

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	米国における都市農業の動向（現地調査報告）
他言語論題 Title in other language	Urban Agriculture Trends in the United States
著者 / 所属 Author(s)	齊藤 真生子（Saito, Maiko） / 国立国会図書館調査及び立法考査局 農林環境課
雑誌名 Journal	レファレンス（The Reference）
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	803
刊行日 Issue Date	2017-12-20
ページ Pages	103-120
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語（Japanese）
摘要 Abstract	ニューヨーク市、シカゴ市、ポートランド市での現地調査の結果を踏まえ、近年、米国で急速な発展を続ける都市農業について、多様な取組や自治体等における関連施策の現状を紹介する。

* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

米国における都市農業の動向

国立国会図書館 調査及び立法考査局
農林環境課 齊藤 真生子

目 次

はじめに	Ⅲ 都市農業の諸相
I 都市農業の概要	1 ニューヨーク市
1 都市農業とは	2 シカゴ市
2 歴史的経緯	3 ポートランド市
3 現状と課題	おわりに
Ⅱ 都市農業関連施策	
1 連邦政府	
2 州政府	
3 自治体	

要 旨

北米（米国及びカナダ）では、2000年前後から都市農業が急速に発展し、その形態も住民主体のコミュニティ・ガーデンから、青少年育成や職業訓練事業を行うNPOが運営する農園、消費者等への直接販売を行う農業経営など多岐にわたっている。都市農業は、単なる食料生産にとどまらない多面的な機能発揮が期待される一方で、農業に適した土地の確保や、資金的・技術的な支援ニーズ、土地利用規制等の制度上の障壁など、一般の農業とは異なる様々な課題を抱えている。民間レベルでの取組の広がりを受けて、2000年代後半以降、各自治体を中心に、都市農業をめぐる課題への対応が進められており、近年では、都市農業をまちづくりに積極的に活用する動きも見られる。

本稿では、2016年8月に米国の3都市（ニューヨーク市、シカゴ市、ポートランド市）で行った現地調査の結果を中心に、米国における都市農業の取組、関連施策の現状を紹介する。

はじめに

北米（米国及びカナダ）では、地域コミュニティが抱える課題への対応策や、新しいスタイルの農業ビジネスとして、主に 2000 年代以降、都市農業が多様な広がりを見せている。本稿では、米国における都市農業の概要や関連施策を概観した後、2016 年 8 月に米国の 3 都市（ニューヨーク市、シカゴ市、ポートランド市）を訪問して行った現地調査に基づいて、それぞれの都市における都市農業の取組状況や自治体の関連施策、具体的な取組事例等を紹介する。

I 都市農業の概要

1 都市農業とは

都市農業（urban agriculture）については、国や地域によって様々な定義が存在する。例えば、国際連合食糧農業機関（Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO）は、都市及び近郊農業（urban and peri-urban agriculture）について「都市内部及びその近郊における作物栽培、動物飼養」と定義し、都市貧困層の飢餓対策や食料支援の観点から発展途上国における都市農業支援プログラムを展開している⁽¹⁾。我が国では、2015 年 4 月施行の「都市農業振興基本法」（平成 27 年法律第 14 号）において、都市農業を「市街地及びその周辺の地域において行われる農業」と規定している⁽²⁾。

米国では、都市農業に関する全国共通の法制度上の定義、概念等は存在しない。第Ⅲ章（「都市農業の諸相」）において後述するように、各都市が都市農業関連施策等を実施する場合には、都市農業や、都市農業を構成する具体的な活動の類型について、地域の実態に応じて独自の定義付けを行っている。同様に、学術文献等においても、研究の目的や調査対象によって都市農業の定義は異なるが、本稿のテーマでもある 2000 年代以降に発展した都市農業の取組を対象とする場合は、「都市内部及び周辺において集約的な作物栽培や家畜飼養により食料やその他の産物の生産・加工・流通を行うこと」⁽³⁾という定義が用いられることが多い。

2 歴史的経緯

都市内部の空き地等を食料生産や環境美化のために活用する取組は、1890 年代にヨーロッパからの移民増加や不況により生じた失業者の食料確保を主な目的として、デトロイト市長が失業者の世帯に畑を割り当て、じゃがいも等の耕作を推進したことが始まりとされている⁽⁴⁾。同

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2017 年 11 月 8 日である。なお、第Ⅲ章のデータ、情報等について特に典拠を明記していない場合は、現地調査でのヒアリング等に基づくものである。

(1) “Urban Agriculture.” FAO website <<http://www.fao.org/urban-agriculture/en/>>

(2) 都市農業振興基本法 第 2 条

(3) Martin Bailkey and Joe Nasr, “From brownfields to greenfields: Producing food in North American cities,” *Community Food Security News*, Fall 1999 / Winter 2000, p.6.

(4) 歴史的経緯については次の文献を参照した。Laura J. Lawson, *City bountiful: a century of community gardening in America*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2005, pp.1-14; Katherine L. Adam, “Community Gardening,” National Sustainable Agriculture Information Service, January, 2011, pp.7-9. ATTRA - A National Sustainable Agriculture Assistance Program website <<https://attra.ncat.org/attra-pub/download.php?id=351>>; 小野佐和子「1970 年代から 80 年代初めのアメリカのコミュニティーガーデン運動」『千葉大学園芸学部学術報告』50 号, 1996.3, pp.49-58.

様の取組はニューヨーク市、フィラデルフィア市といった他の大都市でも実施された。

20世紀に入ると、第一次・第二次世界大戦の戦時下において、食料確保や戦意高揚といった目的のため、個人や公共の土地を菜園として利用し野菜等を生産するキャンペーンが、政府機関等の主導により全国規模で行われ、都市・農村を問わず多くの国民が参加した。このうち、第二次世界大戦時のキャンペーンは「勝利の庭 (victory gardens)」と呼ばれた。1944年までに、「勝利の庭」を持つ世帯は全国で推定1800~2000万世帯に広がり、当時の米国における野菜供給の約40%が「勝利の庭」で生産されたとの米国農務省の報告がある⁽⁵⁾。このほか、1930年代の世界恐慌期には、失業者の生活支援や雇用確保の観点から、個人に割り当てられた区画や共同農園において野菜等の生産が行われた。

こうした1940年代までの事例はいずれも、その時々々の社会経済的危機への一時的な対策として行政等が実施した「上からの」取組であった。これに対し、1970年代以降に起こったコミュニティ・ガーデンは、都市住民による「草の根」のコミュニティ自助運動として位置付けられている。コミュニティ・ガーデンは、製造業の衰退等により荒廃した地域の治安改善や、環境美化、地域住民の交流といった目的のため、放棄された土地に住民が野菜や草木を植え、共同の庭として利用するものである。1970年代前半のニューヨーク市での取組を端緒とするコミュニティ・ガーデンは、1970年代から1980年代にかけて、北米の都市で数多く創設された。景気変動等の影響を受けて、活動規模の伸縮はあったものの、1990年代以降も発展し、現在に続いている。

3 現状と課題

(1) 近年の都市農業の新たな展開

北米では、2000年前後から都市農業の取組が急速に活発化した。その背景としては、1990年前後に登場したローカル・フード運動⁽⁶⁾の展開や、都市の貧困地域における食料不安 (food insecurity)⁽⁷⁾や食の砂漠 (food deserts)⁽⁸⁾の社会問題化などが挙げられる。

都市農業の形態も多様化し、従来型のコミュニティ・ガーデンに加えて、学校や病院等の公共施設附属の農園、NPO等による都市農業を通じた青少年育成や職業訓練プログラムなど様々

(5) Lawson, *ibid.*, pp.170-171.

(6) ローカル・フード運動とは、地域で生産された農産物などを、地域で流通、消費する仕組みであるローカル・フード・システムを構築することで、食生活の質の向上や、環境への負担の軽減、貧困問題への対応、コミュニティ機能の強化、民主的な社会運営を目指す取組である。単なる「食」をめぐる課題改善にとどまらず、「食」を起点として地域が抱える様々な社会的問題の解決につなげようとする点が特徴とされる。都市農業はローカル・フード・システム構築のための具体的な取組の1つとして位置付けられている。西山未真「3 北米 ローカル・フード運動の深まりによるコミュニティ再生—消費者からフードシチズンへ—」大森彌ほか編著『世界の田園回帰—11カ国の動向と日本の展望—』(シリーズ田園回帰 8) 農山漁村文化協会, 2017, p.198; 同「現場からの農村学教室 (57) テーマ ローカルフードシステム」『日本農業新聞』2017.7.9.

