

# 日本滯留型市民農園

## 現況探討與今後之課題

### 一、前言

日本與台灣同樣，農業逐漸衰退，而依都市農村交流等來促進農村活性化之動向也日趨活潑。在都市近郊的觀光果園或市民農園陸續出現，山村地區則試著經營農家民宿。市民農園方面則有農家希望由都市近郊的當天來回型轉向為滯留型（住宿型）。

不過滯留型市民農園，不僅其設施需要相當的費用，其管理營運也要非常慎重。故事先有充分檢討之必要。具體言之，例如坵塊的大小、道路、下水道等基礎設施的建設水準、募集方法與決定方法、維護管理營運方法、農家之參加方法等等均應予檢討。

本文擬就日本之滯留型市民農園之展開過程及今後之問題加以說明，以供台灣方面之參考，希望對台灣想要開設滯留型市民農園者能有所幫助。又本文是作者在2002年2月1日於神奈川縣

農業會議上就「周遊型市民農園研討會」之演講內容，略加修改並另訂題目者。

### 二、滯留型市民農園之發展經緯

以下先來觀察日本滯留型市民農園發展到目前這種狀況的經緯。

#### 1. 休閒農園時代（1970年前後）

日本市民農園之誕生，那是在高度經濟成長結果引起顯著的都市化，大都市範圍不斷擴大的時期開始的，那時都市周邊的地價高漲，農家從事農業的意願降低，因而出現荒廢農地。

另一方面從農村來到都市的居民，在都市中沒有土地，他們看見都市中有些荒廢農地就想試著開闢家庭菜園。

農家方面也希望荒廢的農地能夠加以活用，這與都市居民想接觸土地的願望相結合，由此產生市民農園。當初這些農園稱為休閒農園或嗜好農園。但因怕抵觸農地法之規定，致這種純民營

方式的農園不久即消失，在地價上升的氣勢中，讓農地輕易產生利用權，而且其處分受到種種的限制，這對農家來說是相當大的禁忌。

隨著地價高漲，想要確保附有土地的住宅越來越困難，另一方面都市居民想接觸土地的願望越來越高，在這種情況下，乃由地方公共團體向農家租借農地，並使其地目變更為雜種地，再將其整理成農園出租給市民。但是遇到發生繼承之危機時，就趕快解除租約而將農地復原後還給農家。

又為避免產生租佃權問題，乃由地方公共團體或農會介入。負責為不滿一年期間之利用仲介，每年重新募集利用者等方法，以避免農地法的牽制。所以，這時代可以說是相當用心良苦的時代，而市民農園這一句用語，也在這一時代定著下來。

#### 2. 入園方式之時代（1975年）

隨著都市環境的惡化，都市居民對市民農園的期望更加提升，為了解決農地法

上的問題，乃由農林水產省發佈所謂「娛樂農園處理要點」，規定以不超過一年的期間，依農業之經營計畫，向農家支付入園費以體驗農業為理由，推廣所謂「入園方式」之市民農園。

在這時期，市民農園是與公園不同之綠地空間提供者，其為公共福祉之觀念很強，因此，不能收取高的利用費。另一方面，又因地價高漲，致很少農家願意以低廉的代價出租農地，所以，這個階段是開設市民農園相當辛苦的時期。

不過，在這時期正好遇到政府在執行稻作減產的政策，這對市民農園推廣的影響相當大，做為轉作田活用手段，或將轉作獎勵金加算在利用費上面來支付農家的地租，這樣即能以較低廉的價格提供給市民使用。

### 3. 特定農地租賃法時代〈1989年〉

由於願意提供作市民農園的農地不多，所以利用者的應徵倍率很高，且利用期間只有短短的一年，利用者彼此之間的交流很快就中斷；而其辛苦整理的土地，下一年度就不能再利用，後面承接的人又不知道前面利用者的利用狀況致產生連作障礙，或農藥、肥料施用過多等弊端。市民農園利用者希望能長期安定利用，對開設者來說，他們也認為短期間開設甚難提高設備水準。

