

『多摩地域における都市農業の保全と振興に関する調査研究報告書』について ～都市の縮小と新たな「農」～

東京大学大学院 工学系研究科 教授 横張 真

1. 見捨てられる郊外

日本が超高齢化社会に向かい、すでに人口減少期にあることは、多くの統計が物語るところである。これまで超高齢化や人口減少は主に中山間地をはじめとした過疎地の問題であり、都市、とくに首都圏のような人口集積地には無縁のことと、一般には考えられてきた。だが今後の高齢化は、むしろ大都市、とくにその郊外部で急速に進行することが予測されている。

国土交通省は、社会保障・人口問題研究所のデータを用いながら、首都圏における今後の高齢者人口の増加率を算出している^[1]。それによると、東京を中心とした半径40～50kmの円周上にある自治体において、とくに高齢化率の急速な上昇が認められる。これらの自治体は、1960年代以降、ニュータウン造成等の市街化が急速に進み、それに伴い、20～30歳代を中心とした比較的狭い年齢層の世帯が急増したという共通の特徴を持つ。そうした世帯が転入した街が、造成後40～50年を経過するなかで、これから急速に高齢化しようとしている。

一方、人口の総数はどうか。東京をはじめ首都圏には、いまだに人口が増加しており、減少に転じるのは相当先のことと言われる自治体も多い。表面的には人口減少とは無縁のように思われる。しかし、そうした自治体も町丁目を単位に仔細に見ると、減少と増加の双方が併存しているため、減少が明確な傾向として表出していないにすぎないといったケースも多い。そして、ひとたび人口が減少に転じた箇所では、商業施設の撤退や公共サービスの簡素化が連鎖的に起き、それがさらなる人口減少を誘発するといったダウンスパイラルが発生する。

世界のニュータウン開発は、レヴィットタウン等に端を発する戦後アメリカの郊外開発をモ

デルとしている場合が多い。それは一口で言うなら、アメリカ型資本主義、すなわち工業製品の大量生産・消費による経済発展のセオリーを、まちづくりに適用したものであった。工業製品を製造するように、一定品質の住宅を短期間のうちに大量生産し、それが大量に消費される。だが、消費の次には廃棄が待ち受けるのが工業製品の宿命である。そのセオリーがまちづくりに適用された以上、人口の超高齢化等に伴いまちが捨てられ、人口が減少に転じることは、必然的な帰結とも言える。

都市はこれまで、戦争や疫病の流行等のインシデントを除けば、つねに成長・拡大する存在だった。それゆえ、都市計画にかかわる各種施策の目的は、増え続ける人口、拡大し続ける市街地をいかに制御し、あるべき姿に誘導するかにあった。成長・拡大の制御・誘導こそが、都市計画制度の基本発想だった。しかし、人口減少や超高齢化のもと、縮小・撤退という現実が都市にも及び始めている。こうした事態に対して、成長・拡大への対応を旨とした既往の都市計画にかかわる理念と制度は、ほとんど無力に等しかった。そこで、やや遅まきながらも2014年に制定されたのが、改正都市再生特別措置法(通称コンパクトシティ法)であった^[2]。同法は、立地適正化計画の策定を通じ、既存の市街地の内側に線を引き居住誘導区域・都市機能誘導区域を設定し、そこに市街地をコンパクトに集約することを目指すものである。

だが、現状の施策の最大の問題点のひとつは、居住誘導区域・都市機能誘導区域に指定された区域以外の、いわゆる郊外の非集約エリアに関し、はっきりとした計画理念が存在せず、対応した施策もほとんどないことである。とくに区域区分(線引き)により市街化区域と市街化調

整区域が設定された自治体において立地適正化計画が策定された場合、必然的に集約エリアから漏れ、非集約エリアに区分けされる市街化区域が発生する。現状では、そうしたエリアの将来方向を的確に誘導する有効な方策に乏しく、これでは集約・コンパクト化は絵に描いた餅に終わってしまう可能性が高い。

2. 「農」に寄せられる期待

コンパクトシティを説明する構想図をみると、その多くは、既成市街地の縁辺部が緑色に変わる絵として描かれる。かつて市街地だったところが何らかの緑に置き換わるものとして、コンパクトシティが構想されているわけだ。では、それはどのような緑なのか。

コンパクト化の進行は一般に、まとまったエリアで一気に進行することではなく、個々の住宅が一軒ずつ転居等により空き家になり空き地になる、といった具合に進行することになるだろう。そのようにして発生した個々の空き地は狭小で、相当に連担しない限り、公園等の公的な緑としての整備は難しい。そもそも、自治体の多くは財政的に困窮状態にあり、公的な緑を整備するための予算が工面できる可能性は低い。自治体をはじめとした公的主体が、市街地に代わって発生するとされる緑の整備に直接関与することは、空間の特性と資金の両面において困難と言わざるを得ない。

これまで日本では、公共の用に供する施設の整備は、公的主体によるのが一般的とされてきた。しかし、そうした認識を前提としていたのではこげついでしまう可能性が高い土地を適切に整備しようとするれば、自ずと民間主体の協力を期待せざるを得ない。とはいえ、民間主体は、行政の下請けではない。民間主体にインセンティブが働く整備のあり方を想定する必要がある。そうした行為として、NPOや自治会等の民間団体によるコミュニティガーデンや花壇等の整備が指摘されることが多い。無論、そうした取組も、とくに空き地の活用にとっては重要な選択枝のひとつである。しかし、空間・社会

の両面においてより広範に整備を展開する上では、一定の経済性が期待できる行為であることが望まれよう。

日本の都市の郊外に特徴的な土地利用として、市街地と農地の混在がある。都市計画にかかわる諸制度は、一貫して市街地と農地の峻別による土地利用の整序を目指してきた。しかしその意図に反し、市街地内に農地が残存し、農地の狭間に市街地がスプロールするのが、日本の郊外を特徴づける土地利用となっている。

日本における都市計画の失敗を象徴するかのようにつえられてきた市街地と農地の混在。しかし近年、それを積極的に位置づけるような制度改正が相次いでいる。都市農業振興基本法(2015年)およびそれにもとづく都市農業振興基本計画(2016年)は、農地を“都市にあるべき”土地利用のひとつとして積極的に位置づけ、都市農業の振興を図ることを目的としている^[3]。2018年には、用途地域のひとつに田園住居地域が加えられたが、同地域は、良好な住宅地の形成と農地の保全を整備目標としている^[4]。こうした制度のあり様は、「農」という民による生産的行為にもとづく緑の整備の推進を後押しするものと解釈されよう。今後の郊外における緑の整備のカギは「農」にある。

3. 「農」の多様性

都市農業・農地の、農村のそれにはない特性のひとつに多様性がある。多様性は、一方で、大規模・大量生産による効率化を是とする経済原理からは非効率とされがちである。他方、生物学・生態学は、環境変動等のインパクトに対する耐性・安定性の観点から、生態系にとって不可欠な要因のひとつとする。都市農業は経営規模が小さく農地も狭小である場合が多く、また周辺環境や対象とするマーケットも様々であるため、農家や農地の置かれた状況に対応し、多様な農作物が小規模に栽培される場合が多い。そうした多様性を特徴とする都市農業・農地のもつ非効率性を克服する一方、外的インパクトに対する耐性や環境変動に対する柔軟性と