

⑤ 成熟社会の農的市民像

■江成卓史

はじめに

一九八〇年代後半のいわゆるバブルの時代以降、都市農業・農地の話題は市民生活や住環境と対になって語られるようになった。最近では高地価の記憶も薄らぎ、園芸ブームを追い風に市民農園の人氣が急上昇中である。では、十年と少し後の二〇一〇年は？

このレポートは、緑政局内で実施された職員プロジェクト研究(注①)および農政部内での不耕作農地対策の検討(注②)を元に、ゆめはま二〇一〇プラン達成時期の郊外地域のまちづくりと農地保全・活用策について、個人的検討を加えたものである。

1 二一世紀初頭の農地利用動向

① 不足する農業の担い手労働力

農業の後継者不足は、昨今を問わず、高度経済成長期からずっと嘆かれてきた問題である。横浜市内でも都市農業の担い手不足は常に語られ、農政に対して問われ続けてきた。

特に最近の全国的な課題として、戦後農業の中心的担い手といわれる昭和一ケタ世代がリタイア期を迎える。横浜市内の農業従事者も、この世代が半数近くを占め、統計的には

高齢化が進み続けている(図一)。
二〇一〇年頃には、この年齢層のリタイアにより、市内の農業従事者数の減少の傾向は急速に進むはずだ。市内の農地の耕作や管理に要する労働力は、今までに増して絶対的に不足することになる。

② 二極分化が進む農業の担い手

とはいえ、立地の有利性を生かして、充実した経営を展開する都市農家も一定割合存在する。現在、昭和一ケタ世代の次世代にあたる三十〜四十歳代の農業従事者は市内に約二千二百人(農業就業人口の二十一・五%)いる。彼らの代表的な姿は、両親から経営を引き継ぎ、生産の施設化や機械化を進める中堅層の担い手である。

この世代が就業人口に占める割合は、全国的に比較しても、横浜市は非常に高い位置に入る(注③)。彼らの中には、生産性の高い平坦地の農地を借地などにより活用し、規模拡大や農地利用の高度集積を進める者も少なからずいるだろう。一方、経営規模を縮小する兼業農家や自給的な農家も、今後とも多数存在し続ける。ただし、こうした農家が利用する農地面積は限られている。

仮に、現在の農家数約五千戸の約三割を占

める主業的農家(注④)が耕作を続けると想定してみよう。千五百戸の農家が平均一ヘクタールの農地を利用すると、農業生産の主体となる農地は千五百ヘクタールとなる。その他に、中小規模や自給的農家(注⑤)が利用する農地を千五百戸で平均〇・三ヘクタールとして、両者をあわせると、現在の市内の農地面積約四千ヘクタールの半分程度にとどまり、残る半分は経営的水準での耕作は困難となる可能性が高い。

③ 農地利用の偏在化Ⅱ 荒廃地域の偏在化

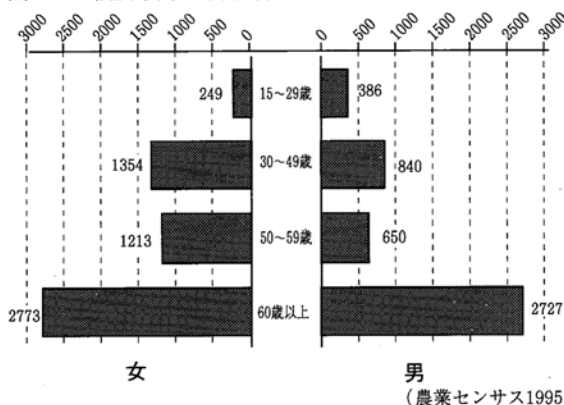
農地利用の分布傾向としては、規模拡大や高度利用集積の対象となる優良農地と、利用度が低下し不耕作地化する条件不利地と、二極分化が進むと思われる。条件不利地とは、たとえば、斜面地や谷戸、混住化地域など、基盤整備や機械化が図りにくい地域をさす。今後は、農地利用の偏在化がますます進むと見込まれる。裏を返せば、不耕作地が偏在して大量に残されることになるだろう。

その時、担い手がいなくなった農地はどうなるのだろうか？

今までなら、都市的土地利用の圧力のもとに、たやすく都市開発や業務用地への転用が進んできた。しかし、二十一世紀当初以降の

はじめに
1 二一世紀初頭の農地利用動向
2 成熟期を迎える市民と経済
3 農的ライフスタイルの地域づくり
4 農業政策から「農」のあるまちづくりへ

図一 横浜市内の年齢別農業就業人口(平成7年)(単位:人)



