



大阪の農業・農空間の保全と みどり公社の役割

(財)大阪府みどり公社理事長
木谷篤孝

はじめに

大阪府は、農家戸数も耕地面積も東京都に次いで全国で最も少ない府県である。しかし、大都市圏に存在する農地の持つ価値は極めて高く、私は、「農空間」は気や水と同じように、私たちの生活環境を豊かにする上で不可欠な「環境財」であると考えている。

大阪府は、このような農空間の持つ公益的機能に着目し、地域ぐるみで農空間を保全するため、全国に先駆けて独自の条例を制定し、平成20年度から「農空間保全地域制度」をスタートさせた。

私は、大阪府庁で環境、農林水産行政に携わった経験から、今、(財)大阪府みどり公社に勤務しているが、この制度の中で、みどり公社は農地保有合理化法人としての機能を活かし、大阪の農地を保全する上で極めて重要な役割を果たしている。公社の平成20年度の取組を紹介することにより、農業施策と環境施策の統合の必要性和有効性を示すこととした。

(注)「農空間」とは、農地、里山、集落及び水路、ため池などの農業用施設が一体となった地域のことを言う。

大阪の農業・農空間の現状

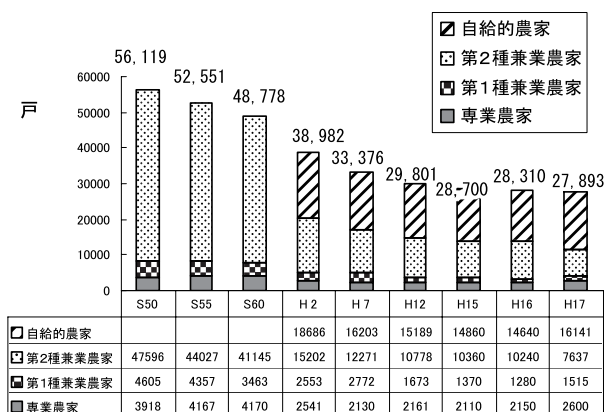
(1) 大阪農業の特色

大阪の農業は、大阪の経済発展と都市化の進展とともに、戦後一貫して縮小を余儀なくされ、総農家戸数は平成17年の農林業センサスでは27,893戸まで減少している。しかもその約6割は自給的農家と

なっている。

しかしながら、江戸時代には大阪が全国有数の棉作地帯であったことが知られているように、早くから商品作物の栽培が盛んであった大阪農業は、今なおその伝統を引き継いでいる。都市近郊の立地条件を生かして、販売農家では施設園芸など集約的な農

農家戸数の推移



(農林業センサス及び農業構造動態調査)

(注) 自給的農家とは経営耕地面積が30 a未滿、かつ1年間の農産物販売金額50万円未滿の農家。

生産量で大阪府が全国5位以内にある農産物

	第1位	第2位	第3位	大阪府
しゅんぎく	千葉県	大阪府	茨城県	第2位
ふき	愛知県	群馬県	大阪府	第3位
こまつな	埼玉県	東京都	神奈川県	第5位
実えんどう	和歌山県	鹿児島県	福島県	第4位
くわい	埼玉県	広島県	茨城県	第4位
たで	福岡県	大阪府	広島県	第2位
デラウエア	山形県	山梨県	大阪府	第3位
いちじく	愛知県	和歌山県	兵庫県	第5位
けいとう	大阪府	徳島県	神奈川県	第1位

