

(3) 調布佐須地区

1) 地区の概要

①地区の位置

調査対象地区は、東京都調布市のおおむね中央に位置する調布市佐須四丁目の一部の区域である。東名高速道路と国道 20 号甲州街道にはさまれた位置にあり、最寄りの鉄道駅は、約 1 k m 離れた京王電鉄柴崎駅または国領駅である。

調布市佐須地区の位置



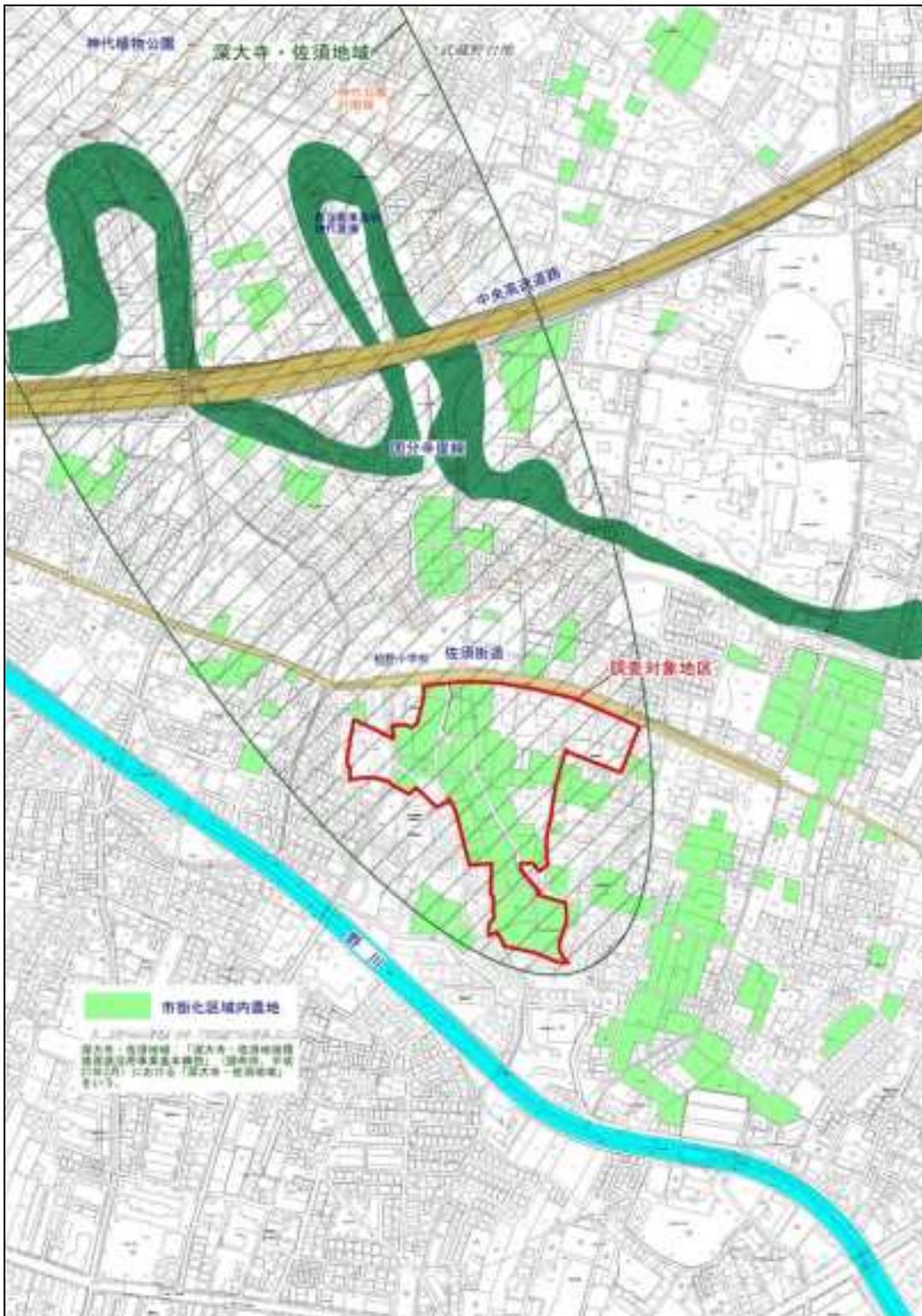
②地形・地勢

北から南に傾斜している（標高 33~31m）、平坦な地形となっている。武蔵野台地の南西部の縁となる国分寺崖線のすぐ崖下であり、立川面と呼ばれる多摩川との間の平地に属している。

③本地区周辺地域の状況

本地区は、神代公園が都市計画決定されていることもあり、調布市の中でも緑の自然資源や歴史遺産が多く残されている深大・佐須地域南端にあたり、都立農業高校神代農場や柏野小学校の北側の水田のほか、国分寺崖線をはさんで南北に市街化区域内農地がまとまった形で残されている。特に、調査対象地区のある佐須地区では、低層住宅地区の中で生産緑地地区として多くの農地が残されている。

調査対象地区周辺の状況



2) まちづくりにおける課題

- ・本地区は、武蔵野台地の南西部の縁となる国分寺崖線の下にあり、崖線に湧出した佐須用水が野川に向け流下し、寺社林や農家の屋敷林と、田・畑とが都会における農村の雰囲気を残している。残された田・畑はほぼ全体が生産緑地地区に指定されており、

葉物野菜や花菜が栽培されている。

- ・調布市の緑の基本計画においては、深大寺・佐須地域の中で、「農の里 佐須地区」と位置付けられ、「雑木林や農地と利便性の高い住環境との調和を図るゾーン」とされ生産緑地である農地とともに、屋敷林や寺社林等と一体となった「緑」の維持・保全と、良好な住環境の形成が求められる。
- ・市街化区域内農地の減少や、農業従事者の高齢化とともに生産緑地地区指定後30年経過に伴う、生産緑地地区の指定解除が増加することが考えられる。このことから営農を支援しながら、「緑」としての農地を保全していくことが求められる。

3) 調布佐須地区における農住まちづくり計画

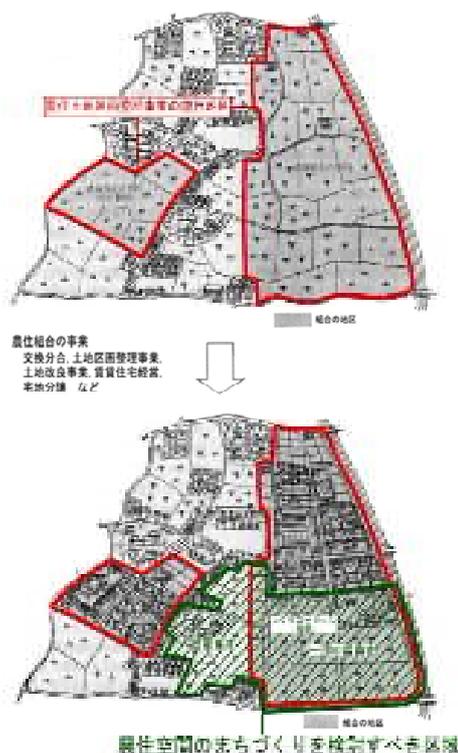
①農住土地区画整理事業とまちづくりの区域

農住土地区画整理事業は、主に市街化区域内に取り込まれたかつての農村地域において、すでに集落を形成している区域を除き、農地の区域を対象として施行される。事業の施行により、施行地区は一団の住宅地等と一団の営農地等に区分され、一団の住宅地等の区域は市街化の進展により住宅地としてのまちづくりが行われていく。

一団の営農地等の区域は市街化区域内農地として残存することとなるが、市街地における貴重な緑の空間を提供するとともに、農産物の生産、市民の農業体験等の場となる。このような市街化区域内農地を市街地の一部として位置づけていくためには、一団の住宅地等として整備された区域のみならず、農住土地区画整理事業の区域外の農家集落の区域とも一体的なまちづくりを行い、市街地の原型である農村集落をデザインして残すことが必要であると考えられる。すなわち、農住土地区画整理事業とあわせて、施行地区外の農家集落の一体的なまちづくりが必要である。

区域外の農家集落との一体的なまちづくりのイメージ

農住組合法が制定された1980年代初頭は、依然として住宅・宅地が慢性的に不足している時代であり、市街化区域内農地の宅地化が不足解消方策の中心テーマとなっていた。図では、農家集落の区域に隣接して一団の営農地等が配置されており、主として農地が農住組合によるまちづくりの対象とされている。農村地帯であった大都市の近郊都市では、その発展とともに、農村地帯の原風景は失われてしまったが、まだ残されている農家集落には、農住土地区画整理事業施行地区とあわせて、農と住が調和したまちづくりを考えて行く必要がある。



② “新たな農住空間” のまちづくり

イ. 農住土地区画整理事業における農住空間

農住組合法が制定された当時は、慢性的な宅地不足が続いていた時代であり、大都市圏においては市街化区域内農地の宅地への転換が常に政策課題となっていた。しかし、単なる農地の土地利用転換だけでは居住環境が整備されないため、土地区画整理事業の施行により道路や公園等の生活基盤施設を整備するとともに、営農を継続する農地の区域と新たな住宅地の区域を区分し、農と住の調和した「農住空間」を造ることがまちづくりの目標とされた。このとき、農家集落の区域は農住組合制度によるまちづくりの区域には含まれていない。

ロ. 保全農地と旧農家集落が一体となった農住空間

佐須地区についてみると、旧農家集落の区域には多くの緑の資源がまだ残されており、農住組合によりまちづくりを行う地区と隣接する緑豊かな社寺と一体となった新たな農住空間としてまちづくりを検討することが必要と考えられる。



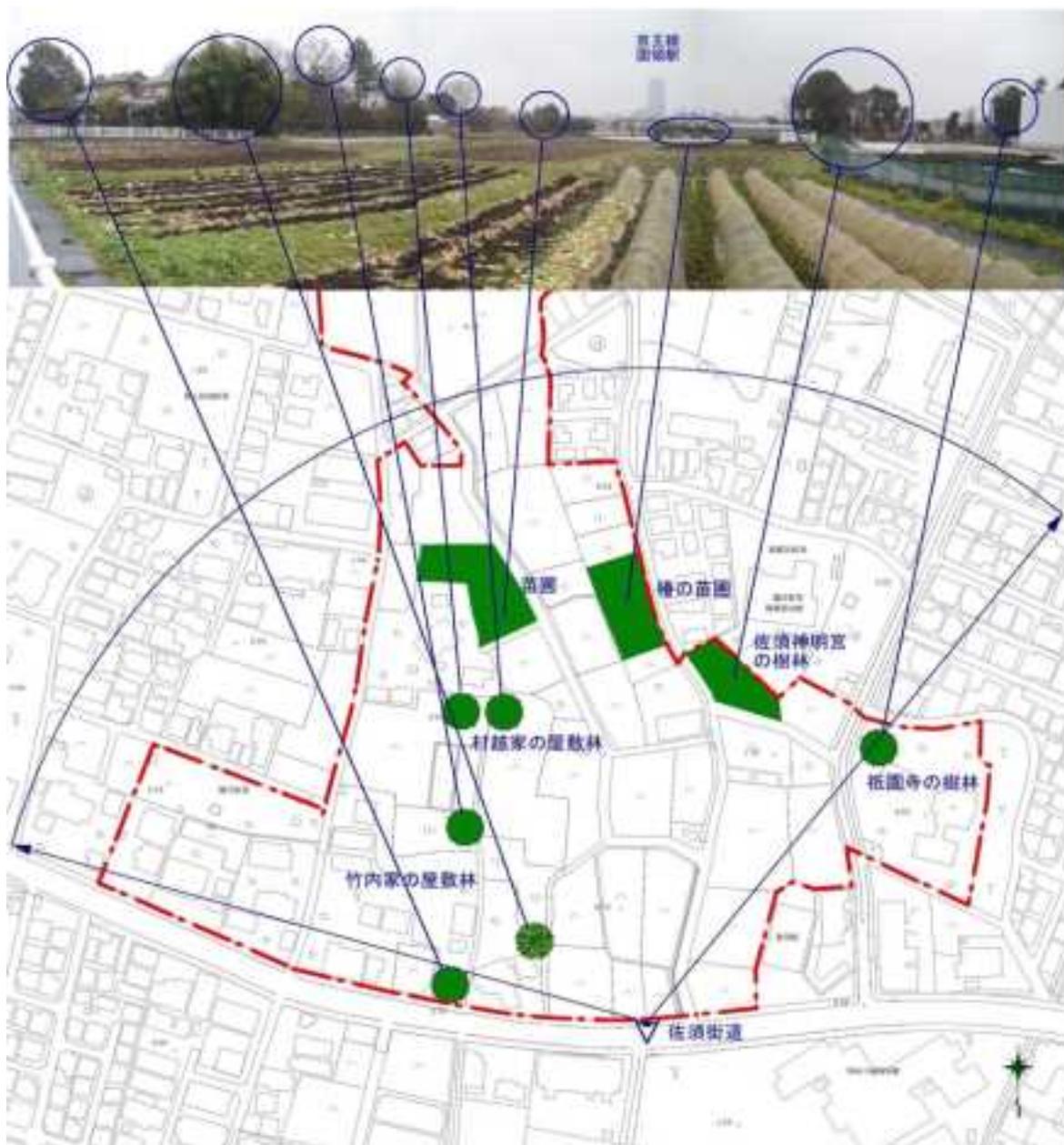
なお、調布佐須地区については、平成20年度「市街化区域内農地と住宅地が調和したまちづくり促進のためのケーススタディ等調査業務（国土交通省土地・水資源局土地政策課土地企画調整室）」において、上図の赤一点破線のエリア内地区をケーススタディ地区として、農と住が調和したまちづくりを、土地区画整理事業手法により検討し、農住組合制度の課題を整理・分析した。今回のケーススタディにおいては、農住組合土地区画整理事業により保全することとした農地を核として周辺の樹林地、屋敷林等を一体的に保全・整備し、都市住民との協働に基づいた農地の保全、また都市住民にとっての良好な住空間とすることを目的に検討するものであり、前年度調査において土地区画整理事業を計画した区域及びその周辺の残存樹林地、農家屋敷等を加え調査対象地区とした。

