

農的空間を活用したまちづくりの現状と可能性 －横浜を中心とした取組み事例から展望する－

株式会社 地域計画研究所 代表取締役 内海 宏
うつみ ひろし

はじめに

横浜市は人口 370 万人の大都市であるが、市域の 1/4 は市街化調整区域であり、横浜市独自の農業専用地区や栽培収穫体験ファーム・特区農園の制度化をはじめ、小松菜の収穫量が毎年全国 1～2 位、農産物直売所が 1,000 か所を越え全国一多いなど、都市農業の盛んな大都市である。一方で、保育所・幼稚園、小学校、社会福祉団体、NPO 法人などが農活動に取り組む傾向は高いうえに、リタイア層による市民農園や援農活動のニーズも高いことが分かっている。

最近では、自治会・町内会や民生委員などの地域組織やNPO団体が、高齢者や障がい者の見守りや社会参画、多世代交流の一環で農活動に取り組む場合も目立ち、荒廃農地や雑種地、宅地を使って農活動に取り組むケースが増えてきている。

横浜市では、南西部郊外を中心に少子高齢化が進展し、耕せない農地の増加、空き家・空き部屋・空き地・空き店舗の増加が大きな社会問題になると懸念され、平成 23～24 年度の 2 カ年にわたり、横浜市政策局・横浜市立大学が合同で「農的空間を活用した都市政策研究会」を設置し、検討を進めてきたところである。

ここでは、私もその委員の一人として参加し、ヒアリング調査などを担ったことを踏まえ、個人的な見解や考察なども交えながら、横浜における特性も考慮して、農的空間を活用したまちづくりの現状と展望を述べてみたい。

1. 横浜市の農的空間に関わる特性

(1) 環境共生型の都市構造

多彩な農活動がなぜ横浜に多いのかと言えば、農地をはじめ直売所・市民農園等の農的資源が豊富にある点、しかも、そうした資源が市民の身近なところにあり市民ニーズを反映しやすい点が大きき理由だと考えられる。具体的にいうと、市内にある農地約 3,200ha のうち、郊外にモザイク状に分布する市街化調整区域（市域面積の 1/4）



図-1 横浜市の市街化調整区域と緑の 10 大拠点

内に約80%が集積し、市街化区域内の生産緑地は約320ha、宅地化農地は約330haといった状況である。横浜は、市民が暮らす住宅地の近辺に農資源があり、それと市民（消費者）が多様な関係を築きやすい都市構造を有している。

(2) 直売・交流型の農業経営

最近では、農家数は約4200戸に減少している上に、農業者の高齢化や後継者不足が深刻化し、農家が耕せない農地が年々増えている。

調整区域のうち農業土地利用しか認められない農用地区の面積は1,045ha、約10%にすぎないが、農業振興地域は47%と広めに指定されている。市独自の農業専用地区(略称「農専地区」)¹は合計で27地区、約1,033haとなり、そこで営農する農

家は市内総農家数の1/3に及ぶ。

農専地区は、いわば專業農家育成のための拠点とも言える地区であるが、その中でさえ栽培収穫体験ファームや特区農園²などが増え、直売型営農形態の増加が目立つ。一昔前は農業経営の大半は市場出荷型が主流であったが、今や近隣に住む消費者向けの直売型農業への転換が顕著で、営農形態全体の半分に迫ると言われる。直売型農業は、小松菜やホーレンソウなどの軟弱野菜をはじめ、トマト・キュウリ・大根・白菜・ジャガイモなどの多品目少量生産への転換を引き起こしているのである。

(3) 田園景観保全によるふれあい交流

横浜の代表的な田園景観は、谷戸（川、水田、畑）一里山(斜面緑地)一原（山林、畑）からなるが、こうした原風景を保全しながら、農体験や農文化体験ができる施策として「横浜ふるさと村」がある。市内には、寺家(青葉区、昭和62年開村)と舞岡(戸塚区、平成9年開村)の2か所があり、温室栽培のトマトのもぎ取り、じゃがいもやタケノコの掘りとりをはじめ、漬物づくりや特産品を使った料理教室などを楽しむことができる。

寺家では、田園景観を活用して、幼稚園児や保

表-1 横浜市区域区別農地面積

区域区分	区域面積	農地面積	市域構成比
市域全域	43,580	3,192	100
市街化調整区域	10,480	2,536	79
うち農業振興地域	4,915	1,774	55
農用地区	1,045	1,021	32
農業専用地区	(1033)	(633)	20
農振白地	3,870	753	24
調整白地	5,565	762	24
市街化区域	33,100	656	21
うち生産緑地地区	340	338	11

