

都市農地問題の新たな切り口「市民緑農地」という考え方

ーポスト 2022 年問題・生産緑地研究会の活動紹介ー

(一財) 都市農地活用支援センター 常務理事・統括研究員 佐藤 啓二

1. はじめに

現在、都市農地の前線では、2022 年問題への対応として創設された特定生産緑地の初めての指定に向けて、事務作業の最後の詰めで大わらわである。

ひと仕事終えてご苦労様と言いたいところだが、未解決領域の大きさを考えるとひと休みすることなく「ポスト 2022 年問題」の政策論議をスタートさせなければならない。

本稿で紹介するのは、そうした取組として生産緑地研究会を舞台に論議されている「市民緑農地」という考え方である。

この議論は未だ中途であり、ここで述べる内容は研究会メンバーの共通認識を述べたものではなく、現時点の状況について研究会幹事である筆者の考えを取りまとめたものであることをお断りしておく。

2. 生産緑地研究会のプロフィール

(1) 研究会の設立 (2016 年 8 月)

「市民緑農地」について述べる前に、生産緑地研究会について少し触れておこう。

2016 年 2 月にさかのぼるが、当時、当センターの理事を務めておられた故水口義典先生（芝浦工業大学名誉教授）の発案で、都市農業振興基本計画パブリックコメントに対し当センターの都市農地活用保全アドバイザーの意見を集約し「都市農業振興基本計画（案）に関する意見・情報」としてとりまとめ、農林水産省および国土交通省の担当者に提出・説明した（注 1）。

その後専門家による政策提言活動を一層深化させるため、日本都市計画家協会の柳沢厚氏（当時、同協会理事）と相談し、2016 年 8 月に同協会の研

究部会として「生産緑地研究会」を立ち上げることとなった。（会員数 45 名、設立時の座長は水口先生、現在は柳沢氏が座長代行、著者が幹事）これまでの研究会開催回数は 30 回を数える。

(2) 研究会の活動と「市民緑農地」

生産緑地制度に関する情報交換・研究を中心に活動を開始した研究会は、2017 年 8 月に、「『農』を活かすまちづくりのための制度改革の提言」として、生産緑地制度以外の新たな農地保全制度の必要性を示しつつ、「(仮) 緑農地区計画」、「農地保全型農住組合等の多様な担い手のしくみ」、「2022 年までに講ずべき措置」を提案した（注 2）。

その後、国は基本計画で想定していた「都市と緑・農の共生」を目指した新たな都市農業振興制度を断念し、2022 年問題対策としての生産緑地制度の補強に的を絞り、都市緑地法等の一部改正、都市農地貸借円滑化法の創設へ歩を進めることとなった。そのため、研究会の議論は、今回の制度改定の限界をどのように超えるかに向けられることとなった。

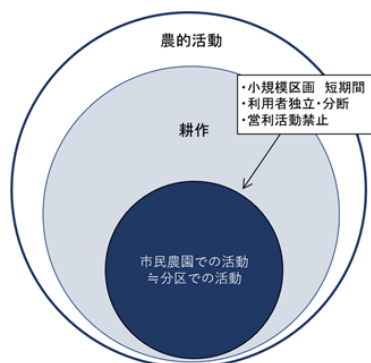
その過程でテーマの一つとなったのが、緑地としての都市農地の位置づけの強化とその具体化であり、浮上したのが「市民緑農地」という考え方である。

この「市民緑農地」議論の下敷きとなったのは、筆者がプログレス出版「『コンパクトシティ』を問う」で提起した「『都市と緑・農の共生』における産業政策の限界ー新たな目標『市民緑農地』」である（注 3）。この間のいきさつは、後藤・安田記念研究所「都市問題」に掲載されている水口先生の遺稿となった「都市農地の保全活用に関する新たな法制度の有効性と今後の課題」を参照されたい（注 4）。

