

大阪府立大学博士（緑地環境科学）学位論文

多面的利用を通じた都市農地の保全と活用に関する研究

（論文要旨）

高橋 富美

2017年

第1章 研究の背景及び目的

我が国では、人口減少や高齢化の進展を背景に、持続可能な都市空間の形成や質の高い生活、生きがづくりなどへのニーズが高まっており、農地を食料生産の場としてだけでなく、景観形成機能や生物多様性の保全機能、防災機能、学習機能といった多面的機能への期待が高まっている。一方、我が国の農業は、経済性や担い手の問題など多くの課題を保有しており、依然として遊休化が進展している。加えて、都市農地（都市的地域に分布する農地）は市街地圧の高い立地条件から、営農環境の劣化や宅地需要の受け皿としての役割りは弱まりつつあるものの依然として宅地への転用圧は高い。このような背景から、2015年には都市農業振興基本法が制定されたものの、都市農地の保全と活用にはまだまだ多くの課題が残されており、具体的な戦略が喫緊の課題となっている。

そこで、本研究は、農業振興を通じて都市農地の保全と活用を図るといった視点ではなく、都市に居住する住民や都市で活動する多様な団体の多面的利用を通じて、都市農地の保全と活用を図る具体的な戦略を探ることを目的とした。

第2章 都市および農業政策から捉えた都市農地の位置づけ

本章では、既往研究や論説、政策等の整理を通じて、都市及び農業政策から都市農地の位置づけを捉え、本研究で着眼した都市農地の多面的利用の動向を概観する。

都市の急激な拡大を誘発した高度経済成長期の1960年代から1980年代を見ると、1968年の新都市計画法や1974年の生産緑地法に見られるように、都市政策上都市農地は緑地的機能を発揮する空間として位置づけられ、一部の自治体では公園緑地の一部として位置づけた事例も見られた。また、東京都練馬区立の「区民農園」に見られるようにこの時期に市民農園としての活用が始められる。但し、都市農地は宅地供給の受け皿としての色合いが強く、宅地への転用が大幅に進むこととなる。

次いで、いわゆる成長型都市づくりが終焉し成熟型都市づくりへの転換が叫ばれる1990年代から2000年代初頭では、2006年の住生活基本法に見られるように、都市政策上は宅地供給の受け皿ではなく緑地的機能が発揮される空間としての位置づけが強化される。また、1999年の食料・農業・農村基本法への改訂によって、農業政策上も農地は食料生産の場としてだけでなく、その多面的機能が評価されることとなる。練馬区は同時期の1994年には条例を制定し「区立市民農園」を開園、1996年には「農業体験農園」をスタートさせるなど、都市農地の多面的利用が全国的に模索され始める。さらに、市民農園の開設に関する法制度も整備され、市民農園は都市農地の多面的利用の中心となる。

その後、2015年には都市農業振興基本法が制定され、都市政策と農業政策が一体となり、都市農地の保全と活用に向けて、農業振興とともに都市農地の多面的利用の促進が掲げられ、防災農地や体験学習の場など、その多面的利用が徐々に展開され始めることを明らかにした。

第3章 多面的利用を通じた都市農地の保全と活用の可能量の計量化

本章では、都市活動を展開する各種団体の都市農地の多面的利用に対するニーズを把握し、都市農地の保全と活用に対する可能量の計量化を試みた。研究対象地は大阪都市圏に立地し、多くの中小企業や多様な団体が存在し、市街化区域内農地を含む都市農地が多く分布し、農業活動も活発な大阪府八尾市とした。平成26年に市内に立地する株式会社、学校関連（幼稚

園・小中学校・特別支援学校)、社会福祉法人、特定非営利団体・市民活動団体といった 907 団体を対象に、都市農地の役割に対する意識、活用実績、活用意向などを把握するアンケート調査を実施し、432 票(回収率: 47.6%)の回答を得た。解析では団体種別によるクロス集計とともに各種団体の都市農地の活用実績と今後の活用並びに取得・貸借の意向から、市内での都市農地の保全と活用の可能性を試算した。

以上の解析結果から、都市農地の役割については、各種団体とも「農作物の生産の場」とする指摘率が 6~7 割程度と最も高いものの、「子ども等の環境教育の場」や「市民農園や体験農園等の都市住民の趣味、生きがいの場」としての役割も共通して 4~5 割と高い指摘率であり、「市街地での緑地空間の形成」や「生態系の保全の場」、「うるおいのある景観の形成」についても 2~3 割の指摘率であり、各種団体とも多面的な役割を認識していることが明らかとなった。特に学校関連は「子ども等の環境教育の場」が 5 割を超え、株式会社は全体的な指摘率は低いものの多面的な役割も一定数評価していることが確認できた。

イベント的な活用も含めその実績を見ると、学校関連は既に約 4 割が実績を有しており、特定非営利団体・市民活動団体、社会福祉法人はいずれもほぼ 3 割、株式会社は約 1 割の実績であることが明らかとなった。

