

都市と共に生きる農業

都市農業の意義と可能性

井一光義

- 一 はじめに
- 二 都市農業とは何か
- 三 都市化と農地
- 四 都市にとつての農業
- 五 農業にとつての都市化
- 六 将来への課題と展望

一 はじめに

「都市農業」という言葉が頻繁に用いられるようになった。これまでの、都市と農村という対立相反関係から、相互の合理的結合により共存しようとする計画目標の概念といつてよいだろう。

横浜市の農業専用地区などの一連の施策は、都市農業を自治体の政策概念にまで発展させた最初のものであり、都市農業のあり方に関して横浜市の果たしてきた先導的役割はきわめて大きい。より豊かな人間居住環境形成のためには、都市の緑地・オープンスペースの確保は必要

不可欠の要素であり、そのためには都市計画のなかに明確に農業を位置づけなければならぬ。

そこで、土地利用の面から横浜農業の分析をするとともに、都市農業の意義、今後の課題と展望等について整理してみたい。

二 都市農業とは何か

都市農業は、農業経済学でいう「都市近郊農業」のような学術的用語ではない。都市近郊農業という場合は、資本主義の発展に伴う都市の拡大のなかで、農

業労働力や土地の収奪と圧迫を受けながらも、高度でかつ多様な、集約的・商業的に続けられていく農業の立地論である。それに対して、都市農業は現在でも明確な定義づけがなく、さまざまな解釈と用い方がされている。

都市農業という用語そのものは非常に古く、すでに大正末期に関一大阪市長がドイツの都市計画を範として、都市農業という言葉を用いて、都市づくりでの農業の必要性を説いている。都市計画で著名な関市長は、横浜市の都市農業の施策化する四〇年前に、同じことを考えていた。その先見性は驚くべきものといえ

注¹

東京では、昭和十年青鹿四郎氏が東京地域の農業を区分して都市農業としている。その後、二十五年の首都建設法から首都圏整備法制定にかけて、首都圏の建設に伴い、都市農業の研究が盛んになった。高度経済成長期の三十年代末になると、東京都農業会議などが都市部の農業保全の農政活動として、都市農業という言葉を用い、これが一般にも広く使われるようになった^{注2}。

この場合の都市農業の意味するところは、生鮮食料や緑を供給する都市の農業は、都市住民として保護すべき有益なも

のである、という主張が強く含まれている。

このようななかで、四十二年の横浜市「都市農業問題研究会（渡辺兵力会長）」の一連の研究活動は、都市農業の概念を整理体系づけ、さらに農業を都市づくりの中に位置づけて、具体的に自治体政策にまで発展させた最初である。その点で横浜市は都市農業のあるべき姿を示したモデルといえよう。

この研究会でいう都市農業の特色は、これまでいわれてきたような都市の中に残存する過渡的な「経過的都市農業」と区分して、意図的に都市の周辺に計画された、新しい農業としての「計画的都市農業」を創出しようとしたところにある。^{注3}

今日、都市農業という用語はさまざまな内容を含んで使われているが、市街化区域内農業の保全を論ずる場合に用いられることが多い。都市計画により都市的土地利用としたものを、農業の利用で保全しようという倒錯した論議をせざるを得ないところに、我国の土地利用の根本的誤りがあるといえよう。

これに対して、横浜市の都市農業の考案の基幹は、都市の中に計画的・永続的に農専地区・農業振興地域として確保していく、その本来の農業を主体とし、それを都市と結合させようとしたところ

に特徴がある。

したがって、都市農業とは単なる地理的概念ではなく、都市との関連からみた農業の質的概念である。行政側が用いる場合は、多くは都市における農業の役割についての計画目標概念として論じられることが多い。要は、都市農業とは都市の側からみれば、農業空間を都市景観の一つとして利用した人間環境の創造であり、農村側からは都市益を利用した新しい農業の創造であるといえよう。^{注4}

三——都市化と農地

横浜市の都市化の進展をみると、三十年代後半から年間九万人にのぼる人口の社会増が続ぎ、三十五年に二三、二〇〇haあった農地・山林が五十五年には一、〇〇〇haに急減している（表）。

