

ニューヨーク・ハイラインにおける レールバンク制度を活用した 歴史的な高架橋の再利用手法

木村 優介¹・山口 敬太²・久保田 善明³・川崎 雅史⁴

¹学生会員 修士(工学) 京都大学大学院工学研究科 社会基盤工学専攻 博士後期課程
(〒615-8540 京都市西京区京都大学桂C1, E-mail: k.yusuke@eng17.mbox.media.kyoto-u.ac.jp)

²正会員 博士(工学) 京都大学大学院工学研究科 社会基盤工学専攻 助教
(〒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 博士(工学) 京都大学経営管理大学院 准教授
(〒615-8540 京都市西京区京都大学桂C1, E-mail: kubota.yoshiaki.8w@kyoto-u.ac.jp)

⁴正会員 博士(工学) 京都大学大学院工学研究科 社会基盤工学専攻 教授
(〒615-8540 京都市西京区京都大学桂C1, E-mail: kawa@art.mbox.media.kyoto-u.ac.jp)

ニューヨークのハイラインにおける再利用計画の実現にあたっては、連邦制度であるレールバンク制度が活用されている。本研究では、この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を、実際の手続きにおける争点、全体計画に対するトレイルの位置づけ方という観点から明らかにすることを目的とする。結果、1) 反対派の土地所有者によって特別な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市がトレイル申請を行うことで論点を転換し、反対派との交渉の機会を得ていたこと、2) 再利用の法的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づけられ、連邦補助金の獲得における優位性が確保されたことが明らかとなった。

キーワード: *High Line, Rail-bank, Surface Transportation Board, Certificate of Interim Trail Use, National Trails System Act*

1. はじめに

(1) 研究の背景と目的

ニューヨーク・マンハッタンのハイライン High Line では、歴史的な鉄道高架橋の高架上空間を、植栽を配したオープンスペースとして再利用するプロジェクトが実現に至った。ここでは、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 (FHLL) 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¹⁾では、この計画実行に必要な不可欠なハイラインの所有権の獲得プロセスが、鉄道廃止線をトレイル Trail として用途転用するレールバンク Rail-bank という連邦制度に依っていることを示した。ま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行われて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。再利用を目指すニューヨーク市が、レールバンクの制度的枠組みによって、

再利用に反対する団体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づ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レールバンクを用いた所有権獲得に至るプロセスを、実際の手続きにおける争点、全体計画に対するトレイルの位置づけ方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、2章では、レールバンク制度の法律上の位置づけと手続きの内容、及び裁決の性質を把握する。3章では、ハイラインにおけるレールバンク手続きにおける反対派の主張、争点を明らかにし、レールバンクの役割を検証する。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性格が、予算制約上、空間デザイン上の計画にどのように反映されたかを考察する。

(2) 研究の手法

本研究では、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 (STB) と、その前身の

州際通商委員会 Interstate Commerce Commission (ICC) が公開する、1992年から2005年にかけての訴訟記録²⁾³⁾を主に使用する。その他、ハイラインの再利用に関与した非営利団体らの報告書⁴⁾⁵⁾、行政資料⁶⁾、市議会決議⁷⁾を用いる。

(3) ハイライン再利用の概要

以下、先行研究⁸⁾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、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ていない。

再利用にあたっては、1999年にハイライン周辺の住民により設立されたFHLが、再利用案の作成(2001-2002)、市から依頼された実行可能性調査の実施(2002)、デザインコンペの開催(2003)などを行い、活動をリードしてきた(表-1参照)。現在は、市との契約に基づきハイラインの維持管理を行うとともに、協議中の北端部の再利用にむけた活動を行っている。

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、最終的には取り壊しにも合意した。しかし、2002年に就任した新市長は候補時代からFHLの再利用に支持を表明し、それ以降再利用に関与している。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市議会決議(2001)に従って、所有権獲得に向けたレールバンクの申請を開始する(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と共同での実施コンペの開催(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。

