

計画者と利用者からみた「都市の農」の変遷に関する考察

A study on the change of 'urban gardening' for planners and users

新保 奈穂美^{*,**} 斎藤 馨^{*}

Naomi SHIMPO Kaoru SAITO

Abstract: For making appropriate plans for urban gardening, both planners' and users' viewpoints should be taken into consideration. This study investigates the change of urban gardening in Japan focusing on the viewpoints of the abovementioned stakeholders through literature reviews and discusses the findings in light of the current urban gardening situation. As a result, three periods of change were elucidated. Firstly, since the 1920s, planners accepted the concept of European allotment gardens and established allotment gardens on agricultural lands or in parks. However, they did not consider users' demands and consequently allotment gardens did not gain in popularity. Secondly, since the 1960s, allotment gardens were spontaneously established on agricultural lands by users. Planners supported this movement in the beginning, but gradually put more emphasis on interests of owners of agricultural lands with the decline of agriculture as industry. Therefore, the laws for allotment gardens were established in order to primarily utilize agricultural lands efficiently instead of considering the demands of the actual users. Thirdly, since the 2000s, various lands started to be used for various garden activities based on users' demands, which cannot be met in the existing framework of laws. Thus, it can be said that the diversity of the current urban gardening in Japan is a result of the gap between planners' and users' viewpoints.

Keywords: allotment garden, community garden, park planning, agricultural land, literature review

キーワード: 分区分園/市民農園, コミュニティガーデン, 公園計画, 農地, 文献調査

1. はじめに

我が国では、都市住民が、市街地内あるいは市街地に近接した自宅の敷地以外の空間で、農作物や花卉を育て興じる「都市の農」¹⁾がみられる。一般によく知られる、市民農園の設置数が年々増加している²⁾ように、「都市の農」への需要は高まりを見せており、近年では、環境保全や食糧の安全保障、都市住民の新たなライフスタイルの創出といった機能も期待されている³⁾。さらに、経済活力の低下や少子高齢化社会等の社会的課題への対応として、「都市の農」により計画的に緑地を創出することで、都市の縮退をデザインできる可能性も注目されている⁴⁾。以上の多面的機能や、土地活用の可能性を踏まえれば、「都市の農」に対する施策は積極的に展開されるべきである。

「都市の農」に関する盛んな議論が開始したのは、1968年の新都市計画法制定による、市街化区域設定以降である。その後、市街化区域内農地の転用が進められたが、しかし、急速な市街化の進行に伴う公共施設設備負担の増大への懸念や、農家の要望により、市街化区域内農地は一定程度残存した。そうした残存農地に対しては、土地利用計画上の位置づけがないまま、助成金や長期営農制度により、宅地並み課税が実質的に見送られてきた⁵⁾。1984年からは急激な地価高騰が起き⁶⁾、宅地として売れず残存する市街化区域内農地の位置づけとして、「都市の農」を利用することが盛んに議論されるようになった⁶⁾。

近年では、農地に限らず、企業が商業施設の屋上に、指導や作付計画付きの区画貸し農園を設立したり⁷⁾、都市住民が公有の遊休地を借り上げ、共同で農作物・花卉の栽培を行う農園を設立したり⁸⁾と、多様な「都市の農」の空間が次々に誕生している。こうした状況では、どこに、どのような「都市の農」のための空間が整備されるべきか、計画することは難しい。今後の「都市の農」関連施策の展開のためには、これまでいかなる事例が生じているか、その特徴の網羅的な把握と、設立背景の理解が重要である。

ただし、「都市の農」は近年盛んに議論されるようになったが、1907年の内務省地方局有志による「田園都市」で「分貸園」が既に紹介されている^{9) 10)}。1920年代には、実際に貸農園が公的に設立されてもいる¹¹⁾。その後、国や地方自治体の職員、および、政策形成に関わる学識者等から成る計画者は、時代ごとに何らかの意図に基づき、「都市の農」の関連施策を展開してきた。一方で、「都市の農」に取り組む都市住民、すなわち、利用者は、時代ごとに何らかの動機のもと、「都市の農」への需要を抱き、実際に取り組んできた。これら、計画者と利用者の存在により、「都市の農」は現代に引き継がれてきたといえる。過去、計画者がどのような意図のもと、どのような施策を展開し、一方で、利用者がどのような動機のもと、どれだけ需要を持ったことにより、「都市の農」の特徴がどのように変遷してきたかを知ることは、今後の「都市の農」関連施策の検討に向け、示唆を与えるものである。

既往研究を見ると、「都市の農」、英名'urban gardening'への関心は世界的にも高まっており、多様な事例を踏まえた「都市の農」の概念化に取り組む研究¹²⁾が登場している。我が国では、その時々々の事例研究は多くあるが、変遷については1970年代に数編の論文^{9) 13) 14)}、2001年に1編の論文にまとめられている¹⁵⁾が、対象は1990年代までであり、それ以降の状況は捉えられていない。さらに計画者と利用者の視点に着目した分析はみられない。

そこで本研究は、1900年代に「都市の農」の概念が導入されてから現在に至るまでの「都市の農」の特徴の変遷と、その背景にあった計画者および利用者の視点を明らかにする。

2. 研究の方法

我が国における「都市の農」を歴史的な変遷として捉えるため、1900年代以降の文献資料を収集し、文献資料に取り上げられた「都市の農」の事例の特徴から時代区分を行う。そして、各時代の背景にあった計画者および利用者の視点を分析する。

*東京大学大学院新領域創成科学研究科 **日本学術振興会特別研究員

表-1 本論文で用いる「都市の農」のための空間の呼称とその要件

呼称	要件		
	設立主体	用地	活動内容
分区園	自治体	公園	区画別耕作
市民農園	—	農地	区画別耕作
体験農園	農家 または 企業	—	指導・作付 計画付き 区画別耕作
コミュニティ ガーデン	都市 住民	—	共同耕作

