

生産緑地の位置づけと次の30年における都市農地・都市農業

東京大学大学院 新領域創成科学研究科 寺田 徹
てらだ とおる

1. はじめに

日本の住宅市街地の多くは、20世紀を通じた都市部への人口移入、それに伴う市街地の拡大の中で形成された。その過程でかつての近郊農村は市街化されたが、完全に市街化され、現在では都市景観のみがみられる地域もあれば、まちを歩けば所々に農の風景が残る地域もある(図1)。後者のような、いわゆる農住混在市街地において、市街地に残存する都市農地は、農の風景を構成する重要な要素のひとつであり、その保全において現在最も重要な役割を果たしているのが生産緑地(地区)である。

本稿の前半では、都市農地をめぐる社会の関心の変化を整理した上で、生産緑地の位置づけを議論する。具体的には、都市農地を「資源」として捉え、多様な資源性を有する都市農地のどのような側面に社会の関心が集まってきたかを整理し、その流れの中での生産緑地の位置づけを議論する。後半では、生産緑地法において30年という時間に大きな意味があることに鑑み、現在を起点とする次の30年における都市農地・都市農業の位置づけや今後必要となる学術、実務上の課題などについていくつかの論点から論じる。



図1 西東京市下保谷～練馬区南大泉にかけての土地利用変化(国土地理院撮影。左が1961年、右が2019年)

2. 都市農地の資源としての3つの側面

都市農地を資源として捉えてみる。これは、都市農地が何に対して有用な存在か（どのような価値を持っているか）を考えることに等しい。第一に考えられるのが、農業のための資源という点である。都市農地は当然ながら農地形態のひとつであり、農業を営む場としての資源的価値、すなわち「農業資源」としての価値を有している。もしそれが都市農地における唯一の資源的価値であれば、土地市場に強く介入する生産緑地法などの制度は必要ない。そうした制度が必要となった理由は、都市農地が、その立地の良さゆえに、土地市場において高値で売買できる価値、すなわち「土地資源」としての価値を有しているからである。農業資源としても土地資源としても価値を有するがゆえに、営農を続け生産緑地に指定するのか、土地を売却するのかという判断に迫られるのである。加えて、昨今の社会的な価値基準の中で無視できなくなっているのが、環境や社会文化面での価値である。具体的には防災や景観、レクリエーション面での機能、あるいは生物相保全や雨水浸透といった各種生態系サービスなどに関わる価値である。これらは都市緑地に期待されている価値

と同様であるため、ここでは、「緑地資源」としての価値と呼称することにする。

都市農地を、農業資源（農業経営の物的基盤）、土地資源（土地市場の取引対象）、緑地資源（多面的機能やサービスの源）という3つの資源性をもつ存在として捉えるとき、社会の中でそれらのどの資源が重視されるかが、時代によって変容することに気が付く（図2）。都市農地の多くはかつての近郊農村の農地であり、そこは日々の自給に加えて都市部の消費者のための生鮮野菜を生産する場であり、農業資源としての価値が最重視されていた（A）。その後、とりわけ戦後の都市部への人口集中により、市街地の無秩序な拡大抑制が都市計画の重要命題となり、その対策が新都市計画法（1968年）の線引き（区域区分）制度により講じられたわけだが、これにより農地が市街化区域へ組み込まれたことが決定的となり、都市農地の土地資源としての価値が無視できないものになっていく。地価の高騰により土地資源としての価値がますます高まる一方、周囲が市街化されることによって農地面積が縮小するなど、営農環境が悪化し、農業資源としての価値が下がっていく（B）。その一方で、貸し農園のように土地資源と農業資

