

多彩な農をそれぞれの場所で —都市と農業とを親和させる仕組み—

筑波大学 客員教授 飯田 直彦
いいだ なおひこ

1. 本稿のねらいと構成

都市農業を従来からの農業と区別して語られることが多い。本稿では“「都市農地¹の位置づけを「あって当たり前なもの」さらには「あるべきもの」²を実現する仕組みについて、2. で市街地に都市農業を内包する米国 Washington 州 Seattle 市のゾーニングコード(the Zoning Code)を、3. では同州 King 郡(county)が市街地から離れた従来からの農地を保全する事業制度を対比して紹介する。

陽あたりや水はけがよいことは農地でも住宅でも同様で、とりわけ“市街地及びその周辺の地域”³では競合し、日本でも農地及び農家はかつての都市化の外圧から、最近では高齢化の内圧も加わって小規模かつ散在している。

2. Seattle市Zoning条例にみる都市農業

Seattle 市ゾーニングコードでは都市農業(Urban Agriculture)を5種類の態様に区分した上で既往のゾーニング規制地域⁴それぞれにおける

可否を定めており、これを本稿末の表に整理し、以下、順に補足する。

2-1 酪農・養鶏・養蜂(Animal Husbandry)

これら施設は都市近郊農業の一形態であり、家畜数などの制限や州政府による免許制などを加える。ゾーニング規制する区域を拡大適用(annexation)する場合に既存不適格な土地利用が発生し、都市と農業との軋轢を避けるための規定、と思われる。

2-2 水産養殖(Aquaculture)

養魚場や水産加工施設に相当すると思われ、住居系や工業系のゾーニング規制区域以外であれば適宜、その規模制限等を付して許可相当、とする。

2-3 コミュニティガーデン(Community Garden)

同市の近隣育成局(Dept. of Neighborhoods)は空き地などに多様な主体が開設する、いわば市民菜園を推進⁵しており、ゾーニング規制区域を問わない。築造する建築物や工作物には建築許可(building permission)を要する。

2-4 園芸店(Horticulture)

野菜、果実、花卉などの農産物を苗圃(nurseries)などにて種苗から育て販売する店舗で、住居系や工業系のゾーニング規制区域以外であれば適宜、

¹ 都市農地の定義は、たとえば生産緑地地区の区域内の農地(都市農地の賃借の円滑化に関する法律第2条第2項)、とするなど多義である。さらに本稿では Seattle 市や King 郡の例を加え、都市農地や都市農業の概念を従来からの農地や農業から特筆して注意した記述を心がける。

² 都市農業振興基本計画(都市農業振興基本法第9条、平成28年5月)中、はじめにより。

³ 都市農業を定義する都市農業振興基本法第2条。

⁴ それらの概要は市web頁からダウンロードできる(本稿2-3の文献③参照)

・商業系地域(commercial zones)
・工業系地域(industrial zones)
・複数家族向け低層住宅地域(low-rise multi-family residential zone)
・一家族向け住宅地域(single family residential zone)
⁵ 同局は市民がその候補地を発見し、必要な許可手続きや運営組織づくりを進めていく方法をそのweb頁に紹介している。

その規模制限を付して許可相当、とする。

2-5 都市型農園 (Urban Farm)

この土地利用の種別において次の2点の視点が興味深い。

(1) 用途の主従で制御している点

用途(usage)という用語はその土地利用の種別或いは建築物や施設の用途種別など場面に応じて用いられており、さらにそれらが主(main)か、従(accessory)かに応じてそのゾーニング制限を細やかにする。

