

大阪市域における「農的土地利用」の残存及び発生背景と共同利用に至るメカニズムの解明

地球総合工学専攻 建築工学コース
木多研究室 中村 大智

1. 研究背景と目的

人口減少社会への移行に伴い、かつて都市化を図った市街化区域内でも農地は「あるべき」ものとして、環境保全や食糧の安定保障、都市住民の新たなライフスタイルの創出といった機能が期待されている。近年では、建物等解体跡地や空き地の菜園利用など、既成市街地内での農的空間の発生も散見され、政府は都市縮退への対応策としても推進している。このように、都市部の農地環境は多様化しており、その適切な保全のためには、「営農」に限定せず、「農」を多様な価値として捉える視点が求められる。

しかし、市街化区域内の農地環境を維持してきた生産緑地法はあくまでも「営農」の支援を基盤とするものであり、その制度的限界が指摘されている。特に面積的な保全を重視する制度であることから、かえって耕作放棄地が発生するという、維持管理の問題も生じている。近年の価値観の推移とともにこうした課題に対応するためには、「営農」に依らない「農」の都市計画上の位置づけを検討するとともに、個人の所有者だけでなく、共同利用による維持管理の仕組みを模索することが不可欠である。

そこで本研究では、全域が市街化区域である大阪市において生産緑地を除き残存する農地や、建築ストックを活用し発生した農的空間を併せて「農的土地利用」と定義し、以下の二点を目的とする。

- ①残存・発生の背景を多角的に考察し、都市計画上の位置づけに向けた知見を得ること。
- ②利用実態の調査を通じて、土地所有を越境した共同利用が生じる、そのメカニズムを解明すること。

2. 研究方法

【対象土地の抽出と分類】「筆ポリゴンデータ(2024 年度公開)」(農林水産省)を利用し、QGIS を活用して市域全体の耕地の分布状況を把握した。そして、都市計画図を用いて生産緑地を除外し、さらに現況調査等を踏まえて利用がないもの・市街地更新が生じたものを除外することで対象土地を抽出した。また、そのうえで、1928 年から現在までの段階的な航空写真(国土地理院)の利用や現地調査等を踏まえ、農地の残存・既成市街地での発生にそれぞれ成立過程別に分類を行った。

【残存及び発生背景の調査】「市街地発展図(昭和 49 年)」(大阪市都市調整局)・「大阪市都市再開発図(令和 5 年)」(大阪市整備局)を QGIS 上でジオリファレンスし、市域全体の都市形成過程をデータ化し、対象土地と重ね合わせることで、主に都市形成の観点からその背景を分析した。そして、残存に関しては市史や区史、土地区画整理事業誌等の歴史資料も併用した。また、発生に関しては旧土地台帳と不動産登記簿を取得し、登記開始時点の 1887 年から現在までの土地ごとの動態(主に地目・土地取得・所有者・居住地それぞれの変遷)の把握とともに、昭和 30 年代から現在までの住宅地図を総覧し、従前の土地利用や発生年度の把握も網羅的に行った。なお、部分的にヒアリング調査を通した所有者個別の事情の把握も行った。

【利用実態の調査】市域全体における現況調査に加え、土地関係主体へのヒアリング調査を実施した。

3. 残存及び発生背景

【都市形成の観点からの分析】市街地発展過程を 5 領域に分類し、領域ごとの対象土地の筆数を残存・発生に分けて集計した(Fig. 1)。

その結果、残存は高度経済成長期以降に都市化した領域に全体の 90%以上の筆数が確認されたが、1950 年までに都市化した領域にも一定数確認された。そして発生は旧集落とその周囲、高度経済成長期に都市化した領域に多く集積していることが明らかとなった。

【残存背景】都市基盤整備事業の観点からさらに分析を進めた。詳細は Fig. 1 に示すが、特に未整備区域では、旧集落内及び近傍に残存が多く集積することが明らかとなった。

【発生背景】公文書等により分析を進めた。詳細は Fig. 1 に示すが、旧集落内及び近傍の土地を旧集落居住者が所有し続けることや、福祉法人等が土地を取得することによる発生が多く見られることが明らかとなった。

