

バンクーバー都市圏の農業構造と農用地保全政策

松原豊彦

1. 課題と視点

バンクーバー都市圏は、トロント、モントリオールに次ぐカナダ第3の大都市圏である。1996年センサスによれば、バンクーバー広域行政区（Greater Vancouver Regional District, 以下GVRDと略す）に居住する人口は180万人を超え、ブリティッシュ・コロンビア（BC）州の総人口372万人の50%近くがそこに集中している。GVRDの人口増加率は1991年から96年までの5年間で14%に達し、カナダの大都市圏のなかで最高の伸び率を記録した。環太平洋地域全体での貿易と資本移動の飛躍的拡大を背景に、太平洋地域に開かれた窓口であるバンクーバー都市圏に資本の集積が進み、それにともないカナダ国内と国外からの人口移住が増えた。その結果が、同都市圏における急速な人口増加と都市化の進行である¹⁾。

他方、GVRDはカナダでもっとも農業の集約化が進んだ地域の一つであり、オンタリオ州南部とともにカナダ農業の資本主義的発展の一つの典型を示している。プレーリー（アルバータ、サスカチュワン、マニトバの各州）の大規模な穀作地帯とは異なり、BC州南部のフレーザー川下流地域は、野菜、イチゴ類、温室、種苗、養鶏などの集約度の高い作目に特化している。そして、農産物販売額25万ドル以上の経営が比較的多い豊かな農業地域でもある。この地域の農業の特徴は典型的な都市近郊農業であり、販売額規模の大きい経営が少なくないが、その一方で都市化の圧力にさらされ、農業生産基盤を維持するうえで様々な問題に直面している。

本稿の課題は、GVRDにおける都市近郊型農業の特徴を明らかにするとともに、同地域の農業の維持・発展に大きな役割を果たしているBC州の農用地保全政策を紹介し、その現状と当面の課題を検討することである。

1973年以降、BC州では北米でもっともよく整備され一貫した農用地保全政策が実施されてきた。その核心は、州政府機関であるBC州農用地委員会（Agricultural Land Commission, ALC）が各自治体・広域行政区と協力して農用地保全区域（Agricultural Land Reserve, 以下ALRと略す）を設定し、農用地の保全に責任を負っていることである。農用地委員会はALRの設定と保全だけでなく、自治体・広域行政区と協力して保全区域内の農業振興にも大きな役割を果たしている²⁾。

農用地の保全政策に関わって、わが国ではこれまでもっばらヨーロッパの政策や都市計画制度が取り上げられてきたが、北米における農用地保全政策は事例がきわめて少ないこともあり、それが本格的に論じられることはなかった。筆者はこれまでカナダの農業構造を研究してきたが、

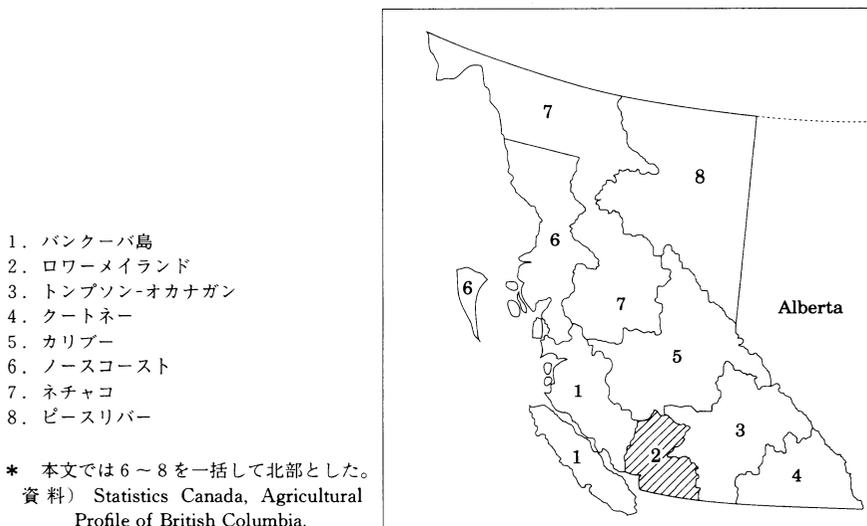
カナダが有数の穀物輸出国であるという事情もあって、穀物主産地であるプレーリーにもっぱら焦点を当てて研究を進めてきた。しかし、カナダの農業は地理的に多様性に富んでおり、BC州のフレージャー川下流地域やオンタリオ州南部のように集約的経営が展開する地域も重要な役割を果たしている。また、これらの地域の農地面積は小さいが、資本投下や農産物販売額の面では州内でも大きなシェアを占めている。

本稿の課題は、日本の農用地保全政策に対して一定の示唆を与えるという点でも重要である。周知のように、わが国の都市近郊地域では都市のスプロール的な拡大によって多くの優良農地が虫食い状に転用され、現在にいたるまでそれに対して歯止めをかけられないまま都市近郊地域における農地の減少と農業生産条件の悪化が進行している。バブル経済の時期に都市中心部の地価高騰によって、都市周辺部での住宅地・商工業地の開発が一段と激しく進行し、農地の転用が増大した。現在の経済不況のもとでは地価が下がり、農地の転用はやや減っているように見えるが、「景気対策」の一環として市街化調整区域における住宅開発の促進が打ち出され、都市近郊地域の農地転用を促す政策がとられている。これとは対照的にBC州では希少な農地資源を保全し、州民に対する食糧供給基盤を維持・拡大しようとする政策が多くの州民の支持を得て続けられてきた。BC州の農用地保全政策の現状と課題を検討することは、わが国の都市農業を守り発展させようとする運動と政策にも一定の示唆を与えるだろう。

小論の構成は以下のとおりである。次節では、GVRDの農業構造を1996年農業センサスなどの統計資料にもとづいて分析し、BC州の農業に占めるGVRDの位置と農業経営の特徴を浮き彫りにする。次に、州農用地委員会の設立とALR設定の経過、農用地委員会の目的と権限を述べたうえで、ALRの新規指定と除外の動向をGVRDを中心に吟味する。そして、最後に農用地保全政策をめぐる論点を検討して結びに代える。

行論に先だって、本稿で用いる地域区分について一言しておきたい。96年農業センサスはBC州を8つのセンサス農業地域（Census Agricultural Region）に区分している（図1）。そのうち、フ

