



Title	都市農地の変容過程に関する計画的研究
Author(s)	日下, 正基
Citation	大阪大学, 1980, 博士論文
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/1903
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

都市農地の変容過程に関する
計画的な研究

1979

日下正基

は し が き

都市農業とは都市内、より正確に言えば市街化区域内に成立・存続している農業であり、都市農地とは都市内・市街化区域内に存在している農地である。

今のところ市街化区域の大幅な拡大・変更はない。したがってそこに成立・存続する都市農業・農地は、市街化の進展によって縮小することはあっても拡大することはない。それら多くはいわば消滅を運命づけられたものであるといえよう。この点、都市の発展とともに外部へ広がっていく近郊農業とは全く異なる。

都市農業およびそれが成立・存続する都市農業地域を対象として、多くの分野から数多くの研究が試みられてきた。

しかしながらそれらの研究の多くは、都市農業と近郊農業との差異を明確に区別することなく研究展開しているために、研究の位置づけ・研究目的・それに伴う研究方法が充充分確化されておらず、優れた研究は少ない。

さらにそれらの研究は、農業を総体的にとらえるのではなく、それぞれの分野から興味ある要素のみを対象とし、他の要素は無視するかせいぜいのこととして、他要素を付随的につけ加えるといったものでしかなく、要素を分解・分析するだけで、それを総合化していく過程が欠如しているものが多い。

具体的にいうと、農業は主体としての農業就業者と、主体が働きかける客体としての農地と、両者の結合の結果としてもたらされるところの農産物からなる。ところが農業経済学が農民層分解を対象とする場合は、農地は農民の階層を示す指標でしかない。また農業経営学が生産性を問題とする場合は、敷地生産性に関しては農地のみ、労働生産性に関しては農業就業者のみで、前述の3要素を相互に関連させることは少ない。相互関連させている場合でも、極めて抽象化・一般化したものでしかない。都市計画・地域計画も同様で、農地の耕作者・所有者としての農業就業者は、ほとんどといってよいほど登場してこない。ましてや農産物が問題とされることはなく、農地はそこでは開発のための空閑地として一様に扱われ、農地＝農業生産地としての側面さえ忘れ去られている。こういった研究アプローチでは、都市農業がかかえる問題の解決は無論のこと、それぞれの研究が目的とするものさえ、充分なしえない。かえって都市スプロールを一層拡大させ、都市農地問題を激化させていく素因を形成してきたともいえよう。

以上の従来までの研究の反省をふまえ、この研究では、①まず日本の都市形成の特性さらには大都市圏内に成立・存続する農業を諸側面から検討することにより、都市農業・都市農地問題の構造と課題を把握し、②つぎに日本における都市と農村との関係、ならびにその関係の中で生じている都市農地問題を史的に跡づけることにより、現在の都市農業・都市農地問題の歴史的な位置づけを行

った。すなわち「消滅を運命づけられたもの」として都市農業の位置づけであり、その消滅過程における必然的なものとしての都市農地問題の位置づけである。③さらにそういった運命・性格をもつ都市農業の課題を、「都市農業総体としていかに摩擦や矛盾を少なく、消滅に至らせるか」と再定式化し、その文脈の中で都市農地問題を含む全体としての都市農業問題を解決するための具体的施策を検討し、④最後に全体として解体過程にある日本農業を再点検し、その中で都市農業を位置づけ、都市農業消滅後段階の農地の具体的あり方、およびそれを可能とするための制度、その制度を運営し、都市農業・農地を地域に定着させていく方策、換言すれば都市農業・都市農地保全策について論じた。

したがってこの研究は、第1段階；現象の解明・課題の対象化、第2段階；解決方法の開発、第3段階；解決方法の制度化、第4段階；制度の運営・地域への定着 という都市農地・市街地形成の分野における地域管理研究の全段階をとり扱っていることになる。

この点に関しては、地域管理研究の先鞭をつけたものであるといえよう。

同時にこの研究は、都市農業だけでなく、都市農業同様消滅を運命づけられているもの——一部の工業・地場産業・各種公団・地方自治体外郭団体等——への適用も可能である。

この研究をまとめるにあたって、研究の全体にわたり御指導をいただいた大阪大学工学部環境工学教室の上田篤教授、同末石富太郎教授、日頃から数多くの御教示を賜った大阪大学法学部の大久保昌一教授、同工学部建築工学教室の足立孝教授、同工学部環境工学教室の川崎清教授に深く感謝する。

研究を遂行するにあたって、大阪大学工学部環境工学教室第1講座、第2講座、第6講座の方々をはじめ、多くの人々の御支援をいただいた。深く感謝する。

目 次

は し が き

序論 都市農地問題の所在と研究の位置づけ	1
1. 都市農業の課題と都市農地問題	1
1-1 都市農地問題の発生	1
1-2 大都市圏における農業構造	1
1-3 都市農業の課題と都市農地問題・農業就業者問題	10
2. 都市内外の農地問題に関する既往の研究と問題点	11
2-1 農業経済学の場合	12
2-2 農村社会学の場合	14
2-3 農業地理学の場合	16
2-4 農業土木計画学の場合	18
2-5 造園学の場合	19
2-6 建築計画学・都市計画学の場合	19
2-7 その他の分野	22
3. 本研究の目標と方法	22
3-1 研究の目標	22
3-2 研究の方法	24
3-3 その他	27
4. 環境工学研究における本研究の位置づけ	28
4-1 環境工学研究における地域管理研究の必要性	28
4-2 地域管理研究としての市街地形成過程の分析	29

第1章 日本における都市＝農村関係の史的展開と

都市内外の農地問題	33
1. 前都市段階 — 原始集落および古代前期の農村	33
1-1 原始集落	33
1-2 古代前期の農村	34
2. 都市成立段階 — 律令制下の都市と農村	35
2-1 律令制下における農村の変化	35

2-2	古代都市の成立	36
3.	都市・農村関係萌芽段階 — 中世前期の都市と農村	37
3-1	荘園制下における農村の変化	37
3-2	都市的集落の発生	37
4.	都市・農村関係生成段階 — 中世後期の都市と農村	39
4-1	荘園制の崩壊と農村の変化	39
4-2	都市・農村関係の成立	39
5.	都市・農村関係展開段階 — 近世の都市と農村	40
5-1	封建制下における農村の変化	40
5-2	城下町および近世大都市の成立に伴う都市・農村関係の展開	41
6.	農村併呑段階 — 近代の都市と農村	43
6-1	資本主義制下における農村の変化	43
6-2	都市の農村併呑	44
6-3	都市発展に伴う近郊農業地域の変化	44
7.	農村消滅 = 都市農業成立段階 — 現代における都市・農村関係	45
7-1	大都市化の進行と農村の変化	45
7-2	都市農業の成立と農村の消滅	46
8.	結語	47
第2章	都市内外農業就業者の農外流出形態と都市農地の変容過程	51
1.	過去における農業就業者の農外流出形態	51
1-1	戦前における農外流出形態	51
1-2	戦後における農外流出形態	56
1-3	農外流出の将来的形態	65
2.	外的枠組の変化が将来的農外流出形態に与える影響	65
2-1	農地に関連する外的枠組	66
2-2	景気変動による農家労働力の吸収・還流	96
2-3	農産物需要変化・流通機構変化	97
2-4	外的枠組の変化が農外流出形態に与える影響	97
3.	農業就業者構成の将来的形態	98
4.	結語	98

第3章	市街化区域内農地の残存量・残存形態について	103
1.	市街化区域内農地の残存量	103
2.	市街化区域内農地の残存形態	104
2-1	地形図・統計資料による検討	105
2-2	事例調査による検討	109
2-3	市街化進展への農家対応と農地残存形態	123
3.	農地の将来的残存量と残存形態	124
4.	結語	126
第4章	市街化区域内における農地の利用方向	129
1.	農地利用計画Ⅰ―宅地並み課税が実施されないケース	129
1-1	都市農業の課題	129
1-2	農業集落を中心とした農地利用計画	130
1-3	集落段階区分	130
1-4	農地利用形態	131
1-5	集落段階構成と農地保全	132
2.	農地利用計画Ⅱ―宅地並み課税が実施されるケース	134
2-1	生産緑地制度適用による農業継続	134
2-2	都市農業の課題	134
2-3	解消農地の利用計画	135
3.	結語	138
第5章	都市農地保全のための諸方策	141
1.	日本農業の中での都市農業の位置づけ	141
1-1	日本農業の再点検	141
1-2	新日本農業地図	142
1-3	都市農業の意義	144
2.	都市農地保全のための諸方策	145
2-1	制度運用面からの検討	145
2-2	農業生産バックアップシステムの検討	148
2-3	都市住民の都市農業に対する意識の向上	149
2-4	農業の技術革新	149

2-5	広域都市圏の思想	150
3.	今後の研究課題	150
3-1	研究内容について	151
3-2	研究方法論について	151

序論 都市農地問題の所在と研究の位置づけ

1. 都市農業の課題と都市農地問題

1-1 都市農地問題の発生

ここに云う「都市農地」とは、現代では主として新都市計画法でいう市街化区域内に存在している農地で、一般に市街化の進展によりいずれは消滅していくだろうと考えられている農地である。そのような存在形式は、ヨーロッパ・中国などの都市には見られず、市街地の中に農地が住宅等と混在するという特殊日本の状況を形成している。しかし日本全国土において都市化が進行し、都市の内外に農業地を抱えつつある現状においては、これは将来の汎日本的な農業あるいは農地存在様式を示すものとも考えられ、現代都市とりわけ大都市における都市農業や農地の動向・構造等は非常に重要な意味を有することになる。

このような状況を「都市農地問題」として捉え、その構造と将来のあるべき姿を考察することは、日本の都市研究に課せられた重大な課題の一つと考えられるのである。

さて大都市圏においては、市街化区域内の農地面積の占める比率は大きく、しかも農地減少率が高いことから、農地消滅段階が最も進展しているとしてよい。ここにいう大都市圏とは首都圏・中部圏・近畿圏に代表される。

したがって本節では、三大都市圏の中心である東京・大阪・愛知三都府県、さらには東京都区部・大阪・名古屋三都市における農業の構造・動向を分析することによって、都市農業・都市農地の構造・課題を把握する。

具体的には、産業と人口の集中が農業・農村構造を規定し、かつそれらの構造に大幅な変更を加えていく過程を考察する。そのために、近代社会成立前後の農業構造をまず把握し、それ以降の産業と人口の動向、さらには農業構造を把握することによって、産業・人口の集中と農業構造との関係を具体的にとらえる。同時に、その結果としての現在の農業構造の分析を通じて、前述の課題の解明を行う。

1-2 大都市圏における農業構造

1-2-1 都市と農業の歴史的性格

東京は15世紀中葉に太田道灌により都市的基礎が築かれ、城下町としての発展を始めるが、やがて戦国期における関東一帯の乱れとともにさびれていった。したがってそれに当時遅れていた関東の経済・産業を発展させるべき力もなく、広大な関東平野の農地開発の進展も遅々たるもので、

徳川家康入府前においては、城下は民家100軒あまりが存在したにすぎなかった。ために家康は入府に先立ち上水を、入府後は直ちに水路・道路・橋梁を建設し市街地整備を図り、都市発展の基礎を築いていった。¹⁾その後江戸は、徳川幕府の覇府・全国の統合中心とされ急速に発展していく。

このように、東京周辺地域ではまず耕地開発よりも都市開発が早く、しかもそれが急速に進展したため、用水開発は都市用水のそれが先行し、米の重要性・高生産性にもかかわらず、農業用水不足から耕地の多くは畑地として開発されるというわが国の都市としては比較的特殊な形態をとることとなる。

他方大阪・名古屋はいずれも経済・産業の発展が進んだ地域にあり、周辺地域では早くから耕地開発が進展していた。開発当時は自給自足経済の域にあり、しかも貢租としての米の生産が絶対的なものであったことから、水利用の許すかぎり水田として開発されていく。高収益性の商業的農業の進展が最も顕著であった大阪周辺地域にあっても、平坦部で畑地があらわれるのは、近世後期の淀川沿デルタの大規模開発により用水不安定・不足となってからである。それも田畑転換としてのものにすぎず、水田中心の地目構成となっていた。

大阪は豊臣秀吉の大阪城築城さらには幕藩体制成立に伴う商業・流通の中心地化に伴い、また名古屋は徳川御三家筆頭の城下とされ、それに水陸交通の要衝としての位置的条件が付加されて、各々大都市に拡大・発展したもので、大阪は江戸につぐ、名古屋は江戸・大阪・京都の三都につぐ都市となり、盛時には大阪が50万、名古屋が12万の人口を擁するほどであった。

江戸をはじめそれら都市の周辺地域では、交通・運輸手段が未発達であったことから、ソ菜作を中心とする商業的農業が発展し、都市しにょうを導入する肥料獲得方法をもった集約農業が成立していく。とくに大阪の場合、ソ菜栽培だけでなく、ソ菜栽培圏の外側に棉・菜種の栽培地が形成されていった。棉作は都市糞尿以外に干鰯・油粕等の購入肥料を使用し、高度な技術体系のもとに高集約農業を形成し、高収益を生んでいった。それら商業的農業の発展に伴い小作の成立しうる条件が形成され、零細耕地しか有しない小農層も独立が可能となり、下人層は小作層として独立していくことになる。

他方東京・名古屋の場合、ソ菜栽培圏外においては、名古屋で若干の棉作がみられる程度で、商業的農業の進展度は比較的低く、とくに畑作の多い東京周辺においては粗放経営が行なわれていた。したがって東京・名古屋の地主・小作関係の進展度は低く、各農家の耕地面積も比較的大であったと考えられる。明治維新後かなり後の資料であるが、全国比較のしうる1926年時点においても大阪の小作地率・小作農率・平均経営耕地面積は各々、63%・51%・7.5反と、全国的には勿論のこと、商業的農業が進み、集約型農業・地主-小作関係が展開しているはずの東京・愛知の間にも大きな懸隔がうかがえる。また農地面積においてはほぼ同じ位の大阪が、明治初年において東京の3.6倍の農産物産出額を誇っていることからそれがうかがえよう。

表 1.1 3 都府県の農業構造 (1926年)

	経営耕地規模				平均経営 耕地面積	農地所有形態			小作地率
	5反以下	5～10反	10～20反	20反以上		自作	小作	自小作	
東京	37.5%	30.8%	21.6%	10.0%	9.3反	34.3%	24.4%	41.3%	45.7%
大阪	45.4	38.8	14.2	1.6	7.6	21.9	50.8	27.3	62.7
愛知	29.6	46.3	22.2	2.0	8.2	30.5	23.4	46.1	45.4
全国	35.1	33.9	21.4	9.6	10.9	31.1	27.1	41.6	45.9

資料：日本帝国年鑑

表 1.2 明治初年の生産力構造

	農産物				工産物				原始生産物				総計			
	価額	構成比	対国	全比	価額	構成比	対国	全比	価額	構成比	対国	全比	価額	対国	全比	
	千円	%	%	%	千円	%	%	%	千円	%	%	%	千円	%	%	
大阪府	6,625	44	3	7,734	52	7	583	4	2	14,941	4					
東京都	1,865	44	1	2,146	51	2	208	5	1	4,219	1					
全国	227,287	61	100	111,892	30	100	33,129	9	100	372,307	100					

資料：山口和雄「明治前期経済の分析」

註：大阪府は大阪府と堺県の数値を合算した。

1-2-2 都市構造の変化

盛時には100万、50万、12万を越す人口を誇った江戸・大阪・名古屋も、幕末の動乱・経済混乱さらには武家社会の崩壊によって、武家層を中心とする人口流出が続き、明治初期には江戸67万人、大阪29万人、名古屋11万人へとその人口を減少させていった。

しかし江戸は首都とされ、新政府の中央集権的政策のもとに、統合機関はその規模を拡大させ、人口も急速に増加していった。

他方大阪は紡績業等を基礎に明治17～8年頃から商業都市的性格を脱皮し、工業都市・商工都市としての発展基盤を築き、名古屋も同様伝統産業を基盤とし、それに水陸交通の要衝としての地理的条件を生かして発展基盤を築き、各々発展していった。

とりわけ東京の発展は著しく、明治初年には工産物産出額が大阪の30%にも達していなかったにもかかわらず、戦前に従業員数ではほぼ追いつき、戦後はこれを完全に追い越すまでに至る。その業種構成においても、出版印刷・電気・機械等の都市型・高度加工型工業に特化し、進んだ構成をみせている。全産業的にみると、東京と他の二府県との懸隔は一層著しく、総従

表 1.3 明治後期の工業の実態

	1900年		
	工場数	従業者数	従業者の男女比*
東京都	416	29,366	55
大阪府	795	51,823	49
愛知県	697	25,855	31

資料：工場統計表 対象は5人以上の職工を使用する工場

註：男女比 = $\frac{\text{男子従業者数}}{\text{従業者総数}}$

業員数では大阪の1.7倍、愛知の2.6倍にも達し、業種構成においては金融保険業・卸売小売業・不動産業等に特化している。さらに工業統計による従業員数よりも事業所統計による製造業従業員数がはるかに多い。これは製造業においても本社機能を有するものが集中していることを示しており、業種構成面からだけでなく、同一業種内における機能面からも東京の中枢管理機能の強さがうかがえる。

他方大阪は、東京・愛知を大きく引き離していたが、その後の工業発展は三都府県中最低で、戦

表 1.4 工業の発展

	1925年 従業者数	1975年			従業者指数 1925年を 100とする
		従業者数	従業者全国比	出荷額全国比	
東京都	179,083人	956,010人	9.0%	8.9%	534
大阪府	258,177	883,773	8.3	9.6	342
愛知県	166,631	803,280	7.5	9.1	482
東京区部	67,785	836,584	7.4	6.9	1,234
大阪市	190,734	320,374	2.8	2.9	168
名古屋市	86,303	212,099	1.9	2.0	246
全 国	1,841,311	10,660,328	100.0	100.0	579

資料：工業統計表・各市統計書

註：対象は1925年は5人以上・1975年は4人以上の従業者を使用する工場
但し、東京区部・市は全工場を対象。

表 1.5 工業の業種別構成（従業員数）

		東京都	大阪府	愛知県	東京区部	大阪市	名古屋市	全 国
1925年	食 料	5%	5%	5%	6%	7%	7%	9%
	食 料	25	50	70	6	37	51	56
	織 維	11	7	1	10	12	12	6
	化 学	25	11	8	42	25	10	10
	機 械	34	27	17	36	19	21	19
	計	100	100	100	100	100	100	100
1975年	食 料	6%	5%	7%	6%	6%	9%	10%
	食 料	2	9	14	2	5	6	9
	織 維	17	6	2	21	13	7	4
	出 版	2	7	6	3	8	5	5
	鉄 鋼	9	12	7	10	12	10	8
	金 属	10	14	12	10	12	18	10
	機 械	17	10	6	12	6	7	11
	電 機	5	5	18	3	5	12	8
	輸 送	6	1	1	5	1	2	2
	精 密	27	32	28	29	33	24	33
	そ の 他	計	100	100	100	100	100	100

資料：工業統計表・各市統計書

註：1925年は従業員数5人以上の工場・1975年は全工場を対象

表 1.6 産業の業種別構成（従業員数）

1975年

	東京都		大阪府		愛知県		東京区部		大阪市		名古屋市		全 国
	構成比	全国比	構成比	全国比	構成比	全国比	構成比	全国比	構成比	全国比	構成比	全国比	構成比
農 林 水 産 業	0.2	3.3	0.0	0.7	0.1	1.8	0.4	3.9	0.0	0.3	0.1	0.6	0.6
鉱 業	0.1	1.2	0.0	0.6	0.1	1.6	0.8	3.4	0.0	0.1	0.4	0.1	0.3
建 設 業	7.5	12.0	7.1	6.7	7.2	4.6	7.5	10.6	8.1	4.5	7.9	2.3	9.4
製 造 業	24.1	13.0	30.8	9.6	37.6	7.9	23.5	11.1	25.1	4.7	24.4	2.4	28.1
卸 売 ・ 小 売 業	31.2	17.2	31.3	10.0	26.8	5.8	31.9	15.4	36.1	6.9	35.0	3.5	27.4
金 融 ・ 保 険 業	5.3	23.7	4.1	10.7	2.8	4.9	5.5	21.6	5.0	7.8	4.0	3.2	3.4
不 動 産 業	1.9	27.1	1.5	12.6	0.9	5.3	1.9	24.5	1.8	9.2	1.3	3.5	1.0
運 輸 ・ 通 信 業	7.4	16.2	6.8	8.6	6.2	5.3	7.7	14.8	7.3	5.5	8.3	3.2	6.9
電 気 ・ ガ ス ・ 水 道 業	0.5	11.9	0.7	8.9	0.7	6.1	0.5	9.9	0.6	4.6	0.9	3.6	0.7
サ ー ビ ス 業	18.6	15.3	15.4	7.3	14.9	4.8	18.0	12.9	14.0	4.0	15.5	2.3	18.4
公 務	3.3	13.4	2.2	5.3	2.5	4.0	3.2	11.6	2.0	2.8	2.7	2.0	3.7
計	100.0	15.1	100.0	8.8	100.0	5.9	100.0	13.3	100.0	5.3	100.0	2.7	100.0

資料：事業所統計調査報告

表 1.7 製造業の機能構成*

東京都	大阪府	愛知県	東京区部	大阪市	名古屋市	全 国
64	77	85	60	54	71	89

註：工業統計による従業者数／事業所統計による従業者数

後には東京に抜かれるまでになる。しかし業種構成は初期の紡績を中心とする軽工業から、機械・金属・電気等の高度加工型工業に転換をとげ、東京につぐ先進型の構成を示している。さらに全産業的にみても、東京同様金融保険業・卸売小売業・不動産業等の特化度が高く、中枢管理機能の成長が著しい。

愛知は、工業従業員数でこそ他都府との差異は小さいが、業種構成においては徐々に脱皮しているとはいえ、未だ軽工業的色彩を残している。また全産業的にみても、従業員数では無論のこと、その業種構成においても製造業の比重が大である反面、中枢管理機能のそれは小で、質量両面において東京・大阪との懸隔は大きいものがある。

それら三都府県の中心都市である東京市（→東京都区部）、大阪市、名古屋市においては、以上の傾向が一層明確にうかがえる。

産業の集中は同時に、人口の集中をよぶ。

東京は1975年には1167万人、大阪828万人、愛知592万人、東京都区部865万人、大阪市278万人、名古屋市208万人と膨大な人口・人口増加を示しており、人口面からも都市発展の大きさをうかがえる。

しかし人口も産業同様、東京と大阪、東京・大阪と愛知との、あるいは東京都区部と大阪市・名古屋市との懸隔は著しく大きい。

表 1.8 人口動態

	1925年		1975年	
	実数	指数	実数	指数
東京都	448万人	100	1,177万人	263
大阪府	306	100	828	271
愛知県	232	100	592	255
東京区部	411	100	865	210
大阪市	212	100	273	131
名古屋市	77	100	208	270
全 国	5,974	100	11,194	187

資料：各都府県統計書・各都市統計書・国勢調査報告書

1-2-3 農業構造の変化

三都府県あるいは三都市における産業・人口集中には質的にもまた量的にも著しい差がみられる。近代以降の社会においては、都市構造の変化が農業構造およびその構造変化を大きく規定するものである以上、三都府県・三都市の構造変化形態の差異は当然のこととして、農業構造・構造変化に大きな差異を生み出すはずである。

ここでは、農業構成要素のうち比較検討資料がえやすい農地・農業就業者・農産物について、個々の農家構造をも関連させながら検討することによって、農業構造変化を把握することとする。

なお資料利用上の制約もあり、ここでは1925年を基準年とし1975年の50年間の変化を検討する。

表 1.9 農業構造の変化 1925～1975年

	東京都	大阪府	愛知県	東京区部	大阪市	名古屋市	全 国
農地面積 A	26	32	59	—	—	—	92
B	45	56	84	28	34	61	87
農業就業者 A	13	25	19	—	—	—	—
B	30	22	36	32	36	74	—
農家数 A	50	65	80	—	—	—	89
B	60	66	78	45	36	74	82

資料：農林省統計表・農林業センサス・国勢調査報告書

注：A：1925年を100 B：1960年を100とした。

農業就業者については

A：国勢調査による男子農業就業者

B：農業センサスによる男子基幹的農業就業者

(1) 農地

東京都・大阪府の農地減少が著しく、いずれも $\frac{2}{3}$ 以上減少しているに対し、愛知県のそれは小で40%強減少したにすぎない。

表 1.10 3 都府県・3 都市の農業構造 その 1 農地 (1975)

	農地規模別構成					平均経営 耕地面積	水田比率
	30a 以下	30~50a	50~100a	100~200a	200a 以上		
東京都	45.1%	20.5%	24.2%	9.3%	0.9%	45a	11%
大阪府	51.0	24.8	20.7	3.4	0.1	36	79
愛知県	29.1	21.8	30.7	15.7	1.7	61	64
東京区部	50.6	22.3	21.0	5.7	0.4	38	13
大阪市	62.5	21.4	13.9	2.1	0.1	29	70
名古屋市	50.0	22.1	22.3	6.3	0.3	39	63
全国	25.4	18.0	27.8	22.3	6.5	94	56

資料：農業センサス

註：水田比率＝水田面積／全耕地面積 全国には北海道を含まない。

階層別にみると、2ha 以上層は大阪府 0.1%、東京都 0.9%、1ha 以上層でみても大阪府 3.5%、東京都 10.2%と中・大規模層の減少が著しい。反面 0.5ha 以下、特に 0.3ha 以下といった小規模層の肥大化傾向がみられる。大阪府では半数以上が、東京都でも半数近くがこの層に集中しており、全階層的な農地面積の減少がうかがえる。他方愛知県は、2ha 以上層 1.7%、1ha 以上層では 17.4%と中・大規模層が比較的多い。また 0.3ha 以下層も 30% 弱と少く、全階層的に農地面積の減少傾向はみられるが、その進展度は小であり、東京都・大阪府とは対照的である。

都市別にみると、大阪市の場合 0.3ha 以下に 63%、0.5ha 以下層には実に全農家の 84% が集中しており、極めて零細な農業経営を行っているといえよう。

平均経営耕地面積は、都府県レベルでは愛知が最大で 61a、逆に大阪府は 36a と小さく、都市レベルでも東京都区部・名古屋市が 40a 弱であるに対し、大阪市は 30a 弱と 10a の差がある。

大阪市のそれは全国平均の $\frac{1}{3}$ 以下にすぎず、江戸期の性格が今なお根強く残っている。

(2) 農業就業者

1920～75年の55年間に男子農業就業者は、東京都では19.6万人から2.5万人へと実に17万人、87%も減少し、減少率の低い大阪府でも12.6万人から3.1万人へと9.5万人、75%減少している。

それを農業主体者である男子基幹農業就業者についてみると、資料の制約上1960～75年のわずかに15年間であるが、大阪市では実に83%、減少率の低い愛知県でも64%減少しており、この面での高度経済成長が農業に与えた影響の大きさがうかがえる。

しかし1農家当りの男子基幹農業就業者数は東京都が0.48人、東京都区部・大阪市では各々0.67人・0.42人といずれも全国平均を上廻っている。

また男子専従者を有する農家率も東京都・東京都区部・大阪市は全国平均を上廻っている。特に東京都区部のそれが高く実に58%にも達している。

表 1.11 3 都府県・3 都市の農業構造 その2 就業構造 (1975)

	男子専従者 数 (1 農家当り)	男子専従者 なし農家率	男子就業形態				男子兼業職種		
			農 業 の 業 み	農業主	農業従 業	兼 業 の 業 み	恒 常 勤 務	臨 時 勤 務	自 営 業
東京都	0.48人	59%	25%	12%	33%	30%	53%	9%	38%
大阪府	0.22	81	21	3	60	16	65	6	29
愛知県	0.32	72	27	6	54	14	75	2	24
東京区部	0.67	43	28	21	22	28	42	4	59
大阪市	0.42	63	23	7	48	23	53	3	46
名古屋市	0.20	82	18	7	52	24	66	15	27
全 国	0.36	67	28	11	51	11	55	27	18

資料：農業センサス

註：兼業職種については、1人で2種以上の職種に従事しているケースもふくむため、計は100%を越すこともある。

以上3点の一見相反するかにみえる現象は、農家の大量の減少があってはじめて成立するものであり、男子専従農業就業者を有する農家と、それを有しない農家・離農していった農家という就業構造面での農家の2極分化傾向が顕著にうかがえる。

先にみたように農地規模での2極分化が生じていないことから、就業構造面での2極分化は超高集約型経営を営む農家と、粗放経営を営む農家・離農していく農家とへの2極分化であることをも示している。

農家男子家族員の就業形態は、東京都・東京都区部を除き兼業主・農業従という形態が多く、兼業のみという形態が少ないのに対し、東京都・東京都区部は全く逆の傾向を示す。これは大阪府・愛知県は水田が多く、休日・帰宅後の農業が可能であるのに対し、東京は畑が多く、多量労働力を必要とすることから就業形態が兼業のみあるいは農業のみ・農業主へと2極分化していったことを意味する。このことは同時に、現農業就業者のリタイヤーに伴い非農家が続出していくことを意味し、先述の東京都・東京都区部の大量農家減少を説明している。

(3) 農産物

都市の発展は労働力市場と農産物市場を同時に形成し、農業労働者は工場労働者となるか、あるいは都市需要に応じた農産物を生産する集約型経営を営むかの選択を迫られる。特に大阪府・大阪市の場合は、経営耕地面積が小さく、しかも明治期に高集約型農業である棉作・菜種作が相次いで崩壊していったため、それへの対応は一層シビアに要求されたと考えられる。

その結果として、都市レベルでは集約型経営のソ菜農家が多く、都府県レベルでも粗放経営の米農家が増加はするが、それでもソ菜農家は多く、ソ菜農家率は全国平均を大きく上廻ることとなる。

また都府県でも水田比率が小でしかも農産物市場が大なる東京都の米農家は少なく、逆に都市でも農産物市場の小なる名古屋市のソ菜農家は少ないといった差を生み出している。

表 1.12 3都府県・3都市の農業構造 その3 農産物 (1975)

	農産物販売額一位部門				農産物販売額		
	米	野菜	果樹	畜産	販売額なし	200万円以上	1,000万円以上
東京都	3%	41%	10%	10%	44%	7%	1%
大阪府	42	26	16	3	48	3	0
愛知県	56	17	6	6	30	8	1
東京区部	1	68	2	2	26	7	1
大阪市	29	55	1	8	43	6	3
名古屋市	46	36	2	5	47	3	1
全国	57	6	8	5	18	10	1

資料：農業センサス

註：農産物販売額一位部門については販売額なし農家は除外して算出した。

次に高度集約度を端的に示す農産物販売額をみると、販売額1000万円以上の農家が大阪市の2.6%を最高に、大阪府を除く各都府県・都市が全国平均を上廻っている。平均経営耕地面積最小の大阪市に高販売額農家が多いということは、いかに高集約の農業を営んでいるかを示すものである。一方その大阪市に販売額のない農家が43%もあり、明確な農家の2極分化傾向をうかがうことができる。他方愛知県の農産物販売額別農家分布は、全国平均のそれとやや似た傾向を示し、2極分化の進展は明確にはみられない。

以上みたように、産業・人口集中が激しい東京・大阪では、農地・農業就業者の減少が著しく、東京は畑地が多いことがそれに輪をかけて、高集約型経営農家を生み出すと同時に、他方では脱落農家を急速に離農させていく。大阪の場合、水田が多いにもかかわらず、早くからの商業的農業の展開・それに伴う生産技術の蓄積をうけつぎ、東京以上の高度集約型農家を生み出すと同時に、水田の多いことが粗放経営を営む農家の大量滞留を生み出していく。

両者には下層農における形態面での差異があるとはいえ、いずれも農家の2極分化が極端な型にまで進展していることは共通している。

他方愛知・名古屋は産業・人口集中が大であるとはいえ、東京・大阪のそれとはかなりの差があり、しかも軽工業主導型の産業発展であったことから、男子労働力需要面においては一層の差異を生じていく。さらに農地面積が相対的に大きくまた水田率が高いことも加わって、農家の2極分化の進展は、東京・大阪とは対照的で、明確な型では出現していないといえよう。

1-2-4 都市発展への農家対応と都市農地問題

都市周辺農村においては、高度集約型農業が成立しうることから、下人層の独立が可能となり、零細な農家が多数形成されていった。それら零細農家は地主層から農地を借りるなり、購入するな

りして耕地を確保していくが、商業的農業の展開さらには農業の投機性が大なるゆえの地主の交替により、近代的・合理的地主＝小作関係が生じ、小作層の上昇に伴う耕地規模拡大等を通じて、多数の零細農家の存在が意味する以上の農地分散が生じていった。

その後の都市発展過程における都市の農地・農産物・農業労働力需要に対するそれら零細農家の様々な対応により、零細農地が売却・転用自営されていくと同時に、生産手段あるいは財産としての農地が残存することになり、都市農地問題が出現するに至った。

近年においては、農業若年労働力の涸渇、交通機関の発達による中郊・遠郊農業地帯の成立に伴い、農業労働力・農産物需要は減少していく。他方地方から大都市圏へ流入した層の宅地需要は激増し、それに産業用地・公共用地需要も加わり、農地需要は一層強まっていった。すなわち都市農地は、住宅や工場などの開発用地のための空閑地として、一様に取扱われていくことになる。民間開発によるスプロールは優良農地を蚕食し、農業成立基盤を崩壊させ、他方公共開発は個々の農家事情・農地特性をなんら考慮することなく、公共事業という名のもとに全体的・強制的に農地を買収していった。

その結果として、都市農業の存立基盤は一層弱体化し、農業就業者の多くは半ば強制的に農業から排除されていくことになるが、学歴・職歴・年令等の就業上のハンディから賃労働者あるいは事実上の非就業者として析出されていく。前者は身分的には不安定で、しかも低賃金を強いられることから、生計費を補いさらには生活保障のために貸家・貸駐車場等の転用自営を行い、後者は不動産所得により一層依存せざるを得ないがゆえに、転用自営を一層拡大させ、またその資金を得るために農地売却を大規模化していった。

他方かろうじて残存している農家も、傍系家族員だけでなく直系家族員である後継者をも農外流出させ、また農業所得では生計を維持しえず農地売却あるいは転用自営による不動産収入によって生計を維持しているものが多い。

換言すると、都市発展に伴い現在のように進んだ農家の2極分化構成を示すに至るまでの過程における様々な農家対応、とりわけ生計を維持していくことに基因する農業就業者の多様な行動によって、都市農地問題は深刻化しまた一層複雑性を増していったといえよう。

1-3 都市農業の課題と都市農地問題・農業就業者問題

現在の都市農地問題は、都市発展への様々な農家対応、とりわけ転業の困難な農業就業者の多様な対応行動によって一層複雑化しまた問題性を深めたものであり、農業就業者問題との関連なしに都市農地問題を解決することは不可能である。

さてそれでは農業就業者問題と都市農地問題とをいかに関連させるべきであろうか。先述したように、都市発展への対応過程において、農家は後継者を当初から農外就業させるかあるいは若年時

に農外職種へ転業させるかしたために、現時点において農業後継者はほとんど存在していない。したがって現在の都市内農業は、ごく一部の企業的農業経営層を除いて、中年層以上の農業となっている。しかも後継者が供給されないため、現農業就業者のリタイヤーによって順次縮小し、ついには消滅していく農業である。

一方昭和43年に都市サイドにおける都市農地問題を解決することを主目的とする都市計画法が制定される。それにより主要都市域は市街化区域と市街化調整区域とに分たれ、市街化区域は10年以内に優先的に開発されるべき区域として位置づけられる。市街化区域の大幅な拡大・変更はない。したがって市街化区域内に存続している農地は、市街化の進展によって縮小することはあっても拡大することはない。すなわち市街化区域内に成立・存続している農業は、制度面・農地面からも消滅を運命づけられることになる。

ここに都市の発展とともに外部へ広がっていく近郊農業とは全く異なる、消滅を運命づけられた農業が成立する。これはまさしく都市農業というべきものである。

したがって先述した農業就業者問題・都市農地問題を関連させ、同時解決していくポイントは、換言すれば、消滅を運命づけられた農業就業者・農地を一体として、いかにスムーズにその消滅までの過渡期を経過させるかにあり、それは農業就業者問題・都市農地問題を包含する都市農業全体としての課題である。

具体的にいえば、農業就業者問題においては、転業の困難な現農業就業者がリタイヤーするまで充分農業を営めるように、農業生産環境を整備していくことが重要となる。都市内農家はその経営規模が零細であるとはいえ、独自の流通機構と結びついた特殊かつ多様な農産物を産し、極度の集約経営により高収益・高所得をあげているものが多い。したがって農業生産環境整備とは経営規模の拡大でも、適地農産物の育成・発展でも、流通機構整備でもない。農業生産環境整備とは、農業就業者がリタイヤーするまで充分営農を可能とする農業生産基盤、あらかじめ示唆すれば市街地と調和した農地の存在形態・存在様式を作り出していくことに置かれねばならない。ここに農業就業者問題と都市農地問題とは密接に関連したものとなり、農業サイドだけでなく都市サイドにおける都市農地問題の解決＝今後の無秩序な市街化進展の制御、および混住地域整備も可能となる。

2 都市内外の農地問題に関する既往の研究と問題点

「都市農業」なる語が明確に概念づけられたのは、昭和43年の新都市計画法の制定によると考えてよい。したがって都市農業地域研究そのものに限定すれば、極めて新しい研究分野であるといえよう。しかし昭和43年以前においては、とくに近郊農業地域と区別されることなく研究されて

きたわけであり、近郊農業地域研究を除外して都市農業地域研究のみを論じるのは意味がない。むしろ都市農業地域研究が極めて新しい研究分野であることからすれば、近郊農業地域研究の展開を把握することこそ重要となる。

したがって以下では、近郊農業地域研究を中心に既往の研究展開を把握する。

近郊農業は「農業の発達史的見地により、最高の祭壇に昇れるものである。従って近郊農業の発展過程は一国の農業の推移の方向に対する指針を失わない」²⁾ことから、また近郊農業の行なわれる近郊地域は、「本来異質な都市と農村とが相互に接触・交渉し合い、年々の変貌が著しい」³⁾ことから、近郊農業・近郊地域は各研究分野からの重要かつ興味ある研究対象となってきた。

古くは農業地理学・農業経済学・農村社会学から、近年に至っては、都市計画・建築計画学・農業土木学・造園学さらには行政サイドからのアプローチもみられ、社会科学・人文科学・工学をも含む極めて広い分野にまでおよぶ。

これら研究分野をすべて網羅し、個々に検討を加えていくことは膨大な作業量・時間を要し、それだけで一個の研究論文が成立する。したがって以下では計画学関係以外の研究分野については、応用科学としての地域管理学への基礎科学からの研究成果の導入といった視点から、簡単に把握する程度とし、計画学関係の研究展開を主に検討することとする。

研究の展開とは、単に研究成果面だけをみるのではなく、何を研究対象としそれをいかなる側面からとらえているかということ、換言すれば研究がいかなる問題意識に支えられているかということ、さらに研究対象をいかなる方法でとらえるか、いかなる方法論を用いているかということ、から把握する必要がある。近代社会成立以降の都市・農村関係は、都市によって規定され、都市・農村の競合というよりもむしろ、圧倒的な力を背景に都市による農村の一方的収奪→農村破壊という側面が強く、農村側に諸々の問題を生み出していく。それらの問題は資本制社会との関係、すなわち資本制社会の運動・展開に伴う各種矛盾の顕現という型で研究対象とされていく。

資本制社会の運動・展開に伴う矛盾・問題構造の把握ということは、運動・展開からの時期区分、その時期区分ごとの矛盾・問題構造の比較検討が必要とされ、その方法としては同一のもの、もしくは同一視点からのものが要求されることから、方法論面での研究展開は比較的少なかった。近郊農業・都市農業地域研究の展開においても、方法論面よりもむしろ、問題意識・研究対象が重視されてきたわけであり、ここでの分析もその面を中心に展開する。

2-1 農業経済学の場合

農業経済学の分野で近郊農業論が相対的独立性を有する研究分野として成立するのは、「都市と農村の相互矛盾・対立関係が種々の側面で近郊農業のうえに特徴強調的なるが故に特殊的」⁴⁾に現

われる独占資本主義段階以降であり、比較的新しい研究分野であるといえ、チューネン・ブルックマンに代表される農業立地論に立脚する農業経営学以外には、農業経済学からの近郊農業研究は少ない。したがってここでは、主に農業経営学研究に焦点を絞って検討する。

2-1-1 戦前の農業経営学研究

農業経営学の分野における近郊農業地域研究の嚆矢は、1926年の青鹿四郎の「東京近郊に於ける農業経営の研究」である。その後青鹿の研究成果は1935年「農業経済地理」、1936年「近郊農業論」として集成されるに至る。青鹿の研究の特色は①農業経営方式を地域的に類型化しようとしたこと、②その際地域的差異を歴史的発展段階の差異として捉えようとしたことにあり、またその業績はチューネンの立地論をはじめわが国の近郊農業論に具体的に応用したこと、しかもチューネンの立地論が本来きわめて静態論的なものであるのに対し、青鹿はそれを農業の資本主義化という歴史的過程のなかでとらえたことにある⁵⁾。しかし資本主義化という視点にたちながらも、その対象とするところは「商業的農業の発達面にとどまり、農業における資本主義発展のもう一つの重要な側面である農民層分解」⁶⁾については言及しておらず、そこに青鹿の研究の限界が認められる。

青鹿の後をうけて、川田信一郎・山口隆・小原敬士・宮出秀雄等の研究が出る。宮出は近郊農業全般にわたって論及すると同時にそれを多くの地域で実証していく。そういった意味では宮出の研究は、わが国の近郊農業研究における唯一の体系的研究であるといえよう。

2-1-2 戦後の農業経営学研究

戦後の研究としてはまず、1949年に逸見謙三の「近郊ソ菜園の成立条件」が出る。これはドイツ農業経営学の立地論に立脚したもので、「わが国近郊農業論における最初の本格的な立地論的研究」⁷⁾とされている。

その後農業経営学の立場からの調査研究は数多くなされ、大阪府だけに限っても、武部善人・森田泰三を中心とする大阪府農林技術センターのグループ、さらには大学の農林経済学研究室によるものがある。1973年には国の農業技術研究所・農事試験場、都府県農事試験場農業経営担当者の共同研究、「都市拡大と近郊農業」が出されるに至る。これは三大都市圏内の近郊農業を農業経営学の立場から網羅的かつ詳細に調査したもので、公的研究機関における農業経営学研究の性格・傾向をよく示すものである。

他方ではこういった調査研究をもとに、農業経営の合理化・農業所得の向上をいかに実現させるか、といった経営計画的研究も進展していく。

以上のように、戦後の農業経営学研究はその研究過程において、都市化・工業化による農地の潰

廃、土地利用の競合、兼業化の進展等崩壊しつつある近郊農業の現状が明確化されるに至り、研究目的も初期の都市市場に対する近接性からする経営立地上の優位性を問題とするものから、漸次都市化の波に抗しうるか否か、といった近郊農業経営の成立条件をさぐるものへと転化していく。ここでは土地に関しては農業的土地利用と都市的土地利用との農家収益の比較、すなわち敷地生産性の問題、また労働力に関しては農業労働収益と他産業平均労賃との比較、すなわち労働生産性の問題が重視される。またそれと同時に、高収益性農業経営が模索され、研究は農業労働力と農地と農産物の組合せ論議に終始していく。

2-1-3 農業経営学研究の成果とその地域管理学研究への導入

以上の研究展開はある意味では当然のことだとはいえ、そこにおいては農業就業者：農地・農産物の有機的関連は断ち切れ、地域と結びついた存在であるはずの農業は、後述する農業地理学・農村社会学とは逆に、一般化・普遍化され極めて抽象的存在となっているのが現状である。

そのため、農業経営学研究方法論の一つである統計的・定量的方法において、統計資料の限界・制約をわきまえずに使用し、資料分析の客観性・妥当性を失っている例が多くみられる。具体的にいうと、農業に関する統計資料には農業センサス・農家家計調査等、農家の記入方式あるいは調査者の農家からの聞き取り方式にもとづくものが多い。その場合税金等への配慮から経営耕地面積・農産物販売額・農家所得等は非常に低く出てくるのが一般的傾向である。それら各種指標を単独であるいは単純な加工で、同次元で用いる場合はそれを相対化しうることから問題は生じないが、高次加工する場合あるいは他の統計資料と同時に用いる場合、それを相対化する途を失い、それら数値自身が一人歩きすることとなる。その結果として、明解な論理展開の裏に大きな問題を残す、むしろ明解な論理展開ゆえにその問題を隠してしまう、といった点で重大な問題点を有することとなっている。

しかし農業経営学は最も体系的に近郊農業にとり組んできたわけであり、豊富な実態調査による研究蓄積、特に各種の経営指標の作成等は地域管理学研究にとって、集落単位・農家層単位に農業経営形態を考える場合には、極めて有用なものであるといえよう。

2-2 農村社会学の場合

2-2-1 戦前の農村社会学研究

農村社会学は、農村における社会生活のそれぞれの領域において、その領域の社会生活の構造を総合的に把握することをその課題とし、資本制社会の矛盾は階級構造に総体として表現されることから、階級構造との関連で諸集団・諸組織・他の上部構造的要素をとりあげてきた。⁸⁾

しかし、戦前の研究においては上記視点は比較的弱い。むしろそれを批判的に対置することによ

り研究を進めていく。すなわちいわゆる日本資本主義論争を充分意識しながらも、実際の研究展開においてはその流れから離れた地点で、「地主＝小作関係を社会関係という基礎概念として捉えることによって」⁹⁾ 社会・生活領域を実証・理論化していった。こういった社会関係領域から日本農村独自の「同族論」、「自然農村論」が有賀喜左衛門、鈴木栄太郎によって構想されていく。彼らは認識の出発点として、生活という事実とこの生活行為の意味体系を分析の基底に置くことによって、実証という領域と研究態度を形成していった。この生活重視を背景に、経済的要素ないし行為を安易に世界史的な一般法則に適用し、この適用されざる部分を経済外的強制、日本の特殊性とする方向に批判的立場をとる。すなわち日本農村の歴史的個性の重視という途をとるのである。¹⁰⁾

しかし彼らの立場・研究展開は、戦前の日本資本主義が未成熟の段階で、しかも資本主義の影響の少ない後進農業地域を研究対象とし、日本資本主義の再生産構造の中で、家と村とが不可欠の構成要素の位置を占め得るという状況下であったからこそ、可能であったといえよう。当然のこととして近郊農業地域の研究は極めて少なかった。

2-2-2 戦後の農村社会学研究

戦後の農村社会学研究は、農村社会の変化と農村社会がかかえる問題を解明することを目的として展開していく。

まず1949年に福武直による「日本農村の社会的性格」が出され、農村民主化の課題と結びつけて農村社会学の課題が設定され、農村社会にみられる封建制の残存が問題とされた。

ついで大塚久雄の共同体論に刺激されて、封建制から資本制への移行という視点にもとづく歴史的科学的性格を強め、「村落の共同体的特質の残存の根柢を問い、かかる村落の解体によってより近代的な農村社会が建設されるという展望」¹¹⁾を持つに至る。そしてこうした移行、解体が農民層分解を通じて実現されることから、農民層分解の形態と方向をとらえることが重要な課題とされた。

1960年以降においては、日本の高度経済成長過程で生じてきた農村社会の急激な変動に伴い、戦前の日本資本主義再生産構造の中で不可欠の構成要素であった家と村は、その固有の意義を喪失し、農村社会学の問題領域は大きく変っていった。すなわち「旧制度の残存問題を問題にすることによって、農村問題を把握」¹²⁾しえず、課題は家と村ではなく、破壊されるところの農家生活に移っていく。

したがって研究対象地域も、旧制度がより濃く残存する後進農業地域から、変動の激しい既成大都市周辺地域・新規工業開発地域へと移っていく。

ここにおいてはじめて、農村社会学は近郊農業地域を本来的な研究対象とすることとなる。しかしそれはあくまでも、地域社会変化・生活変化把握の一環としてのものであり、十全たるものではなかった。またそういった研究の展開過程において、「真に農民生活を向上せしめるものとしての、

独占資本による収奪の排除の方向と方法」¹³⁾へと研究目的は転化していく。

その後さらに農業をめぐる環境は厳しさを増し、農家生活と農村社会の解体が明らかになるにしたがって、「独占資本による農業・農村の収奪をどこまで排除しうるか」¹³⁾といった視点から、いわゆる農村防衛論が登場してくる。

研究対象地域は、都市的色彩が強い、したがってそういった意味からは独占資本の意向を反映した農政の施策対象となり難い都市近郊地域よりも、農業的色彩が濃く、本来の農政施策対象である純農村地域へと移っていく。

2-2-3 農村社会学の研究成果とその地域管理学研究への導入

以上みたように、農村社会学からの近郊農業地域への取り組みは少なく、その内容においても十全であるとは言い難い。また小地域空間を研究対象としながら、空間を構成する主要な要素である農地が、階層区分指標という非常に抽象化された型でしか現われないのも、地域管理学研究にとっては、不満の残る点である。

しかし農村社会学は、戦前の有賀・鈴木、戦後の福武・蓮見らによる、鋭い問題意識に支えられた豊富な実態調査とそれにもとづく理論体系があり、農民意識論・階層分解論・農民組織論・ライフサイクル論等は非常に有用で、近郊農業地域への適用も可能である。また実態調査においては、農村下放運動による農村生活体験をベースにしたがらの構造的把握にはみるべきものがある。さらに農業地理学・建築計画学・都市計画学において、マイクロ地域の実態調査的分析が、社会の全構造的な分析の中のどこに、どのような形で位置づけられるかという自覚的作業を欠如し、個別の実証的データと、先述したデータ限界をふまえない極度に一般化された抽象論とが、なんの関連もなく論じられるといった欠陥に対し、農村社会学においては蓮見らのいわゆる「中範囲理論」の展開もあり、学ぶべき点は多い。

