

NPO 法人による空き地活用型コミュニティガーデンの設立経緯と運営方法

－東京都墨田区たもんじ交流農園の事例から－

The history and management of a community garden established on vacant land by an NPO : A case study on Tamonji Koryu Nouen in Sumida, Tokyo

新保 奈穂美*
Naomi Shimpo *

Urban gardening is a promising use of vacant land because of its various function. This type of green space management, to which inhabitants contribute significantly, also provides benefits to municipalities faced with lack of their budget and ideas. The variety of urban gardening forms makes it difficult to find a governance optimal for each case. The accumulation of case studies is necessary for relevant actors to find a model. This report presents the history and way of management of a community garden established on vacant land in Sumida, Tokyo, by a non-profit organization (NPO). The interview and document survey showed that the garden project started to bring communication between people through growing traditional vegetables. The reason of obtaining the NPO status was to receive a subsidy by the municipality. The status might also work to solve a problem on property tax. Thus, NPOs may have advantages in financial stability of community garden management.

Keywords: community garden, vacant land, non-profit organization, green space management, governance
コミュニティガーデン, 空き地, NPO, 緑地管理, ガバナンス

1. 調査の背景

日本では人口減少社会を背景に増加し、管理状態も悪化しつつある空き地の活用策の一つとして農的利用がある。その期待される機能には新鮮で安全な野菜等の供給や、延焼防止や避難先としての災害時の利用、通風・採光の確保などが挙げられる²⁾。そうした空き地の農的利用で生み出される空間として、地域コミュニティが農作物や花卉栽培を行う空間であるコミュニティガーデンがある³⁾。まちなかでの共同の農的活動は豊富な交流から人気も伺え⁴⁾、民間活力を緑地整備に積極的に用いようとする国土交通省の方針⁵⁾とも合致する。

各国で広がるコミュニティガーデンではあるが、どういった主体がどのように設立・運営していくかというガバナンスが非常に多様であるため⁶⁾、定型的な設立や運営方法を確立しにくい。日本においても、既存のコミュニティガーデンの設立経緯や運営方法に関する調査を進め、設立経緯や関わる主体などから類型を整理することが、新規設立しようとする主体の助けになるだろう。

日本において実際に空き地をコミュニティガーデンとして活用した事例に関する学術的調査には、地域住民やその他のボランティアが運営している事例を取り上げたもの⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾はあるが、NPO 法人やまちづくり会社などの団体が主体的に運営する事例はあまりみられない。兵庫県のキッ ZOO 農園は NPO 法人による運営だが、当初は空き地利用だったものの一旦閉園し、再開後は公園敷地を利用しており、空き地利用時の詳細は報告されていない⁹⁾。NPO 法人等の団体は 2017 年より「緑地保全・緑化推進法人(みどり法人)」の指定を受けることができ、条件が揃えば管理する緑地が市民緑地として認定され、施設整備の支援が国から得られ、土地に係る税の減免も受けられる。こうした新たな制度の適用可能性を踏まえると、コミュニティガーデン運営の担い手として NPO 法人等の団体に着目する価値はある。まずは、NPO 法

人等が運営するコミュニティガーデンの設立経緯や運営方法の実態把握による知見の蓄積が必要である。

そこで本稿では、NPO 法人寺島・玉ノ井まちづくり協議会(以下、てらたま協議会)が運営する東京都墨田区のたもんじ交流農園の設立経緯・運営方法について調査内容を報告し、その特徴を考察する。

2. 調査方法

2-1. 対象地・対象団体概要

東京都墨田区は人口 27.5 万(2020 年 11 月時点¹¹⁾、面積 13.77 km²を有し、たもんじ交流農園は木造住宅密集地域とされている区北部に位置する。区の緑被率は 10.5%と東京 23 区中 21 番目と少なく(2009 年時点¹²⁾、農地は存在しない。

2-2. 実施した調査

NPO 法人寺島・玉ノ井まちづくり協議会の会員に対して行った聞き取り調査および同協議会提供の資料から情報を整理した。具体的には、まずたもんじ交流農園の概要について、同協議会事務局長らに現場にて案内を受けた。そののち、同協議会理事より、農園設立経緯に関する資料や、協議会総会資料等の提供を受けた。得られた情報や資料から、設立経緯と運営方法を整理した。

3. 調査結果

3-1. 設立経緯

てらたま協議会はスカイツリー建設事業に伴い、2007 年に近隣の商店街が立ち上げた「寺島・玉ノ井まちおこし委員会」を起源とする。拠点として 2011 年には「玉ノ井カフェ」を開業し、区役所とも連携しながら各種活動を行った。そして 2014 年に委員会は発展的に解消され、より積極的な「まちづくり」を目指す観点から、てらたま協議会に組織変更された。2017 年には墨田

* 正会員 筑波大学生命環境系 (University of Tsukuba)

