

## 東京都における生産緑地地区指定の地域的特性\*

石原 肇\*\*

本研究は東京都における生産緑地地区指定に関する区市の地域的特性を明らかにすることを目的とした。このため本研究では、生産緑地指定率、行政区画面積に対する生産緑地地区面積の割合、緑地組合わせパターンから、東京都の生産緑地地区指定を三つに類型化した。さらに本研究では、生産緑地指定率の高い類型の中から小平市、練馬区および武蔵村山市を事例地域として選定し、1992年と2002年の生産緑地地区および宅地化農地の分布とその変化を分析した。また、3区市の「緑の基本計画」における生産緑地地区の考え方について考察した。3区市において指定された生産緑地地区は生産緑地地区として維持されており、宅地となっていた農地は宅地化農地から転用されたものがほとんどであった。一方、事例自治体の「緑の基本計画」をみると、生産緑地地区の指定に関する考え方には差異がみられる。自治体における生産緑地地区の指定は、緑地全体に占める農地の比率、地価、市街化調整区域の有無によって異なる。以上のことから、東京都の生産緑地地区指定にあたっては、各自治体の政策的意向が強く反映していることが明らかとなった。

[キーワード] 1 生産緑地地区 2 宅地化農地 3 緑の基本計画 4 地域的特性 5 東京都

### I はじめに

#### 1. 生産緑地法改正の経緯

日本の大都市圏では、高度経済成長期に都市化が急激に進み、これに伴い多くの緑地が失われ、自然環境が損なわれてきた。このため、1968年以降に緑地を保全するための法制度が整備されてきた。東京都の調査によれば、1974年から1998年までの25年間に都内の約70km<sup>2</sup>の緑地が失われてきており、このうち農地の減少が最も大きいとしている（東京都都市計画局地域計画部・環境局自然環境部、2001）。

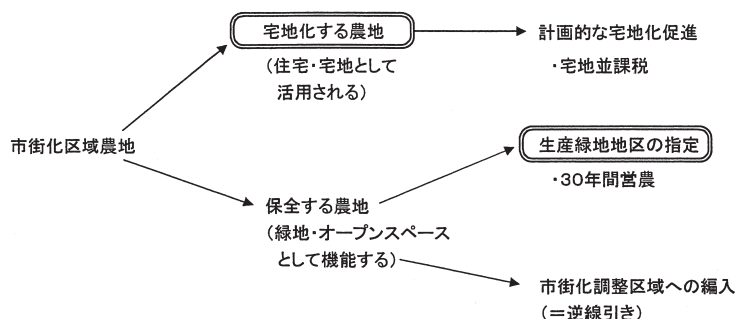
そこで、緑地を構成する要素の一つであり、減少が著しい農地について、大都市圏での保全策に着目した。わが国の大都市圏では、1968年に都市計画法の改正が行われ、都市計画区域内は市街化区域と市街化調整区域とに区分された。市街化区域は、速やかに市街化を図る区域とされ、市街化区域内の農地については、おおむね10年以内に宅地化するものとされた。このため、市街化区域内の農地の転用は、届出をするだけでよいとされた。

都市計画法の改正から6年後の1974年には、新たに生産緑地法（以下、旧生産緑地法とする）が制定された<sup>1)</sup>。この法律はわが国の三大都市圏の特定市<sup>2)</sup>を対象としたものであり、良好な生活環境を確保する機能と公共公益施設のための多目的な保留地機能との2点を発揮するため制定された。一方、税制面では、1972年から1980年にかけて特定市の市街化区域内農地に対して宅地並み課税が実施されることとなった。しかし、地方自治体の多くが、条例により長期営農継続農地を認めて、宅地並み課税の適用除外措置を講じた。このため、生産緑地地区の指定は低調であった。

1980年代後半には、大都市地域を中心に地価が高騰し、大都市地域における宅地供給が行政上の重要課題となった。そのため、市街化区域内における農地を、積極的に活用した宅地供給の促進が求められた。一方、良好な生活環境を確保するため、残存する農地の計画的な保全の必要性が高まった。その結果、1991年に生産緑地法が改正され（以下、改正生産緑地法という）、市街化区域内農地を、宅地化するもの（以下、宅地化農地という）と保全するもの（以下、生産緑地という）

\* 本稿は、日本地理学会2003年度春季学術大会（東京大学）において発表した内容を修正・加筆したものである。

\*\* 東京都庁



第1図 生産緑地制度の概要  
Fig.1 The productive green space system

とに明確に区分することとされた。改正生産緑地法に基づく市街化区域内における農地の区分を表したものが第1図である。

生産緑地法の改正の要点は、以下の5点である。すなわち①旧生産緑地法でいう第1種と第2種の生産緑地地区が統合されて、生産緑地地区として一本化されたこと、②土地の買い取り請求は指定後30年に改められたこと、③国および地方自治体の責務として、「公共空地の整備の現状および将来の見通しを勘案して、農地等の適正な保全を図ること」が追加されたこと、④指定要件に、「農林漁業と調和した都市環境の保全」が追加されたこと、⑤農地の規模は500㎡以上と大幅に見直されたこと、であった。また、生産緑地法の改正に合わせて、税制が改正され、宅地化農地に対して、固定資産税の宅地並み課税が実施されることになった。

## 2. 生産緑地地区に関する地理学的研究の意義

地理学における生産緑地法の改正以降の生産緑地地区を対象とした研究についてみよう。Yamamoto (1996) は、東京大都市圏を対象として、生産緑地地区の指定率と都市農業の持続性の関係について研究している。この研究で具体的な土地利用調査を行っているのは、埼玉県三芳町であり、町であるため生産緑地法の対象地域にはなっていない。また、河邊 (2001) は、埼玉県新座市を事例とし、生産緑地法改正前後の市街化区域内農地の土地利用転換に関する研究をして

いる。これによれば、生産緑地法の改正後、市街化区域内の農地は以前よりも活発に宅地や駐車場といった土地利用に転換され、これは改正生産緑地法による効果であると指摘している。地理学における生産緑地地区に関する研究例の主なものは上記の二つであり、地理学における生産緑地地区の研究例は多くない。

一方、地理学以外の分野では、生産緑地法の改正、生産緑地地区指定後の生産緑地地区の保全状況、宅地化農地の動向について、さまざまな議論が展開されてきた。深澤 (1992) は東京都の各区市について、橋本 (1992) は大阪府各市について、柳野 (1993) は三大都市圏について、それぞれ生産緑地地区の指定申請状況を整理している。つぎに、改正生産緑地法を肯定的に評価するものとしては檜原 (1994)、進士 (1995) をあげられる。これらの他にも都市計画学、建築学、農業経済学、農業経営学などの分野でさまざまな研究や報告がなされている。

これまでの研究事例をみると、改正生産緑地法の制度論的研究であったり、実証的であっても宅地化農地の土地利用変化について着目したものがほとんどであり、自治体ごとの生産緑地地区の指定やその後の変化に関する地域的差異に着目したものはみられない。

Platt (1996) は、アメリカにおける土地利用に関する法制度が土地資源管理に及ぼす影響について考察し、地理学と法制度の融合の必要性を説いている。また、わが国においても、戸所 (2000)、山本 (2000)、

第1表 市街化区域内農地に対する生産緑地地区面積の指定率（1992年）

Table 1 The percentage of designated productive green spaces to agricultural lands in the urbanization promotion areas, 1992

大都市圏	都県名	市街化区域内		指定率
		農地面積	うち 生産緑地地区面積	
		ha	ha	%
東京	茨城県	682	59	8.7
	埼玉県	7,662	1,876	24.5
	千葉県	5,653	1,091	19.3
	東京都	7,520	3,983	53.0
	神奈川県	6,017	1,382	23.0
名古屋	愛知県	9,147	1,591	17.4
	三重県	1,090	270	24.8
京阪神	大阪府	6,062	2,479	40.9
	京都府	2,138	1,063	49.7
	奈良県	2,269	640	28.2
	兵庫県	1,711	616	36.0
合計		49,951	15,050	30.1

