39. 生産緑地転用および農業経営多角化の実態からみた都市農地保全に関する研究

- 東京都練馬区を対象として -

Study on The Conservation of Farmland in Urban Areas Based on Transformation of Productive Green Spaces
and Diversification of Agricultural Management

- A Case study of Nerima Ward, Tokyo -

佐竹 春香*・斎尾 直子**
Haruka Satake*, Naoko Saio**

Productive open spaces in urban areas keep decreasing even though agricultural values have greatly changed. Farmers must update district designation in 2022, so these spaces may decrease at once. The purpose of this study is to clarify the real situation of the transformation of agricultural areas in Nerima Ward, Tokyo and to seek tasks for the conservation of farmland in urban areas.

In conclusion, many farmlands remained to transform into houses which are considered as oversupply. However, recently it is newly confirmed that welfare facilities are chosen for land use after transformation. On the other hand, preserved farmlands tend to be divided into multiple uses with diversification of agricultural management.

Keywords: Productive Open Spaces, Farmland in Urban Areas, Transformation of Agricultural Area, Nerima Ward

生産緑地, 都市農地, 農地転用, 練馬区

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

都市に残存する農地の保全に関する議論は、1970年代から数多くなされてきたが、現在でも農地の減少に歯止めはかかっていない。東京都には2014年時点で6,179haの農地が存在し、このうち市街化区域内農地（以下、都市農地^①）は4,296haである。特に農地が地価高騰の原因であると考えられたバブル経済期には都市農地は不要なものであるとみなされていたが、2000年代になると都市住民が農活動に積極的な参加をみせるなど、都市農地に対する評価は転換した^②。都市住民からの評価や需要が高まる一方で、都市計画に保全するものとして位置付けられたはずの生産緑地は減少の一途をたどり、農家の高齢化や後継者不足に加え、多くの生産緑地が地区指定更新の2022年を機に大量消失してしまうことが新たに懸念されている。近年では宅地需要が見込めず全国的に空き家問題が話題となり、これまで主流であった住宅用途への宅地化に大きな課題を残すことから、今後の都市農地の行く末が懸念される。

本研究では、東京都区部で最大の農地面積を有する練馬区を対象に、都市農地消失の実態と保全に向けた課題を明らかにすることを目的とする。

1-2. 研究の構成と方法

本研究では、都市農地の保全に向けた課題を抽出するため、生産緑地転用の実態と、実際に都市で農業を行なう農家の経営実態から分析していく。2章では、新聞・雑誌記事調査により生産緑地転用と2022年問題をめぐる各種議論を整理し、従来の都市農地に対する視点との相違やその特徴を明らかにし、3章では、練馬区全域を対象とした生産緑地の転用実態を分析していく。さらに4章では、前章

の土地利用データでは測れない現役農家の経営実態をみることで、生産緑地を保全していくための工夫と課題を考察する。

調査、分析方法について、2章では社会全体の姿勢を捉えるため1991年以降に出版された雑誌記事と全国紙6社および専門紙6社^③の新聞記事を対象に、生産緑地転用に関する議論を抽出しその特徴を整理する。次に3章では、1991年の生産緑地地区指定から2016年までの間に用途転用された生産緑地について、都市計画概況図より立地状況と転用状況とを把握する。また、転用後の土地利用実態の経年変化を明らかにするため、国土地理院航空写真を用い

