

農村移住と土地利用

元杉 昭男

(一社) 総合政策フォーラム顧問

1 ウイズコロナと地方移住

本シリーズ25で、人流を阻むコロナ禍がデジタル技術の普及を加速化させ、地価が安く広々とした居住空間で自宅療養や子育ても容易な地方・農村居住に注目が集まると論じた。地方移住はテレワークなどで業務ができる職種の就業者ばかりでなく、企業自体の地方移転に伴う移住もある。悠悠自適暮らし満喫派と言われる年金生活者にも影響を与える。

内閣府の調査(五月下旬～六月下旬)によれば、コロナ禍により東京都二三区に住む者の地方移住への関心は高まっており、一番高い二〇歳代では二二・一％である。就業者の職業選択やその希望も変化した者は全体で三九％(二〇歳代五四％)に達し、理由として「今回の感染症を契機に人口過密な地域を離れたいと考えたから」が二〇・九％(最大三つの複数回答)となっている。

この傾向の展開は定かではないが、地方移住を農村の土地利用の視点から考えてみたい。

2 都市近郊型移住 (市街化区域内への誘導)

住民基本台帳(二〇二〇年九月)では、東京都からの他府県への人口移動は昨年度同月では三、三六二人の転入超過から三、六三八人の転出超過に転じた。転出先は、毎年、近隣の神奈川県・埼玉県・千葉県(以下「東京隣接県」という)に多く、一、七九九人の増加である。これが地方移住なのか親の住む実家などへの一時的

居住か定かではない。大都市の中心市街地から近郊への移住が多いが、遠い純農村への移住もある。まず、中心市街地近郊への移住を考えよう。

東京隣接県では全市町村数のうち九四・〇％が都市計画区域^(注1)に指定され、七〇・一％が区域区分(線引き)され、市街化区域と市街化調整区域^(注2)が指定されている。地価上昇への期待から市街化区域に広大な農地を抱え込んだ場合も多く、現在でも市街化区域(一四五・一万ha)には六・六万haの農地がある(二〇一九年国土交通省調べ)。従って、無秩序な市街化の拡大阻止を目論んだ線引き制度の趣旨を踏まえ、移住は先ず市街化区域内を考えるべきである。

3 都市近郊型移住 (中心市街地のスポンジ現象)

三〇年間で約二割程度の厳しい人口減少とともに、増加してきた世帯数も二〇二一年をピークに減少に転ずる見込みであり、全国的に空き家や空き地が増加している^(注3)。都市では中心市街地に「スポンジ現象」が発生している。このため、都市計画では人口減少や都市の縮小を前提とした計画論に転換するシュリンクングシティ(縮小都市)構想が注目されている。同時に拡散した市街地の生活サービス機能と居住を集約・誘導するコンパクトシティ化が推進されている。

コンパクトシティ化の中で中心市街地以外の市街化区域では低未利用地の無秩序な増加も懸念される。東京都では独自に市街化区域内農家

が開発圧力の低下や経営不振等を背景にアパートや駐車場経営に利用していた土地を農地に整備する場合に、建築物の解体費や地方向上対策費を補助する制度を創設しており、言わば「宅地転用」で農地が増える。大都市では市街化区域内の中心市街地外側への移住が望ましい。

4 都市近郊型移住 (都市農地の位置づけ)

市街化区域内農地は、生産緑地法で営農義務の見返りに税の優遇が得られる生産緑地指定があるが、主として農家対策として実施されたといつて良い。ところが、都市農業振興基本法(二〇一五年)で、都市農地は「宅地化すべきもの」から都市に「都市住民に憩いや防災などの多面的機能を与えるもの」へと位置付けを転換し、良好な都市環境の形成のために計画的に保全されることとなった。現在、市街化区域内に田園住居地域を設け低層住宅と農地が調和した居住・営農環境の形成を目指している。