都市の拡大が無秩序に広がり、スプロール化が進行しているのは、全国の大都市周辺の共通の問題であるが、横浜の場合、早い時期から、広範かつ急激な都市化が進行した。都市の拡大は多くの都市施設等公共投資が望まれるが、人口増に追いつかず、道路・公園等が未整備のまま宅地だけが広がり、居住環境の劣悪化が進行してきた（図—1）。

現在、横浜市の自然緑地の割合は三〇%余に下がり、市街化区域ではすでに二

表 用途別土地利用状況

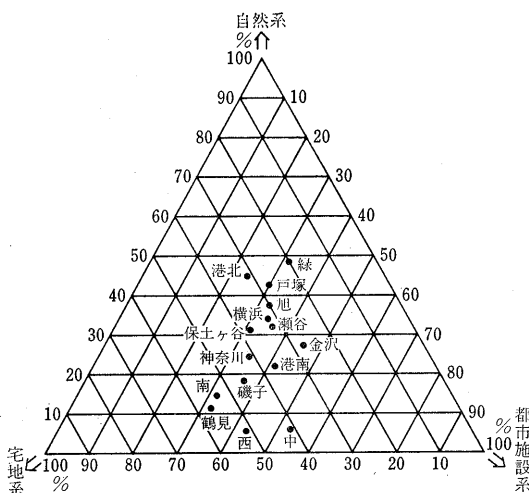
（単位ha, 各年1月1日現在）

| | 住宅地 | 商業地 | 工業地 | 農地 | 山林 | 公共用地等 | その他 | 計 |
|-------|------------------|--------------|----------------|------------------|------------------|------------------|----------------|-----------------|
| 昭和35年 | 4,036 (10.0) | 385 (0.9) | 874 (2.2) | 12,348 (30.4) | 10,878 (26.8) | 10,575 (26.1) | 1,460 (3.6) | 40,556 (100) |
| 昭和55年 | 11,913 (27.9) | 679 (1.6) | 3,130 (7.3) | 5,916 (13.9) | 5,237 (12.3) | 13,030 (30.6) | 2,735 (6.4) | 42,639 (100) |

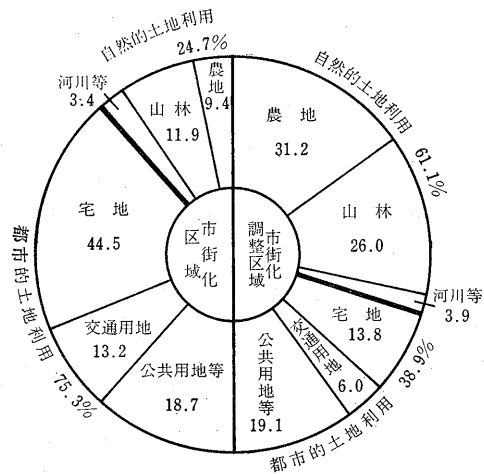
（よこはま21世紀プラン）

（ ）内は構成比

図—2 横浜市の土地利用パターン（54年）



図—1 横浜市の土地利用（54年都市計画基礎調査）



資料 横浜市土地利用現況調査報告書（54.3都市整備局）

加という土地利用に片寄るために種々の弊害がおきる。すでに宅地系の高い鶴見、南、西区などでは人口減少の傾向にある。せっかく道路、下水道といった社会資本を投下した地域からの人口流出が間接的には緑、港北、戸塚といった区の緑地率低下に拍車をかける結果となる。

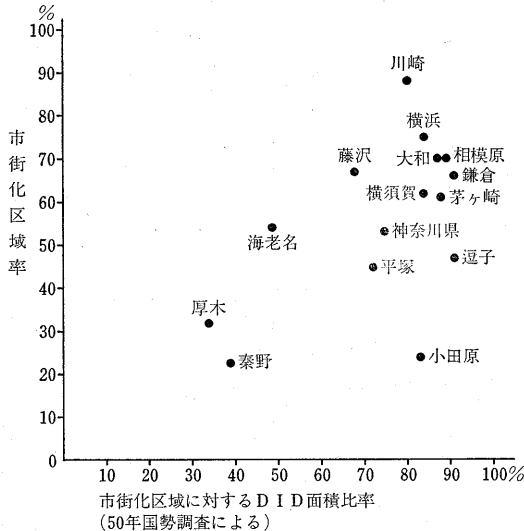
既成市街地の再開発、高度利用が周辺部の緑を守るうえでも必要である。

農地・山林の潰廃、無秩序な宅地化に対処して四十一年の港北ニュータウン計画の中から生まれたのが農業専用地区設定事業である。都市と農業の調和のとれた、新しい街づくりを実現しようとしたもので、新都計法に先駆けて構想されている。都市農業についての研究がなされたのもこの時である。

