

都市農業のかたたちが日本農業の先駆け

都市農業は多角的経営、複合経営をしながら、露地栽培にとどまらずに施設型農業、観光農業、市民農園、体験農園など多様な農業を展開した。この歩みが、「宅地化すべき農地」を「保全すべき農地」への期待に変えた。都市農業の「来し方、往き方」が示唆するところに日本農業の先駆けがある。

都市農業観に劇的な変化

「都市農業」という言葉が今、世間では当然のように使われているが、この二、三〇年を振り返ってみると隔世の感がある。

そもそも都市と農業とは相反する概念として存在してきたと言っても過言ではなく、都市は農業・農地をつぶすことによって成立してきた。都市化は経済成長と一体化してもたらされ、農地の壊廃が進行してきたが、こうした流れは逆行しつつある。

そしてやはり、「都市農業」という言葉は違和感を抱かれるところか、緑や自然が残る潤いある都市を象徴するものとして捉えられるようになってきている。都市農業に対する視線や認識は、まさにドラスティックに変化した。

今までの流れの詳細については本誌別稿に譲ることにするが、大きな転換点となったバブル崩壊以前の流れを見ると、高度経済成長に伴って宅地、工場用地、道路などの膨大な土地需要が発生する中、農地の転用を促進するために成立したのが一九六八年制定の都市計画法である。これにより、市街化区域にある農地は「宅地化すべきもの」とされ、所管は農林省(当時)から建設省(当時)へと移行し、都市農業は農政から排除されることになった。

さらにその後、アメリカからの対米貿易収支黒字解消の圧力を受けて、八六年の「前川レポート」が輸出依存型経済から内需拡大などへの転換を打ち出し、いっそうその圧力を強めることになる。同時に、都市農業・農地不要論が跋扈してマスコミをにぎわせ、都市農業は都市住民の

厳しい批判にさらされることになった。

ところが、バブル崩壊を機にそれまでの開発一辺倒の流れが逆転した。そして都市農業見直しの機運が高まり、二〇一五年四月、都市農業振興基本法を成立させるに至ったのである。

農政から排除された都市農家

都市農業の現状を数字で見ると、農家戸数は二二・八万戸、農地面積は八万ha、販売金額は四四六億円であるが、農業全体に占める割合は、農家戸数九%、農地面積二%、販売金額九%となり(二〇一六年のJA全中公表資料の推計による)、農地面積に対して販売金額が多いという特徴があることが分かる。

このことから、都市農業は小規模面積ながらも、野菜を中心に品質重視の消費者ニーズに対



農的社会デザイン研究所 代表

葛谷 栄一 Eiichi Tsutaya

つたや えいいち
1948年生まれ。71年から農林中央金庫勤務。株式会社農林中金総合研究所・常務取締役、特別理事を経て2013年10月から現職。主な著書は「未来を耕す農的社会」「農的社会をひらく」「共生と提携のコミュニティ農業へ」(全て創森社)、「都市農業を守る」(家の光協会)など。

表 「多面的機能」と「多様な機能」の比較

農業の「多面的機能」	都市農業の「多様な機能」
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、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能（以下「多面的機能」という。）については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない。 [食料・農業・農村基本法]（第3条）1999年制定	都市農業の振興は、都市農業が、これを営む者及びその他の関係者の努力により継続されてきたものであり、その生産活動を通じ、都市住民に地元産の新鮮な農産物を供給する機能のみならず、都市における防災、良好な景観の形成並びに国土及び環境の保全、都市住民が身近に農作業に親しむとともに農業に関して学習することができる場並びに都市農業を営む者と都市住民及び都市住民相互の交流の場の提供、都市住民の農業に対する理解の醸成等農産物の供給の機能以外の多様な機能を果たしていることに鑑み、これらの機能が将来にわたって適切かつ十分に発揮されるとともに、そのことにより都市における農地の有効な活用及び適正な保全が図られるよう、積極的に行われなければならない。 「都市農業振興基本法」(第3条) 2015年制定
求められる機能	
<ul style="list-style-type: none"> ●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 など 	<ul style="list-style-type: none"> ●農産物を供給する機能 ●防災の機能 ●良好な景観の形成の機能 ●国土・環境の保全の機能 ●農作業体験・学習・交流の場を提供する機能 ●農業に対する理解醸成の機能 など

