

近郊農地の計画的保全



小沢恵一

都市化の進行にともなって、土地の利用形態は、農業的利用から都市的利用へと変わる。土地が新たに生産されるものでなく、限定された量をもつものであり、また産業にしる、都市にしる、土地の上に立地するものである以上、当然の過程である。

この意味において、都市的土地利用と、農業的土地利用は相反する要素をもっている。

社会経済の発展は、工業化に支えられて来た。その中で、都市への資本の集中が急激に進み、人口の集中もこれにともなって進んでくる。集中化により工業、商業の発展があり、それ故にまた集中も進むのが現実の社会であろう。

本市においても首都圏の中に位置し、京浜工業地帯、国際港をもち、都市の拡大が行なわれている。この中で、農業は土地の供給の役割をはたしつつ、農業の縮小への道を進んでいることになる。

昨年、本市の人口は200万人を突破したが、この人口はどの部分に吸収されたのであろうか。

主として港北区、戸塚区、保土ヶ谷区、南区の内陸4区に吸収されている。

ここ数年の人口の動きは、既成の市街地を形成している西区、中区、鶴見区、神奈川区は人口の減少、あるいはきわめて少ない増加を示し、臨海部の磯子区、金沢区では3%程度の増加となっている。

港北区、戸塚区においては、年々10%前後の増加となり、保土ヶ谷区、南区においては、5%から10%の増加を示している。

中区、西区をはじめとする各区は既成の市街地であり、人口は周辺の農業地域が大部分を占めていた。それが港北区、戸塚区、保土ヶ谷区、南区へと拡散している。

先日も、県下のある市長さんが会議の席上で、「横浜市に人口が吸収されるので、人口増加の悩みが少しはうすらいでいたが、昨年、宅地開発要綱がつくられたので、宅造がまわりの私のところへ強く現われはじめた」といっておられた。これはその拡散が、横浜をこして拡がりつつあることを示したのであろう。人口増加にともない、当然、土地利用状況の変化が生じるわけである。農地の転用の面からみると、つぎのようである。昭和30年から農地の転用は急激に進み、昭和38年頃からその上昇は鈍化してきたが、ここ数年の農地転用許可は件数にして約7,500件、面積にして約400haが年間の数字にあらわれている。

区別にみると、戸塚区を筆頭に、港北区、保土ヶ谷区の順となり、この3区が圧倒的に多く、つづいて南区となっている。以上の4区で転用の80%を占めている。

目的別には、昭和36年から昭和42年までの合計で住宅用地が36,787件<面積約1,439ha>で全体の86%<面積では68%>、工場用地等が1,093件<面積303ha>で2%<面積では18%>、道路、水路等の用地2,575件<面積51ha>とっており、大部分が住宅用地として転用されている。

都市化の進展の中で、土地利用形態は、農業的土地利用から都市的利用へと変わり、この意味において農業者は土地給供者の役割をはたしている。農業内部においては、生産基盤としての耕地の減少、都市的就業機会の増大とも関連して変化が生じ、農家数、農家人口ともに減少の傾向を示すとともに、農家の階層分化が進行し、いわゆる兼業化の傾向を強めている。

昭和40年中間農業センサスによると、農家数12,078戸<専業農家3,248戸、1種兼業農家3,801戸、2種兼業農家5,029戸>、農家人口73,803人、経営耕地面積7,872km²となっている。

これを昭和25年と対比するならば、農家数におい

ては72.4%となるが、専業別にみると兼業化傾向は明瞭である。専業農家は37.3%と激減しており第1種兼業農家は116%、2種兼業農家は103%と増加している。耕地面積は71.9%を示している。耕地面積の減少、農家数の減少、農家の兼業化という形は、近郊農業の特徴を端的に示している。

2——農地の蚕食化

農地の都市的利用への変換は、都市の進展の中ではやむを得ざる面をもっているのが、これを全面的に否定をすることはできないが、無秩序な転用は、農業にとっても、また都市にとってもマイナスであろう。

