アメリカ合衆国におけるヒストリック・ディストリクト制度の 現状の法的論点に対する考察

AN ANALYSIS ON THE CURRENT LEGAL ISSUES OF HISTORIC DISTRICTS IN THE UNITED STATES OF AMERICA

窪田 亜矢*, 西村 幸夫**

Aya KUBOTA and Yukio NISHIMURA

The institution of historic districts is the main tool of preservation planning in the USA. Its current legal issues can be summarized as the following four points: 1) demolition by neglect, 2) establishment of legal standards for design review, 3) freedom of speech for architects and owners, and 4) reasonable relations with other fields. Through democratic procedures emphasizing the openness of public meetings and the selection of commissioners, more sophisticated methods can be exploited.

Keywords: *Historic Districts, United States of America, taking, historic preservation, freedom of speech, design review*

ヒストリック・ディストリクト、アメリカ合衆国、テイキング、歴史環境保全、表現の自由、デザイン・レビュー

1. 研究の背景と目的

アメリカ合衆国（以下アメリカ）での主要な保全手法はヒストリック・ディストリクト（Historic District、以下 HD）となっている¹⁾。

本論文では、都市保全の先進事例であるアメリカの HD、特にその動態的な環境保全手法としての側面に着目し、現状の法的論点を整理したうえで（第二章から第五章）、今後の展望を考察する（第六章）。

まず「2. HD とテイキング」では HD 規制によって生じる、個人に対する経済的負担などに対する考え方をテイキングに関連する判決を中心にして考察する。「3. 合理的な基準の確立」においては、実際に HD によって規制を行うにあたって、必要とされる基準について、「4. 表現の自由」では HD 内のデザイン審査と表現の自由という基本的権利が両立するか否かについて考察する。「5. 他の法律との調整」では、以上、現在、HD を巡って特に論点とされている四つの点に関する考察を「6. まとめ」として整理し、普遍的な都市保全のあり方に対する示唆を得ることを目的とする。

なお、本論文で「HD」とは行政（特に地方自治体）によって地区の歴史に基づいた何らかの特性が認められ、それを保全するために指定された地区を指し、「歴史的建築物」とは同様の建築物を指

す。両者とも取り壊しや改築、新築等において所有者の同意なしに法的拘束力のある制限やデザイン審査が行われるのが一般的である。

またアメリカの裁判所制度は、連邦と州が基本的には独立しているものの、憲法に関連するものについては連邦最高裁判所に上訴する経路が確保されており、同時に連邦最高裁の判決が他の裁判所に対して絶対的な拘束力を持つ。この違憲か否かの判断は、行政の規制行為などに関連して、最も重大な影響を持っている。本論文では連邦最高裁に限って明記し、連邦地方裁判所や州裁判所などは併せて地方裁判所として扱うこととする。

2. HD とテイキング

2.1 テイキングに抵触する可能性のある諸点

テイキング条項とは連邦修正憲法第 5 条と 14 条に基づいて、不合理であったり、個人に過度の経済的負担となるような、政府の行為から私有財産を守ることを目的としている。テイキングと判断された場合には、正当な補償が行われるか、政府の当該行為が無効となる。

テイキングが認められるのは、1) 規制の目的が不合理であるとき、あるいは、合理的であっても規制が以下のような場合、すなわち 2) 不動産などに対する物理的侵害（たとえばケーブル用の小箱の設

* 東京大学工学部都市工学科 助手・工博

** 東京大学工学部都市工学科 教授・工博

Research Assoc., Dept. of Urban Engineering, University of Tokyo, Dr. Eng.
Prof., Dept. of Urban Engineering, University of Tokyo, Dr. Eng.

置)や、3)すべての経済的利益の剥奪など過度の負担、あるいは4)目的と規制行為の合理的なつながり(nexus)が欠如している、5)個人への負担とそれによって公共が享受する利益の比例割合を行政が示していない、6)私有財産の所有者が既に投資などを行っているとき、である。

1)については、HDの目的は歴史的環境保全あるいは美観が主要な二つといえるが、各々1978年ベン・セントラル判決²(以下ベン判決)、1954年パーマン判決³を通じて連邦最高裁によって認められている。

2)については連邦最高裁は、たとえ小さくとも不動産に対する物理的な侵害はテイキングに匹敵するとした⁴。HDでは物理的侵害に抵触する規定が想定しにくく、すなわち取り壊しの制限やデザイン上の規制等であるため、関連は薄いといえる。