(注) 平成18年または平成19年の生産統計による。

業経営が営まれ、春菊、小松菜などの軟弱野菜は全国的にも有数の産地となっており、府民に対して新鮮な農産物の重要な供給機能を果たしているのである。

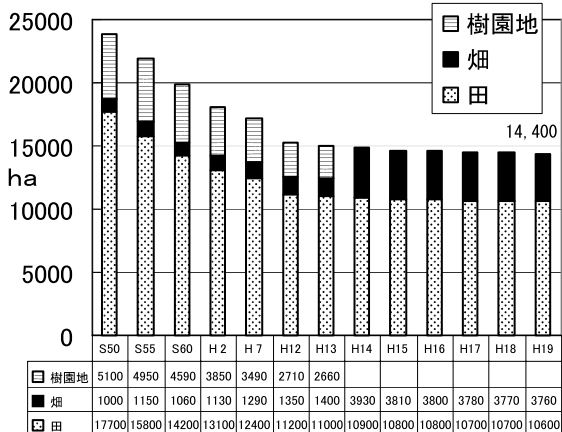
特に近年は、食品に対する安全安心志向とCO₂削減の観点から「地産地消」が推進されており、府下でも農産物直売所が急増し平成20年には138ヶ所に上るなど、大阪農業に対する府民の期待は大きい。

(2) 農空間の現状

大阪平野は戦後急激な都市化に見舞われたが、今なお、北摂、南河内、泉州地域を中心に府域の17%に当たる約32,561 haが法に基づき「農業振興地域」に指定され、みどり豊かな「農空間」を形成している。(平成19年12月現在)

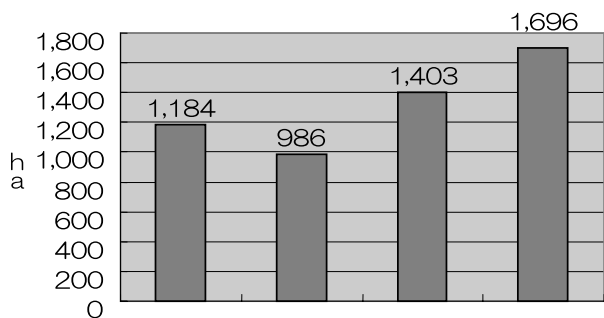
しかし、その中心となる農地の面積は年々減少を続け、平成19年には14,400 ha(府域の約7.6%)と

耕地面積の推移



※H14～の畑の数値は樹園地を含む
(農林業センサス及び耕地面積調査)

耕作放棄地の推移



平成2年 平成7年 平成12年 平成17年
(農林業センサス)

なっている。しかも、昨今は農業担い手の減少と高齢化の進展により、遊休農地が年々拡大し、平成17年には約1,700 haと全農地の12%を占めている。

近年は、府民ニーズの高まりにより、遊休農地を活用した市民農園の開設が増加し、平成21年3月には685カ所、78 haに上っており、このうち、特定農地貸付法によるもの69カ所、市民農園整備促進法によるもの33カ所となっている。(大阪府農政室調べ)

(3) 農業・農空間の公益的機能

大阪の農業・農空間は、府民の身近にあって、新鮮で安心な農産物の供給機能を果たしているだけでなく、防災、生態系の保全、教育や福祉、健康と生きがいの提供など多面的な機能を果たしている。大阪府農政室によるとこれらは1000億円/年の貨幣価値を有していると試算されている。

特に、大阪の農空間は、農地に加え約11,000カ所のため池と延長約1,500kmの農業用水路などが残されており、大都市圏の中において、ヒートアイランド現象の緩和や潤いと風格のある景観を形成する上でも貴重な役割を果たしている。

農空間の多面的機能の貨幣価値

機能	評価額(億円/年)
◆食料の安定供給機能	366
◆水資源かん養機能	60
◆国土の保全	140
◆洪水防止機能	98
◆気候緩和機能	7
◆有機性廃棄物処理機能	35
◆災害避難地確保機能	72
◆健康・レクリエーション機能	223
◆環境教育機能	検討中
◆生態系保全機能	
◆文化伝承機能 ほか	
合計	1,001

(注)「おおさか農空間づくりアクションプラン(平成17年3月)」より

大阪府都市農業の推進及び農空間の 保全と活用に関する条例の制定

(1) 条例制定のねらい

大阪の農業・農空間は、上述したように、重要な役割を果たしているにもかかわらず農業担い手と農地の減少が止まらず、遊休農地が増加していくという厳しい現状に直面している。このため、大阪府では、大阪の実情に即した独自の取組により、農業者だけでなく府民全体で大阪の農業・農空間を守り育てるため、標記の条例（以下、「新条例」という。）を制定して平成20年4月から施行することになった。

