

農を活かした共生都市の創出めざして

都市の中に農を継承するまちづくり

調布市国領北浦地区土地区画整理事業

東京都調布市都市計画審議会会長

大橋 南海子

東京都調布市都市整備部都市計画課

山田 鑑三

新しい都市の中の農地のあり方

人口のピークアウト、宅地需要の減少、空き家の増大など都市が縮退するなかで、都市農地は、従来の宅地化政策から、都市農地が有する多面的機能や緑地・空閑地機能を十分発揮して良好な都市環境の形成に寄与していくという政策の転換が求められてきている。

東京都では、「緑確保の総合的方針」(H22.4)、「緑施策の新展開」(H24.3)のなかで将来にわたり貴重な緑資源でもある都市農地が保全され、都市農業が継承されるよう、都市住民と農業者が「農業・農地を活かしたまちづくり」に取り組むとしている。

また、「都市農業振興プラン」(H24.4)では、産業力強化、地産地消の推進に加え、農地の都市環境への積極的貢献の3つを振興の方向とし、都市政策と農業政策の両面から、農業・農地を明確に位置づけ、平成26年から、都市農地保全支援プロジェクトがスタートした。

こうした都市農地・都市農業の状況を踏まえ、国は、「都市農業の安定的な継続と都市農地の多様な機能の発揮を通じて良好な都市環境の形成に資すること」を目的に、平成27年4月に都市農業振興基本法を制定している。

調布市においては、農地は全て市街化区域内農地であるが、この20年あまり宅地化の過程で激減し、生産緑地も年間約2haづつ減少し、平成26年末現在128haと当初指定面積の約25%減、市街化区域の6.3%まで減少している。都市部に位置する調布市にとっては、市街化区域内に残る

貴重なこれらの生産緑地について保全活用できる施策を講ずることが長年の課題となっていた。

なかでも、国領北浦地区周辺は、中心市街地内の東部、京王線国領駅に近接するまとまりのある約3.2haの貴重な生産緑地地区で、道路等基盤が未整備であるが、農家の営農継続意向が高く、市街地整備と農地・農業継承の両面からのまちづくりが求められていた。

13年にわたるまちづくりに関する協議の過程で、紆余曲折を経て、当初からの目的である農地の保全・継承・活用と中心市街地としての基盤整備の両方を区画整理手法を用いて実現していった。

都市農地政策の転換期にあつて、時代に先駆けて「生産緑地を中心市街地の中に効果的かつ継続して活かす」という試みにいち早く取り組み、そうした理念を実現した地区として、以下に概要を報告する。

まちづくりの経過と概要

地区一帯は、中心市街地内の国領駅から西方250mに位置し、京王線を挟むように約3.2haのまとまった貴重な生産緑地が広がっていた。

平成14年に京王線の調布、布田、国領の各駅を含む約3.7kmの区間で、地下化の都市計画変更がなされ、鉄道敷地利用の検討を契機として、平成16年に街づくり準備会が設立された。

準備会設立後、各種勉強会や国の調査等を経て、平成22年に「都市農地を保全し、次世代に引き継いでいくためには、道路等の基盤整備により農地と住宅地が共生するまちづくりを行う」とする土

土地利用構想案が街づくり協議会として取りまとめられ、「国領北浦地区街づくり提案書」として調布市長へ提出された。

区画整理事業の検討が進められる中、平成23年には、地区の南側で相続が発生し、生産緑地が解除され直ちに開発が始まり、稠密な宅地化が進んでいったが、地権者においては、このような宅地化の現実を間近にみて、より一層農地の保全・継承に対する機運が高まった。

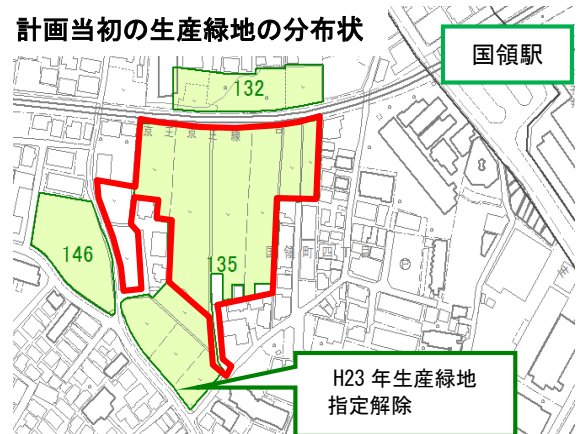
相続が発生した南側生産緑地と接道条件が良い西側生産緑地及び鉄道敷地の緑道・生活道路等に接することとなる北側の生産緑地の3ヶ所を外し、中央部のまとまった農地1.04haについて、平成24年に区画整理組合設立準備会が発足し、翌年組合設立の認可を受け、1年の工事期間を経て、平成27年に本土地区画整理事業が完了した。

