

# アメリカにおける史蹟保存と

## 「移転できる開発権」(Transferable Development Right)

—— グランド・セントラル駅開発をめぐる連邦最高裁判所判決の紹介 ——

藤 倉 皓 一 郎

### 目 次

- 一 はじめに
- 二 事件の経緯
- 三 最高裁の判決
  - A 法廷意見
  - B 反対意見

### 一 はじめに

日本に比べれば歴史の浅いアメリカでも、今世紀に入ってから文化遺産や史蹟を保存する必要が叫ばれ、五〇州のすべてと五〇〇を越える都市において、歴史的、文化的に重要な建物や地区の保存を定める法律、条例が制定されている。乱開発によって歴史、文化の産物が無造作に破壊されてきたことへの反省であり、その保存が国民の文化的生

アメリカにおける史蹟保存と「移転できる開発権」

同志社法学 三一巻五・六号

四一 (六二五)

活を向上させるうえで、重要な意味をもち、また次の世代に対する責務であるという認識が強くなったためである。<sup>(1)</sup>

ところで、歴史的建物を現状のまま保存したいという社会的要請は、しばしば所有者がその建物、土地をもっと有効に利用するため開発したいという要望と対立する。この対立のなかで、史蹟の保存を計るために、アメリカで伝統的に使われてきた法的手段には二つのものがある。一つは、公共団体が正当な補償を支払って対象となる建物、土地を「徴用」*taking* するという方法である。もう一つは、公共団体が規制権 *police power* にもとづいて、その建物、土地の利用を規制することである。この場合、土地利用規制の目的が正当なものであり、かつそのための規制手段が妥当なものかが問われる。目的、手段にゆきすぎがあれば規制は無効とされる。これまで、いずれの方法も史蹟の保存に現実的に効果をあげてきたとはいえない。

開発への圧力が働くような場所では、当然に地価も高いから、公共目的のために建物、土地を確保しようとしても、正当な補償価格が公共団体の財政力を越えており、買収を見送らざるをえないことが多い。

規制権の行使も決定的な効果を欠いている。保存を目的とする法律は、たいてい保存委員会を設置し、その委員会が保存すべき建物を指定できるとしている。所有者が指定建物を解体あるいは改築する意思を表明すれば、委員会は一定期間中に所有者が満足し、かつ建物を保存できるような代案を作成しなければならぬ。しばしば委員会は代案を提示できず、結局、所有者が建物を解体するのを手をこまねいて見守らざるをえないことになる。かりに市が解体許可を与えないといった強硬措置をとれば、所有者は史蹟指定を争い、解体許可を求めて提訴することになる。裁判所はディレンマに直面せざるをえない。指定が有効であると判定すれば、公共の利益のために所有者にその私有財産を開発できないことによる損失を負担させることになる。指定を否定すれば、市が正当な補償を支払って買収し

ないかぎり、史蹟は破壊されることになる。

移転できる開発権 Transferable Development Rights (TDR) は、伝統的な法手段である「徴用」と法的利用規制の中間をゆく考え方である。TDRはこれまでの財産概念を二つの面から修正するものである。第一は、財産を二つの構成要素に分ける。すなわち土地そのものと、その土地にある開発可能性あるいは「開発権」である。開発可能性はその土地の所在地域に適用される利用規制 zoning によって定められた許容値によって決まる。第二はこの開発権を指定建物のある土地から他の土地へ移転できるとすることである。

たとえばニューヨーク市の地域規制は対象地域内にある土地の開発許容度を定める。地域内の各敷地について、建設できる建物の高さ、容量、密度を定めている。規制値はその敷地の規模と所在地域によって算出される。<sup>(2)</sup> 高密度に指定された地域にあり、その敷地の許容限度まで空間を利用していない建物の所有者には、その建物を解体して許容限度を最大限まで利用した建物に建てかえようとする誘因がたえず働くことになる。

こうした状況において史蹟を現状のまま保存するためには、開発への圧力をどこか他の場所へ転化する必要がある。保存を必要とする建物のある土地の開発権を他の土地に移転できるとすることによって、史蹟の保存を計ると同時に開発をより広い地域におよぼすことができる。史蹟土地の所有者は開発権を他人に売却するなり、他の自己所有地に移転して利用できる。所有者は史蹟指定による経済的負担のある部分を開発権の移転によって取り戻すことができる。移転できる開発権という考え方は、史蹟保存についての伝統的な法手段の二者択一——正当な補償を支払って「徴用」するか、土地利用を法的に規制して所有者の負担において保存を義務づけるか——の中間をゆく手段を提供するものである。史蹟に指定された土地所有者に現状保存を義務づけるとともに、その土地の開発可能性を移転できると

