

神奈川県緑地保全における農地の役割

はじめに

高度経済成長期より人口増加に伴う三大都市圏への人口集中が加速する中で、神奈川県は県の施策として第一次、第二次、第三次総合計画を策定し、人口、工業化、インフラの整備を進めた。1965年（昭和40）の第三次総合計画では「住みよい県土の実現」をメインテーマとしていた。その中で都市化における緑地保全の必要性と土地利用の合理化が計画の一部に策定されていた。とりわけ神奈川県における農地は、大都市近郊農業という立地条件を活用し、計画的集団農地の確保をこの計画書の中に加えた。また、生産緑地確保のため地域の農業従事者の所得向上を配慮する必要性を述べていた。

その後、新都市計画法が1969年（昭和44）に施行され、線引き制度が創設された。ここでの「線引き」とは、市街化区域、市街化調整区域の区域区分のことを指す。神奈川県では、県域の71%（約1,698 km²）において線引きを実施し1970年（昭和45）に告示した。告示された地域は、山北町、箱根町、真鶴町、湯河原町、津久井町、相模湖町、藤野町、清川村の7町1村の全地域、松田町の一部を除いた14市16町の計30市町（25区域）とした。

長島は、神奈川県における新都市計画法に基づく線引きによる農地の宅地並みの課税に着目し、自治体の自主財源による農業緑地要綱の設定によって、課税から農地を守るという効果はあるものの、農業や農地利用における問題が解決されるわけではないと主張している。同県での線引き後の農地利用の実態と農地転用からみた農民の対応を長島は考察しているが、農業経営の問題には言及がなされていない。

本稿では1975年（昭和50）から第3回の線引き見直しを実施した1995年（平成7）までの約20年間を検討する。そして、線引きの見直しの中で人口増加における緑地保全の役割を担う農地の動向について改めて整理する。加えて、総務省統計局の「統計でみる都道府県のすがた」、神奈川県農業統計、神奈川県都市部都市計画課による『かながわの線引きのあゆみ』に掲載された農地と農地転用面積を元に転用動向からみた農業経営について言及する。

1 神奈川県都市計画と緑地保全（1960年代）

東京都心に近い神奈川県は、1960年（昭和35）より同県の人口が3百万人を超え、第三次総合計画書策定時の1965年（昭和40）には4百万人を超え、人口増加が著しい時期であった。その後、2020年（令和2）になると人口は9百万人に達した。1960年代から人口増加傾向が顕著であったことを背景に、新都市計画法が1969年（昭和44）に施行された。加えて、神奈川県は首都圏整備計画による使命も関係していたこともあり、工業化、人口増加

による住宅問題をどのように県内にバランス良く整備を進めるかが課題であった。ここでは、線引き制度が創設されることにより工業化の推進、集合住宅の確保、そして緑地の確保といった規制をつくることで都市化の前進を鈍化させる効果を期待していた。このような状況の下、神奈川県第三次総合計画書策定時は、近郊整備地帯として首都圏と関係する約50 km圏までを地域に定めた。そして計画的な市街地の開発と共に自然環境の保全を図るため周辺地域には、人口流入と産業を既成市街地から吸収し人口と産業を定着させることを計画に含めていた。この総合計画書の中には「住みよい県土の実現」のために農地が緑地として必要であると考えられていた。

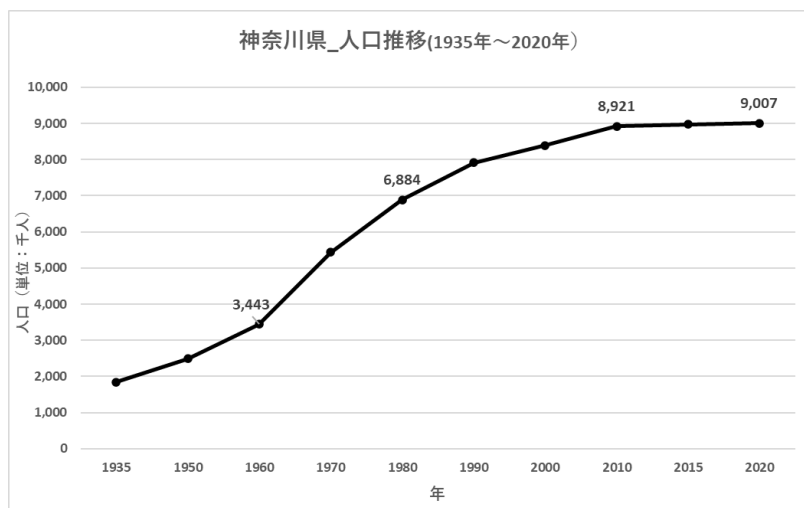
第三次総合計画書における自然環境の保全での農地は、土地利用の合理化の中での想定が大都市近郊農業としての立地を活かし、計画的集団農地の確保を掲げていた。生産緑地としての農地を確保するため、農業従事者においては、地産従事者と同程度の所得水準まで向上するよう配慮する必要があるとされていた。総合計画書の農業基本計画では農業経営の近代化を進めるべく、経営構造近代化対策として以下の4つを掲げた。¹