区の主催するふるさと納税を通じたクラウドファンディング助成の受給資格を得るため、NPO法人格を取得した。会員は26名である。まちづくり活動の範囲は墨田区内、スカイツリー脇を流れる北十間川より北部である。

たもんじ交流農園のプロジェクトは地域活性化のために江戸野菜「寺島なす」を活用するプロジェクトから始まった。旧寺島村で江戸時代に栽培されていた寺島なすの種子がつくば市の農業生物資源研究所に保存されていることがわかり、2012年に東向島駅前の花壇などになすを植え始めた。その後、協議会メンバーで意見交換や議論を進め、寺島なすの栽培を通じて様々な人の交流を生むことを目的に、多聞寺の駐車場跡地約200坪(660㎡)を用いた農園設立プロジェクトが開始された。この跡地は所有者である多聞寺の厚意により無償で借りられることとなった。

次に土地の整備が行われた。2017年に雑草抜き、土堀りが実施された。この土地は駐車場だった前には住宅も建っており、砂利地となっていたため、土壌の安全性を確かめるため地質検査により問題がないことが確認された。追加の栽培用土壌はダンプカーを用いてピストン輸送で入れられた。農園の設計はてらたま協議会会員である建設デザイナー事務所代表が適宜作成している(図-1)。大部分は12の農園区画が占め、貸出区画と協働区画、子ども用の区画がある。ほか、当時墨田区には芝生で遊ぶ場所がなかったことから、事務局長の強い要望を受け芝生が張られ、築山が作られた。ウッドデッキやビオトープや物置、ピザ窯もすべて手作りで制作・設置された。2019年には広場や通路の舗装、花壇、ブドウ棚(巨峰)が整備された。ブドウはてらたま協議会副理事長が家を引っ越し際に、その庭から移植された。みかんの木もあるが、それも理事長の家から移植されたものである。「人つながる」という墨田区のスローガンを意図し、木材を加工した「人」の字型の入口の門も制作・設置され、藍染めのれんもかけられた。こうした制作物は工務店を営む事務局長の技術によるものである。また、木造密集住宅地域であることから防災対策として墨田区では雨水タンクの設置が推進されており、かつて墨田区

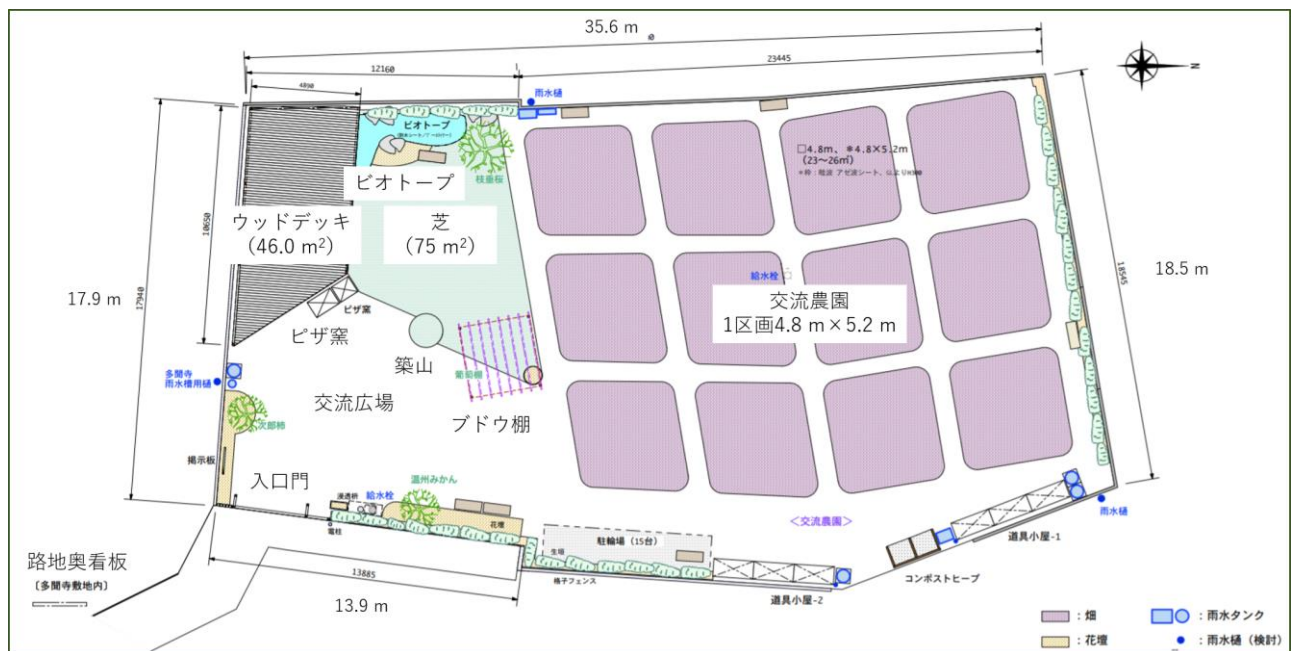
環境保全課が運営していた環境ふれあい館の閉館時に譲り受けた雨水タンクも設置されている。

