

1990年以降の兵庫県の都市における農業の変化

—都市農業振興基本法の施行をふまえて—

石 原 肇[†]

Change of the Agriculture in the City of Hyogo after 1990:
Investigation into on the Basis of the Enforcement
Basic Law for Urban Agriculture Promotion

ISHIHARA Hajime

要 旨

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ろう。

キーワード：兵庫県，生産緑地，1990年以降，都市農業振興基本法

Keywords: Hyogo Prefecture, productive green spaces, after 1990, Basic Law for urban agriculture promotion

[†] 大阪産業大学 人間環境学部 教授

草 稿 提 出 日 2月27日

最 終 原 稿 提 出 日 2月27日

1 はじめに

都市農地・農業は、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。2015年4月に「都市農業振興基本法」が公布された。

その後、1年余が経過し、2016年5月に同法第9条に基づいて政府が定める都市農業の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な計画となる「都市農業振興基本計画（以下、国基本計画という）」が閣議決定された（農林水産省・国土交通省、2016）。国基本計画では、例えば、市街化区域から市街化調整区域への逆線引きの促進、老朽化した建物のある土地の農地への転用など、従来にはみられなかった土地利用に関する記述があり、政府が都市農業に関して根本的な転換を図ろうとしていることが伺われる（石原、2016b）。今後、この基本計画の策定の後に、同法第13条に基づき、政府および地方公共団体は「土地利用計画」を策定することとなる。この土地利用計画が今後の都市農地を保全していく上での鍵を握るものと推察される（石原、2015a）。

国基本計画では、都市農業振興基本計画の地方計画（以下、地方基本計画）の策定について、国の基本計画や新たな都市農業振興制度も参考とし、都道府県および市町村による地方計画が可能な限り早期に作成され、関連する施策との連携を図りつつ、地域の実情に応じた施策が推進されるよう、国から積極的に働きかけるとともに、必要な情報の提供等適切な支援を行うとしている（農林水産省・国土交通省、2016）。このような中、全国の都道府県の中で最初に地方基本計画を策定したのが兵庫県である。兵庫県は2016年11月に、地方基本計画となる「兵庫県都市農業振興基本計画（以下、兵庫県地方計画という）」を策定した（兵庫県、2016）。

これまで筆者は、三大都市圏の一つである首都圏の中心となる東京都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した（石原、2014）。また、都市農業振興基本法の施行をふまえ、近畿圏の中心をなす大阪府（石原、2016a）とそれに連なる京都府（石原、2016b）、中京圏の中心をなす愛知県についても把握してきている（石原、2017b）。

近畿圏は大阪府や京都府の他に、兵庫県および奈良県から構成されている。ここで、兵庫県について地理学研究をみると、野村（1971）による都市化と関連した猪名川上流地域の農業の考察、永田（1992）による神戸市北区山田川流域の農業水利の状況に関する報告、百井（2010）による兵庫県を事例とした新規就農者と農業ブームに関する考察、川瀬（2012）による神戸市西区を事例とした近郊野菜産地の発展に関する研究などがみられるものの¹⁾、都市農業振興基本法の制定をふまえての研究はみられない。

そこで、本研究では、日本の三大都市圏の一つである近畿圏を構成する一つである兵庫県を研究対象地域とし、今後、地方公共団体が都市農業振興基本法に基づき策定する「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ため、1990年以降の農業の変化の地域特性を把握することを目的とする。

2 研究対象地域および研究方法

(1) 研究対象地域

1995年農業センサスによる兵庫県の地域類型を図1に示した。神戸市と阪神地域に都市的地域が広がるとともに、神戸市の西側の瀬戸内海に面した地域にも都市的地域が分布している。

つぎに、兵庫県における生産緑地法の特定市について図2に示した。1992年時点では、神戸市と尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、川西市、宝塚市、三田市の8市が生産緑地法の特定市であった。その後、2012年においても、生産緑地法の特定市は8市となっている。

なお、都市農業振興基本法の制定以前の2010年2月に、兵庫県では、阪神北県民局において「都市農業推進方針」を策定している（兵庫県阪神北県民局、2012）。同指針の対象地域を図3に示した。同指針では、尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、川西市の6市の市街化区域内農地を本拠とする農業に重点を置くとされている。

