

# 農園都市形成の意味と構造

## Meanings and Structures about Farm-City Formation

佐古井 貞 行

SAKOI, Sadayuki

### 1、はじめに

戦後活躍した著名な農村社会学者、福武直が、日本農村の第一の特質は「過小農社会」といったように、日本の農業が大農場経営を体験することは一度もなかった。また、1920年の第一回国勢調査のあと、横井時敬は日本農業の不変の三大基本数字として、耕地600万町歩、農家550万戸、農業従事者1400万人を挙げ、この数字は明治以降大きく変わらなかったし、今後とも変わらないだろうと述べた。実際、この数字は戦後の高度経済成長期を迎えるまで、大きな変化はなかった。

しかし、工業が高度経済成長に向けて急成長を始める60年代になると、零細な農業と発展する工業の生産性の格差、所得格差が拡大していった。

こうした動きを起因として、以後日本農業は後退を続ける。最近の数字を2005年でみると、耕地面積470万ha、農家戸数285万戸、農業就業人口は335万人となっている。また、一戸当たり経営耕地面積は0.95ha（北海道は16.37ha）で、農業所得は114万円（北海道は544万円）である。<sup>1)</sup>

これらの数字は、農村は都市に比べて貧しい地域、遅れた地域、農家の仕事はきつい、

きたない、という感覚を国民に与えてきた。

その象徴が耕作放棄地の拡大である。60年代に入り、農地面積が減少傾向を続けるなか、80年代以降、耕作放棄地が増加する。耕作放棄地とは農作物を一年以上作付けしておらず、今後も耕す見込みのない農地で、05年には、埼玉県の広さに匹敵する386,000haにまで拡大している。

ところで、日本の農政はこのような日本農業、農村の状況にどのように取り組んできたのであろうか。

前述の三大基本数字がゆらぎはじめた61年、所得政策、生産政策、構造政策の3つの政策を通じて、格差の拡大してきた農業者と他産業従事者の所得、生活水準の均衡を図る「農業基本法」が成立した。

それから38年のときを経て、99年に「食料・農業・農村基本法」が成立した。新基本法は農家所得の確保といった経済的次元だけのものではなく、農業、農村のあり方が国民の生活の安全、安心とかかわっていることを重視している。

新基本法では農業、農村の持つ多面的機能が重視されている。これに加え、食料の安定供給の確保、農業の持続的発展、農村の振興という4つの理念が明確にされている。

---

キーワード：農園都市、農地、市民農園、集落営農、アメニティ

Key words : Farm-City, Agricultural Land, Allotment Garden, Village Farming, Amenity

新基本法がもっとも重視する農業・農村の多面的機能について進士五十八はつぎのようにまとめている。<sup>2)</sup>

①一定の国内自給を含む国民食料の量的・質的安定供給という食料保障機能、②土砂崩れ、土壌消失、洪水防止など国土保全機能、③資源の涵養、大気浄化、温暖化抑制などの環境保全機能、④安らぎ空間となる景観形成機能、⑤生物多様性の保全機能、⑥社会的、文化的価値の継承機能、とまとめている。

進士のまとめが現実的にどのような姿で現れているかをみよう。食料保障では01年以来、カロリーベースで自給率が40%にとどまっている。07年には39%になった。危機的状况である。

環境保全機能では地球温暖化問題に直面している。97年に京都で開かれた第3回地球温暖化防止会議で日本は08年から12年の間に90年比6%のCO<sub>2</sub>削減目標が決められている。05年時点で90年比8.1%増にあって、来年度からその目標に取り組まなければならない。化石燃料に依存した高成長が続けば21世紀には地球の平均気温が6.4度上昇するといわれている。農林業のCO<sub>2</sub>削減に果たす役割は大きい。

農業・農村の多面的機能とは関係しないが、農村のおかれている今日的状況に、市町村合併がある。平成の大合併といわれ、国と地方の厳しい財政事情にもとづくものである。総務省の試算では、人口5,000人未満の町村では住民一人当たり年間104万円の行政コストがかかるが、これが3万～4万人規模なら36万円と3分の1で済むという。<sup>3)</sup> そういう理由で06年3月までに1,822自治体まで減少した。

その中で、04年9月から05年9月の一年間

に町村のみの合併で市に昇格した自治体が51市を数える。<sup>4)</sup> これらの市は人口規模だけが注目され、あたかも人口で都市と農村が区分できるような考えに陥っている。

本稿は日本の農業、農村問題を平成の「農村新市」を舞台に考えてみたい。つまりそれが「農園都市」である。新基本法は第28条の「農業生産組織の活動の促進」で集落営農を、第36条の「都市と農村の交流」で市民農園をとりあげている。

日本の農村が今後立ち行くためには、農村が都市住民に認識され、愛されるようにならないといけない。そのためには美しい農村、活力のある農村に姿を変えることである。市民農園と集落営農を手がかりに、美しい活力ある農村、農園都市を考えてみたい。ここで私が言う農園都市とは、「農でつくる人工の庭」都市である。

## 2、「農業基本法」後の農政の展開

### — 農地流動化政策を中心に —

農園都市形成の最大の要因は農地の流動化である。そこで、農地の流動化政策を中心に「農業基本法」後の農政の展開を見ていく。

戦後農政は地主制の解体と自作農創設で始まった。1952年制定の農地法は農地改革後の自作農体制を維持するために設けられたもので、農地の移動は農業委員会の許可を必要とすると決められた。

