

第1章 アメリカにおける農地転用規制政策の動向

本報告では、アメリカにおける農地転用規制に関して、その主な手法の概要を民間の農地保全団体であるアメリカ農地保全協会（American Farmland Trust, AFT）が作成した資料から紹介するとともに、2006年8月に実施したメリーランド州における現地調査から得た知見から、アメリカ州政府が実施している農地転用に関する各種取り組みとその実態について述べる。

1. 農地転用を規制するための様々な政策的手法

Bengston et al. (2004)は、オープン・スペースを保護するための手法として、次のような手法をあげている。

①公的買い入れ

- ー公園、レクリエーション広場、森林、野生生物保護区、自然公園などを公的に購入する。【連邦，州，自治体】

②規制

- ー強制収用（subdivision exaction）【自治体】
- ークラスター・ゾーニング【自治体，地域】
（インセンティブによるものも時に併用）
- ーダウン・ゾーニングもしくは広域ゾーニング【自治体】
- ー排他的農業（森林）ゾーニング【自治体，州】
- ーmitigation ordinance or banking【自治体，州】
- ーnontransitional zoning【自治体】
- ー集中的農村開発【自治体】

③インセンティブ

- ー営農権（right-to-farm）に関する法律【自治体，州】
- ー農用地区域（agricultural district）【自治体，地域，州】
- ー開発権の移転【自治体，地域】
- ー開発権の購入【自治体，州，連邦】
- ー利用価値に基づく税評価【州，連邦】
- ー税の減免措置【州】
- ー土地売買に対する資本利得税【州】

以下では、主な手法についてその概要を各種資料にもとづき述べておく（Bengston et al.,

2004; AFT, 1997; AFT ホームページ)。

(1) 公的買い入れ

公的買い入れは、オープンスペース（公園、緑地等）の確保のために最もしばしば利用されている手法である。多くの大都市においてオープンスペースが確保されているのを見ても、この手法が広く用いられていることの証である。その意味で、都市成長戦略においてこの手法は欠くことができない手法であるといえる（Bengston et al., 2004）。

(2) 規制的手法

①排他的農業（森林）ゾーニング： 農用地保全ゾーニング（agricultural protection zoning）とも呼ばれ、自治体および州レベルにおいて優良農地を保全するために広く用いられている。保全されるべき農用地は通常、立地条件や土壌条件などに基づいて設定され、他の用途での利用は禁止される。

広域ゾーニング（large-lot zoning）は農用地保全ゾーニングの一種として用いられるが、この手法の問題点は、土地の資産価格の低下がもたらされ、しかもこの低下に対して所有者に補償がなされないという点である。従って、土地所有者に対しては様々な補償が合わせてなされることがある（Bengston et al., 2004）。

多くの州において、農用地保全ゾーニングはカウンティにおいて実施されている。ただし、自治体（town, township）が実施している例もある。ゾーニングの変更は地域内の政治的プロセスを通じてなされるが、住宅建設許容量を低減（＝開発を抑制）させるゾーニング変更を downzoning と、逆に建設許容量を高める変更を upzoning と呼ぶ（AFT, 1997, p.32）。

② mitigation ordinance： 比較的新しい農地保全手法であり、1995年カリフォルニア州ディヴィスが制定。デベロッパーが農地転用する場合に、農用地保全に関するコスト負担を（農地所有者ではなく）デベロッパーに求める手法。デベロッパーが開発した農地面積と同一面積について、別地区の農地転用を規制する。そのための費用はデベロッパーが負担する（AFT, 1997, p.33）。ディヴィスの規制条例の全文が AFT（1997）に掲載されている。

(3) インセンティブ

①営農権（right-to-farm）に関する法律： 近隣非農家から営農活動に関わる様々な苦情や訴えが問題になるなかで、こうした問題に対して賠償責任を回避し、営農を継続する権利を明示するものとして、1990年代に普及した。全米50州すべての州政府で制定されていると共に、一部の自治体ではさらに強い保護を与える法律が制定されている。但し、この法律自体は営農活動自体を保護する機能は有しているものの、農用地自体を維持することができるかどうかに関しては曖昧な点が残されている（Bengston et al., 2004）。

②農用地区域 (agricultural district) : agricultural preserves, agricultural incentive areas などと呼ばれることもある。この手法は、特定のエリアに関して農用地を保全していくものである。排他的農業ゾーニングと異なる点は、この農用地区域では、区域への登録が自発的になされるという点である。農用地区域への登録を行なうことで、生産者は様々な特典、例えば資産税軽減や土地収用制限、各種苦情からの保護、開発権売り渡しプログラムへの参加資格付与などのメリットを享受することができる。この農用地区域は、自治体、地域、州政府レベルで設けられている (Bengston et al., 2004)。全米で 16 州がこの手法に関する法律を制定している (AFT, 1997, p.37)。

③開発権の移転 (transfer of development right, TDR) : この手法では一定の地区の開発権を他の地区へ移転させることで、前者の地区における開発を抑制するとともに、後者の地区については当初の密度以上の開発を許容するというもので、こうした開発権を取引する仕組みを指す。土地に対する権利を「権利の束」ととらえ、所有権はそのまま開発権だけを取引しようという発想のもとで考案された手法である。通常、法律によって強制するよりも、自発的な取り組みとして導入されている場合が多い。難点としては、制度の仕組みや手続きが複雑であることや、高度開発することに対する住民の反発をどう説得するかという点がある (Bengston et al., 2004)。

④開発権の購入 (purchase of development right, PDR) : PDR は「農業保全地役権の購入」 (purchase of agricultural conservation easement, PACE) と呼ばれ、こちらの方が一般的に用いられているので、本報告書においてもこれ以後 PACE の略称を用いる。1970 年代から新たに制度化されてきたが、近年はポピュラーな転用規制手法として定着しつつあり、連邦、州、自治体政府の他、多数の民間非営利団体 (土地信託団体等) が関与している。農地所有者は所有権を保持しつつ自発的に開発権を売り渡すことで、営農活動は永続的に行なうことができると共に、農地の分割や開発は禁止される。また税制上の優遇措置と引き換えに、開発権を譲渡する場合もある。この手法のメリット・デメリットは様々な論じられているが、主要なデメリットとしては開発圧力が強い地域では開発権の価格が相対的に高額になるという点である。この点で、開発圧力が小さい地域でのオープンスペース確保においては、土地そのものの買収よりも、開発権購入の方がはるかに安価な手法となる。連邦政府による PACE に対する助成も近年増額されており、例えばアメリカ農務省 (USDA) の森林局 (Forest Service) による Forest Legacy Program では、州政府とのパートナーシップにより民有林の開発権購入を進めている (Bengston et al., 2004)。

⑤利用価値に基づく税評価 : 農用地として利用される土地に対して通常より低い税評価を与え、生産者に対して農地として利用していく誘因を与えるプログラムであり、通常、州政府が法律を制定し、自治体が実施する。ミシガン州以外のすべての州がこの種の法律

第1-1表 各州における転用規制活動

	農用地区 域	農業保護 ゾーニン グ	サーキット ブレーカー	税評価	PACE	営農権	TDR
アラバマ				▲		▲	
アラスカ				▲		▲	
アリゾナ				▲	▲	▲	
アーカンソー				▲		▲	
カリフォルニア	▲	☆		▲	▲☆	▲	☆
コロラド		☆		▲	▲☆	▲	☆
コネティカット				▲	▲	▲	☆
デラウェア	▲			▲	▲	▲	
フロリダ		☆		▲	▲	▲	☆
ジョージア				▲		▲	
ハワイ		▲		▲		▲	
アイダホ		☆		▲		▲	☆
イリノイ	▲	☆		▲	☆	▲	
インディアナ		☆		▲		▲	
アイオワ	▲	☆	▲	▲		▲	
カンザス		☆		▲		▲	
ケンタッキー	▲	☆		▲	▲☆	▲	
ルイジアナ				▲		▲	
メイン				▲	▲	▲	☆
メリーランド	▲☆	☆		▲	▲☆	▲	☆
マサチューセッツ	▲			▲	▲	▲	☆
ミシガン		☆	▲		▲☆	▲	
ミネソタ	▲☆	☆		▲		▲	☆
ミシシッピ				▲		▲	
ミズーリ				▲		▲	
モンタナ		☆		▲	▲☆	▲	☆
ネブラスカ		☆		▲		▲	
ネバダ				▲		▲	
ニューハンプシャー				▲	▲☆	▲	
ニュージャージー	▲			▲	▲☆	▲	☆
ニューメキシコ				▲		▲	
ニューヨーク	▲		▲	▲	▲☆	▲	☆
ノースカロライナ	▲			▲	▲☆	▲	
ノースダコタ		☆		▲		▲	
オハイオ	▲	☆		▲	▲	▲	
オクラホマ				▲		▲	
オレゴン		☆		▲		▲	
ペンシルバニア	▲	☆		▲	▲☆	▲	☆
ロードアイランド				▲	▲	▲	
サウスカロライナ				▲		▲	
サウスダコタ		☆		▲		▲	
テネシー	▲			▲		▲	
テキサス				▲		▲	
ユタ	▲	☆		▲	▲	▲	☆
バーモント				▲	▲	▲	☆
バージニア	▲☆	☆		▲	▲☆	▲	☆
ワシントン		☆		▲	▲☆	▲	☆
ウェストバージニア				▲	▲	▲	

を制定している。生産者に対しては、農業生産を継続することを求めると共に、転用した場合には一定の年限を遡及して土地資産税の支払いを求めることが多い（Bengston et al., 2004）。

2. 農地転用規制手法の特徴

以下では、上記にあげられた農地転用手法の中から、代表的な手法に関して、アメリカ農地保全協会（AFT）が作成したファクトシート情報をもとに、その特徴や背景、メリット・デメリットなどについてさらに詳しく紹介する。下記に言及されている手法が、どのような州において実施されているかに関しては、第1－1表を参照されたい。この表でみられるように、転用規制手法に関しては、ほとんどの州において導入されている手法（営農権に関する法律、優遇税制）と、一部の州のみで用いられている手法（開発権の移転、開発権の購入、農用地区域等）とに分かれる。また政策を実施する主体が州政府によるもの、地方政府によるもの、また連邦政府の支援があるもの（開発権の購入）など、実施主体という点からも様々な違いがみられる。

(1) 農用地区域（agricultural district）

AFT（2001a）によれば、農用地区域プログラムとは、生産者が任意に参加し、自らの農地を当該区域に登録することによって、農業生産の振興を図ると共に、転用や苦情などに対して保護されることを目的として設定されるプログラムである。従って、生産者による参加の自発性が前提にある点で、日本における農用地区域設定とは根本的に異なった政策手法であり、このような線引きは、むしろ次に述べる農業保護ゾーニングと呼ばれるものに相当する。農用地区域に登録することによって、生産者は様々なメリットを享受することができるが、その内容は州や地方政府によって異なる。登録のための最低面積や条件も様々である。

2001 年段階で農用地区域に関する法律は、16 州において 18 の法律が存在している。ミネソタ州とバージニア州においては州レベルのものと地方政府レベルによるものが策定されているからである。

農用地区域の目的は、農地を様々な開発圧力から保護することにあるが、例えば都市区域への合併（annexation）や収用権（eminent domain）に対する免除や、道路や下水道などのインフラ建設の抑制がなされる州もある。3つの州においては登録農地に対して、開発権の購入プログラム（PACE）への参加資格が与えられるし、2州においては開発に対する拒否権が規定されている。

