

地研通信

発行人 東福寺 一郎
編集人 南 有 哲
発行所 三重短期大学地域問題
総合調査研究室
津市一身田中野157番地
〒514-0112 TEL(059)232-2341
題字 岡本祐次元学長

「都市と農村の共生」から見た市民農園整備の課題 - 美杉村城山滞在型市民農園についての調査を基に -

岩田 俊二

はじめに

市民農園はドイツではクラインガルテン（小庭園）と言われる。それは都市計画的には都市内緑地の一部として位置づけられ、市街地に近接した位置にあることにより都市住民の利用可能性を確保している。我国の市民農園について見れば、その設置区域別には市街化区域が約8割、農業振興地域内が約1割強、都市計画区域でも農業振興地域でもない区域が約1割弱となっている¹⁾。設置位置では市街化区域内が多くなっているが、それらの市民農園は小規模かつ、ドイツに見られるような施設整備がなされていないものが大部分と思われる。他方、中山間地域などではドイツのクラインガルテンに見られる施設整備を上回る立派なものが滞在型市民農園として整備されることが多く、注目を集めるようになってきている。こうした滞在型市民農園は都市内緑地としての効果は期待できなく、むしろ農村側の地域活性化の一方策として企画運営されることの方に重点が置かれている。そこで本稿では日本型クラインガルテンの一つのタイプである滞在型市民農園について都市と農村の共生という観点からその有効性及び課題を考察し、もって市民農園整備の課題を論考した。事例としては三重県美杉村城山滞在型市民農園を取り上げて、その利用状況や利用者へのアンケートを基に研究目的に沿って検証した。

1 ドイツのクラインガルテン法について²⁾

ドイツのクラインガルテンは産業革命によって悪化した生活環境において、労働者の福祉を図るための小庭園として出発した。特にその中で子供の健康を守るために力を尽くしたシュレーパー博士の名をとってシュレーパーガルテンとも呼ばれている。

1919年、第一次大戦後の窮乏を救うため、クラインガルテン小作地法によって制度化された。1983年、現行法のクラインガルテン法がドイツ連邦の建設省、食料農林省、司法省の共管で成立した。この法律はクラインガルテン一般を規律するが、恒常的クラインガルテンは建設法典によって都市計画上の位置づけを与えられている。

すなわち、市町村の都市的土地利用を規制する建設管理計画は市町村に計画主権が認められており、この計画は土地利用計画と地区詳細計画とによって構成されている。土地利用計画は行政計画であって直接住民を拘束するものではないが、地区詳細計画は土地利用計画の下位計画であって直接住民を拘束するものとなっている。個々の地区詳細計画は条例として定められる。恒常的クラインガルテンはこの土地利用計画と地区詳細計画の中に、公園地、スポーツ・競技・テント・プールの施設、墓地と並ぶ緑地として位置づけられる。クラインガルテン法の概要は次のようである。

クラインガルテンは市民のための小庭園である。単位面積は400㎡を超えないものとされ、その中に最大24㎡の小屋を建てることことができる。その利用は自給と休養という非営利的利用に限定される。クラインガルテンは道路、競技場及びクラインガルテン協会の建物などの共同施設を備えたクラインガルテン地域の中に配置される。

クラインガルテンは公益性を持つ。その要件はクラインガルテン協会が登記され、その業務が監査され、協会が定款を持つことである。

クラインガルテン用地の利用関係は用益賃貸借であり、クラインガルテン利用者が所有者から直接借りる直接用益賃貸借と中間借主として市町村やクラインガルテン協会を介する中間用益賃貸借とがある。賃借料は果実・野菜栽培の2倍を限度とする。共同利用施設についてはクラインガルテン利用者が面積

割りで負担する。

恒常的クラインガルテンの用益賃貸借は期間の定めなくして締結される。期間の定めのあるものは無いものと見なされる。クラインガルテン利用者が死亡した場合には、契約は死亡の翌月をもって終了する。

