

都市農地の市民的利用 ～人口減少時代の街づくりと「農」の活用～

牧 文夫

日本経済研究所調査局 研究主幹

家庭菜園がブームとなっている。東京農大大学長の進士五十八氏によると、30年前の「趣味の園芸」が90年代に「ガーデニング」へ変化し、今や、単なる美しい花への要求から、自然との付き合い、自然を育てたいとの人間の根源にかかわる「ファーミング」に向かっているのだそうだ。(進士五十八 [2003])

こうしたブームの背景は何であろうか。

第一に、ゆとり、安らぎなど精神的豊かさが求められる中で、人々の関心が「食」、「健康」、「環境」などに向かっていることがある。スローフード、スローライフという言葉も流行語となっている。

第二に、都市市民のレクリエーション・余暇活動の対象として、家庭菜園が着目されていることである。従来の消費型レジャーに較べて生産・創造型であり、収穫という実益も兼ねる健康的な趣味として、とりわけリタイア層に人気がある。

第三に、農業サイドでは農業従事者の高齢化と後継者難から、遊休農地、低利用地が増大している事情がある。このため、農地の一部が市民農園に転用

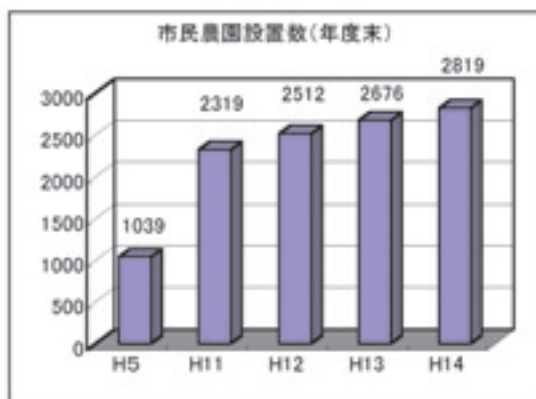
されたり、熱心な家庭菜園愛好家向けに貸し出される素地が生じている。

第四に、自治体による市民農園への取り組みがすすんでいることである。市民農園数は年々増加し、特定農地貸付法の手続きに沿って設置されたものだけで14年度末現在、全国2819農園、15万区画に達している。これ以外に農家との相対交渉により市民が利用するケース（厳密にいうとヤミとなる）もある。構造改革特区では市民農園の設置主体が従来の自治体ないし農協以外でも可能となる措置がとられ、今後さらに設置数は増加するものとみられる。

この現象を都市農地の利用という観点で捉えなおすと、農業政策および都市政策との関連ではどのように位置付けられるだろうか。

農業政策については、現在、「食料・農業・農村政策審議会」で総合的に検討されているところであるが、都市農業の振興も検討課題の一つとなっている。都市的地域には全国の農地面積の23%にあたる112万 ha の農地が存在しており、同地域の農業生産額は全国の29%を占める^(*)など、重要な役割を果たしている。

(*) 同審議会企画部会第6回 (H16. 3. 22) 資料



(出所：農水省農振局地域振興課 HP)

一方、都市市民側からは、緑・景観、レクリエーションの場として都市内の農地を残したいという要望が高まっている。このため、都市市民ニーズと都市農家の取り組みをマッチングさせるハード、ソフトの施策展開が農業政策における一つの課題となっている。

一方、都市政策との関連では、1968年新都市計画法による市街化区域と市街化調整区域の線引き制度の導入以降、市街化区域内農地の扱いをめぐる、都市側と農業側との間で長く争い状態が続いてきた。

市街化区域内農地は本来宅地化すべき土地として農家から土地を放出させることが都市側の狙いであったのに対して、農業側は宅地並み課税を回避し、農地として維持しつつ将来の転用も可能とする余地を残そうとしてきた。

1991年の生産緑地法改正によって、市街化区域内農地を保全農地と宅地化農地に区分することとし、この措置とセットになった宅地並み課税の翌年以降実施で一応この問題は決着した。

しかし、この間に時代は大きく変わった。これまでは人口増加と都市への集中が、都市農地を宅地化しようとする強い圧力として働いてきたが、今後は2006年をピークとして戦後の急速な人口増加と同じように急速なテンポ(*)で人口が減っていく。

