

米国・ニューヨーク市における公共空間活用の法制度

研究官 深沢 瞳

(要旨)

米国において、公物管理は原則として各州の権限とされ、判例法上発展した「公共信託法理」は、公物管理の指針として重要な役割を担っている。ニューヨーク州は、各地方自治体に対して、自治体法の制定を保障するとともに、公物管理を含む様々な行政事務に関する権限を委譲している。ニューヨーク市は、市が所有する公物に対して有する広範な管理権限に基づき、長期計画や制定法、プログラム、民間事業者との間で締結する維持管理契約やライセンス契約等を根拠に、道路、河川、公園における公共空間活用を実施している。ニューヨーク市における公共空間活用に関する法制度は、①公物管理における州政府の役割、②州政府と地方自治体の分業的な公物管理、③公共空間活用の法制度の多様性、④契約の活用および⑤判例法の役割の5つの観点から日本の公共空間活用法制度との相違点がある。

1. はじめに——海外法制度調査の意義——

日本においても道路や河川および公園に代表される公共空間の活用が進んでおり、国内の取組事例の参考となるよう、国外の活用事例も多数紹介されている¹。しかし、公物管理に関する法制度や政府と地方自治体との役割分担は、日本と外国では異なるため、国外の活用事例を日本において、より参照しやすいものにするためには、取組の内容のみならず、諸外国における公物管理に関する法制度や政策についても整理し、把握する必要がある。本稿は、海外先進事例の中でも、公共空間活用が活発に行われているニューヨーク市（米国・ニューヨーク州）を対象に、公物管理法制および公共空間活用の根拠となる法制度や政策について整理し、日本の公共空間活用に関する法制度との相違点を考察する。

2. 米国における公物管理制度と公共空間活用の根拠

(1) 公物管理における連邦政府と州政府の役割分担

公物管理に限らず、連邦政府と州政府の役割分担は、アメリカ合衆国憲法（以下「合衆国憲法」という。）により決せられる。

合衆国憲法修正第10条は、「合衆国に委任されていない事項、または州が行使することを禁じられていない権限は、各州または人民に留保される」とし、合衆国憲法が連邦政

¹ 例えば、国土交通省（2019）「「居心地が良く歩きたくなるまちなか」からはじまる都市の再生」
<https://www.mlit.go.jp/common/001301647.pdf>（最終閲覧日 2023年5月23日）p.5は、タイムズスクエアおよびブライアント・パークの活用事例を紹介している。

府の権限として列挙する事項を除き、州政府の権限に属する²。

合衆国憲法第1条第8節第3項は、外国との通商、州際通商およびインディアン部族〔原文ママ〕との取引について規制を設けることは、連邦議会の権限であるとする。連邦政府は、本条項を根拠に連邦議会を通じて、例えば、州際通商のために、州間幹線道路（interstate highway）の建設や河川空間の所有や利用に対して必要な規制を加えることができる³。

さらに、合衆国の財産条項である合衆国憲法第4条第3項第2節は、合衆国が所有する土地またはその他の財産に関して、必要となる規則や規制の制定権限を、連邦議会に認める。連邦政府は、連邦議会を通じて、連邦政府が所有する例えば国立公園などの公物に対して、ゾーニングや建設許可等の必要な法規制を設けることができ、また、私有財産である保有地や隣接地であっても、連邦政府が所有する公物の維持管理に影響を与えるような場合、規制を設けることができると解されている⁴。本条の反対解釈として、連邦政府の所有に属さず、かつ、連邦政府が所有する財産に影響を与えない、土地およびその他の財産に対する法規制は、当該財産を所有する州政府の権限に属する。

（2）米国における公物管理の根拠

米国では、コモンロー（判例法）上の法理論として発展してきた「公共信託法理（public trust doctrine）」が、公物管理において重要な役割を担っている。公共信託法理は、特定の自然的、文化的な資源が公共のために保存されることを定めた法理と説明され⁵、その起源はローマ法に遡る。

東ローマ帝国の皇帝ユスティニアヌス帝による法学提要は、空気、流水、海洋、海岸を

² 日本語訳は、土井真一訳（2012）「アメリカ合衆国憲法」高橋和之編『新版世界憲法集第2版』（岩波書店）pp.52-93を参照した。連邦、州および地方の役割につき、橋都由加子（2006）「アメリカにおける連邦・州・地方の役割分担」『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』（財務省）https://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk079/zk079_02.pdf（最終閲覧日2023年4月19日）p.66。

³ もっとも、19世紀中頃まで、道路整備は、州や地方の責務であり、連邦の役割とは認識されていなかった。1890年代に入ると、連邦政府が州の道路建設に関与を始める。20世紀初頭には、連邦政府による道路建設費の資金援助も行われた。しかし、憲法上、連邦政府が道路建設権限を有しているのかという点については明らかでなかった。この点について明らかにしたWilson v. Shaw, 204 U.S. 24 (1907)判決は、「州間幹線道路を建設すること」が、州際通商の規制として、連邦政府の権限に含まれる旨を判示（at 35）し、以来、州間幹線道路の建設について規制を設けることは、憲法上認められた連邦議会の権限であると解されている。州間幹線道路の建設に関する連邦政府の権限の歴史については、Weingroff Richard F (1996) “Federal Aid Road Act of 1916: Building The Foundation”, *Public Roads* vol. 60 No.1, <https://highways.dot.gov/public-roads/summer-1996/federal-aid-road-act-1916-building-foundation> (last accessed on April 18, 2023)を参照のこと。英国から独立直後の米国における道路建設については、アメリカ連邦交通省道路局編、別所雅彦、河合恭平共訳（1981）『アメリカ道路史』（原書房）pp.10-13に詳しい。水辺空間に対する連邦政府の権限については、Johnson W. John (2009) *United States Water Law an Introduction*, (CNC Press) pp.1-8〔京都大学防災研究所水管理と社会制度研究会訳（2013）『アメリカ合衆国水法への招待』（日本評論社）pp.1-12〕参照。

⁴ 国立公園の維持管理における合衆国憲法の適用について、National Park Service (2017) “Applicability of State and Local Laws to NPS Activities”, https://www.nps.gov/subjects/policy/upload/state_local_law_applicability.pdf (last accessed on April 18 2023).

⁵ Cornell Law School Legal Information Institute, “public trust doctrine”, https://www.law.cornell.edu/wex/public_trust_doctrine (last accessed on May 26 2023) .

自然法により人類に共通する「共通物」、河川や港湾等を「公物」と整理し、共通物や公物は、国家に帰属し、公共の利用のために用いられるべきものとした⁶。水辺の財産が、個人に帰属せず、国家が公共の利用のために保持するというローマ法の考え方は、中世英国にも反映される。すなわち、国王はその所有する海岸の譲渡が禁止され、その所有権も、臣民が主張する漁業、交易およびその他の利用のための一般的な立入権に服するものとされた⁷。もっとも、英国において国王が処分規制を受ける水域の範囲は、潮の満ち引きがある潮汐帯に限定されていた⁸。

米国において、公共信託法理の継受は 1800 年代より始まる⁹。初期の連邦最高裁判所の判例は、植民地における海岸の権利は、国王に帰属していたが、独立革命により各州の人民が主権者となり、各州は人民の共通利益のために、航行可能な水域 (navigable water) とその底地に対して絶対的な権利を有するものとされた¹⁰。公共信託法理の定着は、イリノイ州議会による鉄道会社に対するミシガン湖岸の払い下げの有効性が争われた *Illinois Central R. Co. v. Illinois* 判決によるとされる¹¹。裁判所は、州は、コモンローにより潮汐水域にある土地の権原を有していることと同様に、ミシガン湖の航行可能な水域に対しても権原を有しており、その性質は「州民が、私人の妨害や干渉から解放され、水域の航行を享受し、水上で商取引を行い、そこで漁業をする自由を保持できるよう、州民のために信託された権利である¹²」とし、公共信託法理の適用によって、イリノイ州議会による鉄道用地の払い下げを無効とした¹³。

Illinois Central R. Co. v. Illinois 判決に表れているように、公共信託法理は、市民の水辺へのアクセスや漁業権を保障するのみならず、都市開発に対する歯止めとしても機能しており、環境保全に関する法的理論の論拠の一つとなっている¹⁴。他方で、同法理は、政府

⁶ 末松謙澄、宮崎道三郎 (1924) 『ユスチニアヌス帝欽定羅馬法学提要訂増 4 版』(帝国学士院) pp.93-94。ローマ法における物 (res) の分類については、船田享二 (1962) 『ローマ法第 2 卷』(岩波書店) pp.311-322、とりわけ共通物と公物の区別については、pp.318-322 参照。

⁷ Sax Joseph L (1970), *The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention*, 68 Mich. L. Rev. 471, <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol68/iss3/3> (last accessed on May 26 2023), p.478.

⁸ Johnson W John (2009) *United States Water Law an Introduction* p.2 [京都大学防災研究所水管理と社会制度研究会訳 (2013) 『アメリカ合衆国水法への招待』(日本評論社) p.2]。

⁹ 米国における公共信託の継受は、畠山武道 (1992) 『アメリカの環境保護法』(北海道大学図書刊行会) pp.91-104 に詳しい。

¹⁰ *Martin v. Waddell*, 41 U.S. (Pet 16) 367, at 408-411 (1842).

¹¹ *Illinois Central R. Co. v. Illinois*, 146 U.S. 387 (1892)、畠山 (1992) p. 99.

¹² *Illinois Central R. Co. v. Illinois*, op.cit at 452.

¹³ *Illinois Central R. Co. v. Illinois* 判決は、公共信託法理の対象を潮汐帯に限らず、航行可能性のある湖および湖底地に広げているが、米国における航行可能性概念の拡張については第 4 章第 1 節もあわせて参照のこと。

¹⁴ 畠山 (1992) pp.129-130。環境保全の法的論拠を公共信託法理に求める傾向は、アメリカの法学者であるサックス (Sax Joseph L) の理論が影響している。サックスの主張については、サックス J L、山川洋一郎、高橋一修訳 (1974) 『環境の保護』(岩波書店) pp. 193-194。もっとも、公共信託法理を環境保全の法的論拠に拡張することについては米国内においても議論がある。この点につき、畠山 (1992) p.129 参照。

や議会がインフラ開発をする際に補償を不要とする根拠にも用いられており、その機能には幅がある¹⁵。

先に確認した通り、米国において公物管理は原則として州政府の権限に属するため、公共信託法理の内容も各州によって異なるという特徴を持つ。

ニューヨーク州の場合、公共信託法理は、水辺への公共のアクセスを保障する法技術として用いられるとともに、州政府が水底の土地を譲渡する場合の規制根拠として機能している¹⁶。例えば、*People v. New York & Staten Island Ferry Co* 判決は、革命以前に国王が有していた潮汐帯の底地の所有権は、州に帰属し、これらの土地が公共信託の対象となることを確認した上で、州議会は、「州民の代表として、合衆国憲法に与えられた通商規制権限に基づき、議会による最大限の監督の下、土地に対する特許の付与、または、潮汐水域に排他的な特権を授与、もしくは公的な権利と両立しない使用を認めることができる¹⁷」と判示している。その後、公共信託法理は、航行可能な河川や湖といった天然公物のみならず、公園や道路といった人工公物に対しても適用されている¹⁸。

(3) 公物管理における州政府および地方自治体の役割分担

ここまで確認した通り、州政府は所有する公物に対して管理権限を有するが、公物管理に限らず、多くの権限が地方自治体（local）に委譲されている。州政府と地方自治体の役割分担は、各州の憲法や州法によって決せられる。

ニューヨーク州の場合、ニューヨーク州憲法第 8 章および第 9 章が、地方自治について規定する。第 9 章は、地方自治体が、州政府等の外部から加えられる統制を最小限に留め、自らの問題を自ら解決する権限と定義される「ホームルール権（home rule power）」について規定し、各地方自治体による自治体法（local law）の制定を保障する¹⁹。

ニューヨーク州憲法が保障するホームルール権の内容および具体的な自治体法の制定

¹⁵ 公共信託を根拠に損失補償を不要とした判例として、例えば、*Lansing v. Smith*, 4 Wend. 9 (1829) がある。特に at 20-21, 23-24 参照。

¹⁶ Salkin E. Patricia (1994), *The Use of the Public Trust Doctrine as a Management Tool over Public and Private Lands*, 4 Alb. L.J. Sci. & Tech. 1, <https://digitalcommons.tourolaw.edu/scholarlyworks/434/> (last accessed on May 30 2023) p.4.

