

(4) 防災協力農地（練馬区）

【防災協力農地の概要】

国は、都市農業振興基本計画において、講ずべき基本的施策に「防災、良好な景観の形成、国土・環境保全等の機能の発揮」を位置付けており、防災機能の発揮に向けた取組の一つとして「防災協力農地」があります。

「防災協力農地」は、農家の協力によりあらかじめ登録していただき、協定を結ぶことで、大規模災害発生時の安全確保や復旧活動に役立てる用地を確保するものです。1. 災害直後の活用及び2. 災害時を見据えた平時の活動に大別され、具体的には、地域の人口密度や予想される災害リスク、あるいは農地の種類に応じて、避難空間、延焼遮断機能、仮設住宅用地、資機材置き場、生鮮非常食調達及び防災訓練の実施場所として活用されます。農林水産省によると令和 2（2020）年 3 月 31 日現在、三大都市圏において防災協力農地等の取組を実施している市区町は 8 都府県 76 自治体にも及び、その面積は 1,353ha となっています。

●取組の概略

◇背景・目的

練馬区は、東京 23 区内で最も広い農地を有しており、キャベツをはじめとした野菜や植木、果樹など多様な農産物が生産されている一方、区の被害想定によれば多摩直下地震（冬 18 時 風速 8m/s）で建物全壊 2,611 棟、焼失棟数 2,968（倒壊建物を含まない。）、死者 212 人、負傷者 5,389 人が報告されるなど、災害リスクも高い地域です。区と JA との災害協定（災害時における農地の提供協力協定）を通じて防災施策と農業振興策を連携させる防災協力農地の登録が平成 8（1996）年から行われています。

◇取組内容

農地所有者から、災害時に仮設住宅建設用地や復旧資材置き場として活用してよいと JA が同意を得た生産緑地について、区と JA との災害協定を通じて、当該生産緑地が防災協力農地として登録されます。また、区と JA の災害協定では、JA による生鮮食料品の調達も含まれています。

◇取組により発揮される機能

防災協力農地の目的である「いざという時のための防災・減災」だけでなく、防災協力農地を拠点とした地域住民の防災訓練の実施により「学ぶ・楽しむコミュニティの形成」にも寄与するなど、様々な機能も発揮されています。

●取組体制と関係主体

◇取組体制の全体像

区と JA との間で災害協定を締結しており、協定に基づき、JA が区に対して災害時に活用可能な生産緑地の幹旋や生鮮食料品の調達を行います。また、生産緑地を使用した際の原状復帰や使用に係る費用は区が負担することとしています。

なお、協定であるがゆえ強制力はないため、行政を主体とした積極的な活用が行いにくいという特徴もあります。

◇庁内の体制

庁内では、都市農業課と防災計画課が担当しています。中でも都市農業課では、JA との調整や農家への働きかけを担っています。

●取組の課題と工夫

区では、防災協力農地の要件として、仮設住宅建設用地や復旧資材置場、生鮮食料品の調達全ての協力を賛同していただくこととしており、農家のハードルは高くなっており、地域特性に応じた協力メニューの絞り込みが重要と考えています。例えば区では、下記のような方針で協力内容を考慮しています。

- ✓ 区では、防災協力農地を仮設住宅用地として活用するのは、実際には困難だと考えています。これは、農地を仮設住宅農地として使った場合、田畑の原状復帰が極めて困難であることを懸念するためです。このため、地域防災計画では仮設住宅建設用地として、比較的面積が広い都立公園を東京都との協議の上で活用することにしています。
- ✓ 区では、避難空間として当該地域にある小・中学校を指定緊急避難場所・指定避難所に指定しており、避難所の収容はこれで十分賄なえると考えています。また、区の計画では、大規模な火災が発生した場合には東京都が指定する都立公園などの避難場所へ避難することとしています。ただし、区には生産緑地は一定の面積があるため、延焼遮断効果としては期待できると考えています。
- ✓ 区では、食料について、発災 1 日目は各区市町村が対応し、2~3 日目は東京都、4 日目からは国の支援を想定しています。なので、農家から生鮮食品を提供いただけることはありがたいですが、区の人口規模を考えるとそこまで効果が大きいものではないと考えています。

