

低未利用地を活用した都市型農園の設置運営プロセスと行政支援の実態 —兵庫県神戸市の事例から—

兵庫県立大学大学院 緑環境景観マネジメント研究科・淡路景観園芸学校
山田 桜

1. はじめに

日本では、人口減少や少子高齢化の進行により、低未利用地の増加が課題となっている。これら低未利用地は管理不全の場合、雑草繁茂や不法投棄などによる景観・治安悪化が懸念される一方で、活用次第ではコミュニティ醸成の場となるなど、新たな都市資源にもなり得る。

低未利用地活用の一つとして、都市住民が街中で野菜を育てる「都市型農園」が注目されている。低未利用地の管理方策や食料生産といった機能に加え、コミュニティ創出や教育、健康促進等、多様な効果が期待できる (Guitart et al. 2012)。このため近年は、都市型農園のような農的空間が公的な計画や報告で言及されることもあり^{注1)}、その推進が期待される。一方で、都市型農園の成り立ちや運営方法は多岐にわたり、その実態は整理されているとはいいがたい。都市型農園の持続的な運営に関しては、支援の重要性が指摘されているが (宮本ほか 2013)、どのような支援が、どのような農園に対して行われているのかについては明らかではない。

都市型農園の設置運営に関する国内の既往研究には、個別の事例研究 (新保 2020 など) や活用可能な制度の事例研究 (岩瀬ほか 2016, 渡部ほか 2014 など) はあるものの、農園の分布や活用した土地・制度を網羅的に明らかにした研究はない。また、国外対象の研究では、秋田 (2014) によるニューヨーク市の行政支援制度や、宮本ほか (2013) による英国の中間支援組織の研究等があるが、日本の支援状況の現状はわかっておらず、具体的な議論ができない状況にある。

本研究では、兵庫県神戸市を対象とし、都市型農園の①全体像となる基礎的な情報、および②設置から運営に至るプロセスを、行政支援の視点から明らかにすることを目的とした。具体的には、公的制度活用や事業参画の有無と、その過程で受けた支援の内容を整理する。その上で、都市型農園の設置推進と、持続的な運営支援に向けた行政支援の在り方を考察した。

本研究における「都市型農園」は、市街化区域の内部あるいは周縁部^{注2)}で、不特定多数の者が参加・利用可能な状態にある空間で農的活動に取り組む場と定義した。「農的活動」とは、生業としてではなく農作物や花卉の栽培およびこれに附随する諸作業に従事することと定義した (新保・斎藤 2015)。また本研究においては、都市型農園の設置手法^{注3)}が確立している農地を除き、宅地や都市公園等を活用した事例を対象とした。

2. 研究対象地・方法

2.1 対象地の概要

本研究では兵庫県神戸市を対象地とした。神戸市は、都心部と農業が営まれる近郊部が近接する都市構造を有し、人口減少に伴う空き地・空き家の増加や、防災上の課題を背景として、2010年代以降「食都神戸」や「空き地活用応援制度」など、都市型農園の開設に活用可能な施策を展開し、先進的な事例が多く確認される。

2.2 調査方法

神戸市内に存在する都市型農園の全体像を把握するため、文献、ウェブ、関係者へのインタビュー調査と、地理情報分析を通じて都市型農園を探索し、土地種別、設置運営主体、開設時期、制度活用の有無を、インタビュー及び調査票の回収により確認した。次に、設置から運営に至るプロセスを把握するため、神戸市における都市型農園の展開に有効に働いたと考えられた汎用頻度の高い3制度、ならびに土地種別および活用制度の違いから特徴的と判断される10農園を選定した。これらを対象に関係者へのインタビュー調査を実施し、農園の設置運営に必要な資源獲得の経緯と、その過程で受けた行政支援の内容を整理した(図-1)。

3. 結果

3.1 全体像となる基礎的な情報の整理

神戸市内における都市型農園は、2025年12月時点で34件確認された。土地種別(所有者、従前利用)、設置運営主体、開設時期については図-2から図-4の通りである。34件中28件が公的制度を活用

