

首都圏の都市化と農業

——市町村行政当局の判断と行動——

窪谷順次

- 一、はじめに
- 1 課題
- 2 都市化の概念規定
- 3 メトロポリス地域とメトロポリス外辺地域
- 二、首都圏における都市化の地域パターン
- 三、アプローチの方法
- 1 この接近方法をとりあげた理由
- 2 調査の方法
- 3 調査対象市町村の選定
- 四、メトロポリス地域の市町村
- 1 調査市町村の位置づけ
- 2 開発の主方向と問題点
- 3 都市化の進展による農業の変動
- 4 都市化に対応する市町村長談
- 五、メトロポリス外辺地域の地方都市
- 1 調査市町村の位置づけ
- 2 開発の主方向と開発に伴う問題点
- 3 工業開発と予想される農業問題
- 4 背後農村の状況
- 六、アンケート調査にみる都市化の動向と農業の対応
- 1 市町村の階層区分
- 2 都市化についての行政当局の判断
- 3 市町村の開発の主方向
- 4 都市化に対する農政の対応
- 七、むすび

一、はじめに

1 課題

戦後、日本経済の高度成長の過程で、いわゆる「ひずみ」と称せられる諸現象がいくつか発生した。その一つに経済力の大都市への一層の集積がある。とくに大規模な外部経済の集積をもつ東京・大阪では、産業や人口の集積が激しく、その累積的拡大の結果、これら的大都市には過密の弊害が発生し、過大都市問題という経済的社会的問題

題が生じた。

しかしながら近年、過大都市問題の関心の重点は、過密の弊害という側面もさることながら、むしろ都市の外延的拡大にともなう生じる諸々の問題へと移行して、都市化問題としてクローズアップされるようになった。都市の拡大現象は、全国の地方都市においても数多くみられるが、最も顕著なのはいうまでもなく東京や大阪によって代表される巨大都市においてである。

首都の場合を例にとってみれば、東京都の二三区やこれに隣接する川崎市・横浜市などの既成の大市街地々区への産業人口の集積はすでに限度に達し、オーバーフローして、集積地域は行政区域の枠をこえて外延に拡大を続けている。しかしながらその拡大は、長期的な展望をもった広域の都市計画にもとづいたものでは決してなく、無秩序、虫喰状の拡散にすぎない。市街地化は既成市街地々区に外接して連担的に行なわれるのではなく、飛地的な市街地の拡散が同時に行なわれ、したがって市街地化前線の背後には、なおかなりの農地・農家が取り残されるといった形で、都市拡大が進行しているのが現状である。⁽¹⁾

市街地化の状況は、国勢調査の人口集中地区分布図によって最も鮮明に示されている。すなわち東京二三区やこれに接する区部西郊の市町村から横浜市にかけて連担する人口集中地区の大きな拡がり、都心からほぼ放射状に伸びる鉄道や幹線道路に沿って、さらに外方に向けて断続しながら伸びており、いわばヒトデ型の市街地を形成している。⁽²⁾

このように巨大都市の都市拡大は、人口集積地域を外延的に拡大するという形をとって進行しているが、それは単に巨大都市とその周辺地域だけに止どまらない。この拡大はさらに外辺に散在する地方都市の開発を促がし、都

市化は広範囲に拡散することになる。したがってその中には数多くの市町村が含まれており、これらの市町村は、その位置・性格等によって都市化の進展に差がみられようし、各市町村が内包する問題も、農業への影響、あるいは都市化に対する農業の対応の形態も当然異なつてこよう。

この論文では、巨大都市としては東京を、そして次項以下でのべるように、東京を中心にして設定された広域計画地域である首都圏を対象地域として、そこで都市化はどのように展開しているか、都市化の展開に対して農業はどのような対応を示しているかといった問題の実態を明らかにしようとするものである。

しかしここでは、一定の方法で選択した特定の市町村を対象として、それぞれの市町村当局の状況判断とその行動計画を調査するという方法で、この問題に接近しようとするものである。すなわち、自治体行政当局が市町村の都市化の状況と都市化促進要因をどのように判断し、どのような問題の存在を認識しているか、そして今後の開発の方向をどこに求めようとしているか、そのためには自治体当局としてどのような行動計画をとろうとしているか、そしてこれに対してどのような農業行政の手法をもって農業を展開しようとしているかといった諸点について、明らかにすることである。なお何故このような市町村行政当局を対象とする調査といったアプローチの方法をとるかについての理由は、第三章で述べることにする。

2 都市化の概念規定

都市化の問題を論ずるに先立って、まず都市化の概念規定をしておく必要がある。都市化という言葉は、研究分野の差異によって様々に用いられているようであるが、一般的には、近代産業の発達によって進行をみた人口の

都市集中と、これにともなう地域および社会における諸変化を指しているようである。⁽³⁾しかしこの変化のなかでも社会学では人間関係・社会構造の変質を問題にするのに対して、地理学では地域関係の変化を問題とする。また人口学では、例えば「都市化とは、ある地域社会が生産力の発展によって蓄積された資本によって、近代的生産様式を發展させる現象であり、工業化を主体的な原動力として、生産・流通・消費の各活動分野の担い手となる労働力人口が、国の經濟發展に対応した形で吸収され、人口の集積が進行する状態⁽⁴⁾」というように、人口集積に力点を置いて都市化概念を規定している場合が多い。

したがって都市化の概念は、市街地化といった最も狭義のものから、意識や行動様式の都市化を含めた広義のものまで考えられる。しかしながら本稿で問題にしたいのは、地域社会としての都市の拡大にともなう物的条件の変化であって、アーバンゼイションという言葉で表現されている人間関係・生活様式・意識面の都市化ではない。

そこでひとまず都市化の概念を後退させて、ここでは「經驗的に最も確実度の高い实在現象としての生態学的ないし人口学的な過程としての狭義の規定⁽⁵⁾」をとる。そうすると「地域社会としての都市の属性規定は、居住者人口の密集した地域⁽⁶⁾」というきわめて明解なものとなり、都市化とは人口の地域的な集積の過程であるという概念規定があたえられる。このように都市化の概念を狭義に規定すると、都市化の指標は、人口の集積を示す総人口・人口密度・人口増加率、あるいは人口集中地区に関する人口統計などが中心となる。

3 メトロポリス地域とメトロポリス外辺地域

ある特定の都市の力、ないしは関係がおよぶ範囲を、その都市の都市圏とよんでいるが、その領域は指標に何を

とるかによって広狭様々である。とくに東京のような巨大都市の場合、近年都市地域の拡大は自覚しく、その関係する範囲は都県の枠をこえてきわめて広域に拡がっている。そこでまず巨大都市地域 Metropolitan Region とは何か。その概念規定をしておく。

大都市圏という用語について地理学の立場からつぎのような定義がなされている。すなわち「一〇〇万人クラスの人口集団を中心とした行政区画によらない地域的な、その意味において自然配置関係によって結合された範囲であり、その中には三段階がある。大都市はその著しい発展によって行政境界外に膨張し、まず市街化した地域、すなわち大都市そのものを、ついで直接日常的に関係をもつ地域、すなわち狭義の大都市圏、生活圏と考えてもよい、最後に間接的に勢力下におく地域、すなわち広義の大都市圏あるいは勢力圏を展開させる」⁽⁷⁾。

巨大都市地域についても、この定義を援用して、中核となる大都市と直接日常的な関連をもつ領域とし、とくに中核大都市に対する一日生活完結圏という点を強調して、この範囲をもって巨大都市地域とする。これはさきの定義の第二段階の範囲に該当する。本稿で対象とする巨大都市地域は、中核大都市としての京浜大市街地々城への一日生活圏であって、これは都心からほぼ五〇軒圏が考えられる。これを具体的にいうと、首都圏整備法に定められた既成市街地——これを中核大都市そのものとみなしてよからう——と、それをとりまく近郊整備地帯を構成する一六六の市町村が該当し、これをもって、東京の巨大都市地域とする⁽⁸⁾。以下本稿ではこの地域をメトロポリス地域と称することにする。

首都圏整備法では、関東各県に山梨県を加えた一都七県をもって首都圏としている。この首都圏は、東京を中心とした広域整備計画を樹てる対象地域として、いわば一つの広域行政区域とみることができるが、その地域設定の

基礎には、首都東京との一体性とでもいうべきものが想定されていたのではないか。それは東京の勢力下にある首都の関係地域ということであろう。そこで以下に、首都圏を前述のメトロポリス地域と、それ以外の地域に分け、後者をメトロポリス外辺地域と称することにする。

注(1) 例えば市街化がほぼ完了したと考えられる東京二三区においても、四〇年農業センサスでは、約一万戸の農家と約五四〇〇ヘクタールの耕地の残存を示している。

(2) 総理府統計局『昭和四〇年国勢調査・わが国の人口集中地区』の付図その1東京・横浜とその周辺。

(3) 磯村英一編集『都市問題事典』、一八頁。

(4) 南亮三郎・館総編『人口都市化の理論と分析』、一頁。

(5) 宮永健一『社会変動の理論』、一八九頁。

(6) 同書、一九〇頁。

(7) 前掲『都市問題事典』、五八頁。

(8) この地域は、東京都では島嶼部と西多摩郡の二つの山村を除いた三一市町村、神奈川県では箱根・山北・相模湖・津久井等の山村と小田原以西を除いた三〇市町村、千葉県では東葛飾・印旛郡と千葉市から富津町にかけての東京湾沿いの市町村を含む二八市町村、埼玉県では秩父の山間部と熊谷市以西を除く六四市町村、茨城県では県南西部の埼玉・千葉県に接する一三市町村など、一都四県にまたがる市町村からなっている。

二、首都圏における都市化の地域パターン

首都圏をメトロポリス地域とメトロポリス外辺地域との二つに分けたが、これは首都圏域での都市化の進展を考える場合、単に東京からの距離の差による都市化の強弱というだけではなく、両地域では都市化の波及形態が基本的に異なるのではないかと認識があったからである。そこで首都圏内の都市化の地域パターンについて、つぎ

のような仮説を立ててみた。

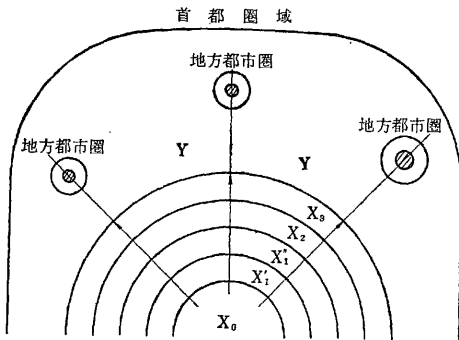
第一は、両地域の都市化の波及形態の差異に関するものである。すなわち、メトロポリス地域では、中核となる京浜の既成大市街地々域の拡大発展が直接の要因となつて、都市化は外方に向つて進行してゆき、いわば首都の都市化作用の影響を直接的に受けているのがメトロポリス地域である。したがつて地域内には多くの中小都市が存在するが、これらはすべて首都の郊外都市または衛星都市とみなし、それらの都市独自の拡大発展による都市化作用というものは一切捨象され、他の町村と一樣に、一方的に東京の膨張の影響を受けて都市化してゆくものであると考えられる。

他方メトロポリス外辺地域では、拠点となるいくつかの地方都市があり、その都市自体の都市発展によつて都市化作用を周辺地域に波及させてゆくという形で、都市化は拠点地方都市ごとに分散して進行してゆく。しかしこれらの地方都市といえども、その都市発展は、間接的には中核大都市の拡大の影響を受けたものであることはいふまでもない。

