

東京都の生産緑地の保全と計画的市街化形成

桜 井 良 治

1. はじめに

本論文では、改正生産緑地法の下での東京都の市街化区域内における都市農業の実態と今後の課題について明らかにしたい。東京都の生産緑地の指定状況を踏まえて、生産緑地に指定された農地の保全の仕方に視点を当てて論じたい。具体的には、自治体の優良農地の保全に向けての様々な施策や市民農園制度の発展に向けての新たな運用の方策について、論じたい。他方、宅地化農地については、計画的な市街化形成の方策について、その方向性を示しておきたい。

論述の手順としては、まず第一に、東京都の都市農業を全体としてとらえて、その構造と今後の課題について、概説したい。その後で、都市化が進んでいる東京都のなかにあって比較的農地面積が多く残されている練馬区と世田谷区の都市農業の実態と今後の課題について、検討したい。さらに大規模農地の多く残されている小金井市の農業の実態について検討することによって、都下の市町村における農業の実態を明らかにしたい。

同じ東京都の中にあっても、都市化の進展の度合いの相違などによって、農地の存在意義や農業の実態は様々に異なっている。本論文では、東京都の農業全体にとっての特徴や課題を概観したうえで、地域ごとの農業の特徴やそれぞれの地域の農業が担っている課題の相違についても解明したい。

2. 東京都の農業保全構想

東京都都市農業検討委員会報告によれば、東京都の市街化区域内農地の総面積は8,347 ha（日比谷公園の521倍に相当）で、都内の市街化区域面積

105,595 ha の 7.9% を占めている。市街化区域内農地の経年変化を見ると、昭和 50 年の面積 9,349 ha を 100 とすれば、55 年が 96、60 年が 91、63 年が 89 となっている。昭和 50 年から昭和 63 年の 13 年間で農地の約 1 割が減少していることになる。

地域別の農地面積は、区部 1,452 ha、多摩地域 6,895 ha となっている。区部では練馬区が最も多く、次いで世田谷区の順となっている。両区で区部の農地の半数以上を占めている。

多摩地域では、八王子市が最も多く、以下、町田市、立川市の順になっている。関東農政局が昭和 59 年に調査を行った「市街化区域内残存農地の実態」によれば、東京都の 2 ha 以上の集合農地の割合は 37.9% で、隣接都道府県と比べると 10 ポイント程度高くなっている。東京都ではよくまとまった優良農地が残されていることが分かる。

東京都の総農家戸数は、昭和 50 年を 100 とすると、55 年が 92、60 年が 86、63 年が 83 となっており、農地面積の減少率を上回っている。また、専業農家は、50 年に比較して 63 年は 63 となっており、約 3 分の 2 に減少している。農業に従事している世帯員のうち、一年間のうち 150 日以上農業に従事している世帯員の割合は、東京都全体で 40.3% に達し、全国平均 23.1% に比較して極めて高くなっている。地域別では、都市化の進んだ区部と北多摩が高い比率を示している。販売農家の比率は全国平均より低くなっている。しかし、地域別にみると、区部と北多摩は全国と同水準となっている。

農家一戸当たりの所有農地は都平均で 0.48 ha、地域別では北多摩が 0.58 ha と最も多く、西多摩が 0.41 ha と最も少ない。総作付け面積は 10,911 ha で、耕地利用率 108% となっており、特に区部は 147% と極めて高い。種目別の作付けでは、野菜 6,045 ha (55.4%)、果樹 1,639 ha (15.0%)、植木 1,438 ha (13.2%)、花き 153 ha (1.4%)、その他 1,636 ha (15.0%) となっている。区部では野菜が中心となっており、多摩地域ではそれに加えて、植木や果樹等も多く栽培されている¹⁾。

東京都では、昭和 45 年に都市計画法上の区域区分が決定された。この決定によって、現在の耕地面積の 98.0% は都市計画区域内にあり、しかも市街化区域内には市街化調整区域内の 4 倍にあたる耕地が存在することになった。このことは、東京都の農業の最も大きな特徴である。都市計画の観点からみた土地利用、特に市街化区域や用途区域の設定は、将来を見通した宅地の需要予測に基づいて行われた。ところが、市街化区域農地のうち線引き後直ち

に転用される部分は少なかった。依然として農業的土地利用が継続されている土地が多いという特徴がある。

市街化区域内の農地は、最近まで大部分が長期営農継続農地制度の適用を受けて固定資産税の宅地並課税を免除されてきた。しかし、平成3年度でこの制度は廃止された。一方、平成3年9月に生産緑地法が改正され、市街化区域内農地のうち、生産緑地地区に指定されたものは農地課税とし、その他は宅地並課税されることとなった。

平成4年11月に生産緑地地区の指定が行われ、市街化区域内農地(7,519 ha)の53%に当たる3,983 haが生産緑地に指定された。東京都の指定面積は、三大都市圏の中でみると全指定面積の4分の1強を占め、他府県に比べて面積・率ともに最も多くなっている²⁾。

東京都労働経済局「都市農業実態調査の概要について」(平成元年12月26日)には、東京都の都市農地の実態調査が示されている。東京都の市街化区域内農地は8,347 haで、このうち北多摩地域に全体の46%が存在する。市町村別では、八王子847 ha、町田732 ha、練馬549 haが、上位3区市を占めている。市街化区域面積に対する農地占有率は、都全体では7.9%となっている。

第1表 市街化区域内の農地面積

地域	市街化区域面積 (A)	市街化区域内 農地面積 (B)	農地占有率 B/A	農地面積の 地域別割合
都	105,595.0ha	8,347.1ha	7.9%	100.0%
区 部	56,553.0	1,451.7	2.5	17.4
北多摩	24,311.0	3,857.2	15.8	46.2
南多摩	19,187.0	2,145.4	11.1	25.7
西多摩	5,544.0	892.7	16.1	10.7

(注) 東京都「都市農業実態調査の概要について」(平成元年12月26日)による。

農地の利用状況は、普通畑62.9%、植木畑13.8%、果樹園13.7%、田4.9%、その他となっている。特徴のある市街化区域農業としては、小金井の植木(市内農地面積の40.7%)、稲城の果樹(市内農地面積の44.3%)、江戸川の施設(市街化区域内の恒久的施設17 haのうち8 ha)などが代表的である³⁾。

第2表 利用状況別農地面積

単位：ha

地域	普通畑	果樹	植木	田	茶・桑等	合計
都	5,247.9 ha	1,145.5 ha	1,153.3 ha	409.0 ha	391.4 ha	8,347.1 ha
区部	1,118.8	88.2	201.4	9.8	33.6	1,451.7
北多摩	2,353.8	497.9	723.8	114.3	167.5	3,857.2
南多摩	1,235.3	416.2	143.6	262.7	87.5	2,145.5
西多摩	540.0	143.2	84.4	22.2	102.9	892.7

(注) 東京都「都市農業実態調査の概要について」(平成元年12月26日)による。

東京都労働経済局「都市農業施策に関する意向調査の概要」(平成4年10月20日)では、平成3年4月の生産緑地法の一部改正を背景として、東京都の市街化区域内における農業者の意向を把握するための調査が実施されている。東京都においては、市街化区域内農地の51%(約4,000ha)が生産緑地地区に指定される見込みとなっていた。東京都の市街化区域内に所在する農地は5,495haで、このうち生産緑地申請農地は3,325ha、申請面積率は60.5%にのぼっている。地域別では北多摩地域が最も高く、70.7%の農地が生産緑地に申請されている。申請されなかった農地(「市街化農地」)は2,170ha(39.5%)となっている⁴⁾。

第3表 生産緑地申請農地及び無申請農地(意向調査)

	市街化区域内 農地面積 (A)	生産緑地 申請農地 (B)	割合 (B)/(A)	市街化農地 (C)=(A)-(B)	割合 (C)/(A)
東京都	5,495ha	3,325ha	60.5%	2,170ha	39.5%
区部	913	445	48.7	468	51.3
西多摩	404	185	45.8	219	54.2
南多摩	1,307	665	50.9	642	49.1
北多摩	2,871	2,030	70.7	841	29.3

(注) 東京都「都市農業施設に関する意向調査の概要」(平成4年10月20日)による。

市街化区域内農地のうち「市街化農地(宅地化農地)」は、第3表のとおり、2,170 ha(39.5%)になっている。市街化農地のうち営農が継続される農地は1,218 ha(56.1%)で、態度を保留している農家の農地は952 ha(43.9%)となっている。営農継続農地のうち、「10年以上継続」が37.0%、「5年以上継続」が63.0%となっている。市街化農地であっても、当分の間営農を希望する農家が大半を占めていることが、大きな特徴となっている。

第4表 市街化農地の利用区分(意向調査)

	市街化 農地 (A)	営農継続 農地 (B)	割合 (B)/(A)	10年以上 営農継続 (C)	割合 (C)/(B)	5年以上 営農継続 (D)	割合 (D)/(B)	保留 (E)	割合 (E)/(A)
東京都	2,170ha	1,218ha	56.1%	451ha	37.0%	767ha	63.0%	952ha	43.9%
区 部	468	247	52.8	81	32.8	166	67.2	221	47.2
西多摩	219	121	55.3	38	31.4	83	68.6	99	45.2
南多摩	642	355	55.3	133	37.5	222	62.5	287	44.7
北多摩	841	495	58.9	199	40.2	296	59.8	345	41.0

