

「緑農住」まちづくりガイドライン



令和4年3月



監修 東京大学 新しい「緑農住」まちづくり研究グループ

はじめに

東京の農業を取り巻く社会情勢や都市環境は大きく変化してきており、食の安全やフードロス、CO2削減、SDGsなど社会的な問題意識の高まりの中で、東京の都市農業は、身近な農地で生産された新鮮で安全な農作物を提供し消費する循環型の持続可能な社会の一面として高く評価されています。また、ゆとりや潤いを求めるライフスタイルや価値観の広がり、激甚化する気象災害等を契機とした防災意識の向上や新型コロナ危機等を契機としたニューノーマルへの移行等を背景に、都市農業がこれまで果たしてきた農産物の供給機能に加え、農業体験・学習・健康づくりの場の提供、防災、景観形成、環境保全などの多様な機能への評価が高まっています。

しかし、そうした中で、生産緑地など都市農地の減少は続いており、その背景には農業従事者の高齢化及び後継者不足による農地の宅地化があります。

このような背景の下、国は特定生産緑地制度の創設、生産緑地内の建築制限の緩和、生産緑地の貸借の円滑化、田園住居地域や地区計画農地保全条例制度の創設など制度の整備を進めてきました。

東京都は、こうした国の動きを踏まえ、農業従事者の担い手の確保・育成、農地の貸借の促進、農業経営の基盤強化、農地保全と多面的機能の発揮、生産緑地の活用等に対する各種事業・支援等を進めてきたところです。

さらに、令和元（2019）年度から令和3（2021）年度にかけて、東京都の「大学研究者による事業提案制度」における東京大学の提案を受けて、緑や都市農地の多様な機能等を活用して様々な社会課題の解決や新たな価値創出等を図る、緑と農地、住宅が一体となった「緑農住」まちづくりに向けた調査及び検討を東京大学とともに進めてきました。

今回、この調査検討の成果等を踏まえ、都内各自治体において「緑農住」まちづくりの取組に向け、はじめの一步を踏み出すための参考としていただくため、東京大学との協働により「緑農住」まちづくりガイドラインを作成しました。

今後は都内各所において、各自治体等と連携し、地域の特性に合わせた「緑農住」まちづくりを推進することにより、緑や都市農地の多面的な機能等を保全及び活用し、水と緑あふれる持続可能な都市づくりを実現していきます。

東京都技監

上野 雄一

目次

はじめに ～「緑農住」まちづくりとは～	1
I ガイドラインの策定の背景と目的	6
1 ガイドライン策定の背景	6
1-1 緑農地が抱える現状と今後の見通し	6
(1) 東京に形成されてきた「緑農住」空間	6
(2) 緑農地の減少	9
1-2 「緑農住」まちづくりによる地域課題解決等の可能性	18
(1) 社会情勢の変化と「緑農住」まちづくり	18
(2) 東京の都市づくりの方向性	20
(3) 都市農地に関する制度改正	23
(4) 地域課題の解決に寄与する「緑農住」まちづくり	24
1-3 緑農地を取り巻く現状を踏まえた「緑農住」まちづくりへの期待	26
2 ガイドライン策定の目的	27
II 「緑農住」が発揮する機能とまちづくりへの展開	28
1 「緑農住」まちづくりを通じて実現する良好な都市環境と豊かな地域社会の姿	28
(1) 「緑農住」まちづくりで発揮される七つの機能	28
(2) 七つの機能の発揮を通じて実現する良好な都市環境と豊かな地域社会の姿	28
2 七つの機能の概要とまちづくりへの展開の視点	35
(1) 学び楽しむコミュニティの形成	36
(2) 健康な身体づくりに	39
(3) 働くも心も健康に	42
(4) 食農の生産・流通の多様化	45
(5) いざという時のための防災・減災	48
(6) まちを彩る景観形成	51
(7) いつもの暮らしを支える環境保全	54
3 「機能発揮によるまちづくりへの展開」において大切になる視点	57
(1) 複合的に機能発揮させていく視点	57
(2) 計画的に機能発揮させていく視点	58
III 「緑農住」まちづくりの先進事例	59
1 行政主体・関与の取組事例	61
(1) こくベジプロジェクト（国分寺市）	61
(2) カシニワ制度（千葉県柏市）	67

