

都市農業における生業と実践とを結び直すサ ステイナブル・リンク：東京都日野市の地 域社会と農業用水路のかかわりから

黒田, 暁

(出版者 / Publisher)

法政大学サステナビリティ研究教育機構

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

サステナビリティ研究 / サステナビリティ研究

(巻 / Volume)

3

(開始ページ / Start Page)

115

(終了ページ / End Page)

131

(発行年 / Year)

2013-03-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00008655>

<特集論文2>

都市農業における生業と実践とを結び直す サステイナブル・リンク

——東京都日野市の地域社会と農業用水路のかかわりから

黒田 暁

要 旨

都市農業の持続性を問うとは、どういうことなのか。本稿は、東京都日野市における地域社会と農業用水路のかかわりを対象事例とする。農業用水路の今後の維持管理のあり方が、都市農業が抱えている構造的課題と、都市農業に関して多様に繰り広げられている実践の可能性との間で今まさに揺れ動いている実態を明らかにした。その上で、いかにして都市農業は持続可能となるのか、生業としての都市農業と、都市農業にかかわる実践とを結びつけるかかわりという観点から論じた。都市農業をめぐる諸実践がもつ意味合いやその展開可能性を検証するために、構造的課題と実践の乖離、実践同士の交錯という二重の「分断」と、そこからの「(再)連結」のあり方を明らかにしていく。都市農業存続の回路を、(1) アクターの再編 (2) 実践の積み重ね (3) 都市農業の外延を拡げる、という3点に見出し、必ずしも「生業」という核を形成するような都市農業ではないが、それぞれの実践が周辺において連関し合い、寄り添い、支え合うような都市における「農」が構築されようとしている過程を抽出した。「都市農業の持続性」とは、それ自体総体として捉え直され、再定義されていくとともに、都市農業をめぐる1つ1つの実践の中に見出され、リンクを形成していく可能性を指すものと考えることができる。その相互変化について「食農連携」の共同研究に位置づけるとともに、どのようにしてその持続性を担保しうるのかについて実証的に論じた。

キーワード：都市農業、持続（可能）性、サステイナブル・リンク、農業用水路

1 はじめに——都市農業が抱える構造的課題とミッシング・リンク

1-1 都市／まちの中の“ムラ”

「このまちには、まだムラが残っているんだ」。東京都心からおよそ35kmの位置にある日野市の都市農業と地域社会を対象とした著者らのフィールドワーク¹⁾の現場で、よく聞かれることの多い

フレーズの1つである。そしてその発言の主体は、実にさまざまである。代々日野に住まい、農家を営んできた人々が、「自分たちの暮らし」に関して実感を含めて語る事があれば、高度経済成長期以降、急激な都市化の波に乗って日野市に移住してきたいわゆる“新住民”²⁾が、「旧住民」の暮らしについて言及する際に用いることもある。さらに、日野の居住歴から言えば“旧住民”にあ

<特集論文2>

たるが「非農家」である人々からも、「(元)農家の“旧住民”の暮らし」ぶりを評して表現されることがある。

この場合の“ムラ”とは、具体的には、地域に残っている古くからのしきたりであるとか、地域組織のルールや規範であるとか、祭礼のやり方、あるいは農家の生活様式そのものを指して用いられているが、旧一新の時間軸によってのみ切り取られて表象されているのではなく、地域において農家（農地）—非農家（住宅地）が多い、少ないという空間軸も組み合わせられることによって、より入り組んだ表現となっている。このことは、日野市の地域社会がたんに「旧住民—新住民」で構成された郊外のいわゆる「混住社会」³⁾を形成しているというよりも、地域において複数の時間軸と空間軸がモザイク状にもつれ合っており、「旧住民—新住民」「農家—非農家」の中でもそれぞれの集団の内部に無視できない多様性、多層性（Bryant・Johnston, 2007）が存在することを示している。日野市における“ムラ”とは、このようにして立ち現れてくる。

この「都市/まちの中のムラ」の正体に迫ろうとした池上編（2011）では、“ムラ”を「社会関係の継続性やその堆積、特定の場所への定着性、さらには何らかの共通目的を持ち、活動する主体としての性格を帯びる」ものと定義している（池上, 2011:11）。「農業が大前提」であり、個々の“いえ”（家族労作経営）の存続を支える共同労働組織として“ムラ”が成立し、その上に種々の生活の共同が重ねられてきたという従来の理解ではなく、農業が後退し、共同労働様式としての意味も極めて薄くなっているような現在の「都市/まちの中のムラ」で、いったい何が軸となって、生活の共同を可能とするのか、という問いかけがあらためてなされてきている⁴⁾。

こうした中で都市農業は、もはや“ムラ”を形成する大前提どころか“農業なきムラ”、“ムラ”の遺制の象徴として風化していく宿命であるかのようにも思われるが、その一方で近年、都市住民の間で「農」⁵⁾に対する関心が高まり、積極的

に「農」の現場にかかわろうとする傾向が脚光を浴びているといういささか噛み合わない構図にある。本稿はこの「都市農業」の奇妙な推移について着目する。

1-2 本稿の問題関心

本稿では、これまでの著者らの共同研究グループによる論考を受けて、一連の都市農業をめぐる取り組みの持続性を問うというまなごしを踏襲しながら、とくに日野市の地域社会と農業用水路のかかわりを対象事例とする。農業用水路の今後の維持管理のあり方が、都市農業が抱えている構造的課題と、都市農業に関して多様に繰り広げられている実践の可能性との間で今まさに揺れ動いている実態を明らかにする。その上で、いかにして都市農業は持続可能となるのか、生業としての都市農業と、都市農業にかかわる実践とを結びつけるかかわりという観点から論じていく。さらにこうした都市農業をめぐるかかわり方を問い直し、結び直そうとする試みとは、いったんは喪失された/されかかったかかわりを取り戻し、あるいは創出しようとする取り組みとして位置づけることができる。その「(再)連結」のあり方を問うためには、その前になぜ、どのようにしてかかわりが「分断」された/されかかったのか、ということも問わねばならない。そこで本稿は、都市農業と地域社会のかかわりの「分断」を明らかにし、そこからの「(再)連結」のあり方について考察を加えることを目的とする。

図司・佐藤論文が指摘するように、都市農家の農地はつねに都市的転用とのせめぎ合いに置かれてきており、その持続性は際どい状況に直面している。また高齢化が進み、相続問題が見込まれる中、農業後継者の確保も難しい状況にあることから、今後の都市農業を都市農家のみによって、とくに生業という点で支えるのはたいへんに困難となっている。しかしこうした都市農業の構造的課題や、明白な限界性があるにもかかわらず、一方で昨今都市農業をめぐるさまざまな実践・活動が多様に行われているのもまた事実である。直売所

や耕作放棄地解消の取り組み、市民農園⁶⁾の開
設や農業ボランティア活動などが多方向に展開さ
れ、それに伴い制度的位置づけや農水省・各自治
体レベルでの評価が見直され、農地の持つ環境保
全機能や緑地機能、災害防止機能、教育機能、レ
クリエーション機能などに注目が置かれつつある
(後藤, 2003, 2010)。また、そうした実践にお
ける1つの大きな特徴として、これらの取り組み
が都市の農業者は勿論、非農業者(市民)による
農的な諸活動によっても担われ、かたちづくら
れてきていることが挙げられる。その意味で船戸論
文、松宮論文が取り上げているのは、非農業者が
どこまで都市農業とかかわり、深く立ち入り、支
えることができるのかという課題の最前線の現場
であると言えるだろう。

しかしこれらの都市農業をめぐるさまざまな実
践は、それぞれ都市農業の多様な可能性の一部を
形成しているとはいえ、他方で都市農業自体の持
続性と表裏一体の関係性にある。つまり、都市農
業における生産と供給が抱える構造的な限界が、
そのまま1つ1つの実践の限界ともなっている。
例えば、西城戸・船戸論文で見てきたように、学
校給食用の地場産農産物の供給に関する取り組み
は、地元の需要は高く、今後の食育としての展開
可能性も見込まれるが、供給自体の持続性は低い
と言わざるをえない現状がある。実際、都市農業
をめぐる取り組みや活動にかかわっている当事者
としての農家の声を聴いても、農業の生産や収益
を上げるためにやっているという感覚はほとんど
なく、そうした見込みや期待などはほぼ持ち合わ
せていないことに気づかされる。とはいえ、こう
した構造的な限界を指摘するのみで、農業の生産
と供給という生業の基準からの視点しか持ち合わ
せない都市農業への評価は、「農」の活動のもつ
多様性を見落としがちとなるのもまた事実であ
る⁷⁾。こうして生業としての都市農業が抱える構
造的課題と、都市農業をめぐる諸実践はともすれ
ば「分断」され、別々の文脈で語られ、展開され
始める。

