

日本農業における都市農業

都市農業を考える

〔要 旨〕

- 1 都市農業も農業者の高齢化，農地面積の減少と耕作放棄地の増加等危機的状況にさらされているが，こうした危機に対応した取組みが相対的に最も多様かつ活発に試みられているのが都市農業である。
- 2 都市的地域における農地面積（02年）は全国の23%であるが，農業算出額（02年）では全国の29%となっている。とくに，野菜では38%，果実34%，花卉39%と高いシェアを有しており，狭小な経営面積ながらも高度技術集約的で高付加価値型の生産に傾斜している。
- 3 担い手は自給的農家と主業的農家・準主業的農家とに二極化しているが，賃貸住宅等からの農外所得の比重が高いことは共通している。
- 4 都市農業については80年代後半，地価高騰にともなう高いマイホーム購入を余儀なくされたことから都市住民や財界等から厳しい批判が浴びせられた。
- 5 バブル崩壊後は，地価の暴落・低迷等と経済至上主義や都市化一辺倒に対する見直しの気運が広がるようになり，都市農業批判はおおむね沈静化し，都市と農村との交流や都市農業についての積極的評価もみられるようになってきた。
- 6 近代化，都市化が進展する過程で経済的価値に偏重し，生態環境価値，生活価値が軽視され，その矛盾が最も顕著に噴出してきたのが都市である。「従来の経済成長主義が見落としてきた文化，さらには根本的な人間の原理のようなものが見直しが求められて」おり，こうした中に都市農業見直し気運も位置づけることができる。
- 7 都市農業のすすむべき方向性として，施設型農業をも含めた高度技術集約型農業，地域性を発揮した少量多品目生産，新鮮で安全・安心な農産物を供給していくための環境保全型農業への取組み，消費者との接近した場を生かしての地産地消，市民農園等による市民参画型農業による農的空間・時間の共有，があげられる。
- 8 都市農業を維持・振興していくためには，高度技術集約型農業を維持・発展させていくにふさわしい能力の高い人材と経営継続の安定性確保，市民参画型農業の持続・拡大可能なシステムの導入，地産地消の推進や都市住民と生産者との交流の場の確保，が主な課題となる。

目次

はじめに

1 都市農業の実態

- (1) 都市農業の概念
- (2) 都市農業の実態（全国）
- (3) 都市農業の実態（東京）

2 都市農業にかかる法制度とその変遷

3 都市農業の評価をめぐる議論の流れ（注12）

4 都市農業の位置づけ

5 都市農業の課題

小括

はじめに

農業者の高齢化、農地面積の減少と耕作放棄地の増加が依然として進行しているとともに、食料自給率は低迷し農村活力の低下が続いている。こうした状況からの脱皮をめざして1999年、(旧)農業基本法制定以来約40年ぶりに食料・農業・農村基本法(以下「農業基本法」)が施行されたが、新たな展開が芽生え始めていることも事実ではあるものの、こうした流れを食い止めるには至らず、依然として日本農業は危機的状況にさらされている。

こうした状況は平地農業、中山間地農業に限らず都市農業においても基本的には共通している。筆者は日本農業の危機を都市農業も端的にあらわしていると同時に、こうした危機に対応した取組みが相対的に最も多様かつ活発に試みられているのも都市農業であると考えたものである。しかしながら、農業問題が取り上げられる場合、その対象として平地農業や中山間地農業が想定されることがほとんどであり、市民農園等についての関心が高まってはきているも

の、都市農業については実態もほとんど理解されていないのが実情である。ある意味では今あらためて都市農業の実態を踏まえてそのあり方を考えていくことが、日本農業全体の方向性を考えていくにあたって大いに参考になるというにとどまらず、決定的に重要な核心部分について示唆しているように思う。

ところで、ここにきて政治レベルでの都市農業をめぐる動きがにわかに活気を帯び始めている。すなわち公明党は本(2005)年3月早々に都市農業振興プロジェクトチームを立ち上げるとともに、自民党も4月に都市農業研究会を旗揚げしている。その背景にあるのは、生産緑地法の施行等によって都市地域で営農を継続してきた担い手が高齢化し、もはや納税猶予制度と生産緑地法だけでは都市農業は維持できない限界的状況が到来しつつあるという危機感である。一方で、守るべき都市農業は、新鮮で安全な農産物の供給だけでなく、都市の緑や景観の維持、農業体験の場や防災空間の提供等多面的な機能を有していることについての評価が前提とされている。都市農業を維持していくために税制面からの一段の

支援措置を講じていくことを軸にここでの論議が展開されている。

筆者はこうした動きを前向きにとらえるものではあるが、国民の日本農業、とりわけ都市農業についての理解が不十分な現状を踏まえれば、具体的な支援措置を検討するに先立ち、まずは都市農業の実態・実情を明らかにするとともに、都市農業に関する政策の変遷、都市農業の位置づけを明確にしておくことが必要であると考え。さらに都市農業をどう位置づけるかは、都市の現状についての評価と表裏一体の関係にあり、ひいては国家デザインをどう描くかという問題にもつながってくる。

本稿はこうした枠組みの中で、とりあえず日本農業の中における都市農業の位置づけを明確にすることに主たるねらいを置いている。持続的循環型の都市のあり方と農業の関係、田園都市国家としての国家デザイン、さらには都市農業に対する支援措置等については、現地調査をも踏まえたくうえで後日を期したいと思う。

ここであらかじめ本稿の骨格を述べておけば、第一に、現状都市農業は多面的機能の発揮にとどまらず生産面でも日本農業にとって重要な役割を担っていること、第二に都市農業は高度技術集約型農業と市民参画型の農業とに分化してきており、これは日本農業全体がすすむべき方向に重要な示唆を与えていること、第三に都市再生にあたって都市農業の維持は必要条件であること、となる。

