

体験型市民農園にみる都市農地利用と市民参加

誌名	食と緑の科学 : HortResearch
ISSN	18808824
著者名	大江,靖雄
発行元	千葉大学園芸学部
巻/号	63号
掲載ページ	p. 9-17
発行年月	2009年3月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター
Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



●総説

体験型市民農園にみる都市農地利用と市民参加 —新しい農村地域資源管理に向けて—

大江靖雄

千葉大学大学院園芸学研究科

Toward Consumer-participatory Utilization of Urban Farmland: Case of Allotment Gardens

Yasuo Ohe

Graduate School of Horticulture, Chiba University

This paper examined the policy framework of allotment gardens in Japan especially focusing on the type of gardens wherein farmers offer technical assistance to those contracted consumers who conduct farming on farmers' land from the perspective of consumer participatory farmland management. We also examined model cases from which we can learn in seeking further development of the consumer participatory utilization of urban farmland. This type of allotment garden in Japan was born to meet the need for farming recreation by urbanites and is considered to be an effective method to ensure sustainable utilization and preservation of urban farmland. This is because a moratorium of inheritance tax for farm successors will be imposed by the national tax authority when farm succession occurs in areas zoned for control of urbanization while this moratorium on inheritance tax is not condoned for ordinary farmland use in urban areas where urbanization is being promoted. This moratorium is crucial for preservation of urban farmland because farm successors must pay a huge amount of inheritance tax, which often forces them to sell their entire farmland holdings for the settlement of the tax. We, then, looked into a pioneering case whereby a farmer and urban consumers jointly run a corporate farm. Such a case indicates that distinction between farmers and consumers is becoming obscure and farmland preservation and utilization are conducted not by farmers alone, but with the collaboration of citizens. This new trend of a consumer participatory way of farmland management will increase in importance in the future because of the acceleration of aging and of the decrease in the farm population. Therefore, a more comprehensive policy framework should be addressed that establishes a mode of consumer participatory farmland management on a nationwide basis.

【Keyword】都市農地, 市民農園, 農園利用方式, 地域資源管理

1. はじめに

近年都市住民の体験型レクリエーションニーズの高まりや防災機能(青田ら[1])など, 多面的機能として指摘される都市農業の多様な役割に対する認識が高まっている。他方で, 都市農業の経営においては高齢化や後継者不足による担い手の確保が困難となり, 混住化の進展で営農環境は悪化しつつある。このようななかで, 都市農業では多様な対応がみられるようになってきた。こうした対応は, 21世紀における農業, 特に都市農業の新たな意義と役割を明らかにする上で重要な意味を有しており, 的確な対応の如何が, 都市農業の今後の展開方向を決定するといっても過言ではない。

都市農地の利用の形態として, 市民の農園の意義は, わが国では1980年代後半から指摘されてきた(荏開津・津端[2], 東[12], 祖田[9], 進士[8])。これらの業績は, 市民的な関心を高める上で重要な役割を果たしてきたといえる。さらに, 2000年代以降には, 農園利用方式と呼ばれる体験型の市民農園の意義が注目されるようになってきた(宮崎, [13],

白石[7], 後藤[4], 千葉県市民農園協会[10])。この体験型市民農園は, 都市農地利用の持続性の確保と都市住民の体験型レクリエーションのニーズに応えるという二つの点で, 優れた点を有している。さらに, 体験型市民農園は, 単に農地利用という点のみならず, 交流型の都市農業の一つの経営形態(阪口・大江[5], 八木[16])としてもその展開が注目されてきている。現在, 体験型市民農園は, その運営管理主体の多様化も進みつつあり, 特に, 首都圏近郊では, 全国に先駆けて市民による運営管理主体(廻谷[14・15])が登場し, 新たな農村資源管理の可能性を有する都市農地の市民の利用(後藤[4])の一つの形態として, 注目されている。

しかし, 市民農園の発展とともにその制度的な枠組みは複雑化しており, その制度的な枠組みを踏まえた上で先進的な取り組み状況とその課題については, 十分な解明が行われていないといえる。

そこで, 本稿では, 市民農園全般の状況を踏まえて, それが注目される背景, その意義, 運営組織, 制度面的枠組み, 体験型市民農の経済性, および体験型市民農園とさらに進ん

だ市民経営参加型の農業生産法人の先進事例の取り組みについて考察し、その定着のための課題を明らかにする。

2. 市民農園設置の背景と視点—新しい農村地域資源管理に向けて—

体験型市民農園は、通常の利用者に農地を貸与するものではなく、農業者が指導者として利用者に栽培指導等を行うことで、利用料を収入として得る方式で、農園利用方式、またはその発祥の地から練馬方式とも呼ばれる。この方式の場合、農業者が農作業を請け負わせているのではなく、経営者として農地の利用に主導権を有していることにこの方式のポイントがあり、貸借関係ではないため小作権も発生しない。また、作物の収穫は、利用者自身が行き持ち帰るため、通常の農作業で労働ピークとなる収穫作業の労働負担はない。このため、高齢化した農業者にとって、栽培の経験を活かしつつ肉体的な負担の少ない省力的な経営を可能とするという点も長所となる。体験型市民農園を通常の農地利用と組み合わせにより経営の多角化が可能となる。