農専構想と前後して新都計法が改正され、本県の線引きは早くも四十五年に決定・告示された。全国的にみると、開発志向の著しいなかでの線引きであったため、膨大な市街化区域の設定が行われ、「おおむね一〇年以内に優先的かつ計画的に市街化をはかるべき区域」である市街化区域のねらいに矛盾したものとなり、後の都市行政での施設整備の分散非効率と市街化区域内農地の保全という大きな難問を残す元凶となっている。

横浜市の線引き状況は、かなり市街化区域の割合の高いものであるが、図一三

図一三 県下主要市の市街化区域とその充填状況



のように人口集中地区(DIDD地区)一層当たり人口四、〇〇〇人以上)の割合から、市街化区域の充填状況をみると必ずしも高くはなく、市街化区域内にまだ多くの農地・山林を残存させた土地利用計画であることは否めない。

しかし、横浜市の線引きは、極めてキメ細かく市街化区域と調整区域に区分がされたことが特徴といえよう。道路等を境として機械的に、しかも包括して市街化区域に線引きされているのが多いなかで、集団の優良農地は細かく調整区域にくみこむと同時に、打抜き調整区域が多くとられているところも特徴である。

例えば、神奈川県神大寺北原地区には調整区域の面積基準二〇haについての農林省サイドの特例基準である一〇haをさらに下まわった八・三六ha(うち農地六ha)という全国最小規模の調整区域を実現させ、後に農業振興地域にも指定されている。^{注5)}

このほかにも、水取沢(農地九・九ha)、野庭(同三・五)、舞岡(同三八・二)、西谷(同四・七)、小高・三反田(同四・三)などいずれも住宅地にとり囲まれた中に打抜き調整区域として残されたものであり、この努力は大いに評価されるべきものである。

これは、農家側の農協の調整編入への働きかけとともに、市当局の調整区域の確保と農業振興という基本姿勢があったことによる。五十二年に県が行った市街化区域内の集団農地の調査では、二ha以上の集団農地は県下一万haの市街化区域内農地の二四%を占め、一〇ha以上の打抜き調整区域が可能な農地だ

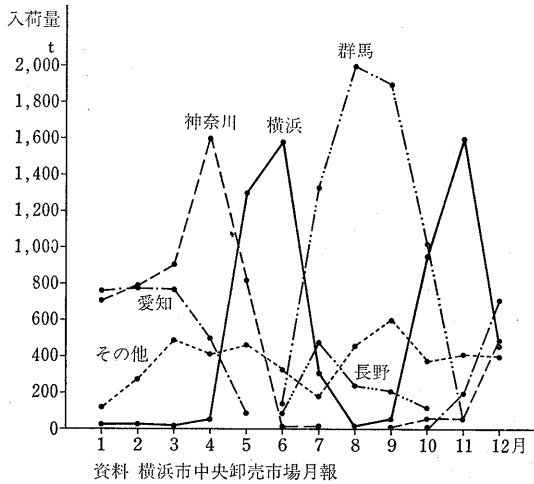
けでも一、〇〇〇haもあった。現在、横浜市がすすめている地籍調査によると、一ha以上の市街化区域内の集団農地は四五ha(四二カ所)程度とされており、散在農地が主体と推察される。横浜市の場合は、他市のような市街化区域内の優良農地保全の問題は、相対的に小さいといえよう。

このようなキメ細かな土地利用計画が生まれた背景には、①線引き時にすでに都市化の進展度・成熟度がかなり高かった。②無秩序な都市化をおさえようとする市政の方針が明確で、市民の期待もあった。③市担当職員の住み良い街づくりへの意識が高かった、などの結果であったといえよう。