第三期(3年目である2019年)の目標は多岐にわたる。具体的には、(1)土いじりから体験できる緑地の確保、(2)コミュニティ形成の場づくり、(3)環境保全及び豊かな教育の場、(4)地域・商店街振興、(5)防災効果、(6)歴史・文化への貢献である。
 3-2. 運営方法

運営はてらたま協議会が担っている。概ね毎週土曜に活動しており、日曜のときもある。鍵はかかっておらず誰でもいつでも入ることができる。農作業をするほか、打ち合わせ等をするときには土地所有者である多聞寺の部屋も借りることができ、通常時にも寺の洗面所や電気が使用可能である。

収穫されたナスは地域住民や飲食店に提供されている。収穫イベントも行われており、ジャガイモ堀りのほか、ナスを主とした夏の収穫祭や、落花生を主とした秋の収穫祭が実施されている。児童館や不登校児童・生徒の復帰を助けるステップ学級とも連携を行っており、子どもを招くこともある。窯でピザを作ったイベントの際には120~130人が集まった。

資金については、造成・建設費用は助成金から、運営費用はてらたま協議会の資金から支出している。前者については、墨田区がふるさと納税を用いたクラウドファンディングで資金を確保し、地域活性化に取り組む団体に助成する「すみだの夢応援助成金」を2017~2019年の3年間(各約120万、150万、170万円¹³⁾)、2018・2020年にはセブンイレブン財団の「環境市民活動助成金」の「活動助成」(約100万円ずつ)を得ており、造成・建設は一段落している。後者の主な財源は農園会員からの会費(5000円/月×24区画×12ヶ月=144万円/年)であり、イベント参加費から数十万円/年、そしてナスの苗・収穫物の販売が数万円/年である。支出はイベント費用や水道代・農業関連費用、農作業講師報酬等であるが、最も大きなものに固定資産税の支払いがある。宗教法人の活動に供する土地には固定資産税は通常非課税であるが、てらたま協議会が借りて使用することにより、62



【図-1】第三期(2019年4月~2020年3月)のたもんじ交流農園の設計図(てらたま協議会提供資料に著者加筆)

万円/年が土地所有者（多聞寺）に請求され、協議会が支払っている。東京都では本来公益のために用いられている土地であれば減免されるが、会費徴収を伴う貸農園の解釈等の理由により、現在交渉の最中である。これを含めても今のところ協議会の他の予算からの持ち出しは発生していない。しかし、目下の課題である今後の持続的な運営のため、農園全体の管理人の設置に係る謝金や、ボランティアへの多少の謝金支払い、農園会費の値下げが求められており、その費用捻出のため固定資産税の減免が目指されている。また、寺島なすを中心とする農園収穫物を加工して商店街の飲食店・総菜屋に継続的に販売して収入を得る案も出ている。

4. 考察・まとめ

たもんじ交流農園はまちづくりに関心のある商店街関係者の活動から始まり、伝統野菜を通じた交流を生み出す場として、地域の寺が所有する空き地を用いて設立されたことがわかった。かつて宅地や駐車場であった空き地であったがゆえに基盤整備には相当の費用と労力がかかったが、てらたま協議会の存在により、コアメンバーが確保され、会員の多様な発想と技術により野菜栽培だけでなく柔軟な混合用途の空間が生み出されていた。農園は広場も有し、無施設のため誰でもいつでも利用でき、様々な公開イベントも定期的に企画されているため、高密度な住宅地における公益性の高い貴重な緑地空間となっている。木造住宅密集地域という立地から、延焼防止や避難地利用など防災においても重要な役割を果たしうる。しかし以上のことは運営組織が NPO 法人でなければできないわけではない。協議会が NPO 法人格を得たのは墨田区の助成を受けるためであった。すなわち NPO 法人格を取得した直接的な理由は資金調達面であったといえる。

課題として挙げられていた固定資産税の支払いに関しては、運営主体が NPO 法人であることと、近年設けられた市民緑地認定制度を活かした解決策が存在する。すなわち、協議会がみどり法人⁹⁾の指定を受け、かつ、たもんじ交流農園が市民緑地の認定を受けられれば固定資産税の軽減が可能である。農園の敷地面積が 300 m²以上あり、緑化率も 20%以上あることから、設置管理期間 5 年以上とすれば認定基準の大部分を満たすことができる。しかし、当該敷地が「緑化重点地区」または「緑化地域」内にあることも必要である。この基準を満たすためには都市計画決定または緑の基本計画の改定を要し、さらに制度の適用には税条例の改正が必要である。現状、固定資産税の軽減は令和 3 年 3 月 31 日までに設置した市民緑地が対象となる時限措置であることを踏まえると、上記の手続きをこの時限中に終わらせることは困難かもしれない。しかし、利用料を要する個人農園区画を一部に含むことが固定資産税支払いの根拠と解釈されうる¹⁰⁾ならば、他のコミュニティガーデンでも同様の問題が起りうる。たもんじ交流農園や、これから新規設立されるガーデンも市民緑地認定制度を活用できるよう、認定基準の緩和や時限措置延長が望まれる。

