

港北ニュータウン

② 農専地区の形成



井上三男

1 ————— はじめに

港北ニュータウン計画基本構想における3つの理念「住民参加」「スプロール防止」「都市農業の確立」を受けて、都市計画の中に生産緑地として農業を位置づけ、都市の中に十分な存在意義を有するものとして都市農業を育成して行くために港北ニュータウン地域内農業対策要綱を制定し、これにもとづいて農業専用地区の設定をすすめている。

昭和45年12月現在で、新羽大熊農専地区が農業生産基盤の整備事業に着手し、都田農専地区のうち池辺地区が実施設計の段階に入っている。

本稿においては、農専地区についての考え方、さらに現実化への過程について、また、この中で3つの理念と関連、実際化について報告いたしたい。

2 ————— 農専地区の考え方

都市農業——元来この言葉は存在しておらず、学問的にはオーソライズされたものではないが、現実の問題として考える——の基盤として、都市の中での将来あるべき農業の条件として、農専地区が考えられ、実際に農家との話し合いをつづけ、一部に現実化へ進み出しているが、ここで、農専地区の基本的考え方について確認をしておきたい。

農専地区は「市内農業の現状として農地は都市化に伴い蚕食状態を呈しつつあり、農業環境は次第に悪化し農家の経営意欲を阻害している。さらにこの農地の蚕食的な潰廃は都市景観あるいは都市環境の悪化の要因ともなっている。一方、人口増加に伴う農産物需要の増加も著しい。港北ニュータウン地域内の農業対策において都市と農村との

対立を調和へと転化せしめ、農地の乱開発を防止し、意欲ある農家の育成及び経営の確立をはかることにより都市と調和した都市農業を作る」〈港北ニュータウン地域内農業対策要綱前文〉ことを目的として、農業専用地区を設定し、集団化をはかることによって優良農地を保護し、生鮮食糧の供給基地及び都市環境整備の意味を兼ねた生産緑地としようとするものである。

農専地区の考え方は、本市農業の過去の推移、現実の農家の都市化への種々の対応、都市化の進行の過程を検討の上での都市内での農業のあり方についての方向を基礎としている。

< 1 > 現状の認識

本市の農業は、年々10万余におよぶ人口増加という圧力を受け、また、首都圏にあり、東京に隣接し、東海道の玄関口に位置し、鉄道、道路網がタテ・ヨコにはしっているなどの横浜市のもつ地理的条件の中で年々農家数の減少、兼業化、労働力の老齢化、婦人化などの分解が進んでいる。

しかし、これらを少しこまかく地域的にみても、市内の全域について平均に分解が進んでいるわけではなく、相当に市街化した地域においても依然として農家が存在し、農地が存在している。さらに市街化の進行度の高い地域において専業農家の占める割合が高いことが見られる。また実際にそうした地域に点在化した農家に、逆に優良経営の事例が多くみられる。

一方、非農業人口は周辺部の各区に吸収されている。鶴見区、西区、中区、神奈川区などの非常に市街化の度合の高い地区では人口増は停滞あるいは微増を示し、南区、磯子区、金沢区などではやや増であるが、反対に、港北区をはじめとする周辺部でははげしく増加がみられる。これを同様に人口密度からみると、ヘクタール当り100人以上の区——西区——では減、100人弱のところ——

鶴見、神奈川、中——では微増、100人に近くなるに従って、南区では増加率は低下している。50人以下のところでは、増加がはげしいということが示されている。

表1——農家数の推移

	総数	専業	一種兼業	二種兼業	
実数	25	16,694	8,665	3,155	4,874
	29	14,993	7,323	3,609	4,061
	33	13,775	5,592	4,230	5,953
	35	13,809	4,436	4,927	4,446
	40	12,078	3,248	3,801	5,029
45	10,198	1,978	2,816	5,404	
指数	25	100.0	100.0	100.0	100.0
	29	89.8	84.5	114.4	83.3
	33	82.5	64.5	134.1	81.1
	35	82.7	51.2	156.7	91.2
	40	72.4	37.5	120.5	103.2
45	61.1	22.8	89.3	110.9	

