



都市近郊地域における農地所有者を中心とした社会 関係資本の形成 : 伊丹市と明石市を事例として

植田, 國裕

(Citation)

兵庫地理, 58:51-66

(Issue Date)

2013-03-31

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90003263>



都市近郊地域における農地所有者を中心とした社会関係資本の形成

—伊丹市と明石市を事例として—

植田 國裕

1. 序論

本論文は都市近郊地域を対象とし、主に宅地化されず残存している農地に関わる人々を巡る社会関係資本に関する研究である。本論文の目的は都市近郊地域における農地所有者を巡る社会関係資本の特質を明らかにすることである。中山間地域に関する従来の研究では、地域づくりの文脈でしばしば社会関係資本の概念が用いられている。それらの研究では「キーパーソン（リーダー）の存在」、「旧住民と新住民の共存」、「行政や NPO との水平的な関係」等が良好な社会関係資本構築のための重要なファクターとして指摘されている。しかし、これらの研究は中山間地域を事例にしたものが中心であり、都市近郊地域を事例としたものは比較的少ない（塚・山本 2010）。また、既存研究を概観すると、都市近郊地域は一般的な中山間地域に比べ社会関係資本は少なく、形成が困難な環境であるという見解がみられる（農村における SC 研究会 1）。従来は中山間地域と同じように閉鎖的な農村社会であった都市近郊農村が時代の流れの中でどのように解体・再編成され、現在に至っているのかを本論文では農地所有者を中心とした社会関係資本を通して明らかにしたい。

また、「従来の都市近郊地域研究で用いられていなかった包括的な視点」を導入している点も本論文の特徴である。従来、特に都市近郊農地に関する研究は工学系や農学系、都市計画分野に集中しており、あくまでも「土地」という側面で捉えられている傾向にあった。また、都市近郊農地に関する研究は、「土地」と関わる市民（新住民）からの視点で語られることが多かった。さらに、地理的側面から見ると、首都圏を事例とした研究が多い（柴田 2010）。近年、人口の減少や高齢化に伴い都市近郊農地の多面的機能等が評価され、注目されている。このような状況の中では、単に「土地」という側面だけでは都市近郊地域の実態を捉えきれないと言える。それ

ゆえ、都市近郊地域研究では従来別々に捉えられていた「地域社会」、「市民」、「農地所有者」、「人々の関わり」、「都市化」等を包括して捉える視点が必要であるという考えから、本論文では都市近郊地域研究に「社会関係資本」という概念を導入してアプローチを行い、その上で、研究蓄積が比較的少ない、農地所有者の視点から分析を行う。本論文では兵庫県伊丹市と兵庫県明石市という、同じ都市近郊地域でありながら性質の異なる 2 地域を事例として、農地所有者の現状と人々の関係性を明らかにしていく。

2. 都市近郊地域の変遷

2-1. 都市近郊地域の定義と都市構造変容過程

まず、本論文における「都市近郊地域」を定義する。都市化と農業の展開に関して研究を行った徳田（1993）によると、都市近郊地域に関しては明確な定義はなく、研究者が研究目的に応じて独自に設定している。本論文は広域的な意味での都市と都市近郊の関係を想定しており、なおかつ都市農地の使われ方に注視しているため、徳田（1993）を援用して「都市圏において、中心都市の通勤圏内かつ周辺に位置している市町村の中で宅地化（都市的施設も含む）が進んでいる一方、農村的景観が残っている地域」を都市近郊地域として定義する。

次に日本の戦後期における都市構造変容の過程を概観する。戦後期の都市構造変容に関しては、都市近郊（郊外）における急激な宅地開発が特徴的である。しかし、宅地開発は戦前から始まっており、特に 1900 年代 の大阪都市圏では私鉄（阪急電鉄、阪神電鉄等）による都市近郊における住宅地開発が展開された（角野 2000）。

戦前の開発に対し、戦後は都市への人口集中に伴って生じた住宅問題の解消のための人口分散と根本的な宅地不足解消にねらいがあった（徳田 1993）。都心部で見られた人口過密や工業化の進展による住

環境の悪化という住環境問題の改善化は民間企業によってだけでなく、国家によっても進められた。国家によるその対応策の中心となったのが 1950 年代に整備された住宅関連法である。なかでも住宅金融公庫法（1950 年）、公営住宅法（1951）、日本住宅公団法（1955 年）によって制度化された「住宅金融公庫」、「公営住宅」、「日本住宅公団」が戦後の住宅政策において重要な役割を果たした。これらは対象とする階層が明確に分化されており、戦後期の住宅供給は階層別の住宅政策を志向し、それを実現していく。特に、1960 年代以降、郊外に大量の定型住宅を供給した日本住宅公団は、「団地」という様式を生み出し、それが人々にとっての理想的居住形態として認識されるようになった。

高度経済成長期に入ると、地価高騰や核家族化等が進み、改めて住宅不足は深刻化する。影山（2004）によると、この時期の住宅政策の重要な点は、住宅供給の範囲拡大、持ち家政策の推進、住宅の大量消費を遂行するための宅地開発・新都市づくりの 3 点であり、工業の地方分散政策に伴う地方都市開発が進められた。一方で、旧来の伝統的な町内会組織はすでに解体しており、それとは異なる人的ネットワークを基盤とする地域社会の形成が課題であった。また、高度経済成長期から郊外において、主に日本住宅公団によってニュータウンが建設されるようになる。その背景には、住宅不足と無秩序な宅地開発の問題がある。影山（2004）によると、ニュータウンはハワードが「明日の田園都市」において述べた「職住近接」の思想から発しており、都市過密を防ぐため、都市に集中した人口を魅力ある郊外地へと誘引することを目指して郊外に職住近接の都市を形成することが田園都市計画の目的とされていた。つまり、本来の意味での「ニュータウン」とは、「緑地の多い、環境の良い地域に住宅を構え、住宅に近接した場所に職場があり、諸施設の整った完結型都市」である。しかし、日本におけるニュータウン開発は住宅不足の解消が最優先とされ、多機能都市としてのニュータウンではなく都市人口の受け皿としての性格が強いものであった。そして、ニュータウン開発は都市的施設と農村的景観（主に農地）が混

在する空間である都市近郊地域の成立にも大きく関与した。

2-2. 農地と都市計画法

次に戦後期以降における都市構造変容について、農地に関わる都市計画法に着目して整理する。都市計画法の制定は 1919 年であるが、前述の高度成長期における住宅地不足解消のために行われた住宅地開発によりスプロールが深刻化したため、主に都市近郊におけるスプロール対策として都市計画法の改正から新都市計画法（1968 年）が生まれた。これは主に都市部において「都市計画域」を指定し、その中を「線引き」することでスプロールを抑え込み、都市機能の悪化を防ぎ、公共投資の非効率化をなくそうというねらいがあった。この線引きは新都市計画法の定義によると、「すでに市街地を形成している区域および概ね 10 年以内に優先的、計画的に市街化を図るべき区域」とされる「市街化区域」と「市街化を抑制すべき区域」とされる「市街化調整区域」という明確に異なる 2 つの区域を生み出した。しかし、加藤（1998）によると、市街化調整区域に関しては農地転用が原則規制されていたこともあり、二者択一を迫られた多くの農地所有者は土地利用の選択肢を増やすために市街化区域への編入を望み、都市部に多くの農地が残存する状況となった。

また、前述の「線引き」によって市街化区域に編入された農地では、固定資産税等が宅地並課税（農地に宅地並の高い課税を課すこと）となっていたため、農業団体から宅地並み課税反対運動が起こっていた。それゆえ、市街化区域内に都市計画で位置づけられた農地の存続を認め、農業を推奨するために税負担を軽減することを目的として 1974 年に「生産緑地法」が制定された。これは後に 1991 年に改正され、都市部でも以前より農業継続がしやすい環境となった。

近年では、高度経済成長期と比べ住宅需要も低下し、人口も減少傾向にある。そのような状況の中でまちづくりの在り方にも変化が起こっている。水口（2008）は都市農地全般に関して、「宅地化促進から、多様なオープンスペースとしての農地の保全的活用へ、政策の重点が移ったこと」を指摘している。

例えば、食料・農業・農村基本計画（2005 年）や住生活基本計画（2006 年）は保全的活用を推進している。このように、近年の都市農地は、人口の減少や住宅供給需要の低下も相まって「宅地化」するものから「保全」していくものと変化してきている。

