

# 都市農業を考へる

内山和年（緑政局農政部緑政課企画振興係）

## 一 はじめに

『緑の特集』の一端として横浜の農業についての一稿を依頼され、最初は簡単と思い、たかをくくってとりかかったものの、いざ筆をとっていざさか当惑してしまったことをまず白状しておく次第である。『緑の特集』である以上、農業を緑の一部として扱わなければならないハメになってしまったのだが、農業が果して緑（緑地）の範疇として取り扱われていいものなのかどうか、まずこの一点に思いが巡ってしまつたからである。

周知のとおり、農業は第一次産業として位置づけられ、それを業とする農民にとっては、生

計の糧となる職業である。そうした本質からいえば、農業は緑とか緑地といった、何かほのぼのとした、のどかな言葉のイメージからかけ離れた別物であつて、風水害や日照りといった自然との闘争、あるいは自然からの収奪といった生々しい生活そのものが農業であり、『緑』という一字に拘泥し、なかなか筆が進まなかつた次第である。

## 二 都市における農業の意義

### ① 生産機能としての農業の意義

農業の意義として一般的にまずあげられるのは、産業（職業）としての本質からくる生産機

- 一 はじめに
- 二 都市における農業の意義
- 三 横浜の農業
- 四 都市農業を守り育てる手法と実績
- 五 今後の横浜農業

能である。人間の生活に資する何かを生産し、その販売を通じて利益をあげ、生計の糧とするのが産業（職業）であるとすれば、農業は人間の衣食住に係る生活の基礎となるものを生産するという、人間社会にとって重要な生産機能を有している。

では都市において、農業が第一義的に有する生産機能はどういう意義をもっているのだろうか。結論めいたことになってしまつたが、この面からみた都市における農業の存在価値は非常に希薄なものになってしまう。

農業が生産機能を有するのは、何も都市に限つたことではなく、米、野菜、鶏卵、植木にしろすべての農産物は、都市以外でも生産可能で

あり、地代形成力の低い農業にとつては、むしろ地価の低い都市以外の方が適しているといえるであろう。

しかしこのことは都市における農業を否定することにはならない。都市における高地価・高労賃等は、農業にとってマイナスの要素となるが、一方都市にあることによって生ずるプラスの要素も多いのである。例えば流通経費の軽減、新鮮度での有利さ、残飯養豚のように生産資材が安価につく等であり、こうしたプラスの要素を活かし、都市における高収益農業は十分可能である。

## ② オープンスペースとしての農業の意義

都市における農業の意義として一般的に前面に出るのは、それが提供するオープンスペースとしての機能であろう。都市においてオープンスペースは農業だけが提供しているわけではなく、樹林地、河川、公園、広場その他都市の基本的な構成体として、あるいは人間のさまざまなレクリエーション的要求を満足させる等、諸々の機能を有するオープンスペースが存在する。

佐藤昌氏は、オープンスペースを次のように機能分類している。

### (1) 自然の保全と災害の防止

- (2) 市街地の骨格の形
- (3) 生活環境の保全と公害防止
- (4) 社会的教育的福祉
- (5) レクリエーション
- (6) 心理的審美的機能
- (7) 経済上の効果

この分類に従うと、都市における農業の機能は、(1)と(3)、観光農園(梨のもぎ取り園、芋の掘り取り園)による(4)と(5)、また個人差はあるが、(6)の心理的審美的機能も果していることになる。

このように、都市における農業のオープンスペースとしての機能は多岐にわたる。そして都市における農業の意義としてオープンスペースがその前面に出てくる。なぜそうなのか。視点を改めて少し考えてみることにする。

もともと都市と農業は相容れない、反する概念として扱えられてきた。近年「都市農業」という言葉が市民権を得てきたが、一昔前には、近郊農業とか遠郊農業とかという分類があり、都市の膨張とともに、近郊農業地帯は都市の一部となり、遠郊農業地帯が近郊農業地帯へと変遷した。従って農業は常に都市の外側にあり、その地域は「村」と呼ばれ、都市の内側にはせいぜい家庭菜園的な農業があるだけだった。それが市制の施行等により、従来の「村」を無秩