¹⁷ *People v. New York & Staten Island Ferry Co.*, 68 N.Y. 71, at 78 (1877). 併せて、*Lansing v. Smith* (1829), op.cit., at 20-21 および *Humbach A John* (1989), *Public Rights in the Navigable Streams of New York*, 6 Pace Envtl. L. Rev.461, <https://digitalcommons.pace.edu/lawfaculty/94/> (last accessed on May 31 2023) pp491-492 も参照のこと。

¹⁸ 各公物に対して公共信託法理の適用を認めたニューヨーク州最高裁判所の判例として、河川につき、*Fulton Light, Heat & Power Co. v State of New York*, 200 N.Y. 400, at 418 (1911)、湖につき、*Granger v City of Canandaigua*, 257 N.Y. 126, at 132 (1931)、公園につき、*The Brooklyn Park Com v. Armstrong* 45 N.Y. 234, at 243 (1871)、道路につき、*Ackerman v. True*, 67 N.Y. 629, at 631 (1903) がある。なお、ニューヨーク州における淡水河川の航行可能性については本稿第 4 章第 1 節第 2 項も参照のこと。

¹⁹ ホームルール権については、自治体国際化協会（1999）「アメリカにおけるホームルール」CLAIR REPORT 180 号 https://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/180.pdf（最終閲覧日 2023 年 4 月 19 日）に詳しい。とりわけ定義について p.2 参照。

手続は、自治体ホームルール法（the Municipal Home Rule Law）が規定する。本法は、地方自治体による自治体憲章（charter of local law）の改正や新たな憲章の採択（第4条）を認めるとともに、州憲法や州の一般法に反しない限り、地方自治体が、公物を含むその所有資産や業務、統治に関する事項および特に列挙された事項等について、自治体法の制定・改正権限を認める（第10条）²⁰。各地方自治体は、ニューヨーク州憲法が保障するホームルール権を根拠に、地方自治体が所有する公物の管理も含めて、広範な事項について自治体法を制定することができる。

さらに、地方自治体の権限の性質と範囲を規定した一般法として、カウンティー法（county law）、一般市法（general city law）、タウン法（town law）、ビレッジ法（village law）がある。これらの法律は、自治体の種類に応じて適用される。ニューヨーク市に適用される一般市法は、その第20条において、州から市に付与された特定の権限を列挙し、その中には道路や公園、水辺等の公物の管理も含まれている（第7項～第10項）²¹。

（4） ニューヨーク市における公物の法的位置づけと公物管理

ニューヨーク市の統治や政治システムについて定めた法的基礎として、ニューヨーク市憲章（the Charter of New York City）がある。ニューヨーク市憲章の規定を、より詳細に規定したニューヨーク市行政法（New York City Administrative Act）やニューヨーク市規則（New York City Rules）、議決（resolution）も公物管理の根拠となる自治体法である。

ニューヨーク市憲章第383条は、水辺や街路、公園といった市が所有する公物に対する市の権利が不可譲（inalienable）であることを宣言する²²。もともと、同条は、不可譲の財産に対して、市がフランチャイズや許可、ライセンスを授与することは妨げられないとも規定する²³。道路空間、河川空間および公園の活用手法については、第3章以下で詳

²⁰ 自治体国際化協会ニューヨーク事務所（2018）「ニューヨーク州地方政府ハンドブック（第7版）」、<https://www.jlgc.org/cms/wp-content/uploads/newyork-state.pdf>, (最終閲覧日 2023年6月20日), pp.49-53。

²¹ 具体的には、道路・公園の設置、建設、維持、運営、廃止権限（第7項）、事業や商業、海事、公共目的のための水辺・水路の管理運営権限、ドックやふ頭、波止場等の水辺の付属施設の建設、維持、運営権限および規則制定権限（第8項）、条例による河川や水路の埋立て及び転流の規制権限（第8-a項）、水辺の橋やトンネル、フェリー等の設置、建設、維持、運用、変更、廃止権限（第9項）、道路や流水、水辺、公道および公共の場所を使用するためのフランチャイズや権利の付与権限（第10項）が認められている。

²² ニューヨーク市憲章第383条（不可譲の財産）「ニューヨーク市の水辺、フェリー、ふ頭、橋、水底の土地、公有地、波止場、ドック、街路、大通り、幹線道路、公園、水、水路およびその他の全ての公共の場所に対する権利は、不可譲であることを宣言する。但し、道路、大通り、公園、または、その他の公共の場所が閉鎖または廃止されたときは、当該財産は、法律の定めるところにより、売却またはその他の処分をすることができ、水底の土地、ふ頭、波止場、ドックおよび棧橋の賃貸は、法律の定めるところにより行うことができる。本条項のいかなる規定も、不可譲の財産に対して、フランチャイズ、許可およびライセンスの授与を妨げるものではない。」

²³ ニューヨーク市において、フランチャイズは「市の不可譲の財産（例えば道路または公園）を公共サービスのために、占有または使用を認める許可」と定義され、バスの運営や通信回線のための道路利用

細に検討するが、公共空間活用の法的根拠は、各公物に対して管轄権限を有する部署から活用を希望する民間事業者等に対する許可やライセンスの授与による。

(5) 公共空間活用に関するニューヨーク市の政策について

ニューヨーク市は、市が公物に対して有する管理権限に基づき、公共空間活用に関する政策を打ち出している。ニューヨーク市憲章第 20 条は、ニューヨーク市長に対して、長期計画および持続可能性を担当する部門の設置（第 a 項）および 4 年ごとにニューヨーク市の長期計画の改訂を義務付けている（第 e 項第 2 号）。2007 年から 2023 年現在までの間、5 つの長期計画が策定された。

2007 年、ブルームバーグ市長（2002 年～2013 年）は、1970 年の都市荒廃から都市機能を回復しつつあるニューヨーク市の根本的な立て直しを訴え、2030 年までの長期計画「PlaNYC」を策定した。同計画は、①成長、②インフラストラクチャーおよび③環境の 3 点を市が取り組むべき挑戦的課題に位置づけ、市の施策を「土地」、「大気」、「水」、「エネルギー」、「輸送」、「気候変動」の 6 分野ごとに取りまとめた²⁴。公共空間活用プログラムは、「土地」に関連する施策に位置づけられ、「全てのニューヨーク市民に徒歩 10 分圏内に公園（park）を確保する」ことが目標に掲げられた²⁵。同計画は「公園」を、「ニューヨーク市民が、活動的にレクリエーションをし、休息し、あるいは楽しむ機会を提供する公共的にアクセス可能な公共空間（open space）」と広く定義する²⁶。狭義の意味での都市公園の活用だけでなく、歩行者が歩きやすい歩道や緑道の整備、未活用道路の広場への再編等をも含めている点が特徴的である²⁷。

2011 年には、「PlaNYC」の改訂版が公表された。改訂版は、公共空間活用の中に「水辺のレクリエーションの機会の増加」を追加するとともに、公共空間の再創造として緑道や広場整備の重要性を再確認した²⁸。

ブルームバーグ市長の次に就任したデブラシオ市長（2014 年～2021 年）は、2015 年に新たな長期計画「One New York」を策定する。同計画は、ブルームバーグ市長時代の「PlaNYC」を継承しつつも、①成長・繁栄する都市、②公平で公正な都市、③持続的な都市、④回復力のある都市の 4 点を市のビジョンに掲げ、公共空間活用に関する施策は、ビジョン③が掲げる「公園および天然資源」の項目に位置付けられた。公共空間活用

がある。フランチャイズの定義につき、NYC Mayor's Office of Contract Services, "Franchises & Concessions", <https://www.nyc.gov/site/mocs/opportunities/franchises-concessions.page>, (last accessed on June 22 2023)、フランチャイズの実施状況につき、NYC Open Data, "FCRC" Annual Concession Plan Franchises", <https://data.cityofnewyork.us/w/rbv-x-jqnh/25te-f2tw?cur=7W18s1eXyYw&from=root>, (last accessed on June 22 2023) 参照のこと。

²⁴ The City of New York (2007) "PlaNYC", <https://onenyc.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2019/04/PlaNYC-Report-2007.pdf> (last accessed on April 21 2023) pp.1-13.

²⁵ The City of New York (2007), op.cit. p.12.

²⁶ The City of New York (2007), op.cit. p.38.

²⁷ The City of New York (2007), op.cit. pp.36-37.

²⁸ The City of New York (2011), "PlaNYC updated April 2011", <https://onenyc.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2019/04/PlaNYC-2011-Update.pdf> (last accessed on April 21 2023), p.39, p.45.

の取組内容自体は、「PlaNYC」を踏襲しているが、2030年までに、徒歩で公園にアクセスできるニューヨーク市民の数を79.5パーセントから85パーセントまでに上昇させるという数値目標を設定した²⁹。

2019年、デブラシオ市長は「One New York」を改訂した長期計画「One New York 2050」を策定する。同計画は、①活力のある民主主義、②包括的な経済、③繁栄した地域、④健康な生活、⑤平等で素晴らしい教育、⑥住みやすい気候、⑦効率的な交通、⑧現代的なインフラストラクチャーの8点を市のビジョンに掲げ、公共空間活用に関する施策は、ビジョン③のイニシアティブ10「全てのニューヨーク市民に近隣の公共空間と文化資源へのアクセスを確保する」に基づき推進されており、公平性の保障の観点から、公園や公共空間のアクセスが不足している地域におけるアクセスの向上が強調されている³⁰。また、従来の公共空間活用に加えて、公共空間でのアートや文化振興が新たに追加された³¹。

現在、市長を務めるアダムス市長（2022年～）は、2023年4月、新たな長期計画として「PlaNYC: 持続可能性を実現するために（PlaNYC: Getting Sustainability Done（以下「2023年PlaNYC」という。））」を策定した。2023年PlaNYCは、ブルームバーグ市長およびデブラシオ市長が策定した4つの長期計画を承継しつつも、環境正義（environmental justice）を中核とし、気候変動対策に重きを置いている³²。同計画は、①気候変動の脅威からの保護、②生活の質の向上、③グリーン経済の原動力の構築の3つを対象領域とし、領域ごとにゴールを設定する³³。公共空間の活用は、②において掲げられたゴール「緑の空間（green space）」が特に関係する。ゴール「緑の空間」において、同計画は、これまでの計画が掲げていた公園まで徒歩10分圏内に居住するニューヨーク市民の増加、公園や公共空間が不足している地域におけるアクセスの向上に、引き続き取り組むことを確認するとともに、気候変動対策に、より焦点を当てたイニシアティブとして、遊歩道の整備を通じたアクセス可能な自然地域の創出やグリーンネットワークの拡張による新しい公共空間の創出と公園への安全なアクセスの保障、そして、植林に取り組むことを掲げる³⁴。

（6）小括

米国における公物管理は、判例法上発展してきた公共信託法理や法令規則に基づき連邦

²⁹ The City of New York (2015), “One New York”, <https://onenyc.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2019/04/OneNYC-Strategic-Plan-2015.pdf> (last accessed on April 21 2023) p.206.

