都市・農業共生空間への計画論

東 正 則*

1. はじめに

最近徐々に、都市と農村の関係が変わってきているように思われる。この流れの変化を示す一例が、今回の都市計画法の改正ではないかと思われる。これを契機に、都市計画法の改正が意味するものを紐解きながら、都市と農業のあり方を考え、都市・農業共生空間への計画論を考える素材を提供してみたい。

2. 都市計画法制定の背景と特徴

今回改正の対象になっている都市計画法は、1968年（昭和43年）に、市街化区域と市街化調整区域の線引き制度を有する、いわゆる当時新都市計画法として制定されたものである。この制定の背景と目的は、昭和30年代後半からの高度経済成長により、都市への急速かつ大規模な人口流入が続き、都市周辺農村地帯への広範なスプロール現象が生じ、都市的にも農業的にも大きな問題となり、都市の無秩序な拡大を抑止することを大きな目的としている。

ここで都市計画と農業の関係について触れておきたい。我が国の都市計画はスプロール対策としてなされてきたところが多いため、都市計画区域内に農業が沢山取り込まれているのが特徴である。それにも拘わらず一貫して農業排除の論理を押し通してきた理由として、道路や下水道、その他の公共施設等のいわゆる都市基盤施設整備との対応が大きな理由と考えられる。都市基盤施設を効率的に活用するためには、都市の密度が高い方が良いため、農業のような空地の存在は困るのである。都市基盤施設整備計画をたてるには、農業のような、何時、どのように、宅地化するか分からない土地利用は極めてやっかいなのである。また

多くの場合、都市計画の見直しの度に密度規制が緩やかになるの通例で、その度に地価が上がり農業がしにくくなり、同時にまた農地周辺に高い建築物が建つようになり、一層農業が継続し難くなっている。更に都市計画はゾーニング制を通して実現されことになっている。ゾーニングは機能純化の理論で構成されており、目的外の用途の建築物は排除され行くことになっている。従って一定面積以上の畜舎、一定使用動力規模以上の温室や加工場等は新築できないことになり、農業の存続条件が制約されていくのである。都市計画は、農業地域のような用途地域が存在しないことから分かるように、究極的に農業の存在を予定していないため、農業存続のための配慮は何らなされない。

3. 都市計画法改正の意味

ここで、今回の都市計画法の改正の背景を考えてみよう。今回の改正の直接的な契機は、第一には高度経済成長が終焉し、少子化の時代を迎え、都市化の時代が去ったことであり、これによる計画論理の転換の模索と考えるべきであろう。第二には都市計画の獲得目標が、都市の拡大や高密度化のような量的な目標ではなく、人間らしい生活空間の確保のような質的な目標が求められるようになった時代背景であろう。

以上のような視点に足って、今回の都市計画の改正の要点から以下に、具体的に都市と農村の関係について展開される可能性を検討してみたい。

①都市計画マスタープラン

先に制度化されている市町村における都市計画マスタープランに加えて、新たに都道府県の都市計画マスタープランの策定を制度化しようとしている。従来のような都市化に対応する画一的な都

Planning Methods for Mutually-Beneficial Relationship between Urban and Agriculture...Masanori AZUMA

*工学院大学建築学科 Department of Architecture, Kogakuin University

市計画ではなく、また中央主導の都市計画ではなく、地方分権の時代に合わせて、それぞれの地域における特性に合わせた、地域住民の主体性を活かした都市計画に転換しようとしているものと考えられる。これからは中心都市のみが栄えて、他は衰退するということではなく、農村を含めた調和のある発展が必要である。これに対応して農業側からは、後背農業地帯を含めた調和のある地域発展となるようプランづくりへの参加を求めて行く必要がある。

都市計画マスタープランは、広域的な視点で都市のあり方を定めるものである。従来の都市計画の計画事項に囚われず、柔軟に将来の都市のあり方に係わる内容を盛り込むことが可能と思われる。従来の農業側の守備範囲と思われていたものが、いつの間にか都市的な位置づけをなされてしまう結果も考えられる。農業側としては、マスタープランを軽視しないで、農業的位置づけを主張する部分は、これをきっちり主張する必要がある。

②都市型社会の時代の都市計画

従来のような都市への人口集中が進み都市化が恒常化している時代から、成熟した安定した都市を前提とした計画への転換を目指している。これからは都市化への対応ではなく、都市内部の整備に重点を移し、質的充実を図ることに転換することを示していると考えべきである。この考え方は悪くすると、内にこもって都市の論理で都市内の重点的な整備を図り、足りない分を農村に依存するという、都市計画側に都合の良い計画になる可能性がある。農業側からは、都市側に利用される農業ではなく、都市との調和ある発展を目指して、都市農業については、都市の環境資源としての位置づけによる整備、都市隣接農業の都市農村交流及び防災的視点からの整備等、都市側のインパクトを活用した農業の展開を考える必要ができてくるであろう。

