

リンカーンにおける土地取得による 田園景観保全の経緯に関する研究

Rural Landscape Conservation by Land Acquisition in Lincoln

樋口 明彦¹・高尾 忠志²

¹正会員 Dr. of Design 九州大学大学院工学研究院 (〒812-8581 福岡市東区箱崎6-10-1)

E-mail:higuchi@doc.kyushu-u.ac.jp

²正会員 九州大学大学院工学研究院 (〒812-8581 福岡市東区箱崎6-10-1)

E-mail:takao@doc.kyushu-u.ac.jp

The subject of this paper is the history of rural landscape conservation by applying various ways of land acquisition methods in Lincoln, Massachusetts. A series of interviews to the city officials as well as the local conservation groups was conducted to understand the half-a-century-long efforts of land conservation in Lincoln. The findings include the followings. a). The land acquisition in Lincoln has been continued under a strategically prepared scenario that was revised several times responding to the changes of the development trends and the city's financial environment. b). Several tools and approaches including the founding of Lincoln Land Conservation Commission and Rural Land Foundation as well as the invention of the Creative Development were introduced besides town-driven land acquisition so that the town could perform practical and effective land conservation. c). And these efforts are still continuing with increasing participation of the local citizens.

Key Words: rural landscape, landscape conservation, land acquisition, creative development, Lincoln

1. 研究の背景と目的

いわゆる景観緑3法の施行を受けて、現在多くの市町村で景観計画の策定や景観地区の指定に向けた作業が進められている。しかし、農地・里山・田園集落等の要素で形成され面的な広がりを持つことが一般的な田園景観の場合、その一部でも景観上望ましくない開発が行われてしまうと景観全体に大きな負の影響を与えてしまう恐れが大きく、よほど強力な規制を導入しない限り規制のみで安定的に田園景観を維持していくことは困難である。一方、田園景観の担い手である農業は高齢化が危機的な状況まで進行しつつあり、農業の持続的営みに依存した田園景観の維持には今後限界があると考えられる。

上記のような規制による手法の他に、保全候補地の所有権又は開発権を何等かの方法で公的に取得し、恒久的に田園景観・環境を保全する手法がある。米国では、英国のナショナルトラストのモデルとなったトラスティーズ・オブ・リザベーションによってマサチューセッツ州を中心に約一世紀にわたるトラスト活動(NPO等による自然景観・文化財等の取得・修復・保護等の活動)が行

なわれている。こうしたトラスト活動による景観保全の効用については、Abbott¹⁾による歴史的整理など多数の文献が存在し、わが国にも広く紹介されている²⁾。

また、開発権の公的買収(Purchase of Development Right, 以下PDRと略す)については、1970年代から農地の保全を主な目的としてメリーランド州やマサチューセッツ州で始まった州レベルでの取組みがあり、Daniels³⁾等PDRの利点と課題についての考察、Freedgood⁴⁾等PDRの適用のあり方についての研究などが見られる。

また、Pfeffer等⁵⁾は、都市近郊田園地域における住宅開発にあつては、居住希望者の中に田園風景や新鮮な農産物・良好な環境等を高く評価している傾向が認められ、PDRにはこうした側面からも支持があることを指摘している。

さらに開発権の移転(Transfer of Development Right, 以下TDRと略す)についても、農地保全のツールとして導入した事例は複数あり、隣接するワシントンDCより拡大してくる都市化圧力から地域の農地を保全することを主目的として1980年に始められたメリーランド州モンゴメリー郡の取組みは初期の成功例として広く知られている。⁶⁾

一方、マサチューセッツ州リンカーンでは、1950年代から、公的土地取得を中心に様々な手法を用いて町内の農地や山林の多くを町が取得することにより、田園景観を保全する努力が続けられてきている。こうした自治体単位での継続的な土地取得による田園景観保全の取組み例は米国でも少なく、先に挙げた各事例とも手法的に大きく異なった珍しい事例であるが、リンカーンでの取組みを扱った研究は米国内においても1970年代までの取組みを紹介したLemire^{7), 8)}等少数に留まっている。こうした取組みに関連した国内の研究としてはマサチューセッツ州における農地保全手法について整理をおこなった浅川⁹⁾の研究等が存在するが、特に自治体単位での保全地取得やリンカーンの取組みについて紹介した文献は認められない。

本研究では、黎明期から今日までのリンカーンにおける土地取得を主体とした田園景観保全の取組みの経緯を一次資料及び現地調査を踏まえて明らかにすることを主目的とし、さらにわが国への適用可能性について検討をおこなった。表-1にヒアリング先を示す。調査期間は1997年9月から2005年9月である。

2. リンカーンにおける田園景観保全の経緯

ここではリンカーンにおける田園景観保全のこれまでの経緯を、取組みの内容から4つのフェーズに分け時系列的に整理する。

(1) 黎明期 (1950～60年頃)

リンカーンはボストンから西に約20キロメートル、通勤圏に位置する人口約5,500人の町である。独立戦争最初の戦火が交わされたコンコードはリンカーンの西隣にあたる。図-1にリンカーンの位置を、写真-1にリンカーン中心部の航空写真を示す。多くが森林と農地で覆われ、その中に写真-2に示すような古い建築物が多数残っている。総面積約3,900ヘクタールのうち約40%が何らかのかたちで保全されており、街中ではいたるところに写真-3のような保全地の看板が立っている。例えば隣町の一つウォルサムの人口密度が18.1人/haであるのに対してリンカーンの人口密度は1.5人/haにすぎないことを見ても、リンカーンで郊外化がいかに抑制されているかを理解することができる。

リンカーン周辺は、かつてはボストンを市場とした農業地域であったが、1950年代の終わりから高速道路網の整備に合わせて郊外化の波がこの地域にも達し、農業の衰退と平行して農地の宅地化の動きが顕在化し始めた^{10),11)}。

リンカーンでは、町民の間に歴史的な田園景観の保全

表-1 ヒアリング調査実施先

William Constable	Rural Land Foundation 理事
	Lincoln Land Conservation Trust President
Geoff McGean	Rural Land Foundation Executive Director
Tom Gumbart	Lincoln Land Conservation Commission Director
Robert Lemire	元 Lincoln Land Conservation Commission 委員長