さらに、広大な面積をかかえた大都市において、農業をただ単に土地の供給という面だけでとらえてよいか問題がある。

前述の農地の転用が計画的に行なわれたならば、統計的にあらわれてくる数字がそのまま優良な農耕地ということになるが、実際には、転用は全面にわたり点々で行なわれ、その結果農地は蚕食状態を呈している。

昭和40年から昭和42年の間の転用は、たとえば、港北区においては5,716件で、大字にして58カ町におよび、戸塚区においても44カ町にわたっている。このように全域にわたって転用が点々として行なわれている。

この都市スプロールの現象は、農地を量的な把握以上に非生産的なものとしている。

400haの転用は、実際上ではそれ以上の転用に匹敵するであろう。また、農業上で非生産的なものとなるだけでなく、都市的利用に100%利用されないし、さらに、種々の問題をのこす。

このように市内の農地は一口に言ってほとんどが蚕食状態を呈し、場合によっては宅地間に点々と

介在している。

農地の宅地間の介在の形は、相当に都市化してもゼロにはならない。この問題は都市的にみた場合にも重要なことであろう。

農地の蚕食化——都市のスプロール——はどうして生じるのか。

都市的な側面からは、急激な人口の集中による宅地需要の増大と地価の問題、そして計画的誘導の問題であろう。次元をかえてみるならば、政策の欠除、あるいは不足であろう。

農業的な側面からは、農業構造自体、あるいは農業所得の一般的低さに問題がある。

宅地開発の形をみるとつぎのようにいえる。

少しでも地価の低い土地を求めて、水が低きに流れるように外延的に宅地開発は進んでいる。しかも、それは同心円的に連続して進行せず、飛石状に拡がっている。とくに大規模な開発にこの傾向が強い。

この形は、開発により周辺の地価をつり上げるために、飛石状の間の土地はいつまでも宅地化せずに残され、いわゆるドーナツ現象を呈する。空洞の中は、少しづつは宅地化するが、その速度は低く、地価上昇は早いので蚕食状に放置される。この農地は、農業としてみた場合にも概して生産力の低いものになってしまう。

実際に、相当に都市化した地域においても農地が存在し、農家はなくなっていない。本市における都市の拡大の現状はおおよそこのような傾向を示している。土地所有者としての農民の立場としては、一度に土地を手離すことはない。なぜならば地価の上昇により、保有農地を全面的に売却する必要もなく、少しづつ切り売りした方が安全であるし、土地売却代金を有利に活用することはむしろかしいし、また貯金が物価上昇によりあまり有利でないことを知っているからであろう。

転業を考えた場合においても農業者の経験を生か

すことはほとんどなく、相当な困難が予想され失敗の事例をみているので、どうしても売却をせざるを得ない場合でも、代替地を取得するとかし、投資をしても、貸家、アパート等が多い。

港北ニュータウン計画に関連して実施した調査の中でも、なんらかの形で農業をつづけるという意識が強くあらわれそれが80%を占め、転業したいとしたものは10%にすぎない。「転業をすればしたらどんな職種を希望するか」という問に対してアパート経営と、貸家経営を希望する声が圧倒的で50%に達している。こうした傾向は、他の調査等においてもはっきりとあらわれている。

こうした中での農業は、手なれた職業を趣味的につづけて行くか、兼業収入<特に給料収入>の低さをカバーする形でつづけて行く傾向をもつことになる。これは、専業農家にとっては大きな問題である。

農業的側面については、とくに農業所得の一般的な低さにあろう。農家所得は年々上昇し、神奈川県平均では、昭和42年において1,313.8千円となり全国平均の1,029.7千円、南関東平均の1,107.1千円を上まわっている。しかしながら、農家所得の中で農業所得の占める率は低く、県平均で470.6千円で全国平均の510.1千円、南関東平均の513.9千円を下まわっている。依存度は35.8%となっている。農家の総所得は勤労世帯の実収入に比べると17%程度多くなっているが、農家の場合には農業従事者は2～3名であるので、就業者1人当りにすると484千円で勤労者の694千円の約70%になり、また農家の世帯員の構成は勤労世帯の平均4.17人にたいし5.7人となっており、世帯員1人当りの可処分所得は218千円となり、勤労世帯の257.4千円に比して15%程低い。

