大都市内の農地に対する住民意識に関する研究

—地方都市住民との比較考察—

Study of the Dwellers' Consciousness to Remained Farmland
in the Urban Area:

The Comparison and Consideration with Rural Dwellers' Opinion

星 野 諭*

Satoshi HOSHINO

I 本稿の課題

本稿の目的は、市街化区域内に農地を位置付けられないことが、いかに都市住民にとって重要な問題か明らかにすることである。大都市圏の土地問題については、高度成長期以来、住宅問題と宅地化に伴うスプロール問題を解決するために、秩序だった農地の宅地化をいかに進めるかが課題であった¹⁾。村山は、都市計画法がスプロールと地価抑制に対応できなかった点を指摘し、スプロールの状況の防止のためには具体的な土地利用方策と計画的農地転用が重要とする。しかし、当時の市街地整備手法では限界があるとしている²⁾。田代は、線引きと宅地並み課税について分析している。市街化区域内に過大な農地が取り込まれている現実と、長期営農継続農地制度の限界点・矛盾点を指摘し、解決には農地を都市計画制度に位置付ける必要があるとしている³⁾。

1992年の生産緑地法改正は、宅地化農地と、保全すべき農地の区分を明確にした。しかし生産緑地でさえ、永続的に存在が認められた訳ではない。

生産緑地も緩やかに減少しており⁴⁾、生産緑地解除に関しても、自治体がいまいち取らない場合が多い⁵⁾。現状のままであれば、市街化区域内の農地は減少し続けるのである。では、都市住民にとっ

て農地は不要なのだろうか。都市農地は、多面的機能を発揮し、都市住民に対し様々な便益を提供しているといわれる。

例えば神戸は緑地機能に着目し、緑地地代という概念を提起し⁶⁾、進士は、都市の環境改善の為にP・V・E・S・M^{注1)}という切り口を用いて都市農地の重要性を論じている⁷⁾。一方、東は多面的機能に依って都市農業の必要性を述べる点には疑問を表し、多面的機能は十分な農業が営まれてこそ発揮するとしている。その上で、都市農業を評価するためには、農家・都市住民の信頼関係が重要としている⁸⁾。

都市農地に関する主な議論は、土地所有者の視点、都市住民の視点からのものに分けられる。本稿は都市住民の視点からの研究だが、これまでは、都市農地の重要性を述べるものが多く、都市計画の問題まで扱うものは少ない。また、地方都市と大都市の比較研究が無く、大都市住民による都市農地評価の特徴が不明である。

そこで本稿では、次の課題にアプローチする。第一に、農地周辺に居住する都市住民の、都市農地に対する評価を再確認することである。バブル経済も崩壊し、生産緑地法が改正されてから10年を経ている。現在の都市住民の都市農地に対する評価を再確認する必要がある。第二に、地方都市及び大都市住民の、都市農地に対する評価の相違

*東京農工大学大学院連合農学研究科 United Graduate School of Agricultural Science, Tokyo University of Agriculture and Technology

Key Words : 1) 都市農地, 2) 住民意識, 3) 都市計画法, 4) 生産緑地法

を明らかにすることである。住民意識を比較することで、大都市の農地が持つ特質を導き出すことができる。第三に、住民意識からみた都市計画制度・生産緑地制度の問題点を明らかにすることである。都市計画法は、都市住民の意向をふまえ、都市計画マスタープランを作成することを義務づけている。農地が農業者の意向のみで転用される点を問題にする必要があると考えられる。

本稿の構成は、次の通りである。第Ⅱ節では、課題へのアプローチ方法について述べる。第Ⅲ節では、地方都市住民の都市農地に対する意識を考察し、第Ⅳ節では、大都市住民の都市農地に対する意識を考察する。第Ⅴ節では、地方都市と大都市住民の農地に対する意識を比較考察し、第Ⅵ節において本研究で得られた知見をまとめ、今後の課題について述べる。

Ⅱ 課題へのアプローチ

課題へのアプローチには、住民アンケート調査を用いた。分析は、①地場産農産物の購入状況（本稿では野菜が対象である）、②生産者への要望、③購入する農産物の望ましい生産地、④住まい周辺の農地からの便益と被害、⑤農地転用及び土地利用計画についての意見、に焦点をあてた。また、検定には χ^2 乗検定を用いた。調査事例は、地方都市として山形県長井市中道地区、山形県南陽市宮内地区、大都市として東京都練馬区西大泉、東京都世田谷区千歳台を選定した。

各地区の土地利用制度を述べておく。山形県の両市は、開発区域を用途区域によって設定している。東京都の両区は、全域が市街化区域である。

次に各地区を選んだ背景を述べておこう。山形県長井市は、レインボープランを基軸とした、循環型まちづくりに取り組んでおり、都市住民の農地・農業に対する意識が高いと思われる地域である。ここでは、用途区域内の中道地区を選定した（以下、長井市）。

山形県南陽市は、長井市に隣接し、古くからの城下町、温泉街として栄えている都市である。山形新幹線の駅もあり、交通の便も良い。長井市のような取り組みはなく、比較のために調査を行っ

た。ここでは、城下町を起源とする宮内地区を選定した（以下、南陽市）。

東京都練馬区は、東京23区内最大の農地面積を誇る区である。その中でも多くの農地が残っている西大泉4丁目地区を選定した（以下、練馬区）。

東京都世田谷区は練馬区に次ぐ農地面積を誇りながら、高級住宅街もある。ここでは、環状8号線沿いで農地が残っている千歳台2、4、5丁目地区を選定した（以下、世田谷区）。

アンケート対象者は、町内会構成員全員である。このため定住者・高齢者の住民の回答が多く、大都市に多い賃貸住宅住民の回答は少ない傾向にあることを付記しておく。配布・回収は、長井市と南陽市では、町内会の協力を得た。練馬区と世田谷区では、町会名簿に基づき、郵送で行った。