③調布佐須地区の農村景観

調布佐須地区は、農地の中央に立ってみると、東西南北の景観がそれぞれに農と緑の特色を持っており、四面の景観の変化が魅力となっている。

イ. 南面の景観

佐須街道から見た南面の景観は、左右の木立に囲まれた農地が国領駅方面に向かって奥行き深く広がり、奇跡的ともいえる田園風景が残されている。単に農地だけが残された風景ではなく、東側の屋敷林と西側の寺社の樹林がこの景観の大きな構成要素となっている。



ロ. 東面の景観

佐須街道から南に入った水路と併走する道路から東方向を見ると、4軒の農家の屋敷林がまとまって一望できる。背景には建造物がほとんどなく、旧来からの農家集落の姿を眺めることができる。



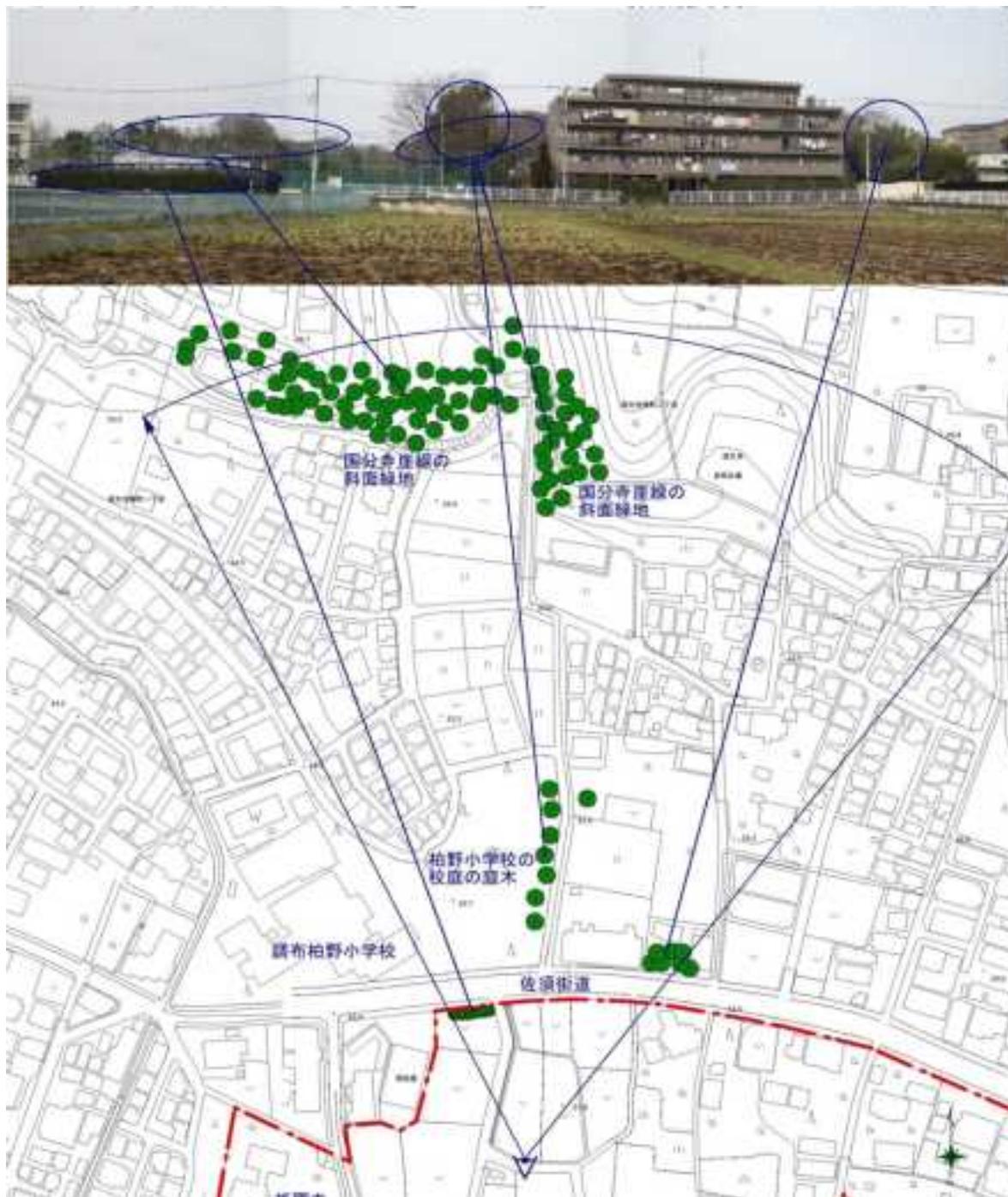
ハ．西面の景観

農道の北側から西方向を見ると、左手前に佐須神明宮の木立、右奥に祇園寺の樹林が連なって見える。このように祠と寺が近接してあったことから、これらの樹林がまとまった緑として残された。



二. 北面の景観

佐須地区の北側は佐須街道に直接接しているため、地区内にアイストップとなる景観要素はないが、その背後に国分寺崖線の斜面地に茂る樹林が背景を造っている。



④農と緑の自然資源

佐須地区の農地が連坦する区域は、農地だけにより田園的な風景を形づくっているのではなく、北側の国分寺崖線の斜面樹林地、東側の農家の屋敷林、西側の佐須神明宮と祇園寺の樹木を背景としながら、農と緑の様々な自然資源により成り立っている。

これらを構成する緑の要素は、現場を踏査して観察すると、次のようになっている。

- イ．野菜畑の緑
- ロ．苗圃の緑
- ハ．水辺の緑
- ニ．畦道の緑
- ホ．寺社の緑
- ヘ．公共施設の緑
- ト．屋敷林の緑
- チ．生け垣の緑
- リ．家庭・庭木の緑

イ. 野菜畑の緑

佐須地区における最大の農と緑の資源は畑である。特に野菜を栽培している畑が面的に広がる緑の景観を提供している。



ロ. 苗圃の緑

畑のなかに所々見える小さくまとまった木立は、苗木を育成するための苗圃である。雑然とした木立でなく、同種の樹木が人工的に配列して植林されており、平坦な畑のなかであって変化をつけている。



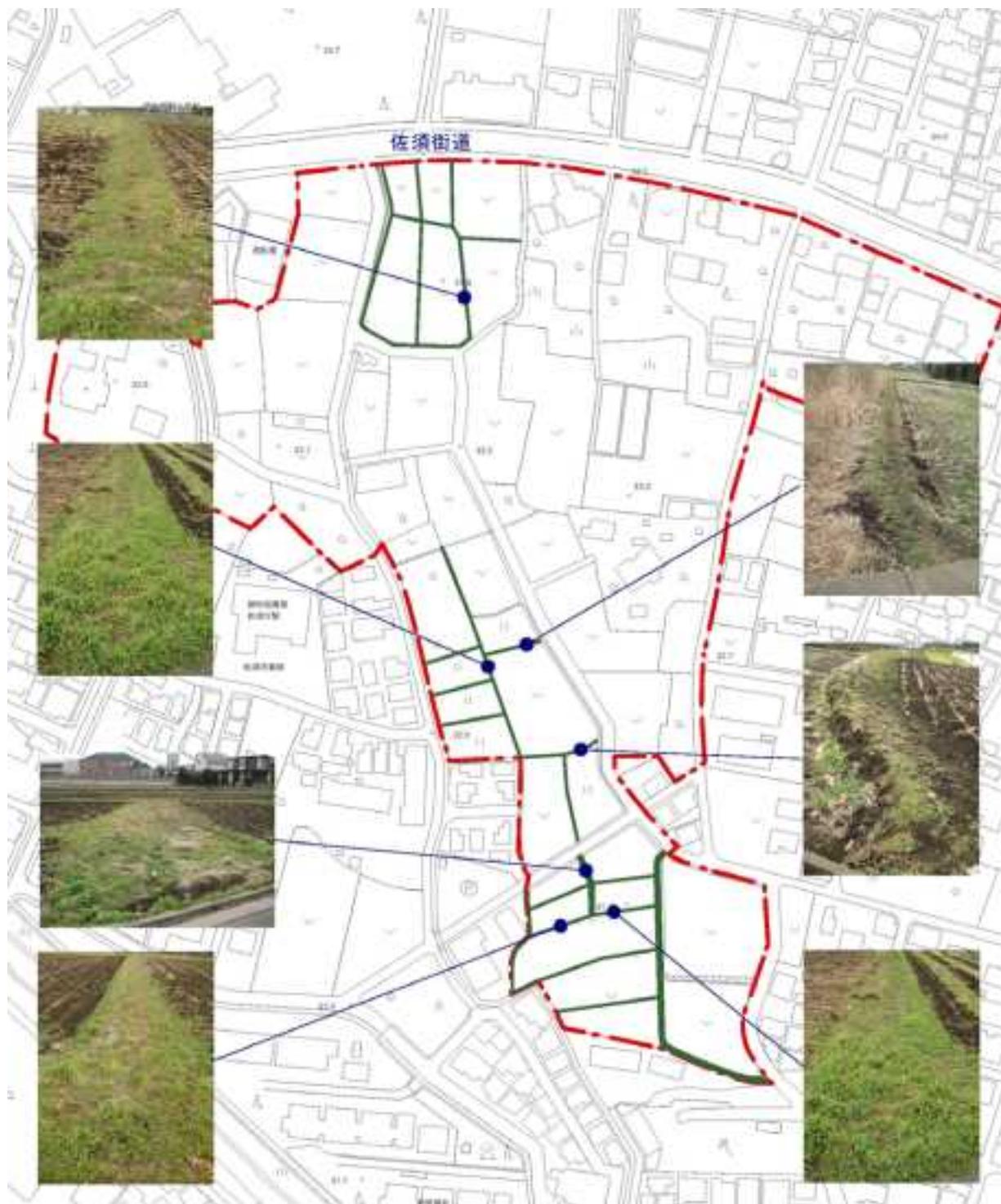
ハ. 水辺の緑

佐須地区の特徴のひとつは、西側を北から南に流れる水路である。コンクリートの三面張りとなっていて風情に欠けるが、水は澄んでゴミもなく、冬でも水草が青々としており、畦には雑草も生えて小さな緑を添えている。