地区の整備前の土地利用は、その大部分が農地で、そのうち約7,700㎡（地区面積の73.74%）が生産緑地に指定されていた。

【国領北浦地区の街づくりの経緯】

平成 14 年	京王線連続立体交差事業（地下化）の都市計画変更
平成 16 年	街づくり準備会として認定
平成 20 年 5 月	街づくり協議会として認定
平成 22 年 5 月	街づくり提案書を市長に提出
平成 23 年	相続により生産緑地の一部宅地化
平成 24 年 9 月	土地区画整理組合設立準備会設立
平成 25 年 4 月	土地区画整理組合設立認可
平成 25 年 7 月	工事着手
平成 26 年 2 月	工事完了
平成 26 年 12 月	換地処分公告
平成 27 年 3 月	組合解散

計画当初の生産緑地の分布状



都市農地の保全・利活用計画図

凡 例	
	区画整理事業区域
	生産緑地
	農業公園
	宅地化農地
	保留地

写真：農業公園

【調布市国領北浦土地区画整理事業の概要】

施行期間	平成25年4月30日～平成27年3月31日
施行面積	10,441.57㎡
総事業費	347,425千円（内保留地処分金343,500千円）
公共用地	整備前609.43㎡（公共用地率5.84%） 整備後3,146.48㎡（公共用地率30.13%） 内道路用地2,518.46㎡（24.12%） 内農業公園用地628.02㎡（6.01%）
減歩率	公共減歩率25.80%、保留地減歩率10.28% 合算減歩率36.08%（保留地1,010.29㎡）
生産緑地	整備前7,700㎡（生産緑地率73.74%） 整備後5,470㎡（生産緑地率52.38%）
地権者数	11名（内農家地権者9名）

事業後の生産緑地の指定面積は、5,470㎡と減少したが農業公園、生産緑地の追加指定分、宅地化農地部分を加えた農地面積は6,284㎡（地区面積の約60.19%）となり、保留地と道路用地以外は農地として保全することが可能となった。

また、事業により生み出された公園は、市民が身近に農と触れ合う機会を創出する農業公園・体験ファームとし、運営はJAマイズ青壮年部の協力により「ふれあい農園事業」として活用することとした。将来的な農業公園の拡張も視野に、地区中央部南側生産緑地に連続して配置した。

道路は、地区外や地下化となった京王線鉄道敷地の緑道・生活道路等（以下緑道等と記す）との接続、生活道路としての安全性の確保と同時に、各農家が個別に農地を保全・継承することを前提に適切に配置した。

保留地は国領駅寄りの緑道等沿いに配置することで地区中央部に生産緑地が集約され農業環境の向上が図られた。

農を重視したまちづくりの特色と評価

1) 都市住民と農地・農業の共生

地区内や隣接の農地で生産される新鮮で安全かつ安価に食せる野菜等は、菜園を持たない都市住民や近隣のマンション住民にとって、生活上身近で、有益な地産地消品となってきている。

実際、近くにある飲食店へキャベツを提供するなど地域住民への食材供給として密接な関わりを持つようになってきている。

2) 都市農地の多面的機能・公益的機能の展開

上記の農産物の生産機能に加えて、農業公園・体験ファームは農園を通じた交流や教育機能を担い、パーゴラのある憩いの空間ともなっている。

また、地区一帯は中心市街地内の駅近接のまとまった空地として、災害時には一次避難場所や仮設住宅用地等としての活用が可能であり、ファーム内に防火水槽も確保できたことで、都市防災の一翼を担っている。

更に、地区の農地は、北側隣接農地と屋敷林の緑、西側隣接農地と一体となって、緑道等沿いの「緑」拠点として良好な都市環境を形成し、今後は、その沿道部での朝市や直売による「農」の賑わい空間の創出も可能となる。

規模は大きくはないが、今後も、農の拠点として農地の多面的機能や公益的機能（生産、交流、教育、防災、緑環境形成、農業振興支援などの機能）が十分に発揮されていくものと期待している。

