T2R2 東京科学大学 リサーチリポジトリ
Science Tokyo Research Repository

論文 / 著書情報
Article / Book Information

題目(和文)	都市近郊農地の持続的な維持管理に向けた共同活動の現代的役割
Title(English)	
著者(和文)	坂村圭
Author(English)	Kei Sakamura
出典(和文)	学位:博士（工学）, 学位授与機関:東京工業大学, 報告番号:甲第10352号, 授与年月日:2016年9月20日, 学位の種別:課程博士, 審査員:中井 検裕,坂野 達郎,土肥 真人,真野 洋介,十代田 朗,星 勉
Citation(English)	Degree:, Conferring organization: Tokyo Institute of Technology, Report number:甲第10352号, Conferred date:2016/9/20, Degree Type:Course doctor, Examiner:,,,,,
学位種別(和文)	博士論文
Type(English)	Doctoral Thesis

Powered by T2R2 (Science Tokyo Research Repository)

2016 年度

学位論文

都市近郊農地の持続的な維持管理に向けた共同活動の現代的役割

東京工業大学

社会理工学研究科社会工学専攻

坂村圭

都市近郊農地の持続的な維持管理に向けた共同活動の現代的役割

＜目次＞

第１章　はじめに　1

1-1 研究の背景と問題意識　3
1-2 研究の視点　6
1-3 研究の目的と構成　10
1-4 研究の枠組みと方法　13
1-5 先行研究と本研究の位置付け　15
1-6 本研究の意義　20

第２章　都市農業の土地利用計画上の位置づけと実態との比較　23

2-1 本章の目的　25
2-2 日本の気候と地形からみた都市農業の位置づけ　26
2-3 荒川流域圏の都市周辺部の開発の歴史と都市とのつながり　30
2-4 現行の行政計画にみる都市近郊農業に期待される公益的機能　43
2-5 都市近郊部の土地利用の方針と制度的枠組み　48
2-6 統計資料からみる都市農業の実態　54
2-7 本章のまとめ　61

第３章　農地の保全・活用に向けた行政施策とその課題　63

3-1 本章の目的　65
3-2 現在の行政の農地活用に向かう政策の枠組み　66
3-3 農地流動化策としての「人・農地プラン」と「農地中間管理機構」　71
3-4 公有地化事業の実態とその課題　89
3-5 農地の保全・活用に対する行政の役割　96
3-6 本章のまとめ　99

第４章　農家による農地維持管理の変遷とその意識　101

4-1 本章の目的　103
4-2 見沼田んぼ保全の歴史と土地利用規制　106
4-3 見沼田んぼの遊水機能という公益的機能　112
4-4 見沼の自然環境と耕作条件(1950-1970)　122
4-5 農地の耕作の進展とその背景(1970-1990)　126
4-6 現在の営農上の課題(1990-現在)　130
4-7 新たな農地の維持管理の模索とその障害　134
4-8 これからの見沼田んぼの維持管理に求められるもの　138
4-9 本章のまとめ：見沼田んぼの維持管理の変容に対する考察　143

第５章　見沼田んぼにおける共同活動の生成と性質にみる特徴　149

5-1 本章の目的　151
5-2 市民団体と農家による現代的共同活動の実態　155
5-3 現代的共同活動の都市農村ガバナンスへの寄与　174
5-4 伝統的コモンズとの比較から考察する現代的共同活動の生成過程　179
5-5 伝統的コモンズとの比較からみる現代的共同活動の課題　185
5-6 本章のまとめ　192

第６章　持続可能な都市農村ガバナンスの条件　195

6-1 本章の目的　197
6-2 現代的共同活動の都市農村ガバナンスの中の位置付け　198
6-3 我が国の成熟期に求められる都市農村ガバナンスのあり方　212
6-4 都市農村ガバナンス生成に向けた私・共・公セクターの役割　218
6-5 都市農村ガバナンス成立に向けた農地の所有・利用システムのあり方　222

第７章　結論　225

7-1 本研究のまとめ　227
7-2 今後の研究課題　234

＜資料編＞

１章　はじめに

1-1 研究の背景と問題意識

1-1-1 成熟期の都市近郊部の立ち位置とは

国立社会保障人口問題研究所によれば、2050 年には総人口は 1 億人を割り、1965 年の水準に戻ると共に、高齢化率[1]は 38%に達し、3 人に 1 人が高齢者となると推計されている。このような急速な人口減少、少子高齢化といった社会環境の変化を背景に、日本の都市は「開発」から「マネジメント」の時代へと突入し、その目指すべき都市像を大きく転換している。例えば、都市計画制度小委員会(2012)では、「集約型都市構造」「コンパクトシティ」へと都市像を転換すると共に、この都市像の実現を図るために「都市と緑・農の共生」の重要性を説き、都市環境と自然環境の改善に向けて、広く国土構造を捉え、都市を支える流域圏や崖線などに存在する緑の保全を図る必要性が述べられている。

一方、日本の都市政策の多くは、目標としてコンパクトシティという理念を掲げつつも、中心市街地の活性化や交通システムの発展に終始する傾向にあり（海道、2001）、持続的な都市近郊部の維持管理のあり方が議論されることはこれまでにほとんどなかったといえる。

むしろ都市近郊部は、都市の後背地としてこれまで一方的に都市の成長に貢献することを要求されてきただけでなく、都市化の影響を強く受け、多くの自然資源と歴史的に培ってきた農村コミュニティを失うことを余儀なくされてきた。

そもそも「サスティナブルシティ」や「コンパクトシティ」という概念は、1972 年のローマクラブの発表した「成長の限界」の中のサスティナビリティの提起に端を発しており、90 年代における EU の地域戦略が、都市・地域政策の整合性の確保、国境を越えた地域計画の確立に努めたことで、環境政策における空間計画として現れた一つの目標像のことを指す（海道、2001）。その後、欧米諸国で様々な展開を見せるが、リチャード・ロジャース(1998)が、サスティナブルシティの特性の一つとして「農村地域を保全し、近隣コミュニティが結ばれ、交流が高められる」としているように、中心的な概念は持続可能な開発であり、決して都市と郊外部（農村部）が対立軸で議論されるようなものではない。

「コンパクトシティ」や「サスティナブルシティ」が、理念レベルで大勢の賛同を得ているのは、近年の国連の動向[2]からも明らかである。成熟期の社会的課題である持続的な資源管理という目標を達成し、都市と都市近郊部双方において豊かな生活を実現するためには、都市中心部の計画だけでなく、都市と農地の接合面として人と物資が行き交い、土地利用が交錯する、都市近郊部のガバナンスのあり方を考える必要がある。

1-1-2 成熟期における都市近郊農地の維持管理の課題とは

成熟期に突入し、都市近郊部の農地には、生産機能だけでなく、景観・防災・交流・教

[1] 推計として出生率・死亡率共に中位の水準を採用し、65 歳以上の人口の割合を指す。
[2] 例えば、2015 年においても、国連本部で「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」が採択されている。

育・自然など様々な多面的機能の発揮が期待されるようになった[3]。都市近郊農地は、できるだけ多くの耕作物を収穫することだけではなく、都市の治水・生態系の保全などを含め、国土管理・都市の維持の双方に対して、非常に公益性の高い空間として維持管理されていくことが求められている。

一方、この都市近郊部の農地の、資源管理という面で特筆するべき点が、農家の私的所有のもとでその持続的な維持管理が達成されてきたことにある。2010 年時点で、基幹的農業従事者人口は 205 万人と、全人口に比してたった 1.6%にしか過ぎないが、この農家が、日本の国土面積のうち 12%(454 万 ha)を占める農地を耕作することで、貴重な緑地空間・地域資源が持続的に維持されている[4]。

このように、我が国の都市近郊部の土地利用を考える前提となることは、都市近郊農地が私的所有財産であるにも関わらず、その維持管理から不特定多数の利益を求められているという特殊性を有していることである。

この際に、都市近郊農地の維持管理に関して、潜在的に問題となることが、農地の管理が農家の恣意性に左右され、適切に維持管理されない農地が発生する可能性が存在することである。つまり、資本主義下の我が国では、農地が不動産という地権者・農家にとって現実的・社会的なものとして存在していることで、必ずしも持続的な地域の存続という視点に立った維持管理が達成される保証がないのである。

特に、我が国における農地の維持管理は、市場経済をはじめとした社会環境の変化の影響を大きく受けてきた。そして近年では、農業の経済性の低下を背景に、2010 年時点で、65 歳以上の基幹的農業従事者人口は約 125 万人に上り、総農家人口の 61.1%を占めるなど[5]、農村は農家の高齢化と担い手不足に苦しみ、この結果、農地は遊休地化し、維持管理されない自然資源は増大するなど、十分な公益性が担保されない状況が生まれている[6]。

このように、これまで農家の自助的な耕作によって保たれてきた、貴重な緑地空間・地域資源の維持管理の持続性が低下していることに都市近郊農地の問題はある。土地は、「それ自体として労働の生産物でなく、また絶対的な仕方で消費されるものでもなく、その具体的利用をはなれて独占的支配の対象となり、またそのようなものとして不断に遊休化しやすい土地商品の特殊な性質」を持つものである（星、2011）。このような性質を持つ土地が、私的所有という恣意性の内に管理されることで、永続的な公益性が期待される都市近郊農地の資源管理を、担保することができていない。つまり、現在の都市近郊農地問題は、近代市場システムの下での、土地を介した私的所有による公益性の発揮という矛盾が、顕

[3] 例えば、農林水産省は、「農業・農村の多面的機能」を１２の視点で指摘している。
[4] 国土交通省「土地白書」の 2013 年時点の数値による。その他に、住宅地は 3.1%、森林地は 66.3%を占めている。
[5] 農林水産省(2015-2)によれば、「基幹的農業従事者」とは、農業就業人口のうち、ふだんの主な状態が「仕事が主」の者をいう。
[6] 農林水産省(2015-3)によれば、耕作放棄地は、2015 年時点で約 42 万 ha 存在し、過去 20 年以上にわたり増加傾向にある。

著に表出した事象とみることができる。

1-1-3 都市近郊部の土地問題はなぜ解決できないのか

多面的機能をはじめとして、農地の持続的な維持管理に公益的機能を求める場合、公共機関が主体となってその維持管理を達成することが、公益的機能の永続性を担保するうえで望ましい。しかし、公共セクターが主体的に全ての農地を維持管理するのはその資金的制約から現実的でないことは明らかであり、基本的には従来通り農家という私的セクターの自助的な耕作にその維持管理を託すほかない。

このような状況にあって、これまでに我が国では、都市計画法・農業振興地域制度をはじめとした土地利用規制が、この私的セクターの開発を規制・誘導することで、都市・農村環境を保持してきた。

しかし、これらの現行法は、建築的土地利用を前提とした受動的規制であり、土地需要が高いという前提がなければ効力を発しない。現在発生している農村部の高齢化・担い手不足などが起因した遊休地化という問題は、多くの開発が期待されない成熟期においては、何らかの開発を前提とした土地の有効活用を目的とする、土地利用規制によって改善できる問題ではないのである。

星(2011)は、このような現代の社会環境の変化と、その課題の変化を考慮し、今日における土地問題を、「適正な利用に供されないことから生じる、社会生活上の無秩序と不公正の諸現象の総体に加え、持続型社会の形成に向け、利害を有する者相互の関係、あるいは土地を巡っての所有と利用等の社会関係のあり方」と再定義している。すなわち、適正な利用に供されない、遊休地をはじめとした土地を、いかにコントロールし、持続型社会を形成していくのかという社会的要請に応えることが、現代の都市近郊農地の維持管理の問題の解決だといえる。

このように、土地利用規制から十分な土地利用コントロールが期待できない現在、自発的・内発的な活動を前提として、現代の都市農村ガバナンスに関わる問題を解決するためには、究極的には、人々が持続的な資源管理を志向する新たな関係性を土地との間に築くための、環境・制度を構築する必要があると考えられる。農地の維持管理に関する意思決定が、個別の事由に従うのではなく、持続的な地域の存続という視点から判断されることに、都市近郊部の公共性が永続的に発揮される可能性が存在している。

そして、この新たな人間社会と土地との関係を考えるにあたって、本研究が立脚点としたものが、次節で説明する我が国のコモンズによる資源管理の歴史である。

1-2 研究の視点

1-2-1 コモンズとしての地域資源管理歴史とコモンズの崩壊

伝統的に農村部では、田植え・用水路の管理などに際して、農家の私的管理だけでなく、地縁的なつながりを中心とした共同活動が存在し、この共同活動が存在してきたことで、長期に渡る持続的な地域資源の管理が達成されてきたと考えられている。本論文では、このような共同組織を伝統的コモンズと呼び、その定義を宇沢(2010)に従い、地域ごとの「社会的、経済的、法制的な諸条件の下で自然環境、さらに社会的共通資本一般を持続可能なかたちで管理、維持するための制度、組織」としている[7]。

この伝統的なコモンズに対しては、これまでに実態調査を下に様々な分析が行われており（表 1-1-1）、その主な特徴は表 1-1-2 のようにまとめられる。そしてこの特徴をもとに、端的に伝統的コモンズの性質を説明すると、「伝統的コモンズでは、豊かな地域資源をもとに、地域の成員による（①）、地域内の慣習や決まり事（③）といった制度が存在し、日常的な資源利用（②）と非貨幣的な相互扶助（④）が成立することで、地域の持続的な資源管理（⑤、⑥）を可能としていた」と描写することができる。

表 1-2-1 既往研究にみる伝統的コモンズの性質

上柿（2006）「コモンズ論と公共圏論の結合の試み-「環境の社会哲学」を目指して-」		星（2011）「柔らかいコモンズによる持続型社会の構築」	
性質	内容	性質	内容
排他的な占有	ある種の地域資源に対して特定の集団による排他的な占有が行われている	地形地物によって境界づけられた主体	自覚的な構成員に寄る主体形成でなく地形地物によって境界づけられた集まり
日常的な利用	地域資源に対する地域住民の日常的な利用が存在する	総有という権利形態	財産の管理・処分などの権能は共同体に属し、その使用・収益の権能のみ各共同体に属する
利用・管理に対する厳格なルール	利用や管理に対して慣習的なルール、あるいは厳格なルールが存在する	管理の実現手法	既存ルールに則った合意形成
非貨幣的な相互扶助	非貨幣的な相互扶助による社会的なサービスが存在	自然由来の対象物	自然由来の社会的共通資本
市場化されていない物質循環	持続的な地域資源の利用による完全に市場化されていない物質循環が存在する	対象と管理の境界のあいまいさ	対象そのものと管理の制度が未分離
独自の生態系の維持	持続的な人々の働きかけによる、独自の豊かな生態系が存在する	対象と主体の固定	管理対象と構成員が固定的
Ostrom, Elinor（1990）'Coping with Tragedies of the Commons'		井上真(1997)「コモンズとしての熱帯林-カリマンタンでの実証調査をもとにして-」	
性質	内容	性質	内容
境界の明確さ	コモンズの境界が明らかであること	ローカルコモンズ	一定の集団に限定される
地域的条件に沿ったルール	コモンズの利用と維持管理のルールが地域的条件と調和していること	タイトなコモンズ	管理・利用について集団内である規律が定められ利用にあたって種々の権利・義務関係が伴っている
民主的な決定	集団の決定に構成員が参加できること	生態学的機能	偶発的・副次的・意図的な持続的利用の達成
監視システムの存在	ルール厳守についての監視がなされていること	社会文化的機能がある	社会の秩序を維持する
制裁に関わる規則	違反へのペナルティは段階を持ってなされること	日常的な相互扶助	日常生活における相互扶助
紛争解決能力がある	紛争解決のメカニズムが備わっていること		
組織化の権利がある	コモンズを組織する主体に権利が承認されていること		
多層な主体	コモンズの組織が入れ子状になっていること		

表 1-2-2:伝統的コモンズの特徴のまとめ

	伝統的コモンズの特徴	内容
①	排他的な占有	特定の地域資源に対して特定の集団による排他的な占有（管理・処分）が行われる
②	日常的な利用	地域資源に対する地域住民の日常的な利用が存在する
③	利用・管理に対する厳格なルール	利用や管理に対して慣習的なルール、あるいは厳格なルールが存在する
④	非貨幣的な相互扶助	日常的に非貨幣的な相互扶助が存在し社会の秩序が保たれている
⑤	市場化されていない物質循環	自然由来の地域資源の利用による完全に市場化されていない物質循環が存在する
⑥	独自の生態系の維持	偶発的・副次的・意図的な人々の働きかけにより、持続的な生態系が存在する

[7] この定義からも明らかなように、本論文ではコモンズという場合に、自然資源や共用資源そのものを指すのではなく、その資源を管理する仕組みや制度・組織を指すこととしている。

このコモンズの中心的な意味となることは、「私的所有権や個別的利益の枠を超え、地域という集団と土地との間に、持続的な地域資源管理に向かう関係構築を達成している」点だと考えることができる。まず一点目に重要な点が、長谷部（2004）が指摘するように、「コモンズは、あくまで当該対象を「利用する」ことを念頭に置いて作られた概念」だということである。コモンズは、「対象となる自然環境や自然資源そのものを指すというよりも、それぞれの環境資源が置かれた自然条件の下で、持続可能な形で利用・管理・維持するための制度・組織」（植田、1996）であり、人間と自然の動的な関係性の均衡を保つものという理解が適切だと思われる。

そして、二点目に重要なことが、コモンズが、個別の権利の枠組みを超えて、地域という枠組みと土地や自然との関係性に着目している点である。このため、コモンズの管理対象となる共有資源となるものは、集合のガバナンスが働いた時に価値が発生するものが多く、個別の価値の集積として存在する資源が管理対象となることは少ない。この点に関して、鳥越(1997)は、水田の生産が過去の労力の蓄積と同時代の組織の援助によってはじめて達成されるものであるという事例を紹介し、コモンズの構成員が封建的社会規範に縛られた結果として共同組織による管理を選択しているのではなく、生産構造上必要なためコモンズという形態を選択してきたのだと指摘している。

このように、コモンズという概念には、人間と自然の動的な関係性を扱い、さらに個人ではなく、地域と土地との関係性を構築するという性質が内包されている。人々の維持管理という行動を、地域という枠組みをもとに緩やかに誘導してきたことで、伝統的に農村部では持続的な資源管理が達成できてきたのである。

今、このコモンズの性質にこそ、現代の都市農地問題を解決し、都市農村ガバナンスを成立させるための糸口があると思われる。

成熟期の都市農村部に求められている維持管理のあり方とは、自助的な活動によって、様々な公益的機能がその地域資源を含めて永続的に担保されることを指していた。今、コモンズのような制度が存在することで、人々は相互連関の中に自己を見出し、場所や物、空間の維持や持続性に責任を持ち、地域という全体的な視点から、自己と土地との関係性を再構築することができると考えられる。この結果、個人の意思決定が私的所有権や個別的利益という市場システムの支配から抜け出し、持続的な地域資源管理に向かう一体性のある内発的な活動へと誘導され、維持管理者の不在・維持管理の放棄という現代の都市近郊部の土地問題が解決へと向かう可能性が存在しているのである。

1-2-2 コモンズ再興に対する現代的課題

このように伝統的コモンズとは、伝統的に農村社会を中心に存在していた、人間社会と土地との動的な関係性を規定し、持続的な農村社会の成立へと誘導する制度・組織であった。しかし、伝統的コモンズは、現代の日本においては、そのほとんどが崩壊したとされ

ており、このコモンズの崩壊過程は、主に「近代的所有」と「形式的経済」の導入により説明されている。

まず、所有論の立場からのコモンズ崩壊を説明は井上(1997)に詳しく、土地の近代的所有によって、所有関係が私的所有と公的所有に分割された結果、共同体が土地を所有することが難しくなり、この共有財の喪失が共同体の持続的な存続を妨げたとしている。

一方、多辺田[8]をはじめとするエントロピー経済学者は、所有権に関わる議論を乗り越えたうえで、市場システムと行政システムの介入による「商品化」過程としてコモンズの崩壊を説明している。市場システムと行政システムが介入することで無償の資源やサービスは、徐々に有償の代替物にとって代わり、コモンズが「形式的経済」へと移行し、実体的経済[9]が衰退する。この結果、実体的経済を支えていたコモンズ内の制度も衰退し、制度が支えていた「人々と地域資源との間の物質循環」や、制度自体を支えていた地域の「人間的基盤」も失われていったと分析している。

一方、農村社会から共同組織が姿を消し、現代法システムによる土地コントロールにとって代わった現在、有効的なガバナンスが果たされているかというと、そうではない。多辺田 は、「豊かさ」の一つである「自然の層」や「社会的共同対抗経済[10]」（地域社会や家族関係）が担っていた財とサービスが、近代化によって代替物に置き換わり痩せ細った結果、地域のセーフティーネットが崩壊し、公害や環境問題が発生したと述べている。

このように、伝統的なコモンズは、近代的市場経済システムと行政システムの導入によってその多くが失われたとされ、また、伝統的コモンズをそのまま現代に再興することは、近代資本主義が根付く日本においては困難だと考えられている。

しかし、これまでの議論からも明らかなように、伝統的コモンズのエッセンスを取り入れた持続的な地域の維持管理体制を構築することに、現代の都市近郊農村地帯の課題である、担い手不足や遊休地などの多くの問題を解決する可能性が存在している[11]。特に、伝統的コモンズでは、私的所有権や個別的利益の枠を超え、地域という集団と土地との間に、持続的な地域資源管理に向かう関係を構築し、この関係性に従う内発的な取り組みを地域毎に実現していた。この一体性のある持続的で内発的な活動こそ成熟期の都市農村ガバナンスとして求められる維持管理のあり方であるだろう。

以上の議論を踏まえると、伝統的コモンズの崩壊に直接的な影響を与えた「近代的所有」

---

[8] 例えば、多辺田政弘(1990)を参照。

[9] 本論 5-5-1 で詳しく説明している。実体的経済とは、一般的に、「人間の生存・生活のために必要な自然環境との関係性に由来する、人間と自然環境および社会環境との間の代謝」を指す。

[10] これは、公共圏論の立場でハーバーマスが指摘した「生活世界」と共通点が見られる点である。ハーバーマスは、「生活世界の植民地化」が進んでいると述べ、近代市場経済が目指したシステム合理性に基づく諸規制が、自由かつ偶然的な領域である生活世界にまで足を踏み入れた際に、社会は抵抗するとした。

[11] 本論 1-4-2 の、「現代のコモンズ研究」を参照して頂きたい。

「形式的経済」という現代の条件の下で、如何に伝統的コモンズのエッセンスを含んだ共同活動を実現するのか、という課題に応えることが、成熟期の都市近郊農地の持続的な維持管理・土地利用計画を考察する上で非常に重要な要件だと考えることができる。言い換えるならば、市場経済と近代土地システムに従ったうえで、「私的所有の農地管理の上で地域の公益性を持続的に発揮する」という命題に対して、社会的課題である資源の持続的な維持管理に貢献する共同組織による活動を実現すること、またそのための農地管理システムを考察することが、都市近郊農地が抱える担い手不足・遊休地などの諸問題を解決する糸口になるといえるだろう。

1-3 研究の目的と構成

本研究の目的は、成熟期に都市周辺部の農業地域に求められる、都市農村ガバナンスのあり方を考察するとともに、この都市農村ガバナンスにおける共同活動の現代的役割・意義を明示し、農家・市民団体・行政が関係構築を行う課題を分析することにある。

このように、本研究の目的は、都市農村ガバナンスという、我が国における都市農村計画の将来の維持管理のあり方を、行政・農家・市民団体という各主体の維持管理と共同の実態から考察することと、その誘導・実現手段の一つである現代的共同活動が現代に生起した意味を、都市近郊農村部における共同体の成立・喪失・再興という一連のプロセスから考察することの二つに大きく分けることができる。

まず、成熟期の都市農村ガバナンスのあり方を考察するにあたり、現在の都市近郊農地に期待される公益性とはどのようなものであるかを、特に日本の風土と都市との関係性から明確にする。そして、この都市近郊農地の公益性の発揮に対して、行政・農家・市民団体という３つの関係主体が、これまでどのように土地に干渉し、また現在どのような維持管理上の問題を抱えているかを調査する。このように都市農村ガバナンス成立に対する現代的な課題を明示した後、その解決策の一つとして、現在、萌芽的に生まれている現代的共同活動に着目した調査を行い、現代的共同活動を中心とした都市農村ガバナンス成立の可能性と今後解決すべき制度的課題を考察する。

一方、都市農村ガバナンスの新たな維持管理組織として着目している、現代的共同活動が現代に生起した意味に対する考察は、都市近郊農村部の共同活動の成立・喪失・再興という一連のプロセスの中での、土地を中心とした私・共・公という３つのセクターの相互作用を分析することによって行われる。現代的共同活動に関する実態調査と文献調査から明らかとした伝統的コモンズの性質との比較分析を通じ、共同活動の性質と存立条件を考察すると共に、行政権力・市場システムとの関係性から、都市農村地域の持続的な資源管理を達成にあたって、なぜ現代的共同活動が都市農村部に自助的・内発的に生起するに至ったのかという過程を分析する。

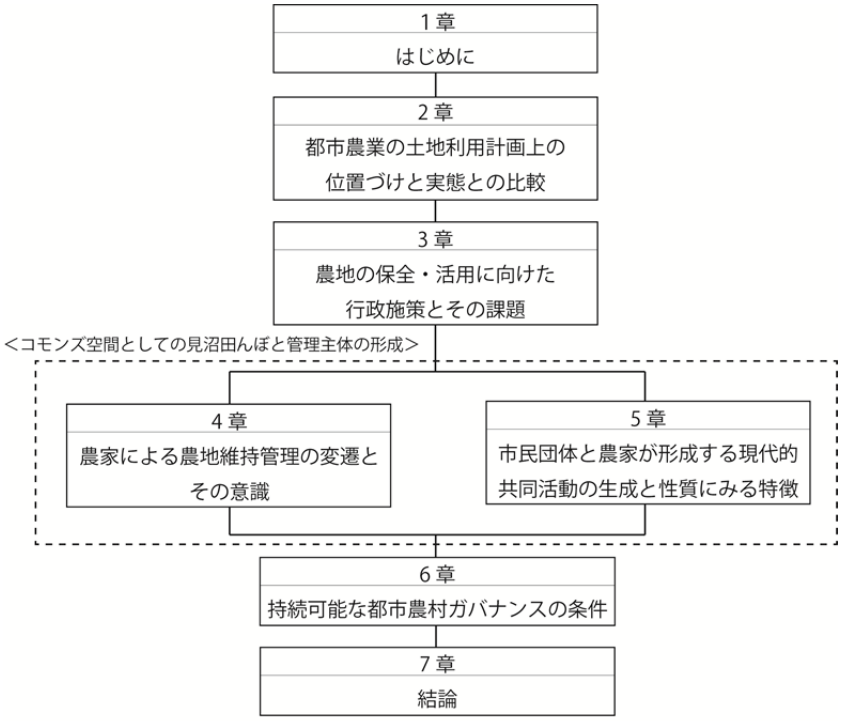


図 1-3-1：研究の構成

本研究の構成は図 1-1-1 のようである。

まず 1 章では、研究の背景と問題意識、目的、研究の枠組みと方法、先行研究と本研究の意義について説明を行う。

2 章では、日本独自の気候と地形、都市の開発と周辺部の農地利用の関係性に着目して、成熟期に我が国の都市近郊農地に期待される役割を明確にすると共に、主に文献調査と統計分析から、これまでの都市計画・農業政策の規制・誘導の変遷と、現在の都市農業の土地利用上の課題を明らかとする。

3 章では、各種行政機関に対するヒアリング調査を通じて、現在の都市近郊農地の保全・活用に向けた行政施策の実態を分析し、その課題を明らかとする。本章では、都市近郊農地の保全・活用に対する行政施策の中でも、近年、中心的な手法として期待される、農地流動化政策（「人・農地プラン」、「農地中間管理機構」）と公的主体による維持管理（「公有地化事業」）に関して特に詳細な調査分析を行い、その課題を明らかとしている。

4 章以降では、都市近郊部の典型的なコモンズ空間として、埼玉県の見沼田んぼをとりあげ、その管理主体と維持管理の変遷に関する分析を行う。

4 章では、農家に対するヒアリング調査をもとに、農家による都市近郊農地の維持管理の変遷を明らかとする。本章では、この農家の維持管理の変遷をもとに、特に、現在の都市近郊農地の維持管理の課題とその要因を考察し、農家の私的維持管理のみによる都市近郊部の持続的な資源管理の限界を指摘する。

5 章では、農家と市民団体が共同して行う都市近郊農地の維持管理活動に関する調査分析を行い、この現代的共同組織の都市近郊農地の新たな管理主体としての可能性とその役割を明らかとする。本章では、まず、現地調査と市民団体へのヒアリング調査を通じて、現代的共同活動の性質と都市近郊農地の維持管理への貢献内容を把握し、その後、伝統的コモンズとの比較から、現代的共同活動の生成原理と現在の課題を考察している。

6 章では、これまでの調査結果を総合的に考察して、都市農村部の維持管理に対する行政・農家・共同組織・土地の相互作用をまとめ、成熟期の都市農村ガバナンスのあり方と現代的共同活動の都市農村ガバナンスの中での役割を考察する。特に本章では、研究の目的とした、土地の私的所有のもとでの公益性の発揮という課題の克服に対する、ポスト近代的な公共性の発揮の枠組みを明示し、制度的な後ろ盾として、土地利用計画・農地利用権に対する提言を行う。

最後に、7 章では、本研究の結論を整理し、今後の研究領域を明示する。

1-4 研究の枠組みと方法

1-4-1 研究の枠組み

本研究では、対象とする「都市近郊農地」を「東京近郊部(30km 圏内)の農地」とする。

基本的には、都市計画区分に当たっては、「市街化区域または市街化調整区域に存在する農地」を指し、統計的な処理を行う場合には、農林統計で用いられる「都市的地域[12]に存在する農地」を指すこととする。

この上で、広義の都市農業を、都市農業振興基本法(2015)に従い、「市街地及びその周辺の地域において行われる農業」と定義する。都市農業に関する定義は、文献や調査により多少の差があるため、上記の定義に当てはまらない場合は、各章ごとに都市農業の定義を確認することとする。

本研究では調査分析に際し、特に、「埼玉県さいたま市の農業とその施策」に着目し、現地調査・ヒアリング調査の対象とする農地を、埼玉県に位置する「見沼田んぼ」としている。

さいたま市は、政令指定都市の中で特に高い緑被率(43.6%)を有し、この緑の内訳としても、農地が占める割合が最も高い(緑被率のうち 45.4%)。この中でも、見沼田んぼは、さいたま市と川口市にまたがって存在する東京近郊部に拡がる大規模農地空間であり、「首都圏整備計画」(2001)において「首都圏の保全すべき自然環境」に指定されるなど、国・県・市の計画からもその保全が望まれている地域である。また、見沼三原則(1965)をはじめとした、農地保全に対する特に厳しい土地利用規制が展開されていた歴史をもち、都心 30km 圏内に 1260ha という大規模な農地が、主に私的所有の下で維持管理され続けてきた、研究目的とした私的所有と公益性の発揮という矛盾が、最も顕著に表出する空間だと考えられる。このことに加え、農地の一部が公有地化されていることから、市民活動が他地域に比べて発展しており、新たな維持管理方策として、非農家の関わりや新たな共同体の発現を考察する、本研究の分析対象地として適していると考えている。

1-4-2 研究の手法

本研究は、文献資料、統計情報に加えて、主な対象地とした見沼田んぼに関わる各ステークホルダー等に対する、ヒアリング調査と各種資料に基づく、総合的な考察により行われている。

本研究の中で、都市近郊部の問題を考えるにあたって、中心となるステークホルダー等と位置付けたのは、「行政」「農家」「市民団体」「土地」の 4 つである。各ステークホルダー間の主な相互作用は、図 1-2-1 のようにまとめられる。この基本的な関係図に基づき、社

[12] 都市的地域とは、農林統計に用いる地域区分（農業 地域類型）であり、次のいずれかを指す(農林水産省)。「①可住地に占める DID 面積が 5%以上で人口密度 500 人以上又は DID 人口 2 万人以上の旧市区町村又は市町村。」「②可住地に占める宅地等率が 60%以上で、人口密度 500 人以上の旧市区町村又は市町村。ただし、林野率 80%以上のものは除く。」

会・経済・自然環境の変化に対する、各ステークホルダー等の反応と、新たな活動の生成のダイナミズムを追うことが、本研究の中心となる研究手法だといえる。

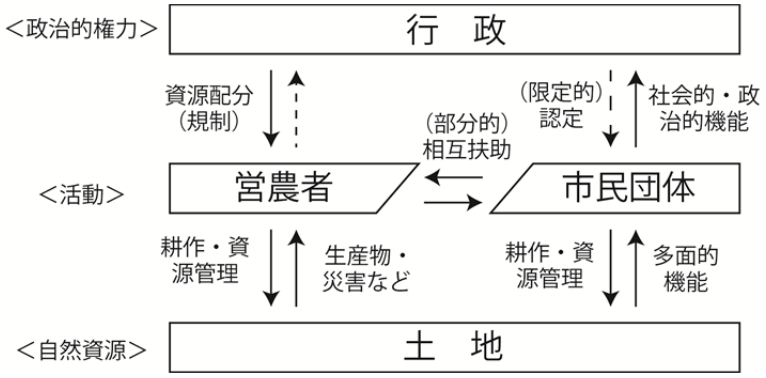


図 1-4-1：都市近郊部の農業問題を考える上で中心となるステークホルダーとその関係性

具体的な調査・分析手法は以下のようである。対象地の空間的な課題の把握に際しては、農業センサス・国勢調査をはじめとする各種統計情報を基に、GIS を用いて分析を行っている。

対象地に対する、農地流動化、公有地化政策をはじめとする、農地保全・活用に向かう行政の取り組みは、埼玉県土地水政策課、埼玉県農業ビジネス支援課、埼玉県農林公社、さいたま市みどり推進課見沼田圃政策推進室の各担当者に対するヒアリング調査によってその実態と課題を分析している。

対象地の農地の維持管理の実態とその変遷に関しては、主たる維持管理者である見沼田んぼで耕作をする農家 18 名に対して、個別にヒアリング調査をし、その実態の把握に努め、農家と都市住民の共同活動に関しては、その対象市民団体を「対象地内で農生産・もしくは農業に関わり活動を行っている団体」とし、協力を得られた 9 団体[13]に対してヒアリング調査を実施し、団体の性質、団体の設立経緯、対象地の今後の維持管理などに関して分析を行っている。

[13] 5-1 で説明するように、研究対象の条件に当てはまった団体は全１４団体であり、このうちの９団体に対して調査を行っている。

1-5 先行研究と本研究の位置づけ

1-5-1 都市近郊農業に関する研究

研究者や研究機関の都市農業に対する考え方は多岐に渡るが、都市農業に関する研究は、大きく、①都市計画制度・農業施策の運用に関する研究、②市民参画を重視する立場の研究、③農村ガバナンスに関する研究に分けることができる。

一つ目が、農家や地権者の意向を基に、都市計画制度や農業施策の運用の効果を分析したものである。この研究領域には、古くは、都市農地の農業利用に否定的な立場の研究者による、宅地並み課税の実施に関する研究が存在しており、大都市の過密や住宅不足の問題をどのように解決するかが研究の焦点となっている。また、市街化区域内の緑地に関しては、生産緑地制度に対する地権者の反応を研究したものも多数存在する。この中でも、石田（1990）の都市近郊部を対象にした、区域区分制度、宅地並み課税、生産緑地制度の運用に関する一連の研究は、以上の議論を踏まえたうえで、都市計画・農政を貫く、総合的な土地利用計画の必要性を提言するなど、都市農業に対する計画のあり方を再考させるものである。

一方、農家や農地所有者の立場に立った、主に JA グループの見解と一致する研究も数多く存在している。この領域では、これまで都市農業が、都市に新鮮な農産物を供給してきただけでなく、都市に住まう住宅困窮者に対して多くの住まいを提供してきたという認識から、農住都市建設構想・農住組合制度などの提案へとつながる研究が行なわれている。特に、農住組合制度に関しては、星（2007）によって詳細に分析されている。本制度は、当初の理念に沿って実施されることは叶わなかったが、単なる土地区画整理に留まらず、事業実施後も運営者として、農あるまちづくりを実現していくという考え方は、今後の都市住民と農家の共生を考えるうえで示唆に富むものである。

二つ目が、市民の参画を重視する立場の研究である。市民農園整備促進法の前段となった考え方などがこれに当てはまり、市民農園などに、都市への多面的な機能の発揮と農村の適切な耕作という、双方の利点を認め、市民の積極的な農地への参画を推進する立場だといえる。この領域に関しては、後藤(2003)が詳しく、農地の市民的利用に際し、農業が「いのち」を支えるものから、「いのち」と「くらし」を支えるものへと変化しているという認識に立ち、農地の市民的利用の実態に基づいた、農地保全・農地利用のあり方と制度的改編の必要性を論じている。

三つ目が、農村ガバナンスに関する研究である。現在の公共政策は、行政指導型のものから市民主導型のものへと変容し、農業政策は地域づくりへと比重を置きつつある。このように、国や自治体が新自由主義的な政策に舵を切った現在、民間主体の新しい公共と呼ばれる公共サービスの質と量の補完が望まれている。このような背景から小田切は、農村政策の主体として、中央政府や地方政府だけでなく、地域住民や自治組織、都市住民、NPO

などの多様な主体を含めた農村ガバナンスのあり方を論じている。

これらの研究で、大きな論点となっていうものは、①「農村ガバナンス」の主体となる農村地域自治組織のあり方、②農村ガバナンス時代における行政組織の立ち位置である。この点に関して小田切は、農村ガバナンスを担う新たな主体の特徴を「内発性」「総合性・多様性」「革新性」と捉え、この取り組みに対して、行政は「①主体性を促進するボトムアップ型支援、②自由度の高い支援、③長期にわたる支援」（小田切,2011,pp.257）を行うことが効果的だと述べている。

一方、安藤（2008）は、地域が再生していくために、「域内経済循環」という、経済発展のための投資を内発的に生み出すような仕組みの構築とそのための政策支援の重要性を述べている。また、これまでの日本の地域政策は、所与の固定的な地域という枠組みの中で、構成員が予定調和的に役割を割り振り、全員が包括される形で地域再生を推進していく、理想的なものに過ぎないと批判し、EU の事例を紹介し、地域という枠組みは戦略に応じて変動すべきものであり、資源管理と地域再生を同一平面上で議論する危険性を指摘している(安藤、2013)。

本研究では、都市、農政といった立場に立つのではなく、国土の保全・持続的な資源の維持管理という、両者を横断した視点から、都市農村ガバナンスを考察している。この上で、都市住民という集落外の主体の参加、農家との間に生み出される新たな社会的領域（地域)、そして両者の間に起こる経済的・社会的な循環、に焦点を当て、資源管理とともに地域維持管理を達成する可能性を考察していることに特徴がある。一方で、既往研究との接点は、維持管理主体として地縁的な主体に固執せず新たな共同の枠組みを模索している点、持続的な地域内循環を生み出し農村のガバナンスを達成する可能性を考察している点だと考えられる。

1-5-2 コモンズ研究

草創期のコモンズ研究は、入会地や水利権をはじめとした、地域社会と結びついた地域資源に関する利用と管理の形態、構成主体、コモンズを成立させている規範的な社会的制度などに関して、フィールドワークなどの実態調査を基に調査・分析をしたものである。この実態調査を下に導出された伝統的コモンズの特徴[14]は、井上（1997）、Ostrom(1990)などにより、「主体の性質」「対象物の性質」「管理の法制度」「利用の法制度」「対象物の持続性」を、切り口に体系的にまとめられている。

これらのコモンズ研究を通じて、①自然環境・生態系の持続的な維持という局面での、「共的管理」の意義・優位性、②商品化されていない構成員同士の関係性・営み・地域固有の維持管理の決まりによって「共的管理」が成立していたこと、などが明らかとされ、その後の現代のコモンズ研究の展開へとつながることとなった。

このような研究の蓄積をもとに、現代のコモンズ研究は様々な分野で多様な展開を見せている。この展開は、三俣(2014)によって体系的に整理されており、大きく「①コモンズの現代的意義や課題についての検証を行う研究」、「②現行法制度の枠内で、コモンズの対応・対抗過程を分析する研究」、「③コモンズの再生・創造に向けた制度改正などを含む議論」に分類されている。

本論のコモンズに対する視点は、都市近郊農地の諸問題の解決に向けて、コモンズを再興する必要性を論じると共に、コモンズ再興に向けた土地利用規制・農地管理システムを考察するものであり、上記の現代コモンズ研究の③に当てはまる研究と位置付けることができる。この領域に含まれる研究には、総有という所有形態を現代社会により適合させるための現行法上の課題を検討する研究（五十嵐、2013）、メンバーが地縁集団に限定されない新興住宅地などにおいてコモンズ的な管理や維持を生成するための研究（高村、2012）などが挙げられる。

この中で、本研究で対象とするコモンズとは、その主体として農家（地縁的組織）と都市住民（市民団体）の両者が存在し、都市と農村にまたがる資源を対象とした制度・組織を指している（図 1-4-1）。一般的に、このように様々な属性の主体が関わる共同活動は、構成主体が統一した目的の下で活動を行う保証はなく、また、時として都市と農村の利益が相反するため、地域の資源管理のあり方が一義的に決まることもないため、そのコンセンサスのあり方は既存研究とは異なることが予想される。

一方、本研究はこれまでのコモンズ論が陥りがちな近代批判・回帰主義とは異なっている。むしろ、現代の都市近郊部に生まれつつある地域内住民と地域外住民の間のコモンズを、伝統的コモンズとの比較から独自のものとして捉え直し、その重要性を認識すると共に、現代の社会環境の中で、どのように現実的かつ理論的にその活動を推し進めていくこ

[14] 本論文の第 6 章第 2 節で詳しくまとめている。

とができるかを、成熟期という局面に際して考察するものであり、現代社会におけるコモンズの再構築とその評価を行うことだといえる。

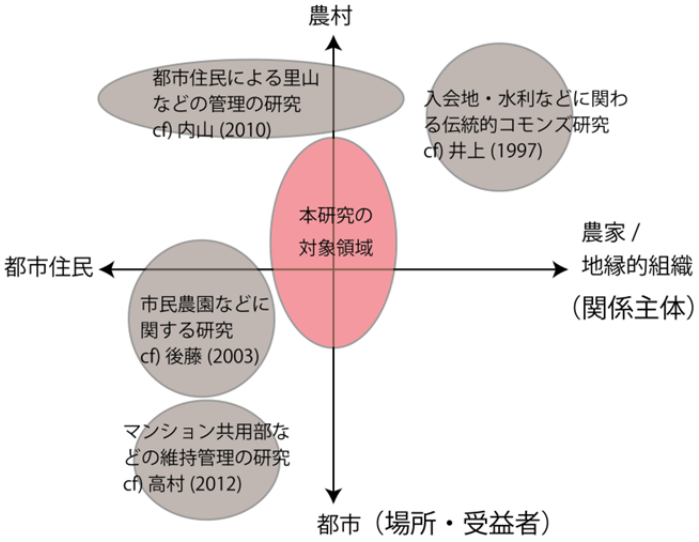


図 1-5-1：本研究で対象とするコモンズの領域

1-5-3 見沼田んぼに関する研究

対象地とした見沼田んぼに関する研究は、歴史・文化・景観・農地・市民活動に関して、幅広く行われている。

見沼田んぼの歴史や文化に関する研究は、特に多岐に渡る。浦和市立郷土博物館(2000)では、日本最古の開門式運河である見沼通船堀の歴史を始め、見沼の歴史と文化に関する内容が詳細にまとめられている。浦和市郷土博物館には、この他に多数の資料と共に運河の模型などが展示されており、見沼の昔の暮らしを学ぶと共に、現在の土地利用の変化を実感するのに適している。宇杉(2004)では、埼玉県の原風景として残る、見沼田んぼの、氷川神社を含む斜面林・用水・堤が一体となって構成する景観の重要性が指摘されており、後の「さいたま緑のトラスト第一号」の生成にも深く関わる貴重な調査研究がまとめられている。

一方、見沼の農地の現況を調査したものには、社団法人地域社会計画センター(1991)をはじめとしたJAや行政主導の各種基礎調査に加え、農家との対談をもとに見沼の公共性と維持管理のあり方を議論する「見沼学」（見沼・風の学校編、2005）などが存在する。特に、社団法人地域社会計画センター(1991)の基礎調査では、農家に対するアンケート調査を基に、見沼比重という、見沼田んぼの土地所有の割合から導かれる指標を基に地域区分を行い、この区分に従って今後の土地利用の方針が、所有者の意向を踏まえて詳細に提言されている。

見沼田んぼの市民団体の活動や農地施策に関しては、公有地管理委託者としての市民団体の調査や、特定の市民団体の運営経緯に関する研究が存在する。田中(2013)の研究では、公有地化施策の導入経緯に加え、その維持管理者である市民団体の維持管理の内容が記述されている。また、市民団体の活動に特に着目して分析したものには、石井ほか(2006)などが存在し、福祉農園の成立過程からその活動の拡がりが、団体の発展過程と共に分析されている。

しかし、見沼田んぼの市民団体を網羅的に調査し、団体の活動内容・主体構成などの比較から、市民団体の特徴を明らかとし、今後の都市近郊農地の維持管理における位置づけにまで言及した研究は存在せず、また、農家の反応を含めて今後の市民活動の発展可能性を考察したものも存在していない。

1-6 本研究の意義

日本の農業は、歴史的に東日本では畑作が、西日本では水田耕作が主な耕作物となっており、都市近郊部の農業と一括りに考えることは難しい。しかし、研究目的とした、私的所有と公共性という矛盾は、程度の差こそあれ、農地に対する公益性が特に求められる、都市近郊農地一般の問題だと考えられる。このため、本研究では、「見沼田んぼ」という一地域を対象とした調査分析を通して、土地の所有と維持管理に関する成熟期の土地問題への考察を行っているが、都市近郊部の公益性の担保を目的とした土地利用方針や維持管理主体の創出を考えていく際には、他地域への応用の可能性も含め、有益な知見を与えると考えている。

この中で、本研究では、成熟期という局面で共同組織の必要性を認め、この共同組織による維持管理を踏まえて、都市農村ガバナンスを考察している点に特徴がある。特に、都市農村部に生まれる共同活動は、その主体として公益的な目的や関心を基底とした市民団体・NPO などの域外市民と、自己や地域の維持という自治を一つの規定とした農家などの地域内住民の両者を含むものである。本研究では、この新たな共同活動に関して、両者のコンセンサスのあり方を考え、その存立可能性を明示したうえで、都市部・農村部両者のガバナンスへの貢献内容を説明している。このように、現代の都市近郊農地の維持管理問題に対し、新たな維持管理主体を想定し、都市と農村を横断したガバナンス構築の可能性を見出している点に新規性がある。

また、都市農村ガバナンスというものを考察するにあたり、本研究ではコモンズ研究との接合を図っている。これまでに、特に農地というフィールドでの実態調査を通じて、コモンズ研究を手掛かりに、現代法の下で成立する主体・権利法などを含めた共同活動の生成過程とその性質を分析したものはなく、このように、伝統的コモンズという枠組みとの対比から現代法の下で生まれる共同活動の生成プロセスを明らかにした点で、特に独自性が認められると考える。

＜参考文献＞

・Elinor Ostrom (1990) 'Coping with Tragedies of the Commons', Annual Review of Political Science, Vol. 2, pp. 493-535
・安藤光義（2008)「地方再生戦略の射程 - 域内経済循環構築の必要性 - 」JA 総研レポート,冬, 第４号
・安藤光義（2013)「地域再生の射程と主体」， フードシステム研究 No.20, Vol.2
・五十嵐敬喜（2013)「総有の都市計画と空地」, 季刊まちづくり, vol.38
・石井秀樹, 斎藤馨, 猪瀬浩平（2006)「埼玉県「見沼田んぼ福祉農園」の成立と展開にみる都市近郊緑地の福祉的活用の考察」, ランドスケープ研究, 日本造園学会誌, Vol.69, No.5, pp.767-772
・石田頼房（1990)「都市農業と土地利用計画」, 日本経済評論社
・井上真（1997)「コモンズとしての熱帯林 - カリマンタンでの実証調査をもとにして - 」, 環境社会学研究 No.3, pp.15-32
・上柿崇英（2006)「コモンズ論と公共圏論の結合の試み - 「環境の社会哲学」を目指して - 」, 唯物論研究年誌, 11 号, pp.330-357
・宇沢弘文, 大熊孝（編）（2010)「社会的共通資本としての川」, 東京大学出版会
・宇杉和夫（2004)「見沼田んぼの景観学 - 龍のいる原風景の保全・再生 - 」, 古今書院
・内山翼(2010)「横浜市における「保全管理計画」を通じた市民協働型の森づくり」,ランドスケープ研究 Vol74, No2, pp.98-101
・浦和市立郷土博物館（2000)「見沼・その歴史と文化」, さきたま出版会
・小田切徳美（2003)「農業・農村の現状と「地域農政」の展望」, 農業経済論集 Vol54, No1, pp.1-12
・小田切徳美（2005)「地域農業の「組織化」と地域農政の課題」, 農林業問題研究 Vol.40, No.4, pp.369-380
・小田切徳美（2011)「農山村再生の実践」, 農文協
・小田切徳美（2013)「地域づくりと地域サポート人材－農山村における内発的発展論の具体化－」, 農村計画学会誌 Vol32, No3, pp.384-387
・小田切徳美（2013)「日本における農村地域政策の新展開」, 農林業問題研究 Vol.49, No.3, pp.463-472
・海道清信（2001)「コンパクトシティ―持続可能な社会の都市像を求めて」, 学芸出版社
・カール・ポランニー（著）, 玉野井芳郎ほか 5 名（訳）（2003)「経済の文明史」, ちくま学芸文庫
・国際連合広報センター（2015)「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」(2016. 5.1 閲覧)
http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000101402.pdf
・国土交通省(2001)「首都圏整備計画」

・国土交通省（2016)「土地白書」(2016. 5.1 閲覧)
http://www.mlit.go.jp/statistics/file000006.html
・国立社会保障人口問題研究所「日本の将来推計人口」(2016. 5.1 閲覧)
・後藤光蔵（2003)「都市農地の市民的利用」，日本経済評論社
・さいたま市（2014-1)「さいたま市見沼田圃土地利用現況調査業務」(2016. 5.1 閲覧)
・さいたま市（2014-2)「さいたま市見沼田圃緑被現況調査業務報告書」(2016. 5.1 閲覧)
・社団法人地域社会計画センター（1991)「浦和市見沼田圃土地利用方針検討基礎調査報告書」
・高村学人（2012)「コモンズからの都市再生 - 地域共同管理と法の新たな役割」，ミネルヴァ書房
・田中恭子（2013)「見沼田んぼの農地の公有地化とその利用」，社会科学論集，第 140 号，pp.31-39
・多辺田政弘（1990)「コモンズの経済学」，学陽書房
・都市計画制度小委員会（2012)「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」(2016. 5.1 閲覧) http://www.mlit.go.jp/common/000222986.pdf
・農林水産省（2015-1)「都市農業振興基本法」(2016. 5.1 閲覧)
http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/t_seido/pdf/kihon_joubun.pdf
・農林水産省（2015-2)「農業労働力に関する統計」(2016. 5.1 閲覧)
http://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/08.html
・農林水産省（2015-3)「農地に関する統計」(2016. 5.1 閲覧)
http://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/10.html
・星勉（2007)「住民参画による都市農地保全」, JA 総研レポート
・星勉（2009)「共生時代の都市農地管理論」，農林統計出版
・星勉（2011)「柔らかいコモンズによる持続型社会の構築」，農林統計協会
・星勉（2013)「JA にとっての都市農地・都市計画問題②」， JC 総研レポート, Vol.26
・見沼・風の学校編（2005)「見沼学 vol1」，見沼・風の学校事務局
・三俣学（編）（2014)「エコロジーとコモンズ - 環境ガバナンスと地域自立の思想」，晃洋書房
・リチャード・ロジャース（著），野城智也ほか 2 名（訳）（2002)「都市、この小さな衛星の」，鹿島出版会

２章　都市農業の土地利用計画上の位置づけと実態との比較

2-1 本章の目的

本章では、都市農業の土地利用計画上の位置づけを明確にすると共に、実態との比較から現在の計画上の課題を明らかとする。

これまでに都市農業は、都市に近接した土地で農業を営むことで、都市から正負の多大な影響を受けてきた。良好な住空間と安定した農業生産の両立を達成するためには、都市農業を都市との関係性から明確に位置づけ、計画的な土地利用の整序を達成していかなければならない。しかし、都市農地はこれまで計画的に配置、保全されてきたわけではない。また現在においても、都市と農業の土地利用計画上の関係性は不明瞭な点が多い。本章では、このような状況を鑑みて、まず都市農業の公益性を明確にし、その後、都市農業に関する土地利用計画に関連した議論をまとめると共に、実態との比較から今後の課題を明らかとすることを目的としている。

まず、2-2 では、日本の風土との関係から都市農業の位置づけを、続く 2-3 においては、荒川流域圏の都市近郊部の発展経緯から都市後背地の位置づけを、それぞれ文献資料から把握する。2-4 では、行政の各種計画にみる都市農業の位置付けから、現在、期待されている都市農業の公共性をまとめる。2-5 では、都市近郊部の農地に対する土地利用の規制内容と、その決定に至る経緯をまとめ、最後に 2-6 では、GIS を用いて、東京近郊部の都市農業の実態とその特徴を分析し、今後の土地利用計画上の課題を把握する。

＜調査方法＞

本章では、行政資料を含めた文献調査と共に、国勢調査・農林センサスを用いた統計処理によって調査、分析を行っている。

2-2 日本の気候と地形からみた都市農業の位置づけ

風土は土地の気候、地形、景観などの総称であり、人と土地の関わり方に一定の制限を与えるものである。 風土に適した営みを行うことで、自然との共生が可能となり、自然災害から人々の生活を守り、環境の循環の輪を持続的に維持することができる。そして、風土に適した人と自然の活動が保たれることで、それぞれの土地に特異的な生業、生活、文化、歴史が生まれる。 人と自然の関わりの総体として生まれる都市は、この意味で風土によって、その立地、土地利用、維持管理の手法などが緩やかに規定されてきたといえる。日本は、モンスーンアジア変動帯に属し、欧米とは気候や地形を大きく異ならせている。ここでは、気候条件と地理条件をかけあわせた「温暖多雨変動帯」という用語を使い、虫明(2011)を参考にして、東京近郊部に共通する土地利用と水利用の特徴をみていく。

2-2-1 アジアモンスーンという気候

アジアには、アジア特有の季節風（モンスーン）がもたらす共通の気象・気候が存在する。夏は海洋から大陸への季節風で雨季になり、冬は大陸から海洋への季節風で乾季になる。この地域での雨は雨期に集中し洪水の危険があり、一方で乾季には台地が極端に乾燥する。気候が温暖なため蒸発散量が大きく、河川勾配が急なため降雨の流出が速いという特徴があり、雨季においてもしばしば渇水することがある。このように、アジアモンスーン地域の水環境は、年間降雨量は多いものも、決して優しいものではない。

アジアモンスーン地域では、水の恵みを巧みに利用した水田稲作が発達している。この水田は、食糧生産としての機能だけを有しているわけではない。水田の水収支を考えた場合、降雨と灌漑が入ってくる水であり、蒸発離散と地表流出、地下浸透が出ていく水であるが、このうち地表流出水と地下浸透水は、河川に環流し、あるいは地下水を涵養して、下流の農業用水や都市用水の水源となる。例えば、渇水時には水田の水が河川に環流することで、川の流況は安定し、河川環境は向上する。また、水田の田面水、ため池、用排水路のネットワークは、河川外の水環境を増強し、生物多様性の保全にも貢献している。

2-2-2 変動帯地域の土地の特徴

20 世紀中頃から、地球の表面は何枚かの固い岩盤（プレート）で構成され、このプレートが対流するマントルにのって互いに動いているとする「プレートテクトニクス理論」が発展した。この理論によると、プレートには海洋系と大陸系の二種類が存在し、それがぶつかったり、海洋プレートが大陸プレートの下に潜り込んだりする場所で、地震や火山活動が盛んになるとされている。

この中で、「変動帯(tectoniczone)」とは、プレート同士がぶつかりあい、地震や火山噴火、造山作用が盛んな場所を指し、一方「安定帯」とは、変動帯の内側にあって地震や火山活動の影響を受けない場所を指す用語である。地球上には「環太平洋変動帯」と「アルプス

ヒラヤマ変動帯」の二つの変動帯があり、世界の高い山のほとんどがこの変動帯に位置し、その山岳地帯はもろく崩れやすい地質で形成されている（図 2-2-1）。

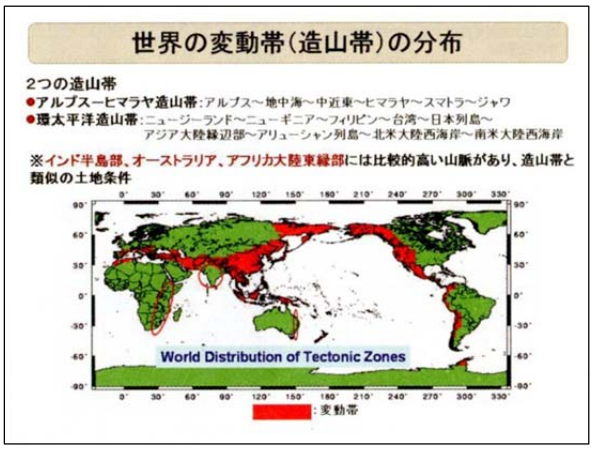


図 2-2-1：世界の変動帯（造山帯）の分布（出典：「モンスーンアジア変動帯に位置して」虫明功臣）

日本は、環太平洋変動帯に位置する。変動帯の河川は、山から海への距離が短いため、安定帯の河川に比べて、流域の規模が小さく、急流となることが特徴である。その急流河川が、洪水時に崩れやすく浸食されやすい山地の土砂を運びだし、下流域で氾濫、堆積させた平野が「沖積平野」であり、変動帯特有の地形である。河川の氾濫でできた沖積平野は常に氾濫洪水の危険が付きまとっている。しかし、その土地は山から運んだ沃土なので農業生産性は高く、しかも地下水位が高い低湿地なので、古来から水田稲作が盛んであった。

一方、安定帯では、古生代から中生代にかけて堆積した地層が長期間の浸食作用でなだらかになり、その地表が風化作用でできた風化残積土で覆われた「構造平野」が特徴である。このような平野は、東ヨーロッパ平原、西シベリア平原、アメリカの大穀倉地帯、中央大平原でみられるもので、規模も大きい。構造平野の河川は、基本的に台地を侵食した掘込河道を流れているので、一般には洪水氾濫は起きない。また、よほどの大雨で洪水氾濫が起こったとしても、氾濫は河道沿いの谷底平野のみに限られている。

2-2-3「温暖多雨変動帯」に特徴的な土地利用

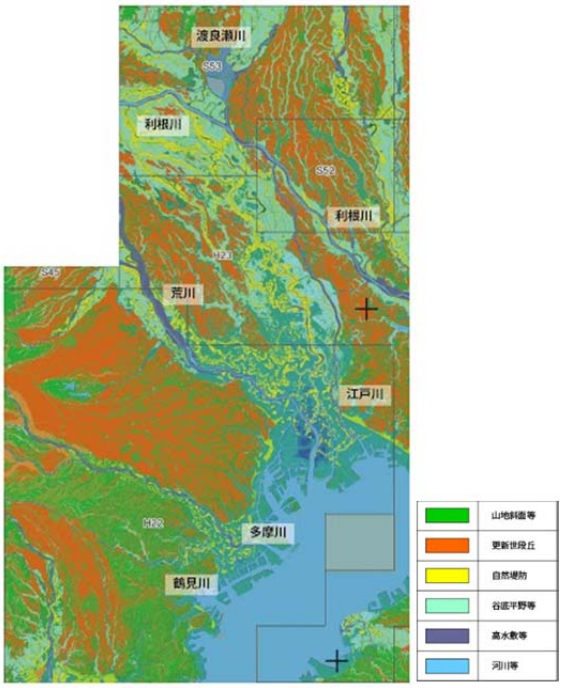
日本の地理条件は、モンスーンアジアのうち、変動帯の影響が大きい場所に当てはまるもので、「アジア大陸東南縁辺の沿岸地域や太平洋の島国のような湿潤で多雨な地帯」と定義されている。このような地域を「温暖多雨変動帯」と名付けると、そこでは類似の自然条件を与件とした人間の営みに様々な共通点が見られ、特有の水利用、土地利用、水災害、水文化が存在することが分かる。

まず、山地では、火山噴出物、第三紀層、花崗岩真砂地帯、中・古生層の破砕帯などが地質として共通しており、いずれも人間の居住と耕作が可能なことが特徴である。このため、日本やインドネシアでは、傾斜地農業が盛んに行われており、各地で棚田を見ることができる。一方で、このような場所は土石流、山地崩壊、地滑りなどの危険をはらむ災害危険地帯であり、地震や大雨などをきっかけに災害が多発している。

沖積平野に共通する土地利用としては、水田稲作と都市の立地が挙げられる。洪水が運んだ土砂が氾濫・堆積して低湿な土地のため、古くから水田稲作が盛んに行われてきた。そして、沖積平野が生産の基盤となるため、その周囲には古くから集落や都市が多く立地している。しかし、そこはもともと河川の氾濫原であるため、都市水害が共通した問題となっている。

以上の特徴を、現在の東京近郊の地形図から確認したものが図 2-2-2 である。大都市東京は、低地部に位置し、荒川、多摩川などの大河川が都市部に向かって流れ込んでいることが分かる。

この地形図に、農地面積の割合を示す 3 次メッシュを重ねたものが図 2-2-3 である。大都市近郊農地は、都市を囲うように、低地部もしくは洪積台地上の、都市へ流れ込む大河川の中腹部に位置していることが分かる。このように、都市部、河川との地理的関係から、都市近郊農地の内、特に低地部に位置する農地は、生産機能と共に、都市を水害から守る治水機能が求められてきたのである。



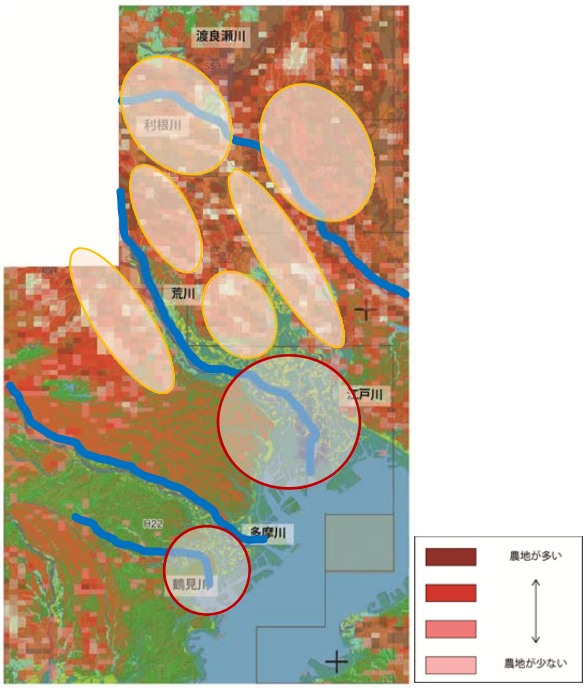


図 2-2-2（左）：東京近郊部の地形図（国土地理院「国土電子 web」を基に作成）

図 2-2-3（右）：東京近郊部の地形と農地分布の関係（国土交通省「H21 土地利用 3 次メッシュデータ」を基に作成）

日本の象徴的な沖積低地は、江戸川・荒川・隅田川下流部であり、その断面からは、街が堤防より低いところにあること、堤防が河川を押し込めているため河川水位が高いこと、などの共通点が見られる（図 2-2-4）。これは、バンコクやジャカルタ、マニラなどの温暖多雨変動帯に位置する都市にも共通の特徴である。このように水災害リスクの高いところほど土地生産性が高い国々では、治水は公の責任とされている場所が多く、日本、中国、韓国などは、「水を治めるものが国を治める」という精神でつながっている。一方、大陸の構造平野を抱える国々では、人間の生産や生活の主体は高台にあり、氾濫を受ける低地はごく限られている。これらの国々の多くでは、水の利用は自己責任となっており、住民は水害保険などでその身を守っている。

日本では、河川氾濫源となる地域は国土の約 10%しか占めていないが、そこに人口の 50%、資産の 70%が集中している。一方、イギリスは、河川氾濫源は国土の約 10%と共通だが、そこに住んでいるのは人口の 9%にしか過ぎない。このような、沖積氾濫原の人口と資産の集中は、温暖多雨変動帯にあるアジア諸国に共通の特徴であり、治水安全度の向上はアジア諸国に共通する国土政策上の課題となっている。

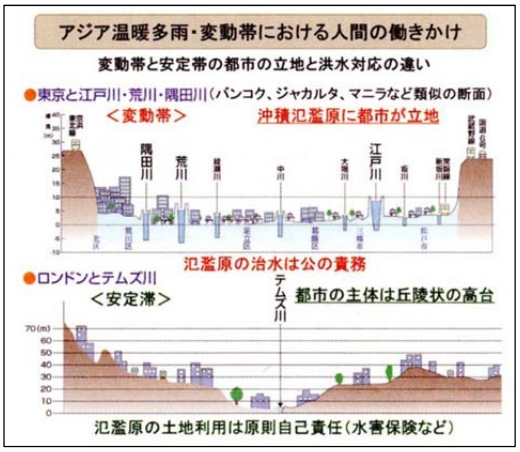


図 2-2-4：アジア温暖多雨・変動帯における人間の働きかけ（出典：「モンスーンアジア変動帯に位置して」虫明功臣）

2-3 荒川流域圏の都市周辺部の開発の歴史と都市とのつながり

都市周辺部の今後の土地利用を考えるにあたって「中心都市の持続的な発展」をなしに考察することはできない。都市の開発と周辺部の土地利用は、歴史的に一体として進行しており、それぞれが単体として成立することはなかった 。都市と都市、もしくは都市と自然の間に生まれる都市周辺部は、中心都市との間に、地形と構造物によって構成される物質的なつながりだけでなく、生態系の循環や自然の脅威に対する緩衝地帯としての環境的つながり、さらには都市への物資や労働力の供給源としての社会的つながりを有している。これらのつながりは都市周辺部の土地利用を直接的、間接的に決定するものであり、都市の需要の変化に対応した都市周辺部の土地利用変更の歴史を明らかにすることが、成熟期の都市周辺部の土地利用を考える必要条件となる。

本節では、特に荒川流域圏の都市周辺部の開発を中心に、都市近郊地と都市とのつながりを、埼玉県が刊行する荒川総合調査報告書（「荒川－人文Ⅰ－」「荒川－人文Ⅱ－」）をはじめとした各種資料を基に、把握することとする。

2-3-1 古代

●初期農耕集落の立地

明確な都市と農村の関係性が存在しない縄文・弥生時代においては、人々は自給的生活に適した土地に集落を構えていた。

集落跡の調査からは、縄文時代の居住地は、洪積台地縁辺部に連なっており、洪水の危険性が高い沖積低地にはほとんど存在していなかったことが判明している。このような当時の居住地の立地からは、人々が河川の恵みに生活を依拠しつつも、河川の引き起こす災害からその身を守る術を実践していたことが推測される。

弥生時代に入り、食料採取の時代から稲作を主体とする農耕への変化は、生業だけでなく集落の組織、生活慣習、伝統、道具、葬制などあらゆる面で多大な変化をもたらせた。

弥生時代中期の遺跡の多くは、縄文時代と同じく、台地の縁辺部に立地しているが、縄文時代では選定されることの少なかった自然堤防上[1]に立地するケースも 10 例ほど存在している。これらの多くは、荒川水系の豊富な水に支えられた河川の蛇行する場であったと考えられている（図 2-3-1）。

[1] 河川の下流部などの氾濫原で、河川の流路に沿って形成される微高地を指す。

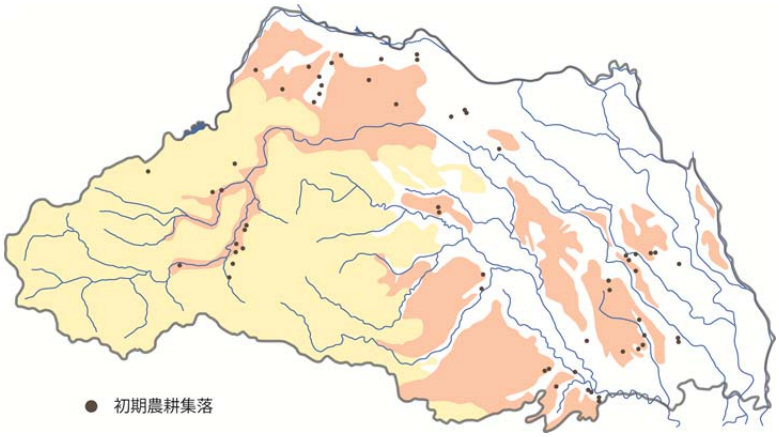


図 2-3-1：荒川流域の初期農耕集落の分布状況（出典：「荒川－人文Ⅰ」埼玉県）

●条里遺跡の分布

大化改新以後、すべての土地を天皇のものとする公地公民制が始まり、この地域は武蔵国と呼ばれるようになる。7C 頃、律令体制[2]の下、班田収授法[3]に基づいて農民に支給された口分田は、条里制によって区切られた土地[4]を基本としており、この区画された土地が貸与されるとともに、村落は里という単位で管理されることとなった。この条里の周辺には遺跡や、集落跡が見つかっているものが多く、首長や館主が条里水田に生産基盤をおいていたことが推測されている。

条理跡の調査は未だ進んでいない地域もあるが、現在、少なくとも荒川流域圏に 18 カ所の条理跡が認められており、合計で 10,343ha に上る。この水田面積は、昭和 60 年の埼玉県の水田面積の 19.8%に相当しており、施工年代が 7C から 9C の間だと考えると、広い範囲で条里制の水田が分布していたことが分かる。

所在は、最も上流域のものが小鹿野、最も下流域のものが越谷・八潮であり、分布が多いのが中流域の下部から下流域にかけてであるが、関東造盆地に近接する元荒川流域では少ない（図 2-3-2）。

立地の傾向としては、本流域というよりは支流の下部または旧流路の扇状地・氾濫原に多い。これは、本流の流域は洪水の被害が大きかったので、できるだけ施行を避けた結果ではないかと推測されている。立地要因としては、平坦な広い土地があること、洪水が少ないこと、灌漑用水が得やすいこと、保水性に富む土層が存在すること、などが挙げられる。地形的には、河岸段丘、もしくは氾濫原・自然堤防に立地するものが多く、標高でいうと、99.3%の面積が標高 31m 以下の低地に分布している。

---

[2] 律令体制とは、政府が租・庸・調や労役などの税負担を強制する代わりに、班田収授によって一定の広さの耕地を保証するという中央集権的な統治制度のことを指す。

[3] 戸帳・計帳に基づいて、政府から受田資格を受けたものへ田を班給する代わりに、田の面積に応じた租という課税を徴収する制度。

[4] 「荒川 - 人文Ⅰ - 」の調査で条里と認定されている基準は、①地割の方位が東西・南北に走ること、②地割区画が 1 町四方であること、③地名として、条理に由来とすると思われる地名があること（例えば、条、里、反、坪、町などがつく地名）、④航空写真、地図などで条里区画が復元できること、⑤発掘調査によって、条里上の遺構が確認できること、の内、少なくとも 3 つ以上を満たしていることである。

この時代は、利他行の僧侶たちによって、宗教活動の一環として治水・土木事業が行われたことも特徴的であり、仏教の普及と共に井戸や橋が架けられるなどの個人による先駆的な業績も多数存在している。

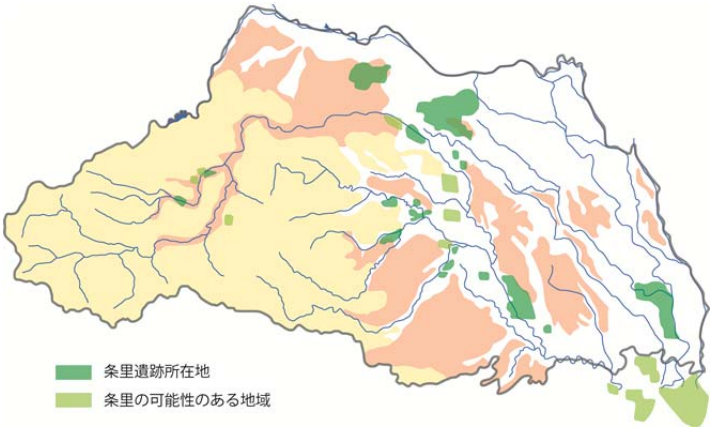


図 2-3-2：荒川流域の条理遺跡の分布状況（出典：「荒川－人文Ⅰ」埼玉県）

2-3-2 中世

●中世荘郷

古代末から中世にかけて、新たに開墾した土地の私有が認められるようになると、公地公民制は徐々に崩れ、各地に様々な荘園[5]や郷が成立するとともに、それらの荘園や郷を基盤として多くの武蔵武士[6]が成長、発展し、流域一帯の開発が進展することとなる(図 2-3-3)。この鎌倉時代は、全国的に農業技術が進み、牛馬による耕作、米麦の二毛作も広まった時代でもあった。鎌倉幕府の成立と共に、武蔵国を中心とする地域は、幕府の分国として、幕府を支える米倉・財源として重要視され、武蔵野と呼ばれていた原野の開拓が積極的に行われ始める。

当時は兵農未分離だったため、武蔵七党や秩父党は、勢力を拡大するために戦闘に先陣を切るだけでなく、源頼朝に「御家人」として所領を安堵されるため、平時は新地を開発し、そして治水事業に貢献していた。頼朝が 1185 年に諸国に守護と地頭を置くようになると、武蔵国では在地御家人に加えて、幕府からも奉公人が派遣され、より積極的な治水・墾田開発が進められるようになる。例えば、「吾妻鏡」によると、1194 年に武蔵国大田荘堤の修固が命じられており、これに武蔵武士や野与党一族、私市党一族などが当たっている。また、1199 年の「吾妻鏡」には、東国の地頭に荒野開発を命じる記事も存在する。このようにして進められていった武蔵国の水田開発は、中世半ばには約 15,000ha に及ぶ。この面積は、全国における中世の約 400 年のうちの水田開発(84,000ha)の 5 分の 1 程度を占める

[5] 埼玉には、「～荘」、「～保」、「～郷」などがあるが、郷や保が国衙領の性格をどの程度維持していたかは不明であり、ここでは特にその差を設けない。

[6] 平安時代後期から鎌倉時代にかけて武蔵国には武蔵七党をはじめとする武蔵武士が蟠踞していた。武蔵七党には諸説があるが、丹・私市・児玉・猪俣・西・横山・村山の七集団、もしくは私市の代わりに野与、または村山の代わりに都築が入るとされている。

ものであった。

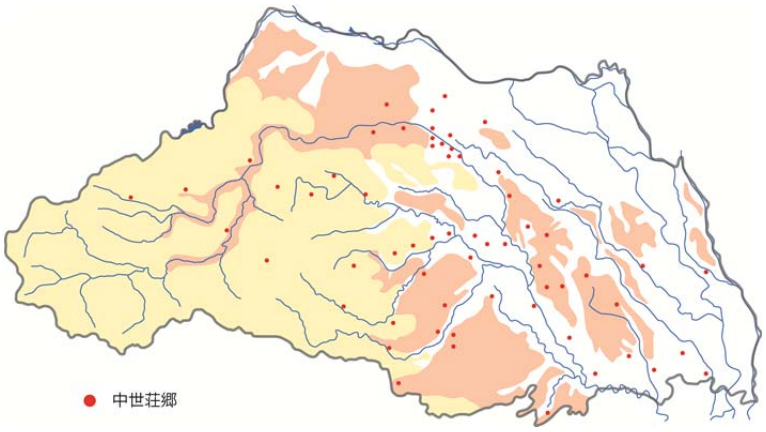


図 2-3-3：荒川流域の中世荘郷の分布（出典：「荒川－人文Ⅰ」埼玉県）

●中世城館（平安時代～鎌倉時代）

荘郷の開発を進めていた武蔵武士は、館に住み、平時は生活の場として、そして合戦時は防衛の場として利用していた。埼玉県域の館跡は、昭和 43 年の教育委員会の調査によれば 124 か所確認されており、伝承地も含めると 198 か所にも上る（図 2-3-4）。県中央部から県北部に密な分布と共に、河川、特に荒川流域に館の分布がみられる。これは、館の少ない県南、県東部にいても一致しており、古代からの生活形態、基盤がそのまま中世前期に移行し、館となったことが推測できる。つまり、館が戦闘時の攻撃、防御に適した要害に立地したということは少なく、むしろ水利に適した生活本位に立地していることが分かる。

一方、このような場所は、常に洪水の危険をはらむ場所でもあった。例えば、川越市大字上戸字にあった河越館は、入間川の自然堤防上に立地しており、その館跡からは、堰関係の遺構があるだけでなく、堀からは入間川の氾濫によって堆積したとみられる砂礫層も見つかっている[7]。しかし、川端の立地に生活拠点を置くことは、水利上の害ばかりが存在しているわけではない。遺構からは、この地に堀を築造することで、入間川の増水時の調節機能を有していたことや、通船の機能を有していたことが判明しており、水からの恩恵を受け、また水を制御するためにも、川にほど近い場所に館を構えていたと推測される。

[7] 「発心集」には入間河洪水説話がおさめられている。

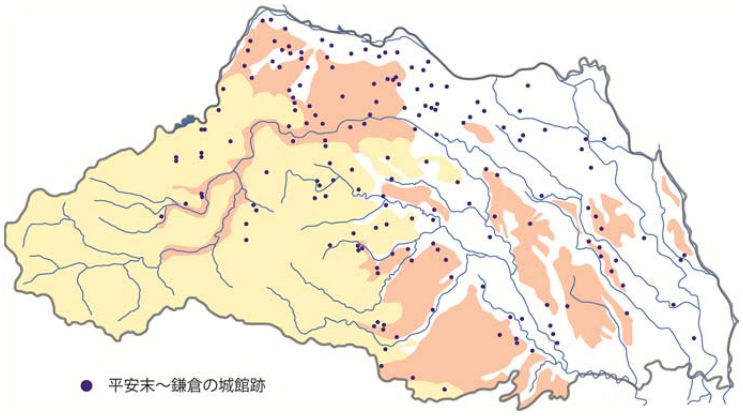


図 2-3-4：平安末から鎌倉時代の城館跡の分布（出典：「荒川－人文Ⅰ」埼玉県）

●南北朝時代以降の城館跡（南北朝時代～江戸時代）

応仁の乱から戦国時代へ突入していくという歴史的背景を受けて、本格的な築城がはじまり、館の性格は、これまでの生活の場から軍事的拠点へと大きく変わっていく。昭和 41 年の教育委員会の調査によれば、南北朝時代から江戸時代にかけての城の数は 152～261 か所存在する[8]（図 2-3-5）。

城の立地は、これまでは生産地帯である低地を見渡すために台地上末端や丘陵地に築かれていたが、戦国時代に入ると、防衛機能の向上のために山頂に築かれる山城が増えている。この他に、平山城という種類があり、これは今までの館同様に台地末端部に築造されたが、その防衛面と攻撃面の向上のために、深い堀と土塁を備え、地形を巧みに利用していることにこの時代の特徴がある。埼玉県では、この平地城として、川越城や岩槻城が著名であり、県東部の低湿地帯に多く築かれている。

戦国時代が終わりに近づくにつれ、城を中心に城下町が形成されると、城は軍事的中心地としてだけでなく、経済活動の中心地としてその機能を拡大し、領内の象徴的色彩を強めていく。本城の多くは河川付近に位置することで、防衛面を強化すると共に、水運による物資供給によって経済活動を発展させていった。一方、物資の交易のための貨幣経済が発達したことで、農村地帯には宿場ができ、また、街道沿いに出現した一大消費地に農産物を供給することが求められるようになっていく。

