HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	アメリカにおける歴史的環境保全の法的研究(1)
Author(s)	小幡, 宣和
Citation	北大法学論集, 65(5), 488[31]-455[64]
Issue Date	2015-01-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/57831
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_vol65no5_13.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論　　説

アメリカにおける歴史的環境保全の法的研究（1）

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―
第１章　日本における歴史的環境保全の歩み
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―

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っては、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、全国レヴェ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、

[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。

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より、アメリカで使われている手法

[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。

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

---

[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。

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的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

[6] 前掲稲垣２・４頁。

[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］。

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

[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）。

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

[11] 同上８－９頁。

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。

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的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。

亘理格は、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

---

[12] 内田新「文化財保護法概説･各論（二四―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。なお、アメニティという用語は用いられていないが、1980年代序盤で、歴史的環境や水辺、緑の維持など、一部自治体ではそれらが意識され始めていたようである。坂田期雄「ひろがる文化行政（上）（下）―その現段階と今後の課題」自治研究59巻４号、８号（1983年）。

[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] 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）36頁。

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ヴ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

---

[17] 亘理格「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。

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、国家歴史保全法（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、連邦議会で議論を重ねながら成立させていった過程を明らかにする。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。

[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＝村上訒一＝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

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

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・『都市保全計画歴史・文化・自然を活かしたまちづくり』（東京大学出版会、2004年）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21・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

たといえる[24]。

1-1-2　戦中から戦後へ

戦時中は、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

（１）法制度

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

設けることができるとする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] 西村・注21・101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）。

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]。

（２）判例

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

---

[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）。

[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。

いった。

（３）運動

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

（１）法制度

1992年の都市計画法改正により、市町村は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は、地域の特性に合わせて様々な要素が盛り込まれることとなった。このことにより、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、歴史的なみちすじの整備のために、歴史的地区への誘導路の整備や、電線の地中化などを行うものである、歴史的地区環境整備街路事業が1982年に開始された。行政の取り組みも増加し、景観形成事業として、都市景観形成モデル事業（1983年）、都

[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」（ぎょうせい出版、1983年）19頁。

市景観形成モデル都市（1987年）があり、そのほかには、自治省と文化庁による、地域文化財保全事業（1992年）、農水省による歴史的港湾環境創造事業（1989年）、港湾景観形成モデル事業（1991年）、国土庁による地域個性形成事業（1989年）などがある[34]。

（２）判例

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。歴史的景観地区内にマンションが建設されることに対して周辺住民が歴史的環境権、日照権、プライバシー権などを主張して工事差止を求めた伏見桃山コープ事件（京都地決昭和58年10月11日、判時1100号126頁）、総合設計制度を利用し、高さ60m の京都ホテルの建設計画に反対した、京都仏教会が工事差止を求めた京都仏教会事件（京都地決平成４年８月６日、判時1432号125頁）、和歌山県の、和歌の浦における都市計画道路建設が、歴史的環境権を侵害しているとして建設費などの損害賠償を求めた住民訴訟である和歌の浦事件（和歌山地判平成６年11月30日、判例自治145号36頁）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。

1-1-5　2000年代

（１）法制度

2000年代の政策として、４つの立法や法律改正、そして中心的政策がある。第一に、2003年７月、国土交通省は、美しい国づくりに向けた基本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]。同大綱では、従来の画一的な行政ではなく、地域ごとの状況に応じた取り込みを重視し、美しさを内部目的化することや、良好な景観を守るための先行的・明示的な措置をとることなどを盛り込んでいる。また、国土交通省は、美しい国づくりのための具体的施策を発表している。そこでは、事業における景観形成の原則化、公共事業における景観アセスメントシステムの確立、分野ごとの景観形成ガイドラインの策定、地域景観の点

[34] モデル事業についてくわしくは、西村・注21・188頁以下を参照。

[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。

検促進などがあげられている。

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。

（２）判例

2000年代に入ってからの歴史的景観に関する重要な判例としては、いわゆる「鞆の浦訴訟」[36]がある。これは、広島県福山市の鞆の浦を埋立て、架橋する工事について、公有水面埋立免許処分の差止訴訟である。広島地裁は、原告のうち、鞆町内に居住する者に原告適格を認め、埋立免許についても、裁量権の逸脱があるとして、原告らの請求を認容した。