表—1 研究構成と調査概要

■ 研究構成	
1章 はじめに	【調査1-①、②】 文献調査
2章 生産緑地の転用に関する議論の変遷	生産緑地に関する文献調査
・ 2022年問題と生産緑地法改正の背景と実態の把握	【調査2】 文献調査
・ 生産緑地の転用に関する議論の変遷を考察	練馬区の農業と開発の歴史に関する文献調査
3章 1992年以降の生産緑地転用の実態	【調査3】 土地利用経年調査
・ 1992年以降の生産緑地消失の実態を把握	生産緑地の経年変化に関する調査
・ 地区の開発変遷と地域特性から転用の特徴を考察	生産緑地転用後の土地利用変遷の把握と課題の考察
4章 農業経営の多角化の実態と農地保全	【調査4】 ヒアリング調査
・ 都市農業者の農業経営形態と都市農地の空間変遷を把握	農家の農業経営形態に関する調査
・ 都市農地保全へ向けた工夫と課題の考察	【調査5】 現地調査
5章 まとめ	都市農地の空間変容に関する調査
■ 調査概要	
【調査1-①】 生産緑地法と2022年問題に関する文献調査	【調査1-②】 生産緑地転用に関する議論の文献調査
資料 国・東京都・練馬区発表資料	資料 既往論文(15件)、雑誌(15件)、新聞記事(12件)
内容 生産緑地に関する法律、改正内容等	内容 生産緑地の転用に対する視点・議論
【調査2】 農業と開発の歴史と空間の変容に関する文献調査	
対象 東京都練馬区	
資料 練馬区公表資料、書籍	
内容 練馬区における農業の歴史、鉄道・都市計画道路等の開発の経緯と事業状況	
【調査3】 生産緑地の転用実態に関する経年調査	
対象 東京都練馬区	
方法 地図調査による経年分析	
資料 練馬区都市計画概要図(1992,2006,2016年)、Google Earth、国土地理院航空写真(1992年)	
内容 生産緑地数、生産緑地転用の実態、生産緑地転用後の土地利用実態	
【調査4】 農業経営の多角化に関する調査	【調査5】 農地利用の空間変容に関する調査
方法 ヒアリング調査(2016年11月～12月)	方法 練馬区都市農地の現地調査
対象 区内農業者5名	(2016年11月～12月)
内容 農業経営の変遷と実態	内容 農地の空間利用状況

* 正会員 独立行政法人都市再生機構 東日本都市再生本部（Urban Renaissance Agency）

** 正会員 東京工業大学 環境・社会理工学院建築学系（Tokyo Institute of Technology）

て分析を行ない、生産緑地転用の実態と課題を考察する。さらに4章では営農を継続している練馬区内の農家5名を対象⁹⁾に就農から現在までの農業経営形態の変遷についてヒアリング調査を行ない、農業の経営形態と空間変容から都市農地保全を考察する。研究構成と調査概要を表1に示す。

1-3. 2022年問題と生産緑地法改正の概要

1991年の生産緑地法改正により、三大都市圏特定市の市街化区域内農地は生産緑地と宅地化農地に二分された。生産緑地の概要を図1に示す。生産緑地は税制上の優遇措置が受けられる一方で厳しい行為制限がある。指定を受けた多くの生産緑地が2022年に地区指定の更新を迎えるが、営農者の高齢化から多くの生産緑地で指定解除が選択され農地が消失することが予想されている。需要が見込めない中での大量の農地の宅地化による地価の下落や、土地の低・未利用化が2022年問題として指摘されている。

都市農地の評価の高まりと保全への流れを受け、2017年6月に改正生産緑地法が施行され、下限面積や指定30年経過後の営農義務が10年になるなど、要件が緩和された。生産緑地地区解除のフローと2017年の改正内容を図1に示す。今回の改正により、多くの農家が2022年には更新を選択するとみられている。

1-4. 既往研究の整理と本研究の位置付け

1990年代には生産緑地と宅地化農地の非計画的混在により、計画的な宅宅化がなされていないことを問題として扱った研究(藍澤他1992³⁾)や、法改正前後での生産緑地転用の実態を把握した研究が特に多くみられた(三淵他1995⁴⁾、二武他1999⁵⁾、渡辺他1999⁶⁾)。

2000年代では、ある対象地区について農地の転用状況や土地利用変遷を把握した上で、農地転用のメカニズムや今後の農地保全への課題について考察を行なっている(中原他2006⁷⁾、三井他2009⁸⁾、阪井他2010⁹⁾)。また、改正生産緑地法を受けた自治体の対応の実態や課題を考察した研究もなされ、特に生産緑地の買取り申し出に対して、自治体の対応が機能していない実態を指摘しつつ、生産緑地法の問題点が考察されている(渡辺他1998¹⁰⁾、渡辺他2003¹¹⁾)。

