べられている。この事件は、シカゴモデルシティ事業によって影響を受ける地域の住民からなる組織ならびに地域住民の代表としてその地域の個々の住民によって提起されたクラスアクションであり、原告は、「市が法によって提起された制度的な状況を満足させるまで、被告である HUD 長官は事

業の実行のための補助金を市に供給することを差止めるべきこと」を求めた。原告は、「長官は、市に対する補助金の交付を認可する以前に、市の計画が 42 U.S.C. § 3303 において定られた制度的な水準を満たしていることを決定する彼の義務を遂行しなかった」と主張した。その理由のひとつは、「シカゴモデルシティ事業の計画が、市によって準備され提出されたものであり、住民参加を保障していなかったことである。また計画が認可された後でも、*U.S.C. § 3303* に基づく参加が行われなかったにもかかわらず、長官の実施の認可がなされた」ことも問題とされた。長官は、管轄の欠如・訴えの利益の欠如を含むいくつかの理由に基づき、訴答の却下を求める申立を行った。

裁判所は、被告の申立を否定して、「長官は、住民参加の文言を運用することによって、地域住民のアドバイスを求め、地域の質を改良するためにとられるいくつかの段階に気づかせるだけでなく、彼の隣人のための計画に参加する機会を与えられねばならない」と判示した。さらに裁判所は、「議会は、地域住民はその目的が、よりよい住居・雇用・教育……等を通じて地域住民と市に利益を与えることにある計画に対し、参加を求める個人的な関心をもって。そして法は、人々の環境上の物理的条件のみを改良することを意図しているのではない」ことを認めていた」と記している。

モデルシティ法は、少なくとも事業の重要な側面に関して、地域住民に相談したり、協力を求めるという意味での住民参加を要求しているのであり、前述のように住民の拒否権 (citizen veto) や承認の権限 (approval power) の意味ではないということがいわれてきた (*Shannon v. United States Dept. of Housing & Urban Development* (1969, DC Pa) 及び他の理由 (CA3) 436 F2d 809 等、取り消された (後述)。*North City Area-Wide Council, Inc. v. Romney* (1970, CA3 Pa) 428 F2d 754, 10 ALR Fed 794 参照)。

四 判例にみる参加の充足度

完全な住民参加は、事業の基本的な戦略にかかわる決定に関しては、求められるが、モデルシティ事業に影響を与えるすべての決定について要求されるものではない。しかし、(適切に認知された住民グループとの連携のもとに準備された)補助金の最初の承認が、HUDの反対により住民グループの参加なしに、モデルシティ事業の実施における住民グループの役割を減少させるよう修正させられた後で、長官がモデルシティ事業とその実施のための補助金を承認した場合には、法の要求する住民参加は、HUD長官によって妨害されたと判示されている (North City Area-Wide Council, Inc. v. Romney (1970, CA3 Pa) 428 F2d 754, 10 ALR Fed 794)。

他方、「モデルシティ法のもとでの住民参加の要求が、HUDによって妨げられていても、あるいは、それに従うことの過失があっても、一九六七年に市が、住民参加なしに、一九五九年の都市再開発計画を修正し、特定の領域に建てられた住居の型を変化させ、あるいは一九四九年の住宅法のもとでの再開発地域としての指定に加え、モデルシティ事業のもとでの指定としても継続して包括されるように修正した後の連邦基金の支払に関するHUDの承認については、正当化される」と判示されてきた。判決は、「HUDは、モデルシティ法制定後三ヶ月半の時点で都市再開発計画の変更が、市によって承認された後約八ヶ月後まで、モデルシティ法のもとでの住民参加に関していかなる政策も打ちだしていない。そしてそのような変化(都市再開発計画の変更)は、住民参加グループが形成される前に、市によって認知されていた」と判示している。

たとえば、他の理由 ((CA3) 436 F2d 809) により取消された Shannon v. United States Dept. of Housing & Urban Development (1969, DC Pa) (305 F Supp 205) では、モデルシティ法のもとでのモデルシティ地域であると同時に一九四九年の住宅法 (The Housing Act) のもとでの指定を受けているフィラデルフィアのある地域の民間の住民組織の代

表、実業家、住民から、HUDと、関係するHUDの役人に対するクラスアクションがだされた。裁判所は、そこで原告の主張、とりわけ「HUDは、一九六七年に、市が（住宅法に基づき、一九五九年に承認された）都市再開発計画の変更を承認した後で、連邦基金の支払を承認したことは、そのような変更に対しHUDが、いかなる公聴会や住民参加も要求しなかったという理由で、不法に行動したことを示している」という主張をしりぞけている。

訴訟を棄却するにあたり、裁判所は、「原告は、モデルシティ法のもとのプランニングにおける住民参加の決定的な形は、経験から導きだされるものに明らかに委ねられたなにかであることに気づいていた」と記しながら、次のように判示している。「(1) HUDの "Model Cities Manual, MCGR 3100.3" においてだされた住民参加の要求、すなわち、——市の行政機関に対する相談役として奉仕しているような住民によって承認された、モデルシティ地域住民の代表スポークスマンを含む地方組織を通じて住民の声を制度化することのみを要求し、個々のプロジェクトに関する拒否権を、市民組織に与えることを求めるものではない——は、合理的でないわけではない。(2) 一方では、市の行政機関とその住民グループの間に一種の協調関係を強制することを、HUDの役割とせず、他方では、HUDが市行政機関と影響を受ける市民の相互にかかわる協力関係を期待することは、法の要求に合致している」と。

裁判所はさらに、「モデルシティ領域における住民グループは、訴訟中の都市再開発計画の変更について相談されなかったけれども、記録はHUDの資料が、一九六七年一月三〇日の日付けとされているにもかかわらず、住民参加に関するHUDの政策が、その日付け以前に具体化されたことを示す資料は何もない。他方、都市再開発計画における変化は、一九六七年三月一七日、市行政機関によって認められた。そして、住民グループは、一九六七年の秋おそくなるまで形成されなかった。公聴会のあと、市協議会は、一九六八年一月の変化から生じている契約解釈を認めている。(2)従って、住民グループの見解を求めることに対する市行政機関の過失は、理解しうる、(3)しかし市民グ

