



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	アメリカにおける歴史的環境保全の法的研究（2）
Author(s)	小幡, 宣和
Citation	北大法学論集, 65(6), 426[189]-392[223]
Issue Date	2015-03-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/58388
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_vol65no6_17.pdf



アメリカにおける歴史的 環境保全の法的研究（2）

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—

（以上65巻5号）

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とめることとする。

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、様々な法律がいわば

拡大適用されてきたからであり、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）¹がある²。

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³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⁴。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が行い、⁵また、上記の各省長官は、必要に応じて規則を制定する⁶。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。

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

¹ 16 U.S.C. 433.

² 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。

³ *Id.*

⁴ 16 U.S.C. 431.

⁵ 16 U.S.C. 432.

⁶ 16 U.S.C. 433.

もいる⁷。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⁸、古物法は実効的に機能しなかったとされる⁹。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¹⁰。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¹¹ (Historic Sites Act of 1935) は、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」¹²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、この法律では、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¹³。その権限や役割としては、(1) 歴史的な土地や建物、物体の収集¹⁴、(2) 写真などによる保存¹⁵、(3)

⁷ Joe P. Yeager, *Federal Preservation Law: Sites, Structures & Objects*, 8 WIDNER L. SYMP. J. 383, 388 (2001)., Francis P. McManamon, *Ownership and Protection of Heritage: Cultural Resources and Protection Under United States Law*, 16 CONN. J. INT'L L. 247.

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

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

¹¹ 16 U.S.C. 461-467.

¹² 16 U.S.C. 461.

¹³ 16 U.S.C. 462.

¹⁴ 16 U.S.C. 462 (a).

¹⁵ *Id.*

保存のための基礎調査¹⁶、（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¹⁷、（5）修繕や修復¹⁸、（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¹⁹、（8）規則や罰金に関わる権限²⁰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²¹。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、現在も存在し、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²²。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²³。

¹⁶ 16 U.S.C. 462 (b), (c).

¹⁷ 16 U.S.C. 462 (d).

¹⁸ 16 U.S.C. 462 (f).

¹⁹ 16 U.S.C. 462 (j).

²⁰ 16 U.S.C. 462 (k).

²¹ 36 C.F.R. 65.4 (a).

²² Bell, *Environmental Law Journal*, at 10354.

²³ Joe P. Yeager, *Federal Preservation Law: Sites, Structures & Objects*, 8

(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)²⁴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²⁵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」²⁶るとして、歴史的遺産は、現在・そし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²⁷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²⁸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」²⁹る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

Widner L. Symp. J. 383, 390 (2001).

²⁴ 16 U.S.C. 470.

²⁵ 16 U.S.C. 470 (b) (1).

²⁶ 16 U.S.C. 470 (b) (2).

²⁷ 16 U.S.C. 470 (b) (2).

²⁸ 16 U.S.C. 470 (b) (4).

²⁹ 16 U.S.C. 470 (b) (5).

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³⁰、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³¹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³²。（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をすること³³。（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寄与することや、私的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³⁴。（4）公的、私的な歴史保全活動を奨励することと、すべての国の確立した保全環境の利用³⁵、（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³⁶。

②歴史保全プログラム

³⁰ 16 U.S.C. 470 (b) (6).

³¹ 16 U.S.C. 470 (b) (7).

³² 16 U.S.C. 470-1 (2).

³³ 16 U.S.C. 470-1 (3).

³⁴ 16 U.S.C. 470-1 (4).

³⁵ 16 U.S.C. 470-1 (5).

³⁶ 16 U.S.C. 470-1 (6).

(a) 全国登録制度 (National Register)

(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³⁷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³⁸、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)³⁹、史跡(sites)⁴⁰、建物(buildings)⁴¹、構造物(structures)⁴²、そして物(objects)⁴³からなる史跡全国登録制度を

³⁷ 36 C.F.R. 60.2.

³⁸ 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).

³⁹ 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、計画または物理的发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。

⁴⁰ 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、キャンビン・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).

⁴¹ 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関係する複合体 (historically related complex) にもあてはまる。36 C.F.R. 60.3 (a).

⁴² 工作物とは、独立ないしは相互に関係した、ある構造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をなす場合もある。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).

