

平成22年3月31日現在

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2008～2009

課題番号：20760410

研究課題名（和文）新たな農地利用を通じた都市近郊農地の保全に関する研究

研究課題名（英文）A Study on Issues of Farmland Preservation by the New Usage of Farmland in Urban Fringe Area

研究代表者

柴田 祐（SHIBATA YU）

大阪大学・工学研究科・助教

研究者番号：90444562

研究成果の概要（和文）：

本研究は、農業以外の新たな農地の利用を通じた都市近郊農地の保全の可能性を明らかにすることを目的とした。その結果、近畿圏において新たな農地利用として7類型268事例を収集し、先進的な事例に対するヒアリング調査から、農地所有者と新たな利用主体をつなげるマッチングシステムが重要であること、行政、JAなどによる協議会方式のマッチングが効果的であること、株式会社によるマッチングは行政との差別化を図ることで、実績を伸ばしていることなどを明らかにした。

研究成果の概要（英文）：

This study aims to clarify the issues of farmland preservation by the new usage and the new users in urban fringe area. The results of this study are as follows; 1) 7 types and 268 cases of the new usage of farmland were collected in the Kinki region. 2) As a result of hearing survey to some advanced cases, the matching system that connects the new user with the farmland owner is important. 3) The matching system by the conference is more effective. 4) The matching system by the company is growing steadily by attempting the differentiation with the matching system by the local government or the conference.

交付決定額

（金額単位：円）

|        | 直接経費      | 間接経費    | 合計        |
|--------|-----------|---------|-----------|
| 2008年度 | 700,000   | 210,000 | 910,000   |
| 2009年度 | 500,000   | 150,000 | 650,000   |
| 年度     |           |         |           |
| 年度     |           |         |           |
| 年度     |           |         |           |
| 総計     | 1,200,000 | 360,000 | 1,560,000 |

研究分野：工学

科研費の分科・細目：建築学 都市計画・建築計画

キーワード：都市近郊、農地、農家、農地利用、市街化区域内農地、都市農業、GIS

## 1. 研究開始当初の背景

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。

一方で、都市近郊の人口動向を見ると、例

えば大阪府下では 1995～2004 年にかけて市街化区域の人口は 2.1%の増加であるのに対して、市街化調整区域の人口は 20.8%の大幅な減少であり、今後、地域コミュニティの活動が維持できるだけの人口が確保できるのか懸念される。

そのような現状に対応するため、市街化調整区域において、地域の実情に応じた開発行為の緩和措置や規制措置を講じることが可能となっているが、運用によっては土地利用の混乱を招くことも懸念される。

つまり、人口が減少して地域のコミュニティの維持が懸念される一方で、市街地からにじみ出してくる開発により土地利用の混乱が進行するという、二重の課題が都市近郊では同時に進行する可能性がある。

これまでの都市近郊農地に関する研究は、市街化調整区域における開発許可制度の課題に関する研究など、主に土地利用コントロールの観点から進められてきており、地域管理の手法という観点からの研究が弱い。

無秩序な開発が抑制されたとしても、農地として利用されずに耕作放棄地となったり、資材置場となったりすれば、多面的機能の発揮は期待できない。国の農業政策が大きく転換する中で、特に都市近郊においては「農地所有者による営農活動」という従来型の農地利用を通じた農地の保全是限界に達しつつあり、新たな農地の利用のあり方を模索する必要がある。

一方、都市近郊という立地条件を生かした市民農園の開設、住民参加による休耕田におけるバイオディーゼル燃料となる菜の花の栽培など、様々な新たな農地の利用が見られ、各方面で好意的に評価され、これらによる農地の保全への期待は高いものがある。しかし、これらの取り組みは都市近郊農地の全体面積から見ればごく一部にすぎず、量の確保と適切な配置のあり方及び取り組みの継続性の担保のあり方を明らかにしなければならない。

## 2. 研究の目的

本研究は、開発や担い手不在により消失しつつある都市近郊農地を対象として、以下の3点から、新たな農地利用を通じた都市近郊農地の保全の可能性を明らかにすることを目的とする。

