

## 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、日進市の事例から

松宮, 朝

---

(出版者 / Publisher)

法政大学サステナビリティ研究教育機構

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

サステナビリティ研究 / サステナビリティ研究

(巻 / Volume)

3

(開始ページ / Start Page)

85

(終了ページ / End Page)

97

(発行年 / Year)

2013-03-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00008663>

<特集論文2>

# 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、日進市の事例から—

松 宮 朝

## 要 旨

市民農園を中心に都市農業への注目が高まり、2009年の農地法の改正により農地の「所有から利用へ」と大きく舵が切られる中で、その展開の可能性について、次の3つの視点から分析を試みた。

第1に、都市部での「農」の活動の多様な展開を探るために、非農業者主体で共同耕作を行う「農」の活動に注目した。

第2に、これまでの研究の多くは、遊休農地の利活用や都市農業の多面的機能という政策的課題に対応したものであり、都市農業に関与する人の数、農業従事者、耕作面積、生産・販売量など、「農業」としての生産性の基準で評価することが多かった。これに対して、いわゆる「農業」として農産物の販売による収入を目指す活動だけでなく、交流事業や地域活動への展開などの、「農」の活動の諸相に注目した。

第3に、農地の所有と管理、事業収入の獲得、行政との関係、活動の組織作りなど、「農」の活動の存続条件と展開可能性を明らかにした。これまで都市部における「農」の活動が、社会学分野で注目されることは少なかったわけだが、これらの点に関する分析においてはその強みを生かすことができるのではないかと考えられる。

本稿では、以上の3つの視点をもとに、愛知県長久手市、日進市における3つの団体の分析を行った。ここから、行政の関与のあり方、組織戦略の特色を検討しつつ、交流事業や地域活動への展開という点に、都市部における非農業者主体の「農」の活動の可能性を見いだすことができた。

キーワード：都市農業、市民農業、市民農園、共同耕作、愛知県

## 1. 都市農業への期待と非農業者主体の「農」の活動

### 1-1. 都市農業への期待と「市民農業」

近年、都市農業とその社会的機能への注目が高まっている（蔦谷，2009；後藤，2010）。ここでいう都市農業とは、農業地域類型分類による「都市的地域」（可住地に占める人口集中地区の面積

が5%以上で、人口密度500人以上の旧市町村等）における農業であり、全農家戸数の約1/4を占めている。もっとも、都市農業への注目はこうした量的な側面に対してではなく、「①新鮮で安全な農産物の供給、②身近な農業体験・交流活動の場の提供、③災害時の防災空間の確保、④やすらぎや潤いをもたらす緑地空間の提供、⑤国土・環境の保全、⑥都市住民の農業への理解の醸成と

## ＜特集論文2＞

いった多様な役割」（農林水産省編農林振興局編，2011）というように、都市部で展開される農業ゆえの機能・役割にある。これらは、「農のあるまちづくり」のような「都市の中に農業・農村を取り込もうとする動き」と連動し、「農業・農村ブーム」を積極的に生かそうとする動きは農村よりも都市において顕著に見られるという（池上，2011：25）。こうした動きは、中田実によって指摘された都市部における農業、農地の機能への期待と合致するようにも見える。つまり、「市街地内農業ないし農地に期待される機能は、市街化の完成までの経過的な機能ではなく、むしろ都市化が進むにつれて必要性が高まる、すぐれて都市的、とっていいすぎであれば都市と農村の共存的機能となっている」（中田，1994：5）のではないかと。

さて、都市農業に関する動きの主体は、「農家が経営する農業のほかに、一般の都市住民によってさまざまな農業の営みがくりひろげられて」おり、「現代の都市農業は、農民農業と市民農業のアンサンブルとして理解されなければならない」（池田，1992：236）とされてきた。つまり、都市農業は都市の農業者による取り組みと、非農業者による「農」の活動<sup>1)</sup>によって担われるものであり、非農業者による「市民農業」の存在が浮かび上がってくるのである。

この「市民農業」については、都市計画の分野では、家庭菜園、園芸の他に、市民農園、援農、「ヤミ小作」<sup>2)</sup>（笠原・後藤，2000：643）の3類型があるとされる。後述するように、この分類に収まりきらない多様な「農」の取り組みはあるが、この中では市民農園が最も注目されている。市民農園とは、家庭菜園などの個人が自らの所有地で趣味、自給を目的として開設する農園とは異なり、

相当数の（通常10名以上の）都市住民が、一定の土地を自給目的で借りて利用する小農園の団地である（樋口，1999：75）。都市部においても非農業者による農地利用に厳しい制限があった農地法の影響によって、活動の条件は十分に整備されてこなかったが、特定農地貸付法（1989年）、市民農園整備促進法（1990年）以降、2003年4月の構造改革特別区域法の中でも、農地法上の規制が緩和され、市民、NPO、企業による開設が可能となり、2005年には特区以外にも全国的に展開された。こうして、農業者だけでなく非農業者による「市民農園」での活動が可能となる条件が整っていく（拙稿，2010）。そして、開設数も伸び（表1）、市民農園等の貸農園を利用する人が200万人という推計（農林水産省編，2011：344）もあるように、その大幅な伸びが見られる状況となっている。今後の展開についても、農林水産省による都市農業調査では、自治体が都市農業の振興策として市民農園に期待する割合が最も高くなっており（農林水産省編農林振興局編，2011）、市民農園の推進が進んでいるように見えるのは確かだ。

その一方で、自治体の財政難や、市街化区域での農地確保などの面で、その展開において重大な困難も指摘されている。廻谷（2008）は、日本の市民農園をヨーロッパの市民農園と比較して、①公有地ではなく、農家の私有地での開設、②都市計画での位置づけが不十分、③利用者による自主管理ではなく、基本的に開設者（行政、農協、農家）による管理という3つの性格を指摘している。この中でも、日本の市民農園が「遊休農地の有効利用の観点が強くと、福祉政策、都市計画上の位置づけが弱いため、安定的な供給が難しく、利

