

# 農村活性化に関する地域政策と

## 地域変容の相互関係

—和歌山県上富田町の農村活性化土地利用構想を事例に—

澤 宗 則

一 はしがき

高度経済成長期以降の日本の農村に関する地域政策は、農村をとりまく経済状況を反映しながら、幾度の変遷を経てきた。これらの地域政策の策定と農村の地域変容には密接な関連があるといえる。従来の地理学の研究において、地域政策は地域変容を説明する要因の一つとしてのみ取り上げられることが多く、地域政策と農村の地域変容の相互関係についての研究は、まだ十分であるとはいえない。これらについて扱った数少ない研究として、山村問題と山村対策の関係について町村レベルで実証的に論じた半田(一九六)がある。また、岡橋(一九四)はMabonjje(一九七〇)の農村都市間人口移動のシステム図式の枠組みを援用しながら、農業再編成の分析に際し、農業振興に対する農協と地方自治体の制御システムに着目した。その結果、農協と自治体が独自の農業振興策に基

づいて農業の再編成を行い、これが農村の経済基盤の確立に寄与し、Uターン者の増加につながったことを示した。

本稿は、農村の地域政策と地域変容の相互関係について扱うが、その中でも特に、従来の研究であまり重視されることのない地域変容の地域政策策定への影響について考察する。つまり、地域のどのような条件が地方自治体に新しい地域政策をもたらしたのかを考える。具体的には、農村における地域活性化の新しい地域政策として「農村活性化土地利用構想」を対象とし、地方自治体がこの構想を用いるための条件、またこの構想によりどのような地域振興計画の策定が可能となったのか、およびその計画が地域にいかなる効果を及ぼそうとしているのかを考察し、併せて将来の農村活性化の方向性も探ってみたい。

一九六九年に制定された農業振興地域制度は、農業の振興する地域として農業振興地域を設定し、この地域での農地転



第1図 上富田町の位置図

用を厳しく規制していた。ところが、一九八九年に制度化された農村活性化土地利用構想は、同地域の非農業的土地利用への農地転用を可能にさせることとなった。農村地域の活性化政策を考える上で、同構想は将来重要な制度となる可能性がある。制度化されてまだ3年しか経ておらず、まだその成果を最終的に判断することは困難だが、本稿では同構想が制

度化されて一年以内に適用を受けるなど、早くから同構想への取り組みを見せている和歌山県上富田町を事例に考察を行う。上富田町は、田辺市および温泉リゾート地で有名な白浜町に隣接しているもの(第1図)、町域の大部分が農業振興地域に指定されているため、従来から農地の開発規制が厳しく、同構想の適用以前は、事実上開発は不可能な地域であった。隣接する田辺市の都市化の影響を受け、かつ近年のリゾートブームの中で、開発に対する圧力と主要産業である農業の不振の中で、上富田町がどのような農村地域の活性化に関する政策を策定しているのかを考察することにより、地域の条件が地方自治体の地域政策策定に与えた影響を考察することが可能であると判断した。

## 二 農村活性化土地利用構想の成立までの経緯

政府の土地利用政策を中心とした地域政策の変遷の中で、農村活性化土地利用構想の成立までの経緯を整理し、同構想の位置付けを行う。

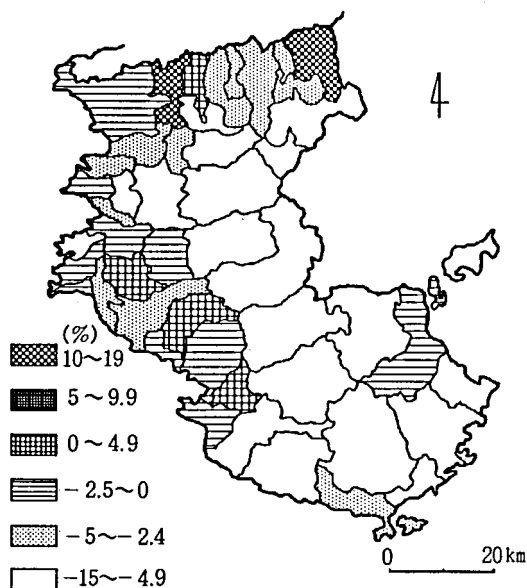
現在の大都市圏内の農村では、新住民の流入および農家の離農に伴う混住化が進行し、多様な社会経済的屬性を持つ住民から構成される混住化社会が出現している。道路や下水道などの都市的インフラストラクチャーの未整備状態のまま、

農地がスプロールの都市的土地利用に変換された地域では、農薬散布、農作業の騒音、肥料の悪臭などの新住民への影響や、生活廃水による農業用水の汚濁、農地へのゴミの投棄、日照・通風障害などの農家への影響などの地域問題を抱えている(澤、一九七〇)。このようなスプロールの都市化が進んだ地域は、都市計画地域内に位置し、農地から都市的土地利用の変換が制度的に促進されている市街化区域ばかりでなく、本来市街化を抑制される市街化調整区域においても一部認められることができる<sup>(1)</sup>。土居(一九七二)が指摘するように、20 ha以上の大規模開発しか許可されなかった市街化調整区域での開発許可の基準が、一九八三年以降5 ha以上へと大幅に緩和された結果、市街化調整区域での宅地開発が活発になるなど、市街化調整区域は開発を抑制する地域から開発を促進する地域へとその性格が変化しつつある。さらに、一九九〇年には土地利用基本法が制定され、その目的として土地利用への公共の福祉の優先、需要に応じた宅地の供給が掲げられた。その際に、宅地の供給源となるのは、都市計画区域内農地であった。この法律を受けて、一九九一年には生産緑地法が改正された。これは、田代(一九九二)が指摘するように、強い営農継続意志のある市街化区域の農家に対して、指定を受けた生産緑地での営農継続を容認する代わりに、生産緑地以外の農地に宅地化を図らせようとするものであったといえる。このよ

