

## 第1章 研究目的及び背景

わが国においては成熟型社会へと移行しつつある中で、環境に配慮した都市づくりや地域の固有性をいかした都市づくりが求められつつある。特に、本格的な人口減少社会の到来を迎え、都市部では都市の高度利用をはじめとする都市再生が求められる一方で、都市の外縁部に位置するアーバンフリンジにおいては市街地の拡大を抑制し、農地の公益的機能をいかした良好な農村環境の保全が求められている。また、今後の都市再生や農村環境の保全に向けては参画型社会のもと、居住者が主体となったまちづくりが不可欠であるといわれている。そのような背景の中、アーバンフリンジではバブル経済崩壊後、都市圧はやや弱まっているものの農地転用が一定程度継続し、周辺環境と調和しない露天資材置き場等の嫌悪型施設の進入が課題となっている。一方これらの地域では、地縁型の共同社会が維持されている等、地域力は一定保持されているといわれている。以上のような背景の中で、近年では神戸市の「人と自然との共生ゾーン指定等に関する条例(H8)」や「大阪府の農空間づくりプラン(H13)」等に見られるように農空間保全に向けたまちづくり活動が始まりつつある。

既往研究をみると、アーバンフリンジの農空間の現状を明らかにした研究や市街化区域内における住民主体のまちづくり活動を対象にした研究が多数認められるものの計画論へと展開した研究や農家と都市住民が混在するといったアーバンフリンジの特殊な地域性を反映した研究事例はほとんどない。従って、本研究では、大都市圏のアーバンフリンジにおける農空間保全のための課題を市域レベルといったマクロな視点とまちづくりレベルから一体的に捉え、農空間保全に向けた今後の方向性を探ることを目的とした。

## 第2章 堺市を事例としたマクロな視点から見た農空間の現状と課題

本章ではマクロな視点から旧堺市域を対象とし、まず、統計資料等を用いて新都市計画法の施行された1968年以降の農空間の現状と課題を農地・農家・農業政策の3視点から探った。次いで、1990年から2005年までの農地転用の動向を明らかにするとともに農地転用件数に影響を与える立地要因を解明し、農空間保全の課題を探った。

1970年の堺市総合基本計画では近郊農業の保持が謳われていたが、1983年の高度経済成長期での新堺市総合基本計画においては都市的土地利用との調整という市街化の振興策が取られた。その後、成熟型社会を迎えた2001年の堺21世紀未来デザインにおいては農地の公益的機能をいかした良好な農空間保全が目指されている。そのような背景の中、堺市の全農地は1968年の4,469haから1980年には2,261haと線引き後の約10年間で半減し、その後も緩やかな減少傾向にあり、2000年では1968年の約4割に相当する1,669haとなっている。一方、調整区域内の農地は、農振農用地が約700ha弱と維持されているものの、調整区域白地農地は1982年時点で907haであったものが2006年時点では720haと約2割も減少していることが明らかとなっており、特に調整区域白地農地の保全が課題であると考えられる。また、農家は1970年の6,132戸から2000年の2,548戸と1970年時点の約4割と大幅に減少している。専業別に見ると、2000年では第2種兼業農家が33.4%、自給農家が55.8%、両者を合わせて89.2%と大半を占めることや主要農業従事者における60歳以上の高齢者の割合が1970年時点で27.4%であったものが2000年時点には57.2%となるなど、担い手の問題や経営上の課題があることが明らかとなった。

近年の農地転用の動向をみると、1990年から2005年までの堺市における農地転用は1,922件、100.5haとなっている。内訳をみると1990年～1993年が568件、1994年～1997年では552件、1998年～2001年では396件、2002年～2005年には406件と推移し、1998年以降転用は沈静化しつつあるものの一定程度継続していることが明らかになった。転用目的別には、「露天駐車場」が472件(24.6%)、「露天資材置き場」が415件(21.6%)と続き、「露天型の施設」が全体の46.2%を占め、今後も一定程度継続する可能性があること。また、土地の権利移動を伴う転用である5条申請が1,417件(73.7%)、82.7ha(82.3%)と全体の大多数を占めていることから地区居住者以外に転売され、地域の土地利用がより一層混乱することが危惧される。次いで、転用目的別の件数に係わる立地要因をみると、「露天駐車場」では市街化区域界からの距離が0～250mの調整区域の面積が大きい町会ほど件数が増加すること、「露天資材置き場」では幅員22m以上と幹線道路延長が長い町会では市街化区域界から500mまでの広範囲にわたり立地しやすいことが明らかとなり、大都市圏のアーバンフリンジにおける土地利用秩序を保つためのコントロール手法導入の必要性が確認できた。また、町会の現況特性に応じて転用傾向が異なることも明らかとなり、町会単位といったまちづくりレベルでの取り組みが重要となると考えられる。

## 第3章 堺市金岡町を事例としたまちづくりレベルから見た農空間の現状と課題

本章では、堺市内のアーバンフリンジに位置する金岡町を対象に、まちづくりレベルから土地利用、農家、住民組織の3視点から農空間の現状と課題を把握する。次いで、農家、非農家、中学生の3主体を被験者とした意向調査から、金岡町の農地・農業に対する現状の認識と今後の土地利用意向を明らかにし、居住者の視点から捉えた農空間の課題を探った。