アンケート実施時期と配布・回収数は、長井市2000年10月実施、447戸配布・363戸回収（有効回収率81.2%）、南陽市2001年11月実施、450戸配布・428戸回収（有効回収率95.1%）、練馬区2000年12月実施、289戸配布・127戸回収（有効回収率43.9%）、世田谷区2002年4月実施、419戸配布・183戸回収（有効回収率43.7%）である。

Ⅲ 地方都市住民の農地に対する意識の特徴

1 長井市と南陽市の住民意識比較

長井市、南陽市の主なアンケート結果は、表1の通りである。なお、紙面の制約上アンケート結果の詳細は別稿²²⁾に譲る。以下、両地区の結果を比較考察し、地方都市住民の農地に対する一般的意識を得たい。なお、長井市では市内産農産物ではなく、レインボープランに基づいて生産された農産物（以下、レインボー農産物）についての設問であることに注意されたい。

まず、共通点を挙げれば次のようになる。

①生産者への要望は、「農薬・化学肥料使用量を減らす」点が最も高く、「自然環境に配慮した生産方法」、「有機農産物の生産」への要望も高い。

②望ましい生産地は、「安くて安全であればどこでもよい」が約30%の回答率である。また、レインボー農産物、市内産農産物の購入者は、市内

表1 長井市中道と南陽市宮内の比較

Table 1 The comparison of response rate in Nakamichi of Nagai city and Miyauchi of Nanyo city in Yamagata prefecture

		長井市中道	南陽市宮内
回答属性	回答件数	363件	428件
	男性比率	54.3%	68.5%
	年齢50歳以上の比率	74.1%	75.3%
長井市中道：レインボー農産物購入率		29.8%	59.8%***
南陽市宮内：市内産農産物購入率（※3）			
購入理由（※4）	新鮮	52.8%	79.3%
	安全	50.0%	おいしい28.5%
	有機農産物だから	33.3%	安い20.7%
長井市中道：レインボー農産物以外の有機農産物等購入率		34.4%	32.9%
南陽市宮内：市外産の有機農産物等購入率（※5）			
購入理由	新鮮	34.4%	22.0%**
	特に理由はない	16.8%	37.6%***
	（※6）安全	53.6%	安い32.6%
生産者への要望	農薬・化学肥料の使用量を減らす	47.9%	44.2%
	有機農産物の生産を増やす	32.0%	36.0%
	自然環境に配慮した生産方法への取り組み	31.7%	39.0%**
望ましい生産地	安くて安全であればどこでもよい	29.8%	32.0%
	市内・県内	29.5%・20.1%	25.7%・25.2%
住まい周辺に農地はあるか	隣接・近くにある	44.6%・34.4%	35.5%・47.2%
	近くにはない	14.0%	10.5%
農地から受ける便益（※1）	自然とふれあえる	54.7%	47.7%*
	新鮮な農産物の供給	49.8%	53.4%
	緑の一部として安心感がある	40.8%	47.5%*
農地から受ける被害（※1）	特にない	45.3%	53.7%**
	害虫の発生	27.5%	22.6%
	（※7）悪臭	27.5%	農薬害22.0%
農地に求める機能	新鮮な農産物の供給	69.4%	64.3%
	自然とふれあえる場所	52.3%	44.4%**
	市内の緑の一部として整備	14.0%	16.4%
	（※8）良好な景観の形成	14.0%	特にない14.0%
住まい周辺の農地の必要性	必要・どちらかといえば必要	31.7%・30.0%	32.2%・31.5%
	わからない	17.4%	14.7%
	どちらかといえば不要・不要	14.3%・5.0%	11.2%・4.9%
転用に対する意見	土地利用計画に基づいていけば構わない	42.4%	28.3%***
	これ以上の転用は控えた方がよい	23.1%	29.0%
	もっと積極的に転用	8.5%	8.9%
土地利用計画に対して（※2）	特に問題ない	25.3%	25.2%
	転用される場合住民の意思がくみ取られない	11.8%	15.2%
	（※9）市街化区域を拡大した方がよい	14.3%	転用規制が多い16.8%
中道：住宅地域内農地（※10）	必要・どちらかといえば必要	22.3%・28.7%	46.3%・22.7%
	わからない	17.1%	15.2%
	どちらかといえば不要・不要	21.5%・6.9%	5.4%・4.4%

注：1）本表は、上位回答の抜粋である。

2）割合については、不明回答も含めて算出している。

3）※1 農地が隣接もしくは近くにある者を対象とした数値（長井市 n=287、南陽市 n=354）。

※2 中道では単回答、宮内では複数回答。なお「わからない」の回答率も高いがここでは掲載しない。

※3 対象とした農産物が異なり、厳密には正確な検定ができない。母数と「購入している」と答えた者によって検定した。

※4 対象とした農産物が異なり、選択肢が若干異なるため、回答別の検定はできない。

※5 厳密には正確な検定ができない。長井市についてはレインボー農産物は市内産の有機農産物等であるので、レインボー農産物以外の有機農産物を市外産であると仮定した。

※6 「安全」 χ^2 二乗値=36.0235 p値=0.0000、「安い」 χ^2 二乗値=17.4100 p値=0.0000※7 「悪臭」 χ^2 二乗値=16.8734 p値=0.0000、「農薬害」 χ^2 二乗値=0.7940 p値=0.3729※8 「良好な景観の形成」 χ^2 二乗値=0.4776 p値=0.4895、「特にない」 χ^2 二乗値=6.4497 p値=0.0111※9 「市街化区域拡大」は設問不都合のため検定できない。「転用規制多い」 χ^2 二乗値=21.7239 p値=0.0000

※10 設問が異なるため、検定はできない。

4）検定にあたっては χ^2 二乗検定を行った。表中で数字の隣りに*とあるのは10%、**は5%、***は1%の危険率で二市の回答率に有意な差があるとされたものである。