(7) 食料不安 (food insecurity) とは、食事の質・摂取量の低下や、規則的な食事が阻害されている状況を指す。米国農務省が行った2016年の標本調査では、経済上の理由により全ての世帯員に十分な食事を提供することに困難を伴った経験がある世帯 (食料不安世帯) が全体の12.3%を占めた。ひとり親世帯や、世帯主がアフリカ系・ヒスパニック系の世帯では、食料不安に陥っている割合が相対的に高い。また、地域的な分布を見ると、食料不安世帯の80%以上が大都市圏に居住している。Matthew P. Rabbitt et al., "Understanding the prevalence, severity, and distribution of food insecurity in the United States," September 6, 2017. United States Department of Agriculture Economic Research Service website <<https://www.ers.usda.gov/amber-waves/2017/september/understanding-the-prevalence-severity-and-distribution-of-food-insecurity-in-the-united-states/>>

な形態が見られる。非営利の取組だけではなく、社会問題の改善に寄与しながら利潤を生むビジネスとして、都市で農業生産を行う社会的企業も登場している。施設・技術面では、屋上農園や水耕栽培、アクアポニクス⁽⁹⁾といった革新的かつ資本集約的な手法を取り入れるケースも見られる⁽¹⁰⁾。また、流通面では、ファーマーズ・マーケットや CSA (Community Supported Agriculture)⁽¹¹⁾ モデルを通じた直接販売も伸びている⁽¹²⁾。

都市農業における農園数や従事者数、生産量等に関する全国規模の包括的な統計は存在しないため、その全体像の把握は困難であるが、例えばコミュニティ・ガーデンの全国組織 (American Community Garden Association) の推計によると、米国及びカナダのコミュニティ・ガーデン数は約 18,000 か所とされる⁽¹³⁾。また、最近では、都市農業に関する全国規模のインタビューやアンケート調査が大学等の研究機関により実施されている⁽¹⁴⁾。これらの調査結果から読み取れる近年の都市農業の主な概要・特徴は次のとおりである。

- ・規模や立地、運営組織の形態、都市農業に取り組む目的、活動内容、栽培に用いられる施設や技術には多くのバリエーションがある。
- ・運営組織は NPO、企業、教育機関、コミュニティ組織、政府機関など多岐にわたるが、非営利組織が大部分を占めている。
- ・営利・非営利を問わず、多くの運営組織が、都市農業に取り組む目的として、様々な社会的ミッションを有している。
- ・非営利組織の場合、農産物等の販売収入は限定的であり、政府機関や民間基金からの財政援助や寄付金が活動資金に占める割合が大きい。

(8) 食の砂漠 (food deserts) とは、健康的な食品を入手可能な価格で購入できる店舗 (スーパーマーケットや食料品店等) へのアクセスが制限されている地域を指す用語である。米国農務省は 2015 年時点で、都市部で 1 マイル以内にスーパーマーケット等がない低所得地域の居住人口を 3470 万人と推計している。都市部と農村部では食の砂漠の定義が異なるものの、農村部の食の砂漠居住人口は 460 万人であり、食の砂漠の問題は都市部で深刻化していることが分かる。Alana Rhone, “Low-income areas with low supermarket access increased in urban areas, but not in rural areas, between 2010 and 2015,” April 3, 2017. United States Department of Agriculture Economic Research Service website <<https://www.ers.usda.gov/amber-waves/2017/april/low-income-areas-with-low-supermarket-access-increased-in-urban-areas-but-not-in-rural-areas-between-2010-and-2015/>>

(9) 魚の養殖と野菜の水耕栽培を一体化させたシステムのこと。

(10) Carolyn Dimitri et al., “Urban agriculture: connecting producers with consumers,” *British Food Journal*, Vol.118 Iss.3, 2016, p.604; Renée Johnson, “The role of local and regional food systems in U.S. farm policy,” *CRS report*, R44390, February 18, 2016, p.25. <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R44390.pdf>>; 石井勇人『農業超大国アメリカの戦略—TPP で問われる「食料安保」—』新潮社, 2013, pp.146-188.

(11) CSA とは、予想収穫量の一定割合 (シェア) を作付け前に会員が購入する形のマーケティング契約である。生育シーズンの各週において、農家が会員のシェア分の食品を事前に決めた場所に配送するか、会員が農場でピックアップできるように包装する形式をとる。Sarah A. Low et al., “Trends in U.S. local and regional food systems: A report to Congress,” United States Department of Agriculture Economic Research Service, January 2015, p.62. <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/42805/51173_ap068.pdf?v=42083>

(12) Debra Tropp, “Why local food matters: The rising importance of locally-grown food in the U.S. food system,” United States Department of Agriculture Agricultural Marketing Service, March 2, 2014. <<https://www.ams.usda.gov/sites/default/files/media/Why%20Local%20Food%20MattersThe%20Rising%20Importance%20of%20Locally%20Grown%20Food%20in%20the%20U.S.%20Food%20System.pdf>>

(13) “FAQ.” American Community Gardening Association website <<https://communitygarden.org/resources/faq/>>

(14) Dimitri et al., *op. cit.*(10); Nathan MacClintock and Mike Simpson, “A Survey of Urban Agriculture Organization and Businesses in the US and Canada: Preliminary results,” Portland State University, July 2014. PDXScholar website <http://pdxscholar.library.pdx.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1087&context=usp_fac>

(2) 都市農業の機能

これまで述べてきたように、都市農業に期待される機能は単なる農産物の生産にとどまらない。各地の取組を検証した研究文献等では、都市農業が地域にもたらす効果として次のような項目が挙げられている（表1）。

表1 都市農業が地域にもたらす様々な効果

<p><社会></p> <ul style="list-style-type: none"> ・治安の改善、荒廃の抑制 ・農業やガーデニングを楽しむための空間の提供 ・コミュニティづくりや住民参画の活性化 ・教育や青少年育成の機会の提供 ・世代間、異文化間交流の機会の提供 	<p><健康></p> <ul style="list-style-type: none"> ・健康的な食品へのアクセス改善 ・果物や野菜の消費促進 ・食や健康に関するリテラシー向上 ・農作業等による運動効果、健康増進
<p><経済></p> <ul style="list-style-type: none"> ・雇用創出や、職業訓練、食関連の創業促進 ・小規模農家の販路拡大 ・参加者の食費節約 ・荒廃地の管理にかかる自治体の財政負担軽減 ・周辺不動産の価値向上 	<p><環境></p> <ul style="list-style-type: none"> ・雨水流出や大気汚染の抑制 ・生物多様性の保全 ・ヒートアイランドの軽減

(出典) Sheila Golden, *Urban agriculture impacts: Social, health, and economic: A literature review*, Davis: UC Sustainable Agriculture Research and Education Program, 2013, pp.8-15. <<http://asi.ucdavis.edu/programs/sarep/publications/food-and-society/uaitreview-2013.pdf>>; Kimberley Hodgson, “Investing in healthy, sustainable places through urban agriculture,” Funders’ Network, 2011, p.7. <http://www.fundersnetwork.org/files/learn/Investing_in_Urban_Agriculture_Final_110713.pdf> 等を基に筆者作成。

(3) 直面する課題

個々の取組で事情は異なるものの、都市農業が直面する主な課題としては、農業に適した土地や必要な水を都市内部で確保することの難しさ、資金不足、栽培や経営等に関する技術的支援の不足等が指摘されている⁽¹⁵⁾。特に、土地は農業にとって不可欠な生産基盤であり、農作物の生産力や地元への供給力を向上させるための土壌や設備（送水管、ビニールハウス等）の整備への投資を行うには、将来にわたって安定的な土地利用が保障される必要がある。したがって、農業に適した土地の長期的な利用を確保することは、都市農業に取り組む上での最重要課題とされている⁽¹⁶⁾。

制度面に着目すると、都市農業の取組が活発化し、その内容も多様化する一方で、ゾーニング⁽¹⁷⁾等の既存の土地利用規制によって、都市農業の発展が阻害される例も多く見られる。例えば、ゾーニングにおいて、特定の農業活動（養蜂、家畜の飼養、販売目的での野菜等の栽培等）が認められていない、または禁止される場合がある⁽¹⁸⁾。

(15) Mary K. Hendrickson and Mark Porth, “Urban agriculture: Best practice and possibilities,” University of Missouri Extension, June 2012, pp.12-20. <http://extension.missouri.edu/foodsystems/documents/urbanagreport_072012.pdf>; Lydia Oberholtzer et al., “Urban agriculture in the United States: Characteristics, challenges, and technical assistance needs,” *Journal of Extension*, Vol.52 No.6, December 2014, pp.4-7. <<https://joe.org/joe/2014december/a1.php>>

(16) Hendrickson and Porth, *ibid.*, p.14.