ループに相談しなかったといった単純な過失の例は、全体としての住民参加の要求からの離脱を意味するものでもなく、HUDが、フィラデルフィアモデルシティ事業が、法令の要求を満たしているかどうかを決定することにおいて、裁量権を乱用しているということを理由づける根拠となるものでもない」と記している。

(五) 住民参加代表の選択

州裁判所における訴訟においては、「被告である市の役人は、原告の主張に反し、『記録が、事業における住民参加についてのモデルシティ法の要求(42 USC § 3303(a)(2))に従い、地域住民に対し、選挙の通知を広く交付することを達成するために、あらゆる合理的な方法が用いられる』と定めている場合には、地方のモデルシティ委員会のメンバーの選挙を管理することを禁止されていない。」と判示されている。

例えば、*Spuril v. Elliot* ((sup) 160 NYLJ, Oct. 16, 1968, p.17, col. 1) においては、救済は否定されている。そこでは、申立人 (petitioner) ニューヨーク市におけるモデルシティ領域の住民を代表する組織である) は、ブロンクスの近隣地区長が、地域のたった少しの地域しか選挙の通知をしなかったために、モデルシティ事業に対し住民参加を適用することに失敗し、それによって申立人は、地方住民委員会 (local model cities committee) の組織に参加する機会を失ったので、モデルシティ事業に従って選挙することを、被告 (市の役人) に禁止するよう要請したものである。裁判所は、「ニューヨーク市においては、市長は、(とりわけ隣人グループと組織によるモデルシティ事業への効果的かつ完全な参加を確保することに責任をもつ) 地域役員を雇用する権限をもったモデル住民委員会を設立していた。そしてHUDは、§ 3303(a)(2) の住民参加の規定を実施することにおいて、そのような参加のパターンは、市毎に異ならなければならぬことを指摘していた」ことを明らかにしている。偏見についての申立人の提案、また特別のグループに対し故意

に通知を回避すること、いつわりやごまかしについての訴えを拒否しながら、裁判所は、地域役員は「選挙の通知について幅広い通知を求めるこれらの法規定の意向と意味」を完全にくみとり、あらゆる合理的な手段をとった」と判示した。

裁判所は、記録は「(1)三〇万地域住民のうち三〇〇〇人が、すでに活動的に参加していることを示しており、地域住民の各二五の署名を求める一一八の指名のための請願がファイルされている。(2)通知は、約一三〇〇〇人の住民に送られている。(3)選挙のための二〇〇〇のガイドラインが、住民に郵送された。(4)スペイン語と英語による一〇万の通知が、教育、町内会、店の前、そして戸別配付によってなされた。(5)候補者のニュースレターとリストが配付された。(6)報道が、ラジオとテレビジョンを通じてなされた。(7)拡声器付きのトラックが、選挙を知らせるために使用された。(8)通知は、様々な新聞でもとりあげられた。ことを明らかにした」と指摘した。

㉔ 判例のその後の展開

① *Andre BOUCHARD et al., Individually and on behalf of all others similarly situated, Plaintiffs, v. Walter E. WASHINGTON, Individually and as Mayor-Commissioner of the District of Columbia, et al., Defendants.* Civ. A. No. 976-72.

United States District Court, District of Columbia, March 20, 1972. (356 Fed. Supp.)

コロンビア地区のモデルシティ委員会のメンバーと、モデルシティ地区の住民及びその代表は、コロンビア地区の HUD とその関係する職員及び関連する機関に対し、宣言的差止救済を求める訴訟を提起した。予備的差止を求める原告の申立と略式裁判を求めるすべての当事者の申立に対して、地方裁判所のガッシュ (Gash) 判事は、「コロン

ビア地区の職員は、住民参加団体自身の主導に対抗し、住民参加団体の援助をえながら、地方レベルでのモデルシティ事業の計画・展開・実施を主導することによって、モデルシティ法の地方主導の規定に従う。そして、モデルシティ事業のための代表組織を設立し、事業に関する地方政府と住民間の継続的な対話において情報の交換を供給し、住民参加組織が、モデルシティ行政官を通じて、市長にアドヴァイスをすべきことを設立する市長の審議会委員の命令は、(その命令が、住民参加組織の役割を、政策、立案母体というよりむしろ諮問機関へと不適切に引下げることが意図していたとしても) 住民参加の法令上の要求に従うものである。」と判決した。

その結果、原告の申立は否決され、略式裁判を求める被告の申立は認められた。

② LOWER KENSINGTON CIVIC ASSOCIATION, a Pennsylvania nonprofit corp., et al., Goldie WATSON, individually and in her capacity as head of the Model Cities Program for the City of Philadelphia, et al., Civ. A. No. 71-1993.

United States District Court, E.D. Pennsylvania E.D. Pennsylvania Aug. 30, 1971 (330 Fed Supp)

これは、一九七一年九月二日に行われる予定のモデルシティ地域住民委員会の会員のための選挙を禁ずることを求める職務執行命令の性質をもつ訴訟である。

原告の訴えに応じて、HUDとフィラデルフィア市のモデルシティ事業行政官は「訴答は、救済が与えられるべき訴訟の原因について述べていない」という理由で、却下を求めた。

HUD及びモデルシティの弁護人と原告の弁護人との契約、証拠聴聞における証言に基づき、以下の事実が確定された。

(a)原告各人は、北側が Columbia Avenue に接し、東側が Front Street に、南側が Popular Street に、西側が Fifth

