

都市農村交流としての滞在型市民農園の実態と課題—長野県松本市を事例として—

山根拓・竹本太郎・永田信・古井戸宏通（東大院農）

要旨：滞在型市民農園は、利用者が長期的・反復的に農園を利用するという特徴を活かした、都市農村交流の促進や経済効果などが期待され、注目を集めている。本研究では、1) 市民農園の政策的展開の整理を行い、2) 長野県松本市の奈川地区を対象として、農園開設までの経緯と施設の概要および利用状況、都市農村交流の実態について調査した。その結果、農園の開設目的とされる、荒廃農地対策・交流人口の増大はほぼ達成されていることが分かった。この取組みが持続的な地域振興に資するための条件として、土地保全、交流人口、経済効果の継続性を指摘しうる。とくに経済効果について今後、調査が必要であると考えます。

キーワード：滞在型市民農園、都市農村交流、長野県松本市

Abstract: Now in Japan, the number of the allotment garden provided with a cottage is increasing. Taking advantage of the characteristics of the long-term and repetitive use, such allotment garden is widely expected to promote rural-urban interaction and to have economic effects. This study 1) gave an overview of the policy about the allotment garden, 2) clarified the sequence of events of the garden, and the present situation of rural-urban interaction with the case of Nagawa district, Matsumoto City, Nagano Prefecture. The allotment garden was found to be useful to make the best use of the abandoned farmland and to promote rural-urban interaction. This study suggests that regional development by the allotment garden with a cottage needs reservation of farmland, growth of rural-urban interaction, and the economic effect.

Keywords: allotment garden, rural-urban interaction, Matsumoto City, Nagano Prefecture

I はじめに

近年、農作物の栽培や農作業を通じたレクリエーションや教育への関心が高まり、都市と農村の交流が活発化している。このような交流を促す施設の一つとして、宿泊可能な小屋（ラウベ）が市民農園（クラインガルテン）に付設された「滞在型市民農園」がある。交流には、都市側のメリットのみならず、利用者が長期的、反復的に農園を利用するという特徴を活かした、都市農村交流の促進や経済効果等、農村側のメリットも期待されている。

滞在型市民農園を対象とした研究は、長谷山が坊主山クラインガルテン（現・長野県松本市）を事例に、滞在型市民農園の導入の意義について、地域住民の意識改善や高揚にあるとしたもの(2)や、牧山らが滞在型市民農園における交流の実態として、交流の場は用意されているものの、地元住民の参加が多くないとしたもの(3)などが見られるが、まだ蓄積に乏しい。そこで本研究では、滞在型市民農園が出現するに至るまでの、1990年代以降の市民農園の政策的展開を整理した上で、滞在型市民農園を設置している長野県松本市奈川地区を事例に、これまでの取り組みの実態を把握し、この事業が持続可能な地域振興策となるための条件について考察した。

II 調査対象としての市民農園

日本の市民農園は、立地条件と設置目的によって、「都市近郊型市民農園」と「滞在型市民農園」とに類型することができる（表—1）。

表—1. 市民農園の分類

類型	立地	設置目的
都市近郊型市民農園	都市内部 あるいは 郊外地域	都市緑化、公園政策、都市住民のレクリエーション
滞在型市民農園	中山間地域等都市から離れた農村部	荒廃農地対策、交流人口の増加、都市住民のレクリエーション

出典)青木(1)を参考に筆者が作成

「都市近郊型市民農園」は都市内部あるいは郊外地域に立地し、ドイツのクラインガルテン等に比べて区画の面積が小さく、休憩小屋などは付帯されていないもので、日本の市民農園の大半がこれに属する。この形態の市民農園は、公園政策や都市内緑地政策の一環として開設さ

Taku YAMANE, Taro TAKEMOTO, Shin NAGATA, Hiromichi HURUIDO(The University of Tokyo, 1-1-1 Yayoi Bunkyo-ku Tokyo 113-8657), Current situations and issues of the allotment garden as rural-urban instruction – the case of Nagawa district, Matsumoto City, Nagano Prefecture –

れることが多い。

一方、「滞在型市民農園」は、主に中山間地域に立地し、宿泊可能な小屋が各区画に付帯され、区画面積も 300 m²程度とドイツのクラインガルテン並みの広さがあるタイプのものである。この「滞在型市民農園」は、都市から自動車等で 2～3 時間程度の遠隔地に位置し、市町村内部でも中心部から離れていて、山間の荒廃農地などが充てられる場合が多い。また、都市住民にとっては農村での自然とのふれあいやレクリエーションなどの需要を満たすものであると同時に、農村側としても、都市農村交流による地域内の活性化や荒廃農地の有効活用等のメリットがあり、1995 年ごろから開設がみられている。

