米国における歴史保全地役権プログラムに関する研究

A STUDY ON THE HISTORIC CONSERVATION EASEMENT PROGRAM IN U.S.

遠藤 新*
Arata ENDO

Historic Conservation Easement Program (HCEP) is used for preserving historic buildings in U.S. from 1970s. If the conservation easements on historic buildings are donated in perpetuity to a charitable organization who aims a historic conservation, land owners of those buildings can get a charitable contribution as a federal income tax deduction. In order to introduce HCEP like conservation program into Japan, there are three subjects such as to establish an “conservation easement”, to establish a tax deduction system, and to design a flexible system which can custom-made by local conservation organizations.

Keywords : Conservation Easement, Tax Deduction, Charitable Contribution, Easement Value

保全地役権, 所得控除, 慈善寄付金, 地役権価格

1. 研究の枠組み

1.1 背景と目的

歴史的環境の保全を目的とする多様な手法の充実や意識の醸成は、成熟社会を迎えた我が国が取り組むべき今日的課題である。歴史的環境保全に関して蓄積の多い米国には、歴史保全地役権プログラム (Historic Conservation Easement Program¹⁾、以下 HCEP) という我が国にないプログラムがあり効果を上げている。HCEP とは、土地所有者が当該土地の環境を保全するために、その土地の所有権の一部である地役権を、民間非営利の環境保全団体もしくは政府機関等に譲渡することを可能にする制度と、一定条件を満たした保全地役権の譲渡に対しては連邦所得税の減税措置を認めるという二つの制度を組み合わせることで歴史的環境の保全を促すプログラムである。

HCEP に関連する日本語の既往研究には、新澤 (2002) 坂井 (2002) 等による保全地役権概念の整理、西村 (2004, 1997) による制度紹介や矢作 (1989) の事例報告がある。また、英語文献では Stephen L. Kass 他 (1993) の著書がプログラムを詳しく紹介している。しかし、これらの研究においては、保全地役権譲渡に際しての運用課題や減税措置の具体的な適用方法といった点の解明までは至っておらず、従ってプログラム全体としての特徴や運用にまつわる課題の解明作業も残されたままである。

そこで本研究では、保全地役権概念の分析、HCEP における保全地役権の譲渡・維持管理に関する課題分析、減税措置の適用に関する課題分析を行い、歴史的環境の保全手法としての HCEP の利点と同手法を日本に導入する場合の課題の考察を行うことを目的とした。

本研究では保全地役権の中でも歴史的環境に関するものに対象を絞る。本研究ではこれを歴史保全地役権と呼ぶことにする。なお、保全地役権の概念を自然環境の保全に適用したプログラムも米国では活用されており、環境保全に対する近年の問題意識の高まり等を背景に、研究も進められている²⁾。しかし、歴史的環境に対する保全

地役権と自然環境に対する保全地役権では、プログラムの考え方は共通していても、制度の詳細や運用方法が全く異なるため、本研究の対象からは除外する。

1.2 研究の方法

第一に、既往研究の整理および統一保全地役権法の分析から、保全地役権概念の要点およびプログラム運用の一般的手続きを明らかにする。ここでは、保全地役権全般を扱うが、歴史保全地役権とそれ以外の違いに留意して議論を進める。第二に、文献資料の情報を元に本プログラムを運用する組織の動向を整理した上で幾つかの組織を選定し、同組織の現地調査により収集した一次資料の分析から、歴史保全地役権の設定方法、歴史保全地役権の取り扱いルール、歴史保全地役権設定後の維持・管理方法等を明らかにする。地役権が適切に保全されていることを確認するため、保全地役権の譲渡を受けた組織には、地役権を設定した建物の調査および現状変更を審査・許可する権限が契約によって与えられる。契約に定められた取り扱い手続きや現状変更の許容範囲、毎年の点検作業の具体的内容等を分析することにより、保全団体の役割を明らかにする。第三に、文献資料の情報を元に減税措置の仕組みを整理した上で、現地調査により収集した一次資料の分析から、減税措置の具体的な適用方法および運用時の課題等を明らかにする。最後に、以上の分析結果を踏まえて、HCEP を日本に適用する際の課題について考察する。なお、事例分析の対象は次の方法で抽出している。まず、内国歳入庁が庁内情報および各州歴史保全室の情報を通じてリスト化した保全地役権を保有する主な組織 (全 105 組織、2003 年時点)³⁾ の中から、歴史的建造物 (建物・外観・内観) の保全地役権を所有する 35 組織を抽出した (表 3)。次に、社会的認知及び技術蓄積の多さを念頭に長期間活動を継続してきた組織に着目して、米国を代表する歴史保全団体の The National Trust for Historic Preservation (1973 年設立) よりも活動期間が長い 9 組織を仮に選び、HCEP 担当者と日程調

* 工学院大学工学部建築都市デザイン学科
准教授・博士(工学)

Assoc. Prof., Dept. of Design in Architecture and Urbanism, Kogakuin Univ., Dr. Eng.

整が実現した5組織⁴⁾に対して現地調査を実施した。その結果、現地調査において個々の保全地役権の契約書や地役権の価格算定書など個別情報の開示と裏付け資料の提供に応じてくれた2組織(San Antonio Conservation Society, Cincinnati Preservation Association)が保有する保全地役権を本研究では分析対象として選定した。なお、調査は2004年～2008年の期間に5回に分けて実施した。

2. 保全地役権とは何か？

2.1 米国における地役権

米国のコモンローにおける地役権には付随地役権(easement appurtenant)と対人地役権(easement in gross)の二つの種類がある⁵⁾。付随地役権とは、他人の土地(＝要役地⁶⁾)を自分の土地(＝承役地)の便益のために利用する権利であり、二つの土地の所有者間で契約により発生する権利である⁷⁾。一方の対人地役権とは、土地の便益のためではなく、人の便益のために他人の土地を利用する権利である。従って、要役地が存在せず、隣接の土地所有者でない人でも保有することが可能である。本研究の対象とする保全地役権はこの対人地役権に分類される。なお、現在の日本では対人地役権は認められていない⁸⁾。

