



都市農地の保全を目的とした 市民農園の振興に関する研究



近年、都市農業と都市農地が、都市計画のトピックとして注目されている。平成24年9月、国土交通省都市計画制度小委員会は、都市が人口減少局面においても持続的価値を持つには、「集約型都市構造化」と「都市と緑・農の共生」という二つの都市像を目指す必要があり、その実現には「民間活動の重視」が重要であることを示した。この流れを受け、国会提出に向けて議論が進められている「都市農業振興基本法」は、その基本理念に、市街地形成と農の共存、多様な機能をもつ都市農業の振興、そして、そのために不可欠な都市農地の保全推進を掲げるものと言われている。

しかしながら、人口減少社会において都市農地を保全する仕組みに関する具体的議論は、いまだ十分に蓄積されていない。本研究は、都市農地の保全には市民農園の振興が効果的であることを示すとともに、統計データを用いて具体的にその可能性を示すものである。

都市農地の保全を目的とした 市民農園の振興に関する研究

名古屋都市センター 調査課 鵜飼 洋一郎

1 研究の構成

1-1 研究の位置づけ

近年、都市農業と都市農地が、都市計画のトピックとして注目されている。平成24年9月、国土交通省都市計画制度小委員会は、都市が人口減少局面においても持続的価値を持つには、「集約型都市構造化」と「都市と緑・農の共生」という二つの都市像を目指す必要があり、その実現には「民間活動の重視」が重要であることを示した。この流れを受け、国会提出に向けて議論が進められている「都市農業振興基本法」は、その基本理念に市街地形成と農の共存、多様な機能をもつ都市農業の振興、そして、そのために不可欠な都市農地の保全推進を掲げるものと言われている。

しかしながら、人口減少社会において都市農地を保全する仕組みに関する具体的議論は、いまだ十分に蓄積されていない。本研究は、都市農地の保全には市民農園の振興が効果的であるとの観点から議論を行うとともに、市民農園利用者を対象に実施したアンケート調査の分析を通して、都市において市民農園が持続可能な農地の保全手段となりうることを示す。

1-2 研究の構成

本研究は、各章で以下の議論を示す。まず、第2章では都市において農地は長らく「不適切な土地利用」との観点から議論の対象となってきたが、人口減少社会の都市計画において、その価値が再評価されつつあることを示す。次に、第3章では都市農業と都市農地は多くの問題から危機的な状況にあり、都市農地の保全を進めるには行政が政策立案の論拠を「多面的機能」から「生産価値機能」にシフトする必要があることを示す¹。そして、第4章では行政は都市農地を保全し都市農業を活性化する手段として市民農園の振興を行うべきであることを示す。

2 転換点の都市農業

2-1 概要

冒頭で触れた都市農業振興基本法（以下「基本法」という。）の制定に向けての議論では、都市農業の振興の基本理念として、①都市農業の多様な機能の適切かつ十分な発揮と都市農地の有効な活用および適正な保全が図られるべきこと、②良好な市街地形成において農との共存が図られるべきこと、③都市農業の振興は国民の理解の下に施策が推進されるべきであることが挙げられている。

基本法制定の動きは、都市と農業の関係において現在生じている様々な問題を解決するためのものであり、これらの問題は、日本社会で都市農業がたどってきた経緯の中で複雑化かつ深刻化してきた。し

¹ 「多面的機能」は社会に対する農業の価値を示すために一般的に使われる概念である。一方、「生産価値機能」はそれに対照するものとして本稿が提示する概念である。いずれも、詳細については後述する。

たがって、日本社会でこれから都市農業がどのような役割を担うべきなのか、その手段はどのようなものであるべきかを議論するには、都市農業の歴史的経緯を知る必要があるとともに、都市農業の定義についても明確にしておかなければならない。そこで第 2 章では、①都市農業の「来し方」、②都市農業の「行く末」、③都市農業の定義について整理する。

2-2 都市農業の「来し方」

図司・佐藤（2013）²は 1960 年代後半から今日に至るまでの都市農業の歴史的経緯と、そこで行われてきた議論について整理している³。これによると都市農業に関する議論の歴史は、第Ⅰ期から第Ⅲ期までの 3 つの区分に整理できる。すなわち、「第Ⅰ期：線引き政策の登場と都市農業論の萌芽（1970 年代から 1980 年代前半）」、「第Ⅱ期：強まる農業不要論に対抗する農地保全の主張（1980 年代後半から 1990 年代初頭）」、「第Ⅲ期：都市の縮小再編下で確立する都市農業（1990 年代後半以降）」である。

第Ⅰ期は都市で農業を行うことについての諸問題が顕在化することで、都市農業の議論が引き起こされた時期である。1968 年に制定された都市計画法はスプロール（都市の無秩序な拡大）を抑制するために、「既に市街化した区域およびおおよそ 10 年以内に市街化を進めるべき区域（市街化区域）」と、「市街化を抑制すべき区域（市街化調整区域）」の「線引き」を行った。市街化区域では、「農地」は生産性が低い土地利用であると位置づけられ、より望ましい土地利用への転換（宅地化）をすべきものとされた。宅地化を進める手段としてもっとも効果的なものは、固定資産税を高くすることであった。一般に農業は農地という土地自体を生産手段として使用することから、土地の維持コストである固定資産税が安くなるような税制がとられているが、市街化区域の農地には宅地に準ずる高い固定資産税（いわゆる、宅地並み課税）を課したのである。この手段は長期的に見れば非常に効果的であったが、即座に都市から農地を消滅させるものではなかった⁴。

第Ⅱ期はバブル期に入り土地価格が急騰する中で、都市農業を批判する議論が活発に行われた時期である。市街化区域内に農地が残存するせいで土地価格が必要以上に高騰するのであり、都市から農地は速やかに排除しなければならないというのが、都市農業不要論の主張である。また、1991 年の生産緑地法改正により、市街化区域内農地の所有者は個々の農地について「この先、農業のために使っていく農地なのか、いずれは宅地化するつもりなのか」という選択を迫られた。前者を選択する場合は生産緑地の指定を受ける必要があり、固定資産税が低く抑えられる一方で、その先少なくとも 30 年間は農地として使用することが義務付けられた。生産緑地の指定を受けない農地については、宅地並み課税の実効力が強化された。こうした流れの中で、都市農業を擁護する立場からは「都市農業に積極的に働きかける意義が見出され、「残地農業としての都市農業」から「計画的に保全する都市農業」へ位置付けの転換」（図司・佐藤、2013）が必要であることが議論された。ここには、都市計画の観点から都

² 本研究は、図司直哉・佐藤真弓が 2013 に発表した論文を意味する表記として、「図司・佐藤（2013）」又は「（図司・佐藤、2013）」を用いる。以下、参考文献の引用については、この表記を用いる。

³ 図司・佐藤（2013）は「都市農業」について、次のように整理している。「その範囲や数字は、捉え方によって異なってくるが、農林統計における「都市的地域」の定義をもとに「都市とその近郊地域の農業」と捉えた場合には広義の都市農業と位置づけられ、全国比では農地面積では 27%、農家戸数では 25%、販売金額では 18%を占めており、その割合は少くない。（中略）一方、狭義の都市農業になると（中略）「市街化区域とその周辺の農業」を指すことになり、農家戸数では 23.9 万戸（全国比 8%）、農地面積で 19.8 万 ha（4%）、販売金額は 4,676 億円（8%）という数字が示されている。そのうち、市街化区域の農地面積に限定すると 8.8 万 ha（2%）にまで少なくなる」。

