

都市の農の新時代

—都市に開かれた農のあり方を考える—

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

東京大学大学院新領域創成科学研究科 博士課程 新保 奈穂美
しんぼ なおみ

1. 都市縮退と農地

日本の都市はつねに農地を内包してきた。平城京や平安京の計画的に整備された基盤目状の街区のなかにも農地が存在していたことは、よく知られている。江戸時代の江戸の街は、人口百万人を擁する当時としては世界最大の都市でありながら、その4割を越える土地が農地だった（藤井ら、2002）。明治に入り近代化政策が進められると、一転して市街地と農地の混在は、前近代的な非合理性を象徴するものとされ、都市空間から第一次産業を排し、第二次・三次産業に特化した空間を形成することが目指された。欧米の諸都市にならい、市街地と農地がきれいに峻別された姿こそが理想の都市とされたわけである。しかし、そうした近代都市計画の努力とは裏腹に、現在もなお、日本の都市は農地を内包し続けている（写真-1）。

そうした日本の都市に、今、大きな転機が訪れようとしている。少子超高齢化や経済の停滞のなかで、常に拡大を続けてきた都市が、縮退を始めたつつある（大西、2004）。こうした現実に対応し、また低炭素化等の現代的な要求に応えるべく、市街地が凝縮された都市圏、いわゆるコンパクトシティを形成することが、都市政策上の大きな目標となっている（国土交通省、2012）。しかし、農地と混在しながら低密に拡散した市街地を集約しよ

うとすれば、相当に強権的な施策および膨大な公的資金の投入が必要なことは想像に難くない。市民参加を基調とするボトムアップ型の政策決定が望まれる一方、全国の自治体が財政的にきわめて困難な状況にあることを考えれば、チカラとカネに頼った豪腕政策の展開は、事実上不可能と言わざるを得ない（横張ら、2009）。

では、縮退に向かう都市をいかに計画的に治めるか。強力な政策展開が期待できない以上、縮退には自ずと長い時間がかかるだろう。経済的なインセンティブが働きにくいので、おそらくそれは、開発による拡大が進行した期間以上のものとなる。それゆえ、縮退が完了した際に出現する最終形のみならず、その途上をいかにデザインするか、すなわち、縮退の適切な進行管理が、その成否を決



写真-1 都市と農の混在した風景

めるカギとなるだろう。

市街地の縮退は、つまりは既成市街地を他の土地利用、とくに非建ぺい地へと誘導・転換することを意味する。そして、誘導される土地利用としてしばしば言及されるのが農地である（国土交通省、2009）。縮退の進行管理の中心的課題は、つまりは既成市街地の隙間に徐々に畑などの農地を埋め込む作業ということになる。近代都市計画が否定してきた市街地と農地の混在をむしろ積極的・計画的に誘導しながら、次第に田園に還していくことが、これからの都市計画というわけだ。

2. 都市のなかの農地がもたらすもの

もちろん、市街地と農地の混在は、都市縮退の途上における窮余の策というばかりではない。農地は市街地に恩恵をもたらすものともなる。環境保全という観点における代表例としては、気温低減効果があげられる。たとえば水田は最大2°C程度、周囲の市街地の気温を低減する効果をもつ（横張ら、1998）。その効果は周囲200m程度までしか及ばないとされるが、市街地と農地が適度に混在していれば、市街地は気温低減効果を一定程度享受し得るだろう。

食料供給の点からも、一定の役割が期待される。市街地内の農地は、平常時の食料需要をまかなうほどの生産量は期待できないが、災害発生等の非常時に、遠方からの食料供給が途絶えた際には、緊急的な食料供給地の機能を果たすことが期待される（横張、2011）。いわば、緊急時に備えた保険的な食料庫というわけだ。また、市街地内の農地という点、ともすると貧弱な存在と思いがちだが、広原ら（2000）によれば、少なくとも土壌的には、様々な品目の農作物の栽培に適した優良な存在である場合が多い。また、こうした農地は市民農園などとして、都市住民の手により耕されることも多く、素人の戯れにすぎないとも見られがちだ。しかし、田原ら（2011）は実測にもとづき、都市住民による農作物が、少なくとも量的には、周辺農家に匹敵するポテンシャルを持つことを示している。今後発生が懸念されている大規模な震災に