62年、農地法が改正されて、農業生産法人が制度として認められる。経営形態要件として、有限会社、合資会社、合名会社と農業協同組合法に基づく農事組合法人という4つの法人<sup>5)</sup>が誕生した。家族農業経営でしか持てなかった農地取得の権利が法人にも認められることとなった。

69年、新全国総合開発計画が策定される。この時期、農地価格は転用需要の強い都市近郊を中心に急騰し、農地に対する資産保有志向の上昇は、基本法農政が追求する農地流動化による農業構造の改善を困難にした。そのため、農地の適正な確保と有効利用を図るため、69年「農業振興地域の整備に関する法律」（農振法）が制定された。

70年には農地の流動化による日本農業の構造改善を推進するため農地法の画期的ともいえる一部改正が行われ、自作地売買に加えて、新たに農地の賃貸借による流動化促進が企画された。

しかし、この改定で農地の賃貸借は期待されるほど進まなかった。農地法が小作人に強い賃借権を認めていたため、農地所有者は、ひとたび農地を他人に貸すと容易に返してもらえず、返却してもらうには、高い離作料を払わなければならなかった。<sup>6)</sup>

71年には米の生産調整対策が始まった。基本法農政以後、米価政策や土地基盤整備事業のもとで順調に生産を伸ばしてきた米は、68年に過剰問題として急激に表面化してきた。水田の休耕や、他作物への転作奨励によって、米の生産抑制は今日まで続けられている。

75年には、「農業振興地域の整備に関する法律」、いわゆる農振法が改正され、農地流動化と規模拡大が図られた。

77年には、「定住圏構想」の第三次全国総合開発計画が策定された。

80年には「農用地利用増進法」が制定され、また、「農地法」と「農業委員会等に関する法律」の改定が行われ、農用地利用増進事業の創設と拡充が行われた。

農用地利用増進法では、農地の賃貸借は、①市町村という公的機関の関与のもとで行わ

れる。②農地一筆ごとではなく、一定の地域（たとえば集落）単位でなされる当事者間の自主的・集团的合意に基づいて行われる。③この事業は、権利移動の許可、小作地の所有制限、賃貸借の解約などについて、「農地法の適用から除外」された。<sup>7)</sup>

市町村がこの事業に関与することによって、当事者は安心して農地を賃貸借し、この事業は利用増進に有効だった。

82年には長期営農継続農地認定制度が行われた。これは三大都市圏において10年以上営農を継続する意思のある農地として、農業委員会を経由して市町村の認定を得ることにより、宅地並み課税の猶予措置を受けられる制度で、三大都市圏のほとんどの市街化区域農地がこの適用を受けていた。この制度は92年に廃止され、生産緑地法に一本化され、宅地化される農地と生産緑地となる農地に峻別された。<sup>8)</sup>

86年4月には「前川レポート」が出され、国際化時代にふさわしい農政を推進すべきことを提言した。これを受けて86年11月、農政審議会は「21世紀に向けての基本方向」を発表した。その内容は、市場原理と自由貿易体制の強化。農産物市場アクセスの一層の改善。従来の農産物貿易政策、価格政策を見直し、国際化に対応して産業として自立しうる農業の確立というものであった。

86年にはガット（関税および貿易に関する一般協定）のウルグアイ・ラウンドも開かれた。ウルグアイ・ラウンドの交渉は93年まで続き、農産物について工業製品同様に自由化することが合意された。

89年には「特定農地貸付に関する農地法等の特例に関する法律」ができる。これは都市住民が余暇を利用して行う農作物の栽培のた

めの農地で、営利を目的としない農地の貸付である。貸主は地方公共団体、または農協である。

90年には農水省と建設省共管による市民農園整備促進法ができる。これは主として都市住民のレクリエーション等の用に供するための市民農園の整備を円滑に推進するために設けられた。一般農業者の貸付が認められる。

92年、農水省は「新しい食料・農業・農村政策の方向」（新政策）を打ち出す。

新政策は非効率な農業の零細経営からの脱却と、そのための構造改革を訴えるとともに、価格政策での市場原理の導入、食料自給率の低下への歯止めを提言した。

このころ、政府は農業への市場原理の適用とともに、農産物貿易における国境調整政策や農産物価格支持政策からの撤収を強化しており、それゆえ、土地利用型農業の構造改善の著しい立ち遅れ克服が急務とされた。

新政策はほぼ10年後を目標に創出さるべき「効率的、安定的経営体像」を提出し、そういった経営を行うものに「農地を集積し、優良農地の保全確保と効率的利用を図る」べくこの層に「施策の集中化・重点化を図ることが必要」だとした、選別的構造政策を明確に打ち出す。稲作を中心とする「効率的・安定的経営体」として10～20ha規模の「個別的経営体」が約15万、1ないし数集落単位の「組織経営体」約2万が目標とされた。

93年には「新政策」を受けて「農業経営基盤強化促進法」が制定された。これは80年の「農用地利用促進法」を改定して新法に名称変更したものである。このもとで、「効率的・安定的経営」に向けて経営改善計画を作成した意欲的な農業者を地方自治体が「認定農業者」として認定した。この認定農業者に農地

