

都市農地の保全と価値創造に関する検討について

西東京市 都市計画課 主事 山倉 彩花
 やまくら あやか
 同 主事 諸角 竜之介
 もろずみ りゅうのすけ

はじめに

西東京市は、武蔵野台地のほぼ中央にあり、東京都心の西北に位置し、東西 4.8 km、南北 5.6 km にわたり、面積約 15.75 km²です。北は埼玉県新座市、南は武蔵野市及び小金井市、東は練馬区、西は小平市及び東久留米市に接しています（図1）。

平成13年1月21日に田無市と保谷市が合併し、21世紀最初に誕生した市であり、江戸時代に青梅街道の宿場町として栄え、北多摩の商業の中心地として発展した田無市と、同じく江戸時代に武蔵野の新田開発、後に東京の近郊農村として発展した保谷市の2つのまちが1つになって、多摩地域5番目の人口規模を有する市として発展してきました。市内には、北に西武池袋線、南に西武新宿線が東西に通っており、計5つの駅が立地しています。都心まで約20分程度と交通利便性が高い立地であることからベッドタウンとしての特色が強いまちとなっています。

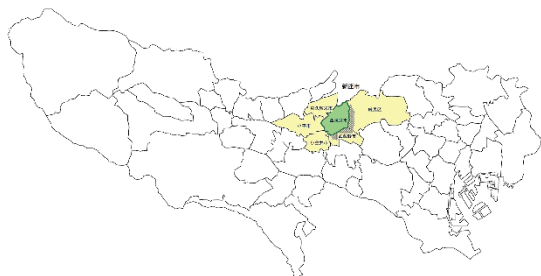


図1 東京都における西東京市の位置

農地・みどりに関する現状

西東京市では、急激な人口増加によるスプロール^{※1}的な住宅開発が進みましたが、現在も市内には多くの都市農地が残っており、農地が混在するような形で住宅地が形成されています（図2）。



図2 西東京市内のキャベツ畑

全国的には人口減少により開発圧力は徐々に弱まってきてはいますが、西東京市は平成29年3月31日に人口20万人を突破し、いまだ人口が微増しており、住宅開発の需要は依然高い状況です。一方、都市農地については年々減少傾向にあり、平成5（1993）年の農地面積と令和2（2020）年の農地面積を比較すると、47.0%減少しています（図3）。その内訳を比較すると生産緑地面積は35.1%、生産緑地以外の市街化区域内農地面積は、77.0%

