

調布市深大寺・佐須地域での農地等保全・活用の取組み 深大寺・佐須地域の農地等の保全・活用実証調査 検討会報告

(株)まちづくり工房 大橋 南海子

深大寺・佐須地域の概要と取組みの経緯

深大寺・佐須地域は、深大寺、神代植物公園や水生植物園の南東に位置し、国分寺崖線の湧水を水源とする農業用水路と水路沿いに水田等が点在するなど都市農地（市街化区域内農地）が比較的まとまった形で残る他、自然環境資源や歴史・文化資源にも恵まれている面積約29.5haの地域である。

市の都市計画マスタープラン（1998年策定）、地域別街づくり方針（2010年策定）、緑の基本計画（当初計画1999年策定、改訂版2011年）等で、崖線の緑「調布の森」と一体的な「農（みのり）の里」として農地の保全・活用が位置づけられ、2008年には市環境基本計画の重点施策モデル事業として「調布市深大寺・佐須地域環境資源保全・活用基本構想」「深大寺・佐須ふ

れあいの里”が策定され、2013年3月調布市基本計画（計画期間2013～2018年度）・施策27-3として「深大寺・佐須地域環境資源保全・活用の推進」が開始された。

市は、2013年度には上記の初年度として「深大寺・佐須地域環境資源保全・活用基本計画」の策定を進める一方、「国の集約型都市形成のための計画的な緑地環境形成実証調査として調布市深大寺・佐須地域の農地等の保全・活用実証調査」、農業用水路の保全・活用等の実現を目指した「東京都の農業・農地を活かしたまちづくり事業」の計3つを同時に実施した。

本稿では、国の実証調査の目的である都市農地等の保全・活用方策の検討内容と、計画策定過程での体制や取組み方法、現状での成果と残された課題について概要を報告する。

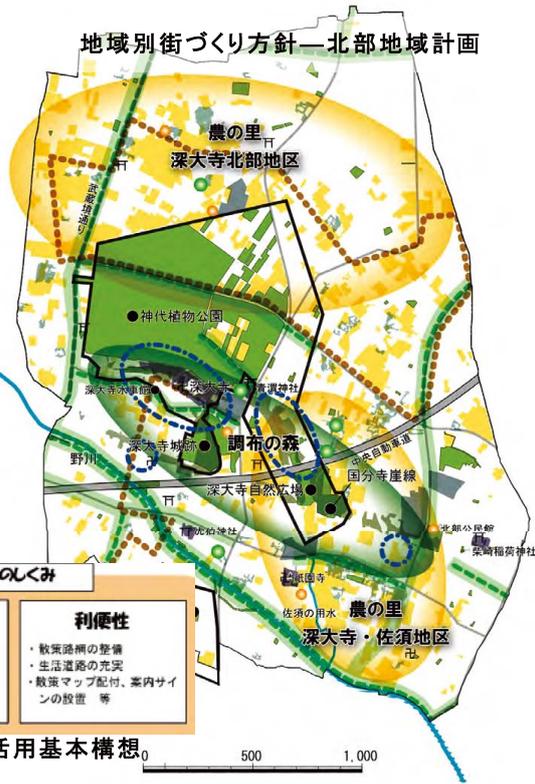
市緑の基本計画重点計画2「農の里計画」
～武蔵野のくらしの文化を伝える農の里づくり～
武蔵野の面影を感じさせる田畑や植木畑、屋敷林、社寺林、用水路など水と緑の生活文化を育ててきた環境を次世代へ継承されるよう努めていく。

主な取組み

- ・地域制緑地制度等活用の検討
- ・生産緑地地区の維持
- ・用水路の多自然型・親水型整備
- ・市民農園、農業体験ファーム、直売所開設の推進
- ・住区基幹公園・広場公園の整備
- ・緑道・散策路の整備
- ・農業体験イベントなどの実施

市基本計画施策27-3
～水と緑による快適空間づくり～
深大寺・佐須地域環境資源保全・活用の推進

- ・雑木林や田園風景の保全を推進
- ・地権者との合意形成を図りながら、良好な地域環境の維持・保全・活用に向けた仕組みを構築



環境の豊かさを共有するためのしくみ

保全	活用	利便性
<ul style="list-style-type: none"> ・雑木林、湧水、水路などの環境の保全 ・農地の保全 ・営農支援 ・環境共生住宅の普及 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・市民農園 ・学習、体験講座 ・地産地消 ・市民活動支援 ・地域でのイベント 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・軟路路網の整備 ・生活道路の充実 ・敷設マップ配付、案内サインの設置 等