III 市民農園の政策的展開

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、特定農地貸付け法）が制定された 1989 年以降の日本の市民農園の政策について、市民農園法制定期（1989～2001 年）と市民農園促進期（2002 年～）の 2 期にわけ、それぞれの動向をみる。

1. 市民農園法制定期

戦後、日本の市民農園は、農地法によりその開設が制限されてきた。しかし、1974 年の生産緑地法制定、1975 年に農林水産省によって「レクリエーション農園通達」が出される等、社会的な需要の増加に従って、規制が緩和されてきた。1989 年には、より安定的な農園利用を図るため、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、特定農地貸付け法）が制定された。この法律は、都市住民等農業者以外の人々が趣味で農作業を行うために、「特定農地の貸付け」を受ける場合について農地法の特例を定め、市民農園用地の供給増を狙ったものである。さらに、1990 年には市民農園整備促進法が制定され、市民農園に関する法制度が整備された（8）。この法律は、特定農地貸付け法が、農地法の特例を定め、農地制度の面から市民農園の条件整備を図ったのに対して、より直接的に市民農園施設をも含めた市民農園の整備の促進を図ることを目的としている。この法律では「市民農園」を農地と施設の総体である、定義としている。ここで、農地とは、「特定農地貸付け法に規定する特定農地貸付けの用に供される農地、または相当数の者を対象者として定型的な条件で、レクリエーションその他の営利以外の目的で継続して行われる農作業の用に供される農地」を指し、施設とは、「上の農地に付帯して設置される農機具収納施設、休憩施設その他の当該農地の保全または利用上必要な施設」を指す。これらの法律により、市民農園の開設が可能になったといえる。

2. 市民農園促進期

市民農園の開設が可能になると、90 年代の半ば頃から「滞在型市民農園」が出現し始める。そのような動きに歩調を合わせるように、1999 年、農村の多面的機能の発揮や農村の振興を謳った食料・農業・農村基本法が制定された。これにより、農業や農村の持つ生産機能にとどまらない、水源涵養機能や防災機能、そして、レクリエーション機能などの多様な機能が強調され、市民農園の整備がさらに推進されるようになった。

2002 年には、構造改革特別区域法が制定され、市民農園設置を増進するために、さらなる規制緩和が行われた（4、7）。これまでの法律では、特に特定農地貸付けによる権利移動を伴った市民農園において、開設主体が地方公共団体と農協に限定されている点に難があった。これに対し、構造改革特別区域法では、農地の遊休化が深刻地域で新たに開設される市民農園において、市民農園の利用者が急に農地の管理をやめたとしても農地の適正な維持管理を行うといったことを内容とする協定を地元市町村と結ぶこと、を条件に農地所有者個人や農地を持たない NPO や企業などが市民農園を開設できるよう、緩和措置が施された。これによって、従来は不可能であった NPO、企業などが農園の開設主体となって、たとえば農家から借り受けた農地を使って、利用者に区画を貸付けることができるようになった。この規制緩和によって、企業や NPO 等による市民農園の数は 2008 年度末には 58、2009 年度末には 163 と急増している（6）。

その後、2005 年 9 月には改正特定農地貸付け法が施行され、全国展開することとなり、特区を設定することなく、「地方公共団体や農業協業組合以外の者」が市民農園を開設することが可能となっている。さらに、2006 年 3 月には「市民農園で栽培された農作物の販売が可能な範囲についての考え方」を示し、市民農園で栽培された農作物の販売が一部可能になった。

IV 事例調査

奈川地区は、松本市の南西部、松本市の中心部から車で 1 時間程度の岐阜県と県境を接する位置にある、面積 11,765ha、人口 900 人規模の町である。森林面積は 11,259ha で、村面積の 94% を占めており、そのうち民有林が 56% を占めている。2005 年 4 月 1 日に 4 つの旧村（四賀村・安曇村・奈川村・梓川村）が松本市と合併されて現在の形となった。奈川地区は、山村振興法により振興山村地域に、過疎地域自立促進特別措置法により過疎地域にそれぞれ指定されている。

