

# 大都市問題のなかの 農業行政



徳植末樹

## 1・農業行政の推移

本市の農業行政の歩みを昭和20年頃までさかのぼってたどってみると、大まかに三つの時期に分けることができる。

第1段階は、終戦直後から昭和25年頃までの食糧危機の時期で、技術指導も物的生産力増強に重点をおき、農家に対して作付割当や供出割当を行なう強権をともなった行政であった。

第2段階は、昭和26年頃から昭和32年頃までで、生産力の向上によって激化した農業内部の激しい競争にうちかつために、農民の自主的組織を育成し、経営の多角化による経営合理化の指導を重点としていた。今日活発な活動をつづけている農業団体は、ほとんどこの頃組織されたものである。

第3段階は、昭和33年頃から昭和40年頃にまたがる期間で、農業と他産業との所得格差是正のため農業構造を改善させるための施策が重点となっていた。

このように行政の目標は社会経済情勢の変動にもなって移り変ってはいるが、その基調は、農産物の増産と、農業の内部において他産地との競争にうちかつためにはどうしたらよいか、また農工所得格差是正のため、農業生産性の向上はどうしたらなしとげられるか、という命題とのとりくみであった。

これらの行政目標を実現させるためにいろいろと農業施策が講じられてきたが、それらの施策は、さきへのべたような転換期にすべてが断絶して、新しいものが出現したのではなく、むしろほとんどのものが多少よそおいを新たにただけでそのまま存続しているといってもよいのである。こうしたことから農業行政のマンネリ化が云々されてきたが、農業の特質からみて農業行政の効果は一朝一夕に現われるものではなく、長期にわたる

地味な努力の積み重ねが要求されるというやむをえない面もあるのである。

しかし、農業行政は社会経済情勢の変転に即応した転換がなされなければならないことはいうまでもないことである。

## 2・横浜市の農業行政

本市の農業行政の基本的な考え方は、「企業的農業経営の育成につとめ、他産業との生産性の格差を是正肩、農家の生活水準を高め、農業を他産業と比肩し得る産業として維持発展させる」ことにあると要約的に表現することができる。この表現は、全国の農業についても一律的に適用できるようであるが、本市の場合には、近代的な都市農業を確立し、「田園と結びついた都市の発展」のなかに、農業がその存在価値を誇れるようにしたいというものである。

このような考え方のもとに、横浜市の農業行政は現在どのような施策を講じているか、以下かんたんにふれてみることにする。

### (1) 農業基盤整備

農業生産の基盤である土地条件および水利条件等を整備するため、農家の組織する土地改良区、土地改良組合等の行なう区画整理、農道の新設改良および維持補修、用排水施設整備、暗きよ排水施設整備等に助成し、さらに土地改良地区内の小河川の改修を区画整理と併行し市の直営事業として実施している。また、基盤整備事業とはいえないが、昭和28年度から開始した地籍調査は、公共事業、土地改良、その他いろいろな面で効果を発揮しはじめている。

### (2) 農業経営改善対策

市内各農業指導関係機関、農業団体の連絡調整をはかり、農業指導紙の発行、各種研修会、検討会、発表会、技術交換会等を開催し、農家に対する啓もう普及をはかるとともに、農業構造改善地域の

経営管理指導を重点に実施している。

### (3) 生産対策

農産物の安定的生産および生産性向上を期して、生産技術の改善指導、病害虫防除対策、家畜防疫対策、家畜汚物処理対策、農業機械化対策等を実施している。

### (4) 農産物の流通対策

野菜、肉豚等の計画的生産出荷、荷姿規格の改善等を指導している。

### (5) 農業金融対策

農業経営資金を、神奈川県信用農業協同組合連合会に預託し、農業者の短期流動資金融資の円滑化をはかるとともに、農業近代化資金の融資をうけた者に対し、利子補給を行なっている。