利用を集積し、融資や税制上の優遇措置を与えて、農業経営基盤の強化を図ろうとした。

また、93年には陥没の著しい中山間地域を対象に、その活性化を図るために、高付加価値の作物を導入するなどの経営改善計画を実施する者に対して、低利融資を行うなどの制度が導入された。この法律は「特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律」（略称「特定農山村法」）である。

95年にガットはウルグアイ・ラウンドの合意に基づき発展解消しWTO（世界貿易機関）となった。日本もWTOに加入したので、農産物貿易についてばかりでなく、農業政策や農業それ自体についても、市場原理主義、貿易における「比較優位論」のWTO農業協定ルールの枠組みに組み込まれた。

これによって、戦後日本農業、なかでも「基本法農政」によって形作られた保護農政の仕組みがWTO体制によって取り崩され、市場原理主義的に再編を迫られることとなった。

61年に制定された「農業基本法」に変わって、99年に、新たに「食料・農業・農村基本法」が制定されたのはこのような事情による。

2000年には新基本法検討の過程で提起された「中山間地域に対する直接支払い制度」が導入された。支払いは集落を対象に協定を結んで交付する。

同じく2000年に財界などから「農業生産法人の一形態としての株式会社」の容認が要求されていたが、2000年12月に農地法が改正され、耕作者が主体である農業生産法人の一形態として株式会社の農業への参入が認められた。

02年には「米政策改革大綱」の「経営政策・構造政策」の分野で、集落営農のうち一定の

要件を満たすものを、認定農業者と並ぶ担い手として「集落型経営体」と位置づけた。

03年には農業経営基盤強化促進法を改定して、法人格を持たない任意組織としての集落営農組織のうち経営体としての実体を有するものを「特定農業団体」として位置づけた。

05年には「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律」（担い手経営安定新法）が成立した。これは①認定農業者で経営規模が4ha以上か、②経理の一元化や法人化計画を作成しているものなどの一定の要件を満たす集落営農組織で、経営規模が20ha以上の「担い手」が直接支払いの対象となり、一般の農家は直接支払いの対象からはずれることとなった。

### 3、市民農園と集落営農

ここでは、農園都市形成のソフト面形成の要素をなす市民農園と、ハード面形成の構造要素をなす集落営農をとりあげて、その内容を見ておこう。

#### (1) 市民農園

市民農園は18世紀後半にイギリスで生まれ、ドイツで形態と概念を整え、フランスによって国際組織化が進められたといわれる。<sup>9)</sup> いずれの国でもスタートした頃は、生活支援のために貸し与えられた自給菜園あるいは自給農園で、ガーデンは狭い耕地を指していた。現在では多くの国で市民農園用地を、土地利用区分で都市緑地に位置づけている。

市民農園で日本で一番よく知られているのは、ドイツの市民農園である。ドイツの市民農園（クラインガルテン）は一区画が300㎡平均で、そこに24㎡以下のラウベとよばれる小屋（宿泊はできない）と野菜畑と花壇と芝

生と果樹で構成されている。

日本に最初に市民農園が開設されたのは大正時代といわれる。その後誕生した市民農園は紆余曲折を経て消滅していく。その後1952年に現行の農地法が制定され、市民農園は農地制度的に存在できなくなった。しかし、75年には農林省が構造改善局長名で都道府県知事あてに文書を出し、市民農園を“いわゆるレクリエーション農業”として認めることとなった。

そして89年には前節で見た、「特定農地貸付に関する農地法等の特例に関する法律」が、90年には「市民農園整備促進法」が出来て、市民農園は大手を振って普及できる段階に達した。ただ、日本の市民農園の特徴はヨーロッパに比べて一区画が10分の1程度と狭いこと、利用期間も1～3年と短い。にもかかわらず、市民農園の利用者は急増している。市民農園の利用状況を農水省の資料をもとに見てみよう。<sup>10)</sup>

農林省（当時）が構造改善局長名で市民農園の設置を認めたころの農園数は400程度であったが、市民農園整備法が出来た90年には1,500を越え、93年には4,950農園に達し、99年には6,138<sup>11)</sup>を数えるまでになっている。

全国で約21万世帯、参加者数は60万人から80万人に達すると予想されている。農園の設置場所は三大都市圏で全体の7割強を占めるが、全国の地方小都市や町村地域にまで及んでいる。町村地域では非農家の人たちが利用している。

市民農園の運営主体は市町村が43%と最も多く、ついで農協30%、農業者11%、農園管理組合9%となっている。市民農園の利用効果について、市民農園の農作業を通じて「消費者と生産者、市民相互のふれあい・交流の

深まり」が51%を占め、「土と親しみ、収穫する喜びを実感する」が33%を占めている。

市民農園は育てる喜びや収穫する楽しさ等を利用者に与え、家族ぐるみのレクリエーション空間を提供するとともに、集う人々のさまざまな余暇活動を行う場を提供する。特に居住地隣接地区に設置されている場合は、日常的な余暇活動の場となり、農山村地域のような居住地から離れた地区に設置されたものは、週末の余暇活動を展開する場として機能する。02年、滞在型市民農園は78<sup>12)</sup>を数える。

千葉県クラインガルテン研究会（現千葉県市民農園協会）は、市民農園の機能としてつぎのようなものを上げる。<sup>13)</sup>

①緑地環境を確保する環境保全機能、②多数の利用者の交流から生まれるコミュニティ機能、③農園周辺居住者との交流による地域活性化機能、④土とのふれあいや自然的体験を提供する教育的機能、⑤利用者同士が年間を通じてさまざまな行事を行う余暇活動機能、⑥耕作で汗を流すことによる健康増進機能、⑦高齢者の生きがい活動の場としての社会福祉機能をあげている。

