



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	アメリカにおける歴史的環境保全
Author(s)	小幡, 宣和
Degree Grantor	北海道大学
Degree Name	博士(法学)
Dissertation Number	甲第11151号
Issue Date	2013-12-25
DOI	https://doi.org/10.14943/doctoral.k11151
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/54647
Type	doctoral thesis
File Information	Nobuyasu_Obata.pdf



博士学位請求論文

アメリカにおける歴史的環境保全

小幡 宣和

目次

序章 歴史的環境とは何か—多面的かつ発展途上の概念—	4
0-1 世界の流れ	5
0-2 わが国における「歴史的環境」概念の発展	6
0-3 多面的かつ発展途上概念としての「歴史的環境」	7
0-4 歴史的環境保全と法に関するこれまでの議論	7
0-5 課題	8
0-6 検討の順序	9
第1章 日本における歴史的環境保全	10
第1節 歴史	10
1-1-1 戦前	10
1-1-2 戦中から戦後へ	11
1-1-3 1960年代から70年代	11
1-1-4 1980-90年代	12
1-1-5 2000年代	13
第2節 主要な法制度	13
1-2-1 文化財保護法	13
1-2-2 古都保存法	14
1-2-3 景観法	15
1-2-4 地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律(「歴史まちづくり法」)	15
1-2-5 条例	17
第2章 アメリカにおける歴史的環境保全—1969年国家歴史保全法の立法史を中心に—	19
第1節 歴史的環境保全の概要	19
第2節 1950年代から国家歴史保全法成立までの歴史	19
第3章 アメリカにおける歴史的環境保全の法制度	—多方面からの保護アプローチ—
第1節 連邦の法制度	28
第2節 州	41
3-2-1 連邦政府との連携	42
3-2-2 州独自の取り組み	44
第3節 地方政府	46
3-3-1 はじめに	46

3-3-2 歴史.....	47
3-3-3 特徴	48
3-3-4 歴史的地区保全のための条例	49
3-3-5 個別の建築物の保護.....	51
3-3-6 具体例	51
第4章 歴史的環境保全についての判例の歴史的変遷	53
第1節 ポリス・パワー論の発展	53
第2節 歴史的環境保全についての裁判例—ポリス・パワーとの関連性を中心に—	61
4-2-1 ゾーニングによる規制—ポリス・パワーとの関係	62
4-2-2 ポリス・パワーと収用—両者の「相対化」収用論争のおこり	64
4-2-3 Pennsylvania Coal Co. v. Mahon判決	64
4-2-4 歴史的環境保全の文脈中の収用問題	65
第3節 歴史的環境保全に関する判例前夜—美観問題の誕生	66
4-3-1 美観問題の誕生の歴史的経緯	66
4-3-2 美観問題をめぐる裁判所の判断の変遷	67
4-3-3 1920年代後半以降の流れ.....	69
4-3-4 Berman判決とその後の展開	75
4-3-5 ペンセントラル判決—歴史的環境保全の大きな転換点	77
4-3-6 Figarsky v. Historic district Commission, etc	87
4-3-7 Lafayette Park Baptist Church v. Scott	87
4-3-8 900 G Street Associates v. Department of Housing and Community Development	88
4-3-9 「相互関係」の法理—歴史地区内の非歴史的建造物の規制の問題.....	89
4-3-9-1 City of New Orleans v. Pergament	89
4-3-9-2 A-S-P Associates v. city of Raleigh.....	90
第4節 原告適格の問題	91
4-4-1 連邦法が問題となった事件	94
4-4-1-1 Pye v. United States Army Corps of Engineers—近年の事件.....	94
4-4-1-2 Landmark Preservation Council of Illinois v. The City of Chicago.....	97
第5節 その他の問題.....	99
4-5-1 古さの基準.....	99
終章	101

序章 歴史的環境とは何か—多面的かつ発展途上の概念—

本稿は、歴史的環境保全の日米比較を行なうものである。歴史的環境保全をめぐるのは、わが国では、特定地域の歴史的環境の保存のため、古都保存法¹や文化財保護法が制定され、そして、全国レベルでは近年制定された景観法や歴史まちづくり法が歴史的環境保全について定めている。また、各地の条例でも独自の歴史的環境の保護の取り組みの後押しをしている。

一方、アメリカでも、連邦はもとより、各地の条例・各州の法律などによって、独自の規制が設けられ、さらに、ゾーニングによる歴史的地区の指定なども行なわれている。判例法の分野でも、アメリカは、一見、財産権の保護に手厚い傾向があると見られがちであるが、後に詳しく検討する連邦最高裁判所のペン・セントラル判決以降、建造物等の所有者の「経済的利用」を妨げるかどうかということを主な判断基準として財産権に一定の制限を加える傾向にある。

アメリカにおける歴史的環境保全に関するわが国の先行研究²としては、歴史的環境保全に関する歴史・法律・制度について扱うものがみられるが、断片的であるか、概要にとどまっているのが現状である。また、法的論点・裁判例について扱う論文の数も、ごく限られている。

本稿では、第一に、法制度の発達史を見ることで、アメリカの歴史的環境保全の特徴を示すとともに、第二に、アメリカの歴史的環境保全のための様々な手法を研究することに

¹ 京都市、奈良市、鎌倉市、天理市、橿原市、桜井市、斑鳩町、明日香村、逗子市、大津市が同法に基づく「古都」に指定されている。

² 日本における先行業績は次のようなものがある。歴史的な面から検討するものとして、岡崎篤行『アメリカアーバンデザインと歴史的環境保全』(学芸出版社, 2000年)、西村幸夫「アメリカにおける歴史的環境保全の歩み」環境と公害 23 巻 1 号 27 頁、同「アメリカにおける 1960 年代前半までの歴史的環境保全制度の展開」日本建築学会計画系論文報告集 444-102 頁(1993 年)、同「1966 年国家歴史保全法および税制上の優遇措置を中心にみた 1960 年代後半～1980 年代前半アメリカの歴史的環境保全制度」日本建築学会系論文報告集第 452 号 165 頁(1993 年)、同「アメリカにおける 1960 年代前半までの歴史的環境保全制度の展開」日本建築学会計画系論文報告集第 444 号 105 頁(1993 年)。David Callies=小高剛訳「アメリカ合衆国における歴史的文化的環境保全の法制」名城法学 52 巻 1 号 81 頁。一般向けに書かれた概説書として、西村『アメリカの歴史的環境保全』(実教出版, 1997 年)。建築学者の手によるもので、法的論点と裁判例を紹介するものとして、西村「アメリカ合衆国におけるヒストリック・ディストリクト制度の現状の法的論点に対する考察」日本建築学会計画系論文集 539 号 203 頁(2001 年)。アイオワ州をモデルに、歴史的環境保全がどのような経済的効果をもたらしたか定量的に考察したものとして、西村=梅津章子「米国における歴史的環境保全とその社会的経済的価値についての研究」日本建築学会計画系論文集第 537 号 227 頁(2000 年)、アメリカの制度概要について触れた上で、大災害と歴史的建造物の保全について扱ったものとして、足立祐司「アメリカにおける歴史的建造物の保存と対策」月刊文化財 390 号 22 頁、史跡登録の法制度について扱ったものについて、越智敏裕「公有歴史的建造物保存のための指定・登録申請制度の提案」『行政と国民の権利：水野武夫先生古希記念論文集』(法律文化社, 2011 年)249 頁。

より、アメリカで使われている手法の中で、日本にも応用可能な手法がないかを検討する。第三に、判例分析を通じ、歴史的環境保全が判例法の中で認められていった過程や、近隣住民という第三者による原告適格などの問題などを扱う。

本稿が対象とする、「歴史的環境」の意味を明らかにするためには、いくつかの視点から見る必要がある。そして、さしあたり一つ目として、世界的に「歴史的環境」がどのようにとらえられてきたのかという視点があり、二つ目として、わが国で「歴史的環境」がどのようにして守られてきたか、という視点がある。

0-1 世界の流れ

例えば、稲垣栄三は、次のように述べる。歴史的環境という概念が定着するのは戦後のことであるとし、概念定着のためには、「歴史的記念物の保存から出発する文化財保護の歴史(いわゆる「点から面の保護」)」と、生活環境保護(例えば、「アメニティ」)の歴史から検討していく必要があるとする³。前者については、1964年に採択された、単一の建築のみならず、「歴史的に重要な事件の証跡が見出される都市及び田園の周辺環境の保護・保全・修復⁴」をうたった、「記念建造物及び遺跡の保全と修復のための国際憲章(ヴェニス憲章)」と、それを受けて1965年に設立された「国際記念物遺跡会議(イコモス;ICOMOS)」が近年の出発点であるとする⁵。

また、1975年の「アムステルダム宣言」で、EC加盟諸国は、伝統的環境を形成する建築遺産や遺跡が多数消滅しているという事態に危機感を持ち、「卓越した質を備えた個々の建築とその周辺環境をいうだけでなく、歴史的または文化的価値を有する都市や村落のすべての地区を含む(下線部は筆者による)」として、歴史的環境という「面」的な保全を明確に打ち出している。

一方で、アメニティの面からは、稲垣は以下のように論ずる。「アメニティ」という概念自体は極めてあいまいとしたものであり、とらえどころのないものである。しかし、イギリスにおいて、ヴィクトリア朝から続く、郊外の憂鬱さ、河川や大気汚染などに続き、19世紀になり、ナショナルトラスト運動やウィリアム・モリスの古建築保護協会に代表される保護運動がアメニティを媒介として両者が媒介となり、結びついていく⁶。稲垣は、歴史

³ 稲垣栄三「歴史的環境保全の系譜と展望」公害研究 12 巻 2 号 2 頁以下(1982 年)。

⁴ 「保存」と「保全」の違いについて、西村幸夫は、『保存』とは建造物や都市構造の文化財的価値を評価し、これを現状のままに、あるいは必要な場合には現状と同様の素材を用いた最低限の構造補強等をおこなって、対象の有する特性を凍結的に維持していくこと」と定義する。一方、『保全』とは、建造物や都市構造の歴史的な価値を尊重し、その機能を保持しつつ、必要な場合には適切な介入をおこなうことによって現代に適合するように再生・強化・改善することも含めた行為」と定義する。そして、「保全」は「保存」ばかりでなく、増強・修理・復元などの、歴史的環境の固有性を維持し増進するためのより広い概念としてとらえ、通常「保全」の中に「保存」は包摂されていると述べる。

⁵ 前掲稲垣 2・3 頁。

⁶ 前掲稲垣 2・4 頁。

的環境保全という概念を、多国間憲章とアメニティ概念の発展から見るものである。

同じく、西村幸夫は次のように述べる。世界各国の歴史的環境保全を比較する前提として、「歴史的環境」、とりわけ、都市の歴史的環境を、「都市の文化的営為の成果として生成した都市の物的環境（その多くは歴史地区という形で存在している）であると同時に、そのもととなる文化的営為そのものを容れる器としてある存在である」と定義付ける⁷。西村は、都市の歴史的環境について、分割してその構成要素を列記することはその総合的特質にそむくが、以下の構成要素からなるとする。

- 1) 歴史的な集落や町並み、都市のなかの歴史的都心部および記念の建造物とその周辺の歴史的文化的に価値を有する物的環境
- 2) 歴史的街路パターン、地割り・町割り・街区割り、土地利用や主要施設配置などの土地地区画の歴史的な構成
- 3) 建物配置やその他建造物の群としての構成
- 4) その結果としてもたらされる街路の景観や都市の風景、眺望上の特色や遠望される都市のシルエット等
- 5) 水系、周辺農地や自然地形と都市の立地との関係、オープン・スペースの構成など、広域の空間的特質
- 6) 新旧市街地の構成や産業遺産など都市の発展をあとづけるもの、また、それ自体が歴史的意義を有している都市計画の成果
- 7) 地域の社会構造や住民組織、祭祀の構造、地名など、そのほか、宗教的、神話的、精神的、民俗的、民間伝承的、共同体的、あるいは地域経済的な空間構成など無形の文化遺産で、歴史的環境の形成に寄与してきたもの
- 8) 上記の諸要素およびその相関関係の都市内外での変容プロセスなど⁸

西村は、歴史的環境とは「地域における文化的営為の成果として生成された地域の物的環境の総体であ」⁹り、政策立案のためには、部局横断的な総合的施策の立案と実施を訴えている。

0-2 わが国における「歴史的環境」概念の発展

他方、わが国における「歴史的環境概念の発展について、窪田亜矢は、次のように述べる。歴史的環境は、その中核に文化財を含んでおり、保護される文化財は、歴史的環境のうち、行政が保護の対象とするものであるとした上で、文化財の対象が拡張されてきていることを指摘する¹⁰。その拡張の仕方は2種類あるとし、一つは、従来は文化財とされてい

⁷ 西村幸夫＝大西隆＝大垣眞一郎＝岸井隆幸＝小出和雄編『都市工学講座 都市を保全する』（鹿島出版会、2003年）2頁〔西村執筆〕。

⁸ 同上。

⁹ 同上3頁。

¹⁰ 窪田亜矢「歴史的環境を発見し継承する」自治体学研究 95号 8頁(2007年)。

なかったものに対して価値が見出され、文化財としてふさわしいと決められるとする方法であり、もう一方は、既存の文化財カテゴリーで対応せず、新しいカテゴリーを創設するという方法であるとする。

前者については、行政による歴史的環境の保護の出発点は、寺社建築などに代表される宗教施設が中心であったが、戦後、重要文化財としての保護対象が民家に広がったり、「近代化遺産」の名のもとに、重要文化財指定物件が登場したりした。さらに、1980年代以降は、住民・市民を中心とする「まちづくり」の動きが盛り上がりを見せ、専門家らによってこれまで価値を見出されてこなかったものについても価値を見いだそうという動きが見られたが、この文化財概念を拡張していくことにより保護していくのには限界があった、と述べる¹¹。

後者については、1975年の文化財保護法改正による「伝統的建造物群保存地区制度」、1996年の「登録有形文化財制度」と2005年の文化財保護法による「文化的景観」の各制度や定義の創設が代表例としてあげられている。

文化財保護法 2 条に規定される伝統的建造物群保存地区制度は、建築基準法上の制限緩和がなされ、点から面への突破口が開かれたと評価する。登録有形文化財制度については、取り壊しを防ぐ法的拘束力がないことが問題点として指摘されているが、一方で登録の同意の取りやすさも特徴としてあげられるとする。窪田は次のステップに進むための突破口として評価する。文化的景観についても、生業と自然が一体化した光景に価値を見出し、かつそれが消失しつつあることが現実としてあることから設けられたのだとする。窪田の整理によれば、法制度によって保護されるべき歴史的環境は、個々の文化財という点から建造物群である地区というように、面へと拡張されている。

0-3 多面的かつ発展途上概念としての「歴史的環境」

以上の検討から明らかなように、歴史的環境は様々な視点からとらえることが可能であり、今後も拡大していく可能性のある、多面的で発展途上の概念と見ることができる。これから検討するアメリカの法制度が前提とする歴史的環境の広がりも考慮して、本稿で扱う歴史的環境は、相当広くとらえ、個々の建造物や天然記念物などという、いわば「点」としての史跡だけでなく、歴史的地区という「面」も含むことにする。また、現在、日本の法制度において保護されている史跡、記念物、寺社、住宅に加え、主たる検討対象であるアメリカの国家歴史保全法(NHPA)で保護されている、橋、タワー、灯台、展望台といった工作物、船や機械といった可動物、史跡についても、文化的遺産や産業遺産として歴史的環境に含めることとする。

0-4 歴史的環境保全と法に関するこれまでの議論

日本の法律学が、歴史的環境保全についてどのように議論されてきたのか、概観する。

¹¹ 同上 8-9 頁。

歴史的環境保全については、これまで、文化財保護行政の枠内で論じられていた¹²。南川諦弘は、文化財保護法や古都保存法による歴史的環境の保護について、市町村が法的強制力を伴った規制保護規定を含む条例の制定を認める必要があると論じている¹³。

一方、1990年代に入り、環境概念が公害の防止とともに、快適な環境の維持確保に論点が拡大し、歴史的環境保全も都市環境の快適さの維持(アメニティ)という文脈の中でも論じられ始めた¹⁴。畠山武道¹⁵は、環境問題とアメニティ両方の政策を同時並行的に進めるべきであり、アメニティの回復が緊急の課題であると指摘する。その中で、歴史は、地域住民の一体感を蘇生させる重要な要素と述べる。それを踏まえて、法的問題の整理として、歴史保全のためには、地域環境計画と都市計画の統合を行い、その中にアメニティ向上の施策を包摂することや、計画アセスメント、住民参加について提案されている。

亙理格は、歴史的環境の保護について、歴史まちづくり法制定以前の論文であるが、文化財保護法や関連法制が依拠してきた重点保護主義・選別保護主義の影響の下に、その対象を狭く限定しようとする厳選主義的傾向という問題点を指摘している¹⁶。その上で、地域住民が共有する地域像・街並み像というだけでは、法的保護には値せず、一級の価値の景観のみ法的保護を受けるものだと批判する¹⁷。その上で、フランス都市計画法を参照しながら、景観を地域の共有資産ととらえ、法的価値を見出そうとする。また、「都市計画の重点を基幹道路等の公共施設整備と郊外部の土地区画整理事業に置き、明確な地域像・市街地像に裏付けられた詳細ゾーニング制度の整備を怠ってきたこと」¹⁸について批判し、地域独自で、自らの地域像や街並み像を明確化することが重要であると指摘する。

0-5 課題

わが国の立法は、景観法や、いわゆる歴史まちづくり法の制定により、大きな発展を見せたが、これまでの議論を踏まえて再度整理すると、課題として次のことが指摘できる。

①歴史まちづくり法の重点区域の指定を受けるには、当該地域内に、国の選定による重要伝統的建造物群保存地区や有形文化財などの指定物件がなければならない。一方、次章で詳細に検討するアメリカの国家歴史保全法(NHPA)は、史跡の登録には、そのような要件

¹² 内田新「文化財保護法概説・各論(二四一三五)」自治研究 62 巻 5 号 32 頁(1986 年)—64 巻 5 号 68 頁(1988 年)。椎名慎太郎『詳説 文化財保護法』(新日本法規出版, 1977 年)を参照。

¹³ 南川諦弘「居住環境の保全と文化財—歴史的環境の保護のあり方」自治研究 55 巻 8 号 35 頁(1984 年)。

¹⁴ 大塚直『環境法<第 3 版>』(有斐閣, 2010 年)624-635 頁。

¹⁵ 畠山武道「新しい環境概念と法」ジュリスト 1015 号 106 頁(1993 年)。

¹⁶ 亙理格「都市計画と景観保全法制—歴史的街並み景観の保存を中心に—」山下健次編『都市の環境管理と財産権』(法律文化社, 1993 年)36 頁。

¹⁷ 亙理格「景観保護の法と課題—アメニティ保障の観点から」ジュリスト増刊「環境問題の行方」(有斐閣, 1999 年)214 頁以下。

¹⁸ 同上。

は存在せず、柔軟な指定が可能となっている。

②アメリカの多くの州や地方政府は、政府からの補助金を財源として、歴史的建造物をはじめとする歴史的遺産の修復、保存を行った場合、税金の優遇措置がとられるが、わが国では、経済的インセンティブを伴った保全制度が未発達である。

③アメリカでは、NHPAにより、連邦公共事業が、登録された歴史的環境に影響を与えるかどうかの調査が義務付けられている。わが国でもこのような歴史的環境アセスメント制度の必要性や、その基礎となる歴史的物件の登録制度が必要となってくるだろう。

0-6 検討の順序

以上の問題点を踏まえて、第 1 章では、わが国における歴史的環境保全法制と保全に関する歴史を明らかにする。第 2 章では、アメリカの歴史的環境保全の中心的法律である、全国歴史保全法(NHPA)の立法史を検討する。NHPA には、連邦が行う、もしくは連邦が資金提供を行う公共事業に関して、事前に周囲の歴史的環境にどの程度の影響を与えるか調査する条項が盛り込まれているが、この条項を盛り込むか否かについて政府や歴史的環境保全団体がそれぞれ法案を出し合いながら明らかにする。第 3 章では、アメリカにおける歴史的環境保全の法制度を連邦・州・地方政府という 3 重のシステムの中で、多方面から歴史的保全を行っていること、また、3 者が互いに法制度や資金の面から連携・協力しながら保全活動を進めていることを見てもみることにする。第 4 章では、これらの法制度を支えるために、アメリカの裁判所は、どのように歴史的環境保全を支持するような判断をしてきたのか、また、アメリカの景観問題と司法判断の歴史、さらにその中で如何にして歴史的環境保全問題が分化して行ったかについても検討を行う。そして、終章では、まとめとわが国の法制度へもたらしうる可能性について考えてみたい。

第1章 日本における歴史的環境保全

第1節 歴史

わが国における歴史的環境保全の歴史は、古くは、明治時代(1868年)に布告された、いわゆる神仏分離令による廃仏毀釈で、寺社などが毀損され、また、社寺領を国有化する社寺領上知令などによって、宗教施設の環境が変容するなどしたために、1897年、日本初の文化財保護のための法律である古社寺保存法¹⁹が制定されたのである。

以下では、古社寺保存法後、歴史的環境がどのように保護されてきたかを、いくつかの時代に分け、概観する。

1-1-1 戦前

古社寺保存法成立の後、史蹟保存に関して、1919年に史蹟名勝天然紀念物保存法が成立した²⁰。同法では、史蹟・名勝・紀念物²¹の指定については内務大臣が行うとし(1条)、現状の変更や影響を及ぼす行為については地方長官の許可を受けなければならない(3条)という規定や、内務大臣により指定された周辺地域の一定行為の禁止が盛り込まれた(4条)。さらに、これらの行為の違反に対する罰則規定も設けられた(6条)。第5条では、費用負担の規定が盛り込まれ、「内務大臣ハ地方公共団体ヲ指定シテ史蹟名勝天然紀念物ノ管理ヲ為サシムルコトヲ得」としているが、その費用は当該地方公共団体の負担としており(5条2項)、ただし、その費用の一部を国庫により補助することができるとしていた(5条3項)。この法律により指定された史蹟・名勝・天然紀念物は1590件にのぼった²²。

また、ほぼ同時期に、都市の美観や風致を保存する目的で広告物取締法が1911年に制定され、さらに、都市計画法、市街地建築物法(いずれも1919年)が制定された。これらの法律は主に、歴史的環境保全というよりむしろ、統一的景観を構築するための、景観規制の色合い²³が強かったといえる²⁴。

¹⁹ 古社寺保存法の制定について詳しくは、鈴木嘉吉＝濱田隆＝平野邦雄＝鈴木規夫＝村上 汎＝三輪嘉六「座談会―文化財指定をめぐって」月刊文化財 411号 11頁以下(1997年、以下同じ)、佐藤道信「フェロノサの古社寺調査と古美術保護」月刊文化財 411号 24頁以下、岡田健「国法指定と日本美術史―岡倉天心の時代」月刊文化財 411号 29頁以下、稲葉信子「伊藤忠太と古社寺保存―明治中期の建築界と伝統保存―」月刊文化財 411号 34頁、西村幸夫「古社寺保存法第1条～第4条の成立過程に関する研究」明治大学工学部研究報告 48号 183頁(1985年)。

²⁰ 史蹟名勝天然紀念物保存法につき詳しくは、西村幸夫「「史蹟」保存の理念的枠組みの成立 ―歴史的環境― 概念の成立史その4」日本建築学会計画系論文報告集第452号 177頁以下(1993年)。

²¹ 西村・注13によれば、それぞれ自然物と人工物である「史蹟」、「名勝」、「記念物」の3つのカテゴリが並列されて保護対象となるのは他国と比較して類がないとのことである。

²² 西村・注12・74頁。

²³ 広告物取締法では、美観又は風致を保存するために広告物の設置に制限を設けることが

1-1-2 戦中から戦後へ

戦時中は、戦意発揚のための国家政策として、皇国史観のもと、天皇や神話に関係のある土地や史跡、天皇陵などが次々と史蹟指定されていく一方で、多くの文化財や美術品が、戦時中の混乱などで破壊されていった。しかしながら、ライシャワーらの日本研究家などが、京都などへの空襲をやめるよう合衆国政府に要請したことは、非常に大きな出来事としてあげられる²⁵。

戦後になり、国宝保存法と史蹟名勝天然紀念物保存法を廃止し 1 つにまとめた文化財保護法が 1950 年に成立した。文化財保護法の特徴は、従来の史蹟・名勝・天然紀念物の 3 つのカテゴリを「文化財」と 1 つのカテゴリに統一したこと、さらに、文化財の中に「無形文化財」という新しい概念を登場させたこと、保護対象を限定させたことがあげられよう。

1-1-3 1960 年代から 70 年代

高度経済成長期である 1960 年代に入ると、宅地造成や開発が進んだため、各地で歴史的景観の保存運動が起こるようになった。特に鎌倉・京都・奈良といった古都で運動が起こった。このような運動が契機となり、京都市を中心とした関係地方公共団体が、古都保存連絡協議協議会を立ち上げ、立法を求める活動を行い、そして超党派の国会議員を中心とした議員立法である「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法(古都保存法)」が制定された²⁶(法内容の詳細は次節に譲る)。古都保存法は、対象地域が奈良県明日香村全域を対象地域としたため、村民の生活の軋轢が生じる。そして、周辺住宅街が宅地開発によって発展しているにもかかわらず、明日香村の開発が規制され、周辺地域との格差が広がることとなった。そこで、1980 年 5 月、「明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法(明日香村特別措置法)」が制定された²⁷。これにより、明日香村は、古都保存法による歴史的風土特別保存地区とされ、さらにこれを、現状変更を厳しく抑制する第一種歴史的風土保存地区と、著しい現状の変更を抑制するが、一定の現状変更を認める第二種歴史的風土保存地区の 2 地区に分けて、周辺地域との格差を縮減しよう

できるとする 1 条、都市計画法では、風致地区制度を定める 10 条 2 項、市街地建築物法では、美観地区について定める 15 条が例としてあげられる。

²⁴ ただし、都市計画法の風致地区の制度は、歴史的環境保全に一定の役割を与えているとする見方もある。

²⁵ 木原啓吉『歴史的環境』(岩波新書、1982 年)10 頁。

²⁶ 古都保存法について詳しくは、越澤明「古都保存法制定 40 周年と美しい国づくり、都市再生」都市問題研究 59 巻 1 号 56 頁(2007 年)、川名俊次「古都保存法制定の背景と実際」都市計画 176 号 28 頁(1992 年)、同「歴史的風土保存の今日の課題—古都保存法から明日香村立法まで」新都市 34 巻 4 号 11 頁(1980 年)。

²⁷ 山口周三「明日香村の歴史的風土の保存と住民生活との調和のための特別立法 明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備に関する特別措置法」時の法令 1081 号 12 頁(1980 年)。

とした。これらの土地利用規制に加え、3 期にわたる明日香村整備計画期間²⁸が設けられ、道路や下水道などの生活インフラの整備が行われた。加えて、明日香村歴史的風土創造的活用事業交付金により、観光活性化事業や、特産品の開発支援に当てられるなど、経済の活性化が図られている²⁹。

この時期は、京都タワーの建設問題に代表されるように、都市景観に関しても各地で問題が生じた。特に著名なものとしては、国道の拡幅などの事業認定取消を求めた日光太郎杉事件地裁判決が 1969 年に出され³⁰、同東京高裁判決も 1973 年に出された³¹。続いて、景観を損ねるとして歩道橋の設置等に関わる処分の取消を求めた国立歩道橋事件も 1974 年に東京高裁判決が出され³²、この 60-70 年代を境に景観訴訟は増加していった。

歴史的街並み保存に関する運動もこの時期に増加した。その理由として、高度経済成長が進むにつれ、歴史的景観が一つの財産であるとの価値が醸成されてきたことや、「開発か保存か」といった世論が形成されてきたことなどがあげられよう。わが国における最初の街並み保存運動は、1966 年に結成された、岐阜県高山市上三之町保存会である。1970 年代に入ると、街並み保存運動は本格化し、1970 年には、鎌倉・京都・奈良の市民団体が中心となり、「全国歴史的風土同盟」が結成され、さらに、1974 年には長野県南木曾町妻籠、奈良県橿原市今井町の運動家らにより町並み保存同盟」が結成され、その後毎年全国町並みゼミを開き、現在でも続く運動となっている³³。

このような運動の中で、歴史的環境の面的保存を求める声が強くなっていった。そして、1975 年 7 月、文化財保護法が改正され、「伝統的建造物群」のカテゴリーが加えられ(142 条から 146 条)、文化財として面的な保護がされることとなった。なお、1989 年には、地方税法の改正により、重要伝統的建造物群保存地区内の伝統的記念物については、固定資産税及びこれに伴う都市計画税が非課税となった(348 条 2 項 8 号の 2)。

1-1-4 1980-90 年代

1980 年代から 90 年代の景観訴訟としては、次のようなものがある。高さ 60m のホテル建設計画に反対した、京都仏教会が工事差止めを求めた京都ホテル事件(京都地決平成 4 年 8 月 6 日、判時 1432 号 125 頁)、和歌山県が和歌の浦に建設した歩車道橋につき、周辺住民らが、歴史的環境権を侵害されたとして住民訴訟が提起された、和歌の浦事件(和歌山地判平

²⁸ 第 1 次明日香村整備計画期間(昭和 55 年度-平成元年度)、第 2 次明日香村整備計画期間(平成 2 年度-平成 11 年度)、第 3 次整備計画期間(平成 12 年度-平成 21 年度)。

²⁹ 明日香村法の施行状況や、その他の取組などについて詳しくは、社会資本整備審議会平成 21 年 7 月 16 日答申「明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等を今後一層進めるための方策はいかにあるべきか」を参照。

³⁰ 宇都宮地判昭和 44・4・9、行集 20 巻 4 号 373 頁。

³¹ 東京高判昭和 48・7・13、判時 710 号 23 頁。

³² 東京高判昭和 49・4・30、判時 743 号 31 頁。

³³ 辻清明監修・木原啓吉責任編集『事例・地方自治 第 7 巻 歴史的環境』木原「歴史的環境の保存と再生」(ぼるぷ出版、1983 年)19 頁。

成 6 年 11 月 30 日、判例自治 145 号 36 頁)³⁴などがある。しかし、いずれも住民たちの主張は容れられなかった。

1992 年の都市計画法改正により、市町村はそれぞれ都市計画の基本方針である都市マスタープランを定めることが規定された(18 条の 2)。都市マスタープランには、地域に固有の自然や地形、歴史、生活文化、地域ごとの景観特性などに着目したものが策定された。地域の歴史に着目したマスタープランが作成されることにより、歴史的環境保全に関する項目が都市計画の中で重要な地位を占めることとなった。

また、都市計画政策から見ると、電線の地中化事業などをおこなう歴史地区環境整備事業が 1982 年に開始された。また、同時に、この時代は行政の取り組みも増加した。

1-1-5 2000 年代

2000 年代の政策として、4 つの立法や法律改正がある。第一に、2003 年 7 月、国土交通省は、美しいまちづくりに向けた総括的な政策の方針である「美しい国づくり政策大綱」を発表した³⁵。

第二に、2004 年には、景観法が制定されたほか、屋外広告物法の規定の強化、都市緑地法の改正などがおこなわれた。

第三に、同年文化財保護法が改正され、文化財として文化的景観も加えられた。

文部科学大臣は、景観計画区域または景観地区内に設定された文化的景観保存地区のうち、特に重要なものを重要文化的景観保存地区として選定できることとなった。また、同地区内での現状変更行為は届出制であり、文化庁長官は、届出に対して必要な指導、助言又は勧告をすることができるとされている(139 条 3 項)。

第四に、2009 年には、地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律(いわゆる「歴史まちづくり法」)が成立した。これは、建造物という点、市街地という面、そして伝統文化のソフトという 3 つの面から保護を行うものである。詳しくは次節で検討する。

第 2 節 主要な法制度³⁶

1-2-1 文化財保護法

日本における歴史的環境保全の法制度としてまずあげられるのは、1950 年に制定された

³⁴ 本件評釈として、村田哲夫＝京極務判例地方自治 151 号 5 頁がある。

³⁵ 国土交通省のウェブサイト(http://www.mlit.go.jp/keikan/taiko_text/taikou.html)で閲覧可能である。

³⁶ 小高剛「都市景観の創造と条例・要綱の役割」ジュリスト 839 号 28 頁、荒秀「景観保護の法制度」法令解説資料総覧 74 号 75 頁、畠山武道「新しい環境概念と法」ジュリスト 1015 号 106 頁、五十嵐敬喜『都市法』(ぎょうせい、1987 年)、安本典夫『都市法概説』(法律文化社、2008 年)、大塚直『環境法 [第 2 版]』(有斐閣、2006 年)、成田頼明「魅力ある都市づくりへの法制度」『土地政策と法』(弘文堂、1989 年)219 頁、亘理格『都市計画と景観保全法制—歴史的街並み景観の保存を中心に』山下健次編『都市の環境管理と財産権』(法律文化社、1993 年)。

文化財保護法である。同法はたびたび改正されているが、現行法によると、「文化財を保存し、且つ、その活用を図り、もつて国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献するものとする」を目的とする。また、同法でいう「文化財」には、「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの」(2条5号)、「周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している伝統的な建造物群で価値の高いもの」(同6号)が含まれ、景勝地や建造物も保護の対象としている。さらに、市町村は、伝統的建造物群及びこれと一体をなしてその価値を形成している環境を保存するための伝統的建造物群保存地区を定めることができる(142条)。具体的には、市町村は、都市計画区域又は準都市計画区域内においては、都市計画に伝統的建造物群保存地区を定めることができ(143条)、この場合、市町村は、条例で当該地区の保存のため、政令の定める基準に従い必要な現状変更の規制について定めるほか、その保存のため必要な措置を定めるものとする規定している(同条)。その他、国による伝統的建造物群に対する経済的援助として、重要伝統的建造物群保存地区の保存のための当該地区内における建造物及び伝統的建造物群と一体をなす環境を保存するため特に必要と認められる物件の管理・修理・修景又は復旧について市町村が行う措置に対する国の補助制度がある。

1-2-2 古都保存法

昭和41年に制定された古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法(以下、古都保存法という。)は、「わが国固有の文化的資産として国民がひとしくその恵沢を享受し、後代の国民に継承されるべき古都における歴史的風土を保存するために国等において講ずべき特別の措置を定め、もつて国土愛の高揚に資するとともに、ひろく文化の向上発展に寄与することを目的とする」(1条)として制定された法律であるが、古都保存法にも歴史的環境保護のための制度が設けられている。古都保存法において保存される歴史的環境は、「歴史的風土」であり、それは、「わが国の歴史上意義を有する建造物、遺跡等が周囲の自然的環境と一体をなして古都における伝統と文化を具現し、及び形成している土地の状況をいう」(2条2項)。さらに、国土交通大臣は、古都における歴史的風土を保存するため必要な土地の区域を「歴史的風土保存区域」として指定することができる(4条1項)、さらに、国土交通大臣は、当該歴史的風土保存区域について、歴史的風土の保存に関する計画を決定しなければならない(第5条)。歴史的風土の保存に関する計画においては、歴史的風土保存区域内における行為の規制その他歴史的風土の維持保存に関する事項などを定め(5条2項1号)、歴史的風土保存区域内においては、建築物その他の工作物の新築、改築又は増築、その他歴史的風土の保存に影響を及ぼすおそれのある行為で政令で定めるものについての行為を行なうものは、あらかじめ府県知事にその旨を届け出なければならない(7条およびその各号)。なお、古都保存法は、京都市、奈良市、鎌倉市、天理市、橿原市、桜井市、奈良県生

駒郡斑鳩町，同県高市郡明日香村，逗子市及び大津市に適用される(2条，古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法第二条第一項の市町村を定める政令)。

1-2-3 景観法³⁷

2004年に制定された景観法は，「わが国の都市，農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため，景観計画の策定その他の施策を総合的に講ずることにより，美しく品格のある国土の形成，潤いのある豊かな生活環境の創造及び個性的で活力ある地域社会の実現を図り，もって国民生活の向上並びに国民経済及び地域社会の健全な発展に寄与すること」(1条)を目的として制定された，景観に関する総合的規定が盛り込まれた法律である。