また、上記の2016年11月に策定された兵庫県地方計画の対象地域を図4に示した。兵庫県地方計画では、神戸・阪神地域と東播磨地域、その他地域（北播磨、中播磨、西播磨）が対象地域となっている。これは、兵庫県地方都市計画における「都市農業」とは、基本

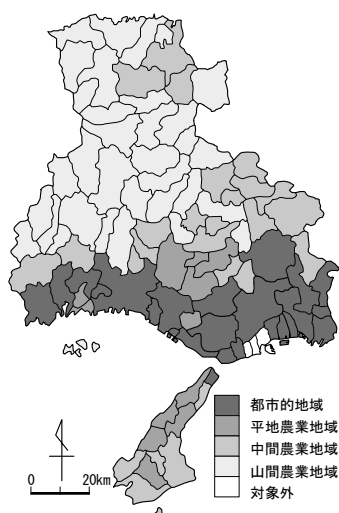


図1 農業センサスの地域類型（1985年）

資料：農業センサス1995年より作成

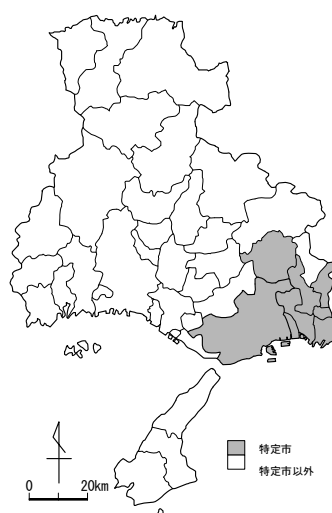


図2 生産緑地法の特定市（2013年）

資料：兵庫県資料より作成

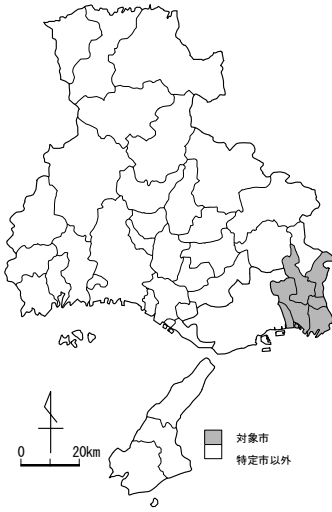


図3 兵庫県「都市農業推進方針」(2010年)の対象市

資料：兵庫県資料より作成

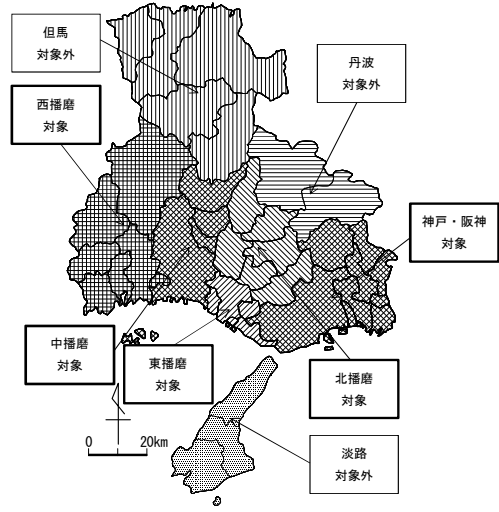


図4 兵庫県都市農業振興基本計画(2016年)の対象地域

資料：兵庫県資料より作成

法第2条において定義する「市街地およびその周辺の地域において行われる農業」をいうとされているからである²⁾。

このような状況をふまえて、本研究では1990年以降の都市における農業の変化を把握することを目的とすることから、研究対象地域は、図5に示す兵庫県における2012年時点での特定市である神戸市と尼崎市、西宮市、芦屋市、伊丹市、川西市、宝塚市、三田市の8市と阪神地域に唯一存在する町である猪名川町の1町とする。

