

近畿圏における都市近郊農地の保全・利活用に関する研究

大阪大学大学院工学研究科 柴田 祐
 株式会社スペースビジョン研究所 松本 邦彦
 大阪産業大学工学部環境デザイン学科 川口 将武
 谷町空庭 山内美陽子

1. 背景と目的

都市近郊農地は、食糧供給をはじめ、防災、景観、教育、レクリエーションなど、多面的な機能を有しており、近年、環境や食の安全・安心への感心の高まりなどによりこれらの機能が注目され、様々な取り組みが見られる。特徴的なものとしては、市民農園、棚田オーナー制、休耕田でのコスモス等の景観作物の栽培、ヒートアイランド緩和にむけた休耕田での灌水実験、バイオマスの循環などの取り組みが挙げられる。

一方で、都市近郊の農地は、都市計画上からも農業振興上からも空白地帯であることが多く、体系的な土地利用整序手法や地域管理手法が用意されていない。例えば、大阪府下の市街化調整区域を有する市町村のうち半数以上を占める 22 市町で農業振興地域整備計画が策定されていないが、このような区域の農地は都市計画により開発は抑制される一方で、農業振興のための施策や投資も行われず、施策の空白地帯となっている。

さらに、様々な取り組みが見られるものの、都市近郊農地全体から見ればごく一部における取り組みにすぎない。

人口減少社会をむかえるにあたり、新たな都市構造のあり方、郊外のあり方が求められる中で、都市近郊農地を都市構造の中で位置づけ、都市計画として都市近郊農地の保全・利活用のあるべき方向性を示す必要がある。

これまでも市民農園に関する研究や¹⁾、棚田オーナー制度の担い手やその継続性に関する研究²⁾など一定の蓄積が見られるが、これらは一つ一つの取り組みに着目した研究が多く、都市圏全体として把握したものはいまみられない。

そこで、本研究では、関西都市圏を対象として、都市近郊における農地やため池などをフィールドとした環境保全、景観形成、レクリエーションなどの様々な取り組み事例を収集し、体系的に整理、総括することによりその全体像を明らかにし、今後の課題について整理することを目的とする。

2. 都市近郊農地の保全・利活用事例の収集

(1) 調査方法

近畿圏整備法による既成都市区域及び近郊整備区域を含む 94 市町村を対象として、2007 年 4 月から 6 月にかけてホームページを閲覧することで、景観、教育、レクリエーションなど、農地を保全・利活用する新たな取り組みを収集した。さらに、94 市町村の農政担当部局を対象として、農地の保全・利活用状況に関するアンケート調査を 2008 年 3 月に実施し、38 市町村から回答を得た(回収率 40.4%)。その結果、268 事例を収集することができた(表 1)。

各事例において直接的に農地を利活用する事例と、間接的に利活用する事例に区分し、直接的に農地を利活用する場合は、その主な利用主体を農家以外と農家で整理した。

(2) 都市近郊農地の保全・利活用事例の特徴

農家以外による利活用事例で最も多いのは市民農園で、調査対象の 56.4%にあたる 53 市町村での取り組みが確認できた³⁾。食育では京都府、大阪府による取り組みが含まれるため事例数が多くなっている⁴⁾。また、オーナー制度には様々なものがあり、棚田オーナーの他、竹の子、黒大