表1：市民農園数の推移（農林水産省データ）

	1993	1998	2003	2006	2007	2008	2009	2010
地方公共団体	807	1,607	2,258	2,342	2,287	2,276	2,259	2,306
農協	217	423	481	494	489	482	490	499
農業者	15	89	149	283	357	480	603	725
企業、NPO等	—	—	—	16	31	58	163	281
農園数合計	1,039	2,119	2,904	3,246	3,273	3,382	3,596	3,811

用者の権利よりも地権者の権利が優先されがち」(樋口, 1999) な点が根本的な問題となっている。さらに、①農業者との交流がなく、必ずしも農業理解に結びつかない、②利用者の知識・技術不足や無秩序な利用により景観を損ねる、③相続発生時に相続税納税猶制度の適用を受けられない、④地方公共団体の管理運営面、財政面の負担が大きいといった問題(内藤, 2011: 129) や、市民農園が農地の保全としては不十分ではないかという指摘もなされるようになった(原, 2011: 38)。

### 1-2. 非農業者による「農」の活動

このように市民農園を中心に都市農業への注目がなされる一方で、期待されている効果が発揮されていないという限界が指摘されているわけだが、これは奇妙な事態のようにも見える。なぜなら、耕作放棄地があり、利用したい人がいて、それを支える社会的な期待が高まっているという点で、需要と供給の面では辻褃が合うと考えられるからだ。さらに、2009年の農地法の改正により農地の「所有から利用へ」と大きく舵が切られたことで、この動きは法制度上も支えられている(原, 2011: 35)。にもかかわらず、その限界があるのだとしたら、それはどのように乗り越えることができるのだろうか。

この点については、これまで、農業者による都市農業の先進的取り組みとして東京都練馬区の事例(大江, 2008)の分析や、都市計画、条件整備の仕組みづくりなどから議論されてきた。また、農地を所有する農家の側の問題の解消(神門, 2006)は根本的には重要であるが、本稿では、次の3つ視点から分析を試みたい。

第1に、都市部での「農」の活動の多様な展開を探るために、農業者による都市農業だけではなく、非農業者主体で共同耕作を行う「農」の活動に注目したい。これは、市民農園とは異なり、区

割りされた農地での個別作業ではなく、共同作業を中心とした活動であり、市民農園の持つ限界を超える要素があると考えられるためだ。

第2に、市民農園や共同耕作など、都市部での非農業者主体の「農」の活動に対して、都市農業のヴァリエーションの1つとして着目する研究や、都市計画論的視点からその存立条件に関する実証研究が積み重ねられているが、こうした研究の多くは、遊休農地の利活用や都市農業の多面的機能という政策的課題に対応したものであり、都市農業に関与する人の数、農業従事者、耕作面積、生産・販売量など、「農業」としての生産性の基準で評価することが多い。しかし、こうした視点からでは都市農地を舞台として展開される「農」の活動の多様性を見失うのではないかという疑問がある。これに対して、いわゆる「農業」として農産物の販売による収入を目指す活動だけでなく、交流事業や地域活動への展開などの、「農」の活動の諸相をとらえていくことが必要と思われる。

第3に、農地の所有と管理、事業収入の獲得、行政との関係、活動の組織作りなど、「農」の活動の存続条件と展開可能性を明らかにする。これまで都市部における「農」の活動が、社会学分野で注目されることは少なかったわけだが、これらの点に関する分析においてはその強みを生かすことができるのではないかと考えられる。

本稿では、以上の3つの視点をもとに、愛知県長久手市、日進市における3つの非農業者による「農」の活動を取り上げ、その分析を行いたい。

## 2. 愛知県長久手市、日進市における都市農業

### 2-1. 長久手市、日進市の概要

まずは、本稿で取り上げる事例の舞台となる長

表2: 長久手市、日進市の人口 (『国勢調査』)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
長久手市	6,639	7,583	11,317	14,495	18,610	25,507	33,714	38,490	43,306	46,493	52,022
日進市	11,187	13,573	21,486	32,732	41,024	44,802	50,335	60,311	70,188	78,591	84,237

## ＜特集論文2＞

久手市、日進市の概要と都市農業のあり方について確認しておこう。

「農都共生」をスローガンとして「田園バレー事業」による多様な「農」の活動の推進を目指す長久手市と、「田園フロンティアパーク」構想を進める日進市は、共に名古屋市東部に隣接しており、人口増加が著しく進んでいる。長久手市は急激な人口増加が進み、2012年1月4日には町から市となった。また、日進市は全国の市部での人口増加率が1995→2000年で一位、2000→2005年で二位となっていたように、全国的にも人口増加の著しい地域であった。今後も人口増の見通しが出され、財政力指数も長久手市で1.05（2010年）、日進市で1.20（2009年）と安定している。

表3：長久手市、日進市農家戸数（『農林業センサス』）

	1995	2000	2005	2010
長久手市 総農家	425	412	417	421
販売農家	232	184	135	125
専業	16	17	20	10
第一種兼業	11	8	13	30
第二種兼業	205	159	102	85
自給的農家	193	228	282	296
日進市 総農家	967	898	934	891
販売農家	614	534	480	415
専業	34	48	72	58
第一種兼業	37	33	54	19
第二種兼業	543	453	354	338
自給的農家	353	364	454	476

農家戸数については、専業農家、第一種兼業農家が少なく、自給的農家が半数以上を占めている。

耕作放棄も進み、耕作放棄地は、2010年『農林業センサス』では長久手市で46ha、日進市で80haとなっている（表4）。また、人口の増加が見られる地域においては、当然ながら、宅地化、

表4：耕作放棄地面積（『農林業センサス』、単位：ha）

	2000	2005	2010
長久手市	30	53	46
日進市	72	78	80

表5：農地転用面積（『愛知県統計年鑑』、単位：ha）

	2006	2008	2010
長久手市	8.1	6.4	4.0
日進市	10.4	12.4	17.7

商業施設への農地転用が多くなる傾向にあるが、長久手市においては転用面積の減少が見られる（表5）。

こうした中で、両市では耕作放棄地の有効活用と、「農」を中心に据えたまちづくりが展開されていくが、宅地化が進む状況の中での都市の環境への注目によるものである。長久手市では、もともと加藤前町長が、1978年から2007年まで農村総合整備モデル事業の導入など基盤整備に力を入れていたが、新興住宅地が多い西部の新住民と、農地が残る東部地域の旧住民との交流や、環境と市民参加の万博後の万博理念の継承という課題もあり、2000年代に入りさらに積極的な推進がなされていった<sup>3)</sup>。一方、日進市は市の中心部に農業振興地域があるという立地上の特性を生かした「農」のまちづくりを進めている<sup>4)</sup>。これらは首長の公約にも掲げられており、その意味ではトップダウン型の都市農業施策が進んでいる。その結果として、次に見るように、両自治体とも全国的に注目される都市農業の先進地域として知られるようになった。