表-2 各特徴を有する事例を取り上げた文献資料数（左数字：学術誌等掲載記事/右数字：新聞記事）

時代区分	年代	設立主体					用地					活動内容		
		自治体	農業関係者*	企業	都市住民	その他	公園	農地	宅地(団地)	宅地(商業施設)	その他(遊休地)	区画別耕作**	共同耕作	指導・作付計画付き*** 区画別耕作
I期:分区園・市民農園	1920s	0/0	1/0	0/0	0/0	0/0	0/0	1/0	0/0	0/0	0/0	1/0	0/0	0/0
	1930s	5/1	5/3	0/0	0/0	0/0	5/1	5/3	0/0	0/0	0/0	6/3	0/0	0/0
	導入期	1940s	3/1	0/0	0/0	0/0	2/1	1/0	0/0	0/0	1/0	3/1	0/0	0/0
II期:市民農園確立期	空白期	1950s	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0
	1960s	1/0	0/1	0/0	0/0	0/0	1/0	0/1	0/0	0/0	0/0	1/1	0/0	0/0
	1970s	3/3	4/2	0/0	0/0	2/0	0/0	4/3	3/0	0/0	0/0	5/4	0/0	0/0
III期:多様化期	1980s	13/2	9/0	0/0	1/0	1/0	10/0	12/1	0/0	0/0	0/0	16/2	1/0	0/0
	1990s	15/9	13/5	0/0	0/3	2/1	3/0	19/14	0/0	0/0	0/1	18/17	0/2	1/0
	2000s	3/11	10/12	0/3	1/2	2/0	1/1	9/18	0/0	0/1	1/3	8/19	2/4	6/7
2010s	4/3	5/2	2/4	1/1	0/0	3/0	4/5	0/0	4/3	4/1	6/5	2/0	6/5	

*農家、農会、農協が含まれる。** 指導員がいる場合を含む。ただし、作付計画は準備されておらず、作付計画は利用者の自発性に依るもの。*** 指導員によって予め作品品目や配置計画が決まっているもの。

計画者の視点を分析するための文献資料としては、学術誌掲載論文および学術書を収集した。具体的には、造園系学術誌（造園学雑誌/造園雑誌/ランドスケープ研究¹⁶⁾、公園緑地）、都市計画系学術誌（都市問題、都市計画、都市計画論文集、都市公論/新都市）および農村計画・農業経営系学術誌（農村計画学会誌、農業経営研究、農業土木学会誌）から、総目次や文献検索サイト（J-STAGE および CiNii）を用いて、創刊時より現在までに収録された、「都市の農」に関するタイトルを有するものを対象に収集した¹⁷⁾。さらに、それらの参考文献に含まれる、「都市の農」に関する論文や書籍を追加収集した。収集した207編の文献資料から、内容が「都市の農」と関連し、計画者の視点を示すと判断された文献資料、すなわち、計画者の意図または施策の少なくともどちらか一方を示しているとして判断された文献資料の179編を抽出した。

他方、利用者の視点を分析するための文献資料として、新聞記事を収集した。具体的には、東京大学大学院情報学環附属社会情報研究資料センター提携の朝日新聞オンライン記事データベースを用い、「都市の農」に関するキーワード¹⁸⁾により、1900年1月1日から2014年11月23日までの記事を検索した。収集した2,189編の記事を概観し、内容が「都市の農」と関連し、かつ、利用者の視点を示すと判断された記事、すなわち、利用者の動機または需要の少なくともどちらか一方を示しているとして判断された記事89編を抽出した¹⁹⁾。

資料収集後は、全文献資料を用いて、「都市の農」の事例の特徴から時代区分を行った。具体的には、特徴（設立主体・用地・活動内容）について、予め分類をし、各分類にあてはまる事例を取り上げた文献資料数を整理した。この整理結果から読み取れた「都市の農」の特徴の傾向に基づき、時代区分を行った。そして、各時代について、計画者の視点を学術誌掲載論文および学術書を用いて分析し、利用者の視点を新聞記事を用いて分析した。

なお、資料を概観したところ、「都市の農」のための空間は、特徴に応じて、一般呼称が概ね定まっていた。しかし、資料によっては、一般呼称の定義と異なる呼称が使われることもあった。そのため、結果や考察を統一的に記述する便宜上、本論文で用いる呼称とその要件となる特徴を表-1のように設定した。

3. 結果

(1) 「都市の農」に関する時代区分の設定

設立主体・用地・活動内容の各特徴を有する事例を取り上げた文献資料について、計画者視点分析用の文献資料と利用者視点分析用の文献資料をそれぞれ計数した結果を表-2に示す。以降、2つの文献資料数を合計して、その数の大小から「都市の農」の特徴の傾向を把握し、時代を区分した。

1920~40年代は、自治体が公園に、市農会が農地に設立した区画別耕作の事例、すなわち分区園と市民農園がみられ、例外的に

1940年代に食糧確保のため、空地利用協会という東京府の外郭団体が河川沿いや工場敷地内などに共同耕作の農園を設立した事例が1編に取り上げられた。このように、分区園と市民農園が少数の文献資料に取り上げられた1920~40年代を、「I期:分区園・市民農園導入期」とする。

1950年代は、「都市の農」に関する事例を取り上げた資料がみられなかった。よって、1950年代を空白期とする。

1960年代以降、再び「都市の農」の事例が取り上げられるようになる。用地を農地とした事例を取り上げた文献資料数は、1960年代の1編から単調増加し、1990年代に33編と最大になる。活動内容が区画別耕作の事例を取り上げた文献資料数も、1960年代の2編から単調増加し、1990年代に35編と最大になる。これらの変化は、自治体または農業関係者が設立する市民農園の事例を取り上げた文献資料数の増加によるものであった。この市民農園を取り上げた文献資料数の増加が目立つ1960~90年代を、「II期:市民農園確立期」とする。