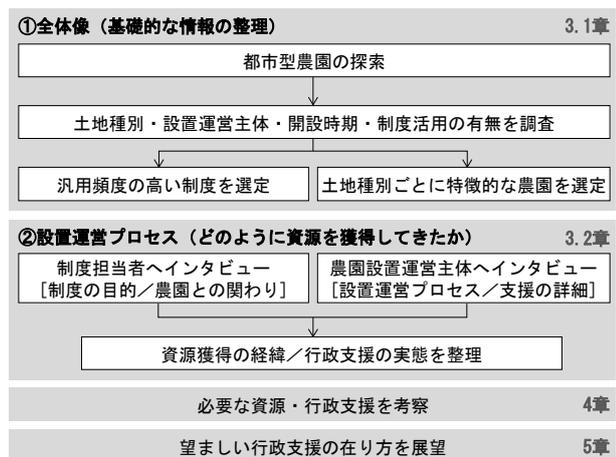


図-1 研究のフロー

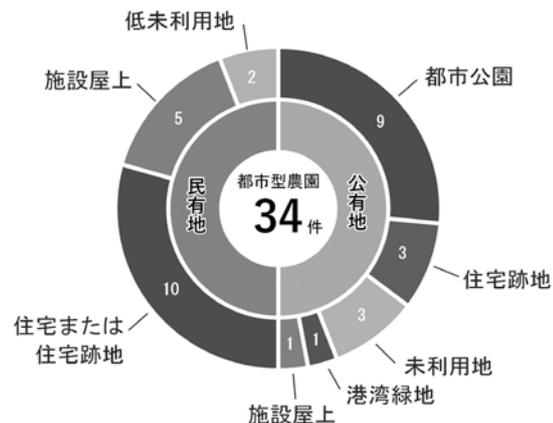


図-2 農園の土地種別(所有者・従前利用)

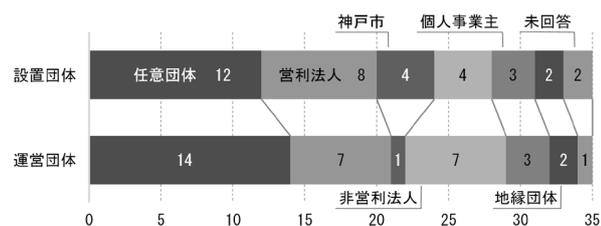


図-3 農園の設置主体・運営主体

または事業として実施されていた。活用された支援制度・事業の目的と所管を図-5に示す。制度を所管する部局は、農政系の農水産課から住宅政策系の住宅整備局、地域振興を担う地域協働課など多様であった。

3.2 都市型農園の設置運営プロセスと行政支援の実態

都市型農園の展開に寄与した制度として、制度A～Cの3つが確認された。制度A（空き地活用応援制度）は神戸市建築住宅局政策課により2018年に開始された、空き地の地域利用を促進する制度である。都市型農園としての利用においては、土地のマッチング支援、税制優遇、アドバイザー派遣、整備費補助が主に活用されている。制度B（食都神戸関連事業）は、神戸市の都市戦略「食都神戸」の一環として経済観光局農水産課により2020年

度から実施された事業であり、都市住民が農に触れる機会の創出を目的としている。本事業では、都市公園内に農園を設置する実証実験と、アーバンファームングに取り組む団体を支援する事業の2つの取り組みが行われ、いずれも農家による栽培指導を条件としていた。制度C（こうべ菜園プロジェクト）は神戸市建設局公園部企画課により2025年度に開始された取り組みであり、公園の維持管理費削減や担い手不足を背景に、公園施設設置許可を活用して菜園を設置する実証実験である。

10件の都市型農園へのインタビュー（表-1）から、設置運営プロセスと資源の流れを図-6に示した。すべての農園が用地確保・初期整備・管理運営の流れで進められ、必要な資源を保有または確保していた。