3. 日本における都市農業の現状

3-1. 都市農業の変遷

本章では、都市農業の変遷と農地の多面的機能、市民農園について論じる。まず、都市農業の定義付けを行う。樋口（2008）によると、①財団法人農林統計協会の農業地域類型区分で「都市的地域」に含まれる地域②で行われている農業、②都市計画法にいう「市街化区域」及び「市街化調整区域」で行われている農業、③都市計画法にいう「市街化区域」で行われている農業、のいずれかの意味で、「都市農業」の語を使用している場合が多い。行政機関では、一般的に市街化区域での農業を「都市農業」、市街化調整区域での農業を「都市近郊農業」としていることが多い（上山・塚 2008）。本論文では比較的広範囲の視点で都市農業を捉えているため、「財団法人農林統計協会が定める『都市的地域』の中で、都市計画法にいう『市街化区域』及び『市街化調整区域』で行われている農業で、なおかつ農地の持つ多様な機能を生かしながら様々な形態で行われている農業」と広義の定義付けをする。

次は都市農業の特徴についてである。農地に大きく影響する税制として「固定資産税」と「相続税」がある。これらは数度の改正を経て、現在は表 1 のような運用体制となっている。上山・塚（2008）は、今仲・下地（2005）を参考にし、固定資産税の一例を紹介している。宅地並み課税の場合 1000 m²あたり年間 140 万円の税金がかかる一方で、生産緑地地区だと年間 5740 円である。また、生産緑地地区でなくても、一般農地の固定資産税額は宅地並み課税の約 3 分の 1 となる。それゆえ、一般的に市街化区域内で農業を行う場合には、生産緑地に指定しない限り固定資産税が高く、採算が採れない場合が多い。一方で生産緑地や市街化調整区域の場合は、開発が制限されており、農業関係以外の選択肢が限られて

しまう場合がある。また、農地には「相続税納税猶予制度」が適用される場合がある。これは相続人が死亡の日まで農業を続けていれば、その間は相続税が免除になる制度であり、代々農家を継続していれば農地にかかる相続税を払わなくてよいという制度である。一例として、上山・塚（2008）は、一軒当たりの都市近郊地域の農家が占める相続税の納税猶予額は 1 億円から 2 億円に上がると推計されると、今仲・下地（2005）を参考にして述べている。

表 1 農地の固定資産税と相続税納税猶予制度

			相続税 納税猶予制度	固定資産税	
				評価	課税
市街化 区域内 農地	三大 都市圏 特定市	生産緑地	適用 (終身雇用が条件)	農地評価	農地課税
		生産緑地 以外の農地	適用廃止	宅地並み評価	宅地並み課税
	三大都市圏特定市 以外の農地		適用 (20年営農が条件)	宅地並み課税	農地に準じた課税
	市街化区域内農地以外の農地 (市街化調整区域も含む一般農地)		適用 (20年営農が条件)	農地評価	農地課税

樋口（2008）を参考に著者作成

このような状況の中で、都市農業は様々な形態をとることとなる。特に市街化区域内農地で営農する場合は、農地面積が小さいため、労働集約・技術集約型の高度な農業を行っている場合が多い。栽培作物としては、消費地に近いメリットを生かして鮮度が重要なハウレンソウ等の軟弱野菜を多品種少量生産している。

都市農業の変遷については、鷹取（2000）が 3 つの時代区分で説明を行っている。第 1 の近郊農業期（1960 年代前半以前）は、都市化・郊外化が十分に進行していない時期である。都市農業とはいえず、十分な農地が残っていたことが想定され、農業そのものが重要な地域産業の 1 つとして位置付けられていたといえる。第 2 の都市農業・萌芽期（1960 年代～1970 年代）は、高度経済成長期による様々な社会経済的情勢に影響を受け、都市計画法の施行等、都市農業を取り巻く環境が劇的に変化した時期である。それゆえ、近郊農業期と比べた場合、地域の農

業は産業としての地位が相対的に低下し、宅地供給機能としての性格が強くなっていた。第3の都市農業・成熟期（1980年代～現在）は、バブル経済に伴う地価上昇や生産緑地法の改正等、依然として都市農業を取り巻く環境が変化していった時期である。この時期における特徴は、1990年代初頭のバブル崩壊、人口停滞、環境問題に関わる人々の環境意識の高まり、阪神淡路大震災や自然災害の影響、団塊世代の退職等の要因が重なり、今まで潜在化していた「環境保全機能」や「防災・オープンスペース機能」、「レクリエーション機能」等の所謂「都市農業の多面的機能」と呼ばれるものに人々の注目が集まるようになったことである。つまり、都市農業の多面的機能化は、都市農業の保全の実現という文脈というよりも、経済情勢や都市化・郊外化の進行、都市住民の意識の変化など多様な外部要因が作用したことで顕在化したものであるといえる（鷹取 2000）。従来の農産物供給機能のみが卓越した農業システムに土地供給機能が加わり、そして多面的機能をもつシステムへと変化したのである。

3-2. 農地の多面的機能と市民農園

農地の「多面的機能」とは、食料・農業・農村基本法（1999年）によると「国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能」と定義付けられている（第1章・第3条）。現在は多少の表現の違いや分類の違いはあるものの、農林水産省や国土交通省は都市農業における多面的機能として、「農産物供給機能」、「防災、ヒートアイランド現象緩和機能」、「農業体験、交流、レクリエーション機能」、「教育、学習、癒し、福祉的機能」、「景観、自然環境保全機能」等を掲げている。現在の都市農業には、単に新鮮な農産物を消費者に供給するという、従来の農産物供給という役割を超え、社会の変化を反映した多様な意味付けがなされており、行政や都市住民、農家から期待が寄せられている。つまり、農業から「農的活動」へと広義に解釈していく必要があるとも言える。

多面的機能の中でも、特に「農業体験、交流、レ

クリエーション機能」、「教育、学習、癒し、福祉的機能」に関わる農地活用として、市民農園の開設が近年相次いでいる。市民農園の定義としては、市民農園整備促進法（1990年）による「主として都市の住民の利用に供される農地」、「相当数の者を対象として定型的な条件で、レクリエーションその他の営利以外の目的で継続して行われる農作業の用に供される農地」という記述に従う。

日本の市民農園の特徴を整理する。市民農園には様々な開設方法や形態がある。開設方法に関して、「農地の貸し付けの有無」で見ると、市民農園には大きく分けて2つのタイプがある（表2）。それは、利用者に農地を区画貸しする貸し農園タイプ（特定農地貸付方式）と、農地の貸し借りを伴わず開設者の指導管理のもとに農作業を行う農園利用タイプ（農園利用方式）である。前者は、農地の貸付けに関する特例制度を活用した市民農園で、誰でも開設することができ、利用者は農園開設者から農地を借りて野菜づくりなどを行う。利用上限やある程度の制限はあるが、利用者は比較的自由に野菜づくりや土いじりを行うことができる。一方、後者は農業者等の農地所有者が自らの農業経営の一環として開設するもので、利用者は農作業の一部を行うため農園に入園するという方式である。この方式は、後述する東京都練馬区の農家が行ったことで注目を集めた経緯から「練馬方式」とも呼ばれている。貸し農園タイプに比べて自由度は低下するが、その分、農家に直接指導してもらうことができ、レベルの高い野菜づくりを行うことができる。また、開設方法に関連して、適用される法律等で分類すると3種類となる。

市民農園は現在、全国で4000ヶ所ほど開設されており、このうち地方公共団体による開設が全体の約6割（2,306件）を占めている（図1）。しかし、これは特定農地貸付法及び市民農園整備促進法に基づき開設されているもののみの数値であり、農園利用方式で開設される農園利用タイプの市民農園の集計はされていない。なぜなら、農園利用タイプの場合は、申請や許認可等を経ずに開設が可能であることから、各農家が個別に開設している農園を全国的

に調査し集計することが現実的に難しいからである。

表 2 市民農園の開設方法

	貸し農園タイプ (特定農地貸付方式)	農園利用タイプ (農園利用方式)
開設できる者	地方公共団体、 農業協同組合 農業者、NPO法人、 企業、個人等	農業者・ 農業生産法人・ 地方公共団体 (市民農園用地を所有する者)
根拠となる法律	特定農地貸付法	なし
利用内容	利用者は農園開設者から一定の条件で農園区画を借りて、利用者が自ら計画して、自由に作付することができる	利用者は農業者等の指導・管理のもと、レクリエーションその他営利以外の目的で複数段階の農作業を行う
農地の貸借	次の要件で農地の貸付け（特定農地貸付け）が実行 ・1区画10a未満 ・貸付期間は5年以内 ・営利目的で農作物を栽培しない ・相当数の人を対象に一定の条件で貸付け	農地の貸し借りを伴わない
料金	利用者は賃借料を支払う	利用者は利用料を支払う
収穫物の帰属	収穫物は利用者に帰属	収穫物は農園開設者に帰属※なお、契約により農園で生産された農産物を利用者に帰属させることができる
特徴	・誰でも開設が可能 ・法に基づく手続きが必要 ・行政機関が関与するので開設者は安心して開設できる。 ・利用者は自由に作付けできる。	・農家(農地所有者)なら自由に開設・運営できる。 ・利用者に農地に対する権利は生じない。 ・利用者は農家から直接栽培指導が受けられ、良質な作物の収穫が期待できる。
相続税等の納税猶予	受けられない	猶予実績あり