対する備えのひとつとして、都市における農地が果たす食料供給地としての役割は、看過し得ないものといえる。

縮退の最前線となる都市郊外の市街地では、かつてベッドタウンとしての開発が進んだ際、勤労世帯として移り住んだ層が、そのまま住み続けているケースが多い。すなわち、縮退最前線の街は、今後、急速に高齢化が進行する街でもある。国立社会保障・人口問題研究所は、2040年の65歳以上および75歳以上の人口の指数（2010年を100としたときの数字）を、全国の市区町村について求めた結果、指数の高い自治体が、三大都市圏や政令指定都市とその周囲に集中するとしている。著しい速度で高齢化が進行する地域が、都市やその郊外部に集中しているというわけだ。こうした街で懸念されることのひとつが、いわゆる買い物難民の発生である。肉体的・精神的な衰えによりモビリティが低下し、買い物に出ることが困難になった高齢者層が多く暮らす一方、マーケットの縮小により身近な小売店の統廃合が進み、食料品をはじめとした日用品の調達がより一層困難になる。そうした現象の発生が懸念されるわけだ。

買い物難民問題は、とくに食料については、ただ量を確保すればよいといった問題ではない。食は日々の楽しみでもある。日本人、とりわけ高齢者は、旬の食材や地域独自の食材に対しての想いが強く、広範に流通する農作物を届けただけでは、心身ともに健全な食生活を営めるとは言えないだろう（横張、2011）。生活の場の傍に農地があり、そこから少量ながらも季節ごとの食材が供給されることは、買い物難民対策といった面ももつ。

3. 農の担い手

市街地のなかに農地が織り込まれることは、様々な面で都市にプラスをもたらすものとなり得る。しかし問題は、誰がその管理を担うかである。日本農業の高齢化と衰退は、今更言うまでも無い。農地が増えるとはいえ、その管理を託そうとしても、多くの農家にはそれだけの体力はもはや残っていない。では、だれが担うのか。

期待すべきは、都市住民だろう。従来、都市住民が農に関わる機会は、市民農園等における農作物栽培に限られてきた。それは余暇であり、産業としての農業とは相容れないものとされてきた。ところが近年は、市民農園などにおける余暇にとどまらず、都市住民が農家の農作業を援助したり、農地を借りて農作物栽培を行なったりと、本格的な農作業に従事する例が見られるようになってきた。こうした新たな活動は、1人当たりの耕作面積が市民農園よりは広いがプロの農家よりは狭い、栽培される農作物の品目数が市民農園ほど多くはないがプロの農家よりは多いといった、余暇と業（なりわい）との中間的な性格を有している（並木ら、2006）。

従来、日本の農政は、都市住民による農作物栽培を余暇だけの存在としてとらえ、農家の手によるプロフェッショナルな農業とは無縁なものとしてきた。しかし今後は、様々なタイプの両者の中間型が生まれつつあることを積極的に受け止め、それらを農地管理の新たな担い手として位置づける必要があるだろう。

4. 「農業の事情」の見直し

農地管理の新たな担い手として都市住民を想定するという事は、それを受け止める農家や農政も、都市住民の要望や事情にあわせ、自らを変えていく必要があることを意味するはずだ。また、都市住民が農地管理の担い手になっていくプロセスには、当然、様々な段階があり、要望や事情もそれにあわせて変化するだろう。では、現状の農サイドは、そうした都市住民による様々な要望や事情を受け止めるだけの設えを整えているだろうか。

たとえば、都市住民が農に興味を抱いた際、家庭菜園の次に門戸をたたくのは市民農園だろう。市民農園は一般に利用料金が低廉で、その面では取り付きやすい。しかし、多くの市民農園にはトイレや駐車場等の利便施設がなく、肥料や種苗、農機具といった必要な資材等もすべて利用者自身が調達しなければならない。これでは、新しく農

に関わってみようと思う都市住民にとってはハードルが高く、とくに時間や知識のない若年層からは敬遠されかねない。体験農園のように、基本的な設備や資材が備わり指導体制も整った例も増えてはいるが、まだまだ少数派である。

こうした市民農園の実態に象徴される問題の根底には、農家や農政が、都市住民を農地管理の担い手に想定しながら、その要望や事情を必ずしも十分に反映しようとはしてこなかったことがあるのではないかと。遊休地となった農地を活用したい、農家の経営を支援したい、そうした農家や農政サイドの事情ばかりが優先され、都市側の論理に対する配慮が十分にはなされてこなかったのではないかと。