3)はHDに最も深く関連するので次節で詳述する。

4)について連邦最高裁は、行政の目的とその目的を遂行するための方法の間に、合理的な関係があることを要求している⁵。

HDに関連しては、1941年City of New Orleans v. Impastato判決⁶がある。ルイジアナ州ニュー・オーリンズのヴォー・カレHD⁷を対象としたものだった。中でも特に重要な「ナボレオン・ハウス」という歴史的建築物所有者は、裏庭に拡張工事を行った。裏庭が通りから可視範囲にあるために、工事には正式な手続きが必要とされていた。しかしこれを申請しなかったために罰金が科せられることになった。こうした事態を受けて、同所有者が、規制の対象範囲である「外構 exterior」に正面だけでなく側面や裏面が含まれることを不服として市を訴えた。ルイジアナ州最高裁は可視範囲を全て規制の対象とするのは、地区の歴史的環境保全という条例の目的に適合しているとして、市を支持している。

つまりHDにおける建築行為の制限やデザイン審査は、HDの目的を遂行するための手段として合理的であることが認められている。

5)については、連邦最高裁は、規制による負担が個人にとってどの程度のものであり、それによって公共が享受できる利益の度合いはどんなものか、を示すことを行政の責任と認めている⁸。そのような説明を行う財政的負担を考えると、HDを含む土地利用規制に対して行政が消極的になるのではないかと考えられる⁹。

6)については、当該敷地等に対してキャピタル・ゲインを期待して投資を行ったものに対して、何らかの補償を認めるという考え方だ。既に開発に関連する様々な行政の手続きを経て、敷地所有者が開発の可能性に確信を得、何らかの行動に移している状態¹⁰にある場合はテイキングとされやすい¹¹。

HDに関連しては、既に指定されているHDでは所有者は何らかの規制がかかることに対する認識があるものと考えられるので問題にはなりにくいだろう。新たに指定を行う場合には、調査が始まり、指定の可能性がある段階から告知などを行うことによって、そのような問題は避けられよう。

2.2 テイキングとなる経済的負担の度合い

さて3)に戻って、テイキングとなる経済的負担の度合いについて検討しよう。

ベン判決で示されたように最高最大限度の土地利用(highest and best use)を享受すること自体が基本的には認められないという認識のもとで、それでもあまりにも過度の負担が為された場合

には正当な補償がなされるべきであると考えられている。全ての経済的利益が損なわれるときはテイキングであることは明らかとされるが、どれくらいがテイキングとなるのかについては程度問題である。程度の差は様々でケース・バイ・ケースとなっており、判決ごとに判断される¹²。たとえばベン判決は歴史的環境保全という公共の福祉向上を目的とした場合に、個人(ある会社)に対して数百万ドルの損害(開発していたならば得られたであろう利益)を課することを認めたわけである。これに対しては、ベン判決に付された少数意見¹³からも類推できるように、判断は分かれるところであった。

しかし、減少する価値が多大であっても、残される価値がゼロに限りなく近いものでないかぎり、テイキングとは判断されないという考え方が浸透していく。

つまり、HD内における取り壊しや大規模建築物への建て替えなどに対する制限は、通常、現状利用を禁止するものではないので、テイキングとは判断されにくいといえる¹⁴。

また、たとえ規制によって経済的な活用ができなくなったとしても即テイキングになるとは限らない。テイキングとして判断されるためには、取り壊しを望む所有者は、賃貸や売買をするための努力を尽くしたことを証明しなければならない¹⁵。

このようにHD等の保全手法が取り壊しや建て替えの制限等を通じて建築物所有者に強い経済的負担は相当程度認められているといえよう。

2.3 維持怠慢による取り壊し

さらに、HD内の建築物は、外観の老朽悪化を防ぐことやメンテナンスが義務づけられ、所有者が経費を負担する場合がほとんどである。この負担は、著しく重くない限り、またほとんどの場合重いとは認められないが、保全条例等が一旦採択された限りは、その目標達成に必要なものであり、テイキングではないと判断される。根拠は、1975年Maher v. City of New Orleans判決¹⁶である。

一旦、ヴォー・カレ条例の(歴史的環境保全という)目的が適切なものとして受け入れられたのであるならば、建築物の外観を維持していくことも、条例の目標に到達するためには合理的に必要なものである。(略)(しかし)ある状況下においては、条例のもとで行われる維持管理の費用がテイキングをなすほど不合理になることも起こりうる。

つまり、修復費用が過度に重い負担となり、その後の回収が見込めないときは、取り壊しを支持する判決も出されている¹⁷。

このような状況の中で、現在、問題となっているのが、維持管理の怠慢による取り壊し(Demolition by neglect)である。

維持管理の義務を怠ったがために、取り壊さずに現状利用を続けるための修復を行うには過度の負担を強いることになり、テイキングになってしまうという皮肉な状況が生じている。

そうなると、安全という見地からも取り壊しが許可されるという場合がでてきてしまう。1979年、Wolk v. Reisen判決¹⁸では、空き家ゆえに放火された歴史的建築物の取り壊しを求めたが、市が不許可としたことで訴訟になった。当該住宅は、建築担当の地元公務員が危険であると認めていた。裁判所は美観や歴史的関心よりも公共の健康や安全が優先するとして、取り壊しの不許可を無効であるとした。