(注) 東京都「都市農業施設に関する意向調査の概要」(平成4年10月20日)による。

「市街化農地(宅地化農地)」に対する希望施策のうち、最も多いのは「生産に対する援助」で、63.5%にのぼっている。この結果をふまえたうえで、所有農地の50%を越えて生産緑地に申請した農家の申請面積の合計が9割以上であった結果とを考え合わせると、これらの市街化農地が生産緑地と一体的に利用される可能性が大きいことが、指摘できる。市民農園に対する援助を希望する農家は15.8%に過ぎない。区画整理の実施を希望する農家は27.0%にすぎず、宅地化を含めた計画的市街地形成の困難さを物語っている。東京都では、農地の土地資産としてもたらされる収益性が極めて高い。農地を自己所有のまま、宅地並課税に相当する固定資産税を支払うことが可能なことを示している。所有地の一部を収益性の高い賃貸住宅や駐車場などとして運用することが前提になっているものと思われる。

第5表 市街化農地に対する施策希望（意向調査）

	回答農家数	出産に対する援助	市民農園用地貸与	区画整理実施	その他
東京都	4,968戸	63.5%	15.8%	27.0%	8.5%
区 部	953	77.0	13.5	12.3	8.0
西多摩	501	60.2	17.1	23.7	9.5
南多摩	1,415	49.7	18.5	39.0	10.4
北多摩	2,099	67.4	14.8	26.4	7.2

(注) 1. 複数回答のため100%を超える。

2. 東京都「都市農業施設に関する意向調査の概要」（平成4年10月20日）による。

前掲都市農業検討委員会報告では、都市農業について、新鮮な野菜や花・植木等の供給だけでなく、過密化が進む大都市での貴重な緑地・防災空間として、以下のような役割をも担うものとして、位置づけている。(1)地場産業を活発にし、地域に根ざした農業を確立する。「東京ブランド」の農産物を確立し、他産地との区別を明確にする。(2)農業を通しての地域住民との交流を拡大する。地域によっては3倍以上の申込みがある等人気が高い市民農園を増やす。(3)農地の緑地・防災空間機能を維持する。農地は、保水や大気浄化、酸素の供給等環境を保全する機能があり、災害時の避難場所でもある。(4)都民の住環境の向上に寄与すること。これらが都市農業の課題だとしている。東京都住宅政策懇談会報告に示されたように、農家が建てる賃貸住宅などについて、居住面積や周辺の緑の確保など良質な住宅へと誘導してゆくことが求められるとしている⁵⁾。

同報告では、農地の保全のために重点的に実施すべき施策として、優良な都市農地の保全等があげられている。都市農業実態調査によると、東京都には1 ha以上のまとまった農地が4,335 haある。このうち、3 ha以上のまとまった農地は2,351 ha、5 ha以上は1,514 haとなっている。現在、1 ha以上のまとまった農地を対象に、優良集団農地育成事業が実施されている。優良集団農地に指定された農地は、知事と農家とで7年間の農地保存協定が結ばれている。平成元年度末で1,657 haの農地が指定されている。これらの農地には、用排水条件の改善等の生産振興のための助成策が実施されている。

第6表 市街化区域内都市農業育成事業（平成5年度予算）抜粋

事業名	事業内容	要件	項目	計画策定等	備考
優良集団農地の育成対策事業 (100,086千円)	都市農業の経営安定と緑地空間の確保を図り、都市生活に直結する生産食料品等の安定供給に資するため、知事との農用地床存続を条件に、近代化施設等の導入に要する費用を助成する。また、公道面に苗木を植栽し、景観整備を図る。基礎事業費(1/2補助)	生産緑地地区を中心とした1ha以上の面的つながり 7年以上営農継続	農地保存協定の締結 近代化施設等の導入 技術指導 融資	計画期間中報告義務	等3次長期計画対象事業 (3~12年度) ・5~12年度 ・毎年100ha ・生産緑地地区は協定締結不要
都市地域農産物特産化推進事業 (139,400千円)	積極的な営農継続意思を有する農家の市街化区域内農地の効率的利用を推進するとともに、農産物の地域ブランドの創成と地場流通の活性化、都内産農産物のイメージアップと消費の拡大を図る。計画推進費(産地協力化推進) (1/2補助) 10万円 5,150万円 2,060万円	1区あたり概ね80ha以上の農地	1地区3カ年事業(3年度) ①計画推進事業(3年度) ②産地強化整備事業(4年度) ③ブランド化推進事業(5年度)	計画樹立条件整備普及・啓蒙	第3次長期計画対象事業 (3~12年度) 5年度年間地区指定数 (①5地区 ②4地区 ③6地区)
野菜供給確保対策事業 (28,588千円)	市場占有率が高くかつ、都民消費に重要な野菜を指定し、価格の下落時に補給金を交付し、野菜生産の安定を図る。対象野菜8品目 こまつな、ほうれんそう、キャベツ、だいこん、にんじん、ブロッコリー、きぬさやえんどう、カリフラワー	こまつな他3品、3ha以上 ほうれんそう他3品、10ha以上	価格差補給事業 情報発行事業	生産出荷計画策定 協議会設置 年2回報告	(総合実施計画に記述) 指定野菜 年8品目 5年度交付予約数量 20,992ト
野菜端境対策事業 (15,879千円)	野菜の少ない1~3月期の端境期における軟弱野菜の栽培安定により、農業者所得の向上を図るためビニルハウス等の施設導入を促進する。対象野菜5品目 こまつな、ほうれんそう、キャベツ、だいこん、中国野菜 基準事業費(1/2補助、対象作付面積、概50a以上)@1,545円×5,000㎡(15,45千円)	80%が市場出荷 5年間指定 指定4地域	ビニルハウス 簡易水道施設	生産計画 協議会設置 5年間報告	(総合実施計画に記述)
苗木の生産供給事業 (707,566千円)	市街化区域の緑の回復と環境の緑化を創出するたため、公共事業や公共施設の緑化用として、また、都民への緑化啓蒙普及用として、区市町村への配布のほか、私立学校やJR駅周辺並びに農住開発、農地の指道等、民間緑化に必要な苗木を供給し、地域の緑化に資するとともに、農地の保存を図る。	10a単位(必要に応じて5a)	栽培管理委託 苗木購入 50万本 苗木供給(配布) 45万本	'93総合実施計画対象事業 緑の倍增計画 4年度当初委託面積、3,756a、購入45万本、供給40万本、14年度以降、年60万本供給	
農業公園の設置 (5,000千円)	農業者が長期的展望を持って意欲的に農業を営むための拠点をあわせて、都民が、農業を学び、体験し、交流するところとしての総合的な拠点を設置する。	調査検討費	施設検討 候補地の選定 ゾーニング	'93総合実施計画対象事業 (第3次長期計画に記述)	
有機農業の推進 (535,509千円)	平成3年度に作成した「東京都における有機農業のあり方と推進施策の方向」を基に、今後の有機農業を推進すべくため、都市農業育成の一環として有機農業を推進する。栽培指針の作成 モテルプララント整備 有機農業推進協議会 531,167千円 4,342千円 1,647千円		モテルプララント 設計・建設		第3次長期計画対象事業 (3~12年度)

(注) 東京都資料による。

長期的に農業を保全するためには、国で進められている農地保全制度の見直しとの整合性に留意しつつ、転用を制限する方策を検討する必要があるとしている。また、耕作委託や賃貸借などによる農地の流動化については、現在は農業振興地域のみが対象となっているが、今後は都市農地の保全を図るうえで、市街化区域内農地も対象とする必要があると指摘している。

市民農園の普及拡大のために、休憩小屋等の施設の整備や指導員の配置が望まれている。市民農園を普及するためには、相続税問題の解決が必要となっている。現在、区市町が借りている農地を所有する農家に相続が発生すると、相続税納税猶予制度の適用が受けられず閉園せざるを得ない状況に置かれている。民間所有の農地を利用した市民農園制度の発展のためには、相続税制度の改善が急務となっている。

地域の特色を生かした都市農業の推進のために、「東京ブランド」の確立等が求められている。区部のうち、練馬区と世田谷区にはとくに広い農地がある。過密化した区部では、農地の緑地空間としての機能も高いので、優良な集団農地として育成するための生産基盤の整備を促進すべきであるとしている。

都民の住環境向上への都市農地の寄与についても、方針が示されている。優良な賃貸住宅を建てる農家に対して、長期・低利な建設資金の融資をするとともに、管理面で適切な支援をする仕組みを作り上げてゆくことが必要となっているとしている。このためには、東京都と（社）東京都農住開発共同組合との緊密な連携を図ってゆく必要があると指摘している⁹⁾。

東京都農林漁業振興対策審議会中間答申（平成4年10月）には、東京都の農業の現状と課題について、示されている。東京都の農業には、(1)産業としての役割と、(2)農業・農地による都市環境の保全の両面からの役割が、期待されている。東京都では、市街化区域内農地の51%（約4,000 ha）にのぼる生産緑地の申請があり、申請をしなかった農家のうち56%は5年以上の営農継続の意向があり、生産緑地の追加申請をする農業者が36%にのぼっている。このことが、営農意欲の強さを示すものとして、強調されている。