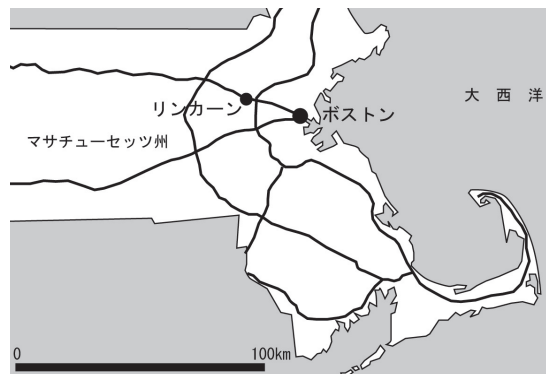


図-1 リンカーンの位置 (筆者作成)



写真-1 リンカーンの航空写真 (RLF 提供)



写真-2 筆者が1990年代に住んでいた築120年以上の農家敷地は1エーカー (筆者撮影)



写真-3 保全されている町有地の一つ。中央にLincoln Conservation Landと書かれた看板が見える (筆者撮影)

を望む声が次第に高まっていたが、こうした中リンカーンでは周辺の町に倣ってそれまでの1エーカーゾーニング（戸建住宅の最低敷地面積を1エーカー・約0.4ヘクタールに制限するもの）を2エーカーに変更（以下2エーカーゾーニングと記す）し、開発圧力を低減しようとした。しかし、これは建設戸数を制限する上では何ら影響力がなかったことから住宅建設はその後も続き、田園景観保全にはあまり有効ではなかった¹²⁾。

1957年になると、当時町の唯一の水源であったサンディーポンドの南西部で農地が売りに出された。これに対して町民の多くから町としてすぐに対応すべきとの声があがった。これを受けてLincoln Land Conservation Trust（リンカーン土地保全トラスト。民間非営利団体で、会費と寄付で運営されている。現在の会員数は約250。以下LLCTと略す）が設立され、住民からの寄付により同年2.2ヘクタールの農地を買収した。これが民意による保全地買収の第一号である。

1958年になると、州法に基づいて市町村がConservation Commission（土地保全委員会）を設立することが可能となった。リンカーンでは、翌1959年に町の組織としてLincoln Land Conservation Commission（以下LLCCと略す）を立ち上げた。LLCCではさっそく1960年にサンディーポンドで先を買収した農地に隣接した5.6ヘクタールの土地を買収している。LLCTの場合購入費用は住民からの寄付によっていたが、LLCCでは州から半額の補助を受け、残りを町が負担している。以後LLCCは町主導の保全地買収の中心となっていく。

現在のLLCCの構成員は7名、任期3年である。LLCCに付託された権限は、州の湿地保護法に基づき町内の湿地のあらゆる改変に対して規制する権限、オープンスペース計画と保全目的の土地買収案をタウンミーティングで提案すること等である。候補地を町費を用いて買収するかどうかの判断は町の最高議決機関であるタウンミーティングにおいて住民投票によって行なわれ、賛成が2/3以上の場合に了となる（リンカーンは米国東部のニューイングランド地域で一般的に行われている直接民主主義による自治が行われており、重要な事項は全町民が参加できるタウンミーティングでの住民投票で議決される）。今日町内の公的な保全地は全てLLCCが管理運営しており、常勤の自然保護官がいる。

元LLCC理事で現在Rural Land Foundation（後述）理事及びLincoln Land Conservation Trust（後述）Presidentであるコンステブル氏によれば、この時期のリンカーンにおける土地保全運動の中心となったのは、地元の農業者の一部と当時ソーロー¹³⁾時代の面影を残していたリンカーンの環境に惹かれて移住してきていたボストンやケンブリッジの大学に勤める研究者や建築家等であった。地元の人々の環境の急激な変化に対する危惧と文化人達の歴史的田園景観の

価値についての認識が上記のような住民発意の土地保全活動につながっていったと考えられる。図-2に1965年時点での保全地の分布状況を示す。

(2) LLCC 主導期（1960～80年頃）

1958年、町の都市計画委員会がハーバード大学のチャールズ・エリオット教授等に依頼して、郊外化に対応したまちづくりのあり方についての総括的な報告書“Planning for Lincoln”（以下1958年レポートと略す）が作成された¹⁶⁾。そこには、水源確保とともに町の歴史的アイデンティティを維持するためにも田園景観の保全が重要であり、それにはゾーニング等による開発規制・市民による自主的な保全とともに、農地等の計画的な公的買収を進めることが有効であること、買収に必要な費用は市民からの寄付・連邦政府及び州政府からの支援等を一体的に活用して準備することが望ましいこと、無計画な買収は不必要にコストがかかり望ましくないこと、町が土地を買収することでの固定資産税の減収分は住環境の向上に伴う周辺地価の上昇で相殺できること等が記されている。この報告書は以後のリンカーンにおける公的土地保全の取組みの指針となり、LLCCによって作成された保全候補地リストを基に公的土地買収を主体とした田園景観保全が進められていく。

そうした中で最大規模のものは、1969年に買収されたマウント・ミゼリー（図-4参照）であり、240ヘクタールの大きさは町がこれまでに行なった買収の中で最大規模のものである。この土地の購入資金は1.8百万ドルであったが、そのうち連邦政府屋外レクリエーション局から50%、州から25%の補助を受け、残りの25%を町が負担した。

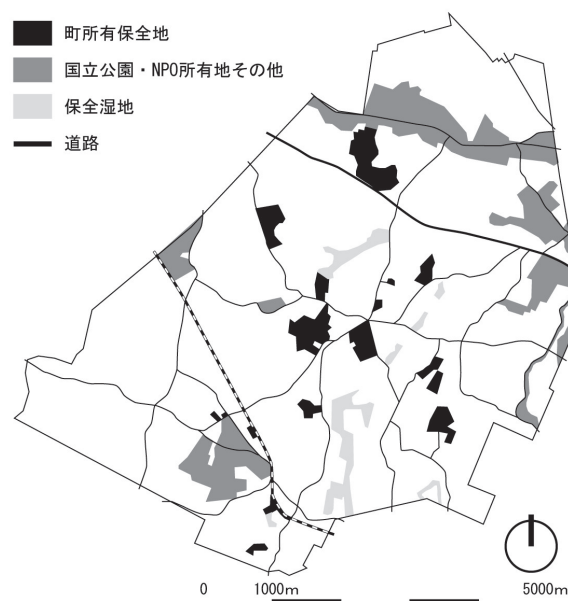


図-2 1965年現在での保全地の分布状況
（資料14, 15を基に筆者が作成）

1965 年になると、Rural Land Foundation（保全を目的とした土地取得を行なう NPO、以下 RLF と略す）が設立され、リンカーンにおける保全地確保の取組みに加わるようになる。RLF 設立のきっかけとなったのはウィーラー農場の買収であった。以下にその経緯を示す。