都市農業において、こうした体験型市民農園が注目されている背景について、利用者からの需要サイドの要因と生産者である供給サイドの要因の二つの側面からみる必要がある。需要サイドの要因は、冒頭でも述べたとおり都市住民のレクリエーションニーズの高まりがある点である。身近な体験型のレクリエーションの場として、都市農地には重要な役割が期待されている。これは、農業の多面的機能の一つである保健休養機能に該当する。多面的機能とは、農業生産に付随して発生する公益的な機能である。一方で農業は、農業の汚染や水質汚染、悪臭などの発生源として負の外部効果を社会に及ぼすことも事実であるが、他方で多面的機能にみるような正の外部効果を社会に及ぼしている。

都市農業における多面的機能には、災害時の防災農地としての機能や緑地としての景観維持という機能、そしてレクリエーションの場としての保健休養機能などが挙げられる。多面的機能は、農業者が農業生産活動に従事することで同時に発生させる正の外部効果であるが、その外部効果として社会へ及ぼす便益に対しては、発生者である農業者は通常ではその対価を社会から受け取ることはない。

このため、長期的には、正当な対価を農業者が回収できることが望ましい。対価の回収の方法には、行政当局が農業者に便益分の補助金を支払うことや、農業者自身が経営活動のなかでビジネスとして所得化することが考えられる。前者の補助金は、現在総じて財政事情の厳しい自治体では、仮に市民的なコンセンサスを得られたとしても、長期的に継続した支給を制度化できる程の余裕はない。

したがって、こうした社会への公益的な便益を永続させる

ためには、農業者自身がその対価を経営活動の中で新たなビジネス活動として所得化することが重要かつ必要となる。多面的機能には、農業者がビジネス化しやすいものと、しにくいものがある。防災機能や景観形成の機能は、ビジネス化しにくいものに対して、保健休養機能はビジネス化が比較的容易である(大江[3])。体験型市民農園は、保健休養機能のビジネス化の具体的な例とすることができる。

都市住民のこうした都市農地に対する新たなニーズは、農業者側にとっても農業者自身が高齢化した場合の労働負担軽減のための選択肢としての対応のみならず、新たな貴重なビジネスチャンスをもたらすものであるということが出来る。

もう一つ都市農業者にとって、重要な点は、都市農地の相続の問題である。市街化区域内の農地は、永続的な農業経営の対象とされる生産緑地を除けば、宅地並みの相続税・贈与税の賦課が発生することになる。このことで、多くの農地は、農地としての利用を図りたくても、農業収入を大きく上回り高額となる相続税・贈与税の支払いのために、農業の継続は可能とならず結局宅地化されることになる。しかし、市民農園では、全ての場合ではないが、農園利用方式の採用により、以下で述べるように高額となる都市農地への相続税・贈与税の猶予制度の適用を受けることが可能となる。この点は、都市農地の活用を通じてその保全を図ることができる点で、その意義は大きい。

以上述べてきたように、都市住民へのレクリエーションニーズへの対応、農業者が高齢化した場合の選択肢、新たな都市農地に対するニーズを踏まえたビジネスチャンス、そして相続税・贈与税の猶予制度の適用などの点が市民農園設立への背景として指摘できる。

以上述べた背景は、社会および都市生活の発展とともに、従来の食料生産のための農地というものから、都市農地へ利用の仕方に関して見方が変化してきていること示している。このことは、市民参加型による農業者と消費者である都市住民との交流を通じた都市農地利用と管理の形態として、広い視野から体験型市民農園を位置づける必要があることを示している。そこで期待される役割は、市民参加型の食育と健康維持のための実践の場として、また市民的農地利用を始めとする地域資源管理のシステム育成を図る場としての役割も期待される。

3. 市民農園の開設状況(全国と千葉県)

ここでは、全国でどの程度市民農園が実施されているかをみてみよう。第1表は、全国の市民農園の開設数と面積の推移を示している。過去5年間で開設数は3千か所、1,000haを超えており、1.2倍から1.3倍に増加している。その開設者の区分をみると、地方自治体(2006年で74.3%)、次いで農

第1表 市民農園の開設数及び面積の推移（全国）

区分	2002年 (A)	2003年	2004年	2005年	2006年 (B)	B/A比
合計	2,676 (874.4)	2,819 (930.3)	2,904 (958.9)	3,001 (1,027.0)	3,124 (1,172.2)	1.2 1.3
地方公共団体	2,090 (675.9)	2,166 (714.6)	2,258 (734.4)	2,269 (773.7)	2,321 (797.0)	1.1 1.2
農業協同組合	457 (108.4)	512 (116.3)	481 (113.2)	490 (114.5)	494 (114.9)	1.1 1.1
農地所有者	129 (90.1)	141 (99.4)	149 (106.2)	161 (110.3)	197 (119.6)	1.5 1.3
構造改革特区	—	—	16 (5.1)	81 (28.5)	108 (39.4)	— —
その他 (NPO等)	—	—	—	—	5 (1.3)	— —