図1 BC州の農業センサス地域区分



レーザ川下流地域のロワー・メインランドは4つのセンサス地区（Census Division）から構成されている。GVRD, フレーザー・バレー, サンシャイン・コースト, スコーミッシューリルエットがそれである。本稿ではGVRDとそれに隣接するフレーザー・バレーにもっぱら焦点を当てて、そこでの農業生産と経営の特徴を述べる。

2. バンクーバー都市圏の農業構造

（1）人口増加と都市化の進行

冒頭で述べたように、GVRDにおける最近5年間（1991-96年）の人口増加率は14.3%とカナダの大都市圏のなかで最高であった。同じ期間にBC州の人口は328万人から372万人へと13.5%増えており、これもカナダの州のなかで最高の伸び率を記録した。BC州の人口増加44万人のうち、国外からの移民が約45%、国内の他の州からの移入が35%、残りの20%が自然増によるものである（Statistics Canada, 1997a : p. 3）。この44万人の人口増加のうち、GVRDだけで23万人が増えている。

1981年以降のGVRDにおける人口増加を自治体別に示したのが、表1である。同都市圏の人口は1981年以降の15年間に127万人から183万人へと45%の増加をみた。これを自治体別にみると、バンクーバー、ニュー・ウェストミンスター、ノース・バンクーバー、ウェスト・バンクーバーなどの都市中心部や中心から20キロ圏内の自治体では20%前後の伸び率である（比較的新しく宅地開発されたリッチモンドだけは伸び率が50%を超えている）。これに対して、都市近郊と周辺部での人

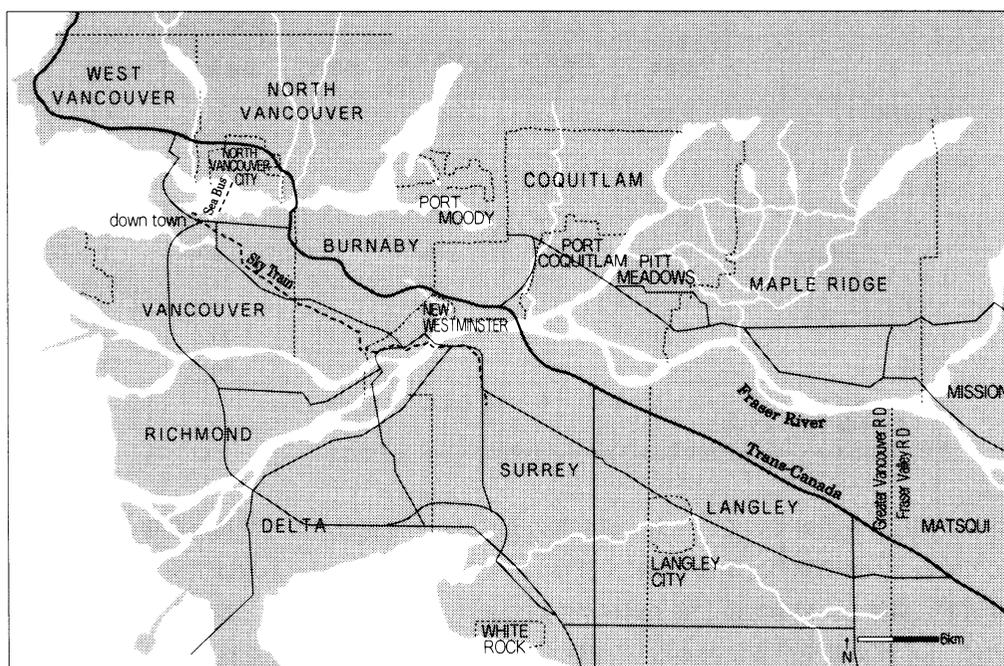
表1 バンクーバー広域行政区の人口増加

		人 口 (1000人)				増加率 (%) 81-96
		1981	1986	1991	1996	
BC 州合計		2,745	2,883	3,282	3,725	35.7
バンクーバー広域行政区計		1,268	1,381	1,603	1,832	44.5
20 km 圏	Vancouver	414	431	472	514	24.2
	Burnaby	137	145	159	179	30.7
	New Westminster	39	40	44	49	25.6
	North Vancouver	99	104	113	121	22.2
	Port Moody	15	16	18	21	40.0
	Richmond	96	108	127	149	55.2
	West Vancouver	36	36	39	41	13.9
30 km 圏	Coquitlam	61	69	84	102	67.2
	Delta	75	80	89	95	26.7
	Port Coquitlam	28	29	37	47	67.9
	Surrey	147	181	245	304	106.8
50 km 圏	Langley	60	70	86	103	71.7
	Maple Ridge	32	36	48	56	75.0
	Pitt Meadows	6	8	11	13	116.7
	White Rock	14	14	16	17	21.4

注) 1996年に人口1万人未満の自治体は表示を略した。North Vancouver と Langley はそれぞれ市と自治区 (district municipality) に分かれているが、この表では合計している。

資料) Statistics Canada, Census of Population 各年次

図2 バンクーバー広域行政区略図



資料) Thomas A. Hutton, *The Transformation of Canada's Pacific Metropolis: A Study of Vancouver*, The Institute for Research on Public Policy, 1998, p.111.

口の伸びがきわめて高いことがわかる。バンクーバー中心部から20～30キロ圏にあるサレー、ポート・コクィットラムや30～50キロ圏のラングレー、メープルリッジ、ピットメドースではいずれも50%以上の伸び率である。とくにサレーとピットメドースではこの15年間で人口が2倍以上に増えた。

都市近郊地域での急速な人口増加により GVRD の区域は外側に広がっており、メープルリッジ、ピットメドース、ラングレーは1990年代に GVRD に編入された。こうして、1970年代まではバンクーバー郊外の農村地帯だったところに住宅が建ち並び、都市近郊の景観が急速に変わっていった。

(2) BC州の農業生産におけるバンクーバー広域行政区の位置

1996年センサスによれば BC 州の農場は21,835、農場面積は253万ヘクタール、農産物販売額は18.4億ドルである。これはカナダ全体の農場数の7.9%、農場面積の3.7%、農産物販売額の5.7%に相当する (Statistics Canada 1997b)。以下では、BC 州の農業生産における GVRD の位置の大きさを統計資料によって裏付けることにしよう。

農場数、農場面積、農産物販売額のシェアを地域別に示したのが表2である。フレーザー川下流地域のロワーメインランドは州全体の農場数の30.6%を占めている。同地域は農場面積では4.3%にすぎないが、農産物販売額の56.8%が集中している。GVRD が BC 州に占める比率は、農場数の15.9%、農場面積の1.6%、農産物販売額の27.1%である。

