

都市農村計画の概念から見た農住組合事業の課題

—四日市市白山農住組合の事例—

岩田 俊二 中井 加代子

Subjects of the Agricultural Housing Cooperative Projects

Seen from a Concept of Town and Country Planning

- The Case of Shiroyama Agricultural Housing Cooperative , Yokkaichi City -

Shunji IWATA Kayoko NAKAI

1 はじめに

農住組合法は1980（昭和55）年に制定され、それ以前からの農住利子補給制度による賃貸住宅建設とその経営といういわば不完全な形の農住事業から宅地及び農地を含めた面的整備を事業とする本格的な農住事業に発展することとなった。しかし、この事業の対象地区の要件は市

街化区域内の農地等に限られており都市と農村の共生という視点からはかなり限定された事業手法と言わざるを得ない。そこで農住組合や農住土地区画整理事業の実態を検証し、一楽照雄が提唱した本来的な農住構想の実現に向けた課題を明らかにした。農住組合とそれによる事業は下記の都市農村計画の概念においては混合的

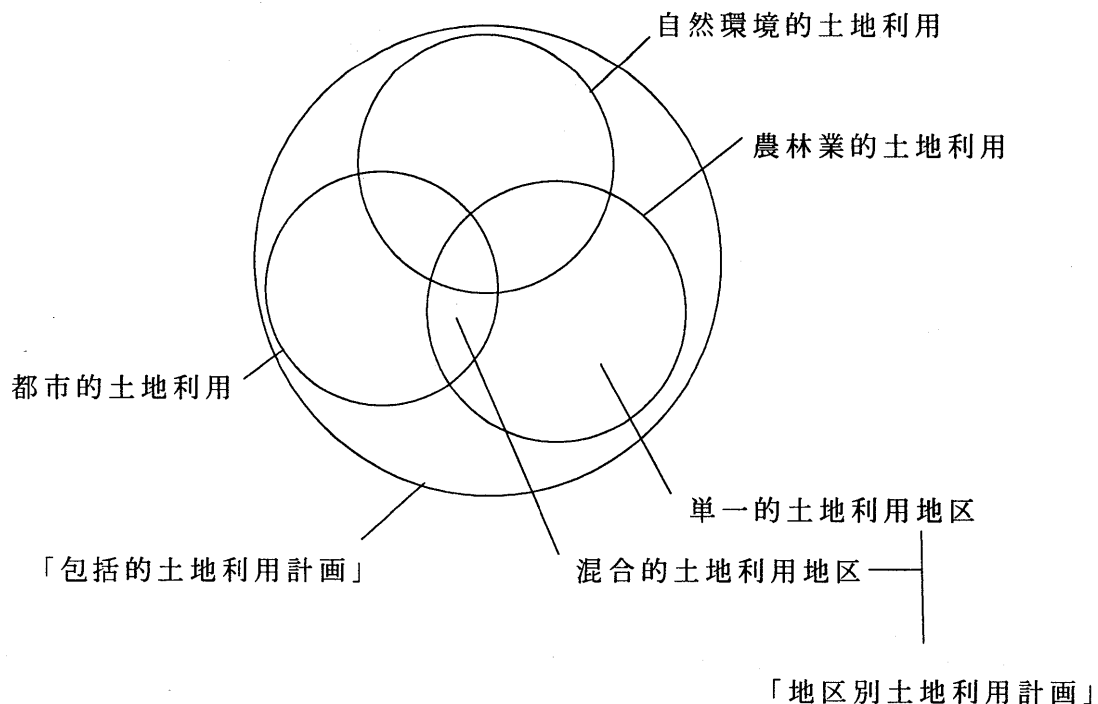


図1 都市農村計画の概念図

土地利用地区に対する地区別土地利用計画として位置づけられる。農住組合とそれによる事業についての検証はこの都市農村計画の概念に基づくものであり、これによって都市農村計画の概念を現実化するための示唆を得ようとするものである。