たとえば農林水産省では2011年に、初の都市農業に関する検討会が開催された。ここでは、従来の都市農業を180度転換すべきと謳われてもいるが、全体として議論の内容は、相続税の問題を主とした、農地や農業、農家の保護に関するものに集中している（農林水産省、2011）。都市農業振興対策予算に関しても、2013年度より『農』のある暮らしづくり交付金」と名称が変わり、趣旨も「都市及び都市近接地域において『農』を楽しめる暮らしづくりの推進」へと改められる等（農林水産省、2013）、ユーザーとしての都市住民に対する配慮に重点が移行したかのように見える。しかし、依然として営農困難な農業者を救済する取り組みや、農地の永続的な保全に向けた取り組みに対する支援等、農家・農政サイドの事情が重視されている。都市住民の要望や事情を正面から見据え、積極的に呼応しようとする制度転換は、未だ十分には図られていないのが実情だろう。

作り手・売り手の事情ばかりが優先された商品は売れない。ユーザーの嗜好や需要を的確に捉え、商品に反映することは、商売の鉄則のひとつだろう。折しも農ブームが到来し、農の裾野を広げるチャンスが訪れている。都市住民を農地管理の新たな担い手として積極的に位置づけるためにも、農家や農政が、ユーザーサイドの目線から、既往の方策・施策を抜本的に見直すことが急がれよう。

5. 都市住民の需要

農への参入が期待される都市住民には、ふたつの層がある。ひとつは、定年退職直後の高齢者層である。前期高齢者と呼ばれるこの層は、体力的にも十分に健常で、社会的に現役でいることへの意欲も高い。農的な活動についても、単なる余暇としてではなく、余暇と業（なりわい）の中間的な性格を持った活動、すなわち社会学分野で言うマイナーサブシステム（遊び仕事）（鬼頭、2009）としての農的活動を希求する層である。また、帰属集団という意味では、職場等のこれまでの帰属集団を去った後に、新たな帰属集団として農に関わる場を求める層、という見方もできる。

もうひとつの層は、3～40代を中心とした独身および子育て層である。この層は、余暇や子供の教育の場として農を求める。さらに、職場や学校、地域コミュニティなど帰属集団を他に持つがゆえに、むしろ農がもたらす集団にはあえて帰属せず、もっと自由な立場で農に取り組みたい、といった希望を持つケースも多いと想定される。

「個」を消せること、いわゆるアノニマス性の獲得は、農村には求め得ない、都市のもつ最大の魅力のひとつだろう。農村における緊密な人間関係は、暖かな絆としての面をもつ一方で、ともすると個としての自由な行動を制約するものともなる。また、自らが暮らす「場」によって、帰属集団がほぼ一元的に決まってしまうといった制約もある。これに対し都市では、様々な集団に重層的に帰属できるばかりでなく、各々の集団における自らのアノニマス性の程度を、フレキシブルに選択できるという自由がある。とくに職場や学校等の帰属集団を既にもつ者にとって、場を共有しながらも過度にお互いを干渉しない人間関係からなる場を自由に選択できることは、都市生活の大きな魅力のひとつだろう。

都市における、都市住民による農地管理は、都市生活のなかでの活動のひとつとして、こうしたアノニマス性に対する配慮も必要となろう。利便施設や必要資材が整っていること、それらの設えがおしゃれであることは、とくに独身・子育て層

の新規参入者の獲得にとっては重要である。しかし、都市に生きる人々が求めるものの本質は、フィジカルな面だけにあるわけではない。アノニマス性といった、都市のもつソフトな側面の魅力をも考慮した、農地管理のあり方が問われるだろう。

6. 都市型農園の先進事例

都市住民を新たな農地の管理主体として受け入れるためには、受け入れ側である農家・農政サイドの論理だけでなく、都市住民の目線に立った農地や農業のあり方が問われる。とくに、裾野を広げる意味では、利便施設の整備等のサービス水準の向上を図ることで、ビギナーにとっての敷居を低くしたり、アノニマス性に配慮したりといった措置を積極的に展開することが不可欠だろう。ここでは、こうした措置の展開により多くの都市住民の獲得に成功している2つの事例を紹介したい。

1) マイファーム運営農園

（株）マイファームは、遊休農地を農家より借り受け、農作物の栽培指導などの様々なサービスを提供する貸し農園を経営する企業である。その農園には、トイレや駐車場といった利便施設のみならず農機具や肥料等が備えられ、要望があれば種苗も用意される（写真-2）。栽培指導もサービスに含まれており、その意味では体験農園のカテゴリーにある農園といえる。しかし興味深いのは、一般の体験農園が、経営主である農家によって栽培指導がなされる場合が多いのに対し、マイファーム農園では、インストラクターの多くが（株）マイファームに雇用された、非農家出身の若者であることだ。また、インストラクターの雇用に際して最も重視されるのが、人当たりの良さといった接客上の適性であるという。新たに農に関わることになった都市住民の目線に立った栽培指導を提供しよう、という意図が見てとれる。

