

コンパクトシティと都市の「農」

東京大学大学院 工学系研究科 教授 横張 真
よこはり まこと

1. 見捨てられる郊外

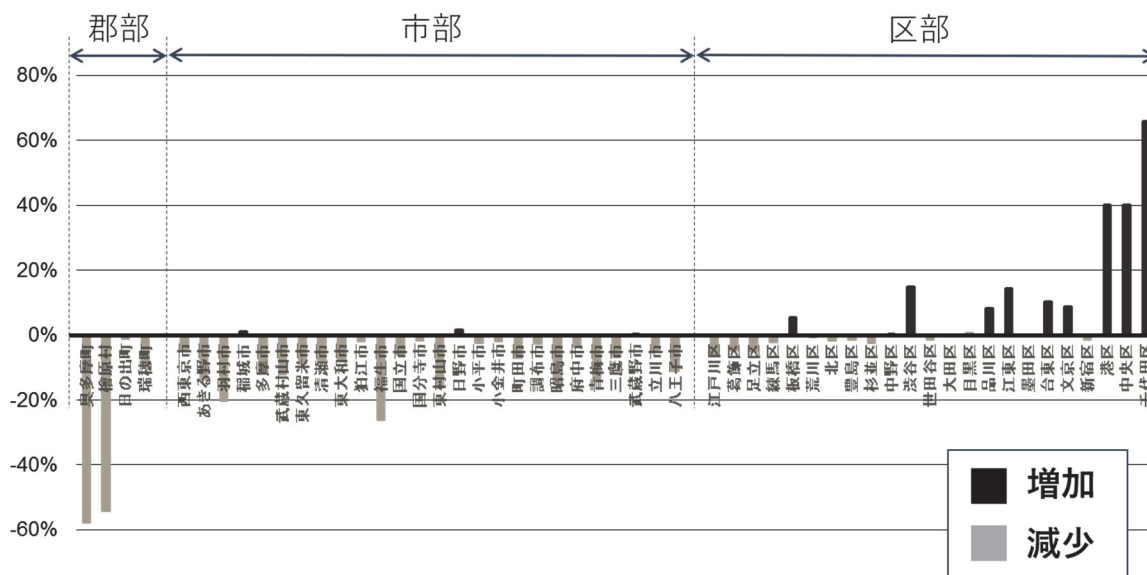
今後の日本社会にとって最大の課題のひとつは、人口の超高齢化と減少だろう。これまで超高齢化というとは一般には、中山間地をはじめとした過疎地の問題であり、大都市圏には無縁のことと考えられてきた。だが今後の高齢化は、むしろ大都市圏とくにその郊外部で急速に進行すると予測されている。国土交通省は、社会保障・人口問題研究所のデータを用いながら、首都圏における今後の高齢者人口の増加率を算出している^[1]。それによると、東京を中心とした40～50km圏にある自治体を中心に、高齢化率の急速な上昇が認められる。これらの自治体は、1960年代以降、ニュータウン造成等の市街化が急速に進み、それに伴い、20～30歳代を中心とした比較的狭い年齢層の世帯が急増したという共通の特徴を持つ。そうした世帯が転入した街が、造成後40～50年を経過するなかで、これから急速に高齢化しようとしている。

一方、人口数はどうか。大都市圏にはいまだに人口が増加しており、減少に転じるのは相当先とされる自治体も多い。だが、図1は東京都の全自治体について、2015～2040年の人口増減率を示したものである。東京といえども、今後、人口増加が見込まれるのは23区といえども10区のみ。市町にいたっては3市でわずかな増加が見られるだけで、その他の自治体はおしなべて減少に転じるものと予測されている。ひとたび人口が減少に転じた自治体では、商業施設や公共サービスの撤退

が連鎖的に起き、それがさらなる人口減少を誘発するといったダウンスパイラルが発生するものと考えられる。

世界のニュータウン開発は、戦後アメリカの郊外開発をモデルとしている場合が多い。それはアメリカ型資本主義、すなわち工業製品の大量生産・消費による経済発展のセオリーを、まちづくりに適用したものだ。工業製品を製造するように、一定品質の住宅からなる街を短期間のうちに大量生産し、それが大量に消費される。だが、消費の次には廃棄が待ち受けるのが工業製品の宿命である。そのセオリーがまちづくりに適用された以上、人口の超高齢化や減少によりまちが捨てられることは、必然的な帰結とも言える。

