

市民農園の展開可能性 農園利用者の利用状況・ニーズ調査から

愛知県立大学 教育福祉学部 准教授 松宮 朝



1. 新しい都市農地制度と市民農園

2018年6月に制定された「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」は、都市部の農業への新規参入を進めることを目的としている。この法律によって、農地を所有しない企業やNPO法人が都市部の生産緑地所有者と直接貸借契約を結ぶことが可能となったわけだが、ここで期待される効果の1つが、生産緑地における市民農園の開設である。

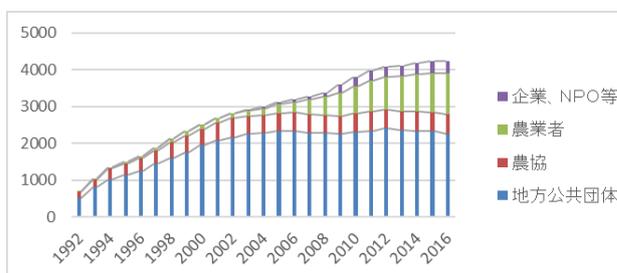
振り返ってみると、1952年の農地法制定によって、市民農園は農地制度的に存立が困難となった。しかし、その後、特定農地貸付法（1989年）、市民農園整備促進法（1990年）、および、食料・農業・農村基本法（1999年）において市民農園の推進が位置づけられ、2003年4月の構造改革特別区域法では、農地の遊休化が深刻化する地域において、市民農園開設にあたっての農地法上の規制が緩和され、企業、NPO法人による開設が可能となった。2005年には特区以外にも全国展開されることでさらに容易になった。今回の法整備もこうした流れの一環と言えるだろう。

このように市民農園の政策的推進が進み、市民農園開設が進むことで、その利用者が増加することとなったが、その要因の1つとして、企業、NPO法人による市民農園開設が挙げられる。

図の数値は法律に基づく市民農園開設数であり、実際には、この数以上の法律に基づかない市民農園があるわけだが、このデータから大まかな傾向をつかむことができる。市民農園の開設数は、市民農園に関する法律が整って以降増加しており、近年の傾向としては、地方自治体、農協が農家から土地を借

りて開設する方式は停滞している一方で、農業者開設の増加が目立ち、企業、NPO法人等が開設する方式も一定数増加している。

図：法律に基づく市民農園開設数の推移⁽¹⁾



企業による展開としては、小田急電鉄運営の会員制貸し農園「アグリ成城」や、「なんばパークス」の貸し農園「アーバンファーム」などが有名である。また、(株)マイファームのように、都市近郊の遊休農地を管理人付きの市民農園にするビジネスの全国展開も見られ、NPO法人による農園開設も増えてきた。今回の法整備は生産緑地における市民農園開設のハードルを下げることで、こうした動きをさらに拡大することを目的としている。生産緑地の所有者と、市民農園設立を目指す企業、NPO法人の意向とをマッチングする障壁を取り払うことで、開設する機会を増やすことが期待されているのだ。

もっとも、こうしたシナリオは、土地を利用する側の、市民農園を開設する立場による視点に基づくものだ。そのため、市民農園の利用者の側のニーズが十分に位置づけられていないという懸念がある。そこで課題として浮かび上がるのは、第一に、生産緑地を中心とした都市農地の市民農園化を進める

上で、利用者のニーズについて検討が必要な点である。第二に、こうした法整備が、単に土地利用上のメリットだけではなく、生産緑地を市民農園として利用することによって、どのようなニーズに対応し、社会的機能が実現できるかという点である。第一の点については、2015年に実施した名古屋市市民農園利用者調査から見ていきたい。第二の点については、市民農園の多様な社会的機能の広がり、市民農園による都市の公共性構築という視点から論じてみたい。

2. 名古屋市市民農園利用者調査から

ここでは、2015年1～3月にかけて実施した、名古屋市における市、農協、民間（企業、NPO法人等）というすべての開設主体の市民農園利用者調査（有効配布数 2,891、有効回収数 1,607、回収率 55.6%）から見ていこう⁽²⁾。名古屋市における市民農園は、1990年代に農協開設型の農園が増加し、1999年に全体として3,500区画を超えた。2000年代以降は農協開設型が減少するが、2006年以降に民間開設型の増加が見られ、2011年をピークにやや減少傾向となっている。こうしたなか、今後の政策目標としては、2010年に『名古屋市中期戦略ビジョン』が策定され、2018年度までに4,500区画の設置が計画されている。

名古屋市が市民農園の整備を進める理由には、耕地面積、緑被率の減少がある。名古屋市の耕地面積は2000年の1,256haから2010年の734haへと4割以上減少（『世界農林業センサス』）しており、政令市では全国1位の減少率である。さらに、緑被率も1990年の29.8%から、2000年に25.3%、2010年には23.3%というように全国1位の減少率であり、なかでも農地の減少分が最も多くなっている。その意味でも、今回の法整備とも関連する、市民農園としての活用を含む生産緑地の保全が重要な政策課題となっているのだ。