堺市金岡町では農地が1968年時点で87haであったものが2000年時点には46haと半減し、それに伴い農家数も1970年の192戸から2000年には96戸と半減した。現在も主要幹線道路や鉄道といった交通の便が良く、依然として都市圧が高いものの約20haのため池と約30haの農地から構成されるまとまりのある農空間が約50ha地区東部に残されている。また、旧の財産区財産で構成される金岡町自治連合会、地区の主要なため池や水路の水管理を担っている長池水利組合、菅池・森池水利組合、寺池・堂ヶ池水利組合など、地域のまちづくりを担う可能性のある地域共同社会の手がかりが残されていることも明らかになった。

主体別の農地・農業との関わりをみると、農家の66.3%が水稻栽培だけを行っていることや家族経営の小規模農家が全体の約8割を占めること。一方、中学生の半数近くや非農家の約6割が農業体験を有していることが明らかになった。また、中学生は農地やため池など自然環境が豊富と評価した割合が4割程度に達することや非農家は四季の変化を感じるや夏のさわやかな風を感じる等、約50haのまとまりのある農空間を高く評価していること、農家の約5割が今後とも農業に従事したいと考えていること、農家の約6割、中学生、非農家の5割強が今後とも農空間保全を望むことが明らかとなった。さらに、今後農業を是非やりたいと回答した中学生や非農家がわずかながら存在することや趣味程度なら農業をやってみたいとの回答が半数近くを占め、農業形態によっては新たな担い手が生み出される可能性があることも明らかになった。一方、農家の約3割、中学生の5割弱、非農家の2割強が都市開発への要望を持っていることや農家においても自分の代は農地で次世代ではわからないとする人が3割程度存在し、今後の農業継続が不透明であることが明らかになった。従って、今後の地域共同社会を背景とし

て、地域での課題共有や将来像の共有が課題となり、その際には特に都市開発を望む声と農空間保全を望む声という相反する要望を調整することが課題になると考えられる。

#### 第4章 堺市金岡町を事例としたまちづくり活動の発展要因

本章では、堺市金岡町において1996年から行われているまちづくり活動を対象に、その発展プロセスを「計画づくり」、「組織づくり」、「人づくり」という活動の主たる行動目的から把握するとともにその発展要因を解明することを試みた。

金岡まちづくり活動の経緯を分析すると、1996年から2000年6月までの地域の課題を自由に議論できる場を形成することを目的とした「STEP0：住民発意期」、2000年3月から2001年10月までの地域全体の課題を共有することを目的とした「STEP1：地域課題の共有期」、2001年8月から2003年6月までのまちづくり活動が本格的に展開し、まちづくり理念を策定することを目的とした「STEP2：まちづくり理念の形成期」、2003年5月から2004年11月までの共有されたまちづくり理念を実現化するための土地利用ビジョン（案）を立案することを目的とした「STEP3：土地利用ビジョン形成期」、2004年10月以降の土地利用ビジョン（案）を具体化していくことを目的とした「STEP4：まちづくり計画の具体化期」と発展したことを明らかにした。また、各STEPの末期には「移行期」が出現し、その「移行期」を経て次のSTEPに発展していることも明らかになった。従って、住民主導でまちづくり活動を発展させるための要因をこの「移行期」の発生する背景と移行期間内の活動の主たる行動目的を明らかにすることによって探った。「移行期Ⅰ」においては「組織づくり」が目標とされ、住民自らによる活動の中心組織の検討と構築がなされるとともに先進事例学習などの専門的知識の獲得が重点的に行われたこと。次いで「移行期Ⅱ」においても「組織づくり」が目標とされ、前STEPで構築された住民組織が中心的な役割を果たしながら地域内の合意体制や外部機関との連携を構築するとともに前STEPと同様に専門的知識の学習も重点的に実施されたこと。「移行期Ⅲ」においても同様に「組織づくり」が目標とされ、まちづくり理念を実現化させるための土地利用ビジョンの立案に向けて、推進協議会内部に専門的な農業部会が設置されたこと。「移行期Ⅳ」においても「組織づくり」が目標とされ、農業部会が中心となって調整機能を発揮し、地権者との合意体制を構築したことが明らかとなった。従って、まちづくり活動を発展させるためには各まちづくり段階に応じた適切な「組織づくり」を行うことや専門的知識の獲得が重要となることに加え、外部機関との連携を図ることがまちづくり活動の発展に向けて重要であると考えられる。

#### 第5章 大都市圏のアーバンフリンジにおける農空間保全の課題と今後の方向性

成熟型社会の中で、アーバンフリンジにおいては農地の公益的機能に着目した農空間保全が求められている中、都市圧は一定程度弱まったものの、嫌悪型施設の進入や不在地主の増加傾向が依然進行している。また、農業従事者の高齢化にみられるような担い手の問題や自給的農家の増大に見られるような経営上の課題が認められる。一方、農業形態によっては新しい担い手が生み出される可能性や農空間保全を望む声も大きいことや地域のまちづくりの担い手となる地域共同社会の手がかりも残されており、農空間保全に向けて期待ができる。しかし、これらの実情は行政施策等の市域レベルというマクロレベルの対応だけでは不可能であり、町会単位程度のまちづくりレベルでの取り組みが求められる。

まちづくりレベルでの取り組みでは、まず、地域の内在的な力を高めることが必要となり、そのためには地域課題を地域で共有し、共有した課題を解決するための理念や土地利用ビジョンを策定し、実行段階へと繋げていくことが重要である。また、まちづくり活動を発展させるためには、各まちづくり段階で地域の実情に応じた組織づくりと住民組織の専門的知識の獲得が重要となる。一方で、地域の内在的な力だけでは課題解決が困難なことから、行政や大学の参画により行政支援や技術支援をするなど外部からの支援が重要になると考えられる。