深大寺・佐須地域環境資源保全・活用基本構想

0 500 1,000

地域は、北西部分が都市計画公園内にあり、残存する農地も概ね生産緑地に指定されているが、第一種住居専用地域内であるため南部及び周辺部から宅地化が進み、農業用水路の水量も減少し、水田は徐々に畑に転用されてきている。農家の営農継続意向は高いが、現実には、相続に伴う生産緑地の制限解除・宅地開発が一部にみられ、都市計画公園内生産緑地であっても公園の事業決定がなされていないことから買い取られずに宅地転用されたところもあり、既存の都市計画制度や都市農地・農業政策では、農地の保全・継承がうまくいかないなどの課題を抱えている。

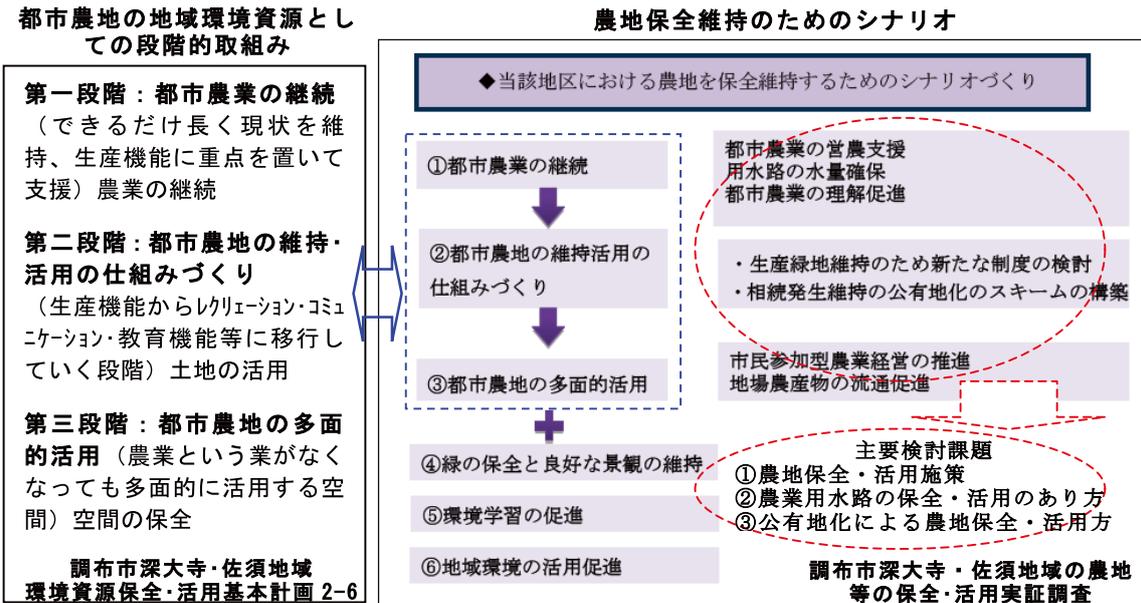
こうした課題に対し「深大寺・佐須地域環境資源保全・活用基本計画」では、「都市農地の地域環境資源としての価値」を認識しそれを保全・活用していくことを前提にそのための段階的な取組みを提示しており、

検討会ではそれに沿ったシナリオについて検討された。

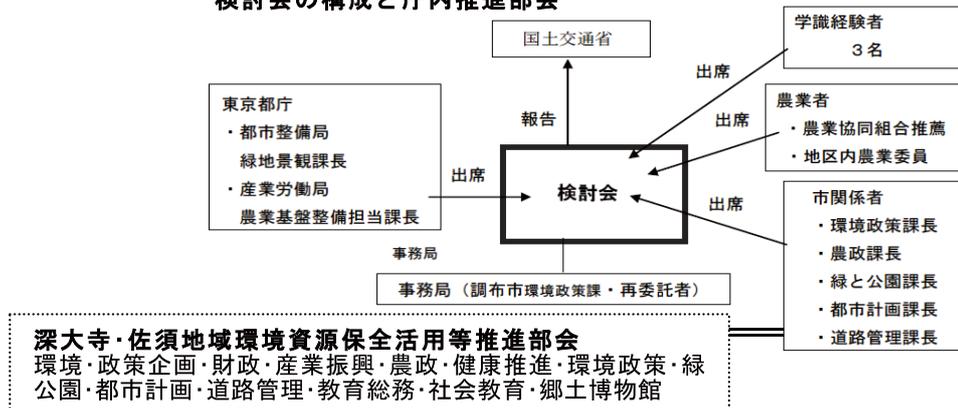
実証調査の検討会における主要課題・体制

主な検討事項は、①営農支援・多面的機能活用等による農地保全・活用施策、②市民参加による農業用水路の保全・活用のあり方、③都市計画公園等公有地化による農地保全・活用方策の3点で、合わせてワークショップ・シンポジウムの開催、農業者・市民団体等へのヒアリング、検討会委員による法・制度改正や方策の提案、これらを踏まえた都市農地等の保全・活用原案（たたき台）作成がなされた。