都市はこれまで、戦争や疫病等のインシデントを除けば、つねに成長・拡大する存在だった。それゆえ、都市計画にかかわる各種施策の目的は、増え続ける人口、拡大し続ける市街地をいかに制御し、あるべき姿に誘導するかにあった。成長・拡大の制御・誘導こそが、都市計画の基本とされてきた。しかし、人口減少や超高齢化のもと、縮小・撤退という現実と直面するなかで、成長・拡大への対応を旨とした既往の都市計画にかかわる理念と制度にはおのずと限界がある。そこで、やや遅まきながらも2014年に制定されたのが、改正都市再生特別措置法(通称「コンパクトシティ法」)であった^[2]。同法は、立地適正化計画の策定を通じ、既存の市街地の内側に線を引き居住誘導区



「東京都区市町村別人口の予測」¹⁸⁾をもとに作成 ©Akiko lida

図1 東京都の市区町村別2015～2040年の人口増減率

域・都市機能誘導区域を設定、そこに市街地をコンパクトに集約することを目指すものである。

だが、現状の施策の最大の問題点のひとつは、居住誘導区域・都市機能誘導区域に指定された区域以外の、いわゆる郊外の「非集約エリア」とされる地域について明確な計画理念が存在せず、対応する施策もほとんどないことである。とくに区域区分（線引き）により市街化区域と市街化調整区域が設定された自治体において立地適正化計画が策定された場合、市街化区域の一部は非集約エリアに区分けされることになる。「既成の市街地か、おおむね10年以内に市街化すべき区域」とされた市街化区域の一部が、今後は市街地を撤退させるエリアとなる。そんなパラドキシカルな状況に対して、非集約エリアの将来方向を的確に誘導する理念と方策がない。これではコンパクト化は絵に描いた餅に終わってしまう可能性が高い。

2. 「農」に寄せられる期待

コンパクトシティを説明する構想図をみると、その多くは、既成市街地の縁辺部が緑色に変わる絵として描かれる。かつて市街地だったところが何らかの緑に置き換わるものとして、コンパクト

シティが構想されているわけだ。

日本の都市公園の整備水準は、欧米の都市に比べ著しく低い場合が多い。都市公園法は、10㎡/人という面積上の目標値を掲げるが、たとえば東京は約6㎡/人（平成26年）。これに対しニューヨークやロンドン等の世界の主要都市は、軒並み20～30㎡/人といった水準である。そうした日本の都市にとって、緑を増やせる可能性がある土地が生じることは、決して悪いことではないだろう。

しかし、コンパクト化は一般に、まとまったエリアで一気に進行することではなく、個々の住宅が一軒ずつ転居等により空き家になり空き地になる、といった具合に進行することになる。そのようにして発生した個々の空き地は狭小で、相当に連担しない限り、公園等の公的な緑としての整備は難しい。そもそも、自治体の多くは財政的に困窮状態にあり、公的な緑を整備するための予算が工面できる可能性は低い。自治体をはじめとした公的主体が、市街地に代わって発生するとされる緑の整備に直接関与することは、空間の特性と資金の両面において困難と言わざるを得ない。

これまで日本では、公共の用に供する施設の整備は、公的主体によるのが一般的とされてきた。

しかし、そうした認識を前提としていたのではこげついでしまう可能性が高い土地を適切に整備しようとするれば、自ずと民間主体の協力を期待せざるを得ない。とはいえ、民間主体は、行政の下請けではない。民間主体にインセンティブが働く整備のあり方を想定する必要がある。そうした行為として、NPO や自治会等の民間団体による花壇等の整備があげられることが多い。無論、そうした取組も、とくに空き地の活用にとっては重要な選択肢のひとつではある。しかし、空間・社会の両面においてより広範に整備を展開する上では、一定の経済性が期待できる行為であることが望まれる。