同資料では、産業としての東京都の農業の振興のための優良農地の保全策についても、説明されている。市街化区域内農地については、生産緑地を核として営農継続の意志のある農地を取り込み、生産性の高い優良な集団的農地として保全すべきであるとしている。一方、営農継続が困難な農地は、市民農園など緑地空間やふれあい農業の場として活用を図ることが望ましいと

している⁷⁾。

東京都農林漁業振興対策審議会答申『今後における農林水産業の発展の方向と振興策について』(平成5年6月)には、東京都の農業の今後のあり方について、示されている。それによれば、東京の農業は、都市化による影響を受けながらも、新鮮で安全な農畜産物を生産し、都民に安定的に供給していることが強調されている。例えば、野菜については、都民の消費量の11.1%(132万人分)を生産し、第1次産業として重要な役割を果たしていると位置づけている。平成4年8月1日現在で全農地面積は1万1,000 haあり、なかでも市街化区域内農地は7,400 ha(67%)あり、東京農業の中心になっていると指摘している。

平成3年に行われた生産緑地法の改正に伴って、東京の市街化区域内農地の53%、約4,000 haが生産緑地として指定され、都市計画上、農地として位置づけられ、農業振興策が充実されることになったとの農業の保全を重視する見方が示されている。一方、宅地並課税を受けることとなった残りの農地についても、平成4年7月に東京都が行った農業者の意向調査によると、10年以上農業を継続する意志のある農地面積の比率が21%、5年以上では56%と、農業に対する意欲は概して高いとしている。しかしながら、都市化の進展のなかで、地価高騰による固定資産税や相続税などの税負担の増加、生産環境の悪化、不耕作農地の増加など、農業継続のための諸条件が悪化しつつあることも指摘されている。

農業の担い手について、平成2年でみると、中核農家の比率は総農家数の24%、また農業専従者のいる農家の比率は同じく48%となっており、それぞれ全国や三大都市圏の水準を大きく上回っていることが示されている。しかし、農業従事者に占める60歳以上の高齢者層は、平成2年で51%と高く、予想されるリタイア層を補うには新規就業者の数が不足している等の問題が指摘されている。農業による生活環境の維持については、都市の緑が都民の生活環境の維持・向上に果たす役割の一つとして、都市のヒートアイランド現象を緩和する効果にも注目されている。都市公園の都民一人当たりの面積は4.4 m²(’91東京都緑の倍增計画による)にすぎないが、これに農地を加えると13.9 m²と約3倍になり、農地は緑の確保に大きく貢献していると分析されている。都民が自然とふれあい、農業を理解するうえで大きな役割を持っている市民農園は、10区15市1町で323か所(約52 ha)にすぎず、都民の要望に答えるにはまだ不十分であることも指摘されている。

農業振興の基本視点として、「産業としての東京農業の振興」と「農業・農地による良好な都市環境の保全」という二つの視点が示されている。後者については、農業・農地の持つ緑地空間や都市景観などのアメニティの向上、資源のリサイクル、地域文化の継承、自然とのふれあい、防災機能の確保などの面が、重視されている。

優良農地の保全については、営農継続が困難になった生産緑地を引き続き農地として保全していくための基金制度の創設、自治体がい取りするための資金の確保、農協等による農地信託制度の検討などが求められている。営農継続が困難になった生産緑地の耕作の継続について自治体が支援することについては、生産緑地法の趣旨に照らして、様々な問題を含んでいる。生産緑地での営農については、相続などにより継続が困難になるまでの一定期間について認められた経過措置ととらえることが、市街化区域内の農業のあり方にならっていると考えられる。

生産緑地に対する国の農業振興策の積極的展開についても、指摘されている。生産緑地については、30年の営農が義務づけられていることから、長期にわたって農業が継続できる体制づくりや、農業基盤の整備などについて、農業振興地域と同様の施策を行う必要があるとしている。市街化区域内にある生産緑地を農業振興地域と同様に位置づけるという点については、都市計画上の農地の性格の相違を軽視したものであり、国の施策との整合性という点において、問題のある指摘である。

営農が困難になった生産緑地の自治体による買取りは資金的に困難な状況にあり、生産緑地を引き続き農地として保全活用していくためには、起債の活用を含めた国の積極的対応策が必要であるとしている。生産緑地に開設される市民農園には相続税の納税猶予制度が適用されていない等のため、都市農業振興の制約となっている税制等の諸制度の見直しが望まれることが、ここでも指摘されている⁸⁾。

改正生産緑地法の下でも、農業の継続に適した集団農地の保全措置を講ずることは、重要な課題となっている。集団農地の保全についての第3次計画（平成3年～12年度）では、市街化区域内の農地8,347haのうち、今後とも長期にわたり営農意欲があり、かつ面的なつながりが1ha以上の集団農地4,335haを事業目的として、農地の保全が図られている。都市農業の経営安定・緑地空間の確保・生鮮食料品の安定確保等を目的として、野菜・植木・果樹等を栽培する農家に対して、農業用構築物・農機具等を補助対象として、

第7表 東京都の生産緑地地区指定申請状況

区分 区市別	市街化区域内農地面積 (既指定生産緑地を含む) ha	平成4年10月23日現在の 申請状況(既指定含む)	
		面積 ha	申請率 %
東京都	7,751.6	3,982.99	51.4
区	1,569.9	564.46	36.0
目黒区	7.1	4.85	68.3
大田区	13.6	2.65	19.5
世田谷区	264.3	142.86	54.1
中野区	12.3	5.11	41.5
杉並区	77.8	48.04	61.7
北区	1.0	0.61	61.0
板橋区	60.8	13.07	21.5
練馬区	515.9	242.39	47.0
足立区	333.0	36.87	11.1
葛飾区	89.5	27.59	30.8
江戸川区	194.6	40.42	20.8
西多摩	601.8	249.81	41.5
青梅市	313.0	165.35	52.8
福生市	34.2	6.60	19.3
秋川市	170.0	40.84	24.0
羽村市	84.6	37.02	43.8
南多摩	2,000.9	855.95	42.8
八王子市	785.4	292.21	37.2
町田市	680.0	310.98	45.7
日野市	310.0	130.47	42.1
多摩市	86.0	27.86	32.4
稲城市	139.5	94.43	67.7
北多摩	3,579.0	2,312.77	64.6
立川市	371.0	247.40	66.7
武蔵野市	47.3	33.46	70.7
三鷹市	249.1	187.67	75.3
府中市	242.0	129.03	53.3
昭島市	126.0	53.01	42.1
調布市	260.0	170.49	65.6
小金井市	132.6	84.82	64.0
小平市	314.0	236.85	75.4
東村山市	270.2	166.49	61.6
国分寺市	227.0	150.62	66.4
国立市	111.2	57.62	51.8
田無市	102.7	71.40	69.5
保谷市	151.8	97.17	64.0
狛江市	77.6	48.15	62.0
東大和市	135.6	62.25	45.9
清瀬市	271.0	213.22	78.7
東久留米市	262.0	193.60	73.9
武蔵村山市	228.0	109.52	48.0

(注) 東京都資料による。

区市町が補助する制度である。平成4年度末の現況は1,942 ha（達成率44.8%）であり、平成12年度末には合計2,742 ha（達成率63.3%）の達成が目標とされている⁹⁾。

優良集団農地は、都下の市町村に多い。多い方から、立川市（209か所）、清瀬市（189か所）、東久留米市（164か所）、小平市（159か所）、東久留米市（164か所）の順となっている。都区内では、練馬区（82か所）、杉並区（11か所）、世田谷区（4か所）、江戸川区（4か所）の順となっている¹⁰⁾。

集団優良農地の保全については、生産性の高い農業適地の保全と都市環境の保全という両方の観点からみて、妥当な措置であると考えられる。今後は保全すべき農地の選別を行い、都市計画上の農地の位置づけをより一層明確にすることが、求められている。

東京都の平成4年10月現在での生産緑地地区申請状況をみると、東京都全体の申請率は51.4%となっている。全体としてすでに都市化がかなり進行してしまった東京都では、資産としての土地を保有していた農家のかなりの部分がすでに淘汰されてしまっている。従って、現在まで農地を保有し続けている農家の大半が、生産緑地としての営農を希望する結果となっている。ブロック別の平均値をみると、北多摩64.4%が最も高い申請率を示している。その中では、例えば小金井市では、64.0%という高い数値を示している。

次いで、南多摩42.8%、西多摩41.5%の順となっている。都市化が進む区部では、さすがに平均36.0%と低い値になっている。しかし、区部の中でも比較的農地が多く残存している地域では、高い申請率を示している。例えば、世田谷区では54.1%、練馬区では47.0%と高い値を示している。