また営農権（right-to-farm）に関して、近隣からの苦情に対して追加的な保護を農用地区域に登録している生産者に与えている州や地方政府も存在する。

さらに農業経営コストの低減に資するため、7つのプログラムにおいて農用地区域に登録した生産者に対して、税制面での優遇措置を自動的に約束しているという例もある。

これらの優遇措置の詳細に関しては、第1－2表を参照されたい。
そもそもこの農用地区域に関する法律は、1965年にカリフォルニア州が制定した「カリ

第1-2表 各州における農用地区域の内容

盛り込まれている諸条件	該当するプログラム数	カリフォルニア Agricultural Preserves or Farmland Security Zones	デラウェア Agricultural Preservation Districts	イリノイ Agricultural Areas	アイオワ Agricultural Areas	ケンタッキー Agricultural Districts	メリーランド Agricultural Preservation Districts	マサチューセッツ Agricultural Incentive Areas
非農業開発の制限	14	▲	▲	▲	▲	▲	▲	
収用権行使の制限 ^a	12	▲				▲		
地方計画の必要性 ^b	11	▲			▲		▲	
特別の資産評価の制限	11	△		▲	▲	▲		▲
生産者に対する追加的な営農権保護	9		▲	▲		▲		
良好な保全農法の義務 ^c	8			▲			▲	
早期の農用地区域解消に対する罰則	7	▲						
州政府機関による農用地区域農業に対する支援 ^d	6			▲		▲		
公共工事の農業に対する影響評価の義務づけ	6				▲			
非農業開発に対する公的投資の制限	5							
公共施設の立地制限(学校、処分場等)	5	▲		▲				
優遇税制資格の自動的付与 ^e	4	▲						
優遇税制による地方税収減少への補償	4	▲						
地方都市への編入に対する制限	4	△				▲		
PACE応募資格付与の義務化	3		▲				▲	
近隣土地所有者の苦情非申し立て誓約書	3		▲					
苦情をめぐり裁判において勝訴した場合の裁判費用補償	3		▲		▲			
土壌・水保全費用に対する補填	3					▲		
土地査定・サイト評価(LESA)を用いた区域設定 ^f	2		▲					
より制限的なゾーニングに対する所有者の事前承認	2							
登録農地への水利権の優先的配分	2				▲			
土地売買における公的機関による拒否権	2							▲
土地利用をめぐり紛争調停	1							
近接する土地利用における農用地区域への配慮	1							
25%までの非農業所得の許可およびゾーニングからの免除	1							
財産税の減免資格の獲得	1							
財産税の引き上げに対する制限	1							
区域内農地に対する学校等による公的収用、従価税の免除	1		▲					
区域内での農業関連施設の増新設に対する財産税免除	1							
隣接する土地開発に対する緩衝地の設定	1		▲					
初期登録期間(年)	10/20*		10	10	3	5	5	
登録面積の下限(エーカー)		100	200	350	300	250	50	

注: ▲: プログラム盛り込まれている規定。

△: 受益者が次の場合に限定。CAでは契約を結んだ土地所有者。NDでは登録者。NJでは参加者。

■: 地方団体において設定された下限面積。

*: Williamson Actの契約締結者に関しては10年。FSZ契約締結者においては20年。契約解消の通知を提出しない限り、契約は自動更新。

a: 保護の程度は州により異なる。ニュージャージーは、自治体によるプログラムに対して収用権を行使できない。ペンシルバニア、ユタ、バージニアは原則禁止とし、州もしくは地方政府での審査が必要。カリフォルニア、ケンタッキー、ミネソタ(州および大都市双方)、ニューヨーク、オハイオ、テネシーでは収用権行使を禁止できないものの、事前届出、農業への影響評価書、代替案、公聴会を求める。

b: 計画の必要性は州により異なる。カリフォルニア、ミネソタ(州、大都市)では農用地区域の設定やゾーニングなど農地保全のために計画(包括計画や農地保全計画)を定めなければならない。メリーランド、ニュージャージー、ニューヨーク、ペンシルバニア、ユタ、バージニア(州および地方)は、計画策定部局が農用地区域の設定・認可に関与する。アイオワでは農用地区域を設定する前に土地利用体系(inventory)を策定することをカウンティに求めている。

c: メリーランドでは、生産力の低い農地を農用地区域に設定するためには保全計画が必要とされる。ニュージャージーでは、土壌・水質保全プロジェクトの助成金を得る条件として保全計画が求められる。ノースカロライナでは、土壌浸食の高い農地に対しては保全計画が義務づけられる。他のすべての州では保全農法(オハイオでは最善管理農法)が求められるが、計画の策定までは規定していない。

d: イリノイ、ニューヨーク、ペンシルバニア、ユタ、バージニアでは、農業に制約を及ぼす既存の政策や事業について修正を求めることで農用地区域の農業を支援。ユタでは州機関に対して過剰な規制や政策を実施することを禁止している。ケンタッキーは、州政府の計画や事業が農用地区域の農業に対して及ぼす影響を最小限にすることを求める。

e: カリフォルニアでは、FSZ契約を締結した生産者は追加的な減税を受ける。

f: デラウェアは、LESAの使用を求める。バージニアは示唆することとする。

出典: American Farmland Trust (2001a)

ミネソタ	ミネアポリス 州大都市圏	ニュージャージー	ニューヨーク	ノースカロライナ	オハイオ	オハイオ	ペンシルバニア	テネシー	ユタ	ヴァージニア	ヴァージニア
Agricultural Preserves	Metropolitan Agricultural Preserves	Farmland Preservation Programs & Municipally Approved	Agricultural Districts	Voluntary Agricultural Districts & Enhanced Voluntary Agricultural	Agricultural Districts	Agricultural Security Areas	Agricultural Security Areas	Agricultural Districts	Agricultural Protection Areas	Agricultural Districts	Local Agricultural Districts
▲	▲	▲		▲		▲			▲	▲	▲
▲	▲	△	▲	▲	▲		▲	▲	▲	▲	
▲	▲	△	▲				▲		▲	▲	▲
▲	▲		▲	▲	▲					▲	
▲	▲		▲		▲				▲	▲	
▲	▲	▲	▲	▲		▲					
▲	▲	▲				▲				▲	▲
			▲				▲		▲	▲	
	▲		▲		▲				▲	▲	
		△	▲		▲	▲				▲	
▲	▲		▲								
▲	▲		▲							▲	▲
▲	▲		▲								
							▲				
			▲						▲		
		▲		△						▲	
		△							▲		
		▲									
		▲									
		▲									
				△						▲	
▲											
	▲										
						▲					
8	8	8	8	10	5	10	7	5	20	4 to 10	8
	40	■	500		10	500	250	250	■	200	20

「フォルニア農地保全法」(California Land Conservation Act)をもって嚆矢とする。この法律の目的は、オープンスペースの保全と効率的な都市成長の促進にあった。別名ウィリアムソン法とも呼ばれるこの法律では、地域毎に「農業保全地区」を指定し、10年毎に更新される契約のもとで農地が保全される仕組みが用意された。契約のもとで生産者は農地として利用を継続すると共に、その見返りとして土地は農業的利用価値に基づいて課税評価がなされ、税制面での優遇措置を享受することができた。

ニューヨーク州においても、1971年に農用地区域プログラムが策定された。「ニューヨーク農業・市場法」(New York Agriculture and Markets Law)の第25-AA条において、優遇税制を州内の生産者に対して適用した。プログラムのなかでは、自治体による不当な規制に対する保護や収用権行使にあたって特別の配慮がなされるべきであることなど、農用地区域において農業生産の維持に向けて州の関係機関が支援すべき点を盛り込んでいる。

1971年から1995年までの間にさらに14州が同種の制度を策定したとされている。

AFT(2001a)がこの制度に関して指摘しているメリットとデメリットについて、最後に掲げておく。

[メリット]

- ・農用地区域への登録は任意なので、生産者から好評である。
- ・農用地区域は非常に柔軟性に富んでおり、享受できるメリットや制限なども地域のニーズに応じて設定できる。
- ・農用地区域は、生産者に対して多様な便益を提供できる。たとえば、減税、諸規制からの保護、PACEプログラム応募資格などである。
- ・農用地区域は農業生産の活力を維持するための農地水準を確保することができる。

[デメリット]

- ・農用地区域からの退出に対する拘束力は、転用を断念させるほど強いものではない。
- ・農用地区域に対して農業以外での開発に対する制限はあるものの、必ずしも上下水道の敷設までを禁止してはいない。いくつかの地域ではこの点まで制限している例もあるものの、そうでない地域もある。
- ・いくつかの州では、農用地区域登録への誘因があまり大きくない。
- ・またいくつかの州における農用地区域の手続きは非常に煩雑なものになっている。

(2) 農業保護ゾーニング

AFT(1998a)によれば、農業保護ゾーニング(agricultural protection zoning)は、農地を保全するために制定されるカウンティや自治体の条例に基づくものである。通常、商業的農業以外の土地利用は制限され、住宅地開発も制約が設けられる(アメリカ東部では20エーカーにつき1戸、西部では640エーカーにつき1戸という建設密度程度の制限が設け

られる、なお1エーカーは 0.4 ヘクタール)。なお、農用地区域との相違は、農用地区域が生産者の自発的な登録に基づいているのに対して、ゾーニングが自治体等の条例による強制的な区域設定という特徴がある。

ゾーニング関連条例の内容は地域によって様々であり、許容される開発や住宅建設も様々である。また地域によっては営農権に関する規定が含まれる場合もある。また直売所など農業に関連する商業活動に限って許可している例もある。また宅地が含まれる場合にも、最低の宅地規模を 20 エーカーにすることで、開発圧力を抑制するといった手法が取られることもある。

ゾーニングの歴史に関しては、そのはじまりは 1920 年代に自治体によるゾーニング設定を裁判所が正当な権限行使と認めたことに始まるものと考えられる。カリフォルニア、ペンシルバニア、ワシントンの各州は 1970 年代半ばより、開発から農地を守るためにゾーニング手法を用い始めた。USDA と大統領府環境の質評議会が共同して実施した全国農地調査 (National Agricultural Lands Study) では、1981 年時点で 270 のカウンティにおいてゾーニング制度が整備されていることが報告されている。1995 年に AFT が非公式で行なった調査によれば、24 州の 700 の地方自治体がゾーニング制度を有しているとされている。

ゾーニングは都市のスプロール化を防止することを目的としているものの、AFT(1998a)では次のようにメリットとデメリットを挙げている。

[メリット]

- ・ゾーニングは農業地域をひとまとまりのものとして維持していく上で安価な手法である。
- ・非農業的土地利用を農場から離すことで、農業と非農業との土地利用における競合を回避することができる。
- ・都市郊外のスプロール化を防止し、インフラ整備コストを低減させる。
- ・PACE や TDR と比較して、ゾーニングは比較的迅速な対応ができる。
- ・ゾーニングは一般に良く知られているので、市民に対する説明が容易である。
- ・ゾーニングは柔軟に実施できる。経済条件の変化に応じて、変更することができる。

[デメリット]

- ・ゾーニングは永続的なものではない。ゾーニングの変更は大規模な農地転用につながることもある。
- ・ゾーニングにより地価の低下がもたらされる場合には、生産者の資産価値が減少することになる。そのため生産者は時にゾーニングに反対し、実施が困難になることがある。
- ・ゾーニングは日常的にモニタリングしたり、違反者に罰則を課したりすることが困難である。
- ・カウンティによるゾーニング条例では、自治体の拡大による併合 (annexation) から農

地を保護することはできない。

(3) 優遇税制の概要 (Circuit Breaker, Differential Assessment)