③コンパクトな市街地形成及び開発許可

従来のような都市化を前提とした計画から、安定的な市街地地域の整備へと転換し、農業側との全面的な領土拡大戦争から撤退し、必要な部分について開発許可制による局地戦に転換することを目指していると考えられる。農業側からは、国境

線の維持に注力するよりも、都市と農業との調和のある発展、農業環境の維持等から、開発許可の濫発等に歯止めをかける方法を考える必要がある。農業側も参加したマスタープランでの位置づけ等を進めるべきである。

④都市計画区域外の開発許可

都市計画区域外での幹線道路沿い、高速道路のインターチェンジ周辺、依存集落周辺部等で大規模な開発が増加し、公共施設等との整合性が問題になってきていることから、これに対して開発許可制度を適用しようとするものである。これについては農業側からも問題とされていたものであり、この制度が創設されないとしても従来通り自由に開発がなされるため、これによって低質な開発が排除される可能性を持っている。農業側としては、開発許可に当たっては、農業側が参加したマスタープランを活用して、周辺農村地域との整合性の確保等を図るべきであろう。

⑤環境問題への対応

自然環境や景観の保全、環境負荷の低減、都市の防災、高齢者・障害者福祉等に関する事項をマスタープランに明記しようとしている。また都市内の里山や平地林を広範囲にわたって開発規制や買い取り請求ができるようにしようとしている。更に廃棄物の処理施設や最終処分場の都市計画的な位置づけをしようとしている。従来の都市計画の計画事項にとらわれず、これからの都市に必要なものを柔軟に盛り込む総合的な施策を講じて、都市計画として実現しようとしている。都市の実体を考えると、何とか都市計画で自然環境を含む良好な都市環境を確保したいという機運がひしひしと伝わってくる。農業側からは、農業の特質を活かした新しい位置づけ等を進め、より強固に農業側からの位置づけを図るべきである。例えば、従来は農業と一体的に管理されてきた農業後背地の平地林やため池等が、いつの間にか都市的な位置づけがなされ、農業側では点的に残された農地の転用許可しか残っていないということの無いように対応すべきである。廃棄物処理場等の位置づけについても、環境的に問題が大きいことから、農業的な配慮からも調整できるようにしておくべきであろう。

4. 都市の再生と農業の新しい位置づけ

(1) 環境時代の都市計画

世界は今、開発の時代から環境の時代へと変わりつつある。これに伴って、都市計画のあり方も変わらざるを得ない。都市化に対応して、海を埋め立て、農地を潰し、林野を伐採して自然を喪失させながら都市を拡大し、都市基盤施設の効率化を図るために、都市を高密度化することによって、非人間的なスケールで、潤いのない、高密度な都市が形成されてきた。快適な都市環境を確保するためには、都市計画の獲得目標や実現手法を大きく変える必要がある。開発の時代から環境の時代になり、これからの都市計画は「自然の獲得」を目標とし、都市計画事業は「自然を蘇らせる」ことを目的にすべきであろう。いささか思いつきに過ぎるが、以下にいくつかの話題を提供したい。

①都市規模の制御と密度規制

都市の利便性を求めて、全国から大都市めがけて人口が集中し、これを都市の発展と位置づけて、海浜を埋め立て、山林を伐採し、農地を潰すことで対応してきた。これを改めるには、都市の規模を生活の利便性や快適性から検討し、併せて生態系の回復の視点からも検討すべきである。また都市の密度についても、通風、採光、防災、景観等の視点から、緑地の確保とともに検討すべきである。今回の都市計画法の改正は都市の拡大を目指すものではないが、過小敷地が多いことから、密度の見直し要求は尚出てくると思われるので、残された貴重な空間を維持するために、また周辺の生産緑地の営農環境を確保するためにも、安易な高度化への見直しは避けるべきである。

②緑地空間の連携

高密度化した都市では、残された緑地的空間として都市農地が大きな比重を占めている。都市農地は、通風、採光、防災、景観、生態系の保全等の視点から重要な緑地的空間である。生産緑地においては、生産緑地法で農地を位置づけたのみで、営農環境の確保について都市的な保障はしていないが、生産緑地を含めた「農業と共存する地区計画」を検討し、周辺建築物の高さ制限をする等により、貴重な緑地的資源を活かすべきである。ま

たこれらの生産緑地と社寺林や屋敷林、斜面林等との連携を図り、小動物の棲息空間の連続化を進め、農村部まで連続させることが望ましい。

③水辺空間の拡大

都市の拡大とともに、安全な可住地を確保するため、河川を直線化し、堤防を嵩上げし、河川は単なる放水路になってしまった。流域にあった広大な遊水池は消え、小動物の棲息空間も失われ、水に近寄りたが河川になってしまった。建設省は大河川に対してスーパー堤防と称して、堤防を嵩上げて、底辺を20倍に広げ、巨大な斜面帯の堤防を構築しようとしている。これは膨大な量の土砂の運搬が必要になること、土砂の採取による自然破壊のおそれがあること、低地の高台化等の土地利用の変化が生じること、より強固な河川の放水路化でしかないことから、あまり環境に優しい方法とはいえない。従ってこれよりは、堤防を二重にして、堤防と堤防の間を遊水池として、農業、市民農園、公園、緑地等として残し、市民の憩いの場として提供し、安全を図りながら自然を取り戻す方が遙かに合理的であると思われる。当然この対象となる農地については、水害補償が用意されることになる。また度々水害が生じる地域も、遊水緑地として指定し、建築物の新築や改築を認めず、買い取り請求を用意し、徐々に農地、市民農園、公園、緑地、運動公園等としての緑地化を図るべきであろう。

