

## ② 樹林地・農地をめぐる市民・地権者と行政の新たな関係を求めて

■江成卓史・田並静・大倉佳直・吉武美保子

### 1 空洞化が進む郊外部の緑

横浜市内には、市域面積の14%にあたる6,070 haの樹林地と農地が分布する。1970年の10、657 haに比べ六割以下に減少しており、今日もその程度は衰えたものの、減少の傾向は続いている。高度経済成長期からバブル経済の時代にかけて、減少の最大の要因は都市的土地利用への転換であるが、近年は経済成長の減速につれて開発・転用の圧力が減じる一方で、樹林地の管理不足による荒廃化や農地の耕作放棄による不耕作地化——いわば緑の土地利用の空洞化が郊外部を中心に進みつつある。

横浜市は、「緑のオープンスペース」(注2)を市域面積の20%確保することを目標としており、地区指定等により担保された緑の拡大に努めている。人の手で維持・利用・管理されることで、樹林地や農地は本来の緑の多面的機能を発揮できる。農地は耕作されることで、樹林地は間伐や更新されることによつて、しかしながら、その緑の質も、右のとおり生産の担い手や管理労力の不足により、低下の一途をたどっている。

本稿では、横浜市の樹林地・農地の保全と活用において、行政が市民や農家・地権者と

力を合わせるにより保全をはかろうとする取り組みを紹介し、緑の資源・資産を未来に継承するための協働のあり方について、事例に関わる市民団体と市職員との討論により展望を描くことを試みた。

### 2 樹林地をめぐる市民と土地所有者の協働

#### ① 森づくりボランティア育成・支援要綱の制定

##### ●背景・制定後の成果

緑政局はこれまで、市民から樹林地で保全活動がしたいという要望に対し、「森づくりボランティア育成事業」の講座やグループ育成・支援などの個別メニューで対応してきた。しかし、近年では、既存事業では対応しきれないほど、森づくり活動団体の相談件数が増加した。この声を形にするために、今までの事業で得た経験を踏まえ、「手入れを必要としている樹林地」と「手入れ活動をした市民」をつなぐ制度として、平成14年10月に「森づくりボランティア団体育成・支援要綱」を制定した。

市民は、「市民の森」(注3)などで、公開されている散策路や広場を憩いの場として利

用するのが原則である。市民に樹草刈りや樹木の手入れをしたいという思いがあつても、土地所有者の了解が必要であるため、実現は容易ではない。そこで、この2者を仲介する制度が必要となつたため、同要綱が創設された。まず市民グループを「森づくりボランティア団体」として登録し、その団体が「市民の森」等で保全活動ができるよう、横浜市が土地所有者に活動の同意を得るといふしくみである。

要綱制定から5か月が経過し、平成14年度末までに「森づくりボランティア団体」の登録数は11団体に上る。登録した団体の中には、かつての事業を通じた働きかけにより組織化し活動実績を持つものもあるが、要綱制定を機に活動を始めたグループもある。現在、登録した団体の希望を聞きながら、土地所有者との調整を進め、平成15年度から本格的な活動がスタートした。

##### ●制度を実効性の高いものにするために

緑政局は市民の森等の土地所有者約500名に新制度を案内するとともに、ボランティア団体の受け入れについてのアンケート調査を行った。その結果、自らの手で管理ができずにいる土地所有者からは、ボランティアが森に入ることに積極的な意見を寄せられてい

1 空洞化が進む郊外部の緑  
2 樹林地をめぐる市民と土地所有者の協働  
3 農地をめぐる市民と農家の連携  
4 市民、農家・地権者、行政の協働から生まれる新たな保全策

(注1) 農家・土地所有者・市民の呼称

本稿では、農地所有者を「農家」、樹林地の所有者、権利者をそれぞれ「土地所有者」「地権者」、農家・樹林地所有者以外の都市住民を「市民」と総称することにする。

また、「市民活動」「市民団体」には、市民の任意団体のほか、NPO法人や公益法人(社会福祉・教育・医療等)を含むが、企業については市内の活動事例がほとんどないため、本稿においては想定していない。