資料：各都県統計

田林・藤永（2000）が指摘するように、政策が土地利用にどのように影響を与えるかを把握することが重要であると指摘している。

### 3. 研究目的と研究対象地域

本研究の目的は、各自治体の生産緑地地区の指定に関する地域的特性を明らかにすることを目的とした。このため、改正生産緑地法に基づく各自治体の生産緑地地区の指定とその後の10年間で生産緑地地区の指定率や分布の変化を調査した。

1992年における特例市が存在する三大都市圏の各都県別の生産緑地地区面積および市街化区域内農地に対する生産緑地地区面積の指定率を示したのが第1表である。これによれば、生産緑地地区指定面積および指定率ともに東京大都市圏の東京都が最も高い。そこで本研究では、生産緑地地区面積が最も大きく、かつ生産緑地地区面積の指定率が最も高い東京都の自治体を研究対象地域とした。

## II 東京都における生産緑地指定率の特徴

### 1. 区市別の生産緑地指定率

まず初めに、区市別の市街化区域内農地面積（生産

緑地地区面積と宅地化農地面積の合計）に対する生産緑地地区面積の百分率（以下、生産緑地指定率という）をみた。1992年および2002年における生産緑地指定率を示したのが第2表である。

1992年と2002年の生産緑地指定率を比較すると、第一に、いずれの区市においても同水準か上昇している。このことは、宅地化農地が減少し、生産緑地指定率が相対的に上昇することによるものである。第二に、北多摩地域を中心として生産緑地指定率が高い地域が存在している。生産緑地法の改正直後である1992年の生産緑地指定率が70%以上であり、かつ2002年における生産緑地指定率が70%以上である市は6市である。このうち稲城市を除く5市が北多摩地域の市である。また、1992年の生産緑地指定率が50~70%であり、かつ2002年における生産緑地指定率が70%以上に上昇している区市は8区市である。このうち目黒区および北区を除く6市が北多摩地域の市である。一方、区部の板橋区、足立区、葛飾区、江戸川区や西多摩地域の福生市、南多摩地域の八王子市、北多摩地域の武蔵野市は1992年の生産緑地指定率が30%未満と低い。これらの区市の2002年の生産緑地指定率をみると、北多摩地域の武蔵野市が70%以上と大幅に上昇している一方で、板橋区、足立区、福生市は30~50%とそれほど上昇し

第2表 生産緑地地区面積の指定率（1992年および2002年）

Table 2 The percentage of designated productive green spaces to agricultural lands in the urbanization promotion areas in Tokyo, 1992 to 2002

		1992年			
		30%未満	30～50%	50～70%	70%以上
2002年	30%未満				
	30～50%	板橋区 足立区 福生市	大田区 中野区		
	50～70%	葛飾区 江戸川区 八王子市	昭島市 町田市 日野市 東大和市 多摩市 あきる野市	世田谷区 杉並区 練馬区 青梅市 府中市 国立市 武蔵村山市 羽村市	
	70%以上	武蔵野市		目黒区 北区 立川市 調布市 小金井市 東村山市 国分寺市 狛江市	三鷹市 小平市 清瀬市 東久留米市 稲城市 西東京市

資料：東京都統計

ていない。

## 2. 区市別の行政区域面積に対する生産緑地地区面積の割合

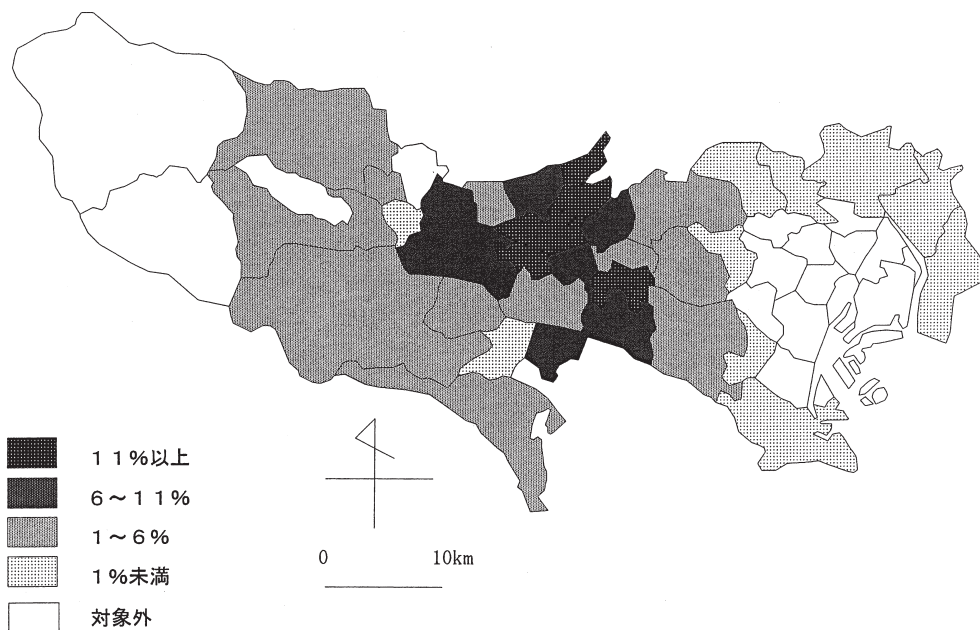
生産緑地地区は「緑の基本計画」<sup>3)</sup>において制度的に安定した緑地として位置づけられている。区市が生産緑地地区の指定を行うことは、区市が将来確保すべき緑地面積の目標を達成するための方策の一つとして考えられる。したがって、行政区域面積に対する生産緑地地区面積の割合（以下、対行政区域率という）は地域的な差異が生じるものと考えられる。

1992年と2002年の対行政区域率を比較し、区分すると両年次でほぼ同じに区分される。そこで2002年における対行政区域率を百分率で示したのが第2図である。2002年における対行政区域率が11%以上をみると、三鷹市、小平市、国分寺市、清瀬市、東久留米市となっており、全て北多摩地域の市である。つぎに6～11%をみると、調布市、小金井市、東村山市、国立市、狛江市、武蔵村山市、稲城市、西東京市となっており、

稲城市を除いて全て北多摩地域の市となっている。さらに、1～6%をみると、世田谷区、杉並区、練馬区、八王子市、武蔵野市、青梅市、府中市、昭島市、町田市、日野市、福生市、東大和市、多摩市、羽村市、あきる野市となっており、区部西部、南多摩地域および西多摩地域で多くみられる。最後に1%未満をみると、目黒区、大田区、中野区、北区、板橋区、足立区、葛飾区、江戸川区とすべて区部となっている。このように、生産緑地指定率と同様に、対行政区域率についても北多摩地域の市を中心に高い率を示していることが明らかとなった。