四 都市にとっての農業

都市農業ということが注目されるようになったのは、旧来のように農村を都市の従属物としてとらえ、農地を宅地化準備地とした考えから、農業・農地を都市装置の一つとして評価しようとする価値観の転換が根底にある。都市農業の機能は多様であるが、一般には生鮮食料の供給、緑地オープンスペースの確保、防災機能の三点に要約できよう。先ず第一の役割は生鮮食料の供給にある。地価の高い都市の近くで農作物など

図一 4 横浜市中央卸売市場キャベツ入荷状況



作る必要はないという意見もあるが、野菜などは大産地の端境期での供給や軟弱野菜の供給地として大きな役割を果たしている。

国の指定産地になっているキャベツの例をみると、作付面積三八〇ha、生産量一五、〇〇〇トンで四三%が横浜市中央卸売市場に出荷される代表的野菜である。キャベツの同市場への入荷量を図一4でみると、五・六月の春キャベツ、十月以降の秋冬キャベツが市場でも重要なウエイトを占めていることがわかる。現在の野菜生産は大産地が気候等の条件によって産地分担をしているが、三浦・愛知な

どの暖地産と群馬を中心とした高冷地との中間を地場産がまかなっている。軟弱野菜のコマツナでは、同市場の七%が市内産であり、ハウレンソウでは秋冬期四〇%のシェアを維持している。また、トマトでは五〜七月の市内産が重要なウエイトを占め、特に完熟トマトは遠隔地でない高品質として人気が高いなど、新鮮さを生命とする野菜ほど市内産野菜の重要性が高い。

第二の役割は、自然の緑とオープンスペースを確保し、「いこい」や「やすらぎ」を市民に提供する公益的機能である。全国農協中央会が五十四年に一般市民の市街地農業に関する調査を実施したが、五〇%の市民が生活環境上農業が必要と答えており、すでに一般市民にも農業の緑地機能としての評価は定着しつつある。県農協青壮年部の同様調査でも、ほぼ同じ傾向がでて

いる。

横浜市の「緑のマスタープラン」では、昭和七十五年の全市の緑地率二〇%、都

市公園一人当たり一〇㎡(国の目標は緑地率が市街化区域とその周辺部を含めて三〇%、公園二〇%)を目標としている。市民意識調査でも七〇%の人が緑の保全を望み、三〇%以上の緑地率確保を期待しているとされている。緑地率三〇%は、自然の生態系のうえからも最低水準として確保しなければならぬ。

そのためには、都市の農地・山林・河川といった自然の土地をストラクチャーオープンスペース(構造的空地)として確保することが人間性豊かな街づくりに望まれる。

第三の防災上の機能であるが、全国農業会議所の首都圏市区長アンケート調査では、九二%の首長が現在の都市防災上の欠陥を認め、市民の安全性等の観点から市街地農業の必要性を認めている。

そのほか、市街地周辺に農業があることによって、市街地化の進行防止、人口抑制の副次的効果を果たしている。

五 農業にとっての都市化

都市農業の利点は、都市益を生かして有利な経営を展開できるという期待である。最新の技術・経営情報をいち早く経営の中に生かすとともに、市場に近いという販売上の利点から、鮮度の高い農産物を有利に販売できるという比較優位性

にあるといわれている。では横浜の農業は本当に有利なのか。

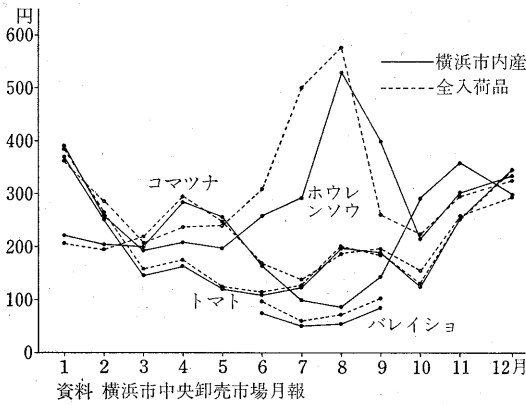
この点について、代表作目のキャベツについて市場価格をみてみると意外にも、①市内産は出荷始めの四〜五、九〜十月に高値であるが全体に平均単価が他産地より低い。②春・秋冬キャベツとも年間の底値の時期にあたる、など他産地に比べ優位性があまりみられない。出荷経費や出荷率をみないと断言はできないが、市場での単価を比較したところでは、都市農業としての特別の有利さは薄いとわざるをえない。

