

大都市近郊農業の保全と 農業経営の方向



神戸 正

私の手許に、ニューヨーク<N. Y.>州の農業保全委員会から、ネルソン・ロックフェラー知事へ本年1月1日に提出された報告書がある。その要旨はつぎの通りで、彼我の事情・経営条件こそこととなるが、わが神奈川を含めた大都市近郊圏農業がかかえている問題との類似性に驚くのである。委員会の調査結果は次の2つである。

(1) 州の農業は、急速に都市化する社会のなかで、ひきつづく経済成長への潜在力と活力にのみちみちている。農業が助長され、都市と農業の諸活動が調和するように指導されるならば、この12,600億円の基礎産業は、州経済にさらに貢献する。

(2) 農業の成長は、州民のために快適な環境づくりを促すものである。よく経営された圃場、放牧地、林地は、州の美観の一部であり、力強い農業はこの美しさの保持と開発にとって必要なものである。とのべている。

NY州農地保全委員会のレポートは、次の8点を州の実態から指摘している。すなわち、①増加する農場粗生産額②農業は単なる農耕ではない③ひきつづく近代化の過程④農場、それは開かれた空間⑤都市化に弱い農業⑥不動産の転売遊戯こそ問題⑦計画に忘れられるのは農業⑧選択すべき機会をもつNY。

以下、各項について、NY州の実態をお伝えすることからはじめたい。

1・増加する農場粗生産額

NY州農民は年額3,600億円の農産物を生産する。これは、1950年から5割以上の増加で、50州中の14位である。NYの農場不動産は約6,840億円、農場経営への投資額は約14,400億円である。

2・農業は単なる農耕ではない <Agriculture is more than farming.>

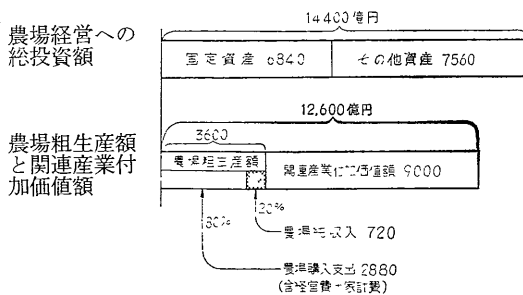
農業関連産業の重要性について次のようにふれて

いる。食料供給産業は、農場以外の場面で多くの活動分野を含んでいる。農業は近代化され、専門化されてきたので、農業関連の諸活動は農場の発展よりも一層急速な成長をとげてきた。2,500を越える農業関連会社は毎年州農民に約2,880億円の財貨とサービスを売っている。数千のその他の会社と従業員は運輸、加工、包装、販売によって農場生産物に9,000億円の価値を付加している。

農民は粗収入の約8割を経費<農業経営費+家計費>に使い、それによって農場の1人の労働者は3人分の仕事を与える一連の経済事象をつくり出している。

以上の諸数値を図式化すると<図1>のようになるが、神奈川の実態をこのように表示できる統計資料はまだ十分に整えられていない。都市農政を担当する関係者は、かかる資料の収集推計から手がける必要性を痛感するのである。一次産業としてだけの狭義の農業の理解から、付加価値過程を含む広狭の農業として農業をみるという姿勢は、とくに、本県のような都市農業にとって大切だといわねばならない。

図1 NY州の農業関連産業



3・ひきつづく近代化の過程

近代化は、州農民にとって継続的な挑戦である。農業は高度にダイナミックな産業なので、今日の技術は明日に適した技術ではない。州農業にとって特に重要なのは、酪農業で、次の10か年間に酪農施策だけで1,800億円を投資しなければならない。その他の農業も近代化に大きな投資がある。

農場は、われわれの歴史がそうであったように、いぜんとして家族経営である。農場を営むという挑戦<チャレンジ>はまた、家族へのチャレンジ

表1——トップ10%の酪農経営の性格

	昭42<1967>年	昭55<1980>年推定
乳牛頭数	75頭	100
投下資本	5,400万円	8,100
農場収入	1,800万円	2,700
労働力	35人	30

である。農場に付加される新しい投資は、家族の手によって支払われねばならない。農業を奨励することは、家族を激励することではなければならない。その奨励とは、たとえダイナミックな州経済には多くの兼業機会が与えられているとしても農業継続のために農家をふるいたたせることである。

