

鉄道跡地の遊歩道利用における レールバンク制度の運用と有効性 —ハイラインにおける合意形成の制度的枠組み—

木村 優介¹・山口 敬太²・久保田 善明³・川崎 雅史⁴

¹正会員 国土交通省 国土技術政策総合研究所 (〒305-0804 茨城県つくば市旭 1 番地)

E-mail: kimura-y92ta@nilim.go.jp

²正会員 京都大学大学院助教 工学研究科社会基盤工学専攻 (〒615-8540 京都市西京区京都大学桂 C1)

E-mail: yamaguchi.keita.8m@kyoto-u.ac.jp

³正会員 京都大学大学院准教授 工学研究科社会基盤工学専攻 (同上)

E-mail: kubota.yoshiaki.8w@kyoto-u.ac.jp

⁴正会員 京都大学大学院教授 工学研究科社会基盤工学専攻 (同上)

E-mail: kawasaki.masashi.7s@kyoto-u.ac.jp

本研究では、米国の連邦制度であるレールバンクの枠組みを示した上で、ハイラインの再利用における所有権獲得の過程とレールバンクの役割について、実際の手続きにおける運用、全体計画に対するレールバンクの有効性という観点から明らかにすることを目的とする。結果、以下の点を明らかにした。1) 反対派の土地所有者によって路線廃止申請が行われる中、事前にレールバンクの利点を認識したニューヨーク市がトレイル申請を行うことで論点を転換し、反対派と密に合意形成を図る場を確保できた。2) 再利用の枠組みをトレイル法に求めたことで、ハイラインは交通路としても位置付けられ、連邦補助金を獲得する優位性を確保できた。さらに鉄道復帰に関する費用負担の代わりに、空間デザインの制約を緩和できる契約を通じて、大規模な施設の改変を保証できた。

Key Words : *High Line, rail bank, consensus building, National Trails System Act, Surface Transportation Board, Certificate of Interim Trail Use*

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

近年、持続可能な社会を見据えた都市・地域の再生やまちづくりを目的として、当初の機能を果たした都市基盤施設の活用が世界各国で積極的に図られている。建築躯体のコンバージョン¹⁾に加え、鉄道施設の機能転換による公共空間の創出などの取り組みは欧米において数多く見られる。日本においても、ウォーターフロントの貨物線跡地の利用や連続立体交差事業による路線地下化後の地上整備などが進められている。

これらの線状の都市基盤施設は、歩行体験を中心として地区を結びつける潜在力を持ち、その活用方法によっては広範な利用を可能にするなど都市政策上の意義が大きい。一方、所有者や管轄の違いなどが障害となり、活用にあたっての合意形成が困難になるという課題がある。

実際に、低・未利用地として放置される事例や、空間的魅力が十分に備わらない事例も数多く見受けられる。

このような課題の解決に向けて、所有者以外の利用や暫定的な利用といった考え方の導入が求められ²⁾、緑地を対象とした協定制度なども試みられている³⁾。しかし、公共性が高くスケールも大きな都市基盤施設に関して、再利用に必要な所有権の移転や管理責任に関する問題を解決しうる仕組みが構築されるには至っていない。都市基盤施設の機能転換を目指す整備計画や空間の高質化のために、これらの諸問題を解決しうる実効性と継続性を持った制度的枠組みと、その理論的基盤となりうる方法論の検証が必要である。

他方、こうしたストック活用の先進事例である米国ニューヨークのハイライン (High Line) では、以上のような制度的枠組みが展開され、歴史的な鉄道高架橋の高架上空間を、植栽を配したプロムナードとして再利用す



写真-1 再利用率後のハイラインの様子

るプロジェクトが実現した。計画の概要を含め、質の高い空間デザインについては国内外の雑誌で多数取り上げられており^{4),5),6),7),8)}、眺望を得ながら地区を横断するという特徴的な体験のできる場所は、ニューヨークの新名所とされるほど活気を帯びている（写真-1）。

この再利用プロジェクトにおいては、現在ハイラインの維持管理を行う非営利団体 Friends of the High Line（以下 FHL）が中心となって再利用計画を作成し、ニューヨーク市と共に計画を実行してきた背景がある。著者らによる先行研究⁹⁾では、この再利用計画の実行に必要なハイラインの所有権獲得のプロセスが、鉄道路線をトレイル（Trail, 自然歩道）として暫定利用するためのレールバンク（Railbank）¹⁰⁾という、米国に固有の連邦制度に依っていることを示した。こうした再利用実現の背後で、取り壊しを目指す土地所有者の活動が進んでいたことも指摘しているが、レールバンクの制度的枠組みが所有権獲得や計画全体にどのように寄与したのかは、未だ明らかにされていない。レールバンクの制度的枠組みによって、最終的に所有権を獲得したニューヨーク市が再利用に反対する土地所有者と合意形成を図る機会をうまく得たこと、またトレイルとしての位置付けが空間デザインや予算制約に対しても有効に寄与したことが考えられる。

そこで本研究では、レールバンクの制度的枠組みを示した上で、ハイラインにおける所有権獲得のプロセスとレールバンクが果たした役割について、実際の手続きにおける運用、全体計画に対するレールバンクの有効性という観点から明らかにすることを目的とする。具体的には、2章において、レールバンク制度の概要、関係主体の立場と申請手続きを示した上で、制度利用者の自由度を把握する。3章では、反対派が進めたハイラインの廃止手続きにおける主張を示し、その後の市によるレールバンク申請の経過を追いつながら、レールバンクが所有権の獲得において果たした役割を検証する。さらに4章では、レールバンクにより与えられたトレイルとしての位置付けにより、全体の計画に対して、予算制約上、空間デザイン上どのような影響を与えられたかを考察する。

(2) 研究の手法

本研究では、以下の文献資料を中心に分析を行う。一次資料として、合衆国連邦政府の陸上運輸委員会（Surface Transportation Board, 以下 STB）と、その前身の州際通商委員会（Interstate Commerce Commission, 以下 ICC）が公開する、1992年から2005年にかけての路線廃止申請、およびレールバンク申請の記録^{10),11)}を主に使用する。その他、行政資料¹²⁾、ハイラインの再利用に関与した非営利団体の報告書^{13),14),15)}を用いる。

(3) 本研究の位置付け

本研究に関連する先行研究としては、(a) レールバンク制度の運用に関するもの、(b) ハイラインの再利用実現過程に関するものが挙げられる。

(a) レールバンク制度の運用に関するもの

レールバンク制度は、1983年に連邦議会によって定められた法律に基づいており、連邦政府によって政策評価が行われている。例えば、米国会計検査院（General Accounting Office, GAO¹⁶⁾）¹⁶⁾は、関係主体へのヒアリングを通じて、レールバンク実施に際しての各主体の立場とレールバンクの運用実態について報告している。

このような運用実態については、米国の法学分野においても研究が見られる。例えば、Ferster¹⁷⁾は、レールバンク制度設立の背景、制度上の争点について、多数の判例を引用しながら論じている。特に路線の所有権の問題に関連して、レールバンクが補償のないテイキング（Taking, 土地収用）にあたるか否かという、現在も続く議論について述べている。これらの運用実態と、所有権の法的、制度的枠組みに関する問題は、本論の基底をなすものとして位置付けられる。

鉄道路線のトレイル転用を全米で推進している非営利団体 Rails-to-Trails Conservancy は、このような制度上の分析以外にも多数の報告を行っている。上記の制度上の論点を含むレールバンクの概要を報告したもの¹⁸⁾以外にも、レールバンク制度利用者に対して、手続きの注意点や資金収集、組織体制などの申請に関わる方法をまとめたもの^{19),20)}がある。こうした申請に関する情報だけではなく、一般的なトレイルの計画から設計、管理に至る方法についてもまとめてられており²¹⁾、レールバンクもそうしたトレイル整備のための一手法として述べられている²²⁾。しかしながら、レールバンクがトレイルの空間デザインにどのような影響を与えるのかについては不明確である。

他方、日本におけるレールバンクに関する研究は、管見の限り報告も含め見られない。本研究は、こうした米国特有の制度について取り上げ、先行研究や報告に依拠しながら、制度運用時の論点を読み解く点に第一の特徴がある。

(b) ハイラインの再利用実現過程に関するもの

ハイラインの再利用の実現過程に関しては、いくつかの研究報告が見られる。計画主体による所有権獲得に関しては、再利用を主導してきた FHL らによる調査報告書²³⁾が資料としても位置付けられ、レールバンク申請以前の FHL らの所有権獲得に対する考え方が述べられている。レールバンク申請後の関係主体を取り巻く状況については、FHL の共同設立者 2 人の回顧録²⁴⁾にレールバンク申請の動向が示されているものの、所有権獲得のプロセスの詳細は示されていない。