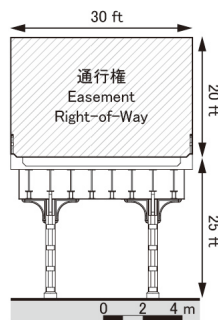


図-1 ハイライン上の通行権の範囲

表-1 ハイライン再利用の経緯

年月	内容
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
1999	非営利団体である FHL がハイラインの周辺住民により設立
2001	2 FHL が Design Trust とともにハイラインの再利用計画の検討を開始
	6 Design Trust がパネルディスカッションを開催
	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
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を実施し、経済上合理的であることを証明 → 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
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

(1) 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 National Trails System Act (以下、トレイル法) は、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⁹⁾。1968年の制定後、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¹⁰⁾、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。2001年にレールバンクの手続きの進行を関係主体に求めた市議会決議は、トレイル法の方針と目的に関する条文 (SEC. 2. (a) (b)) および鉄道通行権の暫定使用に関する条文 (SEC. 8. (d)) を根拠として引用している¹¹⁾。

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すものとして位置付けるための手段を提供する、というトレイル法の趣旨が述べられている。

後者においては、陸上運輸委員会 Surface Transportation Board (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おり、鉄道通行権と鉄道ネットワークの保存に主眼が置かれた制度であると理解できる。

(2) レールバンク申請の手続きと評価内容

レールバンク申請は、鉄道路線の廃止手続きの中に位置づけられており、正規の廃止・レールバンクの手続きの流れは、表-2 のようになる。以下、STB の発行する路線廃止の要旨¹²⁾に従って、廃止手続きの内容を述べる。

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。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。このとき STB は、営業損失だけでなく、路線を保有し営業するにあたっての機会費用 Opportunity Cost も考慮する。

そのような廃止申請に対して、運送会社や地方自治体、地域住民などの路線利用者は、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を比較して、廃止

表-2 レールバンク申請の流れ

	期限	主体	内容
A	60日前		今後3年の間に廃止予定の路線を示したダイアグラム 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	連邦広報 Federal Register に通知を掲載
E	45日後	トレイル申請者 (廃止反対者)	トレイル利用要求 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
		STB	暫定トレイル利用許可証 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)
G	(F)より180日以内	鉄道会社 トレイル利用者	最終合意文書を STB に提出

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、トレイル利用要求 Trail Use Request を行う。この要求の中では、以下の項目について申請者が言及しなければならない。1) トレイルの管理、諸税支払の財政責任と、トレイルの使用に係る法的責任を引き受ける意思を表明する。2) 上記の義務を果たし続け、将来の鉄道事業再開の可能性のあることを条件に、トレイルの使用が認められることを承認する。この要求に対して、レールバンクの交渉を鉄道会社が受け入れれば、STB は暫定トレイル利用許可証 Certificate of Interim Trail Use (CITU) を発行する。その後、約半年間の間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。すなわち、レールバンクでは交渉の枠組みが与えられるのみで、その交渉は鉄道会社と申請者に完全にゆだねられていることが理解できる。

以上の手続きの各ステップには厳密な期限が定められているが、レールバンクの申請に関しては、正当な理由を提示することによって、期限後の提出も可能とされている¹³⁾。

(3) レールバンクにおける陸上運輸委員会の裁量権

前述のトレイル法 SEC. 8 (d) では、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、陸上運輸委員会 STB が裁量権を有するものと定めている。ただし、その裁量権は限定的なものである。

この点については、ニューヨーク市が 2002 年以降求めてきた暫定トレイル利用許可証 CITU が発行された、2005 年 6 月の STB の裁決 Decision に見ることができる。この裁決では、基本的にトレイルとしての利用がトレイル法によって求められていることを述べた後¹⁴⁾、STB 自身の役割について、「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。(中略) 本委員会は、ある特定の線路に対して暫定トレイル使用が望

ましいかどうかを決定する、あるいはトレイル使用の合意を検討、承認、決定する—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—ことはない。(中略) 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。(中略) 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とトレイル使用者が財政責任、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だけである¹⁵⁾と述べている。