また、（株）マイファームが展開する事業は、新規就農へのステップアップとしての側面も持つと考えられる。まずはマイファーム農園により、農に興味を持つ都市住民を広く取り込む。より踏み込んだ農との関わりを希望する都市住民には、マ

イファーム農園におけるインストラクターとしての雇用を用意する。さらに、業（なりわい）として農業に新規参入することに興味を持った都市住民には、同社の別事業である農業学校「マイファームアカデミー」に入学し、本格的な農業経営を学んでもらう。農に縁のなかった都市住民が、農業に本格参入するパスを段階的に設定しているのが、(株)マイファームによる一連の事業の特徴といえる。

2) せせらぎ農園

東京都日野市のせせらぎ農園は、農作物栽培と生ごみリサイクルを組み合わせた、ユニークな農園である。中心人物であるS氏が周辺住民とともに、住宅地内にある約2,600㎡の遊休農地を、コミュニティガーデンとして開園したことに端を発する。いまでは、多くの近隣住民が日常的に通う場となっており、週3回の活動日には、約20人/日の来園がある。また、農作業に加わる住民と、生ごみの提供のみに協力する住民からなる「まちの生ごみ活かし隊」には、2012年時点で約200人が登録されている。

頻繁に来園し作業の指示を行うコアメンバーは、50代以上の主婦や定年退職者からなる(写真-3)。各々に特定の役職はなく、指定の活動日はもちろんのこと、活動日以外にも来園し作業を行っていることが多い。当然、お互い周知の間柄である。コアメンバーにとってせせらぎ農園は、帰属集団

としての性格が強いものと考えられる。一方、その他の参加者については子育て中の3~40代の主婦が多い。一度でも活動に参加すれば会員となることができるが、会員としての義務があるわけではなく、基本的には参加形態・頻度は任意である。

アノニマス性という点に着目すると、コアメンバー・グループがアノニマス性を排した固有名詞を前提とした関係性にもとづくのに対して、その他の参加者については、任意のアノニマス性を獲得できるといった特徴をもつ。来園者どうしのコミュニケーションを楽しみつつも、大団体のなかのひとりとして、固有名詞を語ることなく、自らの興味に応じた作業を担当することができる。せせらぎ農園事業は、関係主体を二層化し、それぞれの性格や役割を明確に区別することで、都市生活の特徴である自由なアノニマス性を、上手に担保している事例と言える。

7. 都市における農の未来

これまで「新規就農」という言葉は、若年層が不転転の覚悟をもって農業に身を投じること、といったニュアンスでとらえられてきた。ひとたび農業を志し農村に入ったら、簡単には他産業への転職も農村から出ることもできない。相当な覚悟がなければ、農業を目指すべきではない。新規就農という言葉はこれまでずっと、そうした閉鎖的・排他的な空気をまとってきた。



写真-2 マイファーム運営農園

民間企業による遊休農地を活用した貸し農園。作業に欠かせない利便施設・資材を充実させ、都市住民が利用しやすい環境を整えている。



写真-3 せせらぎ農園における活動の様子

近隣の都市住民により遊休農地に開設されたコミュニティガーデン。コアメンバーの指示のもと、各来園者が興味に応じた作業を楽しんでいる。

確かに農業は一般に、天候等に左右される不安定な産業である。一人前になるのに時間がかかる、習得しなければならない事項は多い、労働生産性も収益性も低い。生半可な考えでは続かないのも事実だろう。しかし、終身雇用が過去のものとなり、ライフステージやライフスタイルに従って職を変えることが当たり前になった現代にあって、不転職の覚悟を持った者しか就けない職など、他にあるだろうか。新規就農を妨げてきた理由のひとつは、実はそうした、農業や農村にまつわる閉鎖性・排他性だったのではないだろうか。

高度経済成長期、農業・農村は、常に人やカネ、土地を他産業や都市に吸い取られる存在だった。オープンにしたら根こそぎ持って行かれる。そうしたもと、外部からのインパクトをできる限り拒み、少なくとも能動的・積極的に他産業や都市と交わることはしない。そうした姿勢が形作られたのだろう。産業のみならず行政の現場にあって、都市政策と農政はいまだに犬猿の仲である場合が多い。