① 1966 年、建国以来ウィーラー家によって所有されていたウィーラー農場の土地 49 ヘクタールと農家 2 軒が 30.5 万ドルの予定価格で売り出されることを住民グループが知る（最初にウィーラー農場買収の動きを聞きつけたのは隣のフrint 農場の農場主フrint 氏であった。氏は RLF の設立メンバーの一人だが、彼自身も後に自分の農場の土地 25 ヘクタールの大部を保全規制対象とすることを町に申し入れ、残りを市場価格の半額で町に売却している）。

② 住民グループと LLCC では、単位面積当たりの価格がこれまでの町による買収事案に比して高額であり、タウンミーティングでの住民投票で 2/3 の買収賛成を得ることが困難、また市場での民間の土地取引のスピードが速いためじっくりと町内で議論しては間に合わない恐れがあると判断。

③ 売り出し当初、不動産会社 6 社が共同で買収し、後に内輪で分割する計画が進んでいたが、調整が進まなかった。その間に住民グループは保全を目的とした土地の買収・売却・所有を認められた NPO として RLF を立ち上げた。メンバーは全員地元住民。

④ ウィーラー農場と RLF との交渉の中で、町民による保全活動である点を評価してもらい、28.5 万ドルでの RLF への売却が決まった。RLF では、後に Creative Development と呼ばれるようになる手法を適用（詳細は後述）して購入資

金の回収と保全地の確保の両立を図ることにした。

⑤ 購入資金は、地元銀行から農地等を担保に 25 万ドル、別の信託銀行から RLF メンバー 30 名が各 1 千ドルずつ保障することを条件に 3.5 万ドルの融資を得て確保。

⑥ RLF では、融資された資金の一部で地元のランドスケープアーキテクトを雇い、2 軒の既存農家を含む 11 の分譲区画（各 1 ～ 3 ヘクタール・景観保全のための開発条件付）と一本のアクセス道路（水道その他インフラを地下埋設）、さらに 24 ヘクタール（全体の 50%）の保全地からなる開発・保全計画を作成。

⑦ 分譲区画の販売開始後すぐに、2 軒の既存農家が 10.5 万ドルで売却された。さらに残りの 9 区画のうち 8 区画が 2.5 万ドルから 4.5 万ドルで売却され、1 区画を残して 4 万ドルの利益が発生した。RLF では、この段階で分譲を中止し、残り 1 区画を保全地に編入し合計 25 ヘクタールの保全地を LLCC に寄付し事業を完了。

ウィーラー農場の保全地と分譲地の状況を図-3 に示す。取組みの当初、町民のなかには事業の成功を疑う声もあった。しかし、RLF メンバーの努力に加えて銀行や地主の協力もあり、事業は予定以上の成功を収めた¹⁸⁾。ウィーラー農場の成功以降、RLF は LLCC を補完するかたちでリンカーンの保全地確保に取り組むようになる。

RLF は LLCT と同じ NPO であるが、LLCT が単に保全地の買収・管理を行なうのに対して、RLF は保全候補地に関する情報収集拠点として公的機関よりも迅速に土地の保全に対応すること、また Creative Development の手法を用いて開発と保全を一体的に実施する事業を運営することを取組みの柱としており、LLCT との間で役割分担をおこなっている。

ここで、Creative Development の手法について簡単に説明す

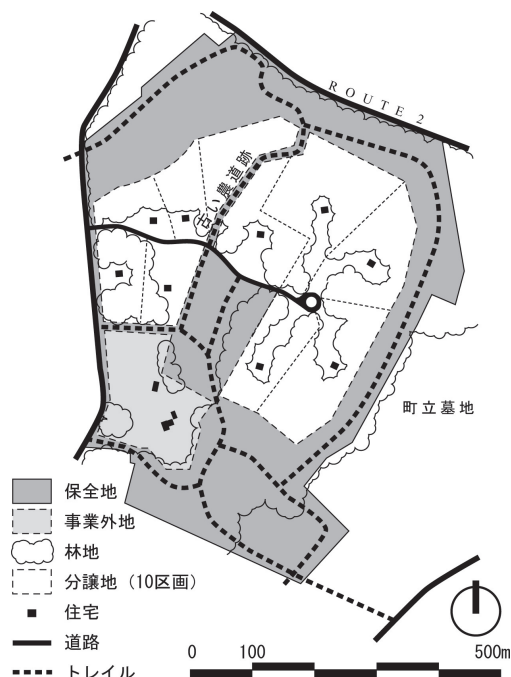


図-3 ウィーラー農場事業の土地区分状況
(資料 17 を基に筆者作成)

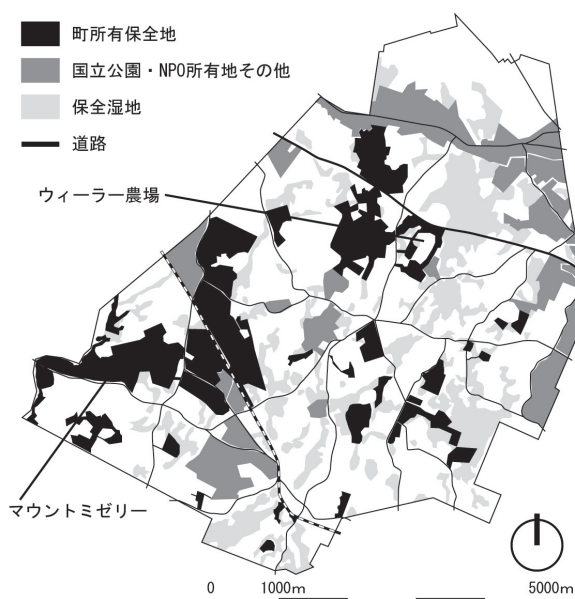


図-4 1976 年現在での保全地の分布状況
(資料 19 を基に筆者作成)