つまり、STB は全国の鉄道システムの形成を考慮し、個々の事例においてその結果を反映するなどの裁量を發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使用者の自由度が確保されていると言える。

3. ハイラインにおけるレールバンクの争点

(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も、鉄道路線の廃止手続からレールバンクへと進行した。そのプロセスは表-3の通りである。以下、ハイラインにおける手続の特徴を示す。なお、表-2の最左列のアルファベットは、表-3の手続きとの対応関係を表す。

a) CPOによるAdverse Abandonment申請

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なく、高架下の土地所有者による団体 Celsea Property Owners (CPO) であった。これは、通常と逆の申請形態となるため、Adverse Abandonment と呼ばれている。通常のレールバンク申請では、鉄道会社とトレイル申請者の2者間の協議であるが、Adverse Abandonment では、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、レールバンクの申請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。

先述の通り、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。そのため、ハイラインの通行権の存在が反映された価格で土地を購入しており、構造物が取り壊されれば、地価が上昇すると考えていた¹⁶⁾。たとえ通行権が存在しても、その通行権(図-2参照)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を利用し街区を貫通するという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

表-3 ハイラインにおけるレールバンクの手続き

	年月	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	鉄道会社や市を含む関係主体との合意契約Settlement AgreementをSTBに提出
		FHL	1992年決議の再開を要求
	2002年12月	ニューヨーク市	CITUを要求する期限後申請の許可を要求
	2003年7月	STB	CITU発行の可否に関するヒアリングを開催
	2003年10月	ニューヨーク市	本手続きの一時保留をSTBに要求
		CPO	
	(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	トレイル利用要求 Trail Use RequestをSTBに共同で提出
		鉄道会社	
	2004年12月	CPO	CITUに対する異議を撤回
	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
G	2005年11月	ニューヨーク市	最終合意文書をSTBに提出

要因として働いていた。従って、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よう。

1992年にICCにより発行された条件付きの取り壊し許可は、ハイラインの廃止とそれに続く取り壊しに向けた土地所有者との共同を鉄道会社であるCSXに要求している。これは、ハイライン上の通行権を廃止する際に、鉄道会社が高架橋の取り壊し費用を負担しなければならないという規約¹⁷⁾があったためである。

この許可で求められる条件とは、CSX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が負担できることを、STBに対して証明することであった¹⁸⁾。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、条件を満たしていないとしてSTBに棄却される¹⁹⁾。その後2002年には、鉄道会社や市の前執行部らを含む関係主体らとの合意文書を提出している²⁰⁾。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に要求する²¹⁾。この要求の中で、FHLは、ハイラインをとりまく周辺環境が1992年とは劇的に変化してきており、もはや当時の審査結果が正確でないことを、調査報告書であるReclaiming the High Lineな

どを添付して示している。

その後、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CITUを求める期限後提出を行う²²⁾。前市長が署名した合意契約は未だ最終の段階ではないとし、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²³⁾。そのヒアリング後、STBの判断が発表される前に、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ように求めている²⁴⁾。これに対してSTBは、「論争をできる限り民間で解決することを望み、この場での合意に向けた交渉を積極的に奨励する²⁵⁾」という立場を示し、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、市とCPOに対して交渉の機会を与えている。

ここでの交渉の詳細な内容については明らかにされていないが、市が準備を進めていたハイライン周辺のゾーニングに関する説明を土地所有者に行っていたとの記述が見られた²⁶⁾。改訂ゾーニングには、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ことから、ゾーニング改正の具体的な内容を土地所有者との交渉の議題としていた可能性も示唆される。

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。

(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(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”（又は“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・トレイルでは、廃止の手続きを完了してから通行権を獲得するという点で、廃止を完了させないレールバンクと異なる。これらの手法の評価から、FHLや市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要求の抑止