(H21.1.1 現在、単位 ; ha, %)

(1) 農地面積及び生産緑地地区（固定資産概要調書等）

(2) 農振関係は平成22年3月31日現在、都市計画区分は、同22年4月1日現在



写真1：野庭団地に隣接してある野庭農産物直売所



写真2：舞岡ふるさと村の散策風景

¹農業専用地区とは、都市農業の確立と都市環境を守ることを目的とする横浜市独自の農業振興策で、集団的な農地等が地区指定されると圃場整備や施設整備などの振興策が受けられる。

²栽培収穫体験ファームは農家が農業経営の一環で開設する体験型の市民農園(農園利用方式)で、全国に先駆けて平成5年度からスタート。作付計画から種・苗等の準備・営農指導まで行うのが特徴。それに対して、特区農園は、特定農地貸付法により土地所有者等が開設する区画貸しタイプの市民農園で、平成15年度から開始。農家等の開設者の手間がかからないため、最近では特区農園の開設が多くなっている。

育園児を対象に体験型ワークショップを展開する団体（子どものワークショップ）が活発に活動している。舞岡のかねこふぁーむでは、梅林を使って毎年春と秋に若手アーティストによるアートイベントが開催され、田園景観を活かした独自の取組みが始まっている。

ミニふるさと村とも言われる「恵みの里」は、市内3か所（田奈、都岡、新治）に指定され、体験農園、直売、ふれあい交流イベント、味噌づくり教室、レンゲ等の景観作目の栽培などが実施されている。

2. 農的空間と市民の暮らしの考え方

(1) 農的空間利活用の背景

① 空き家・空き地の増加

横浜では、現在、都心及びその周辺の密集市街地や郊外の団地開発された住宅地で顕著であるが、住宅の老朽化、人口減少や急激な高齢化などが進行中で、空き家・空き地の急増、不備な管理、倒壊や火災危険性の増大などが懸念されている。

密集市街地では住宅基盤がぜい弱で複雑な地形等の要因から、中古住宅流通や老朽住宅の利活用が思う程進展せず、減築・空き地化しての利活用が課題となってきた。また、郊外の住宅団地では、子ども世帯の転出の結果超高齢化が急速に進行し、空き家の増加、一人暮らし高齢者の孤独死など「限界集落」以上に深刻な問題の未然解決策が模索されている。

② 農活動に取り組む団体が急増中

市内では、保育園や幼稚園、小学校、社会福祉団体やNPO団体、地域団体などが、子どもたちや不登校の若者、障がい者、高齢者などを対象に、農活動に取り組む動きは拡がりをみせている。

平成23～24年度の「農的空間を活用した都市政策研究会」実施のアンケート調査では、農体験を取り入れた小学校・幼稚園・保育園は約9割と多く、社会福祉法人の56%、NPO法人の26%が農活動に取り組んでいることもわかった。

これまでは農活動というと個人の趣味や楽しみで実施されることが多かったが、近年の特徴は、

福祉団体等の多様な団体が社会的な取り組みとして実施する例が増えている点である。

③ 既存の法制度を活用する事例の増加

これまで農地を利用して個人が農活動をする場合、「農家の援農」の形をとるケースが多かった。最近では、社会福祉法人やNPO法人、企業等の団体が取り組むケースが増え、農地法あるいは農業経営基盤強化促進法に基づき、農家から賃貸借する仕組みを活用するケースが多くなっている。

既成市街地の宅地・雑種地等を利用して農体験の場を設け活動する場合も現れはじめている。このケースでは、農地の場合と違い、耕作をしたり農産物を販売したりする農活動が制約されることはなく、大きなメリットと言えよう。

(2) 今後の基本的な枠組み

横浜市の郊外部では、モザイク状に散在分布する調整区域における農業専用地区を中心に、直売所による多品目販売、横浜ブランドづくりといった専門型都市農業が展開されるが、農業者の高齢化や後継者不足などに伴い、耕作放棄地の増加傾



図-2 農業専用地区の位置

向も強まり、高齢者や子ども・多世代による市民農園や農体験、障がい者団体による就労体験や社会参画のきっかけづくりとして取組む動きは拡がり、と深まりをみせてきている。

