

# 市民農園を契機とした村づくりのプロセスと効果

—神戸市西区松本地区—

Process and effect of reorganization of village started by the allotment garden

-Matsumoto district in Kobe City-

三宅康成\* 松本康夫\*

\*Yasunari MIYAKE \*Yasuo MATSUMOTO

(\*岐阜大学農学部)

(Faculty of Agriculture, Gifu-University)

## I 研究の背景と目的

神戸市では、農村地域を「人と自然との共生ゾーン」と位置づけ、1996年に「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」を制定し、秩序ある土地利用の促進と優れた農村景観の保全・形成を目指している<sup>1)</sup>。条例に基づいて、集落を基本単位として農村用途区域を設定し、適正な土地利用計画を策定する枠組みが整えられた。一方、同時にこれらの計画を実現するために、「里づくり協議会」を組織し、「里づくり」（いわゆる「村づくり」）を進めている。村づくりとは、集落自らが地域の実状を把握し、集落のあるべき将来像を描き、それを実現していく一連の動きと捉えることができる。

対象とした松本地区は、神戸市の先進的な動きの中で、1998年度に他の集落に先んじて里づくり計画を策定しており、村づくりへの取り組みが進んでいる集落である。村づくりは、都市・農村交流の場である市民農園への取り組みから始まり、地区での重要な役割を担ってきた。本研究では市民農園を契機に進められてきた村づくりのプロセスを詳細に把握するとともに、その効果を検討した。

主とした研究方法は以下のとおりである。

(1) 村づくりの発端となった市民農園の開設経緯を中心に、村づくりのプロセスと現状を既存の資料や聞き取りによって明らかにする。

(2) 村づくりに対する評価を住民の立場からリ-

ダーへの聞き取りによって把握する。また、地区に対する都市住民の意識を市民農園の利用者に対するアンケート調査を参考にして把握する。(3) 以上の結果から、村づくりの成立条件を整理し、それが果たした効果と課題を考察する。

## II 地区の概要

松本地区は図1に示すように、神戸市西区櫛谷町に位置する。松本地区は櫛谷町の西部に位置し、神戸市の中心市街地から西へ約20kmの距離にある。北側に西神ニュータウン、北東側には西神南ニュータウン（建設中）があり、住宅団地の開発に伴って都市化圧力が強い。地区の土地利用を図2に示す。東西に山林に挟まれ、中西部を縦断して流れる櫛谷川に沿って水田景観が広がっている。市民農園は地区北東部に開設されている。