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、市の予備調査では、以下の2つがその欠点として挙げられている²⁷⁾。1) 新しい通行権の獲得にあたって、近隣の個人土地所有者から通行権の返還を求める要求が起こる可能性がある。2) 通行権が鉄道目的で使われなくなる際には、通行権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、それが発動される可能性がある。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** を行っており、また通行権の廃止の条件としてハイラインの取り壊しが要求されていたため、これらの可能性はきわめて高かったと言えよう。

一方、以上のような通行権廃止時の返還要求は、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、通行権の廃止時に起こりうる返還要求とその後の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、仮に高架下の財産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、つまり「個人と個人財産の不当な侵害²⁹⁾」にあたるという要求が通行権の所有者に対して行われる可能性がある。これは、公共空間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が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、高架下の財産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、合衆国連邦控訴裁判所 U.S. Court of Federal Claims の判例が引用され、合衆国連邦だけ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²⁹⁾。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できたと言える。

4. 再利用計画に見るトレイルとしての位置づけ

以上、レールバンクの制度的枠組みとハイラインにおける実施上の特徴を見てきた。ハイラインの再利用のイメージはオープンスペースであったが³⁰⁾、レールバンクの手続きを踏むことで、そこにトレイルとしての性格が付与されることになる。以下、そのようなトレイルの位置づけが計画、また空間デザイン上どのように影響したかを考察する。

(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³¹⁾では、ハイラインの再利用について、政策上・財政上の観点から議論がなされた。その際、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、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、連邦の運輸補助金を大いに利用するため、ハイラインによって（歩行者の）交通要素が提供されるべきであるとも発言された。

実際、再利用の法的な枠組みをトレイル法に求めたことにより、ハイラインは交通路として位置づけられ、連邦の交通予算の獲得に成功している³²⁾。すなわち、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。従って補助金獲得という観点に立った場合、結果的に、トレイル法の活用は非常に有効な策であったと言える。

(2) 空間デザインに対する制約

2.3 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、レールバンクを採用することで、トレイルとかけ離れた利用、将来の鉄道営業再開を阻害するような利用が定義上不可能である。そのため、2003 年に行われたデザインコンペの要件³³⁾では、1) 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、2) 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であっても建設することができないとされている。

しかし実際の空間デザインを見ると、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変更が加えられている。将来の路線返還時に鉄道会社に課される経済要件が一般的に高額に設定されているため、鉄道営業への復帰はほとんど起こらないという指摘³⁴⁾もなされており、そのような慣習とデザイン上の自由度の裁量については議論の余地があると言える。

5. まとめ

本研究では、以下の点が明らかとなった。

1. レールバンクにおける自主的交渉の必要性

レールバンクの根拠法であるトレイル法は、鉄道通行権の保護という目的のもとで制定されている。また STB の持つ権限は法定上の要件が満たされているかどうかを確認するという行政上の手続きに限られている。これは、レールバンクに必要な財政責任や法的責任の証明さえ行えば、トレイルとしての活用が廃止よりも優先されることを意味している。加えて、STB は全国の鉄道システムの形成を考慮するなどの裁量を発揮するわけではない

め、計画上の自由度は担保されている。言い換えれば、所有権を保持する鉄道会社との交渉についてもトレイル利用者が自主的に進める必要がある。

2. ハイラインでのレールバンクの争点とその事前評価

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の形式を取っていた。その中で、賛成側に立場を変えた市がCITUを提出することによって、合意文書に関する議論をCITU申請の許否の議論に転換し、CPOと直接交渉する機会を確保していた。

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要求が増大すること、通行権獲得後もテイキングに関して直接的な要求が行われること、という問題を、レールバンクによって防ぐことができると事前に認識していた。この評価は、廃止手続きがAdverse Abandonmentであったことを考慮すると、非常に効果的であったと言える。

3. トレイルとしての位置づけによる優位性と制約

再利用の法的な枠組み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づけられ、連邦補助金の獲得における優位性が確保された。実際に交通予算の獲得にも成功しており、補助金獲得の観点からは、トレイル法の活用は非常に有効な策であったと言える。