### (6) 農業団体育成対策

農業協同組合の経営規模を拡大するため、農協の合併を促進するよう指導を行ない、また農家の自主的な組織の活動を援助している。

### (7) 農業共済事業

不測の事故により受ける農業上の損失を補てんし、農業経営の安定をはかるために農業共済事業を実施している。

### (8) 農地保全対策

農地行政は農業委員会の所掌事務であるので、市としては農業委員会と連絡を密にして、農地保全について協力している。

現在行なっている市の農業行政は以上のとおりである。農業は劣勢産業であるからこれを保護育成しなければならないとする国の行政施策を反映して、市の農業行政も典型的な助長行政である。予算上でも、土地改良等の公共投資的な性格のものが大部分で、補助金が相当多く占めている。しかし、これは全国的な農業行政の特徴でもある。たしかに、積年にわたる補助金行政が、農家の自主独行の気風を失なわさせるに至ったと考えられる面が、多々あることは否定できないのである。

以上のべたような行政の働きかけにより、本市の農業を近代的な都市農業の姿に変えようとしているのであるが、農業をとりまく条件はまことにきびしいものがある。一部地域では企業的な自立経営がのびつつあるが、その数も少なく、現実には企業的な自立農家の育成にも多くの困難がともない生産性の格差是正も達成できず、農家の生活水準の向上も農外所得にたよらざるをえない現状である。一方都市化の波は一向おさまることなく進行し、いろいろな問題が発生しつつある。農業行政も第4の転換期をむかえたのである。

## 2———当面する農業行政の問題点

現在、横浜市の農業および農業行政が当面している問題点のおもなものをあげれば、つぎのとおりである。

- (1) 無秩序な乱開発の進行と、それにとまなう農業環境条件の悪化
- (2) 農家の階層分化の激化と兼業農家の増加
- (3) 農業労働力の不足、それにとまなう耕作放棄地の増加
- (4) 農業後継者の不足
- (5) 土地生産力の低下
- (6) 区画整理方式による宅地開発の激化
- (7) 河川の水質汚濁による水稲作被害の発生
- (8) 家畜汚物による公害の発生

以上のような問題はおのおの独立したものではなく、相互に因となり果となって作用しあって、ますます複雑化し、深刻化しつつある。

これらの問題は、どれをとりあげてもかんたんには論じつくせないもので、ここでは比較的の問題の発生が新らしく、影響するところが大きい問題で、農業の根底をゆすぶり、その崩壊を促進すると考えられる区画整理による開発と水質汚濁によ

る水稲作の被害の問題、さらに家畜汚物による公害問題についてふれてみよう。

### 1・区画整理と農業

区画整理方式により宅地開発を行なう場合には、地域内の農家は区画整理組合の組合員となり、地域内の全所有地の区画整理を行なうこととなる。もとよりこれは、土地改良法にもとづく区画整理と根本的に異なっていることはいうまでもない。したがって、工事はあくまで宅地造りであり、地形によっては優良農地でも表土は削りとられ、あるいは心土をもって埋め立てられてしまったりするのである。そこにできあがった土地は、農地ではなく宅地である。工事期間中は休耕補償をもらい、工事完了後に元の価格のなん倍かの価格になった土地の換地をうけ、しかもその土地が、今後なん年もかかって耕土の培養を行なわなければならないとしたら、以前もっていた営農意欲、情熱をもちつづけられる者が、はたしてなんに残るであろうか。

農村地域では、生活態度、社会対応がある意味では封鎖的とでもいうことができるのであって、都市化の影響がはいってくることを部落の規制とか雰囲気でおさえる働きがあるかと思えば、逆にその規制、雰囲気が、農家を無秩序な農地売却競争へとかりたてるといような現象をも起こさせている。まして区画整理という下地ができたことである。これによつてたとえなん割かは残るとしても、短期間に大量の集団的離農現象が起こる場合もありうるのである。

たんに農家といっても、その階層分化は激しいものがあり、区画整理による開発に対する対応もいろいろの形をとるのであろう。農業収入に対する依存度の低い階層の農家や中途半端な経営の農家はそれほど影響も受けず、区画整理を一つの転機として、他に転業し容易に立ち直ることも可能であ