これに次いで販売額シェアが大きいのは果樹農業がさかんなおカナガン地域で、州内の販売額

表2 センサス農業地区別にみた農場数と農場面積（1996年）

	実数			同構成比（%）		
	農場数	農場面積 (1000 ha)	農産物販売額 (100万ドル)	農場数	農場面積	販売額
BC州合計	21,835	2,529	1,839	100.0	100.0	100.0
ロワーメインランド	6,671	110	1,044	30.6	4.3	56.8
うちGVRD	3,464	40	498	15.9	1.6	27.1
フレージャーバレー	2,977	54	535	13.6	2.1	29.1
バンクーバー島	2,992	57	146	13.7	2.3	7.9
オカナガン	5,933	599	357	27.2	23.7	19.4
クートネー	1,425	152	53	6.5	6.0	2.9
カリブー	1,799	522	91	8.2	20.6	4.9
北部	3,015	1,090	148	13.8	43.1	8.0

注) ノースコースト、ネチャコ、ピースリバーの3地区を北部として一括した。

農産物販売額は1995年。

資料) Statistics Canada, Agricultural Profile of British Columbia, 1997.

全体の2割近くを占めている。一方、州中部のカリブーと北部は合わせて農場面積の50%以上を占めているが、販売額の比率は1割にすぎない。北部のピースリバー地域はアルバータ州の穀物生産地帯に隣接し、穀物生産と肉牛飼育が中心であり、プレーリーと同じ農業形態をとっている。

次に、BC州の農業生産に占めるGVRDとフレージャーバレーの位置を見ることにしよう。耕種作物は作付面積を、畜産は飼養頭羽数を指標として、州の農業生産に占めるGVRDおよびフレージャーバレーのシェアを示した(表3)。GVRDのシェアが50%を超える作目がジャガイモと温室生産であり、いずれも州全体の57%に達している。30%を超えているのが、イチゴ・ブドウ類(42%)、露地野菜(37%)、種苗(35%)である。これらの作目ではGVRDが州内で第1位の生産シェアを占めている。それに準ずる位置にあるのが鶏で、飼養羽数の25%がGVRDに集中しており、フレージャーバレーに次いで州内第2位である。畜産では豚飼養頭数の71%、乳牛頭数の51%がフレージャーバレーに集中している。

表3 BC州の農業生産に占めるバンクーバー広域行政区のシェア（1996年）

(単位: %)

	ロワーメインランド	GVRD	フレージャーバレー
小麦	2.6	2.1	0.5
オーツ	1.9	1.2	0.2
ジャガイモ	68.6	57.6	3.0
果樹	6.0	1.7	4.0
イチゴ・ブドウ類	82.1	42.0	40.0
露地野菜	72.5	37.1	34.8
種苗	64.0	34.6	28.4
温室面積	70.9	57.0	0.0
鶏	79.2	25.0	53.3
七面鳥	93.5	43.8	49.6
乳牛	63.3	12.5	50.7
豚	77.9	7.0	70.8
肉用牛	12.5	4.6	7.2
馬	21.5	15.3	5.3

注) 耕種は作付面積、畜産は飼養頭羽数で算出。温室のみ施設面積。

資料) Statistics Canada, Agricultural Profile of British Columbia.

表4 バンクーバー広域行政区の生産シェア（1996年）

		州全体に対する比率(%)	
		GVRD	フレザーバレー
露地野菜	セロリ	88.5	3.8
	パクチョイ	87.1	3.5
	豆類	81.2	9.5
	レタス	74.7	6.9
	キャベツ	68.5	8.1
	タマネギ	63.5	1.4
	青ネギ	63.2	12.3
	ニンジン	57.4	7.9
	ビート	54.4	8.9
	スクワッシュ	50.8	19.4
	グリーンピー	41.3	50.1
	ハウレンソウ	39.7	39.7
	キュウリ	30.6	28.6
スイートコーン	24.9	41.8	
イチゴ類	クランベリー	91.6	X
	ブルーベリー	66.1	31.6
	ストロベリー	26.8	50.7
	ラズベリー	13.6	81.5
温室	野菜	65.8	X
	花卉	61.4	X
	その他	39.8	X

注) 作付面積を指標として算出、温室は施設面積。Xは統計上の秘匿数字。

資料) Statistics Canada, Agricultural Profile of British Columbia.

表示は略するが、果樹作付面積1万ヘクタール余りのうち、その8割以上がオカナガン-トンプソン地域に集中しており、果樹生産におけるオカナガンの位置の大きさがよくわかる。穀物生産では、小麦作付面積の86%、大麦の68%、オーツの70%が北部のピースリバー地域に集中している。また、肉用牛（肉用乳牛を含む）の28%がオカナガン-トンプソン地域で（ただしオカナガンバレーの果樹地帯ではなく同地域北部のカムループス周辺やシュスワップが中心）、21%が州中部のカリブー地域で、27%が北部で飼養されており、州の中部から北部にかけて肉用牛の飼養が多い。ロワーメインランドの肉用牛飼養は州全体の13%にとどまっている。

GVRDの生産シェアが高い野菜、イチゴ類、温室生産について、品目別に作付面積を示したのが、表4である。野菜のうちで、GVRDの生産シェアが州全体の50%を超える品目は、セロリ、パクチョイ（中国野菜）、豆類、レタス、キャベツ、タマネギ、青ネギ、ニンジン、ビート、スクワッシュ・カボチャである。また、グリーンピー、ハウレンソウ、キュウリは州全体の生産の30%を超えている。イチゴ類ではクランベリー、ブルーベリーが州全体の50%を超えている。注目すべきは、温室で栽培される野菜および花卉の60%以上（温室面積）がGVRDに集中していることである。

以上のように、温室栽培の野菜・花卉、クランベリー、ブルーベリー、露地野菜、種苗、ブローラーといった作目において、GVRDはBC州農業生産の主要な部分を担っているのである。

（3）バンクーバー広域圏の農業経営の特徴

それでは、GVRDの農業経営は州内の他地域と比較してどのような特徴をもっているだろう

表5 平均作付面積と単位面積当たりの農業資材支出額（1996年）

	1 農場あたりの面積 (ha)		農場面積 1 ha 当たりの支出額 (ドル)		
	農場面積	作付面積	肥料支出	農薬支出	種苗購入
BC 州合計	115.8	25.9	22.0	9.2	19.0
ロワーメインランド	16.5	8.4	241.6	82.9	299.4
うち GVRD	11.5	6.8	399.4	139.9	649.5
フレージャーバレー	18.3	10.0	190.6	61.1	126.7
バンクーバー島	19.1	6.3	77.3	17.6	48.9
オカナガン	101.0	12.8	13.3	12.7	11.0
クートネー	106.4	20.5	13.4	4.7	11.2
カリブー	290.0	40.1	7.0	1.5	2.8
北 部	361.4	103.9	10.0	3.7	2.4

注) 支出額は1995年のもの。

資料) Statistics Canada, Agricultural Profile of British Columbia.