- (1) 農業団地化対策並びに農業構造改善事業
都市農業育成のため、広域な農業地域を計画的に確保する等、農業構造の近代化を進める。
- (2) 農業後継者等育成対策
企業的経営的経営者を育成するため、農業高校などとの連携を密にし、後継者育成施設の充実と教育体制の整備をはかる。さらに自主的研究集団組織の育成を助長するとともに、農協の営農指導等と連携し教育活動の充実をはかる。
- (3) 経営技術近代化対策
各種の省力化、大規模機械化等の技術指導ならびに品種改良などに積極的に取り組むことによって、技術革新と社会情勢の変化に対応しうる近代的な経営形態を確率するとともに、各種試験・研究体制を整備強化し研究成果等を総合的に実用普及するための推進体制を整備する。
- (4) 生産基盤の整備対策
生産緑地帯としての農業団地を計画的に形成するため、大型機械を中心に関連施設を整備し、土地改良、地力保全、草地改良などの基盤整備事業を実施する。また、家畜ふん尿の農地還元促進施策を含めて地力の維持、保全ならびに増進につとめる。

これらの項目は、食糧の供給源となる第一次産業の農業に携わる農家所得の向上をするた

¹ 第三次総合計画書、p476-p477 より転載

めの解決すべき課題だった。神奈川県は耕作地域は面積が比較的狭いだけでなく、分散しており、生産緑地が集中していないために収量の大量確保が難しい。農家所得を向上することが大きな課題であったと思われる。農地の集団化については第3章で検討する。一方で大都市圏を支える食料供給地である神奈川県は都心から見れば重要な位置づけである。都市化の波は、どのように農地へ影響を及ぼしたのかを第2章で検討する。



(図1) 神奈川県の人口推移(1935年～2020年)

2 安定経済成長期における農地の転用（1970年代と1980年代）

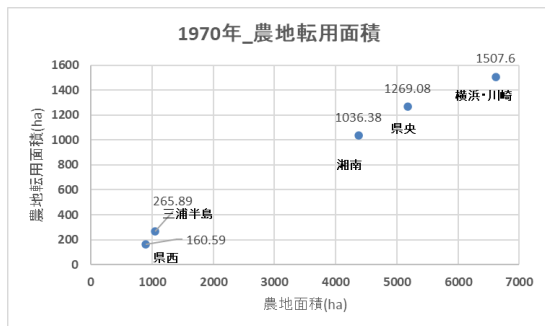
梶井は、宅地化が進む中でのスプロールの拡大が農地に与える影響として農地価格を押し上げる要因になっていると主張している。しかも都市形成のスピードが首都圏に拡大すると市街地近郊農業にとっては消費地への出荷をする機会となり、プラスの効果をもたらすが、一方で市街地の農地は人口増加の吸収場所となりうるマイナスの影響があるとしている。とりわけ宅地化による農地価格の問題を梶井は指摘している。² 長島は、新都市計画法による線引き実施後に農地に対する宅地並みの課税の対象地域として首都圏近郊圏、中京圏、市街化区域農地であった。これらの地域の農地に対して1976年（昭和51）から宅地並みに全額課税が実施されたことで農地転用を加速させたとしている。³

神奈川県の農地転用状況はどのような変化があったのだろうか。1970年（昭和45）から1985年（昭和60）の農地転用面積の変遷を線引きにおける広域都市計画圏の分類として、横浜・川崎、三浦半島、湘南、県央、県西の4つの地域の動向を図2～4に示した。1970年（昭和45）の転用面積を100%とすると、1974年は横浜・川崎地域以外の地域の