●「緑農住」まちづくりの観点から見た本事例のポイント

災害対策として農地が果たせる機能は、地域特性や災害特性、農地の規模や種類によって大きく異なります。対象となる地域特性等にあわせ、避難空間、延焼遮断機能、仮設住宅用地、資機材置き場、生鮮非常食調達、防災訓練の実施など様々な協力メニューのうち、どのような協力が求められるかを事前に絞り込み、想定しておく必要があります。

さらにはこの多様な機能のうち全ての機能を満たさなくても、一つでも協力できる要件があれば登録してもらうなど、農家等が参加しやすい工夫をする必要もあります。ただし、農地の規模や種類によっても協力できる内容が大きく異なることも事実です。このため、一つの農地で様々な機能を持たせるのみならず、農地の特徴に合わせた協力メニューを設定するとともに、地域をゾーンとして捉え、地域内の農地がそれぞれ持つ特徴や可能な取り組みを踏まえて、防災機能を高めていくといった視点も重要と考えられます。

防災協力農地は防災対策のみならず、取り組みを続けることでコミュニティが活性化した事例もあり、「緑農住」まちづくりのコンセプトとも合致する有用な制度と考えられます。しかしながら、防災協力農地は農家側のメリットが少ないことも事実であり、直接的に農家に寄り添いながら、継続的に支援を行っていく工夫が求められます。

廣井悠氏（東京大学 教授（専門：都市防災、都市計画））

(5) 農の風景育成地区（練馬区）

【農の風景育成地区の概要】

東京都は、平成 23（2011）年、都市の貴重な農地を保全し、農のある風景を維持していくために、「農の風景育成地区制度」を創設しました。農地や屋敷林等がまとまって残る地区を農の風景育成地区として指定し、都市計画制度等を積極的に活用して農地や屋敷林等の保全を図るとともに、地域のまちづくりと連携しながら農のある風景を保全及び育成する制度です。

●取組の概略

◇背景・目的

練馬区には、「高松一・二・三丁目農の風景育成地区」（以下「高松地区」という。）と「南大泉三・四丁目農の風景育成地区」（以下「南大泉地区」という。）の2か所が指定されています。

高松地区では、今後も営農が継続できるよう支援を強化するとともに、区民が農と触れ合う拠点を整備することにより、農地や樹林地を確実に保全し、農の風景のある暮らしを未来へ伝えることを目標に、平成 27（2015）年 6 月 1 日に指定されました。

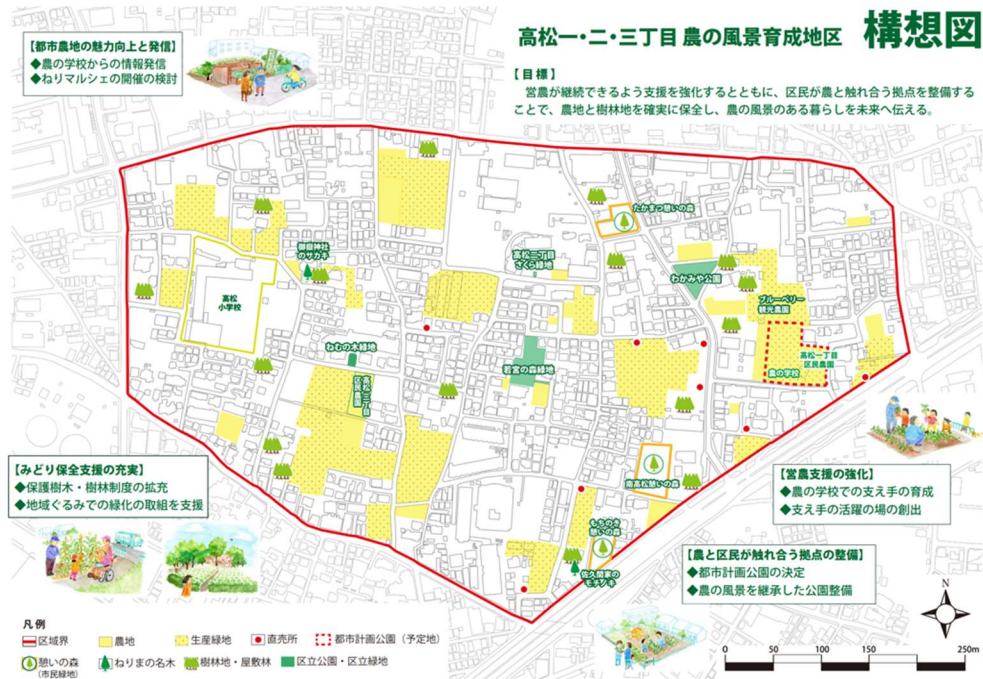
南大泉地区では、都市農地の多面的機能を区民が享受し、農の風景を身近な生活の中で活用することを通して、生きた農と共存できるまちの魅力を高めることを目標に、令和元（2019）年 12 月 20 日に指定されました。