## 2-2. 長久手市の都市農業

表6：長久手市の田園バレー事業

年	事項
1999	長久手田園バレー構想
2001	「長久手田園バレー会議」発足
2002	「長久手田園バレー基本計画」策定
2003	「市民農園・たがやっせ」開設
2004	「長久手農楽校」開校
	構造改革特区認定
2005	愛・地球博開催
	NPO法人A参入
2006	NPO法人B参入
	「平成こども塾」開設
	「ふれあい農園」開設
	NPO法人エコ農園参入
2007	直売施設「あぐりん村」開設

名古屋市の東部に位置する人口5万人弱の地域である長久手市では、「農都共生」をスローガンとして「田園バレー事業」が進行中である。この事業は新鮮な農産物の生産の場、環境保全実践の場、ふれあい・交流・体験の場、自然に恵まれた

共生の場づくりなど、都市農業の活性化を目指すもので、都市農業の再生を進める中で、遊休農地の解消、新規就農の育成、高齢者の社会参加、農業による地域活性化を目的としている（長久手町編、2008）。

2002年に実質的にスタートしたこの事業は、市民農園「たがやっせ」開設、農作業体験講座、農産物直売施設を通じた都市農村交流、「農」を通じた子どもの自然体験活動など多岐にわたる。この中でも特に注目されているのが、遊休農地の利活用を目的とした法人の新規参入促進事業である。この事業の結果、2012年4月現在で、「有限会社・株式会社」4法人（食品廃棄物処理業、家族経営、農業コンサルなど）、NPO 3法人の新規参入があり、法人による農業参入2.9ha（6法人）、市民農園開設1.4ha（2法人）という形で遊休農地の解消が実現している。

こうした「農」の活動の舞台となっているのが町の東部にある約20haの耕作放棄地である。この土地はもともと後継者難に伴い廃園となっていた桃農園で、1996年に普通畑として整備したものの遊休地化が進んでいた。この土地を有効活用することを目的に、7haについては2008～2010年にかけて町がコスモス、菜の花などの景観作物を栽培し緑肥にして土壌改善を目指し、その他の土地の一部は2004年に「長久手農楽校」の実習農地として整備をした。これは、新しく「農」の活動をはじめ人のための農業技術習得を目指す事業で、町の営農担当専門員、愛知県農業試験場OB、地元農家を講師として受講料は年12,000円である。定員は30名でほぼ同数の応募があり、多くは定年退職者である。2004年12月には「長久手田園バレー特区」を受け、NPO法人等が農地の借受ができるようになり、2005年8月からはNPO法人Aが、2006年1月にはNPO法人Bがそれぞれ参入している。

その後、2007年4月には農産物直売施設「あぐりん村」を町営で開設し、2009年度の年間来場者は50万人弱と順調な集客を見せており、出荷者は、2010年7月現在で、309名登録し、う

ち町内136名、県外8名である。通常、JA開設の直売所は「農家」に限定されるが、新規に参入した法人会員による出荷が可能で、出荷される農産物の3割は長久手産である。このように地元農家だけではなく、新規参入した法人による農産物も販売され、「都市営農」を進める上での条件も整備された<sup>5)</sup>。

### 2-3. 日進市の都市農業

表7：日進市「田園フロンティアパーク構想」

年	事項
2004	NPO法人にっしん市民環境ネット農園開園
2005	団体C参入
2009	日進市田園フロンティアパーク構想 田園フロンティアパーク整備室設置
2010	「日進アグリスクール」開校
2012	農地バンク制度

日進市においても、2000年代に入り都市農業の推進が急速に進展している。2001年策定の『第4次日進市総合計画』では、「ひと・みどり・ふれあいがつくる高環境生活都市」が唱われ、安全、環境に配慮した農業の推進の一環として、市民農園事業の活性化が推進された。こうした取り組みのもとで、2004年には、NPO法人にっしん市民環境ネット「わいわいファーム」による市民農園の開設が行われた。その後も、2012年3月現在で、日進市が管理運営する市民農園7ヶ所の他に、NPO法人にっしん市民環境ネットが運営する市民農園2ヶ所、「日進野菜研究会」という農業者グループが開設する市民農園「朝市ファーム」、株式会社が運営する市民農園5ヶ所など、合わせて14ヶ所開設されており、市民農園の開設率では愛知県内で突出した実績となっている。また、2005年には団体Cが参入するなど、市民農園ではない、非農業者による「農」の活動も展開されはじめた<sup>6)</sup>。

続く、2011年に策定された『第5次日進市総合計画』では、「いつまでも暮らしやすいみどりの住環境都市」がスローガンとなり、2020年には10万人を超えるという人口増を前提に、緑地、農地を積極的に保全していくことが目指されてい

## ＜特集論文2＞

る。都市農業としては、市民菜園等の拡大、農業後継者の拡充、特産品となる農産物の発掘等を目的とした企業の参入支援を目標とし、「田園フロンティアパーク構想」が提起された。この「田園フロンティアパーク構想」では、「農」を通して市民の交流を図り、本市の農業を振興する、「食育」を推進する、防災機能を確保する、環境学習を推進するという4つの目的が唱われ(日進市編, 2009)、その実現のために2009年4月には田園フロンティアパーク整備室が設置された。