二. 畦道の緑

農地が農地らしいのは、農道や畦道があるからである。アスファルト舗装の道路だけでは味気なく、畦道と畦道に生えた雑草の緑が農地を区切って変化をつけている。



ホ. 寺社の緑

佐須神明宮と祇園寺は、本地区の景観の背景となる重要な要素である。特に、佐須神明宮の木立は、大部分が調布市の保存樹に指定されている大木であることから、農地の空間に重厚さを加えている。



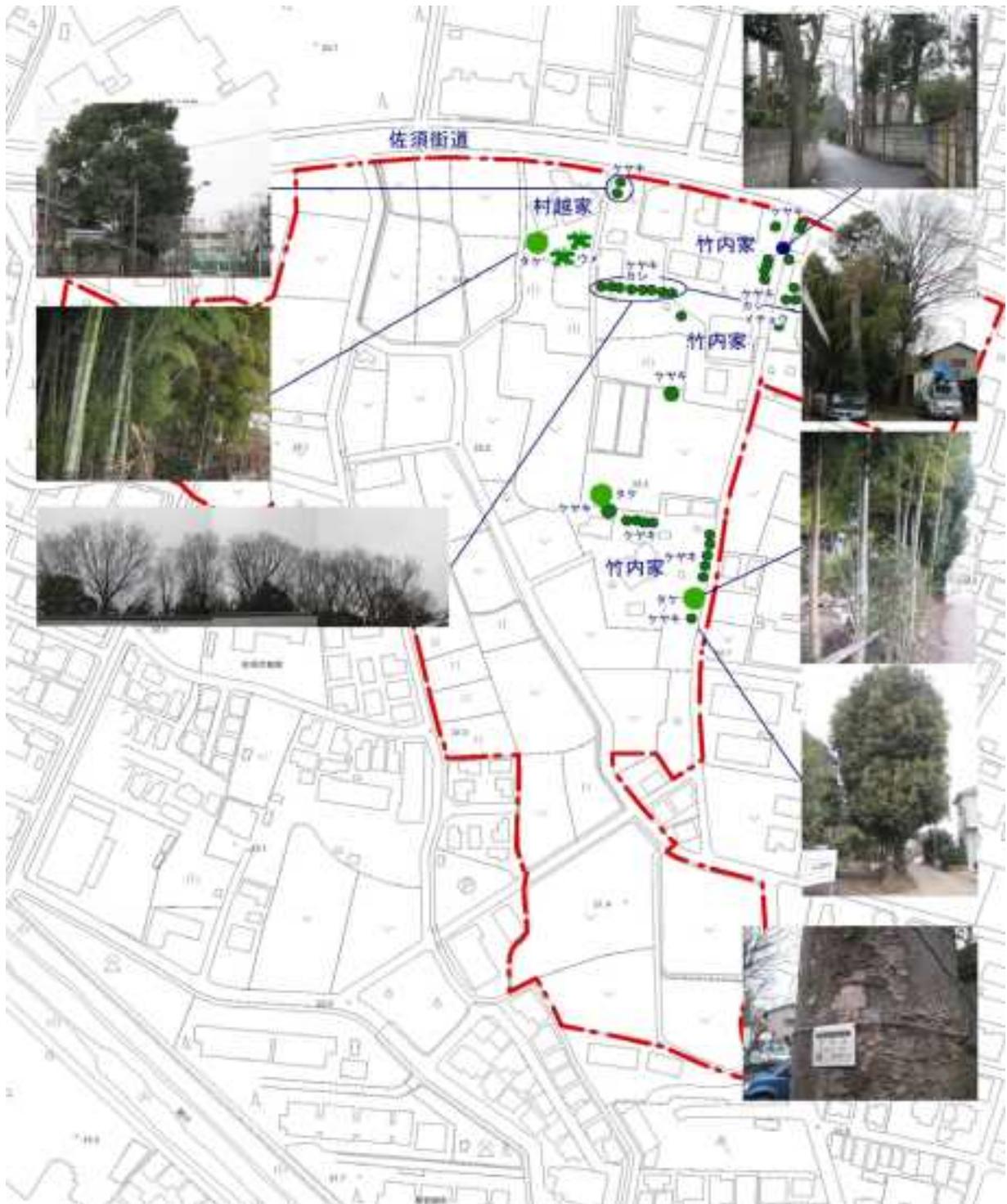
へ. 公共施設の緑

都市計画道路3・4・11として整備された佐須街道の歩道には、低木の植栽帯と街路樹が植えられ、本地区の南面の景観を一望できる位置には木製のベンチも置かれている。また、本地区東側にある佐須公園には木製の遊具と樹木があり、周辺の田園景観と調和している。



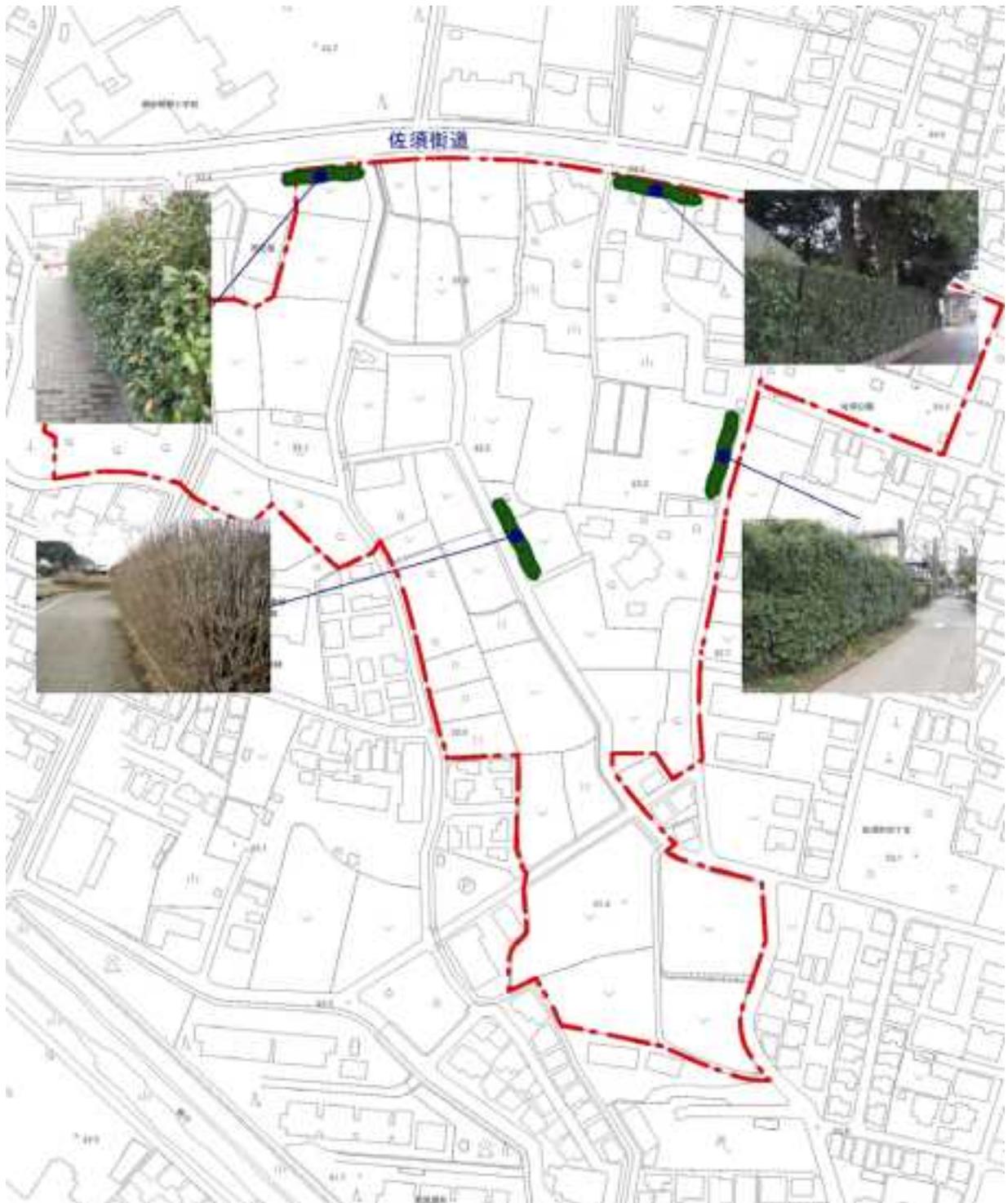
ト. 屋敷林の緑

佐須地区の景観の大きな特徴は、東側に残る農家集落の庭にある屋敷林である。ケヤキ、カシ、イチョウ等の大木は農地の背景としてふさわしいだけでなく、道路から直接触れられる位置にもあり、緑の散策路となっている。しかし、保存樹の一部はコンクリートブロック塀の内側にあり、樹木全体が視野にはいることが望まれる。



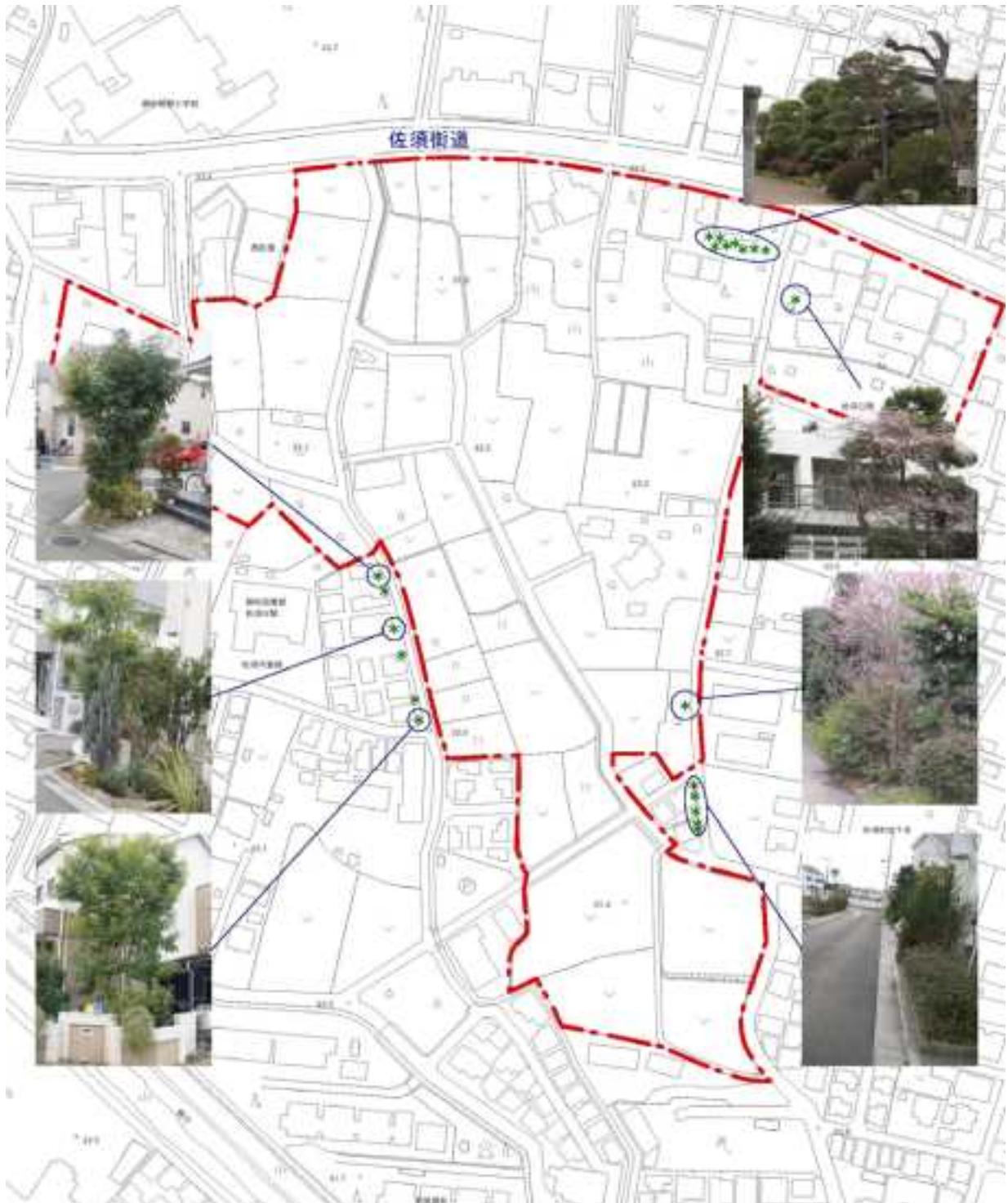
チ. 生け垣の緑

無機質なブロック塀に対して、道路沿いに植えられた生け垣は人の目に和む存在である。佐須街道沿いの生け垣は、歩道のインターロッキング煉瓦色とよく馴染み、畑の生け垣の樹緑樹も冬によく映える。