資料：農林水産省農村振興局調べによる。

注：各年3月現在、開設数、()内は、面積 (ha) である。これは、「市民農園整備促進法」及び「特定農地貸付に関する農地法等の特例に関する法律」に基づき開設した市民農園数及びその面積である。

第2表 千葉県における市民農園開設状況

調査年	農園数	総面積 (m ²)	1農園平均 (m ²)	区画数 (区画)	1農園平均(区画)
1996年	108	357,000	3,305	10,060	93
2000年	123	390,733	3,177	10,972	89
2003年	150	523,623	3,491	13,984	93
2004年	160	575,622	3,598	14,815	93
2005年	175	634,695	3,627	15,917	91
2006年	173	632,007	3,653	14,929	86

資料：市民農園開設の手引き 2006年12月 千葉県農林水産部安全農業推進課。

第3表 市民農園の地域別開設状況（千葉県）

地域(市町村数)	開設市町村数	農園数	総面積 (m ²)	区画数	m ² /区画
千葉 (4)	4	47	106,781	4,084	26
東葛飾 (9)	8	64	202,781	6,149	33
印旛 (11)	8	20	111,924	1,962	57
香取 (4)	1	2	16,982	169	101
海匝 (3)	2	3	9,787	161	61
山武 (6)	4	11	34,566	738	47
長生 (7)	5	6	44,654	586	76
夷隅 (4)	1	1	3,642	37	98
安房 (4)	2	11	83,922	561	150
君津 (4)	3	8	17,260	480	36
全 県 (56)	38	173	632,007	14,927	42

資料：第2表と同じ。

協 (同15.8%) で両者合せて9割を超える。農地所有者、つまり農業者の開設数ではその増加率は1.5倍と高いものの、開設数・面積ではわずかである。これは、農業者の場合、法的な根拠を必要としない開設が少なくないためである。このため、こうした農業者による開設数と面積の実態は把握しきれていない。したがって、実際の市民農園開設数およびその面積は、統計で把握される数字を上回っていると考えられる。

次に、千葉県における市民農園の開設状況をみてみよう。

第2表から、千葉県における開設数・面積・区画数についてみると増加傾向を示している。2006年3月現在では、173か所で約一万五千区画に達し、1996年に比べて1.6倍に増えている。このように、全国的にみても、千葉県内においても、市民農園は着実に増加しており、都市住民のレクリエーションニーズに応じて都市農地の保全に重要な役割を果たしているといえる。

次に、千葉県内の地域別の開設状況を第3表からみると、

第4表 市民農園の区分別開設状況（千葉県）

区分	農園数	総面積 (m ²)	1農園 平均	区画数 (区画)	1農園 平均	
形態別	市民農園整備促進法	8	71,858	8,982	1,307	163
	特定農地貸付法	64	296,967	4,640	4,916	77
	農園利用方式	101	263,182	2,606	8,706	86
区域別	市街化区域	44	102,983	2,341	3,552	81
	市街化調整区域	96	344,005	3,583	9,502	99
	その他	33	185,019	5,607	1,875	57
運営別	市町村	57	264,638	4,643	4,984	87
	農業協同組合	4	21,787	5,447	364	91
	農家等	103	286,508	2,782	9,130	89
	その他	9	59,074	6,564	419	47

資料：第2表と同じ。

県下56市町村の内、38市町村内で市民農園が開設されている。地域別にみると、千葉地域、東葛飾地域及び印旛地域など都市地域での開設が多く、農園数で全体の76%、区画数では82%を占め、市民農園に対する都市住民のニーズの高さが反映されている。ただし、都市地域では農地の確保の点で、千葉地域や東葛飾地域での1区画当たりの平均面積は、他地域の平均面積に比べ狭くなっており、平均で20~30m²となっている。

次に、千葉県内における区分別の開設状況を第4表からみると、形態別では農園利用方式（53%）、次いで特定農地貸付法（37%）で、市民農園整備法による開設は8件と少ないが一区画当たりの面積は大きく、大規模なものとなっている。地域別では市街化調整区域（55%）、運営主体別では農業者（農家）（60%）がそれぞれ最も多くなっている。市街化調整区域の市民農園は、一区画の面積が大きくなっている。

4. 市民農園の種類

1) 滞在型×日帰り型

市民農園には、幾つかのタイプが存在する。まず、滞在型か日帰り型に区分できる。滞在型市民農園は、日帰りが困難な遠隔地向きである。したがって、都市部からの利用者は、非日常的活動として、行うことになる。週末訪問などの2地域居住を好む利用者にとっては、好ましいタイプといえる。提供側としては、農園に併設する滞在型の宿泊施設を整備するための施設投資が必要となる。