AFT (1998b) によれば、全米 50 州のすべてにおいて、農地へのなんらかの優遇税制が実施されている。一般的な手法としては、土地評価における農地に対する「優遇査定」(differential assessment) であり、ミシガン州以外のすべての州において実施されている。この場合には土地評価額が農業生産における利用評価額となる。すなわち、生産者が農業生産をその土地で行なうことで得られる純所得に相当する額であり、いわば使用価値に対応した額である。

ミシガン州、ニューヨーク州、ウィスコンシン州では、不動産税減免措置(circuit breaker と呼ばれる)が存在しており、地方自治体からの不動産税を相殺するために、州政府の所得税控除を申告することができる。「サーキット・ブレーカー」と呼ばれるのは、所得の一定割合を超える課税に対して、抑制措置が作動するからである。こうした不動産税減免措置に関しては、それほど一般的に採用されるまでには至っていないものの、生産者の税負担を軽減する手法として州政府によって注目されつつある。

AFT (1998b) によれば、不動産税に関して生産者に対する優遇措置を最初に制度化したのは、1939 年のアイオワ州による「農地信用基金」(Agricultural Land Credit Fund) であるとされている。また「優遇査定」を全米ではじめて法的に導入したのは、1956 年のメリーランド州によるものである。それ以降、各州で順次同様の制度が導入されていき、1989 年までにはミシガン州を除いて全ての州において優遇査定が制度化された(なお、ミシガン州における不動産税減免措置は 1974 年に制定された)。

こうした優遇税制は、生産継続を促すものではあるが、転用防止を長期的に保証するものではないこと、また土地を取得しても農地のまま保持している不動産投機家に対しては、税負担を軽減する補助金の役割を果たしているという批判もある(AFT, 1998b)。

(4) 農地開発権購入(PACE)の概要

1) PACE の歴史

AFT (2005b)によれば、PACE の歴史は 1970 年代なかばにニューヨーク州サフォーク(Suffolk)・カウンティにおいて全米ではじめてプログラムが設けられたことに遡る。サフォーク・カウンティに学びつつ、1977 年にはメリーランド州とマサチューセッツ州がプログラムを開始したのを皮切りに、それ以後コネティカット州(1978 年)、ニューハンプシャー州(1979 年)、ロードアイランド州(1981 年)、ニュージャージー州(1983 年)、バーモント州(1987 年)、ペンシルバニア州(1988 年)と州レベルでのプログラム導入が続いた。その後、1996 年農業法において連邦レベルにおいて農地保全プログラム(Farmland Protection Program)が開始され、PACE に対する財政支援(matching fund)が提供される

ようになると、州レベルや自治体レベルでの PACE プログラム設置にさらに拍車がかかることになった。

2) PACE の現状

2005 年 6 月時点で、全米 50 州のうち、27 州が州レベルでの PACE プログラムを有している。ただし、モンタナ州の PACE プログラムは 2003 年に失効した。第 1－3 表は、実際に予算確保がなされ運用されている州レベルの PACE プログラムについて、20 州の概要をまとめたものである（AFT, 2005d）。

PACE は州政府のみならず、カウンティや市町村など自治体レベルにおいても実施されている。AFT（2005c）によれば、2005 年 1 月時点で少なくともこのような PACE プログラムが全米 16 州で 50 プログラムが存在している。第 1－4 表は、これらの PACE プログラムについて AFT が整理したものである。

3) PACE の効果

開発権を売り渡した農地は、恒久的に農業生産に向けられることになるので、取引価格は農業的価値と同等のレベルにまで低下することになる。従って、こうした PACE が設定されている農地は新規参入者にとっては購入しやすい農地となる。他方、PACE によって開発権を販売した土地所有者にとっては、販売代金というキャッシュが手に入るのので、この資金を農業経営の改善や負債の返済などに充てることができる（AFT, 2005b）。

4) PACE の財源

開発権を購入するためにはそれに相当する財源が確保されなければならない。財源確保は、州や自治体毎に様々な取り組みがなされており、うまく行くものであればどのような手法にも取り組むという姿勢で様々な工夫がなされている。主な財源としては、地方債、特別税（固定資産税、不動産取得税、消費税）、一般財源、連邦助成金（農地保全プログラム、危害緩和助成金、運輸助成金）などであるが、これ以外にもユニークな財源としては、携帯電話税（バージニア州バージニアビーチ市）、寄付金（メリーランド州セント・カウンティ）、州発行クレジットカード手数料（メイン州）、宝くじ（コロラド州）、開発規制条例（カリフォルニア州ディヴィス市）、特別区設置（カリフォルニア州ソラノ・カウンティ）などが挙げられる（AFT, 1999）。

(5) 農地・牧地保護プログラム（FRPP）

連邦政府は、1996 年農業法以来、州や自体が実施している PACE に対して財政的支援（マッチング・ファンド提供）を行なってきた（2003 年度末時点で、42 州における事業、面積で 30 万エーカー以上の農地に対して支援を提供している）。1996 年農業法のなかに盛り込まれた連邦政府のプログラムは、「農地保護プログラム」（Farm Protection Program, FPP）と呼ばれ、USDA の自然資源保全局（NRCS）によって管理されてきた。このプロ

第1-3表 各州政府によるPACEプログラムの概況

州 名	設立年／実施年	実施件数	保全農地	現在までの累積 投下額	追加的投資総額
カリフォルニア					
California Farmland Conservancy Program	1995/1997	88	24,000	\$36,000,000 ^	\$23,200,000
コロラド					
Great Outdoors Colorado △	1992/1995	137	226,549	\$69,050,669 ^	\$143,797,065
コネティカット					
Connecticut Farmland Preservation Program	1978/1979	213	30,087	\$86,518,128 ^	\$4,925,000
デラウェア					
Delaware Agricultural Lands Preservation	1991/1996	442	79,649	\$88,506,863 ^	\$14,957,215
ケンタッキー					
Division of Agricultural Education and Farmland Preservation	1994/1998	98	20,649	\$10,321,041	\$5,200,987
メイン					
Farmland Protection Program	1999/1990	17	4,275	\$3,358,371	\$4,091,000
メリーランド					
Maryland Agricultural Land Preservation Foundation	1977/1980	1,964	281,545	\$336,090,291	\$113,387,467
Rural Legacy	1987/1999	1,693	235,299	\$230,528,310	\$106,065,747
マサチューセッツ					
Massachusetts Agricultural Preservation Restriction Program	1977/1980	271	46,246	107561981 ^	\$7,321,720
ミシガン					
The Farmland and Open Space Preservation Program	1974/1994	632	55,516	\$141,769,596 ^	\$25,706,827
モンタナ ×					
Montana Agricultural Heritage Program	1999/2000	86	9,923	\$888,000	\$1,420,710
ニューハンプシャー					
Agricultural Lands Preservation Program ×	1979/1980	31	2,864	\$5,000,000	\$140,000
Land Conservation Investment Program ×	1987/1988	36	6,232	\$5,349,008	N/A
Land & Community Heritage Investment Program	2000/2001	19	1,842	\$2976300 ^	\$5,209,573
ニュージャージー					
The New Jersey Farmland Preservation Program	1983/1985	1,232	133,733	\$465,158,017	\$237,269,293
ニューヨーク					
Agricultural and Farmland Protection Program	1996/1998	81	14,140	\$33,425,059 ^	\$20,012,404
ノースカロライナ					
Conservation Trust for North Carolina	1986/1999	33	4,412	\$2,384,500 ^	\$26,000,000
オハイオ					
Ohio Agricultural Easement Programs	1999/1999	83	15,410	\$12,500,000	\$6,900,000
Southern Ohio Tobacco Agricultural Easement Purchase Program ×	2002/2002	69	12,410	\$12,500,000	\$5,400,000
ペンシルバニア					
Bureau of Farmland Preservation	1988/1989	14	3,000	\$0	\$1,500,000
ロードアイランド					
Rhode Island Division of Agriculture	1981/1985	2,565	295,447	\$460,719,453 ^	\$189,594,540
サウスカロライナ					
South Carolina Conservation Bank	2002/NA	0	0	\$0	\$0
ユタ *					
Critical Agricultural Land Conservation Fund	1999/2001	17	26,157	\$5,059,121	\$14,176,293
LeRay McAllister Critical Lands Conservation Fund	1999/2000	2	29	\$139,000	\$166,000
バーモント					
Vermont Housing and Conservation Board	1987/1987	15	26,128	\$4,920,121	\$14,010,293
合 計		8,197	1,361,591	\$1,851,788,085	\$885,786,756

注: 2005年1月時点のAFTによる調査にもとづく。

△: 簡易手続き(fee simple)による取得も含む。

×: 終了したプログラム。

☆: これ以外の農地保全プログラム関連予算も含む。

^: 累積投下額に、付随的土地取得費用および／または人件費を含む。

*: 全体の7事業のうち、3事業を掲載(詳細略)。

出典: American Farmland Trust (2005d)

2005年度予算	住民一人当たりプログラム予算	申請数(積み残し分含む)	財 源
\$12,000,000	\$0.33	12	一般財源, 起債, 寄付金, 連邦補助金(FRPP)
\$8,550,000 ☆	\$1.86	13	地方政府からの資金提供, 宝くじ収益金の一部, FRPP
\$3,231,872	\$0.92	140	起債, 地方政府からの資金提供, FRPP
\$14,300,000	\$17.22	101	農地転用税(Agricultural transfer tax), 一般財源, 起債, 地方政府からの資金提供, 裁判による賠償金の一部, 民間財団の寄付, 運輸関連財源, FRPP, 土地移転税
\$1,500,000	\$0.36	587	一般財源, 起債, タバコ補償基金, FRPP
N/A	N/A	N/A	一般財源, 起債, クレジットカード手数料, 地方政府からの資金提供, 民間寄付, FRPP
\$30,100,000	\$5.42	165	
\$28,100,000	\$5.06	140	農地転用税, 起債, 地方政府からの資金提供, 民間寄付, 不動産移転税, FRPP
\$2,000,000 ☆	\$0.36	25	起債, 地方政府からの資金提供, 民間寄付, 不動産移転税, 連邦湿地保全基金
\$8,500,000	\$1.32	100	起債, 地方政府からの資金提供, 民間寄付, 運輸関連財源, FRPP
\$1,500,000	\$0.15	19	地方政府からの資金提供, 民間財団寄付, 州の優遇税非適用者からの追加納税, FRPP
\$0	\$0.00	N/A	一般財源, FRPP
\$0	\$0.00	6	
\$0	\$0.00	0	一般財源, 地方政府からの資金提供, FRPP
\$0	\$0.00	0	起債
\$0	\$0.00	6	一般財源
\$127,825,178	\$14.69	500	一般財源, 起債, 地方政府からの資金提供, 州の消費税の一部, FRPP, 民間財団寄付
\$12,600,000	\$0.66	0	起債, 不動産移転税, 地方政府からの資金提供, FRPP
\$0	\$0.00	2	一般財源, FRPP
\$3,120,000	\$0.27	1,107	
\$3,120,000	\$0.27	1,107	起債, FRPP
\$0	\$0.00	0	タバコ補償基金
\$25,000,000	\$2.02	1,900	一般財源, 起債, タバコ税, 有価証券利子, 地方政府からの資金提供, FRPP
\$2,000,000	\$1.85	35	一般財源, 起債, 地方政府からの資金提供, 民間寄付, FRPP, 不動産移転税
\$24,185,245 ☆	\$5.76	19	登記・登録税
\$798,000	\$0.33	2	
\$50,000	\$0.02	1	一般財源, FRPP
\$748,000 ☆	\$0.31	1	一般財源, 地方政府からの資金提供, 民間財団寄付, FRPP
\$2,100,000	\$3.38	58	一般財源, 起債, パイロットプログラム(Farms for the Future), 地方政府からの資金提供, 民間財団寄付, 不動産移転税, 運輸関連財源, FRPP
\$277,310,295		4,766	

