

コミュニティ型市民農園による市街化調整区域の土地利用管理に関する研究

Land Use Management of the Urbanization Control Area by the Community-Based Allotment Gardens

高野 健人* 秋田 典子*

Kento TAKANO Noriko AKITA

Abstract: In this study, we clarify a requirement of community-based allotment gardens as a land use management strategy in an urbanization control area. First, a questionnaire survey was conducted, showing about the operational status of the allotment garden system in urbanization control areas of the municipalities in the metropolitan area suburbs. As a result of the questionnaire survey, more than 60% of the local governments established allotment gardens in urbanization control area to utilize farmland. Secondly, based on the questionnaire result, we took up “Genki Nouen,” which was the one of the community-based allotment garden system originally operated in Ushiku City, Ibaraki Prefecture. Interviewing the government of Ushiku City and the neighborhood associations about “Genki Nouen,” we found that it had been proactively operated by the associations without assistance from the government. Actually, the role of the government is to borrow abandoned cultivated land, but to involve actively in its management. On the other hand, the interview showed a case that “Genki Nouen” promoted not only effective use of abandoned cultivated land but also bamboo forest management activities by the neighborhood association. Therefore, it is necessary to set the environment forming social capital for land use management by community-based allotment gardens.

Keywords: *community-based allotment gardens, neighborhood association, Urbanization Control Area, land use management*

キーワード: コミュニティ型市民農園, 自治会, 市街化調整区域, 土地利用管理

1. 研究の背景と目的

現在, 我が国の都市周辺部は, 農地転用による土地利用の変化や, 都市的土地利用の混在によって緑地の面積減少や質の低下などが進行している¹⁾。特に, 市街化調整区域(以下, 調整区域とする)内の農地については, 産業構造の変化や後継者不足といった様々な原因によって生じる, 耕作放棄等の管理の粗放化等も深刻な問題となっていることから, 都市周辺部の農地を維持するための土地利用管理方策が必要であると考えらえる。

既存農地の土地利用管理方策としては, 暫定的な土地利用であるコミュニティガーデンや市民農園が提案されている²⁾。暫定的土地利用の中でも, 市民農園に関する既往研究としては, 山崎(1985)による市民農園の利用実態と役割に関する研究³⁾や, 大場ら(2001)の土地所有者の市民農園経営状況に着目した研究⁴⁾など, 様々な視点からの研究が行われている。しかし, いずれの研究も市街化区域内の農地における市民農園を対象とした研究であり, 調整区域内の市民農園を対象とした研究は, ほとんど行われておらず, 市民農園の開設実態は明らかにされていない。さらに, 市民農園については, 安定的な利用者の確保や, 利用者間等のトラブルおよびマナーを原因とする運営上の課題⁵⁾が指摘されており, 土地利用管理方策として位置付けるためには, 現在の開設実態の把握と併せて, 市民農園の運営主体や制度的枠組みの在り方について検討の余地が残されていると言える。

そこで, 本研究では, 調整区域を対象として, 基礎自治体ごとの市民農園の開設実態を明らかにした上で, 既存の地域コミュニティである自治会が管理運営の主体となる市民農園の運営実態および制度的枠組みについて明らかにする。以上の結果を踏まえ, 都市周辺部における今後の土地利用管理の在り方について検討することを目的とする。

2. 研究方法

(1) 研究の対象

本研究では, 都心部へのアクセス性が高く, 市民農園としてニーズが高いと想定される首都圏近郊整備地帯の調整区域を対象地とする。市民農園は, その利用方法により幾つかのタイプに分類することができる。利用方法では, 「日帰り型市民農園」と「滞在型市民農園」の2つに分類され, さらにそれらを, 利用者の募集の仕方により「公募型市民農園」と「コミュニティ型市民農園」の2つに分類する。多くの自治体に取り組んでいる一般的な市民農園は公募型である。公募型は, 自治体の範囲から広く利用者を募集することや, 行政あるいは土地所有者による管理, 運営を行うのが特徴である。一方, コミュニティ型は一般的な公募型に比べ, 自治会などのコミュニティ単位で農園を利用することや農園の管理, 運営を利用者自身によって行われるのが特徴である。