しかし、義務づけられている維持管理さえ行っていれば、このような事態にはならなかったかもしれない。

日常的な維持管理と大規模な修復の違いは経費の額の差であり、どこからがタイミングかという判断は、既述のように程度問題といえる。だからこそ、初期の段階からメンテナンスを強制的に行わせるという、保全条例等の施行力が重要となってくるといえる。メンテナンスの怠慢があった場合には、裁判所は修復の経済性をあまり重視すべきではないだろうという見解もある¹⁹。

3. 合理的な基準の確立

行政による土地利用規制には、合理的客観的な基準が必要となる。

2.1、4)でも触れたように、HD におけるデザイン審査等は有効であると考えられ、実際に HD 内の質を保全あるいは高めるための主要な手段はデザイン審査となっている。

HD の場合、歴史的であるという要素が合理性に大きく貢献してきた。しかし、特に 1960 年代頃から、HD が統一性の高い歴史的環境から包括的な居住環境へと対象を広げるにつれて、基準をさらに明確にする必要性が生じている。

現状では、法律的に十分で、かつ有効な基準の内容はケース・バイ・ケースとなっている。

大きな裁量を与えられてデザイン審査を行う委員会組織などの能力に対する疑念を背景にして、HD 指定や規制の合憲性が厳しく問われているという状況分析が 1990 年代初頭にされている²⁰。

詳細なガイドラインによって初めて基準の合理性が確立される一方で、詳細化しすぎると画一的で単調な景観となってしまう。それでは規制的な側面が強い美観規制から、創造的なものへと発展して生まれてきたデザイン・ガイドラインの意義が失われてしまう。

このような状況において、デザイン・レビューによる判断の内容（どんなデザインが良くて何が相応しくないのか等）はひとまずおいて、むしろそれを決定する委員会のメンバー構成や選定方法、審査の公開、通知など、いわゆる手続き上のデュー・プロセスを十分に徹底させる必要があることは論を待たない。開発権の移転に関する論理を確立した法律家のコストニスが擁護したように²¹、美醜あるいは適合不適合のデザインそのものについてはコミュニティが主体的に判断できるような手続きによって合理性は獲得できるのではないか。そのような手続きによって何を良しとし何を不許可とするのかという内容もまた緩やかな変化を許容しながら、合理的な基準であることが確保されると考えられるのではないだろうか。

4. 表現の自由

連邦修正憲法第一条のもとで、HD に関連する表現の自由には二通りがある。

4.1 広告規制と表現の自由

一つは、広告規制と表現の自由の問題である。広告の張り出し等を制限することは、何を広告するかという内容の直接的規制ではない。しかし、間接的に内容を制限することもあるのではないか、そのことが表現の自由の侵害にならないか。こうした問題を避けるためには、広告規制の目的を明確にするということと²²、広告できる場所を行政区域内に確保しておくこと²³が重要だ。

HD 内での広告規制に関しては、1941 年の City of New Orleans

v. Pergament 判決²⁴、1993 年の Messer v. City of Douglasville 判決²⁵がある。いずれも HD 内での全てのオフ・サイト、すなわち当該広告が宣伝している商売などが行われている敷地の外に設置される看板を禁じる条例が支持されている。それらの内容から以下の三つの諸条件によって、HD 内の広告規制は裁判所によって支持されることが期待できよう。

- 1) HD の指定目的は表現の自由とは無関係に中立で、内容が明確であること
- 2) しかも通常、広告は歴史的環境に依拠した地区の性格を維持するという HD の目的を大きく損ないがちなこと
- 3) さらに市域の特定の地区内に限定されており、市域内の他の場所では制限がないことが一般的である。

4.2 建築物規制と表現の自由

今ひとつは建築家の表現の自由である。いわゆる建築審査委員会等が申請された建築デザインを意匠の観点から不許可とした場合や、ガイドライン等で詳細に規制が為された場合に、建築家の創作活動は制限される事態が生じる。連邦最高裁はこれまで一度も建築物を表現の自由の対象であるとはしていない²⁶。しかしこのような問題が争われたとすると、規制する側としては、ガイドライン等による制限は、地勢等と同様、敷地に付与された条件として当然考慮されるべきであると主張することもできよう。また広告規制と同様に、場所によって制限する場合とそうでない場合を設けることで、批判をかわすことも考えられる。しかし、建築デザインは、特定の場所だからこそデザインが為されるはずである。つまり代替の場所で、同じデザインが許されるからといって果たして、表現の自由を担保したと言えるかどうか疑問である。

現状ではこうした表現の自由について、HD に関する大きな問題としては議論されていない²⁷。しかし、今後、芸術の一分野としての建築の側面が注目された場合には、アメリカの憲法が表現の自由に最大の価値を置くダブル・スタンダードであることを考えると、慎重な対応が必要とされるかもしれない。