・県内等近隣地域での生産を望む割合が高い^{注3)}。

③農地からの被害は、両地区とも「特にない」の回答率が半数近くと多い。

④周辺の農地に求める機能は、「新鮮な農産物の供給」が6割を超え、次いで「自然とふれあえる場所」として求められている。

⑤住まい周辺の農地必要性は、「必要」「どちらかといえば必要」共に30%強の回答率であり、「不要」は約5%の回答率である。また、レインボー農産物、市内産農産物の購入者の方が、住まい周辺の農地の必要性が高まる^{注4)}。

⑥土地利用計画については、「特に問題ない」が最も多い。積極的意見では、「転用規制が多い」「市街化区域を拡大」の開発指向回答どちらかが約15%、「転用規制が少ない」「市街地が多い」の開発抑制指向回答は10%未満である。

次に、相違点としては次の点が挙げられる。

⑦市外産の有機農産物等の購入理由は、長井市では「安全性」、南陽市では「安い」の割合が高い。

⑧生産者への要望は、南陽市で「自然環境に配慮した生産方法への取り組み」が有意に多い。

⑨農地からの被害は、「特にない」回答が南陽市で有意に多く、「悪臭」は長井市で有意に多い。

⑩農地に求める機能は、「自然と触れ合える場所」の回答が、長井市で有意に多い。

⑪転用に対する意識は、長井市と南陽市では1位回答が異なる。

⑫土地利用計画に対しては、南陽市において「転用規制が多い」の割合が高い。

2 地方都市の住民意識の考察

次に共通点から、地方都市の農地の役割について考察する。まず、農地に求められる機能として「自然とふれあえる場所」の機能についても高く求められている点（共通点④）が把握できる。

ただし、後にみる大都市と異なり、農地への期待が上位2回答への集中が激しい。盆地にある地方都市であり、緑の供給に関しては、既に十分な供給を受けているのである。そのため土地利用計画に対する意見では、開発指向の回答率が高い（共通点⑥）のであろう。つまり、農産物供給と

自然にふれあう関心がなければ、農地に期待することは無くなってしまふのである。逆に、農産物の供給を受けていれば、農地を必要とする回答率も高く、また市内生産が望ましいとする者の割合が高いことも理解できる（共通点②⑤）。

さらに、南陽市回答者の貸し農園の利用意向からみると、「自然とふれあえる場所」＝「農作業」ではない^{注5)}。しかし、農作業せずに農地の自然とふれあうのは困難であろう。このように考えると、地方都市の農地維持に関しては、地場農産物の供給が決定的に重要である。

次に、相違点について考察しよう。

まず、相違点⑦について検討する。一般的に、有機農産物等は安全かつ高価と考えられる。しかし南陽市の結果は傾向が異なる。本アンケートは設問上、輸入を含む有機農産物等も含まれ、このような結果となる可能性がある。

しかし、地域の特産や直売方法として考えられる点もある。南陽市のある置賜地区は、隣に長井市・高畠町等、有機農業等への取り組みが盛んな地域である。この地域で南陽市の直売所等より安く販売されている可能性もある。

相違点⑨については、長井市では、水田隣接地区である点、また近くの畜産農家から、風向きにより悪臭害がある点、これらが背景と考えられる。

相違点⑧、相違点⑩については、背景をどのように捉えるか難しいが、長井市のレインボープランが都市住民に理解されている為、南陽市と異なる傾向を示したと考えられる。

最後に相違点⑪⑫について検討する。南陽市宮内は古くからの城下町であり、宮内中心部に宅地と農地の混在はない。しかし最近では、宮内地区の水田側に新興住宅地が増加している。開発前の風景と異なり、また昔の町並みとも異なる風景を生み出している。このような背景から、「転用を控えたほうが良い」とする回答が多いのであろう。

また、転用規制については、共通点⑥からも、開発指向の回答は長井市でも同様にある。農地所有者の割合や地域の発展度合いで選択が変わるのであろう。南陽市の新興住宅地近辺に調整区域内農地を所有していれば、転用規制が多いという回答が増加することは十分考えられる。

以上、地方都市住民の農地に対する認識として次の特徴を得ることができる。

第一に、住まい周辺の農地は、新鮮な農産物の供給地としての役割の充実を期待されており、地方都市においても身近な自然として重要である。

第二に、農地からもたらされる被害が少ない。ただし、少ないとはいえ、被害を被っている者もあり、その配慮は必要である。

第三に、土地利用計画は「特に問題ない」とする者が多い一方、開発・転用指向も次いで多い。

第四に、市内産農産物購入者の、農産物の市内生産に対する期待が非常に高く、住まい周辺農地の必要性も高く感じられている。

Ⅳ 大都市住民の農地に対する意識の特徴

1 練馬区と世田谷区の住民意識の比較

練馬区、世田谷区の主なアンケート結果は、表2の通りである。両地区の共通点と相違点を比較し、大都市における農地の一般的役割と問題点を得たい。また、都市農地の在り方への課題を得ることとする。

まず、共通点は次のとおり指摘できる。

①区内産農産物を購入するのは、「新鮮」であることが主な理由である。

②望ましい生産地は、「安くて安全であればどこでもよい」が4割強を占める。また、区内産農産物購入者では、「区内」とする割合が約5%高い^{注6)}。同様に農地からの便益で「新鮮な農産物供給」の選択者は、「区内」とする割合が高い^{注7)}。

③農地が「隣接」もしくは「近くにある」と答えるものが90%以上を占める。

④農地からの便益は、「緑の一部としての安心感」が最も多い。また、求められる機能は「新鮮な農産物供給」が最も多い。さらに、農地からの被害は「土ぼこり」がほとんどである。