2 我国の市民農園制度の経過

日本における市民農園の試みは1920年代後半以降の分区園や1940年代から敗戦後にかけて盛んに行われた家庭菜園にさかのぼる。しかし、今日の市民農園はこれらに繋がるものではなく、1960年代後半以降、経済の高度成長による急激な都市化の下で、一方では環境の悪化に悩む市民の「農」や「自然」に親しむ欲求が強くなったこと、他方では衰退を余儀なくされた農業の側から土地が提供されたことによるものである。

1975年、農水省構造改善局長から都道府県知事宛の通達「いわゆるレクリエーション農園取り扱いについて」は農地所有及び利用についての農地法の建前を崩すことなく市民による農地の利用を認める道を開こうとしたものである。すなわち、「都市近郊農地の有効利用と都市住民の健全なレクリエーション機会の創出」のため、農園の開設・運営の適正を期し、関係市町村、農業団体等の指導を要望したものである。農地については「入園契約方式」を認めた。それは「農地所有者たる農業者が農園に係る農業経営を自ら行い、都市住民が農園に係る農作業の一部を行うため当該農園に入場する」ものであり、入園料の支払い、入園者に対する収穫物の販売等を内容とする一年以内程度の短期の契約である。

1989年、特定農地貸付法（「特定農地貸し付けに関する農地法等の特例に関する法律」）が成立した。この法律は遊休農地の活用によって地域の活性化を図ると共に農地に親しもうとする市民の要望に応えることを趣旨とした。市民農園用の土地の供給を農地法、農協法、土地改良法の特例を定めることによって可能ならしめた。特例の中心は市町村や農協が中間借主＝貸主となり、小規模の農地を農業委員会の承認に基づき集団的に、農作物の非営利的栽培のために短期間、農業者でない人に貸付けることを可能とすることである。

1990年、市民農園整備促進法が成立した。これは健康的でゆとりのある国民生活の確保、良好な都市環境の形成、及び農村地域の振興を目的としている。この市民農園とは市民農園用農地と市民農園施設（農機具収納施設、休憩施設、その他装置の保全・利用上必要な施設）との総体である。市民農園の運営方式としては特定農地貸付方式と入園契約とを取り込んだため、市民農園用農地は「特定農地貸付方式」と「農園利用方式」との二つがある。法律による市民農園設置の仕組みの概要は次のようである。

都道府県知事は市民農園整備基本方針を定め、都市計画や農業振興地域整備計画との調和の下に市民農園整備の基本方向、市民農園区域設定に関する事項、施設の設置その他農園整備に関する事項、利用条件その他運営に関する事項を規定する。

市町村は基本方針に基づき農業委員会の決定を経て、市街化区域以外において、市民農園のとしての適性を備えた相当規模の一団の農地を市民農園区域として指定することができる。市街化区域内においては都市計画施設の区域を除き、市民農園を開設することができる。

市民農園の開設者は市民農園区域又は市街化区域における市民農園の整備運営計画に申請書をそえて市町村に申請しなければならない。開設者は特定農地貸付法による場合は地方公共団体と農協、入園契約方式による場合は耕作の事業を行う者である。

3 市民農園の種類³⁾

市民農園の種類を大きく分類すると図1のようになり、法的手続きのないものと市民農園整備促進法による位置づけのあるものとに分かれる。法的手続きのないものは農地を貸付けるものではなく、入場

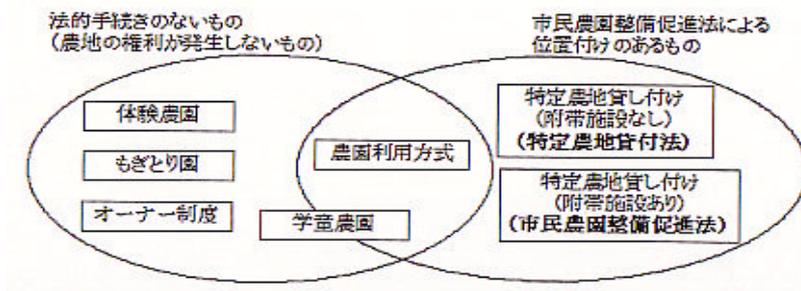


図1 市民農園の種類

料をとって体験をしてもらうものである。表1は市民農園整備促進法による位置づけのあるものの3種類の方法を比較したものである。

4 農村側から見た市民農園の役割

市民農園には「都市農村交流」と「農業教育」という大きな役割の他に、近年においては農村部での「耕作放棄・遊休農地の解消」という役割が期待されている。「都市農村交流」は周辺農家と入園者と