2 都市農村計画の概念

都市農村計画の理念はそれが都市と農村とを一体的に包含する計画で計画の領域性を明示することに特徴があるというものではなく、都市的土地利用、農林業的土地利用、自然環境的土地利用を総合的かつ相対的に取り扱うことに大きな意味があると考えられる。従って、これら3つの土地利用を含めた総括的土地利用計画が重要となる(図1)。包括的土地利用計画は市町村域を単位とすることが考えられ、具体的な都市的土地利用、農林業的土地利用、自然環境的土地利用が総合的な見地から調和ある形で計画される。都市的土地利用計画の具体的な内容は都市計画の現行用途に加えて農村地域についてもその景観、宅地密度、土地利用状況を踏まえた農村型用途についても検討する必要がある。都市的土地利用に応じた建築形態規制は画一的なものではなく、包括的土地利用計画の中にある地区別土地利用計画毎にその地区の特性を踏まえて設定されることが重要である。すなわち、具体的な建築形態規制は地区別土地利用計画で行われる。建築形態規制は規制の上限基準を定めるような緩いものではなく、建築の具体的な用途や形態を示すものとなる。

地区別土地利用計画は単一的土地利用地区でも混合的土地利用地区でも策定されるが計画のテーマは保全だけではなく各々の土地利用の開発、再開発もテーマに含まれる。

都市農村計画は包括的土地利用計画と地区別土地利用計画の2段階として考えられるが、包括的土地利用の計画区域全てが地区別土地利用計画で埋め尽くされる必要はなく必要な地区について地区別土地利用計画を策定することで良いと考える。

3 農住組合制度の概要

農住組合制度は、市街化区域内農地の所有者等が共同して、必要に応じ農業を継続しつつ農地を住宅地等へ転換を図るため「農住組合」の組織を設けて、事業活動を通じ経済的社会的地位の向上並びに住宅地及び住宅の供給拡大を図ることを目的としている。具体的な組合設立の要件は、市街化区域内においておおむね5000㎡以上の農地がおおむね2分の1以上を占める地区で可能であり、農地所有者3人以上が発起人になって組合を設立する。

具体の事業としては基盤整備が主力となる。土地区画整理事業などによって道路・公園などの公共施設の整備と宅地造成を行い、地区面積から農地面積を除いた2分の1まで営農地を計画的にのこすことができる他、生産緑地が含まれている場合は、それらを集約することができる。その他、営農地における農業経営に必要な土地改良事業もできることとなっている。

4 白山農住組合による事業の概要

白山農住組合は1986(昭和61)年に設立認可を受け、白山農住土地区画整理は1987(昭和62)年に施行認可を受けた。土地区画整理事業は1990年3月に事業終了した。

この事業地区は名古屋大都市圏の40km圏に含まれる四日市市の中心市街地から西へ約5kmの位置にあり、近鉄湯の山線沿いに市街地が舌状に形成されつつあり、周辺には農地、山林等が多く自然環境に富んでおり、地区の北側には開発行為により整備された三滝台住宅団地が隣接し、それと南側の既存集落に囲まれている(図2)。

土地区画整理事業の面積は4.28haで組合員地権者は39人であった。4.28haの土地利用計画は住宅が3.09ha、公共用地が1.19haであり、集合農地は設定されなかった(図3)。