(17) ゾーニングとは、自治体の土地利用に関する長期的目標を示すマスタープランに基づいて策定・実施される土地利用規制の手法の1つであり、自治体はその区域を複数個の地区に区分し、地区ごとに土地・建物等の位置、規模、形状、用途等について基準を設けて、市民に規制遵守を原則として求めるものである。保井美樹「第1章 アメリカ」伊藤滋ほか監修、民間都市開発推進機構都市研究センター編『欧米のまちづくり・都市計画制度—サステイナブル・シティへの途—』ぎょうせい、2004、p.45.

(18) Michael T. Roberts, *Food law in the United States*, New York: Cambridge University Press, 2016, pp.432-433.

II 都市農業関連施策

民間レベルでの都市農業の取組の拡大やローカル・フードに関する関心の高まりを受けて、行政サイドでは、土地利用規制等の見直しを含む都市農業支援策のニーズへの対応が進められている。また、都市農業を地域の経済発展や公衆衛生に寄与するものとして評価し、荒廃地域の再開発事業等で都市農業に関するプログラムを実施する等、持続可能なまちづくりの具体的方策として都市農業を積極的に活用する事例も見られる。これら都市農業を推進する制度上の取組は、特に 2000 年代後半から活発化した⁽¹⁹⁾。2000 年前後から、米国都市計画家協会(American Planning Association)においてフード・システム・プランニング⁽²⁰⁾という新しい都市計画の概念が提唱され、都市計画に関わる行政の実務者(プランナー等)の間で、ローカル・フード・システムの構築を持続可能なまちづくりの一要素として位置付け、都市計画の中で取り組むべきテーマとして認識する傾向が広まった。このように行政の都市計画部門における食や農に関わる問題への認識が変化しつつあることも、都市農業関連施策の進展を後押ししている⁽²¹⁾。

1 連邦政府

農業法⁽²²⁾に基づき実施される連邦政府の農業施策は、原則的に農村や都市といった地理的な区別をせず全国の農業者を対象としている。そのため、都市農業を含めたローカル・フード・システムに関わる取組を主なターゲットとする施策は限られる⁽²³⁾。そのような中でも、都市農業を含むローカル・フード・システムへの直接的な支援策として知られている制度として、コミュニティ食料事業競争的補助金プログラム(Community Food Projects Competitive Grants Program: CFPCGP)がある。CFPCGPは、低所得地域における食料不安の改善に取り組むNPO等に対し、1~40万ドルの助成金を交付するプログラムであり、コミュニティ・ガーデンや青少年・移民向

(19) Sheila Golden, *Urban agriculture impacts: Social, health, and economic: A literature review*, Davis: UC Sustainable Agriculture Research and Education Program, 2013, p.2. <<http://asi.ucdavis.edu/programs/sarep/publications/food-and-society/ualitreview-2013.pdf>>

(20) フード・システム・プランニングとは、ローカル・フード・システム改善に向けて、土地利用や経済成長、公衆衛生、環境に関わる諸政策を統合した都市計画を指す新たな概念である。このような概念が登場した背景には、プランナー等の行政の都市計画担当者は、健康で持続的なローカル・フード・システムの構築において重要な役割を担うべきであるという考え方があり、具体的な政策の方針としては、都市及び近隣地域の農業の促進、持続可能性に配慮した農業等の促進、食関連のインフラ整備への支援、食料不安や食の砂漠問題の改善、食品廃棄物問題の改善等が含まれる。American Planning Association's Planning and Planning Health Research Center, "Planning a healthy, sustainable food system." <https://planning-org-uploaded-media.s3.amazonaws.com/legacy_resources/nationalcenters/health/pdf/apapchfoodsystemplanning.pdf>

(21) Nevin Cohen and Kristin Reynolds, "Urban agriculture policy making in New York's 'new political spaces': Strategizing for a participatory and representative system," *Journal of Planning Education and Research*, Vol.34 Iss.2, 2014, p.221; Brent Mansfield and Wendy Mendes, "Municipal food strategies and integrated approaches to urban agriculture: Exploring three cases from the global north," *International Planning Studies*, Vol.18 No.1, 2013, p.38.

(22) 米国農務省が所管する農業政策及び食料補助政策を規定する法律。実施期間が限定された時限法であり、数年おきに制定される。現行の2014年農業法(P.L.113-79, Agricultural Act of 2014)は2014年2月に成立し、実施期間は5年間(2014-2018年)である。服部信司「解題 アメリカ2014年農業法」『のびゆく農業—世界の農政—』1019-1020号, 2015.3, pp.2-3.

(23) Renée Johnson and Tadlock Cowan, "Local Food Systems: Selected farm bill and other federal programs," *CRS report*, R43950, February 5, 2016, p.4. <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R43950.pdf>>

けの農業プロジェクトの運営、ファーマーズ・マーケットや CSA 等の地元産農産物と消費者をつなげる取組等、多岐にわたる活動を対象に支援を実施している。1996 年の創設当時は 100 万ドルだった CFPCGP の年間予算は、2008 年農業法では 500 万ドルに、2014 年農業法では 900 万ドルに大幅に増額された⁽²⁴⁾。

3 州政府

各州においても、使われていない公有地等をコミュニティ・ガーデン用に提供する制度や、都市農業振興のための税制優遇制度、青少年や高齢者、低所得層をターゲットにしたコミュニティ・ガーデン支援等、都市農業関連の様々な取組が行われている⁽²⁵⁾。先進的な事例としては、カリフォルニア州で 2013 年に成立した「都市農業奨励ゾーン法」(Urban Agriculture Incentive Zones Act, CA Assembly Bill 551) に基づく制度がある⁽²⁶⁾。同制度では、税制上のインセンティブを設けることで、荒廃地域等の使われていない土地をコミュニティ・ガーデンや小規模農園として有効活用し、地域の環境美化や食料供給の改善につなげることを目的としている。具体的には、法律に基づき、州内の自治体は「都市農業奨励ゾーン (Urban Agriculture Incentive Zone)」を設定することが可能になり、また、土地所有者はゾーン内の土地を 5 年以上の契約期間で都市農業向けに貸し出す場合、税制優遇措置 (農地並み評価による固定資産税軽減) を受けることができる⁽²⁷⁾。

3 自治体

食をめぐる地域の課題や、都市農業の実践状況は自治体ごとに異なるものである。また、自治体は、州法に基づき土地利用規制に関する主要な権限を与えられており、都市マスタープランの策定、ゾーニング等の土地利用に関する規則の制定と実施に責任を負うほか、下水道や街路などの基盤整備の主体でもあり、都市計画・開発の分野では最も重要な役割を有している⁽²⁸⁾。そのため、前述のように、連邦、州政府レベルでの都市農業関連施策も存在するものの、都市農業が抱える課題への対応や、支援策の実施においては、自治体レベルの取組が中心となる。

自治体による政策メニューの主な例としては、①都市農業を土地利用や食関連施策の一要素

(24) 7 U.S.C. § 2034; *ibid.*, pp.23-24; “Community Food Projects Competitive Grant Program (CFPCGP).” United States Department of Agriculture website <<https://nifa.usda.gov/program/community-food-projects-competitive-grant-program-cfpcgp>>; Michelle Kobayashi et al., “The activities and impacts of community food projects 2005-2009,” 2010, pp.1, 9. New Entry Sustainable Farming Project website <https://nesfp.org/sites/default/files/uploads/activities_impacts_of_cfps_2005-09.pdf>

(25) Amanda Essex et al., “Harvesting healthier options: State legislative trends in local foods 2012-2014,” National Conference of State Legislatures, November 2015, pp.27-30. <<http://www.ncsl.org/Portals/1/Documents/enviro/HarvestingHealthierOptions.pdf>>

(26) ミズーリ州では 2013 年、ルイジアナ州では 2015 年に類似の法律が制定されている。“Urban agriculture state legislation,” 2017.4.3. National Conference of State Legislatures website <<http://www.ncsl.org/research/agriculture-and-rural-development/urban-agriculture-state-legislation.aspx>>

(27) Cal. Gov. Code § 51040-51042; Eli Zigas, “Guide to implementing the Urban Agricultural Incentive Zones Act: New California law makes it easier for cities and counties to foster urban agriculture,” University of California Agriculture and Natural Resources. <<http://ucanr.edu/sites/UrbanAg/files/190763.pdf>>; “California zoning in on community gardens and urban agriculture,” *Healthy Communities Legislative Action Bulletin*, Vol.1 No.4, October 2013. <<http://www.ncsl.org/research/health/healthy-communities-legislative-action-bulletin-2.aspx>>

(28) 保井 前掲注(17), pp.35-36.