写真 練馬区高松一・二・三丁目農の風景育成地区内の風景



写真提供) 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提供

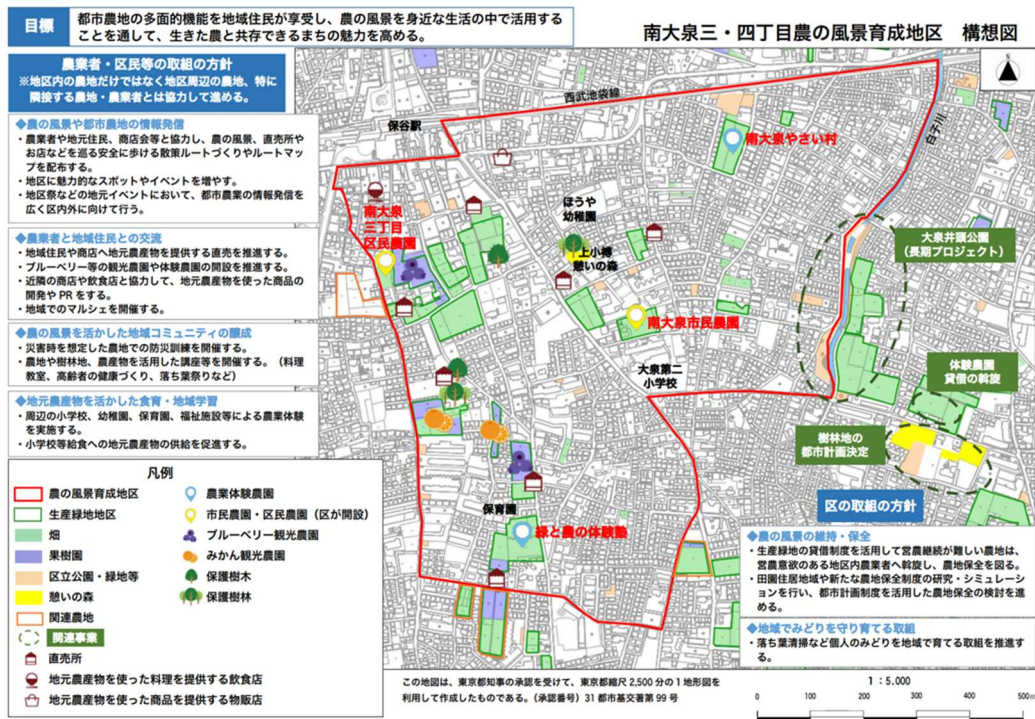
図表 III-10 「高松一・二・三丁目農の風景育成地区」 構想図



資料) 練馬区「農の風景育成地区 高松一・二・三丁目農の風景育成地区構想図」

(https://www.city.nerima.tokyo.jp/kurashi/shigoto/midori/keikaku/nou_no_huukei_ikusei.html) より

