

②「市民農園」による都市づくり

前川 慎

一 はじめに

日曜日の朝、私は食事もそこそこにして畑へ出かけていく。鍬や鎌と肥料を車に積み込み、約五〇〇m離れた畑までは五分とはかからない。早速畑を一周して、一週間の成育状況をじっくりと見て回る。前日までいろいろと推測していたものを見ることは大きな楽しみの一瞬である。収穫時ともなるとこれまでの成果が現われ、取り入れの喜びと同時に反省の時でもある。一二〇m²の土地を貸りてスタートしてから、もう五カ年になる。

一九七二年、ローマクラブの報告「成長の限界」が刊行されてから、さまざまな二十一世紀社会の危機的未來予測が発表されている。これらによると、科学技術の進歩はわれわれに豊かさを提供してくれた。しかし反面この豊かさとはひきかえに、われわれはあまりにも高価な代償を払い過ぎてはいないだろうか。このまま豊かさを追求することは、人類全体の幸福に必ずしも結びつくものでないこと

が強く指摘されている。

一方、現代においてもすでにアフリカを中心とする食糧危機は、慢性的状況にあり、その他の国でも若干の天候異変で大きな食糧不足に悩まされる状態になっており、何か事変が起こると食糧が戦略物資になりうることもすでに実証済みである。

このような状況を背景としながら、昭和五十四・五十五年度の二カ年間にわたり実施した「二十一世紀展望調査」にたずさわり、大都市横浜の自立性について考えるようになった。また農園の魅力にとりつかれた一人として、「これからは市民それぞれ自分で食べるものは自分でつくるシステムはないか」、このテーマに向かって調査を始めることとした。現行の市民農園や貸農園は規模が小さく、短期間の契約となっており自給効果はほとんどもっていない。本稿での市民の農園はレクリエーション施設でもあるが、自給用にも効果のある規模を有し、ある程度継続して利用できる農園を目標とし

て考えてみたい。

もちろんすぐに実現させることは難しいであろうが、このような方向は今後一層強まるのではないか、そのために一刻も早く具体的検討に着手することが必要であると思われるので、あえて発表するものである。

二 ドイツにおける市民農園

市民の手による自給的な農産物の生産が一般的に行われている事例として、ドイツの Keimgarten (分区分園、市民農園などと訳されている)がある。ドイツにおける市民農園の歴史は古く、中世都市の城壁庭園がその発端であると考えられている。この庭園は富裕な商人階級のためにつくられた城壁外の庭園で、その中に別荘と菜園があり、夏期における生活の場であった。また都市内部においても自給用の菜園が市民の手によって維持されているのが一般的であった。このようにドイツの都市は、生産を目的とした緑

一 はじめに

二 ドイツにおける市民農園

三 市民農園の建設

四 市民農園による楽しい都市づくり

五 おわりに—今後の検討課題を中心に

地を当初から内包する形態をとっており、しかもこれらの菜園の担い手が市民であったことが今の市民農園の根源を形成したといえる。その後一八一―一九世紀頃から諸地方でいろいろな形が生まれてきたが、その中でも救貧菜園がその後の市民農園に大きな影響を与えた。これは経済的に貧しい家族を救済するために設けられた自家用の小作菜園であったが、これが後に市営の小作菜園に変化していった。つぎに児童の保健教育的要素を中心とした菜園づくり運動が起こり、しだいに家族菜園となっていった。しかし最も大きな影響を与えたのは、一九一四年の大戦であった。ドイツが戦時大いに困窮したのが食糧であり、特に都市生活において激しかった。その結果として市民は食糧自給に迫られ、さかんに菜園を利用した。このような状況下で政府は地主の権利を制限し小作人を保護することにより社会政策上の目的と同時に食糧政策上の目的を達するために各種制度の整備を図り、一九一九年「小菜園法」とし

て完成した。戦後の復興において市民の健全な体力増強がモットーとされ、小菜園が公園森林などとともに都市計画の重要な一項目となり、さらに飛躍的な進歩発展をとげることとなった。いろいろ都市計画の一種の地域となり市民生活における生産のための緑地であるとともに、レクリエーション施設・教育施設として確固たる基盤をもっている。