表 1 都市近郊農地の保全・利活用事例

利用形態	主たる利活用者	利活用の形態	事例数	概要	
直接的利活用	農家以外による利活用	観光	農業体験	14	田植え、稲刈り、芋掘りなど
		観光農園	10	芋掘り園、いちご園、くりなど	
		市民農園	53	NPOによる市民農園6含む	
		福祉農園	14	NPOによる福祉農園1含む	
		エコ農園	1	生ごみたい肥づくりとその活用	
		食育	21	京都府、大阪府による事業を含む	
		オーナー制	10	棚田オーナー、黒大豆、柿の木など	
		ボランティア	4	遊休農地解消、棚田保全活動	
		竹林の継継管理	2	竹林ボランティア、たけのこ畑竹林再生研修	
	その他	宅地における農地整備	3	なんばパークス、菜園付きマンション	
	農家による新たな利活用	付加価値農業	伝統野菜	12	京の旬野菜、尼いも復活、なごの伝統野菜など
		特産品の開発	16	壬生菜、そば打ち、早生柿、大豆、小麦など	
		環境保全	20	レンガ栽培米、大阪府BDF用菜の花栽培など	
その他		景観作物	18	コスモス、ヒマワリ、レンガ、菜の花、花摘み会	
担い手育成		営農組織	6	農事組合法人、農業青年クラブ、農家女性組織など	
NPO法人農業参入		1	NPO法人の農業参入		
農業研修、講座		6	定年帰農者等登録制度、農業塾、市民農業学校など		
制度、計画	計画づくり	16	農空間づくりプラン、人と自然の共生ゾーンなど		
農住組合	4	いかるがの里、天理市岩室、大和高田市林木町など			
間接的利活用	直売の実施	32	朝市、夕市、ふれあい市、商店街で野菜市など		
	拠点施設改修の整備	3	農村環境改善センター、地域資源総合管理センターなど		
	その他	2	フィルム・コミッション、農のウォーキングロード		
計			268		

豆、柿の木などのオーナー制度が把握された。宅地において新たに農地を整備した事例もあり、なんばパークス屋上のパークスガーデン、菜園付きマンションの分譲など3事例が把握された。

農家による新たな利活用事例では、伝統野菜の栽培や特産品の開発など、様々な形で付加価値のある農業が目指されている。環境保全では、レンゲ栽培米などの環境保全型農業の他、「大阪府BDF用菜の花栽培事業」が13市町村で農家を中心としたグループにより実施されている。農業研修では、実習という形で農地が利用されている。

間接的利活用では、地元農産物の直売所を整備することで周辺の農地の利活用につながることから、間接的利活用と整理し、32事例が把握された。その他では、大和桜井フィルム・コミッションでは多くの農業景観が取り上げられ、堺市農のウォーキングロードでは、農村地域を気軽に歩くことによるふれあいが目指されている。いずれも直接的に農地に関与する取り組みではないが農地の保全につながる取り組みであり、間接的利活用といえる。

全体的に個々の農地をどう使うかに終始し、まちづくり活動の一環など、広がりのある取り組みは限られている。

3. 農地所有と農地利用から見た保全・利活用の特徴

(1) 農地の所有と利用形態による類型

先に述べたように、都市近郊農地の保全は、従来の農業による農地の利活用だけでは限界があり、都市住民などの

農家以外の利用者による農地の利活用、つまり農地の所有者と利用者の分離が一つの有効な手段であると考えられる。

そこで、農地所有者と農地利用者及びそれらをつなぐ仲介者と、農地の利用形態に着目し、得られた事例のうちそれらの情報が得られた事例について整理した(表2)。その結果、農家による農地利用である「農業」、主たる利用主体が農家以外である「農地利用」、農地を利用しない「不利用」の3つに分類し、所有と利用の違いから7つの類型が得られた。

(2) 農家による農地利用

農業に分類されたもののうち、所有者と利用者が一致しているものでは、「新たな農業」として企業の参入も見られ、また、「付加価値型農業」として伝統野菜栽培など様々な形で高付加価値化が図られている。一方、所有者と利用者が一致しない「分離農業」では、営農することができなくなった農家から農業法人が農地を賃貸することで規模拡大しているものや、営農連絡協議会⁹⁾が仲介者となり農地賃貸の推進を図る奈良県の「担い手バンクシステム(図1)」などが把握された。「付加価値型分離農業」の事例はあまり見られなかったが、耕作放棄地を借り受け営農組合や農事組合法人がBDF用の稲や菜の花など付加価値の高い作物を栽培するもので、まとまった規模での実施が期待できる。