と位置付けた都市計画の策定、②コミュニティ・ガーデン事業の実施や、都市農業関連組織の創設及び財政支援、③都市農業に対応したゾーニングや許可手続の見直し等が挙げられるが⁽²⁹⁾、各自治体における地域の課題や都市農業の実践状況等に応じて、行政の取組状況や用いられる政策メニューは様々である。次章では、ニューヨーク市、シカゴ市、ポートランド市における都市農業の現状や関連施策、特徴的な取組事例について、2016年8月に行った現地調査に基づき紹介する。

Ⅲ 都市農業の諸相

1 ニューヨーク市

(1) 都市農業の概要

ニューヨーク州ニューヨーク市は、約850万人の人口を擁する米国最大の都市であり、マンハッタン島の摩天楼といった都会的な景観で世界的に有名である一方で、コミュニティ・ガーデンに代表される都市農業が盛んな都市の1つでもある。市内の都市農業に関する公式な統計は存在しないが、2012年に民間団体が公表した市内の都市農業に関する実態調査報告書では、都市農業の取組について、次のように分類し取りまとめている(表2)。

表2 ニューヨーク市における都市農業の種類と数

公共機関のファーム及びガーデン(公共住宅や公立学校等に設置)	公共住宅: 600か所、公立学校: 289か所
コミュニティ・ガーデン(主に地域住民のボランティア組織が運営)	490か所
コミュニティ・ファーム(地域活動を行うNPOが運営)	7か所
コマーシャル・ファーム(営利目的の事業)	3か所

(出典) Nevin Cohen et al., *Five borough farm: Seeding the future of urban agriculture in New York City*, New York: Design Trust for Public Space, 2012, pp.5, 50-51 を基に筆者作成。

上記の他に、矯正施設や、ホームレス支援のシェルター等にファーム等が設置される事例もある。市内のガーデン及びファーム数は合計で約1,400か所に及び、その半数以上で野菜や果実等の食料生産が行われている⁽³⁰⁾。

1970年代から続くコミュニティ・ガーデンや、市住宅公団(New York City Housing Authority)が管理する公共住宅附属のガーデンが大半を占めていることから、ニューヨーク市の都市農業関連施設は5,000平方フィート(約465平方メートル)以下の小規模なものが多い⁽³¹⁾。しかし、近年は、屋上農園としては世界最大規模のコマーシャル・ファーム⁽³²⁾や、野球場の跡地を活用し農業を通じた青少年育成プログラムを実施するコミュニティ・ファーム⁽³³⁾など、比較的大規模

⁽²⁹⁾ Nina Mukherji and Alfonso Morales, "Zoning for urban agriculture," *Zoning Practice*, No.3-10, March 2010, p.3.

⁽³⁰⁾ Nevin Cohen et al., *Five borough farm: Seeding the future of urban agriculture in New York City*, New York: Design Trust for Public Space, 2012, pp.5, 50-51.

⁽³¹⁾ *ibid.*, p.5.

⁽³²⁾ 大規模屋上農園を営む企業の例としては、ブルックリン・グランジ(Brooklyn Grange <<https://www.brooklyngrangefarm.com/>>)がある。

⁽³³⁾ NPO アデイド・バリュー(Added Value <<http://www.added-value.org/>>)が運営するレッド・フック・コミュニティ・ファーム(Red Hook Community Farm)。

の取組も登場している。

ニューヨーク市による都市農業関連施策の代表例としては、市のコミュニティ・ガーデン・プログラムであるグリーンサム（GreenThumb）がある。グリーンサムは、1970年代に市内でコミュニティ・ガーデン活動が活発化したことを受けて、コミュニティ・ガーデンや緑化施策を所管する組織として、1978年に市公園レクリエーション局（New York City Department of Parks and Recreation）内に創設された⁽³⁴⁾。コミュニティ・ガーデンは、ガーデンの管理・運営等に関するガイドライン⁽³⁵⁾を遵守することでグリーンサム・ガーデンとして登録され、資材や技術支援の提供等の各種サービスを受けることが可能になる。グリーンサム・ガーデンの数は600か所を超え、国内最大規模のコミュニティ・ガーデン・プログラムとして知られている⁽³⁶⁾。

長い伝統を持ち、多くの住民が参加するニューヨーク市の都市農業であるが、前述の実態調査報告書では、財源や労働力の不足、農業用の土や資材の調達に係る問題、都市農業を行う人々のネットワーク化や行政への働きかけの必要性等、多くの課題が指摘されている。特に、地価や開発圧力が極めて高いニューヨーク市では、作物の栽培に適した土地を見つけ、持続的な利用を確保することが難しく、都市農業の発展を抑制する最大の要因となっている⁽³⁷⁾。

次項では、ニューヨーク市における都市農業の中核を成す取組であるコミュニティ・ガーデンに焦点を当て、現地調査で訪問したブロンクス区⁽³⁸⁾の3か所のコミュニティ・ガーデン⁽³⁹⁾について紹介する。

(2) 取組事例

(i) ラ・フィンカ・デル・スル

ラ・フィンカ・デル・スル（La Finca Del Sur. スペイン語で「南の農園」を意味する）は、地域のフード・アクセス及び環境の改善等に取り組むことを目的として、ヒスパニック系・アフリカ系の女性を中心メンバーとするNPOにより、2009年に創設されたコミュニティ・ガーデンである。西側の自動車道路、東側の鉄道に挟まれ、敷地の中央には地下鉄の排気口があるという同ガーデンの立地は、僅かな隙間を見つけて用地を確保しなければならない過密都市における都市農業の状況をよく表している。

敷地の大部分は野菜や花きを栽培するレイズド・ベッド（raised beds）⁽⁴⁰⁾で占められており、個人用区画と共用区画に分かれている。個人用区画の利用は有料だが、年間40ドルと安価に設

(34) 秋田典子「コミュニティガーデン方式による土地利用管理手法の検討—ニューヨーク市における運用を事例として—」『日本建築学会技術報告集』Vol.20 No.45, 2014.6, pp.728-729.

(35) ガイドラインでは、4月から10月まで週20時間以上一般公開を行うこと（それ以外は最低10時間）、10名以上の活動的なメンバーを維持すること、安全で魅力的な空間を維持すること、公開イベントを年1回以上主催すること、4年に1回に登録を更新すること等が義務付けられている。NYC Parks GreenThumb, *The GreenThumb gardener's handbook*, pp.9-10. <http://www.greenthumbnyc.org/pdf/gardeners_handbook.pdf>

(36) *idem*, *About GreenThumb*, 2014. <http://www.greenthumbnyc.org/pdf/greenthumb-brochure_3-10-14.pdf>

(37) Cohen et al., *op.cit.*(30), pp.68-83.

(38) ニューヨーク市はマンハッタン（Manhattan）、ブルックリン（Brooklyn）、クイーンズ（Queens）、ブロンクス（The Bronx）、スタテン・アイランド（Staten Island）の5つの行政区（boroughs）から成る。ブロンクス区は市内北東部に位置し、人口は約145万人である。

(39) 3か所のコミュニティ・ガーデンはいずれもブロンクス区南西部のモット・ヘイブン（Mott Haven）地区内にある。

(40) レイズド・ベッドとは、周囲を木材、レンガ、コンクリート等で囲んだ上げ床式の花壇・畑のこと。風雨による土壌の流出を防ぐことができる。ニューヨーク等の大都市では鉛等による土壌汚染が深刻なため、客土を施してレイズド・ベッドを作り、作物を栽培する方法が多く用いられている。

定されている。近隣には、ヒスパニック系の住民が多いため、中南米の郷土料理で使われる香草類などが多く栽培されている。また、共用区画では、ブロンクス・ホット・ソース⁽⁴¹⁾の原材料として出荷するためのトウガラシや、地元のファーマーズ・マーケットで販売するための野菜や花きが栽培されており、その収益を活動資金の一部としている。これら作物の栽培のほか、女性向けのイベントやワークショップ、女子中学生を対象とした放課後プログラムの開催を通じて、近隣のヒスパニック系・アフリカ系を中心とする女性のエンパワメントにも取り組んでいる⁽⁴²⁾。