このようにドイツにおけるクラインガルテンの今日の隆盛とその背景には、生産用緑地としての役割の他、レクリエーション空間としての機能があるが、市民の伝統的な土地および田園生活に対する強い意識により支えられている。これらの意識は生産という行為による楽しさ、健康的な快適さによって生まれるものである。

わが国においても市民による自給農産物の栽培が起ったことがある。それは一九三〇年代から続いた戦時下の休耕地利用である。しかし戦後の食糧事情が回復する一九四九年を境に急速に消滅していった。これは空地が少なくなつたことや法的制約など種々の理由があげられているが、歴史的に日本の都市では市民による食糧生産の慣習がなかつたこと、および市民が主体的に生産の担い手となるような意識が芽生えなかつたことが大きな理由ではなからうか。

一九六〇年代後半から市民のレクリエーション欲求の高まりと遊休農地の効率的運用という農業サイドの事情が一致した形で、レジャー農園、貸農園が生まれていった。また公的機関においても遊休農地の利用という農政的施策とオープンスペースの確保の目的で小規模ながら市民菜園が整備されつつある。

三——市民農園の建設

それでは、市民農園とはどのようなものか、また実現に向けてどのようなアプローチが考えられるかについて、私の経験もふまえてのべることにする。最初におことわりしたように、まだまだイメージジブランの段階であり、今後広くご批判、ご意見をうかがいながら具体的に進めたいと思つている。

最初に全体のイメージをつかんでいただく。一言でいえば横浜版クラインガルテンである。クラインガルテンについてはすでに簡単に紹介したが、ここで事業的にとりまともてみるとつぎのようになる。「自家菜園を所有することができない人々のために、都市計画上また特別保護法のもとに、半私半公の利用兼休養緑地として設定された一種の小菜園であり、形態的には園芸および蔬菜類の栽培を行うための小園群と付属する休息施

設、遊び場などにより構成される一団の施設」であるといえる。わが国においてもこのような位置づけが望ましいといえるが、当面現行の諸制度等をふまえて、横浜における市民農園を次のように提案したい。まず第一に農園用地の性格は、原則として都市計画法上の緑地とし、立

地場所は市街化調整区域内とする。また土地の所有関係は緑地であることから、公的機関の所有とすることが望ましいが、経過的には借地も大いに活用すべきであろう。一般市民は、このような緑地——市民農園を借地するかまたは運営管理するための組織の一員として利用するかのどちらかならう。利用期間としては、一期五年程度の長期間が前提となる。さらに更新も原則として認められるものでなくてはならない。つぎは規模の設定が問題とならう。現在設置されているレジャー農園、貸農園は農地の活用であり供給側がいつでも土地利用の転換ができるように一方的に貸主に有利な形式をとっているばかりでなく、農地法の制約が強く作用し、小作権を生じさせないために一〇〜二〇 m^2 の狭小な面積として

ン費用と比較して過大にならないければ、規模は主に活動時間に比例するものと考えられる。

私の経験からみると、週一回二〜三時間の労働時間で一〇〇 m^2 位が適当であると思う。わざわざ出かけるのであるから一回の時間を長くしてもっと規模を大きくすべきであるとの意見もあるが、つぎのようなことから余裕が必要である。

野外の作業は天候に左右され、特に冬場以外は作物も雑草も一週間でおどろくほど成長する。このため土曜日は日曜日のどちらか半日を作業日にしているが、両日とも雨の場合は二週間の間隔となり作業量が増えるだけでなく収穫時期がずれ、おいしく食べるためには無理にでも途中で出かけることになってしまふ。こまめに一時間ずつ二〜三回に分けて作業ができれば理想的である。さらに週半日位の作業時間でないと疲労が蓄積することもあり、長続きしない原因になる。楽しく適度な疲労感を味わえる規模の設定が必要である。また家族全員で作業にあたればなお一層余裕ができ農業以外の楽しい一時も過ごすこともできるよう。

