

西東京市都市計画審議会
都市農地の保全と価値創造に関する提言

2019年7月

西東京市では、毎年、都市農地が減少している。一方、都市住民のライフスタイルの変化や国の都市緑地関係の法改正により、都市農地は、「開発の対象」から「保全すべき緑地」へと再認識されつつある。西東京市都市計画審議会でも、市内の都市農地の保全は都市環境の維持等にとって極めて重要であると認識し、専門部会を設置し、都市農地の保全に関する検討を重ね、本提言をまとめるに至った。

1. 西東京市の都市農地・都市農業の現状¹

1) 都市農地の減少と転用（土地利用・都市基盤整備）

西東京市の都市農地は、道路用地や住宅用地等の種地として西東京市の都市基盤の整備、都市的な発展に寄与してきた一方で、その面積は減少の一途を辿ってきた。全国的に人口減少社会に突入した現在、西東京市の開発圧力も徐々に弱まってきているが、未だ住宅開発需要は高く、また今後整備される都市計画道路も存在することから、それらの開発により現存する都市農地の一部が失われることが予想される。

- 都市農地の減少

高度経済成長以降、農地は減少を続けている。東京都都市計画基礎調査によると、市内の農地の面積は、1987年から2012年の25年間に284haから154haへと約半減している。特に、面積規模別にみると、0.5ha以上の農地の減少率が比較的高い。また、町丁目別では、1987年の時点で農地率が低かった地域ほど、農地の減少率が高い傾向がある。

西東京市の資料によると、2007年の農地面積は166.44ha（うち生産緑地は141.15ha）、2017年の農地面積は135.05ha（うち生産緑地は115.75ha）であり、農地面積はこの10年間で約19%（うち生産緑地は約18%）減少している。

- 都市農地の転用

農地の転用面積は、1987年から2012年まで5年毎に、それぞれ37.1ha、33.5ha、30.8ha、26.7ha、19.1haとなっており、徐々に減少傾向にある。1987年から2012年までの農地転用後の用途は、独立住宅（約29%）、集合住宅（約18%）、道路（約10%）等の都市的土地利用が多くを占めている。中でも、農地転用に伴い開発された住宅全1,928棟のうち約89%にあたる1,714棟が独立住宅である。また、農地転用に伴い整備された全道路14.3haのうち約36%にあたる

¹ 木村達之，大方潤一郎，村山顕人，真鍋陸太郎：西東京市における農住混在市街地の土地利用変化に関する研究，都市計画論文集，vol.53，no.3，pp. 516-521，2018.10、および東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻2017年度都市プロジェクト演習「東京の既成市街地のリ・デザイン」の成果に基づく

5.1ha が都市計画道路である。今後現在計画されている都市計画道路が全て整備された場合、さらに多くの農地が失われる可能性がある。

- 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

幹線道路沿いの農地と居住環境地区（外周を幹線道路に囲まれた居住地区）の農地の減少率を比較したところ、幹線道路沿いの農地の減少率が約 38%なのに対し、居住環境地区内は約 48%と、道路沿いよりもその内側でより多くの農地が失われている。また、農地転用後の用途は、幹線道路沿いでは商業施設や集合住宅が、居住環境地区では低層独立住宅が多い。

- 農業と居住の軋轢

農地と宅地の境界部分では、住民から土埃や農薬の飛散や農業機械の騒音等の苦情が寄せられることがあり、その対応が求められる。

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）

1991 年の生産緑地法改正以降、一定程度生産緑地が維持されてきた一方で、相続に伴い、生産緑地を処分しようと考えている農家は多く存在する。そのため、生産緑地法改正から 30 年を迎える 2022 年には、少なくない生産緑地が失われることが予想される。

- 生産緑地地区の概要

生産緑地地区面積は市内の農地面積の約 86%を占めている（2017 年現在）。生産緑地法が改正された 1992 年以降、農地は毎年約 2ha 減少し続けているが、生産緑地と宅地化農地で減少率を比較すると、それぞれ約 30%と約 78%であり、生産緑地では減少が抑えられてきた。