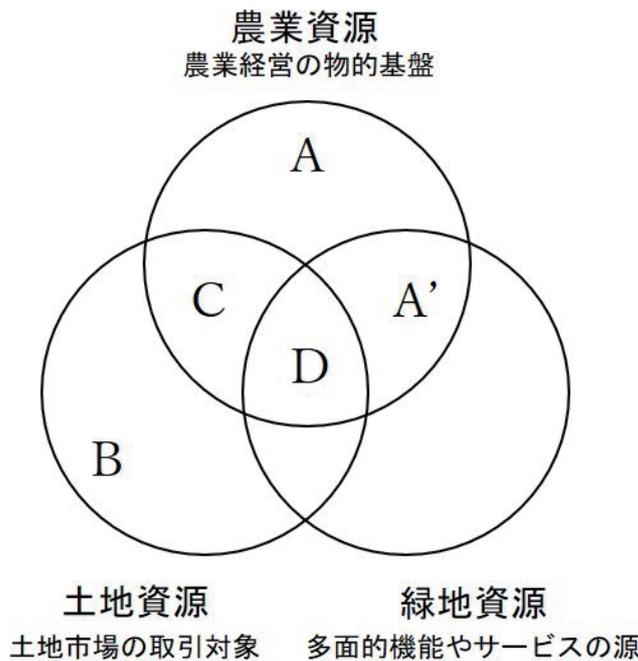


図2 資源として捉えた都市農地（AからDへと価値の捉え方が変化してきたことを示す）

源の両者をうまく組み合わせた新たな営農形態が登場し、生産品目の少量多品目化、直売など市場外流通の導入、あるいは施設園芸や果樹栽培による生産物の高付加価値化といったように、地価が高く消費者が近接する都市農業ならではの営農面での工夫がみられるようになる。このように周囲の社会経済的、空間的変化に順応することで、昨今みられる都市農業が成立し、農業資源としての新たな価値が見いだされた。こうして都市農地は土地資源としての高い価値を持ちながら農業資源としての独自の価値も有するようになり (C)、バブル期の地価高騰も相まって、1991年の改正生産緑地法の際には宅地化する農地と営農を継続する農地との峻別を迫られることになる。緑地資源としての価値は、生産緑地法の理念には従来より掲げられているものの、実態としては、1995年の阪神淡路大震災を契機とした防災協力農地の協定締結、1996年の東京都練馬区における農業体験農園の制度化などを契機として認められはじめ、近年では2017年の都市緑地法改定により、農地が都市緑地のひとつに位置付けられており、農地の有する多面的機能を根拠として緑地として積極的に保全する方針が明確化されている (D)。農地の緑地資源としての価値については、例えば景観面 (渡辺ら、2001)、内水氾濫抑制 (飯田ら、2015) などの定量的評価があり、自治体としても価値の貨幣換算を行っている (東京都産業労働局、2016)。

生産緑地法と都市農地の3つの資源的価値との関係を整理すると、1991年の改正生産緑地法は、農地所有者に営農を続ける農地と宅地化する農地との峻別を迫るものであったため、図2においてCの状況に置かれていた都市農地を、A(生産緑地)またはB(宅地化農地)へと峻別するものと捉えられる。また2018年の都市農地貸借法は、生産緑地を貸借した場合も土地所有者に係る税制優遇を認めるものであるが、これは所有者自らが農地を維持管理すること(自作農主義)よりも、農地が都市の中に残されることによる公益的価値をより重視するという発想の転換を表している。図2で整理すると、従来はAに位置していた生産緑地が、

現在はA'の位置で捉えられるようになっていると理解できる。

3. 特定生産緑地への移行

いわゆる生産緑地の2022年問題を回避するため、生産緑地の指定面積が多い自治体の多くで、土地所有者に対する特定生産緑地への移行(生産緑地の10年延長)の呼びかけが進められている。三大都市圏特定市における生産緑地の面積は12209haであり、うち1992年に指定されたものは面積ベースで約8割となっている(図3)。首都圏1都3県において、各都県の中で生産緑地の面積が多い5自治体、計20自治体を対象に2021年4月末に実施した調査では、1992年に生産緑地指定された農地のうち78%(面積ベース)において、特定生産緑地への申請もしくは申請に対する同意があると報告されている(日本経済新聞2021年5月20日朝刊)。また1992年指定の生産緑地を有する199の自治体に対して国土交通省が2021年9月末に行った調査では、面積ベースで全体の81%の生産緑地は申請済みもしくは同意があるという結果になっている。