一区画が一〇〇 m^2 規模の市民農園は立地的にみると、近隣の範囲を越えて十分成立しえる。なぜならば目的性が強く専門性の高い空間であり、また農具や肥

料、収獲物の運搬には車の利用を前提とするからである。しかし労働時間の確保、便利さを考えればおのずと限界はあり、かりに市内に最小限一〇カ所設置したとすれば、片道五㎞以内の距離で利用できることとなる。つぎに一〇〇㎡の農園からどの程度の生産が得られるだろうか。作付品種は原則として自由であるがここでは野菜とした場合について述べてみよう。前提として、ある程度専門的に栽培した場合であるが、予想外に大量の収獲が期待できる。例えば保存がきく玉ネギ、ジャガイモは半年以上の間自給が可能であり、その他野菜類は取入れ期間中は食べきれない位の量になる、このため多品種のものを少量ずつ時期をずらしこまめに植付けをすれば、一〇〇㎡の土地は質的には大きな面積であるといえよう。ここで市民農園の標準的な規模について提案しておこう。

市民農園の標準規模（一カ所）

- ①全体敷地面積 一〇〇ha
 - ②区画数 六〇〇
 - ③区画総面積 六ha
 - ④一区画面積 一〇〇㎡
 - ⑤その他の施設 四ha
- （園路、駐車場、休息施設、遊び場等）
実現へのアプローチとしては、全面的に市が建設し管理する方式と第三セクター方式の二つが考えられる。どちらの方

式も用地取得ならびに造成工事は市が実施し、管理運営を第三セクターとするかどうかである。第三セクターのメリットとして、市民や関係者の理解と協力が得やすいこと、公的空間と私的空間の調和を図るための受皿となること、さらに管理における採算性がとりやすいことなどにより第三セクター方式の採用を提案したい。出資者としては横浜市、市内各農業協同組合、一般市民その他が考えられる。業務内容としては農園用地の確保が最大の課題であろう。将来的には市有地の貸与が中心となるが、当面は民有地の借入れを積極的に行い用地確保を図らねばならない。また造成事業も受託して実施することも可能であろう。つぎの業務は農園の貸付けおよび管理である。一般市民の農園利用の方法は単純な借地利用か、第三セクターのメンバーとして利用するか、今後の検討課題である。三番目の業務は農園利用者および一般市民等へのサービス事業である。指導コーナーの設置などによる技術指導、児童生徒を対象とした農業実地教育、見学者向けに園路等を開放することなど幅広い内容が考えられよう。また農園内で栽培した野菜果物等の即売も考えられるが、この点については設置目的である自給用生産とのからみ、および生産者との利害調整が前提とならう。以上のような業務範囲で

は維持管理における採算性は非常に厳しいものといえよう。このため維持管理者の一部補助制度（緑地管理に要する費用の範囲内）借上げ用地の固定資産税の減免措置等の諸対策が必要となる。

四 市民農園による楽しい

都市づくり

ドイツの市民農園について、わが国と比較して、ドイツ人の国民性や都市の成立発展の違いとして片づけられ、これまで度々導入が試みられたにもかかわらず、未だ定着していない。しかし最近は一行動的なレクリエーション活動の高まりに呼応して、各所でその動きが散見できる状況になっている。

そこで横浜における市民農園の導入の必要性について、楽しい都市づくりおよび安全で自立度の高い都市づくりの二点に絞って考えてみたい。

①楽しい都市づくり

人間生活の拠点である都市には、早急な変化に対応できにくい人や、過密から生ずる弊害など社会不安が増大している。これらに対して直接的にマイナスイネン除去することは、社会的経済的に大変なエネルギーをかけるわりには効果が少ないように思われる。むしろ家庭、地

域、職場において、各人にふさわしい役割を発揮させることによる充実感や連帯感などがより効果的であり重要である。

このような観点からこれからの都市づくりは、楽しい都市づくりを包括的な理念として、優先的に位置づけることが必要であろう。市民農園について具体的にふれてみよう。

自由時間の増大傾向は週休二日制の普及などにより今後とも続くものと予測されている（表一）。またレクリエーション活動も多様化し、その行動パターンは、これまでのような静的活動、受身のレクリエーションから、「参加する」「体験する」「創り出す」といった積極的行動のパターンへと変化し、とくにスポーツ、行楽などの趣味・レジャー分野が大きく伸びると予測されている。このようなことから推定すると市民農園や市民農園の潜在の利用者は、すでに全世帯の1割以上と推定されており、今後一層増大するであろう。

