

## 堺市の都市農地保全にかかる取組み ～広がる生産緑地活用・市民農園の展開～

大阪府堺市 都市計画課 羽間 真一  
農水産課 竹平 和司



### 1. 堺市の概要

堺市は、大阪府中央南西部に位置し、大阪市の南側に隣接する都市で、人口は約 83 万人、面積は約 149 km<sup>2</sup>となっています。

明治 22 年に市制施行後、昭和 30 年代中頃までに 13 次にわたる周辺市町村との合併を行いました。また平成 17 年の美原町との合併後、平成 18 年 4 月に全国で 15 番目に政令市へ移行しました。

今年度、市制施行 130 周年を迎えるとともに、7 月には本市が有する百舌鳥古墳群（図 1）が、古市古墳群とともに大阪初となる世界文化遺産に登録されることが決定しました。



図 1 市街地に広がる百舌鳥古墳群

堺市の発展経過は、長い歴史の中で培われてきた文化や伝統、現代の都市化の中でも守り育まれてきた時代のなごりを通して知ることができます。古くは、5 世紀前半に築造された世界最大級の陵墓である仁徳天皇陵古墳をはじめとする百舌鳥古墳群や、中世では良港を擁し、朱印船貿易など海外貿易の物資集散地の拠点として栄えた港、また徳川家康時代の江戸幕府により基盤目型に区割り整備された環濠都市などがその一例です。一方で、

天正の大火、大坂夏の陣、第 2 次世界大戦などにより、幾度も焦土化を経験していますが、その都度再生を果たしてきました。堺市はこのような歴史の上に、近代から現代にかけての新たな都市化が重なってまちが形成され、現在に至っています。

### 2. 堺市の生産緑地

#### ① 生産緑地地区の指定状況

令和元年 9 月現在、本市では市街化区域面積の約 1.4%にあたる約 155ha、824 地区の生産緑地を指定しており、府内市町村で最も多くの生産緑地面積を指定しています。

平成 3 年の生産緑地法改正後、平成 4 年度に約 124ha、663 地区の当初指定を行ない、平成 6 年度以降は、毎年追加指定等を行っています。

生産緑地地区の面積及び地区数は、平成 12 年の市街化区域拡大による増加（約 55ha）や、美原町との合併特例措置の期限となる平成 22 年の駆け込み申請による増加を除き、地区数、面積ともに減少傾向となっています。（図 2）

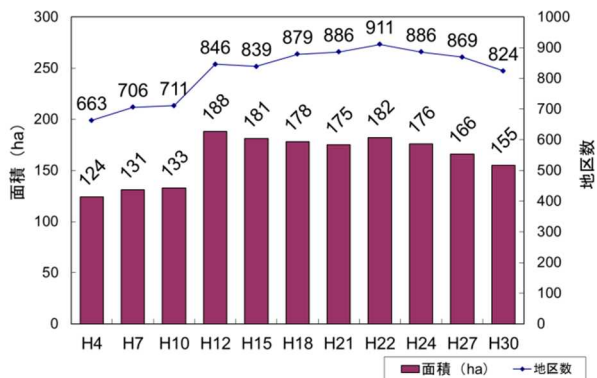


図 2 生産緑地地区の面積及び地区数の推移

## ②上位計画での位置づけ

緑と水などの空間は、自然環境だけでなくレクリエーションや防災等多様な機能を有し、日常の快適性ととも、人々の生活に密着した役割を發揮するものです。

堺市都市計画マスタープランでは、このような都市の貴重な財産である緑や自然環境の保全・回復を図ることとしており、生産緑地については、市街地における緑地機能や防災機能など、多面的な機能を効果的に發揮させるため、保全・活用を図るものとして位置づけています。

## ③生産緑地の役割

平成 30 年度における生産緑地及び非生産緑地(※)の面積は、平成 18 年度に比べ、非生産緑地は約 85ha 減少しているのに対して、生産緑地は約 23ha の減少にとどまっています。このことから、生産緑地の指定は、農地の減少抑制に一定の役割を果たしているといえます。(図 3)

※非生産緑地：市街化区域内に存する生産緑地以外の農地

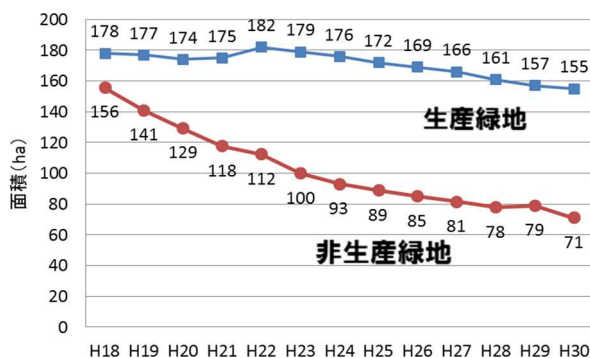


図 3 生産緑地及び非生産緑地の面積の推移

## 3. 法改正等への対応

### ①条例の制定

本市では、平成 29 年の生産緑地法改正を踏まえ、都市農地が有する緑地機能、防災機能等の多面的な機能の向上を図り、もって良好な都市環境の形成に資するため、平成 30 年 7 月に「堺市生産緑地地区の区域の規模に関する条件を定める条例」を制定し、面積要件を 300 m<sup>2</sup>以上に引き下げました。