拡張・維持する権限を持つ⁴⁴。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・史跡法から一步進んで、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⁴⁵。

- 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
- 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⁴⁶。

- ・ 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、

⁴³ 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・クイーンのスチーム船などがあげられている。36 C.F.R. 60.3 (j).

⁴⁴ 16 U.S.C. 470a (a) (1) (A).

⁴⁵ 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。

⁴⁶ 36 C.F.R. 60.1 (b) (1)-(5).

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⁴⁷。
- ・ 歴史において広く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⁴⁸。

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

⁴⁷ 以下の基準は、36 C.F.R. 60.4による。

⁴⁸ 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。

薦されると、州審査委員会から州歴史保全官へと審査が移り、②州歴史保全官が書類上、技術上、専門的に、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、続いて審査は、NPSの全国史跡登録保全官が行う⁴⁹。③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⁵⁰。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関係す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⁵¹
- ・ 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⁵²
- ・ 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⁵³
- ・ 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⁵⁴

⁴⁹ 36 C.F.R. 60.6 (k).

⁵⁰ 36 C.F.R. 60.13 (a).

⁵¹ 16 U.S.C. 470j (a) (1).

⁵² 16 U.S.C. 470j (a) (2).

⁵³ 16 U.S.C. 470j (a) (3).

⁵⁴ 16 U.S.C. 470j (a) (4).

- ・歴史保全に関する教育活動の推進・普及⁵⁵
- ・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⁵⁶
- ・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⁵⁷

その他にも、毎年、報告書を発行し⁵⁸、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⁵⁹。

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と呼ばれる

⁵⁵ 16 U.S.C. 470j (a) (5).

⁵⁶ 16 U.S.C. 470j (a) (6).

⁵⁷ 16 U.S.C. 470j (a) (7).

⁵⁸ 16 U.S.C. 470j (b).

⁵⁹ 16 U.S.C. 470j (a) (1)-(11).

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⁶⁰。

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（201頁の図1を参照）。

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、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・歴史環境に及ぼしうる影響について調査する⁶¹。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、

⁶⁰ 16 U.S.C. 470f.

⁶¹ 36 C.F.R. 800.5.

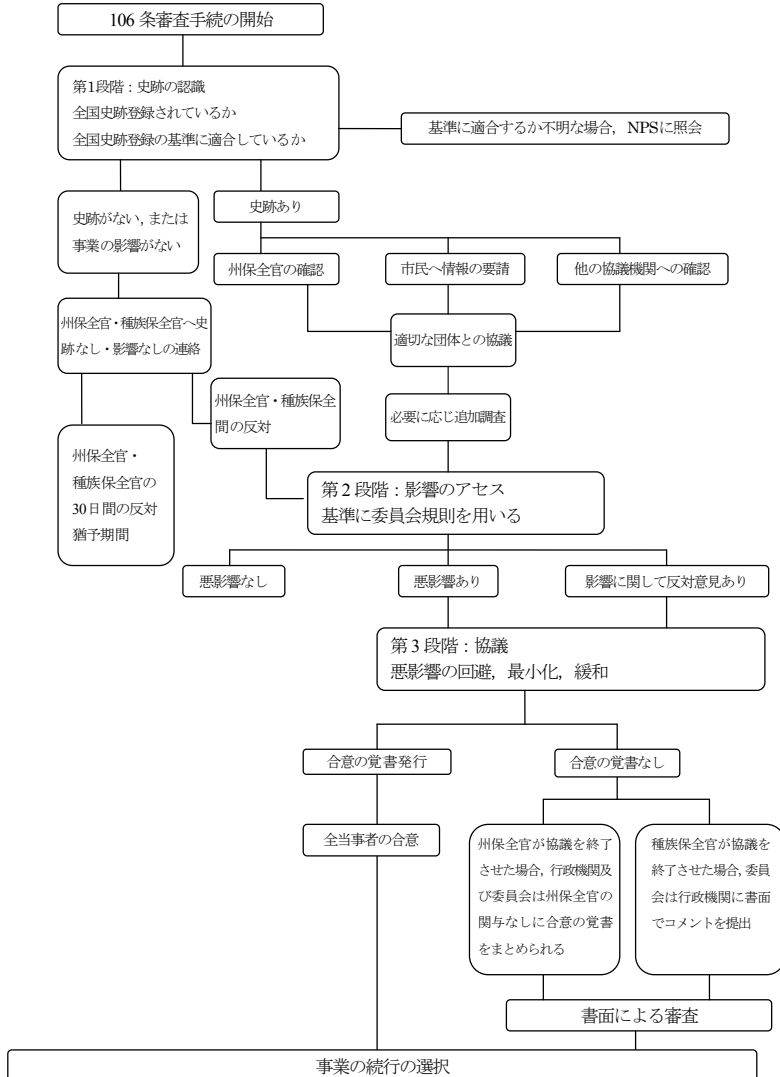


図 1：106条審査手続の流れ

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、加筆した。

審査手続はそこで終了し、事業は続行される⁶²。

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。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⁶³。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⁶⁴。