農業後継者対策としては、日進アグリスクールが開設され、初級コース(年額3千円)、中級・上級コース(年額1万2千円)という詳細なコース設定のもと、積極的な推進がなされている。また、2011年2月より「農地バンク制度」が進められている。これは耕作放棄地の抑止、農地の効率的利用促進を目的に、市街化調整区域内農地の農地所有者と利用希望者の情報を集約する制度であり、耕作放棄地に工場や家が建つよりも、営農ができる方が望ましいという方針であるという。ここではアグリスクール卒業生の就農も視野に入れた取り組みとなっている<sup>7)</sup>。

## 3. 3 団体による「農」の活動

## 3-1. 調査の概要

前節で見てきたように、長久手市、日進市では、非農業者による「農」の活動を推進する上で、農地の確保、農業研修・養成、農産物の販売という3つの条件を整えた。こうして多くの「農」の活動が新たに展開されていくが、本稿ではこのうち3つの団体を取り上げることにはしたい。この3つの団体を取り上げる理由は、①行政、農家、企業が開設し管理・運営する市民農園とは異なる、非農業者による「農」の活動であること、②利用する市民の側が組織を作り、農地の管理・運営をしていることの2点である<sup>8)</sup>。

ここでのデータは、2009年10月から各団体代表、スタッフ、参加者を中心に実施した聞き取り調査によるものである。このうち、団体A、Cについては、2010年度から学生との調査実習(愛知県立大学地域連携センター・松宮・井戸・山本編, 2011)、および、筆者が個人会員として実際に活動に参加しつつ、参与観察を継続している<sup>9)</sup>。本稿では、特に代表者、スタッフからの聞き取りをもとに、3団体の活動の展開と、そこから浮か

表8: 3団体の活動

	団体A	団体B	団体C
発足年	2001年	2005年	2005年
地域	長久手市	長久手市	日進市
会員	55名、うち協同農園耕作者40名	12名	30名、スタッフ12名
中心メンバー	生協退職者	長久手農楽校卒業生	名古屋市在住者
スタッフ	生協退職者	会社員	コンサル、ハーブ販売
年齢層	50～60代中心	60代以上	40～60代
ジェンダー比	男性が大半	男性中心、女性2割程度	男性、女性半々
農地	市が仲介→直接契約	市が仲介	直接契約
農地面積	40a	54a	1.4ha
農地区分	市街化調整区域	市街化調整区域	市街化調整区域
土地代	無料+10アール7000円	無料+10アール7000円	水道代のみ+課税分
土地の契約期間	3～5年	5年	1～5年
会費	会費3000円、使用料一区画7000円	5万円→2万円→1万2千円	1万円
販売額	ほぼなし	約40万円	約80万円
農産物販売	直売所	直売所、給食センター	直売所、体験者への販売
収入	ほぼ会費による	会費+販売収入	会費+販売収入+助成金
支出	役員報酬、給料手当なし	役員報酬、給料手当なし	4名の有給スタッフ
農園管理	個別農園+体験塾	個別農園+共同農園	共同農園
農業形態	畑	畑+果樹園	畑+水田+ハーブ園
農法	無農薬	農薬使用	一部使用→無農薬
貸し農園	72区画	8区画	なし
根拠となる法	農園利用方式	特定農地貸付	農園利用方式
活動	交流会、農業塾	食育、親子教室	企業との連携、親子体験教室
活動日	体験塾は隔週水曜午後	月・水・金午前	日曜午前+平日の活動
地元農家との交流	なし	なし	あり

び上がる課題について分析を行う。

表8は、3団体の活動の概要をまとめたものである。以下ではそれぞれの団体ごとに展開プロセスを見ていくことにしよう。

### 3-2. 団体A<sup>10)</sup>

団体Aは、2001年、農産物の直売等にかかわった生協退職者を中心に結成された会である。元生協職員による活動という色彩が強く、生協に携わっていたことにより産直・提携にもかかわっていたり、関心を持っていた人たちが多かった。活動の経緯についても、「売る人、買う人が分離していたという反省があり、生協職員時代の30～40年前、生産者に無農薬で作ってくれと言ったら、『殺す気か』とすごく怒られたことがある。こうした農業のあり方を生協の組合委員も知ってもらわないといけない。だから食の大切さを知ること、少しでも市民がかかわることができる状況を作ることが目的となった」のだという。

会が最初に取り組んだのは、多くの市民が食や農に関心を持ち、農とのつながりを持つ生活の実現を目的とした「プランター野菜」の普及活動である。この活動自体は大きな成果にはつながらなかったが、2005年に長久手町（当時）から遊休農地約800坪を借地し、愛知県「団塊世代提案型地域づくりモデル事業」の助成をもとに農地整備を行った。2008年には長久手町を通してさらに400坪の農地を借地し、会員に一区画72㎡の農地を貸し出す協同農園の活動を中心に進めている。これは、区割りの貸し農園であり、基本的に借りたメンバーがそれぞれの区画を耕作する。ただし、公募して会員募集は行っておらず、会員のつてを頼りに募集しており、法制度上は「農園利用方式」による開設となっている。毎月第二日曜日の、草刈り等の共同作業が義務であり、年6回未満の参加の場合、1回につき千円徴収されるというルールが設定されている。

2012年4月現在で会員55名、うち協同農園への参加者は40名である。農産物は、一部元生協販売店の直売所で販売したこともあった。しか

し、近年では直売施設への会費は支払っているものの、ほとんど出荷がない状況が続き、基本的に協同農園での活動中心となっている。

こうした中で、もともとメンバーは60代以上の定年退職者が中心であったが、30～50代の現職を持つ会員も1/3近く加わるようになった。協同農園の活動以外にも、2010年度には月額10万円の予算で1年間E社より農業体験の管理を受託され、2011年度からは単独の事業として農に関する知識や技術を実習形式で学ぶ農体験塾を開いている。このように交流活動など様々な事業が模索されるようになってきている。もっとも、交流事業については、生協、JAとのパイプは強く、組織基盤は強い一方で、行政との関係、他の団体とのネットワーク化などについては十分進んでいない。

