

## 農地との関係人口をデザインする！？

弘前大学教育学部 特任教授 北原 啓司



### 1. 生産緑地の 2022 年問題

この文章を読んでいらっしゃる方々は、当然御存知であろう生産緑地の 2022 年問題から、拙稿をスタートさせなければならない。2022 年問題とは、1991 年の生産緑地法の改正により、1992 年に指定を受けた生産緑地が、30 年を経過する 2022 年に一斉に指定を解除されることによって、不動産市場の混乱や都市環境の悪化などが起こる恐れがあるとされてきた問題である。

三大都市圏の生産緑地はその約 8 割が、1992 年に指定されており、これらが一斉に買い取りを見込んだ指定解除に向かうことになると、大規模な宅地の開発や供給が増加することとなるという懸念があった。

それによって無秩序な宅地開発による環境の悪化だけでなく、大量の宅地供給による不動産市場の混乱が危惧されてきた。

原則から言えば、30 年が経過して、その農地の所有者は市町村に対して時価による買い取りを申請することが出来る。そして、市町村が買い取らず、他の農業希望者への斡旋も不調の場合には、生産緑地法による制限が解除されることとなり、開発や売買が自由になるのである。

しかし、実際に市町村が買い取るケースはほとんどなく、今後の買い取り申請の際にも、結果的に大部分において生産緑地法の制限解除が発生することが予想された。

そのため、2017 年に生産緑地法が改正され、生産緑地制度の延長と拡充が図られ、それに伴う税法などの法整備も行われたことは、周知の通りである。

いわゆる特定生産緑地制度である。生産緑地の買い取りを申し出る期限を 10 年延長することができ、

さらに 10 年経過した場合であっても所有者の同意を得ることによって、さらに 10 年の延長が出来ることとなった。

また、直売所や農家レストラン、ジャムの製造施設等の設置が認められることとなり、生産緑地における農家の収益性を高めることが図られたことがわかる。しかし言い方を変えれば、生産緑地の安定した維持を主眼に置いた政策と見なすことも出来るのである。

当然のことながら贈与税や相続税の納税猶予及び免除の特例が特定生産緑地にも適用されることとなる。一方で、特定生産緑地の指定がなくても、納税猶予の特例は継続されるが、相続は納税猶予の対象にならないこととされている。

これだけを見ると、期限を延長して、その状況をカバーするために税法における優遇措置をなんとか維持していくという、農業政策としてはやや消極的な方策に見えてしまうことを否めない。

とは言え、新法にも触れてみたい。2018 年 9 月に施行された「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」によって、一定の基準を満たした生産緑地の賃貸借取引に対しては、農地法の規制が適用されないこととなり、農地を所有しない農業希望者が都市近郊で農業を営むことが可能となった。このことは農家の後継者不足という現実に対して一つの道筋をつけることとなっている。

いずれにしても 2022 年を期限として、農地所有者は、買い取りの申し出を行うか、特定生産緑地の指定を受けるか、あるいは現状の生産緑地のままにしておくか、早期に方針を決定して計画を実行していくしかない中、結果的には、特定生産緑地の指定を受けるといふ、ある意味で消極的な延命措置を選

択せざるを得ないというのが現実的な問題と言ってよい。

それと、本稿のタイトルがどう結びつくのか。早速、関係人口について考えていただきたい。

## 2. 「関係人口」の本質

総務省地域力創造グループのポータルサイトでは、ここ数年、様々な場面で使われることが多くなった「関係人口」について、“移住した「定住人口」でもなく、観光に来た「交流人口」でもない、地域と多様に関わる人々を指す言葉”と表現している。各地方都市では高齢化により、地域づくりの担い手不足という問題に直面することとなっているが、地域には若者を中心に変化を生み出す人材が入り始めており、そのような中で地域外の人材が地域づくりの担い手となることを期待して、「関係人口」という言葉が用いられてきているようである。

一方で、「交流以上定住未満」という表現がなされることも見受けられることが多い。しかし、これはややもすると、「関係人口」の本質が誤解される表現であるように思われる。住むところまではいかないものの、観光客よりは関係性が大きいという曖昧な表現こそが、本来の「関係人口」の意義を捨象していると言ってよいのではないか。

何故なら、「定住人口」であっても「関係人口」になっていない人々がいる。例えば、住宅ローンの返済をずっと続けながら、郊外住宅地から都心部に通勤を続ける人々の中で、居住する地域との関係性をほとんど構築する時間や機会がないままに、定年退職を迎えることになってしまう人々がいる。妻や子どもたちは、住宅地のコミュニティに様々な関係性を持っているものの、肝心の世帯主は、どう見てもコミュニティの「関係人口」たり得ないという事実。住むというところまでも行かない程度の関係性という意味の「関係人口」ではなく、多様な可能性のある関係性を、地域とどう構築していくかということが、「関係人口」をいま重視していく意義なのではないか。

