

近畿圏 2 府 2 県における生産緑地の地域的差異

石 原 肇[†]

Regional Differences of Productive Green Spaces in the Kinki Metropolitan Area

ISHIHARA Hajime

要 旨

本稿では、2017年の生産緑地法の改正をふまえつつ、近畿圏の2府2県を対象に、1992年の生産緑地法の改正以降の生産緑地の指定に関する地域的差異を明らかにした。その結果、今後、都市農業振興基本法に基づく土地利用計画を策定する上で、以下の3点の課題があると考えられる。第一に、1993年の当初指定時に生産緑地指定率の高かった市の生産緑地の多くが残っており、これらの生産緑地が「保全する農地」にそのまま移行するかである。第二に、1993年の当初指定時には市ではなく、後に市となった市では、生産緑地指定率が低い傾向にあり、「宅地化農地」をどのように位置付けるかである。第三に、兵庫県のように生産緑地法の特定市以外でも都市農業振興基本計画に基づき都市農業に該当する地域があり、「保全する農地」をどのように選定するかである。

キーワード：近畿大都市圏，生産緑地，地域的差異

Keywords: Kinki metropolitan area, productive green spaces, regional difference

[†]大阪産業大学 デザイン工学部 教授

草 稿 提 出 日 11月16日

最 終 原 稿 提 出 日 11月16日

1 はじめに

都市農業振興基本法の制定や都市農業振興基本計画の閣議決定をふまえ、都市における農地の位置付けが見直されたことから、2017年に都市緑地法と生産緑地法が改正された。第193回通常国会で予算関連法案として審議され、可決し、2017年6月15日に施行された。国土交通省都市局(2017)を参考に、改正の概要を以下に記す。

まず都市緑地法の改正であるが、同法における「緑地」の定義上、農地の取扱いが従来は不明確で、原則として含まれず、樹林地に介在する農地のみ含む解釈がなされてきた。都市農業振興基本法とそれに基づく都市農業振興基本計画により都市農地の位置付けが見直されたことを受け、「緑地」の定義に農地が含まれることが明記され、正面から都市緑地法の諸制度である緑の基本計画や特別緑地保全地区制度などの対象とすることとされた。都市緑地法第3条では、「この法律において「緑地」とは、樹林地、草地、水辺地、岩石地若しくはその状況がこれらに類する土地(農地であるものを含む。)が、単独で若しくは一体となって、またはこれらに隣接している土地が、これらと一体となって、良好な自然的環境を形成しているものをいう。」と明記された。これまで「緑地」には、原則として農地は含まれず、保全すべき樹林地等に介在する農地のみ含まれると運用されてきたが、この改正により、良好な都市環境の形成を図る観点から保全すべき農地については、都市緑地法の諸制度において「緑地」として積極的に位置付け、保全・活用を図ることが可能となっている。また、緑の基本計画の内容に、公園の「管理」の方針とともに、都市農地の保全が新たに追加され、都市公園の老朽化対策等の計画的な管理や都市農地の計画的な保全が推進されることとなった。

つぎに、生産緑地法の改正であるが、大きく4つの点で改正がなされている。第一に、生産緑地地区の面積要件の引き下げである。これまで一律500m²の面積要件であったものが緩和され、条例により300m²まで引き下げが可能となった。また、従前は、公共収用などや、複数所有者の農地が指定された生産緑地地区で一部所有者の相続の発生などに伴い、生産緑地地区の一部の解除が必要な場合に、残された面積が規模要件を下回ると、生産緑地地区全体が解除されてしまういわゆる「道連れ解除」があったが、あわせて同一または隣接する街区内に複数の農地がある場合、一団の農地とみなして指定が可能となる運用の改善がされることとなる。ただし、個々の農地はそれぞれ100m²以上とされている。第二に、生産緑地地区における建築規制の緩和がなされ、農産物の加工施設や直売所、農家レストランなどの設置が可能になっている。第三に、生産緑地の所有者等の意向を基に、市町村は当該生産緑地を特定生産緑地として指定できる。指定された場合、市町村に買取り申出ができる時期は、「生産緑地地区の都市計画の告示日から30年経過後」から、10年延期さ