（d）国家環境政策法

この国家環境政策法（National Environmental Policy Act; NEPA）⁶⁵は、アメリカの環境法において検討する⁶⁶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

⁶² 36 C.F.R. 800.5 (b)-(d).

⁶³ 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.

⁶⁴ Tyler, *Supra* note 40, at 53, Yeager, *Supra* note 7, at 396.

⁶⁵ 42 U.S.C. 4321.

⁶⁶ 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・ファーパー『アメリカ環境法』（木鐸社、1995年）がある。

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⁶⁷。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⁶⁸。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⁶⁹。

(e) 運輸省法

運輸省法 (Department of Transportation Act of 1969)⁷⁰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)⁷¹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

⁶⁷ 42 U.S.C. 4321.

⁶⁸ 42 U.S.C. 4331 (b) (4).

⁶⁹ *Id.*

⁷⁰ 49 U.S.C. § 1951-1659 (1976).

⁷¹ 49 U.S.C. 303.

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⁷²。

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」⁷³といわれている。すなわち、運輸長官は、まず、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⁷⁴。

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⁷⁵。

（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）⁷⁶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

⁷² *Id.*

⁷³ Barbara Miller, *Department of Transportation's Section 4 (f): Paving the Way Toward Preservation*, 36 AM. U. L. REV. 633 (1987).

⁷⁴ 49 U.S.C. § 303.

⁷⁵ 23 C. F. R. § 771.135 (c).

⁷⁶ <http://www.preservationnation.org/>

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。

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⁷⁷。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う⁷⁸。

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)⁷⁹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、

⁷⁷ Yeager, *supra* note 13 at 390.

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ 16 U.S.C. 468.

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」⁸⁰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⁸¹。

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⁸²。

（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）⁸³、信教自由制限法（Religious Freedom Restoration Act; RFRA）⁸⁴がある。②文書類の保存に関しては、連邦文書法（Federal Records Act; FRA）⁸⁵、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（表1）。

⁸⁰ *Id.*

⁸¹ 16 U.S.C. 468c.

⁸² 16 U.S.C. 468b.

⁸³ 42 U.S.C. 1996.

⁸⁴ 42 U.S.C. 2000.

⁸⁵ 44 U.S.C. § 31.

表 1：歴史的環境保全に関する法律と保護の対象

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

Thomas F. King, CULTURAL RESOURCE Laws & Practice, Third Edition, 2008, 5を参考に筆者が訳出し、補筆した。

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⁸⁶。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。

⁸⁶ 「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))

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つある。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)⁸⁷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⁸⁸。SHPO は、州知事によって任命される⁸⁹。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

⁸⁷ 16 U.S.C. § 470.

⁸⁸ 16 U.S.C. § 470 (a) (1) (A).

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

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があげられ、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も指摘されている⁹⁰。

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⁹¹。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

⁹⁰ Elizabeth A. Lyon and David S. Brook, *The States- The Backborn of Preservation*, 56 (2008).

⁹¹ 例えば、16 U.S.C. 470a (b) (3) (I).

SHPO はさらに、州内における歴史的環境保全計画を作定する任務を担っている⁹²。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⁹³。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⁹⁴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⁹⁵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⁹⁶。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実施するため、また、地方自治

⁹² 36 C.F.R. § 61.2 (f), 61.4 (3).

⁹³ 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。

⁹⁴ 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).

⁹⁵ *Id.* at 23-27.

⁹⁶ 16 U.S.C. 470 (a) など。

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⁹⁷、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、上乘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

⁹⁷ 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。

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を得ないとの指摘もある⁹⁸。

②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⁹⁹は、歴史的意義のある財産を登録するものであるが¹⁰⁰、財産の所在地の自治体か所有者、あるいは州の歴史

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ Register of Historic Places, CRS 24-80. 1-101 to 108 (1991).