⁴ この原因として、1991 年の生産緑地法の改正まで多くの地方公共団体が市街化区域内農地について課税緩和措置をとっていたことが挙げられる。

市と農業を共存させていく議論の萌芽が見られる。

第Ⅲ期はバブル経済破綻以降の低成長と日本社会が人口減少社会に突入していくとの見通しに対して時代に合った都市計画とはどのようなものかが議論され、この中で都市農業への評価が高まっていく時期である。この時期には「都市にとって農業とは何か。残すべき農業があるならば、それはどのように実現されるべきか」という点について議論が展開された⁵。都市農業の現場で画期的な農業経営手法が開発され始めたのもこの時期である。代表例として、練馬区の農業者が行政と共に実現させた、通称「練馬方式」と呼ばれる農業体験農園があり、これは先進的の市民農園として現在でも高く評価されている⁶。この時期には行政も政策形成における都市農業に対する評価をポジティブなものへと変えていく。例えば、農林水産省の「都市農業の振興に関する検討会」は「中間取りまとめ」において、「より質の高い生活への希求」、「防災の観点」そして不可避な「都市的土地需要の減少」という視座から、都市に存続する農地の安定的な利用の確保に向けて行政が取り組むべき課題を明示した（農林水産省、2012）。また、国土交通省の「都市計画制度小委員会」は「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」において、「都市計画の制度面、運用面において、「集約型都市構造」と「都市と緑・農の共生」の双方が共に実現された都市を目指すべき都市像とするとともに、この都市像を実現するため、都市計画の前提となる民間活動を重要な手段として位置付け、重視していくこと（民間活動の重視）が重要である」（国土交通省、2012）と述べ、「農」が都市に不可欠な要素であることを明示した。

整理すると、都市農業は第Ⅰ期に「線引き」を契機にそのテーマが認知され、第Ⅱ期の都市農業不要論の逆風を経て、第Ⅲ期に都市計画における必然的要素であることが公に認められ始めたのである。

2-3 都市農業の「行く末」

都市農業に期待する役割について、国土交通省（2012）は次のように述べている。

今後の人口減少に対応し、徐々に低密度な土地利用へと誘導を図る必要のある地域においては、緑地や農地等の非建築的土地利用に着目し、緑に富んだ住宅地へと誘導することが考えられる（中略）。また、今後、郊外住宅地においては、人口の減少に伴い、モザイク状に空地が発生することが予想され、放置されると防犯上、景観上等の課題が発生するおそれがある。地方公共団体がこうした空地を借地公園や市民緑地等として管理することも考えられるが、その対応には一定の限界があることから、地方公共団体以外の管理主体が暫定的に空地を管理するための協定のあり方等について検討する必要がある。（国土交通省、2012）

人口が減少し続ける社会（以下「人口減少社会」という。）においては、行政は既に形成された市街地を、都市機能を効果的に集約した「コンパクトシティ」へと転換していく必要があると言われている（国土交通省、2014）。コンパクトシティ化は多様な要素から構成されるが、都市農地に関連して特に重要なのは「土地利用の計画的で望ましい低密度化」という要素である。この点で問題となるのは、防犯や景観に悪影響を及ぼすような土地利用の望ましくない低密度化である。人口減少社会では、人口減少により土地の利用密度が低下し、散発的かつモザイク状に空地が発生していく。そして、空地は周辺地域

⁵ 後述する農業の多面的機能や、都市で市民農園が担う役割に関する議論はこの時期に萌芽が見られる。例えば、山崎（1985）。

⁶ 取り組みの詳細については白石（2001）を、農業体験農園の利用がその利用者に与える効果については、山田・門間（2006）を参照。

に悪影響を及ぼし都市の価値を低下させる。現在、行政が計画的に行う土地利用の低密度化としては、公園等への緑地化が標準的である。しかし、人口減少社会では地方公共団体の財政は必ず逼迫するため、自然発生した空地を行政が緑地化し管理することは現実的ではない。そこで、都市の農地が持つ「緑地機能を持つ土地でありながら原則として私有・私営により維持される」という特長に白羽の矢が立つ。つまり、都市農地が期待されているのは緑地機能を持つ望ましい土地利用として空地を埋める機能であり、都市農業が期待されているのは私有・私営により都市農地を自律的に維持する機能である⁷。本研究の関心は、これらの機能が持続可能な様態で成立する、都市農業と都市農地の具体的様態を明らかにすることにある。

2-4 都市農業の定義

都市農業は「農業」とそれが行われる場所である「都市」により構成される複合語である。樋口（2008）は次のように整理する。

「都市農業」という用語が何を指すのかについて、法律上の明確な定義や統一的な見解はない。大別すると、①農林水産統計の農業地域類型区分で「都市的地域」に含まれる地域で行われている農業、②都市計画法にいう「市街化区域」及び「市街化調整区域」で行われている農業、③都市計画法にいう「市街化区域」で行われている農業、のいずれかの意味で、「都市農業」の語を使用している場合が多い。（樋口、2008）

都市農業の定義は「都市」が意味する内容に対応している。だが、ここには1つの問題がある。それは、「農業」の意味する内容は自明であるという暗黙の前提である⁸。農業と農地を都市に不可欠なものとして活用するためには、どのような農業が都市で営まれるべきなのかという点、すなわち、都市の「農業」の内実に主要な関心が置かれなければならない⁹。この点を踏まえて、本研究は都市農業を「ひとまとまりの市街地およびその周辺の農地において行われる、農業およびそれに類する農地の生産能力を利用した営み」と定義し、都市農地を「都市農業に供される農地」と定義する¹⁰。

⁷ これ以外の機能として、都心部空閑地の農地化がヒートアイランド現象を抑制する機能（大西・曹・森杉・奥岡・井村、2010）や、人口減少社会で発生するフードデザート問題（都市郊外でも住民が食料にアクセスしづらくなる現象）を抑制する機能（雨宮・寺田・横張・浅見、2012）がある。

⁸ これは、都市農業の議論が、農業が都市というふさわしくない場所で行われているという問題関心を中心に議論されてきたことに起因すると考えられる。

⁹ 松宮（2013a）は、行政が支援の枠組みを「農業生産」や「農業経営」として設定することで、非農業者による活動のあり方が制限され、その潜在的可能性の発揮が阻害されてきたと指摘している。

¹⁰ 「それに類する農地の生産能力を利用した営み」は、農業に関連する営み又は農業から派生した営み（例えば、農業体験、農業教育、食農教育など）を意味する言葉として、行政を中心に広く用いられる「農」の概念とおおむね一致する。「農業は、古来、自然環境に働きかけ、動植物を飼育・栽培して糧（かて）を得る「業（なりわい）」として、営まれてきました。しかし、産業の高度化につれ農業においても生産性・経済性が追求されるなかで、人間と自然の関わりにおいて農業の果たしてきた役割が、見えにくくなっています。そこで、農業が、自然環境の保全や生活・文化の形成などの幅広い価値の創造と深いつながりがあることを明確にするため、「農」という言葉で表すこととします。したがって、この基本方針で言う「農」には、農業という産業的役割だけではなく、多くの人の営みや暮らしなどの基盤としての役割という幅広い意味を含めています。」（名古屋市、2006）。なお、研究者の立場からコンパクトシティにおける農の重要性を指摘する議論として横張（2013）がある。

3 都市農業の3つの問題と都市農業の「生産価値機能」

3-1 概要

人口減少社会で都市農業が期待される役割を果たすためには、既に営まれている都市農業が今後も持続され、それにより都市農地が維持されていく必要がある¹¹。一方で、都市農業と都市農地の実態は持続可能性という点で多くの深刻な問題を抱えている。そして、これらの問題を解決するための税金投入の根拠とされる「農業の多面的機能」という概念もまた、本質的な問題を抱えている。そこで第3章では、①都市農業と都市農地の問題、②都市農業の「多面的機能」による評価の課題、③都市農業の「生産価値機能」の示す可能性について検討する。