(ii) ブルック・パーク

ブルック・パーク (Brook Park) は、ブロンクス区を拠点とする NPO であるフレンズ・オブ・ブルック・パーク (Friends of Brook Park: FBP) が管理・運営するコミュニティ・ガーデンで、敷地内では、様々な野菜や花を栽培するほか、養鶏、養蜂、堆肥作り⁽⁴³⁾を行っている。畑では前述のブロンクス・ホット・ソース用のトウガラシの栽培も行われている。また、園内の一角に柳の大木や桜の木を配置するなど、憩いのスペースも充実しており、緑に覆われた様子からは 1998 年までその場所が更地であったとは想像がつかないほどである。

FBP では近隣に住む青少年の育成を NPO の重要な役割の 1 つと位置付けており、同ガーデンを青少年を中心とする近隣住民への環境教育拠点、文化交流の場として活用している。青少年を園内に呼び込み、ガーデンの施設整備や農作業などの様々な活動を共にすることで、彼らが非行や犯罪の道に向かわないように働きかけを行っている。また、ブルック・パーク・ユース・ファーム・プロジェクト (Brook Park Youth Farm Project) として、ニューヨーク州の司法当局と連携し、犯罪歴がある青少年の更生支援も行っている。

(iii) パドリー・プラザ・サクセス・ガーデン

パドリー・プラザ・サクセス・ガーデン (Padre Plaza Success Garden) は、商店や学校、教会、住宅等に囲まれた商業地域の一角にあるコミュニティ・ガーデンである。1998 年前後に開設されたものの、その後、活動が低迷し、ごみ捨て場同然になっていたガーデンを、現在、ガーデンの代表を務める男性とその家族が中心となって 2008 年から近隣住民と共に再整備を進めた⁽⁴⁴⁾。同ガーデンでは、果実・野菜の栽培 (26 区画のレイズド・ベッド) や堆肥作りも行っているが、食料生産に関わる設備にとどまらず、手作りのステージや、バーベキューセット、人工池等の園内設備が充実し、憩いの場、交流行事の場としてガーデンが位置付けられている点が

(41) ブロンクス・ホット・ソースとは、市内の料理人の協力を得て開発された辛い調味料。ソースの売上金の一部は、ブロンクス区内のコミュニティ・ガーデンの支援に充てられる。30 か所以上のコミュニティ・ガーデンがトウガラシを栽培し、プロジェクトに参加している。“About us.” The Bronx Hot Source website <<https://bronxhotsauce.com/>>

(42) Kristin Reynolds and Nevin Cohen, *Beyond the kale: Urban agriculture and social justice activism in New York City*, Athens: The University of Georgia Press, 2016, pp.60-61.

(43) ニューヨーク市の都市農業では、有機性廃棄物 (野菜くずや、草・落ち葉など) を用いた堆肥作りが盛んに行われている。その背景には、同市のごみ処理問題がある。市内には埋立用地がないため、家庭ごみは州外 (オハイオ州、ペンシルバニア州、ヴァージニア州、サウス・カロライナ州) に輸送され、埋め立てられている。市政府はこのごみの輸送と処理に年間 3 億ドルを費やしている (2012 年)。家庭ごみの 28% は堆肥化が可能と推計されており、環境面だけではなく、市財政の観点からも、堆肥化によるごみの減量が推進されている。Lee Altman et al., *Five Borough Farm II: Growing the benefits of urban agriculture in New York City*, New York: Design Trust for Public Space, 2014, p.43.

(44) ガーデンとして再整備するために清掃を行った際には、60 数袋のゴミが出たという。

特徴的である。ここ数年は、ガーデンを利用した様々な地域活動が活性化しており、結婚式会場としての活用、クリスマス等の季節ごとの交流イベントの開催、近隣の学校との連携等が行われている。ガーデンの存在や役割は近隣住民にもよく認識されており、備品の盗難等の問題も発生していない。

2 シカゴ市

(1) 都市農業の概要

米国中西部の中核都市であるイリノイ州シカゴ市は、五大湖の1つであるミシガン湖に面し、人口約270万人を擁する全米で3番目に大きな都市である。シカゴ市の都市農業に関する統計や実態調査は存在しないが、都市農業関連NPO等を運営主体として2010年から行われているシカゴ都市農業地図作成プロジェクト（Chicago Urban Agriculture Mapping Project）には、市内803か所⁽⁴⁵⁾の栽培拠点が登録されている。シカゴ市においても、従来、私有または公有の空き地を利用したコミュニティ・ガーデンの取組や、それに対するNPO等の支援が行われてきたが、2000年代以降、都市農業に関する取組が急速に拡大した⁽⁴⁶⁾。特に、製造業の衰退等により工場の廃業や人口流出が進み、放棄された建物や空き地が多く存在している市内南部・西部地域において、都市農業を通じてホームレス等への就労支援事業を行うNPO⁽⁴⁷⁾、食肉加工場であった建物を再利用し、閉鎖空間でアクアポニクス等の先進技術を用いて野菜や魚の生産に取り組む民間プロジェクト⁽⁴⁸⁾、屋上の植物工場で葉物野菜等を周年栽培する企業⁽⁴⁹⁾、シカゴ市による都市農業を活用した荒廃地域の土地利用計画（後述）など多彩な取組が展開し、国内外からの注目を集めている。

このような近年のシカゴ市における都市農業発展の背景としては、まず、市内に7~8万か所もの空き地や使われていない建物が存在したことが指摘されている。空き地等は経済状況の悪化によるものであり、本来は地域に悪影響を与えるものであるが、土地の確保が課題となるこ

(45) 2017年11月8日現在のデータ。Chicago Urban Agriculture Mapping Project website <<http://cuamp.org/#/>>

(46) Emily Scott, “How Chicago became a leader in urban agriculture,” *Chicagoinno*, 2016.7.28. <<https://www.americaninno.com/chicago/how-chicago-became-a-leader-in-urban-agriculture/>>; Howard Rosing and Daniel R. Block, “Farming Chicago: Prospects for higher education support of sustainable urban food systems in the U.S. heartland,” *Metropolitan Universities Journal*, Vol.28 No.1, Winter 2017, p.30. <<https://journals.iupui.edu/index.php/muj/article/download/21464/20711>>

(47) 例えば、1992年に農業によるホームレス自立支援を目的として創設されたNPO グローイング・ホーム（Growing Home）は、2000年代後半からシカゴ市南部地域に農園を創設し、農産物の生産や販売を通じた就労支援等を行っている。また、19世紀末のシカゴで創設され、住宅、保健、雇用、法律等の分野で国内外の貧困層に対する支援を行っているNPO ハートランド・アライアンス（Heartland Alliance）は、2013年からシカゴ西部地域で農園を運営している。その目的は2つあり、1つ目は収穫した作物をフードバンクに提供し食料支援を行うこと、2つ目は農園を職業訓練の場として活用しホームレスの就労支援を行うことである。“About us.” Growing Home website <<http://growinghomeinc.org/about-us/>>; Orrin Williams, “Growing Home and the emergence of urban agriculture in Chicago,” *Urban Agriculture Magazine*, No.18, July 2007, pp.36-37. <<http://www.ruaf.org/sites/default/files/Article%2012.pdf>>; “FarmWorks.” Heartland Alliance website <<https://www.heartlandalliance.org/farmworks/>>

(48) 2011年、食肉加工場であった建物にザ・プラント（The Plant）が創設された。ザ・プラントは、都市内部の使われていない産業施設を食料の生産拠点として再利用するためのモデル作りを目指す市内のボランティア・チームによるプロジェクトであり、魚や野菜のほか、マッシュルームの栽培、ビール醸造等、様々な試みを行っている。ジェニファー・コックラル＝キング（白井和宏訳）『シティ・ファーマー—世界の都市で始まる食料自給革命—』白水社、2014、pp.244-259。（原書名：Jennifer Cockrall-King, *Food and the City: Urban agriculture and the new food revolution*, 2012.）

(49) ニューヨーク市を拠点とするゴッサム・グリーンズ（Gotham Greens）社が2015年にシカゴ市南部で植物工場の操業を開始した。“Our farms.” Gotham Greens website <<http://gothamgreens.com/our-farms/>>

とが多い都市農業を推進する上では好条件として作用した⁽⁵⁰⁾。また、都市農業の推進やローカル・フード・システムの改善に取り組む個人や団体から成る NPO がシカゴ市において発足し⁽⁵¹⁾、2000 年代初頭から政策提言を含む行政への積極的な働きかけを行ってきたことで、行政と NPO 等の民間組織が協働して都市農業の推進に取り組む環境が醸成されたことも重要である⁽⁵²⁾。その成果の 1 つとして、2011 年 9 月には、都市農業推進を目的としたゾーニングの見直しを実現した。これにより、既に市内の各地で広く行われてきた都市農業は、土地利用の用途として法令上初めて規定された。新たなゾーニングでは、都市農業に関して、コミュニティ・ガーデンとアーバン・ファームの 2 種類が定義され、市内の多くの地域で許可される用途となった⁽⁵³⁾。