一般的に農地転用の原因は、①農業所得の低さによる生計費充足のために、貸家やアパートを作るため、②一時的に必要とするまとまった資金を得

るため<相続、分家、その他>、③地価の高い土地を売却し投機的に代替地を得るため、④都市近郊において農業経営上に支障をきたし経営基盤を移すため、⑤社会的な力による半強制的な転用等があげられている。①又は②によることが一番多いと考えられ、③については⑤によって得た資金を土地に替えておくという形で行なわれ、とくに投機を意識して行なう人は多くはない。④の農経営上の問題が動機となっているのは、畜産等にはみられる。とくに企業家的意識を持っている人に見られる。

個々のこれらの動機による転用は、面として結合するために全体としては蚕食状態を呈することになる。

土地の所有形態は、農地解放による自作農創設により農民的土地所有が一般化し、地主的土地所有は山林等を除き消滅した。この反面において、経営規模の小さい自作農が生れたことになる。その後も経営規模の拡大というかたちでは農業構造の変化はみられず、全般的な規模の縮小と兼業化の方向をたどってきたものであり、都市近郊においては、とくにこの傾向にある。

更に所有について面的形態が所有形態と関連して重要性がある。1戸の農家が耕地をまとめて所有していることは少ない。耕地は分散していることが多いため、モザイク状になっている。農業的土地利用のみである場合においては、生産性にはねかえってくるだけであるが、都市的利用の要素が介在することにより別の問題を生じてきた。現時点では一つの集団農地の所有者の中には、専業農家、兼業農家が混在し、転用への個々の動機がからみ合い、一つの転用がさらに周辺への影響を及ぼしその輪が拡大し、また方々に輪の中心が生じてくる。こうした中であっては、農業経営を指向していても、しだいにうずまきこまれて行くことになり、規模の拡大へむかうことは、地価の点、

農業収益の点から困難である。

このように、社会的需要とその無計画な進行と農業内部の要因が結びついて、蚕食化をすすめているといえる。一方だけである場合には蚕食化は進行しない。市内においても、市街地の中で相当の面積で農地の集団的なかたちを保持している例もみられる。その農民は「私達は農業経営でどうやら生活できるし、若い人が熱心に経営にとり組んでいるので、どんなに転用規制を受けても良い」と発言をしている。ここの内部にほぼ同程度<耕地面積、労働力等>の専業農家がまとめて中心となる耕地の集団を所有している。

3 農地の蚕食化によりひきおこされる問題

農地の蚕食化は、農業上に生産条件の悪化あるいは生産意欲への影響という問題を投げかけるだけでなく、都市環境上にも問題を生じる<都市の観点からは、農地の蚕食化という表現より都市スプロールという表現になるのであろう>。

農業上の問題は、周囲の都市化により、生産条件の悪化——とくに都市からの農業が受ける公害という形で顕著にあらわれる。

農業用水の汚濁はその一番にあげることができよう。昭和40年中間農業センサスの結果に「この1年間全く作付しなかった田」が105haにおよんでいるが、この原因は、水田の多くが水質の汚濁に悩まされていることにある。県の調査によると昭和40年に本市で428haが住宅汚水等の都市汚水の被害を受け、189haが工場排水により、また30haが家畜糞尿の処理の不十分さによる被害を受けている。これらは、無計画な宅地化、あるいは工場の進出によるものであろう。水質の汚濁は、水稻に大きな影響をおよぼし、窒素過多による徒長、

倒伏、病虫害に対する抵抗力の低下などにより収量の減をきたし、また品質の悪化をまねく。その悪臭の発生、危険物の流入は、農作業条件を悪くし、また一般市民への害を与える。

この他、農業が受ける被害は、①工場、交通量の増大によるばい煙、排気ガスによる作物被害、②土木工事や、交通量増大にともなう農道、用排水路等の破損、③砂じん、ほこり等による作物被害、④夜間照明による作物の生育障害<日長による生理的变化で、栄養成長ばかりが進み、生殖成長が生じないので結実しない>、⑤圃場、ビニールハウス、ビニールトンネル等、犬による破損、⑥子供による圃場、生産物の被害、⑦建物による日照、通風の悪化、⑧植木等の生産物の盗難等々である。