2-3 農業地理学の場合

2-3-1 戦前の農業地理学研究

わが国最初の近郊農業地域研究として、1918年に小田通敏の「帝都と近郊」が出される。これは東京の都市的発展に伴う外延的発展が、「如何に其圍繞地帯の農村を都市化しつつあるか」¹⁴⁾を、武蔵野を例にとり詳細に記述したものである。農業に関する内容は、土地利用・土地価格・農業経営などで、その後わが国の農業地理学から「近郊農業が扱われる場合の観点や問題点が、ほとんど洩れなく提起されていると云って良い位」¹⁵⁾であると高く評価されることとなるが、その反面では事実の単なる羅列にすぎないとする批判的意見も多い。

つぎに西水孜郎の一連の景観形態学的研究が出される。それは従来の統計的羅列的記述法や、

人相関的説明法からの脱皮を試みたものであるが、景観は「それを規定する経済的社会的条件のすべてを具象化しているものではない。特に基本的・本質的な条件は、殆んどこれを示していない」¹⁶⁾とされるように、景観の意義およびその位置づけがなされないまま、近郊農業地域研究に適用したことに問題がある。

2-3-2 戦後の農業地理学研究

1950年代は都市に対するソ菜供給圏やその供給地域の地域構造に関する研究が行なわれる。東京を対象とした吉崎恵次・吉野真直、京都を対象とした乾幸次・藤本利治、大阪を対象とした安井司等の研究がある。

1950年代後半から日本経済は高度成長期に入り、工業化・都市化の急激な進展が都市近郊農業に重大な影響を及ぼすに至り、地理学の研究対象も兼業化・農地潰廃等、都市化・工業化の農業への影響といった側面に、その中心を移していく。1960年の人文地理学会は「都市的土地利用と農村的土地利用の競合」についてのシンポジウムを開催し、全国各地の都市近郊における土地利用の競合関係・変化の実態が伊藤郷平・松井貞雄等によって報告され、またそれ以降松井貞雄・斎藤光格・佐々高明・坂本英夫等の同一視点からの研究が進められていく。しかしこれらの研究は小地域空間についての詳細な実態調査分析ではあるが、①産業経済構造全般の見地から巨視的に地域をとらえる点が欠けている、②自然的条件との接点には関心が払われたけれども、経済性の検討が不十分である、③独自の研究対象を持ち得ていない、等の指摘が1969年以降渡辺操・大貫俊・白浜兵三・光岡浩二から出されることとなる(同様の指摘が1953年に尾留川正平によってもなされている)。

ついで1960年代後半～70年代においては、1960年代に指定・建設実施された新産業都市における工場施設が本格的に稼動するに至り、その周辺農業地域への影響が問題とされ、新井鎮久・新宅暢久等による実態調査研究が出される。また道路網整備・交通機関の発達さらには農業における商品的生産の発展と地域的分業の進展によって、遠郊地でも都市への供給を目的とする集約的ソ菜園芸が成立し、輸送園芸として坂本英夫・松井貞雄等の研究が出される。しかしこれらの研究も、先述の批判を積極的に受け入れて新しい研究展開を遂げているとはいえない。また農業センサス等の統計資料の整備・充実を背景に、数学的手法を導入したマクロ・セミマクロ地域を対象とする研究が盛んとなるが、これらはマイクロ地域研究との接点を欠き、しかも農業経済学の項で分析したように、データの限界・制約を考慮していないものが多い。

2-3-3 農業地理学研究の成果とそれの地域管理学研究への導入

農業地理学は①統計的・定量的・分析的方法、②生態学的方法、③定性的・景観的・形態学的方

法により「農業地域を形成する自然的・人文的両側面の因子を究明し、人類の労働の結果として現われる農業現象が充填されている空間、換言すれば、歴史的・人文的に意味づけられた農業地域¹⁷⁾」について究明するものとされている。

しかし近郊農業地域研究に関しては以上で概観したように、(1)①の方法によるマクロ・セミマクロからの地域分析と、②、③の方法によるミクロ分析との相互の結節点がなく、それへの自覚的作業も少ない、(2)小地域空間についての分析では、農業景観や土地利用等で自然的条件との接点には関心が払われたけれども、社会経済的側面の検討が欠けている、の2点から上述の農業地理学の目的に必ずしもアプローチし得ていない面がある。とくに(2)の生産力・生産関係、農民層分解等についての明確な視点の欠如は、問題意識の欠如・低さを意味し、先述したように戦後日本の都市農業・近郊農業地域研究においては、致命的欠陥になっているといえよう。

しかし小地域空間の分析においては、非常に優れた面も多く、方法論として学ぶべき点は多い。

2-4 農業土木計画学の場合

2-4-1 農業土木学の研究展開

農用地における「水のコントロールと耕地の区画整理の改善の2つの側面を通じて、農業生産基盤を総体的に改善すること¹⁸⁾」が農業土木学創成期の目的とされていた。しかし水田偏重、地主制を背景に土地生産性が重視されたこと等から、耕地整理技術よりも水管理技術が優先され、戦前は水理学を中心とする農業水利学、構造力学を基礎とする農業構造学研究が大勢を占めていく。

地主制が崩壊した戦後においても土地生産性重視型の土壌物理学、農業水文学等が盛んで、今日の農業土木学の基礎がつくられるに至る。

しかしこれらの研究は点・線を対象とするもので、面を対象とする農業地域研究の展開はみられなかった。

その後農工間の所得格差を背景として労働生産性の向上が強調され、農業土木学の分野でも労働生産性を考慮した圃場の集団化・区画整理の必要性が認識されるに至る。また1963年には新沢嘉芽統・小出進の「耕地の区画整理」も出され、ようやくにして面的研究が展開されていく。

さらに無秩序な市街化が優良農地を蚕食するに及んで、農地と他の土地利用との適切な共存関係を図ることが緊急課題となり、1970年11月農業土木学会誌は「土地利用計画」特集をくみ、またこれを期して、研究ジャンルでも従来の農地整備部門が農村計画・農地整備へと改称され、面的研究が本格的な活動を始めるに至る。また北村貞太郎・増本新らにより、西欧とくに西ドイツの農用地整備が土地利用計画の中に明確に位置づけられた農業構造改善事業例が紹介され、「農村全体の基盤を整備する中で、初めて農業生産基盤の整備がより確実となる¹⁹⁾」という認識が広がっていく。

かくして耕地整理に始まる農業土木学の中に、土地利用計画を中心とする農村計画論が定着する

こととなる。

また従来の農村整備施策も急転換し、①1969年には農振法により農用地区域が設定され、土地改良事業が農村の土地利用計画と関連性をもつこととなり、②1972、73年には農村基盤総合整備パイロット事業、農村総合整備モデル事業が相次いで施策化され、それら事業を通じて土地改良事業の枠内での生活関連施設整備が実施されるに至り、農業土木学の中に農村計画、農村整備計画が重要な役割を占めることとなる。

2-4-2 農業土木計画学における都市内外農業地域研究の課題

以上述べてきたように、農業土木学における計画研究は成立後日が浅いため、体系的研究は未だなく、計画論の技術的内容も十分整理されていない段階にあり、課題を充分明確化するまでには至っていない。したがって以下での詳細な検討は省略する。ただ従来から農林省ベースの上からの計画・研究が多かったがために、研究の独自の発展を欠き、また農業・農村の主体者たる農民・農村居住者の存在を忘れ去ったものが多々みられ、これらの点の反省にもとづく研究展開が必要とされよう。

2-5 造園学の場合

造園学の分野における農業地域研究は、1955年木村三郎・川名俊次の「近郊農村計画の在り方について」、1973年田代順孝の「農耕地の都市的改変とオープン・スペースの構造に関する研究」の2編がみられるのみである。

前者はチューネン理論の日本への適用上の問題を述べたものにすぎず、詳細な検討は省略する。また後者も同じ研究者による同一内容のものが都市計画学分野で発表されており、次の建築計画学・都市計画学の項で併せて検討することとする。

以上から造園学における都市内外農業地域研究の検討は省略する。

2-6 建築計画学・都市計画学の場合

2-6-1 建築計画学・都市計画学における都市内外農業地域研究の展開

戦前における建築計画学からの農業地域研究としては、小倉強による村落形態論があるのみで、本格的なそれは戦後の農村民主化の課題と結びつけられて登場する。すなわち生活改善運動の中で西山久三・佐々木嘉彦・持田照夫らによる農村住宅平面計画・住み方研究として展開され、後に住要求を階層的に捉えるまでに至る。しかしこの階層理論は、「その核心部たる貧農層の住要求をどこに向けて発展させるかについて、理論的に明確化²⁰⁾」しえず、そこに限界をもったまま、むしろそこに限界を有するがゆえに、これら研究は消え去っていく。

その後生活改善運動は農家改善から農村施設改善へと研究対象を移し、①生活や生産の共同化、②生活基盤施設整備 なる2視点からの研究が横山尊雄・菊地弘明・浦良一らによって進められていく。生活基盤施設整備研究は、「八郎瀧干拓地農村建設計画」の中で、1962年「施設利用の圏域的段階構成計画」として体系化されるに至り、施設計画を中心とする農村計画が確立される。

その後農村基盤総合整備パイロット事業、農村総合整備モデル事業実施を背景として、浦良一・青木志郎らによる生活圏研究・集落再編計画が展開されていくが、これら研究は農林省ペースの上からの計画・研究が多く、独自性を欠き、しかも農業の展望性のなさゆえか、農業生産・農業就業者問題を回避した、生活施設計画のみに偏したものとなっている。

そういった状況を反映して、1971年度建築学会農村計画研究協議会が、「農村計画にとっての農業」なるテーマで農業生産・農村に焦点を絞って開催される。しかしそこでも、農業・農村の主体たる農民・農村居住者の存在を無視した論議が多く、それに対するものは運動論の立場からのものが中心であり、計画学研究とどう関連させていくかは、不問にされたままである。

都市計画学からの農業地域研究は、建築計画学からの農村計画研究の流れとは離れた地点で展開していく。

1950年代後半の日本経済の高度成長による大都市への産業・人口集中を背景として農地転用による市街化が急速に進展していく。それは散漫低密度の市街化形態をとったため、道路や供給処理施設の整備負担を増大させ、公共施設の適正配置を困難にただけでなく、混住地域での農業経営を阻害することとなる。ここに至って市街化をいかに制御し、計画にのせていくかが課題とされ、農地転用誘導・市街化整備を主たる研究対象とする都市内外農業地域研究が展開していく。

まず1959～60年に石田頼房は、「大都市周辺宅地問題と農地転用」と題する一連の論文を発表し、1960年にそれらを「大都市周辺地域の散落状市街化の規制手法に関する研究」としてまとめる。石田の研究は、散落状市街化の原因を宅地需給関係を通して分析し、それをもとに既存の土地利用規制手法の問題点を考察し、さらに今後の規制手法の提案へと展開していく。農地転用に関しては農地は宅地供給源の主体であるとし農地転用の分析を通じて散落状市街化の原因を検討し、①広汎な農地供給層の存在、②農地生産性＝市街化抵抗性の差異、③農業経営形態の差異、④農地分布形態の不規則性 なる4点から散落状市街化が生じるとしている。石田の研究は、単に都市サイドからだけでなく、農業サイドからすなわち農業経営の内容にまで入りこんで農地転用＝市街化を問題とし、総合的把握を試みようとしている点は評価すべきである。しかし①重点を市街化の規制手法においていることからわかるように、あくまでも都市サイドからの発想であり、農業生産・農業就業者の明確な位置づけを欠いているため、総合的把握を試みながらそれが成功しているとはいえない。そのため散落状市街化の原因分析に不十分さがみられる、②①と関連する問題であるが、農家経営形態分析は専業・兼業別と経営耕地規模別からのものであり、兼業が容易でしかも集約経

営の多い都市農業・近郊農業地域を対象としたものとしては問題が多い²¹⁾、③対象は東京都小金井市のみで、しかも1955～58年のわずか4年間の既存資料を利用するなど、空間・時間面においてかなり制約があるにもかかわらず、やや強引に一般化を試みている等に問題がある。

その後石田とはほぼ同様の視点からの研究が数多く展開されていくが、それらの研究は石田以上に農業生産・農業就業者に対する視点・検討を欠き、また地域相互連関のない個別の実証的データの羅列・市街化現象の表面的把握にとどまっているものが多い。そういった中において田代順孝は1973、75年に農地の細分化・地形的条件の導入なる視点から市街化進展・スプロール問題にアプローチし、比較的まとまりある研究成果を出している。しかし農業生産・農業就業者に対する視点・検討を欠き、農地のみを分析対象とする等、同様の欠陥を有している。

農地転用・市街化整備以外に都市内外農業地域を研究対象としたものに、農家の貸家経営を扱った竹下輝和、あるいは地域開発への農家対応を扱った城谷豊、東正則らの研究があるが、明確な視点を欠きまた内容的にも実態調査の域を出ない等、独自の研究ジャンルを形成しえていない。

2-6-2 建築計画学・都市計画学からの都市内外農業地域研究の課題

以上述べてきたように、建築計画学・都市計画学からの農業地域研究は農業地理学と同様、農業生産・農業就業者といった社会経済的側面の検討＝産業構造全般からの地域構造把握の視点を欠き、空間面のみを扱ってきたとってよい。建築計画学における施設計画、都市計画学における都市の開発用地のための空閑地としての農地の位置づけである。上述した検討・視点を欠いた施設計画では、農民の生活安定＝農業安定には結びつかないがゆえに、非農家化・人口流出により施設は無用の長物化することもなきにしもあらずである。また生産者でありかつ土地所有者である農業就業者の存在を無視した市街化の整序化研究では、生産基盤を失なわれ、生活の安定を失った農業就業者行動を把握しえないがゆえに、市街化現象の表面的理解にとどまり、効果的対応策を打ち出すまでには至らない。

吉野正治により「地域経済・雇用＋生活・文化＋施設・空間利用」といった総合化の視点は出されてはいる。しかしそれを研究の現実面で展開していく上では、体系的・自覚的研究蓄積に欠けているがゆえに、多々困難が予想される。

計画学は総合化の学問である。にもかかわらず関連分野の研究展開・成果に充分注意を向けてこなかった。そういった点では、関連分野の研究成果を積極的に取り入れることが必要とされる。しかしそれに先立って計画学独自の視点構築が必要であり、そのためには従来往々にして乖離していた研究と計画との統合、既往研究の批判的検討をも含む地道な研究活動が必要とされよう。

2-7 その他の分野

その他の分野からの都市内外農業地域研究として、農住都市構想・緑農住区開発構想があげられよう。

これらは1967年に当時の経企庁国民生活局長であった中西一郎が発案したもので、その後土地問題懇談会・東京問題委員会・都市計画中央審議会できりあげられていく。しかしこれらのアプローチは、物価対策・都市問題対策の一環として、安価かつ大量に住宅・宅地を供給するという視点からのものでしかなかった。これに対し農協側は、①農民から離れ金融機関化した都市農協が自からの命脈を保つための手段として、②農地売却農民の生活防弊・スプロールによる農業生産防弊なる視点から、一乗照雄・安井中ら中央農協首脳部が積極的対応を示し、1970年には農協が不動産業を営むことを可能とする農協法改正により、農住都市・緑農住区構想が実現化されることとなる。

以上の経緯でもわかるように、農住都市・緑農住区構想のねらいは、①農民による安価な住宅供給をはかり、同時にそれにより農家経済の再建をはかる、②スプロールの市街化の整序化と、農地への防災・都市緑地的機能の期待、③農協資金の都市整備・住宅供給への導入であり、本来の主体者である農家・農業就業者の存在を無視した、都市・行政あるいは肥大化官僚化し、農民から遠く離れた農協首脳からの一方的発想、すなわち極めて政治的なものでしなく、研究展開としての本節の目的から外れるので、これ以上の詳細な検討は省略する。

3. 本研究の目標と方法

3-1 研究の目標

日本の農地の存在様式は極めて特殊なものであり、農地計画論の展開をはかるに際しては、そういった存在様式をもたらした日本の国土や社会・文化あるいはそれらの歴史的発展過程の特殊性から、都市・農村関係を定立することによってはじめて、その十全なる形での展開が可能となる。

さて日本における都市・農村関係において、都市農業はその最終段階である農村消滅段階に達している。その場合、その消滅過程をいかにすべきかが重要であり、その過程は農地と農業就業者とを一体化させて考えるべきであるということ、都市農業の課題として既述した。都市農業地域研究の課題も当然それに関連させて設定されねばならない。

しかし都市農業の課題に関連させて関連分野の研究展開を検討した結果としては、農地と農業就業者とを関連させている研究例については無論のこと、農業就業者構造を本質的問題としてとりあげている研究例は、農村社会学以外にはみられなかった。せいぜいのこととして、建築計画学領域における農村計画学から、総合的視点からの研究の必要性が指摘されているにすぎず、その具体的

研究展開は未だみられない状況にあり、都市農業の課題に応えうるものはなかった。

以上をふまえ、本研究では就業構造との関連で市街化区域内における農地利用計画論の展開をはかることをその第一目標とする。

具体的には、第1章で日本における都市・農村関係および都市農地の存在様式の歴史的発展過程を把握することによって、現代日本における都市・農村関係を明確化すると同時に、大都市圏における農業・農地の位置づけを行う。

第2章では過去における農業就業者の農外流出形態、今後予想される農業就業者への農外流出圧力を検討・把握し、それらに基づいて農業就業者構成の将来予測を行う。

ついで第3章では、過去における農家の市街化対応をその行動面・意識面から分析し、他方では農家の行動結果としての農地利用形態・保有形態を分析し、それらに基づき農地利用・保有形態の方向性を把握する。

第4章では、大阪府市街化区域を例にとり、就業者構成と農地利用形態から集落類型を行い、各集落類型ごとに第2章・第3章の結果に基づき、集落を核とする農地利用計画、それを効力あらしめるための方策について、時間軸との関連での検討を行う。

なお農家の農地保有志向は強く、しかも農地保有を可能とする、むしろ有利とするような制度成立等により、農業就業者がリタイヤーしても土地持ち労働者と称される農家による農地保有が増加し、今後も市街化区域内農地は残存していくと考えられる。その場合、農地は存在しても、ごく一部の企業的経営層を除いて農業就業者は存在しなくなることから、本来的な農業を構成しえず、農地が存在する地域はもはや農村とは呼び得ないものとなる。ここに都市・農村関係は農村消滅後段階に入ることとなり、都市サイドからの農地利用計画が可能となる。最終章ではこの段階の農地利用の方向、ならびにその方向を成立させるための具体策を検討する。これは本研究の第二目標ともいべきものである。

この場合留意すべきことは、まず第一に、わが国の場合極めて高密度な社会であるがために厳しい土地利用上の制約が必要であるにもかかわらず、明治期の地租改正により従来の社会的・共同体的制約が一挙に崩壊し、それにかわるべきものがないままその後の土地利用が進められ、乱開発・各種公害による国土の荒廃を招いているということ。第二に、全体として解体過程にある日本農業を再検討し、そういった中で都市農業を位置づけるということ。以上2点である。

したがって都市サイドからの農地利用計画においては、日本をめぐる国際環境、日本の国土や社会・文化、それらの歴史的発展過程を考慮に入れた農地利用の方向、あらかじめ示唆すれば、新たな社会管理の方向を見出し、その文脈の中で生産機能だけでなく、多様な価値を有する空間として都市農地を保全する、という方向を導き出すことを最大のポイントとすべきである。

3-2 研究の方法

3-2-1 方法の概要

本研究の課題からすれば、将来的な農業就業者構成・農地残存量・残存形態を把握し、次にそれに基づき農地・農業就業者の消滅過程をタイム・スケジュールに乗せる必要がある。

そのためには、まず過去からのトレンドに基づき農地・農業就業者各々について将来予測を行ない、次に外的要因を考慮しながらそれを修正していくことが必要である。その場合のトレンドとは、過去からの趨勢を単に将来へ向かって延長するのではなく、過去から現在に至る対象とする事象の法則性・規則性を把握し、その把握に基づいたトレンドが必要である。法則性・規則性を把握する方法として、統計資料等によりマクロ的に把握する方法と、事例調査等によりミクロ的に把握する方法がある。前者の場合、単独要素中心の把握となり、他要素との関係性を考慮した構造的把握は困難な場合が多い。またたとえそれが可能であっても、仮説的把握の域を出ない。後者の場合は逆に、構造的把握は可能であるが調査結果を一般化するためには多くの事例調査が必要となる。

したがって本研究では、既存資料により仮説設定し、ついで典型的数地区の事例調査・事例調査結果の比較検討により仮説検証し、一般化を試みることにした。さらに事例研究では、農業継続意向・経営形態、農地利用方法・農地観等の農家の将来意向・農家意識を把握することによって、トレンド法から得た結果に対する第二の修正法とした。

こういった方法を採用することによって、従来農業地理学、建築計画・都市計画学等で問題とされてきたマクロ研究とミクロ研究との乖離問題を解消することも可能となるはずである。

3-2-2 調査方法・資料処理方法

① マクロ分析

マクロ分析においては、既存統計資料と地形図を主に使用した。

既存統計資料の利用に際しては、1) 正確な統計数値を得るように努めた。例えば農地面積については、農業センサス・農林省農業調査・同作物統計・農地転用動態調査・固定資産税概要調査等の各種資料を用い、それらを相互間・時系列で比較検討することによって正確な、少なくとも妥当性のある統計数値を採用するように努めた。2) さらに前節で述べたように、資料の限界・制約を考慮し、資料処理においては資料の限界・制約を充分見極めうる程度の処理・加工とし、資料処理による客観性・妥当性を失ないように努めた。

② ミクロ分析

事例研究の場合、小地域を対象とする以上、対象地区に対する総合的かつ綿密な調査が必要とされる。しかし時間・調査スタッフ面の制約から、必ずしもそういった調査が可能となるとは限らない。したがってまずマクロ分析・予備調査により対象地区の充分なる構造的把握を行ない、ついで

それに基づいた仮説を設定し、多くの時間・調査スタッフを要する最後の本調査段階では、なるべく簡単でしかも要を得た調査でその仮説を検証するという手順が必要とされる。

また本調査段階では農家アンケート・聞き取り調査を伴うことが多い。その場合、一般的には回答拒否層・無回答層こそが重要な問題を有することが多く、それらの層が調査のポイントをなすことから、悉皆調査を行うと同時に、回答拒否層・無回答層をなくす、少なくすることが重要である。それには簡単・明瞭な調査方法・調査内容が必要とされ、そのためにもマクロ分析、予備調査からの構造把握により充分検討された仮説設定が必要となる。

それら資料の処理に際しては、悉皆調査ができたとしてもサンプル数は1集落当り多くて50である(大阪府平均39戸/集落 1975年)。対象集落が異なれば、調査項目は若干異ならざるを得ず、調査対象地区数の増加が共通項目の増加に必ずしもつながらない。したがってサンプル数の点からデータ処理において数学的手法を用いる限界が生じる。他方上記手順を採用すれば構造的把握をなしえているはずであり、数学的手法を用いる意味は小さい。

以上からミクロ分析においては、i)マクロ分析・予備調査による調査対象地区の構造的把握、ii)仮説設定、iii)本調査による仮説検証 なる手順を採用することとした。

分析に際しては、構造的把握を容易にし、また分析作業量を軽減するという点からも、農家類型を設定することが必要となる。

その場合、農家類型の指標として次のものが考えられる。

1)家族員の就業状況、2)営農形態；専業・兼業の別、3)経営種目・農産物、4)規模Ⅰ；経営耕地面積、5)規模Ⅱ；所有機械台数・種類

本研究が対象とする都市農業・都市農業地域においては、(1)居住地周辺に有利な就業機会があり、余剰労働力(二男・三男・婦女子等)は当然、通勤兼業という形態をとるため、兼業農家と専業農家を比較した場合、専業農家の方がより充実した農業を営んでいるとはいえない。その区別はむしろ、家族構成の差から生じているとみるべきである。(2)また経営耕地面積の小なる都市農業経営においては、所有機械台数とか、その種類という指標は適切ではない。むしろ農用機械の使用が兼業化を促している場合が多い。(3)さらに軟弱ソ菜・特殊作物の需要が大で、極めて高い敷地生産性をあげうる都市農業においては、経営耕地規模単独では十分な指標たりえず、農地利用形態(=経営種目・農産物)を同時に考慮してはじめて経営耕地規模が意味をもって来る。

すなわち、先にあげた5指標のうち、家族員の就業状況以外の指標は適切な指標たりえないことになる。したがって以下では、家族員の就業状況を指標として農家類型を行い、先に述べた経営種目・農産物+経営耕地面積を経営形態とし、各農家類型の属性として取り扱った。

家族員の就業状況に関しては、どの家族員がどういった職種についているかがまず第一に重要であるが、職種だけでなく、勤務先の規模等をも含めたその職業の安定性・有利性をも考慮する必要

がある。しかしそれらすべてを含めると指標があまりにも複雑になるので、ここでは農家の家族員の中でだれが農外就業についているかを問題とした。

その場合、 a) 家族構成員の中で最も重要な役割を果すものは世帯主である、 b) 各農家の将来方向を示すものとして後継者の就業形態が重要になる、 c) さらに傍系家族員の実業形態が問題となる。

以上の諸点を考慮して農家類型したものが表 1.13 である。

表 1.13 農家類型 I

世帯主 以外の就業形態		世帯主の就業形態	農業専従 R	農業主従 R'	農外就業 主従 U'	農外就業 専従 U
後継者	農業専従 主従 r		Rr	R'r	U'r	Ur
	農外専従 主従 u		Ru	R'u	U'u	Uu
他家の 族員	農外就業 従事者はいない n		Rn	R'n	U'n	Un
	農外就業 従事者がいる o		Ro	R'o	U'o	Uo

農外就業した後継者が農業還流することは少ない。したがって、Ru型農家は世代交替によりU型に移行し、準脱農型農家となる。世代交替しても専業型農家であり続けるのはRr、もしくは一部Rn型のみである。

以上のようにこの類型は、農家の将来方向を示すものとしてはすぐれている。しかし消滅を運命づけられ、また後継者がほとんど存在していない都市農業地域内農家に対してはあまり意味がない。むしろ本研究の課題からすれば、先述したように過去から現在に至る就業形態変化構造をとらえ、それによって近い将来の現世帯主の実業動向を把握することこそ必要となる。すなわち現在・将来だけでなく、過去をも同時に表現しうる類型が求められることになる。

現世帯主は現在ほとんどが40才代以上で、マイクロ分析で扱う1955年時点²²⁾においては就業状態にあり、世帯主あるいは後継者→世帯主として農家の中枢で都市化・市街化に対応してきた。したがって、現世帯主の実業形態変化を中心にとらえ、つぎに後継者の就業形態変化を考慮することによって、表 1.13の類型の長所を生かし、しかも都市農業に適合した農家類型が可能となる。

現世帯主の実業形態変化としては、①農業→農業：R ②農業→農外：UR ③農外→農外：U_U、④農外→農業 の4つのパターンが考えられる。④のケースは若年期に農外就業につき、両親の老令化に伴う労働力不足によって農業にもどるというケースか、あるいは停年退職後に農業就業するというケースである。都市農業地域のように農家の二極分化、あるいは全階層的崩解が進んでいる

地域では、前者のようなケースは考えられない。また後者については、農業就業者は家計維持者として農業を営んでいるわけではなく、実質的な世帯主ではないので、対象外となる。以上から世帯主については①、②、③のケースが対象となる。

つぎに後継者の場合、就業時期は1955年以降と考えると、当時の都市化、市街化状況を考えれば、農外就業しその後農業するというケースは無論のこと、その逆のケースも考えられない。以上から後継者の就業形態はいずれも静態的なものとなり、農業就業 r 、農外就業 u 、未就業 n の三形態が残る。

なお世帯主の就業形態が②、③のケースにおいては、市街化対応は世帯主の就業形態によりあらかじめ方向性が決定されてしまっているわけであり、後継者の就業形態は副次的な意味しかもちえない。したがって後継者については、世帯主の就業形態が農業→農業のケースだけが問題となる。

以上の諸点を考慮し農家類型すると、 R_r 、 R_u 、 R_n 、 U_R 、 U_U の5類型となる。²³⁾

3-3 その他

3-3-1 対象地域

研究対象地域としては、大阪府市街化区域を選定した。その理由は、

i) 大阪府の場合、先述したように古くから都市需要に伴う商業的農業が展開していたため、現在では全国一の零細・多様・集約的な農業経営形態をなし、都市農業の典型地域であること。

ii) 市街化区域、とくに北・東大阪地域のそれは地形条件が一致し、市街化区域の大幅な変更・拡大は不可能であり、都市農業地域が明確であること。この意味からも大阪府は都市農業の典型地域であるといえよう。

iii) 先述したように、大阪府とくにその市街化区域においては水田率が極めて高い。水田の場合、それを維持していくための投入労働力は比較的少なくてすむため、また米の自給という点からも、今後の水田の残存率は高いと考えられる。さらに水田が多いことは、水利施設等農地保全・維持のための方策が畑以上に必要なことを示している。以上2点から、大阪府ではとくに農地利用計画が必要であることを示している。

以上3点である。

ただし、先に分析したように、同じ大都市圏所在都府県にあっても東京・愛知等とは地域構造・農業構造が異なる以上、本研究成果を一般化するには、より一層の調査・研究が必要である。

3-3-2 調査対象地区と調査の概要

ミクロ調査対象地区としては、統計資料・地形図を使用したマクロ分析結果等に基づいて、市街化区域内集落から、市街化進展が著しく農業維持が一層困難な条件下で今なお高生産性を誇る農業

を営んでいる地区として東大阪市森河内・池田市神田地区を、他方都市化・市街化圧力に対し、何ら抗することなく全階層的に農業崩壊が進展していった地区として豊中市小曾根地区を選定した。さらに比較対照という意味から、市街化区域・同調整区域境界部にある集落から箕面市小野原地区、市街化調整区域内集落から和泉市坪井・福瀬地区を選定した。小野原地区は近年の大規模公的開発に伴う農地の大幅な減少により、また坪井・福瀬地区は農産物（柑橘）価格の暴落により、各々急激に農業構造が変化した地区である。

したがって、前の三地区と後の三地区とでは調査方法等が異なるが、先述したように、まずマクロ分析・予備調査による調査対象地区の構造的把握を行い、次にそれに基づき集落内全農家を対象とする本調査を行ったという点では共通している。具体的な調査内容・利用資料についてはその都度記述することとし、ここでは省略する。

調査時期は神田・坪井・福瀬地区は1974年、森河内・小曾根・小野原地区は1976～77年であり、主に1955年以降調査時点までを取り扱った。

4. 環境工学研究における本研究の位置づけ

4-1 環境工学研究における地域管理研究の必要性

現在の環境工学研究を大きく分けると、環境創造をめざす計画的立場からの研究と、現代社会が生み出す種々の環境問題に対処しようとするいわゆる問題解決的・管理的立場からの研究とにわけられよう。

わが国の急激な社会変化は、複雑多岐な環境問題をつぎつぎに生み出しているため、管理的立場からの研究は問題追従・対処型のものにならざるをえず、研究の体系化には充分至っていないのが現状である。他方、計画とはそういった各種研究の体系化があってはじめて充分なる展開がなされるものであり、本来の意味での計画・計画学を成立させるためには、個々の管理型研究の一般的展開だけでなく、全体に対する明確な認識とそれに基づく個々の研究の位置づけが必須となる。他方計画的立場からの研究についてみれば、従来の管理型研究が研究対象に対する明確な認識、あるいは明確な研究の位置づけを欠いていたために、計画学が管理型研究の成果を計画条件として整理し、計画の中へ組み込んでいくことを充分なしえず、そのため計画学自らが、管理型研究の領域まで研究領域を拡大させていった。それは管理型研究が充分その目標を達しえず、そのため総合する立場にある計画学が必要にせまられて、やむをえずとった行動であり、それを理解しえないことはない。しかしそのため本来の計画学研究がおろそかにされ、独自の研究領域・方法を確立しえず、また研究成果も不充分であったことは否めない。計画学が本来の研究を進展させるためには、管理

型研究の研究成果を計画条件としても導入しうるように、管理型研究へ注文をつけ、それら成果をもとに独自の研究進展がはかれるようすべきである。またそれと同時に、計画学研究の明確な位置づけ、独自の研究領域の形成をはかるべきである。すなわち計画という専門の立場から学際協力をいうというスタイルであり、こういったスタイルをとることによって、計画学、管理型研究を含む環境工学研究全体の向上をはかりうることになる。すなわち地域管理型研究・計画学研究の双方が各々の専門の立場をもつと同時に、相互に理解可能なことば＝共通言語をもつことが必要となるのである。

つぎに環境問題の特質として、その問題とする環境と深くかかわっている人々の情報・活動、さらには合意があってはじめて、その本来の意味での解決がなされるものが多いこと²⁴⁾、環境問題は単に地理的条件だけでなく、その地域に居住してきた人々のトータルな生活によっても規制されるものであること、の2点があげられよう。これら2点から環境管理型研究においてはとくに、一般化をめざす研究と同時に、特定地域を対象とする地域研究的性格をもつ研究の展開が必要とされよう。

以上から、環境工学研究の分野における管理型研究の展開方向として、個々の研究の社会全体への明確な位置づけと、計画学研究へのつながり、特定地域を対象とし総合性をめざした地域管理的方向が重視されるべきであろう。

4-2 地域管理研究としての市街地形成過程の分析管理研究

地域管理²⁵⁾とは通常下記の4段階から成ると考えてよい。

第1段階；対象とする地域活動現象・地域環境問題等の機構の解明、課題の対象化

第2段階；課題解決方法の開発

第3段階；課題解決方法の制度化

第4段階；制度の運営・地域への定着

本研究は市街地形成における農業変容過程を把握し、そこから農業就業者と関連させた農地の位置づけを行い、新市街地形成の予備地である農地管理＝市街地管理のあり方と、管理手段とを求めようとしたものである。先述の地域管理の段階からいえば、主として第1および第2段階を対象としたものであるが、第3、第4段階をも若干扱っている。

地域管理研究との関連を具体的に述べれば

- ① 従来の都市サイドからのアプローチだけでなく、新市街地形成の主体である農地あるいはその所有者である農家サイドからのアプローチをも含め、総合的に市街地形成メカニズムの解明を試みた。
- ② 現在の都市農業は都市・農村関係からいえばその最終段階である農村消滅期にあり、現農業就業者限りの農業である。そして彼らがリタイアした後の段階は、農地は残存していても農業の主体者である農業就業者を欠き、本来の意味での農業ではなくなる。これらのことから農地管理

・市街地管理にあたっての課題設定・管理手段開発においても、時間軸と関連させた都市・農業両サイドからの複合的アプローチを試みた。

- ③ 最終章では地域管理の第3・第4段階にあたる制度化、あるいはその運営・地域への定着化にもアプローチしたが、このレベルはまだ不十分なままで終わっている。

以上みたように、この研究は地域管理の全段階を扱っているが、第3・第4段階はまだ不十分である。しかしこれらの段階を充実させることが同時に、課題認識の深化・課題の対象化という第1段階のレベルの向上となり、地域管理研究全体のレベル向上につながるようになるのである。この意味からは地域管理研究として、今後積極的に第3・第4段階に取り組んでいくことが必要とされよう。

序 註

1. 矢崎武夫「日本都市の発展過程」 昭和37年 弘文堂 171～174頁
2. 青鹿四郎「近郊農業論」 農業経済研究 12巻3号 119～120頁
3. 浮田典良「わが国における近郊農業の地理的研究」 人文地理 第9巻第3号 7～8頁
4. 小林 茂「近郊農業の性格と変貌」 都市問題 第55巻第3号 7～8頁
5. 浮田 前掲論文 64頁
6. 同上 64頁
7. 渡辺善次郎「都市化と近郊農業の諸問題」 国立国会図書館 昭和42年 115頁
8. 蓮見音彦 同氏編「農村社会学」 昭和48年 東京大学出版会 6頁
9. 仁田貝香門 蓮見音彦編 前掲書 238頁
10. 同上 238～239頁
11. 蓮見 前掲書 2頁
12. 同上 3頁
13. 同上 4頁
14. 小田内通敏「帝都と近郊」 大正7年 大倉研究所 2頁
15. 渡辺善次郎 前掲書 109頁
16. 光岡浩二 「近郊農業の構造分析」 昭和45年 未来社 22頁
17. 伊藤郷平 同氏編「経済地理Ⅰ」 昭和45年 大明堂 5～6頁
18. 北村貞太郎「農村計画と農業土木」 土木学会誌 第61巻8号 47頁
19. 同上 48頁
20. 中島熙八郎「戦後農村学研究の批判的検討」 昭和44年度 日本建築学会

大会学術講演梗概集

21. 詳しくは、次節の方法論の項を参照されたい。
22. ミクロ分析では、資料制約さらには時代背景を考慮して、1955年以降に限定した。
23. 母子世帯、老人世帯等の上記分類からはずれる農家は別類型Eとした。また1955年以降に脱農した農家については、本来ならば②、あるいは③のケースとして類型されるべきであるが、資料不備のため就業構造変化を明確に把握しえなかったので完全脱農型Cとして、一括して類型した。
24. 後藤典弘「環境研究における学際性」 用水と廃水 Vol. 20 No12 96頁
25. 地域管理はその全段階にわたって地域住民の協力が必要であるだけでなく、そういった協力過程を通じて地域住民の意識高揚がはかられ、地域活動現象・地域環境問題の対象化、より高次な制御・解決法の制度化等につながるべき性格のものである。こういった意味からは、地域管理研究は時間軸との関連を特に考慮したものである必要がある。

なお2節の既往研究の展開を行うにあたっては主として以下のものを参照した。

- 農業経済学 「農業経済研究」「日本農学進歩年報」「農業と経済」「農業総合研究」
- 農村社会学 「社会学評論」
- 農業地理学 「人文地理」「地理学評論」「地理」
- 農業土木学 「農業土木学会誌」「土木学会論文報告集」「土木学会誌」
- 造園学 「造園雑誌」
- 建築計画学 「日本建築学会論文報告集」「大会学術講演梗概集」「学術研究発表会梗概集」
- 都市計画学 「都市計画」「学術研究発表会論文集」

第1章 日本における都市＝農村関係の史的展開と 都市内外の農地問題

封建社会における社会変革のポテンシャルは、その社会内部から生み生される。日本においては、近代以前は一応封鎖社会としてよい。その場合、農業が弥生期以降社会の主たる成立基盤となってきたわけであるから、社会変革は農業の生産力に規定されることになる。したがって都市・農村関係をみるにあたっては、農業生産を実現させる農業の生産構造に主眼を置く必要がある。それには、生産手段としての農地・農具・農業用水・肥料、生産主体としての農家の家族構成と個々の農家だけでは生産実現しえないがゆえに農家と共同組織との関係、生産手段・生産主体の結合の結果もたらされるところの農産物、という以上三要素、およびそれら三要素の結合形態を把握することが必要である。

近代以降の社会においては、貿易の拡大・発展により封鎖社会は打破され、外部からの社会変革ポテンシャルが持ち込まれる。さらに商工業が自律的發展を遂げることにより、それらの拠点としての都市が社会構造を規定していく。すなわち逆に都市が農村構造を規定することとなり、都市・農村関係は一大転換をとげていくことになる。

農村はそれまでの農産物だけでなく、都市を成立させるためのあらゆる必要物の供給者＝都市の被収奪者という位置づけから、逆に貿易品・工産物等の需要者に移行し、農村の生産物は農産物に限定されると同時に、その代替として他の農業生産要素の被収奪者へと位置づけられていく。

したがって近代以降における都市・農村関係をみるにあたっては、全農業生産要素の収奪関係からそれを把握する必要がある。

以下では上記2視点から、日本における都市・農村関係の史的展開を試みると同時に、都市・農村関係の各断面における都市農地問題・都市農地の存在様式を把握することによって、都市・農村関係、都市農地のあり方を考究する手がかりをうることとする。

1. 前都市段階——原始集落および古代前期の農村

1-1 原始集落

日本において農業が本格的に定着するのは弥生期以降と考えてよい。鉄製農具は殆ど出現せず、木製農具による低い生産力に制約され、しかも厳しい自然環境の中で、それらに立ち向って発展していくためには、生産のための組織形成が必要であり、それは生産的な血縁に無関係に構成されねばならなかった。しかしそれは、地縁集団ではなく、生物的血縁を超越した集団、すなわち互いに

血縁者と確信するほど強い生活集団・社会組織であり、¹⁾社会的血縁集団（擬制家族的土地共同体の原型）というべきものである。

したがって西欧的な意味での階級支配は生ぜず、また生産手段は共有化され、後にみるような家概念も明確化しなかったものと考えられる。

集団は水利用の必要上、新しく陸化した地域、あるいは山間部の谷間に定着し、居住地周辺の湿地で天水を利用した農業を営んでいく。これが原始時代の集落である。施肥は考えられず、自然的条件に左右されやすいため、農業は極めて低生産性のものであり、しかも耕地が少ないことから、狩猟・漁撈も併行して行なわれていたと考えてよい。

農耕が定着するにつれ、耕地は固定・安定化し、集落の耕地の範囲は明確化し、集落の土地という所有観念が強まっていく。また耕作労働は集約化され、それに伴ってまず短期間だけの、ついである一定期間とか、もっと長い期間にわたる耕地の管理・耕作の家単位の分割が生じる（共同体的所有における家族管理の強化）。その結果として自家労働にもとづく私的所有が生じ、蓄積された収穫物、さらに道具の相続といった新しい関係を生むに至る。さらにそれは家単位での労働力の量の差異を生み、より一層生産余剰の量的な差を生みだし、原始集落内の階級分化が生じるに至る。氏の上を支配者、氏人を被支配者とする氏の成立である。

1-2 古代前期の農村

鉄製農具が出現・普及し、溜池の築造、あるいはそれを背景として耕地開墾がなされるに至り、生産力は急速に発展していく。村にそれだけ余剰が生じることは、村を多く従属させる欲望を生じさせる。さらに開墾による村の拡大は、他村落との衝突をもたらす。そういった結果として、強い村が弱い村を従え、村をこえる大氏が成立する。大氏一氏上一氏人一部という構成をもつ氏族国家・村落国家の成立であり、その頂点に大和朝廷が位置することとなる。農村の構成は、この時代の後期に小古墳が多数築造されているところから、下層民にかなりの貧富の差・階層分化が生じていたことがうかがえる。すなわち下層民上層は鉄製農具の保有・使用により、分割耕地・墾田を増加させ、富裕化・上昇して、他方では共同体首長が広範な土地所有者になったことから、土地の上級所有権＝共同体的所有権が弱化し、下級所有権＝私的所有権が強化されていったと考えられる。

一方生産力の発展を背景として、直接生産に関係のない古墳の造成等の余剰労働力を生み出すに至る。しかし農業と手工業が分離するほどの余剰労働力が生まれるには至っておらず、各種の部でさえ共同体を基礎に農業を行いながら、一定の専門技能・技芸品を国家に納入する型にすぎない。民衆は自給農業の状態にあり交換の主体ではなかった。したがって、市は発生してはいたが、ここでは皇室や豪族の権力で集められた贅沢品が交換されたにすぎず、交換が人口集中を促し、都市形成の基本的動因となる状態にはなかった。

また大和政権は、政治的には村落国家の結合であり、豪族は地方に居住し、各領国で民衆を支配し、天皇家が直接に民衆を支配するのではないため、余剰生産物の中央集中はない。したがって中央に複雑な行政機構の必要性は生ぜず、それに伴う官僚群・従属者等の大なる人口集中も生じない。天皇や地方豪族の居所が宮であり、みやことは宮のあるところ、「宮処」であり、²⁾氏族的中心にすぎず、しかもしばしば移動し、都市と農村との生活様式における懸隔は小さかった。

以上みるように、この時代においては都市の胚芽形態がみられるにすぎず都市・農村関係の成立には至らなかった。

2 都市成立段階——律令制下の都市と農村

2-1 律令制下における農村の変化

農業生産力の発展・土地人民所有の拡大により大和朝廷は強大化していった。しかし、大和朝廷と同じ経済基盤に立つ諸豪族中の有力なるものも、同様に発展し、その勢力を拡大させ、大和朝廷を脅かすまでになった。また東アジアにおける情勢の変化等も加わって、それらに対抗する強力な統一国家の必要性が生じ、それにより成立したのが大化の改新に基づく律令制である。

律令制の成立により、従来の氏族国家の政治的独立、土地・人民の私有は否定され、中央集権的官僚組織による全国支配が可能となった。農民を基盤とする国家＝農民国家の成立である。

全公民に対して、個人を単位とする班田収授法がしかれ、さらに治水・利水の国家的事業によって、かつての共同体機能の多くの部分が国の手に移されていった。そしてそれらのことを通じて公民は直接国の手によって人身的に収奪される存在と化し、同時に機械的な郷里保による地方制が実施され、従来の共同体は制度的には否定されることとなった。

しかし、雑徭・庸調の運搬労働・雇役によって、成年男子は自己労働の再生産のための時間を失っていることから、社会的意味での労働力の再生産の単位としての郷戸が重大な意味をもち、戸単位での土地所有であったことがうかがえる。さらに老幼・女子の手に任された農業生産、特に複雑化・大規模化した水利施設を維持していくためには、家々の密接な結合が必要であり、制度上の里の裏に旧来の共同体という現実の組織が存在していたと考えてよいであろう。³⁾

一般農民の生活は、鉄製農具が一般普及していない段階で、生産性は低く、生産物の大部分を収奪され、生存の重要部分を粗放の焼畑耕作の産物から得るという状況であった。しかし、その後鉄製農具の普及、さらには稲作における田植・根刈収獲法の確立により農業生産力は上昇していく。それに伴い農地利用の集約化が進み、また班田収授法がその手続の困難さから実施が極めて困難であったこともあって、農地の分割永世土地所有が強められていった。

他方、一般農地への施肥は苗代にみられる程度であり、牛馬利用も一般化していないことから、山野利用権・所有権は明確化していなかったものと考えられる。

2-2 古代都市の成立

大陸との直接国交が始まって交流が急増する一方、国内諸国の統合も進み、政治的・文化的活動が大規模化し、天皇の居所としての宮処（都）は固定化するに至る。さらに律令制実施の結果、中央権力が強化され都には全体を統合する統合機関が位置し、統合機関の分業的な組織に組み入れられた豪族およびその従者等の多様な人々が居住することとなる。同時に全国の農村の多くの物資と労力が都に集中しはじめ、また豪族層の需要に応ずるために、交換の必要性は大きくなり、市が設けられ、寺院も移築されていく。

かくして都においては、未開で貧困な農村とは異なり、富と権力を持った支配層を中心として、大陸の制度を模した地域構造・生活構造・社会統制方式が展開されていく。日本における都市の成立である。

しかし、人口が少なく農村が自給的で商工業が分離せず、交通不便で人員・物資の移動範囲が限られ、交換経済の未発達な状態では、農村的集落から自然的に都市を形成することはなく、都以外には中央政府の手によって計画的に設置され、行政・防衛の中心とされた太宰府・鎮守府・国府に若干都市的形態のみみられるだけであった。しかし、それらも宮人・僧侶等の消費人口のみが居住するだけで、大なる人口もなく、したがって余剰物質の交換も少なく、その中には多くの耕地を含み、都市とはいい難いものであった。⁴⁾

中央集権国家の政治的中心である都は、国家の権威を象徴するものとして極めて大規模で、しかも整然と計画されたものではあった。しかしその規模ゆえに空地が多く、計画的に配置された街路についても、道路としての機能を失ない、空地さらに宅地や田地となって後に巷所とよばれるところも生じていた。⁵⁾ 都をめぐる羅城と羅城門は都を権威づけ、荘厳するための施設にすぎず、やがて消失していくものであり、⁶⁾ 都城は中国のそれのように、完全に濠と城壁によって囲郭され、周辺農村と断絶したものではなかった。

このように、律令体制下においては、中央の政治都市のみが成立するだけで都市の全体的発展はなく、したがって一般的な都市・農村関係の成立には未だ至っていない状況にあった。唯一の都市である都においても、都市内に多くの農地が存在していたと考えられ、わが国の都市・農村関係の出発点において、景観的には、都市と農村は融合した形態を呈していたといえよう。しかし中国の都城のもつ工業や商業に比べて、わが国の都城ではその発達が遅れ、都市としての自立性は極めて弱かった。すなわち地方農村から輸送されてくる封物にのみたよって、都市を運営していくという一方的流通で、都市の繁栄は田舎の疲弊をもたらすという矛盾の上に都市は成立していたわけであ

7) 7) 7)
り、都市・農村対立はその出発点からすでにみられるものである。

3. 都市農村関係萌芽段階 ― 中世前期の都市と農村

3-1 荘園制下における農村の変化

苛酷な賦役に耐えかねた公民の流亡と、それに伴う公田の荒廢化、さらには班給すべき公田の欠乏により律令制は矛盾に逢着し、三世一身の法を経て墾田永世私有の法が出されるに至り、墾田の私有化が始まり、ついでそれが区分田・官職位田にまで拡がることによって、荘園が成立する基礎が形成されていった。すなわちまず不輸租の私有地たる荘園が成立し、ついで国使不入の権利をも獲得した時、制度としての荘園制が確立する。

