



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	アメリカにおける歴史的環境保全の法的研究（3・完）
Author(s)	小幡, 宣和; Nobuyasu, Obata
Citation	北大法学論集, 66(3), 312[1]-253[60]
Issue Date	2015-09-30
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/59867">https://hdl.handle.net/2115/59867</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_vol66no3_03.pdf



# アメリカにおける歴史的 環境保全の法的研究（3・完）

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—  
(以上65巻6号)

## 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・パワー論と収用論

#### 4-1-1 前史

(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<sup>1</sup>や、法律、条例、行政規則

<sup>1</sup> Zoning, 35 HERVARD L. REV. 1025 (1970).

に違反する行為等とされている<sup>2</sup>。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<sup>3</sup>。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<sup>4</sup>。

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。

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<sup>5</sup>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<sup>6</sup>、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<sup>7</sup>。また、原告が損害を主張する際には、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。

<sup>2</sup> 田中英夫編『英米法辞典』（有斐閣、1990年）683頁。

<sup>3</sup> 同上。

<sup>4</sup> 同上。

<sup>5</sup> RESTATEMENT OF TORT LAW 3d, Thomson, 2000, § 828, 829.

<sup>6</sup> *Id.*

<sup>7</sup> この点について詳しくは、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）」法学協会雑誌100巻2号50頁以下参照。

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」<sup>8</sup>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<sup>9</sup>。

## (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り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、建築物の位置、建築方法、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

---

<sup>8</sup> 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。

<sup>9</sup> Kenneth H. Young, Anderson's American law of Zoning 4th edition, vol.1, 760 (1996). 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。

民事法上の契約である<sup>10</sup>。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<sup>11</sup>。

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<sup>12</sup>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<sup>13</sup>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<sup>14</sup>。

<sup>10</sup> 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。

<sup>11</sup> Kenneth H. Young, *Anderson's American law of Zoning* 4th edition, vol.1, 86-88 (1996).

<sup>12</sup> 239 U.S. 394 (1915).

<sup>13</sup> 237 U.S. 171 (1915).

<sup>14</sup> *Varny v. Green Williams*, 155 Cal. 318 (1909).

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<sup>15</sup>。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、ロス・アンゼルス市は、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こととなり、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<sup>16</sup>がゾーニングについての法的根

<sup>15</sup> Welch v. Swasey, 214 U.S. 91 (1909).

<sup>16</sup> Village of Euclid v. Amber Realty Co., 272 U.S. 365 (1926).

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、新しい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、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、特に子どもの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はすぎない。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、交通量や路上駐車が増加によって、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、ニューサ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、ゾーニングを行なっているが、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<sup>17</sup>

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<sup>18</sup>により、ワシントン D.C. 内の荒

<sup>17</sup> 348 U.S. 26 (1954).

<sup>18</sup> District of Columbia Redevelopment Act of 1945, 60 Stat. 790, D.C. Code,

廃地域再開発プロ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、そもそも公的事业ではなく、また、目的も単にコミュニティ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

---

1951, §5-701-5-719.

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。」

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<sup>19</sup>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の問題となってきた。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<sup>20</sup>。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・パワーの範囲内であるという結論に至っている<sup>21</sup>。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<sup>22</sup>。第一点

<sup>19</sup> *Euclid v. Ambler Realty Co.*, 272 U.S. 365 (1926).

<sup>20</sup> *Id.*

<sup>21</sup> *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). H. Hamilton, *Regulation of the Land Use by Local Government for Aesthetic Purposes* (1961).

<sup>22</sup> *Comment, Legal Methods of Historic Preservation*, 19 BUFF. L. REV. 611 (1969).

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<sup>23</sup>。

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、改装、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、不許可になったのものにもかかわらず、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。

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取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、取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

---

<sup>23</sup> *Id.*

での建て替えの許可を求める仕組みとなっている<sup>24</sup>。

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、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。

## 4-1-2 ポリス・パワー論と収用論の発展

### 4-1-2-1 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

---

<sup>24</sup> 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。

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。<sup>25</sup>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。<sup>26</sup>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<sup>27</sup>。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るとした、前述の1926年のユークリッド判決が有名である<sup>28</sup>。また、と畜場の立地規制や、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」<sup>29</sup>として、秩序維持のための消極的作用としてのポリス・

<sup>25</sup> Farley v. Graney, 119 S.E.2d 833, 843 (1960).

<sup>26</sup> Stone v. Mississippi, 101 U.S. 814, 818 (1880).

<sup>27</sup> 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）。

<sup>28</sup> Village of Euclid v. Ambler Realty Co. 272 U.S. 183 (1926).

