

I ガイドラインの策定の背景と目的

1 ガイドライン策定の背景

1-1 緑農地が抱える現状と今後の見通し

(1) 東京に形成されてきた「緑農住」空間

東京の23区外縁や多摩地域にかけては、宅地と緑農地が混在する「緑農住」空間が多く見られます。これらの地域では、都市農業が営まれ、生産された農畜産物は直売所等を通じて地域住民への販売が定着したり、学校給食や飲食店に出荷されたり、学童農園や市民農園等の農作業体験の機会が多数提供されたりする等、近隣住民の生活の中に溶け込んでいます。また、少し西へ進むと、生活圏内に里山として親しまれてきた丘陵地等の豊かな緑を抱え、自然に親しむ生活を楽しむことができます。

図表 I-1 宅地と緑農地が混在する「緑農住」空間

(練馬区南大泉三・四丁目地区の宅地と農地)



(足立区西新井栄町の屋敷林)



世界を見ると、都市圏に約2,000万人の人口を抱えるニューヨークでは、都心から10~20km圏の市街地内に農地はほとんど見られません。しかし、市民からの農的活動に対するニーズが高まった結果、公園や空き地等の一角を活用して農園を創出して、地域住民を含むボランティアを中心に運営されるコミュニティガーデンや、オフィスビルの屋上等を活用した貸農園、体験農園等の農的サービス事業が展開されており、公的支援も行われています。

また、人口約220万人のパリ市近郊でも、都心から10~20km圏の市街地内には、旧来からの農地はほとんど見られません。しかし、2000年代以降、市内や市郊外で屋上農園や未利用地を活用して農園活動を行う動きが見られるようになってきました。2020年には、パリ市長が、徒歩や自転車等での日常生活を、2024年までに可能にすることを目指す「15分都市構想」を打ち出し、渋滞が慢性化する通りを歩行者や自転車利用に開放するとともに、無数にある路上駐車スペースの多くを緑地や菜園、公園として活用する方針を示しています。

このように、従来の欧米の主要都市では、都市内部に農地はほぼ存在せず、緑農地と宅地

は空間的にも分断されてきましたが、昨今は、新たに菜園等の緑農地を創出する動きも見られます。

これに対して、大都市の中又は近郊で緑農地と宅地が混在し、古くから続く農業と市民生活が融合し豊かな関係性を構築している東京の姿は、世界的に見ると非常に稀有な状況です。欧米でまち中の緑農地の魅力を認識して創出する動きが見られる中で、日本の緑農住空間が有するポテンシャルは注目を集めています。

東京の今につながる都市農業は、江戸時代に端を発します。江戸幕府の開府とともに、江戸の住民に向けた野菜の出荷・販売を目的に江戸近郊の新田開発が進められました。武蔵野新田をはじめ、現在の区部西部から多摩地域にかけて上水や用水の整備とともに街道沿いなどにおいて多くの農地が開発され野菜や薪を供給する農村として発展してきました。このような農地や屋敷林、雑木林、里山などの緑農地と一体となった生活が営まれる農村の姿は戦前まで見られました。

1900年代になると、東京郊外部で私鉄路線が次々と開通し徐々に沿線開発が進められるようになりました。戦後、高度経済成長期を迎えると、東京への人口流入に伴う郊外部での急激な都市化の進行とともに、農地から宅地への転換が進み、緑農地と宅地の混在が多く見られるようになっていきました。

このような中で、農地の所有者が、営農への努力とともに生産緑地制度等を活用しながら農地として維持し、また、屋敷林や里山等の所有者が様々な負担の中で樹林を継続的に管理及び保全することによって、市街地化された都市の中において良好な住環境を生み出す東京の「緑農住」空間は保持されてきました。都市化の進展とともに、緑農地と宅地が混在する中で、地域に配慮し、交流を促す取組を行う等の所有者の努力によって地域内での良好な関係性が築かれ、今日に至っています。

この関係性こそが、東京が有する良好な「緑農住」空間を形成する源泉となってきましたが、所有者の高齢化や後継者不足が課題となっています。営農が困難となり、緑農地の維持が困難となった場合は、地域内での関係性が失われてしまい、地域住民がこれまで当たり前享受してきた新鮮な食材や良好な景観・環境、農業体験等を通じた健康的な暮らしや地域住民の交流等の様々な要素が失われ、良好で豊かな住環境が損なわれていくおそれがあります。

図表 1-2 東京、パリ、ニューヨークにおける、都心から同距離圏の緑農地分布



資料) Google マップを基に作成

(2) 緑農地の減少

市街化の進展等により、東京の緑農地は減少を続けています。

最近の動向として、東京都の算出するみどり率²が減少傾向にあり、平成 25 (2013) 年から直近の調査が行われた平成 30 (2018) 年までの変化は、53.0%から 52.5%へと、0.5 ポイント減少しております。そのうち、公園・緑地のポイントは微増していますが、農用地のポイントは 3.7%から 3.4%へと、0.3 ポイント減少しており、近年の東京のみどり率全体の減少のうち、半分を農地の減少分が占めていることを示しています。特に、みどり率が 7 割近い自然豊かな多摩部で、農地の減少が特に大きく、早急な対策が必要ことが分かります(図表 I-3 参照)。都内の主なみどりの分布を系統ごとに示したものが図表 I-4 です。