⑤土地利用計画についての問題は、「転用される場合に住民の意思が汲み取られない」点にある。また「特に問題ない」の回答率は3割未満である。

次に、主な相違点は、以下の通りである。

⑥区内産農産物を購入する理由は、練馬区の方

が「安い」と答えた割合が約19%高い。

⑦区外産有機農産物等の購入率については、練馬区の方が高い。また購入理由は、練馬区と世田谷区では統計的に有意な差がある。

⑧農地からの被害は、上位3回答のうち「特にない」を除けば、全て練馬区が高い回答率である。

⑨住まい周辺及び区内農地の必要性は、世田谷区の方が高く、統計的にも有意な差がある。

⑩転用に対する意見では、世田谷区の方が「転用は控えた方がよい」とする回答が多く、「土地利用計画に基づいていればかまわない」とする回答は少ない。統計的に有意な差が見られた。

2 大都市の住民意識の考察

まず共通点から都市農地の役割を考える。都市農地の主な役割は、緑の一部としての役割と、新鮮な農産物の供給地としての役割である。重要な点は、住まいの周辺の農地に求められている機能として、「新鮮な農産物の供給」の回答が最も多いことである。つまり、都市農地は、農地としての存在が求められているのである。

都市農地からの便益と、求められる機能については大きな差（共通点④。便益「緑の一部としての安心感」、求められる機能「新鮮な農産物供給」）があるが、都市農地は都市住民のニーズに答えていないのだろうか。表3によって検討しよう。区内産農産物の購入者については、前述した差は目立たない。他方、非購入者では、便益と求める機能（特に新鮮な農産物の供給）の差が際だって大きい。つまり、非購入者にとっては、都市農地はニーズに答えていない。特に練馬区では、新鮮な農産物の供給を便益として挙げた者はゼロで、求める機能では2位回答である。

しかしこの点に関しては、非購入者が何故購入しないかが問題となる。両地区とも購入しない多くの理由は、「特に理由はない」、「近くで売っていない」「欲しい野菜がない」である^{注8)}。つまり、この回答グループは、スーパーマーケット等の利用頻度が高く、身近な生産地に対する関心が低いのではないか。そのため、望ましい生産地として「区内」「都内」を挙げる者は僅かである^{注9)}。

次に共通点⑤について、大きな問題は、両地区

表2 練馬区西大泉4丁目と世田谷区千歳台2, 4, 5丁目の比較
Table 2 The comparison of response rate in Nishi-Oizumi 4 chome of Nerima ward and Chitosedai 2,4,5 chome of Setagaya ward in Tokyo

		練馬区 西大泉4丁目	世田谷区千歳台 2, 4, 5丁目
回答属性	回答件数	127件	183件
	男性比率	81.1%	77.6%
	年齢50歳以上の比率	85.0%	91.3%
区内産農産物購入率 (*3)		70.1%	62.8%
購入理由	新鮮	86.5%	83.5%
	おいしい	19.1%	26.1%
	(*4)	安い34.8%	安全19.1%
区外産有機農産物等購入率 (*3)		55.1%	39.9%***
購入理由	安全	48.6%	30.1%**
	新鮮	40.0%	26.0%*
	(*5)	おいしい21.4%	安い30.1%
生産者への要望	農薬・化学肥料の使用量を減らす	59.8%	53.6%
	自然環境に配慮した生産方法への取り組み	35.4%	36.1%
	有機農産物の生産を増やす	29.9%	35.5%
望ましい 生産地	安くて安全であればどこでもよい	40.2%	44.3%
	都外(国産)・区内	35.4%・14.2%	32.2%・12.0%
住まい周辺の 農地	隣接・近くにある	41.7%・52.0%	36.6%・59.6%
	近くにはない	3.1%	0.5%
農地から 受ける便益 (*1)	緑の一部として安心感がある	43.7%	50.6%
	新鮮な農産物の供給	42.9%	45.5%
	自然とふれあえる	41.2%	42.6%
	防災避難場所	27.7%	30.1%
農地から 受ける被害 (*1)	土ほこり	84.0%	64.8%***
	特にない	27.7%	50.0%***
	農業の被害	22.7%	10.2%***
農地に 求める機能	新鮮な農産物の供給	56.7%	59.6%
	自然とふれあえる場所	39.9%	39.9%
	防災避難場所	33.9%	32.2%
	区内の緑の一部として整備	32.3%	27.9%
住まい周辺の 農地の必要性	必要・どちらかといえば必要	26.8%・36.2%	41.0%・32.8%**
	わからない	11.8%	12.0%
	どちらかといえば不要・不要	15.0%・8.7%	7.1%・4.9%
転用に対する 意見	これ以上の転用は控えた方がよい	36.2%	50.8%***
	土地利用計画に基づいていれば構わない	40.2%	23.5%
	もっと積極的に転用した方がよい	8.7%	7.7%
土地利用計画 に対して (*2)	転用される場合住民の意思がくみ取られない	36.2%	33.9%
	特に問題ない	20.5%	25.1%
	(*6)	農外転用への規制が 多い9.4%	農外転用への規制が 少ない10.9%
区内農地の 必要性	必要・どちらかといえば必要	33.9%・36.2%	46.4%・30.1%**
	わからない	7.1%	9.8%
	どちらかといえば不要・不要	16.5%・4.7%	7.1%・1.6%

注：1) 本表は、上位回答の抜粋である。
2) 割合については、不明回答も含めて算出している。
3) *1 農地が隣接もしくは近くにある者を対象とした数値(練馬区 n=119, 世田谷区 n=176)。
*2 西大泉では単回答、千歳台では複数回答。なお「わからない」の回答率も高いがここでは掲載しない。
*3 母数と「購入している」と答えた者によって検定した。
*4 「安い」 χ^2 二乗値=10.1124 p値=0.0015, 「安全」 χ^2 二乗値=1.1520 p値=0.2831
*5 「おいしい」 χ^2 二乗値=0.9717 p値=0.3243, 「安い」 χ^2 二乗値=2.5858 p値=0.1078
*6 「転用規制が多い」 χ^2 二乗値=0.0726 p値=0.7876, 「転用規制が少ない」 χ^2 二乗値=5.3098 p値=0.0212
4) 検定にあたっては χ^2 二乗検定を行った。表中で数字の隣りに*とあるのは10%, **は5%, ***は1%の危険率で二地区の回答率に有意な差があるとされたものである。