表1—区画整理実施状況 <昭和42年10月現在>

区 別	区画整理 組合数	地区内	地区内	備 考	
		総面積	農地面積		
	組合	ha	ha		
認 可	港北区	15	937.3	410.4	
	戸塚区	2	58.8	6.4	
	南区	2	504.6	167.1	
	金沢区	1	2.2	—	
	鶴見区	1	2.5	0.7	
済 合 計	21	1,505.4	584.6		
準 備 中	港北区	5	365.8	157.1	農地面積は推定
	戸塚区	4	233.7	69.9	農地面積は推定
	合 計	9	599.5	227.0	

ろう。もっとも打撃を受けるのは、専業農家として、専心農業にうちこんできた人々である。この一群の農家は、減歩により経営規模は縮小し、しかも物理的にも理学的にも劣悪化した土壌の改良から出直さなければならない場合もあるのである。現在区画整理方式による宅地開発は、表1のとおり市内各所で行なわれつつある。

表1でみるとおり、区画整理地域内の農地面積は準備中のものをあわせれば810ヘクタールにもおよび、市内農地面積の1割にも達する。しかも計画はこればかりでなく、今後も各地で実施されようとしているのである。その最大なものとしては、現在本市が鋭意おしすすめている港北ニュータウン建設計画をあげることができる。これが計画どおりに実現したとすると、1,400ヘクタールにおよぶ農地が関係し、1,900戸の農家が経営の転換を迫られることになるのである。

乱開発といわれようと、自然開発の段階では、農家はそれぞれ事態の変化に対応し、自分なりの設計をたてて徐々に適応していくことができ、行政面でもまたそれなりの施策が考えられていた。

しかし最近ではこのような開発方式が行なわれはじめ、地域内の農家は、好むと好まざるとにかかわらず突然農業の基礎を根底からゆすぶられ、農業崩壊の危機に直面した。これに対して農業行政の面でもまったくこのような事態は予測できなかったもので、なんの備えもなかったことを残念なが

ら認めざるをえない。いまや、区画整理地域内の農業を、近代的な都市農業確立の方向に向かっていかに再建していくかが、本市の農業行政の当面する大きな問題であると考えるのである。

なお区画整理方式による開発は、たんに農業の問題としてではなく、公共投資等の面から考えても現在以上に拡大することを許しおいてよいものかどうか、再検討すべき段階にきているのではなからうか。

## 2・水田の汚水対策

近年農業部門においても公害の問題がやかましくなってきたが、それには農業が受けるものと、農業が与えるものとの二つがある。前者の代表的なものは、水田用水の汚染による水稻の被害であり、後者は主として畜産の汚物処理の不手際にもとづく生活環境の悪化である。また畜産の場合には、汚物を河川に流すことにより水稻に被害を与えることもあり、加害者、被害者の関係は農民対一般市民の関係だけではなく、農民対農民の対立という現象も生じてきつつある。

水田用水の水質の汚濁による水稻の被害は、いまや全市に広がっている。その被害としては、水稻の青立ち、稔実不良、倒伏等がみられ、収量は激減し、はなはだしいところでは耕作放棄せざるをえない状況である。このような水田はたんに収量の問題ばかりでなく、その不潔さ、非衛生的なことによって農民の営農意欲をくじき、健康保持の面からみても放置することは許されなくなっている。

水田の汚水被害に対する技術的な対策としては、地下水源の開発、用排水路の完全分離、耕種方法の改善等が考えられ、すでに実施されつつある。しかしこの問題は、たんに技術的な対策を講じ、水稻作を維持できればよいといった安易な解決策ですまされる問題ではない。水稻作のもっとも根

本的な問題と直結させて、農業の近代化に役立たせるという姿勢のなかで解決をはかることが必要であると考えるのである。

水稲作は、天候に恵まれさえすれば、粗放な管理でもあっていどの作柄がみこまれるという性質もっているのも、比較的安定的な作物としてもっとも普遍性をもって営まれている。そしてその栽培面積は、本市の農耕地面積の30%を占めているにもかかわらず、生産額は全農業生産額の8%前後で、商品化率もきわめて低い。農家のうち米を販売するものは、全農家の25%にすぎず、水稲作に対する依存度はきわめて低いものである。