荘園制における基本的社会関係は、荘園からの所得分を手にする領主層と領主に対して諸負担を負う名主との関係であり、それは土地所有の法的な確立のための手段として、名主が権力者に土地を献じた形をとって成立したものである以上、この権力者の所有地は必ずしも旧来の共同体の範囲とは一致しないものであった。しからば、この時代の農村構造とはいかなるものであったのであろうか。

この時代には、山麓の自然水利、あるいは山間の溪谷を堰き切る貯水池の造成によって開きうる耕地の余地が乏しくなり、長距離の用水路開設による開墾が必要となった。しかし、小規模に分散した荘園をもつ荘園領主の力では、大規模工事を前提とする開墾は不可能であり、農業生産力の発展は、既耕地の生産性の向上＝多肥多毛作という方向をとっていった。

農業用水は貯水池灌漑、その管理の集約化によって、内部的には着実な発展をとげ、排水自由の乾田が出現し、水田裏作が可能となり、畑にはじまった二毛作が水田にも普及していった。二毛作に伴い施肥が一般化し肥料源としての山野が重要な意味を有するようになった。同時にようやく農民の牛馬飼養も普及し、放牧地としての山野利用もなされ、さらには用水源涵養のための水源涵養林の設置等によって山野の利用権が明確化されていった。

このように、荘園制下における農村構造は、土地所有権の確保のために拙身と土地寄進により権力者に結合し、それと同時に農業実現のために共同体に結合するといった構造であり、農地の生産力の上昇は農地に対する分割所有権を、また山野利用の増大は山野に対する共同体利用権・所有権をより一層強化していったと考えられる。

3-2 都市的集落の発生

律令制の弛緩に従って上からの統制は弱まり、自由な交換が行なわれるようになり、商人層が発

生してくる。それら商人層は初期には農業の傍ら行商に従事するという形態のものであるが、農業生産力の発展を背景に、行商を専業とするものも出現するに至る。さらに交換経済が発展していくと、中央と地方との物資交流が増大し、仲介業・運送業を専門とする業者も出現する。また他方では貴族や寺社に隷属し、給田を与えられ、その必要物を生産していた手工業者も漸次独立して、専門的手工業者となっていった。

しかし、一般庶民は自給段階にあり彼らの需要は少なく、もっぱら貴族・僧侶が需要の主体をなしていたから、商工業の農業からの分化も、中央にみられるにすぎず、中央以外では地方豪族の居留地で年貢を基礎とし、市場を核とする集落、あるいは物資交流の増加・大陸との貿易を背景とする港津＝商業集落の発生がみられたにすぎない。

すなわちこの段階の都市は、未だ貴族・僧侶および彼らに従属する人々の集まる貢租に依存した消費中心にすぎず、古代都市＝政治都市の性格を脱するには至っていない。したがって中央と地方との権力との間に著しい差がある以上、農業生産力・交換経済の発展はあっても、地方都市が発展する余地は少なく、地方集落は景観的にも、社会構造的にも村落の域を出ないものである。強いていえば各地に都市的集落の萌芽がみられたにすぎず、前期同様、都市・農村関係の一般的な成立には至らなかったといえよう。

この時期の代表的都市として京都と鎌倉がある。次にこれら2都市における農地の存在形態を考察することによって、この時期の都市農地の存在様式を把握することとする。

平安京は、羅城の性格が極めて弱いためしだいに京外へ拡大し、郊外に多数の殿舎や邸宅、寺院が建立されていった。したがって景観的には前期以上に都市・農村の懸隔は小さく、農地の間に都市的建造物が位置するという、いわば田園都市的景観を呈していたと考えられる。また律令制の解体に伴い新たに建設された政治都市鎌倉は、武家・僧侶中心の都市であり、一般庶民は幕府・寺社の需要に応じる商・工業者に限定されたため、人口は非常に少なかった。⁸⁾市街地形成は、平安京のような計画的なものではなく、拡大するに応じて道を開き、あるいは修理することによって都市の形態が整えられたもので、都市内に農地の存在する余地はなかったと考えてよい。しかし鎌倉は環濠城塞都市ではなく、都市域の拡大・変容は容易で、都市の境界は明確ではない。またその人口も少ないことから、景観的には平安京以上に、農村の色彩を色濃く有していたと考えられる。

この時期の支配者である武士は、平時には農村に居住して直接農民を支配し、農業経営をしていたから、武士として専門化したものではなかった。武士の居館には堀および土塁がめぐらされ、内部には農地が存在していた。したがって武士の原景としての風景は農村的なそれで、鎌倉の景観・都市形成はその延長上にあると考えられる。

4. 都市・農村関係生成段階 ― 中世後期の都市と農村

4-1 荘園制の崩壊と農村の変化

御家人層が警察権を本来の任務とする守護・地頭として国々・各地の荘園に派遣され、自己の本務をこえて経済的利潤追求を進める過程で、荘園制的支配体制は大きくゆらいでいった。

さらに農業生産力の発展は、名主の下にあった直接生産者を自立した生産者へ独立させ、その発展に応じて名主層は武力を備えた土豪、新しく独立した直接生産者の搾取者たる封建領主としての地歩を固めるに至る。他方山野利用の高まりは山野の所属をめぐる、また水田増加等による水不足は水利用をめぐる共同体間・共同体首長間の争いを発生させ、その調整の過程において共同体・共同体首長は再編成され、性格も異なりまたより大なる新たな共同体・共同体首長＝国人層を作りあげていった。それら権力が荘園領主に抵抗し、実質的土地所有権＝実質的領主権を強めていくとき、荘園制は確実に崩壊の途をたどることとなる。

共同体＝名の構成変化・解体と、土地の集約利用の進行に伴う分割土地所有権の発展により、直接生産者の土地所有権＝保有権・耕作権は強化されていく。他方生産技術の進展と、各種生産手段の普及、さらには小規模水田・山畑開発は直系家族のみで構成される小百姓の自立する基盤を形成していった。

このような条件の下に、小百姓が他の同様な小百姓との間に、農作業・水利用・山野利用のために拡大され、編成しなおされた共同組織を作る時、生活・生産のための共同基盤としての近世村落の原型が形成されることとなる。

ただしそこでは先にみたように、山野・用水の管理は新たな共同体にではなく、国人＝地域的・領域的支配の手に握られている以上、土地の上級所有権は強力であり、それだけ共同体・小百姓の自立度・土地所有権は弱いものであったといえよう。

4-2 都市・農村関係の成立

農業生産力・交換経済の一層の発展、政治権力構造の変化・統合範囲の拡大に伴って城郭都市が発展していく。しかしそれは、当時の社会情勢や戦闘方法に関連して自然的要害の地に選定されたもので、都市に発展する条件を欠いていた。

その後しきりに領地の兼併が行なわれ、大群雄割拠の形勢をなすに至って統合勢力は拡大し、広大な領国が形成されるに至る。さらに戦争の永続化とともに武士団は城下居住することとなり、城下は政治・軍事の中心であるのみならず、消費の中心を形成していった。

その場合城下は、広範囲にわたる領地統合の中心として、領内各地との接触の必要上、経済・交通の中心に選定され、居城は付近の要害の地に築城されていく。武士人口の城下集中は、これらの

消費的需要に応ずる商工業者の集中・発達を促し、それは同時に領主に利益をもたらすことになったから、楽市が成立し、城下町は一層拡大・発展していった。

城下町の拡大・発展にともなって領内の交通は次第に整備されていくことになるが、領外との交通は障害が多く、海路が領国間の交通手段として一層その比重を高めていく。それに伴って領国を結ぶ中継基地としての港は重要性を増し、その上大陸貿易の拡大も加わり、各地に大きな港町が形成されていった。¹¹⁾

また寺社町も、不輸入の特権を有する広大な荘園を基礎に多数の僧院・房社が密集し、隷属する手工業者を擁して、自給のみならず、交易も行なわれ、商工業者も集中した集落として発達していく。¹²⁾

他方農村は、生産力の発展・余剰生産物の増大に伴い市場の発達を示していたが、消費主体である武士の城下居住により商業は成立しえなくなる。さらに農村での商業が禁止される等、農村は商品流通から完全に隔絶され、従前の孤立的存在への復帰を強制されるに至る。

すなわちここに、大なる人口・統合機関・流通輸送施設を有し、多様な人口構成をもつ都市が各地に成立し、他方では閉鎖的・自給的で都市とは全く性格の異なる農村が出現することとなる。都市・農村関係の成立である。

この時代の城下町は、近世のそれのように城郭建設と同時に都市計画が行なわれ、身分によって居住地域が截然と区別されたものと異なって、統合活動の拡大とともに城郭周辺に自然に膨張したもので、武士・農民・町民の住居は混合していた。¹³⁾また城郭も比較的小さく、しかも丘陵などを利用したものであったため、城下町と周辺農村との景観上の懸隔は小であったといえよう。

しかし、その後城郭は次第に大きくなり、相模小田原城のように城内町を形成するものも現れる。あるいは真宗関係の寺内町、港町である堺・平野のように町の周辺に濠をめぐらせた町もみられ、周辺農村とは隔絶した景観が出現する。もっとも城内町にしろ、町には農民が多数居住し、戦時は武士とともに闘っている。また寺内町の構成者には農民も多く、都市と農村との懸隔は景観が意味するほど大なるものではなかった。

5. 都市・農村関係展開段階——近世の都市と農村

5-1 封建制下における農村の変化

織田・豊臣氏による全国統一により、封建的關係の自由な展開をおしとどめる古い政治勢力は徹底的に破壊される。さらにそれに続く刀狩は農民身分の確定を、また検地は単なる測量としての意味だけでなく、それまでの土地に対する各種の得分を領主の年貢収奪権と農民の土地所持（作職）

との二つに整理する意味をもつものであり、ここに封建自営農民の搾取を基礎とする封建社会体制が確立する（本来の意味での農民国家の成立）。

これに続く幕藩体制も、一国一城令・地方知行より俸禄制への移行、貢租主体である小農の自立施策等を取り、より一層それを強固なものとしていった。検地により、農民は直接の人身支配を脱して、自己の労働を直接再生産する農業生産の主体となり、土地の継続的な所持を認められると同時に、生産手段をも所有するものとなっていった。それら名・荘から分解された農民を掌握するための制度として村が制定される。それは小農民の独立の進行過程で徐々に自然的に発生していた生活・生産のための地域的結合を基盤としたもので、その後の制裁をも伴う用水・山野利用規制、あるいは他村との水争い・山争いの過程でその地域的結合が強化され、近世の村落が完成していく。

村は石高所持者たる本百姓を基本とし、他に無高の水呑層から構成され、高持層は経済的基盤の狭隘さから独立しえない、二・三男その他の傍系家族員等を下人として内包する複合家族をなし、他方水呑層は夫婦からなる小家族を形成していった。その後、領主による新田開発あるいは山畑の増加等により、それら下人層が独立する経済的基盤が拡大し、下人層は独立して多数の小家族・小農家を形成すると同時に、本家・分家という同族団結合を有する村が形成されていった。

この時代には、上級土地所有者たるべき武家が、知行地替えなどにより現実の土地所有者でなくなりつつあったことから、それだけ農民・共同体の土地所有権は強化され、用水・林野管理、特に用水のそれは農民・共同体の手に移っていった。それも、初期の上層農民のみを管理主体とするものから、農村の構造変化、すなわち従属農民の自立化による小農民生産の確立等によって、彼らの上層農民に対する闘争を伴いながら、下層民をも管理構成員と認めるものへと移行していった。林野管理におけるそれが、村中入会の成立である。

5-2 城下町および近世大都市の成立に伴う都市・農村関係の展開

領主の知行替えによって、家臣団の地方知行制は一部を除き廃止され、城下居住が一般化していく。それに伴い城下の商業活動は活況を呈し、関連人口を増やしていく。他方幕府・大名は貢租の完納を図るため、農村における商業・工業を禁じ、農村の孤立化・固定化を図り、都市と農村との間の懸隔はより一層明確なものとなっていった。

特に江戸は、中央集権的封建体制を維持するための参勤交替制により、全国の大・小名およびその家臣団の集まる所となり、それら需要に応ずる商人・職人が集中し、膨大な人口を擁する都市に発展していった。関東一帯は産業的に未発達で、それら需要に応じきれないため、早くから経済開発が進み、交換経済の発達していた近畿地方、特に物資集散の中心地で良港たる大坂へ依存することとなり、大坂は江戸の成長・発展に応じて諸機能を拡大させ、その関連人口を増加させていった。¹⁴⁾

従来の政治・消費都市とは全く性格の異なる大商業・流通都市の成立である。

人・物資の交流増加は、江戸・大坂間の交通を根幹とする交通網体系を形成し、宿場町・港町を発展させ、ここに城下町・宿場町・港町が相互に有機的に結合して、全国にわたる都市間の関係秩序が構成されることとなる。

それは同時に、農村の構造変化をももたらしていった。

まず城下町周辺では、城下の需要に応ずるための農産物の商品化が生じる。特にそれは、雑年貢が代金納化されたことが、領主層の日用必需品を農村に求めさせることになり、本格化し、農村の自給性・封鎖性はくずれていった。

農産物商品化の進展は、自給肥料不足・速効性肥料需要を生み、購入肥料への依存を増大させ、さらに棉作等の普及による手工業の発展も加わり、一層それに拍車をかけていった。

余業の増大・都市の発展に伴う下人層の都市流出は、農業労働力を不足させ、農具改良を促すと同時に、地主の手作地は小作地化されていった。それは余業の増大とあまって小作・下人層の地主依存を弱めさせ、かれらの自立化の途を拓いていった。それに伴って、村落構成は本家・分家といった身分的關係から、計算された土地貸借による地代・小作料あるいは地主・小作といった近代的・合理的關係に移行し、それだけ相互の独立性を強め、共同体的結合を弱化させていった。

また農産物の商品化に伴う購入肥料化によって、自給肥料源としての山野の必要性は減じ、材木地化が進行し、さらにそれが山野の放棄の方向を生むことによって、入会利用権の集中・分割が進行し、共同体結合を弱化させていく。

以上みたように、この時代の後半には農村が都市構造を規定するというのではなく、逆に都市が農村構造を規定していくという、従来にはないパターンが出現する。すなわち都市には自立的発展の基盤が形成され、他方農村は自給性・封鎖性が崩壊すると同時に、都市への従属度が一層強められることとなる。

それは特に都市周辺で顕著で、都市との関係で生産農産物・使用肥料が決定され、農村は商品経済のなかに強くまき込まれていった。日本における近郊農村、近郊農業の成立であり、大阪の畑場八ヶ村、東京の練馬・千住などがその代表的なものである。これらの地域においては高集約型農業が成立しうることから下人層の独立が可能となり、零細な農家が多数形成されていった。それら零細農家はまず地主層から農地を貸りることにより、耕地を確保していく。しかし近代的・合理的土地貸借であるがゆえに、小作地は頻繁に変化し、多数の零細農家の存在が意味する以上の農地分散が生じていたと考えられる。

すなわち現在の大都市圏にみられる極度の農地分散＝都市農地問題の素地は、この時期に形成されていったといえよう。

この時期に都市・農村観に関する注目すべきものとして、武士土着論が登場する。これは兵農分離によって都市居住する武士層に奢侈の風がひろがり、それが経済面における農民の圧迫、心情の

面における農民との離反・対立を生じていること、あるいは武士層が都市生活により故郷を失っていることを憂慮することから生じたもの、換言すれば非生産的ないわば官僚的性格をつよめた武士を土着させることによって、武士の経済的自立・藩財政の軽減をはかり、封建制の矛盾を解決しようとするところから生じたものである。

本格的な都市・農村関係の成立と同時に、それに対する強い批判が出されたことに注目すべきである。

6. 農村併呑段階 — 近代の都市と農村

6-1 資本主義制下における農村の変化

徳川幕府の大名統制策である城普譜・大治水工事の手伝い・参勤交代制によって、藩財政は徳川初期から窮乏していた。さらにその後の貨幣経済の進展は一層それに拍車をかけていった。

他方家康の蓄財により潤沢で余裕があった幕府財政も、貨幣経済の進展・支出増大により、五代将軍綱吉のころから窮乏していった。¹⁶⁾

その後幕府・藩財政の窮乏は年を追って甚だしくなり、それは基盤産業である農業への重税となって現われていった。そのため農民内部にようやく芽生えていた商品作物栽培は、高利貸的商人の圧迫もあって進展せず、農民は窮乏の度を深めていった。さらに凶作がそれに拍車をかけ、農民は絶望的な抵抗としての百姓一揆をおこし、村を捨てていくという事態まで現われ、幕藩体制はその基盤が大きく動揺するに至る。

安政の開発は、輸出の増大と生産力のアンバランスから、商人の投機をよび、それに社会不安も影響して、物価騰貴をもたらしていく。さらに金銀比価の相違から金流出が生じ、幕府がそれを止めるために通貨改鋳を行ったことから、通貨価値は下落し、物価騰貴に拍車をかけ、一層幕藩体制の矛盾をさらけ出していった。しかし、幕藩体制にはもとより、それを解決する力はなく、ここに封建体制はその幕を閉じ、資本主義体制を伴う明治維新政府が成立する。

新政府はその財源を確保するために地租改正を行い、それによって土地私有権が法的・制度的に確立されるに至り、封建的土地所有・共同体所有は否定されていく。その上新地方制・市町村制が施行され、古い共同体は完全に否定されることになる。

他方貿易の増大・都市工業の発展は、商業的農業を拡大させ、農村の封鎖性・自給性をくずしていった。同時に余業の一層の増大は、地主・小作関係における地主と小作の主従関係を稀薄化させ、さらには購入肥料使用の普及・増大による山野共同利用の減少によって、内部的にも共同体結合の弱화가生じていった。

しかし、いくら土地所有が分割され、強化されても、水利が個別化されないかぎり、個別的な土地所有は制限をうけるわけであり、この面での共同体結合は残存していく。さらに地租改正による土地私有権の設定にあたって、従来の共有林は新しい村有か、部落有として制度的に確定されていく。村が明確な権利主体となったことは、新たな意識・共同体的結合を発生させ、また学区制をはじめとする新村を単位とする各種施策は、新しい村意識を育成し、新村においても、古い村の慣習を続けさせることを意味し、共同体的側面は残存していく。¹⁷⁾

すなわち資本主義体制の成立・発展に伴って、共同体の生産組織は解体され、また土地私有権が成立することによって、同族制もなくなり、村は独立農家の単なる集団となるのであるが、古い村意識・村慣習が残存することによって、共同体的なものは残っていくことになる。

6-2 都市の農村併呑

日本資本主義は、農民からの租税収入を基礎に原始蓄積をとげ、急速に発展していった。工業・貿易の発展・拡大は、都市の自立度を高めると同時に、商業的農業を一層進展させ、農村の自給性・封鎖性を掘りくずし、農村の自立度を一層弱めていった。特にそれは都市周辺部で顕著であり、それら地域は単に都市化していただけでなく、特殊商品作物の需給関係を通じて、都市への強い依存関係に組み込まれ、江戸時代あるいはそれ以前から続く農産物の商品化過程を完成させていく。

産業革命を経ることによって重工業も徐々に発展し、労働力需要は初期の子女労働力から、成年男子労働力へと転換し、農家の余剰労働力である二・三男層、さらには窮乏化の激しい小作層の世帯主・長男層をも吸収し、ここに本格的な労働力の商品化過程が開始されることとなる。

男子の工場労働者転換・都市移住は、他の世帯員を伴うことも多く、都市人口を一挙に増加させていく。それは近郊農村への農産物需要を一層拡大させると同時に、居住のための住宅用地を周辺農地に求めさせる。さらに工場の新設・拡張は工場用地をも農地に求めさせ、本格的な農地の商品化過程も開始されていく。

重工業化の進展は動力需要を増加させ、動力源としての電力が徐々に増加し、それに伴ってダム建設が盛んに行われるようになる。ダム建設に際しては、老朽化した旧水利施設を改良することによって電力会社が水利権を獲得するという方式が採られ、農業用水の商品化も同時に進展していく。このことは山林の材木地化による商品化の進展とあいまって、共同的結合の基盤にまで商品化・都市支配が及んでいることを示すもので、ここに至って農業の全構成要素が都市の従属関係に組み込まれることになる。都市による農村併呑である。

6-3 都市発展に伴う近郊農業地域の変化

幕末の動乱・経済混乱さらには武家社会の崩壊によって、武家層を中心とする都市居住者は農村

へ流出し、一時都市は衰退していった。しかしその後政情は安定し、さらに新政府による富国強兵・殖産興業施策の結果、ふたたび都市は発展していった。とくに東京・大阪・名古屋の発展は著しく、自衛的防衛の必要性がなくなったこともあり、都市域は急速に拡大し、多くのスラム地区・スプロール地区＝農住混在地区をも含む市街地が形成されていった。その後スラム化・スプロール化対策として、区画整理による市街地形成が進められ、また耕地整理地区の多くも急速に宅地転換され、市街化していった。一方交通機関の発達につれ、都心から遠く離れ、高燥で眺望のよいところに郊外住宅地が形成され、既成市街地と郊外住宅地との間に農地が広範囲に分布していくことになる。都市域の拡大・新市街地の形成・交通機関の発達・生鮮食品に対する需要拡大により、新たな近郊農業地域が形成され、近郊農業地域は一層拡大していった。それと同時に、伝統的農業地区あるいは湿地帯にあり宅地に適さない農業地区が既成市街地に隣接して残存することになり、この面でも都市・農村との関係は複雑さを加えていくと同時に、都市農地問題が本格化する素地が形成されていった。

7. 農村消滅＝都市農業成立段階 ― 現代における都市・農村関係

7-1 大都市化の進行と農村の変化

昭和30年代後半から日本は高度経済成長期に入り、生産条件の整っている既成大都市地域への産業集中が急速に進行していった。

産業の都市集中は、同時に新たな労働力需要を生み、地方から都市への大量の人口集中が生じ、農産物・用地・用水需要を一層拡大させていった。それは都市拡大・交通機関の発達と相まって、都市の直接的な影響を受ける都市近郊の範囲を拡大させると同時に、都市近郊部だけではその需要を満し得ないがゆえに、中郊部・遠郊部さらには一部国外の農業地帯をもその支配圏に組み込んでいった。中郊部・遠郊部の被支配圏化は、同時に近郊部農業地帯の構造を変化させ、それを一層特殊・複雑なものにする過程でもある。

ここに大都市を中核とする全国的な農村補捉網が完成する。都市と農村との関係は、その複雑性を一層増大させながら、農村の都市依存度・従属度が強化されていく。

以上の過程は同時に、兼業化の進展による農業労働力の、耕地整理法→区画整理法→農地法改正と続く法制度整備と地価高騰による農地の、低生産性農産物の切捨てによる農産物の、溜池の埋立て・水利権補償＝水利権売却による農業用水の、共有山野の個別分割・開発による山野のそれぞれの商品化が進展・完成していく過程でもある。それは農業生産に基づく価値観を変化させ、共同体意識をますます稀薄なものにしていくと同時に、化学肥料・石油燃料の普及により共有山野を、農

具の機械化・工場生産による建築資材の普及は共同労働を不要なものとし、さらに米作から畑作への転換・個別の揚水ポンプ装備によって水利施設への依存度を減じさせることによって、共同体結合を構成する物的基盤も破壊されていった。共同体結合は、意識面においても、物質面においても弱体化し、逆に共同体の制約から解き放たれ、個別的家族労働と個別的土地所有が結合した個としての家が強化されていく。それら家々の関係は、水平・平等の家連合という形態をとり、村は単なる住居の集団と化していった。

7-2 都市農業の成立と農村の消滅

昭和40年代に入ると、大都市地域への人口集中は鈍化傾向を示しはじめる。これは地方中核都市への人口集中、あるいは工場の地方分散に伴う在宅通勤者の増加も一部考えられるが、農村部における男子成年労働力の枯渇にその最大原因があり、農村の都市に対する農業労働力の供給機能が大幅に低下したことを示すものである。

男子成年労働力の枯渇は、女子・老人労働力にも生産可能な米の単作経営に偏した農業経営を生み、米の過剰と同時に、米以外の農産物の供給力低下をもたらしていく。さらに農産物自由化問題も加わって、労働力と生産手段の結晶である農業生産物の意義さえ否定する傾向が生じるに至る。他方それと相前後して、国民休暇村・観光農園等の農業の第3次産業化が提唱されることとなる。

労働主体を失い、また生産意義を喪失せられた農地は、一層商品化の度を強め、農地の用途転換による農家の不動産経営をも生み出すと同時に、他方ではその環境維持・防災・緑地・都市廃棄物還元機能等が重視されるに至る。

農業の第3次産業化・農地の生産外機能の重視機能はいずれも、農業の本来の存在意義である農業生産機能を否定するものであり、農産物需要・供給、労働力需要・供給関係の弱体化と相まって、都市・農村関係はここに従来とは異った新局面を展開させていく。すなわち農村は生産的意義を失い、都市の生産に依存する寄生物と化し、その立場は完全に逆転する。それはもはや農村とはいえず、単に農村的景観を有する存在にすぎないといえる状況も生じている。現代の都市と農村との関係は、既に都市の農村併呑段階を経過し、農村消滅の段階が始まっているとみるべきである。

特に大都市地域では、その進行を顕著にみる事ができる。

共同体規制を解かれ、また商品化の度を強めた農地は、利潤追求の手段と化し、地価の高騰をもたらすと同時に、市街地の無秩序な拡大を促し、他方では市街地の中に空洞を作り出していく。これは農業側にとっては農業生産基盤の悪化を、都市側にとっては居住環境水準の低下・公共投資の不効率を生むことを意味し、かくして都市農地問題が本格化していくこととなる。

こういった弊害を是正するため、昭和43年に新都市計画法が制定され、都市計画区域は市街化区域と市街化調整区域とに分たれ、市街化区域は10年以内に優先的に開発されるべき地域として

位置づけられる。

それは旧い共同体規制を解かれて絶対性を確保することによって、種々の弊害をもたらしている土地に、新たな共同体規制をかぶせ、そうすることによって、土地のもつ絶対性を弱化・奪還しようとするものである。しかし、規制主体が従来の同一の価値観を有する成員からなる村落共同体レベルから、多様な価値観を有する成員からなる都市レベルへ移行し、未だその共同体的基盤が成立していない以上、それは本来的な共同体規制ではありえない。ために公共の福祉という共同体規制のもとに、少数者ではあるが農業生産に生計基盤を置く専門的農家の存在を否定する、すなわち職業選択権だけでなく、生存権さえ否定する存在になってしまっている。

ここに、都市と一定の関係のもとに成立する近郊農業とは異なり、消滅すべく運命づけられた農業が成立することとなる。都市農業の成立である。

8. 結語

律令制実施に伴い中央権力が強化され、政治的中心としての都が計画的に建設される。日本における都市の成立、都市・農村関係の成立である。

都は中国の唐の都、長安を模した都城制を有するもので、都市の周りには羅城がめぐらされていた。しかし四周を海でかこまれ、しかも単一民族による単一国家の形成というわが国の地理的・民族的特殊性から外敵の脅威にさらされることが少なかったため、羅城は完成することなく、その規模も極めて小さく弱いものであった。換言すれば、都市と農村とは景観的には融和したものであったといえよう。また計画都市内に農地が多く、都市農地の日本の萌芽形態がすでにみられる。

しかし都そのものは政治的中心で経済的自立性に乏しく、都市の維持と繁栄は他方で農村の疲弊をもたらすもので、政治・経済的意味においては都市・農村関係はその成立当初から矛盾・対立をはらむものであった。

律令制は農民を基盤とする政治体制である。しかし班田収授法の実施の困難さ、さらには実態を無視した強引な郷里保制の実施等に見られるように、律令制下での農民支配は完璧なものではなく、この点において都市・農村関係は完全な対立関係にあったとはいえない。

律令制が崩壊した後の農村・農民支配は、寺社が逃亡農民・流民を抱えこむことにより、一層不十分なものとなっていった。他方当時の代表的都市である京都の場合、寺院・殿舎・邸宅といった都市の主要構成要素が羅城を越えて建設され、その一方では「京にいなかり」などといわれるように、羅城内に多くの農地が残存するという、一種のスプロール状の都市形成がなされていった。すなわちこの時期における都市と農村との対立関係は比較的弱く、都市と農村との差異も充分明確

であるとはいいがたいものであった。

中世に入ると権力者は地方居住し、平時には農耕に従事する者も現われ、農民と武士との融合がなされていく。他方旧来の政治都市は権力者層の交替・戦乱等により衰退し、それに替わる鎌倉も政治的中心で人的構成は武士・僧侶およびこれらに従属する者からなり、大なる都市ではなかった。したがってこの時期においては、前時期以上に都市・農村の対立関係は弱く、また都市・農村の差異も明確でなかったといえよう。

織田・豊臣氏の全国統一による古い政治勢力の完全破壊、さらにそれに続く刀狩・検地により封建自営農民の搾取を基礎とする封建社会体制が成立する。これに続く幕藩体制においては家臣団の城下居住と、農村における商業・工業の禁止策が採られ、都市の農村・農民支配は完璧なものとなっていった。本来の意味での農民国家の成立であり、同時に本格的な都市・農村関係の成立でもある。

近代社会に入ると貿易の拡大・発展により封鎖社会は打破され、外部からの社会変革ポテンシャルが持ち込まれる。さらに商工業が自律的發展を遂げることにより、それらの拠点としての都市が都市・農村関係を規定することとなり、都市・農村関係は一大転換を遂げていった。しかし商工業の発展＝都市発展は農村・農民からの地租だけでなく、農業の全要素の収奪の上に立つもので、都市の繁栄は同時に農村の疲弊をもたらすことになり、新たな都市・農村対立が生じていく。そしてそういった中に軍国主義の芽が形成されていった。

自衛的防禦の必要性が消え、さらに交通機関の発達もあり、都市の發展方向は既成市街地周辺地域だけでなく、既成市街地から離れた郊外へもむかっていった。その結果都市周辺にも多くの農地・農業地区が残存し、都市・農村関係はこの面においても複雑さを加えていくと同時に、都市農地問題が本格化する素地が形成されていった。

その後都市は急速に自律的發展を遂げ、また他方では農村がもつ各種資源が枯渇したこともあり、農村収奪は緩和されていった。しかし農業労働力・農地、特に大都市周辺部における農地に対する需要は強く、農地は都市的用途へと転用され市街地は無秩序に拡大し、都市農地問題が本格化するに至り、農業側・都市側双方に多くの弊害を生み出していった。そういった弊害を是正するため昭和43年に新都市計画法が制定され、それにより多くの農地・農業地を含む市街化区域が設定されるに至る。市街化区域は10年以内に優先的に開発されるべき区域として位置づけられ、ここに消滅すべく運命づけられた農業＝都市農業が成立することになる。

都市農業は古くから都市需要に結びつき、特殊かつ伝統的高度技術を培ってきたものが多く、極めて高い生産性を誇っている。それらの農業は都市の特殊需要に結びついているだけでなく、日本農業の特殊性すなわち土着性（＝擬制家族的土地共同体）・高集約性を代表するものであるがゆえに、都市を離れることは不可能であるが、都市で存続し続けることにあまり困難は伴はない。

したがって、そういった企業的・伝統的農業を存続をも含めていかに考えるべきかということと同時に、他の多くの農業をいかに再編整理すべきかということが、今後の都市・農村関係における大きな課題となろう。

第1章 註

1. 中村吉治 「日本の村落共同体」 昭和52年 ジャパン・パブリッシャーズ 30頁
2. 矢崎武夫 「日本都市の発展過程」 昭和37年 弘文堂
3. 中村 前掲書 64頁
4. 矢崎 前掲書 50～51頁
5. 西川幸治 「日本都市史研究」 57頁 昭和47年 日本放送出版協会
6. 西川 前掲書 52頁
7. 同上 53頁
8. 矢崎 前掲書 74～75頁
9. 同上 73頁
10. 同上 82頁
11. 同上 116～117頁
12. 同上 98頁
13. 西川 前掲書 128頁
14. 矢崎 前掲書 223～224頁
15. 西川 前掲書 336～346頁
16. 矢崎 前掲書 261頁
17. 中村 前掲書 234～237頁

主要参考文献

1. 古島敏雄 「家族形態と農業の発展」 昭和22年 時潮社
2. 同上 「日本農業技術史」 昭和29年 時潮社
3. 同上 「日本農業史」 昭和31年 岩波書店
4. 同上 「土地に刻まれた歴史」 昭和42年 岩波書店
5. 守田志郎 「日本の村」 昭和53年 朝日新聞社
6. 宮本又次 「商業的農業の展開」 昭和30年 大阪大学経済学部社会経済研究室

7. 宮本又次編 「近畿農村の秩序と変貌」 昭和32年 大阪大学経済学部社会経済研究室
8. 農業水利問題研究会編 「農業水利秩序の研究」 昭和36年 御茶の水書房
9. 永田恵十郎 「日本農業の水利構造」 昭和46年 岩波書店
10. 喜多村俊夫 「日本灌漑水利慣行の史的研究 総論編」 昭和25年 岩波書店
11. 辻田啓志 「水争い」 昭和53年 講談社
12. 楫西光速 「日本資本主義発達史」 昭和29年 有斐閣
13. 同上 「続日本資本主義発達史」 昭和32年 //
14. 大内 力 「日本における農民層の分解」 昭和44年 東京大学出版会
15. 渡辺洋三・北条浩編 「林野入会と村落構造」 昭和50年 //
16. 大阪府編 「大阪府百年史」 昭和43年 大阪府
17. 橋本鉄男 「近江の海人」 近畿民俗学会会報80・81号

第2章 都市内外農業就業者の農外流出形態と 都市農地の変容過程

1. 過去における農業就業者の農外流出形態

1-1 戦前における農外流出形態

農外流出形態とは、いつ、誰が、如何なる理由から、どういった職種へ流出していったか、すなわち流出時期、流出者属性（年令・家庭内での地位・所属階層）、流出理由、流出職種等であり、ここでは統計資料・既往事例調査資料をもとに、それらをできるだけ総体的に把握することとする。

1-1-1 統計資料による検討

戦前における就業構造を統一的・時系列的に把握しうるものは国勢調査のみであり、それも1920年以降のものに限定される。したがってここでは1920年を基準年次として以下の分析を進める。1920年とは第一次世界大戦後の一時的な好況が急転し、慢性的農業恐慌へと突入り、兼業化が本格的に進行していく時期でもあり、こういった意味からも基準年次としての妥当性を有する。

① 農外流出者の年令構成

農外就業者層からの農業就業層への転換がないとすると、1920～30年の10年間に男子農業就業者は31,838人が農外流出あるいはリタイヤーし、新たに27,460人が農業就業者となった結

表2.1 大阪農業の動向

	農家指数*	農地面積指数*	男子農業就業者指数*	専業農家比率
大正 9	100.0	100.0	100.0	61.9
14	93.9	95.7	—	62.2
昭和 5	93.6	91.5	83.4	64.9
10	88.3	86.5	—	65.4
15	82.6	79.0	71.6	57.8
25	100.5	60.1	87.8	50.6
30	97.4	56.7	77.2	24.3
35	92.4	54.3	59.4	22.1
40	81.4	44.8	46.5	14.4
45	71.6	37.8	35.3	10.0
50	61.2	30.2	25.6	7.0

(注) 大正9年を100.0とした。
資料：大阪府統計書、国勢調査報告書。

表2.2 年令階層別男子農業就業者動向（大阪府）

		15～19才	20～24才	25～29才	30～34才	35～39才	40～44才	45～49才	50～54才	55才以上	計
大正9	減少数	4043人	1732人	2182人	1506人	1315人	1510人	2195人	3342人	14015人	6721人
～昭和5	減少率	25%	13%	18%	13%	10%	11%	19%	34%	68%	5%
昭和5	減少数	8373人	4758	3089	2061	1541	1472	2111	3709	14850	31528
～10	減少率	56%	38	25	18	15	14	18	31	65	26

(注) 減少率 = $\frac{(\text{昭和}x\text{年の}y\text{年令層}) - (\text{昭和}x+10\text{年の}y+10\text{年令層})}{\text{昭和}x\text{年の}y\text{年令層}}$

ただし、計欄は、 $\frac{(\text{昭和}x\text{年の計}) - (\text{昭和}x+10\text{年の計})}{\text{昭和}x\text{年の計}}$

果、差引き4,378人、4%の減少を示す。これを年齢別にみると、減少者の63%は50才以上層のリタイヤーによると考えられるもので、49才以下層の農外流出といえるものは比較的少い。

15～19才・45～49才層の減少率が高いが、前者には次・三男層の農外流出が、後者にもリタイヤー層が相当数含まれていると考えられ、後継者・世帯主等の基幹農業就業者の農外流出は少いと考えてよい。

15～19才・45才以上層を除外すると年齢構成の差による減少率の差異は小さく、長期化する農業恐慌を背景に、若年層に偏ることなく全年令層から農外流出が生じているとみるべきである。しかし、1930年の15～19才層は1920年のそれより、1,258人少く、当初から農外就業した層が多いことをも示している。

次の1930～40年の10年間に農外流出あるいはリタイヤーした者は41,964人、新規農業就業者は11,823人で差引き30,141人、26%の大幅減を示す。

50才以上層の減少数は前期とはほぼ同じであるが、その構成比は44%へと大幅に減少し、他方29才以下層特に15～19才層の減少が大で、その構成比は20%(29才以下層では44%)へと大幅増を示す。30～49才層の減少は比較的少いが、しかし前期よりも若干多くなっている。また新規農業就業者は前期の半以下以下の43%にすぎず、新規就業時に相当数の後継者が農外流出していることがうかがえる。

以上みたようにこの時期は、1937年の中日戦争・38年の国家総動員法により、農業就業者は兵役・軍需工場へと若年層を中心に吸収されていったと考えられる。他方中年層の農外流出もみられるが、それは1920年代と比較すると多いとはいえ、全体としてみれば少い。

② 農外流出者の所属農家階層

しからばそういった農外流出者はどういった農家階層から出ているのであろうか。それを端的に示すデータはない。しかしその場合、1930年代の若年層は全階層的・半強制的に農外就業へ吸収されていったとみるべきで、農家の都市化対応の結果としての農外流出を考察することを目的とする本研究では、分析対象から除外してよい。また50才以上層はリタイヤーと考えてよく、30～49才層が分析対象として残る。

農家離農パターンは

- (i) 農業を継続すべき老年令層がいない場合、農業主体者の農外流出は、即離農につながっていく。
- (ii) 農業を継続する老年層がいる場合、老人層のリタイヤーまで離農は引きのぼされ、即離農につながらない。

すなわち農業主体者である中年層と、補助者である老年層により離農＝農家減少は規定される。しかし1920年代・30年代におけるリタイヤー数にさして差異はなく、リタイヤー層はほぼ一定

と考えられる。

以上から中年層の流出が農家数を減少せしめるものとなり、中年層の流出階層は、階層ごとの農家数の推移から把握することが可能となる。

統計資料で農家階層を把握しうるものとしては、農地所有形態・経営耕地規模・経営形態がある。そのうち経営形態に関しては、雇用機会が大でしかも在宅通勤可能である都市・都市近郊農業地域では、専業・兼業の別は家族構成によって規定されるため適確な指標たりえない。したがってここでは、農地所有形態・経営耕地規模から農家階層分析を行う。

(1) 農地所有形態

1920～30年は自作は変化なし、小作・自小作は減、特に小作の減が大である。1930～40年は自小作が増、自作・小作は減で、小作の減少が著しい。

自作から自小作に移行することはあっても、一挙に小作に移行することはない。逆に小作から一挙に自作に移行することはない点を考慮すると、¹⁾ 1920年代は小作層中心に農外流出し、他方1930年代は自作+自小作の計にさして変化がないことから、小作層のみが大量に農外流出していったと考えられる。

これを地域別にみると、小作の減少が大なる地域は豊能・泉南・北河内・中河内・南河内郡で、南河内郡・泉南郡は農家数の減少が少く、自作・自小作が増加していることから、小作層が昇層したと考えてよく、農外流出ではない。他方豊能・中河内郡は大阪市に近く、減少農家数も大であることから、兼業化による農業就業者の農外流出によって小作層が減少したと考えられよう。

帝国農会の昭和12年3月の調査では、農家出通勤者の62%が小作層であったことを考慮すると、小作層は一挙に離農したのではなく、まず兼業農家となり、しかる後に漸次離農していったと考えてよい。

(2) 経営耕地規模

1920～30年は5反以下は増加・5反以上層は減少、10反以上層の減少が特に大である。1930～40年は逆に、10反以上層は増加・10反以下層は減少、特に5反以下層の減少がより大である。

経営形態分析の場合と同様、階層移動に際しては二段階以上の移動がないとすると、

1920～30年は5反以上層は落層するものが多く、10

表2.3 自小作別農家動向 (大阪府) (単位：戸)

	自作	小作	自小作
大正 9	19548	45398	26698
14	18914	44240	22878
昭和 5	19523	41536	24676
10	19177	37346	24427
15	18075	32279	25329

資料：大阪府統計書

表2.4 経営耕地規模別農家動向 (大阪府) (単位：戸)

	5反以下	5～10反	10反以上
大正 9	37591	36700	17353
14	38811	33770	13451
昭和 5	39498	33002	13235
10	36409	30655	13886
15	33559	28112	14012

資料：大阪府統計書

反以上層は5～10反層へ、5～10反層は5反以下層へ落層した結果、5反以下層は増・5～10反層は小幅減・10反以上層は大幅減を示すこととなる。しかし5～10反層へは4,100戸もの落層農家があったにもかかわらず、3,700戸も減少していることから、この時期の農外流出は単に5反以下層だけでなく、5～10反層さらには10反以上層からも生じたとみるべきであろう。

1930～40年は5～10反層は10反以上層へと昇層するものと、5反以下層へ落層するものとに分れ、その農家数を減少させる。10反以上層は受入れ数が大で増加、5反以下層は7,000戸近い受入れがあるにもかかわらず大幅減を示している。以上からこの時期には、5反以下層のみが大量に農外流出していったと考えられる。

これを地域別にみると、農家減少の小なる泉南・北河内郡では5反以上層は減・5反以下層は増であり、農家減少の大なる豊能・中河内郡は全階層が減少している。前者の場合5反以上層が5反以下層に落層・5反以下層は離農せず滞留する。後者は全階層が順次落層し、5反以下層も滞留なしに離農する、というパターンで、5反以下層の動向が農家減少と密接な関係があることがわかり、5反以下層主体に離農が進展したことを裏付けている。

1-1-2 事例調査結果による検討

1930年代後半には、「都市や工場へ通勤する農民が急増しそれが農業に及ぼす影響、それら兼業農家の実態等」²⁾を把握することが緊急の課題とされ、幾多の調査研究がなされていく。大阪府においても、帝国農会が京都大学農林経済学教室に委嘱した「大阪市近郊農村人口の構成と移動に関する研究」があるので、この調査研究資料から農外流出形態を把握することとする。

この調査研究は戦時体制下の労働移動を分析したものではなく、「現代社会の必然的現象として提起せられる常態としての農村労働力流出の概況を実証・検討せん」³⁾とするもので、本研究目的にもかなっている。

ここでは兼業者の所属農家階層・家庭内での地位について分析する。

① 農地所有形態

兼業者は小作層が最も多く全体の63%を占め、ついで自作層が多い。1戸当りの兼業者数でも

表2.5 階層別農家数・農家比率

	自作	自小作	小作	計
実数	94戸	45戸	124戸	263戸
比率	36%	17%	47%	100%
	5反以下	5～10反	10～15反	15反以上
実数	58戸	99戸	65戸	41戸
比率	22%	38%	25%	16%

資料：「橋本伝左エ門大阪市近郊農村人口の労働構成と移動に関する調査」

表2.6 自小作別兼業動向

	自作	自小作	小作
人数	40人	22人	105人
平均兼業 従事日数	188日	195日	172日

資料：表2.5に同じ。
純賃労働者は年間平均農業従事日数が少ない事から、小作層は純賃労働者率が高いことがわかる。

小作0.85人に対し、自小作0.49人・自作0.43人で小作が群を抜いて多い。これは小作層では世帯主・後継者といった直系家族員、農業主体者まで兼業化が浸透していることを示しており、小作層が農外流出者層の主体であったことを裏付けている。

職種は小作層に純賃労働者が、自小作層に俸給生活者が相対的に多い。しかしその差は小さい。

② 経営耕地規模

一戸当りの兼業者数は5反以下層が0.86人、5～10反層が0.70人、10反以上層が0.42人と零細層程、兼業者が多い。

職種は5～10反層は俸給生活者層が、10反以上層は賃労働者層が多い。また純賃労働者層は経営主・長男といった直系家族員に多く、俸給生活者層は次男以下・長女以下の傍系家族員に多い。

以上から i) 10反以上層の場合、後継者・世帯主は農地規模が大なるため、農閑期に臨時的・不安定職種にしか就業しえず、安定的職種へ就業するものは次男以下・長女以下で、農業主体者層からの農外流出者は少い。したがって離農する者も少い。 ii) 5～10反層の場合、一戸当りの兼業者・俸給生活者層も多いことから、後継者・世帯主層においても安定的農外職種に就業する者が多く、今後離農していく農家も多いと予想される。 iii) 5反以下層においては、俸給生活者は5～10反層よりも少いが、一戸当りの兼業者数は5～10反層よりも多く、5～10反層同様後継者

表2.7 経営耕地規模別兼業動向

	5反以下		5～10反		10反以上	
	人数	平均兼業従事日数	人数	平均兼業従事日数	人数	平均兼業従事日数
純賃労働者	25人	55日	25人	56日	33人	66日
俸給生活者	25人	306日	44人	304日	12人	318日

資料：表2.5と同じ

表2.8 被雇用型兼業の種類

(単位：人)

	農業等	会社員 銀行員	教職員	店員	電 鉄 従業員	職 工	労働者	その他
純賃労働者	32	0	0	0	0	5	19	31
俸給生活者	0	3	1	2	4	59	18	0
計	32	3	1	2	4	64	37	31

資料：表2.5と同じ

表2.9 兼業者の家庭内の地位

(単位：人)

	経営主	配偶者	長 男	二男以下	長女以下	その他
純賃労働者	40	9	21	6	6	6
俸給生活者	16	2	12	24	19	10

資料：表2.5と同じ

・世帯主層の農外流出が多い。したがって今後の離農農家も多いと考えられる。

③ 戦前における農外流出形態

以上の分析結果をまとめると次のことがいえよう。

戦前の農外流出形態は、零細な小作農・自小作農層が慢性化する農業恐慌の中で、農業だけでは生活し得ないがゆえの農外流出が主流であり、当初の副業としての農外就業が本業となっていたケースが多い。したがって農外流出時（＝農業＜農外就業となる時）の年齢は広範囲にわたり、若年層に限定されることはない。

職種は賃労働的形態のものが多く、職員の形態は非常に少い。後者は教育等に準備を要するために、地主・自作農層のものであり、小作・自小作農層の多くは不安定かつ低賃金職種へ賃労働者として吸収されていく。

しかしその後、工業化の進展さらには1937年の中日戦争、翌年の国家総動員法により、兵役・軍需工場へと若年層を中心に吸収されることとなり、前述の農外流出パターンも大きく変化していく。

1-2 戦後における農外流出形態

1937年の中日戦争以後、太平洋戦争が終了までは、国家的施策により若年層を中心に強制的農外吸収されていった時期、戦争終了後から1950年までは、食料難・生産施設の破壊等により農業還流者が夥しくみられた時期、次の1950～55年は朝鮮戦争を契機とする鉱工業の生産回復によりそれら還流者が農外流出していく時期であり、いずれの時期も本来的農家からの農外流出はほとんどないと考えてよい。すなわち1937年以降1955年までは、非常時下と戦後の混乱した状況下での農外流出であり、工業化・市街化といった現代社会の必然的現象として提起せられる農外流出ではない。また資料面での制約もある。したがって、この期間の分析は省略し、1955年以降に限定して農外流出形態の分析を行う。ただし戦争および戦後の民主化の一環としてなされた農地改革が、その後の農外流出形態に及ぼした影響については充分認識しておく必要がある。ただこの点に関しては、既往研究例が少く、また資料面での制約もあり、ここでは十分な検討をなしえない。この点は後日あらためて検討することとする。

1-2-1 戦争・農地改革が農外流出形態に及ぼした影響

④ 戦争

大阪府では、1940～50年の15年間に男子農業就業者は増加しており、農業還流の傾向を明確に見い出せる。ただ1950年の30～34才層、35～39才層は他の年齢層より大幅に少い。とくに前者については、農村還流があったと考えられるにもかかわらず、1940年時点の15～19

才層農業就業者より減少しており、これら層における戦争の影響がうかがえる。

しかし、子供数が多かった当時の農家においては、農業後継者の戦死等による後継者問題は、二・三男層を後継者にすることによって、あるいは婿養子をとることによって解決されたと考えられる。この点からいえば、戦争は農外流出時期を遅らせただけでなく、農外流出者数を減少させたといえよう。

② 農地改革

農地が狭小で、しかも棉作衰退後は有利な経営種目がなかった戦争前においては、小作料負担の不利をかかえて農業のみで生計を維持していくことは困難である。一方工業が発展し雇用機会が大であったこともあり、一部のソ業作農家層を除き、一般小作層では早くから兼業化が進展していたと考えてよい。それら小作層の場合、農地改革により小作料負担の不利はなくなっても、経営耕地面積は小で、しかも早くから農外就業に就いたため、農業技術レベルは低く高収益性経営種目への転換は困難で、農業のみで生計を維持していくことは不可能であったと考えてよい。他方農外職種においては、何らかの技術を有していたと考えられる。

