

東京都の「農の風景育成地区制度」について

農業振興と農林地の多機能保全を目指す

東京都都市整備局都市づくり政策部緑地景観課 市川雅代

1. はじめに

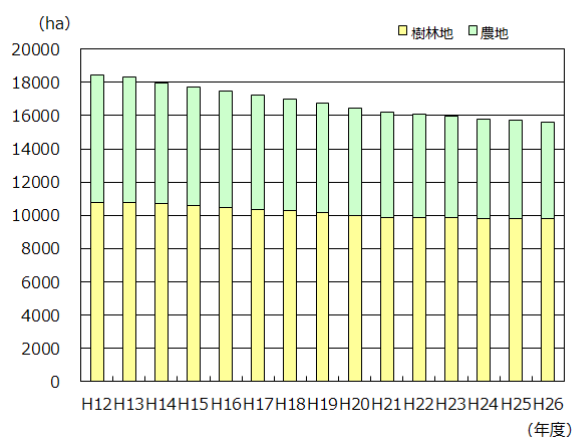
東京都は、これまでも緑の保全や創出に対して様々な取組をおこなってきたが、一方で、樹林地や農地など、既存の民有地の緑はそれを大きく上回るスピードで年々減少している。

そこで都は、平成22年5月、区市町村と合同で、民有地の緑を保全する観点から「緑確保の総合的な方針」を策定し、その取組を推進している。この方針で保全の検討対象としている「緑」は、丘陵地や崖線、屋敷林などの樹林地や、農地である。

本稿では、この方針に基づく取組の一つである、都市において農のある風景を保全するための「農の風景育成地区」（以下、「育成地区」という）の指定の考え方を紹介する。

従事者の高齢化や後継者の不在、相続発生時の納税対応などを契機として農業の継続を断念することで開発の対象となり、ほかの土地利用に転換され減少の一途をたどっている。

図-1 都内の樹林地及び農地面積の推移



2. 貴重な緑、オープンスペースとしての都市農地とその機能の保全

1) 東京都における緑の現状

これまで、東京都における緑の保全や創出の取組は、都市計画公園、緑地などの公園整備を中心に進められてきた。

その結果、都内の都市公園等は、この15年間で約1,300ha増加¹⁾するなど、緑の保全や創出に大きな成果を残している。一方、都内の樹林地や農地は、同期間に約2,900ha以上減少²⁾しており、現在もその傾向は変わっていない。(図-1)

特に、市街化区域内での農業は、耕作地と住宅地が近接する、環境的に厳しい条件のもとで営んでいる。農地は、このような状況にあって、農業

2) 都市農地の保全とその機能の保全

減少し続ける農地のうち、市街化区域内の農地が都市農地である。都市農地は、昭和63年に閣議決定された「総合土地対策要綱」により宅地化する方向性が打ち出された段階で、その存在自体が不安定なものとなった。所有者にとって、農業という生業(なりわい)の場に、他の土地利用に転用しうる価値が加わったことで、土地を所有することの意味合いが大きく変わってしまった。

都市農地は生産緑地指定によって一定期間担保することが出来るが、農地永続的な保全は、農業の継続が大前提である。このためには、宅地化が進行し緑が失われていく地域における都市農地の存在意義や都市農業の意味などについて地域全体で理解を深めるとともに、農業の振興や地産地消

の推進、営農意欲のある農業者に対する支援などの取組が重要である。

一方、緑が減少し続けている市街化区域内にあって、都市農地は、農作物を生産する場としてだけでなく、農業体験などのレクリエーションや環境学習の場、オープンスペースとして都市環境の改善や防災などの機能を有するなど様々な役割を担っている。これらの機能を保全し継承することは、今後のまちづくりにおける大きな課題である。

「農の風景育成地区」制度は、これらの機能を継承し保全する手法として、都市計画公園などの都市施設の活用を積極的に図るものである。公園施設としての農地的な空間を利用して、実際に農業団体や市民活動団体が活動することによって地域に都市農地への理解を普及啓発する効果は高く、そうした活動を通じて地域コミュニティの醸成への寄与も期待出来る。

即ち、当該制度は、農のある風景の保全を目的としつつ、以下①から④に示す、農政部局の農業振興施策などによる都市農業・農地の保全の取組と、都市計画制度により農地の持つ機能を継承する取組とを一体的に推進することを柱としている。

- ①都市農地の意義を認識し、地域として保全することを明確にする
- ②都市農地が農地であり続けることを支援する
- ③農地の存続が困難になった場合、その機能を継承するツールとして、農業公園³⁾等への転換を図る
- ④都市農地の意義や活用を普及啓発する場として、農業公園等を活用する

3. 農の風景育成地区制度の概要

東京都は、平成 23 年 7 月に「農の風景育成地区指定運営要綱」（以下、「指定運営要綱」という）を定め、8 月 1 日に施行した。これに基づき、農地や屋敷林などが比較的まとまって残る地区を「育成地区」に指定し、都市計画制度などを積極的に活用することで、地域のまちづくりと連携しながら農のある風景を保全、育成することとした。

1) 農の風景育成地区制度の概要

(1)地区指定の要件（指定運営要綱第 6 条）

指定運営要綱では、育成地区指定の要件として、次の 2 点を規定している。

①既定の都市計画のほか、都市計画マスタープランや緑の基本計画、農業振興計画など、上位計画との整合が図られていること

②一定の広がりを持ち、範囲を明確に示せる区域であって、区域面積の概ね 10%が農地であること

(2)「農の風景育成計画」の策定

(指定運営要綱第 5 条)

農の風景育成計画（以下、「育成計画」という）には、育成地区の位置や区域、構想図などを定めるほか、将来の目標や取組の方向性を示す「育成地区における農風景を保全及び育成するための方針」（以下、「育成方針」という）を作成することとしている。（表-1）