図表 III-11 「南大泉三・四丁目農の風景育成地区」 構想図



資料) 練馬区「農の風景育成地区 南大泉三・四丁目農の風景育成地区構想図」

(https://www.city.nerima.tokyo.jp/kurashi/shigoto/midori/keikaku/nou_no_huukei_ikusei.html) から

◇取組内容

高松地区では、農地や屋敷林等の買取りにより農の風景の保全が進められています。元々区民農園であった場所には、援農ボランティアの育成を行う「農の学校」が平成27（2015）年に運営開始されました。これまでに、所定のコースを修了した延べ112名が「ねりま農サポーター」として認定されました。そして延べ96件の農業者とのマッチングが成立し、農サポーターが区内各地で援農ボランティアに当たっています。また、平成28（2016）年からは収穫の時期に合わせて年に2回「東京ねりま高松マルシェ」が開催されています。その他、令和5（2023）年4月には地区の新たな農の拠点として「農の風景公園」（仮称）が開園予定です。

南大泉地区では、農業者と地域住民が協働し、農をテーマとしたまちづくりが進められています。令和3（2021）年秋に開催された「農フェスタ」では、農の風景を巡るスタンプラリー、収穫体験、マルシェ、絵画コンテストなど多様な催しが企画されました。こうしたイベントは、区民が地区内の農の風景と食に親しむことができる機会となっています（コラム参照）。

さらに練馬区は、農の風景育成地区における農業者や地域住民による取組を支援するため、独自の補助事業を令和2（2020）年度に新設しました。これまでに、両地区における魅力発信の取組及び南大泉地区での「農フェスタ」が、この補助事業からの支援を受けています。

写真 「東京ねりま高松マルシェ」（左）と南大泉「農フェスタ」の様子



写真提供）（左）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、（右）練馬区

◇取組により発揮される機能

農地保全に伴う「多様を選ぶ食農の生産・流通」、「いつもの暮らしを支える環境保全」や、農のある風景の維持による「まちを彩る景観形成」だけでなく、農の風景育成地区内で実施されているイベントの開催により「学ぶ・楽しむコミュニティの形成」や「健康な身体づくりに」、人々の交流を通じた「働くも心も健康に」にも寄与するなどにも寄与するなど、様々な機能が発揮されています。

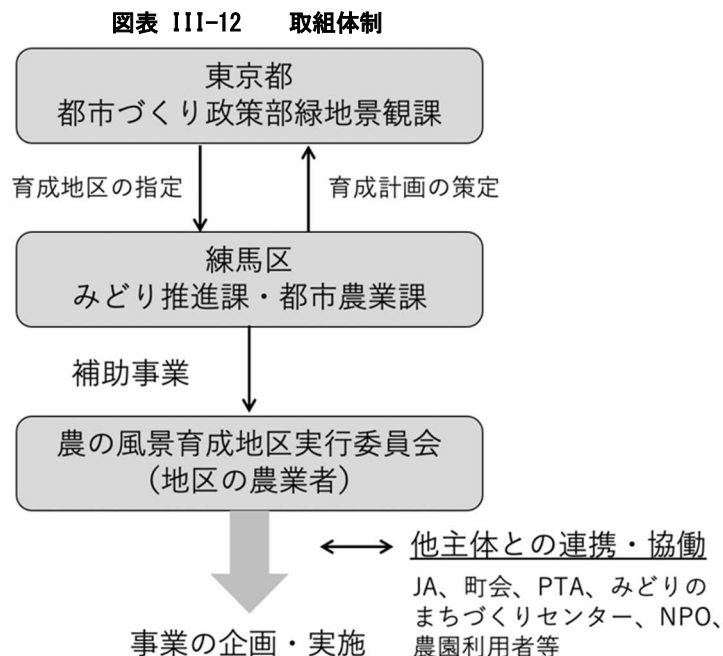
●取組体制と関係主体

◇庁内の体制

庁内では、計画を策定し緑化施策を担当する練馬区環境部みどり推進課と、支援制度を創設し営農支援を担当する練馬区都市農業課の2課体制となっています。

また、高松地区と南大泉地区での具体的な事業の企画と実施は、各地区に設置された「農の風景育成地区実行委員会」が担っています。実行委員会は地区の農業者によって構成され、JA、町会、PTA、みどりのまちづくりセンター、NPO、農園利用者等、関係する他主体と連携し、事業の実施に当たっています。