2.2 保全地役権の特徴

ある土地や建物等の保全を目的として当該不動産に設定する地役権を保全地役権と呼ぶ。統一保全地役権法においては「自然環境や歴史的環境の保全を目的とする制限・義務の課せられた不動産の所有者が有する非所有の権利(non-possessory interest)」と定義されている⁹⁾。米国における土地の所有権は様々な権利の束として認識されている。その土地に関する様々な権利の中から保全目的に反した活動を行う権利だけを切り離し、それを制限したものと言える。なお、保全地役権は土地収用の権限を制限しない。

保全地役権の保有が可能な主体は、不動産の権利を持つことができる政府機関、もしくは自然環境ならびに歴史的環境の保全を目的とする慈善法人・慈善協会・慈善信託(charitable corporation、charitable association、charitable trust)の何れかに法律で限定されている。土地所有者からこれらの団体への譲渡契約が成立して初めて保全地役権に関する様々な権利・義務が発生する。保全地役権の設定された土地を他者に譲渡することは可能だが、保全地役権に関する情報は土地台帳に記録され、土地所有の承継人を拘束する。

保全地役権には歴史的環境に対して設定される地役権と自然環境に対して設定される地役権がある(表1)。本研究の対象とする歴史的環境の保全地役権は、建物内外の一部から全体まで様々な部位に任意に設定可能である。土地所有者や保全団体の意向に沿ってオーダーメイド可能である。建物の部位に保全地役権が設定されても、建物所有者は当該建物をそのまま私的に利用し続けることができる。

表1 保全地役権の主な設定対象(筆者作成)

種類	目的	項目
歴史的環境の保全地役権	建築や構造物等における歴史的・文化的・考古学的側面の保護	歴史的建造物(ファサード、外部意匠、室内意匠)、歴史的庭園、歴史的遺構
自然環境の保全地役権	空地における自然環境や眺望の保護	農地、湿地、水面、山林

対象となる不動産および譲渡先の組織が一定条件を満たす場合、保全地役権を譲渡した土地所有者は連邦所得税の減税措置を受ける

ことができる(第4章で詳述)。この場合、保全地役権の設定時に一定の手続きが求められ、保全地役権設定後はそれを維持するための義務行為が発生する。手続きとしては(1)設定箇所の選択(2)設定箇所における初期状態の記録(3)保全地役権の鑑定評価(4)不動産所有者と譲渡を受ける団体との契約、という4つの段階が求められる。義務行為として、保全地役権を譲渡された団体は地役権設定箇所が適切に保全されているかどうかの点検調査を定期的に行う必要がある。その結果を文書と写真等によって記録し、土地所有者が変わっても保全地役権が適切に承継されるように記録文書を保存しておくことが義務づけられている。

2.3 保全地役権法の制定

地役権を用いた最初の環境保全事例は1880年代後半のボストン市における公園の保護だとされる。その後は、1930年代に国立公園管理局が自然環境の保護を目的としてブルーリッジ山脈およびナチェズ・トレース・パークウェイ沿いの土地の地役権を取得、1950年代前半にはウィスコンシン州が眺望景観の保護を目的としてミシシッピ川沿い道路周辺の地役権を取得するなど、自然環境を保全する手法としての地役権を取得する試みが重ねられた。こうした動きを背景として1969年にマサチューセッツ州とメイン州で保全地役権法が成立した。

歴史的環境については、アナポリス歴史協会が1960年代にメリーランド州アナポリス市の中心部にある聖アン教会の付属施設棟を保存するために外壁の地役権を取得したのが最初とされる。同協会は基金による歴史的建造物の買取・修復・転売を行っていたが、価格高騰によって歴史的建物の買取が困難になったことが背景にある。その後、1970年代から各州で保全地役権に関する法律が定められ、1981年8月には統一州法委員会全国会議¹⁰⁾によって統一保全地役権法(Uniform Conservation Easement Act)が作成された。現在では全米48州並びにワシントン特別区の全てが保全地役権に関する法を制定している。23州およびワシントン特別区で統一保全地役権法が採用され、残り25州は独自の保全地役権法を制定している。このように、米国で保全地役権が普及した背景には、各州の立法の努力があったと言える。

2.4 保全地役権と移転可能な開発権の相違

HCEPを用いた歴史的建造物の保護は、しばしば開発権の移転(Transference of Development Rights¹⁰⁾)による歴史的建造物の保護と比較される¹¹⁾。両者を比較することで保全地役権の輪郭がより明確になることから、本節では両者の相違点を分析する(表2)。

両者は歴史的建造物を保護することによって、その土地の潜在的な開発可能性が損なわれることに対し、何らかの見返り措置を認めているところに共通点がある。しかし、幾つかの点で根本的な違いがある。まずTDRの場合は、損なわれる開発権の一部を他の土地へ移転することにより開発機会を確保するか、開発権の一部を売却することによって金銭的対価を得ることができる。一方、HCEPの場合は保全地役権を設定することで開発権が損なわれるが、建物保護に起因する不動産価値の損失分は、税制優遇措置によって金銭的対価を得ることができる。

また、TDRの場合は歴史的建造物の保護が別の開発の促進につながる側面も持っているが、HCEPの場合は開発権の一部が他敷地に移動しないため、他の開発の促進にはつながらない。

表 2 歴史的建造物保護手法としての HCEP と TDR の違い（筆者作成）

	保護に対する代替措置	課題
HCEP による歴史的建造物の保護	建物変更の制限に対する見返り措置として、所得控除が得られる。	所得控除が動機付けとして働く前提として、控除額以上の所得が必要である。
開発権の移転による歴史的建造物の保護	土地利用の制限に対する見返り措置として、他の土地への開発権の移転・売却ができる。	別の土地に開発権が上乗せされ、開発事業が促進される。しかし、移転できる地域が限られており、しかも行政上の許可等を要するなどの制約も多いため、自由に取引できるわけではない。