3-2 都市農業と都市農地の問題

都市農業の問題と都市農地の問題は、それぞれが相互に作用しながら複雑で解決困難な問題群を形成している。まず、都市農地の問題である。農業を行うには農地が必要であり、農地にも農業に適した農地と、農業に適さない農地がある。何をもち「農業に向いている」と判断するかについては様々な切り口があるが、もっともシンプルで都市農地の問題の根幹に関わる判断基準は「集団性」である。すなわち、集団性の高い農地では、高い費用対効果のもとで農業を行うことができる¹²。農地を農地以外の目的に用いるために利用転換することを「転用」と呼ぶが、都市農地については転用の規制が緩いため、農地所有者は機会費用を最小化するために、常に農地利用と他の都市的土地利用を天秤にかけている。転用は農地をモザイク状かつ散発的に欠損させる。これにより都市では農地の集団性が損なわれ、特に市街化区域では市街地に転用されずに残った農地が点々と存在する状況が発生する。このように、現存する都市農地の多くは、もともと効率的な農業経営が難しい状態にある。また、人口減少社会で空地の農地化が期待されるのは既存の市街地であり、そこではモザイク状かつ散発的に空地が出現していくため、空地を農地化したとしてもそれは現存する都市農地以上に集団性が低い農地となる。つまり、人口減少社会において都市農地の多くは効率的な農業経営に向かない農地であり、そこで行われる農業生産の収益性は低いものとならざるをえない。

次に、都市農業の問題である。農業経営により農地を維持するのは私人であり、このことは都市農地が期待される機能を発揮するにあたり本質的に重要な要素である。しかし、都市農地の所有者が農業経営により農地を維持する能力はすでに著しく低下している。表1は平成22年世界農林業センサスの結果から名古屋市内の農業経営体数を経営耕地面積別に集計したものである¹³。これによると、名古屋市では経営耕地面積が10,000㎡未満である農業経営体が全体に占める構成比は86.4%である。また、表2は平成23年農業経営統計調査の結果から東海4県の農業経営体について経営耕地面積別に農業による所得（農業所得）、農業以外による所得（農外所得）および所得全体に占める農業所得の割合（農業依

¹¹ 非農地を農地化するには、多大な人的、金銭的および時間的コストが必要となる。都市農地が消滅してからでは、空地の農地化のみで都市機能に貢献できる量の農地は確保できない。また、空地の農地化が実現できたとしても、都市農業を支える人材やその営みが失われてしまえば、その維持は困難である。

¹² 例えば、A、BおよびCの3つの農地があるとした場合を想定する。A、BおよびCが広域に散在している場合、それらの農地で耕作を行うには農地間の移動をはじめとする非効率性が生じる。一方、A、BおよびCが一箇所に集合している場合にはそうした非効率性が生じないほか、農地の規模がある程度大きければ、大型機械導入等によりさらに効率的な営農が可能となる。

¹³ 農業経営体の定義は農林水産省令（農林業センサス規則）で定められているが、本研究は一般的に用いられる「農家」や「農業者」の概念と特段の区別をせず、定義の詳細は捨象する。ただし、世界農林業センサスは原則として経営農地が1,000㎡未満である農業経営体は調査対象外としており、実際には1,000㎡未満の農地を所有する「農家」の数が暗数となっていることについては指摘しておく。

存度)を示したものである。これによると農業依存度は「5,000㎡未満」では10.4%、「5,000㎡以上10,000㎡未満」では13.0%であることがわかる。

表1および表2は調査対象の範囲が異なる点に留意すべきだが、これらのデータからは名古屋市では小規模な農地で農業経営を行いながら生計の大半を農業経営以外から得るのが標準的な農地所有者のあり方であると推察される。農業所得が10%程度であるという農業経営の形態は、兼業というよりも副業である¹⁴。つまり、これまで都市農業を担ってきた農地所有者の農業経営は「副業化」している。都市の農業者を支援していくことは重要であるが、もともと効率的な農業経営が難しい都市農地を安定的に維持し農地を活用した都市計画の実効性を高めるためには、持続可能性の高い別の農地維持手段を併せて支援していくことが不可欠である。

表1 経営耕地面積別農業経営体数および構成比（名古屋市）

農業経営体の経営耕地面積	農業経営体数	構成比	構成比（累計）
5,000㎡未満	536	46.5%	46.5%
5,000㎡以上10,000㎡未満	460	39.9%	86.4%
10,000㎡以上15,000㎡未満	102	8.9%	95.3%
15,000㎡以上20,000㎡未満	36	3.1%	98.4%
20,000㎡以上30,000㎡未満	13	1.1%	99.5%
30,000㎡以上50,000㎡未満	3	0.3%	99.8%
50,000㎡以上100,000㎡未満	1	0.1%	99.9%
100,000㎡以上	1	0.1%	100.0%

表2 経営耕地面積別、農業所得、農外所得および農業依存度（静岡、愛知、岐阜、三重）

農業経営体の経営耕地面積	農業所得 (万円) ①	農外所得 (万円) ②	農業依存度 ①／(①+②)
5,000㎡未満	32.3	277.8	10.4%
5,000㎡以上10,000㎡未満	51.6	336.8	13.0%
10,000㎡以上15,000㎡未満	122.5	173.8	41.3%
15,000㎡以上20,000㎡未満	57.5	80.3	41.7%
20,000㎡以上30,000㎡未満	326.7	64.4	83.5%
30,000㎡以上50,000㎡未満	213.4	100.4	68.0%
50,000㎡以上100,000㎡未満	637.9	158.1	79.9%
100,000㎡以上	1,121.2	240.7	81.9%

3-3 都市農業の「多面的機能」による評価の課題

都市農業と都市農地の深刻な現状をくつがえすにあたって、行政の役割は重要である。しかし、行政が問題に取り組むためには直接・間接の市民負担が必要であり、行政は事業を行うことについて説明責任を果たさなければならない。この点に関して、行政が積極的に活用しているのが農業の多面的機能(以

¹⁴ こうした農地所有者はサラリーマン等として働く傍ら休日に農業を行う兼業農家の他に、主な事業として不動産経営を行い、農業は資産管理を兼ねて限定的に行う兼業農家により構成されと考えられる。

下「多面的機能」という。)の概念である。これは、農業が農業生産といった本来の機能とは別に、治水、防災、人間性の回復など、社会に対して数多くの外部経済効果をもたらしていることを示す概念である。農業には他の産業には見られない効用があり、日本から農業が失われた場合には単に農業生産にとどまらない損失をこうむることになることを、多面的機能の概念は示唆するのである。行政は多面的機能の重要性を裏付けるために、その経済的価値を示そうとしてきた。農林水産省は 2000 年に、農業と森林が社会に提供する多面的な機能に関して、その経済的価値の評価方法について学術的な検討を求める旨の諮問を日本学術会議に対して行い、日本学術会議は翌年、科学的に算出した多面的機能の経済的価値を答申において示している¹⁵。

栗山は多面的機能の経済的評価により農業の価値を示そうとする主張の欺瞞性を批判する。

わが国で行われてきた農林業の多面的機能の評価の問題点を一言でいうならば、それは「政策なき評価」である。多面的機能評価では、今後の農林業のあり方は示されていない。そこにあるのは、単なる現状維持の政策だけである。つまり、現在の農林業の持っている問題点を省みることなく、ただ現実を維持するための費用を国民に求めているだけなのである。多面的機能の何兆円という金額は、農林業の持っている価値として国民が負担すべき金額と見るべきではない。むしろ、それは農林業による資源管理を放棄したときに損なわれる損害額と見るべきであって、国民に費用負担を求めるべき性質のものではない。これまで行政が多額の補助金を農林業に投下してきたにも関わらず、農林業が停滞して多面的機能を維持できなくなったとしたら、それはある意味で農林業政策の失敗であり、その責任は国民ではなく行政にあるはずである。多面的機能評価は、そのような行政の責任を問うことなく、農林業を現実に維持するための費用を国民に求めることで、政策失敗の責任を国民に転嫁しているようなものである。「政策なき評価」の目的は費用負担にあるため、その評価結果から今後の農林業政策のあり方は見えてこない。(栗山、2000)

この指摘は、多面的機能の経済的評価に対するものとしては説得力があり、本研究の立場もこの点には同意する¹⁶。そして、多面的機能をこのように評価した場合、この概念が人口減少社会における都市農業の役割を十分に示すものではないことは明らかであろう。また、都市において農地が必然的な土地利用であることを裏付ける論拠としては、多面的機能の「経済外部性で発揮される多面的な機能」という概念だけでは弱いように思える。都市では土地の価格が高いため、ある土地を特定の用途に供することでその土地を別の用途に用いることができない際に発生する土地利用の機会費用が高い。それゆえ個々の土地には都市計画のコントロール下で高度に専門特化した機能の発揮が求められる。そこでは、ある土地利用が「経済外部性で発揮される多面的な機能」を持つことは、その土地利用の有効性を示す根拠としては弱い¹⁷。つまり、多面的機能は田や畑を都市に配置する論拠としては弱いのである¹⁸。