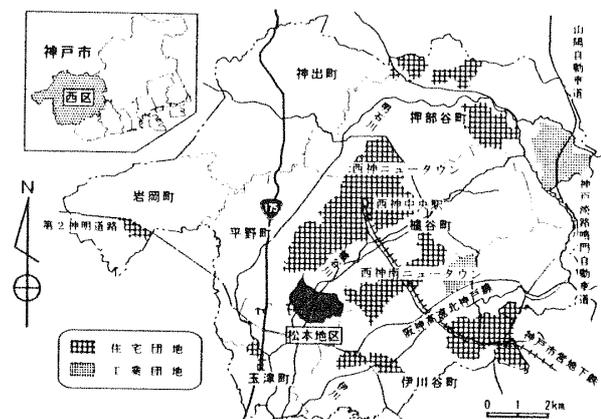


図1 地区の位置

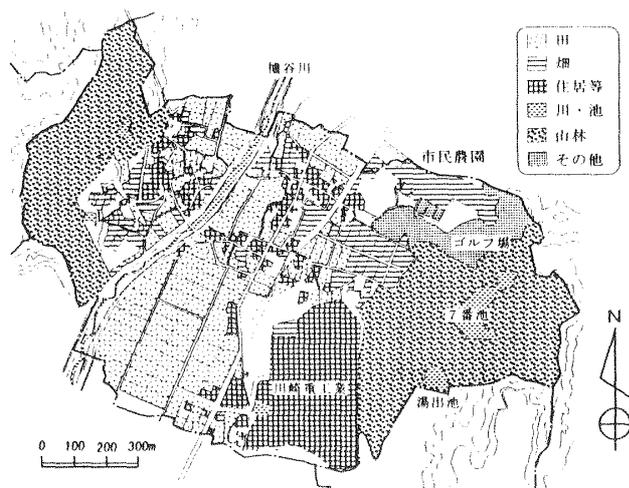


図2 土地利用現況

総戸数は1970年の58戸から1990年には74戸へ増加したが、大部分は非農家の増加である。逆に農家数は46戸から43戸へと減少した<sup>2)</sup>。

経営耕地面積の推移を表1に示す。1970年には4,420aあったが1995年には3,092aと約3分の2に減少した。都市近郊に位置する恵まれた立地条件から、兼業化が著しい。農地の転用圧力が強く、耕作放棄地も散見されるようになってきており、適正な農地の維持管理の可否が危惧されている。

表1 経営耕地面積の推移

	計	水田		畑	樹園地
		転作	不作付地		
1970	4,420	3,820	43	590	0
1975	3,782	3,392	119	390	0
1980	3,732	3,410	449	322	0
1985	3,381	3,029	308	250	102
1990	3,502	3,393	673	95	14
1995	3,092	2,909	446	173	10

出典:農林業センサス

### III 村づくりのプロセス

松本地区が村づくりに積極的に取り組むことになった背景として、次に指摘する2つの危機感があった。すなわち、①地区住民の大部分を占める農家の営農意欲の減退に伴って、農地の荒廃化が進んでいることに対し、強い不安感を募らせていたこと、②都市近郊の恵まれた立地

条件を有するため、宅地開発等の都市化圧力によってこれまで維持されてきた農村景観が失われていく懸念である。特に前者の問題に関して、条件の良い平坦地に発生する耕作放棄を未然に防ぐ手段として市民農園が活用できないかとの考えが以前から持たれていた。

村づくりの流れを表2に示す。活動の手始めとして、自治会組織の改革(1990年)が行われた。区有金を使って公会堂等の施設を整備し、住民の交流の場として総会を新設した。

市民農園への取り組みは1991年から始まった。地区にあるため池を活用した市民農園整備構想があげられた。地区では圃場整備事業が予定されており、これに合わせて、市の事業として市民農園の整備案が提案された。当初は補助事業の導入を前提とした行政主導の計画であった。1992年からは土地改良区が設立され、圃場整備事業が始まった。対象となった面積は、田27.5ha、畑6.6ha、道路・水路6.5ha、非農用地2.8ha、国機能交換2.1haであった。

地区では、市民農園への取り組みと並行して県道バイパス事業や櫛谷川の整備事業も行われた。バイパス事業は土地改良区が換地で都市計画道路(幅員幅18m)用地11,000㎡創設し、工事が進捗中である。櫛谷川では従来の井堰4ヶ所を統合して松本統合井堰をつくり、河川敷では公園を整備した。左岸堤防はコスモス遊歩道として自治会夫人部(婦人部)が管理し、右岸は花壇として自治会フラワー同好会が管理するようになった。これらの動きが地区組織にも浸透し、櫛谷川整備のための松本地区河川愛護会も結成された。このころから住民に村づくりの実施状況を知ってもらおうと土地改良区の機関誌「平成の村づくり」を発行するようになった。

村づくりは順調に進んでいたが、1995年1月阪神・淡路大震災によって、まず最初に取りかかっていた市の市民農園事業が頓挫し、地区単独で取り組まざるをえない状況に追い込まれた。この情勢の変化が逆に住民の自立的意識を高揚させ、主体的に村づくりを行う契機となった。