3. 歴史保全地役権の適用実態

3.1 歴史保全地役権を保有する組織の動向

1.2 節（研究の方法）に示す方法で抽出した 35 組織（表 3）を対象として、歴史保全地役権を保有する組織の動向を探る。

まず、行政組織は 3 団体（表内番号 6、31、36）のみで、大半の 32 組織は非行政の慈善団体となっている。しかし、その組織の活動範囲として特定の地区に限定する組織は 3 団体（番号 2、30、32）のみで、残り 32 組織は市域以上の広範囲から保全地役権を取得している。また、35 組織中 21 組織が歴史的建造物に関する保全地役権以外の保全地役権も保有している。これらのことから、保全地役権の保有は必ずしも地域に密着した歴史保全活動と密接な関係にないことがわかる。保全地役権の維持管理に地域性は必ずしも問われていないようである。

3.2 San Antonio Conservation Society(SACS) の場合

SACS は 1924 年に設立された 80 年以上の活動実績を有する保全団体である。調査を行った 2008 年 3 月の時点で 22 件の保全地役権を保有する。ここから自然環境 1 件、庭園 3 件、資料不備 3 件を除く 15 件が建物の保全地役権となっている。

表 3 保全地役権を保有する組織（105 件から以下 a・b・c3 種類の全ての保全地役権を持つ組織を抽出）（参考文献 15 をもとに筆者作成）
※保全地役権の種類：a. 建物、b. ファサード、c. 内部、d. 庭園、e. 史跡、f. ランドスケープ・眺望、g. 農地・その他の自然環境

組織名称	設立年	州	活動範囲	a	b	c	d	e	f	g
1 San Antonio Conservation Society	1924	TX	Bexar 郡および周辺郡	○	○	○				
2 Historic Annapolis Foundation	1952	MD	アナポリス歴史地区	○	○	○				
3 Cambridge Historical Commission	1963	MA	ケンブリッジ市	○	○	○				
4 Cincinnati Preservation Association	1966	OH	オハイオ州南西部・ケンタッキー州北部	○	○	○			○	
5 Athens-Clarke Heritage Foundation, Inc.	1967	GA	Athens-Clarke 郡および周辺郡	○	○	○				
6 Virginia Department of Historic Resources	1968	VA	バージニア州	○	○	○				
7 Maryland Historical Trust	1969	MD	メリーランド州	○	○	○		○		
8 Historic Landmarks Foundation of Indiana	1970	IN	インディアナ州	○	○	○				
9 Rhode Island Historical Preservation & Heritage Commission	1970	RI	ロードアイランド州	○	○	○	○	○	○	
10 The National Trust for Historic Preservation	1973	DC	全米	○	○	○	○	○	○	○
11 Preservation Society of Chapel Hill	1973	NC	Chapel Hill 市 + Orange 郡	○	○	○				
12 The Alabama Historical Commission	1974	AL	アラバマ州	○	○	○	○	○		
13 Preservation League of New York State	1975	NY	ニューヨーク州	○	○	○				
14 Landmarks Preservation Council of Illinois	1976	IL	イリノイ州	○	○	○	○		○	○
15 Preservation Society of Asheville & Buncombe County, Inc.	1976	NC	Asheville & Buncombe 郡	○	○	○				
16 New Jersey Historic Trust	1978	NJ	ニュージャージー州	○	○	○	○		○	
17 The Preservation Society of Charleston	1978	SC	チャールストン市	○	○	○				
18 Preservation Alliance for Greater Philadelphia	1979	PA	フィラデルフィアを中心とする大西洋側中央部一帯	○	○	○	○	○		
19 Historic Charleston Foundation	1979	SC	チャールストン市、Beaufort, Berkeley, Charleston, Dorchester, Georgetown 郡	○	○	○	○	○	○	
20 Dade Heritage Trust	1982	FL	南フロリダ地域	○	○	○				
21 Capital Area Preservation, Inc.	1982	NC	Wake 郡	○	○	○				
22 Historic Preservation League of Oregon	1983	OR	Pacific Northwest	○	○	○	○	○	○	
23 Nation Ford Land Trust	1989	SC	York 郡	○	○	○		○		
24 Landmarks Historic Trust	1990	MO	カンザスシティ都市圏	○	○	○	○			
25 Yampa Valley Land Trust	1992	CO	NW Colorado, Routt, Moffat, Jackson および Rio Blanco 郡	○	○	○				○
26 Frank Lloyd Wright Building Conservancy	1994	IL	全米	○	○	○				
27 Manchester Historic Association	1994	NH	マンチェスター市	○	○	○				
28 The Palmetto Trust for Historic Preservation	1994	SC	サウスカロライナ州	○	○	○	○		○	
29 Maine Preservation	1995	ME	メーン州	○	○	○				
30 Adirondack Architectural Heritage	1995	NY	Adirondack Park 地区	○	○	○				○
31 State of Delaware, Div. of Historical & Cultural Affairs	1997	DE	デラウェア州	○	○	○	○	○	○	
32 Uptown Shelby Association, Inc.	1998	NC	アップタウン・シェルビー・ユニシバル・サービス地区	○	○	○	○		○	
33 First State Preservation Revolving Fund, Inc.	2002	DE	デラウェア州	○	○	○	○		○	
34 New Hampshire Preservation Alliance	2002	NH	ニューハンプシャー州	○	○	○	○		○	
35 Heritage Ohio, Inc.	2002	OH	オハイオ州	○	○	○				
36 Office of Historic Alexandria	不明	VA	アレクサンドリア市	○	○	○	○		○	

① 歴史保全地役権の設定箇所

15 件の建物における保全地役権の設定箇所は多様である（表 4）。契約書の中では保全地役権を設定している箇所を具体的に表記し、その歴史的・建築的特徴は設定時の状況を撮影した写真を添付することで記録している。屋外の地役権は大半がファサードを設定対象としている。ファサードは面する通りの名称と壁面の高さ・幅の数値によって位置を特定している。また、ファサード以外では当該建物の歴史的特徴が表れている部位があれば、そこに保全地役権が設定されている。例えば Aztec 劇場（表 5）では劇場内部各所において保全地役権を詳細に設定している。どこまで詳細に設定するかはその歴史的建物の建築的特徴をどのように記述するかという問題であり、ケースバイケースだと考えられる。

表 4 SACS の保有する歴史保全地役権の設定箇所（筆者作成）

場所	設定対象（括弧内の数字は件数）
屋外	ファサード（13）、側面（2）、ポーチ（2）、後背面（1）、屋根（1）、窓（1）、扉（1）、外観全体（1）、彫像（1）、付属用水路（1）
屋内	ロビー（1）、劇場客席（1）、彫刻・椅子（1）、その他（1）

