

東京の農業の概要と「田園住居地域」

西田 穰（地域計画研究所）

2017 年 4 月に都市計画法が改正され、農地や農業関連施設などと調和した低層住宅の良好な住環境を守る住居形用途地域として新たに「田園住居地域」が創設された。これまでの”市街化区域内の農地は悪者＝宅地化すべきもの”という考え方を一転して、都市内の農地は”あるべきもの”として環境価値を正式に認め、低層住宅地と農地が共存する市街地像を想定したものである（注 1）。

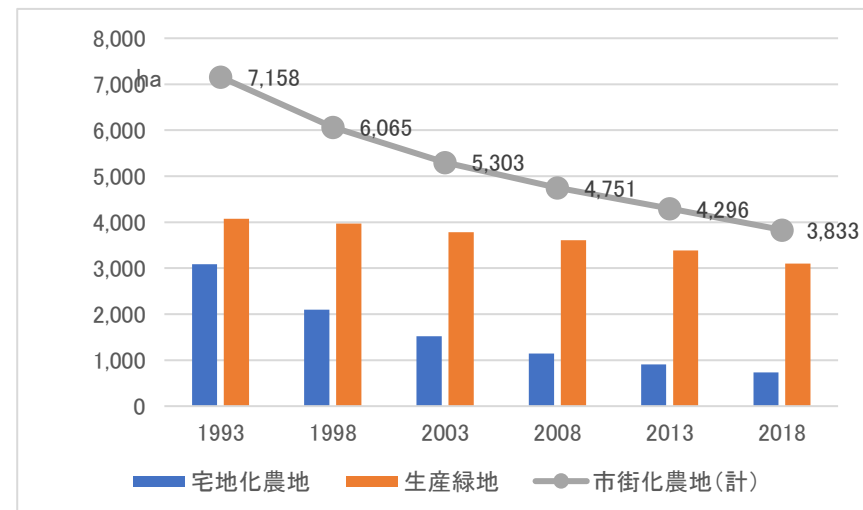
”市街化区域内の農地（以下、市街化農地）を保全すべき”という考え方は線引き当初から問題提起されていた事項であり、農家保護の側面が強かったが 1992 年に生産緑地法が制定され、保全すべき農地を「生産緑地」として指定・保護してきた。多くの農家が高齢化や後継者不在などの問題を抱えてはいるが、大都市の市場優位性を生かした多様な都市型農業が展開され、さらに相続などを契機に脱サラして農家となる後継者が生まれた例も少なくなく、先進事例が積み重ねられてきた。

生産緑地制度は、農業継続を条件に固定資産税の大幅減免（農地課税）と相続税の支払い猶予が受けられる制度で、指定（都市計画決定）後 30 年間は「農地としての管理義務」を負うことになっている。2022 年に 30 年目を迎え、当初指定の生産緑地の約 8 割が指定解除の対象となるのを踏まえた都市農地の保全策として、生産緑地の指定規模の引下げ、農用地内の建築制限の緩和、「特定生産緑地」制度の創設などとあわせた新用途地域創設が行われたのである。

○東京の農業の状況

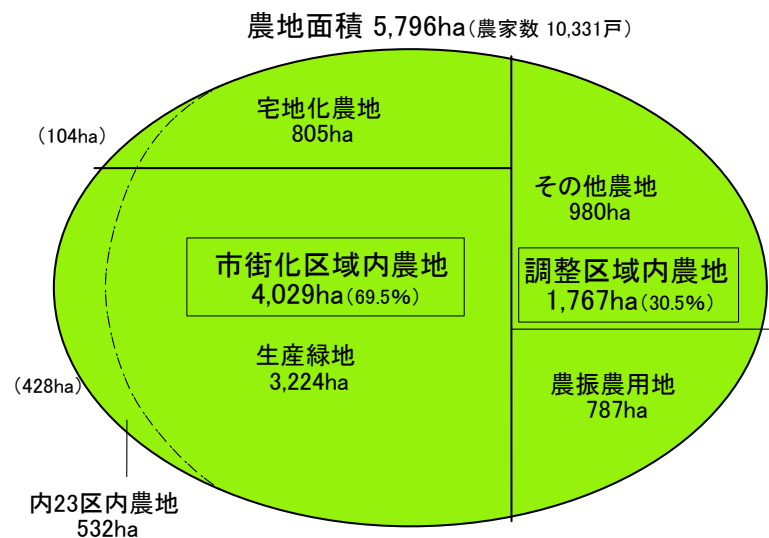
まず簡単に東京の農業の状況をおさらいしておくと、東京の農家数は約 1 万戸で都世帯数の僅か 0.15%、食料自給率はカロリーベースでは約 1% にすぎないが、生産額では 3% であり付加価値が高い農業をやっていることがわかる（2017 年概算値）。2017 年 4 月現在の農地面積は約 5,800ha（0.56ha/戸）、そのうち市街化農地が約 4,000ha で、その 8 割が生産緑地に指定されている。農地の大半は多摩地域にあり、23 区内では練馬・世田谷・足立・江戸川・杉並・葛飾・板橋などの区に計約 530ha あるが、100ha 以上の農地を持つのは練馬・世田谷の 2 区のみである。