こうした将来の課題に対して、保全を専門とする建築家で法律家でもある Byard は以下の点を指摘している²⁸。すなわち増築も含めて既存の環境に何かを加えていくデザインにおいて重視すべきは表現ではなくて意味である。新たなデザインの表現については柔軟に対応していくべきであろう。しかしそのような表現は既存の環境や建築物のもつ意味、特にそれが民主的な手続きを経て公共の価値として認められたものであるならなおさらのこと、そのような意味を尊重しなければならないはずだ。

Byard は表現の自由と、建築として守るべき最低限の作法は矛盾しないと論じているのである。

実際の建築家の反応を挙げてみよう。たとえばニューヨーク市では市の歴史的環境保全条例のもと、歴史的環境保全委員会がデザイン審査を行っている²⁹。市内で約 20000 棟の建築物に関する新築、取り壊し、大規模な改築などに関して、この審査を受けなければならない。具体的には、材料、色、窓枠のプロポーション、コーニス、リンテル等、あらゆる意匠に対して法的拘束力のある変更要請が為される。デザイン審査が始まった 1965 年から 1970 年代初期にかけては、建築家から歴史的環境保全委員会に対して、意見書などが

出されていたが、最近では一般的に、デザイン審査を前向きに受け入れている。その理由としては、デザイン審査を行う歴史的環境保全委員会という組織に対する信頼があること、優れたデザインであるならば許可されるという認識があること、さらに自分のデザインも将来保全される可能性があること、デザイン審査によって確かに不適合なデザインが改善され、結果としてニューヨーク市の町並み景観が向上しているという実感があること、等が挙げられる³⁰。

5. 他の法律との調整

5.1 他分野との連携の必要性

HD を指定して、そのもとで何らかの規制を加えていくためには、同一地方自治体内での他の法律との整合性が欠かせない。

HD はゾーニングとは別に「オーヴァーレイする地区」として運用されていることがほとんどで、つまり既存のゾーニング条例による規制が有効である。そのためゾーニングと HD の間での調整が問題となる。特に大都市において HD がいくつも指定され、経済的な開発圧力が強い場合に深刻である。

1980 年代以降、地方自治体が総合的な (comprehensive) な計画のなかに歴史的環境保全を考慮することを、州が要求する場合も増えてきている³¹。その度合いは、義務づけるものから考慮を促すものまで様々である。しかし整合性をはかるのは主に自治体の自助努力によっているのが現状となっている³²。

保全を目的とする土地利用規制と他の法令の間に整合性があることは、保全を推進するためだけでなく、開発者側にとっても利益があるということが認められている³³。なぜなら最初から保全と開発の位置づけが明確であるならば、開発計画が保全のために突然途中で停止されてしまう等の危険を避けることができるからだ。

更に、地方自治体が連邦政府からの補助金、特に Urban Development Action Grants (UDAG) のような用途の決定に地方自治体の裁量が大きい補助金を得ようとするときに整合性があることは有利に働く。また、連邦政府によるプロジェクトを地方自治体が反対しているとき、自治体内に整合性があるとその反対意見が考慮されやすい³⁴。

裁判所は、市民の総意によって、歴史的環境保全条例とゾーニング条例の調整がはかれるとき、これを支持する動きが見られる³⁵。

ゾーニング以外の問題としては、海岸沿いの都市における海岸保護が挙げられる。連邦による 1977 年の海岸沿ゾーン管理法 (the Coastal Zone Management Act) に基づいて、海岸沿いの自治体は海岸の保護や開発に関わる計画を定めている。それらの計画は歴史的な資源についても言及することとしており、いわゆる歴史的環境保全部局によって進められている歴史的資源の保全との整合性が必要である。

1969 年の国家環境保護法 (NEPA) では州や連邦の行為を評価すること、すなわち環境影響評価アセスメントを義務づけているが、その際に考慮されるべき歴史的な資源が、歴史的環境保全法等のもとで指定を受けたものとのような関係を持つべきなのか、明確な規定がない³⁶。

また、様々な目的を持つ開発手法が採用されるなかで、新たな開発手法の目的と歴史的環境保全が衝突を見せる場合が生じてきた。具体的には Planned Unit Development が挙げられる。PUD は

自然環境を保護しつつ住宅地等を開発する手法であるが、PUD のもとで行われる開発行為は通常のプロセスとは異なる。通常の開発行為は歴史的環境保全委員会等の審査を受けることが義務づけられているが、PUD の開発業者は義務が免除されることがある³⁷。その場合に PUD を審査する委員会が歴史的環境に考慮することができない、あるいはしない場合には歴史的環境が破壊される危険性を伴う。