農的空間利活用の取組みは、生産から加工・運搬・販売・消費といった多様な形態をとりながら展開している。今後はさらに、例えば、癒し・セラピー、ふるさと景観、コミュニティ形成、社会的セーフティネット、雇用創出等といった新たな社会的価値を創出する取組みが期待できる。

横浜では 2019 年から市域全体での人口減少が予測されており、人口減少・少子高齢社会における郊外の新しい政策としての組み立て、展開をほかり、地域課題の解決、社会問題への取組み、農ある暮らしの実現といった課題解決に資する必要がある。

3. 農的空間の利活用事例

(1) 地域課題の解決

自治会等の地域組織の課題で高齢者等を対象とする農を通したいきがいづくりや見守り、子ども・若者等への農体験、世代間のつながりづくりなどの事例があり、今後の展開方向が垣間見える。

1) 今宿コミュニティガーデン

今宿コミュニティガーデンは、花・野菜・緑等を育てることを通じて、多世代交流のまちづくりをめざして設置、運営されている。同友の会が市有地約 180 坪を無償で借りて、高齢者や障がい者、子ども向けに農園活動をしている。平成 16 年旭区



写真 3: 住宅開発地の一角にある今宿コミュニティガーデン

役所との協働事業で活動を開始、翌平成 17 年 4 月に友の会を発足し、自立した活動として今に至っている。

当初 3 年間は区の助成金を得ていたが、現在の年間予算約 15 万円は会費や自主財源でまかない、個人会員 50 名、賛助会員（地元企業）11 社により支えられている。数年前から 1 区画を使って障がい者団体の農園利用を支援している。

住宅街の一角にあるため、常日頃から近隣への気遣いが必要で、特に、大勢の人が参加する交流イベント時の気の使いようは見習うべきである。

2) 六ッ川連合自治会が取組む野外サロン

六ッ川連合自治会が取組む野外サロンは、平成 23 年度から、市有地約 140 坪（2 宅地分）を有償で借り受けて、男性高齢者や子ども向けに、野菜農園づくりを始めた事例である。毎週月曜 14 時から 2 時間の農作業を基本にしているが、今まで食事会やサロン等には出て来なかった一人暮らしの男性高齢者を中心に、初年度は活動日 21 回で延べ 300 名が参加し、想定外の拡がりを見せているとのことである。

南区役所の地域運営補助金³を活用して、見守り活動の一環でスタートしたが、週 1 回の活動日には別に、散歩がてらに立ち寄って草むしりをしたり、平成 24 年度から始めた朝市サロン（野外サロ



写真 4: 高齢者の見守りに有効な野外サロン

³地域運営補助金は、横浜市内の 18 区毎に、身近な地域課題を解決するため、自治会町内会等が 2 つ以上連携して取組む活動に対して 1 団体 30～50 万円程度を 3 年を限度に財政支援する仕組み。

ンで採れた野菜等の直売)の手伝いをかってでるなど、担い手づくりとしても有効なことが実証され、関係者を喜ばせている。

(2) 社会問題への取組み

不登校や引きこもりの若者、ホームレス、障がい者、生活困窮者等が社会参画や就労のきっかけを見出し、自前の食材確保や自主財源づくりなどをはかる社会課題解決型の例が増えている。

1) NPO 法人 都筑ハーベスト

横浜における社会福祉団体は、農的空間の持つセラピーや癒し、つながりづくり等の効果、役割に注目し、半数程が農活動を取り入れている。市内の先進事例としては、「開く会」(泉区)、「杜の会」(栄区)、「グリーン」(青葉区)、「都筑ハーベスト」(都筑区)などがよく知られている。

都筑ハーベストは、区内2か所の農園1,200坪を経営基盤法に基づき賃貸借し、障がい者の特性に応じて、週5日の農作業(野菜や花等)や加工作業(漬物やピクルス等)、週1回の販売作業(センター南駅や都筑区役所での直売)に従事している。月に1~2回は収穫祭・焼き芋・バーベキュー等のレクリエーションイベントを実施している。また、茅ヶ崎町の施設近くにコミュニティガーデンを作り、NPO法人や子ども・母親などと農作業を通じた交流を深めている。