¹⁰⁰ 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

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。

③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)¹⁰¹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。

④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¹⁰²、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

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。

¹⁰¹ 42 U.S.C. § 4321.

¹⁰² 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)。

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¹⁰³。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方政府に授権している¹⁰⁴。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¹⁰⁵。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るが、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が与えられている。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¹⁰⁶。

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。

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

¹⁰³ Daniel Mandelker, et. al. *Planning and Control of Land Development: Cases and Materials* (seventh edition), Lexis Nexis, 2008 at 941.

¹⁰⁴ James P. Beckwith, Jr., *Preservation Law 1976-1980: Faction, Property Rights, and Ideology*, 11 N.C. CENT. L. J. 276, 278, 280 (1980).

¹⁰⁵ *Id.*

¹⁰⁶ 例えば、アラスカ州、ネブラスカ州、ミシシッピ州など。

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。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際に許可を求めることである。地方政府は、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¹⁰⁷。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のある場所に、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¹⁰⁸。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

¹⁰⁷ 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。

¹⁰⁸ J. MORRISON, HISTORIC PRESERVATION LAW, 12 (1965).

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、ポリス・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¹⁰⁹、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¹¹⁰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¹¹¹、1998年には約2,200にまで増加した¹¹²。

3-3-3 特徴

各地方政府の規制は、州からの授権に基づくものである。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¹¹³。

（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

¹⁰⁹ Note, *Historic Districts: Preserving City Neighborhoods for the Privileged*, 60 N.Y.U.L. REV. 64, 73 (1985).

¹¹⁰ *Berman v. Parker*, 348 U.S. 26 (1954).

¹¹¹ Camella, *Landmark Preservation of Church Property*, 34 CATH. LAW. 41, 43 (1990).

¹¹² George B. Abney, *Florida's Local Historic Preservation Ordinances: Maintaining Flexibility while Avoiding vagueness claims*, FLORIDA STATE UNIV. L. REV. 1017, 1023 (1998).

¹¹³ 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。

- 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¹¹⁴。
 - (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) の許可申請に対して、それら建築物・構造物の概観上の特徴を審査し、申請されている。公の目に触れる部分のスタイル、デザイン、配列、色、性質、材質について適切かどうかを審査する。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・カウンシル (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。

¹¹⁴ (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。

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う少し具体的に述べることとする。

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¹¹⁵。

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關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つて構成されている。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

¹¹⁵ 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).

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を留保するだけの権限を持つ委員会とに分かれている¹¹⁶。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¹¹⁷。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 Adjustment¹¹⁸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 Galvestone 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 GHF 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

¹¹⁶ Rohan, ZONING AND LAND USE CONTROLS, § 7.03 [2] [c].

¹¹⁷ Michael F. Wiedl III, *Historic District Ordinance*, 8 CONN. L. REV.209, 217 (1975).

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

グ修正委員会¹¹⁹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」¹²⁰に当たるかどうかについて検討した。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¹²¹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

¹¹⁹ Texas Local Government Code Ann. § 211.008 (f).

¹²⁰ Texas Local Government Code Ann. § 211.010 (a).

¹²¹ 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).

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」¹²²を11人からなる保存委員会のメンバー¹²³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¹²⁴。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

¹²² New York City, N.Y. Admin. Code § 25-301 (a).

¹²³ New York City, N.Y. Charter Sec. 3020 (1).

¹²⁴ New York City, N.Y. Admin. Code § 25-305 (a).

られ¹²⁵、「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¹²⁶。史跡委員会は９人の委員からなり、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¹²⁷。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¹²⁸。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ホ

カリフォルニア州のヴァレーホ市では、建築遺産および歴史保存条例が1985年に制定されている¹²⁹。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¹³⁰。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¹³¹。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

¹²⁵ Landmarks Ordinance and the Rules and Regulations of the Commission on Chicago Landmarks, Chicago city, Published 2007, preface.

¹²⁶ Chicago, Ill. Mun. Code. Sec 2-120-580 (1).

¹²⁷ *id.* Sec.2-120-610.

¹²⁸ *id.* at 11.

¹²⁹ 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.

¹³⁰ Vallejo, Cal., Mun. Code, Sec.16.38.290.

¹³¹ *id.*

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。

[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。