る。Creative Developmentは今日では保全型分譲とも呼ばれている。RLFによって創出された手法であり、概略は、①銀行等から借入れた資金により保全候補地を所有者の希望する価格（通常は市場価格）で購入し、②そこに保全計画と分譲計画を作成、③分譲に必要なインフラを整備、④分譲により土地の一部を宅地として売却し、投じた土地購入資金とインフラ整備資金を回収して完了、という流れになる。この間に町では、最低敷地面積・前面接道幅員などの規制を特例的に除外したクラスター開発ゾーニング条例を対象地に適用することで、法的に事業を支援する。

RLFは事業前後で収支がゼロとなるようにしており、民間デベロッパーが同じ事業を行なう場合に分譲によって得る利益分相当が保全地の確保に充てられると考えてもよいであろう。最低でも50%の土地を保全することを目標としており、実際には多くの事例で70%以上の保全を実現している。図-3では、グレーに塗られた購入地の外周部分が保全地として残され、西側の接道部から中央部にかけての土地が分譲されている。この配置は、先にも述べたように専門家により敷地の特性に最も適した保全地と分譲地のレイアウトとなるように決定されたものである。

RLFでは、各分譲地の外縁部が保全地及び開発制限付宅地となることにより分譲地購入者が将来的に現状の景観・環境が保障された土地を手に入れられることが、分譲地販売時に大きな市場性を発揮するとしている。

また、RLFメンバーの多くはLLCCや都市計画委員会のメンバーを経験しており、彼等の経験と町その他関係機関とのパイプが事業プロセスの中で特に許認可段階のスピードを早める等民間デベロッパーと競う上で大変有利に働いているそうである。Creative Developmentは今日でもリンカーンにおける保全地確保の主要手法となっている。図-4に1976年時点での保全地の分布状況を示す。

(3) RLF 主導期 (1980～2000年頃)

1977年には、それまでの取組みを総括し、また州レベルでの農地に対する開発権買収プログラムの設置等に対応するために、第二次計画といえる“Undeveloped Land in Lincoln”（以下1977年レポートと略す）¹⁹⁾、さらに“An Open Space Plan for The Town of Lincoln”²⁰⁾が都市計画委員会とLLCCにより作成され、戦略的な保全地買収のプログラムが提示された。

図-5に1977年レポートで示された保全すべき土地の広さに関する分析図を示す。ここでは、1976年現在での民有地3,337エーカー（約1,350ヘクタール）を今後開発される可能性が高い土地と低い土地に分類したうえで、それぞれについて保全すべき土地の規模を算出し、その合計が2,041エーカー（約830ヘクタール）と算定している。

このレポートはそれまで町の保全地取得のベースとなっていた1968年レポートに代わって以後のLLCT, LLCC, RLFを中心とした保全地取得の取組みの根拠となる。

この時期の後半、リンカーンがボストン周辺でも田園環境に恵まれた魅力的な住宅地として高額所得者のコミュニティに変質する中で、それまで公的保全地取得の中で大きなウエートを占めていた連邦と州からの助成金の受給資格の一つである一定の平均所得水準以下であることという要件を満たせなくなり、受給を得られなくなった。また以前にも増して地価の高騰が著しく、町主導の公的な保全地取得は極めて困難となった。そのため保全地取得活動はもっぱらRLFが中心的な役割を果たすようになる。

RLFではこの時期から自らの保全地確保のスタンスを明確にするため以下の現実的なステートメントをパンフレット等に謳いだした。①保全か開発かではなく、その間に現実的な田園景観保全の可能性がある、②開発を止めることはできないが、田園景観保全の立場からよりよいものにすることはできる、③土地所有者はその土地の市場価値相当の対価を得る権利がある、④まず所有者と良好な関係を構築することが重要である。

こうしたポリシーのもとで、RLFではCreative Development手法を用いた保全地の取得を進め、それを町またはLLCTに寄付することを継続した（RLFでは、土地の保有・管理運営は行なわない）。一般のランドトラストでは、自ら土地を所有する例が一般的であると思われるが、RLFでは町との間で強い信頼関係が存在していることから寄付という選択をし、それにより自らの運営を身軽にすることを可能にしている。なお、この時期、RLFによる保全地取得の取組みは、先に示した1977年レポートを自主的に尊重し拠り所としながら進められていった。

この時期には、都市計画的な手法による保全地の確保も試みられている。その一つは1979年に事業化されたファーラーポンドビレッジである。これは、R-3ゾーニング（一定の土地面積に対して通常の倍の戸数の開発を認める代わりに土地の過半を保全地とする特例²¹⁾²²⁾）を適用

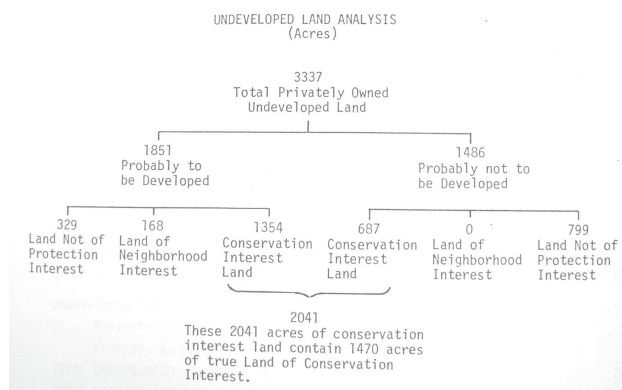


図-5 1977年レポートで示された保全すべき土地の広さに関する分析図のコピー

した事例であり、町南西端にあるファーラーポンド南側の38ヘクタールの土地に適用され土地全体の70%が保全されている。これは、先に触れた2エーカーゾーニングに逆行するように見えるが（RLFによるCreative Development手法では2エーカーゾーニングが遵守される）、景観上優先度の低い場所で特例的に集中的な住宅開発を認めることで開発業者の利益を確保しその見返りとして広い保全地を確保しようとするものである。

(4) 成熟期（2000年頃～現在）

図-6に2005年現在のリンカーンにおける保全地の分布状況を示す。また表-2に保全地の内訳を示す。2005年現在の時点で、リンカーンの土地保全の状況は、町所有の保全地が650ヘクタールあり、そのうち370ヘクタールは町がタウンミーティングの許可を得て買収したもの、残りは住民やRLFから寄付されたもの及び公共の福祉のために収容されたものであり、LLCCによって管理されている。このうち買収地の殆どは当時の適正な市場価格で買収されており、その総額は2.2百万ドルである。このうち約百万ドルは連邦政府からの補助で賄われ、60万ドルは州からの補助による。残り約60万ドルの多くは順次町が起債したものであり、そのため1970年代には住民税が一人当たり平均1ドル増加している。