ただし、だからといって実践にかかわる制度や

枠組みのみ整え、ただ闇雲に活動を拡大し、独り
歩きさせていけばいいというものでもない。その
ことは、船戸論文が示唆しているように、都市農
業の現場において今後ますます「市民協働」の潮
流が活発化していくことが見込まれても、その取
り組みによってただちに都市農家の経営が改善さ
れ、後継者が生まれるというわけではない。市民
(非農家)側が都市農業の意味や価値を深く理
解していくにはなお時間が掛かり、自分たちの取
り組みの位置づけも揺らぎ続ける。都市農業をめ
ぐって、行政、農家、非農家、有志の活動団体が
交錯する「協働」の現場は、両者の考えや思惑が
一致するよりむしろ、すれ違い、違和感を抱くと
ころから始まっている実態にある。このことから、
都市農業をめぐる諸実践がもつ意味合いやその展
開可能性を検証するために、生業としての都市農
業を取り巻く構造との「分断」を再接続して議
論する必要があり、さらに都市化によっていった
ん「分断」⁸⁾された農家と非農家がいかにして結
びつき、かかわり合うことができるのかを個々の
事例分析を通じて検証することが重要となってく
る。

本稿では、以上の問題関心に基づき、都市農業
をめぐる二重の「分断」とそこからの「(再) 連結」
のあり方を、持続可能なかかわりという観点から
捉え、都市農業存続の回路を模索していく。

2 生業と実践をいかにして結び付けるのか

2-1 「自然再生」、「地域再生」を結ぶ

昨今、都市農業に限らず、人と社会と自然のか
かわり方を問い直し、結び直そうとする試みが多
方向に展開されており、具体的に各地で取りま
わっている公共事業や施策、有志の活動等を挙げ
ることができる。例えば2003(平成15)年に自然
環境の保全、再生を目的とする自然再生推進法が
施行され、とくにそれまで地域社会で蓄積されて
きた人と自然のかかわりを重視した「自然再生」
の手法(鷲谷・鬼頭編, 2007)が、各地の現場レ
ベルで検討されるようになった。また2005(平

＜特集論文2＞

成 17) 年には産業の空洞化への対策として経済の活性化と雇用の推進を地域の視点から総合的に推進することを打ち出した地域再生法が施行され、地域産業の振興が「地域再生」の多彩な文脈で試みられている。このようないったん喪失された/されかかったかかわりを取り戻そうとする動きの中で、とくに地域の営みである生業と、地域の自然とを結び付け、「自然再生」と「地域再生」を連続的に捉えようとする試みとして、「野生復帰事業」を挙げることができる。

野生復帰とは、すでに絶滅してしまった野生生物を飼育下で増やし、また野生に戻すことを指す。野生生物保護の最終目標としても位置付けられ、中でも対象が放される生息環境を復元するのがもっとも難しいとされる。さらに狭い国土事情を持つ日本においては、野生復帰において近隣の地域住民が営む農業や漁業といった生業に何らかの制約が加わり、場合によっては被害が出ることも想定される。しかし近年、2005(平成17)年の兵庫県豊岡市のコウノトリ放鳥に続き、2008(平成20)年には新潟県佐渡市でトキが放鳥されるなど、野生復帰の試みが実現しつつある。とくにコウノトリの野生復帰事業は、野生動物の野生復帰が、「自然再生」さらには「地域再生」の包括的な取り組みへとつながっていった「成功事例」として注目され、しばしば取り上げられている。ここでは、本稿の生業と実践を結び付けるかかわりという観点から、とくにコウノトリの野生復帰が、生業としての地域農業とどのように結び付き、「自然再生」ならびに「地域再生」を連続的なものとしていったのか、検証してみる。

豊岡市は、兵庫県北部の円山河流域一帯に広がる豊岡盆地を中心とした人口約8万8000人の地方都市である(2012年現在)。2005(平成17)年に1市5町が合併して現在の豊岡市が誕生した。かつては肥沃な湿地地帯が広がっており、その頃はコウノトリも水田や河川に見られる身近な野鳥であったという。コウノトリは江戸時代からすでに保護の対象となっており、1965(昭和30)年には特別天然記念物に指定された。しかしそれに

もかかわらず、明治以降の乱獲(食用・剥製)、営巣場所の松林の消失、高度経済成長期の農業の近代化による餌の減少と農薬被害によって急速に減少し、1971(昭和36)年に市内で保護されたのを最後に、日本の野生個体群は絶滅してしまった。すでに1965(昭和30)年から飼育下での増殖が試みられており、1989(平成元)年には孵化に成功し、1999(平成11)年に野生化を視野に入れたコウノトリの郷公園などの関連施設・構造物も建設された。

2003(平成15)年にはコウノトリ野生復帰計画が策定され、同年には兵庫県や豊岡市など行政、JAや漁協、住民組織、NPO、研究者から構成される「コウノトリ野生復帰推進連絡協議会」が組織された。こうして野生復帰事業をめぐるアクターが広がっていくとともに、その取り組みもまた、コウノトリを軸としたまちづくりへと拡大されていく。具体的には、コウノトリが棲息できるような環境を創出するために森林や水辺、農地、景観の保存・再生・創造を図り、エネルギーや交流、学びに及ぶまで取り組みを拡げていった。

中でも「コウノトリ育む農法」で栽培され、2005(平成17)年に販売が開始された「コウノトリの郷米」は、現在全国で多く見られる「生物ブランド米」の代表例ともなっている。この農法は、2003(平成15)年の兵庫県と豊岡市による「コウノトリと共生する水田自然再生事業と水田づくり支援事業」の成果として、「おいしいお米と多様な生きものを育み、コウノトリも住める豊かな文化、地域、環境づくりを目指すため」に導入された(兵庫県但馬県民局地域振興部豊岡事業改良普及センター)。化学農薬や肥料の削減といった通常の減農薬・減化学肥料栽培の他に、水田を早期湛水させ、田植え後も深水管理を行い中干しも延期することを要件とし、魚道の設置や抑草技術の導入、水田の生きもの調査から冬期湛水(冬水田んぼ)までも努力次項としている。しかし、このような環境保全型農業を実施するには特殊な作業が多く、付加価値がそれらのコストをカバーすることが見込まれるとはいえ、慣行農業と比較

すると農家の負担が増加することが指摘される。本田（2008）によれば、コウノトリの野生復帰とそれに伴う環境保全型農業をとくに農家の人々が受け入れていった社会的背景としては、豊岡の現行の農業では採算がとれず、兼業化・高齢化が進み、農業の担い手が不足している集落の実情を考えての判断があったという⁹⁾。つまり、地域の生業が抱えていた構造的課題に対する対処の1つとして「自然再生」の実践が受け入れられ、それが「地域再生」の取り組みとつながっていった構図が見出せるのである。

桑子（2009）はこうした「自然再生」と「地域再生」の関連について、自然が含むリスクと恵みの両者を一体的に捉える「包括的再生」の視点を導き出しているが、菊地（2010）では、とくに野生動物の野生復帰においては、包括的であるからこそ、ときに相反する価値を含む複数のかかわりが存在することも想定されることから、多様なアクター間の協働と合意形成が欠かせないことが主張されている。その中でコウノトリの野生復帰は、「野生絶滅個体群の飼育下における増殖という自然保護活動に端を発し、自然再生への動きが加わり、さらに多くの主体が関与する包括的再生」へと変容していったとする（菊地，2010:15）。また佐藤哲（2008）は、コウノトリのように地域の自然環境を象徴する野生生物や生態系を「環境アイコン」と呼び、環境変化による喪失・危機が契機となってアイコンが生成され、環境保全や自然再生、持続的資源利用、自然環境にかかわる地域文化の保全、環境調和型の地域振興など多岐にわたる文脈で活用されるようになることを指摘した（佐藤，2008:70-71）¹⁰⁾。喪失や危機の歴史が基盤となり生成され、日常的な生業活動と深くかかわり、地域の持続的発展へのポテンシャルを秘めたものとして環境アイコンの可能性が展望されている。しかしそのように象徴化され得るコウノトリとその野生復帰事業に対しても、コウノトリの動向と直接利害が関係してくる農家と非農家では認識が異なり、「なぜコウノトリなのか」、「コウノトリの再導入だけのためにさまざまな資源を