(注①) プロジェクト研究の成果は、緑政局企画課がとりまとめた報告書「緑・農・公 混合プロジェクト研究レポート」(平成七年十二月)に「調整白地地域等における土地利用誘導策検討」としてまとめられている。
(注②) 調整区域内の集团的農地として、農振法により用途指定された農業振興地域内の農用区域において、増加が予想される不耕作農地の解消を目的に、市民による耕作を視野に入れた調査・検討を行った。
(注③) 全国の農業就業人口に占める三十〜四十歳代の就業者の比率は一七・五%(平成八年)。

本市では、産業経済の成熟化と空洞化、人口増加の鈍化が始まっていると予想され、従来のような都市的用途への転用の需要は減少してくるものと思われる。また、公共事業による開発や公園・緑地としての買収や借地利用にも、現在すでに財源からして限度が見えている。

すると、農地として利用が見込めない多数の条件不利地は、耕作できず、開発できず、公共買収もできない（未利用地）のまま残されるおそれ大きい。管理が行き届かない土地が各地に急増する事態は、もはや農業・農政の分野を超え、市政をあげて取り組まねばならない都市計画・土地利用上の課題ではなからうか。

2 一成熟期を迎える市民と経済

① 退職期に向かう団塊世代

横浜市の年齢別人口構成は、団塊の世代とその子世代が高い比率を占める二つのモード（最頻値）をもつ（図1・2）。現在五十歳前後の団塊の世代は、二〇一〇年を前にして六十歳を迎え、大多数は企業の第一線から退職することになる。本市の人口構成に大きな変化がないとすると、その時期の六十歳以上の高齢者人口が占める比率は急増するだろう。

それに伴い、市民の消費活動にも、質的な変化が起こるものと思われる。それは、健康・福祉関連部門への傾斜とともに、安定した地域生活を求める志向や、レクリエーション活動（農園耕作や実用的な工芸など）を志向する傾向が強まる。いわゆる消費社会の成

熟化と安定化が、シリアスな生活設計と表裏一体の形で進行するものと予想される。

② 高齢化が進む郊外の「新興住宅地」

市民意識調査によると、市民の約八割は市内での定住を続ける意向を示している（注⑥）。すると、住宅地の一部に高齢化が進み、さらに子世代の独立や親世代の死亡により人口が減少に転じる地域があらわれてくる。そうした傾向が顕著なのが、高度経済成長期に郊外部に造成された「新興」住宅地などである。実際に、市内でも戦後早くに宅地化が進んだ湾岸丘陵部や、東京都に近い港北・青葉区の私鉄沿線では、そうした傾向が現れつつあるという。

地域社会における年齢別人口構成は、その地域の成り立ちによって異なり、こうした「高齢化地域」は著しく偏在化すると推測できる。高度経済成長に伴って発生した横浜市内の「人口爆発」が、約三十年を経て成熟化し高齢化に向かっているといえよう。

③ 緑・農 に向かう市民活動

そうした社会の流れの中で、郊外の住宅地などでは、多様な生活スタイルや社会参加活動の模索が始まっている。現在のボランティア活動や地域の自然環境保全活動などの中心活動や地域の自然環境保全活動などの中で、団塊世代とその上の世代の活躍が目立つようになってきた。そこでの活動の内容としては、スポーツや福祉・文化活動とともに、環境、そして緑・農（注⑦）への志向が増大しつつある。背景には、健康維持につな

がる食への関心とともに、彼らのうちの多数

を占める地方出身者の成長期の体験や郷愁が重なるように見える。

④ 高齢化地域では、周囲に農地・緑地などの自然資源が存在する。地域社会の活動やライフスタイルは、身近な既存の自然資源を再発見し、依存を強めていくだろう。

3 農 的ライフスタイルの地域づくり

① 適正規模・持続可能性へのシフト

二十一世紀初頭の郊外部の土地利用と市民社会の動向から、二つの顕著な傾向が推定された。

すなわち、都市郊外に偏在する多数の「未利用地」と、**「高齢化地域」**の出現である。

この二点は今後、郊外部、とりわけ農地・山林が広く分布する農業地域の土地利用を考える上で、重要な基調となる。

ここで留意すべきは、経済成長の減速により長期的な設備投資の拡大には限界がある点である。要は、地域生活のありように見合った開発規模の適正化や、経済性・環境面ともに持続が可能な社会の追求、維持管理コストの低減などが必要となる。

そして、そこでの市民生活のありようもまた、変貌をとげてくるだろう。自らの生活を健全に維持するため、自主的な社会参加や、自助的な地域活動が促進されていくだろう。成熟社会の経済や市民のニーズに合った持続可能な地域づくりは、個人々の生活コストや社会のリスクを引き下げる。それは、高齢