(3) 主たる利用主体が農家以外である農地利用

農地利用に分類されたものでは、観光農園、棚田オーナー制度、食育など「一部分離農地利用」では、都市住民等

表2 農地所有者と利用者からみた保全・利活用事例(一部)

	事例	農地利用者	仲介者	農地所有者	農地利用形態	類型
農業	岸和田市「生き生き農業研修講座」	婦農者、新規就農者	市、JA	農家	農業実習	新たな農業
	(有)阪急東南グリーンファーム	企業	府	企業	農業	
	ハートランド株式会社	企業	府	企業	農業	
	鳥飼なすの栽培	農家	農業振興会	農家	農業(伝統野菜栽培)	付加価値型農業
	和歌山大根	農家		農家	農業(伝統野菜栽培)	
	〇リフレうりわり(直売)	農家		農家	農業(地元農産物)	
	農業法人「ひめのう」	ひめのう		営農不能農家	農業	分離農業
	〇奈良県「担い手バンクシステム」	受け手農家	営農連絡協議会	出し手農家	農業	
	稲美町「森安営農組合」	森安営農組合		営農不能農家	BDF用稲栽培	
	大阪府BDF用菜の花栽培	農事組合法人、協議会等		営農不能農家	BDF用菜の花栽培	分離農業
農地利用	農事組合法人「奥貝塚・彩の谷」	農事組合法人、都市住民		大阪府	観光農園、市民農園	一部分離農地利用
	伝統野菜「厄いも」復活プロジェクト	農家、市民ボランティア	市	農家	農業(伝統野菜栽培)	
	高槻市「とかいなか創成特区」	農家、NPO、市民団体		農家	農業(酒米生産)	
	大阪府「BDF用菜の花栽培」	農家、NPO、小中学校、大学		農家	BDF用菜の花栽培	
	大阪府「育てて食べよう野菜バリアリ推進事業」	農家、小学校	府、市	農家	農業、農作業体験	
	茨木市「棚田保全活動ボランティア」	農家、ボランティア	市	営農不能農家	復田、コスモス栽培	
	能勢町「能勢ながさくに棚田オーナー」	農家、都市住民	農園管理組合	営農不能農家	農業、農作業体験	
	京都府「ふるさとボランティア活動」	農家、都市住民	府	営農不能農家	復田、ソノ栽培	
	彩都ファーマークラブ	農家、都市住民	中間法人	阪急不動産	農作業体験	
	大阪市「市民農園」	都市住民	大阪市農業センター	営農不能農家	市民農園	
	農事組合法人「神出ファームビレッジ」	都市住民	農事組合法人	営農不能農家	市民農園	
	松原市「福祉農園」	都市住民	JA	営農不能農家	市民農園	
	奈良県「農地いきいきサポーター」	都市住民	NPO、市民団体	営農不能農家	農作業体験	
	枚方市「D' レスティア香里ヶ丘」	居住者		ダイワサービス	菜園	
不利用	「田んぼの水を張って大阪を冷やそう」プロジェクト	—	府、土地改良区など	営農不能農家	灌水	積極的不利用
	城陽市「休耕田を活用した花いっぱい運動」	ボランティア	市	営農不能農家	コスモス栽培	
	高槻市「コスモスロード」	土地改良区		営農不能農家	コスモス栽培	

※〇印は間接利用の利活用事例

が主たる農地の利用者であるといえるが、その利用に際しては農家の支援が不可欠なものである。農家の関与の度合いには事例によって差があるが、例えば、棚田オーナー制度では都市住民等の関与は年に3回程度のイベントのみで日常の維持管理は農家が担っているという事例が多い。

