

【報告・紹介】

日本の緑地政策における「市民農園」の可能性

——「市民農園、緑地政策、ソーシャル・クオリティ・アプローチ」
対話研究会報告

千葉大学大学院人文社会科学研究所 博士前期課程
加藤 壮一郎

欧州各国で農業政策、雇用政策、福祉政策など社会政策として根づいている「市民農園」は、最近では都市空間の緑地政策としても注目されている。2007年4月13日に開催された公共政策部門対話研究会（福祉環境交流センター連続性セミナー第45回）「市民農園、緑地政策、ソーシャル・クオリティ・アプローチ」では、日本における状況や課題を、日本市民農園連合会会長の廻谷義治氏に「市民農園による快適な都市環境の創造」という主題で話題提供していただき、千葉大学園芸学部教授の木下勇氏より、欧米の市民農園の状況もふまえてコメントをいただいた。司会は千葉大学法経学部准教授の小川哲生氏が務めた。その後のディスカッションもふまえて、日本の緑地政策における市民農園の可能性について、報告したい。

1. 「市民農園による快適な都市環境の創造」——廻谷義治氏の基調報告概要

最初に廻谷氏の報告内容を要約する。

(1)日本の市民農園政策の過程

昭和30年代からの高度経済成長期ともなう都市のスプロール化が問題となる中、それを防ぐため都市計画法が施行（昭和43年）されたが、その結果、多くの農地が市街化区域にとりこまれた。都市農地を所有する農家は、団地な

どに流れてくる多くの住民の緑地への需要と相まって、「貸し農園」と呼ばれる形で農地保全を図っていく。この動きの中で、地方自治体は、都市環境における緑地の確保と地域の農業振興の見地から、農地法に抵触する「貸し農園」という呼称を止め、入園利用方式の概念を導入する。

各地に市民農園が増加する中で、昭和50年に農林省は「いわゆるレクリエーション農業について」（構造改善局通達）を都道府県知事に出して、市民農園を公認した。その後、平成元年に「特定農地貸付に関する農地法等の特例法」を制定し、市町村及び農業協同組合に限り、特定農地貸付け方式での市民農園の開設を認めた。さらに平成2年には「市民農園整備促進法」を制定し、市民農園を推進する法体制を整えた。平成4年から、農林省は地域活性化の補助事業として、中山間地域に滞在型の市民農園を開設している。

(2)日本の市民農園の実態

このような政策過程から、市民農園の形態に関する2つの流れが見て取れる。

- ①戦後の都市拡大と農地のスプロール化に伴って、都市地域で自然発生的に生まれてきたもの（日常型市民農園）
- ②ドイツのクラインガルテンの形態の実現や過疎対策、グリーン・ツーリズム、地域活性化の施策が結びついたもの（滞在型市民農園）

前者は土地評価額が高い状況下においても、多面的な需要が大きく、農業者、都市地域の市町村、利用者の努力により昭和45年以前から、着実に増加し続け、現在は7000箇所を越えると推定されている。一方、後者は平成4年の地域活性化の補助事業に基づく形態であるが、開設に多額な費用がかかるため、10年を経た現在、80箇所にとどまっている。

(3)市民農園の政策的位置付け

市民農園が政策課題として取り上げられる際には、地域活性化対策、都市農村交流対策、遊休地対策、農業新規参入者対策などに代表されるように、農地

を利用した農業政策としての位置付けが重い。農業の多面的機能を標榜する農水省の姿勢と重なり合うが、欧米においては公共用地を利用した都市緑地政策、コミュニティ政策としての位置付けが主である。

(4)現場から見た日本の市民農園の役割

これまで上げてきた経緯をふまえて、今後の市民農園の役割に関して、現場からの視点から7点を挙げる。①都市空間に農地（耕す空間）を残す、②都市農業の安定、③都市と農村の相互理解、④新しいコミュニティの形成、⑤食農教育の場、⑥都市環境の保全、⑦市民参加の緑地管理・環境の保全。