都市農地の活用並びに取得・貸借意向を見ると、活用実績の多い学校関連は今後の教育の場としての活用意向が過半数を超え、取得・貸借意向も 3 割弱と各種団体の中で最も高いこと。また、特定非営利団体・市民活動団体も今後の教育や健康増進の場としての活用意向が 4 割弱、取得・貸借意向が約 2 割強存在し、活用内容や形態は多様であること。社会福祉法人も今後の教育や福祉の場としての活用意向が約半数、取得・貸借意向が約 2 割存在すること。一方、株式会社は活用や取得・貸借意向はすべての項目に対して低いものの、福利厚生や安心な農産物の獲得がそれぞれ 1 割程度で、新規農業分野への進出も数%存在することが確認できた。

以上の各種団体の都市農地の活用並びに取得・貸借意向を潜在需要として捉え、これらの潜在的需要が全て顕在化したと仮定し、八尾市内での都市農地の保全と活用の可能性を 2 ケース試算した。なお、農地利用の規模としては各種団体とも 0.1ha 以下とする回答が約 8 割であったことから、1 団体あたりの利用面積を 0.1ha と仮定し、団体種別ごとの団体数を勘案して試算した。その結果、総可能性は 22.81ha と 15.02ha となり、これは八尾市内の総農地面積 470.5ha の約 3~5%、生産緑地面積 146.5ha の約 10~16%に相当することが明らかとなった。

第 4 章 都市農地の保全と活用に対する市民農園利用の効果

本章では、都市農地の多面的利用の中で、量的にも歴史的にも中心となっている市民農園に着目し、市民農園の利用経験が都市農地の保全と活用にどのような効果をもたらすのかを探究した。研究対象地は同じく大阪都市圏に立地し、市域のほぼ全域が市街化区域であり、近年都市農地の保全策の一環として市民農園を積極的に位置づけている大阪府高石市とした。平成 25 年に市民 3,000 人を対象に市民農園の利用経験や農地保全に対する意識などに関するアンケート調査を実施し、1,036 票(回収率: 34.5%)の回答を得た。解析では、各設問ごとに単純集計するとともに市民農園の利用経験の有無に着目して有意差を検定した。

その結果、まず、市民農園の利用経験を有する市民は回答者の 8.5%とわずかであるものの、

年齢層は35～45歳未満から75歳以上と比較的に多岐に亘り、利用動機は農作業体験や農作物の取得といった直接農業への関心というよりも、家族の健康やレクリエーションであったこと。次に、農地保全の重要性に対する評価を利用経験の有無で比較すると、利用経験の有る市民は無い市民に比較して21%有意に高く評価することが明らかとなり、利用経験が都市農地の保全意識を向上させたものと考えられる。

多面的機能に対する評価結果では、有意差が認められた項目は、「大規模災害時の避難空間としての利用などの防災機能」と「子ども等の環境学習の場」に対してであり、前者は利用経験を有する市民は35.8%と経験の無い市民の24.5%に比較して有意に高く評価し、後者は反対に経験の無い市民は52.3%と経験を有する市民の32.8%に比較して有意に高く評価することが明らかとなった。以上のことから、利用経験を有する市民は日常時の利用に加え非常時での都市農地の活用まで想起できているためと考えられ、都市農地の多面的機能への理解を広げたと考えられる。

第5章 多面的利用を通じた都市農地の保全と活用の具体的展開策

本章は本論文の結論として、多面的利用を通じた都市農地の保全と活用の具体的な展開策について考察する。

都市活動を展開する各種団体の都市農地の多面的利用に対する意向は、既往研究などではほとんど把握されていなかったが、本研究を通じてはじめてその活用や取得・貸借意向を明らかにすることができた。さらに、これらの意向を用いて各種団体の都市農地の多面的利用の可能性を試算すると、研究対象とした八尾市では、株式会社では7.09～7.56ha、学校関連では2.94～6.11ha、社会福祉法人では2.36～4.91ha、特定非営利団体・市民団体では2.63～4.23haとなり、全体では市内の総農地の約3～5%、生産緑地面積の約10～16%を占めることを明らかにした。この約15～23haの規模は、八尾市が生産緑地を指定した平成4年から平成25年の減少量が約32haであることを考慮すると、一定の規模を示しており都市農地の保全と活用の可能性が示唆される。但し、これらの潜在需要を顕在化させるためには、例えば、株式会社では企業としての地域貢献も含めたCSR・CSV活動の一環並びに社員の福利厚生観点からの利用を想定し地域での農地のベストマッチングが求められる。学校関連は都市農地を活用している実績も多く今後も学校教育における体験学習の場としてのさらなる利用が考えられ、都市農地の次世代への継承とともに保全と活用の担い手として大いに期待できよう。但し、顕在化させるためには徒歩圏内での農地の確保とともに農業指導が大きな課題であり、地域との連携による展開が不可欠といえる。社会福祉法人では障害者雇用促進法による障害者の就業の場や雇用の受け皿としての活用が今後一定量期待できよう。特定非営利団体・市民団体は活用実績や活用内容が多岐に亘るため、都市農地の新たな展開の担い手として期待でき、ここでも地域での農地のベストマッチングが求められる。

個々の都市住民を見ると、市民農園の利用経験によって、都市農地の保全と活用に対する一定の理解が進むことが明らかとなったものの、市民農園の利用経験者は1割弱、認知度は4割に過ぎない。従って、市民農園そのものの周知と利用促進が重要なるが、市民農園の開設のための農地の取得や貸借が大きな課題となっており、公共投資の一つに位置づけ、取得や貸借を進めることが重要であり、ここでもその促進のためには地域との連携が不可欠となる。