これに対して、日帰り型市民農園は、都市農地や都市近郊農地で日常的な活動として農園利用がなされる場合である。農業者と消費者が体験型市民農園で交流することで、都市農地の市民利用の第一歩となる。日帰り型の場合には、宿泊用の施設は必要ないため施設投資負担が少なく済むとい

う点の長所もある。

2) 貸し農園型×体験型

次の区分は、貸し農園型か体験型かの区分である。これは、先述した相続税・贈与税の猶予制度とも関連するため、単に利用形態のみの区分にとどまらない意味を有している。つまり、貸し農園型では、農業者は耕作を行わないため、経営活動を行っているとは認められず、相続税の猶予制度は適用されない。また、小作権の発生の可能性もある。これに対して、体験型では、先に述べたように農業者はあくまでも利用者に栽培指導を行うという経営活動を実施することになるため、猶予制度の適用の可能性が生じる。ここで、可能性といったのは、その判断はあくまでも所轄の税務署の判断によることになるためである。しかし、体験型はそうした猶予制度が適用されることが一般的となっている点は、税務署も無視できない事実である。

5. 市民農園の制度的枠組み・経済性

1) 開設主体

わが国における市民農園の、これまでの展開を振り返ると、最初の農地法の例外的な規定としての位置づけから、やがてその認知、そして市民参加型の農地管理、そして市民主体の農地管理へと道を開く方向に展開してきた。こうした経過を経て、現在、地方公共団体、農協、農業者、そして現在では農地を所有していないNPOや市民団体等についても開設し運営することができる。これらのうち、どれが最適な運営主体であるのかは、地域の事情により選択されることになる。

2) 開設方法

市民農園には、大きく分けると3つのタイプがある。それ

は根拠となる法律の違いによるもので、特定農地貸付法、市民農園整備促進法、農園利用方式の3タイプである。それぞれに特徴があるので、以下この点について解説する（制度的解説の詳細については、都市農山漁村交流活性化機構 [6]、千葉県 [11] を参照）。

①特定農地貸付法

特定農地貸付に関する農地法等の特例に関する法律（特定農地貸付法、1989年）によるもので、農地法の例外規定として、市民農園を位置づけたものである。この法律では、非営利目的での利用に関して地方公共団体や農協が設置する農地の貸借について、農地法の権利移動の許可を不要とした。特例としてではあっても、市民的な利用の道を開いたという点で評価できる。

しかし、この法律では、都市住民等の趣味的な利用という表現で、市民農園という表現はまだ使われていない。あくまでも特例としての位置づけから、市民農園の利用の形態も、非営利目的の10人以上の利用者に対して、10アール（1反）未満の小規模農地の貸付に限定され、貸付期間も5年以内（更新可能）と期間も限定されている。10アール未満という制約は、農家の定義が10アール以上の農地を耕作していることがあるため、それとの整合性を図るためと考えられる。その後、2005年に改正が行われ、開設主体の拡大が図られた。これは、次に述べる市民農園整備促進法と整合性を図るためもあると考える。その結果、現在では農業者個人、そして株式会社やNPO法人等においても特定農地借り入れによる市民農園開設が可能となっている。ただし、農業者がこの方式で開設する場合には、農地貸付の一形態であるため、農業者の経営活動とは認められないため、相続税・贈与税の猶予制度は適用されない。

②市民農園整備促進法

市民農園整備促進法（1990年）によるもので、市民農園を法的に正式に認知したものとイえる。この法律により、市民農園については、クラブハウス・トイレなどの付帯施設も含めて一括して市民農園としての整備が可能となった。これは、都市農地への市民ニーズに対応したものとイえる。前者の特例的な扱いから、さらに一歩前進して、おもに都市部における市民的な農地利用を法的に明確に位置づけた点が、本法律の意義といえる。したがって、対象地域は、市街化区域と市街化区域以外では市町村が指定する市民農園区域内となる。市街化区域以外の無秩序な展開を規制するため、県が定める市民農園整備基本方針に基づいて市町村が市民農園区域を指定し、市町村は交換分合も実施できる。本法律に基づく開設者は、整備運営計画の承認を得ると特定農地貸付法の承認を受けたものとみなされるので、農地法の許可は不要で、

施設設置のための農地転用についても転用許可は不要となる。

以上のように、この法律は、前者の特定農地貸付法を包含したより包括的な内容となっている。このため、開設主体も地方公共団体、農協、農業者、株式会社、NPO等でも可能となっている。利用期間についても、特定農地貸付法の規定と整合するよう、5年以内が望ましいと規定されているが、更新は認められている。