表1 市民農園整備促進法に位置づけのある方法の比較

	市民農園整備促進法	特定農地貸付法	農園利用方式
開設主体	農家、市町村、農協	市町村、農協	農家、市町村、農協
農地の管理者	農家、市町村、農協	市町村、農協	農家
開設出来る場所	市民農園区域又は市街化区域	限定なし(農業委員会の承認の際に判断される)	限定なし
施設の整備	必須	特に必要なし	特に必要なし
行政手続き	あり(市町村の認定)	あり(農業委員会の承認)	なし
利用者との契約方式	・土地の賃借権設定(特定農地貸付けの場合) ・その土地に成る果実についての権利(農園利用方式の場合)	土地の賃借権設定	その土地に成る果実についての権利
メリット	・補助事業による整備可能 ・資金融資の斡旋 ・農地法転用許可不要 ・市街化区域で開設の場合、都市計画法の開発行為などの許可不要	・補助事業による整備可能 ・資金融資の斡旋	・補助事業による整備可能 ・資金融資の斡旋 ・緊急生産調整推進助成補助金の対象
制限	・小区画(10a)未満 ・貸付期間5年以内 ・営利目的栽培禁止 ・相当数の人を対象に一定の条件での貸付け		市民農園整備促進法に準じる

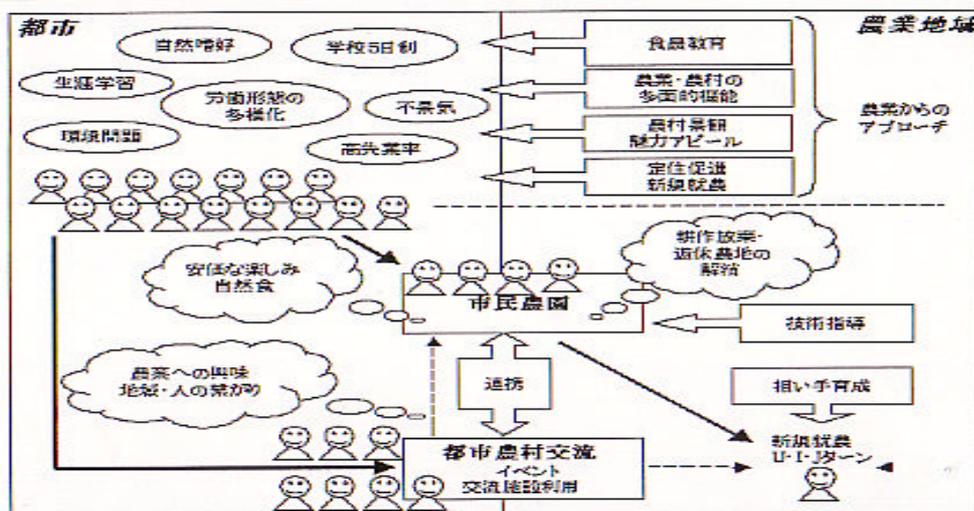


図2 市民農園の役割

の間で技術指導等を通じた交流が期待される。「農業教育」では「食」について考える食農教育に大きな効果がある。また、土にふれることが身体に与える良い効果が注目され、情操教育や福祉を目的とした役割も期待される。こうした役割を担うことを基に、ひいては農村定住や新規就農の契機になること

が期待されている。

5 城山滞在型市民農園についての事例分析

(1) 市民農園の概況

1) 位置

美杉村は三重県の中中部地域一志郡の中で西南方に位置し、北に名張市、西に奈良県に接し、雲出川流域によって津市まで30kmである。城山滞在型市民農園（以下城山クラインガルテンと呼ぶ）のある太郎生は美杉村の南西端にあり、雲出川流域とは水系が異なる名張川流域に属している山間地域で標高520m程度である。