寄付または買収によってLLCTによって確保され管理されているものは150ヘクタールあり、これらは全て市民に開放されている。

以上の他に、ゾーニングによる開発規制のかかった民有地が250ヘクタールある。これは、1970年代に施行されたC-Open-Space Conservation District²⁹を起源とするもので、水源涵養、洪水対策、自然保護の目的で定められたゾーニング地区をさす。現在はより強い強制力を持った州法による湿地保護法で置き換えられている。この対象とするには所有者の同意のうえで、住民投票にかけられ2/3以上の賛成を得る必要があり、一旦指定されると排水の流出・埋立・建築行為が禁止される。保全規制は、所有者と町との合意によるものから、税の減額（インセンティブとなる）を伴う法的規制まで多様である。

リンカーンには以上の他に町やLLCT以外の公的性格の組織によって所有されている土地が490ヘクタールあり、コッドマン農場NPO、町立小学校、デコルドバ美術館公園、ミニットマン国立歴史公園、ケンブリッジ町が所有する水源地周辺の土地、墓地、オーデュボンソサエティ等が含まれる。

こうした土地を合計すると1,540ヘクタールとなり、全町面積約3,900ヘクタールの40%が半永久的に（町あるいはLLCT等が保全地の所有権を第三者に譲渡しない限り）保全されていることになる。

またリンカーンでは、公的に所有されている保全地の

他に敷地内汚水処理システムのために個人で保全が行われている土地が多数存在する²⁴。これらを加えるとリンカーンの保全地の面積はさらに大きなものになる。

1977年レポートで示された保全候補地の殆どで何らかの保全措置が講じられた今日、現在進行中の保全地取得プロジェクトは少ないが、現在も幾つかの候補地について取り組みが続けられている。その中で最大のものはリンカーンヒルと呼ばれるヘック家所有地約8ヘクタールで、現在、RLF・LLCC・LLCTから50万ドルを拠出し、さらに住

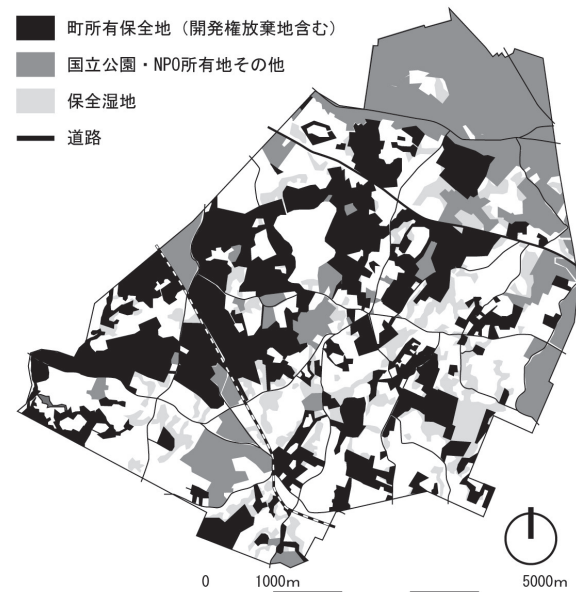


図-6 2005年現在での保全地の分布状況
（資料23を基に筆者が作成）

表-2 2005年現在での保全地の内訳
（ヒアリング結果を基に筆者が作成）

全町面積	3870ha
保全地区分	
LLCC 管理	650ha
LLCT 管理	150ha
ゾーニング開発規制のかかった民有地	250ha
水源地・国立公園・その他	490ha
保全地合計	1540ha
(全町面積の40%)	

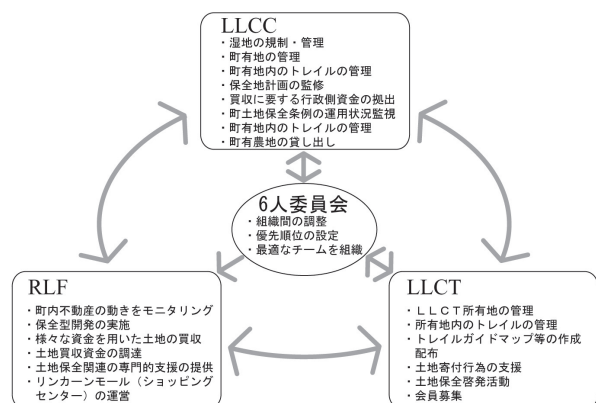


図-7 3組織間の連携状況
（ヒアリング結果を基に筆者が作成）

民からの寄付を115万ドル集め、土地分譲により295万ドルを回収するという予定で、買収に必要な460万ドルを用意する活動が続けられている。

現在の「成熟期」では、これまでの保全地取得活動の中で重要な役割を演じてきたRLF・LLCC・LLCTの3組織が協調体制を構築するようになっている。これは人口わずか5,500人の小さなコミュニティのメリットである関係者の間での円滑で日常的な情報交換や顔の見える信頼関係を活かして、保全候補地所有者との間で良好な人間関係を構築することにより、売却情報等をいち早く収集し、そうした情報を一元化することで機動的な保全活動を行なおうとするものである。

具体的には3組織を一元化した連絡窓口として各組織から2名ずつの委員が参加する6人委員会と呼ばれるワーキンググループが組織されており、ここで3組織が効果的に連携するための調整等をおこなっている(図-7参照)。また、こうした動きの一環としてRLF内に不動産開発や環境保護の分野の専門家リスト(殆どがリンカーン住民)が備えられており、無償か安い金額でRLFの求めに応じて保全地に関係した住民への専門的なアドバイスや保全地取得プロジェクトのための専門的な技術提供を行なう仕組みが出来上がっている。

今日、リンカーンにおける保全地取得による田園景観保全の取組みは、マーサズバイニヤード、イプスウィッチなど、ニューイングランド地方の他の地域にも田園景観保全のモデルとして波及しつつある。

3. 田園景観の農地としての保全

リンカーンでは、土地取得だけでなく、取得農地を農地として維持し歴史的な田園景観を保全することにも取り組んでいる。LLCCでは、買収した農地や森林をできるだけそのままの姿で保全していくという町の方針に基づき、農地をNPO等希望者に貸出し耕作を行なってもらうこと、保全地を結ぶトレイルを整備しその維持管理を行うこと等を継続して進めている。