Street に接しているフィラデルフィアモデルシティ地域の住人である。(b)一九七〇年八月一日またはその頃、地域住民委員会の委員の選挙が行われた。(c)六四三人がこの選挙で投票した。(d)一五八人の当地域の職をもつ(しかし同地域に居住していない人々)が投票した。(e)同地のモデルシティのフィラデルフィア行政官によって公布された選挙のあり方の手続が公布されていた。そこには「近隣地区に居住しているかまたは就職しているすべての人々は、投票権をもつ。しかし、いかなる者も、一つ以上の近隣地区で投票してはならない」と記されていた。(f)一九七〇年一〇月二六日、当該近隣地区は、モデルシティ行政官に「この地域に就職しているが居住していない人々が投票することを防ぐ、有効な指令をだすこと」を要請した。モデルシティ行政官は、この要請を、HUDに移送した。行政官は、HUDからの返答の中で次のような助言をえた。「HUD、OEOと関係してこの点についてかなりの調査を行った。我々は、モデル近隣地区内に居住する人々及び、この地域内に就職している非住民の両方とも、選挙を始めとしてモデルシティ計画に参加する権利をもつべきだと感ずる。この政策は、国内のすべてのモデルシティ事業において有効である」(g)被告は、「モデル近隣地区の非居住者に近隣地区会の代表のための選挙に参加することを許すことはHUDの政策と一致するものである」とする地域開発副長官の宣誓供述書を提出した。

地方裁判所のワイナー (Weiner) 判事は、以上のような事実に基づき「地域住民委員会の地域で働いている非住民に対し、地域住民委員会の代表を選ぶ選挙に投票することを認めるHUDの行政解釈は、明らかに誤りだとか、規則に反するとはいえない」と判決した。

③ Jose L. RODRIGUEZ et al., Plaintiffs,

v.

Corlos Romero BARCELLO, Mayor of San Juan, Puerto Rico, et al., Defendants, Civ. No. 482-71.

United States District Court, D. Puerto Rico May 15, 1973. (358 Fed. Supp.)

訴訟は、モデルシティ事業の対象地域において生じた住民評議会選挙妨害に対し、公民権法のもとで争われた。地方裁判所のカンシオ(Cancio)主任判事は、「市職員、モデルシティ事業の雇用者、他の政治家を含む、非住民によってなされた幅広い宣伝と影響は、住民評議会選挙の全過程をまがいものにし、その選挙を無効で、無益なものとするほど、その選挙結果に不当な影響を与えるものではない。ただし、モデルシティ法における住民参加の要求は、その選挙が自由でなく民主的でなく、また評議会が正当な代表でない場合には、評議会メンバーの参加によっては対処されない。」と判示した。

④ Prudencio T. FELICIANO et al., Plaintiffs,

v.

George ROMNEY, Secretary of the Department of Housing and Urban Development, et al., Defendants. No. 71 Civil 1575.

United States District Court, S.D. New York July 19, 1973, 363 Fed. Supp.

被告、市・州・連邦政府は、連邦憲法及び連邦法令のもとでの彼らの義務を果たすことに失敗したとして、クラスアクションが、都市再開発地域のすべての極貧の居住者のために提起された。具体的には、政府(市・州・連邦)が地域の住民に、要求されている再配置・復旧・現存の建築物の敷地の維持・適切な職業と職業訓練を平等の基準で用意しなかったこと、また地域を代表する組織に積極的に干渉したことによって、合衆国憲法と連邦法令による彼らの義務に違反するとされたものである。

被告は、原告のクラスアクションを求める原告適格を却下し、否定することを求めた。

この被告の申立に対し、地方裁判所のエドワード (Edward Weinfeld) 判事は、「憲法上の訴えを考慮する裁判管轄権があり、また連邦法令上の訴えを考慮するための未定の裁判管轄権を有する。一九四九年の住居法に基づき訴訟を提起することについてのいかなる基盤も有しない。また居住者は、Uniform Relocation Assistance Act のもとでの割当てに対する資格をもっているという主張は、却下される。連邦によって援助された事業という表題の一九六四年の市民権法は、適用されない。しかし、住民が同等の保護と正当な処置を拒否されたと申し立てている訴答の部分は、却下されない。」と判示した。裁判所はさらに、「憲法訴訟において提起しうる要求は、HUDに対するモデルシティ法の要求が、付託されている間、また、HUDによってその要求が確定している間、停止される。そして原告のクラスアクションに対する原告適格を否定する被告の申立は、認められる。しかし、同一の要求を主張しうる (クラスアクションに対し) 資格ある人から、三〇日以内に、訴訟参加の申立がなされることを妨げるものではない」と判示している。

⑤ ECONOMIC DEVELOPMENT CORPORATION et al., Appellants,

v.

MODEL CITIES AGENCY et al., Appellees No. 74-1976 United States Court of Appeals, Eighth Circuit.

Submitted May 13, 1975.

Decided June 30, 1975 (519 Fed. Reporter, 2d Series)

連邦補助金を管理・運営するために、市と契約を結んでいた非営利団体と、その理事会の七人のメンバーは、他のグループによって管理・運営されている事業に対する連邦補助金の割当てを禁止することを求める彼らの (予備的差止) の申請を却下した地裁判決を争って控訴した。

控訴裁判所は、「記録が非営利団体は、なしうる様々な管理及び計理の業務を遂行せず、改革や監督の制度が問題

を解決しないことを明らかにしている場合においては、第一審裁判所が「原告は、市が契約を終結させる正当事由を欠いているという主張を貫徹させることはできない」と判断しても、裁量の逸脱はない。そして、記録が基金の再配分は、様々な民間の参加を含む手続に従ってなされたことを示している場合には、第一審裁判所は、「原告は、基金の再配分が制度上要求された住民参加なしに行われたと主張できない」と判断することにおいて、裁量の逸脱はないといわなければならない。」と判示している。

(1) Tennessee Electric Power Co. v. TVA, 286F. Supp. 614 (D. Minn 1968)

(2) Tennessee Valley Authority Act of 1933, 16 U.S.C. §§ 831-31dd (1964)

(3) 以下のTVAのマンローチーフの要約は、P. Selznick, TVA and the GRASS ROOTS: A STUDY IN THE Sociology of Formal Organization (1949) (同書は「住民参加について書かれた古典と引われている」から引用されたもの)を参照。 (Burke, *The Threat to Citizen Participation in Model Cities*, 56 Cornell Law Review, 751, 751~752 (1971))