都市農業に関わる規制の見直しや許可申請手続の簡略化⁽⁵⁴⁾などに加えて、近年、シカゴ市が策定した食に関する総合計画及び荒廃地域の土地利用計画では、課題解決の方策として都市農業が取り入れられている。次項では、これらの計画における都市農業の位置付けや関連プロジェクトについて概要を紹介する。

(2) 取組事例

(i) シカゴ市の健康的な食に関する総合計画 “Recipe for Healthy Places”

“Recipe for Healthy Places” (以下「RHP 計画」)⁽⁵⁵⁾は、あらゆる人・家庭・コミュニティの生活において食が重要な役割を果たしているとの見解から、市民の日々の生活を取り巻く食に関する環境や食との関わり方を改善し、シカゴ市全体の栄養・健康問題、特に深刻化している肥満問題の克服につなげることを目的としている。RHP 計画は、市長のイニシアティブにより策定され、2013 年に公表された食に関する総合計画で、公衆衛生、都市計画、社会福祉を担当する部署が横断的に関与し、同計画に基づく様々な施策が実施されている。RHP 計画は次の 6 つの戦略から成る (表 3)。

⁽⁵⁰⁾ ただし、シカゴ市内の都市農業では、土壌汚染が大きな課題となっている。土地を安価に確保できた場合でも、ガーデンやファームを整備し農作物を栽培するためには、表土の入替えなどの土壌汚染対策に多額のコストを要することが多いためである。Rosing and Block, *op.cit.*(46), pp.34-35.

⁽⁵¹⁾ 2002 年に、アドヴォケイツ・フォー・アーバン・アグリカルチャー (Advocates for Urban Agriculture) 及びシカゴ・フード・ポリシー・アクション・カウンシル (Chicago Food Policy Action Council) が発足した。 *ibid.*, p.31.

⁽⁵²⁾ *ibid.*; Williams, *op.cit.*(47), p.37.

⁽⁵³⁾ コミュニティ・ガーデンは、住民主体の組織がボランティアで運営し、地域の美化、生産した作物の分配や慈善事業としての活用 (余剰分の販売は可能) を主目的とする。アーバン・ファームは、企業や NPO が運営し、生産した作物の販売を主目的とする。アーバン・ファームの用途は、住宅ゾーン及び一部の商業ゾーンでは認められない。“Urban agriculture FAQ.” City of Chicago website <https://www.cityofchicago.org/city/en/depts/dcd/supp_info/urban_agriculturefaq.html>; “Chicago zoning ordinance and land use ordinance.” American legal publishing corporation website <[http://www.amlegal.com/nxt/gateway.dll/Illinois/chicagozoning/chicagozoningordinanceandlanduseordinanc?f=templates\\$fn=default.htm\\$3.0\\$vid=amlegal:chicagozoning_il](http://www.amlegal.com/nxt/gateway.dll/Illinois/chicagozoning/chicagozoningordinanceandlanduseordinanc?f=templates$fn=default.htm$3.0$vid=amlegal:chicagozoning_il)>

⁽⁵⁴⁾ ゾーニング見直しのほか、シカゴ市では 2015 年 7 月に堆肥化に関する規制が緩和された。従来、シカゴ市では公衆衛生上の観点から、堆肥化の目的でファームやガーデンの外部 (一般家庭等) から食品残さ等を持ち込むことは禁止されていたが、新たに制定された条例では、外部からの食品残さ持込みが認められたほか、一定量以上の堆肥化を行う場合に必要の登録料の減額等の手続見直しも行われた。Alejandra Cancino, “City council approves compost ordinance,” *Chicago Tribune*, July 29, 2015. <<http://www.chicagotribune.com/business/ct-compost-ordinance-chicago-0730-biz-20150729-story.html>>

⁽⁵⁵⁾ City of Chicago, *A Recipe for healthy places*, City of Chicago Department of Housing and Economic Development, January, 2013. <https://www.cityofchicago.org/content/dam/city/depts/zlup/Sustainable_Development/Publications/Recipe_For_Healthy_Places/Recipe_for_Healthy_Places_Final.pdf>

表3 シカゴ市“RHP計画”の6つの戦略

1: より健康的な地域を築く 調査・分析に基づき肥満関連疾患のリスクが高い地域を特定した上で、事業を優先的・集中的に実施する。
2: 食べ物を育てる 都市における食料生産に係るシステムを整備する。
3: 健康的な食関連事業を発展させる 健康的な食品の生産・流通を行うビジネスや社会的事業を支援する。
4: 食のセーフティ・ネットを強化する 優れた品質・栄養の食品の摂取を収入の多寡に関わらず全ての人に保障する。
5: 健康的な食べ物・飲み物を提供する 会合の場（職場の集まり、フェスティバル、スポーツイベント、コミュニティ活動、礼拝）における健康的な食品・飲料の提供を推進する。
6: 食習慣を改善する 栄養に関する教育等を通じて、魅力的で栄養的に優れた食品に対する人々の理解を促す。

（出典）City of Chicago, *A Recipe for healthy places*, City of Chicago Department of Housing and Economic Development, January, 2013. <https://www.cityofchicago.org/content/dam/city/depts/zlup/Sustainable_Development/Publications/Recipe_For_Healthy_Places/Recipe_for_Healthy_Places_Final.pdf> を基に筆者作成。

この6つの戦略のうち、「1: より健康的な地域を築く」において、市内の肥満関連疾患の罹患（りかん）率や生鮮食品へのアクセス状況などを地域ごとに調査・分析した結果、南部・西部地域が優先的に対策を行うべきターゲットとして明確化された。これらの地域は、失業・低所得等、様々な社会経済的課題を抱える地域であり、地域経済の衰退により長年にわたって人口流出が進み、空き地及び空き家も多くなっている。

RHP計画の中で、都市農業に直接的に関連する戦略項目は「2: 食べ物を育てる」である。同項目には、具体的な方策として、①大規模な食料生産や、職業訓練、食育活動を目的として公共のオープン・スペースを創出すること、②既存のコミュニティ・ガーデンやスクール・ガーデンを強化・拡張すること、③食料を安全に栽培できる土地を確保するために環境上の最善の措置をとること、④私有地での健康的な食料の生産の拡大を促進するための戦略やパートナーシップを検討すること、⑤都市における食料生産のデータ収集を行うこと、が盛り込まれている。①に示されているように、行政サイドは都市農業に対して、都市住民が食料生産を行うだけでなく、ホームレス等への基礎的な職業訓練や、教育活動などによる様々な波及効果を期待している。

（ii）シカゴ市計画開発局の土地利用計画“Green Healthy Neighborhoods”

“Green Healthy Neighborhoods”（以下「GHN計画」）⁽⁵⁶⁾は、シカゴ市計画開発局（City of Chicago Department of Planning and Development）が主導するシカゴ南部地域⁽⁵⁷⁾の土地利用計画である。対象となる地区では、最盛期（1940年代）の4割以下にまで人口が減少し、800エーカー（約324ヘクタール）に相当する11,000か所もの空き地が発生、ホームレスの増加や学校の閉鎖など、地域環境の荒廃が深刻化している。これらの空き地を有効活用し、地区の安定化を進めることを

⁽⁵⁶⁾ “Green healthy neighborhoods.” City of Chicago website <https://www.cityofchicago.org/city/en/depts/dcd/supp_info/green-healthy-neighborhoods.html>

⁽⁵⁷⁾ イングルウッド（Englewood）、ウエスト・イングルウッド（West Englewood）、ワシントン・パーク（Washington Park）、ウッドローン（Woodlawn）の各地区のほか、ニュー・シティ（New City）、フラー・パーク（Fuller Park）、グレート・グランド・クロッシング（Greater Grand Crossing）の各地区の一部を含む。 *ibid.*, p.5.