1991年の改正生産緑地法の際には、土地所有者は非常に短い期間の中で、所有する農地を生産緑地指定するか宅地化農地にするかの判断を迫られたが、今回は2015年の都市農業振興基本法の制定を皮切りに順次、2022年問題を回避するための一連の法改正を進めてきており、国や自治体、農業関連団体としても所有者に対して呼びかけや説明会を行うなど、生産緑地の延長に対して丁寧な対応がなされてきている。このことが先の調査の高い申請・同意率に繋がっているものと考えられる。

当初危惧されていたような、生産緑地の買取り申出が一斉に出され、宅地化可能な土地が大量に発生するという事態は想定されないと考えられるが、後継ぎがおらず貸借も希望しない生産者も当然ながら一定は存在しており、ある程度生産緑地の宅地転用は免れない。また特定生産緑地は2022年問題を10年先延ばしにするものとも捉えられるため、農地を「都市にあるべきもの」とし



図3 三大都市圏特定市における生産緑地・市街化区域内農地の面積推移（国土交通省資料「特定生産緑地指定の手引き」より抜粋）

て保全していくのならば、次の判断が迫られる2032年に向けて、いっそう対策を強化していく必要がある。その根幹となるのは都市農業振興であり、担い手の育成、供給機能強化のための技術指導、地産地消の流通体制の強化、都市住民の参加を促す各種施策の実施、ロボット技術やICTなど先端技術を活用するスマート農業の推進など、様々な支援を継続して行うことが重要である。担い手については都市農地貸借法により今後は多様化すると考えられ、現在でも、経営拡大のため別の都市農家が借入れる、体験農園を運営するため組合員の農地を農協が借り入れる、新規就農者が借入れるといった例が報告されている（農林水産省、2020）。今後は民間企業、非営利団体などによる借入れも増加すると考えられ、それを適切に仲介するための組織や施策についてもニーズが高まっていくだろう。

4. 次の30年における都市農地・都市農業

現在、1991年の改正生産緑地法から30年が経過しており、その間、社会における都市農地の位置づけも大きく変化してきた。同様に、これから30年後には都市や地域社会のあり方、都市農地のあり方も大きく変化すると考えられる。ここから

は、現在萌芽的にみられる変化の兆しを参照しながら、次の30年における都市農地・都市農業の位置づけや、今後必要となる学術、実務上の課題などについて、いくつか例を挙げて議論する。

(1) 都市の持続可能性を高める場として

SDGsは持続可能な開発のための2030年までの目標であるが、その後も世界の都市人口は増加し続けると予想されており、次の30年で都市の持続可能性を高めていくことは、地球環境を持続可能なものにするための人類の共通目標と言ってもよい。日本の都市経営においても、次の30年は持続可能性を高めることを目標とすべきだし、その中で都市間競争が起こることが望ましい。どのような状態を持続可能性が高いとするかは、評価のスケールや都市の種類により異なると考えられるが、本稿で議論している住宅市街地においては、防災、安全・安心、利便性、周辺環境などに優れ、一定の住み替え需要により適度に人口が維持され、教育面、文化面での成熟度が高い過ごしやすいコミュニティであること、またその中で環境面での負荷が最大限に低減されていることなどが条件の候補となる。

都市農地の存在は、オープンスペースが確保さ

れることによる防災機能の向上のほか、農業が営まれそこに都市住民が関わることによる教育、レクリエーション面での効果、また農の風景の形成による文化的、景観的な貢献、さらには直売や農家レストラン等による新鮮な農作物や健康な食の提供など、住宅市街地の持続可能性向上に対して、様々な面で有利に働く。住居系用途地域のひとつとしての田園住居地域の創設（2017年）は、まさに都市農地、都市農業のこうした側面に注目するものである。2020年に新たに創設された農地保全型の地区計画制度も合わせて、それらの指定数を増やしていくためには、住宅市街地の持続可能性指標を開発し、都市農地・都市農業が住宅市街地の持続可能性にどの程度貢献するかを客観的に示すことが有効と考えられる。新たな市街地開発の持続可能性を評価する指標については、米国のLEEDや日本のCASBEEなどの認証制度において検討され実際に使われているが、既成市街地の評価