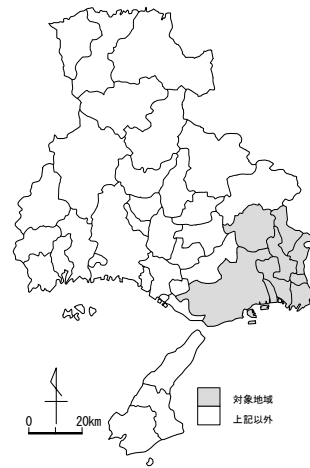


図5 研究対象地域

(2) 研究方法

各データについては、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、市別の生産緑地面積については1992年、2012年の国土交通省のデータを、市街化区域内農地面積については兵庫県のデータを用いている。また、神戸市内の行政区域別の生産緑地面積と市街化区域内農地面積については神戸市からデータの提供を受けた。これらの情報を図にすることで、1990

年以降の兵庫県の都市における農業の変化を把握する。

3 結果および考察

(1) 農地面積の推移

本研究対象地域における農地面積の推移を図6に示した。1990年に8,825haであったが、2000年には7,606ha、2010年には6,721haと大幅に減少している。この内訳をみると、田は1990年に7,959ha、2000年に6,851ha、2010年に5,962ha、畑は1990年に518ha、2000年に478ha、2010年に417ha、樹園地は1990年に348ha、2000年に277ha、2010年に342haとなっており、いずれも減少しているが、田の減少が最も大きく、ついで畑の減少となっている。

図7に、本研究対象地域における市町別の農地面積の推移を示した。いずれの市町も田が最も多く存在している。比較的、畑の割合が大きいのは、尼崎市や伊丹市、神戸市西区などである。

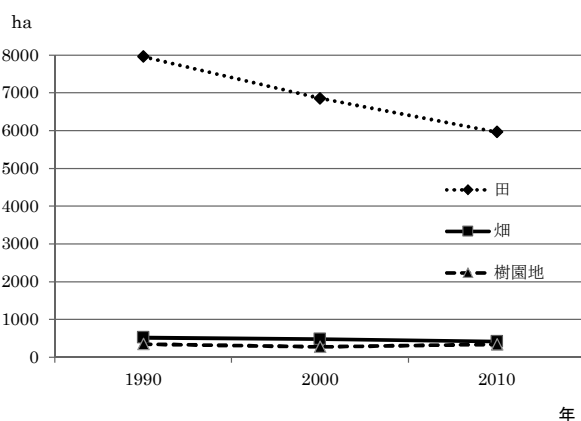


図6 研究対象地域における農地面積の推移

資料：世界農林業センサスより作成

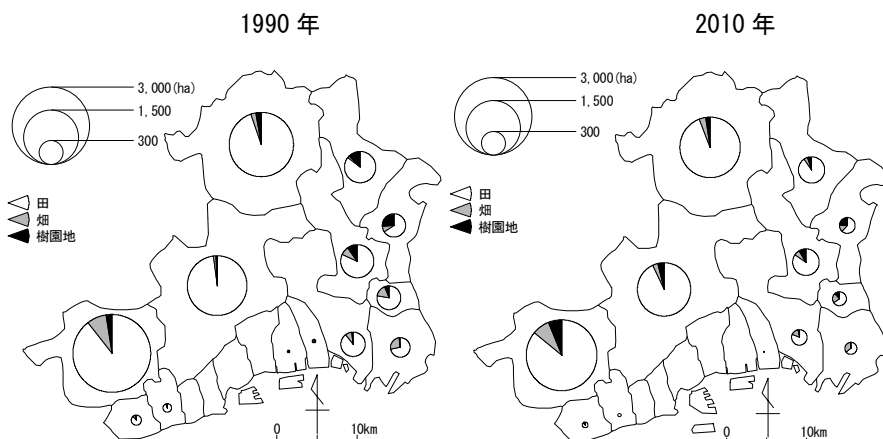


図7 研究対象地域における市町別の農地面積の推移

(2) 生産緑地面積の推移

つぎに、兵庫県の特定市における市街化区域農地面積の推移を図8に示した。1992年に改正された生産緑地法に基づき指定された本研究対象地域の全体での生産緑地面積をみると、1992年には約616,4haであったが、2012年には約538.1haとなっている。宅地化農地面積をみると、1992年には約1,121haであったが、2012年には約397haとなっている。このようにみると、市街化区域内での農地の減少は、主に宅地化農地が減少しており、生産緑地は必ずしも全てが保全されているわけではないが、その減少は比較的少ないといえよう。