(3) 「市民緑農地」とは

「市民緑農地」の定義は研究会として未だ統一されていないわけではないが、筆者が認識しているアウトラインはおおよそ次のようなものである（図2）。

即ち、「市民緑農地」とは、都市の住民等が（一定の組織的ルールに従い）協同して農的活動を行うための土地等であり、「農的活動」とは、土地等の空間を活用し、産業としての食料生産ではない社会生活上の様々な効用を目的として、農作物を栽培する活動等を言う。



協同活動	設置者・管理者の定めたルールに従い各自が活動（利用）する。	○
	利用者自らが運営組織を作り、協同して活動（利用）する。※NPO等が会員を限定し、協同活動(利用)を募集する形態も含む。	×

図2 市民緑農地と市民農園の比較

研究会では、現行制度下の類似の実態との違い等からその意義を明確にしつつ、それを実現・普及して行くために必要となる法制度等について議論している。

3. 「市民緑農地」という新しいアプローチ

(1) 市民ニーズを都市農地制度に直結することへの疑問

我が国の土地制度・農地制度の下では、農地の利用・管理の当事者は、言うまでもなく農地所有者及び耕作者、即ち農家であり、彼らは自らの農地を維持するためにこれまで経済活動、肉体労働等の並々ならぬ努力を払ってきた。諸外国の歴史を見ても、国の根幹をなすこのような農地の利用・管理の枠組みを修正・変更することは大変重いテーマであり、時として数世代にわたる国民的改革になる。都市農

地保全制度もその一部を構成している。

後述するように近年、社会的に急速に増大している市民（都市住民）の「農」に関わるニーズ実現の道筋をこのような他律的で難解な（市民の立場から見ても）都市農地保全という枠組みに直結させようとする事は果たして妥当であろうか。

①都政モニターアンケート結果

東京都が実施した都政モニターアンケート（2020年6月17日）結果報告として、東京に「農業・農地を残したい」と答えた人は82.8%（図3）に達していることが強調されている。

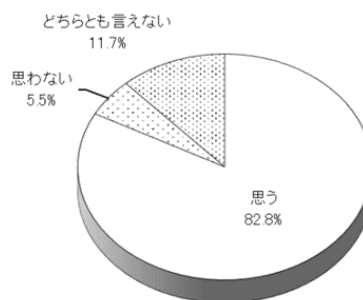


図3 農業・農地を残したいか（都アンケート結果）

著者がむしろ注目したいのは、「市民との関係で期待される役割」として、「新鮮で安全な農畜産物の供給（58.9%）」以外の「緑や環境の保全（51.8%）」、「農業体験や食育（32.0%）」のほか、「災害時の避難場所（13.4%）」、「生活に潤いや安らぎを提供（12.6%）」、「地域コミュニティの場（11.9%）」、「身近なレクリエーションの場（7.8%）」、「園芸療法等（2.2%）」といった農業の多面的機能が上げられていることである（図4）。

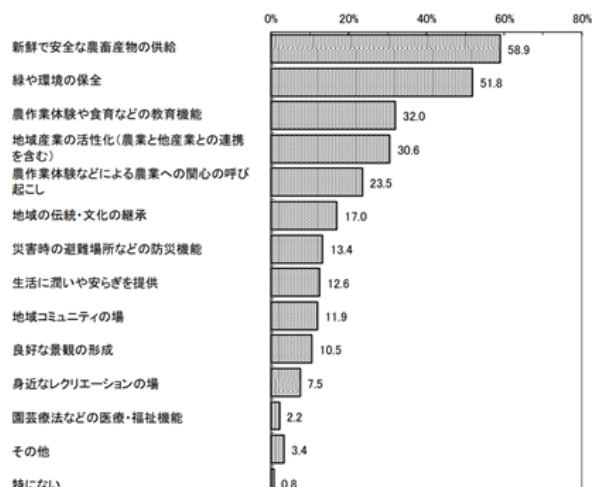


図4 市民との関係で期待される役割（都アンケート結果）

②「農」の機能発揮アドバイザー派遣事業

別表は当センターが2013年から実施してきた「農」の機能発揮支援アドバイザー派遣事業（都市農地の多様な機能を発揮した取組を支援するための専門家派遣）1,414箇所のテーマ別件数である（図5）。市民農園、体験農園のように市民が趣味として行う農作業のほかに、食育・地域交流、福祉、マルシェなどのイベント等を目的とした「農的活動」が大変多くなっている。