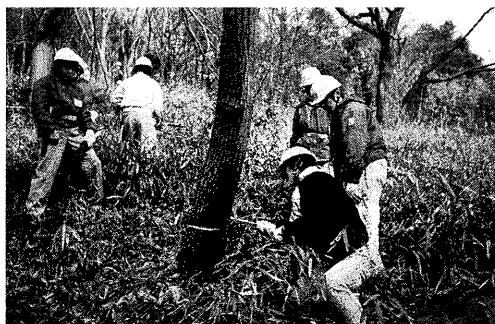
(注2) 緑のオープンスペース

法律・制度等による地区指定や公共による買取などにより保全・活用されている緑地・農地・公園等の緑の空間をさす横浜市の呼称。緑地・農地の大部分は民有地であるが、環境・景観保全や食料生産など、市民にとっての公益的な機能を有している。

(注3) 市民の森

おおむね5 ha以上の市民利用が可能な樹林地を横浜市が指定し、簡単な整備の後、市民の憩いの場として保全・活用している制度。市内に25カ所、387 haを指定している(平成13年度末現在)。

写真1 「新治里山講座」における樹木の  
間伐作業 (緑区新治市民の森)



る。一方で反対意見の主なもの、「既得権を主張される」、「市民のけが等に対する不安」、「樹林の手入れ方法を知らないのでは？」などである。

一方で、登録した団体からは、森づくりに関する技術やノウハウを教えてほしいという声があり、これらに応えるしくみをつくることとが次のステップである。これは、市民の樹林管理技術の向上に役立つばかりでなく、土地所有者の不安の払拭にもつながると考えている。

## ② NPOとの協働による支援の充実

横浜市は要綱制定によって、「市民自らが樹林地保全の当事者になることができる」とことを制度化した。

しかしながら、土地所有者にとって市民が樹林地に関わるハードルが低くなったことへの不安もある。市民の思いは十分であっても、樹林地を適正に手入れする技術やノウハウを持ち合わせていない場合も想定されるからだ。これまで行政が行ってきた講座等の開催にとどまらない多様な支援策が求められている。

近年、公益的な活動においてNPO法（注4）人が顕著な成果を上げている。これは樹林地保全においても然りである。NPO法人には、専門性や柔軟性、迅速性、多様な財源や人材を活用できるなどの特徴があり、多様なニーズに的確に応えるには、行政とNPO法人との協働が必要不可欠と考える。「協働」するには、役割分担を明確にし、それぞれが自分の役割を果たしてこそ実効性が

あると考えるため、その役割を整理してみた（図1）。

## ③ 里山の資源循環に新しい価値を創る

里山（注5）保全すると必ず発生するものが、間伐材などである。樹林地にかつてのような用材林や薪炭林としての経済価値は期待できないため、間伐材等のほとんどは使い道がなく、森に放置されているのが現状である。「森の資源」を加工し利用することで、新たな価値を見出し、貴重な資源として地域で循環させながら、かつ経済性を生むためのしくみが求められている。そのために、平成15年度から「森づくりボランティア育成事業」は、「森の資源を活用すること」を目的に加え、「市民による里山育成事業」に事業名を変更して、中期政策プランの重点施策として進めることになった。