こうした状況を打開する方策として、保全条例の規制をゾーニング規制よりも優先させる規則を設ける措置も行われている。あるいは、ゾーニングに関する州授權法に HD の規制に関する権限を与え、ゾーニング条例の中にあらかじめ HD の規制を組み込む手法もあり得る。都市保全官 (Urban Conservator) 等という特別職を設け、歴史的環境保全分野そのものと、都市計画や他の分野との連携が円滑に進むような努力も行われている³⁸。そして最も注目されているのが、以下に述べる包括的計画と保全計画である。

5.2 包括的計画と保全計画

(1) 包括的計画

1980 年代半ばに包括的計画 (a comprehensive plan)³⁹ と従来のマスタープランとの間に非常に重大な相違が見られることとなった。個々の計画がマスタープランに従わなければならない、という記述は当然、従来からあった。しかし、1986 年のサンフランシスコ市の住民投票によって可決されたプロポジション M は、マスタープランと一致する開発同意やゾーニング条例でなければそれらは決定できないとしたのである。つまり包括的計画とその下位にある計画や実施手段との一致 (consistency) が義務づけられたのである⁴⁰。

包括的計画は、密度の高い都心部等既成市街地内部の歴史的環境保全だけでなく周辺部に広がる田園地域や自然環境も含めて、開発と保全のバランスを包括的に捉える考え方を根底に据えている⁴¹。

このような包括的計画が普及した⁴²背景には、ゾーニング条例をはじめとする都市部での土地利用規制と保全計画との調整が必要になってきたことに加えて、自然環境へのスフロールの防止等に見られる都市周辺部の問題が深刻になってきたこと、成長管理政策に代表される物理的以外の視点を持つ広い意味での環境問題への関心の広がりを考えることができよう。

(2) 保全計画

保全計画 (preservation planning) は、包括的計画に考慮されるべきひとつの柱として位置づけられる。包括的計画は、住宅政策や交通計画等の他の分野における価値と同等の価値を保全計画に置き、これらを独立して並立させる⁴³。保全計画は 1960 年代に入ってから、地方自治体の歴史的環境保全の局面において設けられていった。この分野における最も重要な進歩であると評価されている⁴⁴。

現時点において、地域の開発の状態やコミュニティの大きさ、既存のゾーニング条例や市民の意向等、諸処の条件が異なるため、保全計画は様々であり、一般化して語ることは難しい。しかし保全計画の目的として少なくとも、保全の目標を明確にし、コミュニティに対して行政の姿勢を前もって示すことでテイキング等の問題を回避し、政治的な理解を得ること等は共通している⁴⁵。

そしてこれらが一致義務を持つ包括的計画において位置づけられることで、実現されていく道筋が確保されているのである。

6. 結論～HD から導かれる都市保全の課題と展望

さて、以上述べてきたことをまとめると、HD の現状の法的論点と課題は、以下の四つに整理できる。

1) テイキングに抵触しかねない維持怠慢による取り壊し問題。これについては、維持管理を徹底させるには行政の予算上の問題もあるが、維持怠慢が認められた場合の修復費用を、そのままテイキング判断の材料としないべきであろう。

2) 合理的な基準の確立の問題。これについては、審査等の対象とするデザインに対して、内容の統一を図るために硬直的なガイドライン等によって美醜の価値観を押しつけるのではなくて、民主的な手続き（公開性や委員の選定、参加のあり方）によって合理性を獲得することが考えられる。

3) デザイン審査と建築家の表現の自由の問題。これについては、一定の民主的手続きを経たうえで指定が行われていることを鑑みれば、そのような建築物あるいは場所には重い公共性が意味づけられていると考えられる。ゆえに、それに対する考慮したうえでの建築家の表現の自由が認められるべきといえる。

4) 他の法律との調整については、全体の中で保全を位置づける動きと保全計画の中で、他との関係を積極的に模索していく動きの双方を今後も強化していくべきだろう。

以上、得られた結論はいずれも普遍的な都市保全のあり方に対する示唆として有効であると考えられる。

■文末注

¹ Exploring Inc.による調査でHDを採用している地方自治体は95%にのぼり、他の手法よりも圧倒的に多い。

² Penn Central Transportation Co. v. City of New York, 438 U.S. 104 (1978)

³ Berman v. Parker, 348 U.S. 26 (1954)

⁴ Loretto v. Teleprompter Manhattan CATV Co., 102 S. Ct. 3164 (1982)、連邦最高裁はケーブルテレビ会社があるアハートにコード等の装置を設置することを認めたニューヨーク州の条例を無効とした。たとえ1/8立方フィートの侵害でも、これを永久的に侵害することはテイキングであるとした。

⁵ Nollan v. California Coastal Commission, 438 U.S. 825 (1987)

⁶ City of New Orleans v. Impastato, Supreme Court of Louisiana. 198 La. 206, No. 36199 (1941)

⁷ 1937年にアメリカでも極初期のHDとして指定された。

⁸ Dolan v. City of Tigard, 114 S.Ct. 2309 (1994)