第1-4表 地方政府によるPACEプログラムの概況

州・自治体	設立年/ 実施年	実施件数	保全農地 面積	独自事業 による実 施件数	独自事業 による保 全面積	独自事業での 累積投下額	関連事業によ る累積投下額
カリフォルニア							
Alameda Co. - Tri-Valley Conservancy	1993/1992	52	3,987	49	3,785	\$3,200,000	\$91,500,000
Davis, City of	1988/1988	5	1,400	2	265	\$550,000 ^	\$520,000
Marin Co. - Marin Agricultural Land Trust #	1980/1983	28	14,967	28	14,967	\$14,775,000	N/A
Sonoma Co.	1990/1992	67	32,307	67	32,307	\$67,390,000	\$0
コロラド							
Boulder, City of	1967/1984	13	1,737	13	1,737	\$9,849,732 ^	N/A
Douglas Co.	1994/1995	5	27,808	5	27,808	\$15,800,000 ^	N/A
Routt Co.	1996/2000	10	6,027	4	1,829	\$1,175,102	\$2,554,574
ジョージア							
Carroll Co.	2004/NA	0	0	0	0	\$0	\$0
イリノイ							
Kane Co.	2001/2002	20	2,669	20	2,669	\$12,526,014	\$4,464,582
ケンタッキー							
Fayette Co.	2000/2002	111	13,631	111	13,631	\$12,559,475	\$20,606,610
メリーランド							
Anne Arundel Co. △	1991/1992	116	11,475	52	5,390	\$23,803,105	\$400,000
Baltimore Co. ~	1979/1981	255	27,083	22	2,629	\$7,149,347 ^	N/A
Calvert Co. ~	1992/1993	N/A	10,282	N/A	2,117	N/A	\$0
Carroll Co. † △	1979/1980	385	44,841	13	1,311	\$4,495,446	\$1,925,532
Frederick Co. †	1991/1993	210	29,330	37	5,994	\$7,787,980	\$5,134,819
Harford Co. △ ~	1977/1977	210	34,500	120	21,100	\$50,500,000	\$0
Howard Co. △	1978/1984	215	19,362	177	15,327	\$185,445,000	\$77,777
Montgomery Co.	1986/1989	88	13,904	53	6,678	\$26,497,244 ^	\$792,363
Washington Co.	1991/1992	87	18,100	1	125	\$187,806 ^	\$3,000,000
ミシガン							
Peninsula Township △	1994/1996	32	2,072	31	2,007	\$4,379,500	\$2,618,750
モンタナ							
Gallatin Co. ~	2000/2000	4	646	1	82	N/A	N/A
ニュージャージー							
Morris Co.	1983/1996	76	5,014	17	582	\$6,615,414	\$73,921,746
ニューヨーク							
East Hampton, Town of ~	1982/1982	11	281	5	157	N/A	N/A
Pittsford, Town of ◆	1995/1996	9	1,060	7	653	\$6,259,248 ^	N/A
Southampton, Town of	1980/1980	15	530	12	397	\$25,172,320	\$2,090,000
Southold, Town of	1984/1986	76	1,591	55	1,053	\$10,949,195	\$1,057,538
Suffolk Co.	1974/1976	153	8,270	148	7,870	\$73,280,817 ^	N/A
Warwick, Town of ~	2001/1997	4	646	1	82	N/A	N/A
ノースカロライナ							
Currituck Co. - Soil and Water Conservation	2001/NA	0	0	0	0	\$0	\$0
Forsyth Co.	1984/1987	27	1,606	20	1,237	\$2,131,829 ^	\$498,237
Orange Co. ~	2000/2001	3	340	2	268	\$470,097	\$446,000
Rowan Co. - Soil and Water Conservation Dis	2004/NA	0	0	0	0	\$0	\$0
ペンシルバニア							
Buckingham Township	1991/1991	43	3,500	24	842	\$6,598,961	\$100,000
Bucks Co.	1989/1990	90	8,450	12	967	\$2,970,803	\$500,000
Chester Co. ~	1989/1990	81	7,386	48	3,944	\$18,500,000 ^	N/A
Lancaster Co. △ ~	1980/1984	478	42,416	313	25,690	\$48,083,209	N/A
Plumstead Township △	1996/1997	27	1,626	14	686	\$5,342,212	\$50,000
Solebury Township	1996/1998	34	1,941	28	1,298	\$17,400,000 ^	\$7,510,000
バージニア							
Albemarle Co. ~	2000/2002	10	2,455	10	2,455	\$2,163,600	\$272,500
Chesapeake, City of	2003/NA	0	0	0	0	\$0	\$0
Fauquier Co.	2002/2004	7	1,802	7	1,802	\$1,880,000	\$0
James City Co.	2001/2003	2	139	2	139	\$652,000 ^	\$0
Loudoun Co. ◆	2000/2002	5	1,007	5	1,007	\$2,670,000	N/A
Virginia Beach, City of △ ☆	1995/1997	118	6,879	118	6,879	\$18,216,482 ^	N/A
ワシントン							
King Co. ~	1979/1984	209	12,880	209	12,880	\$54,700,000	N/A
San Juan Co.	1990/1994	12	1,117	12	1,117	\$2,219,752 ^	\$0
Skagit Co.	1996/1998	54	4,236	54	4,236	\$3,049,928	\$1,474,040
Thurston Co. ◆	1996/1998	19	940	19	940	\$2,300,000	N/A
ウィスコンシン							
Bayfield, Town of	2002/2003	3	111	3	111	\$187,439 ^	\$173,276
Dunn, Town of	1996/1997	16	2,131	16	2,131	\$1,800,871	\$2,120,081
合 計				1,967	241,181	\$761,685,029	\$223,808,425

注. 2005年1月時点のAFTによる調査にもとづく。

: カリフォルニア州マリン・カウンティについては、Marin Agricultural Land Trustの活動を記載(詳細略)。

△ : 分割払いでの契約(Installment Purchase Agreement)を含む。

~ : 2005年調査ではデータ得られず、それ以前のデータによる補正を行った地区。

† : メリーランド州キャロルおよびフレデリック・カウンティによる「優先保護農場」プログラムを反映(詳細略)。

◆ : 終了したプログラム。

☆ : 実施件数については、契約数ではなく区画数。

^ : 累積投下額に、付随的土地取得費用および/または人件費を含む。

出典: American Farmland Trust (2005c)

今年度予算額	積み残し 案件	財 源
\$5,000,000	0	転用税 (Mitigation fees)
\$4,250,000	3	一般財源, 転用税, 不動産税, 州農業保全助成金
N/A	N/A	起債, 寄付金, FRPP
\$8,000,000	25	売上税, 州債
N/A	N/A	起債, 寄付金, 売上税, 助成金
N/A	N/A	起債, 売上税・使用税
\$694,330	5	不動産税, FRPP
\$2,100,000	4	売上税
\$1,550,000	23	賭博収入, FRPP
\$10,402,883	51	一般財源, 起債, 州タバコ補償金, 州補助, FRPP
N/A	4	農地転用税, 一般財源, FRPP
N/A	N/A	農地転用税, 一般財源, 起債, 寄付金, 運輸助成金, FRPP
N/A	N/A	農地転用税, 一般財源, 寄付金, 不動産税, 登記料, FRPP
\$10,413,000	27	農地転用税, 一般財源, 起債, 不動産税, FRPP
\$12,832,272	45	農地転用税, 一般財源, 登記料, 運輸助成金, FRPP
N/A	32	農地転用税, 不動産取得税
\$12,550,000	3	農地転用税, 起債, 不動産取得税, FRPP
\$2,247,000	6	農地転用税, 一般財源, 起債, 州助成, 投資所得, FRPP
\$3,100,000	94	譲渡税
\$9,112,250	20	起債, 不動産税, 州助成, 運輸助成金, FRPP
N/A	N/A	一般財源, 起債, 不動産税
\$8,200,000	21	起債, 別枠のカウンティ保全税, 不動産税
N/A	N/A	起債
\$0	0	一般財源, 起債, FRPP
\$15,000,000	6	起債, 不動産取得税
\$18,000,000	20	起債, 寄付金, 不動産取得税, 州助成, FRPP
\$8,500,000	20	一般財源, 起債, 売上税, FRPP
N/A	N/A	起債
\$200,000	0	一般財源
\$0	N/A	一般財源, 州助成, FRPP
N/A	15	一般財源, 起債, 市中銀行融資, 不動産税, 売上税, FRPP
\$550,000	20	一般財源, FRPP
\$3,656,740	15	起債, 寄付金(個人・財団), 不動産取得税, FRPP
\$3,864,568	63	起債, FRPP
N/A	N/A	一般財源, 起債, 転用に伴う遡及追徴(rollback), FRPP
N/A	N/A	一般財源, 起債, FRPP
\$2,883,369	33	起債, 不動産税, FRPP
\$5,000,000	20	一般財源, 起債, 寄付金, 不動産税, FRPP
N/A	5	一般財源, 寄付金, transient lodging tax
\$75,000	0	一般財源
\$1,500,000	6	一般財源, 自治体拠出金, 転用に伴う遡及追徴
\$1,500,000	3	自治体拠出金, FRPP
\$0	0	一般財源, transient lodging tax, FRPP
\$16,324,650	5	一般財源, 不動産税
N/A	N/A	一般財源, 起債, FRPP
\$0	0	起債, 不動産税, 不動産取得税, 森林伐採税
\$1,420,608	23	不動産税, 州助成, 森林伐採税, FRPP
\$0	0	不動産税
\$158,000	1	不動産税, 商工会からの寄付, 自治体拠出, FRPP
\$1,341,000	35	一般財源, 起債, カウンティ・州助成, 寄付金(個人・財団), 不動産税, FRPP
\$170,425,670	653	

グラムの前史としては、1990 年農業法の一部として盛り込まれた「農場の将来法」(Farms for the Future Act) が存在する。この法律のもとで「自然保全実証プログラム」(Resources Conservation Demonstration Program) が実施され、州政府や地方政府の農地転用規制プログラムに対して融資や利子補償がなされた。バーモント州で実施されたパイロット事業では、3 年間で 1,000 万ドル以上の利子補償を州政府が受け取っている (AFT, 2005a)。

このような転用規制プログラムは、1996 年農業法で明確な位置付けを与えられ、さらに 2002 年農業法においては、「農地・牧地保護プログラム」(Farm and Ranch Lands Protection Program, FRPP) と改称されると共に、プログラムが拡充されることになった。具体的には、①パートナーになりうる主体に NGO も加えた。②財源を大幅に拡充した (2007 年度までの 6 年間の予算として約 6 億ドルを計上)。③プログラムでの支援可能な土地に歴史的・考古学的遺跡等を加えた。なお、予算は商品金融公社 (CCC) より支出される (USDA-NRCS のホームページより)。

以下に AFT (2005a) より主なポイントを指摘しておく。

まず、FRPP の助成を受けるためには、次のような要件を農地もしくは牧地が満たしていないとされている。

- ・当該農地・牧地の 5 割以上が非常に優れた土壌を有していること (州の保全管理官が特に認める場合にはこの限りではない)、もしくは歴史的・考古学的な価値を有していること。
- ・すでに州や地方政府、インディアン部族、NGO などによる転用規制プログラムに対して申請がなされており、認可を待っている案件であること。
- ・所得制限 (Adjusted Gross Income, AGI) を超えない個人もしくは法人によって所有されていること。具体的には、過去 3 年間の平均所得が 250 万ドルを超える場合には、本プログラムに関わる助成金を受けとれない。ただし、この所得の 75 % 以上が農業、畜産、林業からの所得である場合にはこの限りではない。