2) 市民農園の整備

市民農園は遊休農地の活用、都市農村交流や農村定住促進による地域活性化を図る目的で1995年頃から整備が始まった。約1haの遊休農地（畑4割、水田6割）を対象に山村振興等農漁村特別対策事業によって整備され1998年5月に完成した。単なる圃場整備事業では整備された後でまた農地が遊休化するのので、市民農園の整備を選択した。農家は9戸で1996年に農事組合法人の株式会社美杉倶留尊高原農場（みすぎくろそこうげんのうじょう）を設立し実施した。整備費用は約2億円であったが、国、県、村による補助が80%あり、残り20%が法人の負担であった。

3) 市民農園の概要

区画数 27区画

区画規模 150㎡ うち畑：平均60㎡（図3）

カーポート

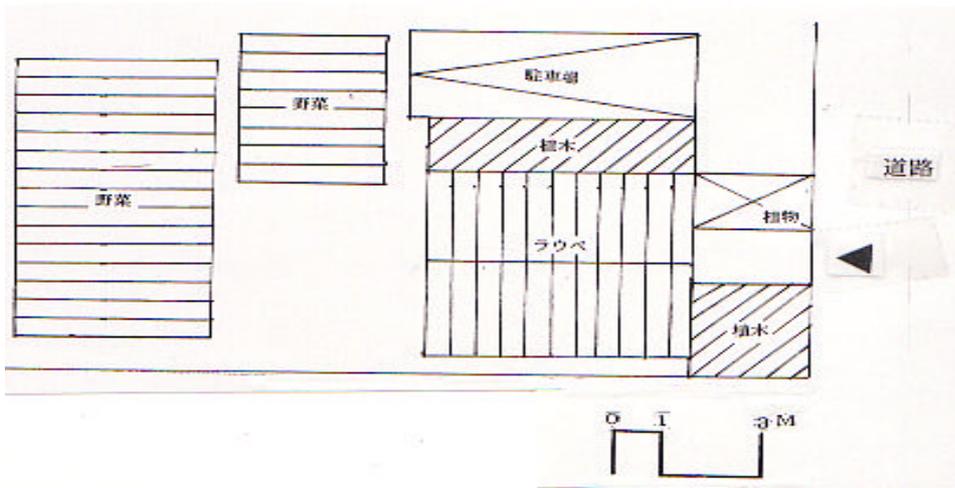


図3 城山クラインガルテンの区画のモデル

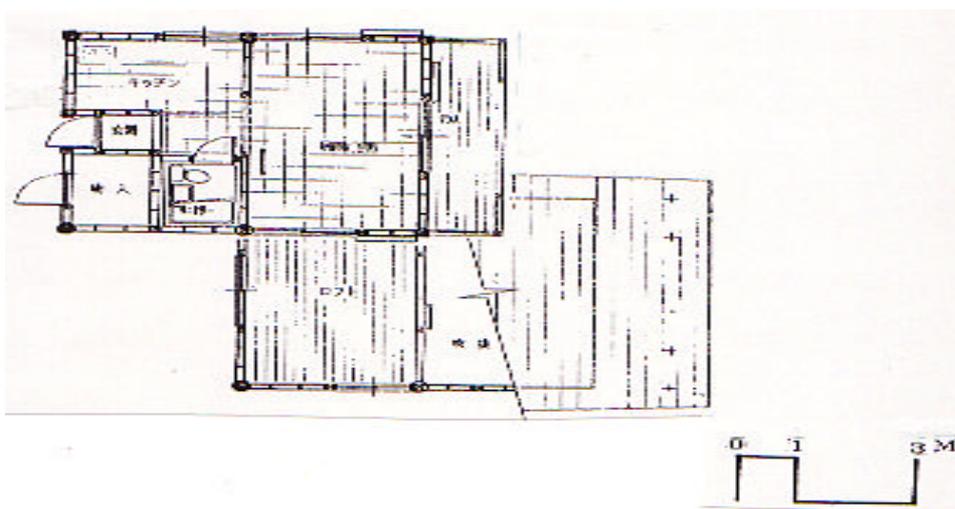


図4 ラウベ平面図

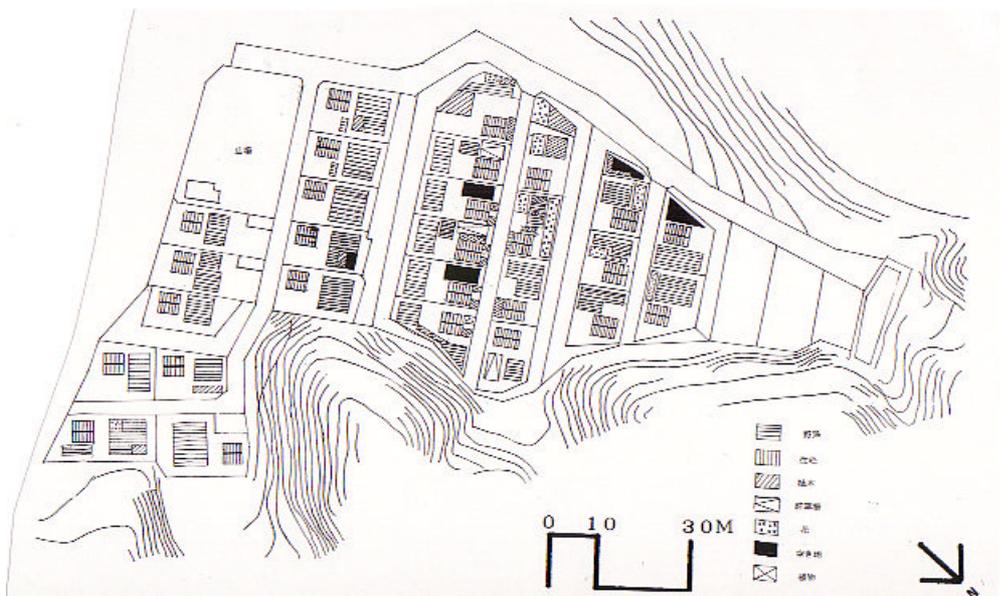


図5 城山クラインガルテンの土地利用状況
(平成15年10月)

ラウベ(家) : 延べ面積43㎡(ベランダ含む)(図4)

ガス・水道

ケーブルテレビ、インターネット

契約方式 農園利用方式

契約期間 1年間

利用条件 畑は自分で管理し、花でも良いから何かを栽培すること。別荘利用だけでは認められない。

利用料 年間60万円ただし契約期間に応じ最高10万円まで減額できる。

土地利用状況 2003年10月調査による土地利用状況(図5)を見ると、27区画のうち2区画が空いており、その他の区画では畑を含む画地利用で密度高く利用している区画とかなり粗放的な利用の区画があることが判る。

4) 市民農園整備の効果