### ②指定及び廃止の基準の制定

法改正に伴い都市計画運用指針が見直されたことを受けて、「堺市生産緑地地区の指定及び廃止に関する基準」を定め、本市における農地の一団性の考え方、過去に農地転用の届出が行われたものや買取り申出等で生産緑地を廃止したものの指定の考え方を明確にしました。

農地の一団性の要件については、これまでどおり物理的に一体的な地形的まとまりを有する農地(300 m<sup>2</sup>以上)であることとしています。

また、過去に農地転用の届出が行われたものについては、農地台帳に登載されるなど将来的に営農継続が確認できる場合に指定可能とし、また買取り申出が行われたものについても、申出時と所有者が異なる場合などに指定可能としています。

### ③特定生産緑地制度の周知及び指定受付

特定生産緑地制度は、営農や相続に大きな影響を及ぼします。また、指定後 30 年を経過する日(申出基準日)までに指定を行う必要があります。そのため本市では、特定生産緑地制度のリーフレットを作成し、生産緑地の所有者へ送付するとともに、市ホームページや広報紙等に掲載するなど周知に努めています。

令和 4 年度に指定後 30 年を迎える生産緑地は約 80ha(本市生産緑地の半数以上)ありますが、今年度から、これらの所有者を対象に 3 年間の指定の受付期間を設け、指定希望申出や相談の受付を行っています。

平成 27 年の都市農業振興基本法制定以降、都市農地の位置づけが「宅地化すべきもの」から都市に「あるべきもの」と転換され、生産緑地法等の改正や「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」の施行など、農家を取り巻く環境は大きく変わりました。

特定生産緑地制度や指定要件の緩和などについて周知するとともに、生産緑地の貸借制度についても関係機関と連携・協力し、都市農地の保全に努めていきたいと考えています。【都市計画課】

#### 4. 堺市の農業概要

農業センサス（2015）によると、本市の農業就業人口は1,471人、総農家数2,566戸、販売農家数は794経営体、販売農家の経営耕地面積は793haとなっています。農家1戸あたりの経営耕地面積に換算すると、約30aという零細規模の農業経営です。

このような中、水稻作では自家消費米の米単作農家が多くみられますが、一部ではオペレーターによる農作業受託も行われています。野菜生産では都市立地の優位性を生かし、しゅんぎく・こまつな・ほうれんそう等、いわゆる軟弱野菜の集約的高度輪作栽培や、ビニールハウスによるトマトなど果菜類の栽培などが行われています。平成29年の農業産出額は34.7億円で、大阪府全体の357億円のうち9.7%を占めており、府内で第1位を誇っています。

#### 5. 堺市農業振興ビジョン

本市では平成29年に、今後10年間の農業振興の指針として第3期となる「堺市農業振興ビジョン」（以下、ビジョン）を策定しました。

次の10年間は、少子高齢化と人口減少、米価の下落や国内外の産地間競争など、さらに不安要素の拡大が見込まれることから、本市農業は、経済面においては生産力や販売力、ブランド力などの強い農業づくりや、生活や環境面においては農空間の価値を市民一体となって維持活用する取組が必要であると考えています。

そこで、第3期のビジョンでは、『堺の「おいしい・楽しい・美しい」をつくる都市農業』をスローガンに掲げ、次の3つの姿を10年後の本市の将来像としました。

- I 地域経済へ貢献する農業
- II 市民の暮らしを豊かにする農業
- III 都市の環境を支える農業

また、その実現のための戦略として以下の5つの戦略を設定しています。

- 戦略1 堺農業を支える担い手の育成
- 戦略2 堺産農産物の市内流通・消費の拡大

戦略3 農業を活かした連携による産業育成

戦略4 市民の暮らしに農業を活用

戦略5 農空間の保全と有効活用の推進

#### 6. 堺市における市民農園の展開

##### ①ビジョンにおける市民農園の位置づけ

ここからは、生産緑地の具体的な活用方法の一つとして、本市における市民農園に関する取組を紹介합니다。

本市が行った調査では、農業者からは市民農園等の拡充や、子どもが農とふれあい、食について学ぶ機会の推進が求められていることが分かりました。そこでビジョンにおいて、戦略4「市民の暮らしに農業を活用」の中の取組として「市民が農業に親しむ機会の増加」を掲げ、民間による市民農園等の開設・運営の促進を図ることとしました。農業者による市民農園の開設の他、NPO法人や企業等への農地の紹介などにより、民間による市民農園等の取組を拡大することとし、年間3園の開設を目標にしています。