(5)日本の市民農園の問題

このような多面的な役割が期待できる市民農園だが、以下のように、主に農地の利用をめぐる法制上の、および社会的な制限が存在している。

①農的なことへの区別感覚：いわゆる「3K」（きたない、きつい、危険）と呼ばれる農作業への区別感、嫌悪感がいまだに存在する。②公共団体と農地所有：原則的に農地の所有は農家にあり、公共団体は試験研究以外では所有ができない。③農地法による制限：小作権規制の面から継続使用を短期間に制限される。④税金：特定貸付方式だと、相続税猶予措置から外されるので、農地の安定的な供給の脅威となる。⑤利用制限：農地法による貸付規制から永年作物（例えば果樹）の栽培は禁止されている。利用の継続も5年以内に規制されている。⑥組織化の制限：団体を組織することで要求団体と考えられるところからくる制限や弊害。

2. 「世界の市民農園施策の特徴と日本との違い」——木下勇氏のコメント概要

以上の廻谷氏の報告を受けて、木下氏から以下の4点のコメントがあった。

(1)日本の省庁の縄張り意識、縦割り行政、行き過ぎた官僚化における弊害

もともとヨーロッパにおける市民農園は、福祉や社会政策との結びつきが強い。例えば、ドイツのクラインガルテンは、シュレーバー博士（整形外科医）が子どもの健康のための運動場として構想したものであり、後に市民向けの園芸用花壇が整備されたものである。日本での市民農園は、もっぱら郊外住宅地開発の文脈で導入された。エベネザー・ハワードが1902年に著した『明日の田園都市』は、1907年にはすでに邦訳されていた。そんな中、造園家の大屋霊城は、シュレーバーの考えを取り入れて「花苑都市」（1926年）を提案し、甲子園や藤井寺で菜園付き住宅や教材園付き住宅などの建設に関わった。このように日本では、市民農園は、最初は劣悪な不良住宅を改善する都市政策として考えられてきたのである。

その後、日本ではしばらくシュレーバーガルテン（クラインガルテン）は普及しなかったが、1970年代後半に再びドイツのクラインガルテンが話題になる。しかし、そのときには住宅地づくりとは連動せず、また、農地法によって農水省の監督下におかれたため、日本においては子どもが遊び、人々が健康にコミュニティを形成する菜園という目的とは、異なるタイプのものとなった。現在では、滞在型市民農園として、疲弊した農地や地域の活性化を図ったり、都市と農村との交流を通じた、地方活性化のためのひとつのメニューになっている。

日本の都市政策と土地利用は、農水省と国土交通省の縄張り争いから、歪な構造となっていて、土地利用計画から見ても国土の体系が一体化されていない。市民農園についても都市近郊の田園都市的な土地利用に寄与していないし、また中山間の荒廃農地対策としても機能していない（つまり土地利用計画的に住民を巻き込むようには考えられていない）。人口減少化の状況の中で、郊外貸し農園型と中山間滞在型というこの二つのタイプを今後どのように土地利用に位置付け、それを制度化し、誘導していくかが今後の課題といえよう。

(2)エディブル・ランドスケープ (食べられる景観) の視点

「エディブル・ランドスケープ」(edible landscape) すなわち「食べられる景観」という意味になるが、文字通り、景観の中に食物となる植物を配置するという視点を、アメリカのコミュニティガーデン、エコヴィレッジなどは持っている。日本においても、農村ならどこにでもある景観であった。農家の庭には一見無造作に植わっているようだが、遠くの水田等への類推や、作物の生育状況を判断するために、作物となる植物を植えていた(折口信夫の研究もある)。景観上は問題がないとはいえないが、豊かな気持ちになるのは確かである。以前、松戸の小金地区で子どもたちを対象とした、「柿泥棒大会」を企画したら、柿のもぎ方を知らず、柿泥棒もしたことがなく、食べられるものということすらもわからないということがわかった。こうした子どもたちの状況を考えると、エディブル・ランドスケープという考え方は、教育的な意味でも重要であると思われる。