(3) くいたちはたけんぼ（国立市）	74
(4) 防災協力農地（練馬区）	79
(5) 農の風景育成地区（練馬区）	82
(6) 屋敷林の保全（西東京市・練馬区・足立区）	88
2 その他民間企業等による取組事例	92
2-1 戸建て住宅開発における「緑農住」まちづくりの取組	92
(1) 新農住コミュニティ野火止台	92
2-2 集合住宅における「緑農住」まちづくりの取組	97
(1) クラインガルテン	97
3 事例から学ぶ成功のためのキーポイント	101
(1) 施策の目的・取組の明確化	101
(2) 関係者・関係団体との良好な体制構築	101
(3) 外部団体等の効果的な活用と外部資金の獲得	101
(4) 行政主導から市民等による自立化・自走化への移行	102
(5) 取組の維持や様々な機能発揮に向けた庁内体制の維持と関係部署との連携	102
(6) 中間支援組織との連携による取組の推進	103
(7) 民間企業等の取組に対する行政誘導	103
IV 「緑農住」まちづくりのモデル地区での検討	104
1 対象地域の概要	104
2 西東京市における取組	105
2-1 取組の背景（取組開始までの経緯）	105
2-2 取組内容	105
(1) Phase 1：初動開始	105
(2) Phase 2：庁内検討	108
(3) Phase 3：民間協働	110
2-3 今後の方向性	116
3 町田市における取組	118
3-1 取組の背景（取組開始までの経緯）	118
3-2 取組内容	122
(1) Phase 1：初動開始	122
(2) Phase 2：庁内検討	123
(3) Phase 3：民間協働	125
3-3 今後の方向性	126
V 「緑農住」まちづくりの推進に向けて	128
1 課題の抽出及び共有	128

(1) 「緑農住」まちづくりを通じて解決したい課題の抽出	128
(2) 「緑農住」まちづくりの推進に向けた関係部署間の課題の共有	128
(3) 庁内での施策検討・遂行段階での連携促進	129
2 解決に向けた方向性の検討	130
2-1 「緑農住」まちづくりに向けた情報整理	130
(1) 「緑農住」空間の価値や実態の把握	130
(2) 様々な関係主体の意向把握	131
2-2 「緑農住」まちづくりの対象（空間・主体）の設定	132
(1) 対象となる空間の設定	133
(2) 対象となる主体の設定	133
2-3 「緑農住」まちづくりの推進体制の構築	133
(1) 庁内推進体制の構築	133
(2) 官民連携体制の構築	134
3 具体的な解決策の検討	136
3-1 「緑農住」まちづくりに関連する制度の活用	136
(1) 関連する諸制度の全体像	136
(2) その他まちづくりに関する補助・支援事業	141
参考資料	1
1 地域の将来像の共有に資する制度	1
(1) 農地の保全及び農的空間としての活用	1
2 土地利用コントロールのための制度	3
(1) 農地の保全及び農的空間としての活用	3
(2) 緑地の保全及び緑豊かな市街地の形成	5
(3) 農地・緑地と宅地等との調和とメリハリを持たせた市街地の形成	7
3 「緑農住」空間の確保に向けた制度	10
(1) 緑地の保全及び緑豊かな市街地の形成	10
(2) 営農環境の支援	10
4 地域の「緑農住」まちづくりの活動を支える制度	14
(1) 農地の保全及び農的空間としての活用	14
(2) 緑地の保全及び緑豊かな市街地の形成	16
(3) 営農環境の支援	19

はじめに ～「緑農住」まちづくりとは～

東京都「大学研究者による事業提案制度」採択事業

事業名：新しい「緑農住」まちづくり事業

提案者代表 東京大学大学院工学系研究科教授 横張真

1 世界的に注目される都市の「農」

都市の「農」が世界的に注目されています。ドイツやオーストリア等の都市にみられるクラインガルテンのように、市民のレクリエーション空間としての農園は、伝統的にも欧米の都市に存在してきましたが、近年では、健康志向のライフスタイルに後押しされ、都市内のビルの屋上等を活用した、新たな形態や機能を有した農園が、街の随所に開設されています。ニューヨークでは、市当局により認定され支援を受けているコミュニティガーデンとされる農園が 600 か所を超えています。ロンドンでは、2012 年のオリンピック開催を契機に、まちなかに 2,012 か所の農園を設置することが目指され、現在、その数は 2,500 か所を超えています。欧米のみならず、シンガポールや香港、上海など、アジアの大都市にあっても、屋上等を活用した農園が次々と開設されています。

しかし、ここ数年の新たな情勢のなかで、都市の「農」には、さらに大きな期待が寄せられています。契機となった一つは、言うまでもなく COVID-19 パンデミックです。感染リスクの低い日常的なストレス解消手段の一つとして、身近な農園でのガーデニングが、世界的なブームとなっています。