れる。10年経過後は、改めて所有者等の同意を得て、繰り返し10年の延長ができることとなっている。第四に、田園住居地域の創設である。住居系用途地域の一類型として田園住居地域が創設され、住宅と農地が混在し、両者が調和して良好な居住環境と営農環境を形成している地域を、あるべき市街地像として都市計画に位置付け、開発および建築規制を通じてその実現を図ることが可能となっている。

これまで筆者は1992年の生産緑地法の改正をふまえ三大都市圏の中心をなす東京都（石原，2014）、愛知県（石原，2017b）、大阪府（石原，2016a）の1990年以降の都市における農業の変化を把握してきた。近畿圏については、大阪府と接する京都府（石原，2016b）、兵庫県（石原，2017c）、奈良県（石原，2017d）についても同様の視点から調査を行っている。近畿圏の2府2県については、東京都や愛知県と異なり、農地が田である場合が多い地域的特性をもつこと等から（石原，2017a）、今後の土地利用計画を検討する上で課題があるものと考えられる。

そこで、本稿では、2017年の生産緑地法の改正をふまえつつ、近畿圏の2府2県を対象に、1992年の生産緑地法の改正以降の生産緑地の指定に関する地域的差異を明らかにし、今後の土地利用計画策定の参考に資することを目的とする。

2 研究対象地域および研究方法

本研究は、近畿圏の大阪府と京都府、兵庫県、奈良県の2府2県の生産緑地法の特定市を対象地域とする。

研究方法は、つぎのとおりである。特定市別の生産緑地面積と宅地化農地面積については、当初指定時の1993年と、20年経過した2013年の各府県の都市計画部局および課税部局のデータを用いている。また、政令指定都市の行政区域別の生産緑地面積と宅地化農地面積については各市のデータを用いている。これらの情報を図にすることで、当初指定時と20年後の生産緑地の指定面積を把握することで、その変化を把握し、地域的差異を明らかにする。

3 結果および考察

（1）大阪府

大阪府における生産緑地法の適用をみると、2013年現在、全ての市が特定市となっている。

大阪府全域での生産緑地面積と宅地化農地面積の推移をみたのが図1である。1993年に市街化区域内農地面積は約5,647haで、このうち生産緑地面積は約2,516ha、宅地化農地

は約3,131haであった。2013年には、市街化区域内農地面積は約3,274haとなり、このうち生産緑地面積は約2,114ha、宅地化農地は約1,160haとなっている。1993年から2013年にかけて、市街化区域内農地面積は約2,373ha減少しており、内訳をみると、宅地化農地が約1,971ha減少し、生産緑地が約402ha減少している。市街化区域内で減少した農地の多くは宅地化農地であり、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といえよう。

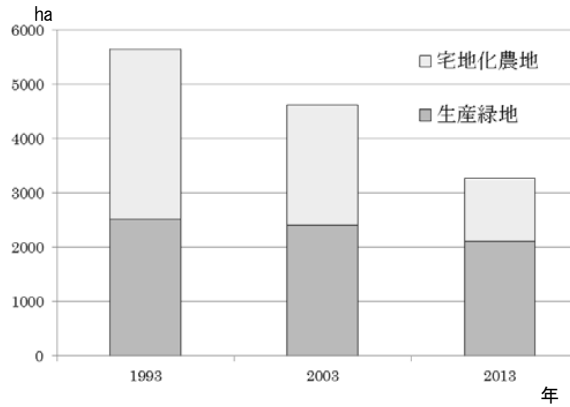


図1 大阪府における生産緑地面積と宅地化農地面積の推移

資料：大阪府公園緑地計画資料（1993年，2003年，2013年）により作成

大阪府の特定市別の生産緑地面積と宅地化農地面積の推移を図2に示す。いずれの市においても、1993年から2013年にかけて、市街化区域内農地のうち、宅地化農地面積の減少が大きくなっており、生産緑地の占める割合が相対的に高くなっていく傾向にある。

