

これからの人口減少時代に対応し  
次の世代も活力に溢れたまちであるために

( 答 申 )

平成 20 年 8 月 4 日  
府中市都市計画審議会



## はじめに

わが国は平成 17 年より人口減少に転じ、少子高齢化を背景に本格的な人口減少時代を迎えた。これは様々な社会経済活動に影響を及ぼしつつあるが、都市計画においてもこれまでの人口増大・市街地拡大を前提とした枠組みからの大きな転換が迫られている。

府中市では、今後の新たな時代に即した発展を図り得るまちづくりの方向性と、それを実現する都市計画を実効あるものに改めるために、平成 12 年、当時の府中市長より当審議会に対し、「府中市の都市計画を実効あるものに改めるとともに、これによって将来のまちづくりをいかに進めるべきか」について諮問され、平成 14 年 3 月に「府中市の新たなまちづくりのために」として答申している。その後、同答申に基づき平成 15 年に都市計画マスタープランが見直され、都市計画道路の変更・廃止等を行ってきた。

一方、“拡散した非効率な市街地”、“住・工・農が混在する無秩序な市街地”という土地利用・市街地整備についての課題に対しては未だ対応未着手の状況であり、本格的な人口減少時代を迎え、新しい都市計画の方向性を打ち出していく必要性が強まってきた。このため、平成 19 年 2 月 27 日、伊藤吉和市長より当審議会に対して、「本格的な人口減少時代を迎えて、ものづくりのまち府中がその活力を維持、向上させつつ良好な都市環境を創造するための新たな土地利用の規制・誘導方策はいかにあるべきか」について諮問がなされた。

これに対し当審議会では、約 1 年にわたって慎重な審議を行なった。審議の中では土地利用規制・誘導方策の前提となる、今後、人口減少が進む中での今後の府中市の将来像が果たしてどうあるべきなのかという問題に多くの時間を費やした。また、その間に府中市としても、庁内の関係部署と横断的に意見を交わす連絡会議の開催や、関係機関等へのヒアリング、市民へのパブリックコメント等を通じ、広範な意見の聴取に努めてきた。

このような困難な審議を通して、本答申では今後の土地利用・市街地整備を考える上での新たな方向性を提言し、目指すべき都市構造とそれを実現するための土地利用規制・誘導方針をとりまとめるに至った。府中市がこれから歩む新たな方向性として、本答申が市民の理解と共感を得、実際の都市計画を具体化していくための方針として活用されることを期待する。

平成 20 年 8 月  
府中市都市計画審議会  
会長 井上 矩之



# 答 申 目 次

---

. 府中市のまちづくりの課題-----	1
1. まちづくりを取り巻く社会経済情勢の変化	
2. 府中市の現状と課題	
3. 検討の必要性	
. 新しい方向性-----	6
. 目指すべき都市構造-----	8
. 土地利用の方針-----	10
1. 集約型都市構造の構築	
2. 市街地整備の戦略	
. おわりに-----	16
<参考1> 府中市の人口や市街地に関する現況資料-----	20
<参考2> 府中市の成り立ち-----	30
府中市都市計画審議会諮問文	
府中市都市計画審議会委員	
答申に至る経緯	



## ．府中市のまちづくりの課題

### 1 ．まちづくりを取り巻く社会経済情勢の変化

#### (1) 本格的な人口減少時代、超高齢化社会への突入

戦後一貫して増加してきた我が国の人口は、2005年より減少に転じている。また、2050年には高齢化率が約40%（現在の2倍程度）に上昇することが予測されており、これまで経験したことのない社会的局面を迎えている。

#### (2) 環境問題の深刻化

地球温暖化に代表される地球環境問題は世界的に深刻な問題となっている。これまでの自動車交通を前提とした拡大型の都市構造から、地球環境に優しい集約型の都市構造へ見直していく必要がある。

#### (3) 地方都市に共通した課題

##### 低密度・拡散型市街地

高度成長期の人口増加により、市街地の急激な拡大と無秩序なスプロールを招き、その結果、基盤が未整備で低密度な市街地が広がっている。

##### 生活圏拡大・モータリゼーション

市街地の郊外拡散とモータリゼーションの進展等によって、日常生活の自家用車への依存が顕著である。今後、本格的な高齢化社会を迎えるにあたって、交通弱者の増大が大きな課題となっている。

#### (4) 財政的制約の増大

人口減少、高齢化、これらによる産業活力の低下などによって、将来的に行政の財政状況は厳しくなり、公共サービスの縮小を強いられる可能性がある。特に低密度な市街地においては、社会資本の整備・維持・更新が非効率であり、今後、整備が困難な地区も生じることが想定される。