することで土地所有者にある程度の経済的価値を保証しようというのである。

移転できる開発権 TDR という新しい法規制の手段が必要となった背景には、土地の利用規制をめぐって次のような傾向が強まってきたことをあげねばならない。

まず一九六〇年代に入って環境保護の主張が強まったことである。この環境への関心が基調になって、土地が環境を構成する主要な資源であり、コミュニティのために、その保存、利用を考えるべきであるという認識がたかまつたのである。その結果、私有財産である土地の利用に対する公的規制が、いろいろな面において強化されることになった。<sup>(3)</sup> また規制の主体も、地方自治体から、州、連邦政府に移る傾向がみられ、さらに広い対象地域、大きな単位にわたる総合土地利用の視点からの規制が加えられるようになった。規制の法的手段も多様になり、複雑になった。<sup>(4)</sup>

こうした傾向のもとで、裁判所の判決の流れも、私有財産に対する政府の法規制を広く認め、「補償」の要件を弱める方向を示すようになった。

規制の対象となった土地は、その開発可能性を奪われ、市場価値を失う結果になるのである。同じ土地を史跡と高層ビル、あるいは自然林と工場用地に利用することはできない。その土地の開発可能性はその場所においてしか実現できないと考えるかぎり、保存か開発かの二者択一の途しかないのである。史跡か高層ビルか。自然林か工場かの選択になってしまふのである。

TDR は土地とその上にある開発可能性を切り離し、その開発可能性あるいは「開発権」をまだ開発が許容される他の土地へ移転することを認めようというものである。土地にともなう「開発権」を移転できる独立のものとして扱うことによって、ある土地について全面的開発か保存かという矛盾を避けることができる。「開発権」を認めれば、

たとえば史跡の保存を計るとともに、規制によって凍結されているその土地の開発可能性に対する経済的価値をとりもどすことができるのである。<sup>(5)</sup>

こうしたTDRの考え方は一九七〇年代のはじめに提唱され、すでにニューヨーク市やシカゴ市<sup>(6)</sup>の史跡保存のために採用されている。またこの方法は史跡保存の分野のみならず、広く、環境、自然保護の分野においても活用できる考え方である。

「移転できる開発権」の権利としての性格については、今後とも具体的事例をとおして明確にされなければならない余地が大きい。ことに正当な補償なしに私有財産の徴用を禁止する憲法条文のもとで、移転できる開発権がどのような理論的位置、役割を占めることになるのかが注目される。<sup>(9)</sup>

かねてから史跡に指定されたニューヨーク市のグランド・セントラル駅の開発をめぐって、指定をおこなった市を相手どって駅不動産の所有者であるペン・セントラル会社が争っていた訴訟について、一九七八年、アメリカ連邦最高裁判所の判決が下された。<sup>(10)</sup> この判決を紹介することが本稿の目的である。

この最高裁判決は移転できる開発権の妥当性について直接に憲法判断を下したものではない。しかし、法廷意見も反対意見も、移転できる開発権について触れ、それが史跡保存のための法規制の一つであることを認めたのは注目値いする。

法廷意見は、ニューヨーク市による史跡指定は財産の徴用に当たらないとし、その理由の一つとして、移転できる開発権が所有者に経済価値をもたらすことをあげた。反対意見は、史跡指定は財産の徴用に当たるとし、移転できる開発権が正当な補償といえるかどうかを、さらに審理するために事件を差戻すべきであるとした。

註

- (1) Gray, *The Response of Federal Legislation to Historic Preservation*, 36 Law & Contemp. Prob. 314 (1971).
- (2) Rankin, *Operation and Interpretation of New York City's Landmark Preservation Law*, 36 Law & Contemp. Prob. 366 (1971).
- (3) アメリカにおける土地利用規制の一般については、次の文献を参照せよ。  
THE USE OF LAND, A CITIZEN'S POLICY GUIDE TO URBAN GROWTH (W. Reilly ed. 1973); Natural Resources Defense Council, LAND USE CONTROLS IN THE UNITED STATES: A Handbook on the Legal Rights of Citizens (E. Moss ed. 1977); D. Mandelker, THE ZONING DILEMMA: Legal Strategy for Urban Change (1971). D. Hagan, URBAN PLANNING AND LAND DEVELOPMENT CONTROL LAW (1975); C. Haar, LAND-USE PLANNING: A Casebook on the Use, Misuse, and Re-use of Urban Land (3rd ed. 1976).
- (4) Costonis, *Development Rights Transfer: An Exploratory Essay*, 83 Yale L. J. 75, 77-85 (1973).
- (5) Costonis, *ibid.* 85-86.
- (6) Note, *Development Rights Transfer in New York City*, 82 Yale L. J. 338 (1972).
- (7) Costonis, *The Chicago Plan: Incentive Zoning and the Preservation of Urban Landmarks*, 85 Harv. L. Rev. 574 (1972). 以下の註に「移転」 Costonis, SPACE ADRIFT: LANDMARK PRESERVATION AND THE MARKETPLACE (1973).
- (8) 移転許可の開発権についての文献録として次のものを参照。Development Rights Bibliography (Rutgers Univ. Leaflet No. 533, 1976); Merriam & Merriam, *A Bibliography on the Transfer of Development Rights, EXCHANGE BIBLIOGRAPHY* 1338 (1977).
- (9) Costonis, "Fair Compensation and the Accommodation Power: Antidotes for the Taking Impasse in Land Use Controversies", 75 Colum. L. Rev. 1021 (1975); Berger, *The Accommodation Power in Land Use Controversies: A Reply to Professor Costonis*, 76 Colum. L. Rev. 799 (1976); Note, *The Unconstitutionality of Transferable Development Rights*, 84 Yale L. J. 1101 (1975).
- (10) Penn Central Transp. Co. v. New York City, 98 S. Ct. 2646 (1978).

