

都市近郊における地域農業振興の進め方

—京都市西京区大原野地区の事例—

吉 村 由 晴*

目 次

- | | |
|--------------------------|------------------|
| 1. はじめに | 3) 農業振興の現況 |
| 2. 大原野地区の特徴 | 3. 農地法第3条規制の取り組み |
| 1) 大原野地区の概況 | 4. ま と め |
| 2) 地域づくり基本構想と土地利用計画の取り組み | |

1. はじめに

都市近郊の農業地域は、近年、都市開発の進展により、農地の宅地化や地価高騰、不耕作地の拡大、無秩序な転用などが行なわれ、農業の生産基盤が急激に壊されている。その為、農業振興を核にした地域の総合的な振興計画が求められている。その際、大前提となる「土地利用計画」を地域住民と農家のくらしと生産に根ざしたものにどう創り上げていくかが肝要である。

地域農業振興における土地利用計画の重要性は、次の諸点である。

第1は、土地利用計画の意義について、①土地は、住宅や公共施設、食糧生産などの住民共通の財産（使用価値）の基礎である。②土地の利用、所有に関する住民合意の具体的なあり方として、公的管理（個別利益の追求ではなく、個別利益の調整、共通利益の追求を可能にする枠組のひとつの方法）の強化、③以上の考え方にに基づき、都市と農村の調整を住民合意の上に立って図っていくことである。

第2は、これらの具体的な形として、①線引（都市計画法、農振法）、②農地の転用規制（農地法第4条、5条）、③農地法第3条の規制（農地の権利移動統制）の3点があげられる。

線引は、都市計画法改正（1968年）により、無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため都市計画区域を「市街化区域」と「市街化調整区域」に区分し、実施された。また、農業振興地域の整備に関する法律「農振法」（1969年）で、農用地区域とその他に区分された。

都市近郊の農業地域、特に市街化調整区域は、都市側（都市計画法による線引）と農業側（農振法）の双方から2重に保全され、農業振興を図っていく区域とされている。しかし、公共施設の進出や道路用地、住宅団地の開発等が進み、規制緩和や線引の見直しが迫られている。

農地の転用は、農地法第4条（権利移動を伴わない農家自身による自己転用の許可）と第5条（権利移動を伴う転用、農家以外が購入などの方法で農地の権利を取得して行なう場合の転用許可）によって規制され、農業委員会と都道府県が、その許可事務（農地行政）を行なっている。

* 東北大学農学部食糧需給管理学研究室・研究生（新潟県・大江山農協職員）

一方、許可不要とする公共主体の転用や無秩序な転用の増加などで、農地の宅地化が拡大されている。

耕作を目的としない農地取得（農地の資産的、投機的取得）を排除する為に、「耕作する者が農地を持つ」という農地法の大原則を徹底し、農地法第3条（農地又は採草放牧地の権利移動の制限）の統制強化を行ない、農地を守っていくことが必要である。

第3は、第1、第2の課題を前提にした「農業振興計画」の策定と実践である。その中核となるのは、地域の農業生産力の総合的な発展を図ることと、農民経営（家族経営）の安定と発展を基礎に置くことである。

第4は、それらの振興計画を進めていく上で、関係機関（公的機関）と民間団体（農協等）との連携、協力が大切である。

以上の4つの課題を踏まえて、京都市西京区大原野地区の「地域づくり基本構想と土地利用計画の取り組み」等の事例を中心に検討してみたい。

2. 大原野地区の特徴

1) 大原野地区の概況

大原野地区は、京都市の中心部から約15km離れた西南部に位置し、亀岡市、大阪府と接している。地形的には、小塩山（641m）の裾野に広がる地帯で、平坦部は、水稻、野菜地帯となり、丘陵地と段丘は、竹林が広がっている。河川は流水に乏しく、そのため用水は、ため池と井戸に頼るところが大きい。

人口は、第1表に示すように、急増して10,423人、世帯数 2,817戸で、その内、農家戸数は449戸と、非農家の占める割合が84.1%と非常に高く、混住化が進行している。経営耕地面積は、234haで、田（169ha）と樹園地（55haの内、53haが孟宗畑）がほとんどを占めている（第2表）。農家戸数は、第3表に示す通り、減少傾向で推移し、1985年に449戸となった、その内訳は、専業39戸（9%）、第1種兼業106戸（24%）、第2種兼業304戸（67%）である。主な営農類型は、「水稻+タケノコ」が基本であったが、現在では「水稻+タケノコ+野菜」に変化し、軟弱野菜や施設園芸も増えている。