## 2．府中市の現状と課題

### (1) 低密度・拡散したスプロール市街地

府中市では、実際の市街化動向に対して広大な市街化区域が設定されたため、市街化区域内にスプロールを生じさせてきた。しかし、一方で人口は減少を続け、空地・空家の目立つ市街地の低密度化に拍車がかかっている。

### (2) 市街地整備の遅れ

#### 脆弱な都市基盤

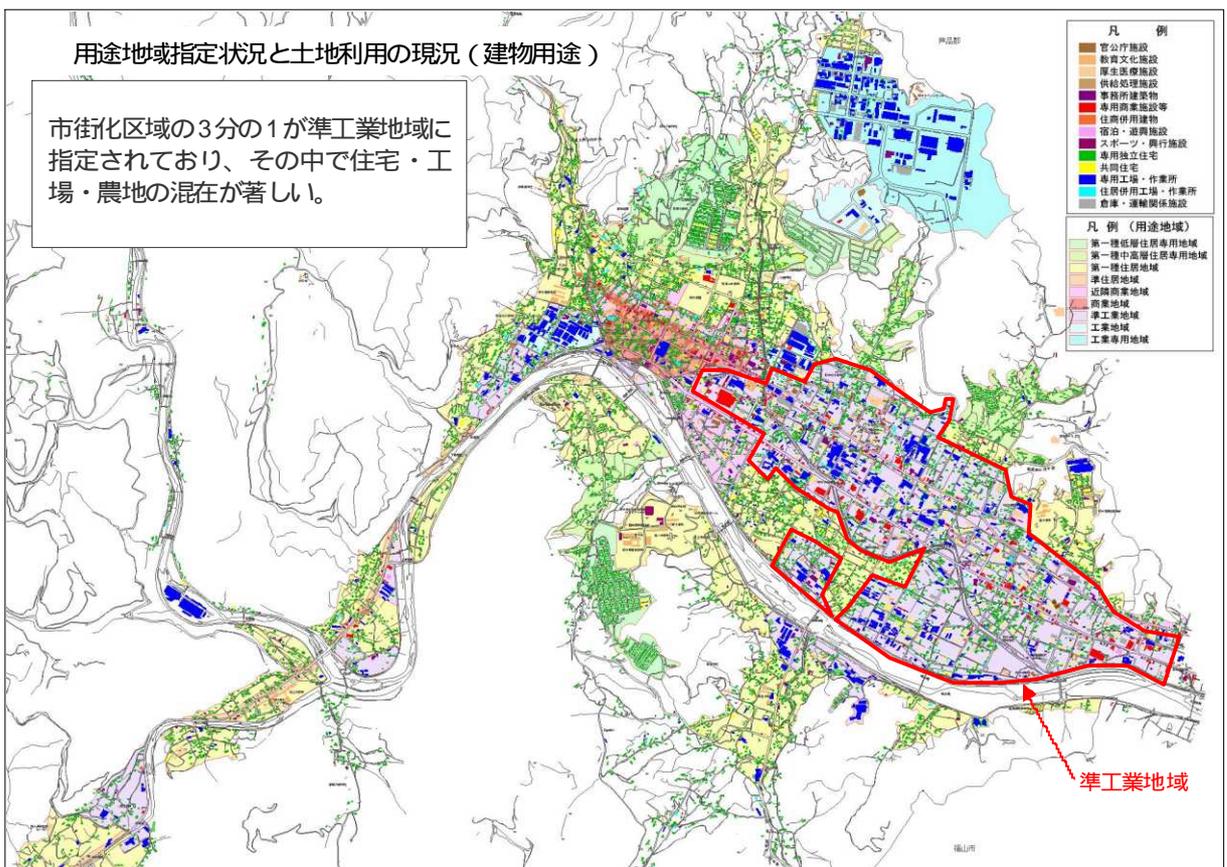
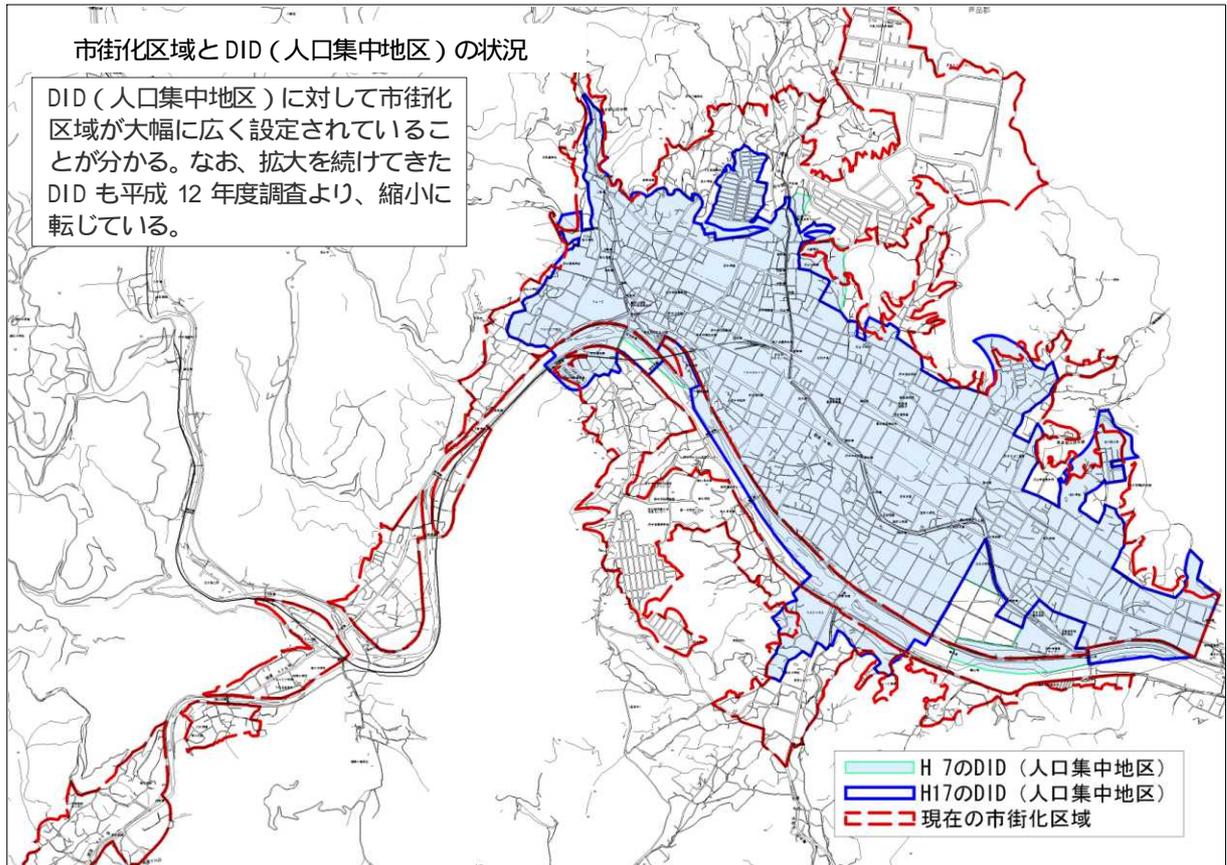
道路、公園、下水道などの都市基盤が整った地域は限定的であり、特に道路については幅員が狭く十分なネットワークが形成されていない。このため、住民の安全な通行や円滑な物流の妨げとなっている。