2000年代では、設立主体が自治体の事例は14編に、農業関係者の事例は22編に取り上げられていた。また、用地が農地の事例は27編に、活動内容が区画別耕作の事例は27編に取り上げられていた。このように、市民農園が1990年代と同様、多く取り上げられた。ただし、活動内容が指導・作付計画付き区画別耕作の事例が13編に取り上げられ、1990年代の1編と比べ、急増した。2010年代になると、設立主体について、自治体や農業関係者の事例がそれぞれ7編に取り上げられたのに対し、企業の事例も6編とほぼ同数だった。都市住民の事例も2編と、全体に占める割合は2000年代よりも増大した。用地は、農地の事例が9編、宅地（商業施設）の事例が7編と、ほぼ同数となった。その他（遊休地）も5編と、全体に占める割合は2000年代よりも増大した。活動内容では、区画別耕作の事例に並び、指導・作付計画付き区画別耕作の事例が11編と同数の文献資料に取り上げられた。このように、設立主体、用地、活動内容のすべての特徴に多様化傾向がみられた2000年代以降を、「III期:多様化期」とする。

(2) 計画者の視点の分析

結果1を踏まえ、空白期を除く各時代に、計画者によりどのような意図のもと、どのような施策が展開されたか、学術誌掲載論文および学術書を用いて分析した。

1) I期:分区園・市民農園導入期（1920~40年代）

実際の分区園設置に先立ち、1907年の内務省地方局有志による「田園都市」で「分貸園」が登場したのち¹⁰⁾、1920年に上原敬二が共同庭園生活（共同田園生活）を提唱した²⁰⁾²¹⁾。ここまでは「都市の農」の概念は検討されたが、実際の空間・制度整備に関する議論はなかった。その後、1920年代半ば以降、ドイツのクラインガルテンや英国のアロットメントガーデンの事例が、学識者や実務者によって盛んに紹介され^{22)~27)}、実際の空間・制度整備につ

いての議論が始まった。このように、欧州にみられる「都市の農」を導入しようとする機運があったことが読み取れた。

初めて「都市の農」の空間を実際に整備したのは大阪市である。当時の市長であった関一が、ドイツのクラインガルテンに対し、「之は面白い。緑地に乏しく、而も煤煙の甚だしき吾が大阪市では、市民の健康保持上極めて適切なる施設である。直に之を實行してはどうか」²⁸⁾と述べ、興味をもったことにより、大阪市公園課長の椎原兵一が貸し農園設置計画に着手した²⁸⁾。椎原は適地獲得が困難だったため、主導権を大阪市農会に委ね、1927年に大阪市南部の農地に2箇所²⁹⁾の市民農園が開設された²⁸⁾。その後、この事業は、1931年の市農会解散により公園課が継承したが、環境・交通利便性・設備等に課題があった。そのため、内務当局から反発を受けながらも公園への分区分園設置が目指された²⁸⁾。そして1934年に、城北公園開設に伴い、その一部に分区分園が設置された²⁸⁾。大阪の次には、東京市農会が、1934年に大泉学園駅から徒歩約20分の立地に市民農園を開設した²⁹⁾³⁰⁾。さらに、1935年には分区分園が羽澤公園の一部のなかに設置された³¹⁾³²⁾。このように、計画者は、欧米から取り入れた「都市の農」の概念を取り入れるという意図のもと、確保可能な用地を試用錯誤しながら、分区分園や市民農園を設立したことが読み取れた。

一方、1932年に東京緑地計画協議会が発足し、東京緑地計画において分区分園は緑地の分類中の、公園に並ぶ土地利用の一つとして位置付けられた³³⁾。しかし、先述の先駆的な事例のほかには分区分園が設置されたという文献資料はみつからなかった。これより、計画者は、分区分園を都市緑地として、明確に土地利用計画上に位置づける意図はあったものの、試験的な設立に留まり、具体的な施策展開には至らなかったことが読み取れる。

1940年代に入ると、戦時中のため防空や食糧自給の意図で「都市の農」の必要性が議論されるようになる。「公園緑地」にミッゲの文章の訳文が連載され³⁴⁾、「都市の農」についてそれまでの感覚的な必要性からだけでなく、食糧自給という現実的な必要性を国策としてとる重要性を示すものとして紹介された³⁴⁾。さらに、そうした思想的紹介に加え、蔬菜栽培法についての記事³⁵⁾など、実践的な記事も同誌に連載された。同誌による、1941年の「都市菜園座談会」の記録でも、防空や食糧自給のために、空地は農作物栽培の場とするべきと検討され、実際に、空地利用協会が、学校や、河川沿いの土地、工場敷地の一部を用いた農場、および、用地は不明であるが隣組の共同菜園を指導していることが報告された³⁶⁾。さらに、1942年の「都市自給問題座談会」では、計画者のなかでも実践者が中心に集い、より具体的に、実践事例について情報交換がなされた³⁷⁾。このように、1940年代は、戦時中の食糧難を背景として、あらゆる空地を食糧生産に利用するという意図のもと、啓発がなされるとともに、実践も行われていたことが読み取れた。しかし、施策と呼べるほどの計画性はみられなかった。

