

# 都市農業研究における都市農家の不在 ——生活者の日常的実践への着目—— Absence of the City Farmers in the Urban Agricultural Research: Focus on Everyday Practices of a Person

水上 亮  
MIZUKAMI Ryo

This paper aims to review research trends in urban agriculture 50 years since enactment of the 1968 New City Plan Law. It presents a new research viewpoint focusing on the “agent” of urban agriculture. Since previous studies are limited in regarding urban agriculture as a “public benefit”, farmers’ daily lived experiences are neglected. This paper argues the need of emphasizing the farmer’s “everyday practices” to better understand the transformation and development of urban agriculture.

キーワード：都市農業 (Urban agriculture)、都市農家 (Urban farm)、日常的実践 (Everyday practices)、担い手 (Agent)、共同 (Cooperation & Collaboration)

## 1. 問題の所在

本稿の目的は、1968年に制定された、新都市計画法以降の都市農業<sup>1)</sup>に関する研究動向を整理し、都市農業の「担い手」に着目しながら、新たな研究視座を提示することである。

高度経済成長期以降、都市部では人口増加に伴い住宅需要が高まり、農地の宅地化が急激に進行した。それにより、都市農業は「不要なもの」として位置づけられてきた。しかし、近年では、都市農業に対する評価の高まりがみられる。2015年に都市農業振興法が制定され、2017年には都市緑地法等の改正法案が成立するなど、都市農業の発展を目的とした法整備が拡大している。さらに都市農業や都市農地は、国土・環境の保全、農業体験の場、防災機能などの多面的機能を持つとして積極的に保全、有意義な活用をするべきものとして位置づけられるようになった（農林水産省 2015）。すなわち、都市農業は「不要なもの」から「あるべきもの」として捉え直されつつある。しかしながら、都市部における農家人口や農地面積は未だ減少傾向にあり、今後も減少することが予測される。

このような減退傾向にある都市農業に対して、これまで多様な視点から研究がおこなわれてきた。特に、新都市計画法以降に多くの蓄積がみられる。制定の背景として、「市街地の無秩序な外延化が全国共通の課題として深刻化していた」（国土交通省 2017: 1）ことが挙げられる。それを契機に、計画的な都市形成が目指され、非都市的性格を持つ都市農業は周縁へと追いやられた。このようなプロセスを経て、都市農業をめぐる議論が活発化した。また、農学者の神戸賀壽朗（1970）によれば、都市農業という用語が一般に広まったのもこの時期だという。

以上を踏まえ、次章では、導入として新都市計画法以降の都市農業に関する研究動向を整理

する。さらに、それらの研究において共通する傾向を明らかにしていく。

## 2. 都市農業に関する先行研究の動向

都市農業に関する研究では、「制度」、「市民農園・まちづくり」、「税問題」といったキーワードが頻出する。従って、本章ではそれらを手掛かりとしながら議論を展開する。

### (1) 制度に関する議論からみえてくる「農地保全」

都市農業に関する議論において大半を占めるのが制度に着目したものである。1970年代に入ると、新都市計画法と都市農業を主題とした研究が登場し始める。その当時は制度が都市農業に与える影響に着目したものが多く、光岡浩二（1973）、長島弘道（1976）などの研究がある。

都市計画学者の石田頼房（1990）は、都市農業と都市計画・土地利用計画の関係性について制度の歴史的展開を整理している。東正則（2000）は、従来の都市計画が農地の保全という点に無関心であったことを指摘し、都市農地の保全をめぐる論点を整理した上で、優先して保全されるべき農地を選定することが必要だと主張する。東の研究では、農地の保全に適さない現行制度が抱える問題点が浮き彫りとなっている。橋本卓爾（1995）は、農政学の立場から都市農業の活性化、都市農地を計画的に保全するための基本的な課題を洗い出し、政策の提言をおこなっている。

以上で挙げた議論からみえてくるのは、「農地保全」という共通課題である。とりわけ、1990年代から2000年代にかけて、多くの分野で主要なテーマとなり、「いかにして都市農地を保全するか」という保全に肯定的な立場から展開された。これは、近年の都市農業や都市農地を「あるべきもの」として捉える動きとも連動しており、「農地保全」は都市農業を語る上で欠かせないキーワードだといえる。

### (2) 市民農園からまちづくり論への展開

都市農業に関する議論で、古くから注目を集めているのが市民農園である。市民農園とは、「都市住民等がレクリエーション等の目的で利用する農園」（窪田 1990: 2）であり、1970年代頃から普及し始めた（後藤 2003）。また、同時期に市民農園の研究も多く見受けられ、その注目度が窺える。近年の研究を挙げると、後藤光蔵（2003）は、都市部の市民農園に焦点を当て、農地の市民的利用の実態を明らかにしている。工藤豊（2009）はそうした市民農園の歴史的な展開について整理している。湯沢昭（2012）は利用者の特性について議論を展開した。