本判決についてのコメントとして、次の二つを参照した。Marcus, *The Grand Slam Grand Central Terminal Decision: A Fictid for Landmarks, Favorable Notice for TDR and A Resolution of the Regulatory / Taking Impasse*, 7 Ecology L. Q 731 (1978); Niemann, *Historic Preservation and Transferable Development Rights*, 1978 L. Forum 927.

## 二 事件の経緯

グランド・セントラル駅はニューヨーク市マンハッタンの中央部にある。一九一三年に建てられた駅建物は大規模な交通の要衝にふさわしく技術的にも、建築学的にもその時代を象徴したすぐれた建造物である。一九六七年、ニューヨーク市の史蹟委員会はその建物を歴史的建造物に指定した。指定を受けた建物の所有者は、委員会の承認をえなければ現状を変更できない。一九六八年、建物所有者であるペン・セントラル会社は駅建物の上空空間の開発権をUGP 開発会社に賃貸し、この開発会社は駅建物の上に五〇階建てのビル建設を計画した。ペン・セントラルはビルについて三つの設計案を委員会に提出したが、委員会はどの案をも承認しなかった。そのかわり委員会はペン・セントラルが駅建物に近接するいくつかの自己の所有地に、駅建物上空の開発権を移転することを認めるという決定を下した。ペン・セントラルは委員会の決定に対して、史蹟保存法の適用は第五修正および第一四修正に違反して、財産を正当な補償なしに徴用するものであり、また第一四修正の適正な法の手続によらずして恣意的に財産を奪うものであると主張して、ニューヨーク州事実審裁判所に提訴した。原告は宣言判決ならびに、市が保存法にもとづき建築を妨げることに対する差止命令、さらに史蹟指定の日（一九六七年八月二日）から保存法の規制が除かれるまでの間、財産の一時的「徴用」がなされたとして損害賠償を請求した。

事実審裁判所は損害賠償の問題を切り離したうえで、駅建物上の空間のビル建築を被告ニューヨーク市が禁止することを差止める命令を下した。

被告は控訴。州控訴裁判所は原審判決を破棄（一九七五年）した。控訴審は、駅不動産の開発制限は史蹟保護という正当な公共目的をすすめるために必要と判断し、したがって、原告が保存法の規制によって合理的な収益を生む財産の利用法をすべて奪われたという立証をしなければ、その請求は認められないと判決した。<sup>(11)</sup> この点にかんする原告の立証は不十分であるとされた。裁判所はその理由として、次の二点をあげた。(1) 駅の土地、建物の運用が赤字であることを示す数字のなかに、原告は鉄道の運行費用、不動産事業への課税を算入し、他方で、鉄道の目的に当てられた駅建物のスペースの賃貸価値を換算していない。(2) 駅不動産の活用されていない空間の有効利用による収益の増大が期待できないこと、あるいは駅建物上空の未使用の開発権を有効に移転しえないことの立証がない。

州最高裁判所は控訴審判決を支持（一九七七年）した。<sup>(12)</sup> 州最高裁は保存法のもとでは原告の財産に対する支配が市に移されたわけではなく、財産の利用が制約されたにすぎないから、財産の徴用には当たらないとした。適正手続違反の主張については、保存法の制約によって原告が駅不動産からの合理的収益を奪われたかどうかによるとした。判決は次の四つの理由をあげて、保存法は適正手続に違反しないとされた。(1) 保存法は半世紀以上にわたる駅不動産の利用をそのまま認めている。(2) 原告は駅不動産の利用によって合理的収益を上げえない点を立証していない。(3) かりに駅自体からは合理的収益を上げえないとしても、ペン・セントラルはその地域にホテルやオフィス・ビルをふくむ莫大な不動産を保有しており、それらによる収入をも駅不動産の評価について考慮しなければならない。(4) 駅上空の開発権はその近辺の土地に移転できるものであり、原告にとっては価値があり、駅上空の開発制限による損失に対する



「公平」な補償といえるものである。<sup>(13)</sup>

ペン・セントラルはさらに合衆国最高裁判所に上告した。一九七八年六月、合衆国最高裁は6対3で、被告ニューヨーク市勝訴の判決を下した。以下、この判決について、まず法廷意見、ついで反対意見の論理をたどりながら、本件訴訟における争点、判決の理由をまとめてみたい。

(11) *Penn Central Transp. Co. v. City of New York*, 50 App. Div. 2d 265 (1975).