③農園利用方式

農園利用方式は、農地の貸付ではなく、農業者が開設し、農業経営活動の一環として、利用者に複数段階の農作業の指導を行う方式の市民農園で、農業者と利用者との間で利用契約を結び、利用者側に小作権は発生しない。この方式は、あくまで農家の経営活動の一つであるため、農地法上の問題も生じないため、特に法的な規制はなく、地域的な制約もない。また、市民農園整備促進法では、この方式も市民農園の定義に含まれるため、市街化区域等の都市部では市民農園整備促進法による農園利用方式を採用することも可能である。つまり、法的な規制のない農園利用方式と市民農園整備促進法に基づく農園利用方式がある。いずれにしてもこの方式は貸付ではなく農地の経営活動であるため、相続税・贈与税猶予制度の適用対象となる。

なお、市街化調整区域では、市街化区域の場合と異なり、農地の宅地並み課税の問題は発生しない。農業者個人の場合には、農園利用方式で開設が可能で、経営活動として行うため、法的な規定はない。しかし、農協や自治体が開設の場合には、特定農地貸付法によることが必要となる。運営組織は、利用者組織でも可能であり、その例としては後述する千葉市で取り組まれている千草台園芸サークルがモデル例として指摘できる。

3) 運営組織

運営組織については、先進的取り組み事例を基にして、開設者が行う場合、利用者組織が行う場合、開設者が設けた団体・組織が行う場合の、3つのタイプについて述べておく。

①開設者が行う場合

この例として練馬区の例をみてみよう。農園利用方式による市民農園は、練馬区で考案されたこともあり、練馬方式とも呼ばれている。しかし、現在練馬区で取り組まれている市民農園には、第5表と第6表に示すように、実際には3つのタイプがみられる。練馬区での呼称は、区民農園、市民農園、そして農園利用方式、または練馬方式による農業体験農園である。歴史的にもこの順番で、誕生しており、市民的な都市農地利用の進化の過程を示しているということもできる。最初に誕生した区民農園は、特定農地貸付法によるもので、料

第5表 練馬区における農園事業の概要(1)

	区分	農地	3者関係	根拠法律	方式
区 設 区 営	区民農園	宅地化農地	農家：区：区民	特定農地貸付法	利用権設定
	市民農園	生産緑地	農家：区：区民	市民農園整備促進法 (クラブハウス設置)	貸付権設定
設 定 補 助	農業 体験農園	生産緑地	農家：(区)：区民	市民農園整備促進法	農園利用方式

資料：練馬区資料, 2008年2月7日現在.

第6表 練馬区における農園事業の概要(2)

区分	開設年	一区画	利用料金	利用期間	農園数区画数
区民農園	1973年	15m ²	400円/月	一年 11ヶ月	23農園 2,190区画
市民農園	1992年	30m ²	1,600円/月	同上	6農園 295区画
農業 体験農園 (農家指導)	1996年	30m ²	31,000円/年	一年 最大5年	12農園

注：資料は第5表と同じ.

金も低いが一区画も狭い。市民農園としては初級編といえる。次に誕生した市民農園は、市民農園整備促進法によりクラブハウスも併設され、本格的な市民農園として成立している。この二つのタイプは、農業者から練馬区が農地を借り上げて、区が開設し区民に利用させている点で共通している。

こうした区の取り組みが、1996年から最後に誕生した練馬方式による農業体験農園の基盤を、行政的にも利用者側にも整備したといえる。白石 [7] では、先駆者としてこの練馬方式の市民農園の開設に至る経過が記録されている。我が国に70年から80年代に導入されてきた市民農園は、1991年の市街化区域内の農地に保全農地として生産緑地の制度が導入されたことで、農業者は宅地化を選択するか、生産緑地の指定を受け30年間の営農を継続するかを選択に迫られた。その結果、多くの農業者が宅地化農地を選択したことで、こうした農地に対して宅地並み課税を受けることになり税の高負担で農地として維持できなくなり、市民農園の廃園が頻発することになった。他方で、生産緑地に指定されると、相続制の猶予措置はあるものの農地の貸借は営農活動と認められないため、これまでの農地貸借による市民農園の形態はとれなくなる。こうした状況を背景に、新たな市民農園の在り方の模索がされた結果、誕生した利用形態が農園利用方式である。

以上の経緯から、このタイプは、開設者は区ではなく農業者個人である点に前2者と異なる点がある。つまり、この段階に至り農家の経営活動として、市民農園が初めて認知され

たという点で意義は大きい。このため、区の関与は、募集を受け付け、施設補助の支援などの間接的なもので、実際の運営は農業者と利用者である区民が直接交流することでなされている。農園で生産した農産物は、利用者が持ち帰るため、その代金も含まれており、その分、他のタイプより利用料金が当然高くなる(2008年2月現在で一区画年間31,000円)。