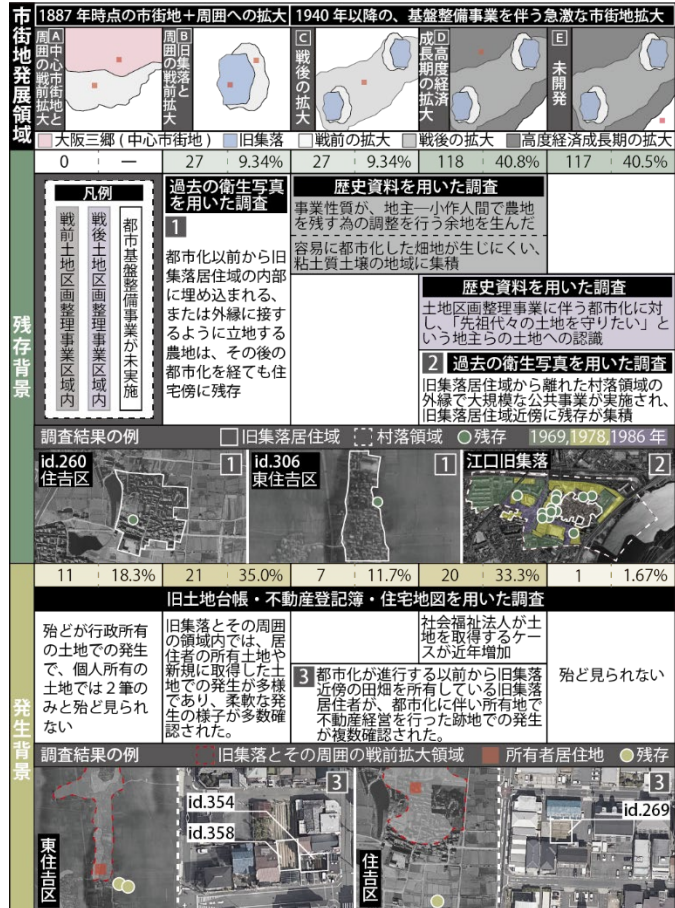


Fig. 1 残存及び発生背景

4. 共同利用に至るメカニズム

土地所有から共同利用発生のプロセス、利用形態、立地する市街地発展領域を分析した。詳細は Fig. 2 に示すが、残存・発生ともに、共同利用が生じるのは、旧集落居住者が都市化以前から所有する旧集落近傍の土地が殆どを占めており、地主と周辺住民らとのかかわりの中で自然発生的に生じていた。さらに、福祉協議会や不動産管理会社等の第三主体の介入により、より周辺住民らに開かれた利用形態となり得る。また、戦後以降に拡大した領域では、一連のプロセスの中に法人が介在し、福祉的価値や地域活力の向上を図り建築ストックを活用する実態が明らかとなった。

所有		共同利用発生プロセス		利用形態		立地	
残存	I	5 筆	社会福祉協議会が地主に休耕地の活用を打診	1 筆	シニアボランティアグループのメンバー	1 筆	5
	II	0 筆	旧集落居住者同士の旧来からのかかわりの中で主に地主から知人へ共同利用を打診	4 筆	地主と近隣住民 基本的には家族ぐるみの付き合い	4 筆	
発生	I	5 筆	跡地の新規開発及び管理が困難な地主が地元不動産管理会社に相談	2 筆	周辺住民 地主との間わりのある住民らによる自発的利用、もしくは不動産管理会社運営し、賃貸	4 筆	4
	II	7 筆	土地を所有する土地会社、地域活力向上のために跡地の活用を企画	1 筆	NPO 法人 所有者が働きかけ	1 筆	
	III	7 筆	社会福祉法人をはじめとする法人による、福祉的築園の企画	7 筆	法人が経営する保育園や幼稚園の園児	7 筆	

Fig. 2 共同利用に至るメカニズム

5. 結論

旧集落内及び近傍に多く残存や発生の両者が見られ、旧集落居住者らが当該土地を都市化以前から所有する場合、周辺住民らや地域の第三者的主体と有機的に結びつくことで、共同利用に至ることが分かった。つまり、「農的土地利用」の共同利用に向けては、「都市に内在する「旧集落」の土地や人の動態」が重要な観点である。また、農地保全の制度的限界が指摘される中で、旧集落居住者らが土地を所有し続けることで、一度都市化しても循環的に再び発生が見られることは、持続的な市街地形成に向けて特に重要な観点である。現在の法制度では不可測な、都市に内在する諸要素に目を向けた方策の構築が求められる。