まず農地としての継続であるが、リンカーンでは図-8に示すように町有地をNPO等に貸出すケースと民地やNPOの所有地を貸出すケースがある。貸出しを受ける側は、民間ボランティア団体・個人・NPO等様々である。

このうちコッドマンコミュニティ農場と呼ばれるボランティア団体では、1973年の創設以来町内各地で町及び民間団体等の所有地を合計40ヘクタール以上借受け、町民有志や就農希望者等が耕作を行なっており、様々な農作物に加え家畜も多数飼育されている。生産物は地元の直売所で販売されており、都会から訪れる購入者も多く、農業体験等の教育プログラムも実施されている。夏季に

は地元児童が15名程度雇用され農業体験を行なっている。運営費は生産物の売上と地元住民等からの寄付及び会費で賄われており、運営状況は健全である。

また、フードプロジェクトと呼ばれるNPOでは、町から15ヘクタールを借受けて耕作を行なっている(写真-4)。ボストンをはじめとする都会の小中学校と提携して児童に農業体験の機会を設けるとともに、児童たちが収穫した作物を学校給食の食材や社会福祉施設の食材として提供している。

これら以外の農地については、町が雇用したスタッフの手で牧草を栽培し草刈を行う等の景観管理が計画的になされている。

また、2章で触れたフリント農場のように数件ではあるが専業農家が存続しており、それらによる農耕活動もリンカーンにおける農地の保全に貢献している。

リンカーンの保全地で特徴的なもうひとつのものとして、トレイルが挙げられる。リンカーンでは1950年代の黎明期以来、保全地を確保する都度その中及び周辺の保全地との間にトレイルを設けてきている。それらの多くはかつて農作業のための小道として使用されていたもの

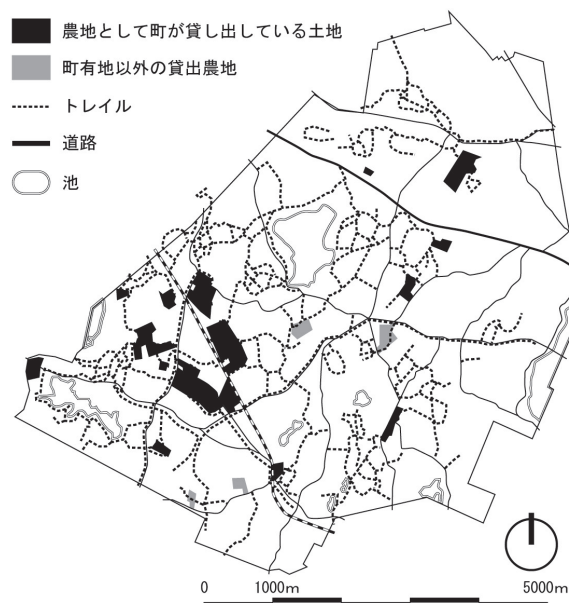


図-8 2004年現在の農地及びトレイルの分布
(LLCCへのヒアリングと資料25, 26から筆者作成)



写真-4 フードプロジェクトで作業する児童(筆者撮影)

であり、路傍には簡素な石垣が積まれているものが多い。トレイル設置の目的は、往時の風景を留めるため・住民がリンカーン固有の風景の中を散策できるようにするため・そして保全地の維持管理用通路として使用するためである。

図-8 中点線が主なトレイルの分布状況を示している。現在その総延長は130キロメートル以上に達しているが、それらは町有地内にありLLCCが管理しているもの、LLCT所有地内でLLCTが管理しているもの、さらに民地内であるが所有者の了解を得て市民が通行可能となっているもの等がある。また、町境付近では多くが隣町のトレイルと連続している。

管理は、RLF・LLCC・LLCT等のメンバーやボランティア住民によってなされており、日常的なトレイルの巡回・倒木の撤去や順路を示すタグの取り付け等の維持管理作業が無償でおこなわれている。

これらのトレイルは、春から秋にかけては散策路として（写真-5 参照）、冬季はクロスカントリースキールートとして広く住民に利用されており、トレイルを利用することは住民が保全地の意義と必要性を認識するよい機会ともなっていると考えられる。

なお、リンカーンでは、町北部を東西に走る州道2号線以外は全ての道路が町の所有となっている。これらの道路の多くはモータリゼーション以前の狭く（幅員6メートル未満）カーブの多い線形のまま残されており、沿道の保全地に茂る樹木の緑とともにリンカーンの歴史的田園風景の重要な要素となっている（狭幅員道路には、景観保全と共に維持管理費が少ないメリットがある）。こうした道路の脇を通っているトレイルも多い。

4. 近年の課題

ここではヒアリングから明らかになったリンカーンにおける田園景観保全の今日的課題について考察する。

1983年に実施された住民アンケートでは、タウンミーティングに参加した住民の80%が町の土地保全計画を支持しているとの結果が得られており、リンカーン住民の多くは、田園景観保全の価値を認識していると考えてよいであろう。²⁷⁾

リンカーンにおける田園景観保全の中心をなすのは保全地であるが、隣接する住民間でも自分の土地を売却する際には最初に隣人に通知することや互いの家屋の間の土地に何も工作物を設けないようにすること等を定めた隣地住民協定を結んでいるケースが多数見られ、これらは恒久的な保全にはならないもののリンカーンの田園景観保全を担保する仕掛けの一つとなっている。

このように住民レベルでの田園景観保全に対する理解

は、リンカーンにおける田園景観保全を支える基盤であるが、しかし一方で必ずしも田園景観保全に協力的ではない住民も特に新規転入者の中に増えてきている。また、土地の売却を巡って住民と保全側（町やRLF）との間で対立も起きている。コンステブル氏は「こうした人達のほとんどはリンカーンがこれまでにおこなってきた田園景観保全に向けた様々な取組みを知らない。新しく移ってきた住民にはリンカーンの取組みの歴史をきちんと知ってもらい、今彼等が享受している豊かな田園風景が偶然ではないことを認識してもらう必要がある」と述べている。新住民を中心とした意識啓発は今後の大きな課題となっている。

もうひとつの課題は、金持ちコミュニティ化への対応である。大都市近郊で例外的な田園景観の保全を進めてきたことで、リンカーンは周辺の自治体のような急激な郊外化を避けることができた。しかし、その結果として今日リンカーンはボストン近郊で最も人気のある住宅地の一つとなっており、少ない住宅ストックに対して多くの購入希望があるために、周辺自治体と比較して不動産価格が高い状況となっている。