逆に観光客のような「交流人口」にならずとも、「関係人口」になる可能性も確実に存在している。クラウドファンディングは、その最もわかりやすい

事例であろう。「コト」を起こそうとする人々にお金を出すという、そのネット社会独特の手法が注目を集めてはいるが、言い方を変えれば、当事者をすぐそばで支援する直接的な同志ではなくても、何らかの形で支援したいという「関係人口」の可能性を我々に提示してくれていると言ってよいのではないか。

「交流人口」に過剰な期待をする人々は、旅行でたまたま来たような人々をつかまえて、1ターンやJターンの移住を仕掛け、人口減少社会に一石を投げようとしている。

それは、本題である都市農地についても同様である。上の発想は、休耕田や耕作放棄地を市民農園的な使い方で現役の空間に変えようという具体的な手法につながっていくことになる。もちろんそれは一つの解であると言えよう。

そもそも兼業農家の比率が大きくなった時点で、それまで農業に従事していた人々の中から、違う職場(都市の事業所や店舗等)との多様な「関係人口」が増えていくことにつながってきたのであった。しかし、それでもその世代は、農地に対して確実に「関係人口」として存在していたのであった。しかし、後継者には、定住人口が引き継がれる可能性はあっても、「関係人口」の後継は非常に難しくなってしまう。兼業という形態は、消滅の危機に直面することによって、そのまま農地との「関係人口」となり得ない人々が、農村部に住む、あるいは地域から流出してしまうというのが現実である。そしてそれは、耕作放棄地や休耕田の増大に直結する。

しかし、ここで言う“農地との関係人口”は、単純にそのようなこれまでの動きをトレースし、もう一度再興しよう、つまり兼業農家を何とか増やそうという単純なものではない。当然外部からの流入者によって住民票で拘束された「関係人口」、すなわち「定住人口」を増やすというわかりやすい図式とは異なるものである。

よって、観光農園のような「交流人口」と結びつく施策ではなく、多様な可能性を示唆する“農地との関係人口”を、述べていきたい。

## 3. 地方都市の農業空間

最初に述べた生産緑地の制度は、そもそも区域区

分をしっかりと行った大都市において市街化区域内農地の農業としての有り様をなんとか維持していこうとする考え方である。もちろん、その意図は正しく、新たな改正を含めて、真剣に農地のあり方を考えようとする姿勢がうかがえる。

しかし私の住む東北地方では、線引き都市の市街化区域内農地の問題は、ほとんど表に出てくるものではない。そもそも市街化区域内の農地は非常に規模が小さく、しかも周りは宅地に変わり続けてきており、立地的に不利な地域や住環境の質の問題から宅地に変われない土地として存在しているだけでなく、当該都市の将来の姿を大きく左右するものではなく、農業従事者の土地の多くは、市街化調整区域内の、しかも明確に農業振興地域として位置づけられた場所にしっかりと存在しているのである。そして、その場所の持続可能性こそが、誰もが恐れる地方都市農村部の大きな問題なのである。

農業の空間利用をやめて別の土地利用にシフトしたいと考える後継者（というより、上の世代がそれを諦めて、引き継ぐしかないと考えている）にとって、「農振除外」という言葉の持つ魔力は、計り知れないものであると言ってよい。

しかし、我が国の農業政策は、一時期は生産調整を目指しながらも、優良農地の土地利用転用を厳格に抑えてきた。そして都市計画は、これに区域区分制度を重ねることによって、二重にコントロールしてきたのである。

英国におけるハウードの田園都市以来の Town and Country Planning の発想こそが、地方都市の農村部の土地利用には必須であるものの、これまでの都市計画行政（国土交通省）と農業政策（農林水産省）は、一体化すると言うよりもそれぞれに自分たちの領域で最善の施策を打ち出すという形で淡々と動いてきた。

ある時は、線引きや逆線引きで対立することもあった。一般の人々には、開発を進める都市計画サイドが農振を盾に首を振らない農政と闘っているように見えてきたかも知れない。

しかし、人口減少の時代となり、成長の時代の都市計画とは異なる方向に舵がとられた時に、本当の意味での両者の連携が理想的に向かうはずにも関

わらず、むしろねじれとも言うべき逆の現象が起きてしまっているのである。

これまで指摘されてきたように\*1、例えば農政が打ち出した農村地域活性化施策が、結果的にそれを大義名分とした農振除外手法のための制度運用になってしまった事例が登場してきている。かつて筆者が出席した国土交通省東北地方整備局の研究会で、農村活性化土地利用構想によって農地につくられた大型ショッピングセンター（SC）の事例を説明した東北農政局の方に対して、参加者が「聞き間違いかも知れませんが、農村を活性化させるために農振を外してSCをつくるんですか」と問いただした時の、「農業を活性化するのではなく、農村を活性化していきます」という回答こそが、この問題の本質であるように思える。