2000年代後半から2010年代にかけては、生産緑地転用の具体的な要因について考察した研究が多くみられ、このころから生産緑地地区指定30年経過後の2022年について言及されるようになる。佐々木他2009¹²⁾、菅野他2010¹³⁾、中山他2010¹⁴⁾、谷下2009¹⁵⁾は、生産緑地の存続性が相続や都市計画制限、日照、都市計画税率などの条件により左右されることを明らかにしている。

また、2010年代には新たに農地保全の姿勢をとりながらも、転用に関して立地状況や周辺環境から、転用の妥当性や計画性を問う研究がなされるようになり(北村他2017¹⁶⁾)、計画的な宅地化を考察していた1990年代とは異なりどの農地から転用されるべきかといった転用の計画性について議論がなされるようになっていく。

これらの既往文献の中で生産緑地の転用実態について論じたものは、生産緑地法改正を受け、その前後での転用実態を把握したものや転用後の大まかな土地利用について調査したものが多く、より詳細に転用後の土地利用について変遷を追ったものは少ない。また、従来から都市農地の多面的機能や、貴重な緑地・オープンスペースであることを評価し、保全へ向けた議論や考察が多くなされてきたが、現在においても都市農地の減少に歯止めはかかっていない。都市農地への評価の高まりや住宅供給の過多、人口減少など社会情勢は変化する一方で、農地転用による宅地化の傾向は以前と変わらぬまま進行している。この乖離性について論じているものはなく、この点において新規性があるものと考えている。

2. 生産緑地の転用に関する議論の変遷

生産緑地転用と2022年問題をめぐる各種議論について、2022年問題の具体的な解決方針と、それに対する転用後の土地利用について用途が示されている記事を表2に示す。

生産緑地の転用について言及されるようになったのは2010年から¹⁷⁾であり、2015年には水口によって、生産緑地の追加指定および指定解除における厳しい要件や制限は緩和されるべきであると指摘され、法改正へ向けた具体的な提案がなされている。

2017年に生産緑地法が改正されることが決定した前後では、法改正の内容を詳しく述べるものや、農家に向けて開かれた勉強会や生産緑地の指定解除に関するセミナーの様子を記事にしたものなどがみられた。同時に、生産緑地転用後の土地利用についても具体的に言及されるようになる。記事内では住宅以外にも「行政サービスをはじめとし、介護施設や医療施設、保育施設、教育機関など公共

図1 生産緑地の概要

表2 生産緑地の転用に関する議論

年	文献	生産緑地に関する内容	かつての法整備と都市農業との葛藤
2015 6月	水口典典「都市問題」第106巻、第5号、p82-97、後藤・安田記2次 東京都市研究所出版2015	生産緑地指定の入り口となる追加指定と、出口となる指定解除のハードルを低くすべきである。	生産緑地法改正の施行(2017.6)
2017 2月	日本農業新聞、朝刊1面、2017.2.8	宅地、高齢者福祉施設など公共サービス、農地でなくとも緑地など様々な選択肢を考慮議論する事が重要	
2017 9月	朝日新聞、朝刊9面、2017.9.2	「農地保全」を掲げる一方、不足する特別養護老人ホーム向けに生産緑地を転用する相談会を開いている。	転用後の用途として ・福祉施設 ・医療施設 ・貸農園などの示唆
2017 10月	日本農業新聞、朝刊3面、2017.9.10	生産緑地を貸農園として維持するよう地主に提案する企業も出てきた。	
2017 10月	日本農業新聞、朝刊3面、2017.10.27	生産緑地を貸し借りしやすくなる仕組みを活用すれば…レストランや市民農園経営など大きなビジネスチャンスに	
2017 12月	月刊不動産鑑定アセットビジネス を考える人のコマーシャル・マガジン、24巻、663号、p23、2017.12	相談がきているものとしては、福祉事業が多い。特にレストランや直売所もできるようになると…そういうものと一体に対応することもできる。	

性の高い用途」が示唆されている。また、「貸し農園や農家レストラン」などへの転用を示唆するものもみられ、「都市農業におけるビジネスチャンス」になり得るとも述べられている。