こうして城郭は発展していったが、1615 年の江戸幕府の一国一城令により、その多くが廃城となってしまう。埼玉県の中で、幕末まで存在したのは川城・忍・岩付の三城のみであったが、これらの城に関しても、江戸の後背地という事で支城としての色彩が強く、近世城郭の中にあっては珍しく天守閣も有していなかった。

[8] 時代不明のものをすべて含めると 261 か所にのぼる。

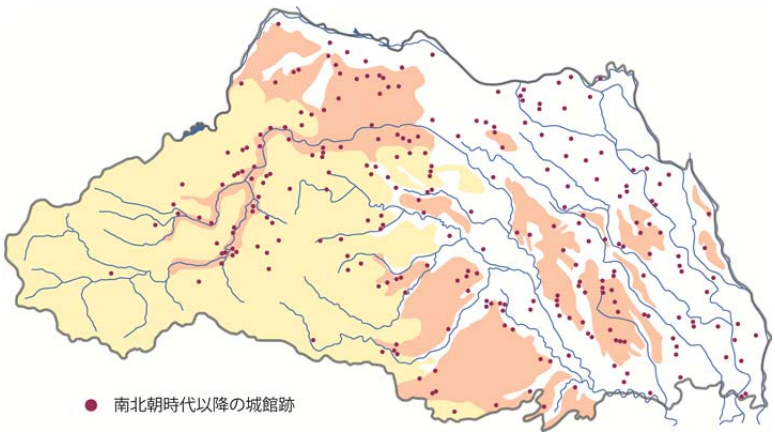


図 2-3-5：南北朝時代以降の城郭跡の分布（出典：「荒川－人文Ⅰ」埼玉県）

●戦国時代の治水と開発

1546 年の河越夜戦の勝利により、武蔵のほぼ全域は後北条氏による領国支配が行われるようになる。当時の、後北条氏による武蔵の治水事業は極めて多岐にわたって行われた（表 2-3-1）。

例えば、井草之郷は、川越から松山を通過して熊谷に抜ける交通の要衝の地であるが、当地はまだ越辺川と小畔川とが合流する地域であり、洪水氾濫地域の一つであった。後北条氏は、領国主の岩付太田氏を介して在地や土豪層に対して積極的な治水事業の任務を命じ、この地に水堰を築いているが、この水堰の築造は、単なる洪水予防ではなく、元荒川に堰を設けてその水を右岸に導き、箕田・糖田から吉見・川島方面への用水に充てるという二つの目的をもったものであった。この様な、治水と利水の両側面を考慮した後北条氏による治水事業は、領国内においても広く実施されており、その後の荒川大改修の基礎となっている。

表 2-3-1：戦国時代の治水事業（出典：「荒川－人文Ⅰ」埼玉県）

No.	年号	開発地	開発者	出典
1	1551年	市宿新田（鴻巣市）	小池長門守	北条家印判状写「武州文書」
2	1559年	市宿新田	大嶋大炊助・深井某	太田資正判物「大嶋文書」
3	1561年	市宿新田	大蔵丞	北条家印判状「高岸文書」
4	1563年	大井郷（大井町）	大井郷百姓中・遠山左工門尉	北条家印判状「塩野文書」
5	1579年	大井郷支度窪・小田窪	大井四人衆	吉良氏朝印判状「新井文書」
6	1579年	大井郷	大井四人衆	北條幻庵印判状「塩野文書」
7	1580年	出井ヶ嶋（伊奈町）	閼伽井坊	北条家印判状「明星院文書」
8	1583年	小嶋台	吉田政重	北条氏邦印判状写「吉田系図」
9	1584年	只沢（花園村）	只沢百姓中	北条氏邦印判状「持田文書」

2-3-3 近世

●荒川の瀬替えの目的（都市の後背地に対する需要）

徳川氏の入国直後の関東における治水、灌漑政策は、戦国の隠遁武士や寺社の小規模開発を容認しつつ、戦国百年来の荒廃した関東を局部的に水利開発、開田することであり、水系全体の総合計画ではなかった。ところが、関ケ原合戦を経て全国的には県が確立すると、関東の諸河川を抜本的に整理し、幕府政権の本拠である江戸防災と関東幕領の安定を図るために、利根川・荒川を数次にわたって改修することとなる。

この中でも、最も大規模な治水事業の一つであった、荒川の瀬替えは、伊奈忠次の荒川六堰の設置、備前堤の築造、土屋古堤の築造、川島領囲堤の修固、相上天水間の横手堤の築造などを背景に、伊奈氏が累代に渡って受け継ぎ完成したものである。この荒川の瀬替えの目的として一般的に主張されているものは、荒川の制御と埼玉東部平野の開発である。具体的には、利根川を附替えし東遷させ、荒川もまた入間川筋への瀬替えをして西へ流し、合流していた利根川と荒川を切り離して埼玉東部低地帯の開発の基盤を造るというものであった。

●荒川の瀬替え後の元荒川・綾瀬川の開発（後背地の開発とそのひずみ）

利根川と荒川の瀬替えによる分離によって両河川の河道が一応安定してくると、本流から断ち切られた旧河道は廃川敷となり、そのあとに低湿地や沼沢が多数残ることとなった。はじめは、これらの低湿地や沼沢に人工的な手は加えず、自然な状態のままその池水や河水を灌漑用水として利用していたが、その貯水量は比較的少なく、また、用排水の調整も十分でなかったため、用水不足をきたすことが多かった。そこで、これらの沼沢の下流側に人工的な堤防を築いて溜池を造り、より安定した用水源を確保する取り組みが始まる。このように、荒川の瀬替えに伴い、元荒川筋や綾瀬川筋では、旧河道からの灌漑用水の引水、また、残された沼沢を溜井に造成しての用水源の確保などが行われ、両河川流域、特に下流域で新田開発がすすみ、多くの新田村が造立されることとなった。この結果、従来よりも用排水の人工的な制御が進み、取水地域の稲作がより安定するとともに、水損害や干損害も少なくなった。

新田村の増加の様子を示したのが表 2-3-2 である。例えば、この約 60 年間に足立郡では村落数が 365 か村から 427 か村に、埼玉郡では 374 か村から 421 か村へと増加している。それ以後 120 年では、足立郡で 9 か村、埼玉郡で 20 か村しか増えていないことを踏まえると、この正保から元禄間での新田村造立が特に顕著なことが分かる。また、表 2-3-2 からは地域による新田村造立の差が大きく存在することが分かる。新田村が多く造立されたのは、岩槻、木崎、忍、石戸、鴻巣領である。これら各領は、元荒川及び綾瀬川流域にあり、荒川の瀬替えの影響が大きく影響している。

しかしながら、これらの新田開発に用いられた溜井は、集水地域が比較的小範囲であったことから、下流地域は用水不足に悩み、一方、上流地域は排水不良や大雨時の水害に苦しむこととなる。このように、上流域と下流域の利害は相反していたため、溜井を起因とした争論がしばしば起こった。またこの他にも、溜井築造による水の貯留が進むにつれて、

周辺村々では水没田が多くみられるなど、近世の新田開墾と利水事業は、既存の農村地帯に多大な影響を及ぼすものであった。

表 2-3-2：江戸時代の新田村の増加数（出典：「荒川－人文Ⅰ」埼玉県）

領名	正保元年（1644年）	元禄15年（1703年）	増減	領名	正保元年（1644年）	元禄15年（1703年）	増減	領名	正保元年（1644年）	元禄15年（1703年）	増減
足立郡				埼玉郡				埼玉郡(続き)			
淵江	34	38	+4	岩槻	75	90	+15	新方	25	27	+2
谷古田	29	31	+2	越ヶ谷	10	13	+3	百閒	17	21	+4
赤山	24	24	0	八條	33	35	+2	菖蒲	14	16	+2
舎人	10	10	0	南部	32	37	+5	騎西	52	57	+5
平柳	13	15	+2	小室郷	9	9	0	向川辺	13	13	0
戸田	10	11	+1	上尾	4	6	+2	古河川辺	10	10	0
浦和	11	13	+2	大谷	22	26	+4	羽生	69	75	+6
木崎	8	17	+9	鴻巣	23	30	+7	忍	56	64	+8
安行	4	4	0	忍	17	19	+2				
三沼	10	10	0	石戸	12	20	+8	総計	739	848	+109
植田谷	23	25	+2	平方	5	5	0				
与野	20	23	+3	差扇	16	18	+2				
笹目	6	9	+3	吉野	6	7	+1				
領名不詳	4	5	+1	大宮	13	15	+2				

2-3-4 近現代

●急激な宅地開発の進行と農地の減少

明治期には、耕地と山林原野が相拮抗し、ともに民有地の 4 割前後を占めていたが、宅地はそれらの 10 分の 1 にすぎなかった。その後、時代と共に耕地と宅地が増加し、山林原野が減少傾向をたどったが、第二次世界大戦前までは変化のテンポは緩慢であった。しかし、戦後の経済復興、さらには高度成長期に入ってからは、宅地の増加が驚異的なペースで進み、耕地と林野はともに減少し、農業的土地利用発展の時代から、都市的土地利用発展の時代へと大きく転換する。

上流部・中流部・下流部の 3 地域を比較すると、上流部はいつの時代でも林野率が高く、土地利用型からみると秩父地区以外はすべて山村型[9]に属している（図 2-3-6）。中流部では、耕地経営が継続して行われており、ほとんどの地区で耕地率が第 1 位であり、現在でも農村型の市町村が多い。下流部は、明治期には耕地率・林野率・宅地率に中流部との差がほとんどみられなかったが、1960 年代以降都市化が著しく進み、現在は宅地率が第一位を占める都市型の市町村が多くなっている。

[9] 第一位地目面積が宅地のものを「都市型」、耕地のものを「農村型」、山林原野のものを「山村型」としている

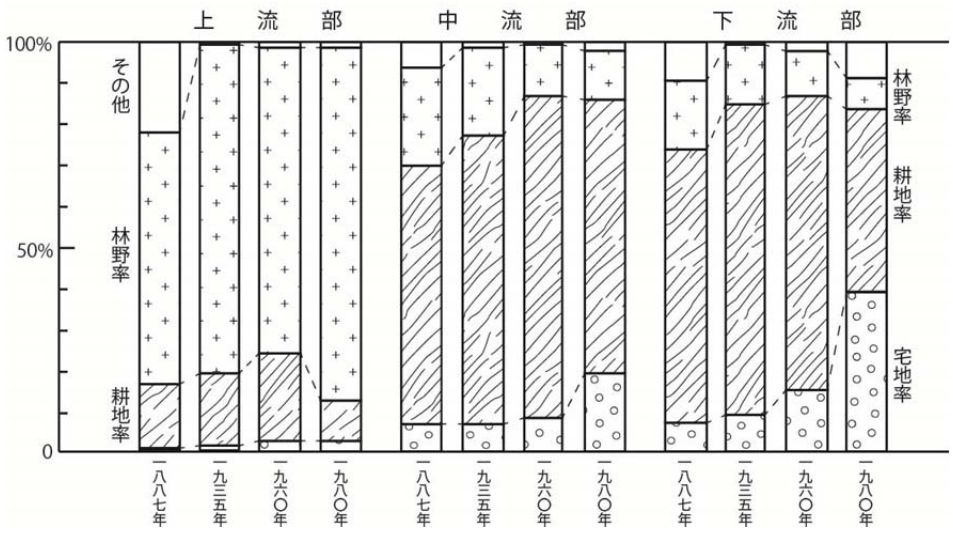


図 2-3-6：上流部・中流部・下流部の土地利用構成比の推移（出典：「荒川－人文Ⅱ」埼玉県）

都市化の進展について詳細に分析すると、まず、1887 年からの 50 年間での、県内における近代産業の発展と鉄道網の伸長が、宅地率に大きな差を生んでいることが分かる。特に、大宮町・深谷町・浦和市の 1887 年から 1935 年までの都市的土地利用の進展が顕著である。このうち、大宮町は 1885 年の大宮駅の設置、1894 年の国鉄大宮工場の設置、1904 年の岡谷製糸工場の開業に支えられ交通と工業の街として発展している。また、浦和市は埼玉県庁の所在地として県内の政治行政と文化教育の中心、さらには東京の衛生都市として発展しており、この結果、大宮町・浦和市ともに宅地率が 20%を超えている。これに対して、1935 年までの農村地帯の宅地率は一般に 10%以下で、特に上流部の山村地区は 5%にも満たない。

1960 年になると、蕨市のように農村地区を合併しないことから、宅地率が 50%を超える場所が出てくる。下流部では荒川右岸の東武東上線沿いでも宅地増加がみられ、10%以上の宅地率の市区町村が増加する。中流部では、熊谷市や深谷、桶川、鴻巣などでは宅地率が 10%を超え、その他の市区町村も 5%を超えるようになる。一方、上流部では、秩父市を除いて全て宅地率は 5%未満であり、徐々に、都市的土地利用の進展に地域差が出てくることとなる。

1960 年以降の高度経済成長期には、上流部ではほとんど宅地率に変化がなかったのに対して、中流部と下流部では宅地率が 2 倍以上に上昇し、下流部においては畑よりも宅地が優位になる。中流部で顕著な伸びを見せたのが、北本市や桶川市、吹上町などで、これは都市整備公団の北本団地の建設などの大規模な住宅供給が影響している。下流部でも軒並み宅地率は上昇したが、特に蕨・与野・鳩ヶ谷では宅地率が 70%にまで達し、全域が人口集中地区へと変化している。これらの都市でも、住宅都市整備公団による西鳩ヶ谷団地・川口芝園団地・西大和団地・霞ヶ丘団地・上野台団地などのような大型団地の造成が刺激

となり、その後、民間建売住宅が激増している（図 2-3-7）。

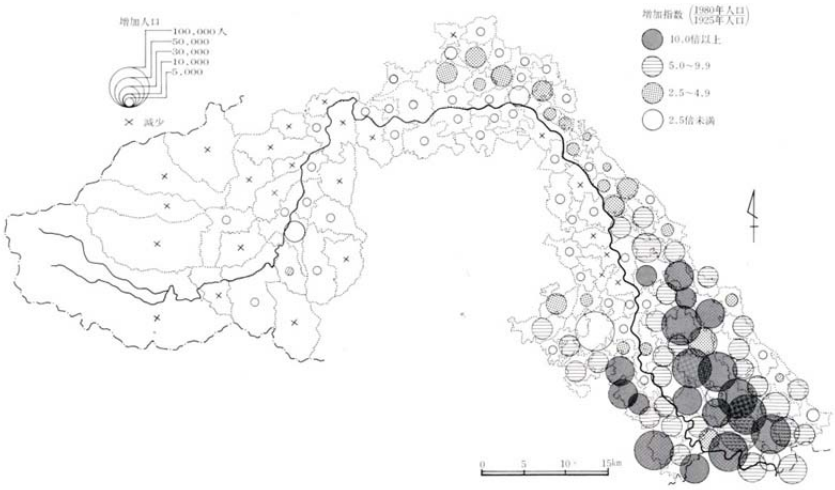


図 2-3-7：1925 年～1980 年の人口増加の状況（出典：「荒川－人文Ⅱ」埼玉県）

●荒川沿岸地域の産業立地の変化

明治前期の産業立地は、深谷瓦・熊谷染・鴻巣人形・朝霞伸銅・川口鋳物のように特定地区に集積遍在していたものと、上流部の秩父盆地一帯の生糸、中流部の櫛引大地一帯の生絹・太織、下流部の川越町とその周辺部の木綿織物のように、広域的に立地していたものの二種類が存在していた。集積遍在していたものは、荒川の砂、舟運、水車などの資源を利用していたものであり、特に、鋳物や伸銅などは産地が限定されており、時代が移り変わっても立地が変更することがない。

一方、広域分布していた産業は、明治中期になると、上流部では秩父銘仙（絹織物）、中流部では生糸、下流部では双子織（綿織物）・製糸という新たな地域分化が見られるようになる。このような地域分化が起こったのは、交通と近代工業が発展したためだと考えられている。1883 年に高崎線、1885 年に東北線、1901 年に上武鉄道が開設され、輸送コストが下がることで、これまで秩父山地に限定されていた蚕糸業が下流部の低地に広がった。また、生糸生産が座繰製糸から器械生糸工場へと変わると、それらの工場は高崎沿線に集中的に建設されている。

昭和に入り、昭和恐慌・第二次世界大戦・復興期・高度成長期を経験することで、産業立地はさらに大きく変わる。工場の増加に伴い、工業生産が量的大発展を遂げるとともに、工業の構造自体も大きく変わり、戦前まで地域の大黒柱であった製糸業・織物業・鋳物業は衰退し、電気機器・輸送用機器・精密機器工業が発展していく。特に、上流部と中流部の産業立地の変貌は著しく、上流部には電子工場が、また、中流部にはカラーテレビや自動車工場などの近代的な工場が多く立地するようになる。またこの頃には、荒川から離れた鉄道沿いや国道沿いにも多くの工場が立地するようになり、次第に、荒川と産業立地、

工場立地の関連は薄くなっていく。

●荒川及び支派川の改修

1896 年に河川法が制定され、我が国の河川行政に対する基本的な治水対策が確立されると、これまで府県の管理とされていた大河川は国の直轄となり、低水工事から高水工事へと河川改修の方向が転換する。しかし、当時の国の財政状況は逼迫していたため、1910 年までに国の直轄事業として着工されたのは、木曽川などの 10 数河川に過ぎず、埼玉県関係の河川では 1900 年から事業が着工された利根川だけであった。

昭和 30 年代後半になると県南地域の都市化がはじまり、昭和 40 年代にはかつての氾濫原であった沖積低地や荒川沿岸部などにも住宅や工場が建設される。この結果、土地の保水力は大きく減少し、降った雨は堤内に滞留する場所を無くし、短時間で河川に水が流れ込むようになるなど、河川の負担は増大した。このような都市化の影響を受け、荒川ではその後治水計画が再検討され、治水の安全度を高めるための堤防の嵩上げや低水路の拡幅が実施され、上流部ではダム建設や調整池の工事が進められることとなる。

このように、荒川は現在においても治水・利水事業を継続的に実施しているが、荒川の幾度にもわたる改修には、代々営農が継続されてきた農業集落の移動が伴っていることを忘れてはならない。例えば、堤外地の集落は、河岸集落や舟運に依存しない農業集落として発達してきたが、明治後半以降の舟運の衰退と数次にわたる水害によってそのほとんどが消失している。特に、1920 年から始まる荒川上流改修工事によって、堤内の水害は減少したが、堤外地では改修前と比べ物にならないほどの大きな洪水がもたらされるようになり、その大半が住み慣れた先祖伝来の地から移転することを余儀なくされている。

また、荒川河川敷には横堤が多く建設されている。この横堤の建設は、数知れない集落が土地を明け渡して、初めて実現する治水の方法である。この横堤は洪水を一次的に貯留させる遊水池の役割を持たせるものであり、本来、川は下流に行くに従い川幅を広げていくものだが、荒川が中流に幅が約 2.5km にも達する広大な河川敷を有しているのは、このような理由による。このように、都市化の影響は宅地化の進行だけでなく、下流域の水害防止に伴う集落移転など、多岐に渡っている。

2-3-5 荒川流域の都市開発と近郊地帯との関係性のまとめ

古代律令国家は、造治水史、造橋史、造路史などの諸国派遣によって、国家的規模による治水・開発事業を行い、公有地を拡大してきた。中央集権的な統治は行われていたものの、当時はまだ明確な都市と農村の関係性は存在しておらず、集落は生産に適し、また水害の少ない場所に限定して立地していたといえる。

やがて土地の私有化が進み荘園が成立する。武蔵では、8 世紀から 10 世紀にかけて荘園が多く成立し、これらの私有田が中世武家社会へと継承されると、武蔵武士の拡大に伴い、一層の領土の拡大を見せることとなる。この後、戦国時代にかけては、館や城の築造と共

に、治水事業、領地拡大と農地開発が並行して進められ、この頃から江戸の後背地という側面が意識されるようになり、北方の防衛拠点、交通の要衝としての埼玉の土地の性格が現れてくる。

江戸時代以降、荒川流域は首都東京との関係性をより強めていく。荒川流域は東京の後背地としてその発展に貢献する一方、都市開発のひずみを大きく受け、土地利用を変更していくことを余儀なくされるのである。江戸時代、荒川流域は、関東平野の穀倉として、江戸を養う食料の重要な基地であった。荒川流域から生産されるコメは、荒川によって江戸へ運ばれ、明暦の大火の際には西川林業の木材が届けられ江戸の復興に使われていた。

明治時代に入ると、首都への政治・経済機構集中に伴い、この関係性に首都東京を守るという役割が付加される。言い換えるならば、都市化のひずみを荒川流域の人たちが被ったのである。明治政府による現在の荒川の姿を整えるに至った荒川大改修は、すでに人家が密集していた荒川下流の隅田川周辺とその流域である首都を守るべく、上流の川幅を広く拡げ、下流に新たな放水路を開削した。そしてこの結果として、多くの集落が移転を余儀なくされたのである。

戦後の復興期を経て東京に人口が集中すると、住宅・交通政策が未整備のなかで、宅地開発は次第に都市部からその周辺部へとスプロール状に進行していった。この過程で、荒川の農業は都市化の影響を強く受ける。都市施設の増加は、土地の保水能力を低下させ、洪水が増加する。また、宅地の増加は水の汚染と自然環境の喪失と同時並行に進展しており、農業は圧迫され、農業者は営農意欲を失い、その生産性を徐々に低下していく。

都市化の進行は、荒川流域圏に新たな水問題も創出している。宅地の増加により都市用水の需要が高まると、農業用水の地下浸透を抑えるために用水はパイプライン化され、水辺の環境はさらに減少していった。さらなる用水不足に関しては、上流部のダム建設で賄われ、これに伴い多くの山林が切り開かれることとなる。

このように、首都東京の発展の影には、後背地埼玉・荒川流域の存在が常にある。持続的な都市の発展を支えていくためには、後背地の持続的な成長も同時に達成し、都市部とのつながりを守り続けていかなければならない。このためには、雄大な荒川の流れを生み出す山林、農地、そして水田を守り続ける必要がある。

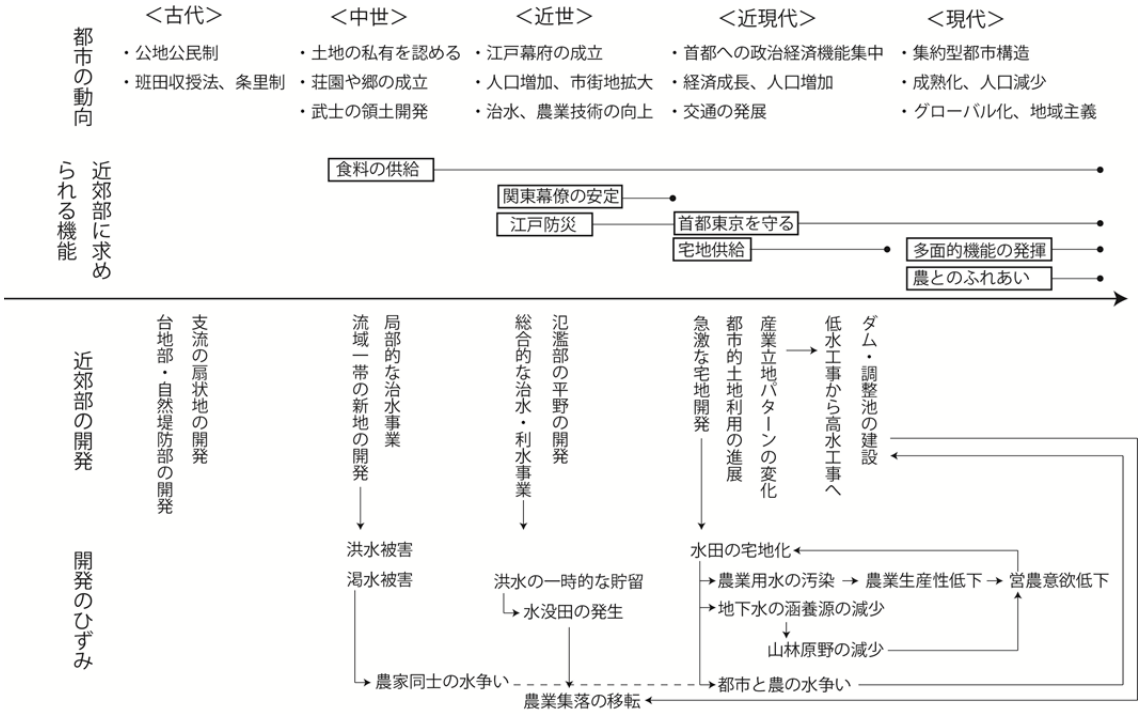


図 2-3-8：荒川流域圏の都市の動向と後背地の開発のまとめ

2-4 現行の行政計画にみる都市近郊農業に期待される公益的機能

本節では、行政の各種方針や土地利用規制に際して、都市農地が都市との関係性からどのように位置づけられ、またどのような公益的機能の発揮を目標とされているかを把握する。

2-4-1 成熟期の都心三県にみる都市近郊農業の扱い

まず、都心三県の土地利用基本計画、区域マスタープランなどの中で、都市近郊農地が、中心都市との関係性を鑑みてどのように位置づけられているかを把握する。

都心三県の、現行の土地利用基本計画や、区域マスタープランの中に「都市農地」という単語が出ることはないが、都市的利用がされている区域においても都市的利用と自然環境との共生を基本とし、積極的に農地を含めた自然地の保全を行う方向性が打ち出されている。この中で農地は生産機能に加え、都市空間との関係性を鑑みて、その生産機能と共に、良好な生活環境の形成に寄与し、多面的機能の発揮が期待されるものとして位置付けられている（表 2-4-1）。

1）神奈川県

土地利用基本計画の中では、「自然と共生する持続的な県土利用」が目標とされ、都市的土地利用を行うに当たっても自然環境への配慮が目指され、市街化区域内の自然のうち「良好な生活環境を維持するため不可欠なものについては、積極的に保全を図る」必要があると明記されている。

一方、2007 年に改定された区域マスタープランの都市づくりの方針の中では、都市農業という単語は出てこないが、基本方向として「環境共生」が打ち出されており、都市農業地域に相当する区域が「環境調和ゾーン」と設定され、そこでは都市と自然のバランスへの配慮が目指されている。

その他に、2006 年に「神奈川県都市農業推進条例」が制定されており、都市農業を持続的に発展させるために、「安定した食料供給」「多様な担い手による農業資源の維持確保」「多面的機能の発揮と循環型社会への貢献」という三つの基本理念が明示されている。

2）千葉県

土地利用基本計画の中では、集約型のまちづくりに加えて「人と自然との共生」が一つの目標とされており「都市的土地利用の観点からも、農地・森林等の自然的土地利用との調和を図ることが必要であることから、市街地における自然環境の保全や緑化の推進等」を図るという方向性が示されている。

一方、区域マスタープランの中には、「豊かな自然を継承し、持続可能な街」という基本理念はあるものの、都市農業に対する記述は見当たらない。

この他にも、いくつかの市町村[10]では援農支援や農業ボランティアのための制度が設けられていたが、県が都市農業の振興や位置づけのために、特段の方針を設けているわけではなかった。

3) 埼玉県

土地利用計画の中では、「人と自然が共生する県土利用」が目標とされ、計画的に生活環境と自然環境の共生関係が築かれていくことが必要だと明記されている。この中でも、特に歴史的に都市農業の風景が残る見沼田圃や三冨新田の重要性が記述されており、個別に「見沼田圃の保全・活用・創造の基本方針」や「三冨地域平地林活用型農業対策事業実施要領」などが策定され、各種助成や規制がそれぞれについて定められている。

また、区域マスタープランの中でも、「都市と自然・田園との共生」が目標の一つとして掲げられており、都市の身近に残る自然や田園を貴重な財産として守り、活かしていくことが指針として示されている。

表 2-4-1：都心三県の現在の行政計画にみる都市農業の位置付け

県名	土地利用基本計画	区域マスタープラン	その他都市近郊農地に関する記述
神奈川県	2013年制定の土地利用基本計画では、「自然と共生する持続的な県土利用」として、都市的土地利用に当たっても自然環境への配慮が目的とされ、土地利用の基本方針として、「農林業の生産活動の場及び人にゆとりを与える場としての役割にも配慮して、適正な保全と耕作放棄地等の適正な利用を図る」と明記されている。 （参考：神奈川県(2013)「神奈川県土地利用基本計画」1.土地利用の基本方向）	2007年に改定された区域マスタープランでは、基本方針の一つとして「環境共生」が打ち出されており、「複合市街地ゾーン」「環境調和ゾーン」「自然的環境保全ゾーン」が設定されている。この中で「環境調和ゾーン」では都市と自然のバランスへの配慮が意図され、計画的な宅地誘導や環境保全が目指されている。 （参考：神奈川県(2007)「かながわ都市マスタープラン」3.都市圏域別都市づくりの基本方向）	2006年に「神奈川県都市農業推進条例」が制定されており、基本理念として「安定した食料供給」「多様な担い手による農業資源の維持確保」「多面的機能の発揮と循環型社会への貢献」が挙げられている。この達成に向けて、本条例では農地の有効利用や耕作放棄地の解消に向けた指針を策定している。 （参考：神奈川県(2006)「神奈川県都市農業推進条例」都市農業の役割と条例のねらい）
千葉県	2016年に改訂された土地利用基本計画の中では、「人と自然との共生」を一つの目標としており、「都市的土地利用の観点からも、農地・森林等の自然的土地利用との調和を図ることが必要である」と明記されている。特に、農地については、「新鮮な農産物の供給のほか、防災空間、緑地やレクリエーションの場 の提供等、多様な役割を果たしている」と現在の機能が明示されている。 （参考：千葉県(2016)「千葉県土地利用基本計画書」1.土地利用の基本方向）	区域マスの中に、「豊かな自然を継承し、持続可能な街」という基本理念が存在し、身近な自然環境の保全や創出が目指されているが、特段に都市農業に関する記述は無い。 （参考：千葉県(2016)「野田都市計画」1.都市計画の目標①千葉県の基本理念）	いくつかの市町村では援農支援や農業ボランティアのための制度を設けているが、県が都市農業に関して方針を定めてはいない。
埼玉県	土地利用計画の中では、「人と自然が共生する県土利用」が目指され、生活環境と自然環境との共生関係の創出される、計画的な土地利用が目標とされている。特に、見沼田圃や三冨新田などの特定の歴史的風景を保全する必要性や、市街化区域内における「地域内の良好な生活環境を形成する農地（生産緑地）、樹林地、水辺地などの緑地の適切な保全、回復、創造」を図ることが明記されていることに特徴がある。 （参考：埼玉県(2013)「埼玉県土地利用基本計画計画書」1.土地利用の基本方向）	埼玉県のまちづくりの目標の一つとして「都市と自然・田園との共生」が掲げられており、「都市の利便性」と「田園のゆとり」を享受できる魅力的な田園都市を創ると明記されている。このために、都市の身近に残る自然や田園を貴重な財産として守り、活かしていくことが指針とされている。 （参考：埼玉県(2014)「さいたま都市計画都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」第1.都市計画の目標）	県内には見沼田圃、三冨新田などの古くから残る都市農業地域が存在しており、この持続的な発展のために「見沼田圃の保全・活用・創造の基本方針」や、「三富地域平地林活用型農業特別対策事業実施要領」などの要綱、方針 が個別に策定されている。 （参考：埼玉県(1995)「見沼田圃の保全・活用・創造の基本方針」、埼玉県(2010)「三富地域平地林活用型農業特別対策事業実施要領」）

[10] 例えば、流山市や八千代市

2-4-2 現在の都市近郊農地の生産機能

都市農業地域とされる地域は、全国の農地に比して、その面積は約 2%（約 8.0 万 ha）しか存在していないが、そこは全農家の 9%が営農を営み、農業販売額の 9%の耕作物が出荷される、我が国の農業を支える重要な生産地の一つだといえる（表 2-4-2）。

農地面積と販売額の関係性からも分かるように、特に東京近郊部では、消費地との近接性を活かして、小規模農地においても生産性の高い生鮮野菜が多く耕作されている。この中でも、「かぶ」「ねぎ」「小松菜」などの露地野菜が、都心三県では生産が特に多く、全国シェアが 1 位のものも多数存在している（表 2-4-3）。一方、低地部においては、水田耕作を行なっている農家も多く存在しており、都心三県の農地だけで、2015 年には、47.6 万トン[11]の米が生産されている。

このように、近年、都市近郊部の農地には、多面的機能ばかりが着目されているが、農業生産地としても、我が国の消費を支える上で重要な役割を担っていることを忘れてはならない。

表 2-4-2：都市農業の生産機能（農林水産省・国土交通省(2015)「都市農業振興基本法のあらまし」を参考）

	農地面積	農家戸数	販売額
全国	451.8万ha	252.8万戸	5兆8366億円
都市農業	8.0万ha（2%）	22.8万戸（9%）	4466億円（9%）

表 2-4-3：都市三県の生産物の全国シェア（農林水産省・国土交通省(2015)「都市農業振興基本法のあらまし」を参考）

＜千葉県＞		＜埼玉県＞		＜神奈川県＞	
落花生	78%（1位）	小松菜	16%（1位）	だいこん	6%（6位）
さつまいも	13%（3位）	ブロッコリー	10%（2位）	きゃべつ	5%（5位）
かぶ	28%（1位）	ねぎ	13%（2位）		
三つ葉	18%（1位）	ほうれん草	11%（2位）	＜東京都＞	
さといも	13%（2位）	かぶ	12%（2位）	小松菜	8%（4位）
ねぎ	14%（1位）	さといも	10%（3位）	うど	9%（4位）

2-4-3 現在の都市近郊農地に期待されている多様な公益的機能

現在の行政文書の中で言及されている都市近郊農地に期待する具体的な公益的機能の内容を把握するために、4 章以降で対象地とする、埼玉県に位置する見沼田んぼへの、国・県・市の主要な計画の言及をまとめる。（表 2-4-4）見沼田んぼは、都市計画、農政の計画の双方から大都市近郊の貴重な緑地空間として位置づけられており、農業生産を基本としつつも、多様な活用が想定されている場所である。

表 2-4-4 からは、都市近郊農地に期待されている公益的機能は、「農業生産物の供給」「治水機能」「防災機能」「自然地としての地球環境への寄与」「生態系の維持」「都市住民のレクリエーション」「都市と農村の交流」「歴史・文化の継承」「良好な景観」のいずれかに当てはまることが分かる。また、都市計画系の計画では、農地の緑地としての位置づけが、

[11] 農林水産省「平成 27 年産水陸稲の収穫量」を参照して、埼玉県、神奈川県、千葉県のコメの平成２７年度の収穫量を算出している。この収穫量は、全国の収穫量の約６%に相当する。

農政系の計画では、農地の生産地としての位置づけが、強調される傾向にある。

表 2-4-4：見沼田んぼに期待されている公益的機能

主体	発行主体	策定年	法律・条令名	内容	見沼田んぼの位置づけ	主に期待されている見沼田圃の公益性
国交省	自然環境の総点検等に関する協議会	2004	首都圏の都市環境インフラのグランドデザイン	首都圏のまとまりのある自然環境の保全のために、保全すべき自然環境として25地区を選定し、この地区を中心にネットワークを形成するための方策をまとめている。	「見沼田圃・安行ゾーン」として、都市化された周辺部の中に水田や畑地、斜面林が多く残る地域として、その重要性が認識されている。市街地に極めて近いことから、開発圧力が高く、農地や斜面林の機能を多面的にとらえて保全を進めていくことが課題とされている。	「生物多様性保全の場提供機能」 「人と自然とのふれあいの場提供機能」 「良好な景観提供機能」 「都市環境負荷調整機能」 「防災機能」
埼玉県	土地水政策課	2013	土地利用基本計画	国土計画で示された「県土の有効利用」、「人と自然が共生し、美しくゆとりある県土利用」、「安心安全な県土利用」、「多様な主体の参画、計画的な県土利用」という4つを基本方針に従って土地利用の方針が示されている。	土地利用計画の中では、「人と自然が共生する県土利用」が目標とされ、計画的に生活環境と自然環境の共生関係が築かれていくことが必要だと明記されている。この中でも、特に歴史的に都市農業の風景が残る見沼田圃や三富新田の重要性が記述されている。	「治水機能の発揮」 「優れた歴史的空間」 「都市住民との交流」
埼玉県	農林部農業政策課	2016	埼玉林業・農山村振興ビジョン	埼玉県の農林業・農山村の将来像を示したもので、「付加価値の高い食の安定供給」、「県民生活・経済を支える森林・林業」、「地域資源を活用した多様な取組が展開されている農山村」を将来像に挙げている。	今後の活力ある農山村の創出に向けて、農山村が有する多様な資源を維持活用し、都市部の人との交流、移住等を進め、農山村の地域力を高めるとしている。この中で、見沼田圃は地域と調和した都市農業の振興を図るべき地域として、「その治水機能を保ちつつ、地域の主要な作物である花・植木や野菜などの産地づくりや観光農園、市民農園の整備を促進」することが目標とされている。	「治水機能の維持」 「農業生産の継続」 「都市住民との交流」
さいたま市	都市計画部都市計画課	2005	さいたま2005まちプランさいたま市都市計画マスタープラン	「水とみどりに囲まれた集約・ネットワーク型都市構造」を将来像として、市街地の拡大の抑制と市街地周辺の自然環境の保全を維持することを目標としている。この中で、見沼田圃をはじめとした環境インフラを都市構造上の重要な構成要素として位置付けている。	「都市・田園交流エリア」の中に、見沼田圃及びその周辺地域が位置づけられ、まちづくりの方向性として、農業を通じた市民とのふれあいの場づくり、農地の保全とグリーンツーリズムの推進、生物環境の保全、治水機能と防災機能の維持が挙げられている。このように、農業の生産よりも、市民との交流が重点的に位置づけられている。	「市民のふれあいの場」 「農業生産の場」 「田園環境の維持」 「レクリエーションの場」 「治水機能の確保」 「防災機能の確保」
さいたま市	都市計画部みどり推進課	2007	さいたま市緑の基本計画：改訂版	さいたま市の将来の都市像の一つとして「見沼の緑と荒川の水に象徴される環境共生都市」を掲げ、都市の基盤となる緑、身近で多様な緑、そしてその両者をつなぐ都市の形成を目標としている。	首都圏に残る大規模緑地空間として、地球環境や生態系への寄与だけでなく、都市との共生のシンボルとして、市民・ボランティア・NPO・事業者と協働しながら、農地・斜面林・水辺が一体的に保全されるべき場所とされている。	「独自の景観の形成」 「ヒートアイランド現象の緩和」 「都市の環境の整備」 「雨水の調整」 「都市と田園の共生のシンボル」 「自然や文化のシンボル」
さいたま市	都市計画部みどり推進課	2010	さいたま市見沼田圃基本計画	既存の農地や自然環境を保全するだけでなく、農業生産を基本としながらも、農業体験や教育、レクリエーションの場として「活用」することで、見沼田圃の価値を守るという考えの地域の総合計画。	見沼田圃には自然環境だけでなく、歴史・文化が残っており、優良農地としてだけではなく環境資産として地域内外の人々に重要な存在となっている。このため、これからは耕作者や地権者だけではなく、来訪者や地域住民と共に、環境保全・地域づくりをし、見沼田圃の活性化を図っていくことが重要だとしている。	「農業生産の場」 「来訪者の憩いの場」 「自然・農村文化とのふれあいの場」
さいたま市	見沼グリーンプロジェクト研究会	2003	見沼新時代へ-見沼田圃の将来像とセントラルパーク基本構想に関する提言-	市にセントラルパークを建設する構想を打ち出す際の提言。「見沼新時代」を、自然の時代、溜池の時代、田圃の時代に続く、人と自然の共生・都市と自然との共存を意味する新たな段階と位置づけ、農業生産の場として残しつつも、市民の共有財産として認識すべきとしている。	見沼田圃の、独自の自然、歴史、文化を、市民のかけがえのない環境資産として、後世に伝え、農家以外の主体も含めた様々な活用を推進し、さらに広域的な自然ネットワークを形成していく場所としている。	「治水・防災空間」 「生物の生息空間」 「自然や農業とのふれあいの場」
さいたま市	農業政策部農業政策課	2007	百万人の農さいたま市農業振興ビジョン改訂版	市の「都市農業基本指針」であり、農と都市が支えあう豊かな暮らしの実現を目標に、農業の活性化、多面的機能を活かした農地の保全、都市農業の振興に寄与する農コミュニティの生成が目的とされている。	中部の見沼田圃地域は、水稲を始め、観光農園や大宮台地部の植木・野菜が作付けされる、都市部の消費者への直売や農体験の提供を軸に活性化が期待される地域とされている。この農業の振興を貴重としながら、自然環境の保全や水とみどりのネットワークを形成することが期待されている。	「農業生産物の提供」 「農体験の提供」
さいたま市	農業政策部農業環境整備課	2006	田園環境整備マスタープラン	農業農村事業に際しての環境配慮の基本方針であり、豊かな自然を背景として、都市との様々な交流の中で、田園の良好な環境が保全・継承されていくことが、さいたま市の農地・集落のあるべき姿だと捉えている。	見沼の田園環境は、豊かな自然が広がる、地域の自然や民俗文化の伝承の場となっていると位置づけ、今後は「都市との交流を基盤として保全・再生し、田園と都市の双方の環境向上に資する、新たな田園環境」の創造を目指すとしている。	「防災機能の向上」 「農業の生産機能」 「地域の生態系を支える」 「レクリエーションの場」 「良好な集落環境の形成」

このように、現在の都市近郊農業には、生産活動だけでなく自然環境や防災、景観、地域コミュニティの形成などへの様々な機能が期待されている。また、これらの機能に関して、後藤(2013) [12]は、「社会の成熟度が高まるほど、このような都市農地の社会資本としての性格は強まり、私有財産である農地の上で生業として営まれる農業の公共的性格が色濃くなる」ことを指摘している。

公益的機能の発揮に必要な取り組み内容から、公益的機能を分類したものが図 2-4-1 である。図 2-4-1 から明らかなように、公益的機能は、大規模な緑地として存在しているだけで発揮できるものから、農地としての継続的な利用によって初めて達成されるものまで幅広

[12] 都市農業の現状と今後の政策課題（都市農業検討会の中間報告を踏まえて）、後藤光蔵、2013、都市農地とまちづくり

く存在している。このように、維持管理内容に着目した際には、農地の公益的機能と一括りにすることは難しく、一律的な施策によって公益的機能の増進を図ることができないことが分かる。

営農に際して、
(A) 特別な取り組みを必要としないもの ---- ①農生産物の供給、②防災機能
(B) 特別な取り組みを必要とするもの
├─ (B-1) 受益者が特定できるもの ---- ③治水機能、④レクリエーション、⑤教育機能
└─ (B-2) 受益者が特定できないもの ---- ⑥生態系の維持、⑦歴史・文化の継承、⑧良好な景観

図 2-4-1：取り組み内容の必要性からみた公益的機能の分類

2-5 都市近郊部の土地利用の方針と制度的枠組み

本節では、これまでどのように都市計画上で都市農業が議論され、またどのような経緯から都市農地の保全・活用に関わる制度が策定されてきたのかを把握する。本小節を書くにあたっては、特に、石田(1990)の一連の都市計画制度に関する調査研究を参考にしている。

2-5-1 都市近郊部の市街化の抑制を目指す動向

都市農業地域に関わる、戦後間もない時期の都市計画家の思惑は、市街地とは別に農業地域・非市街化区域を制度化することにあった。まず、1946 年の特別都市計画法では、「緑地制度」が設けられている。緑地制度で設定された緑地地域では、建蔽率 20%以下の農業従業者の住宅や施設、もしくは建蔽率 10%以下の戸建住宅しか認めないとしており、市街化を抑制する地域を創出する試みだったことが分かる。しかし、この緑地地域の指定は東京などの都市に限られ、また規制力が弱かったため、違反建築は後を絶たず、市街化の抑制効果・農地の計画的な保全効果は極めて弱かったとされている。また、1956 年の首都圏整備法では、イギリスのグレーターロンドンプランを参考に、グリーンベルトに当たる「近郊地帯」を設けることで、東京圏の拡大を制御することが試みられる。しかし、予定地区が地図上に明示されたものの、当時の農家が、開発の可能性を確保することを目的とした反対運動を繰り広げたことから、「近郊地帯」が制度化されることはなかった。このように、市街化を促進する地域と、市街化を抑制し農業利用を推進する地域を区分する制度の確立ができなかったことから、1950 年頃から東京圏への人口・産業の集中が顕著になり、郊外住宅地開発が活発となるなど、都市のスプロール化が問題となっていく。

2-5-2 区域区分制度の創設と当時の都市農業の課題

このような事態を受けて 1968 年に公布されたのが新都市計画法であり、この法律の中で区域区分制度と開発許可制度が創設されることとなる。区域区分制度の創設に伴い、「将来一定期間に市街化する可能性のある都市地域」は、「優先的かつ積極的に市街化すべき地域（市街化地域）」と、「当面できる限り市街化を抑制すべき地域（市街化調整区域）」に分けられる。しかし、この区域区分制度は、当初の構想からは大きくかけ離れたものであり、その実態からも、これまでの都市計画の悲願であった、市街地と市街化を抑制する地域の峻別が十分に行えているとは言い難い。第六次答申が提案した区域区分は、「既成市街地、市街化区域、市街化調整区域、保存地域」の 4 区分であった。一方、都市計画法で制定された区域区分は、市街化区域と市街化調整区域の 2 区分しか存在しない。このうち市街化区域は、第六次答申の「既成市街地」と「市街化区域」を含むもので、区域内での既成市街地並みの小規模の建築・開発行為が容認され、区画整理や相当規模の宅地造成などの計画的開発を行う地域を区域分けすることはできていない。また、市街化調整区域は、第六次答申の「市街化調整区域」と「保存地域」を含むものとなり、将来一定期間に市街化の可能性のある区域と、市街化を認めない区域は一体として扱われている。さらに、農家が

開発の余地を残すことを要望したこと、既にスプロール化が相当進展していたことなどから、市街化区域は必要以上に広く設定されることとなった。このような理由から、区域区分制定後の市街化地域には、市街化が進展しない農地が多く残存し、個別建築が建設されることで計画的な誘導ができないなどの問題が、そして市街化調整区域では、農地の転用や小規模な宅地開発が発生することや、保全すべき優良な農地や緑地の一体的な管理が困難となるなどの問題が残存することとなる。

一方、当時の農林省は、市街化区域は農政の対象外として、市街化調整区域と都市計画区域外の農業を守るという、いわば「線」の内外で、都市と農業のテリトリーを分ける考えをもっていた。そして、このような考えから 1969 年に農業側の土地利用計画として制定されたのが、「農業振興地域整備法」である。しかし、この区域分けも、土地利用計画制度というには不十分なものであり、例えば、農用地区域内での建築物などの開発行為は、1975 年の改正までは規定がなく（現在は都道府県知事の許可が必要)、また、農用地区域以外の農業振興地域に関しては、土砂災害や用排水路に著しい支障を及ぼさない限り、開発行為自体が規制されていなかった。

市街化区域と設定されたにも関わらず、一定期間内に市街化が達成できない場合、住宅の供給不足と地価高騰が発生する。そこで、市街化区域内の市街化の促進を目的として、市街化区域内の農地の宅地転用の促進を狙った政策が、宅地並み課税の制度化であった。しかし、1971 年に地方税の一部改正に伴い実施されたこの制度は、農民の宅地化転用の動機づけと期待されたが、農家と農協からの激しい反対運動によって、実際には凍結期間や特定市への限定、認定農地の減額制度などが設けられ、実質的には効力を発揮することはなかった。

2-5-3 都市計画の中に農地を位置付ける動向と実態の差

このように、区域を分けて、都市計画法と農業振興地域整備法によって、それぞれの領域ごとに土地利用の規制を行うという方法は、市街化地域の残存農地の状況や、市街化調整区域の宅地化の状況からもその限界が明らかであった。そして、このような事態を受けて、徐々に都市と農村を通じた一つの論理の中から土地利用計画を創出する必要性が議論されていくこととなる。

このような動向は、まず市街化区域の中に残存している農地を都市計画が認めることから始まる。1973 年の都市計画中央審議会では、「ある程度の農地がかなりの長期間にわたり残存することが予想される」という認識が示され、農地は「生鮮野菜などの安定的供給源として」「緑地空間が著しく不足する現状においては良好な生活環境の確保に必要なものとして」の意義を持ち「多目的保留地」として期待できることから、生産緑地地区制度を設け、この地区内の農地を、固定資産税などの宅地並み課税から適用除外することが提案されている。この答申をもとに、1974 年に公布されたのが、「生産緑地法」である。上記の答申からも明らかなように、この法律はこれまでとは違い、都市との関わりから農業の新し

い役割を認め、都市計画の中に農地の存在を位置づけようとした政策であった。

しかし、このような流れと逆行する形で創設されたのが、1982 年の「長期営農継続農地制度」である。本制度は、市街化区域内の農地の宅地並み課税問題の決着を目的としてつくられた制度であり、特定市街化区域の農地の内、現に耕作されており、10 年以上にわたって営農を継続することを農民が希望し、市長の認定を受けた農地は、宅地並み課税を実質的に免除するという趣旨の法律である。都市計画の立場からこの法律を見ると、認定農地は都市の土地利用計画上の位置づけを全く含んでおらず、単に農家が課税を免れつつも、開発の余地を残すための制度でしかない。また、本制度は、都市農業の意義を強調して作られているが、その効果を発揮するための土地利用の方針も、都市農業の多面的機能の発揮を担保するような計画も含んでおらず、都市農業の土地利用上の問題解決には全く寄与するものではなかった。しかし、この「長期営農継続農地制度」に伴い、生産緑地制度が脚光を浴びることは無くなり、都市と農業の関係性が整序される機会は失われることとなる。

一方、市街化調整区域の、宅地の滲み出しの問題に対応して制定された法律が、1987 年の集落地域整備制度であった。同法では、都道府県知事が集落地域整備基本方針で集落地域の位置、区域等を定め、「市町村は、集落地域のうち営農条件と調和のとれた良好な居住環境の確保と適正な土地利用のため必要な区域について集落地区計画及びその中に建築物の用途制限や土地利用の制限を含む集落地区整備計画を都市計画として定めることができる（5 条)」としている。このように、本制度は市街化調整区域の側から適切な農業と集落との融合を目指すものであったが、「集落地域を定めた後、都市計画法及び農振法の手続きを経て集落地区計画を決定するまでに平均４～５年を要するとされ（山田,2006)」、同計画は 2006 年時点で 13 地区、502ha でしか策定されていない。

また、1983 年の都市計画中央審議会では、都市計画の中で都市農業の存在を市街地形態の一つと認め、都市的土地利用と非都市的土地利用が共存する望ましい状況に誘導するための農地などの整序のあり方が政策的課題として議論されている。しかし、この当時の政権は、「あらゆる建築、都市計画規制を民間建設活動の活性化を促すという目的で緩和」するという、「反計画」的な立場をとっており、この答申が政策に反映されることはなかった。

このように、都市側、農政側から、土地利用の実態を鑑みた都市農業の位置づけを模索する動向がはじまったものの、計画的に都市農地を保全し、活用するための制度の確立は達成できていない。一方で、1984 年当時の日本では、国際収支の黒字拡大と情報化社会の到来が起因して、東京の一極集中と地価の全国的な高騰が問題となり始める。このことと合わせて、コメの輸入自由化の問題が表出することで、市街地に残存する農地に対する宅地並み課税の議論が再び巻き起こり、市街化区域内をはじめとする都市農業不要論が登場することとなる。

2-5-4 生産緑地法の改正

全国的な地価の上昇を受け、1989 年に「総合土地対策要綱」が閣議決定し、「東京都大都市地域の市街化区域内農地については、生産緑地地区など都市計画において、宅地化するものと保全するものとの区分の明確化を図る」こととし、「保全すべき農地については市街化調整区域への逆線引きを行うほか、生産緑地地区制度を見直し、生産緑地地区の指定を行うことにより、都市計画上の位置づけの明確化を図る」という方針が国交省によって示された。

この方針を受け、1991 年に生産緑地法が改正されることとなる。同法は「営農を前提とした計画的・永続的な保全のための制度」であり、都市計画上に農地の緑地的な性格を重視した位置づけを行い、保全すべき農地とした農地の宅地並みの固定資産税を免除する制度であった。しかし、前述のように、基本的性格としては東京一極集中を背景とした都市農地の宅地等への供給促進を目指して施行された法律であったため、市街化区域内にあって保全すべきものと区分された農地の要件は厳しいものだったといえる[13]（美田,1993）。

このように、都市農業は、一応は都市計画の中で位置づけられることとなったが、この生産緑地法は、市街化区域内農地を将来にわたり必然的で安定した土地利用として位置づけるものではなく、市街化促進時代の農地の例外的・暫定的な扱いであり、このため 30 年間という制度の有効期間が設けられることとなっている（水口、2015）。また、実態としては都市と農業の共生の方針も、農政からの都市農業の振興策も現れることはなく、都市農業の都市の中の位置づけは不明瞭なままであった。

2-5-5 現在の都市農業に対する考え方

2010 年の農林水産省の「食料・農業・基本法」の第三次計画では、「都市農業を守り、持続可能な振興を図るための取組を推進する。このため、これまでの都市農地の保全や都市農業の振興に関連する制度の見直しを検討する」と明記されている。このように成熟期に突入し、都市農業の、生産も含めた多様な機能を認め、この存在を活かすための取り組みが農政サイドからも開始されることとなった。この背景には、地球規模での食糧不足や不安定な国際情勢があり、経済安保・食料自給率 50%（熱量ベース）を目標としたことで、都市的地域の農地の存在を無視できなくなったという実情がある（佐藤、2013）。しかし、農林水産省が都市との関係性から農地を位置付けたことはこれまでにはなく、一つの画期的な転機だと評価できるだろう。

一方、国交省は、2006 年の住生活基本計画の中で、市街化区域内農地を「市街化区域内の貴重な緑地資源」と明記し、「保全を視野に入れ、農地と住宅地が調和したまちづくりなど計画的な利用を図る」という考え方を示している。また、2012 年の都市計画制度小委員

[13]実際の保全すべき農地の要件は、①良好な生活環境の確保に相当の効用があり、公共施設等の敷地の用に供する土地として適していると区市町が認めるもの、②500 ㎡以上の規模の区域、③以後 30 年間の営農が継続される農地、とされ、生産緑地の申請も当初は 1992 年の一度きりしか認めないとする、農家にとっては大変厳しいものであった。

会では、都市農地を「必然性のある安定的な非建築的土地利用として活かしていく」として、市街化区域の再定義と、農業政策との再結合の必要性を述べている。このように、人口減少、集約型都市構造への転換を背景に、農地を都市内の一つの土地利用として認め、その計画的な保全を積極的に意図しはじめているのが、近年の都市計画の姿勢だといえる。

そして、2015 年に公布された「都市農業振興基本法」は、このような近年の都市計画・農政の姿勢が現れた法律であった。本計画では、都市農地に対し、緑地資源としてだけではなく「農地」としての価値を認め、都市農業の安定的な継続と、多面的機能の適切かつ十分な発揮によって、良好な都市環境の形成を図ることが目標とされている。

しかし、未だ都市農計画制度小委員会で議論されていた、「都市農業政策と連携した、農地と宅地が混在するエリアの空間管理や市民参加型の仕組み」までは明示されていない。今後、都市的空間と農地の一体的な土地利用のあり方（樺島、2011）を地域ごとに提示していくことに加え、維持管理にまで踏み込んだ、地域資源の保全と活用の方針を明示することが、都市計画上の都市農地の扱いに関する政策課題だといえる。

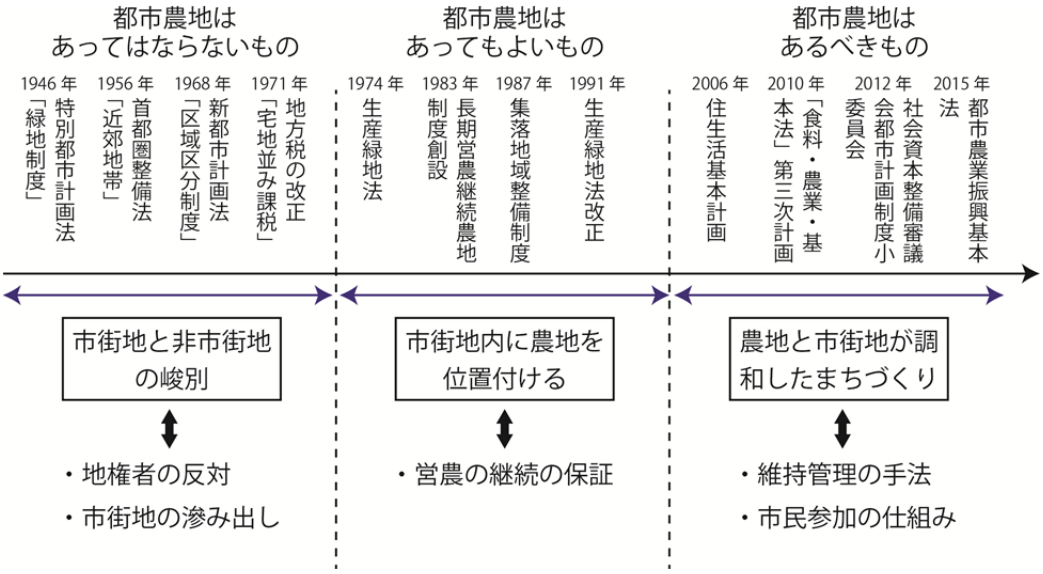


図 2-5-1：都市農地に対する都市計画・農業政策のまとめ

2-5-6 都市農業の土地利用計画上の課題とは何か

今後の都市農業のあり方を考える前提として、まず、現在の区域区分制度によって、市街化区域内に残存する農地と、宅地と農地が混在する市街化調整区域が生まれている現状を認める必要がある。これまで見てきたように、都市と農業をきちんとテリトリー分けして、それぞれの土地利用計画を都市計画と農政に分かれて実施するというのは、現実的な方策ではないのである。

今、行政をはじめとした計画者の多くが、都市農業に対して、生産機能以上の公益性の発揮を要求し、ここに都市農業の都市に混在・近接していることの意味を求めている。し

かし、多くの農地は、絶対的な不動産としての価値を持ち、私的財産として個別に地権者によって所有されているのが一般的である。生産緑地法では、都市との関わりから都市農地を位置づけ制度化することに成功したが、私的所有という恣意性への対応は、「30 年間の営農を義務付ける」という当面の営農の保証でしかなく、正面から私的所有のもつ恣意性を解消したものではない。私的所有ながらも都市施設としての公益的性格を持つ都市農地を、どのように計画的に残し、活用していくかを考えることが、成熟期の都市農地の課題であり、この達成に向けて様々な土地問題が噴出しているのが現在の都市農地の状況だといえる。

これまでの都市農地に対する計画は、都市計画としては、市街化調整区域や非線引き区域に対する計画的な利用の仕組みがなく、農政としては、農村として適当な生活空間、余暇空間、自然資源の保護が計画できていないなど、都市農業地帯に一貫する総合的な計画とは言い難いものであった。今後は、都市農業の国土計画上の立ち位置・建築空間との関係性を把握したうえで、既存の制度と地域の実態に即した、都市農業の土地利用計画というものを、都市と農村を貫いた一つの論理の下で創出する必要があるだろう。

2-6 統計資料からみる都市農業の実態

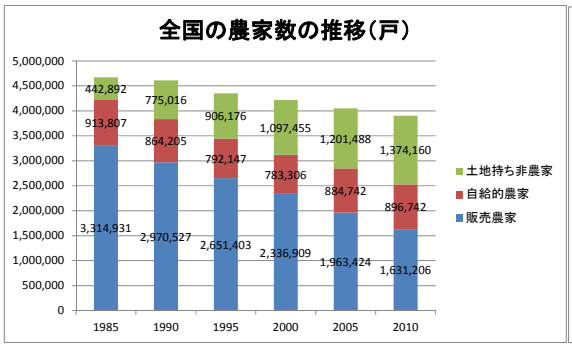
本節では、東京近郊部の都市農業の実態を、統計データを用いて明らかとすることを目的としている。まず 2-6-1 では、全国の農業と共に都市三県（埼玉県、千葉県、神奈川県）の農業の推移を把握し、2-6-2 では、特に都心三県の都市農業の特徴を明らかとすることを目的に、GIS を使用して、各種指標と地理的区分との関係性を分析する。

2-6-1 全国の状況との比較からみる都心三県の農業の推移

2-6-1-1 都心三県の農家の推移

＜農業人口の推移＞

全国の農家数（販売農家[14]と自給的農家[15]の小計）は、2010 年に 2,527,948 戸であり、1980 年時の約 6 割まで減少している。この農家数の減少は主に販売農家数の減少幅と一致しており、自給的農家数に大きな変動はない。一方で、土地持ち非農家数[16]は大きく増加しており、その数は 2010 年に 1,374,160 戸と、1980 年時の約 3 倍に増加している。この傾向は、都心三県（埼玉県、千葉県、神奈川県）に着目した場合にも同様である。



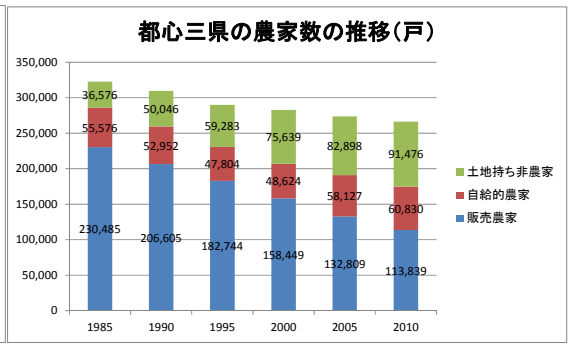


図 2-6-1（左）：全国の農家数の推移、図 2-6-2（右）：都心三県の農家数の推移

＜高齢化率の推移＞

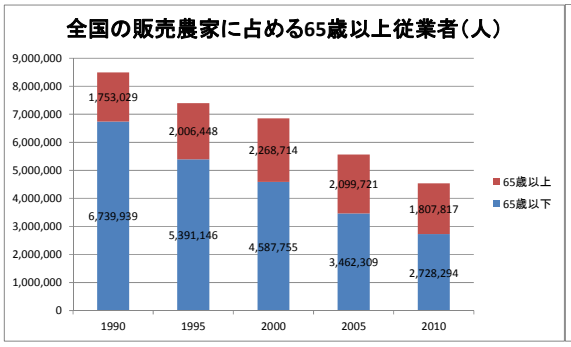
販売農家の農業従業者の高齢者（65 歳以上）の割合は年々増加しており、1990 年に農業従業者の 2 割程度だったのに対し、2010 年には約 4 割の従業者が 65 歳以上となっている。都心三県においてもこの傾向は見られ、現在の高齢者率は約 40.8%であった。

---

14 「販売農家」とは、経営耕地面積が 30 アール以上又は農産物販売金額が 50 万円以上の農家をいう。このうち「農家」とは、経営耕地面積が 10 アール以上又は農産物販売金額が 15 万円以上の世帯をいう。

15 「自給的農家」とは、経営耕地面積 30a 未満かつ農産物販売金額が年間 50 万円未満の農家をいう。

16 「土地持ち非農家」とは、農家以外で耕地及び耕作放棄地を 5 アール以上所有している世帯をいう。



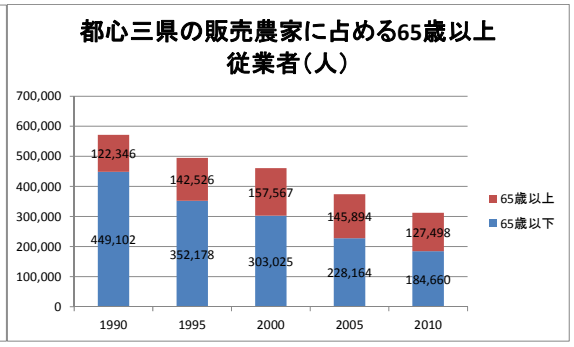
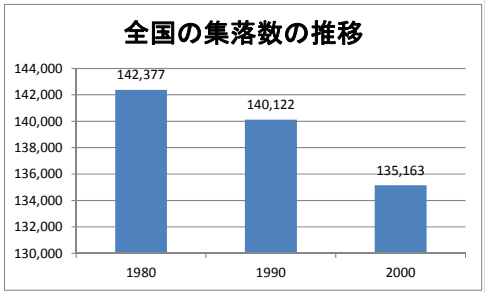


図 2-6-3（左）：全国の販売農家に占める 65 歳以上従業者、図 2-6-4（右）：都心三県の販売農家に占める 65 歳以上従業者

＜混住化率の推移＞

農業集落[17]数は過去 20 年で 7000 集落近く減少している。また、このこと同時に混住化率[18]は増加しており、平均農家数は減少を辿っている。特に、都心三県に限った場合、全国平均に比べて混住化率は高く、2010 年においては 3 県とも混住化率が 97%に達するなど、集落内に占める農家の割合が大きく減少している。



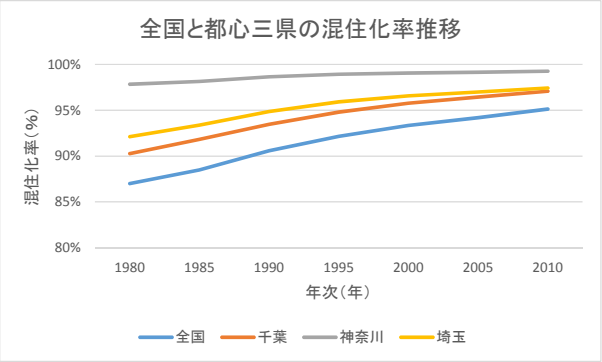


図 2-6-5（左）：全国の集落数の推移、図 2-6-6（右）：全国と都心三県の混住化率の推移

2-6-1-2 都心三県の農地の推移

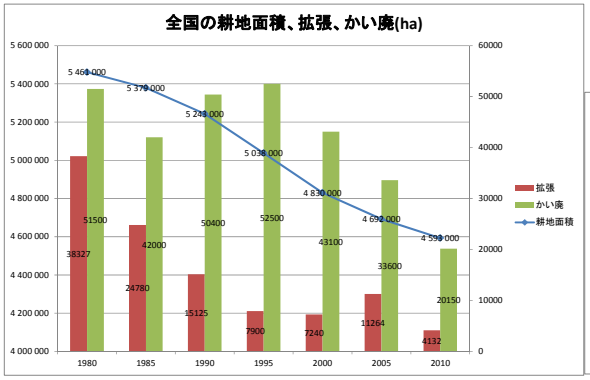
＜経営耕地面積の推移＞

耕地面積は、1980 年から一定の速度で減少しており、2010 年現在で 4593000ha となっている。経年的に農地の拡張は少なく、かい廃面積がその面積を超えている。かい廃の主な要因は、宅地等への転換か、耕作放棄によるものがほとんどで、全体の約 80%を占めている。都心三県も同様に耕地面積が減少しているが、特に農地拡張がほとんど存在していないことと、かい廃の理由として宅地転用の割合が多いことが特徴的である。

---

17 「農業集落」とは、市区町村の一部地域において、農業上形成されている地域社会のことをいう。農業集落はもともと自然発生的に存在する地域社会で、家と家とが地縁的、血縁的に結びつき、各種の集団や社会関係を形成してきた社会生活の基礎的な単位のことである。

18 全世帯数のうち非農家世帯数の割合。全世帯数は国勢調査を、非農家世帯数は農林業センサスの数値をそれぞれ参照した。



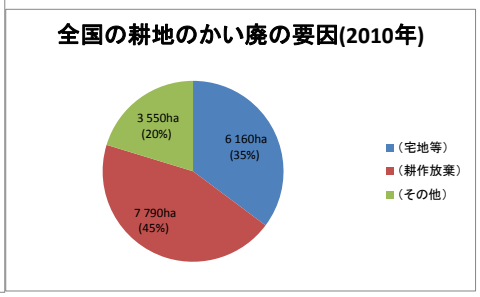
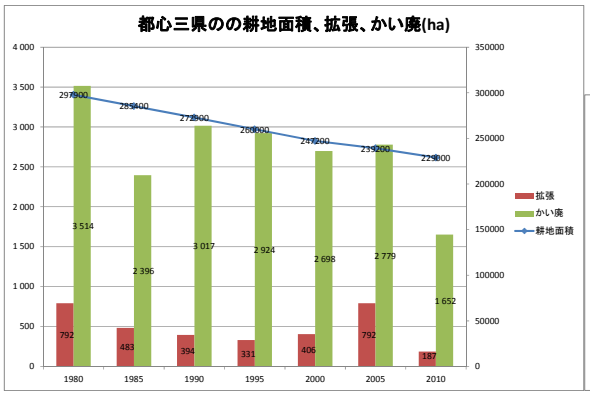


図 2-6-7（左）：全国の耕地面積・耕地拡張・耕地かい廃の推移、図 2-6-8（右）：全国の耕地のかい廃の要因



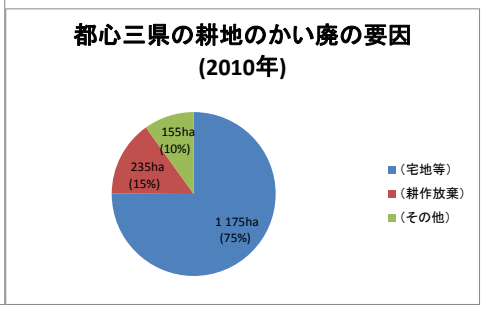
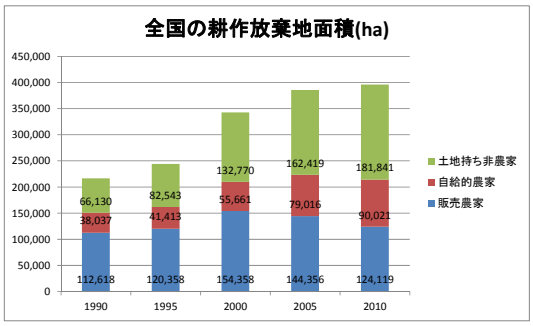


図 2-6-9（左）：都心三県の耕地面積・耕地拡張・耕地かい廃の推移、図 2-6-10（右）：都心三県の耕地のかい廃の要因

＜耕作放棄地の推移＞

耕作放棄地[19]は農家の種別を問わずに増加しているが、特に土地持ち非農家による耕作放棄地の所有が大きな割合を示し始めている。この傾向は、都心三区に限った場合も同様である。



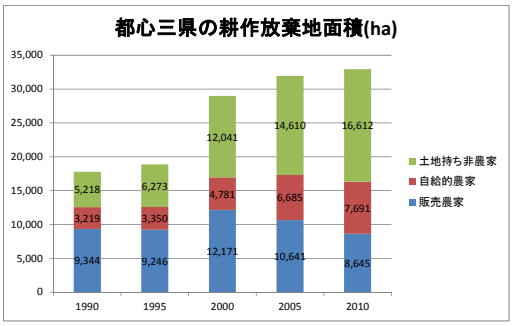


図 2-6-11（左）：全国の耕作放棄地面積の推移、図 2-6-12（右）：都心三県の耕地放棄地面積の推移

19 「耕作放棄地」とは、以前耕地であったもので、過去 1 年間以上作物を栽培せず、この数年の間に再び耕作するはっきりとした考えのない土地をいう。

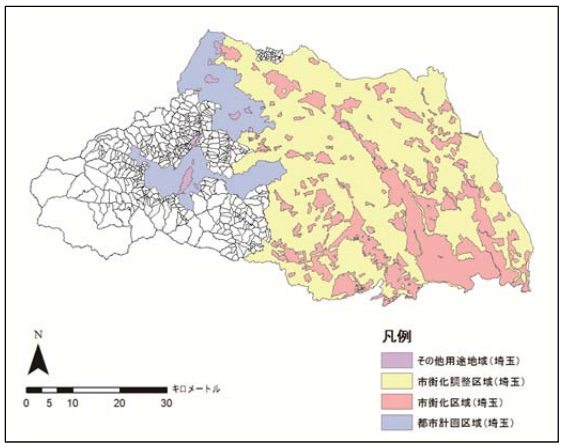
2-6-2 都心三県の都市農業の特徴

ここからは、2010 年世界農林業センサスの地理的区分に従って、都市農業の特徴を把握する。地理的区分は、農林業センサスの第一次分類として採用されている、表 2-6-1 の定義に従うものとし、本小節では「都市農業」を都市的地域の農業と定義する。

図 2-6-14 のように、埼玉県の市街化区域・市街化調整区域で営まれる農業は、そのほとんどが「都市的地域」または「平地農業地域」に当てはまる。

表 2-6-1：農業地域類型に従った都市的地域の基準指標

農業地域類型	基準指標
都市的地域	・可住地に占めるDID面積が5%以上で、人口密度500人以上又はDID人口2万人以上の旧市区町村 ・可住地に占める宅地等率が60%以上で、人口密度500人以上の旧市町村（ただし林野率80%以上のものは除く）
平地農業地域	・耕地率20%以上かつ林野率50%未満の旧市区町村（ただし、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が90%以上のものを除く ・耕地率20%以上かつ林野率50%以上で傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が10%未満の旧市区町村
中間農業地域	・耕地率が20%未満で、「都市的地域」及び「山間農業地域」以外の旧市区町村 ・耕地率が20%以上で、「都市的地域」及び「平地農業地域」以外の旧市区町村
山間農業地域	・林野率80%以上かつ耕地率10%未満の旧市区町村



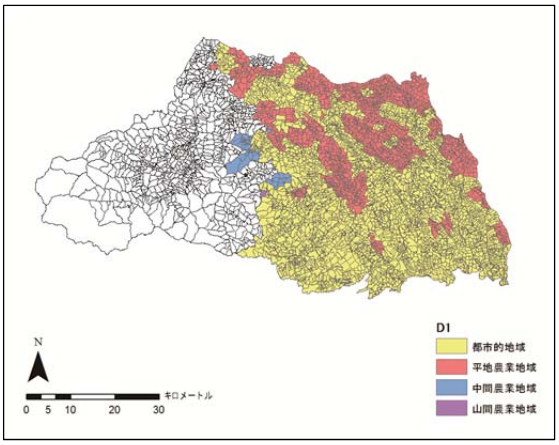


図 2-6-13（左）：埼玉県の都市計画区分、図 2-6-14（右）：市街化区域・市街化調整区域内の地理的区分

2-6-2-1 地域区分別にみる農家の状況

都市的地域の農家は、全国の農家と比べて「自給的農家[20]」の割合が高いこと特徴的である。このことには、小規模で点在する農地が多いことが影響していると考えられる（表 2-6-2）。

一方、販売農家の年間の販売額として、都市的地域の農家の販売額が「販売無」「500 万円未満」の割合が極めて高いことが分かっている。特に埼玉県の都市農業は、500 万円未満の販売額の農家が、約 9 割を占める。これらの、農家の多くは第二種兼業農家[21]であり、農

[20] 経営耕地面積 30a 未満かつ農産物販売金額が年間 50 万円未満の農家
[21]「第 1 種兼業農家」とは、農業所得を主とする兼業農家を指し、「第 2 種兼業農家」とは、農業所得を従とする兼業農家を指す。

業以外の不動産業などの事業によって農外収入を得ているものと考えられる。

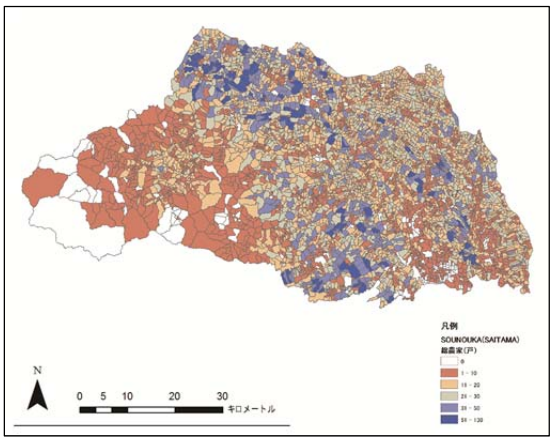
都市農家の高齢化率が全国と比べて高いという事はないが、3 割を超えた販売農家が 65 歳以上に達している。

埼玉県の、集落ごとの農家数の分布からは（図 2-6-15）、中山間地帯と東京近郊（埼玉県南東部）の 1 集落内の農業者数が少ないことが分かる。また、集落ごとの 65 歳以上の農業者の割合の分布からは（図 2-6-16）、中山間地帯の高齢化率が特に高いことが分かる。しかし、都市的地域・平地農業地域にも高齢化率が 6 割以上の集落が点在しており、農業者の高齢化問題は中山間地域だけの問題だとは言えない。

表 2-6-2：農林業センサスにみる都市的地域に着目した農家の状況

		全国		都心三県		埼玉県	
		総計	都市的地域	総計	都市的地域	総計	都市的地域
農家の割合	販売農家	64.5%	55.7%	65.2%	60.3%	61.0%	59.6%
	自給的農家	35.5%	44.3%	34.8%	39.7%	39.0%	40.4%
	土地持ち非農家 (*)	54.4%	58.3%	52.4%	45.4%	53.9%	50.9%
農産物販売金額規模別農家数の割合	販売無	9.6%	12.1%	12.3%	16.8%	18.0%	22.2%
	500万円未満	76.1%	75.3%	71.2%	68.3%	70.3%	67.3%
	500万～1000万円	6.9%	6.5%	8.1%	8.0%	6.2%	5.8%
	1000万～3000万円	5.8%	5.1%	7.1%	5.9%	4.6%	3.9%
	3000万円以上	1.6%	1.1%	1.3%	1.0%	0.9%	0.7%
専兼業別農家数の割合	専業農家	27.7%	26.7%	27.1%	29.0%	26.8%	27.8%
	第一種兼業農家	13.8%	12.6%	16.0%	14.6%	13.1%	12.2%
	第二種兼業農家	58.6%	60.7%	56.9%	56.4%	60.1%	60.0%
年齢別世帯員数の割合	15歳未満	9.5%	9.0%	8.5%	8.5%	7.9%	7.9%
	15～65歳	56.2%	57.2%	58.0%	58.3%	58.6%	58.7%
	65歳以上	34.3%	33.9%	33.5%	33.3%	33.5%	33.4%

(*) …表中の土地持ち非農家の割合は、総農家に対する割合を指している。



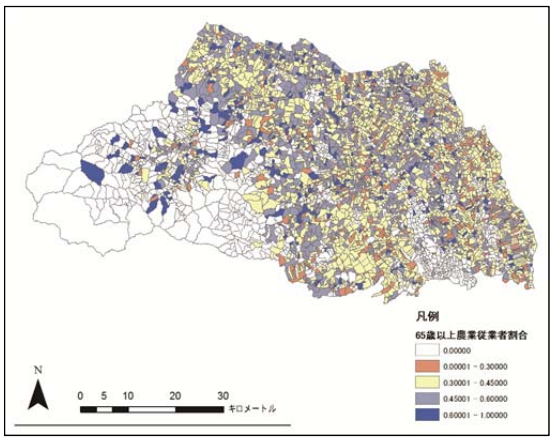


図 2-6-15（左）：埼玉県の集落ごとの農家数の分布、図 2-6-16（右）：埼玉県の集落内の 65 歳以上の農業者の割合

2-6-2-2 地域区分別にみる農業の状況

経営耕地面積に関しても、都市農業地域では、自給的農家によって耕作されている面積の割合が高い（表 2-6-3）。このことも影響して、経営耕地面積の規模が、1.0ha 以下の農家が、特に都心三県・埼玉県の都市農家に多く、2.0ha 以上の経営規模の農家は非常に少ない。

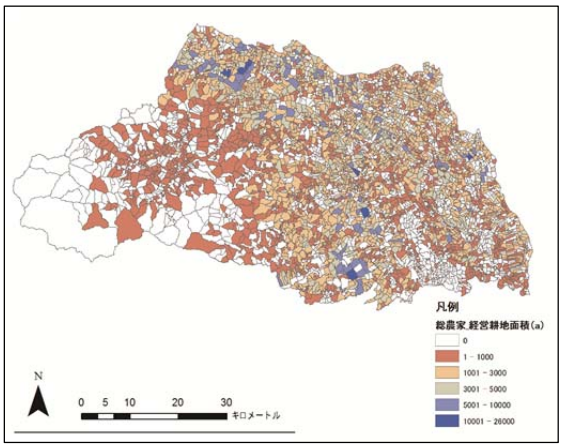
一方、総経営耕地面積に対する耕作放棄地面積の割合は、都市農業地域でより高くなる傾向にあり、都心三県の総経営耕地面積に対する耕作放棄地の割合は 2 割を超えている。この耕作放棄地は、その約 5 割が土地持ち非農家によってもたらされているが、都市農業地域では、自給的農家が所持する耕作放棄地も全国の状況に比べて高い割合で存在していることが分かっている。