4・農場それは開かれた空間 <open space>

州における農業の経済的貢献に劣らず重要なことは、農業が景観の一部だということである。農場は、開かれた空間——平和な田舎、生き生きとした気持ちをいだかせる並木の景、たのしい居住地、ハイキングや魚釣、狩猟の場である。美しい田園はNYのすべての人々にとって大切である。農場は、われわれのすべてが知り、かつ心にあたっている田園ニューヨークのなかの一部である。

5・都市化<urban penetration>に弱い農業

急速に膨張している都市周辺と近郊に近いところで、力強い農業を維持するのはたやすいことではない。それは意識的な努力と農業の必要性を心にとめた注意深い計画がある。農業は、はげしい競争下であり、大量の資金が新施設に投資されねばならないような急激な技術変革期におかれている。農場所得は高くはなく、準備された資金も不足がちであるから、農業は都市化に弱い。都市に近いところで経営をやめる農家が売った土地は、農業をはじめようとする農民の支払能力を越えた価格になる。また、たとえ、現にやっている農民でさえも、建物敷地を売りたいくなるのである。こ

うして、都市周辺の農地は、小土地所有に小分けされ非農業的な利用はますます農場の間にまざってくる。農地はやがてくる開発にそなえて、農地を保有できる投資家の手中に入る。農民は、ますます借地にたよるようになる。農民が土地を需要しているにもかかわらず、農地のあるものは未利用である。巨大な投資がいるという予想は近郊農民を本格的なジレンマにおいこむ。酪農業の経験によると、フリー・ストール<非繫留飼育法>や完全に機械化された搾乳が有利なことが明らかなのであるが、この改造には180万円～270万円もかかり、かつ家族の危険負担や反対もある。都市的利用のために農地が有利に売れる可能性が与えられたときに、新しい畜舎に投資するよりも、その可能性に賭ける強い誘惑がある。その地域のすべての土地所有が、そのような土地売却で十分に幸福になりえないことが明らかであっても、その誘惑は強いのである。

6・不動産の転売遊戯<roulette>こそ問題

都市化のルーレット効果—農場経営に投資するよりも転売売却に賭けようとする誘惑—は、しばしば農村地域に新しい住宅が最初にばらばらと建ちはじめたときにはじまる。その地域が農業以外の利用のために完全に必要となるまでの長い期間にわたって農場は崩壊させられ、新居の魅力であった田園の特徴をも崩壊してしまう。

不動産ルーレット遊戯の誘惑は、農民にほかの私たちでの失望をとまなわせる。農場は、ときには、騒がしく香りの高いビジネスであり、かつ時間外に農機具が使われ、公道を巨大な機械がのろのろと移動することもある。農村への新住者はよく管理された農地の美しさのゆえに移り住んだのだ。だが、やがてあとから続いて来た人々とともに、農場のこの好ましくない状態を取り締るために、自治体の法令を通過させて農業をやめさせようとする。そこで農民は、このようなひどい競争のビ

ジネスで生きながらえることはむずかしいことを知るのである。

新しい家が建ちはじめると、課税査定人は農業への考え方をかえて、あたかも宅地に売れたかのよう

に課税する傾向がある。ある地域では都市中心的な偏向が公共のサービス——重いトラックのためのより大きな橋、農業改良普及員による技術指導、公共の灌排水施設など——が農民にとって特別に必要なだという認識を誤まらせている。農業の必要性を自治体が見落すならば、職業としての農民の自信は失なわれる。金融機関も貸付をためらい、経営資材の供給会社も、その地方の販売先を改善せず、農産加工会社も新しいプラントを他のどこかに立地させてしまう。農地保全の問題は、農業保全の問題である。農場は過程<process>である。それは有形の目的物ではない。それは歴史的構築物のように、あるいは自然美の地点のように保護することはできない。人々は、職業として、農場に従事するように激励されねばならない。農家が、農場経営の自立を保つために必要な過重な投資と危険負担をするために都合のよい社会経済的風土が必要である。

7・計画に忘れられるのは農業

農業を計画のなかに顧慮する必要性はしばしば見落される。農業は鉄鋼や電子工業や自動車工業のような大企業群の核にはならない。農業では往來の雑踏も、駐車場もないという問題もおこらない。農場の家族はめいめい広く散らばって田園で働いている。