第1表 大原野の人口

| 年度 \ 項目 | 人 口 | 世 帯 数 |
|----------|---------|---------|
| 1980 | 6,908 人 | 1,804 戸 |
| 1985 | 10,423 | 2,817 |
| 対比 85/80 | 150.8 % | 156.1 % |

出所：国勢調査

第2表 経営耕地面積（1985年）

（単位：ha）

| 地域 \ 地目 | 田 | 畑 | 樹園地 | 計 |
|---------|-------|-----|-----|-------|
| 京都市 | 2,518 | 369 | 322 | 3,209 |
| 大原野 | 169 | 10 | 55 | 234 |

出所：農業センサス

2) 地域づくり基本構想と土地利用計画の取り組み

大原野地区は、1971年に都市計画法に基づく線引が実施され、全域が「市街化調整区域」に指定された。また農振法により「農業振興地域」にも指定された（1974年）。

一方、京都市のベッドタウンとして、洛西ニュータウンが大原野と大枝地区にまたがり建設された（1972年）。ニュータウンの入居開始（1976年～）に伴い市街化の波が急速に押し寄せ、非農家との混住化が進展し、そのまま放置すれば、スプロール化や乱開発の拡大によって、農業生産環境はもとより、生活環境にも悪化が予想される事態となって来た。

そこで、地域住民の意向や地域の動向を踏まえて、総合的な計画（大原野地域づくり基本構想）が、京都市経済局より委託された、大原野地域づくり研究会（学識経験者のグループ）によってまとめられた（1982年3月）。この基本構想の目標は「ニュータウン隣接農村地域での地域

第3表 専兼別農家戸数

（単位：戸，％）

| 地域 \ 項目 | 年度 | 実数 | | | | 割合 | | | |
|---------|------|-------|-------|-------|-------|------|----|----|----|
| | | 農家戸数 | 専業 | 1兼 | 2兼 | 農家戸数 | 専業 | 1兼 | 2兼 |
| 京都市 | 1965 | 8,900 | 1,962 | 2,060 | 4,878 | 100 | 22 | 23 | 55 |
| | 1975 | 7,055 | 769 | 1,203 | 5,083 | 100 | 11 | 17 | 72 |
| | 1985 | 6,236 | 802 | 1,058 | 4,376 | 100 | 13 | 17 | 70 |
| 大原野 | 1965 | 553 | 106 | 210 | 237 | 100 | 20 | 38 | 42 |
| | 1975 | 496 | 56 | 102 | 338 | 100 | 11 | 21 | 68 |
| | 1985 | 449 | 39 | 106 | 304 | 100 | 9 | 24 | 67 |

出所：農業センサス

づくりの基本的方向と農業振興の具体的方向を明らかにし、地域の土地利用のあり方と実現手法を構築すること」にあった（註1）。

基本構想（報告書）の中心は、第4章「地域整備と土地利用計画の基本的方向」である。その中で、大原野地域の問題について、次の点を指摘している。①農地転用が続出して、混住化の傾向が強まり、また転入者が急増するもとの、非農家世帯の増加に対する都市的な生活基盤整備への要求が高まっている。②各農家の土地利用プランに係わりなく線引が行なわれた為、営農意欲を持ちながら農用区域内に自分の農地を所有していない、その逆のケースも生じている。③農用区域から除外された「農振白地農地」は、131.4haにもなり、大原野全農地の32.4%に達している。白地農地は、農業地域内の開発予備地としての性格が強く、耕作放棄や無秩序な開発の対象となりやすく、転用の拡大が危惧される。

そして、大原野地区の今後の土地利用計画の基本的な考え方について、報告書は提案している。1982年に改正された土地改良法によって、圃場整備事業の換地処分を通じて従前の農地を農外目的の土地として生み出すことが可能となった（創設換地）。この制度の有効活用により、従来のような農用区域と非農用区域の区分だけでは、事業後に発生する農地転用を計画的に進める事ができない為経過措置的な土地利用区域として「暫定農業区域」（農用区域と非農用区域の中間的性格）を新しく設けた点が注目される。

基本構想による大原野地区での実践は次の通りである。1977年に大原野農協が中心となり「大原野地域振興と農業を考える会」が結成された（構成員は、農協役員、農業委員、生産組合、婦人部、老人会、自治会等の代表からなる）。「考える会」では、新農業構造改善事業（新農構）への取り組みが検討され、基本構想による農業振興の方向（①京都の食糧供給基地として位置づけ、多品目集約的な都市農業を確立する。②大原野の農業を京都市全体の環境・緑地的機能・観光レクリエーション機能として位置づける）に基づき、計画が策定され事業開始に至った（1982年）。