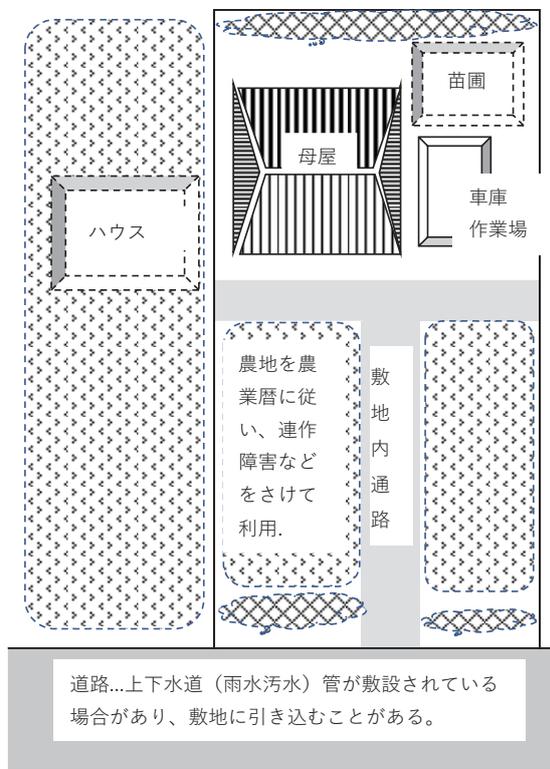


図1 主従関係にある用途(usage)

住居系ゾーニング規制区域における都市型農園は、図でいえば主たる建築用途は住宅、農家(母屋)など住まいであり、従の建築物や工作物あるいは土地の利用種別は農業系であろうと想像される。

さらに住まいへのゾーニング規制には Home Occupations⁶という概念がある。Home Occupations

をめぐっては Seattle 市役所建設土地利用局 (Dept. of Construction and Land Use)は、都市型農園の導入にあたって次の解釈規準を再確認した、と思われる。

Director's Rule 8-87 在宅就業⁷に関する Seattle 市局長の解釈ルール(Code Interpretation) 1987年6月1日決定、1987年7月1日施行

I. その活動水準(Level of Activity)の検討

Subsection 23.44.50のAに次の規定がある：

A. その職業(occupation)が住まい(a dwelling)からみて付随付加(incidental and accessory)するものであること。また Subsection 23.45.152のAに複数家族向けゾーニング規制区域においても同様な文言がある。

解釈ルール(Rule) 1:

職業とは、業務免許(a business license)ないしは州納税登録(state tax registration)を得ることによって、また連邦政府収入税手続き(federal income tax purposes)にて収入ありと宣言することによって、“趣味(hobby)”ではなく“在宅就業”として認識されるべきである。

ルール1.の理由(Reason):

在宅就業の活動水準(Level of Activity)の近隣への影響は趣味的活動の場合を超えがちで、土地利用コード(the Land Use Code)に定める開発標準(development standards)に従うべきと考える。趣味的活動がその住居からみて明らかに付随的なもの(incidental)であることに対して、職業とは居住にはあたらぬ土地利用種別(non-residential use)であって商業系ゾーニング規制地域では認められるか、さもなければ居住系土地利用に共存(compatible)できるように制限を課すことが通例である。なお趣味的活動を土地利用コード(the Land Use Code)は秩序(regulate)づけない。

II. 外観からみた証拠(Exterior Evidence)

Subsection 23.44.50のEには次の規定がある：構造物の住宅地らしい外観(residential appearance)を保全(preserve)する上で、構造物の外観(appearance of

⁶ 日本では「住宅で事務所、店舗その他これらに類する用途を兼ねるもの(略)」(建築基準法別表第2(イ)項第2号)に相当するものではある。

⁷ Home Occupations をこの記事では在宅就業と仮邦訳した。

the structure) からはその職業(occupation)を示すような証拠(evidence)は、住居系土地利用(residential use)に通常は伴う、子供の世話をする屋外でのプログラムのための屋外行動スペース(outdoor play areas for daycare programs)を除いて、あるべきではない。屋外での貯蔵(outdoor storage)については在宅就業に関連しての許可をしてはならない。

また Subsection 23.45.15 の D に同様な規定が複数世帯家族ゾーニング規制区域内ではみられ、そこではそのサインは一つに限る、としている。

解釈ルール(Rule) 2:

在宅就業に関する開発建築基準の目的からみて、“住居系土地利用(residential use)に通常は伴うような屋外活動”には、庭(gardens)、飼いなされた動物や養蜂やそれらに同様なものための構え(housing of domestic animals, beekeeping and similar activities)が含まれる。許可される屋外活動は土地利用コードが適用される規定に従うべきである。再販売を目的としたまき薪(firewood)の屋外貯蔵は在宅就業としては禁じられるべきである。これと同様に、在宅就業に伴って、その販売を目的とした機械器具類やガーデニング用の資機材の屋外貯蔵も禁じられるべきである。