序に取り込んで「市」が誕生し、農業を構成員とした「都市」が形成されたのが実態ではなからうか。そして「村」、「農業」の取り込み元の無秩序さの故に、また都市膨張の無秩序さの中から、農業を都市の中にどう位置づけるか、という流れの中で、農業のもつオープンスペースという面がクローズアップされてきたのではなからうか。

### ③ まとめ

以上、都市における農業の意義を生産機能及びオープンスペースとしての意義の二つの側面から概観してきた。第一の生産機能の面からみると、ある意味では都市以外の農業が代替可能な意義を有しているに過ぎないものである。例えば、横浜市の水田を米の生産という面からみると、昭和五十二年で生産量一、六五八七で、横浜市内で消費された量一四万五千七の一・一%にすぎないものであり、また反当りの収量で見ると三二七kgで、米どころでは四五〇〜五〇〇kgというから、生産性の面でみても何ら横浜における米づくりの必要性は見当らない。

しかし、横浜市の水田を、オープンスペースの側面からみれば、大雨時の水位調整機能(遊水池機能)として、子供がアメリカザリガニをとる自然と親しむ場として、その他はかり知れ

ない意義を有している。

また農家が農業では生計が成り立たない、あるいは適地適産という安易な分業論の立場から、都市における農業施策をおろそかにした結果として、農業が都市から消えたらどうなるのだろうか。もちろん都市住民が餓死することはありえない。しかし管理者のいなくなった農地はいずれは開発され、その高い開発のつげが都市住民に回され、水不足、交通戦争そして公害と、都市はますます人が快適に生活を送れる場から程遠いものになってしまうであろう。農業の破滅は、都市においては多くの農民が所有している山林の喪失をも意味する。横浜市の山林面積は五、五八七haで、個人所有はその七三％に当る四、〇八六haであり、その多くは農家所有と思われる。

### 三 横浜の農業

#### ① 都市化と農業

#### ⑦ 農家戸数と農地面積

昭和五十年の農業センサスによると、本市の農家数は八、四七六戸、農地面積は四、二八三haである。これを昭和三十五年当時と比較すると、農家数で三九％、農地面積で五六％も減少していることになる(表一参照)。

表一 農家戸数と農地面積の推移

年次	農家戸数		農地面積	
	実数	指数	実数	指数
昭和35年	13,809	100	9,812ha	100
〃 40年	12,078	87	7,938	81
〃 45年	10,198	74	5,999	61
〃 50年	8,476	61	4,283	44

(農業センサス)

表二 専業別農家数の推移

年次	専業		第1種兼業		第2種兼業	
	実数	指数	実数	指数	実数	指数
昭和35年	4,436戸	100	4,927戸	100	4,446戸	100
〃 40年	3,248	73	3,801	77	5,029	113
〃 45年	1,978	45	2,816	57	5,404	122
〃 50年	1,199	27	2,510	51	4,767	107

(農業センサス)

このことを裏返して考えると、農業労働力の他産業への流出と、農地の転用ということになるが、昭和三十年代後半からの日本経済の高度成長、それに伴った本市の急激な人口増加が、経済力の弱い農業にしわ寄せをしたとは言えないだろうか。

④ 専業別農家構成  
専業別農家の構成を表一2で見ると、専業農家は一、一九九戸と全農家(八、四七六戸)の一四・一％にすぎない。昭和三十五年以降、専業農家は急速に減少(三十五年の二七％)したのに対

表三 経営耕地面積の推移

年次	総面積		田		畑		樹園地	
	面積	指数	面積	指数	面積	指数	面積	指数
昭和35年	9,812ha	100	3,264ha	100	6,393ha	100	154ha	100
〃 40年	7,938	81	2,593	79	5,208	81	136	88
〃 45年	5,999	61	1,740	53	4,082	64	176	114
〃 50年	4,283	44	867	27	3,107	49	307	199

(農業センサス)

し、農外収入を主体として生計をたてている第二種兼業農家の比重が高まってきている。

⑤ 経営農地の用途別構成(表一3)  
次に経営農地の用途別推移をみると、田の減少の度合いが顕著であり(昭和三十五年↓五十年七三％減、平均は五六％減)、樹園地の増加が目される。田の減少については、都市化の進展に伴う農業用水の汚濁―環境の悪化によることもあるが、過剰米対策としての減反政策が大きな要因を成していると思われる。また樹園地の増加ということだけでももちろん結論づけられないが、収益性の高い農業への転換が図られつつあるのではなかるうか。