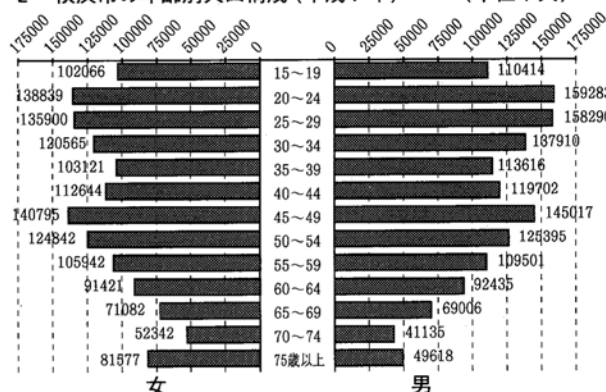
（注④）主業的農家とは、農業所得が主で、六十五歳未満の農業従事六十日以上の方がいる農家をさす。従来「専業農家」に替わる農家分類のカテゴリーである。（農業センサス一九九五）

（注⑤）自給的農家とは、経営耕地面積が三平方メートル未満、かつ農産物販売金額が一年間で五十万円未満の農家をさす。「販売農家」と対になり、農家を二分する基本的な農家分類である。（農業センサス一九九五）

（注⑥）横浜市民意識調査（平成八年度）によると、「現住地に住み続ける」と「たぶん住み続ける」に「横浜市内での移転希望」を加えると、市内定住意向は八〇・四％にのぼる。

（注⑦）緑政局では、都市農業を産業としてとらえるとき「農業」、生産活動のほか環境・レクリエーション・文化等の産業以外の要素を含めて「農」と称している。

図一 2 横浜市の年齢別人口構成（平成7年）（単位：人）



（平成7年国勢調査 第一次基本集計結果）

化社会を目前に危惧される、地域社会や市民生活にかかる投資の急増を緩和し、行政負担の軽減につながることもなる。

②「農」的ライフスタイル」の形成

そこで、先に挙げた二つの背景を重ね合わせると、郊外部の「未利用地」の環境を活用した地域活動が浮上してくる。地域に存在する里山・農的環境を保全・維持しつつ生産や収穫をあげて、地域コミュニティや個人々の生活に寄与するような活動——その萌芽はすでに、市内各地で小規模ながら始まっている。活動に参加する市民の意識には、健康・安全な生活への希求や、四季の自然や風土を味わえる全人的な生活環境へのあこがれが表れている。こうした指向や活動の総体を、都市郊外における「農」的ライフスタイルと呼ぶことにしよう。

幸い、横浜市の郊外部には、密集した宅地開発地の近隣にも広い市街化調整区域が存在し、農地や雑木林を随所に見いだすことができる。郊外に偏在するであろう多数の「高齢化地域」において、「農」的ライフスタイルが成立する外的条件は、整っているのである。

4 農業政策から「農」のあるまちづくりへ

① 多様化が求められる「農」の施策コンセプト

一九九〇年に市民農園整備促進法が施行されて以来、全国各地で市民の農地利用のさ

ざまな形態が登場しつつある。農地法の制約（注⑧）は依然としてあるものの、農政・農家サイドから農地管理への市民参加の意識が芽生えているといえよう。

一方、市民が求める「農」体験の内容や時間の長さ等のニーズ、そして彼らの作業の熟練度は千差万別である。また、今後ますます参加形態や技術レベルは多様化してくるだろう。そのため、農地の利用には多様なコンセプトとメニューが必要だ。

現在は、「農」体験のニーズについて階層化・構造化されていない点からしても、市民参加型施策の開拓は、まだ緒についたばかりといえる。

② 成熟社会の「農」政策への方向性

成熟期に向けて、農業・農地・「農」にかかわる市民活動の展開には次の要因が重要と思われる。

第一に、郊外に偏在することになる条件不利「未利用地」は、市民の「農」体験にとつての好適地になりうることを認識し、環境資源としての評価を確立する必要がある。農業経営にとつては条件不利な傾斜地や谷戸は、斜面林や草地、水源などの自然資源を含み、小規模の「農」体験の場としては、かえって好適である。

第二に、偏在する「高齢化地域」の市民活動を、未利用地とつなぎ、活動のフィールドを提供する誘導策が必要である。農地・山林を主体とするフィールドの活用方法は、耕作や山林管理に限らず、福祉・文化面にわたる多様な道があつていいだろう。

第三に、政策のコンセプトを農業・農地のみに限定せず、健康増進や食生活の向上、自然教育、地域交流など、農園をフィールドとした総合的な生活の政策ととらえる必要がある。農作業から始まった活動が、地域の高齢者や子どもたちを対象に社会化したり、まちづくりや行政事業へ深化するなど、総合化の動きもでてくるだろう。