※農林水産省資料を基に作成

応じた高単価の農産物生産に注力してきたことを反映していると言えるだろう。

従って都市農家の販売収入は相対的に高収入であると言えるが、一方で固定資産税や都市計画税の負担は過大であり、農業収入だけでこれを賄うことは到底不可能である。このため、アパートや駐車場などの経営が必然化され、ここからの農外収入を税金の支払いに充ててきた。

また、相続税納税猶予制度はあるものの、終身営農が条件とされることから生産緑地の指定を受けないケースも多く、相続税支払いのための農地売却が後を絶たない状況が続いてきた。

つまり、農地を守ってきた都市農家は農政から排除されており、原則として補助金などの支援がなく、しかも過大な税負担を強制される中で、自立経営を目指すしか道はなかった。

苦しい環境下で形成された都市農業経営は、「不動産収入などを含む兼業という以上に多角的経営・複合経営の展開」「露地栽培だけでなく施設型の農業、観光農園、市民農園・体験農園などの多様な農業の展開」「鮮度をはじめとする身近な消費者ニーズの対応への注力」という三つの策を生み出した。そしてこれらを組み合わせることで生き残りを図り、辛うじて都市農地は維持されてきたと言える。

多様な機能発揮が今や存在感

都市農業を取り巻く環境の変化と都市農業の実態・実情を踏まえ、二〇一五年に都市農業振興基本法が成立した。これによって、都市農地は「宅地化すべき農地」から「保全すべき農地」とし

てその位置付けを見直されることになった。

大きく見直されたポイントは、都市農業が発揮すべき「多様な機能」である。この多様な機能を具体的に挙げると、農産物を供給する機能、防災の機能、良好な景観の形成の機能、国土・環境の保全の機能、農作業体験・学習・交流の場を提供する機能、農業に対する理解醸成の機能の六つとなる。

併せて一九九九年に成立した食料・農業・農村基本法で掲げられている「多面的機能」について確認すると、「農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外」として、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、文化の伝承などがあ

る。そこで、日本の農業全体に発揮が求められる「多面的機能」と、都市農業に期待される「多様な機能」とを比較すると、農産物を供給する機能、良好な景観の形成の機能、国土・環境の保全の機能については共通しているが、都市農業の「多様な機能」には防災の機能、農作業体験・学習・交流の場を提供する機能、農業に対する理解醸成の機能が付加されている(表)。

すなわち、都市農地は地震や台風などの災害時の避難場所として位置付けられるだけでなく、都市住民の農業参画や、子どもたちの食農体験の場としての位置付けもなされているということだ。

特に「多様な機能」の最大のポイントと考えられるのが農作業体験・学習・交流の場を提供する機能であり、「多面的機能」と同時に、この新たな

機能の発揮によって農業に対する積極的な理解を醸成・獲得していくことが期待される。

言い換えれば、「多様な機能」とは多面的機能にとどまらず、農家が農作業体験・学習・交流の場として農地を提供することで都市住民と交流・連携していくことも期待されるものであり、そこでは農業者が主体的に取り組みことが前提とされている。

そして、この「多様な機能」は教育や地域コミュニティと直結し、「公共性・公益性」と一体関係にあるものと位置付けられている。

プレ農家レストランで会食

都市農業の形態は実に多様であり、さらに「多様な機能」の発揮を期待されるため、経営モデル化としてまとめることは難しい。基本は周辺環境も含めた人的資源、物的資源を活かしていくことに尽きるが、筆者が注目している東京都武蔵野市のS農場の取り組みをここで取り上げたい。