大規模に投入してまで、事業が進められるべきなのか」といった疑念が内外からつねに投げ掛けられる可能性があることも指摘されている（内藤・菊地・池田，2011:190）。その点においては、菊地が言うように、野生復帰事業に終わりはなく、その都度の協働や合意形成が試みられながら、包括的再生の試行錯誤が続けられていると言いつづけることができるだろう。

コウノトリの野生復帰事業からは、自然環境（生態系）と地域社会においていったん「分断」され、喪失された／されかかったかかわりをもう一度地域の生業に引き寄せ、「自然再生」、「地域再生」の実践として包括的に結び直していく過程が見取れた。では都市農業において、その持続性を担保できるような生業と実践を結び付ける回路を切り拓くことはできるのか、次節で見えていく。

2-2「都市農業」の持続不可能性

冒頭で述べたように、著者らが共同研究の対象地としてきた東京都日野市では、都市／まちの中のムラとでも表現すべき地域社会と都市農業の実態がある。日野市の都市農業における生業と実践とを結び付けようとしたとき、そこには地方都市とその近郊農業として位置づけられる豊岡市における取り組みとは大きく異なる都市農業をめぐる「分断」状況が想定される。ここでは都市農業が抱える構造的課題について整理しながら、どのようにしてその持続性を具体的に捉えていけばいいのか、その視角のあり方を検討する。

都心近郊で営む農業とその限界を規定する要因とは、大きく（1）農地と生産・経営の問題、それをめぐる（2）都市計画・相続税など制度・税制の条件、さらに（3）農家の高齢化と後継者不在といった社会的な課題に分類できるだろう。とくに（1）と（2）が複合的に展開されることによって都市農家はその対応処に追われながら（3）に突き当たってしまう構図にある。以下にそうした「都市農業」の経過を具体的に見ていこう。

1968（昭和43）年には都市計画法が改正され、市街化区域と市街化調整区域の区分と、開発許可

<特集論文2>

制度が新設された。農地が市街化調整区域に編入され開発行為が制約されることを嫌った土地所有者（農家）の意向もあり、結果的に市街化調整区域内に相当の農地が含まれ、各地で市街地と農地が入り混じる街並みが形成されていった。ここでは「都市農業」は基本的にいずれ消滅へと向かうであろう「経過的農業」（橋本，1995）として位置付けられていた¹¹⁾。1971（昭和46）年から農地に宅地並み課税が課せられ、宅地化がさらに促進されようとしたが、課税に猶予が設けられ、1974（昭和49）年には農地の役割や機能を認める生産緑地法が定められる等、農地は消滅せず、市街地との混合状況が続いていた。1991（平成3）年の改正生産緑地法では、市街化区域の農地は保全される農地（生産緑地）と宅地化される農地（宅地化農地）に区分された。生産緑地には厳しい開発規制がかかるが、農家の状況判断次第で宅地に転用できるといった状況において、都市農地の所有者である都市農家は、時代ごとの政策に翻弄されながら、所有地を宅地化し売却やアパートの経営を行う不動産経営農家へと、その経済的性格を大きく変化させてきた（松本，2009:16）。農地の宅地化が進めば進むほど、農業生産・経営は切り詰められ縮小されざるを得ず、制度・税制の条件はますます利益に見合わないものとなっていく。それに対応しようとも、高齢化によって生産・経営がまた縮小していき、それによって後継者も消滅するという悪循環が発生していく。

このような生業としての都市農業をめぐる悪循環の中で、都市計画が農地を緑地資源として肯定的に捉え、農業の多面的な価値に期待と注目が集まる状況がまた一方で発生している。しかし例えば都心近郊に位置し地価も高い日野で、なぜ相対的に効率が悪く、生産性が低い農業を行わねばならないのか。農地を守らねばならないのか。相続が生じる度にまず農地を切り捨てざるを得ない、というのが、都市農家が抱える実情である。前節で見てきたコウノトリの野生復帰の事例のように、特徴的な自然環境や、都市農業にかかわる際立った独自の地域文化といったシンボルやアイコ

ンがあるわけでもない。生業としての都市農業は、他方で盛んに行われている実践や活動とのかかわりの持続性を担保する術に欠くような分断の構図にあることが指摘できる。

では構造と実践とが分断された中で、諸実践は具体的にどのような中身をもって、かかわり合うことができるのだろうか。都市農業をめぐる諸実践同士のかかわりについてより具体的に検討するために、本稿では日野市の都市農業の実例として、農業用水路の存続問題を取り上げる。農業用水路は、水田耕作にとって不可欠な技術であり、その所有・利用・管理は、河川法によって定められた河川管理者によって認可される許可水利権と、一定の水利用を反復継続する慣行が地域社会の社会的な認知や承認を得て成立する慣行水利権とに区分され、農家の営みにおいて根拠づけられてきた。それに伴い用水組合という形態をとる水利共同体が地域社会において強固に形成されていたが、都市化による地域社会の変動と、農業形態の変化を受けて大きく揺らぎ、近年では水利施設の老朽化に加え、生活道路・歩道の拡張による農業用水路の排水路化及び暗渠化の進行が取り沙汰されてきている（高木，1993、小森，1996等）。

次章においては、このように生業としての都市農業に直結し、その変動が顕著に投影される地域資源としての農業用水路の変遷と、用水路をめぐってさまざまに試みられる実践との関連について見ていく。

3 日野市の都市農業の実態——農業用水路の存続問題を中心に

3-1 農業用水路の概要とその歴史的展開

ここでは、日野市の農業用水路が辿った変遷と現在の存続問題の諸相について明らかにしていくとともに、そこで問われている持続性のあり方について、都市農業の実態として位置づけていく。

東京都日野市は、都心から約35km西に位置し、面積は27.53km²、総人口はおよそ18万人、約8万世帯が居住している（2012年現在）。日野

の農業の歴史は古く、近世以降灌漑による水田耕作が盛んであり、同時に農業用水路が幹線（大堀）と支線（小堀）とに枝分かれし、街中に張り巡らされていた。しかし1960年代から宅地開発が始まると、「東京の米どころ・穀倉地帯」と呼ばれた日野は、急激に人口増加し、首都圏のベッドタウンとして変貌する（西城戸・黒田編，2010）。爆発的な人口増加に対応するため、各地で市街地や道路、上下水道、公園等の整備のための「土地区画整理事業」が計画され、推進された。日野では農地や緑地の宅地化、土地区画整理事業が進行した結果、第一次産業従事者が減少していった。この農業人口の減少は耕作地（水田）の減少を招き、地域住民の生活環境を一変させた。2007年時点での市街化区域の農地面積が192ha、市街化調整区域の農地面積が0.15haと、ほとんどの農地が市街化区域内にある日野市において、1960（昭和35）年には約384haであった水田面積が、1970（昭和45）年には約276ha、1980（昭和55）年には約141haと激減した。さらに1990（平成2）年には約81ha、2000（平成12）年には約

35ha、2010年には約18haと減少・消滅傾向に歯止めが掛かっていない状況である（『農業センサス』より）。このことはまた、日野の用水路が農業用水路としての機能を減退させていくことも意味していた。現在、日野市の用水路は総延長約126km¹²⁾であり、市全体で6つの水利組織が存在する。1つの土地改良区（日野用土地改良区）以外はすべて任意団体であり、基本的には慣行水利権に基づいた水利を行っているが、中には許可水利権へと移行した用水組合も存在する。