新条例は、「基本理念を定め、府の責務並びに農業者、農業に関する団体、食品産業の事業者及び府民の役割を明らかにするとともに、府の基本施策を定めてこれを推進し、農業者をはじめとする多様な都市農業の担い手を育成し、及び確保し、保全する農空間を明らかにして遊休農地等の利用を促進し、並びに農産物の安全性を確保し、もって府民の健康的で快適な暮らしの実現及び安全で活気と魅力に満ちたまちづくりの推進に寄与することを目的」（第1条）としており、

条例に基づく制度として、

- ①都市農業の担い手の育成確保に関する「大阪版認定農業者制度」
- ②農空間の保全と活用に関する「農空間保全地域制度」
- ③安全安心な農産物の生産及び供給に関する「農産物の安全安心確保制度」

の3つの柱を定めている。

(2) 農空間保全の仕組み

「農空間保全地域制度」のフローは次頁のとおりである。

まず、保全すべき農空間を明確化するため、知事が市町村長と協議し、府内42市町村を対象に全農地の82%に当たる11,790haを「農空間保全地域」として、平成20年5月に指定している。

次に、市町村単位で関係者による「農空間保全委員会」を立ち上げ、実態調査に基づき、遊休農地対

策を早期に実施する必要がある区域を「遊休農地解消対策区域」として指定している。平成21年3月末現在、35市町村で委員会が設置されており、22の市町村で合計1,346haが対策区域に指定されている。

対策区域に指定されると、遊休農地所有者から「農地利用計画」が知事に提出され、遊休農地解消方策が検討される。

(参考) 委員会設置状況 35市町村

(平成21年3月末現在)