⑥ 農業総生産額  
本市の農業総生産額は、昭和五十

表一 4 部門別農産物生産額 単位：千円，( )内は%

部門	49年度	50年度	52年度
主穀	水稲・陸稲・麦 509,870 (4.7)	480,000 (2.7)	480,000 (2.8)
園芸作物	野菜 4,480,000 (41.1)	8,362,000 (46.3)	7,119,000 (42.2)
	花き・植木 394,300 (3.6)	1,256,000 (7.0)	1,865,031 (11.1)
	果樹 52,150 (0.5)	152,000 (0.8)	173,000 (1.0)
	小計 4,926,450 (45.2)	9,770,000 (54.1)	9,157,031 (54.3)
養蚕	859 (0.0)	—	—
畜産物	乳牛・肉牛 1,158,803 (10.6)	1,653,000 (9.2)	1,792,816 (10.6)
	肉豚・繁殖豚 1,723,300 (15.8)	4,302,000 (23.8)	3,620,817 (21.5)
	採卵鶏・ブロイラー 2,589,840 (23.7)	1,859,000 (10.3)	1,822,358 (10.8)
	小計 5,471,943 (50.2)	7,814,000 (43.3)	7,235,991 (42.9)
計	10,909,122 (100)	18,064,000 (100)	16,873,022 (100)

※表中の数字は緑政局推計によるものであり、51年度以降はブロイラーの生産はない。

表一 5 野菜の需給状況

年度	作付面積	生産量	需要量	自給率	備考
50	3,288 <sup>ha</sup>	93,800 <sup>t</sup>	300,000 <sup>t</sup>	31%	2,620千人 (50.12) @120kg — 1人年間消費量
51	3,284	93,730	304,000	31	2,665千人 (51.12) @114kg
52	3,265	93,300	306,700	30	2,690千人 (52.9) @114kg

表一 6 花きの需給状況

年度	生産額	消費量	自給率	備考
50	765,886 <sup>千円</sup>	3,483,046 <sup>千円</sup>	21%	798千世帯 (50.12)
51	1,226,709	5,674,094	21	807 (51.12)
52	1,297,690	6,112,822	21	814 (52.12)

表一 7 畜産物の需給状況

畜産物名	年間消費量		年間生産量 ②	自給率 ②/①	備考
	一世帯当り	全世帯①			
牛肉	10.3 <sup>kg</sup>	8,388 <sup>t</sup>	337 <sup>t</sup>	4.0%	肉牛 438頭 乳廃牛 1,054頭
豚肉	20.4	16,614	3,331	20.0	肉豚 59,018頭
鶏肉	13.3	10,832	102	0.9	廃鶏 242,000羽
牛乳 (200cc.)	82.1 (398本)	66,864 (323,953千本)	10,496	15.7	搾乳牛 1,930頭
鶏卵 (55g)	40.7 (740個)	33,147 (602,673千個)	5,761	17.4	成鶏 353,411羽

二年度で約一六九億円である。部門別にみると、園芸作物が九一億円と全体の五四%を占めており、また野菜生産と畜産(特に養豚)が本市農業の主体を成していることが判る。養鶏については、四十九年から五十年に生産額が大幅に落ちこんでいるが、飼料価格の国際市況の上昇が影響していると思われる。これに反して、花き・植木・果樹は年々生産額を伸ばしているが、都市化の進展に伴って、農業も都市的になっ

てきていることをうかがわせる。  
②—高い自給率  
このように、本市の農家と農地は年々減少の一途を辿ってはいるものの、横浜市民の食生活に対する本市農業の貢献度は高い(表一5)7)。特に野菜については三〇%の自給率であり、主要都市の中でも上位にある(表一8)。本市としては一〇万tの年間生産量を確保すべ

く諸施策を講じているところであるが、この量は緑政局推計では六〇年において二八%の自給率を確保するものになる。

表一 8 主要都市の野菜自給率 (51年)