日野市の農業用水路が実際どのように変化してきたのか。農家（元農家）の人々¹³⁾に対するヒアリングから浮かび上がってきたのは、日野の激進な都市化によって都市農業とともにいったんは大きく後退しながらも、近年地域資源として再評価されつつある用水路の意味づけ、価値づけの変遷の歴史であった。しかしその一方で、慣行水利権をもった農家の減少、都市農家の高齢化や後継者不在といった構造的課題によって、用水路の管理アクターとしての行政の役割が相対的に大きくなってきたという流れもまた見出された。

表 用水路をめぐるアクターとそのかわりの変遷

年代	～1960	1960～1975	1975～1990	1990後半～
用水にかかわるアクター	農家・用水組合	農家・用水組合	農家・用水組合 (行政から補助) 行政（農閑期）	農家・用水組合 (行政から補助) 行政（農閑期）・市民
用水へのかかわり方	農業水利	農業水利 生活雑排水の流入 用水の汚濁・水質悪化	農業水利 年間通水（日野市清流 条例） 清流監視委員制度 (1980～) 清流フィルターの配布	農業水利 水守制度（2004～） 日野市清流保全に関する 条例 (2006～)
管理基準（用水の機能）	農業用水・生活用水	農業用水・生活用水	農業用水・水質保全	農業用水・“環境用水”
特徴的な動向	渇水時の「水番」 共同補修作業	都市化による地域社会 の変動・宅地化	市の水辺行政の介入と 水質改善の取り組み	“環境用水”化を図る 施策や取り組み
都市農業の動向	農村農業	農地の資産価値増大	都市農業への注目 農業不要論と農地保全論	都市農業の再評価 期待と評価の高まり

（黒田・西城戸・船戸，2012より、図司・佐藤論文を受けて改変）

1940年代までは泳いだり、そこで獲れるフナ・ドジョウ・ウナギなどを食用にしたり、他にも食器の洗浄や洗濯など、生活用水として多くの用

途があり、生活にもっとも身近な水辺でもあった農業用水路は、もともと用水組合が村落共同体の生産組織として一手に維持管理していた。川が大

<特集論文2>

水になった際の取水口の堰き止めや、壊れた用水路の補修も組合の重要な仕事の1つであり、共同作業の機会は多かった。さらに渇水時には交代で水田への引水を監視する「水番」を用水組合で設置し、地域の内外で発生する水をめぐる争いを未然に防いだ。

しかし1960年代から、都市化による急速な人口増加に伴い、家庭の雑排水や工場排水が流れ込むようになると、用水路の水質悪化や悪臭の発生が顕著となり、用水路は生活用水としての機能を喪失する。「あの頃は経済成長だ、開発だということで、誰も川や用水の方なんて見ていなかったし、気にしてもいなかった」と元農家が述懐するように、農地の宅地化が進行し、水田面積が激減したことによって、兼業農家が大多数になるといったように農業形態が大きく変化するとともに、用水組合が担う用水路の維持管理活動の内容も変化してきた。用水路の修理作業や取水口の補修作業は実質的に日野市行政が行うようになり、用水組合は年に2回の「大堀浚い」と呼ばれる用水路の幹線の掃除を行うのみで、管理作業の内容は、水田の喪失とともに負担が減っていく。一方、“新住民”の増加に伴う住宅需要は、農家自ら所有するアパート・貸家によっても満たされた。住宅が増加することで、用水路が生活排水路化し水質の悪化につながったが、農地の資産価値が増大するとともに、生活排水の排出代（下水道未整備の場合の放流協力金）や構造物設置代（水路橋架金）が用水組合の大きな収入源となった。こうして都市化の影響は日野市の農業形態や農業用水路に及んだが、用水路の維持管理の変化は、基本的に農民自身が都市化を肯定的に受容する中で展開されてきた事象であった。

そうした状況の中で、1980年代にかけて日野市行政が生活環境問題の改善の姿勢をとり、その一環として農業用水路の水質改善、および維持管理への手入れに乗り出してきた。具体的には、1976（昭和51）年に「公共水域の流水の浄化に関する条例」（清流条例）を制定し、市行政が公共水域に対して責任を持ち、「市民の協力義務」

を明確化することで、水質改善を目的とした冬期に農業用水の通水をおこなった。1983（昭和58）年には、全国で唯一の「水路清流課」が誕生した（現在は環境共生部緑と清流課水路係）。緑地と水環境の2つをつなげて捉え、保全に取り組むという環境的価値、および生態系の価値を重視し、実現させるための行政組織の制度化を推進したのである。一方、用水組合に対しては、1993（平成5）年からは補助金交付を始めた。これは用水組合（農家）の構成員の高齢化に伴う維持管理活動の困難を見越した処置であり、用水路の維持管理の費用のおよそ7割を補助金として支出する（農業用水路の維持管理に対して日野市産業振興課が「農業振興補助金」の一部として支払う）ものである。また他方では、用水路への市民参加を促進し、2002（平成14）年には用水維持の担い手育成として、「用水守」制度を創設した。この制度は、登録者（個人・グループ・自治会・企業など）による清掃・保全・緑化等の用水路維持管理に関するボランティア活動に対して、日野市緑と清流課がボランティア保険への加入・ボランティア袋の配布・登録証・腕章の交付を行うものである。同課が登録者に呼びかけ、年1回の用水守会議（参加者は20名弱）を催し、意見交換を行っている。

3-2 誰が用水路を担うのか

このように、生活環境問題の改善をモチーフとして、日野市行政は農業用水路の維持管理に積極的に介入するようになり、用水路にかかわるアクターとしての役割を年々大きくしていつている。用水組合員の中でも、「（これからの維持管理体制は）もっと行政主体にして考えるべきだ」と述べる人から、「いったん水利権を返上して、用水路を日野市のものだということにする」ことを提案し、もし用水組合が解散しても、自分は用水の維持管理活動にボランティアで参加してもよいという旨の発言をする人までいるように、行政にさらなる介入と、農業用水路の維持管理を担うアクターとしての役割を求める声が一程度ある。しかし日野市としては、実際にある用水組合の慣行水

利権から許可水利権への切り替えに応じて維持管理を実質的に担うようになってきているが、予算減少の中、用水路に関するコストをこれ以上増やせない実情にあり、行政の本音としては、用水組合には極力存続してほしいのだという。

これに対し用水組合の内部でも、組合員の高齢化や離農、さらに用水路のおもな使用用途である稲作に従事する農家がほとんどいなくなってきたことを受けて、近年農業用水路の維持管理を今後どうするかということが総会や会合で話題になることが多くなり、危機意識が高まりつつある。昔用水路に世話になった記憶、地域のつながりの場、防火用など多面的な価値、環境としての価値など、農業用水路の存在やその存続をめぐるさまざまな語り口で肯定的に捉えている組合員が多い¹⁴⁾ものの、「もはや用水組合だけでは今後の維

持管理活動は立ち行かない」という共通認識が形成されてきている。とくに40代後半から50代の、用水組合においては比較的若手農家の危機感は強く、「これまで用水組合といえどどこか特権的な組織だったが、今はもうムラでは治まらない。市民を巻き込んだ算段を考えねば用水の存続もどうにもならない」と地域組織としての用水組合の地域への開放や再編の可能性を意識している。また、より具体的に、用水組合の慣行水利権の所有(意識)をある程度担保していきながら、有志の市民活動を用水路の実質的な維持活動へと巻き込んでいき、例えば、農家と非農家と行政支援によるNPO法人の設立をも視野に入れ、慣行水利権を今の仕組みにもう一度埋め込み直そうとする試みを模索しようとしている組合員もいる。



写真：堀浚いの作業の様子（2010年5月著者撮影）



写真：堀浚いが終わった後の語り（2010年5月著者撮影）

しかし、このように個々の用水組合員がいかに用水路の今後の維持管理について行政に対する要望を持ち、具体的な構想を抱いてはいても、それを日野市行政に伝える場や手段はほとんどない。1年に1度、日野市内の6つの用水組合の組合長と日野市の緑の清流課と産業振興課が会合し事業報告を行うが、その内容は補助金事業の活動報告が主である。また、個々の用水組合については、日野市行政側も「用水組合は基本的に任意団体なので、内情はあまり把握していない」（緑と清流課）のが実情である。また、用水組合を地域に向けて