¹⁵ 日本学術会議(2001)を参照。例えば「洪水防止機能」として「1/100 確立の洪水に対して全国で 2 兆 6,321 億円」の価値に相当する機能が、農業により実現していることをはじめ、個別項目について経済的価値が示されている。

¹⁶ 一方で、多面的機能の概念自体が一定の役割において有意義なものであったことについては、正しく理解されなければならない。その役割とは、多くの日本国民が漠然と持っている「農業は、日本社会に欠かせない、大事なものである」という感覚に形を与えたことである。農業に対する国民的関心を惹起することに大きく貢献したという点で、多面的機能の概念には大きな意義がある。

¹⁷ 林・杉山(2011)は、①水質汚染などの負の効果が考慮されているか、②正の効果であっても、国民負担の根拠にならないもの、すなわち、受益者が存在しないものを除外しているか、③機会費用の考え方に基づいて、農業以外の土地利用と比較しているか、④技術的な仮定に大きな問題はないかの 4 点

3-4 都市農業の「生産価値機能」の示す可能性

人口減少社会において行政が都市農業政策を推進する際に、多面的機能の概念はその論拠とはなりがたい。本当に都市農地が様々な専門的土地利用から成り立つ都市の構成要素となるべき不可欠な存在だとすれば、その価値は他の土地利用では代替不可能な固有の機能において評価されなければならない。本研究ではこの機能は、「生産能力との関わりにおいて市民に多様な価値を提供する機能（以下「生産価値機能」という。）」であると主張する。生産価値機能は、以下の3つの要素の複合により発揮される。すなわち、第1に農地が都市において持つ価値の根源は、その生産能力にあること、第2にその価値は生産能力の帰結である生産物だけではなく、市民が生産能力に関わるプロセスによって生成されるものであること、第3に農地から価値が生み出されるプロセスは多様であり、その点で潜在的に多様な維持手段を備えていることである¹⁹。都市農地は都市農業により維持され、都市農業は都市農地において実現するという点で、生産価値機能は都市農地に求められる必須の機能であると同時に、都市農業の根幹的な機能でもある²⁰。

生産価値機能に着目すれば、都市農業の価値は住民が個々の都市農業への関わりに対して行う支出の総額において評価される。その額が、都市農地の維持コストに満たなければ都市農業は衰退し都市農地は減少する。その逆であれば都市農業は活性化し、都市農地はさらなる投資を得て増加する。多面的機能による経済的評価に基づけば農地の機能は市場外部性の視点から評価せざるをえないが、都市農業の生産価値機能に着目すれば、市場原理に準じた政策評価のもとに安定的に施策を立案することができる。

4 市民農園による農地保全の可能性

4-1 概要

都市農地の維持コストが生産価値機能において持続的に生み出される状況を実現するには、多くの都市住民が高い価値を見出す都市農業の様態を明らかにしなければならない。本研究は「市民農園」がその様態のうち特に重要であると考え。そこで第4章では、①都市農業における市民農園の位置づけ、②アンケート調査の概要、③アンケート調査の分析結果についてまとめる。

4-2 都市農業における市民農園の位置づけ

行政が財政上の制約を前提に都市農業の現状を変えていくには、費用対効果と実現可能性の点において実施事業の優先順位を明確にしなければならない。本研究はすでに、都市農業を「ひとまとまりの市街地およびその周辺の農地において行われる、農業およびそれに類する農地の生産能力を利用した営み」

から、多面的機能の評価における方法論的な問題点について分析している。都市農業の文脈において特に問題となるのは③である。

¹⁸ 農林水産省（2012）では、都市農業・都市農地の果たす機能として「防災空間の確保」、「緑地等としての良好な景観の形成」、「国土・環境の保全（ヒートアイランドの緩和、地下水の涵養等）」を列挙するが、都市はすでにそれらの機能を確保するための土地利用を備えている。

¹⁹ ここで言う「生産能力に関わるプロセスが生成する価値」とは、例えば「家族で市民農園を利用する利用者が、その利用により家族の絆が深まったと感ずること」や、「市民農園の利用者にとって市民農園が他の利用者と交流するサロンとしてその存在価値が感じられること」などのことである。なお、都市住民の関わりが都市農地の維持には必要であるという点は、多くの論者が指摘している。例えば、柴田（2011）、栗田（2012）など。

²⁰ 生産価値機能の概念は、従来多面的機能によって理解されていた都市農地の諸機能自体を否定するものではない。例えば防災機能は生産価値機能の観点からは、都市住民が農地のそうした性質をどのように評価し、その評価を実際の農地保全にどのように導引できるかが焦点となる。

と定義した。「農業およびそれに類する農地の生産能力を利用した営み」のうち、「農業」については問題が長い時間をかけて形成されてきており、問題解決の取り組みはこう着状態に陥っている。この点については、都市計画法や農地税制の改正の動向を見守るほかない。一方、「それに類する農地の生産能力を利用した営み（以下「農業に類する営み」という。）」については、その萌芽は比較的新しく、ここ数年で重要な制度改正が行われた分野であることから政策対象としても「伸び代」が大きい²¹。また、生産価値機能が発揮されるには、都市の多様な担い手が都市農業に関わることが不可欠である。農業に類する営みの広い間口を通して都市農業に関わる人の数を増やすためにも、行政は農業に類する活動の活性化に優先的に取り組まなければならない²²。ここで、市民農園は農業に関わりのない人たちの間でも比較的広く認知されており、実際に利用する人の数も多い点で、農業に類する営みの代表格である²³。

市民農園には都市農業の定義と同様に統一的な定義が存在しない。これは、日本において市民農園は、農地法による農地の賃貸借の厳しい規制を背景に限定的に存在が許されてきたという経緯によるところが大きい²⁴。開設主体と開設形態が法令により許されるパターンに限られてきたため、研究者サイドにおいてことさらに定義する必要が無かったのである²⁵。農地所有者が直接市民農園を開設したり、農地所有者以外の者が農地所有者から農地を借り受けて市民農園を開設したりすることが可能になったのは、2005年の「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律（以下「特定農地貸付法」という。）」の改正後である。民間活力による市民農園の多様な展開の歴史は発展途上にあるが、本研究はその事実を前向きに評価し、都市農業の有効かつ不可欠な様態となる可能性を見出している。このことを踏まえ本研究は市民農園を「農地所有者から貸与等により提供される比較的小規模な区画の農地において行われる原則として非営利目的の生産活動を可能とする一体の空間およびその運営を行う事業の総体」と定義する²⁶。「貸与等」という言葉は、従来標準的であった「区画貸し」のスタイルに限らず、近年、経営手法が洗練されつつある農業体験農園などの多様な形態を議論に含めることを意図している。また、「原則として非営利」という言葉は、市民農園の生産価値機能にとって利用者の利用目的が「非営利」であることは本質的な要素ではないことを示すために採用している²⁷。また、市民農園の概念は

²¹ 制度改正の例として2005年の特定農地貸付法の改正がある。

²² 「農村と比較した場合、都市における農の活動の特徴として、非農業者による「市民農業」の多さは見落とすことができない点と考えられる。実際、都市部の農家による農業経営が減少傾向にあるのに対して、「市民農業」は増加傾向にある。」（松宮、2013b）。

²³ 農業に類する営みとしては、農業ボランティアや屋上菜園が挙げられる。農業ボランティアの実態やその活動体験がもたらす効果については舩戸（2013）を参照。屋上菜園の運営事例については及川（2013）を、その利用者の属性や意識については河野・藤田（2014）を参照。

