

第2回 若手研究者の研究会@東京大学
2013年7月14日

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
—ハイライン再利用における合意形成の枠組み—

木村 優介
(国土交通省 国土技術政策総合研究所)

研究の背景

都市・地域再生における機能を果たした既存ストックの活用

ex: 町家のコンバージョン, 鉄道跡地の利用



歩行体験を中心として地区を結びつける潜在力
→ 都市政策上の意義大

2

研究の背景

課題：所有者や管轄の違いを乗り越える合意形成が困難

→ 未利用地として放置, 空間的魅力の欠如

方針：所有者以外の活用／暫定的な利用 (ex: 緑地の協定制度)

都市基盤施設 (公共性大, スケール大) の再利用による
空間の高質化に資する制度的枠組み, 理論的基盤が必要

3

ハイライン HIGH LINE

- 廃線鉄道高架橋 in New York
→ 高架上が公園へと再生
- 所有・管理の制度的枠組みが適用 (レールバンク)
- 年間利用者(2011)：370万人
5割 ニューヨーク市民
2.5割 米国民
2.5割 外国人旅行者
(上野動物園：約300万人)



Friends of the High Line HP

ハイライン HIGH LINE

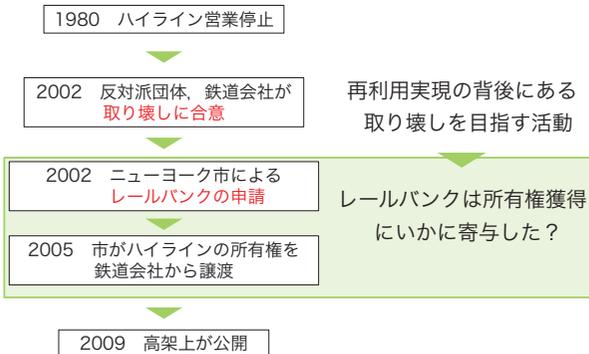
1934年: 貨物鉄道として開通
(1980年: 廃線)
2009年: 高架上が公園へと再生



右写真：Friends of the High Line HPより

5

ハイライン所有権の獲得プロセス



6

研究の構成

連邦政府 トレイル法/STB		2章 レールバンク制度に関する 主体の立場/手続きの内容/自由度
1980	ハイライン営業停止	3章 反対派の主張/ レールバンクの役割
1992	連邦による条件付き取り壊し許可	
2002	CPOらによる取り壊し合意の提出	4章 レールバンクの有効性
	市がトレイル利用を提起	
2003	市とCPOによる自主的交渉	
2004	デザインチームの選出	
2005	市が所有権を獲得	第一区着工（予算確保）
2006		

13

2章

レールバンクの制度的枠組みと運用実態

レールバンク制度の概要 (1983年制定)

制度成立の背景

- 1920年代以降：アメリカ鉄道産業の衰退
- 1970年代以降：衰退解決のための規制緩和
→ 企業の業績回復 & 不採算路線の処分が加速

国家財産である路線消失を阻止 → レールバンク

制度の運用状況

- 1983 - 2009：全路線廃止手続きの45%に適用 (698 / 1530路線)
- 公開済 (-2009)：192路線, 総延長6200 km

15

レールバンクの根拠法：National Trails System Act

National Trails System Act (1983) の目的

都市にオープンスペースをもたらすものとして、
都市近郊のトレイルを位置づけるための手段を提供する。

National trails System Act, Sec. 2 (a)

鉄道路線の暫定使用について

- 陸上運輸委員会（連邦機関）がレールバンクの可否を判断
- 鉄道通行権、鉄道ネットワークの保護という連邦の方針を推進

National trails System Act, Sec. 8 (d)

レールバンク = トレイル整備の一手段

16

レールバンク申請：手続き

期限	STB/申請主体	内容
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
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
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
20日後	STB	連邦広報 (Federal Register) に通知を掲載
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
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 (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)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)