空間デザインの内容については、市と FHL によって実施されたコンペの設計案をもとに、空間デザインを場所ごとに具体的に説明したもの²⁵⁾、その他再利用計画の作成過程も含む計画全体について述べたもの²⁶⁾が、先述の雑誌記事を含めて見られる。しかし、空間デザインに対してレールバンクがどういった影響を与えたのか、その具体的内容については明らかでない。本研究は、実際の手続きにおける運用について申請記録を元に明らかにし、レールバンク制度がハイラインにおいて果たした役割を分析している点にも特徴がある。

(4) ハイライン再利用の概要

以下、筆者らによる先行研究²⁷⁾をもとに再利用の概要を述べる。1934 年に貨物鉄道として開通したハイラインは、マンハッタンのウエストサイドにある工業地区の発展を目指して建設されたが、全国的な鉄道輸送の衰退

という社会的背景のもと、1980 年に営業を終了した。

高架橋であるハイラインの特徴として、図-1 に示す通行権 (Right of Way) の存在が挙げられる。現在、ハイラインの所有権はニューヨーク市が保有しているが、これには高架上の限られた範囲に設定された通行権と構造躯体のみが含まれ、高架下の土地は含まれない。高架下の土地所有者による団体 Chelsea Property Owners (以下 CPO) は、ハイラインの取り壊し活動を進めていた。

再利用にあたっては、1999 年にハイラインの周辺地区住民 2 人により設立された FHL が、ハイラインの保存を目指しながら、線状のオープンスペースというコンセプトを提案し、再利用案の作成を行った (2001-2002)。その後も、市から依頼された実行可能性調査 (2002)、デザインコンペ (2003) などを行い、活動をリードしてきた (図-2、表-1)。現在は、市との契約に基づき、公開済みの第 1 区、第 2 区の維持管理を行うとともに、北端部の第 3 区の整備に向けた活動を展開している。

ニューヨーク市は、2001 年末の政権までハイラインの再利用に反対しており、最終的には鉄道会社と CPO との間の取り壊し合意を承認した。しかし、2002 年に就任したブルームバーグ新市長は候補者時代から FHL の再利用に支持を表明し、それ以降再利用に関与し続けている。具体的には、当選後実施した実行可能性調査の結果を受けて、関係主体にレールバンクに向けた活動を求めたニューヨーク市議会決議 (2001) に従い、所有権獲得のためのレールバンク申請を開始する (2002)。その後は、2005 年まで続くレールバンク申請と並行して、FHL と共同して実施コンペの開催 (2004)、ハイライン周辺地区のゾーニング改正 (2004-2005) などを行っている。

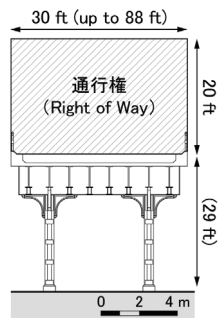


図-1 ハイライン横断面図と通行権の範囲
(参考文献²⁸⁾をもとに作成)

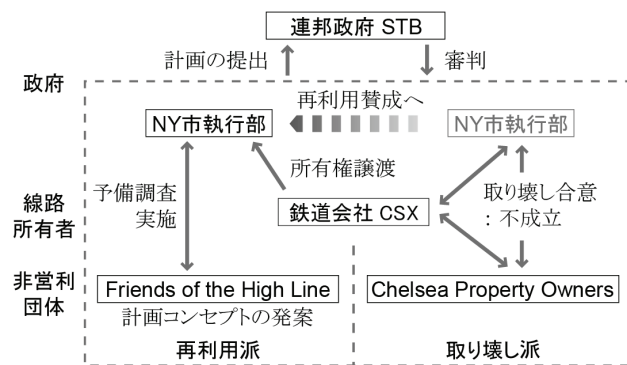


図-2 ハイラインの所有権移転に関連する主体の立場

表-1 ハイライン再利用の経緯

年月	出来事
1934	ハイラインが貨物鉄道として開通
1980	ハイラインの営業が終了
1992	連邦政府が条件付きでハイラインの取り壊しを許可
1999	ハイラインの周辺住民 2 人が非営利団体 FHL を設立
2001	2 FHL が Design Trust for Public Space とともに再利用計画の検討を開始
	6 Design Trust for Public Space がパネルディスカッション Public Space Makers を開催
	7 ニューヨーク市議会が、ハイラインの再利用を目指すレールバンクの手続きを関係主体に求める決議を採択
	12 ジュリアーニ市長が取り壊し合意を承認する
2002	1 再利用賛成派のブルームバーグ市長が就任
	2 Design Trust と FHL が調査報告書 Reclaiming the High Line を出版
	12 市執行部がハイライン再利用の実行可能性調査 The Feasible Study を実施し、経済上の合理性を証明 → 連邦政府に対してレールバンク申請を開始
2003	1-7 FHL がアイデアコンペ Designing the High Line を開催
2004	3-9 FHL と市が共同で実施コンペを開催し、デザインチームを選出
	12 市がハイライン周辺地区のゾーニング改正の手続きを開始
2005	6 市議会が上記ゾーニング改正を認可
	12 鉄道会社 CSX が市にハイラインの所有権を譲渡
2006	2 ハイライン第 1 区工事の開始
2009	6 ハイラインの第 1 区が公開
2011	6 第 2 区が公開

2. レールバンクの制度的枠組みと運用実態

(1) レールバンク制度の概要

a) レールバンク制度成立の背景

レールバンク制度は、鉄道産業の改善と国家財産である路線の消失を食い止める手段として 1983 年に成立した。その背景には、1920 年代以降のアメリカ鉄道産業の衰退と、その解決を目指した 1970 年代以降の規制緩和の過程があった。以下、先行研究^{29),30)}を参考にして、レールバンク制度設立に至る背景を整理する（表-2）。

アメリカ合衆国の鉄道路線は、食料や資源の運搬路としての役割を果たし、1916 年のピーク時には 27 万マイルに達するネットワークを形成していた。こうした州間の貨物鉄道の営業および路線の通行権は、1887 年に設立された連邦の州際通商委員会（Interstate Commerce Commission, ICC）の管轄下にあり、路線の廃止（Abandonment）等の権限は連邦政府が有していた。その後 1970 年代には、トラック輸送の台頭による鉄道産業の衰退によって、主要鉄道会社が倒産するという状況になり、路線のネットワークも急速に失われていった。

このような事態に対し、1976 年に鉄道再生・規制改革法（Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act）が連邦議会で可決された。当法律では、路線の廃止後に 180 日の保留期間が鉄道会社に課された。こうして路線の処分開始を引き延ばすことで、トレイルを含む公共用途への転用の可能性を高め、路線消失の防止が図られた。

このような試みにもかかわらず、ICC により廃止が認可された路線に対して各州が明確な規定を持たなかったため、処分する通行権の帰属を巡るトレイル転用主体と近隣の土地所有者との対立が見られるようになった。こうして再利用には費用と時間を要することとなり、廃止すれば再利用はあり得ないといった状況が生まれていた。

その後、鉄道産業の一層の立て直しを目指し、1980 年にスタガーズ鉄道法（Staggers Rail Act）が可決された。この法律では、路線廃止に多数の免除事項を取り入れて不採算路線の処分を容易にする手段が取られ、鉄道会社の財務状況の改善に主眼が置かれた。その結果、路線の処分が一層加速することとなった。

表-2 レールバンク制度に関連する鉄道政策の流れ

年月	出来事
1887	州際通商委員会（Interstate Commerce Commission, ICC）の設立
1916	全米の鉄道路線延長がピークに（27 万 mile/43 万 km） （トラック輸送の台頭による鉄道産業の衰退）
1976	鉄道再生・規制改革法（Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act, 通称 4R Act）の成立
1980	スタガーズ鉄道法（Staggers Rail Act）の成立
1983	国定自然歩道制度法（National Trails System Act）の修正によるレールバンク制度の制定
1996	ICC の後身として、陸上運輸委員会（Surface Transportation Board, STB）の設立

以上のような状況の中で、1983 年に国定自然歩道制度法（National Trails System Act）の修正条項が連邦議会により可決され、レールバンク制度が導入された。このことによって、暫定的にトレイルとして利用することを目的に、鉄道会社が不採算路線を適当な第 3 者に譲渡、売却、貸与することが、連邦による廃止認可を経ることなく行えるようになった。こうしたレールバンクに対する連邦の権限は、1996 年に ICC が廃止された後、陸上運輸委員会（Surface Transportation Board, STB）に引き継がれている。

b) レールバンクの運用状況

以上のレールバンク制度が制定されて以降、1983 年から 2009 年までのレールバンクの運用状況を表-3 に示す。後述するレールバンクの手続きを経て、連邦政府によりレールバンクが許可されたのは 698 路線に上っている。同期間において連邦により廃止決定がなされたのが 832 路線であるから、全廃止手続き（1530 路線）のうち、約 45 % の路線に対してレールバンクの許可が下されていることが確認できる。

