

西東京市都市計画審議会専門部会
都市農地の保全に関する提言の骨子案

2018.6.21

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻
村山顕人・飯田晶子・木村達之

1. 西東京市の都市農地の現状

1) 都市農地の減少と転用（土地利用・都市基盤整備）¹

- 都市農地の減少

- ・ 農地の総面積は 1987 年から 2012 年の 25 年間で 284ha から 154ha に減少しており、減少率は 45%である。
- ・ 一団の面積規模別²では 0.1ha 未満および 0.5ha 以上の農地の減少率が比較的高い。
- ・ 町丁目別では、農地率（1987 年）の低い地域ほど農地減少率（1987-2012 年）が高い。（相関係数-0.49）

- 農地転用³

- ・ 農地の転用面積は減少傾向にある。（1987 年から 2012 年にかけて 5 年ごとの転用面積は 37.1ha、33.5ha、30.8ha、26.7ha、19.1ha）
- ・ 1997 年以前は集合住宅（転用面積全体の 25%）、1997 年以降は独立住宅（38%）および道路（18%）への転用が多い。
- ・ 農地転用に伴い開発された住宅全 1928 棟のうち 88%にあたる 1714 棟が低層独立住宅である。
- ・ 農地転用に伴い整備された道路全 14.3ha のうち 36%にあたる 5.1ha が都市計画道路である。

- 幹線道路沿いと居住環境地区における農地転用傾向の比較⁴

- ・ 面積減少率は、幹線道路に面する農地（38%）よりも居住環境地区内の農地（48%）の方が高い。
- ・ 幹線道路沿いでは一団の面積が 0.5ha 以上の農地の割合が高い。
- ・ 転用後の用途は、幹線道路沿いでは商業施設や集合住宅、居住環境地区では低層独立住宅が多い。

¹ 東京都土地利用現況・建物利用現況（昭和 62, 平成 4, 9, 14, 19, 24 年度）を使用。「田」「畑」「樹園地」を統合して「農地」として扱った。

² 農地の面積規模については東京都土地利用現況におけるポリゴン単位を使用。

³ 基準年（1987 年）における農地ポリゴンで各年度の土地利用を切り抜き集計した。

⁴ 居住環境地区は「西東京市道路整備計画」による定義（外周を幹線道路に囲まれた居住地区）に基づく。GoogleEarth により目視（2018 年 5 月 25 日現在）

2) 生産緑地地区の解除：これまでの解除と 2022 年問題（生産緑地制度）

- 生産緑地地区の概要

- ・ 生産緑地地区面積は市街化区域内農地面積の 83%を占める。(2017 年時点)
- ・ 町丁目別では 1992-2012 年の農地面積減少率と 2012 年の生産緑地率（農地に占める生産緑地の面積）には負の相関がある。(相関係数-0.48)
- ・ 2012 年の農地率と 2012 年の生産緑地率には正の相関がある。(相関係数 0.45)
- ・ 1992-2016 年の農地面積減少率は生産緑地が 30%、宅地化農地が 78%であり、宅地化農地に比べると減少率は低く抑えられてきたが、それでも毎年約 2ha の割合で減少している。
- ・ 西東京市内居住農家 314 戸を対象として 2002 年に実施された農家意向調査によると、今後相続が発生する場合の対応について 49%の農家が「生産緑地を処分して対応する」と回答しており、生産緑地であっても相続を機に減少していくと予想される。

- 生産緑地における栽培作物⁵

- ・ 生産緑地における栽培作物別面積割合は野菜類 64%、花き類 24%、果樹類 7%、その他 5%である。(2017 年時点)
- ・ 市北東部に野菜類の畑、市南西部に花き類の畑が集積している。
- ・ 1987 年時点ではほぼ同じ地区面積・農地率である市北東部（北町 1～6 丁目、栄町 1～3 丁目）と市南西部（向台町 3～6 丁目、新町 3～6 丁目）の 2 地区の農地減少率（1987～2012 年）を比較すると、市北東部で 41%、市南西部は 35%であり、花きの畑が集積する地区の農地減少率は市内の他地区と比べ低い。

3) 農家の農業・不動産経営の現状（農家の生計）⁶

- ・ 農家の高齢化が進行している。(60 歳以上の従事者率 60% (2015 年))
- ・ 79%の農家が後継者を確保している。(2015 年)
- ・ 農産物販売金額が 500 万円未満の農家が全体の 84%を占める。(2015 年)
- ・ 経営耕地面積 1ha 未満の農家が全体の約 8 割を占めており、その割合は増加傾向にある。(2015 年)
- ・ 農業所得の多少にかかわらず不動産所得が 1000 万円を超える農家が多く、安定した不動産所得を背景として都市農業が成立している。