第二は、メトロポリス地域の都市化は、中核の既成市街地々域から外方に向つて、都市化の進行段階を異にする段階別地域の空間的序列として把握でき、これは中核市街地々域を中心とした環状構造を形成するという仮説である。メトロポリス外辺地域では、拠点となる地方都市ごとに一つの都市圏が形成され、その大きさはそれぞれの都市規模、これは都市人口の大ききで示されるが、この都市規模に対応するものとする。

以上のことを図示すると第一図のようなモデルが描かれる。X₁からX₃まではメトロポリス地域であり、Yはメトロポリス外辺地域である。X₁地域では、X₁からX₂まで漸次都市化の段階が低下する環状構造の形成が、Y地域では、

第1図 首都圏の都市化の地域パターン



首都圏の都市化と農業

地方都市ごとの都市圏の形成が想定されている。

メトロポリス地域を構成する一六六の市町村について、各市町村単位に人口集積に関する統計指標によって区分をすると、つぎのような都市化の進段階別地域に分けられる。(9)

X_0 中核既成市街地々域 人口集積が既に著しく大きくなり、

市街化はほぼ完了したとみられる地域である。人口密度はメトロポリス地域中最高であるが、人口増加は停滞的で、市街地の指標である人口集中地区の人口や面積がその市町村全体に占める割合は一〇〇%に近い。

X_1 市街化進行地域(その一) 中核既成市街地々域に外接し、

漸次これに組みこまれつつある地域。現在市街地化は急速かつ市町村域のほとんど全面にわたって進行中で、人口は三〇～三五年、三五～四〇年の両期間を通じて大巾に増加している。人口集中地区の人口・面積の増加率もきわめて大きい。

X_1' 市街化進行地域(その二) 市街化が比較的新しく、しかも

急速に波及してきた地域で、したがって人口集積も近年急速に進行し、スプーラル的都市化が著しいとみられる地域である。人口増加率は三〇～三五年にはマイナスかせいぜい自然増の範囲であ

つたものが三五〇四年には大巾な上昇を示している。人口集中地区の人口割合・面積割合はともにまだ小さい。 X_2 近郊農業地域(その1) 首都の都市化作用が波及しはじめているがまだ弱く、近い将来にはまだ市街化しないと予想される地域。 X_1 、あるいは X_2 、地域の外方に位置し、古くからの市街地々区以外には、新たな市街地の形成や人口集積はほとんどみられない。通勤圏の拡大によってその圏内に編入されるようになった地域で、人口増加率は三五〇四年の時期によりやく自然増かそれを若干上回る水準に上昇してきている。

X_3 近郊農業地域(その2) 首都の都市化の直接的作用はまだ波及していないが、次第に新しく近郊的条件にくり入れられつつある地域で、メトロポリス地域の最外縁部に位置しており、人口の集積はまだ生じていない。逆に人口は三〇〇三五年、三五〇四年の両期間を通じて減少ないし社会減を続けており、純農村に近い状況にある。

以上のようにメトロポリス地域の中心から外に向って X_3 から X_1 へと、都市化の段階が漸次低下するような環状構造を形成して、市町村が分布していることが、統計分析の結果から明らかになった。しかしこの環状構造は、現実には同心円ではなく、鉄道・主要幹線道路網に沿ってヒトデ形となり、また都市化の進行の期間が長い東京都の区部西郊や神奈川県など、都心からみて西南方向には高次の段階地域が遠くまで伸びており、逆に千葉・埼玉、さらには茨城といった東北方向に対しては、高次の段階地域はおくれた伸びとなっている。

なおこの地域区分は四〇年までの統計を利用したもので、四〇年以降都市化のテンポはさらに一段と激しくなっている。首都への一層の人口集積と交通条件の改善とは、メトロポリス地域の範囲を今後さらに拡大するであろうし、地域内でもこの段階別地域は、今日ではすでに外方に向けて一段階ずつ高次の段階に移行しているかもしれない。

第1表 首都圏の人口・面積・農業の規模

		首都圏	メトロポリス 地 域	メトロポリス 外 辺 地 域
総 人 口	(40年)	2,696万人	1,953万人	743万人
人 口 増 加 率	{30~35年	10.9 %	18.1 %	△ 1.2 %
	{35~40年	13.4	20.0	△ 1.0
全 国 シ ョ ア				
総 人 口	(40年)	27.4 %	19.9 %	7.5 %
総 面 積	(40年)	10.0	2.1	7.9
人口集中地区人口	(40年)	36.2	32.5	3.7
農 業 粗 生 産 額	(40年)	20.2	6.7	13.5
う ち	{野菜・花卉	29.9	15.1	14.8
	{畜 産	24.9	9.4	14.5
農 家 戸 数	(40年)	17.1	5.9	11.2
農 業 基 幹 勞 働 力	(40年)	18.9	5.6	13.3
耕 地 面 積	(40年)	17.2	5.3	11.9

首都圏の都市化と農業

メトロポリス外辺地域には、すでにかなりの水準の人口集積をもった県都クラスの都市を頂点として、数多くの地方都市が散在している。都市の成長という見地からこれらの地方都市をみると、なかには人口・産業の集積が停滞ないし衰退気味の小都市がかなりある。このような小都市ではその都市自体の都市化の進展も周辺地域への波及もほとんどみるべきものはないであろう。他方メトロポリス地域に集積する産業・人口を分散誘導させるため、あるいは県内の産業振興のため、その拠点として工業開発を主体とした都市開発、またはより広域の地域開発が計画され、現に進行中のものも多い。たとえば首都圏整備法の都市開発区域の設定がその一例である。(10)

メトロポリス外辺地域における地方都市のこのような都市開発は人口集積をよび、集積地域を漸次外延に拡大してゆき、周辺農村地域にも都市化作用を波及させよう。

このように都市化のタイプを異にする二つの地域を想定し、首都圏内の都市化の進展とその農業地域への侵襲の実態をみ

ることとする。なお首都圏とその内訳であるメトロポリス地域、メトロポリス外辺地域の規模を示すいくつかの統計指標をあげると、第一表のようになる。

注(9)

メトロポリス地域の都市化段階別地域区分は、児島俊弘研究員と筆者が行なった分画作業の要約であり、首都圏整備委員会『市街化過程における農業の適応』の第二章、第三章を参照。

(10) 首都圏整備法第二五条の規定により、既成市街地への産業・人口の集中を緩和し、首都圏内の人口・産業の適正な配置を図るため、近郊整備地帯の外方に、一六の都市開発区域を指定している。

三、アプローチの方法

1 この接近方法をとった理由

第一は消極的な理由である。首都圏という広域を対象とし、「都市化と農業の対応」という複雑かつ包括的な内容をもち、その関連する範囲の広い問題を、統計データの分析という方法ではなく、実態調査方式を取り入れて、より内部に立ち入った調査を行なおうとする場合、地域社会を構成する個別主体を対象とするよりは、市町村行政当局を、各市町村の状況を総合的に判断して行動する主体とみなして、これに調査の焦点を合わせる方がよりコンヴィニエンスであるからである。

第二は、より積極的な理由で、都市化対策、地域の工業開発や農業振興等々、地域の経済活動を動かすものとして、市町村行政当局の果たす役割は現在きわめて大きくなっているという判断をもつからである。

というのは、日本経済の高度成長の過程で国の地域開発政策は、都市化対策を含めて積極化したのが、多くの場合、都府県——市町村という地方自治体の行政ルートを経由し、これらを媒介として行なわれ、末端行政組織としての

市町村は、地域開発に関して過大とも思われるほどの役割を負わされてきている。また市町村自治体が独自に地域の経済活動に参与する度合いも強まってきている。すなわち市町村行政当局は独自の行政行動によって市町村経済にインパクトをあたえようとする。市町村自治体が主導する工場あるいは住宅団地の誘致運動、その他の産業振興計画、都市整備計画等々の行政的誘導措置がそれである。

以上、国の開発政策実施の下請機関としてであれ、市町村独自の行動としてであれ、市町村自治体の行動が地域経済の変動に寄与する度合いは、近年ますます大きくなってきている。農業部門に関しては、従来市町村自治体の役割は小さく、地域農政の担い手としては、むしろ農業団体が主体となっていたが、農業基本法以降市町村の役割は拡大している。¹¹⁾

このように市町村行政当局は地域社会の経済活動に大きな役割を果たすという理解に立って、都市化の進展とこれに対する農業の対応を明らかにするための第一次接近として、市町村当局の判断と行動に関する調査をとりあげたわけである。しかし市町村当局の行動のもつ意味が大きくなったとはいっても、あくまでそれは誘導ないし規制という範囲に止どまり、地域の経済活動の主体者でないことはいうまでもない。

2 調査の方法

市町村自治体行政当局に対する調査は、二つの調査方法の組み合わせによって行なった。一つは実態調査であり、もう一つはアンケート調査である。

実態調査は、前節でのべた都市化の地域パターンに従って、メトロポリス地域内では都市化の段階地域ごとに、

またメトロポリス外辺地域では拠点の地方都市の中から、少数の市町村を選び、市町村行政当局を中心にインタビュー方式による調査を行なったものである。

市町村行政当局を対象とする聞き取り調査は、行政当局が都市化に対応して開発と農政をどの方向にもっていくかとしているかを明らかにすることに重点をおき、したがって当該市町村の現況について行政当事者がどう判断しているか、そしてどの方向に誘導しようとしているか、誘導しないし規制の手法として何が考えられているかという問題を取り上げる。しかしこの問題だけを直截的に尋ねても適当な回答が得られない場合もあるので、全般的な質問を行ない、またある程度の数字データも集めて、それらの質問とデータの総合判断に立って上記の問題を抽出することにした。

聞き取り調査を行なった市町村の当局者の考え方なり方針が果たして典型的なものかどうかという点になると、従来この種の調査が広く行なわれていたわけではないので確証がない。この確証を得るためにはある程度大量データが必要である。これを得る目的で行なったのがアンケート調査である。したがってアンケート調査でとらえようとした問題も、その輪郭においては実態調査の問題とほぼ同一で、より単純化したものである。その内容はつぎのようなものである。

- ① 市町村当局は自市町村の都市化の現状と将来に対してどのような判断をしているか。
- ② 市町村当局が現在解決を迫られている最も重要な問題は何か。
- ③ 市町村当局は、自市町村の開発・振興の主方向をどこに求めているか。
- ④ 都市化の進展に対して、自市町村の農業の今後をどうみているか。

⑤ 都市化の進行が農業におよぼす諸作用のうち、農地、農業労働力の側面に焦点を合わせて、市町村当局の意見と対策について。

しかしこの種の問題をアンケート調査でとらえるのは非常に困難である。困難を避ける工夫は、調査票の設計の上で行なったつもりであるが、それにしても回答はきわめて表面的にならざるを得ない。また同一設問に対しても回答者が農業関係担当者か工業開発関係のものかによって回答の内容は異なつてこよう。

これら数多くの欠陥があるのを承知で、アンケート調査を行なったのは、最初にのべたように、実態調査を補完する大量観察のデータを得ようとしたためである。

3. 調査対象市町村の選定

調査対象市町村は、実態調査もアンケート調査も、メトロポリス地域とメトロポリス外辺地域に区分した中から選定した。

実態調査については、前章の都市化の地域パターンでのべたX₁からX₆へ、そしてさらにYという環状構造の、X₁からYに向つて引いた直線が切るそれぞれの地帯に該当する市町村を標本として選ぶことによつて、首都の拡大発展による都市化作用の波及する各段階のタイプをとらえることができるという考え方で選定した。ただしX₂とX₃については、都市化が完了しないしかなり進んだ地域なので、まだ農業的要素がかなり残存しているX₂地域を出発点として、X₁、X₂、X₃のそれぞれに該当する市町村を選ぶことにした。