(1) 農地の分布、規模、市街地との距離、開発動向など、都市近郊農地の存在形態の特徴の把握

(2) 都市住民等による農地の共同管理・活用など、生業としての農業ではない、新たな農地利用の形態、分布、担い手などの実態の把握

(3) 農地所有者の今後の意向把握及び②の動きに対する評価の把握

## 3. 研究の方法

(1) 研究の基礎データとして、近畿圏近郊整備区域を対象として、航空写真、既存土地利用データ等を活用し、GISによる都市近郊農地の分布状況の把握を行った上で、メッシュ分析によって「農地のまとまり度合い」「分散度合い」「市街地との近接度合い」等の指標を設定し、マクロな視点での都市近郊農地の現況を把握した。

(2) 府県へのヒアリング調査、市町村へのアンケート調査を実施することで事例を収集し、農地所有者と農地利用者及びそれらをつなぐ仲介者（コーディネータ）の有無、農地の利用形態に着目し分類した。

(3) 農地所有者と都市住民等をマッチングするコーディネータへのヒアリング調査を行った。

## 4. 研究成果

(1) 北摂地域を対象として土地利用データを用いてGISによるメッシュ分析を行い、農地の存在形態について10の類型が得られた。市街地内に農地が小規模に分散する地区が3類型で面積割合51.8%と最も多く、一方集塊性の高い農地と市街地が併存する地区は3類型で28.3%にすぎず、市街地内で小規模に分散する農地に対する方策の検討の重要性を明らかとした。

(2) 府県へのヒアリング調査、市町村へのアンケート調査を実施することで事例を収集し、268事例を収集することができた。さらに、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ことから、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て分類を行った。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つに分類でき、所有と利用の違いから7つの類型が得られた（表1）。

表1 農地所有者と利用者からみた保全・利活用事例

|      | 類型        | 農地所有者  | 仲介者  | 農地利用者      | 農地利用形態     | 事例                       |
|------|-----------|--------|------|------------|------------|--------------------------|
| 農業   | 新たな農業     | 農家以外   | 行政など | 農家以外       | 農業         | (有)阪急泉南グリーンファームなど        |
|      | 付加価値型農業   | 農家     | 行政など | 農家         | 付加価値農業     | 鳥飼なすの栽培など                |
|      | 分離農業      | 営農不能農家 | JAなど | 農家         | 農業         | 農業法人ひめのうなど               |
|      | 付加価値型分離農業 | 営農不能農家 | JAなど | 農家         | 付加価値農業     | 稲美町森安営農組合など              |
| 農地利用 | 一部分離農地利用  | 営農不能農家 |      | 農家<br>都市住民 | 農作業<br>体験  | 能勢ながたに棚田オーナーなど           |
|      | 分離農地利用    | 営農不能農家 |      | 都市住民       | 市民農園<br>など | 農事組合法人神出ファームビレッジなど       |
| 不利用  | 積極的不利用    | 営農不能農家 | 行政など | -          | -          | 田んぼに水を張って大阪を冷やそうプロジェクトなど |

(3) 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、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、市街化調整区域等との関係を把握した(表2、図1)。

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。

表2 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   |
|-----------------|-------|-----------|-----------|-------|-----|
|                 |       | パツファ500m内 | パツファ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 |

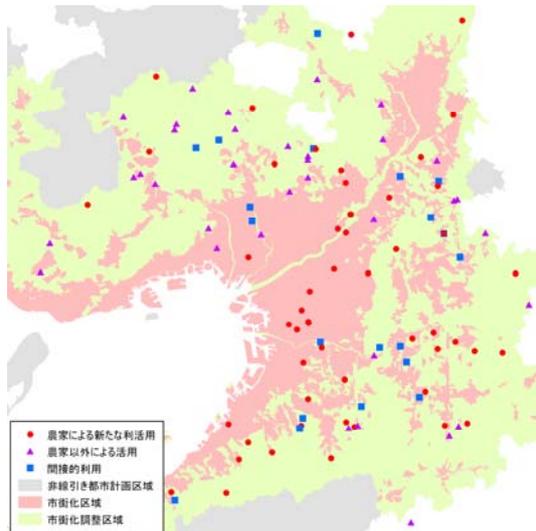


図1 都市近郊農地の保全・利活用事例の分布

(4) 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。

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(図2)、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、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。