一般的に農業は効果的な発言者<spokesman>が少ない。それは、大農場の能率が高まっていることと、非農業人口が増加するのに農業人口が減少しているからである。結果的には、政府における農民の代表者は都市のそれにくらべて減少している。農業のなかの非農業的成分の測定はむずかしい。US農林統計は農場<farming>だけを扱

い、農場外に拡張された農業の複合体を吟味していない。食料の生産・加工・配分によって統一産業をつくりあげている高度に専門化された相互依存活動を適切に記述するためには、多くの資料を用いねばならない。資料の半ば以上は他産業の情報とまざっている。銀行家、保険会社、化学工場、多くの実業家、食品加工業者、鉄道トラック網は、農業の一部<part>である。しかし、これらの企業はまた他産業の一部でもあり、都市に基盤をおいている。

8・選択すべき機会をもつN.Y

NY州は農業と都市の相互立地を賢明に選ぶ必要があるが、その両者の成長のためにはさいわいにも十分なスペースがある。

今日の農民は、かつての農地の半分たらずで、それ以上の生産をしている。農場は一層集約化してひき継がれ、多くの土地は農業的利用から解放される。より少ない土地需要ではあっても優良農地への需要は高まっている。成功的な農場は、近代的な機械や、多肥や新品種やその他の近代的な生産技術が適応できるような土壌をもった大圃場を必要としている。

NY州には、さいわいにも、農業には適さぬが都市開発には適した多くの土地がある。多くの場合において都市の拡大に農地をつぶす必要はない。優良農地を農業のために保つということではなくて、注意深い計画と適切な実践が優良農地の多くの部分を保持しうることになる。

必要な計画と実践は即座に開始されることが絶対に必要である。

時はダイナミックな社会では急速に移行するからだ。

このような考え方に基づいてこの報告書は、次の勧告を行なっている。

① 自治体の公式な企画過程で、たえず「農業」が参加する立法条項をつくること。

② 農業的利用が優先権をもつ新地域区分のための条項をつくるべきこと。

③ 農業優先地区の状態によって、土地収用権行使の手つづきの是正、農場についての現行税法の是認、および、農業活動を制限する地方条例の廃止を考慮すべきこと。

④ 立法および行政措置は、効果的な水資源管理と利用を促進するよう継続すべきこと。

などの他に、財産税法 <Real Property Tax Law>の評価・運営について改善修正を提案している。彼我の制度的条件がことなるので、この詳細についての説明を省かせていただくが、新しい都市計画法の成立をめぐって、都市近郊農家の関心が土地保全と税制がどうきまるかという問題に集中していることをおもうと、ご紹介申し上げた農地保全委員会の勧告は、幾多の示唆を含んでいるように思われる。

2———都市農業の保全

農家の主張のなかには、農地は農地法の制限なしに自由に売りたいときに売りたい。道路、下水道、その他の社会資本のような都市的条件を整える投資は大いに進めてもらいたい。だが、土地税制は農地なみに安くしてほしいということである。だが、経済的にも社会的にも道徳的にも、地価の高騰によって、金利生活者的な安易な対応とエゴイズムが一般化することは好ましいことではない。健全な社会の発展と健康な人間生活にとって消費的であるよりは生産的<productive>であることが必要なのである。

県内のかなりの地積が、市街化区域に覆われそうな現状で、いかに農業を保全するか。農業の保全はあわせて住みよい県民の生活の場であるという立場から問題を考えてみたい。

本県の農業は、全国的にみれば、その量的資源こそ小さく、圧倒的な二、三次産業に比して相対的なウエイトは低い。だが、その土地、労働および資本生産性は、全国的にトップ・ランキングにあることは既述のNY州と似ている。産業と人口の過密公害のホコリのなかで誇り高いわが近郊農民は、その活力と創意とによって都市化のマイナスの条件をプラスに転じて、ひたすらその市場立地の優位さを生かして発展している。しかし、一方には期待地価にあぐらをかいて、土地を売る機会を選んでる農家も多い。都市計画新法の指向する土地供給者としての道を選ぶか、あるいは、限らない都市農業の可能性を追う道を選ぶか。しばしばまがりかどといわれた農政は来年6月を期して二者択一の岐れ道に立つことになる。