リ．家庭・庭木の緑

農家集落の堀越しに見える手入れの行き届いた庭木や新興住宅地の洋風の庭木も、道路を歩きながら見える緑の資源である。



⑤まちづくり構想

佐須地区には、以上のように農村の原風景を構成する多くの要素があり、これらの存在やネットワークを明確にしていくことにより、まちづくり構想が形成されていく。また、農住土地地区画整理事業の設計についても、まちづくり構想と連携して見直す必要がある。

イ. 道のネーミング

佐須地区には、3本の南北方向の道路があり、それぞれに特色があるが、愛称は特につけられていない。道路に愛称をつけることは土地のアイデンティティを明確にすることでもある。西から順に、その特徴をとらえて、たとえば“水路道”、“たんぼ道”、“けやき道”とする。

ロ. けやき道のケヤキ保存

けやき道沿いの農家のケヤキやカシは、保存樹とはなっているが、ブロック塀のなかにあり根本から見ることもしなければ、触ることもできない。そこで、樹木の形をオープンにして公共の目に触れるようにするため、ブロック塀設置者の協力を得て、生垣ないしは可視的なフェンスとすることが考えられるが、最終的には道路の反対側の敷地の一部を買収し、樹木が道路の中央となるようにすることも考えられる。このことにより、ケヤキが一層地域の財産として認識されるようになると考えられる。

ハ. 屋敷林を取り込んだ公園

農家の敷地の奥にあるケヤキ、カシ等の巨木は、梢を遠景からしか見ることができない。そこで、これらを地域の財産とするためには、本地区内及び周辺の他の樹木も精査した上で市民緑地制度に基づいた保全措置が考えられる。

ニ. 佐須の里広場

農住土地地区画整理事業の農地ゾーンの水路に隣接する一角に、農とふれあえる拠点として“佐須の里広場”をつくる。農地ゾーンのなかにもサービスエリアが必要であり、農産物の直売、休憩・交流、ユーティリティ等のために、公園としないで宅地によりスペースを確保する。

ホ. 東西歩行者専用道路の整備

本地区では、3本の南北道路を相互に結ぶ東西道路がない。このため、東西方向の交通路整備と公園へのアクセスのため、巨木の公園に接するように歩行者専用道路を整備することが考えられる。この歩行者専用道路は、また、既存の公園との通路ともなり、農住の施行地区内に整備する“佐須の里広場”にもつながるものである。

農住土地区画整理事業と周辺地域の一体的なまちづくり



4) 地域環境の保全・増進の方策

①活用が期待される主たる方策

佐須地区の魅力は、前頁までにみてきたように集団的に残る生産緑地を主とする農地の広がりや、この周辺に位置する農家とその敷地内の屋敷林や樹林地等が一体となって織り成す「農住空間」としての魅力である。

これらの各要素の保全継承を図るために活用が考えられる主な現行制度としては、下の表のような方策が挙げられる。

いずれも具体のルールを定め・遵守するという規制的手法であり、ルールの内容が農家地権者に受け入れられるか否か、合意が出来るかが適用可能性の大きなポイントになる。このことは言い換えれば、農家地権者に受け入れられるだけのメリットを感じてもらえるかどうか、ということにも大きく関わってくる。

特に、当地区の「農住空間」を形成する上での大きなウエイトを占める「農地」の保全継承においては、現在では生産緑地の指定と相続税納税猶予の適用とにより一定の担保がなされてはいるものの、将来において相続発生等の地権者の事情により、買取り要請→市による買取り困難→生産緑地解除→宅地化売却、という状況の発生も想定されるため、農家地権者の意向を受け止めつつ農地としての保全継承を実現させる方策との「一体的対応」も必要であると考えられる。

地区の環境要素を保全するための主な制度

| 方策 | 主な制度 | | | | |
|-------|---|--------------------|---|---------------------------------|-------------|
| | 市民緑地制度 | 地区計画 | 景観計画 | 景観地区 | |
| 保全要素 | 都市緑地法 | 都市計画法 | 景観法 | 景観法 | |
| | 所有者と契約し公開利用をすることにより、相続税評価減や固定資産税・都市計画税を引き下げ | 建築基準法条例に基づく建築行為の規制 | 景観形成基準に基づく届出・勧告・変更命令 | 建築確認での審査及び認定・是正命令・許可 | |
| 農地 | - | - | 耕作放棄等への対応も可 | 適切な利用状態の維持 | |
| 水路 | - | - | 適切な利用状態の維持 | 適切な利用状態の維持 | |
| 敷地内建物 | 建ぺい率 | - | × | × | |
| | 容積率 | - | × | × | |
| | 形態・意匠 | - | ○ | ○(工作物も可。地区計画への認定制度の導入で多様な対象が可能) | ◎(必須・工作物も可) |
| | 敷地規模 | - | ○(最低限) | ○(最低限) | ○(最低限) |
| | 高さ | - | ○ | ○ | ○ |
| | 色彩 | - | ○(外壁・屋根) | ○(工作物も可) | ○(工作物も可) |
| | 壁面の位置 | - | ○ | ○(工作物も可) | ○(工作物も可) |
| | 外壁の素材 | - | ○ | ○(工作物も可) | ○(工作物も可) |
| 敷地内緑 | かき・柵 | - | ○(敷地内緑化の方針) | × | |
| | 高木 | - | × | 景観重要樹木の指定 | × |
| 樹林地 | ○(300㎡以上) | (方針のみ) | 景観重要樹木の指定 | × | |
| その他 | | 地区施設として、道路、公園など | 開発行為、屋外広告物、土地の形質変更、木竹の植栽・伐採、土石・廃棄物の堆積等への規制も可。 | 開発行為その他政令で定める行為(開発行為、木竹の伐採等)の規制 | |

また、地区の農住空間を形成する上でもうひとつの大きな要素である「樹林地」や敷地内の「高木」については、景観法の枠組みにおいてその維持保全(特に伐採)に関する手続きを明確にして、個人の行為を一部制限、調整する余地を残す方策が用意されている。

一方、調布市においては「自然環境の保全に関する補助金の交付」を実施しており(下記の要件に該当する場合)、当地区の一部の高木についても保存樹木の指定がなされていて、その維持管理については一定の補助金が支給されている。この制度と同様に都市緑地法に基づく市民緑地制度を活用することで、地域への利用開放により所有者への税上のメリットが与えられる制度もあり、この制度の積極的な活用が図られることが当地区でも期待される。

また、自治体によっては独自の制度を用意して、固定資産税の減免などにより所有者への保全のメリットを提供している事例も見られる。(参考:横浜市)

調布市においても「調布市緑の保全基金条例」(昭和63年3月14日)が設置され、一部国分寺崖線の緑地保全にも活用される等の実績を得ているが、この基金を基にしつつ、より広範な“市民ファンド”のような位置づけ、性格に変えながら、当地区のような農地を中心としたエリアにおいても、自然環境や良好な景観を構成する樹林地や農地(特に生産緑地)の買取りや借り上げといった対応をとっていくことが期待される。(参考:箕面市)

※平成22年度より、ふるさと納税分を緑の保全基金へと寄付した場合に、住民税の寄付金控除が5,000円から認められるようになる予定であり、“市民ファンド”に向けた仕組みも用意されつつある。

●調布市の「自然環境の保全に関する補助金の交付」の概要

○保全地区

面積が、一団で300平方メートル以上あり、樹林地としてまとまりのあるもの。

○保存樹木

次の各号のいずれかに該当するもの。

- (1) 1.5メートルの高さにおける幹の周囲が1.0メートル以上であり、かつ、樹形が優れているもの。
- (2) 高さが10メートル以上あり、かつ、樹形が優れているもの。
- (3) 株立ちした樹木で、高さが3メートル以上あり、かつ、樹形がすぐれているもの。
- (4) 登はん性(一例として、藤棚の藤)の樹木で枝葉の面積が、20平方メートル以上あるもの。

○保存生け垣

参考：市民の森制度（横浜市）

昭和 46 年度より始まった横浜市独自の制度（横浜市条例「緑の環境をつくり育てる条例」）に基づいて樹林地を保全するものであり、これまでに 28 箇所約 444.8ha が指定されている。2ha 以上という一定の規模を有している樹林地と周辺の環境が保全され、かつ市民も広く親しめる憩いの場を提供するのに貢献している。

制度の概要は以下のようになっている。

□指定基準・契約方法

- ・主に樹林に覆われたおおむね 2 h a 以上の土地で、市民の憩いの場として利用可能な区域。
- ・樹林と一体となった農地や雑種地、原野、ため池なども指定できる場合がある。
- ・土地所有者から「市民の森指定同意書・申出書」の提出後、基準に適合したものについて、土地所有者と市（市長）との間で 10 年以上の市民の森契約を締結する。

□契約者への優遇措置

- ・市から緑地育成奨励金（30 円／平方メートル）を、毎年度末に支払う。
- ・また、更新契約時に継続一時金を支払う。（奨励金等は課税対象となり税務署への申告が必要。）
- ・固定資産税・都市計画税が減免される（全額減免）。

□利用・管理形態

- ・市民の森に指定されると、散策路や休憩場所等、自然の景観をこわさないよう最小限度の整備を市が行い開園。
- ・開園後の整備した散策路や広場の草刈り等の管理については、土地所有者の方々や周辺住民等地域団体に結成された「市民の森愛護会」に市が管理を委託。（樹林地の通常の管理は、開園後も土地所有者が行う。）

□行為の制限

- ・市民の森に指定されると、開発及びその土地の形質の変更等は禁止。
- ・また所有権移転・権利設定をする場合は、市長と協議（協議申出書）が必要。

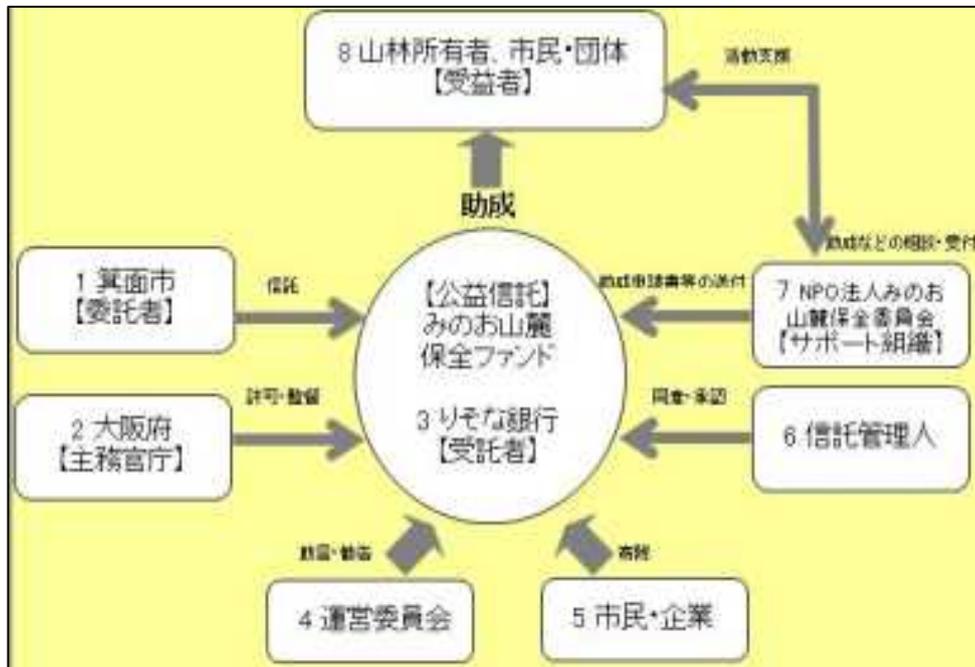
（以上 横浜市の資料より作成）

参考:みのお山麓保全ファンド(大阪府・箕面市)