継続して新たな農地利用を続けるためにはその所有のあり方によるところが大きく、取り組み主体が所有していたり農家との密接な信頼関係を構築することが不可欠であることが明らかとなり、農地所有者である農家と取り組み主体をつなげるコーディネータの重要性が明らかとなった。

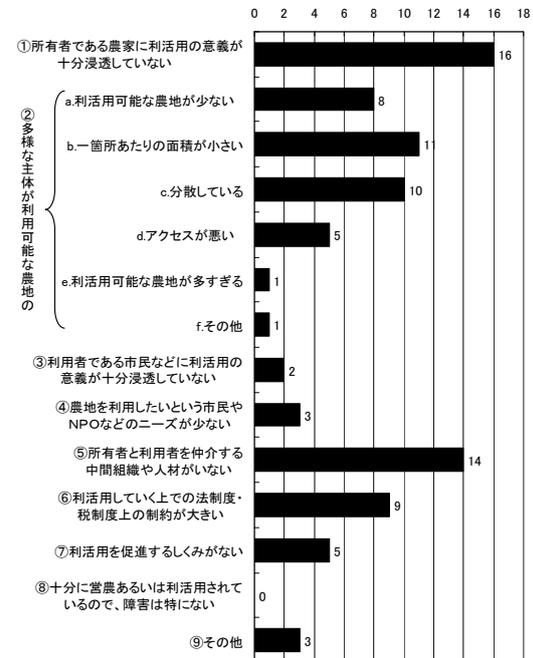


図2 都市近郊農地の利活用を促進していく上での課題

(5) 先進的な取り組み事例として、「彩都ファーマークラブ」の実施主体である、中間法人「コミュニティ彩都」に対するヒアリング調査を行った。当該農地は、ニュータウン開発の先行取得用地に含まれる棚田で、これをもとの地権者である地元農家の支援を受けながら、現土地所有者である不動産会社の分譲地への入居者のコミュニティ形成の1つの手段として活用されている事例で、30~40世帯、100名を超える住民が参加している。日常管理は地元農家で、収穫した米は、地元の酒蔵で日本酒に醸造するなどしている。当初の目的である遊休農地を活用した新たなコ

コミュニティ形成は大きな成果を上げている。しかし、今後、運営主体をコミュニティへどのように移していくかが課題となっている。また、生産された米や野菜などの農作物は、現行法の下では大規模な販売ができなため、組織の運営資金を別に確保しなければならない。生業としての農業を前提とした法制度の課題が明らかとなった。



写真1 彩都ファーマークラブの田植えの様子

(6) マッチングシステムのあり方を明らかにするため、貸し農園を事例として、都道府県レベルと民間企業による事例のヒアリングを実施した。

奈良県「農地いきいきサポーター制度」は、農業体験等を行うNPOやボランティア団体等を遊休農地の新たな担い手として募集・登録し、遊休農地の紹介を行うことにより、遊休農地の解消と発生防止を推進するための制度である。農地所有者と新たな利用主体をつなげるマッチングは県が担当している。NPO法人、ボランティア団体、社会福祉法人、集落組織の16団体が登録し、マッチングが成立したのは6団体である。遊休農地の解消・発生抑制の一定の効果は認められるが、マッチングに際しては、出し手および受け手へのヒアリング、両者の顔合わせなどの手続き、紹介後の苦情処理などは仲介者である県が対応する必要があり、費用対効果が低いといわざるを得ない状況が明らかとなった。

また、H21.12の農地法の改正によりNPO法人が直接農家から農地を借りることも可能となったが、農地の賃貸の最低面積が法律上は5反という規定であり、一般の団体では5反は負担が大きく、下限面積の緩和が必須である。さらに、相続発生の際や所有者の返還請求があった場合は、農園利用の契約書の規定に基づき、3ヶ月以内に農地を返還しなければならない、活動の継続性が担保されていないなどの課題も把握された。

(7) 民間によるマッチングシステムの事例として、「株式会社マイファーム」へのヒアリングを実施した。概要は表3の通り。

表3 株式会社マイファームの概要

|       |  |
|-------|--|
| 社名    | 株式会社マイファーム   |
| 設立年月日 | 2007年9月26日   |
| 所在地   | 京都府京都市下京区五条通室町西入ル東郷屋町189番地 クマガイ五条ビル3F-301  |
| 社員数   | 7名(他アルバイト・業務委託5名)  |
| 資本金   | 1000万円   |
| 事業内容  | 1. 耕作放棄地のリメイク及び事業化<br>2. 農家支援活動<br>3. レンタルファームのコンサルティング<br>4. ホームページ・ネットショップの運営<br>5. 農業系メールマガジンの発行<br>6. ビジネス農業コンサルティング |