加えて、グローバルな気候変動への適応策の一つとしても、都市の「農」に対する期待は大きなものがあります。COVID-19 パンデミックが収束した後の都市のあり方をめぐっては、単に「元に戻る」のではなく、ミティゲーション（緩和策）とアダプテーション（適応策）の両面で、気候変動に伴うリスクに備えたまちづくりを進めようとする動きが、世界各地で見られるようになってきました。その代表的なものに、パリ市が取り組む「15 分圏まちづくり」があります。徒歩や自転車により 15 分程度で到達できる圏域を単位に街の再生を図ることで、できる限り二酸化炭素の排出と資源の無駄遣いの抑制を図ろうとするものです。しかし、当然ながら、都市が必要とするエネルギーや水、食料の全てを自給自足できるものではありません。したがって、自給自足と外部からの供給との組合せという、従来の経済効率を重視する価値観からすれば無駄とされる、リダンダント（重複）なシステムを構築することを目指しています。Green recovery（環境に配慮した復興）や Build Back Better（より良い復興）といった標語の下、パリ以外にもポートランド（アメリカ）やミラノ（イタリア）等、世界の様々な都市で先行的な取組が始まっています。

健康志向のライフスタイルに加え、With/Post COVID-19 の新たなライフスタイル、さらに

はグローバルな気候変動に対応した新たなまちづくり等、現代の都市をめぐる様々な課題に対するソリューションの一つとして、都市の「農」が世界的に注目されています。

2 都市と農村の混在が意味するポテンシャル

元来、高度に集積したち密な市街地の形成を旨としてきた欧米の都市にあっては、「農」のための用地を確保することは容易ではありません。ビルの屋上等を活用したり、壁面を野菜のとれる緑で覆いビル全体を菜園として利用したりといった、垂直方向の用地確保に活路を見出さざるを得ないケースも多く認められます。

一方、東京はどうでしょうか。江戸は、既に18世紀には人口100万を擁する世界最大の都市の一つでしたが、周囲の農村と明瞭な土地利用上の境界線を持たず、市中にも多くの農地をはじめとした農的土地利用が存在していました。江戸は、水害や火事、地震といった天災・人災が多発した都市でもあり、常に激甚災害に備え、壊れても速やかに再建できることが、まちづくりの基本を成していました。多くの農的土地利用を内包する都市構造は、災害に対する備えの一環としての意味をも持っていたと考えられます。こうした江戸の土地利用上の特性は、その後、150年余りの月日を経てもなお現代の東京に受け継がれています。東京23区のうち、農地が全く存在しないのは中核を成す12区のみです。外縁の11区をはじめ、23区外の市町には全て、農地が残っています。里山や屋敷林が、市街地に囲まれながら残っている箇所もあります。

江戸・東京のように、都市が農村との間に明瞭な境界を持たず、市街地内にも農的土地利用が残存していることは、都市計画の失敗を象徴するものであり、都市（都市的土地利用）と農村（農的土地利用）の明瞭な区分けこそが理想的なまちの姿である、近代都市計画はそのように唱えてきました。

ところが、Green Recovery の名のもと、世界の都市が目指し始めた新たな都市の在り方は、「峻別」を是とする従来の概念とは対照的に、空間や機能の「混在」により、様々な今日的課題に対する回答を求めようとするものと言えます。現在においては、東京のように都市的土地利用と農的土地利用が混在したまちこそが、レジリエンス（強靭さ）や二酸化炭素削減を目指すグリーンな都市の在り方の模索の中で、最先端ということになり始めているのではないでしょうか。必ずしも意図されたものでなかったにせよ、農的土地利用を内包した市街地が形成されてきたことが、都市計画の失敗どころか、最先端の都市構造のポテンシャルになり得るのです。

3 岐路に立つ東京の郊外のまち

東京を都心からの距離に従って都心、近郊外及び遠郊外の三つに大別した場合、都心は通勤利便性や都市としての利便性・快適性があり、特に若年層や高齢者層にとって、これから

も魅力的なエリアであり続けるものと考えられます。また、遠郊外は、最新のデジタル技術やパーソナルモビリティ等の恩恵を受けることができれば、自然に囲まれたライフスタイルを求める層にとって、非常に魅力的なエリアとなるでしょう。

一方、今後、最も困難が予想されるのが、高度経済成長期以降に急速に開発が進んだ、近郊外のベッドタウンと呼ばれるエリアではないかと考えられます。東京の場合、おおよそ23区の外縁から25km圏程度のエリアが、これに当たります。職住分離を前提に、早く、安く及び大量に住宅を供給することが至上命題となる中で、職場に遠く、狭く及び画一的な街が多く形成されてきました。そうした近郊外のベッドタウンが、少子高齢化に直面し世代交代がうまく進まない中、次第に見捨てられたまちになってきました。更に追い打ちをかけるように、今回のパンデミックを通じ、空間にも社会にもゆとりや多様性がないことが、新たなワークスタイル・ライフスタイルの受皿となることもできず、より一層、魅力を失いつつあります。

では、東京の近郊外のベッドタウンが魅力を取り戻し、これからの時代を生き抜くヒントはどこにあるのでしょうか。近郊外は、都市的土地利用と農的土地利用が混在するエリアでもあります。こうした「混在」を地域固有のポテンシャルと見立て、それを生かすまちづくりを進めることこそが、近郊外のベッドタウンの魅力を再生する方策なのではないでしょうか。