このように見えてくると、市民農園は農村のミニチュア機能を果たしている。しかも市民農園は都市住民によってますます利用が増大する傾向にある。ドイツのクラインガルテンは農園都市のミニチュア版ではなかろうか。市民農園は農園都市形成の手がかりになる。

## （2）集落営農

農業共同化、あるいは協業化といわれるものは1950年代後半ごろから盛んになったが、農業の法人化が認められたのは62年のことである。

最初に農地法が改正された62年、農業生産

法人はわずか114に過ぎなかったが、再び農地法が改正された70年には2,740に、「新政策」（前出）が発表されると、さらにふえて、95年に4,150に、04年には7,383法人にまで延びている。<sup>14)</sup> この現象は農業生産法人が「農」の活性化に欠かすことの出来ない存在であることを示している。

日本の農村を農業地域類型で区分すると、都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域に区分される。<sup>15)</sup> 中間農業地域と山間農業地域を合わせて、ふつう中山間地域とよばれている。

農業の生産性は、とくに山間部に行くほど低く、厳しい状況にある。データは少し古いが90年度農家一戸当たり農業所得は、全国平均で116万円であった。これを100とすると、都市的地域が88、平地農業地域が147、中間農業地域が90、山間農業地域が52で、山間農業地域の農業所得は、平地農業地域のおよそ3分の1にすぎない。<sup>16)</sup>

そこで2000年度、わが国における本格的な条件不利農用地対策として「中山間地域等直接支払い制度」が導入された。

中山間地域等直接支払い制度とは、中山間地域等における農業の生産条件に関する不利を補正するもので、集落協定または個別協定に基づき5年間以上継続して行われる農業生産活動を行う農業者等に対して交付金を交付するものである。<sup>17)</sup>

2000年導入の第1期5年間が終了し、05年からは第2期を迎えたが、2期目からは集落営農の設立が交付金支払いの要件となった。04年の集落協定は全国で33,331件<sup>18)</sup>に及んでいる。

そこで、集落営農とは何かをつぎに見ておこう。集落営農とは集落ぐるみ型の組織を立

ち上げ、土地、労働力、資本（機械施設）という生産要素を効率的なものに組み替えてそれを一つの経済収支単位として、そこに専従者において「経営体」として自立させていく戦略である。<sup>19)</sup> その展開は集落営農組織→特定農業団体→農業生産法人→特定農業法人へと展開していく。

集落営農組織は法人格を持たない任意の組織である。その集落営農組織が経営組織としての実体を有すると認められると特定農業団体として位置づけられる。この特定農業団体は5年以内に農業生産法人になることが条件づけられている。農業生産法人になると、農地の利用権の権利主体になれるなど、継続的、安定的な経営主体となることができるからである。

さらに、特定農業法人とは、担い手不足が見込まれる地域において、その地域の農地の過半を集積する相手方として、一定の地縁的まとまりを持つ地域の農地権利者の合意を得た法人であって、農地権利者から農地を引き受けるよう依頼があつたときは、自己の経営判断とは別に、これに応じる義務を負う特別の性格を持つ農業生産法人である。

それでは今日取り込まれている集落営農の形態にはどのようなものがあるかを見よう。一つは農地の権利の移転・設定を伴わない集落営農である。もう一つは農地の権利移転・設定を伴う集落営農である。ここでは後者について説明する。<sup>20)</sup> 一つ目は、集落農家の相当数の合意の下に、認定農業者などの地域の担い手に農地を集積する担い手委託型。二つ目は、集落の農家の相当数が法人の構成員となり経営に参画し、かつ、集落内の農地の相当部分を利用集積し、協業経営を行う形態。原則的には構成員の所有する農地の全て

に利用権を設定する集落一農場型（集落ぐるみ型）。三つ目は、集落内の数個の担い手農家を中心に農業生産法人を設立し、集落内の農地の相当部分を集積して、専門的に農業経営を行う法人委託型（オペレータ型）である。この3つのタイプがある。

では、集落営農にはどのようなメリットがあるのであろうか。

一つ目は、農地の面的利用集積である。従来から進めてきた個別経営体の規模拡大では経営規模は拡大しても、それぞれの圃場が分散・点在して面的に集積せず、効率的な経営条件が整わないなどの制約がある。これに対し、集落営農の取り組みは、地縁的にまとまりのある一定の範囲の農地を、面としてまとめて利用することができる。二つ目は、地域の農地の保全・管理上、個別経営に集積されない農地は、将来耕作放棄地化するおそれがあるが、集落営農の取り組みは、耕作放棄地を出さずに地域の農地を保全・管理していくことができる。三つ目は、担い手の確保である。経営規模が零細な農業地域では、担い手の減少・高齢化が進んでいる。個別経営では地域の担い手確保という面で限界があるが、皆で共同した組織作りをすると、将来的には、担い手確保対策として有効に機能する。四つ目は、経費の節減である。小規模な自己完結型の稲作経営においては、一般に農機具への投資が過大になり、赤字になりがちであるが、機械の共同利用による集落営農に取り組んだり、さらに集落営農の法人化に取り組むと、経費が大幅に削減される。<sup>21)</sup>