耕地についてみると、センサスによると、昭和35年とくらべて昭和40年では、80.9%になり、実数では1,864ヘクタールの減となっている。これをさらに農地転用状況からみると、年々400ヘクタール< 7,000件 >の農地転用がみられる。

このような現状は、都市化による労働力の減少、農業所得の低さから来るところの生活安全のための個々の農家の土地の買却、宅地需要の増大が複雑にからみ合って生じているものと考えられ、いわゆる宅地開発の無秩序性と関連して、農地の蚕食化——都市スプロール——を示している。

< 2 > 問題の所在

都市化地域、とくにその先端にある本市における現状の中で問題はどこにあるだろうか。現実には、優良な農家が存在し、また、實際上現状のままに推移しても、農家はかなり少くなるとは思われるが、農家がゼロになることはないか、あるいはゼロになるには相当の長期間を要するものと思われる。このような市民としての農家が存在し、また

都市化の混乱の中で非常な努力を払いつつ農業経営にいそしんでいること。さらには市内農業生産物に対する市民の需要。農業が立地する空間が市民生活に対する役割を考える時、農地を単に都市的土地利用に換えることが土地利用効率化になるかどうか問題がある。農村が本来もっていた畑と山林によって構成された広い空間を、無計画に失うことは社会にとってマイナスに作用しよう。計画的に都市の中に位置づけられるならば、将来にわたって農業が都市と一体となって、その中に位置づけられ、その一部として機能しつつ存在し得るものと考えられる。

都市は非農業人口の集積によって特徴づけられ、当然、農業的土地利用を都市的土地利用にかえる過程が含まれているため、また、農業生産と都市的産業の生産性の違いによって、農業を分解させる要素を有しているため、急激に、無計画に広がる都市化の現象は土地利用の混乱をひきおこし、都市そのものにマイナスの面を与えるとともに、農業経営にとっても大きな影響を与える。

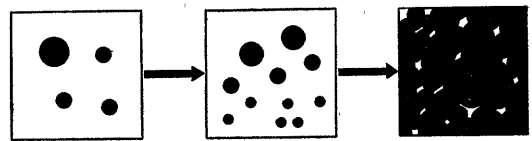
本市における農業上の大きな問題はとくに土地利用の上に現われていると考えられる。

農地の蚕食的な潰廃は、都市における生活環境の悪化、投資効率の低下などの問題をひきおこすばかりでなく、農業生産条件の悪化をひきおこしている。

こうした土地利用の混乱を農業的にも明確にしなければなるまい。土地利用の問題に接近するためにはスプロールの原因についてみなければなるまい。

< 3 > スプロールの原因

大都市化の形態をみると都市という一定の範囲に集約された形ではなく、都市域として相当の広範囲にわたって農業人口をかかえたまま連続に広がっている。このようなスプロールの原因について



は、都市的な側面と農村的な側面とがあり、相互に関係し合う中で生じるものと考えられる。都市的側面は、急激な人口集中による宅地需要の増大、宅地需要に伴う地価上昇、無計画な宅地開発であり、農村的側面は農業構造の上の弱さと、それに関連する平均的農業所得の低さ、土地所有構造の小規模なモザイク性、農家の意識的不安定性にあろう。

これらの要素は互いに複雑にからみ合いつつ作用し、地域の中に市街化指向のエネルギーと農業指向のエネルギーが混在した形となっており、都市庄の関連することによってバラバラに分解して行くが、土地所有がモザイク状であることからスプロールをひきおこすものと考えられる。

スプロールは「農業が都市へ与える公害」「都市が農業に与える公害」という相互のマイナス作用をつくり、また都市活動の非効率さ、農業生産条件の悪化などの問題につながっている。

< 4 > 都市農業の基本的方向

都市の中で農業が将来に向って成立して行くためには、都市との調和をはかり、相互に有効に役割をはたし合うものでなければならない。市民としての農家の生活問題と、一般市民の生活環境の問題をプラスの方向で相互におぎなう形として行くことが全市民的な立場において必要であらう。