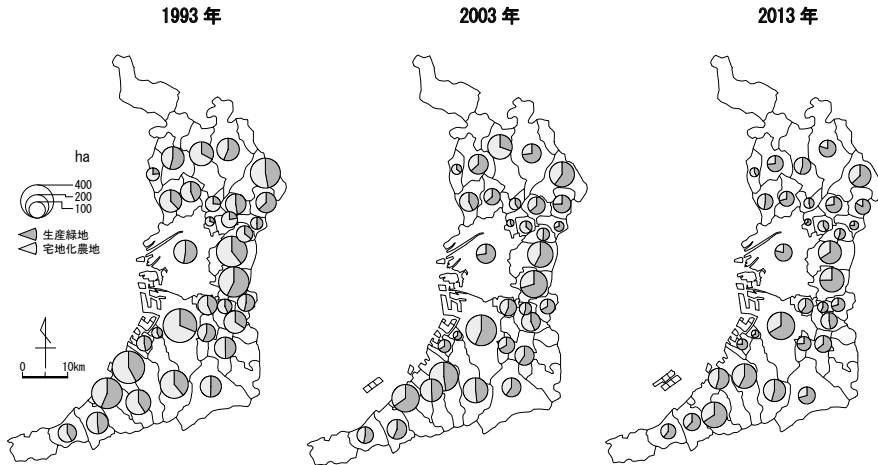


図2 大阪府における生産緑地面積と宅地化農地面積の推移

資料：大阪府公園緑地計画資料（1993年，2003年，2013年）により作成

(2) 京都府

京都府における生産緑地法の適用を図3に示す。京都府においては、1993年時点では、

京都市と宇治市、亀岡市、城陽市、向日市、長岡京市、八幡市の7市が生産緑地法の特定市であった。その後、田辺町による京田辺市の施行、美山町、園部町、八木町、日吉町の4町合併による南丹市の誕生、山城町、木津町、加茂町の3町合併による木津川市の誕生により、2013年時点では、生産緑地法の特定市は10市となっている。

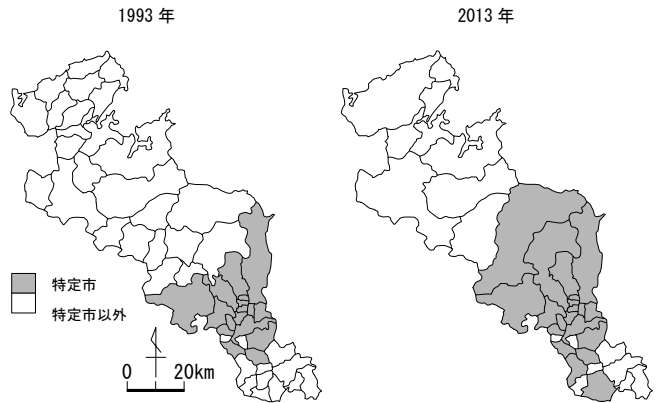


図3 生産緑地法の特定市（1993年・2013年）

資料：京都府資料より作成

京都府の特定市における生産緑地面積と宅地化農地面積の推移を示したのが図4である。1993年には約1,052haであったが、2013年には約867haとなっている。生産緑地は一定程度の保全是されているものの、減少する傾向にあるといえよう。同様に宅地化農地面積をみると、1993年には約847haであったが、2013年には約526haとなっている。

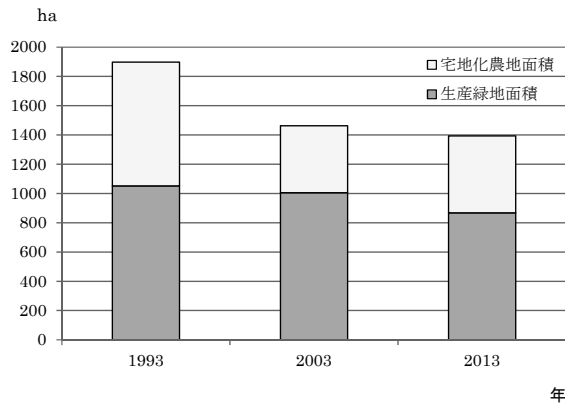


図4 京都府の特定市の市街化区域内農地面積の推移

資料：京都府資料および京都市資料より作成

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是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。