一一 住民参加手続と法的課題

(一) 住民参加手続と法的課題

本論のはじめに述べたように、社会福祉サービスを考える場合、国や市町村の財政状況を見無視できないことはいくらでもない。しかし他面施設の設置あるいは、その他の非金銭的サービスの給付を現状のように全く国や市町村の一方的な計画にゆだねている場合には、我々は言葉の正確な意味で、「生存権」を保障されているとはいえないことになってしまう。

しかも、資本制社会では私的自治の原則は、常にその普遍的契機とされるものの、同時に資本からくみあげられた

国家財源は、「国民の『健康で文化的な最低生活の保障』のために充当されるべきこと」が、その制定の経緯から当然に予定されている。このような社会であるからこそ、有限的な財源の中での社会福祉サービスの位置づけを、国民が主体的に決定していくことの手続がもっと重視されてしかるべきといえる。

右のように理解される社会福祉サービスの領域における参加手続は、私益調整的公益観にたった計画決定過程・政策立案過程への参加要求に留まるものではなく、「生存権」という思想に内在する「権利」として要請されるものと考えられる。

本論においてプランニングや裁決の決定過程への参加や、民衆法律顧問制度の創設など広い視野から、「生存権」を具体化する手続としての参加の意味を考え、その独自の論理を検討しようとしたのもそのためであった。

とはいえ本論において、社会福祉サービスの住民参加手続にもっとも関連深い分野が、経済機会法ならびにモデルシティ法であったことはいうまでもない。ここでは、連邦レベルでの住民参加は、直接には問題とされておらず連邦—州—市町村そして近隣地域 (neighborhood) とのかかわりの中で具体化される「社会福祉サービス事業」に対する近隣地域レベルでの住民参加が主たる焦点であった。連邦レベルでの住民参加 (国民参加) はむしろ、ピープルズ・カウンシルが規則制定過程への参加とのかかわりで追及しようとした課題であったとみることができる。

経済機会法やモデルシティ法が、地域での住民参加を重視しているのは、ジョンソン政権下の連邦—地方直結政策である「創造的連邦主義」の流れに加えて、一九六〇年代のアメリカにおいては貧困者や少数民族の社会からの「疎外」それに対する反動が、我が国とは比較にならないほど大きかったことによるものであろう。

我が国においても、社会福祉サービスの場合、地域レベルでの住民参加が中心的な位置をしめることになることは事実だから、以下本論での検討を通じて得ることのできた、特に地域レベルでの住民参加手続上の課題を、法的な関

心にやや引きよせながらまとめることにより、我が国の住民参加手続を考えるうえでの一応の縁としておきたい。

(1) まず、ライヒは、行政機関への住民参加は本来であるならば、(プランニングにむけられた立法者の性質、彼らの選挙民の性質に関連して) 民主主義の構造への疑問を生じさせるものであると率直に述べている。その上で「我々の現実の行政機関は、新しい「複合的立法民主制」(multi legislative democracy)へと変化してきているとし、このような状況のもとでは議会は、専制とゆきすぎを制約する一般的な機能のみを遂行し、残りの仕事の多くは、多くの異なった特別の立法者によって実行されることになる。つまり、ライヒによれば、我々の行政機関は、地方の特別の立法者として考えられてくることになり、「もし、行政機関が新しい立法者であるならば、私達は選挙民の新しいタイプ(住民参加をさす。引用者)について、特別に考慮しなければならない」ことになる。住民参加の法理を具体的に説得づけるものとして注目される。本節冒頭で述べた視点とも矛盾するものではないであろう。

最も、ライヒは、「都市再開発プロジェクトによって移動させられ、そして住むべき場所をもたないと主張するテナントが、裁判において訴えの利益を否定されてきたこと」に対して、「そのような人々は、パブリックアドバイサリーヒアリングに対する制度上の権利をもつ」とのみ記し、なぜテナントは訴えの利益を否定されるのか、なぜパブリックアドバイサリーヒアリングなら権利があるのかについては明らかにしていない。前述のライヒの「新しい選挙民」論とこの点についてのかかわりが明確ではない。またライヒにおいては「財産権」として構成される社会福祉サービス(主として所得保障のようであるが)の計画過程における住民参加についての指摘は一切ない。ライヒの発想の原点に通じるところとして今後検討されなければならない点であろう。

(2) ライヒのいう「新しい選挙民」の発想は、住民自治の発想に通じてくる。対貧困事業において、経済機会局は、貧困者の参加を求めた。そのような参加を制度化する試みは、現実にはさまざまな形態をとった。代表者の地域レベ

ルでの選挙、地方のあるいは国の会議・協定への代表者の参加、そこでは、不可避免的に問題は広がっていった。選挙民は、どのように定義されるか。リーダーはいかに指名され、選ばれるか。選挙民はどのように問題を知り、自分の意見を表明すればよいのか。加えてそこには政治的な問題があった。どんな程度にまで、参加は当然に保障されるのか。そのような参加はまた、既存の政治権力とどの程度まで符合するのか。もし参加があまりにもよく組織化され、そのような参加が、あまりに力強く、ラディカルになるならば、なにが生じるのか。事実、経済機会法における動向は、政府に脅威をもたらせ、経済機会法の縮小とモデルシティ法への政策移譲を促したことは本文で述べたとおりである。

ライヒは、経済機会法の経験が、民主的な参加についての全体的な努力のうちの重要な一部分をしめるものであると指摘している。

「行政機関が新しい立法者であり、住民がそこでの選挙民の新しいタイプ」であるという主張が、その前提になっているものと考えられる。

こうしたライヒの主張に対し、貧困戦争の中でだされてくる近隣地域創設の動きは、より急進的である。すなわち一九世紀初頭において地方の統治機構は、市に併合されたが、黒人は市から疎外されていたとする発想の中で具体化してくる近隣地域 (neighborhood) 創設の動きは、単に市のサービスの一部を近隣地域に移譲するという意味での地方分権化ではなく、地域自治として、ライヒのいう民主的参加を徹底して可能とするために、政治権力の奪還をめざし、近隣地域における「ローカルガバメントの創設」を求めるものに他ならないからである。そこでの参加は、まさに「統治の一環」を担うことになるのである。