北 部：池田市・高槻市・茨木市・箕面市・摂津市・島本町・豊能町・能勢町

中 部：枚方市・八尾市・寝屋川市・大東市・柏原市・東大阪市・四條畷市・交野市

南河内：富田林市・河内長野市・松原市・羽曳野市・藤井寺市・大阪狭山市・太子町・河南町・千早赤阪村

泉 州：堺市・岸和田市・貝塚市・泉佐野市・和泉市・泉南市・阪南市・熊取町・田尻町・岬町

解消方策は、

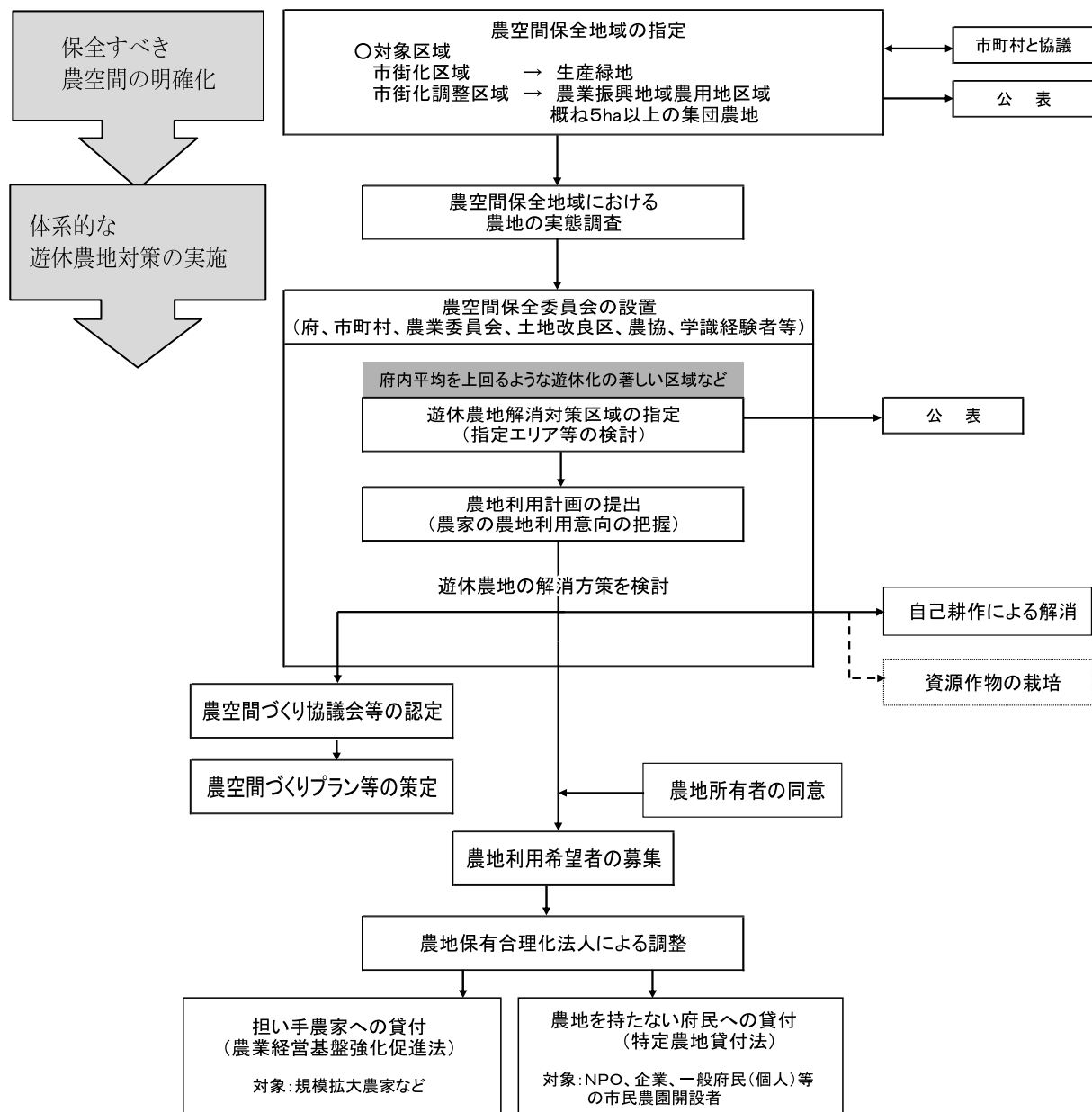
- ①自己耕作による解消
- ②地域住民等の相互協力による利用促進（「農空間づくり協議会」によるプランづくり）
- ③農地利用希望者の募集

に分かれるが、知事が③の方式が適当と認めるとき、農地保有合理化法人である「財団法人・大阪府みどり公社」（以下、「みどり公社」と略称。）に対し、当該遊休農地について農地利用希望者に利用権（賃貸借または使用貸借）が設定されるよう調整を要請することになっている。

(3) 遊休農地解消の目標

農林業センサスによる府内の遊休農地は約1,700haであるが、大阪府の実態調査によると、農空間保全区域には約1,000haが存在している。大阪府は、平成20年度からの10年間でこれを半減し、500haの遊休農地を解消するという目標を立てている。

みどり公社は、このうちの約150ヘクタールについて農業担い手または市民農園開設者等への貸付を担当することになっている。



大阪府みどり公社の取組

(1) みどり公社の機能

財団法人大阪府みどり公社は、大阪の「農林漁業の振興を図るとともに、自然環境の回復等良好な生活環境の保全を推進」することを目的に昭和61年に設立された大阪府出資の民法法人である。

農業振興以外に、緑化や環境保全に関する業務も行っているが、農地にかかる業務に関しては、農業経営基盤強化促進法に基づき、大阪府知事から府域全域をカバーできる唯一の「農地保有合理化法人」としての地位が与えられている。

この権能を活用してこれまでに、担い手農家への

農地集積や新規就農者育成を促進するため、泉南市「かるがもの里」(注)の農地売渡しをはじめ、府域の農用地の売買・賃貸事業を行ってきた。

(注) みどり公社が大阪府泉南市幡代において平成6年から約10年かけて開発造成した約7haの農業団地の愛称。

新条例に基づき遊休農地の解消を図るには、農地法の制約があり大阪府自らが農地の貸出事業ができないため、みどり公社が農地保有合理化法人として持っている「農地の中間保有・再分配」機能の活用が必要である。特に、NPO法人、企業など農地を所有していない者が農地を借りて市民農園を開設し