うな一連の都市計画区域内農地の土地利用規制の緩和の目的は、地価高騰によってもたらされた都市での住宅難を背景にした、住宅用地の確保であったといえる。

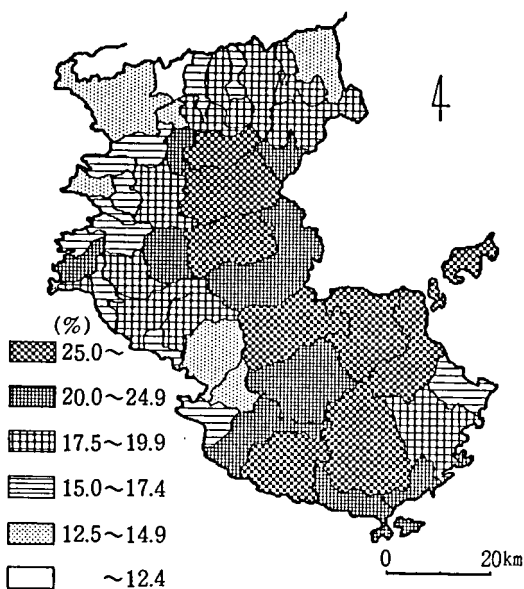
このように、政策による都市計画区域内での農地の宅地化が促進されるとともに、農業振興地域での農地転用の規制も緩和されてきた。一九八七年に総合保養地域整備法、いわゆる「リゾート法」が制定され、一九八九年には農村活性化土地利用構想が制度化されるに至った。これらの制度は、過疎の進行する農村の地域活性化を図ることを目的としている。この中でも、農村活性化土地利用構想は、地域の活性化のためと認められる施設の建設のためならば、従来開発が厳しく抑制されていた農業振興地域内の農用地区域においても農地転用が認められるというものである。農林水産省はこの構想を、従来の農業振興地域制度、いわゆる「農振制度」の枠組みの中、優良農地の確保という本来の目的をもつ一方、地域活性化のための非農業的土地利用の需要に対応していくという農振計画を補完する施策と位置付けている。農業振興地域に関するこのような政策転換は、農業振興地域を現在沈滞している農業ではなく、製造業、流通業やレクリエーションなどのサービス業によって地域振興を図ることを目的としていると考えることができよう。澤(一九九六)が指摘するように、現在の都市は農村地域に対して、農作物のみならず、労働力、

住宅地、レクリエーションの場などの多様な要求を行い、農村地域はこれらの要求に応じた地域変化を迫られている。各農村はこれらに適した機能に特化させることにより都市の多様な要求に対応してきた。一方、機能特化しえなかつた農村地域では、人口流出、過疎化、さらには廃村化するなど、



第2図 和歌山県における人口増減率（1985-90年）  
（国勢調査による）

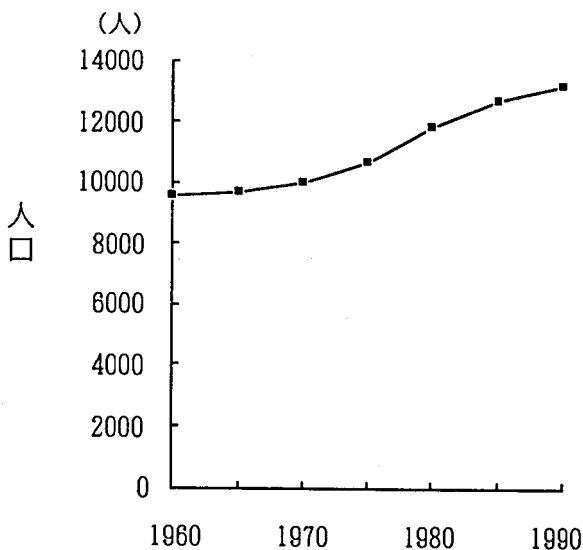
地域社会の維持が困難な状況にある。また、産業界からの開発に対する強い要望もある。このような状況のもとで、農業振興地域においても農業以外の産業に基盤を置く地域振興計画の必然性がこのような政策転換に現われたと解釈することができよう。



第3図 和歌山県における高齢者比率（1990年）  
（国勢調査による）

### 三 上富田町における都市化の動向

上富田町における都市化の動向を人口動態と経済状況から分析したい。最初に、和歌山県の一九八五年から一九九〇年の人口増加率を示す第2図をみると、人口増加が認められるのは、近年大阪市への通勤圏内となった橋本市、および都市

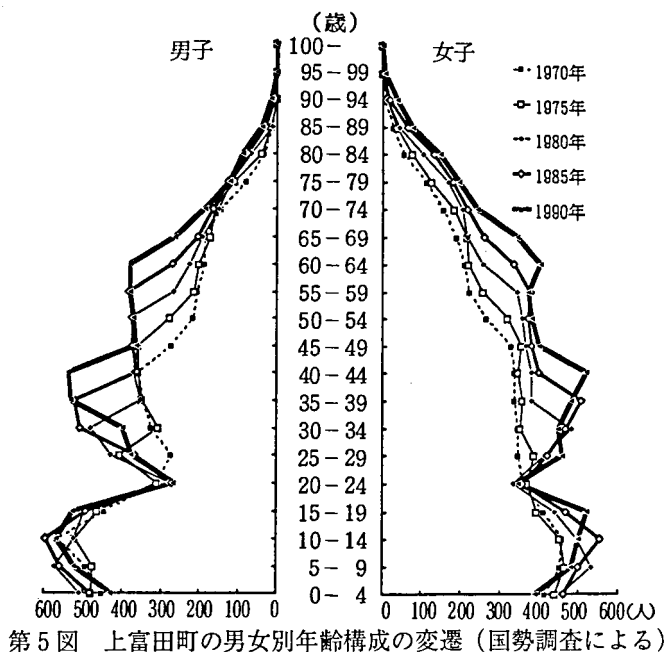


第4図 上富田町の人口推移 (国勢調査による)