メトロポリス外辺地域Yについては、多くの地方都市のうちで、工業開発計画をもち、現に実行に着手している

首都圏都市開発区域指定の地方都市を、近い将来急速な発展と都市化作用の外延的拡大が考えられるような潜在的要因を有する地方都市として、その周辺農村とセットにして選んだ。

具体的にはメトロポリス地域では、埼玉県内の自然条件がほぼ同じ水田地帯であり、都心とは同じ道路交通（東武日光線、国道四号線）によって結ばれ、ただ距離のみが異なるという条件の三市町村、X₁、X₂、X₃の越谷市、X₄の幸手町、X₅の大利根村を、三つの都市化段階の標本として選んだ。メトロポリス外辺地域では、栃木県内の都市開発区域に指定されている鹿沼市を、東武日光線に沿って前記三市町村の延長上にある地方都市として選んだ。

ここで若干の注意をしておかねばならない。メトロポリス地域の都市化段階区分は、昭和四〇年までのデータによって行なったもので、実態調査を行なった四三年初めの状態とはある程度ずれがあるということである。各市町村ともこの二年間余に都市化は一層進行している。場合によってはこの段階区分の順位を、一つずつX₁の方にずらしてもあてはまるとさえ考えられるほど変化は急速である。それにも拘わらず市町村間の相対的順位関係は変っていない。その意味でこのタイプ分けを選定の基準に利用したことは有用であったと考えられる。

つぎにアンケート調査対象市町村の選定であるが、つぎのような有意抽出を行なった。

メトロポリス地域では、X₁は農業はほとんど問題にならないのでこれを除き、X₂、X₃、X₄、X₅の四段階別につぎの抽出方法で市町村を選んだ。

- ① 各段階ごとに該当市町村のほぼ二分の一を抽出。
- ② 人口集中地区設定市町村の割合を大きくする。
- ③ 都県別に抽出率を均等化する。

第2表 アンケート調査対象市町村の選定

地域区分	該当市町村数	選定市町村数	県別選定市町村数			
メトロポリス地域 市街化進行地域Ⅰ (X ₁)	34	16	東京 4	神奈川 5	千葉 3	埼玉 4
〃 Ⅱ (X ₁)'	41	19	東京 3 茨城 1	神奈川 4	千葉 3	埼玉 8
近郊農業地域Ⅰ (X ₂)	26	12	神奈川 4	千葉 2	埼玉 5	茨城 1
〃 Ⅱ (X ₂)	48	23	東京 1 茨城 5	神奈川 1	千葉 6	埼玉 10
小計	149	70	東京 8 茨城 7	神奈川 14	千葉 14	埼玉 27
メトロポリス外辺地域						
人口10万以上	8	8	茨城 2	栃木 2	群馬 3	埼玉 1
5～10万	16	14	茨城 5 千葉 2	栃木 3	群馬 2	埼玉 2
3～5万	24	18	茨城 6 千葉 3	栃木 4	群馬 4	埼玉 1
1～3万	148	52	茨城 15 千葉 9	栃木 14 神奈川 1	群馬 10	埼玉 3
1万以下	107	28	茨城 5 千葉 6	栃木 1 神奈川 1	群馬 9	埼玉 6
小計	303	120	茨城 33 千葉 20	栃木 24 神奈川 2	群馬 28	埼玉 13
合計	452	190	東京 8 茨城 40	神奈川 16 栃木 24	千葉 34 群馬 28	埼玉 40

首都圏の都市化と農業

④ 実態調査対象市町村は除外する。
メトロポリス外辺地域については、
神奈川・千葉・埼玉・茨城・栃木・群馬の六県の三〇三市町村の中から、つぎの抽出方法で選択した。

- ① 四〇年国調人口規模別、三五—四〇年人口増加率別に区分し、人口規模・人口増加率の大きい市町村ほど抽出率を大きくする。
- ② 人口集中地区設定市町村はできるだけ選ぶ。
- ③ 人口減少率一〇%以上の市町村は除く。これはほとんど山村である。
- ④ 実態調査対象市町村は除外する。
- ⑤ 選定する市町村は、ほぼ各県に平均するよう配慮する。

以上の結果、メトロポリス地域七〇市町村、メトロポリス外辺地域一二〇市町村、合計一九〇市町村を選定した。アンケート調査対象市町村は、第二表のようになる。

注(11) 地域農政における市町村自治体の役割が、農業基本法以降拡大してきたことについて、小島昭氏はその理由としてつぎの諸点をあげている。

第一に、高度成長経済下、工業が農業生産の基盤を浸蝕し、農業自体で農業問題を解決させることが不可能となり、地方自治体も国とともに責任を負う必要が強まってきたこと。第二に、農政の一般経済政策化にもなつて、事業内容が多面化し、農業団体の役割が相対的に低下するとともに、公共的性格の強い施策が基礎となるので、これは行政ルートになじみやすいこと。第三に、農家の階層分化、部門分化に対応して農業団体が多様化し、農政の担い手としての主体性が弱体化したこと。第四に、農業構造の改善の過程で発生しつつある階層間・地域間・農業集団間の利害対立の政治的調整の役割が、実践的課題として市町村にかかってきたこと。第五は財政的理由として、構造改善事業等国庫補助以外に事業主体が多額の負担金をもつ場合が多いが、このリストの担保者として市町村自治体がクローズアップされてきたこと(小島昭「農業近代化と地方自治」『農林統計調査』一九六五年三月号)。

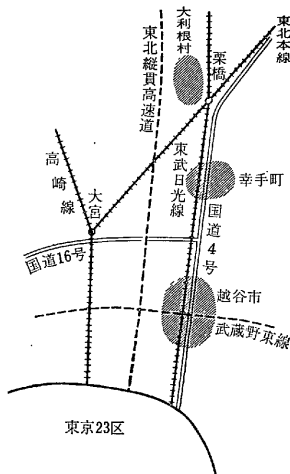
なお農政調査委員会『日本の農業28 市町村農政と農業集落』の中でも市町村の役割の増大に関して論じられている。

四、メトロポリス地域の市町村

1 調査市町村の位置づけ

東京区部を起点とする鉄道・道路の主要なものは、ほとんどが埼玉県内を放射状に南北に貫ぬいており、都市化の波は、ほぼこれに沿って外方に向つて進んでいる。調査の対象とした三市町村は、第二図のように、これらの鉄道網のうち県内では最も東寄りの東武日光線に沿っており、国道四号線が市町村域を南北に貫いている。そしてこの東部地域は、埼玉県では都市化が比較のおくれて始まり、しかし現在きわめて急速に進展しているとみられる地

第2図 調査市町村の位置



域である。

都心からの距離は、越谷市が二〇〜三〇軒の間に、幸手町は四五軒前後、大利根村は五〇〜五五軒の間にある。三市町村とも林野率一％以下、耕地率六〇％前後、水田率七、八〇％台というように平坦な水田地帯であり、林野がほとんどないことから市街地の拡大はどうしても農地の潰廃と結びつかざるを得ず、また水田地帯のため造成コストが高く、これが都心までの距離

離に比して都市化をおくらせていた主要な理由の一つになっていた。しかし現在の都心まで越谷市の四〇〜五〇分から大利根村の一時半という時間距離は、三市町村とも東京への通勤圏にくり入れ、都市化の影響は、人口増加、就業人口の流動状況に端的にあらわれてきている。

三市町村の都市化のテンポは、第三表の統計指標にみるとおりである。三〇〜四〇年の一〇年間の人口増減をみると、越谷市は後半五年間に急増しており、幸手町はようやく自然増の範囲を越える段階に、大利根村は減少率が後半になって縮小しているとはいえ、なお人口は減少している。この差は正しく都市化の段階差とみてよからう。

また就業人口の産業別動向や宅地面積の増加が示すように、労働力や土地利用の農業から都市への転換の場面でも、三市町村間には人口増加と同様な都市化の段階差があらわれている。そして注目すべきことは、人口減少の大

第3表 都市化の指標

		越谷市 X_1''	幸手町 X_2	大利根村 X_3
人口数	{30 年年 40 年年	46,250 人 76,571	23,985 人 25,169	12,309 人 11,655
人口増加率	{30 ~ 35年 35 ~ 40年	7.2 % 54.4	Δ 2.5 % 7.7	Δ 4.0 % Δ 1.4
産業別就業人口 構成 (40年)	{第1 次 第2 次 第3 次	23.4 % 39.8 36.9	37.3 % 28.4 34.3	59.3 % 18.8 21.9
同上増加率 (35~40年)	{第1 次 第2 次 第3 次	Δ 17 % 117 116	Δ 15 % 45 29	Δ 17 % 43 21
昼夜間人口比 ¹⁾	{35 年年 40 年年	0.824 0.752	0.864 0.808	0.828 0.742
東京23区通勤率 ²⁾	{35 年年 40 年年	14 % 30	13 % 16	8 % 12
宅地面積増加率 ³⁾	(35~40年)	56 %	18 %	11 %

- 注. 1) 就業人口についてのみ。すなわち 当市町村従業人口/当市町村常住就業人口
 2) 常住就業人口中東京23区で従業しているものの割合。
 3) 宅地面積は民有有租地宅地面積で、工場用地も含まれる。

大利根村をも含めて三市町村ともに、昼夜間人口比は大巾に低下していることであり、東京二三区への通勤率の上昇と合わせて、他市町村での従業、とくに東京への就業依存度が高まってきていること、換言すれば、東京のベットタウン化が越谷から幸手・大利根へと急速に進行していることを示している。

2 開発の主方向と問題点

a 越谷市 市当局は都市化の影響が顕著にあらわれてきたのは三七年以降と判断している。その根拠は、人口の社会増が三七年を境として爆発的に伸びていることである。これは地下鉄日比谷線の北越谷駅までの相互乗り入れの時期と対応しており、さらに四一年には北春日部駅までの延長が実現し、交通条件の改善が人口急増の基本的要因とみている。

東京までの時間距離の短縮は、当市が東京周辺の中で相対的低地価地域であったことと相俟って、東京居住者を誘引する。したがってこれを契機として、越谷市内の各駅周辺を中心に、ほとんど東武線沿線全域に及ぶ急激な宅地化が進行した。しかしその内容たるや計画的な住宅地域の形成とはほど遠い無秩序、乱雑な、まさにスプロールの典型ともいえるものである。

市当局が当面している問題は、すべてこのスプロールの都市化にもなって生じた問題である。学校・道路・水道・終末処理、その他の都市生活環境施設整備のための財政需要急増による市財政の圧迫、しかもなお社会投資の低水準と非効率等は、すべて人口急増とスプロールの宅地化に起因するものである。

したがって市の開発方向も、ベットタウン化は不可避として、宅地スプロールを抑制し、計画的に住宅都市を建設することを第一としている。⁽¹²⁾

越谷市のこれまでの計画としては、市制施行にともなって市としての最小限の機能を整えるための新市建設五年計画（三三―三七）、引き続いての第二次五カ年計画（三八―四二）があるが、後者の計画作成当初予想されなかった爆発的な人口増加が、計画期間中に発生し、人口増加の後を追う対症療法的な公共施設整備に手一杯で、都市開発・産業振興を内容とする長期総合計画の策定にまでは至っていない。