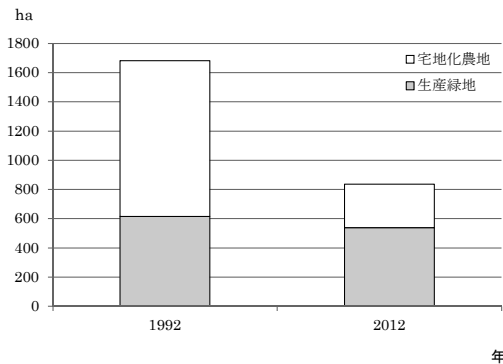


図8 兵庫県の特定市の市街化区域内農地面積の推移
資料：兵庫県資料および神戸市資料より作成

図9に、兵庫県の特定市別の生産緑地面積と宅地化農地面積の推移を示した。1992年の生産緑地面積をみると、伊丹市が115.0haと最も多く、ついで川西市の91.1ha、宝塚市の88.6ha、尼崎市の84.2ha、西宮市の81.3haとなっている。2012年の生産緑地面積をみると、伊丹市が102.7haと最も多く、ついで尼崎市の80.5ha、川西市の80.2ha、宝塚市の79.2ha、西宮市の75.5haとなっている。阪神地域の市で多い傾向を示している。神戸市は、西区や北区では多いが、その他の区では少ない傾向にある。

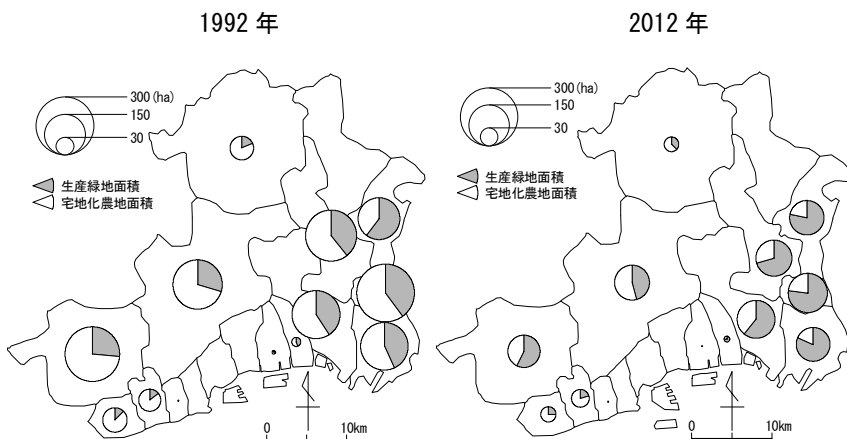


図9 兵庫県の特定市別の生産緑地面積と宅地化農地面積の推移
資料：兵庫県資料および神戸市資料より作成

（3）農家戸数の推移と農業の特徴

つぎに、本研究対象地域における農家戸数の推移を図10に示した。農家数の推移をみると、1990年に12,542戸であったが、2000年には8,926戸、2010年には6,964戸と大幅に減少している。ただし、専業農家についてみると、1990年に1,465戸であったが、2000年には1,097戸、2010年には1,460戸と一旦減少したものが、反転増加しており、全体の農家戸数の減少割合に比して、専業農家の減少割合は低くなっている。

また、本研究対象地域における2005年の市町別の生産農業所得を図11に示した。米の生産農業所得が最も大きいのは三田市だけである。宝塚市は、種苗・苗木類・その他の生産農業所得が最も大きくなっている。その他については、野菜の生産農業所得が最も大きくなっている。本研究対象地域は、農地の内訳をみると、いずれの市町も田が最も多いが、生産農業所得の面からみると、多くの市町が野菜などの園芸品目に重点をおいた農業生産を行っているといえよう。

さらに、本研究対象地域の2010年の市町別の農業関連事業を行っている農家の状況を図12に示した。農業関連事業に取り組む農家戸数は、神戸市西区が675戸と最も多く、ついで神戸市北区の370戸、三田市の367戸となっている。いずれの区市町についても、直売が最も多くなっている。直売以外の取組はそれほど多くなく、直売以外の農業関連事業についてみると、加工、