兵庫県（2009）「あなたもできる！市民農園開設の手引き」を参考に著者作成

それゆえ、実際には相当数の市民農園が全国で展開されていると推測できる。

次に、利用形態に関して見ると、地域住民が自宅から通って利用する「日帰り型市民農園」と、農村に滞在しながら農園を利用する「滞在型市民農園」の2種類がある。前者はさらに、「都市内型」と「都市郊外型」に分けられる。

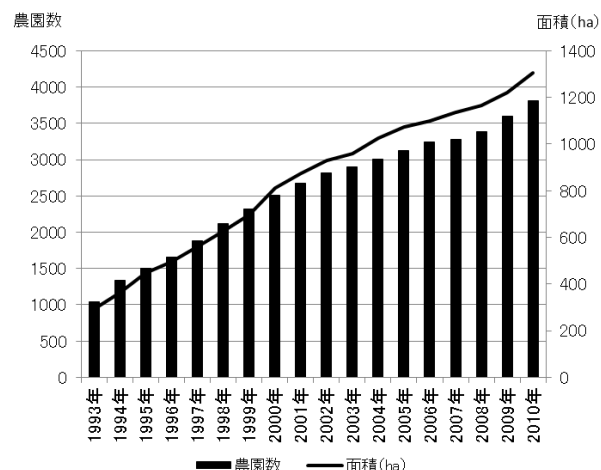


図 1 全国の市民農園の推移

農林水産省 HP「市民農園をめぐる状況」を参考に著者作成

都市内型市民農園は、利用者の身近なところで整備される市民農園である。市民農園の規模は小さく、駐車スペースもない場合が多い。しかし、住宅地と隣接した市民農園も多く、利用者のマナーの悪さや廃棄物の臭いが近隣住民の迷惑になる等のトラブルが発生しており、都市部で展開されている市民農園特有の問題が指摘されている。都市郊外型市民農園は都市内型よりも都心から離れてはいるが、その分、市民農園の規模は大きく、駐車スペースや休憩所等が整備されている場合が多い。一方、後者の滞在型市民農園は主に中山間地や都市圏に比較的近い農村地域に立地しており、都市と農村の交流を目的として、宿泊可能な滞在施設を備えた農園である。

以上のような、農地の多面的機能や市民農園の効果は、利用者側の視点である。では、市民農園等に農地を提供する側である農地所有者側にはどのような利益があるのか。そこで、先行研究を概観すると、「税金対策」、「農地保全」、「安定収入」と、大別して3点の理由を確認することができた。

第1の「税金対策」は、主に市街化区域内農地を所有している農地所有者が対象である。中原・星野（2006）が三大都市圏特定市である神戸市西区を事例とした研究によると、農地を転用する要因として「相続税の支払い時」が最も多く、次いで「農業が継続できなくなった時」という農地所有者の回答が

得られている。つまり、農地所有者の多くは、多額の相続税を納める際や営農継続が困難な場合（固定資産税が高額、高齢化等）での転用・売却に踏み切る。その点、市民農園を開設することで相続税に関して対処はできないが、固定資産税対策や農地管理労働の軽減は期待できる。加えて、市民農園として地方公共団体等に提供してしまえば管理の手間が省ける。また、市街化区域内（生産緑地を除く）に開設している農地所有者の多くは、第2種兼業農家³⁾であり、収入の多くは不動産経営である場合が多い（三宅・松本 1997）。それゆえ、収入として市民農園を捉えていないことが想定される。

第2の「農地保全」は、農地所有者全般に言えることである。三宅・松本（1997）は、「農家は農地全般に関しては、先祖代々受け継いできた財産として保有する意向を強く持っている」と述べており、農地所有者には農地の保有意向があることを指摘している。1つ目の理由と関連付けると、都市部の農地所有者は農地を保有する意志は持っているが、現実的には農地を維持するための税金が高い、または資産価値が高い等の事情から一部の農地を残して、残りを宅地化や駐車場に転用して不動産経営を行っている。一方で、農地所有者の高齢化により、残された農地を自ら耕作することも難しくなる。このような現状の中で、地方公共団体等に農地を提供して市民農園として活用することは、農地にかかる税金を免除・軽減し、農地管理の手間が省け、なおかつ市民に楽しんでもらえる地域貢献の側面も含めて、農地所有者にとって合理的な選択であるとも言える。

第3の「安定収入」は、主に市街調整区域内農地や生産緑地地区内農地を所有して営農を続けている農地所有者が対象である。市街化調整区域や生産緑地では、市街化区域に比べ農地にかかる税金が安く営農がし易い環境にある。一方で、開発が制限されている側面があるため、宅地化による不動産収入を得ることが難しい。また、営農がし易い環境であるといっても、高齢化や後継者不足で農地管理が出来ない場合もある。そのような状況の中、東京都練馬区において、1人で営農することは難しいが、それでも営農することを希望していたある農地所有者の

発想から生まれた形が、前述の農園利用方式で開設された「体験型市民農園」である（白石 2001）。また、この農園利用方式に基づく体験型市民農園は、貸し農園タイプとは異なり、農地所有者が経営者として農地の利用に主導権を有していることに特徴がある。賃借関係ではないため、主として農地所有者が耕作をしなければならない生産緑地地区内においても市民農園の開設が可能となる。また、高齢化した農業者にとって、栽培の経験を活かしつつ肉体的な負担の少ない省力的な経営を可能とする点も長所であり、体験型市民農園を通常の農地利用と組み合わせにより経営の多核化が可能となる（大江 2009）。一定の利用料を徴収する形の市民農園は、営農者にとっては安定収入に繋がり、その点でも効果は高いとされる。

このように、農地所有者にとって、市民農園は経営戦略の一部となっており、農地を有効活用して長期保全していくための重要な活用方法となっている。市民農園設立の背景に関して、大江（2009）は、都市住民へのレクリエーションニーズへの対応、農業者が高齢化した場合の選択肢、新たな都市農地に対するニーズを踏まえたビジネスチャンス、そして相続税・贈与税の猶予制度の適用などの点を指摘しており、近年の都市農業と市民農園は密接な関係であると言える。

4. 市近郊地域における農地活用策と社会関係資本 ～伊丹市、明石市の2地域を事例に～

本章では、兵庫県伊丹市と同県明石市における事例調査の結果と分析をまとめる。

4-1. 伊丹市の概要

伊丹市は兵庫県南東部に位置し、周囲は兵庫県尼崎・西宮・宝塚・川西各市や大阪府の豊中・池田両市と接している。大阪市からは約10kmと近く、大阪の衛星都市の1つとも位置付けられている。地形は全体的に平坦で、東部に猪名川、西部に武庫川という2つの大きな川が市内を流れており、昆陽池、瑞ヶ池等のため池が連なっており、伊丹市の農業を支える重要な自然的資源として位置付けられている。2012年現在の市面積は約25㎢であり、人口は約20

万人である。農地に着目して見ると、市内のほぼ全域が市街化区域（約 24 km²）で構成されている三大都市圏特定市であり、農地は市域の約 6%を占める。また、市街化区域内農地における生産緑地と宅地化農地の割合を見ると、2011 年は生産緑地が 104.15 ha であるのに対し、宅地化農地は 32.45ha となっている。ここ 10 年間では毎年 4~6ha の農地（主に宅地化農地）が駐車場や住宅として転用されている。

伊丹市の農業の現状を把握する。2010 年の農林業センサスによると、伊丹市の総農家（販売農家＋自給的農家＋土地持ち非農家）は 432 戸あり、その内、販売農家（専業農家＋第 1 種兼業農家＋第 2 種兼業農家）が 176 戸（自給的農家は 256 戸）である。販売農家の内訳は、専業農家が 36 戸、兼業農家が 140 戸（第 1 種兼業農家が 15 戸、第 2 種兼業農家が 125 戸）である。農家総数は、2005 年と比べて約 30 戸減少しており、販売農家も同様に約 30 戸減少している。また、経営耕地面積に関しては、2005 年と比べて、販売農家が約 30ha 減少、自給的農家は横ばいという状況にある。年齢別農業就業人口に関してみると、男女共に高齢者の割合が高い。2005 年と比較すると、全体的に女性の減少が目立つ。また、2006 年の生産農業所得統計によると、農産産出額は野菜（約 73%）、米（6.5%）、植木・苗木（6.5%）、花卉（4.3%）の順となっており、野菜の栽培を中心とした典型的な都市農業を行っていると考えられる。