表3 農地による便益と農地に求める機能の格差

Table 3 The gap of the benefit from farmland and the expected function to farmland
(単位: %)

	区内産農産物 (※1)	農地による便益		求める機能	
		新鮮な農産物の供給	緑の一部として安心感がある	新鮮な農産物の供給	区内の緑の一部としての整備
世田谷区	購入者 (n=110)	58.2 (A)	42.7	69.1 (A')	25.5
	非購入者 (n=30)	20.0 (B)	70.0	60.0 (B')	36.7
練馬区	購入者 (n=86)	58.1 (C)	44.2	66.3 (C')	31.4
	非購入者 (n=20)	0.0 (D)	30.0	35.0 (D')	30.0

		χ^2 乗値	
農地からの便益と農地に求める機能の格差 (農産物供給について)	世田谷区	購入者A-A'= -10.9	14.04***
		非購入者B-B'= -40.0	
	練馬区	購入者C-C'= -8.2	10.21***
		非購入者D-D'= -35.0	

- 注: 1) 回答率20%以下の項目と、「その他」、「不明」は掲載していない。
 2) ※1 購入者及び非購入者数は、住まい周辺に農地がある(隣接もしくは近くにある)者を対象とした数値。
 3) 下の表の χ^2 乗検定の結果は、いずれも1%の危険率で有意な差がある結果となった。

とも農地転用の際、住民の意見が反映されないことである。都市計画では、地区計画、都市計画マスタープランの策定過程で、住民意見を反映させることになっている。しかし、農地の転用時に住民の意見が反映されているとは言い難い。

次に、相違点を見ると、世田谷区では農地からの被害が少なく、農地の必要性が高い。例えば⑧では上位被害の検定結果すべてに有意な差が認められ、⑨でも必要性が高く表れており、⑩からは周辺にある農地の農外転用に対して消極的であることが明らかである。

両地区とも東京23区内にありながら、なぜこのような差異が生まれるのだろうか。集計年度が異なるが、練馬区総面積のうち農地面積は7.3%、353ha(平成10年)、世田谷区総面積のうち農地面積は2.7%、158ha(平成12年)である。なお、両区とも生産緑地の認定率は、農地面積の約66%である。調査地周辺の生産緑地分布は、図1の通りである。1丁目当たりの生産緑地数は、西大泉4丁目の方が多く、周辺の生産緑地数も多い。

区内の農地面積からみると世田谷区の方が都市化の度合いが強い。また、練馬区、世田谷区とも比較的農地の多い所を調査地としたが、調査地周辺の生産緑地分布をみても世田谷区の方が都市化の度合いが強い。つまり、練馬区より世田谷区の方が、農地の稀少性が高いといえる。

この点は、アンケートからも間接的に確認できる。例えば農地からの被害は、土ほこり・農薬の被害とも、練馬区の回答率が高い。また、区内産農産物の購入率が高いのは、農地が多い練馬区である。比較的管理された農地面積・区画が多いので、入手しやすいのであろう。

なお、アンケートでは練馬区、世田谷区とも住まい周辺に農地があると答えた者が多い。この点からすれば、両地区に差があるのは不自然である。しかし、近くに農地があるとするのは、回答者の主観で、また周辺の農地面積、直売所の設置状況等は不明である。そのため、この設問結果のみでは、周辺の農地面積が多く、地場農産物の入手もしやすいとは言えないことを付記しておく。

結局、農地の稀少性が練馬区と世田谷区の差異となって現れていると考えられる^{注10)}。世田谷区では農地が稀少ゆえ、練馬区より多くの住民が被害よりも便益があると感じているのである。そのため転用に対して、否定的意見が多いのであろう。また世田谷区では、農地減少を食い止め、求められる機能と便益を両立させる為にも、地場農産物を供給する農業の展開が、重要であろう。

最後に、大都市住民の都市農地に対する認識の特徴をまとめると、以下ようになる。

第一に、住まい周辺の農地は、緑の一部として重要であると同時に、新鮮な農産物の供給地とし

図1 西大泉4丁目周辺(左)と千歳台2, 4, 5丁目周辺(右)の生産緑地分布図

Fig. 1 The productive-green distribution diagram around the Nishi-Oizumi 4 chome and Chitosedai 2,4,5 chome

注: 灰色かつ番号付きの場所が生産緑地

出所: 西大泉4丁目周辺, 1/10,000東京都市計画生産緑地地区図(練馬区-C)平成10年9月21日現在

千歳台周辺, 1/11,000世田谷区都市計画図2(都市計画施設等)平成12年11月を加工

て大きく期待されている。特に、区内産農産物購入者の、農産物の区内生産に対する期待が高い。第二に、農地からの被害は多く、中でも土ほり害が圧倒的に多い。第三に、土地利用計画は、「転用される場合住民の意思が汲み取られない」点が問題である。

なお、ここで大都市の農地所有者の意向を、本調査の世田谷区のアンケートによってみておく。農地所有者は183人中15人であり、このうち調査対象地の千歳台に農地があるのは10人である。

「住まい周辺の農地の必要性」「転用についてどう思うか」「土地利用計画に対してどう思うか」を集計したものが表4である。「住まい周辺の農地の必要性」では、所有者の方が農地を必要と考える者が多い。しかし、所有者の方が、転用を控えたほうがよいとする意見が少なく、農外転用に対する規制が多いと考える者の割合が高い。また、宅地化農地の今後の意向は、「農業自作」40.0%、「貸し駐車場・アパートとして整備」26.7%、

表4 農地所有別にみた意見の相違

Table 4 Difference of attitude between farmland owner and non-farmland-owner

農地	住まい周辺の農地必要性		農地	転用についてどう思うか	
	必要	どちらかといえば必要		積極的に転用	これ以上の転用は控える
所有	60.0	20.0	所有	13.3	33.3
非所有	39.5	34.6	非所有	7.4	52.5