目的として、2011年3月に計画策定作業が始動し、土地利用の在り方に関する行政と地元住民の協議を経て、2014年3月にGHN計画として公表された。GHN計画では、都市農業、住宅、小売店等の商業施設、製造業、公園等のオープン・スペース、グリーンインフラ⁽⁵⁸⁾、歴史的建造物の分野ごとの土地利用計画に基づき、10～20年間にわたって関連事業を実施することとしている⁽⁵⁹⁾。

GHN計画の都市農業に係る取組は、RHP計画の戦略「2：食べ物を育てる」を実現するための土地利用計画としても位置付けられている。その柱となるのが、シカゴ市所有の空き地を活用したアーバン・ファームの整備事業である。2013年夏の時点で、GHN計画の対象地区では、都市農業を通じた就労支援やフード・アクセス改善に取り組む複数のNPOがアーバン・ファームを運営しており、シカゴ市はこれら既存の取組や新たなアーバン・ファームの整備等に際して、市有地の譲渡や、施設整備への財政支援等を行っている⁽⁶⁰⁾。例えば、イングルウッド地区のアーバン・ファームで就労支援事業を行うNPOグローイング・ホーム⁽⁶¹⁾では、隣接する区画にもファームを新たに整備し、2016年に年間52人だった職業訓練プログラムの受講者を年間150～200人にまで増やす方針で事業拡大が進められている⁽⁶²⁾。

3 ポートランド市

(1) 都市農業の概要

米国西海岸に位置するオレゴン州ポートランド市は、人口約64万人、州内最大の都市である。オレゴン州は、伝統的な主要産業である農業・林業に加え、1980年代以降はハイテク産業が発展し、近年では、複数の世界的なスポーツウェア・メーカーがポートランド市周辺に拠点を構えたことで、スポーツ・アパレル産業の集積も進んでいる。ポートランド市は、米国の地方都市には珍しく公共交通機関が整備されていることや、周囲の自然と調和した住環境、地産地消に根差した食文化などが若年層を中心に注目され、「全米で最も住んでみたい都市」として高い評価を受けている⁽⁶³⁾。国内外からの移住者が多く、2010年からの6年間で市の人口は9.6%増加した⁽⁶⁴⁾。

ポートランド市の都市計画や都市農業の発展に大きな影響を与える制度上の枠組みとして、オレゴン州の都市成長管理政策がある。1973年に州法「土地利用計画法」(Oregon Land

⁽⁵⁸⁾ 米国環境保護庁 (United States Environmental Protection Agency) の定義によれば、「グリーンインフラ」とは、植栽と土壌の持つ自然の作用 (浸透・蒸散・蒸発等) を用いて雨水を降雨場所にとどめながら管理しようとする雨水管理手法である。これに対し、都市雨水を扱う既存地下インフラ (雨水管、処理施設等) は「グレーインフラ」と称される。遠藤新「米国におけるグリーンインフラストラクチャーの実態と課題—雨水を資源と捉える管理手法の可能性—」『環境と公害』Vol.42 No.4, 2013.Spr., p.10.

⁽⁵⁹⁾ “Green healthy neighborhoods,” *op.cit.*⁽⁵⁶⁾, pp.5-7.

⁽⁶⁰⁾ *ibid.*, pp.24-31.

⁽⁶¹⁾ グローイング・ホームの概要については前掲注⁽⁴⁷⁾参照。

⁽⁶²⁾ Greg Trotter, “Five urban farming projects in Chicago to watch in 2017,” *Chicago Tribune*, December 21, 2016. <<http://www.chicagotribune.com/business/ct-chicago-urban-farming-year-ahead-1222-biz-20161220-story.html>>

⁽⁶³⁾ 松本博之「アメリカ・オレゴン州及びポートランド都市圏の経済、産業、社会 (概要)」『ぶぎんレポート』No.180, 2014.8・9, pp.9-14. <<http://www.bugin-eri.co.jp/doc/r140801.pdf>>; 「サステナブルな街 特集 全米一住みたい都市 ポートランド (アメリカ・オレゴン州)」『Sustainable Journey』2016.8.23. 大和ハウスグループウェブサイト <http://www.daiwahouse.com/sustainable/sustainable_journey/smartecotowns/004/>

⁽⁶⁴⁾ “U.S. Census QuickFacts selected: Portland city, Oregon.” U.S. Bureau of the Census website <<https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/portlandcityoregon/PST045216>>

Conservation and Development Act of 1973, Senate Bill 100) が制定され、州内の自治体に田園と都市化可能地域(将来的に都市的利用が可能となる地域)を区分する「都市成長境界線(Urban Growth Boundary: UGB)」の策定が義務付けられた。UGBの外延的な見直し(農地を新たに都市化可能地域とすること)はかなり厳しく制限されるため、このUGBによって、都市の無秩序な拡大が抑制される。ポートランド市を含むポートランド・メトロポリタン地区⁽⁶⁵⁾においても、市街地を囲む形でUGBが設定されている⁽⁶⁶⁾。UGBによって、都市中心部と周辺の田園地域との距離が一般的な都市に比べて近く保たれていることは、周辺の小規模農家の販路拡大や、ローカル・フードに対する消費者理解を促進し、地産地消に寄与してきた。その反面、都市の発展に応じた田園地域の開発が制限されることで、人口増加が著しいUGB内の土地需給がひっ迫し、UGB内の都市農業を振興する上で土地の確保が大きな課題となっている⁽⁶⁷⁾。

従来、ポートランド市における都市農業関連施策は1975年に開始された市のコミュニティ・ガーデン・プログラム⁽⁶⁸⁾にとどまっていたが、2000年前後から、都市農業やローカル・フードに関する市民の関心の高まりとともに、UGB内の農場跡地を活用して教育事業を行うNPO(後述するゼンガー・ファーム)や、小規模な農業を営む事業者、地元の農産物を販売するファーマーズ・マーケットなどの民間レベルの取組が増加した。当初、ポートランド市においても、都市農業や食をめぐる問題は周縁的かつ局所的な検討課題に過ぎなかった。しかし、2000年代から2010年代にかけて、行政、市民、専門家等のパートナーシップの下で行われた様々な取組を通じて、都市農業振興は持続可能なまちづくりを実現するために取り組むべき政策分野として認識されるようになった⁽⁶⁹⁾。この期間の取組のうち特に重要なものとしては、①2002年から2012年にかけて活動したポートランド市及びマルトノマ郡のフード・ポリシー・カウンシル⁽⁷⁰⁾による政策提言や行政関係者への情報提供活動、②2005年から2007年にかけて実施された、都市農業に利用可能な市有の空き地を特定するプロジェクト(The Diggable City Project)⁽⁷¹⁾、③

(65) ポートランド・メトロポリタン地区は、ポートランド市を中心とするオレゴン州北部の24市から構成され、地区内人口は150万人を超える。地区内におけるUGBの策定等の土地利用政策は、広域地方政府であるメトロ(Metro)が担っている。“What is Metro?” Metro website <<https://www.oregonmetro.gov/regional-leadership/what-metro>>

(66) 小松章剛「都市の成長管理政策(米国の先進事例と日本)」『Urban study』Vol.54, 2012.6, pp.116-118. <http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u54_08.pdf>

(67) Molly M. Hatfield and Steve Cohen, “A case study: Urban agriculture in Portland, Oregon 2002-2012,” Sally Brown et al., eds., *Sowing seeds in the city: Ecosystem and municipal services*, Dordrecht: Springer, 2016, pp.374-375.

(68) 市民からの要請を受けて、1975年に市の公園レクリエーション局(Portland Parks & Recreation)によるコミュニティ・ガーデン・プログラムが開始され、市内各地に市営の貸し農園としてのコミュニティ・ガーデンの開設が進んだ。プログラム開始当初3か所だったガーデン数は、現在52か所まで増加したが、市民からの人気は高く1,000世帯超の順番待ちが生じている。*ibid.*, pp.375-376; “Community Gardens.” City of Portland website <<https://www.portlandoregon.gov/parks/39846>>

(69) Hatfield and Cohen, *ibid.*, pp.377-378.

(70) フード・ポリシー・カウンシルとは、食をめぐる地域の問題(健康的な食品へのアクセス格差や肥満の問題等)の解決を目標として、フード・システムの多様な関係者(ステークホルダー)が連携し、生産から流通・消費・廃棄までを含むフード・システムに関する政策やプログラムの構築に取り組む公式または非公式な組織である。1982年に米国テネシー州ノックスヴィル市で設立されたものを最初の設置例として、2000年代以降、北米を中心に増加している。地方行政組織(州、郡、自治体)に設置される場合や、行政とは独立したNPOとして設置される場合がある。*ibid.*, pp.378-379; 立川雅史「解題 フード・ポリシーカウンシル—その経験からの示唆—」『のびゆく農業—世界の農政—』1014号, 2014.2, p.2.

(71) *ibid.*, pp.379-383.