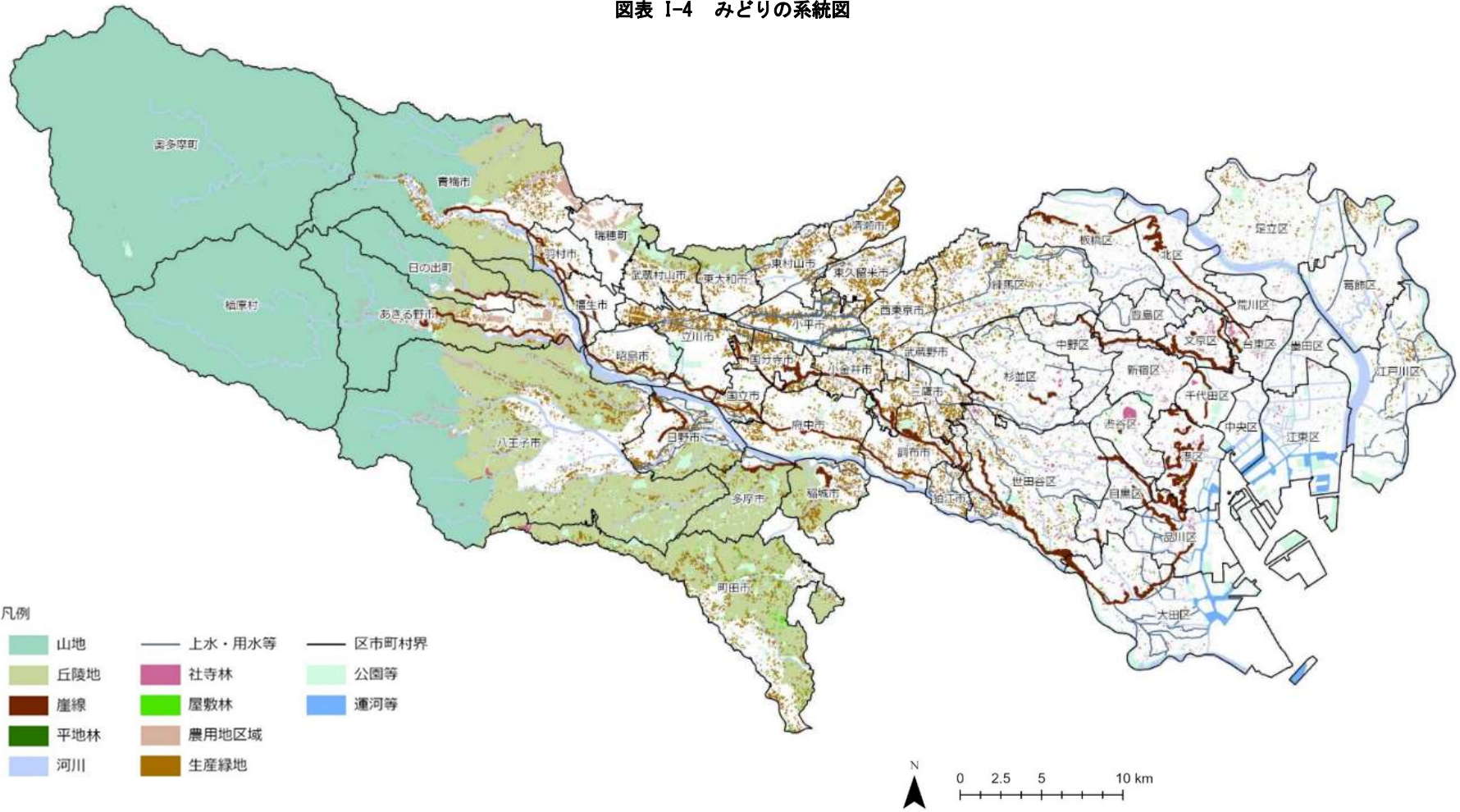
図表 I-3 東京都のみどり率の増減

		平成 25 (2013) 年			平成 30 (2018) 年		
		東京都	区部	多摩部	東京都	区部	多摩部
みどり率合計		53.0%	24.5%	68.4%	52.5% (-0.5%)	24.2% (-0.3%)	67.8% (-0.6%)
内 訳	公園・緑地	3.8%	5.6%	2.8%	3.9% (+0.1%)	5.7% (+0.1%)	2.9% (+0.1%)
	農用地	3.7%	1.0%	5.1%	3.4% (-0.3%)	0.9% (-0.1%)	4.7% (-0.4%)
	水面・河川・水路	2.6%	4.5%	1.5%	2.6% (0)	4.5% (0)	1.5% (0)
	樹林・原野・草地	42.9%	13.3%	59.0%	42.6% (-0.3%)	13.0% (-0.3%)	58.7% (-0.3%)

資料) 東京都 HP 「平成 30 年「みどり率」の調査結果について」を基に作成

² みどりとは、樹林や公園緑地、農地、崖線、河川、敷地内緑化などをいう。みどり率とは、東京のみどりの現状を把握するために都が算出している指標で、緑が地表を覆う面積に、公園全体の区域と水面を加えた面積が、地域全体に占める割合をいう。

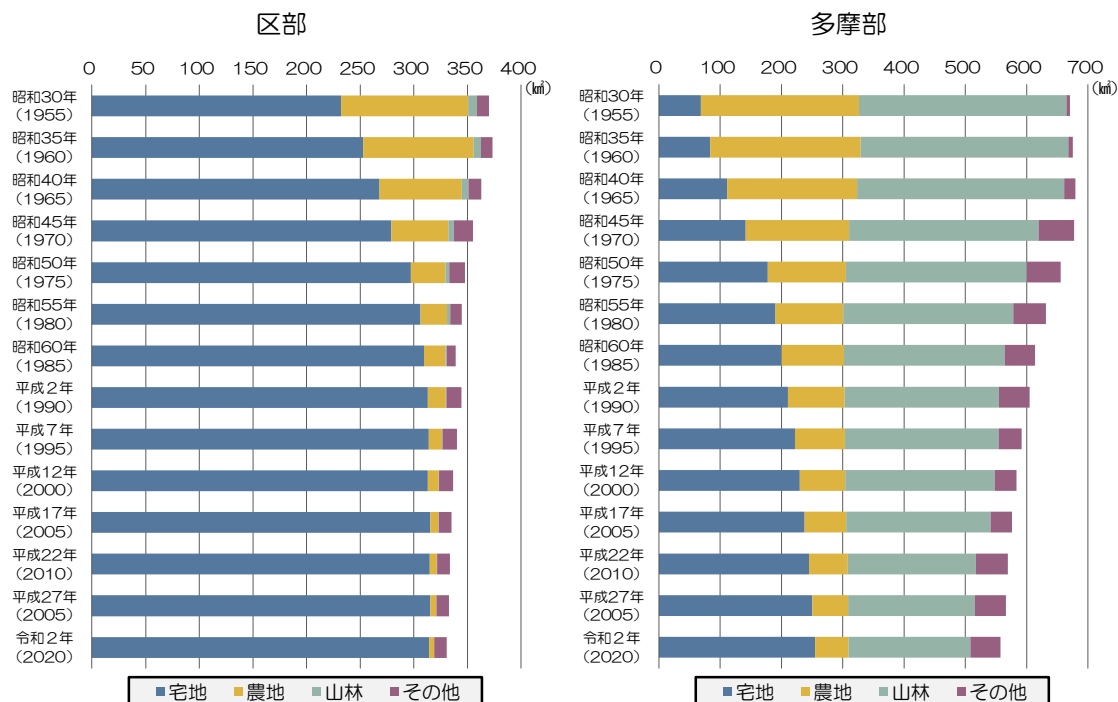
図表 1-4 みどりの系統図



資料) 東京都「緑確保の総合的な方針」(令和2(2020)年改訂)

東京の「緑農住」空間の大部分を占める民有地では、図表 I-5 に示すとおり、高度経済成長とともに農地や山林が宅地に転用され、宅地化が進展してきました。特に、多摩部では昭和30（1955）年には農地や山林が約90%を占めていましたが、年々減少の一途をたどっています。ただし、今なお農地や山林などが民有地全体の50%以上を占めており、東京のみどりを支えています。

図表 I-5 地目別民有地面積構成（区部・多摩部計）



資料) 東京都「東京の土地利用 2020」を基に作成

① 都市農地³・農業の現状

1) 都市農地の現状

東京の「緑農住」空間を構成する重要な地目が田畑等の農地です。令和2（2020）年度時点で、東京都の区市部の都市計画区域内には、市街化区域内に生産緑地約3,020ha⁴、宅地化農地⁵約645ha⁵が存在しており、島しょ部を除く市街化調整区域には約1,740ha⁶の農地が存在します。東京の都市農地は年々減少しており、平成5（1993）年から令和2（2020）年までで、生産緑地にあつては約25%にあたる1,052haが、宅地化農地にあつては約80%の2,440haが消失しました（図表 I-6 参照）。

