

持続可能な都市農業の確立に向けた日本と欧米の研究動向 —農業の実施主体の相違に着目して—

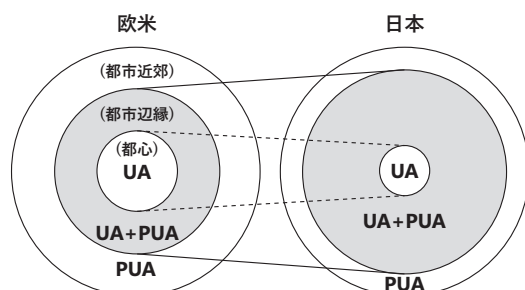
農業・農村領域 研究員 吉田 真悟

1. 日本と欧米の「都市農業」

都市農業 (urban agriculture, UA) と聞いて想像するのは、日本と欧米では大きく異なります。まず、都市のスプロールの開発の著しい日本では、都市農業といえば市街地に囲まれた農地で農家が営むものとイメージされます。都市農家の庭先直売や農業体験農園、学校給食や飲食店向けの出荷といった多様な取組により、市街化区域内では少ない農地面積 (全国の2%) に比して農業の販売金額は全国の8%を占めているのです (農林水産省, 2020)。同資料によれば、市街化区域内農地面積は1993年から2017年に48%減少し約6.9万haになったものの、生産緑地面積は横ばいで、都市住民の農地保全に対する要望も大きく、農業政策及び都市政策も農地保全へと大きく舵を切っています。

一方で、歴史的に都市と農村の区別が明確で厳しい開発規制のある米国や欧州各国では、UAといえばコミュニティ農園や学校菜園などの市民活動、植物工場や屋上菜園などの先進的ビジネスを指し (Santo et al., 2016)、主な活動主体は都市住民や学校、病院や非営利組織であり、代々続く農家はほとんど登場しません (McClintock, 2014)。それゆえ、欧米ではUAはSDGsとの対応関係が強く意識され、UAを通じた都市課題の解決が期待されています (Nicholls et al., 2020)。

当然ながら日本にも欧米の意味でのUAは根付いており、欧米にも都市近縁部には専門的で日本の都市農業に類似した取組も多い都市近郊農業 (Peri-urban agriculture, PUA) とUAが混在しています。しかし、図1のような都市と農業の結びつきの違いから、市民や行政の都市農業に対する認識には偏りがあるのではないのでしょうか。つまり、日本では欧米の意味でのUAとPUAが混在する地域が都心部付近まで広く分布するという特徴があるのです。そ



欧米を対象とした出典では、UAを中心とする都心、PUAを中心とする都市近郊、それらに挟まれUAとPUAが混在する都市近縁という整理。その整理を日本に援用すれば、都市近縁と呼べる地域が著しく広いといえます。

図1 都市農業の認識の違い

出典：Opitz et al. (2016) P344, Fig.1に筆者加筆

こで本稿では、「先進国はおろか世界的にもほとんど類例がない (横張, 2020)」日本の都市農業の独自性を概観し、欧米での多様な主体に関する研究動向と合わせることで、双方の都市農業の持続可能性に向けた課題を整理します。

2. 都市農家の独自性 (日本)

日本の顕著な特徴として、農業生産以外の多様な取組が挙げられます。大橋・高橋 (2017) によれば、中心市では農家による庭先直売や体験農園が他地域より活発であり、さらに、Yoshida (2020) によれば東京圏では都市部ほど環境に配慮した農法が採用されています。その要因として、体験農園利用者の居住地は農園からおおむね2km圏内に限られ (八木, 2013)、最寄り駅からの距離が短いほど梨の庭先直売の販売価格が高いなど (安藤・大江, 2013)、立地と事業の関係が挙げられます。加えて、農業体験活動によって都市住民の農家や農業への理解が進み (山田・門間, 2006)、庭先直売所によって都市部のフードデザートが緩和される可能性がある (Ikejima, 2018) など、食や農に対する社会的貢献も期待されます。