すなわち旧小作層には農外流出の必然性と同時に、農外流出を可能とする条件が備わっていたわけであり、戦争後しばらくの農外流出は、二・三男層、ついで旧小作層の農業後継者・世帯主といったパターンで進行していったと考えられる。以上みたように大阪府においては農地改革が農外流出形態に及ぼした影響は比較的軽微であったといえよう。

以下、1955年以降については、戦前と同様統計資料と事例研究資料をもとに農業就業者の農外流出形態の分析を行う。

1-2-2 統計資料による分析

① 農外流出形態

農外就業者からの農業就業への転換はないものとする。また15～19才層については、上級学校進学率の上昇を考慮し分析対象からは除外する。

表2.10 年令階層別男子農業就業者動向（大阪府）

		20～24才	25～29才	30～34才	35～39才	40～44才	45～49才	50～54才	55～59才	60才以上	計
昭30～	減少数	3458人	2549人	1396人	1342人	1201人	1231人	904人	1905人	8661人	21610人
昭35	減少率	34.3%	27.0%	20.2%	19.8%	16.4%	14.6%	9.3%	19.6%	46.1%	23.0%
昭35～	減少数	1578	1567	1236	808	643	671	431	1462	8054	15706
昭40	減少率	32.2	23.7	17.9	14.6	11.9	10.9	6.0	16.6	44.9	21.8
昭40～	減少数	386	801	1050	918	802	846	767	1546	7879	13580
昭45	減少率	16.6	24.1	20.8	16.2	17.0	17.7	14.0	22.7	45.7	24.0
昭45～	減少数	343	487	469	773	1043	739	430	696	7227	11848
昭50	減少率	19.2	25.2	18.6	19.3	22.0	18.9	10.9	14.8	49.4	27.6

資料：国勢調査報告書

1950～60年の5年間に男子農業就業者は21,610人、23%減少する。これを年令別にみると、減少者の49%は55才以上層のリタイヤーによると考えられるもの、⁴⁾ ついで20～29才層の農外流出と考えられるものが28%と多く、両者で77%を占め、他の年令層の減少は比較的少いといえよう。

次の1960～65年の5年間に男子農業就業者は15,706人、22%減少する。減少者の内訳はリタイヤー層が61%と大幅に構成比を高め、ついで20～29才層が20%と多い。しかしこの層は逆に大幅に構成比を低下させている。リタイヤー層と20～29才層で全体の81%を占め、他の年令層の農外流出者は絶対的にも相対的にも減少していく。

1965～70年の男子農業就業者の減少は13,580人と前期よりは低下するが、減少率は24%と増加する。減少者内訳は前期同様リタイヤー層がより一層構成比を高め69%を占めるに至り、逆に20～29才層は激減し10%を切る。35～54才層からの農外流出は絶対的にも相対的にも増加する。

1970～75年の5年間の男子農業就業者の減少は11,848人、減少率28%と前期同様の傾向を示す。減少内訳はリタイヤー層が67%と構成比を若干低下させ、他方40～49才層は15%と構成比を高めていく。他の年令層は絶対的にも相対的にも減少する。リタイヤー層の構成比低下は55～59才層のリタイヤー減によるもので、農業後継者のいない農家の55～59才層が農業労働力不足からリタイヤー時期を遅らせたものと考えられる。

以上まとめると次のようになる。i) 男子農業就業者の減少内訳は、リタイヤーによるものが多く、農外流出によるものは少い。しかもリタイヤーは徐々に増加し、逆に農外流出は低下する傾向にある。ii) 農外流出者の年令は1955～65年は20才層が中心であったのに対し、65年以降は30才・40才代の中年層が多くなっている。

しからはそういった農外流出層はどういった農家階層から出て、どういった職種に吸収されていたのであろうか。特に1955～65年の20才層、65～75年の30才層・40才層の動向が重要である。

戦後の農家階層を示すものとして、経営形態・経営耕地規模があるが、前者が的確な指標たり得ないことは既述した。また後者についても、小経営面積で高収益をあげる都市農業経営が一般化した戦後においては、経営内容を考慮に入れない経営耕地規模は有効な指標たり得ない。しかしそれらを考慮した分析は統計資料からは困難であり、事例調査に依らざるを得ない。

以上から所属階層については事例調査から分析することとし、ここでは流出職種について分析する。

農業就業者の農外流出によって農家は一挙に離農するのではなく、農業は老人・婦女子に継承され兼業農家として残存していく。したがって流出職種については兼業農家家族員の就業職種の分析

表 2.11 兼業形態（大阪府）

（単位：％）

		恒常的 職 員	恒常的 賃 労 者	人夫・日雇 季節出稼	自 営 業	計
農 家 単 位	昭和 35	28.9	36.7	8.8	25.6	100.0
	40	36.2	30.7	12.2	20.8	100.0
	45	31.8	29.2	10.9	28.1	100.0
	50	59.8		9.3	30.9	100.0
兼 業 者 単 位	昭和 35	34.9	54.1	11.0	—*	100.0
	40	33.9	31.8	12.4	22.4	100.0
	45	33.2	30.4	10.8	26.5	100.0
	50	64.1		9.5	28.6	100.0

（注）昭和 35 年度の自営業従事者は不明

資料：農業センサス

表 2.12 年間 150 日以上農業従事する男子農業就業者の年令構成

（1975 年）

	16～29才	30～39才	40～49才	50～59才	60才以上	計
大 阪 府	787人	1453人	3109人	2865人	4031人	12245人
市街化区域	146	354	869	730	1122	3221
調整区域	641	1099	2240	2135	2909	9042

資料：表 2.11 に同じ

で代替が可能で、農林業センサスからの把握が可能となる。センサスからは 1960 年以降 5 年ごとに兼業職種を入手しうる（表 2.11 参照）。

表 2.11 の分析をする前に基礎的事項の整理をしておこう。

兼業者数増加(A) = 農業への新規参入者(x) - 離職者(y) - 離農農家の兼業家族員(z)

新規参入者(x) = 農外流出者(x₁) + 学卒就業者(x₂)

$$= A + y + z$$

出稼・人夫・日稼層の臨時的職種就業者（以下臨時層とする）の場合、学卒就業者 x₂ はないと考えてよい。またこの層は年令等のハンディあるいは経営耕地規模が大なるがゆえに、臨時的職種へしか就業しえなかった層が多いと考えられ、いずれも離農するケースは少い。したがって $x = x_1 = A + y$ となり、農外流出者は離職者の一次関数として示される。

他方恒常的職種就業者（以下恒常層とする）の場合、中途離職は少くまたリタイヤーによる離職も恒常層は若年層が多いため極めて少い。すなわち離職は非常に少いと考えてよい。したがって、 $x = A + Z$ となり、新規恒常層参入者は離農農家の兼業家族員の一次関数となり、離農・農家減少と密接な関係をもつこととなる。

以上をもとに表 2.11 の分析を行う。

1960～65 年は恒常層は微増・臨時層は大幅増を示す。同期の農家数の減少は 10,082 戸と多いことから、恒常層への新規参入者も臨時層同様、非常に多いと考えてよい。すなわち 1965 年ま

では29才以下層の農外流出が大であることから、1945～55年に一度農業就業した若年層が、55年以降の高度経済成長下の好就業条件下で比較的有利な転職をとげ、他方中・高年令層は年令・学歴上のハンディから不安定・低賃金の臨時的職種へ吸収されていったといえよう。

1965～70年は自営業就業者のみ増加し、他は減少する。これは i) 恒常層については離農層が大で、しかも新規参入者層が減少したことにより、ii) 臨時層については高年令層の老令化に伴うリタイヤーの増加・新規参入者層の減少により、iii) 自営業層は離農層が少く、新規参入者層の増加により、生じたと考えられる。すなわちこの期に多い中年層農外流出者は、自営業者として析出されていったと考えてよい。

1970～75年は各職種就業者とも減少するが、臨時層の減少が大で自営業層の減少は小。前期同様の理由からこういった傾向が生じていると考えられる。すなわち1965年以降は安定型職種への転換上ハンディの大きい中年層が、農業専従から自営業へと転換していく。他方若年層はもともと農業就業者が少く、しかも広範な職業の選択可能がある中での農業選択であるだけに、農業志向が強く、農外流出が急減したものと考えられる。

次に市街化区域・調整区域別⁵⁾に分析する。

両地域とも大阪府とはほぼ同様の傾向を示す。ただ i) 市街化区域の場合、1960～65年時点ですでに恒常層は減少しており、新規参入者層よりも離農層が大であったことを示している。ii) 兼業職種内容においては、市街化区域に臨時層が少く、自営業層が多い。これは市街化区域内の中年層は自営業層として、調整区域内の中年層は臨時層としてより多く析出されていったことを示している。

② 新規農業就業者(表2.2参照)

かなりの農外流出が続いているにもかかわらず、他方では新規農業参入者がいる。将来の農業就業者構成を把握するためには、新規農業参入者層の分析も欠かせない。

1955年時点での20～24才層は10,070人と他のいずれの年令層よりも多い。また15～19才層も、上級学校への進学を考慮すると非常に多いといえ、この時点までは後継者の多くは農業就業していたといえよう。

次の1960年には15～19才・20～24才層とも前期の半数以下となる。20～24才層の減少分には農外流出者も含まれていることを考慮すると、15～19才層への新規参入者が著しく少いことがわかる。

1965、70、75年とも60年と同様のことがいえる。特に70～75年の新規参入者層は少く、65～70年のその1/3以下にすぎない。

すなわち1950年時点においては後継者の多くは農業就業していたのに対し、55年以降は上層農の後継者のみが農業就業することとなり、明確な2極分化傾向を示す。さらに65年以降ではごく一部の最上層農の後継者が農業就業するのみとなり、全階層的な脱農志向が顕在化していく。

③ 農業就業者の現状

一方では若年層を中心とする多量の農外流出、他方では新規農業就業者の大幅減により、1975年時点の農業就業者は55年時点のその1/3以下に激減する。また農業就業者の年齢構成も55才以上層のかつてのリタイヤー年齢層が50%を占めるに至り、質量両面にわたる農業労働力の弱体化が生じる。これを本来的農業就業者である年間150日以上農業に従事する基幹的農業就業者に限定すると、大阪府男子基幹的農業就業者は12,245人と国勢調査数値の40%、29才以下層に限定すると787人と同31%にすぎず、一層の老化傾向がみられる。これを市街化区域・調整区域にわけてみると、市街化区域の男子基幹的農業就業者は3,221人、対大阪府比26%、29才以下は146人、同19%にすぎず、先述した傾向が一層顕著にみられ、大阪府特に市街化区域内の農業は農外職種への転換の困難な中年層のリタイヤーまでの農業と化しつつあることがうかがえる。

1-2-3 事例調査による分析

以上統計資料から農外流出時期・流出時の年齢・流出職種等をまず個別に、ついでそれら相互間の関係性について分析した。しかし資料の性質上、後者についての分析は不十分で仮説の域を出ていない。

したがって次に事例調査から⁶⁾統計資料では分析が困難であった流出者の所属階層をも含めた流出形態をより総合的に分析することによって、統計資料分析から出した仮説の検証、流出形態の地域別・農業経営型別差異を把握することとする。対象地区により調査項目・方法等に若干差があるが、農外流出形態・就業構造等をまとめたものが表2.13～2.17である。同表の分析結果を以下に述べる。

① 農外流出形態

大阪都心から6～8kmという至近距離にある東大阪市森河内・豊中市小曾根地区の場合、早くから兼業化が進行し、1955年以前に相当数の農外流出者が出たため、それ以降の農外転換層は少く、主に65年以降、森河内では30～40才層が、小曾根でも40才以上層が自営業者として析出されていく。流出者の所属階層は小曾根は70～100aが主体で上層農が多い。他方森河内は都市的農業地帯であるため、農地規模との相関はみられない。

次に大阪都心から15kmにある箕面市小野原・池田市神田地区では、兼業化は森河内・小曾根地区よりも一時期遅れ、小野原では55～59年に20才層主体に、神田でも60～64年に20才・30才層を主体に恒常的労働者として⁷⁾さらに65年以降は30才以上層が自営業者として析出されていく、所属階層は神田・小野原とも30a以下の下層農が多い。

大阪都心から30kmと遠く離れ、市街化調整区域内にある福瀬・坪井地区の場合、下層農では早

表2.13 農外職種への転換形態（昭和30年以降）

（単位：人）

地区	農外時の 年齢	農外就業時期				職 種			地 区 概 況
		昭30 ～34	昭35 ～39	昭40 ～44	昭45 以降	自営業	常 勤	臨 時	
和泉市福瀬 (昭49年調査)	19才以下	—	—	—	1	1	—	—	大阪都心から30kmの市街化調整区域内にあり、柑橘栽培が主体。近年のみかん価格の大暴落により地場産業である繊維業へ転換する層が多い。
	20～29才	—	2	5	3	7	3	—	
	30～39才	—	—	4	3	6	1	—	
	40才以上	—	—	6	10	12	1	2	
和泉市坪井 (昭49年調査)	19才以下	—	—	—	—	—	—	—	同 上
	20～29才	—	—	3	5	7	—	1	
	30～39才	—	2	5	2	8	—	1	
	40才以上	1	1	2	6	6	—	4	
東大阪市森河内 (昭50,51年調査)	19才以下	—	—	—	—	—	—	—	大阪都心から6kmという至近距離にある為、市街化進展が著しいが、今なお多数の専業的農家が残り、大阪府下では1,2を争う都市的農業地帯である。
	20～29才	—	—	—	—	—	—	—	
	30～39才	—	1	4	1	6	—	—	
	40才以上	—	2	5	2	9	—	—	
豊中市小曾根 (昭50,51年調査)	19才以下	—	—	—	—	—	—	—	大阪都心から8kmの地点にあるが、湿地帯であるため市街化進展が遅れていたが、近年スプロール状の市街化進展がみられる。水稲中心である為、専業的農家は少ない。
	20～29才	—	—	—	—	—	—	—	
	30～39才	—	1	—	—	—	1	—	
	40才以上	—	2	4	2	7	1	—	
池田市神田 (昭49年調査)	19才以下	—	1(1)	—	—	—	1(1)	—	大阪都心から15kmの市街化区域内にある。高速道路等の公共開発、民間工業、住宅開発がみられるが、軌野野菜を主体に積極的な農業経営を行っている。
	20～29才	1	8(6)	—	1	—	10(6)	—	
	30～39才	—	10(6)	1	—	—	11(6)	—	
	40才以上	1	4(3)	—	2	3	4(3)	—	

(注) 1. 調査時点で既に脱農している農家は除外した。以下同様。

2. ()内は進出企業への契約入社層。

3. 自営業の内容は福瀬、坪井地区の場合は繊維、鉄工関係が、他の地区の場合は不動産経営が多い。

表2.14 所 属 階 層

（単位：戸）

		30a 以下	30～50 a	50～70 a	70～100 a	100 a以上	計
福 瀬	Rn		2	8	3	5	18
	Ru	1	3	1			5
	UR	1	4	9	7	4	25
	U	31	28	2	5		66
坪 井	Rn		1	2	3	5	11
	Ru		1	5	1	3	10
	UR	2	5	6	9	4	26
	U	27	27	5	2	4	65
森河内	Rn	9	6	2	1		18
	Ru	4	5	2			11
	UR	5	5	5			15
	U	5	3	1			9
小曾根	Rn		2	3	2	4	11
	Ru		2	1	3	1	7
	UR		1	1	6	1	9
	U	24	8	7	8	7	54
神 田	Rn	2	7	4	3	2	18
	Ru			3	4	3	10
	UR	10	9	3	1	3	26
	U	22	14	10	9	2	57
小野原	Rn			2		3	5
	Ru		5	3			8
	UR	13	4	5	3	3	28
	U	33	17	8	4	1	63

表2.15 農業就業者の年齢構成(年間150日以上
農業従事の男子)

		29才以下	30~39才	40~49才	50~59才	60才以上	計
福	瀬	4人	8人	9人	8人	10人	39人
坪	井	5	2	8	8	17	40
森	河内		4	8	6	14	32
小	曾根	1		5	3	4	13
神	田		1	10	11	22	44

表2.16 農業就業者年齢と現有農地規模との関係 (単位:戸)

		30a 以下	30~ 50a	50~ 70a	70~ 100a	100a 以上	計			30a 以下	30~ 50a	50~ 70a	70~ 100a	100a 以上	計
福 瀬	39才以下		1	5	2	4	12	小曾根	39才以下					1	1
	40~49才		2	2	3	2	9		40~49才		3	2			5
	50~59才		3	1		1	5		50~59才						
	60才以上	1	4	1	1		7		60才以上		2	2			4
坪 井	39以下			2	2	3	7	神 田	39以下	1					1
	40~49			5	1	2	8		40~49	3	6	1		1	10
	50~59		3		1	3	7		50~59	1	8	2			11
	60以上		4	2	3	2	11		60以上	8	9	1	2	1	21
森河内	39以下	1	3					小野原	39以下						
	40~49	7		1					40~49			2		2	4
	50~59	5	1						50~59			2	2		4
	60以上	10	1						60以上	2	2		2		6

注: 農業就業者が2人以上いるRr型農家の場合、後継者の年齢を採用した。

表2.17 学卒時の農業就業率(世帯主、後継者のみ)

		29才以下	30~39才	40~49才	50~59才
福	瀬	20.0	21.1	60.0	48.1
坪	井	26.9	23.8	45.9	44.0
森	河内	0.0	28.6	66.7	100.0
小	曾根	4.3	0.0	21.4	52.9
神	田	0.0	22.2	61.0	78.6

(注) 脱農層を除外しているために、森河内、神田の50才層の農業就業率が高くなっている。

くから兼業化が進展するが、柑橘栽培の有利性ゆえに中農層以上の兼業化は遅れ、後継者も農業就業していく。しかし近年のみかん価格の大暴落により遅れていた兼業化・階層分化が一挙に進展し、後継者を有する上層農は、後継者あるいは後継者+世帯主が自営業者として、後継者のいない中農層は世帯主が自営業者・日稼者として析出されていく。他方最上層農は農業経営の優位性ゆえに積極的に農業経営を行い、また後継者のいない中層農は自己の代だけの細々とした農業経営を営んでいく。

② 新規就業者

森河内地区の場合、40才以上層の新規農業就業率は極めて高く、彼らが新規就業した1950年以前においては、過半数の後継者が農業就業していく。しかしそれ以降の新規農業就業率は急激に低下し、全階層的な脱農が進展することとなる。現在の農業就業者の最低年齢は30才代後半であることから、1955年以降の新規農業就業はないと考えてよい。

神田地区も森河内地区とはほぼ同様の傾向を示す。

小曾根地区の場合、現在30才層で農業就業した者はなく、1950年以降の新規農業就業者は一人のみで、極めて早い時期から全階層的な脱農が進展していたといえる。

小野原地区の場合、40才以上層の新規農業就業率は50%近く、1950年以前においては中農以上層の後継者は農業就業していく。しかしそれ以降の新規農業就業率は急激に低下し、50年代に入ると新規農業就業するのは上層農の後継者のみとなる。

次の60年代には新規農業者は姿を消し、全階層的脱農が始まる。

福瀬・坪井地区の場合、40才以上層と39才以下層との間に新規農業就業率の差はみられるが、後者の20才層と30才層とのそれにはほとんど差はみられず、むしろ20才層の新規農業就業率が高い位である。すなわち1950年以前は中農以上層の後継者が、それ以降においても柑橘栽培の有利性を背景に中上農以上層の後継者が農業就業し、60年代もその傾向が続き、階層分化の進展は押し止められていったといえる。

③ 農業就業者

以上の行動結果として現在農業就業している層は、60才以上層が最も多く、次で40才・50才層であり、39才以下層は非常に少ない。

60才以上層の場合、経営耕地面積は小さく、後継者は農外就業している等、農業経営に対する積極性はみられない。年令上のハンディ等から転職するにもし得ず、自営収入等に半ば以上依存しながら細々と農業を営んでいる層が多いといえよう。

他方40才以下層の場合、新規就業時あるいはその後も農外就業の契機があったにもかかわらず現在も農業経営を続け、また経営転換等により高い農業所得をあげている等、農業に対する積極的姿勢がうかがえる。

1-2-4 戦後における農外流出形態

以上の分析結果をまとめると次のことがいえよう。

1950年までは地域による差があるとはいえ、中上農以上層の後継者の多くは農業就業していく。しかしその後、後継者の農業就業率は急速に低下し、一部の都市農業地域を除き一般農業地域では、上農・最上農層の後継者しか農業就業しなくなる。65年以降は一層新規農業就業率は低下し、現

在市街化区域内ではごく一部の例外を除き新規農業就業者は姿を消し、全階層的・全地域的に脱農化が進展していく。

一度農業就業した者も、早い地区では1950年代には、遅い地区でも60年代には市街化圧力の増大・農業所得の相対的低下等により、50年代は若年層中心に、60年代以降は中年層中心に農外職種へと転換していく。転換職種は自営業がほとんどで、安定雇用型職種は50年代の若年層に若干みられるのみであり、高度経済成長下の好就業条件下においても、農業からの有利な転職が困難であったことがうかがえる。

以上の行動結果として現在農業就業している層は、60才以上層の年令上のハンディゆえに転職するにもし得ず、不動産収入等に依存しながら細々と農業を営んでいる層と、40才以下の積極的に農業を営んでいる最上農層である。しかしそれも20才・30才層が極めて少いことから、中年層のリタイヤーまでの農業と化している(表2.12参照)。

1-3 農外流出の将来的形態

以上過去における農外流出形態を種々分析した結果に基づいて、市街化区域内における将来的農外流出形態を描くこととする。

- (i) 60才以上層の場合、リタイヤーまで短期間のしかも零細かつ粗放農業を営んでいく。老令化またそれに伴う労働力不足・老後保障のための不動産経営への移行等により、今後急速にこの層は減少していくと考えられる。
- (ii) 他方40才以下層の場合、不況が続き就職難が予想される現状では、安定的職種への転換は望めず、また不動産経営等への全面的移行も、従来までの主流であった貸家業が従来程有利なものとなりつつある現状では考えられない。他方農業所得は大きく、しかも不動産経営からの自営収入もあり、農家所得は高水準で安定しているため、経済的理由による農外流出も考えられず、今後長期間にわたり農業継続していくものと考えられる。
- (iii) 50才層は両者の中間的性格を有するものと考えられる。

すなわちリタイヤー以外の形態での農外流出は、いずれの年令層においても非常に少いと考えてよい。

2. 外的枠組の変化が将来的農外流出形態に与える影響

以上過去からのトレンドに基づき、将来的な農外流出形態を検討した。過去からのトレンドとは、社会経済体制とそれを支える諸制度といった外的枠組が不変、あるいは微変であることを前提とし

ている。次に外的枠組そのものを検討し、それに基づきトレンドによる農外流出形態の修正を行うこととする。

都市農業にとっての外的枠組とは、具体的には、i) まず農地との関連では、社会的現象としての市街化圧力、制度としての宅地並み課税およびそれとの関連での生産緑地法あるいは農地相続税納税猶予制度等がある。ii) 次に農業就業者との関連では、農業労働力の吸収・還流をもたらす経済変動がある。iii) 最後に農産物との関連では、食生活・生活水準の変化に伴う農産物需要の変化、物価変動・農産物自由化に伴う農産物価格変動とそれらによる農業所得への影響、流通機構再編成に伴う小産地農産物の締出し問題等がある。

都市農業との関連では、特に i) の農地関連の問題が重要であり、i) を中心に検討し、農業就業者・農産物に関しては簡単に触れる程度とする。

2-1 農地に関連する外的枠組

2-1-1 市街化圧力

① 都市的用地需要量の推計

まずごく粗いものであるが都市的用地需要量の推計を行う。

大阪府土木部土地政策課のまとめによると、大阪市を除く大阪府内で1975～85年の10年間に、住宅地10,000ha（セミグロス）、公共用地6,500ha（うち道路が2,600ha）、工場・業務用地各300haの新規用地が必要とされている。

これを市街化区域内に限定すると、

・工場・業務用地

工場・業務用地は全て市街化区域に含まれるとして600ha。

・公共用地

道路外の公共用地需要は学校中心とされ、地価・まとまりのある空閑地との関連から調整区域内に候補地を求めることも多い（特に高校の場合）。また道路に関しては調整区域内の道路整備も相当量あると考えられる。以上から公共用地の2/3を市街化区域内に求めるとして4,400ha。

・住宅用地

住宅用地は大阪府中期計画の政策課題を住宅用地需要として算出したもので、計画達成率を100%とした場合の数値である。1971～75年に建設された住宅の72%が民間自力建設住宅であり、達成率は民間住宅供給に大きく依存することになる。民間自力建設住宅はオイルショック以降、半減しており、計画達成に相当の困難が予想される。

次に1971～75年の各種統計資料をもとに、75～85年の達成率を検討する。

i) 第2期大阪府住宅建設5ヶ年計画（1971～75）の計画達成率は公的住宅48%、民間自

表2.18 第2期大阪府住宅建設5カ年計画

種別	計画及び実績 第2期 5カ年計画 (A)	実績戸数						達成率 (B) $100 \times \frac{B}{A}$	
		46	47	48	49	50	計(B)		
公 的 住 宅	公営住宅	80,000	15,018	14,209	8,221	4,026	4,756	46,230	57.8%
	改良住宅	17,000	1,666	656	185	453	856	3,816	22.4
	公庫住宅	105,000	8,592	11,715	14,075	17,163	12,850	64,395	61.3
	公団住宅	65,000	10,049	3,493	4,677	8,482	7,064.5	33,765.5	51.9
	その他の住宅	108,000	14,189.5	9,846.5	6,445	9,469	9,645.5	49,595.5	45.9
	小計	375,000	49,514.5	39,919.5	33,603	39,593	35,172	197,802	52.8
	調整戸数	35,000	—	—	—	—	—	—	—
	合計	410,000	49,514.5	39,919.5	33,603	39,593	35,172	197,802	48.2
	民間自力建設住宅	510,000	112,000	137,000	120,000	58,000	69,800	496,800	97.4
総計	920,000	161,514.5	176,919.5	153,603	97,593	104,972	694,602	75.5	

(注) 単身者向住宅は2人分で1戸とした。

資料：大阪府建築部住宅政策課調

力建設住宅97%、トータルでは76%であり、75～85年はこの数値よりかなり低下することが予想される。

ii) 1971～75年の宅地開発量はグロスで公的開発1,399 ha、民間開発5,337 ha、トータル6,736 haであるが、公的開発には泉北N.T.の607 ha、民間開発には旧造法による1,473 haが含まれている。これら大規模開発は今後大幅に減少していくことが予想される。

iii) 新都市計画法下での民間宅地開発(開発許可⁹⁾+道路位置指定)に限定すれば1971～75年に2,495 ha、年平均500 ha弱であるが、74年以降急激に減少し、74・75年は300 haを切るに至り、71年比44～45%にすぎない。

iv) 住宅用農地転用(公的住宅をも含む)は同期1,830 ha、年平均366 haでこれも74年以降急減しており、76年には200 haを割るに至っている。

表2.19 大阪府民間宅地開発量・住宅用農地転用量

(単位：ha)

	民間宅地開発量			住宅用 農地転用
	開発許可	道路位置指定	計	
1971	471	190	661	474
72	530	94	624	435
73	533	94	627	474
74	248	41	290	238
75	257	37	295	210
計	2039	456	2495	1831

注：大阪市は除く。

資料：表2.18に同じ。農地転用は大阪府における農地動態調査

表2.20 住宅系農地転用量

		農地転用積	住宅系比
大阪府	1961～65	3966ha	57%
	66～70	3942	53
	71～75	2064	38
市街化区域	1971	503	43
	72	469	45
	73	501	42
	74	251	37
	75	227	39
	1971～75	1951	42

資料：大阪府における農地動態調査

以上4点から計画達成率は71～75年を大きく下廻ることが予想され多く見積っても60%程度である。その場合の1975～85年の住宅地用需要量は6,000haである。

以上まとめると、市街化区域内で1985年までに必要な空閑地量としては、公共用地4,400ha、住宅用地6,000ha、工場・業務用地600ha、計11,000haが必要となる。

1975年8月時点での1,000㎡以上のまとまりある空閑地は13,347ha、1,000㎡以下9,900ha¹⁰⁾として計23,247ha、他に新規用地供給が埋立地1,400ha、市街化調整区域から市街化区域編入分が200ha¹¹⁾、空閑地計24,847ha、約25,000haとなる。

以上から1985年時点においても14,000haの空閑地が残ることとなる。空閑地中の農地率を50%とすると、7,000haの農地が残存する。

1985～95年の用地需要量を75～85年の40%増しとしても、新規用地供給を考慮すると1995年まで空閑地＝農地が残存していくことになる。

② 農地転用動向からみた農地需要量の推計

1971～75年の5年間の市街化区域内の農地転用面積は4,700ha、年平均940ha。72～76年の5年間のそれは4,000ha、年平均800haであり、漸次減少する傾向を示しており、76年の転用面積はピーク時73年の40%へと激減している。

表2.21 内容別農地転用の動向（大阪府）

資料：国勢調査報告書

		昭 46			昭 47			昭 48			昭 49			昭 50		
		4条	5条	公事 共業												
府 全 域	面積	269ha	786	283	262ha	705	405	333ha	696	405	309ha	295	200	220ha	253	247
	構成比	20%	59	21	22%	59	28	23%	49	28	38%	37	25	31%	35	34
市 街 化 区 域	面積	235	709	221	233	646	167	299	650	282	276	270	137	186	230	173
	構成比	20	61	19	22	62	16	24	53	23	40	40	20	32	39	29

資料 表2.20に同じ

表2.22 民間農地転用動向(市街化区域) —— 4条転用比率 —— (単位:%)

	O	N ₁	N ₂	N ₃	N	E ₁	E ₂	E ₃	E	S ₁	S ₂	S ₄	S
1971	36	35	26	23	30	29	33	14	26	23	17	16	18
72	26	31	35	27	31	38	29	17	29	21	22	20	21
73	41	32	37	26	32	52	38	21	39	26	27	20	24
74	76	51	40	36	45	73	52	28	55	49	41	36	43
75	59	49	33	33	41	59	55	41	53	40	40	32	37
76	62	51	44	46	48	64	46	42	51	41	47	30	38

注1: 4条転用比率 = $\frac{4条転用}{4条+5条転用}$ 注2: O 大阪市 N 北大阪 E 東大阪 S 南大阪

資料: 表2.20に同じ

- 1 大阪都心から10km圏内の市町
- 2 " 10~15km "
- 3 " 15~20km "
- 4 " 20km以遠の市町

これを転用主体別にみると、都市的用途への転換を意味する4条・5条¹²⁾の減少が大、特に5条の場合ピーク時の30%以下へと激減している。これは民間企業の開発・個人の住宅需要が大幅に減少したことを示すものである。すなわち農地転用は景気動向と密接な関係を有するわけであり、長期不況・安定経済成長の予想される現状では、現水準を大幅に上廻る農地転用の拡大は考えられない。

表2.23 地域別農地転用の動向(市街化区域) (単位:ha)

	O	N	E	S
1971	69	244	463	389
72	95	235	366	351
73	88	295	409	439
74	62	151	234	237
75	48	148	189	206
76	39	122	144	172

資料: 表2.20に同じ

転用面積の少い76, 77年を含めて年間平均600haの農地転用があったとしても、1995年まで市街化区域内に農地が残存していくこととなる。

③ 農地供給量の検討

次に農地供給者である農家の農地需要対応・市街化対応を把握することによって、農地供給量の検討を行う。

(1) 統計資料による検討

まず農地転用動向の分析を通じてマクロに検討する。

表2.22、2.23は農地転用動向を地域別・転用主体別にまとめたものである。表2.22から大阪都心に近い地域ほど、また近年に至るほど、4条比率が高いことがわかる。市街化進展の遅れている南大阪地域は4条比率が低く、1976年時点でも38%と他地域と10%以上の差がみられる。

表2.23から南大阪地域の農地転用は減少傾向にあるとはいえ、他地域と比較すればその減少率は小さく、特に5条にそれがいえる。

以上から次のことがいえる。

市街化が初期の段階では、まず5条転用による農地売却が先行し、市街化がある程度進むと5条転用は減少し4条転用が増加する。4条転用の変動は比較的小さく、近年の農地転用量の減少は5条転用によることが大である。

これを個々の農家の市街化対応としてみると、ある程度農地売却するとその後は自家用として農地転用することはあっても、農地売却することは非常に少くなるといえるのではなかろうか。

(2) 事例調査による検討

次に事例調査から以上の点をより詳細に検討することとする。対象地区は前述した森河内・小曾根・小野原の3地区である。ただし小野原については、資料面の制約もあり、他2地区と比較対照上有益な点を中心に検討する。

(1) 過去における農家の市街化対応からみた農地供給量の検討

1) 農地転用行动を通じての農家の市街化対応行動の把握

1959年までは小野原は3条転用のみ、他地区でも3条転用中心、ついで5条が多い。4条は一部小曾根にみられる程度である。

次の60～64年は小野原は前期同様3条中心であるが、5条も増加する。他地区では4条・5条が激増し、5条は3条を上廻る。

65～69年は小野原では依然として3条が多いが、4条・5条も急増する。森河内は3条・4条・5条とも減少、小曾根も3条・5条は減少、4条は微増。

70年以降は小野原は3条は減少、4条・5条は増加、他地区は4条は増加、3条・5条は減少、3条はほとんど姿を消すに至る。

これを森河内・小曾根地区について、農家型をも考慮に入れて検討すると、3条売却は両地区とも既脱農型に多い。4条・5条については、森河内では4条は既脱農型・自営業転換型に、5条は既脱農型・脱農型・自営業転換型に多く、小曾根地区では4条・5条とも農業継続型・自営業転換型に多い。¹³⁾

すなわち市街化圧力が小さい1950年代までは、農地としての売買が中心で、一部の農家は臨時的出費・生活費等に迫られ、あるいは労力不足から、農地として・安い価格で農地売却し脱農していく。市街化圧力が大になるにつれ、5条による農地売却が増大するが、それも65年以降は減少し、かわって農外流出した層による転用自営・農業継続の補助としての農業継続型による転用自営

表2.24 農地転用動向
(単位：a)

		3条売	4条	5条	3条買
森河内	1955～59	187	4	244	343
	60～64	150	322	420	244
	65～69	80	282	230	194
	70～	0	309	116	7
小曾根	1955～59	261	62	192	287
	60～64	389	285	509	450
	65～69	122	370	470	15
	70～	82	480	376	31
小野原	1957～59	347	0	10	509
	60～64	1217	25	131	1300
	65～69	1284	123	333	545
	70～	401	201	577	454

注：5条には公共事業を含まない。
小野原で1960～64年に3条売買が多いのは、公共事業に伴う代替地買によるものと考えられる。

が主流となっていく。

2) 農地転用動機を通じての農家の市街化対応意識の把握

表2.25 農地売却理由

(単位: 回答数, 4項目以内の選択)

		公共事業	相続税の支払	老令・兼業など人手不足	隣接農地の売却	周囲の市街化	自宅から遠く不便	生産性が低い	臨時費	転用自営資金	転業したので	いい買い値がつく	その他	売却農家数
森河内	R	14	3	2	2	4	4	9	7	2	0	1	1	24 戸
	U	6	1	7	1	8	0	5	3	4	3	1	1	14 戸
小曽根	R	12	5	0	3	3	2	0	0	2	0	1	0	14 戸
	U	33	9	6	12	6	1	3	17	5	0	5	1	4 戸

表2.26 農地売却金使途

		代替農地の購入	山林の購入	農業投資	転用自営資金	臨時出費	株・貯金	税金支払い借金返済	生活資金	転業資金	その他	売却農家数
森河内	R	13	2	1	9	9	2	6	4	1	0	24 戸
	U	7	0	0	5	6	1	3	1	3	0	14 戸
小曽根	R	9	1	3	2	5	1	5	0	1	0	14 戸
	U	12	1	7	12	24	2	12	10	1	1	41 戸

表2.27 農地購入理由

		代替地	経規拡模営の大	農める地をまと	優良農地	持っていない	損はない	持とれないはく	その他	購入農家数
森河内	R	15	2	1	3	2	4	0	19 戸	
	U	6	0	0	0	3	2	0	10 戸	
小曽根	R	7	1	0	0	1	2	1	13 戸	
	U	11	1	1	0	5	3	1	20 戸	

表2.28 公共事業と農家行動(森河内)

	代替地購入農家率			公共事業以降に転用自営を始めた農家率
	公共事業	それ以外	計	
R	93%	40%	71%	57%
U	67	38	50	0

(注) 1. 代替地購入農家率=代替地購入農家/農地売却農家数
 (注) 2. 代替購入農家とは、代替地として農地購入したと回答した農家、および農地売却直後に農地購入した農家

表2.29 転用自営開始時期(森河内)

		戦前	昭20 ~29	昭30 ~34	昭35 ~39	昭40 ~44	昭45 以降
R	貸家・アパート	1 戸	0 戸	0 戸	8 戸	3 戸	4 戸
	貸工場・貸倉庫等	0	0	0	1	2	8
U	貸家・アパート	5	0	0	10	3	2
	貸工場・貸倉庫等	0	0	0	0	0	4

表2.30 転用自営の理由

(単位：回答数，3項目以内の選択)

		農業より収入多い	定期的現金収入	土地売却金の有効利用	農業継続の補助手段	老後の生活安定・生活保障	人手不足	転業して自営業を始める	その土地を自分の手元に残したい	周辺市街化	生産性の低い農地	その他
森河内	R	7	10	2	8	7	4	0	3	8	1	0
	U	5	10	5	0	5	5	2	2	7	2	0
小曽根	R	3	11	6	3	2	0	0	2	6	1	0
	U	5	19	9	8	10	10	2	5	18	2	2

表2.31 転用自営資金の調達法

		今の貯蓄	以前売却した土地	転売時に自営地	農協借入金・親の	親戚借入金・知人の	その他	転用自営農家数
森河内	R	6	7	8	11	1	5	25戸
	U	1	8	7	7	0	0	14戸
小曽根	R	6	5	4	4	0	1	14戸
	U	8	19	6	9	2	0	36戸

○森河内地区

まず農地売却・購入について把握する。

1955年以降に農地売却した農家は農業継続型で89%、脱農型で100%とほとんどの農家が農地売却している。しかし農業継続型の場合、公共事業に関連して売却したケースが54%と最も多く、強制的・外的力による農地売却パターンがみられる。この場合強制的・無差別的に農地買収される結果、農業生産基盤が破壊されることとなり、農家は代替地を購入し経営の建て直しを図ると同時に、一部では転用自営に向かうことによって生活の安定を図ろうとする。他方公共事業関連以外で農地を売却する場合、周辺市街化による生産条件悪化等の外的要因は考えられるがその実態は農家の外的要因、すなわち臨時的多額出費に迫られ、生産条件を考慮し、低生産性のあるいは生産条件の悪化した農地を売却していく。したがってその場合、農業生産への影響は小さく、代替地購入の必要性はないわけであり、代替地買する農家は少ない。代替地買する場合も投機的色彩が濃い。この場合、臨時の出費を賄った残余金は農業所得の不足を補い、また生活の安定・向上を図るための転用自営資金にまわされていく。

他方脱農型の場合、公共事業関連の強制的・外的農地売却は比較的少く、内的理由で低生産性・生産条件の悪化した農地を売却していく。代替地を購入した農家は50%と低く、売却金は転業資金・転用自営資金・自宅新築費等に費やされていく。また農地購入に向かう場合でも、購入目的は農業サイドのものではなく投機的色彩の濃いものであり、農地売却を機に一層農業離れの度を強めている。脱農型の場合、公共事業関連の強制的農地買収による農業所得の低下を補うために転用自営に向かうというケースは皆無であり、公共事業が脱農型農家の都市化・市街化対応に与えた影響は

小さいと考えられる。

転用自営は農業継続型・脱農型を問わず、ほとんどの農家が行っている。しかし前者の場合、1965年以降に転用自営を始めた農家が過半数を占め、公共事業を契機とするケースが多いと考えられる。転用自営理由も定期的収入・農業継続上の補助手段等農業継続するためと考えている層が多く、公共事業への農業サイドからの対応がみられる。転用自営資金の調達に際しても、農地売却農家率は脱農型よりも低く、農業経営基盤を維持しようとする傾向がうかがえる。脱農型の場合、1955年以前に全農家が転用自営を経験しており、近年さらに経営拡大を図った農家が多い。転用自営理由も定期的収入、¹⁴⁾土地売却金の有効利用等が多く、転用自営資金も農地売却依存が大で農業継続型とは対照的なパターンを示しており、転用自営により農業離れは一層その度を増しているといえよう。

○小曾根地区

農業継続型では全農家が、脱農型もごく一部を除いて大部分の農家が農地売却している。売却時期は比較的早く、公共事業が始まる1971年時点ではすでにほとんどの農家が農地売却を経験しており、市街化による農業生産条件悪化等の外的要因が一部考えられるにしても、主として農家側の事情により農地売却されてきたと考えてよい。ただその場合、農業継続型は必要に迫られてやむを得ず農地売却するという傾向が強いのに対し、脱農型の場合自宅の新築等の臨時的出費あるいは隣の農地の売却といった農地売却を正当化するような売却理由が多く、やや主体的・積極的な農地売却パターンがみられる。

以上のように、小曾根地区の場合農家側からの農地売却であり、農業生産への影響を考慮の上で農地を売却していく。したがって代替地購入等の農業生産維持・建て直しに向かう層は比較的少く、農地売却は自宅新築費・税金・借金返済・転用自営資金等に向けられていく。また農地購入する場合でも、地区外での購入がめだち、生産目的ではなく投機目的で農地購入したケースが多いと考えられる。

転用自営の場合も農地売却と同様の傾向がみられ、ほぼ全農家が転用自営を行っているといつてよい。農業継続型の場合、転用自営面積は大きく、また転用自営開始時期も早く、積極的対応を示しており、脱農型とは対照的である。これは小曾根地区の場合、水稻単作地帯であるため農業所得の増大は期待しえず、また農外職種への転職も困難な状況下で、家計を維持していくために転用自営せざるを得なかったことを物語っている。他方早くから雇用労働者として析出され、定期的・安定的収入を確保している脱農層は、より一層の生活安定・向上、後継者の地区外流出による老後保障の意味あい、さらに兼業・老令化による人手不足も手伝って、転用自営に向かっていく。

3) 農家の市街化対応と農地供給

以上過去における農家の市街化対応を行動と意識面から把握した。

農地供給との関連を結論的に示せば、

i) 市街化進展が大、したがって過去の農地転用量が大である森河内・小曾根地区の場合、農地転用の結果として、自宅の新築・税金借金等の支払いを済ませると同時に、生活は安定・向上する。他方農地は大幅に減少している。とくに脱農型の場合農地減少は大で、現有農地は非常に少くなっている。すなわち農地売却の必要性は減じるとともに、他方では売却対象となる農地の減少（農業継続型にとって農業経営を継続するためには、現在の農地面積は最小限のもの。また脱農型の場合は売却しうる農地の減少）のため、今後の農地転用は4条・5条とも減少していくと考えられる。

ii) 他方市街化進展が小、したがって過去における農地転用量が少い小野原地区の場合、森河内・小曾根地区とは逆の理由から、今後もかなりの農地転用が予想される。

(2) 農地売却意向・農業経営方針を通じての農地供給量の検討

1) 農地売却意向

表2.32 農地売却意向

		家かない の 財手 産放 ださ	農す放 業るさ をか ない 継ら い 統手	売な放 るいさ 必か ない 要ら い が手	値てて 段はも に手よ よ放い っし	農てて 地はも に手よ よ放い っし	そらから ない の 時 に い な わ	計
森河内	R	8戸	14戸	4戸	1戸	0戸	0戸	27戸
	U	3	2	7	1	1	0	14戸
小曾根	R	4	3	6	1	0	0	14戸
	U	12	7	12	11	1	1	44戸

○森河内地区

既述したように、過去における農地転用の結果、当面必要な出費は貯蓄から賅いうる範囲で農地売却を必要とするほどの多額出費はなく、現時点では農地売却意向のない農家が大部分である。その理由は農業継続型の場合、農業継続するため、あるいは家の財産だから売却しないとする層が多い。他方脱農型の場合、必要ないから売却しないとする層が多く、この場合必要に応じて農地は売却されることを意味している。農業継続型の場合でも相続税の納入等の多額出費が必要な場合は、農地売却への依存が強い。しかしその場合でも、農地売却だけでなく、他の資金調達法を併用し農

表2.33 臨時的多額出費の調達法（森河内）

(単位回答数, 2項目以内の選択)

	今までの貯蓄	農地売却	農協・銀行からの借入金	親戚等からの借入金	その他
R	8	16	11	3	1
U	9	8	5	0	0

表2.34 R型農家の資金調達形態（森河内）

農地売却単独型	6戸
農地売却+従前貯蓄型	3戸
農地売却+借入金型	7戸
従前貯蓄+借入金型	2戸
借入金単独型	4戸
従前貯蓄単独型	3戸
その他	2戸

地売却を極力減らそうとする傾向がうかがえる。他方脱農型の場合、残存する農地は少く、相続税の納入も貯蓄の範囲内か一部借入金に依れば賄いうるわけであり、農地売却への依存度は比較的低い。

○小曾根地区

森河内地区同様、現時点では農地売却意向のない農家が多い。しかしその理由は、必要ないからとする層が多く、他に値段による、農地による等の条件付売却層を加えると、農業継続型・脱農型とも過半数が状況次第で農地売却する意向を持っていると考えられ、森河内地区とは対照的である。

○小野原地区

現時点では農地売却意向のない農家が多い。その理由は、農業継続型・脱農型とも、家の財産だからあるいは農業を継続するからとする層が多い。

2) 農業経営形態・農地処分形態

○森河内地区

農業継続型の場合、将来の農業経営形態は畑作主・転用自営を従とする層が過半数を占め、これに農業のみで生計を維持する層を加えると70%に達する。他方農業をやめるとする層はなく、自営業+農業とする層も1戸、4%にすぎず、農業継続型の大部分は今後も農業主体の生計を営んでいくと考えられる。現在の農地規模は農業で生計を維持するため、また自家労働力を完全燃焼させるためには最小限必要なものであり、農業継続型が保有する農地の大部分は、農業継続する限り残存していく。

換言すれば、老令化により農業継続ができなくなるまで残存していく。したがって次に、老令化により農業継続ができなくなった時点での、農地処分形態が問題となる。

農地処分形態は転用自営を考えている層が多いが、貸農園・休日帰宅後の農業用地等、農地として残していくとする層も多く、売却する層は少い。すなわち労働力

表 2.35 農業存続形態

		やよ来世あり方 に符る	現状維持 が精一杯	家業を 継ぎ ける	自家消費 を 作る	農産物を 貯蔵し て	符る 来世 に 符る	考 え て い ない	そ の 他
森河内	R	6戸	13戸	—	1戸	4戸	2戸	1戸	0戸
	U	3	3	—	2	4	1	1	0
小曾根	R	1	—	4戸	4	5	0	0	0
	U	2	—	5	18	15	2	2	0

(注) +部分のアンケート項目は、共通項目ではない。

表 2.36 農業経営形態

		農業 専業	畑作 自 営 主 管	農 業 自 営 + 転 業	恒 常 的 勤 業	自 営 業 +	農 業 は や め る	わ い か ら な い	そ の 他
森河内	R	5戸	14戸	—*	0戸	1戸	0戸	4戸	3戸
	U	0	4	—	0	4	2	4	0
小曾根	R	0	—	14戸	0	0	0	0	0
	U	0	—	10	11	5	8	8	2

(注) 一部分のアンケート項目は、共通項目ではない。

表 2.37 農地処分形態

(単位: 回答数*)

		売 却	転用 自 営	小 作 地 賃 と す	請 負 耕 作	休 憩 地 放 つ と す	貸 農 園 と す 等 し	休 日 ・ 帰 宅 後 に 農 業 し て も 農 地 と し て 残 す	そ の 他
森河内	R	4	14	0	1	1	9	6	2
	U	2	7	1	0	3	3	2	0
小曾根	R	0	8	0	2	0	—*	—	3
	U	4	22	0	4	1	—	—	6

(注) 1. 一部分のアンケート項目は、共通項目ではない。

2. 森河内地区においては2項目以内の選択、小曾根地区では1項目選択。

不足で現在の経営形態が維持しえなくなった時点においても、転用自営に適する農地は一部転用するが、農業生産基盤条件のよい農地の多くは、農地として残存させていこうとするのが、農業継続型農家の一般的考えであるといえる。¹⁵⁾

したがって現在農業就業者の年齢は多様で、リタイヤー時期も様々になると考えられるが、リタイヤーを契機とする転用自営による農業生産基盤への悪影響は、比較的軽微であると考えられる。

他方脱農型の場合、将来の農業経営形態は畑作主・転用自営業従、自営業+農業とする層が各4戸と多く、他に農業をやめるとする層2戸、わからないとする層が4戸ある。わからないとする層を、農業をやめるとする層と同列に扱っても、脱農型の過半数が農業を継続することとなる。その場合、脱農型の農地規模は小であり、農業継続するためには、また農家であり続けるためには、現在の経営規模は最小限のものであり、今後の農地減少は非常に少ないと考えられる。さらに労働力不足になった時の農地処分形態についても、転用自営用地とする層が多いが、休耕地・貸農園・休日帰宅後の農業用地等、農地として残すとする層が半分ある。

すなわち脱農型についても、農地は相当量しかも長期にわたって残存することとなり、脱農型の農地転用による農業生産基盤への悪影響も比較的少ないといえよう。

○小曾根地区

農業継続型の場合、今後の農業経営形態としては、すべてが農業+転用自営業を考えている。その場合の農業とは、自家消費用の農産物の生産・農地を財産としてまもる・家業として続ける、といった消極的・義務的農業である。