貸し農園事業は、全国の農地所有者から依頼された耕作放棄地を農園利用方式による農業体験農園として、区画整備、サービスの検討を行った上で、貸し農園として開園するものであり、農園整備から利用者の仲介斡旋、農園の運営管理までを行なっている。農地所有者と利用者との関係を図3に示している。マイファームは斡旋、仲介を業務としているだけで、実際の土地の賃貸契約は農園利用者と農地所有者の間で直接行われている。農地法の規定では、このようなしくみをとらざるを得ないことが改めて明らかとなった。

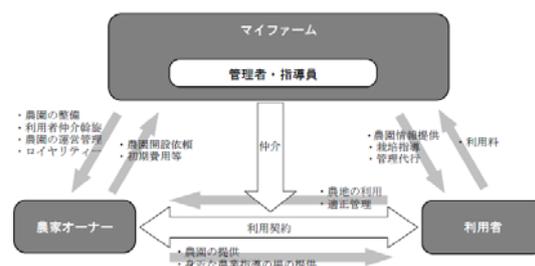


図3 マイファーム農園の運営の仕組み

(8) マイファームへのヒアリングの結果、以下が明らかとなった。

株式会社の事業として成り立たなければならないため農園整備の希望があっても、交通アクセスが悪いなどの立地の問題や土の質の問題などで整備を断る場合も発生する。今後、アクセスが悪いところであっても、耕作放棄地と都市住民の利用者とのマッチング作業をどのように事業として成り立たせるかが課題である。

また、このしくみの場合、マッチングだけでなく、農作業の知識を持った農園管理を手掛ける者の育成が不可欠である。この事例では、インターネットを活用して利用者間のネットワーク化にも取り組んでおり、こうしたことが可能なのも民間事業者によるところが大きいと考えられる。

法制度上の課題としては、農地法は、農地の市民農園的利用を前提としておらず、貸し借りや売買に関する規定の整備が必要である。



写真2 マイファームによる農園（京都久御山）

(8)以上から、県、JAなどを含めた協議会方式でのマッチングシステムの運用が効果的であることが明らかとなったが、マッチングの実績から費用対効果の面で課題が大きいことが明らかとなった。

また、民間の株式会社によるマッチングへのヒアリングでは、企業としての収益性の観点から、農地の利用料金を高く設定せざるを得ないが、管理代行や指導員による栽培指導をセットにすることで、行政の農園との差別化を図ることで、実績を伸ばしていることが明らかとなった。これらのことから、対象とする利用者や農地の利用方法など、行政と民間が担う役割を調整していく必要性が明らかとなった。

現行法制度のもとでは、農家以外の主体による農地利用は借地によらざるを得ず、相続発生時に相続税の納税猶予が受けられないため、貸し農園などを廃止する事例が多く、継続性の担保が課題であることが明らかとなった。この点は、コーディネータの有無やその形態、利用主体によらず共通する課題であり、農地の無償借地契約と固定資産税の非課税措置を連動させて運用する仕組みの有効性を明らかにした。

さらに、都市近郊農地にかかる税制の見直しの必要性の他、都市近郊農地の位置づけの見直しの必要性とその方向性について明らかにした。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計1件)

①柴田 祐・二神茉莉子・澤木昌典(2008)、神戸市「里づくり計画」に位置づけられた都市農村交流の担い手と継続性に関する研究、ランドスケープ研究、Vol. 71No. 5、755～758、査読有

〔学会発表〕(計1件)

①柴田 祐・松本邦彦・川口将武・山内美陽子(2009)、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、日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集、査読無、vol. 7、61-64、2009. 7. 18 発表

〔図書〕(計1件)

①柴田 祐(2010)、都市内に散在する農地を環境整備に活かす、季刊まちづくり 26号、55～58、学芸出版社

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

柴田 祐 (SHIBATA YU)  
大阪大学・工学研究科・助教  
研究者番号：90444562