検討会の体制は、地域環境資源として農地を保全・活用する視点から市環境政策課を軸に関係5課、都関係局、農業者、学識経験者で構成された。従来の行政の縦割りを超えた市の横断的取組み体制は、自治体の新しい推進体制モデルとして評価された。



検討会の構成と市内推進部会



■ 営農支援・多面的機能活用等による
農地保全・活用施策

関係者から既存制度の改正や新たな制度創設を含め数多くの提案がなされ、実現性が高い施策については環境資源保全・活用基本計画の中に下記のように整理された。

なお、実証調査による法・制度等に関する改正・創設等の諸提案の詳細は、今後、関係機関と協議・要望を行う予定であるが、本稿では省略する。

上記以外に検討会等で提案された主な営農支援策は、営農基盤整備、収益性の低い水田を保全するための奨励金制度の創設、農業用施設用地の税の軽減、農地の幹旋・賃貸・利用集積、担い手対策として認定農家育成・援農ボランティアの組織化、調布独自の農のブランド化等である。また、多面的活用策では、農地を防災機能として活用することの重要性、水路・畦道・

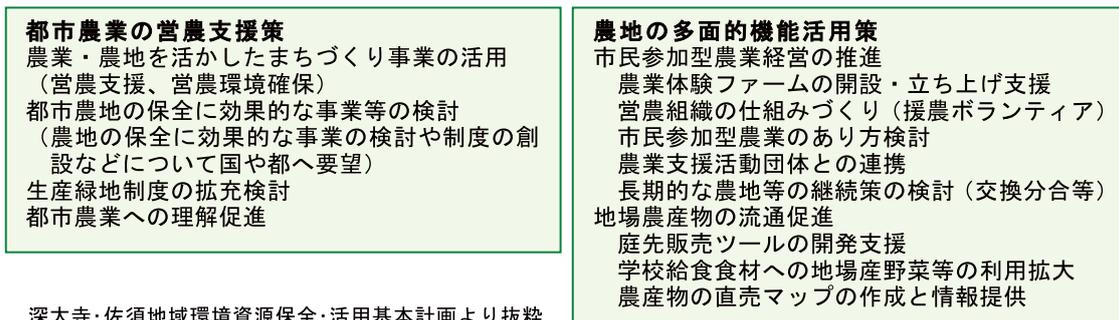
水田等の生物多様性の確保、農家と住民の農を通じた地域コミュニティ形成、販路拡大等について検討されたが、相互の調整・合意には至らなかった。

■ 市民参加による農業用水路の保全・活用のあり方

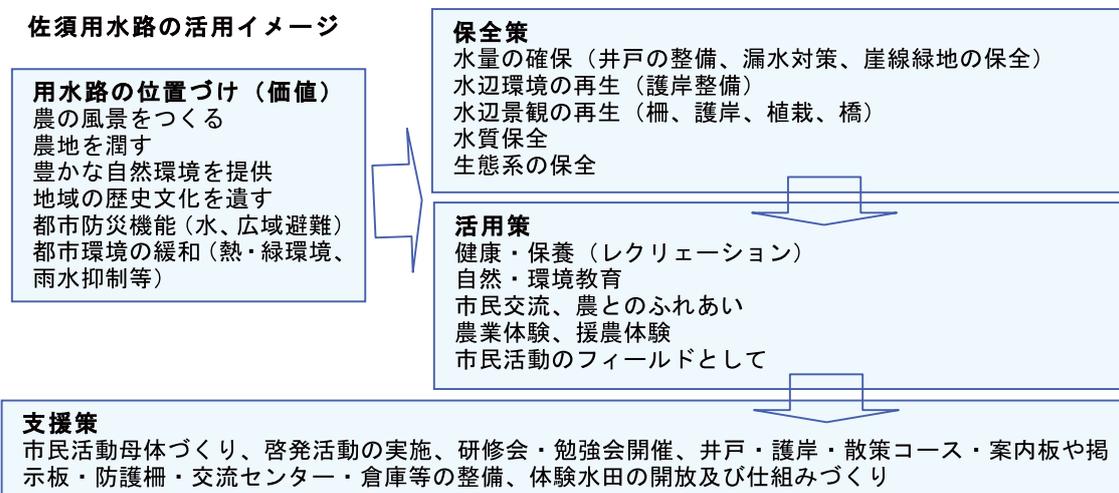
農の風景の保全・農地の多面的な活用を図る上で、佐須用水路の保全と活用は大部分が公有地であることから先導的な役割を担うとして、水路部会により下記の保全・活用・支援策がまとめられ、都の農業・農地を活かしたまちづくり事業活用の方向性が示された。