表 5 Aztec 劇場における保全地役権の設定箇所（筆者作成）

種類	具体的な対象物
ファサード	セント・マリー通り・コマース通り・クロケット通り沿いの各ファサード、全長 47feet・幅 4feet で歩道を覆うアーケード、店頭（ガラスおよび金属製）、その他の歴史的でない付帯物を含む
ロビー	正面玄関ロビー、チケット売り場・ホワイエ、コマース通りに面する玄関ホール
観客席	歴史的な内装の客席、バルコニー、舞台開口部（プロセニウム）、天井板
家具等	劇場に設置された歴史的価値のある彫刻および椅子
その他	上記以外の建築的に重要な内装部分（ナショナルレジスター歴史的建造物の登録申請時に記述した建築的特徴）

図1 Aztec 劇場ファサード

図2 Aztec 劇場内観（ロビー）

② 歴史保全地役権の取り扱い規則

全ての契約書で修復 (rehabilitation)、維持管理 (maintenance)、再建 (reconstruction)、付加 (additions)、看板 (signs)、保険 (insurance) の6項目のあり方を定めており、その要点は以下の四点にまとめられる。

第一に、修復、維持管理、付加、再建、看板の設置・撤去等といった行為を建物所有者もしくはSACSのどちらが実施負担するかは契約条項の中でケースバイケースに定められている。SACSは建物の保全地役権を保有しているのであり、建物の所有権を保有しているわけではない。従って、一般的には建物所有者がこうした行為の責任を負うと考えられる。しかし、何らかの理由で建物所有者の負担を軽減する必要がある場合などは、SACS自身がこれら行為を負担するものと考えられる。

第二に、修復、維持管理、付加、看板の設置といった行為を行う場合は、連邦・州政府の定める所得控除を受けるための歴史的建造物の修景基準と市のゾーニング条例に基づく看板設置基準を全て満たし、かつ、市のゾーニング条例に基づく歴史地区の規制エリア内に位置する場合はその修景基準を全て満たす必要がある。また、当該行為の計画についてSACSに対する事前相談が必要であり、SACSの承認を得なければ行為を実施することができない。また、連邦・州政府の修景基準との整合性を得るため、計画案は州歴史保全室の承認も得なければならない。このように、現状変更に関する情報は全て事前にSACSが把握できる仕組みとなっている。

第三に、再建のルールとして、自然災害・不慮の事故・等により建物が破損した場合、それが建物全体の50%未満であれば保全当初の状態に復旧させなければならないが、破損が50%以上の状態であれば、建物所有者および連邦・州・市政府の承認を得る限りにおいて建物の取り壊しを行うことができる。

第四に、災害等による建物の全壊・半壊時に備えて、建物所有者は建物の保険に加入しなければならない。

③ 保全状態の点検調査

SACSは保全地役権の設定箇所の保存状態を毎年点検する。この調査は過去の記録写真をもとにSACSの専門スタッフ1人が実施する。

現地点検の前には質問票を地権者に送付して、保全地役権設定箇所における現状変更の有無や今後の現状変更に関わる計画や希望等を申告してもらう。事前送付質問票には4つの項目がある(表6)。各項目のYes/Noをチェックした上で、Yesに該当する場合は詳細を記述する形式になっている。問1は当該年における工事有無の確認を求めているが、問2～4は今後の現状変更の可能性を尋ねている。先述した通り、改修、修繕、付加、看板設置といった現状変更を伴う工事を行う場合、その計画案は必ずSACSの事前承認を得る手続きが契約に定められている。従って、SACSは質問票調査や現地点検調

査を行う以前に、工事の有無やその内容に関する情報は持っていることになる。従って、質問票調査で特に重要なのは問2～4であり、現地点検調査は工事結果を確認する意味合いが強いと言える。

表6 地権者に事前送付する質問票の項目 (SACS 内部資料から筆者作成)

質問	
問1	前回の点検時以降、外観に影響を及ぼす物的な変更を行ったか？
問2	今年または近年中に外観に影響を及ぼす物的な変更を行うつもりはあるか？
問3	近い将来、建物の用途やプログラムを変更する計画はあるか？
問4	近い将来、建物の所有に何らかの変更が生じると思うか？

3.3 Cincinnati Preservation Association(CPA) の場合

CPAは2005年3月の調査時点で72件の歴史保全地役権を保有している。このうち、保全地役権の譲渡に関する契約書の全文が入手できた1事例 (Cincinnati Bell) を本節の分析対象とする¹³⁾。

① 歴史保全地役権の設定箇所

保全地役権の設定箇所は南・東・北の3面のファサードである。西ファサードは1974年に増築の改修が行われたため保全地役権の設定箇所から除外されている。保全地役権の設定されたファサードは、その構成要素が詳細に分類され、保全地役権の内容が明快に記述されている(表7)。但し、数値的な記述は建物の高さや幅など外形に限定され、他項目は全て言葉による説明的な記述になっている。

表7 ファサード保全地役権の構成要素 (参考文献23から抜粋)

構成要素	詳細項目
基本構成	立面の数、建物階数、ペントハウス有無、各立面の窓の数
外壁	仕上げ素材・色彩・意匠的特徴、ファサードの平面的構成 (基壇部・主要部・上部)、装飾的特徴 (位置・意匠)
1階の窓	全体的な特徴 (基壇部分との調和)、各窓の形状・意匠・素材 (ガラス面・額縁)・装飾
正面玄関	位置、構成 (扉・付属窓)、装飾的特徴、彫刻的特徴、素材、玄関上部の表示内容 (ビル住所) と意匠・素材、付属窓周囲の装飾
玄関周り	窓の意匠・装飾、玄関灯の位置・素材・形態的特徴・色彩
上部階の窓	特徴の異なる窓ごとに、位置・大きさの特徴・窓枠の特徴 (意匠・素材・装飾)
寸法	高さ・幅 (北および南: 幅 212feet・高さ 181feet、東: 幅 120feet・高さ 181feet、ペントハウス: 117x38x34feet)
その他	正面玄関以外 (東立面) の入口表示: 意匠・素材・表示内容 入口上部彫刻の特徴: 構成 (人体・植物・動物・物品)、意匠、素材 定礎版等: 記述内容 (建設年、通り名称)、位置、素材