以上のようなトレイルとしての性格が、空間デザイン、都市デザインの上でいかに計画に組み込まれてきたかという詳細の分析を今後の課題としたい。

謝辞：本研究は、公益財団法人大林都市研究振興財団及び財団法人小田急電鉄事業団の助成を受けたものである。

参考文献

- 1) 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な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
- 2) Surface Transportation Board: *Chelsea Property Owners—Abandonment—Portion of the Consolidated Rail Corporation's West 30th Street Secondary Track in New York, NY*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A
- 3) Interstate Commerce Commission: *Chelsea Property Owners—Abandonment—Portion of the Consolidated Rail Corporation's West 30th Street Secondary Track in New York, NY*, Decision of the Interstate Commerce Commission of the United States, Vol.8, 2nd series
- 4) David, J.: *Reclaiming the High Line*, Design Trust for Public Space, Friends of the High Line, p.14, 2002
- 5) Hamilton, Rabinovitz and Alschuler, Inc. et al.: *The High Line: The Feasible Study and Economic Impact of Re-use (Draft)*, p.66, 2006
- 6) Office of Public Services, Surface Transportation Board: *Overview: Abandonments & Alternatives to Abandonments*, 1997
- 7) New York City Council: *Legislation Text*, Resolution 1747-2001, 2001
- 8) 木村ら: 前掲論文
- 9) U.S. Department of State: *National Parks, National Legacy*, eJournal USA, Vol. 13, No. 7, p.34, 2009.7
- 10) Section 1247. State and local area recreation and historic trails (notes),

CHAPTER 27—NATIONAL TRAILS SYSTEM, U.S. Code collection, Cornell University Law School,
http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode16/usc_sup_01_16_10_27.html, Accessed: 2010.1.27

- 11) New York City Council: *Legislation Text*, Resolution 1747-2001, 2001
- 12) Office of Public Services, Surface Transportation Board: 前掲書
- 13) Code of Federal Regulations, Title 49, Section 1152.29 (b)(3)
- 14) Surface Transportation Board: *Decision and Certificate of Interim Trail Use or Abandonment*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, et al., p.6, Decided: 2005.6.10
- 15) 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: 2005.6.10
- 16) David, J.: 前掲書, p.14
- 17) Surface Transportation Board: *Decision*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, p.1, Decided: 1999.7.8
- 18) Interstate Commerce Commission: *Chelsea Property Owners—Abandonment—Portion of The Consolidated Rail Corporation's West 30th Street Secondary Track in New York, NY*, Decision of the Interstate Commerce Commission of the United States, Vol.8, 2nd series, pp.794-795, 1991.8-1992.7
- 19) Surface Transportation Board: *Decision*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, Decided: 1999.7.14
- 20) Surface Transportation Board: *Decision*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, Decided: 2002.8.29
- 21) 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: 2002.8.16
- 22) 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: 2002.12.17
- 23) Surface Transportation Board: *Decision*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, Decided: 2003.6.4
- 24) The City of New York, 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*, Received: 2003.10.2
- 25) Surface Transportation Board: *Decision*, Docket No. AB-167 (Sub-No. 1094) A, Decided: 2004.3.15
- 26) The City of New York, et al.: *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: 2004.9.22
- 27) Hamilton, Rabinovitz and Alschuler, Inc. et al.: 前掲書, p.64
- 28) 窪田亜矢: 限界が活きるニューヨークのまちづくり 歴史・生活環境の動態的保全, 学芸出版社, pp.33-34, 2002
- 29) Hamilton, Rabinovitz and Alschuler, Inc. et al.: 前掲書, p.66
- 30) 木村ら: 前掲論文, p.204
- 31) Design Trust for Public Space: *Public Space Makers: The Future of the High Line*, pp.5-6, 2001
- 32) Friends of the High Line: David, J.: 前掲書, p.14
- 33) Friends of the High Line: *FHL Newsletter; February 4, 2004*, <http://www.thehighline.org/newsletters/020404.html>, Accessed: 2010.1.12
- 34) David, J.: 前掲書, p.14