³ 都市農地とは、市街地およびその周辺に位置する農地で、一般に、都市計画法（昭和43年法律第100号）に規定する市街化区域内の農地を指す。

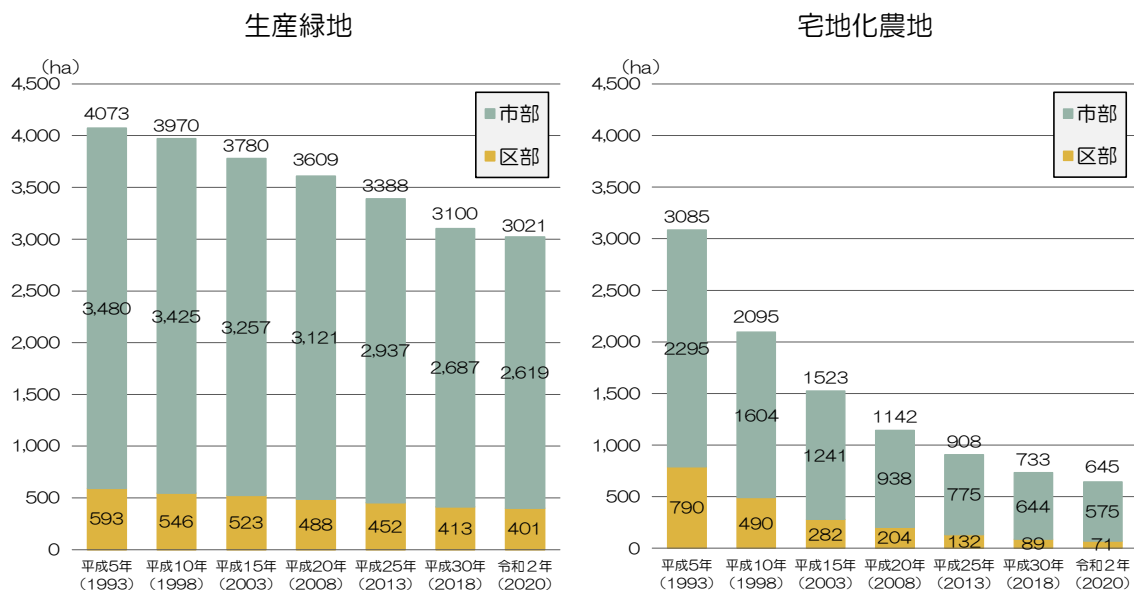
⁴ 東京都「東京の土地 2020」から

⁵ 宅地化農地とは、都市計画法に規定する市街化区域内の農地のうち、生産緑地地区に指定されていない農地を指す。

⁶ 東京都「緑確保の総合的な方針」（令和2（2020）年改訂）から

また、令和4（2022）年に、都内約2,400haの生産緑地が指定から30年を迎え、そのうち約8%が特定生産緑地⁷に指定されないと見込まれていることから、今後数年のうちに、これらの農地は消失するおそれがあります。また、特定生産緑地に指定された農地においても後継者が不在の農地は多く存在し、相続等をきっかけに農地はますます減少していく可能性が懸念されます。

図表 I-6 東京都における市街化区域内農地の推移



資料) 東京都「東京の土地 2020」を基に作成

2) 都市農業の経営の現状

都内の農家戸数は年々減少傾向にあり、令和2（2020）年には、10,000戸を割り込む状況にあります。特に販売農家の減少が著しく、自給的農家が販売農家を戸数で上回りました（図表 I-7 参照）。また、農業者の高齢化も深刻で、令和2（2020）年には、70歳以上の基幹的農業従事者は全体の40%超を、60歳以上では全体の70%近くを占めています（図表 I-8 参照）。後継者のいない農家が60%となっており、農業の継続が困難となった農家の離農が進み、農家数は近年大きく減少しています。

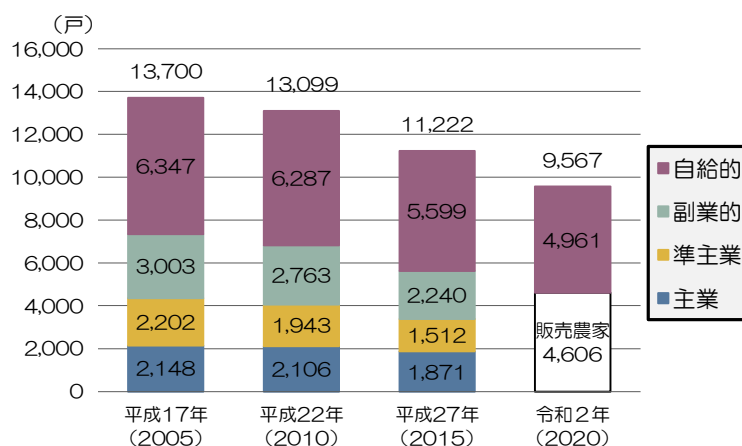
他方で、農業の中核を担うことが期待される都内の認定農業者⁸数は増加しています。多摩

⁷ 生産緑地は、指定から30年が経過すると、税優遇措置等が縮小するが、所有者は買取申出が可能となり、この申出日から3か月以内に所有権の移転がなければ営農義務や行為制限が解除される。都市農地は良好な都市環境の形成に寄与していることから、引き続き生産緑地として継続させるため、平成29（2017）年の生産緑地法（昭和49年法律第68号）の改正により特定生産緑地制度が制定された。特定生産緑地として指定することで、買取申出が可能となる期日を10年延期し、その間、所有者はこれまでの生産緑地と同様の税優遇措置等を受けることができるようになった。

⁸ 認定農業者とは、区市町村から農業経営基盤強化促進法（昭和55年法律第65号）第12条に規定する農業経営改善計画の認定を受けた農業者を指す。本制度は、効率的、安定的な農業経営体が、生産の中核を担うような農業構造を目指し、平成5（1993）年に創設された。

部でも都心に比較的近い北多摩エリアでは、特に平成 17（2005）年から平成 22（1010）年にかけて急増しており、また区部においても、2000 年代に認定農業者が出て以降、200 戸を超えるまで伸びています（図表 I-9 参照）。このように、都内では、経営規模を縮小する農家が増える一方、意欲的な農業を展開する農家も見られ、二極化が進んでいるといえます。

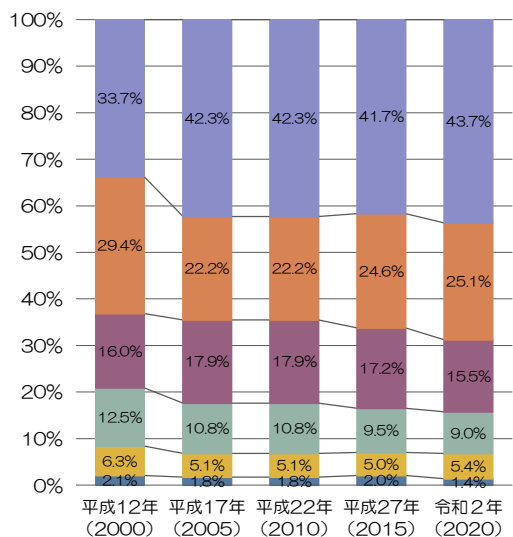
図表 I-7 東京都の主副業別農家戸数推移



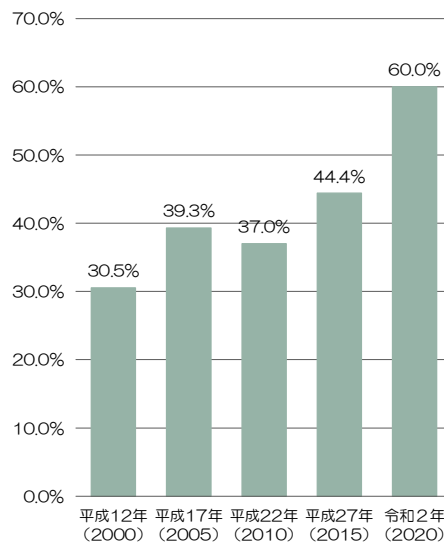
注釈) 令和 2（2020）年調査については、販売農家における主副業別農家戸数が公開されていない。
資料) 農林水産省「農林業センサス」を基に作成

図表 I-8 農業従事者の年齢構成及び後継者の有無

基幹的農業従事者数構成の推移

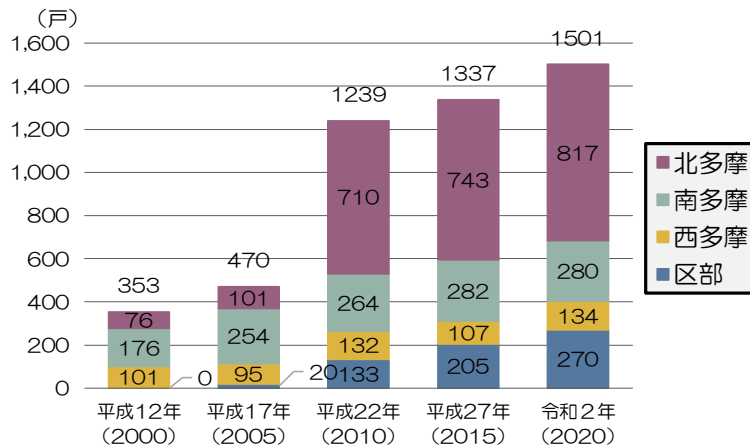


農業後継者のいない農家構成割合の推移



注釈) 基幹的農業従事者数及び農業後継者のいない農家者数は、平成 27（2015）年以前は販売農家の数値、令和 2（2020）年は個人経営体の数値
備考) 農業後継者のいない構成割合は、平成 27（2015）年までは後継者の有無、令和 2（2020）年は 5 年以内に農業を引き継ぐ後継者の確保状況を調査対象としている。
資料) 農林水産省「農林業センサス」を基に作成