1 都市農業の実態

まずは都市農業の実態についての理解が前提となるが、あらかじめ都市農業の概念について確認しておきたい。

(1) 都市農業の概念

いくつかの諸文献に当たってみた限りでは、都市農業についての概念に統一されたものはない。都市農業を市街化区域の農業として限定的にとらえ、市街化調整区域の農業を都市近郊農業として区分しているものもある。しかしながら一般的には市街化区域、市街化調整区域両方の農業を合わせて都市農業としているものが多い。

本稿では都市地域圏にある農業の位置づけを考えていくという主旨から、都市農業を幅広くとらえ、都市近郊農業をも含めて都市農業としたい。

ところで都市農業に関する統計データは農林統計に依らざるを得ないが、農林統計での農業地域類型は、都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域とに類別されている。都市的地域については「人口密度が500人/km²以上、DID面積が可住地の5%以上を占める等都市的な集積がすすんでいる市町村」が基準指標とされている。^(注1)本稿でいう都市農業も、農林統計での都市的地域で行われている農業とほぼ重なり合っていることを前提している。

(注1) 決定順位は都市的地域 山間農業地域 平地農業地域 中間農業地域とされている。なお、DIDは、市町村の区域内で人口密度4,000人/

km²以上の地区が、互いに隣接して、その人口が5,000人以上となる人口集中地区をいう。

(2) 都市農業の実態(全国)

都市的地域の農地の賦存状況(02年)をみると、都市的地域における農地面積は111万7千haであり、全国の農地面積476万2千haに占める割合は23%で、平地農業地域は35%、中間農業地域は31%となっている。

一方、都市的地域の農業産出額の全国に占めるシェアをみると(02年)、全体では29%と農地面積での割合23%を大きく上回っている。特に野菜では38%、果実34%、花卉39%ときわめて高いシェアを示している。米が28%、畜産が19%であることもあわせて考えれば、土地利用型の稲作(米)や糞尿処理・悪臭等について厳しい規制への対応が求められる畜産よりは、狭小な面積ながらも高度技術集約的で高付加価値型の花き、野菜、果実に生産は傾斜しているといえる。

都市農業の特徴の一つとして市民農園の存在をあげることができるが、開設されている市民農園のうち市民農園整備促進法ならびに特定農地貸付法に基づいて市街化区域内に開設された市民農園は01年で、農園数で1,138(総数2,547)、面積で165.0ha(総数784.3ha)と年々増加しており、その約8割は地方公共団体、残りは農協が開設主体となっている。

(3) 都市農業の実態(東京)

さらに踏み込んで実態を把握しておくために東京の都市農業についてみておきたい。

a 農地面積・経営規模等

東京の農地面積は8,620ha(01年)となっており、東京都の総面積の4%を占めている。水田379ha(総農地面積に対する割合4%)、普通畑6,250ha(73%)、樹園地等1,991ha(23%)のとおり、水田はごくわずかで、ほとんどが普通畑と樹園地となっている。^(注2)

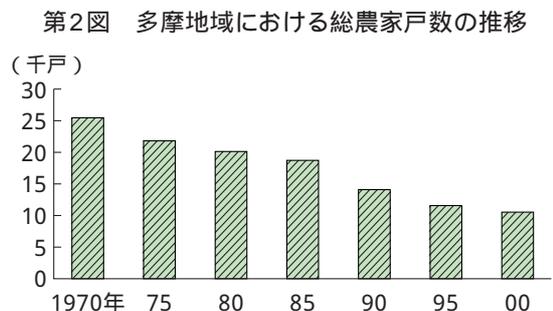
耕地面積(多摩地域)の推移をみると(第1図)、この30年間で51%もの減少となっている。

農家戸数(多摩地域)は耕地面積以上の減少を示しており、同じく56%も減少している(第2図)。

経営面積規模別での農家戸数(00年)は0.1~0.3haで全農家戸数の47%、0.5ha未満では68%、1.0ha未満だと89%を占めてお

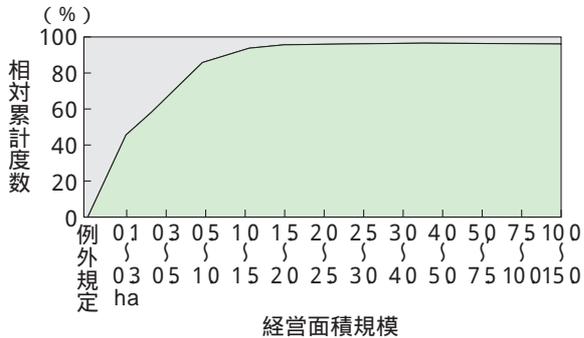


出典 <http://www.agri.metro.tokyo.jp/menu/toukei/koutimennseki>
資料 関東農政局東京統計事務所、第17~48次「東京都農林水産統計」



出典 第1図に同じ
資料 各年次「農業サンセス東京都結果報告」(東京都)

第3図 経営規模別農家戸数相対累計度数



出典 第1図に同じ
資料 「2000年農業センサス東京都結果報告」(東京都)

り、狭小な面積規模の農家が大半となっているが、ごく一部ではあるものの1.0ha以上層も存在はしている(第3図)。

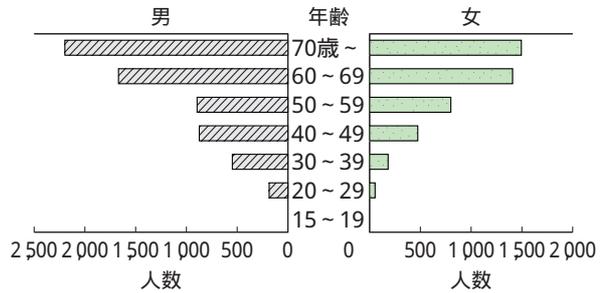
なお、区・市民農園だけでなく農業体験農園も広がりを見せている。農業体験農園は農園主が実地講習を行いながら一体となって農作業を行うもので、96年に練馬区でスタートさせて以降着実に増加しており、05年4月現在で2区12市で33の農業体験農園が開設されている。

b 担い手

都市農業の担い手をみると(第4図)、年齢別の男女基幹的農業従事者数では70歳以上のいわゆる昭和一けた世代が34%を占めており、60歳以上では63%もの割合となっている(注3)。このように都市農業も高齢農業者によって担われているのが実情であり、高齢化・後継者不足が大きな問題となっている。なお、基幹的農業従事者の平均年齢は61.7歳(00年)となっている(注4)。