²⁴ 農地法は、借り受けた農地において生業として農業を行う者（かつての、いわゆる「小作人」）が持続的に安定して農業を行うことができるよう、農地の貸し借りが原則として農業者間でのみ可能となるような制度を採用している。このため、非農家が小規模区画で農地を借り受ける市民農園のスタイルは、1989年に特定農地貸付法が制定され、地方公共団体と農業協同組合がその開設を許されるまでは脱法行為として禁止されていた。市民農園の成立過程と特定農地貸付法の改正による現在の制度の構成については、農林水産省関東農政局（2005）を参照。

²⁵ ただし、法令の許可によらない市民農園、いわゆる「ヤミ農園」は暗数として相当数が存在していると言われている。「ヤミ農園」は多様な形態をもつと考えられるが、公にはその存在が確認されないためその実態を把握することは極めて難しく、研究の対象にもされてこなかった。

²⁶ 市民農園の定義については、法令に対応する開設形態を整理した農林水産省関東農政局（2005）が参考となるが、先行研究では市民農園の定義を示さずに自明な語として用いることが多い。

²⁷ 特定農地貸付法は市民農園の区画貸しは非営利目的の利用者に対してのみ行うことができる旨を定めている。また、農業に類する活動に対する世間的・政策的な関心が、「農業」は「営利」であり、「農業に類する活動」は「非営利」であるという暗黙の前提に基づく傾向があることから、「非営利」を市民農園の定義から除くことはできない。だが、非営利が市民農園の本質的要素であるという現状は、農

一般的に、農地とその地上の空間からなる「場所」を意味する一方で、その「場所」で営まれる事業およびその形態を意味することから、定義ではその点を示した。

4-3 アンケート調査の概要

以下では「都市農地を保全するためには、市民農園の振興が手段として有効である」という本研究の主張の妥当性を、アンケート結果の分析により検証する²⁸。分析に用いるのは 2015 年 1 月から同年 3 月にかけて実施した「名古屋市の市民農園に関する意識調査（以下「名古屋市調査」という。）」の回答結果である。この調査は名古屋都市センターと名古屋市緑政土木局都市農業課の呼びかけをもとに設立された「なごや市民農園調査研究会（以下「研究会」という。）」が、名古屋市の市民農園利用をより良いものとするを目的に行ったものである²⁹。名古屋市には平成 25 年度末時点で、農業体験農園を除いて 3,716 区画の市民農園が存在している（名古屋市、2015）。調査対象者はこれらの市民農園の利用者および名古屋市内 3 箇所に存在する農業体験農園の利用者であり、調査票の配布は郵送法等により行った。調査項目は、市民農園の利用状況に関する事項（利用年数、交通手段、誰と利用するか等）、市民農園に対する意識に関する事項（利用満足度、他の利用者との関係、利用開始時点の利用目的、現在の利用目的、不満に感じる点、料金を増額しても利用したいサービス等）、属性に関する事項（性別、年代、15 歳時点の生活環境における自然環境や農地の有無、市民農園利用以前の農作業経験、過去の職業経験、世帯年収、住居の種別等）に関するもので、設問数は 24 問、調査事項は 125 項目からなる。調査票の有効配布件数は 2,891、有効回収件数は 1,607、回収率は 55.6%であった³⁰。

なお、有効配布件数が名古屋市公称値の市民農園區画数を大きく下回る理由は次のとおりである。まず、農業協同組合が開設する市民農園では 1 人の利用申込者が 2 区画ないし 3 区画を借り受けるケースが多いことが理由で区画数よりも配布対象者数がかなり少なかった。また、地方公共団体および農業協同組合以外の主体が運営する市民農園（以下「農家開設型市民農園」という。）では、調査実施の過程で得た情報によれば設置区画数に対する区画の貸出率は全体としては 50%程度にとどまるものと見られる。これは名古屋市や農業協同組合が開設する市民農園（以下「従来型市民農園」という。）の貸出率がほぼ 100%であることに比して著しく低い。この原因は一般的に農家開設型市民農園の利用

地法の思想を優先することで、市民農園の多様性が犠牲となってきた事実によるものであるという点は指摘しておく。

²⁸ 本研究は、第 2 章で都市農業の定義を「ひとまとまりの市街地およびその周辺の農地において行われる、農業およびそれに類する農地の生産能力を利用した営み」と定義した。名古屋市の面積に占める市街化区域の割合は 92.7%と高く、7.3%を占める市街化調整区域はその周辺に所在していることから、アンケート調査の分析では名古屋市内の市民農園利用者のすべてを対象に含めた。

²⁹ なごや市民農園調査研究会は以下に列举する有志の個人および団体により構成される（順不同、団体名および職名は調査当時のもの）。なごや農業協同組合、天白信用農業協同組合、緑信用農業協同組合、株式会社REAL、株式会社サンクスハウズバンク、アグリパーク南陽株式会社、株式会社プラネット、株式会社マイファーム、株式会社山田組、NPO法人日進野菜塾、松宮朝（愛知県立大学准教授）、船戸修一（静岡文化芸術大学准教授）、中村麻理（名古屋文理大学准教授）、赤枝尚樹（関西大学助教）、愛知県（担当課：尾張農林水産事務所農業改良普及課）、名古屋市（担当課：都市農業課および農業センター）、公益財団法人名古屋まちづくり公社（担当課：名古屋都市センター調査課）。報酬も費用弁償もない有志の研究会にも関わらず多くの方がご参加くださり、中でも実際に市民農園を運営している団体におかれましては、自己負担による調査票の配付をご快諾くださいました。皆様にはこの場を借りて、深く感謝していることをお伝えしたいと思います。

³⁰ なお、開設者に連絡を取ることができず調査票を配布できなかったケースは市民農園の数にして 5、区画の数にして 89 であった。

料は従来型市民農園の数倍から十倍程度であるという価格設定の差にあると思われる³¹。

4-4 アンケート調査の分析結果

(1)命題の検討

分析に先立ち、そこで検証する命題について検討する。素朴に表現すれば、以下では「市民農園は都市農地を保全する持続可能な手段である」が真であるか否かを検証する必要がある。しかし、この表現はどのような事実を示せばそれが真であるかについて曖昧であり、命題としては不適当である。

都市農地が持続的に減少する原因は、都市農地の自律的な持続可能性が低いことにある。この点で特に問題となるのは固定資産税の宅地並み課税をはじめとする維持コストの高さである³²。したがって、ある都市農業の様態が都市農地の保全手段として持続可能であるか否かは、それが都市農地の維持コストを上回る収益を継続的に確保できるかどうかにより判断しなければならない。一方で、従来型市民農園は事業単体での収支を考えない低い価格設定のもと経営されており、これは都市農地の維持コストを事業収益が下回る状態を前提とした経営モデルである。収益性を向上させるには、維持コストを低下させるか事業収益を向上させるかのいずれかが必要であるが、前者は現行制度では下方硬直性が非常に高いため戦術として採用できない。したがって、収益性を向上させる方法は事業収益を向上させる方向性で検討するのが現実的である。これらの整理から導かれる命題は「市民農園利用者は、市民農園に現状より多くの利用料を支払う意思がある」である。

(2)命題の検証方法

次に、命題の真偽をデータから評価する方法を表3から導出する。この表は名古屋市が平成25年行政評価で実施した市営市民農園の利用者に対するアンケート調査結果と、市営市民農園で実際に設定されている区画の年間利用料金を並置したものである³³。これによると、アンケート調査の有効回答者数の約 89.7%が年間利用料金は 10,000 円未満が妥当であると回答している一方で、実際の年間利用料金が 10,000 円未満である区画は全体の 78.5%であり、両者には単純比較で 11.2 ポイントの差がある。利用者の実際の利用料金とその人が望む利用料金の相関関係をこの表から読み取ることは不可能だが、一般的な傾向として市営市民農園利用者は、利用料金は現状と同じ又はより低い金額であるのが妥当であると考えていることが推察される³⁴。市場原理のもとではすでに低価格で利用しているサービスについ