⁹ 1926年ユークリッド判決 Village of Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365 (1926)によってゾーニングの合憲性が認められて以来、土地利用規制に関する訴訟がテイキングという理由で連邦最高裁まで上訴されたことは1978年ベン判決までなかった。テイキングが認められにくかったからだ。しかし、1987年にはテイキング三部作と言われる三件もの訴訟が連邦最高裁において起こった。また、テイキング立法の動きも見られる。最近では、アメリカ全体に政府の規制よりも個人財産権の享受が重んじられる傾向がある。

¹⁰ 開発許可の発行だけではこうした状態とは認められない。

¹¹ 900 G Street Associates v. Department of Housing 判決 430 A. 2d 1387 (D.C. 1981)では、前所有者が既に歴史的建築物の取り壊しを市から拒否された後に、現所有者は当該建築物を購入していること、市も出版物などを通じて指定建築物に関する情報提供の努力を行っていたことより、「Investment backed expectations」には当たらないとして、取り壊しの許可を拒否した住宅局を支持した。

¹² Pennsylvania Coal Co. v. Mahon, 260 U.S. 393 (1922)で連邦最高裁は、規制に対する補償の有無は、規制による価値の減少具合によるものだが、普遍的な割合では説明できない、とした。Florida Rock Indus v. United States, 791 F.2d 893, 893 (D.C. Cir. 1986)も「(テイキングでなく合理的な負担として)許される、

市場価格の下落の程度を決める公式はない」としている。

ユークリッド判決では1エーカーにつき約1万ドルだった地価が規制によって2,500ドルになり約75%の減少となった。Hadacheck v. Sebastian 判決 (239 U.S. 394, 1915)では当該敷地の経済的価値が80万ドルから6万ドルへ、約90%の減少にも関わらず連邦最高裁はテイキングと認めなかった。

Keystone Bituminous Coal Ass'n v. De Benedictis 判決 (480 U.S. 470, 1987)でも2,700万トンの石炭発掘権を認められなかった。

¹³ Rehnquist 裁判官らによる少数意見は、次のように述べている。すなわち、ベン会社はあまりに素晴らしい駅を設計してしまったがために、私有不動産の開発利用が制限されるのは不合理だ。新たな活用に対するゾーニングなどの制限と異なり、歴史的環境保全を目的とする本規制は、過去の用途と規模にしばりをつける。さらに、当該規制によって被る数百万ドルの損害は、他の市内の歴史的建造物等が健全に守られたからといって、あるいはTDRにより多少の開発ができるからといって、補償されるとはいえない。

¹⁴ ベン判決では指定が駅舎としての現状利用を妨げるものでないことがテイキングを認めない主要事由となっていた。

¹⁵ 初めて証明の責任が所有者側に課されたのは、HDとは関係ないが、Goldblatt v. Hempstead 判決 (369 U.S. 590 1962)だった。連邦最高裁は水面下の掘削を禁じる条例を支持した。その理由は同条例が地価を下げたという証拠が所有者によって提出されていないからだった。

900 G Street Associates v. Department of Housing 判決 (430 A.2d 1387 D.C. 1981)でも、歴史的建築物の取り壊しの許可を無効とした市が支持された。その理由として、所有者は既存建築物では合理的な見返りが期待できないことを証明しなければならないが、賃貸や最小限の修復による存続の可能性が見極められていないし、所有者が主張する額よりも安く修復ができると考えられる、とした。テイキングやHDとは直接関連しないが、Dempsey v. Boy's Club 判決 (558 S.W. 2d 262 Mo. Ct. App. 1977)も、行政が歴史的建築物の取り壊しに対する許可を発行する前に、技術的経済的に当該建築物の存続は非現実的であることを所有者が証明するように条例は要求できるという考えを示した。

Citizens Comm. To Save Historic Rhodes Tavern v. District Columbia Dep't of Housing & Community Dev. 判決 (432 A.2d 710, 718 (D.C.) cert. Denied, 454 U.S. 1054 1981)でも、開発業者は歴史的建築物を保存するためのすべての代替案を考慮したことを証明することが要求された。

Lubelle v. Rochester Preservation Board 判決 No. 3481-85 (N.Y. Sup. Ct. June 14, 1988)は、当該歴史的建築物に対する購買の申し出が実際にあったことを指摘し、指定によって経済的な活用が損なわれたとは言えないとして、取り壊しの不許可を支持した。Atlanta Ten v. City of Atlanta 判決 (No. 1:88-CU-157-HTW N.D. Ga. Jan. 10, 1990)でも、指定済みの歴史的アハートメント建築の取り壊し許可を出さなかった市が支持された。当該建築物は長年廃屋で建築の重要性が高いとは考えられていなかったが、マーガレット・ミッチェルが「風と共に去りぬ」を書いたアハートであったため、歴史的な重要性が認められていた。所有者は「highest and best use」ができないことしか証明できていないと指摘された。

¹⁶ Maher v. City of New Orleans, 516 F. 2d 1051 (5th Cir. 1975)