その後、櫛谷川で進められていた松本統合井堰及びモデル河川事業、農業用水源を利用した

自噴泉公園が完成し、ハード面の事業がある程度完了した。最近では、村づくりの一環として営農の見直し等のソフト面への取り組みが見られるようになった。

1997年に松本農地利用改善会、里づくり協議会が結成された。松本農地利用改善会は、土地改良区の営農改善計画である農機具の共同化、ハウス栽培での軟弱野菜への転換、観光農業の導入を実施するための団体で、全農家で構成されている。

このような地区活性化や営農改善の取り組みは1998年に地区農業と環境保全のマスタープランである松本地区農業活性化構想「村の理念を都市に吹き込む」の策定へと繋がっていった<sup>3)</sup>。

表2 村づくりの流れ

年度	内 容
1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治会組織の改正</li> <li>公会堂駐車場整備</li> <li>財産区有金確保と活動開始</li> </ul>
1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>ため池利活用による市民農園構想</li> <li>消防器具庫新築</li> <li>神戸市松本土地改良区準備会発足</li> </ul>
1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>土地改良区設立</li> </ul>
1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>井堰及びため池統合</li> <li>松本河川愛護会設立</li> <li>樋谷川左岸堤防整備(コスモス栽培開始)</li> </ul>
1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>ため池四者協定(神戸市、改良区、水利権者、財産区)</li> <li>自治会会員夫人部結成(コスモス栽培管理夫人部13チーム)</li> <li>貯水池より送水開始</li> <li>平成村貸農園仮オープン</li> </ul>
1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>公会堂冷暖房施設及び駐車場拡張</li> <li>自噴泉公園竣工</li> <li>消防車導入及びホース乾燥施設</li> </ul>
1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>土地改良区により上橋連絡道路完成</li> <li>丘之屋形跡石碑設立</li> <li>松本統合井堰及びモデル河川完成</li> <li>土地改良区工事</li> </ul>
1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>農地利用改善会結成</li> <li>農業活性化構想(地区農業と環境保全のマスタープラン作成)</li> </ul>
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>松本里づくり協議会結成</li> </ul>
将来計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>松本上橋復元</li> <li>消費者と農家の交流センター</li> </ul>

## IV 市民農園の開設経緯と実現手法

### 1 開設経緯

村づくりへの取り組みの大きな契機となったのは1991年の市民農園構想である。市の事業と

して「ハード面は行政、管理は地元」という形式で進んでいった。既に市が西区内に開設した市民農園や宿泊施設が併設された兵庫県春日町の市民農園の視察を行いながら、1992年に「西神戸クライנגルテン」計画案がつけられた。クライングルテンを中心としてその周辺に緑と水辺空間(ため池)を配置するものである。同年に自治会総会で計画が住民に説明され、市民農園のための土地提供者を募る段階までこぎつけた。

ところが、1995年の阪神大震災によって、財政難から市が主体となった市民農園計画は白紙に戻された。しかし、地区では市民農園開設に対する意欲は強く、地元が主体となって計画を引き継ぐことになった。市の事業計画では大規模な施設整備が含まれていたが、計画内容の縮小(特に施設について)を余儀なくされた。

開設された農園は、総面積2.0ha、区画数226区画、一区画面積約50㎡、利用料金50㎡当たり年間25,000円である。契約期間は1年であるが、更新が可能である。施設は休憩所、トイレ、農機具庫、駐車場等がある。

### 2 実現手法

#### (1) 用地の確保

圃場整備による換地を用いて市民農園用地を集団的に確保したことが、市民農園実現の重要なポイントになった。すなわち、1992年から始まった圃場整備事業の中で、将来耕作放棄が生じやすい場所、耕作条件の不利な場所を選定し(結果として、地区北東部の傾斜地を選定)、グループ別団体集団化の換地手法<sup>4)</sup>を用いて、一般個人換地に先んじて農地の集団化を行った。農園用地として選定された土地の地目は大部分が山林であり、その他にため池、水田、畑が一部含まれている。換地前の地権者は16名と財産区であったが、換地後は8名と財産区になった。