景観計画の策定や景観計画に伴う措置等景観法全般の行政を担う景観行政団体(第7条)が，良好な景観のための行為の制限となる事項などを定めた「景観計画」(第8条，第9条)を定める。また，景観計画は，「地域の自然，歴史，文化等からみて，地域の特性にふさわしい良好な景観を形成する必要があると認められる土地の区域」について定められる。さらに，景観法では，景観行政団体の長は，景観計画に定められた景観重要建造物の指定の方針に即し，景観計画内の良好な景観の形成に重要な建造物で国土交通省令で定める基準に該当するものを景観重要建造物として指定することができる(第19条)。景観重要建造物の所有者は，景観行政団体の長の許可を受けなければ，景観重要建造物の増築，改築，移転もしくは除却，外観を変更することとなる修繕もしくは模様替えまたは色彩の変更をしてはならないこととなる。(ただし，軽微なものを除く。)(第22条)。これに違反した場合は，原状回復命令が景観行政団体の長から出される(第23条)。なお，現状の変更，補修の許可を受けることができないために損失を受けた景観重要建造物の所有者には通常生ずべき損失が補償される(第24条)。

1-2-4 地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律(「歴史まちづくり法」)

2009年に制定されたこの法律では，新たに「歴史的風致」という概念が登場する。これは，寺社などに代表される歴史的建造物やそれが存在する市街地(ハード)と，そこで行われる祭事や伝統芸能などの伝統文化(ソフト)を一体化させた概念であり，「歴史的風致」とは，「地域におけるその固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動とその活動が行われる歴史上価値の高い建造物及びその周辺の市街地とが一体となって形成してきた良好な市街地他の環境」(第1条)で，面的保護要素の強いものとなっている³⁸。また，歴史的風致維持政策

³⁷ 景観法について詳しくは，景観法制研究会編『概説景観法』(ぎょうせい，2004年)，ジュリスト1314号の特集「景観法とまちづくり」収録の各論文，社団法人日本建築学会編『景観法と景観まちづくり』(学芸出版社，2005年)，景観まちづくり研究会編著『景観法を生かす』(学芸出版社，2004年)を参照。

³⁸ 本法について詳しくは，国土交通省都市・地域整備局公園緑地・景観課景観・歴史文化環境整備室「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律(歴史まちづくり法)」につ

推進のために、本法の主務大臣は文部科学大臣・農林水産省・国土交通大臣の 3 者となっており、省庁横断的な法制度であるところも注目すべき点である。

さらに、歴史的風致維持向上支援法人の制度が設けられた。これは、市町村長が、歴史的風致の維持及び向上について専門的な知識や技能を有する NPO や公益法人を指定する制度である。歴史的風致維持向上支援法人に指定されると、歴史的風致維持向上委員会への参画や、歴史的風致形成建造物の指定の提案、歴史的風致維持向上施設である建物の管理が可能である。

この法律では、歴史的まちづくり推進のため、以下で示すよう、国による様々な推進策が用意されている³⁹。

(a) 歴史的風致向上基本方針(4 条)

主務大臣は、歴史的風致向上基本方針を定めることとなっている(4 条)。2009 年 11 月に主務大臣により公表された歴史的風致維持向上基本方針では、市町村の定める歴史的風致維持向上計画の認定基準や認定の手續、認定と連携した支援措置などが定められた「歴史的風致維持向上計画」が定められている。これに基づき市町村は、基本方針や、重要文化財建造物などの周辺を中心とする重点区域の位置や区域、文化財の保存又は活用に関する事項、歴史的風致維持向上施設の整備または管理に関する事項、歴史的風致形成建造物の指定の方針などを定めることとなる。

重点区域は、文化財保護法により重要文化財、重要有形民俗文化財、史跡名勝天然記念物として指定された建造物の用に供される土地及び重要伝統建造物群保存地区内の土地に該当する土地及びその周辺で、歴史的風致の維持及び向上を図るための施策を重点的かつ一体的に推進することが特に必要である土地の区域である。

(b) 重点区域内での歴史的風致形成建造物の指定(12 条)

市町村長は、所有者や教育委員会の意見を聴くなどして指定するものである。要件は、重点地区における歴史的風致を形成し、かつその保全を図る必要のある一定の要件を満たした地域の歴史的な建造物と定められている(同条)。所有者は、指定されると、当該建造物を適切に管理する義務が生じ、増築、改築、移転及び除却の際には 30 日前までに市町村長に届出を行う義務があり、届出があった場合で、必要のある場合には、市町村長は設計の変更等必要な措置を講ずべきことを勧告することができる。

(c) 歴史的風土維持向上計画における歴史的風致維持向上施設等の特例制度

いて」区画整理 2009 年 12 月号 13 頁，同「歴史まちづくり法の施行状況について」公園緑地 71 巻 2 号 6 頁，赤坂信「公園緑地と歴史まちづくり法」同 20 頁，越澤明「歴史まちづくり法の制定と歴史的・文化的遺産を生かしたまちづくり」区画整理 2009 年 2 月号 6 頁，同「歴史まちづくり法制定の意義，背景および今後の政策課題」都市計画 277 号 5 頁，同法の近年の動向については国土交通省都市局公園緑地・景観課景観文化環境整備室「歴史まちづくりの最近の動きについて～歴史まちづくり法施行後 3 年，30 の歴史都市の認定を迎え～」新都市 66 巻 3 号 17 頁(2012 年)ほかを参照。

³⁹ さまざまな推進策についての詳細は，歴史まちづくり法研究会編集『歴史まちづくり法ハンドブック』(ぎょうせい，2009 年)参照。

本来の事務の権限主体である都道府県や市に代わり、歴史的風土維持向上計画を受けた自治体が権限行使を行う特例制度が設けられている。以下に、その例を記す⁴⁰。

- ①農用地区区域内における開発行為の許可の特例
- ②文化財保護の事務特例
- ③都市公園の管理の特例
- ④歴史的風致形成建造物等の管理の特例
- ⑤市街化調整区域内における開発行為の許可の特例
- ⑥都市緑地法の事務特例
- ⑦電線共同溝を整備すべき道路の指定の特例
- ⑧屋外広告物法の事務特例

(d)主体面—歴史的風致維持向上支援法人・協議会

市町村長は、歴史的風致維持向上施設の整備に関する専門的知識などを有する公益法人または NPO 法人について、申請に基づき、歴史的風致向上支援法人として指定できる。指定されると、歴史的風致維持向上協議会の構成員となり、市町村長に対して所有者の同意を得て認定重点区域内の建造物を、歴史的風致形成建造物として指定することを提案できる。

(e)歴史的風致維持向上地区計画

歴史的風致維持向上計画は、重点的に保護する区域の位置・区域、文化財の保存または活用に関する事項、歴史的風致維持向上施設の整備または管理に関する事項のうち必要なのを記載するものとし、計画の策定に当たっては、公聴会の開催などによる住民の意見反映や歴史的風致維持向上施設の管理者同意を得ることが義務付けられている。

1-2-5 条例

これまで、法律によるわが国の歴史的環境保全を見てきたが、条例は、法律よりも柔軟に歴史的環境保存への取り組みを行なってきたといえる⁴¹。前述のように、1960 年代から、「開発か保存か」がテーマとなり、歴史的環境保全への取り組みが地方公共団体で見られるようになってきた。1970 年代後半に入り、金沢市、倉敷市をはじめとする各地で歴史的環境保全のための条例が制定された。中でも、「京都市市街地景観整備条例」(1972 年制定)、神奈川県真鶴町「真鶴町まちづくり条例」(1993 年制定)などが知られている。

わが国の歴史的環境保全の法制度は、景観法や歴史まちづくり法といった法律レベルでの歴史的環境保全のほかに、条例による保護、例えば、景観保全地区の指定、統一的景観保全のために建築の際の届出制度、市民団体の認定、景観審議会の設置などがその手法

⁴⁰ それぞれについての説明は、国土交通省都市・地域整備局公園緑地・景観課景観・歴史文化環境整備室「歴史まちづくり法の施行状況について」公園緑地 71 巻 2 号 6 頁に詳しい。

⁴¹ この点について詳しくは、小林重敬編著『地方分権時代のまちづくり条例』(学芸出版社、1999)73 頁以下。

としてあげられよう⁴²。

⁴² 同上。

第 2 章 アメリカにおける歴史的環境保全—1969 年国家歴史保全

法の立法史を中心に—

第 1 節 歴史的環境保全の概要

アメリカでの歴史的環境保全の取り組みは、19 世紀中ごろから始まった。当時は、ジョン・D・ロックフェラー氏などの裕福な個人や一部の環境保護団体が、歴史の舞台となった建物や歴史上の偉人がかつて住んだとされる建物の買取りを行うにとどまっていた⁴³。連邦政府の取り組みは鈍く、戦跡の保護にとどまっていた⁴⁴。一方、地方政府レベルでの取り組みは早く、1931 年にはサウスカロライナ州チャールストンで歴史的環境の保護条例が、1936 年には、ニューオーリンズで同様の条例が制定された。さらに、1965 年には、アメリカで初めて、歴史的建造物保護を盛り込んだ、ニューヨーク市旧跡保護法(New York City Landmark Preservation Law)が制定された。そして、1960 年代から 1970 年代にかけて、アメリカで高度に発展する工業化の中で、公害が社会問題化し、連邦議会においても、1969 年に全国環境政策法(National Environmental Policy Act of 1969)、1970 年に清浄大気法(Clean Air Act of 1970)、1972 年に清浄水法(Clean Water Act of 1972)、同年の連邦沿岸地域管理法(Federal Coastal Zone Management Act of 1972)などの全国的な環境・資源保護立法がなされた。

その中でなされた各種立法の中で、歴史的環境保全への取り組みも行われた。1964 年には、後述する自然美保存タスクフォース(The Task Force of Preservation of Natural Beauty)が、大統領に、歴史的環境保存のための取り組みを連邦機関に行なうよう提言書を提出した。また、合衆国全国市長会(United States Conference of Mayors)も、連邦レベルでの歴史的環境保存立法を求めた。

第 2 節 1950 年代から国家歴史保全法成立までの歴史

①はじめに

国家歴史保全法(National Historic Preservation Act; NHPA)の成立にいたるまでの経緯を本節では見ていくことにする。NHPA は、連邦政府の資金によって行われる事業の中で、歴史的環境に影響を及ぼす可能性のある事業や、連邦政府の許可を必要とする事業のコントロール、そして全国史跡登録に関する規定を置いた、アメリカにおける連邦レベルでの歴

⁴³ Carol M. Rose, *Preservation and community: New Directions in the Law of Historic Preservation*, 33 STAN. L. REV. 473 (1980).

⁴⁴ *United States v. Gettysburg Electric Railway Corp.*, 160 U.S. 668, 682. (1896).ゲティスバーグの戦いの跡に鉄道路線を敷設しようとしたゲティスバーグ電気鉄道株式会社が、その鉄道の敷設が認められなかったことは収用に当たるとして補償を求めた事件で、連邦最高裁判所は、戦跡保護は政府の権力の 1 つであり、当該不許可は収用には当たらない、と判断を下した。

史的環境保全に関する中心的法律である。

1960年代の、人々による環境保全運動の高まりの中で、ようやく連邦議会も法案成立に向けて動き出したのであるが、各主体間での保全に対する思惑の不一致により、法案がばらばらに提出されるなど、成立への道は平たんなものではなかった。

②1950年代—公共事業と再開発で脅かされた歴史的環境

1950年代の歴史的環境保全をめぐる状況は、連邦政府の州間高速道路システム(interstate highway system)の成立や、連邦の資金提供の下で行われる都市再開発事業およびそれを補助する立法により、急速に歴史的建造物などが失われていった。

1956年に制定された高速道路連邦補助法(Federal-Aid Highway Act of 1956)⁴⁵は、高速道路網の整備に対して連邦政府が90%の補助を行い、残りの10%は州が負担するというものであった。この法律の成立直後から多くの連邦資金が投入され、1960年から1967年までの間、各年度約22億ドルが拠出されていた。この事業により、多くの史跡が失われることについての危惧する声が地方の活動家からあがった。

再開発政策に関しては、すでに1949年の住宅法(The Housing Act of 1949)⁴⁶により、荒廃化した地区の再開発プログラムに対する連邦政府による補助制度が設けられたが、実施件数が少なかったため、1954年の住宅法(The Housing Act of 1954)により制度が拡充された。住宅金融庁(Housing and Home Finance Agency; HHFA)は、「スラムの一掃と都市再開発」という名目の下、再開発の費用の3分の2を連邦資金により拠出するプログラムを創設し、1961年には住宅金融庁の予算規模は、3億4000万ドルにまで増加した。さらに、連邦政府(一般調達局, General Services Association; GSA)は、余剰財産の整理の名目で、老朽化した連邦機関の庁舎の建て替えや売却も行った。この時代、開発が重視され、相次いで歴史的建造物が失われていったのである。

歴史的環境保全は、1950年代までは、連邦よりも地方レベルで主に取り組まれた。数はまだそう多くないものの、各地で歴史保全条例が生まれ始めた。ルイジアナ州では州憲法の中で歴史保全条項が盛り込まれ(1936年)、サウスカロライナ州チャールストンにおいて、最初の効果的な歴史保全条例が誕生した(1939年)。第2次世界大戦中は、アメリカ計画担当官協会(現在のアメリカ計画協会; American Planning Agency)の調査によれば、ヴァージニア州アレクサンドリア(1946年)、同・ウィリアムズバーグ(1947年)、ノース・カロライナ州ウィンストン-セーラム(1948年)、ワシントンD.C.内のジョージタウン(1950年)、ミシシッピ州ナチューズ(1951年)、メリーランド州アナポリス(1951年)、マサチューセッツ州ボストンのベーコン・ヒル、ナントウケット(1955年)、同・セーラム(1956年)で条例が制定されている。しかし、歴史的環境保全による規制を認める判例はわずかで、条例の数は増加しなかった。この時代、後述するが、判例の状況は転換期にあり、1950年代前半までは、景観保

⁴⁵ Public Law 84-627.

⁴⁶ Public Law 81-171.

護のみを目的とする条例を認める判例は存在したが、多数を占めるまでには至らなかった。しかし、1954年にBerman v. Perker⁴⁷判決が出され、景観に対する理解が判例法分野でも広がっていった。

③法案の提出

連邦政府や自治体による歴史的環境の破壊が進む中で、それを食い止めるべくいくつかの法案が連邦議会に提出された。

(1)1957年、テキサス州選出のYarborough上院議員が、高速道路連邦補助法の修正という形で法案提出を行った(S.2887)。土地の買収等が当該土地の歴史的環境への悪影響がない旨の意見書を、内務大臣が、州知事に対して発行しない限り、連邦資金によって高速道路建設工事を行ってはならないとの法案であった。NPS(国立公園局)は、膨大な数の史跡の影響調査が必要であり、現実的に不可能だとして、法案に反対する報告書を提出した⁴⁸。

(2)1959年に、ペンシルバニア州選出の下院議員であるCurtinが提出した法案(H. R. 3459)には、連邦資金による高速道路建設の際、史跡に影響のある場合は公聴会を開催すること、影響を受けるおそれのある住民から反対意見が出された場合、内務大臣が調査をすることなどが盛り込まれていた⁴⁹。

(3)同年4月、ウィスコンシン州の下院議員のReussらは、史跡法を改正する法案を提出した。この法案は、史跡法上の保護対象を地域・地方にまで広げ、また、高速道路建設ばかりではなく、連邦資金による全ての公共事業において、史跡に悪影響を与える可能性のある場合に調査をしなければならないとした。

(4)1961年に下院議員のMcDowellらによって提出された法案の内容は、その後の立法に大きな影響を与えた。法案の主な内容として、第一に、一定以上の人口の自治体は、その自治体の歴史に関係する建造物や史跡を調査し、そのリストを内務大臣に提出することが義務付けられた。そして、内務大臣は提出されたリストの中から、国家的に重要なものや、私的団体が保存する価値のあるものの目録の発行義務を負うことが規定されていた。これは、地方自治体に歴史的建造物等のリストを作成されることによって、内務省の負担を軽減する意図があった。また、目録の発行は、建設事業による影響調査の資料となるものである。第二に、連邦資金による建設事業の「適切な段階」で、事業によって、目録に登録された史跡に影響が出る旨の意見表明を、希望する者からの聴聞を行うことが盛り込まれた。第三に、事業の実施に当たって連邦資金を拠出する前に各連邦機関に、事業による影響を「考慮する」ことが要求されたが、この点については、後に成立する国家歴史保全法と同様の表現である。

⁴⁷ 348 U.S. 26 (1954).

⁴⁸ もっとも、NPSは、連邦所有ではない国家的に重要な史跡保護のための法律の制定は必要であると述べている。

⁴⁹ James A. Glass, "The National Historic Preservation Program, 1957 to 1969" (Ph.D. diss, Cornell University, 1987), pp. 29-44.

NPS は、それまでの歴史保全に関する法案については否定的見解を表していたが、この McDowell らの法案については、法案に盛り込まれた目的は賛成するものの、法案の修正が必要であるとの意見を表明した。NPS は、代替となる法案を起草した。しかしそれは、史跡法の内容を追加するものにとどまっており、NPS により行われている史跡の調査基準を用いることや、それを州も用いるという点が中心的内容であった。加えて、州の史跡調査に対する NPS の補助制度も盛り込まれ、25,000 ドルが補助されるというものであった。内務省も McDowell らの法案に肯定的な意見書を提出するとともに代替法案を起草した。法案には、リストに載せるべき史跡を検討する「州助言委員会」の設置が入っていたことが注目される。

このように、NPS や内務省は法案に好意的であったが、時のケネディー政権の下での議会では法案が注目されることはなかった。McDowell の法案は 1962 年の議会期に廃案となり、その他の法案も 1961 年の議会期には廃案となってしまった。しかし、McDowell や代替法案には、連邦機関の事前の考慮や、州助言委員会の設置など、全国史跡保全法の基礎となるしくみも入っていたことは注目に値する。

④スラム一掃型都市再開発への疑問、そして歴史的環境保全運動の盛り上がりへ

1960 年代はアメリカでは環境の年代と言われ、多くの自然環境に対する保護運動が起きたが、都市環境の整備、つまり、連邦の都市再開発プログラムに対する疑問もこの時代に提起されるようになった。多くの連邦都市再開発プログラムは、住環境整備の名目の下、スラム化した旧市街地の建築物を一掃し、高度建築物や新たな住宅群の整備を進めた。このような政策について疑問を呈するいくつかの著作が 1960 年代前半に発表され、人々の間に衝撃を与えた。Jane Jacobs により 1962 年に発表された *"Death and Life of Great American Cities"* (邦題『アメリカ大都市の死と生』⁵⁰) では、古い建築物の都市コミュニティでの有用性が説かれた。また、1964 年の Martin Anderson による *"The Federal Bulldozer"* (邦題『都市再開発政策：その批判的分析』⁵¹) では、低所得者の住居環境改善という名目で多くの旧市街地の建築物が破壊され、新たな住居が建設されているが、実際のところ、低所得者層は新たな住居に入るための十分な金銭的余裕がなく、他地域の老朽化した住居に転居しているとの結果が得られたと発表し、論争を巻き起こした。同年の Peter Blake による、*"God's Own Junkyard: The planned Deterioration of America's Landscape"* は、公共部門・私的部門双方の建築物について景観的配慮が欠けている旨指摘した。このような論調と共に、諸外国の保全状況の研究および国内での保全政策の研究シンポジウム⁵²が開かれ、都市再開発政策への疑問、歴史的建造物の有効活用、国家政策としての方向性が話し合われるなど、少しずつ国

⁵⁰ ジェーン・ジェイコブス『アメリカ大都市の死と生』(鹿島出版会、2010 年)。

⁵¹ マーチン・アンダーソン『都市再開発政策：その批判的分析』(鹿島出版会、1971 年)。

⁵² 1963 年に Williamsburg で開かれた、Seminar on Preservation and Restroration で、行政担当者、専門家、地域の保全活動家ら 200 人が集まった。

内での保全に向けての論調が高まりを見せていくことになった。

1963 年にジョンソンが大統領に就任すると、歴史的環境保全政策にとっては追い風となった。

ジョンソン政権は、自然環境の保護を重要政策の一つに掲げており、1964 年秋には「自然美(natural beauty)」の保全に関するタスク・フォースを結成し、その中で都市環境保護について検討される部門も設けられた。前述のJane JacobsやWilliam H. Whyteといった開発一辺倒の風潮に対して批判的な都市計画家もタスク・フォースのメンバーに加えられた。1965 年にまとめられたタスク・フォースによる報告書⁵³では、各都市の特徴を示すような数々の歴史あるものが消え、どの都市も似たような景観が生まれていることに警鐘を鳴らした。そして、歴史保全については連邦政府が主導的に行っていくべきであると述べた。具体的には、NPSが歴史的建造物や地区の目録を、州や関係する民間団体とともに5年以内に作成すること、何を保全すべきかの基準を明確にすることを要求した。また、歴史的環境の破壊を防止する法的仕組みについても提言が及び、歴史保全に関する政府委員会が公共事業にあたっての政府資金の拠出についての拒否権を持たせるべきであると述べた。

続けて1965年2月にジョンソン大統領は、連邦議会に「自然美に対する声明」を送付し、その中で、歴史的環境保全に対する政策を進めることを明言した。大統領は、全国的にも重要な意義を持つ地方の取り組みを支援すること、ナショナル・トラストの活動を支援するために地方自治体の保全活動に対して金銭的援助を行うための立法の手当てを行うことを宣言した⁵⁴。

地方の取り組みの支援を具体化するような政策の立案のため、同年5月24・25日、自然美に関するホワイトハウス会議が開かれた。その中で、歴史的環境破壊を行うような政府支出に対しての拒否権、州・地方の取り組みのために連邦政府が補助金やマッチング・グラントをおこなうことなどが提案された。

さて、NPSでは、George B. Hartzog, Jr.が1964年1月に局長に就任すると、国立公園システムの改革に乗り出したが、その中で歴史的環境保全も重要な管理政策の柱として扱われた⁵⁵。また、近年のNPSの政策の中で扱いが弱かった部分での影響力を回復しようとの試みがなされていたが、その分野の一つとして、歴史保全があった。回復のための方策の一つが民間団体の活用である。その背景としては次のようなことがあげられる。第一に、この時期、民間団体による歴史的環境の保全活動も活発化してきたことである。第二に、NPS自体も組織改革により、歴史保全分野においては、研究が主体となり、国民に対して歴史保全を訴える体制が弱くなっていたこと、そして歴史保全の専門家の人手が組織内で不足している

⁵³ Beauty for America, *Proceedings of the White House Conference on Natural Beauty, May 24-25, 1965* (Washington D.C: Government Printing Office, 1965).

⁵⁴ なお、大統領の宣言に呼応して、内務長官 Udall は NPS と野外レクリエーション局に法案を起草するよう命じた。

⁵⁵ Hartzog の国立公園システムの改革、特に自然保護の分野に関しては、久末弥生『アメリカの国立公園法—協働と紛争の一世紀』(北海道大学出版会、2011年)67頁以下を参照。

ことがあげられる。そのため、NPSがこの分野で一定の影響力を保持したいのであれば、基準、仕組み、技術、そして民間団体への資金補助を整備しなければならなかったのである。NPSのsenior authorityおよびナショナル・トラストの理事であるRonald F. Leeは、今後国内で高まるであろう歴史保全の波の中で、NPSは他の行政機関から保全について多くの助言などを受けるであろうことや、保全の専門家たちの退職年齢が迫っていることから、保全部門の担当職員を増員させる必要があると考えた。そこで1964年から65年にかけてはNPSの組織改革に向けての数々の提言がなされた。

一方で、この時期、全米市長会などは、フォード財団からの支援を受け、前下院住宅小委員会委員長であるアルバート・レインズを団長とする、いわゆるレインズ委員会を結成し、ヨーロッパ諸国の視察や有名なベストセラーとなった報告書“*With Heritage So Rich*”⁵⁶を1966年に発行した。その中で、連邦政府が歴史保全に積極的役割を担うことや、全国登録制度の創設、歴史的財産取得のための補助金の拡充や税金の優遇等が提案された。

⑤立法化へ

1966年の議会で国家歴史保全法が成立した。立法化に当たり、法案が当時の大統領であったジョンソン政権、全国的な保全政策の提言を行ったRains委員会、また住宅都市局によって起草された法案の3種類が存在した。

(1)最も早く提出されたのは、ジョンソン政権によって起草された法案である。ジョンソン政権はその重点政策の一つとして、自然美の保全、その中のひとつとして歴史的環境保全をあげており、政権は主に州などに対する補助金を柱とした保全政策を打ち出した。補助金は、史跡の調査事業に用途が指定され、州規模の調査を行わせることにより、保全事業を進めようとしていた。提出された法案は、具体的には、州は補助金の交付を申請する前に「包括的保全計画」を提出することを求めており、内務大臣は包括的保全計画を審査することにより補助金交付の有無を判断する。さらに、史跡の全国登録制度が創設される。その際には、現存する調査プログラムを再編し、より具体的には、国家的に重要な史跡の調査事業、国家的、地方や州にとって歴史的意義のある財産を記録するアメリカ歴史的建造物調査(Historic American Buildings Survey; HABS)の継続、さらに州や地方にとって重要な財産の目録制度の創設が含まれている。

(2)一方、全国的な保全政策の提言を行ったRains委員会のメンバーも立法化に向けて動き出した。1966年3月17日、Rains委員会のメンバーであったEdward Muskie上院議員と、William B. Widnall下院議員が法案を提出した(S. 3098- H. R. 13792)。両者は、内務省に対して*With Heritage So Rich*の提言を立法化するように依頼し、それがこの法案となった。

この法案で最も重要なポイントは、州によって提案された事業が全国登録に登録された史跡・建造物などに影響があるかどうかの判断を、各連邦行政機関の長が、事業の資金提供前に行う点である。

⁵⁶ UNITED STATES CONFERENCE OF MAYERS, WITH HERITAGE SO RICH (1966.)

この S. 3098- H. R. 13792 法案にも政権提出法案と同様、歴史的建造物保全のための補助金やナショナルトラストが利用可能なマッチング・グラント制度(政府等が支給するその他の補助金と組み合わせて利用する補助金制度)の創設などが盛り込まれた。また、全国登録制度の導入も規定されたが、州の調査によって認定された地方の重要な史跡も全国登録制度に盛り込むという制度であった。

さらに Muskie 上院議員と Widnall 下院議員は、同日、住宅都市局によって提出依頼された法案も委員会に付託した(S. 3097-H. R. 13790)。こちらも多くは内務省によって起草されたものである。

この法案の第二章では「歴史保全全国委員会」について規定されており、後の歴史保全助言委員会のモデルとなっていることが特筆すべき点である。法案では、「歴史保全全国委員会」の役割として、①大統領および連邦議会に対し歴史保全について助言をすること、②地方自治体が保全のための法律・条例等を制定する際に同委員会が助言をすること、③連邦行政機関の保全に関する活動の調整、④強力な保全政策の立案の支援、⑤連邦機関の保全活動の支援や歴史保全に影響のある事業に関する紛争の審査や解決に関する研究などが列挙されている。また、職務の遂行に当たって委員会は連邦行政機関に召喚状を発行し、情報を収集することが認められている。助言委員会の長は大統領により指名され、上院が承認するとしている。

(4)以上の 3 種類の法案が提出されたが、ジョンソン政権が提出した法案(S. 3035- H.R. 13491)や内務省が独自で起草した法案(S. 3098- H. R. 13791) については、下院議会の内務委員会での聴聞への動きはみられなかった。下院内務委員会の委員長は、歴史保全に興味が薄く、他の問題を優先的に審議していたためである。一方、住宅都市局によって提出依頼された法案(S. 3097-H. R. 13790)は、上・下院で公聴会が開かれた。他の法案についても、ナショナル・トラストのゴードン・グレイ委員長が親しい上院議員にロビー活動を行い、上院内務委員会にて公聴会が開かれることとなった。公聴会でナショナル・トラストのゴードン・グレイ委員長は、政府による歴史的財産の保護システムを創設し、条文中に盛り込むことが必要であると述べた。彼は、S. 3097- H. R. 13790 中の「歴史保全全国助言委員会」の必要性を主張し、特に連邦行政機関の間で調整役を担う機関について提案した。この提案は、上院内務委員会のジャクソン委員長の賛同を得ることとなった⁵⁷。

この公聴会では、NPSからも証人の出席が求められた。NPSは全国登録制度を充実させることによって、歴史保全の推進を図ろうとしていた。公聴会の中でNPSは、政権提出法案を推薦し、政権提出法案が可決された場合には、全国登録制度の拡充と、史跡法の下での登録制度との合併や、登録のための基準策定についても提案した。さらに、州の役割についても言及し、州が新たなプログラムに参加したい場合は、責任をもつ担当部署を設立することとし、NPSは組織・資金・州域調査の実施面においての支援、州の登録制度の運用や設

⁵⁷ WILLIAM J. MURTAGH, KEEPING TIME, 47 (2006).

立支援を行うとの計画を述べた⁵⁸。

公聴会での意見を踏まえ、上院内務委員会のジャクソン委員長は、連邦機関の歴史的環境に影響を及ぼすプロジェクトに対する考慮を求める条項の採用については賛同したが、法案中に影響調査の実効性を担保する条項が欠けていることに懸念を示した。そこで、ジャクソン委員長は、NPS と委員会のスタッフに、政権提出法案の修正を指示し、その中に考慮条項を盛り込み、さらに実効性を担保させる条項を盛り込むよう命じた。

(5)1966 年 6 月に、政権提出法案の修正法案が提出された。この修正法案は、現在の国家歴史保全法の原型となった。その中で大きな柱は、歴史的環境に影響を与えるような連邦の事業に対して、その考慮を求めるというセクション 106 である。これは、S.3098 のセクション 202 を改変したものであった。

修正法案の中で、考慮の対象は、全国登録に登録されているすべての財産に対して適用され、そしてプロジェクトに資金提供する連邦機関の長に、全国歴史保全助言委員会に対して、プロジェクトが登録された財産に影響があるかどうかの報告書を提出させることとした。そして、助言委員会にたいして審査の時間を与えるため、報告書が作成されてから 60 日間の連邦資金の支出の待機期間を設けた。また、修正法案第 2 章には、歴史保全全国委員会の創設が盛り込まれた。

また、補助金については、委員会の審議中に、ベトナム戦争などで国家財政の危機が叫ばれている時代に、州の歴史的財産の調査や歴史保全計画の作成事業に対して全額を負担することへの懸念が一部議員から出された結果、州の調査や計画に対する補助を 100%から 50%に削減し、1967 年以降の 3 年度で連邦の支出上限を 10,000,000 ドルに限定し、調査を 3 年間に限定した⁵⁹。

この修正案、特に助言委員会のあり方と 60 日間の資金提供の凍結条項について、政権側から反対する声が上がった。連邦予算局(Bureau of the Budget)の副局長のウィルフレッド・ロメルは、ジャクソン委員長に、助言委員会の設立と 60 日間の資金凍結期間に反対する書簡を送った。第一にロメルは、プロジェクトの 60 日間の遅れは、「重要な連邦プログラムの執行に重大な干渉を引き起こす」と反対し、その代わりとして、連邦プログラムの管理者に、助言委員会に対して影響を及ぼしうる歴史的財産についての助言を求めることを要求した。そして、ロメルは、セクション 106 を、「各連邦機関の長は、助言委員会にかかるプロジェクトについてコメントする合理的な機会を与えなければならない」という文言に変更するよう提案した。第二に、ロメルは、助言委員会については、内務大臣の、国立公園、史跡、歴史的建造物及び遺跡に関する助言委員会(Advisory Board on National Parks, Historic Sites, Buildings, and Monuments)との役割の重複について懸念を示した。

また、ロメルは、助言委員会はあくまで助言的組織であり、執行機関ではないということを示すように法案を改訂すべきであると主張した。

⁵⁸ *Id.* at 50.

⁵⁹ *Id.* at 51.

(6)7月から、下院本会議で議論が始まった。本会議では、セクション 106 の適用範囲をめぐって議論が盛んに行われた。ここでも、連邦行政機関とナショナル・トラストの間での歴史保全に対する考えの相違が浮き彫りとなった。

この問題について、内務省の証人として下院国立公園およびレクリエーション小委員会 (House Subcommittee on National Parks and Recreation) で証言した George Hartzog は、軍事施設の建設のような、連邦議会によって直接承認された事業はセクション 106 の適用範囲に入るのかという質問に対し、連邦議会の考慮は助言委員会の考慮よりも優れた考慮であって、法の適用範囲内には入らないと答弁した。一方で、ナショナル・トラストの証人として証言した Gordon Gray は、セクション 106 について Hartzog がとった見解とは異なった見解を示した。その見解とは次のようなものである。連邦が直接行う事業につき、連邦議会は選択したすべての事柄について決定する権限を持つが、時として連邦議会は、知らされない情報もある。たとえば、連邦予算局が新しい郵便局を建設しようとした場合、保存されるべき建築物が破壊されうる場合、連邦議会は、それが保存されるべき建築物であることを知らされない場合があり、助言委員会は連邦議会の委員会に適切な注意を促すことができる。

以上の議論を踏まえ、修正法案の再修正では、60 日間の資金凍結条項が取り除かれ、連邦資金提供前に連邦機関に対し、助言委員会が助言をすること、連邦議会に対しても助言を与えるという修正が加えられた。また、助言委員会の 10 人の公務員から選ばれるメンバーの人数の裁量を、大統領に広く与え、助言委員会に誓約書と召喚状を発行したうえでの公聴会を行うという条項を略し、そして名称を "Advisory Council on Historic Preservation" (歴史保全に関する助言委員会) に変更することとした。

9 月に下院本会議で審議が行われ、一部議員から、地方の歴史保全に連邦が関与すべきではない、地方の問題に対して連邦が関与すべきではないという意見も出された。また、審議の妨害などもあり、採決が遅れることとなったが、10 月初旬に、下院で全会一致で通過し、上院も可決した。そして、1966 年 10 月 15 日、ジョンソン大統領は Public Law 89-665 に署名し、国家歴史保全法として誕生した。

第 3 章 アメリカにおける歴史的環境保全の法制度

—多方面からの保護アプローチ—

アメリカ合衆国における歴史的環境保全のシステムを検討するには、連邦・州・各地方のそれぞれのシステムを見てゆく必要がある。ここからは、各主体それぞれの役割・機能について概観する。本節では特に、連邦における歴史的環境保全のシステムをみてみることにする。

アメリカの連邦における歴史的環境保全に関する法律としては、国家歴史保全法が中心的な法律である。しかし、歴史的環境保全のシステムをとらえるためには、同法以外の法律や、これらの法律を連邦・州・地方政府の各主体がどのように執行しているか複合的に見ていく必要がある。なぜなら、①歴史的環境そのものの価値が意識されるようになったのは比較的新しく、歴史的環境を保全するために、当初異なる目的で制定された法律がいわば拡大適用されてきたこと、②連邦制度をとるアメリカは、連邦法のみでは、全ての保全活動についてカバーできないからである。

第 1 節 連邦の法制度

(a) 古物法

①概要

アメリカの歴史的環境保全のための法律として、歴史をさかのぼってみると、まず、1906年にルーズベルト大統領の下で制定された、古物法(Antiquities Act of 1906)⁶⁰がある⁶¹。

この法律は、連邦の管理下にある土地において、盗掘、窃盗、破壊を禁ずるもの⁶²であり、さらに、連邦の管理下の土地における、史跡、先史的・歴史的建造物、そして他の歴史的または科学的に重要なものは、国家的記念物として指定する権限を大統領に与えた⁶³。また、歴史的遺産、遺跡における採掘、収集、調査は、内務省、農務省及びアメリカ陸軍であり、⁶⁴また、上記の各省長官は、必要に応じて規則を制定する⁶⁵。このように、古物法は、史跡の盗掘などを防止することを主眼として作られたものであり、重要な史跡は大統領が直接指定するという形式が取られた。

⁶⁰ 16 U.S.C. 433.

⁶¹ なお、古物法成立以前のアメリカの歴史保護の動きと、古物法の立法史については、Richard West Sellars, *A Very Large Array: Early Federal Historic Preservation --- The Antiquities Act, Mesa Verde, and the National Historic Preservation Act*, 47 NAT. RESOURCES J. 267 (2007)以下に詳しい。

⁶² *Id.*

⁶³ 16 U.S.C. 431.

⁶⁴ 16 U.S.C. 432.