開いていくとしても、地域の自治会と用水組合は完全に別組織であり、ごく一部の自治会が慣例で用水組合に毎年補助費を出している他にはほとんど没交渉であり、同地域内でも地域活動の連携の可能性は薄く、農家と非農家のアクセス自体が難しいことが指摘できる。

その中で日野市行政は、用水路の維持管理への市民参加を促進しようとする施策を打ち出している。日野市内で「用水路カルテづくり」調査を行った市民団体など、個別に活動する有志の取り組みもあるが、できる限りコストを増やさず

＜特集論文2＞

に、より広く市民一般に呼びかけるかたちで用水組合による維持管理をサポートしようという含みのもと新たに立ち上げられた「用水守」制度は、2009年度時点で市内47団体507名が用水守として登録されている。団体の多くは自治会や地域協力の一環として登録する企業である。また個人登録者の多くは非農家で、退職者など60歳以上の高齢者であり、用水守としての活動も、地域の清掃活動の一環という意識が強い。用水守は年に1回、用水守会議で集まるが、普段は一部地域の居住者同士で寄り合いが行われている以外はとくに交流の機会もなく、用水守自体、用水組合（農家）からの認知もほとんどない。また、用水守会議には緑と清流課から日野市内の用水組合長に対して出席の呼び掛けもあるが、出席はほぼない。「所詮1人で組織ではないので限界がある。地域でのコミュニケーションが難しいのと同様に、連携や協力体制がとりにくい」ことを嘆いている用水守の声も聞かれた。各自個別に思い思いの場所（用水路）で無償の清掃活動を行っているのが用水守の実態であることを認めた上で、緑と清流課の担当は、「用水守は自発的にやってくれている部分があるのでそれを活かしたい。責任をもってやってもらうには、お金が必要になってくるから」と認識している。ここでも用水守と用水組合の間に実質的なかかわりは存在せず、日野市行政も用水守の自発性を重んじる限り、その個別で思い思いの実践を集約するようなことはできない現況にある。

誰が今後の日野市の農業用水路の用水路の維持管理を担うのか。これまで見てきたように、農業用水路をめぐるアクターとしては、用水組合（農家）、日野市行政、用水守（有志の市民）、非農家等が想定される。しかし多様なアクターは存在するものの、相互を結び付ける論理と手段が未構築であり、それぞれの思惑や意図はお互いに伝わっていない。農業用水路の維持管理のゆくえは、多様なかかわりが噛み合わないままに錯綜し、厳しい見通しの中にある。

3-3 用水路存続問題のゆくえと都市農業の持続性

ここまで、日野市における用水路存続問題について、農業用水路の歴史的展開を記述しながら、実態を踏まえ今後の維持管理を担うのは誰なのか、ということを検証してきた。そこで明らかとなってきたのは、もはや水田耕作に従事しなくなり農業経営から身を引きつつありながらも、用水路の維持管理を続ける意思のある農家（用水組合）であったり、有志のかかわりを展開する用水守、市民活動に参加する非農家であったり、ここ30年以上かけてさまざまな制度やしくみを立ち上げ、維持管理にも介入していくようになった日野市の水辺の環境施策であったりと、農業用水路にかかわり続けてきた多様なアクターが存在することであった。しかしそれにもかかわらず、農業用水路は、生業としての水田耕作が激減したという地域社会の構造変動の中で大きく揺らいでいる最中にある。用水路に関するしくみや制度、活動の蓄積があり、また新たな展開の萌芽があるにもかかわらず、それらが悉く個々に展開されることで言わば「縦割り」状態に陥り、今後の維持管理の困難が生じている。ここで注意したいのは、いわゆる「行政の縦割り」と評されるような、日野市行政の環境政策の錯綜や、それにまつわる制度やしくみの実効性の問題¹⁵⁾も指摘できるものの、農業用水路をめぐる諸活動やその認識もまた分断されており、いわば「活動（実践）の縦割り」でも表現すべき事態が並行していることである。

このような実態と用水路の維持管理の困難を踏まえ、著者らは地域資源としての農業用水路に近年あらたに価値付与がなされている“環境用水”¹⁶⁾としての側面から、資源管理のガバナンスの可能性について論じた（黒田・西城戸・船戸，2012：136-138）。そこでは、住民主導か行政主導か、既得権（慣行水利権）の維持か改変かという4つの位相で今後の用水路存続問題のゆくえについて、何が軸となって農業用水路の持続性が担保できるのかという観点から検討した。

まずもっとも現状に即したかたちとして、行政

主導で、用水組合を引き続きサポートして現状維持を目指す体制が想定できる（現状維持型）。しかし遅かれ早かれ用水組合の高齢化が進み、行政のサポートもコスト削減の方向にあることから、将来的に厳しい状況が見込まれる。

第二に、行政主導で、維持管理も日野市行政を中心とするべく、慣行水利権から許可水利権へと切り替え、管理体制を一元化させていく方向性である（既得権解体型）。これは行政のコスト増大と、生業としての都市農業と農業用水路のかかわりが完全に断たれることが想定される。

第三に、住民主導で農家と非農家が、景観や生態系保全を軸として制度上の「環境用水」化を推進していくケースである（既得権改変型）。しかしこの方向性は都市農業から農業用水路を切り離すコンセプトのものであり、市民参加のみで「維持管理のための維持管理」での連携は現状想定しづらい。

最後に、住民主導で、用水組合の慣行水利権を保持し、既得権を担保させながら、そこに有志の活動を巻き込んで維持管理体制を再構築していく試みが考えられる（既得権の維持と改変型）。この方向性にも、維持管理組織のコストやイニシアチブをめぐる困難が想定されるが、現状の農家と非農家、行政間の分断されたかかわりの再接続を図ろうとするところに、農業用水路に見る生業としての都市農業のささやかな存続可能性が見出せる。ではこの困難でささやかな回路を、どのように切り拓いていくべきなのか。持続可能なかかわりをつなぎ、そのリンクを形成するための要件について考察を加える。

4 サスティナブル・リンクの回路を探る

4-1 アクターの再編

本稿では、視角の検討と日野市におけるフィールドワークからの事例分析を行い、都市農業と地域社会のかかわりの「分断」状況を明らかにしてきた。本章ではその問題構造を踏まえた上で、「分断」からの「(再)連結」のあり方について考察

を加える。具体的には、都市農業の持続性に関する(1)アクターの再編(2)実践の積み重ねのあり方(3)都市農業の外延を拡げる、という3点について論じる。ここまで、都市農業をめぐって、地域社会におけるさまざまなアクターとそのネットワークが生まれつつあることを述べてきた。各地で展開されている取り組みは、地域における「農」を再発見しようとする動きであるとともに、いったん分断された農家と非農家間の溝を埋め戻そうとする試みに他ならない。そこではそれぞれの実践が積み重ねられながら、さまざまなかたちで都市における「農」を構築しつつある。しかし、だからといって生産・生業としての都市農業を抜きにしたかたちで「農」を称賛したところで、そのみでは決して都市農業の持続性を問うには至らないであろう。日野市の農業用水路に多面的な価値を見出し、かかわろうとする人々は決して少なくはないが、その維持管理を慣行水利権に基づき、生産・生業のためのかかわりとして中心に担ってきた用水組合に取って代わる存在は見当たらない上に、かといって「維持管理のための維持管理」を軸にした連携も難しい。その意味で、都市農業を支えようとするアクターが物理的な人数を増やしたり、ネットワークを拡げていったりすること自体が望ましいというよりは、実践の中でアクターがその性質とお互いの関係性を変化させていく過程にこそ注目したいと考える。

例えば、船戸論文で取り上げられた援農ボランティア（日野市・援農の会）が、2008年から、日野市の一部の農業用水路において、年2回の大堀浚いに参加するようになり、毎回20人ほどが継続参加している。その契機となったのは、援農ボランティアとその受け入れ農家の人間関係であるが、従来農作業のみ担うはずだった援農ボランティアが、農作物の集荷や販売を手伝ったり、とくに直接の生産や生業の意味合いが近年薄まる一方の農業用水路の維持管理活動にかかわるようになってきたという展開を見せているのは注目すべき変化である。「農作業を手伝うだけが援農じゃなくて、日野全体の農業を援けるのが援農ボラン