この原因としては、①もともと作り易い時季にあたる。②栽培し易い耐病性品種主体で市場うけがしない。③共販体制が不備で規格・数量で劣る、という点にある。これらの傾向はキャベツに限らず、図一6のように他の主要野菜にも共通した問題である。特に今日の大形化した市場機構では、地場産野菜のような小口出荷者にとっては決定的に不利である。

市内産野菜は鮮度では格段に優れているのであるが、大型産地に比べ規格・品種ろえなどで劣り、野菜本来の品質ではないこれらの点で買ったたかれ、鮮度の良さは中間業者の利益にされてしまっている。

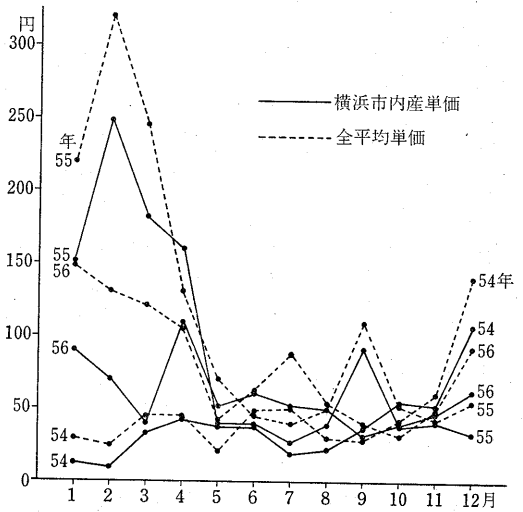
市内産野菜は、小口出荷者が多いこと

図-6 横浜市中央卸売市場入荷品単価
(56年度、1kg当たり円)



資料 横浜市中央卸売市場月報

図-5 横浜市中央卸売市場キャベツ価格
(1kg当たり円)



資料 横浜市中央卸売市場月報

や地方市場が近くに
あることから、地方
市場への出荷率の方
が高いが、いずれに
しても、販売体制が
弱体であるために、
全体としては都市農
業の利点を生かしき
れていないのが現状
である。

これらのことか
ら、市場を通さない
市場外流通が増加の
傾向にある。すでに
直売などが一七%を
占めるようになって
おり、県平均の一〇
%をかなり上まわっ
ている。

この点、果樹類は
一〇〇%直売であ
り、鉢もの・花き・
植木・鶏卵など、市
内産として有利な販
売をしているもの
は、市場外流通のウ
ェイトが高く、都市
農業としての特性が
生かされている。

都市農業はメリッ

トばかりでなく、デメリットも非常に多
い。規模拡大の難しさ、公害、混住社会
化に伴う地域共同体の弱体化などであ
る。つまるところ、都市農業の有利性と
一口にいっても、経営者能力によっては
産地間競争に勝ちうる条件があるのみ
で、実際に経営に都市益を反映させてい
るか否かは、個々の経営者の能力次第で
ある。

現在の横浜農業の平均像としては、営
農上不利ではないにしても、十分に有利
性を発揮している段階とはいえないとい
えよう。

六 将来への課題と展望

総括してみると、横浜の都市農業は都
市の側からみると、市民生活上有益な面
が多く、農業・農地を減らすことは、市
民全体の公益性からはマイナスである。

一方農業の側からみると、高収益農家が
あるものの全体平均としては、まだ十分
都市益を生かしきれていない面が多分に
ある。

都市農業が比較優位の条件を持ってい
るのは、単に消費市場に近く販売上有利
であるというよりも、むしろ立地条件を
生かしていくマネジメント能力とイノベ
ーション(技術革新)による先覚者利潤
が重要な要素になっている。

市内には、個々の農家では優れた技術
と販売面での努力により、非常に高い収
益をあげている例は枚挙にいとまがな
い。ただ、こういう人たちの技術なり販
売能力の個別化が進んでおり、地域全体
・組織全体としての高位平準化をする
という体制にならない悩みがある。主産地
のように、地域一丸となって生産・販売
するという組織力が弱体化していること
が都市農業の大きな欠陥の一つである。

したがって、都市農業振興の第一の課
題は、農業の担い手である人的資源をど
う確保するかにある。個々の優れた経営
者を中心に、それを核として全体の水準
を高めることが望まれる。