また多くの州においては、採択に当たって次の点が考慮される。

- ・農業生産を継続することが可能なほど十分に広いか。
- ・農地で生産される農産物の市場アクセスはあるか。
- ・周辺地域にも転用規制を受けている農地があり、長期的な営農が可能な土地かどうか。

本プログラムにおいて対象となりうる土地は、畑地 (cropland)、放牧地 (rangeland)、草地 (grassland)、採草地 (pasture land) が含まれる。森林地は、含まれることも許されるが全体の 5 割未満であることとされている。

また応募できる機関の条件としては、連邦政府によって認定されているインディアン部族、州、地方政府、NGO であり、転用規制のための独自事業を有している機関とされている。また当該の機関において実際に開発権の取得に関して、認可をまっている案件があることが条件になっている。さらに当該機関が長期的な農地保全を遂行する能力・スタッフ・資金を有していることが申請の条件となる。

応募と採択に関しては、USDA の自然資源保全局 (NRCS) が官報に募集の告示を出し、

申請を受付ける。受付けられた申請に関しては、NRCS の州事務所が州政府の助言を得つつ審査する。申請案件の評価は、「土地評価・サイトアセスメント」(LESA) システムなどの得点法や USDA および各州の優先事項に照らしてなされる。各州政府は少なくとも 3 年毎に NRCS に対して FRPP に関する州の計画を提出しているので、こうした州政府の計画との整合性も申請案件の審査に加味される。

採択が決定された案件に対しては、開発権 (easement) の市場価格の 50 % を上限として NRCS が助成金を提供する。また市場価格の 25 % までは、土地所有者からの自己負担を受け入れてもよいことになっているが、申請機関は次のどちらか、市場価格の最低 25 % 以上の現金負担か、もしくは最終的な購入価格の 50 % 以上について、現金で負担しなければならない。後者を選択した場合には、NRCS の負担額は申請機関の負担額を超えてはならないことになっている。

最終的に案件の採択が確定した場合には、次に NRCS は CCC に代わって申請機関との間で協定 (cooperative agreement) が締結される。ここでは土地区画の情報、事業費、連邦政府の負担割合などが法的に確定される。当該事業に関わる農地を所有する生産者は、非農地への転用を行なわないこと、また土壌侵食が激しい農地については保全農法を実施することに同意しなければならない。保全計画は NRCS によって策定される。雨水不透透施設面積 (impervious surface) は全体の 2 % を上限とする。FRPP によって転用規制を受けた農地は、州法によって特別に許可され、NRCS によってそれが認められない限り、永久に転用が制限される。開発権に関する協定に関しては、賠償請求や関係者の権利について明確な規定を盛り込む必要がある。もしも開発権の売却が無効になり、転用された場合には連邦政府に対して補償金を支払うという規定も盛り込まれる必要がある。

最後に AFT (2005a) が指摘する FRPP に対するメリット・デメリットについて紹介しておく。

[メリット]

- ・州や地方政府などによる農地保全に対して財政的な支援を提供している。
- ・州や地方政府がこうしたプログラムを新設する誘因を与えている。
- ・土壌侵食が激しい農地において保全農法の採用を促している。
- ・農地の転用防止と保全に関わる問題を、USDA-NRCS の所管事項として明確に位置付けた。
- ・農地や農牧地の転用問題に対する国民の関心を喚起した。

[デメリット]

- ・既に開発権が販売されている農地に関しては、NRCS はプログラムの対象外としている。また公的機関や農地保全団体が既に所有している農地に関しては、FRPP が生産者の所有農地であることを前提にしているので、一旦所有権を生産者に返還しなければ、FRPP による助成金が支払えないことになっている。こうした複雑な事情のために、州や地方

政府、土地トラストが事前に保全すべき農地の取得を差し控えることがある。

- ・ FRPP の参加者もしくは親族は、彼らの農地の開発権を所有している土地トラスト組織に関しては、投票権を有した役員になることが制限されている。この制限により、経験のある生産者が役員としてプログラムの推進に貢献する機会が制約されている。
- ・ 雨水を不浸透にさせるような表面構造物には制約が設けられているため、これに含まれるような農業施設の設置ができない。
- ・ 所得制限を設けることで個人や企業のプログラム参加に制約を設けているが、こうした個人や企業が保全すべき重要な農地を所有している場合がある。

(6) 営農権に関する法律

営農権 (Right-to-Farm) に関しては、直接的に転用規制に関わるわけではないものの、非農業者からの苦情などに対して法的な保護を与えることで、当該地区における営農の継続に資する政策であるので、AFT (1998c) に基づき、簡単に触れておく。

営農権に関する法律の目的は、①近隣住民からの苦情や訴えに対して、生産者の法的地位を強化すると共に、②農業生産に伴う悪臭などに対して不当な規制やコントロールが行なわれることに対して生産者を保護することにある。ほとんどの法律は様々な保護に関する規定を盛り込んでいる。また営農権に関する保護は、州によるゾーニング法のなかに位置付けられる場合が多いと共に、農用地区域 (agricultural district) に登録した生産者は、一般の生産者よりも営農権による保護を受けることができる。全米の全ての州において営農権に関する法律は成立しているが、これを補完・強化するために多数のカウンティや自治体が独自の営農権関連法を定めている。

営農権関連法の歴史的経過としては、1963 年にカンザス州においてフィードロットに対する苦情から生産者を保護する法律が制定されたのが最初の例とされる。以後、1994 年にユタ州が農業振興地区の規定のなかに営農権の保護を盛り込んだことで、全米すべての州が関連の法律を制定したことになる。営農権に関する法律を 2 種類制定している州もいくつかあるし、なかにはミネソタ州とアイオワ州のように 3 種類の営農権関連法を制定している州もある。

営農権関連法の目的は、近隣住民に対して生産者に対して訴えを起こすことを思いとどまらせることにある。そして生産者が適切な営農方法に従っている限り、近隣からの訴えに対しても営農を維持することができるようにする。法律のなかでは、農業生産が州や当該地域にとって重要な活動であることを明記し、通常受け入れられている営農活動が農業地域では普通に見られるものであるという点について住民の認識を求めている。この種の法律のなかには、新規来住者が営農に関する地元の規則を変更できないように制限を課している例もある。こうした法律により、農業生産が価値ある活動であり、コミュニティにとって受け入れられているという心理的な安心感を生産者に与えているのである。

(7) 開発権の移転 (transfer of development right, TDR)

この手法では、ある土地の開発権を他の土地に移転することにより、当該土地の開発が制限される。すなわち、開発権のある土地区画（「送出 sending」地区と呼ばれ、優先的に保全すべき農地をあてる）から、別の土地区画（「受入 receiving」地区と呼ばれ、高密度の開発を行なう土地をあてる）に（売買などで）移転させる手法をさす。この手法は強制的な規制として用いられることもあるが、任意のプログラムとして活用される場合の方が多い。一般には地方政府によるゾーニング規制と合わせて創設されるケースが多い（AFT, 2001b）。土地所有者に対しては、開発権の移転に対する補償として、資産評価額（＝税額）の引き下げがなされる。問題点としては、行政手続きが複雑であること、また開発権の移転先の住民から、より高密度の開発を嫌って反対が生まれることがある。経済学者からは TDR を市場メカニズムを活用することでより効率的に取引するプログラムが提案されている（Bengston et al., 2004）。

TDR が適しているのは、農地が一定のまとまりをもって残されている地区が存在し、かつ自治体がさらなる開発を受け入れてくれるような地区も存在している地域である。通常、住民は居住地域においてさらなる開発がなされることに反対する傾向があるからである（AFT, 2001b）。

TDR と先に述べた PACE との最も大きな違いは、TDR において市場が関わるという点である。多くの TDR をめぐる取引は、民間の土地所有者とデベロッパーとの間のものであり、自治体は TDR の取引を承認すると共に、モニタリングするという役割をもつだけである。自治体みずからが独自に「TDR 銀行」を設置して TDR を購入しこれらをデベロッパーや土地所有者に再配分するという例はわずかしかない。TDR による農用地保全に関しては成功例がすくなく、その有効性に対しては疑問が呈されている（AFT, 1997, p.37）。

TDR は通常、カウンティやタウン、タウンシップなどの自治体によって活用されている。1981 年の全国農地調査（National Agricultural Lands Study）の時点で 12 自治体が TDR プログラムを採用していたが、実際に運用されているプログラムは僅かであった。AFT が行なった調査では 2000 年時点で 50 の地方政府が TDR プログラムを有していることが判明したものの、100 エーカー以上の農地保全が実現されているプログラムはこれらのうち僅か 15 であり、さらに 1,000 エーカー以上の農地保全を行なっているのは、8 プログラムに過ぎない。最大のプログラムはメリーランド州モンゴメリー・カウンティによる TDR であり、そこでは 40,583 エーカーが保全されている（TDR による全国の保全農地の 6 割を占める）。TDR を有している 50 の自治体のうち、22 の自治体では TDR による農地保全の実績がない（AFT, 2001b）。

AFT (2001b) では、TDR のメリット・デメリットを次のようにまとめている。

〔メリット〕

- ・ TDR は農地を、民有地のまま恒久的に保全することができる。
- ・ TDR への参加は任意であり、土地所有者はその開発権の販売を求められることがない。
- ・ TDR により開発地域を集中させることができ、適切な公共サービスを提供するなど秩

序だった成長を推進することができる。

- ・ TDR により農業保護ゾーン内の所有者に対して、開発を回避しつつ所有権を保持していくことが可能になる。
- ・ TDR プログラムは、市場による誘導されるプログラムである。なぜならば、民間部門が農地を保護するために費用を負担するのであり、開発圧力が高くなるにつれてより広い土地が保全されるようになるからである。
- ・ TDR プログラムは多数の目標を達成することができる。すなわち、農地保全、環境保全地区の保護、コンパクトな都市開発、中心商店街の開発、歴史的な遺跡の保全などを同時に達成することができる。

[デメリット]

- ・ TDR は、技術的な面で複雑であり、実施にあたっては多くの時間や人的資源をあてなければならない。
- ・ TDR はあまり知られていない。従って、市民に対して TDR を説明するために、一般に長期にわたる PR や教育がなされなければならない。
- ・ 取引のスピードは開発権の市場がどのように形成されるかに依存する。もしも不動産市場が低迷するならば、販売される権利はわずかになり、保全される土地も少なくなる。

このように TDR は、技術的に複雑であることなどの理由から、PACE と比較すると（メリーランド州の一部を除き）広く採用されるには至っていないというのが現状である。TDR の紹介に関しては、農村開発企画委員会（1985）等を参照されたい。

(8) 農地保全政策法

「1981 年農業法」の一部として、農地保全政策法（Farmland Protection Policy Act, FPPA）が施行された。本法律の目的は、連邦の政策（たとえば、高速道路、空港、ダム、連邦政府ビル等の建設）によって、不用意に農地が転用されていくことを最小限に留めることにある（AFT, 2004）。

FPPA は行政部門と立法部門双方の努力の結果として生まれたものである。行政部門の努力としては、USDA が 1976 年に省内各局に対して農地の転用を伴う政策に関して代替的な手法の検討を求めたことに始まる。大統領府環境の質評議会（CEQ）も同時期に環境影響評価の一環として農地転用を考慮するようというメモを公表した。USDA の指示は、土地利用に関する公式のメモとして 1978 年に発表された。また USDA と CEQ はこの政策方針実行に関わる基本データを収集するために、全国農地調査（National Agricultural Lands Study, NALS）を組織し、2 年間にわたって農地減少の程度と原因について調査した。この調査の結果は 1981 年に公表され、広大な農地が恒久的に非農地に転用されていること、また少なからぬ農地が連邦政府関連の事業実施のために転用されていることを明らかにした。こうした調査結果を受けて、連邦議会は 1981 年農業法の一部として、FPPA