3) 地区まちづくり課題の解消

地区一帯は駅近接の市街地でありながら狭隘な農道があるのみで、しかも京王線により南北に分断されており、市街地としての効果的な土地利用ができなかった。

区域内の道路の拡幅・整備により、無秩序な市街化が進むことなく、周辺市街地とのアクセスが確保され、安全性が向上し、避難路として活用できるなど、地域の生活環境の改善に貢献したと同時に、今後は、緑道等の整備により、中心市街地や国領駅と連結した新たな土地利用展開も可能となり、土地利用の選択肢が大幅に拡大した。

4) 地権者の農業継続意向とまちづくり意識

基盤整備を行う一方、保留地を除いて、整備後も地区の大部分を生産緑地に指定し、農業を継承したことは、極めて稀有(けう)な事例であり、先駆的な取組といえる。

当初の計画区域では、地権者の7割以上が営農継続意向であったが、まちづくりに関する協議の過程で変わることなく「農」を重視した土地利用

が展開された。

ともすれば、より収益性の高い土地活用に走りがちなかで、農家地権者の都市農地・農業への深い理解と愛着を継承したまちづくりがなされたことは大変意義深い。

宅地化による緑地・農地の急激な減少、自給率1%の東京にあっては、新たな市街地の将来像のひとつともなり得る。

5) 土地利用の柔軟性と発展性の確保

農地や農園は、宅地化に伴う建物建設がない分、緊急時の一時利用や暫定利用も可能で、時代の変化にも十分対応できるという土地利用の柔軟性を有している。

また、地区北側の京王線上部の幅約10mの緑道等は、現在計画段階にあり、調布・布田・国領の3駅が連結した中心市街地の形成も同様に途上にある。

地区の中でも特に、この中心市街地を東西に貫く緑道等の沿道部にあっては、今後の中心市街地の発展に応じた、東側拠点地区として、種々の土地利用転換が期待できる。現在の中心市街地を補完する「農や緑の拠点」として、朝市や庭先販売コーナー、緑の安らぎ拠点づくりなどが候補として上がってきている。

6) 民間事業による緑資源・農地の保全

自治体や地権者が都市農地を保全・継承しようと試みても、民有地であることから、相続など地権者の生活設計によってやむなく生産緑地が解除されるケースが多い。

この場合、事前に生産緑地の買取り申し出がなされるが、多額な財源を要することから、自治体による買取りができず、大部分解除となる。自治体等が生産緑地を買取り、農業公園等として開放する例は極めて少ない。

当地区においても当初、緑の基本計画で、地区公園用地に位置づけていたが実現に至らなかった。

こうした状況下において、技術的支援は別として、公的財源をほとんど投入しないで、貴重な緑資源でもある農地の保全・継承と基盤整備が実現

できたことは注目に値する。

また、業務一括代行方式による区画整理事業により、わずか2年弱で事業が完了し、早期に営農環境を回復することができたのも効果的であった。

今後の展望と課題

京王線の地下化に伴う緑道等の整備や沿道の利用は、今後、中心市街地内の新たな補完的機能を担う歩行者・緑の東西軸として展開されることが期待されている。

緑道等の整備時期は平成35年頃と予定されているが、緑道沿いの両側の農地や緑の取扱いを始め、体験ファームの拡張、農地の保全強化などについて今後検討が必要となる。

特に地区と緑道等が接する部分にあっては、地産地消を支援する朝市、庭先販売コーナー、直売所の他、地元産野菜のPRやデモンストレーション機能を持つ農地、地元農家の育成する新鮮な農作物を見ながら味わえるレストランなど、農の活性化を支援する機能の展開が期待される。

一方、引き続き、農家の高齢化や相続発生等により生産緑地の保全・維持が難しくなることを想定して、様々な準備と取組が必要となる。

高齢化に伴う人手不足に対しては、体験ファーム利用を通して農に関わる人材を育成する、援農ボランティアなど近隣住民が「農」を支援する仕組みをつくる、体験ファームの管理・運営を周辺住民組織やNPO法人に委託するなどの方策について検討すべきと考える。

調布市では、将来にわたり都市農業が継承され都市農地が保全・維持できるよう、生産緑地の更なる拡大を念頭に地区指定要件の緩和、相続税納税猶予制度の適用拡大、農地貸付け制度の新設など、国の制度改善を働きかけていく他、農家からの生産緑地の買取り申し出に対する補助制度の創設を要望するとともに、市独自で買取り財源となる基金制度の見直しを進めている。