ルール 2. の理由(Reason):

ガーデニング(gardening)や家畜を囲い込むこと(housing of domestic animals)に類する活動は通常の場合、居住系土地利用や近隣の性格に伴うものである。が、これら活動に伴う生産物を販売または流通することは、通常の場合、“職業”にあたる。たとえば花を育てること(cultivation of flowers)は、それ自体は(in and of itself)貯蔵(storage)にも商業(neither storage nor commercial activity)にもあたらない。が、花を販売することは土地利用コードに規定する在宅就業に関する標準(the home occupation standards of the Land Use Code)に従う。屋外に機械器具類(mechanical equipment)を貯蔵することや販売する商品を屋外に保管することは商業的土地利用であることの証左であり、住居系のエリアの性格にフィット(fit)するものではない。

解釈ルール(Rule) 3:

“建造物の外観からはその職業であることの証拠がみあたらない”には、その在宅就業に係した車両への

表示(sign)を含むべきではない。その在宅就業に関係して稼働する状態にあり、関連する免許登録(license)を得ている車両には、そのビジネス上の名称及び電話番号のみを示す表示一点を付けてもいい。このことは、複数世帯ゾーニング規制区域においても許されるサインについても同様とすべきである。

ルール 3. の理由(Reason):

車両に表示を許すことはこれら車両がそのビジネス目的のために敷地外に移動することが想定される。表示の寸法(size)を制限し、ビジネス上の名称及び電話番号のみを許可することによって、他の通行する車両運転者や歩行者からの注意を惹いてしまうことやその在宅勤務の場所への訪問を予定していないような彼らにも影響してしまうことなどのビジネス上の効果を減らしたい。

(2)そこでの活動にも注目する

農地には農作業が伴う。そこで住居系ゾーニング規制区域内の農地における活動(activities)にも注目し、ゾーニング許可においては許可をその規模に応じて、または条件付きで行政機関による許可(表中の△)とし、条件には管理計画書の作成(表備考欄の△注53)を加える。また農産物の販売にあたっての食品衛生面での情報が主に King 郡(county)政府から提供される。

3. King郡の農業保全制度

Seattle 市とその近郊を所管区域とする King 郡(county)は農業保全事業制度(the Farmland Preservation Program; FPP)を実施する。1979年の King 郡の投票者たちが減少しつつある農地(farmland)の開発権をすみやかに購入する initiative を King 郡政府に与えることを承認したことから始まり、1980年代に同政府は12,600エーカーの高い品質の農地を開発権を購入した。King 郡政府は、土地(property)を選択しつつ、その農業土地所有者の意向に応じて(voluntary)その開発権(development right)の購入を継続し、その土地の利用や開発を制限する契約(covenants)⁸

⁸ 契約の内容は次のとおり;その土地の利用を農業あるいはオープンスペースに制限;許される住居の数に上限を設定;土地の95%を非建蔽(open)とし、耕作に利用

を受け入れ、今では約 15500 エーカー(6278ha)が恒久的に保護され、そこでは乳製品、牛肉、馬その他の動物の飼育や芝土や干し草や生牧草、イチゴ類、トウモロコシ・ワタ、花卉、クリスマスツリーづくりがされている、という(以上、Farmland Preservation Program - King County の web 頁より作成)。

4. 農業を想起させる都市農業に

以上、Seattle 市がその市内での都市農業を振興し、King 郡が市外での農業を振興している。都市サイドと農業者サイドとが市街地内外の農地を生かす方針⁹をたて、実行することを期待したい。

参考とした文献

①Julian Conrad Juergensmeyer, Thomas E. Roberts 編著 “Land Use Planning And Development Regulation Law”、Thomson West 発行の Hornbook Series、2007 年。