を制定した。なお、本法の最終施行規則は 1994 年に公表されている (AFT, 2004)。

FPPA は連邦政府が実施する政策が不必要な農地転用をもたらさないこと、また州政府や地方政府による農地保全政策との整合性を担保することを目的とするものであるが、様々な限界も有している。例えば、民間部門による農地転用は、それが連邦政府による許可を伴う場合であっても対象とはなっていない。また国防に伴う連邦政策や、都市開発自体を目的としている場合には対象外となる。さらにこの法律は州政府や地方政府、個人が連邦による事業の差し止めを求める場合の根拠法としては使用できないことになっている。この例外は州知事であり、州知事だけは、連邦による事業が FPPA に即していないことを根拠として事業実施の差し止めを求める権限を 1994 年以降与えられている。FPPA は市民に対する教育活動も規定しており、USDA (自然資源保全局) が、州政府や地方政府、民間非営利団体に対して農地保全関連プログラム策定の支援を行なうことを促している。

FPPA の実施に関しては、次のような手順がとられることになっている。FPPA は連邦政府による事業実施において、農地の転用可能性が存在する場合には、事前に当該事業の与える影響を評価することを連邦政府に求めている。この農地転用の影響評価にあたっては、事業を実施する連邦政府機関は「農地転用影響評価書」(Farmland Conversion Impact Rating Form, AD-1006) を記入することが求められている。評価における点数付けは、「農地評価・サイトアセスメント・システム」(Land Evaluation and Site Assessment, LESA) システムに基づいている。これは 2 つの要素から農地の質を評価しようとするものであり、ひとつ (農地評価) は土壌の質を評価する要素であり、もうひとつ (サイトアセスメント) は、農業経営のしやすさに関わる要因を評価する要素であり、このなかには上下水道からの距離や区画の大きさなどの要因が考慮される。LESA の得点が高いほど、農地保全が望ましい土地と考えられる。具体的には 160 点以上の得点を与えられた農地に関しては、代替的な用地を検討すべきとされているが、強制力には限界があるとされている (AFT, 2004)。

3. メリーランド州における転用規制手法

アメリカにおける転用規制は主として州政府および地方自治体によって立案・実施されている政策であり、その具体的な運用実態に関しては、これら州政府や自治体によって様々である。本稿では、メリーランド州に対して実施した現地調査 (2006 年 8 月) にもとづき、同州における転用規制政策の現状と課題について概要を述べる。メリーランド州を取り上げたのは、第 1-1 表で示されるように、農地転用規制に関する手法について全米 50 州の中でもっとも多角的な手法を採用している州であり、いわば転用規制に関してもっとも熱心に取り組んでいる州のひとつと考えられるからである。

メリーランド州内のいくつかのカウンティにおいては、カウンティ独自の開発権購入プログラムを有していたり、開発権の移転 (TDR) プログラムについて取り組んでいる自治

体（例：モンゴメリ・カウンティ）も存在するものの、現地調査は州政府に対してのみ実施したため、今回はこれらの情報に関しては十分収集できなかった。従って、転用規制としては開発権の購入（PACE）プログラムを中心として、その取り組みの概要を述べる。

(1) メリーランド農地保全財団

州政府による転用規制政策は州政府の一部局である「メリーランド農地保全財団」（Maryland Agricultural Land Preservation Foundation, MALPF）によって実施されている。同財団の概要とその運営について、以下に概要を述べる（同財団ホームページ Overview より）。

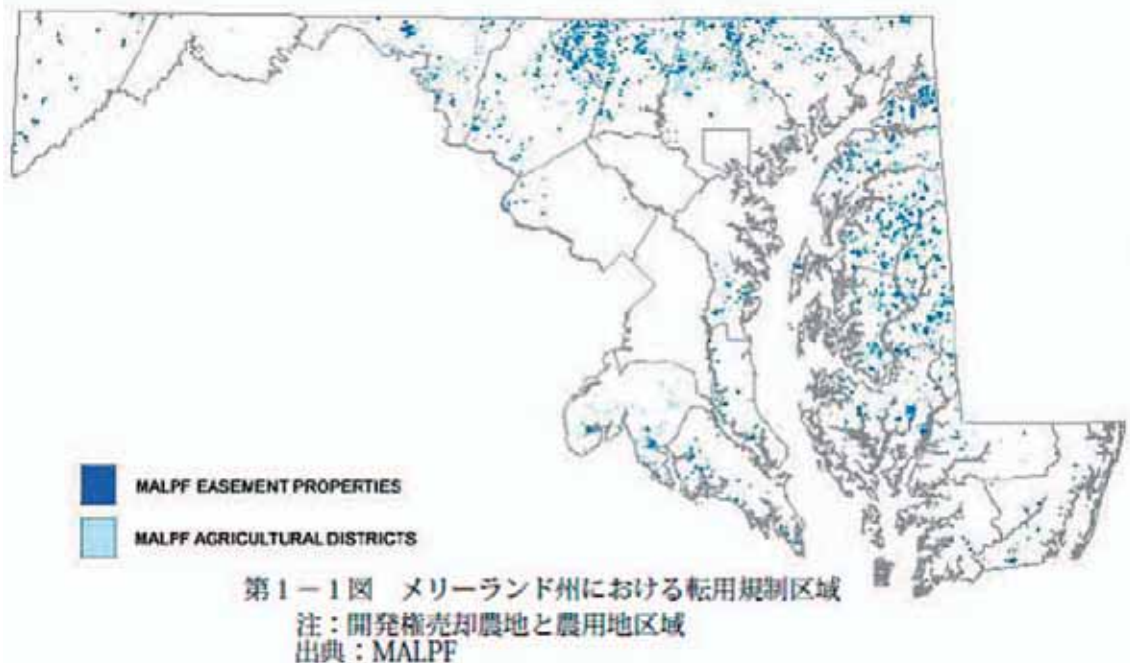
メリーランド農地保全財団は、1977 年に州議会によって設置が決定され、以後 2006 年財政年度までに、約 2,000 農場からの 25 万エーカー（約 10 万 ha）以上の農地に対して、永続的保全契約を締結している。またこれに伴う州政府の支出は、約 3 億 3 千万ドル以上にのぼる（Maryland Department of Planning, 2005, p.9）。メリーランド州の取り組みは、全米においてもっとも成功を収めている転用規制政策であると評価できる。

(2) 転用規制の概要

メリーランド州における転用規制政策としては、MALPF による農用地区域への登録と開発権購入政策（PACE プログラム）が主なものである。この転用規制プログラムの特徴と手順はあらまし次のように述べることができる。（なお、詳しい手続きについては、本章補足 2 を参照。）

まず生産者は自農地の保全を希望する場合には、農用地区域への登録を申請する。一定の資格要件が満たされるとして、州政府およびカウンティ政府から認められた場合には、農用地区域への 5 年間の登録が認められる。この登録により、州の PACE プログラムへの申請資格が与えられる。PACE プログラムに応募を希望する生産者は、カウンティ政府を通じて申請を行なうことになるが、開発権の購入価格の提示は、州政府の側から 2 回にわたってなされ、この提示価格（あるいはさらに低い価格）に同意して開発権を売り渡す生産者が決定されると、契約が MALPF と取り交わされ、永続的な転用禁止農地として登録がなされる。

この開発権購入プログラムのための財源は、その大部分が農地転用税（agriculture transfer tax）に依存している。この税は、農地をその他の用地に転用するに当たって課せられるものであり、販売地価の 3～5 % とされている（Maryland Department of Planning, 2005, p.21）。財源としては、州債（bond）も用いられることがあるが、どの程度発行できるか不確定性がある。なお、こうした転用税を PACE に用いるのは、開発圧力が増大するにつれて、PACE 予算の増大も期待されることで、PACE の目的に適合しているといえる（AFT, 1997, p.102）。



現在までにこの開発権購入プログラムによって、転用規制を受けている農地は、第1-1図のように示される。メリーランドの大都市部（ボルティモア、ワシントンDC郊外等）を除いて、農村地域に広く分散していることが分かる（ただし、図は州プログラムによるもののみを対象としており、カウンティや地方政府独自のプログラムによる保全農地はカバーしていない）。

(3) 現在の課題と今後の対応方向

かなり実績を挙げていると考えられるメリーランド州の開発権購入プログラムではあるが、数多くの課題も抱えている。以下では、議会の指示を受けてプログラムの改善を検討したタスクフォースの報告書から、様々な課題と今後の対応方向について概観する。

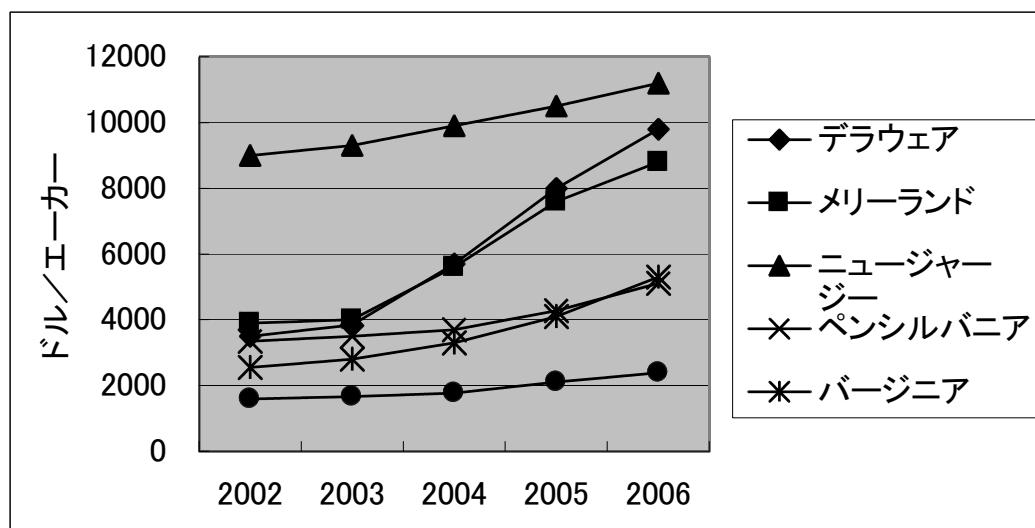
メリーランド州議会の上院は、2002年度定例議会において法案第544号(Senate Bill 544)を採択し、農地保全財団検討に関するタスクフォース（Task Force to Study the Agricultural Land Preservation Foundation）を組織し、同財団の目標達成のために費用対効果の高い政策手法を検討させると共に、これを州知事および州議員総会に対する提言としてまとめるように指示した。このタスクフォースによる最終報告書は2005年1月に公表されており、財団が抱える各種の課題と今後の政策手法についての提言を行なっている（Maryland Department of Planning, 2005）。これらは、今日メリーランド州をはじめアメリカ国内で実施されている農地転用手法の意義と限界を理解する上でも示唆に富むものと考えられるので、以下では主な論点について述べる。

1) 開発権の購入価格が上昇

MALPF による開発権の平均購入価格が近年上昇しており、1999 年度と 2003 年度を比較すると、エーカー当たり 1,600 ドルから 2,200 ドルへと上昇しており、これは 36 % の増大となっている (Maryland Department of Planning, 2005, p.5)。2006 年 8 月のヒアリングでもこの上昇傾向は指摘され、2005 年度には 2,600 ドル、そして 2006 年では 4,600 ～ 4,800 ドルへと急上昇している。こうした開発権の購入価格の上昇は、地価そのものの上昇 (第 1 - 2 図) をほぼ反映した数値であり、こうした全体とした地価の上昇が背景になっているといえるが、上記のレポートも指摘しているようにこの地価上昇は、消費者価格の上昇を上回る速度での増大とされており、アメリカの不動産市場の動向については単なるインフレ傾向以外の要因も考慮される必要を示唆している。

2) 財源の変動が大きい

このように開発権購入価格が増大している中で、開発権購入にあてられる財源については恒常的な不足が続いている。2002 年以降は特に財政危機により、向こう 3 年間についてはこれまで開発権取得に向けられてきた財源 (不動産譲渡税と農地転用税) を赤字削減のために一般財源に繰り入れるという決定がなされた。このようなその時々政治的背景に左右されるために、州政府による農地保全関連支出は、大きく変動する傾向が見られる。具体的には、1970 年代から 90 年にかけて、農地保全に関する予算は少しずつながら



注. 農務省統計局による農地 (cropland) の評価価格。48州はアラスカとハワイを除く。
出典: USDA-NASS Maryland & Delaware Field Offices (2006) Farmland Values Continue to Rise, August 9, 2006.