<sup>29</sup> *Id.*

パワーの行使が主であった<sup>30</sup>。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<sup>31</sup>。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<sup>32</sup>、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<sup>33</sup>。

<sup>30</sup> 前掲・高原、国家学会雑誌74巻第9・10号15頁。

<sup>31</sup> 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。

<sup>32</sup> 前掲高原・国家学会雑誌74巻第11・12号601-603頁 (1961年)。

<sup>33</sup> Clinton Rodda, *The Accomplishment of Aesthetic Purposes Under the Police Power*, 27 S. CAL L. REV. 149, 153 (1953).

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3節以下で検討する。

#### 4-1-2-2 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。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、財産を失うことがあっても、補償はなされない。また、別目的に転用することができないとされる<sup>34</sup>。

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の意味合いを持つ、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<sup>35</sup>、ポリス・

<sup>34</sup> 中川剛「アメリカの財産権思想と土地収用」広島法学4巻3・4号225頁(1981年)。

<sup>35</sup> 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(2002年)参照。

パワーと収用の境界が曖昧になってきた。

#### 4-1-2-3 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<sup>36</sup>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<sup>37</sup>。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、補償が支払われなければならない。」(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<sup>38</sup>、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、相対化されたものであるということになる<sup>39</sup>。

---

<sup>36</sup> 260 U.S. 393.

<sup>37</sup> 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。

<sup>38</sup> 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。

<sup>39</sup> 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

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<sup>40</sup>。

## 第2節 ペンセントラル判決<sup>41</sup>—歴史的環境保全の大きな転換点

### 4-2-1 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<sup>42</sup>。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

---

除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。

<sup>40</sup> これらの問題について総合的に扱った文献として、全掲・寺尾・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)など多数。

<sup>41</sup> J. P. Friedman et al., *Dictionary of Real Estate Terms*, Sixth Edition, 459 (2004).

<sup>42</sup> J. P. Friedman et al., *Dictionary of Real Estate Terms*, Sixth Edition, 459, (2004).

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<sup>43</sup>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

<sup>43</sup> N.Y.C. Admin. Code, ch. 8-A, § 205-1.0 (1976).

(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。<sup>44</sup>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<sup>45</sup>。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

<sup>44</sup> 377 N.Y. S. 2d 20 (1975).

<sup>45</sup> 42 N.Y. 2d 324 (1977), 366 N.E. 2d 1271 (1977).

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。

#### 4-2-2 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つのポイントに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. 規制による経済的な影響 (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当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<sup>46</sup>では、ゾーニング法により75%価値が減少し、Hadacheck判決<sup>47</sup>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<sup>48</sup>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

---

<sup>46</sup> 272 U.S. 365 (1926).

<sup>47</sup> 239 U.S. 394 (1915).

<sup>48</sup> 516 F.2d 1051 (1975).

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<sup>49</sup>のレンガ加工業者も、Miller v. Schoene 事件<sup>50</sup>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

---

<sup>49</sup> 239 U.S. 394 (1915).

<sup>50</sup> 276 U.S. 272 (1928).

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可否かは、「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間は、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」<sup>51</sup>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

<sup>51</sup> Pennsylvania Coal Co. v. Mahon, 260 U.S. 415 (1922).

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<sup>52</sup>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」であると判断している。

TDRについてみてみると、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

---

<sup>52</sup> United States v. Cress, 243 U.S. 316, 328 (1917), United States v. Causby, 328 U.S. 266 (1946) など。

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。)

#### 4-2-3 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。

(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<sup>53</sup>。最高裁判所は、「当裁判所は、多くの状況において、州や市が、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うると認めてきた」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、憲法的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、取用となる可能性を示唆したもの<sup>54</sup>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 Preservation<sup>55</sup>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

---

<sup>53</sup> Robert Melts, Dwight Merriam & Richard M. Frank, THE TAKINGS ISSUE-CONSTITUTIONAL LIMITS ON LAND-USE CONTROL AND ENVIRONMENTAL REGULATION, Island Press, 1988 at 319.

<sup>54</sup> 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).

<sup>55</sup> 433 A.2d 1244 (1981).

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は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、どれだけの経済的インパクトが生じるのかということを見極める必要が出てこよう。

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 Development 事件<sup>56</sup>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 Columbia 判決<sup>57</sup>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

---

<sup>56</sup> 430 A.2d 1387 (D.C.1981)

<sup>57</sup> 655 A. 2d 865 (D.C. 1995)

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<sup>58</sup>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<sup>59</sup>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の収用について、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。

---

<sup>58</sup> 272 U.S. 365 (1926)

<sup>59</sup> 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<sup>60</sup>。もっとも、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。

#### 4-2-4 Figarsky v. Historic district Commission, etc<sup>61</sup>

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

---

<sup>60</sup> Lynda J. Ozwald, *The Role of the "Harm/Benefit" and "Average Reciprocity of Advantage" Rules in a Comprehensive Taking Analysis*, 50 VAND. L. REV. 1449 (1997).