5 白山農住団地に対するアンケート調査

都市と農村の共生という観点から農住団地整備による都市農村計画上の効果について検証す

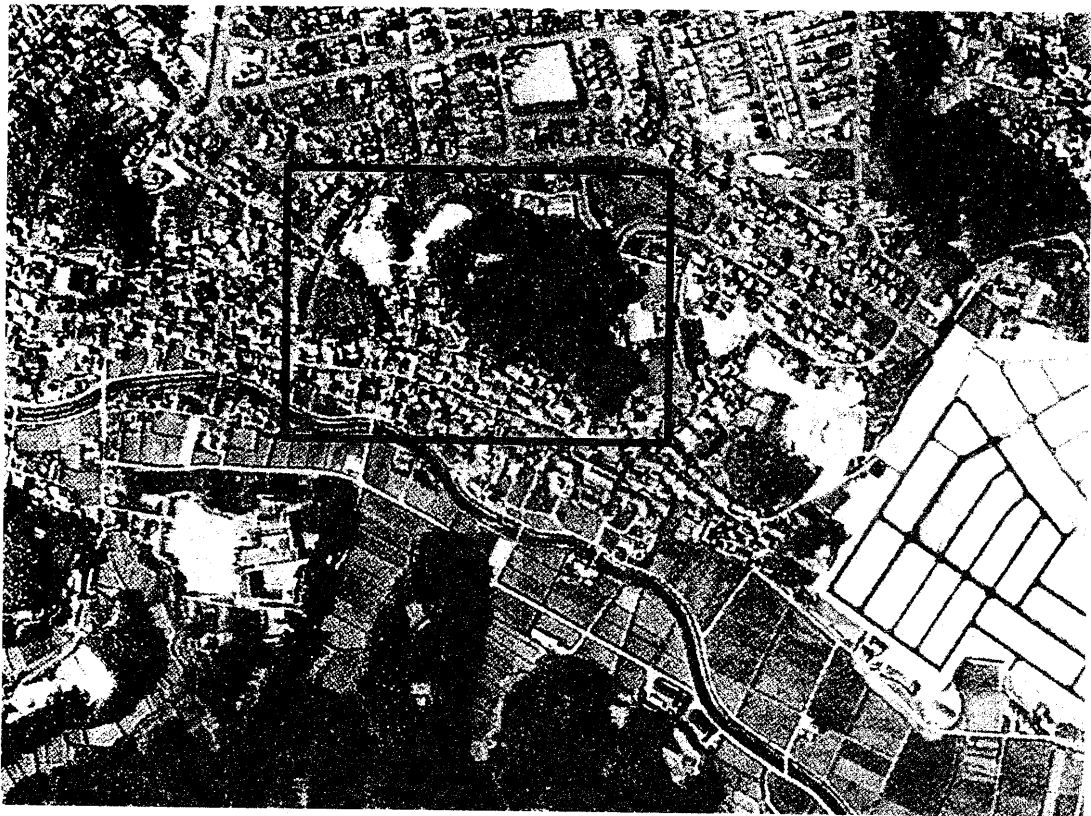


図2 白山農住団地施工前の周辺環境

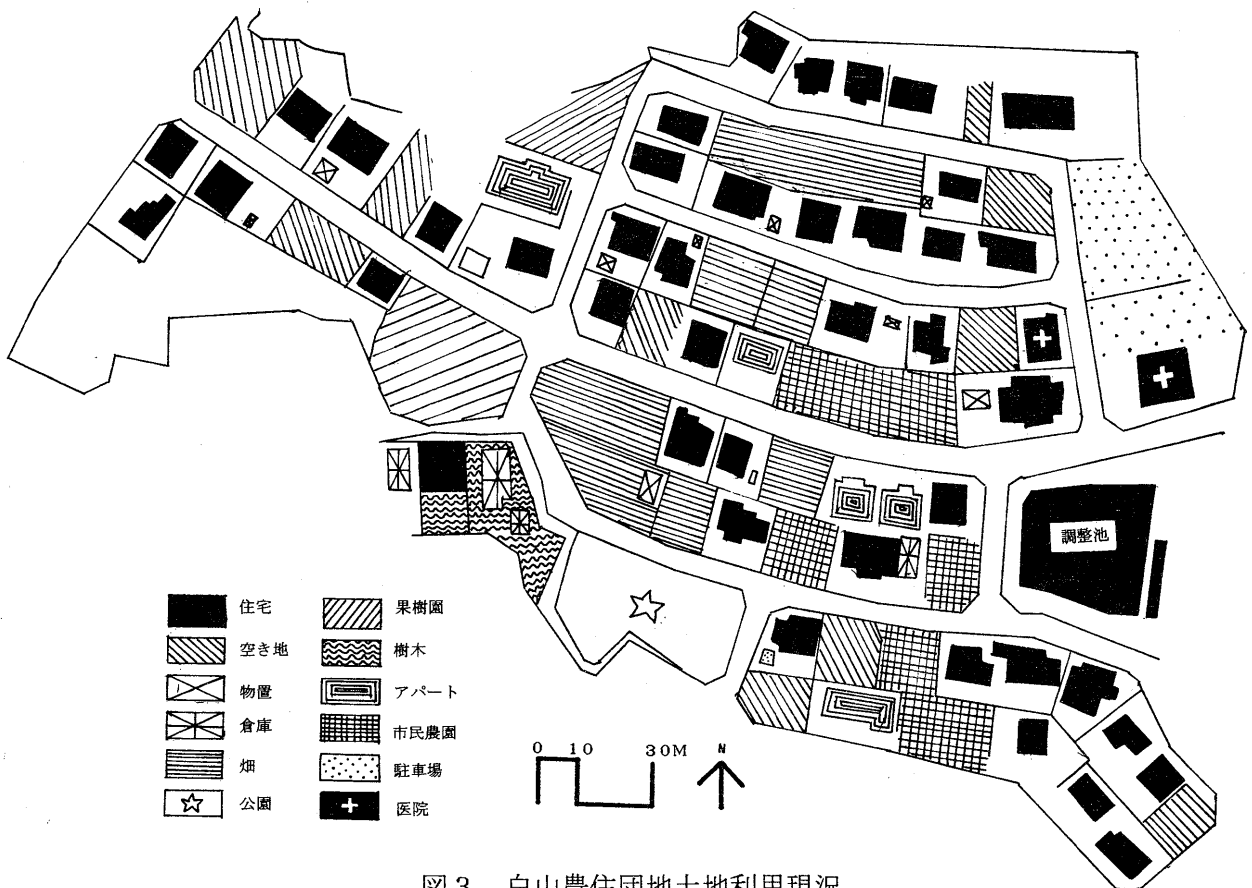


図3 白山農住団地土地利用現況

表1 組合員農家の回答

	組 合 員					
	1	2	3	4	5	6
(1)完成当時の団地内土地所有面積	1区画264㎡	1区画1000㎡	1区画88㎡	3区画1000㎡	1区画117㎡	1区画435㎡
(2)現在の団地内土地所有面積	1区画264㎡	1区画1000㎡	1区画88㎡	3区画1000㎡	1区画147㎡	1区画435㎡
(3)現在までに団地内で売却した面積		0区画0㎡	0区画0㎡	0区画0㎡	0区画0㎡	
(4)団地内の現在の土地利用状況		宅地利利用 1区画1000㎡	宅地利利用 1区画45㎡ その他 1区画43㎡	宅地利利用 1区画330㎡ その他 2区画660㎡	農地利利用 1区画147㎡	農地利利用 1区画435㎡
(5)農住団地整備を始めた頃の農地面積	150アール (水田 100アール) (畑 50アール)	全て宅地 10アール	0 103アール (山林 0.103アール)	100アール (水田 80アール) (畑 20アール)	3アール (水田 3アール)	4.35アール (畑 4.35アール)
林地面積	2人	3人	0人	2 5人		2人
農業従事者人数	農業収入が主 会社員	農業収入が主 会社員	農業収入が主 会社員	農業収入が主 会社員	農業収入が主 会社員	農業が主
収入	450アール (水田 150アール) (畑 300アール)	50アール (水田 50アール)	0アール	220アール (水田 100アール) (畑 50アール) (樹園地 70アール)		4.35アール (畑 4.35アール)
(6)現在の農地面積						