京都府の特定市別の生産緑地面積と宅地化農地面積の推移を図5に示す。1993年の生産緑地面積と宅地化農地面積は、京都市や向日市、長岡京市では市街化区域内農地面積のうち生産緑地面積が占める割合が高い傾向にある。特に京都市伏見区は最も多くの生産緑地が指定されている。これと比較して、宇治市、城陽市、八幡市、亀岡市では、反対に市街化区域内農地面積のうち宅地化農地面積の占める割合が高い傾向にある。2013年をみると、市施行した京田辺市、合併による南丹市と木津川市が加わっている。これらの市は市街化

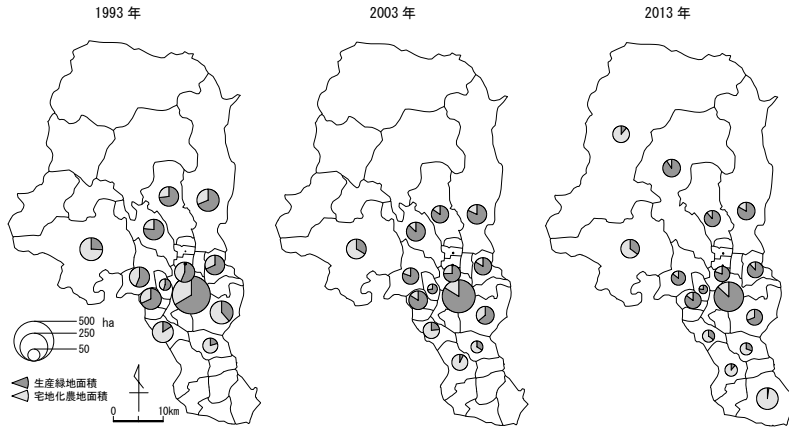


図5 京都府の特定市別の生産緑地面積と宅地化農地面積の推移

資料：京都府資料より作成

区域内農地面積のうち宅地化農地面積が占める割合が極めて高い。他方、当初の生産緑地面積の占める割合が高かった京都市や向日市、長岡京市では、20年間で宅地化農地面積の減少が大きいことから、市街化区域内農地面積のうち生産緑地面積の占める割合がより一層高くなっている。

これらのことから、京都府内の特定市は生産緑地の指定に関して二極化が生じているといえよう。

(3) 兵庫県

兵庫県における生産緑地法の特定市は1993年時点と2013年で変化はなく、図6に示すとおり、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市である。

兵庫県の特定市における市街化区域農地面積の推移をみたのが図7である。生産緑地面積は1993年には約616haであったが、2013年には約526haとなっている。宅地化農地面積をみると、1993年には約1,073haであったが、2013年には約281ha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

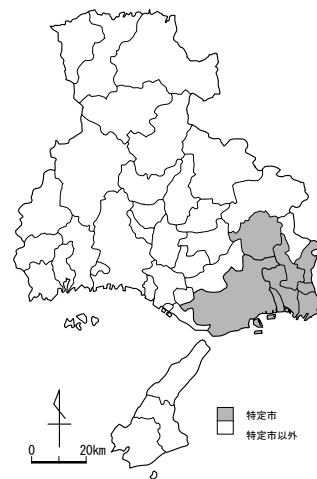


図6 生産緑地法の特定市 (2013年)

資料：兵庫県資料より作成

の減少は比較的少ない。

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みたのが図8である。1993年の生産緑地面積は、伊丹市が114.7haと最も多く、ついで川西市の91.4ha、宝塚市の88.3ha、尼崎市の84.0ha、西宮市の80.9haとなっている。2013年の生産緑地面積をみると、伊丹市が101.3haと最も多く、ついで尼崎市の79.9ha、川西市の79.5ha、宝塚市の79.2ha、西宮市の78.0ha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。