こうして許可された路線のうち、実際にトレイルとして公開されたのは、開発中のものも含めると 192 路線、総延長では 6200 km に達する。レールバンク路線で最長のミズーリ州 Katy Trails State Park は、延長が 225 mile (362 km) の大規模トレイルとして公開されている³¹⁾。なお、STB の管轄は基本的に州間をまたぐ貨物鉄道に限られるものの³²⁾、米国では大部分の鉄道路線を貨物鉄道会社が所有しているとされている³³⁾。

このように整備、公開されたトレイルがもたらす効果については、各トレイルの事例も含め数多くの調査がなされている。周辺コミュニティに対する新たな交通路の供給、リクリエーションの機会の創出といった利点³⁴⁾だけではなく、地域住民や観光者の利用増加に伴う周辺施設の収益増や、利用者向けの新たな職種と雇用の創出、トレイルに隣接する地価上昇といった経済効果³⁵⁾についても報告がなされている。

表-3 全米におけるレールバンクの運用状況
(1983 年-2009 年、参考文献³⁶⁾を元に作成)

内容	路線数	総延長
連邦によるレールバンク許可 (a)	698	—
レールバンク交渉成功	301	5,079 mile (8,174 km)
トレイルとして公開	120	2,764 mile (4,448 km)
トレイル開発中	72	1,122 mile (1,806 km)
状況不明	109	1,193 mile (1,920 km)
交渉中	92	—
交渉失敗、その後廃止	159	2,974 mile (4,786 km)
鉄道として復帰	9	—
連邦による廃止決定 (b)	832	9,150 mile (14,725 km)
トレイルとして転用	163	—
連邦による全廃止手続き (a + b)	1530	—

(2) 国定自然歩道制度法の方針

レールバンクの根拠法である国定自然歩道制度法（以下トレイル法）は、1968年に制定され、都市部からでもアクセスが容易なレクリエーションのための自然歩道の創設、および景観に恵まれた遠隔地の自然歩道の創設について定めた最初の法律である³⁷⁾。1983年の修正決議によりレールバンクの根拠となる条文が追加され³⁸⁾、トレイル法に基づくレールバンクの運用が可能となった。

全12条の内、第2条(a)においてトレイル法の方針が述べられており、第8条(d)において鉄道通行権の暫定使用に関する方針が示されている³⁹⁾。前者においては、人口増加に伴って増大するレクリエーションの要望に備え、都市近郊のトレイルを都市にオープンスペースをもたらしものとして位置付けるための手段を提供する、というトレイル法自体の目的が述べられている。

後者においては、連邦政府内の陸上運輸委員会（STB）がレールバンクの許可を与えるか否かの判断を行う権利を持つことが明記されている。さらに、レールバンク制度が、1) 将来の鉄道営業再開のために既存の鉄道通行権を保存すること、2) 鉄道輸送ルートを保護すること、3) エネルギー効率のよい交通利用を推奨することという3つの連邦政府方針の推進を目的としたものであることが示されている。レールバンク成立に至る背景に見た通り、鉄道通行権と鉄道ネットワークの保存に主眼が置かれていることが確認できる。

(3) レールバンクに関連する主体の立場

a) 陸上運輸委員会

陸上運輸委員会（STB）は、合衆国連邦運輸局（U.S. Department of Transportation）に属し、州際通商委員会（ICC）の後身として、レールバンクを含む路線の処理についての裁量権を有している。レールバンク制度設立の背景には国家財産としての鉄道路線消失への危機があったが、レールバンク制度によって、路線の廃止を決定せずに鉄道会社から路線を切り離すことが意図された。つまり、路線の管轄とネットワークを保ちつつ、鉄道産業を改善することが可能となった。

b) 鉄道会社

後述の通り、レールバンク申請は鉄道路線の廃止手続きの代替案として位置付けられている。そのため、鉄道会社がSTBに路線の廃止を申請しなければ、レールバンク申請が行われることはない。レールバンク申請者との交渉への参加決定権も鉄道会社が有しており、手続きを通して優位な立場にあると言える。

廃止手続きにおいて路線がレールバンクされるか否かに関わらず、鉄道会社が経営を圧迫する不採算路線や未使用路線を処分するという結果に変わりはない。しかし、廃止が決定されれば路線の通行権とそれに付随する橋梁

などの施設を全て処分することにつながり、将来的に路線を回復することが事実上不可能になる。対して、レールバンクでは路線を暫定使用するという名目のもと、トレイル申請者に権利を売却あるいは譲渡する。そのため、将来的に鉄道営業を再開する選択権を保ったまま、路線を処分することができる。事実、レールバンクされた路線が再び鉄道として復帰した例も確認できる（表-3）。

またレールバンクによるトレイルへの転用が進み、上述のような効果が顕著化している現在では、レールバンクを行うことが一種の広報活動となる可能性も指摘されている⁴⁰⁾。

c) トレイル申請者

トレイル申請者は、鉄道会社が路線の廃止を行う過程でSTBにレールバンク申請を行う。このことにより、廃止が完了する前に、トレイルの用地となる路線を一度に獲得することができ、用地買収に関連する土地所有者との合意形成を避けることができる。こうしたトレイルの利用は、鉄道営業の再開を前提とした、あくまで暫定的なものとされているが、基本的には再開の申し出がなされるまで続けることが可能である。

d) 土地所有者

米国の鉄道路線の所有形態について、一般に鉄道会社が路線の通行権とその敷地をともに所有しているのは一部の区間に限られており、他者の所有する敷地の通行権（Right of Way）のみを所有している場合が多い⁴¹⁾。通常、この通行権に関係する土地所有者がレールバンク申請に直接関与することはないが、路線が廃止されれば通行権を獲得できる可能性もある⁴²⁾。このような状況を背景に、レールバンク制度設立後は、連邦政府によるレールバンクの指定自体が正当な補償のないテイキング（taking, 土地収用）にあたるとする訴訟が行われ、現在も法廷論争が続いている⁴³⁾。

(4) レールバンク申請の手続きと評価内容

鉄道路線の廃止手続きの中に位置付けられるレールバンク申請について、免除事項のない正規の路線廃止手続き（Abandonment Application）、およびレールバンク申請の流れは表-4のようになる。以下、STBの発行する路線廃止の要旨⁴⁴⁾および連邦規則集（Code of Federal Regulations）⁴⁵⁾にしたがい、廃止手続きの内容を述べる。なお、特に引用を示していない箇所は、STBの要旨によるものとする。

まず、廃止を計画する鉄道会社は、路線図等の情報を期日までに公開し、STBに通知しなければならない（段階A, B）。その後、STBに対して正式に廃止申請を行うが、ここで鉄道会社は、路線営業によってどの程度の経済的負担が生じるかを証明する必要がある（段階C）。このときSTBは、営業損失だけではなく、路線を

表4 一般的なレールバンク申請の流れ

段階	期限	STB/申請主体	内容
A	60日前	鉄道会社	今後3年の間に廃止予定の路線を示した System Diagram Map を発表
B	30日前 - 15日前	鉄道会社	廃止提案に反対する方法等を示した意向通知 (Notice of Intent) を発表
C	0日目	鉄道会社	当該路線の費用収益、自社の財務状況を示した廃止申請を STB に提出
D	20日後	STB	連邦公報 (Federal Register) に通知を掲載
E	45日後	トレイル申請者 (廃止反対者)	トレイル利用請求 (Trail Use Request) を STB に提出
F	60日後	鉄道会社	トレイル申請者との交渉に応じるか否かの判断を STB に提出
G		STB	暫定トレイル利用許可 (Certificate of Interim Trail Use: CITU) を発行
		鉄道会社 トレイル申請者	(180日間の交渉期間)
H	(G)より 180日以内	鉄道会社 トレイル申請者	最終合意文書を STB に提出 (任意)

保有し営業するにあたっての機会費用 (Opportunity Cost) も考慮する。この STB による判断を経て、廃止申請の通知が連邦公報 (Federal Register) に掲載される (段階 D)。

このような廃止申請に対して、運送会社や地方自治体、地域コミュニティなどの路線関係者は、STB に反対を申し出ることが可能となっている。ここでは、廃止による損害をできるだけ細かく定量化することが求められる。以上の申請に対して、STB は、鉄道会社が提示する経済的負担と反対派が示す当該地域への経済的影響とを比較して、廃止の是非を判断する。