以上から、宅地需要が見込めなくなっていることや高齢化の社会情勢を背景に、生産緑地の解除を考える農家に対し常套手段であった住宅だけでなく、新たに公共性の高い用途や福祉施設、貸し農園などへの転用が示唆されていることが明らかとなった。

3. 1992 年以降の生産緑地転用の実態

3-1. 宅地化による生産緑地消失の実態

東京都区部で最大の農地面積を有する練馬区を対象に、生産緑地の転用実態を明らかにするため、2016 年時点の生産緑地と 2016 年までに転用された旧生産緑地および区内の鉄道や都市計画道路の開発状況を図 2 に示す。鉄道や道路開発が未発達な地区に多く生産緑地が残存しており、都市開発に沿って農地が減少してきたことがうかがえる。

1950 年から 2016 年までの練馬区の農地面積推移を図 3 に示す。練馬区内の農地は全て市街化区域内農地であり、2016 年時点で 216ha の農地のうち、182ha が生産緑地である¹⁸⁾。生産緑地が全体に占める割合は増加しているが、面積は減少し続けている。

練馬区を 1997 年の農協合併以前の旧 3 農協管轄地域に基づき、X:練馬地区、Y:石神井地区、Z:大泉地区に分割し、転用の事例を具体的に把握するため、東京都の農の風景育成地区へ指定されている高松 1〜3 丁目 (X-1 地区) と、生産緑地を多く残す住宅地である大泉学園町 1〜5 丁目 (Z-1 地区) における、2016 年時点の生産緑地転用の実態を図 4 に示す。

X-1 では環状 8 号線、Z-1 では放射 7 号線の開発に伴い、都市開発事業の沿道で生産緑地が道路用地だけでなく空き地や宅地化農地へ転用されていることが確認できる。道路や区画の整備による隣接地域の宅地化は依然として生産緑地消失の要因であり続けている¹⁹⁾。1992 年以降の都市開発経緯を示した図 5 から、Z 地区では現在も事業中の件数が他地区と比較して最も多く、計画道路周辺に多く農地を残すことから、今後さらに生産緑地の消失が進むと考えられる。

以上より、道路や区画の整備が推進されると、隣接する地域は宅地化需要が高まることから、生産緑地消失の可能性に繋がると捉えられる。現在の生産緑地の分布と転用状況を確認すると、これまでの都市化から取り残された地区に生産緑地が残存していることが明らかとなり、今後はその地区が都市開発の拠点となっていくことから、生産緑地は完成が予定される都市開発に沿って計画的に転用され続けると考えられる。また、図 4 において X-1 地区、Z-1 地区ともに都市計画道路沿道以外で戸建住宅への転用が最も多く見られることから、農業従事者の死亡等を契機とする非計画的な転用が計画的な転用を上回っていることが分かる。非計画的な転用が大きな課題である一方で、計画的な転用も非計画的な転用の可能性となり得ると考えられる。特に Z の大泉地区ではその傾向が顕著にあらわれることが予想される。

3-2. 生産緑地転用後の土地利用変遷

転用後の土地利用変遷を明らかにするため、1992 年、2006 年、2016 年の 3 時点のうちいずれかで生産緑地の用途を経た土地について、各時点における土地利用の変化を図 6 に示す。地目よりも詳細な土地利用を把握するため、土地利用と建物用途を (1) 生産緑地、(2) 住宅用途 (戸

図—2 2016 年時点における生産緑地の転用実態 (練馬区)

図—3 農地面積の推移 (練馬区)

図—4 1992年から2016年までの生産緑地転用の実態

図—5 練馬区の都市開発の経緯

建住宅、集合住宅)、(3) 緑地(宅地化農地(畑)、公園、農園)、(4) その他建築用途(特別養護老人ホームなどの福祉施設⁶⁾、学校や病院などの公共施設、商店など商業施設、体育館などの運動施設)、(5) その他(道路、駐車場・空き地、その他貸し倉庫や墓地など)と設定し、分類する。