近郊に限られる。

これを六五歳以上の高齢者比率(一九八〇年)を示した第3図と関連させて考察すると、上記の人口増加地域は、いずれも高齢者比率の低い地域であることがわかる。逆に、人口減少の著しい紀伊山地の山間部町村は、いずれも高齢者比率が高い。以上のことは、山間部に居住する主に二〇歳前後の若年層が大阪を始めとする大都市圏、および県内都市・都市近郊へ移動した結果、山間部において人口減少が進み、それに伴い高齢化が進行したためであるといえる。また、沿岸部の都市およびそれらの隣接町は、山間部の町村からの人口の受け皿となる一方、大阪大都市圏や和歌山市へ人口を送りだしていることから、農山村から大阪市など、高次の都市への人口移動の、いわばポンプの機能を果たしていると考えられる<sup>(2)</sup>。橋本市の場合は、他の都市と傾向が異なり、南海電気鉄道高野線沿線の住宅団地開発にともない、大阪府からの持家指向の世帯が流入し、人口が急増したといえる。これは大阪の通勤圏が拡大したことを意味している。これと同様に、和歌山市に隣接する岩出町、貴志川町においても、住宅団地の開発が進み、和歌山市や大阪市などへの通勤者が流入し、人口増加となっている<sup>(3)</sup>。

上富田町は田辺市に隣接し、和歌山県の中でも人口増加率が高く、高齢者比率が低いことが特徴である。この町へも田

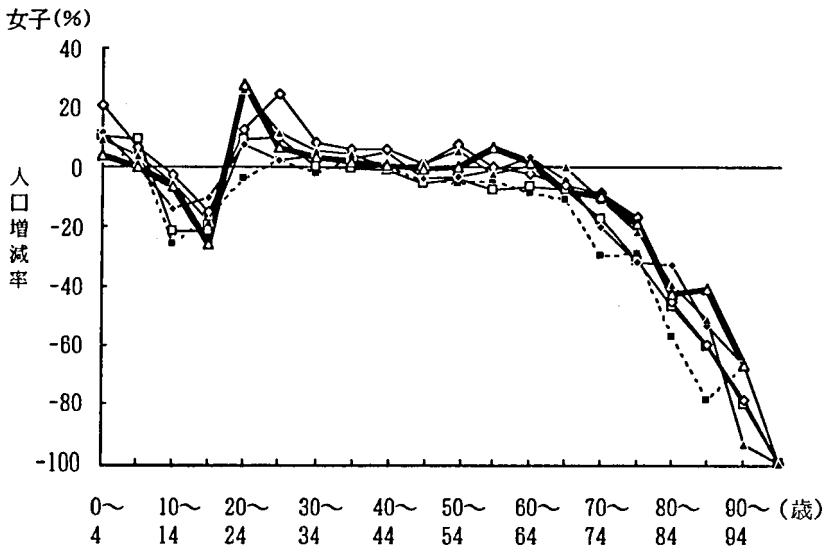
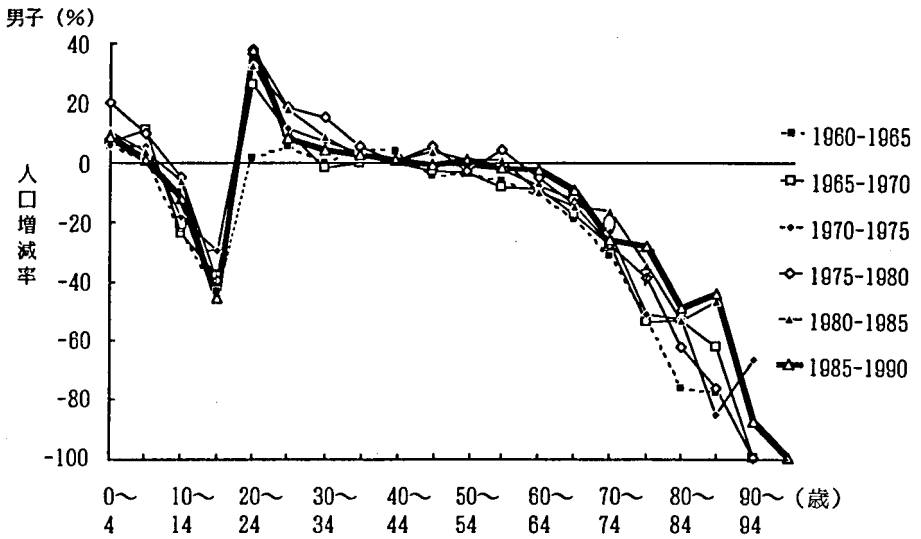


第5図 上富田町の男女別年齢構成の変遷 (国勢調査による)

辺市周辺の山間部町村の大塔村や中辺路町などから人口が流入する一方、和歌山市や大阪市などへ人口が流出する傾向が

あると考えられる。上富田町の人口は第4図にみられるように、近年一貫した増加傾向にある。これは田辺市の通勤圏に属する上富田町に住宅団地が一九七五年以降開発され、田辺市への通勤者が流入した結果である。人口移動は上富田町の年齢構成にどのような影響を与えたのかを次に考察したい。一九七〇年から一九九〇年の人口ピラミッドを示す第5図によると、各時期とも二〇〜二四歳層がその前後の一五〜一九歳層、二五〜二九歳層に比べて少数であり、また高齢者が少数であるのが特徴である。これは山間部町村においてみられる高齢者比率の高い人口ピラミッドの特徴とは大きく異なる。人口ピラミッドがなぜこのような形を呈するのかを考察するために、年齢層ごとの転出あるいは転入の状況を考察する必要がある。第6図は男女それぞれのコーホート別人口増減率、つまり各年齢層人口が国勢調査の調査間隔の5年間にどの程度増減したのかを示したものである。人口増減には、死亡による減少も含まれており、必ずしも転出者数と転入者数の差を示すものではないが、高齢者以外の年齢層については、死亡者数が少ないため、概ね人口移動の結果であると思われる。この図によると、男女とも一五〜一九歳層の減少率の高さと、次の年齢階級の二〇〜二四歳層の増加率の高さに共通した傾向がある。