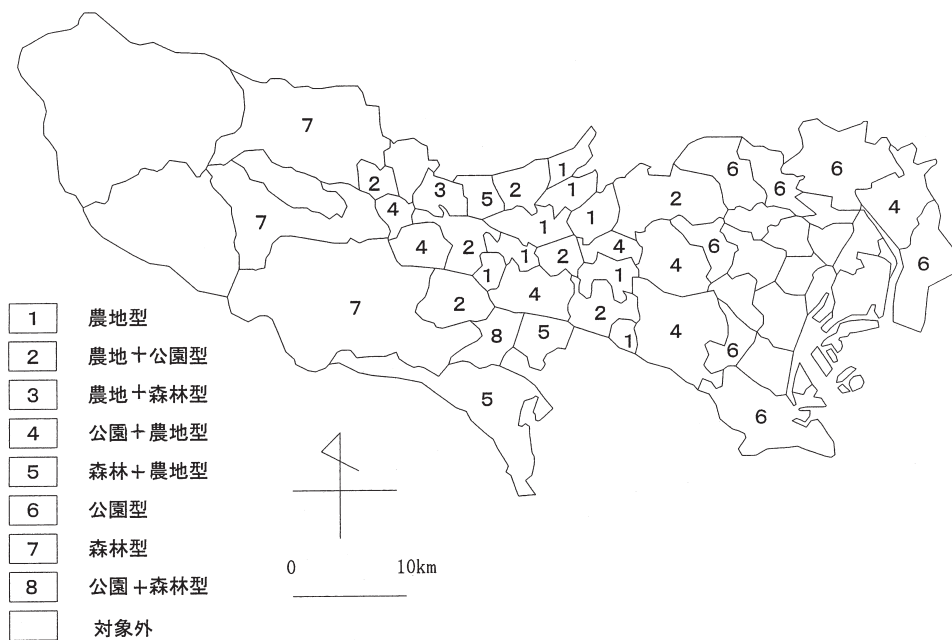
## 3. 緑地構成要素からみた区市別の特徴

つぎに、各区市別の緑地全体に占める農地の割合がどの程度であるかを比較した。本研究では、農地とともに森林および都市公園（以下、公園という）を緑地として扱うこととした。農地および森林の面積は世界農林業センサスの面積、公園の面積については「都市公園法に基づくまたは準ずる公園」の面積とし、統計



第2図 行政区域面積に対する生産緑地地区の割合（2002年）  
資料：東京都統計

Fig. 2 The percentage of designated productive green spaces to municipal areas, 2002



第3図 緑地組合わせパターン（2000年）

資料：世界農林業センサス，東京都統計

Fig. 3 The pattern of green land combinations, 2000

収集年次は2000年とした。これら緑地の構成要素がどのような組み合わせパターンで存在しているかをみるために、土井喜久一による修正ウィーバー法<sup>4)</sup>により分析した。この方法により、2000年の緑地組み合わせパターンを示したのが第3図である。

第3図によれば、対象地域でみられる緑地組み合わせパターンは、農地型、農地＋公園型、農地＋森林型、公園＋農地型、森林＋農地型、公園型、森林型、公園＋森林型の8類型がみられた。

農地型は三鷹市、小平市、国分寺市、清瀬市、東久留米市、国立市、狛江市、西東京市の8市と北多摩地域で多く分布していた。つぎに、農地＋公園型は練馬区、立川市、調布市、小金井市、日野市、東村山市、羽村市の7区市と北多摩地域を中心として農地型を囲むように分布している。さらに、農地＋森林型は武蔵村山市の1市だけである。これら三つの緑地組み合わせパターンが緑地を構成する上で農地の占める割合が大きい類型といえる。

つぎに、公園＋農地型は世田谷区、杉並区、板橋区、葛飾区、武蔵野市、府中市、昭島市、福生市となっており、未だに比較的農地が残っている区と比較的早い時期に市制が施行された市である。さらに、森林＋農地型は、狭山丘陵のある東大和市、多摩丘陵のある町田市、稲城市の3市となっており、いずれも丘陵地形を擁する市となっている。これまで掲げた区市が、緑地の構成要素として農地の割合が高い区市と考えられる。

これらの他の緑地組み合わせパターンとして、森林型は八王子市、青梅市、あきる野市の3市で研究対象地域の最も西側に位置している。また公園型は目黒区、大田区、北区、足立区、江戸川区の5区で、区部に集中している。さらに、公園・森林型は、多摩市の1市だけとなっている。これら三つの緑地組み合わせパターンでは、緑地としての農地の構成割合は低くなっている。

#### 4. 生産緑地地区指定に関する区市別の類型化

ここでは、前節までにみてきた生産緑地指定率、対行政区域率、緑地組み合わせパターンから、生産緑地地区指定に関する区市別の類型化を試みた。2002年における各区市の生産緑地指定率と対行政区域率とを示したものが第3表である。第3表をもとに三つに類型化した結果を図示したものが第4図である。なお、三つの類型は緑地組み合わせパターンからさらに類別できるので、これを第4表に示した。また、あわせて各区市が策定した「緑の基本計画」における生産緑地地区に関する記述をみるため、第5表に示した。

まず、類型Ⅰとして農地主体型である。類型Ⅰは2002年の生産緑地指定率が50%以上、対行政区域率が1%以上の区市で、16区市からなる。緑地組み合わせパターンから、さらに農地型、農地＋公園型、農地＋森林型の3種類に分けられる。類型Ⅰの農地型は、三鷹市、小平市、国分寺市、清瀬市、東久留米市、狛江市、国立市、西東京市の8市で、全てが北多摩地域の市である。三鷹市を除く7市が策定した「緑の基本計画」における生産緑地地区の記述をみると、いずれの市も生産緑地地区を維持・保全・確保していくとしている。また、国立市を除く6市が買取申請に対応して公園への転用を行っていくとしている。さらに、関連施策に関する記述をみると、いずれの市も農業振興、援農、市民農園や公園の整備、区画整理のいずれかを記している。特に、すべての市が市民農園の整備を記載している。類型Ⅰの農地＋公園型は、練馬区、立川市、調布市、小金井市、東村山市、日野市、羽村市の7区市で、練馬区と羽村市を除く5市が北多摩地域の市である。羽村市を除く6区市が策定した「緑の基本計画」における生産緑地地区の記述をみると、立川市を除く5区市が生産緑地地区を維持・保全・確保していくとしている。また、関連施策に関する記述をみると、立川市を除く5区市が農業振興を掲げ、全ての区市が市民農園の整備を記している。類型Ⅰの農地＋森林型は武蔵村山市1市だけである。武蔵村山市が策定した

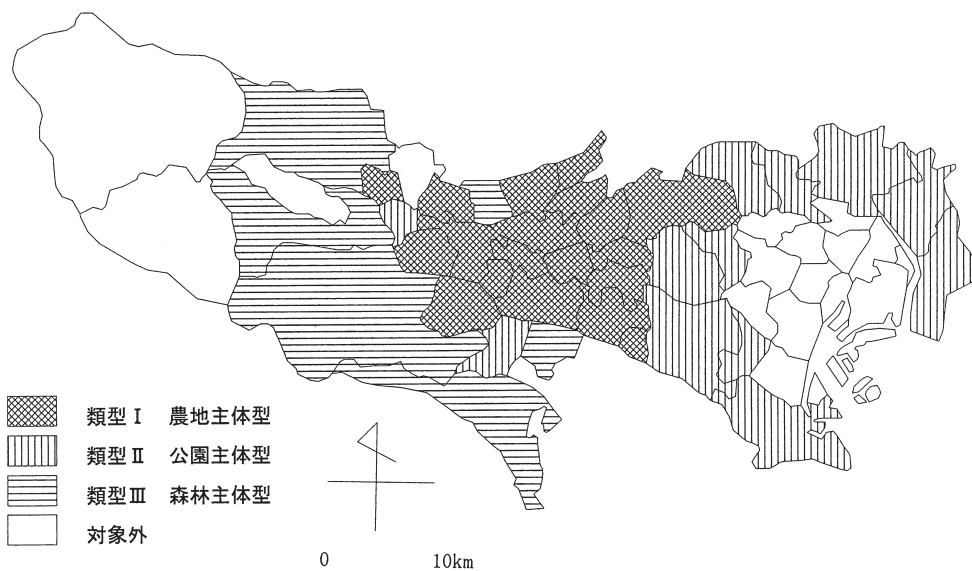
第3表 各区市の生産緑地指定率と行政区域面積に対する生産緑地地区面積の割合（2002年）

Table 3 The percentage of designated productive green spaces to agricultural lands in the urbanization promotion areas and the percentage of designated productive green spaces to municipal areas in Tokyo, 2002