区分	生産量	消費量	自給率 (%)
札幌市	91,000 t	210,000 t	43.3
仙台市	38,940	75,000	51.9
川崎市	15,021	113,706	13.2
<b>横浜市</b>	<b>93,730</b>	<b>303,012</b>	<b>30.9</b>
名古屋市	41,519	230,880	18.0
京都市	45,773	166,560	27.5
大阪市	2,567	316,803	0.8
神戸市	37,855	155,405	24.4
北九州市	32,770	123,794	26.5
福岡市	32,795	149,983	21.9
十大都市平均	43,197	184,514	23.4
神奈川県	394,241	679,942	58.0
全国	1,263,319	1,276,080	99.0

#### 四 都市農業を守り育てる手法と実績

##### —— 横浜市の農政

##### ① 都市農業とは

前述したが、従来から近郊農業とか遠郊農業という概念はあった。それらは常に都市の外側にあり、都市とは相容れないものであり、都市の膨張により都市に吸収され、農業としての機能を失ってしまうものである。即ちそれらは時の流れとともに、都市の一部となって都市（非農業）機能を果すものになる運命にあるものである。これに対し「都市農業」は農業の持つ機能——生産機能、オーブンスペースとしての機能——を失うことなく、都市の構成員の一員と

して生き続けるものである。即ち、都市の膨張にもかかわらず、時の流れに押し消されてしまっているのではなく、都市の内側で自己主張する農業なのである。

##### ② 本市における都市農業とは

前項で記したことは、都市農業の建前論とでもいうべきもので、現実の行政面では自己主張をする都市農業を待ってはいられない。というより、横浜市に限らず、日本においては主体性を有する企業的な農業は一部の例外を除いては育たなかった、というのが実際であろう。封建時代、明治維新後の半封建的な大地主制度の時代、そして第二次大戦後の農地改革後の農業にしても、常に日本経済の資本主義的発展の中で、労働力の需給調整機能を果すだけで、農業内部における資本主義的発展の道は断たれていた。

話を元に戻すと、横浜市としては、行政サイドから都市施策の一環として、計画的に農業を残して行くという形をとっている。傍点をした計画的にということとは、諸々の法制度の下で地区指定を行うことであり、現時点までは、本市の一方的指定ではなく、農業の担い手である農民との十分な話し合いの上で指定をすることとなり、文字どおりの計画的に残しているとは言

えない（港北ニュータウン地域内においては計画的といえる）。

##### ③ 都市計画法に基づく線引きと本市の農政

横浜市における線引きは昭和四十五年度に行われた。これにより市街化を促進すべき市街化区域と、市街化を抑制すべき市街化調整区域に二分された。そしてこれを契機に、本市の農政は市街化調整区域においてだけ事業が実施されることになった。例外的に農業用水路の安全対策、継続事業、融資事業等が市街化区域においても残ったが、市街化区域は法の趣旨からすれば、市街化を促進すべき地域であり、農業振興の対象地ではないからであり、線引き作業の過程において、農民の意見を採り入れた経緯があるからである。

##### ④ 市街化調整区域における農業専用地区設定事業

都市計画法の線引きは、都市側からの線引きであり、法の趣旨は「街」づくりをいかに進めるかというところに力点が置かれている。そこで市街化調整区域においては、どう農政を展開していくかという中から、農業専用地区設定事業が誕生した。この事業は港北ニュータウン地域における農業対策として打ち出されたが、市内の全市街化調整区域において事業化されるこ