図3 Cincinnati Bell 外観
(左から北面ファサード、上部階窓、玄関の彫刻)

② 歴史保全地役権の取り扱い規則

建物の現状変更に関する規則の要点は、以下五点にまとめられる。

第一に、保全目的を持ち、かつ、保存・保護または建物の歴史的建築としての特徴と矛盾しない方法であれば、地権者が建物を修理、維持、使用することができる。

第二に、保全地役権を設定した建物に対する増改築や除去、修理、再建、看板や追加構造物の設置、その他の建物外観に関する変化は、CPAによる書面での事前承認が必要である。一方、外観の変更を伴わない通常の定期的な補修管理、修理、清掃、塗装を行うことについてはCPAの事前承認を必要としないが、その方法については事前

承認が必要とされる。従って SACS の場合同様に、ここでも現状変更に関する情報を事前に CPA が把握できる仕組みとなっている。

第三に、建物の歴史的・外観を劣化・減少させる行為をしてはならない。改造、除去、物的・構造的変化、修理、清掃、再建、再舗装、改造、その他建物外観の一切の変化や将来の新規建設は当該建築の建築的・歴史的・特徴と調和し、かつ、オハイオ州シンシナティにおける 1920 ～ 1930 年代の建築様式に類する建築的特徴を有し、かつ、市・州・連邦政府の定める修景基準に違反せず調和する建築であることが求められる。

第四に、自然災害・不慮の事故・等により建物が全壊または半壊した場合であっても、建物所有者はこれを再建する義務を負わない。もし再建する場合は、建物所有者が費用を負担し、先に示した調和や修景基準などの要件を満たす必要がある。

第五に、災害等による建物の全壊・半壊時に備えて、建物所有者は建物の保険に加入しなければならない。

③ 保全状態の点検調査

CPA による点検調査では、建物外観の構成要素をファサード、屋根、ドレイン、木造部分、窓、扉、照明、煙突、付属室等、その他に分類し、各類型に素材や構成要素などの細目を記入したシートが用いられる。CPA スタッフは現地点検時にこのシートを用いて実際の変更点や留意点を記入する。点検シートには「全体コメント」と問題箇所への「推奨する対応」を記入する欄が設けられており、建物をよりよい状態で保全しようとする姿勢が見て取れる。

シートへの実際の記載内容自体は極めて簡単である(表8)。しかし、SACS の場合同様に CPA も地権者との契約の中で、建物外観の現状変更を伴う工事を行う場合は、その計画案は必ず CPA の事前承認を得る手続きが契約に定められている。従って CPA は当該年の工事の有無やその内容に関する情報は持っていることが推察され、現地点検調査は工事結果を確認する意味合いが強いと言える。

表8 Cincinnati Bell(1995 年) 点検記録概要(CPA 内部資料から筆者作成)

点検分類	保全地役権の設定対象の状態
1. ファサード	良好 (Good)
2. 屋根	陸屋根のため見えない
3. ドレイン	良好
4. 木造部分	なし (n/a)
5. 窓	北面・東面：幾つかの窓で原物の窓枠に錆腐食が見られる。
6. 扉	良好
7. 照明設備	良好
8. 煙突	なし
9. 付属室等	良好
10. その他雑記	彫刻の石灰岩が一部曲がっている (残り 9 箇所は良好)
◎コメント	ITC (ビル名) としての改修プロジェクトが行われて良好な状態
◎推奨する対応	低層階の腐食した金属窓枠の修復、良好な窓枠も階別に取替え検討

4. 歴史保全地役権の慈善寄付に対する減税措置

4.1 関連税制改正の歴史

保全地役権の取引に対する最初の優遇税制は 1964 年に連邦歳入庁が行った自然環境の地役権に対する減税措置である。その後、1976 年税法 (The Tax Treatment Extension Act of 1976) では築 30 年以上の建物の地役権を保全団体に贈与する場合の減税措置が設けられ、続く 1980 年税法 (The Tax Treatment Extension Act of 1980) において、地役権を民間非営利の保全団体もしくは政府機関等に寄付する場合は、慈善寄付金 (Charitable contribution) としての所得控除 (項目別控除) と認めるとする減税措置が内国歳入法 170 条

(Internal Revenue Code Section 170 (h)) において恒久的に定められた。それまで保全地役権は保全を目的とするトラスト組織等だけに意義があったものが、これにより土地所有者にとっても保全地役権を寄付することの金銭的動機が生まれたと言える。

4.2 減税措置の仕組みと適用条件

一定の基準を満たす譲渡は「慈善寄付金」と見なされ、寄付者は調整総所得から項目別控除という形で連邦所得税の減税措置を受けることができる。慈善寄付金の額は譲渡された保全地役権の価格に等しく、所得控除額は慈善寄付金の額を上限とする。慈善寄付金とは、連邦所得税に対する項目別控除¹⁴⁾ (実額控除) の一つである。個人の納税者は、個人所得税の課税所得の計算にあたり、項目別控除または標準控除のどちらか一方 (得な方) を選択し、調整総所得から控除することができる。これが寄付者にとって節税効果を生み出すのである。納税者は原則として各年度の調整総所得の 50% を限度に慈善寄付金を控除することができる。控除制限超過額は、翌年以降 5 年間にわたり繰り越すことが可能である。

保全地役権の寄付が慈善寄付金と見なされるには三つの条件を満たす必要がある。第一に、保全を目的とする永代譲渡 (perpetuity) であること。第二に、寄贈先は州・地方自治体などの政府機関または、内国歳入法の規定する 509(a)(2) または 509(a)(3) の要件を満たす 501(c)(3) 認証を受けた慈善団体であること¹⁵⁾。この第二の条件を満たす組織は適格組織 (Qualified organization) と呼ばれる。第三に、ナショナルレジスターに登録された物件か、ナショナルレジスターに登録された歴史地区内にある建物・構造物であること。国務長官 (Secretary of the Interior) の定めるナショナルレジスターの基準を満たしていれば、地方政府の指定する歴史地区であっても同等と見なされ、地区内の建物はこの第三の条件を満たすことになる。