図 東京都の農地面積の推移



市街化農地は、農家の選択により「生産緑地」とそれ以外の未指定農地（以下、宅地化農地）に分けられる。当然ながら宅地化農地の減少幅は大きく、「生産緑地」は相続などに伴い指定解除された量も少なくはないが、指定から 30 年経った現在でも約 76%（2018/1993）の農地が残されている。

図 農地のフレーム（東京都）



○農のあるまちづくり (1)「農住型区画整理」

ハード面の“農のあるまちづくり”には、区画整理などの市街地開発事業で「農地地区」を定め保全していく方法と農地と住宅などが混在したまま（つまり現状のまま）農と住の調和を図るややソフトな方法がある。前者は一般に「農住型区画整理」と呼ばれるもので、通常の区画整理事業では全てが住宅地等の市街地化してしまうのに対し、営農継続意欲をもつ農家を中心に設立した「農住組合（農住組合法）」（注3）が、農地を集約して宅地化する区域と区分する（農用地区域の設定）ことで農地を保全していく仕組みである。近年は一般の区画整理事業でも規制緩和で農地を集約・保全する事例も増えており、これらの保全農地は生産緑地に指定され、30年間の営農継続を協定するのが通例である。

○農のあるまちづくり (2)「農の風景育成地区」

後者のソフトな方法が通常の方法である。ゴマ塩型に残された農地を、生産緑地指定とともに都市農業振興策・市民農園制度の拡充などで保全していくが、徐々に農地が蝕まれていく事を阻止することは難しく、また、通常指定される第一種低層住居専用地区では建物用途・規模の制限から直売所や農業用倉庫など農業振興施設の建築が難しいという都市側・農業側両面からの問題を抱えている。このようななかで、東京都が2011年に創設した「農の風景育成地区」（注4）は、都市農業の優位性と地域ぐるみの力で農村的な地域環境を“面として保全”し

ていく試みで、現在、世田谷区の喜多見、練馬区の高松及び南大泉、杉並区の成田西・南荻窪の4地区が指定されている。

○「田園住居地域」の指定に向けて

「田園住居地域」については、制度化からまだ時間が経っていないため、現在のところ都内での指定事例は無い。都区部で農地面積が大きい世田谷区、江戸川区、杉並区、区部に隣接する武蔵野市、西東京市などの都市計画審議会議事録を読んでも、各自治体とも”行政としては関心はあるが、指定の得失について勉強してみたい”程度の回答になっている。

なお、あきる野市が五日市線沿線の武蔵引田駅周辺の土地区画整理事業で農地の集約化を計画しており、保全農地を含む住宅地区に指定を検討している様で、これは農住型区画整理に近い方法となり比較的に実現しやすいのではないかと思う。地区計画制度が創設された時に、主目的とした”スプロール市街地の整序型”地区計画はなかなか実現せず、区画整理や団地開発後の住環境の保全・担保を目的とした「計画市街地の保全型」が事業に合わせて多数できたのと同様である。

制度イメージに一番近い地区事例としては都の「農の風景育成地区」がある。例えば、練馬区の高松地区や農家主導の市民農園が多く集積する大泉地域などで、先導的に導入される事が期待される。

注1：

都市農地の位置づけが変わる経緯については、後藤光藏「東京の農業の目指すべき方向」『まちと暮らし研究』No.11（2010.12）27-32頁に詳しい。2009年に国土交通省社会資本整備審議会小委員会報告に『「農」との共存』がうたわれ、これまでの見方を180度転換し、都市内の農地・農業の生産機能を評価し、将来にわたって年に有用なものと位置づけられた（上記後藤論文）。その後、2015年4月の都市農業振興基本法の制定、2018年の税制改正（田園住居地域内農地の優遇措置）を経て、正式に都市農地を保全が制度化された。

注2：「田園住居地域」のイメージ

田園住居地域は、農業の利便の増進を図りつつ、これと調和した低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するために定められる地域

住宅系用途地域の一類型

【開発規制】

- ・ 現況農地における1 土地の造成、2 建築物の建築、3 物件の堆積を市町村長の許可制とする。
- ・ 駐車場、資材置き場のための造成や土石等の堆積も規制対象
- ・ 市街地環境を大きく改変するおそれがある一定規模(政令で 300 m²と規定)以上の開発等は、原則不許可

【建築規制】

- ・ 低層住居専用地域に建築可能なもの(住宅、老人ホーム、診療所等など)
- ・ 農業用施設(農産物直売所、農家レストラン、自家販売用の加工所等 500 m²

以内など)

注 3：

1980 年に制定された農住組合法は 10 年間の時限立法で、期間延長を繰り返してきたが、2011 年の法改正時に農住組合の新規設立が打ち切られた。

注 4：

都市部において比較的まとまった農地や屋敷林等が残り、特色ある風景を形成している地域を、将来にわたり風景を保全、育成するとともに、都市環境の保全、レクリエーション、防災等の緑地機能を持つ空間として確保することを目的に区市町が指定する。

図 練馬区高松地区「農の風景育成地区構想図」