また、営農形態別での農家数構成比(00年)をみると、主業農家16.5%、準主業農

第4図 年齢・男女別基幹的農業従事者数



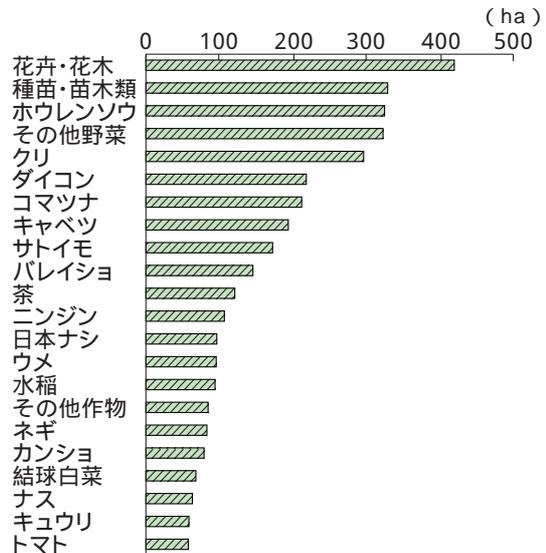
出典,資料とも第3図に同じ

家19.2%、副業的農家22.7%、自給的農家41.6%となっている。自給的農家が4割以上を占めているとともに、副業的農家は2割強にとどまっていることから、主業農家、準主業農家と自給的農家への二極分化の程度が高いといえる。

c 生産・販売・所得等

栽培面積を販売目的作物別にみたものが第5図で、花卉・花木、種苗・苗木類、ホウレンソウ、クリ、ダイコン、コマツナ等が上位に並んでいる。

第5図 販売目的作物別栽培面積



出典,資料とも第3図に同じ

農業粗生産額（00年）は312億円で、内訳は野菜180億円，花卉64億円，果実25億円，畜産30億円，その他13億円となっている。

そして第1表のように，特色ある農業生産に取り組んできており，ウド，ワサビ等のように全国的にも知られ，全国でも有数のシェアを有しているものもある。

販売は多様な形態・ルートで行われている。同じ東京都とはいっても区部と区部に隣接もしくは近い地域，都心から離れた地

第2表 練馬区農家の販売形態の変化

(単位 戸)

	1987年	2001
市場出荷	462	180
自宅販売・無人スタンド	269	431
即売会・共同直売所	11	105
うね売り・掘り取り等	23	34
流通業者(芝・植木等)	11	86
量販店等	24	18
生協等		14
自営事業(造園等)		27
その他	44	61
農家数	1 019	697

出典 後藤(2003)65頁
資料 練馬区「農業経営実態調査」
(注) 農家が販売した形態を集計したもので複数の形態で販売していればそれぞれのところに集計されている。

第1表 江戸・東京の農業

<p>東京23区</p> <ul style="list-style-type: none"> わが国黎明期の牧場(千代田区) 代々木野と周辺の村落(渋谷区) 鳴子ウリ(新宿区) 早稲田ミョウガ(新宿区) 内藤トウガラシとカボチャ(新宿区) 神崎の牛牧(新宿区) 平田牧場(文京区) 駒込ナス(文京区) 野菜の促成栽培発祥の地・砂村(江東区) 亀戸大根(江東区) 浮島の牛牧(墨田区) 寺島ナス(墨田区) 檜前の馬牧(台東区) 谷中ショウガ(荒川区) 三河島菜と枝豆(荒川区) 小松菜(江戸川区) 葛西蓮根(江戸川区) 足立の水ゼリ(足立区) 足立の夏菊(足立区) 足立のツマモノ(足立区) 金町コカブ(葛飾区) 千住ネギの産地(葛飾区) 下千葉小カブと糸ミツバ(葛飾区) 中野甘藍(葛飾区) 本田ウリ(葛飾区) 雑司ヶ谷ナス(豊島区) 赤塚たんぼ(板橋区) ビール麦の金子ゴールデン(練馬区) 滝野川ニンジンとゴボウ 旧中山道はタネ屋街道(豊島区) 東京大越ウリ(中野区) クリの豊多摩早生(杉並区) 井荻ウド(杉並区) 高井戸節成キュウリ(杉並区) 陸稲の藤蔵糯(世田谷区) 居留木橋カボチャ(品川区) 品川ネギとカブ(品川区) 	<p>西多摩地区</p> <ul style="list-style-type: none"> 粟の古里一号(西多摩郡) 奥多摩ワサビ(西多摩郡) 養蚕の村・羽村(羽村市) <p>南多摩地区</p> <ul style="list-style-type: none"> 宗兵衛裸麦(八王子市) 小山田ミツバ(町田市) 陸稲の平山(日野市) 東京のナン栽培の起源(稲城市) <p>北多摩地区</p> <ul style="list-style-type: none"> 砂川ゴボウ(立川市) 柳久保小麦(東久留米市) 関野クリ(小金井市) 吉祥寺ウド(武蔵野市)
---	---

域等によって大きな差異があるものと見込まれる。ここでは第2表によって練馬区における販売形態をみておくと，農家の約3分の2が自宅や無人スタンドでの販売を行っており，市場出荷を行っている農家は約4分の1にとどまっている。即売会・共同直売所で販売している農家の割合も15%にのぼっており，自ら直接販売する志向が大変強く，市場出荷の割合が急激に低下している。

また農家所得（00年）をみておくと，1戸当たりの農家総所得は965万円で，内訳は農業所得が101万円，農外所得774万円，その他90万円となっており，農外所得が80%を占めている。
(注6)