図表 I-9 認定農業者数（経営体）の推移



注釈) 島しょ部を除く。

備考) 各年度の年度末時点で集計

資料) 東京都「東京農業のすがた」(平成29(2017)年を基に作成)

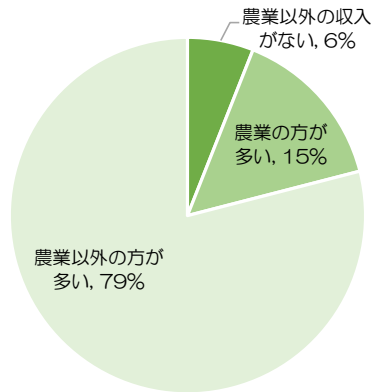
都市農地の所有者の多くが駐車場やアパートやマンションを所有しており、不動産経営と農業経営の複合経営を行っています。東京で市街化区域内農地を有する認定農業者を対象としたアンケート調査によると、農業収入よりも農業以外の収入が多い農業者は約80%を占めていることがわかります(図表 I-10 参照)。また、多摩地域では、公示地価における住宅地の平均価格が高い自治体ほど、後継者のいない販売農家の割合が低い実態が指摘されている⁹ように、不動産経営の安定は、農業経営の安定につながっている実情があると考えられます。

このため、相続が発生した際には、多くの不動産を抱える所有者は相続税納付のために所有地の一部を売却することになり、緑農地が売却される主要な要因となっています(図表 I-11 参照)。

生産緑地を相続する際には、相続人が終身営農を行う等の一定の要件の下で、相続税の納税猶予制度が適用されます。生産緑地所有者を対象としたアンケート結果によると、平成28(2016)年時点で本制度の適用を受けている所有者は60%弱となっています(図表 I-12 参照)。この仕組みを活用するなどして、生産緑地は保全されてきました。

⁹ 公益財団法人 東京市町村自治調査会「多摩地域における都市農業の保全と振興に関する調査研究報告書-人口減少下の多摩地域における都市農業・都市農地の活用方策-」(平成30(2018)年)から

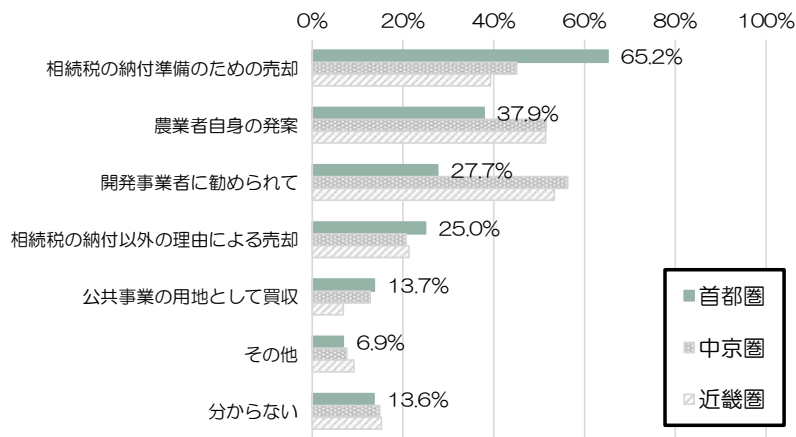
図表 I-10 全収入に占める農業収入の状況別の農家比率（東京都）（単一回答）



注釈) 市街化区域内農地がある区市の認定農業者が対象

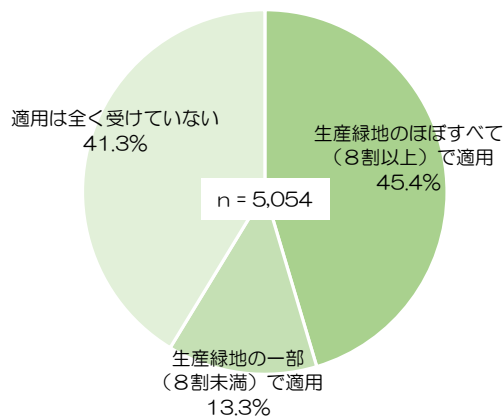
資料) 東京都「都市農業実態調査」(令和元(2019)年度)を基に作成

図表 I-11 農地転用の事由（首都圏：n=1,617、中京圏：n=479、近畿圏：n=1037、複数回答）



資料) 農林水産省「都市農業・都市農地に関するアンケート結果」(平成24(2012)年)を基に作成

図表 I-12 生産緑地における相続税納税猶予制度の適用状況 (n=5,054、単一回答)



資料) 東京都「都市農業者の生産緑地の利用に関する意向調査結果報告書」(平成28(2016)年)を基に作成

平成 30（2018）年に都市農地の貸借の円滑化に関する法律（平成 30 年法律第 68 号。以下「都市農地貸借法」という。）が制定され、生産緑地地区の農地を借りて、自らの耕作を行う場合の貸借及び市民農園を開設する場合の貸借が円滑にできるようになりました。

これまでは、農地を貸し付けた場合に納税猶予が打ち切られることや、農地の貸借について法定更新制度があることから、自らの営農意欲が低い農地所有者も農地を貸したがらないケースがありました。都市農地貸借法の制定によって、農地所有者は貸借期間後に農地が返ってくるために安心して貸し付けることができるようになり、所有者が自ら耕作を行うことができなくなった場合にも相続税の納税猶予を受けたまま農地を貸し付けることが可能になりました。

都内では、令和 3（2021）年 3 月末までに、借りた農地で耕作事業を行う農家や法人等への貸借が約 22ha もの農地で行われ、市民農園の開設にかかる貸借も約 10ha の農地で行われており、都市農地貸借法の制度活用の動きが広がっています（図表 I-13 参照）。

図表 I-13 東京都における都市農地貸借法に基づく貸借の状況（令和 3（2021）年 3 月末まで）

都市農地貸借法による貸借件数	区市	件数	面積
市民農園以外	29 区市	116 件	22,540 m ²
市民農園	23 区市	67 件	97,079 m ²

資料）東京都農業会議資料を基に作成

② 屋敷林の現状

都内には 800 か所以上の屋敷林があり、面積にして 200ha 以上といわれています¹⁰。都心や当部低地帯を除き、都内に幅広く散在しており、まちなかの貴重な緑となっています。また、時代とともに都市の景観が大きく変化していく東京においては、市街地に残る農地と一帯となった屋敷林の景観は、江戸時代から続く数少ない貴重な伝統的な景観の一つといえます。

各自治体にて、地域で親しまれてきた老木や名木、樹林等は、保存樹木や保存樹林の指定、また、都市緑地法（昭和 47 年法律第 72 号）に基づく特別緑地保全地区や市民緑地等の指定が進んでいます。一方で、相続の発生等に対応するための財政的な仕組みや、私有地の小規模な屋敷林を対象とした保全制度は十分に整備されているとはいえ、相続等により屋敷林が失われるケースも多くあります。

屋敷林の所有者にとっては、剪定作業や枝葉、落ち葉の処理といった日常の維持管理にかかる作業負担は大きく、専門業者に委託した場合の維持管理コスト、相続税や固定資産税等の税負担など財政面も大きいことは、相続等をきっかけに屋敷林が消失する際の要因となっています。

屋敷林周辺への落ち葉や災害時の倒木、日照の問題などもありますが、地域住民への開放

¹⁰ 東京都「緑確保の総合的な方針」（令和 2（2020）年改定）

やイベント実施、屋敷林を題材とした環境教育などによって、地域の理解や維持管理への協力を促し、屋敷林と地域の調和による魅力的なまちづくりを進めていくことが期待されています。