1998年5月完成から5年間の稼働率は95%であり、最初からの継続利用は6人がいる。これまで城山クラインガルテン利用者の農村定住は3家族あり、そのうち2家族は美杉村、1家族は三重県大山田村に定住した。地元と入園者との交流としてはまず、クラインガルテン利用者の購買行動が挙げられる。魚屋などでの食料品、野菜の苗・種、農機具、肥料などの購買である。他に春、夏、冬の年3回、クラインガルテンのイベントとしての交流事業がある。春は花見、オープン記念パーティ、田植であり、夏は盆踊りパーベキュー大会、冬は12月末の餅つき大会である。田植は水田を借用し、100人位が参加する。その収穫は平等に一人あたり玄米10kg位を分けられる。徴収した年間使用料60万円のうち20万円位はこうした費用に当てられる。法人の年間の総収入は1620万円であり、そのうち500万円が純利益となるが、それはイベント時などの人件費給料として組合員農家に配分している。参加組合員農家一戸当たり80万円位になる。

(2) 城山クラインガルテン利用者アンケートの結果

三重短期大学岩田研究室は2003年8月に城山クラインガルテン利用者25人についてアンケート表を配布したが、残念ながら回答者は10人とどまった。以下はアンケートの回答結果の概要である(表2)。

1) 利用者の属性

年齢は60歳以上が多い。職業は無職及び定年退職者が多く、自営業者、会社員も若干いる。利用者の住所は大阪府が多く、三重県内では四日市市、美杉村である。自宅の都市内での位置は「中心市街地内」、「中心市街地周縁部」、「中心市街地から離れた住宅団地」の地域に分散し、集中地域は見られない。自宅の宅地面積は最小33㎡から最大350㎡まで開きがある。自宅の建蔽率と容積率を計算し、どのような地域かを類推すると「中心市街地内」に住所のある人は住居系用途地域ないし商業系用途地域に位置しており、「中心市街地周縁部」及び「中心市街地から離れた住宅団地」に住所のある人は住居専用地域系用途地域に位置していると考えられる。自宅に庭がない利用者は10人中2人である。自宅で農園利用ができる人は6人、できない人は4人である。実際に自宅で農園利用をしている人は3人である。