以上，東京の都市農業の概要をみてきたが，高齢化の進展，耕地面積の減少等は全国と同様の共通した問題を抱えている一方で，野

出典 <http://www.tokyo-ja.or.jp/999tokyo-edo/index2.html>
資料 東京都農協中央会

菜，果実，花卉等の施設投資型，高度技術集約的な付加価値の高い農業生産が展開されている。担い手の自給的農家と主業的農家・準主業的農家への二極化の傾向がみられるが，自給的農家に限らず農外所得，しかもかなりの程度に賃貸住宅等からの不動産収入によって支えられながら，地域特性を生かした個性的な農業が展開されているといえることができる。

ここで後藤（2003）が東京都や横浜市の都市農業について実施してきた綿密な実態調査を踏まえて都市農業の特徴として指摘している諸点を紹介しておきたい。^{（注7）}

経営の充実度：都市農業の経営は厳しい環境にありながら，都府県農家に比べて遜色がないばかりか，むしろ充実している点も多い。

小さい経営面積を補う施設農業：都市農家では，ハウス等の施設を保有する農家の割合が高い。

新鮮で安全な農産物を直売で地元：直売を行う農家が多いが，少品目大量生産の市場出荷から多品目少量生産による直売等多様な販売形態へと変化してきた。また，消費者の声に応じて環境保全型農業に率先して取り組んでもいる。

不動産経営に支えられた都市農業：アパート・マンション・貸家・駐車場等の不動産経営が家計を支える収入源として重要な比重を占めている。

市民・地域を支える都市農業：安全で新鮮な農産物供給というこれまでの延長線上で考えられる農業の「守備範囲」を超え，

環境や教育，さらには農業・農地との触れ合いによる健康維持，地域コミュニケーションの再生など，都市農業に対する期待は広範囲に広がってきている。

（注2）地域別での農地面積割合は，区部9.9%，多摩地域75.3%，島嶼部14.8%となっている。

（注3）60歳以上の基幹的従事者の全国ベースでの割合（00年）は68%。

（注4）全国での基幹的農業従事者の平均年齢は62.2歳（00年）。

（注5）全国ベースでの割合は主業農家16.0%，準主業農家19.2%，副業的農家39.6%，自給的農家25.1%（00年）。

（注6）全国ベースでの販売農家の所得（03年）は，農家総所得で771万円，内訳は農業所得110万円，農外所得432万円，年金・被贈等収入229万円。農外所得の割合は56%。

（注7）後藤（2003）43～47頁。

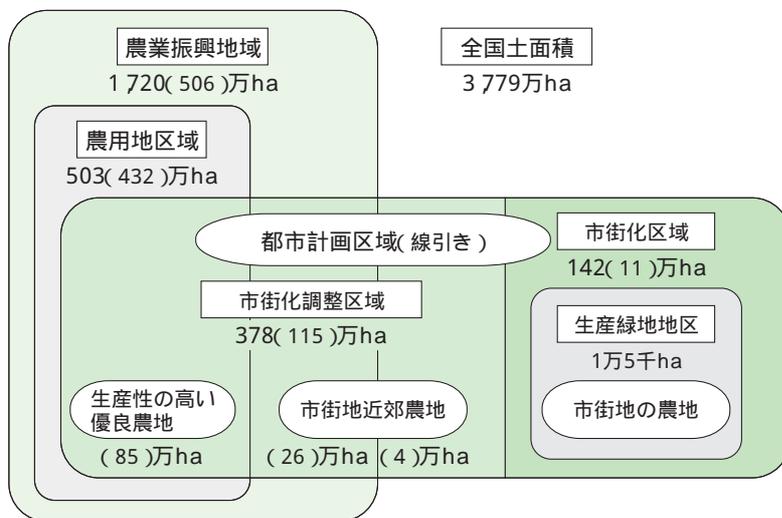
2 都市農業にかかる 法制度とその変遷

ところで都市農業の実態を整理していくにあたって，その背景に存在する都市農地にかかる法制度の変遷が大きくかかわっており，これに触れておくことが不可欠である。

a 農振法及び都市計画法による土地利用区分

先に土地利用区分の現状を確認しておくとして，農振法および都市計画法の線引きによって農業的土地利用区域と都市的土地利用区域とに二分されている。都市的土地利用区域はさらに市街化区域と市街化調整区域とに分けられており，市街化区域の中に生産緑地地区が設定され都市部においても農

第6図 農振法および都市計画法による土地利用区分



資料 第5回食料・農業・農村政策審議会企画部会資料
 (注) 1999年現在。()内は農地面積。

地等の適正な保全により良好な都市環境の形成をはかることとされている。(第6図)

都市部の面積(99年)は全国ベースで、市街化区域で11万ha、市街化調整区域で115万haとなっている。市街化区域11万haのうち1.5万haが生産緑地地区となっている。

b 都市計画法等の変遷^(注8)

(旧)都市計画法は、第一次大戦による未曾有の好景気にともなう大都市での人口急増に対応するため市街地建築物法の姉妹法として1919年に制定されている。

戦後、60年代からの高度経済成長にともなう都市部への大量の人口流入と、都市周辺部農地での広範なスプロール現象が発生した。このため土地利用計画制度を骨格とする(新)都市計画法が68年制定された。都市計画区域は市街化区域と市街化調整区

域とに線引きされ、あわせて都市計画区域全体への開発許可制度の導入が図られた。これによって市街化区域内農地は10年以内に非農業的利用に転換されるものと位置づけられ、宅地並み課税されることとなった。

その後、74年に生産緑地法が制定され、市街化区域にある農地でも、指定後30年間は農地として利用していくことを前提に生産緑地としての指定を受ければ、

保全すべき農地として都市計画上位置づけられることになった。30年間の農地としての利用が義務づけられる一方で、75年には相続税納税猶予制度^(注9)が設けられるとともに、固定資産税についても農地として課税されることとなった。