集落営農は一集落を単位とするとは限らず複数の集落が連携したり、55年代合併以前の旧村、ないし小学校区単位の人々が協同で取り組むケースもある。

#### 4、農園都市形成の意味と構造

かつてのドイツの農村は今ほど美しくなかったという説がある。むしろ、過去数十年のたゆみない景観修復活動の結果として多くの訪問者の心を捉えて放さない、今日の農村景観が形成されたというのである。<sup>22)</sup>

ヨーロッパではもともと農村のほうが都市より進んでいた。いい生き方が出来た。農村にある修道院がもっとも先進的な生活技術を持っていたからで、おいしいパンやワインも、あるいは水車による鉄工とか水道その他の技術も、農村が一番だった。美しく快適な農村、汚く不快な都市のイメージは12世紀ごろから18世紀ごろまで続いたという。<sup>23)</sup>

そのような伝統が今日のヨーロッパでは残っていて、フランスやドイツの農村は今日でも美しい。フランスやドイツの農業者は農業を自分たちのライフワークとして捉え、何の疑いもなく誇りをもって、農業に従事しているようだ。

美しさや快適さがあってこそ農村は都市住民の心をつかむことができる。その意味で「快適で美しい農村」は都市で暮らす人々が農村に対して抱く親しみや愛情の土台である。

では、日本はどうであろうか。日本では農村側からの積極的アピールの結果、今日の自然志向や農村志向が高まったというよりも、都市側の失敗、いわゆる“敵失”のおかげで、農村への関心、あるいは再評価が始まったと考えるべきである。

マンションやアパートのコンクリート長屋に住んで、毎日都会の雑踏の中の仕事場に通う人々が、心の癒しを求めて、農村の自然や緑を求めるようになった。

また、近年の都市のまちづくりは、美しい

町づくりをめざして、コンクリートばかりの作りから、レンガタイルを表面に張り、道路の舗装までカラーのブロックやタイルを張るようになったが、どこのまちでも似たような画一的な美しさのまちばかりだ。どこもかしこも同じ景色で、人工的に出来た風景では、都市に住む人々も癒されない。

農村環境はそこで生活するのに必要なものが無駄なく、調和的に配置されてきた。農民は土地の地形、地質、水利、植生、動物、気候、風土、歴史、文化、経済などを十分に踏まえて農村環境を整備し、「農」の生産と生活を永年にわたって実践してきた。<sup>24)</sup>

しかし、いまやこの農村環境は過去のものになろうとしている。いま一度、これまでの農村環境を生かしながら「快適で美しい農村」を作る。それが農園都市の提案である。

農園都市という言葉はこれまで使われたことはないようだ。農園都市を私は「農でつくる人工の庭」と定義した。その「農でつくる人工の庭」を可能にするのが「集落営農」である。「効率的かつ安定的な農業経営」のために出来た農地の共同利用である。

農園都市を考えるうえで参考になるのは、エベネザー・ハワードの『明日の田園都市』<sup>25)</sup>である。ハワードは19世紀末から20世紀初頭にかけて大英帝国が誇る首都ロンドンの上流階級の華やかな生活と、一方で工場の排煙の下、劣悪な環境の中でひたすら働く下層労働者の存在。このようなロンドンの豊かさや貧しさを目の当たりにして、その問題の解決策として田園都市を発想した。

ハワードは都市と田園のそれぞれの良さを「結婚」させることを訴えている。都市には刺激や社会的チャンス、経済的便益性があるが公害、孤独、通勤などの問題をかかえてい

る。他方田園には自然や快適な生活があるものの施設が未整備で過疎に悩んでいる。これら二つの良いところを兼ね合わせ悪いところを排除しようとしたのが「田園都市」である。

ハワードは「都市部」と「田園部」の結婚、「都市—田園部」という新たな磁石を提案し、両者の「魅力」を兼ね備えるとともに、双方のデメリットを解消しようとした。

まさに、日本の農村問題を解決するにぴったりの問題提起である。ハワードの田園都市は都市問題解決の発想から生まれた。しかもハワードの田園都市は都市郊外に自立的な新都市を作ることである。新しい都市計画である。

これに対し農園都市は農村問題解決のための発想である。しかも都市計画ではなくて地域づくりである。

農園都市を考えるフィールドは平成の大合併の町村合併で出来た行政市である。都市的要素の低い地域で、農村的性格の強い行政市は、農業・農村問題解決の新しい都市像を考える一つの機会を提供する。

内容的には市民農園の発展形態として、構造的には集落営農の拡大として考えてみよう。

日本で市民農園というと“クラインガルテン（ちいさな庭）”という言葉とともに、ドイツを連想する。ドイツのクラインガルテンは野菜畑と花壇と芝生と果樹で構成された庭園である。これを拡大すれば農園都市となる。そのクラインガルテンを都市的規模まで拡大する構造的機能が集落営農である。

集落営農には、いくつかのタイプがあったが、農地の権利の移転・設定による集落—農場型（集落ぐるみ型）が農園都市形成の構造的基盤をなす。その区域は一集落、あるいは数集落の連合、または旧村、旧町といった範