そのためには、全体的な計画性が中心軸にならねばなるまい。農業内部においても、市街化指向のエネルギーと農業指向のエネルギーが無計画に反対方向に作用し、エネルギーをゼロにすることなく、個別にプラスに作用し得るように計画的な方向づけが必要であらう。市街化指向のエネルギー

が市民の宅地需要と効果的に結びつくとともに、農業指向のエネルギーがまとまることによって、生産緑地として機能を果し得ることが可能であろう。この過程の中に真に住民参加の意義が生み出されてくるものと考えられる。

エネルギーの計画的なまとめ方の行政的な対応が港北ニュータウン計画であり、農業指向エネルギーの集中化の形が農業専用地区であるといえよう。

都市農業は、都市と調和することが前提であり、計画性とくに土地利用のを必要とし、そのために一定の面をもって集団化することが要求される。農業地区は都市農業の基盤であるとともに、生産緑地として、都市の中に位置づけられるものであろう。

こうした計画性の中で、都市化によって失われ、あるいは押しのけられることなく成立する基盤が形づくられる。

農業生産の方向は、現在、すでに個々には優良経営事例の中で芽ばえがみられ、高地価の中でも成立し得るものと考えられる。

これらが集团的に立地することによって、十分に成立し得る。生産の形態としては、相当に集約化、合理化が要求されるが、植木、花、軟弱野菜などを中心に、さらに畜産と有機的につながりを持つことによって、生産活動としてなり立つものと見られる。さらに市民とのつながりの中で、都市の中での特殊な形態として観光農園、貸農園などの形も含まれてくるものと思われる。

しかし、農業の生産性が、自然条件に作用されやすいこと、生産期間が長いことなどによって低く、これが所得の低さの原因となり、またさらに農家の兼業化、あるいは土地の切り売りをひきおこしていることから、農専地区の維持のための都市側からの援助が必要となる。

農業指向のエネルギーは行政的措置、市民の援助

と一体となることによって、十分に都市環境に対する役割をにない得るものとなる。

しかしながら、混乱した状況の中で地価問題と直面しつつ、また、現行法制の中で集団化をはかること、経営の安定化をはかるには、いくつかの困難な点がある。つぎに港北ニュータウンの中で形づくられつつある農専地区の設定の経過の中で、問題点を具体的に明らかにするとともに、どのようにして設定がすすめられたかのべよう。

3———農専地区の設定

<1> 全体の経過

昭和41年秋から基本構想について地元との話し合いがはじめられ、昭和42年6月に港北ニュータウン開発対策協議会がもうけられ、43年春まで基本的な話し合いがつづけられた。一方、各種調査研究がつづけられて来た。考え方の中でとくに基本的な土地利用計画については、開発地区と農業地区とに分けられ、各々有機的に関連しつつ各々個別の手法で都市開発、農業開発をおこなう構想がたてられ、農業地区は農業的手法で整備開発する手法が考えられた。この時期の基本想構図における農業地区は、早濶川沿岸に一カ所にまとめられたものが示された。手法については、都市開発との関連の中で地区を集団化する方法は他にみられておらず、ただ藤沢西部開発において、区画整理<区画整理法による>の中で農業用地区をまとめてつくりだすことが考えられていたのみであった。この時期において集団化の手法を含め、新しい方法をみつけるべく調査などがすすめられていた。その一つとして都市農業コンサルタント<都市農業問題研究会会長渡辺兵力博士>がつくられた。