(単位: %)

農地	土地利用計画に対してどう思うか			
	特に問題ない	農外転用への規制が多い	農外転用への規制が少ない	転用される場合住民の意思がくみ取られない
所有	33.3	20.0	6.7	20.0
非所有	24.1	9.3	11.1	35.8

注: 1) サンプル数は、所有者 (n=15)、非所有者 (n=162) である。

2) 回答率0%の項目、「その他」、「不明」は掲載していない。

「ある程度売却」20.0%、「貸付・作業委託」13.3%と続いた。「農業自作」が最多回答であり、農業に対する期待・農地に対する執着がみられる。

これらをみるに、農業を継続できる条件さえそろえば、農地が残る可能性が高いと考えられる。

V 地方都市と大都市の住民意識の比較考察

これまでの分析で得られた、都市農地に対する

地方都市と大都市の住民意識の特徴を比較し、特に大都市の都市農地の在り方を考察する。

地方都市と大都市の特徴ある項目についてまとめたものが表5である。

表5の地方都市回答率Aと大都市回答率Bの差は、「+」であれば長井市・南陽市の回答率が、「-」であれば練馬区・世田谷区の回答率が高いことを示す。

まず、表5より把握できる点を列挙しよう。

①農地からの便益では、「防災・避難場所としての役割」が、大都市において特に高い。

②農地からの被害は、「土ほこり」が大都市で非常に高く、「害虫の発生」「特にない」等は地方都市で高い。しかし、これらの相違は対象地域の農業構造の違い（調査地の地方都市では水田が多く、大都市ではほぼ畑作）に大きな要因がある。

③農地に求める機能は、「新鮮な農産物の供給」に対する期待が大きい、「緑の一部としての機能」「防災避難場所」としての機能が大都市で高く求められている。

④望ましい生産地は、地方都市では「市内」「県内」、大都市では「安くて安全であればどこでもよい」「都外」とする回答率が高い。

⑤住まい周辺の農地の必要性は、「必要」+「どちらかといえば必要」が6割強と、両地域とも似た傾向でありほとんど差がない。

⑥転用に対する意見は、「これ以上の転用は控える」とする回答が大都市で高い。

⑦土地利用計画については、「転用される場合に住民の意思が汲み取られない」とする回答が大

表5 地方都市と大都市の住民意識比較

Table 5 The comparison of the dweller's opinions in rural and urban area

(単位：%)

		地方都市 回答率A	大都市 回答率B	回答率差 A-B	
農地から受ける 便益 * 1	新鮮な農産物の供給	51.8	44.4	+7.4	**
	自然とふれあえる	50.9	42.0	+8.9	**
	緑の一部としての安心感	44.5	47.8	-3.3	
	防災避難場所	6.2	29.2	-23.0	***
農地から受ける 被害 * 1	特にない	49.9	41.0	+8.9	**
	土ほこり	72.5	3.6	+68.9	***
	農薬の被害	15.3	20.7	+5.4	**
	害虫の発生	7.8	24.8	+17.0	***
農地に求める 機能 * 2	新鮮な農産物の供給	66.6	58.4	+8.2	**
	自然とふれあえる場所	48.0	37.4	+10.6	***
	緑の一部としての整備	15.3	29.7	-14.4	***
	防災避難場所	10.1	32.9	-22.8	***
望ましい生産地 * 2	安くて安全であればどこでもよい	31.0	42.6	-11.6	
	区・市内	27.4	12.9	+14.5	***
	都・県内	22.9	2.9	+20.0	
	都・県外（国産）	8.3	33.5	-25.2	
住まい周辺の 農地必要度 * 2	必要	32.0	35.2	-3.2	
	どちらかといえば必要	30.8	34.2	-3.4	
	どちらかといえば不要	12.6	10.3	+2.3	
	不要	4.9	6.5	-1.6	
転用に対する 意見 * 2	土地利用計画に基づいていけば構わない	34.8	30.3	+4.5	
	これ以上の転用は控える	26.3	44.8	-18.5	***
	もっと積極的に転用	8.7	8.1	+0.6	
	特に問題ない	25.3	23.2	+2.1	
土地利用計画に 対する意見 * 2	わからない	33.5	31.9	+1.6	
	転用される場合に住民の意思が汲み取られない	13.7	34.8	-21.1	***

注：1）サンプル数については次の通り。

* 1 農地が隣接もしくは近くにある者

地方都市回答数 A n=641, 大都市回答数 B n=295

* 2 地方都市回答数 A n=791, 大都市回答数 B n=310

2) 検定対象は、地方都市回答率Aと大都市回答率Bである。

3) 検定にあたっては χ^2 乗検定を行った。表中で数字の隣りに*とあるのは10%、**は5%、***は1%の危険率で二地区の回答率に有意な差があるとされたものである。

都市で高い。

以上からは、大都市の農地は、地方都市に比べ、住民にとって多面的機能を発揮しており、そのさらなる発揮の要求が明らか点（①③）が重要であるといえる。農地からの便益と求める機能は、地方都市に比べ回答が平準化している。農地の多面的機能の重要性がよくいわれるが、地方都市住民には、現実的にはそれほど認識されてないのではない。逆に大都市住民には、現実的に農地の持つ多面的機能が認識されていると考えられる。

また、住まい周辺の農地必要性が地方・大都市共に高い点（⑤）を考えると、地方都市住民にとって、農産物の生産を行う所として必要であるという認識と、大都市住民の多面的機能を保持する故に必要であるという違いが見えてくる。そのために、大都市住民では転用を控えた方がよいとする

意見が多く、転用される場合の住民意志の取り扱いに不満があると考えられる。

ただし、望ましい生産地は、大都市住民の方が、「安くて安全であればどこでもよい」「都外」とする回答率が高い。これは回答者の現実的判断であろう。区・都内の少ない農地で、消費者が購入する農産物を作りきることは出来ないからである。