また、水路の維持管理については、現在、行政、水利組合、「田んぼの学校」などの市民活動団体が独自に行っている活動を束ねて一体化・連携する仕組みやルール作りの必要性、特に生物多様性の維持確保について提案がなされた。

営農支援策と農地の多面的機能活用策



深大寺・佐須地域環境資源保全・活用基本計画より抜粋



水路部会による用水路の保全活用のあり方提案より抜粋

■ 都市計画公園等公有地化による
農地保全・活用方策について

市の生産緑地面積は法改正後の20年間で年平均2ha減少し、当初の170haに対し現在129.77haである。減少は相続等によるもので、買い取り申し出に対し公共用地に活用されるのはごく僅かで、大部分が買い取られずに制限解除となっている。道路・公園等の都市計画決定区域内の生産緑地であっても事業決定していない場合は、買い取り財源が確保できないため解除となる。実際、当該地域の都立公園区域内生産緑地を買い取ることができず、都市計画審議会等で長期にわたり買い取り財源確保の必要性について議論されてきた。

今回、深大寺・佐須地域に残る農地・樹林地等を貴重な環境資源として位置づけることで、①既存の「緑の保全基金・地球環境保全基金」を統合し、運用を見直して相続時の生産緑地取得を可能にする、②生産緑地の相続発生時の買い取り・都立公園用地としての先行取得の検討、の2つの方向性が示され、都市農地の多面的活用空間とする際の公有地化について一定の枠組みが確立された。

今後は、基金を拡充するための市民や企業への協力要請、ファンドや緑アップ税の導入、公有地化後の農業公園化・学童農園化等について検討が必要である。

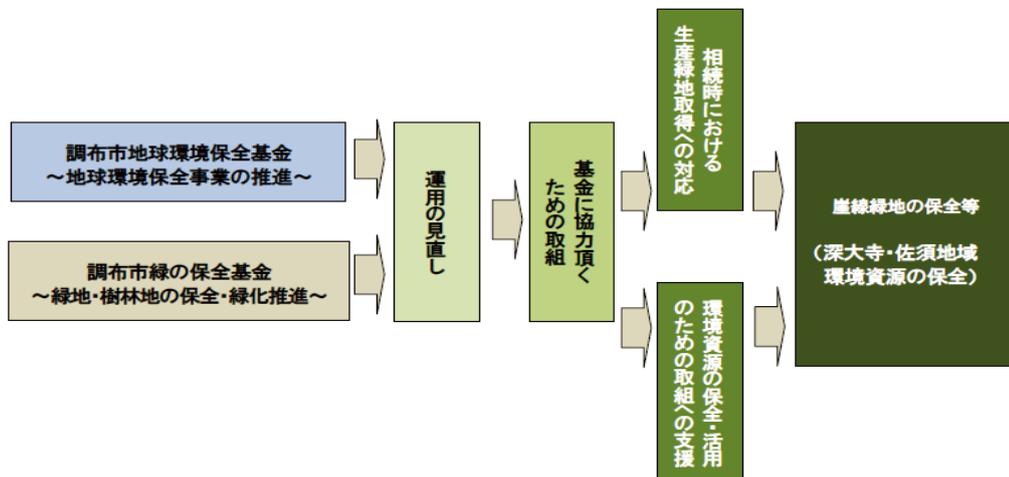
当該地域の農地の保全・活用については、現在まで、公園や生産緑地などの都市計画制限を始め、農の里・ふれあいの里計画、農と住の調和したまちづくりなど様々なアプローチがなされたが、実現には至らず、その間農地は徐々に減少してきた。今回、農地・用水路・樹林地等を「地域環境資源として評価」することで、水田の保全や復元、親水型多自然型用水路の再生、環境基金を財源とした農地の買い取り、農家と市民等の協働による農地・水路の維持管理など農地保全・活用の具体化に向けた核となる施策の道筋が構築された。

しかしながら、環境資源として評価し最終的に公有地化する等はコスト面からも限定的で、むしろ、市民への農産物の供給地、あるいは民有地のまま生産機能を維持しながら防災機能、体験・教育・福祉機能等を付加して複合的に活用する方が重要である。

今後は、民有地として長期的に維持するため、農家の生活設計に見合う収益型都市農業経営のあり方、6次化を含む農業振興としてのブランド化、援農など高齢化や後継者難に対応した担い手育成策の拡充、更に、農地・住宅地・樹林地が共存しながら農の風景を継承していくための地区計画・農の風景育成地区制度活用、開発益と保全コストのバランス等について検討し、包括的なまちづくりを推進していく必要がある。今後の展開に期待したい。



■公園予定区域内樹林地の都立公園用地としての先行取得の進め方



■基金運用のイメージ (深大寺・佐須地域環境資源保全活用基本計画より抜粋)