なお、南大泉地区では、実行委員会の下に運営委員会が設置され、そこに農業者の後継者世代、町会、PTA、農園利用者等の多様なメンバーが加わり、「農フェスタ」の運営に当たっています。



●指定の経緯

練馬区で農の風景育成地区に指定されている二つの地域について、概略と指定の経緯について説明します。

① 高松地区

平成 25 (2013) 年から練馬区の主導で、農の風景育成地区への指定に向けた取組が始められました。複数の候補地を検討した後に、比較的農地や屋敷林等がまとまって残されている高松地区が候補地に選ばれました。平成 26 (2014) 年からは高松地区において説明会を開催するなど指定に向けた普及啓発が実施され、その翌年の平成 27 (2015) 年に農の風景育成地区に指定されました。

② 南大泉地区

南大泉地区では、地域から農の風景育成地区への指定に関する要望があがりました。平成29（2017）年に、地区の農業者もメンバーに加わっている保谷駅周辺地区まちづくり協議会から練馬区に対して、「保谷駅周辺地区まちづくり提言書」が提出されました。この中で、南大泉地区では、農地を地区の重要な資産として捉え、維持・活用していくことが目指されています。令和元（2019）年の指定後は、農業者と住民が協働し、様々なまちづくり活動が進められています（コラム参照）。

写真 わりま高松農の風景育成地区観光ツアー（左）南大泉農の風景育成地区観光ツアー（右）



写真提供）練馬区

● 「緑農住」まちづくりの観点から見た本事例のポイント

農の風景育成地区への指定は、農業公園等の農に関する都市施設の整備だけでなく、農を中心としたボトムアップのまちづくりの機運醸成につながり得ます。

事例として取り上げた練馬区では、地域の農業者が主体の農の風景育成地区実行委員会が、農のまちづくりの中心的組織として立ち上がり、機能し始めています。彼らは農をテーマとした一種のエリアマネジメント組織であるといえるでしょう。一般に、エリアマネジメントは都心部の大企業中心によるのものが多く、住宅地においてはエリアマネジメント組織の成立が難しいと言われていています。しかし、農住混在市街地においては、エリア内にまちづくりの拠点となり得る農的資源が分散的に存在し、そこで農業という経済活動が行われているという空間的・経済的な特徴から、農住混在市街地におけるエリアマネジメントには今後大きな可能性があると考えられます。

農の「風景」は、農地や屋敷林等の農の空間と、そこに暮らす人々の生活や生業が一体となって立ち現れるものです。農地や屋敷林等の空間そのものの保全に加え、それらの農の資源を生かしたまちづくりを農業者や地域住民が創意工夫を凝らして展開できるように支援することが、生き生きとした農のある風景を継承していくことにつながっていくでしょう。

飯田晶子氏（東京大学 特任講師（専門：ランドスケープ））

○コラム

練馬区南大泉における農を生かしたまちづくり ～炊き出し訓練と農の風景育成地区～

全国に先駆けて農業体験農園「緑と農の体験塾」を開設した練馬区南大泉の加藤義松氏は、自身が連合町会の会長を務める練馬区南大泉地区において、種々の農を生かしたまちづくりの取組を進めていて、その一つが、震災を想定した「炊き出し訓練」です。

加藤氏は、体験農園を実施することで、地域とのつながりが充実化し、コミュニティが活性化していると感じていました。そして、南大泉3丁目の自治会長になったことを機に、炊き出し訓練を実施しました。訓練では、震災4日目から毎日1食、400人分の食料を提供することを想定し、アルファ米と豚汁の提供を行っています。同町会では、炊き出しボランティア登録を行っており、登録ボランティアが中心となって活動しています。加藤氏は、炊き出しの手伝いをする住民も増え、農地＝人が集まりやすい場所としての認知度が高まっていると感じ、地域の絆やコミュニティの充実化に寄与していると感じているそうです。また、この取組は、練馬区の「区民防災組織制度」を活用しており、活動助成金を受けているほか、区からアルファ米の提供も受けています。課題としては、燃料の確保の問題があり、緊急時の行政の支援が不可欠です。