以上より、大都市住民は、今ある農地で出来る限りの、新鮮な農産物の供給を軸にした環境的機能の発揮を望んでいると考えられる。この点は農地に求める機能として6割近くの住民が新鮮な農産物の供給を望んでいる点をみれば明らかである。

VI 総括と残された課題

本稿で明らかになった点は、次の通りである。

第一に、大都市住民の農地に対する期待として、農産物供給に対する期待が高い点が確認できた。また、過去の評価と同様に^{11,12)}、生活環境、防災空間として高い評価であることが明らかとなった。緑地面積の少ない大都市では、農地が重要な緑地機能を担っており、住民の緑に対する要求^{13,14)}に応える為にも重要である。

第二に、地方都市住民と大都市住民の農地に対する評価は、農地の多面的機能の点で差が大きい。地方都市の農地の存在意義を高めるには、地域住民に対して新鮮な農産物を供給するシステムが重要である。大都市では、地域住民への農産物供給と共に、市民農園や体験農園等、都市住民が自然にふれ合うことの出来る機会の提供も重要である。

第三に、農地転用の際に、大都市住民の多くが住民の意思が汲み取られない不満を持つことが明らかとなった。住環境の悪化を防ぐためにも、より住民の意思を汲み取るシステムが必要である。

これらから、今後の都市農地の在り方を考える。

都市農地への課税問題については、1990年の税制調査会「土地税制のあり方についての基本答申」時に大きな議論があった。バブル経済による地価高騰のため、宅地並み課税により資産的保有を減少させ、宅地転換を促すべきという議論が表面化した^{15,16)}。他方、都市農地を宅地化しても地価高騰は解決しないとするものもあった^{17,18)}。

議論の背景としては、長期営農継続農地制度により多くの農地が宅地並み課税を免除されてきた点が挙げられる¹⁾。結果、改正生産緑地法は、宅地化農地と保全する生産緑地を明確化した。

しかし、ここで疑問が浮かぶ。第一に、宅地化農地の多くが転用されたが、それが宅地価格の低下・住宅不足の解消に結びついたかどうかである。この点は、賃貸住宅住民の都市内農地に対する意向とも関連し、今後の研究課題である。

第二に、生産緑地の動向である。I節でふれたように生産緑地であっても減少している。つまり生産緑地指定時の条件^{注11)}が意味をなさず、結局私的転用となることが多いのである。

都市計画法及び生産緑地法とも快適な都市環境を創出する目的がある。また、都市計画は住民の意見を反映させることとなっている。本稿の結果をみれば、都市農地の宅地化が快適な都市環境を創出しているとは言い難い。大都市住民の環境財として定着し、新鮮な農産物供給を期待されている農地を保全するには、市街化区域内農地を保全できる制度とする必要がある。そのためには、都市計画法に農地の設定を可能にすることが必要である。また、当面生産緑地制度を継続させるなら、「農業継続できない」→「転用」という図式以外の方策を探る必要がある。例えば、農地所有者と地域住民との協定等により、地域住民や町内会への市民農園的な貸し付けを可能にすることや、生産緑地に対する利用権の設定^{注12)}等によって維持することが考えられる。

さらに、大都市の農家が農業を継続するには、住民、行政の理解・協力が必要不可欠である。住民は、地場農産物をできる限り購入すること、つまり都市部こそ地産地消が重要である。また、自治体の支援例として、世田谷区を挙げると、区では緑の確保・防災の観点から独自に宅地化農地に対する補助を行い、農地の急激な開発にブレーキをかけている^{注13)}。このような支援が重要になってこよう。

本稿では、都市住民の農地に対する認識から、都市計画制度の問題点を明らかにした。しかし課題の限定のため、賃貸住宅住民の意識の分析、都市における農地所有者の農業経営状況の分析には

至っていない。今後は、賃貸住宅住民の意識の分析と共に、住民・農地所有者・行政のパートナーシップの在り方、住民のニーズを基軸とした農地の都市計画への具体的位置付けと方策を明らかにすることが必要である。

〔謝辞〕本稿の執筆にあたっては、東京農工大学農学研究科の矢口芳生教授から貴重なコメントを頂いた。また、アンケート実施の際には現地の方々の多大なる御協力を頂いた。重ねてお礼申し上げます。

注

注1) P=Physical, V=Visual, E=Ecological, S=Social, M=Mentalの略。進士⁷⁾ pp.23-45 参照。

注2) 長井市と練馬区の事例は星野⁹⁾を参照。なお、この中でp.16の長井市中道の数値、「住まい周辺の農地の必要性」と「転用に対する意見」が表1と異なるが、正しくは表1の通り。また、南陽市と世田谷区の事例は星野¹⁰⁾を参照。

注3) 農産物の望ましい生産地のうち、「市内」回答率は、長井市レインボー農産物購入者43.6%、非購入者33.5%、南陽市市内産農産物購入者32.0%、非購入者25.9%である。

注4) 住まい周辺の農地が「必要」+「どちらかといえば必要」の割合は、長井市レインボー農産物購入者68.6%、非購入者59.0%、南陽市市内産農産物購入者66.0%、非購入者63.8%である。南陽市では「必要」では、購入者37.1%、非購入者29.3%と8%程の差が現れる。

注5) 貸し農園利用動向をみると、「今後も利用する気はない」は69.9%存在した。兼業農家等を省く為、普段農業に接する機会別にみると、農業に接する機会のない者(n=198)のうち、「今後も利用する気はない」とする者は81.3%に達した。

注6) 農産物の望ましい生産地のうち、「区内」回答率は、練馬区区内産農産物購入者20.2%、非購入者4.8%、世田谷区は前者17.4%、後3.2%である。

注7) 練馬区では、「新鮮な農産物の供給」を挙げた者の27.5%が区内が望ましいとする。他の便益では最大でも16.7%である。同様に世田谷区では、前者25.0%、後者は最大14.3%である。