⁶⁵ 16 U.S.C. 433.

②実際の運用と評価

古物法については、成立当初は、その保護する対象が、自然公園や野生生物であったが、次第に史跡にも適用されるようになってきた。これに対して、本法の起草者は、公園や生物保護を対象としたものであって、古物法を史跡にも適用することは、立法者意志に反すると批判する論者もいる⁶⁶。また、実際に、連邦所有地における盗掘の被害などはなくならず⁶⁷、古物法は実効的に機能しなかったとされる⁶⁸。そして、連邦巡回区裁判所でも、古物法は、「あいまいで違憲である(unconstitutionally vague)」とされる判決も出された⁶⁹。しかし、古物法は、後に立法された史跡法や国家歴史保全法の重要な基礎を作り、アメリカにおける歴史保全保護法制のさきがけとなった。

(b)史跡法

①概要

古物法は、保護する範囲が立法当初より広がったのに対し、当初より建物、歴史的財産といった歴史的環境の保全を目的とした、史跡法⁷⁰(Historic Sites Act of 1935)が1935年に制定された。史跡法は、1条で、「アメリカ合衆国の人民の精神的創造性(inspiration)および人民の利益のために、国家的に意義のある公に利用されている史跡、建物、物体を、国家的政策として保全することをここに宣言する」⁷¹と定めて、初めて国家の責任として史跡や建造物を保存することを明文化した。また、この法律は、内務大臣が権限を持ち、後述する国立公園局(NPS)を通じてその権限を行使することが定められた⁷²。その権限や役割としては、(1)歴史的土壌や建物、物体の収集⁷³、(2)写真などによる保存⁷⁴、(3)保存のための基礎調査⁷⁵、(4)合衆国政府の名において歴史的な財産を取得すること⁷⁶、(5)修繕や修復⁷⁷、(6)歴史的財産の管理、(7)合衆国の歴史、考古学に関わる場所、建物、国家的な意義のある財産に関する教育事業の発展⁷⁸、(8)規則や罰金に関わる権限⁷⁹といったものがある。

同法1条の「国家的な意義」のあるというのは、その場や建物などが、「アメリカ合衆国の歴史、建築、建物、工業そして文化を描写し、解釈するのに特段の価値や質を有し、ま

⁶⁶ Joe P. Yeager, *Federal Preservation Law: Sites, Structures & Objects*, 8 WIDNER L. SYMP. J. 383, 388 (2001)., Fransis P. McManamon, *Ownership and Protection of Heritage: Cultural Resources and Protection Under United States Law*, 16 CONN. J. INT'L L. 247.

⁶⁷ *Id.*

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ *Id.*, United States v. Smyer, 596 F.2d 939, 940-41 (10th Cir.1979).

⁷⁰ 16 U.S.C. 461-467.

⁷¹ 16 U.S.C. 461.

⁷² 16 U.S.C. 462.

⁷³ 16 U.S.C. 462(a).

⁷⁴ *Id.*

⁷⁵ 16 U.S.C. 462(b),(c).

⁷⁶ 16 U.S.C. 462(d).

⁷⁷ 16 U.S.C. 462(f).

⁷⁸ 16 U.S.C. 462(j)

⁷⁹ 16 U.S.C. 462(k).

た、場所(location)、意匠(design)、状況(setting)、素材、技巧、感覚(feeling)そして関連性において高次の清廉さを有するもの」である⁸⁰。このように、同法は、「国家的に意義のある」という限定付きながら、国家的政策として歴史的建造物に代表される歴史的遺産を保存、保全、記録することを推進していくこととなった。さらに、これらの歴史的財産を保護するため、州や地方政府、個人との協力に関するプログラムも設けられ、財政・技術的支援などが内務省により行われた。

史跡法の下で作られた制度は、現在でも引き継がれ、発展している。代表的なものとしては、アメリカの工業史の中で成し遂げられたものについて記録し保全する Historic American Engineering record、史跡の国家的目録である、National Survey of Historic Sites and Buildings などがある。

②評価

この法律については、国が歴史保全にむけて政策を推進していくことについて、高く評価されたものの、行政機関間の連携については明文化されておらず、その点についての批判もある⁸¹。史跡法は、現在も依然として効力を持ち続けているが、次に述べる、1966 年に制定された国家歴史保全法の制定と同時に、影が薄れ、影響力も小さくなった⁸²。

(c)国家歴史保全法(NHPA)

歴史的環境保存のための連邦法として現在最も重要なものは、前節においてその成立までの経緯を詳しく述べた 1969 年国家歴史保全法(National Historic Preservation Act; NHPA)⁸³である。この法律は、歴史保全に関する横断的な法律であり、数々の重要な制度を定めている。例えば、重要な歴史的建造物などを台帳に記録し保存する登録(National Register)制度、各州の歴史保全政策の推進、連邦や各地方の歴史保全制度の連携を図るために各州に置かれている州歴史保全官(State Historic Preservation Officer; 以下、SHPOとする)などの規定がある。

①目的と機能

国家歴史保全法では、連邦議会は、次のことを宣言する。まず、アメリカ国民の精神や進むべき道は、歴史的遺産の中に反映されそして見い出される⁸⁴とする。そして、「歴史的・文化的礎は、我々国民の共同体生活と発展が歩んできた部分として、アメリカ国民の進むべき道に意味を与えるために保存されるべきであ」⁸⁵るとして、歴史的遺産は、現在・そし

⁸⁰ 36 C.F.R. 65.4(a).

⁸¹ Bell, *Environmental Law Journal*, at 10354.

⁸² Joe P. Yeager, *Federal Preservation Law: Sites, Structures & Objects*, 8 *Widner L. Symp. J.* 383, 390 (2001).

⁸³ 16 U.S.C. 470.

⁸⁴ 16 U.S.C. 470(b)(1).

⁸⁵ 16 U.S.C. 470(b)(2).

て将来の国民にとっても必要である、と強調する。

国家遺産として意義のある歴史的な資産は、ますます、そして不注意にも失われ、変更を加えられる⁸⁶が、歴史的遺産は、かけがえのない公益に属し、文化的、教育的、美観(aesthetic)、刺激(inspirational)、経済などにとって極めて重要な遺産は、維持されるべきで、将来の世代を豊かにする⁸⁷としている。そして、「都市の中心、高速道路、住居、商業、工業の永続的な発展に直面している中で、現在の政府、非政府組織の歴史保全プログラムでは、将来の世代に、国家の豊かな遺産を享受する本当の機会を保障するには不十分であ」⁸⁸との現状の制度の不備を指摘する。そして、増えゆく歴史的資源への学識、そしてその発見、また管理のよき手段を確立し、それらの推進が、連邦および連邦が助成する事業を改善し、経済成長および発展を促進し⁸⁹、連邦が、自身や自治体そして個人の歴史保全プログラムや計画に関して最大限の促進を図る役割を担う⁹⁰と宣言している。

以上の宣言において重要と考えられるのは、(1)歴史的財産が、不注意にも次々と失われてきたことを認めたこと、(2)これまでの政府や民間による事業は、歴史的環境にとって、ふさわしくないものであったことを認めたこと、(3)歴史的財産は、公の利益に属すること、(3)歴史保全に関する知識の向上などが経済発展に資することを宣言したことである。

その具体的な役割としては、連邦政府は、他国、州、自治体、先住民の種族、そして私的団体と協力しながら、(1)アメリカや、国際社会におけるの先史、および歴史的資源の保全、州、自治体、先住民、ハワイ先住民と協力しながらの国家的保全プログラムの管理のリーダーシップをとること⁹¹、(2)アメリカ国民の精神的創造性や現在および未来の世代の利益のために、財産管理の精神で(in a spirit of stewardship)連邦が所有し、または管理、コントロールする先史的または歴史的資源の管理⁹²、(3)連邦が所有していない土地にある、先史的または歴史的資源の保全への寄与や、私的な手段による団体および個人の歴史的保全への最大限の奨励をすること⁹³、(4)公的、私的な歴史保全活動の奨励とすべての国の確立した保全環境の利用⁹⁴、(5)州、自治体、インディアン種族、ハワイ先住民の組織、そしてアメリカ歴史保存ナショナル・トラストの歴史保全プログラムと活動の拡張と促進を援助することがあげられている⁹⁵。

②歴史保全プログラム

(a)全国登録制度(National Register)

⁸⁶ 16 U.S.C. 470(b)(2).

⁸⁷ 16 U.S.C. 470(b)(4).

⁸⁸ 16 U.S.C. 470(b)(5).

⁸⁹ 16 U.S.C. 470(b)(6).

⁹⁰ 16 U.S.C. 470(b)(7).

⁹¹ 16 U.S.C. 470-1(2).

⁹² 16 U.S.C. 470-1(3).

⁹³ 16 U.S.C. 470-1(4).

⁹⁴ 16 U.S.C. 470-1(5).

⁹⁵ 16 U.S.C. 470-1(6).

(1)国家歴史保全法における歴史保全制度で代表的なものの1つに、全国登録制度がある。全国登録制度は、連邦、州、自治体そして個人が利用する最も重要な歴史的環境目録⁹⁶であり、どの財産を取り壊しなどから守ればよいかを考慮する上で最も有効なものである⁹⁷、現在のところ、およそ 80,000 点の史跡が全国登録制度に登録されている。登録されているもののうち、およそ 75%が建築物であり、地区は約 10%程度にとどまっている。史跡は、NPS のウェブサイトで検索可能である。後述のように、連邦機関は、公共事業などを行う際、当該事業実施予定地に歴史的環境がないかどうか、この目録を参照することとなっている。

(2)内務大臣は、アメリカの歴史、建築、考古学、工業、そして文化にとって意義のある地区(districts)⁹⁸、史跡(sites)⁹⁹、建物(buildings)¹⁰⁰、構造物(structures)¹⁰¹、そして物(objects)¹⁰²からなる史跡全国登録制度を拡張・維持する権限を持つ¹⁰³。また、史跡は、連邦・州政府、地方自治体が所有するもののみならず、私人が所有するものも含まれる。このようにして、国家歴史保全法は、これまでの古物法・史跡法から一歩進んで、連邦財産から私有財産までをカバーする法律となった。

(3)全国登録制度に史跡が登録されると、以下のような効果が生じる¹⁰⁴。

①重要な史跡として記録されることにより、州、地方自治体などの歴史保全プログラムをサポートする

②事業計画の早期の段階において、連邦、州、自治体に歴史的財産について考慮させる

⁹⁶ 36 C.F.R. 60.2.

⁹⁷ NORMAN TYLER, TED J. LIGIBEL & LIENE R. TYLER, HISTORIC PRESERVATION---AN INTRODUCTORY GUIDE TO ITS HISTORY, PRINCIPALS, AND PRACTICE, 33 (W.W. Norton&Company, 2nd ed. 2009).

⁹⁸ 運用上の指針となる連邦規則(Code of Federal Regulation)によれば、地区とは、地理的に定義可能なエリアで、都会、地方両方を含み、計画または物理的發展による過去の行事または美観的につながった場、建築物、構造物または物の重要な集中、つながり、連合を持つところである。36 C.F.R. 60.3 (d).連邦規則には、例として、ワシントン DC のジョージタウン歴史地区、ジョージア州のマーチン・ルーサー・キング歴史地区などがあげられている。

⁹⁹ 史跡とは、特定の行事、先史的、歴史的仕事または活動であり、現存するか消滅しているかに関わらず、建物、構造物、または、そこに現存する構造物の価値に関わらず、その場所自体が価値を持つものである。連邦規則に掲載されている例として、オクラホマ州のペンサコラ付近にある、キャビン・クリークの戦いの地などがあげられている。36 C.F.R. 60.3(i).

¹⁰⁰ 建物とは、家、納屋、教会、ホテルおよびそれらに類似した建物であり、人間の活動のための小屋である。また、裁判所、刑務所といった歴史に係る複合体(historically related complex)にもあてはまる。36 C.F.R. 60.3(a).

¹⁰¹ 工作物とは、独立ないしは相互に関係した、ある構成物における部分からなるものである。人工物であり、工学的プロジェクトの部分となす場合もある。例として、橋、灯台、タワー、望遠鏡があげられている。36 C.F.R. 60.3 (p).

¹⁰² 物とは、機能的、美観的、文化的、歴史的また科学的価値のある物質であり、自然または設計されたもので、特定の環境下で利用する可動物である。連邦規則によれば、オハイオ州シンシナチのデルタ・クイーンの蒸気船などがあげられている。36 C.F.R. 60.3(j).

¹⁰³ 16 U.S.C. 470a(a)(1)(A).

¹⁰⁴ 自治体の指定する歴史地区、史跡指定には自動的に登録されない。

- ③連邦が財政支出，また許可・支援した事業において，史跡への影響を考慮させる
- ④史跡の所有者が，歴史保全活動に対する補助金の申請ができる
- ⑤税制優遇措置を活用して，歴史保全基準にのっとった改装・修復をして，史跡所有者の収入を増加させることを奨励する

しかし，私人が私的に所有する史跡の使用，開発，売却の権利は制限されず，私人が所有する財産の売却等は自由であり，しかも，史跡を所有し続けることで得られる恩恵は，税制優遇程度にとどまる。したがって，この制度は，政府からの援助のための制度というよりも，むしろ，連邦の事業による史跡の破壊を制限するためにつくられた制度であるといえる。

(4)全国登録制度に登録される際，以下のような条件をみたす史跡が登録される¹⁰⁵。

- ・NPS による国立公園システムの下で歴史的区域を定める法，連邦規則の下，議会の意図と一致して，その全部ないしは一部について，歴史的意義があると認定されたもの
- ・内務長官により，国家的意義があり，そして国家史跡(National Historic Landmark)として指定されたもの
- ・州歴史保全官により候補として提出され，NPS により許可されたもの
- ・NPS により許可された個人または地方自治体により推薦されたもの
- ・連邦保全官により提出され，NPS が許可した，連邦機関推薦の連邦所有財産

しかし，現実には，登録に当たっての推薦のほとんどは，州歴史保全官によって行われる。

全国登録制度に登録されるには，次のような基準を満たさなければならない。

- ・アメリカの歴史，建築，考古学，工業，そして文化にとって意義のある地区(districts)，場(sites)，建物(buildings)，工作物(structures)，そして物(objects)で，所在地，デザイン，状況，素材，できばえ，感覚，そしてつながりの整合性をもったもの¹⁰⁶。
- ・歴史において広い様式で重要な意義を作った出来事に関するもの
- ・過去の重要人物の人生に関するもの
- ・熟練工の仕事を代表し，また，高い芸術的価値を持ち，また，その構成要素が個々の特徴を欠きうる，重要かつ見分けのつきやすい実体物
- ・先史または歴史的に重要な知見を生み出す，または生み出しうるもの。

ただし，全国登録制度に含まれないものとして，墓地，生誕地，宗教的財産，もとの場所から移転した工作物，歴史的建造物を再建築したもの，意義があったとしても，完成後50年を経っていないものが例示されている¹⁰⁷。

以上のような基準を満たしたものは，①通常，州審査委員会により推薦されると，②州審査委員会から州歴史保全官へと審査が移り，州歴史保全官が書類上，技術上，専門的に，

¹⁰⁵ 36 C.F.R. 60.1 (b)(1)-(5).

¹⁰⁶ 以下の基準は，36 C.F.R. 60.4 による。

¹⁰⁷ ただし，例外的価値が認められていれば，これらのものでも登録されうる。

そして手続上適格であり、全国登録制度の評価基準に適合すると判断した場合、③続いて審査は、NPSの全国史跡登録保全官が行う¹⁰⁸。全国史跡保全官のもとでの最終審査が行われ、登録基準に適合すると判断された場合、NPSは、当該財産が史跡登録される予定であると連邦官報(Federal Register)に掲載する¹⁰⁹。掲載された後、15日間のパブリック・コメント期間を設け、特に異議がなければ、連邦官報に登録された旨、掲載される。

③歴史保全助言委員会(Advisory Council on Historic Preservation ;ACHP)

歴史保全助言委員会は、独立した連邦機関であり、主に、全国史跡登録された史跡に影響を及ぼしうるような連邦の活動、または連邦が援助する活動に対して助言する機関である。国家歴史保全法は201条以下で同委員会に関して詳細な規定を設けている。

詳しい役割を見ると、

- ・歴史保全に関する問題の、連邦議会や大統領に対する助言
- ・連邦・州・自治体の組織、そして私的団体や個人の歴史保全に係る調整的活動の推奨的指針を与えること
- ・各団体の活動の情報の普及に関する助言¹¹⁰、
- ・歴史保全ナショナル・トラストや私的団体の歴史保全に関する公益的活動、参加を推奨し、協力すること¹¹¹、
- ・かかる分野の立法・行政規則の妥当性、州政府・地方自治体機関の歴史保全活動に関する規則、歴史保全に関するすべてのレベルでの政府・機関の税政策効果に関する研究の推進、指揮¹¹²
- ・州・地方自治体の歴史保全に関する立法の起草についての助言¹¹³
- ・歴史保全に関する教育活動の推進・普及¹¹⁴
- ・連邦機関の政策やプログラムの審査や、かかる機関のとり本法下における政策やプログラムの効果・調和・そして一貫性を向上させる方法の奨励¹¹⁵
- ・本委員会が権限を有する活動についての、連邦機関・州・地方自治体・先住民の種族・外国・国際組織・民間団体への指導¹¹⁶

その他にも、毎年、報告書を発行し¹¹⁷、委員会が実施した統計・合意事項・情報を連邦政府の様々なレベルの部署に提供することが規定されている。

このような独立した、かつ専門的な機関である歴史保全助言委員会は、大統領が一般市

¹⁰⁸ 36 C.F.R. 60.6(k).

¹⁰⁹ 36 C.F.R. 60.13 (a).

¹¹⁰ 16 U.S.C. 470j(a)(1).

¹¹¹ 16 U.S.C. 470j(a)(2).

¹¹² 16 U.S.C. 470j(a)(3).

¹¹³ 16 U.S.C. 470j(a)(4).

¹¹⁴ 16 U.S.C. 470j(a)(5).

¹¹⁵ 16 U.S.C. 470j(a)(6).

¹¹⁶ 16 U.S.C. 470j(a)(7).

¹¹⁷ 16 U.S.C. 470j(b).

民の中から任命した①委員長を筆頭に、以下のような委員から構成される。②内務長官、③議事堂建築監(Architect of the Capitol)、④農務長官および大統領が特に指定した歴史保全活動に関係する他の 4 人の長官、⑤大統領により任命された知事 1 名、⑥大統領により指名された市長 1 名、⑦州歴史保全官全国会議の代表、⑧歴史保全ナショナル・トラストの委員長、⑨大統領により指名された、建築・歴史・考古学・その他適切な素養を持った 4 人の専門家、⑩大統領により指名された、多くとも 4 人の一般市民、⑪大統領により指名された、インディアン・ハワイ先住民で、歴史保全に関する利益代表者である¹¹⁸。

この委員会は、行政側・専門家・利益代表者としてのナショナル・トラストの委員長や先住民、州歴史保全官全国会議の代表者と、中立性に配慮した構成をとっている。この歴史保全助言委員会の機能として最も重要といえるのは、106 条審査手続と呼ばれる連邦機関への助言である。

④セクション 106 審査手続(Section 106 Process)

国家歴史保全法の中で、行政機関に対してもっとも強く歴史的環境に対する保護を求める規定は、次のいわゆる、セクション 106 条項と呼ばれるものである。

いかなる州、いかなる連邦行政機関または独立機関において、提案された連邦または連邦が助成した事業に対して直接的または間接的に管轄権を持つ連邦行政機関の長は、全国登録に登録されているか、登録されるのにふさわしい、いかなる地区・場・建築物・工作物・または物に対しても、事業の影響を考慮しなければならない。上の行政機関の長は、本法 2 章以下に規定された歴史保全助言委員会に対してこのような事業に関してコメントする、理にかなった機会を作らなければならない¹¹⁹。

この制度は、連邦機関に対して、事業予定地内に歴史的遺跡があることを、全国登録制度を参照させることによって認識させ、当該事業が、史跡に与える影響を調査することにある。毎年、約 2,500 件の 106 条審査手続が行われている。

この審査手続きでは、主に 3 つのアクターが重要な役割を果たしている。すなわち、①当該公共事業の事業主体となっている連邦行政機関またはその担当者、②その公共事業が行われようとしている州の州歴史保全官、③そして助言委員会である。これら 3 者は、相互に独立しつつも、密接に関係しあいながら次の 3 つの段階をたどって審査を進めていく。

第一段階として、当該公共事業を行おうとする区域内に、全国登録制度に登録されている、もしくは登録される条件に該当している史跡があると行政機関が判断した場合(第 1 段階)、行政機関は、州歴史保全官に、そのことを報告する。

第二段階として、報告を受けた州歴史保全官は、さらに確認し、当該公共事業が、史跡・

¹¹⁸ 16 U.S.C. 470j(a)(1)-(11).

¹¹⁹ 16 U.S.C. 470f.

歴史環境に及ぼしうる影響について調査する(第2段階)¹²⁰。仮に、当該公共事業が史跡・歴史環境に影響を及ぼさないと判断した場合は、審査手続はそこで終了し、事業は続行される¹²¹。

第三段階として、当該公共事業が史跡・歴史的環境に悪影響を及ぼすと判断した場合、行政機関(の担当者)と州歴史保全官は、史跡・歴史環境に対する悪影響を回避・最小化・緩和するように協議を行う(第3段階)。協議中両者が合意に達すれば、続いて、合意の覚書(Memorandum of Agreement; MOA)を交わす。なお、合意の覚書は、交わされた以降は、行政機関を拘束するものとして扱われる¹²²。しかし、合意に達することができなかった場合、行政機関(の担当者)は、事業の提案書を歴史保全助言委員会に提出し、委員会の審査とコメントを受ける。また、歴史保全助言委員会は同時に、新たに合意に達するように協議を行う。

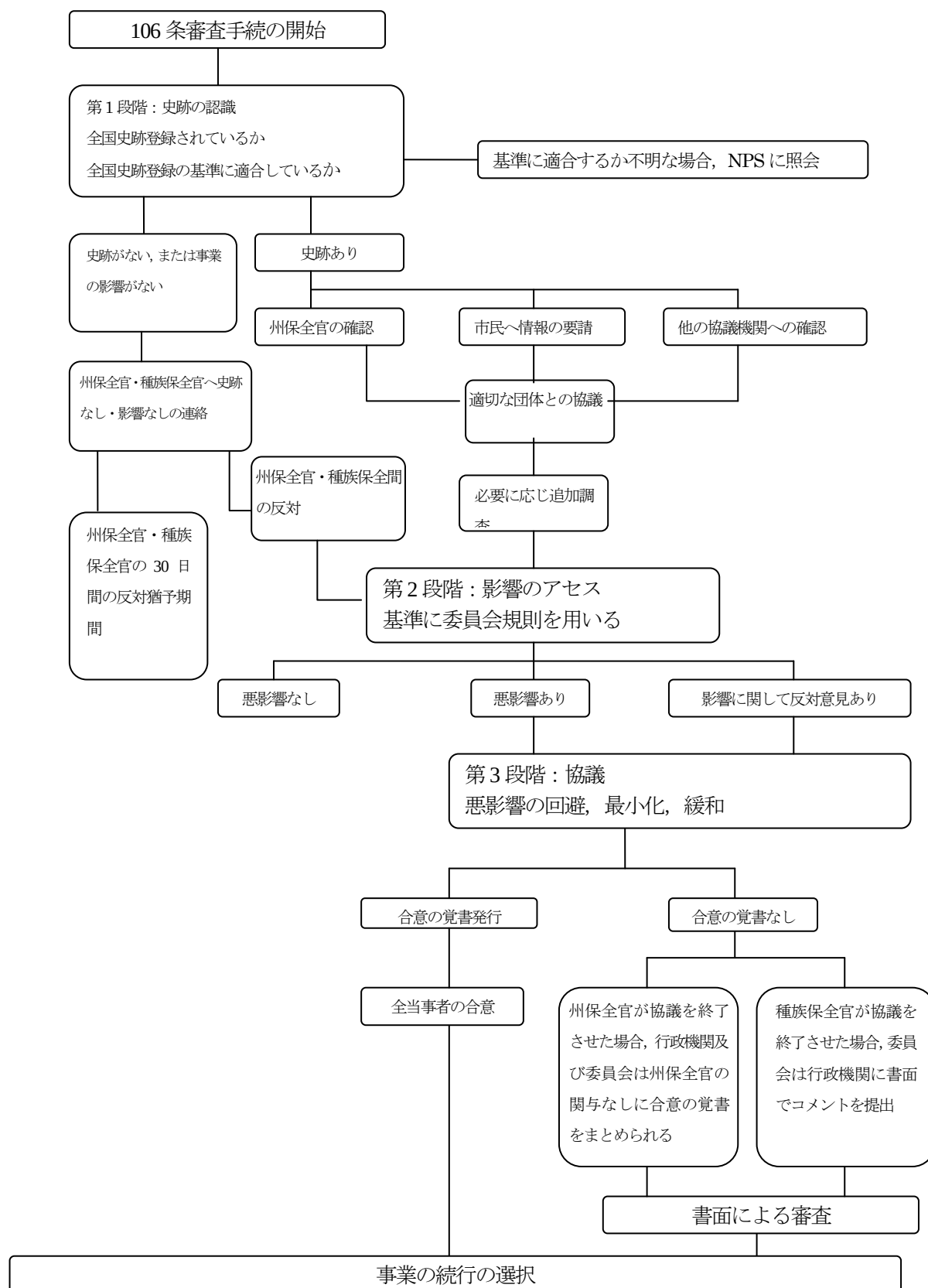
本項冒頭に述べたように、この審査制度は、連邦の行政機関に史跡を認識させ、影響調査させることにある。それゆえ、連邦行政機関に対してそれ以上の強制力はなく、当該事業を中止させるなどの権限は有していない。しかし、悪影響が発見され、ひとたび第3段階での州歴史保全官との協議が長引けば、事業に与える影響、特に経済的損失が増えることになり、早期の幕引きを計りたい行政機関は、合意を交わしたり、歴史保全助言委員会のコメントに従ったりすることが多く、事実上、行政機関を拘束するような制度となっている¹²³。

¹²⁰ 36 C.F.R. 800.5.

¹²¹ 36 C.F.R. 800.5(b)-(d).

¹²² Melissa A. MacGill, *Old Stuff is Good Stuff: Federal Agency Responsibilities Under Section 106 of the Historic Preservation Act*, 7 ADMIN. L. J. AM. U. 697, 711.

¹²³ Tyler, *Supra* note 40, at 53, Yeager, *Supra* note 7, at 396.



図：106条審査手続の流れ

Norman Tyler, Ted J. Ligibel, Liene R. Tyler, Historic Preservation---An Introductory Guide to Its History, Principals, and Practice, Second Edition, W.W. Norton&Company, 2009, 52 より筆者が訳出した。

(d)国家環境政策法

この国家環境政策法(National Environmental Policy Act; NEPA)¹²⁴は、アメリカの環境法において検討する¹²⁵上で最も基礎となる法律である。この法律は、アメリカにおける環境保護全般に関することを網羅したものであり、人間と環境との調和、環境・生態系の破壊を食い止めることや自然環境についての知識を豊かにすることなどが目的とされている¹²⁶。この国家環境政策法においても、歴史的環境保全に関する規定が盛り込まれている¹²⁷。また、本法では、連邦の行う事業についての環境アセスメントに関する規定が設けられている。さらに、本法に掲げる政策を進めるため、連邦政府の責任として、可能であればどこであれ、「我々の遺産たる、重要な歴史的、文化的、そして自然…を、保全し、維持する」ことを定めている¹²⁸。

(e)運輸省法

運輸省法(Department of Transportation Act of 1969)¹²⁹も、歴史的環境に配慮し、道路建設など運輸設備の建設の際に歴史的環境に影響があれば、それに対する影響を最小化するための代替案を提案する旨の規定が定められており、歴史的環境に特別の考慮が払われている。運輸省法のSection 4(f)¹³⁰として知られているこの条文は、次のように規定する。

土地、野生生物・水鳥の飛来地及び史跡に対する配慮

(a)地方、公的公園、レクリエーション・エリア、野生生物、水鳥の飛来地そして史跡の自然美を保全する特別の取り組みをすべきことは、合衆国政府の政策である。

(b)運輸長官は、内務長官、住宅・都市長官、農務長官そして州と共に、交通関係の活動及び施設が掛かる土地や自然美の維持や強化に努める。

(c)運輸長官は、公的団体所有(publicly owned)の公的公園、レクリエーション・エリア、野生生物そして水鳥の飛来地(waterfowl refuge)…、または歴史的遺跡の使用を必要とする交通プログラムまたはプロジェクトを次の場合に限り、許可できる。

(1) 当該土地を使用することに慎重かつ実現可能な代替地がないこと、そして

(2) 公園、レクリエーション・エリア、飛来地または歴史的史跡の使用の結果から生ず

¹²⁴ 42 U.S.C. 4321.

¹²⁵ なお、この国家環境政策法について解説するものとして、畠山武道『アメリカの環境保護法』(北海道大学図書刊行会、1992年)、ロジャー・W・フィンドレー、ダニエル・A・フアーバー『アメリカ環境法』(木鐸社、1995年)がある。

¹²⁶ 42 U.S.C. 4321.

¹²⁷ 42 U.S.C. 4331(b)(4).

¹²⁸ *Id.*

¹²⁹ 49 U.S.C. §1951-1659 (1976).

¹³⁰ 49 U.S.C. 303.

る害を最小限にする全ての可能な計画を含むプログラムやプロジェクト¹³¹と規定されている。

また、この規定は、「今日現存する環境法の中で最も強い規定の一つ」¹³²といわれている。すなわち、運輸長官は、運輸施設建設計画の早期の段階で影響があるかどうかまず、検討しなければならない。もし、影響があれば、代替ルートを検討することになる。また、運輸長官は、当該土地が歴史的に重要なところかどうか判断するために、当該州の歴史保全官に相談し、歴史的に重要なところであれば、長官は代替計画を作成することとなる。もし、適当な代替案が存在しない場合、運輸長官は、歴史的環境への影響を最小限度に緩和しなければならない¹³³。

加えて、国家歴史保全法(NHPA)と運輸省法では、後者のほうが保護すべき歴史的財産の範囲が広がっている。NHPAのセクション 106 で考慮される歴史的財産は、全国登録されている財産のみであるが、運輸省法で保護される歴史的財産は、連邦・州・地方政府それぞれが重要とみなしている財産がセクション 4(f)で検討されるものとなっている¹³⁴。

(f)歴史保全ナショナル・トラスト法

歴史保全ナショナル・トラスト(National Trust for Historic Preservation)¹³⁵は、史跡の保全、コミュニティの再生・活性化、教育、リーダーシップなどを通して、歴史的環境などの保全を図る非営利団体である。ナショナル・トラストの前身である史跡及び建造物に関する全国委員会(National Council for Historic Sites and Buildings)が、1947年に設立され、さらに、歴史的環境保全のための全国的組織の設立を求める声が国内から上がった。そして、トルーマン大統領の在任中である1949年に、歴史保全ナショナル・トラスト法が制定され、団体が発足する運びとなった。

団体の目的としては、その名称の通り、歴史的建造物や史跡の保全や保全活動の支援、機関紙(Preservation)の発行を通しての教育・啓蒙活動などがある。さらに、史跡・歴史的建造物などの取得および管理も重要な活動内容となっている。これまでに取得および管理を委託されている史跡などはおおよそ30か所にのぼり、新たに取得・管理されようとしている史跡も数箇所存在する。ナショナル・トラストは、取得・管理している史跡で会員や住民などを招き、伝統行事を主催し、地域文化の保全活動もあわせて行っている。その他、1988年から毎年、America's 11 Most Endangered Placesを発表し、危機にさらされている歴史的建造物、文化・自然・遺産を広く国民に知らせる活動もしている。

活動費は寄付によって賄われ、会員である団体・個人・企業など広く寄付を募っている。

¹³¹ *Id.*

¹³² Barbara Miller, *Department of Transportation's Section 4(f): Paving the Way Toward Preservation*, 36 AM. U. L. REV. 633 (1987).

¹³³ 49 U.S.C. §303.

¹³⁴ 23 C. F. R. §771.135 (c).

¹³⁵ <http://www.preservationnation.org/>

また、この資金を利用して、州や、各自治体へ歴史的建造物などへの財政支援を行うとともに、技術面での支援も行っている¹³⁶。さらに、州や自治体に対してロビー活動をし、歴史的環境保全関連の立法や規則の制定および普及活動などを行う際には、法律的、技術的な面での援助も行¹³⁷。

上記の活動を行い、また、史跡法に掲げられた政策を実施し、運営するため、そして活動資金の寄付を受けるため、1949年に、歴史保全ナショナル・トラスト法(National Trust for Historic Preservation)¹³⁸が制定された。この法律は、ナショナル・トラストの設立趣旨と目的を次のように定める。すなわち、「史跡法…の政策をよりいっそう明確にし、そして、国家的利益および利益のある場、建築物、そして物の保全における公の参加を促進するため、慈善、教育、そして非営利の法人として、アメリカ合衆国における歴史保全ナショナル・トラストが作られ、…〔そ〕の目的は、アメリカの歴史および文化にとって意義のある史跡、建築物、そして物の寄付の受け取り、それらの公の利益のための保存、管理、歴史保存プログラムを運営する目的の性格のあらゆる金銭、証券、また他の財産の受け取りと管理、本法…により授権された他の職務の実行」¹³⁹である。

また、このナショナル・トラストは、その法人の名において、訴訟を提起することができ、被告にもなりうる¹⁴⁰。

ナショナル・トラストは、その業務執行に関して、評議委員会がおかれ、私的団体ながらも、合衆国法務総裁、内務長官、国立美術館官庁の監督を受けることとなっており、更に少なくとも、合衆国民 6 人からなる一般評議員が置かれている。なお、上記評議員は無報酬でつとめることとなっている¹⁴¹。

(g)その他

歴史的環境保全のために機能している法律として、①文化財・文化資源保護のための法律としては、宗教的な地(Spiritual places)に関する法律は、NEPA、アメリカ先住民信教自由法(American Indian Religious Freedom Act; AIRFA)¹⁴²、信教自由制限法(Religious Freedom Restoration Act; RFRA)¹⁴³がある。②文書類の保存に関しては、連邦文書法(Federal Records Act; FRA)¹⁴⁴、また大統領令(Executive Order; EO)も歴史的環境保全に関係している。保護の対象と法律の関係の一覧表を示す。

¹³⁶ Yeager, *supra* note 13 at 390.

¹³⁷ *Id.*

¹³⁸ 16 U.S.C. 468.

¹³⁹ *Id.*

¹⁴⁰ 16 U.S.C. 468c.

¹⁴¹ 16 U.S.C. 468b.

¹⁴² 42 U.S.C. 1996.

¹⁴³ 42 U.S.C. 2000.

¹⁴⁴ 44 U.S.C. §31.