※1 都市の急速な発展により、市街地が無秩序・無計画に広がっていくこと。

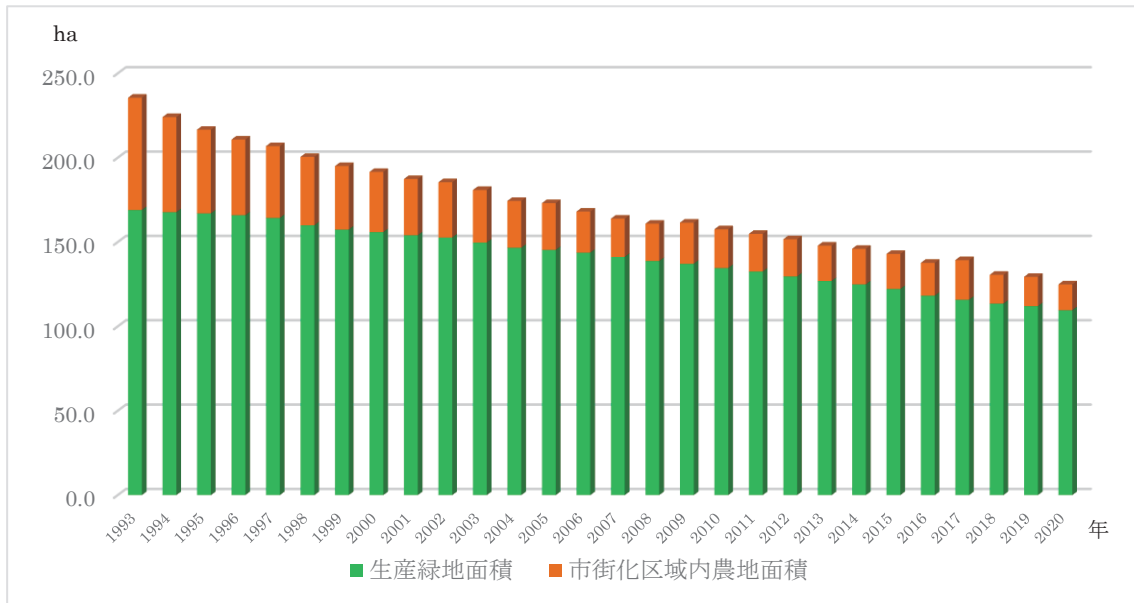


図3 西東京市における都市農地面積の減少率

の減少となり、生産緑地は相続等により、年間約2 haの割合で減少を続けています。

年々、減少傾向にある都市農地ですが、平成27年に都市農業振興基本法に基づき、都市農業振興基本計画が閣議決定され、都市農地を「宅地化すべきもの」から都市に「あるべきもの」へとその位置付けを大きく転換されたことを受け、コミュニティ・福祉・防災・教育などの多面的な機能が評価されてきています。また、都市住民の食に対する関心の高まりや、ゆとりや潤いを求めるライフスタイルの変化から、新鮮な農産物の取得や子どもたちの農作業とのふれあいなど都市農業に対するニーズの高まりとともに、都市農業への評価が高まってきています。

令和3年4月1日時点で本市における一人当たり都市公園面積は1.3㎡で、東京都23区の平均2.9㎡と多摩26市の平均7.0㎡と比較すると少ない状況です。一方、平成29年度に実施した市民意識調査^{※2}では、西東京市のイメージとして、「まちなかの自然（公園、農地等）が豊かである」という回答が53.7%でした。また、西東京市は住み心

^{※2} 西東京市住民基本台帳に登録され、無作為に抽出された18歳以上の男女を対象とした。

地が良いと回答した方のうち、「まわりに公園や緑が多い」ことを理由とした方は44.9%でした。この結果から、本市にとって都市農地は住宅地の中にある貴重な“みどり”であると考えられます。

また、市の取組みとしては、平成29年6月に施行された生産緑地法の改正に伴い、平成30年4月に生産緑地地区に定めることができる区域の規模を500㎡以上から300㎡以上とする条例を施行しました。また、全国的に多くの生産緑地が指定期限である30年を経過する令和4（2022）年を控え、市内の生産緑地について、指定期限を10年延長する制度である特定生産緑地に指定していただくために、生産緑地所有者に対する制度の周知や指定のアプローチを実施しており、令和4年1月末時点で指定対象の生産緑地所有者のうち、約8割が特定生産緑地の指定申請をしています。

専門部会の設置

西東京市では、都市計画行政の円滑な運用を図るため、都市計画法の規定に基づき、西東京市都市計画審議会（以下「審議会」という。）を設置しています。都市計画は、都市を規制・誘導するものであり、住民の生活に影響を及ぼすことになる

ため、都市計画を定める際には、本市では学識経験者、市民代表、警察、消防職員や市議会議員で構成される審議会に対して、市長が付議及び諮問し、調査審議を経て決定することとしています。

審議会では、生産緑地を削除する都市計画変更の議題を審議するたびに、この減少に歯止めをかけられないかという議論がされてきましたが、平成28年11月の審議会において、「緑地の減少については全国的な課題だが、行政機関で検討するだけでなく、審議会から市長に対して提言を示すことも重要ではないか」とのご意見がありました。

平成28年11月時点の西東京市都市計画審議会条例（以下「審議会条例」という。）には、審議会から市長に対する建議について規定はありませんでしたので、平成29年3月に審議会条例を改正し、審議会から市長に対して建議ができる規定を追加するとともに、特定の事項を調査・検討するための専門部会を設置できる規定を追加しました。

条例改正を受け、同年5月には「生産緑地に関する専門部会」（以下、「専門部会」という。）が審議会の下部組織として設置され、審議会委員であり、かつ都市計画を専門とする学識経験者（東京大学・村山顕人准教授）を専門部会長とし、同じく審議会委員である農業委員会会長や、みどりの分野に詳しい専門家に参加していただき、検討を開始しました。

その後、都市農地のあり方について専門部会で検討する中で、様々な観点から検討を行うため、平成30年9月より、まちづくり・税部門の専門家に新たに参加していただき、計6名の学識経験者で検討を進めていくこととなりました。

専門部会と大学の連携

専門部会の検討と並行し、専門部会長が所属する東京大学では、大学院工学系研究科都市工学専攻の「都市プロジェクト演習」において、平成29年度には「東京郊外にけるエコディストリクト」^{※3}