林地面積	2人	3人	0人	2 5人		2人
農業従事者人数	農業収入が主 会社員	農業収入が主 会社員		農業が主		農業が主
収入	宅地としての資産が増えた		宅地としての資産が増えた 区域外の宅地跡きの用地により 宅地を駐車場に利用できた	宅地としての資産が増えた		宅地としての資産が増えた
(7)自分の農家経営にとって良い点						
自分の農家経営にとって悪い点	年々収入が減った	年々収入が減った 全体としての土地所有面積が 減った	人口が増えた 造成により危険な傾斜区域が なくなり道路が整備され便利に なった	年々収入が減った 賃貸の経営が面倒		年々収入が減った
(8)集落など地域にとって良い点	人口が増えた ゴミなどの巡回サービスが 増えた	人口が増えた 年々収入が減った 全体としての土地所有面積が 減った	人口が増えた 造成により危険な傾斜区域が なくなり道路が整備され便利に なった		スーパー、保育園などができた	入居者と知り合いになった
集落など地域にとって悪い点	新住民との交流が少なくなった 自治会に新住民が入って話 がまとまらない 林産物のタケノコや堆肥用 落葉がとれなくなった	新住民との交流が少なくなった 自治会に新住民が入って話 がまとまらない 林産物のタケノコや堆肥用 落葉がとれなくなった	新住民との交流が少なくなった 自治会に新住民が入って話 がまとまらない 動物が少なくなった ウグイス、メジロ、シジュウカラ 等、野鳥が見られなくなった	新住民との交流が少なくなった 自治会に新住民が入って話 がまとまらない 動物が少なくなった ウグイス、メジロ、シジュウカラ 等、野鳥が見られなくなった	里山が減って環境が変化した 新住民との交流が少なくなった 自治会に新住民が入って話 がまとまらない 林産物のタケノコや堆肥用 落葉がとれなくなった	里山が減って環境が変化した 新住民との交流が少なくなった 自治会に新住民が入って話 がまとまらない 林産物のタケノコや堆肥用 落葉がとれなくなった