本研究では, コミュニティ型市民農園の事例として, 茨城県牛久市で行われている「元気農園」を取り上げる。元気農園は, 牛久市の市民農園の名称で, 現在市内に8ヶ所開設されている。元気農園の特徴は, 既存コミュニティである自治会単位で農園を利用していることと, 自治会の中でも農園利用者により組織される管理者団体が農園の管理, 運営を行っていることである。

(2) 研究の枠組み

本研究では, 比較的開発圧力が強く自然環境が残されている首都圏近郊(東京都, 神奈川県, 千葉県, 埼玉県, 茨城県)の調整区域を研究の対象地として選定し, 区域区分が義務付けられている首都圏整備計画における既成市街地⁷⁾・近郊整備地帯のうち調整区域を有する自治体(河川敷のみを調整区域に指定しているものを除く)を調査対象地として選定した。調査対象地とした基礎自治体を対象として, 調整区域内の市民農園の開設状況を把握するためのアンケート調査を実施した。なお, 選定自治体は122自治体(東京都13, 神奈川県28, 千葉県24, 埼玉県47, 茨城県10)である。続いて, アンケート調査によってコミュニティ型市民農園を開設していることが明らかになった牛久市を対象としたケーススタディを通じて制度運用実態を明らかにした。

*千葉大学大学院園芸学研究所

(3) 調査方法

まず、基礎自治体へのアンケート調査については、2012年12月に各基礎自治体の都市計画担当部署にアンケート調査票を送付し、必要に応じて該当する担当部署へ電話等で照会を依頼した。調査項目は、調整区域内で開設している市民農園の有無および開設理由についてである。送付したアンケート調査票は94自治体（東京都9、神奈川県21、千葉県21、埼玉県35、茨城県8）から回収することができ、回収率は77%となった。

次に、牛久市を対象として文献調査、現地調査及び関係団体へのヒアリングを実施した。ヒアリング調査は、牛久市にある全8ヶ所の元気農園を対象に現地調査を行い、牛久市役所と代表者の承諾が得られた4ヶ所の管理者団体を対象とした。文献調査では、元気農園に関する法律や規定等を、現地調査では、各農園の設備状況や周辺環境等を、牛久市役所農業政策課へのヒアリングでは、元気農園制度に関する行政の役割や貸付規定等を把握した。承諾が得られた4ヶ所の管理者団体代表者へのヒアリングでは、農園の管理、運営実態や利用者層等を把握した。調査期間は、2014年6月～2015年2月である。