表6 販売額25万ドル以上の農場比率（1995年）

	全農場に占める比率 (%)		
	50万ドル以上	25-50万ドル	25万ドル以上計
BC 州合計	3.7	4.6	8.3
ロワーメインランド	8.2	9.1	17.3
うち GVRD	6.8	5.9	12.7
フレージャーバレー	10.3	13.2	23.5
バンクーバー島	2.6	2.5	5.1
オカナガン	1.8	2.9	4.8
クートネー	0.9	2.9	3.8
カリブー	1.3	1.9	3.3
北 部	1.2	2.5	3.7

資料) Statistics Canada, Agricultural Profile of British Columbia.

か。第1に、農場面積規模がきわめて小さいことである。表5は1農場あたりの農場面積と作付面積を農業地域別に示している。GVRDの平均農場面積は11.5ヘクタール、BC州全体の平均農場面積（116ヘクタール）の10分の1にすぎない。フレージャーバレーとバンクーバー島も農場平均面積は20ヘクタールに満たない。他方、カリブーやピースリバーなどの州中北部では平均農場面積が290ヘクタールから460ヘクタールに達している。

BC州では農場面積のうち作物が栽培されているのは2割程度であり、土地利用が粗放的であることに注意する必要がある。とくに、カリブー、クートネー、オカナガンにおいてこの傾向が強い。これらの地域では農場面積の5割から6割が自然放牧地として利用されている。また、ピースリバーでも農場のうちで作付されているのは3割程度である。GVRDやフレージャーバレーでは農場面積のうち約6割が作付されており、他の地域と比べれば土地が集約的に利用されている。とはいえ、1農場あたりの作付面積は6.8ヘクタールであり、その絶対的な規模の小ささは覆うべくもない。

第2の特徴は、単位面積あたりの農業資材の投入額がずば抜けて大きいことである（前掲表5）。GVRDの1ヘクタールあたり肥料支出額は399ドル、BC州全体（22ドル）の18倍である。1ヘクタールあたりの農薬支出額140ドルは、BC州全体（9.2ドル）の15倍以上である。また1ヘクタールあたりの種子購入額は650ドルで、州全体の平均購入額の34倍に達している。

表7 農場の型別にみた農場数の比率（1995年、%）

	農場数合計	酪農	肉牛	家禽・卵	穀物・油糧種子	その他の耕種作物	果実	野菜	特用作物
BC州合計	100.0	6.6	24.5	5.1	2.0	9.0	15.7	3.3	26.5
ローメインランド	100.0	11.8	15.6	10.2	0.2	4.8	13.4	4.1	33.8
うち GVRD	100.0	4.8	14.9	7.5	0.2	5.4	12.4	5.2	44.0
フレージャーバレー	100.0	20.2	16.4	13.4	0.1	3.4	14.9	2.4	22.6
バンクーバー島	100.0	6.1	18.5	7.7	0.3	4.9	9.7	4.9	34.2
オカナガン	100.0	3.4	20.6	2.3	0.6	7.6	35.1	3.4	22.0
クートネー	100.0	4.5	34.0	2.8	1.4	11.8	8.3	4.3	24.3
カリブー	100.0	3.7	48.7	1.3	0.5	14.4	0.6	1.0	22.4
北部	100.0	4.3	39.0	0.5	11.5	20.4	0.5	0.7	15.6

注）「農場の型」とは販売額が50%以上を占める作物による分類である（販売額2500ドル以上の農場が対象）。農場数のごくわずかだった豚は省略した。

資料） Statistics Canada, Agricultural Profile of British Columbia.

GVRDについて単位面積当たりの投入が大きいのはフレージャーバレーで、バンクーバー島がこれに続いている。他方、州の中部・北部の諸地域では、農業投入財の支出額は少なく粗放的であることを示している。

こうして、BC州全体の肥料支出額の28.5%、農薬支出額の23.9%、種子購入額の53.7%がGVRDに集中している。また、賃金支出額のシェアは31.2%であり、賃労働の雇用においても大きな位置を占めていることがわかる。

第3の特徴は、農産物販売額25万ドル以上の経営が比較的多いことである。表6によれば、BC州の農業地域のなかで販売額25万ドル以上の経営の比率がもっとも高いのが、フレージャーバレーであり農場総数の23.5%にのぼる。GVRDはこれについて販売額25万ドル以上経営の比率が高く、農場数全体の12.7%である。BC州全体で見れば販売額25万ドル以上の経営は農場数全体の8.3%であり、バンクーバー島で5%、中部・北部の諸地域では農場全体の3%から4%にすぎない。フレージャーバレーとGVRDの両地域ではいかに販売額規模の大きい経営の比率が高いかわかる。この2つの地域における25万ドル以上の農業経営数はBC州全体のおよそ3分の2を占めており、州内でも販売額規模の大きい経営が集中している。

GVRDとフレージャーバレーに販売額規模の大きい経営が集中していることは、農場の型別にみた農業経営の構成からも裏付けられる。GVRDにおいては、温室・種苗などの特用作物が販売額2500ドル以上農場の44%を占め、肉牛、果実、家禽・卵がこれに続いている。とくに州全体の構成比を大きく上回っているのは特用作物、家禽・卵、野菜である。フレージャーバレーでは特用作物、酪農、肉牛、果実、家禽・卵が上位を占め、酪農と家禽・卵の比率が高い（表7）。

特用作物、家禽・卵、野菜などの面積規模は小さくても、集約的な投資と投入財の使用によって高い販売額を得られる経営に特化していることが、GVRDの農業の特徴である。同時にGVRDの農業は、相対的に地価の高い地域における都市型農業でもある。表示は略すが、1996年農業センサスによれば、GVRDにおける10アールあたりの土地・建物資産評価額は7360ドルであり、これに次いでいたのがフレージャーバレーの3904ドル、バンクーバー島の2549ドルであった。州全体平均469ドルと比較してみれば、GVRDの農業経営がいかに高地価の地域で農業を営んでいるかが一目瞭然である。