昭和43年春時点での構想に対する地元の意見とし

図 1

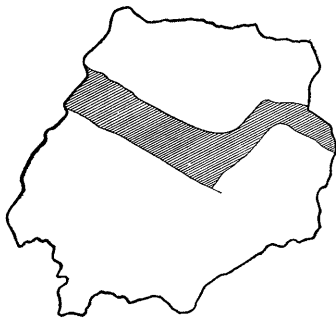


図 3

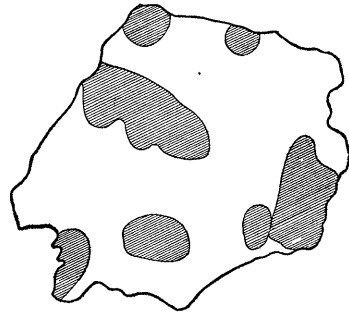
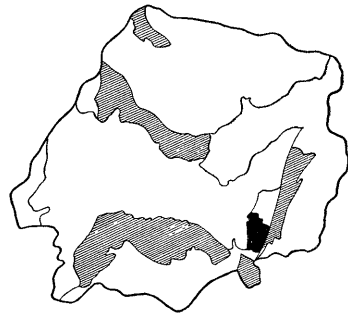


図 2



図 4



て、農業に関しての主な意見は「農業地区を一つにすることは、通勤農業になり集約化された農業には不都合である」「水田部分が多く占められることは適当でない」が主であった。一方都市農業問題研究会の報告においても、「水田地帯に都市農業は原則として立地すべきでない」「経営上からみて集落に近く、一定の集団地で配置すべきである」などの意見が提出された。こうした地元農家、あるいは農業団体、さらには専門家の意見を含めて具体的な方針について検討がおこなわれ、昭和43年8月17日に先に述べた農業対策要綱を制定した。この過程の中で、「農業地区」とか「営農団地」「農業団地」などの呼び方を、本市としては、「農業専用地区」で統一することとした。なお要綱において永続的な農業地区とするため、農業経営安定のための行政的措置を重点的におこなうことを決定した。土地の開発地、農専地区相

互の農地の流動化をはかるための農地集団化事業、農業基盤の整備など、個別の農家対応の形では不可能であり、公共的、共同的部分については、事業費に対する100%助成とするなど、都市農業の創設を目指して思い切った措置をとることを示した。

昭和43年8月からこの農業対策要綱をもって、港北ニュータウン建設部にタイアップして地元説明会に入り、約30の部落について部落説明をおこない、農家との意見交換をおこない、話し合いという往復運動をつづける中で、次第に農業対策を含め、ニュータウンの建設についての相互の理解を深める努力が精力的に払われ、土地利用計画などがにつめられ、昭和44年春に現在の土地利用の基本計画が決定され、農専地区の予定地区が定まった。この間の農専地区の設定計画の概略図が別図である。

第1図は基本構想時における農業地区1地区の案で、第2図は昭和43年8月時点で地元を示した分散配置の構想位置図、第3図は第2図をさらに具体的に地区表示したもので、8月から12月の部落説明会に使われたものである。第4図は44年から現在に至る地元との調整案である。

法制的な問題、税制上の問題、地価問題と関連した農家の意識の問題などの中で、新しい手法をみつけ出しつつ、現在も設定の目標の達成のために確定の作業を継続中であり、地区が確定し、計画が定まったものから逐次、整備事業に着手している。昭和45年11月現在、新羽大熊農専地区<20ha>が、土地基盤整備事業に着手、都田農専地区のうち池辺地区<60ha>で地元との協議がほぼととのい、土地基盤整備の実施設計に着手した。