③ 里山の現状

まとまった自然環境を有する里山は、様々な生物種のハビタット（生息・生育空間）であり、小規模な里山も、コリドー（緑の回廊）として生態系ネットワーク¹¹を形成する重要な要素であるため、レクリエーションや景観の観点とともに、生物多様性保全の観点からも東京の緑の骨格としての保全が必要な緑です。

里山は、農業をはじめ人々の多様な営みや生物多様性を育んできましたが、特に、丘陵地の樹林、湧水、湿地、水田や畑から構成される谷戸の自然は、宅地化の進展等からその多くが失われてきました。また、里山は、人為的な営みにより維持されてきた二次林等であるため人による維持管理は必要不可欠であるものの、薪炭材及び農用林としての需要がなくなり、手入れが行われずに荒廃している里山も多く、その保全・活用が課題となっています。

東京都をはじめ各自治体は、こうした里山や丘陵地の保全活用のために、都立自然公園、首都圏近郊緑地保全区域、風致地区、特別緑地保全地区、丘陵地景観基本軸、保安林、都の保全地域などにおいて保全を図るとともに、都市公園等として整備などを進めてきましたが、民有地における緑の量の減少と質の低下が進んでいるのが現状です。

最近では、農地を含む里山や丘陵地が広域レクリエーションの場としても親しまれており、環境や文化に触れるフットパス¹²や、農的体験を伴うアグリツーリズム¹³等の普及がより一層広がっていくことも考えられます。

「緑農住」まちづくりを通じて、里山の有する豊かなポテンシャルが維持・発揮されることが期待される中で、生物多様性を支える良好な里山の保全とまちづくりが共存していくための、緑のマネジメント方法を考えていくことが今後の課題といえます。

¹¹ 様々な野生の生物種が生息、生育する自然環境が、樹林や緑地、水辺空間などによってつながっているネットワークを、生態系ネットワークという。

¹² 『森林や田園地帯、古い街並みなど地域に昔からある、ありのままの風景を楽しみながら歩くこと【Foot】ができる小径（こみち）【Path】』（日本フットパス協会ホームページ：<https://www.japan-footpath.jp/>）

¹³ アグリカルチャー（農業）とツーリズム（旅行）からの造語で、農村地域や農家に滞在する体験型観光

1-2 「緑農住」まちづくりによる地域課題解決等の可能性

前項のとおり、緑農地の減少が懸念される一方、「緑農住」空間が有するポテンシャルを生かすことで、都市や地域が抱えている課題の解決につなげていくことが期待されています。

(1) 社会情勢の変化と「緑農住」まちづくり

東京の人口は、戦後一貫して増加してきましたが、令和7（2025）年をピークに減少に転じ、令和22（2040）年には1,365万人となる見通しです¹⁴。多摩地域の一部や島しょ地域では既に人口減少局面に入っており、今後、地域間で格差が広がる可能性があります。

令和17（2035）年には、東京都全体の高齢化率は25.3%となり¹⁵、世帯数は724万世帯とピークを迎え、単独世帯が初めて半数を超過する見通しです¹⁶。このような少子高齢化・単身世帯の増加はこれまでに経験したことがなく、地域福祉の推進はもちろんのこと、多様な世代が安心して暮らせるまちづくりや地域内のつながりの創出等が求められます。

環境問題においては、地球温暖化は深刻な状況となり、それが一因とされる猛暑日の増加、集中豪雨や水害のリスク増加など、気候変動が身近な生活にも影響しつつあります。このような中で、令和3年（2021年）に地球温暖化対策の推進に関する法律（平成10年法律第117号）が改正され、令和32（2050）年までに温室効果ガス排出をゼロにすることが明記されました。また、環境問題の深刻化に加え、貧困問題への注目が集まる中で、食品ロスへの対応は国内外で重要な課題として関心が高まっており、フードバンク¹⁷やソーシャルスーパーマーケット¹⁸等の取組も国際的に浸透してきています。

また、首都直下型地震が発生した場合には甚大な災害リスクが懸念されています。防災性を高める都市づくりが進められるとともに、長期化も見込まれる避難生活の在り方も重視されてきています。

さらに、大きな社会変動に向き合う中で、世界は未知の感染症に対し、急激かつ不可逆な社会変化への対応が求められています。新型コロナ危機は、社会経済活動の制限や人々の行動を変化させ、日常の健康的な生活そのものを脅かしています。また、事業環境や雇用情勢の悪化、さらには貧富の格差拡大による社会の分断化の流れも懸念されているところです。

他方で、コミュニケーションの在り方や働き方が大きく変化しました。テレワークや時差出勤が一気に浸透し、職住融合へシフトした新しい暮らしが定着し、より快適なスタイルを

¹⁴ 東京都「東京都昼間人口の予測」（令和2（2020）年3月）より。推計人口は、「東京都男女年齢（5歳階級）別人口の予測」（平成30（2018）年3月）の結果を、令和元（2019）年5月1日現在の推計人口（東京都の人口（推計））で補正した予測値となっている。

¹⁵ 東京都「東京都男女年齢（5歳階級）別人口の予測」（平成30（2018）年3月）から

¹⁶ 東京都「東京都世帯数の予測」（平成31（2019）年3月）から

¹⁷ 様々な事情によって処分されてしまうまだ食べることのできる食品を、食べ物を必要としている施設や人々のもとへ届ける活動

¹⁸ 賞味期限の近づいた食品や、包装に傷のある商品、余剰品などを安価で販売する、失業保険や生活保護等の支援を受けている人が限定で利用できるスーパーマーケット

求める価値観も多様化しています。一方で、これまでのつながりを失い、悩みを抱える人の増加も懸念されています。



このような社会課題等に対応するとともに、誰一人取り残さない社会や持続的な成長と社会の実現を目指す、SDGsで掲げる17の目標達成に向けた取組を、緑農地空間のポテンシャルを生かして進めていくことが期待されています（図表 I-14 参照）。

図表 I-14 SDGsの観点から見た「緑農住」まちづくりへの期待

SDGs目標	「緑農住」まちづくりへの期待例
 1. 貧困をなくそう	・都市農地を生かした就農支援や担い手確保等の取組を通じて、農業技術の習得や就労機会の確保を促進
 2. 飢餓をゼロに	・子供食堂への野菜提供や、被災時等の非常時の野菜供給など、都市農地が身近な食料供給拠点として機能を発揮
 3. すべての人に健康と福祉を	・農的活動や緑地管理など、緑農住空間を生かした多様な関わりを通じて身体活動の増加や精神的ストレスの緩和により健康を増進
 4. 質の高い教育をみんなに	・身近な場所での自然・環境教育の実践や、地域住民との交流等を通じて地域社会への理解促進などの学びの機会を提供
 5. ジェンダー平等を実現しよう	・食や農等誰もが関わることのできる取組を通じて、地域の老若男女が交流できる機会を提供
 6. 安全な水とトイレを世界中に	・緑農地は、雨水浸透や洪水緩和などを通じて、健全な水循環を支える都市のグリーンインフラ ¹⁹ として機能
 7. エネルギーをみんなにそしてクリーンに	・緑農地の暑熱の緩和効果等を発揮することで、夏場のエネルギー削減等を期待。CO2削減、バイオマス ²⁰ の活用等
 8. 働きがいも経済成長も	・農業の活性化のみならず、農福連携等多様な主体が「緑農住」空間を活かした新たなビジネス・就労機会等を創出
 9. 産業と技術革新の基礎をつくる	・農業の生産・流通現場への新技術導入や、「緑農住」空間を一体的に活用した取組を通じ新しい働き方や暮らしを実現
 10. 人や国の不平等をなくそう	・食や農等誰もが関わることのできる取組を通じて、地域の様々な人々（世代、国籍等）が交流できる機会を提供
 11. 住み続けられるまちづくりを	・地域の多様な主体が関わる、良好な住環境である「緑農住」空間の保全・活用を実現するまちづくりを推進
 12. つくる責任つかう責任	・都市農業ならではの、生産者と消費者の身近な関係を通じて相互理解を促進し、効率的・効果的な食品供給を推進
 13. 気象変動に具体的な対策を	・屋敷林や里山、農地等有する環境調節機能を発揮し、気候変動による豪雨や気温上昇の影響を緩和
 14. 海の豊かさを守ろう	・農業資材におけるプラスチックの利用削減や、健全な水循環を支えていくことで貢献
 15. 陸の豊かさも守ろう	・緑農地が有する生物多様性や生態系を保全するとともに、地域資源としての活用可能性も見出し、良好な循環を構築