＜特集論文2＞

ティアなんだと。そういう風に考えて掘浚いにも参加しています」というのは実際に参加しているある援農ボランティアの見解であるが、このことは、船戸（2012）が論じるように、＜食と農＞の領域における「作る人＝農家」と「食べる人＝消費者」の近代化による分離の固定化を融解し、アクターの領域を再編していく可能性を示している（船戸，2012:185）。これまで「食べる人」であった消費者＝非農家が、「作る」という領域に参画していく。そこにこそ、生産・生業としての都市農業と、都市農業をめぐる諸実践をつなげるかわりが形成されていく。そうしたアクターの領域の再編を可能とするのは、諸アクターが実践の中で都市農業の新たな意味や価値を見出し、内面化させていく過程である。

都市農地である埼玉県見沼田んぼの「福祉農園」の保全活動に集まった多様なアクターのほとんどが非農家で、地元の地域の人間が1人もいないという状況から日常的な営農活動を始めた「よそ者」の実践に注目した猪瀬（2006）は、「非農家＝よそ者」たちが「農家＝地元住民」と折衝を重ねる過程に「学習」の生成を見出した。「よそ者」が「地



写真：援農ボランティアが加わっての掘浚い（2010年5月著者撮影）

元」と出会い、「よそ者」と「よそ者」が出会うことによって、アクターとそのネットワークは拡がっていくが、重要なのは、折衝が繰り返される中で、お互いにとって「地元」とは何か、「よそ者」とは何か、という問い直しと自己の再定義を断続的に行う「学習」の共同体が生まれていくことなのだという（猪瀬，2006：160）。猪瀬はそのことを踏まえた上で、福祉農園の果たす多元的機能や多様な活動の展開こそが、諸実践の持続性の鍵となることも視野に入れている。このように、都市農業にかかわる諸アクターが、お互いの認識や価値の差異に自覚的となった上で、複数の価値や目的を組み合わせることによって農業にまつわる地域資源を創出していくとする試行錯誤の取り組みが重要であり、その持続性が問われているのである。

4.2 実践の積み重ね

次に指摘したいのは、これまで都市農業をめぐる積み重ねられてきた経験や知見、しくみを活かした実践の共有を図るということである。日野市の農業用水路には、室町時代に開削したといわれる水田耕作の長い歴史があり、人々の営みや有志の活動があり、また日野市行政が30年以上掛けてさまざまな重ねてきた水辺の環境政策の制度設計や実績がある。その経験や知見をいかにして引き継いでいくのか、というのも農業用水路の持続性における大きな課題となっており、諸実践における「活動の縦割り」や、制度の実効性の問題が指摘される場所である。しかし、ではまた新たな活動や場の形成、市行政による制度や枠組みの設置がさらに必要なのかといえば、必ずしもそうではないと考える。必要なのはむしろ、これまで積み重ねられてきたもの・ことの中から、現在の地域社会と都市農業のかかわりの実情に沿った「関係性の組み替え」（広井，2011）を行うことによって、農業用水路の持つ意味や価値を人々の現在の生活にもう一度埋め込んでいこうとする試みである。

2-1 で取り上げたコウノトリの野生復帰におい

て、事業にかかわってきた菊地（2010）や本田（2008）は、多様なアクターがそれぞれ「自然再生」や「野生復帰」からどのような価値や意味を見出し、保護と生活の論理をどのようにつなげていくかということを重視し、コウノトリを通じた地域性の発現に着目した。人々が「野生復帰に関して住民が自ら積極的に行動を起こして行政を巻き込んでいるわけではなく、むしろ、行政の計画する野生復帰に巻き込まれながらも、自分たちの地域や生活に活用していった」（本田，2008:237）のは、コウノトリが地元地域社会にとって「保護鳥」であるとともに、農作物を食い荒らす「害鳥」認識やそこに込められた負の価値も含めてさまざまに語られ、生活に近い存在（菊地，2006）だったことと密接に関連している。つまり、コウノトリと地域社会の間に複数のかかわりがあり、その関係性が複合構造にある中でも、人々はあくまで現在の自分たちの生活における価値や意味をコウノトリに付与し、かかわろうとしているのである¹⁷⁾。「生活に近い」存在であればあるほど、その地域資源を考える際には、現在の人々の生活実態に合わせた意味づけ、価値づけを問い直していく必要がある。

用水路の存続問題を通じて、日野市において現在まで残った都市/まちの中のムラとしての農業用水路が、かつての「農業用水路を軸とした地域形成」（高木，1993：256）とは異なる現在の生活実態において位置づけられるかどうか、その再定置が図られようとしている。その際には、従来の地域資源の所有一利用—管理という実践のあり方に必ずしも収斂されないような、人々のちょっとした営みや認識や配慮といった「日常性」（平井，2010）に基づいた実践であったり、より具体的には、例えば用水組合員の、自分の稲作はもう辞めたし、農業といえるほどのこともしていないが、慣行的に行ってきた「なんとなくの堀浚い」を続けている感覚であったりといったような何気ない実践を汲み取っていくことも必要となってくる。長年、自発的に近隣の用水路の清掃や見回りを頻繁に行い、地域においても認知されてい

る住民が、日野市から何度も用水守制度に登録するよう何回も誘われたが、「登録しても『自主性の尊重』というばかりで名前だけの登録になってしまう人たちが多いから、自分は登録しない。自分は実質的なことをしたいから、自分のやり方でやる」と断った、という話を聞いた。このことから、都市農業にかかわるアクターがとにかくかかわりを広げていき、新規に場を形成し、その取り組みを市行政が新たな制度を定めてサポートする、ということのみが、必ずしも諸実践とそのかかわりを持続的にするのではないことが分かる。都市農業に関して、新たな意味や価値が創出されるような取り組みや実践のみに注目するばかりではなく、現在の生活実態に合わせて意味や価値の再定置化を図っていく試みもまた重要となってくるだろう。

4.3 都市農業の外延を広げる

ここまで、都市農業の持続性に関して、諸アクターが実践の中で都市農業の新たな意味や価値を見出していく過程（アクターの再編）と、現在の生活実態に合わせて意味や価値の再定置化を図っていく試み（実践の積み重ね）が鍵となってくることを示した。これら都市農業の意味や価値の創造と再定置との間を往復するような実践にこそ、生業としての都市農業と都市農業をめぐる諸実践の間の「分断」と、さらに農家と非農家間の「分断」をそれぞれ（再）連結する可能性が見出せる。では、このような実践は、都市農業自体にどのような影響を与えるのだろうか。

2-2で整理したように、都市農業および都市農家を取り巻く概況は、生業としての部分においてとくに厳しい。たとえどれほど多方向の活動展開が考えられ、意欲的に実行されようとも、経済的なインセンティブを伴う実践がほとんど想定されにくいという状況下にある。日野市のような都心近郊の地域社会においては農地の確保と次世代への後継は難しく、多くの農家は年々農地を切り売りして宅地化させ、その不動産経営や相続税対策で汲々としながら、余裕が生まれた部分で畑作を

<特集論文2>

継続することによってかろうじて「都市農家」でいるという転倒した実情にある。しかしこのような現況でありながらも、都市における「農」にこだわって活動し、実践を続ける人々があり、地域社会の内外からも「農」に対する需要が発生している限りにおいて、ここでは「都市農業」自体の外延を拡げていく可能性について検討する。

「都市農業」自体を捉え直し、再定義していく試みは、理念的な部分と実践の部分の双方において展開され、それぞれが相互変化の関係性にあることが指摘できる。すなわち、「生業」という核を形成するような都市農業ではなく、それぞれの実践が周辺において関連し合い、寄り添い、支え合うような都市における「農」を構築していく過程として「都市農業」を捉え直すことによって、たとえば教育や福祉・医療といった一見異なる領域の諸実践がかかわり合い、つながっていく可能性が見出せる¹⁸⁾。こうして「都市農業」の理念的な外延を拡げた上で実践の部分を1つ1つ捉え直していくことは、都市農業の生産と供給の基準のみに拘らず、交流事業や地域活動への展開などの「農」の活動の諸相とその存続条件・展開可能性を論じた松宮論文と志向を同じくするものである。日野市の事例でいえば、都心近郊であることのメリットを活かした他領域の活動や専門機関、専門家との連携可能性が見込まれる。