都市住民のみが利用者となる「分離農地利用」は市民農園という利用形態を取らなければ実現していない。そのような中で、奈良県の「農地いきいきサポーター」は、図1に示した営農連絡協議会が農地の出でてである農家と受け手であるNPOや市民団体を仲介し、NPOや市民団体の運営のもと都市住民が農地を利用するという形態を取っている点が特徴的である。現在15NPO法人・団体の登録があり、うち6団体が70aの農地で農作業体験や講習を実施している。

また、これらのうち企業が農地の所有者である事例がみられた。「一部分離農地利用」に類型された「彩都ファーマークラブ」では中間法人を新たに設立して運営され、元的地権者である農家の支援を得ながら、新規入居者のコミュニティ形成などを目的として棚田や菜園における共同の農作業体験が実施されている。また、入居者専用の菜園を敷地内にも整備した菜園付きのマンションの分譲も把握され、宅地において新たに造成された農地における「分離農地利用」の一形態であるといえる。

(4) 積極的に利用しない農地利用

不利用に分類されたものでは、耕作放棄地を灌漑することでヒートアイランド現象の緩和につながる取り組みや、景観作物を植栽する取り組みなどが把握された。景観作物については補助金などもあり多くの取り組みが見られた。これらは「積極的不利用」と位置づけることができるが、この場合にも用水の管理や種蒔きなど農家の協力なしには実施できないものである。

4. 都市近郊農地の保全・利活用事例の分布の特徴

次に、これらの都市近郊農地の保全・利活用事例が都市との関係においてどういった分布をしているのか、GISを用いて把握した。広域的な都市圏レベルでの特徴を把握することを目的として、取り組みが行われている農地の立地を把握することができた167事例について、市街化区域、

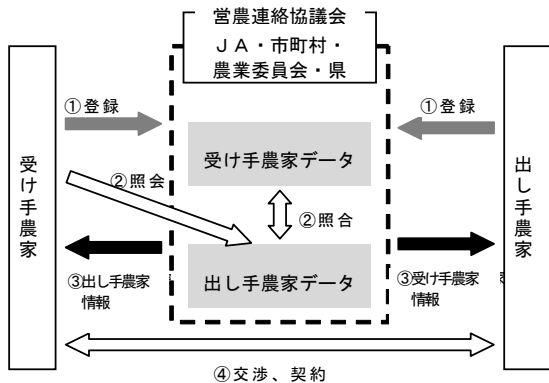


図2 奈良県担い手バンクシステムの概要⁶⁾

市街化調整区域等との関係を把握した。その結果を、表3、図2に示す。

限られた事例による集計であるが、市街化区域、市街化調整区域に関わらず農地の保全・利活用事例がみられ、農地所有者と利用者からみた3つの分類による差もほとんど見られなかった。このうち市街化区域との境界から500mの範囲内にある市街化調整区域の取り組みが44事例見られ、市街化区域とあわせると119事例となる。さらに、境界から1kmの範囲内にあるものを含めると134事例となり、大半が都市との近接性を活かした取り組みであるといえる。

5. 都市近郊農地の保全・利活用を進める上での課題

都市近郊農地の保全・利活用を進める上での課題を把握するため、94市町村の農政担当部局を対象としたアンケート調査を実施した。

(1) 都市近郊農地の利活用状況の認識

38自治体の中で14自治体が「利活用の例は十分ではないが、まだまだ利活用の余地は十分にあると思う」と回答しており、現状では利活用の余地があることが認識されている。一方で、10自治体は「十分に利活用されているとは言いがたく、有効な手だても見つからないと思う」と回答しており、今後の利活用の展開の見通しが不明瞭な状況にある。

表3 保全・利活用事例の分布状況

	市街化区域	市街化調整区域		左記より外	計
		バッファ500m内	バッファ500m外		
主として農家以外による利活用	40	25	20	3	88
主として農家による新たな利活用	26	16	16	2	60
間接的利活用	9	3	7	0	19
計	75	44	43	5	167