新農構事業の実績は、第4表に示す通り圃場整備（9.6ha）、道路、水路、ため池整備や各集落の農産物集出荷場整備（6ヶ所）、ライスセンターの設置（1988年）、集落センターの建設（2ヶ所）、タケノコ栽培での土入れ作業に機械導入（バックホー）などが実施され、1988年度に完了した（総事業費約6億円）（註2）。

1984年度からは、新農構事業の一環として、「府営圃場整備事業」が着工された。その主な特徴点は、基本構想における土地利用計画の考え方を取り入れ、整備区域を土地利用目的別に、非農用地、暫定農用地、専用農用地の3段階に区分していることである。

3区域の定義は、「府営圃場整備後の土地利用構想について」（註3）の中で次のように述べられている。

① 非農用地区域

府営圃場整備計画決定後、農地以外の土地利用をする区域（換地計画区域には入れるが、工事は換地に必要な程度のことしか行わず、今回は農地としての整備はしない。農振白地区域）

② 暫定農用地区域

府営圃場整備事業の完了の公告のあった日から、少なくとも8年間は農地として利用する区域

第4表 大原野地区農村地域農業構造改善事業実績

| No. | 整備施設 | 規模 | 整備年度 |
|-----|-------------|------------|-----------|
| ① | 区画整理 | 9.6ha | 1981～1984 |
| ② | 農道整備 | 2,303m | 1981～1985 |
| ③ | 用排水路 | 891m | 1987 |
| ④ | ため池 | 3か所 | 1987・1988 |
| ⑤ | 集落営農改善施設 | 40㎡ | 1982 |
| ⑥ | 野菜集出荷施設 | 52.5㎡ | 1985 |
| ⑦ | 農畜産物集出荷貯蔵施設 | 94.6㎡ | 1986 |
| ⑧ | 〃 | 88㎡ | 1986 |
| ⑨ | 農産物集出荷施設 | 85.2㎡ | 1987 |
| ⑩ | ライスセンター | 2棟 508.67㎡ | 1987～1988 |
| ⑪ | 農産物集出荷施設 | 49㎡ | 1988 |
| ⑫ | 猪害防止施設 | 1,650㎡ | 1982 |
| ⑬ | 集落センター（小塩） | 232.4㎡ | 1984 |
| ⑭ | 集落センター（春日） | 350.2㎡ | 1986 |
| ⑮ | バックホー | 1台 | 1986 |

注（③，④の内2ヶ所，⑨は高生産性水田農業確立緊急対策事業で実施）

出所：大原野地域振興協議会『農村地域農業構造改善事業（一般型）の概要』

（今回の事業では農地として整備する。農振農用地区域）

③ 専用農用地区域

将来とも優良農地として保全し、農業振興を図る区域であって、農地以外の土地利用は認めない区域（農振農用地区域）

大原野の圃場整備事業は、農業生産性の向上や合理化だけの整備ではなく、事業後における無秩序な転用を未然に防止し、優良農地を確保すると同時に、将来の農村集落用地（宅地）も一定面積確保し、計画的な生活環境整備を行なうものである。

その主な事業内容は、標準区画32a（実際は20a区画が中心）、農道の幅員（3～5m）として、大型機械化営農の対応と将来の都市的利用も考慮され、また用排水路の分離整備で乾田化を図り、水田での露地野菜生産の振興が進められている。圃場整備面積は、水田68ha、畑3ha、合計71haとなる。その内、非農用地区域は、5.3ha（7.4%）、暫定農用地区域は、2.5ha（3.5%）、

両方合せて7.8ha (10.9%)である。

都市化の進行する中で、都市（開発）と農村（農業）が共存しうる土地利用計画を、どのような体制で創り上げたかを見ると、大原野では、農家、住民の意向を踏まえ、基本プランを策定し、その具体的計画を地域全体の合意を得て進めてきた。それらの主導的な役割を果たしたのは、農協や土地改良区も含めた地域での主体的な組織と行政機関（京都府、市役所、府農業会議等）との連携、協力体制である。