前節で、農地保全が主要なテーマとなっていると述べたが、村上暁信（2015）は、単なる保全に留まらず、まちづくりへと展開することが重要だと述べる。村上の主張は、まちづくりと称することで地域や住民を巻き込んだ大きな枠組みで捉えることの必要性を示唆している。このような都市農業とまちづくりに関する議論は一般的に「農のあるまちづくり論」と呼ばれ、新都市計画法の制定を契機に活発化した（後藤 2003: 21-2）。近年では、古くから議論の対象となってきた市民農園とは別の文脈で、つまり、市民農園という形態に捉われない方法で、まちづくりへと展開されるケースが増加傾向にある。

### (3) 税問題——宅地並み課税と相続税

次に取り上げるのが税問題である。新都市計画法において誕生した制度の一つに、市街化区域と市街化調整区域の線引きがある。簡易な説明をすると、前者は開発を促進する区域であり後者は開発を抑制すべき区域である。この線引きにより、「市街化区域内農地は一〇年以内に非農業的利用に転換されるべきものと位置づけられた」（後藤 2003: 85）。

そして、これを促進するために施行されたのが宅地並み課税制度である。宅地並み課税とは、「農地を宅地とみなし、宅地なみの固定資産評価・課税することである」（橋本 1995: 129）。これにより、多くの都市農家は、利益獲得に適さない農地を、借家や駐車場に転用することになった。こうした宅地並み課税をめぐる議論の中でも、重富健一（2003）の研究では、膨大な数の審議会答申や新聞記事が整理されている。その他に注目される税問題として、相続税が挙げられる。都市農地の存続を危ぶむ「原因は、多額の相続税の支払いのための農地売却と、相続人の均分相続による農地の細分化である」（東 2010: 2）。地理学では、このような税問題を要因とした農地の宅地化を空間的に把握する研究（阪井ほか 2010）がおこなわれている。

以上で見てきたように、都市農業と税問題は密接に関係している。橋本は、この関係性が「単に市街化区域内の農地の税金問題という狭い枠の問題ではなく、都市農業の存続や確立と不可分な関連」（橋本 1995: 130）にあると指摘する。また、東は税問題について「個人の努力では克服しがたい」（東 2010: 2）ものだと述べる。これらの指摘の通り、税問題は単なる個人の問題として片づけることはできず、減退する都市農業を語る上で重要な位置を占めている。

### (4) 小括

以上で都市農業に関する研究動向を概観してきた。そこから、都市農業に関する議論から窺える傾向を二つ提示したい。第一に、都市農業を「公的な利益」として位置づけようとする傾向がある。農地保全の主張やまちづくりへと展開する動きは、都市農業や都市農地を国家や地域・住民すべての利益へと還元することが前提となっている。つまり、〈社会—都市農家〉という構図の下、社会側の利益追求に重点が置かれている。さらに言えば、近年の都市農業に対する評価の高まりとは、「公的な利益」として「あるべきもの」と位置づけられているのかもしれない。そこでは、都市農家の「私的な利益」としての側面が見落とされてしまっている。

第二に、都市農業の実践の場における具体的な事例まで議論が展開されずに、政策や手法の提示に止まるという傾向がある。換言するならば、多くの都市農業研究では、政策や手法の提示が目的とされている。そのため、実際の都市農業の現場で「どのような活動がおこなわれているのか」、といった具体的な事例は、依然として少数である。また、税問題においては、単なる個人の問題の範疇を超えていることが指摘される一方で、現存する都市農家がいかなる方法で課税に対処して、農業という生業を維持させてきたのかという点については、言及されるに至っていない。

## 3. 「共同」の主張における、都市農家と「担い手」の位置関係

本章ではこれまでの議論を踏まえ、本稿のディシプリンである社会学の領域における都市農業の位置づけを確認した上で、都市農業における「担い手」について着目する。さらに「担い手」の議論から、都市農家に着目することの重要性を主張する。

### (1) 社会学の領域における都市農業

第一に、都市農業は、社会学の領域において主要なテーマとして扱われてこなかった。そうした中、社会学の中に都市農業を位置づけたのが中田実（1994）と池田寛二（1992）である。中田は、都市農業が社会学において主題にならなかったことを指摘し、「都市が市民共同の生きる場であり、それゆえに市民による共同管理の場であることを確認し、そのようなものとしてまちづくりをすすめるための具体的な一つの手掛かりを」（中田 1994: 19）、都市農地は与えてくれると結論づけている。