①-2 体験型市民農園の経済性

体験型市民農園の経済性の評価については、それほど多くの研究が進んでいるわけではないが、阪口・大江 [5] では、練馬区における体験型農園経営者への調査から、従来の農業生産販売の場合との収益性についての比較検討が行われており、この分野での先駆的研究成果といえる。その分析結果をまとめた第7表によると、調査対象のA農家では、一区画30m²で体験型農園120区画を有している。練馬区の年間標準利用料29,000円でその収益性を開設前のキャベツ栽培と比べると、開設後の売上額は520万円でほとんど変わらず、所得率も69%から70%と変化していない。しかし、土地生産性で1.2倍、労働生産性では1.6倍と大きく上昇している。そのため、一人当たり所得も1.6倍となっている。これは、市民農園では利用者が収穫物を持ち帰るため農業者による収穫作業の手間が不要となるためである。このことから、施設投資を控えれば、市民農園は都市農業における一つの経営部門としての成立の可能性は小さくないことが分かる。

第7表 体験農園開設による収益性変化

A農家内訳	開設前 (A)	開設後 (B)	B/A
売上 (千円)	5,200	5,280	1.02
耕地面積 (アール)	65	57	0.95
所得率 (%)	69.4	69.7	1.00
労働生産性 (千円/10h)	7.7	12.2	1.58
土地生産性 (千円/10a)	800	926.3	1.16
一人当たり所得 (千円/人)	1,288.8	2,044.5	1.59

注：阪口・大江 [5] より整理。2002年11月調査，練馬区A農家。

このように，農園利用方式による市民農園は経営部門として成立する可能性は高い。また，利用者にとっても，農業者から専門的な栽培技術の指導を受けることで，自らの技術も向上できる点にメリットがある。

②利用者組織が行う場合

市民農園では，利用者組織が運営を担当している事例もあり，関係者から注目を集めている。千葉市の千草台園芸サークルがそれである。同園芸サークルは，1973年に千葉市内の市街化区域で設立されたが，農園が生産緑地となったため閉園となり，1993年に市街化調整区域の現在地で開設された。その詳細な経過については会長による著作，廻谷 [14・15] に詳しい。農地所有者の農家（開設者）から委託をうけて同サークルが管理運営の活動を行っており，これも農園利用方式に該当する。その規模は調査時点現在（2007年6月8日調査）で117区画（一区画30m²）で，106世帯が会員として参加している。利用料金は同サークルの会費も含んで年間9,000円で，利用契約は1年ごとに更新され更新の制限はない。利用料金9,000円の内訳は，農園入園利用料6,000円，サークル会費3,000円（うち施設整備費1,500円，サークル運営費1,500円）となっている。同サークルでは，会員間の交流を図るため年間を通じてイベントを行っている。会員は千葉市内が中心で，希望者が多く退会者が少ないため，ウェイティングリストに7・8人が載っている。利用者の平均年齢は65歳程度と比較的高い。

農園利用方式によるメリットは，利用者の多様な運営参加と自主的な運営が可能となる点である。これは，農地の市民の利用からさらに進んで市民的管理へ向かう第一歩といえる。同サークルでは，国内の同様組織との交流や国際的な交流も活発に行われている。

しかし，課題もある。それは，利用の継続性が運営を委託している農業者側の個人的な意向に依存するため長期的な農園利用の安定性に欠けるという点である。たとえば，農地の管理を委託している農業者側の世代交代により農地利用に関して意向の変化がある場合には，利用が保証されるかどうか不確実な点が生じる。この点から，今後，長期にわたる

市民的な農地利用と管理の在り方に関する制度面を整備する必要がある。この点で現在の農地法では，市民的な農地利用と管理を行うための規制が強すぎると考えている。運営基盤の強化のために，NPO設立の議論も行われている段階にあるが財政的な基盤が弱い点が難点となっている。

③開設者が設けた団体・組織が行う場合

次に考察する事例は，市民農園からさらに進んだ農地の市民的利用の形態といえる（後藤 [4]），農業者とともに消費者が組合員として参加する市民経営参加型の農業生産法人の例が，相模原市の有限会社青空農園である。その設立と展開の過程をみてみよう（聞き取り調査は，2004年4月29日，および2008年12月2日実施）。設立者の平本氏は1990年より，青空教室という名称で休耕田米作り体験教室と直売所を開設し，交流活動を行っていた。その活動が展開して2001年に農業生産法人の有限会社青空農園を設立した。

一般に農業生産法人は，2005年8月施行された会社法では，会社法に根拠を持つ会社法人と農業協同組合法に根拠がある農事組合法人（2号法人）に形態が2分される。全国的には会社法人（有限会社）の割合が高く，青空農園もその例外ではない。農事組合法人は協同組合としての法的根拠があるため，共同利益の増進と均等出資・均等議決権を前提としている。会社法人の形態がより選好されるのは，経営の発展の余地が大きいと考えられるためといえる。なお，会社法以後は，その規定がなくなった有限会社は新たに設立できないが，既存の有限会社は，株式会社としてそのまま存続可能となっている。