このように、企業、NPO法人による市民農園開設の促進が進められているわけだが、農地所有者や開設主体の意向の把握とともに重視しているのが、市民農園利用者側のニーズである。そこで現在の市民

農園利用者実態と、今後の市民農園利用のニーズを詳細に把握することを通して、将来のあり方を探ることを目指した。この目的のために、既存の市民農園調査を検討したところ、市民農園利用者調査は数多く存在するものの、多様な開設主体のすべての市民農園利用者を一括して扱った調査がほとんどなく、比較ができないという限界があった。そこで、名古屋市という1つの自治体において、市、農協、民間という多様な主体が開設する把握可能なすべての市民農園利用者を対象とした調査を実施したのである。この調査により、市、農協、民間の開設主体によって、年間利用料金、貸し出しの期間、設備、サービス内容が異なっており、開設主体ごとの利用者の特性、意識も大きく異なることが明らかになった。以下、ポイントとなる部分に絞り、順に見ていくことにしたい。

①市民農園利用状況

まず、市民農園利用者の属性を見ると、農園利用者のうち62.0%が男性で、女性が38.0%である。一定数の女性の利用者が存在することがわかる。利用者の年齢は、「60歳以上」が約8割を占めており、最も多いのが「70～74歳」の28.7%である。高齢者の利用が圧倒的に多いという実態を確認しておきたい。

一緒に農作業を行う人については、「配偶者」が57.6%と最も多く、「子ども」が13.8%と続いている。その一方で、「友人」は7.5%と少なく、家族の範囲に限定された作業が大半である。

他の利用者との関係については、「お互いにあいさつする」が「当てはまる」「やや当てはまる」合わせて9割を超える。「自分の作物や相手の作物について、協力して農作業をする」は4割弱、「市民農園で知り合った人と、市民農園の外でも仲良くする」は3割弱である。市民農園での関係形成についてはある程度進みつつあるが、農園外の波及はそれほど多くない。

②開設主体ごとの利用者の違い

次に、市、農協、民間という開設主体ごとの相違点について見ておきたい。ジェンダー的には、民間開設型の市民農園において、女性の利用者がやや多

い傾向があった。年齢の平均値は農協＞市営＞民間の順に高くなっている。

一月あたりの平均利用日数については、農協 12.4 日、市営 10.7 日、民間 8.0 日の順に多くなっている。逆に、一日当たりの利用時間は、民間開設型の 86.4 分が最も長く、農協 77.3 分、市営 72.8 分である。民間開設では短い日数で一日あたり長時間利用し、農協開設は 2～3 日おきに相対的に短時間の利用であり、市営はその中間である。

「自分の作物や相手の作物について、協力して農作業をする」については、民間が市営、農協開設型よりも高い回答率であり、「市民農園で知り合った人と、市民農園の外でも仲良くする」では、農協開設型が他のカテゴリよりも高い数値となっている。市民農園における農作業の協力関係については、民間開設型では利用者相互の協力を前提とした講習や共同作業のプログラムがとられている場合が多いと推測される。

③市民農園でのコミュニケーション、交流

市民農園でのコミュニケーション、交流など関係形成については、利用開始時の段階、そして調査時点でも、関係を志向しているのは 3～4 割程度である。また、「もっと友人と一緒に作業を楽しみたい」という不満は約 14%、「他の利用者ともっと仲良くなりたい」という希望も約 2 割で低く、「あまりそう思わない」「そう思わない」という回答が、それぞれ 5～6 割となっている。「市民農園を使って楽しいイベントが開催される」、「共同作業など他の利用者と一緒に作業できる機会がある」といった交流に関するサービスへの希望の項目についても 1/4 程度とそれほど高くない。近年期待される市民農園における関係形成は、実態としてもニーズとしても高いとは言えない。

関連して、配偶者との農作業をしている層ほど、「友人や知人と一緒に農作業を楽しみたい」、「もっと友人と一緒に作業を楽しみたい」というニーズが相対的に弱い傾向が明らかになった。ここからは、市民農園のコミュニケーションについては、家族との作業をしている利用者、1 人で作業をしている利用者は、実態としても期待としても市民農園の関係

形成志向が強くないことが示唆される。

そして、市民農園の利用年数は、「市民農園で知り合った人と、市民農園の外でも仲良くする」傾向を高める一方で「他の利用者ともっと仲良くなりたいたい」という志向に対しては負の効果を持つ。市民農園の利用が長期化するほど、一定の関係に限定されたネットワークが構築されることが推測される。

また、徒歩のみの移動の多さや、移動時間の短さは、「市民農園で知り合った人と、市民農園の外でも仲良くする」に対して効果を持っている。自宅から近距離にある市民農園利用が、コミュニティ形成に一定の役割を果たすことがうかがえる。生産緑地での農園開設は、この近距離性の強みという点で、重要な要素と考えられる。