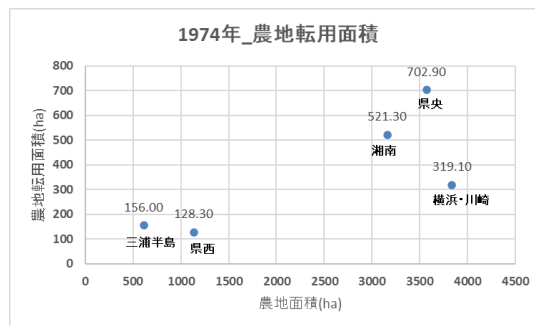
² 梶井功『都市政策と農業』p60-p61 農地の宅地化により農業用水路の下水化、畜舎の悪臭公害による移転、作物への被害により直接的な影響が出ると懸念を示した。

³ 長島弘道「新都市計画法と農業緑地」p316 農地に対する宅地並み課税は、当初にA農地、B農地であった。1973年から段階的に課税負担の調整が行われ1976年に全額課税が実施された。

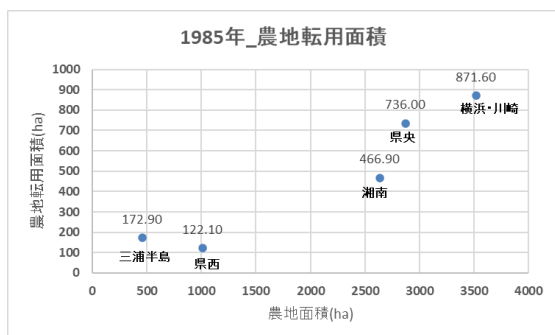
転用面積は 50%~80%の増加で、1985 年（昭和 60）は湘南以外の地域の転用面積は 56%~76%の増加となっていた。『かながわの線引きのあゆみ』によると、農地転用の 10%が住居への利用になっていた。横浜・川崎、湘南、県央の 3 つの地域では、農地転用が大きくなされており、都市化の影響を農業が受けていることがこれらの図から判明した。



(図 2) 1970 年農地転用面積、『かながわの線引きのあゆみ』より筆者加工



(図 3) 1974 年農地転用面積、『かながわの線引きのあゆみ』より筆者加工



(図 4) 1985 年農地転用面積、『かながわの線引きのあゆみ』より筆者加工

3 首都圏近郊農家の経済（1975 年～2000 年）

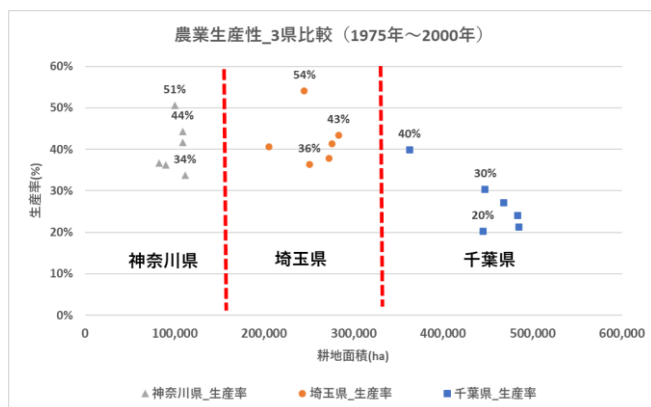
先に述べたように 1970 年（昭和 45）以降に農地転用が進んだ。主な転用用途としては、一般住宅用地で長島の指摘した農地が宅地並みの課税と重なるように、地価高騰が 1980 年（昭和 55）に入っても止まらず、継続的に農地の転用が行われていたようである。そして、遠藤は、農村生活研究発表会シンポジウムの中で次のように述べている。

例えば、最近の市街化区域の線引きをめぐって、都市化地域では土地転用によって農家の住宅の新改築がどんどん進められているということで、そういう恩恵に浴していない地域は、積極的に都市化に編入してもらおうという態度をとる。⁴

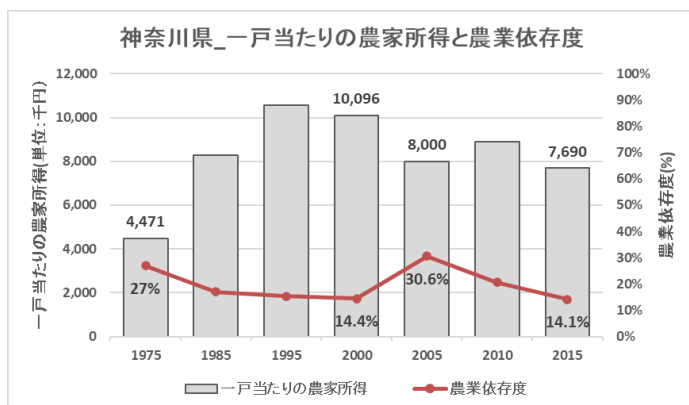
農家所得の向上が進んでいないために、都市化に編入したい農家の心情がうかがい知れる。一方、耕作面積に注目すると面積の広い地域においては、農業産出額が高いことは言うまでもない。そこで東京近郊の首都圏 3 県、千葉県、埼玉県、神奈川県の耕作面積（田、畑、樹