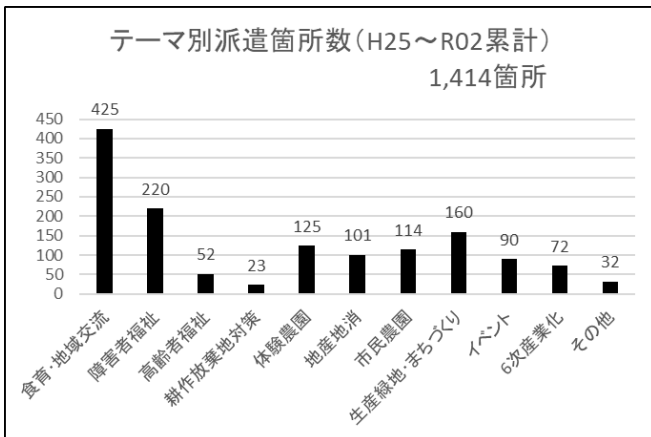


図5 アドバイザー派遣テーマ

①と②を重ねてみると、市民が農地等に求めている機能、具体的活動がどのようなものかが良くわかる。中には農地と不可分であるものもあるが、大半は目的の活動を自由に行う事の出来る土地・空間を求めているのである。ここでは、要求の主体・当事者は市民であり、農地はそのフィールドの一つに過ぎない。

③世界都市農業サミット

この感を深くしたのが、一昨年（2019年）の練馬の世界都市農業サミットである。日本と異なり、世界の多くの都市で、都市内に生業としての農業、農地が殆ど残っていない中で、未利用公有地、建物敷地、屋上等の「農地」ではない様々な空間、空地を利用した市民による「農的活動」が広がりつつある現状が報告された。

その背景にあるのは、以前のクラインガルテン運動のような階級闘争的な活動ではなく、フードシステムのグローバル化がもたらす食の安全への関心の高まりやSDGsに代表される地球規模での環境問

題への危機感等を背景にした様々な市民活動である。こうした動きはドキュメンタリー映画「エディブルシティ」の密やかな流行、当センターの「農」の機能発揮支援派遣事業へ依頼の量的・質的增加等、我が国においても徐々に広がりつつある。

このような現状と将来の見通し、その社会的意義を考えた時、市民による「農」に関わるニーズ実現の道筋というテーマは、これまでのように（市民から見て）難解な都市農地制度や都市計画制度の議論の片隅で行うのではなく、そのこと自体を目的とした枠組みのあり方として定立されるべきであろう。

（2）市民が主体の「農的」活動を中心に据えた議論を！

「市民緑農地」という考え方の肝は、農業者や関係行政が主体の都市農地保全というテーマから出発するのではなく、素直に、市民がその当事者である「農的活動」から議論をスタートし、その延長・応用型として農地を位置付けたらどうかという事である。

従って、新たな制度を考える基本は、産業としての農業生産ではない、市民による農的な活動を都市における社会的課題（今後さらに増大するものと思われる）の解決に資する公益性のある活動と位置付け支援し、その実現を阻害している様々なネックを取り除くという順序に沿った枠組みを作る事にある。以下、研究会での主な論点を紹介する。