		行政区域面積に対する生産緑地地区面積の割合			
		11%以上	6～11%	1～6%	1%未満
生産緑地地区 指定率	70%以上	三鷹市 1 小平市 1 国分寺市 1 清瀬市 1 東久留米市 1	立川市 2 調布市 2 小金井市 2 東村山市 2 狛江市 1 稲城市 5 西東京市 1	世田谷区 4 杉並区 4 練馬区 2 武蔵野市 4 東大和市 5	目黒区 6 北区 6
	50～70%		国立市 1 武蔵村山市 3	八王子市 7 青梅市 7 府中市 4 昭島市 4 町田市 5 日野市 2 多摩市 8 羽村市 2 あきる野市 7	葛飾区 4 江戸川区 6
	30～50%				大田区 6 中野区 6 板橋区 4 足立区 6 福生市 4

資料：東京都統計

※区市名後の数値は図6の緑地組合わせパターンの凡例と同じ



第4図 生産緑地地区指定に関する類型化

Fig. 4 Types as viewed from the designation of productive green spaces

第4表 生産緑地地区指定に関する区市の類型化

Table 4 Types as viewed from the designation of productive green spaces

類型	緑地組合わせパターン	区市数	区 市 名									現地調査事例地区
類型Ⅰ 農地主体型	農地型	8	三鷹市	小平市	国分寺市	清瀬市	東久留米市	狛江市	国立市	西東京市	小平市	
	農地+公園型	7	練馬区	立川市	調布市	小金井市	東村山市	日野市	羽村市		練馬区	
	農地+森林型	1					武蔵村山市					武蔵村山市
類型Ⅱ 公園主体型	公園型	6		目黒区	大田区	中野区	北区	足立区	江戸川区			
	公園+農地型	8	世田谷区	杉並区	板橋区	葛飾区	武蔵野市	府中市	昭島市	福生市		
	公園+森林型	1					多摩市					
類型Ⅲ 森林主体型	森林型	3			八王子市	青梅市	あきる野市					
	森林+農地型	3			町田市	東大和市	稲城市					

「緑の基本計画」における生産緑地地区の記述をみると、活用や買取転用の記述はあるものの、維持・保全・確保の記述はない。また、関連施策に関する記述をみると、市民農園と公園の整備を記しているだけである。

つぎに、類型Ⅱとして公園主体型である。類型Ⅱは2002年の生産緑地指定率が30%以上、対行政区域率が6%未満の区市で15区市からなる。緑地組合わせパターンから、さらに公園型、公園+農地型、公園+森林型の3種類に分けられる。類型Ⅱの公園型は、目黒区、大田区、中野区、北区、足立区、江戸川区の6区で、全てが区部となっている。各区が策定した「緑の基本計画」における生産緑地地区の記述をみると、江戸川区を除く各区が生産緑地地区を維持・保全・確保していくとしている。また、関連施策に関する記述をみると、いずれの区も市民農園を記している。類型Ⅱの公園+農地型は、世田谷区、杉並区、板橋区、葛飾区、武蔵野市、府中市、昭島市、福生市の8区市で、区部と都市化の進んだ市からなっている。各区市が策定した「緑の基本計画」における生産緑地地区の記述をみると、世田谷区と板橋区を除く6区市が生産緑地地区を維持・保全・確保していくとしている。また、関連施策に関する記述をみると、世田谷区と板橋区を除く6区市が市民農園の整備を記している。類型Ⅱの公園+森林型は多摩市1市だけである。多摩市が策定した「緑の基本計画」における生産緑地地区の記述をみると、生産緑地地区を維持・保全・確保していくとして

いるとともに追加拡充、活用や買取転用の記述もみられる。

最後に、類型Ⅲとして森林主体型である。類型Ⅲは2002年の生産緑地指定率が50%以上、対行政区域率が1~11%の市で、6市からなる。緑地組合わせパターンから、さらに森林型、森林+農地型の2種類に分けられる。類型Ⅲの森林型は、八王子市、青梅市、あきる野市の3市で、全てが研究対象地域の最西部となっている。各市が策定した「緑の基本計画」における生産緑地地区の記述をみると、いずれの市も生産緑地地区を維持・保全・確保するとともに買取転用していくとしている。類型Ⅲの森林+農地型は、町田市、東大和市、稲城市の3市で、丘陵地形を擁する市からなっている。各市が策定した「緑の基本計画」における生産緑地地区の記述をみると、いずれの市も生産緑地地区を活用していくとしている。また、関連施策に関する記述をみると、いずれの市も市民農園の整備を記している。

### Ⅲ 農地主体の類型に該当する区市における生産緑地地区の分布とその変化

Ⅱ章で示したように、東京都における各区市の生産緑地地区の指定に関して三つに類型化することができた。また、東京都では1992年から2002年の間に、全般的に生産緑地指定率が上昇していることも把握できた。



第5表 各区市の「緑の基本計画」における生産緑地地区に関する考え方

Table 5 Idea concerning productive green spaces described to the 'Green Master Plan'

類型	区市名	策定年		現況		目標		生産緑地地区に関する記述				関連施策に関する記述							
		年度	面積 (ha)	年度	面積 (ha)	年度	面積 (ha)	維持 保全 確保	追加 拡充	活用 転用	買取	景観	防災	税制	農業 振興	市民 農園	公園 整備	区画 整理	
類型 I 農地主体型	農地型	三鷹市	1997	-	2010	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		小平市	2000	-	2020	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		国分寺市	2001	-	2020	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		清瀬市	1998	-	2010	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		東久留米市	1998	175.49	2012	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		狛江市	1999	47.01	2020	43.24	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		国立市	2003	-	2022	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		西東京市	1999	-	2010	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		旧・田無市	1999	94.44	2010	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		旧・保谷市	1999	239.79	2018	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
類型 II 公園主体型	公園型	練馬区	1998	243.48	2020	213.10	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		立川市	1999	164.70	2020	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		調布市	2000	82.03	2010	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		小金井市	1999	130.55	2010	132.89	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		日野市	2001	160.80	2010	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		東村山市	1999	111.69	2010	88.97	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		羽村市	1997	3.73	2010	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		武蔵村山市	1999	2.96	2020	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		目黒区	1997	2.96	2010	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		類型 III 森林主体型	森林・農地型	大田区	2001	-	2011	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
中野区	2000			-	2010	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
北区	1997			-	2010	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
足立区	1997			-	2010	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
江戸川区	2002			-	2010	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
世田谷区	1999			128.99	2010	98.66	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
杉並区	1999			45.75	2018	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
板橋区	1998			-	2010	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
葛飾区	1999			31.80	2020	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
武蔵野市	1997			-	2015	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
府中市	1999	128.12	2010	125.78	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
昭島市	1998	57.98	2021	49.14	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
福生市	1999	8.30	2020	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
類型 III 森林主体型	森林・農地型	多摩市	1999	-	2010	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		八王子市	1999	297.69	2010	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		青梅市	1999	-	2010	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		あきる野市	2000	83.67	2010	93.67	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		町田市	1999	-	2010	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
		東大和市	1999	-	2028	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
稲城市	1999	125.28	2010	125.28	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			

資料:各区市「緑の基本計画」

さらに、緑地組合わせパターンから、緑地を構成する要素として農地が占める割合が大きい区市が多数存在していることも判った。そこで、生産緑地地区指定に関する3類型のうち、農地主体の類型Iについて、緑地組合わせパターン3種類からそれぞれ代表的な区市を選定し、生産緑地地区と宅地化農地の分布およびその変化を分析した。

#### 1. 農地型の事例－小平市小平第二・第三集落－

1992年における小平市の農地の区分をみると、市街化区域内農地面積288.7haのうち、生産緑地地区指定面積が235.8ha、生産緑地指定率は81.7%であり、生産緑地指定率は都内で最も高い値を示している。2002年になると、市街化区域内農地面積249.5haのうち、生産緑地地区指定面積は217.1haに減少し、生産緑地指定率は87.0%へと増加した。