82年には都市計画法における線引き見直し方針によって市街化区域内農地のいわゆる逆線引きが行われた。しかしながらこれと併行して長期営農継続農地制度が設けられ、長期営農継続農地の認定が得られれば固定資産税の宅地並み課税を免れることができるようになると同時に、長期営農継続農地制度による固定資産税の宅地並み課税の徴収猶予制度^(注10)が開始された。

ところが91年には生産緑地法が改正され、指定要件等が改定されたのにもない「宅地化農地」と「生産緑地指定農地」が確定され、保全する農地(緑地)と宅地化

する農地とに区分されることとなった。あわせて長期営農継続農地制度が廃止され、生産緑地については固定資産税の農地課税、相続税納税猶予制度は引き続き適用されることになったものの、宅地化する農地については宅地並み課税が適用されることになり、相続税納税猶予制度も適用されないこととなった。

これは「多くの農地が指定を受けていた長期営農継続農地は都市計画上の位置付けが明確でなく、農地として利用するか非農業的利用に転換するかは全面的に土地所有者の意思にゆだねられており、また、固定資産税の納税猶予額の徴収が5年毎に免除されていたから農地としての存続は極めて不安定なものだった^(注11)」ことによる。

これによって宅地化農地を増加させながらも都市計画制度の枠組みの下、30年の営農継続を農民が約束することを前提に、都市農地の存続・安定化がはかれることとなったのである。

こうした経過をたどって都市農地はかろうじて残されてきたわけであるが、高齢化の一段の進行によって、この5年、10年のうちに相続や売却等が急増し、都市農地が大きく縮小することが懸念される状況にあるのである。

なお、市民農園等については、89年に農地法の特例法によって市民菜園、菜園付住宅が認可されるようになった。さらに90年には市民農園整備促進法が施行され、主として都市住民のレクリエーション等の用に供するために市民農園の整備を適正かつ円

滑に推進することをねらいに、農地法、都市計画法等の特例が措置されることになった。

(注8) 後藤(2003)85~93頁, 都市・農業共生空間研究会(2002)230~237頁を中心に整理。

(注9) 農業相続人(子)が農業を営んでいた相続人(父)から相続により取得した農地等を農業の用に供していく場合には、農業投資価格を超える部分の相続税の納税を猶予し、20年間農業を継続した場合等に納税を免除するもの。

(注10) 10年以上の営農継続意思を条件に、宅地並み課税と農地課税との差を徴収猶予し、5年経過後に営農継続を確認し、その徴収猶予した税額を免除するもの。

(注11) 後藤(2003)89頁。

3 都市農業の評価を ^(注12) めぐる議論の流れ

2節の都市計画法等の変遷からあらかた推測はされるが、90年前後をターニングポイントにして都市農業についての評価は大きく変化してきた。

a 90年前後までの都市農業批判

1968年の都市計画法によって都市と農村とが1本の線によって二分されることとなったが、都市区域では基本的に農業の存続が想定されてはいなかった。このため「農地の宅地並み課税を当然とする都市サイドと長期営農継続農地制度など納税猶予策を引き出そうとする農民サイドとの長期にわたる攻防^(注13)」が展開されてきた。

ところが86年4月の「国際協調のための経済構造調整研究会」において、わが国經常収支の黒字増大を背景に、輸出志向等の経済構造から国際協調型経済構造への転換

が提起された。構造転換の第一に掲げられたのが内需拡大で、住宅対策や市街地再開発事業の推進が重点課題とされ、その中に地価抑制のための線引き見直しや宅地開発指導要綱の緩和などが指摘された。こうした指摘がなされる背景には、特に東京圏における顕著な地価の上昇があった。

88年6月には臨時行政改革推進審議会の答申を受けて「総合土地対策要綱」が閣議決定され、市街化区域内農地について、宅地化するものと農地として保全するものとの区分を都市計画上明確にすること、宅地化する農地については、様々な施策を活用して宅地化をはかると同時に、土地保有税、相続税の優遇措置を見直すこと、農地として保全するものについては、その裏づけとして、市街化調整区域への逆線引きや都市計画上の位置づけを与えられた生産緑地地区への指定を行うこと、が求められたのである。

その後、89年9月から開始された日米構造協議でも、「第1回会合で、アメリカは市街化区域内のうちの固定資産税と都市計画税の軽減を認めている長期営農継続農地制度や相続税の納税猶予制度の見直しを具体的に要求^(注14)」してきた。

このように「内需の拡大と土地供給量の増大による地価抑制という論理が結びついた、都市農地の利用転換の促進という大きな流れの中で^(注15)」91年の緑地法の改正等が行われたのである。この間、地価高騰とともに「高いマイホームの購入費の反動で、不労所得の農家は許せないとか、都市農地

の宅地並み課税は当然^(注16)」とする世論が巻き起こるなど、都市農業は厳しい批判にさらされ続けたのであった。

b バブル崩壊以降

バブル崩壊以降地価が暴落・低迷するとともに、農地の宅地への転用にともない緑地の減少を招いたこと等から、経済至上主義や都市化一辺倒に対する見直しの気運が広がるようになった。「農」についての理解は不十分とはいえ徐々に浸透するようになり、都市農業批判はおおむね沈静化し、都市と農村との交流や都市農業についての積極的評価もみられるようになってきた。

こうした流れをうけて99年に施行された農業基本法でも、第36条で都市と農村との交流等として、「国は、国民の農業及び農村に対する理解と関心を深めるとともに、健康的でゆとりのある生活に資するため、都市と農村との間の交流の促進、市民農園の整備の推進その他必要な施策を講ずるものとする。2 国は、都市及びその周辺における農業について、消費地に近い特性を生かし、都市住民の需要に即した農業生産の振興を図るために必要な施策を講ずるものとする。」とされている。

農業基本法の実行方策として基本計画が位置づけられており、基本的には5年ごとに見直しが行われることになっており、この4月からスタートした基本計画では都市農業について「3. 農村の振興に関する施策」の(3)-イで、「都市及びその周辺の地域における農業の振興」が謳われている。