(12) 42 N. Y. 2d 324 (1977).

(13) 本判決にとりあげられたIDRの経済的評価をめぐる問題点については、*Costonis, The Disparity Issue: A Context for the Grand Central Terminal Decision*, 91 *Harv. L. Rev.* 402 (1977) に詳しく論じられており、この論文は連邦最高裁判決のなかでも脚註にあげられている。

### 三 最高裁判所の判決

#### A 法廷意見

法廷意見は、まず判断を求められる争点をあきらかにし、判断の前提となる事実について述べている。以下、便宜的に見出しを付けてまとめる。

**争点。** 史蹟や歴史的地区を保存する総合計画の一環として、すでにある地域の土地利用規制に加えて、個別の史蹟の開発を制限することができるか。——その開発制限は「正当な補償」の支払を必要とする私有財産の「徴用」に当るのではないか。とくに本件において、ニューヨーク市の史蹟保存法をグラント・セントラル駅用地に適用することは、第五修正および第一四修正に違反して、所有者から財産を奪うことになるか。

保存法の制定目的。ここ五〇年の間にアメリカ合衆国の五〇州と五〇〇を越える都市において、歴史的、美術的に価値のある建物や地区の保存を定める法律が制定されている。そのおもな理由は、(1)あまりにも多くの史蹟、歴史的建物が、その文化的価値を無視して、また経済的に有効な保存の方法を考へることなく破壊された。(2)特定の歴史的、文化的意味をもつ建造物の保存はすべての人の生活を豊かにするものである。

**指定の手續。** ニューヨーク市では同州の授權規定にもとづいて一九六五年に史蹟保存法 *Landmarks Preservation Law* を制定した。

この保存法は、市が史蹟、建物を買収するのではなく、所有者の協力を求める方式を採り、そのために市の助力、基準、規制、補助を定めている。他市の多くの保存法もこの方式を採っている。保存法は史蹟、建造物に特定の規制を加えるが、その所有者に「通常の収益」と法の目的に矛盾しないかぎりで最大の利用の余地を保障しようとするものである。

保存法は一名からなる史蹟保存委員会によって運用される。委員会のおもな役割は、まず「国、州、ニューヨーク市の発展、遺産、文化的特色の一部として特別の性格、特別の歴史的、美的価値」をもつ土地建物、地区を特定することである。委員会がすべての関係者に聴聞の機会を与えたうえで、条例の基準を充すと判定すれば、対象となつた建物あるいは場所を「歴史的建造物」、「史蹟」あるいは「歴史的地区」に指定できる。さらにニューヨーク市評価委員会 *Board of Estimate* が、この指定対象と「マスター・プラン、地域規制 *zoning*、公共の改良計画、当該地区の再開発計画」との関連を検討したうえで、その指定を修正するか、承認を与えないことがある。所有者は史蹟指定の最終決定が下されてから裁判所に訴えて、これを争うことができる。

史蹟指定を受けた所有者はその財産の利用につき、次のような制約を負うことになる。(1)所有者は指定建造物の外面を「よく修理された」状態に保つ義務を負う。(2)建造物の外面を変更する計画、あるいは史蹟の外形を改善するような工事を行う場合には、必ず事前に委員会の承認を得なければならない。

所有者が現状変更を求めるときは、次の三つの手続による。(1)影響なし認定書。変更が保存史蹟の形状に変化をもたらしなさいとの認定を求める。(2)適性認定書。変更が史蹟の特性を損わず、それと調和するものであるとの認定を求める。(3)収益不足を理由として変更の適性承認を求める。物件が免税措置を受けているかどうかによって手続に違いがある。いずれの手続についても認定書の交付が拒否されれば、申請者は裁判所の審査を求めることができる。

**開発権の移転。**史蹟指定をうけた物件の所有者は、その利用について以上のような制約を負うが、所有者の経済的立場を有利にする方策も講じられている。ニューヨーク市の地域規制のもとで、規制値の上限まで不動産を開発利用していない所有者は、残余の開発権を隣接の自己所有地に移転することが認められる。この「隣接」地という要件は、その後、とくにグラウンド・セントラルの事例に対処するために緩められ、街路をへだてた向い側、あるいは交叉点をまたいだ反対側をも含むとされた。ただし開発権を移転する対象の土地は同じ所有者の所有でなければならない。この場合、所有者は開発権を移転した隣接地に、規制値の上限を二〇%まで上まわる空間を利用して建物を建てることができる。

マンハッタンの中心部にあるグラウンド・セントラル駅は八階建てであり、駅舎として利用される以外の部分は各種の会社、商店に賃貸されている。所有者ペン・セントラル会社は同駅上空の開発権を移転しうる、すくなくとも八カ所の土地をその周辺に所有している。