なお、限られた州ではあるがメリーランド州、バージニア州、コロラド州、ノースカロライナ州、ジョージア州等では保全地役権の寄付に対して州の所得税の税額控除 (Tax Credit) を実施している。税額控除は所得控除と違って算出された税額そのものから減額するため、寄付者にとっての節税効果は所得控除のそれよりも大きい。

4.3 保全地役権の鑑定評価

所得控除額は保全地役権の価格によって決まる。一般的に、歴史的建造物外観に設定される保全地役権は当該不動産の市場価格の 10 ～ 15% 程度¹⁶⁾ と言われており、不動産全体を購入するよりも安価である。保全地役権の価格は、保全地役権を設定する前の不動産価格 (A) を、同じ建物状態で保全地役権を設定した後の当該不動産価格 (B) から差し引いた額 (B) - (A) として算定する。この算定方法は、1985 年ニューオーリンズ市フレンチクォーター地区のある歴史的建造物の保全地役権鑑定評価額を巡って行われた裁判の中で定められた¹⁷⁾。同裁判を担当した租税裁判所 Hilbourn 長官は、(1) 保全地役権の価格は保全地役権設定前の建物の最有効使用 (highest & best use)¹⁸⁾ と設定後のその差として算定する、(2) 既に外観の保全的規制がかけられているエリアであっても保全地役権の適用によって建物価値は下がるという見解を示し、以降これが保全地役権の鑑定評価における大原則となった。なお、各時点での不動産価格は原価方式・比較方式・収益方式の 3 つの計算方式¹⁹⁾ が一般的に用いられる。

保全地役権の価格は寄付日を基準として算定し、算定図書は 60 日以内に作成しなければならない。5000 ドル以上の慈善寄付申請を行

う場合は、認定鑑定士による保全地役権の鑑定評価が必要である。

保全地役権の価格例として、3.3 節 Cincinnati Preservation Association が有する保全地役権の一例を表 9 に示す。建物外観と内観に保全地役権が設定されている Waldo Building の場合、外観改修を行った状態で保全地役権設定前の価格が 195 万ドル、同じく設定後の価格は 181 万ドル、従って保全地役権の価格は 14 万ドルと算定される。この場合、個人連邦所得税率は課税収入に応じて 15.0 ～ 39.6%（1988 年時点）の幅で定められていることから、仮に評価額 14 万ドルの保全地役権を慈善寄付金として処理すれば、概算で 2 万 1000 ドル～ 5 万 5440 ドル相当の減税効果が生まれることになる。

表 9 保全地役権の価格例（参考文献 27, 28, 29 を元に筆者作成）

建物	価格	特徴
400 Reading Road Building (図 4 左)	\$138,000-	・保全地役権の箇所：外観＋内観 ・現在用途：分譲住宅、店舗 ・規模：1,140 m ² （左）、880 m ² （右）
404 Reading Road Building (図 4 右)	\$139,000-	・ゾーニング規制：商業・近隣歩行者優先地区、歴史地区 ・建設年：1877 年（左・右）、その後は多数改修 ・地役権鑑定評価日：2004 年 5 月 10 日
Waldo Building (図 5)	\$140,000-	・保全地役権の箇所：外観＋内観 ・現在用途：賃貸住宅、店舗 ・規模：4,245 m ² ・ゾーニング規制：ダウンタウンオフィス地区、歴史地区 ・建設年：1905 年、1930 年増築、その後は多数改修 ・地役権鑑定評価日：1988 年 4 月 28 日

図 4 400-404 Reading Road Building

図 5 Waldo Building

4.4 所得控除を活用した資金調達

所得控除による減税措置は、仮に額が大きくてもそれに見合った所得がなければ、例えば 5 力年の繰り越し措置があっても使い切れないという弱点がある。この点について例えばオハイオ州のクリーブランド市では、所得控除を受けることのできる主体（ここでは A とする）が地域の金融機関と債権引受組合（Syndication）を組むことによって克服している²⁰⁾。この場合、金融機関が A の所得控除額と同額を出資することによって債権引受組合を設立する。A はこの出資金から金融機関側の手数料等を差し引いた額の現金を受け取ることで、所得控除を現金に置き換えることができる。受け取った現金は自身の建物の改修のために使用される。一方で、金融機関にとっては債権引受組合設立のための出資が税額控除（investment tax credit）として認められるため、出資金が税額控除によって相殺されることになる。例えば、1890 年に建設された The Arcade を 2001 年にホテル等に改修転用した事例（図 6、図 7）では、地権者が地元の街づくり組織 Historic Gateway Neighborhood Corporation (HGNC) に保全地役権を寄贈することで 600 万ドルの所得控除を得た。さらに地権者は建物改修資金を得るために、地元オハイオ州の金融機関と債権引受組合を設立し、地役権設定により得られた所得控除を用いて約 550 万ドルの資金を調達した。HGNC は同手法を地域内で展開して他に 11 件の歴史的建造物の改修に貢献した実績がある²¹⁾。

図 6 The Arcade 外観

図 7 The Arcade 内観

5. 考察

歴史保全手法として HCEP には 5 つの利点があると考えられる。

第一に保全地役権という概念がもたらす利点について。保全地役権は土地所有権の中から保全目的に反した活動を行う権利だけを法的に制限したものである。従って、地役権を設定する外観等の変更等を行わないなど保全目的に反しない限り、建物所有者は従前の建物利用をそのまま継続できる。保全行為が日常の生活や業務等に実質的影響を及ぼさないため柔軟性の高い保全手法と言える。

第二に保全地役権を設定することがもたらす利点について。まず、HCEP は TDR のように潜在的な開発可能性を別の土地へ移動させるのではなく、潜在的な開発可能性を直接的に減ずることによって歴史的建物を保護している。従って、周辺に大規模開発を生み出さないため、建物単体に留まらず歴史的環境の面的な保護が実現できる。また、開発可能性を直接的に減ずるということは、大規模開発圧力が低いエリアでも活用可能なことを意味する。従って、衰退空洞化している地方都市中心市街地や郊外低層戸建て住宅街等の多様なエリアで活用できる汎用性を有していると言える。