以上のような事情を考慮すると、東京都では生産緑地での営農意欲はかなり高いものと考えられる。それに対応して、農地の集合化の促進などによる計画的な農地の保全が望まれている。その一方で、非生産緑地地区（宅地化農地）に対する宅地供給については、しっかりした計画の下で、都市基盤整備の進展と並行して進められることが望ましい。無秩序な乱開発が進められる前に、計画的な市街化形成が進められべきである。農住組合制度や土地区画整理事業、地区計画制度などの現行の法体系に基づく市街地整序事業を基盤としたうえで、新たな緊急整序事業が模索されなければならない。

生産緑地と宅地化農地の混在する地域では、生産緑地での当面の営農を認めたままでいかにして宅地化農地を中心とした計画的市街化を図ってゆくかが、今後の検討課題である。生産緑地での当面の営農についても、あくまで

も計画的な市街化形成のための経過措置ととらえるべきである。

3. 練馬区の市民農園制度

練馬区では、農業を生かしたまちづくりを推進するための将来構想(『練馬区農業保全構想』)を示している。それによれば、練馬区の農業は、都内最大のキャベツの産地であるとともに、カリフラワー、大根、じゃがいも、花などの生産が行われている。近年では、都市内で適切に管理された農地は、野菜等の供給機能ばかりでなく、緑地機能に対する期待が高まりつつある。農地を市民農園として利用し都市生活の中に積極的に取り入れ活用しようとする動きも盛んである。

練馬区の農地面積は549 haで、区の面積の11.7%を占めている。都内では、八王子市847 ha、町田市733 ha、について、三番目の農地面積を占めている。これは、区部(特別区)にある農地の37.8%にあたる。

練馬区の農地はよくまとまっている。農産物の作付け面積では、野菜が全体の65%を占め、品目ではキャベツが一番多く作られており、総作付け面積の34%を占めている。

農地の経年変化をみると、昭和45年の面積922 haを100とすると、10年後の昭和55年には64、さらにその20年後の平成2年には55となっており、最近の20年間で約45%が減少している。これは、練馬区が市街化区域内にあることによって、この間の都市化の進行が大きな影響を与えているためと分析されている。しかしながら、昭和55年以降の減少率は鈍化している。

練馬区では、区部の平均と比べると、大規模農地が多い。1団地が0.1 ha以上の集合農地は524 ha(844か所)で、全農地面積の95%を占めている。0.1~0.5 haの集合農地が最も多く、144 ha(596か所)となっている。これは、集合農地全体の面積の26%(箇所数の71%)を占めている。10~20 haの規模の集合農地も2か所あり、全体として良くまとまった優良農地が残されている¹¹⁾。

練馬区の農家数は、1,027戸ある。農家の一戸あたりの平均所有農地面積は57 aであり、都全体の48 a、区部の44 aを上回っている。農家の経営主の平均年齢は60.7歳であり、区部の60.4歳、都全体の60.2歳とほぼ同年齢となっている。農業後継者は666戸(65%)の農家におり、区部および都全体の60%を上回っている。練馬区の農家は、比較的経営内容のしっかりした営

農継続意欲の高い農家が多いという特徴がある¹²⁾。

練馬区の農業の役割として、(1)新鮮で良質な野菜の供給以外にも、(2)自然との触れ合いの場の提供があげられている。練馬区には、農協が運営するレジャー農園が17箇所、区が農業者より借地をして開設している市民農園(「区民農園」)が30箇所ある。市民農園の人気は高く、区が開設している市民農園に対する申込みは、毎年高い倍率になっている。(3)緑豊かで伝統文化・行事の根づくまちづくりへの貢献も、大きな課題となっている。緑のある景観の保全、大気の浄化、地下水の涵養、多様な動植物の生存環境の維持、季節感・自然の香りを感じさせる機能などが、あげられている。望ましい居住環境の指標としては、緑被率30%が望ましいと言われている。練馬区の場合、公園等による緑地は12.6%を占めているに過ぎない。これに8.7%を占める畑地と3.2%を占める樹林地が加わって、全体でようやく24.5%の緑被率が確保されているに過ぎない状態である。

一つの試算によれば、公園の建設費用は4,000㎡規模で用地買収費を含めて33億3千万円かかり、年間の維持管理費が446万8千円かかるとされている。この点だけからみても農地の減少に見合う公園の確保は不可能であり、農地の保全は重要な課題であると分析されている。その他にも、火災の延焼防止や災害時の避難場所などの機能が重視されている¹³⁾。

練馬区「緑化計画の手引き」では、都市農地を含めた緑化を推進するための手引きについて、示されている。練馬区では、現状のみどりを守り、失われたみどりを取り戻すために、昭和52年10月1日から、「みどりを保護し回復する条例」(いわゆる緑化条例)を施行し、緑化についての多様な施策を講じている。一定規模以上の樹木・樹林を伐採するときは事前に区へ届け出ってもらうことが、規定されている。区のすべての地区を、「緑化推進地区」と「みどりの保全地区」に指定して、それぞれの施策が講じられている。また、土地の面積が一定以上の宅地造成または建築工事に着手するときは、事前に区へ「緑化計画書」を提出してもらい、一定基準以上の面積に樹木の植栽をしてもらうなどの内容が規定されている。農地についても、このような視点から位置づけられることになっている¹⁴⁾。

練馬区では、昭和52年に制定された「みどりを保護し回復する条例」に基づいて、5年毎に「みどりの実態調査」を行っている。それによれば、区全体の緑被地面積は1,208ha、行政面積に対する割合(緑被率)は25.1%となっている。緑被地の構成をみると、樹木被覆地が緑被地全体の45.6%を占め、

それに対して農地は46.7%を占めている¹⁵⁾。

練馬区の農地・緑地率についても指摘しておきたい。農地・緑地率とは、田・畑等の農地系面積と森林・原野等の緑地系面積の全土地面積に対する割合を示す指標である。農地・緑地率が高いということは、土と緑に親しめる土地が多いということの意味している。平成3年度には、区全体の土地面積4,816 haののうち、農地・緑地は554 ha (11.5%)を占めている。農地・緑地率の高い地区は、区西部に分布している。一方、練馬区の公共用地率(宅地面積2,732 haに占める公共用地351 haの割合)は、平成3年度で12.9%を占めている。前回調査の昭和63年度の12.6%よりも、0.3ポイント増加している。今後、営農が困難になった農地の買い取りなどによって、公園や市民農園などを中心とした公共用地が増大することが望まれている。このことは、緑地率を高めることにもつながるものと考えられる¹⁶⁾。

練馬区『景観形成基本計画』には、練馬区における歴史や文化を含めた良好な景観の保全についての指針が示されている。農地や樹林地の景観の特徴として、市街地形成の過程にあって、住宅地の中に混在し、地域に開放的な景観を提供しているなどの点で、評価されている。区の西部地域を中心に残る農地は、屋敷林や河川沿いの斜面林と一体となって、昔の練馬区の景観を伝えている。農地が都市の貴重な景観となっていることが、指摘されている。今後の課題として、自然性の高い農地を「ふるさと練馬」を象徴する郷土風景として保全するとともに、区民の憩いの場として活用することが課題であるとしている¹⁷⁾。

農地が歴史や文化を現代に伝える景観を形成している点は、重要な視点である。長年にわたって農業の営みとともに形成されてきた自然と一体となった空間は、都市公園などの整備された都市空間よりもはるかにまさっている面がある。短期間で造成された管理の行き届いた人工的な空間では、本物の歴史や文化を感じさせることは、困難である。生産緑地に指定された農地については、周囲の自然景観と一体的に保全されるような方策を講じることが、ますます重要性を帯びつつある。営農が困難になった場合、農地を歴史上価値のある民家や周辺の自然環境を含めて買い取りの対象とすることが、重要である。限られた予算の中で買い取るためには、買い取り対象の優先順位について、予め定めておかなければならない。

練馬区『第2次みどりを保護し回復する計画』(平成3年3月)では、宅地開発等によって失われたみどりの回復のための5か年間の事業計画につい

て、説明されている。練馬区のみどりは、23区内でもっとも豊かなものであるが、その多くは農地や個人の庭といった私有地に支えられている。世田谷区や杉並区と大きく異なって、未だに多くの農地が残されている。練馬区では、この4年間に、光が丘地区の大規模な住宅建設等にもなって、約70ha（区総面積の1.6%）のみどりが失われることになった。

昭和61年に実施されたみどりの実態調査によれば、みどりの量的な指標である緑被率は練馬区では24.5%となっている。昭和57年調査と比べると、4.4ポイントの減少となっている。毎年区総面積の4.4ポイントが確実に減少していることを示している。緑被率の減少をみると、畑地を含む草地率の減少が樹木率の減少に比べて著しい。しかしながら、果樹園や樹林畑のような農業的な樹木地を畑地を含めて農地と考えると、練馬のみどりは依然として農地によって支えられていることになる。

「緑視率調査」でみると、興味深い結果として、緑視率が40%を超える地点はいずれも住宅地内で、農住地域など緑視率の高いと考えられる地域より高い水準を示している。このことは、自然景観を残した住宅の建設によるみどりゆたかな街づくりが都市のみどりの回復にとって有効性が高いことを示唆している¹⁸⁾。