2012年6月のゾーニング見直し (Urban Food Zoning Code Update)⁽⁷²⁾が挙げられる。

次項では、ポートランド市のUGB内で展開する多様な都市農業の事例として、市内南東部のレンツ (Lents) 地区及び北東部のカリー (Cully) 地区における取組を紹介する。

(2) 取組事例

(i) ゼンガー・ファームの概要

NPO フレンズ・オブ・ゼンガー・ファーム (Friends of Zenger Farm) が運営するゼンガー・ファーム (Zenger Farm) は、敷地面積 16 エーカー (約 6.5 ヘクタール) と、UGB 内で最大規模の広さを誇る。ファームの名称は、かつて同地で酪農業を営んでいたゼンガー家に由来し、牧場跡地は 1994 年以降、市環境サービス局 (City of Portland Bureau of Environmental Services: BES) が所有していた⁽⁷³⁾。1996 年に、市内で先駆的に都市農業に取り組んでいた事業者が、農業を通じた教育事業等のために同地を活用するアイデアを BES に提案し、一部の土地 (2 エーカー (0.8 ヘクタール)) のリースを受けたのが現在のゼンガー・ファームの始まりである。1999 年には運営組織として NPO が設立され、BES との間で 16 エーカーの土地について 50 年間のリース契約が締結された。以後 20 年近くにわたって、同ファームでは、青少年を対象とした農業・環境教育事業や、食を通じたコミュニティ活動、就農のための研修、CSA やファーマーズ・マーケットでの農産物販売等を行ってきた。年間の訪問者数は 9,000 人に達し、その大部分は農業体験やサマーキャンプのプログラムに参加する児童・生徒である。ポートランド市では、近年、国外からの移民 (ヒスパニック、アジア系等) が増加し、異なる文化的背景を持った人々との共生も大きな課題として認識されているが、ゼンガー・ファームがあるレンツ地区でも同様の課題を抱えており、ファームが実施する教育事業や、地域住民を対象とした食育イベント等では、多文化の共生を意識したプログラムづくりに注力している⁽⁷⁴⁾。ゼンガー・ファームの設立経緯や長年にわたる活動は、2000 年代以降に進展した市有地の都市農業への活用に大きな影響を与えたほか、民間の取組がポートランド市の都市農業の形成に重要な役割を果たしてきたことを示す好例とされている⁽⁷⁵⁾。

(ii) サイド・ヤード・ファーム・アンド・キッチン

カリー地区の住宅地の中にある、サイド・ヤード・ファーム・アンド・キッチン (The Side Yard Farm & Kitchen) は、料理人としてのキャリアを持つ女性が 2009 年に開業したアーバン・ファームで、市内レストランとの契約栽培のほか、CSA やファーマーズ・マーケット向けに野菜類の販売を行っている。農産物の販売にとどまらず、料理人としての経験を生かして、食や農業に

(72) ポートランド市のゾーニング見直しでは、ガーデンやファーム等の都市での食料生産拠点だけではなく、CSA の配付場所やファーマーズ・マーケット等の食品流通に関わる用途も含めて定義し、土地利用規制を定めている点が特徴的である。食料生産拠点は、コミュニティ・ガーデン (Community garden. 個人・世帯が自家消費や寄付のために作物を栽培するもの) とマーケット・ガーデン (Market Garden. 販売目的で作物を栽培するもの) の 2 つの用途に分類され、いずれの用途も、市内全域で認められることとなった。 *ibid.*, pp.383-385.

(73) 牧場跡地が開発から保全されることを望んだゼンガー家は、1994 年に土地を BES に売却した。BES では、同地をグリーンインフラとして雨水管理に活用する方針であった。 *ibid.*, pp.376-377.

(74) Zenger Farm, "2015 Zenger Farm annual report." <https://zengerfarm.org/wp-content/uploads/2016/11/2015-annual-report_fnl-low-resolution.pdf?x25116>

(75) Hatfield and Cohen, *op.cit.*(67), pp.376-377.

関わる様々なイベント開催、ケータリング（結婚式等のイベントでの食事提供）等の多角的な事業経営を行っている点が特徴的である。これらの事業を行うため、農場内には、キッチン付の小屋や、保冷機能を備えた貯蔵庫が整備されている。スタッフは、フルタイム2名、パートタイム3名、インターンの学生数名のほか、約200名（訪問時）の登録ボランティアが農作業等の補助を担っている。

(iii) カリー・ネイバーフッド・コミュニティ・ファーム

カリー・ネイバーフッド・コミュニティ・ファーム（Cully Neighborhood Community Farm）は、2010年に開業したアーバン・ファームで、野菜やハーブ類をCSAやレストラン向けに販売している。また、市内の都市農業NPOとの連携で、地域住民が共同で農作業を行うプログラムも提供している。同ファームは、カリー地区の教会の敷地の一角にあり、教会から無料で土地を提供してもらう代わりに、収穫物の一部を、周辺の貧困世帯支援として教会が開設しているフード・パントリー（食料配給所）に寄付している。また、教会付属の小学校の児童を対象に、農業体験のためのカリキュラムを作成し、農園の一部を児童向けの区画として使用している。

おわりに

ニューヨーク市ブロンクス区の同一地区内にある3つのコミュニティ・ガーデンの事例では、地域との交流、青少年育成、フード・アクセスの改善など、その活動の力点が異なっていた。このことは、都市農業が多面的な機能を持ち、地域社会に有益なインパクトをもたらすものとして人々に捉えられ、実践されていることを端的に表している。シカゴ市及びポートランド市の事例では、従来の行政の枠組みの外で民間の取組として広がった都市農業について、官民協働のプロセスを経て、行政の新しい政策領域としての位置付けを行うことで、地域における課題解決の方策としての都市農業振興を進めている。また、都市内部という立地を活用し、消費者や地域住民と密接な関わりを持ちながら、農業及び食関連ビジネスを展開するポートランド市のアーバン・ファームの事例からは、都市における小規模農業経営の可能性や、ポートランド市民の起業家精神を垣間見ることができる。

我が国では、2015年4月に都市農業振興基本法が成立し、都市農地を農業政策、都市政策の双方から再評価し、従来「宅地化すべきもの」とされてきた都市農地を、都市に「あるべきもの」と捉える旨の政策転換がなされた。2016年5月には同法に基づき、「都市農業振興基本計画」（平成28年5月13日閣議決定）が策定・公表され、「都市農業の多様な機能の発揮」を中心的な政策課題に据えた都市農業振興策の基本的な方針が示された⁽⁷⁶⁾。国の政策転換に先行する形で、東京や横浜、大阪等の大都市圏では、都市農地の保全や、農家と市民の交流促進に関する自治体の独自施策が実施されており⁽⁷⁷⁾、民間事業者による都心部の貸し農園、農業体験施設

(76) 「都市農業振興基本計画について」農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/pdf/kihon_ponchi.pdf>

(77) 東京都都市整備局都市づくり政策部緑地景観課「『農の風景育成地区』制度について」『新都市』Vol.71 No.3, 2017.3, pp.19-22; 江成卓史「横浜市都市農業と農地保全」『水土の知』Vol.85 No.7, 2017.7, pp.639-643; 尾本啓「大阪府の「農空間保全地域制度」について—大阪の農空間を府民みんなで守り活かしていこう—」『新都市』Vol.71 No.3, 2017.3, pp.23-26.

といった新たなビジネスも広がりを見せつつある⁽⁷⁸⁾。

都市農業振興基本法では「都市農業が(…)都市住民に地元産の新鮮な農産物を供給する機能のみならず(…)、多様な機能を果たしていることに鑑み、これらの機能が将来にわたって適切かつ十分に発揮されるとともに、そのことにより都市における農地の有効な活用及び適正な保全が図られるよう、[都市農業振興が]積極的に行われなければならない」([]内は筆者補記)との基本理念が規定されている⁽⁷⁹⁾。都市農業の推進にあたっては、米国等における先進事例も参考にしながら、今後の我が国における都市農業の多面的な機能発揮や都市環境・地域社会にとっての農業・農地の在り方についての議論を更に深めていくことが重要であろう。

(さいとう まいこ)

(78) 「生産と流通だけじゃない 都市と農業をつなぐサービス業 アグリメディア社長 諸藤貴志」『経済界』1066号, 2016.6.7, pp.36-37; 「小さな農地、広がる可能性 農空間に人を呼ぶ「くにたち はたけんぼ」の営農」『農業ビジネスマガジン』Vol.10, 2015 Summer, pp.11-17.

(79) 都市農業振興基本法 第3条第1項