第1-2図 東部諸州における農地価格推移

も着実に増大し、1990年には5,000万ドルに達した。1991～93年の急落ののち、2000年代初頭にかけて、予算額は2倍、3倍の水準へと急上昇したのち、2005年には5,000万ドルへと再び戻った。

こうした事情を背景として、タスクフォース報告では、開発権購入のための手法として新たな契約方法が検討されている。「分割購入合意」(Installment Purchase Agreement)と呼ばれる手法であり、もともとメリーランド州ハワード・カウンティが開発権購入のために1989年に創出した手法である。分割購入合意では、開発権の対価を土地所有者に直ちに支払うのではなく、15年にわたる分割支払いを受ける。この分割支払いについては免税扱いとなると共に、分割購入契約そのものを証券化することで土地所有者は他者に販売することもできる。この手法を用いることにより、州政府は財政的な制約のもとで可能な限りの農地について分割購入契約を結ぶことができるので、効率的な財源運用が可能となると報告書では指摘されている(Maryland Department of Planning, 2005, p.11)。

また開発権を購入する農地に関しても、州内で分散する傾向が見られることから、カウンティ毎に優先保全地区(Priority Preservation Areas)を設定し、こうした地区を優先して戦略的に転用防止を図っていく必要性について指摘している(Maryland Department of Planning, 2005, p.11)。

3) スタッフ数の少なさ

タスクフォースの報告書では、MALPFにおけるスタッフの不足が繰り返し問題にされている。スタッフ数が限定されているために、開発権購入に係る通常業務への対応が精一杯であり、制度改正が後回しになっていることが指摘されている(具体的には、非伝統的な農業利用に関する条件設定や、モニタリング制度、森林管理計画等各種法制度面での懸案事項)。また懸念される事項として、開発権が州政府に移転された農地が何回も所有者が変化するなかで、州政府との契約条件がその後の購入者に徹底されず、契約違反となる事由が発生し、こうした対応に追われていること。また法人による農地所有や、市町村の土地利用契約との調整が必要になるなど、プログラムのマネジメントがより複雑になっていること。これらスタッフの充実や専門職の配置が求められるなか、スタッフ数は1990年の7名から2004年の4名へと逆に減少しているという実態が問題として指摘されている(Maryland Department of Planning, 2005, p.10)。

また開発権取得の最初の契約期間は25年と設定され、その期限が近づくとつれて、もはや経済的な農業は営むことができないとして契約の解除を求める生産者が出てくる可能性があり、こうした請求がなされた場合の対処にも人員が割かれる可能性が指摘されている(Maryland Department of Planning, 2005, p.11)。なお、現地ヒアリングによれば、2005年10月に最初の契約農地が25年目を迎えたものの、いまのところこうした契約破棄を求める申請は出されていない。そして2003年以降の開発権取得に関しては、(以下で言及するRural Legacyプログラムも含めて)恒久的な措置となり、永久に転用は認められないこととなった。

(4) Rural Legacy (RL) プログラム

なお、メリーランド州では、MALPF が所管する開発権の購入プログラムとは別に、州自然資源局が所管するルーラル・レガシー (Rural Legacy, RL) と呼ばれるプログラムがある。このプログラムは、1990 年代後半に、現在の開発権購入プログラムの反省から州知事が始めたものである。

PACE がショットガンのように、広範な地域にばらばらに存在するという問題点への反省から、また都市の Smart Growth 政策から、都市インフラを集中的に整備しながら、農村地域を維持していこうという動きが背景にある。

RL の特徴は、①湿地や、野生生物などの環境保全的側面を重視すると共に、②面的なまとまりを PACE プログラムよりも重視し、農地と自然環境をパッケージとして保全するというアプローチをとっている点に特徴がある。

MALPF によるプログラムに比べて RL プログラムは、州法による規定において比較的高い柔軟性が保たれているという点もある。

RL の管理に関しては、助言委員会 (Advisory Committee) が存在している。また RL Board があり、そこには農業、自然資源、都市計画部門から参加し、最終案の決定は知事が行う。また RL の場合には、MALPF のプログラムと異なり、開発権の所有者が必ずしも州ではない。従って、カウンティ、地元のトラスト、保全団体等とのパートナーシップが開発権を所有することになる。

(5) その他の指摘点

その他、現地調査において指摘された点について、主なポイントについて述べておく。

1) 農用地区域との整合性が困難になりつつある

メリーランド州においては、PACE プログラムへの参加資格は、農用地区域に申請し、登録されることである。農用地区域に登録されると 5 年間の保全義務が発生する。

しかし、州の PACE プログラムの財源についてその時々が多寡に左右され、PACE としての申請との整合性を取ることが困難であることから、議会での議論を踏まえ、農用地区域に関する制度を廃止することを含めて、農用地区域と PACE プログラムとの関係について見直しを検討している。

2) 他の転用手法との関係

以上のようにメリーランド州においては、PACE については州政府が行なっている他にも、カウンティなどが独自にプログラムを有しており、カウンティ独自の選択基準と手法によって、開発権を購入している。

PACE に関連しては、先にも見たように連邦政府にも農地・牧地保全プログラム (FRPP) が存在し、州やカウンティ、自治体、NPO それぞれが自ら実施している PACE プログラムのための助成を申請することができる。連邦の FRPP の採択基準は州やカウンティによ

るプログラムよりも一般に採択基準が厳しいとされており、また当初2年間は比較的潤沢な予算配分がなされていたものの、連邦財政の悪化の影響から、予算配分が近年減少しているとのことであった。従って、連邦プログラムと州プログラムとの間で調整がなされることは、現実的にはほとんどない。

なお、転用規制に関しては、モンゴメリ・カウンティに典型的にみられるように、開発権の移転（TDR）プログラムを広範に利用している例も見られる。現地調査でのヒアリングでも指摘されたように、TDR 手法は、地域間での開発権のやり取りを行なうという点で、ある意味で非常に政治的な問題につながりやすく、州レベルで適用するのは困難であるとされている。また TDR では、どの農地を具体的に保全するかという点で規制力が弱く、土壌保全や環境問題も TDR プログラムの中に十分反映されていないとされている。この意味で、TDR の手法のみによって転用規制をかけるというよりも、PACE の補完的な手法として位置付けていくことが望ましいのではないかというのが、メリーランド州政府担当者の見解であった。

またゾーニングに関しては、用途規制というよりも、建築密度規制（例えば、エーカー当たり宅地何戸分までという規制）という性格が強いので、転用規制としてはやはり補完的なものにとどまる手法と考えられる。

3) 開発権売り渡し農地に対するモニタリング

開発権が売却された農地に対しては、州政府による公式の立入り検査（inspection）があると共に、各種のインフォーマルな情報源から、PACE が遵守されているかどうかの情報が提供される。各カウンティには、普及組織や土壌保全関連の人々がおり、各農地の状況などを日頃から把握しており、こうした組織から情報提供がある。しかし、こうしたモニタリングに関しては組織として体制を強化する必要があると認識されており、来年から、現地検査（site inspection）のために人員を1名配置する予定になっている。

もしも検査において（農業に悪影響を与える）不法な建築物などがある場合には、取り壊し・撤去を命じることもある。また関係者を提訴する場合もある。

なお、こうした農地に関しては、農業以外の用途に向けた開発はできないが、作付けしないで休閑地にしておいたり、あるいは林地にすることは許容される。州政府においてよく議論された点は、PACE は農業奴隷を作り出すものではないということであり、農業生産そのものを義務づけるものではないという点である。健康や高齢化、経済条件などもあるので、作付けするかどうかの判断は農地所有者に委ねられる。

4) 契約停止の条件

PACE プログラムを始めた当初は、25 年後に期限を設定し、当該農地での農業経営が十分な収益をもはやあげることができないと判断された場合には、生産者が PACE の停止を州政府に申請することができ、また州政府によって承認された場合には、他用途に転用・売却することが認められるとされていた。なお、停止の条件には、土壌条件なども加

味される。例えば災害などで表土が流されるということも可能性としては考えられ、こうした場合には営農が継続できなくなると判断されうる。

しかし、この 25 年期限という考え方は見直され、2003 年からは、RL プログラムも含めて、恒久的な措置となり、永久に転用できないことになった。

これには次のような考え方が背景にある。例えば、現在の農地所有者が、経営的条件下で営農が継続できなくなり転用を希望したとしても、それは許可されない。農地の形態を維持しつつ第 3 者に売却され、新たな購入者が営農していくべきものとされる。基本的には、個々の農業経営条件は転用の理由にならないのである。これは作目や経営形態を変えれば、当該農地において営農が継続できないことはないという考え方に立ったものである。従って、契約停止については、周辺環境条件が災害や都市化等により大きく変化し、どのような営農形態をとっても、利益を挙げる農業経営が成立しないということが立証されない限り、不可とされている。まだこうした事例は州内では一件も発生していないため、具体的な例として説明することは現時点では困難であるとされている。

4. 結語

一般に自由な経済的取引が主流と考えられているアメリカにおいても、農地の転用を政府として規制していこうという取り組みは、大都市部を抱える東海岸や西海岸の州においてみられる。とくに最近連邦政府も支援している手法として、開発権の購入（PACE）という手法が注目を集め、導入する州や地方政府が増えている傾向にある。逆に都市化があまり進んでいない中西部ではこうした転用圧力があまりないことから、政策的取り組みも低調である。

PACE は開発権を生産者が売り渡すことで、一時金を手に入れることができ、またそうした農地が市場に出た場合には、取引価格が低く抑えられることから新規参入農家が入手しやすいというメリットがある。ただし、開発権を購入する公的機関や民間 NPO にとっては、近年の農地価格の上昇から、開発権価格が上昇し、買い上げが予想通り進まないという傾向が生まれつつある。その意味で、絶対的な地価水準からの影響はやはり免れないといえる。

今回は十分に触れることができなかったが、こうした農地保全に関しては、民間 NPO も多数存在し、重要な役割を果たしているようである。こうした NPO の動き、また環境保全との関連性などの面からも、農地保全をとらえる必要がある。

参考文献

農村開発企画委員会（1985）『アメリカの農村整備（4）－「開発権移転」事業の展開－』、農村工学研究 39 号。

AFT（American Farmland Trust）（1997）*Saving American Farmland: What Works*, American Farmland Trust.

