

# リンカーンにおける公的土地取得による 田園景観保全の経緯と効果

樋口 明彦<sup>1</sup>・高尾 忠志<sup>2</sup>

<sup>1</sup>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)

<sup>2</sup>正会員 工修 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)

公的な土地買収を中心とした歴史的田園景観の保全に取り組んでいる米国マサチューセッツ州の町リンカーンに着目し、景観保全の経緯と特徴について整理した。その結果、リンカーンにおける田園景観の保全は、きちんとした戦略のもとで、町による市場価格での土地買収、NPOによる土地買収および一部の土地を開発することによる資本回収を含んだ土地買収、市民等からの寄付行為、さらにゾーニングその他の開発規制が機動的に連携しながら実施されてきたこと、それを可能にするために、公的な組織である土地保全委員会、LLCT、RLFなどのNPOの他、市民レベルでの様々な活動が存在し協力しあっていることが明らかになった。

**キーワード：**田園景観、オープンスペース、景観保全、土地買収、リンカーン

## 1. 研究の背景と目的

昨年のいわゆる景観緑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、安定的に景観形成を進めることは困難である。また、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も限界がある。

景観形成上望ましくない開発行為が行われないようにする有力な手法の一つに、対象地の開発権を買収等の方法により永久に消滅させることが挙げられる。米国東部のボストン近郊に位置するリンカーンでは1970年代から、様々な手法を用いて町内の農地や山林の多くを自治体やNPOが取得することにより、美しい田園景観を保全する努力が続けられており、現在、総面積の約25%で恒久的な景観保全が実現されている。

米国における土地取得による景観保全の取組み例としては、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・オブ・リザベーションによる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)が知られているが、リンカーンの取組みのように積極的な土地取得に自治体単位で取り組んだ例はあまり多くはない。

本研究では、リンカーンにおける土地取得による田園景観保全の取組みの経緯を明らかにするとともにその効果について考察を加え、今後の我が国における田園景観保全に資する知見を得ることを目的としている。

## 2. 研究の位置づけ

米国におけるトラスト活動による景観保全の効用については、Abbott<sup>1)</sup>による歴史的整理など多数の文献が存在する。しかし、自治体単位で取り組んだ例を対象としたものはリンカーンにおける限定的開発手法による取組みを紹介した1970年代のLemire<sup>2)</sup>等少数にとどまっている。浅川は<sup>3)</sup>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の状況について詳細な報告を行っており、オープンスペースの保全手法を(1)単純所有権の獲得、(2)地役権の獲得、(3)特惠税制度、(4)ポリスパワー(警察権)の4つに分けている。本研究は、主にこのうちの(1)を対象を絞り具体的な一自治体での取組みをケーススタディしたものと位置づけることができる。

### 3. リンカーンにおける歴史的景観保全の経緯

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5500人の街である。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3700ヘクタールのうち約25%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。隣町の一つウォルサムスの人口密度が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。リンカーンで郊外化がいかに抑制されているかを端的に示している。

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<sup>4)</sup>。リンカーンでは、町民を中心に田園景観の保全を望む声が高まっていたが、1957年に町の唯一の水源地であったFlint's Pondの南西部で農地が売りに出されたのを期に、町民のなかですぐに対応すべきとの声があがり、Lincoln Land Conservation Trust (LLCT)が設立されることになる(LLCTは民間非営利団体で、会費と寄付で運営されている。現在の会員数は約250。保全地の買収・管理とともに、ウォーキング・乗馬・自然勉強会などを開催している)。

1958年には、州法として市町村による土地保全委員会(Conservation Commission)設立が可能となった。リンカーンでは、1959年に同委員会が立ち上がっている。現在の土地保全委員会の構成員は7名、任期3年である。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を持ち、オープンスペース計画の立案、保全目的の土地買収を提案することができる。町内の公的な保全地は全て同委員会が管理運営しており、常勤の自然保護官とパートがいる。1958年には、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”が作成された<sup>5)</sup>。そこでは、水源確保ばかりでなく町のアイデンティティを維持するためにもオープンスペース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と市民による自主的な保全とともに、計画的な農地等の公的買収を、市民からの寄付、連邦政府及び州政府の支援等と一体的に進めることが有効であること、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、起債による原資の確保、町が土地