このことは低所得の町民が町外に移転する要因となり、土地保全活動はまちを高所得者だけのコミュニティに変えてしまうとの批判もある。また地価の高騰はLLCTやRLFによる土地買収にも大きな負担となってきている。住民所得水準の上昇は、先にも触れたように一定以下の平均所得水準の自治体のみを対象とした連邦・州からの助成が80年代以降受けられなくなるという事態にも繋がった。

リンカーンでは、こうした事態に対処すべく、70年代



写真-5 LLCTが管理しているトレイルの一例（筆者撮影）



写真-6 RLFが介入できなかった事例（筆者撮影）

から中・低所得者向けの住宅の供給にも力を入れてきており、総戸数の10%を中・低所得者向けに整備するという州の目標を州内の他の自治体に先駆けて達成しているが、それでも金持ちコミュニティ化への歯止めとはなっておらず、これは今後の大きな課題であるものの、決め手となる対策は提示されていない。

また、こうした高所得者マーケットを狙って開発業者が町の方針とは整合しない開発を行なうケースも少数ではあるが発生している。写真-6は、RLFが土地所有者の売却意向を察知して長い間RLFに市場価格で売却してくれるよう働きかけをおこなったにもかかわらず、民間開発業者に売却され開発が行なわれてしまった事例である。写真-1と比較すると、写真-5では敷地内の樹木を多数伐採していること・宅地面積が著しく広く家の規模も大きいこと等、リンカーン固有の歴史的田園景観とは相容れない形態であることが判る。

こうした事例は町として抑止する方向であるため僅かではしかないが、需要があることは明らかであり、町としては6人委員会等を中心に住民の協力を得ながら不動産の売却に関する情報を早期に収集し、望ましくない開発を未然に防止するよう努めている。

5. 結言

リンカーンでは、1950年代以降約50年に渡り保全地の取得を中心とした田園景観保全の取組みを継続してきた。その結果、今日全町面積の40%にのぼる田園景観の保全を実現していることは驚きに値すると言えるが、2章で時系列的に説明したリンカーンにおける田園景観保全の取組みを、その主体と取組みの内容に着目して整理すると

表-3 のようになる。

はじめの「黎明期」は、一部の問題意識を持った市民が中心となって保全に取り組んだ時期であり、次の「LLCC主導期」は、町の組織であるLLCCが主導的に連邦及び州の助成金を活用して保全候補地を買収することが中心で、それを補完する組織として活動にNPO（RLF）が参加するようになった時期、次の「RLF主導期」は連邦・州の助成金が得られなくなる中で町の役割が小さくなる一方、RLFによるCreative Developmentが手法として定着しRLF主導の保全地確保が進んだ時期、最後の「成熟期」は、地価の高騰による活動の停滞を打開すべくRLF・LLCC・LLCTの主要3組織が協調して保全活動に取り組む枠組みが構築され、取組みの中心が保全候補地の確保だけでなく地域住民への啓発活動にも拡大した時期である。今日ではRLF・LLCC・LLCTだけでなく多くのNPOや市民グループによる様々な活動が存在し、それらが有機的に連携して田園景観の保全を支えている。

このように見てみると、リンカーンでは一部住民による小さな取組みから始まった田園景観保全の取組みが町主導による土地取得へと発展し、やがてNPO主体のものに移行したのち、地域住民を含む様々な主体が協力して取組む体制へと成長を遂げてきたことがわかる。

リンカーンにおける田園景観保全の取組みのもう一つの特徴は、関連法体系の変化や助成金の可否などの周辺環境の変化に対応しつつ、公的買収・NPOによる買収・寄付・ゾーニングによる規制誘導等の様々な手法が機動的に用いられ、さらにCreative Developmentや6人委員会等他に例のない独自の手法を開発してきたことである。

こうしたユニークな取組みの形態は、ソローに起源を辿ることのできる環境保全への関心の高い地域性・合意形成を図りやすい小規模な町であること・専門知識を備

表-3 田園景観保全のフェーズ変化

フェーズ	主 体	特徴的な動き	土地保全のための新たなツール
黎明期 (～1960)	一部市民	<ul style="list-style-type: none"> 田園景観保全に関心のある一部住民が中心の動き 1958年に「Planning for Lincoln」が作成され、以後の保全活動の拠り所となる 1957年にLLCTが設立される 1958年にLLCCが設立される 	<ul style="list-style-type: none"> 開発規制は2エーカーゾーニングのみ 寄付
LLCC主導期 (1960～1980頃)	LLCC RLF	<ul style="list-style-type: none"> LLCCが中心となり計画的な保全の取組みが始まる 町による公的買収が中心 資金は連邦と州からの助成金が主体 1965年にRLFが設立される Cerative Developmentが創出され、ウィーラー農場が最初の事例として実施される 	<ul style="list-style-type: none"> Cerative Development C-open-space conservation district 州補助金 コッドマンコミュニティ農場 中・低所得者向け住宅の供給
RLF主導期 (1980～2000頃)	RLF	<ul style="list-style-type: none"> Cerative Development方式のアクションが一般化 LLCC中心の公的買収も継続 連邦・州の助成が受けられなくなる 地価の高騰により買収による保全が困難になる 継続的な保全活動で主要対象地の保全がほぼ完了 	<ul style="list-style-type: none"> Cerative Development R-3 zoning フードプロジェクト
成熟期 (2000～現在)	LLCC LLCT RLFと 住民の 協働	<ul style="list-style-type: none"> 地価の高騰が継続 住民の世代交代が進む中で田園景観保全の意義についての住民の理解を継続していくことが新たな課題になる LLCC・LLCT・RLFが協調して保全活動に取り組む新たなスタイルが生まれる 資金調達先に市民からの寄付を大きく位置づける 	<ul style="list-style-type: none"> 6人委員会 RLF内に専門家リスト

えた住民や支持者の存在（RLF 理事のコンステブル氏も大手不動産会社の役員であり、不動産関連法規に精通している）等の複合的な背景と、半世紀にわたる継続的な努力によって可能となったと言える。