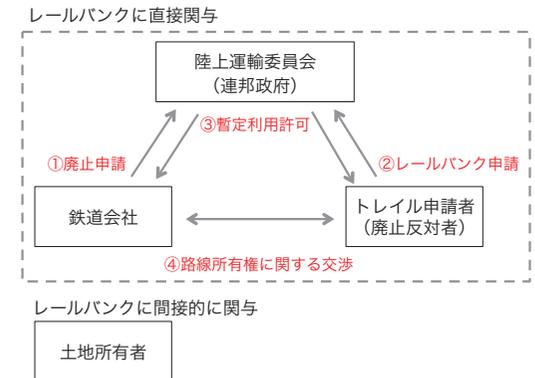
鉄道会社による
廃止手続

トレイル申請

申請者と
鉄道会社との交渉

17

レールバンク申請：手続きと各主体



18

レールバンク申請：各主体の立場

陸上運輸委員会

路線の管轄とネットワークを保持しつつ、鉄道産業の改善が可能

鉄道会社

鉄道営業を再開する選択肢を保ったまま、路線を処分可能
→ 交渉の是非を担う優位な立場

トレイル申請者

路線廃止前にトレイル用地を一度に獲得できる

土地所有者（上下分離方式）

路線が廃止されれば通行権を獲得できる場合もある
→ ティキング（土地収用）の可能性

レールバンク申請：各段階の評価内容／意図

① 鉄道会社による廃止準備

→ レールバンク：廃止手続きの代替案

② トレイル利用者による申請

トレイル利用要求：財政・法的責任の保証を表明

↓ 鉄道会社が申請に同意

③ 連邦政府が暫定トレイル利用許可書を発行

④ 鉄道会社とトレイル利用者の自主的交渉

陸上運輸委員会の裁量権／制度利用者の自由度

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... ことはない... 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。

Decision by STB, June 2005

連邦政府：トレイル・ネットワーク形成等のビジョンはない

→ **トレイル申請者（制度利用者）の自由度が確保**
交渉への不介入 + 合意内容への不介入

課題：交渉の失敗、トレイル申請者に不利な契約（費用負担）

3章

ハイラインにおけるレールバンクの運用

ハイラインのレールバンク申請

年月	STB/申請主体	内容
1989年6月	CPO	ハイラインの廃止（取り壊し）申請をICCに提出
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 鉄道会社や市を含む関係主体との取り壊し
申請自体が再利用反対派との合意形成の場として機能		
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 CPO	本手続きの一時保留をSTBに請求 (延長を繰り返す、計12ヶ月間の保留)
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
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
2005年11月	ニューヨーク市	最終合意文書をSTBに提出