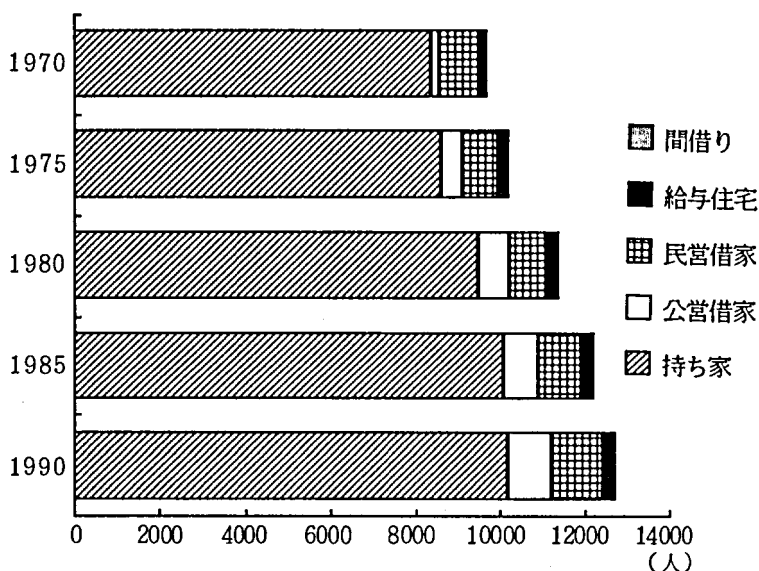
前者は主に高校卒業時に町外へ転出する傾向があることを示



第6図 上富田町のコーホート別人口増減率の経年変化(1960~1990年)

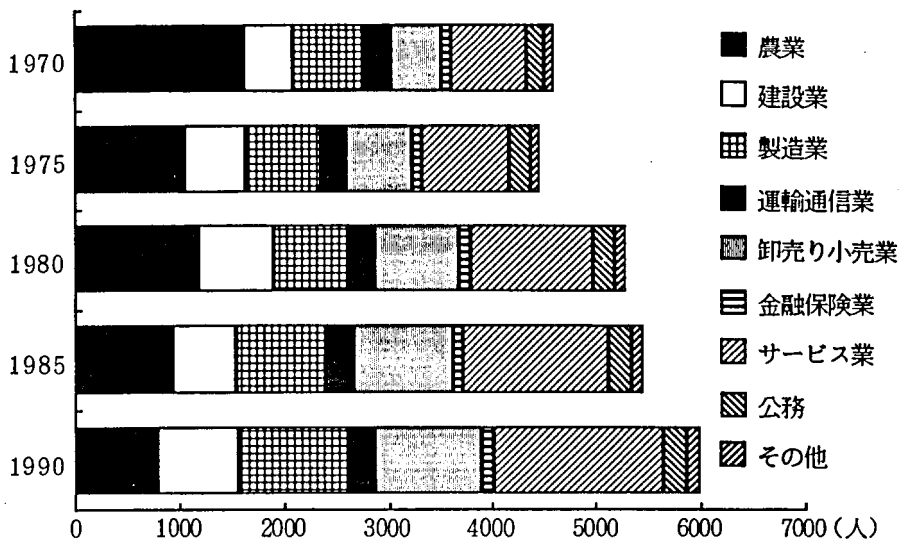
し、後者はこれら高校卒業時の転出者の一部がUターンした結果だと考えられる。この傾向は一九六五年以降一貫して認められる傾向である。さらに、男子において一九七〇年以降は三〇〜三四歳層の増加率が上昇している。これは田辺市の通勤圏に居住する三〇〜三四歳層が5年後に三五〜三九歳となるまでに、上富田町において分譲された住宅団地に入居した結果だと推測できる。以上のことから、一九六五年以降の上富田町の人口移動の様式には、高校卒業時に和歌山市や大田市周辺へ進学あるいは就職に伴い転出し、その一部が五〜一〇年後にUターンし、また、一九七〇年以降の住宅団地開発に伴い、田辺市通勤圏に居住する三五〜三九歳層が持家を求めて上富田町に転入する傾向が認められる。この分析結果を裏付けるように、住宅所有別世帯員数の変化を示す第7図によると、一九七〇年以降持家の世帯員数が増加している。これは分譲住宅団地の開発が行われた結果である。

つぎに、上富田町の経済状況からみた都市化の動向について考察する。一九七〇年以降の産業別就業者数変化を示す第8図によると、経済基盤が農業からサービス業を中心とする第3次産業へその重心を移しつつあることが確認できる。この現象を各産業を担っている年齢層と併せて考察する。一九八五年の男女年齢層別就業者数を示す第9図によると、農業就業者は五五〜五九歳層が最も多く、高齢ほど農業に就業し

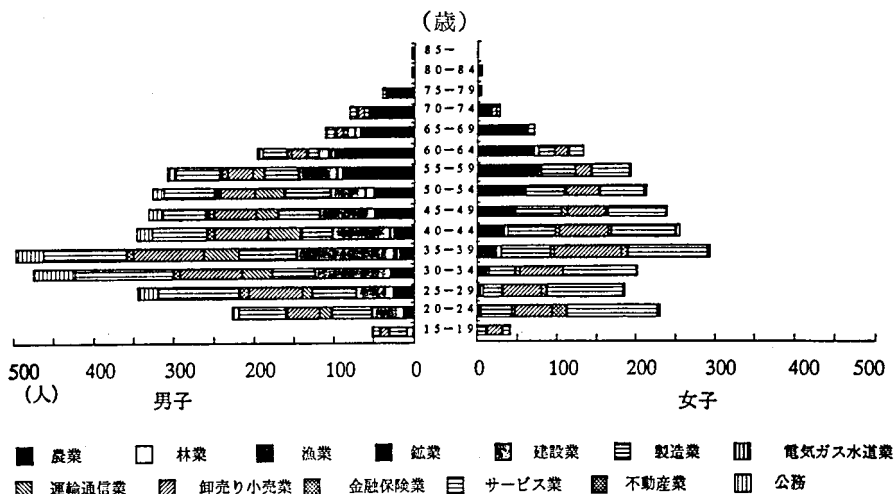


第7図 上富田町における住宅所有別世帯数の変化 (国勢調査による)