ところが、都市農家は決して安定した存在とは言えません。2017年の生産緑地法改正により特定生産緑地への再指定が可能となりましたが⁽¹⁾、栗本ら (2018) によれば、農業後継者がなく、収入に占める農業収入の割合の低い都市農家では再指定の意向が弱く、今後農地の宅地化が加速する可能性があります。また、Yoshida et al. (2019) では、高い経営管理能力と企業家精神、広い人的ネットワークが都市農家の持続性への鍵であり、それを満たす農家は約1割に留まる実態を示しました。Yagi and Garrod (2018) は地価の下落傾向にある都市郊外の農家こそ、不動産事業への依存度を下げる必要があることを示唆しています。以上のように、日本の都市農家は立地を活かした独自のビジネスモデルにより多様な役割を果たしていますが、制度理解の促進、担い手の育成、人口減少への対応などの課題が残っています。

3. 都市課題に向き合う市民活動 (欧米)

都市課題の解決という目的の強い欧米では、都市農業の多様な機能として健康、社会・福祉、経済、環境に関わる実に多くの役割が言及されています (Piorr et al., 2018)。さらに、都市農業を上記の観点から評価する試みも活発で、例えば、カナダのトロントでは行政や専門家、都市農業の実践者等が協議を重ねて評価指標を開発し、実践者のためのガイドラインかつ各行政部局が果たすべき役割のリストとして活用されています (Teitel-Payne et al., 2016)。

より具体的な都市農業の多面的機能に関する実証研究の例としては、市民農園の利用によって都市住民の地域社会や環境への認識が変化し、実際に社会参加の機会が増え、結果的に自己申告による健康指標が改善したことを統計的に示した研究があります (Litt et al., 2015)。間接的な効果としては、ニューヨークの低所得地域においてコミュニティ農園がその地域の地価を押し上げる効果が確認され (Voicu and Been, 2008)、農園による都市環境の改善が示唆されます。

他方で、やはり各農園の持続性を評価する必要があります。Krikser et al. (2019) によれば、農園での所得の確保や食料の自給、農園への参加促進にとって、農園管理者の農業経験の長さや農園の立地が重要です。また、ロンドンでは2008年からCapital Growthという都市農業支援活動が始まり2018年までに3,000を超える農園が開設されました。調査によれば、各農園は平均37人のボランティアを抱えており、「ボランティアの新規獲得と維持」が最大の課題でした (Capital Growth, 2019)。専門的な農家でない組織による農園でも栽培や労務管理のスキルが持続的な運営には不可欠だと言えるでしょう。

4. 持続可能な都市農業の確立に向けて

横張 (2020) は都市の食料供給システムにとっては効率性の追求だけでなく、供給源の多様性から生まれるレジリエンスが重要だと指摘しています。その意味では、日本も欧米もまだ改善の余地があると言えます。ただし近年、日本でも市民や民間事業者によるコミュニティ農園や、東京NEO-FARMERS !⁽²⁾のような新規参加者が存在感を増しています。欧米では都市近郊農家による直売などへの多角化に着目した研究も増えています。図1でいえば灰色部分における新しい農業の担い手を育てることが、持続可能性にとって重要であり、そのための知見は既に日本と欧米の双方に蓄積しています。今後は行政や専門家、都市農業の実践者による国際的なネットワークの発展による相互交流や共同研究が求められるでしょう。

(1) 建築等の行為制限が課される代わりに多様な税優遇を受けられる多くの生産緑地の指定期限が2022年に切れることを受け、特定生産緑地指定によってその期限を10年間延長可能にしました。

(2) 2009年に東京都西多摩郡瑞穂町に東京都で初めてとなる非農家出身の新規就農者が誕生しました。以降、新規参加者 (2020年12月時点で46組) やその支援者の集まりを「東京NEO-FARMERS !」と称して様々な活動をおこなっています (HP参照: <https://www.tokyoneofarmers.com/>)。