「garden」には食べられるものがあり、人の関わり、愛着が強い。そういう要素を「park」に入れようと、シアトルの一角では公園のなかに「ピーパッチ・ガーデン」があったりする。一方、日本では、公園にぶどうの種を植えようとしたら、「公共の土地」にそんなもの植えてはいけない、ということで泣く泣くあきらめたという事例があった。「食べられる」とは「個人の胃袋に入る」ということであり、特定の個人によって私物化されることは公共性に反すると考えられたのだろう。ここからは park と garden に関する日本と欧米との感覚の違いがうかがえる。

(3)持続可能な地球環境という視点

キューバの都市やエジプトのカイロなどは近郊の農村との循環社会を形成している。ブラジルのクリチバでは、ごみと野菜を交換することでゴミの分別と減量化を徹底させた。私の住んでいるところでは、市街化区域内農地で農家が枝豆1列を貸し出し、借り賃を出せば栽培ができるようになっている。人口減

少社会においては市街化区域内農地の問題も見直しが必要であろう。循環型社会の構築、新鮮な野菜の供給、食農教育などの視点からも、「都市を耕す」をキーワードとして人口減少化社会の中の指標に入れられないだろうか。

(4)コミュニティへのエンパワーメント

日本においては、市民農園を通じたコミュニティへのエンパワーメントがなかなかうまくいっておらず、隣同士にコミュニケーションがないために、コンフリクトが起こる例が多く見られる。今後はコミュニティ政策として位置付ける必要があるだろう。例えば、アメリカでは、若者の非行対策として、ドロップアウトした若者が野菜をつくってマーケットで売って資金をつくる、ということを行っている。こうしたことが、若者に目標を与え、それが生きがいとなっている。

日本においても、仙台市が「まちなか農園プロジェクト」として、区画整理の空き地を利用し、地元の農業高校の学生がかかわって、決して広くないが、共同の菜園を作っている事例もある。暫定的でも空いている土地があれば、コミュニティ政策として、コミュニティガーデンづくりを積極的に奨励していてもよいのではないだろうか。

木下氏のコメントを受けて、司会の小川哲生氏より、現在、欧州委員会がEUの政策推進のツールとして採用している「ソーシャル・クオリティ・アプローチ」の概要が紹介された。そして「市民農園」が市民社会に対して、どのようなエンパワーメントが可能であるかについて、ソーシャル・クオリティ・アプローチによる分析の有効性を示唆され、会場の参加者も交えてのディスカッションがなされた。

3. 会場との質疑応答

(1)市民農園の定義をめぐって

廻谷氏の報告と木下氏のコメントを受けて、最初に法経学部教授の広井氏より、市民農園の発展を妨げている基本的要因として、都市（国土交通省）と農村（農林水産省）の縄張り争いがあることが指摘された。そして、「市民農園という日本語には『農』が入っているために、農地法上に位置づけられており、他方、英語のガーデンは直訳では庭園、したがって、都市公園の延長として考えられるとすれば、都市公園と市民農園の境界がどこにあるのかわからないのではないか？」との質問が出た。また、食べ物を作った瞬間に農地になるといった現状の境界線引きを是正し、中間のものが制度上位置づけられていけば阻害要因をはずすことになるのでは、との指摘があった。

それに対して、廻谷氏からは、「日本における市民農園においても『農』にこだわらなくてもいいのではないか。海外では、果樹園も花壇、小さな耕作地はみな『garden』であり、日本的に言えば小さなガーデニング空間と理解できる。ガーデン、農園、菜園の違いを分けなくてもいいのではないか」との見解が示された。

(2)障害者と市民農園とのかかわり

会場の参加者から、海外では障害者が関われるような農園があるが、日本ではどうか、という問いが出された。それを受けて、廻谷氏は、「市町村で行う場合、当然配慮が必要で、プランターのタイプやスペースの確保が問題となってくる」という課題を示した（特に身体障害者の場合）。「日本においても、そうした農園は存在するが、一方で市民が運営している農園のなかでは、特別意識しないで障害を持っている人が借りている例もある。精神障害者が癒される事例をよく聞く」との話も紹介された。