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—、平成30年度には「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—」をテーマとし、市内でも生産緑地が多く残る向台町地区と住吉町地区（図4）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等を、大学院生が行いました。

また、上記の演習がさらに発展し、東京大学とトリノ工科大学（イタリア）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いました。

専門部会において、生産緑地の保全について検討していた本市では、これらの取組と連携を図り、その成果を広く市民の方々にご覧いただくため、平成30年9月に市立いこいの森公園内でオープンハウス形式によるポスターの展示会や、専門家を交えたミニシンポジウムを開催しました（図5）。

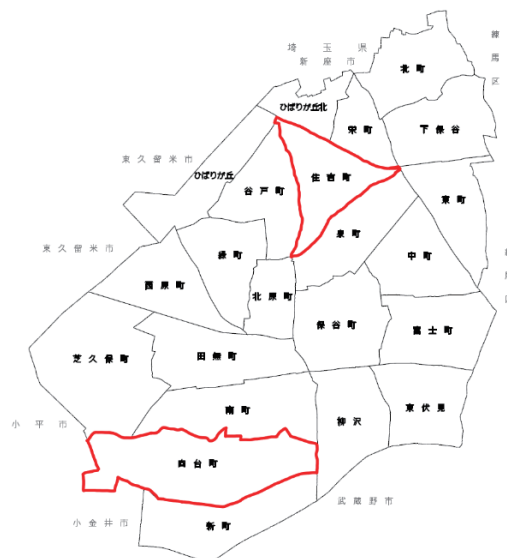


図4 東京大学大学院都市プロジェクト演習における対象地区

^{※3} 地区スケールで雨水の管理や緑化、エネルギーの供給などを行うことにより、環境負荷の小さい街をつくる枠組み。



図5 展示会・ミニシンポジウムチラシ

展示会では、東京大学とトリノ工科大学の大学院生が共同で作成した「みどりと水」「農のある暮らし」「エコなまち」をテーマとした西東京市のまちづくりに関するポスター展示を行いました（図6～7）。

ミニシンポジウムでは、東京大学とトリノ工科大学で行ったワークショップの成果の発表を行い、「農のある暮らしと「健康」応援都市^{※4}」に関するパネルディスカッションを行いました（図8～9）。パネルディスカッションでは、トリノ工科大学の准教授3名に、「イタリアから見た西東京の印象と可能性」について、1人ずつお話しいただき、都市整備部（現：まちづくり部）都市計画課長より、「西東京市の都市農地の現状と課題」について行政の立場から現状と課題を報告したのち、専門部会員でもある東京大学特任講師より、「都市農地

^{※4} 西東京市は平成23年に「健康都市宣言」をし、平成26年7月8日にはWHO（世界保健機関）西太平洋地域事務局の呼びかけにより創設された「健康都市連合」に加盟した。これは都内多摩地域の自治体で初めての試みであり、西東京市では、こころやからだの「健康」はもとより、地域やまち全体の健康を市民とともに考え、支えあうまち「健康」応援都市を目指している。

保全の意義」についてお話しいただきました。



図6 ポスター展示の様子①



図7 ポスター展示の様子②



図8 パネルディスカッションの様子①



図9 パネルディスカッションの様子②

審議会から市長への建議

平成30年度は、専門部会を中心として、審議会の意見も取り入れながら検討が重ねられ、平成31年2月に、審議会から西東京市長に建議するための「西東京市都市農地の保全と価値創造に関する提言」（以下「提言」という。）の骨子案が作成され、平成31年4月に審議会にて審議のうえ提言を決定し、西東京市の都市農地の保全をさらに積極