¹⁷ Lafayette Park Baptist Church v. Scott 判決 (553 S.W. 2d 856, Mo. App. 1977)ではHD内の劣化した状態の教会を取り壊す許可が市によって拒否されたことを受けて、第二審で市の拒否は無効とされた。地方裁判所は、5万ドル以上の修復経費は、修復した教会から所有者が得られる合理的な見返りを超えるものであり、こうした場合には取り壊しを許可するとした。

同様に、Beneson v. United States 判決 (548 F. 2d 939, 947 Ct. Cl. 1977)では、試算された修復費用と、その後に期待できる収入を考慮し、ホテルである歴史的建築物の取り壊しを認めないのはテイキングであると結論した。

Broadview Apartments Co. v. Commission for Historical & Architectural Preservation 判決 (443 A. 2d 1214 Md. App. Ct. 1981)でも、歴史的建築物の取り壊しを市が不許可としたことを無効とした。その理由は、開発者側が複数の専門家によって修復費

用を見積もった上で過度な負担であると結論しているのに対して、行政側は一社の、しかも負債等を考慮に入れないレポートに頼った、誤った判断をしているからだとした。

¹⁸ Wolk v. Reisen, 413 N.Y.S. 2d 60, App. Div. (1979)

¹⁹ Logue, p.759

²⁰ National Trust for Historic Preservation, p.2

²¹ Costonis, Icons & Aliens 等の著作の主張である。

²² 電気促進のための広告規制を無効とした Central Hudson Gas & Elec. Corp. v. Public Serv. Comm'n 判決 (447 U.S. 667 1980) では連邦最高裁は以下の手続きによって広告規制と言論の自由との関係を見極めるべきとしている。1)表現内容が修正憲法第一条で守られるべきものかどうか。商業広告の場合は、合法的活動で誤解を生じさせるようなものでないことが必要とされる。2)同時に政府が規制によって達成しようとしている目的が本質的なものかどうか。1)2)共に匹敵するなら、3)規制が政府の目的を直接的に推進するものかどうか。4)規制の度合いが必要以上に厳しくないかどうか、という四段階である。この手続きによる見極めは以降の判決で広く採用されているが、特に 4)の解釈が実際には論点となることが多い。Metromedia, Inc. v. City of San Diego 判決 (26 Cal. 3d 848, 610 P.2d 407, 164 Cal. Rptr. 510 (1980), reversed on other grounds, 453 U.S. 490 1981) では、3)が論点となった。オフ・サイトの商業看板を全市域で禁止し既存の看板に関しても一定の猶予期間(場所に応じて 90 日から 4 年)の後撤去することを要求するサン・ディエゴ市の条例は違憲であると、商業看板の所有者かつ生産者が訴えた。連邦最高裁は、市の条例は「交通事故を減らし、コミュニティの外観を改善し、それによって不動産価値を上昇させる」という目的をもって定められたもので、ポリス・パワーの行使目的として適っているとし、支持した。この討論の中で、原告は全市域で禁止することは言論の自由を認めないことだと主張している。

City of Los Angeles v. Taxpayers for Vincent 判決 (466 U.S. 789, 1984) では、禁止された看板 (sign) の内容が市議会議員立候補者の支援という政治に関わるもので、言論の自由と直接関係するものと考えられる。しかし連邦最高裁は、言論の自由の侵害という原告の主張を退け、視覚的に乱雑であるという理由で看板を禁じる市の条例を支持した。ここで重視された点は、看板は情報伝達の方法として視覚的に不快であること、そして問題となっている条例は看板よりも安上がりなすびラ等の手法を禁じてはいないこと、という二点であった。すなわちコストが余計にかからない別の方法で、同じ目的を達成できるのだから、市の規制は言論の自由を侵していないとした。そして逆に政治に関してのみ例外として取り扱おうと、憲法で禁止されている、内容の差別となる恐れがあったとした。

²³ PA Northwest Districutors, Inc. v. Township of Moon 判決 (584 A 2d 1372 Pa., 1991) は、ボルノ・ショップの市域全域禁止規制を無効とした。

一方、City of Renton v. Playtime Theaters, Inc.判決 (4 75 U.S. 41 1986) において連邦最高裁は、市の 5%に匹敵する 520 エーカーについては制限がなかったので、劇場の立地規制を合憲とした。

²⁴ City of New Orleans v. Pergament, 5 So. 2d 129 La. (1941)

²⁵ Messer v. City of Douglasville, 975 F.2d 1505 (11th Cir. 1992), certified denied, 113 S. Ct. 2395 (1993)