池田も同様の意見を示しており、「現代の都市農業は、農民農業と市民農業のアンサンブルとして理解されなければならない」（池田 1992: 236）と述べる。すなわち、都市農業は、それに携わる市民と都市農家の共同によって形成されているということだ。

この両者に共通するのは都市農業における「共同」の視点である。中田の議論では具体的な共同の主体を明記していないが、池田の議論においては、都市農業に携わる市民と都市農家という共同の主体について示されている。両者の議論からは、都市農業を「公的な利益」として位置づけようとする姿勢が窺えながらも、「共同」が一つのキーワードとして機能しており、これが社会学の領域からの主張だと捉えることができよう。だが、両者の議論では、都市農業に対する理論的な視座が提供されているものの、従来の都市農業に関する研究と同様に、具体的な事例までは踏み込まれていない。

### (2) 都市農業における「担い手」への着目——そこから見落とされた都市農家の存在

このような「共同」の視点を踏まえ、社会学の領域から都市農業の「担い手」に関する議論を展開したのが松宮朝（2013）である。松宮が注目したのは、都市における「非農業者主体で共同耕作を行う『農』の活動」（松宮 2013: 85）である。すなわち、都市農業に携わる市民への着目である。松宮は、前述した池田の主張に倣いながら「農業」という枠組みを解体し「農」という広い文脈で都市農業を捉える必要があると主張する。

しかし、池田や中田の議論に立ち戻り考えてみるならば、社会学的研究において提示されたのは「共同」の視座である。松宮の議論では「農」という文脈で都市農業を捉え直しているが、そこには、都市農業の最たる「担い手」である都市農家の姿は描かれていない。むしろ、「農」という捉え方は、「農業」を生業とする都市農家の姿を不可視化してしまっている。

### (3) 「共同」の一方に位置する都市農家——共同の射程

今一度、都市農業に携わる「担い手」を考えてみよう。「担い手」は、近隣住民、仲介業者、など複数のアクターが想定される。都市農家も、その内の一つである。しかしながら、都市農家は、生きる術として都市農業を営む。あるときには、都市農家は自らの所有する農地を近隣住民に対して提供する。さらに、農作物の販売に伴い様々な仲介業者との関係を持つ。他にも、複数の都市農家と「担い手」の関係が考えられる。その関係を「共同」と捉えたとき、都市農家は、常に「共同」の一方に位置している。そうした都市農家の存在なくしては、都市農業が成立するとは言い難い。その意味で、都市農家に着目することは、都市農業における都市農家と、その「担い手」たちの「共同」を描き出す上で重要なのである。

しかしながら、ここで一つ懸念しなければならないのが、「共同」の射程である。「共同」とは一般的に、複数人である目的に対して関わる時に用いる言葉である。つまり、都市農家と

それ以外の「担い手」の関係性は、通常理解だと、すべてが「共同」の器に収まるわけではない。先述した農作物の販売に伴う仲介業者との関係は、単なる利害関係とも捉えられる。それを「共同」と捉えるのは強引であろう。だが、この問題の根本を考えたとき、我々は、都市農業を通じたインタラクションを、一概にひとつの目的を想定しておこなわれるものと捉えてはならない。例えば、地域住民は農業体験を都市農業に関わる最大の目的としているのに対し、都市農家は、農地の有効活用を目的としているかもしれない。しかしながら、この二者間のインタラクションは、都市農業を通じた「共同」である。本稿では、この“都市農業を通じた”ことに共同の意味を置きたい。共に協力し、目的を達成するような「協同」ではなく、ある事象に対して共通して関わることまで射程を広げることで、「共同」は柔軟さを備える。そうすることにより、個々の目的は違えど、都市農家とそれ以外の「担い手」が織りなすインタラクションを広範かつ、想定された目的に捉われることなく、描き出すことができる。

#### 4. 都市農家の目線から都市農業を捉える——「日常実践」理論の応用可能性

以上、本稿では新都市計画法以降の都市農業に関する研究動向を整理し、都市農業の「担い手」に着目しながら新たな研究視座を提示することを目的に論を展開してきた。研究動向の整理では、二つの傾向があることを指摘した。その上で、都市農業の「共同」において、都市農家が常にその一方に位置することを主張した。それらの議論を踏まえ、本稿が提示する新たな視座とは、都市農家の日常実践への着目である。