有限会社の場合の出資金は300万円以上で，出資要件は農業者が4分の3以上で消費者は4分の1まで出資できた（一口最低5万円）。当初，青空農園では出資者は農業者5名，消費者17名でスタートし，農業者5戸が4分の3，消費者17戸が4分の1を出資していた。それ以外に出資資格はないが活動にかかわりたいという消費者を対象とした会員制度を設けていた。会員には農作業の義務はないが，若い世代よりも，定年世代の方が長続きする。会員は40戸（入会金2万円＋年会費1万円）であった。当初，経営面積規模は田3haと畑3ha（うち自己所有地40アール）で生産する米の3分の1は地元の蔵元へ契約出荷していた。

その後，経営方針を巡る意見の違いから設立者で代表の平本氏をはじめ設立時の農業者が全て青空農園の経営から離れ，2007年12月より現在の経営体制に移行している。現在の出資者（社員）は，すべて消費者出身で39名へ増加している。消費者からの出資者数を増加できるのは，以下の理由があるためである。当該農業委員会の地域内に居住している20歳以上で，農作業従事が60日以上の方非農業者は，農業委員（選挙委員）の被選挙権が発生することから，60日以上の方非農業者

事し、青空農園と5年間の継続購入の契約をしている非農業者の構成員については、資格上農業者として扱うことが可能となっている。このことで、非農業者の構成員を増やすことが可能となる。その結果、39名のうち脱サラによる新規就農者1名を含めて常時従事者が14名となっている。この意味で、農家と消費者という区別は、青空農園にとって現在意味を持たなくなっている。経営規模については、経営収支面を重視して経営規模は田2ha、畑1haへと縮小している(2008年12月現在)。畑はすべて農業振興地域農用地域内にあり利用権設定によるものである。こほかに、30区画(1区画=5m×10m)を市民農園として経営している(1区画3万円/年)。生産物は、2006年より生産する米、小麦、野菜など21品目について神奈川県環境保全型農業推進運動協定締結団体の認証を受けている。この制度は、神奈川県が1999年よりJAと連携して環境保全型農業の推進を図るため開始した制度で、今後環境保全型農業を推進しようとする生産者団体について、県が認証を行い、生産物に添付できるシールを交付しているものである。認証は、5年ごとに更新され、申請費用はかからない。生産者個人を対象としている国のエコファーマーとは、補完的な制度といえる。

米については、経営体制の変更後、蔵元への酒米の販売は中止し、社員への生産物の分配に当てている。販売先は、青空農園が運営している直売所でほとんどを販売している。市場出荷や量販店へのお荷は、出荷規格やロットの確保の点で、クリアできないので行っていない。これは、生産技術的な点や安定的な従事日数の点で安定性が十分確保されていない消費者中心の経営形態であることが反映されている。

また、経営体制の変更後、固定的な会員制度も廃止したが、より柔軟な形で野菜類の宅配を行っている。ユニークな点は、2003年より宅配と同時に家庭の生ごみを回収していることである。回収した生ごみは、青空農園の圃場で、熟成させ圃場に投入している。野菜の宅配は、週一回と月一回の二つのタイプがある。週一回の宅配には31戸が参加しており、通称「生ごみ隊」と呼ばれている。会費は月2,000円(うち1,500円が野菜代金で、500円が生ごみ回収費・発酵補助資材代金)で各戸で保管のポリバケツの生ごみを野菜配送時のトラックで回収している。また、月一回の野菜の宅配(19戸)では、段ボール箱の生ごみを同様に回収している(会費月700円、うち野菜代金500円、生ごみ回収・発酵補助資材代金200円)。こちらは、「段ボール生ごみ隊」と呼ばれている。生産者と消費者との間で一定度の循環型の生産消費システムが出来上がっている。

ここで、青空農園の都市農地利用に関する意義を整理してみよう。都市近郊農業地帯である青空農園周辺には違法転用された農地が多く散在し、産業廃棄物が不法投棄されている。第一の効果は、農業生産法人は農地を組織的に取得できる資

格を有しているの、農地保全機能を発揮できることになる点である。もう一つの効果は、消費者参加型の経営体を設立することで、交流活動も組織化されることである。つまり、平本氏の交流型の活動と周辺農地の保全への関心が農業生産法人という具体的な形態へ結実したといえる。この考え方は、平本氏が離れた現在でも受け継がれている。

このように、非農業者の構成員についても農作業従事者の程度が上がると、法的には農業者と同等の資格を有することになる。つまり、この段階になると農業者と一般市民との区別に意味がなくなることを示している。そして、設立当初に比べて、市民参加型から現在は市民経営型へと展開しており、その意味で青空農園は、市民参加型の農地利用として、現在の先進的な到達点を示しているといえることができる。

以上から、市民経営参加型の農業生産法人の意義を整理すると以下になろう。第一に、経営活動として日常的な市民個人の参加による産業廃棄物放置場など周辺の農地の虫食い不法転用を防止し、都市農地活用と保全が可能となる。つまり、都市農地と都市環境の保全が可能となり、この点で行政費用節約の効果は小さくない。第二に、消費者側にとっては、レクリエーションとしての市民参加から本格的農業生産の経営パートナーへと発展する道が準備されることで、より高度な農業への従事が可能となり自己実現を達成できる。第三に、NPOではなく農業生産法人を選択していることは、市民の農業者化による都市農地の保全と活用を達成できることを示している。