埼玉県の集落ごとの経営耕作面積の分布からも都市農家が小規模であるという傾向は伺え、この中でも、都心に近い農業集落（埼玉県南東部）、もしくは中山間地域の農業集落内の総経営耕地面積は特に小さくなっている。一方、耕作放棄地が多い集落は、都心から少し離れた埼玉県中央部の都市的地域・平地農業地域に集中している。後藤(2003)が指摘しているように、都心に近い農地が耕作放棄された場合、転用や転売されることもあり、都心に近接した集落の耕作放棄地面積は低くなる傾向にある。しかし、農家が営農を継続できていない状況には変わりなく、耕作放棄地面積が低いからといって、営農上の問題がないと一概に判断することはできない。

表 2-6-3：農林業センサスにみる都市的地域に着目した農地の状況

		全国		都心三県		埼玉県	
		総計	都市的地域	総計	都市的地域	総計	都市的地域
経営耕地面積の割合(総農家)(**)	販売農家	95.2%	90.0%	93.4%	90.4%	91.4%	89.9%
	自給的農家	4.8%	10.0%	6.6%	9.6%	8.6%	10.1%
経営耕地面積規模別農家数の割合	0.5ha未満	21.2%	27.3%	18.1%	22.8%	18.7%	21.7%
	0.5～1.0ha	34.0%	37.7%	34.3%	38.5%	37.8%	40.0%
	1.0～1.5ha	16.6%	15.5%	20.1%	19.2%	21.2%	19.8%
	1.5～2.0ha	8.8%	7.2%	11.2%	9.2%	10.7%	9.4%
	2.0～2.5ha	5.2%	3.8%	6.2%	4.3%	5.1%	4.2%
	2.5～3.0ha	3.1%	2.1%	3.3%	2.1%	2.2%	1.9%
	3.0～5.0ha	5.5%	3.4%	4.7%	2.5%	2.7%	2.0%
	5.0～10.0ha	3.1%	1.8%	1.7%	0.9%	1.1%	0.7%
	10.0ha以上	2.5%	1.1%	0.5%	0.3%	0.5%	0.4%
総経営耕地面積に対する耕作放棄地の割合(総農家)		11.8%	16.0%	21.6%	21.2%	21.1%	23.1%
耕作放棄地面積の割合（総農家）	販売農家	31.3%	23.0%	27.1%	23.0%	17.0%	17.0%
	自給的農家	22.7%	23.9%	22.2%	26.1%	28.4%	27.3%
	土地持ち非農家	45.9%	53.1%	50.7%	50.9%	54.6%	55.7%

(**) …「経営耕地の割合」、「総経営耕地面積に対する耕作放棄地の割合」、「耕作放棄地面積の割合」に関しては、農林業センサスの、総農家に関する統計量を用いている。



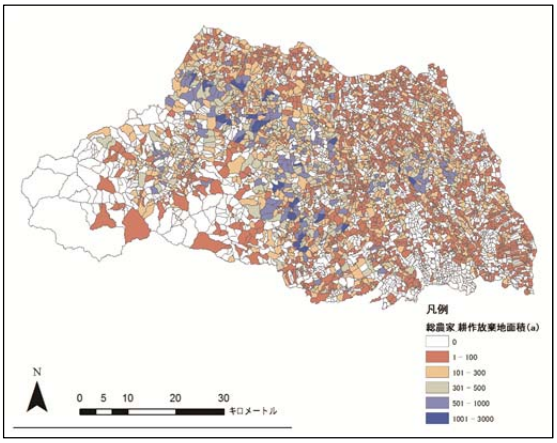


図 2-6-17（左）：埼玉県の集落ごとの経営耕地面積、図 2-6-18（右）：埼玉県の集落ごとの耕作放棄地面積

2-6-2-3 地域区分別にみるその他農業生産関連事業の状況

最後に、農業生産関連事業に関する統計量に関して、都市農業の特徴を把握する（表 2-6-4）。都市農業の特徴が顕著に現れているのが、その出荷先としての直売の多さである。全国の農業の出荷状況とは違い、農協に出荷する割合が低く、消費者に直接販売している割合が高い。また、東京近郊の農業は、特に小売業者へ直接出荷している割合が高いことが特徴的である。一方、作物に関しては、東京周辺の農業地帯の特徴として、稲作の割合が低く、代わりに露地野菜の割合が高くなっている。このことには、一筆の農地面積が小さく、また分散していることが特に影響していると考えられる。

表 2-6-4：農林業センサスにみる都市的地域に着目した農業生産関連事業の状況

統計量		全国		都心三県		埼玉県	
		総計	都市的地域	総計	都市的地域	総計	都市的地域
農産物売り上げ1位の出荷先別農家数の割合	農協	67.4%	59.3%	46.8%	38.2%	41.5%	37.2%
	農協以外の出荷団体	9.1%	7.1%	11.1%	7.4%	8.2%	6.7%
	卸売市場	5.8%	9.7%	12.2%	16.7%	13.1%	15.8%
	小売業者	4.1%	5.4%	9.7%	9.4%	14.8%	13.2%
	食品製造業・外食産業	0.8%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.7%
	消費者に直接販売	10.1%	15.1%	16.8%	24.5%	18.2%	22.0%
	その他	2.7%	2.8%	2.7%	3.3%	3.7%	4.5%
環境保全型農業に取り組んでいる農家の割合		49.8%	48.5%	46.5%	49.0%	42.5%	43.0%
単一経営農家（主位部門が8割以上）の作物の割合	稲作	66.5%	63.6%	60.9%	47.5%	65.2%	58.1%
	雑穀・いも類・豆類	1.4%	1.0%	1.8%	1.4%	0.7%	1.1%
	露地野菜	6.8%	11.6%	18.0%	27.3%	16.7%	21.4%
	施設野菜	4.0%	4.9%	3.7%	3.0%	3.6%	2.4%
	果樹類	11.0%	10.7%	6.2%	10.6%	3.9%	4.7%
	花き・花木	2.3%	3.3%	5.1%	5.8%	5.2%	6.7%

2-7 本章のまとめ

都市近郊部は、日本の風土・周辺部の都市開発の双方と強い結びつきを有し、時にその関係性を活用し、時にその関係性からひずみを受け、その土地利用を変更してきた。この中で、風土と周辺開発の関係性から、これまでに選択され続けてきた土地利用が「営農」である。そして、この土地利用からは、近年、生産機能だけでなく、景観・防災・交流・教育・自然など様々な多面的機能の発揮が期待され始めている。

しかし、これまで都市農業は、歴史的に計画的に配置、保全されてきたわけではなく、また今後の公益性の発揮を担保する実行性のある規制も存在していない。この結果、近年では、農家数の減少、経営耕地面積の減少をはじめとした、土地維持管理に関する問題が顕著に現れはじめているのである。

都市と農地の混住という現状を認め、いかに望ましい関係性を構築していくかが今後の土地利用計画上の課題である。この際に、最も重要となることは、農地で生活し、その維持管理を担っている農家・土地所有者の行動原理を含めた計画を創造していくことだろう。これまでみてきた農地に対する公益性は、その全てが、農家の適切な維持管理が行われるという前提のもとで成立している。しかし、農地から期待される公益性は、土地が農家・地権者によって管理されることで、常に恣意性という制約がまとわりつくものである。このため、今後、都市農地の計画的な保全を図っていくためには、広域的な視点から国土管理上必要な農地を特定すると共に、維持管理の局面においては、より地域に密着した形で、どのように農家や地権者の行動を調整・誘導することができるかを考えていかなければならないだろう。

＜参考文献＞

・石田頼房(1990)「都市農業と土地利用計画」日本経済評論社
・小野文雄(1971)「埼玉県の歴史」山川出版社
・樺島徹(2011)「都市計画制度の見直しに向けた検討の状況について」新都市, No65, Vol2, pp.29-36
・関東農政局　神奈川沿岸農業水利事業所「農と歴史」(2016/5/1 閲覧)
http://www.maff.go.jp/kanto/nouson/sekkei/kokuei/kanna/rekishi/01.html
・佐藤啓二(2013)「都市農地の新局面と多面的機能」土地総合研究
・埼玉県(1987)「荒川 - 人文Ⅰー」, 埼玉県
・埼玉県(1988)「荒川 - 人文Ⅱー」, 埼玉県
・埼玉県「見沼田圃農地転用方針（三原則）」（2016/4/1 閲覧）
http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283762/www.pref.saitama.lg.jp/A08/BA01/nannbukasen/3gensoku.htm
・埼玉県「見沼田圃の保全・活用・創造の基本方針」（2016/4/1 閲覧）
http://www.pref.saitama.lg.jp/a0902/toshitiiki/documents/373566.pdf
・さいたま市「見沼田んぼのホームページ」(2015/4/25 閲覧)
http://www.minumatanbo-saitama.jp/
・さいたま市「見沼田圃土地利用現況調査結果」(2016/5/1 閲覧)
http://www.city.saitama.jp/001/010/019/010/004/001/p008613.html
・社団法人 農業農村整備情報総合センター「埼玉県 - 利根川中央農業水利事業 - 」(2016/5/1 閲覧)
http://suido-ishizue.jp/index.html
・田中恭子(2013)「見沼田んぼの農地の公有地化とその利用」社会科学論集, No.140, pp.31-39
・原田敏治(1997)「大正・昭和初期における埼玉県近郊農業地帯の形成」駿台史学, No.101, pp.45-59
・美田和人(1993)「改正生産緑地制度下における都市農業の現状と課題」東京農試研報, 25, pp.43-57
・水口俊典(2015)「都市農業振興基本法への期待と都市計画関連制度・税制改革の課題」都市農地とまちづくり,No.70, 都市農地活用支援センター
・虫明功臣(2012)「モンスーンアジア変動帯に位置して」,（さいたま・水とみどりのアカデミーⅠ）, 見山再生保全イニシアチブ
・山田宏(2006)「都市・農村における土地利用の計画と規制」(2016/5/1 閲覧)
http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2006pdf/2006042189.pdf

３章　農地の保全・活用に向けた行政施策とその課題

3-1 本章の目的

本章の目的は、農地の活用・保全へと向かう、行政の基本的な考え方を確認したうえで、現在の公共機関が主導する農地活用・保全策である、農地の集約・集積と公有地化事業を採り上げ、施策の実態・課題を分析することにある。

都市農業・農地保全に関して、現在の行政文書では、私的所有ながら各所有者が営農を継続することによる、農地の公益的機能（遊水機能やオープンスペース機能）の担保が期待されている。しかし、都市近郊部では農地の分散錯圃や担い手不足などの理由から、耕作放棄地が増加しており、農地の公益的機能が十分に発揮されているとは言えない状況にある。

このような事態に対して、行政は規制一辺倒の対策から、農地の活用を主軸とした方針へと転換し、農地の持続的な維持管理を達成に向けた様々な施策を展開している。この中で、農地対策に当たっては、各所有者が営農を継続するために、農地を集積・集約し、農業の効率性を挙げることが、私的所有の農地管理を継続し、耕作放棄地の発生を未然に防ぐ意味において効果的だと考えられている。また、農地の集積・集約に適さず、さらには私的所有による管理が困難だと判断された場合には、適切に公共機関が農地を買い取り、保全していくことも、耕作放棄地を発生させずに、地域農業を維持していくためには必要となるとされている。

本章では、行政が主導する都市農地の公益性の担保の手法として、農地流動化への取り組みとして、「人・農地プラン」「農地中間管理事業」を、公共による農地維持管理の取り組みとして、埼玉県の「公有地化買取り事業」を調査し、その現状と課題を明らかにすることを目的としている。この調査から、現在の行政の農地保全・活用に対する姿勢と今後の課題を考察する。

まず、3-2 では、埼玉県を対象に、都市近郊部の行政の農地対策を体系的にまとめ、以降の小節で対象とする各事業の位置づけを確認する。3-3 では、農地流動化策として、広く全国の農業政策の現場で採用されている「人・農地プラン」と「農地中間管理機構」を採り上げ、その策定プロセスから実態までを分析し、今後の課題を抽出する。3-4 では、公共主導の農地維持管理の取り組みとして「公有地化事業」を取り上げ、これまでの実績から、現在の課題を考察する。最後に 3-5 では、現在の農地保全・活用施策の展開の問題点を、その実施主体である行政機関の組織編成に関して指摘する。

＜調査方法＞

本章では、行政から提供を受けた資料を含めた文献調査と共に、埼玉県、埼玉県農林公社に対する、「人・農地プラン」「公有地化事業」の実態に関するヒアリング調査を基に分析を行っている。

3-2 現在の行政の都市近郊農地保全・活用に向かう政策の枠組み

現在の都市農業に対する行政の姿勢は、それまでの規制重視の政策から、「保全・活用・創造」をテーマとした施策へと徐々に変化している。例えば、さいたま市の農業政策の中核的な役割を担っている「都市農業基本指針（百万人の農）」（さいたま市、2014）においては、農地に対する基本方針として「多面的機能を活かした「農地」の保全」が掲げられ、具体的な内容として、「農環境の保全と改善、遊休農地の解消と活用、農地流動化対策の推進などにより、農地の保全と農業の維持に努め（る）」ことが明記されている。また、４章以降で対象地としている見沼田圃の農地維持管理上の基本方針（「見沼田圃の保全・活用・創造に向けて」（埼玉県など、1995））では、「主としてこれまで農家に協力を求めてきた見沼三原則に代わり、農家及び土地所有者などの地域住民、都市住民並びに行政が一体となって見沼田圃の保全・活用・創造を図っていく新たな土地利用の方策を定めることが必要となっている」という認識が示されている。

本小節では、さいたま市の都市農業の「保全・活用・創造」に向けた行政の基本的な施策を体系化すると共に、以降の小節で対象とする「農地流動化」「公有地化事業」の位置づけを明確にする。

3-2-1 さいたま市の都市近郊農地に対する施策の内容

2014 年に、さいたま市は都市農業の基本的かつ総合的な指針として、前身である「さいたま市農業振興ビジョン」(2006)を改訂し、都市農業基本指針として「百万人の農」(2014)を制定した。都市農業基本指針は、さいたま市総合振興計画の産業・経済の分野別計画に位置づけられ、国・県の関連計画[1]や都市計画マスタープラン、緑の基本計画などとも連携しており、実質的に地域の農業振興の方向性を示し、市の農業政策を展開する上で中心的役割を担うものである。（図 3-2-1）

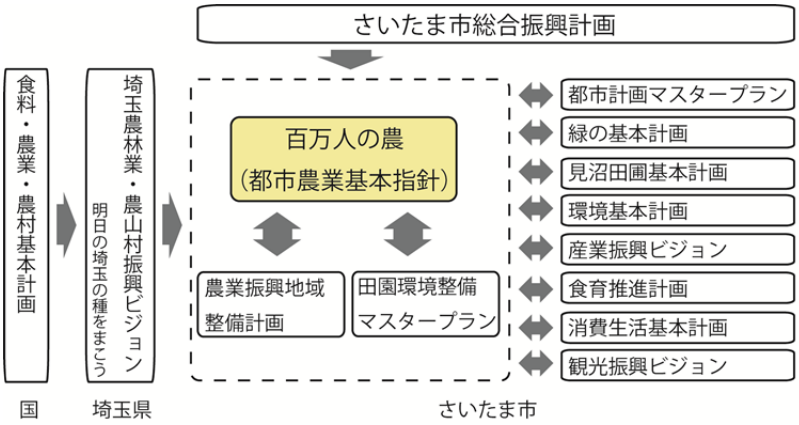


図 3-2-1：百万人の農（都市農業基本指針）の位置付け

[1] 国の計画である「食料・農業・農村基本計画」、県の計画である「埼玉農林業・農山村振興ビジョン」との連携が図られている。

この都市農業基本指針の中で、さいたま市の施策は、「農業」「農地」「農コミュニティ」の三つに区分され、それぞれの項目に対して基本方針と、具体的な取り組みを明示している（図 3-2-2）。

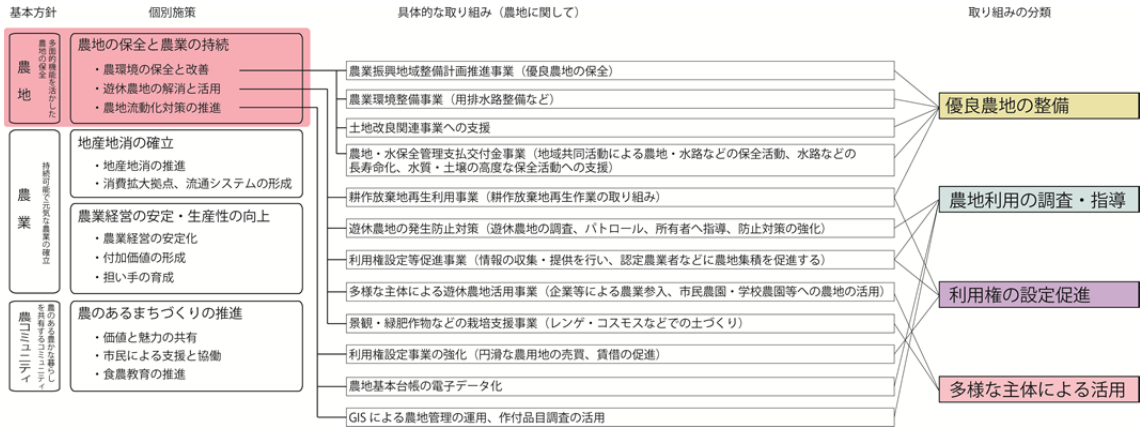


図 3-2-2：都市農業指針における農地対策の具体的な取り組みの内容

3-2-2 都市農業指針の農地に関する施策の内容

都市農業基本指針の中で、農地対策の基本方針として掲げられていることは、「多面的機能を活かした農地の保全」である。この背景としては、担い手不足、相続税などの税負担、周辺の都市化などの理由による優良な農地の減少と遊休農地の増加、という問題が挙げられている。

施策の柱とされていることは、「農地の保全と農業の維持」であり、その具体的な取り組みは、遊休農地防止も鑑みた、優良農地の保全に向かう事業と、遊休農地解消のための事業に分けることができる。

特に、遊休農地の解消の流れに沿って行政の施策をみた際に、遊休農地発生後の農地活用に向けた主な取り組みは、他の営農者への利用権の設定と、多様な主体に対する農地の維持管理の二つに分けることができる。この中で、現時点で行政が主導する中心となる取り組みが、以降の章で扱う「農地集約・集積事業（人・農地プラン、農地中間管理機構）」と、「公有地化推進事業」である。

表 3-2-1：都市農業基本指針にみられる農地に対する具体的な取り組み

農地に対する取り組み	
個別施策	具体的な取り組み
農環境の保全と改善	農業振興地域整備計画推進事業（優良農地の保全）
	農業環境整備事業（用排水路整備など）
	土地改良関連事業への支援
	農地・水保全管理支払交付金事業（地域共同活動による農地・水路などの保全活動、水路などの長寿命化、水質・土壌の高度な保全活動への支援）
遊休農地の解消と活用	耕作放棄地再生利用事業（耕作放棄地再生作業の取り組み）
	遊休農地の発生防止対策（遊休農地の調査、パトロール、所有者へ指導、防止対策の強化）
	利用権設定等促進事業（情報の収集・提供を行い、認定農業者などに農地集積を促進する）
	多様な主体による遊休農地活用事業（企業等による農業参入、市民農園・学校農園等への農地の活用）
	景観・緑肥作物などの栽培支援事業（レンゲ・コスモスなどでの土づくり）
農地流動化対策の推進	利用権設定事業の強化（円滑な農用地の売買、賃借の促進）
	農地基本台帳の電子データ化
	GISによる農地管理の運用、作付品目調査の活用

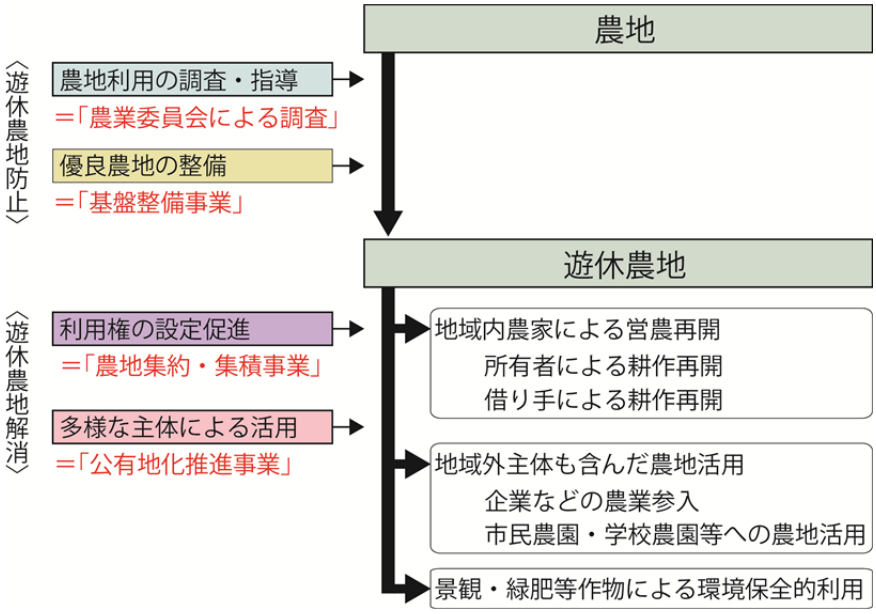


図 3-2-3：遊休農地防止・活用の流れにおける具体的な取り組み

3-2-3 都市農業指針の農業に関する施策の内容

さいたま市の農業に対する課題は、担い手不足と農業経営の低迷だと認識されており、ここから、「持続可能で元気な農業」という目指すべき方向性が掲げられている。

農業に関する施策は、大きな柱として、「地産地消の推進」と「農業経営の安定・生産性の向上」の二つが挙げられている。「地産地消の推進」に関しては、農産物の PR や流通システムの整備としての支援事業などが、主だった取り組みとして挙げられており、ソフト面での施策が大半を占める。「農業経営の安定・生産性の向上」に関しては、担い手農家に対しては農地の集約や営農活動の支援が、新規就農者に対しては就農予備校や給付金に関する取り組みがそれぞれ行われている。（このうち、担い手への農地集積・集約化などの一部の取り組みは、「農地に関する施策」と重複している。）

表 3-2-2：都市農業基本指針にみられる農業に対する具体的な取り組み

農業に対する取り組み	
個別施策	具体的な取り組み
地産地消の推進	安全・安心な農産物の生産および供給を行うための検査体制
	6次産業化推進事業・農商工連携による産業の活性化
	ニーズ対応型農業推進事業
	さいたま市農情報インターネット発信事業（市民・農家による農情報発信）
	食農教育の推進
	市内産農産物の認証とマーク化事業
	食品表示の適正化事業
	農情報ガイドブック作成事業（農家と市民特派員により作成、農情報としてネット発信に活用）
	農業祭情報
消費拡大拠点、流通システムの形成	新たな直売施設の整備
	共販出荷体制の推進
	直売所・朝市などのファーマーズマーケット支援事業
	直売組織育成事業（直売組織への事業支援）
	地元小売店への地場産コーナーの設置支援事業
	卸売市場整備事業（市場整備に要する経費の補助）
農業経営の安定化	担い手への農地集積・集約化（認定農業者などに農地の集積を図る取り組み）
	新農業ビジネスの推進（IT等新技術の導入等支援）
	農業法人化の推進事業
	認定農業者の確保と支援事業
	農業団体育成事業（農業生産団体等の育成支援）
	農業生産団体支援事業（経営近代化のための施設整備等への支援）
	見沼農業活性化対策事業（見沼農業の活性支援など）
	栽培収穫体験農園の支援事業
	畜産事業（畜産防疫、畜産公害対策、優良種畜導入など）
	農業制度資金利子補給事業（事業資金の利子補給）
	経営所得安定対策などの見直し
	環境保全型農業直接支援事業（生物多様性、保全を重視した先進的な営農活動への支援）
	農業経営を考える講習会の実施
	苗木等の繁殖・育成事業（農業者トレーニングセンターの温室ハウスを活用した事業）
付加価値の形成	6次産業化推進事業・農商工連携による産業の活性化
	さいたまブランドの推進（市内産農産物を利用した加工品、水稲・野菜・花き・植木のブランド化による新たな市場開拓）
	特別栽培農産物への取り組み支援（減化学肥料・減農薬栽培の農産物への支援）
	エコファーマーへの取り組み支援（環境にやさしい農業への支援）
担い手の育成	青年就農給付金事業（新規就農者の経営安定化のための給付金の支給）
	さいたま市版就農予備校推進事業・花植木研修施設の推進
	認定農業者支援事業（農業施設や機械等の購入費用の助成支援など）
	農業後継者育成事業（後継者団体の事業支援や新規就農者の自立経営支援）
	新規参入者への農地斡旋
	農業法人化の推進事業
	援農ボランティア育成事業（専門的な講義と実習による人材育成）
	ランドコーディネーター育成事業（農業関連講座の実施、協議会活動の支援）

3-2-4 都市農業指針の農コミュニティに関する施策の内容

農コミュニティに関しては、農と都市が共に支えあうまちづくりのために、都市住民の理解と協働が不可欠だとし、生産物や農業体験を通して、「農のある豊かな暮らしを共有するコミュニティ」を創出していくことを基本方針として掲げている。

具体的な取り組みは、交流施設・滞在型市民農園の整備などのハード面と、ランドコーディネーター（農業の PR・情報発信）や援農ボランティアの育成、食育活動などの人材育成を中心としたソフト事業である。

表 3-2-3：都市農業基本指針にみられる農コミュニティに対する具体的な取り組み

農コミュニティに対する取り組み	
個別施策	具体的な取り組み
価値と魅力の共有	農業交流施設（農産物直売、農業研修、農産物の加工体験、環境啓発の場など）の整備
	見沼田圃での協働と農業活性化事業
	ランドコーディネーター事業（農業のPR企画・情報発信）
	食（郷土料理）と農を楽しむ体験イベント事業
	農業イベントの実施（農業祭、アグリフェスタ、春の園芸まつりなど）
	農情報ガイドブック作成事業（農家と市民特派員により情報を収集、ガイドブック、マップを作成。農情報としてネット配信にも活用）
市民による支援と協働	滞在型市民農園の整備
	援農ボランティア育成事業（専門的な講義と実習による人材育成）
	援農ボランティア事業（生産者への農作業の応援）
	市民農園、栽培収穫体験農園の支援事業
食農教育の推進	学校給食への取り組み支援（学校給食への地場産農産物の導入支援など）
	農業体験教室事業（小学校における児童体験農園の実施など）
	食（郷土料理）と農を楽しむ体験イベント事業
	学校教育ファーム制度の活用（市・農家・学校などが連携した農作業体験への取り組み）

3-2-5 都市農業指針のまとめ

担い手農家への経営支援や、新規就農者への就農支援など、副次的に農地活用が促進されると考えられるものもあるが、特に遊休地の解消・活用という面で見た際に、取り組みが直接的な影響を及ぼすものは、「農地の集約・集積」と、公共が多主体への活用を誘導する「公有地化事業」の二つだと考えられる。本論文では都市近郊農地の土地問題に着目しているため、以降の小節では、都市農業基本指針の中で「農地」の項目に挙げられている、この二つの事業に着目した調査と分析を行うこととする。

一方、都市農業基本指針の欠点として挙げられることが、中心となる農家以外の、地域農家への支援がほとんど見られないことである。農業政策の基本方針は、生産性の向上であるが、現在の経営規模を持続しようと考えている農家や、高齢化して維持管理が行えなくなりつつある農家を、政策の枠組みに取り入れ、地域として農業が継続的に行える体制を確立する必要性は述べられていない。

3-3 農地流動化策としての「人・農地プラン」と「農地中間管理機構」

3-3-1 「人・農地プラン」と「農地中間管理機構」の目的とその背景

3-3-1-1「人・農地プラン」と「農地中間管理機構」の成立の背景

戦後間もなくは、GHQ の指導などもあり、農業政策に関しても、封建的生産関係の解消と民主主義の基盤確立という目的が掲げられた。農地法(1952)の制定によって、地主制度の解体が実行され、それまで少数の大地主と多勢の小作人という関係性によって構築されてきた農村社会は、多くの小規模自作農によって運営されることとなる。農地法では、「自作農主義」が明確に示されており、農地解放により公正で民主的な地盤を整えるだけでなく、自分の土地を自分で耕作することによって、耕作の工夫が自助的に達成され、生産性が向上し効率的に地域が維持管理されていくことが意図されている（清水、2007）。このため、農地法第三条に定められているように、土地の権利移動は厳しく制限されており、農業委員会の許可なく農地の利用権を変更することは認められていない。この結果、日本の農地の約 9 割は自作地となり、そこでは均質社会が形成され、基本的には、約 1ha の同じような面積の農地を同じような経済状況の農家が耕作することで農村は保たれていた。

しかし、近代化が進展し、農業に関しては農機具が発達し、都市では高度成長により工業を中心とした経済活動が発展することで、この様相は徐々に変化していく。農地法策定から約 10 年が経過すると、農家は、高齢農家や兼業に力を入れ耕作を行なわない者と、経営耕地面積を拡大し経営拡大を目指す者に分化し、この一方で、地価は高騰し、農業の経営拡大のためには借地に頼らざる負えない状況が生まれてくる。このような流れに伴って、集落内には、不耕作地や担い手不在の農家が点在するようになり、農地の維持管理問題が発生し始めることとなった。

農地の集積・集約に向かう農地政策の背景は、1970 年に始まる。国は、1970 年に農地法を改正し、1975 年に農振法改正に基づく農地利用増進事業、1980 年に農用地利用増進法をそれぞれ制定することで、当時の農村地域の問題に対処することを志向する。これらの一連の法律の改正・制定は、1952 年の農地法の対極をなすものであり、これまで厳格に制限されていた農地利用権の変更を円滑に推し進めることを可能とし、農村の階層社会化を推し進めるものであった。

まず、1970 年に改正された農地法では、「①農地の権利移動規制の緩和、②農業生産法人の要件の緩和、③農地所得上限規制の廃止、④小作地の所有制限緩和、⑤小作料の最高額統制の廃止、⑥農地保有合理化事業の新設」（清水、2007）が講じられる。ここでは、「自作地主義」から「借地主義」への転換が暗に示されており、その後の農地利用増進事業(1975)、農用地利用増進法(1980)では、利用権の設定を促進することを目的に、農業委員会などの許可を必要とせずに利用権の移転が行える環境整備が行われている。

また、同様の理念から、1993 年に制定された法律が「経営強化基盤法」である。この法律では、認定農業者制度が設立され、地域農家が農地の集積・集約すべき対象を認識・信

頼できる状況を創出するために、市町村が当該条件に当てはまる地域の中心となる農家（法律上は農家が策定する農地利用計画）を認定し、この農業者に対し税制の優遇などを講じることとしている。この認定農業者は、2014 年時点で、全国に 23 万 1101 経営体存在する[2]。この他にも、2009 年の農地法の改正では、農地利用権にまつわる事項として、①一般法人の貸借での参入規制の緩和、②農地取得の下限面積の実質自由化など、大規模農地の担い手として法人が参入できる環境の整備などが行われており、現在でも農政は「借地主義」を志向した農業政策を進めている。

このように国は、1970 年の農地法改正から、一貫して借地主義への転換を推進しつづけ、利用権移転の簡易化、地域で農地を集約・集積すべき中心となる農家の明示化などによって、農地流動化のための環境を整備してきた。そして、本論で対象とする「人・農地プラン」、「農地中間管理機構」の設立も、この大きな流れの一部に位置付けることができる。

「人・農地プラン」制定の背景は、これまで国が農地流動化のための政策を講じてきたにも関わらず、思い描いていた農地の権利移動が、実態として進んでこなかったことが大きく影響している。人・農地プランの発端となったのは、「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」（食と農林漁業の再生推進本部、2011）だと言われているが、同本部が「高いレベルの経済連携の推進と我が国の食料自給率の向上や国内農業・農村の振興とを両立」させることを目的として設立されたことからも明らかなように、水田農業をはじめとした構造調整が思うように進んでいないことが現在の農政上の大きな課題だといえる（西川、2013）。

農地流動化のための環境が整っているにも関わらず、農地の集積・集約が進まない要因は、「人・農地プラン」の作成背景でも触れられているように、地権者が農地の貸出し・売却に対して心理的抵抗を覚えており、また、地域としての農業の将来ビジョンが不透明なためだと推測されている。このような経緯から、地域の将来像を地域住民で話し合う機会を設けることや、公的機関が介在することで農家間の貸し借りの抵抗の緩和を図ることを目的に、新たに制定されたものが「人・農地プラン」「農地中間管理機構」だといえる。

[2] 農林水産省：「認定農業者の認定状況（平成 26 年 3 月末時点）」（2016.4.28 閲覧）
http://www.maff.go.jp/j/ninaite/n_nintei/zyokyo/pdf/h2603a.html

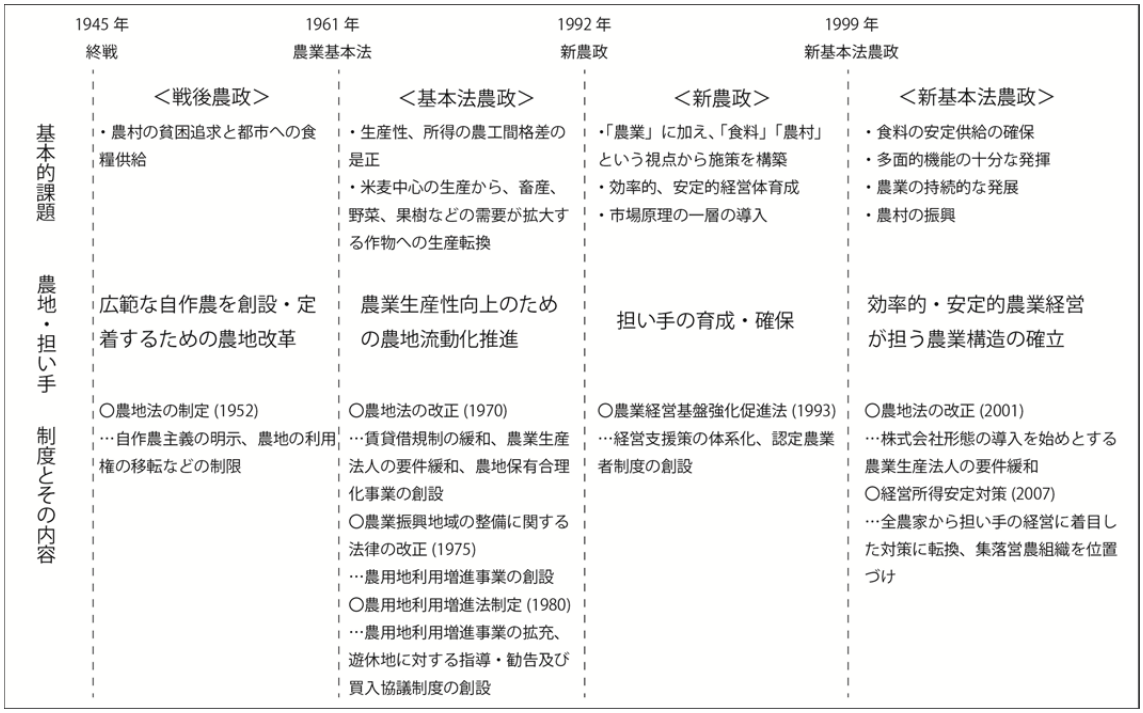


図 3-3-1：農地の利用権に着目した農地制度の変遷

（農林水産省(2009)：「農業・農村の潜在力の発揮のために」を参考に加筆・修正）

3-3-1-2「人・農地プラン」と「農地中間管理機構」の目的

高齢化や後継者不足、耕作放棄地の発生などの人と農地の問題の解決を目的として、2012年に、集落・地域の単位を基本として、「今後の中心となる経営体（個人、法人、集落営農）の決定」、「中心となる経営体への農地の集約の方法」、「中心となる経営体とそれ以外の農業者（兼業農家、自給的農家）を含めた地域農業のあり方（生産品目、経営の複合化、6次産業化）」などを決定するために制定された計画が「人・農地プラン」である。

この中で、本プランの特徴的な点は、中心的な経営体へと農地を貸し出す、「農業をやめる人」を地域内で特定し、プラン上に記載する点である（西川、2013）。人・農地プランの策定に当たっては、「徹底した話し合いを通じて、今後2年間程度で人と農地を抱えるすべての市町村、集落で策定することを目指す」とされており、地域内での話し合いを通じて地域の将来像を描くことを基本的な要件としている。人・農地プランで、農地の出し手と考えられているのが、「農業をやめる」と考えられる①土地利用型農業から経営転換する農業者、②リタイアする高齢の農業者、③農地の相続人などである。一方で、農地の受け手として考えられているのは、「中心となる経営体」であり、認定農業者[3]、大規模経営体、農

[3] 認定農業者とは、農業経営基盤強化促進法(1993)に基づき、農業者が作成する5年後の経営改善目標を記載した農業経営改善計画[3]を、市町村の作成する基本構想との適合度、農用地の効率的かつ総合的利用、達成度などから総合的に判断し、市町村が認定をした農業経営者を指す。平成27年6月末で、認定農業者は247,029おり、このうち法人は19,631存在する。認定農業者となることで、経営所得安定対策、低利融資、税制の特例などを受けることができる。

業法人及び広域で営農する農業者のうち、意向のあるものとされている[4]（農水省：人農地プラン作成の参考様式)。

また、人・農地プランの作成プロセス等において、「信頼できる農地の中間的受け皿があると人・農地問題の解決を進めやすくなる」との意見を踏まえ、農地中間管理機構が都道府県ごとに整備されることとなった。この農地中間管理機構は、地域の中心的農家への農地の集積・集約、これに伴う担い手農家の経営規模の拡大、新規営農者の増大の三点を推進することを主目的としている。

これまでの農地を集積する政策は、基本的には売買が中心の仕組みであったが、農地中間管理機構では、農家をやめようと考えているが、土地を手放したくないと考えている層を取り込むことを意図して、賃貸が中心の農地集約の受け皿として誕生している。

特に、農地の集約・集積に際しては、人・農地プランとの関係性が深く、プランの中で機構の利用の位置づけがされ、さらに、農地を集約し地域ごとの農業の方向性に向かう過渡期の間、農地を一時的に管理することが期待されている。

3-3-2 「人・農地プラン」「農地中間管理機構」の策定プロセスとその内容

3-3-2-1 人・農地プランの作成プロセス

人・農地プランの作成は、地域の農業事情に応じた最もふさわしい方法で行われるべきだとされているが、一般的な手順は図 3-3-2 のようになる。まず、市町村などが事前に地域農業の実情と、将来方向性を農業者にアンケート調査し、この結果を基に地域内での話し合いが行われる。この話し合いでは、中心となる農業の担い手、担い手不在時の新規参入者の対応、農地中間管理機構の活用方法、そして今後の地域農業のあり方と各主体の役割分担が議論される。その後、市町村がこの話し合いの結果を基に、人・農地プランの原案を作成し、検討会を経て、正式に決定されることでプランが公表される。

[4] これまでは、中心的な経営体として市町村からの認可を受けた認定農業者が想定されていたが、人・農地プランにおいては、地域内の話し合いのもとに、担い手となる経営体が決定されることとなっている。

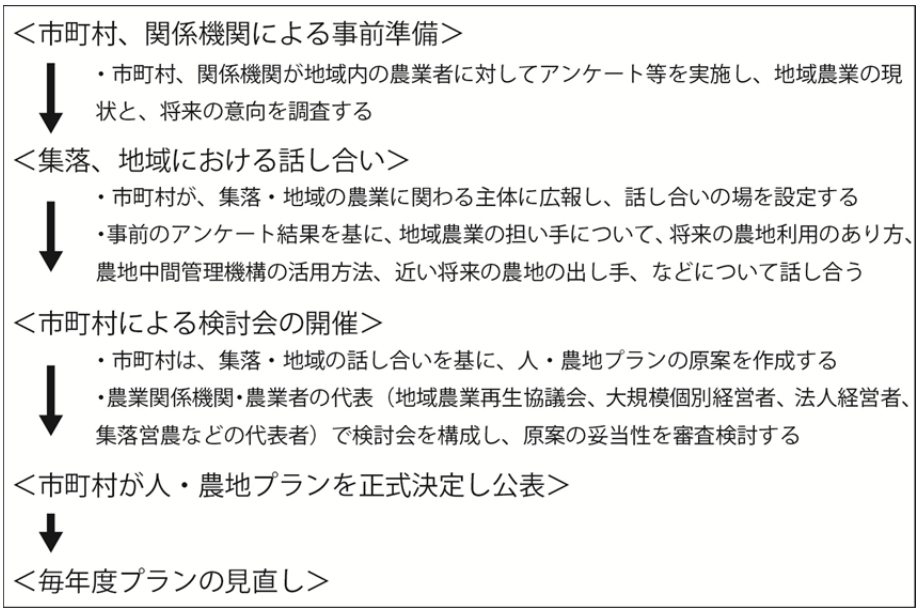


図 3-3-2：「人・農地プラン」の作成のプロセス

3-3-2-2 人・農地プランで策定する項目

人・農地プランの構成は、まず現状の把握であり、①中心となる経営体を列挙することを基に、②地域における担い手の確保状況が判断される。そして、地域の農地の集積・集約に関して、③将来の農地利用の方向性と、④農地の集積・集約に対する農地中間管理機構の活用方針が決定されることとなっている。この方針に対して、⑤近い将来農地の出し手となるものの情報が列挙され、最後に、⑥今後の地域農業のあり方が明示される。

実際のさいたま市の人・農地プランの一部を示したのが、図 3-3-3 であり、これに集約・集積の方向性が地図上に示された農地利用図が添付されることがある。

表 3-3-1：「人・農地プラン」の記入項目

	記入項目
1.今後の地域の中心となる経営体	属性/経営体名/構成員数/後継者の有無/現状の経営内容と規模/概ね5年後の経営内容と規模の計画/農地中間管理機構からの借入希望の有無/新規就農、6次産業化などの取り組み実績/活用が見込まれる施策
2. 地域における担い手の確保状況	担い手は十分確保されているかどうか
3. 将来の農地利用のあり方	担い手に集積集約化する/担い手の分散錯圃を解消する/新規参入を促進して、新規参入者に集積・集約化する/耕作放棄地を解消する/その他
4. 農地中間管理機構の活用方針	地域の農地所有者は、原則として農地中間管理機構に貸し付ける/農業をリタイア・経営転換する人は、原則として農地中間管理機構に貸し付ける/担い手の分散錯圃を解消するため利用権を交換しようとする人は、原則として農地中間管理機構に貸し付ける/その他
5. 近い将来農地の出し手となる者と農	農業者名/年齢/現状の経営内容と規模/概ね5年後の経営内容と規模の計画/利用しなくなる農地面積/農地中間管理機構への貸付け希望の有無
6. 今後の地域農業のあり方	生産品目の明確化/複合化/6次産業化/高付加価値化/新規就農の促進/その他

人・農地プラン

市町村名	集落/地域名	当初作成年月	更新年月(1回目)	更新年月(2回目)	更新年月(○回目)
さいたま市	中部地域	平成27年12月			

1. 今後の地域の中心となる経営体(担い手)

属性	経営体(氏名)	経営者・代表者の年齢	構成員(従業員)	後継者の有無	現状(平成27年度)		計画(平成32年度)		農地中間管理機構からの借入希望の有無	新規就農・6次産業化・高付加価値化・複合化・低コスト化・法人化等の取組	取組年度	活用が見込まれる施策				備考
					経営内容(作目)	経営規模(ha,頭数等)	経営内容(作目)	経営規模(ha,頭数等)				青年就農給付金(開始型)	スーパーL資金の金利負担軽減措置	経営体育成支援事業	その他( )	
認農	[redacted]	38才	6(2)名	無	施設野菜 露地野菜	0.13 3.50ha	施設野菜 露地野菜	0.20 6.00ha	有	低コスト化	継続		○	○		
認農	[redacted]	50才	4(11)名	無	施設野菜 露地野菜	0.25 0.60ha	施設野菜 露地野菜	0.25 0.65ha	有	低コスト化	継続			○		
認農	[redacted]	66才	5(1)名	有	施設花卉 露地花卉	0.40 1.75ha	施設花卉 露地花卉	0.40 1.80ha	無	低コスト化	継続					
認農	[redacted]	59才	2名	有	水稲 露地野菜 施設野菜 養鶏	0.92 1.70 0.05 120羽	水稲 露地野菜 施設野菜 養鶏	2.00 2.50 0.05 300羽	有	低コスト化 6次産業化	継続					
認農	[redacted]	62才	3(1)名	無	露地野菜 露地花木 施設野菜	0.60 0.25 0.07ha	露地野菜 露地花木 施設野菜	1.05 0.40 0.10ha	有	低コスト化	継続					
認農	[redacted]	34才	4(7)名	有	施設野菜 露地野菜 植木・枝物	0.65 0.30 0.53ha	施設野菜 露地野菜 植木・枝物	1.00 0.50 0.48ha	有	低コスト化 6次産業化 法人化 複合化	継続		○			
認農法	[redacted]	64才	4(25)名	有	施設野菜 露地野菜 くわい	0.80 2.00 0.50ha	施設野菜 露地野菜 くわい	0.80 4.00 0.50ha	有	低コスト化 法人化	継続		○			
認農	[redacted]	42才	3(7)名	無	水稲 施設野菜 露地野菜 くわい	0.55 0.15 0.42 0.56ha	水稲 施設野菜 露地野菜 くわい	0.45 0.30 0.62 0.66ha	有	低コスト化 複合化	継続		○	○		
認就	[redacted]	41才	2名	無	露地野菜	0.32ha	露地野菜	0.62ha	無	新規就農	27	○				
	[redacted]	44才	1(1)名	無	施設野菜	0.12ha	施設野菜	0.24ha	有	新規就農	24	○				

図 3-3-3：さいたま市中部地域の「人・農地プラン」の一部

3-3-2-3 農地中間管理機構の農地の集約・集積のプロセス

人・農地プランの実行機関として位置付けられているものが、農地中間管理機構である。農地中間管理機構の農地集積・集約の流れは、農地を持て余している農家から農地を借り、集められた複数の農地をある一定規模に集約し、担い手農家に一括で貸し出すというものである。この手順は以下のようにまとめられる。

①市町村が、人・農地プランを充実させるなどして、地域の話し合いによって、農地の受け手と出し手の状況を把握する。

②機構が、借受け希望者の公募を実施し、その結果（借受け希望者の希望内容など）を公表する。

③市町村などは、機構への農地貸付希望者の窓口となり、受け手があると見込める農地に関して、貸付けの申出を受ける。この貸付けの申請を受けた農地に関して、市町村は農地利用集積計画の公告により機構への権利設定を行う。この機構への権利は「中間管理権」として、機構が貸主の承諾なしに貸付先を変更できるものになっている（いわゆる白紙委任)。

④市町村などは、機構が借受けた農地について、公募に応募した借受け希望者リストの中から、貸付先決定ルール[5]に則して受け手を選定し、マッチングを行う。市町村はこのマッチングの結果をもとに、農用地利用配分計画（案）を策定する。

⑤機構は、市町村が作成した農用地利用配分計画（案）をもとに農用地利用配分計画を作成し、都道府県知事の認可・公告によって受け手に権利が移動する。

[5] 「公益社団法人埼玉県農林公社農地中間管理事業実施規定」第 12 条によれば、貸付先決定ルールに従った農地の受け手の選定は、機構の公募に参加し農用地などの効率的利用の観点から適当な水準にある農業者のうち、集積・集約の促進に寄与する度合いが最も大きいと認められる者とされている。

このようなプロセスの中で、農地中間管理機構の役割は、主に以下の 4 点である。
① 地域内の分散し錯綜した農地利用を整理し、担い手ごとに集約化する必要がある場合や、耕作放棄地等について、借り受ける
② 当該農地に関して、必要な場合には、基盤整備等の条件整備を行う
③ 担い手（法人経営・大規模家族経営・集落営農・企業）がまとまりのある形で農地を利用できるよう配慮して貸付ける
④ 貸付けまでの期間、農地としての管理を行う

これまでの農地集積に関する事業との大きな相違点の一つが、農地中間管理機構が都道府県レベルで設置されたことであるが、実際には、当事者間の調整などの現場での実務の多くは、市町村に業務委託されており、都道府県単位で農地の集約・集積が完結しているわけではない。むしろ実態としては、委託を受けた市町村が、借受け希望者との入念な話し合いを経て、農地の利用権の設定を行っており、このため機構が農地を出してから受け手に横流しをしているような構造とはなっていない[6]。

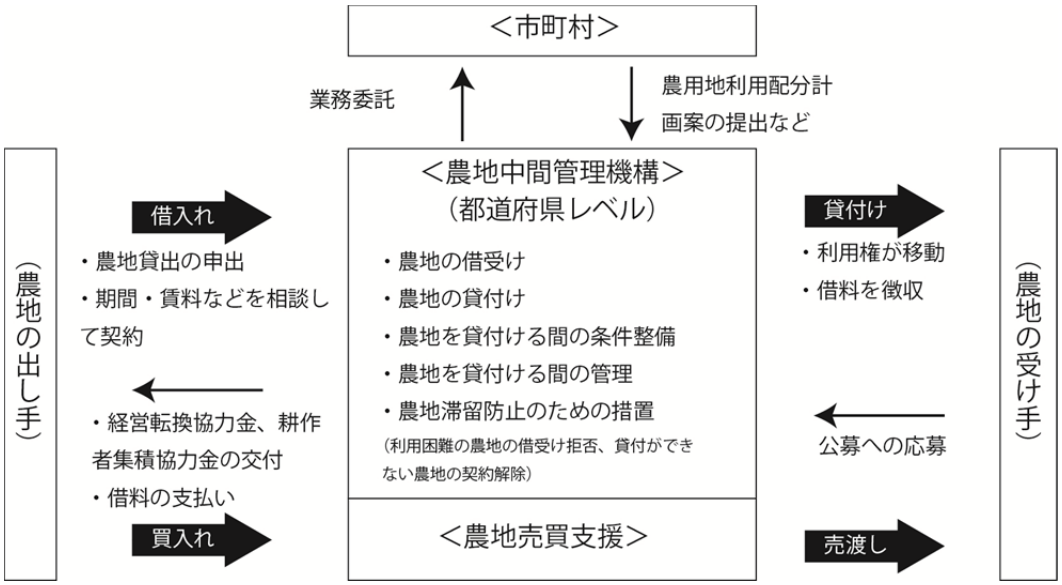


図 3-3-4：農地中間管理機構の役割

3-3-2-4 農地流動化に協力する農地の出し手・受け手に対するインセンティブ

人・農地プラン策定時点で新たに給付される補助金はないが、人・農地プラン上に、農地中間管理機構や認定農業者を位置付けることで、その利用が促進され、結果として地域・農家への補助金が増加する仕組みとなっている。

農地中間管理機構を利用する出し手、受け手の制度上のメリットをまとめたものが、表

[6] 埼玉県農林公社に対するヒアリング調査による。

3-3-2 である。この中で、「機構集積協力金」とは、農地集約の経済的インセンティブとして、農地の出し手と受け手の双方に交付される協力金を指す。この機構集積協力金は、地権者や新たな担い手農家といった個人にだけでなく、農家集団から構成される地域に対しても公布される仕組みとなっている（表 3-3-3）。

例えば、農地の集約に際して、農地の受け手が、認定農業者であった場合は資金の低利融資（スーパーL 資金）が受けられ、新規参入者の場合には青年就農給付金が交付されることとなっている。一方、農地の貸付け者は、農地中間管理機構への貸付けに際して、耕作者集積協力金が受けられ、さらに農家をやめる場合には経営転換協力金が受けられることとなっている。

その他、機構への農地の出し手は、納税猶予の特例や所得税の特別控除が、農地の受け手は、登録免許税・不動産所得税等の税率軽減に関する特例が存在している（表 3-3-4）。

表 3-3-2：農地中間管理機構を利用するメリット

農地中間管理機構を利用するメリット	
農地の出し手	農地の受け手
①農地所有者は、公的な機関に安心して貸し借りを行える	①土地が複数に分割されていても、機構との契約のみで借りられる
②要件を満たせば、機構集積協力金の交付を受けられる	②機構が管理し、農地を集積した状態で貸し出しを受けることができる
③契約期間満了後（10年以上）に農地が返還される	③要件を満たせば、農地集積補助金の交付を受けられる
	④青年就農給付 やスーパーL資金 などの支援を受けることができる

表 3-3-3：機構集積協力金の内容

	地域集積協力金	経営転換協力金	耕作者集積協力金	農地集積補助金
交付対象農地		機構が借り受けて転貸した農地	①以下の農地に隣接する農地 ・機構が借り受けている農地等 ・公表された借受希望者公募情報に記載された、借受希望者が経営する農地 ②面的集積要件を満たす原則2筆以上の農地（①に該当しないもの）	農業振興地域の区域内の農地
交付対象者	地域における話合い（人・農地プラン）に基づき、機構にまとまった農地を貸し付けた地域	＜農地の出し手＞ ①経営転換する農業者 ②リタイアする農業者 ③農地の相続人	＜農地の出し手＞ ①交付対象農地が自作地の場合：交付対象農地を機構に対し貸し付けた農業者 ②交付対象農地が貸借地の場合：当該農地を借り入れて耕作していた農業者	＜農地の受け手＞ ①認定農業者 ②集落営農法人 ③就農から5年以内の新規就農者
交付要件	「地域」内の農地の一定割合以上が機構に貸し付けられていること	全農地を10年以上機構に貸し付け、かつ、農地が機構から受け手に貸し付けられること ※遊休農地の所有者は交付対象でない。	交付対象農地を10年以上貸し付け、かつ、当該農地が機構から受け手に貸し付けられること	①年間集積面積の上限10ha ②集積後の経営体の耕地面積の上限20ha
交付単価	・機構への集積率2割～5割：2.0万円/10a ・機構への集積率5割～8割：2.8万円/10a ・機構への集積率8割～　：3.6万円/10a	・～0.5ha　：30万円/戸 ・0.5ha～2.0ha：50万円/戸 ・2.0ha～　：70万円/戸	・2.0万円/10a	・2.0万円/10a

表 3-3-4：農地中間管理機構利用者に対する税制上のメリット

	農地の出し手	農地の受け手
内容	・納税猶予の適用農地を貸し付けた場合、適用が継続 ・譲渡所得の特別控除：800万円	・登録免許税の軽減：税率1.5%→0.8% ・不動産所得税の軽減：税額が2/3
要件	①農用地利用集積計画 ②中間管理機構、円滑化団体への譲渡 ③農業委員会のあっせん によって農地を売却したもの	農用地区域内の農地、かつ、農用地利用集積計画で所有権を取得したもの

3-3-3「人・農地プラン」の策定状況

埼玉県では、埼玉県農林公社が農地中間管理機構として位置付けられ、担い手への農地の集積・集約が行われている。また、人・農地プランに関しては、埼玉県農業ビジネス支援課がプランの取りまとめ・指導を行っている。本節以降（3-4-2, 3-4-3, 3-4-4）では、提供を受けた行政資料に加え、埼玉県農林公社・埼玉県農業ビジネス支援課へのヒアリング調査を基に、農地流動化政策の現状と都市近郊部の特徴を分析し、その課題と要因を考察することとする。

ヒアリング調査の概要は以下のようである（表 3-3-5）。

表 3-3-5：埼玉県農林公社に対するヒアリング調査の概要

調査対象	埼玉県農林公社（埼玉県農地中間管理機構）	埼玉県農村部農業ビジネス支援課
調査日時	2016年4月26日	2016年4月27日
調査内容	①「人・農地プラン」に関して（策定プロセス、現時点での策定状況、現在の課題とその要因など） ②「農地中間管理機構」に関して（機構に集約・集積される農地について、現時点での機構の実績、現在の課題とその要因など）	

3-3-3-1 全国の人・農地プランの策定状況

全国の人・農地プランの策定数は、2013 年 6 月末までにかけて急激に増加し、その後も微増することで、現在までに、プラン策定意向のある市町村のうち約 97%、12,958 地域に人・農地プランが存在している。このうち、都心三県（埼玉県・都馬券・神奈川県）の傾向と、埼玉県の傾向はほぼ同様であり、全国の平均より少し遅れて、2014 年 6 月末に策定率が 80%を超え、都心三県の 360 地域、埼玉県の 173 地域に対して、人・農地プランが 2015 年時点で策定されている。

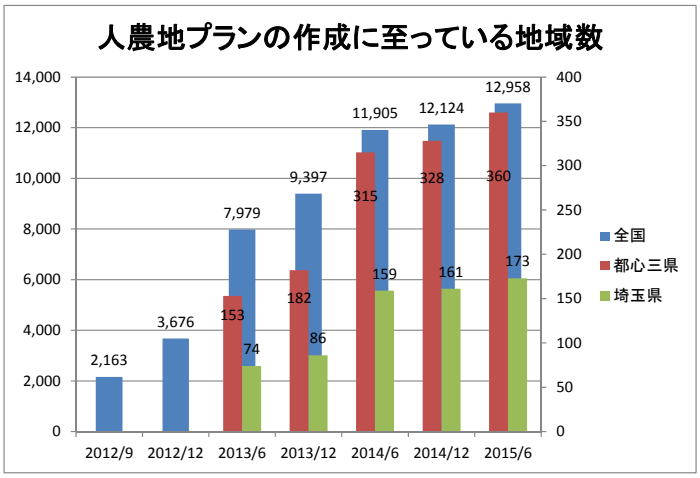


図 3-3-5：都心三県にみる人・農地プランの作成に至っている地域（集落）数

3-3-3-2 埼玉県に着目した人・農地プランの策定状況

埼玉県に着目して「人・農地プラン」の策定状況を示したものが、表 3-3-6 である。表のように、2016 年 2 月時点で、既に 184 地域でプランが策定されており、プランが一つ以上存在している市町村は 63 市町村中 52 市町村に達している。一方で、市町村全域を人・農地プランによってカバーできている市町村は、28(44%)しか存在していない。

また、1 市町村に存在する全ての集落を 1 つにまとめて、プランを 1 つのみしか作成していない市町村が 12(19%)存在する。埼玉県からのヒアリングによれば、プラン策定の地域範囲は、「地域で話し合い、合意形成のできる範囲を市町村が決定する」こととされているが、一般的に市町村という単位は、地域農業の合意形成を地権者同士で行う範囲を大きく超えていると考えられる。このように、人・農地プランの策定は進行しているものの、1 市町村の農家の意見を 1 つのプランへと集約してしまうなど、「形だけのプラン」が生まれてしまっている地域は少なくなく、必ずしも実行性のあるプランが策定されているとは限らない。

表 3-3-6：埼玉県の人・農地プランの作成状況

時　点	市町村数	人・農地プラン作成地域数	人・農地プランが1つ以上ある市町村数	全域をカバーしている市町村数	1市町村1プランの市町村数
H28.3月末	63	184	52(83%)	28（44%）	12（19%）

3-3-3-3 人・農地プラン策定のための話し合いの状況

人・農地プランの話し合いに参加する農業者数には地域差があり、地域内の農業者の大半が参加するものから、数名程度の参加しか参加しない事例まで存在する[7]。この話し合いには、多種多様な意見を持つ農家が参加することが望ましいが、多くの場合では農地の貸し借りの当事者となる農家しか参加しておらず、農業を続ける意向があるものの、「中心経営体ではない農業者」が議論に参加していないのが実情であるとのことだった。（ただし、中心となる経営体とされる農業者は、必ずしも経営規模の拡大を求められている訳ではなく、経営規模が変化しなくとも、地域が将来の地域農業を支える中心経営体だと認めれば中心となる経営体として位置付けられることとなっている。）

また、人・農地プラン策定の話し合いの中で、農地集積・集約以外のテーマが話し合われることは少ない。実際には、農地集約・集積に伴う地域農業の将来像を議論していく際に、農道・水路などの維持管理や遊休農地の扱いなども併せて話し合われることが望まれるが、実態としては、農地の大規模化に対する議論に終始してしまう傾向にある[8]。

---

[7] 人・農地プランの話し合いは、単独で行われるのではなく、「土地改良事業の取り組みについて」や「補助事業の実施について」など、他のテーマの会合に併せて実施されるケースが多いため、このような場合には、多くの農業者が参加している。

[8] 注 7 と同様の理由から、他の話し合いと併せて人・農地プランの話し合いが行われる場合には、農道・水路などの維持管理や遊休地対策などに関しても話が及ぶことがある。

3-3-3-4 人・農地プランに記載されている農地の借り手と出し手の状況

ここでは、埼玉県から提供を受けた、2016 年 2 月時点の「人・農地プラン」に関する行政資料を基に、データの存在する 160 地域を対象に、プラン上に記載されている農地の借り手と出し手の状況を分析する。

プラン上に記載されている地域内の中心経営体数は、2595 経営体存在し、このうち認定農業者が 2013 経営体(77.6%)と大半を占めている。この中心経営体が農地の集約・集積の受け手として想定されるが、中心経営体の経営する耕地面積は、プラン作成地域の全農地面積の 35.3%しか占めておらず、5 年後の計画経営面積と比べた場合も 44.8%にしか達していない。すなわち、もしも人・農地プランに沿って農地の集約・集積が進んだとしても、農地の受け手が耕作できる面積は、地域内の全農地面積の半分にも満たないことになる。このことから、地域内の話し合いにおいても、担い手の状況に関して、「十分に担い手が確保されている」と地域農業者によって判断されている地域は、41(25.6%)しか存在しない。

一方、農地の出し手として農業者がプラン上に記載されている地域は 24(15%)とそもそも少なく、5 年以内の貸し出しが見込まれている農地面積は、111.1ha にしか過ぎない。このことは、地域内にいくら大規模営農を志向する中心経営体がいたとしても、彼らの望む耕作環境を提供できる可能性が低いことを意味している。地域の話し合いにおいても、このように農地の出し手が非常に少ない状況が認識されており、「近い将来農地の出し手となるものと農地が適切に位置づけられている地域」と、市町村・農業者によって判断されている地域は、62(34%)と、非常に少なかった。

表 3-3-7：2016 年 2 月時点の埼玉県の人・農地プランに記載されている農地の借り手と出し手の状況

人・農地プラン作成地域の中心経営体数					人・農地プラン作成地域の全農地面積（ha）	現在の中心経営体の経営面積（ha）	5年後の中心経営体の経営面積の計画（ha）	担い手の状況				農地の出し手となる者と農地			近い将来農地の出し手となる者と農地が位置付けられている地域数	
	うち個人	うち法人	うち集落営農	うち認定農業者				十分確保されている	いるが十分ではない	いない	未記入	現時点で記入のあるプラン数	利用しなくなる農地面積(ha)	機構への貸付希望(ha)		うち機構への貸付希望のある地域数
2595	2314	213	54	2013	45926.5	16216.6（集積率：35.3%）	20571.6（集積率：44.8%）	41（25.6%）	57（35.6%）	1（0.6%）	61（38.1%）	24（15.0%）	111.1	68.1	62（38.7%）	47（29.4%）

3-3-4 農地中間管理事業にみる農地の集積・集約の現状

3-3-4-1 担い手への集積面積の状況

農地中間管理機構の事業成果に移る前に、ここではまず、全国の農地の集約・集積の状況を俯瞰する。2014 年度の農地の集積率は、都心三県の間に大きな差異は存在しておらず、都心三県共に約 20%であった。全国の平均が 48.7%であることを考えると、都心三県の農地の集約・集積は、他の都道府県の状況と比べて特に進展していないことが分かる(表 3-3-8)。

全国の都道府県の農地集積の傾向を把握するため、現在の担い手への集積率と経営耕地面積の関係性を、散布図を用いて示したのが図 3-3-6 である[9]。図から明らかなように、経営耕地面積の小さい都市農業地域では、担い手への集積率が低くなる傾向にある。

表 3-3-8：都心三県にみる担い手への農地集積の状況

	年間集積目標面積(ha)	担い手への集積面積の状況					
		担い手への集積面積(ha)(2014/3)	集積率(%)	担い手への集積面積(ha)(2015/3)	集積率(%)	過去1年間の集積増加面積(ha)	年間集積目標達成率(%)
埼玉県	2590	16876	21.7%	18617	24.2%	1741	67.0%
千葉県	3980	25386	19.9%	25322	21.2%	−65	−2.0%
神奈川県	600	3890	19.4%	3845	17.1%	−45	−7.0%
都心三県	7170	46152	20.5%	47784	21.8%	1631	22.7%
全国	149210	2208258	48.7%	2271193	50.3%	62934	42.0%

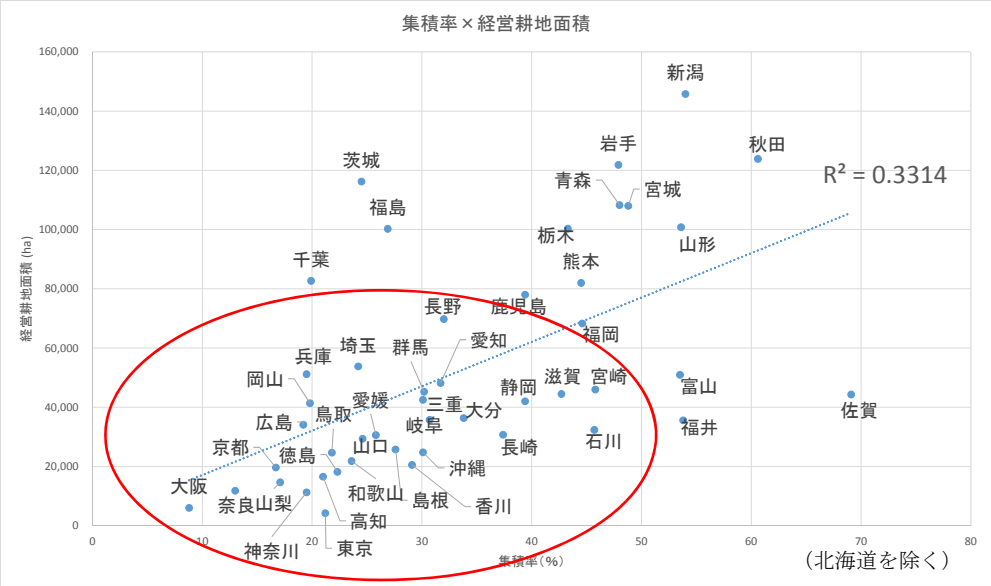


図 3-3-6：都道府県別の担い手への集積率と経営耕地面積の関係

[9] 経営耕地面積は、2015 年農林センサスを参照し、担い手への集積面積・集積率は、農林水産省「農地中間管理機構の実績などに関する資料」を参照した。集積面積・集積率ともに、農地中間管理機構以外の集積も含めた値となっている。

現在の農業政策では、農地の集積と集約に関して、各都道府県が、「年間集積目標面積[10]」を決定し、この目標に沿って集積を進めていくこととなっている。埼玉県では、10 年後の農地の集積目標を 50%としており（2014 年時点での集積率は 21.7%）、2015 年度の「年間集積目標面積」を、2590ha としていた。このような目標に対して、千葉県、神奈川県の集積率が伸び悩む中、埼玉県では、1741ha の農地の集積を達成しており、農地の流動化に関して、一定の成果を収めている。

3-3-4-2 全国の農地中間管理機構の借入・転貸の状況

本節以降では、農地中間管理機構による農地の集約・集積の実態を分析していく。まず、都道府県別の機構への農地の借入・転貸の状況を示したものが表 3-3-9 である。農地の集積・集約の方法には、主に「農地法によるもの」「基盤強化法によるもの」「機構法によるもの」が存在し、またこれまでに農地利用集積計画や農地利用集積円滑化事業などの制度が成立している（小針、2015）。この中で、表 3-3-9 からは、「⑤年間集積目標に対する機構の寄与度」が全国においても、5%にしか達していないなど、既存の制度と比べて、中間管理機構が活用されていない状況が伺える。

また、機構が転貸をした農地の規模や平均団地数[11]を示したのが表 3-3-10 である。表 3-3-10 からは、機構が転貸を受けた農地の平均経営面積は上昇しているが、平均団地数や 1 団地当たりの平均経営面積が上昇しておらず、農地集積の効果が極めて低いことが分かる。一方で、貸し出し先に関しては、主に認定農業者への貸出しが達成されており、農地の集約に一定の成果は認められる（表 3-3-11）。

表 3-3-9：農地中間管理機構の県内の農地集約・集積への寄与率

	①年間集積目標面積(ha)	機構の借入・転貸面積の状況			
		②機構の借入面積(ha)	③機構の転貸面積(ha)	④うち新規集積面積(ha)	⑤年間集積目標に対する機構の寄与度(%)(①/④)
埼玉県	2590	102	74	35	1%
千葉県	3980	40	21	17	0%
神奈川県	600	3	2	1	0%
都心三県	7170	145	97	53	1%
全国	149210	28822	23896	7349	5%

10 「年間集積目標面積」は、各都道府県の 2014 年 3 月末時点の集積率を 2.5 倍した集積率（上限：北海道は 95%、都府県は 90%）又は現行の農業経営基盤強化促進基本方針の集積目標率のいずれか高い方に、平成 25 年の耕地面積を乗じて算出した 10 年間の集積目標面積を、10 年割したもの。農業経営基盤強化促進基本方針の集積目標率は、農林水産省「農業経営基盤強化促進法に基づく都道府県基本方針及び市町村基本構想の見直し等について」(2008)の中で、「市町村における 10 年後の効率的かつ安定的な農業経営を営む者に対する農用地の利用集積のあるべき姿を示すものであることから、見直しに当たっては、今後見込まれる農用地の流動化量等をもとに、これに市町村における今後の取組を加味して定めるものとする。この場合、特に地域協議会が策定するアクションプログラムの目標等を踏まえるものとする。」とされている。

11 「団地」とは、二つ以上の農地が畦畔で接続しているなど、連続して作業ができるほ場のことをいう。

表 3-3-10：農地中間管理機構による農地の耕作条件の変化

	機構による転貸を受けた者の農地の状況（集約化の状況）								
	平均経営面積(ha)			平均団地数			1団地の平均経営面積(ha)		
	転貸前	転貸後	変化	転貸前	転貸後	変化	転貸前	転貸後	変化
埼玉県	11.9	14.4	2.5	9	8	−1	1.3	1.3	0
千葉県	6.6	12.1	5.5	9.3	10.3	1	1.1	1.2	0.1
神奈川県	0.7	1	0.3	1	2	1	0.4	0.4	0
都心三県	19.2	27.5	8.3	19.3	20.3	1	2.8	2.9	0.1
全国	13.2	15.3	2	8.6	9	0.5	1.7	1.9	0.2

表 3-3-11：農地中間管理機構が転貸する農業者の耕作状況

	機構からの転貸先の状況					
	地域内の農業者		うち認定農業者		地域外の参入者	
	経営体数	面積(ha)	経営体数	面積(ha)	経営体数	面積(ha)
埼玉県	28	73.8	22	65.2	1	0.3
千葉県	29	20.9	21	18.3	0	0
神奈川県	4	1.5	1	1	1	0.1
都心三県	61	96.2	44	84.5	2	0.4
全国	7795	23141.5	6120	21396.2	287	746.9

3-3-4-3 埼玉県農地中間管理事業の実績

本小節では、特に、埼玉県における農地中間管理事業の利用状況に沿って、その特徴と課題を明らかとする。

まず、2015 年度の農地の借入れと貸付けの数値をまとめたものが、表 3-3-12 である。埼玉県では、2014 年度と比較して、農地中間管理機構による借入・貸付の目標面積を大幅に増加し、その実績（見込み）も飛躍的に増加させている[12]。

また、年度内に機構が借入れた面積(760ha)に対して、貸付け面積(626ha)が同等程度存在していることも特徴的である。機構は農地の貸付けの見込みがすぐにつく農地のみを借入れ、基盤整備などの後に即座に貸し付けることが期待されており、このことによって機構による維持管理費の支出が極力抑えられている。しかしこのため、集約や集積に不向きな農地は、機構の業務の対象とはなっておらず、実質的には耕作放棄地や立地の悪い農地の担い手を見つけることはできていない[13]。実際、「公益社団法人埼玉県農林公社農地中間管理事業実施規定」第 10 条の「農地中間管理権を取得する農用地などの基準」には、①十分な借受け希望者が確認できる地域に存在し、②遊休地のうち農用地等として利用することが著しく困難であることが認められるものを除いた、③農用地の利用の効率化及び高度

[12] この理由として、業務内容に大きな変化はなく、初年度から準備を進めてきた農地の集約・集積の取り組みが、着実に結果として現れたためだと考察されている。機構の貸付けプロセスでも触れたように、農地の貸付けに際しては、個別に市町村が農地の担い手に対して話し合いの場を設け、同意の下で貸し付けが行われるため、集約・集積が軌道に乗るためにはある程度の時間が必要なことが確認できる。

[13] 農水省は、農地中間管理機構に対して、農地の集積・集約に加え、耕作放棄地の解消の効果も期待している。しかし、耕作放棄地解消に対する予算が機構に十分に与えられているわけではなく、現時点で両者の目標を達成するのは難しい状況にあるとしていた。
農水省「農地中間管理事業の推進に関する法律」http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/pdf/gaiyou.pdf

化の促進に資すると見込まれるもの、を機構が借り受ける農地として定めており、上記に当てはまらない農用地は機構の業務から除外されているのである。

表 3-3-12：2015 年度の埼玉県の農地中間管理機構の借入・貸付の目標と実績

	目標	実績見込み	達成率	H26実績（実績/目標）
借入	800ha	760ha	95%	102/400ha
貸付	800ha	626ha	78%	74/200ha

一方、表 3-3-13 は、2015 年度の機構に対する借受け希望団体数と希望面積を示したものである。2015 年度に借受けが希望された面積は 2,799ha に上るが、実際に貸付けが完了した面積は、626ha に過ぎない。埼玉県農林公社によれば、企業などの借受け希望者は、複数の地域で耕作希望面積を申告するため、実際に維持管理できる面積を超えて申告が行われる傾向にあるとしていたが、それらの事情を踏まえても農地の出し手が借り手に対して不足している現状が伺える。

表 3-3-13：2015 年度の埼玉県の農地中間管理機構に対する借受け希望者と希望面積

市町村数	地区数	応募者数	借受け希望面積
32	132	473経営体 （個人419、法人54）	2,799ha

3-3-4-4 農地の集約・集積の地域差とその理由

図 3-3-7 は、2015 年度に埼玉県農地中間管理機構が貸付けた農地を地図上に示したものである。図からも明らかなように、県北地域で農地の集約・集積が進展しており、県南地域では事業の展開が進んでいない。埼玉県農林公社によれば、農地の集積・集約が県北地域で進展している理由は、県北地域には農地の受け手となる農家が依然として多く、また、地域としての地縁的なまとまりや古い慣習が残っている集落が多いためだとしていた。

例えば、埼玉県の農地中間管理事業の優良事例として紹介されている美里町広木・駒衣地区では、事業推進にあたって、町、農業委員会、JA、担い手農家が、複数回にわたって農地交換のための話し合いを重ね、その後、集落での話し合いにおいて賃料を統一することに合意したことで、農地貸付・農地交換が円滑に進むこととなった。また、熊谷市小原地区では集落営農組織が中心となり、吉見町西吉見南部地域では土地改良区が主体となって、土地の利用集積が達成されている。このように、地域としての枠組みが様々な形で残る地域では、農地の将来像が具体的に話し合われ、機構の利用が積極的に話し合われる傾向にある。

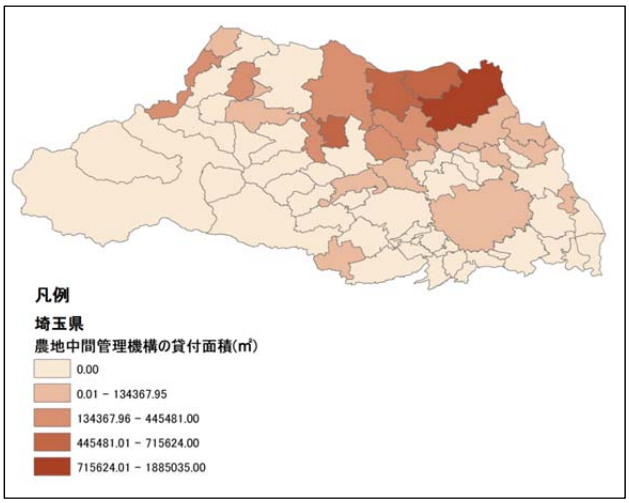


図 3-3-7：2015 年度の埼玉県の農地中間管理機構の市町村別農地貸付け面積

一方、自治会に入っていない農家が多数存在したり、地域内での話し合いの機会がほとんどない集落では、農家が機構に農地を貸し付ける事はほとんどない。そもそも、農地の出し手として期待される農家の多くは、現時点で営農活動を行っていないものの、他の農家に農地の貸付けを行えているか、維持管理だけは行えている等、当面は農地の処理に困っていない場合が多い。また、農地の集約・集積の恩恵を受けるのは、農耕作の効率性が大きく向上する農地の担い手となる農家と[14]、遊休地などが解消される地域に対するものに集中している[15]。このように、農地の出し手への農地集約・集積に対するインセンティブがあまり存在しない現在、地域の将来に危機感を持つなどの契機がなければ、機構を利用して農地の集積・集約に農家が積極的に向かうことは起こりにくい。

3-3-4-5 見沼田んぼにおいて農地の集約・集積が進まない要因

４章以降で対象地とする見沼田んぼは、埼玉県の県南地域に位置し、農地中間管理業務があまり進展していない地域に当たる。ここでは、都市近郊農地における農地の集約・集積の課題を検討するために、埼玉県農林公社へのヒアリングを基に、機構が集約・集積事業を見沼田んぼで大規模に展開していない主な要因を 2 点列挙する。

①担い手となる農家の不足

見沼で農地の集積・集約が進まない最も大きな理由は、農地の中心的な担い手となる農家が不足していることだとされていた。実際、見沼田んぼが含まれる、さいたま市中部の

[14] 埼玉県農林公社によれば、農地の担い手も、経営規模を大きく増加させた場合、別種の農機具や新たな流通網の開拓が必要のため投資が多くかかるが、農地の担い手に対する交付金はほとんど存在しないため、自助的に機構が利用されていくことは難しいとしていた。

[15]確かに、機構に農地を貸し出すことで「地域集積協力金」が地域への助成金として公布され、また機構に農地を貸しだし更に農家をやめる場合には「経営転換協力金」が農家の出し手に入る仕組みとなっているが、これらの交付金はあまり農家に魅力的には映っていないとのことだった。

「人・農地プラン」では、地域における担い手の確保状況は「担い手はいるが充分ではない」と明記されており、プランに記載されている担い手農家の平成 32 年度までの計画営農面積の合計(24.71ha)も、地域内の農地面積(見沼田んぼだけでも 1260ha)に到底及ばない。

また、見沼田んぼの農家や地権者が将来の農業のあり方に関して統一した意見を有し、地域としてまとまりのある行動をとっているわけでもない。そもそも、見沼田んぼは昭和 60 年代に、開発と保全の議論に揺れた地域であり、地権者の地域農業に対する意見が大きく二分されていた歴史を持つ。一方、見沼田んぼの「人・農地プラン」は「さいたま市中部」と相当広範囲な農用地郡の一部に位置付けられており、地域農家がきちんと話し合い、農地の担い手を明示し実行性のある将来像を共有する機会は失われてしまっている。

②農地の耕作環境

機構が借り受ける農地は、農地の借り手の見込みがあり集積・集約に向かう可能性が高い農地である。しかし、見沼には水はけが悪く、借り手の見込みがつかない農地が散見されている[16]。また、2015 年度の埼玉県の農地中間管理機構の田畑別貸出面積（図 3-3-8）からも明らかなように、農地の集約・集積に適しているのは、畑地よりも水田である[17]。しかし、見沼田んぼでは、1960 年代から大規模な田畑転換が実施されており、現在は約 6%の水田しか地域に残存していない。