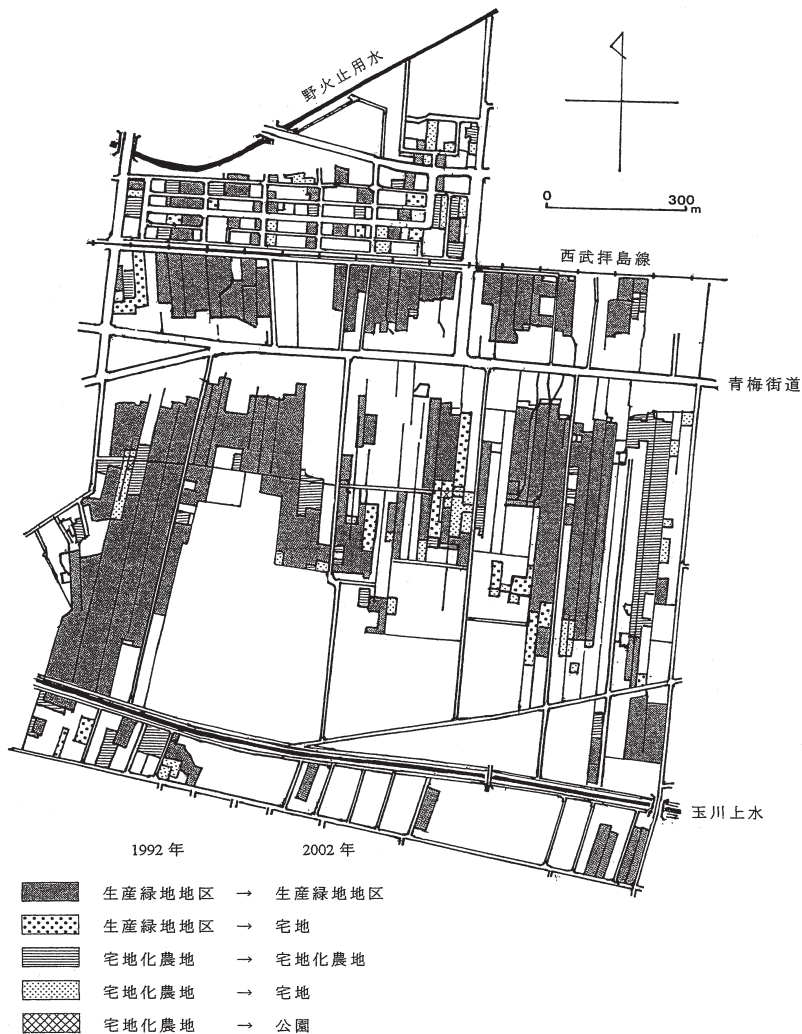
小平市の人口をみると、1990年においては164,013人であったが、2000年においては178,623人であり、8.91%の増加であった。また、小平市の農家戸数をみると、1990年においては530戸であったが、2000年においては465戸と12.3%の減少であった。

2000年世界農林業センサスによれば、小平市は25の農業集落がある。2000年世界農林業センサスの資料を参考として、現在でも他の集落と比較して農地が多く残っている小平第二集落および小平第三集落（以下、小平第二・第三集落という）を対象として生産緑地地区と宅地化農地の分布とその変化を分析した。小平第二・第三集落は1992年において青梅街道沿いや玉川上水沿いに宅地化が進んでおり、複数の大学や高等学校も立地していた。一方、一団の市街化区域内農地が存在していた。また、西武拝島線の北側では区画整理事業が施行されていた。

第5図は小平第二・第三集落における1992年と2002年の生産緑地地区と宅地化農地の分布およびその変化を示したものである。小平市は都心から北西へ約25kmに位置し、首都圏整備法に基づく近郊整備地帯

に位置付けられている。小平市は全域が都市計画法上の市街化区域になっている。小平市は、小川新田でみられるように、江戸時代に新田集落として開拓された地域を多く含んでいる。ここでは、水田が少なく、畑地が多い。1992年における小平第二・第三集落の生産緑地の分布をみると、新田開発の地割りに沿って生産緑地地区が連担して指定されている。一方、宅地化農地は小さい区画が生産緑地地区に接して分布していたり、地割りの一区画で存在したりしている。2002年における小平第二・第三集落の生産緑地地区は、ほとんどが1992年と同様の状態で存在している。しかし、一部では生産緑地地区の指定解除が行われ、宅地に転用した農地も散見される。とくに区画整理事業が行われた西武拝島線より北側で見られる。一方、宅地化農地は宅地化が進んでいる場合が多い。2002年においても新田開発の地割りの名残である土地利用が多くみられる。

小平市では「緑の基本計画」に生産緑地地区をどのように位置付けているかをみよう。小平市では『小平市緑の基本計画』を2000年に策定している（小平市都市整備部総合計画課、2000）。この中で「生産緑地の確保方針」が示され、「農地の中でも生産緑地地区は、日常の良質で新鮮な野菜などの供給に加え、屋敷林や樹林と一体となった農のある景観構成や自然地としての高い緑地機能に着目して指定されている」としている。また、「今後とも保全、充実を図るため、農業経営者への支援を継続し、さらに災害時の協力体制の検討や、農業指導を含めた福祉農園や環境教育の場としての活用を検討する」としている。一方、「計画的な市街化を誘導すべき地区においては、農地の保全を前提にしつつ、まちづくりの進展に合わせ、生産緑地地区を活用した公園等の施設整備や緑化の推進により、豊富なみどりを損なうことなく調和のとれた良好な市街地の形成を図るよう努める」としている。このように小平市では、生産緑地地区を都市計画の中で位置付け、積極的に保全していく姿勢を表明している。



第5図 小平市小川町集落における生産緑地の分布と変化（1992年および2002年）

資料：東京都都市計画図および現地調査などにより作成

Fig. 5 The distributions and changes of productive green spaces in Ogawacho, Kodaira-City, 1992 to 2002

## 2. 農地+公園型の事例－練馬区南大泉集落－

1992年における練馬区の農地の区分をみると、市街化区域内農地面積451.1haのうち、生産緑地地区指定面積は242.4haであり、生産緑地指定率は53.7%であった。2002年には、市街化区域内農地面積326.1haのうち、生産緑地地区指定面積が231.3haに減少し、生産緑地指定率は70.9%へと増加した。練馬区は兩年次に

おいて区部の中で農地面積が最も広く、生産緑地地区指定率も区部で最も高い値を示している。すなわち練馬区は東京都23区の中で最も多くの農地が残っている。

練馬区の人口をみると、1990年においては618,663人であったが、2000年においては658,132人であり、6.38%の増加であった。また、練馬区の農家戸数をみると、1990年においては931戸であったが、2000年に

においては652戸と30.0%の減少であった。

2000年年世界農林業センサスによれば、練馬区には24の農業集落がある。ただし、都市化の影響が強いことから、区の東部では農業集落がすでに消失している。そこで他の集落と比較して農地が多く残っている南大泉集落について生産緑地地区と宅地化農地の分布と変化を分析した。南大泉集落は西武池袋線保谷駅に近接し、主要道路である目白通り沿いで、1992年においてすでに住宅街を形成していた。このため市街化区域内農地は集落に点在する形で存在していた。