こうした都市型農業には特有の有利な条件と問題点の両方がある。有利な条件は、大消費地に隣接しており、農産物の販売上有利な場所に立地していることである。GVRDにおいては近年、農業生産者が道路沿いの農場敷地に直売所を作って農産物を販売する事例が多く見られる。筆者が見ることができた範囲でも、リッチモンドのスティブストン・ハイウェイ沿線や、バーナビー南部のマリーン・ドライブ沿いにはこうした直売所が軒を連ねており、週末には新鮮な野菜や果実を買い求める市民でにぎわっている。

他方、問題点は住宅地の拡大によって日照、水利などの農業生産条件が悪化するとともに、畑への農薬や家畜糞尿の散布、家畜飼養にともなう臭気、農業機械の移動による交通渋滞などに起因する近隣住民とのトラブルが多発することである。とくに、都市化と地価高騰の圧力による農用地の転用は、都市型農業の存立条件を脅かす根本問題である。これに対して、BC州では1973年以来、州の農用地委員会が農用地保全区域を指定し、保全区域内での農業振興計画づくりを進めてきた。GVRDの農業経営にとって、農用地保全区域の設定とその運用が、経営の維持発展にとって重要な意義を持っていることは言うまでもない。そこで、以下では節をあらためてBC州農用地委員会の設立にいたる経過、その権限と機構、日常業務と現在までの実績について述べることにしよう。

3. BC州農用地委員会と農用地保全区域（ALR）

（1）BC州土地委員会の設立とALRの設定

BC州農用地委員会は、1973年4月発効の同委員会法によって設立された州の公的機関である。BC州の総面積9000万ヘクタールのうち、農業生産が可能な土地はその約4%にすぎないと推計されている。同州では河川流域や河口デルタ地帯に入植が行われ、優良農地もそこに集中している。この狭隘な地域で人口増加と都市化が進行し、限られた農用地資源が脅かされることになった。1972年以前には急速な都市化と非農業的な土地利用により、毎年4000ヘクタールから6000ヘクタールの優良農地が農業以外に転用されていたと推定されている（Provincial Agricultural Land Commission, 1983: p. 4）。その一方で、州内の農業生産では必要な食糧需要の4割しか満たすことができず、BC州は恒常的に他の州からの移入や外国からの輸入に依存しなければならない。70年代初めの世界的な穀物価格騰貴のなかで、農地が減り続ける事態に州民の危機感は高まっていた。

以上の背景から、1972年末に州政府は希少な農地資源の急速な減少に歯止めをかけるため、農用地保全政策の策定に着手した。その手始めは1972年12月21日付けの州政府政令で、農用地の区画分割と農業以外への利用の一時禁止（土地凍結）を命令した。73年1月18日の政令は、農用地として課税されているか、または農業が可能な土地で2エーカー（80アール）以上区画の土地の用途変更を禁止した（Ibid. p. 5）。こうして農用地（農業可能な土地を含む）の転用を一時凍結して、駆け込みの投機的売買を排除したうえで、州政府は農用地保全立法にとりかかった。1973年4月18日成立の土地委員会法（The Land Commission Act）にもとづいてBC州土地委員会が発足し、農用地保全区域（ALR）を設定していった。

土地委員会法の主な目的は、農用地を保全することと、家族農場の創設・維持を促すことであった。これに加えて当初は、都市周辺の緑地帯の保全、都市開発・工業開発のための用地保全、レクリエーション目的の公園用地の保全が、副次的な目的として規定されていた。しかし、土地委員会が保全区域を指定できる権限をもつのは農用地に関してだけであり、その他の用途については土地委員会が取得・買収した土地を保全することしかできなかった。その後、1977年の法改正により、農用地以外の土地に関する権限は削除されて、委員会は農用地の保全だけに集中することになった（そのさいに名称も農用地委員会に改称された）(Ibid., p. 6)。なお、1994年に森林用地委員会（Forest Land Commission）が設立され森林用地保全区域の設定、運用を行っている（事務局は農用地委員会と共通である）。

農用地委員会は州内の28広域行政区ごとに、広域行政区および自治体と協力して ALR を設定する作業に取りかかった。ALR 設定の基準となったのは、農業目的で利用可能な土地かどうかということであり、カナダ土地資源台帳（Canada Land Inventory）の農業可能性等級区分が用いられた³⁾。農用地資源に関する情報、地域の土地利用計画や条例、および地域公聴会の結果をふまえて広域行政区ごとに作成された ALR の原案は、農用地委員会によって法律の目的に適合しているかどうかを審査され、最終的には州政府によって承認された。ALR の指定は1974/75年度中にほぼ完了し、州全体で472万1295ヘクタールが指定された（Ibid., pp. 6-7）。これは州内総面積のおよそ2%にあたる。ALR の指定面積は BC 州の農場総面積245万ヘクタール（1976年）の2倍近くをカバーしており、農業目的で利用されている土地以外に農業利用の可能な土地を広く取りこんだことが特徴である。

（2）農用地委員会の目的、権限、機構

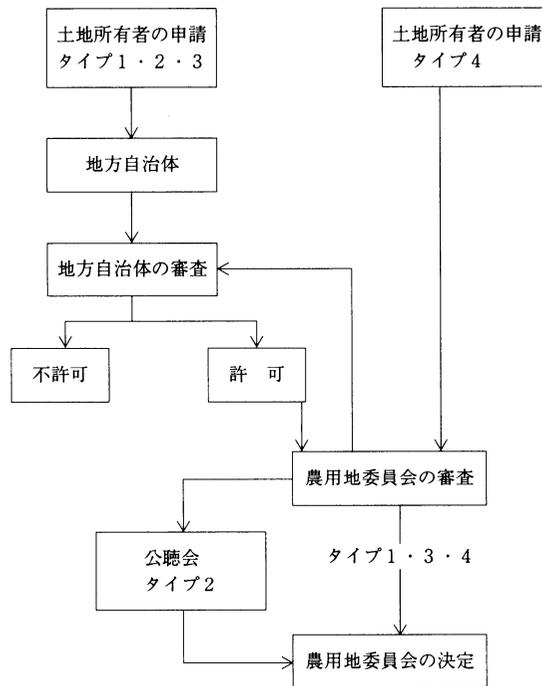
現在の農用地委員会法によれば、BC 州農用地委員会の目的は次のとおりである。①農用地を保全すること、②農場の創設・維持、農業目的にかなう ALR の利用を促すこと、③ALR の設定にあたって自治体を支援すること、④自治体、先住民自治区、BC 州およびカナダの省庁・政府機関などの条例、計画、政策において農用地の農業利用を支援するよう促すこと（Agricultural Land Commission Act, §10. 1996）。