<2> 新羽・大熊農専地区の誕生

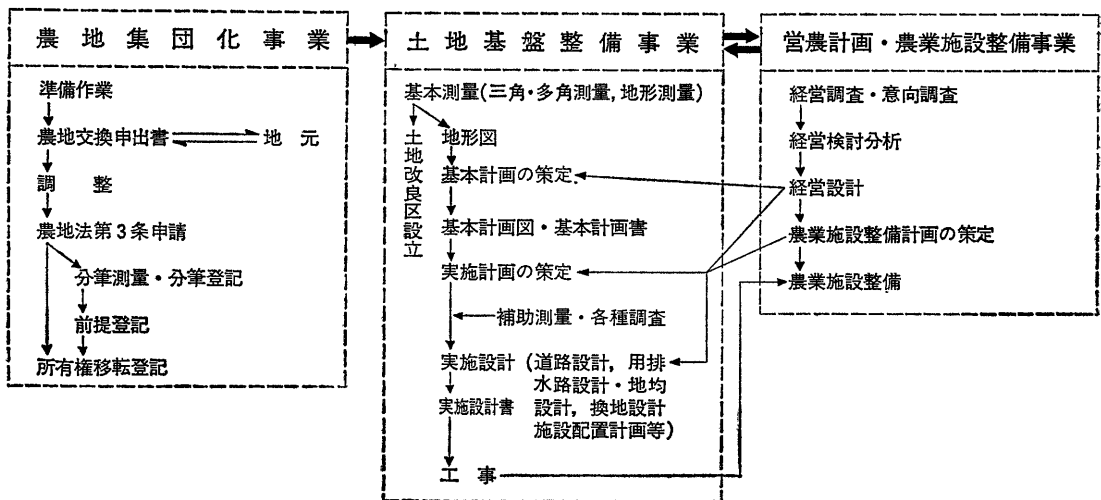
この地区は昭和44年に公団施行地区の都市計画決定の方針がきまると同時に、農専地区の確定の動きが地元の営農指向の農家の中でもち上り、いち早く具体的な農地交換分会などの作業開始の要望が出され、市としても具体的な設定、整備の手法

を含め、市農政局、区農政課<現在北部農政事務所>、区農業委員会、農協、対策協が協同して、具体策について一つづつめつつ作業に入った<実際には作業をすることによって問題点をみつけ、法制上、地元との細部の打合せなどの手法をつくり出して行った>。

第1の難関として、交換分合があげられる。ひと口に交換分合とはいうが、土地そのものが、とくに地価の高い都市内においては商品的な意味での財産であること、あるいは所有権が大きな重みをもっていることから、所有者の意識の中にも土地について、商品的な意識と農業の生産手段としてみる意識との両面が生じ、単純に分解することができないのが現状である。

作業として、初めに農地交換申出書、農専地区内の土地について名寄簿を作成し、所有者の意志の確認を始めたが、すべての人の意志が種々の要素から確認できず、何回かにわたって、説明会、話し合いをもつ一方、税制<交換によって譲渡所得税がかかる>の問題、土地の評価の方法の検討が具体的事例に従っておこなわれ、結論として、用途が一方は宅地開発用地となり、一方が農業用地となることなどから全く方向が異なるため、評価

図5 農業計画フローチャート



の基準がないことなどがわかり、また税制上の問題<所得税法58条の特例の適用>から「等価・等同積」の無評価の交換をすること以外の方法がないことがわかった。

一つづつ問題点を機関内で検討するとともに、地元農家と話し合い、約1年間をかけて約200筆の土地のうち、100筆の交換を終了することができた。

交換と平行して、土地基盤整備の測量、基本計画、検討、実施設計などの作業がおこなわれ、この11月にやっと着工のはこびにこぎつけた。ふりかえてみると、この地区だけで、具体的な話しが決まって、すでに2カ年をついやしたことになる。しかし、それだけの努力によって地元とエネルギーの集約ができ、ここまでまとまったものと考えられる。

おそらく、地元のエネルギー、行政側のエネルギー、専門家、農業団体の協力のうち一つでもかけたものがあつたならば成功はみられなかったものと思われる。今後もこの基盤の上に立ち、さらに都市農業としての営農の確立をはかるためには多くのエネルギーを要するものと考えられる。

この地区を具体的に作業する中からつくられた計画のフローが別図である。今後はこのフローによって、あるいはバリエーションによって、他地区の計画は進められて行くものであろう。

< 3 > 今後の課題

新羽・大熊農専地区を第1号として、逐次、農家との協力の中で、農専地区が誕生して行くこととなるが、今後に残されている課題として、都市農業の経営の確立の問題がある。

実際に経営を確立する主体は農家自身の力であるが、この力に対し、都市化による大きな変動の状況から生れてくる多くの問題、例えば労働力の問題、公害問題等々を行政、専門家がさらには市民

