

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 9 日現在

機関番号：34407

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2015～2016

課題番号：15H06741

研究課題名(和文)新法「都市農業振興基本法」に基づく「土地利用計画」策定に関する地域政策論的研究

研究課題名(英文)A regional policy theory study on the formulation of Land Use Plans based on Basic Law for Urban Agriculture Promotion

研究代表者

石原 肇 (ISHIHARA, Hajime)

大阪産業大学・人間環境学部・教授

研究者番号：90759911

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,300,000円

研究成果の概要(和文)：都市農業・農地は、環境保全や防災、教育等の多面的機能を有することから、都市において極めて重要なものとなっている。このことを背景として、都市農業振興基本法が2015年4月に公布された。今後、同法に基づき地方公共団体が土地利用計画を策定することとなる。この計画が今後の都市農地を保全していく上での鍵を握る。このため、地方公共団体が今後策定する土地利用計画のあるべき姿について検討を行う上で必要な基礎資料を得ることを目的として、都市における緑地構成要素としての農地の1970年以降の変化、1990年以降の都市農業の変化、都市農業振興基本計画の策定状況、市における農業振興施策の4点を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：Agriculture and farmland in the city are extremely important. This is because agriculture and farmland have multiple functions such as environmental conservation and disaster prevention, the education. Backed by this, Basic Law for Urban Agriculture Promotion was promulgated in April, 2015. Based on this law, local governments will formulate Land Use Plans in the future. This Land Use Plan is the key to conserving urban farmland. Therefore, in this study, the objective was to obtain basic data which will be a reference when local governments formulate Land Use Plan in the future. In this study, I clarified the following things. (1) Changes of agricultural land as a constituent element of the green area in the city after 1970. (2) Changes in urban agriculture since 1990. (3) The development situation of Urban Agriculture Promotion Basic Plans. (4) Agricultural Promotion Measures in Municipal Administration.

研究分野：地理学

キーワード：都市農業 生産緑地 三大都市圏 都市農業振興基本計画 土地利用計画 地域政策

1. 研究開始当初の背景

都市農業・農地は、環境保全や防災、教育等の多面的機能を有することから、都市において極めて重要なものとなっている。このようなことを背景として、「都市農業振興基本法(平成27年法律第14号)」が、第189回通常国会において議員立法により成立し、2015年4月22日に公布された。今後、同法第13条に基づき地方公共団体が「土地利用計画」を策定することとなるが、この計画が今後の都市農地を保全していく上で鍵を握るものと推察される。

2. 研究の目的

地方公共団体が今後策定する土地利用計画のあるべき姿について検討を行う上で必要な基礎資料を得ることを目的とする。このため、以下の4点について、調査を行う。

(1) 東京都と愛知県、大阪府を研究対象地域として都市における緑地構成要素としての農地の1970年以降の変化を把握する。

(2) 愛知県および大阪府、京都府、兵庫県、奈良県を研究対象地域として、1990年以降の都市農業の変化を把握する。

(3) 土地利用計画の策定に先立ち地方公共団体は、同法第10条に基づき都市農業振興基本計画を策定することになる。このため、同法が施行される以前の都市農業振興施策を把握するとともに、同法第10条に基づく都市農業振興基本計画の内容を明らかにする。

(4) 東京都東村山市と清瀬市、東久留米市、大阪府八尾市について、現地調査を行った上で、市レベルでの都市農地の保全や都市農業の振興のための取組を把握する。

3. 研究の方法

上記2の目的を達成するために、以下の方法で研究を行った。

(1) 研究対象地域は、東京都の島しょ部を除く全域、および愛知県全域、大阪府全域とする。緑地としての調査項目は、公園と農地、森林とする。また、これらの公園や農地、森林については、都市の緑地を構成しているという意味で、本研究では緑地構成要素として扱うこととする。公園の面積については、都市公園法に基づくまたは準ずる公園の面積とする。農地および森林の面積は世界農林業センサスの経営耕地面積および林野面積とする。この他に、人口については国勢調査によるものとする。統計収集年次は、1970年、1980年、1990年、2000年、2010年とする。これは、1968年に都市計画法が改正され、その後1972年に都市公園等緊急整備法が施行されるなど、それまでの緑地の減少に歯止めをかけるための法整備が1970年代前半に進んだからである。

(2) 研究対象地域は、愛知県全域および大阪府全域、京都府の一部、兵庫県の一部、奈良県の一部とする(東京都については科研費の助成を受ける以前に調査済であった)各データについては、都市農業に関連する法令整備の経過を鑑み、以下のとおり収集を行っている。経営耕地面積、農家数等については、1990年、2000年、2010年の世界農林業センサスのデータを使用している。市街化区域内農地面積、生産緑地地区面積については、1993年、2003年、2013年の各府県のデータを用いている。これらの情報を図にすることで、1990年以降の各府県の都市における農業の変化を把握する。