以上のような物理的な被害とともに、それと関連して、心理的な、すなわち生産意欲の阻害もあげることができよう。

一方、農業地域の中に孤立して生活の居をかまえた市民にとって、どんな問題が生じているであろうか。

都市的施設が不十分であるための不便さはもちろんのこと、農業からの公害を受けることになる。その苦情は現実的には、都市施設の整備の要求なり、公害問題処理の陳情なりの形で行政にはねかえっている。

農業からの公害としては、家畜糞尿の処理の不完全さのために生じる悪臭、非衛生的な環境、農薬散布による人体への被害、その他である。ある住宅団地に接する農地を耕作している農民がつぎのようなことをのべていた。

「耕地の地力保全をはかるためには堆肥を多く入れることが必要なので、時々堆肥を畑につみ、その日のうちに散布できないので、作業の予定で何日か放置すると、すぐに、自治会や、婦人達から抗議され、大変仕事がいやになる」と。

現在の社会情勢は、都市化をうながし、いままでいわゆる都市スプロールで進展して来た。この過程で必然的に近郊農村を変貌させる。そのことは、かならずしも否定すべきことではないが、その進み方には問題がある。

近年の高度経済成長は都市化<工業化>に支えられて来たものであろう。とくにその経済成長は、巨大都市化の過程で進行している。東海道のベルト地帯の資本と人口の集中は急ピッチで進んでいるといわれる。産業の集中、工業化、人口集中<これらは相互に結びついているものであるが>、都市への利益、住民への利益を与えることはたしかであろう。生活水準にも格差がはっきりとあらわれていることが示している。教育、文化、娯楽、就業の機会の増大、商業の発展等々、都市生活は非常に便利である。

しかし、無秩序で無計画な発展は、人間生活環境への十分な配慮をとまわなければ、プラスの要素の増大とともにマイナスの要素が蓄積される。そして、顕在化してくる。近年、公害問題が表面化し、都市問題が政治の主要な部分を占めるようになったのは、こうした経過——爆発的な都市化——によるものであろう。

「市民生活が尊重されず、そのために施設が放置ないし軽視されたまま都市化が進んでしまったこと、市民の側も私的な面で従来隣人の生活を尊重し、それに迷惑を与えないという訓練が欠け、生活環境無視の政策にたいして、なかなか有効な抵抗運動を組織し難かったこと等があげられる」<都留重人編、「現代資本主義と公害」>ということになるのであろう。

さて、こうした状況の中での農業の生産的な位置はどうであろうか。

都市化の波にさらされてはいるものの逆にそうした中に優秀な農家が存在し、農業経営に意欲的に

とり組んでいることを見落すことはできない。実際市内には優良経営の事例も多く、高水準農家も存在する。その例は、温室経営<切花、鉢物>、軟弱野菜経営、露地野菜経営、ハウス野菜経営、養豚、養鶏、酪農と各分野にわたっている。ただ農業経営においては、個人の能力、意欲、その他の条件に左右され、平均化<一般化>が困難であるため、全体的なレベルの上昇になっていない点に問題がある。

生鮮食糧の供給の面においては、市内産の野菜の占める割合は減少の傾向にある。中央市場の野菜の取扱量で市内産野菜の占める割合は、昭和35年に25.3%であったものが昭和42年においては12.9%に低下しているが、それは、取扱量の増大によるところが大であり、市内産野菜の出荷量は、昭和35年の77%である<中央市場への出荷は市内産の全体量の30%弱と推定され、相当部分が類似市場といわれる私設市場に出荷されているので、市民への供給量はもっと多いと思われる>。

さらに品目別に調べてみると表1のごとく、新鮮度を要求され、輸送に適さない品目——こまつな、ほうれんそう——の市内産の占める割合が高くなっている<図1>。これは、全体量では減少しつつあるが、市民への供給の役割を相当にもっていることを示している。単価においても市内産のそれは常に低位にあることも注意に値する。