為了解決以上缺失，只有地方公共團體或農會這種以法律為基礎而值得信賴的團體，可以長期向農家租借土地再借給市民利用。即制定所謂「特定農地租賃法」，以此為契機，使得都市近郊出現規模相當大之市民農園，甚至有投幣式淋浴設施之市民農園設立。

不過，最大的變化是在

觀念上的改變，以往認為市民農園係供都市居民利用，如今成為促進偏遠地區活性化之一種都市農村交流設施，也是讓荒廢農地活化的一種對策。有些地方為使從遠地來利用市民農園的都市居民能夠住宿，乃選定不是農地的場所，興建供不特定利用者使用的小木屋。在這時期逐漸形成一邊享受山村生活的樂趣，一邊留宿在當地體驗農耕作業這種滯留型市民農園的原型。

### 4. 市民農園整備促進法時期

〈1990年〉

有人認為日本之市民農園應該仿效德國，在各個農園設置小木屋或集會設施，以提高市民農園的設施水準，為此必需排除都市計畫法或農振法之開發許可障礙，或從速調整農地法之轉用許可等，因而制定「市民農園整備促進法」。但這個法令也讓有些人擔心轉用為市民農園後，遇到破產或作其他使用的問題。

事實上附設小木屋之市民農園，並未在都市內或都市近郊開設，而是設在遠離都市的山村。理由為都市地價高，不能負擔高額的利用費，如果建小木屋則回復從前的農地狀態，繼承時會有障礙等。就利用者方面來說，因為離住家近，沒有在農園住宿的必要。相反地，在山村有許多荒廢的農地，



■ 下功夫創造符合自己個性的庭院。／茨城縣笠間市「笠間市民農園」

可以便宜的租金承租，支付便宜的使用費則能停留下來享受優美的山村環境。不過，在山村開設滯留型市民農園的契機，是要解除荒廢農地，促使地方活性化，所以利用者當然也負有這方面的責任。

最初也擔心在偏遠地的山村是否會有利用者前來，但出乎意料地，應徵者很多，使得各地也開始設立。如此，附有小木屋的「滯留型市民農園」在山村地區逐漸普遍化。

過去曾有人建議以德國在都市中設立市民農園為目標，但以現在的都市來看，日本要成立如德國那種市民農園是否理想，實令人懷疑。如果在都市中設置附有小木屋之市民農園，那是否有成片的農地存在？防災、防犯、風紀、寧適問題等等，均值得考慮。

### 5. 與德國市民農園之比較

德國之市民農園是由醫師史威伯博士為了小孩之情操教育而開始設立的，卻引起大人的興趣，大人取代小孩開始接觸市民農園，加上戰爭為確保糧食的需要而逐漸擴大，現在日常消費之生鮮蔬菜，由市民農園提供之比例相當高。他們原則上是不可以住宿，但利用期間可相當長，而且不限定農作物，也可以種植低矮樹木。又在都市計畫上賦予一定地位，

扮演公共綠地之角色，地方公共團體擁有所有權，是與都市公園不同的綠地，對市民生活有很大的貢獻。

日本的市民農園則是以活用荒廢農地之對策而產生的，是農家所有地（農地），農家資產運用之一種手段，在都市計畫等法定計畫上並未賦予一定的地位，利用期間雖能更新，但原則上是一年契約，並限定只能做農地利用，原則上是不許種植樹木。且以經常能將其還原為農地而返還給農家個人為前提。

不過在日本卻因此而發展出一種獨特的型態。日本市民農園位在偏遠地區，不像德國是都市生活的一部份。在日本是為脫離都市苦悶的生活而享受與都市生活完全相反的樂趣。所以與都市之市民農園的內容尚有很大的差別。

日本的滯留型市民農園是以住宿為原則，以在山村住宿的行為而能長時間浸淫在不同的生活環境中。這已經可以說是短期頻發型的「綠色旅遊」。

日本滯留型市民農園負有解決荒廢農地、促進地域活性化之重大任務。利用者除了有管理農園及共用部分之義務外，也負有與地方交流、消費及對地方有其他貢獻之義務。德國之市民農園利用者雖然也負有管理農園