¹⁹ グリーンインフラ（Green Infrastructure）は、自然環境が有する機能や仕組みを社会における様々な課題解決に活用しようとする考え方である。

²⁰ バイオマスは、生物資源（bio）の量（mass）を表す概念で、再生可能な、生物由来の有機性資源で化石資源を除いたものを指す。

	16. 平和と公正をすべての人に	・取組への参加を通じて、自然資源管理や農業（食料供給など）に対する理解が深まり、公正な市民行動の促進に寄与
	17. パートナーシップで目標を達成しよう	・官民の多様な主体の関わりを促すまちづくりを通じて、地域の様々な取組の礎となるパートナーシップの構築に寄与

(2) 東京の都市づくりの方向性

東京都は、こうした社会経済情勢の変化を踏まえ、「都市づくりのグランドデザイン」（平成 29（2017）年）や「『未来の東京』戦略ビジョン」（令和 3（2021）年）の策定を受け、2040 年代（おおむね 20 年後）を目標年次とし広域的な見地から都市づくりの目標や都市の将来像等を実現するための方針を示すものとして、令和 3（2021）年に東京都市計画、多摩部 19 都市計画及び島しょ部 6 都市計画区域の「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（以下「都市計画区域マスタープラン」という。）を策定しました。

都市計画区域マスタープランでは、「あらゆる人が活躍・挑戦できることや、生活のゆとりを楽しみ、個々人から見れば、特色のある個性を有する様々な地域で、多様なライフスタイルに柔軟に対応した住まい方、働き方、憩い方を選択できる都市」、「みどりを守り、まちを守り、人を守るとともに、東京ならではの価値を高め、持続可能な都市」を目指すとしています。緑農住空間が有するポテンシャルを生かしていくことは、都市計画区域マスタープランの目指す東京の将来像の実現にとっても重要になります。

■東京の都市構造をかたちづくるみどりの量・質の拡充

東京の都市構造は、都市機能が集積する拠点や道路・交通ネットワークから成る拠点ネットワークに加えて、自然地形などに由来するまとまりのある骨格としてのみどりから構成されています。都市計画区域マスタープランでは、拠点ネットワークについては、拠点間を結ぶ道路・交通ネットワークの充実を考慮しつつ、個性やポテンシャルを生かしながら、都市機能の更なる集積を図るとともに、厚みとつながりのあるみどりの充実と、都内全域のみどりの量的な底上げと質の向上を推進することとしています。

東京のみどりの骨格には、丘陵地などの自然地形やまとまりのある農地・緑地、大規模な都市公園などの面的なみどりの広がり、崖線、河川、旧街道沿いに連なる農地といった自然地形などに由来するまとまりのあるみどりの軸があり、これらに加え、地のみどりとして身近な都市公園、社寺林や屋敷林、農地、敷地内のみどりが都内全域に様々な規模で点在しています（10 ページ図表 I-4 参照）。

これらの骨格のみどりと地のみどりは、人々に潤いと安らぎを与えるほか、景観形成、生物多様性の保全、ヒートアイランド現象の緩和、レクリエーション、防災など様々な効果をもたらす、都市において必要不可欠なものであり、都市計画区域マスタープランでは、こうした骨格のみどりに厚みとつながりを持たせて充実させるとともに、都内全域で地のみどりの量的な底上げと質の向上を総合的に推進することとしています。

特に都市農地は、大消費地に近接する特性を生かして、付加価値の高い農業生産の場として活用されることに加え、防災、良好な景観の形成、環境保全等の良好な都市環境の形成に資する貴重な緑の空間であると言えます。都市計画区域マスタープランでは、身近に豊かな農地があることで、都市生活がより潤いのあるものとなり、さらには、先端技術の活用や多様な担い手の参画によって、イノベーションや新たな雇用の創出等につながっていく可能性も踏まえ、将来にわたり都市農地を保全・活用していくこととしています。

また、公共と民間が守ってきたみどりの密度の高い地域について、都市計画区域マスタープランでは、みどりの骨格として重点的に位置付け、公園・緑地や街路樹の整備推進と合わせ、民間の協力を得て、みどりの拡充や質の向上を促進するとともに、建替えの機会を捉えた地のみどりの量的底上げと質の向上を図ることとしています。その他の地域においても、みどりの保全・創出の考え方や施策、公民連携による質の高いみどりの維持・管理、活用の考え方や取組なども定め、みどりの保全・創出を多面的に推進することとしています。