人口減少時代に入れば、日本の都市社会は劇的な変化に見舞われ、土地利用や都市施設の供給は開発

型から保全・再利用型へ転換し、ゆとりや環境を重視した街づくりの可能性が出てくる。(大西隆 [2002] [2003])

(*) <日本の将来推計人口・中位推計>

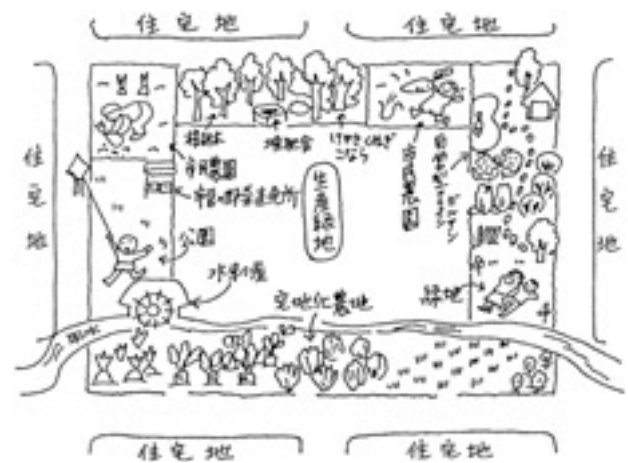
1967年	2006年	2050年
1億人突破	1億2774万人	1億60万人

都市農地は従来の暫定営農地という位置付けから、貴重なオープンスペースとして市街地における土地利用の一形態としてより積極的に都市計画上に位置付ける必要がある。

区画整理事業では、例えば宅地と農地の中間地帯に市民農園などを配置して、都市生活と農業の緩衝ゾーンの役割を果たすとともに、都市市民と農家の出会いの場とするような計画も考慮に値しよう。(下図参照)

農業、都市の両政策からの課題を解決する方策として「都市農地の市民的利用」があげられる。この用語と概念は後藤光蔵氏の著書 [2003] から借用している。

農地法では、そもそも農地とは農業生産活動のた



都市と農業の混在を生かした街づくり

明峰哲夫 [1993] P. 169

都市農地をめぐる経緯

- 1968 都市計画法
 - 市街化区域と市街化調整区域に区分
 - 市街化区域内農地への宅地並み課税は事実上先送り
- 1974 生産緑地法
 - 生産緑地は農地課税
- 1975 相続税猶予制度
 - 農地利用の場合は通常相続税額との差を猶予。20年営農後は免除
- 1982 長期営農継続農地制度
 - 10年以上の営農を条件に宅地並み課税を猶予(5年経過後免除)
- 1991 生産緑地法改正
 - 1992年以降宅地並み課税になることを前提に、市街化区域内農地を保全農地(生産緑地)と宅地化農地に区分
 - 保全農地は30年営農を義務付けして農地課税。相続税免除条件は終生営農に強化
 - 長期営農継続制度は廃止

めに利用されるべき土地であり、農業に常時従事する者（農家）による利用を原則としている。

「市民的利用」とは、農産物の生産・供給を職業としない一般市民による農地利用（趣味的なものから準農業的なものまで広く）を意味する。現状では農地法の例外規定としての特定農地貸付法によって、市民農園としての利用が極めて限定的に認められているにすぎない。

同書を参考に都市農地の市民的利用の形態を整理する。

1. 市民農園

(1) 小規模、日帰り型

多くの市民に土に触れる機会を与えるが、規模が小さく、貸付期間が1～2年と短期であること、ハード・ソフト不足で利用者同士や農業者との交流もはかられないことから、農作業の楽しみに限界がある。運営に失敗すると新たな遊休農地を作り出すことになりかねない。

(2) 滞在型、クラインガルテン型

区画規模が大きく、簡易宿泊小屋（ラウベ）を備える市民農園で、熱心な菜園愛好家を対象とする。農業者による講習会などを企画することによって、利用者相互間と農業者との交流がはかられ、農業理解が深まる。一方ラウベの設置などには投資がかか