このように、そもそも農地の集約・集積に適した担い手の状況・耕作状況に、見沼田んぼがあるとは言えない。さらに、農地中間管理業務は、都市農業の環境や防災といった公益性に対応した集約・集積の仕組みは有しておらず、見沼田んぼのように市場価値の低い農地が多数存在する場合、機構が業務を行うことは難しくなる。

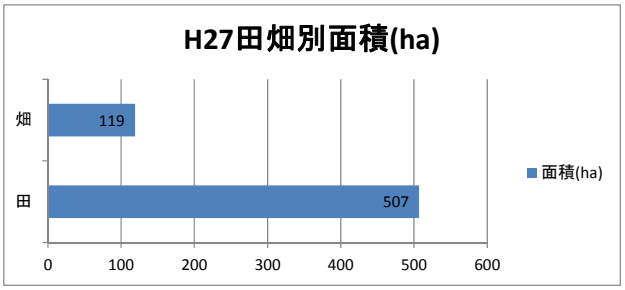


図 3-3-8：2015 年度の埼玉県の農地中間管理機構の田畑別貸出面積

3-3-5「人・農地プラン」と「農地中間管理機構」を活用していくための今後の課題

国からのプラン策定への強い要望や、人・農地プランを策定しなければ享受できない補助金などが存在するため、プランの策定数自体は増加傾向にある。しかし、埼玉県の状況

[16] 見沼田んぼの農地の中には、この水はけの悪さに対応するために、違法で盛土をしている土地も存在するが、このような農地は土質検査などの手続きを抜きに機構が貸し借りを行うことはできない。
[17] この理由は、畑地は水田に比べて一般的に手間がかかり、担い手となる法人自体の拡大が伴わなければ、大規模化を実現するのは難しいとされているためだと考えられる。

からも伺えるように、必ずしも全ての人・農地プランが、地域の徹底した話し合いによって決定される実行性のあるプランにはなりえていない。またこの結果、機構が農地の集約・集積を実施できていない地域が多数存在しているのである。

埼玉県によれば、実行性の高いプランが策定される地域は、①農地集積・集約化の取り組みがすでに進んでいるか（または進む機運があるか)、②青年就農給付金などのメリット措置を受ける予定などがある場所であり、一方、詳細なプランが策定できていない地域は、①市町村のマンパワーが不足している地域で、かつ、②メリット措置のニーズがない地域にある傾向が高いとのことであった。

このように、農地の集約・集積を推し進めるためには、少なくともその機運を高めるためにも、地域農業者が人・農地プランの話し合いに向かうための誘導方法を考えていかなければならない。この際に、現段階で、人・農地プランの制度的な課題となるものは、①農地の出し手・受け手へのインセンティブの付与のあり方、②中心となる経営体以外の農業者が地域農業に関われる体制の構築、③地域農業者が話し合いを行える地域設定の徹底、などだと考察される。

しかし、このような改善を加えたうえでより重要となることは、地域農業の維持管理が、農地の集約・集積のみでは達成できないことを認識することだろう。農地の有効活用を目的として、農業の構造改革を推し進めていくことは必要だと考えられるが、市場原理に従った農地の利用調整のみによってでは、その活用が十分に進まない農業地域は存在する。特に、農地の集約・集積に伴う、大規模な経営体や企業の参入によってのみでは、環境・防災の観点から保全が望まれる都市農地の維持管理・有効活用が達成するとは考えにくい。

このため、「人・農地プラン」「農地中間管理機構」の制度上の課題を踏まえた、都市地域に対応した農地流動化の手法を考案すると共に、農地の集約・集積だけに寄らない農地の維持管理手法を考案していくことが、持続的な農地維持管理のために必要な方針だと思われる。

3-4 公有地化事業の実態とその課題

埼玉県土地水政策課に対する公有地化事業に関するヒアリング調査と、提供を受けた資料をもとに、公有地化事業の実態とその課題を分析する。調査の概要は、表 3-4-1 である。

本章で扱う公有地化事業は、埼玉県の見沼田んぼを対象としたものに限定しているが、公有地化事業自体は他地域にも存在しており、その内容にも多くの共通点が見られる。このため、本章の分析結果は、他地域の公有地化事業を評価する際にも有益な情報を与えると考えている。

表 3-4-1：埼玉県土地水政策課に対するヒアリング調査の概要

日時	2015年7月9日
対象	埼玉県土地水政策課
調査項目	①公有地化事業について ②耕作放棄地対策について

3-4-1 公有地化事業の目的と対象となる農地

3-4-1-1 公有地化事業の目的と対象となる土地

見沼田んぼでは、「見沼田圃の保全・活用・創造の基本方針」(1995 年)の上乗せ開発規制に対する代償措置として、1998 年から、「さいたま環境創造基金」による土地の買い取りが開始されている。この公有地化事業の目的は、埼玉県によれば、「荒れ地化の拡大や新たな開発の誘発を防止し、見沼田圃の保全を図ること」（埼玉県,2010）とされている。

現在、「見沼田圃の保全・活用・創造の基本方針」を基に、見沼田んぼにおいて認められている土地利用は表 3-4-2 のようである。このように、可能な土地利用は「農地」「公園」「緑地など」であり、市街化調整区域で一般的に許可される、資材置き場などは含まれていない。また、建築物に関しては、分家やこれまでに宅地化されている自己用建築物の改修を除き、開発行為自体が許可されておらず、特にアパートなどを建設することはできない。一方、土地利用の変更の申し出を行う場合は、大規模（500 ㎡以上）な土地利用の変更に関しては県が、それ以外は市が手続きを行うこととなっており、その後、土地利用審査会（学識経験者、農業者、農業関係団体で構成）で審査が行われることとなっている。

表 3-4-2：「見沼田圃の保全・活用・創造の基本方針」において認められている土地利用

農地としての土地利用	田、畑
	農道、農業用用排水路（管理施設を含む）
	温室
	農業者が組織する団体又は農業協同組合が設置する農業用施設等
	市民農園整備促進法に基づく市民農園
	農地転用許可が不要なその他の農業用施設
公園としての土地利用	都市公園法に基づく公園又は緑地
緑地等としての土地利用	公共性の高い広場又は運動場
	立地限定性が高い道路、橋梁、調整池等の公共施設
	適法に建築された建築物又は耕作物の増改築
	市街化調整区域に関する都市計画決定の日以前からの宅地性を証することができる土地における自己用建築物の新築又は増改築及び自己用建築物としての用途変更
	治水機能を阻害せず、また洪水被害を受けるおそれの少ない場所に建築する分家住宅

このような通常よりも厳しい土地利用規制の代償措置として生まれたのが、公有地化事業である。この公有地化事業の買取り・借受けの対象となる土地は、主に表 3-4-3 の 3 つのケースである。

埼玉県によると、①の上乗せ規制により農地の公有地化を申請が行われるケースとして最も多いのは、資材置き場などとしての土地利用を意図した時である。また、②の相続時に見沼田んぼの基本方針として定めた土地利用が達成されない恐れのあるケースは、相続人が都心でサラリーマンなどとして働いており、耕作放棄の可能性が極めて高い場合の申請が大半を占める。この①と②のケースを合わせて、約 23ha の土地がこれまでに買取られている。③は、相続以前の状態から借受ける相手や担い手がおらず、耕作がなされていない場合で、公有地のうち約 7ha がこれに当たる。③の場合は、公有地の買取りをしない方針にあるため、全てが借受けとなるが、①と②のケースでは、買取りか借受けを地権者が選択できるものの、その大半は買取りとしての申請となっている。

表 3-4-3：公有地としての買取り・借受けの条件

買取り・借受けの条件		買取り	借受け	2015年までの実績	主なケース
①	具体的に土地利用申出がなされているもので、諸法令により許可を受けられる見込みがあるにもかかわらず、基本方針により土地利用を著しく制限され、土地所有者の希望を達成することができない場合	○	○	23ha	資材置き場などとしての活用を意図したとき
②	相続の開始などにより基本方針にそぐわない土地利用が行なわれるおそれがある場合	○	○		相続者がサラリーマンなど農家として活動していない時
③	耕作放棄等により荒れ地化した農地で、農家の担い手不足等のため、適正な管理が見込めない場合	×	○	7ha	借り手、担い手が見つからない時

3-4-1-2 公有地申出のプロセス

公有地申出のプロセスは、図 3-4-1 のようになっている。地権者からの申請を受けた後に、県、又は市の担当者が土地を事前調査し、場合によっては学識経験者や農業者によって諮問を受け、最終的に知事、又は市長によって公有地化が決定される。この中で、県担当者と地権者の事前相談が重要な位置づけを占めており、事前相談の段階で公有地化する条件と申出内容との整合性が確認され、条件の整っているものだけが公有地化申請を受け付けることとなっている。また、事前相談から公有地としての買取り・借受けの決定までには、土地の測量や鑑定評価などが必要であるため、通常 1 年程度かかるとされている。

図 3-4-1 の、公有地申出のプロセスからも明らかなように、公有地化事業の発端は地権者からの相談である。このように、公有地化事業自体が、地権者の意思・発意に全てが委ねられてしまっているため、行政が、計画的に公有地として管理する土地を決定することや、今後の土地利用方針の中に公有地の管理を位置付けるのは難しい状況にある。

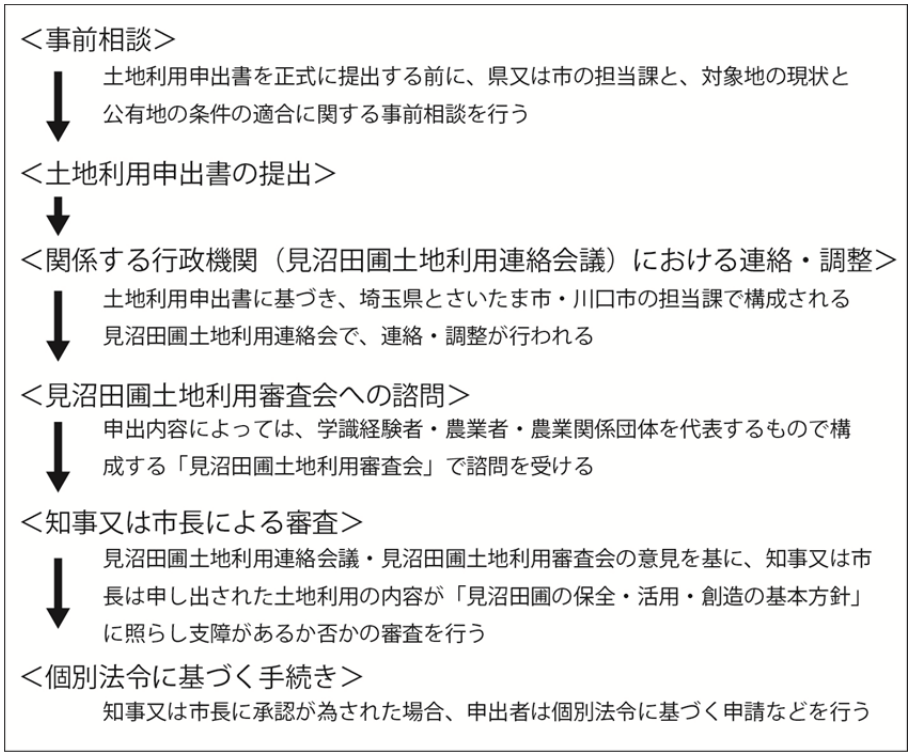


図 3-4-1：公有地化事業のプロセス

3-4-2 公有地取得の現状

3-4-2-1 公有地化基金の現状

ここからは、公有地化事業の現在までの実績を基に、その課題を抽出することとする。まず、公有地化基金積み立ての合計は約 128 億円で、その内訳は表 3-4-4 のようになっている。当初は 150 億円の積み立てが計画されていたが、結果的には財政難により積み立て金が計画を下回っている。このうち 2015 年度末までの 17 年間で、約 34 億円が公有地所得経費として使用されており、年平均で約 2 億円の支出がある。

表 3-4-4：公有地化基金とその残額（2015 年度末時点）

内訳	埼玉県	77億円
	さいたま市	34億円
	川口市	17億円
合計		128億円
残額（2015年度末時）		95億6300万円

3-4-2-2 公有地の買取り価格と借受け価格

土地の買取り、借受けの価格は、「近隣の類似の取引事例や不動産鑑定評価、農地法に基づく標準小作料などをもとに決定」（埼玉県,2010）されることとなっている。2012 年度までの、農地の平均的買取り価格は、約 12,175 円/㎡であり、借受けた農地の平均賃料は 10

円/㎡/年となっている。

見沼田んぼは、現在、約 1260ha に渡って土地利用規制がかけられている。単純に、見沼田んぼの農地をすべて買い取るためには、約 1534 億円が必要であり、公有地化基金積立金 128 億円で取得可能な面積は、このうちの 8.3%(約 105ha)に過ぎない。一方、見沼田んぼの農地をすべて借受けとした場合、約 101 年間に渡って公有地としての管理をすることが理論的には可能である。しかし、農地の維持管理費として、現在少なくとも管理委託先に約 150 円/㎡・年を支払っていることを考えると、全ての土地を借り入れたとしても約 6.4 年間しか維持管理を行うことはできない。また、実際には、公有地化申出書を提出する地権者のうち、借受けを希望する者が少ないことから、見沼田んぼの管理を公共がすべて担うことは、現在の基金の残額を考えて現実的だとは言えない。

3-4-2-3 公有地の買取りと借受けの状況

2016 年 3 月末の時点で、18 年間を通じて、公有地としての買取り土地面積が 23.8ha で、借受け土地面積が 7.1ha となっており、買取り面積は借受け面積を大きく上回っている。この理由は、農地の貸付けの金額が安いだけでなく、一旦、公有地化を申請した場合、土地が私有地として戻ることはなく、また所有地の一部だけ（荒地のみ等）の、公有地申出を認めていないためだといえる。このように、公有地化を申請することは、地権者にとっては農家を辞める時とほぼ同義であり、農家にとってある意味最後の手段として存在している。

表 3-4-5：公有地買い取り・借受け面積の状況（2016 年度末時点）

	さいたま市	川口市	合計
買取り	21.246ha	2.582ha	23.828ha
借受け	5.997ha	1.067ha	7.063ha
合計	27.243ha	3.649ha	30.892ha

3-4-2-4 公有地の地理上の分布

公有地の分布は、図 3-4-2 のようになっている（2016 年 4 月時点）。一筆の土地は小さく、またその分布も点在している。このように、公有地が分散しているのは、前述のように、公有地取得のプロセスが、地権者の発意によるところが大きく、計画的に公有地の取得を行うことができていないためだと考えられる。一方、ヒアリング調査によれば、行政が公有地を他の農地と等価交換し、集約していくことは、現状では困難だとされている。この理由は、多岐に渡るが、埼玉県全体を見ると縦割り的な行政であること、集約化のための財源が不足していること、農地の活用の制約（土地の水はけが悪く状態で、葉物の栽培ができないなど）があること、などが大きな障壁だとされていた。

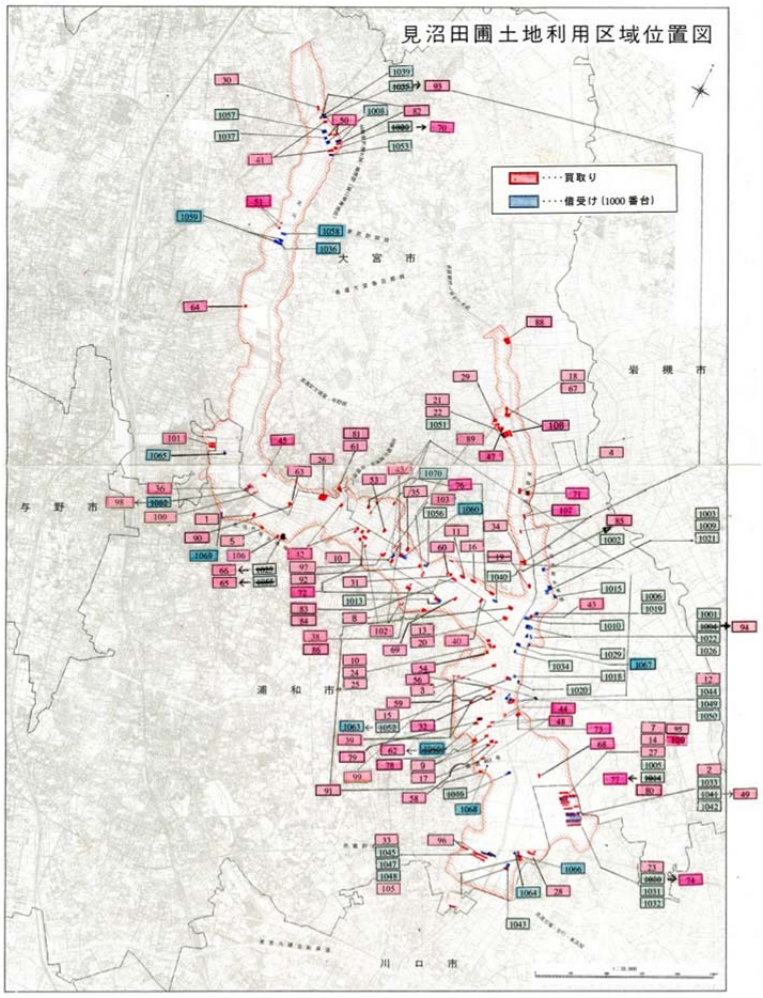


図 3-4-2：見沼田んぼにおける公有地の分布（2016 年 4 月時点）

3-4-3 公有地の維持管理の状況

3-4-3-1 維持管理者決定のプロセス

取得された公有地の維持管理は、基本的には、一旦、農林公社の管理になり、農地整備などをした後に、担当の県、又は市が、農林公社との話し合いを行い、その後の維持管理の方法が決定されることになっている。この中で、形状や排水面が良好な土地に関しては、農家への貸付け公募をはじめ、研修農場・体験農園としての管理を行うこととし、それ以外のものに関しては花畑か草刈りによる管理を農林公社が継続して行うこととされている。例えば、土地に根っこが残っていて、農業をすぐ始めるには向かない場所（葦原となっている場所や、調整池の近くで排水が悪い場合など）は、草刈りなどのみの管理が農林公社によって行われる。また、公有地の中で、その立地や土地状況から、市民団体などへの貸付けが好ましいと判断した場所は、市民団体への管理委託の相談が行われる。実際に管理委託を行っている市民団体によると、現在の活動地に近い場所の農地が公有地となった場合に、県や市から管理の拡張を打診されるとのことだった。

このように、維持管理者の決定プロセスとして、管理委託先の優先順位や委託先決定のための条項があるのではなく、土地ごとにその立地や耕作のしやすさなどから、その都度、管理内容が判断されている状況にある。この理由は、市民団体への管理委託や農家への貸付けが、必ずしも思ったように進むわけではなく、計画的に事前に管理内容や委託先を決定することが困難なためだとされていた。しかし、このため公有地の計画的な土地利用が行えていないのである。

また、公有地化した農地を市民団体に貸し出す際に、貸し出す土地自体がそれほどの量ではないこともあり、一般公募という形はとっていない。長年活動を続けている市民団体は地域のことを事前に熟知しているため、地域農家との間でのトラブルが減少するとは考えられるが、公有地化事業を通じて市民が新規に公有地で活動を始めるのは、とても難しい状況だといえる。

一方、維持管理に関して、市民団体などと県が共同して事業を行うことはなく、市民団体に対する、活動内容や土地利用に関しての定期的な話し合いの機会も基本的には存在しない。このように、現在の公有地化事業は、開発規制を最低の目標として、緑地、農地としての土地利用を目指すことしかできておらず、市民団体の公有地の土地利用を含めて、計画的な見沼田んぼの活用の方針を策定するには至っていないのである。

3-4-3-2 管理委託の内容と維持管理費用

2012 年度末時点の公有地の管理委託先と管理委託費用をまとめたのが表 3-4-6 である。管理委託費は、農林公社、市民団体に関わらず、基本的には 1000 ㎡当たり 15 万円が支払われることになっており、体験農園やイベントをする場合に、別途管理委託費が上乗せされる。

現在は、農林公社が維持管理する面積が公有地全体の約 50%を占めているが、農林公社が管理する場合は、農業的利用としての土地の維持管理は約 25%に過ぎない。また、県や市が管理する場合にも、農地として見沼田んぼを利用することは、これまでの実績としてほとんど存在していない。

表 3-4-6：公有地の委託管理者とその管理面積・管理委託費（2012 年度末時点）

管理委託者	利用状況	管理面積（㎡）	管理委託費（円）	管理委託者	利用状況	管理面積（㎡）	管理委託費（円）
埼玉県農林公社	就農予備校研修農場	17,274.90	25,492,000	市民団体	見沼ファーム21	19,646.89	3,690,000
	体験農園（6か所）	8,543.44			見沼福祉農園	8,116.19	1,260,000
	花畑など	64,582.59			見沼たんぼくらぶ	3,435.96	940,000
	適正な継続管理（草刈りなど）	40,940.53			グラウンドワーク川口	34,661.37	1,520,000
	県民ふれあい農園（98区画）	9,148.55			ボランティア水田友の会	2,878.42	610,000
小計		140,490.01			地域人ネットワーク	2,233.31	330,000
見沼農業センター	花畑など	499.77			見沼保全じゃぶじゃぶラボ	3,542.12	370,000
小計		499.77			見沼田んぼの花と実りと自然を青少年とともに学び楽しむ会	3,202.05	500,000
さいたま市	三浦運動公園	12,048.82	－	小計		77,716.31	9,220,000
	地元自治会と市農政課協定（花畑）	1,677.42	－	公有地の農業者への貸付	2012年度（7か所）	10,261.83	－
	地元自治会と市企画調整課協定（花畑）	2,396.68	－		2013年度（8か所）	14,174.24	－
	下水道工事現場仮設事務所	1,038.57	－	小計		24,436.07	－
小計		17,161.49	－	総計		291,158.46	34,712,000
埼玉県管理地	管理地（3か所他）	12,817.51	－				
	除草作業委託	18,037.30	－				
小計		30,854.81	－				

3-4-4 公有地化事業の今後の課題

公有地化事業の課題としては、「計画性」と「持続性」の欠如が挙げられる。

まず、「計画性」に関して、現在の公有地化事業の枠組みにおいては、事業の発端が個々の地権者であること、財源的制約があること、農地の集約が並行して進んでいないこと、などの理由から、積極的に、見沼田んぼの土地利用計画の中に公有地の維持管理を位置付けることができていない。このため、「見沼田んぼの保全・活用・創造の基本方針」で目標とされている、「農家及び土地所有者などの地域住民、都市住民並びに行政が一体となって見沼田圃の保全・活用・創造」を図ることが達成されているとは言い難い状況にある。例えば、営農に向かないが保全すべき自然環境と、農家によって再耕作が可能な農地を峻別し、前者に関しては、一体的に公有地として管理し、後者に関しては、他の農用地流動化の施策で対応するなど、見沼田んぼの農地をその自然環境や耕作環境から位置付けて、積極的に公有地化の計画を達成していく必要がある。

そもそも、公有地化事業を行っているにも関わらず、耕作放棄地は依然として存在している。この理由として、埼玉県は、「そもそも公有地化事業の仕組みをきちんと理解していない人がいること」「開発可能性を感じて資産として保持している地権者の存在」を挙げていたが、これらに関しても、見沼田んぼの将来の土地利用の方針が不明瞭なことや、公有地化事業の位置づけが曖昧なことが起因していると考えられる。

次に、「持続性」に関してだが、現在の公有地化基金積み立て金の残額や毎年度の委託管理費を考えた際に、全ての農地を行政が管理することは現実的ではなく、事業の持続性は極めて低いといえる。これまでは、遊休地の防止策として、主に用地取得とその用途の管理に比重が置かれた事業が行われてきているが、今後は農地の持続的な活用を主眼に、維持管理の運営に着目した事業の展開が必要だと思われる。例えば、農家や市民団体が公有地の維持管理によって、その管理費を捻出できるような事業を開始することや、継続的に土地の維持管理を行うための設備・環境投資を並行して行うなど、公有地を一体的に管理している行政が、運営面においても委託管理者と協力していく体制を構築していくことが望まれる。将来的には、初期の委託管理費を除き、管理者が自立して公有地の維持管理を行えることが、持続的な公有地の管理としては必要となってくるだろう。

公有地化事業をきっかけに、多くの遊休地の発生が未然に防がれ、また市民団体などの農家に限定されない主体が、見沼田んぼで活動を開始したのは事実である。公有地化事業だけに見沼田んぼの公益性の担保を頼ることは、量的にも、質的にも難しいことが予期されるが、土地利用計画上に整序だって位置付け、持続的に運営できる体制を構築することができれば、今後も、行政が地権者と市民をつなげるという意味で、本事業が大きな役割を果たしていくことが期待できる。

3-5 農地の保全・活用に対する行政の役割

本小節では、これまで取り扱ってきた行政施策に関して、各行政機関の間で事業実施に際して、どのように役割が分担されているかをまとめ直すと共に、各行政機関に対するヒアリング調査から行政施策の実施上の課題を明らかとする。

3-5-1 農地の保全・活用に対する各行政機関の役割の分担

まず、本章で扱ってきた、埼玉県さいたま市の農地の保全・活用策が、どのような行政機関によって実行されていたかを改めて確認する。表 3-5-1 のように、各事業の「意思決定」「予算」「管理主体」の行政機関は異なり、総合的な土地利用計画及び活用・創造のための企画部門が存在していないことが分かる。このように、各事業が、一つの行政機関によって、一元的に事業展開されることはなく、多くの事業では、県が土地利用のコントロールの主導権を握り、農林公社が農地の維持管理、そして市が予算の一部提供とその他農業振興施策を展開するという構図がその背後に存在するなど、その責任の所在は曖昧なものとなっている。

この結果、3-3、3-4 で見たように、埼玉県の都市近郊農地で、従来の土地利用規制以上の農地保全策が図られることはなかった。「見沼田圃の保全・活用・創造に向けて」（埼玉県など、1995）では、埼玉県の代表的な都市近郊農地の一つである見沼田んぼの農地保全・活用に関して、「人間の営みと自然が調和を保つ地域として、また、市街地に隣接した緑豊かな空間として、効率的・安定的に農業経営が行える場として整備するとともに、ライフステージに応じた自然との触れ合いの場として整備するなど、治水機能を保持しつつ、農地、公園、緑地等として土地利用を図る」という方針を明示している。しかし、例えば、実際に行われている公有地化事業は、都市と農村の関係性に基づいて総合的に土地利用が誘導されるものでも、生産農家が自立して営農を継続できる経済システムと共に農地利用が決定されるものでもない。むしろ、各行政機関の業務の積み重ねでしかない事業の実態は、生産緑地制度の買取り申請と大差のないものであったといえる。

表 3-5-1：農地の保全・活用施策の実行機関のまとめ

		意思決定	予算	管理主体
土地利用コントロール	埼玉県	都市計画区域・農業振興地域・農地保全の基本方針(＊)など	－	－
	農林公社	－	－	－
	さいたま市	都市農業基本方針・農地保全の基本方針など	－	－
農地中間管理業務	埼玉県	－	（国）：農地中間管理事業資金	－
	農林公社	農地中間管理業務	－	農地中間管理業務
	さいたま市	－	－	（受託調査）
公有地化事業	埼玉県	土地利用審査会	公有地化基金の捻出	－
	農林公社	－	－	公有地委託管理業務
	さいたま市	－	公有地化基金の捻出	－

（＊）…農地保全の基本方針は、例えば「見沼三原則」（1965）や「見沼端の保全・活用・創造に向けて」（1995）を指す。

3-5-2 各行政機関の農地保全・活用に対する意識の差

行政間での農地の保全・活用に対する意識の差を明らかとするために、各行政機関に対して農地の保全・活用に対するヒアリング調査を実施した。調査方法は表 3-5-2 のようである。

表 3-5-2：各行政機関に対するヒアリング調査の概要

日時	2015年7－8月
調査方法	対面式のヒアリング調査
調査対象	埼玉県土地水政策課、さいたま市みどり推進課、さいたま市農政課の3つの行政機関
調査項目	都市近郊農地の位置付け・見沼田んぼの保全・活用の今後の方針など

ヒアリング調査を通じて、現在の各行政機関の見沼田んぼをはじめとする都市近郊農地に対する保全・活用の意識の差をまとめたものが表 3-5-3 である。表 3-5-3 からは、各行政機関によって都市近郊農地の保全・活用に対する意識が一貫したものではないことが分かる。

さいたま市の農政課は、都市近郊部の農地ということで多面的機能の発揮という重要性を理解したうえで、優良農地の保全と農業の維持に向けて事業を進めていくことが農地の保全・活用だとしているが、さいたま市のみどり推進課では、大規模緑地空間として大都市も含めた生活の向上のために緑地が保全されることが重要だとしており、農的土地利用の継続に固執する必要はないとしている。また、埼玉県は、この中間的な意見を持っており、１９９５年に策定した「見沼田圃の保全・活用・推進に向けて」という基本方針に沿って、「農地、公園、緑地など」の土地利用として大規模緑地空間が保全されることを目指している。

表 3-5-3：見沼田んぼの農地保全・活用に対する行政機関の意識の差

行政機関	さいたま市農政課	さいたま市みどり推進課	埼玉県土地水政策課
見沼田んぼの農地や資源の保全・活用する方針	・見沼田んぼに限った方針はない。 ・多面的機能を活かした優良農地の保全と農業の持続。	・大規模緑地空間としての保全が主で、特に防災・治水機能の維持。 ・農的土地利用にこだわっていないし、場合によっては遊休地でも構わない。	・基本的には「見沼田圃の保全・活用・推進に向けて」という方針に従っており、大規模緑地空間が農地、公園、緑地などとして保全されることを目指している。

都市近郊農地の保全・活用に対して、統一した見解が行政内で図られていないにもかかわらず、国・県・市が今後の農地保全・活用に対して話し合う機会は限られている。ヒアリング調査では、「農地対策について、新規就農の共通する事業や農地整備費などの助成額に関して話し合うことがあるが、見沼田圃という地域に関して、その農地の保全・活用に関して話し合う機会は特段ない」とされていた。

成熟期の都市近郊農地の維持管理を考えるに当たっては、農業振興だけでなく、環境保

全・地域資源の活用・都市部の生活の質の向上など、複数の領域にまたがる目的を、総合的な視点から考察し、この結果として農地の保全・活用に向けた事業内容が決定されていくことが求められる。しかし、現在のところ、行政機関に統一した見解がないにもかかわらず、農地保全・活用に対する事業の実施が分割されるため、地域に対する総合的な見地に立って保全・活用に向けた取り組みは実施できていない。

地域という視点を有し農地の保全・活用を考えていくならば、責任の所在を明らかとするためにも、農地の保全・活用を図る行政機構を一元化し、政策・責任・予算が一体的に取り扱われていくことが重要となる。そして、この単一の組織の下で、土地利用規制のみに従うのではなく、土地毎に望ましい利用のあり方を協議し、その活用のあり方を改良していくシステムを備えていく必要があるだろう。

3-6 本章のまとめ

地権者の反発と近年の耕作放棄地の発生や農業の担い手不足という事態を受け、現在の行政の対応は、これまでの土地利用規制による農地の保全から、農地の活用に向けた取り組みへと徐々に変化している。しかし、行政の農地活用に向けた施策は、農地の流動化・公的維持管理の双方に関して、点的な効果しか発揮できていない。今後は、農地の私的管理の下で、如何に地域としての公益性を維持していくかが課題となってくると思われる。

農地流動化への取り組みは、1970 年代から一貫して続く国の農業施策として位置付けることができるが、農地の集積・集約には地域差があり、この市場原理に従った政策のみに依って、全ての農業集落の維持管理が達成することはできていない。特に、都市農業地域に着目した際には、このような施策によって、環境・防災の観点から保全が望まれる都市農地の維持管理・有効活用が達成されるとは考えにくい。また、実際の農地の集約・集積の状況からも明らかなように、地域としてのまとまりや自発的な制度活用に向けた取り組みがなければ、農地の流動化は進展しない。農業政策は、大きく「自耕作主義」から「借地主義」へと変化を遂げてきているが、この流れの中で、どのように耕作者・地権者の地域に対する責任感を維持し続けていくかが、今後の農地政策を考えるうえで特に重要となってくると考えられる。

一方、公有地化事業の実態からは、計画的に行政が、将来荒地化する可能性が高い農地や、保全すべき農地を買い取れていないことが明らかとなった。公有地化事業は、基金の残額を考えた際に、全ての農地を公共が買取ることもできず、また、毎年度維持管理費と農地購入費として支出が存在することを考えると、持続的な方策だとも言い難い。今後は、本事業の効能を高めるためにも、都市農業基本指針の中に、公有地化事業により取得する農地を適切に位置づけ、他政策との関係性を適切に考察したうえで事業を推進していく必要があるだろう。この際に、農地の保全・活用が適切に達成できない要因の一つとして、行政機関の事業に対する現在の体制の不適切さを認め、事業展開方法を見直すことも重要だと考えられる。

このように、農地の流動化・公的維持管理の双方に関して、現時点で行政の農地保全・活用施策は点的な効果しか発揮できておらず、これらの方法によってのみで、農地の持続的な維持管理が地域として達成される見込みは低い。各施策が一定の成果と優良事例を生み出しているのは事実であるが、今後はこれらの施策によってでは解決できない土地問題の存在を認め、この解決に向けた維持管理手法を提案していく必要があると考えられる。

＜参考文献＞

・安藤光義(2014)「農地中間管理機構は機能するかー課題と展望 - 」JC 総研レポート,Vol.30
・小針美和(2015)「農地中間管理機構初年度における農地集積の動向」農林金融,No.7
・埼玉県「見沼田圃公有地の利用状況（平成 25 年 4 月 1 日現在)」（2016/4/1 閲覧）
https://www.pref.saitama.lg.jp/a0108/minuma/908-20091216-173.html
・埼玉県「見沼田圃の公有地化とは」（2016/4/1 閲覧）
https://www.pref.saitama.lg.jp/a0108/minuma/908-20091216-173.html
・さいたま市「人と農地の問題解決に向けて「人・農地プラン」」(2016/5/1 閲覧)
http://www.city.saitama.jp/005/002/002/p038720.html
・清水徹朗（2007）「日本の農地制度と農地政策 - その形成過程と改革の方向 - 」農林金融
・西川邦夫（2013）「「意見ひろば」:「人・農地プラン」の現代性と作成初年度における実態―山形県 T 市での実態調査から―」一般財団法人農政調査委員会(2016/5/1 閲覧)
http://www.apcagri.or.jp/apc/opinion/4535
・農林水産省「農地中間管理機構（農地集積バンク）について」（2016/4/1 閲覧）
http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/
・農林水産省「農地中間管理機構の実績等に関する資料」（2016/4/1 閲覧）
http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/pdf/siryou2.pdf
・農林水産省「農地中間管理機構を軌道に乗せるための方策について」（2016/4/1 閲覧）
http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/pdf/siryou3.pdf
・農林水産省「人・農地プランの進捗状況」（2016/4/1 閲覧）
http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/process.html
・橋本貴義（2009）「所有」から「利用」中心の農地制度への再構築 - 農地法等改正案 - 」立法と調査,No.292

４章　農家による農地維持管理の変遷とその意識

4-1 本章の目的

本章の目的は、都市周辺部で、農地という土地利用を継続してきた、農家を中心とした「維持管理」の変遷を分析することである。

見沼田んぼは、市街化調整区域かつ農業振興地域に属しており、その大部分が農地として利用されることが目指される地域である。この維持管理は、基本的には農家にしか認められておらず、江戸時代から続く見沼の農地としての維持管理を支えていたのはまぎれもなく農家であった。このため、現在の農地維持管理の混乱は、農家の維持管理活動と、その背景にある農家の意識、農家を取り巻く環境の変化に起因するところが大きい。また、今後の維持管理を考えるにあたっても、地権者または土地利用者である農家の意見を把握することは特に重要なこととなるだろう。

本章では、一貫して、農家へのヒアリング調査を基に作成した意見構造図から、都市近郊地維持管理の実態と、その背後にある農家の意識と自然・社会環境の変化との連関に対する考察を行うこととしている。まず、この前提として、4-2 では、本章以降で対象地とする見沼田んぼの保全と活用の歴史の把握をし、4-3 では、見沼田んぼが水田社会から畑作社会へと転換する経緯とその影響をまとめる。そして、4-4 以降では、農家の意見構造図の分析に移り、4-4 では、現代まで続く見沼の自然環境と、この環境により形作られた 1950-1970 頃の耕作条件をまとめるとともに、持続的な農地の維持管理が行われていた当時の農家の活動を把握する。4-5 では、1970-1990 頃の見沼田んぼの農業の変化を、その社会環境の変化と農家の耕作手法の変化から考察する。4-6 では、1990 以降の農地としての土地利用が放棄されつつある要因を把握することで、私的維持管理のみの農地維持管理の限界を指摘する。4-7 では、農家による農地の新たな有効活用に向けた動向から、その障害となっている法規制を考察することで、一律の農地維持管理に対する公的規制の矛盾を示す。最後に 4-8 では、将来の見沼たんぼの維持管理に対する農家の意向を確認し、整序だった詳細な土地利用方針と新たな維持管理体制の必要性を指摘する。

＜調査方法＞

農家に対する調査は、個別対面式の聞き取り調査とした。このヒアリング調査の概要は表 4-1-1 のようであり、各農家に、「現在の営農状況」「農地維持管理に関する考え」「対象地の今後の維持管理」に関する１０項目を中心に意見を伺っている。

調査対象とした農家の属性は、表 4-1-2、表 4-1-3 のようである。調査対象は、全員男性で、６０代以上の農家が８割近くと多いが、経営耕地面積の規模や遊休地面積にはばらつきがある。また、調査対象とした農家は、大規模農業を営むものから、市民との交流を行うものまで、全ての農業タイプ[1]の方を含んでいる。

[1] 農業のタイプは、さいたま市(2014)「都市農業基本指針：百万人の農」で定義されている農業のタイプに従って定義し、農家にヒアリング調査前に申告していただいた結果を載せている。

表 4-1-1:農家に対するヒアリング調査の概要

日時	2015年12月～2016年2月
調査数	見沼田んぼで耕作を行う農家18名
調査項目	1. 見沼田んぼの耕作条件 2. 耕作可能な遊休地の条件 3. 遊休地の発生理由について 4. 農家が共同で行う活動について 5. 市民活動に対する意見 6. 今後の見沼田んぼの維持管理について 7. 農地の売却や貸し出しに対する意見 8. 遊休地の解消に対する意見 9. 農地所有・農家継続に対する考え 10. その他

表 4-1-2:調査対象とした農家の属性

年齢		主な耕作者数		総経営耕地面積		遊休地面積		営農の意向（10年以内）	
70代	5	10人以上	3	500a以上	4	50a以上	2	ある	11
60代	8	5～10人	2	200～500a	3	10～50a	2	ない	4
50代	1	2～5人	7	100～200a	5	0～10a	1	不明	3
40代	1	1人	2	0～100a	2	0a	8		
不明	3	不明	4	不明	4	不明	5		

表 4-1-3:調査対象とした農家の農業のタイプ

農業タイプ（複数回答可）	
食料供給の基盤となる大規模な農業	4
新たな発想に基づきビジネス展開していく農業	2
現在の経営規模で今後も持続的に続ける農業	8
生きがいや健康維持を目的に生産性を求めない農業	2
耕せない農地を賃借などで別の農家に活用してもらう農業	4
体験・交流・教育など農と市民の交流の場を提供する農業	2

上記のヒアリング調査をもとに、4-4 以降の見沼田んぼの維持管理の変容に対する考察を行っている。考察にあたり、本論文中で農家の意見ラベルを表記する場合は、「<意見構造図 No.>(質問項目 No.)意見（回答者）」の順に示すこととしている。

「意見構造図 No.」とは、下記で作成方法を述べる、筆者が類似意見をグループ化して作成した意見構造図のカテゴリーの種別を指しており、「質問項目 No.」とは、ヒアリング調査で用いた質問項目（表 4-1-1）の種別を指している。また、「回答者」とは、回答した農家１８名を A~R のアルファベットで表記したものである。

分析に用いた２種類の意見構造図は、以下の手順で作成されている。

①全 418 の意見ラベルのうち、類似するものをグループ化し、中ラベルを 84、大ラベルを 47 作成する。
②横軸に時間軸をとり、意見が指し示す時期区分を 5 区分（1950-70、1970-90、1990-現在、現在の課題、将来の維持管理）に分け、ラベルを分類する。
③縦軸に「意見」「活動」「地域社会」「環境（物的・自然）」という４層を設け、この分類に従って意見ラベルを再配置する。（意見構造図 A[2]）
④見沼田んぼの見山地区をモデルに、農家意見を農業資源に関連付けて地図上に再配置し、ヒアリング意見と地理的要素の連関を考察する。（意見構造図 B[3]）

このようにして、２種類の意見構造図が、５つの時期区分に対して作られており、4-4 以降の各節の最後に添付されている。

[2] 例えば、図 4-4-1、図 4-5-1…など。
[3] 例えば、図 4-4-2、図 4-5-2…など。

4-2 見沼田んぼ保全の歴史と土地利用規制

本章以降で対象地とする見沼田んぼでは、1965 年の見沼三原則の制定以来、市街化調整区域よりも厳しい土地利用規制を設けることで、都市に近接した大規模緑地空間の保全が目標とされてきた。一方、このような厳しい土地利用規制に対する地権者の反発は大きく、これまでに遊休地や不耕作地が増加するなど、規制のみに依拠して農用地の維持管理が問題なく達成できてきたわけではなかった。このような経緯から、1995 年に、「見沼田圃の保全・活用・創造の基本方針」が策定され、地権者に対する代償措置が講じられると共に、その後の農地利用は、農家及び土地所有者等の地域住民、都市住民並びに行政が一体となって見沼田圃の保全・活用・創造を図るという、基本方針が示されることとなる。

このように、見沼田んぼの土地利用規制の変遷からは、本研究において都市農業の課題と考えた、私的所有から生み出される恣意性と永続性が求められる公益性との矛盾が、顕著に見いだされる。まず本節では、見沼田んぼ誕生から、各種土地利用規制を経て、保全・活用に向かう見沼田んぼに関わる土地利用規制の歴史を詳細に把握することとする。

4-2-1 見沼田んぼの誕生

江戸初期に、耕地安定のために行われた荒川改修事業により、農業用水が不足するようになったため、貯水量を確保することを目的に築造されたのが、1629 年に造成される見沼溜井である。この造成事業は、さいたま市の附島と川口市の木曽呂との間に堤を築き、見沼への流入水を堰き止めるもので、周囲約 40km、面積 1200ha に及び、この結果、平均水深 1m の溜井が誕生した。

その後徳川吉宗の享保の改革の一環として、1727 年に、井沢弥惣兵衛為永によって生産性の向上を目的に見沼溜井を新田開発したものが、現在の見沼田んぼと総称される一連の農地帯である。また、この干拓に際して、農業用水確保のために利根川から引かれた用水が、見沼代用水であった。

4-2-2 見沼田んぼに対する土地利用規制の厳格化の経緯

高度経済成長期に入ると、東京都市圏の拡大に伴い開発圧力が強まり、埼玉県でも農地の宅地や公共施設への土地利用転換が行われるようになる。この時期に関東地方を襲ったのが 1958 年の狩野川台風である。この台風により、川口市市街地が浸水するなど甚大な被害が及ぼされたが、大規模な農地が残存していた見沼では、洪水時に自然の貯水池としての機能が発揮され、下流域の被害が大きく抑えられることとなった。この結果を受け、当時の栗原知事の指示により、見沼三原則の基礎となる、農地転用を規制する行政指導がはじまることとなる。

当時の見沼三原則制定に至る議論を、社団法人地域社会計画センター（1991）の調査を

基にまとめると以下のようになる。

まず、1958 年に、栗原知事は「この見沼田圃をこのまま宅地開発すると、その住民はどういても洪水の被害から免れない」「宅地開発は芝川の遊水機能を減退させ、下流市街地は再びあるいは従前以上の水害を強いられる」と発言する。そして、同年 10 月に、河川課に対して、「河川改修計画の再検討と工事の推進」、農地課に対して「とりあえず予見される見沼田圃の住宅化を抑える方策として、見沼田んぼの農地転用については不許可処分とする」よう指示を行う。この指示に基づき、農地法による農地転用許可の際の行政指導がはじまり、合法的な農地転用申請であっても、洪水のおそれ、遊水地としての必要性を説得し、その申請を取り下げるという宅地造成の規制措置が開始されるのである。

1964 年 12 月の県政審議会では、従来通りの行政指導を踏襲することが決定されたが、ここでは特に、「農地転用許可申請が出されたものについてそれを受けて行政指導に当たる」という、農地法だけを足掛かりとした消極的な抑制策に留まらず、「見沼田圃の土地利用、なかんずく計画開発をどうするか」という積極的な農地の保全方法の創出が焦点となっている。この論拠は、「武蔵野線の建設が決まり、新東浦和駅の設置が具体化した今、その周辺は当然市街化の影響を強く受けることになるので、見沼開発を先取りすべきではないか」「そのような前提の下に計画的大規模な調整池を掘り割り、その堀削土を利用して農家の二男三男の住宅対策にあてたらどうか」という提起によっている。

そして、1965 年に、以上の農地転用対策が明文化されることとなる。これが見沼三原則と呼ばれるものであるが、本原則は、農地法を基礎とした行政指導に留まっている。

＜見沼三原則（1965）＞
1) 八丁堤以北県道浦和岩槻線、締切までの間は将来の開発計画にそなえて現在のまま原則として緑地を維持するものとする。
2) 県道浦和岩槻線以北は適正な計画と認められるものについては開発を認めるものとする。
3) 以上の方針によるも芝川改修計画に支障があると認められる場合は農地の転用を認めないものとする。

また、実際の運用に当たって、尺度となる要領については、関係各課の協議により「開発を許容する範囲[4]」「適正な計画の解釈[5]」を作成し、「見沼田圃農地転用規制の運営要領」として各部に通達されることとなった。

地域社会計画センター(1991)の報告書では、この見沼三原則の内容に関して以下の三点の特徴を挙げている。第一点目が、土地利用の保留という点である。この規制は、将来の開

[4] 開発を許容する範囲は、①県道浦和岩槻線以北であること、②適正な計画と認められるものであること、③芝川改修計画に支障がないものであること、とされた。
[5] 適正な計画の解釈とは、①将来の都市計画にマッチするもの（住居地域になる可能性のあること）、②宅地法に規定する水準以上の公共施設の配置であること（道路敷 20%、緑地 3%など）、③住居者の安全が十分計られていること、とされた。

発に備えて当面は緑地として保全するが、開発の条件が整った時に土地利用を本格的に展開するというニュアンスを持っている。第二点目が、地域区分という考え方である。浦和岩槻線の南北によって利用を区切り、南側は緑地として完全に保全する地域として位置付けている。最後に三点目が、治水計画の正当性である。上記の土地利用を図る際にも、芝川の改修計画に支障がある限りは、その改修計画を優先させるとしており、土地利用の展開にとって、治水機能の維持が大前提となっている。

その後、1965 年 9 月に、「首都圏近郊整備地帯の指定に関する首都整備法」の一部改正及び「近郊整備地域の整備に関する法律」の施行が予測されたため、見沼田んぼの開発方向が決定されるまでの暫定措置をどのようにすべきかが検討され、この際に「農地転用の基準」が見沼田んぼにおいて生まれている。

＜農地転用の検討の基準（取扱要綱）（1965）＞
1) 農地法の定める基準によること。
2) 大宮駅から約 2km までの地域並びに与野駅から約 1.5km までの地域については、開発しても比較的支障の少ない別図に示す地域については、１項のほか、転用目的は運動場、自動車練習場などの構築物の少ないものとし、止むを得ないものに限り住宅とする。
3) その他の地域については、１項のほか、開発しても支障の少ない地域に限定するとともに、転用目的は運動場、自動車練習場など、構築物の少ないものとし、止むを得ない場合においても倉庫など人の居住しない施設とする。

また、1969 年 6 月の新都市計画法施行を踏まえ、「見沼田圃の取扱について（三原則補足）」が決定された。

＜見沼田圃の取扱について（三原則補足）（1969）＞
1) 全域を調整区域とする。
2) 八丁堤以北県道浦和岩槻線及び締切堤までの間は、行政指導及び土地の買取りにより緑地を保全する。
3) 県道浦和岩槻線以北は、可能な限り緑地を保全する方針で、都市計画法及び農地法により規制をする。

さらに、1975 年には、転用申請について審査を行う機関として、行政の関係各課によって構成される「見沼田圃開発規制審査会」が設置されることとなる。この審査会は農地転用について最も権限をもつ機関であり、審査を通らない限り、個別法（農地法、都市計画法など）の審査に入ることはできないとされた。

このように、都市との関係から、見沼田んぼの治水面が着目されたことで、都市近郊に大規模な農地が保全されることにつながったが、このような農地転用の規制の強要は、地権者の強い反発を招いていたのである。

表 4-2-1:見沼三原則策定の経緯(「浦和市見沼田圃土地利用方策検討基礎調査報告書」、社団法人地域社会計画センター、1991、を参照して作成)

年号	三原則の設立経緯と関連事項	河川・農業に関する事業
1920年		・芝川一大改修工事実施(～1934年)
1952年		・新芝川放水路開削、芝川排水機場設置に着手
1958年	・9月、狩野川台風発生。 ・10月、栗原知事、河川課に「河川改修計画の再検討と工事の推進」、農地課に対して「とりあえず予見される見沼田圃の住宅化を抑える方策として、見沼田んぼの農地転用については不許可処分とする」よう指示。 ・農地法による農地転用許可の際の行政指導により、申請を取り下げさせるという宅地造成の規制措置をスタート。	
1964年	・地価高騰により宅地、工業用地を田圃内に求める者増加。 ・12月、県政市議会にて「見沼田圃の土地利用、なかんずく計画開発をどうするか」が焦点となる。	
1965年	・3月、「見沼田圃農地転用方針(三原則)」が県政審議会で決定。 ・3月、「見沼田圃農地転用規制の運営要領」が関係各課の協議により決定。 ・5月、首都圏近郊整備地帯の指定に関する首都整備法の一部改正及び近郊整備地域の整備に関する法律の施行が予測されたため、見沼田んぼの開発方向が決定されるまでの暫定措置として「見沼田圃の開発について(三原則補足)」が県政審議会で決定。併せて、「農地転用の基準」が関係各課の協議により決定する。この結果、行政指導によって開発を極力抑制するとしながらも、消極的には一地域と一時限に絞って開発を認めることとなり、大宮・与野駅近郊の宅地化の気運が強かった主要沿線沿いの農地転用については概ね転用が許可されることとなった。	
1967年	・都市化の波が強まる。	
1968年	・4月、県政審議会で三原則維持の確認。 ・6月、新都市計画法公布。	
1969年	・11月、「見沼田んぼの取扱について(三原則補足)」県政審議会で決定。	
1973年		・見沼第7調整池着工
1975年	・「見沼田圃開発規制審査会」設立	
1978年		・見沼下流農業用水合理化事業(～1988年) ・県営灌漑排水事業(～1988年)
1979年		・見沼第一調整池着工 ・団体営圃場整備事業(～1982年) ・団体営灌漑排水事業(～1988年) ・団体営土地改良総合整備事業(～1988年)
1983年	・6月、埼玉県、「見沼田圃保全県市連絡協議会」設置。 ・8月、埼玉県、「見沼田圃保全検討委員会」設置。これにより保全の中に活用策を取り入れていこうとする気運高まる。	・県費単独土地改良事業(～1988年) ・集落営農構造改善事業
1985年	・3月、埼玉県、「見沼田圃保全検討委員会報告書」策定。 ・7月、埼玉県、「見沼田圃保全活用対策推進協議会」設置。	
1986年	・3月、埼玉県、「見沼田圃土地利用基本計画策定調査報告書」策定。 ・10月、浦和市、「浦和市見沼検討協議会」設置。 ・12月、浦和市、「見沼問題懇談会」設置。 ・この頃より自然保護団体の活動が活発となる。	・見沼農業振興特別対策事業(生産条件整備事業)
1987年	・5月、浦和市、「見沼調査委員会」設置。	・見沼農業振興特別対策事業(モデル農家育成事業) ・見沼農業振興特別対策事業(大規模市民農園整備事業)

4-2-3 見沼田んぼにおける開発と保全の議論[6]

1980 年ごろから著しい都市化や営農環境の変化により周辺斜面林の減少、土地利用転換、後継者不足からの耕作放棄地の発生、建設残土などの投棄などの土地利用上の混乱が発生する。当時は、規制緩和とゴルフ場開発が時代の潮流となっており、埼玉県庁の中でも見

[6] 本節は、1980 年代当時の埼玉県庁の職員でいらした北原典夫氏へのヒアリング調査(2015 年 12 月実施)、提供資料に加え、「見沼学 vol.2」における北原氏の言説を基に執筆している。

沼田んぼの土地利用の方向性に関して、開発政策促進派と保全派に二分していた。開発政策促進派は、「見沼田んぼの北半分は開発容認、南半分は、ゴルフ場開発を中心とした緑地として残す」という方向で今後の土地利用の検討を開始し、一方、保全派は、1984 年から県、関係 3 市（浦和・大宮・川口）、学識経験者からなる「見沼田圃保全検討委員会」の提出した報告書を基に、「見沼田んぼを農的な土地利用を中心とした大規模緑地空間として保全・活用する」という立場を示していた（見沼・風の学校、2007）。

この開発促進派と保全派に分かれた議論は、浦和・大宮・川口の 3 市の行政、地元農協を中心とした地権者、環境保全団体を中心とした市民団体、マスコミを含めて 1985 年から 1994 年までの 10 年間に渡って繰り広げられることとなる。当時の農協の組合長や不動産関係者の多くは、農地保全策を講じることで地価が下がることを懸念し、一方、農政部門や大きく育ちつつあった市民団体は、首都近郊の大規模農空間保全の重要性を訴え続けていたのである。

4-2-4 見沼田んぼの保全・活用に向けた新たな行政方策

県知事の交代などもあり、見沼田んぼに対する保全と開発の議論の結果として、1995 年に地元関係者との議論の上で制定されたのが「見沼田圃の保全・活用・創造の基本方針」である。この基本方針の制定によって、見沼田んぼの大規模緑地としての保全の方向性が再び示されると共に、その活用方針と地権者の負担に対する代償措置が講じられることとなった。

本基本方針は、「近年における見沼農業の変容や周辺における著しい都市化の進展及びこの地域の治水事業の進捗の見通し等を考えると、主として農家に協力を求めてきたこれまでの見沼三原則に代わり、農家及び土地所有者等の地域住民、都市住民並びに行政が一体となって見沼田圃の保全・活用・創造を図っていく新たな土地利用の方策を定めることが必要となっている」という時代認識から、「見沼田圃を人間の営みと自然が調和を保つ地域として、また、市街地に隣接した緑豊かな空間として、効率的・安定的に農業経営が行える場として整備するとともに、ライフステージに応じた自然とのふれあいの場として整備するなど、治水機能を保持しつつ、農地、公園、緑地等として土地利用を図るものとする」という土地利用の方向性を示したものである。

このように、都市農地の治水機能だけでなく、都市住民のレクリエーションの場としての位置づけを示す一方、主な維持管理者である農業者の生産との共存を図ることを目標として、新たな活用と保全の方策を示したのが本方針の基本的性格だといえる。

この基本的性格を明確に示しているのが、1998 年に始まった「公有地化推進事業」である。「見沼田圃の保全・活用・創造の基本方針」の策定により、見沼田んぼでは、農地・公園・緑地などの土地利用以外は、見沼田圃土地利用連絡会議及び見沼田圃土地利用審査会で許可されたもの以外は認められないこととなった。このように、厳しい土地利用の制限

を地権者に課することは、地権者の更なる反発を生むことが予想されたため、基本方針にそぐわない開発であるが、法的には開発が可能な場合は、公有地化基金を用いて土地を買い取り、緑地保全を行うという事業が開始されることとなる。つまり、地権者への開発制限の代償措置として生まれた制度が公有地化推進事業なのである。

この公有地化推進事業では、公有地化された農地の委託管理先として市民団体が含まれており、これまで農家に一方的に委ねていた緑地保全に、非農家が関与する余地が生まれることとなった。この公有地化推進事業をもとに生まれる市民団体と農家の共同活動に関しては、本論の第 5 章で詳しい分析を行っている。

また、2012 年には、公有地の貸付制度も始まる。これまで公有地は、主に農林公社や市民団体が、就業研修農地、体験農園として利用していたが、農地としての活用を推進するために、一般の農業者、農業法人、NPO 等に対しても、農地の貸し付けを行うことが可能となったのである。この制度により、公有地を借り受けた主体は、公有地においても生産物の売買をはじめとした、営農活動を行えることとなった。

表 4-2-2：見沼田んぼの誕生から現在に至るまでの関連事業のまとめ

年号	事象
1629年	利根川東遷と荒川西遷による農業用水の確保のために伊奈忠治により見沼溜井が築造された。
1727年	徳川吉宗の享保の改革の一環として井沢弥惣兵衛為永によって見沼溜井が新田開発され、**見沼田んぼが生まれる。**
1965年	**「見沼三原則」の制定。**1958年の狩野川台風時の見沼田んぼの遊水機能が注目された結果、「宅地化を原則として認めない」とする見沼三原則 が治水上の観点からの開発抑制策として制定された。
1970年	見沼田んぼの全てが市街化調整区域に編入。
1995年	**「見沼田圃の保全・活用・創造の基本方針」が策定。**土地利用上の混乱を背景に、見沼田んぼを大規模緑地空間として保全するため、農地・公園・緑地等のみの土地利用を認める基本方針を策定した。一方で、基本方針にそぐわない開発で，法的に開発が可能な場合は，公有地化基金で土地を買い取り，緑地保全を行うこととし、農家との対立を避けた。
1998年	**公有地化推進事業の開始。**128億円の基金を設立し、土地の買い取りや借受けを開始する。公有地化制度によって，公有地化された農地の管理が市民団体にも委託されるようになり、緑地保全に市民が積極的に関与するようになった。
2012年	公有地の貸付制度が始まる。

4-3 見沼田んぼの遊水機能という公益的機能

4-3-1 見沼の土壌

社団法人地域社会計画センター（1991）の「見沼田圃の土壌」に関する記述を基に、その地層の特徴をまとめる。

見沼田圃の沖積層は、北足立台地（鴻巣付近から南は大宮、浦和に及ぶ台地）の上に発達した谷地に小河川によって形成されたものの一つであり、このため砂層はほとんど存在しない。沖積層自体は、最深 21m と深く、以下の 4 層に区分できる。尚、地下水位は、地表面から-0.3m~-1.9m に位置している。

表 4-3-1：浦和市部の見沼田圃の沖積層区分（社団法人地域社会計画センター（1991）を参照）

区分	成因別	分布深度	層厚	N値
①腐植土	陸成層	0～3m	0～3m	0
②粘性土A	陸成層	3～8m	3～5m	0
③粘性土B	海成層	6～21m	8～13m	0
④砂質土	陸成層	13～21m	1～2m	3～7

沖積層の基盤に洪積層が存在する。洪積層も多くの層にまたがっているが、支持基盤として有力なものは、洪積層深度 10m 内外のところだと推計されている。従って、地表面から支持基盤までは、深さ 30m 近く掘らなければ到達できない。

また、見沼の谷地は、1 カ所を目指して集まる収れん型の地形を有すなど、構造的に窪地が存在する、特徴的な地形構造を有している。この谷地の発達は洪積層地形の分布形状と関係があり、谷の入るところでは深くに洪積層が広がり、台地の迫るところでは浅い場所に洪積層が広がっている。また、この深さの分布は、連続的傾斜を持つものではなく、埋没段丘が存在することで、階段状となっている。

このように、見沼の地盤は不安定であるため、一般的に見沼の沖積層は宅地造成用土として適当ではなく、とくに上部の腐植土は不適であるとされている。

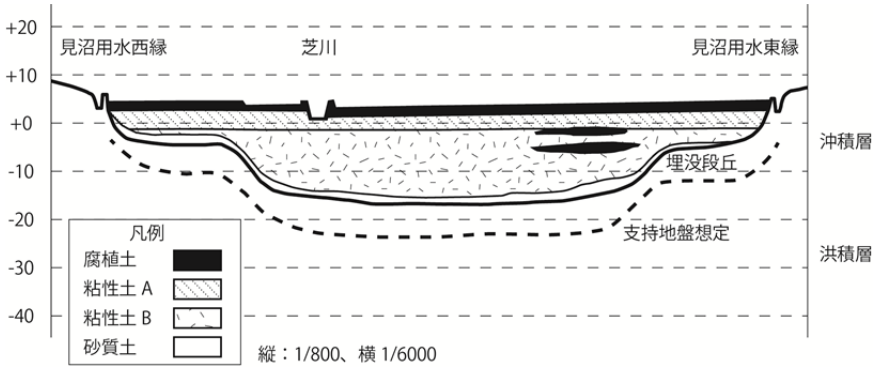


図 4-3-1：浦和市部の見沼田圃の地質横断図（社団法人地域社会計画センター（1991）を参照して作成）

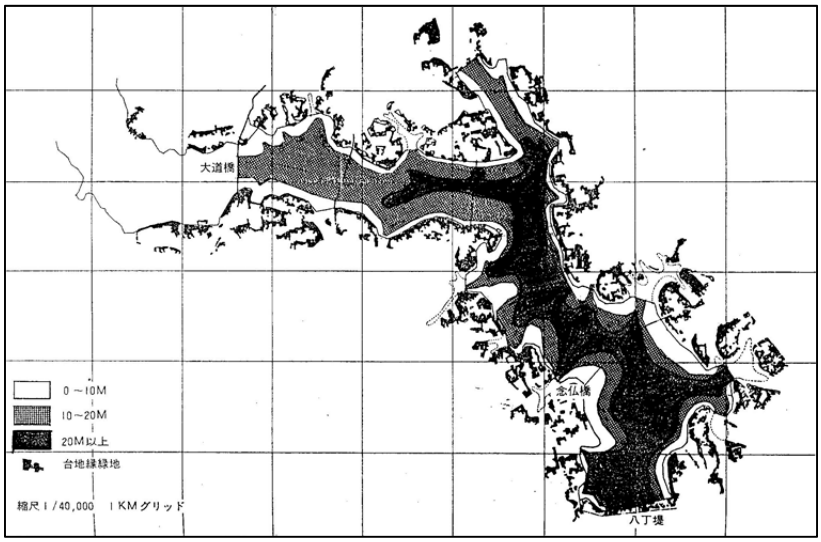


図 4-3-2：浦和市部の見沼田圃の沖積層厚等深線図（社団法人地域社会計画センター（1991）を参照）

4-3-2 見沼田んぼの水害の歴史

見沼田圃の中央を走る芝川は、これまでに幾度も洪水氾濫を起こしている。芝川の灌水被害は、梅雨前線が伴う 6 月～7 月か、台風の時期と重なる 9 月～10 月に集中しており、冠水面積が広く、また家屋浸水の被害が多い。

この中でも、最大規模の被害をもたらしたのが、1958 年 9 月の狩野川台風である。当時、見沼田圃は全面的に灌水し、灌水量は約 1,000 万㎥に上り、灌水が 140 ㎝に達し、5 日間水が引かないところも存在した。

最近でも、芝川を含めた荒川左岸ブロックでは、水害が頻繁に発生しており、1998 年、2001 年には台風の発生が起因した浸水被害も生じている。このように、小規模な灌水を含めるならば、見沼田圃は毎年のように水害に悩まされている地域だといえるだろう。

表 4-3-2：芝川を中心とした荒川左岸ブロックにおける戦後の水害（埼玉県、2006、社団法人地域社会計画センター、1989 を参照して作成）

洪水発生年月	総降雨量(mm)	時間最大雨量(mm)	浸水面積(ha)	浸水戸数(戸)		備考
				床上	床下	
1947年9月	201	-	3690	1060	2200	芝川流域のみ
1950年7月	402	-	2530	380	795	芝川流域のみ
1958年9月	404	41	4230	14850	8950	芝川流域のみ
1966年6月	259	30	2930	6770	20973	芝川流域のみ
1982年9月	312	46	4563	3530	9806	芝川流域のみ
1986年8月	201	32	1309	594	3056	
1991年9月	240	25	659	1231	5794	
1993年8月	205	22	69	308	2217	
1996年9月	196	24	289	543	1164	
1998年9月	199	38	593	2449	3857	
1999年8月	244	31	150	5	57	
2001年9月	144	22	1.6	0	2	

4-3-3 行政の見沼田んぼにおける治水事業

芝川は、近代以降、度重なる改修が行われているが、水害の発生を背景とした抜本的な改修は 1954 年の中小河川改修事業である。この改修計画では、芝川の下流部に新芝川放水路を設け、内水流域（旧芝川）をポンプで排除するものであり、放水路とポンプの建設を行い、中流部の見沼地域を自然遊水池として計画に加味することとしている。

その後、1976 年に大臣認可を受けた計画が、現在まで続く、「芝川改良工事全体計画」である。本計画では、放水路、ポンプの建設に加え、見沼地域に 7 つの調整池施設[7]を計画している。この計画では、狩野川台風時の灌水被害をもとに、見沼田圃の計画貯水量を、1,000 万㎥としており、7 つの貯水池によってこの貯水が達成されるとされていた。しかし、2016 年時点で、着工が完了したものは、第一調整池と第七調整池の二カ所[8]だけであり、見沼田圃の遊水機能を、行政の河川事業によって全て担うには至っていない。

また、2006 年の「荒川水系荒川左岸ブロック河川整備計画」（埼玉県）では、計画対象期間を 30 年と設定し、「県の河川整備の基本目標である時間雨量 50mm 程度[9]の降雨により発生する洪水」を安全に流下させることを目標とした整備計画を発表している。一方、見沼田圃では毎年のように灌水被害は起こっており、事業期間中においては、田んぼの遊水機能が、依然として、必要なままであることには変わりがない。

4-3-4 見沼田んぼの土地利用の変遷

見沼田んぼは、さいたま市と川口市にまたがり、現在の総面積は約 1261.7ha である。主な土地利用は、「田」「畑」であり約 42%を占めるが、その面積は平成 9 年に比べて大きく減少している（表 4-3-3）。一方、耕作放棄地などにより「荒地」は微量ながら増加しており、残存する里山や斜面林には、定期的な伐採などの維持管理がなされていない場所が存在する[10]。この結果、農地が残存することによる生態系への寄与や緑地としての機能は大きく低下している。

---

[7] 調整池は、ピークカット及び水門閉鎖時の内水貯留を目的としている。一方、放水路は中・上流部流域の排水を行うこと、ポンプは、合流点水門閉鎖時の内水排除を目的に建設されるものである。この他に、芝川の河川事業では、河道の改修・合流点水門の整備などが行われている。

[8] 計画貯水量は、合せて 400 万㎥程度。（社団法人地域社会計画センター、1989）

[9] 概ね 3 年に 1 度の頻度で起こる大雨（埼玉県、2006）。

[10] さいたま市：さいたま市見沼田圃緑被現況調査業務報告書, 2014、の「樹林現地調査(pp.21)」に、管理が定期的に行えていない樹林地が複数個所存在することが明記されている。

表 4-3-3：見沼田んぼの土地利用の変化（さいたま市（2014）「さいたま市見沼田圃土地利用現況調査業務」を参照して作成）

区分内容	平成9年		平成13年		平成19年		平成25年	
	面積(ha)	割合	面積(ha)	割合	面積(ha)	割合	面積(ha)	割合
田	104.1	8.3%	96.6	7.7%	80.0	6.3%	76.5	6.1%
畑	518.3	41.2%	421.3	33.5%	448.5	35.6%	455.0	35.9%
荒地	75.0	6.0%	105.0	8.4%	80.0	6.3%	78.0	6.2%
宅地	99.9	7.9%	112.0	8.9%	89.9	7.1%	89.1	7.1%
公共施設	64.6	5.1%	69.2	5.5%	81.9	6.5%	83.0	6.6%
公園緑地等	73.6	5.9%	146.8	11.7%	128.7	10.2%	128.6	10.2%
樹林地	29.3	2.3%	2.6	0.2%	3.3	0.3%	3.5	0.3%
その他	292.7	23.3%	302.9	24.1%	349.4	27.7%	248.0	27.6%
合計	1257.5	100.0%	1256.4	100.0%	1261.7	100.0%	1261.7	100.0%

図 4-3-3 は、1997 年（平成 9 年）と 2013 年（平成 25 年）の見沼田んぼの土地利用を比較したものである。この 15 年間の間に水田が減少している地区は、見山や片柳などで多く、その多くは畑地へと転換されている。

このような見沼田んぼの畑地化は、米の消費不足と価格の低下を背景とした田畑転換事業（1984 年～）という国策に端を発する。見沼の農地に暗渠が整備されることで、農地の排水機能が向上し、畑地耕作が可能となると、経済性の低い水田は急激に減少した。また近年では、水害から免れることを目的に、もともと水田だった土地を嵩上げし、畑地へと転換する農地も増加している。

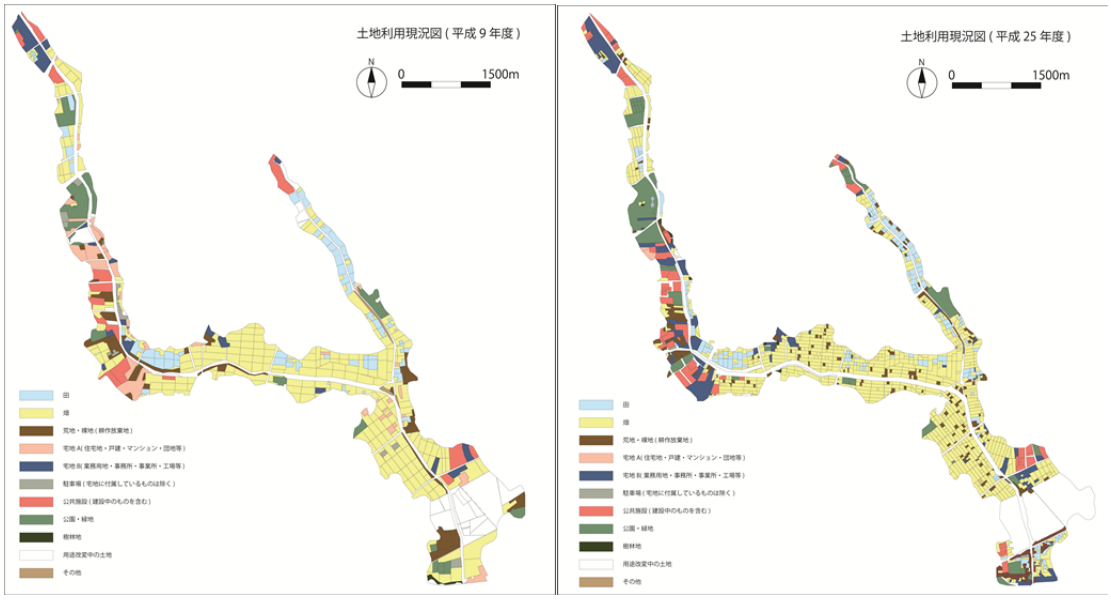


図 4-3-3：見沼田んぼの土地利用の状況（さいたま市見沼田圃土地利用現況調査業務報告書(2007、2013)を参考に作成）

一方、見沼田んぼの遊休地・荒地の発生個所に特に着目して、土地利用の変更の様子を比較したものが図 4-3-4 である[11]。荒地となる一筆の農地自体は比較的小規模なものが多く、従前の区画が相続や周辺開発などに伴い細分化された結果、維持管理が放棄されてしまうケースが多いと推測される。また、多くの場合で、水田として利用されていた農地が荒地化する傾向にあり、畑地として継続的に活用されている農地は保全・活用され続ける傾向にある。遊休地化した農地が再活用されるケースもいくつか存在したが、そのほとんどの場合も畑地としての活用であった。

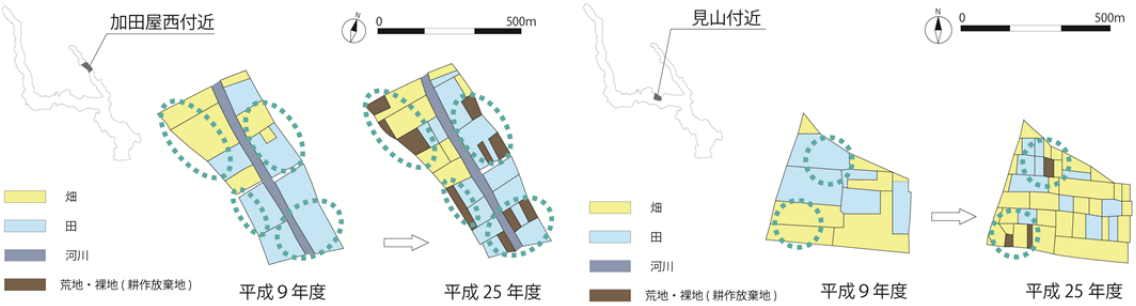


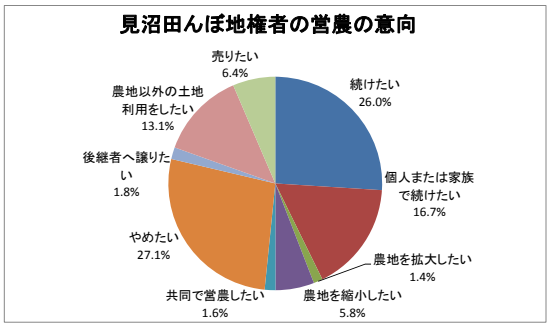
図 4-3-4：見沼田んぼの荒地発生個所の状況（さいたま市見沼田圃土地利用現況調査業務報告書（2007）を参考に作成）

4-3-5 見沼田んぼの地権者の土地利用の意向

さいたま市は、2007 年の土地利用現況調査の中で、見沼田んぼの地権者の今後の土地利用の意向を調査[12]している。まず、図 4-3-5 のように、今後の営農の意向に関して、約半数の農家が継続の意向を持っており、残りの約半分が土地の売却や転用を含めて、農業をやめたいと考えている。また、図 4-3-6 のように、約 4 分の 3 の地権者が、見沼田んぼの自然環境を残したいと考えているが、残りの 4 分の 1 の地権者は、土地の転用を希望している。

このように、見沼田んぼの環境の維持管理に対しては肯定的な意見が多いものの、農地の維持管理を続けていくことに対しては、その限界を感じている地権者が非常に多く存在していることが分かる。営農という枠組みで農地の維持管理ができないため、仕方なく遊休地化してしまうケースが多いのだと推測される。

[11] さいたま市見沼田圃土地利用現況調査業務報告書（2007）を参考に、典型的な荒地発生個所を抽出した。
[12] この調査では、見沼田んぼの土地所有者 2473 名に対して調査票を送り、1117 名の回答を得ている（有効率 45.2%）。



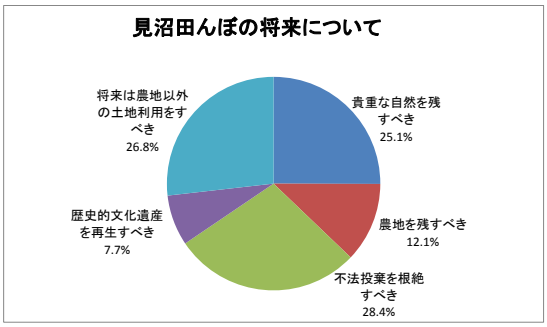


図 4-3-5（左）：見沼田んぼの地権者の営農の意向、図 4-3-6（右）：見沼田んぼの将来に対する地権者の意向（さいたま市、2007 を参考に作成）

4-3-6 水田社会から畑作社会への転換とその影響

本小節では、見沼田んぼの中央部に位置する見山地区を対象に、水田社会から畑作社会への転換がどのように進展し、またその影響がどのような領域に生じているのかを把握する。

まず、図 4-3-7 が、見山地区の現在の土地利用の状況[13]を表わしたものである。見山地区の農家の方によれば、1960 年頃から見山地区でも土地改良事業がはじまり用排水路の暗渠が完成し畑作が可能になると、1990 年頃までにかけて主に見山地区東側の水田の畑地転換が進展し、水田が大幅に減少したとのことであった。また、見山地区西側の農地は、当初は自給用も含めた水田地帯として保全されていたが、近年では農家が高齢化し、水田耕作を行なわなくなったため、水田面積が大きく減少しているようである。実際、現地調査から明らかとなった現在の水田面積は 10%にも満たず、農地のほとんどは植木か里芋などの畑地として管理されていた。

現在、見山地区に残存している水田は西地区に集中しているが、その半数以上は市民団体の耕作によってかろうじて維持管理されている状況にある。特に、ここ 10 年で消失した水田が多く、営農という枠組みの中で、小規模細分化された農地において水田を保全する難しさが伝わる。

[13] 土地利用状況の把握は、2016 年 5 月に行った現地調査による。現在の耕作の状況は目視で確認し、当時の水田利用の状況に関しては、近隣の農家に対する聞き取り調査による。

図 4-3-7：見山地区の現在の耕作の状況と消失した水田の場所

一方、図 4-3-8 は、見山地区の用水と排水の流れを可視化したものである。見山地区の北側の台地部の傾斜を巧みに利用して、見山代用水東縁（農業用水）が東から西へと流入し、水田を涵養した後、排水専門の河川である芝川へとたどり着き、東部へと水が流れている。また、台地部（見山地区北側の農地外）は宅地となっており、ここで使用された都市排水の一部も、同じ排水路を通って芝川へと流入している。

一般的に農業用水の権利は水田自体に付加されている。すなわち、水田耕作をやめた場合に、用水路を通る水の量はその分減少し、また排水河川の流量も減少するのである。

見山地区は、見山代用水東縁（農業用水）が流れる最下流に位置する農地である[14]。見山地区よりも下流で水を必要とする農業集落がないため、もしも見山地区の水田がすべて畑地化された場合には、見山代用水東縁自体が短縮され、水みちが一つ消えることとなる。また、農業排水によって流量を維持していた芝川に流れ込む水は、都市排水のみによって支えられることになり、水辺環境は大きく悪化することが予期される（図 4-3-9）。

[14] 図～のように、最西端の農地は見沼代用水西縁からの用水で賄われている。つまり、見山地区は、二つの用水がぶつかる最下流に位置している。

図 4-3-8：現在の見山地区の用水と排水の流れ

図 4-3-9：水田が無くなった場合の見山地区の用水と排水の流れ

図 4-3-10 は、利根川と荒川の支川に加え、農業用水路と水田の位置を明記し、埼玉に拡がる水のネットワークを可視化したものである。見沼田んぼを涵養する見沼代用水は、元々

は利根川を流れる水である。利根川は利根大堰で、本流と南西方向へと向かう星川に分け隔てられる。この星川は、騎西地域と見沼田んぼの農業用水が合わさったものであり、十六間堰で騎西地域の用水は分け隔てられ、入間堰で見沼田んぼの用水はその流路を南方へと変更する。そして、この際に、その用水路の名前は見沼代用水路へと変更される。この用水は、水田を涵養した後に再集積し、排水河川の芝川として東京湾へと流れ着くのである。

このように、用水路・水田・排水路は密接な関係を有しており、このつながりが適切に保たれることで、埼玉の大地を網の目状に流れる水みちが成立している。そして、この水みちが、地下水を涵養し、植物を育み、生物の住処となるのである。水田をはじめとした農業地帯は、まぎれもなく水の循環の一部を担っている。現在の水田社会の畑作社会への転換は、水のネットワークの喪失という事実と表裏一体の関係にあるといえる。