図1 中央市場における品目別市内産野菜の占める割合

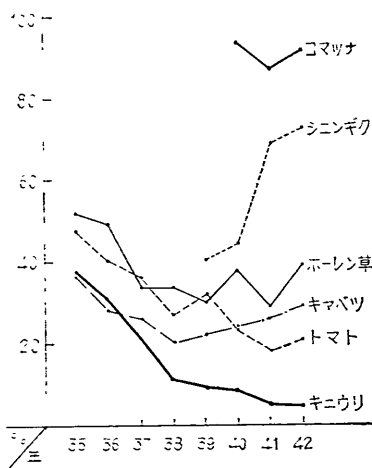


表1——中央市場における市内産野菜取扱量

品目	42年		
	取扱量	市内産取扱量	対比
きゅうり	12,297	663	5%
とまと	7,970	1,588	21
なす	5,014	541	11
だいこん	14,235	2,226	16
にんじん	6,251	1,281	20
ねぎ	5,981	641	10.7
こかぶ	2,310	732	32
きゃべつ	18,883	5,433	29
はくさい	20,762	603	3
ほうれん草	3,445	1,330	39
こまつな	1,490	1,365	92
しゅんぎく	427	313	73
にら	675	130	19.2
菜類	1,675	825	48
レタス	2,878	189	7
カリフラワー	970	535	55
ピーマン	1,907	28	1
ばれいしょ	16,157	901	54

表2——中央市場における野菜取扱量と単価

年別	取扱量	市内産	平均単価	市内産平均
			千円	千円
37	123,189	22,051	31.1	23.6
38	132,638	20,869	32.7	24.6
39	144,275	20,907	32.8	27.2
40	148,956	20,580	41.5	27.9
41	165,396	21,848	41.0	30.0
42	167,808	21,663	50.0	29.0

5——生産緑地としての農業

都市——日本に住むわれわれの印象は、鉄とコンクリートの造形、人間の生活が生み出すけんそう、種々の色、光である。緑というイメージは浮ばない。緑地の不足が叫ばれ、公害が問題とされる。都市がますます巨大化して行くとするならば、緑地空間についても十分に確保するか、あるいは将来への余地を計画的に残して行くべきであろう。

都市化の進展によって集積しつつあり、あるいは現状において問題として提起されている交通、住宅、衛生、教育施設、生活環境等の問題。

おのおの個別に解決すべき点と、総合的な計画の中で解決されるべき点とがあると思われる。

総合的計画の中で、とくに土地利用計画において農業についても考える必要があろう。農政の担当者としても、ただ単に農民の保護育成ということだけでなく、都市との関連において広い視野で施策を講ずべき時点にある。

「住みよい都市づくり」の方向で農業を考えねばならない。都市環境に対する役割、市民生活への生鮮食糧の供給、市民としての農民の保護育成、市民への宅地の供給等々を個別に考えるだけでなく個別の問題としての処理にとらわれることは各問題の間にギャップを生じてしまう、全体的に調和し得るように誘導して行くことが必要であろう。生産緑地として、現時点において、農業を再編できるならば、前述の目的を達し得ると考えられる。

現状における農地の無秩序な潰廃による農地の蚕食化を防止し、そこからひきおこされるもろもろの問題の解決という現実的な点と、さらに都市における緑地空間の充足に役立てるための将来的な点を考えて行く必要がある。

第1には、土地利用計画を定めることが重要である。すべては計画性の中において解決の方向がある。都市的な利用計画とともに農業的な利用計画を定め、つぎに都市的利用の内部での利用計画を、または農業的利用における計画をたてる必要があるであろう。

農地の蚕食化は、農業にとっても都市にとってもマイナスである。さらにはっきりというならば、農業にとってよりも都市にとってのマイナスの方が大きいように思われる。

農地はこまぎれとなり、未利用地<農業的にも、

都市的にも>の形で、のこりの投資効果を低下させ、しかも空間的意味もうすいものとなってしまふ。一度失なわれた緑や空間をあらたにつくり出すには相当の費用を要すると思われる。

農業的な土地の集団は、都市における緑地空間の充足の可能性を有している。樹木を育てるには長い年月を要し、この自然を守るには農業と結びつけることが一番適當である<広大な土地を公共用地として確保することが可能であるならば別かもしれない>。なぜならば、農業そのものが自然環境の保持を要求するし、また農業自体が緑地的要素を有しているからである。