2) 城山クライנגアルテンの利用について

入園の理由は「農作業がしたかったから」が4件、「別荘的に利用したかったから」が5件、「農村定住のステップとして」が2件であり、純粹に市民農園利用を理由としている人は少ない。クライנגアルテンへの来訪頻度は定住者が1人いる他、「週に1度」が6人、「2週間に1度程度」が3人である。現在のクライングアルテンのある場所については「現在の場所で良い」とする人が5人、他の場所が良いとする人が5人いて意見が分かれる。他の場所の条件は「もっと農村景観の良い所」、「日照、水はけの良い農業環境の良い所」、「医療施設や公共機関に近い所」が挙げられている。農地面積平均60㎡については「ちょうど良い」とする人が5人、「狭い」とする人が5人で意見が分かれる。「狭い」とする人の希望は現在面積の1.5倍、2倍、3倍が挙げられた。栽培している作物は全員が「野菜」を作っていて、その他「植木」、「花」、「植物」をあわせて作っている人もいる。年間利用料は原則として60万円であるが、これについては全員が「高い」としている。

3) その他の意見

農村定住については、クライングアルテンに現在定住している人が1人いる他、現在地での定住希望は1人、場所は未定だが農村定住を考えている人は2人いる。その他の人々は「時々、農村に滞在すれば良い」と考えている。現在のクライングアルテンについての不満点は「特にない」及び無回答が6人であるが、その他の4人からは、標高が520mで気温が低く「気候が合わない」、「自宅から遠い」、「ラウベ同志の隣棟間隔が狭い」という不満が出された。クライングアルテンを利用して良かった点は、「環境」に関心を持つようになったり、周辺環境に満足している点、「健康」が増進した点、「家族の会話」が増え、「友人」が増えて「生活が活性化」した点などが挙げられた。更に今後クライングアルテンに望む点は、「畑作り等の農作業の指導」の強化、「農作物への猿害対策」を講じること、「豊富な自然水を利用した水利用」を取り入れて欲しいこと、「各戸の隣棟間隔」をもっと開けてプライバシーを確保したいこと、「農作業以外にも杉を使った木工作業施設」を設けて欲しいこと、生活面では「生ゴミの回収」を増やして欲しいことや「洗濯料金の無料化」を実施してほしいこと、「利用者自身のマナー」を厳守したいといった点など多岐にわたっている。こうした様々な要望が出ることで自身が滞在型市民農園の特徴を良く反映していると言える。理想のクライングアルテンのイメージとしては「都市や自宅からの近接性」、生活用品の購入など「生活の利便性」、「豊富な自然環境」を取り入れること、「ゴミのリサイクルシステム」を考慮すること、「ラウベのバリアフリー化」など居宅としての水準を向上させること、「地区住民との情報交換」を可能ならしめることなどが回答された。これらの提案は現状のクライングアルテンに対する不満や不備の裏返しのものであって、山間地域の滞在型市民農園の課題を如実に物語っている。