³¹ 従来型市民農園では事業単体としての採算性を度外視した低廉な利用料が設定されているのが通常である。この「民業圧迫」の問題は、市民農園研究および行政の政策立案においてすみやかに主題化される必要がある。なお、名古屋市において市民農園の運営等からなる「ふれあい農業」事業の収支（平成 25 年度予算）は、歳入 6,538 千円（うち、市民農園利用料 5,818 千円）に対し、歳出 38,762 千円（うち、市民農園の運営費 15,246 千円（人件費除く））であった（名古屋市、2013）。

³² 生産緑地の指定を受ければ固定資産税を市街化区域外と同等程度に低く抑えることができるが、生産緑地の指定を受けるには面積等に関する要件を満たす必要がある上に、指定を受けることで生産緑地法上の厳しい利用制限がかかることにもなる。これを理由に生産緑地の指定を受けることが不可能であったり、可能であっても敬遠したりする農地所有者は多い。このことから、本研究では生産緑地の固定資産税額については捨象している。

³³ 調査は「市が開設した憩いの農園、コミュニティ農園、みのりの農園」の利用者から110名を無作為抽出し、郵送法により行ったものである（名古屋市、2013）。

³⁴ この傾向は、樋口（1999）でも確認できる。湯沢（2012）は PSM 法（Price Sensitivity Measurement）を用いて実際の利用料金が 33 m²の区画で年間 2,000 円である市民農園について、利用者が「年間の利用料金としては 4,000 円程度が妥当であると認識している」ことを明らかにしている。ただし、このデータは当該市民農園の利用者が現在の利用料金を妥当な額よりも安いと感じている単純な事実を示す

て利用者がより多くの料金を払うことを望まないのは当然のことであるが、ここで重要なのは、こうした状況が市場原理の均衡の結果によるものであるとは限らないことである。特に市場外部において提供される行政サービスに関しては、既に一定の料金のもとでサービスを利用しているという事実そのものが「自分がそのサービス提供に支払うべき金額」と「実際に支払っている利用料金」が妥当に均衡しているという感覚を形成しがちである³⁵。許容できる料金設定が市民農園の維持費用とは基本的に関係なく主観的に決定されているならば、妥当と考える年間利用料金の主な説明変数は実際の年間利用料金となり、この点で利用者が値上げに応じる可能性は低い。この点において、命題は偽である可能性が高い。

表 3 市営市民農園利用者の利用料金に関する意識および市営市民農園1区画あたりの利用料金³⁶

妥当と考える 年間利用料金	有効 回答数	構成比	実際の 年間利用料金	該当 区画数	構成比
5,000 円未満	16	18.1%	5,000 円未満	164	12.6%
5,000 円以上 10,000 円未満	63	71.6%	5,000 円以上 10,000 円未満	858	65.9%
10,000 円以上 15,000 円未満	8	9.1%	10,000 円以上 15,000 円未満	245	18.8%
15,000 円以上	1	1.1%	15,000 円以上	34	2.6%
計	88	100.0%	計	1301	100.0%

これまで、行政によるアンケート調査や市民農園に関する先行研究は市民農園の運営費用と事業収益を近づける方法を明らかにするために「妥当な利用料金」の検証を行ってきたが、そこには総じて欠落している視点がある。それは、従来にはないサービスを行うなどして魅力的な特性を市民農園に付与することで、市民農園に「付加価値」が生じた場合、利用者は「妥当な利用料金」に対する認識を変えるのではないかという視点である。市民農園が利用者に提供する価値が単に借り受けた土地で農産物を生産することのみにより生み出されるのであれば、生業としての農業が直面するのと同様の問題から、市民農園の収益性を高めるのは極めて難しい。一方で、高い費用対効果をもつサービス等により市民農園に付加価値を付与することができれば、市民農園の収益性を高めることは可能である³⁷。今回の調査ではこの点を検証するために表 4 の設問を用意した。

質問に「月額で 500 円（年額で 6,000 円）」という表現を採用することの妥当性は、研究会も賛否が分かれた。特に名古屋市からは「年額 6,000 円の値上げは市営市民農園の利用者の大半にとってほぼ倍額の値上げであり、この表現を採用すればほぼすべての回答が「そう思わない」に集中することにな

ものであり、湯沢はそれを普遍的な市民農園利用者の意識について敷衍することを意図していない。

³⁵ 例えば、物品 A を費用 X で持続的に購入している人は、物品 A の生産に費用 X よりはるかに高い費用 Y が必要であるとしても、物品 A の妥当な購入額は費用 X であると認識する。通常は、市場原理によりこうした状況は是正されるが、従来型市民農園をはじめ市場の原理によらず提供されるサービスや物品には自動的に作用する調整機能が存在しない。

³⁶ 構成比は小数点以下第 2 位で四捨五入しており、個々の項目の和は必ずしも 100.0% とならない。また、利用料金に営農講習会の参加料を含めるタイプの市民農園および、現在、利用料金を公表していない一部の市民農園は集計から除いた。後述する名古屋市調査の分析においても、同様に処理している。

³⁷ もちろん、新たなサービスを実施するには相応のコストが必要であり、予算措置が逼迫する中で支出を新たに追加することができない可能性はある。この問題を解決するには、市民農園事業が新たに何を備えるべきであり、既存の何を廃するべきであるかについて「選択と集中」を行う必要がある。

るだろう」との強い懸念が示された³⁸。しかし、付加価値に対する利用料金の上方硬直性を確認することが設問の意図であることから、調査対象者が回答する際に感覚的に分かりやすい額を提示しつつ、許容できる値上げ額として高すぎず、維持コストの確保を可能とする額として安すぎない額として、最終的には「月額で 500 円（年額で 6,000 円）」という表現を採用した。

表 4 名古屋市調査の調査事項（問 14 抜粋）

問 14 最近は、農地を利用できるだけでなく、さまざまなサービスが利用できる市民農園が増えてきています。仮に、利用料金を月額で 500 円（年額で 6000 円）多く支払う代わりに、以下のようなことが実現するとしたら、あなたはそのサービスを利用したいと思いますか。あてはまる番号に○を付けてください。

	そう 思う	やや そう 思う	どちら とも いえ ない	あ ま り そ う 思 わ な い	そ う 思 わ な い	既 に そ の サ ー ビ ス を 利 用 し て い る
a. 週に 1～2 回、耕作指導をしてくれる人が来る	1	2	3	4	5	9
b. 備え付けの農具や耕作機械を借りられる	1	2	3	4	5	9
c. シャワー室が利用できる	1	2	3	4	5	9
d. 駐車場を利用できる	1	2	3	4	5	9
e. 農作業の技術や知識を学ぶ講習会に参加できる	1	2	3	4	5	9
f. 市民農園を使って楽しいイベントが開催される	1	2	3	4	5	9
g. 共同作業など他の利用者と仲良くなれる機会がある	1	2	3	4	5	9
h. 家から徒歩 15 分以内の近所で農園を利用できる	1	2	3	4	5	9
i. 農家の人と交流したり、指導を受けたりできる	1	2	3	4	5	9
j. 育てた作物を朝市のような所で販売できる	1	2	3	4	5	9
k. 利用できるスペースがあと 10 m ² 広がる	1	2	3	4	5	9

問 14 では 11 の項目について質問したが、本研究の文脈では 5 つの項目が特に重要である。すなわち、①「週に 1～2 回、耕作指導をしてくれる人が来る（以下「定期指導」という。）」、②「農作業の技術や知識を学ぶ講習会に参加できる（以下「講習会開催」という。）」、③「市民農園を使って楽しいイベントが開催される（以下「イベント開催」という。）」、④「共同作業など他の利用者と仲良くなれる機会がある（以下「共同作業・交流」という。）」⑤「農家の人と交流したり、指導を受けたりできる（以下「農家交流・指導」という。）」の 5 つである³⁹。以下ではこれらの項目について、名古屋市調査で得

³⁸ 仮に、名古屋市が年額 6,000 円の値上げを一律に行った場合、利用者が支払う利用金額に関する構成比は「5,000 円未満」と「5,000 円以上 10,000 円未満」が 0.0%、「10,000 円以上 15,000 円未満」が 78.6%、「15,000 円以上」が 21.4%となり、表 3 の「妥当と考える年間利用料金」とは著しく乖離する。