こうした活動に対して自治体の側からは、活動をはじめた段階では、休耕地を使ってくれるなら趣味の人でもいいというように、休耕地の耕作のみが条件とされていた。しかし、最近では、田園バレー事業の生産基地にしたいということが要請されている。特に団体Aの活動の基盤となっている第4工区は生産出荷用の土地にしたいという意向が提示され、「市民農園」にはこれ以上貸し出さない方針とされる。実際、筆者による聞き取りにおいても、この地区は耕作放棄地の利活用を目的に、「新鮮な農産物の生産の場」の創出と、地産地消、食育の推進を目指すという位置づけであり、直売所と学校給食向けの農産物生産を重視するというものであった<sup>11)</sup>。こうした点に行き違いが生まれ、活動方針を再検討する必要に迫られることとなった。

現時点では、こうした状況に対して、営農への志向ではなく、また、自治体の要求する方向性ではなく、活動の原点を重視する方針だという。具体的には、もともと目指してきたのは、一般の人が農業の大変さ、大切さを理解することであり、大規模に展開すること自体を目指しているわけではない。そのため、これまでやっているような形で少しずつ拡大し、プロを目指す3名ほどのメン

## &lt;特集論文2&gt;

パーに対しては、近隣で直接土地を借りて営農する取り組みを支援するなど、新規就農を支援する活動も進めていく。このような形で、参加メンバーひとりひとりの意思を尊重するような組織運営を考えているという。

3.3. 団体 B<sup>12)</sup>

団体 B は、前節で示した「長久手農楽校」によって「農」にかかわる人材育成が進む中で、第一期の卒業生の有志が 2005 年秋に集まり、「農のある暮らしとまちづくりに一役」、「労働を楽しみ、収穫を楽しむ」ことを目標にかかげ、2006 年結成された。その後の「長久手農楽校」卒業生を中心に、他のメンバーも加わり、2012 年 4 月現在、定年退職者のメンバー 12 名が中心となり、月・水・金の午前中に共同で耕作を行っている。

この共同耕作では、作付け計画、一日の活動スケジュール、農産物ごとの担当制などが詳細に決められた上で農作業が進められている。農産物は、長久手市開設の農産物直売施設「あぐりん村」に出荷し、売り上げはここ数年、年間約 40 万円ほどである。このように「都市営農」としての活動が進んでいるが、あくまでも重点は「労働を楽しみ、収穫を楽しむ」ことにおいており、生産量や収益よりも「楽しむ」ということを第一の目的に活動が進められている。

それは、次のようなスタッフの語りであらわれている。「野菜作りグループだが、野菜作りで売るということから、社交の場、雑談の場という機能が重要になってきている。計画を進めているというよりも、自然発生的にやるべきことをやっている。楽しみながらやっている現状。泥臭く、紆余曲折を経て、5 年続いている。最初は 3 年で終わるかと思っていた。5 年続いているのは何らかの意味がある。確認しておきたいのは、自分たちが、お金儲け主義でやっているわけではない、ということ。経済主義にいくと破滅してしまう。目的はあくまでも野菜作りを楽しもうということで、生産量至上主義ではない。直売所への出荷による年間 40 万円程度の売り上げはあるが、『安く

てどうにもならない』という実態もある。」

農産物の販売について、給食センターから、タマネギを出してくれないかと依頼されたことがあり、できるだけ地産地消の推進を目的に取り組みを進めた。しかし、2L のサイズを 200kg というように大量に求められるので、現時点ではなかなか引き受けることはむづかしいという。行政の側の思惑は農業生産を重視して欲しいということだが、あくまでも楽しむということを前提とした活動である。しかし、ここには、販売を主とするか、自分たちで食べるのを主とするか、販売だけなら、売れるものを集約していくが、食べると言うこととなるといろんなものを作らないといけない。活動として何を主とするかがむづかしいのだという。

こうした中で、農産物販売は伸びていないものの、土地代程度はかせぐようにすることを目的として、2008 年からは 50 ～ 200 坪の特定農地貸付による貸農園という、本格的な就農を目指す人を対象とした「市民農園」を運営している。これは本格的に農業に取り組みセミプロを目指す 6 名の人たちに対して、年間 1 万 5 千円～2 万円で貸し出すという形で、組織運営上の工夫を行ったものである。

2007 年からは地元の小学生の親子を対象とした食育講座、農業体験など活動範囲を拡大しつつある。こうした食育の活動は土で手を汚しながら、農業と食の問題を考えることができる取り組みであり、食育体験には保育士をしていた女性が紙芝居で活躍するなど定年退職者の経歴を生かせるという。このように、全て定年退職者のメンバーで、誰かがイニシアチブをとるのではなく、ネットワーク型の組織運営を目指している。誰かの方針ではなく、必ず活動の際には議論して決めたことをもとにしつつ、参加者の得意分野を生かす交流事業をさらに進めていく方針が打ち出されている。

3.4. 団体 C<sup>13)</sup>

団体 C も、愛知県「団塊世代提案型地域づくりモデル事業」がきっかけとなった「農」の活動

団体である。この活動は事業応募のために、15名が2005年9月に顔を合わせることからスタートした。農作業を指導するのは地元の日進市で1976年から朝市の活動を続けている「日進野菜研究会」の60代を中心とした女性農業者たちである。このように、地元農業者との交流がある点に特色があり、最初から、地元の人達と一体化してやっていくことを念頭においていたという。日進の女性の朝市グループとの交流は、農作業の指導だけでなく、収穫物を利用した味噌造りなど多様な会の活動に生かされている。

活動をはじめた当初は、毎週日曜日の共同耕作中心だったが、畑だけでなく水田での稲作もスタートさせ、耕作面積も当初の10倍以上となり、平日にも農作業が行われている。農産物については、会員間で利用されることが中心だが、一部は「あぐりん村」などにも出荷している。米については、無農薬で作り、10kg 4400円で販売しており、約1,200kgできるので約50万円の売り上げになる。その他、野菜等の販売も行い販売額は全体で年間約80万円になるが、そのうち直売所では2011年度で66,500円に過ぎない。

こうした活動の中で、団塊の世代の会員中心だったメンバーから、家族会員を含む50人以上の多世代による活動となり、都市住民が参加する農業体験講座、環境学習の体験講座などに活動が拡大している。そして、こうした活動を通して子育て系、福祉系NPOとの連携や企業との連携事業も進み、活動を進めるために、農地内にビオトープを整備するなど、環境づくりにも力を入れている状況だ。他にも名古屋市天白区において体験農園を開設している。