文化資源	関連する法律
宗教的場所(Spiritual Places)	国家環境政策法(NEPA), 国家歴史保全法(NHPA), アメリカ先住民信教自由法(AIFRA), 大統領令(EO 13007)
文化的景観, 河川	NEPA, NHPA,
文化的に貴重な動植物	NEPA, 関連する地域に関係があれば NHPA
文化的に重要な水・空気・wind patterns	NEPA, ある特定の地域に関係すれば NHPA
史跡	NEPA, NHPA, 遺跡及び歴史保全法(AHPA), 連邦及び部族の土地であれば考古学的資源保護法(ARPA)
難破船, 海底に沈んだ飛行機	NEPA, NHPA,
アメリカ先住民の墓, 文化的品物	NEPA, NHPA, アメリカ先住民墓地保護及び帰還法(NAGPRA), 連邦および部族の土地であれば ARPA
歴史的文書	FRA, 歴史的な地域に関係すれば NHPA, NEPA も関係する可能性もあり
人工遺物	歴史的地区に関係すれば NHPA, ARPA も関係する可能性もあり, NAGPRA, NEPA, 行政機関の政策, 国際法

連邦における歴史的環境保全に関する行政を担っているのは、基本的には内務省である¹⁴⁵。内務省は、連邦の土地・地理・自然・先住民に関する行政を担っている機関である。内務省内部には、漁業・野生生物・公園に関する次官補が置かれ、その下にNPSと漁業野生生物局が設置されている。

そして、国家歴史保全法 101 条および同 301 条(11)で、内務長官は、国立公園局(NPS)の局長に委任する旨の規定がおかれている。また、上述のセクション 106 の規定にあるように、各連邦行政機関は、NPS と協力しながら、それぞれが行う事業について歴史的環境に影響を与えないよう、もしくは影響が最小限にとどまるよう努めることとなっている。

第 2 節 州

後述のように、連邦政府と連携して連邦プログラムを執行するとともに、独自の条例を定め、歴史保全活動を行うのは、地方政府の役割である。これに対し、歴史保全の分野に

¹⁴⁵ 「内務大臣は、地区、史跡、建物、構造物そしてアメリカの歴史に意義のある物体、建築物、考古学、工業、文化からなる全国史跡登録制度を拡張し、維持する権限を有する」などの条文。(NHPA SECTION 101(a)(1)(A); 16 U.S.C. 470a (a))

おける州の役割は、アメリカにおいても見過ごされがちであるが、州は、連邦と地方の保全プログラムを結びつける重要な役割を担っている。

保全活動における州の役割は、主に 2 点存在する。第一の役割は、連邦法、特に国家歴史保全法の執行にあたり、連邦政府と連携することや、州および地方政府が連邦法に従うための仕組みを作ることである。第二の役割は、州独自の取り組みを行うことである。

3-2-1 連邦政府との連携

歴史的環境保全における州と連邦政府の結びつきは非常に強く、各州は連邦の保全活動のサポートを行っている。2.でも触れた国家歴史保全法(NHPA)¹⁴⁶をみると、連邦プログラムの成功のためには、州の助力が不可欠であることがわかる。例えば、NHPAは、規定されたプログラムをそれぞれの州で実施するために、各州に歴史保全のためのオフィス(State Historic Preservation Office)を設置し、そしてそれを率いる州歴史保全官(SHPO; State Historic Preservation Officer)を任命することを定めている¹⁴⁷。SHPOは、州知事によって任命される¹⁴⁸。SHPOは連邦法の様々な規定を実行するのに極めて重要な存在である。SHPOの役割としては次のようなものがあげられる。

- 1.州規模での歴史的資産の調査や資産の目録の維持管理
- 2.州域歴史保全計画の策定
- 3.連邦の州に対する補助金プログラムの管理
- 4.連邦・州・地方自治体が行う歴史保全に関する職務を補助する
- 5.全国登録に登録可能な財産の特定や推薦など、連邦の歴史保全プログラムを実施する
- 6.その他の州機関との連携や調整

また、SHPO たちは、1966 年の国家歴史保全法の制定以後、それぞれの州ごとに事業を行っていたが、ノウハウの蓄積や、その経験を共有するため、1969 年に州保全官全国会議(National Conference of State Historic Preservation Officers; NCSHPO)を開催し、調査・研究、各州における歴史保全に対する支援、そして提言などを行っている。ここでは、上記の 1.～6.の中で、特に重要なものについて詳しく説明する。

SHPOは州知事によって任命され、州の歴史的環境保全の様々な政策を実行する、いわば執行的役割を持つ。一方で、SHPOは、連邦法で定められた連邦歴史保全プログラムの州の窓口にもなっている。さらに州内の様々な機関や地方政府との連携も果たさなければならない。SHPOに関する問題点としては、様々な主体との調整能力が求められること、また、連邦の歴史的遺産を保護することと、州の開発が衝突したときの解決に負担がかかりすぎることや、解決のために、州と連邦の間の政治的力学が働くのではないかなどの懸念が指摘されている¹⁴⁹。

¹⁴⁶ 16 U.S.C. § 470.

¹⁴⁷ 16 U.S.C. § 470 (a)(1)(A).

¹⁴⁸ 16 U.S.C. § 470 (a)(b)(1)(A). 州の規定では、例えば、CAL. PUB. RES. CODE.§ 5020.6.

¹⁴⁹ Elizabeth A. Lyon and David S. Brook, The States- The Backborn of Preservation-, 56.

①セクション 106 プロセス

特にSHPOが連邦の保全活動の中で大きな役割を表すのは、セクション 106 プロセス(連邦の活動—主に公共事業—における歴史的資産に対する影響の審査)である(第 3 章第 1 節参照)。これは、上記の 4.にあたる役割である。SHPOは、連邦機関に対して、どのような歴史的財産に影響が及ぶか、どの程度の影響があるかを助言し、さらに、それら歴史的財産に対する影響を軽減するための代替案や新たな計画などを連邦機関と協議する¹⁵⁰。州の歴史担当官も、公共事業の早い段階から参加し、連邦機関の担当者に保護すべき物についての情報提供や、どのように保全するかについて情報・技術支援も行っている。

②州歴史保全計画

SHPOはさらに、州内における歴史的環境保全計画を制定する任務を担っている¹⁵¹。これは、上記の 2.に当たる。この計画は、州内での歴史的遺産の保護の順位付けや調査、情報収集が含まれ、政策的にも重要なものである¹⁵²。多くの計画では、5 年ごとに、現在の保全活動の問題点や課題などを総括し、今後取り組むべき課題の見通しを示している。

例えば、ノース・ダコタ州の歴史保全計画¹⁵³では、現状を、州民の歴史保全に対する知識や関心が住民の一部にとどまっていること、州内の人口が減少し、世代交代が進むことによって古い建造物の取り壊しが進む懸念があること、州の産業が農業中心からエネルギー産業や観光産業へと多様化していること¹⁵⁴と踏まえた上で、次のような計画を立案し、それらの計画の達成のための道筋を提示している。①歴史保全活動への参加のために、財政支援を含むさまざまなインセンティブを与える。②文化的資源の価値についての、人々の認知度を増加させる。③州の保全活動の実効性を強化する。④重要な文化的資源を保存するために、その特定、記録、評価のプログラムを推進する。⑤歴史的遺産の適切な扱いを増進させる。⑥州の行政機関や個人の、歴史的遺産に影響を与える可能性のある活動の計画や意思決定の中に、歴史保全に対する関心を増加させる。

③認証地方自治体(CLG)の審査

国家歴史保全法の 1980 年改正で、認証地方自治体(Certificate Local Government; CLG)の制度が導入された¹⁵⁵。これは、国家歴史保全法のプログラムを地方単位においても効果的に

¹⁵⁰ 例えば、16 U.S.C. 470a(b)(3)(I)。

¹⁵¹ 36 C.F.R. §61.2(f), 61.4 (3)。

¹⁵² 連邦公園局のウェブサイトでは、各州の保全計画の一覧のリンクが設けられている(<http://www.nps.gov/history/hps/pad.stateplans/index.html>)。最終閲覧日 2013 年 9 月 30 日。

¹⁵³ Historic Preservation in North Dakota, 2010-2015: A Statewide Comprehensive Plan (North Dakota State Historic Preservation Office; NDSHPO, Archeology and Historic Preservation Division, State Historic Society of North Dakota, 2009)。

¹⁵⁴ *Id.* at 23-27。

¹⁵⁵ 16 U.S.C. 470 (a)など。

実施するため、また、地方自治体の歴史保全活動を活性化するために作られた制度である。認証自治体として登録されると、主に補助金の分野で優遇を受けることができる。例えば、NPS(連邦公園局)から州に対して与えられる補助金の10%を補助金の申請をしたCLGに分け与えることになっている。CLGに配分された補助金は、全国史跡登録の推薦・自治体内の史跡調査・歴史保全教育・歴史保全立法・建造物の保全・保全計画といった歴史保全のための活動に幅広く用いることができる。また、全国史跡登録制度の登録プロセスにおいてCLGが意見を述べる機会が用意されている。

CLGの認証条件として、歴史保全条例を制定すること¹⁵⁶、専門家から構成される歴史保全委員会を創設すること、歴史的財産の目録や調査制度を維持すること、全国登録に当該自治体内にある財産を推薦する際や、自治体内での歴史保全プログラム内で公の参加を求めるプロセスを盛り込むなどの条件が付されている。各州は、NPSによって認められた認証手続を有しており、全国での統一的基準のほかに、上乗せされた基準を持つ州もある。これら条件や基準をSHPOに提出し、さらにNPSも審査することとなっている。

3-2-2 州独自の取り組み

以上に見たように、連邦政府と連携しながら歴史的環境保全活動を行うことも州の役割のひとつであるが、州独自の取り組みを通して保全活動を行うことも州政府の役割である。

① 地方政府への権限の授権

アメリカの州は、各地方政府に権限の委任を行っている。その権限の委任は多岐にわたるが¹⁵⁷、歴史的環境保全の分野の中で代表的なものは、歴史的ゾーニングである。各州はさまざまな形式でゾーニングの権限をそれぞれの地方政府に与えているが、歴史的ゾーニングに関しては、多くの場合、一般的ゾーニング法とは別の立法により、歴史的ゾーニングを授権している¹⁵⁸。現在では、40以上の州が、何らかの形式での歴史的ゾーニングを地

¹⁵⁶ CLGと認証されるため、歴史保全条例の形式も決められており、多くの州では、地方政府向けに条例のひな形も用意されている。条例の形式としては、以下の内容を必要としている。A.目的条項、B.定義、C.歴史保全委員会を創設し、権限を授権すること、D.個別の史跡および歴史地区指定の手続条項、公示と聴聞の機会を与えること、E.個別の史跡および歴史地区指定の基準の設定、F.指定された個別の史跡および歴史地区に影響を与えるる改変、解体、新築に関する審査手続の設定、G.指定された個別の史跡及び歴史地区に影響を与えるる改変、解体、新築に関する審査基準の設定、H.緊急時の審査、集められた基礎に基づき適用される緊急時の裁決の審査についての明確化、I.条例の履行の手続、特に個別の史跡や歴史地区に影響を与えるような、違法な改変、解体、または新築を防ぐための手続、J.歴史保全委員会が決定機関として、もしくは他の最終意思決定機関に対して、賛成か反対かを提言することについての条項。

¹⁵⁷ アメリカの地方分権について詳しく書かれた比較的近年の文献として、小滝敏之『アメリカの地方自治』(第一法規、2004年)、岩崎美紀子『文献と連邦制』(ぎょうせい、1998年)。

¹⁵⁸ Daniel Mandelker, et. al. *Planning and Control of Land Development: Cases and Materials* (seventh edition), Lexis Nexis, 2008 at 941.

方政府に授権している¹⁵⁹。さらに踏み込んだ保全の方法として、約 20 の州が個別の史跡を保護すべきものとして指定できる権限を、地方政府に授権している¹⁶⁰。地方で歴史保全に関する紛争が起こった際には、授権法内の目的規定や地方の委員会などに与えた権限の内容が裁判所によって検討される場合もあり、授権法は州と地方を結ぶ重要な役割を果たしている。

州授権法の内容は多様であり、一概に分類することは難しい。しかし、最も多く見られる規定として、歴史保全に関する委員会を設置させるものがほぼ共通して見られる。委員会の役割としては、建築物の外観の変更、改築、そして取り壊しに関する許可権限を与えている。また、中には、委員会の決定に不服のある場合の手続きについても規定を置いている州法もある。さらに、委員会の人員構成、任期や資格、その権限などを明記した州法も見られる。

このように、委員会の権限などを明示する州法がある一方で、委員会の設置について記載するにとどまり、その権限は各地方政府が決定するという州法もみられる¹⁶¹。

なお、歴史地区に関する州授権法の存在しない州では、歴史地区については、州の特別法により地区が指定される。

②税金面での優遇

多くの州では、その課税権に基づき、歴史的建造物を所有する者に対する税制面での優遇措置を講じている。通常は、歴史的建造物の改修、保存のための修復などをおこなった所有者に対して税金の優遇を行っている。特徴的な州のプログラムをいくつかあげると、ノース・ダコタ州では、歴史的建造物の再利用を促すため、商用利用目的(例えば、アパートメント・ハウス、オフィス・ビルディング、テレビ・スタジオなどの利用)で古い建造物を改修した場合、税制面での優遇を受けられるシステムがある。また、コネチカット州では、市街地の荒廃を防ぐため、非営利団体や個人の建築物所有者に対し「歴史的家屋税額控除プログラム」を実施している。

このように、州の歴史的環境の保全目的を効果的に達成するための優遇措置が工夫されているが、他方で財政難のため、各州や地方は税金の優遇措置に対して消極的にならざるとの指摘もある¹⁶²。

③州の登録制度

第 3 章第 1 節で述べたように、連邦政府は、歴史的文化財の登録制度を設け、目録を作成している。一方、州レベルでも州の歴史や特徴を示す遺産を登録する制度を作り、歴

¹⁵⁹ James P. Beckwith, Jr., *Preservation Law 1976-1980: Faction, Property Rights, and Ideology*, 11 N.C. CENT. L. J. 276, 278, 280 (1980).

¹⁶⁰ *Id.*

¹⁶¹ 例えば、アラスカ州、ネブラスカ州、ミシシッピ州など。

¹⁶² *Id.*

史的環境保全を図ろうとする州も存在する。

州の登録制度の内容や効果は連邦の登録制度と類似しているものが多く、登録された物件に影響を与えるような事業を行う場合は、その影響が軽減されるように代替案を事業者が出さなければならないというものである。またその事業は、州の資金によって行われる事業について対象としている。

例えば、コロラド州の登録制度¹⁶³は、歴史的意義のある財産を登録するものであるが¹⁶⁴、財産の所在地の自治体か所有者、あるいは州の歴史保全担当機関(History Colorado)から登録の推薦が行われる。ただし、その際、財産所有者の同意と署名が必要である。担当機関は要件審査を14日以内に行う。続いて、州民と専門家から構成されるコロラド州登録審査委員会(Colorado State Register Review Board)が公開の場で、登録にふさわしいかの実体的な審査を行う。委員会は担当機関であるHistory Coloradoの委員長に推薦を行い、30日以内に登録されるか否かの決定がなされる。登録されると、保存・修復などに当たっての税金が優遇されるといったメリットがある。さらに、登録された財産が州の公共事業や州の資金が使われている事業の計画の際に影響が出ない、または最小限の影響にとどめるよう考慮がなされる。所有者は、州から課される義務はなく、当該財産に変更を加えようとする際は、所在地の地方政府の法規に従うだけでよい。

④他の州法(環境法)との関連

連邦政府では、1970年に環境保護に関する基本法であるNEPA(National Environmental policy Act)¹⁶⁵が施行されたが、州単位においても同様の法律であるSEPA(State Environmental Policy Act)や、その他の環境法が制定されている。

第3節 地方政府

3-3-1 はじめに

前章では、歴史的環境保全に関する連邦と州の役割について明らかにした。それによると、連邦は、主に、歴史的建造物や史跡の登録、公共工事を行う際の影響調査、また影響を最小限度にとどめること、資金の提供などの役割を担っている。また、州は、①連邦政府と連携して連邦プログラムを執行すると共に、②税金面での優遇、登録制度といった、州独自の取り組みを行っている。しかし、連邦政府は、個別の建物について取り壊しを禁じたり、ゾーニング規制をして建物の改変を制限したりするという役割は負っていない。

¹⁶³ Register of Historic Places, CRS 24-80. 1-101 to 108 (1991).

¹⁶⁴ ただし、連邦の登録制度とは異なり、具体的な古さについての基準は設けられていないようである。Office of Archaeology and Historic Preservation, *Information on Nominating Properties to the National Register of Historic Places and the Colorado State Register of Historic Places*, at 9(2012). また同様に、コネチカット州の登録制度でも、登録資格は連邦の登録制度に類似しているが、連邦のように経過年数が50年を超えていることという基準は採用していない。

¹⁶⁵ 42 U.S.C. §4321.

このような役割は、州や、州から権限の委任を受けた自治体が担っている。地方政府の役割は、ゾーニングにより、保護すべき歴史地区の区分けを行うことや、その地方単位でのレベルでの歴史的環境についての調査、歴史地区内にある建物の取り壊しや改築などの許可権限を有する。これらは、住民にとって一番身近な歴史的環境保全の主体であり、それゆえ、歴史的環境保全活動の中で私人と利益の衝突が起こりやすい部分である。本章では、主に地方政府の歴史保全法における役割や機能を概観する。

アメリカの自治体の自治権については、主に州が自治体に対して権限を授権するのが一般的であり、その方法は、州が、「ホーム・ルール憲章(home-rule charter)」により広く自治体に自治権を授権させる方法と、「授権法(enabling act)」により、特定の権限を、その都度自治体に授権させる方法がある。都市計画についても上のどちらかの方法がとられている¹⁶⁶。歴史的環境保全の授権の方法は、州により、(1)特定の自治体に歴史的環境保全条例を制定することを授権するもの、(2)州全体の自治体に対して歴史的環境保全条例を制定する権限を与えるもの、(3)歴史的環境を保全する必要がある場所に、保全できるよう一般的な方法を定め授権するものがある¹⁶⁷。これらの方法による授権により、市町村は歴史保全条例を制定し、これらの条例で、歴史的環境保全のための組織やその権限、手続や救済などの具体的な実施方法が定められる。

3-3-2 歴史

アメリカの地方自治体で始めて歴史的環境保全条例が制定されたのは、1931年にサウス・カロライナ州チャールストンで制定された条例であり、その後、ルイジアナ州ニュー・オーリンズ、テキサス州サン・アントニオなどで相次いで条例が制定された。当時は、パリス・パワー規制が、単なる有害な土地利用の規制から多目的に広がっていった時期であり¹⁶⁸、また、歴史的環境保全の側面でも、個人単位での活動から、古物法(1909年)や史跡法(1935年)の制定などにより、行政による保護活動に軸足が移ってきた時期でもあった。さらに、1950年代後半に入り、連邦最高裁により、美観目的でのゾーニングを認めたBerman判決¹⁶⁹が出され、1965年に国家歴史保全法(NHPA)が制定されると、歴史的環境保全条例の制定数も爆発的に増加し、1990年には、1,500から2,000にのぼり¹⁷⁰、1998年には約2,200にまで増加した¹⁷¹。

¹⁶⁶ この点について詳しくは、渡辺俊一『比較都市計画序説—イギリス・アメリカの土地利用規制—』(三省堂、1985年)145頁以下を参照のこと。

¹⁶⁷ J. MORRISON, HISTORIC PRESERVATION LAW, 12(1965).

¹⁶⁸ Note, *Historic Districts: Preserving City Neighborhoods for the Privileged*, 60 N.Y.U.L. REV. 64, 73(1985).

¹⁶⁹ *Berman v. Parker*, 348 U.S. 26(1954).

¹⁷⁰ Camella, *Landmark Preservation of Church Preoerty*, 34 CATH. LAW. 41, 43 (1990).

¹⁷¹ George B. Abney, *Florida's Local Historic Preservation Ordinances: Maintaining Flexibility while Avoiding vagueness claims*, FLORIDA STATE UNIV. L. REV. 1017, 1023 (1998).

3-3-3 特徴

各地方政府の規制は、州から授権されて行う。また、各州が地方政府に授権する規制内容は様々である。さらに、その授権された規制のメニューの中で、地方はその実情に応じた規制を行う。このように、州、さらに地方によっても様々なヴァリエーションの規制が存在するので、連邦のように地方政府の規制について統一的な説明をするのは難しい。

しかし、多くの規制を類型化してみると、地方政府の歴史保全規制は、以下のような特徴をもつ¹⁷²。

- (1)歴史的地区では、一定の境界が設定され、しばしばゾーニングや都市計画図に線引きがなされる。
- (2)史跡・ランドマークに関する条例を用いて、個々の歴史的建造物を保護する¹⁷³。
- (3)歴史地区が指定される前の段階として、歴史地区調査委員会を設け、歴史的・建築学的意義のある地域の調査が行われる。
- (4)歴史地区内の建築について審査委員会が設けられ、それは、
 - (a)委員会は、3-11 人程度から構成され、当該自治体の市民で、一人以上が当該歴史的地区の住民である。
 - (b)委員は、3 年から 5 年程度の任期である。
 - (c)委員は、市長または議会もしくはその他の立法府の同意を得て任命される。
 - (d)委員は、アメリカ建築家協会の地方支部、歴史的団体、または保全団体の中から選出され、場合によっては、不動産業者、都市計画家がメンバーとして選ばれることもあり、市長自身の決定により任命されるメンバーもいる。
- (5)建築審査委員会は、歴史的地区内の全ての建築、改築、修繕、改変、取り壊し(removal or demolition)許可申請について、それら建築物・構造物の概観上の特徴を審査し、公の目に触れる部分のスタイル、デザイン、配列、色、性質、材質について審査する。一部の制定法や条例は、石壁、階段、舗装、そして照明といった細部に至る点まで定めているものもある。
- (6)建築審査官や都市計画またはゾーニング委員長は建築審査委員会の決定を尊重する。
- (7)全ての事案で、公聴会が開かれる。
- (8)争訟手段が条例で用意されている。多くの場合、シティ・カウンスル(city council)へ事件が持ち込まれる。控訴は equity court が担当し、それから控訴裁判所へと審級が上がっていく。
- (9)罰則として罰金、禁固または懲役がある。

以上のような特徴を持つ規制であるが、以下では、歴史的地区に関する条例および個々

¹⁷² 次に挙げる特徴は、J. MORRISON, HISTORIC PRESERVATION LAW, 18-19(1965)を基に、筆者が各地方の条例を参照しながら加筆したものである。

¹⁷³ (1)のパターンを用いずに(2)のみを用いる規制、または(1)、(2)両方の規制手段を用いる場合がある。

の建物(ランドマーク)を保全する条例の一般的な様相についてももう少し具体的に述べることにする。

3-3-4 歴史的地区保全のための条例

上述したように、歴史地区に関する条例の内容としては、地方政府内のある一定の地区を歴史的地区として指定し、歴史地区内の建造物の改変、改築、取り壊しや新築を規制し、自治政府内に設けられた歴史地区委員会が、建造物の改変、改築、取り壊しや新築の可否について審査するというものが一般的である。

①目的

ゾーニングを行う地方政府の権限は、ポリス・パワーの下で行われるものであり、目的規定において、その権限の行使が公の目的、すなわち、公衆の健康や一般福祉の増進、地区内の財産価値の向上、観光の促進、経済の促進といった目的のために行われることを定める歴史保全条例が多く見られる。この経済の促進という要因は、後の章で見るように、美観的ゾーニングを正当化する理由として、多くの州の裁判所が認めてきたものである¹⁷⁴。

②委員会組織

歴史地区に関する実務は、歴史保全に関する委員会によって行われる。実務とは、歴史地区の認定に係る調査、歴史地区内の建築物の変更に関する許可などである。通常、このような実務は専門的事項に関することが多いので、法律・建築学・都市計画・不動産の専門家が委員となって構成されている。また、委員の任命は市長がするものや、市長が指名して、地方議会が任命するもの、地方議会が指名・任命の権限を持つ場合もある。

③許可権限

歴史地区内に建築物を所有する者が、新築や取り壊しを行おうとする場合、通常、事前に委員会に申請することになっている。委員会が審査するが、申請に対しては、許可と拒否をできる権限を持つ委員会と、申請者に再考を促しながら、申請から許可への手続きの時間稼ぎをするだけの権限を持つ委員会とに分かれている¹⁷⁵。もし、無許可で新築や建造物の改変を行った場合、委員会は、原状復帰を求める場合がある。

また、新たに特定の地区を歴史地区とするかどうかについても、委員会が審査することが多いが、委員会が指定する場合と、議会が承認する場合とがある。

④委員会の決定に不服のある場合の対応

(1)委員会に対して申請をした者は、不服申立資格を持つ。通常、委員会の決定に不服の

¹⁷⁴ 例えば、City of New Orleans v. Pergament, 198 La. 852, 5 So. 2d 129 (1941), Opinions of the Justices to the Senate, 333 Mass. 773, 128 N.E. 2d 557 (1955).

¹⁷⁵ Rohan, ZONING AND LAND USE CONTROLS, §7.03[2][c].

ある場合、市議会、ゾーニング委員会、そして最後には裁判所へという救済手段が設けられている。中には、直接裁判所への救済を求める地方もある。

(2)委員会の決定に対して不服をもつ第三者の原告適格については、「権利を侵害された者」が原告適格を持つとされる¹⁷⁶。ここでは、ゾーニング修正委員会の決定に対して、歴史保護団体の不服申立適格が認められた例をみてみよう。

2000年5月4日にテキサス州第一地区控訴裁判所によって出された、*Galveston Historical Foundation v. Zoning Board of Adjustment*¹⁷⁷判決では、ゾーニング委員会の決定に不服を持つ、歴史保護団体の原告適格が問題となった。*Broadway SE, LP*とよばれる有限責任会社は、テキサス州Galveston市に設けられた特別ゾーニング地区である”*Broadway Overlay Zone*”内に新規開店されたEckerd薬品店前にモニュメントを建設しようとして、市の計画委員会に申請し、許可された。なお、モニュメントは、レンガ製で、高さ9フィート、幅13フィートの大きさで、上部にEckerdの文字が入っていた。これに対し、非営利組織である、*Galveston Historical Foundation*(以下HGFという。)は、歴史的保全活動を行う団体であるが、計画委員会の決定に対し、ゾーニング修正委員会¹⁷⁸に不服を申し立てた。GHFは、当該モニュメントは特別ゾーニング地区内の看板の大きさの基準を上回るものであると主張した。これに対し、*Broadway SE*は、GHFに申立ての適格はないと主張した。ゾーニング修正委員会は、GHFには申立ての資格はないとした。GHFは、地方裁判所に裁量上訴を申し立てたが、地方裁判所は、ゾーニング修正委員会がGHFに申立て適格がないとした判断に、裁量権の逸脱はないと結論付けた。これに対し、GHFは控訴した。

控訴裁判所は、次のように述べ、GHFの申立て資格を認めた。

＜当裁判所は、GHFが条例中にある『決定により「権利を侵害された」者』¹⁷⁹に当たるかどうかにについて検討した。ゾーニング委員会は、GHFの事務所の所在地がモニュメントの建設地から離れていることを理由に申立て資格を欠くと判断した。テキサス州の裁判所では過去に2例ゾーニング修正委員会の決定に対する第三者の原告適格が問題となったが、いずれも、「権利を侵害された者」には当たらないとされた。一方、ワシントン州とケンタッキー州では、少なくとも2件の裁判例¹⁸⁰が、ゾーニング決定について、当該地区内に居住している、または財産を持つ者に原告適格を認めた。我々は、ワシントン州とケンタッキー州で出された2例の判決を支持する。この*Broadway Overlay Zone*は、これを創設する条例の中で、ゾーニング内の地区について「Galveston市の将来の経済発展や全住民の生活の質の向上」を目的として設けられ、ゾーニング地区内は、前後左右のセットバック、建築材質、景観、街路灯、建築物の高さ、看板、道路、フェンス、アメニティに関し様々な条

¹⁷⁶ Michael F. Wiedl III, *Historic District Ordinance*, 8 CONN. L. REV.209, 217 (1975).

¹⁷⁷ 17 S.W.3d 414, 2000 Tex. App. LEXIS 2938 (2000).

¹⁷⁸ Texas Local Government Code Ann. §211.008 (f).

¹⁷⁹ Texas Local Government Code Ann. §211.010 (a).

¹⁸⁰ *Byers v. Board of Clallam County Commissioners*, 84 Wn.2d 796, 529 P.2d 823,826 (Wash. 1974), *Davis v. Richardson*, 507 S.W.2d 446, 447 (Ky. 1974).

件や規制を課している。当該ゾーニング地区内において住居を構える者や事業を営む者は「彼ら自身に特有の利益で、一般市民とは異なる利益」を持つ者である。彼らは「当該地区の特徴や統合性を保持するのに十分な利益を持ち」、ゾーニング修正委員会の決定に対して不服申立資格を持つ。なぜならば、それは条例中の「権利を侵害された者」の定義に適合するからである。我々は、自身がゾーニング地区内で事業を営み、当該モニュメントが条例の定める規格に適合しないことにつき権利を侵害された者に当たるので不服申立資格を有するというGHFの主張を支持する。

3-3-5 個別の建築物の保護

連邦レベルでは、上記のように国家歴史保全法(NHPA)によって、建造物などが個別に史跡として指定されている。一方、地方ではポリス・パワーを用いて、個々の建造物の取り壊し、改変を制限する手法が用いられる。最初にこの手法が用いられたのは、1930 年代前半のサウス・カロライナ州チャールストンとルイジアナ州のニューオーリンズである。さらに、1965 年にはニューヨーク市という大都市で、初めてこの手法とゾーニングという手法の両方が用いられた。そして、1965 年には、後述するペンセントラル判決で、この規制の妥当性が認められ、全国に大きく広がっていくこととなった。

3-3-6 具体例

①ニューヨーク

1-2 でも触れたように、ニューヨーク市旧跡保存法は、全国で始めて具体的に建造物の保存について定めた法律である。1965 年に制定されたこの法律は、築 30 年以上の建物について、「市にとって特殊な性格または特別な歴史ないしは審美的な利益または価値を有するもの」¹⁸¹を 11 人からなる保存委員会のメンバー¹⁸²が審査し、認定する。認定された当該建造物は、その外観などに特に重大な影響がないと認定ないしは告知されない限り、変更、改築、取り壊しを行ってはならないと定めている¹⁸³。現在までで、約 1000 以上もの建造物が保存の認定を受けている。

②シカゴ

シカゴでは、市の条例に先駆けて、1957 年にシカゴ史跡委員会が設けられ¹⁸⁴、「シカゴ市およびその市民にとって、美観価値ないしは利益のある地区、史跡、建物、美術品、その他特別な歴史、コミュニティ、建築物など」を認定する¹⁸⁵。史跡委員会は 9 人の委員から

¹⁸¹ New York City, N.Y. Admin. Code §25-301(a).

¹⁸² New York City, N.Y. Charter Sec. 3020(1).

¹⁸³ New York City, N.Y. Admin. Code §25-305(a).

¹⁸⁴ Landmarks Ordinance and the Rules and Regulations of the Commission on Chicago Landmarks, Chicago city, Published 2007, preface.

¹⁸⁵ Chicago, Ill, Mun. Code. Sec 2-120-580(1).

なり、上記のものについて歴史的価値を有するかどうかを審査し、認定された建造物の改築、取り壊し、外観の変更などの申請について審査をする¹⁸⁶。その後、1968年に史跡条例が設けられ、史跡委員会が、市長に対し保存すべき重要な建造物および地区を指定する法的根拠を持つこととなった¹⁸⁷。ただし、ニューヨーク市の場合とは異なり、指定される建造物に対して、年数経過の規定がない。2007年時点では、292の史跡と、238の建造物が指定されている。

③カリフォルニア州ヴァレージョ

カリフォルニア州のヴァレージョ市では、建築遺産および歴史保存条例が1985年に制定されている¹⁸⁸。同市では、9人の委員が歴史的建造物の指定、指定された建造物の外観などの変更、取り壊しなどの承認などを行っている。この条例で特徴的なのは、(1)連邦レベルでの歴史的遺産として登録に値する建造物、(2)傑出した歴史上、建築学上、そして美観上価値を有する歴史的建造物、(3)歴史上、建築学上そして美観上評価できる建造物、(4)歴史的、建築学的に寄与した建物と4段階に分けて建造物を保護していることである¹⁸⁹。認定された建造物の保存のためにかかる費用を委員会に申請し、委員会が承認すれば、その費用を援助する規定も設けられている¹⁹⁰。この条例は、歴史的建造物ばかりではなく、広く重要と考える近現代の建造物も保護する趣旨があるとされている。

以上、3つの各自治体では、それぞれ歴史的環境の保存のための委員会を設け、委員会が指定のための審査を行うという共通点が見られる。どれだけの古さのものを指定するかという点ではばらつきがあるものの、指定のためのプロセスはほぼ同様である。また、指定された建造物などは、いずれの都市も、外観の変更や取り壊しなどの際は、届出が必要である。また、建造物の維持のために費用を負担する自治体も見られる。

以上、法律や条例などによる歴史的環境保存のための制度を概観してきたが、判例は歴史的環境保存についてどのような判断をしているのか、以下で見てゆくこととする。

¹⁸⁶ *id.* Sec.2-120-610.

¹⁸⁷ *supra* note 11.

¹⁸⁸ この条例について詳しくは、Gregory A. Ashe, *Reflecting The Best Of Four Aspirations: Protecting Modern And Post-modern Architecture*, 15 Cardozo Arts& Ent. L.J. 69.

¹⁸⁹ Vallejo, Cal., Mun. Code, Sec.16.38.290.

¹⁹⁰ *id.* Sec. 16.38.290.

第4章 歴史的環境保全についての判例の歴史的変遷

第1節 ポリス・パワー論の発展

(1)ニューサンスによる保護(事後的救済)

ゾーニングが主な土地利用規制の手法となる以前は、不法行為の一類型であるコモン・ロー上のニューサンスが手法として用いられていた。

ニューサンスは、公的ニューサンスと私的ニューサンスとに分類される。公的ニューサンスは、公共一般に対する侵害行為を指し、公の健康、安全、道徳、そして安楽等を侵害する行為¹⁹¹や、法律、条例、行政規則に違反する行為等とされている¹⁹²。公的ニューサンスにあたりとされたものは判例上多数あり、騒音、悪臭、大気汚染、凶暴な犬の保有、不衛生な食品の販売等多岐にわたる。公的ニューサンスに対しては、特定の行為によって被害を受けた私人による損害賠償、公務員や当事者適格を有する者による市民訴訟(citizen's action)による差止が救済として許容され、検察官により刑事責任を問われる場合もある¹⁹³。一方、私的ニューサンスは、土地の占有者が有している、その土地を使用・利用することにより享受している利益を不法に侵害する他者の行為をいう¹⁹⁴。

ばい煙、騒音、振動を排出するような工場など他者に害を及ぼすような土地の利用については、ゾーニング登場以前には、これら公的ニューサンスに対する救済、また、私的ニューサンスに対しては、コモン・ロー上の「汝の物を使用するに、他人のものを害せざるが如く、これを為すべし」という法諺を引き合いに出して、裁判所は救済してきた¹⁹⁵。

裁判所は、土地利用におけるニューサンスに対する司法判断の際には、おおよそ、(a)原告の損害の重さ、(b)被告の当該行為の有用性の2つの基準¹⁹⁶によって審査された。前者については、(a1)損害の重さ、(a2)妨害された利用の社会的価値、(a3)妨害された利用の当該地域の特徴に対する適合性を審査し、後者については、(b1)被告の使用の社会的価値、(b2)被告の侵害行為の防止または回避の不可避性、(b3)被告の利用の当該地域における適合性を総合判断した。

裁判所は、ケースごとに柔軟にその違法性を判断してきたが¹⁹⁷、柔軟がゆえ、統一的に他者に害を及ぼすような土地の利用を禁ずることはできなかった¹⁹⁸。また、原告が損害を

¹⁹¹ Zoning, 35 HERVARD L. REV. 1025 (1970).

¹⁹² 田中英夫編『英米法辞典』(有斐閣、1990年)683頁。

¹⁹³ 同上。

¹⁹⁴ 同上。

¹⁹⁵ Kenneth H. Young, Anderson's American law of Zoning 4th edition, vol.1, 86-88 (1996).

¹⁹⁶ Restatement of Torts, §828, 829 (1979).