及共用部分之義務，但並未負擔與地方交流、消費或其他貢獻之義務。

日本之市民農園在當初也與德國之市民農園一樣擔任其角色，但現在之滯留型市民農園所擔當之角色已經完全不同。這種角色要如何發揮，是大眾所關心的課題，其能否適當對應是決定今後消長的關鍵所在。

## 三、滯留型市民農園內涵

### 1. 位置

從都市距離來看，由主要都市搭乘汽車經由高速公路2-3小時才能到達的偏遠地區較多。利用者當中有人認為從高速公路下來，走蜿蜒狹小的山路，脫離現實塵囂進入另一個世界，那種感覺是很大的享受，這是滯留型市民農園成立的重要原因。

就該市町村的市民農園位置來說，多數也是離該町內中心有相當的距離，而且以山間的荒廢農地較多。但也有選擇經過土地改良事業的地點作為市民農園者。

景觀等方面的考慮，則選擇眺望良好，被山峰所圍繞而有安定感的地點，或做為農村公園等之基礎設施完整的地點。也有些地方設法利用有傳統性砌石的梯田景觀。

### 2. 規模

滯留型市民農園的規模，



■ 生長良好的作物與陽台寬闊的小木屋。／茨城縣笠間市「笠間市民農園」

從 0.5 公頃到 10.5 公頃，可以說大小不一，其中也有包含森林或教育農園者。區劃數也從僅有數區到 50 區，數量參差不齊，1 區劃的面積由 150 平方公尺至 350 平方公尺。小木屋則由 25 平方公尺至 45 平方公尺。大部分是以閣樓部分做為寢室的小木屋較多。農園有僅由滯留者所構成的，也有包含當天來回利用者。

### 3. 設施

大致上都有集會所〈包括集會室、料理室、廁所、管理員室〉及農機具庫、停車場等。也有設置堆肥場者。用水則利用水井或市町村營自來水，下水則以合併淨化槽較多，也有與村落排

水銜接者。園內道路有些是緊急車輛能進入坵塊內，有些則設置停車場，也有些區劃能直接將車輛開進去的。道路鋪面很多是鋪柏油，但也有鋪碎石或木料者。

小木屋通常附有廁所、浴室、廚房，也有附設冰箱與櫥櫃者，有的陽台相當大，也有農機庫的。電視與電話則只有配線，相關設施由利用者自行購置。也有很多案例設有冷氣及暖氣設施，但機器是由利用者自備者較多，其中也有為殘障者設計的坡道及輪椅。

### 4. 募集

募集利用者的方法是在《鄉間小路》這一類的雜誌上刊載，並對過去參加活動者

寄發傳單，由公所上網廣告等。另外由於滯留型市民農園相當新奇，在電視地方新聞報導者也不少，效果更大。

對應徵者的選拔方式是先聽聽他們一年至少能夠來幾次，是否有與當地居民交流的意願。對農業的態度如何等，而且要他們親自到現場看看再說。以目前的情況而言，申請人數均超過提供的區劃數，其中也有超過數十倍者。即使相當偏遠的地區，申請人也是超過預期。

利用者大部分是要花 2 小時以上才能到達的大都市居民。有些地方為加強都市與農村交流而儘量避免讓村內居住者申請。又大部分都備有候補名單，以便中途有

人退出時能快速遞補。

利用者的選定，考慮到要讓廣泛的一般市民均能利用，避免成為特定宗教團體的活動設施，或違反公序良俗團體的利用設施。

### 5. 契約

利用機關原則上為一年，但以三或五年為期間而每年度更新的情形較多。年間的利用費視小木屋與區劃的大小而定，大致是一區劃25萬至60萬日圓。

利用上的限制是以減少農藥、有機栽培為原則。樹木的栽植原則是禁止的，垃圾能做成有機肥者以外大部分是要帶回家的。幾乎都沒有設置垃圾收集場所，也有規定所有的垃圾都需帶回去的，而且大部分禁止在野外焚燒垃圾。