うち財産税(property tax)について優遇した評価(preferential assessment)や納税猶予(deferred taxation)など不均一な課税制度(differential taxation)に関する論考(§ 13.14)、ゾーニング規制が農業的土地利用(agricultural use)を市街化するまで白地とする地域である、ととらえていたこれまでから転じて、最近では環境保全志向の計画的宅地開発行為(conservative Planned Unit Development)における住宅地と農地や緑地などのオープンスペースの配置と利用に関する制限的契約(restrictive covenants)、正義の観点からの用役権(equitable

servitudes)や環境保全する地役権(easement)さらには奉仕活動(stewardship)の設定、といった考え方をめぐっての論考(§ 15.10 から § 15.15 まで)がある。

②Marya Morris 総合編集 “Smart Codes: Model Land-Development Regulations” American Planning Association 発行、No. 556、2009 年 4 月

これまで少数派で職業の貴賤などからとらえられることもあった Home Occupation に関するモデル条例を提案する(4.16 章)ほか、農地や作業所用地などを伴う農家住宅と都市にみられる住宅がそれぞれ必要とする敷地規模が異なることから農地と宅地とが共生する地域での各敷地に適用される最低敷地面積制限を地域総体として平準化することの提案(4.20 章ほか)をする。

③Tip 244 Urban Agriculture updated December 20, 2017 ほか 都市農業に関しては Seattle 市役所の、農業に関しては King 郡や Washington 州の、それぞれ web 頁。

謝辞

筆者は日米の制度を整理する途上にあり、本稿の執筆には次の方々から貴重な情報や機会をいただいたことに感謝申し上げたい。

- ・生産緑地研究会：NPO 法人日本都市計画家協会及び(一財)都市農地活用支援センターの支援を得た自主的な研究会。その座長に故 水口俊典芝浦工業大学名誉教授、その後を柳沢厚さんが引き継ぐ一方、とりまとめに同センターの佐藤啓二さんや小谷俊哉さんがあたっている。
- ・執筆機会を頂戴した(一財)土地総合研究所の佐々木晶二さん並びに白川慧一さん

可能(available for cultivation)とする；敷地分割において最小限度敷地面積制限(a minimum lot size)を課す；その土地での農業生産能力を損なうような活動を制限する。

⁹ 日本では県や市町村の行政区域内をその計画対象として消費者も含む農業者サイドからは市町村都市農業計画(都市農業振興基本法第 10 条)が、農業を享受したい都市住民サイドからは緑の基本計画(都市緑地法第 4 条)がある。それぞれが農地の所在地にとらわれず人に着目し、農業に思いを馳せる都市農業が展開する土地利用計画・規制の仕組みを構築できないか。

表1 都市型農業の5類型へのzoning許可の一覧(WA州、Seattle市, Tip 244 Urban Agricultureより作成)

×許可されない、◎許可される、○付属する用途であれば許可される、△条件付きで行政機関による許可が得られる(Administrative Conditional Use Permit)