戸建住宅への転用は近年でも全地区で継続的にみられ、依然としてその多くは土地を小刻みに分割したミニ開発による建売住宅である。従来から相続税の支払いのため農地が手放されることが多く、1992年から2016年の間に区により買い取られた生産緑地は、財政上の制約から道路用地を除き全30件であり毎年0~6件に限られ¹⁹⁾全ての申請に対応できないことから、住宅として売却するのが最も現実的な手法として選択され続けている。近年、練馬区でも空き家問題が顕在化しているにも関わらず、住宅や先行きのみえない駐車場・空き地への転用が未だ増加の一途をたどっている。

地区	X:練馬地区			Y:石神井地区			Z:大泉地区		
町丁目	練馬、桜台、羽沢、小竹町、旭丘、柴町、豊玉上、豊玉北、豊玉中、豊玉南、寛井、向山、中村、中村北、中村南、旭町、光が丘、田橋、春日町、高松、土支田、北町、錦、平町、永川台、早宮、三原台2丁目			三原台3丁目、谷原、高野台、富士見台、南田中、石神井町、下石神井、上石神井南町、上石神井、石神井南、関町東、関町北、関町南、立野町			三原台1丁目、大泉学園町、大泉町、東大泉、南大泉、西大泉、西大泉町		
基礎情報(2016年)	人口密度 17,555人/km ²	駅数 14		人口密度 14,280人/km ²	駅数 4		人口密度 12,948人/km ²	駅数 1	
	農地面積 60.6ha	農家戸数 142戸		農地面積 50.3ha	農家戸数 118戸		農地面積 87.3ha	農家戸数 169戸	
特徴	環状七号線、八号線や利便性の高い鉄道を有した最も都市化の進んだ地区			地域全体に戸建住宅地が広がるAに続いて開発が進んだ地区			鉄道駅が少なくバス路線が発達農地を多く残した住宅地が広がる		
年	1992	2006	2016	1992	2006	2016	1992	2006	2016
生産緑地	197	117	1	142	67	0	233	121	2
住宅用途	戸建住宅 0	33	68	0	31	66	0	60	125
	集合住宅 0	21	47	0	13	29	0	9	20
緑地	宅地化農地 9	11	10	4	12	14	10	19	22
	公園 0	2	14	0	2	6	0	9	13
	農園 1	3	7	0	0	1	0	0	0
その他建築用途	福祉施設 0	3	4	0	2	5	0	1	7
	公共施設 0	0	1	0	3	5	0	1	2
	商業施設 0	1	6	0	0	0	1	2	4
	運動施設 0	0	1	0	0	1	0	1	1
その他(全転用件数に占める割合)	道路 0	5	13	0	2	3	0	2	13
	駐車場・空き地 0	10	33	0	14	16	0	17	32
	その他 0	0	1	0	0	0	0	2	3
【補注】 ※ 3時点のいずれかで生産緑地の用途を経た土地について、3時点ごとの土地利用状況を件数で示した ※ 基礎情報はいずれも2016年時点のものであり、以下の資料に基づく 練馬区区民部戸籍住民課:土地面積(町丁目別):2016.11、総務省:住民基本台帳:2016.11 練馬区農業委員会:農業経営実態調査:2016									

図—6 生産緑地転用前後の土地利用変遷

一方で、新たに公園や福祉施設への転用が1992年、2006年、2016年の三時点で継続的に発現しており、都市において緑地が重視されるようになったことや福祉施設の整備が急がれているという近年の社会情勢が反映されていると考えられる。特に練馬区北西部のZ地区では、2006年までに転用され高齢者向け福祉施設となった事例は1件だったのに対し、2016年時点では7件に増加していることが確認された。これは、西部で高齢化率が高いことや転用され得る農地が多く残存していることが影響していると考えられる。

以上から、転用後の土地利用として近年供給過多が危惧されている住宅が依然として選択され続けている一方で、新たな傾向として公園や福祉施設への転用が増加していることが練馬区において検証された。