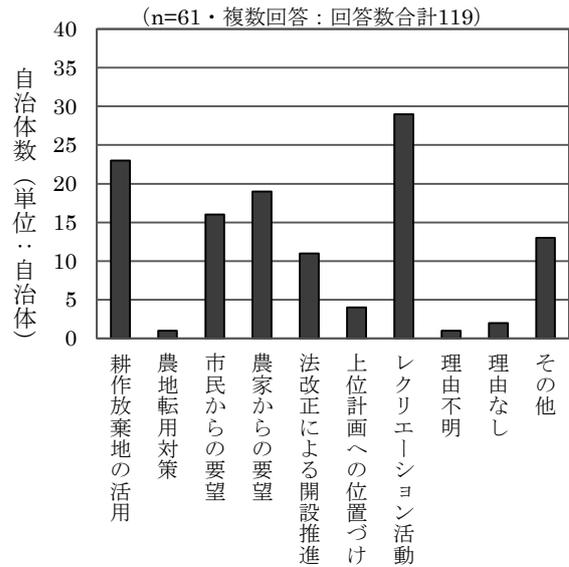


図-1 調整区域における市民農園の開設理由

3. 調整区域における市民農園の開設実態

(1) 市民農園の開設状況

調整区域における市民農園の開設状況について、アンケートの集計結果を表-1に示す。

アンケートの結果、調整区域内で市民農園を開設しているのは94自治体中61自治体と約6割以上にのぼることが明らかになった。さらに、今後市民農園を開設する予定と回答した自治体2自治体を含めて63自治体であり7割近くの自治体において調整区域内で市民農園を開設する意向があることが分かった。また、各自治体における開設農園数を集計したところ、都県別では神奈川県が353箇所と突出して多く、続いて千葉県の106箇所と多かった。神奈川県については、横浜市に195箇所の調整区域内市民農園が存在しており、基礎自治体としても顕著な開設件数であることが分かった。横浜市については、市街化区域と調整区域がモザイク状に指定[※]されており、調整区域でありながらも市街地に近接しているためアクセス性が高く、さらに、小規模な農地であるため集約的な農業には不向きであることが開設件数の増加に寄与していると推察される。この結果に対して、横浜市を除外し箇所数の集計を再度行った結果、158箇所の市民農園が神奈川県内に存在していることが把握され、横浜市を除いても調整区域内に最も多くの市民農園が存在していることに変化は見られなかった。

(2) 市民農園の開設理由

調整区域における市民農園の開設理由について、アンケートの集計結果を図-1に示す。

市民農園開設に際しての開設理由として多かったものは、市民のレクリエーション空間としての利用および耕作放棄地の活用であった。どちらも全回答中2割程度を占めており、両項目の合計

が開設理由の約4割を占めていた。続いて、農家（経営者）や市民（利用者）からの要望により開設したという理由が前述の2つの理由と同様に多かった。特に、利用者からの要望よりも農家からの要望を受けたことを理由にしている自治体の方が多いことが明らかになった。以上のことから、調整区域内の市民農園は、農家や利用者からの高いニーズに基づいて開設される経緯を有することが明らかになった。

4. ケーススタディ

(1) 牛久市および元気農園の概要

牛久市は、人口83,910人、面積58.88km²、人口密度1,430人/km²、東京都心からおおよそ50km程度の位置にある自治体である。JR常磐線牛久駅を中心とした地域は東京のベッドタウンとして宅地開発が進み、人口が増加を続けている地域である。市の西部に駅や市役所等の施設が集約しており、その周辺が市街化区域となっている。元気農園は牛久市の「牛久市第3次総合計画（2011年～2020年）」に位置づけられており、その中で「農村地域におけるコミュニティ活動や都市住民を対象とした元気農園等の開設、遊休農地の利活用」と記載されている。また、牛久市元気農園貸付規定は、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、2005年10月に制定されている。

文献および現地調査の結果として、牛久市にある全8ヶ所の元気農園の概要を表-2に、元気農園とそれを利用している自治体の位置を図-2示す。

その結果、全ての元気農園が調整区域内に存在することが明らか

表-1 調整区域における市民農園の開設状況

開設自治体数	開設自治体名：括弧内の数字は開設箇所数	開設数合計
東京都	2 (あきる野市(10), 瑞穂町(1))	11
神奈川県	18 (横浜市(195), 川崎市(12), 横須賀市(9), 逗子市(1), 葉山町(2), 平塚市(20), 藤沢市(7), 茅ヶ崎市(30), 伊勢原市(3), 大磯町(7), 相模原市(26), 海老名市(24), 綾瀬市(3), 愛川町(1), 小田原市(1), 南足柄市(8), 大井町(2), 開成町(2))	353
千葉県	14 (野田市(9), 松戸市(13), 流山市(7), 我孫子市(2), 市川市(10), 船橋市(13), 習志野市(7), 印西市(1), 成田市(1), 佐倉市(2), 千葉市(23), 市原市(7), 四街道市(3), 袖ヶ浦市(8))	106
埼玉県	21 (川口市(4), 新座市(7), ふじみ野市(3), 狭山市(6), 入間市(3), 飯能市(5), 川越市(1), 日高市(3), 坂戸市(3), 越谷市(8), 吉川市(2), 三郷市(4), 蓮田市(2), 白岡町(1), さいたま市(2), 上尾市(8), 毛呂山町(1), 鳩山町(1), 鶴ヶ島市(7), 熊谷市(3), 鴻巣市(2))	76
茨城県	6 (龍ヶ崎町(2), 牛久市(9), 常総市(1), つくばみらい市(1), 守谷市(2), 坂東市(2))	17
合計	61	563

表-2 元気農園の概要 (現地調査および牛久市役所へのヒアリング調査から得た情報から整理)