第6図は南大泉集落における1992年と2002年との生産緑地地区と宅地化農地の分布とその変化を分析したものである。練馬区は都心から北西へおよそ15kmに位置している。練馬区は首都圏整備法に基づく既存市街地の範囲にある。第二次世界大戦前に制定された「東京緑地計画」では、グリーンベルトとして計画されていた地域である。このため、旧都市計画法に基づく都市計画では、区の70%程度が緑地区域になっている。1968年の都市計画法の改正により、練馬区のすべての区域が都市計画法上の市街化区域とされている。このため、生産緑地地区を除く宅地化農地は届出だけで宅地などへの転用が可能な地域となっている。1992年における南大泉集落の生産緑地地区の分布をみると、すでに宅地化が進んでいたため、生産緑地地区は点にして指定されている。一方、宅地化農地は生産緑地地区と比べて小さな区画であり、生産緑地地区を取り囲むようにあるいは孤立して分布している。2002年における南大泉集落の生産緑地地区の分布をみると、ほとんどが1992年と同様に存在している。しかし、一部では生産緑地地区の指定解除がなされ、宅地化されている。一方、宅地化農地は、生産緑地地区と比較してかなり宅地化が進んだため減少している。また、宅地化農地の中には、区の条例に基づく保存緑地になっている場合が2か所、宅地開発に伴い設置された公園が2か所みられる。

つぎに練馬区では「緑の基本計画」に生産緑地地区

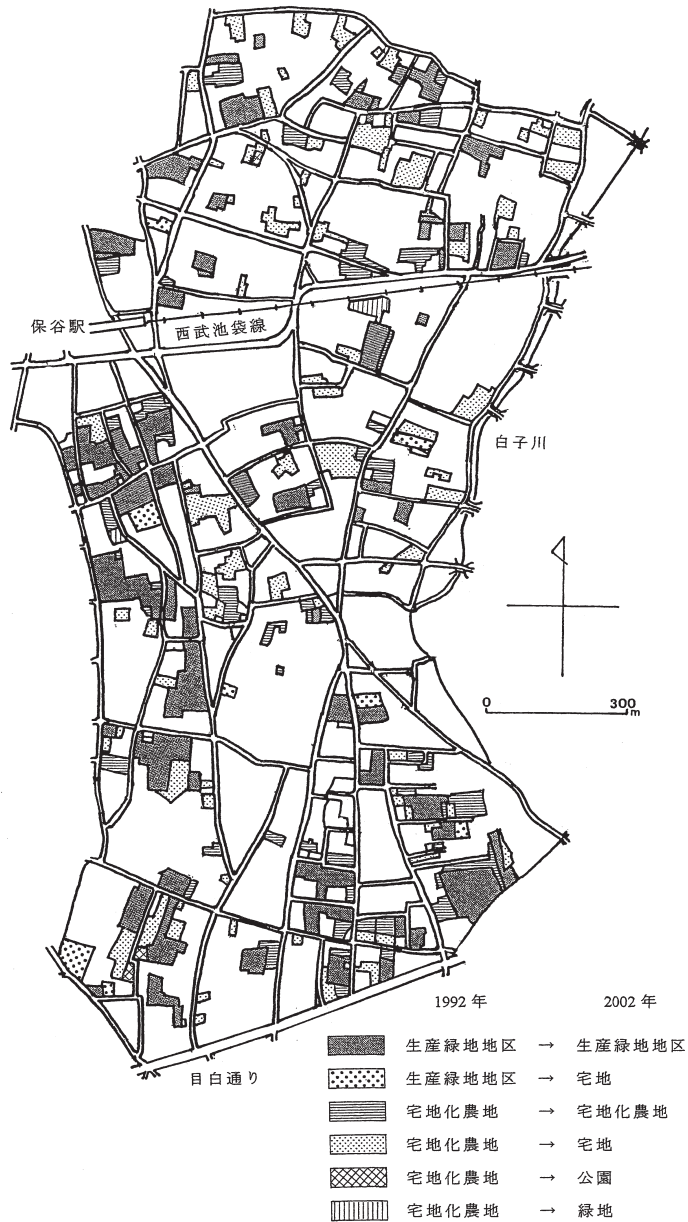
をどのように位置付けているかをみよう。練馬区では1998年に『練馬区みどりの基本計画』（練馬区土木部公園緑地課、1998）を策定しているおり、この中で「生産緑地の保全方針」が示されている。「農とともに培われてきた練馬の歴史を今に伝える原風景の一角をなす農地は、将来的にも農の風景を保ち、ふるさとのみどりを継承する街づくりの核として保全を図る」としている。また、「とりわけ生産緑地地区に指定されている農地は緑地としての機能を十分活用しながら、農地でしか果たせない役割を重視し、将来に向けて保全していく」としている。このように練馬区では、生産緑地地区の積極的な保全策を打ち出し、都市計画に農地を位置付けていることが推測できる。

### 3. 農地+森林型の事例－武蔵村山市岸集落－

1992年の武蔵村山市における農地の区分をみると、市街化区域内農地面積210.0haのうち、生産緑地地区指定面積が109.5haで、生産緑地指定率は52.1%であった。2002年には、市街化区域内農地面積172.6haのうち、生産緑地地区指定面積が107.4haに減少し、生産緑地指定率は60.7%へと増加した。なお、2002年の市街化調整区域農地は66.4haで、2002年に市全域の農地面積は239.0haとなっている。

武蔵村山市の人口をみると、1990年においては65,562人であったが、2000年においては66,052人であり、わずかに0.75%の増加であった。また、武蔵村山市の農家戸数をみると、1990年においては539戸であったが、2000年においては411戸と23.8%の減少であった。

2000年年世界農林業センサスによれば、武蔵村山市には15の農業集落がある。そのうちで最も多様な土地利用がみられる市の最西部に位置する岸集落の生産緑地地区および宅地化農地の分布とその変化を分析した。岸集落は市の南北にまたがる唯一の集落であり、狭山丘陵の一部を含むとともに、集落南部には市街化調整区域を含んでいる。1992年における岸集落は、青梅街



第6図 練馬区南大泉集落における生産緑地の分布と変化（1992年および2002年）

資料：東京都都市計画図および現地調査などにより作成

Fig. 6 The distributions and changes of productive green spaces in Minami-Oizumi, Nerima-Ward, 1992 to 2002

道沿いに宅地化が進んでいた。また、新青梅街道と江戸街道の間の西側部分では区画整理事業が施行されていた。

第7図は岸集落における1992年と2002年の生産緑地地区と宅地化農地の分布とその変化を示したものである。武蔵村山市は北多摩地域の最西部で、都心から約35kmに位置する。ここでは、鉄道が通っていないため北多摩地域の中で比較的都市化が遅れてきた。武蔵村山市は小平市と同様に首都圏整備法に基づく近郊整備地帯に位置付けられている。ただし、武蔵村山市は都市計画法に基づく市街化調整区域を有しており、全ての区域が市街化区域である小平市や練馬区と比べて大きく異なっている。市街化調整区域では、農地の転用に許可が必要であるとともに、建築物を建てるのに規制がかけられる。武蔵村山市の市街化調整区域は、狭山丘陵の南側斜面と市の南西部に位置する横田基地と隣接した地域にある。1992年における岸集落の生産緑地地区の分布をみると、生産緑地地区は小さな区画で点在するにすぎない。一方、宅地化農地は生産緑地地区を取り囲むように広く分布している。2002年における岸集落の生産緑地地区は、1992年の分布状況からほとんど変化していない。一方で、宅地化農地は宅地へと土地利用が変化している場合が多い。なお、市街化調整区域の農地については、宅地転用などの変化はみられない。

武蔵村山市が「緑の基本計画」において生産緑地地区をどのように位置付けているかをみた。武蔵村山市では『武蔵村山市緑の基本計画』を1997年に策定している（武蔵村山市都市整備部都市計画課、1997）。この中で「生産緑地地区の指定目標量」について記載されており、概ね90haとしている。2002年の生産緑地地区指定面積の107.4haは生産緑地地区の指定目標量を上回るものとなっている。また、「生産緑地地区の指定方針」では、「生産緑地地区は良好な都市環境の確保に効果があるとともに公園・緑地などとして利用することが適している農地が指定される」としている。