「都市農業が、新鮮で安全な農産物の都市住民への供給，心安らく『農』の風景に触れ『農』の営みを体験する場の提供，更には災害に備えたオープンスペース（まとまりのある空地）の確保，ヒートアイランド（都市の中心部における高温地域の発生）現象の緩和といった都市住民のニーズに一層応えていくことができるよう，住民も参加した都市農業のビジョンづくりを支援する。また，農産物の直接販売，市民農園，学童農園等における農業体験や交流活動，心から落ち着ける緑地空間の形成，防災協力農地としての協定の締結等取組を推進する。」こととされており，都市農業の持つ多面的な機能についての積極的な評価を踏まえて，取組強化の方向が明確にされている。こうした評価は一般国民の農業および都市農業に対する見方が変わりつつあることを背景にしたものである。

（注12）（注8）に同じ。

（注13）進士（2003）140頁。

（注14）後藤（2003）92頁。

（注15）後藤（2003）92頁。

（注16）進士（2003）205頁。

4 都市農業の位置づけ

ここまでの議論を総括して都市農業についてあらためて評価してみたい。そのうえで近時，都市農業についての見直しが進行している背景・構図をさぐるとともに，都市農業についての位置づけを考えてみたい。

a 都市農業についての評価

食料その他の農産物の供給機能とは別に，多面的機能としてあげられているのが^{（注17）}，国土の保全，水源のかん養，自然環境の保全，良好な景観の形成，文化の伝承等，である。都市農業も多かれ少なかれこうした多面的機能を発揮しているが，都市農業を特徴づける多面的機能は基本計画にみるとおり多様である。これを杉尾^{（注18）}・渡辺（2002）を参考に整理すれば以下のとおりとなる。

都市農地が存在していること自体からもたらされる機能

景観保全（開放性の発現），騒音防止・プライバシーの確保・心地よい音の発信（穂波），芳香の供給，温度・湿度の調節緩和（ヒートアイランド現象の緩和），災害に備えたオープンスペースの確保

都市農地で生産活動が行われることからもたらされる機能

（生産物を通して）新鮮で安全な農産物の供給，（農作業を通して）市民農園，学童農園等による「農」の営み体験，（物質循環を通して）生ごみ堆肥活用も含めた地域内循環

b 都市農業見直しの背景・構図

都市農業についての評価が大きく変化しつつあるのは，都市農業の持つ多様な多面的機能に都市住民等の目が向けられるようになってきたということであろう。多面的機能が議論の俎上^{そじょう}にのぼり，国民に認識されるようになったのは90年代に入ってから

のことである。都市農業が有する多面的機能自体は従前と変化はないわけであるが、都市環境の悪化、都市農地の絶対的減少も手伝って都市住民等の農業についての受けとめ方が変わってきたものである。

そもそも基本的に人間は長らくにわたって農村地域で生産と暮らしが一体化した生活を連綿として繰り返す中で、ここでの生活のしづり、感覚等を遺伝子レベルにまで刷り込み定着させてきた。それが近代化、工業化の流れの中で都市化がすすみ、農村から都市への大量の人口移動が進行することによって、様々の都市問題を発生させる一方で、農村の荒廃を招いてきた。すなわち狭小な住宅、通勤ラッシュ、排気ガス等空気汚染、職場でのストレス等々、都市での生活環境は悪化し、環境負荷を増大させてきた。

こうした中で都市における生産と暮らしは分離し、さらには食と農の分離等ももたらされた。換言すれば、本来的な生産と暮らしが一体となった人間の生活は分断されるとともに、地域コミュニティの維持も困難化した。都市住民はサラリーマン、賃金労働者になって「金」を獲得し、暮らしの多くの部分をも外部に依存せざるを得ないように追い込まれ、これを「金」によって何とか目先の調和をはかってきた。しかしながらこうして獲得してきた経済成長による物的豊かさや、都市化や近代化によってもたらされた都市文明についての根本的懷疑が頭をもたげ始め、本質的な豊かさとは何かを求める動きが顕在化しつつある。

そして「従来の経済成長主義が見落とししてきた文化、さらには根本的な人間の原理のようなもの見直しが求められている^(注19)」といえる。こうした中に都市農業見直しの気運も位置づけることができよう。もっと言えば、遺伝子レベルに定着している調和のとれた生産と暮らしへの志向が、生産偏重、経済至上主義、都市化等によって暮らしの部分がないがしろにされ、もはや限界に近づきつつあることから、あらためて暮らし、特に「農的」暮らしについての志向を強めバランスを回復しようとしていると考えられるのである。

祖田(2000)はこれを、「人間的“生”の場の形成とは、現代社会の要請する主要な価値としての経済的価値、生態環境価値、生活価値の3つを調和的に実現することである。また、その実現のためには生活世界としての『地域』という場が最も適合的である^(注20)」と表現しており、各価値の具体的な内容として第3表を掲げている。まさに「現代社会は経済価値、生態環境価値、生活価値(社会的・文化的価値)を調和的に追求すること、すなわち総合的価値の追求を理念として共有する時代を迎えている^(注21)」のである。すなわち人間が人間的に生き、真の豊かさを享受しつつ生活していくためには、経済的価値、生態環境価値、生活価値の三つの価値を調和させ、バランスをとって、総合的にかつ地域という場において追求していくことが必要なのである。近代化、都市化が進展する過程で経済的価値に偏重し、生態環境価値、生活価値が軽視さ