さて、他の会と比較した場合の特徴として、女性会員の多さが挙げられる。当初は団塊の世代ということだったが、少し、性格が変わり、60代男性中心から、多世代、女性が多くなる。協働作業なので女性が参加しやすい面があるためという。こうして最初は趣味的だった活動も、様々な社会的なニーズにこたえることを意識するようになっていく。子ども、母親の食の安心・安全への

志向、若い人のニーズに触れて、喜びの声を聞くともっとやっていきたいと考えたためであるという。

こうした活動の進展に伴い、周囲の農家から要請されて遊休地を引き受け、耕作地を広げることもつながった。しかし、ここでは農産物生産が中心ではなく、交流事業に重点がおかれている。交流のための農地整備、自然観察・体験のためのメニュー開発を進め、農業を媒介にして、生産者との連携、他の団体と連携して生まれる可能性を追求しているのだ。地元の生産者同士のつながりや団体同士のつながりがなく、行政もまとめようとしめない。むしろ、こういうネットワークづくりは、都会で仕事をしてきた団塊の世代の力を生かすことができるのではないかという。また、これは、大都市近郊でやるからこそそのメリットであり、福祉の団体、様々な専門の機関と連携しながらやっていける点にあるという。このような交流事業は、生き物観察、食育体験講座などへの展開し、体験プログラムでは、数千円から数万円というそれなりの料金もあって自立を目指している。

その結果として、活動についても完全な無償ボランティアではなく、週何日か働いて、月数万の所得になるよう有償ボランティア制度を試行している。平日の活動をする有給のスタッフ60代女性2名、50代男性1名、40代男性1名となっているが、これを支えるのが、年度によって異なるが、年間一千万円近くに達する事業収入である。

会の代表のK氏は、代表の経営コンサルティング会社に勤務、1997年に独立、企業の経営相談、NPO団体の支援をしており、その経験が生かされている面がある。2010年からは、企業の社会貢献活動(CSR)、食と農の体験教室として、200万円近く助成金を受けている。これは全国9ヶ所で開催されているもので、東海地区では団体Cが協力団体となっている。2011年度には、愛知県ふるさと雇用再生特別基金事業として、「民間による市民農園参入モデル事業」約170万円の委託を受け、農水省、愛知県、日進市などの助成事業もある。また、2012年度には、430万円の「日

＜特集論文2＞

進げんき野菜プロジェクト」が決定している。これは「新しい公共」の事業で、福祉関係NPOと連携し、都市農業と高齢者の社会参加・生活保障をつなぐ活動である<sup>14)</sup>。

## 4. 考察と課題

### 4-1. 考察

これまでみたように、3団体は非農業者主体で農地を管理し、運営するという共通点を持っているが、それぞれ活動の立ち上げの経緯から、活動の力点、活動の展開過程において、いくつか違いが見られる。ここでは3つの団体活動を比較検討することによって見えてくる問題と課題をまとめ、都市部での非農業者主体の「農」の活動の持つ意味と、その展開を可能とする条件について検討してみたい。

#### ①農地の管理・運営

これまで見てきたように、長久手市、日進市ともに、積極的な都市農業の推進を目的として、耕作放棄地が新たに利用される取り組みを進めている。農地の転用を期待する地権者の問題（神門、2006）や、宅地化だけでなく、駐車場、産業廃棄物処理場などの利用の面で土地が競争にさらされている中では、農地の継続的利用のための行政による一定の関与が必要となる。こうした自治体の取り組みにより、3団体の活動基盤が確保され、農家の所有する土地を直接、または行政が活動組織に仲介・斡旋することによって、利用することが可能となっている。土地所有者についても、税金分の地代収入か、管理をしてもらえるというメリットも発生することになる。

こうした都市農業の推進は、自治体の農地施策という面からとらえるならば、総合計画での位置づけのみで都市計画上の位置づけはないなど不十分な点は多いものの、基本的に農家の私有地を借りる不安定性（廻谷、2008：21）に対抗する制度と見ることができるだろう。その意味では、都市における所有と利用の基礎にある管理が独自の

機能として顕在化しつつある状況における地域共同管理の課題（中田、2011）に対する、1つの実践的な可能性を認めることもできるはずだ。

このように耕作放棄地をめぐる問題と、農地を利用したいという非農業者のニーズを合致させるよう、自治体の制度が一定の成果を上げている。しかし、その中身について検討してみると、いくつか課題も浮かび上がってくる。それは、「農」の活動による収益に関する問題、自治体による都市農業施策と組織戦略との矛盾といった課題であり、3団体の活動はその課題に対する実践の方向性を示唆するものとなっている。

#### ②農産物販売による収益

まず、確認しておくべきは、「農」の活動とは言い、農産物の販売にかかわる収益によって活動が成り立っているわけではないという点だ。これは3団体すべてで共通して浮かび上がってくる点である。年1千万円近くの事業収入がある団体Cでも、農産物の販売による収入は年間約80万円程度であり、純粋な「農業収入」は極めて少ない。団体Bについても年間約40万円と、収益だけで採算がとれる状況ではなく、団体Aはそもそも農業収入がほとんどない。実際、団体B、団体Cの聞き取りからも、販売だけでは安すぎてやっていけないという声が聞かれた<sup>15)</sup>。つまり、都市部における非農業者による「農」の活動も、通常イメージされているように、生産・販売が中心ではなく、農業生産という面からすると収益を上げる事業とはなっていないし、その見込みも極めて薄いと言える。「農業」としての生産・販売という形での収益性については、長久手市、日進市のように条件が整ったところでさえ、厳しい状況であるという点をおさえておく必要があるだろう。