利用頻度每月至少要來二次，不過可隨情況調整，但是如果沒有特別的事情而放置不來者，中途會被解約。

市民農園畢竟是農業體驗設施，不是都市居民的別墅替代設施，也不是老人的隱居設施，為貫徹農業用的休息小屋，故禁止遷入戶口。但實際上有滯留半年以上或整年滯留在當地者。

### 6. 維護管理

管理主體是以地方公共團體較多，但也有由地方居民組成管理委員會或委託土地所有權人管理者。像生產合作社那樣由農家自行設置

的案例很少。

共有部分的清掃等，原則上是由利用者以共同作業方式處理。也有付管理費委託農家等管理者。至於農園的管理，如果利用者不能妥善管理時，通常是委託農家等代為管理。這當然要付管理費。但為了讓利用者確實體會農事作業的辛苦，乃規定除草一項絕不允許請人代勞。

### 7. 居民交流

任何一個市民農園都要能夠與當地居民交流做為利用條件之一。但在實際上雖然當初有積極嘗試，卻因相當繁瑣而逐漸衰退的案例也不少，尤以規模小的農園最為顯著。不過團體性的交流雖然不多，但個人的交流不少。如果沒有相當程度的規模，要提高交流成果是相當困難的，而且也不容易引起交流的熱誠。

但是市民農園既然不是別墅，而是用來體驗農業或農村生活，則與地方交流與利用者之間的親睦互動是必要的。所以，有的地方會請農園利用者擔任講師、演奏者等，參與當地的各種活動。當地的婦女也會擔任指導者，教導利用者如何打蕎麥、做山菜料理等。

## 四、滯留型市民農園之課題與方向

### 1. 現狀的課題

### (1) 減價折舊問題

幾乎所有滯留型市民農園主要都是接受農林水產省的補助而設置的。因此，事業費的一半變成地方公共團體的負擔，實質上是以舉債方式籌錢較多，而且是以過疏債等來負擔，最後則以地方交付稅來償還。

以這種方式來籌備事業費，則其費用是以一般會計來處理。如此，則在初期表面上看來好像有收益，但因未列減價折舊費，致將來的修理費或改建費沒有著落。在初期問題小，所需費用不多，但經過一定期間以後變舊了，費用就會逐漸提高，如此經過一定期間以後，從一般會計支出的費用增加，會成為市町村財政上的負擔。在契約更新時如不能整修或改建，則在農村有出現破舊房舍的可能性。

### (2) 契約更新

市民農園依「市民農園整備促進法」之規定，是要讓非農家體驗農業，其利用機會要平等。

所以原則上在契約更新時，應給與所有想要利用的人有平等的機會，但從利用者方面來看，應徵倍數越高，表示那是愈具魅力的農園，因而希望繼續利用的願望會愈強。而且如果能利用3年、5年，則利用者之間的交流也會加深，對土地的情感會提高，雜器及其他投

資也不能忽視，所以想續租的慾望也會加強。

另外在契約將到期時也可能看到有放棄耕作式的利用案例，這對下次接手者的利用者來說會造成困擾。對開設者方面來說，如應徵者倍率低，則確保利用者會有困難，故也有希望能繼續維持現狀。

不過滯留型市民農園絕對不是別墅，也不是都市老人的隱居場所，更不是為少數特定利用者的設施。就補助金的旨趣來說，也有必要給國民平均的恩惠。因此需要嚴格要求期滿時解約，並重新辦理募集利用者的手續。如果提出申請者少，則再與從前的利用者簽約，那就沒有問題。

### (3) 地域之活性化

任何一個地方開設滯留型市民農園的理由，都是要活用荒廢農地，促進都市農村交流使經濟活性化，增進文化交流等。

但實際上提供做市民農園的土地面積很小，偶而來當地利用的都市居民在當地花費的金錢也不多，文化方面的貢獻也微不足道。他們來當地耕種農作物，在這種情況下會向當地農民買多少蔬菜，那是令人懷疑的。

如果要提高效果，則需要相當的規模。淨化槽的設置、道路等基礎設施也是區劃愈多效果愈好。有些地方認為設置市民農園之後，當地的閉鎖性變成較為淡薄，而且能與各種不同的人交流，使村民人生觀改變，故市民農園的效果應以長遠的目光來評估。也有人認為市民農園的利用者是農村的活廣告，不必由地方公共團體的營運來提高收益。由此看來，對地方活性化的評估實在是見仁見智。