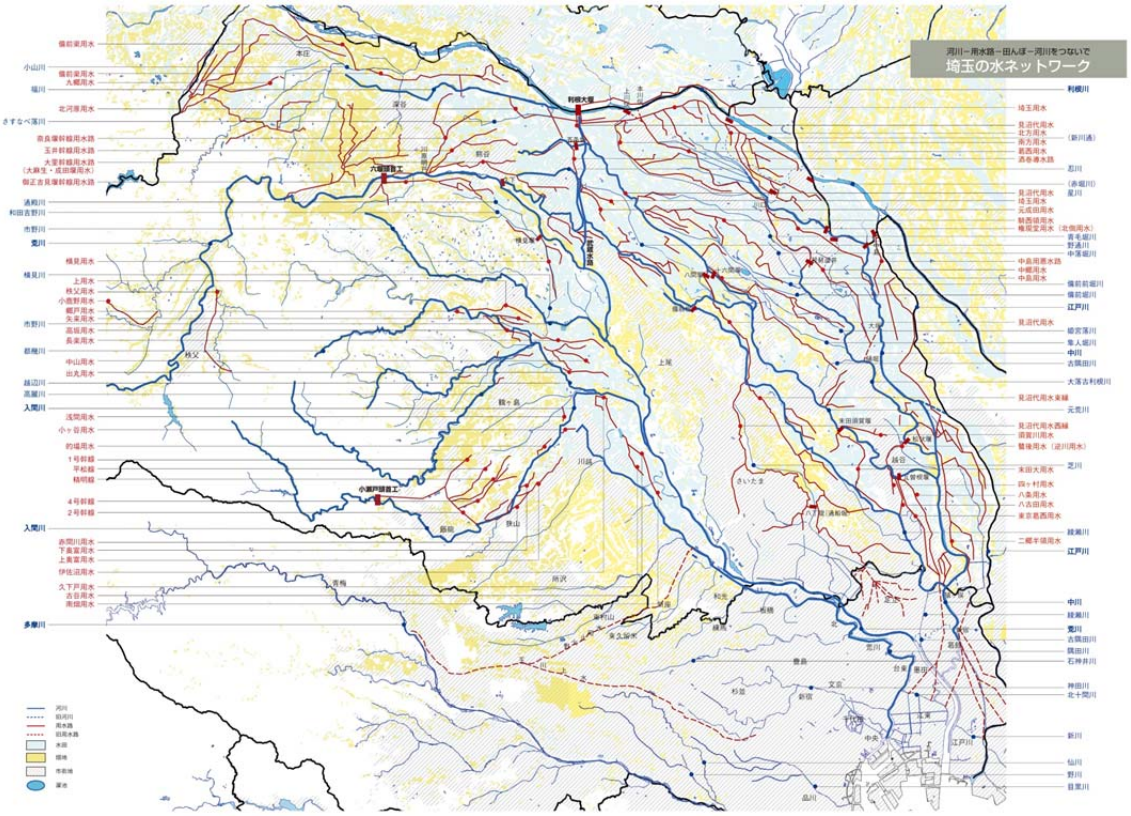


図 4-3-10：埼玉の水ネットワーク（水のフォルム資料を参照）

また、表 4-3-4 は、過去三年間の見山水利組合の組合数と、用水さらいへの参加人数を示したものである[15]。表 4-3-4 からは、水利組合の組合数の減少と共に、地域共同の活動に参加する農家が徐々に減少している傾向が把握できる。現在、見山水利組合に参加して水田

[15] 見山水利組合の方の資料提供によって把握したものである。

耕作を行なっている農家の方は二名しか存在しない。このため、多くの農家にとっては、用水を維持管理する営農上の必要性はなく、水のつながりが育んでいた人のつながりは、希薄化しているといえる。

一方、このことと同時に、表 4-3-4 から顕著に見いだされる傾向は、市民団体の参加者が地域共同活動の担い手として大きな役割を担っていることである。図 4-3-7 の土地利用現況図からも明らかであったように、市民団体を中心とした都市住民による活動が、地縁的つながりだけでは維持できなくなっている、農地・水みち・地域共同活動をつなぎとめていることが分かる。

表 4-3-4：見山水利組合の組合員と用水さらいへの参加者の推移

年号	水利組合人数	用水さらい参加者			
		4月		7月	
		農家（うち代償）	市民団体	農家（うち代償）	市民団体
2013年	28人	24人（6人）	13人	22人（5人）	15人
2014年	27人	22人（4人）	30人	27人（2人）	19人
2015年	23人	18人（4人）	35人	20人（4人）	33人

4-4　見沼の自然環境と耕作条件(1950-1970)

見沼田んぼは、江戸時代の徳川吉宗の享保の改革によって都市の食料供給地として期待され、見沼溜井が新田開墾されることで、農地としての土地利用が本格的に始まった。その後、狩野川台風の発生の際に、田んぼが水害の氾濫地として機能したことで、都市災害に対する緩衝地帯として着目されるようになる。

都市との関わりから、河川氾濫時の遊水地として期待されてきた見沼田んぼは、元々は東京湾とつながっていた入り江であり、低地部に位置している。自然条件は、「<Ⅳ-2> (1-13)昭和 34 年の台風のときは、屋根まで水がきた(N)」「<Ⅳ-2> (1-22)特に、芝川の両幅 100m ほどが頻繁に水没してしまうところ(M)」と述べられているように、一般的に水の影響を大きく受ける。また、土質は沼地が開墾されたことから、「<Ⅳ-2> (1-46)基本的には湿地帯で泥炭層であり、水がでたり、土や養分が抜けやすい(A)」とあるように、周辺の台地部と比べて大変厳しい耕作環境である。

この見沼田んぼの自然環境が起因した耕作環境は、現在まで一貫して継続する、農家と土地、農家と耕作活動、の関係性を規定する、最も重要な要素である。

当時の農家は、土地への深い理解があり、自然条件に呼応した直接的な行動を起こすことで、自然の循環を利用した耕作が行なえていた。例えば、当時の「耕作物」は、水はけの悪さに対応した作物が多く栽培されている。主に耕作されていたのは、ある程度水に浸かっていても根腐れを起こさない、「<Ⅱ-1> (1-18)大和イモ、生姜、八つ頭、米など(K)」であり、八つ頭や里芋などは現在でも多くの畑作農家が耕作物を続けている。

また、1970 年ごろまでの見沼での営農は、都市近郊地としての立地を十分に活かしたものであった。農家の意見からは、「<Ⅱ-2> (10-15)昔は、多くの農家が八つ頭や里芋を生産しており、東京の市場に朝早く担いで行って売っていた。見沼ブランドとしての価値もあった。(J)」「<Ⅱ-2> (10-13)昔は、自然のサイクルを直に感じられ、肥料も人のものだった。海の方に降りて、人糞を回収し、潮干狩りをして帰ってきたのを覚えている。(I)」など、生産と消費が密接につながっていた光景、自然循環の一部に農業が取り込まれていた風景が鮮明に浮かび上がる。現在でも、消費者が近くにいることで、直売所やスーパーでの販売が容易であるという意見は多数存在するが、「<Ⅳ-1> (1-12)今は、高速道路や空路が発達したため、どこの産地のものでもその日のうちに届けられるようになってしまった。(I)」とあるように、流通網の発展により、当時のように見沼田んぼの耕作物が都市住民と密接に関わっていることを実感できる機会は減少したことが伺える。

見沼田んぼでは、厳しい耕作条件が農家の耕作物を限定した結果、地域と自然との関係性が鮮明であった。自分と他者との関わりが明確であったことで、個人や家族を超えた地

域への責任感が芽生え、共同活動が進展する。「<Ⅲ-1>(4-21)昔（30 年ほど前）はみんな同じものを作っていたためお互いを助け合えた（A)」「<Ⅲ-1>(4-2)30 年ほど前までは、周りの農家が同一品目を作っていたため、周辺の農家の農業経営がどういう状況なのか把握していた(A) (B)」などの意見は、自然からの制限があることで集落単位での活動が活発化した一つの好例だと思われる。このように、当時の見沼田んぼの農家同士のつながりは強く、本家と分家の関係性や、水利関係の共同体が、地域の維持管理の一端を担っていた。

当時の維持管理者としての農家の意識は、「<Ⅰ-1>(7-8)自分の時は、農業を絶やしてはいけないという気持ちがあった(E)」など、基本的には農家の子供は農家を継ぐのが当たり前という時代で、維持管理を行わなくなることや、後継者がいなくなるという事はほとんどなかった。また、農業経営が困難だったという意見も特段聞かれることはなく、「<Ⅰ-1>(9-4)農地は、昔は物を作って売るところ(F)」という意識が広く浸透していた。

このように、この時代の農家は、自分がいかに土地と、そして他者と結びついているかという理解を強く持っていた。この結果、地域の維持管理には、自然の循環や農家同士の共同組織が巧みに利用されている。自然の過程と社会関係の理解に導かれることで、自然の循環を直に感じ、個人や家族を超えた地域全体への責任感が芽生え、地域の持続的な維持管理が行えていたと考察される。

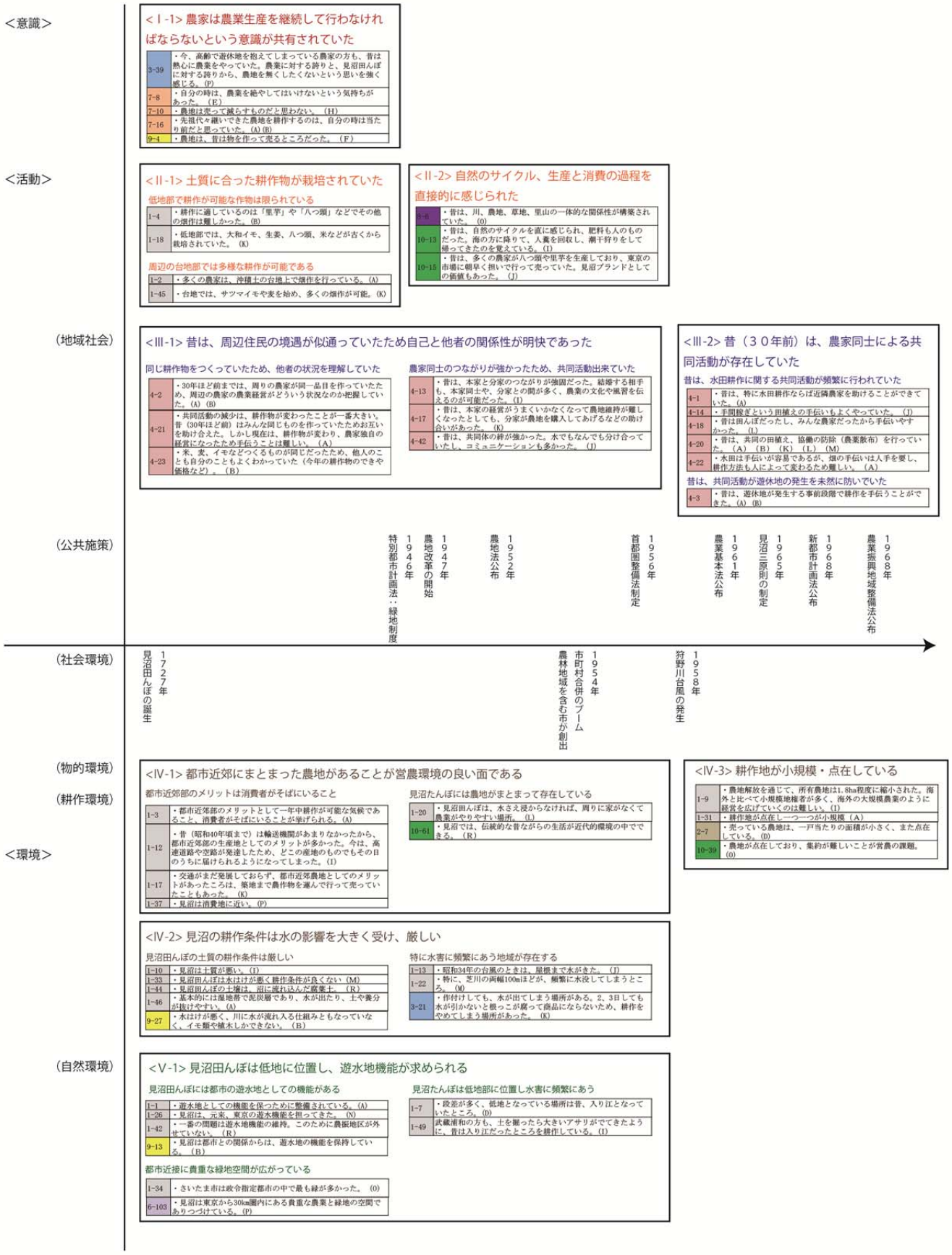


図 4-4-1：見沼の農家の意見構造図(1950-1970)

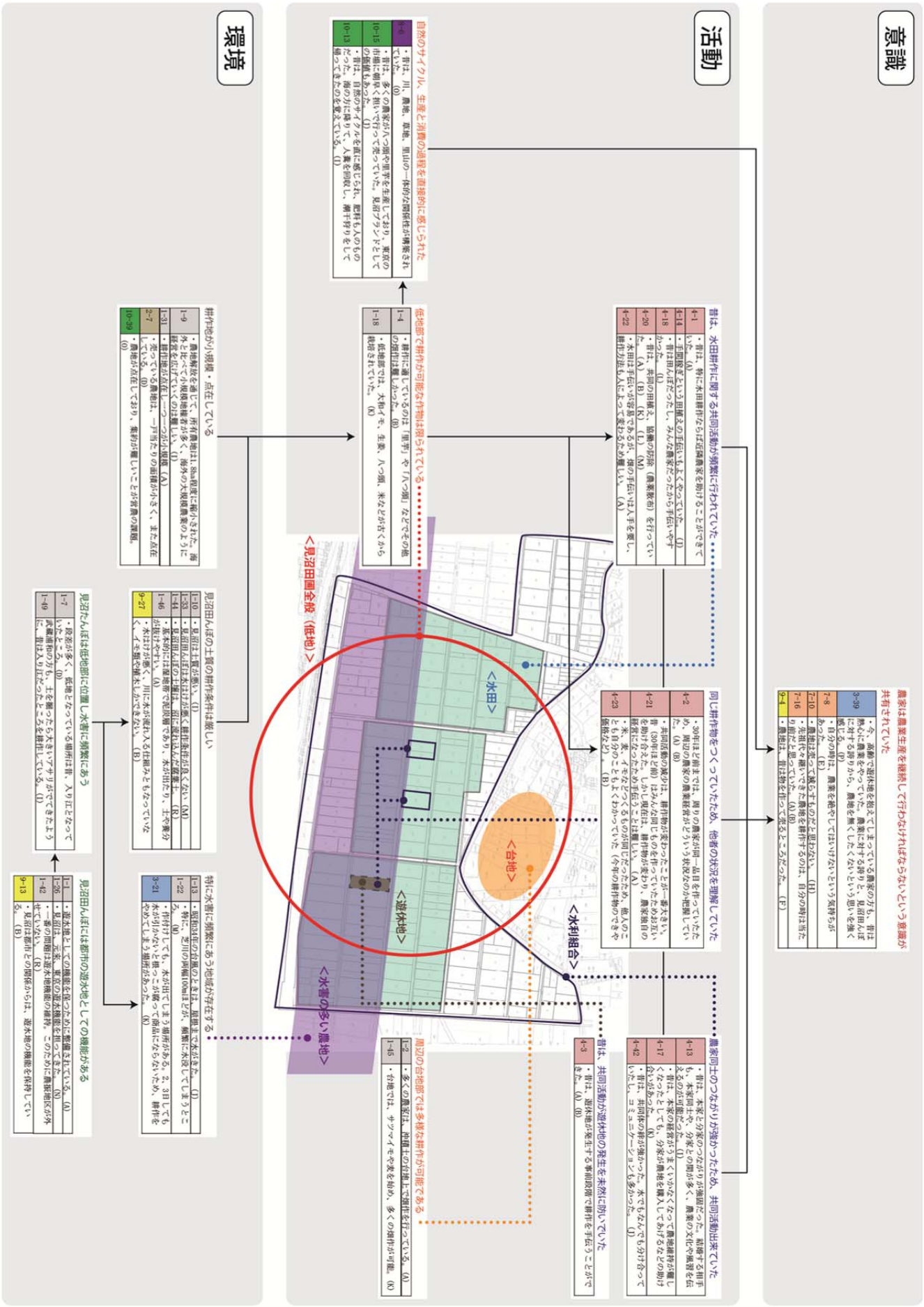


図 4-4-2：地理的つながりに着目した意見構造(1950-1970)

4-5 農地の耕作の進展とその背景(1970-1990)

1970 年から 1990 年ごろは、都市のスプロール化が問題となる時期であり、地権者の開発への志向が高まりを見せていた。これに対して行政は、見沼田んぼに都市近郊の貴重な緑地空間としての価値を見出し、「見沼田圃の保全・活用・創造の基本方針」「農業振興地区」などの各種規制を制定し、農地・緑地・公園などの非建築的利用のみを認めることとした。

当時の農家の最も大きな変化は、近代農業の進展と経済の急速な発展が影響した、農家の個人経営化だと考えられる。「<Ⅳ-4> (4-32)農業をやる人がみんな機械を持っていて、一人でできてしまうようになった。(H)」などの意見は、農業機械や農薬の進歩という近代農業の発展が、農業の個人経営を推し進め、地域農業の姿を急速に変えていったことを示している。

このように農家が個人経営を行い始めたことは、農家の生態系からの解放と深く関係している。当時、行政主導の田畑転換事業が開始され、「<Ⅳ-5> (1-16) 残土の嵩上げをしている農地が増えている(J)」とあるように、多くの田んぼで、生産の需要が高い畑作への転換、水害の危機からの自耕作物の保全が農家個別に目指され、盛土による農地の嵩上げが行われた。この結果、耕作物は、市場の需要に応じた、固有の自然条件との関わりが薄れたものへと変貌する。例えば、この当時の見沼田んぼに大きく広がったのが植木業である。「<Ⅱ-4> (10-22)昭和 30 年ごろから川口の方から植木栽培は広がってきた (K)」とあるように、田畑転換された農地では、水はけの悪さという固有の耕作条件から解放された結果、古くから耕作されてきた耕作物に縛られることは無くなる。「<Ⅱ-3> (1-11)作物がばらばらになってきて、地域が汚くなってきた(J)」という意見が見られるように、農家が個々の農業技術と経営をもとに様々な農業を展開し始めた時期だといえる。

一方で、農家は見沼の自然条件から完全に切り離されたわけではない。田畑転換は整序だって行われたわけでなかったため、「<Ⅳ-5> (1-21)周りが残土で埋めれば埋めるほど、残っている低地部の水はけが悪く（なり）(M)」、これまで水害の危険がなかった優良農地の耕作環境が悪化していくなど、地域として水害からの脱却が行えてはいない。

農家の個人経営が進展したことは、農家の地域との結びつきの弱まりも意味する。そもそも耕作条件が厳しかった低地部泥炭部で営農を続けることは容易ではなかったが、米価格の大幅な下落を始め、農業の経済性は社会環境の変化から大幅に減少した。このような折に、農業の個人化が進んでいたことは、地域の農家を、農業生産を活発に行うものと、農業からの関心をなくしていくものへと二分していく。農家の意識からは、「<Ⅰ-2> (3-1)生産の場として農地を捉えない人が出てきた(A)」「<Ⅰ-2> (3-10)不法にきちんと耕作しない

でいる人がいる(C)」など、農業に関心を持たない農家が増加していったことが分かる。地域と農家の結びつきの減少は、農家同士の生活からも明らかであり、「<Ⅲ-5-1> (4-40)農家が集まって話し合う場所は減ったし、話し合う機会も減った(R)」など日常的な関わりから、「<Ⅲ-3> (4-5)現在は、生産に関わる共同活動を行うことはない(A)(B)」など共同活動の衰退までを意味した。地域には、農業活動を行わない非農家が増加し、徐々に「<Ⅲ-5-2> (4-15)共同体の基盤が失われていった(J)」といえる。

これら農家の個人化の進展と、農家と生態系・地域との関わりの弱まりによって、地域の維持管理は大きく個人の活動による比重が増加した。これまで農家による共同組織が担ってきた地域の維持管理の多くは、行政サービスの充実や市場サービスの拡大によって、専門家によって代替されるようになり、農家は、農地の生産性の向上、資産の増強という単一の目標に向かうこととなった。一方で、地域内には農業に関心を持たない人々が増加し、都市から住民が流入してくることで、農家と非農家が共に居住し始めることとなる。

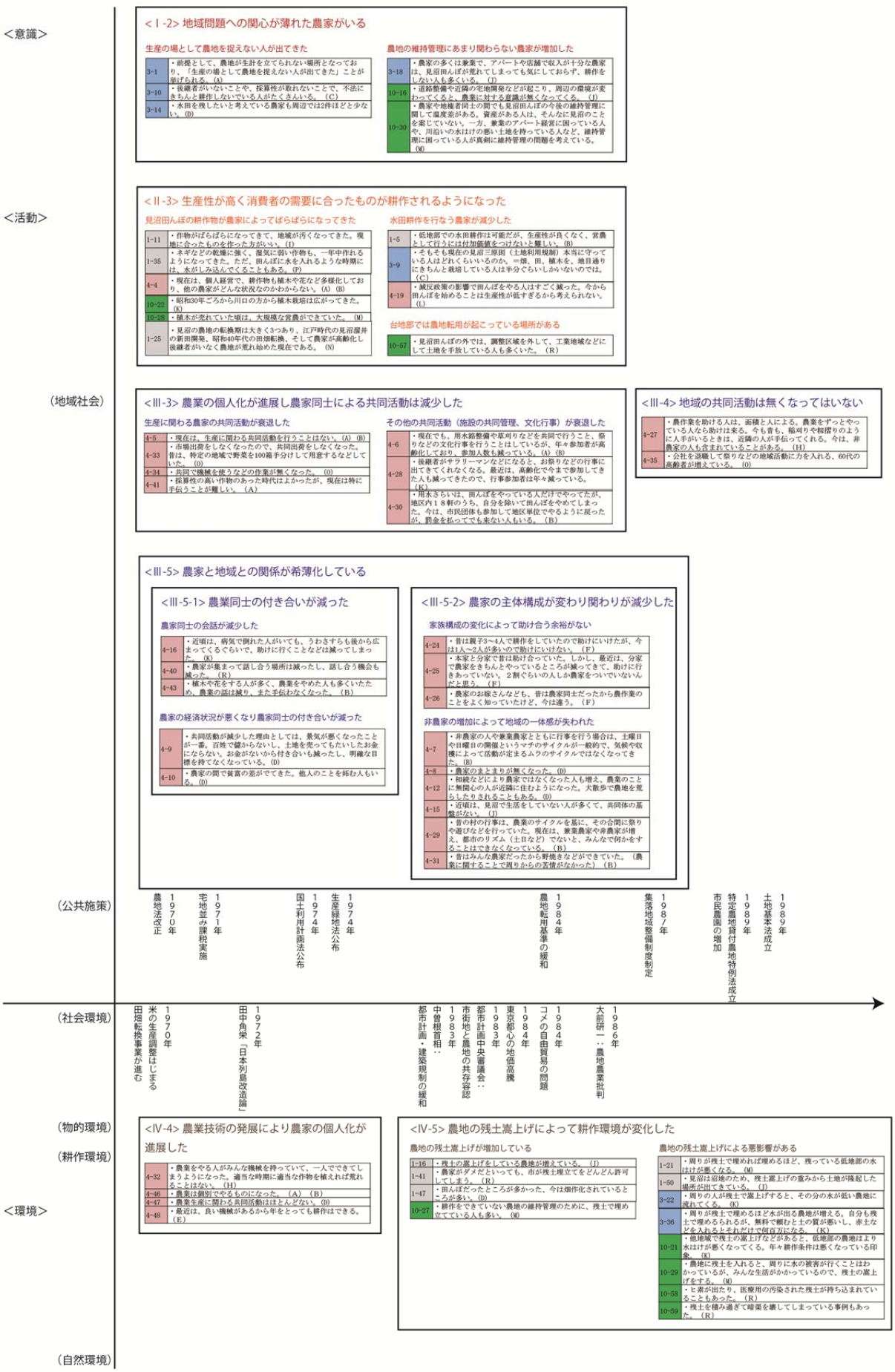


図 4-5-1：見沼の農家の意見構造図(1970-1990)

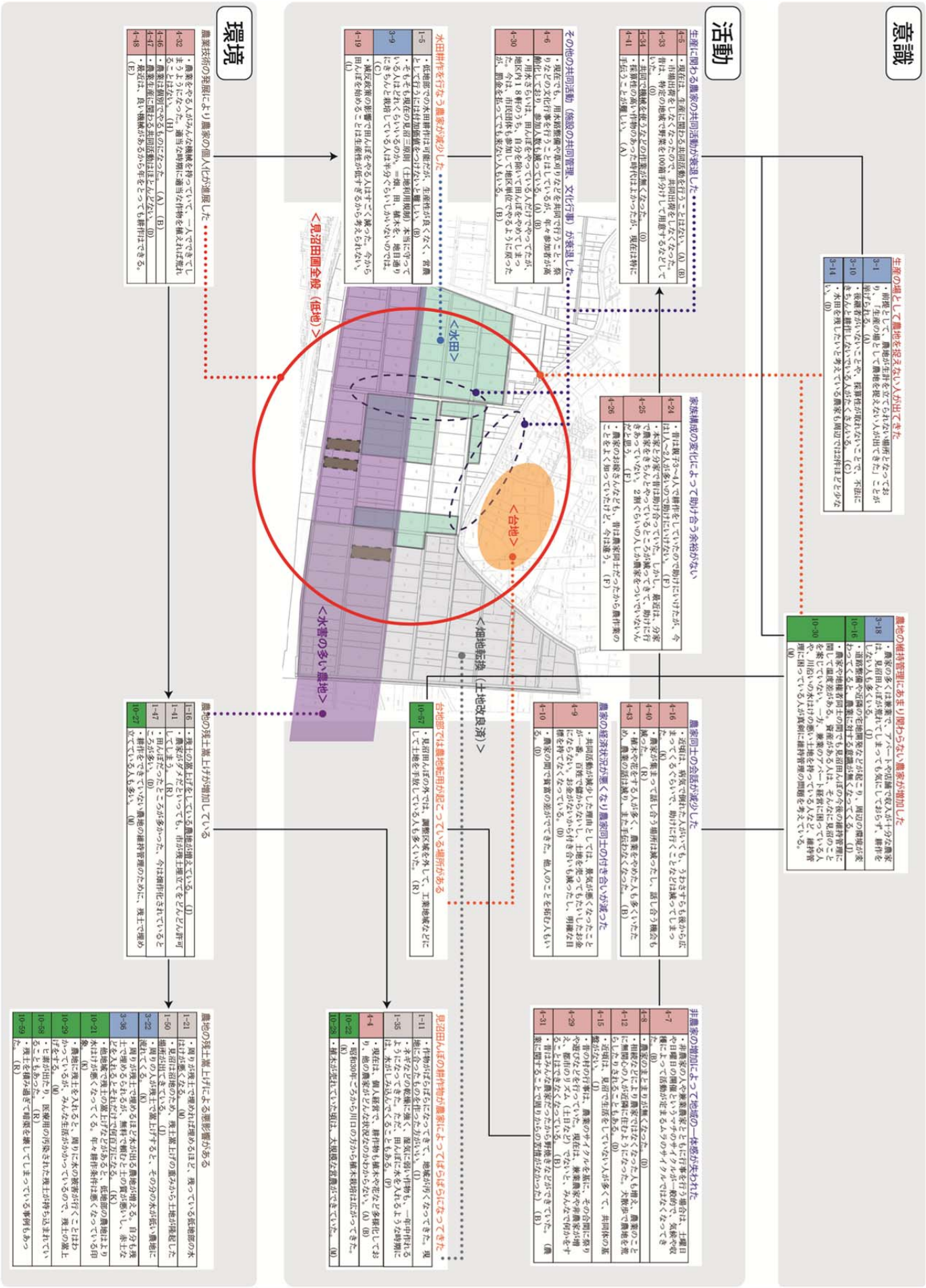


図 4-5-2：地理的つながりに着目した意見構造(1970-1990)

4-6 現在の営農上の課題(1990-現在)

国際的な貿易が進展したことやグローバル経済の波が押し寄せてきたことで、農業は大きな打撃を受け、その経済性は下降線をたどっている。「<Ⅳ-6> (1-28)農業で耕作をしても収益があがらなくなってきた(N)」とあるように、農業で生計を立てるのが困難となる一方、「<Ⅳ-6> (6-102)維持管理にお金がかかるので、農地を売りたい人は多い(R)」のように、農地を荒地化させないための草刈りなどの手入れには労力と金銭が必要であり、主に経済面から、農業を継続していくことに多くの農家が負担を感じている。「<Ⅰ-3> (9-8)農地は元気なうちは生産をする場所だった。今は、農家は農地を持っていること自体を重荷に感じている人が多い(K)」「<Ⅰ-3> (10-24)見沼田んぼの維持管理のための被害者は、見沼の地権者。地権者だけが、多面的機能の責任を負わされている。(L)」「<Ⅳ-6> (6-96)高齢化問題など関係なしに、農業を行えない土地がある(R)」などの意見は、農業の経済性が悪化し今まで通りの営農方法で生計を立てるのが困難となった一方、農業が生態系から切り離され、さらに農家の生活からも切り離された現在、私的に遊水地機能の保全の責任を抱えてしまった農家の維持管理の限界を示している。

それでも、これまで多くの農家がなんとか農地の維持管理を行ってきていた。しかし、近年では、「<Ⅱ-4> (3-30)（営農の継続上の課題は）耕作者が高齢化していること(E)(F)(J)(K)(L))」とあるように、耕作条件が悪化しても営農を続けていた農家の多くが、高齢化することで、自分で農地の維持管理を続けることが困難となり始めている。また、「<Ⅱ-5> (1-23)50 軒中 5 軒しか耕作しておらず、他は維持管理だけか、他人に貸しているだけ(M)」とあるように、古くからの農家が耕作を行なうことは減り、農地を手放したいと考える農家が増加していくなど、耕作者の減少が起因して、地域内の農家のつながりはより一層希薄化していったと考えられる。

農家の担い手の交代がスムーズに行えていないことには、農地の貸し手・借り手の双方に一定の要因が存在する。まず、新たな担い手として、生産性の低い農家を後継ぎする事例は少ない。「<Ⅲ-6> (3-12)都心に近すぎるせいで、サラリーマンとした働く道を選んだ人が多いと思う。この結果、相続する人が農家とはなっていない(D)」とあるように、後継者となる人が、農家以外の道に進むことが増加している。「<Ⅲ-6> (3-19)今 60 歳ぐらいの人から、農家であっても大学に行く人が増えてきた(J)」とあるように、耕作者である農家に大きな変化が出始めたのが昭和 50 年ごろであり、農家の跡取りとなる人が大学に通い始めるようになる。彼らが、2016 年現在、60 代の人々であり、その多くが農家としてではなく、都心でサラリーマンとして働く道を選択し、経済性の低い農業を継ぐ者は少なかった。

一方で、貸し手となる農家には、土地を手放すことに抵抗感を覚えている農家が一定の割合で存在する。「<Ⅰ-5> (3-4)農地はこれまで税金や用水費を払い先祖代々維持してきたも

のであり、土地を手放すことに抵抗感がある。(A) (B)」「<Ⅰ-5> (3-5) 知らない人に農地を貸した結果、虫の発生や不耕作化などにより周りの農家に迷惑をかけたくない。(A) (B)」などのように、農家は現在においても、先祖とのつながり、周辺農家との関わりから、農家としての誇りや地域に対しての責任感を感じており、借り手との間に信頼関係が芽生えないと土地を貸せないという意識を持っている。もちろん、維持管理が困難となったことから、「<Ⅰ-6> (7-6)子供のことを考えると農地を処分することに抵抗感がない(E)」のように、貸し出しに抵抗感がなくなってきている農家が増加していることも事実である。しかし多くの場合は、農地の売買価格が低いため地権者が農地の貸し出しに消極的か、もしくは他者に貸し出そうとしても借り手が見つからず、結果として自ら管理費を負担して草刈りなどのみをしている状態にある。

このような農地が相続されると、その多くが不在地主の遊休地となる。「<Ⅳ-7> (3-38)家族経営が主であるため、子供が農業を継がないと相続のたびに農地は不耕作化してしまっていた。(O)」とあるように、農家では無い後継者が土地を相続した場合は、自分での維持管理は難しく、また土地の借り手が見つからないため、遊休地化してしまうことが多い。

遊休地の発生は、ゴミの投棄や害虫の発生を招き耕作条件が悪化するため、好意的に捉えている農家は非常に少ない。しかし、耕作の難しさや、周辺農家に担い手がいない状況を把握しているため、「<Ⅰ-4> (8-5)遊休地には問題はあるが、仕方ない面もある(B)(F)(L)(M)」と考えている農家が大半を占め、不耕作の問題に対して、ある種のあきらめ感が地域の中に存在してしまっている。

このような維持管理の問題は、農業設備の設備更新にも及ぶ。「<Ⅳ-8> (10-18)農業のインフラ設備を整備してから、40 年ほど経つため、そろそろ更新の時期が近い。担い手がいても、設備更新費が高いため、なかなか継ぐことは難しい。(K)」「<Ⅳ-8> (10-25)地域内の人だけで農家をやっている時代ではなくなった。借りているだけの人が多いので排水設備などの農業インフラを直さない人が増えてきた (M)」とあるように、地権者と耕作者が異なることから、設備更新によって利益を受けるものと設備の所有者が異なり、設備更新を行うものがいなくなっている。

このように、現在では、営農が継続できる農家が減少していることや、農業設備が更新されないことから、優良な農地であった場所でさえ耕作条件は徐々に悪化しており、遊休地化してしまう事例が増加している。農振地区として定められていることから宅地化が進行することなどはなかったが、相続のたびに徐々に斜面林などは減少し、荒地は増加していった。「<Ⅴ-2> (2-9)優良な農地だといっているが、営農している身にとっての優良な農地は、見沼田んぼの中で半分ぐらいしかない。(N)」という農家の意見は、見沼田んぼの現在の耕作の現状を如実に表わしている。

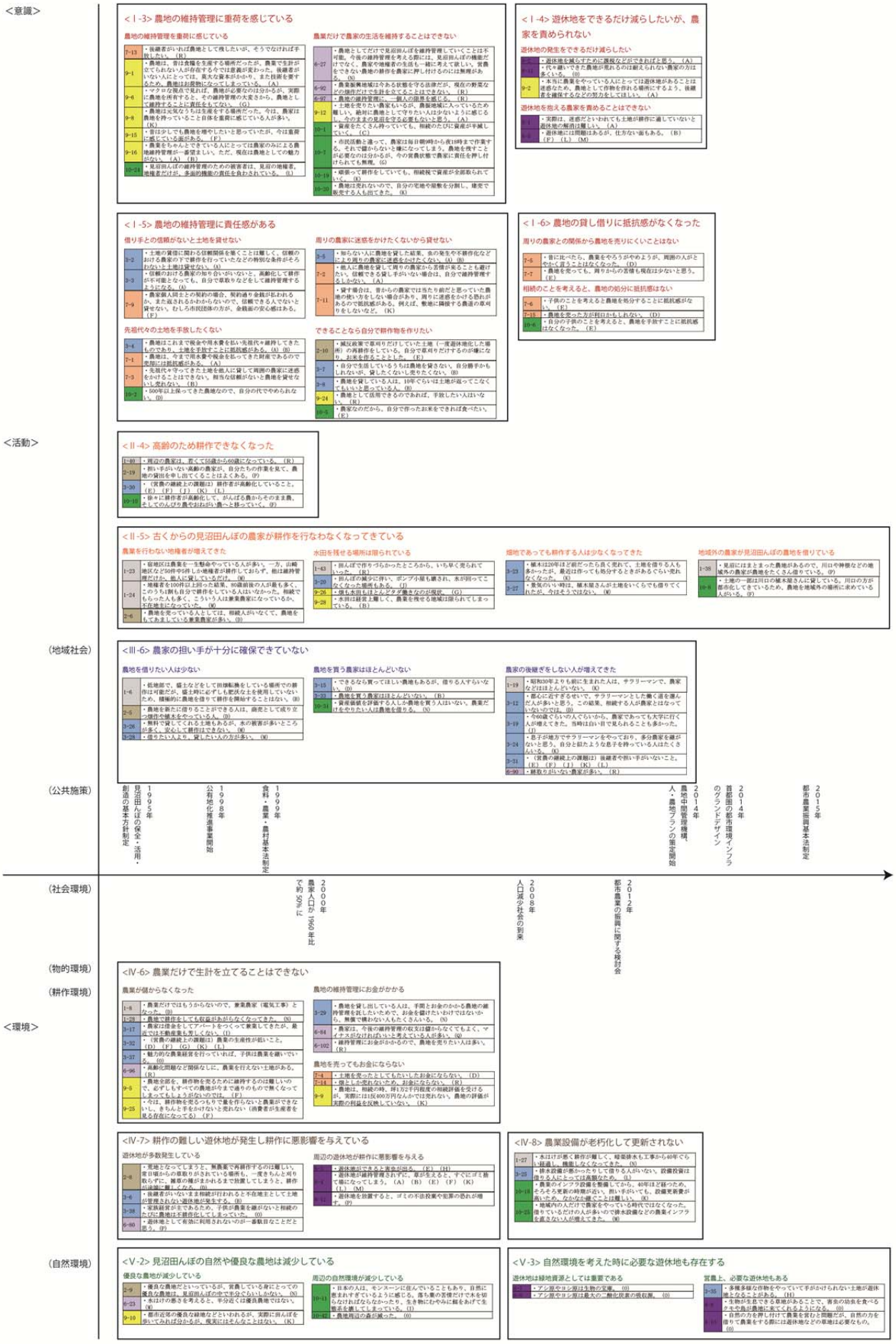


図 4-6-1：見沼の農家の意見構造図(1990-現在)

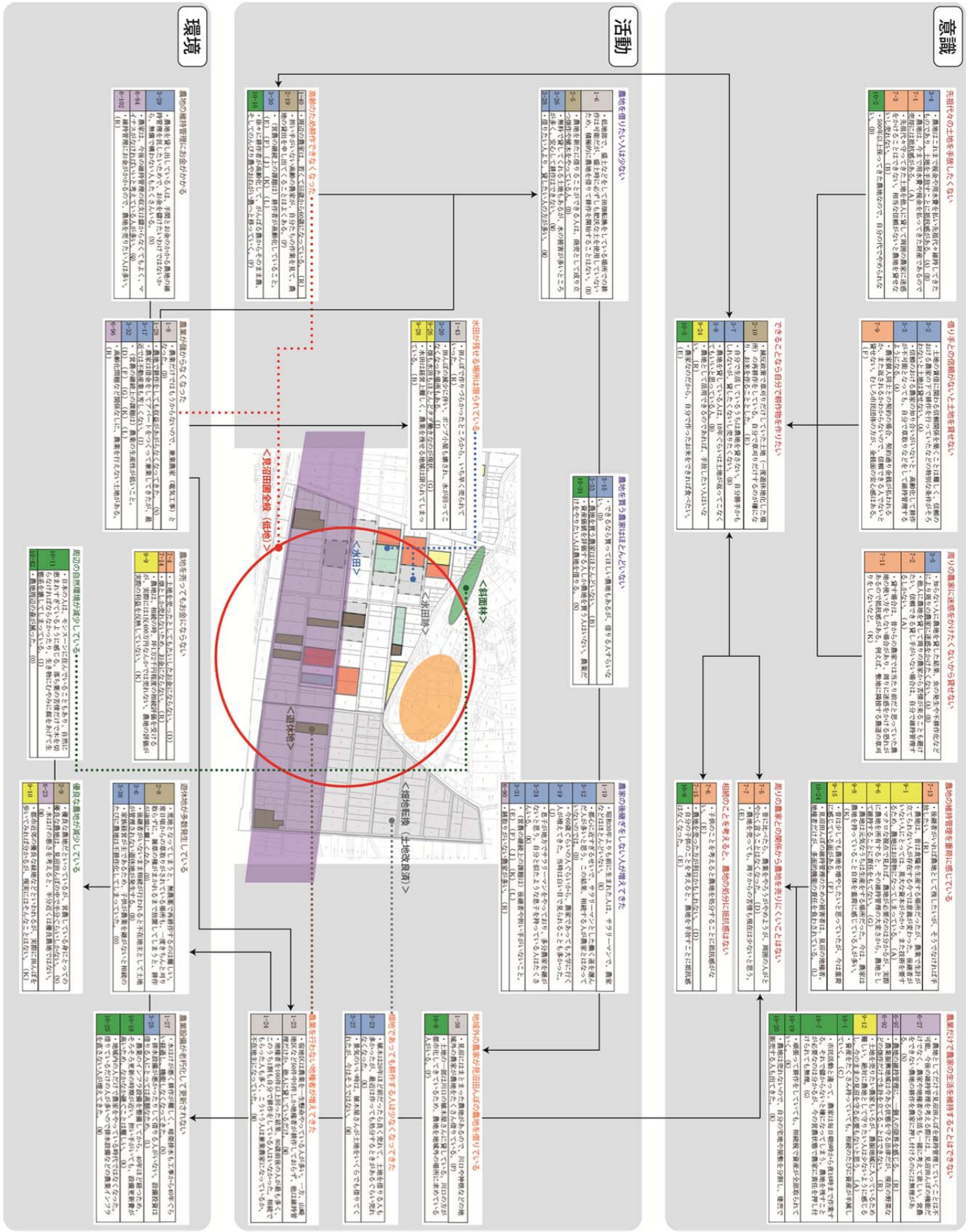


図 4-6-2：地理的つながりに着目した意見構造(1990-現在)

4-7 新たな農地の維持管理の模索とその障害

現在は、農地の維持管理の困難さから、「<Ⅰ-7> (6-2)従来通りの方法で維持管理できない農地に対しては、新たな利用の方法を模索するべき(A)(B)」という考えが、農家に広く浸透しており、様々な取り組みが、行政、農家、非農家によって行われている。しかし、そのどれもが持続的な農地の維持管理を保障するものとはなりえていない。

まず、農家の持続的な私的維持管理に向けた支援と活動の展開が広くみられる。農地の新たな担い手として新規就農者を呼び入れる事業は、さいたま市で広く行われており、「<Ⅱ-6> (10-47)新規就農予備学校には、地域を問わず人が学びに来る。さいたま市の新規担い手への情報提供やサービスを進んでいると思う(P)」とあるように、毎年多くの人々が新たに農家として見沼田んぼで就農を開始している。また、既存農家も販路を拡大しており、「<Ⅱ-6> (10-35)野菜の販売を、市場を通さないで小売店と直接契約する(O)」など、消費者が近くにいるという、都市近郊部の特徴を活かした独自の流通網を構築し、その経済性の向上に努めている。

しかし、農業参入のハードルは高く、新規就農者が安定して農業を継続できているわけではない。「<Ⅳ-9> (10-40)耕作のための機械をそろえるのが高価で困難なことが営農の課題（O)」のように、農業の機材は高価であり、また、天候などに左右されることから安定的な収入を得るには、一定以上の面積の農地と農業の経験がないと難しい。この上、「<Ⅲ-7> (4-36)新規就農者が、昔からの共同体に入るのは難しい。昔からの農家の人と話す機会もあまりない (P)」など、新規就農者と地域農家とのコミュニケーションの機会は少なく、周辺の農家から新規就農者が機材を借りることや、農法を教えてもらうことはほとんどない。

このように、今まで通りの農業の維持管理を目指す場合、根本的な農家の経済性の向上が伴わなければ農地の安定的な維持管理は期待できず、特定の大規模農家の耕作技術や補助金などの公的財源に頼った農業振興が、持続的な農村維持管理に向かう解決策だとは言い難い。

しかしより問題となることは、農家は市場原理に従って農地の再耕作を行なうため、水はけがとても悪いなどの営農に適さない農地の維持管理が、農家数の増加によってでは達成できないことにある。「<Ⅰ-7> (5-8)全ての農地を従来の営農地として農家によってのみで維持管理することに限界が生じているのは事実(A)(B)」とあるように、農家の私的維持管理だけに頼った場合、見沼田んぼの自然環境と耕作条件を鑑みた場合、地域内に一定数以上の固定的な遊休地が発生してしまうことが予想される。現在は、新規就農者をはじめとした意欲的な農業者が、残土嵩上げや農法の転換により、ある程度の遊休地を再耕作することを可能としている。このような動向を注視し、実質的に農家によって維持管理が不可能な農地を空間的に把握することが必要となるだろう。

他方、地権者の会などの農家集団や、農家と都市住民の共同組織などによって、農地の新たな利用方法を模索する活動が徐々に増加している。地権者の会では、芝川沿いの水害に頻繁にあう、営農地として適さない農地の活用方法が議論され、農業にこだわらず、太陽光施設の設置や、多目的な公園の計画など多岐にわたる提案が行われはじめている。また、農家個人や地域外の住民によって、遊休地や公有地を対象に、体験農場や福祉農園など、農地の新たな利用が開始され始めている。

しかし、これらの提案の多くは見沼田んぼが農業振興地区に指定されていることがネックとなり、実現に至っているものは少ない。また、非農家の農地利用に際しては、トイレ・駐車場・休憩所などの付帯施設が必要となるが、これらの施設も農用地区内に設置することが許可されないのが一般的であり、適切な環境構築の下で新たな農地活用が進んでいるわけではない。「<Ⅳ-11> (1-30)営農のために必要な施設（大型のビニール施設や休憩所）の設置も許可が下りない。生産のために必要な施設が、一律な農地を守る法律によって禁止されており、営農ができなくなることで、結果的に荒れた農地を生み出している。見沼田んぼでがんばる農家のための法律とはいえない（N)」「<Ⅳ-11> (5-27)農振地区に縛られ過ぎている結果、農地の有効活用ができていない。市民の援農がうまくすすんでいないのも、過去の農地保全の方法に縛られているからだと思う（M)」などの意見は、現在の見沼田んぼに対する農地を守るための規制が、社会環境の変化や地域の自然条件になじまず、逆に農地の荒廃を招いてしまっている現状を表わしている。

このように、農地の維持管理は農家による私的維持管理の拡充から公共支援にはじまり、近年では共同組織の再興へと広がりを見せつつある。しかし、これらの新たな農地活用の動向が順調に進んでいるわけではなかった。農家だけによる地域内全ての農地の維持管理は、水はけの悪さなどの自然環境を考えた際に難しく、公共の支援にも財政的な制約が存在する。一方で、徐々に活動が広まりつつある共同活動に対しては、農地を守るために作られた公共の規制が、農地の新たな利用方法の障害となっている。

「<Ⅳ-11> (10-32)昭和 26 年にできた農地法は、全国どこでも同じだが、都市近郊農地の維持管理は、北海道などの大規模な農地と同じなわけがない（N)」とあるように、地域ごとに農地の状況は違うため、一律な法律で土地利用を規制するのみで、農地の持続的な維持管理を達成することはできない。地域の自然条件を基に、そこで活動する主体を対象とした弾性力のある規制を作り上げなければ、地域内の農地を持続的に保全・活用し続けることはできないだろう。

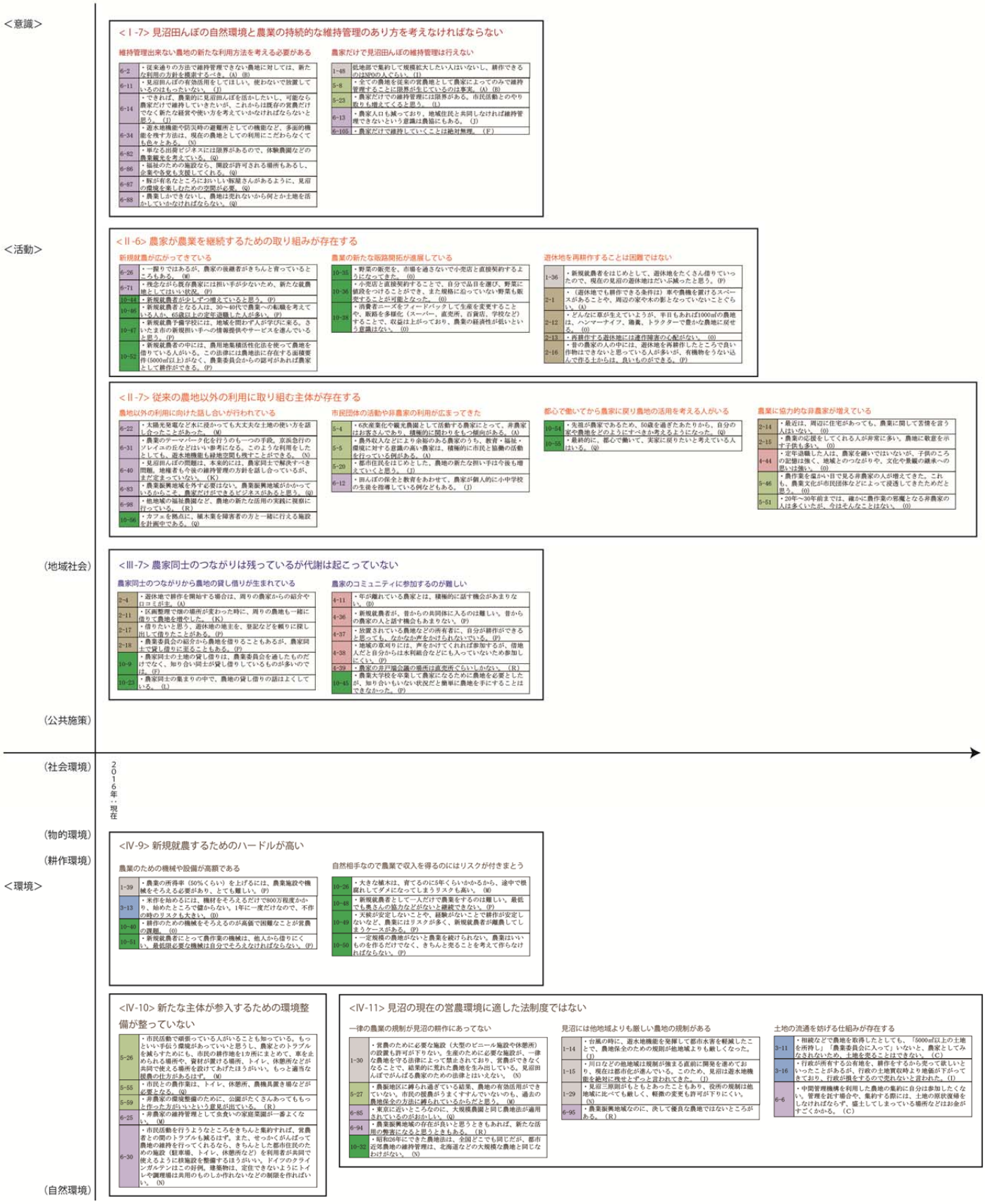


図 4-7-1：新たな見沼田んぼの維持管理への模索とその障害

意識

維持管理出来ない農地の新たな利用方法を考える必要がある

6-2	・従来通りの方法で維持管理できない農地に対しては、新たな利用の方針を模索するべき。(A) (B)
6-11	・見沼田んぼの有効活用をしてほしい。使わないで放置しているのはもったいない。(I)
6-14	・できれば、農業的に見沼田んぼを活かしたいし、可能なら農家だけで維持していきたいが、これからは既存の営農だけでなく新たな経営や使い方を考えていかなければならないと思う。(J)
6-34	・遊水地機能や防災時の避難所としての機能など、多面的機能を残す方法は、現在の農地としての利用にこだわらなくても色々とある。(N)
6-82	・単なる出荷ビジネスには限界があるので、体験農園などの農業観光を考えている。(Q)
6-86	・福祉のための施設なら、開設が許可される場所もあるし、企業や各党も支援してくれる。(Q)
6-87	・豚が有名なところにおいしい豚屋さんがあるように、見沼の環境を楽しむための空間が必要。(Q)
6-88	・農業しかできないし、農地は売れないから何とか土地を活かしていかなければならない。(Q)

農家だけで見沼田んぼの維持管理は行えない

1-48	低地部で集約して規模拡大したい人はいないし、耕作できるのはNPOの人ぐらい。(I)
5-8	・全ての農地を従来の営農地として農家によってのみで維持管理することに限界が生じているのは事実。(A) (B)
5-23	・農家だけでの維持管理には限界がある。市民活動とのやり取りも増えてくると思う。(L)
6-13	・農家人口も減っており、地域住民と共同しなければ維持管理できないという意識は農協にもある。(J)
6-105	・農家だけで維持していくことは絶対無理。(F)

活動

農家同士のつながりから農地の貸し借りが生まれている

2-4	・遊休地で耕作を開始する場合は、周りの農家からの紹介や口コミが主。(A)
2-11	・区画整理で畑の場所が変わった時に、周りの農地も一緒に借りて農地を増やした。(K)
2-17	・借りたいと思う、遊休地の地主を、登記などを頼りに探し出して借りたことがある。(P)
2-18	・農業委員会の紹介から農地を借りることもあるが、農家同士で貸し借りに至ることもある。(P)
10-9	・農家同士の土地の貸し借りは、農業委員会を通したものだけでなく、知り合い同士が貸し借りしているものが多いのでは。(F)
10-23	・農家同士の集まりの中で、農地の貸し借りの話はよくしている。(L)

農業のコミュニティ参加するのが難しい

4-11	・年が離れている農家とは、積極的に話す機会があまりない。(D)
4-36	・新規就農者が、昔からの共同体に入るのは難しい。昔からの農家の人と話す機会もあまりない。(P)
4-37	・放置されている農地などの所有者に、自分が耕作ができると思っても、なかなか声をかけられないでいる。(P)
4-38	・地域の草刈りには、声をかけてくれれば参加するが、借地人だと自分からは水利組合などにも入っていないため参加しにくい。(P)
4-39	・農家の井戸端会議の場所は直売所ぐらいしかない。(R)
10-45	・農業大学校を卒業して農家になるために農地を必要としたが、知り合いもいない状況だと簡単に農地を手にすることはできなかった。(P)

農業の新たな販路開拓が進展している

10-35	・野菜の販売を、市場を通さないで小売店と直接契約するようになってきた。(O)
10-36	・小売店と直接契約することで、自分で品目を選び、野菜に値段をつけることができ、また規格に沿っていない野菜も販売することが可能となった。(O)
10-38	・消費者ニーズをフィードバックして生産を変更することや、販路を多様化（スーパー、直売所、百貨店、学校など）することで、収益は上がっており、農業の経済性が低いという意識はない。(O)

遊休地を再耕作することは困難ではない

1-36	・新規就農者をはじめとして、遊休地をたくさん借りていったので、現在の見沼の遊休地はだいぶ減ったと思う。(P)
2-1	・（遊休地でも耕作できる条件は）車や農機を置けるスペースがあることや、周辺の家や木の影となっていないことぐらい。(A)
2-12	・どんなに草が生えていようが、半日もあれば1000㎡の農地は、ハンマーナイフ、鎌義、トラクターで豊かな農地に戻せる。(O)
2-13	・再耕作する遊休地には連作障害の心配がない。(O)
2-16	・昔の農家の人の中には、遊休地を再耕作したところで良い作物はできないと思っている人が多いが、有機物をうない込んで作る土からは、良いものができる。(P)

新規就農が広がってきている

6-26	・一握りではあるが、農家の後継者がきちんと育っているところもある。(M)
6-71	・残念ながら既存農家には担い手が少ないため、新たな就農地としてはいい状況。(P)
10-44	・新規就農者が少しずつ増えていると思う。(P)
10-46	・新規就農者となる人は、30～40代で農業への転職を考えている人か、65歳以上の定年退職した人が多い。(P)
10-47	・新規就農予備学校には、地域を問わず人が学びに来る。さいたま市の新規担い手への情報提供やサービスを進んでいると思う。(P)
10-52	・新規就農者の中には、農用地集積活性化法を使って農地を借りている人がいる。この法律には農地法に存在する面積要件(5000㎡以上)がなく、農業委員会からの認可があれば農家として耕作ができる。(P)

農地以外の利用に向けた話し合いが行われている

6-22	・太陽光発電など木に浸かっても大丈夫な土地の使い方を話し合ったことがあった。(M)
6-31	・農業のテーマパーク化を行うのも一つの手段。京浜急行のソレイユの丘などはいい参考になる。このような利用をしたとしても、遊水地機能も緑地空間も残すことができる。(N)
6-40	・見沼田んぼの問題は、本来的には、農家同士で解決すべき問題。地権者も今後の維持管理の方針を話し合っているが、まだ定まっていない。(K)
6-83	・農業振興地域を外す必要はない。農業振興地域がかかっているからこそ、農家だけができるビジネスがあると思う。(Q)
6-98	・他地域の福祉農園など、農地の新たな活用の実践に視察に行っている。(R)
10-56	・カフェを拠点に、植木業を障害者の方と一緒に行える施設を計画中である。(Q)

市民団体の活動や非農家の利用が広まってきた

5-4	・6次産業化や観光農園として活動する農家にとって、非農家はお客さんであり、積極的に関わりをもつ傾向がある。(A)
5-5	・農外収入などにより余裕のある農家のうち、教育・福祉・環境に対する意識の高い農家は、積極的に市民と協働の活動を行っている例がある。(A)
5-20	・都市住民をはじめとした、農地の新たな担い手は今後も増えていくと思う。(J)

農業に協力的な非農家が増えている

2-14	・最近は、周辺に住宅があっても、農業に関して苦情を言う人はいない。(O)
2-15	・農業の応援をしてくれる人が非常に多い。農地に敬意を示す子供も多い。(O)
4-44	・定年退職した人は、農家を継いではいないが、子供のころの記憶は強く、地域とのつながりや、文化や景観の継承への思いは強い。(O)
5-46	・農作業を温かい目で見る非農家の人が増えてきた。これも、農業文化が市民団体などによって浸透してきたためだと思う。(O)
5-51	・20年～30年前までは、確かに農作業の邪魔となる非農家の人は多くいたが、今はそんなことはない。(O)

環境

一律の農業の規制が見沼の耕作にあってない

1-30	・営農のために必要な施設（大型のビニール施設や休憩所）の設置も許可が下りない。生産のために必要な施設が、一律な農地を守る法律によって禁止されており、営農ができなくなることで、結果的に荒れた農地を生み出している。見沼田んぼでがんばる農家のための法律とはいえない。(N)
5-27	・農振地区に縛られ過ぎている結果、農地の有効活用ができていない。市民の援農がうまくすすんでいないのも、過去の農地保全の方法に縛られているからだと思う。(M)
6-85	・東京に近いところなのに、大規模農園と同じ農地法が適用されているのがおかしい。(Q)
6-94	・農業振興地域の存在が良いと思うときもあれば、新たな活用の弊害になると思うときもある。(R)
10-32	・昭和26年にできた農地法は、全国どこでも同じだが、都市近郊農地の維持管理は、北海道などの大規模な農地と同じなわけがない。(N)

見沼には他地域よりも厳しい農地の規制がある

1-14	・台風の時に、遊水地機能を発揮して都市水害を軽減したことで、農地保全のための規制が他地域よりも厳しくなった。(J)
1-15	・川口などの他地域は規制が強まる直前に開発を進めており、現在は都市化が進んでいる。このため、見沼は遊水地機能を絶対に残せとずっと言われてきた。(J)
1-29	・見沼三原則がもともとあったこともあり、役所の規制は他地域に比べても厳しく、軽微の変更も許可が下りにくい。(N)
6-95	・農業振興地域なのに、決して優良な農地ではないところがある。(R)

新たな主体が参入するための環境整備が整っていない

5-26	・市民活動で頑張っている人がいることも知っている。もっといい手伝う環境があっていいと思うし、農家とのトラブルを減らすためにも、市民の耕作地を1カ所にまとめて、車を止められる場所や、資材が置ける場所、トイレ、休憩所などが共同で使える場所を設けてあげたほうがいい。もっと適当な援農の仕方があるはず。(M)
5-55	・市民との農作業は、トイレ、休憩所、農機具置き場などが必要となる。(Q)
5-59	・非農家の環境整備のために、公園がたくさんあってももっと作った方がいいという意見が出ている。(R)
6-25	・非農家の維持管理として虫食いの家庭菜園が一番よくない。(M)
6-30	・市民活動を行うようなところをきちんと集約すれば、営農者との間のトラブルも減るはず。また、せっかくがんばって農地の維持を行ってくれるなら、きちんとした都市住民のための施設（駐車場、トイレ、休憩所など）を利用者が共同で使えるように核施設を整備するほうがいい。ドイツのクラインガルテンはこの好例。建築物は、定住できないようにトイレや調理場は共用のものしか作れないなどの制限を作ればいい。(N)

農業のための機械や設備が高額である

1-39	・農業の所得率（50%くらい）を上げるには、農業施設や機械をそろえる必要があり、とても難しい。(P)
3-13	・米作を始めるには、機材をそろえるだけで800万程度かかり、始めたところで儲からない。1年に一度だけなので、不作の時のリスクも大きい。(D)
10-40	・耕作のための機械をそろえるのが高価で困難なことが営農の課題。(O)
10-51	・新規就農者にとって農作業の機械は、他人から借りにくい。最低限必要な機械は自分でそろえなければならない。(P)

自然相手なので農業で収入を得るのにはリスクが付きまとう

10-26	・大きな植木は、育てるのに5年くらいかかるから、途中で根腐れしてダメになってしまうリスクも高い。(M)
10-48	・新規就農者として一人だけで農業をするのは難しい。最低でも農さんの協力などがないと継続できない。(P)
10-49	・天候が安定しないことや、経験がないことで耕作が安定しないなど、農業にはリスクが多く、新規就農者が離農してしまうケースがある。(P)
10-50	・一定規模の農地がないと農業を続けられない。農業はいいものを作るだけでなく、きちんと売ることを考えて作らなければならない。(P)

図 4-7-2：地理的つながりに着目した意見構造(現在の課題)

4-8 これからの見沼田んぼの維持管理に求められるもの

将来の見沼田んぼの維持管理に対する、農家の意見構造は以下のようにまとめることができる。

まず、農家は、見沼田んぼで残さなければならないものとして、見沼田んぼの農地の生産地の機能と自然地としての機能の双方を挙げている。農家の意識からは、「<Ⅰ-8> (9-22)食料生産の重要性と農業の素晴らしさ(P)」、「<Ⅰ-8> (6-62)大都市の真ん中にこれだけの緑があること」など、地域と都市とのつながりを考慮したうえで、農地保全の重要性を認識していることが分かる。この上で、今後の維持管理を展開する上で農家の中で重要視されていることが、見沼田んぼで活動する人の存在である。「<Ⅰ-9> (6-63)見沼に魅力を感じるのは、都市の中にこれだけの緑と人の活動があること (O)」、「<Ⅰ-9> (6-79)歴史も含めた見沼の価値を残さなければいけない。農業も見沼文化の一部。(P)」のように、見沼の自然だけでなく、人の活動を同時に残さなければならないという意識が強く共有されている。「<Ⅰ-9> (9-11) 農家が生活をしていけなければ意味がない(L)」とあるように、農地が安心した食料をするためには、農家がきちんと生活できている場所でなければならず、また見沼の貴重な自然は、持続的な生態系の循環も含めて残さなければ、その環境が持続して残ることはないということが、深く意識されているといえる。

見沼田んぼの持続的な維持管理に向けた、農家の考える将来の見沼田んぼの土地利用の方針は、大きく以下の三点にまとめられる。一つ目が、従来通りの農家による農地の維持管理を継続するというものである。「<Ⅱ-8-1> (6-70)今後も、農地を所有し生産維持管理することにより見沼田んぼの生産力アップと自然景観の維持につながると思う(P)」など、農業が継続されることによる価値を重視する農家は多い。このような農家は、「<Ⅱ-8-1> (6-1)農家は、信頼関係の構築に努め、様々なかたちで後継者を探す必要がある(A)」「<Ⅱ-8-1> (6-81)農業は、作ったものがどう売れるかという画をもって取り組まなければならない(Q)」とあるように、農家の役割として、後継者の確保と経営の改善を挙げ、地権者には土地を流通していくことが重要だと認識している。しかし、後述するように、農家は農家のみによる農地の維持管理を理想としつつも、現実には農家だけで維持管理を達成することに限界も感じている。多くの農家が、営農を行いたい農家のための環境はきちんと残しつつも、その他の農地の新たな活用方法と合わせて、地域の維持管理を行っていくことが現実的だと考えているといえる。

二つ目の土地利用の方針が、営農地としての維持管理が難しい場所を公園などの自然地に転用して、その維持管理を公共が行うというものである。「<Ⅱ-8-2> (6-8)都市環境を守ることが第一だと思っている。市街化すべきでない場所は緑地空間にすべき(I)」「<Ⅱ-8-2> (9-20)今後、見沼田んぼを農地以外のものにしてしまっても構わない。多面的機能を引き出しているのはむしろ斜面林などなのだから(B)」などのように、自然地としての維持管理を

肯定する農家は、見沼の都市との関係性からみた自然地としての価値を評価し、この担保を第一に考えている人が多い。営農が成り立たない周辺の農家の実情を鑑みて、公共による維持や保全を含めた地域の維持管理を考えているといえる。

三つ目の方針が、農家だけでなく、市民団体などの新たな担い手を加えて、農地としての維持管理を継続するというものである。「<Ⅱ-8-3> (9-17)水が出ても大丈夫な農業（営農ではない）として、あくまでも維持管理を考えるためなら、市民活動による維持管理も認めるべきだし、行政の補助が入ってもいい。(B)」「<Ⅱ-8-3> (6-51)農家が農地として使えないところは、遊水地機能を維持しつつ、市民の要望も聞いて使い方を考えていいと思う(M)」などの意見は、新たな主体との協働も含めて、農地の有効活用を望む農家の声だといえる。このような農家は、新たな価値を農業に認める都市住民に、従来の農家とはある種異なる知恵やノウハウを期待して、農家が管理できない土地の維持管理を任せたいという考えを持っている。ただ、5 章で詳しく記述するように、農家は非農家の活動に全幅の信頼を置いているわけではない。現状としては、農家以外の農地の活用は、非農家との信頼関係の構築や、農業文化への深い理解を前提とした、将来の維持管理の方針の一つに留まっている。

実際の農家の多くは、これら三つの土地利用方針を複合的に捉え、営農地、自然地、体験農園などが共存することが、将来の見沼田んぼの維持管理に必要となると考えている。この際に、農家が指摘しているのが、土地利用の整序の必要性である。「<Ⅳ-12> (6-29)遊水地機能を残しつつも、非建築空間として維持管理していくためには、見沼田んぼのエリア分けが必要だと考える(N)」「<Ⅳ-12> (5-21)農家が従来通り耕作をする場所、家庭菜園などを行う場所、遊水地のために保全する場所、というエリア分けをきちんとしたほうがいい(J)」などの考え方は、見沼田んぼに点在する家庭菜園や NPO が管理する農地が引き起こす農家とのトラブル[16]の解決、非農家が活動を行うためのトイレや休憩所の設置などの環境整備のためにも有効だと考えられる。このような土地利用の整序に際して、土地利用や主体の調整役として期待されているのが行政であり、「<Ⅳ-12> (6-54)行政は、農家と非農家の調整をして、結び付けてあげてほしい(F)」などの意見が挙げられている。

これまで指摘されてきたように、土地利用の維持管理の担い手として、農家だけを想定することに、大半の農家が限界を感じている。もちろん今後も、営農が可能な農地の維持管理の大部分は農家によって行われることが期待されているが、「<Ⅲ-8> (6-20)農協、行政、農家、非農家などが連携して今後の維持管理を考えなければいけない (L)」とあるように、多主体が共同して農地の維持管理を担保できる体制を構築しなければならないという意識は広く共有されている。

このように、見沼田んぼの将来は、残すべき物的環境だけを想定して規制をかけるので

[16] 農道への車の駐車や、人が集まってしまって農薬が散布できないなど。

なく、地権者・営農を営む農家・非農家などの新規主体、といった見沼田んぼに関わる全ての人々の活動を想定して土地利用の方針が策定されていくことが望まれる。この上で、個別化する農業経営のもとでは、農家個人では従来通りの営農によって維持管理が賄えない場所が創出されることが想定されている。このような農地の維持管理が行える体制を、地域住民全てが納得できる形で構築することが、持続的な農地の維持管理のために必要であり、農地私的所有下のもとで多主体が共同する地域社会を創出する意義はこの点に存在すると考察される。

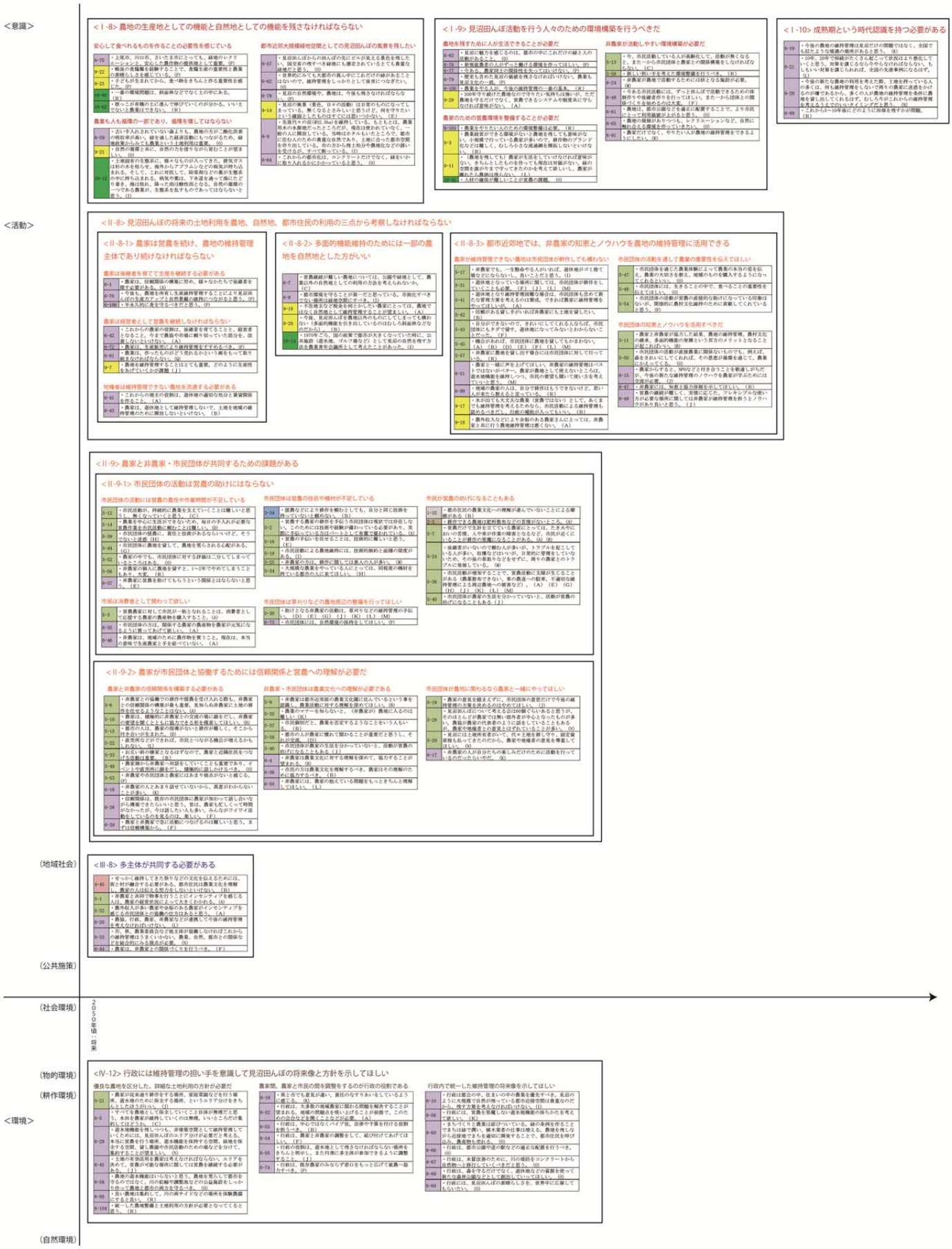


図 4-8-1：見沼田んぼの維持管理に求められるもの

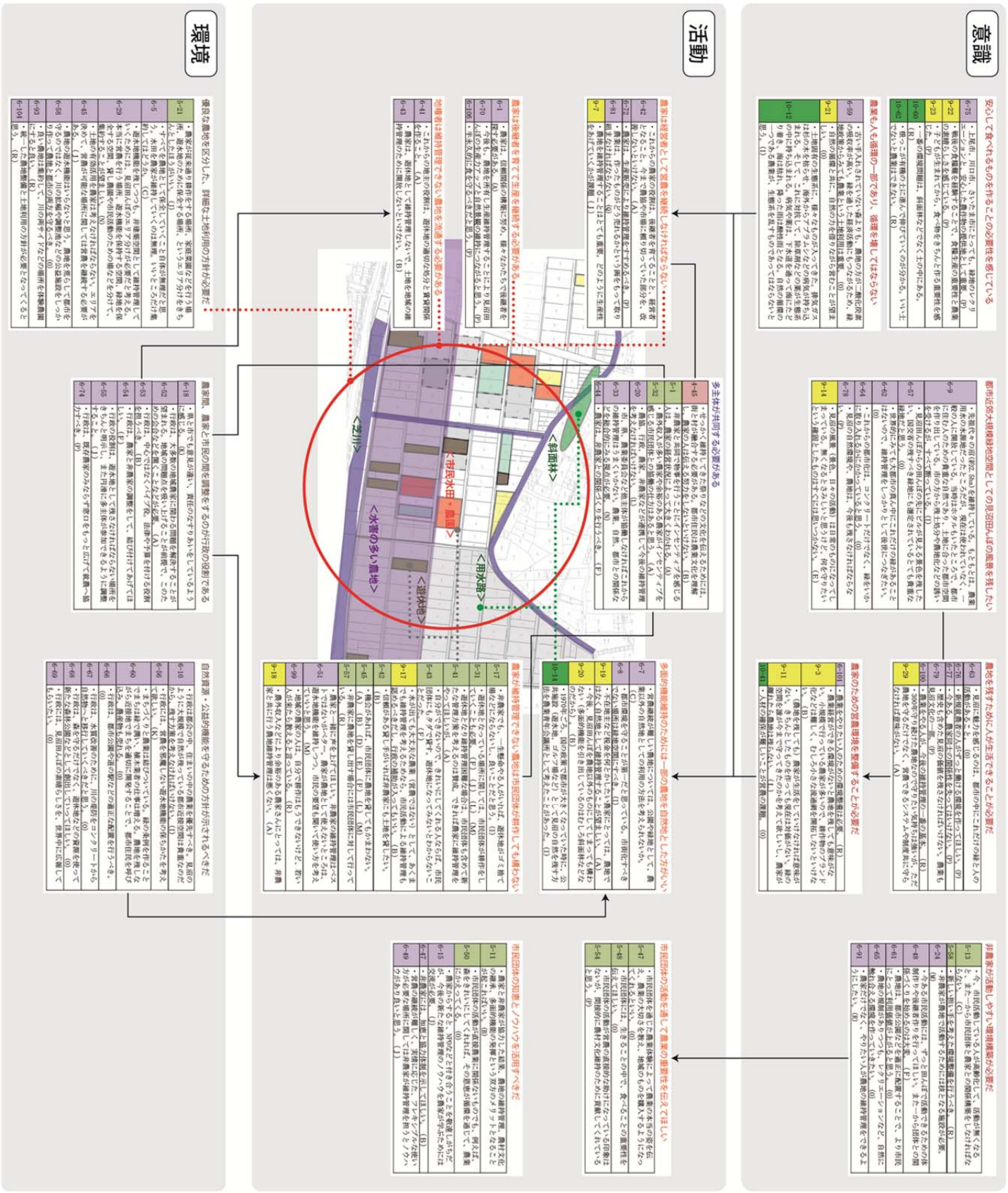


図 4-8-2：地理的つながりに着目した意見構造(今後の維持管理)

4-9 本章のまとめ：見沼田んぼの維持管理の変容に対する考察

農家の活動は近代化とともに個別化しており、資本経済の下で、内発的に農家が地縁的な組織を再興していくことは難しい。また、現在は、生産性の向上と地域資源の維持管理という循環の輪が切れている。このため、農家同士による土地の集約と、個人による土地の維持管理によってだけでは再耕作されない場所や保全されない地域資源が存在してしまっている。

4-9-1 見沼田んぼの農家による維持管理の変遷

農家の維持管理の変遷からは、現在の分業化され個人化した農地の私的維持管理の限界と、一律の土地利用規制では管理しきれない農地の存在が明らかとなった。

持続的な地域の維持管理が行われていた 1950-1970 年ごろは、農家が自分と土地の結びつき、自分と他者との結びつきを実感し、地域の維持管理に自己の利益を見いだせていた。また、地域共同活動や自然の循環システムが利用されることで、その持続性が担保されていたと考えられる。

しかしながら、1970-1990 年における都市的で専門化した社会の出現から、農家は個人化し、地域からも自然からも解放された存在となってしまった。農家と自然・地域との関わりの弱まりは、農家の私的維持管理の比重を増加させていく。

そして 1990-現在においては、農業の経済性の低下と、個別に農地の維持管理を続けていた農家の高齢化によって、私的維持管理に限界が現れ始め、地域内に遊休地などの管理が放棄された空間が出現し始めた。

このような状況を打破するため、農地の新たな有効活用を意図した様々な活動が起こったが、従来の農地利用を保全するための規制が足かせとなることで有効な解決策とはなりえておらず、また、公共の支援にも限界が見えている。

4-9-2 経済モデルをもととした維持管理主体の変容に対する考察

この維持管理の主体間の関係性の推移を、多辺田(2010)[17]を参考に、経済モデルとして図示化したものが図 4-8-1 である。

農家の「私的活動」は、農家の「意識」と密接に結び付いた「活動」として現れていた。1950 年当時は、個人の耕作を主体としながらも、農業は地域活動・自然循環の一部に組み込まれることで、相互扶助など市場経済に寄らない財とサービスが供給され、農家個人の活動が地域の維持管理の大部分を担うことはなかった。しかし、農業技術の進歩や、グローバル経済の到来は、農業の個人化を推し進めるとともに、農業と地域社会・自然条件との関わりを希薄化させた。この結果、現在では、地域の維持管理は、市場経済に従う、農

[17] 多辺田政弘(1990)「コモンズの経済学」学陽書房を参考。多辺田は、非商品化経済部門（コモンズの領域）を組み込んだ経済モデルを作成し、近代化の過程において環境破壊と非商品化経済部門の衰退が、私的・公的部門の肥大化によって引き起こされたことを図示した。本節では、多辺田の議論を踏まえつつ、維持管理主体間の経済モデルを作成し、見沼田んぼの農業の近代化の過程を再考察したうえで、成熟時代(1990-現在)の動向を合わせて図示化している。

家の私的裁量に寄るところが大きくなっている。一方、近年では、農業の経済性の低下が起因した耕作の担い手不足から、農家は私的維持管理を重荷と感じ始めている。そして、私的維持管理の比重が増加した現在では、農家の維持管理の限界が、そのまま遊休地の発生として空間上に現れる結果となっていると考えられる。

他方、行政や国などの「公的機関」からの農地維持管理への関わりは時代を追うごとに強まっており、社会サービスは拡充され、公共用地として直接的に土地の維持管理をする面積も増加している。このように行政の補助により多くの発展が見られたのは事実だが、公共が担う社会サービスの多くは、そもそも農家個人や共同組織が担っていた役割であり、共同組織の衰退と裏表の関係に進行している。しかし、公共財源には制約があり、公共の農地維持管理には一定の上限が存在している。今後、人口が減少していくことを合わせて考えても、行政組織が今まで以上に見沼田んぼの維持管理を担っていくことは現実的ではない。

「地域の共同活動」は、生産活動だけでなく、農業施設の維持管理から文化活動まで幅広くみられていた。しかし、徐々に農家の境遇が異なり始めることで、コミュニケーションの機会は減り、近年は農家人口自体が減少することで、共同活動は減少している。今後、農家だけでなく、多主体を含んだ共同組織が構築されていくことが望まれているが、現在は未だその人間的基盤ができていない状況にある。

見沼田んぼの「自然環境」が占めていた維持管理への影響も、徐々に減少している。もちろん農耕作が太陽光・水・土に依拠するため、完全に自然環境と切り離されることはないが、肥料や農業機械の進歩に加え、残土嵩上げなど人間が固有の自然に手を加えることで、農業が地域の自然循環に依存する割合は減少していった。現在は、場所にも時期にも寄らない耕作が可能となった反面、農家と自然との関わりが減少することで、自然環境自体の荒廃と汚染が進行してしまっている。