囲でもかまわない。一市すべてが一農場となれば理想的である。現実にはいくつかの単位で出来た集落営農が集合して出来た都市、集落営農集合体が農園都市である。

市民農園にあこがれる都市住民には農園都市の誕生は当然満足すべきものになるだろう。

しかし農業者はたいてい自分の農業に満足していない。農業はきつい、きたない、もうからないと思っている。問題は農業者が農業にどう魅力を感じるようになるかである。

都市に対する農村、工業に対する農業という関係は、前者が魅力の対象で、後者は“劣る”ものでしかなかった。これらの観念を払拭するには、農業に工業的要素をできるだけ取り入れることである。職業における都市と農村の結婚である。

農業者は農業生産だけでなく農産加工業を取り入れることで農業を営む存在だけではなくなる。さらにこれに農産物の販売業を加えることで一次産業だけでなく二次、三次産業を加えた都市住民と違わない産業形態に従事することができる。都市よりも魅力的な農村地域にする。それが農園都市である。集落営農はそのことを可能にするシステムである。

集落営農は農村をアメニティ空間に作り変えることが出来る。集落営農は農業を素材に一次、二次、三次産業の六次産業を実現できる。集落営農で人と人との集いの場が生まれ、そこにアミューズメントが誕生する。さらに、集落営農のエネルギーは都市と農村の交流を生み出す。

まず農村のアメニティについて考えよう。美観とか風致がそれである。美観は建築の高さや色彩を統一し、街路樹を整然と揃えて、人工的に景観美を創造しようとするものである。これに対して風致は、丘陵や河畔の樹林

や湧泉があるような、静かで美しい緑豊かな地域環境を保全しようとするものである。

風致は自然条件に左右されるが、美観はかなり人工的に形成出来る。進士五十八は、農村の自然について、稲にしても、果実にしても、人間が生きるために大自然（野生自然）を改良して、いわば人間化（馴化）して、人間が生きるにふさわしい、生きやすい形に改善したものだという。これを二次自然といい、文化化された自然であって、農村の自然は文化化された二次自然だという。<sup>26)</sup> だとすれば、農村景観を美しくするために人間が情熱を持って手を加えれば、いくらでも美しくなる。

集落営農を取り入れれば、農村の持つ自然景観にさらに手を加えやすくなる。これまでの農地はその所有者の意思のもとにしか、その土地は工作出来なかった。それが集落営農として、一定の土地が共同の意思のもとに加工出来るとなると、そこに新しい発想の下に、新しく、美しい景観の農地を作り上げることが可能になる。<sup>27)</sup>

進士は農村住民が自らの環境を整備する目的の基調としてつぎの5点をあげる。

①生産性・安全性・利便性からの機能的な地域づくり、②景観性・美観性からの美しい地域づくり、③自然性・生態系保全に配慮した生き物の生きられる地域づくり、④社会性・時代性・地域性に配慮した「らしさ」のある地域づくり、⑤精神性・感動性に配慮した「ふるさと」、「わがまち」を実感できる地域づくりをあげている。<sup>28)</sup>

進士のいう新しい環境計画を生かして、それぞれの四季を特徴づける稲、野菜、花、果樹などを匠にデザインした美しい農村を作り上げれば、都市住民に大いに農村の魅力をPR出来るだろうし、農村住民にとっても、

毎日庭園のような美しい景観に接して、心の満足を味わうことが出来るだろう。

美観や風致に満ちた農村を作り上げるためには、一定以上の人口力や経済力が必要である。では、そのような活力を生み出すにはどうしたらよいのであろう。

集落営農にすれば採算が合うかといえば、それはほとんど不可能な話である。企業経営的に成功している農業法人でも、従業員が「他産業並みの生涯賃金」を得る可能性は非常に低いと思われる。<sup>29)</sup> 集落営農の基本は兼業である。集落営農の類型についてはすでに述べたが、その運営システムを見てみよう。

第一図は集落一農場型（集落ぐるみ型）の例である。現行の集落営農は集落農家の相当数の加入であるが、ここでは集落の全戸加入を前提とする。集落の農地所有の全戸が参加して農業生産法人を立ち上げれば、集落内の農地の全てが集積される。

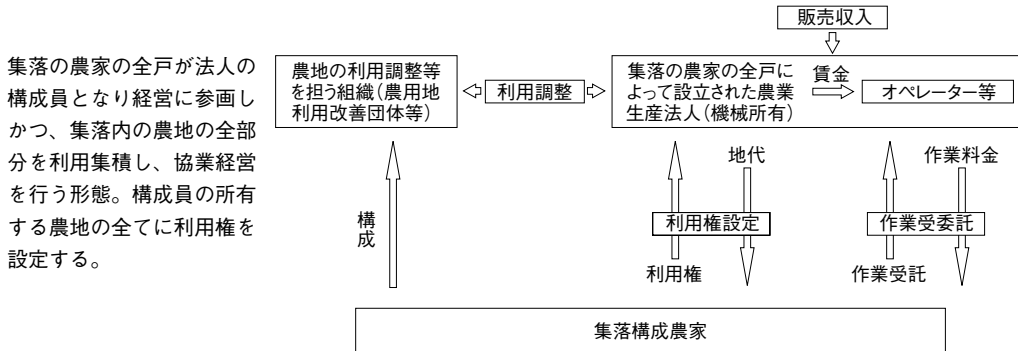
農用地利用改善団体を作って、農地の所有と利用に関する調整作業を行う。農業生産法人（特定農業法人）は農用地利用改善団体の取り決めに従って、農業生産の実働作業を行う。農地の利用は農家から利用権を設定してもらっているので、地代を払うだけでよい。