市当局は、四四年度を初年度とする本格的な都市開発計画の策定を検討中であるが、「緑と太陽に包まれた住宅都市」の建設という田園都市構想の方向だけが明示されている。しかしその具体的内容や実現の方法については未定である。その内容がどういふものになろうと、無秩序な市街地の拡散阻止、緑に包まれた住宅都市建設という以上、農地をいかに保全するかが、計画の主要な課題となるべきであろう。

第4表 越谷市の用途地域面積

	39年用途地域指定		42年の改訂		39~42年 増減率
	面積	構成比	面積	構成比	
商業地域	70 ^{ha}	5.2%	70 ^{ha}	3.9%	0
住居地域	946	70.0	1,426	78.5	51
工業地域	151	11.2	71	3.9	△53
準工業地域	184	13.6	250	13.7	36
用途地域合計	1,351	100.0	1,817	100.0	35
市域面積に対する割合	22.6%		30.4%		

首都圏の都市化と農業

市では三九年に用途地域制による土地利用計画を作成したが、スプロールの激化はこの用途地域を形骸化した。そこで四二年にこれを改訂し、指定地域を東武線沿線のほぼ全域に拡げた。改訂前後を比較すると第四表のように、用途地域面積は三五%ふえて、市全面積の三割を占めるようになった。用途別にみると、工業地域が半減し、住居地域や住宅・工場混合の準工業地域が大幅に拡大しており、今後も宅地化が市街化の主体となるという予想で、これを住居地域や準工業地域内に収めようとする狙いが、この改訂に示されている。しかし長期展望をもった総合的な開発計画をもたない現状で、この土地利用計画がどれだけの意味をもつものなのか、単なる色ぬりに終る恐れが多分にある。

スプロール阻止のために市当局が講じている行政措置としては、実効性の有無は別として、前記の用途地域の指定、宅造業者に対する行政指導、市開発公社による市内でのモデル的住宅地区建設という意味をもった一〇万坪の分譲宅地造成事業くらいである。

なお工場進出は宅地化の進行に先行しているが、市としてはこれまで積極的誘致も規制措置もとっておらず、工業化に関してはいわば放任という態度であり、今後は工場進出に対しては消極的である。

幸手町 町当局は、都市化現象の現われ始めた時期を三八年頃とみている。人口動態統計でみる限り、三七年から社会増が自然増を上回ってきているが、越谷市にみるような急増ではない。町当局の判断の根拠は、駅周辺を主体とする住宅のスプロール現象発生にあるようである。そして越谷市のような交通条件の改善による急激な宅地化現象はみられないが、東京の拡大発展は漸進的に同町をベットタウン化してゆくだらうと判断している。

幸手町では四二～五二年の長期振興計画を策定し、五二年人口を四〇年の一・九倍にあたる四・七万人と想定し、町の開発方向を示しており、町内の主産業である農業の振興、ベットタウン化を肯定して計画的な住宅地域の形成、工業団地造成⁽¹³⁾工場誘致という、農業・住宅・工業の三本建の開発方向をとっている。

このような開発方向の目標実現の誘導方法に関しては、上記振興計画の中で、一応四五年までの事業実施計画や財政計画のタイムスケジュールを出しているが、具体的な点については必ずしもはっきりしない。しかし振興計画の基礎となる土地利用計画については、周辺六町村で構成される幸手都市計画区域の指定を四一年に受けて、四三年初めには他町村に先駆けて振興計画に沿った用途地域区分、街路計画を作成しており、町当局の都市化に対応する町づくりの姿勢はかなり積極的である。

住宅開発については、町開発公社によって一・五万坪の宅地造成が完了しており、四五年までさらに二万坪の造成を計画し、これをモデルにして漸次住宅地域を形成してゆこうとしている。工業開発については、準工業地域に区分した中川沿岸地区に、町開発公社の手で四三～四六年に一一五・七ヘクタールの工業用地造成が計画されている。

なお越谷市の場合と同様に、幸手町でもベットタウン化は是認しながらも、住宅公団等の大規模住宅団地の造成

については、町内に既存の地域社会と異質な隔絶された集団ができるとして反対している。

c 大利根村 村当局の判断は、基本的には都市化現象はまだ現われていないということである。ただ将来の問題として、東北縦貫自動車道の加須インターチェンジが設置されると、村内全域がその影響範囲に入ることから村経済の変動は予想している。

したがって村の開発方向としては、インターチェンジ建設に対応した工業開発の方向と、村内農地の基盤整備状況から判断して農業振興を積極化しようという方向との二つの考えがみられる。前者の考えをもつ村理事者は、県が総合振興計画で同村を農業地域と認定していることに強く反発しているが、工業開発の具体策については全く未定である。

同村は幸手都市計画区域を構成する六町村のうち最も北に寄り、村としての開発の方向がはっきりしておらず、したがって都市計画の用途地域の作業も未着手の段階にある。概して村当局の都市化という問題に対する取り組みはきわめて消極的である。

3 都市化の進展による農業の変動

最初に、三市町村の三五～四〇年の農業の変化を示す統計指標を、第五表にあげておく。戸数・面積・基幹労働力は三市町村とも減少しており、都市化の進行が著しい越谷が減少率は最大であるが、専業農家率が最高なのも越谷であり、都市化の進行が中間的な幸手が兼業化は最も著しい。また、農業部門の労働生産性をみると、越谷が最高で、幸手・大利根の順に都市化段階に照応して低くなる。この労働生産性の格差は、都市化現象のあらわれてき

第5表 3 市町村の農業指標

	越谷市 X ₁ '	幸手町 X ₂	大利根村 X ₃			
農家戸数 (40年)	3,803戸	1,991戸	1,606戸			
同増加率 (35~40年)	△ 7.8%	△ 2.9%	△ 3.3%			
農家率	{ 35 年年 45 40 年年 22	{ 35 年年 49 40 年年 40	{ 35 年年 80 40 年年 73			
専業別構成比 (40年)	{ 専業 25 I 44 II 31	{ 15 59 26	{ 20 48 32			
増加率 (35~40年)						
耕地面積	△ 14.2	△ 4.1	△ 6.0			
基幹労働力	△ 24.5	△ 19.4	△ 15.2			
農業粗生産額	43.7	47.5	45.1			
農業粗生産額 に占める割合	米 { 35 年年 38.6 40 年年 31.3	野菜 { 35 年年 10.3 40 年年 28.8	畜産 { 35 年年 9.4 40 年年 17.5			
				米 { 35 年年 63.4 40 年年 59.1		
				野菜 { 35 年年 3.5 40 年年 13.5		
				畜産 { 35 年年 10.0 40 年年 12.3		
				労働生産性 (千円) { 35 年年 236 40 年年 449	{ 172 313	{ 236 287
				水田率 (40年)	81	71

首都圏の都市化と農業

八〇

た三五〜四〇年の間に生じたもので、この開きは野菜・畜産部門のウエイトの大小と相關しており、両部門の伸長は、都市化の進展と対応していたことを示している。

都市化の影響は、農業労働力の農外流出の増加という形で最初にあらわれる。三五〜四〇年の五年間の農家労働力の動向を、農家家族の基幹労働力（仕事を主とするもの）の増加寄与率によって示すと、第六表のようになる。

農家基幹労働力全体では、越谷の一〇・一%減を最大に、大利根・幸手の順に三市町村とも減少しているが、この減少は農家戸数の減少にほぼ見合っており、この分だけ農家労働力は農家世帯の外に流失したわけである。農業専従者は、都市化段階に対応して越谷・幸手・大利根の順に激しく減少しているが、三市町村とも農業専従者の老令女性化傾向はほとんどみられない

第6表 農家基幹労働力の就業状態別増加寄与率* (35~40年) (単位:%)

就業の形態	16~59才		60才以上		合計	
	男	女	男	女		
(越谷市)						
農業基幹労働力	農業だけ	△ 9.3	△ 10.7	0.5	△ 0.1	△ 19.5
	兼業	0.6	0.1	0.4	0.1	1.1
兼業基幹労働力	兼業主	0.7	0.1	0.7	0.1	1.5
	兼業だけ	3.5	0.3	3.0	0.0	6.8
合計	△ 4.5	△ 10.2	4.6	△ 0.1	△ 10.1	
(幸手町)						
農業基幹労働力	農業だけ	△ 6.4	0.6	△ 4.8	△ 0.1	△ 10.7
	兼業	3.1	0.1	0.4	—	3.6
兼業基幹労働力	兼業主	0.7	△ 0.1	0.2	△ 0.1	0.9
	兼業だけ	1.8	0.1	1.5	0.1	3.3
合計	△ 0.8	0.7	△ 2.7	△ 0.1	△ 2.9	
(大利根村)						
農業基幹労働力	農業だけ	△ 4.9	0.1	△ 3.0	0.1	△ 7.7
	兼業	1.5	△ 0.1	0.1	—	1.5
兼業基幹労働力	兼業主	△ 0.4	△ 0.1	0.1	—	△ 0.4
	兼業だけ	1.0	0.1	1.0	△ 0.3	1.8
合計	△ 2.8	—	△ 1.8	△ 0.2	△ 4.8	

* は35年の農家基幹労働力合計に対する就業形態別・男女別・年令別の35~40年の増減数の割合。

太字は増加率である。したがって市町村ごとの各欄の合計はこの増加率と一致する。

い。越谷の場合はむしろ女の減少は男のそれを上回ってさえている。兼業専従者の増加も、やはり都市化段階に対応して越谷・幸手・大利根の順になっている。そして農業労働力全体としてみても、越谷市の全面的な減少に対して、幸手では兼業従事者の増加が農業専従者の減少をある程度カバーして、農業労働力の兼業化が最も著しい。大利根は前二者に比して変動が相対的に少ない。

都市化の進行は土地の都市的需要を増大させ、土地の農業から都市的利用への転換を促進させる。この動きは地価上昇を促がし、代替地取得行動を通して農地移動にも影響をあたえる。そこでまず三五年以降の農地転用状況を見ると、第七表のようになる。

第7表 農地転用面積と用途別構成比の推移

(単位：%)

首都圏の都市化と農業

	35年	36年	37年	38年	39年	40年	41年
(越谷市)							
転用面積 (アール)	3,399	5,966	6,414	5,699	5,387	6,198	7,239
構成比							
住宅用	32.1	43.7	59.9	67.3	66.7	77.4	82.0
工場用	58.7	49.1	28.3	26.5	9.2	5.9	2.0
その他	9.2	7.2	11.8	6.2	24.1	16.7	16.0
(幸手町)							
転用面積 (アール)	812	432	892	525	868	559	683
構成比							
住宅用	24.0	73.0	42.3	71.6	27.4	76.0	31.9
工場用	41.3	0.9	45.7	24.0	56.2	17.4	38.2
その他	34.7	21.1	12.0	4.4	16.4	6.6	29.9
(大利根村)							
転用面積 (アール)	173	163	160	184	122	176	204
構成比							
住宅用	45.7	51.5	55.0	70.7	80.3	86.4	...
工場用	—	—	—	28.8	—	—	...
その他	54.3	48.5	45.0	0.5	19.7	13.6	...