自家消費用の農産物の生産のためであれば、30aあれば十分であり、また生計は転用自営収入で維持しうること等から、今後農業継続していく上では、現在の経営面積は過大すぎる。したがって農地売却意向は非常に少なく、現実の農地売却も少ないと考えられるが、リタイヤー時期に至らずとも、転用自営といった型での農地転用が進むと考えられる。

労働力不足が生じた場合の農地処分形態は、転用自営用地とする層が62%と多く、農地形態で残すとする層は15%にすぎない。

他方脱農型の場合、今後の農業経営形態としては、農業+転用自営業、恒常的勤務+農業が多く、約半数を占め、また農業はやめる、わからないとする層も各18%と多い。脱農型の場合、現在の経営面積は小さく、農業を継続するとする層の農地転用は少ないと考えられる。しかし農業をやめる、わからないとする層の農地転用がかなり予想される。

労働力不足が生じた場合の農地処分形態は、転用自営用地とする層が60%、農地形態で残すとする層14%、売却するとする層11%、と農地として残存させるとする層は少ない。

このように小曾根地区の場合、農業継続型・脱農型を問わず、今後かなりの農地転用が進んでいく。それもリタイヤー期だけでなく、それ以前にも生じると予想される。さらに当地区の場合、

湿田地帯であるため、農地転用により、転用農地周辺においては日照・通風面だけでなく、水利面でも多大な影響を受けることが予想され、農業生産基盤条件の悪化により、農地転用は一層加速・増加していくことが予想される。

○小野原地区

当地区の場合、将来の農業経営形態についての質問項目はない。したがって農地処分形態のみを分析する。農業継続型に転用自営が多くみられるが、他地区同様、農業継続型・脱農型とも転用自営を考えている層が多く、農地の残存は比較的少いと考えられる。

以上農家の意向調査を通じて、現時点における農地売却意向、将来時における農業経営形態・農地処分形態等を把握した。

地区属性、すなわち市街化進展状況・地区の農業経営形態等により、地区ごとにかかなりの差が認められる。それを都市的用途への農地供給なる観点から簡単にまとめると、

i) 現時点で農地売却を考えている層は少い。農地売却が生じる場合は、多額の臨時的出費が必要となるケースである。家の新築等が一通り終わった現時点における多額の臨時的出費としては、相続税納入が考えられるが、基礎控除額の引上げ、相続税納税猶予制度の創設により、相続税納入のための農地売却は大幅に減少し、今後の農地売却は非常に少くなることが予想される。

ii) したがって農地供給形態としては、転用自営が主体となる。その場合農業経営形態が問題となるが、森河内地区の場合農業継続する層が多く、農地の転用自営用地化は少い。他方小曾根地区の場合農業継続型・脱農型双方で農地の転用自営用地化が考えられる。

iii) さらに将来的にリタイヤーにより労働力不足が生じた場合の農地処分形態としても、農地売却を考えている層は少く、大部分が転用自営としての農地供給を考えている。経営耕地面積が比較的大なる農業継続型、あるいは一部の脱農型層は、農地全部を転用自営用地とせず、一部農地をそのまま農地として残存させることを考えている。それは農業依存度が高い森河内地区、市街化進展の遅れている小野原地区に多くみられる。それらの両地区の場合リタイヤー時期を考慮すると、かなりの農地が長期にわたって残存することが予想され、都市的用途への農地供給形態としては、少量の農地が長期間にわたり、供給されていくと考えられる。

④ 市街化圧力による農業就業者の農外流出

農地が宅地化される条件としては、まず宅地としての需要があり、次に農地を所有する農家の側で農地を売却あるいは転用自営しようとする意向がなければならない。

i) 市街化がある程度進展した地域では、地価が途方もなく高騰し、一般的な住宅用地・企業業務用地としての限界地価を超してしまった地区が多い。したがって宅地需要は非常に低いと考えられ、地価負担力のある住宅ミニ開発、商業・娯楽施設、あるいは立地点に制約のある公共事業

以外には、宅地需要はほとんどないといってよい。

供給者である農家サイドにおいても、農地売却の必要性は減少している。また現在所有している農地は農業を継続していく上で、また農家として存続していく上で、さらに家産的視点から手離し得ないものであり、今後の農地売却は大幅に減少すると考えてよい。

転用自営用地としての供給は、地価負担力を考慮する必要はないが、従来の主流であった貸家業の有利性の後退・経営面での煩雑さの認識、さらに大規模経営層が多く、累進課税制、固定資産税・相続税等の大幅増を考慮すれば、比較的少いと考えられる。

すなわち農地供給量としても非常に少いと予想される。

以上から市街化進展が早い地域では、農地転用は減少し、長期に農地が残存することとなり、農地転用による周辺農地への悪影響を避けうる。さらに農地転用の中心は転用自営に移る。転用自営の場合、農家側の転用で農業条件を充分考慮したものであり、農業生産への悪影響を避けうる。

すなわち市街化により農業生産基盤条件が悪化し、農外流出せざるを得なくなる、といった形での農外流出は、今後大幅に減少するものと考えられる。ただし学校建設を中心とする公共事業の増加が予想される。その場合大規模用地を必要とすることから、農地集積地が公共事業用地とされることが多く、さらにそれは半強制的・全体的な農地買収システムをとることから、経営面積の大幅減による農外流出も予想される。

ii) 逆に市街化進展の遅れている地域では、今後農地売却・転用自営が予想され、農地転用による周辺農地への悪影響、すなわち農業生産基盤悪化による農外流出が生じると考えられる。しかし市街化区域・調整区域の境界部にある小野原地区においてさえみられるように、市街化区域内のほとんどの農家は大なり小なり市街化の洗礼を受けていると考えられる。すなわち市街化の遅れは相対的なものであり、今後の農地転用、特に農地売却は少く、転用自営中心となると予想され、農業生産基盤への影響は比較的小さいと考えてよい。

すなわち市街化進展の遅れている地域においても、市街化圧力による農外流出は少いと予想される。

2-1-2 農家相続

既述したように、農地売却の契機、特に将来的なそれとしては、相続税納入が考えられる。しかし1975年に租税特別措置法の改正によって「農地等の相続税納税猶予制度」が新たに設けられる。この新制度は、20年の農業継続を条件として、農地価格を時価ではなく農業収益に近い農業投資価格で評価することを骨子とするもので、農家にとっては極めて有利な制度ができたことになり、今後の相続を機とする農地売却は大幅に減少し、それによる農業就業者の農外流出、すなわち直接

的には経営面積の減少=農業所得低下、間接的には農地売却による周辺農地の農業生産基盤の悪化に伴う農外流出は、大幅に減少することが予想される。

以上からここでは、新・旧制度下の農家相続実態を比較検討することにより、新制度下における相続を契機とする農業就業者の農外流出形態変化を把握する。

④ 旧制度下における相続実態と相続の農業経営に与える影響

相続実態はその性質上、極めて把握の困難なものであり、既往調査研究例は少ない。ここでは資料入手・比較検討の都合上、大阪府農業会議が1974年に行った調査結果¹⁶⁾を利用し、旧制度下の相続実態等を把握した。

サンプル数が30と少く、また対象農家が大規模層に偏していることなど、比較検討という点では若干問題を含むが、以下農業経営への影響を中心に要点を紹介する。

市街化区域内農家15戸のうち12戸が、相続税納入のために農地売却しており、売却面積は最大53a、平均23aである。分割相続が生じた農家は8戸(分割面積は不明)、さらに相続を機に経営形態を変え、農地を宅地転換した層をも含めると、経営面積の減少は最大80a、50a以上6戸、平均35aにも達する。

市街化区域・調整区域混在地区農家の場合、相続税納入のため農地売却した農家、分割相続の生じた農家は7戸中各3戸、経営面積の減少幅は最大40a、平均20aと比較的少い(76a減少した農家は別目的での売却)。

他方調整区域内農家の場合、農地売却・農地分割が生じた農家は5戸中各1戸と少く、減少幅も小さい。

表 2.38 旧制度下における農地相続の実態

(昭和49年7~9月、大阪府農業会議調査)

	相続時 経営面積	調査時 経営面積	減少 面積	減少率	減少事由		分 相 の 有 無	相続時 経営面積	調査時 経営面積	減少 面積	減少率	減少事由		分 相 の 有 無		
					相続税 のため の売却	その他						相続税 のため の売却	その他			
市 街 化 区 域	57a	40a	17a	30%	17a	0a	×	市街化区域混在地区	138a	155a	17a	—	0a	0a	×	
	106	91	15	14	15	0	×		109	109	0	0	0	0	○	
	127	127	0	0	0(売却予定)	0	×		110	90	20	18	0	20	○	
	108	81	27	25	22	5	○		165	89	76	46	0	76	○	
	90	35	55	61	30	25	○		103	63	40	39	40	0	×	
	64	39	25	39	17	8	×		36	33	3	8	3	0	×	
	73	13	60	82	21	39	○		114	98	16	14	16	0	×	
	42	13	29	69	16	13	×	調整区域	247	247	0	0	0	0	×	
	51	54	0	0	0	0	○		75	75	0	0	0	0	×	
	125	109	16	13	5	11	×		93	81	12	13	0	12	×	
	27	20	7	26	0	7	○		100	83	17	17	17	0	×	
	150	70	80	53	10	70	×		82	69	13	16	0	13	○	
	域	133	90	43	32	25	38	○	都区市街外	150	150	0	0	0	0	×
		200	128	72	36	34	38	○		85	85	0	0	0	0	○
		200	143	57	28	53	4	○		97	97	0	0	0	0	×

注1. 分割相続であるにもかかわらず、経営面積が減少していないケースがある。その理由は不明であるが、貸付地を分割相続したケースはこれに該当する。

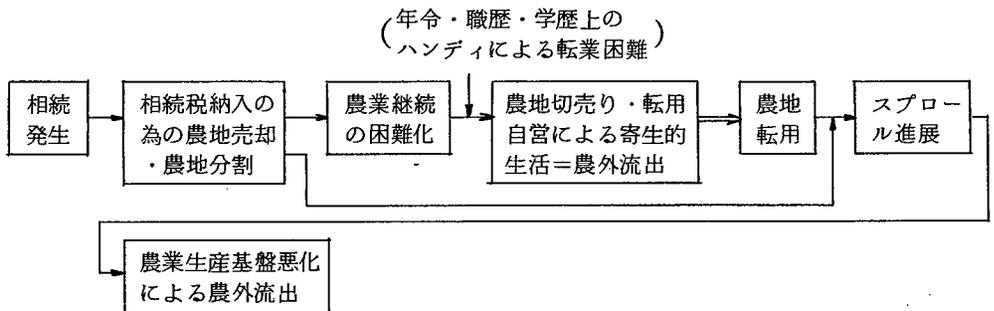
注2. 分割相続の欄で○は分割相続のあった農家、×は分割相続がなかった農家

都市計画区域外農家では、相続税納入のための農地売却はみられず、分割相続も1例のみである。相続を機として経営形態が変化した農家は、市街化区域にみられるだけである。¹⁷⁾しかし市街化区域内では15戸中7戸が経営形態を変えており、市街化区域内農家への影響の大きさがうかがえる。先述した森河内・小曾根地区においても、1960年以降に相続が発生した農家26戸のうち、相続税納入のために農地売却しなかった農家は5戸のみ、¹⁸⁾売却面積は最大29a、平均でも13aに達しており、経営面積の小なる都市内農家でもかなり以前から農地売却せざるを得なかったことを示している。またもともと経営面積が小さいだけに、農地売却の農業経営に与えた影響の大きさがうかがえる。さらに分割相続をも考慮すると、相続の農業経営に与える影響は、極めて大きなものであったといえよう。

さらに他の既往研究成果をも導入して、旧制度下における農家相続実態としてまとめると、¹⁹⁾小農経営を主体とするわが国においては、農地が一つの世代から次の世代へ、できるだけ分割されずに継承されていくことが、戦前、戦後を通じての農政の一つの重要な課題であり、相続による資産分割の防止に必要な資金の貸付け、生前一括贈与に係る年金の支給等の一連の施策が行われてきた。しかし地価の異常な高騰はその課題の成就を困難にせしめ、相続を契機とする農業経営の破壊が生じている。特にそれは都市内農家において顕著であるといえる。

詳述すれば、農地を商品としての取引価額で評価する旧制度の下では、基礎控除や配偶者控除の引上げ程度では地価の高騰に対応しえず、農家は相続税納入のために農地売却を迫られる。しかも農地売却には譲渡税が課せられるため、実際の売却面積は相続税納入に必要な面積をはるかに超え、経営面積は大幅に減少するに至る。農地売却は農業継続を困難にするだけでなく、農業所得では支払いきれない相続税に対し、後継者の農業継続意欲を喪失させる。さらに後継者以外の相続人に対して、農地を生産手段としてよりも、資産としてのイメージを持つに至らせ、資産としての農地分割要求を生じさせ、農地に対する意識の差はやがて肉親間に大きな亀裂を生じさせていく。すなわち後継者にとっては、相続を契機に物心両面から農業継続に対する大きな障害が生じ、農業の困難化＝農外流出へとつながることとなる。

模式化すれば下記のようなになる。



② 新制度下における相続実態と相続の農業経営に与える影響

(1) 調査対象・資料

新制度発足後日も浅く、新制度の適用を受けた農家も少いことから、適用農家数が多く、しかも適用農家率の高い市町村から、農業経営型を考慮して選定し（2区5市）、1977年7月末までに選定市区へ適用申請した農家すべてを調査対象とした。適用申請の第一号は各市区とも75年7月中旬以降であり、新制度下2年間の相続実態を分析することになるわけである。

後述する新制度利用実態把握等については、申請農家245戸すべてを対象としたが、それ以外については、財産分割協議書等の財産分割内容の把握しうる範囲、138戸を対象とした。

資料としては、相続実態については各市区農業委員会へ提出された適用申請書・関連付属資料、農家台帳から、また経営変化については、経営面積の変化を中心として、農地転用申請書・農家台帳から把握した。

(2) 新制度下における農家相続の実態

1) 農地相続形態

農地相続形態は、市街化区域では長男が50%以上相続するケースが最も多く、ついで長男の一括相続が多い。調整区域では長男の一括相続、ついで長男の50%以上相続が多い。これを後継者にまで広げると、一括相続は市街化区域で38%、調整区域で62%となる。

次に後継者以外への農地分割状況をみよう。30a以上農地を相続したケースは皆無、20a以上相続したケースも市街化区域で5例、調整区域では1例のみ。しかも市街化区域の5例中3例は、配偶者相続分で農家に残っていくものであり、農地分散ではない。他方5a以下の小規模分割は多く、市街化区域では過半数を占める。後継者世帯員外への相続農地に限定すると、その68%が5a以下となり、農地分散は比較的少いといえよう。これを経営規模別にみると経営規模が大なるほど、農地を分割したケースが多く、100a以上層では男兄弟だけでなく、女姉妹へも農地分与されている。他方小規模層では農地が分与されるケースは少く、他の不動産が分与されるケースが多い。²⁰⁾

表2.39 農地相続形態

(財産分割協議書分)

	一括相続	50%以上相続	均分相続
市街化区域	長男 29戸	長男 37戸	養子=長女 3戸
	配偶者 4	配偶者 6	長男=配偶者 2
	孫 3	孫 2	配偶者=養子=長女 1
	長女 1	長女 3	配偶者=長男=二男以下 1
	養子 1	養子 3	
調整区域	長男 21戸	長男 10戸	養子=長女 1戸
	配偶者 2	配偶者 1	
	養子 2	孫 2	
		養子 1	

注：長男、長女がいないケースは、2男以下、2女以下を長男・長女とした。

表2.40 相続農地率と農地規模*1

(財産分割協議書分)

		後継者相続						後継者世帯相続*2					
		100a以上	70~100	50~70	30~50	30a以下	計	100a以上	70~100	50~70	30~50	30a以下	計
市街化区域	相続率	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸
	100%		3	2	10	20	35		7	5	16	28	58
	90~100		2	2	2	1	7		3	1	2	1	8
	70~90	3	4	4	7	7	25	3	3	4	7	5	22
	50~70		4	1	3	7	15		1	1	1	2	5
	50%以下計	3	14	11	26	39	93	3	14	11	26	36	93
調整区域	相続率	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸
	100%	1	3	7	9	8	28	1	4	9	10	12	36
	90~100												
	70~90	2	3	3		1	9	2	3	3			8
	50~70		1	3	1		5			1			1
	50%以下計	3	7	13	10	12	45	3	7	13	10	12	45

注 1: 貸付地, 小作地は 1/2 で計算
 2: 後継者世帯員とは, 後継者夫婦, その子供, 被相続人の配偶者等をさす。

表2.41 後継者以外への農地分割状況

(財産分割協議書分)

	市街化区域				調整区域			
	配偶者	二男以下	長女以下	その他	配偶者	二男以下	長女以下	その他
相続農地	人	人	人	人	人	人	人	人
20~30a	3	2						1
10~20a	6	7	2		2	4	2	
5~10a	6	8	3	2	2	2	1	
5a以下	13	23	22	3	1	1		1
計	28	36	27	5	5	7	3	2

注 1. 農地を 50% 以上相続した人は除外した。
 2. 30a 以上, 農地相続したケースはない。

表2.42 経営面積別財産分割形態

(財産分割協議書分) (単位: 農家数)

		100a 以上			70~100a			50~70a			30~50a			30a 以下			計		
		二男以下	長女以下	配偶者	二男以下	長女以下	配偶者	二男以下	長女以下	配偶者	二男以下	長女以下	配偶者	二男以下	長女以下	配偶者	二男以下	長女以下	配偶者
市街化区域	相続財産なし					3			3		1	8	1	1	11	2	25	3	
	現金のみ*1					2			2		4	1		6	5	12	8		
	不動産					2	2		5		1	5	4	10	8	11	13	13	
	農地*3	2	2	2	5	3	6	4	2	8	4	7	7	6	8	27	17	23	
	計	2	2	2	5	8	8	6	5	7	10	21	14	18	31	26	42	67	
調整区域	財産なし	2			1	4	1	2	5		2	5			5	2	5	21	3
	現金のみ	1	1	2		2			2	1	1	3	1	1	2		3	10	4
	不動産				1			2	2	1	2	1	2		3	5	1	8	
	農地	2			3		2	2	1	3		2	1	2		9	3	6	
	計	5	1	2	5	6	3	6	8	5	9	5	2	9	5	22	35	21	

注 1: 現金は非常に少額でいわゆるハンコ程度が大部分。
 2: 不動産には次のパターンが含まれる。
 宅地 (山林雑地等を含む), 家屋, 現金+宅地, 現金+家屋, 宅地+家屋, 現金+宅地+家屋
 3: 農地には次のパターンが含まれる。
 農地, 現金+農地, 宅地+農地, 家屋+農地, 現金+宅地+農地, 現金+家屋+農地, 家屋+宅地+農地, 現金+宅地+家屋+農地

以上の結果を農地分散という観点からまとめると、市街化区域では農地分散なしが62%、農地分散30%以下では95%に達する。調整区域では分散なしが80%、分散30%以下になると実に98%に達し、分割相続による農地分散は比較的少く、特に小規模層にこのことがいえる。

2) 相続農地の実態

分割相続された農地、特に配偶者以外へ分割された農地は、農地規模が小さく、農地周辺の市街化が進み、農業継続に困難が予想されるもの、さらに集落外あるいは集落隣接地にあり、単独で存在しているものが多く、農業生産条件としては劣った農地が多いと考えられ、農業生産を考慮した農地分与がなされたことを示している。農業生産条件としては劣っていても、市街化進展等の面からすれば、宅地条件としてはむしろ優れているケースが多く、これと先述の分与農地が5a以下が多いことを考慮すると、農地としてよりもむしろ宅地としての分与が多いと考えられる。

逆に後継者・配偶者が相続した農地は、市街化の影響の比較的少い、しかも集団化した大規模農地が多く、分割相続による農業経営への影響は、経営面積の減少が意味するほど、大きなものではないことがわかる。

表2.43 相続農地、適用農地、非適用農地の実態

(財産分割協議書分)

		市 街 化 区 域						調 整 区 域					
		後継者相続 ^{*1}		配偶者相続		その他・共同相続		後継者相続		配偶者相続		その他・共同相続	
		適 用	非適用	適 用	非適用	適 用	非適用	適 用	非適用	適 用	非適用	適 用	非適用
農 地 規 模	100m ² 以下	12 筆	14 筆	筆	筆	3 筆	8 筆	6 筆	18 筆	筆	1 筆	1 筆	2 筆
	100～300	75	30		11	5	18	35	16		1	2	7
	300～500	66	16		5	11	8	8	10		3		2
	500～700	25	12	1	4	3	10	16		2	2	1	2
	700～1000	47	6	1	6	3	1	16	1		3	2	1
	1000m ² 以上	56	7	1	5	2	10	35	6	2	1	1	3
市街化進展度	I ^{*2}	116	26	1	15	4	32	3	5		1		1
	II	123	47	2	13	15	21	9	10	4	4	3	5
	III	42	12		3	8	2	104	36		6	4	11
所 在 地 点	市 外	4	1		2		4	1	1				2
	地 区 外	2	5		4	2	10	8	6				4
	地 区 隣 接 地	49	23	1	6	10	20	12	21	1		3	7
	地 区 内	226	56	2	19	15	21	95	23	3	10	3	4
存 在 形 態	自家農地集積地	256	78	3	26	23	50	107	38	3	10	4	14
	単 独 存 在	25	7		5	4	5	9	13	1	1	3	3

注1：後継者相続分に関しては、一括相続で且、適用農地率100%のケースは他と比較検討できないのでここでは除外した。

2：市街化進展度I：農地周辺の市街化がかなり進展しており、農業継続上、相当の困難が予想されるもの

Ⅱ：市街化進展は中位であり、農業継続上多少困難が予想されるもの

Ⅲ：市街化進展は殆んどみられず、農業継続上問題がないと考えられるもの

3) 新旧制度下における相続形態の比較

新旧制度下での相続実態の比較となると、前述の旧制度下での資料が農地売却に関しては整ってはいるが、相続形態については不十分であること、また調査対象間に大きな差があること等、問題が多く新旧の比較を充分なし得ない。強いていえば、新制度下における方が後継者の相続分が若干

表 2.44 後継者の財産相続形態

(財産分割協議書分) (単位: 農家数)

	農地相続 100%				農地相続 50% 以上				農地相続 50% 以下			
	他財産全部	50%以上	50%以下	0	他財産全部	50%以上	50%以下	0	他財産全部	50%以上	50%以下	0
市街化区域	5	16	5	5	4	22	12	5	1	1	9	
調整区域	9	10	4	1	3	6	4	1	1			1

多いといえよう。これは新制度下では、農業後継者の存在が相続税の大幅な軽減をもたらすこととなり、相続財産の継承において農業後継者が相対的に有利な立場に立ったことの反映ともうけとれる。

(3) 相続税納入のための農地売却

相続税を納入するために農地売却したと考えられる農家は、市街化区域内で16戸、9%、調整区域では1戸、1%のみで旧制度下のそれと比較すれば非常に少ない。しかも売却農地17例中6例は貸付地、共同相続地といった直接的には後継者の経営面積の縮小にはつながらないケースである。これら農地の場合、売却面積は大で、10a以上売却された農地6例中4例はこの種の農地である。これは貸付地の場合は、小作人から耕作権の買取りを必要とするため、また共同相続地の場合は、手持ち動産の少ない農家では動産の代りに売却を前提として一部の農地を共同相続させ、それを売却して相続税を納入し、またその残金を各人の持分に応じて相続するというパターンをとるためと考えられる。いずれのケースにおいても相続税納入に必要とされる以上の農地を売却したわけであり、相続税納入のためだけに一般農地を売却する場合、それに必要な面積は比較的少くすむと考えてよい。

また農地売却に際しては、農地分割同様農業生産条件を充分考慮していると考えられ、農業経営への影響は、その売却面積が意味するほど大なるものではない。

以上から相続税納入が農業経営に与える影響は、一般的には極めて小さいといえよう。

表 2.45 相続税納入の為と考えられる農地売却*1

(単位: 農家数)

	経営面積 100a 以上	70~ 100a	50~ 70a	30~ 50a	30a 以下	計
3a 以下				1	1	2
3~5a	1	1	1		1	4
5~7a		1		1		2
7~10a				3		3
10a 以上	1	1		3(1)	1	6
計	2	3	1	8(1)	3	17

注 1: 相続発生後6カ月以内(法定納入期限)に農地売却した農家
 2: 市外に保有する農地を売却したケースについては、把握し得て
 ない
 3: ()内は調整区域内農家

(4) 相続を契機とする経営形態の変化

相続の前と後とで経営面積が変化しなかった農家は、市街化区域で62%、調整区域で77%に達し、農地が減少した農家は比較的少い。農地が減少した農家でも減少面積は小さく、20a以上減少した農家は6戸、7%にすぎない。しかもそれは70a以上の大規模層に限定されるため、農業経営への影響は相対的に軽減されるわけであり、相続全体としてみても、それが農業経営に及ぼす影響は比較的小さいといえよう。

相続税納入以外の目的で農地転用した農家は、市街化区域で23戸、14%、調整区域で2戸、3%と少い。転用面積も5a以下が56%を占め、小さなものが多く、転用自営転換層は現在のところ発生していないと考えてよい。

すなわち旧制度下における 相続発生→農地売却・農地分割→経営面積縮小→農業継続困難→農外流出 といったパターンは、新制度下では姿を消したといえよう。

表2.46 相続を契機とする経営面積の変化

(財産分割協議書分) (単位：農家数)

		経営面積 100a 以上			70~100a			50~70a			30~50a			30a 以下			計		
		売却	分割	計	売却	分割	計	売却	分割	計	売却	分割	計	売却	分割	計	売却	分割	計
市街化区域	変化なし	2			11	7	6	11	6	6	21	18	15	39	30	30	84	1	57
	3a以下減									1				3	3	1	3	3	
	3~5a				1		1		1	1		4	5		2	2	1	7	9
	5~7a				1	3	3		1	1	1	1	1		3	3	2	8	8
	7~10a		1								2		2		1	1	2	2	3
	10~20a	1			1	1	1		3	3		2	2				2	6	6
20a以上減		2	3		3	3										5	5	6	
調整区域	変化なし	3	1	1	7	4	4	12	7	7	10	10	10	12	12	12	44	34	34
	3a以下減																		
	3~5a								1	1								1	1
	5~7a										2	2						2	2
	7~10a								1	1	1	1						5	5
	10~20a		1	1		3	3		1	1								2	2
20a以上減		1	1					1	1								2	2	

注：分割には相続税納入の為に売却されたと考えられる共同相続地、後継者世帯員が相続した農地は含んでいない。

表2.47 相続発生後6カ月以降の農地転用状況

転用内容	転用内容	経営面積					計
		100a以上	70~100a	50~70a	30~50a	30a以下	
売却	適用農地			1件	1件	1件	3件
	非適用	1	3	1	2(1)	2	9(1)
転用自営	適用農地		1	1(1)	1		3(1)
	非適用		1	2	4	7	14
転用面積	3a以下		1戸	1戸		3戸	8戸
	3~5a			2	1	3	6
	5~7a			1	4(2)	1	6(2)
	7~10a		1	1		1	3
	10a以上			1		1	2

(5) 新制度下における相続実態と相続の農業経営に与える影響

以上述べたように、新制度下では相続税が大幅に軽減され、農家は相続税納入のための農地売却を免れただけでなく、農業後継者の相続における立場が強化され、大幅な農地分割も避けうることになり、相続を契機とする農業経営崩壊は姿を消すこととなった。周辺の農業継続農家にとっても、単にスプロール要因がなくなり、農業生産基盤の悪化が防止しうるだけでなく、適用農地が20年間という長期にわたり、安定したまとまりのある農地として残存していくこととなり、周辺農業継続型農家の市街化による農外流出は大幅に減少していくと考えられる。

③ 農地相続税納税猶予制度の利用実態

以上は農家が新制度の適用を受けた場合の話である。農家相続を契機とする市街化を論じるためには、どの程度の農家が、どの程度の農地の適用を受けているか、受けようとしているかを把握する必要がある。次にそれを検討する。

新制度の適用を受けた農家は、前述の2区5市の2年間で、相続245戸・生前贈与12戸、1年

表2.48 大阪府下における制度利用状況

	適用件数*1	適用農家率/年*2	調整区域内農家率*3		適用農家数	適用農家率/年		適用農家数	適用農家率/年
大阪府	739	0.9	56.1	平野区	14	1.1	茨木市	47(2)	0.9
大阪市	27	1.1	17.3	住吉区	7	1.6	柏原市	19(1)	1.2
北大阪地域	171	1.0	57.1	寝屋川市	19	0.7	高槻市	58	1.1
東大阪地域	241	1.4	41.7	吹田市	15	1.0	東大阪市	52(3)	1.1
南大阪地域	300	0.7	64.0	池田市	26(6)	2.0			

注1: 大阪府農業会議が昭和51年12月に調査したものを利用。
 2: 1農家で2人以上が適用を受けるケースがあり、正確な意味での適用農家率ではない。
 3: 経営面積の50%以上が調整区域内に含まれる農家
 4: ()内は生前贈与

表2.49 線引きとの関係—調整区域内農家率

(単位: %)

	大阪市	寝屋川市	吹田市	池田市	茨木市	柏原市	高槻市	東大阪市
適用農家	0.0	5.3	0.0	50.0	44.4	16.7	60.3	2.0
昭50センサス	17.3	36.4	11.5	46.2	67.3	49.9	69.0	16.5

表2.50 相続農地規模との関係*

(単位: %)

	大阪市			寝屋川市		吹田市		池田市		茨木市		柏原市		高槻市		東大阪市	
	適用農家	昭50センサス平野区	昭50センサス住吉区	適用農家	昭50センサス												
100a 以上	0	1	0	0	3	0	1	5	1	4	2	6	2	2	1	6	2
70~100a	14	5	1	16	8	7	2	20	5	9	8	11	9	9	5	10	4
50~70a	14	9	5	0	14	20	8	15	11	24	15	17	17	22	11	10	9
30~50a	14	27	20	21	29	20	19	30	24	29	28	28	26	34	26	37	23
30a 以下	57	59	73	63	49	53	70	30	59	33	47	39	46	33	57	37	62

注: 他に後継者名義の農地を有する農家があり、農家としての経営面積はさうに大

表251 適用者属性

(単位：人)

		市街化区域						調整区域						
		長男	二男以下	長女以下	配偶者	養子	その他	長男	二男以下	長女以下	配偶者	養子	その他	
年令	19才以下	3		1			1							
	20～29	11		2		1	3	7	1				2	
	30～39	25	3	5	1	7	5	8	8	1		2	1	
	40～49	45	7	14	2	11	2	20	4	4		2		
	50～59	23		6	6	7	4	14		2		5		
	60才以上	5			6	3	2	2			3			
職業	農業	26	1	/	/	4	1	15		/	/	2		
	自営業	17		/	/	1	1	2	1	/	/		1	
	常勤	50	7	/	/	19	2	27	9	/	/	6	2	
	学生・生徒	8		/	/		1	2	1	/	/			
	不明*	11	2	/	/	5	12	5	2	/	/	1		

注：申請書の職業欄には、専業農ではなく単に農業と記入している層で、経営面積等から判断すると、農業専従者とは考えられない。

表252 相続農地規模と適用農地率

(単位：農家数)

	市街化区域						調整区域					
	100%	90～100	70～90	50～70	50%以下	計	100%	90～100	70～90	50～70	50%以下	計
100a 以上			1	1	1	3	1		3	1		5
70～100a	2	3	7	3	4	19	4	2	1	1		8
50～70a	6	2	8	4	2	22	10	4	1	2	1	18
30～50a	18	3	11	11	7	50	13	2	3	2	1	21
10～30a	32	3	12	11	6	64	14	2	2		2	20
10a 以下	12	1	1	1		15						

表253 市区別の適用農地率

(単位：農家数)

	平野・住吉区	寝屋川市	吹田市	池田市	茨木市	柏原市	高槻市	東大阪市
100%	5	14	11	6	25	5	30	16
90～100			1	4	4	2	9	2
70～90	5	5		5	8	7	9	11
50～70	4		3	3	5	3	6	13
50%以下	6	1		2	3	1	4	7
計	20	20	15	20	45	18	58	49

当りの適用農家率は相続で0.7～1.6%、贈与を含めても2%どまりである。農家の世代交替を30年とすると、最も適用率の高い市区でも、相続が発生した農家の50%程度しか適用を受けていないことになる。

対象外市町村ではさらに適用率は低下するわけであり、制度が有利であるにもかかわらず、制度利用農家は非常に少ないといえよう。これは1975年の改正で、基礎控除額が大幅に上げられたため、小規模農家・地価の低い調整区域内農家は、制度適用を受ける必要性が少なくなったためと考えられる。他方市街化区域内農家・大規模農家・専業的農家の適用率は高く、適用を受けなければ多額の相続税納入のために、農地売却が必要であったことを示している。さらにこの層に中年層が多

く（事業農層に占める30～49才層の比率は2/3に達する）、年令等からの転職上のハンディを考慮すると、相続を契機として前述のパターンでの転用自営収入に依存する寄生的生活者と化する層が多かったことを意味し、新制度制定の狙いがうまく機能しているといえよう。

次に相続農地のうちどの程度が適用農地とされているか、すなわち適用農地率を検討する。適用農地率100%の農家が最も多く、ついで70～90%の農家が多い。70%以上適用を受けている農家は、市街化区域71%・調整区域では86%にも達する。しかし農地規模の大なる農家、特に市街化区域内の70a以上層の適用農地率は低い。これは先に分析したように、大規模農家では農地分割が多く、分割された農地は適用を受けることが少いため、また市街化区域内農地は周辺の市街化進展により生産条件の悪化した農地が多く、自由度の大なる大規模層はそういった農地を当初から適用除外したため、と考えられる。

市区別にみると、大阪市の適用農地率が極端に低く、適用農地率50%以下が30%を占める。²²⁾これは大阪市内にA農地が多く（A農地率：大阪市15%、大阪府2%、1976年1年）、A・B農地に対する固定資産税の減額処置が79年3月で打切られる可能性があったこと、さらには市街化が激しく、農業継続の困難さが反映されていると考えられる。

次に事例調査から、経営形態別・農地所有階層別に新制度適用に対する農家意向を把握することとする。対象地区は先述した森河内・小曾根地区である。

森河内地区の場合、農業継続型でも適用を受けるとするのは30%にすぎず、「先祖からの農地を残せばよい」、「農地を財産として残せばよい」と適用を受けない層が37%、残りは「わからない」、「考えたことはない」とする層である。最後の層の60%が適用を受けるとしても、50%に達しない。²³⁾

適用を受けるとする層に農地規模の大なる農家が若干多いとはいえ、農地規模との相関はあまり

表2.54 相続税納税猶予制度適用意向・農地残存意向

(単位：農家数)

		20a以下				20～30a				30～50a				50a以上			
		①	②	③	④	①	②	③	④	①	②	③	④	①	②	③	④
森河内	R	2	1	1	4	4	3	4	3	1	1			1			
	U			2	3	1		1				1					
小曾根	R					1				4	1			5		2	
	U	1				1		1	1					3			

注1：この場合のU型はU_R型（転換型）のみで、U_u型は農地面積が少いため含んでいない。

2：①適用を受ける。②家産的農地さえ守ればよい。

③農業生産をしなくとも農地を財産として残せばよい。④考えたことはない、わからない。

なお他の選択肢として、均分相続すればよい、その他があったが、均分相続は1戸、その他は0戸であった。均分相続すればよいと答えた農家は子供がなく、やや傍観者的な意見と考えられる。

みられない。

脱農型で制度適用を受けるとする層は1戸(7%)のみ、「わからない」、「考えた事がない」とする層も5戸(35%)にすぎない。

すなわち森河内地区の場合、農地規模が農業継続型でも平均24aと小なるため、相続税額も比較的少額であり、適用希望が少くなっていると考えられる。

他方小曾根地区の場合、農業継続型の77%が制度適用を受けるとしている。また脱農型でも、農地面積の大なる層は適用を受けるとする者が多い。

すなわち小曾根地区の場合、水田地帯であるため農地規模の大なる農家が多く(農業継続型平均58a)、しかも転用自営用地等かなりの他財産を有し、²⁴⁾ 相続税額が膨大なものとなるため、制度適用希望が多くなっていると考えられる。

以上の事例調査結果からは、「新制度の適用を受けるか否かは、農地規模の大小に大きくかかっている」ということがいえよう。

以上まとめると、

i) 新制度の適用を受ける農家は比較的多い。特に今後の農地供給の主体と考えられる農地規模が大なる層の多くは、相続税との関連から制度適用を受けざるを得ないと考えられる。

ii) また適用除外農地、すなわち農地転用される可能性の大なる農地は、市街化進展の大なる地区に限定されると考えられる。

以上2点から、相続発生に伴う農地転用による、その農地周辺への農業生産上の悪影響は、全体としてみれば極めて小さく、それが他農業就業者の農外流出をもたらすというケースは、極めて少いと考えてよい。

④ 農家相続による農外流出

以上を要約すると、新制度ができたことによって、

i) 制度適用を受けさえすれば、農地への相続税額はごくわずかで、従前の様な相続税を納入するために農地売却をせざるを得なくなる、といったパターンは姿を消す。また農業後継者の存在が相続税額を低くすることから、後継者の相続上の立場を強化することとなり、後継者の相続分特に農地の相続分が大となり、農地分散が減ることが予想される。すなわち、農地相続に伴う農地売却・農地分割による経営面積の減少により、専業的農家が農外流出せざるを得なくなるというパターンは姿を消すと考えられる。

ii) 専業的農家だけでなく、兼業農家にあっても農地所有規模の大なる農家は、新制度の適用を受けることが予想される。すなわち農地規模が大なるため、農地処分形態の自由度が大、換言すれば農地転用の可能性のある農地を多量に保有し、農地供給も体と考えられるこの層が、新制度の適用を受けることにより、今後の農地供給は相当減少すると考えられる。ただしこの層の場合、

適用農地率は低いと予想されるが、適用外農地は市街化進展の大なる地区に存する農地に限定されると思われる。

他方小規模農家の場合、相続税額は比較的少く、相続税納入のため、農地売却を必要とするほどではない。

以上から相続発生に伴う市街化圧力により、他農業就業者が農外流出せざるを得なくなるというパターンも姿を消すこととなる。

以上2点から、今後相続発生に伴う農外流出はいずれも姿を消すと考えてよい。むしろ安定し、まとまりのある農地である適用農地が、徐々に増加していくことによって専業的農家にとってはかえって、相続発生により農業継続条件が改善されることが考えられる。

2-1-3 宅地並み課税

① 宅地並み課税が農業経営に及ぼす影響

今までの議論は農地への宅地並み課税が実施されないことを前提としている。次にそれが実施されたケースについて検討する。

宅地並み課税の実施形態には、種々のものが考えられる。現在はA・B農地への課税で、固定資産評価が低く従って税額が低い。しかも大部分の公共団体は税額の90～100%を農家に還元しており、宅地並み課税は実質的には機能していないというのが現状である。

宅地並み課税が実施された場合、固定資産税額・課税対象農地とも大幅に増加し、それをすべて還元するとなると膨大な新規財源を必要とする。また地方交付税の算定時の問題、さらにはそのような膨大な財源を、人口からみればごく少数の市街化区域内農家に還元することによる行政上の問題等が生じる。すなわち還元実施は財政・行政＝市民感情から全く不可能となり、市街化区域内の全農地に対する宅地並み課税が、その本来の姿で実施されることが予想される。

宅地並み課税が実施された場合、現行規定でも保有税（固定資産税＋都市計画税）は10a当り30万円（1976年大阪府A農地平均）にも達し、農業経営はごく一部の集約経営を除いて成立しえなくなることが予想される。

先述した森河内地区の場合、平均農業所得は300万円、一部では800万円を超す農家もあり、大阪府下では1、2を競う都市農業地帯であるが、そういった地区の専業的農家でも、宅地並み課税が実施された場合の対応として、「税金を払えるので農業継続する」とする層15

表 2.55 宅地並課税への対応

		税え農 金を業 をの継 払で続	税え農 金を業 をよ払 払う大	農て 地縮 業小 継続	農や 業め をる	課を考 税率え の顧て 的的い 施にる	何えか となら もいな いわい	そ の 他
森河内	R	4戸	0戸	1戸	1戸	4戸	15戸	1戸
	U	1	0	0	2	6	4	0
小曾根	R	4	0	2	1	6	1	0
	U	6	0	3	6	9	15	2

、「農地を縮小して農業継続する」とする層4%、と農業継続を明確に打ち出している層は20%に達しない。他方「農業をやめる」とする層は4%のみであるが、「わからない」とする層が58%もあり、農業継続の困難さがうかがえる。

当然のこととして、地価上昇に対しては否定的で、農業経営上の問題としても宅地並み課税がまだ実施されていないにもかかわらず、「農地保有税が高い」とする層が多く、宅地並み課税の農業経営に及ぼす影響の大きさがうかがえる。

表2.56 地価上昇の影響

		農りが 業に るが く やく	農が い 業 わ か 意 か 欲 な	税高 る 金 く 不 が な 安	資上 ん で い 価 り 値 高 る	何 と も い 思	そ の 他
森河内	R	3戸	0戸	21戸	0戸	3戸	0戸
	U	1	2	8	0	2	0
小曾根	R	2	2	8	0	1	0
	U	6	3	25	1	4	2

(注) 自作地のない農家の回答は除外した。

表2.57 農業経営上の問題点(森河内)

(単位: 回答数, 2項目以内の選択)

	農業用水の 汚染・不足	土壌の 汚染	日照・通風 悪化	ゴミ投棄 イタズラ	作物・土 の盗難	周辺から の苦情	後継者 がいない	人手不足	経営規模 が小さい	農業生産への 税金が高い	農地保有への 税金が高い	その他
R	10	1	16	9	2	0	8	1	6	8	12	4
U	8	0	5	4	0	2	5	1	5	2	5	0

超集約的経営で高所得をあげている森河内地区で以上のような状況である以上、他の水稻中心・あるいは水稻+ソ菜作といった農業経営形態の成立は困難で、大阪府市街化区域の農業経営は、ごく一部の集約経営を除いて成立しえなくなる。すなわち農地売却あるいは転用自営収入による農地保有税の支払いが必要とならざるを得なくなる。

次に以上を前提として、農家のとりうる対応策を検討する(表2.58)。

表2.58を検討した結果として、宅地並み課税が実施された場合、農業経営を維持しようとする限り、転用自営を行うかあるいは相当の不利を覚悟で農地の切売りをするしかないといえよう。

その場合、今後の経営面積の最低限は確保しうが、

i) 宅地並み課税によって単に他農家の転用面積が増大するだけでなく、農地供給量の増大=都市的用地需要の低い中での農地供給のため買手市場となり、農家は市街化に対する規制力を喪失し、農業生産基盤条件は大幅に悪化する。

ii) 相続税納税猶予制度は、農地として存続する限りにおいて有効なもので、農地として維持しえなくなるとかえって多額の相続税を支払わざるを得なくなり、制度適用を受けた農家からの農地売却は、そうでない農家からの場合よりも大幅に増加し、農業生産基盤条件悪化をもたらす。

iii) さらに農業所得では納入しきれない税金に対して、農業観・農地観が大きく変化する。

すなわち物的・心的両面からの農業阻害条件が生じ、ごく一部の超集約経営を除いて、市街化区域内における農業経営は成立しえなくなることが予想され、農業就業者の多量農外流出が生じる。

表258 宅地並み課税への農家対応形態

対応形態	必要農地転用面積	農業経営成立の可能性
一時売却型 (利子で税金 納入)	$a_1 x_1 \times \frac{5.5}{100} = (S - x_1) \times a_1 \times \frac{1.6}{100} \times \frac{1}{2}$ $x_1 = 0.113 S$ <p>ただし、譲渡税（一般的には売却金 3000 万円以上ある場合は 30% 以上）、諸経費が必要となる。 売却面積を 40% 増とすると $x_1' = 0.158 S$</p>	<p>30aで農業経営が成立するとすると、現在の経営面積は 36a 必要。税金が非常に大となり、うまい対応策ではない。また 36a 以上面積を有する農家は少ない。</p>
毎年売却型 (税金必要分 のみ売却)	$a_2 x_2 = S \times a_2 \times \frac{1.6}{100} \times \frac{1}{2} \quad x_2 = 0.008 S$ <p>譲渡税・諸経費を考慮して $x_2' = 0.001 S$</p> <p>($s \times a \times \frac{1.6}{100} \times \frac{1}{2} =$ 必要税額 (固定資産税 + 都計税))</p>	<p>農業経営は当分成立する。しかし、$S = 40 a$ としても $x_2' = 40 m^2$ であり、このような小規模な都市的用地需要はない。また長期的には問題を生じる。</p>
転用自営売却型 (転用自営収入により税金納入、ただし転用自営資金は農地売却)	<p>貸家家賃 4 万円/月・戸、容積率 100% 貸家面積 $40 m^2$/戸 (グロス) とすると $x_3 / 40 \times 4 \text{ 万円} \times 12 =$</p> $(S - x_3') \times a_3 \times \frac{1.6}{100} \times \frac{1}{2}$ <p>$a_3 = 6 \text{ 万円}$、$x_3 = x_3'$ とすると (建設費 6 万円/m^2) $x_3 = x_3' = 0.038 S$ $x_3 + x_3' = 0.076 S$ 譲渡税・諸経費を考慮して $x_3' = 0.1 S$</p>	<p>30aで農業経営が成立するとすると、現在の経営面積は 33a 必要。入居者問題がうまくいけば、比較的うまい対応策。立地条件が問題。</p>
転用自営型 (転用自営収入により税金納入、ただし建設費は自己負担)	<p>賃貸料 8000 円/月・台 (駐車場経営) $25 m^2$/台とすると $x_4 / 25 \times 8000 \text{ 円} \times 12 = S \times a_4 \times \frac{1.6}{100} \times \frac{1}{2}$</p> <p>$a_4 = 6 \text{ 万円}$ とすると $x_4 = 0.125 S$ 諸経費を考慮して $x_4' = 0.14 S$</p>	<p>30aで農業経営が成立するとすると、現在面積は 35a 必要。立地条件が問題。</p>

注：S；現在の経営面積 a；地価/ m^2 1.6/100；固定資産税率+都市計画税率 1/2；課税標準係数

ただし生産緑地法の適用を受けた場合、適用農地への宅地並み課税は避けうる。したがって次に、生産緑地法との関連で宅地並み課税が農外流出形態に及ぼす影響を考察することとする。

② 生産緑地法等の適用による農業継続の可能性

生産緑地法には第一種生産緑地地区と、第二種生産緑地地区が規定されている。生産緑地法以外には、地方自治体が独自に行っている農業緑地保全制度等がある。

(1) 第一種生産緑地制度

1) 第一種生産緑地制度の適用可能性

○ 農家としての適用条件の検討

農家が制度適用を受けるか否かは、制度適用によってうけるメリット・ディメリットの各大きさ

表2.59 生産緑地地区の指定要件

	第一種生産緑地地区	第二種生産緑地地区
機能	環境機能と多目的保留地機能	同左
面積	おおむね1ha以上	おおむね0.2ha以上
農地としての条件	営農継続条件の具備	同左
地区決定	営農継続意志の確認が必要	同左
期間	永久性の原則（半恒久的） ただし10年経過後、または主たる従事者が死去した場合は、市町村長へ買取り請求ができる。	10年で失効、ただし1回限りで延長は可。 ただし5年経過後、または主たる従事者が死去した場合は、市町村長へ買取り請求ができる。

表2.60 生産緑地制度と相続税納税猶予制度の比較

	第1種生産緑地制度	納税猶予制度
適用期間	半恒久的、ただし10年ごとまたは農業事業者が死亡したとき等には、買取り請求が可能。	20年、ただし時価評価でしかも6.6%/年の利子税を支払う場合は、適用解消は可能。
処分形態	地方公共団体等の先買権	自由
適用面積	原則として1ha以上（京都は平均0.6ha）	制限なし、ただし市町村によれば現在の経営面積の下限を設けている。
その他	納税猶予制度を適用を受けている農家は、この制度を受ける可能性大。	適用面積の20%以内であれば転用も可ただしその場合は、時価評価で6.6%/年の追加利子税をとられる。

によって決定されるとしてよい。メリットは税制上の農地の農地としての評価であり、デメリットは制度適用による制限である。

先にメリットとしては同じである相続税納税猶予制度の適用状況を把握したので、ここでは各々の制限条件を比較検討することによって、第一種生産緑地制度の適用を個々の農家として受けるか否かを検討することとする（表2.60）。

生産緑地制度の方が期間的には10年ごと、または主たる農業事業者の死亡等により解消しうるので制限期間は短い、制度解消後の農地処分形態が地方公共団体等の時価による買取り等の制限がある。買取りの相手方は主として地方公共団体と考えられるが、財政需要が多く財源難で苦しんでいる現在の地方自治体では、それら買取り請求に応じえず、先買権を放棄せざるを得なくなることになり、結果的には農家の自由処分となるケースが多いと予想される。

以上から生産緑地制度は相続税納税猶予制度と同等、あるいはそれ以上に制限条件は緩いと考えられ、農業継続農家の多くが制度適用を受けると予想される。ただし適用期間が短いと制度適用のメリットは少く、現在60才以上の農業事業者しかいない農家は適用を受けないケースも多いと考

えられる。他方脱農型においても、相続税納税猶予制度の適用を受けた層もしくは今後それを受けようとする層、すなわち大規模層あるいは農地を家産的に考えている層における制度適用は多いと考えられる。