**訴訟に至る経過。**一九六七年八月二日、公聴会をへたのち、史蹟委員会はグラランド・セントラル駅建物およびその敷地を史蹟に指定した。同年九月二日、評価委員会も指定を承認した。ペン・セントラル会社は指定に反対を表明していたが、委員会の決定を裁判で争うことはしなかった。

一九六八年一月二二日、ペン・セントラルはUGP不動産会社との間に駅建物と土地を五〇年間賃貸する契約を結んだ。この契約によればUGPは駅舎の上にオフィス・ビルを建設し、完成後はビルの借料として年間三〇〇万ドルをペン・セントラルに支払うというものであった。両者は委員会の承認を得るために二つの建築設計案を提出した。

(1) 駅建物の外形をそのまま保ち、それを跨ぐ支柱を立て、駅建物の屋根に接するところから上空に五五階のビルを建てる。(2) 駅建物の外壁の一部分を壊し、五三階のビルを建てる。計画案について、委員会はまず「影響なし認定書」、ついで「適性認定書」の発行をいずれも拒否した。その拒否理由のなかで、史蹟指定された駅建物の上にその四倍の高さのビルをのせる設計は「美的ジョーク」としか受けとれないと決めつけた。

ペン・セントラルは委員会の拒否決定に対する裁判所の審査を求めるとはしなかったが、史蹟保存法の適用は正当な補償なしに私有財産を徴用するものであり、また適正な法の手続なしに私有財産を奪うものであると主張して訴訟を起こした。

**原告の主張とそれに対する判断。**原告の提起している争点は二つに分れる。(1) ニューヨーク市史蹟保存法によって原告所有の駅建物、土地の開発利用が規制されたことは、第五修正にいう公共利用のための私有財産の徴用に当たるか。(2) 徴用に当たるとすれば、移転しうる開発権を認めることによって、原告に第五修正にいう「正当な補償」を与えたといえるか。

第一の争点に対して、財産の徴用には当たらないと判断する。従って第二点については判断の必要はなく、簡単に触れるに止める。

第五修正は「正当な補償なしに、私有財産を公共目的に徴用すること」を禁止する。しかし、いかなる場合に、ここにいう「徴用」に当たるといえるかは難しい問題である。この点をめぐる最高裁の判例を検討しても、判断の基準となる公式をみいだすことはできない。その事例かぎりの判断が下されてきたというしかない。

原告は保存法の規制が私有財産の徴用にあたるというのであるが、その主張をつきつめれば、保存法による制約は正当な補償をとまわらないかぎり違憲であるというにある。

本件において、つぎの諸点については争いが無い。(1)州ならびに市は、市の特色やのぞましい美観を保存し、生活の質を豊かにするために土地利用を規制できる。(2)本件の不動産に対する制約は保存法の目的を実現するための適当な手段である。(3)下級審判決の前提となった次の事実を原告は争っていない。グランド・セントラル駅建物は現状のまま通常収益をあげうる。史蹟指定を受けたことによって原告が使えるようになった移転しうる開発権は、駅上空に建物を建てる権利ほどではないにせよ、価値のある権利である。

(一)原告は、次のように主張している。駅建物上の空間は価値のある財産利益である。保存法はこの「空間権 air rights」の有利な利用を奪う。市は空間権の公正な市場価格に応じた「正当な補償」を支払うべきである。

保存法が原告主張のような効果をもつかどうかは、おおいに疑問である。その点を別としても、開発できると信じていた財産利益を追求する可能性を否定されたことを示せば、それをもってただちに「徴用」を立証したことにはならない。財産をいくつかの構成部分にわけ、各部分ごとに権利が侵害されたかを論じるのは妥当でない。公権力の行

使が徴用に当たるかどうかを判断するためには、その行為の性質と、その対象となった財産全体についての権利がどんな態様でどの程度妨げられているのかを注目しなければならない。

史蹟指定によって駅不動産の価値が相当減少したことは、徴用に当たるか。すでに多くの先例によって明白であるのは、一般の福祉を目的とした土地利用の規制法が財産価値を減少させることがあっても、それを唯一の理由として徴用に当たるとはされないということである。

(二)原告は、ニューヨーク市史蹟保存法が個別の史蹟を規制することは、一般の地域規制や歴史地区規制とは同列に論じられないと主張する。なぜなら本件の保存法は選別された不動産を所有する個人に適用されるからであるという。この主張をつきつめれば、指定された所有者だけに経済的負担を強いないようにするために、個別の史蹟に対する制約はすべて「正当な補償」を必要とする徴用に当たるとするのが唯一の正しい立場であるということになる。この立場をとれば、全国の史蹟保存法はすべて無効といわざるをえないことになる。

たしかに歴史的地区保存法や地区土地利用規制法は一定の共同体内にあるすべての不動産に対して適用される。これに比べて史蹟保存法は選別された不動産にのみ適用される。しかし、史蹟保存法の適用は差別的でも、「逆選別」規制“reverse spot” zoning でもない。「逆選別」規制というのは特定の土地を恣意的に選別して、その周辺の土地とは違った、不利な規制を加えることである。史蹟保存法は総合的計画のもとに、市内にある史蹟、歴史的、文化的、美的建造物を保存しようというのであり、恣意的な選別には当たらない。