前掲練馬区農業保全構想では、生産緑地法の下での農地の区分をふまえた農地保全策についても指摘されている。農産物の生産機能、環境保全機能等多様な機能を持つ農地を、生産緑地地区として積極的に指定し、保全をはかっていく必要があるとしている。面的に集団化されている農地は、なるべく現状を損なうことなく、また分散している農地は交換分合により団地化して、集団的優良農地として保全していくことが望ましいとしている。農地は、平成4年12月までに生産緑地と非生産緑地（宅地化する農地）に区分されることになっていた。これをうけて、生産緑地のみでなく非生産緑地のうち農業を継続する農地については、積極的に農業施策を展開すべきであるとしている。農地の区分による農業保全策については、以下のようにまとめられている。

(1)生産緑地については、農業上のあらゆる保全措置が講じられるべきであるとしている。(2)非生産緑地(500㎡以上)については、「宅地化する農地」以外にも、「農業を継続する場合」を認めて、ほぼ同様の保全策(支援措置)の対象としているのが、特徴的である。(3)非生産緑地(500未満)についても、「農業を継続する場合」には、保全策の適用対象になっている。このことは、

農業の保全措置を最優先している現在の自治体の施策の方向性を示している。急激な宅地化は、都市基盤整備費用の増大や人口の増大にともなう様々な財政需要の増大にともなって、自治体の財政負担を増大させることになる。このような点が、自治体の農業保全策を推進する要因になっているものと考えられる。

第8表 農地区分による農業施策と農地保全策

面積	農地区分		農 業 施 策				保 全 策		
			登録農地制度	施設化	圃場の環境整備	土壌改良等助成	区で使用(市民農園等)	交換分合	
500㎡以上の団地	① 生産緑地		○	○	○	○	○	○	
	② 非生産緑地	(a) する宅農地化地	i すぐに	×	×	×	×	×	○
			ii 当面農業	△	△	×	△	△	○
	(b) 農業継続		○	○	△	○	△	○	
500㎡未満の団地	③ 非生産緑地	(a) する宅農地化地	i すぐに	×	×	×	×	×	○
			ii 当面農業	△	△	×	△	△	○
	(b) 農業継続		○	○	△	○	△	○	

○……施策等の対象農地
 ×……施策等の対象外農地
 △……営農状況等により判断する農地

(注)『練馬区農業保全構想(平成4年3月)』による。

集团的優良農地の維持も重要な課題になっている。面的に集団化した優良な生産緑地の買い取り申し出や買い取りの希望があった場合、区はこれを積極的に買い取り、緑地として保全を図る必要があとしてしている。ある程度の面積がある農地で、労働力不足のため営農できなくなった場合には、生産緑地・非生産緑地を問わず、市民農園としての利用に努めることとされている。

練馬区では、区民農園の応募倍率は2.3倍以上と人気が高い。区民農園利用者に対して行ったアンケート調査によると、区画面積を広げることと利用期間の延長を望む声が大きかった。このため、区民農園の設置運営内容を変更するか新しい型の農園を設置するかについて、検討する必要が出ている。市民農園の運営にあたっては、利用者に農園芸技術の普及・指導する体制をつくり、農業の理解者をふやすような方向で運営することが望まいとされている。また、市民農園においても相続税納税猶予制度が受けられるように国にはたらきかける必要があることが指適されている¹⁹⁾。

第9表 練馬区の市民農園制度の将来像

名 称	区 民 農 園	市 民 農 園
面 積	目標 2,000㎡以上	目標 3,000㎡以上
区 画	1区画 (15㎡)	1区画 (30㎡～50㎡)
利用期間	1年	3年以内
利 用 料	年 料	有 料
施 設	トイレ、物置、パーゴラ (日除け)、水道	クラブハウス (水道、調理台、トイレ、ロッカー、シャワー、ガス、物置)、野外テーブル、駐車場
根 拠 法	運営要綱	条 例
農 地	生産緑地・宅地化農地どちらも可	生産緑地
土地の契約	使用貸借	賃貸借

(注)『練馬区農業保全構想 (平成4年3月)』による。

練馬区の市民農園制度については、練馬区条例第 20 号「練馬区市民農園条例」(平成 4 年 3 月 19 日交付)に定められている。その第 1 条に、「この条例は、区民が余暇活動としての農作業等を行うための市民農園を整備し、健康的でゆとりのある生活に資するとともに、良好な都市環境の形成と農地の保全を図ることを目的とする」と定められている。第 4 条で、区立市民農園の施設内容について、説明されている。面積がおおむね 3,000 平方メートル以上であること、一定面積で区画れきた貸出農地を相当数有することなどが、規定されている。第 6 条では、利用期間は 2 年と定められている。第 10 条によれば、区立市民農園の貸出農地の区画は 30 m²または 50 m²となっている(練馬区条例第 20 号「練馬区市民農園条例」平成 4 年 3 月 19 日公付)²⁰⁾。

練馬区立の市民農園では、平成 5 年 11 月 1 日開園の第 1 号の市民農園である「西大泉市民農園」などが、代表的な施設である。敷地面積は 3,944 m²あり、主要施設は農園と休憩施設で構成されている。農園には、30 m²と 50 m²の区画が計 45 区画ある分区園がある。504 m²の多目的広場や外周生け垣なども設けられている。休憩室には、シャワー室や調理室、収納庫などが設けられている。「高松市民農園」や「石神井台市民農園」なども、ほぼ同様の内容となっている。

区民と農業のふれあいのための施設として、市民農園制度以外にも、①農業館の建設、②野菜ウォークラリーの充実、③農業体験農場の設置等の課題の推進が、めざされている。

練馬区では、無秩序な開発による農業と混在したまちなみを改善し、農業環境と住環境の双方を改善するために、非農業者と農業者のルールづくりが進められている。①農業者と非農業者の話し合いの場をつくること、②農地に空き缶を投げ込まないなどの農業環境に配慮した都市生活のルールをつくること、③農薬散布をひかえるなど、住生活に配慮した農作業のルールをつくること、④農地と住宅地の間に緩衝部分を設けるなど、住環境に配慮した農地利用ルールを決めること、⑤農地に接した建物の壁をセットバックするなど、農業環境へ配慮した住宅地利用ルールを決めるなどの提案がなされている。

また、農地と住宅地との調和を図るための整備として、①公園をできるかぎり農地と住宅地との境に設け、農地と住宅地が直接接しないようにすることや、②農地を囲む生け垣・花壇を設置するなど市街地環境に配慮した農業環境の整備を行うことなどが、提案されている²¹⁾。

生産緑地を中心とした都市農地の営農のための現実的な施策として、農地と住宅の双方の環境の改善にとっての重要な視点が示されている。今後の営農農地を含む地域の住宅開発については、このような視点をふまえて推進されなければならない。

練馬区では、すでにいくつかの地区で、都市農地を含む地区計画が都市計画決定あるいは施行されている。例えば、「高松一、二丁目地区地区計画」では、平成2年12月に都市計画決定され、新たに平成4年3月に壁面の位置の制限などを都市計画変更している。この地区は、農地や樹林地が多く残る住宅地であるが、今後急速な市街化が予測される地区である。今後の市街化に向けて適切に誘導し、緑豊かで潤いのある中低層住宅地の形成とその保全を図ることを目的とした計画である。環状8号線沿道を中心とした地区には中層建築物を誘導し、それ以外の地区は緑豊かで良好な低層住宅地の形成をはかる方針となっている。地区の交通を円滑に処理し、あわせて歩行者の安全を確保するために、17本の区画道路を拡幅・整備する計画となっている。農空地については、宅地化と合わせた時期に道路・公園の積極的整備を図ることとされている。地区計画図の中に保全すべき樹林地がいくつかそのまま保全されているのが、大きな特徴である。今後、農地が良好な区画形質で保全されることを前提とした地区計画の施行が増大することが、期待される（「高松一、二丁目地区地区計画」）。

宅地化農地に対する宅地の乱開発を防止し良好な市街地を形成するための施策についても検討しておきたい。練馬区では、238 haを占める非生産緑地についても、良好な住宅市街地を形成していくための方策を講じている。例えば、「ワンルームマンション指導要綱」と「宅地開発指導要綱」が改正され、平成5年7月1日から施行されている。「ワンルームマンション指導要綱」では、指導の対象となる建物の一戸当たりの床面積の基準を、20㎡未満から25㎡未満に引き上げている。また、最低床面積も、16㎡から18㎡（第一種住居専用地域は20㎡）に引き上げている。またそれぞれの戸数に応じた管理形態を定め、新たに一定割合の駐車場の設置の義務づけも行っている²²⁾。

戸数が20戸未満のときは巡回管理、20～30戸のときは一日6時間以上の駐在管理、30戸以上のときは24時間の常駐管理を行うことなどについて、規定されている²³⁾。

無秩序な開発やミニ開発を防ぎ、良好な市街化形成を誘導するための「宅地等開発指導要綱」の改正も行われている。この要綱では、一定規模以上の

宅地の造成や中高層住宅の建設をする場合に、公園や道路等を併せて整備してもらうなど、土地利用者に応分の負担と協力を求めている。通り抜けできる道路を整備する場合については、今回の改正により、道路の長さ 50 m までのものについては幅員を 4.5 m とするなど、基準を強化している（「ねりま区報」第 892 号、平成 4 年 5 月 21 日）²⁴⁾。