経済機会法に基づき貧困事業と連動して展開されたコミュニティコーポレーションの場合も「ローカルガバメン

ト」としての特質を示すものとして理解されている。例えば近隣統治機構（ネイバーフッドガバメント）の指導的推進者であるコトラーは、「その管理運営委員会は、ニューイングランドのタウンミーティングと同様、メンバーシップミーティングであるべきである」と述べている。

モデルシティ法の具体的展開は、これらの団体の形式と活用をさらに一般化させることになったとみることができ

る。

このように、参加が権力の分割となるのかといった参加の性格をめぐる問題は、住民参加を取りいれる以上、アメリカだけでなく、我が国でも「住民自治」の解釈をめぐって、早晩でてくる問題と思われる。

(3) 経済機会法のゆきすぎを懸念するところから制定されたモデルシティ法においても、近隣地域や近隣組織体（コミュニティコーポレーション）における「自治」意識は必ずしも沈静化しなかった。A W C (North City Area-Wide Council, Inc., et al.) 事件では、事業計画の段階でその主体性を主張した参加団体（A W C）が、事業実施段階にも継続的に参加することに、H U D が難色を示し、結局のところ既存の参加組織を事業の実施段階では参加させず、連邦政府が（市がイニシアティブをもつところの）新しい住民参加組織を作ることとを条件に、いわば強圧的に、モデルシティ事業の実施のための補助金の交付を行ったことが端緒となっている。費用の使用に関し、州・地方自治体は大幅な裁量性を保持しているとして一定の「評価」をもってながめられていたアメリカ連邦政府の連邦補助事業の現実をみせつけられた面は否めない。H U D のだすいわゆる通達の機能が、州や市に一定の動揺を及ぼしていたこともみのがせない。また、経済機会法の改正により、住民参加組織に、三分の一以上の役人の参加が法律上明記されたこと等、参加に対する当局の否定的姿勢が、制度的に反映されてきていることも認めないわけにはいかない。

こうした動向が、住民参加に対する当局（権力）の圧力のあらわれであることは否定できない。しかし、他面、

“自治”を主張する強力な政治力をもつ参加団体が、本当に全貧困層を代表していたのか、という別の問題は残る。例えば参加団体となったAWCは、黒人層のやや上流層にかたよっていたともいわれている。また、ピープルズカウンシルに対するボンフィールド勧告が指摘するように、黒人貧困層は、それぞれに仲間をもたずその主張は固有であるともいわれている。AWCの判決において、裁判所が「これは参加を減少させたのではなく、広げたのだ」と主張する背景も、この点を考えれば一概に否定できない難しさをもっているように思われる。

ところで、モデルシティ法及び経済機会法では、計画の段階・実施の段階において、当局の言葉でいえば、住民のイニシアティブではなく、諮問機関としての住民参加を補助金交付の条件としている。しかし、ベンソン事件でも指摘されているように、モデルシティ計画のいつの段階で参加を必要としているのかは必ずしも明確ではない。また、AWC事件で争点のひとつとなったように計画段階で参加した団体が、実施段階でも参加できるのかも必ずしも明確ではない。検討のひとつといえよう。また、参加にあたっては、貧困者には参加費が補償されることを連邦法は規定しているが、実施されている例は少なく、一年をまたずに任務を離れる貧困者の例も指摘されている。また一般に、地区での決定への住民参加は低く、投票率も低いことが指摘されている。他前述のように、選挙にあたっては、地域住民だけでなく、その地域で働いている人々も投票権を有するののかという訴訟も展開されており、その実態は地域によって異なっていたものと推察される。ネエイバーフッドをローカルガバメントとして主張せざるをえない、市から歴史的に疎外されてきた黒人の心情を考えた時、この訴訟は別の重さをもっていることにも気づかざるをえないであらう。

またモデルシティ法をめぐる一番初めの事件とされるベンソン事件では、モデルシティ法に基づく対象地域の調査が、対象地域に住む納税者によって、憲法上の基本的人権の侵害の観点から問題とされていることも注目される。調

査によって計画が具体化され、具体化された計画によって事業を実施しようとする連邦補助事業のアプローチは、レイヒのいうように、ある意味で「計画経済」的要素をもっており、資本主義法の要請とは、矛盾する面をもつことにもなる。この矛盾を克服するひとつの手段が、ここではデュープロセスの貫徹であり、具体的には、補助金交付にいたる比較的早期の段階からの住民参加の補償であるといえるのではなからうか。

(4) アメリカにおいても、住民参加についての当局の姿勢が消極化してきていることは否定できない。しかしその結果問題とされた住民参加のいくつかが裁判所において法的に問題とされ、しかもAWC事件においては下級審よりむしろ控訴審において思慮深い判決がだされていることにも注目しておく必要がある。

また、住民参加団体として継続的に承認されないままに、モデルシティ事業自体の実施が決定・実行されてしまったAWC事件をはじめ、多くの事件において被告側からは原告適格や管轄問題についての（異議）申立がだされているにもかかわらず、多くの事例において、原告のクラスアクションが認められ、デュープロセス違反を始めとする憲法違反の問題として、差止請求すら認められてきていることも注目されてよいであろう。クラスアクションという訴訟形態が、我が国になじむものでないことはあらためて指摘するまでもない（我が国では客観的訴訟は、法律で認められた場合以外は訴えを提起しえないとされる）。しかし、原告適格についていえば、アメリカにおいても公害裁判分野での原告適格の拡大が、広い意味での福祉サービスの領域における原告適格の拡大にもつながってきていることは、AWC事件の第二審も指摘するところである。こうした動向は我が国の今後の裁判闘争を考えるうえでも注目に値するものといえよう。