ようとするときは、特定農地貸付法に基づきみどり公社が中間保有することが不可欠となっている。

(2) 平成20年度の実績

①新条例による貸出

平成20年度に知事からの要請に基づき遊休農地を解消した面積は次のとおり。

(平成21年3月31日現在 単位: ha)

市町村	農業者への貸出		市民農園開設者への貸出	計
	担い手農家	農業生産法人		
富田林市	0.28	0.41	0.78	1.47
河内長野市	0.21	—	—	0.21
貝塚市	2.96	1.66	—	4.62
泉南市	—	0.39	—	0.39
堺市	0.60	—	0.30	0.90
合計	4.05	2.46	1.08	7.59

目標の10haには及ばなかったが、条例施行初年度としてはまずまずのスタートであった。このうち市民農園は、富田林市東条地区で50区画(1区画約80㎡)、堺市陶の里地区で30区画(1区画約25㎡)、堺市金岡地区で42区画(1区画約25㎡)が開園され、府民に親しまれている。

②貝塚市木積地区の事例

木積(こつみ)地区は昔からタケノコの産地として有名であるが、中山間地で農業生産性の低い



項目	内容	面積
着色箇所	平成20年度現地調査時遊休農地(遊休化しそうな農地含む)	約5.3ha
着色+斜線箇所	みどり公社仲介により遊休農地解消	約3.9ha
斜線のみ	遊休化しそうな農地としてみどり公社が仲介	約0.7ha

地域であったため、平成2年に貝塚市営のは場整備事業が導入され、約856百万円の事業費をかけ、平成13年に88戸の農家に28.1haの農地が換地処分された。しかし、畑が19.2haと大部分を占めていたため営農が続かず、新条例施行時には、約2割に当たる5.3haが遊休農地となっていた。

この1年間で、みどり公社が賃貸借または使用貸借を仲介することにより、4.6haで再び農業生産が開始されることになった。新条例が威力を発揮して豊かな農空間を取り戻した好事例である。

③研修農園・インキュベート農園事業

みどり公社が借入れ保有している農地を活用し、府民の「農」への参画ニーズに応え、農作業の実践を通じた担い手の育成を図るため、研修農園またはインキュベート農園として新規就農希望者に提供している。

地区名	研修農園(注) (1区画約300㎡)	インキュベート農園 (1区画約1,000㎡)
堺市長峰地区	17区画	3区画
岸和田市神於山地区	14区画	2区画
河南町河南西部地区	10区画	2区画
合計	41区画	7区画

(注) 研修農園は、地元農家の指導を受けながら農作業を実践し、インキュベート農園は、独自で作業を行い、農業者として自立するための実践を行う。

今後の課題と展望

大阪の農業・農空間は、上述したように極めて重要な意義を有しているが、これを保全していく上で課題も多い。以下、主な点を挙げておく。

①国の農業政策

全国的にみても農業を取り巻く環境は厳しく、農業担い手と耕地面積が減少し、耕作放棄地の増大が続いている。私はその要因として日本の農業・農地政策のあり方に問題があると考えている。このまま国土の荒廃と自給率の低下が続けば国の存亡にかかわる。農業を守ることは国を守ることである。この認識に立ち、国際競争力のある農業を育て、我が国の農地を確保していくためには、農業基本法及びその後継の食料・農業・農村基本法の下で進められてきた「減反政策」即ち「米の

生産調整」の見直しが必要である。自由な耕作を認め、農地を維持した者に対する支援策が必要であろう。

特に大阪では、水田の維持は、景観形成やヒートアイランド対策、学習田としての意義も高く、飼料、バイオ燃料への活用も検討されるべきである。国が減反維持に費やしていた財源は、都道府県に移譲し独自の農業・農空間施策に充てられるべきである。

②農地法の改正

日本の農地の確保と利用促進を図るため、農地法が平成21年6月に改正され、農地転用を厳しくし、農地貸借の要件が緩和された。今後は貸借による利用が促進され、遊休農地の減少にも効果上がる事が期待される。