- 農家の生産緑地地区の解除意向

2002 年に西東京市内の居住農家 314 戸を対象として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約 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、今後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。特に、2022 年には 1991 年の生産緑地法の改正から 30 年が経ち、少なくない農家が生産緑地を手放す可能性がある。

- 農家の相続税対策としての生産緑地地区解除における意識の変化

農家の多くは、従来、先祖代々伝わる農地を手放したくないという意識が強く、そのため、相続発生時に生産緑地として相続税の納税猶予を受けることを選択する農家が多かった。しかし、これにより終身の農営義務が課されるため、近年は、そのような意識が薄れ、生産緑地地区を解除して農地を宅地化し、賃貸マンションを建築して相続税対策を図る、あるいは、生産緑地地区を解除して農地を売却し、相続税を納めるというように、農家の意識が変わりつつある。

3) 農家の農業・不動産経営の現状（農家の生計と自作農主義）

西東京市の農家の多くは、農業と不動産経営を組み合わせた多角的経営を行なっている。収入に占める農産物販売金額の割合は必ずしも高くなく、不動産所得に多くを頼る農家が多い。しかし、そのことが都市において安定的に農業を継続する要因にもなっている。ただし、西東京市に

においても、農家の高齢化や後継者不足の課題が生じつつある。

- 農家の経営規模

西東京市の農家の収入に占める農業の割合は低い傾向にある。2015年の農林業センサスによると、西東京市において農産物販売金額が500万円未満の農家は全体の約82%を占めている。また、経営耕地面積1ha未満の農家が全体の約80%を占めており、近年その割合は増加傾向にある。

- 農家の不動産経営

一方、2002年の農家意向調査によると、農業所得の多寡にかかわらず不動産所得が1,000万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と考えられる。ただし、バブル経済期に建設された賃貸マンションは、老朽化が進み維持管理費がかかると同時に、空室も目立つようになってきた。借り入れ資金の返済のために農地を切り売りする事例も見られる。

- 農家の高齢化と後継者

全国的に農業従事者の高齢化・後継者不足の問題が深刻であり、2015年の農林業センサスによると、全国平均では、60歳以上の農業の従事者率は約77%、後継者のいる世帯の割合は約30%となっている。一方、西東京市は、60歳以上の農業の従事者率は約60%で、後継者のいる世帯の割合は約79%であり、全国平均よりは問題の程度がやや低い。この背景には、先述したように、都市農家は不動産経営を含む多角的経営が可能であるという特徴があると考えられる。

- 農家の自作農主義

多角的経営が可能とはいえ、農業を守るためには、農家が自ら耕作する自作農主義が重要である。また、世間的には、農家が資産家のようになり、耕作する姿が頻繁に見られないにもかかわらず、広い土地を所有していることへの反感もある。

- 農家の今後の農地活用に関する意識（第2次西東京市農業振興計画中間見直しにおける農業者へのアンケート調査結果（2018年）より）は、次のとおりであり、特に生産緑地の貸借に関する農業者の意向が今後の農地保全の鍵であることがうかがえる。

- ・今後について：将来も継続・44.9%、自分の代は継続・36.0%、継続は困難・14.0%、N=136
- ・生産緑地の貸借：貸したい、貸しても良い・22.8%・借りたい、借りても良い・8.8%、不明・52.2%、N=136
- ・回答者が所有する生産緑地を貸借した際に希望する活用方法：JAや行政に貸して市民農園・64.5%、地域の担い手に貸して営農・29.0%、企業やNPO等の法人に貸して市民農園・22.6%、新規就農者に貸して営農・その他・12.9%、N=31

4) 都市住民の農業との触れ合い（従来の農業からの転換の兆し）

都市住民が農業と触れ合う空間として、市民農園や体験農園が整備されてきた。また、地産地消の取り組みや体験学習の実施等、都市住民が農業と触れ合える様々な機会が設けられている。

- 市民農園と農業体験農園

西東京市には、都市住民が農業に触れることができる場として、西東京市市民農園事業によ

る5カ所の市民農園、農家による2カ所の市民農園、および農家による4カ所の農業体験農園が開設されている。その他に、民間企業によるシェア畑が1カ所開設されている。引き続き、利用者の負担も含め、より多くの市民が農業に触れることができる環境をつくることが課題である。