上記の質問に関連して、障害者自立支援法が施行され、障害者が働くことが

いわれる中で、農業をリハビリに加え、労働として取り込むことで、コミュニティへの循環も進むのではと考え、彼らが農業に従事することを模索しているが、農家資格がないと収益を得ることができない状況をどうしたらいいか、との質問が出た。この点について、廻谷氏は「市民農園は、基本的には非営利的に利用するというかたちをとっていて、最近、農林水産省が、市民農園で造ったものを売っていいという通達を出したが、市民農園の主旨に反しないものという言い方になっている。市民農園でも、ある一定の面積でリハビリを兼ねてやって、いい作物をつくれる可能性があり、まず自分たちで食べることができる利点があり、余分にできた作物を、自分が売ることはできないが、地主さんに売ってもらうことはできる。農家は自分の経営の中で売り、それ相応のものを福祉活動として障害者に還元する方法があり、農園の運営管理ではなく福祉の活動に還元するという理念をもって一定のルールでやっていけば問題は起らない」と答えられた。

(3)インフォーマルな市民農園への対応

また、所有者との合意で、農園が営まれているケースが多いが、その一方でインフォーマルな形で、農地法の見地からは違法とされるかたちの市民の利用も多く見られるが、この現状をどう考えていけばいいのか、との質問に対しては、廻谷氏から「7000箇所という数字は農家がオープンに市民農園に取り組んでいる場合で、行政から補助金をもらうなどしないでやっているのは公式の数字にあがらず、圧倒的に農家が個別にアンダーグラウンドに許しているところがある。農業委員会が時々見回り、農地法違反ではないかと聞いたりするが、個々の農家が、農業委員会に知られないようにやっていて、農園利用方式、というすべを知らないので、我々としてはアドバイスをして、フォーマルな形での運営をはかってもらうように努力している」と返答された。

最後に、廻谷氏より、都市の緑地として市民農園が残っていくような政策理

念と、制度（税制も含めて）を構築しないと市民農園は継続的に発展しないということ、そして、利用者もまた市民としての利用活動の理念をもってやっていく必要があることが述べられた。

4. 日本における市民農園の可能性——報告者所感

最後に、本報告を拝聴し、その後本稿をまとめるにあたって感じたことを、三点述べてみたい。

(1) 欧米の土地政策との比較

廻谷氏の報告からは、日本における「市民農園」と、欧米におけるそれとを比較した場合、明らかに活動の重心が違うことがわかった。日本においては、農水省と国土交通省の土地政策を巡るセクショナリズムに影響を受ける形で、とりわけ、農水省サイドの影響のもと、その活動が規定されてきたことが浮き彫りになった。一方、欧米においては、社会政策、とりわけ都市政策として、コミュニティ形成などの地域社会に対するエンパワーメントとしての機能を持っている。木下氏の報告の中で、日本においてもほぼヨーロッパと同じ時期に、こうした思想に触れていたことは興味深いが、こうした思想が根づかなかった原因として、土地利用をめぐる問題、特に他領域の政策との関連における柔軟性の欠如が考えられる。

土地法制や制度に関しては、欧米においても、第2次世界大戦後しばらくは、農地法など、それぞれが分かれた領域で機能していた。しかし、1960～70年代にかけて、特にヨーロッパにおいては、概括して言えば、土地への公的規制力が強まった、といえる。土地利用計画においてもおおそ都市地域、農地を含めて、横断的に策定されるようになったのである¹。