第三に HCEP の手続きがもたらす利点について。保全地役権の設定には行政手続きが不要であり、土地所有者と保全団体の二者のみの合意があれば任意の箇所に設定できるという手軽さがある。また、保全地役権の維持管理には定期的な建物点検調査が必要とされる。この際に、建物の現状変更には地役権保有組織の承認が必要になるため、現状変更の動向と変更内容は同組織が必ず把握できる。なおかつ、現状変更工事の結果確認、良好な保全状態維持に必要な追加修繕箇所の指摘、近い将来の現状変更可能性の把握が行えるため、建物の保全状態の維持と向上を同組織は働きかけることができる。つまり、同組織の運用次第では単なる機械的検査を越えた能動的な保全活動としての検査が行える。

第四に保全地役権の設定がもたらす金銭的メリットについて。一般に歴史的建造物の外観に設定される保全地役権の価格は当該不動産の市場価格の 10 ～ 15% 程度といわれている。もし、歴史的建造物を保全するために土地を含めた所有権全体を買い取るとなれば、保全目的に反しない活動を行う権利まで買い取ることであり、歴史的環境保全という目的に対して割高のコストを支払うことになる。その点 HCEP はより少ないコストで法的強制力を持った歴史的環境の保全を行う可能性を切り開いていると考えられる。

第五に慈善寄付に対する所得控除という仕組みのメリットについて。この仕組みは、修復事業を行わなくても税制優遇の適用を受けられることを意味している。そのため、差し当たって修復のための財源が確保できていないが建物保護の措置が必要なケースにも適用できるなど汎用性が高い仕組みと考えられる。また、一般に建物の修復事業を行うと当該建物の資産価値が増大することから建物にか

かる財産税は上昇してしまうが、HCEP を用いる場合はそのような税負担増も回避することができると言える。

以上を踏まえ、歴史的環境保全手法としての日本への導入課題として3点を指摘したい。第一に長期的には米国同様の保全地役権概念の確立が望まれるが、先ずは「ある土地・建物の保全目的に反する活動を行う権利」の明確な概念化である。土地に関する権利として確立すれば都市計画制度としての適用可能性も広がる。第二に土地・建物の保全目的に反する活動を行う権利を制限することに対して税制優遇等のインセンティブ制度づくりである。建物を壊すよりも改修して残すほうが金銭的メリットが大きいと個々の地権者が判断できるような多数の制度的選択肢が求められる。第三に地元組織が柔軟にオーダーメード可能な手法としての制度設計である。米国のHCEPを運用する組織は地元密着型というより、保全目的で広範囲に活動する組織が多い。しかしながら我が国の歴史的環境保全の取り組みは全国組織による制度的支援よりも、地域の信頼を得た地元組織による草の根的サポートによる貢献が大きいと思われる。こうした条件下でも利用しやすい制度としての構築が課題と言えよう。

参考文献

- 1) 西村幸夫：都市保全計画，東京大学出版会，2004
- 2) 西村幸夫：環境保全と景観創造，鹿島出版会，1997
- 3) 矢作弘：町並み保存運動 in USA，学芸出版社，1989
- 4) 西浦定継，平修久：米国メリーランド州の農地等保全政策の発展と問題点について，都市計画論文集，No.43-3，pp.361-366，2008
- 5) 田口太郎，後藤春彦，佐藤宏亮：ニューヨーク州 Westchester Land Trust による環境管理手法に関する研究，日本建築学会大会学術講演梗概集，F-1 分冊，pp.1163-1164，2007
- 6) 新澤秀則：保全地役権について，神戸商科大学研究年報，No. 32，pp.25-34，2002.4
- 7) 坂井千之：英米法における地役権 Easements について（1），札幌国際大学紀要，第31号，pp.87-93，2000
- 8) 小澤英明：景観地役権，判例タイムズ No.1011，50[26]，pp.28-34，1999.12
- 9) 日端康雄編著・容積率研究会著：都市再生を目指して～建築空間の容積移転とその活用，清文社，2002
- 10) Stephen L. Kass, Judith LaBelle, David Hansell: “Rehabilitating Older and Historic Buildings: Law Taxation Strategies”, John Wiley & Sons, Inc., 1993
- 11) John B. Wright: “Designing and Applying Conservation Easements”, Journal of American Planning Association, 60[3]: 380-388, 1994
- 12) Brian W. Ohm: “The Purchase of Scenic Easements and Wisconsin’s Great River Road: A Progress Report on Perpetuity”, Journal of American Planning Association, 66[2]: 177-188, 2000
- 13) Diehl, J. and T. S. Barrett: “The Conservation Easement Handbook, Managing Land Conservation and Historic Preservation Easement Programs”, Land Trust Alliance., 1988
- 14) Watson, A. Elizabeth: “Establishing an Easement Program to Protect Historic, Scenic, and Natural Resources”, National Trust for Historic Preservation, Washington, D.C., 1982
- 15) National Park Service; U.S. Dept. of the Interior; National Center for Cultural Resources Heritage Preservation Services Division, Technical Preservation Service: “Historic Preservation Easements: A Directory of Historic Preservation Easement Holding Organizations”, 2003
- 16) Jefferson & Lee Appraisals, Inc.: “Appraisal Report: Loss in Value Due to a Conservation Easement To Be Donated on The Rawson Building 321-325 South Main Street, Findlay, Ohio 45840”, as of Nov.18, 2004
- 17) National Conference of Commissioners on Uniform State Laws: “Uniform Conservation Easement Act”, 1981
- 18) Plotka, Robert: “Conservation easement made easy, with five steps”,