第3表 地域における3側面(経済, 生態環境, 生活)の具体的な内容

経済	地域内の経済的資源賦存量とそれを利用した諸産業の生産活動水準, およびそれを支える諸施設とサービスの状況 農林漁業・商工業・サービス業等の実態, 生産・販売高, 所得(農業所得, 農外所得ほか), 効率性, 総耕地面積, 平均経営規模, 労働力, 後継者の有無, 農法, 情報入手手段(組織情報と情報機器・研修・視察), 労働環境, 物価水準, 生産組織, 流通組織, 指導者, 産・消提携組織, ため池, 水利, 交通手段(一般道路・農道・林道・鉄道・バス), 都市までの距離, など
生態環境	人間の生産活動, 生活行動の場となる地域の地理・気象・動植物相等の自然生態系の状況 地形, 土壌, 高度, 気象, 森林, 河川, 池, 動植物(木・草・動物・昆虫・魚・微生物等), 水環境(保水・貯水・湧水・水質・水量等), 大気環境, 四季の景観, など
生活	地域の人々の個人・家庭生活, 社会生活の営み全体, およびそれを支える諸施設とサービスの状況
	個人・家庭生活 衣食住の内容, 宅地の広さ, 部屋の構造, 買い物, 健康管理, 育児, 教育, 教養・研修, 娯楽, 余暇活動(趣味, グループ文化活動), 生活の安全・安眠・安息, 家族・親族の団らん
	社会生活 コミュニケーション(地域内での, 都市との, 国際的地域間, 世代間, 業種間等), 伝統的行事, 講, 相互扶助, 各種社会活動, 宗教活動, 共同作業(道普請, 川さらえ等)町内会・集落の会合と運営, 防犯・防火組織, 各種情報確保
施設等	教育機関(保育園, 幼稚園, 各レベルの学校)など

資料 祖田(2000)157頁

れ, その矛盾が最も顕著に噴出してきたのが都市なのである。

したがって, あらためて都市農業の位置づけを確認しておくことが重要とされる時代に入ったのであり, 都市再生のためにも都市農業のあり方が問われているともいえるのである。

c 都市農業の位置づけ

農業は経済的価値としての農業生産を行い農産物を供給しながら, 多面的機能を発揮しており, これは平地農業, 中山間地農業, 都市農業に共通している。とはいえども都市農業は先にみたとおり高度技術集約的農業や市民参画型農業が展開されているとともに, 多面的機能も空地性, 防災機能等を有しているなどの差異性をもつ。すなわち都市農業は生産者と消費者の距離がきわめて近く, 混在化しているところに最大の特徴があり, その意味では小規模ながらもより直接的に消費者のニーズに対応した

農業生産, 具体的には新鮮で安全な農産物を供給していくことが求められるとともに, 生態環境価値, 生活価値を都市住民, 消費者に提供しつつ, 農的空間と時間を共有していくことが期待されているのである。

ところで筆者は, わが国農業が小規模経営, 高コスト農業として特徴づけられ, 生産性が低く, 国際競争力に乏しいものの, 「豊富な地域性・多様性, きわめて水準の高い農業技術, 高所得かつ安全・安心に敏感な大量の消費者の存在, 都市と農村とのきわめて近い時間距離, 里地・里山, 棚田等のすぐれた景観, 豊かな森と海, そして水の存在等, 見方を変えれば豊富な農業資源を有している」^(注22)ことを強調してきた。「こうした実態をふまえればわが国農業がめざすべき方向性は, わが国の特徴を生かして集約的農業を発展させていくことであり, 具体的には適地適作, 多品種少量生産, 地域複合経営, 持続的循環型

農業を推進していく^(注23)ことになる。そして「これらをもとに策定されるべきランドデザインは、地域資源の有効活用、とくに水田の畜産的活用、環境保全型農業による取組み、家畜福祉への配慮、広域流通から地場流通重視、直接支払い等による政策支援等がポイントになる^(注24)」としてきた。

こうした日本農業の位置づけからしてみると、都市農業が高度技術集約的で地域性ある農産物を生産し、地産地消を中心とした販売や市民農園等市民参画型農業によって生産者と消費者との交流に積極的に取り組んでいることからすれば、都市農業は日本農業のすすむべき方向性を既に先取りしてすすみつつあるということができる。

(注17) 農業基本法第3条。

(注18) 都市・農業共生空間研究会編著(2002)杉尾・渡辺「これからの国土・定住地域づくり」98～103頁。

(注19) 山口昌男「やさしい経済学 遊びと文化と経済」日本経済新聞05年5月13日付。

(注20) 祖田(2000)299頁。

(注21) 祖田(2000)153頁。

(注22) 薦谷(2004)7頁。

(注23)(注22)に同じ。

(注24)(注22)に同じ。

5 都市農業の課題

都市の再生のために都市農業の維持・振興が不可避であることが明らかになりつつある一方で、都市農業がその存続の危機にさらされようとしているのが現実であり、あらためて都市農業の実態をふまえて都市農業を維持していくための課題を明確にし

ておくことが必要である。

都市農業のすすむべき主な方向性について再度あらためて確認しておけば次のとおりとなる。

施設型農業をも含めた高度技術集約型農業

地域性を発揮した少量多品種生産

新鮮で安全・安心な農産物を供給していくための環境保全型農業への取組み

消費者との接近した場を生かしての地産地消

市民農園等による市民参画型農業による農的空間・時間の共有

こうした方向性をさらに強めていくにあたっては、先に見た都市農業の担い手等にかかる実態を今一度確認しておくことが不可欠になる。第一に、担い手は二極化する傾向にあり、施設投資も行いながら高度技術を駆使しての高付加価値型の集約的農業に取り組んでいる主業的農家、準主業的農家と、自給程度に農業を行い、市民農園等として貸与したり資産保有を主とした農地の活用をはかっている農家とに大別される。都市農業振興といった場合には主業的農家、準主業的農家が対象とされることになる。

第二に、所得面では主業的農家、準主業的農家、自給的農家等にかかわらず、いずれも農外所得に大きく依存した構造をもっている。自給的農家はもちろんのこと、主業的農家、準主業的農家の場合にも不動産賃貸料等によって農業所得をカバーし、安定的な収入を可能にしているのである。た

だし、「家の所得源として不動産経営が農業よりもはるかに重要な役割を果たしている家であっても、自らの職業を不動産経営業と考える人は極めて少ない。…労働時間という点では農業に従事することの方が不動産を管理するよりはるかに多く、所得上は逆転していてもあくまで農業を支える不動産経営なのであり、意識はそれに規定されている^(注25)」との後藤(2003)の指摘への留意が必要であろう。