④属性の効果

属性ごとの市民農園の利用やニーズについて見ていくと、「他の利用者ともっと仲良くなりたいたい」、「共同作業など他の利用者と一緒に作業できる機会がある」という期待については、男性の方が高いニーズがある。一方、「市民農園を使って楽しいイベントが開催される」ことへの期待は、女性の方が高い。また、市民農園を通じた関係を持ちたいというニーズは、若い層ほど高くなっている。民間開設型の市民農園に対するニーズとして、女性、年齢層が考慮すべきカテゴリとなっているわけだが、ここで特に注目すべき点は、民間の利用者が、現在の関係においても、今後の交流希望においても顕著に高い効果を持つことである。ここでの中心的なテーマである民間開設型の市民農園に対するニーズとして重要なポイントと言えよう。

3. 市民農園の社会的機能と今後の展開

以上、市民農園の利用者調査から見てきたが、市民農園利用者を対象としたものであり、潜在的な利用者ニーズを踏まえたものでないことには注意が必要である。こうした限界はあるものの、都市の市民農園利用者を一括りにとらえることはできず、開設主体ごと、属性、利用状況やニーズの違いを考慮に入れる必要性は示されたと思われる。これは、利用者ニーズに即したサービス提供という点でも重

要だが、市民農園の社会的機能の拡充を考える上でも意味をもつ。市民農園の効果としては、①個人の心理的・精神的健康、②社会的効果が指摘されている。①については市民農園の利用促進自体が意味を持つわけだが、②については、高齢者、女性の参画や、市民農園を通じた新たなコミュニティ形成機能という、都市部における公共的な役割が期待されている。こうした展開可能性について、二点にまとめて考えてみたい。

第一に、市民農園の高齢者の利用の多さについて、その意義を確認したい。市民農園を含む農の活動の高齢者に対する意義は、その他の活動と比較して、高齢者の身体能力、通院頻度などの身体的健康、主観的健康観、生活満足感などの精神的健康、外出頻度などの社会的健康の数値が維持・改善される効果がある点が明らかにされてきた。このように高齢者による農の活動には、身体的・精神的・社会的効用など、多様な効用が認められている。ここから、農の活動が生活に取り入れられることで、心理的な好影響や、身体を動かすことによる介護予防などの身体面への好影響、農の活動を通じた社会参加や社会関係の形成といった社会的効果などの期待につながっている。

農の活動が他の社会活動と比べて相対的に優れた特色を持ち、高齢者に対する多様な効果を期待できるという知見は、実際に、近年の社会福祉領域の政策に取り入れられている。厚生労働省は今後の地域福祉の柱として、「地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会」である「地域共生社会」を提起し、社会福祉法の改正などを進めている。この「地域共生社会」実現のための実践例として、人口減少に伴って拡大している耕作放棄地の活用や、遊休耕作地を活用した認知症高齢者の社会参加と認知症予防、高齢者の生きがい活動として農業の活用等を推進することが謳われている。生産緑地に開設される市民農園も、都市部における高齢者に対する社会福祉的機能の推進主体・基盤としても期待されており、今

後の展開を考える上では大きな意味を持つと思われる⁽³⁾。

二点目として、民間開設型で女性の利用者が相対的に多く、相対的に若い層でサービス利用に対して前向きな回答傾向が高かった点に注目したい。市民農園を通じたネットワーク、コミュニティ形成に関しては、利用者全体から見た場合には、利用実態としてもニーズとしても高いとは言えなかったことは事実である。しかし、女性や若年層のようにターゲットを絞り込み、特有のニーズを踏まえることにより、新たな展開可能性が見えてくる。民間、NPO法人開設の市民農園は、相対的に高料金設定で、農業技術指導、農園管理、交流を含む多様なイベントなど付加価値を付けたサービスが提供されることが多い。名古屋市調査からは、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も示されており、企業、NPO法人等が生産緑地において新たな市民農園を開設する際には無視できない要素と言えるだろう⁽⁴⁾。

今後の市民農園の展開においては、高齢者による社会参加、コミュニティ形成など多様な社会的機能を考える必要があるだろう。生産緑地の所有者や市民農園開設を進める企業、NPO法人の意向だけでなく、こうした農園利用者のニーズや社会的機能を考えることによって、今回の法整備のインパクトが広範な市民層に届き、都市の公共性構築に結びつくためである。

注

(1) 農林水産省ホームページ http://www.maff.go.jp/j/nousin/nougyou/simin_noen/zyokyo.htm、2018年9月10日閲覧。

(2) 松宮朝・中村麻理・鶴飼洋一郎, 2015, 「市民農園利用者の利用形態と意識構造」『社会福祉研究』17:19-36。

(3) 松宮朝, 2018, 「健康長寿社会における農の活動の意義」『グリーン・エージ』530:18-21。

(4) 鶴飼洋一郎, 2015, 「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研究報告所』120:1-18。