¹⁹⁷ *Id.*

¹⁹⁸ この点について詳しくは、寺尾「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の補償(1)」参照のこと。

主張する際には、被告の土地利用が不合理であり、原告の財産価値の本質的減少を引き起こしていることを立証しなければならなかった。

このことから、本稿の中心課題である歴史的建造物や環境に代表される、景観・美観のような視覚的なニューサンスは、あくまで個人の感覚の問題として捉えられた。また、嗅覚や騒音などの感覚に関する問題と異なり、視覚的な醜悪さにより、土地の価値の本質的減少を立証することは困難とされ、ニューサンスでの救済は、ほとんどの場合「贅沢や道楽の問題」¹⁹⁹とされ、あくまで個人的な嗜好の問題であり、司法分野において解決すべき問題ではないとされ、認められることはなかった²⁰⁰。

(2)制限的約款，ポリス・パワー，公用収用権(予防)

都市化が進み、人口が増加するにつれ、住宅、工業、衛生などに関する多種の土地利用が近接するようになり、日照、平穏な土地利用、清浄な環境などに関する利害が対立するようになった。また、ニューサンス法を用いて裁判所による司法判断による解決に依存することは、問題の事後的救済という面では効果的であるが、紛争の予防という面では、効果的ではなかった。そこで、地方政府がニューサンスにあたると判断した行為について、あらかじめそれを禁止する手法を導入した。それらの中心的なものとして制限的約款(restrictive covenants)、ポリス・パワーによる規制、公用収用権、そしてゾーニングがあげられる。本稿に大きく関係するゾーニングは項を改めて説明することにし、前三者について簡単に触れておくことにする。

制限的約款は、土地の利用方法や建築物の特徴などについて開発業者と購入者、あるいは住民の間で締結される民事法上の契約である²⁰¹。大規模な開発業者が土地を分譲し、購入者に対して一定の土地利用を制限(商店を開業することの禁止やセットバックのラインを定めるなど)することにより、分譲地内の統一的な土地利用を促進したり、ある地区において住民間で、建築物の利用用途の制限や管理方法を統一化したりすることにより、住宅街の特徴を維持し、経済的価値の向上や貧困層の排除等にも役立てるものである²⁰²。

ゾーニングが普及する以前のポリス・パワーによる土地利用規制は、主として建築条例

¹⁹⁹ 視覚的被害はニューサンスに当たると主張する文献につき、Dix W. Noel, “*Unaesthetic Sights as Nuisances*”, 25 CORNELL L.Q. 1(1939).以下。

²⁰⁰ Underson, vol.1,760。また、前掲 Noel 論文では、1937 年の *Matterial Company v. Barrack* 判決を取り上げ、裁判所は、7-8 フィートの高さのフェンスで囲んだ倉庫や廃棄物置き場について、住宅街であれば、ニューサンスに該当すると判断したと述べたことから、周囲の状況の要件の適用次第でニューサンスと認められると指摘する。しかし、あくまで廃棄物置き場などの迷惑施設というマイナスの効果をもたらす施設の排除という点についてであり、歴史的環境保全といったプラスの効果をもたらすような問題についてではないことに注意すべきである。

²⁰¹ 制限的約款について論じたものとして、前掲・寺尾「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の補償(1)」294 頁以下、渡辺・173 頁以下を参照のこと。

²⁰² Kenneth H. Young, *Anderson's American law of Zoning* 4th edition, vol.1, 86-88 (1996).

を制定し、ミニマム・スタンダードの基準を提示することにより、建物の安全性の向上や防災対策を行うものである。また、ある特定の土地利用を住宅地や商業地から排除する条例もこの種の土地利用規制である。ロサンゼルスにおいて、レンガ工場やレンガを焼くための窯を操業することを禁ずる地区を設定した条例を連邦最高裁判所が支持したものである1915年の、*Hadacheck v. Sebastian*判決²⁰³や、商業地内での貸し馬車の営業を禁ずる条例について争われた1915年の*Reinman v. Little Rock*判決²⁰⁴は、当該条例について合憲と判断された。これらがゾーニング登場前のポリス・パワーによる土地利用制限であるが、その他にも、搾乳場や馬小屋、家畜のと場、鉄のスクラップ場の立地規制が、公の健康や安全に関わるポリス・パワーの行使として問題となった。ゾーニング登場以前の裁判例では、これら立法はポリス・パワーによる公的ニューサンスの排除として扱われ、コモン・ロー上ニューサンスと認められていなかったものについて裁判所は、否定的な態度をとっていた。その例として、看板の大きさや立地などに関する美観規制である。裁判所は、このような規制は、ポリス・パワーの範囲外の問題であるとして、当該規制を認めなかった。なぜならば、看板の規制についてはニューサンスの問題ではないと判断したからである²⁰⁵。

ニューサンスによる救済や、ポリス・パワーの行使による規制の不完全性を補うために、公用収用権を行使することにより、その弱点を克服しようとした自治体もある。1915年のミネソタ州の授権法では、住宅専用地の設定や無計画な開発を予防するためのゾーニング規制を行い、財産所有者に対して当該ゾーニング規制により発生した損害を補償するという規定を設けた。しかし、ゾーニングに対する補償は、費用が膨大なことや、仕組みや手続が煩雑なことからほとんど普及せず、また専門家からも支持されることなく終わった。

(3) ゾーニング

今日では、ゾーニングとされる手法の最初は、建築物の高さ規制であった。19世紀後半に、マサチューセッツ州でこの手法の立法がなされ、1909年には、連邦最高裁判所で不合理かつ不適切でない限り、この種の立法は妥当であるとの判断が下された²⁰⁶。さらに、工業化が進展し、工場が付近住民の平穏な生活と対立することが多くなり、ゾーニングは工場の集中と、特定の地域からの排除という手法を採用した。1909年、ロサンゼルス市は、住居地区と7つの工業地域に分割する市内の包括的ゾーニングを行った。また、ニューヨークは、1913年に建築物高度委員会(Heights of Building Commission)が市全体についての詳細な規制一覧を勧告し、1916年に包括的なゾーニング条例が制定された。一般には、この条例が、アメリカにおける最初の包括的ゾーニング条例とされている。このニューヨークの条例により、全国にゾーニング制が広まるところとなり、1921年にフーバー商務長官が標準ゾーニング授権法を公表したことによって、これをモデルとして、全国でゾーニング

²⁰³ 239 U.S. 394 (1915).

²⁰⁴ 237 U.S. 171 (1915).

²⁰⁵ *Varny v. Green Williams*, 155 Cal. 318 (1909).

²⁰⁶ *Welch v. Swasey*, 214 U.S. 91 (1909).

条例が普及したのである。

①ユークリッド判決

さらに、ゾーニングによる土地利用規制が財産権の侵害に当たるかが争われた、1926 年のユークリッド判決²⁰⁷がゾーニングについての法的根拠を与えた。連邦最高裁判所は、ゾーニングによる土地利用規制は財産権の侵害には当たらないと判断し、これにより、ゾーニングによる土地利用規制が、一気に全国へと広がるきっかけとなった。

(a)事件の概要

原告は、オハイオ州クリーヴランド市郊外のユークリッド村西端に 68 エーカーの土地を持っていた。村の条例では、用途規制を 6 種類、高さ規制を 3 種類、面積規制を 4 種類に分類していた。原告の所有している土地は、3 種類(U-2,U-3,U-6)の用途規制に分類された。この規制により、U-2 地区では、1 家族用住宅、公園、給水塔、旅客駅、個人用菜園及び温室等に加え、2 家族用住宅を建設することができた。U-3 地区では、それに加え、アパート、ホテル、教会、学校、公共図書館、美術館、私的団体用施設、コミュニティー・センター、病院等の建設が認められている。U-6 地区では、U-4 で認められた銀行、会社、スタジオ、電話交換所、消防署、警察署、レストラン、劇場等、U-5 で認められた広告、看板(許可されたもの)、倉庫、氷およびアイスクリーム工場、冷蔵倉庫、瓶詰め工場、牛乳の瓶詰め及び中央集配所等、加えて、下水処理場、ガス工場、ごみ焼却場、鉄くず等のスクラップ場、紙・廃品のスクラップ場、飛行場、墓地、刑務所および矯正施設、精神病患者のための施設、石油およびガソリンの保存施設(25,000 ガロンを超えない範囲)、その他工場や U-1 から U-5 に定められていない他の公共施設の建設が認められた。

土地の東西両側は住宅用地として発達していた。原告は所有している土地を工業用地として売却・開発を考えていた。しかし、市の条例により、U-2, U-3, U-6 に分類されたことにより、所有する土地の一部が、住宅用地としての用途規制がかけられた。工業用地として当該土地を売却すれば 1 エーカーあたり 1 万ドルとなるはずであるが、住宅用地として売却すれば、1 エーカーあたり 2,500 ドルとなってしまうと主張した。

原告は、この条例により、土地の自由な利用が制限され、財産の価値の大部分を没収され、同条例は第 14 修正に反し、デュー・プロセスなしに財産を奪い、法の下での平等(equal protection of law)を否定しているなどとして、当該条例の施行の差し止めを求めて訴えを起こした。

原審であるオハイオ州連邦地方裁判所は、当該条例は違憲・無効であるとした。

(b)判旨

連邦最高裁判所は 6 対 3 で、条例は合憲であるとの判決を下した。法廷意見を執筆したサザーランド判事は以下のように判断した。

＜ゾーニング法は、現代に起源を有するものである。最近まで、都市生活は比較的単純

²⁰⁷ Village of Euclid v. Amber Realty Co., 272 U.S. 365 (1926).

なものであったが、人口の増加により種々の問題が生じ、都市コミュニティにおける私人の土地利用に関して、さらなる規制が必要となっている。ゾーニングに関する規制は、今日支持されるものであり、それは、自動車が発達する以前には、交通法規が恣意的かつ弾圧的であったのが、自動車の発達とともに正当化されたことと類似している。そして、憲法上の補償という意味合いは決して変化しないが、その適用範囲は、それが作用する場の、常に生じる、新しき状況の変化に応じて拡大したり、縮小したりするのである。

本件および類似したゾーニング条例の、ポリス・パワーの面からの正当化理由を見出さなければならないが、それが妥当なものと、妥当でないものかの境界を正確に定義づけることは難しい。なぜならば、それは条件や状況により変化するのであり、あるゾーニング条例が大都市では明白に有効なものであるとしても、それが地方社会では無効となる場合がある。問題の解決においては、コモン・ローにいう、「汝の物を使用するに、他人の物を害せざるが如く、これを為すべし」という格言が役立つ。ある種類の建物の建築を禁じたり、特定の利用を禁じたりすることは、あるものがニューサンスにあたるかどうかという問題と同様に、その状況や地域性により決されるものである。

火災や倒壊、混雑の防止を理由とする、建築物の高さ、建材の材質、建築方法の規制、近接する土地の空地義務、そして住居地域からニューサンスを作り出しそうな危険な商売や工場、そして建築物の排除については当裁判所が認めてきたところであるが(Hadacheck判決などを引用)、しかし、危険な商業ばかりでなく、安全な商業の排除もそれと同等に排除が正当化されるのであろうか。この問題については、当裁判所は未だかつて述べたことはない。

本件条例は、住居地域の設定および維持のために、住宅地域からアパート、商店、小売店舗等を排除する条例であるが、これは、最近のゾーニング条例の正当化に関する最も中心的な問題であり、地方裁判所では、この件に関して多数の判断がされており、そして判断は対立している。しかし、条例を支持するものが、支持しないものよりも数としては多く、全体の傾向も権限を広く解する傾向にある。

ゾーニング制度に関する問題は、多くの専門家や委員会の中で注目され、その調査結果は総合的な報告書として多く出されている。それらの綿密な検討によれば、商業・工業用建物を住居から分離することは、それぞれの地区の特徴に合った防火組織を用意でき、住居生活の安全性が増加し、交通量を減少させ、その混乱を阻止することにより、特に子ども交通事故を防止でき、神経、精神を不安定にさせるような騒音などを減少させることができる」と述べ、ゾーニング制度に賛成している。特にアパートについては、一戸建て住宅の目的を破壊することになる。一戸建て地区にアパートがある場所では、アパートは単に寄生虫であり、一戸建て住宅の作ってきたオープン・スペースや魅力的な周囲の環境といったものを利用しているにすぎない。さらに、一棟のアパートが建つと、それに追随する者が現れ、その大きさや高さにより、日照を受けることや換気が自由に得られなくなる。また、増加する交通量や商業により、騒音被害が発生し、交通量や路上駐車増加によつ

て、子どもの安全や、子どもたちがオープン・スペースで静かに遊ぶという特権を奪われる。これらの状況の下では、異論なく、さらにアパートの建設が望まれた場所でも、ニュースタンスの状態に非常に近くなる。

もし、今まで述べてきた理由が、これらの規制の全ての点において賢明もしくは健全な政策であるということを示していないとしても、少なくとも、これらの条項が明白に恣意的で不合理であり、公の健康、安全、道徳、そして一般福祉に無関係であるとして違憲であると述べることを妨げるのに対して十分に説得力がある。

これらの状況の下では、このように、条例の総合的範囲や主要問題は、ここで関係する条文に限り、有効な権限の行使である。

(c) 評価

1920年代に商務省がゾーニングのためのモデル法である標準ゾーニング授權法を起草し、連邦がゾーニング制度を周知させたことと、ユークリッド判決によって、アメリカにおけるゾーニングは、全国的な制度として普及するところとなり、これらの動きによってゾーニングによる歴史的環境地区などの指定が可能になった。

実際にゾーニングを行なう各自治体は、市中をいくつもの区域に分け、ゾーニングを行っているが、その中で、歴史的地区に指定されている区域も存在する。歴史的地区として指定された地区は、多くの場合、建造物の修理、取り壊し、増築、改築などの行為はゾーニング委員会に申請をし、許可された場合に、申請をした行為を行うことができる。また、個別の建物について、各自治体の歴史的環境保存のための法律などにより何らかの指定を受けていれば、各自治体が設置する保存委員会などに当該行為を行う場合が多い。

わが国では、建築基準法により、全国一律の基準の下で用途規制がなされ、地方自治体の実情に合わせた建築規制を行なうことに一定の限界があると思われるが、アメリカでは、各自治体にゾーニングや建築規制などが授權されているため、各自治体の歴史、商業都市であるか、工業都市であるか、さらに農業を中心とした都市であるかなどの実情に合わせた都市環境づくりが可能といえる。

② Berman v. Parker 事件²⁰⁸

続いて、1954年に出された、Berman v. Parker 事件が、歴史的環境保全を目的とするゾーニングの発展に大きな影響を与えるものとなった。この判決は、直接的には歴史的環境保全に関する事件ではないが、いわゆる美観規制に関する事件であり、この判決をきっかけとして、各地でさらに歴史的環境保全のためのゾーニング制度ができるきっかけとなった。

[事案の概要]

1945年のコロンビア特別区再開発法²⁰⁹により、ワシントンD.C.内の荒廃地域再開発プロ

²⁰⁸ 348 U.S. 26 (1954).

²⁰⁹ District of Columbia Redevelopment Act of 1945, 60 Stat. 790, D.C. Code, 1951, §5-701-5-719.

ジェクトが私的事業体により進められていた。当時の調査によれば、ワシントンD.C.の南西部の再開発計画B区域の状態は、64.3%の住宅が改修では解決しない状態、18.4%が、大規模な改修が必要な状態、17.3%が現状で十分な状態であった。さらに、57.8%の住居についてはトイレが屋外にあり、60.3%は浴室がなく、29.3%に電気が通っておらず、82.2%は洗面台および洗濯槽を所持していなかった。また、B区域の人口は 5012 人で、居住者のほとんどがアフリカ系の人々であった。

原告は、B 区域内の荒廃していない、健全な状態にある建物および土地を収用されたデパートの所有者である。原告は、このようなプロジェクトが社会に害悪を及ぼしてはいない正常な状態にある不動産を収用して、別の私人に売却するための収用権の行使であるとみなし、このプロジェクトは、そもそも公的事業ではなく、また、目的も単にコミュニティーをより均整の取れたもの、魅力的にするものにするためであって、荒廃状態の解消ではないと主張した。そして、再開発法は、連邦憲法修正第 5 条にいう、「公の使用(public use)」の要件およびデュー・プロセスに反するとして、同法の違憲・無効の宣言的判決を求めた。原審は、同法を合憲と判断した。

[判旨]

連邦最高裁は、全員一致で、原審を一部修正した上で条例を支持した。ダグラス裁判官は、次のように法廷意見を執筆した。

<現在審査されている当該条例およびそれに類した立法及び規則は、これらの権限をポリス・パワーの中に根拠づけられなければならない、それは、公共の福祉のためであると断言できる。この分野において、権限が不法と考えられ、合法とされる場合の境界は、正確にはできない。それは事情や状況により変化する。規制的なゾーニング条例は、大都市において適用される分には明確に有効とされるが、地方のコミュニティーに適用されるには無効とされるであろう。それゆえ、ある特定の種類、もしくは特定の使用のための建築物を禁ずるかどうかという問題は、ある特定の事柄がニューサンスに当たるかどうかという問題と同様に、…場所や地域性を考慮することにより決される。ニューサンスというものは、正しいものが誤った場所にあることである。例えば、豚が納屋の中ではなく、応接室にいるように。もし、ゾーニングを目的とする立法上の有効性について議論の余地があるならば、立法に対する司法判断が、許されなければならない。>

「一般的福祉概念は広く、包括的なものである。それがあらわす諸価値は、物理的なものであると同様、精神的なものであり、金銭的なものであると同様、美観的なものである。コミュニティーが健康的であると同じく美しいものであり、清潔であると同じく広々とした空間であり、注意深くパトロールされていると同様バランスの取れたコミュニティーであるべきと決定することは立法府の権限の範囲内である。本件では、議会および当該機関は、幅広い種類の価値を考慮に入れた決定をしたのであり、我々が再審査するものではない。コロンビア特別区を統治する者が、首都は清潔であると同じく美しくあるべきだと決定したのであれば、修正第 5 条はそれを妨げるものではない。」

都市再開発プログラムの第一次的背景となっている権限は、ポリス・パワーであり、収用権の行使はポリス・パワーの目的である、一般的福祉実現のための手段である。何が公共の福祉(public interest)であるかは議会の判断が優先されるべきであって、その原則は収用権の行使がそのプログラムに含まれているからといって、変化するわけではない。また、健全、正常な状態にある土地を原告から取り上げ、別の私人に譲り渡すことについては、都市の再開発は、スラム化した部分のみを断片的に改善することによってはどうい達成しうるものではなく、1つのまとまった地域全体について、スラム化の要因(つまり、不十分な公共施設、余暇施設、オープン・スペースや、街路の不備など)を根本的に取り除くことなくしては、将来におけるスラム化を防止することもできないのであるから、地域一体の再開発のためにはやむをえない。

[評価]

アメリカの各州は、独自に課税権や収用権を有しており、また、国家が本来的に持つものである、ポリス・パワー(公衆の安全・健康・道徳の向上や保護のために立法を行う権限)も、各州政府がこれを有している。

それぞれの地方政府が歴史的環境保全のためにおこなう具体的方法としては、ゾーニング、収用、税制優遇、再開発がある。上記のユークリッド判決²¹⁰により、ゾーニングがポリス・パワーの行使によって損失補償なしにそれをおこなえるという正当性を与えられ、このBerman判決で、美観規制に関する規定をポリス・パワーの範囲内であると判断がされたことにより、歴史的環境保全のためのゾーニングが、後に広まっていく。

(d)ポリス・パワーに基づくゾーニング

とくに、ここでは問題として多く取り上げられてきたゾーニングについて扱うこととする。ゾーニングは、法律による土地利用規制の一種であるが、これは、ポリス・パワーの行使であるかどうか問題となってきた。特に、このような規制が憲法上、つまり、合衆国憲法第14修正のデュー・プロセスと平等保護条項のもとで有効なものであるならば、ゾーニングの条項が公の目的であるかどうか問われることとなる。公の目的であるかどうかは、当該規制が、公の健康・福祉または道徳を増進するものであるかどうか、ユークリッド判決により定立された原則である²¹¹。歴史的環境保全のためのゾーニング制度が公の健康・福祉・または道徳を増進するものかどうかを考えるに当たっては、上で取り上げたバーマン判決の法廷意見がしばしば引用されている。とりわけ、「コミュニティが健康的であるのみならず美しく、清潔であるのみならず広々としていること、注意深くパトロールされているのみならず均衡が保たれることを決定するのは立法権のうちに含まれる」という部分である。多くの学説も、純粋な美観目的のゾーニングは、ポリス・パワーの範

²¹⁰ Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365 (1926).

²¹¹ *Id.*

囲内であるという結論に至っている²¹²。また、歴史的環境保全のためのゾーニングを正当化する根拠として、以下の点を上げる説もある²¹³。第一点として、裁判所が伝統的に、そして実際の正当化根拠として最も多く利用してきた、「経済的価値の向上」が一般的福祉を向上させるというものである。第二点として、歴史的環境保全のためのゾーニングが、人々の精神的休養(recreation)に寄与する事で人々の健康と福祉を増進するという点である。都市は、公園スペースが少なく、人々の精神的休養をする場所が少ないため、歴史的保全地区が必要であるというものである。また、第一点と第二点は関連しており、人々が休養するために歴史的地区を訪れることにより、経済を活発化させると主張もある²¹⁴。

ゾーニングの技法としては、歴史的地区を設定し、境界を設けることとなる。そして、歴史的地区を指導・管理し、歴史保全のための規則を制定する歴史地区委員会を創設する。基本的に、歴史的地区内での新築・改装・建物の取り壊しや、外観の変更をしようとする場合は、まず、歴史保全委員会などに取り壊しの許可を得なければならない。もし、歴史地区委員会が、当該新築、改築、取り壊しや外観の変更が有害と判断すれば、計画された行為を不許可とする。不許可になった場合の対応については、各自治体で規定が大きく異なるが、不許可になったのにもかかわらず、当該計画行為を続行した場合、刑事訴追されるものや、市に買取りや補償させるもの、また、当該建物の所有者が、建物をそのまま維持することが経済的に困難であると証明し、かつ、市が当該建物を買い取ることをしないと決定した場合は、取り壊しや外観の変更を認めるとする自治体もある。

第2節 歴史的環境保全についての裁判例—ポリス・パワーとの関連性を中心に

歴史的環境保全のために設けられた法律やゾーニングにより、歴史的建造物などを所有する者が、建て替えや改装が認められないことは収用に当たると主張し、補償を求めた訴訟は数多く存在するが、収用には当たらないとする判断をしている判例が多い。ここでは、いくつかの歴史的建造物保存に関する裁判例を見てみることにする。先にも触れたが、アメリカでは、ゾーニングは各地方自治体の権限であり、各自治体によって仕組みは異なっているが、基本的には、歴史保存委員会などの専門機関やゾーニング委員会、また建設審査委員会などに、歴史的保存地区内での建て替えの許可を求める仕組みとなっている²¹⁵。

前章までで述べたように、アメリカでの歴史的環境保全のための手法は、主に歴史地区を指定するゾーニング条例という面的保護と、個別の法律や条例によってとして保護するものの2つに大別される。そして、これらのゾーニングや個別の建築物の保全により、新築、

²¹² *Comment, The Police Power, Eminent domain, and the Preservation of Historic property*, 63 COLUM. L. REV. 708 (1963), *Comment, Aesthetic Zoning: Preservation of Historic Areas*, 29 FORDAM L. REV. 729 (1961).

²¹³ *Comment, Legal Methods of Historic Preservation*, 19 BUFF. L. REV. 611 (1969).

²¹⁴ *Id.*

²¹⁵ 以下の分類は、Daniel R. Mandulker, *Land use law*, lexisnexis, 2003, Thomas E. Roberts, *Land Use Planning and development regulation Law*, Thomson, 2007.による。

取り壊し、建物の改変を規制された財産所有者に対しては、特別、補償がされない場合が多い。私人の財産の自由な利用が制限されているにもかかわらず、補償がされないことが多いのは何ゆえなのか。歴史的環境保全に関する個別の論点に入っていく前に、アメリカにおける収用問題(taking issue)と警察権能(police power)の問題に触れておくことにする。

4-2-1 ゾーニングによる規制—ポリス・パワーとの関係

アメリカにおける土地利用規制を概観すると、主として規制の方法は2つに大別される。一つにはゾーニングによる規制であり、もう一方は個別の条例などによる規制である。歴史的環境保全の分野でも規制の状況は同じであり、歴史的ゾーニングにより、歴史的建造物の取り壊し規制や改変規制を行うものもあれば、個別の建物について保全するための条例がある。これら土地利用権の規制は、ポリス・パワーに基づいて行われている。

ポリス・パワーは、公の安全・健康・道徳・一般福祉を向上するための、州に固有の権限であるといわれる。上記の諸価値を保護するため、ポリス・パワーを行使し、住民の財産権の自由な使用に対して干渉する権限が州政府に与えられている。

ポリス・パワーの理論は、判例の中で、時代とともに発展していったものである。連邦最高裁は、「ポリス・パワーの行使は、社会の要求と同様に広く、包括的であると言われるだろう。ポリス・パワーは、静的なものでなく、むしろ、ますます増加する人口とますます複雑化する社会の要求や必要性に合うよう、憲法の範囲内で進化することができる。ポリス・パワーの範囲は先例に基づいてのみ決められるものではない。というのは、当該時代の必要性や要求に対する正確な先例がないかもしれないからである。しかし、必要性や要求は、ポリス・パワーの範囲の基準を与えうる。」²¹⁶と述べるものや、「当裁判所および各所にてポリス・パワーの定義づけについての様々な試みが行われているが、完全に成功を収めたものはない。ある特定のケースがポリス・パワーの一般的な範囲に含まれるかどうかについて考慮することのほうが、ポリス・パワーのすべての点について正確な定義付けをするよりも容易なことである。」²¹⁷と述べ、ポリス・パワーの定義と範囲の確定の困難さを述べている。このことは、逆から言えば、ポリス・パワーの範囲が不定形なことによって、新たな問題に対応する立法を正当化するための根拠になるともいえるのである。

ポリス・パワーは、従来、最低賃金の規制、酒類販売の許可制などで用いられてきた理論である²¹⁸。土地利用規制の分野では、ゾーニングがポリス・パワーの行使の範囲内であったとした、前述の1926年のユークリッド判決が有名である²¹⁹。また、と蓄場の立地規制や、

²¹⁶ Farley v. Graney, 119 S.E.2d 833, 843 (1960).

²¹⁷ Stone v. Mississippi, 101 U.S. 814, 818 (1880).

²¹⁸ ポリス・パワーと土地利用権について詳しく論じたものとして、米沢広一「土地使用権の規制—財産権とポリス・パワー(一), (二・完)」法学論叢 107 巻 4 号, 108 巻 1 号がある。また、ポリス・パワーの成立・発展については、高原賢治「アメリカにおける『警察権能』の理論の展開(一), (二・完)国家学会雑誌第 74 巻第 9・10 号, 第 11・12 号(1961 年)。

²¹⁹ Village of Euclid v. Ambler Realty Co. 272 U.S. 183(1926).

病気に感染した果樹の伐採などもポリス・パワーの行使に当たる。

ポリス・パワーの概念が成立しつつあった当初は、ブラックストーンの「国民が秩序だった家族の一員のように、よき近所づきあいをし、礼儀正しく、上品であり、勤勉で、各自の身分を害さぬよう行動するよう義務付ける」²²⁰として、秩序維持のための消極的作用としてのポリス・パワーの行使が主であった²²¹。また、ラテン語の法諺である、「汝のものを使用するに、他人のものを害せざるが如く、これをなすべき」もポリス・パワーの理論の基礎となったところから、初期においては、ポリス・パワーの行使は、害悪の排除としての行使の意味合いを有していた。

ポリス・パワーの行使が合憲であり、正当な行使であると裁判所により判断されるには、合理的かつ正当な目的がなければならない。これは、合衆国憲法修正 14 条のデュー・プロセス条項および平等条項の要請である。また、各州の憲法に同様の規定がある場合には、それらの要請でもある²²²。前者の目的については、立法の手段が合理的であり、目的と手段の間に合理性があることを意味する。後者の目的については、ポリス・パワーの要件である、「公の健康・安全・道徳そして公共の福祉」を目的としたものであるかどうかということである。

判例を通して時代とともにポリス・パワーの行使の範囲は変化してきた。連邦最高裁判所は、19 世紀前半は、ポリス・パワーの範囲は、公衆の道徳・安全・健康に限られ、しかも、判決に影響を与えるような理論ではなかった。しかし、19 世紀後半になり、ポリス・パワーが、州の主権に属するものであると言及されるようになり、判決の中心を占める理論となった。一方で、州裁判所でも同時期に、ポリス・パワーを判決の中心理論として言及するようになった。例として、公の便宜、住民の健康、公共の善の促進が問題となった事例でポリス・パワーの理論を用いて判断した。

その後、公衆の道徳・安全・健康から「一般福祉(*general welfare*)」をも含むようになった。そして、一般福祉の内容も広がり²²³、その例として、公共の便益、快適さ、繁栄、公の財政的保護などがあげられるようになる²²⁴。

このように、ポリス・パワーの合理的な行使の線引きは、不定形であり、時代とともに変化する公衆の、規制を求める声や社会通念の中で「正当な目的」が変化してきたのである。

以上のような流れの中で、「美観」や「歴史的環境」を一般福祉に入れるかどうかについての論争が判例・学説を通して行われることになったが、この点は 4 節 3 節以下で検討する。

²²⁰ *Id.*

²²¹ 前掲・高原、国家学会雑誌 74 巻第 9・10 号 15 頁。

²²² Louis H. Masotti, Bruce I. Selfon, “*Aesthetic Zoning and the Police Power*”, 46 J. URB. L. 773, 774 (1968). また、前掲寺尾・法学協会雑誌第 100 巻第 2 号 247 頁以下。

²²³ 前掲高原・国家学会雑誌 74 巻第 11・12 号 601-603 頁(1961 年)。

²²⁴ Clinton Rodda, *The Accomplishment of Aesthetic Purposes Under the Police Power*, 27 S. CAL L. REV. 149, 153 (1953).

4-2-2 ポリス・パワーと収用—両者の「相対化」収用論争のおこり

ポリス・パワーの範囲は、「安全・健康・道徳および一般福祉を促進するための権限」であると一般に定義され、その範囲は定まったものでなく、時代とともに変化するものであるということは前述した。また、土地利用規制の面から見ると、有害利用を禁ずる警察目的規制であればポリス・パワーによる規制とされ、公共の利益を促進するような積極目的規制であれば収用権が行使され、修正 5 条を根拠として補償が必要であるとされた。

合衆国憲法修正 5 条は、「何人も正当な補償なしに、私有財産を公共の用のために収用されることはない」と定め、収用権の行使の際は、「公共の用(public use)」および、「正当な補償(just compensation)」がその要件となっている。これは、合衆国政府に与えられた権限であり、州に対しては、合衆国憲法修正 14 条の、「いかなる州も、法の適正な過程を経ることなく、何人からもその生命、自由または財産を奪ってはならない」と定めるデュー・プロセス条項を通して、州の人民に適用される。

時代とともに土地利用規制目的も拡大し、後述の美観規制や、本論文の中心問題である歴史的環境保全のための諸規制もポリス・パワーによる規制の行使とする一方で、政府による財産の占有である物理的収用から、財産の損害に対する補償的意味合いを持つ、結果としての収用が認められるといった収用権概念の拡大をはかる流れなどもあり²²⁵、ポリス・パワーと収用の境界が曖昧になってきた。

4-2-3 Pennsylvania Coal Co. v. Mahon判決

このような中、1922 年の連邦最高裁判所による、Pennsylvania Coal Co. v. Mahon判決²²⁶は、ポリス・パワーによる規制が、財産の価値を一定以上減少させるものは、補償が支払われなければならないことと、規制が行き過ぎると収用とされることを判示し、「規制的収用(regulatory taking)」理論のさきがけとなった²²⁷。1921 年に成立したペンシルバニア州法であるコーラー法は、石炭の採掘に当たって、地盤沈下を引き起こすような採掘の方法を禁止していた。採掘地に住む住民は、石炭採掘によって地盤沈下が起こるので、採掘の差止めを求めて訴えを起こした。一方、石炭会社は、当該規制は、有効なポリス・パワーの行使から逸脱すると主張した。州最高裁は、当該州法を合憲とした。これに対し、石炭会社が上告した。連邦最高裁は、当該規制は違憲な収用であると判断した。その法廷意見の中で、ホームズ判事は、(1)「ポリス・パワーの限界を決定するにあたって考慮要素の一つとして、価値の減少の程度がある。それが一定の程度に達している場合には、その全ての事例では

²²⁵ この点について詳しくは、由喜門眞治「アメリカの土地利用規制と損失補償—合衆国最高裁判例に基づく日米比較(1)」民商法雑誌 107 巻 3 号 404 頁参照。

²²⁶ 260 U.S. 393.

²²⁷ このことについては、石炭採掘の規制について争われた、Keystone Bituminous Coal Association v. De Benedicts, 480 U.S. 470, at 508(1987)の、レーンキスト裁判官の反対意見中に述べられている。

ないにしても、大方の場合において、収用権限が行使されて、補償が支払わなければならない。」(2)「財産の規制は一定程度までは許されるが、その規制が行き過ぎた(goes too far)場合には収用とされる」が、程度の問題なので、一般的命題とすることはできないと述べた。この判決では、財産価値が一定程度減少したときに収用となる、いわゆる価値減少基準を打ち立てた判決として知られており²²⁸、さらにホームズ判事の理論では、ポリス・パワーと公用収用権の差異というものは、完全に別個のものではなく、いわば相対化されたものであるということになる²²⁹。

己の財産権の利用を制限された私人が、その救済を求めて訴訟を提起する際、問題となるのは、どこまでが合理的なポリス・パワーによる規制であり、どこからが度を越えた規制となり、補償が支払われるべきかという点である。これは一般に、「収用問題(taking issue)」と呼ばれ、アメリカでは、19世紀から今日まで問題となってきた²³⁰。

4-2-4 歴史的環境保全の文脈中の収用問題

前章でも扱ったように、歴史的環境保全のための規制については様々なタイプがあり、収用問題の中では、次のような規制手法が問題となるであろう。①取り壊し、新築、改変の禁止、②保存の指定による将来及び現在の建築計画に対する干渉、③建物のメンテナンス等の積極的義務を課すことにより、所有者にそのための支出が発生することである。

では、問題は、どのようなときに収用となるかであるが、*Pennsylvania Coal. v. Mahon*²³¹判決においてホームズ判事は、「規制が行き過ぎれば収用となる」と述べた。いつ規制が「行きすぎ」となるのかという問題については、最高裁は、*Penn Central*²³²判決の中で、「一定の公式を作り出すのは困難」と述べており、ケースごとに判断され、現在までこのような状況が続いている。なお、歴史的環境保全の文脈では物理的収用というよりも規制による収用状態が起こるのが多数である。

最高裁の判断としては、現在合理的な利用方法があるかどうかによって判断している。合理的な利用方法があれば収用とならないし、なければ収用と判断される。これは歴史的環境保全ばかりではなく、多くの土地利用規制に関する事件で用いられている判断手法で

²²⁸ 一方で、この判決の反対意見を執筆したブランドイス判事は、「本件規制は有害な利用を禁止しているに過ぎない」として当該規制を合憲とした。

²²⁹ ただし、*Mahon* 判決の問題として、法廷意見は、石炭採掘による住民の危険除去という点を軽視し、財産価値の減少に重点を置いて当該規制を違憲とした点や、規制がどの程度「行き過ぎ」た場合に収用となり補償が支払われるべきであるか、その基準が示されなかったことなどがあげられる。

²³⁰ これらの問題について総合的に扱った文献として、寺尾美子「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の補償(1)-(5・巻)法学協会雑誌第100巻第2号、第10号、第101巻第1号、第2号、第3号(1983-1984年)、中嶋章浩「アメリカ合衆国最高裁判例にみる土地利用規制と財産権の補償」本郷法政紀要第7号1頁(1998年)などがある。

²³¹ 260 U.S. 393 (1922).

²³² 438 U.S. 104 (1978).

ある。それゆえ、Euclid²³³判決、Hadacheck²³⁴判決、そしてPenn Central判決でも示されたように、最も収益の上げられる財産の利用方法や規制の結果、土地の価値が減少したとしても収用にはならないのである。財産所有者にとっては、歴史的環境保全のための規制によって「収用が発生した」と主張し、勝利を得ることは容易ではないといえる。次の例は、価値の減少が、「収用は発生していない」と判断されたものである。

例 1 Maher v. New Orleans²³⁵

歴史的地区内において、老朽化した小屋を取り壊し、アパートを建築することが許可されなかったが、「収用」とはされなかった事例(連邦第 5 巡回裁判所判決)。

「財産価値が結果として皆無になったことを原告は証明していない」

例 2 William C. Haas & Co. City and County of San Francisco²³⁶

原告が、高層建築目的で土地を購入したが、その後ゾーニングが変更され、財産価値が 2,000,000 ドルから 100,000 ドルに 95%減少したが、収用とは判断されなかった(連邦第 9 巡回裁判所)。

以上のように、連邦裁判所は、「土地の全ての有用な利用」を否定されなければ収用と簡単には認めない傾向にあり、州裁判所もその傾向に習っている。ただし、州憲法に土地所有者の、財産の本質的利用に干渉する場合は補償をすると定められている場合は別である。原告としては、いかに土地の利用が否定された(収用された)かを証明しなければならないかという点が重要となっている。

通常、原告は土地の有用な利用が否定され、無価値な財産となったと主張する。ペン・セントラル判決では、空中権が収用されたと原告は主張したが、最高裁はビル上空ばかりではなく、現在のビル等を含めた財産全体で見れば収用はおこっていないと判断した。裁判所は財産全体で収用について判断する傾向があり、原告は全体価値から収用を主張する必要がある。

第 3 節 歴史的環境保全に関する判例前夜—美観問題の誕生

4-3-1 美観問題の誕生の歴史的経緯

アメリカ合衆国においては、私有財産の利用は、私人の完全な自由に任されていた。しかし、人口が増加し都市が発展する過程で、大看板、ポスター、巨大建築物などが空き区画に建てられたり、張られたりするようになった。地方自治体は、これらの現象に対して、看板の建築の禁止や、建築物の規制を美観目的から行うようになった。しかし、これらの規制は、公共の安全、健康、道徳、一般福祉を目的とするポリス・パワーから逸脱しないのか、また、収用を構成しないのかという問題が、1800 年代終盤から現れた。また、同時に、ポリス・パワー行使の要件である「一般福祉」概念が何を意味するのかという問題が

²³³ Village of Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365 (1926).