3) 農業振興の現況

大原野地区では、構造改善事業や圃場整備事業による生産基盤の整備と合せて、野菜を中心とした多品目集約的農業が展開されている。農業生産の販売高は、第5表の通り、タケノコ、ナスの2大品目を中心に軟弱野菜等の多品目の販売が行なわれている。野菜生産農家の組織化も進められ、現在12の生産組合が活動し、共販体制と価格安定制度の導入等に努めている。また農家婦人部による「加工食品友の会」や春日町の農家を中心に自家用余剰野菜の産直市「春日町どろんこ市」が実施されている（第6表）。水稻では、ライスセンター設置（1988年）に伴い、農作業受

第5表 農産物の農協取扱高（1989年）

| 品 目 | 販 売 高 |
|-----------|---------|
| | 千円 |
| 米 | 23,276 |
| タケノコ（生食用） | 57,846 |
| 〃（加工用） | 14,584 |
| ナス（生食用） | 160,758 |
| 〃（加工用） | 2,343 |
| キュウリ（露地） | 3,155 |
| 〃（温室） | 3,896 |
| 白菜 | 11,675 |
| キャベツ | 3,833 |
| トマト | 5,312 |
| 枝豆 | 2,443 |
| ホウレン草 | 13,646 |
| シロナ | 20,553 |
| 雑野菜 | 9,601 |
| 合 計 | 332,921 |

出所：大原野農協総会資料

託組合（8戸）が結成され、作業受託を進めている。

農業の担い手は、当地区でも深刻な問題で、農業労働力の高齢化、若い世代の農業離れが進行している。その一方で、野菜づくりを中心に農地の高度利用を進め、家族経営による集約的農業で農業所得を向上させている農家も存在している。当地区で聞き取りした農家で、水稲（90a）と温室（450坪でトマト、キュウリを作付）で農業組収入1,000万円以上とか、後継者と一緒に、水稲（55a）、タケノコ（80a）、露地野菜（ナス、キャベツ、ハクサイ、小カブ、ハウレン草）の多品目集約栽培で高収益を上げている。

第6表 大原野地区の生産組織

| 組 織 名 | 員数 | 活 動 概 要 |
|-----------------|----|---|
| 春日第一園芸組合 | 10 | 地域特産物としてのナス、キャベツ、ハクサイ等について出荷経費の節約及び市場での有利販売を行うため集落毎に組織化し、農協で一元集出荷を行い共同活動を行っている。 |
| 春日第二 " | 11 | |
| 春日第三 " | 3 | |
| 石 作園芸組合 | 2 | |
| 小 塩 " | 8 | |
| 南 春 日 筍 組 合 | 46 | タケノコの生産安定と有利販売を行うため、出荷計画、出荷調整、出荷規格統一、検査を行っている。 |
| 北 春 日 " | 45 | |
| 石 作 " | 19 | |
| 小 塩 " | 15 | |
| 春 日 ハウレンソウ組合 | 13 | 軟弱野菜（冬作ハウレンソウ中心）栽培農家の組織化による技術向上と有利販売を目的とし、技術講習会及び共販活動を行っている（設立年度：1978年度）。 |
| 大原野農協 枝豆生産部会 | 17 | 枝豆栽培農家の組織化による有利販売を目的とし、主に生協との契約栽培を行っている。 |
| 大原野施設 軟弱組合 | 6 | パイプハウスを使用し、軟弱野菜の周年栽培への取り組みを行っている。 |
| 大原野加工食品 友の会 | 27 | 農家婦人部の組織活動を強化し、地場生産物の高付加価値による所得の向上を目的とし、みそ及びつけもの「大原野しぐれ」瓜の「芥子漬」、大根の「べったら漬」等の試作販売を行っている。 |
| 春日町 どろんこ組合 | 20 | 月に1度市を開催し、農家が余剰野菜を持ち寄り直接販売を行う。 |
| 大原野 農作業受託組合 | 8 | ライスセンター設置に伴い、地域の兼業化省力化対策として水稲の担い手育成を図ることを目的として、荒起こしから刈取りまでの作業受託を行う。 |

出所：大原野地域振興協議会『農村地域農業構造改善事業（一般型）の概要』

大原野地区では、1981年より集落ぐるみで農業の確立をめざした話し合いが行なわれ、条件整備が進められた。その中で、転作に対応し、農業を合理的、計画的に行なう為に、3集落で水稲、野菜を中心に「作付栽培協定」を結んでいる。そのねらいは、作付作物及び品種の統一、作付体系の確立、土づくりの推進等を集落単位で、計画的かつ集団的に行い、農地の有効利用と適正な利用管理を実施することである。