但是為什麼要為都市居民做莫大的投資？其效果如何？這實在有說明白之必要。都市農村交流，表面上看來

是對等的，但實際上農村方面付出較多。所以利用者方面應有義務協助當地農家透過宅配等方式，擴大農產品的銷路，並協助設立各種都市農村交流的設施，誘導更多人來利用。

## 2. 將來之課題

### (1) 供給過剩

以目前的情況來看，滯留型市民農園的應徵倍率都很高，與當天來回型比較，呈現壓倒性的安定與活絡狀態，因此各地都想要開設，而且型態也相差不大。隨著農村過疏化之進展，荒廢農地愈多，而都市居民想脫離枯燥的都市生活、體驗農業，農林水產省也以促進都市農村交流為重要的施政重點。

在這種狀況下，滯留型市民農園將來會更為增加，但是當普及到相當程度之後，需要將會受到打擊，缺乏魅力的市民農園會被淘汰，到那時候就會要求有附加價值的市民農園計畫，提高設備水準等，經營能力也會受到重視。

### (2) 老朽化

從嚴格的觀點來看滯留型市民農園，那並不是真正充滿活力，而是受到補助金的支援才成立的。今後要面臨競爭的時代，所以要提高利用費並不容易，加上許多市民農園並未從事減價折舊，將來要整修改建有困難。設施老朽化則會增加困擾，維



■ 以當地石材砌成草莓園，可自由採食。／茨城縣笠間市「笠間市民農園」

持管理問題出現，利用者會減少，可能還要降低利用費，如果出現空屋，則會使利用者更加快速降低。為都市居民投入巨大金額的設施，結果可能出現老朽化的現象。都市居民只要跑到別的地方去找別的農園即可，但農村居民卻不能將老朽化之農園置之不顧。

### 3. 利用者之意識改變

#### (1) 要求多樣化

滯留型市民農園的利用者，他們的要求也從單純玩泥土階段改變為真正鄉村生活體驗。而且農村體驗也不是像都市的市民農園那樣，只用來種菜即可滿足，他們想種花、栽培蕎麥，種與當地一樣好吃的蔬菜、種香菇、種果樹等等，要求不斷擴大。甚至除了農業以外，還想走到山林裡割草、採山菜、打枝、燒木炭等等。也有人要到河川或海邊釣魚，要學習陶藝等等。

在狹小的區劃中雜亂陳列著小木屋，這對於高意識的利用者來說是不能滿足的。因此要具備地方特色、地方資源、地方特產等個性的市民農園才會受歡迎。

#### (2) 重視環境的生活場所

滯留型市民農園的利用者大概是對環境問題意識較高的人較多。在都市中不能實現自己理想的環境而想到農村來尋求其生活環境者也不少。對農業也希望有機無

農藥那種環境所栽培的安全食物。他們追求都市中不能具備的那種與環境相融的生活。資源能循環利用，不要有製造環境垃圾的生活、雨水及其他水資源能有效利用的生活、能利用太陽能的生活，這種對環境很親切的滯留型市民農園，是都市居民所追求的。

建設小木屋或集會場所時，應選擇不會增加地球負擔的材料來加工，造出適合當地的住宅樣式，也應努力確保能栽培安全農作物的環境。

#### (3) 樸素的生活場所

滯留型市民農園的利用者，並不想在都市中那種人工空間而被機械所包圍的環境中生活。例如置身於自然當中感受自然，以自己的力量確保食物，沾雨水露水，在黑暗的夜間有些恐怖的那種生活體驗，可以說他們持有樸素的生活要求。滯留型市民農園那種舒適環境，應該不是在都市中那種受人工操控的快感，而是自然所帶來的舒適感受。

市民農園的利用者對於食物通常也有特別的要求，他們希望吃到適合當地氣候的農作物，或利用酵母等自然作用的加工品，手工製作的味噌、漬物、乾物等。希望吃到只有當地生產的食品。