⁴ 遠藤登「都市化による農家生活の変化と今後の課題」p27 より転載

園地、牧草地を含む)を比較し、生産性について検討する。ここでは、1975年(昭和50)の3県の耕作面積は、千葉県165,900ha、埼玉県121,000ha、神奈川県28,100haだった。そして、1995年になると、千葉県143,700ha、埼玉県92,200ha、神奈川県24,100haと3県共に耕作面積が、千葉県が13%、埼玉県が24%、神奈川県14%縮小した。次に耕作面積が縮小されている中で、図5において耕作面積に対する農産物の生産性を3県で比較したものである。25年を通して最も生産性が高かったのは埼玉県であった。続いて神奈川県、千葉県の順番だった。耕作面積の最も小さい神奈川県が2番目の生産性の高さを示している。3県の中で耕作面積が最も広い千葉県は、1975年(昭和50)時点で生産性は40%で1995年(平成7)では20%と20ポイントも生産性が低下していた。また同年における埼玉県の生産性は54%、神奈川県は51%だった。さらに20年後の1995年(平成7)になると、埼玉県は18ポイント、神奈川県は17ポイントとさらに低下していた。3県共に農業の生産性は低下傾向ではある。しかしながら神奈川県は耕作面積が3県の中で最も狭いにも関わらず、埼玉次に次ぐ生産性の高さがあることを3県の比較を通して判明した。神奈川県の農産物は、付加価値が高く産出していると推測できる。生産性の低下は、以前として神奈川県の農業所得の向上という課題を根本的に解決にはなっていない。同県の農家所得と農業依存度の関係を図6で見ると、1975年以降は農業依存が低く、農業以外の所得が80%以上を占めていることも農業を専業にすることの難しさを表出させた。



(図5)「統計でみる都道府県のすがた」経済基盤データより筆者加工



(図6)神奈川県「統計データで見る神奈川県農業の概要」より筆者加工

おわりに

上述で述べたように線引きにおける神奈川県の大域都市計画圏に入っている地域は、農地の減少が見られた。そして第三次計画書における農業団地の整備は、耕作面積の減少から見ると、集団圃場の整備が進んでいない。人口増加は1995年（平成7）に8百万人を超え、また工業化が進んだ中で農地は宅地利用を中心に転用されたが、神奈川県は農業そのものを失うことなく、高付加価値をつけた作物の生産ができる経営に発展していた。農地面積の狭いながらも都市圏の近郊農業という役割があり、農産物を比較的高い価格で販売できるようになったと言える。図6からもわかるように、神奈川県の農家において農業依存度が低いということは、農業だけで所得を向上させるのが難しいことが明らかになった。都市化の影響を受け、農地転用という耕作面積の減少が証明している。農業所得向上の課題は残るが、都市近郊という立地を活かし、農家の地道な努力があつてこそ付加価値のある農作物の生産に結びついたのである。本稿では神奈川県の市民農園や観光農業のような農業経営の形態に関する変化について触れることができなかつた。農業経営の形態が高付加価値の源泉として、どのような発展をしたかは今後の課題である。

【参考文献】

- 石田裕通「神奈川県の農業と基盤整備」『農業土木学会誌』1985年、53巻7号、603-609
- 遠藤登「都市化による農家生活の変化と今後の課題」「地域社会の変化に伴う農家生活の展開方向—第18回農村生活研究発表会シンポジウム記録—」『農村生活研究』1971年、15巻1号、25-28
- 梶井功『土地政策と農業』1979年、家の光協会
- 神奈川県都市部都市計画課『かながわの線引きのあゆみ』1998年
- 神奈川県「統計データで見る神奈川県農業の概要」1975年～2021年（2023年11月5日アクセス <https://www.pref.kanagawa.jp/docs/vw7/cnt/f6626/index.html>）
- 神奈川県編『第三次総合計画』1965年
- 厚生労働省「人口動態調査」1965年～2022年（2023年11月3日アクセス https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?stat_infid=000040102241）
- 総務省統計局「統計でみる都道府県・市町村のすがた」経済基盤（2023年11月18日アクセス https://www.e-stat.go.jp/stat-search/database?page=1&statdisp_id=0000010103）
- 長島弘道「新都市計画法と農業緑地」『地理学評論』1976年49巻5号、314-325