取り壊し派の廃止手続

トレイル申請

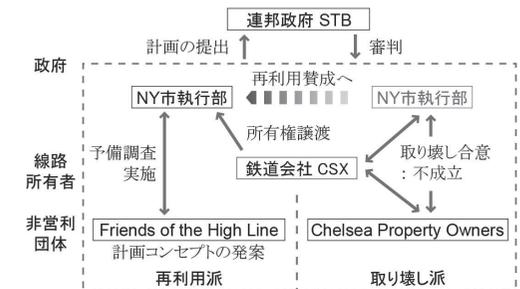
市と取り壊し派との合意形成

鉄道会社との交渉

ハイラインのレールバンク運用の特徴①

① 土地所有者団体による廃止手続き：Adverse Abandonment（第三者による廃止）

1992年 条件付き取り壊し許可
2002年 関係主体との取り壊し合意を提出



CPO（土地所有者団体）はなぜ廃止を求めた？

CPO: Chelsea Property Owners

- オーナー：高架下の土地を所有
- 鉄道会社：高架構造物、通行権を所有

→ 未使用の路線で開発が妨げられていた

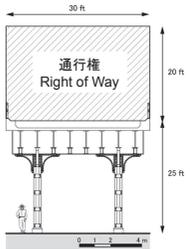


図2-2 横断面と通行権の範囲

ハイラインのレールバンク運用の特徴②

② 市による争点の転換と自主的交渉

2002年 市がレールバンク申請を表明

- 市：争点の転換
取り壊し合意の認可 → レールバンクの許可
- 連邦政府：自主的交渉のスタンス

→ レールバンクの自主的交渉の方針を利用して、市は土地所有者と合意形成を図った

交渉内容

市→CPO：ゾーニング改正に対する説明
ハイライン上の開発権の移転、容積率のボーナス

→ 交渉を通じて再利用の合意を得ていた

FHLと市によるレールバンクの事前評価

FHLらの報告書(2002)、市の実行可能性調査(2002)：

代替案：レール・トレイル“rail-trail conversion”
路線を廃止してから改めて通行権を獲得

レールバンクの利点

= 通行権に関わる土地所有者の直接的な要求を抑止

- 通行権廃止時の返還要求（契約条項による）
- 通行権獲得後のテイキング要求（財産権の不当な侵害）

Adverse Abandonment の状況下で、市は起こりうる問題を戦略的に回避していた

3章 まとめ

ハイラインにおけるレールバンク申請

土地所有者らによる Adverse Abandonment

2002年 市によるトレイル申請
← 土地所有者との対立を回避できる
レールバンクの利点を認識

取り壊しの是非からレールバンクの許否に
手続きの争点を転換し、
市は土地所有者と合意形成する機会を確保

4章

再利用計画に対する制度適用の有効性

トレイルとしての位置づけ：計画への有効性

制度としてのレールバンク

= **トレイルとしての性格**を緑あるオープンスペースに付与
トレイル × 線状の公園

→ 実施計画に与えた影響は？

1. 交通路としての経済的優位性

トレイル = 交通路

→ 連邦交通予算の獲得に成功 (Transportation Equity Act)

2. 空間デザインに対する制約の克服

空間デザインに対する制約の克服

レールバンク = 暫定利用が原則

→ 大幅な改変に対する制約が働く？

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、鉄道復帰にあたっては、**市は期限内に元の状態に復元しなければならない**

Trail Use Agreement (2005)

費用負担と引き替えに、
デザインの自由度を高くする
契約を行う

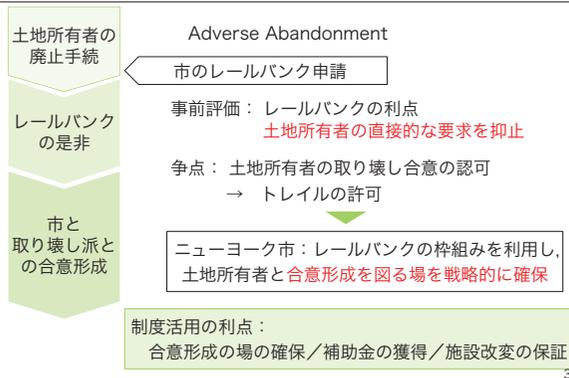


高架上導入部における床版の切断

結論

手続きの段階

ハイラインにおける争点/計画への反映



計画論の構築への展開

米国固有の連邦制度であるレールバンクの活用

→ 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を市やFHLにもたらず

- ・・・手続きを全てを規定しない「枠のみ制度」
= 大きな政府による権利の保障 × 契約上での制約

再利用に必要な規範（理念）を法律に組み込む

- ・ 利用転換に関連する責任の明確化と補償
- ・ 「司法的判断を通じた事業の正当性の担保」という仕組み

今後の課題

- ・ レールバンク制度成立の背景とインセンティブ
 - 所管を横断する法体系の構築過程
(鉄道政策から公園政策へ)
- ・ 制度理論への明確な位置づけ
- ・ 日本への制度適用可能性の検証