的かつ総合的・体系的に推進することを求めるため、令和元年7月に審議会から西東京市長に対し、建議されました（図10）。

提言は、生産緑地を含む都市農地が年々減少する中で、都市農地の保全の手法や施策展開の方向性について、様々な観点から検討いただいた内容となっています（図11）。



図10 建議の様子

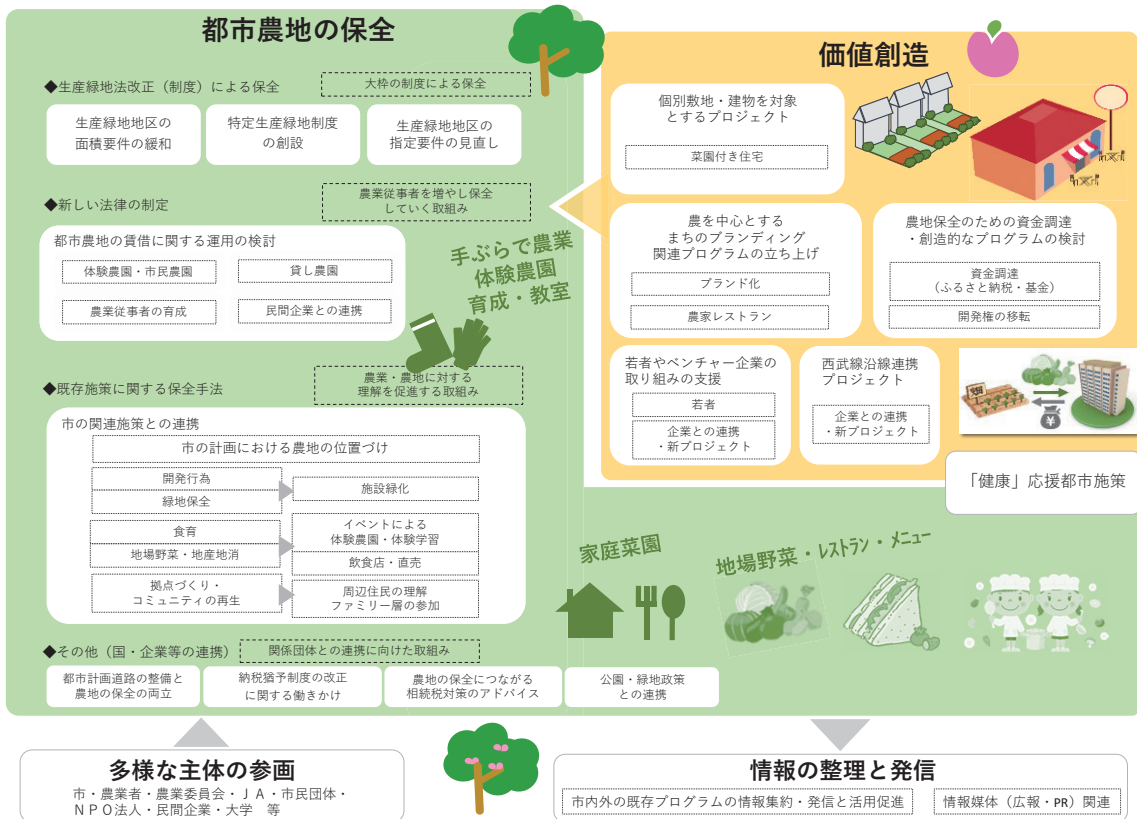


図11 都市農地の保全と価値創造に関する提言を要約したもの

庁内PTにおける検討内容

西東京市は建議を受けた後、令和元年11月に、分野横断的な庁内プロジェクトチーム（以下「庁内PT」という。）を設置し、年々減少傾向にある都市農地等の保全だけでなく、市内の「みどり」について新たな価値を創造していくにあたり、どのような取組ができるかについて検討を進めてきました（図12）。

庁内PTは副市長を座長とし、農業、みどり、まちづくりに関連する分野の部長を中心に構成され

ています。また、庁内PT設置と同時に、庁内PTの補助機関として、係長級の実務者レベルで構成される作業部会を設置しました。

庁内PT設置後、令和元年度の取組みとしては、庁内における取組や他自治体等の先進事例について情報の収集を行い、課題の整理を行いました。

令和2年度の取組みとしては、令和元年度に整理した課題の解決に向けて、作業部会において自由な発想で、都市農地等の保全や価値創造に向けた検討事案の項目出しを行いました。