また一方で、これまで積み重ねられてきたもの・ことの中から、現在の地域社会と都市農業のかかわりの実情に沿った組み替えを行い、人々の生活実態に埋め戻していこうとする実践とその蓄積によって、そこから「都市農業」の理念的な外延を押し広げていく方向性もまた想定できる。4-1で例示した日野市の援農ボランティアが農業用水路の維持管理活動に参加するようになったことをその萌芽として捉えることができるだろう。その可能性は、たとえば西城戸・船戸論文で指摘されているように、日野市における「援農」の対象を拡大させ、生産や生業の一環としての農作業のみならず、地場産学校給食の出荷に伴う負担軽減のために活用するというような提案に現実味を帯びさ

せる。

このように、理念と実践の双方向から「都市農業」の外延を拡大させることによって、従来の領域や境界を超えたかかわりがつながっていくことがもっとも重要であり、そのリンクを形成することが「都市農業の持続性」の創出に他ならないのである。都市/まちの中の“ムラ”とは、都市/まちが取り残された“ムラ”を侵食しているのではないし、それぞれが孤立しているのでもない。互いに依存しつつ全体が1つのシステムとして「自立」、すなわち持続可能なものとなる(広井, 2011:123-124)。

5 おわりに——「都市農業の持続性」の再定義

本稿では、日野市の地域社会と農業用水路のかかわりを対象事例として、都市農業の実態に迫り、持続可能なかかわりの回路を導き出そうとした。これまで「分断」され、個別の取り組みとなっていた「都市農業」をめぐる営みと試みに関するアクターの再編を行い、地域社会の中に再定置していく。そのことが「都市農業」の外延を拡げ、同時に「都市農業の持続性」そのものの可能性を拡げていく。そこでは、必ずしも「生業」という核を形成するような都市農業ではないが、それぞれの実践が周辺において関連し合い、寄り添い、支え合うような都市における「農」を構築していく過程が見出された。

もっとも、宅地として転用できる市街化区域が圧倒的に多い日野市においては、不動産賃貸業と並行させて農業をしなければならず、現在においても残った田畑が宅地になっていること¹⁹⁾を踏まえれば、今後も持続的に農業を続けるのは、決してたやすいことではない。生業としての都市農業における構造的限界と諸実践が乖離し、その実践も農家—非農家による二重の「分断」に晒されたままでは、「都市農業」の昨今の盛り上がりも一過性のブームとして移ろい、そのかかわりや持続性もまた、泡沫のごとく消えていくこととなる

だろう。

横張・渡辺編（2012）では、郊外に立ち現われている市街地と都市における「農」の混在を逆手にとった新たな関係性を生み出す空間デザインが提起されている（横張・渡辺編，2012：233-240）。そこでは市街地と「農」を峻別せず、その空間で練り広げられている「農」の性質に応じたアクターごとのマネジメントのシステムの構築が必要であるとされ、とくに「農的活動」に非農家が農業を余暇活動から生業として取り組むに至る移行形態の可能性を見出している。本稿が示そうとしたのも、東京都日野市のような都市/まちの中の“ムラ”として見出される都市農業の混在状況から、「分断」を「(再)連結」するための持続可能なかわりとその回路を見出すことであった。「都市農業の持続性」とは、それ自体総体として捉え直され、再定義されていくとともに、都市農業をめぐる1つ1つの実践の中に見出され、リンクを形成していく可能性を指す。

本共同研究の共通理解としては、今後、都市農業を維持していくためには、個々の農業者の経営努力に依存するだけでなく、農業者（農家）と市民（非農家）という両者の“つながり”や“関係（性）”の中で、都市農業が持つ意味や価値、「持続性」について考察していかなければならない、というものがある。そこから出発して各自が「都市農業」を理論的に検討するとともに現場の実証研究を試みた。現在、「都市農業」とつながる可能性のある諸実践の展開が多方向に見られるものの、これらをつなぎ合わせるリンクができていない状況であることを問題関心とし、都市農業の持続性のための社会的ネットワークの成立条件や継続要因を明らかにし、都市農業のサステナビリティ（持続性）のための方策を模索し、制度や政策を立案する、というのが本共同研究の一貫したスタンスである。本稿ではとくに、農業用水路の存続問題を事例として取り上げ、そこから「食農連携」の可能性について検討し、位置づけた²⁰⁾。すなわち、農家と非農家が農業用水路を通じて「食農連携」することができるのか、たんにそのつ

ながりの有無にかんする問題構造を指摘するのに止まらず、むしろお互いがかわり合うことの可能性に着目した。「農」が変わることで、「食」は都市生活者にとってもっとも身近でかつ直接的に「農」とかかわる回路となる。また「食」が変わることによって、「農」は都市の生活に再び引き寄せられ、「食」と融解していく回路が切り拓かれていく。その相互変化の中こそ、「都市農業の持続性」が立ち上がっていくのである。

注

- 1) 2009（平成21）年9月から筆者ら（黒田・西城戸・船戸）が、東京都日野市における都市農業のあり方について、とくに農業用水路の存続と活用という観点から行っている共同調査研究に基づく。法政大学エコ地域研究所が2009～2012年にかけて日野市と行った連携事業の一環として位置づけられる。
- 2) 1956（昭和31）年から開始された豊田多摩平地区の土地区画整理事業（多摩平団地の開発）を皮切りに日野の人口が爆発的に増加していった急速な都市化の進行において日野に移り住んできた人々を指す。それ以前から日々日野に住んでも農業を営んできた人々を「旧住民」とする。実際に現在の日野市においても通念として用いられている呼称・定義である。
- 3) 徳野（2011）は、「混住化社会」および「混住化」は、未だ理論的概念としては精製されていない、としながらも、「従来の“ムラ”社会の存在を前提とし、就業構造と構成員の変化をベースとしながら先住者と来住者の相互作用過程を通して、地域社会構造が変容していく社会過程」として混住化の動態を捉え、混住化社会の基本的形態を吸収型、分断型、従属型、連帯型の4つに分類している（徳野，2011:291-295）。
- 4) 池上は、「都市/まちの中のムラ」の対象化を試みる上で、現代都市における「農業」「農村」への注目・期待と、その反面にある「現代都市の苦悩」の源泉を突き止めること、さらに農業なきムラが現象的にも実質的にも広範に存在している実態から、現代におけるムラの構成条件を再定義しようとする意図を問題意識とし、「土地の共同」に根ざす資源利用に注目している。
- 5) 「農業」の「業」としての側面に限定されない多様な広がりをもつ意味で松宮（2013）が用いているのに準ずる。