注8) 区内産農産物を購入しない主な理由は、練馬区

(n=21)「特に理由はない」33.3%、「安全性に疑問」28.6%、「近くで売っていない」「欲しい野菜がない」共に23.8%であり、世田谷区(n=31)「近くで売っていない」45.2%、「特に理由はない」38.7%、「欲しい野菜がない」29.0%である。また検定では、地区による有意な差は見られない。

注9) 練馬区(n=21)、世田谷区(n=31)とも、「区内」「都内」と答えたのは1人ずつであった。

注10) 高橋¹¹⁾も同様の見方をしている(p.327)。

注11) 生産緑地法は、第3条1項で「公害又は災害の防止、農林漁業と調和した都市環境の保全等良好な生活環境の確保に相当の効用があり、かつ、公共施設等の敷地の用に供する土地として適しているものであること。」を指定の条件としている。

注12) 田代³⁾は、「市街化区域のなかに積極的に残す農地としての位置付けを与えられた農地については、農用地利用増進事業の適用を認めて、自作できなくなった場合に利用権の設定ができるように」(p.23) すべきとしている。

注13) 正式名は「世田谷区緑域環境維持農地維持協定」。

引用・参考文献

- 1) 石田頼房(1990):『都市農業と土地利用計画』, 日本経済評論社, 東京。
- 2) 村山元展(1988):計画的農地転用の諸問題,『日本の農業—あすへの歩み—』No.166, 農政調査委員会。
- 3) 田代洋一(1988):都市計画と都市農業—宅地並み課税問題によせて—,『エコノミア』第97号, 横浜国立大学経済学会, pp.1-24。
- 4) 後藤光蔵(2000):都市農地の保全,『武蔵大学論集』第47巻2号, 武蔵大学経済学会, pp.33-61。
- 5) 田代洋一(1995):都市農業と土地問題,『都市問題』第86巻12号, 東京市政調査会, pp.17-28。
- 6) 神戸賀壽朗(1973):都市農業—農と緑の最前線—,『日本の農業—あすへの歩み—』No.89, 農政調査委員会。
- 7) 進士五十八(1996):『都市になぜ農地が必要か』, 実教出版, 東京。
- 8) 東正則(1995):農地は緑地か,『都市問題』第86巻12号, 東京市政調査会, pp.41-52。
- 9) 星野諭(2001):都市農地の存在意義と存続条件,『農—英知と進歩—』No.258, 農政調査委員会。
- 10) 星野諭(2002):都市内の農地に対する住民意識に関する考察,『農林統計調査』第52巻10号, pp.52-

- 61及び11号, pp.48-61, 農林統計協会.
- 11) 高橋五郎 (1992): 都市農地に関する都市住民の意向アンケート結果概要, 『農林金融』第45巻第5号, 農林中央金庫, pp.60-65.
 - 12) 全国農業協同組合中央会 (1982): 『都市生活者の農業・農協観』, 全国農業協同組合中央会.
 - 13) 進士五十八 (1975): 住環境に於けるグリーンミニマムについての研究, 『造園雑誌』Vol.38 No. 4, 日本造園学会, pp.16-31.
 - 14) 品田稷 (1974): 『都市の自然史』中公新書361, 中央公論社, 東京.
 - 15) 長谷川徳之輔 (1989): 土地はある元凶は土地税制だ, 『エコノミスト』1989年11月7日号, 毎日新聞社, pp.18-23.
 - 16) 田中啓一・木下晃一 (1990): 坪 (3.3平方メートル) 数百万円の土地に栗や梅, 『エコノミスト』1990年12月30日号, 毎日新聞社, pp.97-100.
 - 17) 岩見良太郎 (1987): 都市における地価騰貴のメカニズム, 『農業と経済』第53巻第9号, 富民協会, pp.10-19.
 - 18) 山口三十四 (1990): グローバル化した都市の地価問題, 『農業と経済』第56巻第2号, 富民協会, pp.14-23.

According to the present City-Planning Law, farmland in Urbanization Promotion Area can be converted in to residential property, and is not protected by law. Yet, many pieces of farmland are in Urbanization Promotion Area. Although large amount of research has shown differences of the roles of such farmland playing for city dwellers, it is not clear how these roles vary in different areas.

This paper aims to clarify urban dwellers' opinions of the remaining farmland. Their opinions are deduced through a comparison of dwellers' ideas of rural and urban areas, along with their discussion of the role of farmland in the Urbanization Promotion Area in urban areas.

This research utilized a questionnaire survey asking city-dwellers' opinions about neighboring farmlands. Nakamichi of Nagai city and Miyauchi of Nanyo city in Yamagata prefecture as cases of rural areas, and Nishi-ozumi 4 chome of Nerima ward and Chitosedai 2,4,5 chome of Setagaya ward in Tokyo as urban areas were selected for comparative analysis. Respondents were selected from members of neighborhood associations. The total number of respondents were 1,101.

Opinions of respondents in urban areas differed from those of respondents in rural area on the following points: 1) They expect supply of fresh agricultural products and recognize that farmland provides green vegetation and open space for disaster prevention. 2) They deeply understand the multi-functional roles which farmland has, and 3) they are against to the conversion of farmland.

These features were clearly found among the respondents living in the urbanized areas where little farmland remains; urban area respondents strongly recognized that remaining farmland in urban areas have important public roles.

If the City-Planning Law intends to reflect the city-dwellers' opinions clarified in this study, farmland must hold a clear position in city planning. It will be necessary to conserve farmland in areas where little farmland remains, especially in Urbanization Promotion Areas.

Key Words : 1) Remained farmland in urban area, 2) Dwellers' Consciousness, 3) City-Planning Law, 4) Productive-green Law

(2003年1月6日 受理)

(2003年8月28日 再受理)