○集落としての適用可能性の検討

第一種生産緑地制度の適用を受けようとする場合、原則として1ha以上の集合農地を必要とする。市街化区域内農家の経営面積の平均は1975年時点で30aと小規模である。農業継続型農家のそれは平均よりも大とはいえ、1農家だけで制度適用を受けることは不可能で、2戸以上の適用農家が必要となる。

農地は集落近接地に多く残存しており、今後もその傾向が強まることが予想され(この点については、後に詳述する)、適用地区は集落地近接地に形成され则认为よい。したがって上述の制度適用の検討は、集落としての制度適用の可能性を検討すればよいこととなる。

経営面積は経営形態により大きく異なるが、農業継続型農家の平均経営面積を50aとし、うち1/2が農地集積地に存在すると仮定すると、^{26), 27)}制度適用を受けるためには59才以下の農業就業者を有する4戸の農業継続型農家が必要となる。

しかし先述したように、脱農型農家の大規模層・農地家産視層の存在を考慮すると、農業継続型農家が3戸以下でも制度適用可能となる。

市街化区域内の場合、29才以下の農業就業者は非常に少いことから、59才以下の農業就業者を2人以上有する農家は極めてまれである。

以上から、59才以下の農業就業者を3人以上有する集落は、生産緑地制度の適用を受ける可能性を有する。

この場合、大阪府大和川以北の市街化区域内集落の35%が、この条件に該当し、59才以下農業就業者の91%がそれら集落に含まれることとなる。

2) 第一種生産緑地制度と宅地並み課税

59才以下の農業就業者が2人以下の集落でも、制度適用条件を満たす集落は多いと考えられ、適用可能集落は急増し、59才以下の農業就業者を有する集落のほとんどが適用可能となる。60才以上層は宅地並み課税実施時期にはすべてリタイヤー期に達している層が多いと考えられ、問題はない。59才以下で適用を受けえない層は、現在でも市街化進展の中であって、超集約型・施設型農業を営んでいる層と考えられる。

以上から、生産緑地制度の適用を受ければ、宅地並み課税実施による農業経営への影響は回避しうると考えてよい。むしろ農地が安定した型で存在し、相続税納税猶予制度と同様、農業継続型農家にとっては、農業継続上より好ましい状態が生じることになり、農外流出は極めて少ないと考えられる。

(2) 第二種生産緑地制度

第二種生産緑地制度は、区画整理地区内あるいは開発行為の行なわれている地区内にある農地に対して適用可能であり、面積要件は0.2ha（ただし開発区域面積の30%以内）、地区指定も10年（1回限りにおいて10年の延長は可能）で失効する等、制限条件は比較的緩い。

しかし区画整理地区内に適用する場合、

i) 大阪府等の大都市圏においては、市街化進展が大で区画整理適地は少い。また減歩率が大なるため、農民層の反対が強い。すなわち今後の区画整理の実施は非常に少いことが予想される。

ii) 経営耕地面積の小なる都市農業経営においては、区画整理の減歩による経営面積の減少で、農業経営が成立しえなくなる可能性が大い。

iii) 区画整理の事業期間は長期にわたる。また区画整理対象地区は農地集積地となるケースが多い。すなわち農地の多くが区画整理地区内に入り、それが長期間続くため、実質上の農外流出が生じる。

等のことから、区画整理地区内で制度適用を受けることによって農外流出が減少するというケースはほとんどないと考えてよい。

また開発行為が行なわれている地区内で適用する場合においても、上記のii)、iii)と同様の条件から農業就業者は農外流出していると考えらるべきである。

以上から、第二種生産緑地地区の適用を受けることにより、宅地並み課税下における農外流出が減少するというケースは、極めて少いと考えてよい。

(3) 生産緑地法条例・農業緑地保全制度

これらの制度は生産緑地法に類するもので、地方自治体が制定し、農業奨励金という形で、農地所有者に宅地並み課税と農地保有税との差額の90～100%を交付するものである。生産緑地法条例は地方交付税からは2/3しか考慮されず、残りの1/3は地方自治体負担となる。農業緑地保全制度については全額が地方公共団体負担となる。すなわち地方自治体が行っている各制度はいずれも、地方自治体の負担のもとに行なわれているものである。A・B農地が少く、C農地への宅地並み課税が実施されていない現在では、その負担額は小であるが、C農地への宅地並み課税実施、C農地のA・B農地への格上げが行なわれた場合、地方財政の破綻は明らかであり、これら制度は撤廃される可能性が大い。

(4) 生産緑地法等による農業継続の可能性

以上現行制度のもとでの農業継続の可能性を検討し、生産緑地法による第一種生産緑地地区の適用を受けた場合、農業継続の可能性のあることを指摘した。しかし第一種生産緑地地区の適用条件は厳しいことから、それは単に可能性の指摘にとどまるものである。

先述した森河内・小曾根地区の農業継続型農家に対し、5年以内の短期間、しかも農業緑地管理

表 2.61 都市農業専用地区に対する意向
(単位：農家数)

	①	②	③	④	⑤	⑥
森河内	1	11	2	8	5	0
小會根	5	6	1	1	1	0

注 1：対象は農業継続型農家のみ

2：①農地を公園・緑地としなくても、公共団体が公園・緑地をつくってあげばよい

②主旨には賛成だが地区指定はいや

③補助金の額によれば地区指定をうけてもよい

④賛成

⑤何ともいえない、わからない

⑥その他

3：都市農業専用地区制度とは、ある程度の農地がまとまれば3～5年間の短期間地域指定し、農業緑地として補助金を出すシステム

費として補助金を出すという内容の「都市農業専用地区」なる提案を行ったが、それに賛成する層は森河内地区で30%、小會根地区で7%にすぎず、「主旨には賛成であるが地区指定はいや」、「農地を公園緑地として考えなくても国なり地方自治体が責任をもって公園緑地をつくってあげばよい」とする層が多く、宅地並み課税実施を前提としていないとはいえ、制限条件が緩く農家にとって有利な制度であるにも拘らず、賛同者は少い。

生産緑地法の場合、制限ははるかに厳しく、制度適用を受けるためには、多様な農家意向を調整する必要上、実際問題としてはかなりの農業継続型農家が存在し、しかも農業展望、少なくとも10年の展望がある集落以外での制度適用には困難が予想される。

すなわち宅地並み課税の実施によって、相当数の農業就業者の農外流出が生じ、大阪府の都市農業地区の多くが崩壊していくことが予想される。

2-2 景気変動による農家労働力の吸収・還流

公害が激化し、他方では資源の枯渇・国際収支の改善が叫ばれている現在、経済恐慌は起りえても1960年代のような高度経済成長は夢想だにしえない。

したがって雇用市場の縮小はあってもその拡大は望みようもなく、学歴・職歴上のハンディの大きい中・高年令層農業就業者の有利な農外転職は、全く困難で見込はない。転用自営業への移行も、従来の主流であった貸家業の有利性が後退し、また不況によって貸工場・貸倉庫等の需要が縮小している現状においては、転用自営業への全面的移行も困難なケースが多いと予想される。さらに転用自営業以外の自営業についても、素人である農業就業者が進出する業種は極めて限定されたものであり、不況下では一層の進出は困難である。また元来保守的性向の強い農家にとっては、身近かな事業経営の失敗例をよく知悉しているがゆえに、新たな業種への進出は極めて少いとしてよい。

すなわち今後の景気変動による農外流出は、いかなるケース・形態においても極めて少いと考えてよい。

逆に農外職種からの農業還流が考えられるが、これは農業の展望がなく、しかも宅地並み課税実施等より厳しい状況が予想される現時点においては、50才以上層の農外職種リタイヤー後の農業還流か、あるいは若年層の一時的還流以外には考えられず、前者に関しては生計維持手段を農業以外に置くものである以上、また後者に関しても一時的なものである以上、本研究の対象からは除外してよい。

2-3 農産物需要変化・流通機構変化

既述したように、大阪府の都市農業地帯が生産する農産物は、幾多の試行錯誤をへて確定したものであり、耐輸性に乏しい軟弱野菜・花木等を中心とし、市場での独占的地位を保っている。さらに生活に密着する農産物であるだけに、生活パターンの変化による需要の変化も考えられない。

しかし小産地であるがゆえに、耐輸性のある農産物については、中央卸売市場からは排除され、地方市場・産地仲買商へ出荷することとなる。ところが近年は、中央市場からの転送荷さらには遠郊大産地からの直送荷が地方市場に入り込むに及んで、都市近郊産地の相対的優位性は大きく後退し、²⁸⁾新たな対応を迫られているのが現状である。

もっとも専業的農家の多くは、高度技術を背景に低耐輸性農産物への転換をすでになし逐げており、現在のところこの層への実質的な影響は小さい。

しかし流通機構のそういった動きは、将来的には低耐輸性農産物にも及ぶことが予想される。これに対しては、高度技術を有する農家間での共同化の動き（例：東住吉促成園芸組合等）もあり、さらには農業就業者のリタイヤーによる生産量低下＝独占的地位の強化が予想され、都市農業の基幹作物である低耐輸性農産物に関しては、有利な展開が考えられる。

すなわち農産物の価格低下＝農業所得低下による農業就業者の農外流出は生じないと考えてよい。

2-4 外的枠組の変化が農外流出形態に与える影響

以上、農業の三要素である農地・農業就業者・農産物に関する諸種の変化を検討し、それら変化が先に検討したトレンドによる農外流出形態にいかなる影響を与えるかを分析した。

結果として、局部的には公共事業に伴う経営耕地面積の減少による農外流出、あるいは転用自営業への移行による農外流出が予想されるが、宅地並み課税実施以外については、大量の農外流出をもたらすほどのものはなく、今後の農業就業者の減少はリタイヤー中心で、農外流出は極めて少いと考えてよい。すなわち第1節の結論の修正は、宅地並み課税が実施される場合を除いて必要ないとしてよい。

3. 農業就業者構成の将来的形態

i) 60才以上の農業就業者しか有しない農家の農業経営形態は、零細かつ消極的なものが多いことから、農業就業者は60才で実質的にリタイヤーする。

ii) 市街化区域内農業は消滅すべく運命づけられている以上、新規学卒者の農業参入はない。

以上2点の仮説を設けると、大阪府市街化区域内では、

宅地並み課税が実施されない場合、1975～85年の10年間のリタイヤーは730人、35%となる。公共事業関連あるいは転用自営による農外流出を5%とすると、85年時点での農業就業者は1,264人、75年の60%に減少する。

農外流出者は各年令層から一様に生じているとすると、85年時点での年令構成は39才以下が11%、40～49才が26%、50～59才が64%となり、50～59才層の構成比は75年の35%から大幅に増加し、老令化が一層進展する。ただしこの年令層は積極的な農業経営を行うと考えられる。

同様の仮定の下での1995年時点の59才以下の農業就業者は399人、対75年比19%となる。²⁹⁾

他方宅地並み課税が実施された場合、農外流出者数は宅地並み課税実施形態により種々異なる。また宅地並み課税実施がリタイヤー期を早めることも考えられ、農業就業者構成の正確な予測は極めて困難であるが、先述の59才以下の農業就業者を3人以上有する集落は、生産緑地制度の適用を受けるという前提、さらに本節の2つの前提を設けると、1985年時点の59才以下の農業就業者は1,150人、対75年比55%に減少する。同じく95年時点のそれは363人、対75年比17%となる。

4. 結 語

本章ではまず1節で、大阪府における農業就業者の農外流出形態を戦前・戦後にわけて把握し、それに基づき将来的農外流出形態を求めた。

この場合留意すべきことは、過去の農外流出における法則性・規則性を充分把握した上で、将来的農外流出形態を求めるということである。

それを具体的に則して説明すると、戦前については統計資料からマクロ的に、既往事例調査資料からミクロ的に農外流出の諸側面を検討し、大阪府の戦前における農外流出構造の解明を試みた。利用可能資料に限界があり、それには不十分な部分も残っている。

戦後についても同様、統計資料と6地区における事例調査から、戦前における農外流出構造の解

明を試みた。戦後に関しては、統計資料が比較的よく整備されており、しかもその制約は事例調査でカバーしうる。また調査内容が異なるため本論文ではとりあげていないが、農家の兼業化・脱農家メカニズムの解明を目的とする事例調査を日下は数多く試みており、³⁰⁾戦後の農外流出構造は充分解明しえたとしてよい。

将来的農外流出形態を求めるにあたっては、社会経済体制とそれを支える諸制度といった農外流出に関する外的枠組は不変、あるいは微変であることを前提としている。2節ではその前提そのものを検討し、それに基づいて1節で求めた将来的農外流出形態の修正を行った。

農外流出に関する外的枠組として、①農地に関しては、農業継続を困難とするものとして、農地への市街化圧力・宅地並み課税・相続税を、②農業就業者に関しては、農業就業者の転業可能性に係わってくる経済変動を、③農産物に関しては、農業所得の変動をもたらすものとして、農産物需要変化・農産物価格変化・流通機構再編成に伴う小産地農産物の締出し問題を、各々検討した。その結果、将来的農外流出形態に影響を及ぼす外的枠組は、農地への宅地並み課税以外には存在しないことが判明した。

3節では1節・2節の検討結果をまとめ、農業就業者の将来的構成を求めた。要約すると、①宅地並み課税が実施されない場合、今後の農業就業者流出は極めて少くなり、農業就業者の減少はリタイヤーによって決定される。1985年の大阪府市街化区域内の男子農業就業者数(59才以下の)は、対1975年比60%程度となり、老令化が進む。②宅地並み課税が実施される場合についても、将来的農業就業者構成を求めた。しかしそれは、生産緑地制度適用農家率等について各種の仮定を設けて導き出したものであり、数値的には一例解を示したものである。

第2章 註

1. 1925～36年の11年間に、自作農創設維持政策による自作農は全国で19万戸、一市町村平均では17戸にすぎず、小作層から自作層への移行は極めて少い。

資料「農林行政史第1巻」 農林大臣官房総務課編

2. 渡辺善次郎 前掲書 114頁
3. 橋本伝左衛門 帝国農会編「大阪市近郊農村人口の構成と労働移動に関する調査 第1部」7～8頁
4. ①50～54才層と55～59才層との間に農業就業者減少率に大きな差があり、②55～59才層は50～54才層よりも農外流出することが少い。以上の2点を考慮すると、55～59才層ではかなりのリタイヤーが生じていると考えられ、55才以上層をリタイヤー年令層とした。

5. 市街化区域とは経営耕地面積の50%以上が市街化区域内に含まれる地域をさし、旧市町村単位で集計整理した。同じく調整区域とは経営耕地面積の50%以上が調整区域に含まれる地域。
6. 森河内・小曾根地区については中塚基文氏（昭和53年大阪大学工学部環境工学科前期課程修了）との、神田地区については大木一弘氏（昭和50年 同修了）との共同研究の成果である。福瀬・坪井地区は日下の個人研究、小野原地区については昭和52年同卒業の林繁夫・福山和男・宮崎巖・山崎達夫4氏の共同研究の調査結果を借用し、日下が再整理したものである。
7. 神田地区の恒常的労働者層は、進出企業への農地売却を条件に集団的に就職したもので、純然たる意味での農業就業者の自由意思によるものではない。
8. 自営兼業農家率は昭和50年大阪府平均で29%、最も高い地区（旧市町村単位）では86%にも達する。自営兼業の内容は不動産業が大部分であると考えられる。後述するが、森河内地区においては大部分の農家が自営兼業を行っている。自営兼業の中では借家経営が多く、経営規模も大きい。借家10戸以上を保有する農家は借家保有農家44戸中26戸、60%、20戸以上は10戸、23%。同時に貸工場・倉庫・駐車場等をも経営しており、それら不動産経営からの所得は相当な額に達する。
9. 開発許可に占める宅地開発のうち住宅系の開発量はセミグロスで約55%。；大阪府実績
10. 大阪市の場合、1,000㎡以下の空闲地をも調査している。それによると空闲地量は2,332ha、うち農地は443haで空闲地に占める農地率は19%である。大阪市の場合、農地がもともと少く、しかも近年工場跡地等が大量に発生したために空闲地に占める農地率が極めて低くなっていると考えられる。大阪府全体では空闲地に占める農地率は大阪市よりも相当高くなると考えられるが、それを示す資料はない。したがってここでは単純に、農地率を50%とした。
11. 1970年6月～77年12月までに市街化調整区域から市街化区域に編入された面積は大阪府全域で109haにすぎない。
12. 4条は所有権の移転を伴わない農地転用
5条は所有権・利用権の移転をも伴う農地転用
13. 詳しくは、日下「都市内農地保全に関する基礎的研究2」（前掲）を参照されたい。
14. 脱農型の場合、農業所得はほとんどなくまた勤労所得もない農家が多い。したがって脱農型にとつての転用自営からの定期的収入とは、農業継続型とは異なり主たる収入源であり、転用自営理由として定期的収入を重視する層が多いということは、脱農型の農業離れ現象の一層の進展を物語っている。

15. 農地として残そうとするのは、固定資産税・相続税を考慮している面もある。
16. 大阪府農業会議編「大阪府下における農家相続の実態 総括編」
17. この場合の経営形態の変化は農家としてのそれであり、変化の原因が被相続人の死去により農業就業者がいなくなったことにあるのか、農業後継者までが就業形態を変化させたことにあるのか、明らかではない。
18. これら5戸の農家では、公共事業を中心とする5条売却がかなりあり、そういった以前の農地売却金で相続税を納入したと考えられる。
19. 利谷信義編 「農家相続と相続税」、小林茂 「農家相続の経済学的研究」 昭和43年 成文堂
20. 小規模農家のこの行動対応は、現在以上農地を減少させることは現在の安定した兼業経営の成立基盤を、物心両面から崩すことを意味し、農家としての存立さえ困難となるためであると考えられる。
21. この農家は市街化区域・調整区域混在地区にあり、市街化区域内に適用を受けえない貸付地を相当量所有しているために農地売却が必要となった特殊ケースであり、制度適用を受ければ調整区域内の一般農家では、相続税納入のために農地売却する必要はないと考えてよい。
22. A農地；市街化区域内宅地の平均価格以上、または5万円/㎡以上の農地
B農地； # 平均価格の1/2以上、平均価格未満の農地
C農地； # 平均価格の1/2未満、または1万円/㎡未満の農地
23. 制度適用を受ける直接的契機は、相続税を納入するにあたって、申告手続を依頼した税理士にすすめられる、あるいは相続税相談をした農業委員会・農業協同組合担当者にすすめられるというケースが多く（日下の実態調査時の農業委員会での聞き取り調査、昭和51年の全国農業会議所の調査結果）、「わからない」・「考えた事がない」とする層の多くが制度適用を受けると考えられる。
24. 農業継続型の保有宅地（自家居宅は除く）の平均は森河内1,200㎡、小曾根1,900㎡と小曾根地区がかなり大きい。
25. これには1976年の地方税法の一部改正によるものと、地方自治体独自で農業緑地保全制度として行なっているものがある。後者は前者の適用条件に該当しない一団地の面積が10a以下のものに対して行なわれている。大阪府市街化区域における前者の適用農地率は77%である。なお還元金は地方交付税で2/3が考慮されているが、残り1/3は地方自治体の負担である。
26. この場合、25aで農業経営が成立することが前提とされている。宅地並み課税が実施された場合、農業経営形態は集約型とならざるをえず、その場合25aあれば農業経営は成立し

うる。

森河内地区の場合、農業継続型農家の平均経営耕地面積は24a、男子農業就業者1人に対し30aが限度とされている。

27. 市街化進展が大なる地区においては、残存農地は農業継続型の保有農地が多く、農業継続型保有農地の1/2以上が農地集積地に含まれると考えられるが、経営面積が小でまた1ha以上の農地集積地形成が困難なケースが多いと考えられること等を考慮すると、この程度の前提でよい。
28. 都市近郊の優位性とは、輸送諸費の差、すなわち交通立地の差から生じる差額地代が第一にあげられてきた。しかし近年における市場取扱い規模の大型化に対応して、輸送園芸地帯ではその殆んどが共同出荷体制を確立し、継続的かつ大量の荷を計画的に輸送している。その結果として商品単位当りの輸送費はかなり低下している。さらに遠郊産地の規格化された継続的・大量の荷は、本来市場側の要請に対応したものであるだけに、近郊荷のような無差別で個別かつ少量の荷よりも、市場においてはるかに有利な評価をうけている。詳しくは森田泰三「近郊における野菜作経営の組織化と流通対策に関する若干の考察」を参照されたし。
29. ただしこの時点での60才以上層の中には、積極的に農業経営を行なう層も多いと考えられ、実質的農業就業者数は上述数値より大となる。
30. 例えば、日下他；「地方都市における脱農化について」昭和45年5月 日本建築学会近畿支部研究報告書、同；「大阪市近郊農業地域の研究 その1～3」昭和46年5月 日本建築学会近畿支部学術研究発表会梗概集等がある。

第3章 市街化区域内農地の残存量と残存形態について

1. 市街化区域内農地の残存量

農地量の変動は下記の要因によってもたらされる。

- 農地量増加；開墾、干拓・埋立、復旧
- 農地量減少；自然災害によるかい廃、都市的用途への農地供給、農地への植林等による山林化

表3.1 耕地の拡張・かい廃面積（大阪府）

（単位：ha）

	拡張					かい廃				
	計	開墾	干拓 埋立	復旧	計	自然 災害	人為かい廃			
							農地転用	植林	その他	
1970	5	—	—	5	2030	0	1968	11	51	
71	4	1	—	3	1510	—	1438	21	51	
72	7	—	—	7	1462	22	1410	27	3	
73	14	—	—	14	1371	11	1330	15	15	
74	6	6	—	—	1040	—	810	23	207	

資料：大阪府農林水産統計年報

大阪府の1970～74年の5年間の農地量増加は、開墾による7haのみである。市街化区域内においては、干拓・埋立、復旧なるケースは無論のこと開墾なるケースもあり得ず、農地量増加は.0と考えてよい。

他方市街化区域内における農地量減少としては、自然災害によるかい廃、農地の山林化はともに極めて少く、その大部分は都市的用途への農地供給による。

すなわち市街化区域内の農地量変動は、農地転用によって生じるとしてよい。農地転用については、第2章第2節で詳細に分析したので、ここではそれをまとめるにとどめる。¹⁾

i) 1975年時点の市街化区域内農地量は12,660haであり、都市的用地需要量・農地転用のトレンドから推計すると、1975～85年の10年間に6,000ha、次の85～95年の10年間に同じく6,000haの農地転用が行なわれ、1995年には市街化区域内の農地はほぼ消滅する。

ii) しかし農地転用量は地区により大きく異なり、市街化進展が進み残存農地量の小なる地区における農地転用量は小で、逆に市街化進展が遅れ残存農地量の大きな地区におけるそれは大となる。

iii) 同一地区内においても、農家属性により大きく異なる。すなわち所有農地規模の小なる農家は農業依存度が小なるため農地供給は可能であるが、農地を供給する契機も少く、また現在保有

している農地は家産的観点から手放し難いものであり、この層からの農地供給は少い。

他方所有農地規模が大なる農家の場合、農地規模が大なるため農地利用に際して選択幅は大であり、今後の農地供給の主体と考えられる。しかしこの層の農家には、農業依存度が大なる農家が多く、農業経営を維持するためには農地供給は不可能となる。すなわちこの層の場合、農業就業者がリタイアに至らなければ農地供給はしない。

以上から今後の農地供給＝農地転用パターンとしては、

- 市街化進展の進んでいる地区においては、a) 所有農地規模が大なる脱農型農家もしくはリタイア期を迎えた農業継続型農家からの供給、b) 公共事業等による半強制的な供給。この場合買収面積が大となり、全体的買収システムをとるため、農家属性には関係ない。
- 市街化進展の遅れている地区においては、当初は全階層からの農地供給が考えられるが、市街化が進むにつれ漸次市街化進展の進んでいる地区と同様のパターンとなることが予想される。

以上農地供給＝農地転用動向から、将来的な農地転用量→農地残存量を把握した。

次にどういった農地を転用しているか、逆にいえばいかなる農地が残存し、いかなる残存形態をとっているのか、また今後それはどういった方向性をとるのか、といった点が問題となる。

2. 市街化区域内農地の残存形態

従来から市街化発展・農地転用等市街化メカニズムの解明を目的とした研究は数多くなされてきた。しかしそれらの研究は、都市サイドからのみ、すなわち都市的機能の立地論的観点からのみ行なわれてきたものがほとんどであり（たとえば鉄道駅との距離関係における市街化発展の把握等）、土地・農地を主体である人間・農民と切り離し客体としてのみとらえ、主体である農民・主体である農民と客体である農地との関係については、全くといってよいほど、研究枠組から除外してきた。主体・主体と客体との関係を無視し、客体である農地のみを取り扱うそれらの研究アプローチからは、課題とされる農地利用の方向性を明示することは無論のこと、それら研究の直接的目的である市街化メカニズムの解明さえ困難であるといつてよい。したがって今後の研究方向としては主体・客体・主体と客体の関係性を盛り込んだ、総合的把握が必要とされよう。

主体に関しては、第2章第1節で詳細な検討を行った。したがってここでは、まず客体としての農地に関して、従来の都市サイドからのアプローチだけでなく、農業生産との関連での視点を導入することによって、次に主体と客体との関係性については、物的には主体者である農民・農家の都市化・市街化対応の一側面として農地利用形態変化を位置づけ、それを検討することによって、物的には主体である農民・農家の客体への係わりを示す農民の農地への想い、すなわち農地観を検

討することによって、総合的把握を試みる。

具体的には、マクロ分析として統計資料・地形図から農地利用実態・農地分布形態を把握し、ついでマイクロ分析として事例調査から、農地供給者としての農家行動・農家意向・農地観を把握することによって、マクロ分析からの結果の検証・補足を行うと同時に、将来的な農地残存形態をさぐることにする。

2-1 地形図・統計資料による検討

2-1-1 方法

前述したことから、農地分布形態を把握するには、鉄道駅あるいは幹線道路等との距離関係からだけでなく、農業生産・生活の拠点としての農家を基準とすることが必要である。大阪府の市街化区域内集落の多くが集村形態をとっており、農家所在地＝農業集落とみなしてよい。したがってここでは、農業集落との関係で農地分布形態を把握することとする。具体的には、1885～87年作製の仮製2万分の1地形図から農業集落をピックアップし、それを最新時点で統一的な地形図が得られる1971年作製（一部1973年版を含む）の国土地理院発行の2万5千分の1地形図にプロットし、農業集落を中心とする農地分布形態を把握した。詳述すると、2万5千分の1地形図の大阪東北部図幅、西南端を基点に250mメッシュをきり、集落中心が入るメッシュを核メッシュ、以下順に外側に1次圏メッシュ、2次圏メッシュ、3次圏メッシュ、それ以遠を4次圏メッシュとし、各圏ごとの農地分布を把握した（この場合農地は最も近い集落が保有していることを前提としている。ただし河川等で分断されている場合は、分断度に応じて再分類した）。対象範囲は大阪府内市街化区域である。ただし南大阪地域の市街化区域の場合、他地域と異なり、i) 地形に起伏が多い、ii) 起伏が大なるため泉州地域と南河内地域を明確に分断する形となり、ために市街化区域も分散状・穴抜き状のものが多く連続的ではない。以上2点から集落と農地分布との関係性を距離関係で把握するには問題が多い。したがって最終的には南大阪地域を除外し、大和川以北の市街化区域を対象範囲とした。ただし1885年時点ですでに市街化が完了していた現在の国鉄環状線内、およびそれ以後の河川改修・埋立等で地形形状が変化した地区は除外した。

次に農地利用形態であるが、統計資料からそれを把握しうるものとしては5年毎の農業センサス等があり、農産物種目別の栽培面積・農地種目別の面積により把握しうる。しかし前者については、時系列的な把握には問題があり、ここでは後者から農地利用実態を検討する。

2-1-2 農地分布形態

当該メッシュ内の農地占有率（農地面積／メッシュ有効面積）が51%以上の場合をランクⅣ、以下順に26～50%をランクⅢ、1～25%をランクⅡ、メッシュ内に農地が全く存在しない場

合をランク I とし、大阪都心からの方面別・距離圏別に農地分布状況を把握したものが表3.2である。

表3.2の分析結果として次のことがいえる。

- 1) 全体としては1次圏メッシュ数が47%と最も多く、ついで2次圏のそれが27%と多い。
4次圏メッシュは丘陵地あるいは淀川沿の低湿地にあるものがほとんどであり、従来から農業的
土地利用がなされていない地区に多い。

核メッシュ1に対し、核以外のメッシュは10.5で、平均的には核メッシュ間の距離は3~4

表3.2 方面別・距離別農地分布状況

		核		1次		2次		3次		4次		計	
		実数 (メッシュ)	比率 (%)										
E ₁	I	46	15	170	55	73	24	15	5	5	2	309	100
	II	18	9	104	50	60	29	22	11	6	3	210	100
	III	7	7	47	50	20	21	14	15	6	6	94	100
	IV	2	3	29	40	22	31	13	18	6	8	72	100
	計	73	11	350	51	175	26	64	9	23	3	685	100
E ₂	I	40	12	173	52	80	24	29	9	14	4	336	100
	II	72	14	297	59	103	20	31	6	4	8	507	100
	III	41	9	251	56	128	29	25	6	3	1	448	100
	IV	15	4	242	57	135	32	33	8	1	0	426	100
	計	168	10	963	56	446	26	118	7	22	1	1717	100
E ₃	I	19	6	98	30	98	30	55	17	60	18	330	100
	II	27	11	115	45	64	25	35	14	15	6	256	100
	III	16	1	91	47	52	27	20	10	16	8	195	100
	IV	9	4	101	43	81	35	34	15	8	4	233	100
	計	71	7	405	40	295	29	144	14	99	10	1014	100
N ₁	I	37	6	188	27	151	22	100	14	225	32	701	100
	II	25	11	96	40	71	30	24	10	22	9	238	100
	III	1	1	66	55	41	34	5	4	7	6	120	100
	IV	4	8	31	60	6	12	9	17	2	4	52	100
	計	67	6	381	34	269	24	138	12	256	23	1111	100
N ₂	I	25	8	120	38	93	30	42	13	35	11	315	100
	II	44	15	165	55	62	21	14	5	15	5	300	100
	III	34	15	143	61	42	18	12	5	2	1	233	100
	IV	17	5	187	58	80	25	32	10	8	3	324	100
	計	120	10	615	53	277	24	100	9	60	3	1172	100
N ₃	I	8	4	65	35	81	44	22	12	9	5	185	100
	II	28	16	91	51	44	25	16	9	0	0	179	100
	III	18	12	79	54	33	23	10	7	6	4	146	100
	IV	6	4	68	49	42	31	13	10	6	4	135	100
	計	60	9	303	47	200	31	61	10	21	3	645	100
O	I	109	9	528	44	327	27	157	13	93	8	1214	100
	II	11	6	84	49	48	28	24	14	6	4	173	100
	III	5	5	44	46	30	32	14	15	2	2	95	100
	IV	2	6	15	43	13	37	3	9	2	6	35	100
	計	127	8	671	44	418	28	198	13	103	7	1517	100
T	I	284	8	1342	40	903	27	420	12	441	13	3390	100
	II	225	12	952	51	452	24	166	9	68	4	1863	100
	III	122	9	721	54	345	25	100	8	42	3	1330	100
	IV	55	4	673	53	379	30	137	11	33	3	1277	100
	計	686	9	3688	47	2079	27	823	11	584	7	7860	100

E:東大阪 N:北大阪 O:大阪市域 T:合計

1:大阪都心から10km圏内の市町 2:都心から10~15km圏内の市町 3:都心から15km圏外の市町

メッシュ・750～1000 mとなり、比較的密に農業集落が存在しているといえよう。

ii) 農地が農業地らしい形態で、あるいは集積した形態で存在していると考えられるⅣ・Ⅲランクメッシュは、絶対的にも相対的にも1次圏・2次圏メッシュに多い。一方3次圏・4次圏メッシュは絶対量も少く、しかもⅠ・Ⅱランクメッシュが過半数を占める。核メッシュはⅠ・Ⅱランクの順で多いが、相対的にはⅡランクが多い。核メッシュについては大きな集落の場合、市街化が進展していない場合でも、Ⅰ・Ⅱランクに分類され、Ⅰランクメッシュ以外が50%を越すということは、農業集落隣接地での市街化進展は少いと考えてよい。

iii) Ⅳランク、Ⅲランクメッシュ比率が高く、農地が今なお多く分布している地域ほど、1次圏・2次圏メッシュへのⅢ・Ⅳランクメッシュの集積傾向が強い。逆にいえば農地の少ない地域ほど、現存農地の分散傾向が強い。前述したように、核メッシュ内の市街化進展はあまりないと考えられることから、農業集落に近いほど、絶対的にも相対的にも、農地が多く分布しているといえよう。

iv) 現存農地量と現存農地の1次圏集積度をクロスさせたものが表3.3であり、表3.2、3.3から次のことがいえる。

表3.3 現存農地量・農地集積度による地域類型

1次圏へのⅢⅣランク集積度	ⅢⅣランク構成比	大	中	小
	大	E_2, N_2		N_1
小			E_3, N_3	O, E_1

○現存農地量の少ないのは $O \cdot N_1 \cdot E_1$

の順であるが、 $O \cdot E_1$ の現存農地は分散傾向を示し、一方 N_1 は集積傾向を示している。これは $O \cdot E_1$ では農家は優良農地を選択的に残存させ、あるいは集落周辺で貸家経営を行う等、積極的に市街化対応をしたためか($O \cdot E_1$ では核メッシュのⅠランクメッシュ比率が非常に高く、このことを裏付けている)、無秩序に市街化進展したため、農地は散在的に残らざるを得なかったという消極的対応したためか、それらのうちのいずれかによるものと考えられる。一方 N_1 では、農家は集落から離れた農地を処分しながら、集落周辺に農地を残存させていくというやや消極的・防禦的な市街化対応をしていったものと考えられる。

○ $N_3 \cdot E_3$ は市街化進展は中位であり、 $O \cdot E_1$ 型への移行過程にあるといえる。

○ $N_2 \cdot E_2$ は市街化進展は最も遅れ、農地は1次圏を中心に相当量残存しており、市街化に対しては N_1 地域同様、集落から離れた農地から順に農地を手放し、集落周辺で今なお農業経営を営んでいるものと考えられる。

V) 表3.4は1次圏におけるⅣ・Ⅲランクメッシュ数を示したものである。 $N_2^2)$ ・ $N_3 \cdot E_2 \cdot E_3$ ではⅣ・Ⅲランクメッシュが1次圏に4以上ある集落が過半数を占め、iv)での分析結果同様、1次圏すなわち集落隣接地が農業生産の中心であることを示している。

表3.4 1次圏におけるⅢ、Ⅳランクメッシュ数

(単位:メッシュ、%)

	6メッシュ以上		4~5メッシュ		2~3メッシュ		1メッシュ		0メッシュ		計	
	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率
O	1	1	7	8	6	7	9	11	62	73	85	100
N ₁	7	10	10	15	23	34	12	18	16	24	68	100
N ₂	39	43	13	14	18	20	13	14	7	8	90	100
N ₃	20	41	16	33	8	16	2	4	3	6	49	100
E ₁	4	6	11	16	7	10	12	17	36	51	70	100
E ₂	41	27	51	33	41	27	14	9	7	5	154	100
E ₃	17	36	11	23	9	20	3	6	7	15	47	100
T	129	23	119	21	112	20	65	12	138	25	563	100

2-1-3 農地利用形態

農業センサスから農地利用形態を把握したものが表3.5である。分析結果を要約すると、

i) 1960年の農地面積を100とすると、市街化区域内農地は1975年時点で総面積で42・

表3.5 利用形態別農地動態(市街化区域)

		1960			1965			1970			1975		
		実数(ha)	比率%	指数	比率	指数	比率	指数	比率	指数	比率	指数	
北 大 阪	計	2722	100	100	100	78	100	59	100	39			
	田	2475	91	100	92	79	93	60	88	38			
	畑	137	5	100	4	66	5	61	8	58			
	樹園	110	4	100	4	69	2	33	4	38			
東 大 阪	計	5170	100	100	100	73	100	57	100	39			
	田	4725	91	100	93	74	91	57	87	37			
	畑	315	6	100	5	57	6	54	10	64			
	樹園	130	3	100	2	71	3	65	3	50			
南 大 阪	計	3635	100	100	100	84	100	69	100	53			
	田	3205	88	100	91	86	90	70	88	53			
	畑	402	11	100	9	65	8	48	9	45			
	樹園	28	1	100	0	68	2	193	2	164			
大 阪 市	計	1542	100	100	100	82	100	60	100	34			
	田	1199	78	100	83	88	82	63	70	31			
	畑	343	22	100	17	63	18	47	28	43			
	樹園	0	0	100	0	—	0	—	2	—			
市街化区域計	計	13069	100	100	100	70	100	61	100	42			
	田	11604	91	100	91	80	90	62	86	41			
	畑	1197	7	100	7	62	8	51	11	51			
	樹園	268	2	100	2	70	2	65	3	60			
大 阪 府 計	計	35817	100	100	100	83	100	70	100	56			
	田	29856	83	100	85	85	83	70	79	53			
	畑	2948	8	100	6	61	6	52	7	51			
	樹園	3013	8	100	9	85	11	95	14	90			

資料:農業センサス

水田41・畑51・樹園地60に減少している。これを地域別にみると、大阪市が34と最も低く、ついで北大阪・東大阪が39で続く。他方南大阪は53と高く、他地域と14以上の差があり、南大阪地域の市街化進展の遅れがうかがえる。

ii) 利用形態別では、1960～65年は畑地の減少が大であったが、65年以降水田の減少が大となる。70年以降は一層その傾向が強くなり、東大阪地域の畑地は増加傾向さえ示す。しかし南大阪地域でその傾向がみられるのは70年以降である。これをi)の市街化進展状況とクロスさせて考えると、近年の水田の減少が大となったのは、

- ・米の生産調整による水稲作の相対的有利性の低下
- ・市街化による水利条件悪化による水田の畑作化

によると考えられる。すなわち当初生産性に劣る、換言すれば農地価格としては低いが、宅地価格として高い畑地中心に農地転用されていくが、水田の相対的有利性後退・専業的農家の畑作経営への重点移行により畑地の減少は鈍り、さらに近年は市街化進展地区における水利条件の悪化による水田の畑地化によって、上記のような現象が生じたと考えられる。

市街化進展が最も著しく、またそれだけ農家の2極分化傾向が明確に現われている大阪市では、稲の収穫面積は1970～75年の5年間に半減したのに対し、花木・野菜等の都市的集約農作物の栽培面積は、同期間に17%の減にすぎず、米作農業の衰退・都市農業の一層の進展がうかがえ、先の考察の妥当性を裏付けている。

今後も上記のような傾向が続くものと考えられ、今後の農地転用は、絶対的にも相対的にも水田中心となることが予想される。

2-2 事例調査からの検討

2-2-1 農地利用形態

④ 農家の市街化対応としての農地利用形態

客体としての農地の属性としては、農地固有の属性として生産性・規模・形態が考えられる。次に他の条件との関連で決定されるものとして周辺市街化状況・集落あるいは都市的施設との関係等があげられる。また非物的サイドの属性として農地の履歴すなわち先祖代々の農地だとか、購入した農地だとかいったいわゆる家産意識を関連する属性が考えられる。

マクロ分析からは自宅・集落との関係性、周辺市街化状況、生産性について検討した。したがってここでは、マクロ分析の結果を検証すると同時に、マクロ分析からでは検討しえなかった、農地のその他属性を検討する。

対象地区は既述した森河内・小曾根・神田地区である。神田地区と他地区とでは、調査項目間また同一調査項目にあっても分類に若干差があるが、利用資料・方法は同じである。すなわち農家台

帳（一部アンケート調査から補足）から農家属性を把握し農家類型を行ない、次に農地転用申請書・地籍図から個々の農地ごとの利用動態（売却・転用自営・残存等）を農地属性との関連で把握した。

(1) 生産性

農地の生産性を示す指標は種々あるが、今回の作業範囲・対象地区の性格を考慮して農地地目を採用した。なお小曾根地区の農地はその大部分が水田であり、ここでの分析から除外した。

○森河内地区

水田の転用率が高く、畑は比較的残存率が高い。特に農業継続型農家にそれがいえる。4条は畑が多いが3条・5条の畑は少く、農地としても都市的用地としても、畑は売却されることが少く、他地区とは異なり農家の畑保有志向の強さがうかがえる。3条買は水田が多く、また購入水田の売却率が高いことから、水田購入は生産目的ではなく、投機的なものと考えられる。

○神田地区

森河内地区とは逆に、畑の転用率が高く、水田のそれは低い。農業継続型・脱農型ともにその傾向がみられる。これは脱農型にとっては、稲作は手間がかからず労働生産性がよいためであり、農業継続型にとっては現在の農業労働力では畑作30aが限度とされ、それ以上の栽培は労働力不足から生産性が急激に低下する。逆に水稲の場合は労働力を必要とせず、労働生産性が良いためである。すなわち現在の農地規模は最大限でありかつ最小限というものになりつつあり、農業継続型の今後の畑転用は極めて少くなると考えてよい。

表3.6.1 生産性からみた農地動態（森河内）

		3条売	4条	5条	3条買	残存農地	残存農地率
田	筆数	29筆	56筆	102筆	84筆	10筆	5.1%
	面積	278a	454a	794a	612a	183a	10.7%
畑	筆数	25	77	36	36	120	46.5
	面積	139	463	155	176	878	53.7
計	筆数	54	133	138	120	130	28.6
	面積	417	917	949	788	1061	31.7

- 注1. 公共事業の場合、半強制的な農地買収形態となり農家の自由意思による行動ではないので、5条転用における公共事業は除外した。以下同様。
2. 3条買され、その後転用された農地は除外した。以下同様。
3. 3条：用途変更を伴わない所有権移転
4条：所有権移転を伴わない用途変更
5条：所有権・利用権の移転を伴う用途変更
4. 残存農地=昭和30年時点での保有農地-(3条売+4条+5条)
残存農地率=残存農地/昭和30年時の保有農地

表3.6.2 農地利用形態（生産性）からみた農地動態（神田）

		田		畑		計	
		実数(筆)	比率(%)	実数(筆)	比率(%)	実数(筆)	比率(%)
U _E	売却	60	33	24	34	84	33
	転用	35	19	32	46	67	27
	残存	86	48	14	20	100	40
	計	181	100	70	100	251	100
U _M	売却	38	37	26	54	64	42
	転用	27	25	13	27	40	26
	残存	39	38	9	19	48	32
	計	104	100	48	100	152	100
R	売却	30	13	20	27	50	16
	転用	46	19	34	47	80	26
	残存	162	68	19	26	181	58
	計	238	100	73	100	311	100
計	売却	128	24	70	36	198	28
	転用	108	21	79	42	187	26
	残存	287	55	42	22	329	46
	計	523	100	191	100	714	100

(2) 農地規模

○森河内地区

畑の場合、残存農地率は大規模農地ほど高く、生産面を考慮した農家対応がうかがえる。

表 3.7.1 1筆の農地規模別の動態（森河内）

	3条売	4条	5条	3条買	残存農地	残存農地率		
						田	畑	計
1~3a	16筆	24筆(10)	39筆(18)	16筆	26筆	3.3%	37.3%	24.5%
3~5a	12	33(6)	28(3)	34	32	4.9	46.0	30.5
5~7a	6	21(1)	21(6)	16	22	3.1	46.3	25.9
7~10a	7	30(0)	13(0)	30	22	3.2	50.0	30.6
10a以上	12	24(1)	39(16)	24	28	7.8	61.5	28.0
計	54	132(18)	140(43)	120	130	5.1	46.5	28.7

注：（ ）内は2筆以上の農地が同時に転用され、転用後1筆の土地として利用されているケース。以下統合とよぶ。
尚、この場合の1筆ごとの面積は部分的に不明のものがあ、り、それらは平均値として算出した。

表 3.7.2 1筆の農地規模別の動態（小曾根）

	3条売	4条	5条	3条買	残存農地	残存農地率	残存農地中の小作地率
1~3a	21筆	47筆(31)	91筆(64)	17筆	99筆	38.2%	9.1%
3~5a	20	48(30)	94(68)	27	67	29.3	11.9
5~7a	9	46(20)	51(34)	20	45	29.8	22.2
7~10a	28	36(6)	41(17)	29	65	38.2	20.0
10a以上	25	34(0)	36(2)	36	66	41.0	16.7
計	103	211(87)	313(185)	129	342	35.3	14.9

表 3.7.3 1筆の農地規模別の動態（神田）

		1a未満		1~3a		3~5a		5~7a		7~10a		10a以上		計	
		実数(筆)	比率(%)												
U _E	売却	22	49	35	40	13	19	22	37	11	28	19	39	122	41
	転用	6	13	26	30	19	28	17	28	9	22	5	10	82	23
	残存	17	38	27	31	36	53	21	35	20	50	25	51	146	36
	計	45	100	88	100	68	100	60	100	40	100	49	100	350	100
U _M	売却	12	48	27	68	14	56	13	43	9	31	5	26	80	48
	転用	4	16	6	15	8	32	13	43	11	38	3	16	45	27
	残存	9	36	7	18	3	12	4	14	9	31	11	58	43	25
	計	25	100	40	100	25	100	30	100	29	100	19	100	168	100
R	売却	9	32	23	32	9	17	12	23	9	14	5	7	67	28
	転用	6	21	18	25	16	31	9	17	19	30	8	11	76	32
	残存	13	47	30	43	27	52	31	60	36	56	58	82	195	40
	計	28	100	71	100	52	100	52	100	64	100	71	100	238	100
計	売却	43	44	85	43	36	25	47	33	29	22	29	21	269	31
	転用	16	16	50	25	43	30	39	27	39	29	16	12	203	24
	残存	39	40	64	32	66	45	56	40	65	49	94	67	384	45
	計	98	100	199	100	145	100	142	100	133	100	139	100	856	100

注：U_E：世帯主は農外就業＝被雇用型 U_M：世帯主は農外就業＝自営型 R：世帯主は農業就業

都市的用途への転用に際しては、住宅系の場合は畑が多く用いられ、個人用居宅の場合は小規模畑地が、貸家の場合は小規模畑地が統合されるか、大規模畑地が分割されることなく用いられている。他方非住宅系の場合は水田が多く用いられている。非住宅系の場合大規模用地を必要とすることから、10a以上の大規模水田でも統合されるケースも多い。

4条転用が行なわれる地点と、5条転用される地点とは分離しているケースが多く、転用自営に際して転用資金を得るため農地を分筆し、一部売却・残地を転用自営用地化するという方式は少ない。この場合農家の土地利用に対する規制はなくなるわけであり、分筆され住宅と倉庫・工場とが混在化しているケースが多い。

○小曾根地区

農地規模が大なるほど農地残存率が高いが1～3aの小規模農地も残存率が高い。小規模農地が都市的用途に転用される場合、統合されるケースが多く、特に5条にその傾向が強い。これは建売業者主導の市街化の結果であり、互いに隣接する細長い農地を統合し、道路を真中に通しその両側に建売住宅を建設するといった市街化パターンである。他方農地分割されるケースは少く、特に5条は少ない。4条の場合も大規模農地の一角に分家・隠居家等の自家用居宅を建てるというケースが多く、4条と5条に分筆して転用するというケースはほとんどない。

○神田地区

小規模農地は売却率が高い。他方中規模農地は4条転用も多い。これは中規模農地の場合、一筆の農地を一部売却し残地にその代金で貸家を建てるという方式をとるためである。小規模農地では面積的にその方式がとれないため売却されるケースが多い。

大規模農地は残存率が高く、農業継続型の場合は特にそのことがいえる。

(3) 農地形状

○森河内・小曾根地区

両地区とも耕地整理・区画整理が行なわれ、ほとんどの農地は矩形形状を呈し不整形な農地はごく少数で、農地形状の分析は不適切・不必要であり省略する。

○神田地区

農地形状が不整形なるものは転用率も高く、残存率が低い。

(4) 周辺市街化状況・都市的施設との関係

○森河内地区

現時点において農地は、集落・新市街地に四周を取り囲まれた形で一かたまりになって残存している。これは農家が市街化によって生産条件が悪化した農地を転用すると同時に、生産性に劣る水田を農地のまま区画整理することによって市街化圧力をそこに集中させ、優良農業地への市街化を阻止した結果であり、個々の農地との関連性をみるまでもなく、市街化対応過程を把握しうる。

表3.8 周辺市街化状況からみた農地動態（神田）

		市街化なし		1面		2面		3面		4面		計	
		実数(筆)	比率(%)										
U _E	売却	63	40	34	28	17	29	10	28	3	17	127	32
	転用	27	17	33	27	14	24	9	25	6	33	89	23
	残存	69	43	56	45	28	47	17	47	9	50	179	45
	計	159	100	123	100	59	100	36	100	18	100	395	100
U _M	売却	30	39	30	49	6	20	16	48	0	—	82	41
	転用	21	28	15	25	13	43	10	30	0	—	59	30
	残存	25	33	16	26	11	37	7	21	0	—	58	29
	計	76	100	61	100	30	100	33	100	0	—	199	100
R	売却	20	13	18	14	8	11	11	22	2	18	59	14
	転用	21	14	17	13	29	40	16	32	7	64	90	22
	残存	112	73	96	73	35	49	23	46	2	18	268	64
	計	153	100	131	100	72	100	50	100	11	100	417	100
計	売却	113	29	82	26	31	19	37	32	5	17	268	27
	転用	69	17	65	21	56	35	35	29	13	45	238	24
	残存	206	54	168	53	74	46	47	39	11	38	505	49
	計	388	100	315	100	161	100	119	100	29	100	1011	100