(三)史蹟指定は「つまるところ趣味の問題であるから、恣意的、主観的なものにならざるをえない」という主張にも根拠がない。委員会の指定は保存法の示す基準にもとづいて決定されたものである。原告が指定は恣意的であると信

じるならば、裁判所の審査を求めることができる。それを求めることもせず、訴訟のこの段階に至って指定を恣意的であると主張しても、それは容れられない。

(四)原告はまた次の主張をしている。史蹟保存法は指定された不動産の所有者にだけ負担を強いるものであり、同地域にある他のすべての不動産所有者に同等の制約を加えるものではない。公権力行使による利益と負担が公平かつ均等に配分されていない。恣意的、集中的な負担に対する「正当な補償」が提供されないかぎり、合憲とはいえない。

史蹟保存法は史蹟の所有者に他の者よりもきびしい制約を課す。しかし、そのことだけをもって「徴用」に当たるとはいえない。公共の福祉を目的とする法律のもとでは、人によって負担にいくらかの違いがあるのが普通である。

いずれにせよ原告だけが負担を強いられ、不利益を負わされると主張するのは当たらない。市内には他にも指定を受けた三〇〇の史蹟と三一の歴史的地区があり、対象となった所有者は同様の制約を負っている。市議会は史蹟保存法の制定が経済的にも望ましく、市全体としての生活の質が向上することによって、すべての市民とすべての建物所有者に利益が及ぶと判断したのである。

史蹟指定によって市が公共目的のために原告の不動産の一部を徴用したことになるか。史蹟保存法は本件不動産の現状の利用を妨げるものではない。またその一部分を市の活動のために徴用するものでもない。それは原告あるいは他の者が駅建物上の空間を占有することを禁止するだけである。そのことだけでは、私有財産を公共目的のために市が徴用する場合には当たらない。

以上の検討の結論として次のことがいえる。ニューヨーク市史蹟保存法は、指定史蹟の所有者に、その不動産の利用について既存の地域規制よりもきびしい制約を加えるとしても、「正当な補償」支払を定めていないというだけの

理由で、無効とされることはない。

**財産に対する制約の程度。**次の問題は保存法のもとで原告の財産に加えられた制約の程度が「徴用」に当たるほど大きく、補償を必要とするものかどうかである。

第一に、保存法は駅建物の現在の使用を妨げるものではない。建物はこれまでどおり鉄道駅と他の商業目的のために使用される。この意味で、その所有者の不動産の利用についての期待を制約するものではない。原告は駅不動産から収益を継続してあげられるだけではなく、その投資から「通常の収益」を得ることができる。

さらに保存法は原告から駅不動産上の空間使用権のすべてを奪うものではない。委員会は駅建物上に五〇階をこえるビルの建設計画を承認しなかった。しかし、駅建物上の空間にどんな建築物を建てることもすべて禁止する主旨ではない。委員会はその承認が「増設建築物が駅建物とその規模、材質、性格において調和する」かどうかにかかる旨を述べている。原告はより小規模の建築物の設計提案をしていないので、駅建物上の空間のすべての利用を拒否されたかどうかは判断できない。

第二に、原告は駅建物上に建てる権利を否定されたというが、既存の空間権のすべての利用を否定されたというのは正確ではない。これらの空間利用権は消滅したわけではない。開発権として駅周辺のすくなくとも八つの敷地のいずれかに移転することが可能であり、そこに新しいビルを建設できる。ニューヨーク市の移転しうる開発権プログラムは理想的というには程遠いにしても、州裁判所の認定どおり、すくなくとも本件においては原告にとって価値のある権利である。財産の徴用がかりにあったとしても、これらの開発権は「正当な補償」には不充足であるかも知れないが、あきらかに保存法が原告に課した経済的負担を軽減するものである。したがって法規制の影響度を定めるさい



に考慮されるべき要素である。

本件の記録にてらして、ニューヨーク市の史蹟保存法の適用は原告の財産を「徴用」するものではない。保存法による制約は一般の福祉を増進するためのものであり、指定された史蹟の通常の有効な利用を妨げない。さらに原告の駅不動産のみならず他の不動産の価値を増大させる機会を提供するものである。

## B 反対意見

委員会はニューヨーク市の一〇〇万を越える建造物のなかから、四〇〇あまりを選別して史蹟に指定した。しかし指定された物件の所有者にとっては、それによって名ばかりの名誉のほかにはほとんど利益はなく、かえって相当の負担を負わされるのである。