(2) 農業の新しい位置づけ

農業が食糧生産以外にいろいろな役割を期待されるようになってきた。農業の側からも、自ら農業の多面的機能を主張している。しかし抽象的に効能を主張しても、具体的にその機能が発揮されなければ、受け止める側は納得しない。従って、農業の側から、都市計画側にとって有効な機能を位置づける必要がある。即ち、農業の側からも計画的にこの機能を位置づけていく必要がある。これもいささか思いつきになるが、以下に幾つかの例を述べてみたい。

①防災的農業機能

先に都市計画のところでも述べたように、都市計画側では補いきれない防災機能を農業側で担うことが期待されている。食糧生産に支障の無い範

困で、遊水池等の防災機能が維持できるように、計画的な位置づけの下で土地利用を管理していく必要がある。浸水に見舞われた場合は、当然補償を用意することになる。

②農村景観等保全的農業機能

都市と農村の交流の場、農村景観や文化継承の場、自然生態系保全の場等のように、都市住民が自然と触れあい、人間性を回復していく場としての農村空間の確保である。この場合は、従前のような農業生産本位の農業ではなく、水路や道路また畦畔木等の自然景観の確保や、景観作物の栽培、水路や農道の維持管理棟の付加作業を伴う農業になる。また、建築行為等についても、地域性の考慮に基づく調和努力が必要になる。従ってこの場合は、通常の農作業以外の付加的農作業の部分は、入園料、物品販売等で補うことになるが、これでは不足で、空間的価値形成に対する対価を用意する必要がある。

③有機無農薬農業機能

安全で美味しい農産物への嗜好が高まっている。宮崎県綾町にみられるように、有機無農薬野菜に付加価値がつき、都市の消費者にも高い価格で消費されるようになってきている。都市近郊で新鮮な有機無農薬野菜が生産され、安く供給されればそれにこしたことはない。有機無農薬農業は、近隣の農業散布に影響されるおそれがあることや、良好な堆肥の生産には有機無農薬農業に理解がある食物残渣や堆肥の提供が重要であることから、一定の広がりでの地域ぐるみの取り組みが必要である。また一定量の生産が確保されないと、市場に出にくいこともあり、ある程度の集团的作付けが必要である。従って、これらの理解がある一定のゾーンで行われることが望ましい。

④地域資源循環機能

先に挙げた農業の機能以外に、農業の資源循環機能が見直されてきている。例えば従来の畜産糞尿の肥料化に加えて、家庭生ゴミ、食堂やホテル、その他食糧生産化工場から出る食物残渣の肥料化

や飼料化が進んでいる。食肉加工後に出る鳥獣の皮や骨の調味料加工、肥料、飼料化、陶器材料化も進んでいる。また魚介類の魚腸骨の肥料や飼料化、更に貝類の土壌改良材化や道路舗装等の骨材化、廃材の炭化による土壌改良材化も話題にあがっている。下水処理場の汚泥の土壌改良材化も実現している。これらは農業生産物の資源循環であり、その生産の場として、また消費の場として、これから更に貴重になると思われる。しかし、農業地帯は都市の廃棄物処理場ではないのであって、適切な管理の下でこれらの資源が利用されなければならない。この資源循環システムの構築が必要である。

5. おわりに

都市計画法の改正を契機に、都市計画側から出されたメッセージを積極的先取りして、新しい時代に向けての農業側の対応を考えるべきであろう。そのためには、改正の部分的な評価ではなく、都市と農村のあり方を含めた総合的なビジョンの下に評価すると共に、もう一度振り返って、農業側の今後の方向を検討する必要がある。都市計画と農業側の計画とでは所管庁が異なるため、言うは易く実行は難しいという批判もあると思われるが、地方分権の時代を迎え、まずは知事や市町村長が環境の視点から、県レベルや市町村レベルで、条例により都市と農村の共存のマスタープランを定め、これを都市計画的に実現する部分はこれで、農業側から実現するのがふさわしい部分はこれで実現する等の工夫も考えられよう。地方自治体であるからこそ、縦割り行政の枠を越えて、一体的な施策が展開できるのではないだろうか。今でも都市計画区域との農振計画区域が重複している部分は、面積的には市街化区域や未線引きの用途地域の面積よりも広いのではないだろうか。この重複部分で、お互いの施策の連携を模索して行く必要がある。