表-1 育成方針で定める事項の例

ア 目 標	育成地区の将来像
イ 取 組 方 針 (必要なものを記載する)	①農を生かしたまちづくり
	②農地及び屋敷林の保全
	③農地景観の向上
	④営農環境の向上
	⑤地域交流の場としての農地の活用
	⑥地域への普及啓発
	⑦地球環境への配慮

(3) 育成計画の実施主体

育成地区指定の流れは図-2 のとおりである。手続きは都と区市町との役割分担のもとに行うが、指定に係る地区内の農業者や地域住民との調整や、指定後の育成計画に基づく取組は、地元自治体が主体となって実施する。

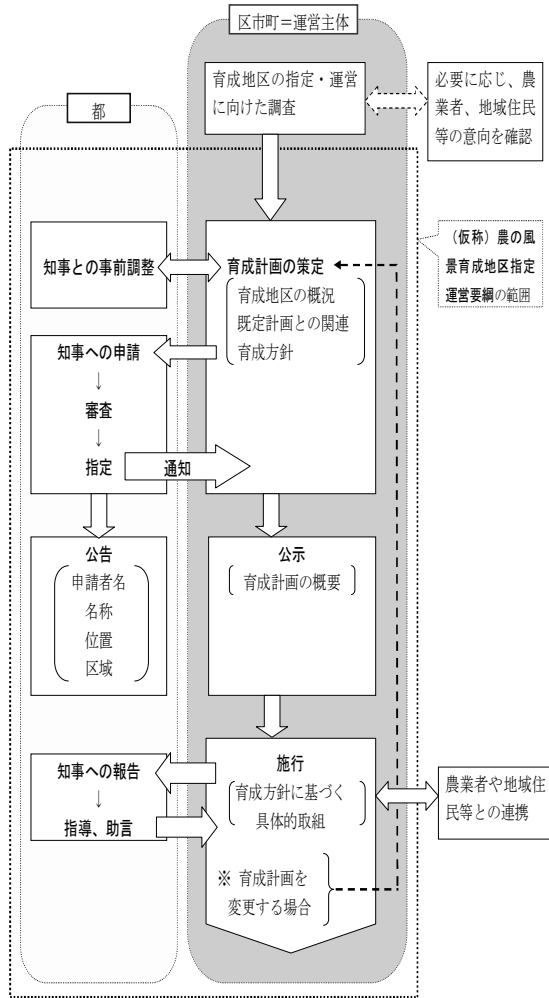


図-2 育成地区指定の流れ

2) 農の風景育成地区と都市計画（指定運営要綱第11条）

指定運営要綱では、農の風景の保全及び育成に取り組む際に活用する都市計画関連制度を掲げている。（表-2）これは、育成計画の実現に向け、地域全体で合意の上、安定的に非建ぺい空間を確保できる都市計画制度を積極的に活用することで、将来にわたって農の風景の育成、維持を図ろうとするものである。

表-2 都市計画関連制度の活用

関連制度	活用例
①都市計画公園	散在する農地等を一つの都市計画公園・緑地として指定
②都市計画緑地	
③生産緑地地区	宅地化農地を指定
④特別緑地保全地区	屋敷林等を指定
⑤地区計画	緑化率、最低敷地面積等を設定
⑥景観地区	建築物の形態、意匠、色彩等を規制
⑦その他	—

4. 指定実績

「第一号 喜多見四・五丁目農の風景育成地区」

平成 25 年 5 月 17 日 指定(写真-1)

「第二号 高松一・二・三丁目農の風景育成地区」

平成 27 年 6 月 10 日 指定(写真-2)

5. おわりに

農の風景育成地区制度は、公園・緑地などの都市施設を活用して農の風景を保全し、併せて、農地の機能を継承することを一つの柱としているが、この手法を都市農地全域で展開していくのは現実的ではない。本来、都市農地保全の課題は、地域区分、地域地区など土地利用に係る制度で解決を図るのが望ましく、用地取得を伴う都市施設でこれを補完するのは、行政の財政負担があまりにも大きく不可能である。

しかしながら、育成地区という一定の区域の中ではあるが、一部の農地を農業公園等とするほか、周辺の農地においても農政や公園緑地のほか複数の部局が連携し、現行の制度や施策を活用する取

組によって農の風景の保全、育成を図ることが出来れば、それが将来、都市農地全体の保全のヒントとなる可能性は大きい。

喜多見四・五丁目においては、世田谷区の公園緑地関連の部署が育成地区指定に精力的に取り組んで頂いた。また、都産業労働局事業の一環で、区の農業関連の部署が区民を募り、7回にわたって「農業・農地活かしたまちづくり検討会」を行っている。行政内部の連携した取組に加え、地域住民と共にまちづくりを考え、共に行動する世田谷区の取組には頭の下がる思いである。

また、今年6月に指定を行った高松一、二、三

丁目においては育成地区計画の「農の学校」を中心に賑わいを作り出すマルシェの開催や区域内の小学校との連携など地域全体で農の風景を守り育てていく活動が展開されていくことが期待される。

都内にはまだまだ都市農地が一定の広がりとして残っており、引き続き区市と連携し、世田谷区、練馬区に続く、「農の風景育成地区」の指定に取り組む所存である。

引用文献、補注など

- 1) 公園調書（東京都建設局）データによる
- 2) 東京都統計年鑑（東京都総務局）データによる
- 3) 農林水産省の事業によるもの他、都市公園等を含む



写真-1 第一号喜多見四・五丁目農の風景育成地区



写真-2 第二号高松一・二・三丁目農の風景育成地区