が一体となって解決して行かねばなるまい。又、農家内部における経営に対し個々バラバラに対応するエネルギーを、農専地区の集団的な成立を軸として効果的なものとするとともに、生産物の流通面、緑の供給、都市環境整備に対する農家側からの労働力の提供等を一般市民との有機的なつながりとして考慮されなければならない。こうした方向の可能性の基礎として農専地区の設定を生かすことが今後の課題となる。

現在、新羽・大熊農専地区の関係者と、都市農業問題研究会を中心に、個人経営の水準を高めるための経営のあり方を更にそれを集団化した形での様な形とすべきかの営農計画について検討がすすめられているが、こうした、実際に、且つ、具体的に進めて行く中からより良い計画が生れて来るものと考えられる。

4———農専地区についての農家の反応

最後に農専地区構想をたてて既に3年を経過した今日、ニュータウン地域をはじめ、その他の地域で農家がどのようにこの構想について考えをもっているか、いくつかの調査の結果から選び、農家の反応の一つの見方として報告しよう。

昭和43年末に農業対策要綱と、具体的に予定地区を示してアンケート調査した結果では、農専地区の設定に賛成が回答1,178戸のうち、723戸で61%を占めている。尚この時点での個別意見として「兼業農家でも入れるように」「高い処に作ってほしい」「賛成だが位置が悪い」「交換分合が個人ではむづかしいからすべて市でやってくれるなら賛成」「後継者が農業学校に行き農業に従事するから賛成」「農業を希望する人の為には不可欠である」「土地を保存するだけの意味で農専地区に入るものは遠慮してもらいたい」「農業に熱心

な者だけで構成し、荒地をつくらないこと」などの賛成意見と、「今の状態では反対」「自由な農業が出来ない」「時代逆行のモデルケース」「現在のままで農業経営をして行きたい」「ニュータウン反対・ニュータウンを対象としない農専地区賛成」「耕地が遠くなり軟弱そ菜作りに不利なので反対」「今の設定部分は狭すぎる」「都市の中に農業地域を作ってもムダである。市街化区域で立派な都市をつくる」「通勤農業は地域的に経営内容にあわない」「規制については反対」「集団化は不可能に近い」などの意見もあった。

さらに最近、現に都市計画法の区域区分の決定をひかえた時期での農家の代表的な考え方の例として、昭和44年2月に行った緑農住区開発調査の中での農業関係のリーダー層の意見をみると、「都市化はやむを得ない」という認識に立っており、なおスプロール否定の態度が示され、その中で58.1%の意見は環境整備をすれば農業はつづけられるとみている。こうした中で農地の集団化の問題——農専地区の設定——に対しては、明確な賛成が31.3%、集団化困難が55.6%、集団化不要が5.6%となっており、集団化への困難さを意識しつつも、農地確保についての意向で、「農専地区の指定を受けて保護される」54.5%、「農業用地の公有化」3.5%、「農協が買上げて貸与する」8.5%、「地価抑制」10.3%など、港北区、緑区内において農専地区の考え方に対する認識があることが示されるとともに、農業指向のエネルギーが相当に存在していることを示している。

5 ————— まとめ

都市との調和の中で、都市化によって農業を失うことなく、相互に役割をはたし、補完し合いつつ都市の中に位置づけられた農家のための、又、一

方、一般市民のための農専地区の構想は、港北ニュータウン地域の中に誕生しつつある。この農専地区は、市民としての農家のエネルギーと、一般市民の理解の中で、行政との一体的な協力関係によって、困難な問題が解決され、成長するものと考えられる。農家との往復運動の過程を通じ、新羽・大熊農専地区、都田<池辺>農専地区が生まれ、これらが都市農業として確立することが課題となっているが、今後更に行なわれる往復運動の中で目標の達成に努力しなければならないが、これとともに他の地域での農専地区設定への動きを合わせて育てなければならないと考えている。

<農政局次長>