また、公園および緑地の負担については、以下のように義務づけられている。協議区域面積が 3,000 平方メートル以上で住宅の建設を目的とする場合、土地利用者は、当該区域面積の 6 % 以上、風致地区では 8 % 以上を公園または緑地として整備し、当該用地および付属する工作物を区に無償で譲渡するものと規定されている。また、協議区域面積が 3,000 平方メートル未満の場合で、3 階以上の共同住宅等の建築を目的とする場合、「(計画戸数-30 戸) × 一戸当たりの負担額」を公園または緑地に要する費用として負担することが、規定されている（練馬区「宅地開発指導要綱」5 ページ）²⁵⁾。

練馬区のように未だに多くの農地が残存している地域では、その他の都市化が著しく進展している地域とは異なった農業政策が求められている。都市農地について、野菜などの農産物の供給地としてとらえるよりも、都市環境に及ぼす農地の意義という視点からとらえなければならない。練馬区には、歴史や文化を今に伝える自然景観と一体となった、ある程度の規模をもった農地が、今もなお多く残されている。これらの農地の景観を保全することは、人工的な都市公園を建設することとは別の意義がある。生産緑地の営農が困難になった時点で、自然景観を形成する周辺の土地も含めて買い取りの対象とすることが望ましい。これらの農地では、公有地となった後も何らかの形で生産活動が続けられるような方策も考えられてしかるべきである。

4. 世田谷区における住宅地としての発展と農業振興

世田谷区農協協議会では、従来の 500 m²以上の農家に、「500 m²未満でかつ生産緑地を経営する農家」を新たに加えた合計 737 戸の農家とその農地を対象とした調査を行っている。世田谷区では、区内農家の約 7 割にあたる 512 戸が農業の継続を選択している。調査対象の世田谷区内農地のうち、生産緑地地区は 132.9 ha (56.3%)、宅地並の固定資産税を納税している農地が 103.2 ha (43.7%) となっている。区内農地 236 万 m²の利用状況をみると、最も多いのは普通畑 154 万 m² (65.6%) である。次いで、植木畑 56 万 m² (24.1%)、

果樹園 19 万㎡ (8.4%) の順となっている。

平成 4 年 3 月 31 日現在、世田谷区の人口は 765,943 人である(住民基本台帳)。このうち、年間農業従事日数が 60 日以上 of 農業人口は、男 861 人、女 631 人、計 1,492 人で、区の人口の 0.2% にあたる。そのうち、60 代以上が 765 人と過半数を占めている。経営耕地面積 1,000 ㎡以上の農家は年々減少傾向にある。平成 4 年の段階では 634 戸に減少している。所得の全てが農業所得である専業農家は 4 戸 (0.6%) で、大部分は兼業農家である。農業所得が所得の 50% 以上の第一種兼業農家は 40 戸 (5.4%)、農業所得が所得の 50% 未満の第二種兼業農家は 693 戸 (94.0%) となっている。世帯の総収入に占める農業収入の割合をみると、農業収入のない農家と 1 割未満の農家が合わせて 396 戸 (53.7%) と、過半数を占めている²⁶⁾。

世田谷区ではほとんど全ての農家が兼業農家であり、農業収入も極めて少ないことが分かる。世田谷区の農業を産業の面から位置づけることが極めて困難になりつつあることが、示されている。

世田谷区農業委員会『平成 4 年度農家基本調査集計表 (平成 4 年 8 月 1 日現在)』には、経営農地面積 500 ㎡以上の世田谷区内に住所を有する農家を対象として、農家の経営農地面積などの経営実態についての統計が示されている。世田谷区内の 1,000 ㎡以上の農家戸数の推移をみると、昭和 40 年の 1,267 戸から平成 4 年の 634 戸まで、半減している。また 1,000 ㎡以上の農地面積の推移をみると、昭和 40 年の 586 ha から平成 4 年の 228 ha へと減少している。平成 4 年の地目別農地転用・移動状況をみると、「農地を農地以外のものにする目的をもって他人に売ったり貸したりする」農地法 5 条関係が 67 件 (30.9%)、「売却せず農家自身で宅地等に転用する」第 4 条関係が 146 件 (67.3%)、「農地を耕作目的で他人に売ったり貸したりする」第 3 条関係が 4 件 (1.8%) となっている。最近では、農地を売却せずに自分で賃貸住宅を建設するケースが増大しつつある²⁷⁾。

世田谷区農業振興対策委員会答申 (平成 4 年 10 月 21 日) には、世田谷区の農業の将来像について、示されている。この答申では、世田谷区の農業について、新鮮な農産物の供給のみでなく、貴重な緑や自然空間、オープンスペースを確保しているとして、評価している。今回の生産緑地法の制度改正については、農業を「都市と調和すべきもの」として位置付けた点で、積極的に評価すべき点も多いとしている。生産緑地法の改正の結果、世田谷区内の農家の約 7 割にあたる 494 戸が農業の継続を選び、区内農地の約 6 割 (約

143 ha) が生産緑地地区に指定されることになった²⁸⁾。

(株) 社会工学研究所『生産緑地制度改正後の世田谷区の農業振興・農地保全についての調査研究』(平成4年12月)には、生産緑地制度改正後に世田谷区が実施した農業振興・農地保全策の成果について、とりまとめられている。平成3年度農業実態調査による世田谷区の農地面積は241 haで、区総面積5,808 haの4.2%にあたる。世田谷区の農地は、地域的には、主に環状八号線の外側に広がっている。世田谷区内の農地は年々減少を続け、農業実態調査によれば、昭和45年から平成2年までの20年間でほぼ半減している。昭和58年以降は、「売却せず、農家自身で転用する」農地法第4条転用が相対的に増加している。主な転用目的は、「共同住宅・宅地造成」、「駐車場・資材置場」、「住宅敷地拡張」である。

平成3年度農業実態調査による世田谷区の農業人口(年間農業従事日60日以上)は1,513人で、世田谷区総人口773,630人の0.2%にあたる。農業人口の約半数は60歳以上であり、高齢化が進んでいる。世田谷の農家は年々減少し、同調査による経営耕地面積500 m²以上の農家戸数は730戸、農業委員会の選挙権を有する1,000 m²以上の農家は652戸にすぎない。経営耕地別面積で見ると、3,000 m²以下の農家が6割近くを占めている。また、農産物販売額では、300万円未満の農家が9割を占めている。さらに、農家の9割以上が第二種兼業農家である。世田谷の農家の多くが零細な兼業農家であることが分かる。

世田谷の農業は、こまつなやキャベツ、ブロッコリーなどの露地栽培を主としている。このような農業は、面積あたりの収益性では施設型農業に及ばないが、土や緑の自然環境の保全という点で、施設型農業よりもすぐれていることが指摘されている。平成2年度の世田谷の農業の自給率をみると、キャベツが21.2%と高くなっている。その他、はくさい8.0%、トマト6.4%、ほうれんそう4.1%などと続いている。

平成2年度に実施された農業経営者意向調査によると、世田谷区では、全体の8割(78.2%)の経営者が10年程度の農業継続意向を持っている。しかし、10年を超えてその後も農業を継続する可能性が高い農家は、全体の4割程度と予測されている。世田谷区では、全体の約7割(70.7%)にあたる516戸の農家が、生産緑地地区の指定を受けている。この数値は、今後10年間は農業を継続する農家の割合とほぼ一致している。こうした点からみて、生産緑地地区の指定を受けた農家は、必ずしも長期にわたる農業継続の見通しが

あるわけではなく、生産緑地地区において義務づけられている原則 30 年間の営農が困難となる農家も多いものと分析されている。

世田谷区では、農業実態調査による農地面積の約 6 割 (58.1%) にあたる 142.9 ha が生産緑地地区の指定を受けている。これらの農地は、原則として 30 年間は保全されることになっている。しかし、相続の発生等により、その一部は、買い取りの申し出により転用されていくことが、予想されている。他方、生産緑地地区の指定を受けない農地については、全てが早急に宅地化されるわけではなく、宅地並みの固定資産税を納税しながら農地としての利用が続けられる土地も相当程度あるものと見込まれている。10 年後の区内農地面積についての試算によれば、今後 10 年間で農地面積は 35% 減少するものと分析されている。周囲の土地利用の変化による営農環境の悪化から、試算を上回る速さで農地が減少していく可能性も認められている。

世田谷区の農業を取り巻く問題としては、農業者の高齢化問題や後継者不足問題などの他にも、農地周辺の都市化による営農環境の悪化が深刻な問題となっている。「農地へのゴミ捨て」、「建物による日照不足や通風障害」、「犬や猫などに畑を荒らされる」、「農薬などに対する区民の苦情や気兼ね」などが、大きな問題となっている。都市化・住宅地化が著しく進展するなかでの散在する小規模農地の営農の困難さを物語っている²⁹⁾。