レールバンク申請を行う場合、上記の反対申請の代わりにトレイル利用請求 (Trail Use Request) を行う (段階 E)。この請求の中で、申請者は以下の項目について言及しなければならない。

(2) A statement indicating the user's willingness to assume full responsibility: for managing the right-of-way; for any legal liability arising out of the use of the right-of-way [...]; and for the payment of all taxes assessed against the right-of-way; and

(3) An acknowledgment that interim trail use is subject to the user's continuing to meet its responsibilities described in paragraph (a)(2) [上記 (2)] of this section, and subject to possible future reconstruction and reactivation of the right-of-way for rail service.⁴⁶⁾ (下線部・角括弧内筆者)

すなわち、トレイルの管理や諸税支払に関連する財政責任と、トレイルの使用に係る法的責任を引き受ける点に加え、将来にわたり鉄道営業再開の可能性があることを前提にトレイルの使用が認められる点を承認しなければならない。

この請求に対して、レールバンクの交渉を鉄道会社が受け入れれば (段階 F)、STB は暫定トレイル利用許可 (Certificate of Interim Trail Use, CITU) を発行する⁴⁷⁾ (段階 G)。その後 180 日間にわたって、鉄道会社は路線の処分を禁じられ、この期間内にレールバンク申請者が鉄道会社と合意に達すれば、レールバンクが完了する。

以上の手続きの各段階には厳密な期限が定められているが、レールバンク申請に関しては、正当な理由を提示することにより期限後の提出も可能とされている⁴⁸⁾。

(5) 陸上運輸委員会の裁量とレールバンクの自由度

前述の通り、上記手続きにおけるレールバンク制度適用の許否判断については、陸上運輸委員会 STB が裁量権を有している。ただし、その裁量権は限定的である。

この点については、ハイラインに対する CITU が発行された際の、2005 年 6 月の STB の裁決 (Decision) に見ることができる。ここでは、基本的にトレイルとしての利用がトレイル法により求められていることを示した後、STB 自身の役割について以下のように述べている。

The Board's role under the Trails Act is limited and ministerial. [...] We do not decide whether interim trail use is desirable for a particular line and do not analyze, approve, set the terms of—or even require that parties submit to the Board—their trail use agreements. We cannot impose an interim trail use arrangement upon an unwilling railroad or a reluctant trail user; such arrangements must be voluntary. [...]

Moreover, we play no part in the parties' negotiations. We are not involved in the type, level, or condition of the trail. Nor are we authorized to regulate activities over the actual trail, and there is no time limit governing when a trail must be developed. [...] We have authority to revoke a trail condition only if it is shown that the statutory requirements are not being met [...].

[...] Our discretion is limited to confirming that the statute has been properly invoked and that the statutory requirements regarding rail banking and the trail user's assumption of financial and managerial responsibility are met.^{49)[3]}

つまり、STB は全国のトレイルの形成を考慮し、個々の事例においてその結果を反映するなどの裁量を発揮しているわけではない。むしろ、どの場所を保存するかといった広域的な計画から個々のトレイルのデザインに至るまで、制度利用者であるトレイル申請者の自由度が確保されていると言える。

こうした自由度に関して、具体的には以下の2点が論点として挙げられる。第一に、STBは鉄道会社とトレイル申請者のレールバンクを目指す交渉に介入しない。すなわち、与えられた枠組みの中でどういった交渉を行うかは、鉄道会社と申請者に完全に任されていると言える。

他方、こうしたSTBの受け身の姿勢によって、レールバンクの決定権が結果的に鉄道会社に委ねられているとの指摘もなされている⁵⁰⁾。表-3では、たとえレールバンクが許可された路線であっても、鉄道会社とトレイル申請者が合意に達していない事例が2割以上（レールバンク許可がなされた698路線中159路線）存在していることが見て取れる。このように、比較的優位な立場にある鉄道会社とトレイル申請者の交渉が失敗に終わる可能性が挙げられる。

さらに、この両者がどのような合意に至ったのか、その内容についてもSTBは関与しない。このことから、こういった形で暫定利用を行うのか、具体的な空間デザインや制約については契約によって自由に決定できると理解できる。日本においては許認可主体の規制が計画の画一化などの問題を引き起こす場合も多く、このような自由度は効果的であると考えられる。

一方で、鉄道営業の復帰に関する費用について、トレイル申請者に不利な条件が合意の際の契約によって課される場合が多いことが指摘されており⁵¹⁾、そうした過度な負担を背負う可能性もあると言える。また、レールバンクの合意に達したとしても、決してトレイルとは言えないような状態で放置されている場合があるとの指摘もあり⁵²⁾、必ずしもこうした契約上の自由度が空間デザインに結びつかないことも考えられる。このことから、次章以降で述べるハイラインの再利用においては、こうした自由度をうまく活用していたとすることができる。

3. ハイラインにおけるレールバンク制度の運用

(1) ハイラインのレールバンクの手続きとその特徴

ハイラインにおいて採用されたレールバンク手続きも、鉄道路線の廃止手続きからレールバンク申請へと展開した。その経過は表-5の通りである。以下、ハイラインにおける手続きの特徴を示す。なお、表-5の各段階のアルファベットは、表-4の手続きと対応させている。一般の手続きとは異なり、反対派の廃止申請からレールバンクの許可に至ったという点で、結果的に申請自体が反対派との合意形成の場として運用されることとなった。

a) CPOによるAdverse Abandonment申請

まず、通常の手続きと大きく異なるのは、鉄道路線の廃止を求めたのが、ハイラインを所有する鉄道会社では

表-5 ハイラインにおけるレールバンク申請の経過

段階	年月	STB/申請主体	内容
C	1989年6月	CPO	ハイラインの廃止（取り壊し）申請をICCに提出
D	1992年9月	ICC (STBの前身)	CPOに保証条件を課した上で、ハイラインの取り壊しを許可
	1999年7月	STB	同年2月のCPOの申請が1992年の条件に適合しないとして棄却
	2002年8月	CPO FHL	鉄道会社や市を含む関係主体との取り壊し合意文書（Settlement Agreement）をSTBに提出 1992年決議の再開を請求
	2002年12月	ニューヨーク市	CITUを請求する期限後申請の許可を請求
	2003年7月	STB	CITU発行の許可に関するヒアリングを開催
	2003年10月	ニューヨーク市 CPO	本手続きの一時保留をSTBに請求 (延長を繰り返し、計12ヶ月間の保留)
E F	2004年9月	ニューヨーク市 鉄道会社CSX	トレイル利用請求（Trail Use Request）をSTBに共同で提出
	2004年12月	CPO	CITU発行に対する異議を撤回
G	2005年6月	STB	Adverse AbandonmentにおけるCITUの期限後申請を許可し、CITUを発行
H	2005年11月	ニューヨーク市	最終のトレイル合意文書（Trail Use Agreement）をSTBに提出

なく、高架下の土地所有者による団体Chelsea Property Owners（以下CPO）であったことである。連邦法では、STBが管轄する路線の廃止手続きに関して、路線を保有する鉄道会社が主導するものと定められている⁵³⁾。一方、土地所有者等の利害関係者についても同等の権利が判例により認められており⁵⁴⁾、Adverse Abandonment（第三者による廃止）という名称で分類されている。通常のレールバンク申請においては、鉄道会社とトレイル申請者の2者間で協議がなされるが、Adverse Abandonmentであるハイラインの場合、ハイラインを所有する鉄道会社、その取り壊しを求めるCPO、レールバンクを求めるニューヨーク市の3者間で合意形成が行われる必要があった（図-2参照）。

1.(4) 節で述べた通り、CPOに所属する土地所有者の多くは、高架橋の直下の土地を所有している。彼らは、ハイラインの通行権（図-1参照）の存在が反映された土地を安価で購入しており、構造物が取り壊されれば地価が上昇すると考えていた⁵⁵⁾。たとえ通行権が存在しても、その通行権を取り囲むようにして開発を行うことは可能である。しかし、独特な形状をあえて採用しなければならず、通行権が存在しない場合に比べて、建設費用の増大と床面積の減少が想定される。つまり私有地上空の通行権によって街区を貫通しているハイラインの独特の形状が、利益を最大化しようとする土地所有者に対する阻害要因として働いていた。したがって、収益を最大化することを考えたとき、通行権を廃止しハイラインの取り壊しを計画するのは当然の結果であると言える。