6 市民農園整備の課題

城山滞在型市民農園についての検証を基に、都市と農村の共生に資するための市民農園整備の課題を論考した。

市民農園は本来、都市の中で都市住民が農業を体験し、農産物を自給する一方で、緑地環境の中で快適なレクリエーションを提供するものである。三大都市圏等の市街化区域内の農地については1991年、生産緑地法改正と新土地税制が宅地供給のための土地利用規制との整合性確保と課税強化のために宅地化すべき農地と今後も農地利用を継続する農地いわゆる生産緑地との峻別を迫った。市街化区域内農地の今後の利用について選択を迫られた農家は、そのほとんどの農地を宅地化すべき農地として選択したが、この農地は税法上は宅地評価であっても実態上は農地利用を継続しているものが大多数と思われる。税法上は宅地でも実態上は農地の土地を正式の市民農園に整備することは困難であり、市民農園として利用する場合は非公式のものにならざるを得ない。他方、三大都市圏等以外の市街化区域内農地については、市民農園としての利用が比較的容易であると考えられるが、こうした農村的色彩の強い地方都市では都市住民からの市民農園の需要がさほど大きくなく、開設者側としては市民農園の実施に熱が入らないといった事態が予測される。いずれにしても都市住民は市民農園利用の機会から疎外されていて、何とか実現した市民農園も含め都市地域においては市民農園とコミュニティニーズとは隔絶されていると言えよう。

次に、中山間地域での市民農園の企画運営には、遊休農地・耕作放棄地の活用やU・I・Jターンによる農村定住を実現するための契機にしたいとする地元意向が強く作用している。そのため城山滞在型市民農園の例のように市民農園は山間地域の集落縁辺に位置していることの多い耕作放棄地を対象に開設されることが多い。こうして中山間地域の市民農園の場合でも、農村集落のコミュニティから空間的に隔絶した、いわばコロニーのような立地形態をとることとなってしまう。日本の市民農園は都市地域においても、農村地域においてもコミュニティから隔絶していることが特徴となっていて、都市と農村の

共生をはかる手だてとして活用されていないと言える。

この問題点を打開する方法として次のようなことも考えられる。まず、都市地域で市民農園の展開を図るためには、日本の市民農園の最大理念である援農思想から決別しなければならない。すなわち、市民農園の開設は市町村や農協が中間借主となる場合を含めて、農家の経営の一部に組み込まれ、農作業の一部に協力するという援農の思想の上に立っているため、市街化区域におけるその開設は特に農家の土地利用意向に委ねられる側面が強い。農家としては将来の資産運用としての土地利用を確保したいために、市民農園をなかなか開設したがない。そこで、都市地域での市民農園の展開は市町村等の公的主体が中心になる必要があるという点がここでの結論となる。市民農園を都市計画の中で公的緑地施設として位置づけた上で、公共施設として整備しなければ都市地域において本格的な市民農園は実現しないのではないかと考えられる。

他方、中山間地域での市民農園の展開にとっての大きな課題は、それが地元社会により密着した施設として計画されなければならないことである。市民農園をテコに本当に地域の活性化を図りたいのであれば、また市民農園利用者の地元社会との交流希望を踏まえるのであればコロニーのような孤立した市民農園を集落の縁辺に付置するのではなく、生活の面でも農業の面でも集落社会により密接に連携できる立地位置を選択する必要がある。市民農園における農作業も趣味的な農作業であるよりも、農家の実際の農作業に強く関わる形の農作業いわゆる援農の考え方を意識すべきではないだろうか。市民農園施設にしても、ラウベは居住施設としての水準を高める必要があるし、農園にしても農家が利用する一般農地に近接し連担するような農地であることが望ましい。

日本の市民農園は外国のものとは異なって然るべきであるが、都市住民のニーズからの隔絶、農村社会からの隔絶を修正しなければ都市と農村の共生を実現する意義あるものとして認知され展開されることはないと危惧される。

参考引用文献

- 1) 農村計画学会監修利谷信義・和田照男編著『日本型クラインガルテン実現へのビジョン』, ぎょうせい, 1994, p11
- 2) 1章ドイツのクラインガルテン法及び2章我国の市民農園の経過については農村計画学会監修利谷信義・和田照男編著『日本型クラインガルテン実現へのビジョン』, ぎょうせい, 1994, pp7~17を加筆引用した。
- 3) 3章市民農園の種類及び4章農村側から見た市民農園の役割については広島県農林水産部農地保全室のホムペジを加筆引用した。



城山滞在型市民農園の写真

編集後記

『地研通信』本年度第3号をお届けします。本号に掲載されたのは岩田研究員による市民農園についての論考です。都市住民が農作業に親しみながら、自然環境保護や農業の重要性、ひいては「食と健康」といった課題に眼を向けていくきっかけを与えてくれる場として、こういった施設を確保し整備していくことはこれからの重要な課題であると言えるでしょう。研究の一層の進展を期待するものです。(南)