Real Estate Weekly, Dec. 1, 2004

- 19) Public Law 26 U.S.C. 170(h); Qualified Conservation COntributions
- 20) Public Law 26 U.S.C. 47; Rehabilitation credit
- 21) Hilborn v. Commissioner, 85 T.C. 677 (U.S. Tax Ct. 1985)
- 22) Cincinnati Preservation Association: “Cincinnati Preservation Association, List of Easement Properties”, as of 1/10/2005
- 23) “Grant of Easement, Covenants and Restrictions”, granted on 1/31/1996, by and between Cincinnati Bell Telephone Company and Cincinnati Preservation Association
- 24) “Grant of Easement, Covenants and Restrictions for Preservation of Architectural and Historic Features of the Waldo Building”, granted on 12/30/1988, by and between Greater Cincinnati Historical Properties Ltd., and Miami Purchase Association for Historic Preservation
- 25) Chapman & Co.: “Waldo Building 204 West Eight Street, Cincinnati, Ohio”, prepared for M. Jay Andress 3906 Oak St. Cincinnati, Ohio, 1988
- 26) Cincinnati Preservation Association: “Easement monitoring documents: Cincinnati Bell”, as of 4/15/2004
- 27) Cincinnati Preservation Association: “Easement monitoring documents: Waldo Apartment”, as of 4/15/2004
- 28) Lionel Socol Certified General Appraiser: “Appraisal of Real Property, Located at 400 Reading Road, Cincinnati, Ohio”, as of May 10, 2004
- 29) Lionel Socol Certified General Appraiser: “Appraisal of Real Property, Located at 404 Reading Road, Cincinnati, Ohio”, as of May 10, 2004
- 30) Land Trust Alliance: “Appraising Easements, Guidelines for Valuation of Land Conservation and Historic Preservation Easements”, 3rd Ed., 1999
- 31) The Historic Warehouse District Development Corporation: “An Easement Program for the Historic Warehouse District Development Corporation”, Prepared by Clarion Associates, Inc.; Chicago, IL, 1997

注

- 注 1) Historic Preservation Easement Program と呼ばれることもある。
- 注 2) 西浦・平（2008）は米国メリーランド州で行われている農地の保全地役権の買い取り制度について実態を調査分析し、農地保全施策としての課題等を考察している。田口・後藤・佐藤（2007）は地域環境管理手法として空地の保全地役権の寄付プログラムに着目し、ニューヨーク州 Westchester Land Trust 社を介した土地保全の仕組みの分析を行い、我が国における応用可能性について考察している。アメリカでは、Brian W. Ohm (2000) がウィスコンシン州ミシシッピー川沿いグレート・リバー・ロード周辺の風景保全を目的とする保全地役権の買い取り事例について分析し、制度運用にかかる課題を考察している。また、John B. Wright (1994) がランド・トラスト社のプログラム利用動向を分析し、自然環境の保全手法として評価している。
- 注 3) 参考文献 15
- 注 4) 分析対象とする2組織以外に現地調査を行った組織は、Maryland Historical Trust, Historic Landmarks Foundation of Indiana, Rhode Island Historical Preservation & Heritage Commission の3組織。
- 注 5) 米国には習慣法（common law）と衡平法（equity）という二つの法体系が存在する。いずれの法体系においても元来は付随性を要求する概念として扱われていたが、付随地役権だけでは環境保全の要請に十分に 대응することができないため、習慣法の中に新しく保全地役権が制定された。
- 注 6) 要役地とは、地役権が設定されたとき、承役地から便益を受ける土地である。一方の承役地とは、要役地のために便益を供する土地を指す。例えば、要役地の利用のために通路となる土地等は承役地である。
- 注 7) 通行地役権、流水・用水地役権、採光地役権、通風地役権、等が該当する。
- 注 8) 日本の地役権は民法第280～294条に規定される。米国の付随地役権と同様に、他人の土地（要役地）を自分の土地（承役地）の便益のために利用する権利であり、二つの土地の所有者間で契約により発生する権利である。
- 注 9) 統一地役権法における保全地役権の定義は次の通り。“Conservation easement” means a non-possessory interest of a holder in real property imposing limitations or affirmative obligations the purposes of which include retaining or protecting natural, scenic, or open-space values of real property, assuring its availability for agricultural, forest,

recreational, or open-space use, protecting natural resources, maintaining or enhancing air or water quality, or preserving the historical, architectural, archaeological, or cultural aspects of real property.

注 10) 正式名称は The National Conference of Commissioners of Uniform State Laws である。州法の統一性を促進するために 1892 年に組織された。各州とワシントン特別区、プエルトリコの代表者で構成されている。

注 11) TDR はある土地の開発権の一部を他の土地へ移転することを認める制度。

注 12) 参考文献 11

注 13) CPA は保全地役権設定の申請時に契約書の雛形を申請者に提示し、これに基づいて契約を進める。Cincinnati Bell の契約書もこの雛形と同じ契約条項によることから、分析対象としての代表性を備えていると言える。

注 14) 項目別控除を構成するのは、医療費控除、諸税控除、支払利息控除、慈善金寄付控除、災害および盗難損失控除、雑控除である。

注 15) 501(c)(3) 認証組織とは、宗教、教育、慈善、科学、芸術、公共の安全、アマススポーツ育成、子供や動物の虐待防止等を目的とする組織である。

509(a)(2) 要件とは活動財源の実質的な部分を政府機関からの免除対象収入・補助金・助成金もしくは公共的な慈善寄付から得ている組織であること。

509(a)(3) 要件とは他の慈善組織や連邦税の免除組織を支援するための組織

であること。

注 16) 参考文献 18

注 17) 参考文献 21

注 18) 最有効使用とは不動産の最も高い価値を生み出す合理的かつ実際に可能な用途のこと。法的可能性、物的可能性、資金的実現可能性、最大生産性という 4 つの観点から各価格を算出し最も高い価格を生み出す用途である。

注 19) この原価方式とは不動産の再調達原価に着目した価格算定法である。比較方式とは取引事例や賃貸事例に着目した比較による算定法である。収益方式とは不動産から生ずる収益に着目する算定法である。

注 20) 筆者が米国内の北東部・中西部・南部の 21 都市で行った聞き取りブレ調査によると、ここに紹介する手法はクリーブランド市で活動する街づくり組織 (Historic Warehouse District Development Corporation および Historic Gateway Neighborhood Corporation) が HCEP 運用に関与した建物だけに確認された独自性の強い手法であった。

注 21) 2003 年 9 月 9 日 HGNC 社長 Tom Yablonsky 氏インタビュー調査による。

(2009 年 9 月 27 日原稿受理, 2010 年 2 月 19 日採用決定)