1989年のCPOによる廃止申請⁵⁶⁾を経て、1992年に州

際通商委員会 (ICC) により発行された条件付きの取り壊し許可は、ハイラインの通行権の廃止とその後の取り壊しに向けて土地所有者と協力することを鉄道会社に求めている。これは、“Conrail [鉄道会社 CSX の前身] operated over the Highline viaduct pursuant to an easement whose termination terms require Conrail to absorb the cost of demolishing the viaduct.”⁵⁷⁾ (角括弧内筆者) の通り、通行権を廃止する際に、高架橋の取り壊し費用を鉄道会社が負担しなければならないという規約があったためである。この許可の条件とは、“[...] we [STB] will impose CPO’s indemnification offer as a condition to our abandonment approval. CPO will be required to post an appropriate surety bond or similar security to ensure payment of any demolition costs exceeding \$7 million.”⁵⁸⁾

(角括弧内筆者) とされ、鉄道会社の取り壊し費用の寄与上限である 700 万ドルの超過分を CPO が負担できるということを、STB に対して証明することであった。合意に達すれば、ハイラインの通行権が高架下の土地所有者に返還された後、構造物の取り壊しが行われることになっていた。

1999 年には、700 万ドル以下で取り壊しを行うことが可能な業者との契約を提出し、廃止の完了を図っているが、上記の条件を満たしていないとして STB に棄却される⁵⁹⁾。その後 2002 年には、鉄道会社や当時の市長らを含む関係主体らとの取り壊し合意文書 (Settlement Agreement) を提出している⁶⁰⁾。当時、ハイラインが全国的にも注目を浴びるほどに FHL の活動は広がりを見せていたが、その背後で取り壊しに向けた活動が着々と進められていたことが把握できる。

b) Adverse Abandonment における CITU の発行と自主的交渉

CPO によって関係主体の合意文書が提出されるのとはほぼ同時に、FHL が 1992 年の取り壊し許可に関する討議を再開するように STB に請求する。この請求の中で FHL は、“[...] circumstances have changed radically, as Friends’ [FHL’s] new evidence will attest. [...] the environmental effects of destroying the High Line would be far different than those the Commission (= ICC) expected a dozen year ago.”⁶¹⁾ (丸括弧は原文ママ) と述べている。すなわち、ハイラインの周辺環境が 1992 年とは劇的に変化し、もはや当時の審査結果が正確でないと主張しており、このことを自身が作成した調査報告書である Reclaiming the High Line (2002) 等を添付して示している。

その後、新市長の就任にともなってハイラインの実行可能性調査を完了したニューヨーク市が、再利用支持を正式に表明すると同時に、暫定トレイル利用許可 (Certificate of Interim Trail Use, 以下 CITU) を求める期限後提出を行う。ここでは以下のように主張している。

[...] CPO’s Motion is premature—the Settlement Agreement is not final and it is not clear that all of the pieces of the complicated puzzle that must be assembled have in fact been brought together in a way that would permit the STB or the interested parties to conclude that the puzzle is, in fact, complete.⁶²⁾

すなわち、前市長が署名した取り壊しの合意文書は未だ最終段階ではないとし、これまでの反対派の立場を転換している。

ここで、Adverse Abandonment における CITU の発行の可否の可能性を判断するため、STB がヒアリングを開催する⁶³⁾。このヒアリングを経て STB の判断を下す前に、市と CPO は共同で以下のような申し立てを行う。

[The City and CPO] are hereby requesting the Surface Transportation Board (“STB”) to hold the proceedings in the above-referenced matter in abeyance for a period of ninety (90) days, and to refrain during that period from issuing a decision with respect to the various motions now pending. CPO and the City are having discussions that they anticipate will resolve the issues between them that are before the Board.^{64)[4]} (丸括弧は原文ママ、角括弧内筆者)

すなわち、市と CPO は係争中の問題について議論を行うために本手続きを保留にすること、および他の申し立てに関して裁決を行わないことを STB に求めている。これに対して STB は、“The Board favors the private resolution of disputes wherever possible and has actively encouraged the parties to negotiate a settlement here.”⁶⁵⁾ と、論争を当事者間で解決することを望みながら、合意に向けた交渉を奨励するという立場を示しており、結果として合計 1 年にわたる保留期間を 3 度の延長決議によって認めている。こうしたレールバンクに対する不介入の立場により、市と CPO に対して交渉の機会が与えられたことが読み取れる。

ここでの交渉内容に関するものとして、市と鉄道会社によるトレイル利用請求 (Trail Use Request) には、以下のような記述が見られた。

The City has recently made significant progress in negotiations with the Chelsea Property Owners over the remaining open issues between the parties. In addition, the City has had discussions with individual property owners along the High Line, both in conjunction with the Chelsea Property Owners and, particularly as to the southern end of the High Line below the proposed

rezoning, by itself. In those discussions, the City's representatives have explained to the property owners the changes in zoning that are proposed for the property adjacent to and in the vicinity of the High Line and have answered questions about the plans for transformation of the High Line into a trail and public open space. As a result of these discussions and the efforts of the Chelsea Property Owners, many of these property owners have expressed their support for the issuance of a CITU in this proceeding. An increasing number of owners of such property have indicated their support for the issuance of a CITU and the transformation of the High Line as the City and FHL have previously described both in the hearing on July 24, 2003 and in pleadings since that time.^{66)[5]} (下線部筆者)

すなわち、当時準備が進められていたハイライン周辺のゾーニング改正に関する説明を市が各土地所有者に行っていたことが読み取れる。その詳細については明らかにされていないが、改正ゾーニングには、空中権の移転や階段等の設置による容積率のボーナスなどが含まれる⁶⁷⁾。このことから、経済的な効果を土地所有者にもたらさうるゾーニング改正の内容を交渉の議題としていた可能性が高い。こうした議論の結果、最終的に CPO は CITU 発行に対する反対を取り下げており⁶⁸⁾、市がここでの交渉を通じて再利用の合意を得ていたことが確認できる。

以上より、賛成に方針を転換した市がレールバンク申請を行ったことから、手続きの主たる争点が CPO の合意文書から CITU 発行へと変化したこと、STB によって認められた交渉期間の間に、市と CPO が合意形成を図っていたことが読み取れる。この交渉と並行して、市や FHL と異なる団体がハイラインでの鉄道営業を目指して STB に申し立てを行っていた⁶⁹⁾が、前述の通り、手続きの保留が STB により決定されたことで、交渉と申し立てとが分離される状況をもたらした。このことから、交渉の詳細については資料的制約から把握し得ないものの、レールバンク制度の運用によって、利害関係者を整理し、他者の介入なく交渉を進める機会を市が確保した結果、CPO の意思決定の要となるゾーニングの情報を市は提供できたと言うことができる。

(2) FHL と市によるレールバンクの事前評価

市が CITU を提出する以前の報告書である Reclaiming the High Line (2002) や市の実行可能性調査 (The Feasible Study (2002)) では、実際に活用されたレールバンク制度の他に、レール・トレイル転換 (Rail-Trail Conversion or Rails-to-Trails Conversion, 以下レール・トレイル) と

呼ばれる手法が検討されていた。レール・トレイルは、レールバンク申請を行わずに、路線の廃止手続きが完了してから通行権を獲得する方法である。これらの手法の評価から、市や FHL が以下をレールバンクの利点として既に認識していたことが把握できる。

a) 通行権廃止時の返還請求の抑止

まず、市の実行可能性調査では、路線の通行権が一度廃止されるレール・トレイルについて、次のような欠点が指摘されている。

[...] because some original rail easements give property owners "reversionary rights" whereby the easement is returned if it is no longer in use for rail purposes. The "abandonment order" that would allow a conversion is generally considered sufficient to trigger any reversionary rights.⁷⁰⁾

すなわち、通行権を鉄道目的で使わない際には、それを前所有者に返還するという復帰権 (Reversionary Rights) が与えられている場合があり、その発動の可能性があることが挙げられている。これは、新しい通行権の獲得にあたって、近隣の土地所有者から通行権の返還を求める請求が起こりうることを意味する。実際にハイラインにおいては、高架下の土地所有者が Adverse Abandonment を進めており、また通行権廃止の条件としてハイラインの取り壊しが求められていたため、この可能性はきわめて高かったと言える。

一方、以上のような通行権廃止時の返還請求は、通行権を廃止しないレールバンクでは起こり得ない。つまり、レールバンクを用いることで、通行権の廃止時とその後起こりうる対立を未然に抑えることができたと言える。

b) 通行権獲得後のテイキング要求の抑止

レール・トレイルにおいて、仮に高架下の土地所有者からの返還要求を乗り越えて通行権が獲得できたとしても、通行権の存在自体が正当な補償のないテイキング (Taking)、つまり補償の必要な土地収用にあたるという要求が通行権の所有者であるトレイル所有者に対して行われる可能性がある。これは、トレイルとして再利用した後も、土地所有者との対立を繰り返さなければならない可能性を残ることを意味している。