第２節　主要な法制度[37]

1-2-1　文化財保護法

[36] 広島地裁平成21･10･1判時2060号３頁。

[37] 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）。

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と規定している（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（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[38]

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

[38] 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。

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。「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）であり、面的保護要素の強いものとなっている。つまり、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る[39]。また、歴史的風致維持政策推進のために、本法の

[39] 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

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[40]。

（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続、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。

歴史的風致維持向上施設とは、歴史的風致の維持向上に寄与する道路、公園、水路などといった公共施設などのことである。また、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

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。なお、歴史まちづくり法５年経過の指施行状況については、国土交通省のウェブサイトを参照のこと。

[40] 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。

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わなければならず、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

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。

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、盛岡市、岸和田市、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) などがよく知られている。

わが国の歴史的環境保全の法制度は、景観法など法律レヴェルでの歴史的環境保全のほかに、条例によるさらに進んだ保護のための制度、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としてあげられよう[42]。ただし、歴史的環境に幅を絞ってみると、その保護手法は、歴史的建造物の指定など、点的規制が中心的である。

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

[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。
[42] 同上。

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、地方政府レヴェ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 Costal 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。

このような各種立法の中で、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、連邦レヴェルでの歴史的環境保存立法を求めた。

本章では、連邦における歴史的環境保全の中心的な法律である、国家歴史保全法の成立過程を検討する。この過程では、歴史的環境保護推進派と保護に関する規制を最小限に抑えようとする行政機関との間での攻防が繰り広げられた。

---

[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ディスバーク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。

第２節　1950年代から国家歴史保全法成立までの歴史

2-1　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などを置いた、アメリカにおける連邦レヴェルでの歴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。

2-2　1950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

[45] Pub. L. No. 84-627.

[46] Pub. L. No. 81-171.

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、連邦よりも地方レヴェ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・ウィリアムスバーグ（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）、ミシシッピ州ナチェーズ（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、ナントゥケット（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. Perker[47]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。

2-3　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、テキサス州選出のヤーボロウ上院議員が、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

[47] 348 U.S. 26 (1954).

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院であるカーティンが提出した法案（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院のロイスらは、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年に下院議院のマクドーウェル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、目録に登載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

[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, Cornall University, 1987), pp. 29-44.

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。

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、このマクドーウェル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。内務省もマクドーウェル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。マクドーウェルの法案は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、マクドーウェルや代替法案には、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。

2-4　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。ジェーン・ジェイコブス（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年のマーチン・アンダーソン（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。同年のピーター・ブレイク（Peter Blake）による、*"God's Own Junkyard: The planned Deterioration of America's Landskape"* 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。前述のジェイコブスなど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

[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 Restration 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。

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[53]。

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、ハーツオーグ（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[54]。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

[53] 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。Glass, *supla* note, 49 at 63.

[54] 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。

門家の人手が組織内で不足していることがあげられる。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ロナルド・F・リー（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"* [55]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。

2-5　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

[55] Albert Rains et al, *With Heritage So Rich*, Random House, (1966).

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レインズ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、レインズ委員会のメンバーであったエドワード･ムスキー上院議員と、ウィリアム･B･ウィドノール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載された史跡・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。

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。

さらにムスキー上院議員とウィドノール下院議員は、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[56]。

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立支援を行うとの計画を述べた[57]。

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

[56] William J. Murtagh, Keeping Time, 47 (2006), Glass, *supla* note, 49 at 65.
[57] *Id*. at 50.

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。その中での大きな柱は、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、全国登録に登載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[58]。

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

[58] *Id.* at 51., NPS, Legislative History of the Historic Preservation act of 1966 (1967) at 72.

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明示するように法案を改訂すべきであると主張した[59]。

（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ゴードン・グレイは、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[60]。

---

[59] Glass, *supla* note at 70.

[60] NPS, *supla* note at 102.

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選の裁量を、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。

［付記］本稿は、北海道大学審査博士（法学）学位論文（2013年12月25日授与)「アメリカにおける歴史的環境保全」に、補筆したものである。