指標は検討が不足しており（山下ら、2017）、学術・実務の両面から、次の30年に向けた検討が必要である。

仮にそうした評価体系が構築され、都市の持続可能性を強く意識した都市経営が行われるようになれば（そうならなければいけないが）、都市農地・都市農業の存在意義は上位計画における達成目標の下で検討されるようになり、その保全に向けた動きが現在よりも活発になることが予想される。コミュニティガーデンなどの農的活動が盛んなニューヨークにおいては、持続可能性の観点から都市農業を評価する動きがみられ、都市農業に関連する諸活動が健康、社会、経済、生態（環境）のどの側面に関係するかが一覧できるよう可視化されている（図4）。日本においても、数百年続く都市農家が現存し、地産地消が活発に行われ、農の風景を継承し続けているという諸外国が羨む現状を持続可能性の観点から評価し、国際的にも発

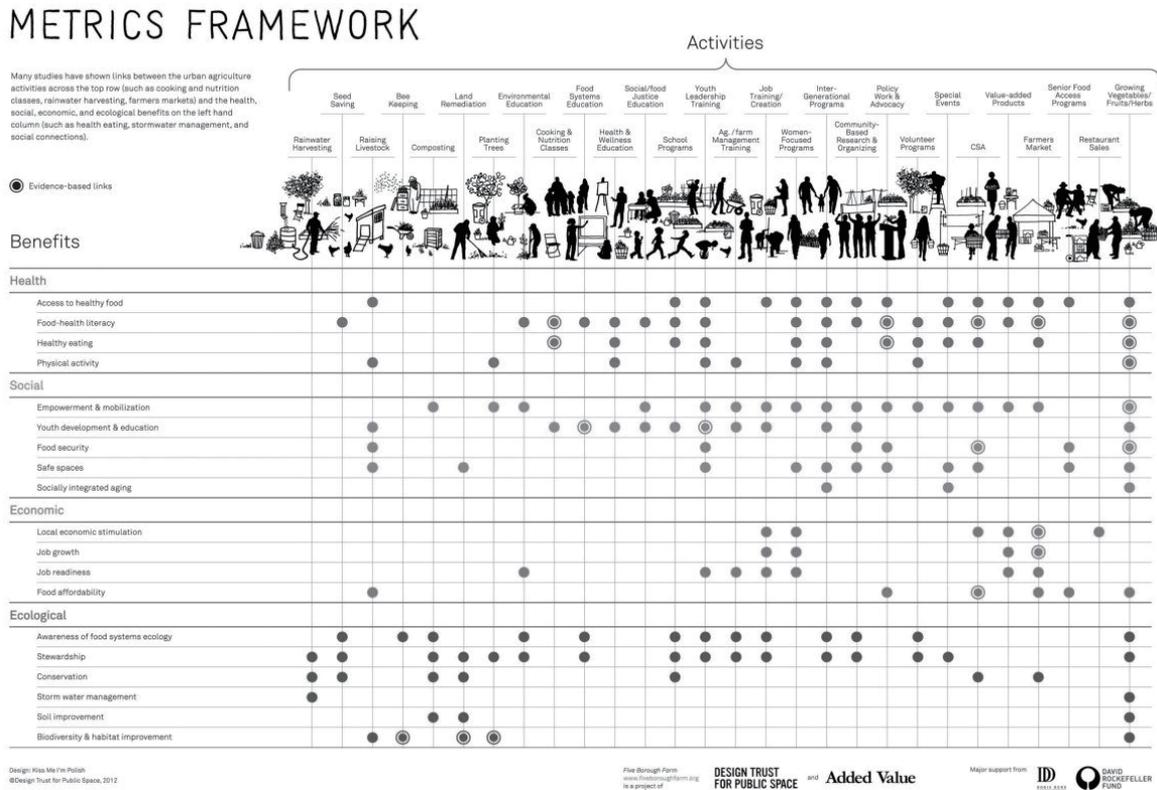


図4 ニューヨークの都市農業における諸活動と4つの便益とのマトリックス（2019年から2015年に展開されたDesign Trust for Public SpaceによるFive Borough Farmプロジェクトの成果物から抜粋。http://www.fiveboroughfarm.net/pdf/5BF_Metrics_poster.pdf）