4) 市民農園、農業体験農園等の新しい取り組み（従来の農業からの転換の兆し）

- ・ 5 カ所の市民農園、5 カ所の農業体験農園が開設されている。
- ・ 民間企業による農業体験農園が 3 カ所開設されている。
- ・ 2013 年 3 月に「西東京市都市と農業が共生するまちづくり事業実施計画」が策定され、4 つのエリアを活かした事業と、市内農産物の販売や地産地消商品の開発、体験学習の機会創出、

⁵ GoogleEarth により目視 (2018 年 5 月 25 日現在)。

⁶ 農家意向調査 (2002 年)、農林業センサス (2015 年) を使用。

散歩道づくりなどのソフト事業の展開が推進されている。

5) 公園施策との連携の可能性⁷

- ・ 500 m²以上の面積規模を有する公園・運動場の外縁部から 250m 以内に居住する人口は市内全人口の 87%である。
- ・ 上記に 500 m²以上の面積規模を有する生産緑地地区（2017 年時点）を加えると、それらの外縁部から 250m 以内に居住する人口は市内全人口の 99%である。

2. 都市農地保全に向けた考え方

2-1. 都市農地保全の意義

1) 「健康都市」の推進：市民の健康と都市の健全化（市民の視点）

都市農地は、西東京市の市民の健康と都市の健全化に大きく貢献する。都市農地は、市民に新鮮な野菜を提供するとともに、市民農園や農業体験農園などの農的活動の場を提供しており、人々の健康の維持・向上に役立っている。特に、屋外での適度な運動を通じた「身体的健康」の維持・向上、野菜を育て食べる喜びや仲間と交流する喜びを通じた「精神的健康」の維持・向上、外出頻度の増加を通じた「社会的健康」の維持・向上が期待できる。

また、都市農地は、都市緑地として重要な機能を有する。特に、西東京市の一人あたりの公園面積は 1.3m²であり、東京都平均 4.3m²や 23 区平均 3.0m²を大きく下回っている。そのような状況下において、都市農地は都市緑地の重要な要素であり、その保全は都市の健全化のために不可欠である。

2) 「グリーン・インフラストラクチャー」という考え方（都市環境の視点）

都市緑地としての都市農地は、様々な生態系サービス（自然から得られる便益）を市民に提供しており、都市における「グリーン・インフラストラクチャー⁸」として重要な要素である。具体的には、微気象緩和や炭素固定などの気候調節や、雨水浸透や洪水緩和を通じた水循環の健全化といった「調整サービス」、生き物に生息・生息空間を提供する「生息・生育地サービス」、食料や鑑賞資源などを提供する「供給サービス」、レクリエーションや教育の場としての「文化的サービス」が期待できる。すなわち、気候変動への適応策や生物多様性の保全策としても都市農地は

⁷ 「西東京市公園配置計画（案）」（2017 年）における「【見直し後】の公園空白地区の基準」を参考にした。ここでは東京都土地利用現況（2012 年）における主用途「公園、運動場等」を使用したため、同計画による「公園空白地区」とは一致しない。

⁸ 国土交通省により「社会資本整備、土地利用等のハード・ソフト両面において、自然環境が有する多様な機能（生物の生息・生育の場の提供、良好な景観形成、気温上昇の抑制等）を活用し、持続可能で魅力ある国土づくりや地域づくりを進めるもの」と定義される

重要な役割を果たし得る。一方で、農薬の飛散や人に害のある野生生物の増加といった生態系のディスサービス（負の便益）も存在する。生態系サービスを最大化させ、ディスサービスを最小化させることが求められる。また、「グリーン・インフラストラクチャー」の要素として都市農地の保全に取り組むにあたっては、都市農地以外の都市緑地（公園、緑地、河川、街路樹、庭木、緑化屋上、緑化壁面など）との連続性も考慮しつつ、より高い生態系サービスを発揮し得る都市農地を優先的に保全する。

3) グローバル化した「フードシステム」がもたらす危機への対応（グローバルな視点）

経済のグローバル化の中で、「フードシステム⁹」もまたグローバル化が進み、生産と消費は遠く切り離された。「フードシステム」のグローバル化は、生産国における環境破壊、消費国における食品ロス問題、生産国と消費国の間でのフードマイレージ問題など様々なかたちで地球へ環境負荷を与え、また同時に、食料の安全保障や食の安全・安心などの社会問題も引き起こしている。これらの問題への解決手段の一つとして世界的に注目されているのが都市農業である。これまで都市化が進行する中においても都市農地、及び都市農業を維持してきた西東京市は、市民に安全・安心な食料を提供する場としてだけでなく、グローバル化した「フードシステム」がもたらす環境・社会問題の解決の一助として、西東京市内の都市農地を保全する。