³⁰ The City of New York (2019), “One NYC 2050 Thriving Neighborhoods”, <https://onenyc.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2019/05/OneNYC-2050-Thriving-Neighborhoods.pdf> (last accessed on April 21 2023) pp.15-25.

³¹ The City of New York (2019), op.cit pp.22-23.

³² The City of New York (2023), “PlaNYC Getting Sustainability Done”, <https://climate.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2023/06/PlaNYC-2023-Full-Report.pdf> (last accessed on June 20 2023) pp.12-13.

³³ The City of New York (2023), op.cit, p.10-11.

³⁴ The City of New York (2023), op.cit, p.77.

政府、州政府および地方自治体によって行われている。特に公物管理の法理論上の論拠となる公共信託法理の内容は各州によって異なるという特色を持つものである。

こうした公物管理制度を背景に、ニューヨーク市は、市が所有する公物に対して、広範な規則制定権限を有するが、①ニューヨーク州法によって自治体法の制定範囲が制約される場面や②地理的・空間的に連続している土地であっても、異なる所有者に分割的に帰属している場合、市による統一的な公共空間の活用が制約を受けることもある。

①の例としては、ニューヨーク州車両交通法（Consolidated Laws of New York Chapter 71 Vehicle and Traffic Act）による最低速度制限の問題がある。ニューヨーク市は市道に最低速度を設けることができるが、その速度は、時速 15 マイルを下回ることはできない（ニューヨーク州車両交通法第 1642 条第 a 項第 26 号、27 号）。ニューヨーク市交通局（New York City Department of Transportation、以下「交通局」という。）は、歩行者と車両が道路空間を共有する「シェアードストリート」を推進しており、車両に対しては、時速 5 マイル以下で運転することを「推奨」することはできるものの、時速 5 マイル以上で走行したとしても、違法ではないため、速度超過を理由に取り締まることはできない³⁵。交通局は、シェアードストリートの推進に向け、ニューヨーク州政府に対してニューヨーク州車両交通法の改正を提案している³⁶。



写真 1 法的拘束力のある白色の道路標識に代わって、シェアードストリートに設置された低速運転を推奨する黄色道路標識(2023 年 2 月国土交通政策研究所撮影)

公園については②が問題となる。例えば、2011 年に改訂された「PlaNYC」は、州が所有する公園と市が所有する公園が物理的に連続しているにもかかわらず、州の公園と市の公園に対して適用される規則が異なるため、公園間にフェンスが設置され、空間が分断されていることを課題として挙げた上で、公園に関する規則を他の機関と調整し、シームレスな公園空間を構築していくことを提言する³⁷。

³⁵ NYC DOT “Street Design Manual Shared Street”, <https://www.nycstreetdesign.info/geometry/shared-street> (last accessed on April 20 2023).

³⁶ 2023 年 2 月 3 日に実施した交通局とのヒアリング調査に基づく。

³⁷ The City of New York (2011), op.cit.p.43.

第3章では、ニューヨーク市において道路空間、河川空間および公園の活用がどのように行われているのか、各公共空間活用の根拠となる法制度や政策を整理する。

3. 道路管理制度と道路空間活用について

(1) 道路建設および維持管理に関する法制度

ニューヨーク市の道路空間活用の法的根拠を整理する前提として、米国の道路法制について概説する。

米国の道路をその建設にかかる財源を基準に分類した場合、連邦政府が補助金を支出する「連邦補助道路」と州や地方自治体が独自の財源で整備する「非連邦補助道路」に大別できる。連邦補助道路の建設は、米国運輸省連邦高速道路局（United States Department of Transportation, Federal Highway Administration）が実施する「連邦公道補助プログラム（Federal-Aid Highway Program）」による。補助対象となる道路は、州間幹線道路やその他の主要な幹線道路であり、州政府や地方自治体は、連邦政府の財源支援の下、これらの道路を建設する³⁸。建設された道路は、建設工事を行った州政府が所有し、その維持管理には、当該連邦補助道路を所有する州政府の道路法が適用される³⁹。

非連邦補助道路の整備や維持管理にかかる規則は、各州政府や地方自治体がそれぞれ独自に制定する。ニューヨーク州の場合、州の財源により建設する州道（state highways）の工事や維持管理は、ニューヨーク州公道法（Consolidated Laws of New York Chapter 25 Highway）が規定し、ニューヨーク州交通局（New York State Department of Transportation）の管轄業務である。ニューヨーク市が、市の財源で建設する市道の工事や維持管理は、ニューヨーク市行政法第19編が規定し、交通局が管轄する（ニューヨーク市憲章第2903条）。

ニューヨーク州とニューヨーク市の各交通局の業務は、一部を除いて完全に分離されている。交通局によれば、先に紹介したニューヨーク州車両交通法による最低速度の問題以外でニューヨーク州交通局と接点を持つ業務として、州道に設置された信号の維持管理等がある⁴⁰。

ニューヨーク市内の道路は、ルート9Aやヘンリー・ハドソン・パークウェイといった一部の州道を除いて、ニューヨーク市が所有する市道であり、その面積は市が所有する土地の25パーセント以上を占める⁴¹。ニューヨーク市の道路空間活用の対象となるのは、ニューヨーク市が所有し、管理する市道である。ニューヨーク市はホームルール権に基づき、市道の活用について広範な決定権限を有する。

³⁸ FHWA, “Federal-aid Highway Program”, <https://www.fhwa.dot.gov/federal-aidessentials/federal-aid.cfm> (last accessed on April 11 2023).

³⁹ FHWA, op.cit.

⁴⁰ 2023年2月3日に実施した交通局とのヒアリング調査に基づく。

⁴¹ 2023年2月3日に実施した交通局とのヒアリング調査に基づく。

(2) 道路空間の活用に関する法制度と施策

① 道路占用に関する法制度

ニューヨーク市行政法第 19-102 条は、法律が規定する場合を除き、無許可あるいは許可条件に従わない公道の舗装の除去行為や開放行為、その他の侵害行為、採掘行為あるいは通行を妨げるような公道の一部使用を禁止する。道路空間の利活用には、監督局からの占用許可が必要となる。

ニューヨーク市行政法上、工事等の目的以外で道路占用許可が必要となる行為として、①歩道カフェの設置（第 20-223 条～第 20-227.2 条）⁴²、②ニューススタンドの設置（第 20-228 条～第 20-241.1 条）、③露店の設置（第 20-452 条～第 20-474.3 条）がある。これらの行為は、小規模事業者等による商業利用目的での道路占用であるため、許可権者はニューヨーク市消費者労働者保護局（New York City Department of Consumer and Worker Protection）である⁴³。

ニューヨーク市規則は、イベント開催時の道路の一時占用（第 50 編第 1-01 条～第 1-12 条）や取り消し可能な同意（revocable consent）を活用した道路へのベンチやプランター等の物件の設置（第 34 編第 7-01 条～第 7-10 条）等に関する道路占用について規定する。イベント開催に伴う道路占用許可は、路上活動許可事務所（Street Activity Permit Office）が担当し、取り消し可能な同意に基づき道路空間に物件を設置する場合の同意権者は、交通局である。

② 道路空間活用に関する政策

道路空間の活用には、法律や規則を根拠とする道路占用許可や同意権の付与のみならず、「プログラム」と呼ばれる交通局による施策も積極的に活用されている。

交通局は、市内の道路の安全性やアクセシビリティおよび道路の質の向上を目的に、2021 年から 2025 年までの 5 年間の一元的・一般的な交通・道路政策として「ニューヨーク市道路計画（NYC Street Plan）」を策定している⁴⁴。同計画は、①ニューヨーク市の誰もが、環境に配慮した信頼性のある交通手段を利用できること、②市内が安全で快適な道路と公共空間にアクセス可能な場所になること、そして、③車両台数を削減し、環境

⁴² 歩道カフェに関する規定は、後述する「オープンレストランプログラム」との関係で改正が検討されている。本文中で引用した歩道カフェに関する条文は、2023 年 6 月 20 日時点において効力を有する規定である。改正案については、The New York City Council, “Proposed Int. No.31-B”, <https://legistar.council.nyc.gov/View.ashx?M=F&ID=11985964&GUID=D9B1F172-2533-49C7-BAA2-DB071F8581C4> (last accessed on June 20 2023) を参照。

⁴³ ニューヨーク市議会において検討されているオープンレストランに関する改正提案では、交通局が管轄となっている（2023 年 5 月 23 日改正案第 19-101 条第 a 項、第 19-160 条第 b 項第 1 号）。

⁴⁴ NYC DOT (2021) “NYC Street Plan”, <https://www.nyc.gov/html/dot/downloads/pdf/nyc-streets-plan.pdf>, (last accessed on April 11 2023), p.14. ニューヨーク市交通局は、ニューヨーク市道路計画の他に、特定の交通課題を対象とした計画も策定している。具体的には、交通事故死者数ゼロを目標に掲げる「Vision Zero Action Plan」（2014 年策定）や自転車交通の改善に向けた市全体の長期計画「Green Wave Plan」（2019 年策定）、市内を走るバスのスピード改善とバス利用者の増加を目標に掲げる「Better Action Plan」（2019 年策定）等がある。

負荷が低い車両に転換していくことをビジョンに掲げるとともに、その実現に向け、10のゴールを設定し、各ゴールに対応するプログラムを11の領域で展開する⁴⁵。道路空間の活用に関するゴールは第6番「公共空間」であり、対応するプログラム領域は第6番「公共空間および街路景観」である。ニューヨーク市道路計画は、道路が持つ場所的機能は、徒歩による移動を有意義なものにするだけでは、十分に発揮されず、その機能を最大化するためには、道路に集う人々が経験を共有できるよう道路を完全に歩行者に占有させることや、安全性・滞在性を高める質の高い設備を設置すること、道路空間の適切な維持管理、イベントの実施が効果的であることを指摘するとともに、交通局が、道路空間活用プログラムを推進していくことの重要性を確認する⁴⁶。

交通局による道路空間活用の取組としては、①道路を完全に閉鎖し、公共の広場としてプラザを創る「プラザプログラム⁴⁷」（2008年開始、2016年に法制度化）や②沿道で事業を営む店舗等が歩道を使いやすくなるよう、3月から12月までの期間限定で、ベンチ等を設置し歩道を改良する「ストリートシート⁴⁸」（2010年開始）、③道路構造の変容を通じて、歩行者、自転車および車が道路空間を共有する「シェアードストリート⁴⁹」（開始時期不明）がある。

2020年の新型コロナウイルスの感染拡大を機に、屋外空間をより一層活用していく機運が高まった。ニューヨーク市は、既存の道路占用許可に係る法規制の効力を市長令によって暫定的に停止し、命令や時限立法等を用いて、新たな道路空間活用プログラムを実施した。この時、立ち上がったプログラムとして④車両等の侵入を一時的に閉鎖し、道路空間に公共空間を創出する「オープンストリート⁵⁰」（2021年に法制度化）や⑤歩道カフェができるエリアを拡大する「オープンレストランプログラム⁵¹」（2021年より恒久化に向けた法制度化議論開始）、⑥飲食業以外の小売業等にも道路空間での営業を認める「オープンストアフロント⁵²」（州の緊急事態宣言が解除されるまで実施）、⑦屋外空間において感染防止対策の遵守等を条件にチケット制の演奏会や演劇の実施を認める「オープンカルチャープログラム⁵³」（2022年3月31日終了）がある。

⁴⁵ NYC DOT (2021), op.cit, pp.34-41, pp.52-93.