一方、レールバンクでは通行権が STB の管轄下に置かれる。そのため、高架下の土地所有者によるテイキング要求全てが連邦政府の責任となり、地方政府や非営利団体は管理者としてのみ役割を果たす。この点に関しては、"The Federal Circuit's decision in Preseault v. USA speaks directly to the liability question. The case makes clear that the United States is solely responsible for the payment of compensation claims, and the trail manager cannot be

sued for contribution.”⁷¹⁾と、合衆国連邦巡回区控訴裁判所 (U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit) の判例が引用され、合衆国連邦政府のみがテイキングの賠償請求の支払いに対する責任を負い、トレイルの所有者や管理者が負担金を求められることはあり得ないことが示されている。こうしたレールバンクの制度的枠組みにより、再利用後に起こりうるテイキングをめぐる土地所有者とトレイル管理者との直接対立を未然に防ぐことが可能となった。

上記の判例、および復帰権やテイキングに関するレールバンクの利点については、既に先行研究⁷²⁾で指摘がなされている。FHL や市は、そうした利点について認識した上で、レールバンクを戦略的に用いていたと言うことができる。

4. 再利用計画に対するレールバンク制度適用の有効性

(1) 交通路としての経済的優位性

ハイラインの再利用についての論点を整理する目的で開催された 2001 年 6 月のフォーラム Public Space Makers: the Future of the High Line⁷³⁾では、政策上・財政上の観点から、ハイラインの再利用について以下のような議論がなされた。まず、“Capital funding for High Line redevelopment is currently estimated at (minimally) \$30m.-\$45m. [...] —a relatively small budget for a major new open space amenity.” (丸括弧は原文ママ) と、ハイライン再利用の設備資金が新設の大規模オープンスペースに対する予算としては比較的少ないことが指摘され、プロジェクトの主導者が幅広く資金を調達するべきとの発言が見られた。さらに、“[...] the most abundant federal funds for capital projects are connected with transportation rather than with parks.”、および “[...] the High Line plan [should] provide for a (pedestrian) transportation component to be eligible for the great availability of federal transportation funding.” (丸括弧は原文ママ、角括弧内筆者) と、設備計画に対して最も潤沢な連邦資金は公園よりもむしろ交通に関する資金であり、連邦の交通補助金を大いに利用するため、再利用計画によって歩行者交通路がもたらされるべきであると述べられていた。

実際、再利用の法的根拠をトレイル法に求めたことにより、ハイラインは交通路であるトレイルとして位置付けられ、連邦の交通予算の獲得に成功している^{74,75)}。つまり、オープンスペースとして再利用されつつも、連邦補助金の獲得における優位性も確保された。したがって補助金獲得という観点に立った場合、トレイル法の活用は非常に有効な役割を果たしたと指摘することができる。

(2) 空間デザインに対する制約の克服

2.(5) 節において、レールバンク制度は連邦政府の介入がなく、自由度の高い計画・デザインが可能であると述べた。しかし、2003 年に FHL によって行われたデザインコンペの要件には、以下の制限が提示されていた。

Structures built on the High Line must not obstruct public passage through the open space created by rail-banking, and they must not be so large or permanent that they could not reasonably be removed if rail-service should one day be reestablished. For example, a tourist information book or coffee kiosk at one side of the High Line that still allows the public to pass by unobstructed is acceptable. [...] A foundation support for a large-scale structure that could not be removed is prohibited.⁷⁶⁾ (下線部筆者)

ここでは、トレイルと矛盾するようなオープンスペースの交通を妨げる構造物や、鉄道営業の再開に大きな支障をきたすような撤去不可能な構造物の基礎などが禁止されている。つまり、キオスク等の簡易構造物は受け入れられるが、鉄道営業の再開時に撤去できないような巨大なもの、恒久的なものは、たとえ通行権が設定された範囲内にあっても建設することができないとされていた。

こうしたデザイン上の制約については、鉄道会社とニューヨーク市とのレールバンク合意文書 (Trail Use Agreement) に、以下のような記述が見られた。

[...] (a) in the event that either the City, after the date of issuance of the CITU, has removed any railroad tracks or other railroad equipment or supporting apparatus within the said Easements and/or Property-Specific Easements (the “Easement Structure/Equipment”) or, below the elevation of the lower plane(s) of such easements, the columns, column brackets, footings, foundations, supports and drainage pipes necessary or convenient for the support of the tracks, structures, appliances and facilities with the easement areas (collectively, the “Supporting Structures”), [...] or (b) in the event that any equipment or improvements (“Post-Railbanking Installations”) have been constructed or installed, after the date of issuance of the CITU, within the Easements or the Property-Specific Easements which Post-Railbanking Installations [...] would prevent or otherwise impede the restoration of rail service permitted under the Rail banking Legislation, [...] the City, [...] at its own sole cost and expense, shall, within ninety (90) days following notice from



写真-2 ハイラインへの導入部における床版の切断

CSXT [鉄道会社] to the title-holder [the City] [...], (x) return and restore or replace all Easement Structure/Equipment and Supporting Structures [...] and/or (y) remove all Post-Railbanking Installations [...].^{77) 6)} (丸括弧は原文ママ, 下線部・角括弧内筆者)

すなわち、通行権の範囲内にある軌道等の設備や構造体を市が取り除いた場合、あるいは鉄道営業の復帰を妨げるような設備を通行権の範囲内に設けた場合、鉄道復帰に際しては、市は定められた期限内（90 日以内）に通行権の範囲内の設備と構造躯体とを復元しなければならないとされていた。このことから、一般的にトレイル申請者が負担することが多いとされる鉄道復帰に関する費用と引き換えに、デザインの自由度を高くできる契約を行っていることが読み取れる。つまり、契約の内容に介入しない STB の方針の中で、レールバンクにおけるデザイン上の制約を取り払っていた。

事実、実際の空間デザインを見ると、高架橋の桁を一部切断して高架上への導入部を設けるなど、構造躯体に対して大きな改変が加えられている（写真-2）。上記の契約に基づき、自由度の高いデザインが行われていることが確認できる。

5. まとめ

本研究では、ハイラインにおける所有権獲得のプロセスとレールバンクが果たした役割について、実際の運用と計画に対する有効性という観点から検証を行った。その結果、以下の点を明らかにした。

1) レールバンクにおける自主的交渉の必要性

レールバンクの法的根拠であるトレイル法は、連邦政府による鉄道通行権の保護という目的のもとで制定されているが、陸上運輸委員会（STB）の持つ権限は法定上の要件の確認に限られている。すなわち、広域的な計画から個々のトレイルのデザインに至るまで、制度利用者であるトレイル申請者の自由度が確保されている。

こうした自由度により、手続きの中でどういった交渉を行うかは鉄道会社とトレイル申請者に任されており、

申請者が交渉を自主的に進める必要がある。交渉の内容についても STB は関与しないため、暫定利用の仕方、具体的な空間デザインの制約については契約によって自由に決定することが可能である。

2) レールバンク運用による争点の転換と交渉機会の確保

ハイラインにおいては、土地所有者による団体である CPO が廃止手続きを主導し、Adverse Abandonment（第三者による廃止）の形式を取っていた。その中で、賛成側に転じたニューヨーク市が暫定トレイル利用許可（CITU）の申請を行うことで、取り壊しの合意に関する議論を CITU 申請の可否の議論に転換した。このことにより、他者の介入なく時間をかけて CPO と合意形成を図る場を確保し、再利用の合意を得ていた。

また、市や FHL は、通行権の廃止によって土地所有者による返還請求が起こりうること、通行権獲得後もテイキングに関して直接的な請求がなされるという問題を、レールバンクによって防止できると事前に認識していた。この評価は、廃止手続きが土地所有者によって進められていたことを考慮すると、非常に効果的であった。

3) トレイルとしての位置付けによる優位性と制約の克服

再利用の法的根拠をトレイル法に求めたことにより、ハイラインはオープンスペースのみならず交通路としても位置付けられた。このことにより、連邦補助金の獲得においての優位性が確保されることとなった。

空間デザインに関しては、契約の内容に介入しない STB の方針の中で、鉄道復帰に関する費用を負担することと引き換えに、市がデザインの自由度を高められる契約を行っていた。こうして制約を緩和することにより、高架橋に対する大規模な改変を可能にしていた。

以上をまとめると、ハイライン再利用の実現にレールバンクが活用されたことによって、再利用を進めるニューヨーク市や FHL に対し、利害関係を整理し合意形成を図る場の確保、交通補助金の獲得、大規模な施設改変の保証というメリットがもたらされていたと言える。