4-2. 伊丹市における事例研究

(1) 伊丹市農業政策課

伊丹市の農政課職員によると、近年、市民の「農」へのニーズは高まっている。それに呼応するように行政主導で市民農園が数多く整備されており、現在市内に 31 ヶ所存在（図 2）している（後述の NPO 主導で開設された農園を合わせると 32 ヶ所）。この数は阪神間の他の地域の中で最も多い（公表されている物のみ）。市民農園は一区画 0.2a で 1 つの市民農園に対して 20~70 区画整備されている比較的小規模なものである。駐車スペースもなく、利用者は徒歩や自転車で農園に通う。1970 年から始まった市民農園は近年、団塊世代の退職も重なり、募集をかけると常に倍率が 2~3 倍となっており、入園者は抽

選によって決められる。伊丹市の市民農園は 1 年間の契約で最大で 5 年間まで利用を延長することができる。年間利用料は一律 13,200 円となっている。現在は数年前にできた NPO に業務委託を行っている。また、伊丹市の市民農園は宅地化農地（一部を除く）に属しており、宅地化農地を市民農園に提供することで農地にかかる固定資産税・都市計画税を市が全額負担している。市の開設している市民農園は特定農地貸付法に基づく貸し農園タイプであるといえる。それゆえ、行政に農地所有者から市民農園化の要望が数多く来ている。しかし、市民農園の集積や管理の問題等が原因で、増設は基本的には行っていない。また、生産緑地に関しては、「体験式農園」という形の市民農園が運営されている場合があり、市が仲介している場合もある。このように、市の市民農園事業は利用者、農地所有者共にメリットがあるものとなっている。

(2) 特定非営利活動法人「伊丹土に親しむ会」

特定非営利活動法人「伊丹土に親しむ会」（以下、土親会）は、市が開設している前述の市民農園の管理・維持を行っている民間団体である。組織としては、市民のボランティア団体として 30 年以上前から存在していたが、2009 年に法人格を取得し、正式に NPO 法人として活動を開始した。1983 年からの理事長によると、元々ボランティア団体であった土親会は分譲住宅が開発されていた時代に移り住んできた人々によって組織されたものである。市民農園開設当時、市民農園を楽しむ一市民であった人々が行政（市の農政課）の依頼により、農園の管理を自主的に行っていた。その後、行政が市民農園管理事業を縮小し民間団体に管理・運営を任せる方針となったため、法人格を取得し、正式な団体として市民農園の維持・管理を行うようになったのである。

現在、土親会のメンバーには 47 名が在籍（内、女性 4 名）しており、その多くが 60 代である。理事長によると、NPO として法人格を取得したことで、会員に責任感が芽生え、以前より連帯感が強まっているという。また、運営を行う際に重視することは農園利用者との関係性、農園利用者同士の関係性で、特にシニア世代間の親睦の必要性を感じてい

るという。2013 年 1 月からは、初めて市の仲介を通さない、農地所有者と土親会の間で賃貸契約が結ばれた民間主導の市民農園が始まる(図 2)。しかし、解決すべき課題は多い。民間主導の市民農園の開設が始まったとはいえ、依然として農地所有者の土地の賃貸契約を結んでいるのは行政であり、現場で管理しているのは土親会である。それゆえ、農園利用料の権限は行政が握っており、赤字運営をしている土親会側としては利用料の調整を希望しているのが現状である。また、行政と土親会の信頼度の差に関しても不安視されている。それゆえ、土親会側としては、行政のバックアップ体制の整備と市民農園管理事業の引き継ぎを明確に実施することを希望している。

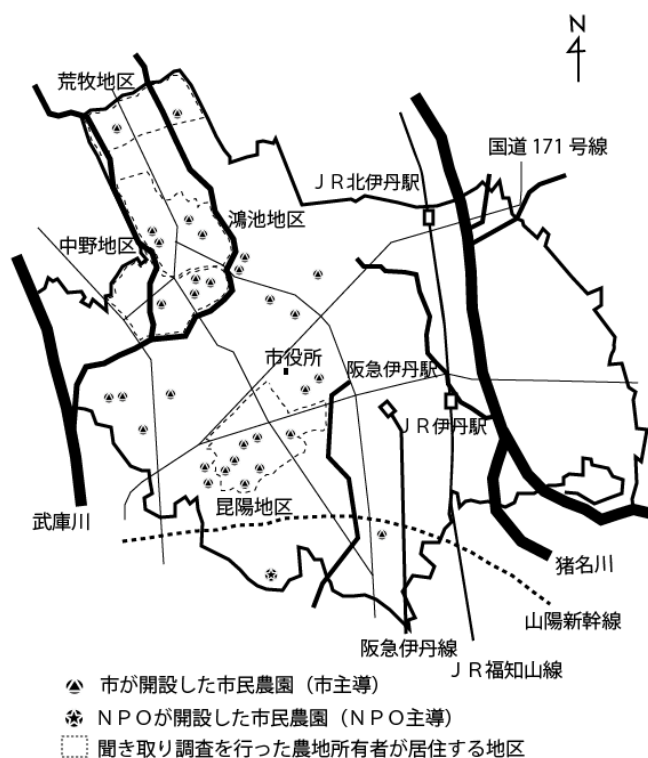


図 2 伊丹市における市民農園（市・NPO 開設）の分布

(3) 農地所有者

次に農地所有者への聞き取り調査の結果を整理する。聞き取り調査は伊丹市内の異なる地区(図 2)にそれぞれ住む 4 名の農地所有者に行った。市民農園に農地を提供している農地所有者の目的としては「営利目的ではなく税金を軽減したい」、「市民の家

庭菜園に対するニーズを把握しており、市民に貢献したい」、「先祖代々の農地を守りたい」、という主に 3 つの点が挙げられる。農地所有者は「農地延命策」として農地を市民農園として活用している側面が強い。加えて、自ら耕作できない農地を市民のレクリエーションのために提供することで地域に貢献したいという気持ちも強い。一方で、旧集落から引き継いだ内部組織が根強く残っている地域もあり、組織に所属するメリットがあるために農地を残しているケースも見られた。

また、農地所有者の多くが個々で活動している点も特徴的であった。農会(旧集落単位で構成されている農地所有者の自主的組織)は存在しているものの十分に機能しているとは言い難く、農会に所属している農地所有者間での交流も少ないようである。農地所有者同士で農地の活用方法や不動産経営に関して相談会や勉強会を行うわけではなく、各々が不動産経営を行いながらも農地保全を図っているのが現状である。それゆえ、農地所有者同士、農地所有者と市民(市民農園利用者)との関係性も薄く、都市的性格が強いものとなっていると想定される。一方で行政(市の農政課)や JA との関係性は強い。聞き取りを行った農地所有者は農地活用に関しては必ず、行政または JA に相談しており、中には「ハウスメーカーや不動産屋は信用できない」、「死んだら農地も全て JA のお世話になる」と述べている者もいた。また、行政と JA の関係性に関して、市の農政課職員によると、「市は JA が行っていることを監督する役目があるが、決して主従関係というわけではない」、「JA のネットワークは農家や全農関連等に限定されている。一方、市役所は JA に比べて、地域的なネットワークは充実している。それゆえ、目指す方向が同じ場合は行政と JA で連携、協力関係を築く」と述べていた。このように、行政と JA の結びつきも強いと言える。

相続による農地の保全に関しては、4 名とも否定的な見解であった。今回聞き取りを行った 4 名に限らず、多くの農地所有者は先祖代々の土地を自分の代で手放したくない反面、宅地並み課税問題や自身の高齢化による労働力の低下、相続に伴う相続税に

関する問題等で頭を悩ませているのが現状である。農地所有者の特徴としては、自身で営農を行う場合は農地の大部分を生産緑地として指定を受け、残りは宅地用の農地として指定を受けない。一部を宅地用の農地として残しておく背景には、相続等、予期せぬ事態に陥った時に素早く農地を換金することができるためである。また、既に宅地化して不動産経営を行っている土地に関しては、幹線道路沿い、駅付近等、好立地の場所を優先的に宅地化している傾向が見られる。それゆえ、農地の保全と不動産収入の関係を考えた時に、農地の「場所性(地理的位置、場所への愛着)」ではなく、農地そのものの「存在(立地の良い場所の農地は転用、農地を少量でも残しておくこと)」が現代の農地所有者にとって意義があるものとなっていることが想定できる。近年、駐車場は契約相手が見つからず、マンション建設も駅の近く等のアクセスの良い場所でなければ入居者が見つからないのが現状である。都市部の農地所有者は「農地を守りたい」側面と収入や経営の側面との間でジレンマを抱えながら現在に至っている。