第8図 上富田町における産業別就業者の変化 (国勢調査による)

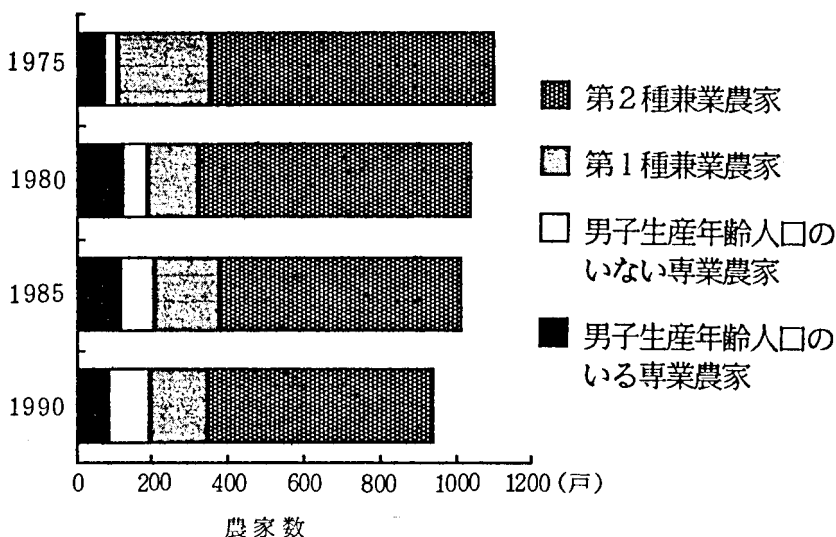


第9図 上富田町における男女年齢層別就業者数 (1985年)

(国勢調査による)

ている比率が高いことがわかる。農業就業者は主婦と定年退職後の男子が主力になりつつあることから、上富田町の農業労働力が高齢化しつつあることが確認できる。一五〜六四歳までの生産年齢人口の就業構造をみると、男子は建設業・製造業・卸売小売業とサービス業、女子は製造業・卸売小売業とサービス業が中心となっている。製造業は伝統産業のポテン製造、木材加工と梅の加工が中心である。

さらに、ここで農業について詳しく論じたい。農家経営の動向を把握するために、専業兼業別農家数の推移を示す第10図を用いる。この図によると、総農家数が若干減少していることと、農家の主流が第2種兼業農家であることがわかる。農業生産の中核的担い手とみなすことのできる男子生産年齢人口のいる専業農家は少数派に過ぎない。経営耕地面積規模別農家数の変化を示す第1表によると、総農家数が減少する中で、〇.三ha未満の零細農家数に余り変化はなく〇.五〜一.五haの農家数が減少傾向、一.五ha以上の農家数は若干ではあるが増加傾向にある。これは経営耕地の面積規模からみると、上富田町の農家は耕地の縮小を図る農家と拡大を図る農家に両極分解しつつあることを示すものであろう。農業経営の両極分解を裏付ける資料として、作物別収穫面積の変化を示す第11図がある。上富田町の主作物は稲・温州みかんと梅であるが、一九七〇年以降稲の収穫面積が減少し、これに呼応する



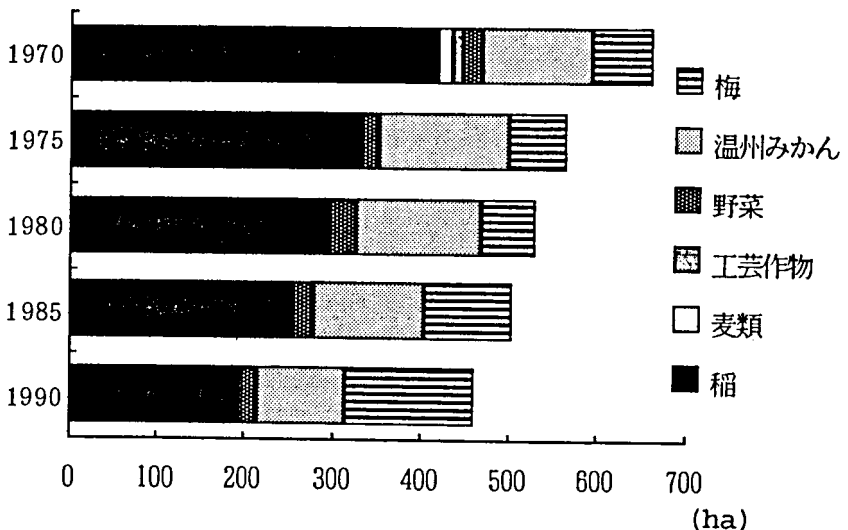
第10図 上富田町における専兼別農家数の推移 (農林業センサスによる)

第1表 上富田町における経営耕地面積規模別農家数の変化

(単位: ha, 戸)

	0~ 0.3	0.3~ 0.5	0.5~ 1.0	1.0~ 1.5	1.5~ 2.0	2.0~ 2.5	2.5~ 3.0	3.0~ 5.0
1970	350	325	378	114	31	7	4	3
1975	329	295	336	95	28	16	7	1
1980	333	266	297	93	36	12	5	1
1985	358	238	277	84	43	14	8	2
1990	315	241	240	70	46	15	11	9

農林業センサスによる



第11図 上富田町における作物別収穫面積の変化 (農林業センサスによる)