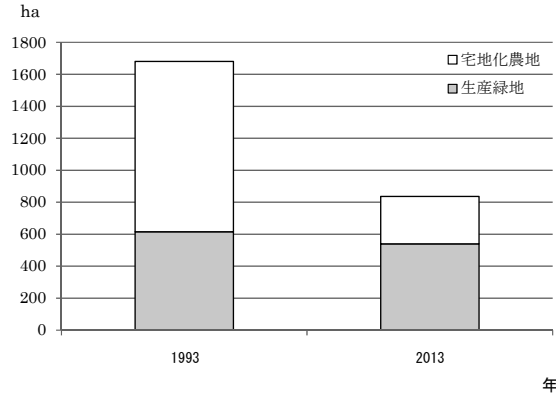


図7 兵庫県の特定市の市街化区域内農地面積の推移

資料：兵庫県資料および神戸市資料より作成

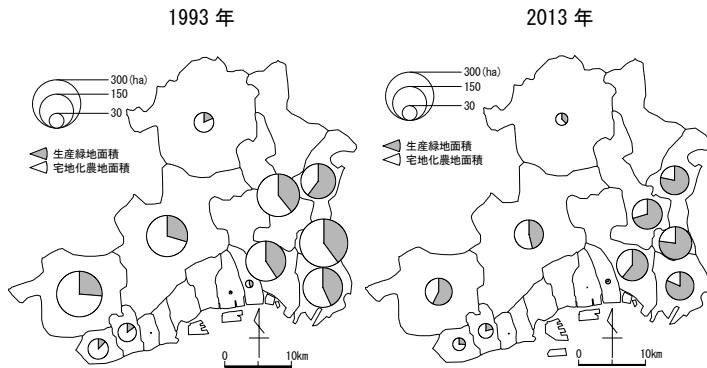


図8 兵庫県の特定市別の生産緑地面積と宅地化農地面積の推移

資料：兵庫県資料および神戸市資料より作成

(4) 奈良県

奈良県における生産緑地法の適用を図9に示す。1993年時点では奈良市と大和高田市、大和郡山市、天理市、橿原市、桜井市、五條市、御所市、生駒市、香芝市の10市が生産緑地法の特定市であった。その後、2013年においては、生産緑地法の特定市は上記10市に葛城市と宇陀市の2市が加わり、12市となっている。

奈良県の特定市における生産緑地面積と宅地化農地面積の推移をみたのが図10である。生産緑地面積は1993年には約641haであったが、2013年には約621haとなっている。指定

から約20haの面積が減少している。このことから、生産緑地は一定程度の保全はされているものの、わずかではあるが減少する傾向にあるといえよう。

奈良県の特設市別の生産緑地面積と宅地化農地面積の推移をみたのが図11である。この推移をみると、1993年の生産緑地面積は、奈良市が117.3haと最も多く、ついで橿原市の106.9haとなっており、それ以外の市は80haを下回っている。1993年の当初指定時に消極的な市が多い傾向にある。2013年の生産緑地面積をみると、奈良市が109.3haと最も多く、唯一100haを上回っている。ついで橿原市が86.9haとなっており、それ以外の市は80haを下回っている。平成の大合併の際に誕生した葛城市や宇陀市の2013年の生産緑地面積は、葛城市で31.4ha、宇陀市で8.9haと小さい。