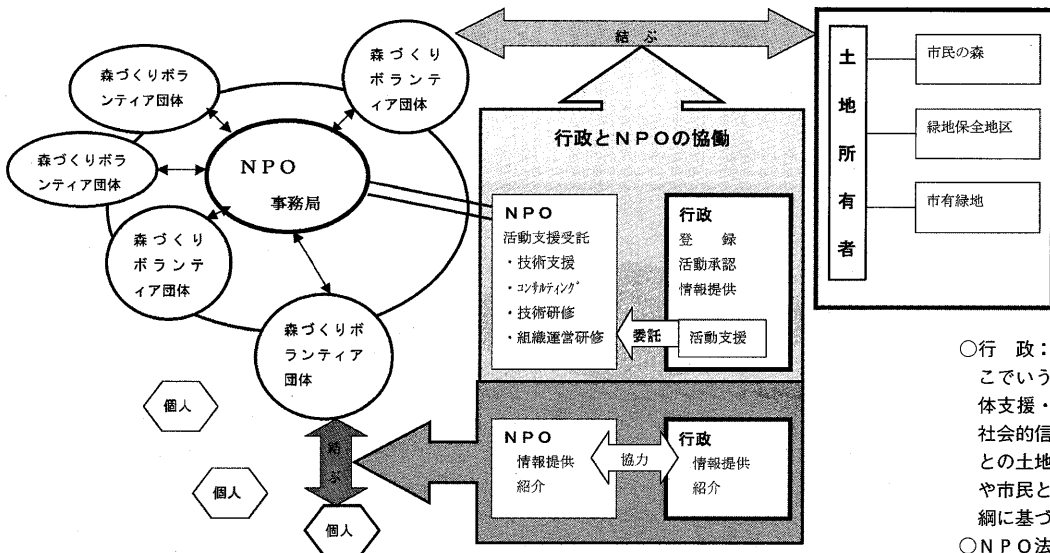
## 3 農地をめぐる市民と農家の連携

### ① 農のボランティア活動団体「はま農楽（のら）」

#### ● 大人気の市民農業大学講座

緑政局農と緑のふれあいセンターでは、平成9年度から「市民農業大学講座」を開設してきた。現在は一年間に野菜や花の栽培の基礎を学ぶのふれあいコース（全10回）とともに、2年制の講座として、1年次は栽培の基礎を20回にわたって学び、2年次は2〜3人に分かれての本格的な農家実習が中心となる実践コース（全10回）を設けている。近年は計70名の定員に数倍の応募があるほど人気

図1 森づくりボランティア団体育成・支援要綱のしくみ



- 行政：制度やしきみをつくる。ここでいう「森づくりボランティア団体支援・育成要綱」の制定。また、社会的信用を生かして、土地所有者との土地使用等の契約(土地の担保)や市民と土地所有者の仲介する(要綱に基づく同意を得る)。
- NPO法人：個々の森づくりボランティア団体への技術支援、情報提供、コンサルティング。団体をつなげ、団体どうして支援し合うしくみをつくる。技術やノウハウの交換などができるネットワークづくり。団体と個人をつなげる。
- 森づくりボランティア団体：自らの手によって樹林地の保全を行う。主体者。担い手。技術等の継承
- 土地所有者：ボランティアを受け入れる。樹林地を開発せず保全を選ぶ。

高い。

開設から5年を経て、実践コースの修了生は300名以上上っている。講座修了後、参加者は「農体験リーダー」の称号を得て、経験を生かして、農家への援農（ボランティアまたはパート雇用）、地域での耕作・緑化活動、市民農園での耕作など、各種の農の活動を始めている（注6）。しかしながら、個人では活動の場や農家との接点が見いだせず、学んだ技術や活動への意欲が生かせないケースも少なくない。

### ●自主活動組織「はま農楽」の誕生

そこで、修了生の情報交換と交流活動の場を広げようと、自主活動組織「横浜農と緑の会」（愛称「はま農楽（のゝら）」）が平成14年春に結成された。講座修了生の半数近くの約140名が会員となり、会報の発行のほか、農と緑のふれあいセンター内の実習は場ですらに技術研修を重ね、農家からの要請を受けて有志が援農に出かけるといった活動をしている（写真2）。

会員の参加の動機は、「自分で耕作できる農地を見つきたい」「農家で働きたい」「広い大地の風景の中で汗を流したい」など多様だが、全員が2年間の講座を共有している。講師農家とのお付き合いを通じて都市農業の身の姿を知り、農産物や農業経営への理解を深めるなど、都市生活の日常では得られない経験を重ねてきた。会員間には、自分たちの活動が農家や地域に迷惑をかけずに役に立ちたい、そのための信頼関係が欠かせない、という共通の考え方が浸透した。都市農業の理解者・応援団として従来は見られなかった市

民活動の形態が生まれつつあるといえる。

最近では、会員が野菜・果樹・花きなどの部門ごとに班をつくり、個人でなくチームで農家へのお手伝いができる体制をめざしている。援農はボランティアであっても、趣味の農作業ではなくプロの農家の生産の一部を担うものであり、作物の生育適期に作業を進めなければ収穫物の品質を低下させてしまう。農家の要請と天候の変動等に対応できるチーム体制は、農家の信頼を高め、参加者の負担を分散できる活動スタイルである。