⁴⁶ NYC DOT (2021), op.cit, p.39, p.75.

⁴⁷ NYC DOT, “NYC Plaza Program”, <https://www.nyc.gov/html/dot/html/pedestrians/nyc-plaza-program.shtml> (last accessed on April 20th 2023).

⁴⁸ NYC DOT, “Street Seats”, <https://www.nyc.gov/html/dot/html/pedestrians/streetseats.shtml> (last accessed on April 20th 2023). NACTO, “Street Seat”, https://nacto.org/wp-content/uploads/2012/10/JanoffEd_Street-Seats-NACTO.pdf (last accessed on April 26 2023).

⁴⁹ NYC DOT “Street Design Manual Shared Street”, op.cit.

⁵⁰ NYC DOT, “Open Streets”, <https://www.nyc.gov/html/dot/html/pedestrians/openstreets.shtml> (last accessed on April 20th 2023)

⁵¹ NYC DOT, “Open Restaurants”, <https://www.nyc.gov/html/dot/html/pedestrians/openrestaurants.shtml> (last accessed on April 20th 2023).

⁵² NYC DOT, “Open Storefront”, <https://www.nyc.gov/html/dot/html/pedestrians/openstorefronts.shtml> (last accessed on April 20th 2023).

⁵³ NYC Mayor’s Office Media and Entertainment “NYC Open Culture Program Resources”, <https://www.nyc.gov/site/mome/industries/open-culture.page> (last accessed on April 20th 2023).

交通局は、道路空間活用の選択肢を増やすだけでなく、活用の担い手を支援するプログラムも提供する。道路上でのイベント開発を支援するために、プラザやオープンストリートの担い手が他の活用者からイベントの開催手法を学ぶ「パブリックスペースプログラミング⁵⁴」や当該プラザ等での収益事業の可能性を探るために 29 日から 365 日の間、実験的にコンセッションを試す「ショートタームコンセッション⁵⁵」がある。

ニューヨーク市における道路占用に関する政策、法制度および各種活用プログラムを整理したものを図 1 に示す。

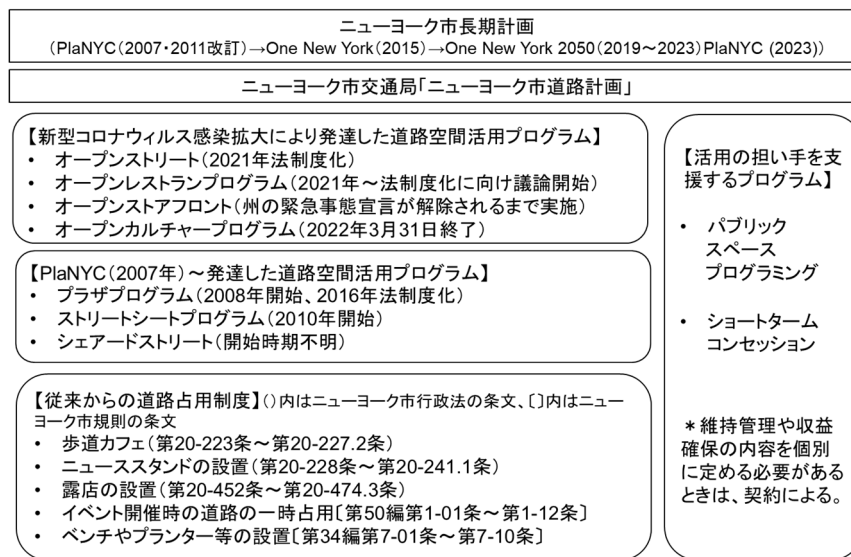


図 1 ニューヨーク市の道路空間活用に関する法制度

出典: 各種政策および法令を元に筆者作成

このようにニューヨーク市には、様々な道路空間活用プログラムが用意されているが、申請料や占用料の取り扱いは各プログラムによって異なる。例えば、従来からの歩道カフェは、設置申請料として 445 ドルを支払わなければならない(ニューヨーク市規則第 6 編第 2-42 条)。設置が認められた場合、カフェの形態や規模、出店場所に応じて年間占用許可料(ニューヨーク市規則第 6 編第 2-45 条)が徴収されるとともに、2 年間の免許料として 510 ドルを支払わなければならない(ニューヨーク市行政法第 20-224 条)。また、路上においてイベントを開催する場合は、イベントの種類に応じて、申請料や許可料

⁵⁴ NYC DOT, “Public Space Programming”, <https://www.nyc.gov/html/dot/html/pedestrians/activations.shtml> (last accessed on April 20th 2023).

⁵⁵ NYC DOT, “Short-Term Concession” <https://www.nyc.gov/html/dot/html/pedestrians/29-day-concessions.shtml> (last accessed on April 20th 2023).

を支払う必要がある⁵⁶。これに対して、オープンストリートプログラムやプラザプログラム、ストリートシートプログラムは申請料や許可料は徴収していない⁵⁷。

さらに、ニューヨーク市では全てのプログラムが法制度化されているわけではない点も特徴的である。2023年2月に実施した交通局に対するヒアリング調査によれば、法制度化が必要となるプログラムを立法化しているとのことである。次節では、2016年に法制度化されたプラザプログラムの沿革について紹介する。

(3) プラザプログラムの法制度化

道路空間にプラザが誕生したことにより、賑わいが創出されたものの、新たな問題も生じた。特に観光客が多く集まるタイムズ・スクエア・プラザでは、キャラクターの着ぐるみを着用したパフォーマーらが観光客を呼び止め、写真撮影をし、対価としてチップを要求する行為が社会問題化した⁵⁸。この問題に対処するために、2015年8月、デブラシオ市長はタスクフォース（構成メンバー：ニューヨーク市警察局、交通局、法律局、消費者局、都市計画局、タイムズ・スクエア・アライアンス等）を設置した⁵⁹。同年10月、タスクフォースは、①タイムズ・スクエア・プラザ内で発生している問題に熟知した警察職員数の増員やプラザ内での客引き行為等を規制するために、②商業的言論に対する時・場所・方法に関する規制の制定権限をニューヨーク市に認めること等を提言した⁶⁰。特に②について、タスクフォースは、現行法の下では、いかなる機関もプラザ内での商業的活動や市民活動を管理するための規則制定権限を有しておらず、交通局がプラザの維持管理に関する規則を制定する権限を持つべきであると提言したため、プラザプログラムの法制度化が必要となった⁶¹。

交通局は、プラザ本来の目的と合衆国憲法修正第1条が保障する商業的言論を含む表現の自由の保障、公道が表現の自由を保障する上で重要な空間であること等を加味した上で、プラザプログラムの法制度設計を行った⁶²。

⁵⁶ NYC Citywide Event Coordination and Management, “Fees”, <https://www.nyc.gov/site/cecm/permitting/fees.page>, (last accessed on June 20 2023).

⁵⁷ 2023年2月3日に実施した交通局とのヒアリングによる。

⁵⁸ 着ぐるみによる問題として、例えば New York Daily News (2013), “City Council targeting costumed characters in Times Square after Cookie Monster shoving”, <https://www.nydailynews.com/new-york/cookie-monster-scandal-city-council-targets-time-square-article-1.1312161>, (last accessed on April 26 2023)等がある。

⁵⁹ The City of New York (2015a), “Mayor de Blasio Announces City Task Force to Curb Topless Individuals, Costumed Characters in Times Square”, <https://www.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/570-15/mayor-de-blasio-city-task-force-curb-topless-individuals-costumed-characters-times> (last accessed on April 26 2023).

⁶⁰ The City of New York (2015b), “City Task Force on Times Square Announces Recommendations”, <https://www.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/668-15/city-task-force-times-square-recommendations>, (last accessed on April 26 2023).

⁶¹ The city of New York (2015b), op.cit.

⁶² 2023年2月3日に実施したニューヨーク市交通局とのヒアリング調査に基づく。

2016年4月、ニューヨーク市行政法に「ペDESTリアンプラザ (Pedestrian plazas)」に関する規定が新設された(第19-157条以下)。プラザについて定義規定を設けるとともに(第19-157条第a項)、交通局がプラザを指定するにあたっての手続規定も設けられた(同条第b項)。第c項は、交通局が、プラザに適用される規則の制定権限を有することを明記するとともに、特定のプラザにのみ適用される特則の制定権限も認めた(同条同項第2号)。もっとも、特則を設ける場合、当該プラザについて維持管理を行うパートナーがいるときは、交通局は、パートナーからの情報をも考慮しなければならない(同条同項第3号)。

交通局は、ニューヨーク市規則第34編第4章にプラザに適用される詳細な規則を設けた。特にプラザ内で行われる様々な活動が両立するよう、プラザ内に区域を設定した点が重要である。歩行者の歩行と滞留の両立を図るために歩行者に歩行を義務付ける「歩行者流動区域 (Pedestrian Flow Zone)」を設定し(第4-01条第b項)、同区域内での滞留を禁止した(第4-16条第c項第2号)。

さらに、第4-16条第e項において、タイムズ・スクエア・プラザにのみ適用される特則も定められた。タイムズ・スクエア・プラザ内には、歩行者流動区域のみならず、パフォーマー等による金銭要求行為を規制するために、写真撮影等を含む商業的活動が許容される「指定活動区域 (Designated Activity Zone)」を設けた(第4-01条第b項、第4-16条第e項第4号)。パフォーマーらは、指定活動区域内に限って、写真撮影の対価としてチップを受け取ることが認められる。これらの規則に違反した場合、500ドルの罰金が課される(第3-01条)。



写真2 タイムズ・スクエア・プラザの様子

(左・観光客へのチップ要求が問題となったパフォーマー、中央・パフォーマーの活動を認める指定活動区域(水色の空間で指定活動が認められる)、右・歩行者の滞留空間と歩行空間を分ける歩行者流動区域の標識(白線より右側は歩行が義務付けられる)

いずれも2023年2月国土交通政策研究所撮影)

4. 河川の管理制度と河川空間の活用

(1) 河川の所有および維持管理に関する法制度

① 連邦政府による河川に対する法規制

第2章第2節で確認した通り、米国では公共信託法理が、河川の所有や維持管理の法的根拠となる。英国の公共信託法理は、その適用範囲を潮汐性のある水域に限定していたのに対して、米国では、潮汐性のない大河川についても、国民の権利を保護する必要があったため、これらに対しても公共信託法理を拡張した。すなわち、連邦最高裁判所は潮汐性のある水域に限らず、潮汐性がなくとも、航行可能な水域であれば、当該水域の流水とその底地の所有権は州に帰属するとした⁶³。航行可能性の解釈は、合衆国憲法上、連邦政府の権限とされた事項を確定する上で重要であり、とりわけ①海事権の及ぶ範囲の確定や②州際通商に基づく規制制定権限が及ぶ範囲の確定、および③底地の所有権の確定において問題となる⁶⁴。もっとも、連邦政府の規制が及ぶ航行可能な水域の範囲は、各法的問題の性質に応じて決する必要があるため、その解釈は法的問題ごとにより変わる⁶⁵。例えば、州際通商に対する連邦政府の規制権限を決するにあたって、判例法は「法律上の航行可能性 (navigable in law)」が認められなければならないとするが、それは当該州が連邦に加入した時点における「事実上の航行可能性 (navigable in fact)」の有無によって決せられ、「河川がその通常の状態において、慣習上の交易や交通の方法で、水上での交易や交通が行われる公道として利用されているまたは利用可能性がある」かどうかを基準に判断される⁶⁶。これに対して、海事裁判所の権限の範囲を確定する際には、州際通商とは別の航行可能性の解釈基準が用いられる⁶⁷。連邦政府が規制権限を有する航行可能な水域での障害物の設置について規制する連邦の主要な機関は、陸軍工兵隊 (the U.S. Army Corps of Engineers) である (例えば合衆国法典第33編第403条参照)。