用地確保の段階では、公有地6件・民有地4件が活用された。公有地では公営住宅跡地や都市公園など

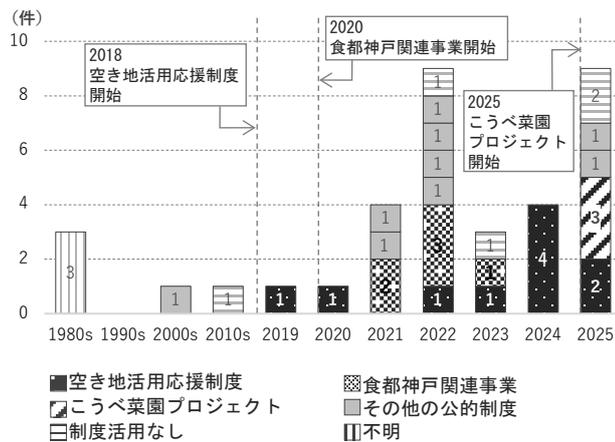


図-4 農園の開設時期と整備に活用した制度

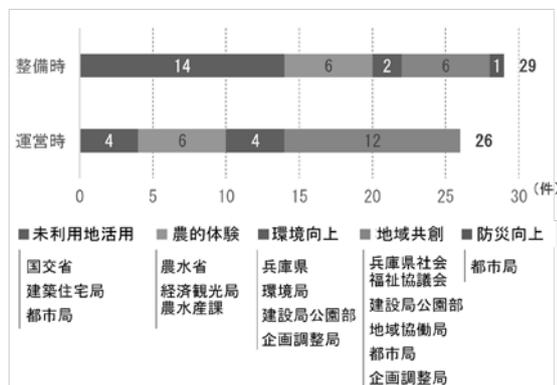


図-5 活用された支援制度・事業の目的と所管

表-1 インタビューを行った10件の都市型農園

| 農園 | 開設 [年] | 開設主体 | 運営主体 | 所有者 | 従前利用 | 専門家 関与 | 活用 制度 |
|----|----------|--------|--------|-------|-------|--------|-------|
| 1 | 2003 | 地縁 | 地縁 | 公・市 | 住宅・跡地 | ● | その他 |
| 2 | 2019 | 任意 | 任意 | 民・個人 | 住宅・跡地 | ● | A,他 |
| 3 | 2020 | 任意 | 任意 | 民・個人 | 住宅・跡地 | ● | A,他 |
| 4 | 2021 | 任意 | 任意 | 民・(株) | 施設屋上 | ● | B |
| 5 | 2021 (有) | (有),任意 | (有),任意 | 公・市 | 都市公園 | ● | B |
| 6 | 2022 | 任意,(有) | 任意 | 公・市 | 港湾緑地 | ● | B,他 |
| 7 | 2022 | 任意 | 任意 | 民・個人 | 住宅・跡地 | ● | A,他 |
| 8 | 2022 | 一社 | 一社 | 公・UR | 住宅・跡地 | ● | その他 |
| 9 | 2025 | 個人事業主 | 個人事業主 | 公・市 | 都市公園 | ● | C,他 |
| 10 | 2025 (株) | (株) | (株) | 公・市 | 施設屋上 | ● | その他 |

要であると考えられる。

初期整備では営利法人を除き、多くの農園が金銭的・物的な行政支援を受けていた。特に補助率 10/10 の制度 A 等は設置を後押ししており、農園を社会課題解決の場として位置づける際、初期整備への行政支援は有効な手法といえる。

4.3 運営を支える支援

土地賃料が無償または負担の少ない農園では、利用料収入で日常的な運営費を賄うことができ、比較的安定した運営が可能であった。一方、地域開放イベントや設備更新には追加費用が必要であり、地域共創やイベント目的に合致した補助金を継続的に獲得する事例もみられた。利用者以外を対象とした地域活動や長期的運営を実現するには、利用料とは別の資金確保が求められ、行政による地域活動支援が有効であると考えられる。

4.4 アドバイザーおよび部局横断的な役割の重要性

多くの農園主体は任意団体であったが、実際にはまちづくりコンサルタント、行政職員、建設・農業関係者などの専門家が主体に含まれるか、アドバイザーとして関与していた。専門家の存在は技術支援に加え、補助金情報の収集、地域との連携、相談体制の確保に寄与し、運営の安定性を高めると考えられる。さらに、公有地活用や市事業としての農園では部局横断的な調整が行われており、食都神戸のような全庁的ビジョンや横断調整を担う役割の存在が、他部署の理解と協力を得るうえで重要であると考えられる。