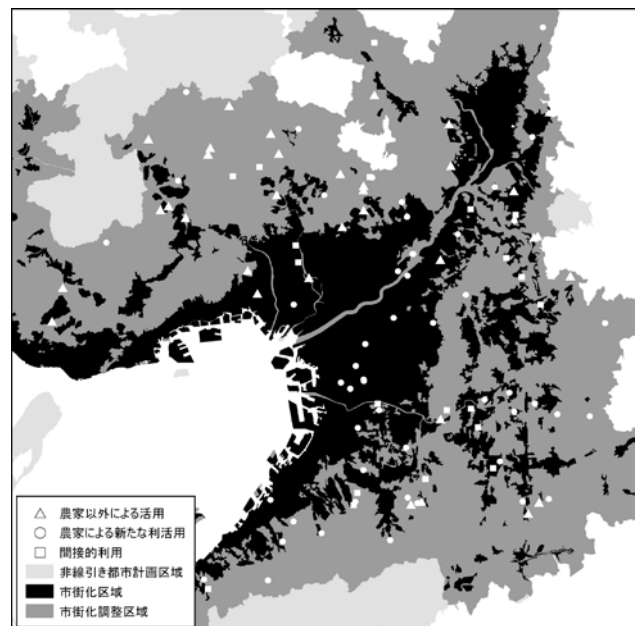


図1 都市近郊農地の保全・利活用事例の分布

(2) 都市近郊農地の利活用を促進していく上での課題

利活用を促進していく上での課題についてたずねたところ、16自治体が「所有者である農家に利活用の意義が十分浸透していない」と回答しており、農家の理解が大きな課題となっている。また、「一箇所あたりの面積が小さい」、「分散している」、「利活用可能な農地が少ない」などの回答も多く、利用可能な農地の立地や規模の課題も指摘されている。これらの課題は利活用可能な農地のいわば供給側の課題である。一方で、「利用者である市民などに利活用の意義が十分浸透していない」や「農地を利用したいという市民やNPOなどのニーズが少ない」への回答は少ない。

一方で、14自治体が「所有者と利用者を仲介する中間組織や人材がない」と回答しており、所有者と利用者とのマッチングが課題となっている。さらに、「利活用していく上での法制度税制度上の制約が大きい」と9自治体が回答しており、利活用を進める上で農地法や税制などの制度面での制約も指摘されている。