信していくことにより、都市農地・都市農業の意義をよりいっそう社会に浸透させていくことが重要である。

(2) 社会的包摂の場として

個人が多様な価値観をもって社会生活を営む現代社会においては、異なる他者どうしがそれぞれの価値観を理解・尊重し、例えそれぞれの考えが異なろうとも共存できるような社会やコミュニティのあり方が問われている。この点において、農業あるいは自家消費を中心とする農的活動は、どのような人でも何らかの形で関わることができ、また食・環境・健康といった昨今注目を集める分野との関連が深いため、属性や興味の異なる他者どうしが集い協働する接点になり得る。

人口に占める移民の割合が高い北米や欧州の都市においては、コミュニティガーデンや多文化共生ガーデンといった農的活動の場が、社会的包摂の機能を有し、地域コミュニティの安定化に対して重要な役割を果たしている(寺田,2018; 新保,2020)。また移民包摂の先進国であるカナダでは、トロント郊外に位置するブラック・クリーク・コミュニティ・ファームにおいて、様々な出自の移民が農園での仕事を通じて能力や経験を高め、移民として支援される立場から移民を支援する立場へと自身の役割を変化させていたことが報告されている(Bessho et al., 2020)。在留外国人が増加傾向にある日本においても、外国人が参加する農的活動として、神戸市長田区の空き地を活用した多文化共生ガーデンや、外国人定住者の割合が5割強を占める愛知県知立市昭和地区のもやいこ農園(もやいこは三河地方の方言で「一緒に何かをする」の意)などの例がみられる。都内においては23区初の例として杉並区が運営し農福連携を目的とする「すぎのこ農園」を2019年に開園しており、障がい者・高齢者の生きがい創出、若者の就労支援、福祉施設や子ども食堂への農作物の提供などを始めている。農福連携、園芸療法、学童農園など、福祉・教育面からの都市農地の活用は既に例がみられるが、今後は、生産・加工・販売・

ブランディング・観光などを一体化して本格的な農業経営を行い、そこに社会的弱者を含めた様々な人材が関わるような事業体も生まれてくる可能性がある。そうした事業体が生産緑地を借入れる例も将来みられるようになるだろう。

筆者が勤務する東京大学柏キャンパスにおいても、留学生、外国人教員、社会人学生が増加しており、老若男女が国籍問わず集まり、協働する場が形成されつつある。これからの30年、超高齢化社会の先に突入する日本では、労働力の確保やイノベーションの誘発の点から、様々な分野でその傾向が拡大していくと予想される。都市農業においても、性別・年齢・国籍等によらず、多様な価値観やバックグラウンドを持った人材が関わっていくことにより、社会的包摂の場として機能するとともに、様々な新しい価値が引き出されることが期待される。

(3) まちづくりとの一体化

現在、地域活性化やまちの課題解決を目的とするまちづくり活動と、都市農業とが連携する事例が萌芽的にみられるようになってきている。都市に立地し、都市で営まれるという都市農地・都市農業の優位性を最大限に活かすためには、地域・まちの資源としての都市農地、都市農業という位置づけをよりいっそう強化し、次の30年はそうした連携事例を各地で増やしていくことが望ましい。

東京都国分寺市においては、こくベジプロジェクトと呼ばれる国分寺の農業、国分寺産の農畜産物(こくベジ)のPR、ブランディング事業が展開されており、地元飲食店によるこくベジを使用したメニューの展開、地産地消のための配達事業、認知を高めるための各種イベントの実施などが、地域の多様な主体が参画する形で行われている。こくベジプロジェクトは、2015年度に国分寺市が地方創生交付金を活用した観光振興事業を開始したことに端を発しているが、それ以前からぶんぶんウォーク(まちあるきイベント)や地域通貨ぶんじプロジェクトなどのまちづくり活動が活発に行われており、そこに参画していた市民、農家が