この点では、農地保有合理化法人であるみどり公社の役割がますます大きくなるが、農地利用の実態を把握する市町村農業委員会の役割もより重大となる。

私の大学の恩師・山岡亮一先生は、戦後、大阪府農地部の嘱託になって農地解放を指導した先生であるが、日本の農地解放政策がうまく行ったのは地域の精通者を活用したからだという話を聞いたことがある。農地法の実効ある運用は農業委員会にかかっている。その体制整備と支援策が望まれる。

③大阪府の環境政策と農林水産政策

私は、将来の大阪の環境を保全していくには、農林水産行政と環境行政の施策統合が必要であると考え、両部局の統合に一役買ったことがある。あれから10年が経過し、みどり・都市環境室ができるなど統合の成果が随所に見られることは喜ばしいことである。

しかし、昨今の財政難の影響もあろうが、大阪府の環境・農林水産施策の予算が年々先細りになっていくのはさびしい限りである。府民一人一人ではできないことをするのが、行政本来の役割である。大阪府政の中で、環境保全施策と農林水産施策の位置づけをもう一度明確にしてほしいと思っている。

④みどり公社の課題

みどり公社は大阪府の行政を補完するために設立された出資法人であるが、府政改革の中でその位置づけが怪しくなっている。例えば、公務員派遣法の制約から、大阪府職員の派遣を求めると人件費が十分に補填されないというジレンマがある。

しかし、大阪の農空間を保全するには、みどり公社の機能の活用が不可欠である。今後、公社の事業が継続できるよう財政基盤の確立（基金の造成など）が必要となる。本来、地域の課題を解決するには地方政府で独自の財源が用意されるべきであるが、国から財源移譲がない現状では、国の施策を活用するしかない。農林水産省に「耕作放棄地再生利用緊急対策交付金」の予算がある。みどり公社にこの事業を導入して財源を確保していくことが考えられる。

また、今後とも自立して事業を継続するには、府からの派遣職員に頼らず独自職員の養成も課題となる。

このように課題が多い中であって、今、大阪農業・農空間に対する府民の期待は大きい。将来の食糧危機、安全安心志向、いきがいと潤い、大阪の元気づくりと、どれをとっても「農」には追い風が吹いている。このニーズがある限り、みどり公社を活用して大阪府の農業・農空間施策が続いていくものと考えている。

おわりに

“大阪を都市砂漠にはしてはならない”、これは府民誰も願っており、大阪の豊かな環境を守り育て後世に伝えることは、今を生きる私たちの責務である。「農」の営みは土と水と生物の自然循環システムそのものであるから、農業・農空間を守り育てることは、環境を保全・創造することと同義語である。特に、大阪のような都市農業では、「業」にならない「農」そのものの果たす役割は極めて高い。

大都市圏の農業・農地政策は、環境政策であると位置づけて、積極的な行政施策の展開を期待すると

ともに、みどり公社が、大阪の農業・農空間の保全を通じて、今後とも、大阪と大阪府民に貢献し続けることを願ってやまない。

資料

1. 大阪の農業と農空間 大阪府環境農林水産部 平成21年4月
2. おおさか農空間づくりアクションプラン 大阪府環境農林水産部 平成17年3月
3. 大阪府農業史 大阪府農業会議 昭和59年7月

(参考)