##### ②市民農園の開設状況

堺市の市民農園は、34件あり、市が設置したものの（市民農園整備促進法によるもの）が1件、特定農地貸付法によるものが13件、その他20件あり、区画数で約1,600区画、面積で約5haあります。このうち、市街化区域に10件、区画数で約400区画、面積で約1haありますが、特定農地貸付では生産緑地における開設はありません。（令和元年8月1日現在）

これまででも、生産緑地で市民農園を開設したいという声はありましたが、相続税の納税猶予を受けているため市民農園にできないケースが多くありました。また、これまで本市の市民農園は中区や南区など農地が多いエリアでの開設が多い反面、農園利用希望者は北区や堺区などの市街地に多いという需要と供給のミスマッチがあるため、南区の市民農園では農園利用者が少なく、空き区画が多いという状況が見られます。（図4）

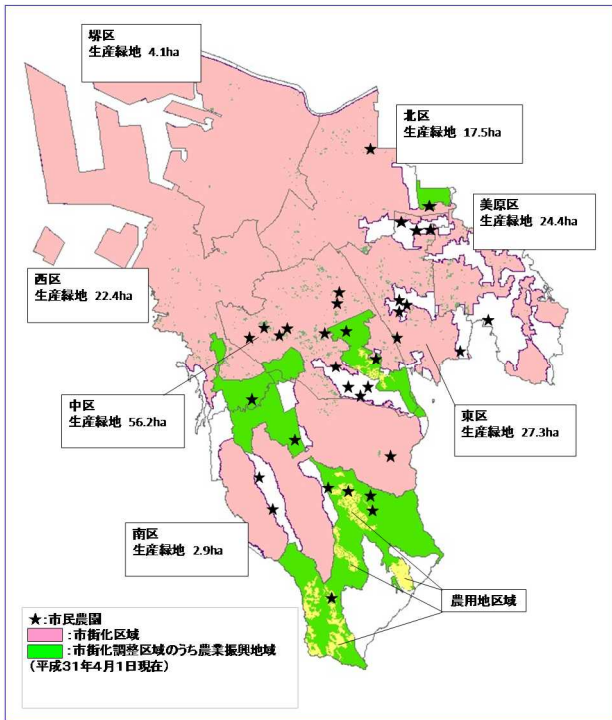


図4 市民農園の開設状況

### ③市民農園開設支援

前述のとおり、第3期ビジョンにおいて、本市では民間による市民農園等の取組を拡大することとしています。具体的な施策としては、市民の余暇活動、学童の情操教育の場として、土と自然に親しみ、農業体験を通じて農業理解と農地の遊休化を防止し、都市農業と市民のふれあいを推進することを目的とした、「堺市市民農園開設事業」を実施しています。本事業では、開設者に対して、市民農園開設に必要な、給排水設備、小農具、農具倉庫の整備等に係る経費のうち3分の2以内を補助しており、例年1～3件の開設を支援しています。

開設に向けた相談を受けている中で、農地所有者が高齢により今後営農を継続することが難しくなり、市民農園開設を希望するというケースが多くあります。そのような相談を受けた場合には、運営者となる開設主体とのマッチングを行います。この他、開設主体となる法人が農地を調査したうえで市民農園開設に関するポスティングを行い、開設につながるケースもあります。

### ④新法制定への対応

今回、新たに「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」が制定されたことを受け、本市では平成31年4月から「堺市市民利用型農園の開設に関する要綱」を新制度に合わせて見直すなど、必要な改正を行いました。

この要綱等は、「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律」第2条第2項に規定する特定農地貸付け、又は「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」第10条に規定する特定都市農地貸付けにより、本市の区域内において市民利用型農園の開設をしようとする場合における手続きや、開設及び管理運営等について必要な事項を定めたものです。さらに、相続税の納税猶予を受けるために必要な規程を貸付協定に盛り込むなどの見直しも行いました。

今回の法改正により、生産緑地である農地を貸借しても、税制上の特例を受けることができるようになりました。すでに納税猶予を受けている場合だけではなく、これから納税猶予を受ける可能性がある場合にも、市民農園を開設できるようになったことで、都市農地を活用する選択肢が広がりました。昨年末からこれまでの間、生産緑地の市民農園開設に関する相談が5件あり、そのうち2件が開設に向けて具体的に動き出している状況です。

### 7. 生産緑地における市民農園への期待

また、本制度が活用されることで、農園利用希望者が多い市街化区域内で市民農園が増加し、市街地内に良好な緑地が維持・活用されることにより、農地の持つ多面的機能がより一層発揮されることを期待しています。

生産緑地が指定から30年を迎え、所有者が市町村に買取り申出ができるようになる、いわゆる2022年問題に直面しています。この新法による都市農地の貸借が円滑にすすめるよう、行政としてもしっかりと内容を整理し、開設に必要な手続きや支援策など、市民にわかりやすいスキームを構築することで、都市農業に相応しい農地活用を推進し、ビジョンに示した本市農業の将来像の実現につなげていきたいと考えています。

【農水産課】