²⁶ Costonis, p.94

²⁷たとえば Logue は、論文の中で宗教の自由としての第一条は述べているが、広告や建築家の表現の自由には触れていない。

²⁸ Byard, p.159

²⁹ ニューヨーク市の保全に関しては、窪田・西村(2000)を参照。

³⁰ ニューヨーク市の建築家の傾向は、コロンビア大学大学院歴史的環境保全学部助教授のドロシー・マイナーの講義、市で活躍している建築家であるフランソワーズ・ボラックとフィリップ・スミスへのインタビュー、現地で行われているシンポジウムでの議論や新聞等から総合的に判断した。

³¹ Duerksen, p.44

³² A-S-Passociation v. City of Raliegh 判決(258 S.E. 2d 444, N.C. 1979)は条例の合憲性を認めるに当たって整合性を前向きに評価している。

³³ Duerksen, p.45

³⁴たとえば自治体が総合的な保全計画に基づきダウンタウンを HD として指定していると、HD 内で州がメイン・ストリートを拡幅して幹線道路を建設するプロジェクトを進めようとするとき、連邦政府は同プロジェクトに対して補助金を出すことを躊躇すると指摘されている。Duerksen, p.45

³⁵シカゴでは 1980 年に市議会がダウンゾーニングを行った。当時、シカゴ市は歴史的環境保全条例により、歴史的環境保全委員会がループと呼ばれる歴史的な業務地区内での高層ビルの指定を推薦し、市議会も承認していた。しかし、現行ゾーニング条例のもとで許容されると、より高いビルによる再開発計画が開発者によって申請されると、市議会はやはり許可していた。こうした状況を経て、市議会は保全とゾーニングとの調整の重要性を認識し、ループの北部を中心にしたダウンゾーニングを採択した。これは所有者によって所有権の侵害であるとして訴えられた。Amdur v. City of Chicago, 638 F.2d 37 (7th Cir. 1980)判決はダウンゾーニングを支持した。

³⁶ Duerksen, p.58

³⁷ Miller, p.1

³⁸たとえばシアトル市やシンシナッティ市。Duerksen, p.58

³⁹包括的計画と指すものは州によって呼び名が異なる。例えばカリフォルニア州では general plan が包括的計画といえよう。秋本 p.176、福川 p.197

⁴⁰ 秋本 p.176、福川 pp.198~199

⁴¹包括的計画は、新規開発に対する圧力がどのように生じているのか、都市内部と周辺部の経済的な衰退の原因は何か、という点に配慮して作られる。主に既存のゾーニング条例を土台として、密度、敷地、デザインなどの各要素を強調しながら特別なゾーンを重ねたり、行政手続きを加えたりしたものが多い。Miller, pp..2041-2042

⁴² 大野は、本論文中的なかで「包括的計画」としたものを「マスタープラン」という名のもとで説明している。「マスタープラン」が義務づけられている州、加えて consistency も義務づけられている州などが増えており、consistency の直接的な義務づけがなくとも「マスタープラン」と具体的規制手段の間に合理的な関係性を求める傾向が訴訟の際には見られるとしている。大野 pp.172~177

⁴³ White, p.1

⁴⁴ Miller, p.2041

⁴⁵ White, p.1

■参考文献

- Byard, Paul Spenser. (1998) The Architecture of Additions: Design and Regulation. New York: Norton.
- Costonis, John J. (1989) Icons and Aliens: Law, Aesthetics, and Environmental Change. Urbana and Chicago: University of Illinois.
- Duerksen, Christopher ed. (1983) A Handbook on Historic Preservation Law. Conservation Foundation & National Center for Preservation Law.
- Exploring the Metropolis Inc. (1990) Hindsight and Foresight: Planning to Project and Guide Special Neighborhood. New York: Exploring the Metropolis Inc.
- Hinshaw, Mark L. (1995) Design Review. Washington: the Planning American Association.
- Logue, Thomas W. (1990) "Avoiding Takings Challenges While Protecting Historic Properties From Demolition". in Stetson Law Review, Vol. XIX, Number 3, Summer
- Miller, Julia Hatch.(1987) "Coordination of Historic Preservation and Land Use Controls: New Directions in Historic Preservation Regulation", in Preservation Law Reporter, Winter 1986/87, Vol. 5, No. 4, 5 PLR 2041
- National Trust for Historic Preservation, (1992) "Reviewing New Construction Projects in Historic Areas". Preservation Information, Washington: National Trust for Historic Preservation. No.62.
- White & Roddewig. (1994) Preparing a Historic Preservation Plan. APA Report, 450.
- 秋本福雄 (1997), ハートナーシップによるまちづくり, 学芸出版社。
- 大野輝之 (1997), 現代アメリカ都市計画, 学芸出版社。
- 窪田幸夫・西村幸夫(2000), ニューヨーク市における歴史的環境保全条例制定の経緯と現状の保全システムに関する研究,「都市計画」224号, Vol.49/No.1, pp..79~85, 日本都市計画学会。
- 福川裕 (1997), ゾーニングとマスタープラン, 学芸出版会。

(2000年2月8日原稿受理, 2000年8月30日採用決定)