これまでの議論で見落とされてきた都市農家の「私的な利益」にも言及しておこう。都市農業が「公的な利益」とされることは、都市農家にとって全くの無価値ではない。むしろ、さまざまな「共同」を生み出す契機となっているだろう。しかしながら、それは俯瞰して都市農業を捉えたときのことである。都市農業を生業とする以上、都市農家は一人の経営者である。そこには、自らの生活を賭けた日々の実践が存在している。従って、都市農家の「私的な利益」とは、そうした日々の実践により獲得されるべき利益であり、生業を維持させるものである。そして日々の実践は、日常的な行為であるため、都市農家の暮らしまで踏み込む必要がある。

さらに、本稿で提示した視座は、田辺繁治・松田素二(2002)が提唱する「日常実践」の概念を用いることで、理論的な枠組みに基づいた議論へと展開することが可能である。「社会的世界と個人の経験のなかで構成されるすべての人間行為」(田辺・松田 2002: 3)である日常実践は、都市農家とそれ以外の「担い手」たちの「共同」だけでなく、その外側に位置する個々の諸行為にまで射程を広げる。さらに、それは個人が生み出す実践から社会的文脈へと接続される。換言するならば、「日常実践」の理論は、都市農家の日々の実践と社会の繋がりを明らかにする手掛かりとなり得るのだ。

最後に、本稿の冒頭部で紹介した、都市農業振興基本法の基本理念の一部を取り上げよう。「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、…(中略)…そのことにより都市における農地の有意義な活用及び適正な保全が図られるよう、積極的に行わなければならない」(農林水産省 2015、傍点引用者)。筆者は、この傍点部に対して大きな違和感を覚えている。都市農業の減退に際し、都市農家の経験したことを「努力」の一言で表せるだろうか。この意味でも、都市農家の暮らし、日常実践への着目は、政策理念において矮小化された「努力」を明らかにすることに繋がるのである。

## 註

- (1) 都市農業の定義が様々であることは、多くの論者間で一致している。そのため、本稿では「市街化区域内における農地でおこなわれている農業」を定義として用いながら議論を進める。

## 参考文献

- 東正則, 2010, 『農業で都市を蘇らせる——日本型環境共都市を目指して』農林統計出版。
- 後藤光蔵, 2003, 『都市農地の市民的利用——成熟社会の「農」を探る』日本経済評論社。
- 橋本卓爾, 1995, 『都市農業の理論と政策——農業のあるまちづくり序説』法律文化社。
- 池田寛二, 1992, 「都市農業の現在と可能性」鈴木広編『現代都市を解説する』ミネルヴァ書房, 224-42。
- 石田頼房, 1990, 『都市農業と土地利用計画』日本経済評論社。
- 神戸賀寿朗, 1979, 『低成長下の都市農業論』富民協会。
- 国土交通省, 2017, 「第10版都市計画運用指針」(2018年10月26日取得, <http://www.mlit.go.jp/common/001252402.pdf>)。
- 窪田武, 1990, 『市民農園整備促進法の解説』地球社。
- 工藤豊, 2009, 「わが国における市民農園の史的展開とその公共性」『日本建築学会計画系論文集』74(643): 2043-7。
- 松宮朝, 2013, 「都市部における非農業者主体の『農』の活動の展開——愛知県長久手市、日進市の事例から」『サステイナビリティ研究』3: 85-97。
- 光岡浩二, 1973, 「新都市計画法が農業の構造変化に及ぼす影響——名古屋市外大府の場合」『名城商学』23(1): 1-56。
- 村上暁信, 2015, 「『都市農地保全』を超えて『まちづくり』へ」後藤・安田記念東京都市研究所編『都市問題』106(6): 50-8。
- 長島弘道, 1976, 「新都市計画法と農業緑地」『地理学評論』49(5): 314-26。
- 中田実, 1994, 「都市と農業」『名古屋大学社会学論集』15: 3-21。
- 農林水産省・国土交通省, 2015, 「都市農業振興基本法のあらまし」(2018年9月27日取得, [www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi\\_nougyo/pdf/kihon\\_hou\\_aramasi\\_3.pdf](http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/pdf/kihon_hou_aramasi_3.pdf))。
- 阪井暖子・明石達生・大方潤一郎・小泉秀樹, 2010, 「市街化区域内の農住混在街区形成における空間変容と土地所有の関係に関する分析——東京都練馬区の一街区を事例に」『都市計画論文集』45(3): 271-6。
- 重富健一, 2003, 『都市農業再論——宅地並み課税の第二次「十年戦争」』光陽出版社。
- 田辺繁治・松田素二編, 2002, 『日常の実践のエスノグラフィ——語り・コミュニティ・アイデンティティ』世界思想社。
- 湯沢昭, 2012, 「市民農園の利用者特性と効果に関する一考察」『日本建築学会計画系論文集』77(675): 1095-102。