### ② 趣味の農園耕作から公益的な市民活動へ

#### ●個人からグループへと広がる耕作活動

はま農楽がたどり着いたスタイルは、他の耕作活動にも通じる。市民による耕作は、個人の趣味と実益を兼ねた菜園耕作が古くから主流だが、今後想定される公的な市民農園の区画規模の拡大や、地域や施設での農作業体験、学童農園や体験水田の運営等には、植え付けや収穫など農繁期の作業に多くの人手が集める必要がある。耕作規模が大きくなるほど、同好の有志によるグループでの作業の方が適していることが多い。

近年では、農家の指導の下に一反（1000㎡）以上の農地を耕作し、福祉施設や学校教育とも連携する市民グループや、地域活動や環境問題から発展して農作業を体験するような団体が生まれ、多様な目的や形態で市民活動の新しい分野を開拓している（写真3）。

市民の耕作は、個人の私的活動からグループによる公益的活動に広がりを見せている。横浜市の農政は、市民農業大学講座から市民

自主活動組織の立ち上げを経て、次には市民の多様な農の活動を誘導し支援することが求められよう。

#### ●相互の交流と連携が必要

耕作を楽しむとする市民の側には、各地に散在するグループや個人が連携して課題解決にあたる工夫が求められる。耕作・活動の場がないとする悩みなど、農地にかかる権利関係やニーズの調整は、個別の利害をつきあわせるだけでは解決せず、法的なしくみに則った枠組みや調整が必要となる（注7）。はま農楽の例に見るように、行政を仲介することで、市民だけでは難しい農家との信頼関係づくりや、情報・技術・PRなどの支援を受けやすくなるとともに、農地法に適合していない「ヤミ菜園」から公認の活動へと脱皮する道が開ける。市民・行政・農家のこうしたネットワークから、3者の中間をとり結ぶ機能をもつNPOセクターが立ち上がってくることで、農の分野においても望まれる。

#### ●市民の力が問われる「環境特区」の市民農園

折しも、横浜市が提案している構造改革特区「環境特区」（注8）において、市民農園を農家個人や市民の個人・団体・法人が一定のルールの下に開設できるようにする計画が進んでいる。この制度においては、まさに市民が求める耕作の場を自らの力で創りだすことが可能となる。あわせて、地域農業との権利調整、法制度との整合、農園の管理運営、利用者への対応など、今まで行政が主管していた役割と責任を、開設主体である市民や農家が担うことになる。ここで問われるのは行

（注4）里山  
狭義には、かつて薪や落ち葉を採取するなど、人々の生活と結びついた森林のことをさす。広義には森や農地、水辺などが混在した伝統的農業の営まれる地域のことをいう。人の手が適度に加わることで、景観的価値や生物の多様性が確保される。

（注5）NPOとNPO法人

「NPO法人」とは特定非営利活動促進法に基づいて法人格を取得している団体をさし、本稿では法人格がない市民団体・グループ活動等を含めた市民活動全般を「NPO」と総称した。

（注6）「農業」と「農」

都市農業のうち産業に関する部分を狭義の「農業」、産業以外の多面的な機能を含めて都市や環境との関係が語るとき、広い意味で「農」を用いる。

（注7）市民農園と農地法の規制

農地法は、農家の資格がない市民の農地の売買・貸借を禁止している。市民農園の開設は地方公共団体が農業協同組合に限られており、市民が農家から農地を「借りて」耕作することは法にかなっていない。こうした耕作地を「ヤミ菜園」と俗称する。

（注8）環境特区

横浜市中では構造改革特別区域法に基づき、市内を「環境特区」として、市民農園を農家をはじめ個人・団体・法人が一定の手続きを経て開設できるように、特定農地貸付法および市民農園整備促進法の規制緩和を平成15年度に予定している。