＜特集論文2＞

- 6) 安室(2003)では、消費者という役割でしか農業とのかかわりを持ってなかった都市民(非農家)による市民農園の「農」が、都市-農村の二項対立図式では捉えきれない「現代における農のもう1つのあり方」を提示する可能性がある、と期待を込めている。
- 7) 従来の農業経営の手法や発想の延長線上のみで都市農業の改善を考えていても、結局都市「農地」の存続は難しい(東, 2010)という結論に落ち着いてしまう構図が指摘される。
- 8) 中田(1980)は、都市化ならびに混住化によって、地域内で農業に関わる農家による目的別集団と、地域生活に関わる全住民をカバーする住民組織に分かれ、農業集落を維持するための労働(用水路の維持管理など)は、農家のみが行い、非農家は関与しない状況が生まれていることを指摘した。それによって同じ地域社会で生活する農家と非農家をつなぐルートが不在となり、非農業的要素が農業から分離独立していく過程を、農家と非農家の「分断」としてとらえた。
- 9) 関連して佐藤康行(2011)では、1998(平成10)年からトキの野生復帰が計画されてきた新潟県佐渡市では、少子高齢化が極めて進行している状況で、人口減少と財政と生産の減少が深刻であるが、そこからトキが棲息できる環境に優しい地域づくりと、福祉社会の形成を結び付け、「自然再生」と「地域再生」を連動させていることが指摘されている。
- 10) 佐藤によれば、野生復帰が自然再生のみならず地域再生なしには実現しないという気づきが地域社会にもたらされたことが、コウノトリとのかかわりや関係性を大きく変え、さらにそのことが環境保全型農業や観光資源としての価値などの地域振興へのポテンシャルを生み出したという。
- 11) 中田(1994)によれば、「都市農業」は社会学の「都市」、「農村」、「地域」といういずれの対象領域においても都市で営まれる農業そのものに対して大きな関心が置かれておらず、都市計画や農業政策の領域においても軽視されてきたことが指摘されている。
- 12) 1992(平成4)年の水路網図と水路台帳(日野市)においては、用水路の総延長は約170kmとされていたが、2005年から2006年にかけて有志の市民団体が行った「用水路カルテづくり」調査によると、約126kmとなっていた。現在にかけてもこの数値は移行している。
- 13) 黒田・船戸が中心となってとくに2010(平成22)年8月から2011(平成23)年9月にかけて、日野市の用水組合の1つであるA用水組合のメンバーに対して行ったヒアリングに基づく。また日野市環境共生部緑と清流課の協力を得て、用水路にかかわる人々へのヒアリングも広く展開していった。
- 14) 地域組織としての用水組合自体の存続を模索し、離農して組合を辞めた人々の子ども世代を、用水の維持管理活動(堀浚い)に誘い、用水路を通じた地域のコミュニケーションを図る組合員もいる。
- 15) 例えば、日野市行政は基本的に区画整理事業を進めて宅地化を進行させておきながら、他方で「農あるまちづくり」や用水路に関する事業など、都市農業を同時に推進してきたため、政策的に矛盾している点が散見される。また、用水路の維持管理に関しては緑と清流課、農業・農家に関しては産業振興課農産係、水辺を生かしたまちづくりに関しては区画整理課など、窓口と取り扱う内容が細分化されている。その中で用水路の抜本的な整備や、親水施設の設置を試みようとしても、単独では予算的に不可能なので、区画整理事業のような「開発事業」とともに並行して計画し、実施するしかないという逆説的な事態に陥っている。
- 16) “環境用水”とは、水質改善や親水空間、景観創出、生活環境の維持・改善を図る目的の用水を指す。2007(平成19)年に初めて水利権の取得が認められ、制度化された。詳しくは黒田・西城戸・船戸(2012)ならびに秋山・澤井・三野編(2012)。
- 17) 関連して本田(2008)は、「野生生物保護」のために地域住民が何らかの制限を受けたり、特定のかかわりを求められたりすることを「強いられる共生」と表現する一方で、そこから地域住民が自らの現在の生活にコウノトリを引き付けて生み出す新たな価値や意味に、保護の対象となる生物と住民の双方にメリットのある「共生関係」の生成可能性を見出そうとする。
- 18) 埼玉県見沼田んぼ福祉農園における実践がその好例を示してくれている(石井・斎藤・猪瀬, 2006, 猪瀬, 2006)。
- 19) 例えば日野市において、およそ400世帯中農家戸数が20戸程度で、水田耕作を行う農家も比較的残っていた(2010年時点で15戸、用水路の受益面積は5.0haあまり)B地区において、2010年度から新たに土地区画整理事業が始まることとなったが、直後に農家の多くが一斉に水田耕作を取りやめた経緯があった。
- 20) 農業用水路の維持管理論の見地から、建築学や都市計画、工学の領域の研究者たちとの連携研究にも取り組んだ。その成果として、西城戸・黒田編(2010)がある。

参考文献

- 秋山道雄・澤井健二・三野徹編, 2012, 『環境用水——その成立条件と持続可能性』技報堂出版
- 東正則, 2010, 『農業で都市を蘇らせる——日本型環境共生都市を目指して』農林統計出版
- C.R.Bryant・T.R.R.Johnston, 2007, 『都市近郊地域における農業——その持続性の理論と計画』農林統計協会
- 船戸修一, 2012, 「<食と農>の環境社会学」『環境社会学研究』18: 176-189
- 後藤光蔵, 2003, 『都市農地の市民的利用——成熟社会の「農」を探る』日本経済評論社
- , 2010, 『都市農業』筑波書房ブックレット
- 橋本卓爾, 1995, 『都市農業の理論と政策——農業のあるまちづくり序説』法律文化社
- 平井太郎, 2010, 「近世日本都市における環境と社会の『応答』——生活用水をめぐる『日常知』を手がかりとして」『専修人文論集』87: 235-258
- 広井良典, 2011, 『創造的福祉社会——「成長」後の社会構想と人間・地域・価値』ちくま新書
- 本田裕子, 2008, 『野生復帰されるコウノトリとの共生を考える——「強いられた共生」から「地域のもの」へ』原人舎
- 池上甲一編, 2011, 『【年報】村落社会研究 47 都市資源の<ムラ>的利用と共同管理』農山漁村文化協会
- 猪瀬浩平, 2006, 「『学習』という通路——見沼田んぼ福祉農園の実践をめぐる『よそ者』論の検討」『環境社会学研究』12: 150-164
- 石井秀樹・斎藤馨・猪瀬浩平, 2006, 「埼玉県『見沼田んぼ福祉農園』の成立と展開にみる都市近郊緑地の福祉的活用の考察」『ランドスケープ研究』69 (5): 767-772
- 菊地直樹, 2006, 『蘇るコウノトリ——野生復帰から地域再生へ』東京大学出版会
- , 2010, 「コウノトリの野生復帰を軸にした地域資源化」『地理科学』65 (3): 161-175
- 黒田暁・西城戸誠・船戸修一, 2012, 「農業用水の“環境用水”化に見る資源管理の編成可能性——東京都日野市の都市における農業用水路の存続をめぐる」『環境社会学研究』18: 126-140
- 桑子敏雄, 2009, 「制御から管理へ——包括的ウェルネスの思想」鬼頭秀一・福永真弓編『環境倫理学』東京大学出版会
- 小森治夫, 1996, 「農業水利と日本型社会——『日本型水利システム』の生成・発展と再編・解体」『商経論叢』45: 1-19
- 内藤和明・菊地直樹・池田啓, 2011, 「コウノトリの再導入——IUCN ガイドラインに基づく放鳥の準備と環境修復」『保全生態学研究』16: 181-193
- 松宮朝, 2013, 「都市における農の活動をめぐって」『愛知県立大学教育福祉学部論集』61: 123-134
- 松本洋一, 2009, 「都市農地利用の市民社会化の理想と現実」『農業と経済』75 (5): 13-23
- 中田實, 1980, 「都市内農業と非農家」清水正治編『都市と農村』大成出版: 269-300
- 中田実, 1994, 「都市と農業——市街化区域内農地を手掛かりに」『名古屋大学社会学論集』15: 3-21
- 西城戸誠・黒田暁編, 2010, 『用水のあるまち——東京都日野市・水の郷づくりのゆくえ』法政大学出版局
- 西城戸誠・黒田暁・船戸修一, 2013, 「『環境用水』に見る都市農業の持続可能性——東京都日野市の農業用水路をめぐる」松宮朝・井井崧編『食と農のコミュニティ論——地域活性化の戦略』創元社
- 佐藤哲, 2008, 「環境アイコンとしての野生生物と地域社会——アイコン化のプロセスと生態系サービスに関する科学の役割」『環境社会学研究』14: 70-84
- 佐藤康行, 2011, 「縮小する地方社会における地域再生——持続可能な生計アプローチから見た佐渡」『社会学年報』40: 11-21
- 高木正博, 1993 「都市における農業用水路の変遷」地方史研究協議会編『河川をめぐる歴史像——境界と交流』雄山閣出版: 240-257
- 徳野貞雄, 2011, 『生活農業論——現代日本のヒトと「食と農」』学文社
- 鷲谷いずみ・鬼頭秀一編, 2007, 『自然再生のための生物多様性モニタリング』東京大学出版会
- 安室知, 2003, 「もうひとつの農の風景」篠原徹編『越境——現代民俗誌の地平 1』朝倉書店: 221-245
- 横張真・渡辺貴史編, 2012, 『郊外の緑地環境学』朝倉書店
- ※本研究の事例部分に関する記述は、クリタ水・環境科学振興財団の平成 22 年度萌芽研究助成における申請研究題目「農業用水路の“環境用水路”化と都市農業とを結ぶサステナブル・リンクに基づく水資源管理の手法の構築」として研究助成を受けて行った調査の成果に基づくものである。

黒田 暁 (クロダ・サトル)
立教大学社会学部助教