② 州政府による河川に対する法規制

河川に対する規制権限も、合衆国憲法が特に連邦政府の権限に属すると認められた事項を除いて、州政府の権限に属する。州政府は、連邦政府と同じく「航行可能性」の概念を用いて①水域の底地の所有者を決定し、②水辺に隣接する沿岸地の所有者の排他的な水利権と管理権限を持つ水域の範囲を確定するが、航行可能性の内容は各州によって異なる⁶⁸。

ニューヨーク州の場合、1800年代初期は英国コモンローにならって潮汐帯に限って法

⁶³ Propeller Genesee Chief v. Fitzhugh, 53 U.S. (12 How.) 443 (1852). Johnson (2009) p.2 [京都大学防災研究所水管理と社会制度研究会誌 (2013) p.2]。

⁶⁴ MacGrady J Glenn (1975) *The Navigability Concept in the Civil and Common Law: Historical Development, Current Importance, and Some Doctrines That Don't Hold Water*, 3 Fla. St. U. L. Rev. 511, <https://ir.law.fsu.edu/lr/vol3/iss4/1> (last accessed on June 5 2023) p.587.

⁶⁵ Johnson (2009) pp.2-5 [京都大学防災研究所水管理と社会制度研究会誌 (2013) pp.3-9]。

⁶⁶ The Daniel Ball, 77 U.S. 557 19 L.Ed. 999 (1870) at 563, Johnson (2009) pp.2-3 [京都大学防災研究所水管理と社会制度研究会誌 (2013) p4]。

⁶⁷ Johnson (2009) p.3 [京都大学防災研究所水管理と社会制度研究会誌 (2013) p.4.]

⁶⁸ MacGrady (1975) p.596.

律上の航行可能性を認め、底地の所有者を決定していたが、1860年代に入ると、一般的に航行可能な淡水水域の底地の所有権は、州に帰属すると判示する判例が現れた⁶⁹。しかし、その後、その範囲はハドソン川とモホーク川に限定され⁷⁰、それ以外の潮汐性のない淡水水域の底地は私的所有の対象とされた⁷¹。そのため、ニューヨーク州の淡水河川の河床は私人に所有されている場合もある。底地が私的に所有される場合、原則として、河川に隣接する沿岸地の所有者が、当該河川を中心線まで河床の所有権を有する⁷²。

このように、ニューヨーク州は、連邦政府が採用する航行可能性の判断基準よりも狭く航行可能性を判断するため、底地の所有権を決する際、連邦政府と州政府のいずれの基準を用いるべきか問題となる。航行可能性に関する解釈基準の優先関係は、州の連邦加入前と加入後を基準に決せられる。すなわち、州が連邦に加入する以前の底地の所有権は、州の基準によって、その所有権の帰属を左右できる性質のものではなく、連邦政府の航行可能性の基準によって決せられるが、州の連邦加入後は、底地の所有権が州に留まるか、それとも私人に移転するかどうかは、州が決定する性質の事項とされ、州の法律上の航行可能性の基準が適用される⁷³。

もっとも、底地が私的に所有されている場合であっても、航行権が認められる場合もある。すなわち、ニューヨーク州は、底地が私的に所有される場合であっても、当該水域が商業や交通の用に供され、または供されていた場合「事実上の航行可能性」を認め、公道として航行することを認める⁷⁴。ニューヨーク州における河川の流水および河床の所有状況を整理したものを図2に示す。

⁶⁹ *People ex rel. Loomins v. Canal Appraisers*, 33 N.Y. 461 at 479-481, 500 (1865).

⁷⁰ *Smith v. Rochester*, 92 N.Y. 463 at 481-482 (1883).

⁷¹ *Fulton Light, Heat & Power Co. v. State of New York*, 200 N.Y. 400, at 412-413, 416-417 (1911), *Waterford Electric Light, Heat & Power Co. v. State*, 208 A.D. 273 (1924) at 281. ニューヨーク州の航行可能性に関する判決の変遷については、Humbach (1989) p.488 参照。

⁷² Humbach (1989) pp.487-488.

⁷³ MacGrady (1975) p.604.

⁷⁴ ニューヨーク州における事実上の航行可能性の意義について判示したリーディングケースとして *Morgan v. King*, 35 N.Y. 454 (1866) がある。同判決は、「自然の状態および通常の水量において、森林や鉱山からの産出物もしくは岸辺の土壌からの耕作物を市場に適した状態で輸送することができる」と判示した (at 459)。しかし、同判決は、航行権の有無が争われたコルトン地区とレイモンズビル地区の間を流れるラケット川は、①水位が高くなる2か月間を除いて、丸太を1本も浮かせることができないこと、②水位が上昇する時期であっても丸太を浮かせ、輸送するためには、人による援助が必要であること等を挙げ、事実上の航行可能性を否定している (at 460-461)。その後、*Adirondack League Club, Inc. v. Sierra Club*, 92 N.Y. 2d 591 (1998) において、レクリエーション目的で利用されている河川に対しても事実上の航行可能性を認めた (at 604)。もっとも、事実上の航行可能性がある河川に航行権が認められ、私的所有にかかる河床の上を航行することが認められたとしても、河川にアクセスするために私有地である沿岸地に立ち入ることは認められない。New York State Department of Environmental Conservation, "Accessing & Navigating Waterways", <https://www.dec.ny.gov/outdoor/118441.html> (last accessed on June 6 2023) .

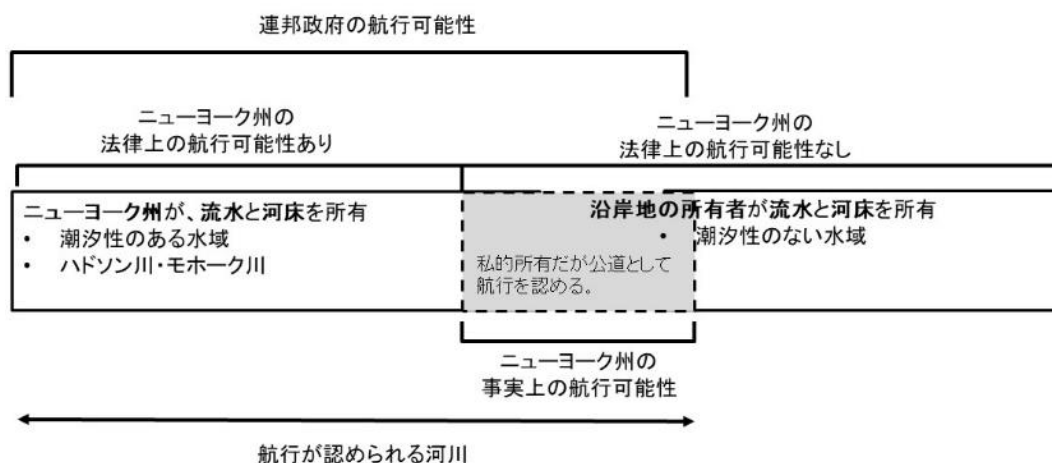


図2 航行可能性の概念に基づくニューヨーク州における河川の所有状況の整理

出典: 各判例法を元に筆者作成

州が所有する河床の上に波止場などの構造物を建設する場合、ニューヨーク州総合サービス局 (New York State the Office of General Services) の許可が必要となる⁷⁵。この他にも水辺の開発にはニューヨーク州環境保全局 (New York State the Department of Environmental Conservation) の許可も必要となる⁷⁶。

(2) 沿岸地の所有と河川空間の活用

① ニューヨーク市の沿岸地の所有状況

州が、航行可能な河川の流水と河床を所有するのに対して、水辺に隣接する沿岸地 (riparian lands) の所有規制はない。そのため、沿岸地は、州政府や地方自治体といった公的機関が所有する場合のみならず、私的に所有されている場合もある。

2023年2月に実施したニューヨーク市公園レクリエーション局 (New York City Department of Parks and Recreation、以下「公園レクリエーション局」という。) に対するインタビュー調査によれば、ニューヨーク市には河川空間を専属的に管轄する部局はなく、沿岸地が市の機関によって所有されている場合、当該機関がその所有権に基づき管理していること、そして伝統的に沿岸地にはニューヨーク州が所有し管理する河川・港湾施設が多いが、市内の沿岸地の約30パーセントは、公園レクリエーション局が所有しているとのことであった⁷⁷。

② ニューヨーク市による沿岸地の開発規制

沿岸地の開発であっても、ゾーニングによる規制に服する。ニューヨーク市の「区域

⁷⁵ New York State Office of General Services, “Lands Now or Formerly Underwater”, <https://ogs.ny.gov/real-estate/lands-now-or-formerly-underwater> (last accessed on June 6 2023).

⁷⁶ New York State Department of Environmental Conservation, “Waterways, Coastlines & Wetlands Permits”, <https://www.dec.ny.gov/permits/96314.html> (last accessed on June 6 2023).

⁷⁷ 2023年2月2日に実施した公園レクリエーション局とのヒアリングによる。

規制に関する議決 (the Zoning Resolution)」は、その第 2 章第 6 節において「ウォーターフロントゾーニング (waterfront zoning)」を設けている。これは、水辺地区 (waterfront blocks) にある財産のうち、沿岸線に面しているまたは交差している区画に存する物を対象に適用される区域規制であり、1993 年に制定された⁷⁸。ウォーターフロントゾーニングが適用されると、適用区域内での開発、栈橋や高台、浮体構造物の建設について特別な容積率や利用規制が課されるとともに、沿岸線に沿って水辺への公共のアクセスの保障が義務付けられる⁷⁹。もっとも、ウォーターフロントゾーニングは、影響を受ける財産に対して、ニューヨーク州政府や連邦政府が有する権限を優越するものでもなく、また変更する性質のものではない (区域規制に関する議決第 62-12 条)。したがって、ウォーターフロントゾーニングが適用される区域内の財産に対する州政府や連邦政府の規制権限は、引き続き効力を有する。

河川空間の活用との観点からは、水辺地区の開発に課される水辺への公共アクセスの保障が特に重要であり、この考え方は公共信託法理に由来するとされる⁸⁰。

水辺地区での住宅や商業地およびコミュニティ施設の開発にあたっては、内陸部のコミュニティと徒歩でつながるよう、水辺への公共アクセス空間として「ウォーターフロント・パブリック・アクセス・エリア (Waterfront Public Access Area、以下「WPAA」という。))」を整備・維持しなければならない (区域規制に関する議決第 62-52 条)。WPAA には、沿岸遊歩道の整備と内陸部から遊歩道までの接続性の確保が求められる。遊歩道の整備および内陸部との接続性が確保された後、必要となる WPAA の面積を満たさないときは、補助的な公共アクセスエリアの整備も要求される。この他にも、ウォーターフロントゾーニングは、内陸部から沿岸を見渡すことができるよう視覚回廊 (visual corridors) の設置も要求される (区域規制に関する議決第 62-51 条)。

③ニューヨーク市の水辺空間に対する包括的な行動計画

ウォーターフロントゾーニングのみならず、ニューヨーク市計画局 (New York City Department of Planning) は、水辺空間に対する 10 年間の包括的な行動計画を定めている。その最新版である 2021 年に策定された「ニューヨーク市包括的ウォーターフロント計画 (New York City Comprehensive Waterfront Plan、以下、「ウォーターフロント計画」という。))」は、全てのニューヨーク市民は、気候変動によっても、復元力のある持続可能な環境の下で、安全で健康的に暮らし、学び、働き、遊ばなければならないという「気候正義原則 (climate justice principle)」に基づき 10 年間のビジョンを推進していくことを宣言し、その実現のために、①公平性、②復元力、③健康の 3 点を計画の指針

⁷⁸ NYC Planning (a), “Waterfront Zoning”, <https://www.nyc.gov/site/planning/zoning/districts-tools/waterfront-zoning.page> (last accessed on June 12 2023).