同資料では、これからの世田谷農業のあり方についても、提言されている。以上のような状況を考慮すると、世田谷の農業は、農業本来の役割である農産物供給の面では、限界がある。都市の自然環境を守り、快適な生活環境を形成するという新たな課題を中心としてとらえなおすことが肝心であろう。農家（農業者）については、農産物の生産者であると同時に緑地保全者として、地域の生活環境の向上に貢献するという視点から位置づけられなければならないとしている。これからの世田谷農業については、(1)区民に安全で新鮮な農産物を供給する、(2)区民が土や自然や農業とふれあう機会を提供する、(3)良好な都市環境を形成するなどの多様な機能が求められている。

良好な都市環境の形成という第三番目の課題については、世田谷区内の農地は、自然緑地として公園等の施設を補完していると位置づけられている。世田谷区内の農地面積 (241 ha) は、区内公園面積 (208 ha) を上回っており、公園と農地を合わせた区民一人あたりの緑地面積は 5.8 m²となっている。しかしまだ東京都が目標としている公園面積の一人あたり 6 m² (『東京都緑の倍增計画』) に及ばない状況となっている。これからの世田谷農業は、良好な都

市環境の形成に寄与することをめざすべきであり、農業活動を通して農地を良好に維持管理していくことが重要な課題となりつつあると指摘されている³⁰⁾。

5. 小金井市のアグリタウン構想

大規模農家を多くかかえる小金井市を取り上げて、都下の市町村における農業保全対策について検討したい。小金井市農業委員会『小金井市農業委員会この10年の記録』（平成4年3月31日発行）には、小金井市の都市農業の歴史について、説明されている。昭和57年から平成3年までの10年間は、都市の農業が新都市計画法に端を発した宅地並み課税問題に一段落をした10年間であったと位置づけられている。昭和43年の都市計画法の大幅改正に際して、開発推進派が勝ったため、東京の北多摩では、その大部分が市街化区域を選択する結果となった。これ以降、都市農業は、宅地並課税問題にさらされることとなった。

昭和57年4月1日から、宅地並課税問題の新たな段階として、長期営農継続農地制度がスタートした。10年以上の営農意志がある面積10アール以上の農地については、実質的な農地課税の下で営農が継続できることになった。小金井市では、140万㎡(1,659筆)が長期営農継続農地の当初認定分とされ、95.2%の適用率となった。ところが、その後の10年間で14.3%にあたる20万㎡(632筆)の農地が減少することになった。農地の減少の理由は、①相続による取消に伴う認定取消や、②農地の転用によるものが圧倒的に多い。それ以外にも、③面積要件（総面積990㎡以上）を欠くこととなったものや、④管理不十分のため農地として認められないとして取り消されたもの等が、わずかながら存在している³¹⁾。

小金井市農業委員会『小金井市都市農業ビジョン——農業のあるまち・アグリタウン小金井を目指して——』には、小金井市の農業の現状と将来のビジョンについて、示されている。小金井市では、今回の生産緑地法の改正に伴って生産緑地として指定された農地は、全農地面積135haに対して、84ha（約64%）という結果になっている。東京都下23市中、小金井市は9番目に指定率が高くなっている。小金井市の農業は、半分近くが植木畑という特徴がある。これらは、貴重な緑の空間として、更に災害時の避難場所として、都市環境の形成に貴重な役割を果たしていると位置づけられている³²⁾。

小金井市農業委員会『都市農地制度改正等に関する意向調査』には、小金井市が市民に行ったアンケートの調査結果が、まとめられている。それによれば、「農地が身近にあることによる良い点」（二つまで解答）という質問に対して、「緑の空間として、地域の環境に良いから」とする回答が63.3%に達している。「新鮮な野菜を食べられるから」とする人も53.6%にのぼっている。また「農業体験や環境教育の場として使えるから」とする回答が15.9%、「災害時の避難場所として使えるから」とする回答が12.8%あったことが示されている。他方、「農地の問題点」は何かという質問に対しては、「無回答」45.5%、「季節によってほこりが出る」29.9%、「農薬の影響を受ける」29.1%となっている。多くの市民が農地のあることの良い点に着目していることが分かる。

「都市の農地としての考え方」についての質問では、「農地として残してほしい」38.2%、「緑地として残してほしい」22.5%、「市民農園など市民が利用できる形態で残してほしい」14.0%などの回答が多くなっている。「住宅地として利用すべきだ」という回答は4.7%に過ぎない。「あなたは市民農園を利用してみたいと思いますか」という質問には、43.3%の人が、「利用してみたい」と答えている³³⁾。

何らかの形で緑地空間としての存続を願う意見が強くなっていることが分かる。近隣住民にとっては、宅地化を歓迎する意向が少ないのは当然の結果と受け止められる。

前掲『都市農業ビジョン』によれば、小金井市の農業の特徴として、植木農家の多い点があげられる。植木畑が耕地面積の48%（90年センサス）を占めている。植木畑は緑の供給という点で、大きな役割を果たしている。しかし、市民の消費生活からとらえると、野菜などと比べると近親感が不足していることが問題となっている。今後、鉢物の植木販売を増やすなど、市民とのつながりを深める努力が求められると指摘されている³⁴⁾。

小金井市農業委員会『ふるさと・小金井・農業——みどり豊かな農業——』（平成元年3月）には、小金井市の農業の歴史について説明されている。それによれば、小金井の土壤に適している植木類の栽培が浸透したのは、関東大震災以降のことであった。昭和39年の東京オリンピックのための大規模整備、住宅団地の開発等に伴って、小金井の植木の生産は、ケヤキなどの各種の公共事業木に生産の中心が移ってきており、近年ではそれらが70%にまで達している。昭和40年には、東京都下の植木の作付け面積は369haあ

り、その64.4%が小金井市を含む北多摩地区に集中していた。今日では、一戸建ての住宅建設の減少も影響して、植木関係者は都市環境整備用の公共樹木の生産に活路を見いだしている。最近では、シクラメン・ペゴニアなどの花き栽培も盛んになりつつある³⁵⁾。

小金井市の農地は、50アール未満が37.8%を占めており、残り約60%が50アール以上の集団農地となっている。後者のうち、1ha~2haが22.4%、2ha以上の集団農地が6.5%となっている。開発が進み小規模農地しか存在しない地域と大規模農地が多く存在している地域との地域的隔たりが大きくなっている。残された集団農地を生産緑地を中心として洗いなおし、農地保全についての対応を考えなければならないとしている。モザイク状に存在する生産緑地の保全のためには、農地の集団化を図ることが必要になっている。計画的なまちづくりを図る面からも、都市基盤整備を図りつつ、農地の性格に合わせた「集団化」を推進することが課題となっている。

小金井市では、全農地の64%にあたる農地が、生産緑地地区に指定されている。これらの農地は、相続等による買い取り申し出が行われることによって、漸次減少することが明らかである。市が買い取り申し出農地を買い取り、緑地・市民農園等として保全を図れば、残された生産緑地は生産緑地として存続することになる。しかし買い取れない場合は、農家の自由意志に委ねられるため、存続出来ないという問題が生じることになる。

他方、宅地化する農地は、全農地の36%を占めている。『意向調査』によれば、直ちに宅地化される農地は限られ、当分の間は宅地並課税を受けながらも農業を継続する農地が多いものと考えられる。しかも、地区計画などの都市計画において計画的に宅地化する手法が準備されていない状況下で無秩序に宅地化されることは、良好なまちづくりにとって問題が大きい。むしろ、当面、宅地化する農地を農地として利用し保全することによって、乱開発を防止することが、農業政策状及び都市政策上の重要な課題になっている³⁶⁾。

前掲『意向調査』では、農業者の営農意識についても調査されている。「生産緑地地区の指定を希望しない理由」として、「指定期間(30年)が長いので、当分の間、宅地並みの税額を払って農業を継続する」との回答が63.9%と最も多くなっている。「宅地・駐車場・資材置場などに転用する」40.3%がそれに次いで大きくなっている。「生産緑地地区の指定を希望しない農地について、市民農園としての貸付を条件として宅地並課税額を軽減することについて」は、そのような制度を作ってほしいという回答が、72%にのぼっている。

「これからも農業を続けていきたいかどうか」については、66.7%の農家が長期的に続けていきたいと考えている結果が示されている。農家の営農意欲がかなり強いことが、示されている³⁷⁾。

前掲『都市農業ビジョン』によれば、小金井市では、「生産緑地地区に対する施策」として、①農業振興施策の充実による経営継続対策、②土地区画整理事業による基盤整備の推進と生産緑地の集団化、③相続等により経営継続が困難になった場合の労働力のあっせん等による恒久的保全、④買い取りの申し出が行われた場合の積極的買い取りや市民農園等の緑の系統での利用促進などが指摘されている。

小規模農地についても独自の保全策がうち出されていることは、特徴的である。「面積要件により生産緑地地区指定ができない500 m²未満の農地に対する施策」として、①ポケットパーク、サンクチュアリ等への活用を目的とした農地保全施策（固定資産税・都市計画税の農地並課税）、②市の借り上げによるミニ市民農園としての活用などが指摘されている。

「宅地化する農地への施策」として、①市長との営農契約等によって長期営農が担保された農業継続農地への生産緑地地区と同様の農業振興施策の実施、②労働力がなく営農は困難だがすぐに宅地化する必要がない農地を市が借り入れることによる市民農園・学校農園などとしての活用についても、指摘されている³⁸⁾。