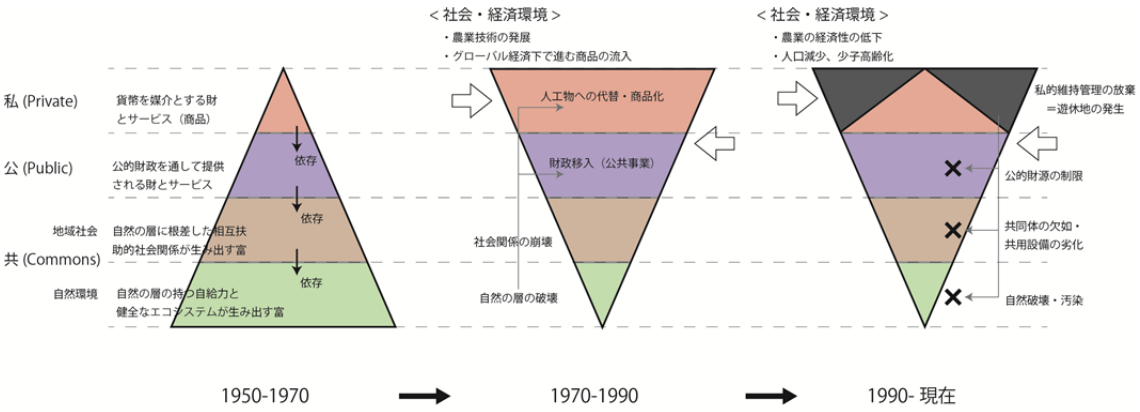


図 4-9-1：見沼田んぼの維持管理の変遷に関する経済モデル（多辺田,1990 を参考に加筆・修正）

4-9-3 都市が都市農地に求める公益性の変化と維持管理者への影響

都市の近隣農業地帯への需要は、時代とともに変化してきた。これまでは、「農作物の供給」に対する期待が高かったため、農家が農地を耕作することや、地域資源の維持管理を行うことが、農家の利益と直結し、その管理を一体的に進行することができた。しかし、現在、都市が近郊農地に求めているものの多くは、都市住民のための緑地空間や都市の防災のための遊水地機能など、農地の多面的機能の発揮に比重を置きつつある。

この際に、地域の公益性の発揮に関して最も問題となることが、都市農地の管理主体は農家であるものの、地域の維持管理から発揮される公益を享受するのは都市であり、管理負担と利益享受者の間で、ねじれ現象が生まれ、農家が地域の維持管理にインセンティブを感じられなくなったことだろう。これまで生産活動に際して、副次的に達成されてきた多面的機能の発揮に対して、都市の需要が高まりを見せ、さらには生産と地域資源の循環の輪が途切れつつある現在、自然環境の維持が直接的に農家の経済の向上につながらないことから、農家は農地の私的管理の限界を感じていると考えられる。

4-9-4 今後の見沼田んぼの維持管理に求められる共同体の性質

これまで、行政施策をはじめとして、新たな農地の活用や、農地の集約や遊休地の解消に向けた多くの取り組みが為されてきたが、見沼田んぼ地域として、自助的・内発的に広まりを見せることはなかった。

実際、自発的・内発的な活動主体として、農家同士による地縁的な共同組織を再興するには、多くの弊害が存在することが想定される。見沼田んぼの農家は、それぞれ社会状況が大きく異なり、新規営農者から高齢農家までその属性も幅広い。農家間で、農業に対する意見は大きく異なっており、また農家としての活動にも開きがある。見沼田んぼという地域の存続という想いが一致していたとしても、集落営農などの手法によって、共同して同じ活動を行い、利益を分配することは、基本的には難しく、現在までにそのような動向も存在しない。内発的な活動を達成するためには、新たな人間社会と土地との関係構築が必要となるが、土地は地権者にとって現実的・社会的なものであり続け、また見沼田んぼの維持管理によって達成される公益という利益が、見沼田圃の関係者に行き渡る状況にはない。このことから、所有者個人のみによって、土地との新たな関係性を構築し、内発的な活動を期待することは困難な状況にある。

今後、私的所有という制約の下で、見沼田圃の維持管理に対する地域内の合意を形成していくためには、少なくとも、課題を抱えている高齢の耕作者や、土地持ち非農家も含めて、全ての地域維持管理に関わる関係者が、見沼田んぼの維持管理に継続的に関わることのできる体制を構築することが必要となってくると考えられる。担い手農家を中心に考えた地域の将来像を描くことや、新規主体に対する助成を強化していくことからだけでは、地域としての見沼の持続的な管理は達成されない。

そして、この時に、重要となることが、地域内の関係者が見沼田んぼの存続に対してインセンティブを感じられることである。見沼田んぼの公益的機能を享受している都市から、その一部の利益を見沼田んぼに還元する仕組みを生み出すことや、地権者や農家が経済性以外のメリットを実感できる共同のあり方を追求していくことが、今後ますます重要となってくると考える。特に、このような新たなインセンティブの創出を近代市場の下で実現するためには、地縁的組織のみに依拠するのではなく、地域と外部者との間に新たな関係性を求めることが、一つの解決策となることが少なくない。次章以降で、農家と都市住民が中心となる市民団体の協働に着目して、農村社会の自発的・内発的な活動の発意を観察している理由の一端はこの点にある。

＜参考文献＞

・埼玉県「荒川水系荒川左岸ブロック河川整備計画（県管理区間）」（2016/5/1 閲覧）
https://www.pref.saitama.lg.jp/a1007/kasen/documents/373033_1.pdf
・埼玉県「芝川改修の歴史」(2016/5/1 閲覧)
https://www.pref.saitama.lg.jp/b1001/sibakawakaishuunorekisi.html
・社団法人地域社会計画センター（1989）「浦和市見沼田圃現況調査報告書」
・見沼・風の学校編(2007)「見沼学, No.2」見沼・風の学校事務局

５章　見沼田んぼにおける共同活動の生成と性質にみる特徴

5-1 本章の目的

本章の目的は、都市近郊農地で農家と市民団体の間に生まれる新たな共同活動の実態調査から、都市農村ガバナンスに対する貢献内容を把握し、現代において持続的な地域資源管理へと向かう共同活動が生起した要因を考察することにある。

非農家を中心とする市民団体は、前章でみた、農家の私的維持管理が困難な農地や里山において、農家と共同し、農村環境保全に寄与する活動、教育や福祉の場としての活用を多数展開している。これらの活動は、営農とは一線を画すものの、私的所有の枠を乗り越えて、農地を社会のために活用し保全に貢献する、成熟期の農地維持管理の一つのあり方だと思われる。

本章では、まず 5-2 において、現地見学とヒアリング調査を通じて、農家を中心とした地縁的共同体が衰退する中、農家と市民団体の間に形成される新たな共同体が、どのような主体・規定のもとで活動を行っているかという実態を把握する。そして、この調査をもとに、続く 5-3 では、この現代的共同活動の都市農地維持管理に対する貢献内容を明示する。5-4 では、伝統的コモンズとの比較を通じて、なぜ現代において持続的な資源管理へと向かう現代的共同活動が成立するに至ったのかという、現代的共同活動の生成要因に対する考察を試み、5-5 で、今後の都市農村ガバナンスを考察していく上での、現代的共同活動の課題を考察する。

＜対象地と対象活動について＞

対象地は、さいたま市が定める「見沼田んぼ」（図 5-1-1）とする。

本研究では、「市民団体」を、「対象地内で農生産・もしくは農業に関わる活動を行っている団体」と定義し、対象団体を、さいたま市市民協働推進課に登録されている団体を中心に全 14 団体抽出[1]し、この中で調査協力を得られた 9 団体に関してヒアリング調査・分析を行っている。本研究では、内発的に生まれる、都市住民と農家の共同活動に着目しているため、行政が管理運営する市民農園などは調査対象に含めていない。

[1] 市民団体の抽出は、①さいたま市市民協働推進課に登録されている市民団体、②市が主体の「見沼田んぼ市民ネット」の活動団体、③市民団体の「未来遺産・見沼たんぼプロジェクト推進委員会」の活動団体、のうち見沼田んぼで農的活動を行っている市民団体を対象とした。

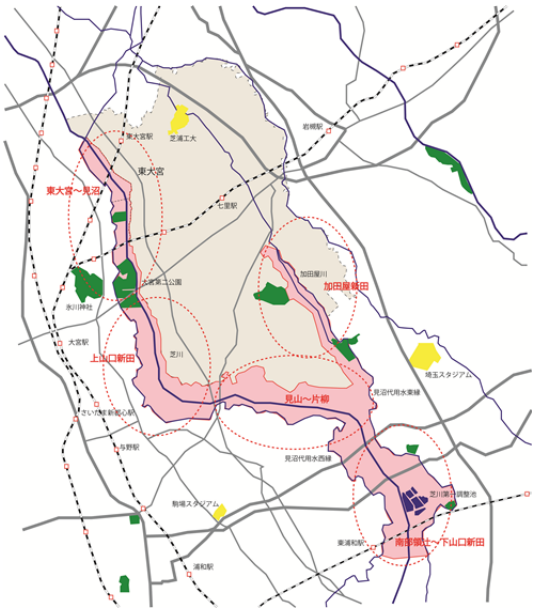


図 5-1-1：対象地の概要

＜調査方法＞

主に 5-2 で用いる、市民団体に対する調査は、団体ごとに個別に、対面式の聞き取り調査によって実施した。ヒアリング調査の概要は表 5-1-1 のようであり、市民団体に対して、主に「団体の性質」「団体の設立経緯」「理想とする活動地域の維持管理手法」の三点を伺っている。

表 5-1-1：市民団体に対するヒアリング調査の概要

	市民団体に対するヒアリング調査
日時	2015年12月～2016年1月
調査団体数	9団体
調査項目	①団体の性質（活動目的、内容、場所、経営、他主体との関係性など）） ②団体の設立経緯（社会的基底、土地取得、参加方法、主体構成など） ③対象地の今後の維持管理について（近郊農地の管理、非農家の役割など）

一方、主に 5-4 で用いる、農家に対するヒアリング調査の内容は表 5-1-2 のようである。第 4 章で調査対象とした農家に対して、新たに今後の農業活動と、市民活動に対する意識を伺っている。

表 5-1-2：農家に対するヒアリング調査の概要（再掲）

日時	2015年12月～2016年2月
調査数	見沼田んぼで耕作を行う農家18名
調査項目	①現在の営農上の課題 ②今後の見沼田んぼの土地利用に対する考え ③市民団体の活動に対する意見

＜市民団体の概要＞

対象としている市民活動の概要を明示するために、ここでは調査対象とした「NPO 法人水のフォルム」の設立経緯、年間の活動内容などを簡単に紹介する。

「NPO 法人水のフォルム」は、2001 年に設立した、見沼田んぼの見山地区で農業生産活動を行う市民団体である。設立の目的は「水のネットワークを守ること」であり、この一環として水田耕作活動を行っている。設立当初は、農地の取得に苦慮していたが、地域活動を通して近隣農家の方と信頼関係を徐々に構築し、遊休地化していた一筆の農地の地権者との間で特定農地貸付法の利用権移転を交わすことで、活動が本格的に開始する。その後、高齢農家の耕作の手伝いを行う援農という形で、維持管理対象とする水田面積を徐々に拡大し、現在は 50a ほどの水田管理を行っている。

活動内容として、通年で行なうものは水田の耕作だけであるが、ここに多種多様な地域活動が、特に農閑期にかけて催されている。6 月から 10 月にかけて行われる水田耕作は、田植えや収穫などの大掛かりな作業以外は、参加者は、基本的に週一回の作業を行うだけでよいものである。主な作業内容は、水田に入り手での除草を行うことであるが、あらかじめ責任をもって管理を行う区画が割り当てられているため、決まった時刻や日にちに作業を行う必要もない[2]。また、この区画は、2015 年度は 40 区画ほどであったが、1 区画に何名参加しても問題はないため、年間の参加者は総勢で約 150 名に達している。参加者は、区画数に応じた年会費を払うこととなっており、この区画数に応じた量のお米が、収穫時に配布される。また、これらの作業に際しては、近隣の農家の方が指導や資材の保管場所の提供を基本的に無償で行ってくれている。

一方、地域活動は、農家の方との共同の用水さらい、近隣の里山再生事業、子供を対象とした生き物観察会、障害のある方への就労支援など多種多様に拡がる。参加は基本的に自由であり、この地域活動にのみ参加される方もいる。これらの活動を通して、地域への理解が深まり、また固有の水の流れ、植物、生物の保全が達成されているといえる。

[2] 参加者の多くは、働いている方が多いので、自然と毎週土曜日に参加者が集まっているが、早朝に作業を行う方もいれば、午後に子供を連れて作業を楽しむ参加者などもおり、その参加の頻度も様々である。

写真（左）：市民団体による田植えの様子、写真（右）：収穫前の稲穂の風景

写真（左）：市民団体によって維持管理されている里山の風景、写真（右）：市民団体が開催する生き物調査会の様子

5-2 市民団体と農家による現代的共同活動の実態

本節では、個々の市民団体に対する調査をもとに、その活動や農家との共同の状況を把握し、現代的共同活動の生成と性質に関する特徴をまとめることを目的としている。

5-2-1 市民団体の基底と農業活動への展開

まず、市民団体の「基底」（事業の立脚点となるモチベーション）に関して、農家や営農集団のように農業生産を選択する団体は存在しない。（表 5-2-1）全ての団体が、環境、教育、景観などの生産以外に関わる「基底」を持ち、農業生産という手法を用いてこの目的を遂行している。例えば、「水のフォルム」では国土環境保全のために水路を守ることを目的とし、「見沼ファーム 21」では、斜面林と水田の伝統的な見沼田んぼの景観保全を目的に、水田耕作を行っている。このように、農業という土地利用は多様な波及効果を持ち、様々な市民団体の活動目的の達成に寄与していることが分かる。

表 5-2-1：市民団体の基底と農業活動への展開

団体名	市民活動の「基底」							農業活動への「展開」
	内発的モチベーション						公益的課題	
	生産	環境	景観	教育	福祉	地域		
水のフォルム		○					水田減少に伴う水ネットワークの消失	水のネットワークを守るために田んぼの活動を始める
見沼たんぼを青少年とともに学び楽しむ会			○			○	乱開発の進行と農用地の減少	「住民がしっかりと農地保全の姿勢を示すべきだ」と考え、農園活動を始める
美田クラブ			○			○	農的景観の消失	「耕作放棄地をなくしたい」「米作りを通して環境保全」「見沼田圃をきれいに保つ」「いずれは農業者になりたい」「自給自足率を上げたい」などの個々の思いから団体活動を始める
生活文化・地域協同研究会				○			食育の推進	自然の中で、「食べることは生きる事」の思いから、この思いを共感しあえる農家と結びあい、日本人の食の原点である「米作り」を続ける
グラウンドワーク川口		○		○			地域固有の文化・生態系の回復	明日を担う子供たちと多くの人とともに、田んぼや畑作りを行いながら土に触れあい、日本文化（農的）を体験すること、さらに、貴重な動植物の保護を目的とした原っぱ作りなどを実施するために活動を始める
地域人ネットワーク			○	○			子供の居場所づくり、景観の向上	自然循環を子供に伝えるのに適していること、景観作物として地域に貢献できること、そして何かしらの作物が得られることから、菜の花の耕作を始める
見沼ファーム21		○	○				地域固有の文化・景観の保全	七里総合公園のゴミ処理場の開発の反対運動から見沼の保全運動を始める。当初からの目的は、「水田を守りたい」というものであり、公有地化事業の開始とともに水田がまとまって残っていた加田屋地区での耕作を始める
カンゾウを育てる会		○	○				地域固有の環境の回復	（農業の転換に対して、地域の景観と環境を、地域住民が責任を持って維持管理することを目的として、農家個人の活動が地域に拡がっていった）
浦和西高斜面林友の会		○	○				地域固有の環境の回復	（もともとは農家の手入れによって、農業や自然の循環の一部をなしていた斜面林を、本来あるべき美しい自然の里山へと戻すことを目的に活動が始まる）

5-2-2 市民団体の活動内容

農業活動として、水田耕作を主な活動として選択している団体が半数近く存在する（表5-2-2)。この割合は、地域内全ての水田耕作割合(6.1%)と比べて大きく、農家が営農として水田耕作を行えなくなった現在、田園景観の継承に貢献していることが分かる。市民団体が水田耕作を選択する理由は多岐にわたるが、調査からは、「週一度程度の作業で十分なため」「大人数での作業に適している」「様々な過程で自然循環を感じられる」などの理由が挙げられた。

耕作規模は、一部の団体を除いて 20a から 50a ほどで、また耕作地も一カ所辺り 20a 以下と比較的小規模である。大規模な耕作をしている見沼ファーム 21 は、公有地の委託面積を徐々に拡大し、その周辺部の農家からの援農の依頼も積極的に受け入れることで管理面積を拡大している。このような管理委託面積の増加や周辺農家からの援農の依頼は、他団体も経験しており、管理面積が変動するとのことだが、構成員の高齢化と人手不足から規模の大幅な拡大には至っていない。しかし、このように団体活動が安定した際には、活動場所が不足するという事は少なく管理面積を拡大する機会も多く存在する。この他に、環境保全を目的とするグラウンドワーク川口は、生態系保全のための草刈りのみの整備地区が多いことから、公有地委託管理面積が比較的大きい。

農業活動に付随して行われる地域活動は、景観保全から、福祉活動、教育活動まで多様な広がりをみせる。多くの団体が行っている活動は、草刈りや用水路整備への参加など、農用地で行う農作業に伴う地域活動への協力と、参加者の子供に対する環境や自然に関わる教育活動である。この中で特徴的なことは、近代の営農によって失われつつある地域活動を市民団体が補完している点である。活動に際し、伝統的な手法を選択することで、「かっぱなし」や「はざかけ」といった農風景の継承、自生植物の保全、里山の再生、地域固有の生き物の保全再生が行われている。

表 5-2-2：市民団体の農業活動と地域活動

団体名	農地保全活動								地域活動						
	活動内容			品目	面積				a.近隣の草刈り	b. 用排水路の整備	c. 里山の管理	d. 生態系保全活動	e. 景観の保全活動	f. 福祉活動	g. 教育活動
	水田	畑作	その他		合計	特定農地	援農	公有地							
水のフォルム	○			米	50a	18a	32a		公有地や周辺農地の草刈りに加え、地域で一斉に行う草刈りも参加	春と夏に地域の農家共同体と一緒に整備	農閑期に週1回のペースで、近隣農家の里山の草木を整備	年に1回程度生き物観察調査を開催	伝統的な農業の姿（かっぱなし、はざかけなど）の動態的保全	障害者の人が対価をもらって草刈りを行える環境の構築	地域のこと、都市のこと、社会のことを知るための市民講座の開催
見沼たんぼを青少年とともに学び楽しむ会		○		ジャガイモ、そば、サツマイモ、サトイモ	32a			32a						余剰作物を福祉施設に配布	秋野菜作り教室
美田クラブ	○			米	64a		64a		周辺の農道の草取りなど	地域が呼びかける用排水路整備への参加					
生活文化・地域協同研究会	○			米	20a		20a								料理体験などの食育活動やミニキャンプの開催
グラウンドワーク川口	○	○	開放水面の整備、アシ原の整備	米、サツマイモ、じゃがいも、ネギなど自然保護のために植え付け	347a			347a（うち耕作は44a）	必要に応じて周辺の草刈り	必要に応じて周辺部の清掃		開放水面、アシ原などの生息環境の整備	並木整備、草刈り、自然の家の動態保存		学校、行政などの依頼で自然学校を開催
地域人ネットワーク		○	菜の花	ナタネ、じゃがいも、かぼちゃ、大根、白菜、さつまいも、らっかせい、さといも	30a			30a	必要に応じて周辺の草刈り	必要に応じて周辺部の清掃					子供への講座、体験教室
見沼ファーム21	○	○		米、野菜	687a		450a	237a	除草剤を農家がまく代わりに自前で草刈りを実施	地域が呼びかける用排水路整備への参加		年に数回、生き物調査を開催	藁塚の復活、子供が生き物と共に遊べる環境の整備	公有地でとれた米を公募してきた団体に配布	子供が体験、参加できる環境の整備
カンゾウを育てる会			自生植物保全、菜の花	カンゾウ、菜の花	農地沿い土手1.5km				ゴミ袋を持って毎朝清掃			水路沿いの池の保全、ホタルの放流	サクラ並木整備、花壇整備、木柵整備		農地での子供の収穫体験とミニキャンプ
浦和西高斜面林友の会			斜面林の維持管理	シュンラン、キンランなどの再生	学校敷地内の4000㎡				年に数回、地域の見沼田んぼの清掃活動の手伝い	年に数回、地域の見沼田んぼの清掃活動の手伝い	枯れ木回収、下草の手刈り、木の剪定、腐葉土作り	池の整備と小さな虫のための居場所づくり	斜面林の整備による地域固有の植生の回復		月に1回の10分講座と年1回の市民講座

写真（左）：市民団体の耕作する水田の風景、写真（右）：市民活動によって再現された「はざかけ」の風景

5-2-3 活動場所の取得とその経緯

5-2-3-1 活動場所の取得のタイプとその経緯

活動場所の取得には主に以下の 3 つの形態がとられている。どの形態を選択したとしても、農家もしくは行政との信頼関係の構築が必要であり、市民団体が農地に足を踏み入れることは容易ではない。

①特定農地貸付法を利用した市民農園の開設（1 団体）

2005 年の特定農地貸付法の改正により認められた市民農園の形態であり、これまで地方公共団体と農業協同組合のみが可能であった市民農園の開設が、農家・企業・NPO 法人に対しても許可された。現在、市民農園区域外もしくは市街化調整区域で、企業や NPO が主体となり市民農園を開設するためには、この形態しか存在しない。農地維持管理の門戸を広げた施策ではあるが、実態としてはこの方法によって活動場所を取得している団体は 1 団体しか存在しない。

この理由は、農地法に則して農家が市民団体と農地の貸し借りを行うことに抵抗感が強く、事前に農家と市民団体の間に強固な信頼関係が構築していなければ成立しないためである。当該団体の場合、農業生産に関わらない地域活動を 2 年継続した後に、農家の方との信頼関係が芽生え、行政指導の下に特定農地法による利用の締結に至っている。また、特定農地法を用いた農家との契約に大きなメリットは存在せず、農家にとっての税制優遇や、市民団体にとっての中長期的な活動の保証とはなりえていない。

②援農としての農業活動の手伝い（4 団体）

市民団体が、農家の耕作の手伝いをするという形で活動が発展していく形態であり、比較的多くの団体がこの方式を選択している。特定農地貸付法による市民農園との最も大きな違いは、農地法に則った土地利用の契約を伴わないことであり、市民団体に耕作物の選択権はなく、農家に活動内容や活動継続に関わる裁量がある。一般的には、農家の耕作の方針と指導の下で、団体が耕作を手伝い、耕作物の一部を受け取る形が多く、土地の貸し借りや金銭の授与は存在しない。自分での耕作が難しい農家の農地の耕作を担うこととなるケースが多く、営農継続の難しい水田耕作が大半を占めている。

市民団体が援農を開始する際にも、農家との関係性が非常に重要であり、簡単に耕作を開始することのできた市民団体は存在しない。援農による活動場所取得の経緯は主に二つあり、「事前に地域活動などを通して特定の農家との間で友好関係が結ばれていたもの（美田クラブ、生活文化地域協働研究会）」と、「小規模耕作から開始し、この活動を観察・協力し、団体との交友ができた農家が自分の耕作地の援農を申し出るもの（水のフォルム、見沼ファーム２１）」に大別される。いずれにしろ中長期的な農家との信頼構築の時間を必要とするため、新規団体が参加するのは容易ではない。

③公有地に対する維持管理の委託（4 団体）

県が公有地化事業により取得した農地の維持管理を、市民団体に委託することで、市民団体が農業生産に携わる形態であり、公有地化事業が行われているさいたま市・川口市に特有の手法である。公有地管理委託は「見沼田圃の保全・活用・創造の基本方針[3]」に従う必要があり、このため対象とした全ての団体が一般の農業体験希望者を募り、団体が管理する耕作地で体験活動を開催していた。

委託団体は公募により募集も行うが、実態としては、公有地の委託事業に既に参加している団体、もしくは公有地化事業が始まる以前から公有地周辺で地域活動を行っていた団体に対して、委託の依頼を優先的に行う場合が多い。このため、委託をする市民団体が、公有地周辺の地域の理解や、地域住民と事前に関わりを持っていることが多く、当該地域の農地の維持管理として適さない活動が生まれる可能性は低い。一方で、新規市民団体が公有地の委託を受ける機会は減少し、委託管理をする市民団体は固定的である。

④その他（2 団体）

「カンゾウを育てる会」では、土地改良区が所有する見沼代用水土手沿いの草刈りと清掃を行っており、「浦和西高斜面林友の会」は学校用地の斜面林の維持管理を行っている。農地の利用ではないため、他の団体との比較は難しいが、活動に伴う土地の利用権のやり取りなどはなく、また維持管理の対価なども一切受け取ってはいない。これらの活動に必要な農機具などの置き場を、団体構成員である農家や学校の所有地で代用できていることが、活動を成立させている一つの要因だと思われる。

⑤市民団体の活動場所取得の現状から見えてくる課題

現在、非農家が市街化調整区域で農地法に則って市民農園を開くには、特定農地貸付法を利用するしかない。しかし、この法令が意図した農地の利用権の非農家への開放は、都市住民のレジャー増進を意図したものであり[4]、本調査で観察された公益的目的を持つ市民活動を念頭に置いて、非農家の農地利用権の取得の門戸を開いたものではない。一方、行政機関は、一部の公有地の委託業務を通じて農地を市民団体に開放しているものの、積極的に農地の公益的な活用を目的として市民団体に農地利用を誘導している訳ではない。この結果、市民団体は、活動場所の取得を援農という手法に頼らざるをえなくなり、市民活動は、少数の農家との間に信頼関係が結ばれた時にのみ生成される小規模点在的なものとなってしまっている。

[3] 基本的な土地利用は、「見沼田圃を人間の営みと自然が調和を保つ地域として、また、市街地に隣接した緑豊かな空間として、効率的・安定的に農業経営が行える場として整備するとともに、ライフステージに応じた自然とのふれあいの場として整備するなど、治水機能を保持しつつ、農地、公園、緑地等として土地利用を図る」ことと明記されている。
[4] 星勉(2015)「都市農業振興基本法の制定に向けて」、(「農業と経済」、vol81, No.9）を参照。特定農地貸付法をはじめとした農地の利用権の設定に関する規定に詳しい。

表 5-2-3：市民団体の土地取得の経緯とその取り決め

団体名	活動の種類			土地の利用に関する取り決め	土地取得の経緯
	特定農地	援農	公有地		
水のフォルム	○	○		特定農地については、年間2万円程度の使用量を払っている。援農部は、周辺農家の農業活動を手伝い、資金に余裕があるときに指導料を支払っている。	水田耕作ができる土地を探していた際に、農家の方と出会い、特定農地としての使用について話し合い、農地を取得する。農家の方との交渉がうまくいった背景は、他団体で耕作していた経験や地域のゴミ拾いなどの共益活動を地道に実践していたため。その後、地域農家と一緒に水路の維持活動を行うこととなった。ここから農家との関係性が深まり、周辺の耕作を助けてほしい農家の要望に応える形で活動場所が広がった。
見沼たんぼを青少年とともに学び楽しむ会			○	公有地の管理を埼玉県から委託され耕作している。県からは管理委託費が払われる。	前身として、「見沼田んぼの環境資産を創造する会」を通じて新都心東エリアで政策提言を行ってきた。農業活動のきっかけは埼玉県の公有地化事業であり、県担当者と相談し、200カ所程度の候補地から、これまで活動を行ってきた新都心東エリアの農地を選択することとなった。
美田クラブ		○		農家への援農の対価は、お米の配布。土地の返還の要求などがあった場合はすぐに返却する規定を結んでいる。	はじめは農家との関係が全くなく、農地に入り込むことはできなかった。地域活動に顔を出しているうちに農家の人と知り合いになり、耕作放棄地を抱えている農家と出会うことができるようになった。この農地での援農をきっかけに、田んぼは手放したくないが、これ以上耕作はできないという農家の人の土地も耕すようになり現在の耕作面積になる。
生活文化・地域協同研究会		○		農家の好意によって農作業の場所が提供されており、土地利用の取り決めはない。耕した農地で収穫されたお米は、参加者が買い取るようにしている。	小中学生のゆとり教育に疑問を持ち、彼らが学び体力を向上させることのできる活動の場を欲していた。そのことを埼玉県の農林部に相談したところ、秩父に同じ考えを持つ農家の方がいるという事で引き合わせてくれた。それから20年間中山間地域である秩父の農業を行ったが、その後都市農地に目線を向けることとなる。活動メンバーにたまたま見沼在住の方がおり、その方の知り合いの農家が秩父の活動の視察した後、協力を快諾してくれ、それからは見沼での活動が中心的になる。
グラウンドワーク川口			○	公有地の管理を埼玉県から委託され耕作している。県からは管理委託費が払われる。	川口市行衛地区の公有地化事業として県より管理委託された「みぬま自然学校」とその周辺の農地を管理している。前身の団体が市民・企業・行政の協力によって設立されたことで、行政とのつながりは密であった。市からの委託は徐々に増加しており、現在は34000㎡ほどになる。
地域人ネットワーク			○	公有地の管理を埼玉県から委託され耕作している。県からは管理委託費が払われる。	はじめは農協が所有している遊休地を借りていたが、県の公有地化事業の実施とともに、県から遊休地を委託されて耕作することとなり現在の活動場所へと移る。現在の活動場所に決定した経緯は、設立当初の活動場所から近く、面積や排水などの場所条件が適していたため。
見沼ファーム21		○	○	主な部分は公有地で埼玉県から委託され耕作している。援農部に関しては、農家の関わりはまちまちであり、農家の関わりに応じて指導料が異なる。	当初は、農家との関係を構築するすべがなく、農地に足を踏み入れられず、「見沼田んぼを親しむ会」として散策や、写真展などを開き、見沼の今を伝える活動しか行えなかった。しかし、この活動をきっかけに「保全市民連絡会」に参加するようになる。行政と話し合う機会ができ、顔見知りの仲となったことで、農地維持をしてみないかと声をかけられ、現在の公有地維持事業につながった。その後、周辺の農地で農家から頼まれたところを援農として行うようにもなり、現在の耕作面積となる。
カンゾウを育てる会		△		地権者である土地改良区から草刈りの許可を得た。	発起人の農家の耕作地の使用と、土手部の地権者である土地改良区との交渉により、場所が確保できた。構成員の農家の方は、所有地の一部を駐車場にし、その利用権を団体に与え活動費が捻出されている。
浦和西高斜面林友の会		△		地権者の学校と土地改良区に維持管理に関する協定を行った。	基本的に斜面林は私有地であり手出しができないため、公有地である浦和西高内の斜面林の活動から始めた。団体設立に学校教師が関係しており、学校と友好な関係を築けていることで活動場所が確保できている。

5-2-3-2 活動場所の分布

活動場所は、援農や公有地に限らず、農家が私的維持管理での限界から遊休地化、もしくは手放した小規模の生産性が低い活動場所が選択されやすい。現在、見沼田んぼの遊休地が点在していることから、市民団体が関わる農地も点在する傾向にある。この中で、公有地委託管理の場合は、県との協議のうえで市民団体が活動目的に適する活動場所をある程度選択できる状況にあるため、水田風景が残っている地区、斜面林や里山の保護が望まれる地区などに市民活動が生まれている。

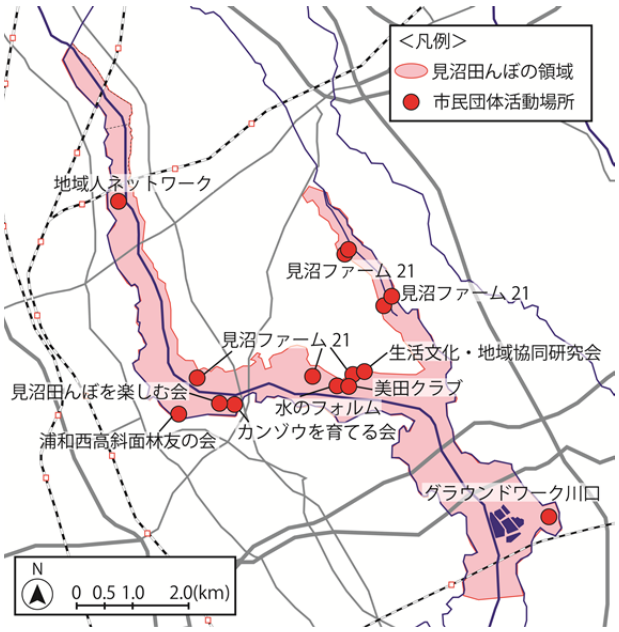


図 5-2-1：市民団体の活動場所の分布

表 5-2-4：市民団体の活動場所の土地条件

団体名	土地条件				
	1. 大規模または土地改良事業の一部	2. 小規模で生産性の高くない農地	3. 遊休地や耕作放棄されていた農地	4. 鉄道駅が500m以内で市街地に近い	5. その他
水のフォルム		○	○		
見沼たんぼを青少年とともに学び楽しむ会		○	○		
美田クラブ		○	○		
生活文化・地域協同研究会		○			
グラウンドワーク川口			○（中規模）		○ 見沼自然の家
地域人ネットワーク			○（中規模）		
見沼ファーム21		○	○		
カンゾウを育てる会					○ 土手沿い
浦和西高斜面林友の会					○ 学校敷地内斜面林

5-2-4 活動への参加の条件と参加者の性質

5-2-4-1 参加の条件

非農家の活動への参加は、多くの団体で団体構成員としての参加と、団体が主催する体験活動への一般市民としての参加に分けられる。どちらも農業活動には従事するが、団体構成員として参加する際には、活動の準備から地域活動や催事への参加などが含まれる。団体構成員に、厳しい参加資格を設けている団体は非常に少ないが、活動への定常的な参加などの緩やかな規定は 4 団体で存在する。一般参加者の多くは、行政や団体の公募によって集まるが、この際も特別な条件が設けられることはない。これらの条件は、従来の農業組織の「在住者」「土地権利者」などの個人属性に関する参加資格とは異なる、緩やかに開かれた市民団体の性質だといえる。

団体構成員の年会費は数千円～3 万 5 千円まで開きがあるが、ほぼすべての団体で金額に応じた耕作物の配布が行われている。また、公有地委託事業として活動の中には、一般参加の金額が無料のものも存在し、活動参加に対する敷居は比較的低い。

5-2-4-2 参加者の性質

団体構成員として参加する人は、設立当初から継続的に参加している人に、一般参加から団体構成員となった方や、構成員の友人や知人が参加して微増している。農作業活動には、団体構成員に一般参加者が加わり、総勢で 100 名近くの参加者が集まる団体が多い。一般参加者は、公有地委託事業の場合は行政の広報、その他の場合は市報や HP 上での募集で集まる。参加者の属性は、市内の親子連れと退職後の高齢者がどの団体でも多かったが、東京などのさいたま市外からの参加が見られる活動も存在する。

表 5-2-5：市民団体への参加条件と参加者の属性

団体名	参加条件		団体の構成員の数			農作業参加者の属性						
	ある	ない	現在の構成員	設立時構成員	農作業参加者数	農家	退職した高齢者	主婦	親子連れ	学生	民間企業	埼玉県外
水のフォルム	基本的にはだれでも参加できるが、周辺の農家の迷惑とならないなどの団体が定める田んぼでの約束を守れる人		150名	100名	約150名		○	○	○	○	○	○
見沼たんぼを青少年とともに学び楽しむ会		○	30名	30名	約120名				○			
美田クラブ	週一回の作業に参加すること		7名	20名	約20名		○	○	○			
生活文化・地域協同研究会		○	10名	10名	約200名	○			○	○		○
グラウンドワーク川口		○	300名	84名	約25名		○	○	○	○	○	
地域人ネットワーク		○	30名	10名	約100名	○	○		○			
見沼ファーム21	正会員、準会員は、少なくとも週に一回の農作業に参加すること		100名	16名	約450名		○	○	○			
カンゾウを育てる会	作業に参加する人		43名	17名	約50名		○	○	○			
浦和西高斜面林友の会		○	42名	40名	約25名		○		○	○		

5-2-5 市民団体の主体構成と農家との関係性

5-2-5-1 農家との関係

特定農地貸付法や援農の形態を用いる市民団体は、地権者である農家との間に、耕作の指導や耕作物のやり取りなどの親密な関係がある。また、ここから団体活動が機能増殖し、文化保全などの新たな活動に拡がる事例も存在する。一方、公有地化事業によって耕作を開始した団体は、地権者が県という事もあり、周辺農家との関係性は前者に比べて希薄である。しかし、非農家が農作業を行う際には、耕作技術に乏しいことや、草刈りや用水路整備などの地域活動への参加の必要から、特定の農家と関係性を持つのが一般的である。

農家の市民団体への関わりに着目すると、「団体構成員としての参加」、「外部者としての団体への協力」、「活動地周辺の農家共同体としての関わり」、と多層に拡がっていることが確認できる。また、地権者である農家との間には、耕作物のやり取りなどが存在するが、市民団体と地域農家との間には、「農家による団体活動への参加に対して市民団体が地域活動へ参加する」、もしくは「活動の達成自体が地域振興につながり共同で行っている」といったように、パーソナルネットワーク（相互扶助の関係）が構築されている事例も存在する。しかし図 5-2-2 からも明らかなように、市民団体と関係性を持つ農家は地域内の一部に留まっているのが現状である。

5-2-5-2 行政との関係

行政の団体との関わりは、「補助金や委託金などの資金の提供」か「一般参加者の広報」が、6 件とそのほとんどを占める。広報に関して、一般住民と市民団体をつなげる仲介役としては機能しているが、現段階で農家と市民団体をつなげる事例は存在していない。しかし、近年の新規取り組みとして、行政・市民団体・農家が協力して「新たな場の創設」が目指されており、今後行政の役割が拡大していく可能性はある。

5-2-5-3 市民団体同士の関係

市民団体間の関係は、市民団体が個別に農機具の貸し借りや情報提供を行うことの他に、行政主導の「市民ネット」、市民団体主導の「未来遺産見沼田んぼプロジェクト」など、複数の市民団体が協働して新規活動に発展する事例がみられる。「市民ネット」では「見沼クリーンウォーク」という共同ゴミ拾いが、「未来遺産見沼田んぼプロジェクト」では、「見沼の保全・ブランド化」に向けた取り組みが、また近年開始された「新たな交流の場」創出事業では、社会実験として「見沼秋フェス 2015」などの催事が営まれており、一団体では実現が難しい見沼田んぼの保全・活性化に向けた取り組みが行われている。

一方で、これらの市民団体が共同で行う活動に対して、未だ多くの農家が参加するには至っていない。いくつかの事業では、農家との協働が図られているものの、市民団体との信頼関係が構築できていない農家が依然として多いことや、農家が事業に参加するインセンティブが低いことが、参加を促進できていない一つの要因だと思われる。

5-2-5-4 市民団体の主体構成の比較

図 5-2-2 をもとに、各市民団体の主体間の関係を考察すると、多くの団体が市民セクターの枠組み内で多様な関係性を持つ一方で、農業セクター・行政との間に関係を構築できていない現状が分かる。特に、農家個人だけでなく、複数の農家からなる地域共同体と関係性を構築している団体は 3 団体しか存在せず、農家が主体的に事業に参画していく例や、他の活動へ発展していくことは 2 事例と非常に少ない。行政との関係性も、活動内容が多岐に渡るにも関わらず、公有地化政策に関わる部署としか関係を持てていない団体が 3 団体存在している。一方で、資金的関係に寄らない主体間の関係も確認できており、部分的ではあるが相互扶助の関係に基づき活動を継続している団体も存在している。

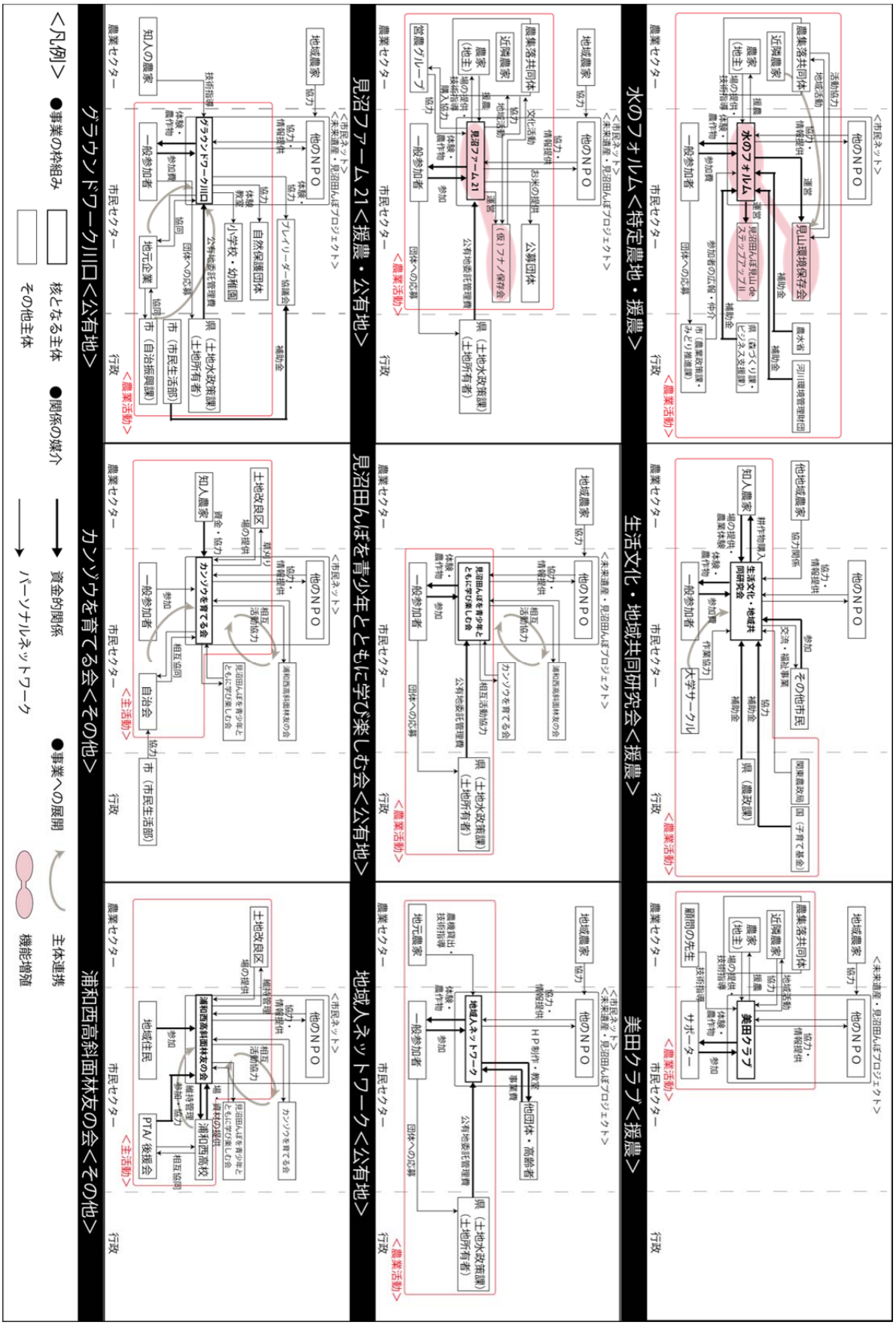


図 5-2-2:市民団体の主体構成

5-2-6 市民団体の経済的持続性

活動資金の支出は、耕作活動に活動資金の半分ほどが費やされ、その他事業や、イベントの開催に残りの資金が使用される団体が多い（表 5-2-6）。活動資金の収入は、多くの団体で会員の年会費や参加費は大きな割合を占めていない。公有地委託事業を行っている場合は、その金額が全体の８割ほどを占め、公有地委託でない場合、資金の主な取得は、公的機関からの補助金、もしくは自主事業による。公有地委託費は、基本的には農林公社など他機関に委託する際と単位面積当たりの金額が同額支払われることとなっており、1000㎡あたり年間で 15 万円が基本額となる。この金額に、イベント補助費として多少の金額が上乗せされて、団体に直接払われることとなる。

表 5-2-6：市民団体の活動収支

団体名	活動資金の使用用途						活動資金の取得						
	農業活動	地域整備	イベント	他事業	その他	合計	年会費	自主事業	民間助成	公的助成	寄付	その他	合計
水のフォルム	36.0%	5.5%		49.4%		100.0%	5.0%	19.0%	13.4%	54.5%	4.3%	8.1%	100.0%
見沼たんぼを青少年とともに学び楽しむ会	44.0%		25.3%		30.7%	100.0%	10.9%	81.5%			0.1%	7.6%	100.0%
美田クラブ	100.0%					100.0%	100.0%						100.0%
グラウンドワーク川口	26.8%	12.9%		46.6%	13.6%	100.0%	6.0%	85.8%	6.4%			0.9%	100.0%
地域人ネットワーク	42.3%		42.3%		15.4%	100.0%	6.5%	87.8%			3.1%		100.0%
見沼ファーム21	51.5%		34.6%		13.9%	100.0%	5.6%	83.7%	6.8%	3.9%		0.0%	100.0%
カンゾウを育てる会	2.2%	5.9%	11.0%	58.8%	22.1%	100.0%	3.2%	73.5%	7.4%		14.7%		100.0%
浦和西高斜面林友の会	40.0%		20.0%		40.0%	100.0%	80.0%				20.0%		100.0%

5-2-7 団体活動継続上の課題

市民団体のうち、法人格を有しているものは 4 団体と半数程度しか存在しないが、既に活動を 10 年以上継続している団体が 8 団体存在する。また、農作業に対しても、100 名近くの参加者が集まる団体が 5 団体存在するなど、これまでのところ団体としての継続性は高い（表 5-2-7）。

表 5-2-7：市民団体の法人格と構成員数の変化

団体名	設立年度	法人格	団体の構成員の数（再掲）		
			現在の構成員	設立時構成員	農作業参加者数
水のフォルム	2001年	NPO法人	150名	100名	約150名
見沼たんぼを青少年とともに学び楽しむ会	2008年	―	30名	30名	約120名
美田クラブ	2001年	―	7名	20名	約20名
生活文化・地域協同研究会	1991年	―	10名	10名	約200名
グラウンドワーク川口	1998年	―	300名	84名	約25名
地域人ネットワーク	2005年	NPO法人	30名	10名	約100名
見沼ファーム21	1999年	NPO法人	100名	16名	約450名
カンゾウを育てる会	2005年	NPO法人	43名	17名	約50名
浦和西高斜面林友の会	2003年	―	42名	40名	約25名

一方、活動継続上の課題として挙げられているものの大半は、団体構成員[5]の高齢化であった（表 5-2-8）。団体構成員はこれまで比較的固定的であった団体が多く、活動の持続性に課題を抱えているといえる。この他に、農機具置き場や活動場所の継続的な利用に不安を抱える団体が存在するが、参加者の確保、活動資金、農家との関係性を活動継続上の課題に挙げる団体は非常に少なかった。

既存調査[6]によって、農耕作活動に興味を持つ都市住民が潜在的に多数存在していることは明らかとなっている。今後は、このような都市住民が市民活動に参加できるように、団体の流動性を高め、参加を誘導する環境を整えることが、市民団体の持続性を高める上で重要となると考えられる。

表 5-2-8：市民団体の活動継続上の課題

活動継続上の課題	構成員の固定化・高齢化	資金や助成の不足	活動場所の不足	農作業参加者の不足	農活動に必要な機械の不足	トイレ・駐車場・休憩場の不足	近隣農家との関係が悪い	その他（農家の高齢化等）
該当団体（複数回答）	6	1	2	1	1	2	1	3

[5] 市民団体の構成員と農作業参加者の基本的な違いは、団体構成員は活動の企画・準備から参加し、団体活動費や寄付金を支払っている点である。
[6] 例えば、農林水産省(2012)「都市農業・都市農地に関するアンケート」などを参照。

5-2-8 市民団体参加者の意見

本節では、市民団体に参加する都市住民に着目して、参加者が、個々にどのような理由の下に集い、またどのような活動に魅力を感じているかを明らかとする。

調査は、本章で対象としている市民団体の一つである、「NPO 法人水のフォルム」に参加している都市住民に対して行い、市民団体への参加の動機、市民活動に魅力を感じている理由、農業・農地に対する考えの変化などをアンケート調査によって質問している。このうち調査対象は、「NPO 法人水のフォルム」の 2015 年次の農耕作活動の区画代表者[7]となっている 35 名とし、このうち協力を得られた 16 名の意見を回収している（回収率：45.7%）。尚、アンケート回答者は既に 1 年以上の団体活動を経験している。

表 5-2-9: 市民団体参加者に対する調査の概要

日時	2015年12月～2016年1月
調査方法	E-mail送付によるアンケート調査
調査対象	「NPO法人水のフォルム」に参加する都市住民
回収率	16/35(回収率:45.7%)
調査項目	市民団体への参加理由、活動参加前後の農地に対する考え、活動に魅力を感じる理由など

①市民団体への参加理由

市民団体への参加理由は多岐に渡るが、そのきっかけは「もともと耕作活動に興味を持っていた」、もしくは、「農業・生活・環境に関わる問題意識を持っていた」の二つに大きく分けることができる。

まず一つ目の参加のきっかけとなることは、農耕作への興味である。今回の調査対象とした都市住民の約半数は、市民団体に参加する以前から家庭菜園や市民農園での畑作を経験している。このように既に農耕作への関心が高いことから、水田耕作や共同耕作に興味を抱き、市民団体に参加するようになったという方は多い。これらの参加者に共通する特徴としては、無農薬・自然栽培などの健康への志向が高いことだといえる。

一方、二つ目に顕著に見られた参加のきっかけが、様々な社会問題への関心である。農業だけでなく、自然環境の喪失、食糧問題などの様々な分野の問題に関心を持ち、その解決に寄与することや知識を得ることを目的に参加する都市住民が存在している。

このように、様々な理由から市民団体の活動に興味を持った都市住民は、その後、団体代表との話や活動の見学によって、参加を決意している。この点では、代表者の存在や活動地の立地というものも参加決定の重要な要素となってくると考えられる。

[7] 「NPO 法人水のフォルム」では、農耕作に際して、管理している水田を 30~40 区画ほどに分割し、それぞれに責任者を配置している。それぞれの区画を耕作するに当たって、参加者は責任者の承認があれば活動に参加できるため、総参加者は毎年 100 名以上にのぼっている。詳しくは 5.1 市民団体の概要を参照。

表 5-2-10：市民団体に参加した理由

参加理由
土地利用を担当した行政職員であったので、都市的土地利用と農的土地利用の調整に興味を持っていた。特に、大都市近郊の農地、林地の土地利用の課題に関心があり、具体的な場を知りたかった。
もともと家庭菜園をしていて、無肥料での栽培を行っているとのことで興味をもっていた。里山ツアーというイベントに参加し、団体代表の熱心なお話を聞き、感動し、田んぼを見学した後、友人とともに参加するようになる。
農業に限らず身の回りに起こることに疑問を持ち続けていたため。
会社として、東北で社員が農業体験・お米作りをする取り組みを行った。その成果として、農業の重要性の再確認や社員の団結心の向上ができた。これを踏まえ、当社の若手に、より近場で同様な体験を積んでもらうべく、今年より団体の取り組みに参加した。
ガーデニングに興味があり、稲作も経験してみたかったという好奇心から参加した。
見沼で就農を希望していたため、見沼での農地や農家と何らかの関係を持ちたくて取っ掛かりとなるイベントやNPO活動を探していた。
10年前より趣味で家庭菜園（自然栽培法・無農薬）を営んでいる。野菜等は自分の畑でほぼ消費の半分程自給できるものの稲作に関しては自分自身で栽培することは不可能だと諦めていたが、市報で無農薬・無肥料で栽培する市民田んぼを知り参加することを決めた。
団体代表の刊行物を拝見し感銘を受け、ご本人にお会いしファンとなり、仕事の退職を契機に、活動に参加させていただいた。
さいたま市発行の市報に会員募集の記事があり、参加を申し込んだ。その2年前から畑を借りて野菜を作っており、農業への興味があった。また定年退職し時間も余裕があったので。
自分で野菜を作ることに興味を持ち家庭菜園をしていたが、見沼の土地を生かすには、畑ではなく水田が必要ではないかと思ったことが参加のきっかけだった。 活動は、数年前からネットを見て知っており、会社を退職して、時間的に余裕ができたので、参加することとした。
参加のきっかけは、たまたま知人が田んぼに行くのに遭遇したこと。当時、オーガニックの農業や米作りに非常に興味があった。知人に話を伺い、農家ではないからと諦めていた「田植え」しかも「無農薬」の「市民活動」とお聞きし、とにかく一度経験してみたいと思い参加した。
野菜作りなどは経験していたが、日本人として主食である米つくりに挑戦したいと考えていたときに、偶然、市報に田んぼづくり仲間を募集している記事が目に留まったことがきっかけ。その後、直接お話しをうかがい、市民活動が田んぼづくりが目的でなく、いのちの根源である「水」の循環が目的で、その循環の一部である多面的機能を持つ水田の担い手が減ってきているため、田んぼづくりをしている、という目的の大きさに共感したので参加を決意した。
最初の理由は、密閉した都内や都心に近い埼玉に住んできて、こんな緑が少ない不自然な環境で今後も生きていっていいのだろうかと疑問に思ったこと。そして、子育てがひと段落して、日本の原風景である田んぼがある環境で過ごしていきたいと考えるようになった。団体に参加したきっかけは、団体代表の講演を聴き、水に対する情熱と愛情に感動し、その後、田んぼを見学して、全体の空気感が気に入ったから。
会社関係者の紹介で参加するようになった。会社が実施する事業（利根大堰から取水した農業用水の導水）と密接に関連するだけでなく、普段食する米について理解が深まり、非常に大切なことだと認識できたことも参加の大きな理由となっている。
小学生の頃から憧れていた農的生活を実行するために、結婚を機に里山のある地へ移住するつもりだったが、家庭の都合上難しかった。そこで、近隣で田んぼを始めたいと思い、団体の看板を見つけてすぐに調べた。活動日に田んぼ付近をうろうろしていたら、田植えを誘われ、お話を伺い、年間を通した日常にある田んぼ活動に本物の匂いを感じたので、この市民活動へ参加することに決めた。
今後、食糧を含めた生活の自律が必要になると感じ、2009年から家庭菜園を始め、翌年から稲作を通じた環境保全に取り組む市民活動に参加することとした。

②現在の市民活動に魅力を感じている理由

参加者の半数以上は、水田耕作活動に興味を持っていたことが当初の参加理由であったが、１年以上の活動を経験した現在では、市民活動に感じる魅力は、耕作活動だけではなくなっている。

水田耕作に関わらない部分で、都市住民から特に評価されていた要素が、様々な人との交流である。アンケートの回答では、「田んぼで会う人は初対面の人がほとんど」とのことであったが、耕作や農業の話だけでなく、食べ物の話や見沼の歴史の話など多岐に渡る会話が交わされ、このことが活動の魅力だと感じられるようになっている。この他にも、耕作活動を通じて自然や生き物と触れ合う機会が得られることや、環境向上への貢献が実感できていることが活動に参加する魅力だと認識されている。このように、市民団体への参加前後で、都市住民の市民活動に対する意識に少しずつ変化が出てきていることが分かる。

表 5-2-11：現在の市民活動に魅力を感じている理由

活動に魅力を感じている理由（複数回答可）									
お米が収穫できるから	農作業が楽しいから	伝統的な農法を学べるから	自然や生き物にふれられるから	見沼の歴史や文化が学べるから	自然環境を向上させる活動だから	様々な人と交流できるから	農家を支援する活動だから	都市生活に必要な活動だから	その他
11	10	5	9	4	11	12	5	6	3

③見沼田んぼの中で守り続けたい場所・モノ

都市住民が見沼田んぼの中で守り続けたいと考えているものは、水田や農地だけではなく、周辺の自然資源や循環のシステム、コミュニティなど多岐に渡っている。この選択理由としては、例えば、見沼の農地や自然資源に対して、「循環に必要な命の根源だから」「斜面林は季節の移ろいを感じさせ、見沼ならではの風景と生き物を生み出すものであるから」などの意識を有していることが挙げられる。このように、多くの参加者が、農地や活動の重要性を、自然の循環との関係、地域活性化との関係、都市とのつながりから捉え直し、見沼田んぼの自然・社会環境を総体として守る重要性を指摘している。このような回答からも、都市住民が現在では、ただ単にレジャー目的で市民活動に参加しているのではないという実情が伺える。

表 5-2-12：見沼田んぼの中で守り続けたい場所・モノ

守り続けたい場所・モノ（複数回答可）					
水田・農地	水路・里山等の自然資源	生き物・生態系	見沼全域（景観・におい・循環）	耕作活動	共同コミュニティ
9	10	3	4	5	4

④市民活動を通して分かった農業・農地に関すること

ほとんど全ての都市住民が、活動以前は、「見沼のことはうっすら知っていただけ」「農業・農地に関してほとんど知らなかった」と回答していたが、市民活動を通じて、その状況は大きく変わっている。

特に顕著になっていることが、農業・農地をはじめ、水のこと、生態系のことがよく分かったという意見が多いことである。活動を通して都市近郊農地に身を置くことで、農地や自然資源への知識が増え、そして、場所に対する理解が増加している。

このこととも関連するが、農地・農家に関して多くの問題が山積みしているという都市農地の現状が理解できたという意見も多くみられる。実際に農家に会うことで、農家の高齢化や後継者不足というものの現状が分かると共に、耕作の大変さ、自然資源管理の難しさ、農地関連制度の制限が総体として理解されているといえる。

表 5-2-13：市民活動を通して分かった農業・農地に関すること

活動を通して分かったこと・思ったこと
農家は決して一枚岩ではないが、制度がそう扱っている。また、農地は様々な人の働きかけがあって、現在にいたっている。
見沼田んぼを持続してほしいと思った。水の大切さや、生き物の住家、地球のためにも田んぼを絶やしてはならないと感じた。
休耕田に関しても、農業をやりたいと思う人が手伝うというだけではあまりにも問題が多すぎると感じた。
市民団体の取り組みが、「農地（及び水路）」「農家」を「水のネットワーク」の最重要インフラ、組織と位置付け、その継続を強く支援することを目指していることを改めて再確認できた。1年間の様々な活動への参加を通じて、「農地（及び水路）」「農家」を取り巻く環境の厳しさ（担い手不足、行政的支援の不足等）や、都市的地域での農業継続の大変さ（農業用水の水質悪化、地域住民との連携不足等）を実感した。現在の取り組み手法は、「都市的地域での農業の支援の在り方」としては適格であり、かつ上流域を巻き込んだ取り組みは大変高く評価できると思う。
活動を通して、農地の制度・制約のルールや課題を聞き、農業や林業が日本の自然を育てていたことやその関係性が良く解かってきた。一方、自然や天候のリスクを応じて、いろいろな制度がつくられてきた背景もあるので、改善の大変さ（農家さんの気持ちも含めて）もわかってきた。
農地は、見沼三原則に縛られた窮屈な利用形態になっていると思う。また、農家高齢化、後継者不足による消極的な営農になっていると思う。
用水路清掃等の農家との協働作業に積極的に参加して、農家・農地への信頼関係を団体と共に深めていると感じた。
誠実な対応、日々のコミュニケーションにより、農家と都市住民が、理解し合え、信頼関係が築けることがわかり、驚いた。
田んぼと水の流れの知識を得られた。また、地区の農家には用水の権利があり、それに費用が要るということを初めて知った。全国的なことだが、実際に目の当たりにすることで、農家が高齢化しており、また後継者がおらず、米作農家が急激に減っていくことを実感した。
見沼田んぼでも、畑作転換地域と水田振興地域があることを知った。農家でないと、農業を営めない、また農業資格を得ることは極めてハードルが高いこと、また、畑作農家と水田農家では、見沼田んぼにおける立ち位置が違うこと（用水路の管理など）を知った。水田の維持は、現状の農家の手（農業従事者の年齢など）だけでは難しく、社会的な仕組みが必要との思いを強くした。
「農地」がとても身近に感じます。「農家」については、まだよくわかりませんが、大変な仕事だという事は感覚的に理解出来るようになりました。また、知らない頃は、簡単に無農薬（オーガニック）が重要、などと言っていましたが、実際にはとても難しいこと（だからこそ価値ある事）というのを肌で感じています。
「農地」である田んぼ、稲作づくりのためには上流から下流、さらにそれぞれの流域での協力、連帯が必要で我田引水をみんなが行うと成り立たない。それを三千年も続けていることにおどろき、米作り「農家」がほとんどだった昔の日本人の絆の強さに日本人としての自身と誇りを感じている。米づくりは日本人づくりだったことにも氣付いた。さらにいまは何でもお金を出して物を手に入れるが、ヤマと米と人がいれば、多くのお金がなくても生きて行けるヒントがあることに氣付いた。
見沼田んぼだけではなく、日本全国の農地や農家がどうしたら継続してゆけるのかを考えることが、日本の課題だと思う。全国で見沼田んぼと同じ農地農家問題を抱えていると思うので、農家さんの高齢化が進んでいることを考慮すると、早くて10年、遅くとも20年後に突然、日本産のお米が食べられなくなるんだという危機感を感じるようになった。
日本はそもそも自給自足していた国だったことを改めて気づかされ、国民は本来農業を経験すべきことだと考えました。ただ、現実的に都市住民と農家の皆さんとの関係が希薄な現代社会では、双方がお互いの関係や理解を深めるため術が乏しいことにも気付かされました。
見沼田んぼでの米作りが如何に大変なものだったか、その歴史がより土地を大切にしたい気持ちに繋がるのだと思います。気持ちがあっても、できないことがたくさんあるのだと感じました。
農地、水路の維持保全に想像以上のマンパワーとコストが必要だと分かった。農家がコストに対して、非常に厳しくみている。一方、新規就農者が少ないうえに、農外からの参入者の継続、やる気が少ないと感じる。

5-2-9 小結

市民団体は、活動を重ねるにつれて、農家との間に徐々に関係を構築し、局所的にではあるが、農家のみでは管理の難しい土地の維持管理を達成することに成功している。そして、これらの活動は、単に農地管理を行うものから、農道・水路の維持管理、里山の保全など、農村環境を維持管理するものへと拡がりをみせつつある。この活動は、生産以外の活動の基底を持つ、これまでの農家による営農活動とは大きく異なるものである。

都市近郊部の農地において、非農家が中心になって構成される市民団体という共助的組織が、アソシエーションを核とした基底の下で成立し始めている。市民団体は、生産性を価値基準としないことから、農家の手におえない小規模で生産性の低い農地を耕作することができると共に、水田の保全、里山の管理などの現代の営農の行程に含まれない土地の管理が可能であり、ここから農地の多面的機能の補完がなされている。

この市民団体には、その団体成立・団体の性質のそれぞれに関して、様々な特徴がみられた。まず団体の成立に関して以下の 4 点の特徴がみられる。

1) 「活動の基底」…市民活動の「基底」は、営農農家とは異なり、環境、福祉、教育、景観などの生産以外に関わる「公益的な課題の解決」であり、農業生産という手法を用いてこの達成を意図している。また、各参加者の活動参加の理由は、「生産物の取得」だけでなく、「自然とのふれあい」や「交流」などに拡がり、非農家が農業に新たな価値を見出していることが分かる。

2) 「活動場所」…小規模遊休地の割合が高い。活動場所の取得は、「特定農地貸付」「援農」「公有地委託」の 3 パターンで、農家もしくは行政との信頼関係の構築が必要となる。活動団体は、各主体との対話から、了解を得て、共同につながっている。

3) 「参加者」…一般の農業参加者は、市内の親子や高齢者が主で、地域外の住民も存在する。行政が参加者の獲得に大きな役割を果たしている。参加は週一回程度の断続的なもので、非日常的な活動として参加している方がほとんどである。

4) 「経済的持続性」…多くの団体が、公的資金や補助金が主となっており、年会費などで自主的に賄っているわけではない。また、活動に共感する各主体が無償で労働力を提供するという関係性もみられる。

一方、団体の性質に関しては、活動内容を中心に以下の 3 点で特徴が見られた。

5) 「活動内容」…近代の営農によって失われつつある水田耕作、地域活動を補完している。全ての団体が、様々な形で農地の多面的な機能を発揮しており、地域の維持管理に貢献している。

6) 「参加条件」…厳しい参加条件はなく、地域外の住民も参加が可能である一方、活動へ

の定期的な参加などの緩やかな規定が存在する。参加者は、団体の活動に共感することで参加する。

7) 「主体構成」…関係性は、資金提供だけでなく、事業参加や主体連携など多様に広がり、また、協働する主体も、（農家・地域農家グループ）、（市民・市民団体）、（市・県・国）と多層にまたがる。

5-4 では、この市民団体の特徴と、伝統的コモンズの特徴の比較から、なぜ農家による維持管理が難しい遊休地などにおいて、市民団体が活動を継続することが可能なのかを考察する。

表 5-2-14：市民団体の成立と性質に見る特徴

	項目	市民活動の特徴	内容
団体の成立	活動の基底	公益的な課題の解決・新たな価値の発見	市民活動の「基底」は、営農農家とは異なり、環境、福祉、教育、景観などの生産以外に関わる「公益的な課題の解決」であり、農業生産という手法を用いてこの達成を意図している。
	参加者	断続的な利用・開かれた参加	活動場所の取得は、「特定農地貸付」「援農」「公有地委託」の3つで、農家もしくは行政との信頼関係の構築が必要となる。団体は、各主体との対話から了解を得て共同につながっている。
	活動場所	了解に伴う利用・共同	一般の農業参加者は、市内の親子や高齢者が主で、地域外の住民も存在する。参加は週一回程度の断続的なもので、非日常的な活動として参加している方がほとんどである。
	経済的持続性	公的補助・部分的な相互扶助	多くの団体の収入は、公的資金や補助金が主で、年会費などで自主的に賄っているわけではない。また、活動に共感する各主体が無償で労働力を提供するという関係性もみられる。
団体の性質	活動内容	多面的な機能の発揮・独自の生態系の維持	近代の営農によって失われつつある水田耕作、地域活動を補完している。全ての団体が、様々な形で農地の多面的な機能を発揮しており、地域の維持管理に貢献している。
	参加条件	了解に伴う利用・共同	厳しい参加条件はなく、地域外の住民も参加が可能である一方、活動への定期的な参加などの緩やかな規定が存在する。参加者は、団体の活動に共感することで参加する。
	主体構成	多層で多様な主体構成	関係性は、資金提供だけでなく、事業参加や主体連携など多様に広がり、また、協働する主体も多層にまたがる。

5-3 現代的共同活動の都市農村ガバナンスへの寄与

本節では、農家と市民団体の間に生まれる現代的共同活動が、４章で把握した現代の都市近郊農地の維持管理に関わる問題にどのように寄与しているのかを分析する。

成熟期の都市近郊農地には、農業の生産性の低下・農家の高齢化などを背景に、維持管理が適正に達成できない土地が存在していた。このような、農家と農政によってのみでは解決できていない現代の都市近郊部の農地問題に対して、現代的共同活動は大きく分けて、「遊休地の解消」と「農村維持管理」という二つの点でその問題解決に貢献している。

現代的共同活動によって解消された遊休地と農村維持管理に対する貢献内容を地図上にまとめたものが図 5-3-1 である。４章でも把握したように、遊休地といってもその発生理由には土地と結びついた様々な理由が存在していた。例えば、芝川沿い 100m を中心に存在する農地は、一般的に水はけが悪く、米やイモ類などの限られた作物しか耕作できない場所であった。しかし、現在は特に水田耕作の生産性が低く、また維持管理が大変なため、農地の借り手が見つからず、多くの農地が遊休地となってしまっている。このような農地に対し、農家・農政は遊休地解消に向けた様々な取り組みを行ってきたが、農家が農地の嵩上げや基盤整備をしたとしても地域としての排水環境の改善は行えず、また、小規模分散化している都市近郊部の農地に対しては農政が主導する農地集約化が機能しないなど、根本的に遊休地の解消を達成しうるものではなかった。

このような場所で、「水田の再生・維持管理」「担い手の畑地の維持管理」などを行い、遊休地を解消している現代的共同活動は５種類存在する。これらの活動を市民団体が実現できているのは、5-2 で把握したように、耕作活動に対して農生産としての機能だけでなく、治水機能・防災機能・レクリエーションといった機能を認め、この目的やテーマを中心として人々が集まり、その改善に向けた直接的な行動が生起しているためだと考えられる。例えば、「NPO 法人水のフォルム」は、元々遊休地であった小規模な農地で伝統的循環農法による水田耕作を行なっているが、その参加費は市販の米の販売価格よりも高く[8]、また維持管理は参加者自らが手摘みで行う必要がある。このような運営が成立しているのは、伝統的農法の体験や子供の自然学習などの農業のプロセスに参加者が価値を見出し、また、土地固有の水田景観・水みち・生態系などが保全されることの重要性に市民が気付き、この理解をもとに、民主的な行動が実践されているためだといえる[9]。

同様に図 5-3-1 からは、「農地周辺環境」の維持管理に関しても、農家や地縁的組織によってのみでは維持管理が困難となった里山・農道・水路などに、現代的共同活動が大きく寄与していることが分かる。特に、農地周辺環境は、近年の農業生産の行程から抜け落ち

[8] 区画数に応じて米が分配されるため、収穫の出来によるが、２０kg で約１万５千円程度である。
[9] 市民活動の参加者の活動前後の意識の変化は、5-2-8 でまとめている。

ることで、農家がその維持管理からインセンティブを獲得できなくなったものであった。このような農地周辺環境を、市民団体は、地域景観の構成要素・生態系の循環の一部といった新たな枠組みから捉え直し、地域資源や自然環境の保全という目的の下で、見沼田んぼが抱えていた農業問題を解決するための維持管理費用・労働力を獲得している。

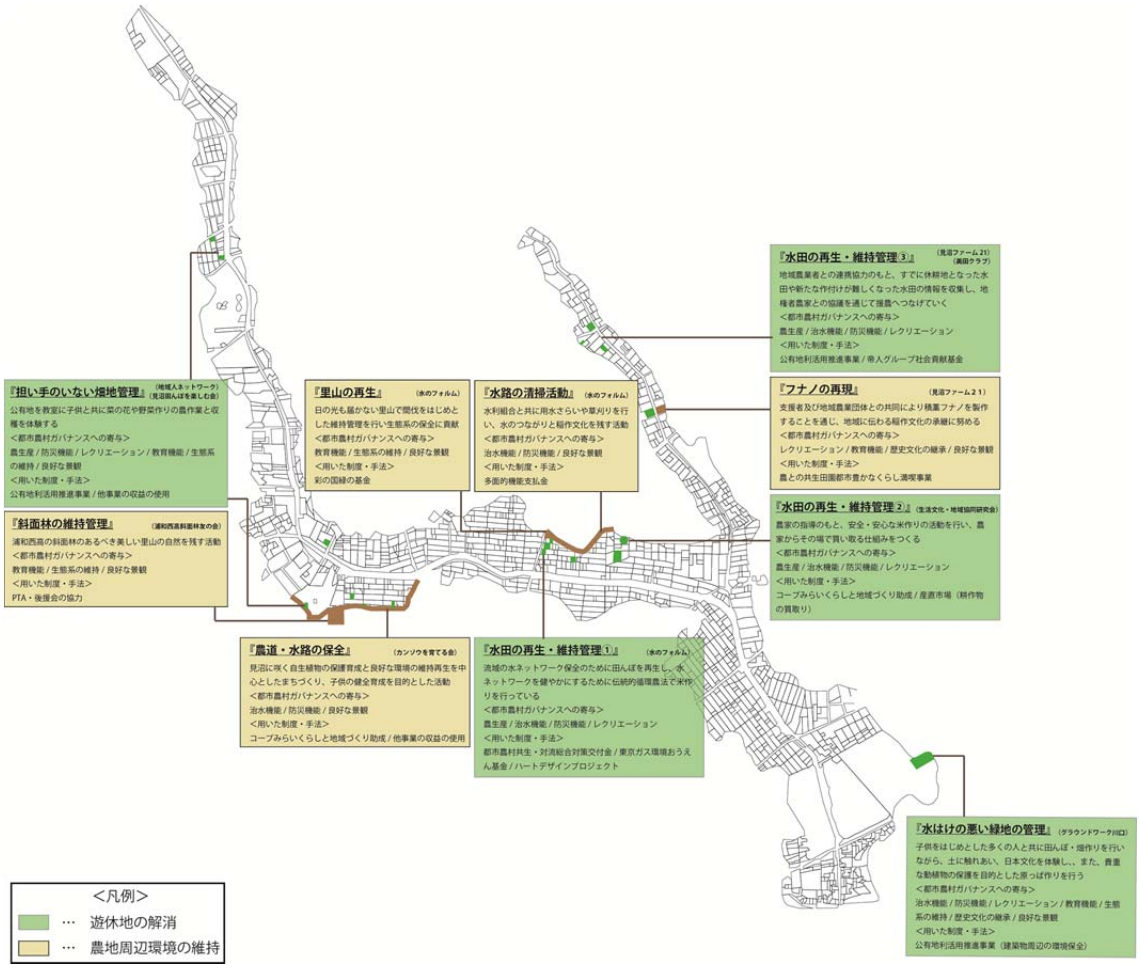


図 5-3-1: 現代的共同活動の都市農村ガバナンスへの寄与

一方、農地問題の解決に寄与している現代的共同活動を、都市の立場から考察すると、この活動は、都市・都市住民の教育・福祉・環境などの他領域の公益的機能を増進する活動であると捉えなおすことができるだろう。都市近郊部の農地の保全が果たされることで、都市空間に防災上必要なオープンスペースや貴重な緑地空間が確保され、また、維持管理活動を通じて、都市住民が自然生物とふれあい・学ぶ機会が獲得されている。これらの多くは、人口が集中し建築物が密集する都市部で特に欠如している機能であり、高齢者の孤独化・安全安心な生活の場の不足・多様性を抱擁する環境の未構築・地域活力の衰退などの都市問題を解決に導き、都市生活の質を向上するものだといえる。

このように、現代的共同活動は、農地を生産の場・営農地という枠組みのみから捉えるのではなく、農地を都市の治水・防災機能を向上するもの、または、都市の生活の質を向上し住民の教育・福祉・レクリエーションに寄与するものと捉えることによって、従来の農業施策以上の解決策を農村部に提供し、様々な都市問題の解決に貢献しているのである。このような現代的共同活動の都市農村ガバナンスへの貢献は、見沼田んぼの維持管理によって達成される公益的機能の、空間的解釈と領域的解釈の双方の拡張を意味していると考えることができる（図 5-3-2）。

見沼田んぼの維持管理によって達成される公益的機能の空間的解釈の拡張としたことは、公益的機能の受益者として都市・都市住民を積極的に認めることを指している。見沼の農業問題が解決されないでいることは、見沼に住む農家に対する不利益だけではなく、近隣の大都市にとっても大きな損失だと、多くの行政機関・市民団体などに理解されることで、例えば、「都市の治水機能を守るため」「都市住民が自然と触れ合う機会を創出するため」といった理由の下で農地維持管理活動が行われ始めている[10]。

一方、見沼田んぼの公益的機能の領域的解釈の拡張とは、農業地域から生まれる公益性に教育・福祉・環境などの他領域の公益性を認めることを指している。空間的解釈の拡張が行われ、見沼田んぼと都市・都市住民との関係性が考えられることで、見沼田んぼの維持管理は、農家にとっての農業問題を解決することだけではなく、近隣の都市住民に対する教育・福祉・環境の公益的機能の強化を意味することとなり、この結果、見沼田んぼの維持管理は、例えば、「生態系を保全するため」、「子供の教育を推進するため」に行うべきことだと認識され始めているのである。

[10] 5-2-1 の活動の基底に関する市民団体の回答を基に考察している。

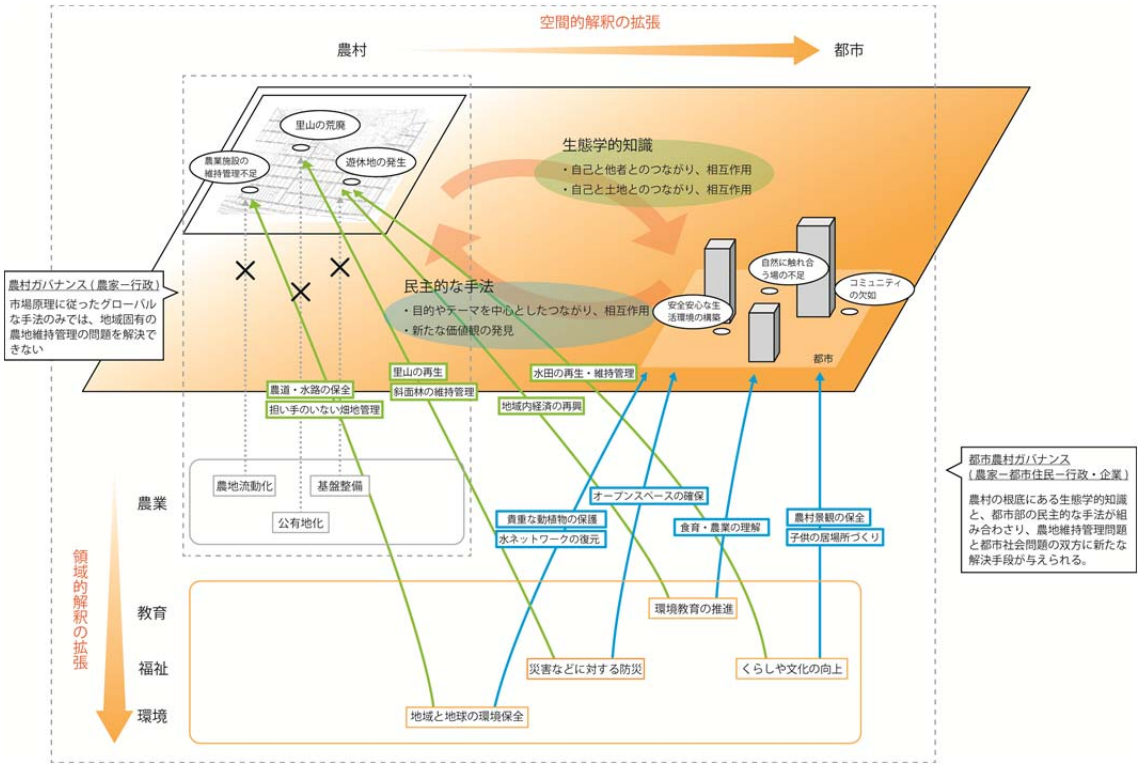


図 5-3-2：現代的共同活動の公益的機能の空間的・領域的解釈の拡張

このように、現代的共同活動は、農村地域単独では成立しない、都市部と農村部とが干渉しあい初めて導かれる新たな価値判断・考え方に従って、その活動内容を選択していると考えられる。

今、この新たな価値判断・考え方は、都市住民が農村部の人とふれあい、また耕作活動に従事することで、個人の他者と土地との関わりに関する知識を獲得し、このことに影響を受け、導出されたものだと考えられる。このように、都市住民が農村部に身を置き、農村部の根底に存在する生態学的知識・つながりを理解することによって、維持管理活動への責任感を見出し、自然環境・生態系の循環を踏まえた包括的な視点から地域問題を捉え直しはじめていると思われる。

一方、現代的共同活動の実践に際して、市民団体が農村部に持ち込んだ参加の手法が、目的やテーマを基に個人が直接的な行動を起こす民主的なアプローチであったといえるだろう。現代的共同活動が個々の利益に終始することなく、地域問題の解決という公共の利益を目的とした活動を実現しているのは、公益的な目的を基に市民が集まり、草の根的な参加を達成しているからに他ならない。

現代的共同活動がこのように目的やテーマを中心として新たな自然資源の維持管理方法を獲得していることは、個々の活動が、都市住民の賛同だけでなく、農政部門に限らない多様な行政機関・民間企業と関係性を構築し、助成や補助を受けていることからも明らか

である。表 5-3-1 は現代的共同活動が維持管理費用を獲得するために用いた制度・手法をまとめたものであるが、現代的共同活動が、都市との関係性や他領域の公益性を踏まえて通常の営農とは異なる活動を行うことで、例えば、「環境保全活動を支援する」民間企業の支援や、「くらしや文化の向上」を目的とした助成金などの、これまでの農村維持管理には投入されることのなかった種類のお金を獲得していることが分かる。