#### ③自治体による都市農業の取り組みと、活動志向とのズレ

長久手市における直売施設「あぐりん村」は、既存の農家とともに、新規に「農」の活動をはじめた個人、団体の販売促進を目的としている。こ

のように、長久手市は遊休農地の利活用にとどまらない生産基地を目指しており、日進市も同様に、参入する個人、団体には何らかの収益を求めているようになっている。

このように自治体の側が収入を伴う活動、遊休農地の有効利用、環境保全に寄与する活動としての成果を求める一方で、活動にかかわる側では、楽しむための趣味的活動と収益をめぐる活動方針の対立・ジレンマが発生していた。3団体それぞれが、収益か／「楽しみ」か、農業のプロを目指すのか／別の形態か、会員を増やすか／少数精鋭か、「農業生産」への特化か／交流事業の拡大かという対立をはらみ、組織のあり方としては様々な困難を内包することとなったのである。

こうした問題に対して、3団体はどのような取り組みを進めているのだろうか。次に、3団体による対応の方向性を見ることで、こうした課題をどのように乗り越えることができるかという、実践的なアプローチの可能性を検討してみたい。

#### ④ 3団体の対応

長久手市は「市民農園」としては農地を貸し出さない方針により、団体Aの活動の中心である「協同農園」の活動が困難になっていた。それに対して団体Aは、市を通さず、直接農家と契約し、市民農園的な形態の貸し出しを考えている。これは、農地法の改正で農家と直接契約ができるようになったため、市を外すことでその利用には制限がかからなくなり、直接契約する農地を増やしていくことで、市民農園が認められないという縛りから自由になるためである<sup>16)</sup>。

団体Bは、「楽しむこと」を前提に原点に回帰し、活動自体に楽しみを見だし、同時に食育活動など交流に力を入れるという。これは、「都市営農」からの後退のようにも見えるが、農業生産のプロを目指す人たちに対しては貸農園により支援を行い、子どもたちへの食育活動などで、よりメンバーの経験を生かせる形を目指すものだ。

団体Cは、「農業生産」を継続しつつも、企業との連携事業、体験・交流事業を中心に展開して

いる。実際、様々な補助金（市民農園の運営に対する補助だけでなく、緊急雇用対策なども含む）、企業の委託事業などが財政的基盤となっており、農産物の生産・販売に力を入れつつも、活動の持続可能性を高めるための体験交流事業をメインとする方針を打ち出している。

#### ⑤ 「農業」という枠組みに限定されない、非農業者による「農」の活動の持つ可能性

以上見てきたように、非農業者による「農」の活動の展開は、いわゆる農業の活動という観点からはとらえきれないものである。さらに言えば、「農業生産」、「農業経営」という枠組みで支援の方針を打ち出すことによって、非農業者による活動のあり方に制限をかけ、十分にその潜在的可能性を発揮できなくなるという問題も見てとることができた。

では、こうした問題を乗り越えるためには何が必要なか。政策的な議論だけでなく、組織レベルの詳細な分析が必要であろう。本稿はその1つの試みに過ぎないが、ここでの3団体の組織戦略の分析からは、制度的な問題を乗り越える多様なあり方を認めることができる。ここで明らかになるのは、農業に限定されない活動の多様性であり、それをいかに支えるかである。

この点については、団体Aの会員（50代、男性）が語るように、「市民農園とプロ農業の中間領域を支援する施策がない」<sup>17)</sup>という問題を指摘することができるのではないだろうか。そして、この領域こそ、本稿で注目した非農業者による「農」の活動の持つ可能性を見いだすことができ、農業生産や、耕作放棄地の解消だけでなく、「農」の活動を通じた体験交流や、高齢者による社会参加（拙稿、2011a）など多様な機能に開かれる基盤を生み出すものと言える。そして、こうした多様性を前提にした都市農業施策へのシフトにより、市民農園の限界を超えうる、非農業者による「農」の活動のさらなる展開の基盤がつけられるのではないだろうか。

＜特集論文2＞

#### 4-2. 課題

以上、本稿では都市農業への注目が高まる状況の中で、農業経営でもなく、市民農園でもないあり方、すなわち、非農業者主体の「農」の活動の可能性について、長久手市、日進市において活動を展開する3団体の活動から考察を試みた。もちろん、本稿の分析は概要に関するレベルにとどまっており、それぞれの団体による活動の詳細な内容の分析が必要であるが、1点だけ、重要と思われる課題を述べておきたい。

それは、この3団体の活動地域である長久手市、日進市の特殊性である。財政力があり、今後の人口の伸びも見込まれる特殊な事例であるため、他の地域との比較研究が不可欠であろう。その意味では、横浜市、東京都練馬区など大都市で積み重ねられてきた都市農のあり方との比較、地方都市との比較が重要となる<sup>18)</sup>。こうした都市農業の取り組みと、本稿で行ってきた非農業者による「農」の活動に関するさらなる比較分析を課題とした。

#### 付記

本研究は、2012～2014年度科学研究費助成研究(挑戦的萌芽)「都市における高齢者主体の『農』の活動とアクティブ・エイジングに関する研究」(研究代表:松宮朝)の研究成果の一部である。

#### 注

- 1) ここでの「農」の活動とは、「職業としての農業」だけでなく、「農業」、「農村」にかかわる多様なあり方を想定し、多様な活動を「＜農＞的なもの」にかかわると表現する、高田による規定(高田, 2001)に基づいている。
- 2) 「ヤミ小作」とは、農地法第3条に基づく許可を受けないで、農地を貸借し耕作する形態である。形式的はヤミ小作となる、非農業者による農業の形態はこれまでも多く存在した(笠原卓・後藤春彦, 2000; 拙稿, 2006)が、一連の農地法改正にともない、農業委員会を通して正規の農地貸借を踏まえる活動が多くなっている。
- 3) 2012年4月、長久手市担当者からの聞き取りによる。なお、万博前後の長久手町における地域変