注：4条，5条の合計，大臣許可分を除く。

この七年間の農地転用総面積が三五年の耕地面積に占める割合は、越谷九・八%、幸手二・一%、大利根〇・七%で、農地転用は正に都市化段階に対応した激しさを示している。

転用が最も激しい越谷の場合、転用面積は地下鉄乗り入れが始った三七年またはその前年から急増し、用途別にみてもこの時期を境にして、工場用から住宅用に重点が移り、四一年には八割以上が住宅用で、近年の激しい宅地化現象を物語っている。しかし幸手・大利根ではまだこのような明確な傾向はみられない。

越谷市の場合、農業委員会は、農地売却代金の農業への投資は皆無に近く、貸家・アパート等非農業部門への投資と代替農地取得が多く、後者はほとんどが税金対策と地価上昇をみこした投機的購入であり、第八表の所有権移転の大部分は、この代替地取得の結果とみている。代替農地取得は同一市町村内とは限らない。そしてほとんどは通勤耕作をしているが、農地の形態

第8表 農地の所有権・賃借権の移動 (35~42年合計)

	越谷市		幸手町		大利根村	
	面積	構成比	面積	構成比	面積	構成比
所有権移転	アール	%	アール	%	アール	%
自作地	33,510	67.3	8,900	76.6	1,600	24.5
賃借地	7,590	15.2	920	7.9	2,530	38.6
小作地	960	1.9	470	4.1	1,050	16.1
賃借権設定	770	1.6	120	1.0	360	5.5
解除	6,960	14.0	1,210	10.4	1,000	15.3
合計	49,790	100.0	11,620	100.0	6,540	100.0

維持がやっとであり、代替地取得行動は、農地価格を吊り上げるだけでなく、農地の非効率的利用を農業地域に拡大してゆくことを意味する。

三五〇四二年の農地移動総面積は第八表のようで、三五年の耕地面積に対する割合は、転用が最も激しい越谷の一二%を最高に、幸手5%、大利根四%というように、都市化段階に対応して農地転用率と同じように順次低くなっている。その内訳をみると、越谷・幸手では自作地の売買が圧倒的に多く、小作地売買（ほとんどが小作人への売渡し）や賃借権の設定等、耕作を目的とすることがはっきりしている移動はきわめて少ないが、純農村的性格の大利根では、これとは逆の結果を示している。

4 都市化に対応する市町村農政

越谷市の主要な開発方向は田園都市の建設にあった。したがって市農政も生産緑地としての農地保全が主要な課題となる。用途地域内にも現在かなりの農地が残存しているが、宅地スプロールによってもはや農地としての役割は失われつつあり、残された七割の地域へのスプロールをいかに阻止するかが問題である。農地転用規制の強化は有効な手段とはなりえず、むしろ積極的な農業振興策をとることによって農地保全は可能となるというのが市農政

の基本的態度のようである。しかし全域の農業維持はもはや不可能であり、農業に積極的な農家が相対的に多い市の外縁部の若干の地区に限定して、重点的な農業振興を図らざるを得ない。

越谷の農業はすでにみたように労働生産性・専業農家ともに相対的に高い。これを実現していたのは米プラス野菜または畜産の専業農家群であり、事実越谷は県下有数の野菜産地であり、養鶏地帯である。しかしその野菜産地も市街化の進展により漸次市域外縁地区に後退を余儀なくされている。養鶏についても状況は同じである。そこで市農政も残された農業地区で、米作省力化と、従来の普通野菜から軟弱野菜・花卉・施設園芸等への転換といった農業振興策をとっており、これらの地区を中核として農業地域を可能な限り広く保持してゆこうとしている。

幸手町では、農業振興は町の主要開発方向であるが、具体的には農地の基盤整備を進めることが中心となっている。基盤整備事業は町の産業振興計画の柱の一つであり、四三〜四六年の内水面大圃場整備事業と二つの耕地整理事業の完成によって町内水田の基盤整備はほぼ完了することになっている。

したがって幸手農業の主幹作目は水稻であり、稲作の反収増と省力を農業振興の主眼としている。これによって米作兼業農家の兼業の一層の促進と、米プラス野菜・畜産農家層のアルファ部門への労力ふりむけと、このアルファ部門の拡大発展を図ることにしている。

町農政当局は、市街化の農地浸蝕をあまり危惧していない。市街化は用途地域内におさまり、農業地域の保全是、土地基盤整備事業を軸とする農業振興策によって充分可能と考えている。ただ大都市近郊の施設園芸農業育成の立ちおくれは意識しており、今後の農業振興の主要な柱としてゆくようである。

大利根村は幸手町よりさらに農村的で、水稻作といちご栽培を中心とした農業振興を強調しており、事実開田と

陸田化によって水田面積は過去五年間に二割も増え、また全農家の三分の一はいちごを生産している。

村の農業振興策は、水稲の省力化と浮いた労力を野菜にふりむけて野菜生産を伸ばすことであり、野菜もいちごから施設園芸への転換を目指している。しかし東北自動車道加須インターチェンジの設置に対して、農政当局は、周辺優良農地（インターチェンジに最も近い部分に構造改善事業で実施した基盤整備圃場一〇六ヘクタールがある）の潰廃という事態が生じることを心配している。他方高速道路が大利根農業にもたらすプラス作用、すなわち京浜大市場への農産物輸送時間の短縮については、きわめて否定的である。

総じて都市化に対する農業の対応策も、インターチェンジ設置が惹起するであろう急激な変化の方を重視して、模索の段階というのが現状である。

注(12) 市当局はこの外に、現在建設中の武蔵野東線南越谷駅近くに設置予定の貨物駅と関連させて大規模流通センターを作り、これを中心とした商業地区の形成を開発方向の一つとしている。

(13) 幸手町の住宅開発は東京のベッタタウンとしてだけでなく、隣接する茨城県五霞村の工業開発と関連させて、同村の昭和六〇年の想定人口約五万のうち二万程度を受け入れる計画である。

(14) 越谷市の場合、隣接の岩槻市・春日部市・松伏村あるいは千葉県野田市などのより低地価の市町村の農地を購入しており、逆に越谷市より都心に近い草加市の農家が、越谷市の農業地帯の農地を購入する例もみられる。

五、メトロポリス外辺地域の地方都市

1 調査市町村の位置づけ

鹿沼市は、都心からほぼ一〇〇軒に位置し、宇都宮經由の東北本線利用あるいは直接東武日光線利用で、都心ま

第9表 鹿沼市の都市化指標

人 口	(40 年)	77,240人
人口増加率	{ 30~35 年 年 35~40 年 年	△ 3.6% △ 0.9
産業別就業人口構成比 (40年)	{ 1 次 次 2 次 次 3 次 次	34% 33 33
同 増 加 率 (35~40年)	{ 1 次 次 2 次 次 3 次 次	△ 16% 24 14
流入人口比 ¹⁾	{ 35 年 年 40 年 年	1.59% 1.81
昼夜間人口比 ²⁾	{ 35 年 年 40 年 年	0.960% 0.943%
農 家 率	{ 35 年 年 40 年 年	36% 32
耕 地 率 (40 年)		20%
林 野 率 (40 年)		67%
宅地面積増加率 ³⁾	(35~40 年)	12.4%

- 注. 1) 当地常住他市町村従業者と他市町村常住当地従業者との比。
 2) 就業人口のみ、当地従業者人口/当地住常就業人口。
 3) 民有有租地宅地面積で、工場用地も含まれる。

して後半五年間に減少率は縮小しているとはいえ、依然人口の減少している地方都市であり、県下人口五万以上の六市のうち人口が減少しているのは鹿沼市だけである。

同市の停滞は市の産業構造に起因している。産業別就業人口は一次・二次・三次ほぼ同数であるが、工業は木材加工工業に極端に特化して⁽¹³⁾おり、工業部門の体質改善なしには飛躍的な発展は望めない。また行政・商業の地方中心地という性格をもつが、隣接する宇都宮市の経済圏に包摂されて、独自の経済圏の拡大は困難な状況にある。三五・四〇年の流出人口比・昼夜間人口比の値が示すように、市の常住就業人口の他市町村への流出は、この五年間にむしろ激しくなっている。そして他市町村への通勤者の半分以上、他市町村から鹿沼市への通勤者の四割近く

で二時間半前後と、東京への通勤圏外にある。宇都宮市とは主要地方道宇都宮鹿沼線で結ばれ、その間一五軒弱で両市間の交流は密接である。

四〇年国調の人口規模七・七万人は、宇都宮・足利・小山につぐ県下四番目であるが、第九表にみるように、三〇〜四〇年の一〇年

間の人口変動は、前半五年間に比

は宇都宮市というように、両市間の労働力交流は大きい。

鹿沼市は、この停滞からの脱却を工業開発に求めたが、貧弱な市財政ではこれは不可能であり、首都圏整備法による都市開発区域の指定を受けることによって、国・県の助成をうけて大規模工業団地造成を容易ならしめようとした。そして四一年一二月、鹿沼都市開発区域が指定された。また東北縦貫自動車道が市内を通り、そのインフラ・チェンジの設置が市内に予定されていることなど、今後鹿沼市の都市化・工業化を促進するような条件変化が生じつつある現状である。

2 開発の主方向と開発に伴う問題点

市の開発方向は単一ではない。市町村合併によって市域が山間部にまで拡大したことから、市内は地形的にも産業分布の面からも決して均質ではない。したがって開発方向も地区によって異なり、市の西部・西北部は山間地帯で、前日光高原を主体とする観光開発と林業開発を主方向としており、南部の田畑混合地帯は農業振興、市東部の畑・平地林地帯は工業開発が主方向となる。しかし市全体として発展の軸となるのは工業開発である。

工業開発計画の骨子は、大規模工業団地を造成し、これを核として新規に金属・機械等の工場を誘致し、木工業主体の軽工業から業種構成の高度化した内陸工業地区への脱皮を図るとのことである。工業開発により、鹿沼市人口は昭和五〇年に一四万人と、一〇年間に一・八倍の増加を予想しており、開発付加人口を六・七万人と想定している。

市内の工業団地は、第一〇表のように、すでに小規模の金属工業団地と木工団地の二つがあるが、いずれも市

第10表 鹿沼市の工業団地住宅団地造成状況

	計画面積	造成面積	造成期間	事業主体	買取地価	立地工場
(工業団地名)						
鹿沼金属工業団地	1 ha	1 ha	~41年	市内金属工業の業者団体
鹿沼木工団地	40 ha	40 ha	38~42年	市内木工協同組合	坪 1,700~2,300円	27 社
鹿沼工業団地	264.5 ha	125.1 ha	41~44年	住宅公団	反当山林20万, 畑25万	43年9月から募集
(住宅団地名)						
日吉団地	2.2万坪	2.2万坪	42年完成	鹿沼市	坪 700円	300 戸
上ノ原住宅団地	5万坪	2.7万坪	43年~	住宅公団	坪 1,700~2,300円	用地買収済み

注. 鹿沼市当局からの聞き取りによって作成. ...は不詳.