⁷⁹ NYC Planning (a), op.cit.

⁸⁰ NYC Planning (b), “NYC Waterfront Access Map”, <https://waterfrontaccess.planning.nyc.gov/waterfront-zoning-for-public-access> (last accessed on June 12 2023).

に掲げる⁸¹。そして、ウォーターフロント計画は、市が取り組むべき分野を「気候変動からの復元と適応」、「水辺への公共アクセス」、「経済的機会」、「水質と天然資源」、「フェリー」、「ガバナンス」の6分野に整理し、分野ごとに目標と戦略が設定されている⁸²。このうち河川空間へのアクセスが関連する「水辺への公共アクセス」が設定した目標と戦略は、表1に整理した通りである。

表1 「水辺への公共アクセス」の実現に向けた目標と戦略

目標1	歴史的に十分な整備が実施されていない地域のアクセスに関する格差を埋め、成長する水辺のコミュニティに対する支援を通じて、公平性を重視した水辺への公共アクセスを拡大する。	戦略1.1	体系的格差に取り組むとともに、安全な水辺へのアクセスが十分でない地域への投資を優先する市全域に渡る水辺の公共アクセスの枠組みを推進する。
		戦略1.2	市が所有する水辺の用地や施設を特定し、投資や市の機関同士の調整を通じて、さらなる公共アクセスを支援することを可能にする。
		戦略1.3	水辺の用途が進化し続ける中で、ゾーニングにおける水辺の公共アクセスの適用を拡大する機会を特定し、両立し、適切な要件と設計基準を更新する。
		戦略1.4	沿岸に沿って公共空間を接続、統合し、内陸部のコミュニティとのつながりを強化する。
		戦略1.5	計画した水辺の緑道を完了し、水辺の個別区間のコミュニティの必要性に応じて固有の機会を結びつける。
目標2	水中や水上での機会の促進	戦略2.1	ニューヨークの水辺の公園や公共空間において、水中へのアクセスを物理的に拡大するとともに、レクリエーション・ポートを促進し、適切で実現可能なところでは水と接触する機会を増やす。
		戦略2.2	適切な安全性、環境水質、および日常的なモニタリングと報告が実証される時には、水泳の機会を拡大する。
		戦略2.3	より多くのニューヨーク市民が水に親しんでもらうために、水中での安全性と水泳に関する教育プログラムを開発する。
目標3	公共利用ニーズを反映した水辺の公共空間設計とプログラミングの実施	戦略3.1	水辺の公共空間を設計するための柔軟で包括的なプロセスを推進し、異なる沿岸線や水質状況であっても、コミュニティのニーズに対応できるよう取り組む。
		戦略3.2	水辺の公園やその他の公共空間が、気候変動による危機に対応した方法で設計・運営されていることを確認する。
		戦略3.3	水辺の公共空間にある主要な公共施設や利用者のインフラへのアクセスを拡大する。
目標4	水辺の公共空間の良好な管理の促進	戦略4.1	特に恵まれない地域において、水辺の公共空間への包括的なコミュニティのつながりを計画し、活性化し、維持することを支援する地元コミュニティを母体とした組織の形成を奨励する。
		戦略4.2	地元コミュニティと水辺をつなぐ公表済みの入手可能なリソースや情報を改善する。

出典：ウォーターフロント計画に基づき筆者作成。

特に、歴史的に水辺への公共アクセスが制限されていた地域に対して水辺への機会の拡大を掲げる目標1は、河川空間の活用と密接な関連性を持つ。ウォーターフロント計画は、ウォーターフロントゾーニングを水辺への公共アクセスを拡大するための重要な手段と位置付け、WPAAのより一層の活用を通じて、水辺への公共アクセスを拡大していくことを確認する⁸³。さらに、同計画は、市が所有する沿岸地活用の重要性についても指摘する。例えば、河川公園としての整備が制限される土地であっても、使用頻度が低い駐車場やオフィスビルを沿岸線に沿って全面的に市民がアクセスできる空間となるよう再設計することにより、水辺への公共アクセスが可能になることを言及する⁸⁴。

④河川空間の活用状況

ニューヨーク市の河川空間の活用は、区域規制に基づくWPAAの整備や市が所有する沿岸地の活用や河川公園の整備により行われている。例えば、ウォーターフロント地区に位置するドミノパークやピア17を含む私有地の一部は、WPAAとして活用されており、

⁸¹ NYC Planning (2021), op.cit p.10.

⁸² NYC Planning (2021), op.cit p.3.

⁸³ NYC Planning (2021), op.cit. pp.124-125.

⁸⁴ NYC Planning (2021), op.cit. pp. 128.

その面積は約 125 万平方フィート（約 11 万 6000 平方メートル）以上である⁸⁵。ニューヨーク市は、さらに約 540 万平方フィート（約 50 万 1600 平方メートル）以上の土地を WPAA として活用していくことを承認している⁸⁶。

加えて、ニューヨーク市経済開発公社（New York City Economic Development Corporation）や交通局、公園レクリエーション局といった公的機関が所有する沿岸地のうち、約 620 万平方フィート（約 57 万 5900 平方メートル）の面積が河川公園の整備のために活用されている⁸⁷。市が整備した河川公園は、市街地の公園と同じく、市の公園に関する法令規則に基づき維持管理がなされる。

沿岸地には、市が整備する河川公園のみならず、ブルックリンブリッジ・パークやハドソンリバー・パークのように州と市が共同で開発する公園も存在する。公園用地が物理的な連続性を有しているにもかかわらず、その所有者が州と市に分かれているため、隣り合う公園でありながら、公園空間として分断されていることがニューヨーク市の課題として言及されていることは、第 2 章第 6 節において確認した通りである。しかし、共同開発された公園では、公園用地の所有者が分かれていたとしても、法令や覚書を活用し、公園空間としての一体性が保たれている。

ハドソンリバー・パークの設置や維持管理について定めた州法「ハドソンリバー・パーク法（Hudson River Park Act）」の第 3 条は、公園内の不動産の所有権について規定する。第 3 条は、ニューヨーク州とニューヨーク市が所有する公園内の不動産の所有権は、そのまま州と市に帰属するが（第 a 号）、州と市は、公園の運営のために使用される所有不動産について、公園の維持管理を行うハドソンリバーパーク・トラスト（Hudson River Park Trust）との間で、99 年を超えない範囲で、賃貸借契約等を迅速に締結しなければならないと規定する（第 b 号）。公園内の不動産の所有者が異なっていたとしても、ハドソンリバーパーク・トラストと締結される賃貸借契約を通じて、各不動産を公園のために一体的に活用することが可能となる。

ブルックリンブリッジ・パークの場合、ニューヨーク州とニューヨーク市は同公園の開発に先立って覚書を締結している。その第 6 編は、公共空間としての活用が指定されたエリアのうち、州が所有する部分については、開発後、ニューヨーク州公園レクリエーション歴史保全局の管轄のもと、州の公園用地として保護されることを確認すると共に、市が所有する部分についても、公園の来訪者が一体的で、境目のない公園として利用できるよう、州が所有する公園用地と共同管理されることを明記している⁸⁸。

⁸⁵ NYC Planning (b), op. cit.

⁸⁶ NYC Planning (b), op. cit.

⁸⁷ NYC Planning (b), op.cit.

⁸⁸ Brooklyn Bridge Park (2002), “Memorandum of Understanding by and between the State of New York and the City of New York regarding Brooklyn Bridge Park”, <https://www.brooklynbridgepark.org/wp-content/uploads/2020/10/2002-Memorandum-of-Understanding.pdf> (last accessed on June 8 2023).



写真3 ハドソン川の沿岸に整備された河川公園の様子

(左・ブルックリンブリッジパーク、中央・右・ハドソンリバーパークの一部であるリトルアイランドの様子)(いずれも2023年2月国土交通政策研究所撮影)

5. 公園の管理制度と活用

(1) 公園の所有および維持管理に関する法制度

① ニューヨーク市内の公園の所有状況と州と市の役割分担

ニューヨーク市には、ニューヨーク市が所有し、公園レクリエーション局が維持管理を行う公園が1700か所以上ある⁸⁹。もともと、市内には市が管理する公園に限らず、ニューヨーク州が所有し、ニューヨーク州公園レクリエーション歴史保全局（New York State Parks, Recreation and Historic Preservation）が管轄する州の公園も存在する。州の公園は、市内の州有地に造成されており、歴史的に沿岸部には州有地が多いため、州の公園の大半は市の沿岸部に位置する⁹⁰。

公園レクリエーション局によれば、ニューヨーク州とニューヨーク市は、それぞれが維持管理する公園に共通する問題について協力することもあるが、各公園の維持管理は、州と市それぞれの責任に基づき行われているとのことである⁹¹。例外としては、先に確認したニューヨーク州とニューヨーク市が共同開発したハドソンリバー・パークやブルックリンブリッジ・パークがある。公園レクリエーション局は、これらの公園の維持管理にあたって、警備面でニューヨーク州と協力しているが、公園の所有者はニューヨーク州とのことである⁹²。

② ニューヨーク市の公園の維持管理に関する法制度

ニューヨーク市憲章第21編が、公園レクリエーション局の権限について規定する。公園レクリエーション局の業務について定めた第533条第a項は、第1号において、全ての公園、広場、公共の場、これらと直接隣接する歩道、全ての遊び場、遊び場の設備およびその他のレクリエーション施設の維持管理権限が、公園レクリエーション局に帰属する

⁸⁹ NYC Parks, “Frequently Asked Questions”, <https://www.nycgovparks.org/about/faq> (last accessed on June 16 2023).