5. まとめ

5.1 結論

本研究は神戸市を事例に、低未利用地を活用した都市型農園の全体像および設置運営プロセスを行政支援の視点から明らかにした。得られた知見を以下にまとめる。

- ・ 神戸市には 2025 年 12 月時点で 34 件の都市型農園が確認された。公有地 17 件、民有地 17 件が活用され、非営利の任意団体や営利法人等により運営されていた。2018 年以降、複数の制度が開始されたことをきっかけに都市型農園が増加していった。
- ・ 都市型農園の設置運営プロセスは、土地種別や活用制度により多様であり、活用された制度の目的や所管部局が多岐にわたっていたことから、統一的な支援体制は確認できなかった。
- ・ 用地確保、初期整備、管理運営の各段階において必要となる土地・資金・技術は、どの農園においても共通して保有または行政支援を通じて獲得されていた。

5.2 望ましい行政支援の在り方の展望

得られた結果をもとに、望ましい行政支援の在り方を展望する。都市型農園に共通して必要とされていた資源「土地、資金、技術」に対する支援を行うことが望ましいと考えられる。その際、単一部局にとどまらず、未利用地活用、防災、地域活性化、環境など多様な観点から部局連携を行うことで、土地や資金といった資源の

確保が促進されうる。資源獲得を促す役割としては、部局横断を担える行政職員または、宮本ほか（2013）や守谷（2020）が述べるように、その地域の状況に詳しく、自治体の提供する支援情報を部局横断的に把握するアドバイザー的人材や中間支援組織を設けることが有効であろう。

5.3 今後の課題

本研究では、神戸市における都市型農園の全体像を把握することに努めたが、農園情報が一元的に整理されていないことから、調査しきれなかった事例や、調査時点で開設途中にあった事例も存在する。また、制度の周知状況や有効性、継続性に関する評価については、主に現時点における関係者の認識や主観的評価に基づくものであり、長期的かつ客観的な視点からの検証には至っていない。そのため、今後は継続的な調査や客観的な観察を通じて、制度運用の実態やその効果をより詳細に明らかにする必要がある。

注1) 横浜市緑の基本計画や、日野市のテーマ型まちづくり計画（農のある暮らし）、国交省による空き地等の利活用に関する先進的取組報告など。

注2) 市街化区域から徒歩10分圏内（800m）に位置するエリアを周縁部とする。

注3) 市民農園整備促進法、特定農地貸付法。

引用文献

- 秋田典子（2014）コミュニティガーデン方式による土地利用管理手法の検討。日本建築学会技術報告集 20(45), 727-730.
- Guitart D., Pickering C. and Byrne J. (2012) Past results and future directions in urban community gardens research. *Urban Forestry & Urban Greening*, 11(4), 364-373.
- 岩瀬貴也・小泉 秀樹・後藤 智香子（2016）公民連携によるコミュニティガーデンを用いた街区公園の利活用に関する研究。都市計画報告集 51(3), 277-284.
- 宮本万理子・渡部陽介・雨宮護・横張真（2013）, 英国におけるコミュニティガーデン運営を支援する中間組織の役割。都市住宅学 82, 40-43.
- 守谷修（2020）イギリス・リバプール市における低未利用地の緑地的活用施策の現状に関する考察。都市計画報告集 55(3), 737-744.
- 新保奈穂美・斎藤馨（2015）計画者と利用者からみた「都市の農」の変遷に関する考察。ランドスケープ研究 78(5), 629-634.
- 新保奈穂美（2022）NPO法人による空き地活用型コミュニティガーデンの設立経緯と運営方法。都市計画報告集 19(3), 338-340.
- 渡部陽介・宮本万理子・雨宮護・寺田徹・横張真（2014）カシニワ制度に基づくコミュニティガーデンにおける公共性の変化。ランドスケープ研究 77(5), 713-718.