むしろ都市計画の方が農地転用に厳格な手法を進めてきている。それは、表向きはコンパクトシティ推進の立場から、様々な施設を中心部に集約する施策と誤解されてしまっているものの（ぜひ別の機会に述べてみたい）、農業をしっかりと育てながら中心部とのネットワークを有機的につなげていこうとするコンパクト+ネットワーク構想から必然の施策であると評価される。

だからこそ、例えば、私が都市計画マスタープランや立地適正化計画で関わりを持つ秋田県横手市では、令和2年4月1日付けで、田園保全型地域において、自己用・分家住宅を除く住宅の建築が制限されることとなった。特定用途制限地域「都市近郊型（平鹿総合病院周辺）」である。

非線引き都市であるからこそ、生産緑地議論とは全く位相の異なる場面で、ある意味で同じマインドが醸成されているのである。

この発想は、都市機能誘導区域と居住誘導区域との設定だと、短絡的に捉えられてしまうことの多い立地適正化計画の議論にもつながる。

上のような単純な考え方は、人口減少及び高齢化のトレンドと一緒にあって、著者の考えを誤解した「都市をたたむ」議論に短絡してしまうことになる。Town and Country Planning の考え方からの正しい都市・農村計画を、開発意欲が小さくなってきている今だからこそ、しっかり考えなければならないはず

である。

立地適正化計画を策定した新潟県見附市<sup>\*2</sup>や北上市<sup>\*3</sup>の独自の考え方は、その意味から、他都市が参考にすべき計画であると評価できる。

国の農業政策も都市計画を意識した政策を打ち出してきている。「農村における土地利用をめぐる事情について」（農林水産省農村振興局、令和2年5月）では、最終頁に、“都市計画制度における農地に関する位置づけの変化”という国土交通省の資料が掲載されている。

今こそ、本当の意味での都市農村計画を実践する時期なのではないだろうか。

#### 4. 農地再生推進法人！？

ここでタイトルに話を戻そう。“農地との関係人口をデザインする”は、何を意識しているかわかりになっただろうか。農業政策担当者だけでなく、都市計画担当者も紛れもなく農地との「関係人口」である自覚を持つこと。「交流人口」をやみくもに待っている姿は、ある意味で「関係人口」の現場放棄であるように思うのである。

そして、何よりも農業をしている方々が「関係人口」の覚悟を、家族としていかに抱いているのか。生産者としての「関係人口」が継続できなくても、農地との「関係人口」として将来像を描く権利と責任を持っているのではないか。

あるいは、自分は農地との「関係人口」なんて、全く可能性がないと考えている人々。本当に可能性はないのか。私はかつて弘前市に異動した際、りんご農園の一本のりんごの木オーナーになったことがある。毎年、収穫を子どもと共に体験し、親戚へのお歳暮に、「子どもたちが収穫したりんごです」と書き添えて送ったものである。真冬の凍てつく中、その農園の脇を車で通り過ぎるとき、「りんごの木さん、がんばってるかな」と言っていた子どもたちの心配な顔が、25年経った今でも忘れられない。

そのような中、昨年4月に福島県須賀川市に誕生したNPO法人Co-Batake<sup>\*4</sup>は、新たな一つの可能性を示唆してくれる。地域住民に対して、社会教育の推進及び環境の保全に関する事業を行い、地域の世代間交流に寄与することを目的とするこの法人

は、未利用農地の整備から土づくり・肥料づくり、作物栽培の体験を興味のある市民と進めていくことを基本に、食育ワークショップの開催や収穫祭やマルシェなど地域コミュニティ推進事業も視野に収めている。

「交流人口」に期待した貸し農園事業ではなく、その土地に関わりながら、地域を学び楽しんでいく。だからこそ、保育園児と一緒に芋掘りをし、福島大学の学生たちも巻き込まれながら「関係人口」が増幅していく。

この姿こそ、国土交通省の都市再生特別措置法によって全国に生まれている都市再生推進法人の活動に重なるような気がして仕方がない。農政と都市計画との本当の連携とは、農地を対象とした再生推進法人の設置を、都市計画側が支援し、さらに「関係する」ことが必要ではないのか。

新たな「関係人口」の登場が待たれる。

#### 注

- \*1 例えば、「土地利用調整を伴う農村地域活性化施策とその運用形態に関する研究」（松川寿也、中出文平、日本都市計画学会学術研究論文集、2001）
- \*2 見附市は、農村地域の小さな拠点を中心としたエリアを、コミュニティゾーンと設定して持続可能な農村地帯の計画像を策定している。
- \*3 北上市は、あじさい都市という表現で都市計画マスタープランを策定する延長上で、立地適正化計画において居住誘導区域を設定する際に、中心部のまちなか居住区域と農村部の田園居住区域を設定して、あじさいの個々の花びらが農業とともに持続していく姿を設定している。
- \*4 このNPO法人の山寺弘司理事長は、昨年度まで須賀川市建設部長をされており、都市計画をリードし、都市再生推進法人「テダソチマ」の設立に尽力した人だからこそ、この新たな農地の「関係人口」のデザインに関わっているとと言える。