能夠讓都市居民來過這種生活的小木屋或集會所的

計畫，應該也是與地方交流所必需的，在坵塊的土堤上能摘春天的野花、野蒜、落等等，也有蒲公英、女郎花、彼岸花等日本罕有的自然花草，這也是一種享受。宅地分割也不要太人工化，利用自然地形所形成的柔軟曲線或道路來做界限，水中有蝌蚪、小魚這種自然水路，是我們所期望的。

## 五、能適應時代的滯留型市民農園

目前各地方滯留型市民農園都充滿活力，沒有什麼問題出現。相信這種情況還會繼續一段時間。但是以現在這種趨勢產生的滯留型市民農園，再過10年可能就會出現被淘汰的現象。滯留型市民農園與普通的市民農園不同，那是投入相當的經費，而且有小木屋這種建築物存在，一旦被淘汰則形成的問題特別嚴重，故應慎重計畫。

另一方面，投入龐大經費開設的滯留型市民農園，其存在意義也應更加嚴格地追問。在財政窮困的時代，為特定少數都市居民投入那麼大的稅收，為何不投在村民身上，其存在意義如何，也有說清楚的必要。

### 1. 發揮地方特色的滯留型市民農園

隨著時代潮流而輕易開設的滯留型市民農園，長期來看會變成一種尷尬的負



■ 可自由利用之堆肥場。／茨城縣笠間市「笠間市民農園」

擔，在不久的將來，只要有滯留型市民農園就有利用者會來的時代將會消失。

今後的滯留型市民農園，必需要能充分發揮地方的優良特色，但千萬不可因為要發揮特色而加上很多人工，最重要的是要呈現其原貌。利用當地氣候上的特徵、優美的景觀、值得驕傲的文化、山海風土、週遭環境等來開設滯留型市民農園，才能適應多樣要求的利用者的需要。而且不是做好就算了，要有適當的管理，維持舒適的環境，利用者之間，或與地方住民之間也應展開具有活力的交流。

## 2. 對地方有所貢獻的滯留型市民農園

滯留型市民農園並不是投入稅收為都市居民開發別墅，也不是都市老人的隱居場所，對地方沒有貢獻的滯留型市民農園之開設，這對

當地來說是沒有意義的。對地方的貢獻除了具體的經濟活性化以外，還有精神上、文化上的貢獻，而且其貢獻也有短期性的或長期性的，可以說是多采多姿。

尤其精神上、文化上的貢獻並不容易測定，也不容易看得出來，只有憑個人的主觀判斷，這並不客觀，不過至少在經濟活性化方面應該要有一些具體的數據或事蹟指出來。

現在雖然由國庫補助二分之一，但是如果計算減價折舊費、維持管理費、人事費，則想要收支平衡是很不容易的。利用者在當地所留下的經濟效果很少，以開設滯留型市民農園來解除荒廢農地面積不大，土地所有權人得到的地租收入也很微薄。對都市來說雖然具有廣告塔的意義，其效果也並不明確。這好像搭乘農村的善意讓都

市居民免費騎乘而開設的設施。

在這種狀況下，要開設滯留型都市農園，實應研究克服以上問題的對策。要那些利用者多少對地方有所貢獻，那麼該讓他們認清他們是來體驗農業、農村的好處，希望農村能夠借給他們一處居留的場所。有這種謙虛情懷的都市居民，則稍微提高利用費應該也會被接受的。農村方面要有選擇利用者的主導權，如果只會向都市居民獻媚，那是會滅亡的。

為此，必需提供合適的農園與環境，不僅要整理農園部分，地方全體也要具備豐富的農村環境。農家本身要回顧一下地方應有的型態及生活方式。在討論滯留型市民農園的開設水準之前，應該先創造讓都市居民想要來看看的優良傳統文化與景觀。如果像租界那樣興建一些豪華的滯留型市民農園，那些意識很高的利用者也會敬而遠之，結果只會形成與地方無緣的別墅開發而已。

另外還需要從長期的觀點來進行適當的維護管理。要隨著歲月的流逝而增加其風華，融入地域景觀中，這才是滯留型市民農園應有的形態。對地方來說，有高格調的滯留型市民農園也是一種驕傲。如果開設低品質的滯留型市民農園，將來甚至有破壞地方形象之虞。 ㊦