近年、都市に農業を積極的に導入する動きが、世界の様々な都市で見られるようになってきている。ロンドンでは、市当局がロンドン・オリンピックを契機に、開催年にちなみ市内2,012箇所にて農園を開設する目標をかかげ、現在では2,500箇所を越える農園が整備されている。ニューヨークには、市の認定を受け、Green Thumb と呼ばれる支援プログラムの対象となっている農園だけでも、600箇所以上ある。アントレプレナーによる新しい農ビジネスとして、屋上等を活用した農園も、ニューヨークやコペンハーゲン、シンガポール等、世界各地の都市で認められる。ブラウンフィールド再生やスラムクリアランス、貧困対策、新ビジネスなど、背景にある事由は都市や地域によって様々ながら、洋の東西を問わず、都市を対象とした新たな施策やビジネスとして、都市農業が注目されるようになってきている。

日本においても、こうした世界的な動きに呼応しつつ、都市政策の一環として農業をとらえる制度改正が相次いでいる。都市農業振興基本法(2015年)およびそれにもとづく都市農業振興基本計画(2016年)は、農業・農地を“都市にあるべき”産業・土地利用のひとつとして積極的に位置づけている^[3]。2018年には、用途地域のひとつに田園住居地域が加えられたが、同地域は、良好な住宅地の形成と農地の保全を整備目標としている^[4]。こうした制度のあり様は、農業という民による生産的行為にもとづく緑の整備の推進を後押しする

ものと解釈されよう。今後の郊外における緑の整備のカギは「農」にある。

3. 都市の「農」の多様性

ここで、そうした都市の「農」にどのようなタイプのものがあるか、整理してみよう(図2)。

ドイツ語圏ではクラインガルテン(Kleingarten)、英語圏ではアロットメント(Allotment)と呼ばれる農園がある。これらは欧米の様々な都市で、元来は都市住民の貧困対策や戦時下の食糧補給、健康増進などのために設置され、それが現代に至る間に、次第に娯楽性の高い施設となったものである。今では、戸建て住宅に付帯した庭を集合化したような空間となっているところも多く、さらには、たとえばオーストリア・ウィーン市のクラインガルテンのように、必ずしも農作物を耕作しなくてもよい、定住する家屋を建設してもよいといった、もはや農園とは呼べないケースもある。種地の大半は市街地内の公園や緑地等の公的なオープンスペースや、ゴミ捨て場や交通用地の跡地などのブラウンフィールドであり、農地が種地となったところはほとんどない。

クラインガルテンやアロットメントが、娯楽性が高い空間となっているのに対し、コミュニティガーデン(community garden)は、貧困やフードデザート、コミュニティ再生、ブラウンフィールド再生といった、現代の都市がかかえる負の課題の解消を目的として設置される場合が多い。社会

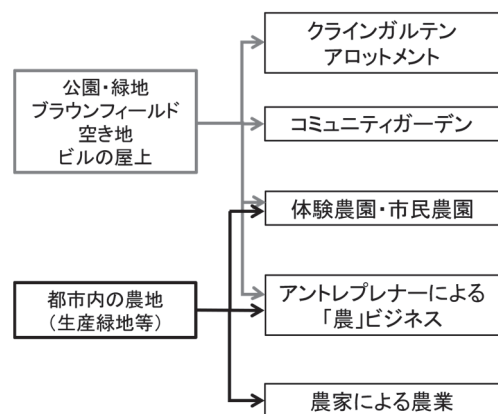


図2 都市のなかの様々な「農」

的な課題の解決を第一の目的とするため、その多くで、公共や NPO、自治会といった公的性格を有した団体が、整備や維持管理に関与している。また、次の利用が定まっていなかった空き地や開発途上地の一隅に期間限定で設置される等、暫定的な存在であるケースも多い。種地は、市街地内に発生した空き地やブラウンフィールド等であり、クラインガルテンやアロットメントと同様に、農地が種地となることはまずない。

一方、近年の安全や環境に配慮した食に対するニーズの高まりを背景に、フードマイレージの最小化やオーガニックを標榜した新たな農ビジネスが、欧米はじめアジアの大都市においても見られるようになってきている。まちなかのビルの屋上や工場のような施設における、水耕栽培等の最新技術を用いた野菜や果樹の栽培は、その代表例といえる。生産にあたる主体も資本も、伝統的な農業とは一線を画したアントレプレナーの手による場合が多い。農作物の生産をアイデンティティとする第一次産業というよりも、安全や環境に配慮した農作物の生産という「サービス」を提供する、第三次産業にカテゴライズすべき「農」ビジネスとしての性格を有することが特徴である。