しかし農地集積地内においても、地区外地主あるいは脱農型農家による農地転用→農業生産条件の悪化→隣接農地の転用 といったパターンでの市街化進展が部分的ではあるがみられ、周辺市街化状況との関連が把握しうる。

○小曾根地区

小曾根地区の農地残存形態には2つのパターンがある。まず農業継続型農家の所有農地を中心とし、比較的まとまって残存しているもの。このケースは集落周辺部でかつ都市的施設の立地条件に適していない地区にあるものが多い。次に周辺部の市街化進展により、点状に残存しているもの。この場合都市的用地としての条件は優れているものが多い。

前者の場合生産条件・家産的条件の重視というむきにもとれるが、その実態は都市的用地条件の優れている農地を順次転用してゆき、結果的にその条件に劣る地点で農地が残存していったとみるべきであろう。後者の場合その大部分は小作地であり、小作契約解約時の煩雑さ・損得の思惑から農地として残存しているものである。農業生産条件特に水利条件は極度に悪化しており、不耕作地が多く、農業側の条件は全く考慮されていない。

以上のように小曾根地区の場合、周辺市街化→農業生産条件の悪化→農地転用 といったパターンではなく、周辺市街化→都市的転用条件の向上→農地転用 といったパターンであり、農業サイドからではなく都市サイドの事情から個々の農地の残存・転用が決定されていったといえよう。

○神田地区

農地周辺の市街化が進展するほど農地の残存率は低下し、2面以上市街化されると過半数が転用されている。農業継続型にその傾向がより明確にあらわれており、農業側からの農地評価がなされ

たことを示している。脱農型の場合周辺が全く市街化されておらず、農業生産条件の良い農地の転用が相当みられ、農業継続型農家に対する種々の悪影響が考えられる。

他集落居住者の保有する農地は転用されやすく、したがってその周辺の農地は転用されやすい（他集落居住者保有農地の4条転用率36%、3条売+5条転用率29%、残存農地率35%）。

(5) 自宅・集落との関係³⁾

○森河内地区

集落内・集落隣接地では残存農地・4条が、2次圏では5条が多い。3次圏では農地筆数は急減し他集落との錯綜地となる。すなわち当集落の勢力圏は集落中心から半径600m圏内にあると考えてよい。農地としての売買は集落近接地では少く畑中心で、集落から遠ざかるにつれ水田が多くなる。特に地区外では水田の売買が多く、集落近接地では生産目的、地区外は投機目的で農地が購入されたことを示している。

次に土地所有関係という視点からみると、集落から離れるにしたがって保有地率が低下しているのが読みとれる。この場合1次圏の3条売は100%、5条でも23%は地区内農家の購入になるものであり、さらに1955年以前の転用宅地あるいは転用申請なしに転用し現在農家が保有している宅地を加えると、集落近接土地の農家保有率は非常に高いものとなり、農家の自宅近接農地に対する保有性向の強さがうかがえる。

○小曾根地区

集落内・集落隣・集落隣接地では残存農地・4条が、2次圏以遠では5条が多く、残存農地・保

表 3.9.1 集落からの距離からみた農地動態（森河内）

	3条売		4条		5条		3条買		残存農地		残存農地率		所有地	保有地** 率
	田	畑	田	畑	田	畑	田	畑	田	畑	田	畑		
0次*	0筆	0筆	0筆	7筆	0筆	1筆	0筆	1筆	0筆	5筆	—	38.5%	11筆	95.8%
1次	2	12	18	33	25	15	1	15	0	46	0.0	43.4	18	64.2
2次	8	4	33	22	52	11	18	15	2	30	2.1	44.8	11	56.6
3次	7	3	3	12	7	5	19	4	2	33	10.5	62.3	5	76.4
地区外	12	6	2	3	18	4	46	1	6	6	15.8	31.6	3	33.3

注1. 集落内を0次圏とし、順次外側250mごとに1次圏、2次圏、3次圏、3次圏以遠を地区外として農地を分類し、さらに河川、幹線道路、他集落との関係性等によって若干修正した。

注2. 保有地率=4条+残存農地+所有宅地/3条売+4条+5条+残存農地+所有宅地

表 3.9.2 集落からの距離からみた農地動態（小曾根）

	3条売	4条	5条	3条買	残存農地	残存農地率	保有地率
0次	0筆	28筆	0筆	3筆	3筆	9.7%	100.0%
1次	40	102	109	33	185	42.4	65.8
2次	31	45	91	35	78	31.8	50.2
3次	18	16	53	26	50	36.5	48.2
地区外	14	20	58	32	26	22.0	39.0
計	103	211	311	129	342	35.4	57.2

表3.9.3 自宅からの距離からみた農地動態（神田）

		50m 未満		50~100m		100~200m		200~300m		300~500m		500m 以上		計	
		実数 (筆)	比率 (%)												
U _E	売却	10	18	3	14	32	35	21	29	23	25	31	65	120	32
	転用	27	48	1	5	17	18	13	18	17	19	7	15	82	21
	残存	19	36	18	82	43	47	39	53	50	56	10	20	179	47
	計	56	100	22	100	92	100	73	100	90	100	48	100	381	100
U _M	売却	3	27	8	38	11	32	12	40	34	43	13	72	81	42
	転用	7	63	5	24	10	29	11	37	17	22	3	17	53	27
	残存	1	9	8	38	13	39	7	23	28	35	2	11	59	31
	計	11	100	21	100	34	100	30	100	79	100	18	100	193	100
R	売却	2	6	4	9	12	15	10	17	16	13	27	33	71	17
	転用	16	48	5	11	16	21	10	17	23	19	23	28	93	22
	残存	15	45	38	80	50	64	39	66	81	68	33	39	256	61
	計	33	100	47	100	78	100	59	100	120	100	83	100	420	100
計	売却	15	15	15	17	55	27	43	27	73	25	71	48	272	27
	転用	50	50	11	12	43	21	34	21	57	20	33	22	228	23
	残存	35	35	64	71	106	52	85	52	159	55	45	30	494	50
	計	100	100	90	100	204	100	162	100	289	100	149	100	994	100

有地と集落との関係性が明確に把握しうる。この場合残存農地は生産手段としてよりもむしろ、将来の都市的用地特に自営転用用地としての意味合いが強く、森河内地区同様農家の自宅近接農地に対する保有性向の強さがうかがえる。⁴⁾

○神田地区

農家は自宅から遠隔地にある農地を売却し、また一方では自宅隣接地の農地を4条転用し、貸家経営等を行っている。同時に農業継続型は自宅周辺に農地を残存させ積極的な農業を営み、他方脱農型の多くも自宅近接地で自給的農業を営んでいる。

すなわち他地区同様、自宅近接農地に対する保有性向の強さがうかがえる。

(6) 家産意識との関係

一筆ごとの農地に対する農地観を把握することは実質的には困難であり、ここでは1955年以降に購入された農地と、それ以外の農地との保有・利用形態の差異を比較検討することによって、家

表3.10 購入農地の動態（森河内）

	3条売		4条		5条		残存農地		不明		残存農地率		保有地率
	田	畑	田	畑	田	畑	田	畑	田	畑	田	畑	
0次	0筆	0筆	0筆	0筆	0筆	0筆	0筆	1筆	0筆	0筆	— %	100.0%	100.0%
1次	0	0	0	4	1	2	0	8	0	1	0.0	57.1	80.0
2次	0	0	3	6	6	0	0	5	12	1	0.0	45.5	70.0
3次	4	0	2	0	1	1	6	3	4	0	46.2	75.0	64.7
地区外	4	0	12	0	10	1	11	0	6	0	29.7	0.0	60.5
計	8	0	17	10	18	4	17	17	22	2	28.3	54.8	67.0

注1. 不明は地形図との対応では既に市街化されており、4条か5条に分類されるべきもの。
 2. 残存農地率、保有地率は不明分を除き算出。

産意識との関連を分析する。ただし神田地区に関しては、資料の都合上除外する。

○森河内地区

分析結果を結論的にいえば、

i) 保有地率は一般農地よりも高い。

ii) 集落近接地で畑として購入された農地は、農地として残存しているケースが多い。特に農業継続型農家の場合、農地を購入した農家が多く、生産条件の悪化した農地を転用・売却した代替地として農地購入しており、農地を優良農業地区内に集積させ、農業経営条件を向上させている。

iii) 他方2次圏以遠の購入農地は水田中心で売却率も高く、生産目的ではなく投機目的、あるいは単なる代替地として購入されたケースが多いと考えられる。

以上みたように、購入農地は生産手段視・商品視される傾向も強いが、保有地率も高く家産意識との関連では一般農地と逆の傾向がみられる。しかし農地購入後日も浅く、また農地購入の中心である農業継続型の場合、一般農地の保有地率は極めて高いことを考慮すると、むしろ逆に購入農地は売却されやすいともいえよう。しかし例数的にも資料的にも問題が多く、明確な結論は出せない。したがってこの件については農地観との関連で再検討することとして、ここでの結論は留保する。

○小曾根地区

購入農地の動態は森河内地区と同様の傾向を示す。しかし先述したように、資料・方法上種々の問題を含んでおり、ここでの詳細な分析は省略する。

最後に農地利用形態分析結果、さらに第2章第1節の主体分析の結果をふまえ、農家の市街化対応を森河内・小曾根地区について跡づけることとする。

○森河内地区

1955～59年時点においては、当地区への都市的土地需要は小さく、農地としての動態が主で

表 3.11 年次別・用途別転用実態（森河内）

	3条売	4条			5条		3条買	
		借家	工場・倉庫・駐車場	住宅・居家事業	公事	その他		
昭30 ～34	筆数 面積	23筆 174a	0筆 0a	0筆 0a	1筆 4a	2筆 10a	27筆 231	47 356
昭35 ～39	筆数 面積	19 143	39 290	0 0	8 32	2 4	51 409	48 257
昭40 ～44	筆数 面積	12 80	32 255	3 27	5 20	31 119	31 181	26 194
昭45 以降	筆数 面積	0 0	8 29	25 219	12 61	0 0	27 116	2 7
計	筆数 面積	54 417	79 554	28 246	26 117	35 133	136 937	120 788

あり、一部5条転用がなされた程度である（外部からの市街化）。その場合の農地供給主体は3条・5条ともC型農家である。この時期UR型農家は農地購入が多く、農家としての対応をしていたとも考えられる。

次の60～64年になると、農地としての動態特に3条買は大幅に減少し、かわって都市的土地としての動態が急増する。特に4条は一挙に増加し、脱農型農家を主体とする内部からの市街化が進んでいく。この時期までのR型特にRn型農家の動きは農地売買主体で、都市的土地としての4条・5条転用は少い。他方UR型はこの時期には一転して都市的対応を示している。

1965～69年には、R型農家の農地集積地で公共事業・区画整理が行なわれる。この状況に至ってR型農家はそれまでの農業サイドからする市街化対応パターンの変更を迫られ、積極策に転じていく。すなわち公共事業で買収された土地の代金あるいは生産条件の悪化した農地・生産性に劣る水田を売却し、その売却金で優良農地を購入し、経営条件を整えると同時に、貸家経営あるいは次の時期での貸工場・倉庫、駐車場経営へと転じていく。他方脱農型の場合5条は半減し、4条と同程度にまでなる。

以上のようにこの時期は、R型の参入・脱農型の方向転換等により、内部からの市街化が一層進展していく。

1970年以降は農地としての売買は姿を消す。また5条転用は半減し、かわって4条転用が主体となる。すなわち内部からの市街化、農家の土地の資産視化が一層顕著となる。

以上の市街化対応結果として、R型農家の場合水田は大幅に減少したものの畑の減少は少く、Rn型ではかえって畑地面積を拡大させた農家もある。また畑面積の小なる農家は借地によって規模拡大をはかっており、農業経営維持に必要なとされる畑地面積は各農家とも確保している。また優良農地の購入・農地集積によって経営条件整備を行なった農家も多く、R型農家全体としては以前にもまして積極的な農業経営を行なっているといえよう。

他方C型を中心に非R型農家の所有する農地は激減し、残存している農地も貸付地として残っているケースが多い。その場合、先述したように小作契約解除時の煩雑さ・損得の思惑から農地として残ったと考えられるわけであり、実質的には完全脱農型というべき農家が多い。

○小曾根地区

小曾根地区においては、農業だけでは生計を維持しえない農家が多く、1955年以前から全階層的な兼業化が生じ、新規就業者層だけでなく既農業就業者層までもが農外流出していった。基幹的就業者の農外流出に伴う労働力不足と生活費・臨時の出費の要が重って農地は売却されていくが、都市的用地需要の少い1950年代においては主として農地として売却されていく。他方湿地帯で畑作転換が困難であるため、わずかに残っている専業的農家はそれら農地を購入し、規模拡大によって都市化・市街化に対応していく。

表3.12 年次別・用途別転用実態（小曾根）

		3条売		4条			5条		3条買
		筆数	面積	貸家	駐車場	居宅・ 自家事業	公共 事業	その他	
昭30 ~34	筆数	24筆		9筆	0筆	3筆	1筆	44筆	34筆
	面積	193 a		50 a	0 a	12 a	1 a	246 a	243 a
昭35 ~39	筆数	48		37	0	25	20	93	64
	面積	316		199	0	71	93	443	459
昭40 ~44	筆数	18		41	5	16	1	90	25
	面積	87		261	24	31	17	377	149
昭45 以降	筆数	13		20	47	7	37	85	6
	面積	65		96	226	73	323	383	31
計	筆数	103		107	52	51	59	312	129
	面積	661		606	250	187	434	1 449	882

1960年代に入ると、小曾根地区へも市街化の波が押しよせ、都市的土地としての農地動態が急増する。しかしその主体はR型農家、特にRn型農家で、Rn型ではほとんどの農家がこの時期までに転用自営を始めている。他方農地購入にも積極的で、経営規模の拡大をはかっており、両面からの都市化・市街化対応がみられる。Ru型農家も同様のパターンを示すが、農地購入・転用自営ともRn型ほどの積極性はみられない。C型・UJ型農家は農外安定就業に就き定常的所得を確保しているがために転用自営収入の必要性はR型よりも低く、転用自営へむかう農家は少数で、前時期と同様、労働力不足・臨時の出費等に迫られ農地を売却していく。

1960年代も後半に入ると、農地売却は減少しかわって転用自営が増加する。転用自営の主体はUJ型・C型農家に移る。これら農家の場合、生活の安定・生活水準の一層の向上を求め、また地価高騰を考慮して資産として土地を保有しようとするため、自宅近くの農地を転用自営用地化していく。他方地価高騰により規模拡大の途を閉ざされたR型農家は、転用自営を拡大し、不動産収入への依存度を増していく。

1970年以降は農地としての売買は姿を消し、⁵⁾R型農家は規模拡大の途を完全に閉ざされただけでなく、農地集積地において大規模公共事業が行なわれ、経営規模は縮小し農業経営の崩壊は決定的なものとなり、家計構造としては不動産収入への一層の依存、就業構造としては転職が困難であるため実質的な非就業者化が進んでいく。UJ型は駐車場経営を中心に転用自営を拡大し、C型は所有農地が底をつき、売却・転用自営とも激減する。

以上のように小曾根地区の場合、全階層的に農業崩壊が進み、わずかに残存している専業農家も、その実体は転職の困難な中・高年令層が過剰労働力として残留しているにすぎない。他方脱農型もその大部分は、小規模農地を財産として保有していこうと考えている層、あるいは農地の小作契約解約上の問題から零細地主・零細小作人として残存している層であり、いずれのケースにおいても農家とは名ばかりの層が多い。

② 相続税納税猶予制度を通じての農地利用形態の把握

ここでは農家相続の発生に際しての、農地相続実態さらには納税猶予制度の適用農地の実態を検討することを通じて、農地利用形態を把握することとする。資料としては、第2章第2節で使用した資料を用いた。なお内容的には重複する部分もあるので、ここでは要点のみを述べる。

(1) 相続農地

既述したように、分割された農地とくに配偶者以外へ分割された農地は、農地面積が小さく、また農地周辺の市街化が進み、農業継続の困難が予想されるもの、さらに集落外あるいは集落隣接地にあり、分散して存在しているものが多く、農業生産上の条件としては劣った農地が多いと考えられる。逆に後継者・配偶者が相続した農地は、市街化の影響の比較的少ない、しかも農地集積地にある大規模農地が多い。

以上から、相続農地の分与に際しては、農業条件に対する考慮が充分なされていることを把握しうる。

(2) 適用農地

適用農地に関しても相続農地と全く同様のことがいえ、適用農地・非適用農地の選別に際しても、農業条件が充分考慮されたことを示している。

2-2-2 農地観⁶⁾

農地観は農地一筆ごとに異なるはずである。しかしそれを把握するには膨大な作業量を必要とする。したがってここでは、農地利用形態ごとに重視する条件を検討することにより農家の農地観を把握することとする。

資料としては、先述した森河内・小曾根地区で農家に対して行なったアンケートを使用した。

① 残存農地としての重視条件

○ 森河内地区

農業継続型・脱農型とも先祖代々の農地といった家産的条件を重視する層が多い。他には前者に農地集積地・優良農地・自宅近く 等の生産条件を重視する層が多いのに対し、後者は転用容易・財産価値といった条件を重視する層が多く、農地は将来の都市的用地とみなされている。

表3.13.1 残存農地としての条件

(単位：回答数，2項目以内の選択)

		自宅に近い	先祖代々	農地がまとまっている	優良農地	市街地に近く転用容易	道路から離れ市街化されにくい	財産価値のある	地価上昇の条件をもつ	特になし	その他
森河内	R	8	10	8	3	2	1	0	1	3	3
	U	2	7	1	1	5	0	5	0	3	0
小曾根	R	5	8	4	2	2	0	2	0	1	1
	U	21	11	7	3	11	1	6	2	6	1

条件相互間の関係を見ると、農業継続型の場合、先祖代々を重視する層は先祖代々を単独条件とするか自宅近くをあげ、他方生産性を重視する層は農地集積・自宅近くをあげており、前者における農地の家産視・後者における生産手段視、と同じ農業継続型でありながら対照的な農地観を示している。

他方脱農型の場合、先祖代々を重視している層は同時に財産価視・転用条件をあげており、脱農型にとって農地とは、生産手段ではなくまた単なる家産でもなく財産・商品といった側面が強いことを示している。

○小曾根地区

農業継続型・脱農型とも自宅近く・先祖代々といった条件を重視している層が多い。他には農業継続型における農地集積等の生産条件の重視、脱農型における転用条件等の重視がみられる。

これを森河内地区と比較すると、小曾根地区の場合自宅近くの農地を重視する傾向が強く、特に脱農型にその傾向が強くみられる。この場合の自宅近くとは、農業継続の場合は家産的意味合いが強いが、脱農型の場合その傾向はあまりみられず、むしろ財産的・商品的に意識されている。このことと先祖代々を重視する層が少いことを勘案すると、脱農型における家産的意識の薄弱さが明確となる。

○神田地区

比較対照上、神田地区における農地残存条件を次に示す。

選択肢に差異があり、先祖代々なる項目はないが、森河内地区と同様の傾向を示す。すなわち農業継続型の場合、自宅近く・農地の集積を重視する層が多く、両者で73%を占める。他方脱農型の場合、自宅近くが最も多く、ついで特になし・転用条件が続く。

② 転用自営用地としての重視条件

○森河内地区

農業継続型は低生産性・遠く耕作不便等の農業生産条件を重視する層が多く、ついで先祖代々・自宅近く等の家産的条件を重視する層が多い。

条件相互間の関係を見ると、低生産性を重視する層は同時に遠く耕作不便・先

表 3.13.2 残存農地としての条件（神田）

		①	②	③	④	⑤	⑥
U _E	実数	15戸	7	2	6	1	8
	比率	39%	18	5	16	3	21
U _M	実数	2戸	0	0	2	0	2
	比率	33%	0	0	33	0	33
R	実数	15戸	13	3	1	0	6
	比率	39%	34	8	3	0	16
計	実数	32戸	20	5	9	1	16
	比率	39%	24	6	11	1	20

①自宅に近いこと、②農地がまとまっていること、③農地の生産性が高いこと、④市街地に近く転用・売却しやすいこと、⑤今後地価が上昇しそうな条件が整っていること、⑥特になし

表 3.14 転用自営用地としての条件

(単位：回答数、2項目以内の選択)

		自宅に近い	先祖代々	低生産性	地価が高値	自営耕作	購入農地	小貸付地	特になし	その他
森河内	R	4	9	12	4	4	1	0	4	3
	U	1	5	4	3	1	1	2	4	0
小曾根	R	5	4	4	1	2	0	0	4	0
	U	18	13	8	9	3	1	1	8	0

祖代々をあげており、生産条件を重視する層と家産条件を重視する層とにわかれる。他方先祖代々と自宅近く等家産的条件のみを重視する層、あるいはそれと対照的に低生産性と財産価値・転用条件をあげる層もあり、合理的思考を示す層もみられる。

脱農型の場合、先祖代々・低生産性・財産価値と転用自営用地に対する重視条件はバラバラである。

条件相互間の関係についても同様で、明確な傾向は見出しがたい。またとくに条件はないとする層が目立ち、全体的に転用自営用地条件に対する無関心さがうかがえる。

○小曾根地区

残存農地としての条件と同様、転用自営用地条件としても、農業継続型・脱農型とも自宅近く・先祖代々といった条件を重視している層が多い。

③ 不動産としての重視条件

表 3.15 不動産としての条件（森河内）

○森河内地区

（単位：回答数、2項目以内の選択）

最低限不動産として土地を残す場合、
農業継続型・脱農型とも家産的条件・財産的条件を重視している。

	自宅に近い	先祖代々	財産として価値ある	地価上昇の条件をもつ	その他
R	10	14	17	3	2
U	5	6	9	2	0

条件相互間の関係では、農業継続型の場合、財産的条件単独であげる層は少く、先祖代々あるいは自宅近くといった家産的条件を同時にあげている。また先祖代々単独・先祖代々と自宅近くといった家産条件のみを重視する層も多く、全体としては家産的条件を重視する傾向が強いといえよう。

他方脱農型の場合、財産価値単独であげる層が多い反面、家産的条件との関連あるいは家産的条件単独であげる層は少く、農業継続型と比較すれば財産的条件を重視する層が多いといえよう。しかし家産的条件単独型、財産的条件+家産的条件型も多く、不動産条件としては農業継続型・脱農型との間にはあまり差異がないともいえよう。

○小曾根地区

小曾根地区については、財産的土地としての条件はアンケート項目にはなく、ここでの分析は除外する。

④ 残存農地条件・転用自営用地条件・不動産条件相互間の関係

以上残存農地として・転用自営用地として・不動産的土地としての重視条件を各々分析した。しかし重視条件の中には自宅近くのように、明確な概念づけの困難な条件もみられる。したがって次にそれら利用形態別重視条件相互間の関係性を把握することにより、農地観についての一層深い理解をうることにする。なお対象は森河内地区のみである。

○農業継続型

農地残存条件として先祖代々を重視する層は、転用自営用地条件・不動産条件としても家産的条

件を重視する傾向が強く、他には転用自営用地条件として生産条件、不動産的条件として財産的条件を重視する傾向もみられる。

農地残存条件として自宅近くを重視する層は、転用自営用地条件・不動産条件としても自宅近く・先祖代々等の家産的条件を重視する傾向がみられる。他には先祖代々の場合と同様、転用自営用地条件として生産条件、不動産条件として財産的条件が重視されている。この場合農地残存条件としての自宅近くと、転用自営用地条件としてのそれとは、土地利用上相矛盾するものであるにもかかわらず共に重視されており、自宅近くの農地に対する農家の強い執着心がうかがえ、農地残存条件としての自宅近くも、生産

条件としてではなく家産的条件としてより強くイメージされていることがわかる。すなわち農地残存条件として先祖代々・自宅近くを重視する層は、近時的な転用自営用地条件として生産条件を考慮するが、それは当面の生計を維持した家産としての農地をまもっていくためのもので、あらゆる面での家産重視志向がうかがえる。不動産条件として財産的条件を重視する層も多いが、この場合家産的条件と財産的条件とは相矛盾するものではなく、並立的概念である。

農地残存条件として優良農地・農地集積等の生産条件を重視する層は、転用自営用地条件として生産条件、不動産条件として財産的条件を重視する傾向が強く、比較的合理的な思考パターンを示している。しかし不動産条件としては家産的条件がほぼ半数を占め、家産の色彩が濃いことをも物語っている。

○脱農型

農地残存条件として家産的条件を重視する層は、転用自営用地条件・不動産条件においても先祖代々等の家産的条件を重視しており、農業継続型と同様の傾向がみられる。

農地残存条件として財産的条件を重視する層も、転用自営用地条件での生産的条件重視はみられないが、他では農業継続型と同様の傾向を示している。

他方農地残存条件として商品的条件を重視する層は、転用自営用地条件・不動産条件においても

表 3.16 条件相互間の関係（森河内）

残存農地条件	転用自営用地条件	不動産用地条件	
R	先祖代々	先祖代々(8), 自宅近く(2) 購入農地(1), 低生産性(5) 遠く耕作不便(1)	先祖代々(11), 自宅近く(2) 財産として価値ある(6) 地価上昇の条件をもつ(2)
	自宅に近い	先祖代々(5), 自宅近く(6) 低生産性(5) 遠く耕作不便(3)	先祖代々(7), 自宅近く(6) 財産として価値ある(8)
	優良農地	先祖代々(2), 自宅近く(2) 購入農地(1) 地価高く財産価値(1) 転用条件(2)	先祖代々(3), 自宅近く(6) 財産として価値ある(8) 地価上昇の条件(1) 転用条件(1)
	農地集積	低生産性(3) 遠く耕作不便(2) 転用条件(1)	先祖代々(1), 自宅近く(3) 財産として価値ある(3) 転用条件(1)
U	先祖代々	先祖代々(5), 購入農地(1) 小作地(1), 自宅近く(1) 地価高く財産価値(2) 低生産性(1) 遠く耕作不便(2)	先祖代々(6), 自宅近く(3) 財産として価値ある(3) 地価上昇の条件(1)
	財産価値	先祖代々(3), 購入農地(1) 低生産性(1) 遠く耕作不便(1) 地価高く財産価値(3)	先祖代々(4), 自宅近く(1) 財産として価値ある(4)
	転用・売却容易	先祖代々(1), 小作地(2) 低生産性(1) 遠く耕作不便(1)	先祖代々(1), 自宅近く(1) 財産として価値ある(3) 地価上昇の条件(1)

(注) 残存農地条件のうち、3戸以上の回答があった項目のみ集計。
()内は回答数。

家産的条件重視層は少く、農地を財産視・商品視する傾向が強い。

⑤ 農地観の地域的差異

森河内地区の場合、高度輪作地帯として古くから積極的な農業経営が行なわれてきた結果として、借地による経営規模拡大例もみられるように、農地は生産手段としてみなされてきた。その後市街化の進展に伴い、農地を商品視さらには財産視し脱農していく層もみられるが、他方農地を転用自営用地化し農業継続の補助手段として利用しながら、積極的な農業経営を行っている層も多い。しかし脱農層に農地を商品視・財産視する傾向が若干強いとはいえ、両層とも最終的には農地を家産＋財産と考えており、農業生産と結合して形成されてきた農民的農地観がみられる。

他方農地からの収入では生計を維持しえず、早くから兼業化が進展していた小曾根地区においては、農業経験のない層も多く、ごく一部

を除いて農地は商品・財産として処理され、農地は農業生産とは完全に切り離され、単なる土地にすぎなくなっている。

しかし両地区ともその理由こそちがえ自宅近くの農地・土地を重視する傾向は共通している。またそれは神田地区においてもみられるものである。

表 3.17 農家行動一行動開始時期（小曾根）

	3条売		4条		5条		3条買	
	R	U	R	U	R	U	R	U
昭30～34年	0戸	4戸	2戸	2戸	4戸	12戸	7戸	9戸
35～39	1	9	8	8	4	10	6	3
40～44	1	4	2	11	2	19	0	3
45以降	0	5	2	14	2	3	0	4
行動しなかった農家	12	21	0	8	2	9	1	24

(注) 農地転用申請から作成、公共事業は除外した。

2-3 市街化進展への農家対応と農地残存形態

以上のマクロ・ミクロ作業の分析結果を再構成し、市街化段階別に農家の市街化対応、その結果としての農地残存形態に重点を置いてまとめると、

○第1段階

農家は市街化圧力に対し、管理上あるいは市街化による農業生産基盤の悪化を回避するため、自宅周辺に農地を集積させ、自宅から離れた農地を農業生産条件（生産性・農地規模・農地形状・周辺市街化状況）あるいは家産的条件を考慮しながら売却していく。

○第2段階

市街化が強まるにつれ、農家は管理上便利な自宅・集落近接地の家産的農地で貸家経営等を行うこととなり、内的要因による市街化が進展する。しかし4条転用は比較的少く、生産手段・家産さらには将来的財産として農地は自宅・集落近接地に相当量残っていく。

○第3段階

さらに市街化が進むと、脱農農家あるいは実質的な脱農農家が大幅に増加し、従来市街化進展が小であった集落周辺部においても、4条転用による市街化が一挙に進む。その結果、農業継続しよ

うとする農家は市街化が進展し農業生産基盤条件が悪化した自宅周辺よりも農業生産基盤条件の整った2次圏に優良農地を集積・残存させてゆき、集落周辺部に残る農地は小作地あるいは家産的農地で自家菜園的なものとなっていく。前者は水利条件の悪化・生産性を考慮する結果、畑地における超集約的農業経営を行なう。他方後者は水利条件の悪化から水田の畑地転換を行ない、水田は大幅に減少し畑中心となっていく。

次にマクロ作業資料を使って大和川以北の市街化区域内集落⁸⁾を上記段階分けする。1次圏の8メッシュ中にⅣ・Ⅲランクメッシュが6以上有するものを第1段階、2～5を第2段階、0～1を第3段階とすると、第1段階にある集落は23%、第2段階にあるもの41%、第3段階にあるもの36%となる。

地域別にみると、第1段階にある集落はN₂・N₃地域に多く40%以上を占める。他方第3段階にある集落はO・E₁地域に多く、Oでは84%、E₁でも67%の集落が第3段階にある。

ただしマクロ作業資料は主に1971年のものであり、75年時点においては第1段階から第2段階へ、第2段階から第3段階への移行、特に前者の移行が進んでいると考えられる。

3. 農地の将来的残存量・残存形態

次に以上のマクロ・ミクロ分析の結果から、将来的な市街化区域内農地の残存量・残存形態を検討する。ただしそれは、宅地並み課税が実施された場合と、そうでない場合とでは、大きな差異が生じることから、ここではそれら2つのケースについて個々に検討することとする。

○宅地並み課税が実施されない場合

大阪府市街化区域内農地は、宅地並み課税が実施されない場合、1975～85年の10年間に6,000ha転用され、ほぼ半減する。次の10年間にも同程度転用され95年には農地はほぼ消滅していく。

次に消滅に至るまでの過程での農地残存量・残存形態を述べる。

現在の農地残存量は地区(=市街化進展状況)により大きく異なる。しかし今後の市街化進展は農地残存量の大なる地区に移行し、漸次その差は縮小していく。農地残存形態は一般的には集落を核とし、集落近接地に多く残存し、集落から遠ざかるにつれて減少していくと考えてよい。しかし集落近接地ではリタイヤーに伴う転用自営が増加し、転用自営地と農地が混在化することとなり、積極的農業経営を行なう農家を有する集落では、農業生産基盤の悪化を避けるために集落近接地をさけ、集落から離れた地点に農地集積地を形成するケースも生じる。

残存農地に占める小作地率は上昇する。それら小作地は農業阻害要因に転嫁する可能性をもつ。

農地利用形態は水利条件・生産性から畑中心となる。畑の場合農地規模の大小はそれほど重視されず、小規模畑も相当量残存していく。

○宅地並み課税が実施された場合

宅地並み課税が実施された場合、農地残存量を予測することは非常に困難である。ここでは税金納入分は農地売却・転用自営によりその大部分を賄うとし、宅地並み課税が実施されない場合の農地転用量に、新たにそれら税金納入のための農地売却・転用自営分を追加し、農地転用量を算出した。税金納入のための農地売却・転用自営量は表 2.58 の検討結果を用いればよい。

同表をまとめると

i) 転用自営収入で税金納入する場合は、保有農地の 10% を一時に転用することになる。この場合 1975～85 年の転用量は宅地並み課税が実施されない場合よりも 1,266ha 増加し 7,266ha、残存農地量は 5,394ha、対 75 年比 43% と大幅減となる。95 年までに生産緑地制度適用地区以外の農地の大部分は消滅していく。

ii) 農地売却金で税金納入する場合、一時売却は税制上極めて不利であり毎年税金に必要な量のみを売却することになる。その場合、平均的には保有農地の 1% の売却が必要である。¹⁰⁾ 宅地並み課税実施時期を中間年次の 1980 年とすると、1975～85 年の転用量は 6,633ha、残存農地量は 6,027ha、対 75 年比 48% となり、i) のケースよりも多少減少ペースは遅れるが、i) 同様 95 年までに生産緑地制度適用地区以外の農地の大部分は消滅する。

iii) 現実的には i)、ii) の両ケースが生じる。i)、ii) の比率を 1:1 とすると、85 年時点の残存農地量は 5,700ha、対 75 年比 45%、95 年時点までには生産緑地制度適用地区以外の農地の大部分は消滅する。

地区ごとの農地残存量は、当然のこととして生産緑地制度適用集落では多くなるが、適用面積は全体からすればごく一部で、宅地並み課税が実施されない場合と大略同じと考えてよい。^{11), 12)}

農地残存形態については、生産緑地制度適用集落の場合、制度適用地区は集落近接地に形成され宅地並み課税が実施されない場合と同様の形態となるが、制度非適用集落の場合、農地の供給過多から買手市場となり、農家側の市街化規制力の低下・さらには税納入のための転用自営増加等により、集落近接地での農地集積地の形成が困難となるケースが生じ、集落から離れた地点での農地集積地がより多く形成されることも考えられる。

保有税が大幅に小作料を上廻る結果、大部分の小作地は契約解消され、生産性の問題あるいは小作人への離作保障費を捻出するために転用されていくと考えてよい。

保有税が大なることから敷地生産性がより厳しく問われ、地目は畑中心となっていく。水田はその周辺における転用増加＝市街化進展のため、より一層生産性・農業生産条件が悪化し、急速に転用されていくと考えてよい。ただし飯米用としての最低限の水田は残す農家も多いと考えられる。

4. 結 語

本章の目的は、市街化区域内農地の将来的残存量・残存形態を求めることにある。1節では残存量を、2節では残存形態を検討し、3節ではそれら検討結果をまとめた。

農地の将来的残存量は農地転用によって決定される。農地転用については、第2章2節において、統計資料・事例調査から農地転用メカニズムの解明を行っているので、本章ではその結果をまとめるにとどめた。

農地の将来的残存形態については、まずマクロ的には地形図・統計資料を用いて現在の農地分布形態・過去から現在にいたる農地利用の変動形態を把握した。

ミクロ的には、過去の様々な農家行動の結果として現在の農地分布形態・利用形態があることから、事例調査により農家行動、さらにその背後にある農地観等を把握することにより、将来的な農地残存形態を求めた。

農家タイプ・地区により農地観は様々であるが、家産的農地・自宅近くにある農地に対する強い保有性向は共通してみられた。また現実の農家行動もそれを反映しており、集落・自宅周辺に農地あるいは4条転用した土地を多く保有しているケースが多くみられた。これらのことは、今後の農地利用計画に際しては、農業集落を核とすべきことを示唆するものである。

以上の検討結果を、3節では農地の将来的残存量・残存形態としてまとめた。それを要約すると、

- ① 宅地並み課税が実施されない場合、大阪府市街化区域内の残存農地量は、1985年対1975年比で53%となり、1995年には相続税納税猶予制度を適用した農地以外はほぼ消滅していく。地域・地区ごとの残存量の差は今後縮小し、残存形態は集落近接地に多く分布し、地目は畑中心となっていく。
- ② 宅地並み課税が実施される場合についても検討したが、先述したように農地残存量については各種の仮定を設けて導き出したものであり、数値的には一例解を示したものである。しかし残存形態は宅地並み課税が実施されない場合とほぼ同じと考えてよい。地目も同様、畑中心となっていく。

第3章 註

1. 第2章第2節では宅地並み課税が実施されないことを前提としている。宅地並み課税が実施された場合、農地転用量の予測は非常に困難であり、以下の分析でも実施されないことを前提とする。宅地並み課税が実施されるケースについては、本章の最終節で実施されないケースと比較検討することにより、将来的農地残存量・残存形態について把握する。
2. 地形条件等により、1次圏メッシュが一部でも欠落している集落は除外した。そのため核メ

メッシュ数は表 3.2 とは異なる。

3. 森河内・小曾根地区の場合、農家数も少くしかも密に農家が分布していることから、集落との関係で農地動態をとらえた。この場合の距離圏構成はマクロ調査のそれに準じている。
4. 小曾根地区の場合、1次圏における3条・5条転用も多い。これは転用に際して農地の選択余地のない零細農家が売却するケースが多いためであり、農家の自宅近接農地に対する保存性向の強さを否定するものではない。
5. この時期においても、UJ型で3条売買がみられる。これは離作保障として地主から小作人に農地を譲渡するというパターンであり、生産手段として農地を売買したものではない。
6. 農民の土地観等について体系的に述べたものはないが、安達生恆「農政学から」建築雑誌昭和50年7月、あるいは農業問題研究所「市街化前線における農家の土地感」昭和51年3月、小林茂「農家相続の経済学的研究」昭和44年 成文堂 等で若干ふれられている。
7. 自宅近くという条件は、残存農地条件としてみる場合、生産条件として意識されているケースと、家産的条件として意識されているケース、さらには双方の条件が意識されているケースとが考えられる。しかし転用自営用地条件あるいは不動産条件として自宅近くがあげられる場合は、家産的に意識されていると考えてよい。
8. 地形条件等により1メッシュでも欠除している集落は除外し、1次圏の8メッシュがすべて揃っている集落を対象を限定した。
9. 転用自営する場合の必要転用面積は、保有農地の10～14%であるが、生産緑地制度適用地区の存在・他収入による税金支払い等を考慮して10%とした。
10. 市街化区域内の平均的農家にとって保有農地の1%とは30～40㎡程度となる。現実にはこのような小規模農地に対する都市的用地需要はない。3年に3%売却するといったパターンが考えられる。その間隔は税制との関係で決定されると考えてよい。この場合、市街化区域内の農家全体としてみると、平均的に年1%ずつ農地売却されると考えてさしつかえない。
11. 制度適用可能な集落は比較的農業経営が盛んであることから、平均保有農地面積を市街化区域平均よりも5a多いとして35a/戸、集落内農家数を60とすると、集落として保有する農地面積は21haとなる。2haの適用地区を形成するとしても10%以下にすぎない。
12. 市街化進展の大なる地区では地価が高く、税金納入に必要な農地量は若干増加する。

第4章 市街化区域内における農地の利用方向

序論で都市農業の課題とは、「消滅を運命づけられた都市農業をいかにスムーズにその消滅までの過渡期を経過させていくかということであり、都市農業のスムーズな消滅とは農業就業者と農地との一体化したそれではなければならない」と述べた。

それにもとづき、第2章で農業就業者の流出形態について、第3章では農地の残存量・残存形態について把握し、各々についてその将来的形態を検討した。ここでは以上のまとめとして、農業就業者と農地とを一体としてとらえ、具体的に農地利用計画として展開することとする。その場合、農地への宅地並み課税が実施されるか、否かで、農業就業者の流出形態・農地の残存量とも大きく異なることが予想される。したがって、第1節では宅地並み課税が実施されない場合について、第2節ではそれが実施された場合について、各々別途に農地利用計画を展開する。

1. 農地利用計画 I——宅地並み課税が実施されないケース

1-1 都市農業の課題

宅地並み課税が実施されない場合、59才以下の男子農業就業者は1975～85年の10年間に40～45%減少し、他方農地は42～47%減少すると予測される。

次の1985～95年の10年間には、農業就業者は30%減少し75年比15%となり、他方農地は1995年にはほぼ転用されつくし、ごく一部を除いて消滅していると予測される。

以上みるように農地の減少ペースが農業就業者のそれより早いのであるが、今後の農地減少＝農地供給は、i)リタイヤー層によるもので農業就業者と歩調をあわせたもの、ii)あるいは市街化進展の遅れていた地区、したがって個々の農家の農地残存率が高く農地利用の選択幅が大なる中で農地転用であるため、農業経営条件を充分考慮した転用と考えられ、農業継続型農家にとっても農地減少が農業継続に与える影響は小さい。

以上2点から農地の量的面での問題はないと考えてよい。

次に質的側面についてであるが、個々の農家行動からすれば、手持ち農地の中では低生産性の農地を手放し、優良農地を残していくはずである。しかし個々の農家では制御できない他農家の農地転用＝周辺農地の市街化による農業生産環境への悪影響が考えられ、質的側面については問題が残る。

以上から都市農業の課題を解決していくためには、転職の困難な農業就業者がリタイヤーするまで充分農業を営めるように、市街化による農業生産基盤への悪影響を防ぐことに、特に重点を置く

たアプローチが必要となる。

1-2 農業集落を中心とする農地利用計画

その場合、残存農地の多くが集落近接地に分布し、農業経営の中心が集落近接地にあること。また農家の農地観からすれば今後一層その傾向が強まると予想されることから、集落近接地におけるそれを特に問題とする必要がある。さらに近畿地方においては、集落が地域的単位・共同体としてかなりの有意性をもつとされており、集落を中心とする農地利用計画はこの面からも妥当性を有すると考えられる。¹⁾

集落近接地においては、農家であろうとする限り農家は大規模な農地転用（5条転用）はさけ、転用は小規模な4条程度ととどめ、農地を確保しておこうとする。したがって集落近接地にある農地は、農地として最後まで残る性格のものであり、その農地をも5条転用しようとするのはそれを機に脱農していく層、あるいはそれに近い層であるといえよう。すなわち現在の集落近接地の市街化状況を規定しているのは既脱農層を主体とする層であるといえる。

同様に次段階のそれは、現在高年令層が農業就業している農家層である。

以上から前述した都市農業の課題解決のための方策を具体化すれば、「農業就業者構成・市街化段階に応じて、集落近接地における既成市街地・脱農型農家の保有する農地・農業継続型農家の保有する農地をいかに調和させていくか」となる。すなわち集落段階構成に応じた農業的土地利用システムの構築である。

1-3 集落段階区分

集落段階区分は農業就業者構成と市街化状況の2指標から決定される。農業就業者構成とは農家人口に占める農業就業者数、および農業就業者の年齢構成によって表現しうる。他方市街化状況は前述したように、既脱農層によって規定され、その既脱農層は減少農家人口との関連で表現しうる。すなわち農家人口と農業就業者の2変数により集落段階区分が可能となる（表4.1）。

農業就業者の年齢構成としては、リタイヤーまでの期間・農業経営に対する積極性等を考慮して、

表4.1 集落段階区分

		農業就業者率が高い		農業就業者率は低い		農業就業者は60才以上層のみ	農業就業者はいない
		就業者は49才以下層が主体	就業者は50才以上層が主体	就業者は49才以下層が主体	就業者は50才以上層が主体		
農家人口減少率	低い	I _L	II _L	III _L	IV _L	V _L	VI _L
	高い	I _H	II _H	III _H	IV _H	V _H	VI _H

(注) 農業就業者率=農業就業者数/農家人口(男子)

農業就業者は年間150日以上農業就業する男子農家家族員

表 4.2 地域別の集落段階区分

(単位：集落数)

	I _L	I _H	II _L	II _H	III _L	III _H	IV _L	IV _H	V _L	V _H	VI _L	VI _H	計
O	6	10	9	20	0	0	4	10	1	7	1	1	69
N ₁	2	0	4	2	4	4	18	13	4	2	11	18	82
N ₂	5	1	17	1	6	1	16	7	9	5	23	6	97
N ₃	0	0	2	0	2	0	19	3	3	3	9	3	44
E ₁	3	0	3	7	7	4	5	8	0	2	4	23	66
E ₂	13	1	18	4	15	10	30	16	8	3	23	27	168
E ₃	2	0	3	1	3	0	13	3	7	3	14	5	54
計	31	12	56	35	37	29	105	60	32	25	85	83	580

(注) 1. Oは大阪市, Nは北大阪, Eは東大阪。但し大阪環状線内の集落等は除外した。
 1は大阪都心から10km圏内, 2は都心から10~15km圏内, 3は都心から15km圏外の市町。
 2. 農業就業者率の高低は10.0%を境界とした。また農家人口の減少率は資料の都心上, 昭和35~昭和50の減少率とし, その高低は50.0%を境界とした。

60才以上層・50才層・49才以下層の3区分とした。

具体例として大阪府下大和川以北の市街化区域内集落を類型したものが表4.2である。

市街化区域内集落の場合、農業後継者は極めて少ない。したがって農家人口に占める農業就業者の割合から農業継続型農家・脱農型農家の構成、農業就業者の年齢構成から農業継続型の構成、すなわち次段階における脱農型農家を把握しうる。

以上のように農業就業者構成は同時に時間軸をも表現しうる指標でもあるわけである。

1-4 農地利用形態

集落段階構成に応じた土地利用システムを検討するに先立って、都市的土地利用をも含めた農地の利用可能な形態を把握する必要がある。

今後の農地利用形態に大きな影響をもつと考えられる、i)農家の農地観、ii)自宅・集落からの距離関係、iii)相続税納税猶予制度等との関連を軸に農家類型別にまとめたものが表4.3である。同表の内容を簡単にまとめると、

i) 自宅近接地・集落内では農業継続型の生産農地と、脱農型の準生産農地とで比較的安定した農地集積地を形成することが可能となる。他方都市的土地利用としての転用自営は農業生産条件・市街化方向を考慮する結果必然的に農地集積地を避けることとなり、市街地による残存農地への悪影響は防止しうる。

ii) 貸農園・公共貸付地等を農地と市街地との中間地帯に設けることにより、農業側からすれば市街地からの悪影響を防止することが、また都市側からすれば身近かな土・緑との接触が可能となる。また農地と連続させることにより広い空地を形成することとなり、防災拠点的機能も考えうる。

貸農園は地目が農地であるため、固定資産税が安く、農業労働力不足の農家にとっては家産・

表4.3 農地利用形態

農家類型	土地利用形態	自宅近接地			集 落 内				集落近接地				集 落 外					
		農業的 土地利用		都市的 土利 利用	農業的 土地利用		都市的 土利 利用		農業的 土地利用		都市的 土利 利用		農業的 土利 利用		都市的 土利 利用			
		生産 農地	準生産 農地	転用 自営	生産 農地	準生産 農地	転用 自営	貸農園 貸土地	生産 農地	準生産 農地	転用 自営	貸土地 貸農園	民間 売却	準生産 農地	転用 自営	民間 売却		
	納税 猶予 制度 との 関係	生 産 段 家 産 (家産)	家 産 (家産)	家 産 (家産)	生 産 段 家 産 (家産)	家 産 (家産)	家 産 (家産)	家 産 (家産)	家 産 (家産)	生 産 段 家 産 (家産)	家 産 (家産)	家 産 (家産)	家 産 (家産)	家 産 (家産)	商 品 (家産)	商 品 (家産)	商 品 (家産)	商 品 (家産)
Rn	適用・同予定 非適用・ 同予定	○		○	○			○							○	○	○	○
Ru	適用・同予定 非適用・ 同予定	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
U	適用・同予定 非適用・ 同予定		○	○		○	○			○	○	○	○	○	○	○	○	○

注：→は世代交替による土地利用形態の移行を示す。

資産として土地を保有していく上で有利な形態であり、農家側の希望も多い。しかし貸農園からの収益は少なく、しかも相続税納税猶予制度の対象から除外されること等を考慮すると、貸農園の成立に至るまでに相当の困難が予想される。

iii) 集落隣接地では農家側の土地利用に対する規制が弱まり、各種土地利用が混在し、農地の集積化は困難で残存農地への悪影響が考えられる。しかし市街化進展の逆方向では、隣接集落と併存する形での農地の集積化も考えられる。

iv) 集落外の農地は商品視される傾向が強く、安定的な農地としては存在しえない。逆にいえば、よそ者が集落内に農地を所有している場合、その農地の市街化→周辺農地への悪影響→農業生産基盤条件悪化による周辺農地の市街化といったパターンでの市街化進展が考えられ、農地の集積化は困難となる。

v) 家産意識が弱くなる集落隣接地以遠では、区画整理も可能となる。ただし大阪府市街化区域内の場合、全域的に市街化が進み区画整理適地はほとんどない。また区画整理の減歩率が非常に高いため農民の反対機運も強く、今後の区画整理は非常に少なくなると考えられる。

1-5 集落段階構成と農地保全

今後の市街地形成の主体となる脱農型に焦点をあて、農業集落型ごとの現況・今後10年間の動向説明・農地保全策を模式的に検討したものが表4.4である。

次に各類型ごとの変化形態を検討する。

表4.4で検討したように、L型タイプの脱農型は今後も農地を保有し続け、農家として残存していくケースが多く、逆にH型タイプの脱農型は完全脱農していくケースが多いと考えられ、L型タイプからH型タイプへの移行あるいはその逆への移行は考えられない。すなわち集落の変化形態は農業就業