3. 農地法第3条規制の取り組み

京都府農業会議と農業委員会は、1985年から「土地と農業を守り、農地の有効利用をすすめる運動」に取り組んでいる。「土地を守ろう（管理）、活かそう（利用）」というムラの本来の機能と農業委員会の農地行政（統制、許認可）とを結びつけ、地域の農業再建につながる新しい土地利用対策を創っていくこと（註4）がねらいである。具体的には、農地の無断転用や遊林農地の実態調査、農業委員による農地管理パトロールの実施、地域における農業再建と土地利用計画づくり（集団転作の為の農地利用計画、共同減歩による生活環境用地等の創設）などを進め、多くの成果を生み出している。そして、土地と農業を守る運動の一環として、1987年より、京都府農業会議と府農林水産部が連携し、「農地法第3条の統制強化」を行なっている。その目的は、「農地は、その耕作者みずからが所有することが最も適当である」という農地法第1条の大原則を徹底し、農地の投機的な取得などを防ぐ為に、農地法第3条の審査方法の改善、補強をするものである。具体的には、「農地法第3条（所有権）移転に関する審査要領」（1987年、京都府農業会議）と「耕作状況証明」（1987年9月、府農林水産部長通達）により、許可基準と審査方法の補強が図られた。その主要な点は次の通りである。

① 農地を取得しようとする者は、その者の世帯員が権利を有する「すべての農地」を耕作していること。その確認は申請人の関係する農業経営・耕作状況証明により行なう。

② 「自ら常時従事する」ことの証明（営農計画書、一定年限（3～5年）以上自ら耕作することの誓約書、農機具を備えている証明等の提出）

③ 取得農地を「効率的に利用」できる通作距離と通作時間区域に住居していること。

④ 新規参入者の農地取得は、下限面積（50a）を満す他、資金計画が明らかなこと。

さらに審査に当っては、申請農地のすべての現地調査を行う。他市町村からの入作者の農地取得申請は本人が行うこと等を実施している。

4. ま と め

大原野地区では、都市化の影響による生産基盤や生活環境の悪化に対抗して、地域ぐるみで振興計画に取り組み、農業サイドから積極的に土地利用計画等を進めて来た。その結果、都市開発と近郊農業の調和のある発展が図られている。

この事例により、都市近郊の農業振興の大前提となる「土地利用計画」を進める際の教訓とすべきは次の諸点である。

第1に、農家と地域住民の要求（実態）を重視し、その話し合いを重ね、農家間や非農家等の

利害調整を行ない、地域全体での合意を創っていくことが大切である。

第2に、基本構想（住民意向を踏まえた地域振興の総合的計画）が、単なる将来構想ではなく、集落ごとの話し合いの中で生かされた現実的なものとして、事業計画（土地利用や農業振興計画）等に取り入れられ実践する事が必要である。

第3に、都市近郊の農家は、放置しておけば一人歩きできる状況が強く、個別対応（自分自身で農地の都市的利用と農業的利用の調整を行う）になりがちであるが、土地利用については、行政機関による「公的な調整・管理」が必要である。現在わが国の農地制度においては、その公的管理の主体として、農業委員会が位置づけられている。農業委員会は、法令に基づく農地の許認可権を行使しながら農地行政を担当する一方、地域の農業振興や農地の有効利用等を推進する農業、農民の代表機関でもある（農業委員は公選法によって選出される）。大原野地区での土地利用計画は、農業委員会が十分な役割を果たしているか疑問であり、農業委員会の機能・役割を重視することが必要である。

第4に、都市化の波にのまれない為には、農業（農村）の側から長期展望に立ち先行した取り組みが不可欠である。地域の農地を守り、管理し有効利用を進めていく土地利用のルールを、農業委員会が中心となり、市町村・農協・土地改良区などの関係団体との協力によって策定する事が急務である。

第5に、地域の農業生産の健全な発展（農業生産力の総合的な発展と家族経営の安定と発展）があってこそ農業的土地利用と都市的土地利用の調整、共存が内容のあるものになると考えられる。

引用文献

- [1] 金山隆一「大原野地域づくり基本構想の目標と位置づけ」『大原野地域づくり基本構想報告書』京都市経済局 1982年 1頁
- [2] 大原野地域振興協議会『農村地域農業構造改善事業（一般型）の概要』 1989年 8～18頁
- [3] 中野一新「都市化地域での圃場整備と独自の換地方式」『都市化地域における農業の実態と課題』京都府農業会議農政研究資料第89-60号 1990年3月 15頁
- [4] 京都府農業会議『農業委員』第7改訂版 1990年7月 27頁