このように、現代的共同活動が採用する参加の手法は、「農家－農家」「農家－行政」という関係性からでは解決できなかった問題に対して、「農家－都市住民－行政・企業」という新たな関係性を形成することで、新たな維持管理の手法を提供しているのである。

表 5-3-1：現代的共同活動がその維持管理のために用いた手法・制度

	教育・福祉・自然環境などの向上に対する補助					
用いた手法・制度	彩の国緑の基金	東京ガス環境おうえん基金	ハートデザインプロジェクト	コープみらいくらしと地域づくり助成	帝人グループ社会貢献基金	公有地利活用推進事業（建築物周辺の環境保全）
制度の説明	自動車税の一部を積み立て、森林や身近な緑の保全と創出、環境教育の推進など、自然を次世代に引き継ぐために使用	地域と地球の環境保全、環境教育、意識啓発活動への支援を行うことで、地域と地球の環境問題解決と持続可能な社会実現に貢献することを当基金の目的としている	住民、企業、行政がパートナーシップを組んで、地域の環境を再生・改善する活動に対する支援	くらしや文化の向上、社会発展、地域の活性化をめざす市民団体に対する助成	学術、教育、文化、スポーツ活動や環境保全活動、および災害などに対する防災、救援活動への参画、支援。	江戸時代末期につくられた古民家とその屋敷林の維持管理、および自然観察の拠点としての助成を公有地委託事業として埼玉県から受託している
出資機関	埼玉県環境部	東京ガス	（財）日本グラウンドワーク協会（㈱王子ネピア）	コープみらい財団	帝人グループ	埼玉県土地水政策課
	農業・農村の維持管理に対する補助			その他の手法		
用いた手法・制度	都市農村共生・対流総合対策交付金	多面的機能支払金	農との共生田園都市豊かなくらし満喫事業	PTA・後援会の協力	他事業の収益の使用	産直市場（耕作物の買取り）
制度の説明	集落連合体が取り組む農山漁村の持つ豊かな自然や「食」を観光、教育、福祉等に活用する地域の手づくり活動を支援	農業・農村の多面的機能の維持・発揮を図るため、地域の共同活動、中山間地域等における農業生産活動、自然環境の保全に資する農業生産活動を支援	農山村地域を活動の場として、地域の農業者と協力しつつ、自主的に農山村の田園資源を維持・活用する活動を支援	部屋・農機具置き場の貸出・消耗品の購入など、維持管理活動に必要なものをすべて提供	駐車事業やパソコン講座を開催し、ここで得られた収益の一部を農活動の事業費として使用している	参加者が耕作物を農家からその場で買い取る仕組みをつくっている。
出資機関	農林水産省	農林水産省	埼玉県農業ビジネス支援課	浦和西高	－	－

生態学的な知識が正しい理解と総合的な視点を与え、民主的な手法がこの理解に基づいた参加型の実現手法を提供することで、行政システムや市場経済に寄らない、地域資源の持続的な維持管理が達成され、農村と都市の双方の社会問題が解決に向かっていると考えることができる。このような性質を有する現代的共同活動は、これまで無償で授与してきた農地の多面的機能や、外部不経済として扱われてきた都市近郊部の自然資源が適正に評価されるように、現代の社会システムを変革していることを意味するものである。農村部を都市に従属するものと捉え市場システムの内にその維持管理のあり方を考察するのではなく、両者の望ましい相互依存のあり方を生態学的な知識を基に考え、都市部と農村部を貫く新たな価値軸に従った活動の枠組みを提供していることに、現行法の下で地域資源の持続的な管理へと貢献する現代的共同活動の特異性が存在していると思われる。

5-4 伝統的コモンズとの比較から考察する現代的共同活動の生成過程

これまでに現代的共同活動の実体を調査すると共に、共同活動が都市農村ガバナンスへ与える影響を考察してきた。本節では、伝統的コモンズとの比較から、どのように都市農村部の資源管理に貢献する共同活動が現代に生まれたのかという、市民団体を中心とした現代的共同活動の生成過程に関する考察を行う。

伝統的コモンズとは、1 章でも述べたように、伝統的に農村地帯などに存在していた、地域ごとの「社会的、経済的、法制的な諸条件の下で自然環境、さらに社会的共通資本一般を持続可能なかたちで管理、維持するための制度、組織」を指す。この伝統的コモンズは、近代化に伴い崩壊したとされているが、人々の行動を、地域という枠組みをもとに緩やかに誘導し、持続的な資源管理へと向かわせた制度、組織であった。

この中で、伝統的コモンズとの比較を通じて、本節で考察することは、持続的な資源管理へと向かう現代的共同活動の生成要因である。この考察を基として、次節（5-5）で、農家と都市住民の共同体の生成の課題を抽出し、共同活動の発展の方向性を検討することとする。

5-4-1 伝統的コモンズと市民団体の特徴の相違点

まず、5-2 から明らかとなった現代的コモンズの生成と性質に関わる特徴を、伝統的コモンズとの比較からまとめたものが表 5-4-1 である。

表 5-4-1 に従って、伝統的コモンズと現代の市民活動の特徴を比較すると、大きな相違点があるのは、団体の持続的な資源管理に関わる特徴であり、伝統的コモンズが、地縁組織が有する「排他性」「限定性」「日常性」という性質を有している一方で、現代の市民活動は、「開放性」「多様性」「断続性」といった性質を有していることが分かる。一方、市場システムとの比較からみる特徴や、生態学的側面からみた特徴には概ね同様の特徴が見いだせており、どちらの活動も、「非貨幣的な相互扶助」「市場化されていない物質循環」「独自の生態系の維持」という性格を持ち、持続的な資源維持管理に貢献している。

このように、現代に生まれる市民団体を中心とする共同活動も、地域資源を「持続可能な形で利用・管理・維持するための制度・組織」であり、また、「一定の集団の枠組みと土地や自然との関係性」に関する制度・組織だといえる。すなわち、市民活動も、1 章で、コモンズの中心的な意味と考えた、「私的所有権や個別的利益の枠を超え、地域という集団と土地との間に、持続的な地域資源管理に向かう関係構築を達成している」という性格を有しており、局所的ではあるが都市農地問題の解決に貢献できていることが確認できる。

ただ、現代法システムが、入会地をはじめとした総有的な土地の所有方法とは相まみえないことから、コモンズの法制度である団体内部の権利法に関しては、伝統的コモンズとの間で大きな違いが見られている。そして、このことに伴って「開放性」や「断続性」といった性格を有する制度・組織形態が選択されていると考察される。

表 5-4-1:伝統的コモンズと市民団体の特徴の比較

	伝統的コモンズ		市民団体	
持続的な資源管理に関わる特徴	1-1	排他的な占有	i -1	開かれた参加
	1-2	日常的な利用	i -2	断続的な利用
	1-3	利用や資源に対する厳格なルール	i -3	了解に伴う利用・共同
			i -4	公益的な課題の解決
			i -5	新たな価値の発見
			i -6	公的補助
			i -7	多層で多様な主体構成
市場システムとの比較からみる特徴	2-1	非貨幣的な相互扶助	ii -1	非貨幣的な相互扶助
	2-2	市場化されていない物質循環	ii -2	(市場化されていない)多面的な機能の発揮
生態学的側面からみた特徴	3-1	独自の生態系の維持	iii -1	独自の生態系の維持

5-4-2 現代的共同活動の公共的結合力源の獲得

前節でまとめた市民団体の性質に沿って、農家と市民団体による現代的共同活動の生成過程に関する考察を試みる。ここでは特に、現代においてどのように、伝統的コモンズに見られた、地域と土地との維持管理という動的な関係性を規定する制度を再帰するに至ったのかという点に着目して考察を行う。この際に、共同体の成立条件として、中井(2000)は、以下の三つの契機を挙げている。以降では、この３つの契機に沿って、現代的共同体の成立過程を考察する。

①公共的結合力源の獲得…各個人個人の中に公共的結合を促す力を発生するものを獲得するという問題。例えば、「困難の共有」、「長期定住による共感など」
②公共的結合のきっかけ…個人個人を集団化させるきっかけに関する問題。例えば、「コミュニティリーダーの獲得」など。
③公共的結合の継続装置…発現した公共的結合を継続するための仕組みに関する問題。例えば、「組織に関する条件」、「リーダーを支える小集団の存在」など。

まず、現代的共同活動が、「公共的結合力源の獲得」をどのように達成したのかを、各事例から考察する。現代的共同活動が見沼田んぼという農地の維持管理活動を行っている根源は、農家の担い手不足・農法の変化によって、農地・自然資源の荒廃という問題が空間上に表出したことにある。農家も市民団体も、農家の自助的努力のみによって見沼田んぼの全ての地域資源が維持管理されていくことの難しさを実感するとともに、この現状を打破する必要性を強く感じていた。

このように、農家・市民団体の双方が地域と土地との関係性に着目して、見沼田んぼの適切な維持管理へと向かう共同活動を開始した理由には、見沼田んぼに社会資本の蓄積がなされていたことが大きく影響していると考えられる。社会資本とは、パットナム (2001) によって提起された、「調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善で

きる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」を指す。この信頼、規範、ネットワークといったものは、「自己強化的で累積的」であり、「好循環により高い水準の協力、信頼、互修正、市民的積極参加、集合的充足状態が織りなす社会的均衡に帰着する」とされている。見沼田んぼでは、1980 年ごろから開発と保全の議論が、農家だけでなく一般市民を巻き込んで行われており、農業活動に従事する市民団体誕生以前から、政策を提言する活動や、自然環境団体が多く設立されていた。そこでは、中長期にわたって望ましい見沼田んぼのあり方が多角的に議論され、その将来像が理解・共有されると共に、緩やかな人間関係が育くまれていたと推測される。このように、見沼田んぼの存在に裏付けられた社会資本が累積し、多くの市民に見沼田んぼという土地の維持管理の将来像が共有されていたことに、持続的な維持管理が開始された要因があると考えられる。

一方、このような人々と土地の関係性から生まれる公益的な活動を、農地という場所で行うために、現代的共同活動が満たさなければならなかった条件が、これまで人と土地との関係性を規定してきた農地の不動産としての性格を乗り越えることであった。1 章でも述べたように、現代の農地の荒廃という問題は、農地が不動産という農家にとって現実的・社会的なものとして存在し、私的所有の恣意性の内に維持管理の決定がなされることによって進行していたのである。

この点に関して、特に見沼田んぼで現代的共同活動が、農家という農地所有者の協力を獲得できたのには、一部の都市近郊農地で市場原理に従った生産と財の分配が成立しなくなったことが大きく影響していると考えられる。

成熟期に都市近郊部で発生した、現代的共同活動には、「土地」と「労働」に関して大きな特徴があるといえる。まず「土地」に関して、市民活動の活動場所である都市近郊部の農地は、成熟期に土地の価値を大きく下落させ、市場経済の下での商品価値を大きく失った。実際に活動場所の取得は、援農の場合、基本的には無料での使用であり、公有地委託の場合は、逆に委託費を受け取っての活動となる（ｉ-6 公的補助）。農家の意見からも、一部の農地は生産性の低さと維持管理の困難さから、「所持自体が重荷」となっており、「維持管理がされるのであれば無料の貸出で構わない」という意見がみられている。

また、「労働」に関して、給与などの金銭が、労働の対価として市民に支払われることはない。市民団体は、その「活動の基底」からも明らかなように、共通の関心や目的に従った非市場的な社会的サービスを生み出す潜在力を持っており（ｉ-4 公益的な課題の解決）、都市住民による基本的には無償の労働 が実現されている。参加者に関しても、農作業という労働に、金銭以外の価値を感じており（ｉ-5 新たな価値の発見）、この公共性への志向と都市住民の農業に対する新たな価値の発見が、金銭を伴わない労働を実現している。

このように現代共同活動の発生している都市近郊農地では、近代的市場経済のもとで「商品」となる、人間の活動である「労働」と、自然を意味する「土地」が、「脱商品化」している。つまり、現代の人と土地との関係性を規定する市場原理（すべての生産が市場での

販売の為になされるという状態）が、一部の都市近郊農地においては成立していないのである。

個人が公益的活動を行う理由については様々な議論があるが[11]、「公益性は私利私欲の上に築かれる」という自由主義の立場に立つとすれば、このように市場システムが機能しなくなったことが、農家が、人々と土地との関係性に目を向けて、公共的結合力源を獲得した大きな要因だと考えることができる。

そして、このように一部の農家と市民団体が地域と土地との関係性に目を向けたことで、地域社会の存続に必要とされる、非市場的な社会サービスを提供すること（ⅱ-2 多面的機能の発揮）や生態系を維持する活動が行われている（ⅲ-1 独自の生態系の維持）と考えることができる。ここで社会的サービスと呼んだものは、経済や行政が失敗した領域に、そこから自立して経済的な物流や機能を提供することを指すものである。つまり、活動者が人々と土地との関係性に目を向けたことで、相互連関の中に自己が見出され、場所や物、空間の維持や持続性に対する責任感が芽生えるようになり、この結果、地域という全体的な視点から自己と土地との関係性を再構築する活動が選択されたと考えることができる。

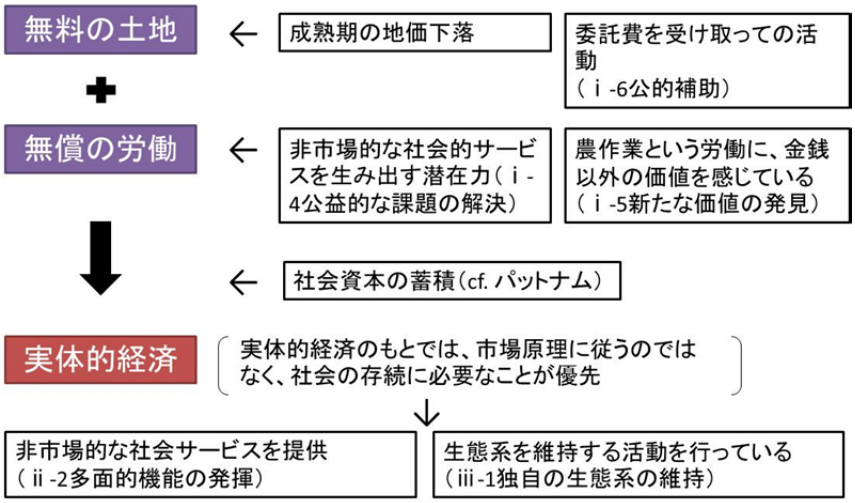


図 5-4-1：現代の市民活動にみられる実体的経済の成立過程

5-4-3 現代的共同活動の公共的結合のきっかけ

見沼田んぼで、現代的共同活動の公共的結合が果たせたことには、地域外の、農家とは価値観の異なる、都市住民という主体を活動の枠組みの中に取り込んだことが重要な意味を持っている。すなわち、農家には、「遊休地の維持管理を達成する」という私益が、都市住民には、「農業の営みから、教育、自然保護などの付加価値を享受する」という私益がそ

[11] 中井（2000）によれば、「個人の中に公民としての意識が存在している」と考える論者と、「個人はあくまで私利私益の存在であり、公共性は私利私欲の上に築かれる」という二つの考え方に大きく分けることができるが、本論では、より私人と公的なものの対立が大きく、公益性の発現条件が厳しい、後者の立場で、見沼田んぼの条件を考察している。

れぞれ存在し、両者の思惑が一致し、パレート優位の状況が創出されたことが、両者の公共的結合の根源だといえる。そして、このような域外住民である都市住民が見沼田んぼに関与したのは、広大な農業地帯が、都市から手の届く範囲で存在していたという事実が大きく影響していると考えられる。

このように、現代の共同活動の基盤となっているのは、伝統的なコモンズの基盤であった慣習的なルールが形作る人間的基盤ではなく、市民団体への参加や他主体との関係性から明らかなように、コミュニケーションが基盤となった合意性に従った人間関係（ⅰ-3 了解に伴う利用・共同）であったと考察される。

農家が管理の難しい土地を無料で提供する代わりに、市民団体が地域の公益的機能を増進する活動を行うという了解が果たされることで、市民団体は農家との間に人間関係を構築し、そこから非貨幣的な相互扶助（ⅱ-1 非貨幣的な相互扶助）が実現している。

一方、このようなコミュニケーション的合理性に従った了解を可能とした団体の性格が、市民団体の開放性（ⅰ-1 開かれた参加）であったと考えられる。市民団体には、基本的には参加に関する規定は存在しておらず、地域外市民や、企業や行政に対しても共同の可能性が開かれており、そこでは、人々が平等な立場で議論をし、活動を行う素地が整っている。特に、農家や市民団体との関係に関して、市民団体が多層で多様な主体構成（ⅰ-7 多層で多様な主体構成）が実現していることは、この開かれた参加の結果だといえる。

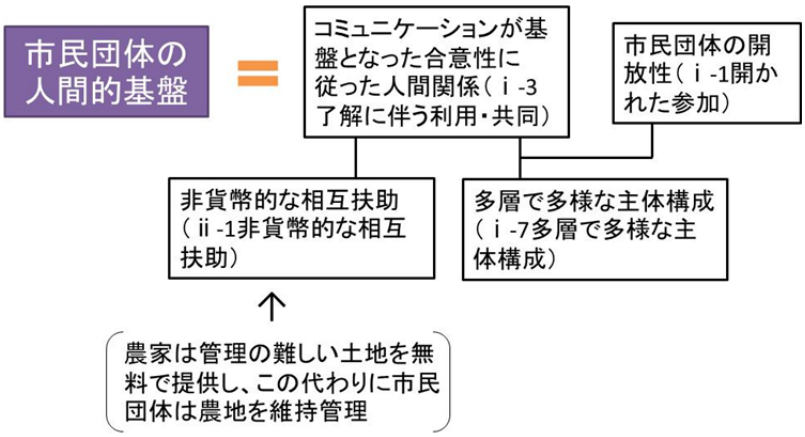


図 5-4-2：現代の市民活動の人間的基盤の成立過程

5-4-4 現代的共同活動の公共的結合の継続

見沼田んぼで、現代的共同活動という、市民が主体となって生み出す公益的活動を継続していく際に重要となることが、如何にその活動を地域の公共性として昇華していくかという点にあると考えられる。実際、活動に対する地域からの信任があることで、一部の共同活動は、サポートする農家や都市住民の協力を得ることに成功し、持続的な活動を達成している。

この点に関して、見沼田んぼの共同活動は、公有地委託事業として行政の認知を受けていることや、「市民ネット」などの市民活動が参加する協議会のメンバーとして行政職員が参加していることで、行政の信任を媒介に、部分的にこの条件を達成している。部分的としたのは、これらの活動から達成される公共性というものに対する、農家からの理解が依然として低いためである。4章でも指摘したように、見沼田んぼでは、約半数の農家が市民団体の活動に対して好意的な意見を持っているが、残りの半数は、営農上の妨げになるなどの理由から、活動に対する理解を示してはいない。この結果、見沼田んぼの共同活動は、そのほとんどが10年以上継続されているものの、多くの農家が率先して参加し、活動主体が劇的に増加したり、他地域へと活動の拡がりがみられるわけでもなく、活動主体の不足という懸念も近年では増加しているのである[12]。

今後、現代的共同組織が持続的にその活動を継続していくためには、地域住民の生活を豊かにする活動だという認知を、今以上に広く地域住民から受ける必要があると思われる。このためには、例えば、現代的共同活動が法人化されていく事や、行政から地域の公益性を保持していく上での位置づけが明示されることによって、社会性というものを獲得していくことが重要となると考えられる。

[12] 5-2-8を参照。

5-5 伝統的コモンズとの比較からみる現代的共同活動の課題

5-5-1 市民団体のもとで成立する実体的経済の性格

現代的共同活動が公共的結合力を獲得したことに関して、前節では、農家が市場経済に従った人と土地との関係性から脱却し、人々と土地という関係性に目を向け始めたことにその要因を見出した。この点に関して、伝統的コモンズ成立時の農村地域の人々は、実体的経済が成立していたことで、地域と土地との持続的な関係性に留意した活動を行っていたと考えられている。

一般的に、市場経済が、目的と手段の関係から生まれる経済だとした際に、実体的経済とは、人間の生存・生活のために必要な自然環境との関係性に由来する、人間と自然環境および社会環境との間の代謝を指し示すものだと定義されている[13]。

一方、特に、我が国の農村地帯に成立していた伝統的コモンズとは、入会権や慣行水利権などの総有[14]という所有形態に代表される、団体所有の資源の総合的管理を指す場合が多い。個人のみでは獲得できない集団としての権利を獲得するために、その財産の管理・処分権を、資源を利用する集団（実在的総合人）に帰属させ、地域資源の利用や所有の方法を制限するもので、極めて経済合理的な行動だとみることができる。この農村地域に成立していたコモンズという制度・組織の背景には、人間社会と自然環境との関係を、「利用」という実体としての関係行為から捉えている点に特徴がある。特に、我が国の農村部で伝統的に培われてきたコモンズの概念の中心にあるものとは、私有地や国有地に対抗する形で、地域住民が奪い取り慣習的に形成してきた利用権だといえる。このように、我が国の農村部のコモンズの背景にある実体経済とは、実効的支配という性格が強い、集団として活動することで充足される権利や資源を獲得するための、人間と自然環境および社会環境との間の代謝を意味していると考えることができる。

これに対して、市場経済は、登記という観念的な権利取得方法を基礎としていることからも明らかなように、人間と自然環境との関係行為を主体である人間から切り離して物化・対象化し、私的所有制度という法制度によって規定するものである。この市場経済のもとでは、人間の行為自体も労働力として対象化・商品化され、資源の維持管理が人間と自然との関係行為から判断されることはなくなる。経済活動はその拡大のために無限に拡がり、人間自らが自然的・社会的存在であることは忘れ去られ、自らの存在基盤である自然環境を破壊している。

この実体的経済は、かつては、市場経済と共に両立していたが、伝統的コモンズ崩壊に伴い、現在ではすべての経済活動が市場経済のもとに眺められるようになったと考えられている。そしてこのような我が国の現代社会においては、財の生産と分配の秩序は、全て

---

[13] ポランニー（2003）の定義を基としている。我が国の入会権などの実態調査をふまえると、実体的経済の成立が、コモンズ生成の背景にあると考えるのが妥当だと考えている。

[14] 総有とは、入会権や慣行的水利権の中で見られた、財産管理や処分権は総有団体に帰属するが、個々の構成員にその使用権や収益権が帰属するという、共有所有の一形態を指す。

価格によって保障・支配され、自然資源管理は社会（共同体）がコントロールするものではなくなり、この結果、見沼田んぼで見られたような農地の維持管理の放棄という事象が発生していると考えられてきた。

今、5-4 で考察を行った、現代的共同活動の公共的結合力の獲得を振り返るならば、そこでも伝統的コモンズの生成の背景となっていた、実体的経済の再興という事象が存在していると考えることができる。その契機となったことは市場経済の不成立であり、伝統的コモンズのものとは異なるが、現代的共同活動においても、集団として活動することで充足される権利や資源を獲得するための人間と自然環境および社会環境との間の代謝が着目されたといえる。しかし、現代に再興した実体的経済を取り巻く法制度や権利取得体系は、伝統的コモンズの下で成立していた実体的経済のものとは、多少、その性質を異ならせている。

表 5-5-1 は、伝統的コモンズの下で見られていた実体的経済と、市場経済、現代に生起する実体的経済に関して、その法制度と権利の取得方法を比較したものである。伝統的コモンズの下で成立していた実体的経済とは、総有という法制度の下で、地縁者という制約や、出役という義務を伴うことで権利の取得を可能とさせていたものである。この実体的経済の下で成立していた総有という形態は、市場経済の下で成立する私的所有制度の中で解釈される際に、①個人分割、②代表者名義、③法人設立、④自治体所有、といった近代的土地システムへの対応を迫られる。しかし、市場経済における権利の取得というものは、登記という観念的・形式的な手法に寄るため、この法制度の移行に伴い、総有が有していた持続性・全体性という性格は失われてしまったのである。

一方、現代に生まれたと考える実体的経済は、私的所有制度の下で、土地の所有権と利用権を分離し、コミュニケーション的合意が達成された際に、利用者に対して土地維持管理の権限を一部委譲したことに始まる。このことによって、人間社会と自然環境との関係が「利用」という実体としての関係行為から捉えられるようになり、持続的な資源管理へと向かう活動が生起したと考えられるが、この際に、総有という共有所有が有していた、活動の持続性と資源利用の全体性という性格の再起は生じていない。後述するように、現代の実体的経済の中での権利取得の契機となるコミュニケーション的合意は、常に離散する危険性を孕むと同時に、契約者との間にのみ生じるものであり、一体的な資源活用を確証するものではない。

このように、現代の私的所有制度という法制度の下では、コミュニケーション合意の担保、すなわち利用権という権利の存続を保証することなしには、伝統的に、総有の下で成立していた活動の持続性と資源管理の全体性といった、伝統的コモンズ成立時の実体的経済が有していた性格を担保できないという課題を有していることに注意する必要がある。

表 5-5-1：伝統的コモンズの下で見られた実体的経済と現代に生起する実体的経済の性質の比較

経済システム	非市場経済＝実体的経済	市場経済	現代の実体的経済
定義	集団として活動することで充足される権利や資源を獲得するための、人間と自然環境および社会環境との間の代謝	経済資源の希少性に対する最少手段もしくは最少犠牲による最大効果の獲得	集団として活動することで充足される権利や資源を獲得するための、人間と自然環境および社会環境との間の代謝
法制度	総有（財産の管理、処分は団体に帰属し、構成員に使用、収益権が与えられる）	私的所有制度	所有権と利用権の分離
権利の取得	地縁者、出役が義務、共同体規制＝実体的	登記＝観念主義、形式主義	コミュニケーション的合意

5-5-2 農家と市民団体との公共的結合の課題

現代的共同活動の公共的結合のきっかけとなった、市民団体と農家の間に形成されるコミュニケーションが基盤となった了解は、現代社会制度の下で共同体を構築する際に最も重要な契機の一つであった。しかし、このコミュニケーションが起因した関係の構築はとても不安定で限定的であるとされている。実際、市民団体と農家のコミュニケーション的了解が形成する人間的基盤も、一部の農家との間にのみ起こる限定的なものであり、特に営農を中・大規模に行っている農家との間に関係性はあまり形成されていない。この点に関して、上柿[15]は、コミュニケーションによって形成される人間関係は、「本質的には言論の了解によってのみ結合し、了解の不一致によって離散する、きわめて不安定で分裂の契機を含むものとならざるをえない」と述べ、その発語行為の了解は、「心理性、正統性、誠実性、の妥当要求に即して行う合理性」だとしている。

そこで、多くの農家と市民団体間で共同関係が成立しない要因を考察するために、農家へのヒアリング調査を基に、今後の維持管理のあり方と市民団体の活動に対する意見を、KJ 法を用いてまとめたのが図 5-5-1[16]である。この図からは大きく二点の課題が明らかとなった。

[15] 上柿崇英(2006)「コモンズ論と公共圏論の結合の試み - 「環境の社会哲学」を目指して - 」、「唯物論研究年誌」青木書店 11 号 p330-3577)

[16] 農家へのヒアリング調査（調査Ｂ）を基に、「農家の市民団体への意見」に対する、意見ラベルを 108 作成し、そこから共通意見を集め、小グループを 32、中グループを 8 作成した。図には小グループ以上のラベルのみを表示している。

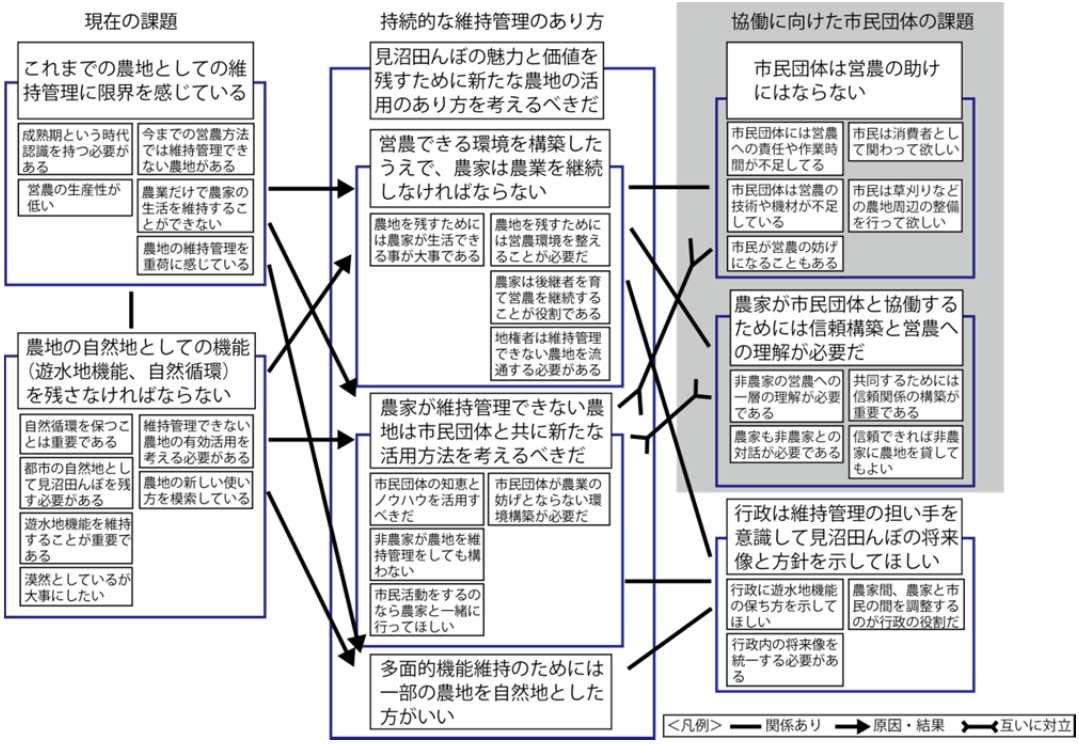


図 5-5-1:農家の考える今後の見沼田んぼの維持管理と市民団体との関係に関する KJ 図

まず、一点目の農家と都市住民の共同に対する課題が、農家が「市民団体は営農の助けにならない」という、コミュニケーション的了解に対する課題を有していることである。農家にとっては、農業の経済性が低いことが、見沼田んぼの維持管理を行えなくなる主な原因である。しかし、多くの市民団体は、営農に関わる課題を解決することで見沼田んぼの維持管理を適正化するのではなく、新たな管理手法と主体によって見沼田んぼの公益的機能の発揮を第一に目指している。このように、市民団体の目的に、農家にとって非常に重要な、営農の継続という目的が含まれていないことが、コミュニケーション的了解が促進されない一つの要因だと考察される。

一方、二点目の課題として挙げられたものが、農家が、市民団体と共同で活動を行う際に、「信頼関係の構築」という、合理性だけからでは説明できない要素を重視している点である。市民団体と農家の間の人間的基盤は、「地域活動に参加している姿を見て、話し合い信頼関係が築けたため」「数年間の耕作の様子を見ていた農家が依頼してきたことをきっかけに」など、団体と農家との間の信頼関係が、感情的な意味も含めて築けたときに生成しており、活動の目的の正統性や合理性のみで団体への協力を判断しているわけではない。宇沢（2000）は、この点に関して、「コモンズを構成する人々の集団ないしコミュニティからフィデュシアリー（受託、信託）のかたちで、コモンズの管理が信託されているのが、コモンズを特徴づける重要な性格」であると述べている。特に、農家と市民団体との関係

構築に際しては、多くの農家が、代々に渡り土地を維持管理してきたという自負を持っており、また農作業に関して素人である市民団体の農地の維持管理能力に不透明な部分がある。このため、「信頼のおける人との間でしか自分の土地を任せられない」という、感情的な側面が大きく作用すると考えられる。

このように、農家と市民団体の共同が進展しない理由の一つは、両者の主張が対立しているためではなく、農家が共同活動のイメージを共有できていないことや、共同活動に対す不信感を抱いていることだといえる。

このことは、5-2-3 で調査した、市民団体の活動地取得の経緯からも顕著に見いだされたことであった。一般的に農家は、市民団体の活動が農業活動や地域環境の向上に貢献するものだと理解したとしても、すぐに活動地を提供するなどの協力を行うことはない。長らく地域活動を共に行ったり、近隣農家が市民団体と活動を行っている光景を目の当たりにすることで、はじめて市民団体との協力へとその意識を向けるのである。

このように、農家は必ずしも利己的・利他的な活動を行うわけではなく、むしろ条件依存的に市民団体との間に共同関係を結び、地域活動に参加していることが分かる。今、見沼田んぼで共同活動が成立する上で条件となっていることは、「行動を共にすること」であった。このような問題を、社会学の分野で議論される「集合行為ジレンマ」の問題の一端と捉えるならば、農家が市民団体との相互性を、身を持って理解できる仕組みをつくることが、相互行動の倫理的規範を創出することを意味すると考えることができる[17]。

このように、共同活動に参加する農家を増加するためには、農家の活動参加に対するインセンティブを向上することに加え、市民団体と行動を共にする機会を創出し、信頼関係を構築していく事が重要だと考えることができるだろう。

[17] ハーバーマス（1994）は、この点に関して、「言葉」が相互行動の倫理的規範となるものだと考えていた。

5-5-3 小結－見沼田んぼにみられた共同活動とは

見沼田んぼにみられる共同活動とは、地域農家の総体と都市住民総体の間に生まれる協働ではなく、農家と都市住民のコミュニケーション的合意が結ばれた際に、個々に形成される共同活動であった。そして、それぞれの共同活動の基底は異なり、また共同活動の内容も異なることで多様な場が生まれている。

また、伝統的コモンズとは違い、各共同活動内において、構成主体である農家と都市住民が同じ目的のもとで、同じ活動を行うわけではない。むしろ、異なる価値軸で互いがウィンウィンの関係が築かれた時にのみ、共同が実現している。

図 5-5-2 は、両主体に対するヒアリング調査を基に、見沼田んぼで観測された活動に加え、潜在的に発生しうる活動を含めて、都市住民と農家との共同活動の構造を図示化したものである。ここには、異なる属性の農家と共に、多様な活動の基底を持つ都市住民が、農生産だけでなく、文化、教育、共同購入などの様々な活動を通じて、農地という場を介して共同していく可能性が存在している。しかし、実際には農家と都市住民の共同活動は、図 5-5-2 のような多様な拡がりをみせるまでには至っていない。

このような多種多様な共同活動を創出し、地域の持続的な資源管理へと貢献していく際に、現在、課題となっていることは、土地利用・主体間を調整する機関と、総合的・計画的な農地保全活用を誘導する機関の両者が欠如していることだと考えることができる。農家と都市住民が地域と土地との関係性に目を向け共同活動が開始されたものの、その団体の持続性と資源管理の一体性を高めるためには、農家と都市住民のコミュニケーション的合意がより一層促進され、集合行為ジレンマが解決されていく必要がある。この際に、特に、農家の望む農地の所有形態と利用形態に注意を払うことが無ければ、両者の間で合理的な了解が結ばれることはない。

また、見沼田んぼ全域の都市農村ガバナンスというものを、都市部との関係性から考える際には、現代的共同活動が、農地維持管理という側面だけではなく、教育・福祉・環境などの他領域の公益的機能を鑑みて展開されていく必要がある。現代的共同活動が成立している要因は、その活動に農地維持管理だけでなく、都市の生活の質を向上するという機能が認められているためであり、この機能が発揮されないのであるならば、共同活動に協力する主体が大きく減少してしまうことが予測される。この際には、広域的な見地から共同活動を誘導する総合的・計画的な方針が必要となると考えられるが、現在のところ、行政機関は都市近郊部の農地保全・活用に対する他分野にまたがる横断的なビジョンを有しておらず、この結果、見沼田んぼに生成されている共同活動は、点的な効果以上の拡がりを見せるには至っていない。

今後、共同活動をより一層展開していくためにも、適切な主体同士が結びつき、また、適切な場所（土地）で活動が生起されるよう、土地利用・主体間が調整されていくこと、さらには、総合的な見地から地域の将来像が示されていくことが望まれる。

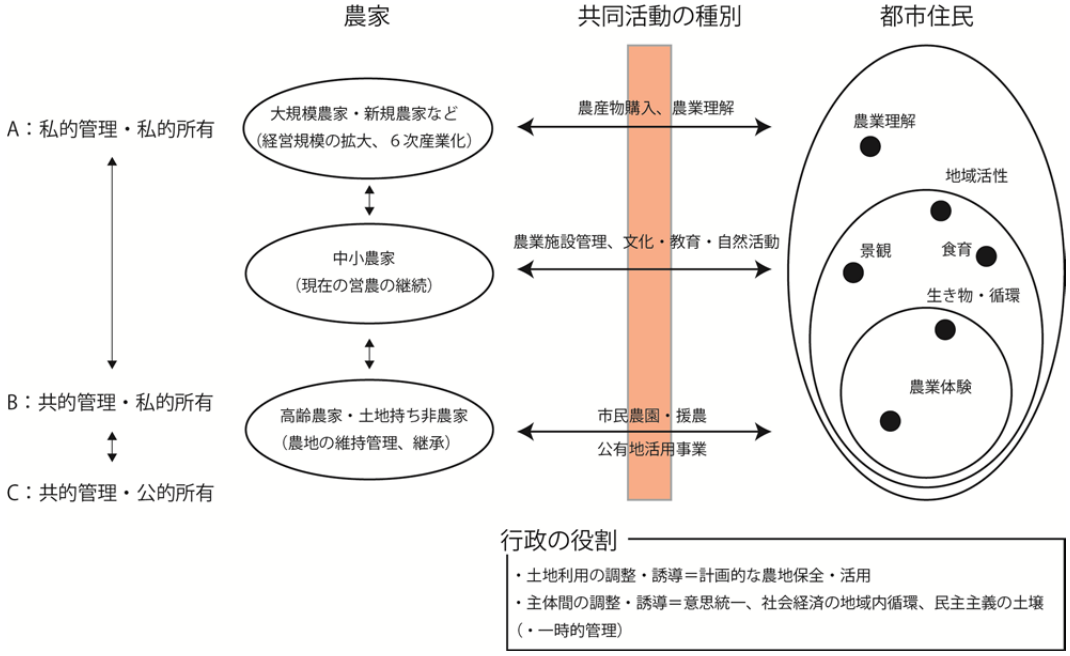


図 5-5-2：都市住民と農家との共同活動の構造

5-6 本章のまとめ

農家と市民団体の共同活動は、成熟期の都市近郊部という条件のもと、人々が相互連関の中に自己を見出し、場所や物、空間の維持や持続性に責任を持ち、地域という全体的な視点から、自己と土地との関係性を再構築することを可能とした、現代法の下で成立する新たなコモンズの形だと考えられる。しかし、この共同活動は、全ての農家を巻き込めて行えているわけではなく、また、見沼田んぼの全地域に広がりを見せるものでもなかった。

現在の都市近郊農地においては、国土保全の立場から、生産機能の向上と多面的機能の保持という二つの機能の維持管理が望まれている。しかし、近代農業においては、生産性の向上と多面的機能の維持が両立しない事態が存在し、農家による私的維持管理が困難な農地や自然環境が存在している。

一方、特に都市近郊部の農地において、市民団体が農家と協力して、共通の公益的な関心や目的の下で活動を開始している。この市民団体が中心となる現代的共同活動は、生産性を価値基準としないことから、農家の手におえない小規模で生産性の低い農地を耕作することができると共に、水田の保全、里山の管理などの現代の営農の行程に含まれない土地の管理が可能であり、ここから農地の多面的機能の補完がなされている。

しかし、この共同体の活動は、活動の性質上、そもそも営農を主とする農家の直接の手助けとはならないことから、農外収入が多いか、もしくは高齢で営農を目的としていない一部の農家しか巻き込めておらず、地域全体の農地を対象に維持管理活動の補完を行えているわけではなかった。すなわち、農家と都市住民のコミュニケーション的了解は、局所的にしか成立しておらず、共同活動の拡がりも地域全体を包括するものまでには至っていなかったのである。

これまでの調査から明らかなように、市民団体の多くは、現状では、農家が抱えている問題に応えているというよりは、農家の維持管理が困難となった農地に新たな価値を見出し、農地から新たな効能を都市（住民）が得ている側面が強い。また、市民団体の活動は、農家と比べて小規模であり、営農支援には直接的な影響がない。一方で、団体の主体構成からも明らかなように、市民団体は農家の協力なしには継続することができず、これらの理由から、現在の市民団体の農業政策上の立ち位置は曖昧なものとなってしまっている。

今後、現代的共同活動が今以上に展開されると共に、適切にその活動が誘導され、見沼田んぼの農地維持管理をはじめとした多様な問題を解決する、都市農村ガバナンスへと貢献するものへと発展していく事が望まれる。

このために、次章では、現代的共同活動の持続的な展開に加えて、総合的な都市農村ガバナンスを達成していくために、どのように既存の行政システムを変更し、行政・農業者・市民団体という三者の共同を構築していく必要があるかという点に関して、考察を行うこととしている。

＜参考文献＞

・石井秀樹、斎藤馨、猪瀬浩平(2006)「埼玉県「見沼田んぼ福祉農園」の成立と展開にみる都市近郊緑地の福祉的活用の考察」ランドスケープ研究 69, pp.767-772
・井上真(1997)「コモンズとしての熱帯林 - カリマンタンでの実証調査をもとにして - 」環境社会学研究(3), pp.15-32
・植田和弘(1996)「環境経済学　現代経済学入門」岩波書店
・上柿崇英(2006)「コモンズ論と公共圏論の結合の試み -「環境の社会哲学」を目指して - 」「唯物論研究年誌」青木書店 11 号, pp.330-357
・宇沢弘文(2000)「社会的共通資本」岩波新書
・カール・ポランニー(2003)「経済の文明史」（訳：玉野井芳郎ほか）ちくま学芸文庫
・田中恭子(2013)「見沼田んぼの農地の公有地化とその利用」社会科学論集第 140 号
・多辺田政弘（1990）「コモンズの経済学」学陽書房
・鳥越皓之「コモンズの利用権を享受する者(<特集>コモンズとしての森・川・海)」環境社会学研究 No.3, pp.5-14
・長谷部正(2004)「コモンズと入会の倫理的基盤：スチュワードシップの意義」農業経済研究報告, No.36, pp.1-9
・星勉(2011)「柔らかいコモンズによる持続型社会の構築 - 農業・農村から「国のかたち」を考える - 」農林統計協会
・三俣学ほか(2014)「エコロジーとコモンズ - 環境ガバナンスと地域自立の思想 - 」晃洋書房
・ユルゲン・ハーバーマス(1994)「公共性の構造転換」（訳：細谷貞雄、山田 正行）未来社

６章　持続可能な都市農村ガバナンスの条件

6-1 本章の目的

第 2 章では、現在の都市農業の土地利用計画上の位置づけを明確にすると共に、風土・都市部とのつながりと、実態との比較から現在の計画上の課題を明らかとした。第 3 章では、規制から保全・活用へと向かう、行政の農地維持管理に対する施策の変遷を追うと共に、現在の都市近郊農地における農業政策の課題を抽出した。第 4 章では、農家に対するヒアリング調査から、農家の土地と他者との関わりの変遷を辿ると共に、地縁的な共同体による活動の衰退過程を把握した。第 5 章においては、市民団体と農家の間に生まれる共同組織を対象に、その団体性質と活動内容を調査し、現代に新たに生まれた共同組織の生成過程に対する考察を、伝統的コモンズとの比較から試みた。

本章では、以上の結果をもとに、まず 6-2 で、本研究の目的の一つとしている、現代的共同活動が都市農村部に生起した意味を明確にする。このために、本節では、見沼田んぼにおける共同活動の隆盛・消失・再興という一連のプロセスに関して、行政・農家・市民団体・土地という 4 つのステークホルダー等の相互連関をまとめ直し、共同活動の位置付け・性質・存立条件を考察している。6-3 では、成熟期の都市近郊部に求められる公益的機能を担保する土地利用計画のあり方を考察し、現状から考えられる土地維持管理・土地利用の選択肢を明示したうえで、見沼田んぼを対象に、本研究のもう一つの目的としている、成熟期の都市農村ガバナンスの望ましいあり方を考察することとする。6-4 では、6-3 の結果を受け、都市農村部の持続的な資源管理に加え、都市部・農村部の双方に対する公益的機能を担保していくために、私・共・公という各セクターがどのような役割を今後担っていくべきか考察する。最後に、6-5 では、上記の都市農村ガバナンスの構築を推進するために、どのように現行法を変えていく事が求められるか、その道筋を議論することとする。

6-2 現代的共同活動の都市農村ガバナンスの中の位置付け

本節では、見沼田んぼにおける共同活動の生成のダイナミズムを追うことで、本研究の目的の一つである「現代的共同活動が都市農村部に生起した意味」を明確にする。

分析は、図 6-2-1 に従って、共同活動の隆盛・消失・再興という 3 つの契機に関して、＜行政＞、＜私的活動（農家）＞、＜共的活動（地縁組織・市民団体）＞＜土地＞の相互作用とその変化を、第 2 章から第 5 章までの調査結果をもとに行うこととしている。

この後に、現代的共同活動の位置付け・性質・存立条件をまとめ、このことを通して、現代において持続的な資源管理に寄与する共同活動が生起した意味を考察することとする。

6-2-1 地縁的共同体成立時の循環型の農地維持管理の達成

●地縁的共同活動が継続していた要因

まず、土地・自然との関係性から、戦後間もなくの見沼田んぼに地縁的共同活動が継続していた要因を考察する。

見沼田んぼの自然・耕作環境からみた、地縁的共同活動成立の最も大きな要因は、土地が肥沃な土と豊かな水という自然の恩恵を与えると共に、水害をはじめとした耕作上の制限を与えていたことにあるだろう。東京都心近郊の土地利用は、アジアモンスーン気候と変動帯という地形構造を背景にした沖積低地の上で営まれるものであり、そこには治水と利水の長い歴史が存在する(2-2/2-3)。低地部に位置する見沼田んぼでは、江戸時代から継続して、利根川によって運ばれる沃土と豊かな水を利用した農業生産が営み続けられてきたが、そこは、元々は入り江・沼地であったため、営農環境は大変厳しく、1958 年の狩野川台風による芝川の氾濫を始め、幾度となく洪水と渇水が繰り返された場所でもあったのである（4-2)。

このため、見沼田んぼで農業を行うにあたり、農家はこの厳しい自然条件に対応した営農上の工夫を施す必要があり、また、このことが地域内の農家の営農状況を似通わせる結果となった(4-4)。そして、このように多くの農家が、同じ時期に同じ耕作物を栽培し、同じ耕作の過程を踏んでいたため、見沼田んぼの農家は、他人の耕作状況・経営状況が把握しやすく、また、他者との間に自己を位置付けるのが容易であったといえる。このような農家間のつながりは、「近親・近隣のつながり」をはじめとして、徐々に地域・集落のつながりへと発展していく。例えば、戦後間もない頃には、本家・分家間の相互扶助だけでなく、近隣者に病気のものが出た場合や水害の被害が激しい時には、お互いに農業耕作を手伝い、また施設の復旧を行っていたことが分かっている(4-4)。

一方、農家の意識、活動をもととして考えられる地縁的共同活動が継続していた要因は、均質社会の形成が起因して生じた、農耕作上の集合のメリットだと考えられる。戦後の都市近郊部における農業政策は、1952 年の農地法の制定に始まる。「農地解放」と「自作農主義」の明示によって、地主と小作という関係性が壊され、自分と土地とのつながりが直接

的に感じられる状況が生まれた一方、農地は約 1ha ほどの小規模なものに分割され、同じような経済状況の農家によって営農されるようになり、この結果、農村には均質社会が形成されることとなったのである(3-3)。

この均質社会の形成の結果として農業耕作上に必要となったものが、地域の農家間のつながりであった。均質社会の形成により、農家一軒当たりの農地面積と人手が少なくなったため、農家同士が協力して水路などの農業インフラを維持管理し、また田植え・収穫などの人手を要す作業を共同で行わなければ、営農が成立しなかったといえる[1]。これは、コモンズ研究でいうところの実体的経済が成立していた状態を示しており、このように、農家同士が相互依存の関係だったことが、共同活動が成立していた大きな理由の一つであったと考えられる。このような農業耕作上の必要性から生まれた農家間のつながりは、「水利用・管理のつながり」「共同での肥料購入のつながり」「共同出荷のつながり」など、機能ごとに多数存在していたことが分かっている(4-4)。

●地縁的共同活動が与えていた影響

地縁的共同体が存在し、農家間で相互扶助の関係性が構築されていたことで、当時の地域農業は強靭で回復力のあるものであった。例えば、耕作者が病気の時は耕作補助をする農家がおり、分家が経営不振に陥った場合は本家が経済的な補助をするなど、不慮の事態に対して地域が農家の生活をバックアップする体制が築かれていた。そして、この結果、多くの遊休地は未然に防がれていたことが分かっている(4-4)。

このように、地縁的共同体が存在し、農家の間で相互扶助の関係が存在したことで、農家は生活に最低限必要な物資や労働を、市場に影響を与えられることなく手に入れることができていた(4-4)。つまり、農家としての生活を送ることに関して、必要以上に市場の影響を受けない状況にあったといえる。このように、地縁的共同体が、地域内に一種の非市場的な経済循環を創出し、農家の最低限の生活を保障していたことが、農家が農業を継続する上で特に重要なことであったと推測される。

一方、地縁的共同体の存在は、地域の自然物の持続的な維持管理にも多大な影響を与えていた。この前提となっていたことは、農業耕作が自然循環の一部であったことである。農村には、里山・用水・農地・排水が一体となって存在し、伝統的農法で耕作が営まれることによって、地域内に水と物質の循環が生まれていた。肥料はヤマで採取され、農地で生まれたもみ殻やアシがヤマに返される。そして、水は用水路を通って農地を潤し、排水路へ流出されたものが、地下浸透・蒸発離散し、雨となって川に戻されていたのである(4-4)。このように、農業耕作が自然循環の一部に位置付けられていることで、持続的な農業の継

[1] 当時の見沼田んぼでは水田社会が築かれていたため、地域内の他の農家がいなくなってしまうと、自分の農業が成立しない状況に、特にあったといえる。

続は、持続的な自然環境の保全を意味するものであったといえる。すなわち、地縁的共同体が農家の持続的な農業を保障することによって、持続的な自然資源管理が同時に達成されていたと考えることができる。

このように、自作農主義が生み出した人と土地のつながりと、厳しい耕作環境が生み出した人と人のつながりが組み合わさり、人々は集落・地域に対してのつながり・責任感を有し、地域の存続のために必要な活動を行っていたのだろう。

6-2-2 地縁的共同体の消失とその影響

●地縁的共同体の消失とその要因

持続的な農村と自然資源の管理を可能としてきた地縁的共同体が消失した要因は、農業の個人化が進展し、地縁的なつながりが農業経営上の足かせとなったためだと考えられる。

農業の個人化の最も大きな契機となったことが、農業の近代化である。様々な農業機械が手に入るようになり、農業耕作の効率性は格段に上昇し、他者に耕作の補助を頼む必要性や、集団で耕作を行なうメリットは大幅に減少した(4-5)。また、農家が個人経営を始めたことには、農家の自然環境からの部分的な開放とも深く関係している。行政によって田畑転換事業が開始されたこともあり、多くの水田で農地の嵩上げが実行され、農地は加速度的に生産性の高い畑地へと変貌した。水害の制限を受けていた見沼田んぼの農地で、このような土盛りが行われたことは、水はけの悪さという耕作上の制限を排除することを意味している。すなわち、農家は場所や自然条件に囚われず、多様な農作物を耕作し、個々に独自の農業経営を営むことが可能となったのである。この時点で、共同して耕作を行なうことは実質不可能になり、多くの共同活動は農業経営上不要なものとなっていく。

そして、時間の経過と共に農業経営にばらつきが生まれ、農家は農業経営を拡大していく中・大規模農家と、維持管理から撤退していく小規模農家の二つへと分離され、徐々に階層社会が形成されていくことで、共同体を再興していくことがより一層難しくなっていく（4-5/4-6)。

一方、近代化に伴う行政・市場サービスの拡充も、共同活動を衰退させる一つの要因であっただろう。特に 1961 年の農業基本法成立以降の農業政策は、生産力を向上することによって、農業と工業（都市）の所得格差を是正することを意図するものであり、行政方針を借地主義へと大きく転換することで、市場原理（都市の原理）に従って農業経営の向上という目的を達成することを試みていた。しかし、これらの政策を展開するに際して、共同体やコモンズの存在が考慮されることはほとんどなかったのである(3-3)。

このため、行政・市場による農業経営の向上に向けた各種サービスの拡充（用水路や暗渠の整備、流通システムなどの整備）は、一方では共同で維持管理を行うことや共同出荷

などを行う機会の減少を意味するものでもあった(3-2)。つまり、これまで地縁的共同体が担ってきた役割の多くが、行政と市場の代替物によって補完され、農家が共同体の必要性を感じることができなくなってしまったのである。

●地縁的共同体消失の影響

このような地縁的共同体の消失は、第一に地域内の耕作放棄地の発生を意味した(2-6)。地縁的な農家のつながりが無くなることで、農家が耕作を放棄することや農地を手放すことに対する抵抗感が薄れていったといえる(4-6)。特に、地域との関わりがほとんどない息子世代が農地を相続した場合、農地が遊休地化してしまうケースが多いのはこのためだろう(4-6)。

また、地縁的共同体の衰退は、実体的経済・地域内循環の消失と市場経済への完全なる移行を意味している。つまり、地域内から相互扶助の関係性が消失し、農家の最低限の生活を守り、そして農家を地域内に引き留める力が存在しなくなったのである。このため、景気に左右されて農家の経営が一時的にでも低下した場合、それは直接的に農家数の減少を意味するようになったといえる(4-6)。

この共同組織喪失に伴う遊休地の発生や、生態系との関わりが薄れた農業への移行は、計画的・統一的な自然資源管理の消失も意味している(4-6)。特に、地域と自然の循環の崩壊は、時間の経過とともにより一層深刻なものとなっていく。共同組織のつながりが薄れ、地域の回復力が低下することで、農家数の減少に歯止めがかからなくなり、共同組織の活動はより一層減少する。また、優良農地が減少し、農家の維持管理に対する意欲が低下することで、より一層自然の荒廃が進展するのである。

6-2-3 現代的共同活動の生起とその課題

●現代的コモンズの生成要因

人口減少と都市の成熟化を背景に、社会的課題は地域資源の持続的な維持管理へと変化した(2-5)。また、農家数の減少と遊休地の増加という現状を鑑みて、農業政策は規制一辺倒のものから農地保全活用へと徐々に転換している。しかし、現段階において、この農地保全活用策は都市近郊部の農地維持管理問題を解決するものではなく、また共同活動の再興を推し進めるものでもない(2-6/3-3)。

もちろん、行政が行った農地保全活用に向けた取り組みが、全て意味のないものではない。少なくとも、公有地化事業は、市民団体が農地に足を踏み入れるきっかけとなっているし、行政団体の補助金によって実現している公益的な市民活動は多数存在している(5-2)。しかし、依然として市場原理という枠組みから抜け出せていない行政は、大規模農家の農地拡大や経営改善にしか主眼がなく、農業を行えない農家のための農地の保全・活用に向

けた施策を、ほとんど考慮できていないといえる(3-3/3-4)。

このような状況の中で、自発的・内発的に地域に生まれたものが、農家と市民団体との間に成立する現代的な共同活動である。しかし、この共同活動は、見沼田んぼに偶発的に生まれたものではなく、そこには、様々な内発的な要因が存在していたと考えられる。

現代的な共同活動の成立の最も大きな契機は、農家の高齢化に伴う、農地の私的維持管理の限界が空間上に表出してきたことだろう。これまで厳しい自然環境と経営状況にも関わらず、なんとか農業を継続してきた農家が高齢を理由に維持管理活動が行えなくなり、遊休地が地域内に増加しはじめた(4-6)。

このような農地の荒廃を目の当たりにしたことで、特に代々営農を継続してきた農家の意識が大きく変わりはじめる。これまで農業経営が悪化しても、また農家数が減少しても大きな行動を起こすことのなかった農家が、自分の農地荒廃の危機に際して、新たな維持管理方法を模索し始めたのである(4-7/4-8)。この内の一部の農家が、自農地の生産性の低さと維持管理の困難さから、維持管理が適切に行われることを条件に農地を無償で提供するようになった、共同活動の担い手農家である。

一方、見沼田んぼの重要性は、都市住民にも感じ取られていた。水のつながりの保全、環境保全、生態系の保全など、様々な観点から農地に着目していた都市住民は、農業耕作に新たな価値を見出し、その利用を条件に、無償で非市場的な社会サービスの提供を行うようになる(5-2)。

このように農家・都市住民が、自己と土地の関係性だけでなく、地域と土地の関係性に目を向けるに至った決定的な出来事が、土地と労働の脱商品化という市場経済の崩壊であった。そして、農地の保全を第一に考える農家と、その利用を求める都市住民が出会った際に、農地の解放と無償の労働が交換され、両者の間に了解に伴う共同が実現したと考えられる(5-4)。

しかし、農家と都市住民の共同の背景には、見沼田んぼという圧倒的な自然資源が蓄積し続けてきた社会資本が存在していたことを忘れてはならない(5-4)。今日まで都市に近接した地に大規模な緑地を残し続けることができていなかったのなら、見沼田んぼの重要性が人々の心に根付き、都市住民が農地保全に向けた活動を起こすことも、また農家がこの活動に協力することもなかったであろう。このように考えると、高度経済成長の真っただ中にあったにも関わらず、先見的な視点から、見沼三原則という厳しい土地利用規制を施行した当時の知事の英断が鮮明に浮かび上がる(4-2)。

●現代的コモンズの機能と今後の課題

現代に生まれた農家と市民団体との共同活動は、農家のみでは管理が難しい小規模で生産性の低い農地の維持管理を達成し、また、現代の営農の過程には含まれていない水田の保全、里山の管理を補完する、農地の公益的機能の増進に貢献するものであった。また、

一部の市民活動は、水利組合の活動を補助し、文化的活動の復元に寄与するなど、活動地の維持管理に留まらずに地域の再興にまで寄与している。このように、農業に新たな価値を見出す都市住民が農地に足を踏み入れることによって、地域内外に新たな相互扶助の関係性が生まれ、一部の農地維持管理の問題が解決されはじめているといえる(5-3)。

しかし、市民団体の活動の基底に、農家の生産や営農状況の改善という目的が含まれていることはなく、このため、農家が共同活動から直接的に享受することのできる利益は、農業生産と自然資源の循環の輪が途切れている現在、一部の遊休地の解消と地域活動などの負担の軽減に限られている(5-4)。また、農家の多くは、「行為」が伴った信頼関係の構築が果たされることがなければ市民団体との共同関係を結ぶことはなく、これらの理由から、未だ大半の農家が現代的共同活動に参加するには至っていない。

このように、現代の共同活動の根本的な課題は、市民団体と共同関係にある農家が絶対的に少なく、また、その活動が適当な場所に誘導されないことにある。この結果として、共同活動は点在し、資源維持管理に対する一体的・持続的な効果を生み出せていないだけでなく、一部の農家の営農上の妨げともなってしまっているのである(5-5)。

6-2-4 現代的共同活動の位置付け・性質・存立可能性

●現代的共同活動の性質と都市農村ガバナンスに与える影響

現代的共同活動生成に至るダイナミズムをまとめた図 6-2-1 からは、共同活動が、特に、地域と土地との関係性を一定の平衡状態に保つことに寄与していたことが分かる。

地縁的共同体が成立していた時には、農家が共同することにより営農が成立し、また、この営農の内に資源管理が含まれていたため、営農の継続と資源管理に規律・制限が生まれ、持続的な地域維持管理が達成されていた。

一方、現代的共同活動成立時には、都市住民と共同活動を行うことは、営農という枠組みから資源管理を分離し、市場原理に支配されない形で維持管理を行うことを意味しており、このように農家の恣意性が及ぶ範囲を農業に限定することで、持続的な地域維持管理を局所的に達成し始めているといえる。

そもそも、地域資源の持続的な維持管理という視点に立つのであれば、維持管理者である地域内の居住者が継続的に生活を送れる環境が創出されることはその必要条件といえるだろう。伝統的コモンズの性質からも明らかであったように、維持管理を行うものの生活は、理想的には社会環境や経済状況の変化に左右されないものである方が望ましいといえる。

今、現代的共同活動は地域内に経済循環を生み出し、その活動主体として農家を巻き込むことによって、少なくとも共同活動に参加する農家の経済状況を最低限保証することを達成している。例えば、高齢農家や小規模農家が市民団体との間に接点を持っていることは、共同活動が生み出す土地利用と労働の交換という小さな経済循環によって、このような農家の農地所有の負担を解消していることを意味している。

また、現在の共同活動がそうであるように、人々が資源管理と自己の生活との関係性を知覚し、共同活動の活動目的として持続的な資源管理の達成が志向されるのであれば、地域内の自然システムは自助的に回復されていくだろう。農業の機械化と大規模化が進展しつつある現代において伝統的な農法を農家に課すことは現実的ではないが、共同活動が後ろ盾になり、農家の意識・生活を自然循環の内に戻すことができれば、現代の営農の下で自然システムを復元し、そして持続的に地域資源を維持管理することも可能だと考えられる。

このように、共同活動は、団体内の構成員を特定の場所に引きつける力と、活動場所の資源を一定の状態に保つ力の両者を備えている。共同活動が成立することで、人々が相互連関の中に自己を見出し、場所や物、空間の維持や持続性に責任を持ちはじめ、地域という全体的な視点から、自己と土地との関係性を再構築し、この結果として、持続的な地域維持管理が達成されているのである。このように、共同団体とは、市場経済成立下に地域

資源の実体的管理[2]を達成するものであり、持続的な地域資源の管理に課題を抱える我が国の都市農村ガバナンスを考える上で必要不可欠な主体の一つだといえるだろう。

今、現代的共同活動成立時においては、地域と土地との関係性を構築する際に、地域という枠組みの空間的拡張が行われ、その主体として都市住民が含まれている。つまり、現代的共同活動は、農家集団と見沼田んぼの関係性のみから導かれる活動ではなく、農家集団・都市住民の両者と見沼田んぼの関係性から導かれ、その関係性を一定の平衡状態へと向かわせる活動を意味している。このため、現代的共同活動がその目的とすることは、農地維持管理だけでなく、都市の治水や都市住民の教育に貢献する活動まで、その分野領域を拡張したものを指すようになっており、共同活動の都市農村ガバナンスにおける役割にも変化が見られているのである。

●現代的共同活動のガバナンスにおける位置づけ

ここでは、現代的共同活動が生成された意味を、現代的共同活動のガバナンスにおける位置づけから考え直したいと思う。

まず、なぜ見沼田んぼにおいて農地維持管理の問題が発生したのかを振り返ると、その元凶は、近代化に伴い、地縁的共同体が衰退すると共に、農地が個別に市場経済に従って維持管理され始めたことにあった。この道筋を明示したものは、高度成長期に農村と都市の経済格差を埋めるべく制定された農業基本法に従った農政である。2-5 でも述べたように、当時の農政の指導と、市場経済に従った経営の浸透によって、農地の維持管理は競争原理と効率的な利用を追求したものへと徐々に移り変わり、競争原理から脱落してしまった農家や土地が、維持管理の放棄という形で空間上に表出していると考えられる。

そもそも、農村地域や自然資源の維持管理は、競争原理や効率的な利用とは、馴染みにくいものである。伝統的に、農村社会には水利組合やムラという地縁的共同体が存在しており、この共同体が商品交換と社会的労働の分配を行っていた。特に、農村社会の共同体は、特定の場所を基軸に、集団（地域）として存続することで、共同の利益を享受していたのである。一方、農村の維持管理が競争原理や効率的な利用に従うならば、自然資源の減少も、隣人の農地の遊休地化も、外部経済として扱われるため、自身の農業経営の効率性に影響を与えることはなくなる。むしろ、これまで共同の利益として考えられていたものの多くは、その代替物が市場によってもたらされるため、主体間の相互扶助の関係性は、競争の足かせにしかならなくなってしまっている。

このような地縁的共同体の消失は、地域の復元力（他者の排除を食い止める力）の喪失

[2] ここでいう実体的管理とは、我が国の実体的経済（「集団として活動することで充足される権利や資源を獲得するための、人間と自然環境および社会環境との間の代謝」）を基とした活動を指している。他者と自然との関係性を踏まえ、団体所有による資源の総合的管理が選択され、結果として地域生態系の保全などが達成される。

を意味し、高齢農家や零細農家が出現した際に耕作放棄地の解消が自助的に達成されることはなくなった。すなわち、市場原理に従う効率的な農業経営に寄り添った結果、この経営発展から脱落した農家を、地域の内に呼び止める術を失ってしまったのである。

成熟期に突入し、社会的課題が、「生産性の向上」から、「自然資源の持続的な維持・活用」へと転換することで、これまでの政治的権力と市場による実体空間の統治の不適切さが認識され始めた。

この現状に対して、市場原理に従った農地維持管理に対抗する形で発意した、市民活動という新たな公共圏の生成経緯に関しては、既に 5-3 で詳しく説明している。社会的機能を有する新たな公共圏 が、農家と都市住民の間に新たなコミュニケーション的合理性を見出し、農村地帯の持続的な維持管理へと再び舵を切りつつあるといえる。

このような見沼田んぼの実態は、ハーバーマスの公共圏論[3]と共通する点を有していると思われる。ハーバーマス(1994)に従って現代的な構図を描写した場合、見沼田んぼという実体空間は、国家行政機構と経済市場から成り立つシステムと、私生活圏と公共圏から成り立つ生活空間の二つの領域によって構成されていると抽象化することができる（図 6-2-2）[4]。このうち、システムの行為の原理となるものは、「機能本位の目的合理性」であり、その価値を効率性や競争に見出し、貨幣や権力を媒介として、目的の達成を第一に考える合理的な判断が基底となる。一方、生活空間の行為の原理となるものは、「コミュニケーション的合理性」であり、その価値を相互理解の達成に見出し、言葉を媒介として相互了解を達成するための行動を人々は行うと考えられている。

このように、ハーバーマスに従えば、実体空間は、システムと生活空間という二つの領域に分かれ、人々の行動はそれぞれ違った原理に従って引き起こされていると考えることができる。この上で、現代の公共圏の問題を考える上で重要となることが、この両者の領域が拮抗していないことである。つまり、権力や貨幣を媒介とするシステムが人々に与える影響の方が相対的に強いため、本来コミュニケーション的合理性で動いていた生活世界の物事が目的合理性に従って処理されてしまい、生活世界が錯乱しているのである[5]。

---

[3] ハーバーマス(1994) 「公共性の構造転換」の中で論じられる公共性・公共圏を中心に扱う。ハーバーマスによれば、公共圏とは、もともとは公権力（国家）に向き合う形で、私的な領域（社会）が拡大し生まれたものだとされている。例えば、近代の西洋社会に生まれたクラブやサロンは、国家とは独立した形で文化の集散地として生まれた文芸的公共圏であり、この文芸的公共圏のうち言論のやりとりをする場として特化した公共圏が、政治的公共圏と呼ばれる領域である。これら公共圏の成立の前提となっていたことは、公権力（国家）と私的な領域（社会）が分離した状態にあることであった。政治的公共圏の、「言説の公開性と他者との共同性を組織原理とした、自由なコミュニケーション空間の設営」という理念は、国家と社会が切り離された時にしか成立することはできないといえる。

[4] 花田達郎(2002)「公共圏について」(2016.5.1 閲覧)を参考に作図した。
http://www5c.biglobe.ne.jp/~fullchin/hanada/hanadap5/hanadap5.htm

[5] ハーバーマスは、このような事象を指し、「システムによって生活世界が植民地化されている」と述べた。

システム		生活世界
機能本位の目的合理性	＜合理性＞	コミュニケーション的合理性
効率・競争	＜価値＞	相互了解
権力・貨幣	＜制御媒体＞	言葉

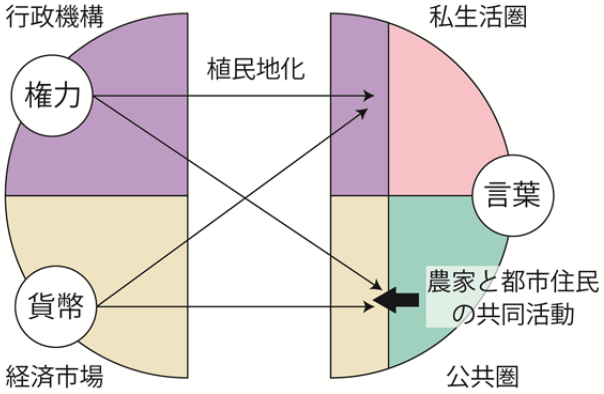


図 6-2-2：実体空間におけるシステムと生活世界の関係性（花田, 2002 を参考に作成）

本論で観察した、日本の近郊農業地帯の地縁的共同組織の解体は、まさしく国家権力と市場経済が織りなすシステムが生活空間にまで侵食し、コミュニケーション的合理性を拠り所とする地縁的なつながりが破壊された事象だと捉えることができる。生活世界において成立していた伝統的コモンズは、近代的土地利用システムの導入によって破壊され、地域（農業）の維持管理は、競争原理と効率的な利用を追求したものとなった。しかし、このように目的合理性が生活世界へ浸食したことで、農家数が減少し、耕作放棄地が発生するなど、現代の農村社会は、その維持管理に問題を抱える結果となっている。つまり、現代の農村社会の維持管理問題は、政治的権力と市場によって形成されるシステムが肥大化し、私的領域と市民社会によって形成される生活世界の領域が小さくなり過ぎたことにその一因を見出すことができるのである。

今、見沼田んぼに生起する現代的共同活動は、自発的・内発的に農家と市民団体から生起した、地域資源の持続的な維持管理へと向かう活動である。この活動は、生活世界から表出し、実体空間にまつわるシステムと生活世界の関係性を取り戻す動きだと考えることができる。つまり、現代的共同活動が現代に生起した意味とは、見沼田んぼの維持管理を人々の生活に取り戻す活動が、市場経済と行政の統治に対抗する形で、自助的・内発的に創出されたものだと考えられるのである。

このように、「農家」と「市民団体」の「土地・自然資源」の持続的な維持管理に影響を与えていたのは、「行政・市場」による政治権力行為（税金、法制度）と、活動者である「農家」と「市民団体」が創出する公共圏の両者の作用であったと捉えなおすことができる。そして、農業地域の持続的な資源管理を達成するためには、国家行政機構・経済市場と、

私生活圏・公共圏の領域のバランスを再考察する必要がある。「機能本位の目的合理性」に従うことで農業経営の効率性は確かに向上するが、この原理に従うだけでは持続的な地域資源の維持管理は達成できない。共同活動をはじめとした、生活や利用に寄り添った形で発意する活動を基にしなければ、人々と土地との関係性は忘れ去られてしまうと考えられる。これまで外部不経済と考えていた自然資源や地域共同体の存続を含めて、農業の効率性・合理性というものを考え直し、共同活動の創出を踏まえて都市農村ガバナンスを再構築していく必要があるだろう。

●現代的共同活動の存立条件

最後に、現代的共同活動が見沼田んぼにおいて生起した要因を考察することを通して、都市近郊部の社会環境から推測される現代的共同活動の存立条件を考察し、他地域において共同活動を創出する可能性に言及する。

5-3 で考察してきたように、現代的共同活動成立の契機は、大きく３つに分けることができる。まず、「市場経済が規定する関係性が崩壊」することで、人々が土地との関係性に目を向ける土壌が整い、都市住民と市民団体がパレート最適に向かう相互了解を結ぶことで「人間的基盤が成立」する。そして、行政からの認知を受けることで、「公益的活動が継続性」を備えるようになったと考察される。

このような契機を伴う現代的共同活動が、見沼田んぼに生起した理由は、大きく三点存在すると考えている。

一点目に挙げられることが、見沼田んぼが「都市住民との接点」を有していたことである。東京都心からでも 30km の地点に広大な緑地空間が存在し、書籍やメディアなどを通じても、見沼という場所は広く都市にまで広報されている。多くの都市住民が以前から見沼田んぼの存在を認知しており、また、農地まで足を運ぶ都市住民も少なくないなど、農家と顔を合わせ、関係性を構築する可能性が潜在的に高かったといえる。

二点目に見沼田んぼで共同活動が生起した要因と考えられることが、見沼の文化・歴史・機能に対する理解に裏付けられた、「共通した地域像が確立」していたことである。見沼三原則という他地域にはない厳しい土地利用規制を有し、高層ビルに隣接する中で遊水機能という圧倒的な公益的機能を維持している場所の重要性は、多くの市民の共通の理解を得ている。このように、多くの人々が見沼田んぼという場所のあるべき姿と共に、見沼という環境が喪失した場合の日常の生活に与える影響がイメージできていたことが、地域という全体的な視点から自己と土地との関係性を再構築するに至った要因だと思われる。

そして三点目が、見沼田んぼに「市民活動を享受する社会環境」が整備されていたことである。公有地化事業を始め、市民団体が農地に足を踏み入れる環境が早くから整い、また市民団体間をつなぐネットワークが行政の主導によって確立されていた。このことで、多くの共同活動が地域からの信任を得て、その活動への参加者が増加したと考えられる。

図 6-2-3 は、以上の見沼の場所の特殊性が、現代の共同活動の生成という局面において、

どのように作用していたのかを表わしたものである。

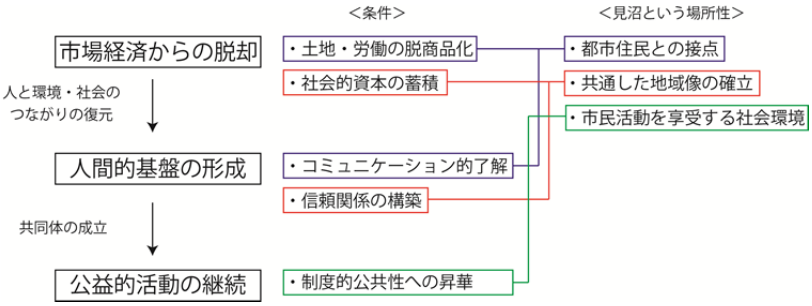


図 6-2-3：見沼という場所性が現代の共同活動の成立に与えた影響

このように、見沼田んぼという事例から推測される現代的共同活動の存立に関わる都市近郊部の社会条件とは、「都市住民との接点があり、共通した地域像が確立されていると共に、市民活動を享受する社会環境を有していること」であったと考えることができる。

一方、多くの都市近郊農地は、見沼田んぼのように「共通した地域像が確立」しているわけではない。他地域においても、「都市住民との接点」を創出することや、「市民活動を享受する社会環境」を整備することは、行政の努力次第では短期的に達成できることであるが、見沼田んぼのような歴史的経緯に裏付けられた「共通した地域像を確立」するためには、地域に対する深い理解が要求されるため、少なくとも中長期的な時間を要することが予期される。

それでは、現代の共同活動は、地域の文化的・歴史的背景が鮮明な限られた地域においてしか成立しないものであるのだろうか。結論から言うと、やはり本質的に農家と都市住民の農地維持管理に向けた共同活動を創出するためには、市民の共通理解を醸成する為の中長期的な取り組みが必要となると思われる。しかし、都市住民による農地維持管理活動自体を生み出すことに関しては、行政施策の工夫次第で実現可能なことだろう。

例えば、愛知県長久手市では、都市住民による農地維持管理活動が活発であるが、農業地帯自体に特徴的な歴史的背景が備わっているわけではない。既存調査[6]によれば、長久手市は「農のあるまち・くらし」という地域の将来像を市政の柱として掲げ、農的な営みを通じた持続的なまちづくりを進めることを目標に、「田園バレー」構想という各種施策を打ち出している。この「田園バレー」構想で提案されている事業は、農業複合施設「あぐりん村」の建設、一般市民向けの農業塾「農楽校」の開設、そして市民農地利用を想定した農地提供の仕組みづくりなどで、「農楽校」の修了生は 2014 年時点で既に 200 人を超え、修了生の多くは継続して市から提供された農地で耕作を行なっている。このような事業先行型の都市住民の農地利用の推進施策は他地域にも見られる。例えば、神奈川県では、「中

[6] 小池(2014)などを参考にした。

高年ホームファーマー」事業という、１年間の農業研修の後、県が開設した農園で 3 年間の耕作を市民に許可するという、農地利用の仕組みづくりに取り組んでいる。

上記のように、確固とした共通する地域像が存在し、そこから市民活動が内発的に生まれるのではなく、まず市民が農作業に取り組める環境があり、その後、市民の農園利用と共に地域像が確立されていくことを意図している地域は少なくない。

しかし、これらの事例からも明らかなように、この環境から生成される市民活動の多くは、地域問題の解決や農村維持管理活動（水路や農道の整備等）へと結びつくものではない。そのほとんどが耕作放棄地の解消には解決しているが、見沼田んぼで観測された都市農村部の公益的機能を向上する現代的共同活動とは、多少その性質を異にするものである。今後このような地域で現代的共同活動を確立していくためには、現在の市民耕作活動を通じて都市住民が地域への理解を深めるためのサポートを行い、これらの活動主体が地域資源管理や農村維持管理活動へと向かう道筋を作り上げていく事が重要となるだろう。

6-3 我が国の成熟期に求められる都市農村ガバナンスのあり方

本節では、現在の行政・農家・共同活動・土地という各主体の相互連関をふまえ、我が国の成熟期に求められる都市農村ガバナンスの望ましいあり方を考察することとする。まず、成熟期の都市近郊部に求められる公益的機能を担保する土地利用の誘導手法を考察し、このもとで展開される都市農村ガバナンスのあり方を考察する。その後、見沼田んぼにおいて現状で考えられる維持管理と土地利用の類型化を行い、この結果をもとに、見沼田んぼの都市農村ガバナンスの具体的な姿を例示することとする。

6-3-1 都市近郊部の公益性を担保する土地利用計画のあり方

成熟期に都市近郊部に求められる公益性とは、農地の維持管理を通した生産物の供給だけではなく、都市との風土・地理的なつながりを鑑みた教育・福祉・環境という他領域にまたがる機能の増進である。そして、見沼田んぼの土地利用を通じて考察してきたことは、この公益的機能の永続性を農地の私的所有のもとでどのように確保するかという問題にあった。

このような矛盾を抱えている農地は、見沼田んぼに限ったものではない。市街化区域内に残存する生産緑地の多くは、３０年間の営農継続を条件に各種課税が猶予されることで、私有による恣意性が制限されているが、根本的に私有による恣意性と公益性が求める永続性との矛盾を解決したものではなかった。むしろ、国の施策は、「当面の営農の継続」という条件設定によって、この矛盾から目を背けてきたものでしかなかったといえる。

私有による恣意性を完全に排除するためには、究極的には農地を公有地化するしか方法は存在しない。しかし、公共管理のみに依存するだけの財源がないことは明らかであり、また今後求められる多様な公益性の実現のためには、市民の手によって実現される公共性にこそ価値がある。

これまで、このような私的土地利用を規制・誘導してきたのが、土地利用規制であった。線引き制度をはじめとした土地利用規制は、これまで計画的な公共施策を講じる際に重宝されてきたものであり、見沼田んぼという広大な農地空間が現在まで残存しているのは、まぎれもなく見沼三原則という厳しい土地利用規制が存在していたからに他ならない。

一方で、過去の都市計画・農業政策の歴史を辿っても明らかなように、開発需要の少ない現在においては、土地利用規制のみによって持続的な都市近郊農地の維持管理が達成できるとは考えにくい。むしろ、6-2 で考察したように、強固な行政の規制は、他方では農家・農村コモンズという農地維持管理の担い手を衰退させてしまう可能性がある。

また、本論で着目したように、今後、市民による公共性の発現を視野に入れたポスト近代的な公共政策を展開していく際には、固定的・画一的な土地利用規制が、新たな農地利用の障害となることが想定される。特に、これまでの都市計画手法は、事前に定めた土地利用用途以外の排除にその主眼があり、またよほどのことがない限りその計画が変更され

ることはなかった。このため、例えば第 4 章で見たように、農地転用を例外なく認めないことで、トイレ・駐車場などが整備できず、都市住民の農地維持管理が妨げられてしまうケースも存在する。このように、土地利用の規制に主眼を置いた旧来の都市計画・農業政策の下では、農業の存続を目的に計画した厳しい農地の転用規制が、結果として荒廃した農地を生み出す一因ともなってしまっているのである。