本稿では NPO 法人が空き地を用いて設立したコミュニティガーデンの設立経緯と運営方法について報告した。特に資金調達面において NPO 法人であるがゆえの利点が示され、また税制上の課題も NPO 法人格を活かした解決の可能性を見出せた。空き地活用としてコミュニティガーデンの設立を考える際、参加・運営

者が NPO 法人として活動を行っていくことの有用性については、他の事例とも比較しながら、引き続き議論する価値があるだろう。

補注

- (1) 寺島は現在の東向島およびその近辺の旧名である。玉ノ井は旧東京市向島区寺島町、現在の東向島地区およびその近辺を指し、かつて色街として栄えた。
- (2) みどり法人になりうるのは、一般社団法人、一般財団法人、NPO 法人、その他の非営利法人又は都市における緑地の保全及び緑化の推進を目的とする会社である。
- (3) 貸農園の公益性については、公園における分区分園設置の妥当性¹⁴⁾とも併せて議論が必要である。

参考文献

- 1) 国土交通省(2017), 「空き地等の活用に関する検討会とりまとめ」, <https://www.mlit.go.jp/common/001206121.pdf>, 2020 年 11 月 28 日入手
- 2) 阪井暖子(2013), 「全国の空地動向の把握と、『農』による活用事例」, 『都市住宅学』(82), 21-24
- 3) 越川秀治(2002), 「コミュニティガーデン—市民が進める緑のまちづくり」, pp.99-107, 学芸出版社
- 4) Guitart, D., Pickering, C. and Byrne, J. (2012), “Past results and future directions in urban community gardens research”, *Urban Forestry & Urban Greening*, 11(4), 364-373
- 5) 大澤由希・林まゆみ(2015), 「市民によるまちなかの共同農園の提案とその可能性について」, 『ランドスケープ研究』78(5), 745-748
- 6) 国土交通省(2018), 「都市緑地法改正のポイント」, <https://www.mlit.go.jp/common/001239615.pdf>, 2020 年 11 月 28 日入手
- 7) Fox-Kämper, R., Wesener, A., Münderlein, D., Sondermann, M., McWilliam, W. and Kirk, N. (2018), “Urban community gardens: an evaluation of governance approaches and related enablers and barriers at different development stages”, *Landscape and Urban Planning*, 170, 59-68
- 8) 渡部陽介・宮本万理子・雨宮護・寺田徹・横張真(2014), 「カシニワ制度に基づくコミュニティガーデンにおける公共性の変化」, 『ランドスケープ研究』77(5), 713-718
- 9) 武田重昭・玉井一生・加我宏之・下村泰彦・増田昇(2015), 「コミュニティガーデン活動によるニュータウンのコミュニティ再生や地域管理の可能性」, 『ランドスケープ研究』78(5), 749-754
- 10) 秋田典子・高村学人・宗野隆俊(2014), 「コミュニティの主体性が発揮される公共空間の生成プロセスの解明—コミュニティガーデン型の土地利用を対象として—」, 『住総研研究論文集』41, 205-216
- 11) 墨田区(2020), 「令和 2 年度 墨田区世帯人口現況 11 月分」, https://www.city.sumida.lg.jp/kuseijoho/sumida_info/population/monthly/ta301000R0204.html, 2020 年 11 月 20 日入手
- 12) 墨田区(2011), 「墨田区緑の基本計画 第 2 章 その 1」, https://www.city.sumida.lg.jp/kuseijoho/sumida_kihon/ku_kakusyukeikaku/midorinokihonkeikaku.html, 2020 年 11 月 28 日入手
- 13) 墨田区(2020), 「すみだの夢応援援助成事業 事業実施報告」, https://www.city.sumida.lg.jp/kuseijoho/sumida_kihon/governance/yumeouen_jyoseijigyo/sumidanoyume-report.html, 2020 年 11 月 29 日入手
- 14) 川上純・寺田徹(2019), 「分区分園を設置した都市公園の空間および運営上の特徴に関する考察」, 『ランドスケープ研究』82(5), 543-546

注

本調査は JSPS 科研費 19KT0007 「人口減少下の大都市近郊における農的資源の評価」(代表: 八木洋憲) の助成を受けたものである。