<sup>61</sup> 368 A.2d. 163 (1976).

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。

#### 4-2-5 Lafayette Park Baptist Church v. Scott<sup>62</sup>

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。

#### 4-2-6 900 G Street Associates v. Department of Housing and Community Development<sup>63</sup>

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

---

<sup>62</sup> 533 S.W.2d 856. (1977).

<sup>63</sup> 430 A.2d. 1387. (1980).

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が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<sup>64</sup>を引用した。同判決では、原告がフレンチ・クォ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、改修によって安全レベ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

---

<sup>64</sup> 516 F.2d 1051 (5th Cir. 1975), *cert. denied*, 426 U.S. 905 (1976).

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。

### 第3節 歴史的環境保全についての裁判例の発展

#### —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<sup>65</sup>。

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、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。

#### 4-3-1 美観問題の誕生の歴史的経緯

---

<sup>65</sup> 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。

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<sup>66</sup>。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

<sup>66</sup> 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),

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<sup>67</sup>。

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<sup>68</sup>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」<sup>69</sup>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<sup>70</sup>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みのために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。」<sup>71</sup>として、

---

<sup>67</sup> Basile J. Uddo, *Land Use Controls: Aesthetics, Past and Future*, 21 LOY. L. REV. 851, 853 (1975).

<sup>68</sup> 62 A. 267 (1905).

<sup>69</sup> 62 A. 267, at 268.

<sup>70</sup> 148 N.E. 842 (1925).

<sup>71</sup> *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

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<sup>72</sup>。

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<sup>73</sup>。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<sup>74</sup>。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・

---

と判断し、当該条例は無効であると判断した。

<sup>72</sup> Rohan, *Zoning and Land Use Control*, 16-78, *Mayor and Council of Wilmington v. Turk*, 129 A. 512, 518 (1925).

<sup>73</sup> Comment, *The Aesthetic Factor in Zoning*, 11 *Duquesne L. REV.* 204, 207 (1972).

<sup>74</sup> *Id.*

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。

#### 4-3-3 1920年代後半以降<sup>75</sup>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<sup>76</sup>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<sup>77</sup>。

##### 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<sup>78</sup>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、

---

<sup>75</sup> James P. Karp, *The Evolving Meaning of Aesthetics in Land-Use Regulation*, 15 COLUM. J. ENVTL. L. 307, 311 (1990).

<sup>76</sup> *Village of Euclid v. Ambler Realty Co.*, 272 U.S. 365 (1926).

<sup>77</sup> Patrick J. Rohan, *Zoning and Land Use Control*, Matthew Bender, 1990の分類を参考にした。

<sup>78</sup> 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

と判断したもの<sup>79</sup>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<sup>80</sup>。

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・パワー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<sup>81</sup>。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。

---

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。

<sup>79</sup> *Campbell v. Hughes*, 298 A.2d 690 (1972).

<sup>80</sup> 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。

<sup>81</sup> 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。

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<sup>82</sup>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…」<sup>83</sup>。

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<sup>84</sup>。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

<sup>82</sup> *Varney & Green v. Williams*, 155 Cal. 318, 100 P. 867 (1909).

<sup>83</sup> *Id.* at 155 Cal. 318, 319, 100 P. 863, 868 (1909).

<sup>84</sup> Basile J. Uddo, *Land Use Controls: Aesthetics, past and Future*, 21 *Loy L. Rev.* 851, 857, (1979).

して規制を支持したのから、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<sup>85</sup>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<sup>86</sup>。例えば、Murphy v. Town of Westport<sup>87</sup>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<sup>88</sup>。例えば、Village of Larchmont v. Sutton<sup>89</sup>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<sup>90</sup>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

<sup>85</sup> 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。

<sup>86</sup> Patrick J. Rohan, *Zoning and Land Use Control*, Matthew Bender, (1990), § 16.04 [2] [b]

<sup>87</sup> 131 Conn. 292, 40 A. 2d 177 (1944).

<sup>88</sup> See note 183 *supra*.

<sup>89</sup> 30 Misc. 2d 245, 217 N.Y.S.2d 929 (1961).

<sup>90</sup> *Id.* at 249, 935.

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<sup>91</sup>。

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<sup>92</sup>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<sup>93</sup>。

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.<sup>94</sup>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<sup>95</sup>。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

<sup>91</sup> このことについて歴史的に取り扱ったものとして、全掲・寺尾・法学協会雑誌第100巻第10号71頁（1983年）以下参照。

<sup>92</sup> 272 U.S. 365 (1926).

<sup>93</sup> 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).

<sup>94</sup> 147 Fla. 480, 3 So. 2d 364 (1941).

<sup>95</sup> *supra* note 187, at 862.

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」<sup>96</sup>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<sup>97</sup>。

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<sup>98</sup>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<sup>99</sup>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

<sup>96</sup> 147 Fla. 480, 487, 3 So. 2d 364 (1941).