奈川地区には 15 の集落があり、そのうち比較的大規模

な集落である黒川渡、中規模の神谷、小規模の入山の3集落に滞在型市民農園が開設されている(表-2)。

表-2. 奈川地区の戸数・人口分布

集落名	戸数(戸)	人口(人)
川浦	8	21
保平	16	37
神谷	28	59
寄合渡	62	163
曾倉	15	47
大平	10	19
追平	16	27
金原	25	60
黒川渡	73	166
屋形原	16	35
駒ヶ原	4	5
古宿	57	141
田ノ萱	20	58
入山	12	25
奈川高原	17	36
総計	379	899

出典)松本市ホームページを改変

注)網掛けは滞在型市民農園所在集落

奈川地区で滞在型市民農園が開設された目的は大きく分けて2つある。1つ目は、荒廃農地対策である。減反政策もあり、奈川地区では徐々に耕作放棄地等が増えつつあった。特に、集落より高所にある農地では、農業従事者が高齢化すると次第に農作業に行かなくなり、結果的に不耕作地となってしまうという問題があった。また、行政側としても、遊休農地の活用に向けて対策の必要性を感じ、先進事例の視察や研究を行っていた(5)。

2つ目の目的は、交流人口の増加である。奈川地区では、滞在型市民農園の開設以前から、キャンプ場やスキー場などの整備が進んでいた。地区内では、観光客には村に1~2回来てもらえればよいという考えがあった。しかし、観光客が徐々に減少していく中で、奈川地区の良さを知ってもらい、交流してもらうことの欲求が強くなり、リピーターを増やしたい、交流人口を増やしたいという思いに発展し、新たな観光のあり方の一つとして滞在型市民農園が着想され、開設に向けて動き出した。

2000年にまず黒川渡集落に「ながわ楽農倶楽部おおはら」が開設された。その後、村がさらなる滞在型市民農園の開設を考えていたことや、「ながわ楽農倶楽部おおはら」の様子を見た入山集落の自治会から要望されたことから、2003年入山集落に「入山小灯の里」が開設された。

神谷集落でも2001年ごろから、滞在型市民農園の建設を受け入れるか否かの話し合いが行われた。当初は「余所者をいれるな」等の反対の声もあったが、最終的には全戸一致で受け入れることになった。その後も話し合いは続き、滞在型市民農園の管理・運営をする地域組合として、神谷集落の自治会を母体に、神谷生産者組合を2002年に新設し、2004年に「神谷楽農倶楽部」が開設された。

施設の概要は、3農園合わせて、面積が約6.4haで個別区画を計60区画備えている。一区画の面積は約200~350㎡で、その中に約150㎡の菜園部分とバス、トイレ、キッチン、ロフトなどが備えられた休憩小屋が設けられている。料金は25~38万円である。このような個別区画のほかに共用施設としてクラブハウスなどが備えられている。施設の利用状況は、全60区画のうち、3区画に空きがある(2011年4月現在)。各区画の利用は1年契約であるが、最大5年まで継続して契約更新ができる。

建設事業費は、合計約9.6億円である。このうち半分を「新山村振興農林漁業対策事業」や「県営中山間総合整備事業」など国や県の補助金で、残り半分のうちの70%を過疎債で引き当てることによって、奈川地区の負担は全体の15%にあたる約1.4億円となっている。

管理・運営については、特に「神谷楽農倶楽部」の事例が興味深い。ここでは農園管理人の業務の一つに、利用者の依頼に応じてクラブハウスの鍵をあけて開放する、というものがあつた。しかし、農園の管理人を副業として務めるケースが多く、2010年まで6年間管理人を務めたO氏も副業として農園の管理人を務めていた。O氏の前任の管理人は、利用者の依頼に応じて開錠していたが、O氏が管理人になってからは、日中は不在で柔軟な対応が難しかったため、1日中開放することにした。そのおかげで利用者同士でクラブハウスを使う機会が多くなり、利用者間の連帯感が強まったとO氏はいう。この仕組みは、現在の管理人にも受け継がれている。

また、O氏は「田舎では10時と15時には皆でお茶をするものだ」と、月に2~3回は農園利用者や地区の人を交えて、クラブハウスでお茶会を開いていた。このような交流の場を設けるほか、無人でも肥料や苗などの各種費用を徴収できる仕組みを作ることによって、利用者と地域住民との間に互いの信頼関係を築いている。

交流イベントは、利用者主催の「奈川の春を楽しむ会」や収穫祭など農園内でのイベントのほか、春祭り、秋祭り、運動会等の集落の活動に利用者が参加するイベントがある。また、地元住民との交流として、奈川地区の春祭りや秋祭り、運動会等に利用者が盛んに参加する。地域住民としても、地区の行事は、過疎化による人数不足