2) II期：市民農園確立期（1960～90年代）

空白期を経て、1960年代から、大都市近郊において、農家が都市住民に農地を貸し出す事例の発生が報告された³⁸⁾。この背景として、建設省は、戦後の急激な市街化の進行による都市内緑地の減少、および、共同住宅の普及や地価高騰による庭の確保の困難さが、都市住民の土や緑に触れる機会を減少させ、一方で週休二日制が余暇時間を増大させたため、農的活動への志向が強まったことを指摘した³⁸⁾。その後、1975年に農林水産省より「いわゆるレクリエーション農園の取扱について」の構造改善局長通達が出され、農家が農業経営を行い、入園者（都市住民）が農作業の一部を行う「入園契約方式」による市民農園の利用形態が示された³⁹⁾。このように、ボトムアップ的に発生した「都市の農」の事例に対して、行政がその存在を許容する施策を展開したことが読み

取れる。

その後計画者は「都市の農」の制度化に向け議論を行うようになる。当初は、都市計画側から、公園における分区分園設置の議論がなされたものの、最終的には農政側から議論がなされるようになる。その動きは、特に、雑誌「公園緑地」の3つの特集から読み取れた。

まず、「分区分園」特集（43巻5号、1982年）によると、建設省が、市民農園が定着する状況と、所有者の意向で宅地化されず、しかも遊休化する市街化区域内農地の存在という、二つの面を踏まえ、市街化区域内農地を借地し都市公園として分区分園を整備する、「分区分園緑地（タウンズファーム）事業」を1982年に開始した。名古屋市の大当郎緑地⁴⁰⁾など、9箇所における事業が実施されたことも紹介された³⁸⁾。このように、1980年代初めには、「都市の農」の法的な位置づけ、および、市街化区域内農地への対応という、都市計画側の課題を解決する意図から、農地を借地した分区分園整備という施策が展開されたことが読み取れた。

「土とのふれあいと都市公園」特集（49巻5号、1988年）では、「都市の農」の議論に、農政側の課題が本格的に取上げられた。横山（1988）は、「市民農園を推進していくものは誰か。今日の段階では、都市計画制度の運用と、農家を保護し農地を保全する農政関係の制度の運用とに跨る間にある、複雑な問題を解決することに頭を悩ませている状況」⁴¹⁾と、「都市の農」に関しては都市計画側および農政側の双方に問題があることを前置きし、まず都市計画側については、分区分園緑地事業について、底地である農地に相続が起こると、その時点の地価で買取請求が発生し、相続税納付猶予と自治体の土地買取予算との対策が予想されると問題を指摘した⁴¹⁾。一方で、農政側の問題として、農業経済学専門家グループから出された意見を提示した。その内容は、「都市農業問題の視点からは、宅地並課税で市街化区域内の営農地を早急に追出す政策は好ましくない」⁴¹⁾というものであった。このように、都市計画側は借地公園方式による分区分園の設立に限界を見出し始めた一方、農政側は農地に対して宅地並課税の免除をめざし、「都市の農」の議論に参加するようになった状況が読み取れる。

そして、「市民農園」特集（51巻6号、1991年）では、建設省都市緑地対策室長と農林水産省農村整備・活性化対策室長、すなわち、都市計画側と農政側の計画者がそれぞれ1990年公布・施工の市民農園整備促進法の制定に関する記事を執筆しており⁴²⁾⁴³⁾、同法の行政資料も建設省と農林水産省の連名により掲載された⁴⁴⁾。このように、都市計画側と農政側がほぼ対等に議論を交わすようになり、市民農園に関する法制度も両者の側から提示がなされた。しかし、津端（1991）は、「80%近くの市民農園がある市街化区域内にそれは増強されず、市民農園は<農地>に整備されるものと法的に定義された。…（略）…市民農園と農業との調整を図る必要がないから、市街化区域内に<市民農園区域>の指定を行わない。しかし、市街化区域内でも原則として計画は認定される、と農政側は説明している。それでも、市街化区域内に積極的に<市民農園>が増加される政策的工夫は見当たらない。このように市民農園法は、特定農地貸付法の延長戦上にあつて、都市計画側のリーダーシップが見極めにくい。…（略）…農政への協同には意味を持って、主体的都市計画として問題を残してしまつた」⁴⁵⁾と、都市計画側の主導権が弱くなったと評価した。農水省側も、都市住民からの需要について言及する一方、「都市と農村との交流が促進されたり、遊休農地の有効利用にも結びつくものと考えられますので、これを農政上積極的に位置づけまして、その整備・促進を図っていく」⁴³⁾と述べ、「農業農村活性化農業構造改善事業」「農村地域ふるさと生活圏整備事業」等の事業制度や融資制度を用意予定であると報告した⁴³⁾。つまり、農業・農村振興に市民農園が位置づけられた。このように、II期の最後には、計画者は

農政の立場へと移行し、市街化区域に限らないすべての農地の遊休化防止と農業者の保護を意図して、「都市の農」を農地で実現するための法整備、すなわち市民農園関連の法整備がなされたことが読み取れた。

なお、農地に対する議論が活発化した一方で、1970年代には、団地における貸農園設置の検討もされた⁴⁶⁾。しかし、この議論は継続しなかった。

3) III期：多様化期（2000年代～）

2000年代に入り、計画者は、II期に整備した法制度に基づく市民農園の利用者特性や効果、適正配置などの議論をする^{47) 48)}一方で、新たにボトムアップ的に発生した「都市の農」の多様な事例について実態解明を行うようになった。たとえば、農家が農地を用いて、あるいは、企業が商業施設等を用いて設立する、指導・作付計画付き区画別耕作の「体験農園」について、起源や空間的特徴、経営効果、利用者の需要等の解明がなされた^{49) ~53)}。他にも、農地に限らず遊休地等を用い、利用者自身が運営する「コミュニティガーデン」について、活動内容や利用者特性、周辺地域への影響等の解明がなされた^{54) ~57)}。このように、計画者は、II期に引き続き、法制度に基づく市民農園を推進しつつも、新たに発生した「都市の農」の事例に対しては、まずは特徴や利点を把握する意図のもと、実態調査を行っており、具体的な施策検討には至っていない状況が読み取れる。