1) 公益性のある「農」的活動の範囲

まず、市民による農的な活動の現状、将来予測されるものの中で公益性のあるものについて、その範囲ないし定義を明確にすることが重要である。研究会の中では、いわゆる農作物の耕作のほか、ガーデニング、バーベキュー、小動物とのふれあいパーク等、その活動の範囲や、屋敷林等の樹林地の扱いが上げられおり、更に、活動の一定の広がり担保するものとして、協同活動に参加する者の数、空間の面積等が議論されている。

また、農的活動のフィールドが、土地、建物等の不動産となるため、所有、貸借、管理、利用をどのように想定し、税金を含め、夫々への支援を考えるかという点も重要な論点となっている。



写真 コミュニティ活動（千草台園芸サークル）

2) 公益性のある「農」的活動のオーソライズ

こうした市民による公益性のある農的活動をオーソライズし普及するため、国や自治体の責任と義務を明らかに、オーソライズする手続きを検討する必要がある。

3) 支援策と阻害しているネックの除去

「市民緑農地」として考えられるのは農地、都市公園・緑地、一般宅地、公有地、その他建物屋上等の空間であるが、市民が主体となった協同利用を考えたとき、現行法制度（農地法、都市公園法、地方自治法、建築法規制、税法等）に照らし、様々な制約がある。

①農地の利用

農地を利用する場合、現行では特定農地貸付法が措置されているが、想定している「市民緑農地」の利用との関係で特に問題となるのは土地利用用途の限定と、市民協団体が主体的に管理・運営できないという制約であろう（図 2 参照）。利用者のコミュニティ育成は、時代の大きな要請であるが、農家による入園方式がこのニーズに対応してきた。この問題については、研究会の中でも、都市農地貸借円滑化法「自ら営農」の事業計画認定要件として「農作業体験、都市住民の交流」が認められ、更にこの事業のための JA 及び自治体の貸借が認められたことを積極的に活用すべきとの意見も出されている。

②都市公園の利用

都市公園を「市民緑農地」として利用しようとする場合、現行では教養施設としての「分区園」で対応することとなるが、特定農地貸付法に先立って制度化されていた「分区園」は、まさに公園用地を利

用した市民農園であり、更に農地の場合よりも区画面積規制が厳しい等、利用方法には大きな制約がある。

③公有地の利用

研究会で議論している主要なテーマの一つが、未利用の公有地（行政財産、普通財産を問わず）の活用である。自治体の間では、未利用公有地を市民による農的活動に提供しようという動きは広まりつつあるが、都市公園や道路等の公共施設のような、明確な統一的規範が無いため、条例や要綱を策定するときはこの生産緑地研究会で行っている議論（市民による「農的活動」の公益性とその定義・範囲、オーソライズの仕方、他法令との関係の整理等）と同様の議論をする必要があるのである。

4. 今後の予定

前々回には、市民による農的活動支援を目指し、2011 年にいち早く「都市農業の育成及び支援に関する法律」を制定した韓国の現状についての会員からのレポートを踏まえた研究会を行う等、提言に向け、あるべき法制度の輪郭を明確にすべく議論を深めているところである。

まとめ次第、研究会として公表し、出版等の形で大勢の人の目に触れるようにして、関係者のご批評を得たいと考えている。

(注 1) (一財) 都市農地活用支援センター (2015) 「都市農業振興基本計画 (案) に関する意見・情報」 (<http://www.tosinouti.or.jp/kihonhou/0301iken sho.pdf>)

(注 2) 水口義典・小谷俊哉 (2017) 『『生産緑地研究会』のとりくみと都市農地制度改革の提言』『都市農地とまちづくり』(一財) 都市農地活用支援センター情報誌第 72 号

(注 3) 佐藤啓二 (2019) 『『都市と緑・農の共生』における産業政策の限界』株式会社プログレス「コンパクトシティを問う」

(注 4) 水口義典 (2019) 「都市農地の保全活用に関する新たな法制度の有効性と今後の課題」安田記念都市研究所「都市問題」Vol. 110