以上3つの、欧米を中心とした世界の都市で見られる「農」が、いずれも伝統的な農業とは一線を画すものであるのに対して、日本の都市における「農」の最大の特徴は、第一次産業としての農業が都市内に存続していることである。制度的担保がないまま農地が暫定的に都市内に残存している、あるいは都市内の放棄地を周囲の農村の農家がゲリラ的に耕作しているだけなら、途上国を中心に他でも認められるところである。だが、都市における合法的な行為として農業があり、農地の存続が生産緑地法をはじめとした都市計画上の制度により担保されていることは、世界的にも類例がほとんどない。

こうした特徴により、日本の都市にあつては、都市住民のレクリエーションの場としての市民農園・体験農園も、農地を種地としている場合が多く、経営主体もその大半は農家となる。都市的施

設として公的主体や民間団体により運営されるクラインガルテンやアロットメントと、農地において農家の地権のもと運営される市民農園や体験農園とは、同じレクリエーションの場としての農園といえども、その性格が大きく異なるわけである。

以上の様々な「農」のメニューを、それらが存在する空間によって整理すると、図3のとおりとなる。欧米型の都市では、第一次産業としての農業は都市とは相容れず、市街地外の農村地帯に広がる一方、市街地内にはクラインガルテン・アロットメントやコミュニティガーデン、農ビジネスのための農園が存在する。日本型の都市では、第一次産業としての農業が、生産緑地を中心に都市内にも連続的に存在し、その一部において市民農園・体験農園が開設される一方、近年になって、都市的土地利用としてコミュニティガーデンや農ビジネスのための農園も開設されるようになってきている。

今後、日本の多くの都市では、非集約エリアを中心に開発圧が弱まり空き地が増え、「開発」という論理では埋められない土地が同時多発的かつ大量に発生することが見込まれる。それを「民」の手により整備管理することが、都市経営上の大きな課題であるとするならば、「農」に従った空間秩序の方法論を確立することこそが、非集約エリアを中心としたコンパクトシティの将来を展望する上では不可欠である。

4. 新たな農業経営

以上のとおり、都市の「農」の最大の特徴のひとつは、その多様性にある。なかでも日本型の都市にあつては、第一次産業としての農業が都市のなかに存在することが、欧米型の都市に見られない、大きな特徴となっている。コンパクトシティをめぐる様々な「農」のなかでも、生産緑地を中心とした都市内の農地における第一次産業としての農業の継承をはかることは、とくに重要な課題といえる。