4-3 明石市の概要

明石市は兵庫県南部に位置し、東と北は神戸市と接し、西は加古川市、稲美町、播磨町と接して高低差の少ない平坦な地域を形成している。2012年現在、面積は約49km²、人口は約29万人、人口密度は5,800人/km²(尼崎市、伊丹市に次いで県下第3位)である。市の面積の内、市街化区域が約3900ha、市街化調整区域が約1000haであり、生産緑地は存在しない(図3)。

明石市における農業の現状を把握する。2010年の農林業センサスによると、農家戸数は1,188戸で、前回の2005年と比べると1割弱減少するなど、減少傾向にある。その内、販売農家(専業農家+第1種兼業農家+第2種兼業農家)が605戸で、内訳は専業農家が160戸、第1種兼業農家が51戸、第2種兼業農家が394戸となっており、半数以上が第2種兼業農家(資産運用型農家)である。また、経営耕地面積は561haで、2005年から5年間で、61ha減少している。1農家あたりの耕地面積は、平均37aと小規模となっている。年齢別農業就業人口をみる

と、高齢者の割合は極端に高く、特に男性の高齢化率が高い。また、伊丹市と同様に農業人口は減少・高齢化している。2010年に市が実施した農業関係者に対するアンケート調査でも、「次世代、後継者の不足」、「高齢化と担い手不足による耕作放棄地の増加」、「共同作業や機械の管理」が課題として挙げられていた。

また、明石市における農業産出額は、2006年の生産農業所得統計によると、約13.6億円であり、そのうち野菜が約44%、米が約30%を占めている。明石市も前述の伊丹市と同様に、野菜栽培を中心とした都市農業を行っていると推測されるが、米の割合も高く、聞き取り調査を行った東江井営農組合でも稲作を中心に営農を行っていた。その背景には、地域によっては市街化調整区域に位置しているため、比較的農地が集約されて大規模に残っている事が挙げられる。また、野菜に関しては、明石市はキャベツの主産地(県下第3位)である。

4-4 明石市における事例研究

(1) 明石市産業振興部農水産課

明石市の農政課職員によると、農地所有者の自主的団体である農会は明石市内で55組織存在している。一般的に現在の農会は、地域の有力者で構成されており、市役所や県、JAと地域の農地所有者を繋ぐ仲介的な役割を担っている。比較的農地が残存し、市街化調整区域が多い明石市北部の地域では農会は地域の自治会として結束力が強く、地縁的な繋がりが形成されている一方、明石市中南部に位置する都市部の農会は、存在はしているが、流入した新住民の影響もあり、機能不全のサークルのような組織体となっている。それゆえ、主に都市部の農会では、幾つかの農会集落が結集して「営農組合」として農地の維持や活用を行っている場合もある。

市民農園に関しては、3ヶ所(市街化区域内2ヶ所、市街化調整区域内1ヶ所)、市で管理していたが、市街地開発や農地所有者の高齢化による相続税対策等の理由で閉鎖され、2012年現在は市街化調整区域内にある石ヶ谷農園(大久保町松陰)の1ヶ所のみであるが、2013年3月に閉鎖される。それ以外で市が広報している市民農園としては、東江井営

農組合が管理しているグリーンファームえいがしま（大久保町江井島）が挙げられる。これは明石市内で初めて営農組合が開設した民間主導の市民農園である。一方で、伊丹市と異なり、農家の市民農園開設に関する要望は少ない。

このような現状を踏まえて、農水産課としては、農業基本計画に則った営農環境の整備、農地やため池の活用、他産業との協働等を目指していく。市民農園に関しては、市主導ではなく民間型の市民農園の促進と市街化区域内農地における、市民が気軽に立ち寄れるような市民農園の設立を目標に掲げ、それを行政がバックアップ（法的な支援、広報誌の作成等）していく方針である。

（2）JA あかし

明石市には、JA あかしと、1999 年に明石市・加古川市・高砂市・稲美町・播磨町内の 7JA（JA 魚住・二見・加古川・稲美野・はりま信用・たかさご・米田町）が合併して誕生した JA 兵庫南（本店は加古川市）の 2 つの JA が存在している。JA あかし職員によると、農業に関する JA の主な事業としては、金融事業の他に 3 ヶ所の JA あかしの直売所の運営（明石市内では JA 兵庫南が運営している直売所が 2 ヶ所あり、合計 5 ヶ所）や直売所と連動した芋掘り、キャベツやブロッコリー等の種付けイベントの実施、市民農園の運営、次世代の担い手作りの推進等を行っている。直売所の運営に関しては、販売農家のやりがいに繋がっている。また、直売所と連動したイベントは 4~5 年前から定期的に行われている。イベントに関して JA 職員によると、「JA 側への利益はほとんど無いが、イベントをきっかけに直売所の利用促進に期待している」、「最近、金融事業のみが目玉だが、それでは JA の存在意義が薄れてしまうため、地域貢献の一環として行っている」、と述べている。これらのイベントは小学校と提携し、プリントを配布してもらう等、広報活動を行っていることでロコミが拡がり、250~300 人程の参加者が集まる人気イベントとなっている。市民農園に関しては、現在 2 ヶ所運営しており、合計約 20a の面積となっている。しかし、昔から付き合いのある農地所有者と賃貸契約を結んでいるため、新規は

受け付けておらず、これから増設する予定もない。

現在の農地所有者が置かれている状況と今後の展望について、JA 職員は否定的な見解であった。農地を手放したい農地所有者は少なからず存在しているため、今後は、農地は減少し都市農業は徐々に衰退していくのではないかと JA 職員は推察していた。それゆえ、長期的な視点に立って、都市農業や農的活動をバックアップする体制を行政や JA 等で築いていく必要があることを指摘していた。

（3）農地所有者

聞き取り調査を行った 3 名の農地所有者はいずれも江井ヶ島地区に属する東江井営農組合（図 3）に所属しており、それぞれ営農組合の役員を務める傍ら、農協理事や東江井自治会の自治会長等を兼任している。3 人は幼少期からの付き合いであり、年齢も近い。また、3 名とも専業農家ではなく、兼業農家であり、市街化区域で不動産経営も行っている。定年退職するまで 3 名とも会社員であり、土日の休みの時に農作業を行っていた。

営農組合設立の背景には離農や耕作者の高齢化が影響している。隣接する東島農会や西江井地区農会では営農者の減少等で機能が衰退している。それゆえ、ほ場整備を行ったうえで、農会よりも大きな枠組みである営農組合を組織することで、農地の流動化や貸借しやすい環境を作り、農地の保全・活用を図ろうとした。農会では仲の良い人間同士が話し、繋がる関係であったが、営農組合を発足したことで、農地の問題を人任せにするのではなく、皆で団結して問題の処理を行うことを目指す狙いもある。そのために、営農組合役員の一人が意図的にリーダーシップをとり、営農組合のメンバーを引っ張っているという側面もあり、メンバーも彼を信頼している。また、市民農園事業を通して市民との交流も活発になってきている。営農組合として市民農園事業を始めたことで、市民農園の管理者と利用者間で関係が生まれてきた。市民農園の管理は営農組合の役員が当番制で行っている。また、定期的に営農組合主催で利用者のための野菜づくり等の講習会も開かれており、農地所有者と利用者の関係は深まっている。また、利用者発信で入園者が増えるという現象が発

生しており、2012 年現在の市民農園利用率は 100% である。一方、農地所有者と利用者の交流のみならず、利用者同士の交流も活発的である。2012 年は利用者が企画し実現した芋煮会等、利用者主体の利用者同士の交流も促進されている。