しかし、人口減少、少子超高齢化、経済停滞などを背景に都市が縮退に向かう時代、収奪する都市と搾取される農村という構図は、多くの自治体でもはや過去のものになりつつある。攻めるどころか、むしろ撤収をはじめるなかで、その後の土地の管理は農村サイドに任せると言い出しているのが、現代の都市の姿だろう。ならば、農業・農村は自らを開き、都市サイドの事情や要望に耳を傾け、都市と積極的に交流することを考えるべきではないか。その方がむしろ農業・農村の利益につながる、そんな時代になっているはずだ。都市サイドの事情や要望を積極的に農業・農村の持続戦略のひとつととらえる発想の転換が必要だろう。

日本の都市は、つねに農地を内包してきた。輸送手段が未発達だった時代、それは単に都市と農村が空間を共有していただけでなく、農作物や肥料としての人糞を介して、農地と周囲の市街地が、機能的にも密接に関係していることを象徴するものだった。その後、輸送手段の発達等によりマーケットがグローバルに拡大されると、都市が農地

を内包することは、単なる土地利用の混乱と認識されるようになった。農作物は、都市とは空間的に隔絶された遠隔地で生産され、消費地である都市に運ばれてくるもの、そうした認識が一般的となった。しかし、新鮮な食料の供給や防災、環境保全上の役割等、都市の農地が果たす多面的な役割に加え、農あるスローライフが都市住民の関心を集めるなかで、都市に内包された農地は、今ふたたびその価値が認識されるようになっている。農あるスローライフに対する関心は、都市住民が農地を、単に農産物や生態系サービスなどの恩恵を享受する場としてだけではなく、自らがその維持や管理に積極的に関与する場として見ていることを意味する。

防災や環境保全、ライフスタイルといった、現代社会が求める新たなニーズのもと、都市と農村の新たな協調関係を基礎に、都市が農地を内包することの価値を再考する。都市が縮退する時代、私たちは、そうした新たな都市計画のあり方を展望する必要がある。

引用文献

- 1) 藤井美波、横張真、渡辺貴史 (2002) 「江戸時代末期の江戸における農地の分布実態の解明」、都市計画論文集、37、931-936
- 2) 広原隆、横張真、加藤好武、渡辺貴史 (2000) 「多品目生産適性からみた都市農業適地の評価とその分布形態の解明」、農村計画論文集、2、25-30
- 3) 鬼頭秀一 (2009) 「環境倫理の現在-二項対立図式を越えて」、鬼頭秀一・福永真弓編、『環境倫理学』、東京大学出版会、1-12
- 4) 国土交通省 (2009) 「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告」、国土交通省 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 <http://www.mlit.go.jp/common/000043480.pdf> (2013. 07. 22 閲覧)
- 5) 国土交通省 (2012) 「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」、社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 都市計画制度小委員会 中間とりまとめ <http://www.mlit.go.jp/common/000222986.pdf> (2013. 07. 20 閲覧)
- 6) 並木亮、横張真、星勉、渡辺貴史、雨宮護 (2006)

- 「市街化区域内農地における都市住民による農作物栽培の実態解明」、農村計画学会誌、25、269-274
- 7) 農林水産省 (2011) 「第1回都市農業の振興に関する検討会」
http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyou/pdf/tosi_kentou1_giji.pdf (2013.07.30 閲覧)
- 8) 農林水産省 (2013) 「都市農業振興対策予算」
http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyou/t_yosan/index.html (2013.07.30 閲覧)
- 9) 大西隆 (2004) 「逆都市化時代—人口減少期のまちづくり」、学芸出版社、255pp.
- 10) 田原眞一、横張真、栗田英治、寺田徹 (2011) 「都市住民の農園における生産活動がもたらす農作物の生産量の推定とその評価」、ランドスケープ研究、74 (5)、685-688
- 11) 横張真、加藤好武、山本勝利 (1998) 「都市近郊水田の周辺市街地に対する気温低減効果」、ランドスケープ研究、61 (5)、731-736
- 12) 横張真、栗田英治、清水章之 (2009) 「都市が取り込む農、農が取り込む都市—環境保全、食糧自給を視座に据えた持続的な都市形成へ向けて」、ビオシティ、41、60-65
- 13) 横張真 (2011) 「フードデザートと都市の農」、都市計画、60 (6)、34-37