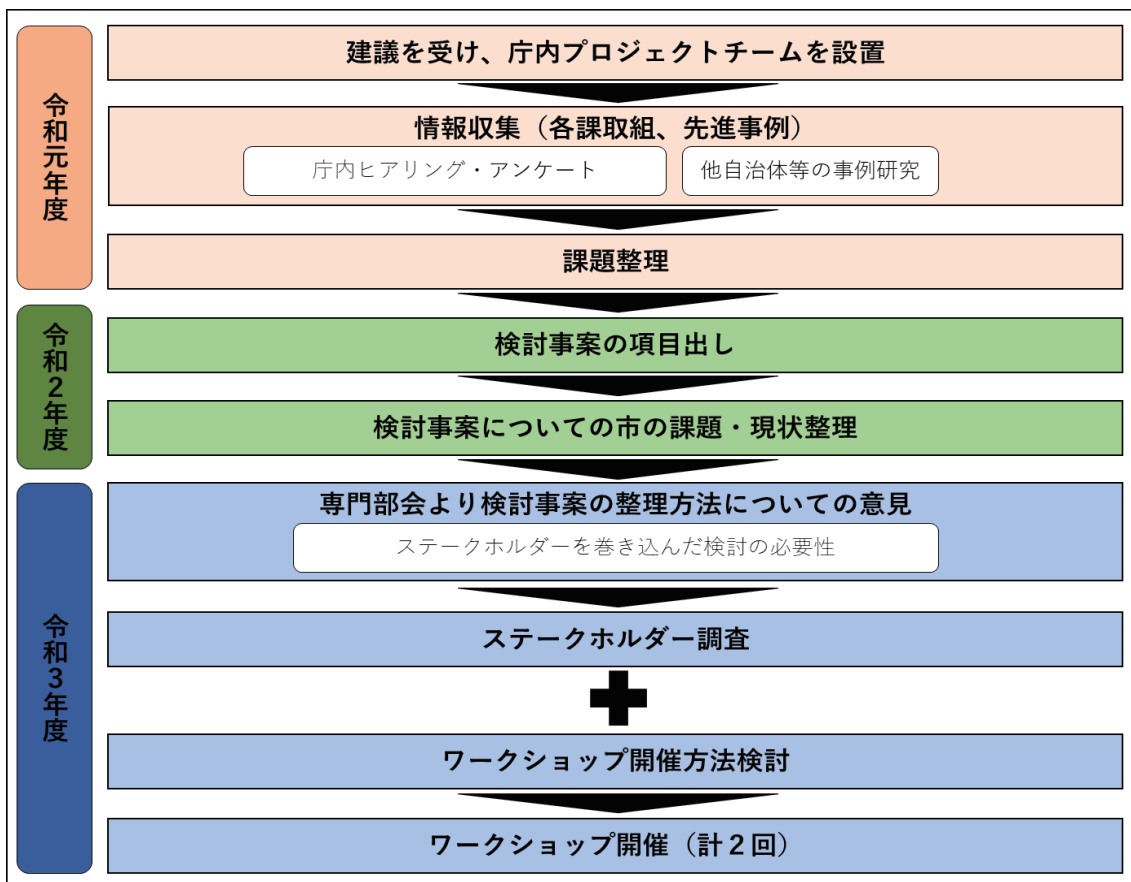


図12 年度ごとの検討経過

令和3年度に入り、前年度に庁内で検討事案の項目出しを実施した内容について、専門部会と意見交換を行ったところ、庁内のみの検討ではなく、都市農地を取り巻くステークホルダー^{※5}を巻き込んだ検討の必要性についてご意見をいただきました。いただいたご意見を踏まえ、ステークホルダーについて調査・ヒアリングを実施し、東京大学工学部都市工学科の学部生向け演習(令和3年度)の一環として、市内で農に関する活動を実施している市民団体の調査にご協力いただきました。その他、東京大学の演習では、西東京市をモデル地区(図13)とした緑農住まちづくりの展開をテーマとした学生が考える検討事案の提案(図14~15)が行われました。

その後、ステークホルダーのご意見を伺うため、調査した方の他に、専門部会員から紹介いただいた方を含め、ワークショップを実施しました。

農地保全・価値創造ワークショップ

多様な主体が参加する農地保全・価値創造ワークショップ(以下、「ワークショップ」という。)は、東京大学や専門部会の協力をいただきながら、令和3年10月、11月に計2回開催し、「農業者が農地を残したいと思える取組、農地と住宅地が共存するまちづくりを考える」ことを目的として開催しました。参加者は、農業者や市民団体など市内で農に関する活動をしている方々、建設業者、JA東京みらい、東京大学、市といった多様な主体から総勢31名の方に参加いただきました。ワークショップは各回ともに、複数のグループに分かれて議論を行い、意見を付箋に書き込んで市の全域地図に貼り付けていく形式で行いました。

第1回ワークショップでは、参加者同士が初めての対面となることから、発言し易い雰囲気作りを大切にし、参加者同士で自己紹介や普段活動している内容・場所について紹介し、普段課題と感じていることを共有しました。その結果を整理し、