都市の緑地が都市環境上、都市生活上から必要でありながら、十分に確保できないとしたならば農業が、その役割の一部を分担することも大切であろう。そのために農地を集団的にすること、団地形成が中心的な柱となる。団地化により都市と農業との相互の公害を防ぎ、都市における緑地空間の充足の意義と生鮮食糧の供給基地としての意義、さらに意欲ある農民の生活を守る役割をはたすことができるであろう。これは現実的な問題の解決ということだけでなく、将来にとっても重要なことであると思う。しかし、実現への道は種々の困難性をもっているが、一つ一つ解決の方法を見つけ、あるいはつくり、目標に接近するべきであろう。

6 いくつかの問題点

(1) 具体的実現への道

目標とする生産緑地をつくり維持していくには、社会需要との調整を考えねばならないし、農業内部の構造、土地所有形態等の調整が必要である。新都市計画法の施行により、当然都市的土地利用と農業的土地利用の区分がされるが、実際には十

分な煮つめが時間的に不可能であろう。そこで作業を2段階に考え、市街化調整区域をできるだけ当面多くして、ここ数年をかけて農業サイドの内部でその中の利用計画を樹立し、つぎの時点での市街化の部分と将来の生産緑地<農業専用地区>を区分し、交換分合等のあらゆる手法と、農民との話し合いを通じて土地所有の面的な形態の整理をはかる。当面現状の中でいくつかの団地を考えるならば図2のようなパターンになる。

最近、協同組合研究所<一楽氏>が打ち出している農住都市の考え方なども、農協との協力で考えてみることもできるのではないだろうか。

(2) 農業の形態等

農業所得の確保は、生産緑地を守るために内部要素として重要である。生産性の向上をはかり、コストの引下げをはかるとともに、価格の安定化をはからねばならない。このためには、農民自身の計画性と、農業のもつ、産業としての弱さに対する行政的な援助の両面が必要であろう。方向としては、計画的生産を目途として農民間の協力体制の整備を協同化なり協業化なりの形ではからねばならないが、農業が歴史的に個々バラバラの形で育ってきたこと、個人的意識を土台としてきたこと、工場生産と異なり、技術、生産物の標準化が困難であることにむかししさはあるが、神奈川農協で実施している共販の実績の例もあり、不可能ではない。こうした協力が、流通を中心とする価格問題への足がかりになり、直売方式等を導入する基盤ともなる。

地価との見合いでの都市内での農業の成立要件については、新たに土地を購入するということがない限り、実質上での地代に合った収益ということは、税金問題を除いては経営上にひびくことはないと考えられる。市長編訳の『変動する大都市』の中でも農地の問題が「真の農民——専業農家であろう——は都市スプロールの緩衝器にはならな

い。それは高い土地を売って規模を拡大しながら、経営の基盤を移すからである」という意味で論ぜられているが、日本における農民の土地に対する意識、企業的意識を考慮するならば、別の結論が引き出せるように感じられる。

生産緑地の土地の確保——将来農業経営をやめる農民ができた場合——については、公的な土地として公共団体が買うということも考える必要がある。現行法上に問題はあがるが、一つの過程として、農地の取得をも業務の中に含んで発足した県農業公社<本市では3,000万円出資>もその足がかりと考えてよいと思う。ただし、借入金をもって土地を購入した公社が、そのまま農地として保有することには、金利等の関係で問題が生じるので、この解決の方途を考慮せねばなるまい。

生産緑地としての農業団地<本市では農業専用地区を統一用語とする>のパターンとしては、図2のようなものが考えられる。公害問題の処理、市民との有機的結びつきを総合し、地域の実情、農民の考えを反映させて、実現の段階へ進めることになる。所得については、前にものべたとおり市内の事例からも十分に実現しうる。とくに施設園芸の導入、植木生産の導入、畜産の有機的な配置さらに、貸農園、直売などの市民への直結の要素を含めることにより収益性も確保できる。