箕面市では、山地斜面等を豊かな樹林地が覆う緑豊かな景観を保全するために、景観計画に基づいて「山並み景観保存地区」を定め、ここでの山林所有者及び市民（市外在住者も含む）相互の協働による山麓樹林地保全に関する各種活動に対して活動助成を行うこととしている。

その活動助成の財源として公益信託「みのお山麓保全ファンド」を平成16年（2004）年1月9日、箕面市が2億円を信託して立ち上げている。

山麓部とは、箕面市都市景観条例に定める「山なみ景観保全地区」とその周辺を指す。活動助成額の内容と金額は、別途定められているが、山林所有者による維持活動に対しても、箕面市環境保全条例により「自然緑地」として指定された山林において、その所有者が「1里山の管理」を行う場合の助成金額は、土地登記簿面積1平方メートルあたり25円と計算し上限25万円が支給されることとなっている。



(以上 箕面市ホームページより作成・転載)

②農地保全が可能な農住組合制度の活用

地区北側の深大寺から佐須地区一帯は佐須用水を介した流域であり、一体的な農地を中止とした自然環境の保全が必要である。北側の国分寺崖線の樹林緑地を中心としたエリアに対して、当地区は農地が集団的に残り、農家も近在するという点で特徴的である。

こうした自然的環境の保全活用を意図した調布市の「深大寺・佐須地域環境資源活用事業基本構想報告書」（平成21年3月）でも、佐須地区に関連して「用水沿いの環境保全・再生」、「都市における農の推進」、「生活道路等の充実」といった方針が示されている。

こうした観点から農地の保全と用水沿いの環境保全、及び生活道路等の充実の方針を一体的な実現を可能とする手法として、農住組合制度の活用が期待される。

農住組合制度は農地所有者の意向に応じた利用形態ごとに、権利等の入れ替えが可能な土地区画整理手法の実施が可能であり、しかも農地保全が可能な点で佐須地区のまちづくりにおいても大きく期待される。

一方で、現行の農住組合制度においては次のような事項が制約的な点、課題として指摘される。

- ・事業区域は、農地が地区全体の概ね1/2以上の区域に限定されており、集団的な農地と一体的な農住空間を成す周辺の農家や屋敷林等の集落的区域が「事業区域に含まれにくい」という点。
- ・あるいは、周辺の集落的な区域での生活道路や公園整備などの単独での基盤整備メニューがあまり用意されていないこと。
- ・また、上記の点とも関連して、集団的な農地保全活用と周辺の集落的なエリアでの建物の建て方や樹林地の保全などを一体的に考える「まちづくり方針」のような検討は必要とされていないこと。
- ・組合の地区内の市街化区域内農地等の相当部分が住宅地等へ転換されることを求められていることが、当地区の農住空間の保全継承において適切かどうかという点。（併せて地区内地権者の意向と合致するかという点も現実的にはある）
- ・仮に保全農地が相当面積で事業計画上に位置づけられたとしても、保全農地のために農家自身が意欲を持って耕作を継続し、もしくは市民農園等の開設により、地域住民と協同で耕作を継続していくためには、農地利用を支える“作物を作りたい、土に触れたい”という需要を地域全体で別途の方策として生み出すことが求められていること。（よほどの営農意欲と労力が必要となる）

以上のような点で、集落も含めたエリアで農住空間の保全継承を図っていく上では、集団農地エリアを対象に、土地区画整理事業による基盤整備と一体となった宅地供給を主眼とする現行の農住組合制度では限界がある。

特に、「将来のまちのあり方」を明確に設定した上で、現行制度上必須事業とされている公共施設整備を含む面的整備事業区域のエリアのみではなく、農地エリアや集落エリアでの地域の実状に合った生活道路整備、樹林地保全など、一体的な整備・保全

に取り組むことが重要であり、これらを実現するための方策を検討する必要がある。

③農住組合制度の活用による農住空間保全継承の仕組みの検討

－農業交流拠点の形成と運営－

佐須地区の「農住空間」としての魅力を保全継承する仕組みとして、現在の農地集積や地権者による営農意欲等を活かし、農住組合制度を活用した農地保全を主とする土地区画整理事業の実施等による「農業交流拠点の形成と運営」の仕組みを検討する。ここでは、宅地化を主目的とした土地区画整理事業の実施ではなく、一定の基盤整備を行いつつも、農地保全が制度上認められている点に着目するものである。当地区を、農住組合制度の活用によって農地を保全しつつ、農業用水路の改築（親水化）、地区内を散策・回遊する散策ルートの形成等を行い、新たに、大都市の市街化区域内の農地空間を保全・利用した農業交流拠点としての魅力を創出しようとする考え方である。

この背景には、近年の食の安全性や新たなレクリエーション行為としての「農」への都市住民の関心の高まり等がある。

調布市においても、農業振興計画（平成16年10月）においてこのような動向を前提に「くらしを彩る調布市農業」を目標に、「活気あるコミュニティ農業の展開」が具体化の方策として位置づけられている。

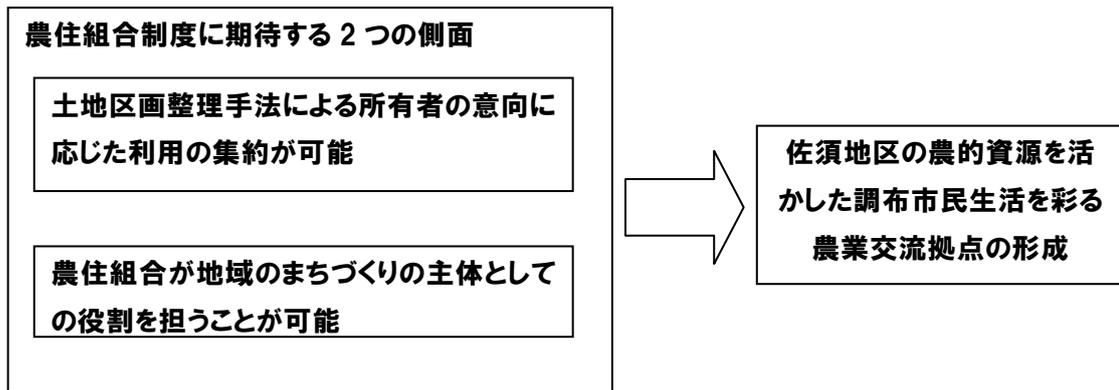
農業交流拠点の形成における農住組合制度の活用においては、制度が有する以下の点に期待している。

- ・農地保全が可能な農住組合土地区画整理事業の実施（換地・集約）が可能であること
農住組合は構成する組合員全員の合意により土地区画整理事業の施行主体となることが可能であり、この土地権利の交換手法を活用して、今後の営農継続意向や宅地化意向等を含めた農地所有者の土地利用意向に応じて街区単位での農地の集約化が可能となる。

これにより永続性の確保された農地を広く市民が利用可能な“（広義の）市民農園”として活用することで農業を介した交流の拠点形成が期待される。

そして、その結果、農住空間の大きな要素である農地の広がり（農地の広がりのある景観）の保全が期待される。

- ・農住組合が地域環境の運営管理主体としての役割を果たすことが期待されること
農住組合制度においては市民農園などの農住コミュニティ施設の設置や管理、店舗、集会所等の利便施設の建設や管理が可能であるなど、農住組合が農的資源を活かした農業交流拠点の形成主体となることが可能である。そして、その施設の利用者・参加者を含めた農住空間の適切な管理運営を担う「主体」、あるいは主体の中核として農住組合（またはそこへ参加する農家地権者）がその役割を担うことが期待される。



④農業交流拠点“(仮称)佐須コミュニティファーム”の形成イメージ

佐須地区の農的資源を活かした市民が農とふれあい、また市民相互が交流する場としての農業交流拠点を、「調布市農業振興計画」においてコミュニティ農業の展開という基本的考え方が位置づけられていることを尊重して“(仮称)佐須コミュニティファーム”と称することとする。

この(仮称)佐須コミュニティファームは、他の類似事例を参考にしながら以下のような施設要素から成るものと想定する。

(仮称)佐須コミュニティファームの施設構成イメージ

- <営農地>
 - 農地所有者の意向に応じて、農作業支援の場として
 - 農園利用も考えられる
- <市民農園> 300~800㎡程度
 - 15㎡程度 20区画~50区画程度
 - 特定農地貸付法に基いて区画割り(相続税納税猶予は適用外)
- <体験農園・学童農園> 1,000~2,000㎡程度
 - 年会費会員(定期的参加)とプログラム参加
 - 地元小学校の生徒による農作業体験の場として
 - 農園利用方式を基本に(相続税納税猶予の適用が可能)
- <直販・交流施設> 150㎡程度(敷地500㎡程度)
 - 農産物販売スペース(50㎡程度)
 - 事務スペース(15㎡程度)
 - 休憩・交流スペース(50㎡程度)
 - 農作業置き場
 - トイレ・手洗い場
 - 落ち葉集積場(コンポスト処理施設)
 - 広場(150㎡程度)
 - 駐車場10台分程度、駐輪スペース

⑤(仮称)佐須コミュニティファーム形成の仕組み

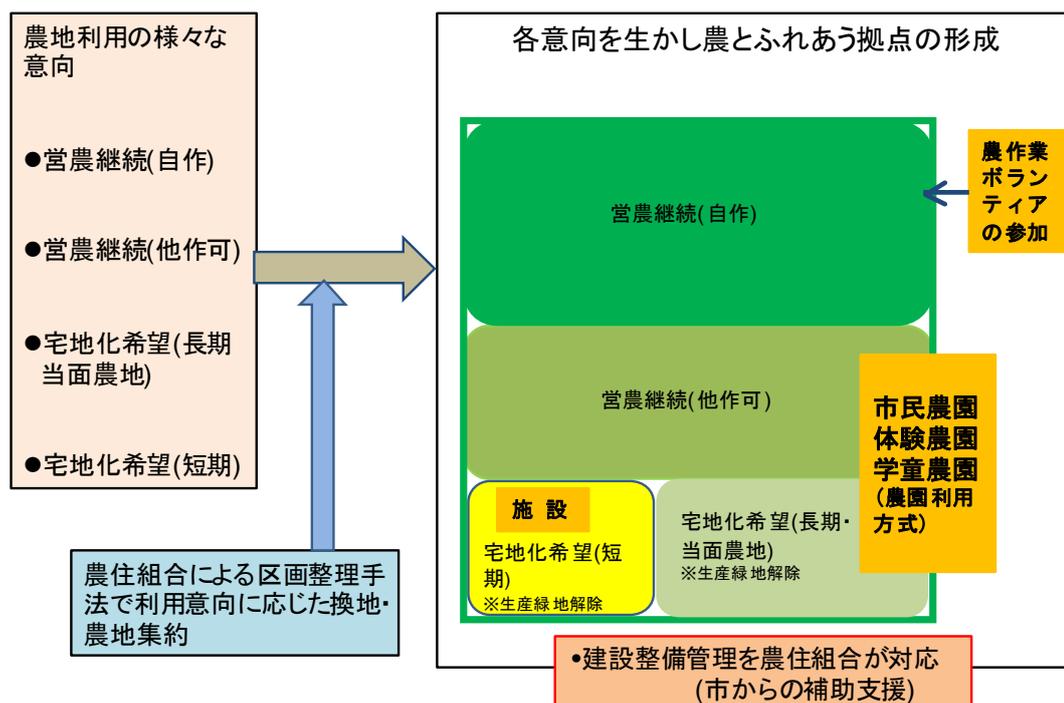
農地所有者の様々な意向に即しながら土地区画整理事業の実施により換地、集約化を図り“(仮称)佐須コミュニティファーム”となる農地保全集約ゾーンを形成する。