ゾーニング規制 区域	Single-Family Residential		Commercial Zones:					Industrial Zones	左の5類型の都市型農業の説明
	Lowrise 1	左以外の区域	Neighbourhood Commercial 1(NC1)	NC2	NC3	Commercial 1(C1)	C2		
都市型農業(Urban Agriculture)の5類型									
1.酪農・養鶏・養蜂(Animal Husbandry)	×		○	○	○	○	◎	×	動物を飼育/維持し、その肉/毛皮/卵など販売する。ただし、ペットを預かる(pet daycare)とか調教するなどはこの土地利用種類に該当しない。 子豚(miniature potbelly pig)は不可。山羊(dwarf, pygmy)は小型化し、その角を抜き、オスは中性化する。
1-1 小動物(ie猫、犬、兎、山羊…)を住戸ないし事業所の敷地内にて飼育する場合			max3頭(ただし、その敷地面積≧20000平方feetであれば4頭。敷地がより広い場合は5000平方feetごとに1頭ずつ加算)までなら◎。						おんどり(roosters)は×
1-2 国産めんどり(domestic fowl)をその敷地(下記の3.や4の場合も同様)内で飼う場合			max8羽までなら◎。ただし、国産鶏を囲う構造物(structure)は同じ敷地内にある住宅から10feet以上後退する。また、これら構造物や住宅の位置は隣地境界線や道路境界線から後退する。						ただし、一世帯向け住居ゾーニング規制区域内に馬を10acre以上の農園で経営することは、それが2007年7月1日時点において存在していれば◎
1-3 牛、馬、羊などを飼育する農場(farm animals)			その敷地面積≧20000平方feetなら◎。ただしその密度は10000平方feet/1頭まで。これら動物を囲う構造物は隣の敷地から50feet以上、離す。						
1-4 蜂(bees)をWashington州政府農業省に登録した上で飼う場合			◎また、その群れにつき4以下の巣箱(swarm)を10000平方feetを超える敷地に置くこと。ただし、巣箱の位置は、敷地境界線(lot line)から25feet以内においては、敷地境界線から8feet以上離し、あるいは上方又は下方に置く。						
2.水産養殖(Aquaculture)	×		◎ (≦10000平方feet)	◎ (≦25000平方フィート)	◎	◎	◎	◎	魚類(fishes)や貝類(shellfish)や水生植物(aquatic plant)などを真水又は塩水で育て、販売/加工製造販売する
3.コミュニティガーデン(Community Garden)			◎ 1)その屋根頂部(rooftops)と側面(sides)を指定する手工業産業センターが定める構造とする。2)その合計構造物グロス床面積≦1000平方feet、3)その附属する構造物(>120平方feet)の設計や施工には許可を要する						公共体/NPO組織/個人グループがたとえば空き地を耕して植物を育て食料/贈答用装飾品を生産。
4.園芸店(Horticulture)	×		◎ (≦10000平方feet)	◎ (≦25000平方feet)	◎	◎	◎	×	花卉やブドウなど植物を育て、生産加工販売するもので都市型農園を除く。
5.都市型農園(Urban Farm)	○注52または△注53		◎	◎	◎	◎	◎	◎	植物やその生産物を成長させ、その敷地内で販売する。他の商品は販売しない。その例に花卉・果樹。800フィート以内に分散しての立地可。このほか注51参照
ハウス(Greenhouses)	×		◎ なお、15feetの高さ制限は適用されないが後退規制や合計屋根面積上限があり。注50参照						ハウスとはガラス等半透明な材料で造られ、植物の主たる耕作や保護のため。なお、ハウスとは異なるが、ガラス等半透明な室で、植物の耕作や保護には主として使用しないが太陽光を取り入れる室(solarium)やポーチが建築物の部分としてある。

◎注50 低層及び一世帯向けゾーニング規制区域を除いて、食糧生産に貢献する温室はその高さ規制がある場合を除いて高さ15フィートまでが認められる。多くの場合、ハウス構造体はそのでの屋根面積の50%を超えてはならず、また、セットバック規制に従う。申請者は各ゾーニング規制区域における屋根形状制限をチェックして欲しい。またその屋根頂部や側方には市指定の手工業産業センター(MICS:designated Manufacturing and Industrial Centers)が定めるものを用いる。

・注51 都市型農園の開設には次の2点の留意点がある；(1)都市型農園は他の主たる用途となる敷地と同一の敷地にある必要はなく(~does not have to be on the same lot as the principal use)；植生ある部分は主たる用途となる敷地から800フィート以内にあればいい(the planting area may be within 800 feet of the principal use)。

(2)すべてのゾーニング規制区域において臭異はその都市型農園から200フィート超の距離において"個人が合理的に寛容できうる程度"とする(In all zones, odor ○注52: 附属(accessory)する土地利用であれば許可され、4000平方フィートまでは許可を要さない。なお、4000平方フィートを超える場合は△注53を参照 △注53: 住居系ゾーニング規制地域内にあつては次の8要件 (1)用いる機械装置は家庭生活用。(2)小売販売等は平日7am~7pm、(3)商業上の集配送は1日1回、(4)自動車は2台までで重量10000ポンド/台以下、(5)800feet以内での分散配置可、(6)その表示(sign)は1つとし、64平方inch以下、(7)主たる構造物がない画地においては、都市農園の構造物の合計床面積≦1000平方フィート、傾斜屋根の場合を含め、その高さ12feet以下)、(8)ifその敷地面積≧4000平方feetであれば管理計画書(設備・装置・機器・機材・薬剤の使用計画とその開示、雨水排水や土壌流出(sediment and erosion)の対策等を記載)の作成をその条件として許可(SMC23.42.051.A)