10年前、5年前に上昇地価に魅せられて、「その当時の大金」を手にした農家の悲哀を今の土地持ち農家は冷静に判断の資料とするべきである。

今の情勢では、既成市街地内に孤立点在する農家の経営の存続は土地税制面から苦しい局面に立つことになるかと予測されている。現状でも相続税の準宅地評価と均分相続制によって三代とは続かぬといわれてきている。

新都市計画法の省政令細則がはっきりしていない現在、憶測で論ずべきではないが、都市農業の永続を願う農家は、少なくとも市街化調整区域の指定を受けられるように団結して優良農地を確保する以外にその活路はないようである。

20ha以上の優良農地の集団があれば市街化調整地区に指定されると伝えられているが、その面積規模を10haないし5haにさげよという声も高い。たしかに、20haとまとまった団地をスプロールのはげしい都市化地区に求めるのは容易ではない。だからといって、現状に妥協して、団地の面積規模を機械的に引きさげることには、私見としては疑問である。問題は、その団地の中味内容を

を吟味せずに面積規模だけで論じられていることである。というのは、たとえば、5haでは芽物栽培経営群や観葉・花卉・温室経営群のように特化したグループを除いては、生産とマーケティングの規模として過少すぎるということである。露地野菜作を多品目少量生産する野菜直売経営方式をとっても、5haの団地で生産する経営群の生産量では、農民小売市場〈Farmr's market〉を運営する一単位としては供給量がすくなくすぎるのである。農業団地の規模を機械的な土地面積で律してはならない。引例した芽物と観葉物などは典型的に、かつ、圧倒的に前者は労働集約度が、後者は資本集約度が高い作目であって、たとえば、10戸の経営群が5haの団地〈1戸50a〉に団結し、協業すべき部分に協業し、個別の利点は高度に発揮してゆけば、都市農業として成立存続する可能性が高い。団地規模について提唱したいのは、面積規模ではなくて、集約度を加えた「ビジネスの規模」で市街化調整区域の特例として認めてもらうわけにはいかないかという点である。

その論拠は、都市農業を形成する経営群は資本集約度の高い生産組織をもとに、経営者能力を発揮してその生産の銘柄と鮮度を直接、その需要先に結ぶことをねらいとすることにあると考えるからである。生鮮青果物流通の大きな流れは、いうまでもなく卸売市場を介する多段階流通である。これからのマーケティング時代を予測すれば、道路輸送網の改善と輸送手段及び包装革命の進展によって、むしろ、流通加工業資本が市場支配をしてゆく方向にある。そういう動向のなかで、都市農業のメリットは、まともに大量流通と挑戦し、産地間競争にまき込まれることよりも、商品差別化の原則に立って、きめ細かく需要に適合してゆくことに活路を求めなければならない。つまり、こまわりのきく対応を考えるべきであって、東京都民の食卓よりも県内の地場市場に高い生産者価格を

実現する方途を求めることに基本をおかねばならない。

都市農業は渡辺兵力博士によれば、「経過的都市農業」と「計画的都市農業」の二つのものがあるとされ、前者は従来筆者が近郊農業圏内圏として設定していた「市街地近接近郊」の孤立・点在的な農業経営を指している。

このような点の農業経営の多くは、すぐれた農企業の経営者によって運営されて小売業者ないし卸売業者的機能をかねて、いわば半農半商化を経営運営の基本理念としての商業利潤を所得化することによって活路を求めようとしている。

ところが、渡辺氏によれば新しい都市計画法の実施によって、このような経営すらもやがては都市的土地利用におきかえられる運命にあるものとしての経過的な、さきのみえた都市農業だという表現なのである。それに対して、計画的都市農業は、面としての経営群の集団として都市への緑の自然をも与える性格をもった農業団地である。その意味において全く新しく創られる市街化区域の農業経営群の集団立地こそ計画的都市農業であって、この計画的都市農業が真に「都市農業」とよぶにふさわしいものであるとされている。

農業のもつ公共性は何も新しいことではない。「農は国の基」の時代から、農業は公共のものであった。食糧は人間生活の衣住に優先する必需財であって、そのゆえにこそ保護されてきたのである。歴史の歩みは、補助農政から融資農政へ、経済更生から自立経営へ、保護農政から助長農政へ、多角経営から専作経営へ等々、農政は農業経営の経済的な採算的な成立を助長する方向で動いてきた。とくに、基本法農政以降近郊においては、政策的保護の薄かった成長部門のめざましい展開や地価の上昇による資産家階層の出現によって、農業のもつ公共性の認識は多くの人々の心から失われてきているのである。