4. 農業経営の多角化の実態と農地保全

4-1. 農業経営形態の変遷と多角化の実態

就農から現在まで専業農家として営農を継続し、練馬区で代々続く農家5名を対象に行なったヒアリング調査と現地調査の結果を図7に示す。図7の農業経営形態欄は、都市農地に対する社会情勢の変化とともに農家ごとに農業経営形態がどのように変遷してきたかを示している。

農家A, B, Cは1980年以前から農業を営んでいる老舗農家であり、農家D, Eは2000年代以降に就農した若手農家である。農家A, B, Cは、いずれもバブル経済期は農家にとって厳しい時代だったと振り返る。生産の地であった農地は資産と評価されるようになり、都市住民からは地価を上げる原因とみなされていた。当時の主な農業経営形態

は市場出荷であり、消費者とは全く接点のない農業が営まれていた。1990年代後半になると、それまで個人的な繋がりの中で開かれていた収穫体験をもとに、よりシステム化され参加型へと変化した農業体験農園が確立された。1990年代には都市住民の理解を得るため、農家が消費者と関わる農業経営の形態が増加し始め、2000年代には農のブームという背景も影響し、農家と消費者の交流型の農業が営まれ始めた。農家D, Eは、就農からわずかの期間で加工品の販売や即売会を企画するなど、農業経営を多角化させている。

さらに2010年代に入ると多角的な農業形態を維持しつつ、単品目に特化し純粋な作物生産としてビニールハウスなどの施設栽培に力をいれるなど、生産効率を高める動きが並行してみられるようになる。しかしこれは、単に従来の単品目大量生産に立ち返ったわけではなく、都市という特性を生かし、ブランド化や差別化のしやすい作物を選択し、市場ではなく自家販売や個人契約の出荷など販売形態を工夫させている点が1990年代以前の手法と大きく異なっている。

非農家である都市住民の理解を得るため、次第に農業の形態が消費者へ開かれるようになり、さらに都市化に伴い周囲に消費者が増加したという環境を有効に捉えたビジネスとして都市ならではの農業経営を拡大してきた。実際に1992年から2016年までの練馬区農業経営実態調査⁶⁾によると、市場出荷の割合は1992年の400件から2000年には166件に減少し、一方で共同直売所への出荷は46件から87件となり、およそ2倍に増加していることから、農業経営の形態が消費者により身近なものへと変化した

図-7 農業経営の変遷と実態に関するヒアリング結果

ことがうかがえる。

4-2. 農業経営の多角化に伴う都市農地の空間変容

今回ヒアリング調査を行なった 5 名はいずれも代々続く農家であり、1980 年代には所有する敷地内に畑・屋敷林・母屋を有していた。図 7 の農地利用欄に現在の農地の空間利用状況を示す。都市化に伴う度重なる宅地化と売却によって、農家 A, B, C においては農地が飛び地的に分布している。さらに農業経営の多角化とともに、一農地内の空間利用も多様化してきた。

農家 E は小規模な農地面積の中で多品目生産を行っており、2017 年 11 月の調査時点では 11 品目により農地が分割されていた。農家 D は、E 同様に農地の半分では多品目生産を行ない、一方ではイチゴに特化した施設栽培を行なっている。農家 A, B, C は、D, E のような品目やビニールハウスによる分割に加え、農業体験農園や観光農園など関わる主体の異なる農地の使われ方が混在していることが明らかとなった。また、いずれの農家も、畑のそばに無人販売や有人の直売所が設けられており、東京という都市の中でも採れたての野菜が購入できることで都市住民からの人気が高く、消費者と生産者が身近に互いを感じるこのできる場にもなっている。

以上から、都市という立地を生かした販路や参加型の農業形態を取り入れることで農業の経営形態は多角化し、それとともに農地のパッチワーク化も進行してきたことを明らかにした。都市の小規模な農地面積で営農を続けていくためには、経営を多角化させることがひとつの方法であり、多品目生産や露地栽培と施設栽培、農業の主体や目的の異なる機能などがパッチワーク化した農地が、都市農地減少の中で、結果として保全されていると考えられる。