謝辞：本研究は、公益財団法人 大林都市研究振興財団、財団法人 安藤記念奨学財団（以上平成 22 年度）、および日本学術振興会 特別研究員奨励費 24-4443 の助成を受けたものである。

補注

- [1] 英文では、rail-bank や rail bank、あるいは動詞の変化形としての railbanking, railbanked など多数の表記が見られるが、和文ではレールバンクという片仮名表記に統一している。
- [2] 2004 年に Government Accountability Office (GAO) と改称されている。
- [3] 筆者訳：トレイル法の下での本委員会の役割は、限定的かつ行政上のものである。本委員会が、ある特

定の路線に対して暫定トレイル利用が望ましいか否かを決定することはなく、またトレイル利用の合意を検討、承認、決定する一ましてやその合意を委員会に提出させるように要求する一こともない。消極的な鉄道会社やトレイル利用者に対して、暫定トレイル利用の合意を本委員会が課すことはできない。すなわち、こうした合意は自発的でなければならない。／加えて、本委員会は関係主体の交渉に関与せず、トレイルの形式や整備水準、条件などにも関わらない。そしてまた、現行のトレイルで行われる活動を規制する権限も与えられておらず、トレイルの整備時期を管理する期限も存在しない。本委員会は、法律で定められた要件が満たされていないことが立証される場合にのみ、トレイルの申請を無効にする権限を持つ。／本委員会の自由裁量は、制定法が適切に実施されているか、またレールバンクに関する法定の要件、およびトレイル利用者が財政責任、管理責任を引き受けることが満たされているかを確認することのみである。

- [4] 筆者訳：市と CPO は、本申し立てによって、陸上運輸委員会 (STB) に対して上記の懸案の手続きを 90 日間保留にすること、さらには当期間において、現在未解決である多数の申し立てに関する裁決を控えるように求める。CPO と市は、両者の間および STB に持ち出された問題を解決すると予期している協議を行っている。
- [5] 筆者訳：関係者間の懸案事項について、先日、市は CPO との交渉を著しく前進させた。加えて、CPO と共に、また特にゾーニング改正区域の南端に位置するハイラインに関しては単独で、市はハイライン沿いの個々の土地所有者と議論を重ねてきた。この議論において、市の代表者は、ハイラインの近辺に対して提示されているゾーニング改正案を土地所有者に説明し、トレイルおよび公共のオープンスペースにハイラインを転用する計画に関する質問に回答した。こうした議論および CPO の尽力の結果、多くの土地所有者が本申請内での CITU の発行に支持を表明した。2004 年 7 月 24 日のヒアリングとその後の申し立てにおいて、市と FHL が説明している CITU の発行とハイラインの転用に対して、ますます多くの土地所有者が支持を表明している。
- [6] 筆者訳：(a) CITU の発行後に、通行権の範囲内にある軌道やその他鉄道関連設備 (「通行権内構造物・設備」)、または通行権の範囲の下側にあって、通行権の範囲とともに軌道や構造物、機器を支持するのに必要または都合の良い、柱やブラケット、基礎、排水パイプ (まとめて「支持構造物」) を、市が取り除いた場合、あるいは (b) CITU の発行後に、レールバンクに関する法律の元で認められた鉄道営業の復帰を妨げるとされる設備や改善 (「レールバンク後の設置物」) が、通行権の範囲内に設けられた場合、市は、鉄道会社 CSXT から市へ通知されてから 90 日以内に、自己の費用で、(x) 全ての通行権内構造物・設備と支持構造物を返還して復元または交換し、(y) レールバンク後の設置物を取り除かなければならない。

参考文献

- 1) 例えば、特集：地域に開かれたリノベーション、季刊まちづくり、31 号、学芸出版社、2011。特集：保存

- 再生の経済学、日経アーキテクチャ、8-24 号、日経 BP 社、2009。
- 2) 国土審議会土地政策分科会企画部会 低・未利用地対策検討小委員会：低・未利用地対策検討小委員会 中間とりまとめ、2006。
- 3) 寺田徹、雨宮護、細江まゆみ、横張真、浅見泰司：暫定利用を前提とした緑地の管理・運営スキームに関する研究、ランドスケープ研究、Vol.75, No.5, 日本造園学会、pp.651-654, 2012。
- 4) James Corner Field Operations and Diller Scofidio + Renfro: The High Line, Phase 1, *a+t: in common I*, Issue 25, pp.98-111, 2005。
- 5) Gerdt, N.: The High Line, New York City, *Topos*, Vol.69, pp.16-22, Callwey, 2009。
- 6) James Corner Field Operations and Diller Scofidio + Renfro: The High Line, *Architecture and Urbanism*, No. 476, pp.42-61, 2010。
- 7) 特集：新しい都市のイメージを作り出す 都市緑化とイノベーション The High Line, ランドスケープデザイン、No.76, 2011 年 2 月号、マルモ出版、pp.8-19, 2011。
- 8) その他、例えば、津山恵子：犯罪多発した鉄道高架橋を公園に再生、日経コンストラクション、8-22 号、pp.12-17, 2011。西田正徳：廃線跡が緑の新名所に変身、日経アーキテクチャ、10-10 号、pp.48-53, 2011。
- 9) 木村優介、山口敬太、久保田善明、川崎雅史：ニューヨーク・ハイラインにおける歴史的高架橋再利用案の形成過程、日本都市計画学会 都市計画論文集、No.45-3, pp.199-204, 2010。
- 10) Surface Transportation Board: Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, Chelsea Property Owners—abandonment—portion of the Consolidated Rail Corporation's west 30th street secondary track in New York, NY。
- 11) Interstate Commerce Commission: Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) Chelsea Property Owners—abandonment—portion of the Consolidated Rail Corporation's west 30th street secondary track in New York, NY, *Interstate Commerce Commission reports, decision of Interstate Commerce Commission of the United States*。
- 12) Office of Public Services, Surface Transportation Board: *Overview: Abandonments & Alternatives to Abandonments*, 1997。
- 13) Design Trust for Public Space: *Public space makers: The future of the High Line*, pp.5-6, 2001。
- 14) David, J.: *Reclaiming the High Line*, Design Trust for Public Space and Friends of the High Line, 2002。
- 15) Hamilton, Rabinovitz and Alschuler, Inc.; Beyer, Blinder, Belle LLP; Gray Edward Handel + Associates; Rails-to-Trails Conservancy; Parsons Brinckerhoff Quade & Douglas, Inc.; Hanscomb Inc.; Friedman & Gotbaaum, LLP; and Covington & Burling: *The High Line: The feasible study and economic impact of re-use (draft)*, 2006。
- 16) United States General Accounting Office: *Surface transportation: Issues related to preserving inactive rail lines as trails*, 1999。
- 17) Ferster, A. C.: Rails-to-trails conversions: A review of legal issues, *Planning & Environmental Law*, Vol.58, No.9, American Planning Association, pp.3-9, 2006。
- 18) Rails-to-Trails Conservancy: *Railbanking and rail-trails: A*