<sup>97</sup> Rohan, *Land Use Control*, Matthew Bender (1977).

<sup>98</sup> 198 La. 852; 5 So.2d 129; 1941 La. LEXIS 1171 (1941).

<sup>99</sup> 223 La. 14; 64 So. 2d 798; 1953 La. LEXIS 1253 (1953).

り返し述べている<sup>100</sup>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<sup>101</sup>。

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。

① W.J. Bohannon v. City of San Diego<sup>102</sup>

< 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<sup>103</sup>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<sup>104</sup>。

<sup>100</sup> *Id.* at 223 La. 14, 28; 64 So. 2d 798, 802; 1953 La. LEXIS 1253, 13.

<sup>101</sup> *See* Rowlett, *supra* note 196 at 619.

<sup>102</sup> 30 Cal. App. 3d 416, 106 Cal. Rptr. 333, 1973 Cal. App. LEXIS 1170. (1973).

<sup>103</sup> Ordinance No. 10608.

<sup>104</sup> Superior Court of San Diego County, No. 324075.

## &lt; 判旨 &gt;

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。

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、経済的效果も促進する。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、条例の実効的な効果は、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、財産の使用方法や外観を、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。

## ② Opinion of the Justices to the Senate<sup>105</sup>

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

<sup>105</sup> 333 Mass. 783; 128 N.E. 2d 563; 1955 Mass. LEXIS 762 (1955).

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。(下線一筆者注)」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<sup>106</sup>。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<sup>107</sup>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<sup>108</sup>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

<sup>106</sup> 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).

<sup>107</sup> 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。

<sup>108</sup> 348 U.S. 26 (1954).

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<sup>109</sup>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 判決を引用しながら判断した<sup>110</sup>。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で出された、*People v. Stover*<sup>111</sup>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。「平穩に抗議」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

---

<sup>109</sup> Basile J. Uddo, *Land Use Controls: Aesthetics, Past and Future*, 21 LOY. L. REV. 852, 864 (1975).

<sup>110</sup> 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).

<sup>111</sup> 12 N. Y. 2d462, 240 N. Y. S.2d 734, 191 N. E. 2d 272, app. dism'd 375 U.S. 42 (1963).

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、美観の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<sup>112</sup>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<sup>113</sup>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、

<sup>112</sup> J. J. Dukeminer, Jr., *Zoning for Aesthetic Objectives: A Reappraisal*, 20 LAW & CONTEMP. PROB. 218 (1955).

<sup>113</sup> 12 N. Y. 2d 462, 468, 240 N. Y. S. 2d 734, 743, 191 N.E. 2d 272, 279.

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*<sup>114</sup>、1981年の *Metromedia, Inc. v. City of San Diego*<sup>115</sup>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。

## 第4節 その他の問題

### 4-4-1 「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。

#### 4-4-1-1 *City of New Orleans v. Pergament*<sup>116</sup>

##### 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<sup>117</sup>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

<sup>114</sup> 416 U.S. 1. (1974).

<sup>115</sup> 453 U.S. 490 (1981).

<sup>116</sup> 198 La. 852; 5 So. 2d 129; 1941 La. LEXIS 1171 (La. 1941).

<sup>117</sup> Section 6 of Ordinance No. 14,538 C.C.S., as amended by Ordinance No. 15085 C.C.S.

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。

### 4-4-1-2 A-S-P Associates v. city of Raleigh<sup>118</sup>

#### [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。

<sup>118</sup> 298 N.C. 207; 258 S.E. 2d 444; 1979 N.C. LEXIS 1362 (N.C. 1979).

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」<sup>119</sup>。

[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<sup>120</sup>。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おうという、「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<sup>121</sup>。

#### 4-4-2 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。

<sup>119</sup> 258 S.E.2d at 450-451.

<sup>120</sup> 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 Previlidged*, 60 N. Y. U. L. REV. 64 (1985), *Comment: Legal Methods of Historic Preservation*, 19 BUFF. L. REV. 611 (1969).

<sup>121</sup> *Id.*

#### 4-4-2-1 Metropolitan Dade County v. P.J. Birds, Inc.<sup>122</sup>

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」<sup>123</sup>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<sup>124</sup>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、適正手続き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。

一番では、「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。一番の判断は、「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、

---

<sup>122</sup> 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 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), John Nivela, *Saving the Spirit of Our Places: A view on Our Built Environment*, 15 UCLA J. ENVTL. L. & POL'Y 1 (1997).

<sup>123</sup> Ch. 16A, Metropolitan Dade County Code.16A-10 (2).

<sup>124</sup> *id.* (f).

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<sup>125</sup>。

## 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、連邦法を拡大的に適用するなど、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返された。

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。

---

<sup>125</sup> 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.

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。

[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。