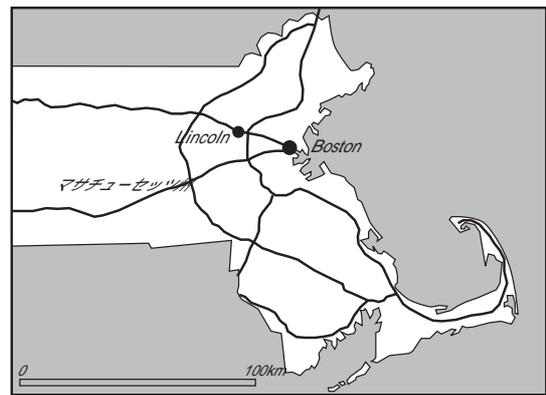


図-1 リンカーンの位置

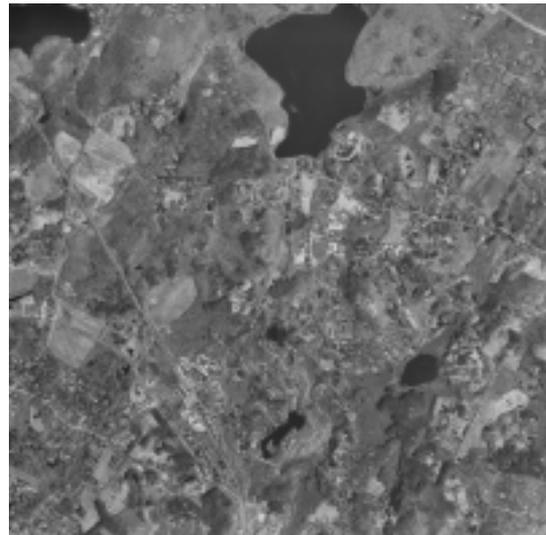


写真-1 リンカーン航空写真 写真上にFlint's Pond, 左下にボストンへ通じる線路が見える。



写真-2 筆者が住んでいた住宅(築120年以上の農家)



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。

を買収することでの固定資産税の減収分は周辺の地価の上昇で吸収できること等が記されており、以後の公的土壌保全の取組みはこの報告を拠り所に進められた。当時からリンカーンが組織的に土壌保全に取り組んでいたことがうかがえる。

1965年には、Rural Land Foundation (RLF) が設立されている。RLFはLLCTと同じNPOであるが、保全地候補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、また開発と保全を一体的に実施する事業を運営することなどを柱としており、LLCTとの間で役割分担をおこなっている。

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”，さらに”An Open Space Plan for The Town of Lincoln”が都市計画委員会と土壌保全委員会により作成され<sup>6), 7)</sup> 戦略的な保全地買収のプログラムが提示された。この時点で、リンカーンの土壌保全の状況は、町所有の保全地が490ha、そのうち370haは町がタウンミーティングの許可を得て買収したもの(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、重要な事項はタウンミーティングでの住民投票で議決される)、寄付されたもの、および公共の福祉のために収容されたものであり、土壌保全委員会によって管理されている。これら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。のこり約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。残りの120haは、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であり、これらは全て現在も市民に開放されている。さらに、個人や民間組織の所有だが所有者が開発権を放棄しているものが54haある。これらの土地はC-Open-Space Conservation District、民間のランドトラスト等による所有、その他の保全規制がかかっているもののいずれかの形態で保全がなされている。C-Open-Space Conservation Districtは、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。この対象とするには所有者の意思により、住民投票にかけられる必要がある。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その他の公的性格の組織によって所有されている土地が474haあり、コッドマン農場、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。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自発的に保全が行われている土地が多数存在する。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。リンカーンでは、こうした土地についても、今後相続その他で所有が変わる可能性のあるものは公的買収等をおこなう方針である。

#### 4. 主な保全事例

以下にリンカーンでこれまでに実施された保全地確保の取組みの主要な事例を示す。図-2は、主な保全地の分布を示している。

##### (1) Sandy Pond (Flint's Pond 図-2中の6番)

町による保全買収の第一号。1957年に池の南西部の2.2haが売りに出された。当時この池は町の唯一の水源地であったため、町民のなかですぐに対応すべきとの声があがり、これがLLCTの設立につながり1957年にSandy Pondの土地を買収している。1959年に設立された土壌保全委員会の最初の仕事は、1960年に、Sandy Pondの先に買収した土地に隣接した5.6haの土地の買収であった。町は州から購入費用の半分の補助を得ている。

##### (2) Weeler Estate (図-2中の10番)

RLFによる買収の第一号。1965年に建国以来ある家族によって所有されていた43.6haの土地が売りに出された。この農地の保全を目的にRLFが設立された。資金源は30名のリンカーン住民が一人1万ドルづつ拠出したものである。この資金でRLFは土地を買収したうえで、その約50%を分譲地として造成・売却することで投資を回収し、残りの50%をLLCTに保全地として寄贈した。リンカーンではこうした最低限の開発により保全地確保の原資を得る手法をCreative Development(創造的開発又は限定的開発)と呼んでいる。

##### (3) Mt. Misery (図-2中の1番)

町が行ったこれまでで最大規模の買収。1969年に実施された。240haの広さを持つ。これはコッドマン農場の大部分とサンディーボンドトラスト所有地の一部とヘンダーソン氏所有地等からなる。この土地の購入資金1.8百万ドルのうち、町では連邦政府屋外レクリエーション局(50%)および州(25%)から補助を得ているが、この大型買収のそもそものきっかけは、土壌保全委員会の委員の一人が、国の自然資源部で年度予算が百万ドルほど使途のめどがなく余っているという情報を聞きつけたことによるという。