このように生産性の低い水稲作が維持されてきたのは、水田の90%が湿田で高度の土地利用ができないと同時に、湿田なるがゆえに農業以外の利用の対象にもされなかったことが原因と目される。そしてさらに、農家であるからには自家飯米だけは確保しなければならないという農家の保守的な意識が、強く作用していることも見のがしえないことであろう。

このような水稲作を固守する意識、態度に変化がない限り、ほんとうの意味の合理的な農業経営の確立はのぞめないのではあるまいか。この意味で、本市における水田汚水対策は、農業構造の改善、農業の近代化に直結する対策として、新たな角度から検討し直さなければならない問題と考えるのである。

### 3・家畜の汚物処理

農業が外部に与える公害としては、畜産経営ともなって発生するものがあり、そのおもなものはつぎの通りである。

- (1) 家畜ふん尿の野外堆積
- (2) 家畜ふん尿による水質汚濁
- (3) 臭気
- (4) 家畜の鳴声による騒音

### (5) 衛生害虫の発生

これらの公害問題は、畜産経営の規模拡大による1戸当りの飼養頭数の増加や農業地域の急激な宅地化の進行によって、にわか表面化してきた。このうちとくに問題となるのは、ふん尿の野外堆積と水質汚濁である。

本市はこれらの対策として、畜舎の改造、消毒、衛生的な飼養管理等の指導を行なうとともに、昭和37年度から家畜ふん尿処理のための浄化槽の設置、畑地還元のためのバキュームカーの導入等について、補助金を交付して処理の合理化を推進してきた。しかし浄化槽も技術的にみて改善すべき点が多く、所期の機能を十分発揮するに至っていない。そのうえ設置後の経営規模の拡大により、浄化能力をこえる頭数の飼養が行なわれる等、多くの問題点が残されている。

その他の対策としては、一定地域内に畜産農家を集結収容する畜産団地の造成、家畜ふん尿処理場の設置、あるいは海洋投棄等、いろいろな角度から検討してきたが、用地取得や経費の面で実現は困難である。

飼養頭数が少なく、いわゆる有畜農業経営として耕種部門と有機的なつながりをもっている場合には、家畜ふん尿も経営内部で畑地に還元することにより処分が可能であったが、現今のように企業的、専門的な多頭飼養ではその処分に困難がともない、処分を完全にすることに努力すればするほど、生産コストが上昇する結果となるのである。かくして本市内の畜産経営は、生産資財が低れんに入手でき、出荷経費もすくなくてすむ有利な立地条件にめぐまれていながら、しだいに維持が困難になりつつある。

ここに数年来、家畜ふん尿処理対策を考える場合、農業外でいかに処理するかということに重点がおかれていた観がある。しかし、この点を反省し、一番原始的ではあるが農業上一番望ましい姿とし

て、畑地還元の方法を確立すべきであろう。このため、分化した畜産農家と耕種農家の結びつけをいかにしたらよいか、また肥料価値をたかめるための加工方法、流通の方法をいかにするか等について、再検討すべきものとする。

### 3——農業行政の方向について

以上きわめて大ざっぱに本市の農業行政について説明し、二、三の問題点を指摘してみたが、最後に今後の農政の方向について私見をのべておきたい。

#### 1・国の農政に頼ってはいけない

農業の将来のビジョンについてはいろいろ書かれ、語られているが、都市は農業の後退地帯であるという共通した考え方があるようである。これは農業基本法の考え方が基本になっているようで、都市農業を遠郊農業、山村農業と区別することなく同一視して、都市における農業の後退要因のみを重視した考え方である。すなわち、国の農政は、問題によってはしつこくいくらいに世話をやくかと思えば、その反面都市農業には背を向けて、これを理解しようとしないうるのである。都市における農業がいかなる社会的役割を果たしているか、またその農業が社会経済の変動に際しいかなる状況に置かれているか、というようなことを知ろうとしないうるのである。そして最近になって、地方の農業地帯の生産が停滞しているにもかかわらず、都市や都市近郊農業の生産がいちじるしく伸びていることに驚いている現状である。