本検討では、地区の農地所有者の意向として大きくは次の2つの目標像を設定し、市の関与のあり方も考慮しながら、基本的な仕組みとして3ケースを検討、提示する。

- ・その一 : 農住組合が中心となって、一部の宅地化を想定しながら農地の保全集約を図り農業交流拠点を運営するケース(従来の農住組合制度よりも農地保全が多い)
- ・その二 : その一と同程度の目標設定であるが、形成において調布市がより多く関与するケース
- ・その三 : 調布市も関与しながら、地区内の農地をほぼ全て保全して積極的に営農継続を図りつつ農業交流拠点を形成していくことを目標とするケース

第一の仕組みは、農地所有者の利用意向に応じて保全農地を「自らが耕作する農地(本格営農地)」と「農地としての利用を継続しても良く、かつ他の人々が農作業しても良いとする農地」とに分ける。前者では、繁忙期などでの限定的なさすい農作業ボランティアという形で農作業体験をしてもらうこととし、後者において農住コミュニティ施設として位置づけられる「(生産緑地解除をしながら市が借り受けて)市民農園(区画割りして貸し出す)」や、「体験農園(農園利用方式、類似例として 大泉 風のがっこう(練馬区)次頁参照)」あるいは近在の小学校の学童が授業の一環として農作業に従事する「学童農園」として利用することを想定する。また、「直販・交流施設」についても農住組合が中心となって建設管理を担う、ということ想定する仕組みである。

仕組みのイメージ: その一



参考事例：農業体験農園・大泉 風のがっこう(練馬区)

練馬区は都市化が進んだ東京区部にあっても、“練馬大根”の産地としての土地柄を引き継いで、生産緑地の指定も多く活発な都市近郊農業が展開されている。

こうした事情を背景に、練馬区では独自の制度(練馬区市民農園条例:平成4年3月)を設けて、農家自らが開設する市民が農作業を行うことが可能な「体験農園」の開設にいち早く取り組んできた。今日では、13の体験農園が開設されている。

「大泉 風のがっこう」は、こうした農家が自ら営農する農地を開放し「体験農園」として、江戸の頃よりの農家として続く白石良孝氏が平成9年からスタートしたものである。

農作業体験者は、農家の指導を受けつつ、種まきから収穫までを実地で体験する。

世帯あたり年間4.3万円の利用料を支払うことで、こうした都市農業体験が可能となる。1区画は30㎡で、白石農園では125区画が開設されている。これは白石氏が耕作する農地の約1/3にあたる。

こうした体験農園開設のメリットは、生産緑地の場合にも農家が自ら耕作し経営しているものとしてみなされるため、相続税納税猶予の適用が可能となること、また、諸条件による市場価格の変動が大きい農作物の販売よりも、体験農園開設による収入の方が安定的で上回っている、といった実利的な側面がある。さらに、こうした体験農園利用者との交流が生まれ、地域の新たなコミュニティ形成や活性化にもつながるといった側面も見逃せない。

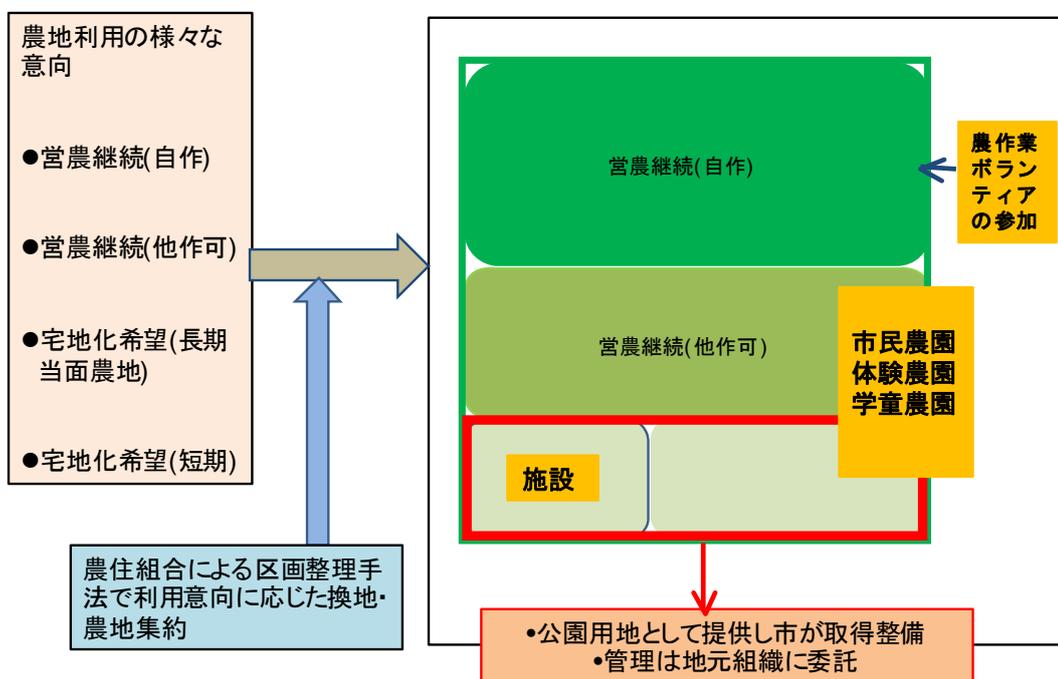
最近では、体験農園開設者同士がNPO法人を立ち上げて、農をテーマに新たな活動を展開し始める等、さらに発展を見せている。

第二の仕組みとしては、営農継続意向のある農地では「体験農園」として農地所有者自らが開設しつつ、さらに土地区画整理事業の中で公共減歩により公共(公園)用地を創出し、若しくは農地地権者の換地を調布市が借り受けて、この土地を活用して「直販・交流施設」や「市民農園・体験農園(の一部)」を調布市が整備開設し、農業的土地利用を進める、という仕組みである。

直販・交流施設の整備は市が担う一方、管理運営は農住組合が中心となる地元住民組織等に委託委任する(例えば、指定管理者として)という仕組みが想定される。

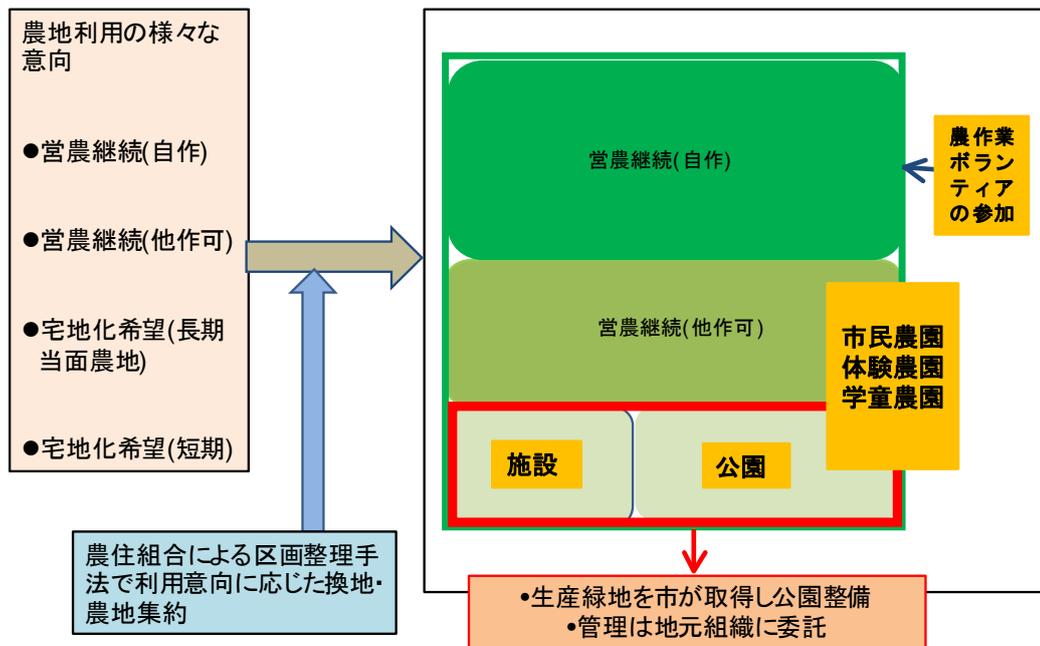
この用地の借地、あるいは運営管理費の負担として、前記した「調布市緑の保全基金」の活用も考えられる。

仕組みのイメージ: その二



第三の仕組みは、地区内のすべての農地保全を目標として、「直販・交流施設」や「市民農園」「体験農園」の区域(一部もあり)に相当する生産緑地(意向に応じて集約)の買取り申請に対し、市が積極的に買い取り、買取に応じて順次市民農園として整備し、管理運営を農住組合が中心となる地元住民組織に委託委任するという仕組みである。

仕組みイメージ:その三



参考事例：武蔵野農業ふれあい公園（武蔵野市）



武蔵野農業ふれあい公園（約 4,650 m²）は、都市計画公園整備予定区域内に位置し、市が生産緑地を農家より取得して、市民が農と触れ合える農業体験型の内容で整備した事例である。

計画作りにあたっては、市民からのアイデア等を反映するワークショップを実施し、このワークショップ参加者達を中心となって、「武蔵野農業ふれあい村」というボランティア団体を結成して公園の管理と農業体験プログラムの運営を担っている。

公園内は水田、畑地として整備され、畑地のうち 400 m²では一般市民が利用できるような区画割りされており、ここで農業体験教室が開催されている。農業指導者の指導を受けながら、4月～1月までの10ヶ月間の農作業・収穫体験が可能なプログラムが組まれている。使用料は5000円/年であり、別途材料費が2500円程度必要である。

他の1200 m²の畑地では、市民ボランティアが作物栽培などを行って、農風景を適切に維持する取り組みが行われている。

（以上 財団法人都市農地活用支援センター資料より作成）

これまでみてきた各仕組みの特長を要約すると下表のようにまとめられる。

ここでは、農家地権者の主体的な取り組みと市の関与の程度や方策との内容から大まかに3つのタイプとして整理提案している。実際には、地元の意見や実情などに応じて、より実態に即した仕組みを検討することが現実的である。

ポイントは、農住組合制度による取り組みによって、農家が参加関与しながら農地保全を図りつつ新たに地域交流の場づくりが期待されるということであり、また市の多様な関与(負担の程度)のあり方が想定され、地元の実情に応じて柔軟な対応の可能性を有しているという点である。

仕組み比較表

| | 特長 | 市の関与 | 参考事例 |
|-----|--|--|-------------|
| その1 | <p>農業継続意向をもつ農家達が農住組合制度による土地区画整理手法を用いて利用意向に応じた区画を再編し、保全農地を活用して、体験農園等を開設・運営する。</p> <p>農家達の自主的な取り組みが基本。</p> | なし | 大泉・風のがっこう |
| その2 | <p>農家が農住組合制度による土地区画整理手法を用いて利用意向に応じた区画を再編しつつ、新たに創出する公共用地(公園等の利用を想定)を市が提供(あるいは借地)を受けて、そこで市が市民農園を整備する。</p> | <p>新たに創出される公共用地(公園等の利用を想定)を市が提供を受けて、市が市民農園等による農体験が可能な内容で整備する。</p> <p>運営や施設の管理は、地元住民組織等に運営委託することも考えられる。</p> | 武蔵野農業ふれあい公園 |
| その3 | <p>農家が農住組合制度による土地区画整理手法を用いて利用意向に応じた区画を再編するなかで、買い取り希望のある生産緑地を市が買い取り、それを市民農園・体験農園として開設する。</p> | <p>生産緑地の買い取り希望に対して対応して、市が市民農園・体験農園開設に関与する。(用地取得まで含む)</p> | 武蔵野農業ふれあい公園 |