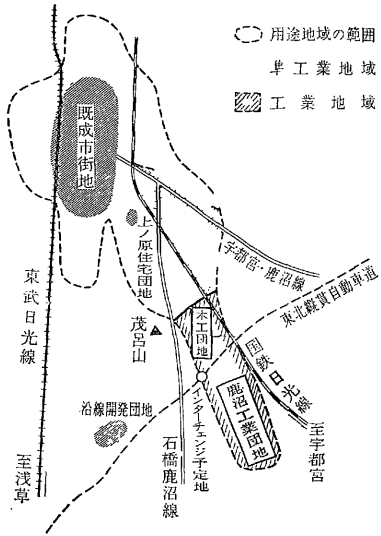
内に散在する工場を都市整備と既存工場の合理化の観点から集中移転したもので、工場誘致を目的としたものではない。

工場誘致の基盤を作り、工業開発の拠点たらしめる本格的な工業団地造成は、鹿沼工業団地が最初である。同団地は第三図の略図に示したように、市街地から東南に六〜七軒の平地林を主体とした台地であり、計画面積二六五ヘクタール、約八〇万坪の半分を現在住宅公団施工で県が委託をうけて造成中である。この一二五ヘクタール分は、大部分が平地林で一部畑から成り、買収は完了している。被買収者一六〇名、買収価格は反当山林二〇万円、畑二五万円と、北関東の工業団地造成の中では比較的安いといえる。

なおこの工業団地とは別に、市では建設予定の東北自動車道の沿線開発を目的として、住宅団地と軽工業団地を組み合わせた団地造成計画をもっており、すでに平地林を主に一〇万坪弱の用地を買収しているが、買収価格は山林五〇万、農地五五万円と、鹿沼工業団地の倍以上に上っている。

鹿沼市は、市制施行の二三年に用途地域指定を行なったが、都市開発区域指定後にこれを改訂し、用途地域を拡大している。改訂後

第3図 鹿沼市の開発略図



の面積一、六六八ヘクタールは市域総面積の五・四%を占めるにすぎない。その範囲は第三図の点線内の地域で、木工団地・鹿沼工業団地を工業地域に、とくに後者を工業専用地区に指定しており、用途地域はこの工業開発の拠点地区と既成市街地とを結んで、東南の方向に細長く伸びており、東北自動車鹿沼インターチェンジは工業地域内に設置が予定されている。

工業開発を主軸とした都市開発であっても、工業団地の造成と新規工場の

誘致だけがすべてではない。これとセットになった住宅地域の形成、そしてさらに都市施設の整備が必要であり、その空間配置を規制する土地利用計画の策定が必須条件であろう。

鹿沼市の場合、大規模工業団地造成だけが先行し、七万人近い開発付加人口をどこのように定着させるかという住宅地域形成の計画は、第一〇表の上ノ原住宅団地二・七万坪だけで、無に等しい。地価は急速に上昇しており、木工団地造成の際は坪一・三―二・三千円で用地取得ができたのが、現在ではその周辺は坪八千円といわれて

おり、大規模住宅団地造成のための用地を用途地域内に求めることはかなりの困難が予想される。工業団地造成とともに東北自動車道鹿沼インターチェンジ設置に関連して、その周辺地域をどの方向に誘導するかといった問題をも含めた、市としての長期的視点に立つ総合的な都市開発計画の不在、そしてその基礎となる土地利用計画の不在が、同市の工業開発の問題点であり、これがはっきりしない限り、現在行なわれている用途地域指定は単なる色ぬり作業の域を出ず、今後低地価を求めて住宅・工場の拡散が生じよう。

3 工業開発と予想される農業問題

前節でのべたように、鹿沼市は都市開発の手段として、八〇万坪の大規模工業団地の造成を中心とした工業開発を進めており、これに鹿沼インターチェンジの設置という新しい変動条件が加わって、停滞状態にあった同市に都市化・工業化のインパクトが加えられようとしている。市の農業もこの条件変化に対して無縁たりえない。以下、市当局への聞き取りによって得た情報をもとにして、農地・農業労働力・農産物生産物の三側面に限定して、工業開発にもなって予想される問題を整理してみる。

鹿沼市が工業開発を主体とした都市開発区域に指定された根拠の一つに、工業用地として豊富な平地林の存在があげられる。工業団地造成は現在まではこの平地林を主体としているため、農地潰廃は問題として表面化していない。しかし問題は今後にある。

第一は、工業団地造成計画面積の残り半分約一四〇ヘクタールについて、地価上昇という問題だけでなく、造成予定地区内に農地が多く、代替農地確保という問題を含んで、買収は難行している。また平地林についても、開

発地区周辺の農家の間ではこれを畑や桑園に転換する動きがさかんで、平地林即工業用地とはいえず、平地林をめぐって農業的利用と工業的利用との競合が予想されることである。

第二は宅地化による農地の浸蝕である。市内の転用面積は三五年を境に増加傾向にあるが、三五―四一年の合計一一ヘクタールは、三五年耕地面積の一・九%にすぎず、農地転用自体は鹿沼市農業にとってまだ問題視するほどのことはない。しかし工業開発の進行にともなう付加人口は、これまでの市内の農山村部から市街地周辺へという人口移動による宅地需要とは異なった急激な宅地需要増を招くことが予想され、用途地域を越えた宅地スプレールの発生が考えられるが、すでにみたように市当局にはこれを防ぐ住宅地造成計画はない。

第三は東北自動車道建設の影響である。この直接の影響を受けるのは農業振興を開発の主方向としている市の主要な農業地域であり、この地域は高速道路によって二分され、またインターチェンジ設置による周辺開発は農地転用増加という形で波及が予想される。現に自動車道建設計画の具体化とともに、農地価格は、代替農地需要の発生をみこんで、通常の農地としての売買価格水準反三〇万円前後をはるかに越す五〇―一〇〇万円といわれている。

つぎに農家労働力について、工業開発が未着手の三五―四〇年の五年間について、農家家族労働力の動向を、寄与率の形で示すと、第一一表のようになる。

農家労働力全体で、鹿沼市八・六%、栗野町九・六%の減で、これだけ農家労働力は農家世帯の外に、家を離れて流出したわけであり、この減少率は、都市化の進んでいる越谷市にほぼ匹敵している。就業形態の変化はさらに激しく、鹿沼市では農業専従者は一九%、一六―五九才の男女はともに一〇%という大幅な減少である。この減少の一部は農家世帯を離れ、一部は兼業化したわけであるが、兼業専従者はむしろ減っており、農業主や兼業主の農

第11表 農家基幹労働力の就業状態別増加寄与率* (35~40年) (単位: %)

		農家家族の仕事をするもの				合 計
		16 ~ 59 才		60 才 以 上		
		男	女	男	女	
(鹿沼市)						
農業基幹労働力	農業だけ	△ 10.0	△ 9.6	0.5	0.5	△ 18.6
	兼業 { 農業主 兼業主	3.3	1.6	0.4	0.1	5.4
兼業基幹労働力	兼業だけ	2.8	1.5	0.4	0.1	4.8
	兼業だけ	△ 0.9	△ 0.9	△ 0.1	△ 0.1	△ 0.2
合 計		△ 4.8	△ 5.6	1.2	0.6	△ 8.6
(粟野町)						
農業基幹労働力	農業だけ	△ 3.5	△ 9.4	△ 0.1	△ 0.3	△ 13.1
	兼業 { 農業主 兼業主	△ 2.8	1.1	0.4	0.0	△ 1.3
兼業基幹労働力	兼業だけ	1.8	0.9	0.2	△ 0.1	2.8
	兼業だけ	0.9	0.3	0.8	0.0	2.0
合 計		△ 3.6	△ 7.1	1.5	△ 0.4	△ 9.6

* 第6表の注を参照。

業従事者の増加は農業専従者の減少の半分を回復するにすぎず、農家労働力の変動の主体は流出ということになる。このことは鹿沼市の非農業部門の労働需要は、この段階ではまださほど大きくはなかったことを示すものである。粟野町になると農家労働力の兼業部門への移行はさらに少なく、また女の農業専従者の減少が顕著であり、両市町村とも農業労働力の老令女性化傾向は微弱である。

しかし鹿沼市の工業開発の進行は、近年急速な工業化の展開をみせている宇都宮地区の労働需要と競合しながら、現在すでに一部に労働不足がみられる鹿沼市や粟野町の農業労働力を強く吸収し、農業専従者の減少はさらに激化することが予想される。

市農政当局は、現在の労働力不足対策として、トラクター、コンバイン等機械の購入と農協の作業請負などによる稲作省力化を計画している。第一二表にみるように、鹿沼市・粟野町ともに、野菜・畜産両部門の伸

第12表 農業の動向

	鹿 沼 市		粟 野 町		
	40 年	35~40年 増加率	40 年	35~40年 増加率	
農 家 戸 数 (戸)	5,267	△ 3.9	1,542	△ 2.2	
専業構成比 (%)	専 業	30	25	△ 17	
	I 兼 業	41	32	△ 19	
	II 兼 業	29	14	31	
農 家 人 口 (人)	30,950	△ 11.9	9,100	△ 10.3	
農業基幹労働力 (人)	10,450	△ 16.7	2,890	△ 18.8	
耕 地 面 積 (ha)	6,277	△ 1.7	1,247	△ 0.8	
水 田 面 積 (ha)	3,082	5.3	749	4.0	
農業粗生産額 (100万円)	4,388	86	1,349	157	
部門別構成比 (%)	米	31.3	46	36	
	麦 類	13.1	5	△ 14	
	野 菜	22.7	228	21.5	513
	果 樹	1.2	46	0.8	83
	工芸作物	7.9	65	14.2	94
	種 苗・苗 木	2.1	667	0.5	500
	養 蚕	0.5	127	0.5	0
畜 産	19.9	265	37.4	515	
勞 働 生 産 性 (千円)	420	123	467	216	

注: 工芸作物はこんにやくが主である。粟野町はこの外に大麻がある。

長が著しく、これが両市町村農業の発展と急激な労働生産性の上昇をもたらした要因であるが、労力不足が生じているのはこの両部門であり、また自立経営農家は、この部門を担当している農家が主体となっている。この農家層の維持策として、市当局は後継者育成事業に力を入れているが、工業開発による労働力需給の見通しをたて、これに基づいてこれまでの農業振興事業の検討を行なってみる必要がある。

最後に、工業開発による鹿沼市の農産物消費人口の増加に対して、市農政当局は農業の対応をどのように判断しているかという問題についてのべる。

鹿沼市の農業粗生産額の三五〇四年の変化を部門別にみると、野菜・畜産部

門の伸びが著しく、とくに野菜は米とともに市農業の基幹作物となっている。野菜の中ではいちごが中心で市の振興作目として主産地を形成している。以上の点については栗野町も同様かそれ以上である。この外に生食・加工用とまとはじめ多種目の露地野菜があるが、最近はきゅうりを主体とした施設園芸が増えてきている。しかし野菜をはじめとした生鮮食料品は、ごく一部を除いて地元消費ではなく東京市場を対象としたものである。

鹿沼市のこのような生鮮食料品供給地としての性格が、工業開発の進展と東北自動車道鹿沼インターチェンジの設置という事態を予想したとき、どのように変化するかという判断について、市と県とはかなり異なっている。

県農政当事者は、東北自動車道の完成は東京市場への野菜供給の増大よりも、むしろ東北市場への伸びをもたらずであろうと予想し、これまでのいちごを中心とする主産地化が一層促進されるだろうとみているのに対して、農業改良普及所では、東京市場との結びつきが一段と強まり、鹿沼市農業はこれまでのいちご中心から、大都市近郊農業の形態をはっきりさせて、東京市場の需要に対応した高級野菜の生産に移行してゆく」と判断している。両者とも鹿沼市自体の消費増大を変動要因として重視していない。

これに対して市当局は、工業開発による市内の消費人口の増加に加えて、高速道路の完成は、沿線の都市化を促がし、鹿沼市農業は地元消費を含めた沿線都市への供給地としての役割が増大すると判断し、市農業もそこに重点をおいた野菜・畜産の振興の必要を強調している。

4 背後農村の状況

栗野町は、鹿沼市の南に接し、町の中心部から鹿沼市々街地までバスで二〇分、鹿沼市の経済圏に含まれる唯一

の町村である。耕地率七%、林野率八八%という値が示すように、町域の大部分は急傾斜の山林で、平坦部は町東部にかたまっており、農地はそこ以外には三つの沢に沿って細長く続いているだけである。

町の主要な開発方向は、林業開発と農業振興であり、後者については水田の基盤整備と機械化による米作の省力と、野菜・畜産部門の伸長を主体としており、事実両部門の粗生産額は、前掲第一二表にみるように、五年間に六倍もふえている。