生産緑地を中心とする農地における農業は、経営規模が小さく農地も狭小である場合が多く、周

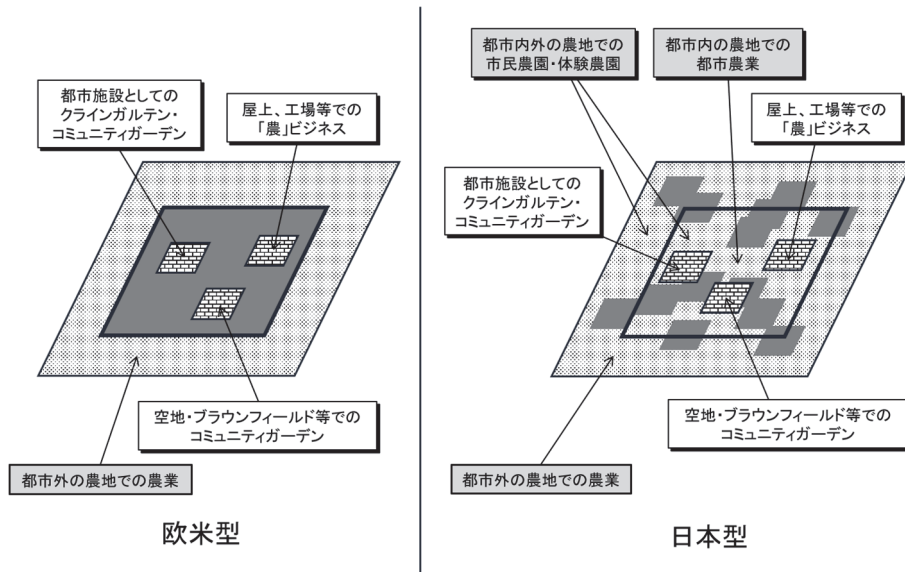


図3 様々な「農」の配置イメージ

辺環境や対象とするマーケットも様々であるため、農家や農地の置かれた状況に対応し、多様な農作物が小規模に栽培される場合が多い。そうした多様性を特徴とする都市農業のもつ非効率性を克服する一方、外的インパクトに対する耐性や環境変動に対する柔軟性という長所を引き出していくためには、機能、経営、流通の面から、都市農業に見合った方策を考える必要がある。

機能面では、農業が健全に営まれ農地が維持管理されることが、良好な地域環境の形成に果たす役割を的確に評価するとともに、評価の結果が農家に適正に還元される仕組みを確立することが望まれる。一般に多面的機能や公益的機能、生態系サービスと称される環境保全や防災にかかわる機能は、農地全般に広く認められるところであるが、とくに市街地と近接・混在する都市農地では、そうした機能の発現が、快適で安全・安心な地域社会の形成に貢献することが期待される。しかし従来は、高い機能性が認められたとしても、そうした農地を維持する農家に対して、相応の対価が還元されることはまれだった。制度的にはデカップリングによる直接所得保障等が可能であるにもかかわらず、サービスの無償提供を前提としたスキームでしかなかったわけである。サービスに対する正当な対価が提供者としての農家に還元される

仕組みの整備が急がれる。

経営面では、農業である以上、農作物を耕作することで得られる収入が基本となることは論を待たない。しかし、とくに市街化区域内にあっては、不動産経営も安定的な収入を確保する手段として、積極的に位置づけられるべきであろう。リスクヘッジとしての不動産経営があるからこそ、後継者の確保や農業経営の安定化が図れ、新たな営農・経営形態を試みることもできる。さらに2018年には、市街化区域内の生産緑地をめぐる都市農地貸借法が制定され、生産緑地についても、貸借しても相続税の納税猶予が継続される等、貸借にかかわるハードルが低くなった^[5]。これにより農家は、他者に貸すことで農地を転用・転売せずとも済む可能性が高まるばかりでなく、他者の農地を借りることで経営拡大を図ることもできるようになった。加えて、生産緑地法の一部改正（2016年）により、生産緑地地区内に農産物直売所や農家レストランを設けることも可能となった^[4]。農業以外にも不動産経営から直売所、レストラン、貸し農園といった、多様性を旨とした新たな都市型の「農」経営モデルを構想し得る条件が整ったわけである。

流通についても、多様な消費者が近在していることを活かし、生産者と消費者をきめ細かく繋ぐ多様なあり方が検討される必要がある。いわば

P2P (Peer to Peer) 型の農産物流通システムの構築が、小規模多品目な生産と、消費者との近接性を特徴とする都市農業にとっては、とくに重要だろう。東京都国分寺市が展開する「こくベジ」プロジェクトは、こうした流通システムを行政が主導して取り組んだ例として注目される^[6]。同プロジェクトは、国分寺市内で生産された農作物を、市内の飲食店や住民が消費するローカルな流通システムを構築することで、生産者にとっては安定した購買層を、消費者にとっては新鮮かつ安心な農作物を、それぞれ獲得できることを目指している。商品は一般に高品質であるほど広域的に流通させることで、より高価格での販売を目指すものである。これに対し「こくベジ」プロジェクトは、あえて農作物の生産と消費をローカルに閉じることで付加価値を形成し、品質と価格の高位安定をねらった取り組みとして注目される。

5. 新しい時代の都市の「農」

最後に、日本型の都市における多様な「農」の未来を、働き方・暮らし方の将来を交えながら展望したい。

近年、ICTの普及等に伴い、新たな働き方としてテレワークが広く注目されるようになってきている^[7]。日本においても今後は、様々な業種において本格導入が図られるものと考えられる。これまでテレワークというと、遠隔地の別荘でリゾート暮らしをしながら仕事をするといったイメージで語られることが多かった。しかし近年注目されているのは、とくに都市やその郊外に暮らしつつ、仕事の内容や私生活にかかわる状況に応じて、場所や時間帯を柔軟に変えるタイプのテレワークだろう。週のうち2、3日は在宅勤務、残りは出社したり自宅近くのワークスペースで仕事したり、といった勤務形態である。