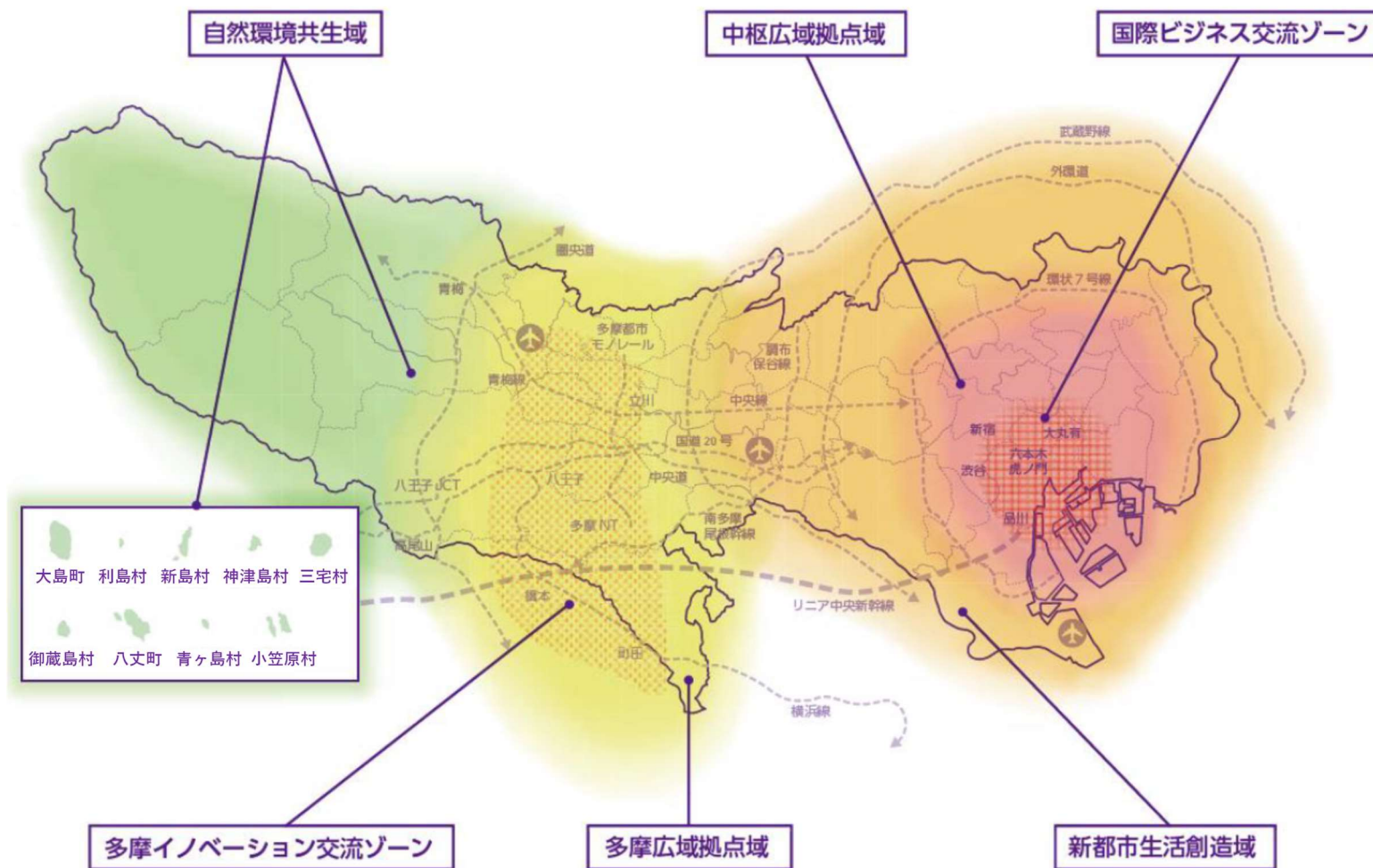
■地域ごとの都市づくりの方向性に対応した緑農住空間の創出に向けた取組

都市計画区域マスタープランでは、新型コロナ危機を踏まえるとともに、長期的な観点から、環境への配慮 (Environment)、社会への貢献 (Social)、都市のマネジメント (Governance)、いわゆる「ESG」の概念や、SDGsの考え方を取り入れた都市づくりの目標として、あらゆる人が活躍・挑戦できることや、生活のゆとりを楽しみ、個々人から見れば、特色のある個性を有する様々な地域で、多様なライフスタイルに柔軟に対応した住まい方、働き方、憩い方を選択できる都市を目指すこととしています。

また、都市計画区域マスタープランでは、「都市づくりのグランドデザイン」で示した4つの地域区分（「中枢広域拠点域」、「新都市生活創造域」、「多摩広域拠点域」及び「自然環境共生域」）及び二つのゾーン（「国際ビジネス交流ゾーン」及び「多摩イノベーション交流ゾーン」）を設定し、それぞれの特性と将来像を踏まえた都市づくりを進めることとしています。

今後の都市づくりにおいては地域ごとの多様性が重視されることから、各地域において「緑農住」まちづくりを進める上でも、各地域が抱える課題や目指すべき地域の将来像に応じて、取り組み方も多様であるものと考えられます。

図表 1-15 四つの地域区分と二つのゾーン



資料) 東京都「東京都市計画 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」(令和3(2021)年)

(3) 都市農地に関する制度改正

都市農業の安定的な継続と都市農業の有する多様な機能の十分な発揮を図ることにより良好な都市環境を形成するため、平成 27 (2015) 年に都市農業振興基本法 (平成 27 年法律第 14 号) が制定され、都市農業の振興に対する基本理念が示されました。同法に基づき平成 28 (2016) 年に策定された都市農業振興基本計画では、都市農地は「都市にあるべきもの」として位置付けられました。

これを受け平成 29 (2017) 年に都市緑地法が改正され、農地は緑地の政策体系に位置付けられ、農地を含めた緑地の保全に資する施策を広く展開していくことが求められることとなりました。また、同年の生産緑地法の改正により、生産緑地地区の面積要件の引下げや、建築制限の緩和による生産緑地地区内での農産物の加工施設や農家レストラン、直売所の建設が可能となるほか、生産緑地の買取申出が可能となる期日を 10 年延期する特定生産緑地制度が創設されました。

平成 30 (2018) 年には、都市農地貸借法が施行され、生産緑地の貸借が円滑に行うことができる仕組みが整いました。

このように、生産緑地所有者にメリットがある制度改正が行われるとともに、同年には農業の利便の増進を図りつつこれと調和した良好な住居環境を保護を目的に新たな用途地域として田園住居地域が創設されました。さらに、令和 2 (2020) 年には、地区計画農地保全条例制度が創設され、まとまった緑農地と宅地が混在している地域において、よりきめ細かいまちづくりのルールを定める地区計画制度を活用し、農業と調和した良好な居住環境を確保するための制度がつくられました。

図表 1-16 都市農地に関する制度改正の経緯

年	主な制度改正
平成 27 (2015) 年	・都市農業振興基本法の制定
平成 28 (2016) 年	・都市農業振興基本計画の閣議決定
平成 29 (2017) 年	・都市緑地法の改正 ・生産緑地法の改正 * 生産緑地地区の面積要件の緩和 * 生産緑地地区内で直売所、農家レストラン等の設置を可能 * 特定生産緑地制度の創設
平成 30 (2018) 年	・都市計画法及び建築基準法 (昭和 25 年法律第 201 号) の改正 * 住居系用途地域の一類型として、田園住居地域を創設 ・都市農地貸借法の制定
令和 2 (2020) 年	・都市計画法の改正 * 地区計画農地保全条例制度の創設

資料) 国土交通省、農林水産省ホームページを基に作成

これまで、生産緑地制度は、固定資産税や終身当農を要件とした相続税等の税制優遇措置等により、都市農地を保全誘導する制度として機能してきました。令和4（2022）年には多くの生産緑地が指定から30年が経過することを受け、特定生産緑地の指定が進んでいるところですが、都内でも約1割の生産緑地が特定生産緑地の指定を受けない見込みです。また、今後も引き続き相続等の発生により、農地の減少が一層進むのではないかと危惧されています。

このように、平成27（2015）年以降の相次ぐ制度改正によって、行政が計画的に都市農地の保全・活用を図っていく制度が整えられてきました。今後は自治体がこれらの制度を活用し、屋敷林や里山等の緑とともに「緑農住」空間における農地の保全や活用に向けた取組を推進していくことが求められています。

(4) 地域課題の解決に寄与する「緑農住」まちづくり

都内の多くの自治体は、地域の実情に応じた様々な政策課題を抱えています。そのような中で、「緑農住」空間を活用してまちづくりに取り組むことで、子育て支援や、観光振興、防災など多様な政策課題の解決に貢献できる可能性があります（図表 I-17 参照）。

一方で都内自治体においては、政策分野において多寡はありますが、既に農業振興部署と教育や環境、防災、観光などといった庁内他部署間で連携し、緑農地を生かした施策・事業が展開されていたり、連携意向が広まりつつあります（図表 I-18 参照）。

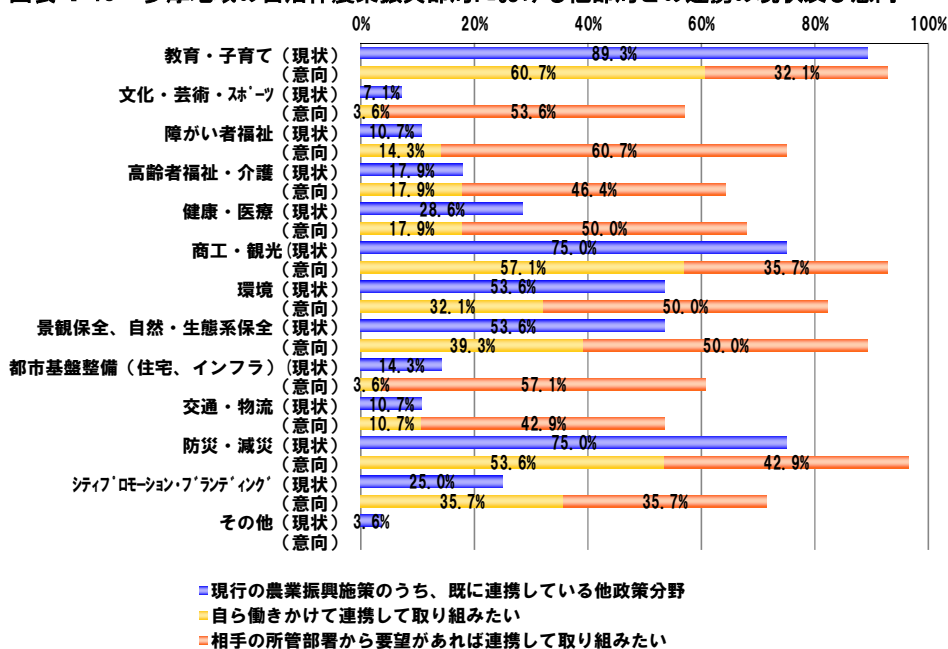
庁内で「緑農住」まちづくりの可能性に対する認識を共有し、連携して施策を展開することで、計画的により多くの地域課題の解決を促進できる可能性があります。