さらに農園での諸活動は都市生活に新鮮な感動を与え、生活の充実感となり、肉体労働によるこちよい疲労感など、都市生活者にとってだんだんと忘れかけている自然と共にする楽しさ、精神的健康増進は大いに見直すべき対象ではないだろうか。

つぎに高齢化社会と市民農園とのが

表一 国民総生活時間（4歳以上）

（単位：億人・時）

区分	昭和40年		50年		60年		65年		倍率 60年/50年	率 65年/50年
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)			
生活必需時間	3,457	43.0	4,085	44.9	4,587	45.0	4,780	45.1	1.12	1.17
拘束時間	2,702	33.6	2,770	30.4	2,980	29.3	3,064	28.9	1.08	1.11
（労働）	1,433	17.8	1,343	14.8	1,368	13.4	1,376	13.0	1.02	1.02
（勉学）	377	4.7	328	3.6	351	3.4	366	3.5	1.07	1.12
（通勤・通学）	165	2.1	202	2.2	258	2.5	289	2.7	1.28	1.43
（家事）	727	9.1	897	9.9	1,003	9.8	1,033	9.7	1.12	1.15
自由時間	1,873	23.3	2,244	24.7	2,621	25.7	2,761	26.0	1.17	1.23
（住宅内）	1,344	16.7	1,461	16.1	1,479	14.5	1,480	13.9	1.01	1.01
（住宅外）	529	6.7	783	8.6	1,142	11.2	1,281	12.1	1.46	1.64
合計	8,032	100.0	9,099	100.0	10,188	100.0	10,605	100.0	1.12	1.17
定住人口(4歳以上) (千人)	91,692		103,867		116,300		121,066		1.12	1.17

注：生活時間はNHK生活時間調査を基礎とした。各生活時間の定義は以下のとおりである。

- 1 生活必需時間：睡眠、食事及び身の回りの用事のための時間
- 2 拘束時間：労働、勉学、通勤、通学及び家事のための時間
- 3 自由時間：生活時間の全体から生活必需時間と拘束時間を引いた残余の時間

（資料）国土庁「第三次全国総合開発計画」

表二 年齢3区分人口(各年10月1日現在)
(千人)

区分	55年	60年	65年	70年	75年
年少人口 0～14歳	673 (24.3)	629 (21.5)	517 (16.9)	466 (14.7)	487 (14.9)
生産年齢人口 15～64歳	1,929 (69.6)	2,082 (71.0)	2,622 (73.7)	9,232 (73.2)	2,300 (70.1)
老年人口 65歳以上	169 (6.1)	220 (7.5)	289 (9.4)	384 (12.1)	492 (15.0)
計	2,771 (100.0)	2,931 (100.0)	3,068 (100.0)	3,179 (100.0)	3,279 (100.0)

昭和55年は1月1日現在()内は構成比%

資料「よこはま21世紀プラン」

の結果家族の一員としての役割を認識し、連帯感が生まれ、高齢者にとって強い充実感となり精神的な健康が確保される。また同時に農作業による肉体的な健康も向上するであろう。しかし過大な作業量はかえって疲労を残すことになり、適度な労働時間の設定が必要である。

現在、市内在住中高齢者は、高度成長期を中心に、社会移動として流入した人々が大半を占めており、何らかの形で農業を経験した人も多くと推定されることから、菜園づくりに入り易い環境を有していると思われる。さらに前述したレクリエーション活動における積極的行動パターンの人々も含めて、ある程度の賃賃料の支払が可能であると考えるがいかがであるか。この点については農園利用者数の推定、農園利用に伴う負担限度額など今後具体的な調査検討が必要である。

これまでレクリエーション活動の場として、また高齢者とのかかわりについて

のべてきたが、さらに市民農園がもっている魅力や、同好の集まりによって生じるお互いの近親感などコミュニティ施設としての役割も大きなものがある。このような市民農園を核として、生き生きとしたふれあいのある楽しい街づくりが実現できよう。