(4) Farrar Pond Village (図-2中の2番)

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<sup>8)</sup>)を適用した事例。Farrar Pond南側の38haの土地に適用された。土地全体の70%が保全されているが、そのうち池に沿った幅23mの地域はFarrar Pond Conservation Trustによって所有され、市民散策路としての一般市民に開放されている。残りは一般市民の立ち入りは制限されている。

5. まとめ

以上から読み取れるリンカーンにおける歴史的景観保全の取組みの特徴と課題を整理すると次のようになる。

(1) 様々な主体の参加と手法の活用

リンカーンでは、1950年代以降継続して、景観および環境の保全を主目的とした保全地の確保に計画的に取り組んできており、その結果として今日類をみない面的な田園景観の保全を実現している。ここでは、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ており、また創造的開発などの独自の手法も創出されている。また、こうした取組みを可能にする仕組みとして、町の土地保全委員会ばかりでなく、LLCT、RLFなどのNPOの他市民レ

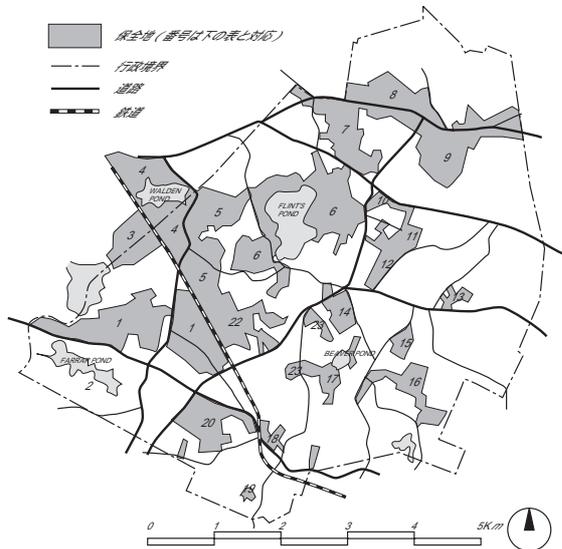
ベルでの様々な活動が存在し、それらが有機的に連携していることが挙げられる。

(2) 生きた景観の保全

土地保全委員会では、買収した農地をできるだけ農地として保全していく方針を持っており、コミュニティ農園の実施、夏季における子供達の雇用、環境保護団体への農地の貸し出し等により、耕作の継続・野生動物の生息地の保全・田園風景の保全に努めている。このことは、副産物として地元の新鮮な農作物の供給やコミュニティ活動の支援などにも結びついており、広く市民の支持を得ている。

(3) 田園景観保全の弊害

大都市近郊で大規模な田園景観の保全を進めてきたことで、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の自治体と比較して不動産価格が著しく高い状況になっている。このことは低所得の町民が町外に移転する圧力ともなり得、高所得者だけのコミュニティに変貌する危険を持っている。リンカーンでは、こうした事態に対処すべく、低所得者向けの住宅の供給にも力を入れており、総戸数の10%を低所得者向けに整備するという州目標を州内の他の自治体に先駆けて達成している。



1	Mount Misery	13	Page Road
2	Farrar Pond	14	Pierce Park
3	Adams Woods	15	Silver Hill Bog/Chapman Pasture
4	Walden Pond	16	Browning Fields/Pigeon Hill
5	Pine Hill	17	Beaver Pond/Twin Pond
6	Flint's Pond	18	Umbrello
7	Tanner's Brook	19	Stonehedge
8	Minuteman Park	20	Drumlin Farm
9	Ricci	21	Codman
10	Wheeler Farm	22	Schools To Codman Bridge
11	Cemetery	23	Tower Road Parcels
12	Flint Fields		

図-2 主な保全地の分布状況  
(LLCTの地図を元に筆者が作成)

参考文献

- Abbott, G.: *Saving Special Places: A Centennial History of The Trustees of Reservations*, The Ipswich Press, 1993
- 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
- Lemire, R.: *Creative Land Development*, 1979
- 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
- MacLean, J.: *A Rich Harvest*, Lincoln Historical Society, 1987
- Eliot, C. and Planning and Renewal Associates: *Planning for Lincoln*, Massachusetts, December, 1958
- An Open Space Plan for the Town of Lincoln*, The Lincoln Conservation Commission, March 1977
- Undeveloped Land in Lincoln: A Report on the Neighborhood Land Program and the Open Space Program*, Lincoln Planning Board and Lincoln Conservation Commission, November, 1977
- Zoning By-Law*, Town of Lincoln, Originally adopted March 4, 1929 and thereafter amended. Latest amendment March 24, 2001