市街地の農地を緑地や庭園として位置づける都市計画は、英国人ハワードの田園都市論^{注4}や農村地域・自然地域も含む全国土を対象にした英国の都市農村計画法(一九四七年)に通じる。背後には英国人の農村観や都市農地をガーデンとする視点があり、農地を緑地として見ていて、営農の視点は希薄に思える。しかし、我が国では農薬散布や水路転落事故などの都市生活に負の外部性があり、農家に苦情が寄せられる場合も多く、市街地と農地の共存は必ずしも容易ではない。

5 純農村型移住

市街化区域外の純農村・農業集落では、土地の農業利用が絶対的に優位に成立し居住からの視点が希薄であり、この特性を配慮して農村計画・整備が実施されてきた。都市計画では、土地利用規制(住居地域などの用途制限と建ぺい率や高さなどの形態制限)、都市施設(道路、都市公園、下水道など)、市街地開発事業(土地区画整理事業など)が定められる。純農村では区画整理や施設整備は圃場整備や農村整備で対応しているが、農地転用の規制はあっても建築物の用途・形態制限がない。

都市計画では、二〇〇〇年代に入り人口集中圧力の低下を踏まえ、区域区分(線引き)が選択制になる非線引き制度や、都市計画区域外の用途混在と散発的な都市的土地利用の防止のため準都市計画制度が導入された。現在、全市町村の約八〇%が建築物の用途・形態制限が行われている。一方、都市計画区域と農業振興地域の重複地域では、集落地域整備法(一九八七年)により都市部局と農業部局が共同で土地利用規制や生活基盤の整備を行う事業が実施されている。

6 農村移住に向けて

都市近郊型移住は欧米でも議論されているが、我が国では市街化区域の土地利用問題に思える。一方、純農村型移住では耕作放棄地とともに空き家・空き地が目立ち、農村版のスポンジ現象が発生している。江戸中期に成立した農業集落の形態が抜本的に見直される時期に来ており、

機運が高まる大区画圃場整備などを契機に、移住者にも考慮し宅地も取り込んだ土地利用秩序の形成が望まれる。また、バブル最盛期の混住化や兼業化等の対策として制定された集落地域整備法は人口減少などの現況に合わせて改正される必要がある。

今後、地方移住を推進するためには、米国大統領選挙でバイデン氏が地方や衰退地域のブロードバンド整備に約二兆円支出を公約したように、地方の情報インフラの整備が不可欠である。本シリーズ25で論じたようにスマート農業と土地改良に関連付けた効率的整備が急務と言えよう。

【注1】都市計画区域は市町人口二万人以上、二・三次産業従事者が半数以上、中心市街地人口三〇〇〇人以上などの指定要件がある。

【注2】市街化区域は既成市街地と二〇年以内に優先的・計画的に市街化を図るべきもので、土地区画整理事業などの実施、道路や公園等の都市施設も重点的な整備、農地転用の許可不要となっている。市街化調整区域は市街化を抑制する地域で開発許可制度により土地の区画形質の変更が制限され農地転用も許可制である。

【注3】空き家は二〇一八年には過去一〇年で二四%増加し八四六万戸に達し、総住宅数の一三・六%であるが東京隣接県では一〇・一%で全国平均よりも低い。

【注4】一八九八年にエベネザー・ハワードが提唱した田園都市(Garden city)は、市街地の環境悪化と近隣農村の衰退を解決する自然回帰型の新しい都市形態で、英国のレッチワースなどで建設され、世界各地の郊外型都市開発に大きな影響を与えた。

【参考文献】

- (1) 山田宏「都市・農村における土地利用の計画と規制」、立法と調査(二五四)、二〇〇六
- (2) 村上暁信「都市住民を活かした農づくりと農を活かした都市づくり」、土地総合研究、二〇一三
- (3) 後藤春彦「総合的な土地利用について」、後藤春彦、都市とガバナンスVol.31、二〇一九