幸い市内の農業後継者は、三〇歳未満
の基幹就農者が一九八〇年センサスで三
七三人である。最近の傾向として、高学
歴化が進み四〇%が県立農大など短大卒
以上の学歴を持ち、会社等の就業経験の
あるUターンも四〇%に達している。経
営感覚の近代化など資質は高くなってお
り、「頭脳型産業」化の方向にはある。

第二の課題は農地対策である。まず、
農振農用地一、一〇〇ha、農専五〇〇ha
の早期拡充が急務である。調整白地地域
のような、農政と都市行政の空白地帯を
残しておくことは、何ら得るところがな
く、都市近郊の土地利用の弊害の一つで
ある。農振指定を促進し、高率助成によ

る生産基盤の整備は、農業近代化の基本である。

それとともに、農地の利用促進が望まれる。未利用地や農業としての将来志向のない農地は、やる気のある農家へ利用権を集積して、効率的な生産をする必要がある。公共投資のすんだ農地は、所有権と利用権を分離し、農地の公的利用を促進しなければならない。

現在農用地利用増進法による利用権設定（賃借）は一四haで、市としての取り組みは積極的であるが、今後も市街化区域内の営農意欲の高い農家の調整地域への誘導などを全農業機関が一丸となって促進すべきである。^{注7}

農地の問題はこのほか、散在農地や市街化区域内農地の保全も難しい課題である。農振地域や農専地区だけが都市農業と割り切るわけにはいかず、これらハーブ事業からまれた農地があってこそ、野菜自給率三〇％が維持できている。

市街化区域の農地は、固定資産税等減

免の救済措置はあるものの、国の全国一律の基準行政では、これらの農地の保全・振興は無理で、基礎自治体の主体性なくしては確保しえないのである。

第三の課題は流通対策、特に野菜の販売戦略の改善にある。現状では大量生産をすすめる大型産地との競争で優位性が薄い。出荷組織の強化、品質評価の徹底などにより、他産地に負けない共販体制を整備しなければならない。

それとともに、都市農業には都市農業型流通体系が必要である。流通方式を多様化し、中小規模農家の直売や契約栽培などの市場外流通の拡充が望まれる。

当面の大きな課題は以上の点に要約できようが、将来に向けての生産構造上の課題は、都市農業としての立地条件を生かす目選定をどうすすめるかにある。横浜農業の基幹である野菜は、どちらかというと粗放的な露地野菜が多く、土地利用型農業の比重が高い。またそれが都市の緑地を支えているともいえる

が、将来方向を考えると、これらの土地利用型の農業は、土地面積の大きい経営に集積し、資本装備の近代化によって労働生産性を高める方が有利である。横浜の都市農業は調整区域として担保されているという点でこれが可能である。

また、中小面積の農家では、施設野菜や軟弱の専作経営、あるいは直売を主体とした多品目少量生産経営への階層分化、経営形態の分化が進むことによって、都市農業としての優位性が出てくると考えられる。

いずれにしても、都市農業は種々の面で有利な条件を備えていることは明らかで、新しい感覚、企業的感覚など自己革新をはかれば、十分展望はある。

山があり、川があり、畑があるという人間性豊かな都市。優れた農業をもつ都市こそが二十一世紀にふさわしい都市なのではないだろうか。

〈参考文献〉

〔注1〕 関一「都市政策の理論と実際」『関一遺稿集』昭和十一年
〔注2〕 佐藤俊雄「都市農業の変質」『現代日本の都市化』古今書院、五十四年四月

〔注3〕 渡辺兵力「都市農業の性格と機能」『都市農業の計画』都市農業問題研究会、四十三年七月

〔注4〕 田村明「環境計画論」鹿島出版会、五十五年十月

〔注5〕 石田頼房「都市の決定過程における住民参加」『政策決定と公共性』勤草書房、四十八年五月

〔注6〕 叶芳和「都市農業と自治体」自治体学研究一二号、神奈川県自治総合研究センター、五十七年三月

〔注7〕 宮沢哲也「都市と調和し永続性ある農業をめざして」地域特対事業優良事例集、関東農政局、五十五年三月

〈神奈川県横浜農業改良普及所〉