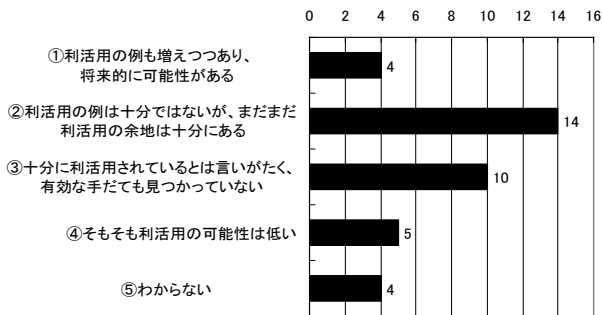


図 3 都市近郊農地の利活用状況の認識

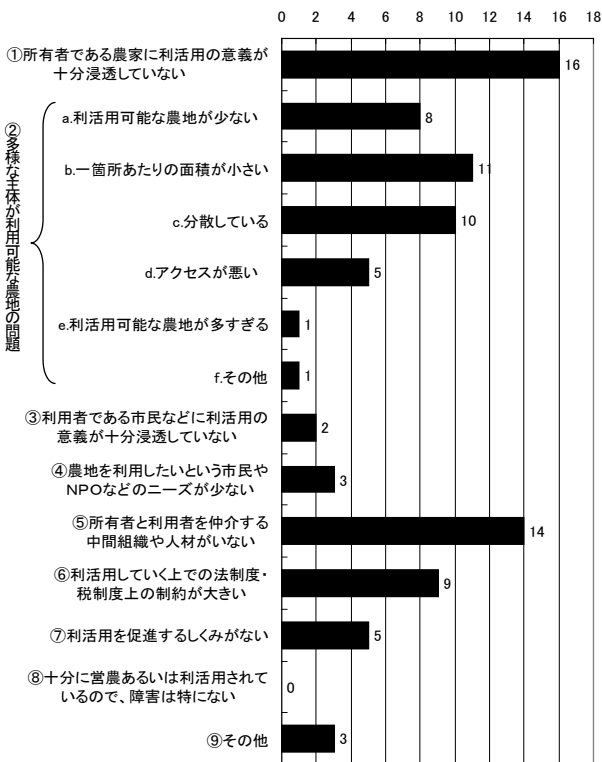


図 4 都市近郊農地の利活用を促進していく上での課題

6. まとめ

都市近郊農地の新たな保全利活用の取り組みとして様々なものが把握されたが、都市近郊農地全体から見ればごく一部における取り組みであり、さらに、全体的に個々の農地をどう使うかに終始し、まちづくり活動の一環など、広がりのある取り組みは限られていた。今後の展開に向けて以下が検討される必要がある。

所有と利用の分離という観点からは、今回把握した利活用事例の多くが「一部分離農地利用」の類型に含まれ、都市住民等も一部関与できる農業というのが実態であり、所有と利用の分離は進んでいない。これは農地法の制約もあるが、農地を農的に利用すること自体に知識と経験が求められ、農家の参画が不可欠であることにもよる。農業の担い手の確保の議論はあるが、それだけでなく農的な取り組みの指導やインタープリターのような人材の確保も大きな課題であるといえる。

また、アンケート調査の結果から農地所有者と利用者をつなぐ仲介役の重要性が明らかとなった。農家に対して使わなくなった農地の利用を他の者に委ねるよう理解を得るためには仲介役に信用が求められ、奈良県の担い手バンクシステムの仕組みは有効な方策であると考えられる。その際には、税制も大きく影響し、例えば、市民農園等に利用した場合も相続税の納税猶予を認めるなどの他に⁷⁾、農地の売却益の課税強化や耕作放棄した際の税制運用の強化などについても検討される必要がある。

さらに、新たな都市構造のあり方、郊外のあり方が求められる中では、農地の利活用が個別ばらばらに実施されるのではなく、広がりを持ってまちづくりの一環として取り組まれる必要がある。地域ブランディングにもつながっている「尼いも」復活プロジェクトや新規住民のコミュニティ形成を目指している彩都ファーマークラブなどにその端緒を見ることができるが、その評価については今後の課題としたい。

謝辞

本研究は、2006年度、2007年度日本都市計画学会関西支部研究助成による研究会「都市近郊農地の保全・利活用に関する事例研究会」の研究成果であり、関西支部及び共同研究者である研究会メンバーにお礼申し上げます。

補注

- 1) 三宅康成(2006), 構造改革特区による市民農園開設の現状と展望, 農村計画学会誌 25, pp.317-322
- 2) 寺田憲治他(2005), 棚田オーナー制度の持続性に関する要因分析: 農村計画学会誌 Vol.24, pp.211-216
- 3) 市民農園は開設農園数ではなく開設している市町村数でカウントした。
- 4) 京都府「やましろ食育プロジェクト」、大阪府「育てて食べよう野菜バリエーション推進事業」。なお、食育・環境保全・計画づくりなど府県の取り組みは実施している市町村数でそれぞれカウントした。
- 5) 農業協同組合(JA)、市町村、農業委員会、県からなる。
- 6) http://www.pref.nara.jp/dd_aspx_menuid-4788.htm, 奈良県農林部担い手・農地活用対策課, 担い手バンクシステムのご案内, 2009.06.18 入手
- 7) 2009年度税制改正により市街化区域内の農地について、猶予期間中に障害、疾病等のやむを得ない事情により貸付を行っても、納税猶予の継続が認められるようになった。