人口減少時代に突入し、社会環境が大きく変わった現在、都市計画・農業政策は「規制」ではなく、市民参画を前提とした「誘導」へと転換される必要がある。本研究で明らかとしたことは、都市住民が農家と共同関係を結ぶことで、都市近郊部の農地利用が市場原理から解放され、持続的な資源管理を目指すものへとその土地利用が誘導されることであった。このように市場経済の下で地域資源の実体的管理を達成するためには、積極的に共セクター（地縁的共同体・現代共同活動といった両者のコモンズ）の再生・創出のための計画を立案し、私的土地利用を地域資源の実体的管理を目指す活動へと誘導していくことが重要となると考えられる。

この際に、都市計画・農業政策に求められる性格とは、「持続性を担保し計画的な利用を誘引する、維持管理者を想定した弾力性があること」ではないかと考えている。特に、「誘導」というものを主眼においた際に、計画の核となることは、維持管理者の行動原理を踏まえた土地利用の枠組みを提供することだろう。つまり、これまでの厳格な土地利用規制は、維持管理者を想定した計画的な利用を誘引するものに変わるべきであり、所有と利用のシステムは、多様な活動の実現を支える、地権者と維持管理者の相互関係に着目したものに変わるべきだと考えている。

このような土地利用計画の下で、個別の行政施策を考案するにあたっては、管理主体に公益的機能の発揮を強要するのではなく、「私益の上に公益性が浮かび上がる」という精神の下、資源管理に対する管理者のインセンティブの付与の方法や地域内の経済循環の仕組みを考案していく必要があるだろう。これら行政機関の個別施策に関しては、次節（6-4）で具体的ないくつかの方策を提案している。

6-3-2 成熟期に望まれる都市農村ガバナンス

誘導型の土地利用計画のもとで展開される都市農村ガバナンスの一つのあり方が、「行政・農家・市民団体の代表者が、土地利用・維持管理の内容を変更する度に、土地毎の気象・地形・社会問題に沿って土地維持管理のあり方を協議し、新たな開発の基準を場所や風土に応じて書き換え、また、維持管理者の利用を適切な土地へと誘導していくこと」だと考えている。このように、土地利用・主体調整の機能を有する単一行政機関が中心となって、主体間の相互応答の仕組みが備わった協議型の土地利用が達成されることで、ボトムアップ型の公共性が創出されると考えている。

今、都市農村部だからこそ成立するガバナンスとは、地域内の土地所有者だけではなく、地域外の都市住民を取り込んで土地の維持管理を行うことである。これまでの考察からも明らかなように、市場経済の下で地域資源の実体的管理を達成するためには、農家の私的維持管理の一部を現代的共同活動へと誘導していく必要がある。そして、他領域にまたがる公益的機能の向上を主目的とする都市住民を維持管理主体として迎え入れることで、農地の維持管理だけでなく、都市部との関係性から期待される教育・環境などの公益的機能の発揮が達成されるのである。

現代的共同活動を踏まえて、都市部と農村部両者に望ましい都市農村ガバナンスを実現していくためには、如何に適切な土地へと各種主体の利用を結びつけ誘導していくかが問題の核心となると考えられる。特に、第 4 章、第 5 章で分析したように、農地維持管理という行動に特に影響を与えているものは、「土地」であった。水はけの悪い川沿いの低地、生産性の高い台地上の畑地、斜面林と水田が一体的な景観を有する農地では、農家・都市住民の価値判断・行動は大きく異なる。都市農村ガバナンスは、自然条件に対応して、地域の関係者全員が維持管理活動に自助的・内発的に関われる、柔軟な農地利用の枠組みを提供する必要があり、このことを達成する仕組みが、主体間の協議を基とした土地毎の農地利用の改良・誘導を促進する計画だと思われる。

このように、適切でない土地利用を排除するのではなく、土地毎に望ましい土地利用を誘導していくことに、成熟期の都市農村ガバナンスに求められる性質は存在している[7]。都市農村ガバナンスが、主体間の相互応答の仕組みを有すことで、主体間・土地利用間の調整が円滑に進み、現代的共同活動の都市農地維持管理上の位置付けが明確となると共に、市場経済の下での地域資源の実体的管理が達成されると考えている。

6-3-3 成熟期の見沼田んぼの維持管理

最後に、見沼田んぼを事例に、成熟期の都市農村ガバナンスの将来像を考察する。まず本研究の調査をもとに土地利用・維持管理を類型化する。

類型に際しては、成熟期に求められる見沼田んぼの公益的機能の増進という視点に立って、特に農地の所有と利用に着目した分類を行い、本論の調査（3 章、4 章、5 章）を通して明らかとなった各維持管理手法の利点・課題を明記している。

1）パターン A（私的所有、私的管理）

農家が土地を所有もしくは貸借し、自ら耕作する維持管理のあり方。土地利用は営農地となるのが一般的で、販売用もしくは自給用の耕作物が生産され地域の生産機能が向上する。特に、土地が生産地として向く場合には、農地の集約化や圃場整備によって、大規模

[7] このような主体間で地域のあり方や公益性を協議する仕組みは、銀座デザイン協議会や三鷹の開発協議システムなどのように、既にまちづくりの現場で確立されつつものである。

農地の一元的な管理が可能であるが、水はけが悪かったり、小規模点在した農地の場合、適切な維持管理がなされない場合がある。

2) パターン B、B’（私・公的所有、共的管理）

農地の所有権は農家もしくは行政機関にあるが、その利用は共同団体によって行われる維持管理の方法。現状では、農地所有権が農家にある場合には特定農地貸付法を介した市民農園か援農として（B）、農地所有権が行政機関にある場合は公有地受託事業として農地利用が行われている（B’）。この維持管理手法は大規模耕作に向かず、また、生産面で多大な期待をすることはできない。しかし、営農に向かない農地や斜面林などの管理ができる上、都市の生活の質の向上を鑑みて、教育・福祉・環境などの面で多様な公益的機能の発揮が期待できる。

3) パターン C（公的所有、公的管理）

農地の所有、管理共に行政機関によって行われるタイプ。現在では、公有地化事業の一環として、土地を埼玉県が所有し公園として活用している事例や、農林公社が就農予備学校や市民向け農園として維持管理している事例が存在している。この維持管理方法では、行政指針に従った柔軟な土地活用により公益性が担保できる一方、土地取得費や維持管理費用が膨大にかかるという欠点がある。

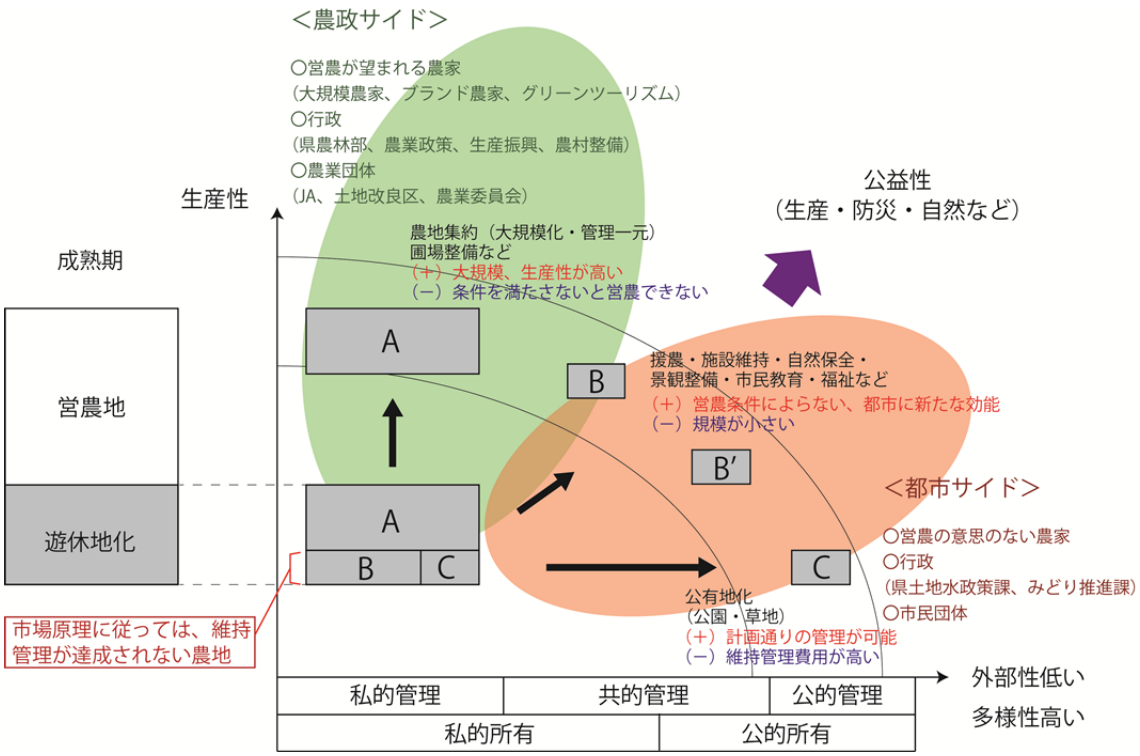


図 6-3-1: 公益的機能の増進に寄与する都市農地の維持管理のパターン

実際の土地利用は、地区ごとの土地状況に応じて、上記の維持管理手法が主体間の協議を基に適切に誘導されていくことを意図している。

例えば、見沼田んぼの南部に調整池に隣接して位置する、水害がひどく営農に向かない農地では、パターン B、パターン C の維持管理者が中心となり、土地利用としては自然地・市民農園として管理されていくことが予想される。このような場所では、生態系の保全・都市の治水などを鑑みて、保全すべき自然資源と維持管理のあり方や農家との共同の方法が主体間で協議され、そのノウハウが蓄積されていく事が期待される。また、見沼田んぼの中部に位置する圃場整備が完了している農地では、パターン A の維持管理者が中心となり、大規模な農耕作が展開されていくと予想される。ここでは、農地流動化や基盤整備が集中的に行われ、特に新規就農者が営農を始めやすい環境や、市民の農地利用との分離が適切に整っていく事が望まれる。

以上は、見沼田んぼに協議型の土地利用計画が配備された際の、一つの土地利用の将来像に過ぎないが、主体間で協議を重ねることで、私・共・公の適切な役割分担が土地という観点から行われ、実体的管理のもとに多種多様な公益性が面的に発揮される可能性が存在していることが伺える。成熟期の都市近郊部の土地利用は、このように土地条件を基に内発的に土地の維持管理が達成されることで、地域のアイデンティティが醸造されていくことが目指されるべきものだろう。都市部の開発に対して、受動的にその維持管理手法を決定していくのではなく、積極的に、農業・福祉・環境といった観点から独自のガバナンスのあり方を議論し、公共性を生み出していく事が望まれる。

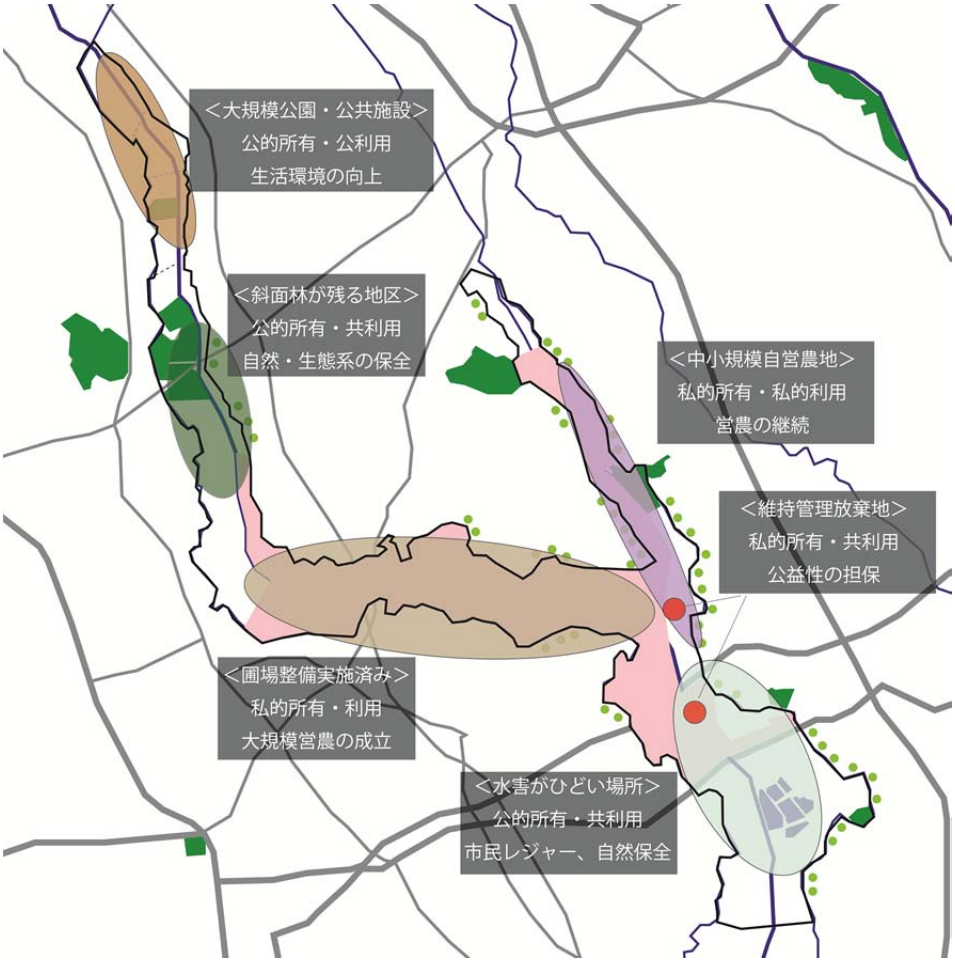


図 6-3-2：見沼田んぼの今後の土地利用計画の素地案

6-4 都市農村ガバナンス生成に向けた私・共・公セクターの役割

本節では、成熟期の都市農村ガバナンスを確立して都市農村部の公益的機能を永続的に発揮するために、「私・共・公」という三つのセクターに求められる役割・求められる共同の内容をまとめ、各主体の行動を適切に誘導するためのいくつか方策を提示することとする。

6-4-1 成熟期の都市農村ガバナンス構築のために私セクター（農家）に求められる役割

成熟期に望まれる都市農村ガバナンスを構築する上で、農地の所有者であり、最も多くの面積を維持管理する農家に求められる役割は、第一に営農という枠組みの中で耕作を継続することである。本論では、農家の農業経営に関して特段論じることはなかったが、都市住民が維持管理できる農地面積自体は限られたものであるため、新たな共同活動を創出することとは別に、農家の所得向上、農業経営の改善策は継続的に講じられる必要がある。

一方、現代的な共同活動の創出に際して農家に求められる役割は、営農困難な農地に関する農地利用権の解放だろう。自耕作が難しい場合、所有権はそのままに、利用権に関しては、農業公社や農業法人などに一括賃貸借をするなどの合意形成に協力していくことが望まれる。このことは、土地の「利用」を基軸に地域維持管理を考えることであり、市場経済の下で土地の実体的管理を推し進めることを意味するだろう。

農家を市民との共同活動へと誘導していくためには、農地維持管理活動に対する資金循環システムの構築を支援することが、土地利用規制に対する補償という意味からも必要となると思われる。例えば見沼田んぼでは、農家の水田耕作に対して、公益的機能の保全という観点から所得補償を行うことが考えられる[8]。見沼田んぼの遊水地機能という公益的機能を保全することを主眼に補助を行うため、水田耕作に対する所得補助だけでなく、点在する地域内水田や市民活動との連携事業に対しても、水田ネットワーク再建という名目で支援を行うことが望ましい。また、この他にも、体験農園などの形で、農家が市民との共同を前提に不耕作地の再耕作を意図する場合には、新規農業経営開始時の初期投資の金銭的支援や、農家経営支援策として援農ボランティア等のマッチングなどの補助を行うことが、具体的な農地維持管理活動に対する資金循環システムとして考えられる。

農家と都市住民との共同活動といっても、農地の提供、耕作の指導、団体員としての参加など、共同のレベルは様々である。具体的な支援策を用意したうえで、農家としては、まず市民団体との協働の場に顔を出し、営農の状況との兼ね合いから、共通の地域の将来像の実現に向けて協働できる範囲を見極めることが重要となるだろう。

[8] 横浜市では、水田保全契約奨励事業というものが存在し、多面的機能が高いが収益性の低い水田耕作の、10 年間の水稲作付を条件とした営農支援を行っている。

6-4-2 成熟期の都市農村ガバナンス構築のために共セクター（現代的共同活動）に求められる役割

都市農村ガバナンスの構築に際して、市民団体をはじめとした現代的共同活動に求められる役割は、市場経済に従っては管理できない土地の管理を達成することである。生産性という括りに縛られない市民団体が、農業耕作に対する新たな価値を自助的に見出し、持続的な農地の維持管理に寄与すると共に、農業だけに限定されない多種多様な公益的機能を発揮していくことが望まれる。

また、市民団体は、地縁的な共同組織が衰退する農村集落において、新たなコモンズ組織を再興するために重要な存在となっていた。特に、見沼田んぼでは、農家の多くが畑地耕作に移行し、農村集落内の水田ネットワークが低下するとともに、このつながりを背景に成立していた用水路の維持、共同生産などの地域活動も衰退している。市民団体が、担い手不足に苦しむ集落活動の潤滑油となり、農村の維持と共に、地域の文化・歴史の継承という面で活躍することが期待される。

一方、市民活動は、活動地の取得から耕作指導まで、農家の協力なしに行えるものではない。そして、この協力を得るためには、市民活動の正統性を説明するだけでなく、農家との信頼関係を構築することが重要となる。しかし現状では、特に新規参入者にとっては、この信頼関係の構築というものが活動開始・継続の障害となっている。

信頼関係の構築は短期的に達成できるものではないが、その核心は互いの関係性の理解にある。見沼の農家の方と話して感じたことは、農家の方は初めて会う人を直接的に信頼・理解することは難しく、むしろ、既存の関係性を利用して、間接的に自己と他者の関係性を理解する方が容易だということである。つまり、話し合いの場や共同活動の場を新規に設けるよりも、既に農家との関係構築を果たしている市民団体が、信頼のおける新規活動者を紹介するという仕組みづくりが重要となるのではないかと考えている。

また、行政が仲介して、農家と市民団体を結びつけることも、現代的共同活動の社会性を向上するという意味で重要だろう。この際に、例えば、行政が公募する市民団体の団体要件に、専従者を最低一人入れること、規約の作成、資金計画の提出、団体参加者として地権者や農家資格を持つものを含めるなどの制限を付加することで、農家の市民団体に対する信頼が増加すると共に、現代的共同活動の持続性が向上すると考えられる。

このように、これまでに築き上げてきた社会的資本を巧みに利用し、既存の関係を拡張するように共同団体（市民団体）の社会性を向上していくことが、より自然な形で互いの理解を促すことにつながると思われる。既に見沼田んぼには、「市民ネット」や「未来遺産見沼田んぼプロジェクト」などの既存の市民団体間を結ぶ場が存在しているが、新たに新規活動主体がより気軽に参加することのできる活動のフォーラムとなるような場を創出し、農家との関係性の構築がしやすい環境を構築することも共同関係を構築する上で重要となるだろう。

6-4-3 成熟期の都市農村ガバナンス構築のために公セクター（行政）に求められる役割

これまで述べてきたように、土地利用誘導型の都市農村ガバナンスを構築していくためには、行政機関は、これまでのように大きな公として、公共性を自ら提供するのではなく、市民が生成する小さな公を調整・誘導し、公共性の発現の持続性と一体性を確保することに、その役割を移り変えることが望ましい。特に、共セクター創出に際して、見沼田んぼで欠如していた機関が、土地利用・主体間を調整する機関であった。現在、見沼田んぼでは、見沼三原則という「規制」一本やりの政策から、農地の活用・保全を目的とした計画へと転換を果たしているが、その「誘導」施策は十分機能しているとは言い難い。このような主体の不在を補うためにも、今後は、農地保全・活用の事業主体となる行政機関を一元化し、農業者・市民団体の代表者と共に、広域的な視点から公共主体が各共同活動・維持管理者を適切に誘導・調整することが望まれる。

土地利用の調整・誘導にあたっては、行政機関は第一に、市場経済のもと生産性の向上と多面的機能の維持が両立しない農地を特定し、このような土地の維持管理に関して、農業的土地利用のあり方を見直す必要がある。見沼田んぼの場合、特に多面的機能の維持のために生産性が低下してしまっている農地が、都市の遊水地機能のために存在している農地であり、農家による私的維持管理の限界が露呈している場所であった。現在の農業環境を鑑みた際に、これらの広域的観点から必要であるが維持管理が十分に果たされていない非建築空間は、農地法が定める意味での農地保全と切り離して考え、農家が生産するための場所という農地の前提を壊さなければ、その維持管理は成り立たない。これらの農地の維持管理の主体として非農家の管理を積極的に認めること、すなわち市民団体の農政上の立ち位置を明確にすることで、農家が営農地としては維持できない農地を活用でき、また近代農法によって失われる可能性のある生物環境、農業文化、固有の景観などがより多く保全されることが予想される。

一方、主体間の調整・誘導にあたっては、行政機関は、地域の将来像の共有、社会経済の地域内循環の仕組みづくり、民主的な意見交換の場づくりなどを行うことが求められていくだろう。これらの施策を通じて農家の営農の状況に応じた適切な市民活動がマッチングされていくことに加え、農家の市民活動に対する信頼が向上していく事が期待される。また、市民団体と農家のコミュニケーション的了解を促進し、共同活動に参加する農家数自体を増加していくためには、例えば、一定水準を超える環境改善活動に対して金銭的な補助を行い、多面的機能の維持に対する営農上のインセンティブを付与することで、農家と市民団体に共通の目的を創出することが重要となると考えられる。このような制度は、我が国においては、「多面的機能支払交付金」としてその運用がなされているが、対象団体

の内、当該交付金を利用している団体は 1 団体しか存在していない[9]。この理由は、制度上に大きな問題があるというよりも、農家を含めて、「多面的機能支払交付金」自体に対する理解が十分でないためだと思われる。「資源向上活動」として、本研究で観察された現代的共同活動が支援される可能性は高いため、「多面的機能支払交付金」の認知を今以上に広め、その活用を誘導していくことが、共同活動を増進し、その持続性を向上するために重要となると考えられる。

[9] このような制度として、EU においては「環境支払制度」が広く活用されている。この制度は、一定の水準を超えて環境改善に貢献した農家に対して発生する費用を財政負担する制度である。荘林幹太郎(2010)「農業の多面的機能と農業環境政策：政策の整合性確保に向けて」、滋賀大学環境総合研究センター研究年報 Vol.7No.1、に詳しい。日本の農業保護政策の中で、環境支払が占める割合は 20%ほどと、諸外国（アメリカ、EU など）の 70%以上に比べて著しく低く、日本では生産物の価格支持による保護に多くを依存している実情が分かる。

6-5 都市農村ガバナンス成立に向けた農地の所有・利用システムのあり方

最後に本節では、これまで議論してきた成熟期の都市農村ガバナンスを実現していく上で、土地利用と所有に関する現行法を変えていく事が望まれるか、その道筋を議論することとする。

市民団体をはじめとした共セクターが、土地の所有状態に関わらず、積極的に公益的機能の増進に向かう活動に関与できる環境の構築が、市民による公共性を発意する必要条件の一つである。そして、この環境構築の土台となることが、農地の所有・利用を「分離」することだろう。

既存の所有権と利用権の分離の方法としては、以下の二つが存在している。

1) 農業経営基盤強化促進法に基づく利用権の設定

農地中間管理機構などで活用される、大規模農家の経営強化を目的とした利用権の設定の方法。このため、対象となるものは、農家に限られている。

2) 特定農地貸付法に基づく利用権の設定

市民農園などの利用権の設定に対して用いられる利用権の設定の方法。利用権と所有権の分離は、主に、市民のレジャー増進を目的としており、このため生産物を売ることは認められておらず、また利用権の設定も３年間と短く設定されている。

このように、現在の法的枠組みの下では、農地の経営拡大を目的としたものか、市民のレジャーを目的としたものに関してしか、農地の利用権の設定が行えない状況にある。すなわち、本論で観察した、環境、教育、景観などの目的を持ち、不耕作地の再耕作や、地域資源の持続的な維持管理に寄与する市民活動を担保する法制度は存在していないのが現状である。

このような実態と法制度との乖離を埋めるためには、市民による農地の公益的機能の増進を目的とする利用を担保する法制度の新設が必要だと考えられる。例えば、現行の市民緑地制度に、緑地として農地を含むなどの条件の拡充を施すことで、農地の公共財的活用を目的とした利用権の設定が実現する[10]。

3) 公共財の保全・活用目的のための利用権の設定（新設）

市民緑地制度などの現行の制度に、農地を含むなどの条件を拡充することで実現する農地の利用権の設定方法。目的となることは、周辺市街地を含めた市民の豊かな生活の実現と、自然環境をはじめとした地域資源の持続的な維持管理であり、農地の管理者となるのは、行政か一定条件を満たす市民団体とする。

[10] 星(2015)の中で提案されている利用権設定方法を参考に提案するものである。

このように、農地の新たな利用権と所有権を分離する法制度を新設することで、市民が農地で活動を行う幅が広がり、さらに共同活動が行政によって認知されることで、共同活動がもたらす公益的機能の持続性が高まると考えられる。

一方で、この新たな農地の利用権の設定に際して重要となる要件が、市民による農地利用と営農地としての農地利用との適切なバランスを保つことである。例えば、利用権を設定する市民団体の要件が、農地を「保全・活用したい」という想いだけでは十分なものではない。必要以上に市民の農地利用の間口を広く設定してしまった場合、営農の妨げとなるだけでなく、中途で頓挫する市民事業が遊休農地の解消という問題の解決を遅らせてしまうことが予期される。前述したように、少なくとも営農する農家の妨げとならないような団体要件を確立し、事前に市民団体が適切な農地維持管理を行える体制を確立しておく必要がある。

＜参考文献＞

・小池聡(2014)「農のあるまちづくりの現代的展開～愛知県長久手市の事例を中心に～」, 都市農地とまちづくり, Vol. 69, pp.13-17

・土肥真人(1999)「峠－獲得される空間について」, 東京工業大学クロニクル No.331, pp.13-14

・花田達郎「公共圏について」(2016.5.1 閲覧)
http://www5c.biglobe.ne.jp/~fullchin/hanada/hanadap5/hanadap5.htm

・星勉(2015)「都市農業振興基本法の制定に寄せて」, 農業と経済, Vol.81, No.9, pp.42-44

・ユルゲン・ハーバーマス(1994)「公共性の構造転換」（訳：細谷貞雄、山田 正行）未来社

7章　結論

7-1 本研究のまとめ

第 1 章では、本研究の背景・問題意識と目的を述べ、研究の構成と枠組みを示し、最後に、既往研究を概観し、本研究の意義とその独自性を明らかにした。

本研究は、成熟期の都市近郊農地の問題の根底は、「農地が私的所有という恣意性の内に維持管理されているのにも関わらず、国土の持続的な保全・都市部の豊かな生活の実現のために、永続的な公益性の発揮を期待されているという矛盾にある」と捉えることから始まる。この上で、成熟期の日本の農家数の減少・農地の遊休地化による持続的な資源管理が達成されていない現状に対して、現行の土地利用規制と私的所有者による維持管理の限界を鑑み、新たな農地の維持管理活動として、私的所有権や個別的利益の枠を超えた共同組織による内発的な活動が、都市近郊農地の公益性を担保するために必要となるのではないかという仮説を提示している。

このような問題意識から、本研究の目的は、成熟期に都市周辺部の農業地域に求められる、都市農村ガバナンスのあり方を考察するとともに、この都市農村ガバナンスにおける共同活動の現代的役割を明示し、農家・市民団体・行政が関係構築を行う課題を分析することとした。

上記の研究目的の達成のために、本研究では、都市近郊農地の維持管理に対する主要なステークホルダー等として、「行政」「農家」「市民団体」「土地」の 4 つの主体を設定している。社会・経済・自然環境の変化に対する、各ステークホルダーの反応とその連関を調査することで、共的活動の生成に至るダイナミズムと都市農村ガバナンスのあり方を考察するという分析方法を採用しており、研究の構成・手法は、この方法論に従っている。また、具体的な調査は、埼玉県の見沼田んぼという典型的な都市近郊部のコモンズ空間を対象に行っており、この点で、見沼田んぼの維持管理問題を通した現代コモンズによる都市農業再生論を考察する研究だといえる。

既往研究を概観すると、都市近郊農業に関する研究の中に農村ガバナンス研究が存在し、またコモンズ研究として共同管理の制度に関する分析など、市民やその協働の結果として生まれる主体による地域維持管理に関わる研究は、多様な拡がりをみせていることが分かる。この中で、本研究では、公益的な目的や関心を基底とした市民団体・NPO などの域外市民と、自己や地域の維持という自治を一つの規定とした農家などの地域内住民との共同のあり方を探求し、特に、農地というフィールドでの実態調査を通じて、主体・権利法などを含めた共同組織の生成過程を分析している点で、独自性があると考えている。

第 2 章では、日本の風土との関係、都市部の開発との兼ね合いから、土地利用を変更してきた都市近郊部の変遷を辿るとともに、都市計画や農業政策が都市近郊部の土地利用を計画的に規制・誘導できていない行政施策の実情を明らかとしている。また、この結果として、近年、都市近郊農地では持続的な農地の維持管理に対する課題が表出している状況を、統計データを用いて示した。

東京近郊部は、アジアモンスーンと変動帯によって特徴づけられる風土を有しており、この結果、沖積平野が広がっていることが特徴的である。沖積平野は、洪水が運ぶ土砂の堆積する肥沃な土地である一方、もともと河川の氾濫原であるため、都市水害が頻繁して起こる場所でもある。このため、都市近郊部は、古くから水田稲作が盛んであり、水の恩恵を受け、そして水の氾濫を制御することが期待されている土地であった。

しかし、都市の動向や社会環境の変化を背景に、都市近郊部の土地利用に対する行政方針は、大きく変化している。都市周辺部の開発を俯瞰すると、特に明治以降、都市の発展には、後背地の存在が大きく影響しており、都市化に大きく貢献する一方で、水田の宅地化、集落の移転などの開発のひずみを受け、土地利用を変更させてきた歴史が存在する。また、現在の行政文書の記述からは、都市部の豊かな生活の実現と国土保全の観点から、都市近郊農地に様々な公益性を期待され、その保全と活用が望まれはじめていることが伺える。

一方、都市近郊農地に対して、これまで都市計画・農業政策が計画的な保全を達成できていたわけではない。この点に関して、本論文では、土地所有者の恣意性に制度が十分に対応できなかった事実を、線引き制度の策定経緯や近年の営農の保証という暫定的な対処の実態から指摘している。

また、統計データの分析からは、全国、都心三県共に農家数は減少、高齢化率は上昇しており、農地に関しては、経営耕地面積が減少、耕作放棄地面積が増加していることを明らかとした。特に都市農地に限った場合、小規模経営が多く、耕作放棄地の割合は高くなる傾向にある。

第 3 章では、各種行政機関へのヒアリング調査と提供を受けた資料の分析を通じて、都市近郊農地に対する行政施策の変遷とその影響を分析した。この分析を通じて、都市近郊農地に対する政治的権力が、規制一辺倒の政策から、保全・活用に向けた方策へと転換しつつあるものの、基本的には市場原理に従った一律の施策しか講じられず、結果として都市近郊農地の保全・活用に対しては点的な効果しか発揮できていないという現状を明らかとしている。

現在の都市近郊農地に対する行政機関の態度は、都市近郊農地の公益性を認め、都市部との共存を視野に入れた、保全・活用を推進するものへとその立ち位置を変えている。しかし、その実現手法は、1970 年以降一貫して、市場原理に従った農地の利用調整に依拠しており、埼玉県・さいたま市の都市近郊農地の保全・活用に向けた施策も、「農地の集約・集積」「多様な主体の活用」の二点が中心施策として掲げられている。このことから、本章では、「農地の集約・集積」の具体的施策として、「人・農地プラン」「農地中間管理機構」を、「多様な主体の登用」に関する具体的施策として「公有地化事業」を取り上げ、各種調査分析を行い、市場原理に従った農業政策によって、どの程度農地の保全・活用が達成されているのか、その実情を分析している。

地域の関係者によって協議される農地の集約・集積の将来像である「人・農地プラン」は、全国的にその策定数が増加しているものの、プランを策定する範囲が、地域農家が合意形成を図るには広すぎるものや、農地の賃貸に関する記載内容が不十分なものが存在し、実行性を伴わないプランが多数存在している。また、農地の貸し借りを円滑に進め、基盤整理を実行する役割を担う「農地中間管理機構」の農地の集約・集積の進捗状況には、地域差が大きくあり、全ての地域で農地の保全・活用を進めていくことは困難な状況に合った。特に、埼玉県農林公社に対するヒアリング調査からは、地域が目指す農業の将来像が明確でなく、また農地の借り手の見込みが立ちにくい都市近郊部の農業地帯では、農地中間管理機構による農地の集約・集積を進めていくことが特に難しいということが明らかとなっている。

一方、「公有地化事業」も、地権者・農家に対する厳しい土地利用規制の代償措置として、部分的には効果を発揮しているものの、将来荒地化する可能性が高い農地や、保全すべき農地を、計画的に公有地化し、保全・活用できているわけではなかった。特に、本章では、これまでの公有地買い取りの実績に対する調査・分析を通じて、「公有地化事業」の計画的な土地の取得を阻む事業プロセスと、資金的制約から持続的な維持管理が達成できない公有地委託の仕組みを指摘している。

このように、市場原理に従った農業施策のみでは、行政の目指す農地の保全・活用は、都市近郊農地においては、包括的に達成できていない状況にある。特に、現状では、各事業が、一つの行政機関によって、一元的に事業展開されていないため、従来の土地利用規制以上の農地保全策が図られることはなく、農地の保全・活用という総合的な土地利用の将来像に向けて責任を伴った行政施策が講じられていないと考えられる。

第 4 章以降では、都市近郊部の典型的なコモンズ空間として見沼田んぼを対象地に設定して、その維持管理の変遷を現地調査・ヒアリング調査を通じて明らかとしている。まず第 4 章では、農地の中心的な維持管理者である農家に対するヒアリング調査を通じて意見構造図を作成し、1950 年以降の農家を中心とした農地維持管理の変遷をまとめている。この意見構造図からは、地縁的共同体の衰退、農家の個人化、現在の私的維持管理の限界の要因に加え、新たな農地の保全・活用に向けた活動に対して、農地法などの土地利用規制が障害となっている現状を明らかとしている。

持続的な資源管理が達成されていた 1950 年から 1970 年の見沼田んぼでは、農家が自分と土地の結びつき、自分と他者との結びつきを実感し、地域の維持管理に自己の利益を見いだせていたと考えられる。地域内では、風土に適した農業が営まれ、また、地縁的つながりをもととした共同組織が、市場経済に寄らない財とサービスを提供することで、農地維持管理の持続性を担保していた。

一方、1970 年以降、都市的で専門化した社会の出現から、農家は個人化し、地域からも自然からも解放された存在となってしまった。農家同士の共同活動は鳴りを潜め、地域の

自然循環システムの一部として農業が営まれることも減少している。この結果、農家の私的維持管理の比重は増加していくこととなる。

近年では、都市部と農村部の商品と労働力の交換の均衡が崩れることで農業の経済性は低下し、さらに、これまで維持管理を継続してきた農家は高齢化することによって、農家のみの私的維持管理による農地維持管理に限界が現れている。この結果、地域内には遊休地などの耕作が放棄された土地が多数出現している。

このように、意見構造図の分析からは、農家が「自分と土地」「自分と他者」との関係性が知覚できていない現状が明らかとなっている。これまで生産活動に際して、副次的に達成されてきた多面的機能の発揮に都市の需要が高まりを見せる一方で、資源維持と農業の循環の輪が切れ、自然環境の維持が直接的に農家の経済の向上につながらないことから、農家は地域の維持管理にインセンティブを感じられなくなっている。また、個別化する農家が、地縁的な共同組織を再興していくことは、現在のところ起こっていない。

現在、大半の農家は、都市近郊農地の維持管理の担い手として、農家だけを想定することに限界を感じている。持続的な都市近郊農地の維持管理の達成のためには、営農による維持管理だけでは賄えない農地を、他主体が維持管理する体制を構築することが必要だといえる。このように、市場原理の下で維持管理が達成できないものの、公益性の高い農地の維持管理を達成することに、農地私的所有下のもとで多主体が共同する地域社会を創出する意義があると考察される。

第 5 章では、見沼田んぼで活動する市民団体へのヒアリング調査・現地調査を通じて、農家と市民団体が生み出す新たな共同組織の農地維持管理活動の実態と都市農村ガバナンスへの貢献内容を把握し、この後に、伝統的コモンズとの比較から、現代において持続的な地域資源管理へと向かう共同活動が生起した要因を明らかとしている。

調査・分析からは、市民団体は、環境・教育・福祉などの生産とは一線を画す共通の目的をもとに、市民の発意によって団体を結成し、農業という活動を通じてこの目的を達成していることが分かった。このように市民団体は生産性を価値基準としないことから、農家の手におえない小規模で生産性の低い農地を耕作することができると共に、水田の保全、里山の管理などの現代の営農の行程に含まれない土地の管理が可能であり、ここから農地の多面的機能の補完がなされている。しかし、農家と都市住民の共同は、一体的・総合的に進展しているわけではない。現状では、市民団体に協力している農家の割合は少なく、共同活動は点的にしか発生しておらず、地域全体の維持管理問題を解決するには至っていない。

一方、個別の現代的共同活動の都市農村ガバナンスへの貢献は多岐に渡っている。確かに現時点において活動自体は局所的にしか発生していないが、農村にとっては「遊休地の解消」と「農村維持管理」を達成するものであり、都市にとっては、都市住民の教育・福祉・環境などの他領域の公益的機能を増進する活動であった。

このような現代的共同活動の生成プロセスは、伝統的コモンズとの比較から以下の三つの契機が伴っていたと考えることができる。まず一つ目が公共的結合力源の獲得である。公共的結合力の根源は、見沼田んぼの農地・自然資源の荒廃という地域課題の共有だと考えられるが、このように農家が地域と土地との関係性に目を向けるに至るまでには、農家の農地維持管理の関係性を規定してきた土地の不動産としての性格を乗り越える必要があった。今、都市近郊農地では、局所的に、人間の活動である「労働」と、自然を意味する「土地」が「脱商品化」している。この結果、市場経済が成立しない状況が創出され、蓄積されてきた社会的資本が触媒となることで、農家が相互連関の中に自己を見出し、地域という全体的な視点から自己と土地との関係性を再構築する活動が選択されたと考えられる。現代的共同活動の生成の二つ目の契機が、農家と都市住民という利得の異なる主体の結合である。農家には「遊休地の維持管理を達成する」という私益が、都市住民には「農業の営みから、教育、自然保護などの付加価値を享受する」という私益がそれぞれ存在し、両者の間に、パレート優位の状況が創出されたことが、共同活動が行なわれた要因だと考えられる。このようにコミュニケーションが基盤となった合意性に従った了解が交わされていることに、現代的共同活動の人間基盤の特徴があり、都市に近接した場所に農地が位置し、高齢農家と都市住民が結びつきやすかったことがこのことを可能としている。最後に、三つ目の契機となったことが、共同活動を継続する上で重要となる、地域からの信任の獲得である。現在、現代的共同活動は、限定的にではあるが行政によって認知されることで、その活動に社会性を獲得し、その継続性を保っていると考えられる。しかし、約半数の農家が市民団体へ協力的な状況にはなく、この点が、共同活動が他地区へと大きな広まりをみせない一つの要因と考えることもできる。

一方、現代に生まれた共同活動の課題となることは、共同活動の生成のきっかけとなったコミュニケーション的合意そのものにあると考えている。コミュニケーション的合意は、心理性、正統性、誠実性の妥当要求に即して行われる了解であるが、市民団体の目的に、農家にとって非常に重要な、営農の継続という目的は含まれておらず、このため多くの営農者が市民団体と了解を締結するには至っていない。また、農家は、代々に渡り維持管理をしてきた農地の利用許可や耕作の指導に際して、市民団体との間に「信頼関係の構築」という、合理性だけからでは説明できない要素を要求しており、市民団体の活動が正統性を有すものだったとしても、両者の共同が進展する保証はない。

このように、見沼田んぼにみられる共同活動とは、地域農家の総体と都市住民総体の間に生まれる協働ではなく、農家と都市住民のコミュニケーション的合意が結ばれた際に、個々に形成される共同活動であるといえる。多種多様な共同活動が複層化し、総合的・計画的な農地維持管理を達成するためにも、共同活動がより一層発展していくことが望ましく、本章の最後では現状の課題を克服するために、土地利用・主体間を調整する機関と、総合的・計画的な農地保全を誘導する機関の両者の必要性を指摘している。

第 6 章では、第 2 章から第 5 章までの調査結果をまとめ、地縁的共同体が成立し持続的な維持管理が果たせていた時期から、どのような経緯で地縁的なつながりが薄れ、また新たな市民団体を中心とした共同体の成立へと向かうこととなったのかという、都市近郊農地の共同活動生成のダイナミズムを明示している。この結果をもとに、現代的共同活動のガバナンスの中での立ち位置を鮮明とすると共に、この共同組織を含めた今後の農業政策のあり方を、行政・農家・市民団体・土地という各ステークホルダーの立場に立って多角的に考察し、本研究の目的の一つとした、成熟期の都市農村ガバナンスの望ましいあり方を提示している。

ガバナンスの中における現代的共同活動の機能とは、地域と土地との関係性を一定の平衡状態に保つ、市場経済成立下に地域資源の実体的管理を達成するものだと考えられる。共同活動が成立することで、人々が相互連関の中に自己を見出し、場所や物、空間の維持や持続性に責任を持ちはじめ、地域という全体的な視点から、自己と土地との関係性を再構築し、この結果として、持続的な地域維持管理が達成されている。特に、現代的共同活動成立時においては、都市住民がその主体として加わることで地域という枠組みの空間的拡張が行われ、その目的とすることが、農地維持管理だけでなく、都市の治水や都市住民の教育に貢献する活動まで、その分野領域を拡張したものを指すようになったといえるだろう。

このような持続的資源管理に寄与する現代的共同活動が自発的・内発的に生起したことは、地域資源管理という実体空間の管理を、行政・市場の統治システムから私生活圏・公共圏の管理へと取り戻す動きであったと思われる。現代の農村社会の維持管理問題は、政治的権力と市場によって形成されるシステムが肥大化し、私的領域と市民社会によって形成される生活世界の領域が小さくなり過ぎたことにその一因を見出すことができる。これまでに、地域（農業）の維持管理が、競争原理と効率的な利用を追求したものとなった結果、農家数が減少し、耕作放棄地が発生するなど、農地維持管理に問題が生じている。このような現状に対して、共同活動をはじめとした、見沼田んぼの維持管理を人々の生活に取り戻す活動が、市場経済と行政の統治に対抗する形で自助的・内発的に創出されており、生活や利用に寄り添った活動を基に、人々と土地との関係性が再構築され始めていると考えることができる。

本章の最後では、これまでの考察から明らかとした現代的共同活動の性質をもとに、成熟期の都市農村ガバナンスのあり方を提言している。人口減少時代に突入し、社会環境が大きく変わった現在、都市計画・農業政策は「規制」ではなく、市民参画を前提とした「誘導」へと転換される必要があると思われる。強固な規制によってでは、都市農村部の持続的な維持管理と、公益的機能の永続的な担保はできない。むしろ、本研究で明らかとしたように、都市住民と農家の共同関係を適切に促進し、都市近郊部の地域資源管理を市場原理から解放して、持続的な公益性の発揮を担保する土地利用へと誘導していく必要がある。

この誘導型の土地利用計画のもとで展開される都市農村ガバナンスの一つのあり方が、

「行政・農家・市民団体の代表者が、土地利用・維持管理の内容を変更する度に、土地毎の気象・地形・社会問題に沿って土地維持管理のあり方を協議し、新たな開発の基準を場所や風土に応じて書き換え、また、維持管理者の利用を適切な土地へと誘導していくこと」だと考えている。土地利用・主体調整の機能を有する単一行政機関が中心となって、主体間の相互応答の仕組みが備わった協議型の土地利用が達成されることで、ボトムアップ型の公共性が創出されると思われる。

7-2　今後の研究課題

本研究の今後の課題となることは、現代的な共同活動を中心とした農地維持管理を継続的に調査分析し、時間的経過に従った共同活動の発展と展開の過程を明らかにすることだと考えている。このように考えた理由は、大きく二点存在する。

まず一点目が、本論で着目した農家と市民活動の間に生まれる共同活動が、依然として発展途上の段階にあると考えているためである。特に、第 5 章で指摘したように、現在、内発的に生まれている共同活動は、一体性と持続性という面で課題を有しており、成熟期の農地維持管理問題を全て解決し、農地の公益的機能を永続的に担保するものまでにはなりえていない。例えば、現代の共同活動のうち、行政から土地利用計画・農業政策上の適切な位置づけをされ、営農活動とのすみ分けが整序だって行われているもの、活動継続のための施策が講じられているものは、これまでにほとんど存在していないのである。

一方、2015 年に都市農業振興基本法が成立し、また、新たな都市計画法の制定に向けて農地があたかも一つの都市施設として議論されるようになるなど、都市農業を取り巻く環境・法制度は、近年大きく変化している。都市と農村の混在・干渉というものに大きな注目が集まりつつある中、本論で着目した農家と都市住民による共同活動が脚光を浴び、農地の持続的な維持管理の流れの中でその存在が議論される日もそう遠くないのではないだろうか。

この際に、地域の農地維持管理問題を包括的に解決することを目的に、点在する共同活動のネットワーク化や、持続的な公益的機能の担保を目指した農地の利用・所有制度の変更が実行に移される可能性は高い。そして、このような共同活動の機能増進を意図した法制度の変化が起こった場合に、どのような反応を既存市民団体・都市住民が起こし、農村維持管理にどのような影響を与えるのかを、継続的に調査・分析していく意義は大きいだろう。

共同活動の継続的な調査・分析の必要のある二つ目の理由が、今後 10 年で都市近郊農業の様相が大きく変容する可能性が高く、また、このことに伴い共同活動の活動内容にも大きな変化が起きるのではないかと考えているためである。

これまでに生起している共同活動は、農家による農地の維持管理が寸前のところで保たれていることから、その公益的な目標の達成に際し、現在の活動内容を選択していると考えるべきだろう。例えば、農家が大部分の農地の維持管理を達成しているため、水のネットワークを保つという目的を持つ活動団体は、地域内の耕作放棄地の水田保全を活動内容として選択し、生態系の保護を目的とする活動団体は、斜面林の維持管理を行っているのである。

しかし、もしもこれまでの農業の衰退傾向が継続し、農家の高齢化率・農家の減少数・耕作放棄地面積などが更に増加した場合、共セクターが今までの活動内容を選択し続ける

とは考えにくい。そもそも、市民団体をはじめとした都市住民が耕作できる面積は、いくら潜在的に農業への関心がある市民が多いといえども限られており、増加する放棄地面積の維持管理を全て賄っていくことはできない。すなわち、もしも農家が耕作する農地面積がこのままの傾向で減少した場合、集落内の耕作放棄地は加速度的に増加し、自然資源は一層荒廃してしまうのである。この際に、水のネットワークを守り、生態系の保全を望む市民団体が、依然として小規模の農地や斜面林の維持管理に満足し、またそのことによって当該団体の目的を達成できると考えるだろうか。つまり、農村の環境が今後も継続して悪化した場合、市民団体をはじめとした共セクターは、団体ごとの目的の達成のために必要な活動内容の変更の必要性に気づき、今までとは違った新たな行動に移るのではないかと考えているのである。

実は、このような活動内容の変化は、少しずつではあるが、市民団体の間に既に広がりつつある。例えば、いくつかの市民団体は、協働して見沼の農産物のブランド化へと向けた取り組みを開始し、これまで通り営農が困難な農地の耕作を補助するだけでなく、残存する農家の経営改善のための事業へと動き出している。また、他の市民団体は、自分の行なっている都市住民向けの耕作体験事業の事業フレームを、農家が事業主となるものへと変更し、非営利事業ではなく、農家の生業の一つとして事業展開ができないかと画策している。

このように、都市計画・農業政策の変更や、農業集落の維持管理状況に応じて、共同活動の内容は大きく変化していく可能性がある。そして、この活動内容の変容過程を分析・調査していくことは、今後、様々な社会状況の変化に応じて共同活動を誘導していく際に、非常に有益な知見を与えるものだと考えている。

＜参考文献＞

・Elinor Ostrom (1990) 'Coping with Tragedies of the Commons', Annual Review of Political Science, Vol. 2, pp. 493-535
・Randolph T. Hester (2010)「Design for Ecological Democracy」, The MIT Press

・安藤光義（2008)「地方再生戦略の射程 - 域内経済循環構築の必要性 - 」JA 総研レポート,冬, 第４号
・安藤光義（2013)「地域再生の射程と主体」,　フードシステム研究 No.20, Vol.2
・安藤光義(2014)「農地中間管理機構は機能するかー課題と展望 - 」JC 総研レポート,Vol.30
・五十嵐敬喜（2013)「総有の都市計画と空地」, 季刊まちづくり, vol.38
・石井秀樹, 斎藤馨, 猪瀬浩平（2006)「埼玉県「見沼田んぼ福祉農園」の成立と展開にみる都市近郊緑地の福祉的活用の考察」, ランドスケープ研究, 日本造園学会誌, Vol.69, No.5, pp.767-772
・石田頼房（1990)「都市農業と土地利用計画」, 日本経済評論社
・井上真（1997)「コモンズとしての熱帯林 - カリマンタンでの実証調査をもとにして - 」, 環境社会学研究 No.3, pp.15-32
・上柿崇英（2006)「コモンズ論と公共圏論の結合の試み - 「環境の社会哲学」を目指して - 」, 唯物論研究年誌, 11 号, pp.330-357
・植田和弘(1996)「環境経済学　現代経済学入門」岩波書店
・宇沢弘文(2000)「社会的共通資本」岩波新書
・宇沢弘文, 大熊孝（編）（2010)「社会的共通資本としての川」, 東京大学出版会
・宇杉和夫（2004)「見沼田んぼの景観学 - 龍のいる原風景の保全・再生 - 」, 古今書院
・内山翼(2010)「横浜市における「保全管理計画」を通じた市民協働型の森づくり」,ランドスケープ研究 Vol74, No2, pp.98-101
・浦和市立郷土博物館（2000)「見沼・その歴史と文化」, さきたま出版会
・小田切徳美（2003)「農業・農村の現状と「地域農政」の展望」, 農業経済論集 Vol54, No1, pp.1-12
・小田切徳美（2005)「地域農業の「組織化」と地域農政の課題」, 農林業問題研究 Vol.40, No.4, pp.369-380
・小田切徳美（2011)「農山村再生の実践」, 農文協
・小田切徳美（2013)「地域づくりと地域サポート人材ー農山村における内発的発展論の具体化ー」, 農村計画学会誌 Vol32, No3, pp.384-387
・小田切徳美（2013)「日本における農村地域政策の新展開」, 農林業問題研究 Vol.49, No.3, pp.463-472
・小野文雄(1971)「埼玉県の歴史」山川出版社

・海道清信（2001)「コンパクトシティ―持続可能な社会の都市像を求めて」，学芸出版社
・樺島徹(2011)「都市計画制度の見直しに向けた検討の状況について」新都市, No65, Vol2, pp.29-36
・関東農政局　神奈川沿岸農業水利事業所「農と歴史」(2016/5/1 閲覧)
http://www.maff.go.jp/kanto/nouson/sekkei/kokuei/kanna/rekishi/01.html
・カール・ポランニー（著），玉野井芳郎ほか 5 名（訳）（2003)「経済の文明史」，ちくま学芸文庫
・小池聡(2014)「農のあるまちづくりの現代的展開～愛知県長久手市の事例を中心に～」，都市農地とまちづくり, Vol. 69, pp.13-17
・国際連合広報センター（2015)「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」(2016. 5.1 閲覧)
http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000101402.pdf
・国土交通省(2001)「首都圏整備計画」
・国土交通省（2016)「土地白書」(2016. 5.1 閲覧)
http://www.mlit.go.jp/statistics/file000006.html
・国立社会保障人口問題研究所「日本の将来推計人口」(2016. 5.1 閲覧)
・後藤光蔵（2003)「都市農地の市民的利用」，日本経済評論社
・小針美和(2015)「農地中間管理機構初年度における農地集積の動向」農林金融,No.7
・埼玉県(1987)「荒川 - 人文Ⅰ－」，埼玉県
・埼玉県(1988)「荒川 - 人文Ⅱ－」，埼玉県
・埼玉県「見沼田圃農地転用方針（三原則)」（2016/4/1 閲覧）
http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283762/www.pref.saitama.lg.jp/A08/BA01/nannbukasen/3gensoku.htm
・埼玉県「見沼田圃の保全・活用・創造の基本方針」（2016/4/1 閲覧）
http://www.pref.saitama.lg.jp/a0902/toshitiiki/documents/373566.pdf
・埼玉県「見沼田圃公有地の利用状況（平成 25 年 4 月 1 日現在)」（2016/4/1 閲覧）
https://www.pref.saitama.lg.jp/a0108/minuma/908-20091216-173.html
・埼玉県「見沼田圃の公有地化とは」（2016/4/1 閲覧）
https://www.pref.saitama.lg.jp/a0108/minuma/908-20091216-173.html
・埼玉県「荒川水系荒川左岸ブロック河川整備計画（県管理区間)」（2016/5/1 閲覧）
https://www.pref.saitama.lg.jp/a1007/kasen/documents/373033_1.pdf
・埼玉県「芝川改修の歴史」(2016/5/1 閲覧)
https://www.pref.saitama.lg.jp/b1001/sibakawakaishuunorekisi.html
・さいたま市（2014-1)「さいたま市見沼田圃土地利用現況調査業務」(2016. 5.1 閲覧)
・さいたま市（2014-2)「さいたま市見沼田圃緑被現況調査業務報告書」(2016. 5.1 閲覧)
・さいたま市「見沼田んぼのホームページ」(2015/4/25 閲覧)

http://www.minumatanbo-saitama.jp/
・さいたま市「見沼田圃土地利用現況調査結果」(2016/5/1 閲覧)
http://www.city.saitama.jp/001/010/019/010/004/001/p008613.html
・さいたま市「人と農地の問題解決に向けて「人・農地プラン」」(2016/5/1 閲覧)
http://www.city.saitama.jp/005/002/002/p038720.html
・佐藤啓二(2013)「都市農地の新局面と多面的機能」土地総合研究
・清水徹朗（2007）「日本の農地制度と農地政策 - その形成過程と改革の方向 - 」農林金融
・社団法人地域社会計画センター（1989）「浦和市見沼田圃現況調査報告書」
・社団法人地域社会計画センター（1991）「浦和市見沼田圃土地利用方針検討基礎調査報告書」
・社団法人 農業農村整備情報総合センター「埼玉県 - 利根川中央農業水利事業 - 」(2016/5/1 閲覧） http://suido-ishizue.jp/index.html
・高村学人（2012)「コモンズからの都市再生 - 地域共同管理と法の新たな役割」，ミネルヴァ書房
・田中恭子（2013)「見沼田んぼの農地の公有地化とその利用」，社会科学論集，第 140 号，pp.31-39
・多辺田政弘（1990)「コモンズの経済学」，学陽書房
・都市計画制度小委員会（2012)「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」(2016. 5.1 閲覧) http://www.mlit.go.jp/common/000222986.pdf
・土肥真人(1999)「峠－獲得される空間について」，東京工業大学クロニクル No.331, pp.13-14
・鳥越皓之「コモンズの利用権を享受する者(<特集>コモンズとしての森・川・海)」環境社会学研究 No.3, pp.5-14
・西川邦夫（2013）「「意見ひろば」:「人・農地プラン」の現代性と作成初年度における実態―山形県 T 市での実態調査から―」一般財団法人農政調査委員会(2016/5/1 閲覧)
http://www.apcagri.or.jp/apc/opinion/4535
・農林水産省（2015-1)「都市農業振興基本法」(2016. 5.1 閲覧)
http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/t_seido/pdf/kihon_joubun.pdf
・農林水産省（2015-2)「農業労働力に関する統計」(2016. 5.1 閲覧)
http://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/08.html
・農林水産省（2015-3)「農地に関する統計」(2016. 5.1 閲覧)
http://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/10.html
・農林水産省「農地中間管理機構（農地集積バンク）について」（2016/4/1 閲覧）
http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/
・農林水産省「農地中間管理機構の実績等に関する資料」（2016/4/1 閲覧）
http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/pdf/siryou2.pdf

・農林水産省「農地中間管理機構を軌道に乗せるための方策について」（2016/4/1 閲覧）
http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/pdf/siryou3.pdf
・農林水産省「人・農地プランの進捗状況」（2016/4/1 閲覧）
http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/process.html
・橋本貴義（2009）「所有」から「利用」中心の農地制度への再構築 - 農地法等改正案 - 」立法と調査,No.292
・長谷部正(2004)「コモンズと入会の倫理的基盤：スチュワードシップの意義」農業経済研究報告, No.36, pp.1-9
・花田達郎「公共圏について」(2016.5.1 閲覧)
http://www5c.biglobe.ne.jp/~fullchin/hanada/hanadap5/hanadap5.htm
・原田敏治(1997)「大正・昭和初期における埼玉県近郊農業地帯の形成」駿台史学, No.101, pp.45-59
・美田和人(1993)「改正生産緑地制度下における都市農業の現状と課題」東京農試研報, 25, pp.43-57
・星勉（2007)「住民参画による都市農地保全」, JA 総研レポート
・星勉（2009)「共生時代の都市農地管理論」, 農林統計出版
・星勉（2011)「柔らかいコモンズによる持続型社会の構築」, 農林統計協会
・星勉（2013)「JA にとっての都市農地・都市計画問題②」, JC 総研レポート, Vol.26
・星勉(2015)「都市農業振興基本法の制定に寄せて」, 農業と経済, Vol.81, No.9, pp.42-44
・見沼・風の学校編（2005)「見沼学 vol1」, 見沼・風の学校事務局
・水口俊典(2015)「都市農業振興基本法への期待と都市計画関連制度・税制改革の課題」都市農地とまちづくり,No.70, 都市農地活用支援センター
・見沼・風の学校編(2007)「見沼学, No.2」見沼・風の学校事務局
・三俣学（編）（2014)「エコロジーとコモンズ - 環境ガバナンスと地域自立の思想」, 晃洋書房
・虫明功臣(2012)「モンスーンアジア変動帯に位置して」,（さいたま・水とみどりのアカデミーⅠ）, 見山再生保全イニシアチブ
・リチャード・ロジャース（著）, 野城智也ほか 2 名（訳）（2002)「都市、この小さな衛星の」, 鹿島出版会
・山田宏(2006)「都市・農村における土地利用の計画と規制」(2016/5/1 閲覧)
http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2006pdf/20060421 89.pdf
・ユルゲン・ハーバーマス(1994)「公共性の構造転換」（訳：細谷貞雄、山田 正行）未来社

＜資料編＞

１．農家に対するヒアリング調査内容

＜１＞現在の見沼での農業活動についてお伺いします。

１－１：現在の耕作はどのような状況ですか。

主な耕作物の種類：１．水田耕作　２．野菜等の畑作　３．植木等の栽培　４．その他：（　　）

経営耕地面積：（　　a）

遊休地（手がかけられない農地）の面積：（　　a）

１－２：現在の農業の活動・経営状況は、どのようなものですか。

１－３：将来の営農の継続についてお伺いします。ここでいう営農の継続とは、「相続による代をまたいでの営農活動の継続」も含むものとします。

①営農を将来続けられるご意志はありますか。もしも続けることが困難な場合は、何年後を目途に営農をやめることをお考えですか。

②営農を続ける上での現在の課題はどのようなものですか。

③どのような条件がそろえば、今後も持続的に農業を続けることができますか。

④農業を続けることが困難となった場合、どのように農地を処分、もしくは維持管理しようと考えていますか。

１－４：農地を他の農家に貸し出すこと、売却すること、農地を集約していくことに抵抗感はありますか。

１－５：**現在、遊休地を所持していらっしゃる農家の方にお伺いします。**遊休地となった経緯はどのようなものですか。

１－６：農地の遊休地化（1 年以上耕作していない農地）に対してどのようにお考えですか。

１－７：**現在**、農家の方々が共同で行う地域活動にはどのようなものがありますか。

１－８：農家の方同士の関係性の変化によって、見沼田んぼの中で変化のあった場所・モノ・コトなどはどのようなものですか。

＜２＞非農家の方が行っている農作物生産に関わる活動に対するお考えをお伺いします。

２－１市民団体による見沼田んぼでの様々な活動に対するご意見をお伺いします。

①市民団体や非農家の方と共同で活動を行う機会がありますか。

②どのような市民活動が必要であると思いますか。

③市民団体や非農家の活動が増加することに対して、何か問題や不安を感じることはありますか。

２－２：市民団体による農的生産活動についてお伺いします。

①農地を市民団体や非農家に貸すこと（援農も含む）をどのようにお考えですか。

②市民団体や非農家に農地を貸すことに対して、何か問題や不安を感じることはありますか。

２－３：市民団体や非農家の方と、農家の方はどのような関係性を構築していくべきだとお考えですか。

＜３＞望ましいと考える見沼田んぼの将来のあり方についてお伺いします。

３－１：「農地」を所有することにどのような意義があると考えていますか。

３－２：現在、見沼のどのような点に魅力を感じており、将来に向けて何を守り続けたいと考えていますか。

３－３：見沼の「農地」が、将来どのように「維持管理」されていくことが望ましいと考えていますか。

３－４：農地の維持管理を進めていくうえで「農家の方」、「非農家（市民団体、都市住民）」、「行政」がそれぞれどのような「役割」を担っていくべきだとお考えですか。

お名前：（　　）　　ご年齢：（　　歳 ）

耕作開始年度：（　　年）　　主な耕作者数：（　　人）

農家の種類　：（１．販売農家　　２．自給的農家　）

（１．専業農家　　２．第１種兼業農家　　３．第２種兼業農家　）

＜質問は以上です。ご協力誠にありがとうございました。＞

２．市民団体に対するアンケート内容

調査票

団体名称：（　　）

運営形態：（　株式会社　・　社団法人　・　公益法人　・　NPO 法人　・　その他：　　）

設立年度：（　　年）

＜１＞貴団体の設立の経緯と活動内容についてお伺いします。

１－１：貴団体の活動の目的はどのようなものですか。活動をはじめるきっかけとなった出来事や、目的とする社会的課題などをご自由にご記入ください。

１－２：現在の活動内容はどのようなものですか。農地保全活動、地域活動に関してそれぞれご記入ください。

地域活動に関しては、**当てはまる選択肢全てに○を付けて具体的な活動の内容をご記入ください。**

＜農地保全活動＞

活動内容：

活動時期：

面積：

品目：

＜地域活動＞

地域活動の種類	活動の頻度				具体的な活動の内容
	1. 行っていない	2. 年に数回	3. 月に1回	4. 週に1回以上	
a. 近隣の草刈り	1	2	3	4	
b. 用排水路の整備	1	2	3	4	
c. 里山の管理	1	2	3	4	
d. 生態系保全活動	1	2	3	4	
e. 景観の保全活動	1	2	3	4	
f. 福祉活動	1	2	3	4	
g. 教育活動	1	2	3	4	
h. その他（　　）	1	2	3	4	

１－３：主となる**農業に関わる活動を行っている場所**についてお伺いします。

①活動場所として使うこととなった経緯はどのようなものでしたか。

例．里山の維持活動を長年しているうちに、高齢化した農家の方から相談を受けるようになり、農地の借受けを開始した。古くから付き合いのある農家の方が所有する遊休地を貸していただけたためで特に選ぶことはできていない。

②現在の活動場所の土地条件はどのようなものですか。**当てはまる選択肢全てに○を付けてください。**

１．大規模の一団の農地、土地改良事業等の対象となった良好な営農条件を備えている農地の一部
２．小規模で生産性の高くない農地　　３．遊休地や耕作が放棄されていた農地
４．鉄道の駅が 500m 以内にある等市街地に近い農地　　５．その他（　　）

③活動場所の土地の利用権や賃借権をどのように設定されているのかご記入ください。

例．土地の所有権と利用権は農家の方が有しており、援農という形で農業活動にたずさわっている。

１－４：貴団体と、近隣の農家・行政・他団体とはどのような関係ですか。その具体的な関わり方をご記入ください。

①農家との関係

具体的な関わり方　（例．近隣の用水路掃除を一緒にやるだけでなく、農地の新たな貸し手を紹介してくれる。）

②他団体との関係

具体的な関わり方　（例．広域的な地域のあり方を話し合う機会をつくるために研究会を設立している。）

③行政との関係

具体的な関わり方　（例．新たな助成金を紹介していただいたり、地区の農業に関する情報提供を受けている。）

１－５：活動の継続に関してお伺いします。活動を継続する上で、現在抱えている課題や問題点はどのようなものですか。**当てはまる選択肢全てに○を付けてください。**

１．資金や助成の不足　　２．活動場所の不足　　３．参加者が確保できない
４．農的活動に関わる許可がない　　５．農活動に必要な機械の不足　　６．トイレ・駐車場・休憩場の不足
７．近隣農家との関係が良くない　　８．その他（　　）

＜２＞貴団体の団体運営についてお伺いします。

２－１：団体の運営、活動内容などの意思決定はどのように行われていますか。

２－２：団体への参加についてお伺いします。

①団体に新たに参加するための条件はありますか。　（１．ある　　２．ない　）

参加条件：

②団体の構成員の数に変動はありますか。またどのような方が活動に参加されていますか。**当てはまる選択肢全てに○を付けてください。**

現在の構成員数：　（　　名）　　設立当初の構成員数：（　　名）

現在の農作業参加者数：　（約　　名）

農作業参加者の属性：１．農家　２．退職された高齢者の方　３．主婦　４．その他近隣の居住者　５．学生　６．民間企業の方　７．埼玉県外　８．その他埼玉県以外在住の方

２－３：貴団体の活動資金についてお伺いします。

①活動資金は**昨年度一年間で**どの程度必要であり、どのような活動に使用しましたか。**（最近年度の会計報告書がありましたら、そちらをご送付ください。）**

支出の種類	金額
例：農家への指導料	約　30,000　円
	約　円
	約　円
	約　円
	約　円
	約　円
	約　円
合計	約　円

②**昨年度一年間**の活動資金はどのように取得されましたか。活用している公的機関からの助成などがありましたら併せてお答えください。**（最近年度の会計報告書がありましたら、そちらをご送付ください。）**

収入の種類	金額
年会費	約　円
その他団体メンバーからの参加費	約　円
自主事業	約　円
民間事業者からの助成	約　円
公的機関からの助成 （名称：　　）	約　円
寄付	約　円
その他（　　）	約　円
合計	約　円

＜３＞これからの都市近郊地域の都市と農業の共生のあり方についてお伺いします。

３－１：都市近郊農地がどのような土地利用として維持管理されていくことが望ましいと考えていますか。**当てはまる選択肢一つに○を付けてください。**

１．農家による維持管理を第一とした農地としての利用
２．農家以外の主体も参加できる農地としての利用
３．自然地としての保全を第一として、農地の他に森林地や公園も含めた土地利用
４．市民に開かれることを念頭として、住宅転用、都市施設、観光施設も認める土地利用
５．その他（　　）

３－２：農地の維持管理を進めていくうえで農家の方、非農家（市民団体、都市住民）、行政がそれぞれどのような役割を担っていくべきだとお考えですか。

①農家の役割：

②非農家（市民団体、都市住民）の役割：

③行政の役割：

３－３：都市農業や市民団体の参加に関してご意見がありましたらご自由にご記入ください。

今回のアンケート調査を下に、再度ヒアリング調査をさせていただきたいと考えています。インタビューにご協力いただける方は、お手数ですがお名前とご連絡先をご記入ください。

お名前：
ご住所：
メールアドレス：

＜質問は以上です。ご協力誠にありがとうございました。＞

３．埼玉県農林公社（農地中間管理機構）・埼玉県農業ビジネス振興課に対するヒアリング調査内容

質問事項

1. 人・農地プランに関して

1.1 制度について

1.1.1 「地域で話し合い、合意形成のできる範囲」とされているプラン策定の地域範囲は、どのように決定されていますか。

1.1.2 中心となる経営体はどのように決定されていますか（経営規模が勘案されているのか、もしくは地域の話し合いで決定されるのか、などをお伺いできればと思います）

1.1.3 人・農地プランの作成に際して、「都市農業基本指針」などの他の行政方針との整合性は図られているのでしょうか。また、プラン策定の話し合いの中では、他の行政方針も踏まえ、農地の集積・集約以外に関しても、地域の将来像が話し合われているのでしょうか。

1.2 策定状況とその内容について

インターネット上で埼玉県の各市町村が公開している「人・農地プラン」は閲覧しましたが、あまり公開されていないため、市町村ごとに閲覧できるデータがございましたら提供していただきたいです。

1.2.1 埼玉県の市町村ごとのプラン数
1.2.2 各プランが対象としている農業集落（または対象としている地域の範囲）
1.2.3 プランごとの農地の受け手の人数と 5 年後までに拡大しようとしている面積
1.2.4 プランごとの農地の出し手の人数と 5 年後までに縮小しようとしている面積
1.2.5 プランごとの担い手の状況
1.2.6 中心となる経営体の現在の農地利用と将来の集積の方向性が記載された農地利用図

1.3 現在の課題とその要因について

1.3.1 「人・農地プラン」策定の話し合いには、主にどのような属性の農家の方が、何名程度参加されているのでしょうか。（話し合いに参加する農家の方は、主に中心となる経営体の農家の方で占められてしまっているのでしょうか）

1.3.2 現在の経営規模で農業を行いたい農家の方や、自給的な農業を続けたい農家の方を、人・農地プラン上（農地利用図など）に組み込むことはできているのでしょうか。

1.3.3 人農地プランが策定される地域と、そうでない地域の違いはどのようなものですか。また、人・農地プランが策定できない要因は、どのようなものが考えられるのでしょうか。

2. 農地中間管理機構に関して

2.1 機構とその業務について

2.1.1 どのような農地に関して、借受けの拒否をすることがあるのでしょうか。この中で、現在、遊休地化してしまっている農地は、借受けることが難しくなるのでしょうか（実際に借受け拒否をする件数はどの程度なのかお伺いできればと思います)。

2.1.2 農地の貸付けに際して、地目に沿った農地の原状復帰の決まりや、土地の現況に対する条件などは存在するのでしょうか（見沼では、残土嵩上げによって畑地化してしまっているものが多いのですが、そのまま、機構に貸付けを行うことはできるのでしょうか)。

2.1.3 農地の貸出先・集約先はどのように決定されるのでしょうか。貸出し先決定のプロセスや、その理由をお答えください。

2.1.4 農地を借受ける、又は貸付ける際に、機構は「人・農地プラン」をどの程度参照するのでしょうか。

2.2 機構の実績について

機構に関しても、農林水産省がとりまとめた全国データしか閲覧できていないため、可能であれば、地域毎の実績を閲覧させて頂きたいです。特に、地域毎（市町村ごと、もしくは都市的地域か中山間地域かなど）によって、農地の出し手と受け手に関する機構の利用状況が変化するかどうかを、お聞きできればと思います。

2.2.1 地域ごとの機構の借入面積
2.2.2 地域ごとの機構の転貸面積
2.2.3 うち新規集積面積

2.3 現在の課題とその要因について

2.3.1 人・農地プランに沿った農地の集約は、現時点でどの程度、達成できているのでしょうか。課題となる事柄がありましたら、お答えください。

2.3.2 特に、見沼田んぼで農地を集積・集約していくための課題はどのようなものだと考えられますか。

2.3.3 現時点で、農地の出し手はなぜ少ないのでしょうか。（農地の出し手へのインセンティブ（集積協力金)・地権者にとって貸し手が特定できないことなど、何か理由がありましたらお答えください)

2.3.4 人農地プランの話し合いに参加していなかった、農家・新規企業なども、農地を借りることはできるのでしょうか。

４．埼玉県土地水政策課・
さいたま市農政課
へのヒアリング調査内容

「さいたま市、埼玉県に対するヒアリング調査」

質問項目：

①現在の都市近郊農地維持のビジョンとそのための施策について

・都市近郊農地をどのように位置づけ、「水田」「畑」「里山」「農業管理システム」をどのように保全、維持していこうと考えているのか。

・特に、見沼田んぼに限った場合、どのように開発を誘導し資源や生活を保全していく意向なのか。

・現在、農地の維持管理のためにどのように農家や農業団体を支援しているのか。また、行政が自主的に行わなければならないと考えている公共事業はどのようなものか。（ここでいう公共事業とは、農用地としての保全を目的とした公有地化などと、緑地の保全や開発の抑止を目的とした公園設立などの両者を指している）

・特に、耕作放棄地の解消という面でどのような事業を行っているか。（見沼での耕作放棄地発生の理由として、何か特徴的なものがあれば併せて教えてください）

・現在の政策方針や事業の枠組みの中で、特に維持管理することが難しい農地や地域資源はどのようなものか。その他、現状の課題はどのようなものか。（特に、私的所有に基づく個別判断、処分が行われてきた都市近郊農地において、今後、公益的な活用が期待されている。このような矛盾が表出する場所（例えば耕作放棄地）に共通する性格はあるのか。また、このような問題に対して、伝統的に集落維持を担ってきた農業委員会や土地改良区はなぜ機能しなくなってきたのか。）

②非農家の農業参入について

・非農家による活動をどの程度把握しているのか。

（都市近郊農地で活動する非農家による活動を、本研究では農業集落維持のために貢献しているものと、集落維持とは関係なく農用地をフィールドに活動している環境調査などの二つに大きく分け、主に前者を対象としている。このうち農業集落維持に関わる非農家の活動は、ボランティアの延長としての共用部の維持管理の手伝いなどと、都市住民を対象とした市民農園の開設といった新たな生業創出の二種類を想定している。）

・どのような分野（環境保全、レクリエーション、援農、低未利用地解消、文化など）への活動を期待しているのか。

・非農家による地域維持活動をどのように支援しているのか。

・今後、非農家による農業活動をどのように位置づけ、支援していく意向を持っているのか。（特に、非農家の参入の障壁として、農地の土地利用の難しさと農家との意思疎通が挙げられる。今後の土地管理システムはどのようにあるべきだと考え、また行政はどのような役割を担うべきだと考えているか。）

③その他：広域的な地域の維持管理について

・コンパクトシティや流域単位での計画などの広域的な行政の枠組みから、残すべき農地や緑地を近隣市町村や県と議論する機会はあるか。

・同様に、各市民団体の活動の枠を超えて市民活動団体が共同で行う研究会や水田保全の活動とどのような関わりを持っているか。

・企業の農地への参入は、現在どのような広がりを見せているか。また何か課題などは見つかっているか。（企業参入がみられる農地の偏りなど）。

謝辞

小雨の降る中、土曜日の朝早くに浦和駅東口のバスに乗りこむ。バスに揺られて市立病院を抜けると、それまで市街地を映し出していた眼前の景色は、突如、緑の中へと吸い込まれていき、少しすると終点の南台のバス停にたどり着く。車道を引き返し、道を左折すると、緑の空間の中に、大きなパラソルといくつもの人の影が見え隠れするようになり、さらに足を進めると、その影が少しずつ大きくなり、そして、輪郭がうっすらと判別できるようになると、「久しぶりだね」という声が稲穂をかき分けて届いてくる。

この少し異様な光景が、私の見沼田んぼという場所との出会いであり、多くの人と結びつき、話し合い、共に汗を流し、これからの都市のあり方を考えた出発点でした。

ただ漠然と都市農村部の市民活動に興味を持っていた私を、見沼田んぼに本当の意味で引き合わせてくださったのが、藤原悌子様であったと強く感じています。藤原悌子様は、１年以上に渡り、見沼の水と農地と都市について懇切丁寧にお話くださり、貴重な資料を提供し、様々な人と私を引き合わせてくださりました。田植えで共に汗を流した週末、疲れた体で共に夜遅くまで話し合った夜、一緒に農家の方のお話を伺った新春の頃、見山の農地を共に調査した暑い日々の、どれか一つでも欠けていたら、この論文は完成しなかったと思います。

また、NPO 法人水のフォルムの皆様方の寛容さがなければ、ここまで市民活動を理解し、人のつながりの大切さに気付くことはなかったと感じています。この中でも、若林祥文様のご紹介がなければ、皆様方との出会いは存在しなかったものだと思います。皆様方には心から深く感謝をしています。

指導教官である中井検裕先生からは、既に８年以上にも及ぶ、学業・生活面の指導を受けさせていただきました。博士課程への進学、イギリスへの留学、論文執筆などの契機には、常に中井先生の言葉があり、信頼して進んだ結果が今の自分だと感じています。都市計画の王道を突き進む中井先生の下で勉強しているからこそ、自信を持って新たなことに挑戦することができ、そして、未熟で天邪鬼な自分を、一度たりとも頭ごなしに否定することなく、正しい理解へと導いてくださったおかげで、常に閉塞感を感じることなく、伸び伸びと論文執筆を行うことができたのだと感じています。また、ご家族でいらっしゃる裕子さま、美乃莉さまにも多大な親切をして頂き、この結果として長い研究生活を続けることができたと思います。先生ご家族には感謝をしてもしきれません。

土肥真人先生に出会うことがなければ、見沼田んぼという風景が、こんなにもまぶしいものに映らなかったと思います。研究室が違うにも拘らず、北海道・Los Angels・世田谷等の様々なプロジェクトに参加させていただき、その全てが自分の思考となり、論文を書く活力となりました。都市計画の新しい一歩を踏み出したいと感じた時や、論文の大切さ

が身に染みた時を思い返すと、それは土肥さんと深夜遅くまで研究室でお酒を飲んでいた時だったような気がします。今後も、共に Ecological Democracy を実践させていただき、土肥さんの童心を学ばせていただきたいと思っています。

論文の審査員でいらっしゃった、十代田朗先生、坂野達郎先生、真野洋介先生には、都市計画・社会学・市民参加という幅広い視点から、大変貴重なご指導を受けさせていただいたと感じています。窮屈なものの見方から抜け出し、新たな都市農村の維持管理のあり方を議論できたのは、先生方の的確な指摘があったからに他なりません。

星勉様には、外部審査員として、農業経済の立場から様々なご指摘を頂きました。審査直前にも拘らず、農業やコモンズに関して、基礎的な知識から丁寧にご指導いただいたことで、論文が実態に基づいた確かなものへと変わっていったと実感しています。何度も何度も星様のメールを熟読し、論文を少しずつ書き直していく過程が、とても重要な作業であったと心から感じています。

この論文が成立したのは、現地見学、ヒアリング調査、アンケート調査にご協力いただいた見沼田んぼの農家の方々、市民団体の代表者の皆様方、行政機関の皆様方のおかげだといえます。特に、農業委員会会長の若谷茂夫様、前農業委員会会長の島田喜之様、見山地区水利組合の尾島正治様には、長時間にわたって何度もお話をしていただき、文献からでは分からない見沼田んぼの昔の風景をたくさん勉強させていただきました。また、地権者の会の秋山富士夫様、武笠佳司様には、貴重なお話に加え、車の貸出し、現地見学、ご友人のご紹介など、多大なご尽力を賜りました。農家の皆様方と関わることで、人と土地の密接なつながりが理解できたと感じています。

また、ここでおひとりずつのお名前を挙げることはできませんが、中井研究室の助教授である沼田麻美子様、中井研究室の皆様方、土肥研究室の皆様方、くるまざの皆様方、応援してくださった友人、全ての人に心から感謝をしております。

特に、長い研究生活を支えていただいた家族には、感謝の言葉しかありません。最後まで論文を書くことができたのは、父親という大きな目標がすぐそばにあり、母親の様々なサポートに支えられて自由に生活することができたためだと感じています。

そして最後に、この論文を書くことを可能とさせていただいた見沼田んぼの土地、自然、地霊に、深い感謝の気持ちをささげたいと思います。

2016 年 8 月見沼田んぼを眺める里山にて

坂村圭