改正生産緑地法の下で地区区分が明確になされた後においても、自治体側の農業促進施策への意欲が極めて強いことをうかがわせる内容となっている。宅地化農地に対する農業継続に向けての助成措置は、今回の生産緑地法の改正の趣旨に照らして、様々な問題が指摘される場所である。宅地化農地については、当面の営農は認めつつも、将来の計画的な市街化形成を可能にする良好なまちづくり計画の作成に向けて誘導するのが、自治体の責務である。生産緑地についても、将来の宅地の予備地としての性格も含めて、計画的な市街化形成の一環としてとらえられなければならない。

6. おわりに

東京都全体の農業をみると、ほとんどの農地が市街化区域のなかにあることが、基本的な特徴となっている。東京都の都市としての発展にもかかわらず、今回の生産緑地法の改正にともなって、生産緑地としての農地の永続的

な保全を選択した農家の割合が、高くなっている。東京都の指定率は、三大都市圏のなかでも、かなり高い方に位置づけられる。

急速に都市化が進展するなかで、生産緑地を都市計画のなかでいかに位置づけるかが、重要な課題となっている。都市化が最も進展しつつある東京都では、農業の産業に占めるウエイトは急速に低下しつつある。すでに多くの地域において、農地を農産物の供給地として位置づけるという観点は、限界に達している。近年では、いかにして農地を都市環境の向上に役立たせるかという別の視点からの農地の保全策が重要性を増しつつあることは否定できない。

他方、「市街化農地（宅地化農地）」について、現行の法制度のなかで、いかにして良好な市街地を形成するかが、都市政策上のもう一つの重要な課題となっている。東京都のように土地からの収益性が極めて高い地域では、所有する農地の一部を「市街化農地（宅地化農地）」として、賃貸住宅や駐車場などとして運用することによって、固定資産税の宅地並課税分を容易に支払えてしまう。このため、良好な宅地供給にとって望ましい大規模な区画の農地がなかなか供給されにくいといった問題も生じている。

宅地化農地における住宅の大量供給という点については、現行の固定資産税の水準では、保有農地の一部を運用すれば容易に支払えるため、必ずしも直ちにこの目的が達成されるわけではない。むしろ固定資産税の急激な増大は、急激な宅地開発に伴う乱開発やミニ開発につながる可能性があることが、心配されるところである。様々な事情によって営農が困難になる前に、大規模な宅地供給の受け皿となる計画的市街化形成をふまえた都市基盤整備が図られることが望ましい。固定資産税を中心とする土地保有税の強化は、現行法制度の運用はもとよりとして、様々な都市計画制度の新たな運用に支えられなければ、良好な市街地形成をともなった大量の宅地供給などに向けての十分な効果を発揮することはできない。

世田谷区のように著しく都市化が進み、都市のなかに小規模な農地が散在する地域では、宅地供給も含めた良好な市街地形成に向けて、いかにして誘導するかが、重要な課題となりつつある。土地区画整理事業や地区計画制度などを通じての計画的な市街化形成が重要な課題となりつつある。

練馬区のように区画形質の整った大規模農地が多く残存している地域では、「区民農園」の創設を中心として、農地をそのまま市民農園などとして、活用する施策が推進されている。農地を貸与したままで納税猶予制度の適用

が受けられるように、相続税の改正が求められている。

農地をそのまま、周囲の自然環境や民家とともに保全する計画も進められている。農業が一般に自然環境を保護する面だけをもつかどうかは議論の余地があるが、少なくとも長年にわたって自然環境と融和しつつ存続してきた農地について、周囲の自然環境も含めた形で保全することは、有意義なことである。短期間で人工的に造成され管理された都市公園では体験できない魅力的な空間を創造することが、可能である。農地は地域の歴史や文化を伝える生きた資料であり、無機質な都市公園を建設するための用地買収や造成に多額の資金を投じるよりもはるかに有意義で現実的な計画である。

農地を周囲の自然環境を含めて、地域の都市計画の一部として、少なくとも営農を続ける当面の間そのまま保全する方策も、環境の保全にとって有効性が高い。近年では、多くの計画が進められている。

生産緑地の営農が困難になった時点での行政の対応が最も重要である。現行の財政制度では、実質的に買い取りは困難である。相続や30年経過時点であらゆる農地を買い取りの対象とすることは不可能である。良好な都市計画の推進のために行政にとって必要な立地条件や区画形質の良好な農地について、予め選定しておくことが、重要な課題となっている。

大規模農家を多くかかえる小金井市などの都下の多摩地区を中心とした市町村では、未だに産業としての農業が命脈を保っている。23区内の農業と同様な問題をかかえてはいるが、全く同質には論じられない面もある。小金井市では、植木栽培という独自の農業が命脈を保っている。500㎡未満の農地に対するポケットパークやミニ市民農園も含めた農地の保全策が、「アグリタウン構想」として、うち出されている。農地が都市に及ぼす環境面での好影響に配慮したうえで、計画的宅地化が推進されなければならない。

一口に東京都の都市農業といっても多彩である。それぞれの地域に最も適したやり方で都市農地の都市計画上の位置づけを行ったうえで、都市農地を計画的市街化形成に生かすことが、求められている。生産緑地法改正の趣旨に沿った形での生産緑地の保全と、それ以外の農地の計画的な市街化形成に向けて、自治体の側での様々な施策の運用が求められている。

追記：本論文は、平成4年度住宅総合センター調査研究助成金「都市農地の土地保有税強化と自治体の住宅供給対策——年収の5倍で取得できる住宅の実現に向けて」によって執筆されたものである。

<注>

1. 東京都都市農業検討委員会『今後における都市農業の果たす役割と施策の方向』（平成2年11月）1～5ページ。
2. 東京都『農林水産業の概要』（平成5年版）12～15ページ。
3. 東京都労働経済局「都市農業実態調査の概要について」（平成元年12月26日）2ページ。
4. 東京都労働経済局「都市農業施策に関する意向調査の概要」（平成4年10月20日）1～2ページ。
5. 前掲都市農業検討委員会報告 12～16ページ。
6. 前掲都市農業検討委員会報告 19～22ページ。
7. 「東京都農林漁業振興対策審議会中間答申(平成4年10月)」（東京都『農林水産業の概要』平成5年度版183～185ページ）
8. 東京都農林漁業振興対策審議会答申『今後における農林水産業の発展の方向と振興策について』（平成5年6月）1～20ページ。
9. 東京都『東京都優良集団農地育成事業実績(昭和63年度～平成4年度)』1～3ページ。
10. 同上育成事業実績 19～20ページ。
11. 練馬区農業保全構想策定委員会『練馬区農業保全構想(平成4年3月)』1～3ページ。
12. 同上保全構想4～7ページ。
13. 同上保全構想13～15ページ。
14. 練馬区「緑化計画の手引き」1～2ページ。
15. 「みどりの実態調査」21ページ。
16. 練馬区『練馬区の土地利用』（平成5年3月）52～67ページ。
17. 練馬区『景観形成基本計画』23ページ。
18. 練馬区『第2次みどりを保護し回復する計画』（平成3年3月）1～6ページ。
19. 『練馬区農業保全構想(平成4年3月)』20～24ページ。
20. 練馬区条例第20号「練馬区市民農園条例」平成4年3月19日公付。
21. 『練馬区農業保全構想(平成4年3月)』23～28ページ。
22. 「ねりま区報」第892号(平成4年5月21日)

23. 練馬区『ワンルーム形式集合建築物に関する指導要綱』 7 ページ。
24. 「ねりま区報」第 892 号、平成 4 年 5 月 21 日。
25. 練馬区「宅地開発指導要綱」 5 ページ。
26. 世田谷区農協協議会『平成 4 年度農業実態報告書（概要）いま世田谷の農業は'92』 1～10 ページ。
27. 世田谷区農業委員会『平成 4 年度農家基本調査集計表（平成 4 年 8 月 1 日現在）』 14～23 ページ
28. 世田谷区農業振興対策委員会答申『世田谷区における今後の農業と農地保全のあり方について』（平成 4 年 10 月 21 日） 1～3 ページ。
29. （株）社会工学研究所『生産緑地制度改正後の世田谷区の農業振興・農地保全についての調査研究報告書』（平成 4 年 12 月） 1～15 ページ。
30. 同上調査研究報告書 20～24 ページ。
31. 小金井市農業委員会『小金井市農業委員会この 10 年の記録農業委員会制度 40 周年記念』（平成 4 年 3 月 31 日発行） 3～11 ページ。
32. 小金井市農業委員会『小金井市都市農業ビジョン農業のあるまち・アグリタウン小金井を目指して』 1～2 ページ。
33. 小金井市農業委員会『都市農地制度改正等に関する意向調査』 35～43 ページ。
34. 前掲『都市農業ビジョン』 6～7 ページ。
35. 小金井市農業委員会『ふるさと・小金井・農業みどり豊かな農業』（平成元年 3 月） 55～60 ページ。
36. 前掲『都市農業ビジョン』 18～20 ページ。
37. 前掲『意向調査』 69～79 ページ。
38. 前掲『都市農業ビジョン』 20～22 ページ。