²³⁴ Hadacheck v. Sebastian, 239 U.S. 394 (1915).

²³⁵ 516 F.2d 1051 (5th Cir.).

²³⁶ 605 F.2d 1117 (9th Cir. 1979).

あった。しかし、時代ともに、自然環境保護のためや地域性を重視したゾーニング規制がされてきた問題が発生した。これらの問題に対して、裁判所は、徐々にポリス・パワーの範囲を広げ、美観を目的とするゾーニングについてもそれをポリス・パワーの行使と認めるようになってきた。ポリス・パワーの行使の正当な目的が美観にも広がってきたことは、歴史的環境保全のためのゾーニングや、個別法の発展に大きく影響を与えることとなった。本節では、その過程を見ることとする。

4-3-2 美観問題をめぐる裁判所の判断の変遷

美観保護目的のゾーニングがアメリカではどのように発展してきたか、またそれに対して裁判所はどのような態度をとってきたかについて、ここから見ていくことにする。本節では、19世紀終りから1920年代前半にかけての裁判所の判断について検討を加えていく²³⁷。この時代、美観問題のみ、またはそれを主要な理由とするゾーニングについての判断は、公共の安全、健康、道徳そして一般福祉を目的とするポリス・パワーから逸脱し、無効であるとの判断が下されていた。裁判所はこの時代、美観目的を認めることによって、ポリス・パワーの伝統的な概念を、急速に塗り替えられることを嫌っていたのである²³⁸。

例えば、看板を8フィート以下にすることおよび、少なくとも街路の境界線から10フィート以上後退させて建築するよう定めた条例の妥当性が争われた、*The city of Passaic v. Patason Bill Posting*事件²³⁹では、ニュージャージー州誤審・控訴裁判所が、条例の当該規則部分は、「公の安全に関する考慮というよりも、むしろ美観的考慮を行っている」とした上で、「当裁判所は、ある者の財産の趣が、近隣財産の趣と異なるために奪われるというような判例は引用もされていないし、知るところではない。美観的考慮は必要性があるというよりは、贅沢(luxury)や道楽(indulgence)の問題であり、必要性のみが、ポリス・パワーの行使として補償なしに財産を取得することを正当化するのである」²⁴⁰として、同条例を無効とした。また、集合住宅に代表されるような、2階半以上、あるいは35フィート以上の建物の建築を禁じたオハイオ州ヤングスタウン市の条例の妥当性が争われた、*City of Youngstown et al v. Kahn Bros Building Co.*事件²⁴¹では、「ポリス・パワーは、無制限なものではなく、また、恣意的に行使されてはならず、ポリス・パワーは純粋に美観的な考慮のための行使されてはならず、また個人の快適さや個人の福祉の増進のためだけに行使で

²³⁷ この問題について広く扱った邦語文献として、荏原明則「アメリカにおける景観保護」『行政法の諸問題 雄川一郎先生献呈論集〈上〉』(有斐閣、1990年)383頁以下、同・「アメリカにおける景観保護」荒秀編『景観』(加除式)(ぎょうせい、1981年)833頁以下。一方、アメリカでは従来からきわめて多くの論考が出されており、Henry P. Chandler, *The Attitude of the Law Toward Beauty*, 8 A.B.A. L. J. 470 (1922)などがある。

²³⁸ Basile J. Uddo, *Land Use Controls: Aesthetics, Past and Future*, 21 LOY. L. REV. 851, 853 (1975).

²³⁹ 62 A. 267(1905).

²⁴⁰ 62 A. 267, at 268.

²⁴¹ 148 N.E. 842 (1925).

きない。…ポリス・パワーは、公共の必要性に基づいている。ポリス・パワーの行使を正当化するためには、本質的に、公共の必要性がなければならない。これが美観的考慮のみをポリス・パワーの行使を正当化する根拠には当たらないとする理由である。我々の美観的欲求が満足することは、賞賛に値し、望ましいことではあるが、公的必要性にとっては必須のものではない。」²⁴²として、美観をポリス・パワーの行使のための要件として用いることを裁判所は拒んできた。

このような判断が出された理由として、当時のポリス・パワーと美観の関係について、次のような背景があったと指摘されている。

(1)本当に必要なもののみについてポリス・パワーの行使が正当化されるのであって、美観のような「贅沢」には、ポリス・パワーの行使は許されないという考えがあったこと。

(2)「美観」は、主観的なものであり、裁判所によって客観的に判断することができない²⁴³。

この時期の美観問題の特徴としては、看板の規制に関する問題が主であった。裁判所は、これらの問題について正当と判断する場合、一般福祉の観点からのポリス・パワーの行使とするのではなく、公の健康や安全、道徳またはそれらの組み合わせによって判断していた²⁴⁴。当時の屋外看板は、脆弱な素材—多くの場合は木材—からできており、強風によって倒壊したり、火事に巻き込まれたりしやすいなどの難点があった²⁴⁵。また、これらの看板は、空き地や通りに沿って立てられており、看板の後方は通りから死角となるため、犯罪や浮浪者のたまり場となることがあった。以上の点から、美観というあいまいな基準を用いて屋外看板を規制するよりも、よりはっきりとした公の健康、安全、道徳という基準を用いて救済するほうが合理的であると裁判所は判断したのである。

1800年代後半から、1920年代前半にかけての裁判所の美観規制に対する態度は、看板の規制や高度規制のためのゾーニングを、害悪の排除という点から審査し、美観の向上といった土地の価値を増進する視点からおこない、ポリス・パワーの行使を正当化していない。この時代のポリス・パワーの行使に対する裁判所の考えは、いわゆる公の健康・安全・福祉に抵触するような有害利用の規制のみに作用とするとし、行使を狭く解するものであった。

²⁴² *Id.* at 843-44.ただし、この事件は、アパートの建設が当然に公共の安全・健康・道徳に悪影響を及ぼすかという観点から裁判所が検討し、騒音の発生、火災のおそれ、アパートが建設されることによって生じる道路の混雑の心配は少ないと判断し、当該条例は無効であると判断した。

²⁴³ Rohan, *Zoning and Land Use Control*, 16-78, *Mayor and Council of Wilmington v. Turk*, 129 A. 512, 518 (1925).

²⁴⁴ Comment, *The Aesthetic Factor in Zoning*, 11 DUQUESNE L. REV. 204, 207 (1972).

²⁴⁵ *Id.*

4-3-3 1920年代後半以降²⁴⁶の流れ

前節では、美観保護という目的がポリス・パワーの行使の正当な根拠を与えるかどうかという問題に対して、その行使の要件である、公の健康・安全・道徳に美観保護目的は含まれないとして、ポリス・パワーの行使が正当化されてこなかったということを見てきた。

時代は1920年代後半に入り、土地利用規制の分野では、前述のユークリッド判決²⁴⁷が出された。ユークリッド判決は、先にも述べたように、工業地域の住居地域からの排除等が問題となった事案であるが、害悪の排除としてのゾーニングの正当性を、公の健康・道徳・安全の見地から、連邦最高裁判所がはじめて認めることとなった。一方、美観問題については、それぞれの州や事件ごとに判断が分かればはじめ、美観のみを理由にして規制を設けることは認められないとする判決、美観のみを理由とした規制を完全に否定はしないが、検討の余地があるとして、明言しなかった判決、公の健康・安全・道徳、そして一般福祉に関連した規制として美観規制を認めるもの、経済効果が認められるとして美観規制を認めるものに大別される²⁴⁸。

① 美観のみを理由とした規制を認めないもの

このタイプの裁判例は、美観のみを理由として土地利用規制を行うことは、ポリス・パワーの下での正当な規制には当たらないと判断するもの²⁴⁹であり、前節で述べたように、美観は主観的・恣意的なものである、と判断したもの²⁵⁰が代表的である。

② 美観を理由とした規制は更なる検討の余地があると判断したもの

このタイプは、美観のみを理由とするポリス・パワーの行使を、完全に否定、あるいは肯定することなく、今後の裁判例に委ねる態度をとっているものである²⁵¹。

③ 美観を目的とした規制は、公の健康、安全、道徳、一般福祉と関連を持つとしたもの

このタイプの判例は、主に、美観を目的とする規制を正当化するために、ポリス・パワ

²⁴⁶ James P. Karp, *The Evolving Meaning of Aesthetics in Land-Use Regulation*, 15 COLUM. J. ENVTL. L. 307, 311 (1990).

²⁴⁷ Village of Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365 (1926).

²⁴⁸ Patrick J. Rohan, *Zoning and Land Use Control*, Matthew Bender, 1990 の分類を参考にした。

²⁴⁹ 例えば、General Outdoor Advertising Co. v. City of Indianapolis, 172 N.E. 309 (Ind. 1930). この判決は、基準不適合の看板を補償なく撤去することを認めなかったものであるが、裁判所は、自治体の発展のためには美観や文化的発展の面は、ポリス・パワーの行使の現代的に正当性として育んでいかなければならないが、実際に美観を理由とする当該規制が、私人から補償なく財産を奪うことの理由としては十分なものとは言えないと述べたものである。また、同様に、Stoner McCray Sys. v. City of Des Moines, 78 N.W. 2d 843 (Iowa 1956), Wright v. Michaud, 200 A.2d 543 (1964), Montgomery County v. Citizens Bldg. & Loan Assoc. Inc., 316 A.2d 322 (1974) など多数に及ぶ。

²⁵⁰ Campbell v. Hughes, 298 A.2d 690 (1972).

²⁵¹ 詳しくは、Samuel Bufford, *Beyond the Eye of the Beholder: A New Majority of Jurisdictions Authorize Aesthetic Regulations*, 48 UMKC LAW REV. 125, 151 (1980) を参照。

一の行使の要件である、公の健康、安全、道徳、一般福祉のうち、一般福祉概念を拡張することにより規制を認めようとするものである。例えば、美観を保全することが地区やコミュニティの特徴を保全するものであると理由づけるものや、美観を保全することにより、財産価値が上昇し、ひいては観光客が増加し、経済を活性化させるという理由から、一般福祉を向上すると結論付けるものが多い。

本稿の検討対象である歴史的環境の保全をめぐる判例においても、この考え方を基礎として判断したものも多く見られる²⁵²。この流れは、アメリカの歴史的環境保全が広まっていく過程を見ていく上で重要なポイントとなる。

1900年代初期には、市街地やハイウェイ沿いに多くの看板が立ち並び始め、それが美観に与える影響をめぐる争いが裁判所へと持ち込まれることとなった。これらの問題に対して裁判所は解決を迫られることとなった。上の①、②のように問題を否定的に扱ったり、先送りにしたりする事件も存在したが、増加しつづける事件により、裁判所は一定の対応を求められることとなった。

裁判所は、この年代に美観や美的環境を維持することの重要性は認識しており、一部の判決²⁵³は、その点についての政府の役割は認めたものの、次のように判示して、看板の建築を制限する条例を補償なき収用にあたるとした。

「景観の促進や美的環境に対する考慮は政府の正当な関心事であることに争いはないであろう。しかし、今のところ、我々は、このような考慮が、ポリス・パワーの行使を単独で正当化する判示はないといわれている…」²⁵⁴。

裁判所が、美観保護を目的とした規制を支持するには、ポリス・パワーに関する判例理論が大きく塗り替えられる必要があった。つまり、裁判所は快適な環境の必要性は簡単には退けられないことは認識していた。しかし、同時に裁判所は美観についてそのものを明確に保護することをためらい、従来から存在する理論を活用することによって美観保護についての規制を支持することを選択したのである²⁵⁵。この時代は、美観保護という規制目的がポリス・パワーの行使として妥当なのではなく、看板の建築禁止や建物の高さ規制などの規制が、防火や交通の維持など安全の向上につながる、とするものや、かかる規制が観光客を増加させ、経済を促進することで、結果としてポリス・パワーの行使の正当な要件(安全や一般福祉)に適合するという結論をとることで、裁判所が従来からの判例理論を大きく変えることなく規制を支持する方法を模索していった時代である。また、判例の理由付けも、安全・健康・道徳に関連して規制を支持したものから、この時代、次第に概念が拡張しつつあった一般福祉に関連して規制を支持するものが増加していった。歴史的環境

²⁵² 例えば、この後取り上げる、*W.J. Bohannon v. City of San Diego* 判決などが代表例として指摘できる。

²⁵³ *Varney & Green v. Williams*, 155 Cal. 318, 100 P. 867 (1909).

²⁵⁴ *Id.* at. 155 Cal. 318, 319, 100 P. 863, 868 (1909).

²⁵⁵ Basile J. Uddo, *Land Use Controls: Aesthetics, past and Future*, 21 LOY L. REV. 851, 857, (1979).

保全に関する美観規制もこの、一般福祉に関連して支持されたものであるが、他の規制とは少々事情が異なるので、後で検討する。

(1)健康・安全・道徳に関連したもの

このタイプの規制は、従来のポリス・パワーに関する判例理論を変更することなく美観規制を支持するために用いられた手法であり、主に防火や交通の安全を主たる理由として規制が支持されたものである。

防火を理由とするもの²⁵⁶は、看板の設置、建築物の高度規制、セットバック規制(後退建築規制)で主に利用された判例理論であり、1950年ごろまで使われ続けた理由付けである²⁵⁷。例えば、*Murphy v. Town of Westport*²⁵⁸は、企業が集まる地区での広告看板の掲出を禁止したゾーニング条例を、防火の観点から支持した判決がある。

交通の安全の維持も、従来から自治体が規制を行う目的として合憲とされてきたものであり、広告看板の掲出やガソリンスタンドの立地規制について問題となった²⁵⁹。例えば、*Village of Larchmont v. Sutton*²⁶⁰では、看板の設置を規制する条例を、原告が看板を設置しようとしている場所はハイウェイに近接しており、看板が運転者の気を散らす悪影響があり、交通や公の安全に対しての影響を考慮した²⁶¹上で、当該条例を支持した。

(2)経済に対する影響

歴史的環境保全と美観に関する問題では、経済に対する影響から規制について判断したものが多い。このことは、ポリス・パワーの行使の目的である「健康・安全・道徳そして一般福祉」の中の一般福祉概念が拡張されてきたことに呼応する²⁶²。

土地利用規制に関する初期、特にユークリッド判決以前の判例では、ポリス・パワーの行使の要件として一般福祉概念は独立の要素として扱われておらず、また、一般福祉の意味するところも明らかではなかった。しかし、1926年のユークリッド判決²⁶³のあたりをさかいに、判決中に一般福祉概念が明示されるようになった²⁶⁴。

特に美観の分野では、周囲と調和しない建築物の建設規制により、整った街並みが生まれ、観光客の来訪が増加し、経済を活性化するので一般福祉の向上に寄与するというもの

²⁵⁶ 初期の代表的なものとして、*St. Louis Gunning Advertisement Co. v. City of St. Louis*, 235 Mo. 99, 137 S.W. 929, *app. Dism'd*, 231 U.S. 761 (1913)などがある。

²⁵⁷ Patrick J. Rohan, *Zoning and Land Use Control*, Matthew Bender, (1990), §16.04[2][b].

²⁵⁸ 131 Conn. 292, 40 A. 2d 177 (1944).

²⁵⁹ See note 183 *supra*.

²⁶⁰ 30 Misc. 2d 245, 217 N.Y.S.2d 929 (1961).

²⁶¹ *Id.* at 249, 935.

²⁶² このことについて歴史的に取り扱ったものとして、寺尾美子「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の保障」法学協会雑誌第100巻第10号71頁(1983)以下参照。

²⁶³ 272 U.S. 365 (1926).

²⁶⁴ Beverly A. Rowlett, *Aesthetic Regulation Under the Police Power: The New General Welfare and the Presumption of Constitutionality*, 34 VAND. L. REV. 603, 609 (1981).

や、看板規制や建築物の高度規制を行うことによって地区としての経済的価値が向上し、一般福祉の向上に寄与するというものや規制が支持されることとなった。歴史的環境保全に関する規制に関する訴訟においても、当該規制を支持するためにこのような理由付けがみられる。この理論は、当初、住宅地区での商業利用の禁止や建築規制といったゾーニングの部分で見られ、看板の設置規制や廃品置場の規制に関する問題にも広がっていった。

(3)観光客の増加と経済の活性化—歴史的環境保全の問題を中心に

経済的要素についての判断で、もう一つの判断基準は、観光客の増加による経済の活性化という要素であり、これは、歴史的環境保全に関する問題においてもみられる。例えば、*City of Miami Beach v. Ocean & Inland Co.*²⁶⁵は、観光産業と経済の活性化が一般福祉の増進に結びつくとして判断した最初の判決である²⁶⁶。マイアミ・ビーチ市のゾーニング条例では、海岸線の土地にホテルやマンションを建設することを制限しており、この条例について原告はデュー・プロセスなしに財産を奪うものであると主張していた。*Supreme Court of Florida*は、健康、安全、道徳的要素について考慮せず、一般福祉の要件のみを検討しながら、「もし、美観的な魅力が無視されながら、マイアミ・ビーチの成功を見続けることは難しいであろう。なぜなら、コミュニティの美しさは冬の観光客の魅力的な誘因となっているからである…。[土地]利用の制限は、経済的な善や繁栄、コミュニティ全体の福祉に公平、公正そして合理的に寄与する」²⁶⁷として、条例を支持した。

歴史的環境保全と美観が問題となる事件においても、経済的要素が考慮されながら規制について判断している。つまり、歴史的環境を保全することにより観光産業が繁栄し、経済が活性化するので一般福祉が増進されるというものである²⁶⁸。

この問題で取り上げられる判例のひとつである*City of New Orleans v. Pergament*²⁶⁹は、歴史地区内での看板の設置について問題となった事案であるが、「Vieux Carreの保全は、元々はニューオーリンズの住民一般の利益となるものであったが、この名所の感情的価値ばかりでなく、商業的価値も同様に保護する」として、条例を支持した。また、*City of New Orleans v. Levy*²⁷⁰は、被告人が掲示可能範囲外に看板を掲示し、文字を電飾したことおよび、建物をピンク色のプラスチックで覆いをかけたことについて問題となった事案であるが、裁判所は、「おそらく、美観に関する考慮のみではVieux Carre Commission条例に含まれるいくつかの規制を課すことの根拠にはならないであろう。しかし、Pergament事件で指摘されているように、この立法はニューオーリンズ一般の住民の利益および有益な範囲の中にあり、Vieux Carre地域の保全は感情的価値ばかりでなく、商業的価値のためにも行うのであり、そ

²⁶⁵ 147 Fla. 480, 3 So. 2d 364 (1941).

²⁶⁶ *supra* note 187, at 862.

²⁶⁷ 147 Fla. 480, 487, 3 So. 2d 364 (1941).

²⁶⁸ Rohan, *Land Use Control*, Matthew Bender (1977).

²⁶⁹ 198 La. 852; 5 So.2d 129; 1941 La. LEXIS 1171 (1941).

²⁷⁰ 223 La. 14; 64 So. 2d 798; 1953 La. LEXIS 1253 (1953).

れゆえ有効なポリス・パワーを構成するのである。付随していうと、[州の一筆者注]修正憲法も条例も保全は、公の福祉のためであると繰り返し述べている」²⁷¹として、条例を支持している。このように、歴史的環境保全も、経済的要素と一般福祉との関係で正当化の動きが広まっていった。

一方で、歴史的環境保全の問題ではさらに特殊な事情が一般福祉の中で考慮されるとする論者もみられる。歴史的環境保全の役割は、美化、財産価値の保全、そして観光客の増加による経済の活性化ばかりではなく、現在および将来の世代を方向付け教育するために国家の文化的・歴史的遺産の一部分たる地区や建造物の保存をしているというのである²⁷²。判例でも、歴史的環境保全の持つ教育的意味を述べているものがある。

①W.J. Bohannon v. City of San Diego²⁷³

<事案の概要>

San Diego市は、1971年6月30日、"Old San Diego Planning District"という条例²⁷⁴を制定した。この条例は、'Old Town'と呼ばれる州立公園の周囲の指定されたゾーンにおいて、建物のデザインや、屋外広告物の規制を行うものであった。指定されたゾーンは、カリフォルニアの誕生地とも言える場所で、付近には、1871年以前に建てられた歴史的建造物が多く存在する。

原告は、当該ゾーンにて小売業を営む者であり、(1)当該条例は、平等条項違反、デュー・プロセスや表現の自由に反し、違憲である、(2)当該条例は、Old Townの歴史的・文化的価値を保存するには合理的に必要な範囲よりも広すぎる、(3)当該条例は、補償なき収用にあたる、(4)広告類の規制条項は、恣意的で、理にかなわぬ差別である、(5)建築管理委員会に授権された権限は、立法権の授権であるとして、条例の無効の宣言的判決を求めて集団で訴訟を提起した。第一審は、原告の訴えを認めなかった²⁷⁵。

<判旨>

当該条例の目的は、公の利益のために、Old Townの文化的・歴史的側面を保存・促進するものである。この目的を促進するため、条例は、建築を制限する区域を設け、建築監督委員会を設立し、新築・改築・増築・改修・広告の掲出・看板の掲出の際は申請をし、許可を必要とする。また、1871年以前に建てられた建造物を保護するための建物や広告類の許可に対する一般的規定を設けている。

原告は、Old Townの歴史的・文化的価値を保存するには合理的に必要な範囲よりも広すぎると主張するが、原告の主張する範囲は地図から読み取るに、誤りである。

市議会は、建築がコントロールされるべき範囲を決定する権限を与えられており、それに関して裁判所が干渉することは、明らかに市議会の権限を侵すものである。

²⁷¹ *Id.* at 223 La. 14, 28; 64 So. 2d 798, 802; 1953 La. LEXIS 1253, 13.

²⁷² See Rowlett, *supra* note 196 at 619.

²⁷³ 30 Cal. App. 3d 416, 106 Cal. Rptr. 333, 1973 Cal. App. LEXIS 1170. (1973).

²⁷⁴ Ordinance No. 10608.

²⁷⁵ Superior Court of San Diego County, No. 324075.

原告は、無効なポリス・パワーの行使であると主張しているが、この主張は当てはまらない。ポリス・パワーの行使は、公の利便性や大衆の繁栄のためにも行使される。

原審は、「証拠により示された条例の目的は、公の福祉の意味に合致する」と判断しているが、これを支持する。Old Town の姿の保存は、1871 年以前から存在する当該エリアの歴史的建造物を保存するものである。また、サンディエゴの始祖の、目に見える物語であり、カルフォルニアの誕生地であり、これらは教育的意味も持っており、公の福祉に寄与するものである。一般大衆を巻き込む教育的・文化的な促進に当たる。そして、観光に貢献することにより、経済的効果も促進する。よって、条例の目的は、明らかにポリス・パワーの行使の範囲内であるといえる。(下線は引用者による。)

原告は、条例が補償なき収用をし、違憲であると主張する。そして、条例の実際的な効果は、財産を無価値にし、補償なく本質的な価値を減じさせるものであると主張する。しかし、条例は、財産の使用法や外観を、1871 年以前に使用していた方法と同じにしなければならないと定めているわけではない。その代わりに、条例は、「一般的に 1871 年の古サンディエゴ時代の概観と調和するように用いる」と定めている。現存する建物の改装・修理という外観規制に従うことが、実質的に財産の価値を減じさせることはない。

原告は、広告類の規制条項は、恣意的で、理にかなわぬ差別であると主張する。しかし、広告類の掲出の規制は、歴史的地区の雰囲気を保つものであり、正当なポリス・パワーの行使の範囲内である。

原告は、建築管理委員会に授権された権限は、立法権の授権であると主張する。委員会は、申請の際に適用される建築・概観基準を、市議会が定めた後にこれを採用すること、申請を許可するか不許可にするかの権限、各種基準の遵守が求められている。申請の際に用いられる基準、具体的には、建築の形式・素材・構造・色・建物の高さは、「議会で承認を経た後で」適用される。広告類に関する規制も同様である。委員会は当該基準を変更することができるが、事前に議会による承認が必要である。

これらのことから、条例は、無効なほどに立法権を委員会に授権しているとはいえない。

②Opinion of the Justices to the Senate²⁷⁶

マサチューセッツ州は、“Historic Beacon Hill District”と呼ばれる歴史地区を設け、そして歴史地区内の建築審査に関する Beacon Hill Architectural Commission”を作る立法を行うこととした。これは、Historic Beacon Hill District 内での建物の外観の変更、建築、改築を行う場合は、Architectural Commission による許可を得る必要があるなどというものである。この立法案の中で、立法目的として§1.において、「教育的、文化的、経済的そして公の一般福祉を historic Beacon Hill の保存を通して促進させ、この地区を建築の歴史および州 (commonwealth) の初期として存在した、有形の古きボストンの遺産として保存することにある(下線—引用者注)」と述べている。この立法案に対してマサチューセッツ州議会は勧告的

²⁷⁶ 333 Mass. 783; 128 N.E. 2d 563; 1955 Mass. LEXIS 762 (1955).

意見を求めた。

これに対して裁判所は、「発表された立法の目的は、教育的、文化的、そして公の経済的發展のためにこの歴史地区の保存をすることである。もし、議会(General Court)が、この目的が…達成されると信じるのであれば、裁判所は、このような立法府の決定は、恣意的で不合理につき一般福祉の中には包含されないという判断をすることは難しい。(下線—筆者注)」と述べ、立法目的は正当であるとした。

以上 2 つの例のように、裁判所は一般福祉要件の中に、教育目的を含め、それを認めている。この教育目的や国民、州の住民、市民等を志向づけるものとしての目的は、美化目的から独立していると述べるものもある²⁷⁷。つまり、歴史的遺産が美しいかどうかは別として、当該規制が教育的な目的のための保存であれば、一般福祉向上のために正当化されるというのである。実際に、多くの地方の条例に教育目的を掲げている²⁷⁸ ことにも注意すべきであろう。

4-3-4 Berman判決とその後の展開

(1)2 章で取り上げたBerman判決²⁷⁹は、美観とポリス・パワーの関係において大きな影響を与えたものである。ここで問題となったのは、公のために公用収用権を用いてスラム化していない財産を取得できるかどうかであった。この事件は公用収用の問題であり、美観的ゾーニングについて直接判断したものではないが、連邦最高裁は次のように述べた。

「一般的福祉概念は広く、包括的なものである。それがあらかず諸価値は、物理的なものであると同様、精神的なものであり、金銭的なものであると同様、美観的なものである。コミュニティが健康的であると同じく美しいものであり、清潔であると同じく広々とした空間であり、注意深くパトロールされていると同様バランスの取れたコミュニティであるべきと決定することは立法府の権限の範囲内である。本件では、議会および当該機関は、幅広い種類の価値を考慮に入れた決定をしたのであり、我々が再審査するものではない。コロンビア特別区を統治する者が、首都は清潔であると同じく美しくあるべきだと決定したのであれば、修正第 5 条はそれを妨げるものではない。」

(2)Berman判決で、連邦最高裁は、明確に一般福祉概念の広汎性について述べた。これによって、美観保護を強く求める者たちは、判決を歓迎する一方²⁸⁰で、各州の裁判所の反応は分かれることとなった。Berman判決後約 5 年の間に、少なくとも 4 つの州裁判所で、美観目的は一般福祉を増進し、正当なポリス・パワーの行使に当たるとBerman判決を引用し

²⁷⁷ See, Rowlett, *supra* note 197, at 619-20, Stephen F. Williams, *Subjectivity, Expression, and Privacy: Problems of Aesthetic Regulation*, 62 MINN. L. REV. 1, 34-36 (1977).

²⁷⁸ 例えば、City of Heyward, CA, ARTICLE 11, SEC. 10-11.010 d., The City of Longview, WA, Chapter 16.12.010 (1) (b), City of Dubuque, IA, Article 10-1 A. など多数に及ぶ。

²⁷⁹ 348 U.S. 26 (1954).

²⁸⁰ Basile J. Uddo, *Land Use Controls: Aesthetics, Past and Future*, 21 LOY. L. REV. 852, 864 (1975).

ながら判断した²⁸¹。一方で、従来からの、美観目的単独ではポリス・パワーの行使には当たらないという立場を取る州もあり、急激ではないものの、ゆっくりと各州の裁判所にBerman判決の効果が広がっていった。

(3)その後の1963年にニューヨーク控訴裁判所が出された、*People v. Stover*²⁸²判決は、Berman判決の影響を大きく受けたものとして知られている。

被告人のStover氏は、Rye市にある住宅地区に住居を所有していたが、市によって課される高額な税金に不満の意を持っていた。「平穏に抗議」の意思を示すため、物干し用ロープに古い布やぼろきれをかけていた。被告は市の税金に対する不満が収まらないため、毎年1本ずつ物干し用ロープを増やしていった。その結果、1961年までに6本の物干し用ロープとぼろきれなどが自宅前に掲げられた。同年、Rye市は「布類その他の織物をかけるための物干し用ロープやその他のものを、通りに隣接した庭の正面または側面に掲げてはならない」とする条例を制定した。ただし、この条例は、布類を乾燥できるその他の手段がない場合の例外規定を設けている。Stover氏は市に対してこの例外規定の適用を申請したところ、拒否された。被告は物干し用ロープとそれにかけてある布類の撤去を求められたが、無視視した。その後、Stover氏は訴追され、有罪判決を受けた。Stover氏は、当該条例は合衆国憲法修正1条の言論の自由を否定するものであり、適切手続なく私有財産を収用するものであると主張した。中間裁判所(intermediate court)は市側の主張を支持した。ニューヨーク控訴裁判所は、修正1条の主張については退け、当該条例の正当性について検討した。

ニューヨーク控訴裁判所は、「当該条例は、行動に隣接した庭に、視界をふさぐような物干し用ロープを可能な限りにおいて禁ずることによって、市内の住宅地の外観やその財産価値を保護する試みは支持されるべきであるというのが我々の意見である。言い換えれば、この制定法は、美観的考慮というように定義できうるものを基礎として、美観を損ねたり、コミュニティの質を低下させたりするような行い、そして不動産価値を下落させるような行為を禁止するのである。」と述べた。そして、美観目的のみの規制もポリス・パワーの正当な行使であると主張して判例や学説に大きな影響を与えたDukeminer教授の論文²⁸³やBerman判決を引用しながら、「我々の眼前にある条例は、広い意味で禁止というよりは規制的である。いかなる財産所有者に過度の困難を引き起こさせるものでもない、なぜならば、他のどこかに布類を乾燥させることに、実際上の難しさや不可欠な困難がある場合のための許可が設けられているからである。さらに、この条例は、コミュニティに対して美しさ

²⁸¹ William H. Agnor, *Beauty Begins a Comeback: Aesthetic Considerations in Zoning*, 11 J. PUB. L. 260, 280 (1962). 例えば、アリゾナ州では、*City of Phoenix v. Fehlner*, 90 Ariz. 13, 363 P.2d 607 (1961)、ニュー・ハンプシャー州では、*Blevens v. City of Manchester*, 103 N.H. 284, 170 A.2d 212 (1961)など。ウィスコンシン州では、*State ex. rel. Saveland Park Holding Corp. v. Wieland*, 269 Wis. 262, 69 N.W. 2d 217 (1955)。ペンシルヴァニア州では、*Best v. Zoning Board of Adjustment of the City of Pittsburgh*, 393 Pa. 106, 141 A.2d 606 (1958)。

²⁸² 12 N. Y. 2d 462, 240 N. Y. S.2d 734, 191 N. E. 2d 272, app. dismissed 375 U.S. 42 (1963)。

²⁸³ J. J. Dukeminer, Jr., *Zoning for Aesthetic Objectives: A Reappraisal*, 20 LAW & CONTEMP. PROB. 218 (1955)。

や快適さに関する恣意的または専断的な基準は強制していない」²⁸⁴として、条例の妥当性を認めた。

一般的福祉概念の拡張とともに、現在では 25 の州の裁判所において、美観目的の規制は、ポリス・パワーの講師を正当化すると判断している。これらの州においては、歴史的環境保全に関するゾーニングの問題は大きく前進することとなった。

また、連邦最高裁でも、1974 年に *Village of Belle Terre v. Boraas*²⁸⁵、1981 年の *Metromedia, Inc. v. City of San Diego*²⁸⁶ の各判決でも、美観は正当なポリス・パワーの行使の目的に合致すると判断している。以上のように、歴史的環境保全をめぐる法律問題は、美観問題の文脈の中で語られ、また美観問題の発展と共に歴史的環境保全も許容されるようになってきたのである。

4-3-5 ペンセントラル判決²⁸⁷—歴史的環境保全の大きな転換点

①事案の概要

ペンセントラル鉄道が所有するグラントセントラル駅(1913 年に建築)は、1967 年 8 月、ニューヨーク市歴史的建造物保存法 (*New York City's Landmark preservation Law*)によって「歴史的建造物」に指定された。この法律により、建物の所有者には、建物の効果的な保存が義務付けられている。また、建物の外観を改修する際には、史跡保全委員会の承認を受けなければならない。

建物の保存と同時に、ニューヨーク市は、歴史的建造物の持ち主に、固定資産税を免除した上で、移転可能な開発権(*Transferable Development Right; TDR*)を付与していた。TDRとは、一般には、低密度な開発および低密度のままで保存するようゾーニングされた建物の所有者などに対して、その開発権を他者に売買できる権利のことである²⁸⁸。ただし、本件におけるTDRとは、歴史的建造物の所有者は、許容されている最大限度にまで開発していない残りの開発権を自らの所有している近隣の代替地へ上積みさせて開発できる権利のことである。

ところで、ニューヨーク市歴史的建造物保存法は、その目的として、「世界中の旅行者の中心地、世界の商業、文化、政治の中心としてのニューヨークの名声」が脅かされぬように史跡や歴史的環境の破壊から保全する²⁸⁹ことを目的として制定され、その保全により、市民にとって以下のような利益があると列挙している。それは、(1)美しく高貴な過去の業績に対しての市民の誇り(2)観光客や訪問者に対する魅力の保護とその増進(3)商工業のサポ

²⁸⁴ 12 N. Y. 2d 462, 468, 240 N. Y. S. 2d 734, 743, 191 N.E. 2d 272, 279.

²⁸⁵ 416 U.S. 1. (1974).

²⁸⁶ 453 U.S. 490 (1981).

²⁸⁷ J. P. Friedman et al., *Dictionary of Real Estate Terms*, Sixth Edition, 459 (2004).

²⁸⁸ J. P. Friedman et al., *Dictionary of Real Estate Terms*, Sixth Edition, 459, (2004).

²⁸⁹ N.Y.C. Admin. Code, ch. 8-A, §205-1.0 (1976).