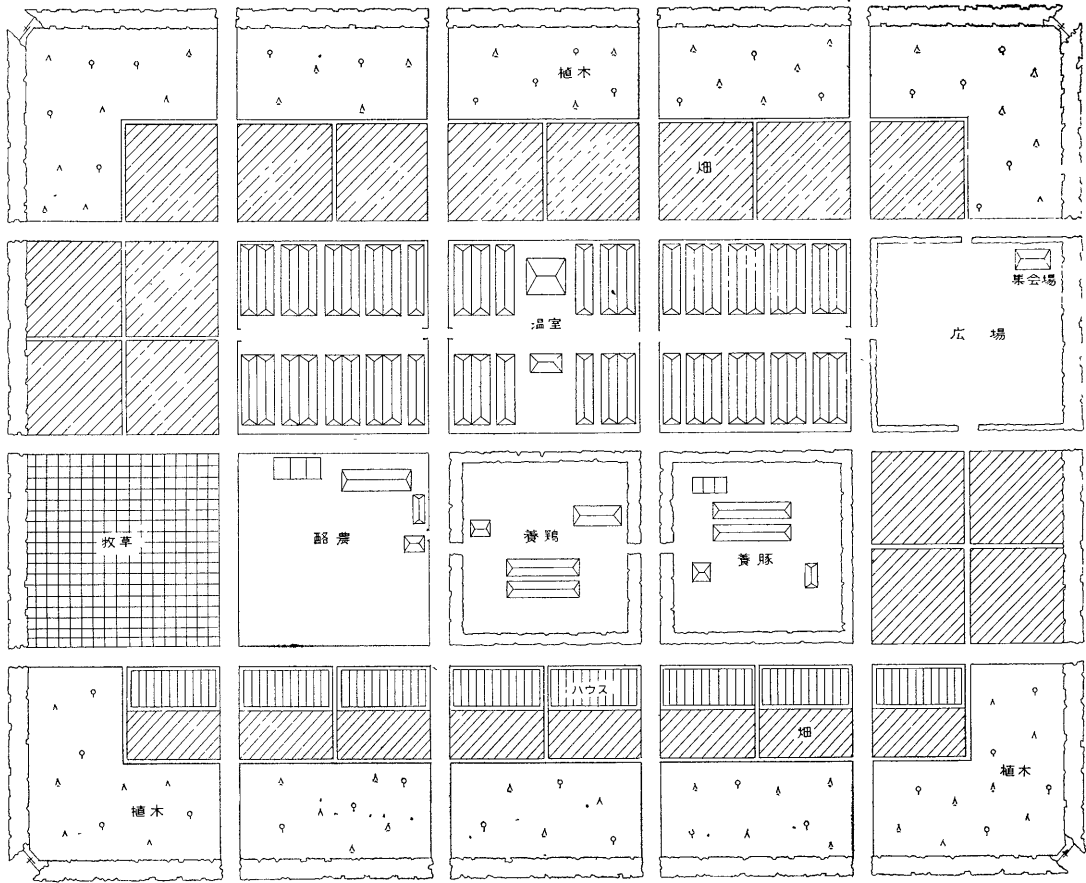
(3) 農業投資

生産緑地をつくり育てるために、内部の支えを必要とする。とくに、農民個々の力では行ないにくい点については、重点的な投資の形で市としての農民への協力がいると思われる。

規制と内部の支えと両面があつてこそ、農地を守ることができる。

一方、ただ単に農民が存在するからというだけで総花的に行なう投資や援助は、できるかぎり整理することが重要であろう。団地を基準として、そして組織を基礎に援助をすべきだと考える。しか

図2 農業用地のパターン



し一つ問題としてあるのは、市内にある優良な農家と農地の小集団である。これは都市化の中でもみにもまれ、きたえられてきた真に農業経営にとり組んでいる人々である。新都市計画法上で市街化調整区域に含むことの不可能なこれらの集団については、準農業専用地区というような形を考えることが必要ではないだろうか。

いま横浜市がすすめている港北ニュータウン計画の中では、生産緑地としての農業専用地区をつくり都市農業を確立するために基本的施策を要綱として発表し、実施の段階に入っている。これは今後の農政の方向のモデルであり、全市の農業をこの考え方をもって進めて行く方針である。

<農政局農政課振興係長>