容に関しては、井戸(2007)、拙稿(2007)で分析を試みている。

- 4) 2012年3月、日進市担当者からの聞き取りによる。
- 5) この直売施設については、全国的な視察が相次ぐなど多くの注目を集めているが、後述するように、聞き取り調査では低価格化を招いているとの指摘も聞かれた。また、この施設の建設は、長久手町(当時)の2006年度「田園バレー交流拠点施設整備費」1億9,900万円によるものだが、そのうち「産直施設工事費」1億5千万円について削除する提案が議会で提出されたこともあった(結果は賛成7、反対12で否決)。
- 6) 筆者らによる調査で把握できた限りでは、2005年より「秀明自然農法」の会員による「マイ田んぼの会」という約30世帯の稲作グループが、25反の水田を借り受け活動していた(愛知県立大学地域連携センター・松宮・井戸・山本編, 2011)。
- 7) 2012年3月、日進市担当者からの聞き取りによる。
- 8) 3団体については、本稿とは別に、高齢者の社会参加という視点から分析を試みている(拙稿, 2011a, 2012)。
- 9) こうした調査の方法論については、拙稿(2010b, 2011b)で議論している。
- 10) 団体Aに関する内容は、2010年2、5月、2011年5月、2012年4月に実施した代表者、スタッフへの聞き取りによる。
- 11) 2010年7月の長久手町(当時)の担当者への聞き取り調査による。
- 12) 団体Bに関する内容は、2009年10月、2010年1、7月に実施した代表者、スタッフ、参加者への聞き取りによる。
- 13) 団体Cに関する2010年7月、9月、2011年2、4、12月、2012年4月に実施した代表者、スタッフへの聞き取りによる。
- 14) 団体Cの活動の詳細については、別稿を準備している。なお、一見すると極めて順調な展開を進めている団体Cもいくつか課題を抱えており、最初の立ち上げの時から離れていった人もいた。理由は、「もっとのんびりしたい」、「人のためにやるのはかなわない」といった理由が挙げられていたという(2010年7月の代表者へのインタビュー)。
- 15) 本稿では紹介していないが、長久手市にある他のNPO団体でも、直売所で販売するには安すぎ、加工など付加価値をつけて販売することが必要と述べていた(2010年1月、代表者へのインタ

- ビュー)。
- 16) 2011年5月、代表者への聞き取りによる。
- 17) 2010年5月の聞き取りによる。
- 18) 本稿で取り上げた3団体の他にも、愛知県西尾市での非農業者主体の「農」の活動の調査を行っているが、この事例については、拙稿(2004, 2006, 2010a)を参照いただきたい。また、農地を公有化し、多様な市民参加による利用が行われている埼玉県「見沼田んぼ」(北原, 2009)や、地産地消の学校給食で著名な今治市でも、2000年から無農薬、無化学肥料を条件とした市民農園の推進として、遊休農地対策、特定農地貸し付けの制度が進みつつあり(安井, 2010)、こうした地域との比較も今後の課題としたい。
- 文献**
- 愛知県立大学地域連携センター・松宮朝・井戸聡・山本かほり編, 2011, 『地域連携と社会調査』。
- 池上甲一, 2011, 「『都市の中のくむら』という問題設定」『【年報】村落社会研究』47: 23-47。
- 池田寛二, 1992, 「都市農業の現在と可能性」鈴木弘編『現代都市を解説する』ミネルヴァ書房。
- 井戸聡, 2007, 「地域社会における巨大イベントの受容過程」『愛知県立大学文学部論集(日本文化学科編)』55: 1-26。
- 大江正章, 2008, 『地域の力』岩波書店。
- 笠原卓・後藤春彦, 2000, 「都市内農地における共同耕作グループの実態に関する研究」『日本都市計画学会学術研究論文集』35: 643-648。
- 蔦谷栄一, 2009, 『都市農業を守る』家の光協会。
- 北原典夫, 2009, 「都市に実りの大地を残す」『農業と経済』75(5): 76-81。
- 神門善久, 2006, 『日本の食と農』NTT出版。
- 後藤光蔵, 2010, 『都市農業』筑波書房。
- 高田知和, 2001, 「『定年』と『帰農』」浜口晴彦・嵯峨座晴夫編著『定年のライフスタイル』コロナ社。
- 内藤重之, 2011, 「市民農園の展開と都市・農村交流」橋本卓爾ほか編『都市と農村』日本経済評論社。
- 長久手町編, 2008, 『改訂版 長久手田園パレー事業』。
- 中田実, 1994, 「都市と農業」『名古屋大学社会学論集』15: 3-21。
- 中田実, 2011, 「地域共同管理組織としてのくむら>とくまち>」『【年報】村落社会研究』47: 157-186。
- 日進市, 2009, 『日進市田園フロンティアパーク構想基本構想』。
- 農林水産省編, 2011, 『平成23年版食料・農業・農村白書』(財)農林統計協会。
- 農林水産省編農林振興局編, 2011, 『都市農業に関する実態調査結果の概要』。
- 原修吉, 2011, 「都市内農地・農業の今後の行方」『住宅』60: 33-39。
- 樋口めぐみ, 1999, 「日本における市民農園の存立基盤」『人文地理』51(3): 75-88。
- 松宮朝, 2004, 「農作業体験からみた地域の内発的発展」『現代のエスプリ 特集ボトムアップ人間科学の可能性』441:60-67。
- 松宮朝, 2006, 「都市における住民主導型市民農園の地域的展開—愛知県西尾市楽農園の事例から—」『愛知県立大学文学部論集(社会福祉学科編)』54: 151-170。
- 松宮朝, 2007, 「『万博』はどのように経験されたのか?」『愛知県立大学文学部論集(社会福祉学科編)』55: 127-156。
- 松宮朝, 2010a, 「市民農園の福祉的展開の可能性」『人間発達学研究』1: 27-35。
- 松宮朝, 2010b, 「『当事者ではない』人間に何ができるのか?—農業・農村研究における実践性と当事者性—」宮内洋・好井裕明編著『<当事者>をめぐる社会学』北大路書房。
- 松宮朝, 2011a, 「『農』の活動による社会参加」金子勇編著『高齢者の生活保障』(財)放送大学教育振興会。
- 松宮朝, 2011b, 「大学における地域連携・地域貢献と社会調査をめぐるノート」『人間発達学研究』2: 43-50。
- 松宮朝, 2012, 「『サクセスフル・エイジング』と『農』の活動」『社会福祉研究』14: 23-31。
- 廻谷義治, 2008, 『農家と市民でつくる新しい市民農園』農山漁村文化協会。
- 安井孝, 2010, 『地産地消と学校給食』コモンズ。

松宮 朝 (マツミヤ・アシタ)  
愛知県立大学教育福祉学部