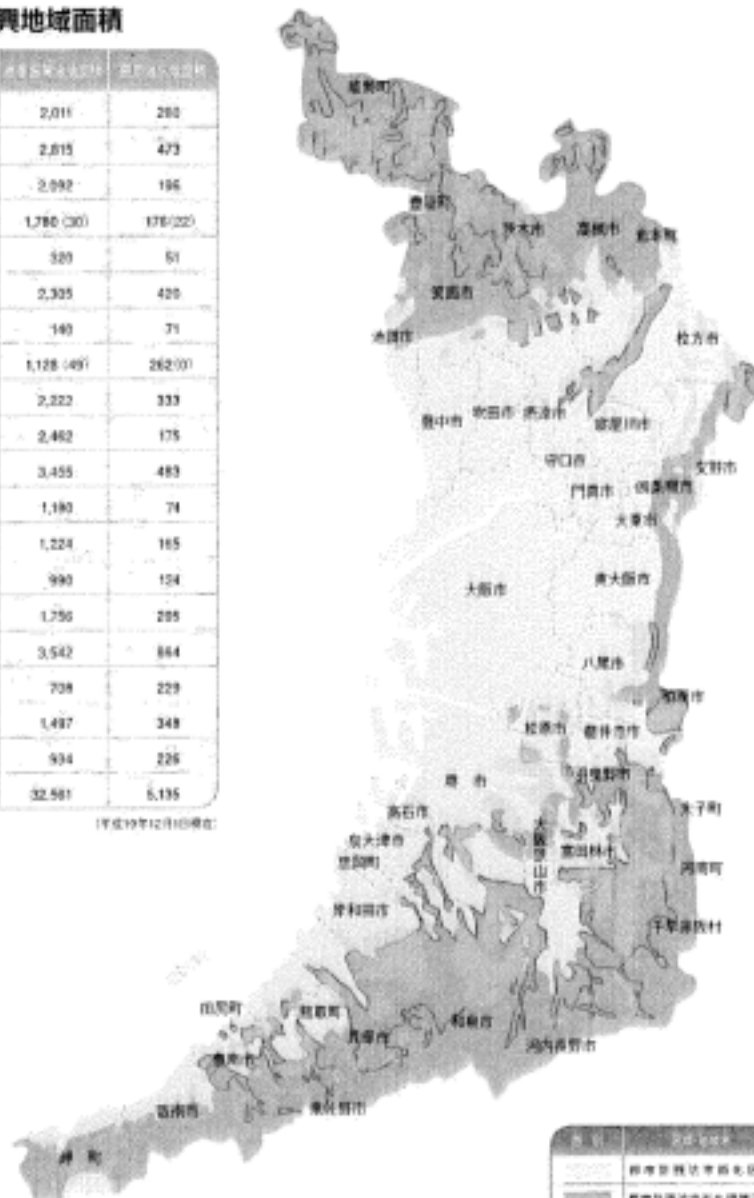
都市計画法による区域区分と農業振興地域

農業・農空間の健全な発展を図るため、総合的に農業の振興を図ることが必要であると認められる地域を「農業振興地域の提倡に関する法律」に基づき農業振興地域として指定しています。また、農業振興地域内において、農業的農地を積極的に保全・確保するため、農用地区域が指定されています。
 平成19年12月1日現在、19地域21市町村において、行基面積の17%に相当する約32,561haの農業振興地域と府内農地面積の1/3に相当する約5,135haの農用地区域が指定されています。

◆農業振興地域面積

農業振興地域別	農業振興地域面積	農用地面積
豊	2,011	280
岸和田	2,615	473
高 槻	2,092	196
貝塚・羽曳 (内田郡別)	1,780(300)	176(220)
性 方	520	51
茨 木	2,325	420
八 尾	140	71
東洋野・信託 (内田郡別)	1,128(407)	262(207)
牧田村	2,222	333
河内長野	2,462	175
和 泉	3,455	483
柏 原	1,180	74
羽曳野	1,224	165
泉 南	990	154
豊 後	1,756	285
藤 原	3,542	864
太 子	708	229
河 原	1,497	348
千早赤阪	934	226
21市町村	32,561	5,135

(平成19年12月1日現在)



色	農業振興地域別	面積
濃いグレー	標準農地法準拠地区域	95,300
グレー	標準農地法非準拠地区域	93,817
白	農業振興地域	32,561
薄いグレー	農用地区域	11,730
黒	都市計画区域	1,000

農林水産省の調査 平成19年12月現在(単位:ha)



財団法人大阪府みどり会社の概要

1. 設立目的

大阪府における地域社会と調和のとれた農林漁業の振興を図るとともに、自然環境の回復等良好な生活環境の保全を推進し、もって府域の均衡ある発展に寄与することを目的に設立されました。

2. 設立年月日

昭和61年2月28日

3. 基本金

1,200万円 内訳 1,000万円 (大阪府 83.3%)
200万円 (旧財)大阪府農林会館 16.7%)

4. 代表者

理事長 木谷 篤孝

5. 組織概要