(3) 利用者の視点の分析

結果1を踏まえ、空白期を除く各時期に、利用者がどのような動機のもと、どれだけ需要を持っていたか、新聞記事を用いて分析した。動機については、22種類に分けられたが、いずれかの期で3編以上に言及されている動機のみ、表-3に整理した。

1) I期：分区分園・市民農園導入期（1920～40年代）

表-3より、I期における、利用者の動機として、「食糧獲得、食の安心」に関するもののみがみられた。ただしその記述は「貸付後は自耕自作が原則となつてゐる、作られてゐるものは茄子が一番多く、唐もろこし、トマト、胡瓜、大根などと、ひどく台所的である⁵⁸⁾」という、汎用的な食材の獲得という動機を間接的に示すものであり、直接的な動機を示した記述は見つからなかった。

このように動機については不明瞭であったが、需要に関しては、東京都渋谷区の羽澤分区分園または東京市板橋区の大泉市民農園について、以下のような記述がみられた。

「羽澤の方も大泉の方も、使つてゐるのは主として小学校であるが、個人も前者は百余人、後者の方はこれは少くとも二十人位である。――羽澤の方は市民に割合知られてゐるが、大泉の方は場所が辺鄙の為余りよく知られてゐないが、この方が農場も広く、設備も本格的⁵⁹⁾」

「(著者注：大泉市民農園について) 夏に入って土に親しむ市民の群で連日賑はつてゐるが、総坪数五千四百坪の中、利用されてゐるのは五分ノ一だけであるから市民の利用を拡大するため市では、京橋、日本橋等都心の個人商店や会社に対して八百通の勧誘状を発送し、小売員やサラリーマンが休日に土に親しむやうに薦めてゐる⁶⁰⁾」

これらの記述より、都心部の羽澤分区分園では、1936年時点で17区画用意されていた³¹⁾なかで、約100人の利用者がいたことがわかり、約半分の区画が使用されていたといえる。一方、郊外の大泉市民農園では、敷地の5分の1のみ利用されており、需要が乏しかったことが読み取れる。また、羽澤分区分園では日比谷泰明小学校用の区画があったという記述⁶⁰⁾、大泉市民農園では豊島高等女学校の生徒が実際に作業していたという記述⁶¹⁾もあった。すなわち、都市住民個人だけではなく、教育機関からの需要もあった

表-3 利用者の動機を示す新聞記事数
(いずれかの期で3編以上示された動機を抜粋)

動機の種類	I期	II期	III期
食糧獲得、食の安心、	1	0	5
収穫の楽しさ、収穫物のおいしさ	0	6	8
こども・孫の教育、こども・孫との交流	0	5	8
定年後の余暇活動、生きがい	0	4	7
健康増進	0	4	2
利用者・近隣住民との交流	0	3	5
土と接触する楽しさ、植物の成長を見る楽しさ	0	3	2
戦時・戦後の食糧難の思い出、幼少期に自然の中で遊んだ思い出	0	1	4
仕事の息抜き	0	1	3
指導付きの安心	0	0	4

ことが読み取れる。

2) II期：市民農園確立期（1960～90年代）

表-3より、II期における、利用者の動機として、「収穫の楽しさ、収穫物のおいしさ」(6編)、「土と接触する楽しさ、植物の成長を見る楽しさ」(3編)のように、農そのものを楽しむ動機のほか、「こども・孫の教育、こども・孫との交流」(5編)、「利用者・近隣住民との交流」(3編)のように、人と交流を求める動機があることがわかった。また「定年後の余暇活動、生きがい」(4編)や「健康増進」(4編)のように、特に高齢者が、よりよく生きていという動機もみられた。

以上の動機にもとづき、需要に関しては、市民農園の需要が供給を上回ったことが、1970年代には東京都三鷹市、神奈川県川崎市、1980年代には、東京都世田谷区、足立区、葛飾区、八王子市、1990年代には、東京都練馬区、神奈川県川崎市、大阪府大阪市について示されていた。これらの地域での利用希望者の倍率は1.7倍から6.5倍であった。一方で、神奈川県座間市や埼玉県北葛飾郡吉川町(現在の吉川市)に関しては、需要が供給を下回っていることを示す記事があった。このように、郊外部のなかでも当時市街化が進行していた地域で、供給を大幅に上回る需要があったことが読み取れた。

3) III期：多様化期（2000年代～）

表-3より、III期における、利用者の動機の上位3位には、「収穫の楽しさ、収穫物のおいしさ」(8編)、「こども・孫の教育、こども・孫との交流」(8編)、「定年後の余暇活動、生きがい」(7編)がみられた。これら上位はII期とほぼ同様であるが、II期には全くみられなかった「食糧獲得、食の安心」が5編みられた。ほかにも、高齢者の増加に伴い現れた動機と判断される、「戦時・戦後の食糧難の思い出、幼少期に自然の中で遊んだ思い出」に関する記述も増加し、4編の記事にみられた。その一方、農を知らない世代の増加に伴い現れた動機と判断される、「指導付きの安心」に関する記述もII期に見られなかったが、III期では4編の記事にみられており、これは体験農園を利用する動機といえる。このように、利用者の動機は、II期と同様のものが引き続き大部分を占めているものの、多様化している様子が読み取れた。