- その他の都市住民が農業と触れ合う機会

西東京市では2013年に「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、保谷駅北部エリア・保谷駅南部エリア・東大農場周辺エリア・田無駅南部エリアの各エリアを活かした事業、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や散歩道づくり等のソフト事業の展開が推進されている。

5) 公園・緑地施策との連携の可能性

西東京市は、一人あたりの公園面積が少なく、その結果公園の250m誘致圏から外れた場所に暮らしている市民も存在する。しかし、都市緑地の一つとして農地を考慮に入れた場合、それらの状況は大きく改善される。農地を都市緑地の一要素と捉え、公園・緑地政策と連携させることが重要である。

- 一人当たりの公園・農地面積

東京都（島嶼を除く）の一人あたり都市公園面積は4.3m²で、23区は3.0m²であるのに対し、西東京市は1.3m²と低い値となっている。しかし、これに農地の面積を加えた一人あたりの都市公園・農地面積では、東京都（島嶼を除く）は8.5m²、23区は3.5m²、西東京市は9.8m²となり、西東京市の値が東京都（島嶼を除く）や23区の値を上回る。

- 公園・農地の誘致圏

また、500m²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約87%であるが、それに500m²以上の面積規模を有する生産緑地地区を加えると、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約99%となる。

2. 都市農地の保全に向けた考え方

2-1. 都市農地の保全の意義

1) 地域文化としての農業の継承（農家・農業の視点）

西東京市における農業は、江戸時代に農村が成立して以来、約400年続いている。現在でも、都市農業の基本は、農家自らが耕作する自作農主義にあり、その中で様々な知識・技術が伝搬されてきた。また、農家を中心として、農業と関連した種々の祭事が一年を通じて営まれるなど、都市化が進んだ現代においても、形を変えながら農の文化が継承されてきた。農家は西東京市における地域の文化の伝承者といえる。そのため、意欲ある農家が今後も農業を続けられるよう、都市農地を保全する施策が求められる。

2) 都市農地を活用した「健康応援都市」の推進（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だけでなく、市民農園や農業体験農園等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、市民農園や農業体験農園では、市民が農的活動を行うことにより、屋外での適度な運動、野菜を育て食べる喜びや仲間と交流する喜びの実感、外出頻度の増加などを通じ、身体的・精神的・社会的な健康の維持・向上が期待できる。これらは、西東京市が進める「健康応援都市」の政策とも合致する。

3) グリーンインフラとしての都市農地（都市環境の視点）

都市緑地としての農地は、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」²として重要な要素である。具体的には、都市農地は、微気象緩和や炭素固定等の気候調節、雨水浸透や洪水緩和を通じた水循環の健全化、大規模災害時の避難スペース等の提供、食料や鑑賞資源等の提供、レクリエーションや教育の場の提供など、都市住民に対して様々な便益をもたらしている。一方で、土埃や農薬の飛散、農業機械の騒音、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、グリーンインフラの要素として都市農地の保全に取り組むにあたっては、農地以外の都市緑地（公園、緑地、河川、街路樹、庭木等）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農地を優先的に保全する視点が重要である。

4) グローバル化したフードシステムがもたらす課題への対応（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（食料の生産・加工・流通・消費・廃棄といった一連の流れ）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等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・安心等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し、循環型社会を実現することが重要である。

2-2. 都市農地の保全の手法

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。

²グリーンインフラとは、「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」（国土交通省）である

これまでは、都市農地が戸建住宅や集合住宅になることが一般的であったが、両立のためには、建蔽率の低い集合住宅（タウンハウスを含む）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、低層住居専用地域を基礎としているので、建蔽率の低い集合住宅の誘導には、必ずしもうまく適用できないかも知れない。そのため、地区計画、特別用途地区等を活用して、西東京市独自の土地利用規制を適用することも考えられる。なお、西東京市内の不動産需要は、戸建住宅志向も強いので、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考えられるが、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、新築と中古・改修、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。都市農地の保全のためには建蔽率の低い建物形態が求められるが、アパート・マンションよりも接地型のタウンハウスの可能性があるかも知れない。