その上で、「生産緑地地区に指定されている農地は、可能な限り住区基幹公園等の施設緑地への転換を図る」としている。また、「市民の自然レクリエーションの場として、市民農園の整備を推進するとし、施設緑地や市民農園等に転換することが適当でないものについては、当面都市環境の保全に資する営農地として利用を図ること」としている。このように武蔵村山市では、小平市や練馬区が示している生産緑地地区の確保や保全といった積極的な姿勢はみられない。

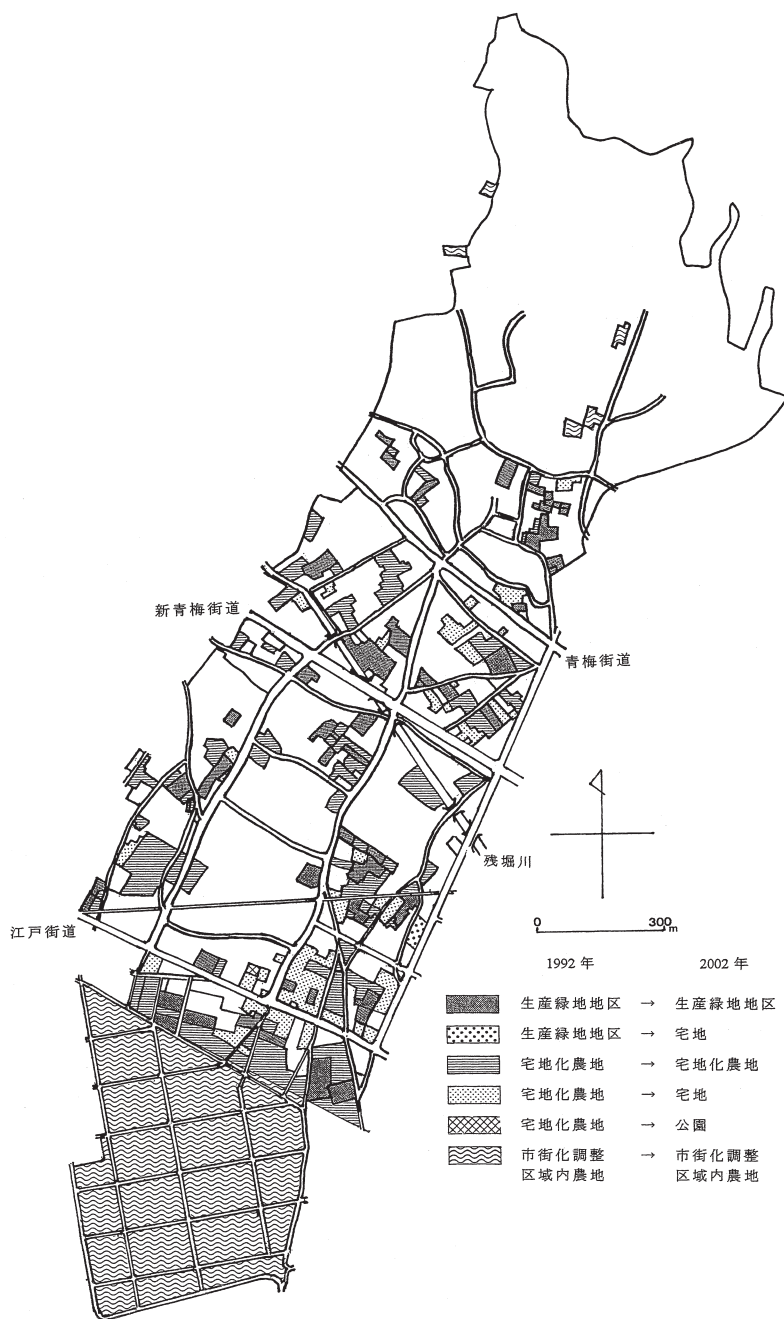
#### IV 生産緑地地区の存在形態にみる共通点と相違点 —むすびにかえて—

類型Iにおける農地型の事例として小平市小平第二・第三集落、農地＋公園型の事例として練馬区南大泉集落、農地＋森林型の事例として武蔵村山市岸集落をそれぞれ対象として、生産緑地地区と宅地化農地の分布とその変化および「緑の基本計画」における生産緑地地区に関する考え方をみてきた。その結果、3地域に共通することと、差異のあることが判明した。

3地域に共通することの一点目は、いずれの地域においても、生産緑地地区はその大部分が保全されているという点である。しかし、その一方で生産緑地地区の一部に宅地化が生じていることも共通している点として確認された。このことは、生産緑地地区が市街化区域の中で緑地を残す方策としてある程度有効な制度であることを示しているといえよう。

二点目は、宅地は宅地化農地から転用される場合が多く、一部には公園や緑地に転換される場合が確認された。その一方で、本来公共施設等に転用されることが見込まれて指定されている生産緑地地区から公園や緑地へ転用される例はみられなかった。

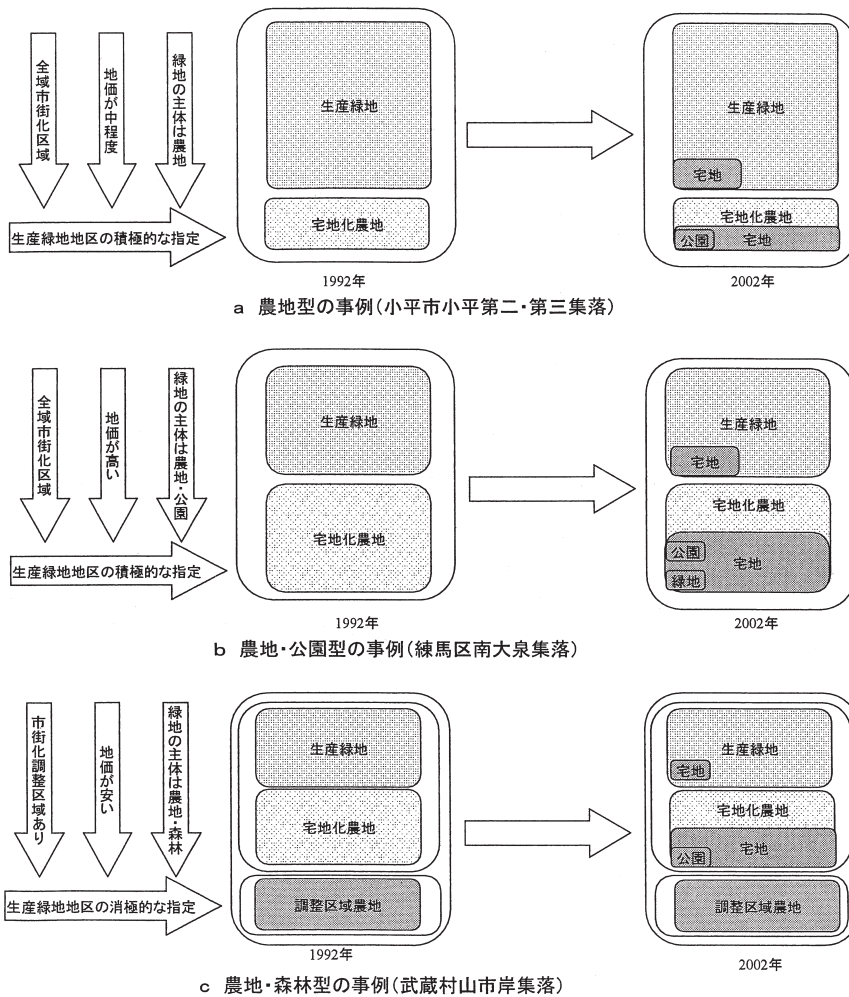
つぎに、3地域における差異をみると、生産緑地地区の指定に関する自治体の考え方が明らかに異なることである。行政区域において公園・農地・森林などの緑地面積が比較的少ない練馬区や小平市では積極的な



第7図 武蔵村山市岸集落における生産緑地の分布と変化（1992年および2002年）

資料：東京都都市計画図および現地調査により作成

Fig. 7 The distributions and changes of productive green spaces in Kishi, Musashimurayama-City, 1992 to 2002