**争点。** 本件における問題点は、ニューヨーク市が市内の一定数の建造物を史蹟として保存するための費用は、一般の納税者によって負担されるべきか、それとも指定された不動産の所有者によって全面的に負担されるべきかということである。

本件は地域規制 zoning にかかわる訴訟であるとはいいがたい。地域規制はある地域の不動産利用の目的を制限し、その意味で不動産の価値を減少させることがある。しかし周辺の不動産も同様の規制をうけるので、禁止された目的のための用途に使えないのは、どの所有者も同じである。他方、地域規制によっていずれ不動産の価値が増加し、その地域全般の利益ばかりではなく、各所有者の相互の利益となることも考えられる。

ところがそれぞれ独立の、比較的少数の建物が選別され、他の建物とは違った規制を受けるときには、こうした相互性は存在しない。本件においては史蹟指定を受けたために、その不動産の所有者だけが数百万ドルにもものぼる大き

な負担を集中的に負わされている。しかもその負担に見合う利益はなにもない。通常の建物規制の結果、所有者が負う負担に比べて、歴史的建築物にかかる負担はケタはずれに大きい。その所有者はたんに指定建物がある特定の目的に使用することを禁止されるだけではない。ニューヨーク市法のもとでは指定建物を自己の費用で保存する積極的義務を負わされる。通常の建物規制が地域内の財産の用途に制約を課すことと、ニューヨーク市法のもとでの制約を同列に論じて、通常の規制とかわらないからニューヨーク市法も有効であると結論することはできない。建物規制のかわりを借りて、「政府が公平と正義の観点から公共全般の負うべき負担を一部の人のみに負わせる」ことを禁止した第五修正の原則を無視することは許されない。

一九六七年八月、グラント・セントラル駅は所有者の反対にもかかわらず、歴史的建築物の指定を受けた。指定によつて所有者はただちに建物の外面を良好な状況に保つ積極的な義務を負わされた。違反には罰金が科せられる。さらに建物の利用につき厳格な制約が加えられた。

計画されたオフィス・ビルはニューヨーク市のすべての建築規制に合致しており、その高さも制限内であった。しかし保存法のもとでは、委員会の認可なくしてはビルの建築ができず、原告の提出した設計案では駅建物の外観が保存されるにもかかわらず、委員会は建築を認可しなかったのである。

**財産権の保障。**第五修正は「正当な補償なしに私有財産を公共の用に徴用してはならない」と定めている。ニューヨーク市の行為は文字どおりこの憲法上の禁止に違反するものである。グラント・セントラル駅が史蹟指定をうけるまえには、所有者は駅建物の上空の「空間権」を使用して、オフィス・ビルを建て、年間、数百万ドルの収入を得ることが可能であった。指定後は、委員会の認可なくしては駅建物の一切の変更はできず、その上部にオフィス・ビル

を建てる計画も認可されなかった。第五修正の文言はいつも文字どおりに解釈されてきたとはいえないので、被告の行為の合憲性を判断するためには、第五修正の条文中の三つの鍵となる用語——「財産」、「徴用」および「正当な補償」——についてくわしく検討しなければならない。

本件において、価値のある財産権が破壊されたことには争いが無い。第五修正にいう「財産」は私人の所有権に内包される諸権利、財産の所持、利用、処分などの諸権利を意味し、私人のもつあらゆる種類の利益を対象としている。隣接の土地所有者はニューヨーク市の建物規制の範囲内で、その土地と空間権を自由に活用できるにもかかわらず、ペン・セントラルは委員会の許可をえないかぎり、その財産を永久に現状のまま保持しなければならない。グラント・セントラル駅所有者は隣接の財産所有者が負担していない、同意なしの利用制限を負わされている。

被告はペン・セントラルの財産権の相当部分を破壊——文字どおり「徴用」——した。「徴用」は狭く解釈すれば財産権を物理的に奪うことであるが、必ずしもそれに限定されていない。財産の破壊があっても徴用には当たらないとされるのは例外であり、次の二つの場合に限られる。これらの例外事例を検討すれば、本件においては補償を必要とする徴用があったことがあきらかになる。

(1) 有害な利用。補償なしに徴用できる事例の一つは、所有者がその不動産を他人にとって有害な方法で利用することを禁止する場合である。たとえば住宅地域にあるレンガ工場の操業を禁止する場合である。政府がある不動産の有害な使用を禁止する場合には、特定の所有者を対象に規制をおこなうことも許される。その財産の利用が他人の安全、健康あるいは福祉にとって危険であるかどうか決め手である。

しかし、本件は有害な使用の禁止例ではない。提案されたグラント・セントラル駅上の建築物は地域規制、高さ規

制、その他の安全、健康基準に合致していた。開発を認めない理由は、財産の利用が他人にとって有害であるからではなく、美術史上の意味ありとされる建物を保存するためである。ペン・セントラルは駅建物の設計、建設に入念でありすぎたために、その財産をさらに開発することを止められたのである。ニューヨーク市は建物のデザインを賞賛して市民と観光客の利益のために、その所有者は建物の現状を変更することなく保存しなければならないと決めたのである。