- AFT (American Farmland Trust) (1998a) "Fact Sheet: Agricultural Protection Zoning."
- AFT (American Farmland Trust) (1998b) "Fact Sheet: Differential Assessment and Circuit Breaker Tax Programs."
- AFT (American Farmland Trust) (1998c) "Fact Sheet: Right-To-Farm Laws."
- AFT (American Farmland Trust) (1999) "Fact Sheet: Purchase of Agricultural Conservation Easements, Sources of Funding."
- AFT (American Farmland Trust) (2001a) "Fact Sheet: Agricultural District Programs."
- AFT (American Farmland Trust) (2001b) "Fact Sheet: Transfer of Development Rights."
- AFT (American Farmland Trust) (2002) "Fact Sheet: The Farmland Protection Toolbox."
- AFT (American Farmland Trust) (2004) "Fact Sheet: Farmland Protection Policy Act."
- AFT (American Farmland Trust) (2005a) "Fact Sheet: Farm and Ranch Lands Protection Program."
- AFT (American Farmland Trust) (2005b) "Fact Sheet: Purchase of Agricultural Conservation Easements."
- AFT (American Farmland Trust) (2005c) "Fact Sheet: Status of Local PACE Programs."
- AFT (American Farmland Trust) (2005d) "Fact Sheet: Status of State PACE Programs."
- Bengston, D.N., J.O. Fletcher, and K.C. Nelson (2003) "Public Policies for Managing Urban Growth and Protecting Open Space: Policy Instruments and Lessons Learned in the United States," *Landscape and Urban Planning* 69: 271-286.
- Maryland Agricultural Land Preservation Foundation (2002) *Annual Report for FY 2002*.
- Maryland Department of Planning and Maryland Department of Agriculture (2004) *Task Force to Study the Maryland Agricultural Land Preservation Foundation Final Report*.

補足1

アメリカにおける農地をめぐる制度的環境

アメリカにおける農地制度は、日本とは大きく異なっていると考えられるものの、ここでは体系的な比較を行なうまでの情報整理が不十分であるため、ヒアリング等で指摘された範囲内でその特徴的な点について補足的に述べておく。

1. 土地所有登記

どの土地をだれが所有しているかについての登記記録は、公的記録としてカウンティの裁判所や地方自治体の役場に保存されている。このようなカウンティ政府が保管する土地登記記録は、county deed と呼ばれる。なお、これらは農地と宅地の区別がなく、農地独自の登録制度はないと考えられる。

売買については、所有権の移転を届け出る必要があるが、特に承認を求める必要はない（アイオワ州でのヒアリング）。

アメリカに移民してきた人々は、一般的に連邦政府や鉄道会社からの払い下げにより、個人が取得していったとされている。

2. 借地者への保護はない

借地権者への保護（tenant protection）は、メリーランド州とアイオワ州でヒアリングした限りにおいて、考え方として存在していない。むしろ所有者への権利保護が重視されている。一般の商法での契約者保護を超えるものは特にないのではないかとの指摘がなされた。なお、アイオワ州においては、借地契約を所有者側から解消する場合の条件（通告期限等）を規定する州法が存在する（Iowa Code § 562.5, 562.6）。この点については、第2章 1.(5) も参照されたい。

3. 継承支援制度はほとんどない

農業継承を支援するプログラムについてもほとんど存在しない（連邦、州を問わず）。ただし、次期 2007 年農業法でこうしたプログラムを拡充することが検討されている。

現在存在しているものとしては、young and disadvantaged farmer program といった、一部の特に悪条件におかれている農家のためのプログラム等に限定されている。

4. 不作付け地に関する規制はない

農地について、遊休地など何も作付けしないことを制限するというような規制は存在しないと考えられる（アイオワ州でのヒアリング）。ただし、西部諸州では例えば5年など一定期間遊休地にした場合、水利に対する権利を失う場合が存在する。こうした地域の場合、水利権を失うと農地の使用価値が低下して、農地価格が大幅に下がることになる（従って、課税評価にも連動する）。

5. 農地に対する課税評価はカウンティ政府の業務

農地に対する課税評価に関しては、カウンティの職員（County Assessor）が、数年おきに農地価格を評価する。その際、当該の土地が、農地か宅地かはカウンティ政府が判断して決め、農地の場合には農業生産面での価値に基づいて課税額が決められる。

6. 借地経営はアイオワでは一般的

借地経営の割合は、州によって大きく異なっていると考えられる。現地調査を行なったアイオワ州においては、かなり一般化しており、現在では 52 %が借地になっている（所有者は未亡人などの例も多数）。

なお、家族経営間における農地貸借に関しては、届け出る必要がない（企業の場合は禁止されている）。上記の数字は、調査データに基づいた数字である。

なお、借地料は相対で決定され、これを届けたり、公的な機関からの許可を受けたりする必要はない。ただし、借地期間に関しては、アイオワ州の憲法は最長年限を 20 年以下と規定している。また 5 年以上の貸借契約は州法によって記録の対象となっている（アイオワ州でのヒアリング）。

近年は、政府からの補助金が農地価格に反映（capitalize）され、借地料や売買価格の上昇にも影響を及ぼしているとされている。

補足2

メリーランド州における開発権売り渡しの手続き

メリーランド農地保全財団（MALPF）が実施している州政府による PACE プログラムの具体的な手続きに関して、同財団のホームページに掲載されているファクトシートに基づいてその概略について説明する。農用地保全区域への登録と、開発権の売り渡しという2つの段階に分かれており、以下順に述べる。なお、前述の通り、農用地保全区域への登録手続きについては、現在廃止も含めて検討されているところである。

(1) 農用地保全区域（Agricultural Preservation District）への申請・登録（Fact Sheet 1）

① 申請資格

- －農地規模：連坦した50エーカー以上の農地。
- －生産性：5割以上が Class I，II，IIIの土壌に属すること。
- －立地：上下水道10年以内設置区域外。
- －営農：少なくとも5年以上営農することに同意。

また、一部農地を分割する場合には、MALPFの事前同意が必要。

- －その他カウンティ毎に設定されている地域条件を加味。

本プログラムは、州政府とカウンティ政府との対等なパートナーシップで運営されているため。

② 区域設定のメリット

- －転用による開発から保護される。
- －非農家からの農業生産活動に伴う苦情・訴えから保護される。
- －1エーカー単位で3区画まで自家用での自由な使用が可能。
- －開発権をMALPFに販売する権利が付与。

③ 農用地保全区域設定までの手続き

ステップ1：カウンティ政府に対して区域設定の申請を提出。申請は、農用地保全助言委員会とカウンティ計画・ゾーニング部局にも送付される。

ステップ2：農用地保全助言委員会とカウンティ計画・ゾーニング部局からカウンティ政府に対して、申請に対する意見が提出される。

ステップ3：ステップ1開始から120日以内に、カウンティ政府は、受理した申請をMALPFに対して推薦するかどうか決定する。

ステップ4：カウンティ政府により認められ提出された申請に対して、MALPFは60日以内に申請を認めるかどうかを決定。もし認める場合には、MALPFは区域設定のための合意書にサインする。

(2) 開発権の売り渡し（Fact Sheet 2）

①開発権売り渡し申請の資格要件

- －申請しようとしている土地が農用地保全区域になっていること。
- －土地に対する土壌保全計画を有していること。
- －土地の５割以上が森林の場合には、適切な森林経営計画を有していること。

②開発権売り渡しの条件

メリーランド州に開発権を売り渡すことは、農地を他の用途（住宅、商業、工業）に転用する権利を、補償の額にかかわらず、永久に売り渡すことを意味する。また以下のような制限が課せられる。

- －個人的に認められた範囲内を超えて、工業、商業、住宅用途などに農地を転用することはできない。
- －（一部の例外を除いて）看板などを表示することはできない。
- －廃棄物などの投棄をしてはならない。
- －当該区域を管轄する土壌保全区が承認した土壌・水保全手法を採用すること。
- －MALPFによる立入り検査を承諾すること。
- －開発権の売り渡しは、一般市民による農地への立入りや利用を許可するものではない。

③開発権売渡の手続き

ステージ１：カウンティ政府への申請書提出

ステージ２：申請書の受理と審査

ステージ３：市価の算定

ステージ４：農用地価格との差額の評価（＝開発権価格の算定）

ステージ５：当該土地所有者への第１回目の購入価格提示

ステージ６：第２回目の購入価格提示

ステージ７：開発権売り渡しの決定。・・・なお提示価格を売り渡し側が受け入れたらば、当該農地の情報を公共事業委員会（Board of Public Works）に連絡し、その承認を得なければならない。公共事業委員会では、土地の権利関係を調査し、権利関係において問題がないと判断した場合には、契約手続きが開始される。

④提示額の決定

州のPACEプログラムは、競争率が非常に高いため（約３倍の競争率）、開発権売却価格としてどの程度の価格で受け入れるかが重要になる。そこで所有者が決定する前に、まずカウンティのプログラム担当者に近年の売り渡し額に関する傾向を問い合わせることが望ましい。

基本的には、開発権価格の算定（[市場の不動産価格]－[農業的価値]）を行い、これに

競争倍率の大小に応じて一定のディスカウント率を乗じた額を算出して売却価格を想定する。また、評価額よりも低い価額で売却した場合に得られる減税分を考慮することが望ましいが、減税のメリットを受けられるかどうかについては、税制に詳しい専門家に相談するとよい。

⑤ オファーの拒否

もしも MALPF からの開発権購入のオファーを、提示額の満額で受けたにもかかわらず、これを拒否した場合には、申請者は2年間経過するまで再申請することができない。

また財源上の制約のために「不十分な額でのオファー」が MALPF からなされ、これを受諾した場合には、提示額での契約をしなければならない(その後の契約額の増額はない)。これを拒否した場合には、次のオファーを待つことができるが、次のオファーがあるかどうかは保証されない。プログラム・サイクルの期間内にオファーがない場合には、次のプログラム・サイクルにおいて再提示することができる。

(3) 開発権売り渡し契約のプロセス (Fact Sheet 3)

オファーを申請者が受け入れにおいては、次のステップで契約の締結がなされる。

- ① MALPF が土地所有者に対して開発権購入のオファーを行なう。
- ② 土地所有者は、30 日以内に諾否を決定する。
- ③ 土地所有者側は、署名済みの契約書 (Option Contract と呼ばれる) を提出する。
- ④ 農務長官は、オプション契約に合意署名し、MALPF はその契約書を公共事業委員会での審査に諮るため州政府の一般サービス局に提出する。
- ⑤ 公共事業委員会での審査。もしも拒否された場合には手続きは停止される。
- ⑥ 承認された場合には、一般サービス局は契約書にかかわる土地の権利関係を調査会社 (title company) において精査させる。
- ⑦ 権利関係についての調査結果は、法務長官事務書で評価され、問題があるかどうか検討され、必要に応じて MALPF から所有者に対して対応を求める。
- ⑧ 権利関係に問題がない場合には、契約準備が整ったことを土地所有者に知らせる。
- ⑨ 契約日の設定が土地所有者と土地権利調査会社との間で設定される。契約金の小切手が調査会社に郵送される。
- ⑩ 契約の成立。

(4) その他

ファクトシートでは、このほか以下のような内容に関して、詳細に開発権売り渡し契約に関わる条件について述べており、土地所有者への情報提供を行なっている。

- ・ 分割支払いの選択方法

- ・ 抵当権が設定された農地の取扱い
- ・ 土地所有者自身およびその子弟に対する部分的な宅地転用権利について(面積上限等)
- ・ 借地農の住宅建設に関する承認条件
- ・ 小規模農地に関する各種特例条件
- ・ 第三者への譲渡後の当該農地の取扱い

以上、詳しい内容に関しては、MALPF ファクトシートの下記サイトを参照されたい。

<http://www.malpf.info/facts.html>