³⁹ 5 つの項目の選別は、具体的にはそのサービスを提供するために必要な事業の実現可能性と費用対効果を以下の 3 点において検討することで行った。①実施に予算措置が必要なハード的事业は実現可能性が低い。②「特区」的な位置づけで社会実験として一時的に実施することが比較的容易なソフト的事业は実現可能性が高い。③新たに用地確保が必要な事業は人口減少が進み都市の土地利用の密度がある程度低下した時点で実施する方が、費用対効果が高い。

られた有効回答のうち名古屋市が開設する市民農園の利用者の回答（以下「サンプル」という。）について分析を行う⁴⁰。なお、「市民農園利用者は、市民農園に現状より多くの利用料を支払う意思がある」ことの真・偽の判断基準については、利用料金の値上げに対して否定的な回答、すなわち「あまりそう思わない」および「そう思わない」の計が50.0%未満である場合には真であり、50.0%以上である場合には偽であるものとする。なお、ここで閾値を50.0%とする論理的必然性が薄いことは否めないが、直接参考となる先行研究がない状況を鑑みれば、「値上げをとまなうサービスの追加を、半数が望まない」という理解しやすい状況を想定して検証を行うことに十分な妥当性があるとの観点からこの基準を採用した。

(3)命題の検証

サンプルに関して利用料金の値上げに対する意識について示したのが表5である。上述の判断基準の設定に基づき、回答の「そう思う」および「ややそう思う」は「希望する」に、「そう思わない」および「ややそう思わない」は「希望しない」に統合して集計した。

表5 利用料金の値上げに対する意識（度数および構成比）

	希望する	構成比	どちらとも いえない	構成比	希望しない	構成比	計
定期指導	140	23.9%	94	16.1%	351	60.0%	585
講習会開催	206	35.4%	85	14.6%	291	50.0%	582
イベント開催	151	25.9%	104	17.8%	328	56.3%	583
共同作業・交流	160	27.6%	151	26.0%	269	46.4%	580
農家交流・指導	202	34.9%	122	21.1%	255	44.0%	579

表6 サンプルの年齢構成（度数および構成比）

	20～49 歳	50～59 歳	60～64 歳	65～69 歳	70～74 歳	75 歳以上	計
度数	80	58	66	148	162	90	604
構成比	13.2%	9.6%	10.9%	24.5%	26.8%	14.9%	100.0%

本研究が採用した基準において命題が真であるのは、「共同作業・交流」および「農家交流・指導」である。しかし、「定期指導」、「講習会開催」および「イベント開催」についても「希望しない」の構成比は6割以内であり、詳細な分析を行えばサンプルの中でも命題が真となる層が確認できる可能性はある。同様に、「共同作業・交流」および「農家交流・指導」についてはサンプルの中でも命題が偽となる層が存在する可能性がある。そこで以下では、年齢階級による回答傾向の違いについて分析を行う。なお、サンプルの年齢構成は表6のとおりである。年齢の階級幅は各階級に属する度数をできるだけ均等にするという度数分布表作成上の一般的なルールと、後に作成するクロス集計表について合理的

⁴⁰ 分析対象をこのように限定した理由は次のとおりである。まず、農業協同組合が開設する市民農園でどのようなサービスを行うかは農業協同組合が決めることであり、行政にできることは行政が自ら収益性の高い事業モデルのあり方を示しその採用を提案することのみである。また、農家開設型市民農園については、すでに市場原理において持続可能な運営が行われており、行政にできることは収益性の高いモデルを提案することに加え「民業圧迫」の価格設定をすみやかに改めることのみである。この点で、本研究で行う分析は都市の市民農園一般に貢献するものであると考える。

な解釈がしやすいことに留意して設定したものである⁴¹。

表 7 クロス集計表（定期指導、年齢階級別）

	希望する	構成比	どちらとも いえない	構成比	希望しない	構成比	計
20～49 歳	20	25.0%	11	13.8%	49	61.3%	80
50～59 歳	7	12.3%	11	19.3%	39	68.4%	57
60～64 歳	24	38.7%	15	24.2%	23	37.1%	62
65～69 歳	41	28.1%	27	18.5%	78	53.4%	146
70～74 歳	29	19.0%	23	15.0%	101	66.0%	153
75 歳以上	17	20.5%	7	8.4%	59	71.1%	83
計	138	23.8%	94	16.2%	349	60.1%	581

表 8 クロス集計表（講習会開催、年齢階級別）

	希望する	構成比	どちらとも いえない	構成比	希望しない	構成比	計
20～49 歳	27	34.2%	11	13.9%	41	51.9%	79
50～59 歳	17	29.3%	11	19.0%	30	51.7%	58
60～64 歳	28	45.2%	9	14.5%	25	40.3%	62
65～69 歳	61	42.1%	22	15.2%	62	42.8%	145
70～74 歳	44	28.8%	22	14.4%	87	56.9%	153
75 歳以上	27	33.3%	10	12.3%	44	54.3%	81
計	204	35.3%	85	14.7%	289	50.0%	578

表 9 クロス集計表（イベント開催、年齢階級別）

	希望する	構成比	どちらとも いえない	構成比	希望しない	構成比	計
20～49 歳	21	26.3%	10	12.5%	49	61.3%	80
50～59 歳	15	26.8%	12	21.4%	29	51.8%	56
60～64 歳	19	30.2%	13	20.6%	31	49.2%	63
65～69 歳	46	31.5%	29	19.9%	71	48.6%	146
70～74 歳	35	23.0%	24	15.8%	93	61.2%	152
75 歳以上	15	18.3%	15	18.3%	52	63.4%	82
計	151	26.1%	103	17.8%	325	56.1%	579

まず、サンプル全体について命題が偽であった項目について分析する。定期指導について年齢階級別の度数分布および構成比を示したのが表 7 である。「60～64 歳」の年齢階級で「希望しない」の構成比

⁴¹ 「階級数は 3～5 とします。階級幅は階級ごとに異なっていてかまいませんが、各階級に属する回答人数はできるだけ同じにします」（菅、2011）。

が 37.1%であり、命題が真であることが確認できる。講習会開催について年齢階級別の度数分布および構成比を示したのが表 8 である。「希望しない」の構成比は「60～64 歳」の年齢階級で 40.3%、「65～69 歳」の年齢階級で 42.8%であり、命題が真であることが確認できる。イベント開催について年齢階級別の度数分布および構成比を示したのが表 9 である。「希望しない」の構成比は「60～64 歳」の年齢階級で 49.2%、「65～69 歳」の年齢階級で 48.6%であり、命題が真であることが確認できる。以上のことから、定期指導、講習会開催およびイベント開催についても、「60～64 歳」の年齢階級を中心に一部の年齢層は値上げに対して前向きに回答していることがわかる。

次に、サンプル全体について命題が真であった項目について分析する。共同作業・交流について年齢階級別の度数分布および構成比を示したのが表 10 である。「希望しない」の構成比は「20～49 歳」の年齢階級で 65.8%、「50～59 歳」の年齢階級で 51.8%であり、命題は偽であることが確認できる。農家交流・指導について年齢階級別の度数分布および構成比を示したのが表 11 である。「希望しない」の構成比は「75 歳以上」の年齢階級で 53.1%であり、命題は偽であることが確認できる。以上のことから、共同作業・交流については 60 歳未満の“現役世代”が、農家交流・指導については 75 歳以上の高齢者層が値上げに対して否定的に回答していることがわかる。

表 10 クロス集計表（共同作業・交流、年齢階級別）

	希望する	構成比	どちらとも いえない	構成比	希望しない	構成比	計
20～49 歳	10	12.7%	17	21.5%	52	65.8%	79
50～59 歳	11	19.6%	16	28.6%	29	51.8%	56
60～64 歳	15	24.2%	22	35.5%	25	40.3%	62
65～69 歳	49	33.8%	41	28.3%	55	37.9%	145
70～74 歳	44	29.1%	38	25.2%	69	45.7%	151
75 歳以上	31	37.3%	16	19.3%	36	43.4%	83
計	160	27.8%	150	26.0%	266	46.2%	576