(3) 従前の都市農業振興施策の比較については、東京都と愛知県、大阪府を研究対象として、3都府県で公表されている行政資料である計画、指針、事業概要などを入手するとともに、関係する条例などについても把握を行う。その上で、3都府県の都市農業振興施策の比較を行う。都市農業振興基本法に基づく都市農業振興基本計画については、生産緑地法の特定市を持つ12都府県を対象に、聴き取りにより、2017年3月時点での策定状況を把握する。加えて、2017年3月までに計画策定を行っている神奈川県と愛知県、兵庫県を研究対象として、3県で公表されている計画を入手し、比較を行う。

(4) 研究対象地域は、東京都東村山市と清瀬市、東久留米市、大阪府八尾市とする。各市の現状を把握するため、現地調査を行う。各市の農業に関する統計は、主に世界農林業センサスからデータを、補足的に各市統計のデータを使用している。各市の農業に関する計画および関連計画については市公表資料を、農家の取組については関係行政機関などの公表資料をそれぞれ使用し、分析を行う。

4. 研究成果

上記3の方法で調査を行い、以下の成果が得られた。

(1) 東京都と愛知県、大阪府の緑地構成要素としての農地の変化

三大都市圏の中心をなす東京都と愛知県、大阪府の3都府県を研究対象地域として、1970年から2010年にかけての緑地構成要素としての農地の変化を把握した。その結果、公園は3都府県ともに1970年から2010年に至るまで増加してきている。これに対して農地は3都府県ともに1970年から2010年に至るまで大幅に減少している。また、森林は3都府県ともに1970年から2010年までに減少してきているが、その程度は農地と比較して小さい。このように公園、農地、森林は、1970年から2010年の40年間にそれぞれ異なった量的変化をしてきたが、その傾向は3都府県に共通している。農地を主要な構成要素とし

ている地域は少なくなってきており、都市農地を保全する仕組みづくりが急務である。

(2) 愛知県および大阪府、京都府、兵庫県、奈良県の1990年以降の都市農業の変化

愛知県

1990年以降、愛知県全域において農業経営基盤である農地面積や農家戸数の減少が確認されたが、特に名古屋市やその周辺市町で顕著であった。その一方で、生産緑地面積や専業農家数の減少については、一定程度の減少で収まっていた。また、農業関連事業等への取組は直売を除くとそれほど多くはないという地域的特性が把握された。生産緑地の指定について、積極的な市と消極的な市の二極化がみられ、今後の土地利用計画を策定する上での課題となる。

大阪府

1990年以降、大阪府では都市における農業経営基盤の脆弱化が確認された。また、地域によって、主要作目が異なることが確認され、農業関連事業等への取組は直売を除くとそれほど多くはないという地域的特性が把握された。このような状況の中で、果樹や野菜といった園芸を振興しつつ、田の減少を抑えるための方策を講じることは急務と言える。今後、大阪府においては、このような地域的特性を踏まえた上で、都市農地を保全するための土地利用計画を検討していくことが課題であると考えられる。

京都府

1990年以降、京都府の都市においては農業経営基盤の脆弱化が確認された。その一方で、生産緑地面積や専業農家数の減少については、一定程度の減少で収まっていた。地域によって、主要作目が異なることが確認され、農業関連事業等への取組は直売を除くとそれほど多くはないという地域的特性が把握された。生産緑地の指定について、積極的な市と消極的な市の二極化がみられ、今後の土地利用計画を策定する上での課題となる。

兵庫県

1990年以降、兵庫県の都市においては農業経営基盤の脆弱化が確認された。その一方で、生産緑地面積や専業農家数の減少については、一定程度の減少で収まっていた。地域によって、主要作目が異なることが確認され、農業関連事業等への取組は直売を除くとそれほど多くはないという地域的特性が把握された。生産緑地が比較的多く残る市があることから、これらの保全をどのように図るかが今後の土地利用計画を策定する上での課題となる。

奈良県

1990年以降、奈良県の都市においては農業経営基盤の脆弱化が確認された。その一方で、

生産緑地面積や専業農家数の減少については、一定程度の減少で収まっていた。主要作目は稲となっている地域が多く、農業関連事業等への取組は直売を除くとそれほど多くはないという地域的特性が把握された。生産緑地の指定については、平成の大合併の際に市施行した市では消極的な場合が多くみられ、今後の土地利用計画を策定する上での課題となる。

(3) 都市農業振興基本計画等の比較

従前の施策

本研究の対象地域である東京都と愛知県、大阪府の3都府県は、それぞれの大都市圏の中心をなすものであるが、いずれも農業振興に係る計画を策定してきている。ただし、それぞれの管内の自然的条件や社会的条件が異なっていることから、自ずと異なった計画となり、それに基づき施策が実施されてきたものと考えられる。また、条例については、大阪府と愛知県では制定されているが、東京都では制定されていない。