表一 9 農業専用地区地区別概況表

地区名	関係農家戸数			地区面積			
	専業戸	兼業戸	計	田 ha	畑 ha	山林 ha	他計 ha
神奈川区菅田, 羽沢	110	41	151	0.9	43.8	21.3	66.0
戸塚区東俣野	28	55	83	13.9	28.9	22.6	65.4
保土ヶ谷区西谷	12	3	15	0.0 (0.03)	12.1	13.1	25.2
磯子区水取沢	10	14	24	0.4	5.4	15.1	20.9
戸塚区田谷, 長尾台	18	57	75	13.5	7.5	14.1	35.1
港南区野庭	16	26	42	5.7	11.2	26.5	43.4
戸塚区中田	27	61	88	3.1	27.8	9.1	40.0
戸塚区並木谷	27	34	61	—	25.7	9.3	35.0
旭区上川井	20	39	59	0.1	29.2	6.0	35.3
瀬谷区上瀬谷	37	71	108	11.4	68.6	12.0	92.0
港地域内 池辺	68	120	188	3.8	26.7	29.5	60.0
東北ニュー 東方	70	126	196	2.9	28.6	28.5	60.0
ニュー 折本	49	71	120	3.4	24.1	15.5	43.0
大熊	27	38	65	0.9	12.8	6.3	20.0
新羽, 大熊	51	20	71	—	16.5	6.5	23.0
牛久保	17	4	21	—	4.9	19.1	24.0
計	587	780	1,367	60.0 (60.03)	373.8	224.5	688.3

とになった。詳細については述べないが、農業専用地区設定事業は、将来にわたり都市の中で農業が存続するためには、農地が点的にはなく、面としてまとまっていることが必要である、という前提のもとに、地区をおおむね二〇ha（山林等も含む）とし、農家が自らの生活と生産の基盤とする地区を、都市的開発をしない農業専用の場として領土宣言し、市は告示によりそれを指定する。そしてそこで行う補助事業

については、基盤整備関連事業一〇〇%、共同利用施設整備事業八〇%の補助率をもって実施するというものである。この事業については、他の市町村職員等から、インディアン<sup>①</sup>の居留地的発想だ、といった批判もあったが、急激に都市化が進行してきた本市農政にとって、こうした一点突破的な集中投資は、停滞しがちな（都市）農政にカンフル注射的效果をもたらしたのである。農業の都市における大きな意義を考えれば、高率すぎる補助ということもないであろう。

①両者を交換等により交通整理するに必要な制度がなく、また高地価のため売買による整理も困難である、ことなどである。

(2) 事業実施に当り港北ニュータウン地域を除いては、国費・県費の導入を前提としているが、事業水準等が本市の実態に即さない。

(3) 行政主導型の事業におちいりがちになり、農家の主体性が乏しくなる。

(4) 高率補助の中から、自ら努力する農家がどれだけ育つかという疑問も残る。

④市街化区域における農業緑地制度

線引きにより市街化区域に編入された農地が残るか否かは、農家の意志に委ねられた形になった。農業を継続する農家の農地は残り、その他の農地は漸次開発に向けられることになったわけである。

しかし、宅地並み課税の実施により、農家の意志だけでは農地を残せない事態が発生した。当時の試算によるとその税額は、農地課税坪当たり一円六七銭のものが、三年後には最高で四〇七円に達するものだけに、反（三〇〇坪）単位の農業にとっては、大問題になった。当時普通の露地野菜生産の所得が一〇万円になるかどうかと言われていたので当然であろう。

このため、本市としては、農家の強い要望もあり、また市街化区域の（生産）緑地と農産物

②農業志向農家と農地を資産的に所有している農家が地区内に混在し、

表一10 農業緑地指定状況

契約者 筆数	面積	奨励金
860人	3,276筆	227.9ha 77.671千円

表一11 市街化区域内農地

	面積(ha)	割合(%)
A農地	26.3	1.0
B "	833.0	33.1
C "	1,654.2	65.8
計	2,513.5	

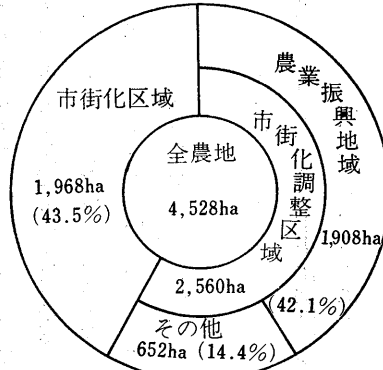
※52.1 財政局主税部調査

の安定供給確保に資するため、四十九年度より、農業緑地保全事業を新設した。当時市街化区域内の全農地は約三、二七四ha、うち本事業の対象となるA・B農地は約三四%に当る一、一〇〇haであった。

この奨励金制度の対象となるのは、〇・二ha以上の所有農家、一区画が〇・一ha以上ままとまっている農地で、契約期間は一〇年(初年度は暫定措置として三年も認めた)。契約農家には宅地並み課税に伴う、固定資産税、都市計画税の増税分全額を交付するというものである。