写真-2 「はま農楽」による農家への援農活動（泉区内）



政の規制緩和ばかりでなく、農の活動を地域社会に根付かせるための、市民サイドの力量なのである。

#### 4 市民、農家・地権者、行政の協働から生まれる新たな保全策

##### ① 活動の組織化から生まれる連携

緑に関わる活動は、個人からグループ活動に発展することで、行政との連携が生まれてきた。森林ボランティア育成事業では、個人では実現しにくい里山の活動が市民団体の形をとって広がり、地権者の評価も得てきた。また、農地を耕作する市民の間からは、個人単位の家庭菜園だけでなく、グループで広い農地を耕作する組織的な活動が生まれている。

里山や農地は基本的に民有地であるため、行政には、市民の活動を法制度や政策に整理整合させて誘導しつつ、フィールドと市民・地権者をつなぐ役割が重要となってきた。

##### ② 地域や公益性への視野を期待

一方で、市民の側には、地域や自然のルールやマナーを学び社会的視野を持つことが求められる。

山林や農地は、地域ごと、現場ごとに権利関係や状況が異なる。そこに関わる市民は、土地所有者や地域との信頼関係を時間をかけて醸成していくことが大切だ。特に農地は産

業としての生産の場であり、市民耕作やボランティア活動は、土地利用のルールの遵守とともに、経営・経済との折り合いが必要となる。

また、教育・福祉分野では、農体験や里山での活動への期待が高まっており、市民活動とこうした公益活動との連携にも期待したい。希望を持つ施設や団体は数多く聞かれるが、障害者や高齢者・幼児などを対象とする活動では、実現するための労働力や情報が不足しているのが現状だからである。

農や緑の活動の次のステップとして、その成果を地域社会に還元し、緑の保全などの活動目的に対する理解と支持を地権者や市民に積極的に広めていく姿勢が望まれる。

##### ③ 活動の自立化を促す中間支援組織

活動団体の発展につれて、活動を維持していくための資金や事務機能を充実させる必要が生じてくる。

里山からは経済価値ある産物が得にくいため、活動の資金源の確保は大きな課題である。活動の自立化に向けて、行政施策からの支援の他に参加者の自己負担や地域からの応援が必要となることが多い。農地での耕作活動からは季節ごとに野菜などの収穫物が得られるので、心の楽しみとともに、産物の対価も利用価値にお金を出しやすい。しかし、世間相場のお金だけでは活動の経費を捻出するまでには至らない。

そのため両者とも、収穫物の対価だけでなく、里山の豊かな環境や農地の美しい景観な

どの存在価値に対価を払う考え方が必要といえる。里山と農地を一体として地域に住む人々が利用することで、初めて地域の自然循環が生きてくる。あわせて、里山と都市生活の間に経済的な循環も生み出すエコロジカルな経済圏の可能性を追求したい。

また、活動団体が相互に協力し、資源や労力のやりとりが行えると、より充実した成果が期待できる。行政からの直接支援だけでなく、団体間をつなぎ相互の協力関係を拡充したり、活動と地域を柔軟に結ぶことができるような中間的な支援のしくみが望まれる。いわゆる「中間支援機能」を担うNPOが他分野では数多く誕生しているが、緑と農のフィールドは地域特性が多様なため、現場への理解と実績を持ちつつ中間機能が発揮できる組織が求められよう。

##### ④ おわりに

中期政策プランにおいて「未来に引き継ぐ環境資源」を重点戦略として掲げる横浜市は、緑と農の資源を保全し活用するしくみづくりを提案するとともに、行政のみでは困難な緑のオープンスペースの継承を、市民やNPO、農家や里山の地権者との協働により実現していくことが求められている。来るべき非成長・拡大型社会の豊かなまちづくりへと続く新たな一歩を、手を携えて踏み出したい。

△江成△緑政局農政課／田並△緑政局農政課／大倉△横浜農と緑の会(はま農楽代表)／吉武△(特非)よこはま里山研究所理事

写真-3 小学生を迎えての麦刈り(荒井沢緑栄塾、栄区内)



(注) 本稿の第4節は、市民・NPOを含む執筆者4名の討論を、協働の理念になじむKJ法の手法により整理しまとめた。

図-2 執筆者の討論を整理したKJ法図解