ヨーロッパにおいて、政策が領域ごとに分化されることなく、社会政策をそ

¹ 日本土地法学会 (1978) 『土地所有権の比較法的研究』有斐閣。とくに第2部序論。pp. 99～109。

のまま土地利用に対応できるイニシアティブを公的部門がもっている意味は大きい。とりわけ、コミュニティ政策としての都市緑地の位置付けが、日本よりも格段に大きいことは、木下氏の報告からも明瞭である。土地利用における規制が、そのまま、農地法の枠の中における「市民農園」の政策に反映して、利用者の利用期間の限定や栽培作物の制限につながっている。これらによって、市民の硬直的な利用が依然として強い状況にあるのではないだろうか。

(2) 「市民農園」に対する市民の意識

この6月に、市川市の市民農園の事例報告を聞く機会があった²。自治体における農園の貸し出しは、市民に空いた順番で公募する形で行われる。そのため、農園内の横のつながりが弱いのだという報告があった。自分の領域の草むしりはやるが、農園内の通路の草やゴミには無頓着という問題がでてきている。筆者から「イベントなどで、横のつながりをもてるような組織作りをコーディネートしないのですか？」と質問したところ、市の担当者からは「人との関わりをもちたくない利用者もいて、そうした人も自治体としては受け入れる必要があり、この農園は、市民の『入門』として機能できればいい」という返答があった。市民への公平性を考えざるをえない立場として一定の理解はできる言葉ではある。しかし、市が運営する農園は、その見たい目は「共同的な緑地」だが、その利用形態は隣が誰か知らない「集合住宅」と同じものといえるだろう。

千葉県や埼玉県においては、よく街なかに、市民農園と思われる農地を見かけるが、大概の農地で「調和」や「美しさ」を感じたことがない。こうした考えは主観的なとらえ方であるが、よく観察すると、主観的な印象の中にそれなりに共通する要素を見て取ることができる。それぞれの区分ごとに大根だけを植えているところもあれば、たくさん園芸植物もまじえたような区域があり、付属する設備の色も素材もバラバラで、区域ごとにある自由によって、全体と

² 千葉市民農園協会第126回研究会、2007年6月9日（土）10：00～12：00、千葉県青少年女性会館。

しての緑を構成する要素や素材がバラバラであるケースが実に多いことがわかる。

後日、廻谷氏より、こうした状況について「市町村や農協などが開設しているものは、利用期間が非常に短いものが圧倒的に多いところに原因がある」との指摘をいただいた³。「利用者組織や利用者の主体的な活動があるところは整理されている」と指摘をいただいたが、市民農園に関わる利用者の意識によって、その景観も大きく変化する証左といえるだろう。ヨーロッパにおいても個人の自由は当然あると思うが、私が訪問したことがある、ドイツやデンマークの市民農園においては、いずれも全体的な調和、美しさに驚いた経験がある。ここだったらほっと落ち着けるだろうな、と思わせる空間がそこにはあった。「調和」や「美しさ」といった主観的なものでありながらも、「違い」を感じさせる環境的要因とは何なのか、気になるところである。廻谷氏によれば、物理的な要素として「ヨーロッパの農園は、全体的に区画が広く、柵と果樹がポイントとなって調和が図られている」という。また「イギリスやフランスにおいても小屋と柵をポイントとして整備され、コンテストで美しさを競っている」という工夫もある。一方、日本においては「農地を活用するというスタンスから、高い地価のため、通路は細くなり、利用期間も1～3年、長くとも5年という制約があるため、先を考えない栽培、野菜しか栽培できないところが多いこと、利用者の主体性をもたせないこと」などの原因を、利用者の立場から挙げられた。

利用の硬直化、また利用者の主体性がそれらの規制によって極端に狭められていることは、確かに欧米と比べての大きな違いといえるだろう。「活動」が質量ともに深くその土地に展開されることが、そこに集まる人々の共有意識に直結していく。やはりこうした活動を阻害する要因となっている障壁を取り除くことから、まずはじめていかなければいけないのではないだろうか。