⁹⁰ 2023年2月2日に実施した公園レクリエーション局とのインタビュー調査に基づく。沿岸部にある州の公園として、ガントリー・ステイツ・パーク（クイーンズ）やリバーバンク・ステイツ・パーク（マンハッタン）がある。

⁹¹ 2023年2月2日に実施した公園レクリエーション局とのインタビュー調査に基づく。

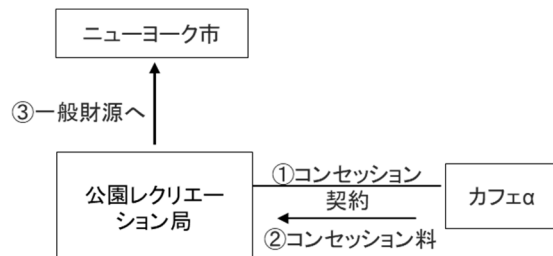
⁹² 2023年2月2日に実施した公園レクリエーション局とのインタビュー調査に基づく。

ことを確認するとともに、第 9 号は、公園レクリエーション局に対して、その管理下にある全ての財産の使用、管理および保護するための規則制定権限を認める。

ニューヨーク市行政法第 18-146 条第 c 項は、公園内の禁止行為を列挙する。例えば、不法投棄（第 3 号）、無許可での商業行為（第 13 号）、無許可でのイベントの実施（第 14 号）、騒音（第 16 号）や火器の使用（第 22 号）等が禁じられる。

市が維持管理する公園において収益事業を行う場合、公園レクリエーション局とコンセッション契約（concession agreement）を締結し、許可またはライセンスの授与を受けなければならない。

ニューヨーク市において「コンセッション」は、市に対するコンセッション料の支払いと引き換えに、市が所有する財産の私的な使用を認める許可と定義される（ニューヨーク市規則第 12 編第 1-02 条）。事業者は、競争入札式（Competitive Sealed Bids: RFBs）や提案依頼式（Competitive Sealed Proposals: RFPs）による公募手続によって選定され、選定者は公園レクリエーション局との間でコンセッション契約を締結する⁹³。事業者からニューヨーク市に支払われるコンセッション料は、市の一般財源となり、様々な行政事務に利用される⁹⁴。2022 年度の公園内でのコンセッション料収入は、約 4200 万ドル（約 58 億円）であり、公園レクリエーション局が所管する収益事業のうち最も大きな割合を占めている⁹⁵。



* 実線は契約の成立、矢印は債務の履行を示す

図 3 コンセッション契約の仕組み

出典:筆者作成

公園内においてイベントを実施する場合「特別イベント許可（special event permit）」の取得が必要となる。申請料は 25 ドルであり、参加者が 500 人以下のイベントの場合、

⁹³ NYC Parks, “How to Become a Concessionaire”, <https://www.nycgovparks.org/opportunities/concessions/getting-started> (last accessed on June 16 2023).

⁹⁴ 2023 年 2 月に実施した公園レクリエーション局とのヒアリング調査による。

⁹⁵ New York City Council Finance Division (2023), “Report on the Fiscal 2024 Preliminary Plan and the Fiscal 2023 Preliminary Mayor’s Management Report for the Department of Parks and Recreation”, <https://council.nyc.gov/budget/wp-content/uploads/sites/54/2023/03/Parks-1.pdf>, (last accessed on June 16 2023), p. 3, p.10.

申請料以外の費用はかからない（ニューヨーク市規則第 56 編第 2-09 条第 a 号別表その他のレクリエーション許可）。参加者が 500 人以上のイベントを開催する場合、イベントの規模や性質（営利性の有無、公開イベントか否か）、開催場所となる公園のカテゴリーに応じて、追加費用が課される（ニューヨーク市規則第 56 編第 2-10 条コンセッション料の計画）。

イベントの内容によっては、その他の許可の取得が必要となる場合もある。例えば、音楽イベントの開催に当たって、音響を増幅させる必要があるときは、ニューヨーク市警察局（New York City Police Department）による音響許可（Sound Permit）が必要となる⁹⁶。また、食事や商品の販売を伴うときは、29 日を超えない範囲で収益活動を認める「一時的使用許可（Temporary Use Authorization Permit）」を公園レクリエーション局歳入課（Revenue Division）から受けなければならず、許可の取得にかかる費用は、収益活動の性質や規模に応じて計算される⁹⁷。

（2）民間による公園の維持管理と契約の活用

市の公園の中には、コンサーバンシー（conservancies）と呼ばれる NPO 法人にその維持管理が委託されている公園もある。公園レクリエーション局によれば、コンサーバンシーは法律に基づき形成された組織ではなく、公園の維持管理を支援したいと考える住民グループによる草の根レベルでの組織であり、例えば、ブライアント・パークの維持管理を行うブライアント・パーク・コーポレーション（Bryant Park Corporation）も小さなグループが年月を経て巨大な組織に成長したものである。

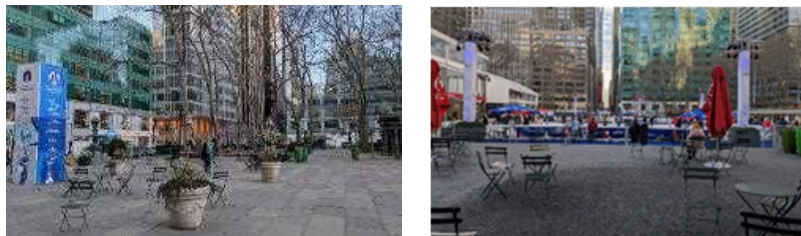


写真 4 ブライアント・パークの様子

（左・園内に設置されたテーブルとイス、右・冬季に運営されるアイススケートリンク、いずれも
2023 年 2 月国土交通政策研究所撮影）

コンサーバンシーによる公園の維持管理には契約が活用されている。契約には、公園の維持管理を内容とする維持管理契約（maintenance and operation agreement）と維持

⁹⁶ NYPD, “Parade and Sound Permits”, <https://www.nyc.gov/site/nypd/services/law-enforcement/permits-licenses-permits.page> (last accessed on June 15 2023). なお、音響許可にかかる申請手数料は 45 ドルである。

⁹⁷ NYC Parks, “Temporary Use Authorization (TUA) Permit Frequently Asked Questions”, <http://www.nycgovparks.org/pagefiles/76/TUA-FAQ.pdf> (last accessed on June 15 2023).

管理費を確保するために公園内での収益活動を認めるコンセッション契約の2種類が用いられている。コンサーバンシーは、公園レクリエーション局との間で維持管理契約とコンセッション契約を別々に締結する場合もあれば、1つのライセンス契約（license agreement）の中で、複合的に契約を締結する場合もある。

契約内容やその期間はコンサーバンシーごとに異なる。公園レクリエーション局によれば、例えば、セントラル・パークの維持管理を行うセントラル・パーク・コンサーバンシー（Central Park Conservancy）は、セントラル・パーク全体の維持管理を行うが、プロスペクト・パークの維持管理を行うプロスペクト・パーク・アライアンス（Prospect Park Alliance）は、公園レクリエーション局と維持管理業務を分担している。契約期間は、5年間で標準契約期間とされるが、10年間の契約もあり、各公園によって異なる⁹⁸。公園レクリエーション局としては、20年に一度は契約内容の再交渉ができるようにしたいため、契約期間が長期に渡らないよう配慮しているとのことである。

①公園の維持管理費調達とコンセッション契約

園内でのコンセッション事業は、コンサーバンシーが公園の維持管理費を確保するための一つの手段である。コンサーバンシーが公園レクリエーション局との間で締結するコンセッション契約は、特則により、公園の維持管理を条件にコンセッションから得られた収益の確保を認めている点が特徴的である⁹⁹。このような特則が認められるためには、市長室、会計監査室、法律局および区長室の代表者から構成される「フランチャイズ・コンセッション評価委員会（the Franchise and Concession Review Committee）」による承認を受けなければならず、公園レクリエーション局は、承認を受けるために、同委員会に対して、契約の相手方が公園の維持管理を行う長年のパートナーであることや維持管理費と相殺するために収益の保持を認める必要がある理由等を説明し、特則を設けることにつき、同委員会の理解を得る必要がある¹⁰⁰。

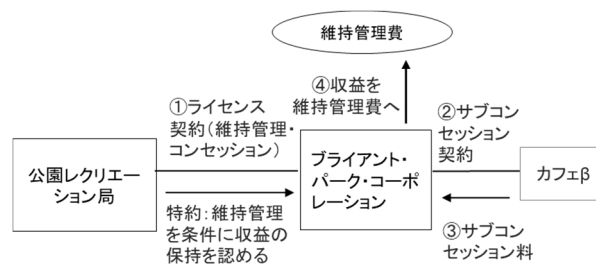
例えば、ブライアント・パークの維持管理について、ブライアント・パーク・コーポレーションが公園レクリエーション局と締結したライセンス契約の概要を図4に示す。ブライアント・パーク・コーポレーションは、公園レクリエーション局の許可を条件に、ブライアント・パーク内で、飲食事業に関するコンセッション事業を実施することができ、公園レクリエーション局からの許可がなされると、ブライアント・パーク・コーポレ

⁹⁸ 2023年2月2日に実施した公園レクリエーション局とのインタビュー調査に基づく。

⁹⁹ 例えば、ブライアント・パークの維持管理に関するライセンス契約は、公園レクリエーション局がブライアント・パーク・コーポレーションとの間で一元的なコンセッション契約を締結すること及びその収益をブライアント・パークの維持管理のために排他的に使用されることを確認している（Whereas条項第19番目参照）。ブライアント・パーク・コーポレーションと公園レクリエーション局の間で締結したライセンス契約については、“License Agreement Between Bryant Park Corporation and City of New York Department of Parks and Recreation”（2018）https://web.archive.org/web/20190810151718/https://www1.nyc.gov/assets/mocs/downloads/pdf/FCRC_2018/May_2018_FCRC_Special_Public_Meeting_Documents_WEBSITE_05_29_2018.pdf（last accessed on June 19 2023）を参照。

¹⁰⁰ 2023年2月に実施した公園レクリエーション局とのインタビュー調査による。

ーションは、自らコンセッション事業を行うのみならず、第三者に対して、サブコンセッションの許可を与え、飲食事業を行わせることもできる（ライセンス契約第 1.1 条第 b 項）。フランチャイズ・コンセッション評価委員会は、コンセッション事業等によって得られた収益が、ブライアント・パークの維持管理のために排他的に使用されることを確認している（ライセンス契約 Whereas 条項第 19 番目参照）。



* 実線は契約の成立、矢印は債務の履行を示す

図 4 コンサーバンシーが公園の維持管理を行う場合のライセンス契約の一例
(ブライアント・パークの場合)

もともと、公園レクリエーション局は、コンセッション以外の方法により維持管理に関する財源を確保することが重要だと考えており、寄付や助成金への応募など多角的な資金調達を求めており、実際に、多くのコンサーバンシーはそれぞれ独自の方法で維持管理費を確保しているとのことであった。

②コンセッションの対象事業

公園内で行われるコンセッション事業は、レストランやカフェといった飲食事業から、テニスコート等の運動施設の運営、ガソリンスタンドの設置に至るまで多岐にわたる¹⁰¹。しかし、公園レクリエーション局は、公園を単なる店舗が並んだ空間にすることは望んでおらず、人々が公園を楽しめるよう、適切なサービスが園内において提供されることを重視している¹⁰²。新しいコンセッションのアイデアが出てきた場合、公園レクリエーション局は、地域社会と協力し、地元選出の議員に話をし、また地域委員会 (community boards) に出向き、新規コンセッションの導入前にアイデアを説明し、市民が納得していることを確認するというプロセスを踏んでいるとのことである。

法制度上も、公園は「公園用地」として所有・管理されることが求められ、「公園用地の譲渡 (Parkland Alienation)」に該当する行為は禁止される (ニューヨーク州一般市法

¹⁰¹ NYC Parks, “Concessions Directory” <https://www.nycgovparks.org/opportunities/concessions/directory> (last accessed on June 16 2023) からは各公園のコンセッション事業の内容、契約終了日を検索することができる。