ように総収穫面積も減少していることがわかる。一九七〇年以降、水田の農地転用と転作が進み、宅地や梅あるいは温州みかんの栽培地になったといえる。従来、上富田町の果樹栽培の中では主力であった温州みかんも、現在では価格の低迷や柑橘類の貿易自由化による競争力の低下により栽培面積が減少し、一部では放任されたみかん園を認めることができる程である。放任されたみかん園は害虫や病気に対しては無防備であり、周辺のみかん園に対して悪影響をもたらす場合があり、農業経営上無視できない問題点となっている。和歌山県のみかんの価格の低迷は、ブランド化に成功した愛媛県の場合と異なり、ブランド化に失敗して競争力を失ってきたことにも一因がある。これと対照的に、梅生産は南部（みなべ）地方の梅に代表されるようにブランドとしては第1のものであり、価格も高値であることから生産量が近年伸びている。また現地で梅干しに加工され、最近の消費者の嗜好に応じた多様な商品を製造することにより付加価値を高めることに成功しているなど、みかんの場合と異なり生産地での加工業に発達をもたらした。このようなことから、上富田町においては果樹生産の主力はみかんから梅に移行しつつあるといえる。農業経営の両極分解に際して、経営規模を縮小しつつある農家は稲やみかんを中心に栽培している場合が多く、若干の数ながら拡大傾向にある中核農家は梅が主作物であると

考えられる。

以上の考察から、田辺市の通勤圏に位置する上富田町の都市化の動向の特徴は、以下にまとめられる。人口動態の面では、近年造成された分譲住宅に、田辺市通勤圏から持ち家を求めて人口が流入している。経済面では、従来の主産業であった柑橘類栽培を中心とする農家は、一部が梅栽培に特化した中核農家が存在するものの、多くの農家は柑橘類栽培の不振から、労働力の高齢化と農業後継者の不在を招いている。就業構造をみると、離農と共に、男子は建設業・製造業・卸売小売業とサービス業、女子は製造業・卸売小売業とサービス業に移行しつつある。

#### 四 農村活性化土地利用構想の策定の背景

前述したように、上富田町は人口・経済両面とも田辺市と関わりながら都市化の影響を受けており、町行政はこの傾向が今後も継続すると予想している。町行政は、経済面では企業団地の造成による製造業などへの就業機会の増加を予測している。また、一九九四年の南紀白浜空港のジェット整備予定に伴い、白浜温泉を核としたリゾート開発の可能性に期待し、さらに田辺市への通勤者増加にともない農地の宅地化が、必要となると考えている。これらが実現すると、町内の

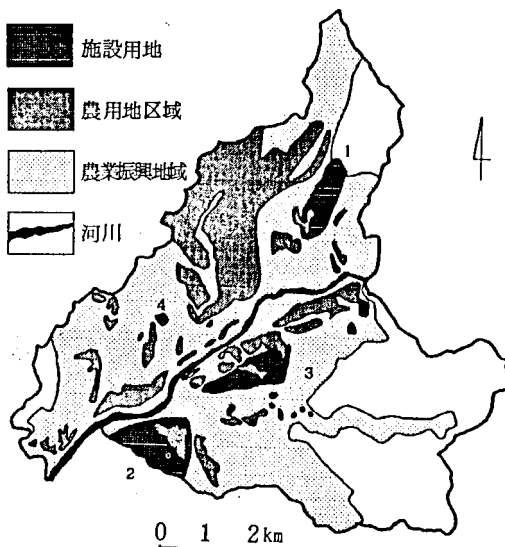
雇用機会が増加するため、新規高校卒業者の町外流出が減少し、また今後も持家指向の人口が田辺市などから転入し、人口増加が継続すると町行政は考えている（和歌山県西牟婁郡上富田町、一九九〇）。

上富田町による地域振興の方策は、一九八八年の「上富田農業振興地域整備計画」によると、農林業とともに商工業の振興およびリゾート企業の誘致を図り、「農業と商工業の調和のとれた田園工業型の町」をめざしている。この目的達成のために、具体的にはゴルフ場、工場の誘致を行い雇用機会の創出を図り、あわせて住宅団地の建設を行うことが必要であるとしている。農業振興の方策に関しては、高速道路の整備、国道・県道の改良整備などを通じて大阪などの大消費地へのアクセスを高め、消費者ニーズに合った高品質農作物の生産が目標として掲げられている。以上の目標達成のためには、中核農家の経営規模拡大や栽培技術の向上による高品質作物の生産向上が必要視されている。

以上のことから、上富田町の農村活性化土地利用構想は、農業振興地域内の農地の一部をリゾートや住宅に転用することを通じて、都市化に対応した町の活性化を実現するための構想であると位置付けることが出来る。

## 五 農村活性化土地利用構想の内容

上富田町の農村活性化土地利用構想による施設は第12図および第2表に示される4施設であり、いずれも農用地区域と



第12図 上富田町における農村活性化土地利用構成図

(上富田町資料による)

第2表 上富田町の農村活性化土地利用構想に基づく施設立地計画

施設番号	種類	建築物	就業 予定 人口	利用 予定 者数	事業 者 の 在 り 方	事業 者 の 主 な 業 務	現在の用途別土地利用面積 (㎡)				
							田	樹園地	山林	その他 合計	
1	スポーツ レクリエ ーション 施設	ゴルフ場 ・テニス コート ホテル	100人	50,000 人/年	大阪府 交野市	ゴルフ場 経営		156	317		473
2	スポーツ レクリエ ーション 施設	ゴルフ場 ・テニス コート ホテル ヘリ ポート	100人	50,000 人/年	大阪市 西区	不動産 業		4	143	1518	35 1700
3	スポーツ レクリエ ーション 施設	ゴルフ場 ・テニス コート	100人	50,000 人/年	未定			6	91	1305	1402
4	分譲住宅	建売分譲 住宅	220戸		上富田町	不動産業			59		59

上富田町資料および聞き取りによる

一部あるいは全部が重複する。

施設番号1は、ゴルフ場・テニスコート・ホテルからなるスポーツレクリエーション施設である。この施設の計画地に隣接して既にゴルフ場が営業されており、計画される施設はこのゴルフ場の規模拡大によるものである。施設利用者を年間5万人と予想し、一〇〇人の新規雇用を予定している。現在の土地利用は、傾斜面の山林とみかん園である。当地区は山林は収益性が低く、みかん園は大部分が廃園化している。みかん園の耕作者は高齢化が進み、また後継者が存在しないことから農業継続の意志が低いといえる。