今後策定される都市農業振興基本法第10条に基づく「都市農業振興基本計画」は、これまでの計画を踏襲しつつ、新たな展開を促すものとなることと考えられる。今後の動向を注視するとともに、国民の都市農業に対する理解や参画を促すとともに、同法第13条に基づく土地利用に関する計画がその効果を発揮できるような計画としていく必要があると考える。

都市農業振興基本計画

生産緑地法の特定市を持つ12都府県を対象に、2017年3月時点での同法に基づく都市農業振興基本計画の策定状況を把握したところ、神奈川県と愛知県、兵庫県の3県での策定を把握した(同年4月になってから、埼玉県より3月末に策定したとの情報が寄せられた)。このことから、神奈川県と愛知県、兵庫県の3県の都市農業振興基本計画の比較を行った。まず、策定プロセスをみると、神奈川県と兵庫県は審議会、愛知県は検討会を設置し、外部の意見を取り入れて計画を策定している。計画の根拠は、いずれの県も都市農業振興基本法第10条に基づく地方基本計画として位置付けているが、基となる指針や計画があり、それらを発展させたものと考えられる。計画の対象範囲をみると、神奈川県は県内全域を対象としている。愛知県は都市農業振興基本法第2条の範囲としている。兵庫県は全県を対象としてはいないが、従来対象としていた地域よりも広範囲な地域を対象として明示している。いずれもが、生産緑地法の特定市だけでなく、より広域な範囲を計画の対象と位置付けているといえる。施策体系は、優先順位は若干異なるものの、都市農業の継続、都市における農のある暮らし、良好な都市環境の形成への寄与に着目したものとなっている。

今後、他の都府県においても地方基本計画の策定が見込まれる。また、本研究の対象地域である3県では、都市農業振興基本法第13条に基づく土地利用計画の策定が今後見込まれる。これらの動向を引き続き注視していく必要がある。

(4) 市における都市農業振興の取組

東京都東村山市

東京都東村山市を研究対象地域として、都市地域における花壇苗生産農家の存続戦略を考察した。その結果、以下のことが明らかになった。1)日本の花壇苗生産はガーデニングブームに伴い1990年頃から急速に増加してきた。これに伴い、従来花壇苗生産は都市地域が中心であったが、都市近郊やそれよりも遠方でも栽培面積が増加してきた。2)東京都では、古くから花き園芸が盛んに行われてきたことから、都内各地で伝統的な産地が現在に至るまで残っている。その多くは、切り花栽培からスタートした地域や鉢物栽培からスタートしたものである。このため、花壇苗生産への対応状況は、地域により異なっており、東村山市は最も花壇苗生産の作付面積を拡大してきた地域となっている。3)東村山市の花き栽培農家は1942~43年頃から始められているが、1980年頃は鉢物栽培が主であった。しかし、1991年には花壇苗栽培の作付面積は鉢物栽培面積と同程度となっており、その後、鉢物栽培面積も増加するものの、それを上回る栽培面積の増加が花壇苗生産にみられる。また、花壇苗生産の技術水準は高く、高品質の花壇苗が生産・供給されていることから、市場での評価も高くなってきている。4)東京都内において東村山市の花壇苗生産が量的に、また質的に優れている要因としては、二つのことが考えられる。ひとつは、花壇苗生産農家の経営規模が市内農家の中で比較的大きく、雇用を入れ、一年を通じた生産・供給体制を構築していることである。もうひとつは、花壇苗生産農家は東村山市花き研究会を設立し、技術的な研鑽や市場での活動、行政への働きかけなどを行っている。これら個別経営体の営農活動と花き研究会の組織活動の成果が現れてきているものと考えられる。5)東京都東村山市という都市地域における花壇苗生産の組織的展開は、戦略的に取り組むことで、都市化に伴う営農環境の悪化に抗しながら、都市地域という花壇苗消費地の中での営農というメリットを最大限に活かすことで、産地としての発展を可能にしてきているものと考えられる。このことは、他の都市地域における農業を継続していく上で何を主要な作目として選択するかを考える上で示唆を与えるものである。

東京都清瀬市・東久留米市

都市農業振興基本法に基づく土地利用計画の策定が見込まれることから、市場出荷型

露地野菜産地である東京都清瀬市および東久留米市を研究対象地域として、1992年の改正生産緑地法施行以前の1990年から2015年までの農業の変化をみた。その結果、両市ともに農家戸数や経営耕地面積が減少してきていたが、専業農家戸数は増加し、その割合は大きくなっていった。一位品目別農家戸数をみると、両市とも1990年以降一貫して露地野菜が最も多い。野菜の品目別の作付面積をみると、清瀬市は市場出荷品目のニンジンとホウレンソウが引き続き多い傾向を維持している。一方、東久留米市は市場出荷品目のホウレンソウは一定程度維持されているが、ダイコンは大幅な減少をしていた。このようなことを背景に、両市の行政計画は、都市農業の振興を図る目標は同じであるが、実施する施策には微妙な差異が生じてきている。