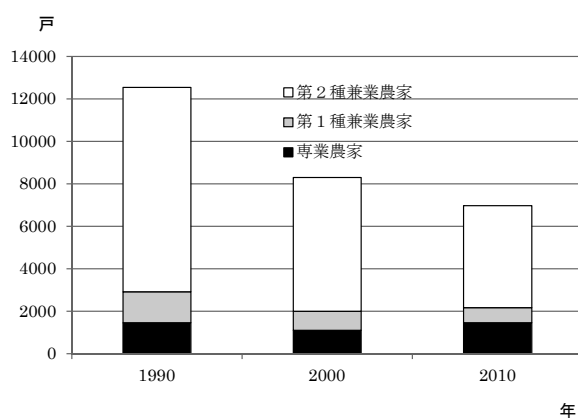


図10 研究対象地域における農家戸数の推移

資料：世界農林業センサスより作成

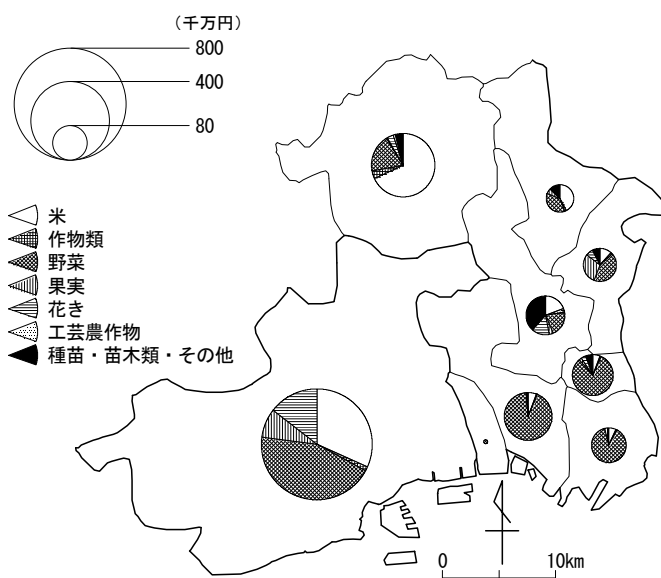


図11 研究対象地域の市町別の生産農業所得

資料：兵庫県資料（2005年）より作成

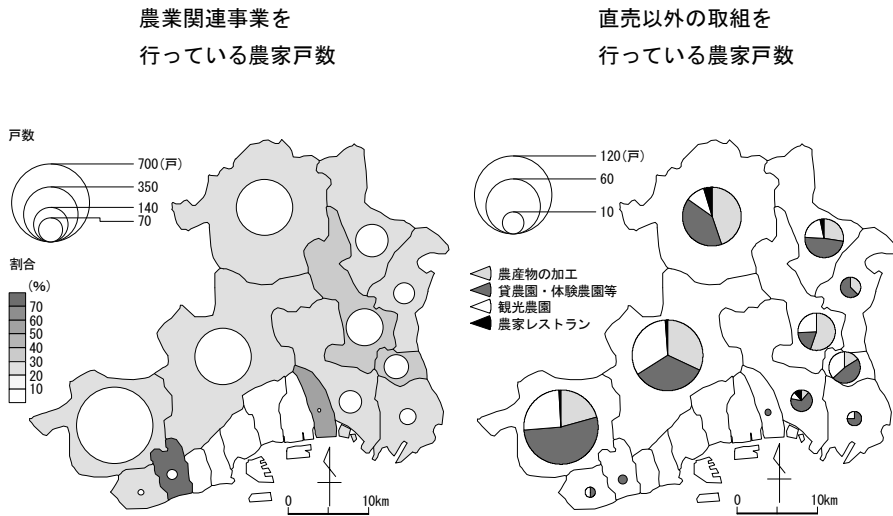


図12 研究対象地域の市町別の農業関連事業を行っている農家の状況

資料：世界農林業センサス（2010年）より作成

市民農園・体験農園，観光農園は比較的行われているものの，農家レストランはあまりみられない。

4 今後の課題

本稿では，都市農業振興法の施行，国基本計画の閣議決定，兵庫県地方基本計画の策定をふまえ，今後の「土地利用計画」策定の検討を行う上での基礎資料とするため，1990年以降の兵庫県の都市における農業の変化を把握した。その結果，以下のことが明らかとなった。