- legacy for the future*, 2006.
- 19) Ryan, K. and Winterich, J. A. eds.: *Secrets of successful rail-trails: An acquisition and organizing manual for converting rails into trails*, Rails-to-Trails Conservancy, 1993.
- 20) Allen, J. and Iurino, T. eds.: *Acquiring rail corridors: A how to manual*, Rails-to-Trails Conservancy, 1996.
- 21) Flink, A. C., Olka, K., Searns, R. M. and Rails-to-Trails Conservancy: *Trails for the twenty-first century: Planning, design, and management manual for multi-use trails*, 2nd edition, Island Press, 2001.
- 22) Flink, A. C. et al.: 前掲書, p.121.
- 23) David, J.: 前掲書.
- 24) David, J. and Hammond R.: *High Line: The inside story of New York City's park in the sky*, Farrar, Straus and Giroux, 2010.
- 25) Friends of the High Line ed.: *Designing the High Line: Gansevoort street to 30th street*, 2008.
- 26) 久保田善明, 木村優介, 山口敬太, 川崎雅史: 歴史的鉄道高架橋を歩道橋に活用した都市再生事例—ニューヨーク・ハイレイン—, 橋梁と基礎, Vol.45, No.5, 建設図書, pp.23-26, 2011.
- 27) 木村ら: 前掲論文.
- 28) Friends of the High Line: *Designing the high line*, 2003, <http://www.thehighline.org/competition/original/index.html>, Accessed: Sep. 4, 2009.
- 29) Ferster, A. C.: 前掲論文.
- 30) Rails-to-Trails Conservancy: 前掲書, 2006.
- 31) Rails-to-Trails Conservancy: 前掲書, p.3, 2006.
- 32) 49 U.S.C. §10501 (United States Code, Title 49, Section 10501), 2011 Edition, From the U.S. Government Printing Office, <http://www.gpo.gov>, Accessed Oct. 19, 2012.
- 33) Allen, J. and Iurino, T. eds.: 前掲書, p.27.
- 34) Rails-to-Trails Conservancy: 前掲書, pp.6-7, 2006.
- 35) Rails-to-Trails Conservancy: *Economic Benefits of Trails and Greenways*, 2003.
- 36) Rails-to-Trails Conservancy: *Testimony of Marianne Wesley Fowler, senior vice president of federal relations, Rails-to-Trails Conservancy, presented to the Surface Transportation Board*, STB Ex Parte No. 690, pp.2-4, Filed: Jun. 29, 2009.
- 37) U.S. Department of State: *National parks, national legacy*, eJournal USA, Vol.13, No.7, p.34, Jul. 2009.
- 38) 16 U.S.C. §1247, Amendment, 2011 Edition, From the U.S. Government Printing Office, <http://www.gpo.gov>, Accessed Oct. 19, 2012.
- 39) The National Trails System Act, National Park Service, <http://www.nps.gov/nts/legislation.html>, Accessed Oct. 19, 2012.
- 40) Parks & Trails New York: *Getting on Track: Working with Railroads to Build Trails in New York State*, pp.5-6, 2009.
- 41) Ryan, K. and Winterich, J. A. eds.: 前掲書, pp.51-54.
- 42) Ferster, A. C.: 前掲論文.
- 43) Ferster, A. C.: 前掲論文.
- 44) Office of public services, Surface Transportation Board: 前掲書.
- 45) 49 CFR 1152.29 (Code of Federal Regulations, Title 49, Section 1152.29), Electronic Code of Federal Regulations, From the U.S. Government Printing Office, <http://www.ecfr.gov>, Accessed Oct. 19, 2012.
- 46) 49 CFR 1152.29(a), Electronic Code of Federal Regulations, From the U.S. Government Printing Office, <http://www.ecfr.gov>, Accessed Oct. 19, 2012.
- 47) 49 CFR 1152.29(b)(1), Electronic Code of Federal Regulations, From the U.S. Government Printing Office, <http://www.ecfr.gov>, Accessed Oct. 19, 2012.
- 48) 49 CFR 1152.29(b)(3), Electronic Code of Federal Regulations, From the U.S. Government Printing Office, <http://www.ecfr.gov>, Accessed Oct. 19, 2012.
- 49) Surface Transportation Board: *Decision and certificate of interim trail use or abandonment*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, et al., pp.6-7, Decided: Jun. 10, 2005.
- 50) Rails-to-Trails Conservancy: 前掲書, pp.4-5, Filed: Jun. 29, 2009.
- 51) Rails-to-Trails Conservancy: 前掲書, pp.6-7, Filed: Jun. 29, 2009.
- 52) National Association of Reversionary Property Owners: *Written testimony of: National Association of Reversionary Property Owners (NARPO)*, STB Ex Parte No. 690, pp.2, Filed: Jun. 29, 2009.
- 53) 49 U.S.C. §10903, 2011 Edition, From the U.S. Government Printing Office, <http://www.gpo.gov>, Accessed Oct. 19, 2012.
- 54) Stokes, M. L.: Adverse abandonment: Toward allowing the States to condemn or dispose of unneeded railroad land, *Transportation Law Journal*, Vol.31, No.1, 2003.
- 55) David, J.: 前掲書, p.14.
- 56) Interstate Commerce Commission: Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094), Chelsea Property Owners—abandonment—portion of The Consolidated Rail Corporation's west 30th street secondary track in New York, NY, *Interstate Commerce Commission reports, decision of Interstate Commerce Commission of the United States*, Vol.7, 2nd series, p.992, Jun. 1990 – Jul. 1991.
- 57) Surface Transportation Board: *Decision*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, p.1, Decided: Jul. 8, 1999.
- 58) Interstate Commerce Commission: Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094), Chelsea Property Owners—abandonment—portion of The Consolidated Rail Corporation's west 30th street secondary track in New York, NY, *Interstate Commerce Commission reports, decision of Interstate Commerce Commission of the United States*, Vol.8, 2nd series, pp.792-794, Aug. 1991 – Jul. 1992.
- 59) Surface Transportation Board: *Decision*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, Decided: Jul. 14, 1999.
- 60) Surface Transportation Board: *Decision*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, Decided: Aug. 29, 2002.
- 61) Friends of the High Line: *The Friends of the High Line, Inc.'s petition to reopen the 1992 abandonment decision*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, Received: Aug. 16, 2002.
- 62) The City of New York: *Reply of the City of New York to motion by Chelsea Property Owners that a certain settlement agreement satisfies the surety condition in the ICC's September 16, 1992 order in this proceeding*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, Received: Dec. 17, 2002.
- 63) Surface Transportation Board: *Decision*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, Decided: Jun. 4, 2003.

- 64) The City of New York and Chelsea Property Owners: *Re: Docket No. AB 167 (Sub-No. 1094) A, Chelsea Property Owners—abandonment—portion of the Consolidated Rail Corporation's west 30th street secondary track in New York, New York*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, Received: Oct. 2, 2003.
- 65) Surface Transportation Board: *Decision*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, Decided: Mar. 15, 2004.
- 66) The City of New York, The Empire State Development Corporation, Consolidated Rail Corporation, CSX Corporation, and CSX Transportation, Inc.: *Joint supplemental statement of the City of New York, NY, the New York State Urban Development Corporation d/b/a the Empire State Development Corporation, Consolidated Rail Corporation, CSX Corporation, and CSX Transportation, Inc. with respect to the request for a certificate of interim trail use*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, p.3, Received: Sep. 22, 2004.
- 67) The City of New York and City Planning Commission: *Zoning resolution (web version), Article IX: Special purpose districts, Chapter 8: Special West Chelsea District*, Jul. 29, 2009, <http://www.nyc.gov/html/dcp/pdf/zone/art09c08.pdf>, Accessed: Aug. 21, 2009.
- 68) Chelsea Property Owners: *Chelsea Property Owners withdrawal of its objections to the issuance of a certificate of interim trail use to the City of New York*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, Received: Dec. 17, 2004.
- 69) Surface Transportation Board: *Decision*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, Decided: Mar. 12, 2004.
- 70) Hamilton, Rabinovitz and Alschuler, Inc. et al.: 前掲書, p.64.
- 71) Hamilton, Rabinovitz and Alschuler, Inc. et al.: 前掲書, p.66.
- 72) Ferster, A. C.: 前掲論文.
- 73) Design Trust for Public Space: 前掲書, pp.5-6.
- 74) Friends of the High Line: *FHL newsletter; February 4, 2004*, <http://www.thehighline.org/newsletters/020404.html>, Accessed: Jan. 12, 2010.
- 75) Friends of the High Line: *FHL newsletter; August 5, 2005*, <http://www.thehighline.org/newsletters/080505.html>, Accessed: Jan. 13, 2010.
- 76) Friends of the High Line: *Designing the high line*, 2003, <http://www.thehighline.org/competition/original/index.html>, Accessed: Sep. 4, 2009.
- 77) CSX Transportation Inc. and The City of New York: *Trail Use Agreement*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, pp.1-2, Received: Nov. 29, 2005.

(2012. 11. 12 受付)

THE ACTUAL CONDITION AND EFFECTIVENESS OF THE RAILBANKING PROGRAM IN THE CONVERSION OF FORMER RAIL CORRIDORS TO TRAILS —THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR THE CONSENSUS BUILDING TOWARD THE REUSE OF THE HIGH LINE—

Yusuke KIMURA, Keita YAMAGUCHI, Yoshiaki KUBOTA
and Masashi KAWASAKI

In this paper, we focused on the reuse project of the High Line, a former railroad viaduct converted into a public open space in New York City. We addressed the acquisition process of the High Line by the City of New York, and the role that a federal program called “railbanking” played. With regard to actual issues concerning procedures and the effectiveness of railbanking in the context of reuse, we demonstrate that: (1) While owners of the land under or adjacent to the High Line proposed its abandonment to the federal government and opposed its reuse, the city filed a trail use request for railbanking the High Line with the government. This switched the focus of the arguments. Thus, the city was offered the opportunity to negotiate and come to a consensus with the landowners. (2) As a result of the legal rules surrounding railbanking, the High Line has been positioned as a trail, and as such, acts as a traffic route. Therefore, the city had the advantage of obtaining federal transportation grants. Furthermore, the city established a contractual agreement with a railroad to ease design conditions in exchange for financially supporting the restoration of a future rail service on the High Line. This has enabled this creative design to move forward.