(二) 一九八〇年代における連邦補助事業の展開と住民参加手続

一九七四年、モデルシティ法（正式名は the Demonstration Cities and Metropolitan Development Act of 1966）が、The Housing and Community Development Act of 1974 の第一章に参入された。この第一章 Community Development において、ニクソン大統領は「市役所にチャンスを与えよ」というアプローチを明確にし、後に Community Development Block Grant によって全面的に開花することとなる Special revenue sharing の理念を明確にすることになったのである。

すなわち、Special revenue sharing に基づく事業においては、州・地方政府に固定した資金を分配することによって、資金の柔軟性が増加させられることから、以前の連邦補助事業に課せられていた多くの条件、なかでも何らかの住民参加の要請は、稀薄になることは十分に予想されるところであった。

事実、同法第一章は、住民参加について、以下のような行政優位の制約された表現をとっている。

すなわち「申請と資格診査」(application and Review Requirements) と題する一〇四節 (sec. 104) は、「(a) 補助金は、申請者 (states and units of general local government を含む。sec. 103 による——引用者——) が、(1) (6) までの条件を遂行することによって、申請書が長官 (HUD——引用者——) に提出されるのでなければ、その補助金は、一〇六節 (sec. 106) の要求に従ったものとはみなされない。」と定め、参加については、(6) において「(申請者は) その申請を提出する前に、(A) 提案されている地域開発 (community development) と、住宅事業に使用する基金の総額ならびに組みこまれる事業の範囲、その他の事業に関する重要な必要条件に関する適切な情報を市民に提供すること。(B) 地域開発・住宅事業について市民の見解をえる public hearings を行うこと。(傍点引用者) (C) 申請の作成過程に参加する適切な機会を市民に与えること、しかし、このことは、地域開発事業の行使に関する申請書の作成に関する申請者の権限と責任を制限するものとみなされるべきではない」(傍点引用者) と定められている。そこには「マキシマム・フィージブル・パティシペイション」はもとより、「ワイドスプレッド・シチズン・パティシペイション」の影もみられない。そこで

の参加は情報公開、せいぜいのところ諮問機関としての住民参加としか理解できないであろう。これに対し、A W Cの訴訟において強く意識されてきた地方主導（ローカル・イニシアティブ）の姿勢はここでは、明確に示されている。このように変化した「モデルシティ法」のもとで、その後の住民参加がどのように展開したのか、一九八〇年代の住民参加を考えるうえで興味あるところであるが、ここでは、法律上の変化のみを指摘し、今後の課題としたい（なお、Housing and Community Development は、現在まで住民参加手続については、何の改正も行っていない）。

新連邦主義の提唱に伴い、一九八〇年代に入り連邦予算、なかでも福祉予算の削減がはかられたことにより、経済機会法第二章も、一九八〇年の一括歳出削減法の成立により廃止されている。しかし、一括歳出削減法 Section B. Community Service Block Grant Programs (Omnibus Budget Reconciliation Act Red 67 sec) は、経済機会法第二章に対応する面が少なくない。同事業では「一九六四年経済機会法第二章で任命されたコミュニティ活動機関 (Community Action Agency) に関する言及は、同事業にいう private nonprofit community organization に関する言及とみなされる」とされ、また別の条文は、「コミュニティ活動機関」及び「private nonprofit community organizations」の管理運営委員会については、経済機会法第二章にいう「管理運営委員会」と同様の（住民及び貧困者代表を含む）組織構成であることを要求しているからである。最も先に指摘されている「private nonprofit community organization」の中には、「public nonprofit community organization」はのぞかれている。しかし、従来からO F Oにおけるコミュニティ活動の努力は、ほとんど、民間か、非営利団体で行われていたことについては従来から指摘がある。⁽²⁾ また「Community Services Block Grant Programs」では、「Block Grant」という言葉が示唆するように、連邦の行政的、規則的な干渉は必要最小限にとどめられ、州に本質的に幅広い裁量が与えられている（注） Block Grant は、通常、州または

地方に対し、法的に認められた広範な目的のために支給される。基本的な目的が達成されるかぎりにおいて、費用の使用に対し、受給者（州または地方）は大幅な柔軟性を保持している。その結果、経済機会法第二章のもとでは、連邦補助金交付の条件として、個別、具体的に定められていた、地域レベルでの事業計画の策定手続や、事業実施への住民参加の要請は、「Community Services Block Grant Program」では、より抽象化されてきている。すなわち、同事業では、州が連邦補助金を受けとった一年後、引き続いて補助金を受けるためには、州法が基金の分配と使用に関する公聴会（Public hearing）について規定すること、低所得層が共同体に関する事項にできるだけ参加しうるよう援助すること等が要請されているにすぎない。しかも、行動改革により連邦の財政援助が縮小され、地域社会福祉サービス部（the community services administration）が廃止され、州への補助金交付の権限は、OEO長官から、保健福祉省長官（the Secretary of Health and Human Services）へと移行している。また、同事業ではサービスの統合・調査による財政の縮小、民間機関の活動が強く要請されていることを考えると、一括歳出削減法の成立が、地方自治の尊重の方向ではなく、レーガン政権のもとで総じて指摘されてきた新自由主義を助長する方向で機能してきたことは否定できない。

そうでなくとも、そもそも経済機会法が、貧困者の生存の保障を、財産権及び抽象的な自由権・平等権の保障の延長線上にとらえてきたことは一括歳出削減法のもつ新自由主義的な側面と共通する側面をもっていたといわざるをえない。一九六〇年代の経済機会法における住民参加手続は、政治権力にアクセスする機会から、実質的に疎外されている貧困者に対し、個別・具体的な場において政治権力への平等な参加の機会を保障し、もって貧困者の社会からの疎外を克服しようとする、一九六〇年代の主たる社会的主張を反映していたことは前述のとおりである。このような主張は、政治権力への個別・具体的な参加手続の保障を通じて抽象的平等権の制度的保障を徹底化すれば、貧困者層といえども、その自立が保障され、結果として生存が保障されうるという意識を背景としている。その意味では、産