この目的を達するために農用地委員会は自治体と協力して ALR を設定するとともに、ALR の新規指定、ALR からの除外、ALR 内の土地の非農業的利用および区画分割などに関する土地所有者からの申請を審査している。農用地委員会の日常業務の多くは、年間およそ1600件にのぼるこれらの申請を審査し、許可・不許可を決定することである。申請は、① ALR の指定、② ALR からの除外、③ ALR 内の土地の非農業的利用や区画分割、④条例による特例措置、の4つのタイプに分かれている（図3）。

新規指定の申請（タイプ1）は、自治体、広域行政区および農用地委員会自身によるものと、それ以外の土地所有者によるものの2つに分かれている。一般の土地所有者が ALR の指定を申請する場合は、まず自治体に申請し、自治体による審査と認可を経て、農用地委員会の審査にかけられ決定される。

土地を ALR から除外する申請（タイプ2）も基本的に同じ手続きによっており、農用地委員会や自治体による申請（11条1項）と、一般の土地所有者による申請（12条1項）の2種類に分か

図3 ALRの新規指定・除外などの審査手続き



注) タイプ1：新規指定，タイプ2：除外，タイプ3：非農業的利用または区画分割，タイプ4：条例による特例措置

資料) Provincial Agricultural Land Commission, Annual Report, April 1, 1997-March 31, 1998, p. 16.

れている。ALRからの除外は農用地委員会の決定に先立って地域公聴会を行うことが義務づけられており、新規指定に比べて手続きが厳しくなっている。

ALR内の土地は農業目的で利用することが原則であるが、家族用住居、植樹、レクリエーション用地、小規模な道路・鉄道用地などの場合には農業以外の目的に利用することが、州の規則で認められている⁴⁾。これらの法令で認められた目的以外でALR内の土地を利用したり、区画を分割しようとする場合は、農用地委員会に申請して審査を受け認可を得なければならない(タイプ3)(Provincial Agricultural Land Commission, 1996: 2-5-3)。認可された場合も土地はALR内にとどめられる。また、農用地委員会が認可にあたって使用条件を課すことができる。タイプ3は公聴会の開催を必要としない。

ALRに関する申請の審査とともに、近年重要性を増してきているのが自治体や広域行政区と協力して、ALR内の地域農業振興計画づくりを進めることである。これについては項をあらためて述べることにしたい。

次に農用地委員会の機構と事務局について述べる。農用地委員会は州政府が選任するコミッショナーによって構成されている。コミッショナーの定数は少なくとも5名で、任期は4年(再任を妨げない)、1997/98年度は肉牛、果樹、花卉の生産者、土地利用計画の専門家、自治体代表などの7名のコミッショナーによって構成されていた(Provincial Agricultural Land Commission, 1998a: pp. 5-6)。コミッショナーのもとにおかれる事務局は、総務、調査、計画の3つのセクシ

ョンから成り、現在は総勢28名のスタッフが従事している。調査セクションの主な仕事は、申請に関する調査とコミッションの決定原案づくり、計画セクションは自治体や広域行政区の土地利用計画・条例策定の支援とその審査を行っている。

（3）ALRの新規指定・除外の実態

先に述べたように、1974/75年度に設定された当初のALR面積は472万ヘクタール余りであった。その後ALRの面積は少しずつ減り続け、1982年には468.2万ヘクタールまで減少したが、これを底としてしだいに増加し1998年1月現在では471万ヘクタールまで回復した。1974年以来、ALRから除外された土地は11.8万ヘクタール、新規に指定された土地は10.7万ヘクタールで、差し引き1.1万ヘクタールの純減である。ALRから除外された土地の8割までが1985年以前のものである。

農用地委員会の説明によれば、除外された土地の多くはもともとのALRの設定が適切でなかった土地で、地図の更新と土壤情報の改善もあって見直した結果ALRから除外したとされている（Provincial Agricultural Land Commission, 1998a: p.7）。とはいえ、後で述べるようにGVRDでは都市化の進行により優良農地もALRから除外されている。

ALRの分布は地域によってかなり異なっている（表8）。当初指定の472万ヘクタールのうち50%の226万ヘクタールが州北部に、32%の149万ヘクタールが中央内陸部に集中していた。ローメインランドは18万ヘクタール余りでALR全体の4%にすぎない。このうちGVRDのALRは5万8783ヘクタールとさらに小さく、ALR全体の1%弱であった。

97年1月現在のGVRDにおけるALRの面積を自治体別に示したのが表9である。バンクーバー中心部から20キロ圏内には少なく、リッチモンドが20キロ圏内に残された数少ない農用地区域である。20—30キロ圏ではデルタとサレー、30—50キロ圏ではラングレー、メープルリッジ、ビットメドースにALRが多い。

次にALR面積の増減を地域ごとに見ていこう。ALRの新規指定の大半は州北部と中央内陸部である。1974年以降の新規指定面積の4分の3に当たる7.8万ヘクタールが州北部であった。これに次いで指定が多かったのが中央内陸部で約1.6万ヘクタールである。ローメインランドでの指定面積は約1500ヘクタールにすぎない（前掲表8）。

ALRからの除外面積のうち、ローメインランド、バンクーバー島、オカナガンが6割近くを占めている。指定面積から除外面積を差し引いた純増減では、上記の3地域がいずれもかなりの減少となった。もっとも減少率が高かったのはバンクーバー島で、ローメインランドは7.6%の減少であった。GVRDだけを取り出すと、当初のALR設定面積5万8783ヘクタールに対して、新規指定がわずかに11ヘクタールに対して、除外は4299ヘクタールにのぼり、当初指定面積に対する減少率は7.3%である。GVRDにおいてはALRに新規指定された土地はほとんどなく、少なからぬ面積がALRから除外されてきた。当該地域においてALRから除外された土地がどのようなものであるか、いままし農用地委員会の統計資料を見ることにしよう。

（4）バンクーバー広域行政区におけるALRからの除外動向

GVRDにおけるALRからの除外面積を年次別に表したのが表10である。1985年以前にALR

表11 農地等級別にみた ALR からの除外面積 (バンクーバー広域行政区)
(単位: ha)

	11条(1)項 1974-96	同構成比 (%)	12条(1)項 1979-96	同構成比 (%)
除外面積計	3003.7	100.0	684.4	100.0
1-3級	1021.8	34.0	386.3	56.4
1-3級が50%以上	325.5	10.8	32.8	4.8
1-3級が50%未満	394.4	13.1	6.3	0.9
4-7級	1224.3	40.8	195.9	28.6
分類なし	37.7	1.3	63.1	9.2

注) 11条(1)項と12条(1)項の説明は表10を参照。GVRD における12条(1)項の農地等級別除外面積のデータは1979年以降しか得られなかった。農地等級の説明は、注3)を参照。

資料) Provincial Agricultural Land Commission, Agricultural Land Reserve Statistics, January 1, 1997, Table C-6, E-6.