粟野町は現在までのところ鹿沼市の都市化の影響はほとんど受けていない。他市町村への通勤者の半分が鹿沼市に通勤していること、また鹿沼市の商圏内にあるということ以外には、鹿沼市との結びつきはとくにない。いちごをはじめとする野菜や鶏卵等は東京市場向けであり、特産のこんにやくは全国商品である。鹿沼市の工業開発に関しては、農業労働力の流出が若干激しくなるという程度の判断で、現状では特別な対応策を考慮するという段階ではない。

注(15) 四一年の鹿沼市製造業は、木材・木製品・家具製造等の木材加工業のシェアが、事業所数・従業者数で五五%、製造品出荷額では六二%と圧倒的である。

(16) 鹿沼市への進出工場は、三四四二年の九年間に二工場にすぎないが、これに対して、同期間に県全体で三八六、宇都宮市だけでも八一工場が進出している。

六、アンケート調査にみる都市化の動向と農業の対応

1 市町村の階層区分

アンケート調査に回答を寄せたのは一六〇市町村で、回収率は八四%である。これを集計分析のためにつぎのよ

うに階層区分した。

まずこの一六〇市町村を、メトロポリス地域とメトロポリス外辺地域との二つに大別する。その理由は、調査対象市町村を選定したときとまったく同じ理由である。メトロポリス地域の六一市町村については、市街化進行地域その1(X₁)・その2(X₂)と近郊農業地域その1(X₃)・その2(X₄)といつた都市化臨階区分をそのまま採用して四区分とする。

メトロポリス外辺地域の九九市町村については、主として人口・労働力に関する統計指標によって、ある程度の人口集積をもつ地方都市(Y₁)、何らかの理由で人口集積がみられ、独自に都市化の力をもつと考えられる都市化町村(Y₂)、そしてそれ以外の町村(Y₃)の三階層に区分する。

	市町村数	構 成 比
		%
メトロポリス地域	61	38.1
市街化進行地域	32	20.0
その1 (X ₁)	16	10.0
その2 (X ₂)	16	10.0
近郊農業地域	29	18.1
その1 (X ₃)	8	5.0
その2 (X ₄)	21	13.1
メトロポリス外辺地域	99	61.9
地方都市 (Y ₁)	32	20.0
人口10万以上	7	4.4
5～10万	13	8.1
3～5万	12	7.5
都市化町村 (Y ₂)	30	18.8
その他町村 (Y ₃)	37	23.1
合 計	160	100.0

Y₁は、四〇年国勢調査時の人口が三万以上で人口集中地区が設定されている市であり、Y₂は、人口集中地区設定、三五～四〇年に人口増加、第一次産業人口割合五〇%以下、流出入人口比一・九九以下、という四つの条件のうち二つ以上を満たしている町村としたが、これらの指標は人口集積、都市化がある程度進んでいることを示すものである。Y₃はY₁・Y₂以外の町村という

第14表 都市化の進み方

	該市 町村数	都市化の進行形態別構成比 (%)						計
		市化とい て市数	都市化 完了	全 域 急 進	域 速 進	地 域 計 画 進 行	分 散 進 行	
メトロポリス地域	61	56	—	29	7	45	19	100
市街化進行地域(X_1 ・ X_1'')	32	32	—	50	6	44	—	100
近郊農業地域(X_2 ・ X_3)	29	24	—	—	8	46	46	100
メトロポリス外辺地域	99	59	—	3	46	29	22	100
地方都市 (Y_1)	32	28	—	4	57	18	21	100
都市化町村 (Y_1)	30	22	—	4	41	41	14	100
その他町村 (Y_2)	37	9	—	—	22	33	45	100
合計	160	115	—	16	27	36	21	100

ことになる。階層別市町村構成は第一三表のとおりである。

2 都市化についての行政当局の判断

市町村行政当局は、自市町村の都市化の状況をどのようにみているだろうか。

第一四表のように、一六〇市町村のうち一一五は何らかの都市化現象をみとめている。そして階層区分の性格から当然なことであるが、市街化進行地域(X_1 ・ X_1'')では全市町村が都市化現象を認めているが、メトロポリス外辺地域のその他町村(Y_2)では、四分の三の町村は都市化現象はまだ現われていないと判断している。

都市化現象を認めている一一五市町村について、その進み方をみると特徴的なことは、メトロポリス地域では市街化進行地域・近郊農業地域ともに半分近い市町村が、スプロールのな進行とみているのに対して、メトロポリス外辺地域の地方都市では、半分以上は地域を限って計画的に進行していると判断していることで、とくに人口五〜一〇万の地方都市にこの判断が多い。この対照は、前二章で述べたメトロポリス地域市町村のスプロールとメトロポリス外辺地

第15表 都市化の進み方を判断する根拠（複数項目に回答）

	項目別回答市町村の都市化をみとめている 階層別市町村に対する割合 (%)								都市化を みとめて いる市 町村数
	人口の 増加	住宅団 地の建 設状況	住宅地 の状況	工業団 地の建 設状況	工場 の進出 状況	農地 の潰 滅状況	農家 の少 減	その他	
メトロポリス地域	41	52	63	11	30	57	11	2	56
市街化進行地域 (X_1' ・ X_1'')	53	69	53	16	28	56	9	—	32
近郊農業地域 (X_2 ・ X_3)	25	29	75	4	33	58	13	4	24
メトロポリス外辺地 域	15	27	68	32	44	42	14	3	59
地方都市 (Y_I)	18	46	71	39	50	54	18	—	28
都市化町村 (Y_{II})	18	14	68	27	32	27	4	9	22
その他町村 (Y_{III})	—	—	56	22	56	44	22	—	9
合計	28	36	65	22	37	50	12	3	115

首都圏の都市化と農業

域の地方都市の都市開発という都市化の差異を、大量観察のデータによって裏づけることになろう。またスプロールの都市化は、首都近傍だけに止どまらず、外辺地域の Y_I や Y_{II} の町村にも及んでいることが注目されよう。

市町村当局が自市町村の都市化の進み方をこのように判断する根拠は、第一五表のように、人口増加・住宅地化・工業化・農地潰滅等の状況が主たるものとしてあげられている。これを市町村階層別にみると、つぎのような特徴がみられる。

メトロポリス地域では、住宅団地の建設を含めた住宅地化の状況を根拠としている市町村が圧倒的で、人口増加・農地潰滅と合わせて、いわゆる住宅スプロールの発生が考えられるが、メトロポリス外辺地域、とくに地方都市では工業団地の建設を含めた工業化を根拠とする市町村が相対的に多くなっている。しかも人口五〜一〇万、一〇万以上の地方都市では、工業団地・住宅団地の建設というように計画的な都市開発を裏づける現象を、判断の根拠としているものが多い。

都市化の予想について、今後五年間に自市町村の都市化を促

第16表 市町村が当面する最重要問題

	該市町村数	人口に減少する市町村の割合	急増する市町村の割合	住宅・工場・倉庫の無秩序な進出	公害	農業の停滞	その他	計
メトロポリス地域	61	7	36	33	7	13	4	100
市街化進行地域	32	—	66	16	13	6	—	100
その1 (X ₁ ')	16	—	63	13	13	13	—	100
その2 (X ₁ '')	16	—	69	19	13	—	—	100
近郊農業地域	29	14	7	48	—	21	10	100
その1 (X ₂)	8	—	25	63	—	13	—	100
その2 (X ₃)	21	19	—	43	—	24	14	100
メトロポリス外辺地域	99	30	5	19	3	24	18	100
地方都市 (Y ₁)	32	28	6	25	6	16	19	100
都市化町村 (Y ₁ '')	30	33	3	20	3	23	17	100
その他町村 (Y ₁ '')	37	30	5	14	—	33	19	100
合 計	160	21	17	24	4	20	13	100

首都圏の都市化と農業

進させるような環境変化を、予想できるとする市町村は全体の八割近くを占め、市街化進行地域の100%をはじめとして外辺地域の都市化町村でも七割台を示している。その内容としては、市街化進行地域では交通条件の改善と首都の拡大発展の直接的影響が強まることを、外辺地域の地方都市と都市化農村では、首都の拡大発展の直接的影響はほとんど考えておらず、自市町村内での住宅・工業団地の計画的建設を都市化促進の条件としているものが圧倒的である。すなわち、第二章でのべた都市化の地域パターンの仮説は、近い将来の都市化の予想に關しての市町村当局の判断からも、ある程度裏づけられたとみてもよからう。

3 市町村の開発の主方向

首都圏内の市町村は都市化の進展にともなう様々な問題を抱えている。現在市町村当局が解決を迫られている最も重要な問題としてあげているものをみると、第一

第17表 市町村の開發振興の主方向

	該当市町村数	項目別回答市町村の階層別市町村に対する割合 (%)									
		工開	業発	住宅開	地発	農振	業興	商振	業興	概開	光発
メトロポリス地域	61	41	66	49	25	18	8				
市街化進行地域	32	41	81	34	38	9	9				
その 1 (X ₁ ')	16	25	88	25	44	6	6				
その 2 (X ₁ '')	16	56	75	44	31	13	13				
近郊農業地域	29	41	48	66	10	28	7				
その 1 (X ₂)	8	13	88	63	25	25	13				
その 2 (X ₃)	21	52	33	67	5	29	5				
メトロポリス外辺地域	99	50	39	76	18	26	15				
地方都市 (Y _I)	32	72	41	69	44	22	19				
都市化町村 (Y _I)	30	37	37	70	13	43	7				
その他町村 (Y _{II})	37	41	41	87	—	16	19				
合計	160	46	49	66	21	23	13				

首都圏の都市化と農業

六表のようになる。

メトロポリス地域のうちでも都市化の著しい市街化進行地域では、越谷市の場合にのべたように、人口急増による学校・道路・上下水道、その他生活環境施設整備のための財政需要の急増が市町村財政を圧迫していることをあげている市町村が圧倒的である。これと対照的なのはメトロポリス外辺地域の地方小都市（人口三〜五万人クラス）やY_I・Y_{II}・Y_{III}の町村であり、人口減少による市町村内産業の停滞という問題を重視しており、市町村内産業の一つである農業の停滞を含めると、自市町村内産業の停滞を問題としている市町村は過半を占めることになる。

なお住宅・工場の無秩序な進出を問題にしているのは、メトロポリス地域のうちでも近郊農業地域、とくにその2の市町村である。

このような問題を抱えて、市町村当局は自市町村の開発・振興の方向をどこに求めようとしているか。開発方向は単一ではなく、二つ以上をあげる場合が多いが、第

第18表 市町村当局の農業に対する姿勢

	該当市町村数	百 分 比 (%)			
		なりゆきに委せて放置	現状維持	積極的に振	計
メトロポリス地域	61	2	16	82	100
市街化進行地域 (X_1' ・ X_1'')	32	3	22	75	100
近郊農業地域(X_2 ・ X_3)	29	—	10	90	100
メトロポリス外辺地域	99	—	11	89	100
地方中小都市 (Y_I)	32	—	16	84	100
都市化町村 (Y_{II})	30	—	17	83	100
その他の町村 (Y_{III})	37	—	3	97	100
合 計	160	1	13	86	100

首都圏の都市化と農業

一七表のように、市街化進行地域を除く市町村に意外に多いのは農業振興であり、メトロポリス地域のⅩⅠからⅩⅢ・ⅩⅣ・ⅩⅤ、さらに外辺地域のⅩⅥ・ⅩⅦ・ⅩⅧの順に、ほぼ都市化段階に対応して、これを主方向とする市町村の割合は大きくなっている。そして人口急増に悩む市街化進行地域や近郊農業地域ⅩⅥでは、人口増加をさらに促進するような住宅開発・住宅都市の建設を、外辺地域の地方都市では工業開発を主方向とする市町村が最も多くなっている。