さらには、宅地・駐車場から農地への土地利用転換、都市農地から宅地への開発権・容積率の移転を通じた開発と保全の両立も考えられる。つまり、開発権・容積率の移転も伴いながら、土地利用の転換や建物の建て替えを地区毎に適切に計画・マネジメントする仕組みを構築し、土地所有者の開発の権利を維持しながら農地の保全を図り、宅地と農地の望ましい混在空間を実現するのである。

2) 宅地と農地が混在する都市空間のあり方の模索

西東京市のようにスプロールに伴い形成された郊外住宅地においては、宅地と農地がモザイク状に混在している。農地は非建蔽地として採光・通風などの面では住環境に良い影響ももたらす一方で、土埃や農薬の飛散や農業機械の騒音等、住環境に悪い影響ももたらし得る。そのため、宅地と農地を好ましい状態で混在させるためには、具体的な都市空間のあり方を検討し、特に宅地と農地の境界部（インターフェイス）については、緩衝（バッファー）を設ける等の空間上の工夫が必要である。

また、住宅そのものについても、住宅メーカー等と連携しながら、農地との関係を意識した新しいモデルタイプを検討したい。その際、屋上緑化、屋上菜園、壁面緑化、雨水貯留などを積極的に取り入れる必要がある。

3) 農家と非農家の共生へ向けた交流機会の創出

農家が農業を続ける上では、周辺に住む非農家の市民の農業・農地に対する理解が不可欠である。特に、小さな子どもがいるファミリー層と農家の交流は有用であり、農業体験農園での交流、直売所やファーマーズマーケットでの交流、体験学習による交流等、様々な場面で市民が農業・農地と触れ合う機会を創出していく必要がある。保育園、幼稚園、小学校、中学校と農家の連携を通じた食育の推進や飲食業との連携による地産地消の推進も有用である。その上で、都市農地がある住環境とライフスタイルを形成・ブランド化し、その価値を見出す層を積極的に受け入れる戦略が必要である。

4) 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等は、その例である。また、2018年9月の都市農地の貸借の円滑化に関する法律の施行により、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等とを繋ぎ、貸借を促進させていくための仕組みづくりを推進することが求められる。ただし、自作農主義とのバランスが重要であり、農家が自ら耕作する農地と多面的に活用する農地の比率等については慎重な検討が必要である。

2-3. 施策展開の方向性

1) 都市農地を巡る制度的対応

生産緑地地区の保全に関する主な改正内容と今後の取組みについて以下に示す。

- 生産緑地地区の面積要件の緩和

2017年6月の生産緑地法の改正を受けて、西東京市では2018年4月に西東京市生産緑地地区に定めることができる区域の規模に関する条例を施行し、生産緑地地区の面積要件を500㎡以上から300㎡以上に引き下げた。

- 特定生産緑地制度の創設

生産緑地地区の指定から30年を迎える前に、特定生産緑地に指定することで、買取りの申し出の開始時期を10年延長する制度が創設された。西東京市では、2019年度以降、生産緑地を所有している農家の方々に、特定生産緑地制度の周知や意向調査等を行う予定である。

- 生産緑地地区の再指定

過去に農地転用の届出が行われた農地は、生産緑地地区の指定を行うことはできなかったが、2017年6月の都市計画運用指針の改正により、農業経営、農地所有の実態等を勘案し、生産緑地地区に指定することが可能となった。西東京市では、農業委員会の意向を踏まえ、2019年2月に生産緑地地区の指定基準を見直し、過去に農地転用の届出が行われた農地でも生産緑地地区の再指定を可能とした。なお、一団性要件の運用については、良好な都市環境の形成に資する場合の判断について整理を行い、生産緑地地区の指定基準細則を今後見直す予定である。

- 都市農地の貸借の円滑化に関する法律の制定

農地所有者以外の者であっても、意欲ある都市農業者等によって都市農地を有効活用することを目的に、2018年9月に都市農地の貸借の円滑化に関する法律が施行された。西東京市では、今後の運用を検討していく予定である。