¹⁰² 2023 年 2 月に実施した公園レクリエーション局とのインタビュー調査による。

第 20 条第 2 号、ニューヨーク市憲章第 383 条)。そのため、地方自治体が所有する州内の全ての公園は、ニューヨーク州が定めた公園用地の譲渡または公園用地の転用 (Parkland conversion) に関する手続規制に服する¹⁰³。ニューヨーク州公園レクリエーション歴史保全局は、こうした公園用地の譲渡・転用規制は、公共信託法理に由来すると説明する¹⁰⁴。

公園用地の譲渡に該当する行為は「公園以外の目的のために、公園用地に実質的な侵害がある」行為とされ、その認定は、所有権移転の有無や公園用地に最終的に復元されるか否かによって左右されない¹⁰⁵。いかなる行為が、公園用地を実質的に侵害するか否かの判断は、判例の集積による¹⁰⁶。

判例は、公園に付随する利用であれば、駐車設備やレストラン、スナックバー、レンタルサイクルポート施設、レクリエーション用施設 (バッティングケージ、ゴルフコース、スケートリンク、ボートの係留場) といった公園の目的以外の設備を設置することも認められるとされ、付随的な利用に該当するか否かは、当該設備の設置が付随的であること、および、公園の目的と関連して類似性または関係性を有するか否かを基準に決せられる¹⁰⁷。

また、地方自治体が公園用地の利用に関して事業者と契約を締結する場合、地方自治体側に契約の取消権が認められているのであれば、通常、公園用地の譲渡には当たらないとされるが、取消権のないライセンス契約は公園用地の譲渡とみなされる場合がある¹⁰⁸。

6. 考察——公共空間活用に係る日本法制との相違——

本稿では、ニューヨーク市を対象に、公物管理法制および公共空間活用の根拠となる法制度や政策について把握するとともに、連邦政府や州政府、地方自治体の役割分担について整理した。その結果、日本の公共空間活用に関する法制度とは、以下のような相違点がみられる。

第 1 に、米国において公物管理は、基本的に各州の役割であるという点である。連邦制を採用する米国においては、合衆国憲法が連邦の権限とした事項を除き、各州の権限に属する。そのため、米国には、日本の道路法や河川法および都市公園法に相当する連邦法はない。ニューヨーク州は、各地方自治体に対して、自治体法の制定を保障すると共に、

¹⁰³ New York State of Parks Recreation and Historic Preservation (2017), “Handbook on the Alienation and Conversion of Municipal Parkland”, <https://parks.ny.gov/documents/publications/AlienationHandbook2017.pdf> (last accessed on June 16 2023) p.1.

¹⁰⁴ New York State of Parks (2017) op.cit, p.3.

¹⁰⁵ Friends of Van Cortlandt Park v. City of New York, 95 N.Y. 2d 623 at 630 (2001).

¹⁰⁶ New York State of Parks Recreation and Historic Preservation (2017) op.cit, p.5.

¹⁰⁷ New York State of Parks Recreation and Historic Preservation (2017) op.cit, p.7.

¹⁰⁸ New York State of Parks Recreation and Historic Preservation (2017) op.cit, pp.7-8.

地方自治体が所有する公物の管理を含む広範な権限を委譲している。ニューヨーク市は、州から認められたこれらの権限を根拠に、市の実情に合わせて、独自に公共空間活用に関する各種政策を打ち出し、法を制定し、執行することができる。タイムズスクエアの広場化やブライアント・パークの活用に代表されるニューヨーク市の先進的な公共空間活用の背景には、ニューヨーク市が、自らが所有する公物の管理や活用に関して広い裁量権限を有していることが挙げられる。

第2に、こうしたニューヨーク州が各地方自治体に保障する自立的な公物管理法制の裏返しとして、州と各地方自治体による一体的な公物管理が難しくなる場面があることも指摘できる。すなわち、ニューヨーク州とニューヨーク市の公物管理は、州と市それぞれの所有権を根拠に、分業的に行われている。このことは、ニューヨーク市のユニークな公共空間活用の原動力となる一方で、州の公園と市の公園の分断の例にみられるように、一体的な管理の障害となる場面もみられる。こうした問題の解決策として、例えば、州有地と市有地がパッチワーク上に所在する沿岸地では、州と市が共同開発する河川公園の整備も進められており、州と市による一体的な公物管理を実現する上での一つの手段となっている。

第3に、ニューヨーク市における公共空間活用に関する各種制度は、全てが制定法によるものではなく、政策やプログラムを含めた多様な法制度に基づく点がある。特に、道路空間の活用に当たっては、施策レベルの「プログラム」も活用されていた。これらのプログラムは、道路活用の根拠となるもののみならず、「パブリックスペースプログラミング」のように担い手の育成に資するプログラムもあり、持続的な道路空間活用を意識した制度設計となっている。

第4に、プラザや公園の維持管理を民間事業者等に委託する場合、維持管理の期間や内容、コンセッション事業の内容等は、契約により公共空間ごとに定めている点も、ニューヨーク市の公共空間活用の特徴である。契約を活用することにより、公共空間の事情に応じて、必要となる維持管理の内容を個別具体的に規定できるため、当該公共空間にとって最適な維持管理や活用が可能となる。

第5に、判例法上発展した公共信託法理の役割がある。公共信託法理は、ニューヨーク州において、道路、河川、公園等の公物を管理する上での指針となっており、公共信託法理に反する利活用は認められない。公共空間活用の観点からは、公物の不可譲性との関係が問題となる。例えば、先に紹介した公園用地の譲渡に関する判例は、公園が持つ実質的機能を侵害するような活用は、ニューヨーク州が定める公園用地の譲渡規制に服すると判示している点に留意しなければならない。このことは、公園のみならず、ニューヨーク市憲章第383条において、財産の不可譲性が宣言されている道路や水辺にも当てはまる。公共空間活用は、各公物の本来的機能と両立するものでなければならず、判例法は、適切な公共空間活用を促す機能を持つものである。

7. おわりに

本稿では、ニューヨーク市における公物管理に関する法制度および公共空間活用の根拠となる法制度や政策について、判例法や制定法、ニューヨーク市の長期計画や施策に基づき確認した。第2章においては、公物管理に関する連邦政府、州政府およびニューヨーク市の役割分担を整理するとともに、米国における公物管理の法的根拠として、公共信託法理が重要な役割を有していることを把握した。

第3章から第5章までの各章においては、ニューヨーク市における道路、河川、公園の活用に関する法制度等を検討し、ニューヨーク市においては、制定法に限らず、政策やプログラム、契約が公共空間活用に用いられていることを確認した。第6章では、①公物管理における州政府の役割、②州政府と地方自治体の分業的な公物管理、③公共空間活用の法制度の多様性、④契約の活用および⑤判例法の役割の5つの観点から、日本の公共空間活用法制度との相違点について考察した。

参考文献

- アメリカ連邦交通省道路局編、別所雅彦、河合恭平共訳（1981）『アメリカ道路史』（原書房）
- 船田享二（1962）『ローマ法第2巻』（岩波書店）
- 畠山武道（1992）『アメリカの環境保護法』（北海道大学図書刊行会）
- 橋都由加子（2006）「アメリカにおける連邦・州・地方の役割分担」『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』（財務省）https://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk079/zk079_02.pdf（最終閲覧日 2023年4月19日）
- Humbach A John (1989), *Public Rights in the Navigable Streams of New York*, 6 Pace Envtl. L. Rev.461, <https://digitalcommons.pace.edu/lawfaculty/94/> (last accessed on May 31 2023)
- 自治体国際化協会（1999）「アメリカにおけるホームルール」CLAIR REPORT 180号 https://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/180.pdf（最終閲覧日 2023年4月19日）
- 自治体国際化協会ニューヨーク事務所（2018）「ニューヨーク州地方政府ハンドブック（第7版）」, <https://www.jlgc.org/cms/wp-content/uploads/newyork-state.pdf>,（最終閲覧日 2023年6月20日）
- Johnson W. John (2009), *United States Water Law an Introduction*, CNC Press
〔京都大学防災研究所水管理と社会制度研究会訳（2013）『アメリカ合衆国水法への招待』（日本評論社）〕
- MacGrady J Glenn (1975) *The Navigability Concept in the Civil and Common Law: Historical Development, Current Importance, and Some Doctrines That Don*

t Hold Water, 3 Fla. St. U. L. Rev. 511, <https://ir.law.fsu.edu/lr/vol3/iss4/1>(last accessed on June 5 2023)

New York State of Parks Recreation and Historic Preservation (2017), “Handbook on the Alienation and Conversion of Municipal Parkland”, <https://parks.ny.gov/documents/publications/AlienationHandbook2017.pdf> (last accessed on June 16 2023)

Salkin E. Patricia (1994), *The Use of the Public Trust Doctrine as a Management Tool over Public and Private Lands*, 4 Alb. L.J. Sci. & Tech. 1, <https://digitalcommons.tourolaw.edu/scholarlyworks/434/> (last accessed on May 30 2023)

Sax Joseph L (1970), *The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention*, 68 Mich. L. Rev. 471, <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol68/iss3/3> (last accessed on May 26 2023)

サックス J L、山川洋一郎、高橋一修訳 (1974) 『環境の保護』 (岩波書店)

末松謙澄、宮崎道三郎 (1924) 『ユスチニアヌス帝欽定羅馬法学提要訂増 4 版』 (帝国学士院)

土井真一訳 (2012) 「アメリカ合衆国憲法」高橋和之編『新版世界憲法集第 2 版』 (岩波書店)

Weingroff Richard F (1996), *Federal Aid Road Act of 1916: Building The Foundation*, Public Roads vol. 60 No.1, <https://highways.dot.gov/public-roads/summer-1996/federal-aid-road-act-1916-building-foundation> (last accessed on April 18, 2023)

判例

Ackerman v. True, 67 N.Y. 629 (1903)

Adirondack League Club, Inc. v. Sierra Club, 92 N.Y. 2d 591 (1998)

Friends of Van Cortlandt Park v. City of New York, 95 N.Y. 2d 623 (2001)

Fulton Light, Heat & Power Co. v State of New York, 200 N.Y. 400 (1911)

Granger v City of Canandaigua, 257 N.Y. 126 (1931)

Illinois Central R. Co. v. Illinois, 146 U.S. 387 (1892)

Lansing v. Smith, 4 Wend. 9 (1829)

Martin v. Waddell, 41 U.S. (Pet 16) 367 (1842)

Morgan v. King, 35 N.Y. 454 (1866)

People ex rel. Loomins v. Canal Appraisers, 33 N.Y. 461 (1865)

People v New York & Staten Island Ferry Co., 68 N.Y. 71 (1877)

Propeller Genesee Chief v. Fitzhugh, 53 U.S. (12 How.) 443 (1852)

Smith v. Rochester, 92 N.Y. 463 (1883)

The Brooklyn Park Com v. Armstrong, 45 N.Y. 234 (1871)

The Daniel Ball, 77 U.S. 557 19 L.Ed. 999 (1870)

Waterford Electric Light, Heat & Power Co. v. State, 208 A.D. 273 (1924)

<謝辞>

本稿の執筆にあたって、笠原邦子調査員には、ニューヨーク市の公共空間活用に関する英語文献資料の収集や翻訳にご協力いただいた。ここに記して感謝申し上げます。

(HP 公開日 2023年6月30日)

※本稿は、「国土交通政策研究所紀要第81号2023年」掲載予定論文を刊行前に早期公開するものである。