大阪府八尾市

大阪府における農業関連事業を行っている農家の状況を市町村別にみると、樹園地が多く、売り上げ1位品目が果樹である農家が多い羽曳野市や柏原市のある南河内や中河内に観光農園が多くみられる。しかし、貸農園・体験農園等は多くない。このように、大阪府における農業関連事業の大半が直売で、その他の取組があまり活発にはみえないのは、農地の多くが水田であり、貸農園・体験農園等は展開することが難しいことに起因するものと推測される。これまで、六次産業化については、農産物の加工、貸農園・体験農園等、観光農園、農家レストランといったものでみられてきた。関西ではバルと呼ばれる街を飲み歩く回遊型イベントが各地で盛んに行われている。野菜の生産が盛んな大阪府八尾市で行われているバルイベントでは、参加する飲食店の全てが地域特産物である「エダマメ」や「若ゴボウ」を食材として使う取組をしている。バルイベントは中心市街地活性化や商店街振興をねらいとして取り組まれている地域が多いが、大阪府八尾市のような都市農業の盛んな地域では、農商連携の新しい形として捉えられ、今後、このような取組が増加することで、都市農業がもっと身近なものとして市民に理解されていくこと、都市農業が地域振興の一翼を担っていくことが重要である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計10件)

石原 肇、東京都東村山市における市場出荷型花壇苗産地の存続戦略、地球環境研究、査読有、18、2016、155-171

石原 肇、大阪府における緑地構成要素の変化に関する地域的特性、人間環境論集、査読無、15、2016、151-158

石原 肇、愛知県における緑地構成要素の変化に関する地域的特性、人間環境論集、査読無、15、2016、159-166

石原 肇、1990年以降の大阪府の都市における農業の、日本都市学会年報、査読無、49、2016、307-314

石原 肇、1990年以降の京都府の都市における農業の変化、大阪産業大学論集 人文・社会科学編、査読無、28、2016、113-123

石原 肇、都市農業の東西性、地図中心、査読無、2017、329、3-7

石原 肇、東京都清瀬市と東久留米市における市場出荷型露地野菜産地の存続戦略、地域研究、査読有、57、2017、21-31

石原 肇、大都市の緑地構成要素としての農地の変化、地球環境研究、査読有、19、2017、19、117-124

石原 肇、1990年以降の愛知県の都市における農業の変化、大阪産業大学論集 人文・社会科学編、査読無、2017、29、77-86

石原 肇、1990年以降の兵庫県の都市における農業の変化、大阪産業大学論集 人文・社会科学編、査読無、2017、30、印刷中

〔学会発表〕(計 1 1 件)

石原 肇、大阪府における緑地構成要素の変化に関する地域的特性、日本地理学会秋季学術大会(愛媛大学)、2015

石原 肇、愛知県における緑地構成要素の変化に関する地域的特性、日本地理学会秋季学術大会(愛媛大学)、2015

石原 肇、1990年以降の愛知県の都市における農業の変化、日本都市学会第62回大会(新潟県上越市ホテルハイマート)、2015

石原 肇、1990年以降の大阪府の都市における農業の変化、近畿都市学会秋季大会(立命館大学)、2015

石原 肇、1990年以降の京都府の都市における農業の変化、日本地理学会春季学術大会(早稲田大学)、2016

石原 肇、京都府の都市における緑地構成要素の変化に関する地域的特性、日本地理学会春季学術大会(早稲田大学)、2016

石原 肇、1990年以降の兵庫県の都市における農業の変化、近畿都市学会春季大会(神戸学院大学)、2016

石原 肇、三大都市圏における都市農業振興施策の比較 - 東京都・愛知県・大阪府の3都府県を事例として -、日本地域政策学会全国大会(関西大学)、2016

石原 肇、1990年以降の奈良県の都市における農業の変化、日本地理学会秋季学術大会(東北大学)、2016

石原 肇、大阪府の「八尾バル」における地産地消の取組、立正地理学会研究発表大会(立正大学)、2017

石原 肇、神奈川県・愛知県・兵庫県の都市農業振興基本計画の比較、日本地域政策学会全国大会(流通経済大学)、2017(エントリーおよび発表要旨提出済)

〔図書〕
なし

〔産業財産権〕

出願状況
なし

取得状況
なし

〔その他〕
ホームページ等
なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

石原 肇 (ISHIHARA, Hajime)
大阪産業大学・デザイン工学部・教授
研究者番号：90759911

(2) 研究分担者
なし

(3) 連携研究者
なし

(4) 研究協力者
なし