土地の利用規制の場合と違って、ニューヨーク市は特定の有害な方法による原告の財産利用を禁止するのではない。駅建物を現状のまま良好な状況において保存する積極的義務を原告に負わせる。原告は規制の限度内において、思うままに財産を利用する自由はなく、委員会が他の利用法について史蹟を変えないと判断しないかぎり、現在の利用法をそのまま守らなければならない。原告は駅を現状の設計のまままで利用はできるが、ニューヨーク市は「その地上を完全に専有および支配している」のであり、所有者にその損失を補償しなければならない。「私人間において地役権が設定されたとみられる程度にまで所有者の利用が制約されたときには、憲法にいう財産の徴用にあたる」。

(2) 一般的規制。有害でない利用を禁止する場合でも、その禁止が一定の広い地域全般に及ぶものであり、「利益の平均的相互性が保障される」のであれば徴用に当たらない。地域規制が徴用に当たらないのはこの理由による。地域規制は一時的に個々の財産価値を減少させることがあっても、その損失は比較的均等に分担される。また、地域規制の一面によって損失を被った個人は、他面において利益を得ることもありうると考えられる。

しかし、本件においては数百万ドルの損失が原告に集中して負わされ、ニューヨーク市の四〇〇〇ほどの史蹟の保存から生じる利益によって相殺されることはない。被告は市内の全建物のうちの極く少数の所有者に、市民の全般的な

利益のために相当の費用を負担させている。第五修正の「徴用」条項の保護が適用されるのは、まさに本件のように全般的費用を少数の個人に負担させる場合である。第五修正は政府が全体の利益のためにという名目のもとに特定の個人に負担を集中的に負わせ、正当な補償を支払うことなく、その財産を徴用することを禁止している。

ホームズ判事は徴用の事例の基底にある問題は、「のぞましい変化による損失が誰の肩にかかるかということである」と指摘した。グランド・セントラル駅の保存から生じる利益はニューヨーク全市民に帰属する。原告がこれらの利益の相当な部分を享受するとはいえない。グランド・セントラル駅保存の費用をニューヨーク市の全市民が分担するとすれば、一人当たり年間数セントにすぎない。保存から生じる利益に比べれば、とるに足りない負担である。にもかかわらず被告は年間数百万ドルの負担をペン・セントラルに負わせようというのである。しかし、第五修正はまさにこのような差別を禁止するのである。

原告の財産の合理的なすべての価値が否定されるのでなければ、「徴用」に当たらないという主張もある。先例によれば、財産権の破壊が「徴用」に至らない場合でも、所有者が財産によって合理的な収益をあげることが不能であれば、第五修正にいう補償が必要となる。しかし、逆は真ではない。政府の規制が所有者にその財産のいくらかの「合理的」利用を許しているからといって、「徴用」が補償を要しない規制権の行使とはなりえないのである。

「移転できる開発権」について。史跡指定による制約が第五修正のもとの「徴用」に当たるといふ認識があるので、被告は財産所有者を空手で放置していない。所有者は史跡指定された財産を開発する権利を、隣接の所有地上に理論的に「移転」できるとされている。いわゆるTDRのシステムである。

第五修正の徴用にかかる文言中、もっとも厳密な意味をもつのが「正当な補償」である。第五修正は近似の補償を

認めないばかりでなく、「徴用された財産の全体かつ完全な等価値」の補償を求める。そして補償がこの要件を充すかどうかは裁判所の判断にかかっている。

被告は史跡指定が財産の徴用になるとしても、TDRが「正当な補償」に当たると主張し、原告はTDRが非常に不完全な補償にしか当たらないと反論している。第一審は史跡指定が財産の徴用に当たらないとしたので、TDRが正当な補償といえるかという問題には触れなかった。第二審の判決はニューヨーク市のTDRプログラムが多くの欠点をもっており、開発権を移転する先についての制約がきびしく、また移転の許可を求める手続もきわめて煩雑であることを指摘した。他の事例においても「TDRの市場価値が不明確かつ安定を欠き」、史跡指定された建物の価値を十分に補うものではないとしている。他方、本件の記録のなかにはペン・セントラルがそのTDRに対して相当額の価格を提示されたという証拠もある。この点にかんする立証はきわめて不十分であるので、TDRが「徴用された財産の全体かつ完全な等価値」の補償に当たるかどうかを審理するために本件を控訴審に差戻すべきであると考え。五〇年まえ、判決文のなかでホームズ判事は次のように警告している。「公共の状況を改善したいという強い一般の要望があるからといって、憲法の定めるとおり変化に対する代償を支払わずに、近道によって要望を達成してもよいということにはならない」。

本件における多数意見は、ホームズ判事の警告が意味を失っていないことを示している。ニューヨーク市の財政は困窮しており、史跡保存の費用は高負担にあえぐ個人納税者よりも、ペン・セントラルのような企業に負わせればよいと考える人もいる。しかし、史跡保存への関心があるからといって、先例を無視し、公共の状況を改善するために、憲法の定めるとおり変化のための代償を支払わず、近道をとることは許されない。