② 災害や異変から安全で自立度の高い都市づくり

数日中に発生するかも知らない大地震、オイルショックと同様な資源エネルギーショック、食糧ショックなど、都市こそ最大の被害を受けるであろうこれらの災害や異変に対して、あまりにも無関心すぎるのではなからうか。もちろん技術の進歩は災害対策の充実を促進させている。しかし「喉元過ぎれば熱さ忘れる」式の国民性、個別的な設備防災などでは地域として都市としての安全性の確保は困難であろう。都市づくりにおいて、空間の活用による計画防災がより重要である。計画防災は都市に空地を確保することが基本であり、横浜の立地特性である斜面緑地の保存、農地山林などの積極的な保存整備について、一日も早く具体的な手をつけるべきである。市内に存在する農地・山林・原野がどのように変化してきたかを表一3により、また人口の推移は表一4のとおりである。

わりについてふれてみよう。横浜市における人口構成の高年齢化は今後急速に進行し、老年人口比率は昭和五十五年の六・一％から二〇年後の七十五年には一五・〇％となり、その絶対数も五十五年の約一七万人から七十五年の約四九万人

と約三二万人増となることが推計されている(表一2)。市民農園は、このように増大する高齢者を中心的な担い手とするのである。このことは直接的な就業の場とはならないが、家庭に新鮮な野菜を供給し、間接的に生計を援助することとなる。こ

って肉体的な健康も向上するであろう。しかし過大な作業量はかえって疲労を残すことになり、適度な労働時間の設定が必要である。

現在、市内在住中高齢者は、高度成長期を中心に、社会移動として流入した人々が大半を占めており、何らかの形で農業を経験した人も多くと推定されることから、菜園づくりに入り易い環境を有していると思われる。さらに前述したレクリエーション活動における積極的行動パターンの人々も含めて、ある程度の賃賃料の支払が可能であると考えるがいかがであるか。この点については農園利用者数の推定、農園利用に伴う負担限度額など今後具体的な調査検討が必要である。

表一3 農地・山林・原野面積(各年1月1日現在)
(km^2)

区分	35年	40年	45年	50年	55年	変化率(%)	
						55/35	55/50
農地	123.5	108.8	89.1	66.7	59.2	48.0	88.8
(田)	39.3	34.5	27.5	16.9	12.3	31.3	72.8
(畑)	84.2	74.3	61.6	49.8	46.9	55.7	94.2
山林	106.1	97.4	87.1	64.5	51.5	48.5	79.8
原野	2.6	2.4	1.8	1.3	0.8	30.8	61.5
計	232.2	208.6	178.0	132.5	111.5	48.0	84.2
市域面積比 (%)	57.3	50.5	42.3	31.4	26.2		

資料「横浜市統計書」

表一4 世帯数, 人口, 人口密度(各年10月1日)

区分	35年	40年	45年	50年	55年	率	
						倍	率
世帯数	343,533	481,943	643,262	796,463	924,269	2.69	
人口	1,375,710	1,788,915	2,238,264	2,621,771	2,773,822	2.02	
人口密度(km^2)	3,392	4,332	5,313	6,221	6,500	1.92	

資料「横浜市統計書」

この二種類の数値は非常に明白な関係を示している。過去二〇年間に人口は二倍となり、農地・山林・原野は約二分の一に減少している。最近の五カ年間でみると、人口増加率の低下とともに、農地等の減少率も少なくなっているが、これは自然環境や農地の保全対策などとともに、いわゆる線引きによる開発抑制の影響によるものであろう。しかし横浜における宅地需要は今後も強く存在していること、また行政需要による公共用地の確保などさまざまな土地需要の圧力は高く、現存している農地山林などをオープンスペースとして保全確保することは至難の技といわざるをえない。

都市は高密度化、高層、高装置化、高速

化の方向に必然的に進んでいく。このことが都市の安全性の低下をもたらすことを認識しなければならない。オープンスペースの確保は、ふれあいのある人間性豊かな都市づくりにとってかくことのできない要素であり、また横浜らしさの確保と創造、さらには横浜の経済活動の基盤として、ますます大きな効果が期待できるものとしての位置づけが必要であらう。