ートと活性化(4)市の経済の強化(5)歴史地区、史跡、建物内部が歴史的建造物になっているもの、景観を市民の教育、鑑賞、福祉に用いることの増進である。

史跡保全委員会は、11人のメンバーからなる委員会で、技術職員により補助され、歴史保全法に関する事務の多くを委任されている。同委員会が「ニューヨーク市、州、および合衆国の発展、遺産、文化的特色としての特色、特別な歴史的または景観的利益または価値」を有すると判断した場合、利害関係者から意見聴取し、「史跡」、「史跡地区」、「歴史的建造物」として指定する。史跡に指定された後は、史跡の所有者は、所有する財産に対して(1)外観について、「良好な修繕」を行い、建物の特徴を保全すること(2)外観の変更を希望する場合は、予め歴史委員会の承認を受けること。その際に、歴史委員会は、保全することによる公益と所有者の利益とを正当に評価することになっている。

グランドセントラル駅の持ち主であるペンセントラル鉄道は1968年1月、収入増をはかるために、駅上をイギリスの企業であるUGP不動産に対して、更新可能な50年の賃貸借契約を設定した。UGP不動産は、ペンセントラル鉄道に対して、建設中は年間100万ドルを、その後は、最低でも年間300万ドルを支払う契約をした。

両社は、工法のそれぞれ異なる地上55階および53階のオフィスタワーの2つの案を委員会に申請した。しかし、1968年9月に委員会は、グランドセントラル駅の歴史的・美観的特徴を損なうことを理由として許可をしなかった。そこで、両者は、「影響があっても適切であるとの許可(certificate of appropriateness)」を求めた。4日間にわたり、80人以上の証人への聞き取りの後、委員会は、2案ともに許可をしなかった。

これに対して、ペンセントラル鉄道は、ニューヨーク市歴史的建造物保存条例は、合衆国憲法修正第5条および修正第14条に違反し、正当な補償なく財産を収用するものであり、さらに、第14修正に反して法の適切な手続なしに恣意的に財産を奪うものであることを理由に、宣言的判決、歴史保全条例により指定された日から、それが解除されるまでの「一時的収用」に対する補償を求めて訴えを提起した。一審は原告の訴えを認めた。²⁹⁰しかし、二審(Appellate Division)は一審判決を破棄した。二審は、同条例が違憲であると主張するには、規制が当該財産の全ての合理的で有益な使用を奪うものであることを証明するべきだと述べた。しかし、裁判所は、原告が不動産収入に鉄道の事業支出と納税額を誤って算入し、鉄道事業に使われるターミナルの多くの部分の賃料を計算に含めなかったこと、さらに、空きスペースや未使用の空間を、収入を生み出す使用に変化すると主張していないことや、未使用の移転しうる権利(TDR)を他所に移すことにより得る利益を算入していないことを指摘し、訴えを認めなかった。

州最高裁判所は、同条例を合憲とした²⁹¹。判決によると、同条例は、財産をコントロールする権利が市に移転したのではなく、土地所有者の開発利用のみに対して制限を行うものであり、収用には当たらないと判断した上で、第14修正の適正手続に違反する可能性が

²⁹⁰ 377 N.Y. S. 2d 20 (1975).

²⁹¹ 42 N.Y. 2d 324 (1977), 366 N.E. 2d 1271 (1977).

あるとして検討を続けた。そして、(1)同条例は半世紀以上続けてきた現在の利用を続けることを禁じてはいない、(2)原告がターミナル部分の開発のみでは合理的な利益を得ることができないということを証明しなかったこと、(3)もし、ターミナル独自では合理的な収益を得られないとしても、ペンセントラル社が近隣に所有しているホテルやオフィスビルなどの不動産収入をターミナルの収入に加えられること、(4)ターミナル上部のTDRは、近辺に多く移転でき、その中の1, 2はオフィス・ビルの建築にふさわしい場所であり、原告にとってはターミナルでの収入の損失の「かなりの」、またおそらくは「公平な」補償となりうると判断した。

原告ペンセントラル鉄道社が連邦最高裁判所に上告した。

②判旨

最高裁判所は、6対3により、収用ではないと判断し、上告を棄却した。ブレナン裁判官による法廷意見(Opinion)は、次のように述べる。

「過去50年において、アメリカの全50州、そして500以上の地方自治体が、歴史的そして美観の重要性から、建築物や地区の保存を促したり命じたりする法律や条例を制定してきた。これらの全国的な立法の取り組みは2つの関心事から引き起こされた。第一は、近年、多数の歴史的建造物、史跡、そして歴史的地区が、その中に現れている価値や、破壊される建造物の経済的に有用な使用のための利用について十分な考慮なしに取り壊してきたことである。第二は、広く共有されている信念であるが、特に歴史的、文化的、そして建築学的に意義のある建造物はわれわれの生活の質を向上させることにある。これらの建造物や優れた技術は、過去の教訓や遺産の重要な特徴を表すばかりでなく、今日にとっての上質なものの一例としても役立つのである。」

「本件の争点は、(1)当該規制により鉄道会社所有の財産が「収用」されたかどうか、(2)もしそうならば、TDRが正当な補償といえるかどうかである。」

「当裁判所では、収用に関するこれまでの事案において、最高裁判所は、「一定の公式」を作り出すのではなく、事件ごとに個別に3つのポイントをおいて判断してきた。それは、1.政府の活動の性格(the character of the governmental action)、2.規制の経済的な影響(the economic impact)、3.投資の背後にある期待(investment-backed expectations)である。公共善の促進のために経済生活の利益および負担を調整するようなプログラムよりは、政府により、土地の物理的侵害がある場合のほうが、収用はより簡単に認められるであろう。」

「本件の検討に入る前に、争いのない点について確認すると、多くの州や市がその街の特徴や望ましい景観の様相を保護するために規制を設けており、原告もニューヨーク市の特別に歴史的、建築学的、文化的に重要な建築物や地区の保全が、許容される政府の目的であることに争いはない。そして、そのために個々の土地に規制をかけることが適切であることに争いはない。また、原告は、グランドセントラルターミナル駅は現状のままでも合理的な収益をあげられること、ターミナル上部にビルを建築するのと同等の価値ではないにせよ、TDRは価値のあるものである。」

「原告は、第一に、ターミナルの上部は価値ある財産利益であると主張する。そして、史跡法は原告から、ターミナル上部の有益な利用を奪ったので、市は上方空間を「収用」したこととなり、空中権の公正な市場価格により「正当な補償」をすべきだと主張した。当裁判所は、一つの土地を部分に分け、その個々の部分について権利が侵害されたかどうかを決定するものではない。ある特定の政府の行為が収用にあたるかどうか決定する際は、行為の性質と、土地全体の権利に対しての侵害の本質と範囲について焦点を当てるのである。」

「第二に、原告は、市条例の運用がターミナルの場所の価値を著しく減損するものであると主張する。原告は、合理的に公の福祉の増進を図ることに関連する、裁判所で認められた他の規制は、統一して資産価値の減少のみでは収用にはならないことを示している(ユークリッド判決²⁹²では、ゾーニング法により 75%価値が減少し、Hadacheck判決²⁹³では 87.5%の価値が減少した)。「収用」問題はこれらの文脈において、規制許可する利用に焦点を当てることにより解決を見るのである。原告は更に、*Maher v. City of New Orleans*²⁹⁴のような、歴史地区の指定に由来する規制が財産の減少をもたらす場合は「収用」に当たらないということについては争いがないと主張するが、ニューヨーク市の条例は選定された特定の建物について規制するものであり、歴史地区規制やゾーニングとは異なると述べる。そして、選定された財産の所有者は理由なく経済的困難を背負うこととなり、特定の財産の指定は「正当な補償」を必要とする「収用」に当たると主張する。しかし、本条例は包括的計画のないような、いわゆる差別的ゾーニングとは異なり、ニューヨーク市条例は、包括的計画を有しており、市中各所に見られる建築学的・歴史的・景観的利益のある 400 の史跡と 31 の歴史地区を指定している。」

「さらに、原告は、史跡の指定は、「基本的に好みの問題であるので、必然的に恣意的か、少なくとも、主観的なものになる」と主張する。しかしこの主張は、本件では無意味である。原告は、指定時、また影響があっても適切であるとの許可を求めた際に否定された時に司法審査を求めなかったのみならず、現在でも、委員会のターミナルの史跡指定は恣意的で原則に基づいていないと主張していないのである。」

「第三に、原告は、市条例はゾーニング法や歴史地区条例と異なり、ある特定の地区のすべての建物に同様の規制を強いるものではなく、特定の者に対して不公平に負担を負わせるものであるから、憲法の要求する「正当な補償」が支払われるべきであると主張する。当然ながら、市条例は特定の財産の所有者に他者よりも厳しい影響を与えるが、そのことから「収用」になるわけではない。公共の福祉を促進するような立法は共通してある特定の者に負担を負わせるものである。*Hadacheck*判決²⁹⁵のレンガ加工業者も、*Miller v. Schoene*

²⁹² 272 U.S. 365 (1926).

²⁹³ 239 U.S. 394 (1915).

²⁹⁴ 516 F.2d 1051 (1975).

²⁹⁵ 239 U.S. 394 (1915).

事件²⁹⁶のヒマラヤ杉の所有者も、Goldblatt v. Hempstead判決の砂利・砂採取場の所有者も、立法により独自の負担を負わされたのである。ゾーニング法も特定の財産所有者に厳しい影響が及ぶが、そのことから違法なものとなるわけではない。Euclid判決でも、自らの土地を住宅地に利用したいと考える土地所有者よりも、自らの土地を工業利用したいと考えた土地所有者のほうがはるかに重い負担を負ったのである。ともかく、ともかく、原告が繰り返し主張している、原告が単独で負担を負わされ、不利益を被っているという主張は事実として不適切である。この主張は、ニューヨーク市の条例が、ターミナルの他に多くの数の建物に対して適用されており、31の歴史地区と400以上の史跡が指定され、その多くはターミナルの近辺である。ニューヨーク市議会が、史跡の保存によってすべてのニューヨーク市民とすべての建築物に、市全体として経済的および生活の質が向上すると判断したのならば、ターミナルの所有者が条例によって利益を受けていないと判断することはできない。」

「原告の第四の主張は、United States v. Causbyのように、政府が事業体としての立場で、政府の目的のために財産を収用しているというものである。Causby判決の、養鶏場上空の軍事目的での利用により、養鶏場としての利用が侵害されたという事案とは異なり、ニューヨーク市条例は、少しもターミナルの現在の利用を侵害しておらず、原告の財産を市の目的として使用してはおらず、また促進するのではなく、市が事業体として実施している事業でもない。史跡条例は、単に原告およびその他の者がターミナル上部の利用を禁じている一方で、その他の部分については利益を生み出すような利用が許されているのである。これは、政府による財産の公用使用というよりは、「景観」目的によるゾーニングといえる。」

「Goldbatt事件、Miller事件、Causby事件、Griggs事件、そしてHadacheck事件とは異なり、ニューヨーク市条例は、ターミナルの現在の利用に関して干渉しているわけではない。条例による指定は、過去65年間続けてきた、オフィス空間と商業利用を含む駅としての利用を許されるのである。更に重要なのは、記録によると、市条例はペンセントラル鉄道にターミナルから利益を得るばかりではなく、投資により「合理的な収益」をあげることを許しているのである。また、原告はターミナルの地上権について2つの誇大な主張をしている。1つは、原告は、条例がターミナル上部のいかなる部分の占有を禁じていると主張する。ターミナル上空に50階を超える建物を建設するという申請を拒否したのは、工事が建築物に影響があっても適切であるとの申請を拒否したのであり、委員会はターミナル上部にいかなる建物を建設することを禁じたものではない。委員会の報告書には、申請された増築部分を許可するか否かは、「規模、材質、そして特徴がターミナルと調和する」かどうかによると強調している。原告はより小さな構造物の許可については争っていないので、当裁判所はターミナル上部のいかなる利用についての否定については知るところではない。

2点目は、原告がターミナル上部の開発を禁止されたからといって、元から有している空中権のすべてを否定されたという主張は、正確なものではない。それら空中権が消滅した

²⁹⁶ 276 U.S. 272 (1928).

のではなく、少なくともターミナル近辺の 8 つの土地に権利が移転可能であり、そのうちの 1 つないしは 2 つは新たなオフィス・ビルディングの建設に適したものである。原告らは、ニューヨーク市の移転しうる開発権プログラムは理想からは程遠いと主張するが、ニューヨーク裁判所は、少なくとも本件においては、当該権利は価値のあるものであると判断している。もし、「収用」が起こった場合、これらの権利が「正当な補償」とならないにしても、条例が原告に課した規制の経済的負担を軽減するものであることには疑いがなく、その点から規制の影響を判断する際にこれらが考慮されるべきである。」

「当裁判所は、ニューヨーク市史跡条例の適用は、原告の財産の「収用」には当たらないと判断する。原告に課された規制は、本質的には一般福祉と関係性を持ち、史跡の合理的な収益を上げられる利用を許すのみならず、ターミナル及びその他の不動産からさらなる収益を上げることを許しているのである。」

本件には、レーンキスト裁判官による反対意見がある(スティーブンス裁判官も同調)。反対意見の要旨は以下の通りである。

〈ニューヨーク市には 100 万以上の構造物や建築物があり、そのうち、ニューヨーク市は、400 を史跡として指定した。原告は、建築家や歴史家、そして都市計画家らにより選ばれ、史跡指定された当初は喜びを覚えたであろうが、ペンセントラル鉄道株式会社は、指定により相当額のコストが課され、名誉を除いては、それを相殺するような利益はほとんどないであろう。

離れた建物が、それぞれ選ばれ、その周囲の建物と異なった取り扱いを受けるのであり、そこには互惠性は存在しない。また、史跡指定によるコストは、通常のゾーニング規制から生じるコストに比べると、はるかに大きいものである。史跡指定された財産所有者は、指定されていない者が可能な開発を禁止されるのである。市条例の下で財産所有者は、自らの費用で積極的に史跡として保護していかなければならない。1967 年にグランドセントラル駅が史跡として指定された後、史跡の所有者は、罰金や刑罰を背景とした積極的な義務が課される。それは、史跡の「外観」を「良好な手入れ」を義務付けられる。グランドセントラル駅の史跡指定時、ペンセントラル鉄道株式会社の財務は不安定な状態にあった。収入増を狙い、UGP と契約を締結した。記録からは、計画されたオフィス・ビルディングはニューヨーク市のゾーニング条例と高度規制に合致しているのは明らかである。しかしながら、市史跡条例の下では、史跡保存委員会が「工事が歴史建築としての特質に影響がないとの許可」や、「歴史建築に影響があっても適切であるとの許可」を得ない限り、提案のあったオフィス・ビルディングの建設ができない。原告の計画は、ターミナルの外観を保護するものであったが、しかし、委員会は建設の許可をしなかった。

1887 年には、当裁判所は、政府が財産の所有者に対して、補償することなく他者を害するような財産の使用を禁ずることができると判示している。住宅街でレンガ工場を営むことを禁じた *Hadacheck* 判決、地下水源の採掘および砂の採掘を禁じた *Goldblatt* 判決は、単

に他者に有害な土地の利用を禁止したものであり、特定の財産所有者を選別した本件とは異なるものである。この問題は、禁止された利用が他者の安全・健康・または福祉に危険を及ぼしているかどうかである。本件で問題となっている禁止事項は、悪用や違法な利用の禁止ではなく、所有権に付随した、適法かつ本質的な利用の禁止である。被告はニューサンスを禁止しているのではない。記録から、増築は条例にのっとったものである。それどころか、市は、自分たちが際立ったボザール建築の当該建物を保存させようとしたのである。

土地利用規制と異なり、被告の行為は単にペンセントラル鉄道から財産の利用を禁止されたわけではない。それどころか、保存のための積極的行為をさせる立場においたのである。ペン・セントラル社が現在の設計のまま駅舎を使用しうるのは、被告は土地の表面の完全な支配権を持ち、原告に対して損失分の補償をしなければならない。

政府が有害ではない利用を禁止するとき、当裁判所は、禁止を広く横断的に適用して「平均的互惠性を確保」²⁹⁷するならば、収用はおこらないと述べてきた。この理由により、ゾーニングは「収用」を構成しないのである。ゾーニングは、個人の財産価値を損なうことがあるが、その負担は相対的にみて平均していることから、ゾーニングにより損害を受けた個人は他者から利益を受けるということになる。

しかし、原告は数百万ドルの損害を強いられることとなり、ニューヨーク市の他の 400 の「史跡」を保護することによって生じる利益により相殺されるわけではない。被告は、全ての人々の一般福祉のために、ニューヨーク市の 1%の 10 分の 1 にも満たない建物にかなりのコストを課しているのである。

被告は、グランドセントラルターミナル駅の保全によって全てのニューヨーク市民に利益がもたらされると信じている。このことにより、原告がかなりの利益を享受すると信じる理由はない。もし、グランドセントラル駅の保存にニューヨーク市民すべてがコストを負担したならば、一人当たりの負担は年間数セントになり、生じる利益のために、わずかなコストを負わせうるのである。その代わりに、被告はペンセントラル鉄道に対して、数百万ドルのすべてのコストを負担させている。これはまさに第 5 修正が禁じる差別である。

被告は、財産のすべての合理的な価値が否定された場合に収用が起こると主張する。当裁判所は、しばしば所有権の侵害が収用を構成しなくとも、所有者が財産から合理的な収益を得られなければ第 5 修正の下で補償を必要とすると判断してきた。しかし、その逆は真ではない。政府が財産の所有者にいくつかの「合理的」利用を許したという理由のみで収用が補償のいらぬポリス・パワーの行使であるということにはならない。過去の判決²⁹⁸からも、「収用が起こったかどうかという問題は、侵害が実質的である限り、当該行為から生じた損害の量ではなく、侵害の特色」とであると判断している。

²⁹⁷ *Pennsylvania Coal Co. v. Mahon*, 260 U.S. 415.

²⁹⁸ *United States v. Cress*, 243 U.S. 316, 328 (1917), *United States v. Causby*, 328 U.S. 266 など多数の判決のことを指している。

TDR についてみると、収用条項の「正当な補償」の意味は厳格な意味合いを持っていた。第5修正は単におおよその補償を要求しているのではなく、「収用された財産の十分かつ完全に同等な補償」を要求している。そして、「十分かつ完全に同等」かどうかの決定は、「司法機能」に与えられている。被告が、TDR は完全な補償であると確信していることは失当である。被告は、もし原告の財産を「収用」したならば、TDR は「正当な補償」となると主張する。原告は当然ながら、TDR は大いに不完全な補償であると主張している。下級裁判所は、「収用」はおこっていないと判断したので、補償が与えられたかどうかについての結論までは導かれてはいない。ニューヨーク上訴裁判所は、TDR の問題については原告を支持している。別の事案で同裁判所は、TDR は「不確定な市場価値」を有し、建物が史跡と指定された場合、失われた価値を「保全するのには不十分である」。一方で、記録中には、ペンセントラル鉄道は、かなりの量の TDR を受けたとある。TDR が補償として十分であったかは、記録が貧弱であるので、疑わしいところである。TDR が、「収用された財産に対して十分かつ完全」であったかどうかについて、控訴裁判所に差戻してその点につき調べるべきである。

ニューヨーク市は、財政的に不安定な市であり、史跡保護のための費用は、ニューヨークの納税者の過度の負担よりも、ペンセントラル鉄道のような企業に負担させたほうが簡単であると信じる者もいる。しかし、このような事柄は、我々に公用収用に関する先例を無視してよいといったのではなく、公共の状態の改善の要求は、対価の支払いの近道よりも、憲法的な手法によって達成されるということ。

いかなる場合について収用が発生するかについては、他者を害するような財産の利用とゾーニング以外は収用に当たる。その上で、本件規制は有害ではない財産の利用を制限している。ある一定の合理的な収益を得ることができなければ、補償が必要であるというのは、先例の示すところである。しかし、補償が必要な場合は、合理的な収益をあげることができない場合であるとはいえない。〉

③評価

本判決は、歴史的建造物保存が問題となった最初の連邦最高裁判所の判例であり、その後の歴史的建造物保存について争われた訴訟の先例として引用され続けている。本判決についての意義は、大きく分けて、歴史的環境保全の観点から、そして収用問題の2つの観点から存在する²⁹⁹。

(1)前者については、特別な、歴史的・文化的・建築学的に価値のある建築物の保存について、政府の目的として正当として取り扱ったことにより、多くの歴史的環境保全の運動家たちによって歓迎された³⁰⁰。最高裁判所は、「当裁判所は、多くの状況において、州や市

²⁹⁹ なお、本件について詳しく論じた先行研究として、高橋一修「アメリカにおける都市環境の保護と財産権」がある。

³⁰⁰ The Takings Issue. at 319.

が、都市の望ましい景観上の性格や特徴を保全するために土地利用規制を立法しようと認めてきた」とBerman判決などを引用しながら述べ、歴史的環境保全のための立法の合理性については問題としなかった。

また、歴史的環境保全の現場では、ペンセントラル判決の理論を参考にしながら、憲法の問題が生じないような保全のための立法がされ、いわば、歴史的環境保全立法の手本となった判決ともいえる。

また、条例中に維持や修繕の義務がある場合、その維持や修繕に多額の費用を要し、結果として経済的に有用な利用が妨げられると原告は主張したが、法廷意見では、「公共の福祉を促進するような立法は共通してある特定の者に負担を負わせるものである」とし原告の訴えを退けた。つまり、維持修繕により建物の価値を保全することが可能となり、そのことから利益を得られるという点を重視したのである。ペンセントラル判決以降の下級裁判所の判断は、ペンセントラル判決を踏まえながら、維持・修繕の費用が高額となり、経済的に有用な利用が妨げられる結果となった場合、収用となる可能性を示唆したもの³⁰¹があるが、実際は、ほとんどの場合、合憲と判断されている。

しかし、Broadview Apartments Company v. Commission for Historical and Architectural Preservation³⁰²事件は、異なる判断を示した。事案は次のようなものである。原告が、1900年代初頭に、ボルティモアで著名な建築家であるLaurence Hall Fowlerにより設計され、建てられた3階建ての住宅を、79,500ドルで購入した。原告は、この建物の取り壊しをボルティモア市歴史・建築保存委員会に申請した。取り壊しが認められなければ、当該家屋を維持するために、改修費が発生するような状況になっており、複数の鑑定人が改修費と改修後の賃料およびその後の維持費を計算したところ、改修費を回収し、さらに賃料から利益を上げることが難しいと判断したが、委員会は取り壊しを認めなかった。そこで原告は、決定の妥当性を司法審査に委ねた。メリーランド特別控訴裁判所は、ペンセントラル判決の判旨を引用し、「規制が財産所有者から全ての合理的な、有益な財産の利用を奪うところでは、補償が支払わなければならない」と述べ、申請の拒否は収用に当たると判断した。建築物が史跡指定され、その維持管理のために多額の費用が発生する場合、収用と判断され、補償が発生する。つまり、公の負担により改修が認められるといえる。

また、史跡に指定された時点で、維持・修繕に多額の費用を要することが判明したとき、所有者は、当該条例中に「経済的に困難な場合の措置」(economic hardship provision)条項がある場合には、経済的困窮を証明し、取り壊しや大幅改修、そして建て替え等の例外措置を受けることができるであろうし、そのような条項がより必要であると指摘されている。規制が財産所有者に対して、どれだけの経済的影響が生じるのかということを見極める必要が出てこよう。

³⁰¹ Citizens' Comm'n to Save Historic Rhodes Tavern v. District of Columbia, 432 A.2d 710 (D.C. 1981), State v. Erickson, 301 N.W. 2d 324 (Minn. 1981).

³⁰² 433 A.2d 1244 (1981).

歴史的建造物保存条例の制定直前に建築物を購入し、その後、当該建築物が史跡等に指定された場合の経済的影響について言及されている裁判例がある。後掲する 900 G Street Ass'n v. Department of Housing and Community Development³⁰³事件は、当該建築物の2か月後に史跡保全条例が改正され、取り壊しの申請に係る手続が厳格化されたという事案である。コロンビア特別区控訴裁判所は、結論としては収用を否定し、原告の購入時には、当該建築物は史跡指定候補リストに存在し、売買契約の交渉時には売主との間で条例が改正され、取り壊しが難しくなるであろうことが話し合われていることが認められており、買主においては条例の厳格化についての自治体の広報に注意しなければならないと述べた。また、Kalorama Heights Ltd. Partnership v. District of Columbia³⁰⁴判決では、史跡指定の7か月前に建物を購入した事案であり、取り壊しの申請が拒否されたものである。この事件でも裁判所は収用を否定した上で、当該地区では強い保全運動が起こっていたことで、取り壊しの例外許可が得られる確率が半分であろうことを原告は知っていたことから、当該建築物の購入は「ギャンブル」であると判示した。新たな規制による、建築物の取り壊し申請拒否の経済的影響をはかる場合には、条例の施行予定の状況を購入者は調査しなければならないことや、当該地区での歴史的環境保全の動きなどを購入者が知っておくべきことと判断した。これらの判決では、古い建築物の投機目的での購入について一定の歯止めを打ったものと思われる。

次に、収用問題の観点からのペンセントラル判決の意義について触れておこう。土地利用規制分野における憲法判断は、前述した1926年のユークリッド判決³⁰⁵でゾーニングについての合憲性が示され、さらに、続く1928年のネクトー判決³⁰⁶では、道路に沿って100メートルの細長い住宅地の線引きをした本件ゾーニング規制は不自然であり、「開発のための投資に対し、十分な収益(adequate return)をあげられないであろう」として、「公の健康・安全・道徳・一般福祉に本質的関連性がない場合、そのような規制は認められない」と述べた。そして、本件では修正第14条に違反して、適用において違憲であると述べた。この2判決以降、ペンセントラル判決まで規制的収用について、最高裁判所は新しい判断を示してこなかった。

ペンセントラル判決では、多数意見において、連邦最高裁は、いかなる場合に政府による規制が収用となり、補償が支払われるかについての一定の公式を作り出してこなかったと述べ、これまでの事件では、①政府の活動の性格、②規制の経済的影響、③投資に裏付けられた期待を考慮してきたことを確認した。つまり、事案により規制の目的や規制による経済的損失等から比較衡量して決定する従来からの審査方法、いわゆる「比較衡量基準」について確認されたのである。また、目的によっては、ある一定以上の財産の価値が失われたとしても収用とならない可能性があるということについても確認された。

³⁰³ 430 A.2d 1387 (D.C.1981)

³⁰⁴ 655 A. 2d 865 (D.C. 1995)

³⁰⁵ 272 U.S. 365 (1926)

³⁰⁶ Nectow v. City of Cambridge, 277 U.S. 183 (1928).

さらに、判決のポイントとして、平均的相互性(average reciprocity)があげられる。Hadacheck判決、Miller判決、Goldblatt判決といった有害な利用に対する規制、そしてEuclid判決のゾーニングと同様、歴史的環境保全のための規制においても規制を受けない者と同様に規制を受ける者は便益を同様に受けるという結論をとった。平均的相互性をもたらす規制は、ポリスパワーによる規制と同様に補償なき規制が認められるという理論である³⁰⁷。もともと、反対意見は、ごく少数の者に対して大きな負担を加えるものであり、平均的相互性を欠くと述べ、TDRが正当な補償となるかどうかをより詳しく検討するため原審に差し戻すべきであると主張した。

この判決がリーディングケースとなり、多くの判決で歴史的環境保存の正当性が認められることとなった。ここで、以下の3つの判決をみてゆくことにする。

4-3-6 Figarsky v. Historic district Commission, etc³⁰⁸

歴史的地区内に建造物を所有する原告が、建物の老朽化のために建て替えと取り壊しを市の歴史地区委員会に申請した。しかし、委員会が、当該建築物は、補修により対応すべきであるとしたところ、原告は、市の建築審査官に取り壊しの許可を求めた。しかし、建築審査官は、当該建築物は歴史的地区内にあるので、取り壊しには正当性が必要であると返答したので、原告は、歴史地区委員会に公聴会を開催するよう求めた。原告に対する聴聞がなされたが、結局、委員の全員一致で申請が認められなかった。原告は、建物の補修に止まる場合、多額のコストがかかるなどと主張し、委員会の判断は、裁量権の逸脱・濫用であるとし、当該建造物の取り壊しを認めるよう、訴えを提起した。

コネティカット州最高裁判所は、歴史地区委員会に取り壊しの不許可を下す権限を認めた上で、歴史的環境保存は、公共の福祉の増進のため、有効な規制であり、さらに所有者の経済的活動を損ねるものではないとし、合憲であると判断した。

4-3-7 Lafayette Park Baptist Church v. Scott³⁰⁹

原告である協会は、歴史保存地区内で、2階建てアパートを1棟購入した。しかし、建物は激しく傷んでいたため、原告は建て替えのため、市の建築委員会の委員長に取り壊しの申請をした。市の史跡および都市計画委員会による聴聞が行われたが、取り壊しは認められなかった。原告は、取り壊しを認めるよう訴えを提起した。

原審は、取り壊しを認める判決を下したが、ミズーリ州控訴裁判所は、建築規制に関しては、それが所有者に大きな経済的負担を科すものかどうかを検討しなければならないとしたが、アパートを改修して、再び賃貸すれば、協会にとって経済的利益を生み出すこと

³⁰⁷ 50 Vand. L. Rev. 1449 (1997).

³⁰⁸ 368 A.2d. 163 (1976).

³⁰⁹ 533 S.W.2d 856. (1977).

になり、さらに、歴史地区における建物の保存は、公共の利益を増進することなどを理由に、協会の主張を容れなかった。

4-3-8 900 G Street Associates v. Department of Housing and Community Development³¹⁰

原告は、1867年から1869年にかけて建築されたフランス・ルネッサンス様式のビルを購入した。当該ビルは、1974年5月に国家歴史保全法に基づく全国史跡登録され、さらに1964年にはコロンビア特別区史跡目録にも登録され、歴史的にも価値の高い建造物であった。さらに、当該ビルの向かいには、現在は美術館として利用されている旧特許事務所があり、コロンビア特別区内の建築的および景観的一体性を維持している。

原告は、ビルを賃貸し、それにより経済的利益を得ていたが、隣接するビルの所有者とともに当該地区を再開発する計画を立て、そのために、当該ビルを取り壊す申請をコロンビア特別区の長にした。申請の後に、特別区は条例の規定に定めるとおりに、申請者である原告に対し2日間にわたって、取り壊しを認めないことが不合理に経済的に困難な事態を生むかどうかの聞き取りを行った。その後、歴史保存審査委員会などが市長に取り壊しを認めないよう助言し、市長は結局取り壊しを認めなかった。原告は、取り壊しを認めるよう求めて、裁判所に訴えを提起した。

コロンビア特別区控訴裁判所は、問題は、規制によって「不合理に経済的困窮」を生み出すことが収用と同義であるかどうかの問題であると述べた。そしてその判断方法として、ペンセントラル判決の基準に沿って判断するとした。つまり、規制による経済的影響があったとしても、当該財産から他に「合理的な収益」があれば収用とはならないという基準を用いると述べた。また、*Maher v. City of New Orleans*判決³¹¹を引用した。同判決では、原告がフレンチ・クオーターの街並みを保全するためのVieux Carreの条例が、行政機関の決定を導くための明確な基準を欠いているためにデュー・プロセスに反すると主張したが、第5連邦巡回裁判所は、行政の裁量による決定の基準の厳格性を否定している。また、同事件において裁判所は、取り壊し申請の拒否が直ちに収用とはならないと判示し、*Maher*事件の原告に対し、当該財産の売却が非現実的なものであるとか、賃貸した場合に合理的な収益を上げられないとか、他の利用可能性がないということを立証しなかったことを指摘している。

そこで、原告に他の有用な経済的利益を得る方法があるかどうかを検討し、その基準によれば、建て替えずとも、最小限の改修をして賃貸すれば経済的利益を生み出せること、改修することにより、改修費用とその後の維持管理費用が、建て替えるよりも費用がかさむとする原告の主張は理由がない。また、建て替えなければ市の要求する建築物の安全レベルを確保できないとする主張は、近接する同様の歴史的建造物も、改修によって安全

³¹⁰ 430 A.2d. 1387. (1980).

³¹¹ 516 F.2d 1051 (5th Cir. 1975), *cert. denied*, 426 U.S. 905 (1976).

レヴェルを確保していることからすれば、理由がないとして、原告の主張を認めなかった。

以上、ペンセントラル判決とその後の 3 本の判決は、いずれも、建物の所有者にとって建て替えを認めないことが、経済的利益を生み出すことを妨げるかどうか判断基準となったといえる。ペンセントラル判決以降、裁判所は歴史的建造物の保存についてこれを認める傾向を示している。

4-3-9 「相互関係」の法理—歴史地区内の非歴史的建造物の規制の問題

歴史地区内において、地区全体が足並みをそろえて統一的に歴史的環境保全を進めるためには、必ずしも歴史的建造物ではない建造物および周囲の環境についても何らかの規制を行うことが必要となる場合がある。裁判所は、歴史的環境保全を認める要素として、「一体的な保全」の必要性を用いている。最初にこの法理を持ち出したのは 1941 年の以下の判例である。

4-3-9-1 City of New Orleans v. Pergament³¹²

①事案の概要

原告は、ニューオーリンズ市の古い市街地である Vieux Carre 地区において、ガソリンスタンドを経営していた。原告は、Vieux Carre 歴史委員会の許可なく大きな看板を立てたことにより、条例³¹³違反として起訴された。原告は、妨訴のための抗弁をし、宣誓供述書の破棄をするために訴えを起こした。裁判所は、Vieux Carre 地区内の歴史的建造物ではないガソリンスタンドに大きな看板を立てることを許可しなかった委員会の決定を支持した。

②判旨

Vieux Carre 地域において、歴史的建造物と同様に、近年できた建物にも店舗に非常に大きいサイズの看板を立てることを当該建物の所有者に禁止するのは恣意的なことでも差別的なことでもない。条例の目的は、古い建物それ自体の保存ばかりでなく、フレンチ・クォーター、スパニッシュ・クォーター全体の古さも保護するものである。いわば一体的になすものであり、この歴史的環境(relic)を破壊主義(iconoclasm or vandalism)から守るものである。このような地方で、目障りなもの(eyesores)を防いだり禁止したりすることは、ポリス・パワーの範囲内であり、このような地方の条例の範囲内である。Vieux Carre の保全は、元々はニューオーリンズの住民一般の利益となるものであったが、この名所の感情的価値ばかりでなく、商業的価値も同様に保護するのである。なぜなら、これはニューオーリンズ市に観光客や会議等と呼び込み、そして事実、アメリカで最もおもしろい都市というスローガンの正当性のために保存しているのである。

³¹² 198 La. 852; 5 So. 2d 129; 1941 La. LEXIS 1171 (La. 1941).

³¹³ Section 6 of Ordinance No. 14,538 C.C.S., as amended by Ordinance No. 15085 C.C.S.

4-3-9-2 A-S-P Associates v. city of Raleigh³¹⁴

[事案の概要]

Laleigh 市は 1975 年、「歴史的地区」に関する 2 つの条例を制定した。内容は、歴史地区委員会を設立し、建築のガイドラインおよび建物デザインの基準を設け、さらに、違反者には民事的・刑事的な制裁を加えるという内容のものであった。また、市内オークウッド近隣地区 98 エーカーを「歴史的地区」に指定することも条例に含まれていた(なお、従前から存在するゾーニング条例の規定も当該地域に消滅することなく残っている)。歴史的地区に指定されれば、歴史地区委員会の承認がなければ、建築物の外装の変更、建築物の建設もできないこととなっていた。また、条例に違反すれば、罰則も加えられることが明記されていた。

なお、同一街区の一区画下がったところには、病院が 4 階建ての比較的新しいオフィス・ビルディングを所有しているが、その部分は歴史的地区から除外されている。一方、原告は、所有する空き地に将来オフィス・ビルディングを建設しようと計画し、当該空き地を歴史地区から除外するよう求めたが、退けられた。

歴史的地区に指定された地区内に空き地を持つ者(A-S-P Associates)は、歴史地区に関する 2 つの条例は、違憲・違法であるとして裁判所に違憲・違法の宣言的判決を求めて訴えを起こした。

一審のウェイク・カウンティ最高裁判所(判決集未収録)は、市の歴史地区指定は違憲・違法ではないとした。住民は控訴した。原審の北カルフォルニア控訴裁判所(247, S.E.2d,800)は、住民側の主張を容認した。市が上告した。

[判旨]

市の勝訴。判決の概要は次のようなものである。

(1)市が条例を制定して、ある地区を歴史的地区に指定することは、ポリス・パワーの範囲内であり、そのような条例の制定は、土地所有者の法の適正手続を奪うものでもない。(2)市条例は、市の歴史委員会に、許容できないほどの権限を委任してはいない。(3)土地所有者の主張によると、市は、歴史的地区の境界の線引きについて、意図的かつ恣意的に行っていたとしているが、市の当該行為は、土地所有者の平等取り扱いを否定したものではない。(4)市は、ゾーニングの目的に合った包括的計画を有しており、また、歴史地区を指定する条例の制定は、ゾーニングと合致している。(5)市は、条例の施行による州法違反はしていない。

相互関係の法理に関する部分として、次の判示が重要である。

「歴史的地区内における建造物、構造物、付属設備または屋外の宣伝用看板の建築、改築、改変、修復もしくは移動が、歴史的地区の特徴と不均衡である」という包括的規制は、地区全体の特徴を保全できる唯一のふさわしい方法である。オークウッドの条例が、新築には委員会の承認が必要であるのは不合理である、特に、現在空き地である土地に新たに

³¹⁴ 298 N.C. 207; 258 S.E. 2d 444; 1979 N.C. LEXIS 1362 (N.C. 1979).