³ 原稿確認に際して、2007年8月19日の廻谷氏からの電子メールによる指摘。以下の引用も同じ。

(3)公共政策としての「市民農園」

欧米において、市民農園が公共用地における都市緑地政策として機能している点については先に述べたが、アメリカの「ピーパッチ・ガーデン」に代表されるように、「公共財」としての市民農園という土地意識の違いも重要な観点であろう。日本においては「私」的な領域において、実質的な貸借関係になっている場所が大部分であり、「公」的な場所においても、利用の規制が大きく、継続的な「市民活動」を支える基盤が脆弱だということがいえるだろう。これまでの歴史や制度の違いによって生み出された土地の公共性の違いといってしまうまでも、土地をめぐる我々の公共意識も含めて、制度、しくみとあわせてもう一度考え直す時期にきているように感じる。廻谷氏の報告や木下氏のコメントの中でも述べられてきたように、市民農園は、障害者や多様な年齢層をケアする機能をもっている。コミュニティにおけるケア・システムを「空間」という視点で構成していく上で、その効用を考えたとき、重要な資源になることが予想される。とくに、従来コミュニティ機能が崩壊している日本の状況においては、ますます、「市民農園」に潜在する、人と人をつなげる媒介としての能力も期待されるところだ。少子高齢化を含む都市問題において、都市環境や成長管理という視点からも、「経済性」だけでないその機能性に注目しなければいけないだろう。

日本における「市民農園」の展開を考えたとき、強調したいのは、「農地法」のフレームから抜け出した都市や地域コミュニティを意識した「土地利用」のあり方が、時代の需要とともに求められている点にある。木下氏のコメントにあった仙台での事例は、その先駆的な例といえるかもしれない。まずは自治体やもっと小さなコミュニティの単位で、農的活動に縛られない幅広いアクションが行える都市緑地を創造していくというのも、一つの方法といえるかもしれない。

また、農地法の枠を外し、利用規制を緩和して、利用者の主体性を重視した市民農園制度の構築が必要なのではないだろうか。たとえば、災害対策の視点

とも絡み合わせた土地利用計画をまとめ、都市内農地を半恒久的に担保する必要性から、買収は難しくとも行政が借り上げ、緑地管理をNPOや市民に担ってもらおうという方法も考えられるだろう。土地所有者にとっても、利用者にとっても、都市内緑地の管理のためのインセンティブを働かせるような政策体系が必要だと考えられる。

以上のような視座において、「市民農園」に関わる人々が、地域社会におけるアクターとして、主体性を持った「市民」として、「市民農園」の活動を展開できた時、都市やコミュニティにおける「市民農園」の性格が従来のものから変化し、公共的な性格が強くなっていくだろう。「市民農園」は、公的部門でもなく私的部門でもない「市民活動」が展開されていく地域（市民社会）を形成していく資源としての可能性も担っていると思われるのである。

(本研究会で報告いただいた廻谷氏をはじめ、千葉県市民農園協会の皆様には、6月の研究会も含めて、様々なご助言をいただき感謝の意を表したい。また、木下先生におきまして、原稿の作成に際して多くのご助言をいただいたことに感謝申し上げます。)

〈主要参考文献〉

- 市川市農水産課 (2007) 「都市型市民農園におけるクラブハウスの現状と課題——市川市の事例について」2007年6月9日千葉市民農園協会第126回話題提供(パワーポイント)
- 木下勇・吉川仁 (1999) 「都市におけるエディブル・ランドスケープ(食べられる景観)の意味と役割について——東京都下の三住宅地の実態調査から」日本都市計画学会平成11年度都市計画論文No.34, 361-366
- 廻谷義治 (2007a) 「市民農園による快適な都市環境の創造」2007年4月13日千葉大学21世紀COE対話研究会配布資料
- 廻谷義治 (2007b) 「市民農園による快適な都市環境の創造」2007年4月13日千葉大学21世紀COE対話研究会話題提供(パワーポイント)
- 日本土地法学会 (1978) 『土地所有権の比較法的研究』有斐閣

農林水産省（2002）『農地六法』新日本法規出版

（かとう・そういちろう）

（2007年9月19日受理）