また、もう一つの取組として「南大泉三・四丁目農の風景育成地区」での取り組みがあります。当該地区は、令和元（2019）年12月に農の風景育成地区に指定されました。そして、生きた農と共存できるまちの魅力を高めることを目的に、加藤氏をはじめ地区内の農家と住民が協働し、様々なまちづくり事業を展開しています。令和2（2020）年には地区内の複数の農地を利用して、農の風景を巡るスタンプラリーと野菜の収穫体験等のイベントが実施されました。令和3（2021）年は更に活動の幅が広がり、地域の飲食店が複数の農家の庭先にキッチンカーを出店し、地場産の野菜を使った食事が販売されました。イベントには数千人の来場があり、普段は静かな住宅地一体が、収穫したばかりの野菜を持った人や、出来立ての食事を頬張る人でにぎわいました。この取組は、練馬区からの補助金の交付を受けていますが、町会からの補助や収穫券の売上により予算を確保しているほか、交通整理などのボランティアには小学校の保護者が当たるなど、地域の人々の協力によって成り立っています。

写真 ハウス内での炊き出しの様子（左）と農の風景育成地区でのイベントの様子（右）



写真提供）（左）東京大学特任講師 飯田晶子氏、（右）練馬区加藤農園 加藤義松氏提供

(6) 屋敷林の保全（西東京市・練馬区・足立区）

●取組の概略

◇背景・目的

屋敷林は、常に人の手が加えられ、活用されることにより、保全されてきました。そのため、日常的な維持管理が不可欠ですが、所有者にとっては大きな負担になっています。一方で、屋敷林は環境、教育、健康福祉、食や農など様々な市民・区民活動の場となり得ます。

ここで取り上げる西東京市、練馬区、足立区では、特別緑地保全地区、市民緑地（憩いの森・街かどの森）、保存樹・保存樹林などへの指定を進め、所有者の経済的負担の軽減を図るとともに、地域の市民・区民団体との協働を通じ、屋敷林の維持管理や保全活用に当たっています。

◇取組内容

- ✓ **西東京市**：武蔵野の面影を残す約 1.1ha の高橋家屋敷林を平成 24（2012）年 11 月に「特別緑地保全地区」に指定し、その後平成 29（2017）年までに段階的に用地買取が行われました。特別緑地保全地区への指定以前から、野草に親しむ会や体操会等の市民団体が所有者の好意により屋敷林の中で活動していました。平成 26（2014）年にそれらの会を統合・再編するかたちで「高橋家屋敷林保存会」が発足し、日常的な屋敷林の維持管理を担っています。市は、同会の発足を支援したほか、発足後の保存会による維持管理活動を支援し、協働で維持管理に当たっています。
- ✓ **練馬区**：練馬区内に残る屋敷林や雑木林を所有者から借り、「憩いの森」（1,000 m²以上）「街かどの森」（300 m²以上 1,000 m²未満）として区民に開放する取組が昭和 50（1975）年より進められており、令和 3（2021）年 4 月現在 45 か所が開設されています。憩いの森や街かどの森の管理は、練馬区が担ってきましたが、現在、区民による管理を拡充する取組が進められています。さらに、地域で私有樹林地を守り育てるため、区民ボランティアによる落ち葉清掃活動が進められています。
- ✓ **足立区**：令和 3（2021）年 4 月現在、保存樹 531 本・保存樹林 26 箇所が指定されており、これらの所有者の半数以上が昭和 51（1976）年に発足した「足立区の保存樹・樹林を守る会」の会員となっています。同会は維持管理方法の共有や研修会の開催などを定期的に行っており、区は同会の事務局を担い、活動を推進しています。