表 11 クロス集計表（農家交流・指導、年齢階級別）

	希望する	構成比	どちらとも いえない	構成比	希望しない	構成比	計
20～49 歳	30	38.0%	10	12.7%	39	49.4%	79
50～59 歳	21	36.8%	14	24.6%	22	38.6%	57
60～64 歳	30	47.6%	15	23.8%	18	28.6%	63
65～69 歳	57	39.9%	29	20.3%	57	39.9%	143
70～74 歳	39	25.7%	40	26.3%	73	48.0%	152
75 歳以上	24	29.6%	14	17.3%	43	53.1%	81
計	201	35.0%	122	21.2%	252	43.8%	575

5 結語

本研究では、都市農地の保全手段として市民農園の振興が有効であることを示すことを目的に、主に

3つの視座から検討を進めた。すなわち、第1に都市農業に関する議論の歴史および定義に関する整理、第2に都市農業、都市農地および多面的機能の概念が抱える問題点の指摘と、生産価値機能の概念の提示、第3にアンケート調査結果の分析である。

アンケート調査結果を用いた命題の検証からは、市民農園で新たなサービスが提供される場合、市民農園の利用者は現在よりも高い利用料金を許容する可能性があることが示された。また、利用者は属する年齢階級によりサービスに対して異なる意識を持つ可能性が認められた。これらの傾向は、今後、多変量解析等の手法によりさらに検証されることが望ましい。また、分析を行ったいずれの項目についても「60～64歳」の年齢階級でサービス利用に対して前向きな回答傾向が確認できた。このことから、行政が優先順位をつけて事業を実施する際には、この年齢階級に属する市民を対象とすることで費用対効果の高い事業を行うことができると考えられる。分析は市営市民農園の利用者を対象に行ったものであるため、名古屋市は市民農園の振興のために、事業実施において市民農園の利用者に対して現状より多くの利用料金を支払うことを求める場合には、本研究の分析結果を参考とすることができるだろう。

本研究の課題は以下の2点である。第1の課題は、本研究の成果が現実の市民農園の収益性の向上に直接資する議論を提示するに至らなかったことである。本研究は、市民農園の利用者が「月額で500円（年額で6,000円）」の対価を支払ってでも新たなサービス提供を希望するかという質問項目を用いて先行研究にはない観点から分析を行い、新たな市民農園研究の先駆けとして意味のある検証を示したという点では研究の目的をある程度達成できたと考えているが、実際の市民農園運営の収益性を高める方法について議論を深め、十分な情報を示すことはできなかった⁴²。第2の課題は、新たなサービスの利用と料金の値上げについて前向きではない利用者層の意識や行動を変えていく方法を示すことができなかったことである。例えば、「20～49歳」および「50～59歳」の年齢階級は値上げをともなうサービスの追加について高齢者層よりも全体的に否定的な意識を持つことが確認できたが、若い利用者が積極的に市民農園に参加することは都市農業に活気をもたらすとともに、子どもたちへの食育・食農教育といった重要な付加価値を市民農園にもたらすものである。この点で、行政はこうした世代に対しても市民農園の付加価値を示しその参加を活性化させていく方策を検討する必要があるが、本研究は費用対効果の高い政策対象を特定することを優先したこともあり、その筋道を示すことができなかった。以上の課題については、本研究を踏み台にさらなる研究が行われる必要がある。

都市農業と都市農地をめぐる問題状況は極めて深刻であり、我々は焦眉の課題としてこれに取り組まなければならない。都市農業と都市農地が必然性と持続可能性を備えて維持され活用されていくためには、市民農園の振興のみにとどまらず多くの施策とそれを裏付ける多くの議論が必要である。本研究が微力ながらそれに貢献するものであれば幸いである。

<参考文献>

- (1) 雨宮護・寺田徹・横張真・浅見泰司、2012、「都市住民による農作物栽培活動の実施と食生活の質との関連—都市近郊のフードデザート問題解決への「農」からの貢献の可能性—」『都市計画論文集』Vol.1, No.3
- (2) 及川智正、2012、「ダイバーシティ東京プラザ「都会の農園」の取組みについて」、『新都市』Vol.66, No.8
- (3) 大西暁生・曹鑫・森杉雅史・奥岡桂次郎・井村秀文、2010、「名古屋市中心地における空閑地緑化

⁴² 特に、定期指導をはじめとするサービスの実施にかかる支出が、「月額500円（年額6,000円）」の値上げによる収入との関係で実現可能なものであるのかという点は、慎重な検証が必要である。

による都市熱環境緩和効果」『都市計画報告集』No.8

(4) 菅民郎、2011、『事例でよくわかるアンケート調査と統計解析』、ナツメ社

(5) 栗田英治、2012、「非農家による都市近郊農地の保全・管理に関する研究」、『農村工学研究所報告』第 51 号

(6) 河野誠・藤田直子、2014、「「まちなか菜園」を事例とした都市型農業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 巻 5 号

(7) 国土交通省、2012、「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」

(8) 国土交通省、2014、「国土のグランドデザイン 2050」

(9) 柴田祐、2011、「地方都市における市街化区域内農地の保全と活用に関する研究」、『平成 22 年度国土政策関係研究支援事業研究成果報告書』

(10) 白石好孝、2001、『都会の百姓です。よろしく』、コモンズ

(11) 関司直哉・佐藤真弓、2013、「都市農業をめぐる研究動向と今日的論点—「農業不要論」から「農のあるまちづくり論」へ—」、『サステイナビリティ研究』Vol.3

(12) 名古屋市緑政土木局、2006、「名古屋市農業振興基本方針なごやアグリライフプラン」

(13) 名古屋市、2013、「平成 25 年名古屋市行政評価外部評価資料」

(14) 名古屋市、2015、「名古屋市総合計画 2018」

(15) 日本学術会議、2001、「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について（答申）」

(16) 農林水産省資料、2012、「都市農業の振興に関する検討会中間取りまとめ」

(17) 農林水産省関東農政局、2005、「関東食料・農業・農林情勢報告」

(18) 林直樹・杉山大志、2011、「農業の多面的機能の評価方法の問題点について」、『SERC Discussion Paper』10037

(19) 樋口修、2008、「都市農業の現状と課題—土地利用制度・土地税制との関連を中心に—」、『調査と情報』No.621

(20) 樋口めぐみ、1999、「日本における市民農園の存立基盤—川口市見沼ふれあい農園の事例から—」、『人文地理』第 51 巻第 3 号

(21) 船戸修一、2013、「「援農ボランティア」による都市農業の持続可能性—日野市と町田市の事例から—」、『サステイナビリティ研究』Vol.3

(22) 松宮朝、2013a、「都市部における非農業者主体の「農」の活動の展開—愛知県長久手市、日新市の事例から—」、『サステイナビリティ研究』Vol.3

(23) 松宮朝、2013b、「都市における農の活動」、『食と農のコミュニティ論—地域活性化の戦略』、創元社

(24) 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—」、『昭和 60 年度第 20 回日本都市計画学会学術研究論文集』

(25) 山田崇裕・門間敏幸、2007、「農業体験農園が利用者に及ぼす効果の解明」、『農業経営研究』Vol.44, No.1

(26) 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』第 77 巻第 675 号

(27) 横張真、2013、「都市の縮小と新たな農」、『都市計画』303 号

名古屋都市センターが、名古屋のまちづくりや都市計画行政の課題を先取りした研究テーマを設定し、必要に応じ、名古屋市職員や学識者などとも連携して調査研究を行い、報告書としてまとめたものです。

No.120 2015.3 | 研究報告書

都市農地の保全を目的とした
市民農園の振興に関する研究

平成 27 年 3 月

発 行 公益財団法人 名古屋まちづくり公社
名古屋都市センター

〒460-0023
名古屋市中区金山町一丁目 1 番 1 号
TEL/FAX 052-678-2200 / 2211
<http://www.nui.or.jp/>

この印刷物は再生紙を使用しています。