確保された農地は市民農園としての利用を前提にしており、ここに換地された場合は個人で耕作を行わないという原則をつくった。これは、営農意欲のある農家とそうでない農家を明確に分け、意欲のある農家は地区の平坦な優良農地で生産的な農業を行う一方で、意欲のない農家

を傾斜地等の条件不利な農地に集約し、レクリエーション農業を中心とした農業を行うことを意図したものである。つまり、耕作放棄地の発生を未然に防止し、適正な農地利用を維持していくための対策であった。当初、リーダーは住民懇談会等でこれらの趣旨を説明するとともに、市民農園への参加を呼びかけた。結果として区域外からの換地は1名にとどまったが、この考え方と試みは評価すべきものと言えよう。

## (2) 運営方法

市民農園の計画が圃場整備事業と同調して行われたことから、開設前までは土地改良区が主体となって準備会を発足させ、開設の準備にあたってきた。開設後は11名（地権者8名）から成る平成村協議会を設立し、市民農園の運営にあっている。協議会運営内容は、親睦会の企画、会報の発行、農園の管理（草刈り、清掃、農機具の維持管理等）、関連施設（駐車場、進入路等）の維持管理、管理施設（休憩所、農機具庫）の維持管理等である。協議会のメンバーに負担がかからないように、平日の業務は土地改良区に、週末の業務は市民農園に隣接する有限会社に、栽培指導等の業務は利用者に委託して、労働負担の軽減を行っている。当初の計画が変更され、地元単独で市民農園の開設・運営を行っているため、農園に設置する各種施設（休憩所、トイレ、農機具庫、駐車場）は簡易的なものとし、コストの軽減を図っている。農園運営に必要な経費は主に利用者からの区画利用料で賄うことができおり、地権者への地代も支払われている。

## V 村づくりに与えた効果

ここで市民農園が与えた村づくりへの効果を考察してみたい。

### (1) 土地の有効利用と農地保全

大部分の地目が山林として荒廃が進んでいた土地や今後耕作放棄されそうな農地を選定し、市民農園に利用した。市民農園用地の全面積のうち、従来から農地として利用されていた面積

はわずか2割程度であり、その他は荒廃化した山林を圃場整備区域に編入し、市民農園として整備された。

### (2) 地権者の労働力・費用負担の軽減

市民農園を計画した当初のねらいの一つに、農業意欲の低い農家を市民農園用地に換地することで、地区の適正な農地利用を図ることであった。地権者は農地を貸し出し、利用者に農作業をしてもらうことによって、本来なら営農のための労働時間や労働力、肥料や農薬、種苗、機械などの資材費の負担が不要となる。本地区の市民農園では、地権者に地代が支払われており、営農意欲が低下した農家の参加によるメリットは大きいと言える。

### (3) 新しい活動の促進

市民農園への取り組みが始まってから、地区が都市住民に広く認知されるようになった。住民にとっても市民農園がシンボリックな存在になってきた。樋谷町で毎年秋に行われる樋谷川祭りの参加者が第1回（1993年）約800名から現在は1500名と年々増加し、地区の来訪者数も格段に増えた。これに伴っていくつかの新しい動きが生まれてきた。以下にその動きを説明する。

#### ① 市民農園の拡大

都市近郊の立地条件からすると、市民農園に対する需要はかなり見込まれる状況にある。当初の区画数226区画は常にすべて利用契約されており、1998年10月時点で市民農園の利用希望者（キャンセル待ち）が25名もいた。そこで、現在の市民農園の東側上位斜面に区画を拡大することにした。区画数は35区画とし、市民リフレッシュ農園緊急整備事業として着手し、1999年10月に開園することになった。

#### ② 野菜の直販開始

都市住民が松本地区に新鮮な野菜を求めて来訪することが多くなり、農家の庭先で米や野菜の直販を始めるようになった。

#### ③ アスパラ会の誕生

地区の特産品をつくる新しい農業の取り組みが生まれた。アスパラガスに着目し1999年有志12名で構成されるアスパラ会をつくった。現在、農家ごとにアスパラガスの栽培を行っている。