る目的で2003年8月に白山農住団地の組合員農家並びに居住者へのアンケート調査を実施した。アンケート表は組合員農家34戸、居住者42戸に配布し、有効回収はそれぞれ6戸、13戸であった(表1、表2)。

(1) 組合員農家

1) 農住団地内の土地所有及びその利用状況

団地内の土地所有は農家により大小のバラツキがあるが、その土地については団地完成当時から現在まで変化がなく土地処分がされなかったことが解る。それらの土地利用の状況は宅地利用、農地利用の2面性があり、宅地利用の割合が多いとは言えない。

2) 農住団地整備を始めた頃(昭和63年頃)と現在の農業経営の比較 経営農地面積が農住団地整備を始めた頃よりも増えた農家が多く、主たる収入源が兼業収入から農業収入に変化した農家もある。しかし、全体として農業就業者人数には変化がなく、兼業収入が相変わらず主たる収入の農家が多い。

2) 農住団地整備の評価

農家経営から見た評価としては、土地の資産的保有を増加させたことが評価されたが、農家経営自体は段々と年収が減少していて農住団地整備の効果がないと考えられている。

集落など地域から見た評価としては、人口が増え、ゴミ等の収集サービスが向上し、スーパー、保育園等の設立は良い効果として見られている。しかし、団地整備により里山がなくなり動植物の生態に変化が生じ、林産物も採れなくなった。また、新住民との自治会活動は円滑に進まないしゴミ投棄により農業がしづらくなったといった悪い面も出ている。

(2) 居住者

1) 居住者の性格

世帯主は現在50才代以上が多いが、入居歴は10年以上が多いので入居当時は30才代の人が多かったと思われる。職業は会社員、公務員、医師等の自営業者もいる。家族人数は1人から5人まで多様である。入居以前の住所は四日市市が大多数であり、他に津市、鈴鹿市も見られる。入居理由の主なものは宅地面積が大きく、その

割には価格が割安であることである。現在の宅地面積は最低230㎡であり、近隣の住宅団地の画地規模よりも大きいと思われる。

2) 農園の利用

宅地の利用方法は住宅地利用だけのものと住宅地利用の他に農園の利用をしているものとの2分される。農園の利用は自分の宅地内で花、植木の他に野菜作りをしているものと団地内の土地を借りて積極的に野菜作りをしているものとがいる。現在、農園の利用をしていないが、今後はしてみたいと回答した者もいる。

3) 宅地環境評価

団地内の道路環境、緑地・樹木、景観、宅地規模、団地の位置についてはおおむね好評であり、農住団地は居住環境としては優れていると考えられているが、既存集落内の生活環境の実態とは幾分食い違っていると言える。

4) 団地を含めた集落全体の環境評価

集落全体の自然環境、水害等の安全性、農地景観、集落内の宅地景観、集落内道路環境についてはおおむね良好として考えられている。

5) 集落との付き合い

集落住民のまとまりは良いと考えられているが、既存集落住民との交流は集落活動や子供の交流を通してあるものの、積極的なものではない。

6) 入居後の感想

小規模団地で静かでありながら、駅やスーパー、病院に近く利便性が良いと考えられている。不十分な点は、集落近傍に団地が立地しているので発展性がない、アパート等の賃貸住宅の人々が多く自治会活動に支障が出ていたり、下水排水の生活環境整備が遅れているとしている。