	小規模型	滞在型
区画面積	10～20m ²	300m ²
貸付期間	多くは1年	5年
年間利用料	数千円	40万円
備考	市民農園の太宗を占める形態。農地を細かく区画して市民に貸し出すだけで、共同利用施設は整備されていないものが多い。	区画面積300m ² 以上で各区画に簡易宿泊小屋を備えた施設は全国でまだ10箇所程度である。上記は笠間クラインガルテンの例。

市民農園のタイプ



笠間クラインガルテン

(http://www.maff.go.jp/nouson/chiiki/simin_noen/taizai.htm より)

り、自治体、利用者の負担は小さくない。まだ設置数は少ないが、既開設地では希望者が多く、今後の増加が期待される。自治体と農業者による強力な推進・支援体制が不可欠である。

2. 援農ボランティア、体験農園

農作業にかかわりたい都市市民をボランティアとして受け入れ、農家の労働力不足も補うものであるが、両者の人間関係によるところが大きい。継続的な取り組みとなるためには、双方の調整組織（NPO 法人など）が必要である。

3. 都市ファーマー

耕作放棄地の解消のため、市民農園規模からより本格的に農業に取り組みたいという市民の農業志向を利用するもので、耕作放棄地が深刻な神奈川県で試みがみられる。Iターン、Uターンまでは踏み切れないが、都市近郊地でいわば準農家を目指す層のニーズにこたえる。農地法の「取得下限面積」、特定農地貸付法の「非営利目的」など、現行法との調整^(*)が必要である。

(*) 農地法では原則50アール以下の権利設定を認めていない（特例でも30アール地区が多い）。他方、特定農地貸付法は10アール未満が対象である。また「営利を目的としない」という規定から販売が出来ない。

なお、構造改革特区では取得下限面積を10アール以上に設定することが弾力的に可能となった。

以上述べた「都市農地の市民的利用」は都市と農業を調和させる施策の一部にしかすぎない。なりわいとしての農業が都市部において成立することが、より本質的で重要なことはいうまでもない。

しかしながらこうした試みで得られるものは小さい。都市市民にとっては、食、農への関心が高まり、有機農法への理解や地産地消の促進につながる。また子供への教育効果、農のもつセラピー効果などもあげられる。

他方、農業者にとっては、都市市民との交流によって農業意欲が高められ、ひいては後継者の確保、農地存続につながる事が報告されている。

古来、農は日本人の原点であり、「農」の持つ多面的要素とその価値がもっと評価されて良い。

2006年の人口ピークアウトとともに、翌年からは

「農」の多面的要素

- 産業としての農業
 - 食料生産
- 人的資源としての農民
 - 多才な能力、百姓＝百の姓（職業）
- その集団としての農家
 - 文化と後継者教育の伝承単位
- 空間としての農地
 - 生産手段、循環可能な自然環境
- 社会としての農村
 - 地域独自文化、伝統景観

進士五十八 [2003] より

団塊世代のリタイアも本格化する。このことは既述のとおり日本の都市や社会構造に大きなインパクトを与えよう。

かつて農村や地方から大都市圏に大量に移動してきた層を再びふるさとに戻そうという「定年帰農」「100万人のふるさと回帰運動」が提唱されている。しかし、現実には大都市圏に引き続き居住する人が大多数であろう。

すなわち数年後からは大量の「会社人間」が都市やその近郊部で地域社会に溶け込んでいかなければならない。その際の新たなコミュニティ・地域社会の構築や街づくりにおいて、都市部にあっても広く「農」の活用がはかられるべきである。

ややおおげさに言えば、それが20世紀後半に私たちが失ったものを取り返すことにつながると思う。

〔引用・参考文献〕

明峰哲夫 [1993]

「都市の再生と農の力」 学陽書房

大西 隆 [2002]

「都市再生はゆとりと環境共生から」

《地域開発》448

大西隆ほか [2003]

「都市再生のデザイン」 有斐閣

後藤光蔵 [2003]

「都市農地の市民的利用」 日本経済評論社

進士五十八 [2003]

「《農》の時代」

学芸出版社

〔参考 HP〕

http://www.maff.go.jp/nouson/chiiki/simin_noen/top.htm

<http://www.pref.kanagawa.jp/press/0202/22027/farm.pdf>