最後に、市民経営参加型の農業生産法人の条件と課題について述べる。第一は、少なくとも充足には中心的な生産者と熱心な消費者の存在が前提となることである。市民側にとっては、かなり本格的で農業者と変わらない従事が必要となることである。単なる農業体験程度の希望では持続できない。つまり、この形態の構成員となるためのハードルは通常の市民農園と比べてかなり高いといえる。第二に、技術指導者である農業者と受講者である消費者との関係から、さらに発展した対等の経営パートナーシップの成立が前提となる。そのパートナーシップの確立には生産者と消費者の信頼関係の確立に時間を要するため、長期的に栽培技術的な面のみならず、人間的信頼関係の確立が前提条件となる。さらに、消費者のみで経営が成立するためには、栽培技術の安定化を図る点での工夫が必要となる。現在の青空農園では、壮年新規就農者がそうした役割を果たすことが期待されている。

このように、市民経営参加型の農業生産法人は、都市農地の保全と活用のみならず循環型地域社会構築にも一定の意義を有しているが、他方で、成立のための市民側に必要とされる条件もより厳しいものがある。しかし、団塊世代の退職期を迎えることで、こうした参加型のタイプへの関与を期待できる市民層も増加することが予想される。その意味で、市

民的都市農地の保全と活用の、一つの選択肢として重要な役割を果たすことが期待できる。

6. むすび

本稿では、市民的な都市農地の保全と活用を図るという観点から、市民参加型の体験型市民農園および市民的農地利用について、先進的な取り組み事例を紹介しながら、その意義と課題を考察した。その結果、市民的な都市農地の保全と活用のあり方は、単純な農地の利用者としての市民参加から、市民が経営者としての参加の形態へと多様化してきていることを指摘できる。つまり、現段階では限定的な存在ではあるものの、少なくとも都市農地の利用のみならず経営面においても農業者と市民との境界が次第にあいまいになってきている事実を示している。市民が経営参加する形態は、その条件がより厳しいものがあるが、退職後の団塊世代や農的生活への市民的関心の高まりや農業人口の減少から、今後さらに都市農地の利用において市民参加が進展することが予想される。したがって、大都市圏においては、市民の経営参加も含めた都市農地利用のあり方のみならず農地利用一般についても、本格的な議論を開始する時期を迎えているということができよう。

付記：本稿は、矢切研究会（代表菊池眞夫）による2007年度松戸市委託業務の成果（分担執筆者：菊池眞夫、藤井英二郎、萩野一彦、丸尾達、櫻井清一、大江靖雄、執筆順）の筆者担当部分を基に、加筆修正を行ったものである。

参考文献

[1] 青田佳保里・霜浦森平・栗原伸一・大江靖雄「農地を持つ

防災機能の経済評価—東葛飾地域を対象にして—」『2004年度日本農業経済学会論文集』2004, 296-301.

- [2] 荏開津典生・津端修一（編）『市民農園—クラインガルテンの提唱—』家の光協会, 1987.
- [3] 大江靖雄『農業と農村多角化の経済分析』農林統計協会, 2003.
- [4] 後藤光蔵『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, 2003.
- [5] 阪口知子・大江靖雄「都市農業としての体験農園の経営的可能性—練馬区農業体験農園を事例として—」『2003年度日本農業経済学会論文集』108-113, 2003.
- [6] (財)都市農山漁村交流活性化機構「市民農園開設のすすめ—特定農地貸付による開設支援マニュアル—」2007.
- [7] 白石好孝『都会の百姓です。よろしく』コモンズ, 2001.
- [8] 進士五十八『都市になぜ農地が必要か』実教出版, 1996.
- [9] 祖田 修『市民農園のすすめ—見る緑から作る緑へ—』岩波書店, 1992.
- [10] 千葉県市民農園協会『市民農園のすすめ』創森社, 2004.
- [11] 千葉県農林水産部安全農業推進課「市民農園開設の手引き」2006.
- [12] 東 廉『緑と人がふれあう市民農園』家の光協会, 1991.
- [13] 宮崎 猛（編）『農と食文化のあるまちづくり』学芸出版社, 2000.
- [14] 廻谷義治『生活の中の市民農園をめざして—市民農園を身近で永続的なもの—』廻谷義治, 1998.
- [15] 廻谷義治『農家と市民でつくる新しい市民農園—法的手続き不要の「入園利用方式」—』農山漁村文化協会, 2008.
- [16] 八木洋憲「都市農地における体験農園の経営分析—東京都内の事例を対象として—」『農業経営研究』45(4), 2008, 109-118.

（受付：2008年10月30日 受理：2008年12月18日）