元気農園名 ^{※1}	各元気農園の概要								
	(1)刈谷元気農園 ^{※2}	(2)むつみ元気農園	(3)竹の台元気農園	(4)上柏田元気農園 ^{※2}	(5)栄町・栄東元気農園 ^{※2}	(6)松が丘元気農園	(7)ひたち野東元気農園	(8)いきいき農園和合の郷 ^{※2}	
管理自治会 ^{※1}	A 刈谷	B むつみ	C 竹の台	D 上柏田	E 栄町・栄東 ^{※3}		F 松が丘	G ひたち野東	無し ^{※4}
開設年月	2006.9	2008.4	2007.7	2007.9	2005.12	2009.1	2007.3	2009.4	2006.4
利用人数/区画数	18/24	10/14	21/42	8/42	52/85	24/34	11/38	10/16	36/50
区画面積 (m ²)	30	30	30	30	30	30	30	39	100
賃料 (円)	2,000	4,500	2,000	810	2,000	2,000	1,000	2,500	3,000
設備	駐車場	○	○	○	○	○	○	○	○
	コンポスト	○	○	○	○	○	○	○	○
	倉庫	○	—	○	—	○	—	—	○
	休憩施設	—	—	○	—	○	—	—	○
	水道	—	—	○	—	○	—	—	○

※1: 図-2において、元気農園と同一の番号および農園利用自治会と同一のアルファベットを示す。

※2: 本調査において、管理者団体からヒアリング調査への承諾が得られた元気農園。

※3: (5)の元気農園については、元々は1つの自治会であったが、人口が増加したため自治会が分割された。

※4: (8)の元気農園については、元々は牛久市が管理していた公募型市民農園であり、元気農園となった現在も自治会とは無関係。

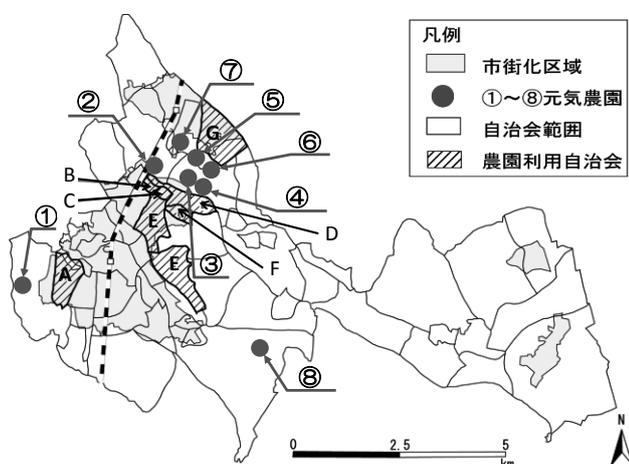


図-2 元気農園の位置図

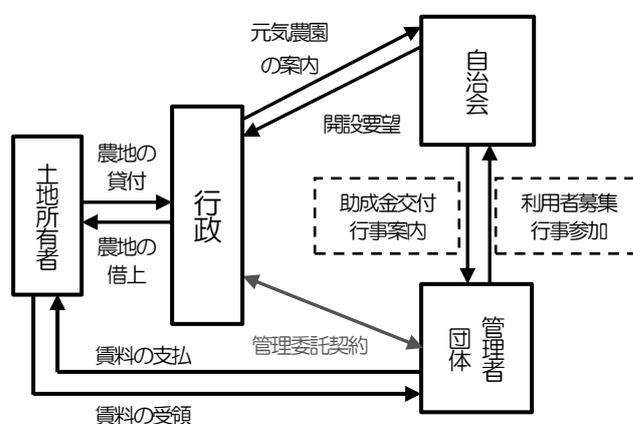


図-3 関係主体図

になった。市の担当部署によると、元気農園は農作業をしたいが農地のない自治会と、農地はあるが管理ができない農家を行政が仲介することで成立しており、元気農園の候補地となる農地は、行政が自治会近隣の調整区域から選定しているとのことであった。また、行政の認識として、牛久市の市街化区域については、農園として利用しやすい農地がほとんど存在しないため、調整区域を紹介していることが把握された。なお、自治会区域から農園までは、いずれも自動車で10分程度の距離にあり、自転車や徒歩で行くことも可能である。