表12 自治体別にみた GVRD の農場数と農場面積 (1986-96年)

		農 場 数			農 場 面 積 (ha)		
		1986	1996	増 減	1986	1996	増 減
GVRD 計		2,963	3,464	501	37,920	39,676	1,756
20 km 圏	Burnaby	62	76	14	128	660	532
	Richmond	302	247	-55	3,757	3,012	-745
30 km 圏	Delta	195	186	-9	6,814	7,544	730
	Subdivision A	66	118	52	824	1,365	541
	Surrey	700	744	44	8,085	8,704	619
50 km 圏	Langley	1,252	1,584	332	13,322	13,372	50
	Maple Ridge	209	331	122	2,282	1,943	-339
	Pitt Meadows	177	178	1	2,708	3,077	369

注) Burnaby には Vancouver を含む。Subdivision A は Coquitlam, Port Coquitlam を合わせた地域に相当する。カナダの農業センサスでは、農場の区画が複数の自治体にまたがっている場合には、農場本部のある自治体に当該農場の全データを割り当てている。したがって、ここで表示された農場面積のすべてが、当該自治体に属するわけではない。

資料) Statistics Canada, Agricultural Profile of British Columbia.

96年を比較すると、GVRD 全体では農場面積が3万7920ヘクタールから3万9676ヘクタールへと増えていることが注目される。リッチモンドやメープルリッジでは農場面積が減っているが、他方でサレーやデルタ、ピットメドースでは農場面積が増えていることは重要である。

(5) 州農用地委員会と広域行政区、自治体の協力

BC 州農用地委員会は「農地の番人」としての役割を果たすだけでなく、最近では自治体や広域行政区と協力して ALR 内の農業を支援することに大きな精力を注いでいる。ALR に関する申請の審査とともに、近年重要性を増しているのが自治体・広域行政区と協力して、ALR 内の農業振興計画づくりを支援することである。

この点で重要だと思われるのが1994年の農用地委員会法改正で、その特徴は次の3点である。第1に、ALR 内の自治体で農業振興計画や条例が策定された場合は、農用地委員会の審査権限の一部(非農業的利用と区画分割)を自治体に委任できるようになった。第2に、ALR からの除外申請の審査にあたって、地域公聴会の開催を義務づけ住民が意見を述べる機会を保障した。第3に、自治体が地域計画を策定するさいに、農用地委員会と協議しその承認を得ることを義務づ

けた。こうして、94年の農用地委員会法改正は農地保全における自治体の役割を強化するとともに、農用地委員会が自治体の土地利用計画策定に対して積極的な役割を果たすことができるようになった（Provincial Agricultural Land Commission, 1998a: p. 24）。

自治体の農業振興計画づくりを支援するために、州農用地委員会が現在の到達点をまとめ、具体的な計画づくりの手引きとするために98年に作成したのが、「農業計画づくりのために（Planning for Agriculture）」と題するガイドラインである。そこでは、アメリカの研究者の議論を引きながら、農用地保全と農業を支援する土地政策の基本要素を以下の5点に整理し、BC州ではこれらの政策手段はすでに確立されており、問題はそれらをいかに地域に適用するかであると述べている。⁶⁾

第1に、もっぱら農業目的に利用する区域の設定で、州と広域行政区・自治体が協力してALRを設定することである。第2に、都市の成長境界の設定であり、広域行政区と自治体が協力して地域の成長管理戦略をもつことである。第3に、土地を農場に利用することに対する課税猶予である。第4に、農業生産者が農業を営む権利の保護であり、BC州では1996年4月に発効した農作業保護（農業の権利）法で、農作業に起因する農業生産者と近隣住民とのトラブルの調停と解決をはかることが規定されている。第5に、包括的なコミュニティ計画で、BC州では公的コミュニティ計画（Official Community Plan）と農村土地利用条例である（Provincial Agricultural Land Commission, 1998b: p. 18）。

そして、公的コミュニティ計画のなかで農業の位置づけを高めること、ALR内では農業利用優先を保障すること、ALR内の農業生産基盤と営農活動の安定性を高めること、農業生産者が計画づくりに参画する機会を拡大すること、住民の農業に対する理解を喚起すること、などが計画づくりにあたって重要なポイントであると指摘している（Ibid., p. 23）。自治体内の重要な農業集落では、「農業地域計画（Agricultural Area Plans）」を策定して農業振興に取り組むよう提言している。その例として、1993年のラングレー農村計画があげられている（Ibid. p. 30）。

広域行政区や自治体の中には、農業アドバイザー委員会を設置して、農業生産者と自治体との結びつきを強化するところが出ている。農業アドバイザー委員会は、①公的コミュニティ計画・条例、②交通計画や農業インフラ、③公園・レクリエーション計画、④農用地委員会への申請、などに関して自治体に助言できる諮問機関である。

BC州ではたんに農用地を保全することだけでなく、ALR内の農用地の有効利用と農業振興に向けて自治体やコミュニティの取り組み、計画づくりを支援し、促進することが重要な課題となっている。こうした新しい政策がどのような形で結実するのか、今後の動きを見守りたい。

4. 結びに代えて—BC州農用地保全政策の特徴—

これまで、バンクーバー都市圏における都市近郊型農業の特徴を明らかにし、農業生産基盤の維持に重要な役割を果たしているBC州の農用地保全政策を紹介してきた。最後に、BC州農用地保全政策の特徴を整理して、結びに代えることにしよう。

第1に、BC州の農用地保全政策の最大の目的は農用地を保全することであり、農用地所有者

の要件は問うていない。ALR内の土地は農業目的で使用することが優先で、それ以外の目的の使用は厳しく規制されている。利用規制から間接的に土地所有に影響を及ぼすものである。州農用地委員会は農用地の売買や賃貸借についても関与していない。

第2に、ALR設定の基準は農用地としての利用可能性を主とし、自治体の土地利用計画、土地利用の現況、公聴会の意見を参考に設定している。農業利用を優先して設定したという点で、日本の農地利用区分のなかでは農振農用地区域がALRの機能にもっとも近いといえよう。