2-2. 都市農地保全の手法

1) 住宅の開発と都市農地の保全の両立

西東京市は、全都市街化区域であるため、住宅の開発と都市農地の保全の両立が必要となる。これまでは、都市農地が戸建住宅やアパートになることが一般的であったが、両立のためには、建蔽率の低い中高層住宅の建設による都市農地を含むオープンスペースの確保を実現し、そこに新しいライフスタイルを提示することを目指す。新しい用途地域である田園住居地域は、第一種低層住居専用地域を基礎としているので、うまく適用できない。そのため、地区計画、特別用途地区などを活用して、西東京市独自の土地利用規制を適用する必要がある。なお、戸建住宅への志向も強いので、場所によっては、低層住宅の開発と都市農地の保全の両立も検討するが、住宅開発の規制と都市農地保全への補助がないと難しい。住宅については、戸建・集合住宅の建物タイプ、そして、分譲・賃貸の所有・利用タイプについて、住宅市場を丁寧に分析・予測することが必要である。

2) 草の根的アプローチの推進

農家及び企業による市民農園事業、その他草の根的アプローチを推進し、土地利用規制、税制、農家の努力のみに頼らない、様々な都市農地保全の取り組みを積極的に推進する。その際には、都市農家、農業委員会、JA など都市農業に携わる従来の主体に加え、様々なまちづくりの市民団

⁹ 食料の生産・加工・流通・消費・破棄といった一連の流れを指す。

体やNPO法人、民間の企業などを含め、多様な主体が参画できる仕組みづくりを推薦する。

3) 農家・農地所有者の経営モデルの模索

農家・農地所有者が持続的に土地経営できるモデルを模索する。相続税納付等のための農地の切り売り・宅地化は、農地を減少させるだけで持続的でないため、農家・農地所有者が、一定の都市農地を保全しつつ他の土地利用やビジネスで収益を上げていけるモデルを模索する。農家レストラン、農ある暮らしを実現する集合住宅の経営などは、その例である。また、都市農地の貸借の円滑化に関する法律により、生産緑地を第三者へ貸借した場合でも、相続税の納税猶予制度の適応を受けられるようになった。今後は、担い手不足の生産緑地の所有者と、規模拡大を行いたい都市農家や農地で活動を行いたい市民団体などを繋ぎ、貸借を促進させていくための仕組みづくりを推進する。

2-3. 施策展開の方向性

1) エコディストリクト（モデル地区）の指定

以上に示した考え方をモデル的に実現する（実験する）地区を指定し、重点的に取り組む。都市農地保全だけでなく、その他のグリーン・インフラストラクチャーの整備、環境配慮型住宅の建設、新しいモビリティのサポートなど、環境負荷の低いエコな地区の形成を目指す。

2) 都市農地を巡る制度的対応

モデル地区を超えて、市内全域に適用する制度について検討する。

3. 東京大学・トリノ工科大学による提案（参考）

1) 東京大学大学院プロジェクト演習（2018年1月）

「東京郊外におけるエコディストリクトの形成 - 都市農地・緑地の保全と開発誘導によるスプロール市街地のリ・デザイン -」というテーマで演習を行った。具体的には、向台町地区と住吉町地区を対象に、開発権移転の手法を都市農地に適用し、都市計画道路沿いに開発を誘導しながら街区内の都市農地を保全する提案を行った。

成果物 PDF ダウンロード (36.3MB)

<http://up.t.u-tokyo.ac.jp/%7emurayama/courses/nishi-tokyo2017/posters.pdf>

2) 東京大学・トリノ工科大学合同ワークショップ（2018年3月）

1) の東京大学大学院プロジェクト演習を発展させ、東京大学とトリノ工科大学が合同で「Shaping Ecodistricts in Tokyo Suburbs」というテーマで、西東京市全域の戦略及び向台町地区と住吉町地区の計画・デザインについてワークショップを行った。提案の中では、(1)広域的な交通イ

ンフラの改善、(2)開発権移転を活用した拠点形成と経済活性化、(3)低炭素社会の実現、(4)グリーン・インフラストラクチャーの整備、(5)魅力的な都市空間の創造、(6)災害に強いまちづくりの推進、(7)包括的な社会の実現の7つを重要な政策目標として、それらを実現する地区スケールの計画・デザインを提案した。

成果物 PDF ダウンロード (990.3MB)

<http://up.t.u-tokyo.ac.jp/%7emurayama/courses/nishi-tokyo2017/exhibition.zip>