こういう条件のなかで、都市農業の公共性を訴えたいのは、主として都市サイドの、とくに都市計画のプランナーをその地域に移り住む人々に対してである。

都市農業は、市街化区域のなかの市街化調整区域の「飛び農地」として、林地ないし庭園樹林にかこまれた自然の景観が保存され、そのなかに、経過的都市農業をほっしない経営群の生産の場が「面」として提供される。

都市人は、ここに憩いの自然をみだし、深い呼吸で空気を味わう。都市農業の公共性は、食糧の供給セクターとしてもよりも、自然供給セクターとして新しい存在価値をもつにいたるのである。

前記の報告書はいう。「計画は実行が伴わなくては無意義であり、公共性と私権とのデリケートな調和が深く考慮されなければならない。好ましい成長を積極的に助長し、開発以前に公的施設<街路、電気、下水道等>を整備して都市化を誘導することが大切である。有効に利用される地区<utility districts>の農民には、十分な啓蒙指導が必要で、その指導がないと、課税のみ高くなり、農業の細分化が強いられる」と。われわれの恐れていることは、新都市計画法の区域設定に当って、関係地域の農家が都市化期待の幻影にまどわされて、市街化区域への編入を願って、広く市街化区域が決定されてしまうことである。

自治体が今後10年をめどとして都市施設のための公共的な投資ができる財政能力を越えて、市街化区域が決まった場合に、一体そのなかの農家はどのようなかということである。

市街化区域内の農地の転用移動は届出だけで自由に土地が売れる。だが、その代償に宅地なみの土地税制がかかる。近郊の農地評価は昭和38年以降据置のために宅地価格の1/30~1/50だといわれているから、30~50倍に高まるのである。自作地であっても土地純収益で宅地なみの地代を支払うこ

とは容易ではない。建設省によれば、固定資産税評価基準は、時価の40~50%、相続税のそれは60~70%といわれ、今後10年間に不均衡を調整すべきだといふから、市街化地域に編入されたときに、農家が受取るであろうところの土地から生まれる大きな期待開発価値と農家が支払わねばならなくなる諸税とのギャップが生まれる可能性がある。

計画的な都市化、秩序ある都市的諸施設の整備によってえられる開発利益への大きな期待とらほらほに、みすてられた市街化区域の孤立点在農家は、ますます農地の切売りと経営の細分化、兼業化によって土地供給予備農家となるであろう。

「好ましい成長」のかげに日が当らぬ「農業的なスラムともいえる荒地」が市街化区域に誕生してくることがあってはならない。

たしかに、「公共と私権のデリケートな調和」は農政担当者にとっての挑戦である。この報告書は優良農地を確保する方法として「開発権を政府が買うことによって、近代的な農場利用に供して無限に農地として維持することができる。開発権を売った農家は、農業を継続している期間は、その保持する農業経営の権利<farming rights>だけに課税されるから、諸課税の負担によって農業を断念させることにはならない」としている。

市街化区域の優良農地にすぐれた経営群が集団立地して農業を末長くつづける方途をみだすことは、現行制度のなかでは容易ではないが、財政資金さえ許すならば、自治体が農家から開発権を購入して、土地利用の規制措置を講じてゆくこともたしかに一つの道であり、中央土地基金や地方土地基金の制度が都市のために緑を供給する農業団地のためにも使いうるようになってほしいものである。

優良集団農地が確保されるための基本は、都市農業と本格的に取組む近郊農家の存在を前提とする

のであって、土地の交換分合による指定方式や分譲方式や賃貸方式などいろいろな方途が研究されても、それをになう農家がいなければ空しい挑戦におわってしまう。

3———都市農業経営群の運営方向

計画的な都市農業をになう経営群は、エリート農家群が核になる。現実問題として農業団地から兼業農家群を排除することはできないから、むしろ、その資源を活用する方向で、一つの有機体のなかに編成組織化することが考えられねばならない。その意味で、農業団地の経営群は法人化をめざし、専門的な農家群はいわゆる農場制農業——1圃場1経営を理想としたいものである。それは夢に近い話だが。