5. まとめ

本研究では、地図分析で明らかにした生産緑地の転用実態と土地利用変遷、農家へのヒアリング調査、現地調査から都市農業の経営形態の多角化と空間変容の実態を明らかにし、都市農地保全の課題を考察した。

- (1) 新聞（全国紙・専門紙）・専門雑誌記事調査により生産緑地の転用に関する議論の変遷を明らかにした。生産緑地の転用や 2022 年問題について議論がなされるようになったのは 2010 年からであり、2017 年には転用後の具体的な土地利用について言及されるようになり、常套手段であった住宅への転用の他、新たに福祉施設や貸し農園などへの転用が示唆されている。
- (2) 練馬区全域の地図分析により 1992 年以降の生産緑地転用の実態を明らかにした。生産緑地転用後の土地利用には依然として住宅が代表的な選択肢として選ばれていることへの課題が残る一方、近年の新たな傾向として福祉施設や公園などの転用が発現している。これらの結果は、近年の住宅供給が過多になっているという状況や高齢化という社会情勢を反映したものであると考えられる。

- (3) 練馬区の農家 5 名へのヒアリング調査と現地調査により農業経営多角化の実態を明らかにした。都市農地に対する社会情勢の厳しい時代に、老舗農家は都市住民からの理解を得るため、次第に消費者へ開かれた農業を営むようになり、近年では若手農家も含め、都市という立地環境を有効に捉えたビジネスとして都市ならではの農業を営んでいる。農業経営形態が多角化するに伴い農地空間のパッチワーク化が進み、結果としてパッチワーク化した農地が都市農地減少の中、保全されているという実態が明らかになった。

近年では新たに社会情勢を反映し、住宅用途以外への転用が示唆されているが、対象地区においても、実際に福祉施設への転用が発現していることが検証された。しかし相続を機に起こる個別の転用に歯止めはかかっておらず、生産緑地の減少や転用の計画性に課題が残る。一方で、保全されている農地には、農業経営の多角化という工夫によりパッチワーク化しているという特徴がある。また、生産の効率化のためビニールハウスなどの施設化が進行することは、土や緑が消失し、都市農地の持つ機能のひとつであった緑地・オープンスペースという役割が失われることになると考察され、今後の変化を慎重にみていく必要がある。

<謝辞>

本調査研究に関してご協力いただいた公益財団法人練馬区環境まちづくり公社みどりのまちづくりセンターのみなさま、および、練馬区都市計画課のみなさま、農家のみなさまに心よりお礼申し上げます。

【補註】

- (1) 都市農業振興基本法第 2 条にて都市農業は「市街地及びその周辺の地域において行われる農業をいう」とされている。本研究では市街化区域内で行われる農業を都市農業とし、その農地を都市農地とした。
- (2) 全国紙は朝日新聞、読売新聞、毎日新聞、日本経済新聞、産経新聞、東京新聞、専門紙は日経産業新聞、日刊建設工業新聞、日刊建設産業新聞、日本農業新聞、住宅新報、週刊住宅である。
- (3) 練馬区内で農地を所有し就農から現在まで専業農家として営農を継続しており、都市住民との交流や教育の側面を組み込んだ新たな都市農業の手法を先駆的に実践している農家を X~Z 各地区から 1 名以上選出し、計 5 名を対象にヒアリング調査と現地調査を行なった。
- (4) 2017 年の生産緑地法改正で一団地性要件の運用緩和が施行されたが、調査時点では面積の減少により指定面積要件を満たさなくなった生産緑地は解除せざるを得ず、都市計画道路の事業沿道では生産緑地が宅地化農地へ転用される傾向にあった。宅地化農地は沿道の高い宅地化需要から、他の宅地化農地と比較して優先的に宅地化される傾向にあると考えられ、

都市開発が生産緑地転用に間接的な影響力を持つ可能性があると考えられる。

- (5) 生産緑地転用後の土地利用に関する地図分析により抽出された福祉施設は、特別養護老人ホーム、グループホーム、保育園であった。
- (6) 文献 20 は練馬区在住の農家のうち、耕作面積が 10 アール以上あり、年 60 日以上耕作している農業者を対象とする。