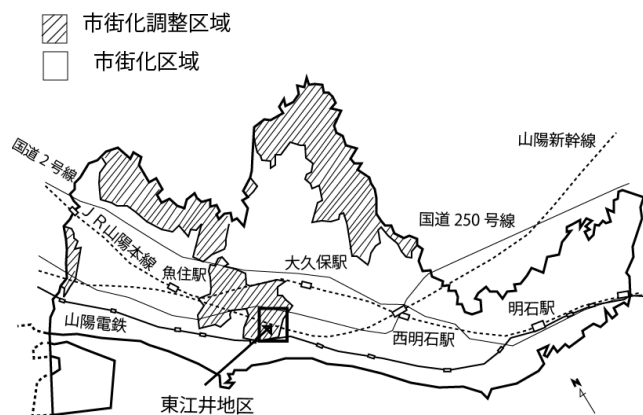


図 3 明石市における市街化調整区域と市街化区域
出典：明石市都市計画マスタープラン（2011 年）

また、東江井営農組合の農地では市民農園として市民に貸し出している他に、一部を個人用の菜園や学校関係の学童農園として貸し出している。前者の個人とは、自らの土地を所有している東江井営農組合員である。高齢化により、所有する大規模な農地を耕作できない反面、小規模で耕作を行いたいという希望からこのような形式となっている。また、明石市内の別の地域から来たキャベツ農家が農地を借りて耕作を行っている（個人で賃貸契約を結んでいる）。後者は、自治会の会合において自治会長である農地所有者と学校関係者の情報交換から生まれたものであり、主にサツマイモの芋掘り等のために保育園や保育所等、合計 3 団体が使用している。

不動産経営に関しては、不動産会社や税理士、行政書士との繋がりがあり、個人で対応している。

また、江井ヶ島地区を管轄している JA あかしとの関係に関して、農地所有者は「JA あかしは金融事業が主であるため、営農組合との関係は、直売所への出荷と“ひょうご安心ブランド農産物”に認定されたブランド米の販売程度の繋がりが少なく、関係は薄い」と述べていた。一方、行政とは、営農組合設立の際に助言を受けたり、市民農園の広報をし

てもらったりと、バックアップを受けており、「バックアップしてもらっている分、市民農園事業等で市民に農地を活用してもらうことで、行政に貢献していきたい」と述べており、水平的関係であることが推察される。

しかし、伊丹市の農地所有者と同様に、「高齢化」と「相続に対する対処」は問題として挙がっていた。現在は 60 代や 70 代が比較的元気であるがゆえに、営農組合として機能しているが、10 年後、20 年後の先行きは不透明である。

5. 結論と課題

本章では、上記で述べた 2 つの事例を社会関係資本の概念を用いながら分析する。横山・櫻井（2009）によれば、社会関係資本は「構成要素」と「機能」の 2 つの側面から類型化できる。前者に関しては、さらに「構造的な社会関係資本」と「認知的な社会関係資本」に分類される。構造的な社会関係資本とは、社会組織やネットワークといった人々を結びつける場や仕組み、法制度や地域でのルール等で、その有無や機能に関しては外部から比較的容易に観察可能である。一方、認知的な社会関係資本とは、規範、価値観、信条等、個人属性に関するものであり、特定の地域社会や組織・ネットワークの構成員の間で形成・醸成されてきたものである。それゆえ、人々の関係性に内在し、構成員間で共有される点において職能や教育といった人的資本とは異なるものである。

後者に関しては、「結束 (bonding)」と「連携 4)」に分けられる。結束とは、コミュニティ内部の結束を強めるもので、連携はコミュニティもしくはその構成員と外部の組織や個人を繋げる役割を果たすものである。また、連携に関しては外部との関係性の相違から 3 つに細分化される。つまり、外部との関係が横の場合は水平連携 (bridging)、縦 (行政や上位機関) の場合は垂直連携 (linking)、そして、特定の地域内で特定の目的を持って横と縦の関係を包み込むような連携を作り上げる水平－垂直連携 (bracing) である。

しかし、本研究では社会関係資本の定量化は行っていない。本稿は聞き取り調査によるもので、農地

所有者の社会関係構造に着眼しているためである。それゆえ、伊丹市、明石市という記述をしているが、あくまでも地域の一例であり、市内全域に当てはまるわけではない事を留意して頂きたい。

5-1 伊丹市における社会関係資本の分析

伊丹市における社会関係資本を示したモデル図(図4)によると、社会関係資本を構成する属性に関しては、「農的活動推進組織」、「農的活動に関わる市民」、「農地所有者」、「資産運用関係者」の4つが存在している。また、双方向で関係性が構築されているのは、主に、「農的活動推進組織と農地所有者」、「農的活動推進組織と農的活動に関わる市民」、「個人の農地所有者と市民」、「個人の農地所有者と税理士等」であった。特に、聞き取りを行った農地所有者の多くは行政や都市農協を頼っており、また、行政や都市農協も農地の保全・活用を推進しているため、共通の目的の下で認知的社会関係資本が形成されていると想定される。対して、「農地所有者と農的活動に関わる市民」との関係性は双方向的ではあるものの、相対的に弱いものであった。

また、社会関係資本として想定される機能で大別すると、主な関係性として「結束」には「土親会(NPO化して組合員に責任感が生まれてきた)」、「水平連携」には「行政と都市農協」、「垂直連携」には「行政と土親会(独立に向け準備中)」、「水平-垂直連携」には市民農園事業を通して、「農地の保全・活用を目的とした農的活動推進組織と農地所有者、市民」、がそれぞれ挙げられる。農会に関しては、多くは水路の掃除や地域の祭りの手伝い等、日役のみの繋がりが多く、その機能も衰退しつつあるのが現状である。

また、伊丹市の農地所有者の多くが「資産運用型」であり、個々人で独自に資産運用を行っている事が特徴的であった。聞き取りを行った農地所有者は「農業は儲からない」と評価しており、農地を保全したい反面、市街化区域内では税金が高すぎるため、無理して営農を続けるという選択肢は選ばれないのではないかと想定できる。