【参考文献】

- Capital Growth (2019) Strength in Diversity Capital Growth Survey 2017-18, https://www.sustainweb.org/publications/strength_in_diversity/ (accessed on October 29, 2020)
- Ikejima, Y (2018) Measuring Elderly People's Food Access in Urban Food Environments: The Potential Benefits of Urban Agriculture. *The International Journal of Sociology of Agriculture and Food* 25 (1) : 25-41.
- Krikser, T., I. Zasada and A. Piore (2019) Socio-Economic Viability of Urban Agriculture: A Comparative Analysis of Success Factors in Germany. *Sustainability* 11 (7) : 1999.
- Litt, J. S., S. J. Schmiede, J. W. Hale, M. Buchenau and F. Sancar (2015) Exploring ecological, emotional and social levers of self-rated health for urban gardeners and non-gardeners: A path analysis. *Social Science & Medicine* 144: 1-8.
- McClintock, N (2014) Radical, reformist, and garden-variety neoliberal: coming to terms with urban agriculture's contradictions. *Local Environment* 19 (2) : 147-171.
- Nicholls, E., A. Ely, L. Birkin, P. Basu and D. Goulson (2020) The contribution of small-scale food production in urban areas to the sustainable development goals: a review and case study. *Sustainability Science*. <https://doi.org/10.1007/s11625-020-00792-z>.
- Opitz, I., R. Berges, A. Piore and T. Krikser (2016) Contributing to food security in urban areas: differences between urban agriculture and peri-urban agriculture in the Global North. *Agriculture and Human Values* 33 (2) : 341-358.
- Piore, A., I. Zasada, A. Doernberg, F. Zoll and W. Ramme (2018) *Research for AGRI Committee-Urban and Peri-urban Agriculture in the EU*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies: Brussels
- Santo, R., A. Palmer and B. Kim (2016) *Vacant lots to vibrant plots: A review of the benefits and limitations of urban agriculture*. John Hopkins Center for a Livable Future.
- Teitel-Payne, R., J. Kuhns and J. Nasr (2016) *Indicators for Urban Agriculture in Toronto: A Scoping Analysis*. Toronto Urban Growers: Toronto.
- Voicu, I. and V. Been (2008) The effect of community gardens on neighboring property values. *Real Estate Economics* 36 (2) : 241-283.
- Yagi, H. and G. Garrod (2018) The future of agriculture in the shrinking suburbs: The impact of real estate income and housing costs. *Land Use Policy* 76: 812-822.
- Yoshida, S., H. Yagi, A. Kiminami and G. Garrod (2019) Farm Diversification and Sustainability of Multifunctional Peri-Urban Agriculture: Entrepreneurial Attributes of Advanced Diversification in Japan. *Sustainability* 11 (10) : 2887.
- Yoshida, S. (2020) Effects of Urbanization on Farmland Size and Diversified Farm Activities in Japan: An Analysis Based on the Land Parcel Database. *Land* 9 (9) : 315.
- 安藤裕貴子・大江靖雄 (2013) 「観光梨園の販売価格と経営的要因との関連性: 松戸市を対象として」『農林業問題研究』49 (1) , 38-41. <https://doi.org/10.7310/arfe.49.38>.
- 栗本開・飯田晶子・倉田貴文・横張真 (2018) 「大都市圏郊外部における都市農家の生産緑地の維持・貸与意向」『都市計画論文集』53 (3) : 529-536.
- 農林水産省 (2020) 「都市農業をめぐる情勢について」, https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyou/attach/pdf/t_gaiyo-18.pdf (2020年10月29日参照)
- 大橋めぐみ・高橋克也 (2017) 「事業類型と立地特性からみた農業生産関連事業: 『平成22年度6次産業化総合調査』の組み替え集計による」『農林水産政策研究』27 : 49-72.
- 山田崇裕・門間敏幸 (2006) 「農業体験農園が利用者に及ぼす効果の解明: 農業体験農園利用者の意識とその変化に基づいて」『農業経営研究』44 (1) : 67-70. https://doi.org/10.11300/fmsj1963.44.1_67.
- 八木洋憲 (2013) 「都市部における体験農園経営の立地と利用者需要」『農村計画学会誌』32 (論文特集号) : 323-328.
- 横張真 (2020) 「持続的な都市形成のための都市農業」『日本不動産学会誌』34 (1) : 11-14.