(2) 関係主体

元気農園に関係する主体関係図を図-3に示す。市の担当部署へのヒアリングより、以下のことが明らかになった。

まず、元気農園を立ち上げる際、行政から自治会に元気農園について打診をし、開設の要望があった自治会があると、行政が近隣の調整区域から耕作できなくなった農地を探す。その後、自治会内の農園利用希望者が管理者団体を組織し、管理者団体と行政の間で管理委託契約が結ばれる。管理者団体と土地所有者の関係は、賃料の支払と受領のみである。行政の役割として、行政は元気農園の立ち上げまでサポートし、農園の借地料と一区画面積の設定を行う。管理者団体と土地所有者の関係は、賃料のやり取りのみである。行政は各関係主体の間に入り、制度を円滑に運営する役割を担っているといえる。元気農園に関する管理委託契約書では、牛久市が管理者団体に対して、農園の適切な維持管理及び運営と利用者の募集に関することを委託している。

5. 運用実態

元気農園の管理者団体へのヒアリング結果の総括を表-3に示す。なお、本研究では、ヒアリング調査を実施した元気農園のうち、地域の既存コミュニティである自治会が管理を行っている3つの元気農園を分析対象とした。

(1) 管理者団体の役割

市の担当部署へのヒアリングによると、農園利用者は自動的に管理者団体に加入することになり、その中から会長や会計等の役員を選出する。また、管理者団体へのヒアリングによると、役職数や各役職の任期、役割等も各管理者団体に任されており、区画数の多い農園では、農園を幾つかの班に分け班長を設定するなどの工夫が見られていた。農園の利用方法や賃料等の設定も各管理者団体に任されており、定期的に行われる総会等で管理者団体全体の意思決定がされていた。したがって、農園の利用方法の設定や農園の管理、運営は管理者団体に任されており、それらの決定が管理者団体の役割となっていると考えられる。

(2) 賃料の設定

市の担当部署へのヒアリングによると、貸付に係る借地料は、1m²当たり年額20円が管理者団体から土地所有者に直接支払われており、管理者団体はこの借地料を基本とし、各管理者団体で賃料を設定している。賃料には、共同で利用する農機具の購入費や農園整備費等も含まれており、農園によって賃料と設備に差が見られる。なお、賃料は、表-2に示すように2,000円(図-4)に設定されている農園が一番多く、一番安く設定されている農園

表-3 管理者団体へのヒアリング結果の概要

農園名	刈谷 元気農園	上柏田 元気農園	栄町・栄東 元気農園
意思決定	総会(年1回), 役員会(年2回)	総会(年1回), 役員会(年3回)	総会(年1回), 役員会(毎月1 回),会計報告(年 2回)
利用者層	40代~80代以上 (男性17名,女 性1名)	50代~70代歳 (女性3名,男性 9名)	利用者は64人, 詳細は不明。全体 の1割が現役,9 割がリタイア層。
利用者 募集方法	回覧板,自治会の 会報,自治会イベ ントでのPR	自治会の会報(年 4回),知り合い からの紹介	空き区画の発生 に合わせて自治 会の会報
自治会 との関係	自治会のクラブ として登録(活動 報告義務あり,助 成金あり),基本 的に自治会から は独立した組織	自治会活動の中 のグループの1 つ	自治会とは別組 織,ただし,助成 金等を貰ってい るため,自治会行 事の手伝い等は 行う。
農園管理	賃料と自治会助 成金のみ。随時機 材購入費徴収。複 数区画で耕作し ているため空き 区画無し	随時共益費を徴 収,1人10区画 利用する利用者 あり,複数区画で 耕作しているた め空き区画無し	会費のみ,複数区 画で耕作してい るため空き区画 無し

で810円であった(図-5)。管理者団体へのヒアリングによると、賃料を高く設定している農園では、耕運機等の大型の農機具を共同で購入し、農園の利用環境を良くするなどの運営をしていることが把握された。また、逆に賃料を安く設定している農園では、農機具の購入等にコストをかけず、農園を少しでも安く利用できるように運営をしている。このように、各管理者団体の運営方針により、賃料の金額とハード面の充実度は大きく異なることが明らかになった。また、農園整備等に係る経費は、賃料から捻出される場合が多いが、捻出しきれない分については、追加徴収を行うほか、一部の元気農園では自治会から助成金を得てそこから捻出するというケースも把握された。