以上の動機にもとづき、需要に関しては、市民農園の需要が供給を上回ったことが、東京都板橋区、品川区、渋谷区、千葉県野田市、愛知県名古屋市、佐賀県佐賀市、奈良県生駒市、福岡県糸島市について示されていた。このように地方都市が含まれることから、II期に比べ需要が広範囲に及んだことが読み取れた。これらの地域での市民農園の倍率は、2～12.5倍であった。次に、農家による体験農園の需要が供給を上回ったことを明確に示す記事は3編あり、その地域は、東京都練馬区、世田谷区、千葉県流山市であった。これらの地域での、農家による体験農園の倍率は、2.6～5倍であった。そして、企業による体験農園の需要が供給を上回ったことが、大阪府大阪市、埼玉県戸田市について示されていた。これらの地域での、企業による体験農園の倍率は、7～55倍であった。一方で、企業による体験農園需要が供給を下回って

いることが、千葉県千葉市、松戸市、市川市について示されていた。このように、II期よりも広範な範囲、すなわち、さらに市街化が進行した郊外部で、市民農園に対し、供給を上回る需要があることが読み取れた。また、企業による体験農園は、この期の市民農園に比べ都心部に近いところで、供給を大幅に上回る需要があることが読み取れた。

4. 考察

結果(2)、(3)で明らかにした、計画者と利用者の視点を関連付けて検討することで、各時代における「都市の農」の特徴が現れた背景について考察する。

I期の分区園・市民農園導入期(1920~40年代)では、計画者側は、欧米より「都市の農」の概念を取り入れるという意図のもと、確保可能な用地を試行錯誤しながら、分区園や市民農園を試験的に設置していた。しかし、「都市の農」の空間を、都市に必要な緑地として、明確に土地利用計画に位置づけたものの、その後施策展開に至らなかったことが明らかになった。一方、利用者は、計画者によって用意された「都市の農」に対して需要をあまり有していなかったことが明らかになった。以上より、計画者は、欧米の都市を模範する意図を先行させたため、利用者の動機が不明であることや、まだ都心部以外では需要を持っていないことを考慮しなかった結果、「都市の農」が普及せず、そのうちに戦時中の食糧難への特別対応に移行したと考えられる。

II期の市民農園確立期(1960~90年代)では、計画者は、当初、都市計画側の立場から、利用者がボトムアップ的に設立した市民農園に対し法整備を行う意図、および、遊休農地を活用する意図のもと、借地公園として分区園を整備していたが、最終的には農政の立場へ移行し、農地の遊休化防止と農業者の保護を意図して、市民農園に関する法整備を行ったことが明らかになった。一方、利用者は、市街化の進行する地域において、農そのものを楽しむ動機、人と交流を求める動機、および、特に高齢者にとってはよりよく生きたいという動機のもと、市民農園に対し、供給を上回る需要を有していたことが明らかになった。以上より、当初は利用者の動機と需要に基づいて始まった「都市の農」を計画者が支援した。しかし最終的には、計画者は、農業者保護と農地保全という利用者と直接無関係の問題への対応を意図し、施策を展開するようになった。この変化は、都市計画側が財政不足により、農地を借地公園化し難くなったことも要因と考えられるが、それ以上に、農政側が戦後、自作農主義が崩壊するにつれ、いかに農地流動化を進めるか、60年代頃から数十年に亘り議論していた^{62)~64)}ことが大きな要因であったと推察される。つまり、既存事例として多数存在した市民農園に対し法整備を行うことは、農地の流動化、すなわち、所有者以外の農地利用を認める格好の機会となったと考えられる。こうして農政側の計画者の視点が重視されるようになり、利用者の視点との間に乖離を生じさせた。

III期の多様化期(2000年代~)では、計画者は、法制度に基づく市民農園を推進しようとする一方、新たに発生した多様な「都市の農」の事例に対し、まずは特徴や利点を把握する意図のもと、実態解明を行っている段階にあることが明らかになった。一方、利用者は、II期よりも多様な動機のもと、市民農園以外の「都市の農」の事例に対し、供給を大きく上回る需要をもっていることが明らかになった。これより、III期では、多様な動機にもとづく需要に対応して、区画別耕作を前提とした市民農園の法制度にあってはまらない多様な「都市の農」が誕生したと考えられる。たとえば、「指導付きの安心」は、1960~70年代に農村部から都心部や郊外部に多く移住した現在の高齢者世代とは異なり、幼少期から農が身近になかった、比較的若年の世代にもたれやすい動機であると推察される。この増加する農を知らない世代の需要を農

家や企業が読み取って、市民農園で想定されていなかった、指導・作付計画付きの体験農園が誕生したと考えられる。また、「利用者・近隣住民との交流」という動機も増加していた。この変化は、近年、場所やもの、情報などあらゆるものに対し「シェア」の発想が注目されている⁶⁵⁾ように、区画別耕作で個人や家族のみで作業を楽しむよりも、他の利用者とは交流しながら楽しむ共同耕作の方に価値を見出す利用者が出現したことを示唆している。そして、農地法や生産緑地法が適用され共同耕作が実現しにくい農地に限らず、様々な用地を用いたコミュニティガーデンが誕生したと考えられる。こういった新たな利用者層により、計画者の意図した農地利用・区画別耕作を前提とする市民農園のための法制度に必ずしもあてはまらない、多様な「都市の農」が誕生したと考えられる。そして、計画者は、現在そうした事例の実態解明に留まり、いかなる用地に、いかなる活動内容が許される「都市の農」の空間を整備するべきか、検討に至っていない時期にあるといえる。このため、個々の事例が局所的に成功しても他所に普及しにくく、存続性が担保されないと考えられる。

5. 結論

本研究では、我が国で「都市の農」の概念が導入された1900年代以降に関する文献資料を網羅的にレビューし、特徴から3つの時代に区分した。そして、各時代における計画者の視点と利用者の視点を明らかにした。その結果、以下のことが考察された。