第一次オイルショックの時に、トイレットペーパーや洗剤を求めてスーパーに殺到した騒ぎがあったことはまだ記憶に

新しいことである。その後の生活にこの教訓が生かされたであろうか。都市住民はあまりにも手軽に日常生活必需品が手に入るから、緊急時の備えなどあたかも必要ないのかようにふるまっている。ないには意識していてもストックをしまっておく場所がないとか、豊かになったとはいえ備蓄にまでまわす余裕がないなどの諸原因が考えられるが、結果的には、便利さが都市の自立度を弱めているといえよう。天災はさげられない都市にあって、国や自治体にたよるだけでなく自分自身を守るため、家庭ごとの備蓄―食糧―も含めてを真剣に考える、また考えられる時期にきているのではないだろうか。

市民農園は直接的には備蓄につながらないとしても、ある程度の期間―作物の成育期間―が経過すれば、最低限の食糧が確保できることから間接的、潜在的な備蓄であるといえよう。世界的な食糧不足時代に備えて、都市こそ自立度を高める方策を真剣に考え、具体的に実行に移す時期であるといえよう。

五 おわりに―今後の検討

課題を中心に

これまで述べてきたことは、市民農園をスタートするにあたり一つのコースを

提案したにすぎない。このほかいろいろなコースが提案され実験され、市民農園が定着し確立することを強く望むものである。このことが都市と農業の共生の道として新しい歩を築くことになる。現在の段階では今回の提案内容すべてがこれからの検討課題であるといえようが、一応主要と思われるつぎの項目について今後の課題として整理し、まとめたい。

①―農地法のクリアーが実現の第一歩

農地法では農地を「耕作の目的に供される土地」と定義され、同法に規定する耕作とは土地に労資を加え、肥培管理を行い、作物を栽培するものと解釈されており、主に菜園として利用されている貸農園も農地と見なされる。また小作地は「耕作の事業を行う者が所有権以外の権原に基づいてその事業に供している農地」と定義され、過去の判例からも家庭菜園は小作地であると考えられている。一方「耕作の事業」とは農耕業というに足るだけの規模で、ある程度反復継続して行うものと解釈されている。そこで現在の貸農園経営者は、土地は農地であるとしても面積が狭小で営利を目的とした事業でないこと、および耕作が会の唯一の目的でない(会員制を採用している)ことなどをあげ小作権は生じないものと

考えている。これらのことにより市民農園は緑地としたものであるが、当面は民有地の借り上げによりスタートすることと考えれば、小作権の発生も予想されることから、小作権に関して一定の制限を設けるとか、新たな解釈も必要となる。

②—合併事業による農園用地の確保

農園用地の確保のために、市街化調整区域内の農地山林等を緑地として土地の先行取得を行うことが必要である。立地場所としては道路、河川、公園ならびに墓園等の周辺または一部としての土地利用、軟弱地盤や危険箇所での土地利用な

ど環境と安全を生かした総合的な土地利用計画を策定し、これらの公共事業との合併による同時買収等が有効な方法であろう。地価の高い大都市において財源の確保も困難であるが積極的優先的な投資や配分が望まれる。

③—農業生産者との共生で

楽しい街づくり

市民農園による農業生産者への影響は初期段階ではほとんど影響はない。かえって、農業に対する理解が深まり、共生の礎となり相互の発展に貢献するものと考えられる。しかし、市民農園の整備拡

大が順次進めば、当然影響が強く出てくるであろう。ただしその段階までの間に共生のルールが確立し、混乱が生じないよう未然に調整がされることとなる。

今日の都市づくりにおいては、あらゆる分野でより一層共生のルールづくりを進めなくてはならない。高齢者とそれ以外の人々、身障者と一般人、親と子供など、それぞれ楽しい人生の追求に向けて、さまざまな模索や実験を繰り返しながら、新しい道を開いていくものであらう。

〈参考文献〉

一 横山光雄「独逸小菜園及英国小園地

の沿革考説」造園雜誌一号一
九三四

二 有田博之「分区園の研究」農林計画

一号

三 唐沢陸海「日本における市民農園に

ついて」都市計画九三

四 津端修一「都市と農村をつなぐ第三

の市民たち」隣人一九八〇

五 二十一世紀を展望する街づくり懇話

会「二十一世紀の人間・都市

・世界」一九八〇

〈都市計画局副主幹・

前企画調整局副主幹〉