このような国の農政を無批判に受け入れて、これを忠実に実行に移すことに汲々としていては、都市農業を確立することは困難である。農業構造改

善事業、野菜指定産地事業、稲作生産対策、その他一連の国の政策にもとづく事業はそれなりに一応の効果をあげていることは認められるが、いま市の行政に課せられているものは、それら個々の事業の成果をあげるのではなく、近代的な都市農業を確立することである。

そのためには、国の政策に頼ることなく、本市独自の立場で都市農業のなかの前進要因をのぼすことに重点をそそぎ、その達成をはかるための姿勢を堅持することが必要である。

#### 2・都市のなかに前進要因を求めよう

都市農業の前進要因とはなにかといわれても、答はきわめてむずかしい。しいてあげれば、都市のなかにあるということのなかに、前進要因を見出すべきではなからうか。すなわち都市の発展の様相の変化、消費流通の拡散等が、従来の都市近郊農業は割があわないとする常識論を変えさせる要因となりつつあるという点に求められるべきであろう。

最近の都市の発展の姿は従来の同心円的展開の姿をとらず、とび離れた地点に市街地を形成し、消費流通は中央集中から拡散流通に変わりつつある。この変化は生産者と消費者をより近づけ、新たな需要を生みだし、まったく新しい市場の形成を促進しているとも考えられるであろう。従来の小規模の主産地は崩れつつあり、個別農家がそれぞれ市場を求めつつある現象を見のがしてはならない。

都市農業を考えた場合、主産地形成、同質大量の生産物の共販、協業経営、請負耕作等を軸とする農業基本法理論では、その発展を図ることは困難と考えるべきであろう。

#### 3・農業行政には多様性を

農家の心のなかには、「都市的なもの」へのあこ

がれとでもいうべきものが存在している。それは生活様式の相違，生活環境の相違，生活水準の相違などに根ざしていると考えてよいだろう。これらのあこがれのすべてを満足させることは困難としても，それを意識させないようにする配慮が必要であろう。

そのためには，地域を指定し，生活，文化，教育，福祉の部門と生産が，調和のとれた発展をするような総合的な施策が必要である。かくすることにより，近代的な農業がしっかりと根をおろし，住みよい街づくりにも貢献するものと考えられるのである。

<農政局参事・農政課長>

《コメント》

## 都市農業のめざすもの

服部一馬

### 1———都市問題としての農業問題

横浜市の農政当局者の執筆になる「大都市問題のなかの農業行政」を一読して，まず強く印象づけられるのは農政当局の苦悩である。というのは戦後20年にわたって多角的に展開されてきた諸施策が，必ずしも所期の成果をあげていない現状を，当局みずから認めざるをえなくなっているからである。徳植氏のいわれるように，「農業行政の効果は一朝一夕に現われるものではなく，長期にわたる地味な努力の積み重ねが要求される」面があることはたしかである。しかし，一方では，都市化の進行にともない，農業の環境条件が急速に変化していくことも明らかである。したがって，ある時点において妥当とされた施策が，つぎの時点ではすでに的はずれになるといった事態がしばしば生じるわけである。横浜市の場合には，むしろそうした事態が恒常化しているとみてよからう。つまり，都市化が急テンポに進行するのに対して，農政はたえず後手にまわることになるのである。では，この現状ははたして打破できないのだろうか。都市化の進行に対応するいわば機動的な農政はありえないのだろうか。

### 2———都市農業のビジョン

現在，横浜市の農業が直面している問題は，農業プロパーの問題としてよりは，基本的に都市問題の一環として扱われるべき性格のものである。したがって，市農政の基底には，今後一層はげしい