施設番号2は、ゴルフ場・テニスコート・ゲートボール・ホテル・ヘリポートからなるスポーツレクリエーション施設である。年間の施設利用者を5万人と予想し、一〇〇人の新規雇用を予定している。現在の土地利用の多くは、傾斜面の山林であり、その他は、みかん・梅・すももの果樹園と谷筋のわずかな面積の水田である。施設番号1と同様に、この山林も収益性が低く、みかん園も一部で廃園となっている。ここでも耕作者の高齢化と後継者不在の状況であり、現在の状況では農地の荒廃が続くことが必至であると考えられる。

施設番号3は、ゴルフ場・テニスコートからなるスポーツレクリエーション施設である。ここでも施設利用者を年間5万人と予想し、一〇〇人の新規雇用を予定している。土地利

用は大部分は傾斜面の山林であり、他はみかん・梅の果樹園と谷筋の水田が若干含まれる。施設番号1、2と同様に、この山林も収益性が低く、みかん園も一部が廃園となつてゐる。ここでも耕作者の高齢化と後継者不在の状況であり、現在のこの状況では農地の荒廃が続くことが予測される。このように、上記の3地区では、収益性の低い山林の開発、後継者不在の果樹園の廃園対策、および都市化に対応した雇用機会の創出を目的に、農村活性化土地利用構想の適用がなされたといえる。

施設番号4では、二二〇戸の建売分譲住宅を予定している。現在の土地利用はすべてが梅の果樹園であり、全域が農用地区域に含まれる。この地区の耕作者は高齢者であり、農業後継者も存在しない。このため、今後の農業経営には困難が予想される。しかも、近隣で企業団地（上富田企業団地）並びに木材共販所・大型小売店舗の配送センターの建設・整備が進行中である。この上富田企業団地は和歌山県土地開発公社が事業主体となり総面積二〇六畝の規模を有する。ここへは田辺市・上富田町や一部は和歌山市・大阪府の企業の進出が実現あるいは予定されている。進出企業の業種は木材や水産物などの加工業、機械部品・衣類・食料品などの製造業、運送業などであり、地元の労働力の雇用（就業者数約二〇〇人）を予定している。また、木材共販所では約五〇人、大型小売

店舗の配送センターでは約一二〇人、合わせて約三七〇人の雇用が新たに創出される予定である<sup>(4)</sup>。分譲住宅は、この企業団地の就業者および近年増加する田辺市の通勤者の居住地としての機能を果たすことが期待されている。このように、この地区の農村活性化土地利用構想は、今後の農業経営が困難な農用地区域に、新規雇用者および田辺市の通勤者のための分譲住宅を建設するものであるといえる。

上記の4施設が上富田町に与える経済的效果について、町行政は次のように予測している。リゾート施設建設時の投資による経済効果、付近の環境整備を始め、当該施設の立地による雇用増大が望める。これにより新規卒卒者、UターンおよびJターン若年層、婦人、中高年者の就業機会の拡大を確立し、安定した兼業農家の育成と、それに伴う農地の流動化により中核的担い手農家への農地の集積により農業の経営強化が図られる。また、雇用の拡大、地元商店の販売拡大、および施設の利用客を対象とした町特産品の宣伝、あわせて観光開発など、間接的な経済波及効果が得られる（和歌山県西牟婁郡上富田町、一九八〇）と予測している<sup>(5)</sup>。

#### 六 農村活性化土地利用構想の特徴と課題

上富田町の農村活性化土地利用構想の特徴として、まずり

ゾート開発に重きが置かれていることが挙げられる。これは上富田町行政が白浜温泉への近接性と、かつ温泉周辺にゴルフ場などが少ないことに着目した結果であるといえる。和歌山県下で、現在農村活性化土地利用構想が進められている野上町、粉河町、日高町、上富田町ではいずれもゴルフ場がその構想の中心となっている。和歌山県下に共通して認められるこの現象は、一つには近年のリゾートブームにその一因を求めることが可能である。また、例えば兵庫県のように、既にゴルフ場が飽和状態になるまで開発が進められた地域と異なり、和歌山県はゴルフ場開発の余地が多く残されているからでもある。さらに、和歌山県以外の農村活性化土地利用構想では、工場の誘致を中心に進められる地域も多く、このような地域では、例えば高速道路などの交通手段が整備され、企業が進出しやすいのに対し、和歌山県では高速道路の整備は県中部・南部においては遅れており、企業進出には困難が伴うためであると考えられる。その反面、和歌山県には多くの景勝地や温泉があり、大阪・東京などから多くの観光客を呼び寄せることが可能である。このような地域背景から和歌山県下の各町の農村活性化土地利用構想はゴルフ場を中心としたリゾート開発型とみなすことが可能である。

農村活性化土地利用構想の対象となるのは、次の5つの施設であるとされている。

(ア) 集落において、宅地の集団に接続して建設される住宅、店舗、工場。

(イ) 高速道路等のインターチェンジから至近距離に建設される工場、流通施設等。

(ウ) 一般国道または都道府県道に接続して建設される流通業務施設等。

(エ) 鉄道の乗降場から至近距離に建設される住宅、店舗。  
(オ) 都市と農村の交流の円滑化に資する施設、その他地方農政局長が当該地域の活性化を図るために必要と認める施設。ただし、風俗営業、興行場営業等のための施設で環境からみて不相当と認められる施設、および近傍の同種の施設で代替しうるかまたは充分に利用される見込みのない施設は該当しない(全国農業会議所、一九六九)。

住宅団地の建設は農村活性化土地利用構想の本来の目的に適しているが、ゴルフ場の建設は(オ)のなかの特認事項に該当し、構想自体の本来の目的とは若干異なる。このように、上富田町によって作成された農村活性化土地利用構想は、構想の本来の目的に応じて計画されたものではなく、従来からの開発計画に関する土地利用上の制約を緩和させるために、この構想の制度が用いられたと考えられる。このため上富田町の計画は、農村活性化土地利用構想の基本構想を踏まえた計画ではなく、あくまでも「緊急避難的」にこの構想を用い