- I期(分区園・市民農園導入期(1920~40年代)): 欧米の概念を導入するという計画者の視点が先行し、分区園や市民農園が試験的に設立された。分区園は土地利用計画にも位置づけられたが、利用者の需要が追いつかず、「都市の農」の関連施策は展開されなかった。
- II期(市民農園確立期(1960~90年代)): 利用者が市街化進行に伴い生じた動機と需要のもと、ボトムアップ的に誕生した市民農園を計画者が支援し、関連法整備を進めるようになった。しかし、徐々に計画者の意図は農業者や農地の都合を重視したものとなり、計画者の視点と利用者の視点との間に乖離が生じることとなった。
- III期(多様化期(2000年代~)): 計画者がII期において整備した農地利用・区画別耕作を前提とした市民農園のための法制度では必ずしも対応できない、利用者の多様な動機にもとづく多様な「都市の農」がボトムアップ的に誕生した。計画者はその効果や実態の解明を行っている段階で、いかなる用地に、いかなる活動内容の空間を整備すべきかという、計画の提言や施策の展開に至っていない。

このように、I期のように、利用者の需要を意識せず計画を進めても「都市の農」の計画は成功しない。II期で利用者の需要から市民農園が誕生したが、最終的に計画者は農政側の事情を重視し、利用者の視点を重視しなかった。そしてIII期で、利用者主導で多様な「都市の農」が誕生した結果、その存続性が保証されない状態にある。今後、計画者は利用者の多様な需要を把握し、それぞれの需要にもとづいて、どこに、どういった活動内容の「都市の農」があるべきか、適正配置の理想を描くことが必要である。そして、農地も含め各用地に関する既存法制度を積極的に調整しつつ、いずれは独立した都市施設として存続性を担保するという点で、農政側と協力しながら、都市計画側が再度主導権をとる必要がある。

今回、計画者が、利用者の需要に基づいた多様な「都市の農」関連施策の展開に向け主導権をとった場合、既存の法制度をどのように調整していけるか、実現可能性のある方策については議論ができなかった。制度論の立場からの検討を今後の課題としたい。