4 都市化に対する農政の対応

自市町村農業の今後について、市町村当局の態度をみると第一八表のように、九割近い一三八市町村は、農業の振興に努力するという積極的な姿勢を示している。しかし階層別にみると、やはり都市化段階に対応して市街化進行地域では現状維持という消極的な態度の市町村が相対的に多くなっている。アンケート調査では市町村の統一見解を求めているが、農業に関する部分については、どうしても農政担当者の意見が強く出がちなので、全体としては実際以上に、農業重視の傾向がでていのではないかと思われる。

第19表 農業振興の中心となる作目

首都圏の都市化と農業

	作目別構成比(%)								
	稲作	露地野菜	施設園芸	果樹	酪農	豚・鶏・わとり	養蚕	養蚕	その他
メトロポリス地域	26	14	30	10	7	9	3	2	100
市街化進行地域 (X _{1'} ・X _{1''})	12	19	37	9	8	12	1	2	100
近郊農業地域 (X ₂ ・X ₃)	38	9	24	11	5	6	5	2	100
メトロポリス外辺 地域	39	9	16	2	9	7	13	5	100
地方都市(Y _I)	43	13	15	1	6	8	9	5	100
都市化町村(Y _{II})	40	7	14	2	12	8	11	6	100
その他町村(Y _{III})	35	8	18	3	9	6	19	3	100
合計	34	11	21	5	8	7	9	5	100

注. 農業振興の中心になる作目を1位から3位まで記入し、1位5点、2位3点、3位2点という点数で評価し、点数に換算して階層別に集計したものの構成比である。

農業を積極的に振興すると回答した一三八市町村について、その場合の中心となる振興作目をみると第一九表のようになる。

振興作目は、各市町村の農業をとりまく自然条件の差異によっても異なるが、都市化段階に対応した差異がかなりはつきり認められる。その典型は施設園芸に、そして逆の意味で養蚕にみられる。

都市化の進行が著しい大都市近傍で、農業を積極的に振興してゆこうとするには、農地の潰廃・地価上昇・農業労働力の都市への流出と努力不足・高労賃といった都市拡大が農業に及ぼすマイナス要因を克服して、市場近接地域という立地条件の有利性を活かした農業を行なうことである。この場合まず取り上げられるのは、高級野菜や花卉などの施設園芸・運搬能性の低い軟弱野菜、そして都市残滓利用の中小家畜などである。

振興作目の中で施設園芸の占める割合は、大市場に

近い市街化進行地域が最大であり、メトロポリス外辺地域の市町村では低下している。ただ純農村とみられるⅡⅢの町村でこの割合が逆に若干高くなっているが、鹿沼市の背後農村栗野町のいちご生産のように、大都市市場向けの遠郊農業がこの地域に成立していることを示すものであろう。

露地野菜についても施設園芸とほぼ同様な傾向がみられるが、酪農や中小家畜については、市場近接地域立地のマイナス要因もあって、はっきりした都市化段階に照応する差異はみられない。稲作は市街化進行地域を除けば、依然振興作目として最大の割合を占めているが、メトロポリス地域に限ってみると、ⅩⅠからⅩⅣ・ⅩⅤ・ⅩⅥへと、外方に向うにつれて施設園芸とは逆に、この割合は増大してゆき、稲作の地位は都市化の段階が低次になるほど強まっている。この傾向がよりはっきりしているのは養蚕であり、わが国の主要な養蚕地帯である北関東の市町村がこの調査の対象市町村に含まれていることも影響しているが、原料農産物としての養蚕は、市場近接地域の必要はなく、都市化の進展とは逆の関係にある。

つぎに都市化の進行が農業に及ぼす諸作用のうち、農地の潰廃と農業労働力の農外流出という面に焦点を合わせて、市町村当局はこれら農業にとつてのマイナス要因をどのように判断し、どのような方法で農業の維持ないし発展を図ろうとしているかをみてみる。

最初に農地に関する問題として、都市化の状況を考慮して、各市町村が今後確保しようとする農地の現在面積に對する割合をみると、第二〇表のようになる。

この割合は、市街化進行地域では農地の都市的需要の旺盛なことを反映して、現在の半分以下しか確保できないとする市町村が四分の一以上を占め、六割の市町村が現在の五〜八割程度しか確保できないという状況である。近

第20表 今後確保する農地の現在面積に対する割合

	構 成 比 (%)					計
	3割以下	3~5割	5~8割	8割以上	未回答	
メトロポリス地域	5	16	54	20	5	100
市街化進行地域	9	19	59	6	6	100
その1 (X ₁ ')	13	19	50	13	6	100
その2 (X ₁ '')	6	19	69	—	6	100
近郊農業地域	—	14	48	35	3	100
その1 (X ₂)	—	13	50	38	—	100
その2 (X ₃)	—	14	48	33	5	100
メトロポリス外辺地域	1	3	19	71	6	100
地方都市 (Y _I)	—	6	22	72	—	100
都市化町村 (Y _I '	3	—	27	63	7	100
その他町村 (Y _{II})	—	3	11	76	11	100
合 計	3	8	33	51	6	100

郊農業地域では三分の一の市町村は現在の八割以上の農地を確保しようとしており、外辺地域になると、このような市町村の割合ははるかに高くなる。このように農地確保の割合は、都市化段階にはほぼ対応するとともに、市町村農政当局の自治体行政当局の中での発言力の強弱を示す指標とも考えられる。問題は、何故これだけの農地を確保しようとするのか、その理由と農地確保の方策である。この問題については自由記入方式を採用したため内容は様々であるが、都市化段階に応じた差異がみられる。

理由であるが、市街化進行地域では、市街地の急激かつ無秩序な拡大という現状を反映して、緑地としての必要からこれだけの農地を確保するという市町村が多く、近郊農業地域では、園芸を中心とした近郊農業発展の基礎として必要最小限の農地確保というように、やや積極的な理由が多くなる。他方メトロポリス外辺地域では、地方都市も含めて、農業振興を開発の主方向とする市町村が多く、主産地形成・自立経営農家育成という目標の実現のためには、農地の潰廃は極力

抑制しようという積極的な姿勢が濃厚である。なお人口一〇万以上の地方都市では、市民への生鮮食料品の供給確保と、都市開発計画に基づいた農業地域の保全という計画的な理由をあげているものが多い。

農地確保の方策については、農業委員会の農地転用規制の強化という直接的方法には限界があるとして、土地利用計画を策定し、農業を継続する地域を明確に区分して、この地域に圃場整備、農地の集団化、機械・近代化施設の助成などを主体とした各種の農業振興事業を重点的に実施し、積極的な農業投資を行なうことよって農地の潰廃を防ごうというのが、階層を問わず各市町村にほぼ共通した考えのようである。しかしこれらの方法は、市町村独自の力でなしうる性質のものではない。新都市計画法、農業振興地域整備に関する立法、農地流動化を促進するような農地法改正等、国の立法措置と財政援助に対する期待が、アンケート調査を通じて市町村農政当局にかかり広くみられる。

つぎに農業労働力の流出に関する問題であるが、それが余剰労働力あるいは零細兼業農家の労働力で、専業農家・自立経営志向農家の規模拡大につながる限りは、むしろ望ましい現象である。問題は後者の良質基幹農業労働力の農外流出である。

農業労働力流出現象に対する市町村当局の姿勢も、市町村階層別に若干の差異がみられ、市街化進行地域ではやむを得ないとする市町村が多く、また流出を好ましくないと判断する市町村にはこれ以上の流出は不耕作地の急増を招くという切迫した理由がみられる。これに対してメトロポリス外辺地域では、農地の場合と同様、農業振興の推進のためには、農業労働力流出は極力抑制したいという積極的な姿勢を示す市町村が多くなってくる。

流出抑制の方策としてあげているものでは、農業後継者育成のための諸事業、すなわち農業技術研修・先進地視

察・後継者報償制度・後継者グループの育成、父子契約の推進、後継者育成資金の利子補給等々が圧倒的に多い。市町村段階の力で実行可能な方策は、実際問題としてこの程度のことに限界なのであろう。

この外には、主としてメトロポリス外辺地域の市町村であるが、可能な限り国や県の農業振興事業を誘引して、農地の基盤整備、施設の近代化・施設園芸の助成などを行ない、自立経営農家の育成をはかることによって良質農業労働力を引き止どめるといふことをあげており、積極的な農業振興策が、農地の潰廃、農業労働力の流出を阻止する方策であるとする考えが、市町村当局者に強いようである。

七、むすび

本稿では、首都圏という広域計画地域を対象とし、そこで都市化はどのように展開しているか、都市化の展開に対応して農業はどのような変化を示しているかといった問題を、市町村行政当局の判断と行政行動（目的実現のための行政的誘導ないし規制措置）の調査を通じて明らかにしようとした。

このために、まず対象地域をメトロポリス地域とメトロポリス外辺地域とに二分し、両地域では都市化の波及形態が基本的に異なり、メトロポリス地域では、中核大市街地々区を中心とした都市化の段階を異にする段階別地域の環状構造が形成されるという仮説を立てた。そして統計指標によって区分した段階地域別に選定した少数市町村の行政当局に対する聞き取り調査と、これを補完する意味でのアンケート調査を行なった。

これらの調査を通じて、都市化の進行に関して最初に立てた仮説は、市町村行政当局の判断という面に限定してではあるが、ほぼ検証しえたものと考ええる。そして都市化に対応する自治体当局の行政行動には、都市化段階に照

応する、かなりはっきりした差異を認めることができた。市町村農政に関しても同様である。生産緑地保全という都市サイドに最も密着した観点から農業の対応を考える自治体農政から、都市化の影響は、農業労働力の減少という側面では認識されず、むしろ大都市市場の生鮮食品供給のための主産地形成によって遠郊農業の成立をめざすといった農業の振興に積極的な市町村まで、都市化段階に応じた差異がみられた。

最後に残された問題として二つの点をあげておく。

第一は、市町村行政当局の判断や行動に關してである。行政当局が市町村の経済活動の変動に果たす役割はたしかに強まってきているが、行政当局の行動を決定するものは何かということが問題である。自治体の行政行動の背後には自治体の意志決定があり、意志決定を行なうプロセスで、自治体内の権力構造が何らかの形で反映されるはずであろう。市町村行政当局意志決定と権力構造との関連の分析がなされなくては、行政当局の行動を通じて地域の都市化への対応を判断するということはきわめて皮相な見方となろう。

第二に、この報告で扱ったのは、都市化形態の類型化、すなわち都市化形態の段階別諸特徴の指摘と、農業の対応形態の比較であり、いわば形態分類学の範疇に入る。しかもそのごとく一部分にすぎない。もちろん形態学的考察も必要であるが、「都市化と農業の対応」という問題を取り上げるかぎりには、都市化のメカニズムと、都市化が外延に拡大する過程で農業との接触が進むが、この領域で農業が変化する際の対応のメカニズムを解明することが最も重要な問題であろう。この点についての分析が今後の問題である。

〔付記〕 この報告は、渡辺研究員を中心とする地域研究グループが行なった首都圏の「都市化と農業の適応に関する調査」に参

加したとき収集したデータを基礎にしたものであり、
児島研究員からはアンケート調査票作成に際しての全面的な教示を
はじめとして、種々の助言と指示を得ている。

(研究員)