最新のデジタル技術を活用したテレワークの普及により、日常的に自宅及びその周囲のまちで暮らす時間が長くなることは、良好な居住環境に対する要求や依存度が高まることを意味します。その際、快適なワークスペースや息抜きのためのカフェ、質の高い文化施設等も重要ですが、それらに加え、農地や里山、屋敷林等の農的土地利用も、暮らしのクオリティ向上にとって不可欠です。中でも農地は、テレワークの普及により生じた時間を有効に使う空間として、市民農園や体験農園を通じてレクリエーショナルな要求に応えたり、副業としての新たな農ビジネスの場を提供したりといった役割を担うことが可能です。新しいワークスタイル・ライフスタイルを受け止める緑の一つとして、都市の農地は今後、大きな役割を果たすことが期待されます。

4 「緑農住」まちづくりとは

東京には、農地や里山、屋敷林等の農的土地利用（以下「緑農地」と総称する。）が、農の営みの中で連綿と受け継がれてきました。このような緑農地と住宅地が一体となっている「緑農住」空間は、良好な居住環境を提供するとともに、これからの東京、日本、そして世界に共通の課題の一つである、グリーンな社会の形成を「食」の面から支える、地域と共生した豊かな農業環境を提供するポテンシャルをも有しています。

「緑農住」まちづくりとは、産官学民の多様な主体が連携し、「緑農住」空間のポテンシャルを生かすべく、その保全・活用とともに地域課題の解決と暮らしに新たな価値の創出を図り、禍災に強く持続的でグリーンな社会の形成を進めることを指します。

「緑農住」まちづくりは、緑農地を擁する全てのまちで取り組むことが可能です。さらに、空き地や宅地等を活用して新たに緑農地を創出し、「緑農住」空間を形成していくことも想定されます。

5 「緑農住」まちづくりが目指すもの

地域住民を対象とした農園活動を行うことで、高齢者等の活動の場が創出され健康増進につながる、地域コミュニティが活性化され、地域防災の態勢づくりにつながる等、「緑農住」まちづくりは、防災や福祉、環境保全等、地域が抱える様々な課題の解消に寄与することが期待されます。

「緑農住」まちづくりは、多様な主体の関わりを創発していくものともなります。「緑農住」まちづくりを通じて、異業種連携が促進されイノベーションを生み、私たちの暮らしやビジネス等に新たな価値を創出していくことが期待されます。

緑農地をめぐるのは、所有者だけではその保全が難しくなる中、新たな制度等を活用して、緑農地を地域の資産として捉え、保全が図られていくことが求められています。そうした際、地域住民等が新たな担い手として緑農地の保全や活用に関わることで、その管理の質が向上していくことが期待されます。

農業については、多様な主体と連携し、都市に立地する特性を生かして経営の多角化を図ることで、所得向上につながることも見込まれます。緑農地所有者の多くは、不動産経営と農業経営の複合経営を行っています。「緑農住」まちづくりを通じ、まちの魅力を高めることは、不動産経営を含む経営の安定化につながり、都市農業の後継者が確保され、緑農地の保全につながっていくことが期待されます。

このように、地域課題解決や新たな価値の創出、緑農地の保全を図ることを目的として、「緑農住」まちづくりを計画的に実践していくことで、「緑農住」空間が有するポテンシャルが引き出され、不確実性の増す自然災害や社会情勢等の変化にも対応できる持続的でグリーンな社会が形成されます。「緑農住」まちづくりは、SDGs¹を推進し、インクルーシブな（包摂的な）社会の形成に寄与することを通じ、多様なワークスタイルやライフスタイルを可能とする魅力ある社会の実現を目指すものです。

「緑農住」まちづくりを進める上では、関係主体のマインドリセットが不可欠です。旧来の発想にとらわれることなく、土地も主体も行為も、多様かつ柔軟な発想を持つ必要があります。行政や関係団体にあっては、制度の運用から組織の構成に至るまで、慣例にとらわれない新たな在り方を志向することが求められます。

¹ SDGs（Sustainable Development Goals 持続可能な開発目標）とは、2015年9月の国連サミットで加盟国の全会一致で採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」に記載された、2030年までに持続可能でより良い世界を目指す国際目標である。

中でも行政にあっては、都市の農業・農地を農家だけの領域とすることなく、都市住民をはじめとした様々な主体に広く開かれた存在と捉えることが、何よりも重要です。都市計画は建設行政、農業は農政といった旧来のテリトリー分けを見直し、グリーンな社会を形成するという共通目標の下、新たな連携の在り方を強化すべき時期は、既に到来しています。こうしたマインドリセットが、自治体の生き残り戦略そのものであり、それを進めていかなければ地域や自治体が生き残っていけない、そうした時代に差し掛かっているのです。