それゆえ、農会の役割は衰退しつつある。地域の共同組織の衰退に関して、今野(2011)は、「公共の名の下に道路舗装や排水路の整備など行政サービ

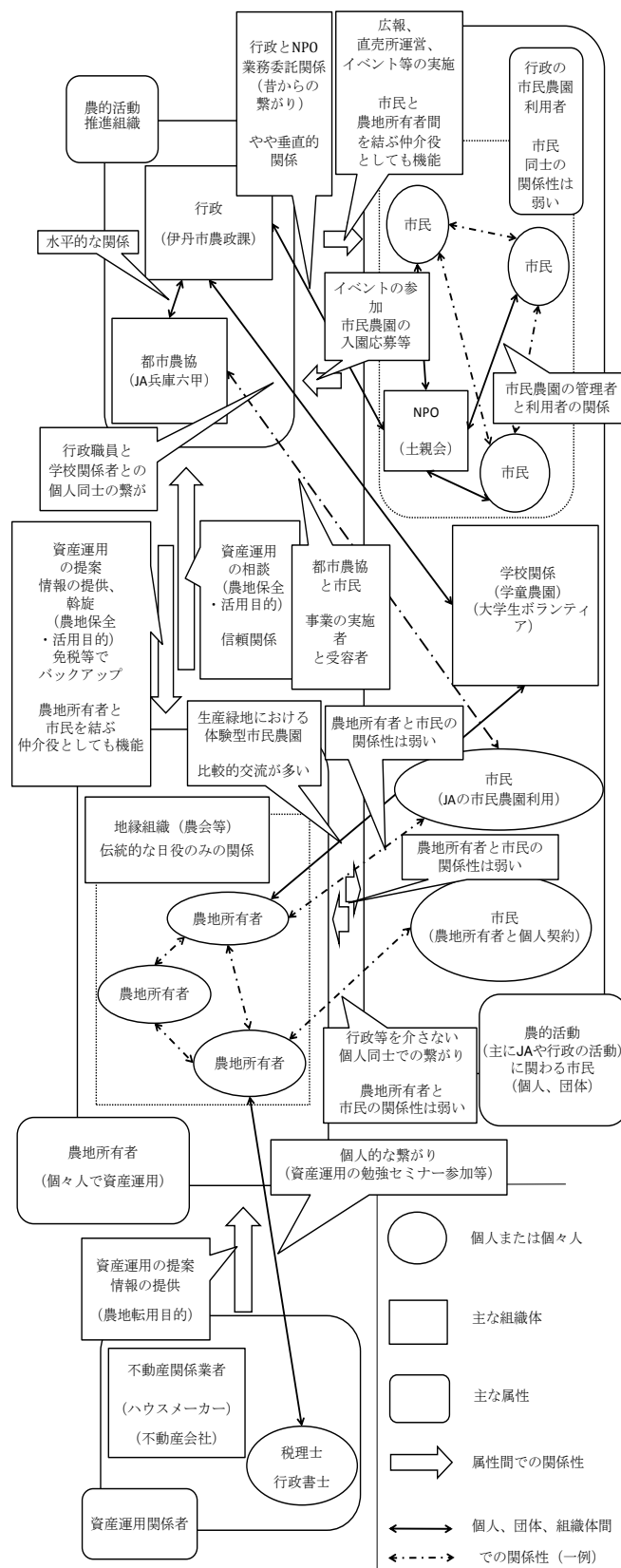


図4 伊丹市における社会関係資本モデル

スが普及し、都市化の下での民間のサービス提供が拡大してくると、個々の家が自立的に生活できるようになり、地域活動そのものが必要なくなる面が生

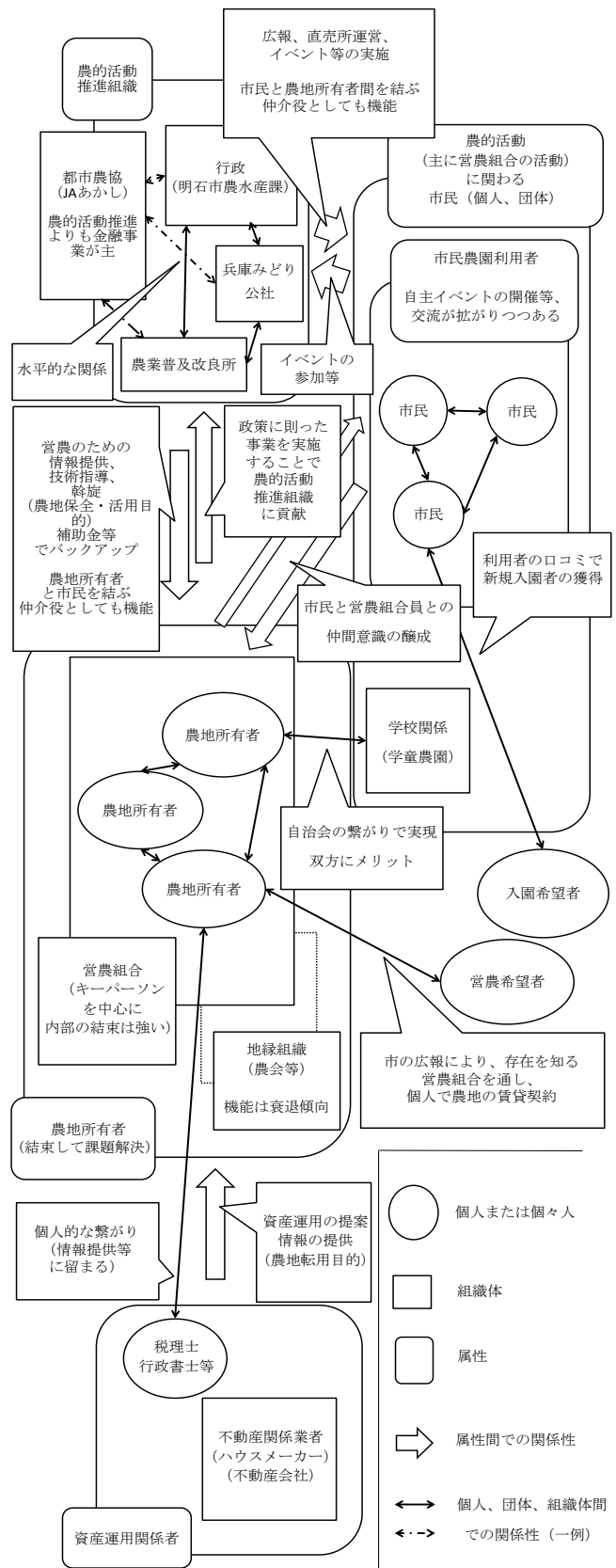
じてきた。近代における地域共同社会の解体と捉えられてきた現象の一側面である」と指摘しており、都市近郊の農地所有者が個々人で活動している現状は必然的であったという見解もできる。

5-2 明石市における社会関係資本の分析

社会関係資本を構成する属性は伊丹市と基本的には対応しているが、関係性の点で差異が認められる(図5)。それは、明石市において農地所有者と市民の間で比較的強い双方向的な関係性がある点と、市民間、農地所有者間(営農組合内)でそれぞれ結束機能が見られるという点である。前者に関しては、伊丹市と異なり、行政やJAを介さず、農地所有者が自ら管理・運営を行っていることが要因である。また、野菜作りの講習会等を通して市民と農地所有者が交流する場もあるため、提供側と利用側という「賃貸関係」から仲間意識が醸成され「パートナー関係」になりつつある。それゆえ、両者の間には認知的社会関係資本が形成されていると想定される。また、市民農園を利用する市民の間でも結束が生まれており、市民同士の交流イベントを自発的に企画したり、新規農園希望者を引き連れてきたりと、新たな繋がりが形成されつつある。

明石市における社会関係資本において特筆すべきは、営農組合の結束である。営農組合の発足は、行政からの助言もあったが、内発的に生まれてきたものである。その背景には、市街化調整区域に位置しているため営農をせざるを得ないという環境と都市化、高齢化に伴う農会の機能衰退に対する農地所有者の危機意識が大きいといえる。それゆえ、営農組合を組織し、農地所有者の一人が意図的にリーダーシップをとり、「機械貧乏(耕作機械は一台で数百万円するため、個人で所有するためには莫大な資金が必要)を無くすために耕作機械の共同購入・共同管理」、「農地は集落で守る」、「行政やJA等の上位機関の事業に対して、できる限り対応することで、補助金を活用する」等、明確なビジョンを持ち、活動を行ってきた。

営農組合発足後は、営農希望者の受け皿として農地を貸したり、自治会の会合での繋がり(営農組合役員の1人が自治会長を務めているため)で保育所



等に農地を貸したり、市民農園を開設して市民と交流を図ったり等、耕作に留まらない多様な農地活用を行っている。その結果、明石市の都市農業の先駆

的事例として行政から認められ、国策（農林水産省）である、「人・農地プラン（地域農業マスタープラン）」の明石市第1号として位置付けられている。元々構造的な社会関係資本であった営農組合が、組合内で理念を共有しあう中で、認知的社会関係資本が醸成され、組織としてより強固で良質的なものになったと言える。

一方で、組織として確立されているためか、行政やJAに頼りきりという姿勢は見られなかった。それゆえ、双方向の認知的社会関係資本は形成されていると推測されるが、伊丹市に比べると弱い繋がりであると考察できる。また、図5を参照して、それ以外の繋がり和社会関係資本の機能面で捉えようと、主なものとしては、「農地所有者（営農組合）と農的活動推進組織」、「農地所有者（営農組合）と市民」はそれぞれ、「水平―垂直連携」、「農地所有者と税理士等」は「水平関係」とであると想定される。

このように、明石市における農地所有者を巡る人的ネットワークをモデル化して分析したが農地所有者の性質も伊丹市と明石市では異なることが言える。

5-3 伊丹市と明石市の比較と都市近郊農地の展望

両市を比較すると、大きくは市街化区域内農地と市街化調整区域内農地の違い、それに伴う農地所有者の個人で動く「資産運用型農地所有者」と集団で結束する「営農型農地所有者」という、異なる農地所有者の形態の変化が大きな要因となり、現在の関係性や組織体を形成していることが分かった。つまり、都市化に伴う農地の「線引き」という「外的要因」と、そのような環境下における農地所有者の形態変化という「内的要因」の2点が両市における差異を生み出していると言える。

伊丹市の事例に見られた資産運用型農地所有者は、農地保全傾向があるものの農地にかかる税金が高額なため、立地条件の良い農地から転用し、不動産収入を主体として生活している。農地転用の背景には、高額な諸税金に関わる経営問題と、高齢化・後継者不足等に関わる営農意欲の欠如の大きく2点があると考えられる。全ての農地を転用して手放してしまえば更に合理的経営になるという見方もあるが、「親

から受け継いだ農地を守っていきいたい」という思いは強く、一方で、宅地や駐車場に転用しても人が集まらず採算が取れないという現状から、無理のない程度で農地の維持を図っている。また、地縁組織である農会も旧集落から引き継いだ伝統の日役活動（水路の掃除、地域の祭事用のしめ縄作り等）に留まっており、農地所有者が個人で資産運用を行いながら活動している側面が強い。言い換えれば、農地所有者同士が結束して農的活動を行う必要性がなくなっている事が推察される。それゆえ、伊丹市の農地所有者は、資産運用に関しては主体的に行い、農的活動に関しては行政やJAに任せ、市民との関係性は弱い社会関係資本が構築されている。