オフィス・ビルディングを建てるということに対する承認は不合理であるという原告の主張は、認められない。歴史的地区内の、単に歴史的もしくは建築的特徴を有する建造物の保存よりも地区内の歴史的特徴を保存することのほうが必要とされていることは、広く知られている。…この、「一体的な」という法理は、現在広く用いられているが、効果的な歴史地区保全のための不可欠で合理的な部分をなしている」³¹⁵。

〔評価〕

2件の事件ともに、歴史的地区内における非歴史的建造物に関する事件であるが、両事件共に歴史的地区を面的に保存するためには、地区内の非歴史的建造物に一定の制限が加えられたり、新築などが制限されたりすることを認めている。そこで登場するのが「一体的」な保全の必要性という理由付けであった。City of New Orleans v. Pergamentのケースにおいては、一体的保全が観光にプラスの影響を与えるといった判示もなされ、学説もおおむねこれを支持している³¹⁶。つまり、このような規制が支持されるのは、1件の建築物が解体されたり、新築されたりしても、地区全体には大きな影響を及ぼすものではないが、解体・新築が徐々に何軒もなされると、累積すると地区全体に与える影響が結果として多くなってしまうという、「ドミノ理論」から、一体的保全の必要性を導き出している、としている³¹⁷。

第4節 原告適格の問題

アメリカ合衆国憲法第3編において、司法権は「事件(case)・争訟(controversies)」に関するものに限定するという規定がある。しかし、この「事件・争訟」概念について、その内容は必ずしも明らかではなかった。ニューディール期には、行政活動の裁判所による干渉を防ぐため、原告適格が厳しく制限されてきた一方で、その後1960年代には、原告適格を緩和する傾向が見られるようになった。しかし、60年代から70年代にかけて、まず、いわゆる「事実上の損害」テスト³¹⁸が登場した。これは、原告が、争われている政府の行為によって、経済的か非経済的にかかわらず「事実としての損害を被る」者であり、かつ勝訴判決によってその損害が救済される可能性がある者であることを意味する。ここで言う損害の性質は、景観や環境保全など広い範囲に及ぶ。次いで登場したのは、「法律上保護された利益の範囲内と主張する余地がある(arguably)」かどうかを判定することとなった。これは、原告が保護を求める利益が、制定法または憲法によって保護され、または規制されているような利益の範囲内にあると主張する余地があればよいとされる。

一般には現在のところ、合衆国最高裁は原告適格を判断するための要件として、(1)原告に事実上の損害(injury in fact)を受けたこと、つまり、法的に保護された利益への侵害を受け

³¹⁵ 258 S.E.2d at 450-451.

³¹⁶ Carol M. Rose, *Preservation and Community: New Directions in the law of Historic Preservation*, 33 STAN. L. REV. 473 (1980), David B. Fein, *Historic Districts: Preserving City Neighborhoods for the Prevalidged*, 60 N. Y. U. L. REV. 64(1985), Comment: *Legal Methods of Historic Preservation*, 19 BUFF. L. REV. 611(1969).

³¹⁷ *Id.*

³¹⁸ Association of Data Processing Service Organization v. Camp, 397 U.S. 150 (1970).

ていなければならないこと、そしてその利益は、(a)個別・具体的であり、また(b)現実的でかつ切迫したものであり、推測的なまたは仮定的なものではなく、法的に保護された利益に対する侵害があったこと、(2)損害と争われている行為との間に因果関係が存在すること、(3)損害が勝訴判決により救済されうるといふ、単なる推量ではなく、見込みが高いことがあげられている。

近年の環境法分野での原告適格が問題となった事例をみることにする。1992 年に出されたルハン判決(Lujan v. Defenders of wildlife)³¹⁹は、わが国においても多く紹介されているところである³²⁰。種の保存法(Endangered Species Act; ESA)に定める、規定(7 条(a)2)について争われた事件である。外国で行われる政府機関の行為についても適用されていたこの規定が、米国国内または公海上の行為に限られるとする、内務長官による規則の改定につき、この改定された規則が 7 条(a)2 に違反するとの宣言的判決および、新規則の制定の差止判決を求めたものである。第一審判決³²¹は、原告適格を欠くとして訴えを却下した。続く第 8 連邦巡回裁判所³²²は、原告適格を認めた上で連邦地方裁判所に事件を差戻した。差戻し後の地方裁判所³²³は原告適格を認め、本案についても原告の訴えを認めた。差戻し後控訴審は原告適格を認め、本案については地裁判決を支持した。

連邦最高裁³²⁴は、原告適格を認めるための要件として、(1)原告に事実上の損害(injury in fact)を受けたこと、つまり、法的に保護された利益への侵害を受けていなければならないこと、そしてその利益は、個別・具体的であり、また現実的でかつ切迫したものであり、推測的なまたは仮定的なものではなく、法的に保護された利益に対する侵害があったこと、(2)損害と争われている行為との間に因果関係が存在すること、(3)損害が勝訴判決により救済されうるといふ見込みが高いことをあげた。

そして本件に関しては、原告は現実的かつ切迫した損害はないと判断した。先例は、経済的被害をもたらす侵害はもちろんのこと、美観や環境全体の保全についても許容される利益として損害の対象となる。しかし、内務長官との協議を欠いて行われた連邦機関の援助による開発計画が指定種の絶滅を早めると仮定してもそれが原告への差し迫った侵害を

³¹⁹ Lujan v. Defenders of Wildlife, 504 U.S. 555 (1992). 本件について扱う邦語文献として、喜田村洋一「連邦法による原告適格の付与が違憲とされた事例—Lujan v. Defenders of Wildlife, 112 S. Ct. 2130 (1992)」ジュリスト 1043 号 100 頁、木原正雄「判例紹介・アメリカ法」山形大学法政論叢 3 号 95 頁(1995 年)、畠山武道『アメリカの環境訴訟』(北海道大学出版会、2008 年)140 頁以下、同・「アメリカ合衆国における自然保護訴訟—原告適格を中心にして」公害と環境 25 巻 2 号 23 頁(1995 年)、同・「誰が裁判を起こせるか」法学セミナー 491 号 72 頁(1995 年)、藤倉皓一郎「環境訴訟における原告適格」法律のひろば 50 巻 6 号 61 頁(1997 年)、中川丈久「行政訴訟に関する外国法制調査—アメリカ(下)—2」ジュリスト 1243 号 107 頁、山本浩美『アメリカ環境行政法』82 頁以下(弘文堂、2001 年)

³²⁰ Defenders of Wildlife v. Hodel, 911 F. 2d 117 (8th Cir. 1990).

³²¹ Defenders of Wildlife v. Hodel, 658 F. Supp 43 (D. Minn 1987).

³²² Defenders of Wildlife v. Hodel, 851 F. 2d 1035 (8th Cir. 1988).

³²³ Defenders of Wildlife v. Hodel, 707 F. Supp. 1082 (D. Minn. 1989).

³²⁴ 504 U.S. 555 (1992)

生む事実は示されていないとした。開発計画が始まる前に原告がその地域を訪れたことがあり、再びその土地を訪れたいというのでは、「現実のまたは差し迫った」侵害を認定するためには不十分であると判断した。続いて、(3)の救済可能性について判断した。救済可能性を否定したが、その理由は、裁判所が海外の事業についても協議を必要とする規則に戻すことを内務長官に命令しても、援助機関がこの規則に拘束されるかどうかは疑問であると述べた。さらに、合衆国の海外援助分は開発計画の経費の一部分にしか過ぎないので、協議が行われるまで援助を止めたとしても原告への侵害が救済される見込みはないとして、結果として原告適格を否定した。

本判決については、出された直後には、環境保護団体の原告適格を否定したことにより、原告適格の範囲を狭く解する傾向が続くのではないかという向きも存在した。しかし、連邦下級審でも本判決に続くものは現われず、さらに、2000年には、廃棄物処理業者が汚染物質の河川への排出許可直後に、許可基準を大幅に超える汚染物質を河川に廃棄したとして、環境保護団体が業者を被告として宣言的判決、差止命令等を求める訴訟を提起した。連邦最高裁判所は、Lujan判決の枠組みを維持しつつも、原告適格を認めるFriends of the Earth Inc. v. Environmental Services, Inc.,判決³²⁵を下した。

一方、わが国における原告適格の問題は、従来から行政事件訴訟法9条1項に定める「法律上の利益」の解釈として、「法律上保護された利益説」と「法律上保護に値する利益説」との対立があった。「法律上保護された利益説」は、原告適格の判定基準として、処分の根拠法規が保護している利益によるものという考え方で、「法律上保護に値する利益説」は、原告が有すると主張する利益が裁判上保護に値する利益であるかどうか判断するという説である。判例は、いわゆる主婦連ジュース事件(最判1978年3月14日)で、法律上保護された利益説をとることを明らかにしていた。しかし、実際の訴訟では、行政事件訴訟で原告適格が認められないことが多く、原告適格を拡大すべきであるとの学説が強く説かれていた。

2004年に行政事件訴訟法が改正され、その中で、第三者の原告適格を判断するにあたり、当該根拠法規の文言のみによることなく、①当該法令の趣旨及び目的、並びに②当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮すべきとする。そして、③として、当該法令の趣旨・目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関連法令があるときは、その趣旨・目的をも参酌するものとし、④当該利益の内容および性質を考慮するに当たっては、当該処分または裁決がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容・性質、並びに、これが害されることとなる利益の内容・性質、並びにこれが害される態様および程度も勘案するものと規定した(行政事件訴訟法9条2項)。

以上のような問題状況の中で、わが国の判例において、2004年改正前の事案であるが、県の史跡指定解除処分と史跡保護運動者である学術研究者の原告適格が争われた、いわゆる伊場遺跡訴訟(最3判平成元年6月20日)がある。判決中で、最高裁は、静岡県文化財保

³²⁵ 528 U.S. 167 (2000).

護条例や文化財保護法の「規定並びに本件法令及び他の規定中に、県民あるいは国民が史跡等の文化財の保存・活用から受ける利益をそれら個々人の個別的利益として保護すべきものとする趣旨を明記しているものはなく、また、右各規定の合理的解釈によっても、そのような趣旨を導くことはできない。そうすると、本件条例及び法は、文化財の保存・活用から個々の県民あるいは国民が受ける利益については、本来本件条例及び法がその目的としている公益の中に吸収解消させ、その保護は、もっぱら右公益の実現を図ることとしているものと解される。そして、本件条例及び法において、文化財の学術研究者の学問研究上の利益の保護について特段の配慮をしていると解しうる規定を見出すことはできないから、そこに、学術研究者の右利益について、一般の県民あるいは国民が文化財の保存・活用から受ける利益を超えてその保護を図ろうとする趣旨を認めることはできない。文化財の価値は学術研究者の調査研究にとって明らかにされるものであり、その保存・活用のためには学術研究者の協力を得ることが不可欠であるという実情があるとしても、そのことによって右の解釈が左右されるものではない。…原告らは、本件遺跡を研究の対象としてきた学術研究者であるとしても、本件史跡指定解除処分取消しを求めるにつき法律上の利益を有せず、本件訴訟における原告適格を有しないといわざるをえない。」とした。

伊場遺跡訴訟は、上記主婦連ジュース訴訟における、「法律上保護された利益説」の枠組みを利用しながら、根拠法規である文化財保護法や静岡県文化財保護条例には学術研究者の保護規定がないことから、彼らには原告適格がないと判断したのである。

以下では、アメリカにおける歴史的環境保全のための訴訟で、原告適格が問題となった事件を取り上げ、その状況を概観する。

4-4-1 連邦法が問題となった事件

4-4-1-1 Pye v. United States Army Corps of Engineers³²⁶—近年の事件

①事案の概要

サウスカロライナ州チャールストン郡は、未舗装道路を改良するため、高速道路(Highway 17)と郡所有の土地(Sheppard Tract)が接続するように水面の埋立てを計画した。当該道路の23 エーカー分は、合衆国所有の水面に覆われている。また、郡所有地のうち、33 エーカーは、高速道路に接続している。郡所有の土地のうち、エリア M と呼ばれる部分は、移民の家およびアフリカ系アメリカ人の墓が残っている。移民の家と墓は、全国史跡登録の基準を満たしている。原告の土地および隣接する土地一帯は、1782 年のアメリカ独立戦争時の「移民の野営地(Encampment Plantation)」として有名である。そして、これは 18 世紀の移民様式の家屋が保存されているばかりではなく、アメリカ革命戦争の基地としても利用された。さらに、この土地一体は、奴隷労働者の住居跡や墓地が存在し、現在でも遺族が墓参に来ている。また、先史時代の遺跡も存在するといわれている。

原告である Pye は 1994 年に、チャールストン郡郊外の、Sheppard tract の一部の土地とコ

³²⁶ 269 F.3d 459 (4th. Cir. 2001).

テージを購入した。

郡は、エリア M とのアクセスの利便性を向上させるため、0.23 エーカーの湿地を埋め立て、配水管を敷設し、舗装することが計画された。湿地の埋め立てを行うため、郡は、連邦法である水浄化法 404 条に基づき、1991 年 10 月 23 日、アメリカ陸軍工兵隊(U.S. Army Corps of Engineers)に対して、埋め立ての申請をした。このとき郡は、エリア M を、土や泥の堆積場として使用すると申請した。(後に、警察犬の訓練所としての使用も追加した。)しかし、記録によれば、この申請は不許可になったようである。そして、1995 年 1 月 24 日に再度同様の申請を行った。1995 年 4 月 20 日、歴史保全委員会は、軍に対し、湿地の埋め立てと舗装は、史跡に悪影響を及ぼすとの助言をした。また、郡は独自に史跡の鑑定を行い、当該史跡は、全国史跡登録の基準を満たしているとの調査結果を得たため、1996 年 7 月に、泥の堆積場の計画を断念した。そして、エリア M を、土地の定期管理のための事業所と警察犬の訓練施設のみに利用する計画変更をした。これを受けて、軍は、連邦および州の各部署に埋め立てによる影響を調査するよう依頼した。

ところで、本件で湿地を通過する道路を改良する際には、軍工兵隊は、郡に対して Nationwide 14 permit と呼ばれる申請に基づき許可を与えることになっている。清浄水法のセクション 440 は、湿地や水路の浚渫や埋め立ては許可制を取るとしている。また、清浄水法は、州・地域・全国規模の基準や許可権限を軍工兵隊に対して委任している。Nationwide permit の審査過程では、軍工兵隊ばかりではなく他の様々な連邦および州の機関の審査を経ることとなっている。歴史的環境保全についていえば、軍工兵隊は、国家歴史保全法(NHPA)の全国史跡登録に掲載されている、またはその基準を満たしている財産に対して、申請のあった行為が影響を及ぼすかどうかを審査する規定が設けられている³²⁷。その他の分野では、種の保存法(Endangered Species Act; ESA)に定められている絶滅危惧種の動植物への影響調査³²⁸、全国環境保全法(National Environmental Policy Act; NEPA)に基づく環境影響調査などが含まれる。

原告の購入した土地は、エリア M 内に隣接し、計画されている道路に接続することになっている。原告は 1996 年 5 月 14 日、チャールストン郡巡回裁判所に、郡の道路建設続行の差止を求めた。そして、土取場の建設を公に告知しなかったことは情報自由法(Freedom of Information Act; FOIA)に反するものであると主張した。しかし、郡巡回裁判所は原告の主張を容れなかった³²⁹。

原告は、その後、1997 年 2 月 19 日、サウスカロライナ地区連邦巡回裁判所に、郡に対して NWP14, CWA(清浄水法), APA(行政手続法), NHPA, NEPA, ESA に定められている手続上の瑕疵があるとして、道路整備などの差止訴訟を提起した。地区裁判所は、正式事実審理を経ないでなされる判決を行い、原告には実際の損害がないこと、軍による原告への

³²⁷ 40 C. F. R. §230.

³²⁸ 33 C. F. R. §325.2(b)(5).

³²⁹ *Pye v. Charleston County Council*, Charleston County of Common Pleas Docket No.: 96-CP-10001650 (filed may 14, 1996).

損害が実証されなかったこと、裁判による救済の手段がないことから原告適格がないとして、原告の訴えを認めなかった。

②判旨

破棄差戻し。

原告の所有する土地は、埋め立て計画のある湿地とエリア M に隣接している。郡の計画する道路の改良の程度は、わずかでしかなく、雨の日でも通行できるような「全天候型道路」にするにすぎない。原告適格の問題は、アメリカ合衆国の憲法下における司法権の行使の重要な問題である。原告適格の審査に当っては、原告が実際に受ける損害と救済の程度、そして制定法によって保護される利益の範囲内かを審査しなければならない。原告の所有する土地はエリア M に隣接しており、さらに、それが埋め立てられると歴史環境に影響が出ることは行政機関の調査により認定されている。また、行政手続に瑕疵が残ったまま許可が行われると、歴史環境の一体性・まとまりに影響がさらに出ると考えられる。他の巡回裁判所でも、歴史地区の近隣住民に原告適格を認めている。近隣住民に対して、(歴史的)環境保全のための原告適格を認めなければならない。

③検討

本件では、原告(Pye)の有する土地に隣接する部分の、行政機関による整備が訴訟を提起するに値する損害かどうか争われた。控訴裁判所は、連邦最高裁判所の先例である、Lujan v. Defenders of Wildlife事件³³⁰を引用し、憲法上最も削ることのできない(irreducible)原告適格の要素は、(1)具体的かつ特定された損害の存在、(2)問題となっている被告の行為に由来すること、(3)裁判所により救済できることをあげた。さらに、連邦法の適用による事件であるので、連邦行政手続法等も検討した上で、原告は制定法が保護する利益の範囲内にあると判断した。また、本件では、証人が出廷し、本件土地の重要性を証言し、少なくとも本件土地中に2箇所は全国史跡登録の基準をみたすものがあると述べた。

(1)事実上の損害要件については、原告側証人である考古学者によって提出された宣誓供述書によると、エリア M 内には、植民地跡、アフリカ系アメリカ人の墓、先史時代の史跡、南北戦争以前の史跡および当時の奴隷の墓があり、考古学者の調査によればこの内少なくとも2件が全国史跡登録に登録可能なものであるとした。そして、この史跡は原告の土地に隣接し、あるいは原告の土地内にも存在する可能性があるとした。宣誓供述書内で考古学者は、改良され舗装された道路は、盗掘者を招き地区の保全した姿を失わせ、結果として修復不可能な損害を生じると主張した。同時に原告 Pye は、軍工兵隊が許可の際に周囲への影響を考慮せず、また軍工兵隊規則に定められた申請の際の市民参加規定を認めな

³³⁰ 504 U.S. 555 (1992). この Lujan 判決について紹介している邦語文献として、木原正雄「判批」山形大学法政論叢3号95頁(1995年)、藤倉皓一郎「環境訴訟における当事者適格」法律のひろば50巻6号61頁(1997年)、山本浩美『アメリカ環境訴訟法』(弘文堂、2001年)82頁、越智敏裕『アメリカ行政訴訟の対象』(弘文堂、2008年)、畠山武道『アメリカの環境訴訟』(北海道大学出版会、2008年)以下。

かったことも主張した。これらの事柄を総合して以上の損害は Pye に固有のものであり、事実上の損害要件を満たしていると結論付けた。

4-4-1-2 Landmark Preservation Council of Illinois v. The City of Chicago³³¹

①事実の概要

本件は、「公の審美眼の向上，史跡となっている建築物の継続的利用」を団体の主な目的とする，非営利団体の「イリノイ史跡保全協議会」，ナショナル・トラスト，そして，「建築職の人々の審美性・技法・実用的効率性の促進，建築技術・技法，建築の職業教育の水準の向上」を主な目的とする非営利団体であるアメリカ建築家協会シカゴ支部が原告となり，シカゴ市議会が，マッカーシー・ビルディングを市の史跡から除外する旨の条例は無効であるとの宣言的判決などを裁判所に求めたものである。一方で，市および市議会は，原告3団体には原告適格がないと主張した。

市歴史委員会委員長は，委員会に対し，シカゴ市にあるマッカーシー・ビルディングの，史跡登録推薦書を提出した。委員会は，所有者である American National Bank & Trust Company of Chicago に対し，史跡登録される可能性があることを通知し，利害関係者に対し，公聴会を開催した。公聴会において，原告3団体はそれぞれ，マッカーシー・ビルディングのファサードを市史跡指定することに賛成する旨の意見陳述をした。委員会は，投票の結果，史跡登録すると決定し，推薦結果をシカゴ市議会に提出した。市議会の文化発展・史跡保全委員会は公聴会を開いた後，本会議に推薦し登録する旨の条例案を提出した。そして，本会議は，マッカーシー・ビルディングのファサードをシカゴ市史跡登録する内容の条例を制定した。

ところで，本件マッカーシー・ビルディングのある土地は，市内 North Loop の中にあり，何年もの間，「North Loop 再開発プロジェクト」の計画地区内にあった。経済的利益の得られる歴史的・建築学的に重要な建造物を保存するというのが，このプロジェクトの目的の一つとしてあった。このプロジェクトを進めるために，市は「North Loop 保全及び再開発ガイドライン」を出版し，マッカーシー・ビルディングなどは，修復し，再利用しうるとの内容が記されていた。

しかし，再開発が進むにつれ，マッカーシー・ビルディングを再開発に含めるかどうかについて疑問が投げかけられるようになった。市の商業地区開発委員会へ，計画部からのレポートが提出され，その中で，厳しい外観規制が再開発を妨げていることや，Commonwealth Edition 変電所を移転し，そこに高層オフィス・ビルディングを建設しようとしたものの，それができないことが明らかになったことなどがその理由として挙げられていた。変電所の移転ができなくなったため，現在のマッカーシー・ビルディングのある所に高層オフィス・ビルディングを建設する計画が持ち上がった。その他，37 番街へのアクセス向上のため，トンネル建設の計画も持ち上がった。トンネル進入のためのランプが必要とさ

³³¹ 125 Ill. 2d 164 (1988).

れ、そのランプの建設予定地が、マッカーシー・ビルディングの場所に重なるとの問題が生じた。

レポートを実行に移すため、商業地区開発委員会は、上記問題の解決を図るガイドラインの改訂を市議会に提案した。その内容は、マッカーシー・ビルディングを保存するという記述を削除するものであった。1987年9月22日、市議会金融及び文化発展・史跡保全合同委員会は、計画部のレポートを検討し、市議会に商業地区開発委員会の提案を受け入れるよう結論付けた³³²。同23日、市議会は、ガイドラインの改定を承認し、再開発の承認、ディベロッパーとの契約、37番街の土地取得の「簡易手続」を利用した再開発のスケジュールの承認を行った。それに加えて、市議会は、41対7でマッカーシー・ビルディングをシカゴ市史跡登録から外す条例案を可決した。市議会は、検討に当たり、オフィス・ビルディングの建設やトンネル建設という37番街再開発は、税収の増加や雇用機会の拡大、そして経済の再活性化が図られ、その利益はマッカーシー・ビルディングの保存よりも大きいとの認定を行った。

そこで、原告3団体は、裁判所に対して、1987年9月23日の、マッカーシー・ビルディングを史跡として認定した条例を取り消す旨の条例は無効であるとの宣言的判決などを求めて訴えを起こした。一審は、原告適格がないことを理由に訴えを退けた。原告は控訴し、市側は、3団体には原告適格がないことを重ねて主張した。

②判旨

一部棄却、一部却下。条例は無効ではないとの判断を下したが、以下では、原告適格について判断した部分を扱う。

イリノイ史跡保全協議会、そしてアメリカ建築家協会シカゴ支部に原告適格があるかどうかについて検討する。原告適格は、法的に認識された(legally recognized)事実上の損害が必要であり、そして、単に、当該問題に対して興味があると自ら宣言するのみでは、どれだけそれが誠実であろうと、原告適格を得ることはできない。

これら2つの団体およびそのメンバーには原告適格はない。当該建物および隣接する不動産を所有しているものはおらず、承知する限り、建物の使用関係で保護可能な理由もない。原告2者が唯一持つとおぼしき利益は、この私有財産を公道から眺める権利のみである。また、無視できない問題ではあるが、当裁判所は以前、景観利益に関して判示したことがあるが、これも、原告適格の問題に影響を及ぼすものではない。当裁判所は以前、景観利益について判示したことがあるが(Harris Trust & Savings Bank v. Duggan (1983), 95 Ill. 2d 516), 景観利益は、本判決の結論を左右するものではない。また、公聴会に参加する権利は、少なくとも、ここでは、自治体は、控訴人が主張している手続上の権利は、一見したところ、法的地位ではなく、自治体が法的作用を果たす助力的手段として与えられたものである。

つづいて、ナショナル・トラストに原告適格があるかどうかの問題について検討する。

³³² なお、控訴人らは、公聴会の翌日に提案の受け入れを決めた、と主張している。

ナショナル・トラストは、私的に創設された団体であり、上に示したように、その原告資格は否定されるように見える。しかし、ナショナル・トラストは、連邦法によって創設された団体である。ナショナル・トラストは、「議会の委任を反映した、法的に認識できる利益を」有する団体であることを強調している。ナショナル・トラストは、セクション 468C において、「セクション 468 から 468e により与えられた権限を実行できるようにするため、必要な範囲でナショナル・トラストの団体名で訴訟を提起できました、提起されることができ権限を与えられ」ている。

我々は、ナショナル・トラストに与えられた権限について詳細に検討し、そして連邦議会はナショナル・トラストに対して広大な権限を想定したことについて認定した。

ナショナル・トラストは、「セクション 461 から 467 に規定された政策」を達成するために創設され、そしてその政策は、「アメリカ合衆国民の創造的思考を鼓舞し、恩恵をもたらす国家的意義のある、公の用に供されている遺跡、建造物そして物体に対して」の政策である。これらの広い国家的政策を進めるために、ナショナル・トラストに広く与えられた権限は、つまり、本件マッカーシー・ビルディングのような、ナショナル・トラストにおいて歴史的意義があると思科するものは、それがたとえ「国家的な歴史的建造物」と公式には宣言されてはいないものであっても、不法な解体に対して異議を唱えることができると考えられる。この、議会の意図は、法文、立法史、そして確かな論考からも明らかである。議会が与えたこの機能を遂行するため、国家的意義があると考えられる歴史的建造物が不法に破壊されることを防ぐため、合衆国裁判所において訴訟を維持することができるのである。これは不可欠なものである、なぜならば、多くの事件において、ナショナル・トラストが連邦裁判所においてこのような訴訟を行うことができなくなってしまうからである。

第 5 節 その他の問題

4-5-1 古さの基準

歴史的建造物や史跡の指定に当たり、指定する者は一定の年数を経過した物を歴史的建造物や史跡として指定するのが通常である。また、アメリカでは、建築物のデザインが美しくあれば、必ずしも一定の古さがなくとも、保護の対象となる場合がある。しかし、指定するに当たり、一定年数を基準とすることの妥当性はどこにあるのであろうか。次の裁判例が、興味深い素材を提供している。

4-7-1-1 Metropolitan Dade County v. P.J. Birds, Inc.³³³

³³³ 654 So. 2d 170 (Fla. Dist. Ct. App. 1995). 本件については、Bradford J. White, *Recent Developments in Land Use, Planning and Zoning Law- Historic Preservation and Architectural Control Laws*, 28 URB. LAW 879 (1996), Ronald Benton Brown, Joseph M. Grohman, Manuel R. Valcarcel, IV, *Property Law: 1995 Survey of Florida Law*, 20 NOVA L. REV. 257, Lori A. Tomaselli, *COUNTY DID NOT VIOLATE LANDOWNER'S DUE PROCESS RIGHTS BY FAILING TO DEFINE*

原告のオウム園である「オウムのジャングルと庭」は、1936 年に開業し、以来、観光客の多く訪れる施設として人気を博している。1990 年、メトロポリタン・デイド郡は、このオウム園を史跡として指定した。メトロポリタン・デイド郡の条例では、建築物を「50 年以内」と「50 年以上」の 2 つの基準に分類している。そして「50 年以内」の基準において、「…50 年以内の建物でも、総合的な部分で基準に適合すれば、登録を行う」³³⁴としている。その中で、オウム園は、「特別な重要性(exceptional importance)」を持つ³³⁵という基準に適合しているとして、史跡に指定された。しかし、園自体は開業後 50 年を経過しているが、園の中にある円形格闘場やジャングルなど施設の一部は築後 50 年を経過していない。そこで、オウム園は、郡の指定について、「特別な重要性」の基準はあいまいなものであって、この基準を用いたことは、適正手続を受ける権利に反するとして、当該指定について争ったものである。

一審では、「50 年以内」と「50 年以上の」どちらかの基準を用いることが妥当かが争われた。一審の判断は、「特別な重要性」の定義が不明確であるとした。しかし、二審では、「50 年以内」と「50 年以上」のどちらの基準を用いることも可能であるとした。オウム園が地域にもたらす経済効果、開園当時、「世界で唯一の」オウム園の施設であることの希少性、建築様式、景観などを総合的に判断すると、「50 年以内」の基準を用いることも妥当であるとし、一審判決を破棄した³³⁶。

THE “EXCEPTIONAL IMPORTANCE” HISTORIC SITE DESIGNATION STANDARD, 25 STETSON L. REV. 954 (1996), George B. Abney, *Florida’s Local Historic Preservation Ordinances: Maintaining Flexibility While Avoiding Vagueness Claims*, 25 FLA. ST. U. L. REV. 1017 (1998), Jhon Nivela, *Saving the Spirit of Our Places: A view on Our Built Environment*, 15 UCLA J. ENVTL. L. & POL’Y 1(1997).

³³⁴ Ch. 16A, Metropolitan Dade County Code.16A-10(2).

³³⁵ *id.* (f).

³³⁶ なお、本件には、Barkdull 裁判官の反対意見があり、「特別な重要性」という基準は極めて主観的であり、この基準を用いた委員会は、オウム園の適正手続を受ける権利を侵害したと述べている。P.J.Birds, 654 So. 2d 182.

終 章

本稿では、アメリカの歴史的環境保全の法制度、判例を分析した。本稿の課題は①アメリカの法制度の特徴、②アメリカの法的手法の意義、③アメリカの判例理論の特徴であり、以上の課題について検討し、得られた知見の中で、わが国に対する有益な示唆となりうるのは、さしあたり次のような点である。

①アメリカの法制度の特徴面と法的手法の意義の面からは、次の点が指摘できる。アメリカの歴史的環境保全制度は、個人の取り組みや、地方の条例から始まった。一方で、連邦の本格的な取り組みは 1960 年代から始まり、それまでは、連邦法を拡大適用するなど、不完全な中で、歴史的環境保全の取り組みがなされてきた。歴史的環境保全の中心的な連邦法である国家歴史保全法(NHPA)の制定に当たっては、様々なアクターが成立に向けて尽力した。特に、連邦機関が行う、もしくは資金を提供する事業について、歴史的環境に影響がないか調査することを義務付ける、いわゆるセクション 106 条項を盛り込むかについて、歴史的環境保全運動家と内務省の機関である国立公園局(NPS)の間で駆け引きが繰り広げられた。

歴史保全に関する法制度は、NHPA が中心的法律であるが、アメリカにおける歴史的環境保全制度を捉えるために、NHPA のみならず、他の法律や、州法、地方政府の条例や制度を検討した。NHPA を中心とする連邦法制度のほかに、交通設備建設の際に歴史的環境に特別の考慮を義務付ける交通省法、歴史的環境の取得を促すナショナル・トラスト法、国家環境政策法やその他の法律が、それぞれ歴史的環境を保護するために機能していることを明らかにした。

各州は、連邦が NHPA を執行するにあたって連邦と連携するほかに、州独自の取り組みをしている。地方政府への権限の授権、税金面の優遇、州登録制度といった制度を設けている。地方政府は、人々にとって最も身近な保全主体である。州から権限の委任を受け、ゾーニング規制を行い、さらに歴史的地区では歴史地区ゾーニング規制を行う。歴史地区ゾーニング内での建築物の新築、解体などの審査は歴史地区審査委員会が行うことが多い。

②アメリカの判例理論の特徴からは、次の 2 点が指摘できる。歴史的環境の保護は、当初ニューサンスによる事後的救済が行われていたが、次第に、主としてポリス・パワーの行使といった予防的解決法が取られるようになった。その中でも、歴史的環境保全の保護に密接に関連しているゾーニングは、1926 年のユークリッド判決で、最高裁から正当性を与えられ、1954 年のバーマン判決では、美観目的のゾーニングにも影響を与えた。時代とともに土地利用規制目的も拡大し、ポリス・パワーと収用の境界が曖昧になっていく中で、歴史的環境保全の文脈中の収用問題は、ペン・セントラル判決をはじめとして、「土地の全ての有用な利用」を否定されなければ収用と認められない傾向にあった。

③アメリカでは、ポリス・パワーの行使の要件である「一般福祉」要件が時代と共に拡

大していった。美観規制は一般福祉要件の拡大の例としてあげられる。裁判所は当初、美観規制は、ポリス・パワーの行使を正当化するものではないとしたが、美観目的の規制は、観光客を増加させ、経済を活性化させるので、一般福祉を増進する効果を持ち、規制は正当なポリス・パワーの行使に当たるという解釈がとられるようになった。最高裁によるバーマン判決がこの理論の後押しをした。歴史的環境保全を目的とした条例が争われた事件においても、同様の結論により、条例の正当性が認められたが、特にこのような条例では、経済的利益のほかに、住民やそこを訪れる観光客に対する教育効果を有するという判断がされていることは注目すべき点である。さらに、最高裁のペンセントラル判決により、歴史的環境保全が大きく前進した。

これらを踏まえ、わが国にもたらされる示唆は、次の点があげられるだろう。

①史跡登録の柔軟性

わが国の立法は、いわゆる景観法や歴史まちづくり法の制定により、大きな発展を見せたが、歴史まちづくり法の重点区域の指定を受けるには、当該地域内に、国の選定による重要伝統的建造物群保存地区や有形文化財などの指定物件がなければならない。アメリカの NHPA は、史跡の登録には、そのような要件は存在せず、柔軟な指定が可能となっている。わが国の歴史的環境保全が、文化財保護行政から出発している点は、このような柔軟な指定を妨げている一因となっており、都市計画制度へ組み込まれることが望ましいであろう。

②経済的インセンティブの導入

アメリカの歴史的環境保全の手法として、経済的インセンティブが代表的な手法の一つとしてあげられる。例えば、歴史的建造物の改修や保護のための修理を行った場合には、税金の優遇措置が認められている。一方、日本では、私人が所有する歴史的建造物の経済的優遇措置が不十分である点が指摘できる。

③歴史的環境アセスメント制度の導入

歴史的環境を保護するために、NHPA のいわゆるセクション 106 条項では、連邦公共事業が、登録された歴史的環境に影響を与えるかどうかの調査が義務付けられている。わが国でもこのような歴史的環境アセスメント制度の必要性や、その基礎となる歴史的物件の登録制度が必要となってくるだろう。

一方、次の点は検討できなかったもので、今後の課題としたい。

①歴史的環境保全と公私協働

近年、行政法学や環境法学の分野では、公私協働論が盛んに議論されている。歴史的環境保全の分野においても、様々な非営利団体が州や地方、さらに全国レベルで、州政府、地方政府、連邦政府と連携しながら金銭面や技術面での支援、歴史的環境の調査事業を行っている。このような非営利団体がどのように政府と連携しているのか、今後検討すべき問題である。

②ポリス・パワー規制の発展と歴史的環境保全立法の歴史的関連性

1900 年代前半は、ポリス・パワー規制が多目的に広がってといった時期であるが、それと同時期に史跡法の制定など、歴史的環境保護が個人単位の活動から行政による保護活動に移行していった時期でもある。ポリス・パワー規制の発展と歴史的環境保全立法の歴史的関連性もさらなる研究が必要と思われる。