第四に、市民参加型の「農」活動の企画運営手法の蓄積、および「農」体験に適した生産技術の開発が必要である。前者については、各種の市民活動のノウハウと共通の部分が多いため、他分野の事例が援用できよう。

一方、アマチュアが安全に生産や収穫を楽しむための技術は、自ずとプロの農業技術とは異なる。市民向け技術の開発と、農地という歴史あるフィールドを有効に活用できる技能の習得が必要だろう。特に、第一次産業に関わる活動は、自然と人間の関係性を体感できることが本質的な要素であり、それに要する「技」の活用も楽しみのうちであるからだ。

③ 現行の農業政策からの展望

以上の視点から農政・緑政の施策を展望すると、成熟社会に向けて多くの可能性の芽を見いだすことができる。

④ 柴シーサイドファームにおける障害者の参加事例

九八年五月に金沢区にオープンした柴シーサイドファーム（注⑨）は、約五百区画の農園に三倍以上の利用希望者が殺到し、活気ある市民の耕作が始まっている。ここでは車い

（注⑧）農地法は、農地の耕作目的の取得・借入を農家資格がある者に限っている（農地法三条）。農家以外の市民がレクリエーション等の目的で農地を合法的に使用するには、農家の作業の一部を「体験」するか、市民農園法に基づいた農園を借りることになる。

写真 柴シーサイドファーム福祉区画



（注⑨）柴シーサイドファーム金沢区柴町の丘陵部にある柴農業専用地区内に設置された市民農園。約三十三平方メートルの貸し農園が約五百区画のほか、団体利用の区画および車椅子でも作業可能なように地面から数十センチメートル高く設置した小区画もある。平成九年秋には、農園の開園に先立ち一般の農地も利用して障害者およびその支援者が参加したジャガイモ栽培イベント（写真）が開催された。

スでも耕作可能なベッド式の区画も試験的な
がら設置され、多くの障害者グループの活動
が始まっている(写真)。

④「恵みの里」事業のもつ、農的・地域づく
りへの可能性

また、「恵みの里」と称して、農業地域の
農地や環境をフィールドに、「農」体験や農
産物の直接購入を都市生活の日常として継続
できるような地域づくりに着手している(注
⑩)。この事業は、市民の社会活動の多様化と
相まって、現在の行政組織の枠を越える成熟
化郊外地域における地域づくりのひとつの
柱と成りうる可能性を秘めている。参加者層
は、まさにここで言う「農」的ライフスタ
イル」を求める都市住民であるといえよう。

④ 成熟社会へ向けて理念の確立を

これらの芽を成熟社会の市民像への発展さ
せるため、農・緑政策の視野も、農業・農地・
山林から、里地・市街地と地域住民を含む地

域政策への広がっていくことが不可欠となろ
う。多様な活動(ソフトウエア)を地域の既
存自然資源(ナチュラルウエア)とでも呼ぶべ
きか)の有効活用結びつけてゆく、ソフト
でもハードでもない第三の機能を、行政内
の農政・緑政の役割として認識したい。事業
局自らのフィールドへの出先機関として、方
面別に存在する農政事務所・公園緑地事務所
などは、各区役所と同様に、市民活動のコー
ディネート機能の拡充が必要と考える。

これらを通じて、成熟社会において地域に
恵み豊かに暮らす市民の「農」的ライフス
タイル」に基く「農」のあるまちづくりを、
市民や農業者とともに創出することを提案し
たい。

△緑政局南西部農政事務所△

△補記△

本レポートでは、二〇一〇年前後の市民社
会と農業地域の土地利用との関係に主眼を置

いた問題を提起したが、筆者は農地の市民利
用が解決策の全てとは考えていないことを、
誤解を防ぐため付言しておきたい。仮に、横
浜市民約百万世帯の1%が各百平方メートル
(柴シーサイドファームの農園区画の三倍の
面積)の農地を耕作したと想定しても、利用
面積はわずか百ヘクタールにしかないこと
からも、現行の形態の市民農園による土地
管理には限界があることは明らかである。よっ
て、△未利用地△の利用・管理を行う「多様
な」手法や技術を、農家・都市住民・行政の
協力によって創りだすことが必要と思われる。
一方で、農業経営による土地利用・管理(「
耕作」)の継続についても、郊外部のまちづく
りにおける行政負担軽減の視点から、重要性
が浮かび上がってくる。二十一世紀において
も都市農業経営の振興と安定化は、都市経営
の政策としても不可欠の課題であろう。

(注⑩) 恵みの里
地域の特産物の生産振興をはかると
もに、市民の多様な「農」体験の拠点
づくりを行う新しいタイプの農業地域の
総合整備事業。ゆめはま二〇一〇プ
ランの農政分野の主な事業に掲げられ
ており、現在、基礎調査とともに市民
による水田耕作の試みが進行中である。