1990年以降，兵庫県の都市において農地の減少，特に田の減少が顕著となっている。田の減少を抑えることは急務といえよう。市街化区域内で減少した農地の多くは宅地化農地であるが，生産緑地は一定程度の保全はされているものの，やや減少する傾向にある。このように，兵庫県では農地や農家の減少などの農業経営基盤の脆弱化が確認されたが，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おり，今後の都市農業を振興する上での核となるものと考えられる。農業関連事業等に取り組む農家の多くは直売であり，他の取組はそれほど多くはない傾向にある³⁾。

今後，兵庫県においては，このような地域的特性をふまえた上で，都市農地を保全するための「土地利用計画」を検討していく必要があるものと考えられる。また，生産緑地が多く残る地域では，生産緑地をこれ以上減らさないですむような「土地利用計画」を検討

していく必要があるであろう。いずれも国の都市農業振興基本計画に書かれた市街化調整区域への編入を視野に入れた検討が不可避な時代を迎えたものと考えられる。また、本稿の研究対象地域とはしていないが、兵庫県の地方計画の対象とされた播磨地域では、人口減少時代にあることをふまえた「土地利用計画」を検討していく必要があるであろう。

注

- 1) 兵庫県地方計画において特定市以外で対象地域となった地域についてみると、佐伯（2012）による加西市を研究対象地域とした都市近郊農業集落の役割と今後の課題に関する論考などがみられる。
- 2) 兵庫県地方計画では、上記の定義は、今後、市町が定める地方計画において、「都市農業」の範囲を独自に定めることを妨げるものではないとしている。
- 3) これまで、農業関連事業については、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。近畿圏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。この中で、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と石原（2017a）は指摘している。兵庫県は近畿圏でバルイベントが開催される起点となった伊丹市があることや、三田市では地産地消をコンセプトとしたバルイベントが開催されており、今後このような視点からの振興も検討すべきであろう。

付記

本稿は、近畿都市学会2016年春季大会（神戸学院大学）で口頭発表した内容を修正・加筆したものである。生産緑地面積および市街化区域内農地面積に関するデータのご提供をいただいた兵庫県および神戸市の担当各課に謝意を表す。本研究は科研費（研究活動スタート支援）15H06741の助成を受けたものである。

参考文献

石原 肇「1990年以降の東京都の都市における農業の変化」『地球環境研究』第16巻、

2014年3月, 21-36ページ。

石原 肇「東京の農業 この10年, これからの10年 - 都市農業振興基本法の制定もふまえて-」『地理』第60巻第7号, 2015年7月, 14-22ページ。

石原 肇「1990年以降の大阪府の都市における農業の変化 - 都市農業振興基本法の制定をふまえて-」『日本都市学会年報』第50巻, 2016年5月, 307-314ページ。

石原 肇「1990年以降の京都府の都市における農業の変化 - 都市農業振興基本法の制定をふまえて-」『大阪産業大学学会論集 人文・社会科学編』第28号, 2016年10月, 113-123ページ。

石原 肇「都市農業の東西性」『地図中心』第29号, 2017年1月, 3-7ページ。

石原 肇「1990年以降の愛知県の都市における農業の変化 - 都市農業振興基本法の制定をふまえて-」『大阪産業大学学会論集 人文・社会科学編』第29号, 2017年3月, 77-86ページ。

川瀬奈津子「近郊野菜産地の発展 - 神戸市西区岩岡町を事例に-」『兵庫地理』第57号, 2012年3月, 79-86ページ。

佐伯武彦「都市近郊農業集落の役割と今後の課題 - 兵庫県加西市の集落営農組合を事例として-」『兵庫地理』第57号, 2012年3月, 51-66ページ。

永田 實「神戸市北区山田川流域の農業水利の現状」『兵庫地理』第37号, 1992年3月, 86-101ページ。

農林水産省・国土交通省『都市農業振興基本計画』, 2016年5月。

野村亮太郎「猪名川上流地域の農業-都市化と関連して-」『兵庫地理』第15号, 1971年3月, 3-17ページ。

百井 崇「新規就農者と農業プーム-兵庫県を事例に-」『兵庫地理』第55号, 2010年3月, 51-63ページ。

兵庫県『兵庫県都市農業振興基本計画』, 2016年11月。

兵庫県阪神北県民局「都市農業の推進」(知事会見資料), 2012年3月。