また、後述するモデル・プロジェクトの成果と課題を踏まえ、市内全域に適用するその他の

制度についても検討する。その際、農地を規模、状態、所有・利用主体等によって分類し、優先順位をもって保全・活用の方向性を検討することが望ましい。

- 納税猶予制度の改正に関する働きかけ

営農継続を支援し都市農地を保全するために重要な納税猶予制度の改正について、都市農地保全推進自治体協議会などを通じて、周辺自治体とも連携しながら、国に働きかけることが求められる。

2) 市の関連施策との連携

都市計画マスタープラン、みどりの基本計画、農業振興計画等の改定、河川改修、都市計画道路整備等、都市農地の保全やグリーンインフラの整備に関わる市の関連施策との連携を図る。

- 都市計画マスタープラン

国や東京都が主導するまちづくりとの連携、市内の多くの農地・屋敷林・雑木林等に関する環境の変化や動向、西東京市の地域特性等を踏まえながら、今後の改定時期に併せて、農地の保全に向けた具体の記述について検討する。

- みどりの基本計画

2018年4月の都市緑地法の改正を受けて、緑地の定義に農地が明示され、農地を都市『緑地』政策体系に位置づけることにより、保全手法を検討することとなった。西東京市では、現行のみどりの基本計画に生産緑地地区の保全に関する記述はあるが、今後、改定時期を迎えるにあたり、農地の保全方法の記述についても検討する。

- 開発事業

西東京市人にやさしいまちづくり条例における公園・緑地等の整備基準についても、今後のみどりの基本計画の改定と併せて、農地の位置付けについて検討する。

- 農地の保全につながる相続税対策のアドバイス

関係主体と連携しながら、農地の所有者に対して、宅地開発ではなく農地の保全につながる相続税対策についてアドバイスする機会を設ける。

- 都市計画道路の整備と農地の保全の両立に関する検討

都市計画道路の整備に伴い多くの農地が減少したり、都市計画道路予定区域内に都市計画制限の下で宅地開発が起こったりすることについて、都市農地保全の観点から課題を整理し、都市計画道路の整備と農地の保全を両立させる方策を検討する。

3) モデル・プロジェクトの実現

以上に示した考え方をモデル的に実現する（実験する）プロジェクトを企画・実施し、重点的に取り組む。国内外の先進事例と西東京市の現状を踏まえると、以下のようなモデル・プロジェクトを検討することが考えられる。

(1)都市農地保全の意義に関する情報の整理と発信

(2)個別敷地・建物を対象とするプロジェクト

- ・菜園付きモデル住宅の建設（新築・改修/戸建・集合の多様な住宅タイプ）

- ・住宅地に隣接した農地の住民への貸し付け（納税猶予制度の活用による生産緑地の保全）
- ・屋上菜園やレストランの整備を伴う工場・倉庫の改修

(3)全市的なプログラム

- ・西武線沿線の都市住民が西東京市の農地を利用できるような沿線連携プロジェクト
- ・農を中心とする街のブランディングと関連プログラムの立ち上げ
- ・市内外の既存プログラムの情報集約・発信と活用促進
- ・若者やベンチャー企業の取り組みの支援（IoT、AIの活用を含む）
- ・農地保全のための創造的な資金調達プログラムの検討

(4)以上を地区毎にマネジメントする組織の形成と仕組みの構築（西東京型エコディストリクトの形成）

4）推進体制の構築

農家及び企業による農業体験農園事業、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等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体やNPO法人、民間の企業、大学等を含め、多様な主体が参画できる仕組みを構築し、主体間の水平的な連携を強化する。

市役所内では、このような多様な主体の参画を前提とした分野横断的な庁内プロジェクト・チームを設置し、適切な人員と予算を措置する。

3. 東京大学・トリノ工科大学による提案（参考）

1）東京大学大学院都市プロジェクト演習（2018年1月・12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 -」（2017年度）、「西東京市にアグリ・エコディストリクトをつくる - 東京郊外の新しい農住複合に向けて -」（2018年度）というテーマで演習を行った。大学院生が、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。

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）の東京大学大学院都市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。

成果冊子 PDF ダウンロード <http://hdl.handle.net/11583/2712031>