写真5: 農業専用地区内にある都筑ハーベストの畑

2) にこまるソーシャルファーム

ニートや不登校の若者向けのプログラムを長く実施しているK2グループは、「NPO法人 ヒュー

マンフェローシップ」を設立し、平成24年度から、若者自立塾の一環で農活動を通じた自立化をはかる事業を企画、実現している。磯子区岡村の市街化区域内にある「にこまるソーシャルファーム」であり、こども青少年局の若者就労支援事業を受託、農地の借地料(農地法第3条許可による賃借権設定)、活動拠点となっているアパート一棟の賃料等を支払う事例である。

畑に隣接するアパートにはスタッフ2名が常駐



写真6: 住宅街に囲まれたにこまるソーシャルファーム

し、一定期間宿泊して受講するニートや引きこもりの若者の農作業を指導している。年間の作付計画や営農指導は、週1回、リタイアした高齢者がボランティアで埼玉から通ってきて行い、スタッフに野菜づくりの技を伝授している。

継続して野菜を育てることで、手をかければ質のいい野菜が得られるなどが期待されているが、ニートの若者にどのような効果があるのか、地域の高齢者などへのプログラムも用意した方がよいのかなど、試行錯誤の最中でもある。

なお、埼玉県内に散在する耕作放棄地(合計で6ha強)を賃貸借し農園づくりを実施している例も注目に値する。県内のホームレスの自立を支援する(NPO法人)さいたま自立就労支援センターの取組みで、東北の出稼ぎ者でホームレスになった方の中には、元の農業技能を活かして月収18万円を達成し、住まいと腹一杯の食事を実現している方も出ていると聞く。

(3) 農ある暮らしの事例

共同で取組む課題で、耕作放棄地を利活用した

共同農園の活動、入居者みんなで耕す農園を持つ共同住宅地づくりなど、日常生活の中で農を通してコミュニティ形成をはかろうとする事例も様々なものがある。

1) 荒井沢緑栄塾楽農とんぼの会(略称「緑栄塾」)

緑栄塾は、耕作放棄された農地の利活用をめざして、栄区役所が農政事務所の支援で実施した、公募区民による援農講座の受講生からスタートし、平成8年自立化し設立された団体である。住宅地から離れた山の上の農園(合計2,000㎡)を対象に、週末一日だけを活動日にしている。毎日ではない活動を前提にしているため、じゃがいもや麦、そば、大豆等の作物栽培を特色とする。そうした作物構成のため、区内の地域ケアプラザでのうどん打ち・そば打ち、国際交流イベントでの農や食を通じた交流、障がい児・子ども会・大学生等への農体験の機会提供などを多彩に展開しているのも特徴である。もともと里山保全の活動からスタートして、福祉の担い手、国際交流の担い手、コミュニティづくりの担い手など、多方面に活動の輪が広がっている好例でもある。



写真7: 鎌倉との市境にある山の上の緑栄塾の畑

2) 農園付きコーポラティブ住宅「さくらガーデン」

菜園付き共同住宅「さくらガーデン」は、平成14年4月、泉区内の調整区域(調整白地)にコーポラティブ方式で建設された。約300㎡の農園を囲むように作られた、コーポ棟4世帯、賃貸棟4世帯の3棟分棟型の共同住宅で、普段は8世帯が農園で野菜等の栽培を楽しみながら、農を通して

日頃から濃密な近隣関係を築いている。同時に、入居者の知人・友人を招いた交流会が年に数回企画、実施されており、郊外ならではの住まい方の一つのモデルを提供している。

コーポ棟の入居者がそれぞれ耕作する中庭の畑、賃貸棟の入居者がそれぞれ耕す畑、入居者皆で耕す共同畑に区分けされているが、肥料や種等の購入や採れた野菜等のやり取りなどかなり共同的な農園活動となっている。この賃貸棟へ入居したいというニーズも比較的高く、最近近くに賃貸棟が増設され、農を通じた人の輪は拡がりを増している。



写真8: 個人畑と共同畑をもつさくらガーデン

4. 農的空間利活用における展望と課題

(1) 人口減少・超高齢社会における将来展望

横浜市は、すでに人口減少が始まっている区が9区におよび、団塊世代の後期高齢化に伴う課題解決への備えや取組みは待ったなしである。

「農」は、何ととっても人と人をつなぐもので、生命維持に欠かせない「食」を生み出す貴重な分野である。しかも、食事会やコミュニティカフェ等へ食材提供できること、農地の賃貸借権を設定し農作業と農産物販売を通してお金を循環させる仕組みが創れることが大きな魅力で、市民活動・地域活動としての「農」への取組みは、大きな可能性を有しており、子ども・障がい者・高齢者等をつなぐ都市政策の一つとして有望である。