一方、明石市の事例に見られた営農型農地所有者は、開発が制限されている市街化調整区域に位置しているため、営農せざるを得ない環境である事と、従来組織（農会等）のみでは対処することができない問題（離農者の増加、高額な耕作機械の単独購入の困難化等）が発生した事、地縁組織の機能衰退に対する農地所有者間の危機感意識の形成の3点が影響して、現在は営農組合として、結束して活動していると推察できる。加えて、営農組合内で強い結束力が生まれている背景には、営農組合員を統率するキーパーソン（リーダー）の存在があった。また、営農組合は耕作機械の共同管理や、県や市、JA等の施策に則った事業を行う等、「いかに効率よく営農を行い、農地を保全・活用していくか」に注力し、活動している側面が強い。従って、明石市の農地所有者は、農的活動を主体的に行い、市民との関係性は強く、行政やJAには依存しすぎていない社会関係資本が構築されている。

しかしながら、上山・塚（2008）も述べているように、農地を個人の資産と捉え、節税や転売をした時の価値の最大化を図る姿勢と農業が非効率であることを認識しながらも効率化を図りながら営農を続ける姿勢は、共に都市近郊地域における農地所有者の実態を反映しているものだといえる。

両市の農地所有者にとって「市民農園」の存在は、非常に重要なものであると分かった。伊丹市の農地所有者にとっては、農地の保全と税金対策のため、

明石市の農地所有者にとっては、営農資金（耕作機械購入）のため、と理由は異なるが、それぞれにとって市民農園は重要な役割を果たしていた。特に明石市での事例では、市民（地域住民）との交流促進に市民農園が役立っていた。また、先行研究では、利用者にとっての市民農園の重要性に関して多くの研究蓄積がされており（松宮 2010、宮崎・佐土原 2002 等）、農地所有者側の研究は少ないものであったが、本論文を通して農地所有者側にも市民農園は有用であることが再認識された。

それにもかかわらず、都市近郊農地の今後の展望は暗い。その理由としては、高齢化による後継者問題、それに伴う相続問題の深刻化が挙げられる。これは両市に共通しており、都市近郊農地の保全・活用を続けるためには重要な課題である。

5-4 おわりに

本論文では、2つの地域において農地所有者を中心とした社会関係資本の形成と農地活用の変化について考察した。都市近郊農地を構成する市街化区域内農地と市街化調整区域内農地という、異なる特性を持つ農地を所有している農地所有者を対象として、農的活動推進組織（行政、JA 等）、市民（地域住民、NPO）、資産運用関係者（不動産屋、税理士等）の主に3つの属性との関係性を分析したことで、本論文の目的である、「都市近郊農村における農地所有者を中心としてみた社会関係資本の特質」を明らかにすることができた。伊丹市の事例では、塚・山本（2010）が述べた、都市部における社会関係資本の特徴と同様に、農地所有者は個人で活動するため繋がりは弱いものであった。加えて、かつての農村社会の地縁組織であった農会の多くは機能が衰退していた。これらの背景には、都市化の過程で生じた農地の線引きと高額税制、戦後の宅地供給需要の高まり等、様々な要因が挙げられる。そして個人が独自に資産運用を行っているのが現状である。一方で、明石市の事例では、「リーダーの存在」、「旧住民と新住民の交流・相互理解」等、既存研究で指摘されていた（塚・山本 2010、今野 2011）、良質な社会関係資本構築のために必要な要素が存在していた。伊丹市と同様に、地縁組織であった農会の多くは機能が

衰退していたが、農会の枠組みを越えた営農組合を発足することで、旧農村社会での繋がりが再編成されていた。

現在、都市近郊農地は減少傾向にある反面、行政等が農地の多面的機能を評価する動きや市民の農的活動に対するニーズは高まっている。都市近郊農地をこのまま維持・保全していくのであれば、農地の線引きの見直しや税制の改正は必要不可欠である。さらに、市民の役割も重要となってくる。一方的に農地がもたらす恩恵を享受するのではなく、都市近郊農地と農地所有者の現状を理解し、働きかけを行うことが今後の都市近郊農地を行く末を握っているといえよう。

付記

本論文は 2013 年 1 月に神戸大学大学院人間発達環境学研究科に提出した修士論文の一部に大幅な加除修正を行ったものである。本論文をご指導下さった澤宗則准教授、伊丹市農業政策課、明石市産業振興部農水産課、JA あかし、JA 兵庫六甲、東江井営農組合、農地所有者の皆様はこの場を借りて深くお礼を申し上げます。

注

- 1)農村におけるソーシャル・キャピタル研究会 HP http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/social_capital.html
- 2)財団法人農林統計協会は、農業地域を「都市的地域」、「山間農業地域」、「平地農業地域」、「中間農業地域」の4つに類型区分している。そのうち、人口密度が1㎢あたり500人以上で、DID面積が可住地の5%以上を占めるなど都市的集落が進んでいる市町村を「都市的地域」と分類している。
- 3)農家の形態は主に「専業農家」、「兼業農家」、「自給的農家」の3種類に類型できる。「専業農家」とは、世帯員の中に兼業従業員が1人もいない農家のことである。「兼業農家」とは、世帯員の中に兼業従事者が1人以上いる農家のことであり、農業所得を主とする農家である「第1種兼業農家」と、世帯員の中に兼業従業者が1人以上おり農業所得を従とす

る農家である「第2種兼業農家」に分けられる。「自給的農家」とは、経営耕地面積30a未満かつ農産物販売金額が年間50万円未満の農家のことである。

4)塚・山本(2010)等、研究者によっては3つに細分化された「連携」を「橋渡し型(bridging)」として統一して表現している場合もある。

参考文献

今仲清・下地盛栄(2005):『図解 都市農地の特例活用と相続対策』清文社,p199

大江靖雄(2009):「体験型市民農園にみる都市農地利用と市民参加―新しい農村地域資源管理に向けて―」食と緑の科学 63,pp.9-17

角野幸博(2000):『郊外の20世紀』学芸出版社 p207

影山穂波(2004):『都市空間とジェンダー』古今書院 p197

加藤源蔵(1998):「実践的都市農業論(農住構想)」農村計画学会誌 17(2),pp.171-174

上山信一・塚理(2008):「都市農業のこれから①農家人口、耕作地面積とも年々減少―新たな公共性を模索―」地方行政 9992,pp. 2-4

上山信一・塚理(2008):「都市農業のこれから②兼業農家の中には節税対策の営農も―いかにして農地の流動性を高めるかが課題―」地方行政 9993, pp.2-5

上山信一・塚理(2008):「都市農業のこれから③公共性に目を向けた変換が方向性決める―生産から癒やしまでさまざまな価値―」地方行政 9994, pp.2-4

上山信一・塚理(2008):「都市農業のこれから④行政、市民、農家の連携で緑の保全を―これからは“農地は皆のもの”と考える―」地方行政 9995, pp.2-4
今野裕昭(2011):「現代農村の地域活性化と地域社会の再編―栃木県益子町山本・大郷戸地区の事例から―」専修人間科学論集 1(2), pp.55-71

柴田祐(2010):「地方都市における市街化区域内農地の保全と活用に関する研究」平成22年度国土政策関係研究支援事業 研究成果報告書,p66

白石好孝(2001):『都会の百姓です。よろしく』コモンズ,p217

鷹取泰子(2000):「東京近郊における都市農業の多

機能性システム―東京都練馬区西大泉地区を事例として―」地学雑誌 109(3), pp.401-417

塚佳織・山本信次(2010):「祭礼行事のソーシャル・キャピタルへの影響―岩手県陸前高田市気仙町けんか七夕を事例に―」農村計画学会誌 28,pp.231-236

徳田博美(1993):「大都市近郊地域における都市化と農業の展開」農業研究センター研究報告 22,pp.1-37

中原嘉嗣・星野敏(2006):「都市農地の現状と課題について―神戸市西区を事例として―」農村計画学会誌 25,pp.437-442

樋口修(2008):「都市農業の現状と課題―土地利用制度・土地税制との関連を中心に―」調査と情報 621,pp.1-11

松宮朝(2010):「市民農園の福祉的展開の可能性―愛知県西尾市“楽農園”の事例から―」人間発達学研究 1, pp.27-35

水口俊典(2008):「都市農地の課題の変化に対応した土地利用の担い手と計画制度の改革」都市計画 57(4),pp.17-20

三宅康成・松本康夫(1997):「市民農園の立地特性と地権者の意向―大都市圏域の愛知県―宮市を事例として―」農村計画学会誌 16(1),pp.49-57

宮崎聡太郎・佐土原聡(2002):「都市における市民農園の有用性に関する研究」日本建築学会関東支部研究報告集 II (72), pp.325-328

横山繁樹・櫻井清一(2009):「地産地消に関連する諸活動と社会関係資本―千葉県安房地域を事例として―」経済地理学年報 55,pp.137-149

(うえだ くにひろ・神戸大学大学院人間発達環境学研究科博士課程前期課程)