⑥(仮称)佐須コミュニティファームの運営体制の考え方

(仮称)佐須コミュニティファームの運営体制については、前頁までに整理してきた形成の仕組みとの関係から大きく2つの基本的あり方が考えられる。

第一に、形成の仕組み「その一」「その二」の場合には、次頁の上図に示すようなあり方である。

土地区画整理事業を実施する農住組合がその中核となりながら、農作業体験プログラムや農作業ボランティアへの参加希望市民、農作業体験プログラムの運営支援を担う地元で先駆的活動を展開する市民、NPOといった市内活動団体の参加と連携により、“(仮称)佐須農の里 楽農倶楽部”と称するような住民主体の管理運営体制を構築する方法が考えられる。

この運営体制では、農住組合が活動基盤となる体験農園等の整備を実施し、それをもとに地区外市民やNPOなどが具体のプログラムを用意するというのが基本的な役割分担の考え方である。(この倶楽部の組織形態は別途NPO法人等、多様なありようが想定される)

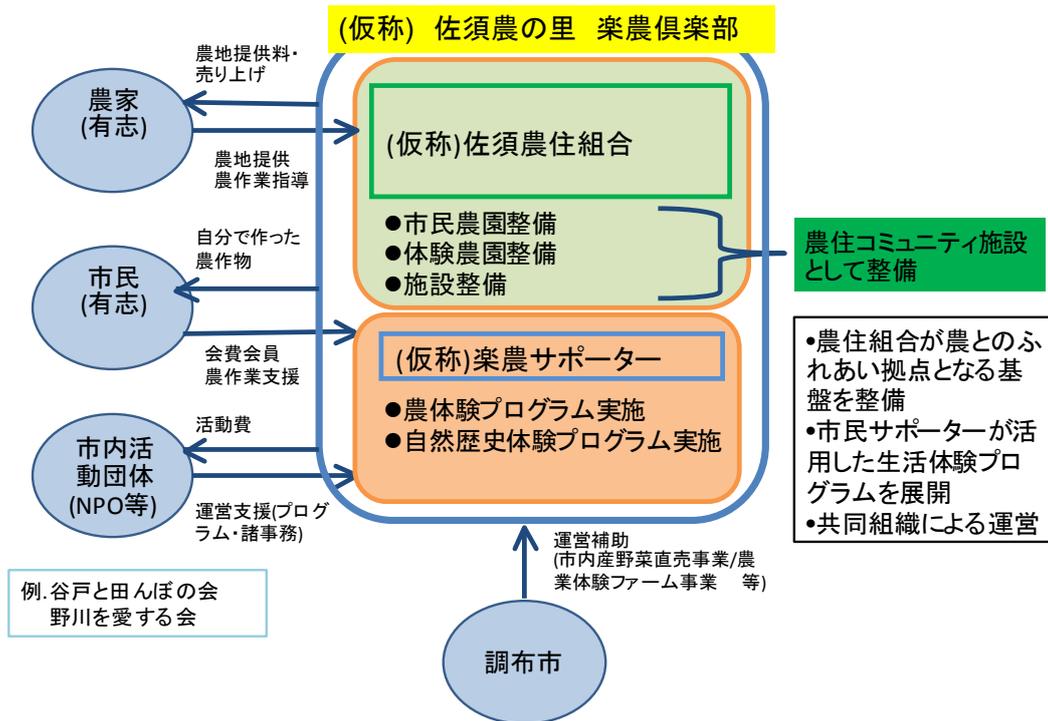
ただ実際には農家の意向や、地区外住民の参加形態においてもどの程度農に関与したいか(本格農から体験・レクリエーション的な農まで幅広い)、という地区外住民の関与の濃密さに応じて、多様なあり方が考えられる。例えば、地区外住民、市民等の参加においても、農地の使用収益権を持つという形で農住組合の准組合員という立場を得るといった考え方もある。

第二に、形成の仕組み「その三」のように地区内農家の営農意欲が強いような場合には、調布市なども出資(前記の「調布市緑の保全基金」の活用等)しつつ、農住組合員を中心に新たに農業生産法人を設立することが考えられる。農業生産法人を設立することにより、売却意向のある農地を法人が保有、あるいは借りることも可能となる。これらの保有農地を活用して農業経営のほか、また体験農園の運営も可能となるなど、営農形態の幅が広がることになる。

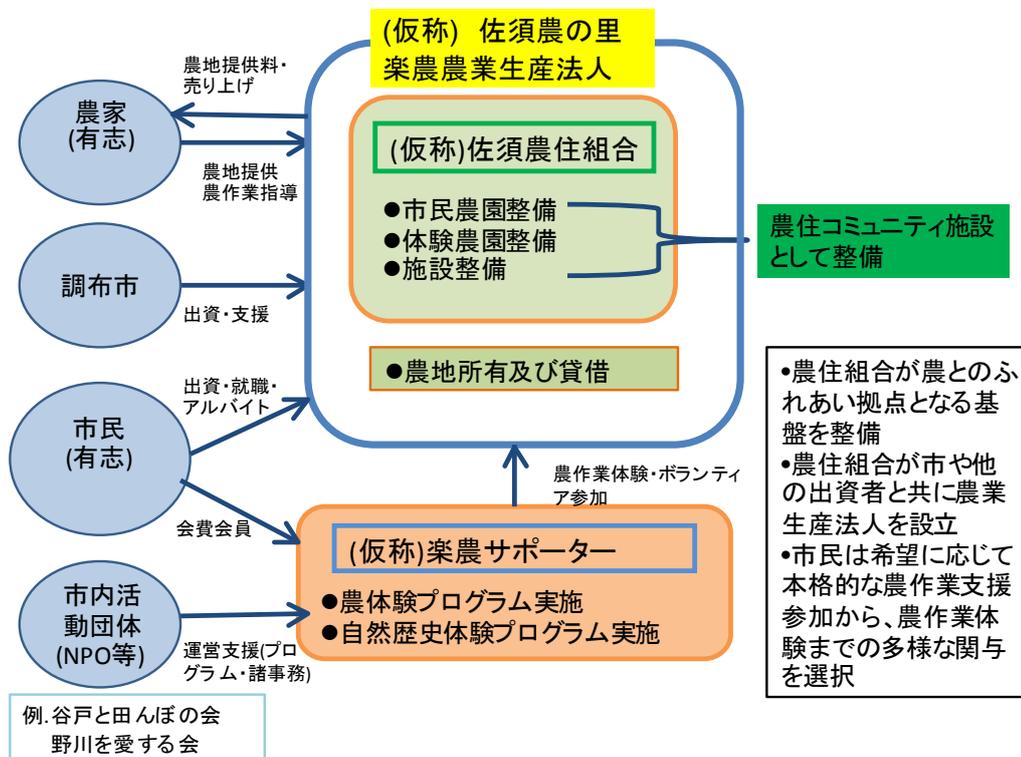
一方で市民は、各自の農業への関与意向の程度に応じて、例えば生産組合法人に勤務あるいはアルバイト的な形態で作業参加する、あるいは運営支援組織等を介しながら一時的な農作業ボランティアとして体験的に参加する等、より多様な関わり方が可能となる。(次頁の下図)

調布市においては、こうした運営体制の特性に応じて、可能な限りの運営支援(市内野菜直売事業や農業体験ファーム事業等の既存メニューの拡充や農業交流拠点施設の管理運営における指定管理者を介した運営支援、さらには「調布市緑の保全基金」の活用による農業生産法人への出資等)策を講ずることが期待される。

農住組合を中心とした運営体制イメージ(形成の仕組み「その一」「その二」の場合)



農住組合を中心とした運営体制イメージ(より強く農業展開するイメージでのあり方)



⑦調布市佐須地区におけるまちづくりについて

以上のように佐須地区でのケーススタディからは、次のような知見として整理される。

- ・市街化区域内農地が存する大都市の近郊エリアにおいては、集団的な農地とともに隣接する集落区域とが一体となって良好な農住空間が形成されており、その保全継承は地元自治体においても重要な政策的課題となっている。そして、その対応の方向として農地保全が可能な農住組合制度の適用による農業交流拠点の形成というような方向性が有効である。これは単に、保全継承というだけでなく、農業交流拠点という新たな地域価値を付加するという点で、地域マネジメントのあり方として大いに期待されるものである。
- ・ただし、整備対応の区域取りについては一体的な環境や景観を形成し、将来のまちづくりを一体的に検討すべきエリアとしての区域設定等慎重な配慮が大切であり、この一体的エリアにおいて例えば「農住まちづくり地区」とでもいえるような区域設定のあり方を検討することが重要である。
- ・また、上記の項目と関連して、集落的な区域での事業内容については、公園整備や生活道路整備などの生活環境施設の整備や、樹林地保全に対する支援等についても考慮していくことが期待される。例えば、「農住地区まちづくり地区」に位置づけられている地区施設への整備に補助等の支援メニューを用意していく方向などが考えられる。
- ・農住空間を保全継承しつつ新たな農業交流拠点の形成を図って行くような目的のためには、農住組合が実施する土地区画整理事業における宅地化要件の緩和や農住空間の保全継承が市の施策に明確に位置づけられている等、行政との連携が求められる。
- ・集約保全した農地の耕作状態の適正な維持等のためには、農住組合を中心としつつ地域住民の参加の仕掛けを組み合わせ、新たな市民組織の構築が考えられるため、農住組合の構成等についても、こうした取り組みも想定し、事業区域を含めたより広域的な地域でまちづくり活動を進めているNPO等の団体の参画が可能となる枠組みの検討が考えられる。
- ・特に、農住組合は地域環境の整備、管理主体としての役割を担うことが大きく期待されるため、制度に位置づけられた既存の事業主体としてだけでなく、地域環境全体を維持、管理、増進させる役割を担う主体として捉えなおすことが必要である。

5) 調布佐須地区におけるまちづくり提案に対する地元農家、調布市からの意見聴取

ケーススタディを実施した調布佐須地区において農業を行っている農家地権者に対し、調布佐須地区におけるまちづくり提案を説明し、以下に説明に対する意見を聴取した。また、提起された意見を踏まえ、農地の保全を中心とした景観保全計画の見直し案をまとめた。

①農家地権者、調布市に対する意見聴取について

以下に提案の説明及び提起された意見の内容を記載する。

■調布佐須地区における農住環境形成に関するまちづくり提案の地元農家への説明

議事録

1. 開催日時：平成 22 年 3 月
2. 開催場所：農家自宅（調布市佐須 4 丁目）
3. 参加者：ケーススタディ地区内農地所有者・耕作者 1 名
(財)都市農地活用支援センター 2 名
4. 説明資料：・農地を中心とした地域景観資源の保全に係る提案 } ・ ・ 卷末参考資料編参照
・農地の保全・利用を推進するための提案 }
5. 議事内容：

①まちづくり案の説明

- ・佐須地区は、国分寺崖線から供給される湧水により、上流部には都立農業高校の演習田や一般の田が広がっており、今回のケーススタディ地区においては、この湧水を受けた農業用水路が流れ、現在もまとまりのある畑、田が広がっている。
- ・今回のスタディ地区である佐須 4 丁目地区では、地区全体の農地が生産緑地地区に指定され、一部相続税納税猶予を受けている。都市農地については、これまで市街化、宅地化の予備地的な扱いを受けてきた。また、その中で、農地を保全しながら市街化を進めていく制度として「農住組合制度」とうものがある。
- ・今後発生することが想定される相続税納税の対応をも考え、一部生産緑地解除・宅地転用を想定し、また営農継続する農地を集約保全するための農住組合による土地区画整理による基盤整備を昨年検討した。
- ・現在の社会環境では、特に大都市部の都市農地については、食の安心・安全な供給基地を中心として、憩い、レクリエーション、防災等農地の持つ多面的な機能が評価され、保全していくという大きな流れにある。今回のケーススタディでは、保全すると位置付けた農地を中心に、まとまりのある寺社林、農家の屋敷林、生活道路沿いのケヤキ等の大木、生垣等周辺の緑等の景観構成要素と一体となった保全を図り、緑豊かな農村空間を地域の財産として、都市部における良好な農住空間の形成を図っていくための提案を進めていきたい。