◇取組により発揮される機能

屋敷林保全による「まちを彩る景観形成」や「いつもの暮らしを支える環境保全」の機能、延焼遮断帯としては「いざという時のための防災・減災」、屋敷林を有する所有者同士あるいは地域住民との交流、イベントの開催による「学ぶ・楽しむコミュニティの形成」、市民の憩いの場としての「働くも心も健康に」にも寄与するなど、様々な機能が発揮されています。

写真 保存樹めぐりの様子（左）屋敷林でのイベント（焼き芋会）の様子（中、右）



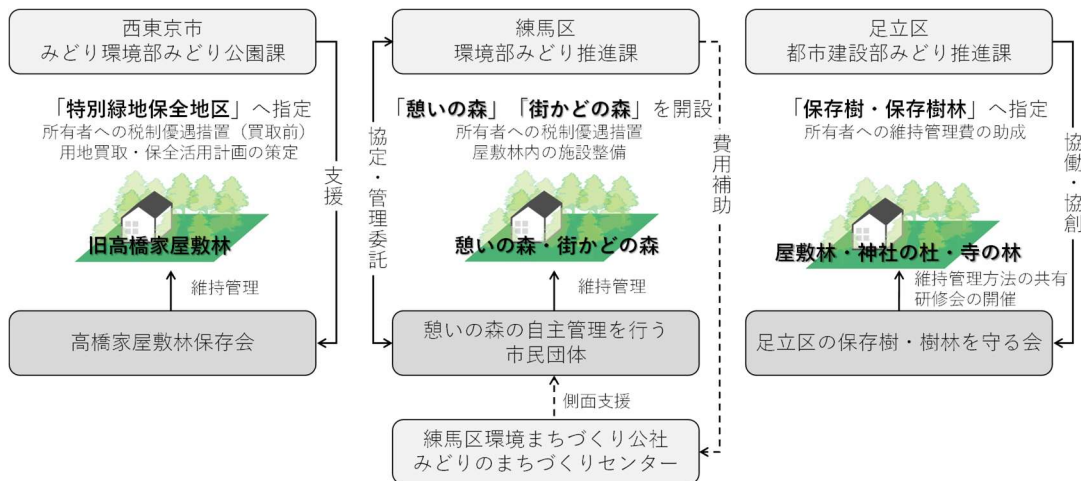
写真提供) 足立区

●取組体制と関係主体

◇取組体制の全体像・庁内体制

- ✓ **西東京市**：屋敷林の維持管理に当たり、日常的な比較的簡易な維持管理は「高橋家屋敷林保存会」、高度な技術が必要な維持管理については西東京市というように役割分担を行っています。西東京市は同会に対して維持管理に必要な道具の提供等の支援を行っています。また、屋敷林の見学会等のイベント開催時にも、西東京市と同会が協働しています。
- ✓ **練馬区**：練馬区と管理を担う区民団体が協定を結び、憩いの森の管理委託の契約を結んでいます。令和3（2021）年4月現在、45か所ある憩いの森のうち、3か所で区民管理が行われています。令和3（2021）年度以降は、憩いの森の管理に必要な知識や技術を学べる人材育成のコースの開講や、地域住民による民有樹林地等の落ち葉清掃活動の拡大など、新たな区民協働の取組が進められています。
- ✓ **足立区**：足立区では保存樹・保存樹林の所有者同士が横につながり、「足立区の保存樹・樹林を守る会」を立ち上げました。同会は実際の所有者及び管理者が、会長をはじめとした役員を務め、主体的に活動しています。年に一度、区内の保存樹を巡り、相互の意見交換や保全に対する情報共有などを通じて研鑽に努め、大樹や樹林を次の世代に継承すべく取り組んでいます。足立区は、同会の事務局運営を通して、活動を推進しています。また、区の緑化施策への協働・協創体制を同会と築いています。

図表 III-13 各区市における取組体制



●取組の課題と工夫

課題：担い手の確保・育成

特別緑地保全地区、憩いの森・街かどの森、保存樹・保存樹林等への指定後にも、日常的な維持管理を通じて、屋敷林の保全活用を図ることが不可欠です。しかし、所有者のみで維持管理を全て行うことは負担が大きく、新たな担い手の育成が大きな課題です。