第3に、ALRの総面積は470万ヘクタールと、現在の農場面積（253万ヘクタール）の2倍近くをカバーしている。これは、とくに北部と中部で将来農地として利用可能性のある地域をALRとして指定したためである。都市化が進み農用地の開発余地が少ないGVRDでもALRは5.5万ヘクタールで、現行農場面積4万ヘクタールよりも大きく、かなり広い区域に農用地保全の網がかけられている。これは農用地保全政策の実効性を保障するうえできわめて重要なことである。

第4に、ALRからの土地の除外を許可するかどうかの基準は、農用地としての利用可能性が主である。ただし、現実には優良農地であってもALRから除外されることがあり、とくにGVRDでは優良農地がALRから除外された例が少なくない。農用地委員会の決定が必ずしも農用地としての利用可能性を基準とするのではなく、都市化の現実との妥協を余儀なくされた面もあったことを示す。

第5に、にもかかわらず、ALRが農業目的以外の開発を厳しく規制し、農用地に対する優遇税制と結びついて、GVRDにおける農用地の保全に大きな役割を果たしてきたことは確かである。もし、農用地委員会とALRがなかったとしたら、GVRDの農地は大きく減少し、農業経営の存立基盤はいちじるしく損なわれていたであろう⁷⁾。

第6に、1994年の法改正以降、農用地委員会は自治体、広域行政区と協力して地域の農業振興計画づくりに力を入れている。たんに農用地を保全するだけでなく、そこでの家族農業経営の維持・創設を支援し、農用地が有効に利用されることが重要である。今後の研究課題のひとつは、GVRDのなかでこうした地域農業計画づくりに取り組んでいる事例を調査し、その現状と課題を検討することである。また、小論でふれることのできなかつたGVRDの地価動向や土地税制との関わりについても今後の課題としたい。

注

- 1) 広域行政区 (regional district) とは区域内にいくつかの自治体 (市, 町, 自治区) を含む行政体であり、独立の行政権を有している。BC州には28の広域行政区がある。都市圏は行政単位ではなく、経済、交通などで一定のまとまりをもつ圏域をさす。都市圏と広域行政区とは異なる概念であり必ずしも一致しないが、バンクーバー広域行政区の場合は、同都市圏とほぼ重なっているので本稿では同一のものとして使用する。
- 2) カナダではケベック州とニューファンドランド州においても同様の農用地保全区域が設定されている。その詳細の検討と、BC州の農用地保全政策との比較は今後の研究課題である。
- 3) カナダ土地資源台帳 (CLI) における農業可能性等級区分はつぎのとおりである。このうち1級から3級までが優良農地とされる。

1級—ほとんどの作物の栽培ができる。土壌と気象条件が最適で管理が容易。

2級—多くの作物の栽培ができる。土壌や気象に若干の制約がある場合でも管理に大きな支障はない。

- 3級—上手に管理すればますますの作物の栽培ができる。土壌と気象に一定の制約がある。
- 4級—ごく限られた範囲の作物しか栽培できない。土壌と気象条件に特別の配慮を要する。
- 5級—多年性牧草および特に適用可能な作物を栽培できる。土壌と気象条件が厳しく制約されている。
- 6級—放牧地として利用できる。土壌や気象の制約のため耕作できない。
- 7級—農業に適さない。

(Provincial Agricultural Land Commission, 1996 : 4-3-2)

- 4) 法令により、ALR内の土地に認められている非農業的利用には次のようなものがある。
 - 1) 同じ農場で生産された農産物の貯蔵・販売
 - 2) 農産物の貯蔵・販売のための建物・施設の建設
 - 3) 家族用住居（1登記区画につき1ヶ所）
 - 4) 樹木の刈り取りと植樹
 - 5) 生態系保全区域法による区域設定
 - 6) 野生動物の棲息区域保全
 - 7) 公園およびレクリエーション区域
 - 8) 養魚場
 - 9) 小規模な限定された高速道路・一般道・鉄道の用地
 - 10) 砂利採取場の拡張, 11) 堤防・ポンプ場の建設, 12) 土地改良

なお、これに関連して1988年から91年までの期間に、州政府の政令により、農用地委員会の審査・決定を経ないでALR内にゴルフコースの建設が認められた。全部で181件（8400ヘクタール）の申請があり、州政府は89件を認可した。これ以降、ゴルフコースの建設には農用地委員会の審査・認可が必要である（Provincial Agricultural Land Commission, 1998a : p. 21）。

- 5) これらの他に、農用地委員会の決定を不服とする場合に、州政府への直接申し立てによる除外（13条1項および13条2項）が1993年まで行われていたが、93年に廃止された。
- 6) ここで引用されている研究は、アーサー・ネルソンがオレゴン州の事例を調査して、農用地の保全と農業を支援する土地利用政策においてもっとも効果的な政策の組み合わせを論じたものである（Nelson, Arthur C., *Preserving Farmland in the face of Urbanization*, APA Journal, 1992, p. 472）。
- 7) もちろんこれに対して開発サイドからは、ALRの設定は地価を押し上げる要因となったという批判も出されている。これに対して農用地委員会は、ALRに指定されていない区域で未利用のままの面積が多いこと、また都市の拡大を管理することが必要であり、都市を平面的に拡大することは交通条件などからみて望ましくない、と反論している。

参 考 文 献

- Provincial Agricultural Land Commission (1983), *Ten Years of Agricultural Land Preservation in British Columbia*, December 1983.
- Provincial Agricultural Land Commission (1996), *ALC Handbook*, March 1996.
- Provincial Agricultural Land Commission (1997), *Agricultural Land Reserve Statistics*, January 1, 1997.
- Provincial Agricultural Land Commission (1998a), *Annual Report*, April 1, 1997-March 31, 1998.
- Provincial Agricultural Land Commission (1998b), *Planning for Agriculture*, 1998.
- Edward W. Manning and Sandra S. Eddy (1978), *The Agricultural Land Reserves of British Columbia : An Impact Analysis*, Lands Directorate, Environment Canada, November 1978.
- Pearson, G. G., "Preservation of Agricultural Land : Rationale and Legislation-The B. C. Experience", *Agricultural Land Use in Canada : Proceedings of the 1975 Workshop of the Canadian Agricultural Economics Society*, March 1975.

Statistics Canada (1997a), "1996 Census of Canada-Population and Dwelling Counts", The Daily, April 15, 1997.

Statistics Canada (1997b), *Agricultural Profile of Canada*, July 1997.