業資本主義段階における政治権力への下からの参加要求が、「貧困は己が罪」とする社会意識と、表裏一体をなしていたことと共通する面をもっているように思われる。もしそうであるとすれば、それは資本主義の危機的状況が進化し、あるいは、(現在のよう)に黒人等の貧困者層の要求が、相対的に沈静化せざるをえない状況のもとでは、この裏の側面が多分に顕在化してくることをも意味している。事実、一九八〇年代以降の前述のような状況は、このことを具体的に示してきていることは否定できない。貧困は、「社会の責任である」という考え方に対し、特に近年では、貧困への責任は、「社会と個人」両方にある。従って「国民は、各自自立するよう努力しなければならず、国家はそのための基盤を整備しなければならない」とする A New Social Contract という思想も強まってきた。

しかし他面留意しなければならないことは、一九六〇年代以降において制度化されてきた福祉的諸サービスの分野での政治権力への参加は、(産業資本主義段階の政治権力への参加が、それによって即自己の権利の不平等な侵害が排除されるという想定のもとに主張されたのに対し)自由権を止揚し、「生存権」を根底としてとらえなおそうとする要求への契機をも含んでいることであろう。現代において要請される貧困者の政治権力への参加手続の保障は(失った損害の保障ではなく)、彼らの生存への本来的自然的な要求と結びつかざるをえなくなってきたからである。つまり、例えばアメリカにおいては、福祉給付受給資格(welfare entitlements)が、贈与(gratuity)よりも財産に等しいものとみなされ、財産に対する侵害の排除として構成されてきているにせよ、それは本来的な意味での財産権と異なり、(程度の差はあれ)それ自体は、確固たる内実をもつものではない。従って、そこでは、有限的な国民所得との対応の中で、志向される個人のニーズを反映し、具体的な内容を決定していく手続過程が、前述のように、「生存権」に内在する権利としても、要求されてくることになるからである。アメリカにおける福祉給付受給の打切りに先だつ証拠聴聞、あるいは、経済機会法にみられるような政治権力へのアクセスとしてのサービス計画の策定過程への住民参加の保障が、結果的

に生存に対する本来的自然的な要求を制度内に包摂しうる可能性をも含んできていると考えられるゆえんである。

ところで、一括歳出削減法の成立に関連して開かれた労働・人的資源委員会では、州が現存するコミュニティ・アクション機関に対し、特別な配慮をはかることにより、八九三のCAAのネットワークが、継続されるべきことが要請されている (No. 7A U.S. CODE Congressional and Administrative News, p. 949)。

このような要請は、連邦補助が縮小されてきている今日では、その形骸化が多分に懸念されるところでもある。

本論の冒頭でふれた社会保障法 title XX (一九七五年) も、一九八一年、経済機会法同様、一括歳出削減法 (Omnibus Budget Reconciliation Act Red 67 sec) により、いわゆるソーシャル・サービス一括補助金法 (Social Services Block Grant Act SSBG) となった。すなわち、一九七五年の title XX のもとでは、(強制補助金でもなく、任意補助金でもない) "special revenue sharing grant" であったものが、ここでは、一括補助金 (Social Service Block Grant) に変更されている。一括補助金という考え方は、連邦政府への権力の集中という長い過程の中から、いわばこれに対するものとして生まれたものであった。⁽³⁾

この一括補助金制度を導入することによって、八二年には五七の項目別補助金が統合されて九つの一括補助金となった。タイトルの修正は、このうちのひとつとしてなされたのである。⁽⁴⁾ そして連邦政府は会計事務や計画、報告また実施管理など運営 (administration) の費用を削減することによって、出来るだけサービスの水準そのものは維持しようとしたのであった。⁽⁵⁾

一括補助金制度によって title XX は、いわば連邦予算削減の交換条件として、連邦のさまざまな規制をとかれたのである。⁽⁶⁾ title XX の五つの目標については変更が加えられず、従ってこれらにかなう限り、州はプログラムの運営や資金配分に関してほぼ完全な裁量権を得ることになった。⁽⁷⁾

具体的には、一九七五年の title XX では、HEW（当時）の長官が、title XX の規定に基づき、支払いを行うこととされた。連邦補助金は、改正後は、補助金の使用に関する州の裁量性を増加させるため、州にその権限が移譲されてきている。また、一九七五年の title XX では、州プランの中に規定すべきことが義務づけられ、連邦の州への補助金交付の条件とされた諸規定（一九七五年社会保障法 Sec. 2003, 2004 参照）は、一九八一年の改正では削除されている。その中には、補助金の申請や打ち切り等に伴う正式聴聞の保障、計画策定過程における住民参加手続等が含まれている（詳しくは、橋本宏子「アメリカにみるソーシャル・サービスの実現過程」『賃金と社会保障』No. 八六五所収。橋本宏子『行政改革』と福祉問題』『法律時報』六六八号所収参照）。

また、州が連邦補助金を実際に使用する前に、州は、その使用方法に関し、住民参加による包括的年次サービスプログラム計画報告書を作成し、HEW の長官に提出することが義務づけられていた。しかし、その義務は完全に削除され、州によって作成されたその報告書の写しを、なるべく人々 (Person) からのコメントが得やすい型で公示すべきことが定められているにすぎない。ここにいう "person" には連邦やその他の行政官も含まれている。

すなわち、HEW の長官は、州プランを承認する立場から、州プランにコメントする立場にかわってきている。最も、一九八一年の title XX では、連邦補助金の使用状況についても、州は、長官に報告書を提出することが要求され、同時に報告書についての監査が要求され、関連する公的機関は、これらの報告書についての見解を国会に提出してもよいとされている。その他、改正後の title XX では、補助金についての監査規定や、目的にそわない補助金の使用に対し、州に返還義務が課せられてきていることも、経済機会法と同様である。また title XX として包括される範囲が、従来以上に拡張されてきたこと（従来の title XX の他に、child welfare, adoption assistance, foster care を統一）、連邦補助金の一〇%を、他の関連サービスに移譲できるとされるのも経済機会法と同様である。また民間委託への直