一定の農業団地のなかにことなつた経営形態をもつ農家が混在することは、マーケティングの単位規模を細分化することになるので、極力さげたい。しかし、各種の園芸作経営群のなかに地力培養に必要な規模の畜産経営群が加わることは農業の永続性のために不可欠であり、農業団地における異種経営群間の複合化方式も助長されてよい。実際問題として市街化区域内に開拓地を創出する村落の再整備は諸困難を伴うから、転住移転方式ではなく、通作による農場制経営集団が多く生まれるであろう。たとえば、横浜市戸塚区七曲の大須賀氏の露地野菜専作経営のようなタイプの農家が集団立地することをめざすものである。

20ha前後の規模をもつこの集団経営群は、農協と密接な連絡のもとで、地域間の連帯を強め、いわば農企業合同を実現し、都市農業協同団体組織として政策的な発言母体となる必要がある。

都市農業の経営群集団は、数集落からの農家が集まった混成団地となる場合もあろう。従って、あ

る共同の目的意識のもとで統一的な組織体として市場対応ができるかどうかという困難な問題も起るにちがいない。

遠郊の主産地とはことなつた市場にとりまかれたなかの都市農業主産地であるから、個別対応の才にすぐれた農家は、わずらわしい共同化を極力排除しようとする。ここでは、画一的な従来の公式論的な共同化方式は全く無力である。利益につながる生産・販売行程のうちのある部分だけの共同化が採用される。個別の長所を徹底的に伸ばすために必要な手段としての共同化である。たとえば、共同育苗・共同収穫調製・資材の共同購入・トラックやトレンチャーなどの高価な共用機械類の共同利用などである。

「播種や育籾から最終生産物の小袋包装商品の小売販売まで」の生産・流通の全行程を農家が必ずしも担当することはない。この春、八丈島南岸の段畑の観葉生産農家を視察したときのことであるが、わずか36aの狭少耕地のうちの6割に当たる2,200m²を施設化して3人の労働力でクロトン、ドラセナ、ゴムの苗生産専門経営をしている金田善万氏の経営を拝見した。苗生産の特技によって豊富な情報をもとに新しい品種の原木を養成して島内への苗の供給の過半をみだし、さらに内地へも供給している分業農業の出発点をこの経営にみたのである。面積規模の概念を一掃するようなこの経営法は、技術と集約化によって十分に補われるという事例として典型的なものであった。立地こそことなるにしても、塵介処理場から無償で供給される余熱利用が可能ならば、これと似た類型を設定することもできる。都市に投下される社会资本の積極的活用のアイデアを多いに生かしたいものである。

都市農業経営集団を構成するそれぞれの農家の技術水準はまちまちであり、その選好もかなり違うということを考慮に入れて、一つの経営が、完成

商品の生産販売をねらうような集団内の競争関係を回避することも必要であろう。それには、それぞれの家族構成や過去の経験を生かした特技をもとに経営群間に分業過程の一部を担当する経営群を補完的に育成導入していくことも、共同化体制の編成上考慮する必要がある。

大都市近郊農業の保全は、私経営的な意味における農家の生業維持的な福祉農政の問題ではない。それは、より積極的な意義をもつ経済政策と社会政策であると考えべきであろう。

新都市計画法の第2条にかかげられている高邁な基本理念に「都市計画は農林漁業との健全な調和をはかりつつ、健康で文化的な都市生活および機能的な都市活動を確保すべきこと、ならびに、このために適正な制限のもとに土地の合理的な利用がはかられるべきこと」が述べられているのである。そのねらいとするところは、無秩序な都市のスプロールを計画的に誘導し、調整しようとするものであって、大都市への人口と産業の集中現象を率直に認めたいうでの調整法であるといえる。これはある意味では、既存の社会体制への大きな変革と既得の近郊農民の権利を制限しようとするものであるだけに、「農業との健全な調和」をどのように都市化のなかで施策化するかという深刻な問題をはらんでいるのである。

全国的な視野でみるならば、一握りの市街地近郊近郊の農業の問題よりも、遠郊地方の広大な低開発地域の農業的振興のほうが大きな政治的意味をもつという理解もわかる。高度成長のひずみといわれる過疎と過密のアンバランス、地域格差の存在の是正など国全体の資源の有効利用論の説得力が大勢を占めるなかで、それでもなお、都市農業論は、それとは異った次元の問題として取扱われねばならないのである。

<横浜市都市農業問題研究会コンサルタント>