都市農業の方向性に上に見た実態を重ね合わせてあらためて都市農業が抱える主な課題を整理すれば次のとおりとなる。

- a 高度技術集約型農業を維持・発展させていくにふさわしい能力の高い人材と経営継続の安定性確保

主たる担い手としての後継者の確保にとどまらず、研究開発も含めた質の高い雇用労働力の確保が必要となる。都市には大学、試験研究機関が多く存在し、これらとの連携が比較的容易であるとともに、これら機関等を定年退職した後、その専門性を現場で生かしたいという人間の雇用も可能であろう。そして、何よりも経営継続を可能とするためには税制をも含めた支援が不可欠となる。

- b 市民参加型農業の持続・拡大が可能なシステムの導入

a が本格的な農産物供給のための農業生産とすれば、市民農園等は第一義的には都市住民がささやかながらも肉体労働によっ

て汗をかき、農的空間と時間の中で安らぎを感じ、「人間性を回復」させる場の提供であるといえる。両者のめざすところは全く異なっているものの、多面的機能を有し、都市空間の中に農的空間、緑地的空間をもたらしているという意味では共通である。

自給的農家等が提供する農的空間を維持していくことが、やはりこうした多面的機能を発揮していくための前提となる。このためには納税猶予制度等の支援が不可欠である。あわせて市民レベルで資金調達をして農地を確保するトラスト方式の導入なり、農業体験農園方式のように農家による技術支援をセットすることによって農業技術がともなわず耕作放棄される市民農園の発生を防止するとともに指導収入の安定的確保を可能とするようなシステムを導入・普及させていくことが必要である。

- c 地産地消の推進・都市住民と生産者との交流の場の確保

地産地消による売上は約2,000億円にのぼることが推定^(注26)されているとともに、農林水産省の調査でも産地直売所や農産加工場等は地場農産物の取扱い増加にきわめて強い意向を持っていることが明らかにされている。また、同調査では地場農産物販売の^(注27)効果として高い順に、消費者への安全・安心な農産物の提供、地域農業の活性化、地場農産物の販路の確保、消費者と生産者のコミュニケーション、が期待されていることが示されている。

主業的農家，準主業的農家に限らず自給的農家でも農産物の販売はあり得るわけであるが，都市農業は消費者との距離がきわめて近く地産地消を行っていく条件に恵まれており，大きなアドバンテージがそもそも与えられているのである。

そして上記の農林水産省調査にもあり，地産地消の交流をつうじて，さらには市民参加型農業によって，生産者と消費者とのコミュニケーションが形成され，食文化を含めた地域文化の発掘・共有，食農教育・環境教育等の場の確保，さらには家庭から排出される生ごみ等の堆肥や飼料による利用等をつうじての循環型社会の形成等にもつながり，地域活性化の原動力になることが期待されるのである。

こうした取組みがアイデアにとどまらず，具体的にワークしていくためにはリーダー，人材の存在が前提となる。そのためにも生産者側，消費者側ともに地域社会の一員として主体的に参画していくことが求められるとともに，そこでの農業を地域社会農業^(注28)としてとらえていくことができるような関係性を各々の地域で確立していく必要がある。

(注25) 後藤(2003)46頁。

(注26) 日本農業新聞05年5月13日付。

(注27) 農林水産省大臣官房統計部「平成16年度農産物地産地消等実態調査結果の概要」05年5月10日公表。

(注28) 蔦谷(2004)161~167頁。

小 括

WTO体制の下で自由化・市場化が進行

し，特に価格競争が激化する中で，わが国は土地利用型の米を中心とした穀物生産については食料安全保障的観点から一定以上の食料自給率確保のために維持していくことが必要であるが，全体としては適地適作を基本に，地域資源を生かしての労働・技術集約型で少量多品種生産による農業が志向されるべきと考えられ，併行して消費者，都市住民の農業についての理解，そのためにも都市と農村の交流が必要である。

小規模経営ながら，こうした日本農業の方向性を実現していくにあたって最もその条件にめぐまれているのが都市農業であり，すでに走り始めてもいる。都市農業の維持は日本農業全体の発展にとって重要であるのみならず，都市住民にとって，さらには都市再生のためにも不可欠である。また，日本農業が曝されている危機から脱却をはかるには都市農業を活性化し，これを中山間地農業等へ波及させていくことがポイントの一つになるというのが本稿のモチーフであり，これを実態面で明らかにするとともに，今後の課題についても整理してきた。

都市農業を維持していく前提として農地を農地として承継させていくことが前提となり，このためには税制面からの支援が不可欠であるが，農業に使用されている農地についての相続税納税猶予制度等によって農地は守られても，現状，賃貸収入等による農外所得によって経営が維持されており，相続にともない農地を売却しなければ賃貸アパート等にかかる相続税の支払いが

困難な情勢に置かれている。もはやこれまでの農業サイドからだけの支援には限界があり、今後は都市農地が社会的共通資本であることを明確にし、都市政策の中に都市農業、都市農地をしっかりと位置づけたうえでの支援・措置が必要になると考える。したがって、あらためて都市政策と農地・農業の関係、また国家ビジョンの中での都市農業の位置づけについて整理していくことが次に検討すべき課題となるのである。

<参考文献>

- ・後藤光蔵（2003）『都市農地の市民的利用』日本経済評論社
- ・都市・農業共生空間研究会編著（2002）『これからの国土・定住地域圏づくり』鹿島出版会
- ・進士五十八（2003）『「農」の時代』学芸出版社
- ・祖田修（2000）『農学原論』岩波書店
- ・蔦谷栄一（2005）『日本農業のグランドデザイン』農山漁村文化協会
- ・宇沢弘文・薄井充裕・前田正尚編著（2003）『都市のルネッサンスを求めて 社会的共通資本としての都市1』東京大学出版会

（常務取締役 蔦谷栄一・つたやえいいち）

