



2011年6月27日(月) 開催

テーマ:「国土の活力を取り戻すための土地利用」

報告者: 浅沼 範永(主任研究員)

### 概要

我が国は05年をピークに人口減少期に入ったが、それ以前より進行していた農村部での過疎化や限界集落の問題や、都市部における中心市街地の空洞化といった問題だけでなく、今後は郊外住宅地の空家の増加などの問題も顕在化すると予想され、国土の非効率な利用と荒廃が進むものと懸念される。しかし、都市部の膨張と農地の改廃は続いている一方で、住宅地の拡大は、財政難にある大多数の自治体にとって、新たなインフラ整備や老朽化した既存インフラの維持費などの負担が重荷となっている。

国土交通省の「第四次国土利用計画」を見ると、国土に関する現状認識は前述と同様であるが、平成29年までの国土利用の目標では、更なる農地の改廃と宅地の増加を見込んでいる。浸食される農地を守るべき農水省の側では、農地の改廃を市街化区域内などに誘導しているというが、今でも農業振興地区内で転用が進んでいる現状である。埼玉県面積に近い約39万haの耕作放棄地が問題となっているが、山がちな国土にあって優良な農地と言うのは、本当は平野部で市街化にさらされている農地ではないのか。都市の適度な空間的効率を向上し、その膨張を抑制し、一方で優良な農地を面的に確保するような国土利用の効率を図ることこそ、全産業の効率を上げ、都市部・農村部の生活者の利便性やアメニティを向上させ、行政コストの無駄の削減にも結びつくものと考えられる。

国土という資源を有効活用するためには、「選択と集中」は不可避であろう。しかし、それはこれまでの人口増加、経済成長の右肩上がりの時代の感覚を残してはできない。まずは経済・開発重視の考え方の根本から見直し、原理原則の転換も伴うようなものでなければ、本質的な改善はできないと思われる。そこで、「国土の活力を取り戻すための土地利用」を実現するための課題と方策について整理したい。

人口減少の影響は、地方で顕著に表れ始めている。平成21年度の人口動態(住民基本台帳ベース)をみると、38の道府県で人口が減少し、首都圏、愛知、大阪、福岡などの大都市圏および沖縄など、9道府県では人口が増加している。総じて減少傾向にある東北地方において、宮城県は県レベルではマイナスでも、仙台市は増加している。日本全体で、人口減少の一方で、一部の例外を除き、地方都市からの人口流出、中核都市および道府県庁所在地への人口流入(あるいは滞留)の傾向がわかる。大都市圏への人口の流入は乱雑な市街地拡大を招いている一方で、地方に共通して起こっている問題は、中心市街地の空洞化、シャッター商店街化、空き地・空き家の放置、都市外縁部の拡大(スプロール化)と行政コストの圧迫、自治体合併により顕在化する高齢者の

医療難民化、そして過疎化や限界集落などの多様な問題である。

このような問題が顕在化する中で、「コンパクトシティ」という考え方が注目され、地方都市の都市計画に取り入れられるようになった。代表的な事例として、青森市のように豪雪地域での都市マネジメントの必要性を直接的な契機として郊外の開発を抑制するものや、富山市のようにLRT軌道を軸に団子状に市街地を集約しようとするものもあるが、基本的には中心市街地再生を視野に入れて、郊外での大規模集客施設の建設規制と市街地での商業施設の再構築を目指したものも多い。それぞれに背景があるので優劣はつけられないが、富山市の方が現実的な方策で、青森市の方は長期的に見てより本質的な施策であると思われる。しかし、どれも市街地中心の方策であり、農村部の生活圏をセットで考えた方策ではない。市街地、郊外、農村部を面的連続で捉えた方策が必要である。

まず、開発優先の風潮からの根本的な脱却のために、国や自治体の土地行政を都市法制における「開発・建築自由の原則」から「開発・建築不自由の原則」に舵取りし直し、乱開発や地価上昇の抑制を容易にすることが望ましい。また、これまで「市街化予定区域」化していた市街化調整区域を本来の機能に戻し農地の改廃を抑制し、あるいは市街化区域から市街化調整区域への「逆線引き」を積極的に行い、さらに市街化調整区域から農用地への「更なる逆線引き」などの可能性も探っていくべきである。

そして、将来の人口動態や健全な経済構造を念頭に、都市部の理想的な空間規模、農業地帯の理想的な空間規模を設定するために、現在既に開発圧力が低下している市街化調整区域上を英国のような「グリーンベルト」ゾーンとして設定しては如何か。開発圧力が低下している市街化調整区域は人口の低密度化、行政サービスの低下が懸念されるため、これを農地や山林などに戻して都市住民と農村部住民の結節点として、かつ農業経営にもプラスとなる共存共栄のビジネス展開を検討する。都市近郊に十分なグリーンベルトが存在することは、単なる環境面だけでなく、都市部のアメニティとしても魅力を増し、都市の競争力も向上させる。

グリーンベルトの設定は、これに囲まれた都市部内での土地再利用の活性化を促すが新たな問題も顕在化する。「ブラウン・フィールド問題」である。都市部における工場跡地などの土壌汚染、市街地の廃屋など、好立地でありながら技術的、経済的な理由から再活用するには困難な土地が今後増加すると予測される。また、グリーンベルトに設定された市街化調整区域上でも、住宅や倉庫などが混在する地域を農地や山林等に転換する上で「ブラウン・フィールド」の問題が生じる可能性があり、行政は事前に研究を深め技術的な施策や予防策を講じる必要がある。

グリーンベルトを設けることは、国土の狭い日本で平野部の優良な農地を何とか確保するためでもある。農家が農業で生計を立てられる、海外からの輸入農産物に抵抗力を持つ経営規模(15~20haといわれる)に面的に集約していくには、戸別所得補償制度は全く障害になる。相続税納税猶予措置などと共に再考が望まれる。土地持ち非農家等

の農地、耕作放棄地などが担い手農家あるいは若い農業経営者に引き継がれるように、日本の農地保有合理化法人にフランスのような強力な先買権を持たせることや、農業委員会の透明性の確保など一歩踏み込むべきである。また、限界村落、過疎地域などの「消極的な撤退(消滅)」を待つのではなく「積極的な撤退」を進め、山間部の農業を環境保全の観点からも考えて、手のかからない農業手法(放牧等)を積極的に導入すべきというアイデア(注)も大変有意義だと思う。できればさらに積極的な街中移住も検討し、また都市部近郊のグリーンベルトでの放牧(粗放化した畜産)も食料自給率改善の上で有効かもしれない。ただし、糞尿や匂いの問題は容易に想像できる。

財政的に厳しい政府や自治体に実行力が不足するとすれば、後は民間に頼るしかない。良い例が英国の「ナショナル・トラスト」である。完全な民間団体でありながら、自然環境の保護、文化遺産の保護、農場経営などで大きな実績を持つ。会員の理解と協力、国民の寄贈だけでなく、国の法律と税制上の優遇措置に支えられている。環境保全というだけでなく、農村経営という点でも参考となるのである。しかし、日本のトラスト運動は一体性がなく、統一される見込みもない。法人格もバラバラで税制上の優遇措置も十分受けられない。これを国民的運動に仕立て直すことはできないであろうか。

土地は個人の資産かもしれないが、国土は国民皆の財産である。個人と公共の利害を対立させずに、経済的な効用だけでなく、アメニティ面でも有効な国土利用を目指すような意識改革も必要かもしれない。「愛国土心」という言葉は既にあるようだが、改めてこれを力説したい。

以上

(注)撤退の農村計画 林直樹・齋藤晋編著 学芸出版社