接間接の強化がみられるのも、共通の傾向といえよう。

その他、一九七五年の title XX と比較して、変った点として、前述のような大幅な連邦補助金の減額がある。従来、十分 (sufficient) に与えられるべきとされた補助金は、新法では必要な (necessaly) 額に変更されていることが指摘できる。具体的には、従来、総額の七五%、もしくは九〇%と規定されていた比率は、現行法では規定されておらず、事実、title XX に対する連邦補助金の総額は大きく減額されている。

一九八五年一月、レーガン大統領の第二期が発足し、一括補助金制度を含む新連邦主義は大勢としては支持されたといわれる⁽⁸⁾。一括歳出削減法は、Community Services Block Grant Programs についても、title XX についても、制定以降改正はしてこなかった。

こうした中で、たとえばミネソタ州では、社会保障法 title XX についてはあるが、一九八三年の州の計画改定において、従来とほとんどかわらない住民参加手続が保障されており、州の自治の伝統は、連邦法の変化により簡単には影響を受けないことをも示唆している。この点に関連し、ジョージ・星野 (ミネソタ大学社会学部) 教授は、「連邦主義は、財源と権限の州と連邦との間の分配をめくりたえずくりかえし指摘されてきた問題であり、レーガン政権のそれも今日の保守的風潮への、むしろ感情的表現である」と指摘し、「このような状況は、むしろ州や地方が連邦から権限をとりもどすチャンスである」と述べている⁽⁹⁾。州裁判所における福祉裁判も増加してきている。

従って、一九八〇年代におけるアメリカにおける連邦補助事業と住民参加の実状と、一九九〇年代への展望についての詳細な認識は、今後の検討にゆだねざるをえない。もちろん、州によっていっそう多様な展開がとられているであろうことは想像にかたくない。

住民参加がその是非の段階をこえて、その具体的実現にとっての障害除去の方向に移ってきているといわれる⁽¹⁰⁾。

リカでは、住民参加手続を通じて、その構成員の自然的要求が内包される可能性が、我が国以上に、制度的に具体化してきていることは事実といえよう。

(我が国の現状をかえりみ) アメリカにおける住民参加手続と、自由権を基本にすえた公的責任のあり方が「生存」権保障の基本における「主体性の確立」を再確認し、「生存」権保障を具体的自由権の保障として確立させていくうえで、なお興味深く思われるゆえんである。

(1) 以下、一括蔵出削減法と経済機会法についての記述は、橋本宏子「福祉サービスにおける市民参加と『人権』保障」三三〇頁—三三一頁に
よる。石本忠義他編『社会保障の変容と展望』所収。

(2) Strange, *Citizen Participation in Community Action and Model Cities Programs* 17 *Public Administration Review*, 655, 656 (1972) 1972.
p.656.

(3) (7) 高田真治『アメリカ社会福祉論』海声社、一九七頁。

(8) 同一九九頁。

(9) A Background Paper Prepared for the Public Policy Steering Committee. Minnesota Chapter, National Association of Social Workers.
George Hoshino "The Newest New Federalism" A Background Paper Prepared for the Public Policy.

(10) 神長勲「大衆参加とその促進策——アメリカ連邦行政法の場合」四四頁、『青山法学論集』第二三卷第二号。

訂正

一、「アメリカにみる参加と法(一)」 神奈川法学第二十三卷 第二・三号所収

(1) 四頁九行目及び七〇頁十行目 至向↓指向

(2) 六頁十六行目 被上告↓上告人

(3) 二二頁(注6) 第四章参照

(4) 二二頁(注10) 同↓前掲下山「サービス行政における権利と決定」六三三頁と訂正

(5) 二二頁(注11) 前掲↓同

(6) 四五頁十四行目 レビタン(S.A. Leviatan)と訂正

(7) 四五頁十六行目 慣令↓慣例

(完)

- (8) 四九頁十五行目及び五〇頁九行目 乙↓己
- (9) 五六頁四行目 ネエイバーフォードカウンシルを削除
- (10) 六六頁十二行目 市役長↓市役所

二、「アメリカにみる参加と法(二)」神奈川法学第二十四巻 第一号所収

- (1) 九七頁十七行目 FCC↓FPC
 - (2) 一三五頁八行目 The を削除
 - (3) 一三七頁 (注13)を(注12)とする。(注12)は削除。
 - (4) 一六八頁十八行目 デュープロセス・推定分析のアップローチ
 - (5) 一七〇頁(注3) ①のe.g.をとる。①・②の文献はいづれも例である。
 - (6) 一七五頁七行目 Church→Church
 - (7) 一七七頁(注3) (本文一七三頁二行目) 309 U.S. 477に訂正
 - (8) 一七九頁十七行目 合衆国全体会議↓全体を削除。
 - (9) 一九五頁八行目 "The Alabama man in the house" rule → Alabama "man in the house" rule 訂正
 - (10) 二〇三頁十二行目 Dept. of HEW, Dept. of Labor と訂正
 - (11) 二三三頁(注5) (本文一八〇頁四行目)四九一頁と四九四頁による。
 - (12) 二三三頁(注6) (本文一八七頁五行目) Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders 287-88 (Bantam ed. 1968) at 288 に訂正
- Civil Disorders 287-88 (Bantam ed. 1968) at 288 に訂正
- (13) 二三三頁(注8) (本文一八八頁十五行目) Allan Ashman, Representation for the Poor in State Rulemaking, Vanderbilt Law Review Vol. 24, December 1970 と訂正。

その他、人名等大文字にすべきところが小文字であったり、文献の引用形式に不統一がみられる等、著者校正の不手際があったことをお断わりし、おわび申し上げます。研究内容についての御叱正をえて、今後研究の充実をはかる中で、これらの点についても、あらためて訂正・修正の機会を得たいものと考えます。