こくベジに参画したことで取り組みが活性化し、多様な主体が連携するネットワーク型の組織運営へと発展し、現在に至っている（秋武ら、2021）。こくベジプロジェクトは、地域の飲食店や地域住民が地産地消に参加し、国分寺市の都市農業や都市農地保全を支援する、いわゆる CSA（Community Supported Agriculture）の取り組みとしても捉えることができ、地域コミュニティが一体となり都市農業に関わることで、ブランディングによる地域価値の向上やまちの魅力向上にもつながっている。

また千葉県柏市においては、空き地や樹林地のコミュニティによる利用を支援するカシニワ制度が2010年から運用されており、その一例として、柏駅近くの空き地を使った地産地消マルシェ（路地裏マルシェ）が2016年から行われている。またその取り組みが発展する形で、駅前のペDESTリアンデッキでのマルシェ、駅前の空き家を活用した実店舗（ろじまる）での野菜販売も行われている。一連の都市農業支援活動は、事業化ノウハウを有するまちづくりNPOによる支援のもとで展開されている（秋武ら、2021）。

まちづくりの視点からは、現存する都市農地の保全やそこで展開される都市農業の支援に関与していくほか、転用後の土地利用に対する配慮も重要である。都市農地のほぼすべてが民有地である以上、土地資源を活用するという側面から、一定

の農地が転用されることは免れない。地価が高い地域では農地の一部を他の用途（不動産経営等）で活用して得られる収入がなければ農業を維持できない土地所有者も多く、むしろそうした収益構造を有する農家は農地の保持意識が高いという研究成果もあり（Yagi and Garrod, 2018）、農業経営上は営農と土地活用を一体的に捉えることが必要である。例えば農地転用後、アパート経営を営む農家は多く存在するが、次の30年においては、築年数が経過したアパートの設備更新やリノベーションが必要となることが予想される。農家と建築家が協働し、シェアスペースと菜園付きのアパートへのリノベーションを行った例として、東京都足立区のワカミヤハイツが挙げられるが（図5）、このように、農をテーマとした差別化を図り、付加価値を創出するような新たな開発のあり方と、それを支援する組織、制度の構築が望まれる。

引用文献

1. 渡辺真史・横張真・田中伸彦（2001）：開放性発現に資する都市内農地景観の解明．都市計画論文集 36, 265-270.
2. 飯田晶子・大和広明・林誠二・石川幹子（2015）：神田川上流域における都市緑地の有する雨水浸透機能と内水氾濫抑制効果に関する研究．都市計画論文集 50(3), 501-508.
3. 東京都産業労働局（2016）：都市農業・農地が有する多面的機能の経済的評価に関する調査報告書．43pp.



図5 農家が経営するアパートのリノベーションの例（ワカミヤハイツ，東京都足立区）（設計：落合正行，撮影：堀田貞雄）

4. 農林水産省 (2020) : 都市農業にトライ！魅力と未来ある都市農業を目指して. 53pp.
5. 山下嗣太・林憲吾・森宏一郎・内山愉太・藤井豊展 (2017) : City Sustainability Index (CSI) の開発. 都市計画論文集 52(1), 63-71.
6. 寺田徹 (2018) : 社会的公正を志向するニューヨークの都市農業. 都市計画 332, 66-69.
7. 新保奈穂美 (2020) : 多文化共生ガーデンの社会的役割と運営方法. グリーン・エージ 47(2), 12-15.
8. Bessho, A., Terada, T., and Yokohari, M. (2020) : Immigrants' "Role Shift" for Sustainable Urban Communities: A Case Study of Toronto's Multiethnic Community Farm. Sustainability 12(19), 8283.
9. 秋武優梨菜・柏原沙織・寺田徹 (2021) : まちづくり団体による都市農業の市場外流通支援の特徴と課題. 都市計画論文集 56(2), 368-376.
10. Yagi, H., and Garrod, G. (2018). The future of agriculture in the shrinking suburbs: The impact of real estate income and housing costs. Land Use Policy, 76, 812-822.