6 都市農村計画の概念から見た白山農住団地整備の課題

都市と農村の共生が本来の目的であったはずの農住構想の理想と現実との乖離について考えざるを得ない。

白山農住組合の場合、組合員農家としては区画整理事業により資産的土地保有ができるようになったが、農家の性格からそれらを早急に処

分することはしないので農業収入を含めた農家所得は減少傾向にある。団地内での賃貸住宅経営の煩わしさもあるようでむしろ農業経営面積が増加した農家もいる。環境面からは里山を区画整理したのでビオトープとしての機能が喪失し、社会的には自治会等団地居住者との地域運営が円滑に進まないといったマイナス面がある。プラス面としては集落人口の増加により各種行政サービスが向上したこと等がある。

一方、団地居住者は居住環境面での満足がある。すなわち、画地規模が比較的大きく購入価格も割安であり、団地内道路の幅員が広い、周辺農地の眺望が良いといった点である。しかし、農業との関わりについては自宅内で農園を行ったり団地内の土地を借りて農園を行ったりしているにとどまり、団地外の農家との協同作業に広がることはない。また、農家との近隣交流も自治会活動など最小限にとどまり活発ではないし、むしろ先住者としての農家への反感もあるようである。

こうした現実を見ると、白山農住組合の場合は居住者側からは農住というよりも緑住の性格が強い事業としてみるができる。組合員農家側からは農地開発に通じる土地開発の事業として見ることができ、両者に共通する地域社会づくりの理念が存在しないように見られる。本来の農住構想を具現化するには農協や組合員が都市住民を入れて新しい地域社会を創造する理念を当初から堅持することがまず必要であったし、物理的な面では区画整理事業は集落拡大という目的の基に集落居住地の立地条件を順守し農家住宅地の延長として計画される必要があったという点を少なくとも指摘することができよう。

一楽照雄が提案した農住構想は①まず、農協は単位の農協だけで、または近接の農協と共同してその地域農村の今後の姿を示すビジョンをつくることを根本態度とする、②諸調査と農家の意向を基本として、地域内の土地の利用区分を決め、保全する農地については集約的な農業、都市農業を実現し、宅地用に選定された農地については、農家と農協が協同して開発し、都市

住民に住宅を提供する、③住宅用に開発する土地は農家があくまでも所有し、農協に信託する等の方法を講じて開発し賃貸住宅等を建設する、④同時に既存集落の改善整備と必要であれば集落移転を考える、⑤外からの居住者と農家は生活協同組合を結成し、農協との連携を図ることによって消費、流通、信用事業等の面で農家と非農家の交流を強くする、⑥協同組合による農住都市の建設を永続させるというものであった。この構想は先の都市農村計画の概念に合致するものであり、白山農住団地の整備過程ではこの構想を完全に実現できなかったばかりではなく、結果として構想との乖離がはなはだ大きいものとなった。特に既存集落を含めた地域についての宅地、農地等の区分を行う土地利用計画が策定されていないことが問題である。すなわち、都市化地域としての当該地域の将来構想が明らかにされず、農住団地を当該地域にとって如何に位置づけるのか不明確になっている問題である。この土地利用計画は都市農村計画の概念の中では、混合型土地利用地区についての地区別土地利用計画に該当するものと考えられる。農住組合法は、土地区画整理事業面積から公共用地を除いた2分の1の面積まで営農地を設定できることとなっている。この営農地は生産緑地や農地利用規約で農地利用継続が担保されてもあくまでも暫定的な農地として考えられるので、こうした宅地と農地との区分計画は都市農村計画の概念の地区別土地利用計画とは異なるものである。

白山農住団地の事例からは、農住団地整備は新しい住民を受け入れた新たな地域社会づくりという理念を堅持する必要がある、そのために集落等の地域の将来構想を示す計画づくりが重要であるということを再認識させられる。

参考資料

四日市市白山農住組合（1990）：『完工記念誌』