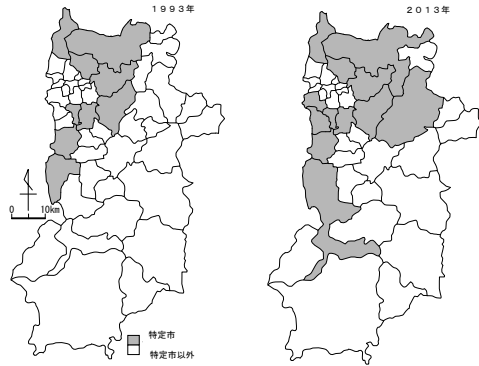


図9 生産緑地法の特設市（1993年，2013年）

資料：奈良県資料より作成

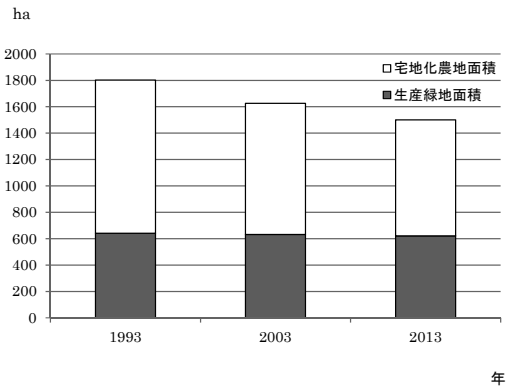


図10 奈良県の特設市の市街化区域内農地面積の推移

資料：国土交通省資料および奈良県資料より作成

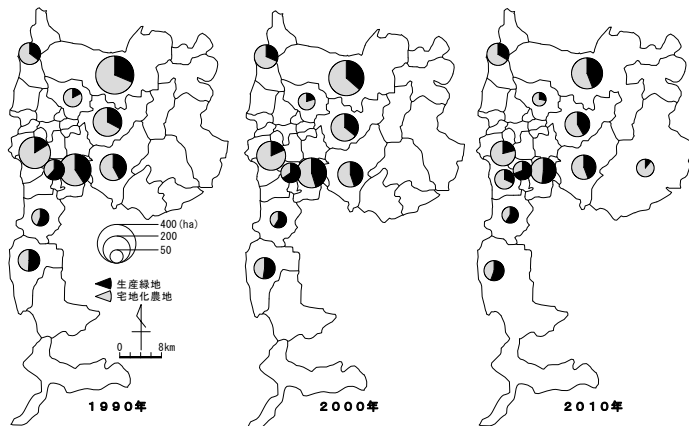


図11 奈良県の特設市別の生産緑地面積と宅地化農地面積の推移

資料：国土交通省資料および奈良県資料より作成

これらのことから、奈良県内の特定市は生産緑地の指定に関して全般的に消極的であるといえよう。

4 今後の課題

近畿圏2府2県の特定市における生産緑地の変化をみてきた。以下の3点の課題があると考えられる。

第一に、1993年の当初指定時に生産緑地指定率の高かった市は、2013年時点での市街化区域内の農地はその多くが生産緑地であり、都市農業振興基本法に基づく土地利用計画の策定の際に、これらの生産緑地が「保全する農地」にそのまま移行するかである。

第二に、1993年の当初指定時には市ではなかったものの、後に市施行や合併により市となった市では、生産緑地指定率が低い傾向にある。今後、都市農業振興基本法に基づく土地利用計画を策定する際に、「宅地化農地」をどのように位置付けるかである。

第三に、兵庫県のように生産緑地法の特定市以外でも都市農業振興基本計画に基づき都市農業に該当する地域が生まれており（図12）、都市農業振興基本法の土地利用計画の対象となることが想定される。今後、土地利用計画を策定する際に「保全する農地」をどのように選定するかである。

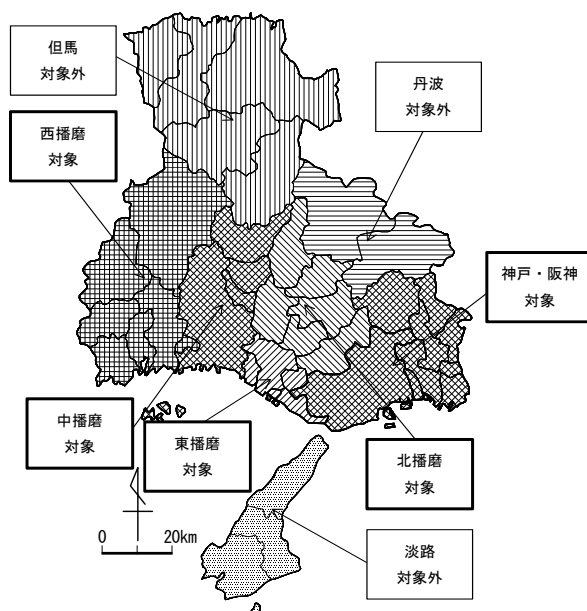


図12 兵庫県都市農業振興基本計画（2016年）の対象地域

資料：兵庫県資料より作成

付記

本稿は、2016年度日本都市学会64回大会（石巻魚市場）で口頭発表した内容を修正・加筆したものである。本研究の一部は科研費（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「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532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。

石原 肇「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30号、2017年6月、51-60ページ。

石原 肇「1990年以降の奈良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31号、2017年10月、79-87ページ。

国土交通省『生産緑地法等の改正について』、2017年6月。

<http://www.mlit.go.jp/common/001198169.pdf>（最終確認日：2017年10月30日）