謝辞: 本研究は JSPS 科研費 26・7809 の助成を受けたものです。

補注及び引用文献

- 1) 本研究では、「都市の農」を、「都市住民が、市街地内あるいは市街地に近接する、自宅の敷地以外の空間で、農作物や花卉を育て興じること」と定義し、これが行われる空間を「分区分園」や「市民農園」等と呼ばれる、市街地内または市街地に近接する農園とする。なお、「滞在型市民農園(日本版クラインガルテン)」は市街地から遠い農村地域に立地することが多いため、「都市の農」からは除外する。
- 2) 農林水産省(2014):市民農園をめぐる状況:<http://www.maff.go.jp/j/housin/nougyou/simin_noen/zyokyo.html>, 更新日不明, 2014.12.11 参照
- 3) 横張真(2013):コンパクトシティはガーデンシティ:新都市67(5), 13-16
- 4) 横張真(2013):都市の縮小と新たな農:都市計画62(3), 40-43
- 5) 石田頼房(1990):都市農業と土地利用計画, 日本経済評論社, 376pp
- 6) 津端修一(1983):日本版・クラインガルテンを考える:農村計画学会誌2(1), 36-45
- 7) 河野誠・藤田直子(2014):「まちなか菜園」を事例とした都市型農園の現状と利用者ニーズの特性に関する研究:ランドスケープ研究77(5), 433-436
- 8) 渡部陽介・宮本万理子・雨宮護・寺田徹・横張真(2014):カシニワ制度に基づくコミュニティガーデンにおける公共性の変化:ランドスケープ研究77(5), 713-718
- 9) 佐藤昌(1971):分区分園の研究:造園計画研究(2), 39-59
- 10) 内務省地方局有志(1907):田園都市:博文館, 380pp
- 11) 大島靖(1982):花・みどり・土:公園緑地43(5), 5-6
- 12) Marion Ernwein(2014):Framing urban gardening and agriculture:On space, scale and the public:Geoforum56, 77-86
- 13) 有田博之(1972):分区分園の形成:農村計画2, 39-59
- 14) 唐沢隆海(1977):日本における市民農園について:都市計画93, 53-61
- 15) 菊池明美(2001):第三節 高齢化社会に果たす市民農園の役割:ドイツ「クラインガルテン」からの示唆:近畿大学豊岡短期大学紀要29, 135-142
- 16) 「/」の後に記載した学術語は、名称を変えて後継されたものである。
- 17) 「分区分園」、「市民農園」、「貸農園」、「貸し農園」、「体験農園」、「コミュニティガーデン」、「クラインガルテン」という、「都市の農」が行われる空間の一般呼称をタイトルに含むものが該当する。ほかには、「都市」と「農」あるいは「栽培」といった単語を同時に含んだものを収集した。
- 18) キーワードには、補注16)同様「都市の農」のための空間の一般呼称を用いた。また、1900~89年では縮刷版を、1990~2014年では文字のみの記事を収集した。1990年以降では週刊誌(週刊朝日、AERA)の記事も含まれている。
- 19) 新聞記事には、政策を紹介するという計画者視点の記事も多数含まれており、内容も学術誌掲載論文と重複していたため、それらは除いた。
- 20) 上原敬二(1920):郊外に於ける共同庭園生活:庭園2(7), 3-5
- 21) 上原敬二(1920):郊外に於ける共同庭園生活(後):庭園2(8), 17-19
- 22) 長岡行夫(1926):ラウベンコロニーの計画:造園学雑誌2(8), 537-542
- 23) 横山光雄(1934):独逸小菜園及英国小園地の沿革考説:造園雑誌1(2), 124-132
- 24) 井下清(1934):分区分園の再検討:庭園と風景16(1), 14-19
- 25) 森脇龍雄(1934):独逸に於けるクラインガルテンの沿革:庭園と風景16(1), 12-13
- 26) 永見健一(1934):独逸クライン・ガルテン法と英国アロットメント法の特徴を論ず:庭園と風景16(1), 10-11
- 27) 三木泰治(1926):果樹・蔬菜・花卉 家庭園芸:養賢堂, 892pp
- 28) 榎原兵市(1937):大阪市の貸農園:公園緑地1(4), 14-17
- 29) 山崎平吉(1935):東京市農会の市民農園に就て:都市美1(11), 6-8
- 30) 小山田一雄(1938):東京市農会市民農園:公園緑地2(2), 25-27
- 31) 平田理(1938):羽澤分区分園に就て:公園緑地2(2), 22-25
- 32) 東京都渋谷区(1966):新修渋谷区史下巻:2883pp
- 33) 東京緑地計画協議会(1939):東京緑地計画協議会決定事項収録:150pp
- 34) レーベレヒト・ミッゲ(1940):何人も自給者たれ!-新園芸術による定住問題の解決:公園緑地4(5), 63-68
- 35) 伊藤秀夫(1940):空地利用指導員の菜 蔬菜栽培の年中行事(其の一):公園緑地4(11), 49-56
- 36) 公園緑地協会(1941):都市菜園座談会:公園緑地5(8), 19-34
- 37) 公園緑地協会(1942):都市自給問題座談会:公園緑地6(10), 19-29
- 38) 建設省都市局都市緑地対策室(1982):分区分園緑地(タウンズファーム)事業について:公園緑地43(5), 48-50
- 39) 関東農政局(2006):平成17年度関東食料・農業・農村情勢報告 第1部「市民農園の新时代!」~地域・都市住民のゆとりと生きがい~市民農園から~:<<http://www.maff.go.jp/kanto/kihon/kikaku/jyousei/17jousei/>>, 2006.12.13 更新, 2014.12.11 参照
- 40) 白井善隆(1982):大当郎緑地:公園緑地43(5), 20-22
- 41) 横山光雄(1988):都市における市民農園の意義:公園緑地49(5), 6-11
- 42) 伊藤英昌(1991):市民農園に対する今後の取組み:公園緑地51(6), 11-14
- 43) 永山勝行(1991):市民農園に対する今後の取組み:公園緑地51(6), 15-19
- 44) 建設省都市局公園緑地課・農林水産省構造改善局農政課(1991):市民農園整備促進法について:公園緑地51(6), 45-49
- 45) 津端修一(1991):わが国の市民農園に関する展望:公園緑地51(5), 6-10
- 46) 日本住宅公団東京支所環境課(1974):団地におけるレクリエーション施設の実態調査-分区分園を主体として-:日本住宅公団企画調査室調査課編, 日本住宅公団調査研究季報, 22-32
- 47) 合崎英男・遠藤和子・八木洋憲(2004):潜在的利用世帯の意向に配慮した市民農園の整備支援:農業土木学会誌72(11), 933-936
- 48) 湯沢昭(2012):市民農園の利用者特性と効果に関する一考察:日本建築学会計画系論文集77(675), 1095-1102
- 49) 阪口知子・大江靖雄(2003):都市農業としての体験農園の経営的可能性-練馬区農業体験を事例として-:2003年度日本農業経済学会論文集, 108-113
- 50) 山田崇裕・門間敏幸(2006):農業体験農園が利用者にも及ぼす効果の解明-農業体験農園利用者の意識とその変化に基づいて-:農業経営研究44(1), 67-70
- 51) 八木洋憲(2008):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), 109-118
- 52) 佐藤忠恭(2011):農業体験農園の起源および構成要素からみた定義の考察:農業経営研究49(1), 69-74
- 53) 佐藤忠恭(2012):農業体験農園の立地と経営上の意義-市街化区域内外の比較分析:農業経営研究50(3), 17-23
- 54) 並木亮・横張真・星勉・渡辺貴史・雨宮護(2006):市街化区域内農地における都市住民による農作物栽培の実態解明:農村計画学会誌25, 269-274
- 55) 河野誠・藤田直子(2014):「まちなか菜園」を事例とした都市型農園の現状と利用者ニーズの特性に関する研究:ランドスケープ研究77(5), 433-436
- 56) 橋本美由紀・錦澤滋雄(2010):コミュニティガーデンにおける活動の場の構成要素と活動内容の関係性-兵庫県内の事例を対象として:環境情報科学論文集21, 141-146
- 57) 渡部陽介・宮本万理子・雨宮護・寺田徹・横張真(2014):カシニワ制度に基づくコミュニティガーデンにおける公共性の変化:ランドスケープ研究77(5), 713-718
- 58) 朝日新聞社(1936):市民の問題 土に親しめ:朝日新聞(朝刊), 1936年11月8日, 10
- 59) 朝日新聞社(1937):土に親しめ 市民農園で皆様を歓迎 五千四百坪を開放:朝日新聞(夕刊), 1937年7月15日, 3面
- 60) 朝日新聞社(1939):区民に“足の悩み”:朝日新聞(朝刊), 1939年6月21日, 10面
- 61) 朝日新聞社(1941):「早く目を出せ…」日比谷農園 可愛いお百姓:朝日新聞(夕刊), 1941年3月11日, 2面
- 62) 橋武夫(1966):農地法と農地の流動化:ジュリスト(354), 40-45
- 63) 大久保毅一(1971):ゆらぐ農地制度とその課題:ジュリスト(476), 288-294
- 64) 原田純孝(1981):農地の流動化と農地法の理念:ジュリスト(735), 20-26
- 65) 猪熊純・成瀬友梨・門脇耕三(2013):シェアをデザインする-変わるコミュニティ, ビジネス, クリエイションの現場:学芸出版社, 248pp