農業生産法人の実働部隊は法人に参加した集落構成農家の協同労働を基本とする。協同労働は各農家の事情に応じた労力提供という形になる。当然、作業報酬は支払われる。

実働部隊が特定の担い手である場合はもっとわかりやすい。それを第2図に見てみよう。

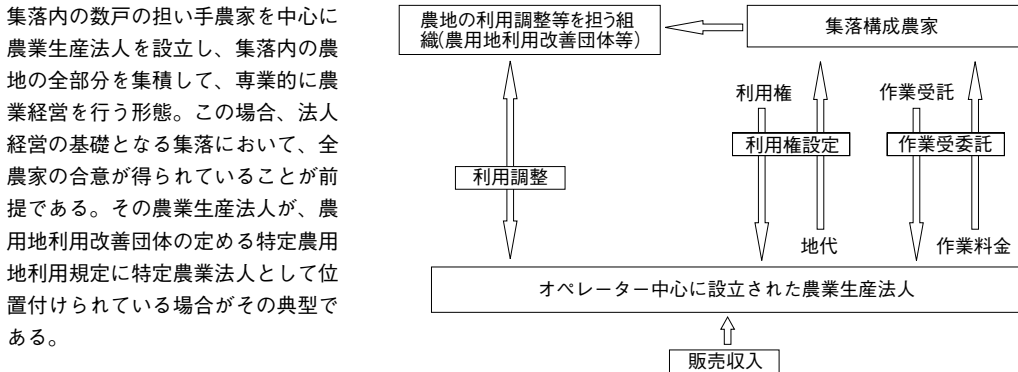
オペレータなど大型農機具所有の数戸の担い手農家を中心に農業生産法人を設立し、集落内の農地の全体を集積して、専門的に農業経営を行う場合である。その農業法人はその集落の全農地権利者の合意を得た法人で、農

第1図 集落一農場型（集落ぐるみ型）



集落の農家の全戸が法人の構成員となり経営に参画し、かつ、集落内の農地の全部分を利用集積し、協業経営を行う形態。構成員の所有する農地の全てに利用権を設定する。

第2図 法人委託型（オペレータ型）



集落内の数戸の担い手農家を中心に農業生産法人を設立し、集落内の農地の全部分を集積して、専門的に農業経営を行う形態。この場合、法人経営の基礎となる集落において、全農家の合意が得られていることが前提である。その農業生産法人が、農用地利用改善団体の定める特定農用地利用規定に特定農業法人として位置付けられている場合がその典型である。

地権利者から農地を引き受けて運営する。

このように集落営農は農家が農地の利用権を設定し、それに対して地代をもらうのが基本的な関係である。ただ、集落の全戸加入が実現していない場合は、農園都市形成上、その農家との調整が必要となる。集落営農は農業生産とともに、植栽等を通じて集落の美観を可能にする一挙両得のシステムである。

さらに、集落営農は人材の調達が可能である。農産物の生産だけでなく、それらを加工・販売する多角経営を可能にする。農業経営に工業的、商業的要素を取り入れて農村都市融合産業を生み出すことができる。

日本農業法人協会の調査では、ただ、農産

物の「生産」よりは、「販売」、「加工」、「観光」と、多角化が進められた農業法人ほど伸長率が高いといっている。04年時点で過去5年間の成長率は、「生産＋販売＋加工＋観光」が400%、「生産」だけは125%、「生産＋販売」は138%である。<sup>30)</sup>つまり、生産だけやるよりは加工・販売、さらに観光農園型にして直売所やレストランを設置する。販売は都市の消費者団体との直接取引や、アンテナショップの設置なども試みるべきである。

また、地域内流通を心がけるべきである。自分たちの住む地域の住民を顧客にすることである。地域内流通は産地間競争にさらされることもなく、域外の市場販売より安定した

消費基盤になる。さらに、地域内産業連関を構築していくことが肝要である。

地域の内的活力は生産面だけではない。精神面の内的活力の開発が求められる。生産活動のあとに住民が集い、楽しむ場も必要である。農園の「園」は人が集まって楽しむ場、宴の場である。地域には祭りをはじめとする伝統行事がある。ゴルフやテニス、釣堀などのアウトドアスポーツ施設、さらに音楽や演劇を楽しめる文化施設などが整えば、さらにアミューズメントな空間になるであろう。

ここまで述べてくれば、農村がけっこうアメニティな空間であることがわかるであろう。魅力に乏しい自然と貧弱な農村のたたずまいはどこにもない。農村の美しい景観が見る者の心を自然に引きつけてやまない。そんな農園都市がそこにあれば、都市の住民の足も自然に農村に赴くことであろう。

グリーン・ツーリズムは「農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律」（94年）など設けなくても、自然にはやっいていこう。

「都市住民のグリーン・ツーリズムに関するニーズ調査」（02年）<sup>31)</sup>によると、「農村地域に旅行して、旅先でどのようにすごしたか」の質問に、「温泉に入ってくつろいだ」が70%、「周辺の観光スポットを巡った」が57%で、「散策をし、農村景観を楽しんだ」は41%と低い。また、農村景観に対する印象は「よく保存されていた」が34%とかなり低く、「今後農村地域に旅行してみたいか」には「是非してみたい」は21%にすぎない。市民農園での農業体験への人気は高いが、遠くの農村にまで足を運んで、農村の風趣を楽しもうという都市住民の心はまだ低い。