表4.4 集落類型と農地保全 I

		現 況・動 向 説 明	農 地 保 全
I _L II _L		E ₂ , N ₂ 端部の市街化区域、調整区域の境界部に分布し、ソ菜、花木栽培を主体とする。市街化進展度は小、脱農型は少ない。 脱農型の農地も家産的傾向が強いと考えられ、準生産農地として農地を保有することとなり（適用農地の増加）、今後の市街化進展も小と考えられる。 II _L 型の場合、脱農型が今後かなり増加することから、I _L よりも市街化進展は大となる。	集落内の転用自営、集落外の農地売却を規制していくことによって、集落内だけでなく、集落外においても適用農地・適用予定農地を核に農地集積地の形成が可能となる。 適用農地の増大とともに、農地集積地はより安定し、転用自営地区、民間開発地区とは明確に区分された農用地地区を形成しうる。
I _H II _H		市街化進展の大なるOに主に分布し、高度集約型のソ菜栽培を主体とする。市街化圧力が大で、農家は早くから脱農していく層と集約型経営へと転換していく層とに2極分化した結果、現在の類型に至ったと考えられる。 脱農型は少いが早くからの市街化・兼業化の結果、農地観は商品的、資産的傾向が強いと考えられ、市街化進展が大であることもあり、脱農型の保有農地は転用自営あるいは売却され、残存するものは少いと考えられる（適用農地とされるものはさらに少ない）。II _H 型の場合、今後脱農型が急増する事となり、その傾向は一層強まる事が予想される。	集落外は勿論の事、集落内でも市街化が進展し、農業生産基盤条件が一層悪化する事が予想される事から、市街地からの農地に対する悪影響を防止することに特に留意する必要がある。 集約型経営が主体で経営面積をあまり必要としない事から集落内、それも自宅近接地での農地集積地を形成する。即ち集落内の転用自営を規制し、残存農地の集積化をはかる。さらに農地集積地における脱農型の保有農地の貸農園化あるいは公共緑地・公園化する事により、残存農地への悪影響を防止する。
III _L IV _L		新規農業業者がなく、若年層の農外流出が続けば、農業業者は高年齢層主体となり、III _L 型は少なくE ₂ に若干みられる程度。他方IV _L 型は一般的な形態で、市街化進展の大なるO、E ₁ を除きすべての地域にみられる。 脱農型が多い。しかし市街化進展は小で、脱農型の農地観も家産型が比較的多いと考えられる事。水田が多く、農業経営に労働力をあまり必要としないため、農地は今後も準生産農地として残存し、適用農地も多いと考えられる事等から、今後の市街化進展は小。	農地の残存量は多いと予想され、周辺市街化による農地に対する悪影響は比較的小と考えられる。しかし水田が多いことから、水利施設関係の保全・整備に特に留意する必要がある。そのためにも、転用自営地区・民間開発地区とは明確に区分された、適用農地、適用予定農地を核とする農用地地区の形成が必要である。
III _H IV _H		III _H 型は少なくE ₂ に若干みられる程度。他方IV _H 型は多く、E ₂ , N ₁ , Oにみられる。兼業化・市街化進展の結果、現在の類型に至ったと考えられる。早くからの市街化、兼業化の結果、農地観は商品的・資産的傾向が強いと考えられ、また脱農型も多く、市街化進展も大である事から、脱農型保有農地のうち農地として残存していくものは極めて少なく、ましてや適用農地とされるのは例外的存在であろう。	現在の市街化進展が大で、しかも今後急速な市街化進展が予想される事から、農地は部分的に残存する事となり、残存農地の集積化には困難がともなう。その場合、ある程度の施設化は必至となる。 集積化が可能な場合は、I _H , II _H の場合と同様、脱農型保有農地の貸農園化、公共緑地、公園化により残存農地への悪影響を防止する。
V _L IV _L		主にN ₂ , E ₂ , E ₃ に分布し、水稻栽培が主体である。市街化進展は小で、兼業化による農外流出により現在の類型に至ったと考えられる。 脱農型が大部分であるが水田が多く、農業経営にあまり労働力を必要としない事もあり、III _L , IV _L 型同様、市街化進展はあまり考えられず、脱農型の保有農地も準生産農地として今後も残存し、適用農地とされるものも多いと考えられる。	V _L 型の場合、農業業者は60才以上層のみで、近時的にリタイヤーし、V _L 型へ移行する事になるわけであり、V _L 型同様、農業業者問題と切り離れた農地利用が可能となる。 しかし、農地として残存するものが多いと考えられる事から、転用自営、民間開発を規制し、集落内、集落隣接地において、適用農地、適用予定農地を核とする農用地地区を形成する。
V _H VI _H		V _H はO、N ₂ に、VI _H はE ₁ , E ₂ , N ₁ に分布する。兼業化、市街化進展の結果、現在の類型に至ったと考えられる。 統計資料が不備な為、表-20でのこの類型は少ないが、実態はもっと多く、早くからの市街化の結果、残存農地は非常に少なく、一般市街地に吸収される直前のものも多いと考えられる。	V _L , VI _L 同様、農業業者問題と切り離して農地利用を考える。市街化進展が著しい事から、残存農地は唯一のまとまりのある空閑地として、また農業集落と一般市街地とを画するものとして、公共緑地、公園、あるいは貸農園といった形態での利用を考える。

表4.5 集落類型別農地利用形態 一水田比率一

(単位：%)

		I _L	I _H	II _L	II _H	III _L	III _H	IV _L	IV _H	V _L	V _H	VI _L	VI _H	計
水田比率	95%以上	43		20	6	57	28	46	33	59	26	63	46	41
	90~95%	11	22	21	14	14	35	25	16	13	17	16	11	17
	80~90%	14	22	26	6	18	21	16	20	13	13	12	17	16
	70~80%	21		13	19	10	10	7	8	6	4	7	12	10
	70%以下	20	56	20	56		7	6	24	9	39	2	14	15
	計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

表4.6 集落類型の変化形態

	I	II	III	IV	V	VI
10年後	II'	IV'	IV'	IV', V'	V', C	VI', C
20年後	IV'', V''	V''	V''	VI'', C	VI'', C	VI'', C

(注) C型類型：農家が消滅した集落。

者構成によって決定されることとなる（表 4.6）。

各類型ごとの動向説明・農地保全策については、表 4.4 とは若干市街化進展度・適用農地量等において差異が生じることが予想されるが、同表で大略代替しうると考えてよく、再度の検討は省く。

10 年後には一部のⅣ型が、20 年後にはⅠ型の一部を除くすべての類型が、Ⅴ型・Ⅵ型に移行し、農業就業者と切り離れた農地利用・農地保全策の検討が可能となる。

2 農地利用計画Ⅱ——宅地並み課税が実施されるケース

2-1 生産緑地制度適用による農業継続

宅地並み課税がその本来的な姿で実施された場合、農業所得からでは農地保有税を支払いえず、転用自営を拡大するか、農地の切売りをするか、いずれか一つを選ばざるを得なくなる。

その場合、単に経営耕地面積が減少するだけでなく、無秩序なしかも大量の農地転用が行なわれる結果、農業生産基盤条件は大幅に悪化し、実質的に農業継続が困難となることが予想され、農業継続するためには生産緑地制度の適用を受けざるを得なくなることは、先述したとおりである。

農地への宅地並み課税は、農業を生計維持手段としている農家にとっては、生存権・職業選択の自由を奪うものである。しかし生産緑地制度によりそれへの対応策は一応存在する（もっとも面積要件の点で制度適用を受けえない農家も発生するが、この点については後述する）。

他方農外所得に依存するいわゆる土地持ち労働者・自営業者の場合、生存権・職業選択の自由等の問題は考えなくてもよい。むしろ現在までそのほとんどの農家が農地売却・転用自営を行ない、相当の売却益・過剰地代を享受し、土地成金となった農家も多い。すなわち税制により所得偏在は正システムをとっているにもかかわらず、この面においてはそれが充分機能せず、不公平を温存させてきたともいえよう。

以上から宅地並み課税の実施によって大きな問題を生じることはないといえる。むしろ農業継続型農家にとっては、生産緑地制度の適用により長期的に安定した農地を確保しうることとなり、農業継続条件は改善される。また行政側にとっても、社会的公正を図りうるだけでなく、固定資産税の大幅増によりその積極的還元＝農業施策も可能となる。

2-2 都市農業の課題

生産緑地制度の適用を受けた場合、農業就業者のリタイヤーにより適用農地は漸次解消されていく。解消農地は公的機関²⁾あるいは農家の制御下におかれることから、適用解消による市街化等により残存農地へ悪影響をもたらすというケースは極めて少ないと考えてよい。すなわち農業就業者と

農地との一体化した消滅という都市農業の課題は、生産緑地制度の適用を受けることによって充分実現可能なものとなる。ただし制度適用可能な農業就業者は、先述した前提の下では59才以下農業就業者の91%であり、残り9%の農業就業者に対して問題を残す。しかし59才以下の農業就業者が2人以下の集落でも、適用条件を満たす集落は多いと考えられること、さらに適用条件は原則的なものであり制度運営面で配慮すれば、農業継続型農家で制度適用を希望する層全部が制度適用可能となり、問題は解消する。

この場合、適用可能集落は大阪府大和川以北の市街化区域内集落606のうち360集落、60%に達する。

2-3 解消農地の利用計画

農地残存状況・農業生産管理・農家の農地観等からすれば、集落近接地が生産緑地制度適用地区に指定されることは明らかである。その場合、農地利用計画Iとはほぼ同じように、集落を中心とする土地利用システムを構築しうる。ただ農業就業者のリタイヤー時あるいは制度適用後10年経過時に生じる制度解消農地をいかに利用すべきかが、問題として残る。

森河内地区の例でもわかるように、農業継続型農家の多い地区では、リタイヤー後の農地処分形態として農地として利用する層も多いと考えられる。その場合の農地面積は、農産物を自給するとすると水田15a・畑5a、計20aとなる。家産的・資産的観点からも20aあれば充分と考えられる。すなわち解消農地面積は比較的少ないと考えてよく、解消農地の公的機関の買収も可能となる。その場合、買収農地の利用権を未リタイヤー層に貸与することとすると、かれらの経営内容の充実をはかりうるだけでなく、全農家がリタイヤーするまで制度適用地区内の大部分が農地として残り、農業生産基盤条件の悪化を回避しうる。農業就業者全部がリタイヤーした時点で、新たに地区全体

表4.7 農地利用形態

農家類型 生産緑地制度との関係	自宅からの距離		自宅近接地				集 落 内				集 落 近 接 地				集 落 外		
	土地利用形態		農業的 土地利用		都市的 土地利用		農業的 土地利用		都市的 土地利用		農業的 土地利用		都市的 土地利用		農業的 土利 用	都市的 土利 用	
	生産 農地	準生産 農地	転用 自営	生産 農地	準生産 農地	転用 自営	貸付 農地	貸付 園地	生産 農地	準生産 農地	転用 自営	貸付 農地	貸付 園地	民間 売却	準生産 農地	転用 自営	民間 売却
Rn	適 用	非 適 用	○ (○)			○ (○)										○ (○)	○ (○)
Ru	適 用	非 適 用	○ (○)	○ (○)		○ (○)	○ (○)									○ (○)	○ (○)
U	適 用	非 適 用		○ (○)	○ (○)			○ (○)	○ (○)								○ (○)

注は表4.3に同じ。

表 4.8 集落類型と農地保全Ⅱ

	宅地並み課税への対応	農地保全策
<p>I_L II_L</p>	<p>市街化進展は小で脱農型も少い。脱農型の場合、①農地観は家産的傾向が強いと考えられる。②市街化進展が小なるため、保有農地は大で多額の税金納入が必要となる。③都市的用地需要は低く、農地売却・転用自営、とくに後者は少いと考えられる。以上から脱農型の制度適用は多いとしてよい。当然のこととして60才以上層の農業継続型農家(以下準継続型とする)の多くも制度適用をうけると考えてよい。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 集落内さらにはその隣接地においても、転用自営地区・民間開発地区とは明確に区分された適用地区が形成され、農業継続条件は安定する。 • リタイヤー層の農地は準生産農地として残存していくと考えられ、長期にわたり農業地区を形成していく。 • 以上から、特別の農地保全策は必要とされない。
<p>I_H II_H</p>	<p>市街化進展が大なるため、脱農型の保有農地は少く、また農地観は商品的・資産的傾向が強いと考えられ、制度適用は受けないと考えてよい。 準継続型の場合も、保有面積は小で税金は少く、また農地利用の選択自由度も低いことから、適用農地は少いと考えてよい。 適用農地が少いことから、税金納入のための転用自営・農地売却が集落近接地においても行われることが予想される。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 農業就業者が多くとも、継続型農地と準継続型農地とが混在しているため、1ha以上の農地集積地を継続型のみで形成することは困難。 • ただし準継続型はリタイヤー後も農地形態として農地を残すことを考えている層も多いことから、優良農地集積地では準継続型農地も適用を受け、1ha以上の農地集積地を形成しうる。 • 優良農地集積地外では継続型のみで小規模農地集積地を形成し、大規模集積地とリンクした形での制度適用を考える。 • 大規模集積地の解消農地が都市的土地利用された場合、他農地への影響が大で、公的買収による農業的・非農業的(貸農園・公共緑地・公園等)土地利用が必要
<p>III_L IV_L</p>	<p>脱農型は多いが市街化進展は小で、I_L・II_Lと同様の理由で脱農型の制度適用は多いと考えられる。 準継続型の制度適用も同様、多いと考えてよい。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 集落内で大規模な適用地区が形成され、農業継続条件は安定する。 • 水田が多いことから水利関係施設の保全・整備に留意する必要がある。 • 準継続型農地も水田が多く農業経営に労働力をあまり要しないため、リタイヤー後も準生産農地として長期的に残存し、解消農地は少いと考えてよく、長期にわたり農業地区を形成していく。

宅地並み課税への対応		農地保全策
ⅢH ⅣH	<p>早くからの市街化・兼業化の結果、農地観は商品的・資産的傾向が強い。また市街化進展も大であることから農地保有面積も小である。よって脱農型は無論のこと、準継続型の制度適用も極めて少いと考えられる。</p> <p>適用農地は少いことから、税金納入のための転用自営・農地売却が、集落近接地においても行われることが予想される。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 準継続型の制度適用は少く、継続型の保有面積は小で農地集積地の形成は困難、制度適用は受けえない。さらに市街化による悪影響が大で、農業継続が困難となることが予想される。 その場合、面積要件の弾力的運用で小規模適用地区を形成すると同時に、適用地区周辺の準継続型農地に対して、固定資産税軽減処置をとる等により、農業的・準農業的土地利用化をはかり、適用地区への悪影響を防止する。
V _L Ⅵ _L	<p>脱農型が大部分であるが、水田が多く農業経営にあまり労働力を要しないこともあり、またⅢ_L・Ⅳ_L型同様の理由で、脱農型・準継続型とも制度適用は多いと考えられる。</p>	<ul style="list-style-type: none"> V_L型の場合、農業就業者は60才以上層のみで、近時点にリタイヤーしⅥ_L型へ移行することになるわけであり、Ⅵ_L型同様、農業就業者問題と分離した農地利用、すなわち都市サイドからの農地利用が可能となる。 他方残存農地への制度適用が考えられる。その場合、水田が多いことから水利施設関係の保全・整備に留意する必要がある。
V _H Ⅵ _H	<p>Ⅲ_H・Ⅳ_H型と同様の理由で、脱農型は制度適用を受けない。準継続型も制度適用のメリットは少く、適用農家はないと考えてよい。</p>	<ul style="list-style-type: none"> V_L・Ⅵ_L型同様、農業就業者問題と切り離して農地利用を考える。制度適用は不可能であるが、市街化進展が著しいことから、残存農地は唯一のまともな空き地として、また農業集落と一般市街地とを画するものとして、固定資産税の軽減処置等により、農業的・準農業的土地利用を考える。

の土地利用を再編すればよい。また部分的に貸農園・公園緑地化することによっても、農業生産基盤条件の悪化は回避しうる。

上記施策に要する財源は宅地並み課税実施に伴う一般農地からの固定資産税増収分をあてればよい。

3. 結 語

本章では、前章までの検討結果をふまえ、農業就業者と農地とを一体としてとらえた農地利用計画を、宅地並み課税が実施されない場合を農地利用計画Ⅰ、実施される場合を農地利用計画Ⅱとして展開した。

農地利用計画Ⅰにおいては ①まず序で述べた都市農業の課題を再定式化し、それに基づいて課題解決のための方策を、「農業就業者構成・市街化段階に応じて、集落近接地における既成市街地・脱農型農家の保有する農地・農業継続型農家の保有する農地をいかに調和させていくか」と具体化し、②次に大阪府市街化区域を例にとり、農業就業者構成・市街化状況の2指標から市街化区内農業集落を類型し、各類型に応じ集落を核とする農業的土地利用システムを構築した。③最後に各集落類型ごとの時間軸上での変化形態を検討した。なお変化後の各集落類型ごとの農業的土地利用システムは②の検討結果でほぼ代替しうるので、再度の検討は省略した。

農地利用計画Ⅱにおいては、生産緑地制度の適用を受けることにより都市農業の課題を解消しうることから、同制度適用を前提として農地利用計画を展開した。その場合、集落類型は農地利用計画Ⅰとはほぼ同じとなる。また集落近接地が生産緑地制度適用地区となり、農地利用計画Ⅰと同じように、集落を核とする農業的土地利用システムを構築した。

農地利用計画Ⅱにおいても農地利用計画Ⅰと同様に農業的土地利用システムを構築しうるということは、農業側における課題を解消しうることを意味する。一方宅地並み課税により、税制上の社会的公平は正さらには宅地供給増・地価低下の効果を期待しうる。と同時にそれは、農家・行政双方に都市農地への正面からの対応を迫ることをも意味する。こういった意味において、宅地並み課税を導入するに際して運用面での検討を充分加えることを前提とするならば、現行制度内においては宅地並み課税を実施することがより適切であるといえよう。

第2章・第3章をも含め本章の目的は、都市農業の課題を解消することであり、その課題を解消するためのシステム構築はなしえた。しかしここでは、都市農業の課題を解消することに目的を限定し、その課題を解消する上で大きな影響をもつ現行制度ならびに実施が予定されている制度をそのまま前提として考え、それらに対する考察は別の課題として、直接の対象とはしていない。この点は今後の課題である。

第4章 註

1. 成田孝三は、昭和30年臨時農業基本調査結果を用い、各種の集落の結合度と共有・共用の場としての程度を地域別・立地点別に把握している。

(「農業集落の有意性」 人文地理 昭和40年3月)

それによれば、近畿地方は集落の結合度が強く、また農業集落が地域的単位や共同体としてかなりの有意性があるとされている。この場合の農業集落とは、農家が農業上相互に最も密接に共同し合っている農業集団とされ、(1)部落実行組合でもなく、農業協同組合でもなく、あるいはまた行政部落でもない、いわば農業共同化に関係のあるそれら各種団体の最も重なったところの農家集落、(2)その機能からみれば農業生産はもちろん生活面にまで及ぶ総合的・多面的な機能をもつ農家集落、(3)一般的にいて隣組の範囲よりも大きく、また特別の例外を除けば町村の範囲より小さいもの、(4)自然部落が変形され近代化されながらも、そこには自然部落と同様、農業生産や生存の必要から各種の紐帯によって結合された集団が依然として存在しており、このように自然部落がいろいろの集団に移されながらも、一方において自然部落当時の余習が強く残っているもの、と説明されており、農業集落自体も地域的単位・共同体としての意義を充分有していると考えてよい。

2. 公的機関に財源が充分ない場合は、農業生産基盤条件整備上効果を有する農地のみを買収することによって、全体を誘導すればよい。

第5章 都市農地保全のための諸方策

2章、3章、4章では、都市農業が消滅に至るまでの、総体としての農業の具体的なあり方を考察してきた。転職が困難な中・高年齢層がリタイアするまで充分農業を営めるよう、すなわち就業問題として顕在化しないようなあり方である。

しかし都市農業全体として考えた場合、そのすべてが消滅していくのではない。都市農業のうちごく少数のものは、特殊都市需要と結びつき、また伝統的高度農業技術をも有し、積極的な農業経営を行っており、今後も長期にわたって成立・存続していくと考えられる。もっともそれら農業経営も、単独では成立しえず、地域共同体あるいは特殊流通機構等のバックアップシステムが整備されてはじめて成立しうるものである。また宅地並み課税は決定的ではないにしても、農業経営上大きな打撃を及ぼすことが予想される。換言すれば今後の都市農業の成立・存続は、各種バックアップシステムの整備状況、法制度・税制度の運用いかんによって決定されるといえよう。整備状況・制度運用を決定するには、都市農業の位置づけが是非とも必要になる。

したがって本章では、まず全体として解体過程にある日本農業を再検討し、その中で都市農業を位置づけ、次にそれに基づき都市農業・農地の具体的なあり方、それを可能とする諸方策を検討することとする。

1. 日本農業の中での都市農業の位置づけ

1-1 日本農業の再点検

現在世界的規模で構造不況が生じており、それは今後相当長く続くといわれている。資源が乏しく、そのため主に原料加工で成立している日本の場合、全世界的な石油を中心とする第一次産品の高騰、さらには保護貿易の強化により、今後一層経済上の困難が予想される。その場合、海外依存を減らし内需重視、国内ポテンシャル重視型の産業構造への移行が一つの大きな解決手段となりうる。しかもそれには、原料加工国として存続していくためにむやみに一次産品市場を乱す必要もなく、現在の国際経済摩擦を軽減する役割も期待できよう。

農産物の場合、生活必需品の中でも最も基礎的なものであるがゆえに、食料不足が予想される将来においては石油以上に国際政治戦略として使われる可能性がある。この意味からも農産物の場合は、国内自給率を向上させることが重要かつ緊急の課題となる。

こういった状況にあるにもかかわらず、日本農業は全体として解体過程にある。農工間の所得格差により農民は総兼業化傾向を示し、基幹農業就業者は激減している。労働力不足により山間部の

農地は放棄されて林地化、あるいは草地化し、農薬多投、化学肥料過多・有機肥料不足により土壌は汚染されかつ貧栄養状態にあり、農地は荒廃している。また労働力不足・生産性の過重視により、農産物は米のみに偏したものとなり、過剰米が生じる一方においては、農産物自給率は大幅に低下している。しかし政府は以上のような農民対応によって生じた現在の状況に対して根本的対策を講せず、余剰米に対する画一的な生産調整に代表されるように、かえって農業解体を促進させているともいえよう。

農業解体をおしとどめ、さらに農産物増産をはかるには、なによりも農業所得の安定と向上が必要である。したがって次に、それを可能とするような農業経営形態・農業施策を地域ごとに検討することとする。

1-2 新日本農業地図

商品経済が浸入してくるまでの一般農村では、自給生産としての米・雑穀・麦・野菜・イモ類の生産が行われていた。その後生産力の発展にともない農産物の商品化が進んでいくが、商品生産という観点からみると、全国的に商品化が進んでいったわけではなく、自然的・社会的条件によって地帯ごとに自ずとその栽培種目は制約されているのが普通である。具体的には、東北をはじめ北陸・山陰・北九州は自然条件に恵まれず、米以外の作物の商品化が不可能であるがゆえに、米の生産力の向上と商品化をなしとげたのであり、そういった地帯では米が最も安定し、かつまた収益性の高いものなのである。これらの地帯に対して画一的な米の生産調整を強制することは、農業所得の低下を迫るもので、まさに農民切捨て策を意味する。

いも類・豆類・雑穀は市場への立地条件のよい所では競争力が弱い。すなわち偏遠の地では商品生産としての作目選択幅が狭く、たとえ収益性が低くともこれらの作目を作らざるをえないのである。

一方ソ菜類はどこでも栽培されている作目ではあるが、商品生産という観点からみると、その腐敗性ゆえに都市近郊部を中心として成立するものである。果菜類も同じく、気象・地形条件、資本蓄積等の制約をもつ。

このように各作目とも厳しい法則にのっとり立地しているのであり、今後農業技術の向上、道路網整備による農産物市場への近接性の増大等により、多少作目の立地制約条件が緩和されるとしても、現在の農業地図が大幅に塗りかえられることは考えられない。

したがって農業所得を安定・向上させ兼業化を阻止し、同時に農産物増産を実現させていくためには、上からのおしつけではなく、その地域・地域に応じた、換言すれば立地法則にのっとりた経営種目の選択がまず第一に必要なとなる。

1-2-1 近郊農業地域

近郊農業は一方では、道路網の発達・包装技術の向上・情報網整備によりその有利性が後退し、他方では、流通合理化・公害・地価高騰・兼業機会の増大等によりその成立を困難にせしめるような悪条件が発生している。しかし長期的にみると、都市農業地域の軟弱ソ菜を中心とする生産が減少し、都市近郊地域への需要が大幅に増大する。また原油値上げにより今後も立地上の優位性は依然として大であると予想されること等、都市近郊地域は今後も農業生産上の重要な地位を維持していくと考えられる。

この地域における農業所得拡大の途としては、立地上の優位性を生かし都市農業型の高集約経営により土地生産性の向上をめざすことも可能であるし、兼業農家・脱農農家の保有する農地を専門的農家へ流動させ¹⁾、経営面積の拡大・専門的農家の高度農業技術の導入により、労働生産性・土地生産性の向上をめざすことも可能である。農家単位としてはある特定種目に特化することが有利であるが、地区・地域単位としては、ソ菜・米作・畜産をも含む複合経営とし、有機肥料の確保・土壌の富栄養化をはかると同時に、必要農業労働力の季節的変動を少なくすることが重要となる。

1-2-2 一般農業地域

一般農業地域においては、立地上のハンディがあり、農業所得を上げるためには労働生産性・土地生産性の双方の向上さらには農産物生産の技術革新が要求される。労働生産性を高めるためには主として農地規模の拡大が必要であり、兼業農家・脱農農家から専門的農家への農地移動が必須となる。しかし近郊農業地域とは異なり一般農業地域の場合、兼業開始時期が比較的遅く、しかも不安定職種が多いこと等から、小さいとはいえ農業所得が比較的大きな意味を持っており、農地流動は容易ではない。また圃場整備・農業機械等へ相当の資本投下が必要である以上、同一農地を長期にわたって利用することが前提とされる。したがって長期にわたって安定した農地を確保していくためには、世代交替をまわって農地流動を考えるとという長期的視点が必要であり、それを円滑にするためには公的機関による農地管理が必要とされる。すなわち各農家ごとのライフ・サイクル＝保有労働力水準に応じた経営耕地規模を確保しうるような農地流動システムとそのシステムの運営機関が必要となる。こういったシステムによる専門的農家への農地集積、それら農地に対する専門的農家の高度農業技術適用・資本投下により、労働生産性だけでなく、土地生産性も大幅に向上し、農業所得・農産物生産量の向上を期待しうることとなる。

この地域においては、とくに必要農業労働力の季節的変動を減少することが重要で、そのためには農家単位での多角経営が必要となる。またさまざまな都市的情報の導入により、品種品質改良を含む農産物生産の技術革新そのものが要請される。

1-2-3 山間農業地域

山間農業地域においては、農地が狭小でしかも生産性が低いことから、炭焼き・山仕事を中心とする副業が古くから行われていた。しかし近年それらの副業の衰退にともない出稼ぎという型での農外就業が始まり、さらにそれは西日本における青壮年層の都市流出、東日本における挙家離村という型で過疎につながっていった。過疎の根底にあるものは、農業の低生産性・低収益性であり、山間部において今後それが改善されることはほとんど考えられない。さらに一たび過疎現象が生じると地域社会の機能が徐々に低下し、過疎化の速度を一層早めていくことになる。しかし過疎地域では、田畑・家屋敷まで売り払っても二足三文であり、買手が見つくことさえまれで、村を出て行く農民はほとんど着の身着のまま出て行く。その上都市によりよい生活がまっている保証がどこにもない以上、農民が好き好んで村を出ていくのではないことは明らかである。また人手の入らない山林の荒廃速度は極めて早く、自然災害防止という観点からも、過疎化の進行を抑える必要がある。

過疎化の抑止には、何よりも所得水準の向上が必要であり、それと同時に社会資本の充実が望まれる。所得を増大させるには農業にあまり期待をもてない以上、他の産業が必要となる。木材の需要は非常に大きい。しかも国外資源への全面的依存は、内部ポテンシャル重視という点からも、また国際木材市場の混乱・木材輸出における自然破壊という点からも好ましくない。

したがって、山間部農業地域に対しては林業を育成・強化する。林業は植林後伐採までの期間が極めて長く、その間の所得をどうするか最大の課題となる。それゆえに育成・強化策はまずこの間の所得保障に向ける。林業は自然災害防止機能をもっており、下流地域における治水工事費の一部を、災害予防費として上流地域へ配分することの合意は充分可能である。それにより上流地域における所得保障だけでなく社会資本整備も可能となる。また公有林、とくに国有林の管理を地元へ委託することによって所得を保証する、あるいは用益権を地元へ貸与・譲渡することによって経営規模拡大をはかることも可能である。この方策は同時に、山林の管理強化＝治山機能強化、林業の生産性向上にもつながりうるものである。また将来においては山間農業における新しい農産物の開発、そのための農業経営組織の検討も行なわなければならない。

1-3 都市農業の意義

前項では都市近郊農業地域、一般農業地域、山間農業地域の各々における農業のあり方をみてきた。国内の農業生産を高め、農産物自給率を向上させるのは一般農業地域が主であるとしても、その一翼をにないしかも都市需要に対応するものとして、近郊農業地域農業は農業生産上非常に重要な位置を占めていくことが予想される。都市農業地域が産出する農産物は近郊農業地域のそれとはそう変わらない。しかし都市農業は伝統的高度技術・特殊のバックアップシステムを持ち、極めて高い生産性を誇り、地域が狭小であるとはいえず菜等の生産量は非常に大である。たとえば大阪府

農業のソ菜自給率は20%であり、その大部分は都市農業地域からの供給で、生産上の意義は軽視できない。また情報立地上のメリットを生かし、品薄時に出荷するため、ソ菜の異常高値を冷却する機能を持ち、さらには品種品質改良の可能性をも有し、これらの意味においてもその重要性は高い。

その上都市農地は、防災機能・環境維持機能・緑地公園機能・都市廃機物還元機能を有し、これらの諸点においても都市農地のもつ意義は大きい。

大阪府農業会議が都市住民を対象として行った意識調査によると、²⁾ 生鮮食料品の供給基地、あるいは農業のもつ自然保全機能等を評価し、都市農業が必要であるとする意見が多い。また今後都市農業を積極的に守り発展させるべきとする意見が $\frac{2}{3}$ を占め、都市部に農業は必要ないとする層は3%にすぎない等の傾向がみられ、都市住民側においても都市農業の重要性を認識しているといえよう。換言すれば都市農業・農地保全に対する社会的合意形成は比較的容易であると考えられる。

2 都市農地保全のための諸方策

前節で都市農業・農地保全に対する都市住民の合意形成が可能であることを述べた。このことは第1章7節で述べた、多様な価値観をもつ成員からなる都市で、農地に対する共同体的規制が成立する前提ともなりうるものである。

ここでは以上のような文脈の中で、都市農業・農地保全のための具体的な方策を検討することとする。

都市農業・農地保全のための具体的な方策としては、農業生産そのものを支えるシステム整備といった直接的方策と、制度運用にみられる間接的なそれと、それら方策を可とする都市住民の農業・農地に対する認識・意識水準の向上である。

2-1 制度運用面からの検討

生産緑地制度であれ、宅地並み課税制度であれ、現在国土庁が検討中の市街化区域内農地適正化制度であれ、農地に関する制度はすべて最終的には税制度に係わってくる。したがってここでは、税制度を主に検討する。

2-1-1 農地保有に関する税制度

農地保有に関する税制度としては固定資産税制度がある。宅地並み課税制度もそれとの関連で位置づけられる。土地に対する固定資産税は地価を基準として税額が決まる。このことからすると、固定資産税は主に土地利用・占拠によって生じる利潤に対する税としての性格を持ち、若干各種公的サービス享受に対する性格をも併せもつものであるといえよう。しかし現行の固定資産税は実勢

地価の $\frac{1}{4}$ 程度を課税標準としているため、税額は非常に低く、土地保有者が利潤に対する税・公的サービス享受に対する対価を充分支払っているとはいいたい。他方宅地のように現在高騰しつつある地価をベースにした課税標準では、その税額は多大なものとなり、一般人の生存権を脅かすことにもなりかねない。また農地のように公益的機能を有しているにもかかわらず、この面に対する評価がなされず、宅地並み課税により宅地同様の実勢地価をベースとした税が課せられようとしているものもある。

以上みるように、現行の固定資産税制度は大きな矛盾を有しており、それをそのままにしておいて農地へ宅地並み課税を実施しようとするにこそ問題があるといえよう。

現行固定資産税制度の主旨からすれば、公益性を有する農地利用形態が続くかぎり、固定資産税額は農地生産性、すなわち農地からの収益をベースとする現行評価額でよい。また市街地と公益性を有する優良農地集積地との間で緩衝機能を果している、あるいは計画的に設置された貸農園に対して、農地に準じた評価をすることに対する社会的合意はうることができよう。

他方家産・財産として保有されている農地の場合、農地利用形態は宅地並み課税等を逃れることを主眼とする粗放的利用で、年間農地利用率は $\frac{1}{2}$ 、耕作放棄されているものもみられる。また労働力不足からの化学肥料・農薬の多量投入、休閒期の管理不十分さもあり、公益性よりもむしろ、それをそこなう面が多い。しかもこれら農地の保有者は、いわゆる土地持ち労働者で、保有税上昇により生存権を脅かされることもない。したがって、これら農地に対して現行地価を基礎とする宅地並みレベルの税額を課すことに対する合意形成は充分可能である。ただしこれら農地でも、農業継続型農家へ貸与した場合、公益性を有する農地として利用され、税制上農地としての評価も可能となる。こういった意味から、農地貸与期間・農地返却時の条件等の貸与条件を明確にすれば、家産的・資産的保有で、当面都市的土地利用転換予定のない脱農型農家保有農地が低地代で農業継続型農家へ流動し、農業継続型農家の経営規模拡大・経営安定につながるケースが増加すると考えられる。

以上のような農地保有税システムを採用すれば、農地集積が小さいため生産緑地制度の適用を受けえない農地のカバーも可能となる。特に都市農業地域の場合、今後農業就業者のリタイヤーにより農業経営は点的存在となり、生産緑地制度の適用を受けえないケースが増加すると考えられ、この点でも非常に有効となる。

2-1-2 農地相続に関する税制度

農地相続に関する税制度としては、農地相続税納税猶予制度があり、これが農業継続上非常に有効なものであることは、先述したとおりである。

さらに農業就業者の死去等に伴い主体を失った農地を、農業継続型農家に貸与するあるいは公益

性を有する貸農園として利用する等のケースにまで、同制度の適用範囲拡大をはかれば、前述した農地保有税の場合と同様の効果が期待できる。

なお相続税納税猶予制度は20年間の農地としての利用を前提としている。宅地並み課税が課せられた場合、農地としての利用が実質上不可能となることが予想され、この点からも農地保有税に対しては前述したシステムが必要となってくる。

2-1-3 農地売却・購入に関する税制度

都市農業地域においては、農業継続型農家が農地を購入してまで経営規模を拡大させるケースはないとしてよい。しかし優良農地を集積させるために、農地買換えに対する潜在需要は今後強くなると考えられる。この場合、現行税制度では、農地売却時・取得時の二度にもわたり税が課せられることになり、農地買換えは非常に不利となっている。したがって買換えに際しては、農地としての等価交換であるかぎり、税を課さない等の処置が望まれる。

なお宅地並み課税が実施された場合は無論のこと、前述の農地に対する保有税評価システムを実施した場合においても、公益性の低い一般農地の保有税は大幅に上昇し、農地売却が増加する。農地需要が低い状況下での農地供給増加は買手市場となり、農地は買いたたかれ、現行制度下では1,000㎡以下の開発に対する唯一の土地利用規制手段ともいえる農家サイドの供給農地に対する規制力は効力をなくし、一層のスプロールを助長することが予想される。この場合、公的機関へ売却する農地に対して、譲渡税上の特典を与えれば公共買収も容易となり、残存農地への悪影響の防止・市街化整序化に対して効果をあげうる。買収農地のうち農地利用として適しているものは、農業継続型農家へ貸与して経営拡大・安定化をはかる、あるいは貸農園・公共農地として公的管理をすることも可能となる。なお買収に要する費用は、農地への宅地並み課税による固定資産税増収分、あるいは先述した視点からの固定資産税評価替えにともなう固定資産税増収分を充当すればよい。³⁾

2-1-4 農用地地域の設定

現行都市計画法の用途地域制の中には、当然のこととして農用地地域はない。しかしそれが生産緑地地区を認める以上、用途地域制の中に農用地地域を積極的に設定することに、そう問題は生じない。

従来都市農業地域においては、農民の階層分化が進み、古い共同体規制が崩壊し、集落全体としての農地利用に対する意見統一をなしえなかつただけでなく、長期的な農業継続に不安があったため、農業継続型農家の間においてさえそれに対する意見統一を充分なしえなかつた。そのため生産緑地制度をはじめ、まとまりある農用地地区としての指定・設定は不可能であった。しかし第4章で検討したように、集落を中心とする農地集積地区については農用地地区設定は不可能ではない。

また新固定資産税評価システム導入に伴う農地保有・利用形態の変化を通じて、農用地地区設定が一層容易となることが予想される。

今後長期的に都市農業地区として残るⅠ型集落を中心に積極的に農用地地区を設定し、長期に安定した農業地区を形成する。そうすることによって農業後継者を新たに確保する可能性もでき、農用地地区の半永続性が保証されることになる。また一部では、公共機関が買収した農地を貸農園・公園緑地とし、それらと農用地地区をまとめて農用地地域とすることも可能である。

農用地地域・地区においては、リタイヤーによって利用主体を失った農地は、その農用地地域・地区を管理する組合等が買収し、他の農業継続型農家へ流動させるか、組合が直接管理してもよい。その組合内の農業が経営的に充分成立するものであるならば、新たに権利を取得して参入する層が出現することも予想される。

2-2 農業生産バックアップシステムの検討

農業生産そのものを支えるシステムの整備対象としては、農業生産基盤と流通機構があげられる。

2-2-1 農業生産基盤整備

都市農業地域における農業生産基盤整備の主眼は、第4章で述べたように、市街化による残存農地への悪影響の軽減にあり、その対策は既に検討した。また前項の農用地地域・地区の設定、あるいは悪影響を及ぼすおそれのある農地を公共機関・農業継続型農家の管理下に置くことによっても悪影響を軽減しうる。

ただ都市農業は点的存在になりつつあるがゆえに、農業水利システムが分断され、そのため地下水に依存している地区が多い。しかも近年は地下鉄開設・下水道管理設により地下水脈が分断あるいは乱され、地下水さえ枯渇した地区が生じており、農地集積地形成、農用地地域・地区形成に際しては、同時に農業水利条件を整えることが重要となる。

優良農地集積・経営規模拡大が望ましいのは申すまでもない。この点については既述したのでここでは省略する。

2-2-2 流通機構整備

都市農業経営、特にソ菜経営は非常に多くの農業労働を必要とする。そのためソ菜経営農家は、農作業が集中する収穫・出荷時に特殊の補助機構を有している。その一つは、いわゆる青田師とよばれる産地仲買業者で、彼らは独自の販売ルートをもち、また自らの手で収穫・出荷する。あるいは独自に収穫・出荷労働力を調達している農家群もある。青田師については種々の弊害も指摘されているが、青田師機能が欠けると、都市農業が機能マヒに陥ることも事実である。したがって、

その弊害を除去することが必要となる。

農家単位として農業労働を常雇するのが経営上困難であるならば、一産地・一農業集落が共同して、収穫・出荷労働力を確保していくことも考えられる。また農家主導のもとに青田師を利用することによっても、弊害を緩和しうる。地方卸売市場は、小産地・点状産地であるがゆえに、少量・個別・無規格の都市農業産出物の出荷先として重要であるだけでなく、農産物価格変動の緩和、都市消費者への新鮮農産物の供給といった点においても、また農家の出荷作業を軽減するという点においても、重要な存在であり、地方卸売市場レベルの流通機構の整備が望まれる。

2-3 都市住民の都市農業に対する意識の向上

以上述べてきた、都市農業を継続させ、農地を保全していく諸方策は、都市住民の合意＝都市農業に対する認識の高さがあってはじめてなしうるものである。しかし農地へのゴミ投棄・いたずら等に見られるように、あるいは後継者・農家主婦層が農業就業しなくなった理由の一つとして、周辺住民の眼、すなわち農業への無理解があげられるように、都市住民の農業への認識はまだまだ不十分な面も多い。

都市住民の認識を高めるためには、都市農業のもつ意義を積極的にP.R.することが必要である。また産地直送型の小規模市場を開設することによって、各所に農家と都市住民をつなぐ場・パイプをつくっていくという、日常的活動も必要である。そういった都市農業との接触を通じて、都市住民は都市農業に対する認識を深めていくことになる。都市農業、その管理者としての農業就業者に対する認識が向上すれば都市農業は都市内に定着し、新たな農業後継者の確保も可能となる。

このことは、多様な価値を有する成員からなる都市において、農地・土地に対する新たな共同体的基盤が成立することを意味する。これは同時に、本来の意味で、都市における農地保全が可能であることを示すものである。

2-4 農業生産の技術革新

都市農業は超集約型経営で高い農業所得を誇っている。しかしそれは、夏季の農繁期には早朝の3時から夜8時まで就労するといった、極端な労働力多投入によって成立しているものであり、都市農業の伝統的な生産技術は、労働力多投入という方向の技術体系を生み出してきたといえる。

しかし、都市農業の経営基盤を強固にし、さらには若年労働力を確保して、都市農業の成立基盤を安定させるためには、この方向の限界は明らかであり、農業生産の技術革新による労働生産性の向上が必要となる。

従来零細な農業経営では独自の農業技術開発には困難を伴い、進取の気性に富む都市農業地帯においても、それは小規模な部分改良的なものとならざるをえず、一部を除き大掛りの技術革新は不

可能であった。農家独自の力で技術革新を行うことは今後も相当の困難が予想され、技術革新の方向性としては、各種研究機関あるいは先進分野である工業・諸外国の関連情報を積極的に導入していくという形態をとらざるをえないであろう。それには、それら各種情報を導入する情報ルート整備だけでなく、それら情報の受け皿をも同時に整備することが必要となる。情報ルート整備に関しては、農業協同組合・行政に期待できる。しかし、それら関連情報を理解・評価し、それを従来の技術体系に導入していくと同時に、市場情報等をも関連させながら、農業生産の場で総合的に実行していく態勢づくりは、農家側の主導が必要であり、そのためには新たな農業経営形態、高度技術を備えた農業就業者＝農業技術者が要請される。すなわち技術革新の契機となる情報ルート整備、技術革新を導入・推進していく経営態勢、それを支えていく農業技術者の三者により技術革新を実行していくことによって、土地生産性・労働生産性双方とも高く、高農業所得・高付加価値性を誇る都市農業の新たな登場が可能となるのである。

2-5 広域都市圏の思想

第1章でも指摘したように、日本においては都市と農村との差異は明確なものではなかった。しかし新都市計画法による市街化区域・市街化調整区域の設定は、そういった歴史的背景を無視して西ドイツに範をとった制度を導入し、強引に都市と農村との差異を明確にしようとするものである。したがって区域設定基準は不明確なものとならざるをえず、区域設定過程においては地元権利者の意向に左右され、それらに対する市町村・府県の調整は不十分で、設定された区域が合理的で妥当性があるものとはいえない。

その上、法の意図に反して市街化区域内においてもスプロール状の市街化形成がなされ、大規模開発用地がないため、さらに地価高騰も加わり、市街化を抑えるべき調整区域において各種の公的開発がなされようとしている。これは区域設定の意義を一層不明確なものとするもので、そのため法で認められている20 ha以上の民間大規模開発を規制しえなくなることも予想される。すなわち調整区域内においてもスプロールが進展していくことになり、都市農業について、現在さらに将来的にも農業生産上の重要な意義を有する近郊農業が破壊されることにもなりかねない。

日本における都市・農村関係の史的展開あるいは以上のような線引きの実態からすれば、日本においては都市圏を一体として都市的あるいは農村的土地利用計画を行うことの方がより妥当性を有するといえよう。

従来広域行政に対してはとかく批判が多かった。しかし広域都市圏で処理すべきものは多く、土地利用計画はその代表的なものである。広域行政の問題性は地域民主主義との関係にあり、それを損なわないように制度運営・計画決定を行えばよい。具体的には、広域都市圏全体のフレームと計画上の基本的ルールを圏域構成市町村が合意のうえ決定し、フレーム・基本的ルールの範囲内で各

市町村が土地利用計画案を作成し、それを市町村間で相互調整するというシステムである。相互調整機能は現在の府県から、市町村もしくは市町村の合意の上で委託した計画機関に移行させる。

フレームには、従来のような人口・住宅用地面積、工業出荷額・工業用地面積といったものだけでなく、少なくとも都市圏の生鮮農産物の自給をめざした農業生産量・それに必要な農地面積をも考慮しなければならない。土地利用計画の手順としては、まず農業生産・生態学視点からの土地条件評価に基づいた土地分類を基礎としながら、広域都市圏の大まかな地域分けを行い、次にその中に住宅用地・工業用地等の都市域を配分するという手続となる。市町村はその範囲内で、また基本的ルールに反しない限りで、自由な土地利用計画を行うのである。

このようなシステムを採用することによって、より合理的な土地利用計画が可能となる。農地利用計画についていえば、市街化区域内においては生産性の高い農地・農業地区の見直し、調整区域内においては農業生産性の高い地区で積極的に農業地を形成すると同時に、生産性に劣る地区を都市域とするといった、都市計画と農村計画が一体となった土地利用計画も可能となる。また同時に、線一本で土地の経済的評価を決定的なものとし、そのため権利者の必要以上の介入を招くといった従来の地区・地域設定上の弊害も除去しうることになる。

3. 今後の研究課題

研究の概要・問題点・課題などは各章末でその都度指摘したので、ここではこの研究全体としての課題・方向性について述べることにする。

3-1 研究内容について

本研究は地域管理研究の一分野としての都市内農地・市街地形成管理を対象とし、この分野に関する地域管理の全段階 第1段階：地域活動現象の機構解明・課題の対象化、第2段階：課題解決方法の開発、第3段階：課題解決方法の制度化、第4段階：制度の運営・地域への定着 をとり扱ったもので、この点においては、地域管理研究の先鞭をつけたものといってよい。

しかし研究内容的には、全体を通じて未熟な点が多いことは否めない。特に地域管理研究としての第3・第4段階の研究内容が不十分であり、これら各段階の充実をはかっていくことが、今後の一つの課題である。

しかしそれは、法制度化に際しては法学・行財政学等の、制度運営に関しては行政学の、地域定着化に関しては社会学・社会心理学・文化人類学といった極めて広範囲にわたる学門分野についての知識を必要とし、個人レベルでなしうることではない。しかしこういった政策科学ともいうべき

研究に関しては、従来いわれてきた学際型研究では充分アプローチしえず、先述した地域管理という立場からの専門性が必要とされる。換言すれば、地域管理という専門の立場から学際協力をうるというスタイルが必須となる。

研究のこの方向性は、第1・第2段階における課題がないということの意味するのではない。むしろ社会全体に対して明確に位置づけられた、具体的な個々の地域管理研究を通じて、課題に対する認識・洞察力を同時に深めることにより、この専門性の確立の基礎づくりに向かうことこそが重要性をもつものである。そしてこの種の研究の蓄積が、本来の計画学の成立を可能にし、さらには地域科学・地域学の成立へもつながるものであろう。

3-2 研究方法論について

この研究では特別な既存手法は用いていないし、新たな手法を開発してもしない。多くの一般的で常套化した手法の組み合わせが、とりたてていえば手法といえるものであり、個々の手法をとってみれば、改良すべき点はある。

しかし地域管理研究としてみた場合の研究全体の方法論、研究の全体的枠組という点においては、とくに問題は生じていないといってよい。

研究対象とする地域活動現象・地域環境問題等の機構の解明、それに基づく研究対象課題の対象化を経て、研究課題の対象化・明確化、という厳密でありながらかつ柔軟性をもつ研究課題の設定の仕方、さらには研究課題の社会全体に対しての明確な位置づけ、という研究の流れは地域管理研究においてはとくに重要であり、この点において本研究は充分評価しうるものである。

第5章 註

1. 農家所得にしめる農業所得のウェイトがいくら小さくても、一定の家計水準を維持するために、そのウェイトの小さな農業所得からの補充が不可欠であるとき、兼業にいくら傾斜している農家でも農地耕作は絶対的な意味をもつ。しかし兼業所得で家計を充分まかない、その残りすらも農業所得は達しないということになると、その農地耕作はかつてのそれとは質的意味を異にする。その段階でなを農地耕作を続けているのは資産価値を減じないためである。農地耕作の意味がそうなったとき、資産的価値を減じないということであれば、他の農家にその利用をゆだねることは、土地持ち労働者にとって望ましい。その場合、資産的価値の減少がおこらないという保障さえあれば、土地所有の経済的価値の実現をかならずしも地代に求める必要はないのであって、高地価の中でも、利用者の支払可能な低地代でもよい。

都市近郊農業地域の場合、農地価格は都市サイドからの論理で決定されており、農地を購入

して農業経営を行うことは、全く採算ペースに乗ってこない。しかし兼業農家の多くは早期に安定した職種に就いており、農業所得のもつ意味は極めて小さく、上述の型での農地流動は可能である。

2. この調査は、昭和53年に大阪府農業会議が府下のいずみ市民生協・かわち市民生協・羽曳野青年会議所所属の会員530人に対して行ったもので、回答数は457である。
3. 大阪府豊中市で固定資産税評価替えにともなう新固定資産税額の算出を試みた。それによると、都市計画税を入れた新固定資産税収は昭和52年度の75億円から、207億円にもなり、132億円の増収となる。