【参考文献】

- 1) 東京都農業振興事務所：管内農業の概要；日本語，<http://www.agri.metro.tokyo.jp/about/kannai.html>，2018.8.18
- 2) 中野瑞子，梅津綾，斎尾直子：都市住民の「農」に関する世相の変遷と農活動空間の展開；日本建築学会大会学術講演梗概集，2016 年号，pp215-216，2016.8
- 3) 藍澤宏，楠本明宏：大都市近郊地域の土地利用変容からみた宅地化動向に関する研究；日本建築学会計画系論文報告集，第 435 号，pp59-68，1992.5
- 4) 三淵卓，小泉重敬，大方潤一郎，和多治：生産緑地法改正に伴う市街化区域内農地の宅地化動向に関する研究 横浜市港北区・泉区を対象として；都市住宅学，11 号，pp237-240，1995
- 5) 二武恭子，中山徹：生産緑地法改正に伴う農地転用の変化と住宅供給に関する研究 生産緑地法に関する研究(その 1)；日本建築学会計画系論文集，第 64 巻 519 号，pp163-170，1999.5
- 6) 渡辺貴史，大村謙二郎：生産緑地法改正後の市街化区域内農地の開発と問題点 -東京都練馬区を事例として-；農村計画学会論文集，第 18 巻 18-suppl 号，pp241-246，1999.11
- 7) 中原嘉嗣，星野敏：都市農地の現状と課題について 神戸市西区を事例として；農村計画学会誌，25 巻論文特集号，pp437-442，2006.12
- 8) 三井孝則，佐久間康富，赤崎弘平：大都市近郊の市街化調整区域における農地転用の実態・周辺の農地の利用状況の変化との関係 -大阪府堺市を事例として-；日本都市計画学会都市計画論文集，No.44-3，pp49-54，2009.10
- 9) 阪井暖子，明石達生，大方潤一郎，小泉秀樹：市街化区域内の農住混在街区形成における空間変容と土地所有の関係に関する分析 -東京都練馬区の一街区を事例として-；日本都市計画学会都市計画論文集，No.45-3，pp271-276，2010.10
- 10) 渡辺貴史，大村謙二郎：東京都区部における生産緑地法改正後の市街化区域内農地を巡る対応 -生産緑地の活用に着目して-；都市住宅学，第 23 号，pp83-88，1998
- 11) 渡辺貴史，大村謙二郎，横張真：首都圏地方自治体における生産緑地法の買い取り請求と追加指定に関する運用実態の検討；都市住宅学，第 43 号，pp138-143，2003
- 12) 佐々木慶太，小山洋太，松澤龍人，東正則：東京都における相続を契機とする生産緑地の存続傾向；農村計画学会誌，27 巻論文特集号，pp329-334，2009.2
- 13) 菅野圭，東正則：東京都区部に分布する生産緑地地区の都市計画制限による減少要因について；工学院大学研究報告，第 109 号，pp109-117，2010.10
- 14) 中山友里，安齋史人，東正則：東京都 23 区における建築物日影による生産緑地の営農可能性；工学院大学研究報告，第 109 号，pp99-107，2010.10
- 15) 谷下雅義：市街化区域内農地転用率の影響要因 -東京圏内の特定市を対象にして-；日本都市計画学会都市計画論文集，No.44-3，pp223-228，2009.10
- 16) 北村彩夏，遠藤新：指定解除後の生産緑地の計画的な保全と転用に向けた基礎的研究-神奈川県伊勢原市を対象として-；日本建築学会大会学術講演梗概集，pp351-354，2017.8
- 17) 小池司朗(2010.4)：人は都心集中 首都圏で強まる郊外の選別化；週刊「エコノミスト」，第 88 巻 23 号，通号 4100 号，pp82-83，毎日新聞出版社
- 18) 練馬区都市計画課：農地面積データに関する資料；2016
- 19) 練馬区都市計画課：「①公共施設に転用された事例(道路を除く)」に関する資料；2016
- 20) 練馬区農業委員会：「農業経営実態調査」に関する資料；1992-2016