(2) 主な検討課題

農的空間の利活用や農活動は、人口減少、超高齢社会の多様な課題を解決する都市政策としての

可能性を有する分野でもあり、地域課題・社会課題の解決、農地法等による賃借権の設定、農を通じたビジネスモデルの展開の3つにわたり今後の課題を述べるものとする。

1) 地域課題・社会課題としての解決

平成23年度実施した企業による農業参入のヒアリング調査をした結果では、企業経営上は10ha程度の大規模なまとまりが重要な要件であることが分かったが、横浜の耕作放棄地は小規模な散在分布が大きな特徴であり、従来型の企業参入とは違った展開を考えざるを得ない。

むしろ、地産地消、人と人のつながりづくり、いきがづくり、社会的なセーフティネットの形成、就労支援や社会参画のきっかけづくりなど、山積する地域課題や社会課題を解決に導く取組み可能性が大きいと言える。農業者と料理人のコラボした農園レストランの経営、コミュニティカフェへの低廉な食材供給、農産物のアンテナショップ等、地域における資金循環型の新しい事業展開をはかるのが課題である。

2) 農地法等による賃借権の設定

現在、社会福祉法人やNPO法人等であっても、一定の要件を満たせば農地を所有したり、農家から賃貸借を受けて、農産物を販売したり農地の有効利用ができる制度が整備されている。その方法として、農地法と農業経営基盤強化促進法の2つの道があることも分かっている。

後者の基盤強化法は市街化区域内では使えず、市街化調整区域の農業振興地域内でしか使えない手法である。前者の農地法による賃貸借は、市街化区域内の農地では特例的に認められている手法（教育・医療・福祉を目的とした法人で、その事業で農園を使う場合は許可できるという仕組み）で、それを使った事例も現れている。

こうした賃貸借権の設定をしないうで、農家への援農に収まる取組みは従来型としてそれなりに定着しているが、上記2つの法制度による賃借権の設定（農業委員会の認可が必要）による耕作や農産物販売等の仕組みについてはもっと広く周知する必要があり、知らないことによる違法状況を未

然に防ぐ手立ても重要である。

3) 農を通じたビジネスモデルの展開

市内の特区農園や栽培収穫体験ファームの多くは、開設者が農家であり、自分で募集や営農指導等の活動をしているケースが主流であるが、本業の農作業に忙殺される農家にとっては、募集事務や料金徴収、営農指導等に専心する余裕はない。

こうした市民農園開設者の農家の負担感と慣れない事務をこなす必要性から解放される仕組みに最近ふれる機会があり、将来的な市民農園の事業展開を垣間見る思いがした。藤沢市のNPO法人市民農園を拓げる会の取組みで、農家と市民の間に入って利用料金の半額を法人が受け取り、特定農地貸付法に基づく市民農園の募集から維持管理まですべての活動を代行しているケースである。これは、農業経営基盤強化促進法に基づき賃借権を設定する手法で農家のもつ農地を借り受け、市民農園として整備、市民から利用料金を徴収し、その売り上げを元手に福祉農園の運営を実現している。やり方次第では、ソーシャルビジネスとしての展開可能性を有し、将来は一般モデルにまで広がる可能性を有している。

参考文献

- 1) 横浜市政策局・横浜市立大学地域貢献センター「農的空間を活用する都市政策の調査・研究報告書」2013.3
- 2) 横浜市政策局・都市整備局「横浜型コンパクトなまちづくり施策検討調査業務委託報告書」2013.3
- 3) (特非) 横浜プランナーズネットワーク「地域協働による空き家劣化防止・再生・活用マニュアル」(国土交通省「平成24年度長期優良住宅等推進環境整備事業(空き家等活用推進事業)」2013.3
- 4) ㈱地域計画研究所「農的空間と市民の暮らし研究会の運営業務報告書」(横浜市都市経営局委託)2011.3
- 5) 横浜市都市整備局・㈱地域計画研究所「羽沢駅周辺地区 農あるまちづくり検討調査報告書」2010.3
- 6) (財) 都市農地活用支援センター「農を生かした都市づくり」(全国事例集)2008.10
- 7) ㈱地域計画研究所「市民参画型都市農地利活用促進方策検討調査報告書」(都市農地活用支援センター委託)2008.3
- 8) 内海宏「横浜・舞岡地区の農あるまちづくり最前線」『都市農地とまちづくり』第51号(2007年春号)