今後は、保全地の取得が概ね完了した状況を受けて、保全地の農地としての活きた保全に向けた取組み、ボストン近郊の高級住宅地とのイメージが広まる中で新規転入者を主な対象にこれまでのリンカーンの取組みの歴史と意義を新規転入者らに伝え、継続的に地域住民の支持と協力を得ていく取組み等が活動の中心となっていくと考えられる。

さて、本稿の終わりにリンカーンにおける取組みのわが国への適用について考えてみたい。

まずなによりも、社会・経済環境の変化の中で半世紀にわたり絶えず修正を加えながら歴史的景観・文化的景観の保全に向けて地域ぐるみで少しずつ保全地取得を継続してきたことが今日の大きな成果につながっているという事実自体が、今後のわが国における田園景観保全のあり方を考えていく上で貴重な知見となりうると言うことができるだろう。

次に、リンカーンの取組みで特徴的な自治体と NPO・市民との強い連携体制についてであるが、わが国の景観法では NPO や公益法人が景観整備機構として指定を受け景観重要建造物・景観重要樹木の管理の他耕作放棄地等の利用権の取得を行うことが認められている。国土交通省のホームページによれば現時点で田園景観保全活動を主務とした景観整備機構が指定された事例は無いようであるが、LLCT・RLF 等の組織と活動内容、さらにコンパクトで機動的な 6 人委員会の位置づけ等は、今後わが国で田園景観保全を担う景観整備機構を立上げていくにあたり機構自体のあり方や自治体と機構との関係のあり方等を考える際の具体的な先進事例として参考とすることができると考えられる。

1980 年代以降のリンカーンにおける保全地取得活動の中核を担ってきた RLF の不動産関連活動については、現在のわが国の NPO 法人制度でも、RLF のように田園環境の保全を目的に不動産取得をおこないその一部を開発・販売することで費用を回収することは NPO に認められた「環境の保全を図る活動」の範囲で法的に可能であると考えられる。

わが国と米国北東部とは田園景観の構造・不動産市場の実態・土地利用関連の法体系等が大きく異なっており、単純にリンカーンのやり方をわが国に移転することはできないのは言うまでもない。例えば RLF の得意とする Creative Development 手法のわが国への適用については、そうしたスキームにわが国の一般的な郊外田園地域の地価・戸建住宅価格等が馴染むかどうかについて詳細に検証する必要がある。また、景観維持活動のあり方や資金調達

の形態、公的保全地取得という方法論のわが国の都市計画法・農地法等との整合性についても今後検証していく必要があるが、これらについては今後の課題としたい。

謝辞：本研究の資料調査ならびに現地ヒアリングにおいて多数のリンカーン町民の方々に多大なるご支援を頂いた。ここに記して謝意を表します。

参考文献

- 1) Abbott, G: *Saving Special Places: A Centennial History of The Trustees of Reservations*, The Ipswich Press, 1993.
- 2) 石川幹子：ボストンにおける広域パークシステムの成立に関する歴史的研究，第 28 回日本都市計画学会学術研究論文集，pp.565-570, 1993 等
- 3) Daniels, T.: *The Purchase of Development Rights-Preserving Agricultural Land and Open Space*, Journal of American Planning Association, Vol. 57, No. 4, pp.421-431, Autumn 1991.
- 4) Freedgood, J.: *PDR Programs take root in the Northeast*, Journal of Soil and Water Conservation, pp. 329-331, September-October 1991.
- 5) Pfeffer, J. et al.: *Public and farmer support for purchase of development rights in the metropolitan Northeast*, Journal of Soil and Water Conservation, pp.31-33, January-February 1995.
- 6) 宮本克己：メリーランド州モンゴメリー・カウンティの農地・オープンスペースの保全と開発権移譲に関する二、三の考察，ランドスケープ研究 66-5, pp. 851-854, 2003.
- 7) Lemire, R. and Scully, G: *The Comparative Economics of Residential Development and Open Space Conservation*, Environmental Institute for Research and Advanced Study, University of Maine, 1977.
- 8) Lemire, R.: *Creative Land Development*, 1979.
- 9) 浅川昭一郎：マサチューセッツ州における農地保全とオープンスペース計画，第 28 回日本都市計画学会学術研究論文集，pp.559-564, 1993.
- 10) *Land Use Survey*, Town of Lincoln, May 1955.
- 11) MacLean, J.: *A Rich Harvest*, Lincoln Historical Society, 1987.
- 12) *Land Use in Lincoln "a moment in town"*, Town of Lincoln, 1965.
- 13) ヘンリー・デイヴィッド・ソロー（1817～1862）. 作家・思想家・詩人。代表作『ウォールデン・森の生活』（1854）はリンカーンの西部に隣接するウォールデンpondで書かれた。作品は人間と自然との関係をテーマにしたものが多く、アメリカにおける環境保護運動の先駆者としての評価も高い。
- 14) *Future Land Use Plan: Open Space Program and Existing Land Use Planning Board*, Town of Lincoln, August, 1965.
- 15) *Open Space Plan*, Lincoln Conservation Commission, Town of Lincoln, January, 1976.
- 16) Eliot, C. and Planning and Renewal Associates: *Planning for Lincoln*, Massachusetts, December, 1958.
- 17) *Landsaving, Lincoln-style*, Open Space Action Magazine, pp23-27, Dec.-Jan./1968-69.
- 18) *The First Twelve Years*, The Rural Land Foundation, 1978.
- 19) *Undeveloped Land in Lincoln: A Report on the Neighborhood Land Program and the Open Space Program*, Lincoln Planning Board and Lincoln Land Conservation Commission, November, 1977.
- 20) *An Open Space Plan for the Town of Lincoln*, The Lincoln Conservation Commission, March 1977.
- 21) *History of Lincoln Planning*, Town of Lincoln, June, 2005.
- 22) *Zoning By-Law*, Town of Lincoln, originally adopted March, 1929. and thereafter amended. Latest amendment March 24, 2001.
- 23) *Open Space Map*, Lincoln Land Conservation Commission, 2005.
- 24) リンカーンでは住宅の排水は土壌還元による敷地内処理が義務付けられており、処理用地下パイプラインのために一定の広さの土地が必要となる。
- 25) *Leased Agricultural Land & Trail Maintenance*, Lincoln Land Conservation Commission, 2005.
- 26) *Trail Map of Lincoln*, Lincoln Land Conservation Trust, 2004.
- 27) *Route to Tomorrow: Challenges and Choices*, Land Use Conference, Town of Lincoln, October 29, 1983.

（2006.4.17 受付）