図表 I-17 様々な地域課題の解決に寄与する「緑農住」まちづくりの取組の一部例

主な地域課題	課題解決に寄与する取組内容例
子育て支援	・幼児親子を対象とした農作業体験や古民家等の施設を活用したイベントを開催し、交流機会を提供
教育	・都市内の緑農地の自然に触れることで、農地や里山、屋敷林等の多面的機能を学び、環境への意識を高める機会を提供
高齢者支援	・農作業体験への参加等を通じて、高齢者のレクリエーションの場を提供し、健康維持や居場所づくりに貢献
多様な働き方	・コロナ禍によって拡大した多様な働き方の選択肢の一つとして、農作業への従事・副業等を選択。担い手確保の課題とマッチさせることで対応
コミュニティ活性化	・緑農地が世代や国籍を越えた住民同士や住民と農業者の触れ合う場となることで、地域コミュニティをより充実化
防災	・災害時の一時的な避難場所や防災訓練を行う場として、農地や未利用地等を活用

環境保全	・屋敷林や緑地等の管理に市民等の参加を促し、行政や所有者だけでは対応困難な緑農地の保全管理を推進
商業振興	・地産地消の推進、地場野菜のブランド化等を通じて、飲食店や商店街の活性化に貢献
観光振興	・緑農地の地域活動拠点化、地場野菜のブランド化、緑農地景観の保全、散策まち歩きネットワークづくり等を通して、まちの魅力アップに貢献
シティプロモーション	・様々な取組の成果として、良好な都市環境や魅力ある地域社会が形成され、魅力あるまちとしての社会的認知度が向上

図表 I-18 多摩地域の自治体農業振興部局における他部局との連携の現状及び意向



資料) 公益財団法人東京市町村自治調査会「多摩地域における都市農業の保全と振興に関する調査研究報告書」(平成30(2018)年)

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

このように、東京では宅地と緑農地が混在する中で、農業が市民生活の中に融合して地域内で豊かな関係性を育む、良好な住環境であり農業環境である「緑農住」空間が形成されてきました。しかし、所有者の高齢化や後継者不足が課題となる中で、相続等を機に、緑農地の減少が今後一層進むことが懸念されています。

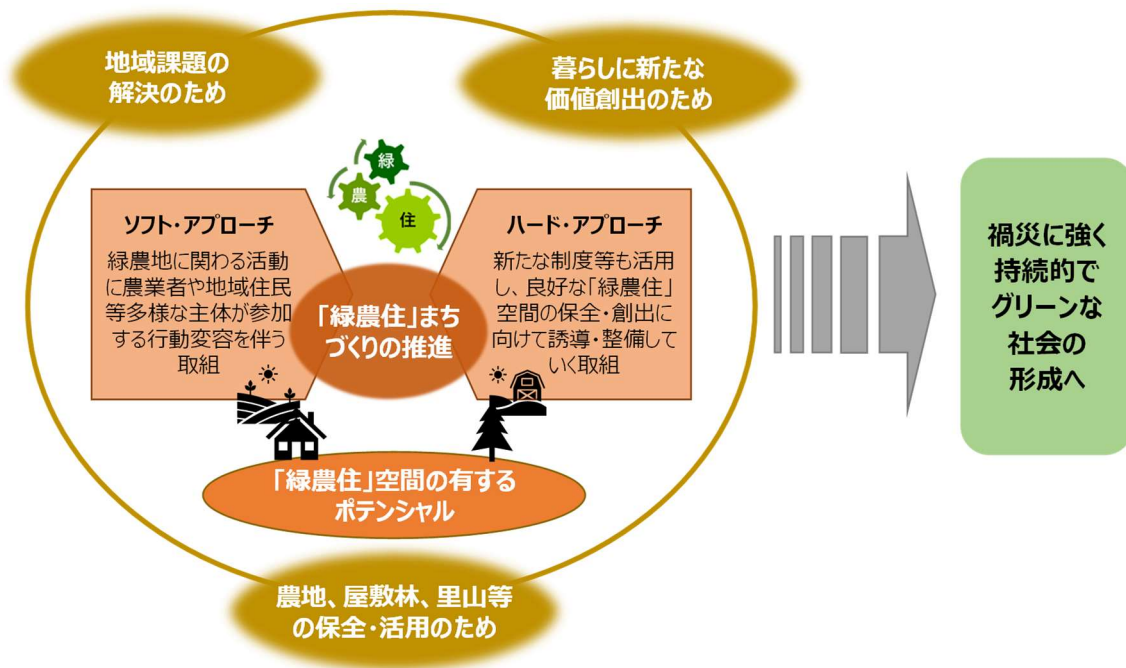
このような中で、平成 27（2015）年の都市農業振興基本法の制定により、都市農地は都市にあるべきものと位置付けられ、行政が計画的に緑農地の保全・活用を図っていく制度が整えられてきました。今後は各自治体がこれらの制度を活用し、「緑農住」空間における緑農地の保全とともに、管理・活用などによりその質を向上させる取組を推進していくことが求められています。

また、「緑農住」空間が有するポテンシャルを生かして、多様な地域課題の解決につなげる取組も見られるようになってきました。地域の防災力の向上や住民の健康増進、地域のコミュニティ活性化等、地域が抱える良好な都市・環境形成を阻害する様々な要因・課題に対して、「緑農住」まちづくりを行うことで、解決を図っていくことが可能となっています。

また、新しいライフスタイル・ワークスタイルのニーズを捉え、地域資源としての緑農住空間を活用して新たな価値を創出していく取組も期待されています。

このような背景を踏まえ、緑農地の保全・活用を図るとともに、地域の課題解決や新たな価値の創出を図っていくことが「緑農住」まちづくりに求められているところです。

図表 1-19 「緑農住」まちづくりへの期待



2 ガイドライン策定の目的

これまでの東京の豊かな「緑農住」空間は、緑農地の所有者の尽力によって維持されてきました。しかし、今後は、所有者が緑農地を所有し続けるには、地域全体で支えていくことが必要であり、緑農地を地域の財産として捉え、自治体がこれまで以上に主体的に動き、対策を講じなければ、確実に緑農地は減少し、良好な住環境が失われていく可能性があります。

大都市において農業と市民生活が融合し豊かな関係性を構築してきた、世界でも稀有で貴重な「緑農住」空間が失われてしまう前に、自らの地域のポテンシャルを見出し、「緑農住」まちづくりを推進して、魅力ある地域を創出していくことが求められています。

自治体が今後計画的に「緑農住」まちづくりを進めていくために、緑農地を所管する部署や「緑農住」まちづくりが貢献できる様々な政策課題に関わる部署の職員の方々が、緑農地の保全や地域課題の解決、新たな価値創出に向けて農地が有する多面的機能をはじめ「緑農住」まちづくりが発揮する機能を認識いただくとともに、先進事例や初動期のモデル的取組の事例を通じて、自らの地域において「緑農住」まちづくりに生かせるという発想と、多様な取組のプロセスや関係者への働きかけ方など、実際に取り組んでいく際の具体的なヒントを得ていただきたいと考え、本ガイドラインを策定しました。