JR中央線の武蔵境駅から徒歩一〇分弱、玉川上水がすぐそばを流れ、緑の多い文教地区にS農場はある。畑面積は二〇〇アほどで、こ多分に漏れず、アパートや駐車場を経営して繰り返し回している。

ここでは有機農業に長年取り組んでおり、有機農業、生命観にこだわってきた。身近な場所での生産された有機農産物は好評で、地域にはS農場のファンも多い。

このため、野菜の代金は前払い制にして、消費者が後で有機農産物を受け取りに来ることに対して、地域の消費者は違和感を持たないどころ

か、この有機農業生産を支援するのは自分たちだ、という意識が定着しつつある。まさにCSA（地域支援型農業）ともいえるべき取り組みと言っている。

周辺に保育園や小学校があり、S農場はこれまで農業体験の場を提供してきた。子どもたちの出入りが増えるのに比例して、その母親たちの出入りも増えている。

母親たちは農業体験にとどまらず、Sさんの指導で収穫したダイコンを漬け物にしたり、最近では自ら藍を栽培・収穫して藍染めを始めた。さらには、プレ農家レストランと銘打って、自分たちで収穫した農産物を畑横の作業小屋で調理し、皆で会食する。

S農場の活動は、空間提供業というべきものにまで広がり、新たな地域コミュニティ形成にとって欠かせない場となりつつある。

課題は都市農業の位置付け

こうした都市農業の位置付けや経営実態は、日本農業全体の動きの中でどのように評価し得るのであるか。また日本農業全体とどのように関係し、影響を及ぼしているのかについて考えてみたい。

担い手の高齢化と後継者不足、小規模経営と高コストをはじめとして、日本農業は多くの構造的問題を抱えており、これが三八%（二〇一七年度カローリーベース）という低食料自給率に凝縮されている。

この農業構造は、自然条件・国土条件に大きな制約がある中、農業の近代化、そして経済成長と

ともに構築されてきたものであり、工業製品を主とした輸出の増大と貿易収支の黒字累積に伴う円高の影響が極めて大きい。

構造改善を目指した農業基本法の下では、食料自給率は一貫して低下を続け、四割もの米の生産調整を余儀なくされてきた。そして、もはや農業基本法によるリードには限界があるととして、一九九一年の政策「新しい食料・農業・農村の方向」、そして九九年の食料・農業・農村基本法が生まれた。市場原理に沿って大規模化・低コスト化による構造改善を目指す一方、多面的機能の発揮による農業・農村が持つ外部価値を評価することによって、日本農業の存在意義の再整理を図ってきた。

ところがその後の農政展開は、二〇一六一年一月に改訂された「農林水産業・地域の活力創造プラン」に象徴される。

同プランでは、①国内外の需要を取り込むための輸出促進、地産地消、食育等の推進、②六次産業等の推進、③農地中間管理機構の活用等による農業構造の改革と生産コストの削減、④経営所得安定対策の見直し及び日本型直接支払制度の創設、⑤農業の成長産業化に向けた農協・農業委員会等に関する改革の推進、⑥更なる農業の競争力強化のための改革、⑦人口減少社会における農山漁村の活性化、⑧林業の成長産業化、⑨水産日本の復活、⑩東日本大震災からの復旧・復興、という一〇の取り組みが掲げられている。

このキーコンセプトは「強い農業の創造」であり、「農業・農村全体の所得を今後一〇年間で倍増」させることを目標としている。食料・農業・

農村基本法による大規模化・低コスト化の推進による市場原理への対応と、多面的機能の発揮を評価した所得補填ほてんとのバランスを取りながら、食料の確保と農業・農村の維持・活性化を目指したはずが、構造改善による市場原理への対応に著しく偏って農政展開が図られてきたと言わざるを得ない。