第8図 生産緑地の変化の模式図

Fig. 8 The model for the distributions and changes of productive green spaces

生産緑地地区の指定が行われている。しかし、行政が同じ積極的姿勢をとっていても、生産緑地地区の指定率は同じように高いわけではない。1992年における3区市の公示地価を比較すると、1平方メートルあたり練馬区が約66万円、小平市が約46万円、武蔵村山市が約25万円となっている。生産緑地地区に関しては自治体に対して地権者が買取申請を出せることから、練馬区の地価の高さは、練馬区が生産緑地地区を指定する際の制約になっているものと推定される。一方、武蔵

村山市については森林などの緑地面積も相当量あり、緑地として市街化区域内農地に対する依存度が小さいことから、積極的な生産緑地地区の指定がなされていないものと考えられる。

以上のような関係を模式化したものが第8図である。3区市が生産緑地地区を1992年に指定する際の外的要因は3区市それぞれ異なり、指定状況は異なると推察される。また指定以降10年間の生産緑地地区および宅地化農地の変化には3区市の共通点と相違点が土地



利用の変化に表れている。

以上の結果から、生産緑地地区の指定については、それぞれの自治体の意向が強く反映しており、今後他の地域で生産緑地の地理学的研究を進める上で、自治体ごとの外的要因を分析する必要がある。本研究で行った考察方法は、東京都の自治体だけでなく、東京大都市圏における他県の自治体による生産緑地地区の指定やその後の変化を考察する上でも有用であるものと考

えられ、今後は大都市圏というスケールの中でどのような地域的特性が見られるかが課題である。

謝辞

本稿の作成にあたり立正大学地球環境科学部内山幸久教授に指導を賜った。英文要旨の作成にあたり立正大学正井泰夫名誉教授に校閲を賜った。ここに記して感謝申し上げる。

(受付2006年4月19日)

(受理2006年9月27日)

## 注

- 1) 生産緑地法研究会(1991)によれば、旧生産緑地法は、都市計画の地域地区の一つとして、第1種生産緑地地区と第2種生産緑地地区を設定している。第1種生産緑地地区の指定要件は、次の4点であった。①公害または災害の防止等良好な生活環境確保に相当な効用があり、②公共施設等の敷地に供する土地として適して、③1ha以上の規模を有し、④営農可能な条件を備えている農地であることであり、これは永続的な指定効果を期している。なお、果樹や茶などの永年性作物に係る農地は0.2ha以上の規模とされた。第2種生産緑地指定地区の指定要件については第1種生産緑地指定地区の指定要件の①、②、④と同様である。この他に、⑤土地区画整理事業施行区域にあり、開発行為が行われた土地の区域内にある農地であり、⑥農地規模を0.2ha以上とし、指定は10年後に失効するものとしていた。
- 2) 特定市とは、東京都の特別区及び首都圏、近畿圏、中部圏(三大都市圏)の既成市街地および近郊整備地帯などに所在する市をいう。なお近年、三大都市圏以外の福岡県福岡市や石川県金沢市での生産緑地地区の指定が知られている。これは生産緑地地区指定によるメリットがあるからだと考えられる。
- 3) 1994年に都市緑地保全法が改正され、第2条の2に基づき市町村は「緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画(一般的に「緑の基本計画」という)」を策定しなければならないこととなった。「緑の基本計画」の中で、生産緑地地区は制度的に安定した緑地として位置付けられており、各区市の生産緑地地区の指定に関する考え方が示されている。本計画の法的位置付けについては有路(1996)が詳しい。なお、都市緑地保全法は2004年に都市緑地法に改正されたが、改正後も改正前と同様に「緑の基本計画」の規定がある。

4) 土井喜久一(1970)の方法による。

なお、本研究における見解は、筆者の所属とは何ら関係なく、筆者個人のものであることをお断りします。

## 文献

- 有路 信(1996): 緑の基本計画について。公園緑地, 57-1, 7-12.
- 檜原正澄(1994): 都市環境地域における都市農業の意義と役割。都市問題研究, 46-4, 54-65.
- 河邊麻衣(2001): 生産緑地法改正にともなう市街化区域内農地の転用 - 新座市を事例として -。埼玉地理, No.25, 1-8.
- 小平市都市整備部総合計画課(2000): 『小平市緑の基本計画』小平市, 115p.
- 進士五十八(1995): 都市における農業・農地の役割。都市問題, 86-12, 3-15.
- 生産緑地法研究会(1991): 『生産緑地法の解説と運用』ぎょうせい, 214p.
- 田林 明・藤永 豪(2000): 日本における農業地理学研究の最近の動向。地域研究, 41-2, 12-34.
- 土井喜久一(1970): ウィーバーの組合せ分析法の再検討と修正。人文地理, 22-1, 1-18.
- 東京都都市計画局地域計画部・環境局自然環境部(2001): 『緑の東京計画』。東京都, 122p.
- 戸所 隆(2000): 『地域政策学入門』古今書院, 212p.
- 練馬区土木部公園緑地課(1998): 『練馬区みどりの基本計画』練馬区, 192p.
- 橋本卓爾(1992): 大阪における生産緑地地区指定 - 積極的指定と農地・農業の存続を目指して。地域開発, 334, 38-43.
- 深澤 司(1992): 東京の生産緑地とその動向 - 生産緑地で

見えてくるもの。地域開発, No.334, 28-32.  
武蔵村山市都市整備部都市計画課 (1997) : 『武蔵村山市緑  
の基本計画』武蔵村山市, 139p.  
山本正三 (2000). 最近における農業・農村地域の変化に関  
する研究の一視点. 地理学評論, 73A, 147-160.  
榑野良明 (1993). 三大都市圏にみる生産緑地地区の決定状  
況. グリーンエイジ, 20-3, 8-12.  
Platt, R. H. (1996) : *Land Use and Society: Geography, Law,*

*and Public Policy.* Washington, Island Press, 301p.  
Yamamoto, M. (1996) : Sustainability of Urban  
Agriculture in the Tokyo Metropolitan Area. In "Geo-  
graphical Perspectives on Sustainable Rural Systems-  
Proceedings of the Tsukuba International Conference on  
the Sustainability of Rural Systems", ed. H. Sasaki, I.  
Saito, A. Tabayashi and T. Morimoto, Kaisei, Tokyo,  
262-269.

## Regional Characteristics of Municipalities in Tokyo Metropolitan Prefecture as Viewed from the Designation of Productive Green Spaces

Hajime ISHIHARA\*

The purpose of this paper is to clarify the regional characteristics in Tokyo as viewed from the designation of productive green spaces (seisan-ryokuchi). The regional characteristics can be divided into three types, considering the percentage of designated productive green spaces to agricultural lands in the urbanization promotion areas, the percentage of designated productive green spaces to municipal areas, and the pattern of green land constituents in Tokyo. Thus, three municipalities Kodaira-shi, Nerima-ku, and Musashimurayama-shi were chosen for the case study areas, each representing respective characteristics. Distribution of productive green spaces and farmlands to residential use (takuchika-nouchi), together with change between 1992 and 2002, were analyzed. Consideration was also made to the policies of the green master plan of each municipality.

Major finding are as follows : Most of the designated productive green spaces are now preserved as farmlands in the three municipalities. Recently urbanized farmlands are mostly converted from farmlands to residential use. On the other hand, it has been made clear that each city has a different idea concerning the green master plan. Differences seem to have been created by the ratio of farmlands to the total green land, land price, and the ratio of urbanization control area.

In sum, it is to be said that each city's policy-making clearly reflect the designation of productive green spaces in where urbanization is encroaching extensively.

[Keywords] 1 productive green spaces 2 farmlands to residential use 3 green master plan 4 regional characteristics  
5 Tokyo Metropolitan Prefecture

\*Tokyo Metropolitan Government