五十二年度末における指定状況は表一10・11の通りである。

図一1 市内農地の分布状況



※①全農地面積には不耕作地も含まれており  
経営耕地面積(4,283ha)より広い。  
②区分別数字は統政局推計

五 今後の横浜農業

本市の農業はどう変わっていくのか。ここでは農地について現行の法制度に照らしながら若干の考察を加えることとする。なお五十年センサスによる四、五二八haの分布状況は図一1の通りである

① 市街化区域の場合

一般の都市住民にとっては、市街化区域の農地の方が、市街化調整区域の農地より、身近な存在であるかもしれない。本市の市街化区域には約二、〇〇〇haの農地が残っている。しかし、この農地は法的にはいつでも転用可能な農地であり、残るか否かは農家の意志次第である。ま

たそれに加えて宅地並み課税(前掲)という新たな事態が発生し、農家の残そうとする意志に水をさした格好になっている。また市街化区域内農地の七〇%近くを占めるC農地についても五十四年から宅地並み課税が実施される可能性も強い。

宅地並み課税については、前述したように農業緑地制度があるが、C農地の宅地並み課税が完全実施された場合、五十二年度には一億円弱の財政負担の大幅な増加が見込まれ、その時点で一般市民のコンセンサスを得られるか問題となろう。

また都市化が進む限り、市街化区域の農地は点在化し、農民の意志だけでは農業が続けられなくなる可能性も大きいのである。

現時点ならば、市街化区域とはいっても、良好な農業的環境に恵まれている集団農地はまだ多く存在する。農家も真剣に農地を残す立場に立つならば、調整区域への指定替え、あるいは小規模な集団農地を打ち抜き調整区域にする等最大限の努力をすべきではなからうか。

② 市街化調整区域の場合

⑦ 市街化調整区域の農地の転用

市街化調整区域の農地の転用については多くの制約がある。これを大きく言えば、市街

化調整区域の農地は、国や地方公共団体等わずかの例外を除いては、(1)都市計画法により、転用については農家以外は許されず、(2)農地法によって、農家以外が農地を持つことができないような仕組みになっている。

このことによって、市街化調整区域内の農地の減少は緩やかなものになっているが、これだけでは完全な歯止めにはなっていない。<sup>(注)</sup>

(注)農地法第4条、第5条に基づく転用許可面積  
五〇年…一五ha 五一年…一二ha 五二年…一七ha

#### ④農業専用地区と農用地区

本市が第一号の農業専用地区を指定したのは、昭和四十四年度だったが、四十六年度には農業振興地域の整備に関する法律(略称「農振法」)に基づいて、農業振興地域の指定がなされ、四十八年度には農振地域内に農業振興の核となるべき農用地区域の設定がなされた。

この農用地区域が現行の法制度下においては、農地を確保する最も確実な手段であり、現在一、〇六七haの設定がなされている。農用地区域の農地は、いっさいの転用は認められず、その農業的用途も指定され、田・畑・樹園地等としての使用しか認められていない。こうした

厳しい規制の見返りとして、(1)税制の優遇措置——相続税の純農地評価等、(2)補助事業が優先的に実施される等の恩典が与えられている。

本市独自の施策である農業専用地区は、原則として農用地区域を核として設定され、都市農業の場としてふさわしいものとするため、高率補助による諸事業が実施されている。

#### ③まとめ

以上、市街化区域と市街化調整区域に分け、法制度で農地をがんじがらめに縛りつけること

は可能かも知れない。しかしその前に「人」がいることを忘れてはならない。

農業を安心して続けられる環境づくり、一般市民の農業に対する理解がなければ、横浜の農業は衰退の一途を辿るであろう。

「若い母親と小さな子供が手をつないで、豚舎の前の道を歩いている。子供が「お母さん、何かにおうよ。」と言うと、母親は「本当、豚の臭いよ、くさいから早く行きましょう」と言って鼻をつまみながら、子供の手を引いて走るように通りすぎて行った」。

こんな内容の話を知り合いの農家から聞いたことがあるが、本稿を書きながら、ふと思い出した次第である。