これで解決 **西東京市：市民団体の統合・再編**

特別緑地保全地区への指定以前から屋敷林内外で活動していた市民団体を統合・再編することで、「高橋家屋敷林保存会」が設立され、日常的な屋敷林の維持管理を担う団体となりました。同会はその取組が評価され、令和2（2020）年に「みどりの愛護」功労者国土交通大臣表彰を受賞しています。また、高橋家屋敷林保存会のメンバーも加わっている市の緑化審議会において、屋敷林の保全活用計画（正式名称：下保谷四丁目特別緑地保全地区保全活用計画）が策定され、保全活用の基本的な考え方や行動指針を定められました。一方、高橋家屋敷林保存会の高齢化も課題であることから、今後の維持管理体制については、新たな住民ボランティアの掘り起こしや育成、小学校や地域の事業者などその他のプレイヤーとの連携を図っていくことが目指されています。

これで解決 **練馬区：みどりを育むムーブメントの輪を広げる**

平成28（2016）年から区民参加のイベントを通じた、憩いの森の維持管理の担い手育成が行われました。区民団体は誕生しましたが、5年間で新たに2団体しか育成できなかったことが課題となりました。そのため、一から団体づくりをするのではなく、花壇活動などを行っている既存団体に声をかけ、まずは清掃や草刈りといった簡易な内容から開始してもらい、活動場所を増やしていく取組みが進められています。あわせて、区民による管理活動内容のレベルアップのために、令和4（2022）年4月から「つながるカレッジねりま」に憩いの森の管理に必要な知識や技術を学べるコースが開講される予定です。そのほかに、令和3（2021）年から民有樹林地等の落ち葉清掃に地域住民が取り組む活動が開始されるなど、みどりを育むムーブメントの輪を広げる様々な取組みが進められています。

これで解決 足立区：緑の協力員などによる活動の広がり

昭和 51（1976）年に区民の発意で「足立区の保存樹・樹林を守る会」（平成 22（2010）年に「足立区の保存樹を守る会」から名称変更）が発足し、45 年が経過しています。会のメンバーの高齢化が課題であり、会員の世代交代がうまく図れるよう事務局がサポートしています。また、足立区長から委嘱された「緑の協力員」（区民・任期 2 年）などに関わりを持たすなど、会の活動の輪を広げ、区内の大樹・樹林を郷土の宝として、多くの区民に関わってもらえるよう取り組んでいます。

● 「緑農住」まちづくりの観点から見た本事例のポイント

屋敷林の保全に当たっては、土地を買い入れて公有地化することを念頭においた保全の方法（特別緑地保全地区）、所有者の税負担や維持管理費の軽減を図ることで民有地のまま保全する方法（市民緑地契約制度及び保存樹・保存樹林制度）など複数のメニューが存在します。いずれの制度によって屋敷林の保全を図った場合でも、日常的な維持管理の担い手の確保が大きな課題です。

本事例で紹介したように、屋敷林は様々な市民活動の場となるポテンシャルがあることから、そのポテンシャルが発揮されるよう、屋敷林における活動の担い手を育成、支援し、協働して維持管理や保全活用を行う仕組みづくりを行っていくことが求められます。

その際、従来のみどり行政の範疇にとどまらず、庁内の他部局とも連携しながら、柔軟な施策展開をすることが有効です。例えば、屋敷林の維持管理活動は、高齢者の健康寿命の延伸等、市民の健康づくりにつながります。健康・福祉部局と連携し、健康づくりのプログラムに屋敷林の維持管理を位置付けることもできるでしょう。また、屋敷林の落ち葉は堆肥化されることで農業に使われてきました。そこで、都市農業部局や環境部局等と連携し、市民農園の利用者や小中学校の子どもたちと落ち葉堆肥づくりを行い、地域の中で資源を循環させる仕組みをつくることできれば、環境・教育の面から効果的だと考えられます。

飯田晶子氏（東京大学 特任講師（専門：ランドスケープ））