今後、直販所をつくり特産品として市場に出す予定である。特産品の直売施設として市民農園の隣接地帯に交流センターをつくり、そこを拠点とした活動を展開したいと考えている。

#### ④果樹のオーナー制度の導入

面積 0.07ha で試験的にリンゴの木にオーナー制を取り組み中である。現在、オーナーのほとんどが市民農園利用者であり、取り組み始めて4年目になる。これからはもっと果樹の品種を増やし、将来は自噴泉の近くや市民農園の南部にあたるところで展開していく意向がある。

## VI 村づくりの評価

### 1 住民側から見た評価

村づくりのリーダーは、地区の活性化に果たす市民農園の役割を評価している。すなわち、「松本」＝「平成村（市民農園）」という図式が認知されるようになり、地区の知名度が上昇したことである。これを契機に、都市住民が松本地区に野菜を求めて来訪するようになった。地区住民も市民農園があるという誇りが持て、意識の活性化につながっているところがあると指摘する。また、以前は村づくりに対して消極的であったが、村づくりの動きを知るに連れ、徐々に意識に変化が起きているとしている。この動きをさらに集落全体に広げ、ソフト事業に力を入れていきたいと望んでいる。

### 2 都市住民から見た評価

市民農園利用者の地域資源や農村に対する意識から、地区の村づくりの現状が都市住民にどう映っているのかを把握した。意識はアンケート調査（利用者 162 人を対象に 1999 年 11 月に実施。回収率 60%）によって把握した。

利用者のうち市民農園以外の施設やイベントを認知しているのは 82% と高いが、実際に利用したことがある割合は 32% とまだ低い水準である。具体的には、市民農園に近接する「地藏院」（56%）や「櫛谷川」（56%）、「コスモス街道」（36%）、「自噴泉公園」（30%）が上位である。

地区に対する要望については、表 3 に示すよ

うに「山林や森林浴などを楽しめる散策路」（43%）や「櫛谷川や田園風景をめぐるサイクリングロード」（24%）の整備、「農産物の直売」（36%）や「市民農園以外の農業体験の機会」（24%）が挙げられた。

市民農園を利用する前後で、44% が農村のイメージが「良くなった」と回答している。市民農園を通して、意識の変化が見られる。また、「観光やレクリエーション目的で農村を訪れたい」（46%）、「農村に移り住みたい」（20%）という利用者が比較的高い割合を占めている。また、農村に期待することとして、「新鮮な農産物の供給」（74%）が圧倒的に多く、続いて「農業と接する機会」（56%）、「伝統文化の伝承」（39%）等が指摘されている。

表 3 都市住民の評価

項目	カテゴリー	度数(人)	割合(%)
松本地区への要望	あり	83	85.6
	なし	14	14.4
要望の内容 (重複回答)	散策路	36	43.4
	サイクリングロード	20	24.1
	子供の遊び場	17	20.5
	親水公園	11	13.3
	祭や行事	10	12.0
	歴史や文化	15	18.1
	農業体験	20	24.1
	宿泊施設	1	1.2
	農産物の直売	30	36.1
	交流	7	8.4
	現状のまま	12	14.5
その他	3	3.6	
農村へのイメージ	良くなった	43	44.3
	悪くなった	1	1.0
	変わらない	41	42.3
	無回答	12	12.4
農村との関わり方	移り住みたい	19	19.6
	訪れたい	45	46.4
	興味ない	5	5.2
	その他	8	8.2
無回答	20	20.6	
農村への期待	あり	88	90.7
	なし	9	9.3
期待する内容 (重複回答)	新鮮な農産物の供給	65	73.9
	施設を充実	14	15.9
	農業体験の機会の増加	49	55.7
	宅地開発	2	2.3
	伝統文化の伝承	34	38.6
	現状のまま	15	17.0
その他	4	4.5	