②意見交換

- ・この地域の農家、農業の問題の本質は何か、それを解決するための大胆な提案を行ってほしい。根本は相続の問題である。
- ・相続が発生すると農地が無くなる。農業を続けていくことができず、後継者がいたとしても、あくまでも“つなぎ”であって、頭を抱えている状況に変わりはない。
- ・相続が発生した場合、そのまま営農される場合は別であるが、細分化される前に、行政が優先的に買い上げ、農業意欲の有る者、市民や、特に元の農地所有者へ貸すことが出来ればよいと考える。今後は会社組織の農業経営が増えていくのではないか。
- ・区画整理が提案のベースにあるようであるが、農地を保全することを前提としていても、道路が整備されると必ず宅地化される。特に、一団の農地の中でポイントとなるところが宅地化されると、全体の農業が成り立たなくなる。
- ・農地全部をいかにして農地として残すか、である。中途半端な考えは検討するに値しない。
- ・地域の農家は皆一所懸命頑張っており営農、保全していくと考えていると思う。
- ・屋敷林等も含めた農地、農的環境を保全していくという考えは良いこと。
現在の生活道路を拡幅しないで現状の雰囲気を残すということも同感。周辺の住民は、今回の地区内を散策しており、農地に親しむという意味で散策路の整備なども良いのではないか。
- ・この地区の畑は、もともと田であった。佐須用水の水量も最近が増えてきており、田に戻すことが、この地域における農業のあり方として相応しいのではないかと考えている。
用水の水辺環境における動植物、稲作における耕作支援、環境学習等地域に貢献できる農業が展開出来る。田に戻すことは、上に乗っている畑土を撤去することで、比較的容易に出来る。
- ・このためには、現在の農地が細分化されているため、集約化を図る必要があるであろうし、個人での稲作は限界があることから、農業生産法人の組織化や、行政が間に入った貸付ができればと考える。
- ・農家が農業で暮していける仕組みが必要である。
- ・地方に比べれば、東京の農家は作物を売る場がある。また、価格は安い、品質のよい作物のを作れば売れる。
- ・農地を保全するためには、特典を与えるとともに、農地所有者に対する規制は必要と考える。

■調布佐須地区における農住環境形成に関するまちづくり提案の調布市への説明

議事録

1. 日 時：平成 22 年 3 月
2. 場 所：調布市役所会議室
3. 参加者：調布市環境部環境政策課 2 名 正活文化スポーツ部農政課 1 名
(財)都市農地活用支援センター 2 名
4. 説明資料：・農地を中心とした地域景観資源の保全に係る提案 } ・ ・ 卷末参考資料編参照
・農地の保全・利用を推進するための提案 }

5. 調布市役所の意見等

- ・今回のケーススタディ地区については、環境資源保全の立場からは、佐須用水路沿いは環境保全と再生を進めていくこととしており、また、農政的には都市における農の推進として、持続可能な農業の推進と地域社会における農の価値を高めることとしている。
- ・今回の提案は、これまでの市の視点とは異なった視点で調査、検討がなされたおり、当市の施策策定・実施に参考に成り得るものである。
- ・用水路を中心として農地の保全・活用については、現在、深大寺・佐須地域全体の環境資源の保全・活用の計画について調査を進めているところであり、この中で今回の地区についても、この提案も参考にし、具体的計画を詰めていきたい。

②地元農家、調布市からの意見等を参考としたまちづくり案

今回のケーススタディにおける提案は、農地所有者の営農意志、将来の土地利用転換を想定しながら、農住組合土地区画整理事業により宅地転換する農地と営農（保全）農地を集約し、併せて道路等の基盤整備を行った上で、集約した保全農地を中心構成要素として、周囲の寺社林、屋敷林、生活道路沿いケヤキ等の樹林、生垣等の都会の中の景観を保全する方策を提案したものである。

佐須地区の農家に対し、将来発生することとなる相続の問題と農地保全に対応するために、農住区画土地区画整理事業により宅地転用農地と営農農地の集約と道路等の基盤整備、また現在の貴重な農村的風景、景観を保全することを中心としたまちづくりの考え方を説明し、意見を聴取した。

農家の意見の概要は以下のとおりであった。

- ・須佐地区4丁目地区においては、各農家は農業意欲が高く、宅地化は考えていない。いかに農業を続けるか、農業で生計を維持するか、を考えており、営農が可能な環境づくりを考えるべき。
- ・周辺住民とのトラブルは少しは有るが良好な関係にある。地域住民との関係を大事にしていくことが重要であり、交流しながら農業を続け、農地を100%残していくようにしたい。
- ・販売単価は安いもの大消費地が身近にあるので、現在残っている農地の面積を考えれば、農地の集約化と組織化が図れば活路は見出せる。
- ・過去このあたり一体は水田であった。現在も、畑の土を取り除けは立派な田んぼの土が出てくる。一体を田に戻し稲作を行うことで、また消費者の目の前で安全・安心の稲作を行えば、需要はある。また、四季折々の風景も楽しむことができ、農業用用水路の水辺も含め、環境教育にも役立つ。

以上の意見を参考に、以下のまちづくり構想案を作成した。

イ. まちづくり構想案の再検討

再検討においては、農地を中心とした周辺の保全すべき景観要素を取り込んだ農住

まちづくり計画はケーススタディ案を踏襲することとするが、農地の保全の考え方として、大都市内の農地空間を、市街化のためのリザーブ用地ではなく、食料の安心・安全の場としての位置付けるとともに、都市住民にとっての貴重な緑資源、都市空間における重要な憩いと癒しの空間として、各々の農家地権者の意向には配慮しつつも、全面的に農地を保全する案とした。

農村的な景観を維持・保全するとともに、都市住民との交流を基本とした場合、

- ・ 現在存在する資源、現況を大きくは改変させない。
- ・ 農家、都市住民の双方にとって改善すべきものは改善するものとする。
- ・ 農家と都市住民の双方の理解と協力が必要なことから、理解と協力を進める仕掛け（援農ボランティア等農家作業への支援の取り組み、農家庭先の解放（地域住民等とのコミュニケーションの場）、交流施設（農家による野菜等直売所、休息スペース）、散策道等）

を構想案の中心とする。

また、佐須地区において農業を継続していくためには、農業の収益を向上させ、後継者の育成等営農を継続させる必要がある。このためには、一つの方法として、現在細分化されている農地を集約化し、農家個人単位での農業でなく、組織化された農業を目指す必要がある。そのためには、土地区画整理事業による基盤整備ではなく、農地の生産性を向上させるための土地改良事業を検討することも必要となる。

現行の農住組合制度における土地改良事業は、農住組合法、同法施行令によると、農住組合は、土地改良法に基づき、組合を農業協同組合とみなして実施することが可能かのであるが、農地の保全又は利用のための事業は、いわゆる“任意事業”と位置付けられ、また、事業内容も「客土、暗きょ排水、硬盤破碎耕、深耕、混層耕、農業用排水施設の補修及び散水施設の設置」とされている。

農住組合制度により農地の保全又は利用の事業は必須事業として位置付けられてはならず、同制度は住宅地並びに住宅の供給拡大を図るものであることから、現制度下では農地の生産性を向上させるための施設整備には限界がある。

農住組合制度の中で、農業用排水施設の新設、農道の整備が行なうことが可能となれば、都市農地の活力もさらに向上し、また都市住民との交流のための施設等が組み合わされることにより、都市農地という特色ある農地において、都市活動、農業の両面にとって非常に大きな役割を果たすことが期待される。

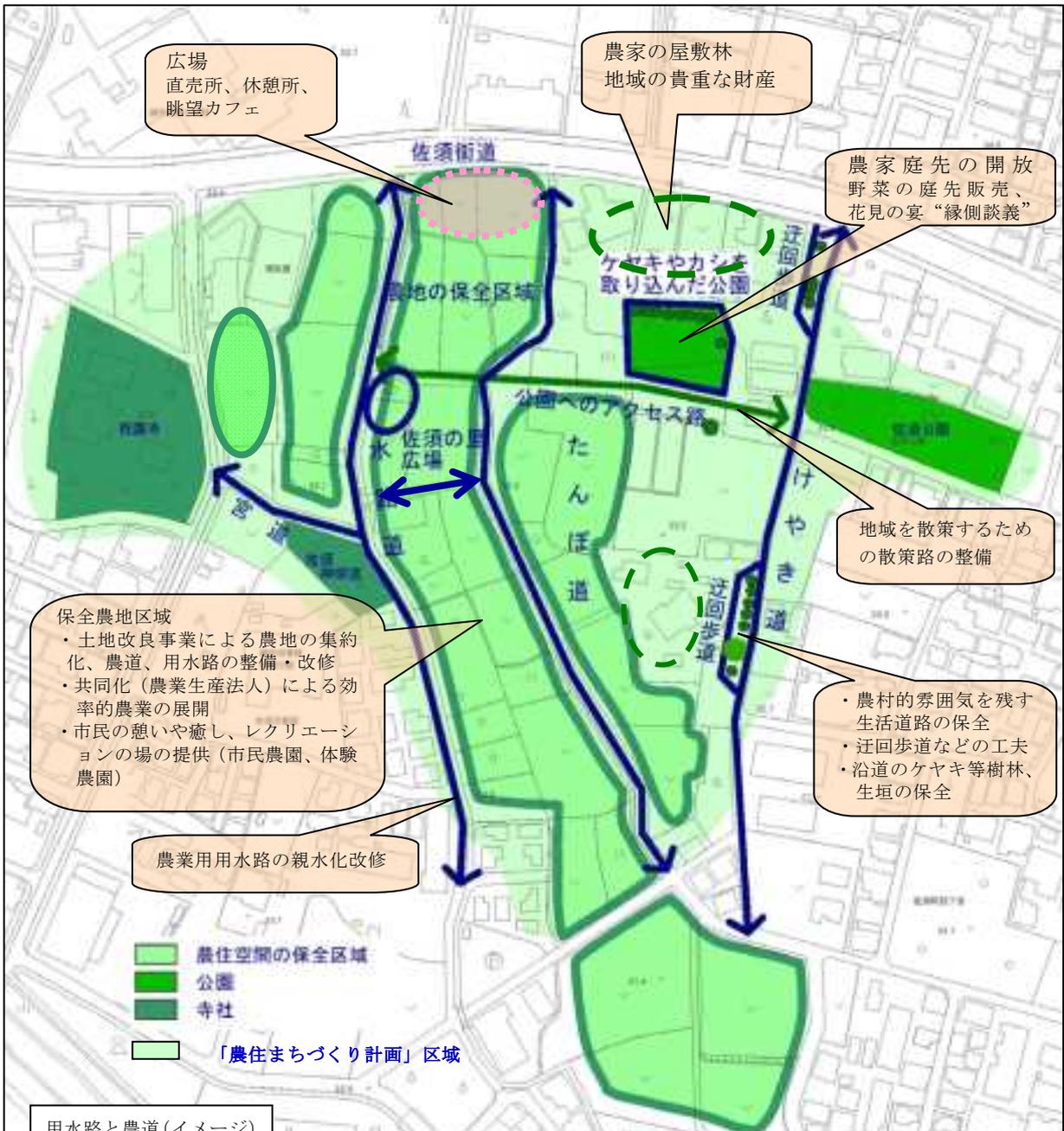
次頁に、農住まちづくり構想案を示す。

③地元からの意見の取りまとめ

調布市においては、国分寺崖線から野川に至る農業用用水路の最下流にある佐須地区を「雑木林や農地と利便性の高い住環境との調和を図るゾーン」としている。また農家においても、都市住民との交流を進めながら、大都市部に残された一団の農地を保全し、貴重な緑資源として、環境・景観の保全・維持を望んでいる。

今回のケーススタディの成果を出発点として、具体的な農と住が調和したまちづくりが進むことが期待される。

調布佐須地区農住まちづくり構想 案



用水路と農道(イメージ)



田植え体験 (イメージ)
※特定非営利活動法人TINAいなか日記事業部



残したい農地と緑 (イメージ)