であったため、農園利用者が参加してくれることは、非常に助かっている。

表—3. 奈川地区の滞在型市民農園の概要

集落名	黒川渡	入山	神谷
施設名	ながわ楽農 倶楽部 おおはら	入山小灯の 里	神谷楽農倶 楽部
管理 団体名	ながわ楽農 倶楽部 管理組合	入山生産者 組合	神谷生産者 組合
開設年	2000	2003	2004
総面積	32,872 m ²	18,019 m ²	13,411 m ²
建設 事業費	約 6.2 億円	約 1 億円	約 2.4 億円
区画数	35	7	18
空き 区画数	1	0	2
区画面積	350 m ²	200 m ²	200 m ²
利用料	25～38 万 円	35 万円	35 万円
イベント	春祭り 秋祭り 運動会	春祭り 運動会 そうめん流 し	春祭り 秋祭り 運動会 奈川の春を 楽しむ会 収穫祭

出典：M氏への聞き取り、役場資料より作成

注1) 利用料は4月第3土曜から11月末日までの使用料。12月から3月までは雪のため閉園。

注2) 利用料の違いは休憩小屋の大きさの違いによる

V まとめと考察

「滞在型市民農園」は、市民農園法制定期にあと、90年代半ばに出現し、促進期になって数を増加させていった。実際に奈川の3つの「滞在型市民農園」もすべて促進期に開設された。また、その目的は、荒廃農地対策と交流人口の増加である。荒廃農地対策については、いずれの農園においても利用者がほぼ間断なく利用していることで、達成されていると思われる。また、春祭りや秋祭り等の集落内の行事にも参加する農園利用者の存在や、奈川地区に定住の意向を示す利用者がいるといった点から、交流人口の増加についてもほぼ達成されているとみてよいだろう。ただ、交流の程度には各農園の間で差があり、これはクラブハウスの利用の仕方の違いによるも

のと考えられる。実際に奈川支所のM氏も「クラブハウスの利用率が低く、もっと交流のためのイベントを開いてほしい」としている。

今後の課題としては、「滞在型市民農園」事業が農村に与える影響をより詳細に明らかにしていくことであろう。まず、管理主体である集落および集落メンバーにとってどのような得失があるのか、全戸アンケート調査による把握が期待される。次に設置市町村の行財政に及ぶ影響について、本研究では、事業を行う際に補助金や過疎債を用いることによって、財政的な負担が軽減されている点のみを指摘したが、たとえば住民票が異動されるならばどのような影響があるのかなど、課題が残る。最後に地域経済について、農園建設時における地元工務店への影響や、建設後における商店や温泉施設などへの影響を聞き取りなどにより具体的に把握していく必要があると考えられる。このような影響が明らかになることによって、「滞在型市民農園」の持続性についての議論を一步進めることが可能になるだろう。

謝辞

小論の調査研究に当たり、ご協力・ご高配をいただいた多くの関係者に謝意を表したい。(社)国土緑化推進機構「緑と水の森林基金」の研究助成を受けた。

参考文献

- (1) 青木辰司, 2004, グリーンツーリズム実践の社会学, 丸善株式会社, 東京都, 156pp., p.10
- (2) 長谷山敏郎, 1996, 滞在型ラインガルテン導入の意義-長野県四賀村の取り組みから-, 農業および園芸, 71(10), pp.1049-1054
- (3) 牧山正男・北村さやか・古屋岳彦, 2006, 滞在型市民農園における都市農村交流の実態：特に笠間ラインガルテンを事例として, 農業土木学会論文集, 74(1), pp. 35-43
- (4) 三宅康成, 2006, 構造改革特区による市民農園開設の現状と展望, 農村計画学会誌, 25, pp.317-322
- (5) 長野県奈川村計画・調整局特別調整課, 2000, 体験農園「ながわ楽農倶楽部」整備-都市住民向け菜園付き長期滞在施設-, 人と国土, 26(1), pp.62-65
- (6) 農林水産省 HP, http://www.maff.go.jp/j/nousin/nougyo_u/simin_noen/zyokyo.html, 2011年10月11日取得
- (7) 下條龍二, 2005, 市民農園の規制緩和のとりくみ, 農業と経済, 71(8), pp.91-101
- (8) 渡辺章, 1991, 市民農園整備促進法について, 農村計画学会誌, 9(4), pp.56-60