(3) 空き区画への対応

管理者団体へのヒアリングによると、農園内で空き区画が出た場合、自治会会報や回覧板で利用者の追加募集を行っているが、利用希望者が現れなかった場合、既に農園を利用している内部の利用者が複数区画借りるなどして空き区画が出ないように努めているとのことであった。なお、表-2の利用人数と区画数の差が大きい農園ほど、複数区画借りている利用者が多い農園である。中には、一人で10区画借りている利用者もいた。このように、農園内で空き区画が発生しないよう、各管理者団体が内部で対応を行っていることが把握された。

(4) 管理者団体の活動

管理者団体へのヒアリングによると、管理者団体が行う農園管理以外の活動には、利用者や自治会内の親睦を深めるイベントの企画と運営を行っているとのことであった。イベントは管理者団体のみで行うものと自治会など他団体と共同で行うものに分かれている。管理者団体のみで行うイベントでは、農園内で採れた農産物を使った収穫祭や、利用者同士の親睦を深める親睦会や忘年会、旅行が行われていた。他団体と共同で行うイベントでは、自治会で開かれる文化祭への出店や自治会の清掃活動への参加などがあった。各イベントでの利用者の参加率も高く、農園内の交流の促進に大きな役割を果たしていた。また、管理者団体は、自治会で開かれる行事にも積極的に参加しており、管理者団体と自治会は良好な関係が築かれていた。各イベントの開催や参加時は、



それぞれ役員が中心となって管理者団体全体で協力して行われている。このように、元気農園の活動と自治会活動が連携し、地域コミュニティの活性化に寄与するケースが把握された。

6. まとめ

調整区域における市民農園の開設実態に関する調査およびコミュニティ型市民農園の運営実態に関する調査より、都市周辺部の土地利用の方向性について、市街化区域に隣接するエリアにおいて、土地利用管理における市民農園の有効性および地域コミュニティが管理運営の主体となり得る可能性が指摘された。

本研究で対象とした首都圏近郊整備地帯の調整区域では、市民農園の開設が比較的進んでおり、耕作放棄地の活用施策の一環として実施されていることが明らかになった。さらに、アンケートから把握された牛久市のコミュニティ型市民農園については、行政が農園の管理、運営に対して積極的に介入せず、管理者団体の意思にその大部分が任される制度設計となっており、自主的な管理システムとして運用されていることが明らかになった。このことが、管理者団体自身による元気農園のガバナンスを成立させていると考えられる。また、牛久市では元気農園以外にも様々な活動に自治会単位で取り組んでおり、コミュニティ単位で農園の管理、運営を行う元気農園の制度が、住民にうまく受け入れられたことにより、農園の持続的な管理、運営に繋がっていると考えられる。このことから、コミュニティ型市民農園は、持続可能な土地利用管理方策の一つだと考えられる。

謝辞：本研究の第4章および第5章は、山本凌君(当時、千葉大学園芸学部4年)の卒業論文の成果である。ここに謝意を表す。

引用文献・補注

- 1) 川上光彦・浦山益郎・飯田直彦+土地利用研究会編(2010):「人口減少時代における土地利用計画 都市周辺部の持続可能性を探る」:学芸出版社,170pp.
- 2) 並木亮ほか(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
- 3) 秋田典子(2014):コミュニティガーデン方式による土地利用管理手法の検討:日本建築学会技術報告集(45),727-730
- 4) 山崎寿一(1985):阪神間における市民農園の利用実態とその役割に関する研究-農住混合地域の土地・生活環境政策に関する研究#2-:都市計画論文集(20),385-390
- 5) 大場里恵・小馬瀬令二(2001):東京圏の市民農園の現状と土地所有者の経営状況について:都市計画論文集(36),283-288
- 6) 加藤士一郎(2007):日本の緑地政策における「市民農園」の可能性:千葉大学公共研究4(3),187-200
- 7) なお、本研究で調査対象地とした既成市街地は、神奈川県横浜市、川崎市、埼玉県川口市である。その他の既成市街地については、調整区域が存在しないため除外とした。
- 8) 内海宏(2013):農的空間を活用したまちづくりの現状と可能性-横浜を中心とした取組み事例から展望する-:土地総合研究(21)3,43-49