※5 利害関係者(ここでは、市内で活躍する農業者や農地保全に関する活動団体等を指す)

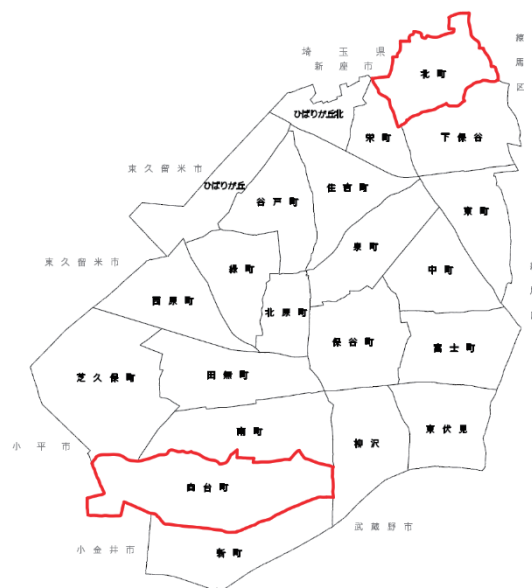


図13 東京大学演習における対象地区

西東京市向台町をモデルケースとした提案
～みちにひらいて、みちでつなぐ～

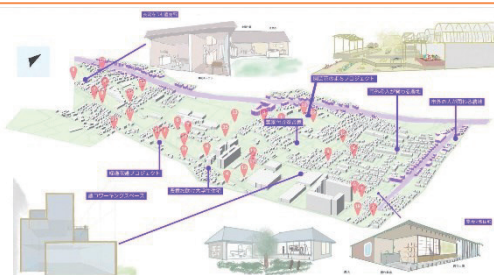


図14 東京大学 演習成果①

西東京市北町をモデルケースとした提案
～農 Network, 農 Life～



図15 東京大学 演習成果②

④ビジネス化・ブランディング、⑤農地の所有者と利用者・農家同士のマッチング、⑥プラットフォームづくりといった6つのテーマに分類しました。

第2回ワークショップでは、第1回ワークショップで分類した6つのテーマごとに議論を行うグループを再編し、課題に対する解決策や新たな取組について議論を深めました。

ワークショップの中では、市が挙げた検討事案についての課題解決や改善に向けた提案なども多くいただきましたが、特に印象的だったのが「農地保全への取組は個人では限界がある、活動している主体同士が連携できる仕組みが必要」という意見でした。この意見に関連して「農業者や農に関する活動を行う市民団体等が中心となり官民が連携して農地保全に関する議論を行う『農のプラットフォーム』を立ち上げてはどうか、プラットフォームを中心に主体同士が連携しあうことができればよりよい農地の保全活動ができるのではないか」という意見もありました。また、「農業者や農に関する活動を行う市民団体等というのは、まさにこのワークショップに参加している皆さんであるため、ワークショップのメンバーを中心にプラットフォームを立ち上げられないか」という意見もありました。これらの意見を受け、市では官民協働の農に関する検討・実践の場の必要性を再認識しました。

今後の検討について

本検討は、審議会からの建議をきっかけとして、令和3年度まで様々な方のご協力のもと進めてきました。市では検討してきた内容について整理を行い、令和4年度中に審議会に対し、報告書として提出を予定しています。また、検討成果については、今後改定を予定している都市計画マスタープランや関連諸計画に位置づけられるよう検討していく予定です。令和4年度も引き続き貴重な農地・みどりの保全が推進されるように検討を進めていきたいと考えています。

おわりに

ワークショップなどを通して改めて強く感じたことは、農地保全の“主役”となるのは農業者や実際に農に関する活動をされている方々だという



図16 ワークショップの様子①



図17 ワークショップの様子②

ことです。

市が主体となって農地・みどりの保全に関する取組を行ったとしても、農業者の方々に「農地を残したい」と思ってもらえなければ、農地の減少は止められません。また、農業者・NPO団体・民間企業などの様々な主体がそれぞれ単独で行う活動には限界があります。

“主役”である農業者や農に関する活動をされている方々の声を聴き、少しでも「農地を残したい」と思ってもらえるよう、官民協働で農地保全等に関する活動の情報発信・共有、意見交換をできる場『農のプラットフォーム』が必要であると考えます。

そのあり方について、引き続き専門部会のご協力をいただきながら、検討をしていきたいと考えています。