農園都市の形成が待たれる。農園都市の形

成が農村のアメニティを相当に高めると、都市住民の農村に対する意識も、大きく変わるのではないだろうか。

## 5、おわりに

いま、日本の農村のかかえる問題は重大である。高度経済成長以来、衰亡の一途をたどってきた日本の農業・農村のあり方が、国民的課題として認識されるようになった。第一に国際的視野に立つての「食料の安定供給の確保」、第二に「農の多面的機能の発揮」である。自給率40%を切った食料の安全保障と環境や国土の保全機能を持つ農業・農村は、国民みんなの財産であるという自覚が求められるようになった。

修道院の生活文化が反映したヨーロッパの農村と違って、日本の農村には精神的豊かさを支えるものがなかった。だから経済に恵まれない日本の農村は寒村でしかなかったのだ。いま、グローバリゼーションが世界を吹き荒れている。渦中にある日本の農村も、その影響を受けて、耕作放棄地が急激に拡大している。世界の企業に選んでもらえる国づくり、地域づくりこそ重要で、そのためにますます都市偏重の国づくりが行われている。市町村合併はそのための地方の、切捨てともとらえられる。平成合併による新市の誕生は、みせかけの団体自治機能の向上にすぎない。みせかけの都市づくりを救う方途、それが農園都市だ。農園都市はみせかけに実体を与える。さらにこれまでの日本の農村をよみがえらす。

農園都市は都市住民の共感を得るだろう。都鄙が連続する。都市住民が農村をガルテン（庭）にするようになれば、やがて農村の生産活動も活発になっていこう。食料自給率は向上し、国産国消も夢ではない。もちろ

## 農園都市形成の意味と構造

ん農園都市は環境や国土の保全にも大いに貢献するだろう。集落営農を基盤にして農園都市を築く。むらとまちを結ぶ農園都市。

以上が「食料・農業・農村基本法」に対する具体的提言である。

### [注および参考文献]

- 1) 農林水産省統計部『ポケット農林水産統計2006』農林統計協会 平成18年
- 2) 進士五十八『「農」の時代』学芸出版社 2003年 209ページ
- 3) 日本経済新聞 2005年3月22日 朝刊
- 4) 帝国書院編集部編『新詳高等地図』帝国書院 平成17年
- 5) 農業法人は農事組合法人と各種の会社法人に分けられる。農業経営のために農地が取得できるのが農業生産法人で、農地を必要としないのが一般農業法人である。
- 6) 暉峻衆三編『日本農業150年』有斐閣 2003年 237ページ
- 7) 暉峻『前掲書』237ページ
- 8) 農村開発企画委員会『農村整備用語辞典』農林統計協会 2001年 255ページ
- 9) 千葉県市民農園協会『市民農園の進め』創森社 2004年 95ページ
- 10) 農林水産省統計情報部『市民農園の現状と地域の特色を生かした取り組み事例』農林統計協会 平成6年
- 11) この数字は農林水産統計平成11年(1999年)による。
- 12) 都市農山漁村交流活性化機構 2002年調査による。
- 13) 千葉県市民農園協会『前掲書』45~46ページ
- 14) 野沢一馬『儲かる農業ビジネスの考え方』ぱる出版 2005年 19ページ
- 15) ごく簡単に説明すると、都市的地域は宅地化率60%以上の市町村、平地農業地域は耕地率20%以上かつ林野率50%未満の市町村、中間農業地域は耕地率20%未満の市町村、山間地域は林野率80%以上、耕地率10%未満の市町村、ポケット農林統計 2006年参照
- 16) 保母武彦『内発的發展論と日本の農山村』岩波書店 1996年 15ページ
- 17) 全国農業会議所『集落営農マニュアル』平成18年 41ページ
- 18) 農林水産省統計部『前掲ポケット農林水産統計2006』
- 19) 矢口芳生編『中山間地域の共生農業システム』農林統計協会 平成18年 146ページ
- 20) 全国農業会議所『前掲書』5ページ
- 21) 全国農業会議所『前掲書』6ページ
- 22) 林良博ほか『ふるさと資源の再発見』家の光協会 2005年 170ページ
- 23) 木村尚三郎ほか『農の理想・農の現実』ダイヤモンド社 2000年 44ページ
- 24) 進士五十八『前掲書』84ページ
- 25) 東秀紀ほか『「明日の田園都市」への誘い』彰国社 2001年参照 ハワードは田園都市の提唱だけでなく、実際に田園都市を作った。ロンドン郊外のレッチワースがそれで、レッチワースの実現を契機に、20世紀において田園都市は世界中で普及していった。
- 26) 進士五十八『アメニティ・デザイン』学芸出版社 1992年 27ページ
- 27) あまり特別な工作を農地に加えすぎると利用権設定の地主の賛同が得られないかもしれない。利用権は無限とは限らない。
- 28) 進士『前掲、アメニティ・デザイン』45ページ
- 29) 野沢『前掲書』31ページによると、2004年度農業法人の平均売上高は2億3000万円で5億円以上も12%を占めている。
- 30) 野沢『前掲書』36ページ ここでの農産物に酪農や畜産が含まれるのは当然である。
- 31) 都市農山漁村交流活性化機構『都市住民のグリーン・ツーリズムに関するニーズ調査』平成14年