言い方を変えれば、わが国農政は産業政策と地域政策を両輪として展開されるはずだったのが、産業政策ばかりが先行し、地域政策はおろそかにされてきたのが実態である。

誰もが納得する農業ビジョン

先にも触れたように日本農業が競争力に乏しいのは、構造改善の遅れだけではなく、むしろ平地が少なく起伏の多い自然条件・国土条件の制約と産業構造が大きく変化するに伴っての円高に起因するところが大きい。

いってみれば、競争原理を強化するだけでは日本農業の維持・活性化は困難であり、むしろ現在の農政では小規模・家族経営の脱落を招くばかりである。これでは、農村の活力喪失に直結しかねない。

こうした事情は、程度の差こそあれ先進各国に共通したものであり、競争力強化を図りながらも農業支援を増強してきたのが実情である。ちなみに各国の農業生産額に対する農業予算の割合(二〇一二年)を見ると、日本は三八・二%であるのに対し、フランスは四四・四%、イギリス六三・二%、ドイツ六〇・六%であり、アメリカに至っては七五・四%となっている(『JIC総

研レポート』二〇一六冬より)。

むしろ今、農政に求められているのは、大規模化・低コスト化の推進という以上に、農業を支援しながら持続的な食料・農業・農村を目指しての将来ビジョンを構築していくことではないか。多額の予算を必要としながらも国民・消費者、そして農業者が納得し、期待し得る日本農業のビジョンを明確にして、この実現を目指していくことが必要であると思う。

日本農業生き残りの道を示唆

そこで、改めて都市農業の動向に注目してみたい。「宅地化すべき農地」だったものが今回「保全すべき農地」とされたのは、「多面的機能」に防災の機能、農作業体験・学習・交流の場を提供する機能、農業に対する理解醸成の機能を加えた「多様な機能」の発揮が期待されたものである。緑農一体化した環境形成と、教育や地域コミュニティに直結した「公共性・公益性」発揮への大きな期待が、都市農業の位置付けの見直しを可能にした。

一方、日本農業は自然条件・国土条件に恵まれないとされてきた。確かに近代農業による大規模化を進めるには、不利な条件に置かれていることは間違いない。

しかしながら日本農業は、①豊富な地域性・多様性、②極めて高い水準の農業技術、③高所得かつ安全・安心、健康に敏感な多数の消費者の存在、④都市と農村との移動時間・距離の短さ、⑤里地・里山、棚田等の優れた景観、⑥豊かな森と海、そして水の存在などの特質を持つ。

中でも都市農業は③、④に最も恵まれており、これを活かすことで消費者ニーズに対応してきた。そして、営農を維持するために多角的経営・複合経営をしながら、露地栽培にとどまらず、施設型の農業、観光農園、市民農園・体験農園などの多様な農業を展開してきた。これが「多様な機能」の発揮につながるものとして評価を得て、新たな位置付けを獲得してきたのである。

都市農業のこうした歩みは、これからの日本農業の方向を考えていくに当たり、極めて示唆的でもある。

日本農業は大規模化・効率化して競争力を有するプロ農業者と共に、兼業農家や自給的農家から小規模・家族経営を組み合わせた多様な担い手によって、地域性・多様性を活かした農業、まさに地域農業を展開することが肝要だ。また同時に、暮らしと環境を守り、農村の活性化をも可能にしていくことが基本方向であると考ええる。

これは産業政策と地域政策を一体に融合させて、地域農業を振興しつつ農村の維持・活性化を目指すものである。

日本農業の生き残りの道は、専業農家による企業的経営ばかりでなく、六次産業化や農業体験・農泊なども含めた経営の多角化・複合化も含め、さまざまな形態によりながらおのおの自立経営を目指して地域農業を展開し、また、消費者との連携・交流を強めながら地域循環を膨らませていくところにある。

都市農業の来し方、生きざまが示唆するところは大きく、日本農業の先駆けである、とするゆえんである。