## Ⅶ 村づくりの成立条件と今後の課題

### 1 村づくりの成立条件

本地区で村づくりが成立し、推進することができた条件として以下の5点が指摘できる。

- ①先進的な意識を持ったリーダーの存在と村づくりへの積極的取り組み
- ②土地改良区及び土地改良事業の効果的な役割
- ③機関誌による住民への村づくりの広報活動
- ④行政（神戸市）の村づくり推進体制
- ⑤地区の恵まれた立地条件，社会条件

村づくりのリーダーは土地改良区の関係者であり，土地改良事業を上手く活用できたことが大きな意味を持っている。すなわち，換地による市民農園用地の確保，ため池の活用，土地改良事業で発掘した自噴泉の公園化などが効果的に行えた。リーダーの村づくりへの意欲も強く，自らも観光農園に取り組む姿勢を見せている。ただ，土地改良区は地域を担う団体であるにもかかわらず，市民農園や観光農園関連の事業の実施主体とはなれないため，組織を複雑化させる側面があり，制度的な改革が必要であろう。加えて，機関誌によって村づくりの動きを逐一住民に知らせる活動を重視した点も効果的であった。住民に村づくりが全く別世界での出来事であると捉えられるケースが多いからである。

一方で，本地区の特殊性も見逃してはならない。すなわち，神戸市では条例の制定とともに農村地域全域で村づくり推進している。これらの動きが支援材料になっていることは言うまでもない。さらに，都市近郊に立地する立地条件から，多くの農家が生計を農外所得に依存し，新しい取り組みを行う条件が整っていたことや地区に豊富な区有金があったことが挙げられる。

### 2 今後の課題

市民農園を契機に始まった村づくりは前進し

Reorganization of village is advanced in Matsumoto district, Kobe City located in the suburban agricultural area starting with the work on the allotment garden. In this paper, we clarified the process of reorganization of village mainly composed of the allotment garden, and considered the effects which it accomplished and the problem in the future. The following five points were pointed out as a condition that reorganization of village was able to be approved and promoted in this district. 1) The leader who had advanced consideration existed, and they worked on reorganization of village positively, 2) Effective role which land improvement district and land improvement project played, 3) Public relations to resident by organization magazine, 4) Promotion system of reorganization of village in the administration, 5) Conditions of location and social condition this district is given.

つつあり，住民の意識の変革も見られる。地区の将来構想として，マスタープランも作り上げた。しかし，村づくりは，まだ始まったばかりであり，本地区でも多くの課題が残されている。以下に課題を整理する。

①都市住民との交流を期待される市民農園は，交流の効果が弱いのが現状である。現在，農園内に施設を設ける計画が構想されており，各種イベントや講習会等の交流拠点としての活用が期待される。

②地区のマスタープランで村づくりの柱として示された市民農園等の都市農村交流の取り組みはかなり実現している。一方で，営農面の改善はこれからの段階である。農地の大部分を占める水田管理のあり方の検討は，今後の村づくり大きな課題の一つである。

③地区住民の中には少しずつ村づくりへの意識変化が生まれているが，若い世代の村づくりに対する意識が希薄である。現リーダーも60才代であり，次世代にこの取り組みを続けるためには，少なくとも若きリーダーの発掘が望まれる。

謝辞：本研究において，松本地区の二星精治郎氏，二星豊彦氏，神戸市西農政事務所の奥井重征氏に多大なるご協力を頂きました。また，データ整理では農村計画学研究室専攻生の堀宏美君にお世話になりました。各位に深甚なる謝意を表します。

#### [参考文献]

- 1) 神戸市産業振興局 (1998)：「人と自然との共生ゾーン整備基本方針」，pp.1-28
- 2) 神戸市産業振興局 (1997)：「神戸市内農業の動き－1995年農業センサスから－」，pp.68-108
- 3) 松本マスタープラン策定委員会 (1988)：『松本地区農業活性化構想』，pp.1-21
- 4) 農業土木学会 (1994)：『農業土木ハンドブック』，pp.461-462