こうした、都市やその郊外を舞台としたテレワークの普及は、通勤に要していた時間を生産的な行為に充てられるようになるばかりでなく、暮らしの様態や各種社会サービスへの依存度にも変化をもたらすことになる。子育て世帯にとっては、

在宅勤務が増える分、託児所等のサービスに対する依存度が低くなり、子育てがしやすくなる。介護についても、より在宅での対応が容易になる。大規模災害時にも、在宅勤務者が増えれば、それだけ帰宅困難者数は減少するだろう。

一方、日常的に自宅およびその周囲の街で暮らす時間が長くなることは、良好な居住環境に対する要求や依存度が高まることを意味する。寝るためだけに帰る「ベッド」タウンではない、文字通り「暮らす」街としてのクオリティが問われることになる。そのためには、快適なワークスペースや息抜きのためのカフェ、質の高い文化施設等とならんで、緑豊かな街並みも、暮らしのクオリティ向上にとって不可欠な要因のひとつとなるだろう。

その際留意すべきは、「暮らす」街に求められる緑の豊かさが、従来の豊かさとは異なる面があることである。量が多い、景観的に美しいといった豊かさだけではなく、ライフスタイルやライフステージに応じて異なるタイプの緑が選択できる多様さや、さらには自らが主体的にかかわることができる緑が求められるだろう。「農」のみどりは、そうした要求に応えるものとなる。

テレワークがもたらす柔軟な労働のあり方は、フレキシブルな就労時間・場所をいかした副業の普及を推し進めることにもなる。その際、暮らしの近くにある「農」は、副業の場ともなり得るものとして、今後のテレワークや副業の普及に伴い、さらに「都市にあるべきもの」とされるようになると思われる。

ただし、こうした「農」の新しいあり方やそのポテンシャルを引き出す上では、関係主体のマインドリセットが不可欠である。「農地＝農家＝農業」といった図式にとらわれることなく、土地も主体も行為も、既成の概念にとらわれない多様かつ柔軟な発想を持つ必要がある。とくに行政にあっては、制度の運用から組織の構成に至るまで、慣例にとらわれない新たなあり方を志向すべきだろう。そうした社会システムのイノベーションが伴わない限り、都市の「農」のポテンシャルは十分に引き出されないまま終わってしまいかねない。

非集約エリアの将来方向を的確に誘導し、集約・コンパクト化を絵に描いた餅に終わらせないためには、「農」の新しいあり方やそのポテンシャルを引き出す社会システムのイノベーションが必要である。

- [1] 国土交通省「平成20年度 首都圏整備に関する年次報告」(http://www.mlit.go.jp/hakusyo/syutoken_hakusyo/h21/h21syutoken.html) (2018年12月閲覧)
- [2] 国土交通省「都市再生特別措置法等の改正について」(<http://www.mlit.go.jp/common/001031115.pdf>、2018年12月閲覧)
- [3] 農林水産省「都市農業振興基本計画」(http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/) (2018年12月閲覧)
- [4] 国土交通省「生産緑地法等の改正について」(http://www.mlit.go.jp/toshi/park/toshi_parkgreen_tk_000073.html) (2018年12月閲覧)
- [5] 国土交通省「都市農地の貸借の円滑化に関する法律の概要」(http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/taishaku/tosi_taisyaku.html) (2018年12月閲覧)
- [6] 国分寺市「国分寺三百年野菜こくベジプロジェクト」(<http://www.city.kokubunji.tokyo.jp/machi/1012005/index.html>) (2018年12月閲覧)
- [7] 一般社団法人日本テレワーク協会「テレワークとは」(http://www.japan-telework.or.jp/intro/tw_about.html) (2018年12月閲覧)
- [8] 東京都総務局統計部「東京都区市町村別人口の予測」(<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/kyosoku/ky-index.html>) (2019年1月閲覧)