たものといえよう。

最後に、前述した町行政による当該施設の経済的効果の予測について検討する。新設されるゴルフ場は雇用機会の創出をもたらすが、それ以上に固定資産税を始めとする税収入が期待できる。しかし、町の子測による安定した兼業農家の育成、農地の流動化にともなう中核的担い手農家への農地の集積などの農業の経営強化は、上富田町の農村活性化土地利用構想だけでは達成が困難であり、地元の加工業を発達させることの可能な、梅栽培を中心とした農業経営に関する施策と有機的関連をもたせる必要がある。さらに、間接効果とされている地元商店の販売拡大や施設の利用客を対象とした町特産品の宣伝などは、特産品の流通ルートの開拓などが併せて必要となる。

本稿で得られた結論は以下のとおりである。

田辺市の通勤圏に位置し、かつ観光地で有名な白浜町に隣接した上富田町は、人口・経済両面で都市化の影響を強く受けているものの、町域の大部分が農業振興地域に含まれているため、開発用地となる農地の転用は従来厳しく規制されていた。町行政は農村活性化土地利用構想の適用を受け、レクリエーション施設・工場・分譲住宅の農地での建設が可能となった。これは「田園工業型」の町を指向する上富田町行政の政策であり、都市（大阪）の資本による農業以外の産業

（観光業）による雇用機会の増加と田辺市への通勤者の住宅供給を目指したものである。これらについては一定の効果を上げることが予測できる。しかしながら、農村活性化土地利用構想は、本来農業振興法を補完するものであり、兼業機会を増加させ、農地の流動化を促し、中核農家の育成をもたらすものである。上富田町の事例は、この目的には必ずしもそぐわない結果となっている。したがって、近年消費者の多様な嗜好に合った商品化に成功し、生産量が増加傾向にある梅の加工業を誘致するなど、地元資本の産業を育成する方向で農村活性化土地利用構想を適用した政策が望まれる。

本稿は平成3年度農林水産省委託、「農村地域活性化総合調査―(1)土地利用促進調査―」の成果にその後の分析を加え、加筆修正したものである。本研究の機会を与えていただいた財団法人農村開発企画委員会・常務理事の大脇知芳氏、現地調査でお世話になった農林水産省近畿農政局、和歌山県農林水産企画課、上富田町役場農林課の皆様にして感謝致します。なお、本稿の作成に際しては、平成3年度文部省科学研究費補助金（特別研究員奨励費）の一部を使用した。

(1) 例えば、塚口・武内(一九七五)や、土居(一九八四)では、市街化調整地域でのスプロールの都市化の進行を報告している。

(2) 森川(一九七五)は、全国レベルの人口移動の分析の中で、地方の都市は周辺市町村から人口を集めて上位都市に排出する役割を果たしていることを報告している。

(3) 上富田町は山林を除くと、大部分は農業振興地域であるが(第12図)、これらの分譲住宅は、農業振興地域外に立地している。

(4) 上富田町役場資料および聞き取りによる。

(5) なお、これら4施設が周辺農用地区域の利用上支障を及ぼさないよう、次の通り対策が講じられる予定である。まず、道路については、いずれの施設にも新規進入道を設け、農道は利用しないこととされている。排水処理については、し尿、雑排水は浄化槽を設置し、処理水を河川に放流し、雨水については調整池を設置し、調整後河川に放流することとされている。ゴルフ場開発で最近問題視されている農業については、和歌山県ゴルフ場農業安全使用指導対策協議会と連携を保ち、行政関係者ならびに区域内の関係者から選定された協議会を設置し、事業主との間に公害防止協定を締結するとともに、農薬使用状況を定期的に報告させるとされている。

また、これらの施設立地は、現在の農地の分布状況からみて、農用地区域の集団化に対して支障は及ぼさない。さらに、国の補助等による基盤整備事業の完了後8年を経過していない地区は含まない。以上のことから、上富田町の計画は農村活性化土地利用構想の認定の基準を満たしているといえる。

## 文 献

半田良一編著(一九八二)『山村問題と山村政策』、ミネルヴァ書房 四四頁。

岡橋秀典(一九八四)『過疎山村・大分県大山町における農業生産の再編成とその意義―農村・都市間人口移動の制御システムとしての農協・自治体の事例として―』、人文地理 三卷 五号 三九四頁。

澤 宗則(一九八六)『広島市周辺地域における農村地域の類型化―ルイス・マウンドモデルとの関連において―』、人文地理 四〇卷 三号 二八―四三頁。

澤 宗則(一九七五)『広島市安佐南区の近郊農村における混住化の進行、地理学評論 三卷 一〇号 五三―六七頁。』

全国農業会議所(一九八九)『農村活性化構想作成の手引き』 一三八頁。

田代洋一(一九八二)『都市農業問題の展開、田代洋一編「計画

的都市農業への挑戦」、日本経済評論社 一五三頁。

塚口孝彦・武内和彦(一九七) … 仙台南部の都市化に伴う土地

利用秩序の変容過程、農村計画学会誌六卷二号 六一七頁。

土居晴洋(一九八) … 市街化周辺地域における土地利用変化の

分析―松山市南郊を例として―、人文地理 三六卷

一号 一三三頁。

土居晴洋(一九九) … 地方都市とその周辺地域の土地利用変化

と問題、氷見山幸夫・岡本次郎編著『土地利用変化とそ

の問題』、大明堂、二五二四三頁。

農村開発企画委員会(一九九) … 『農村地域活性化総合調査―

(一) 土地利用促進調査―報告書』、七頁。

森川 洋(一九九) … 人口移動からみたわが国の都市システム、

人文地理三三卷一号 二〇六頁。

和歌山県西牟婁郡上富田町(一九八) … 『上富田農業振興地域

整備計画書』、二〇頁。

和歌山県西牟婁郡上富田町(一九〇) … 『農村活性化土地利用

構想』、二頁

Mabogunje, A. L. (1970) : Systems approach to a the-

ory of rural-urban migration. *Geographical analysis*

no. 2., pp. 1—18.