#### 空地・空家の増加と無秩序な開発の発生

人口の減少、商工業の衰退、市街化区域内農地の耕作放棄などによって、市街地の中に空地・空家が増加している。耕作放棄地や工場の跡地においては、アパートや戸建住宅等のミニ開発が行われており、都市基盤が不十分な中、拡散した低密度な市街化が現在でもゆるやかに進行している。

### (3) 住宅・工場・農地の混在

市街化区域の3分の1以上を占める準工業地域において、工場や住宅、農地が無秩序に混在している市街地となっている。これらの市街地では、生活面からは安全・防災上の不安、公害苦情等の相隣問題が発生しており、操業面からも脆弱な都市基盤による円滑な物流の妨げやまとまった工業用地の不足等による工場の市外への流出などが発生している。



#### (4) 中心市街地の空洞化

##### 中心市街地の空洞化

府中駅周辺の中心市街地では大幅な人口減少が続いており、産業・商業も衰退し中心市街地の空洞化に拍車がかかっている。情報発信、娯楽、宿泊等の機能が弱いため、まちの顔としての役割を果たせておらず、市民だけでなく企業や就業者等に対しても魅力を失っている。

##### 利便性の欠如

中心市街地には市役所、文化センター、図書館等の公共施設や、郵便局、商工会議所、商業施設等、生活に必要な都市機能が集積しているが、JR 福塩線により南北に分断されているため、利便性に問題がある。特に府中駅は、国道や南側市街地からのアクセスが不便であり、交通結節点としての利便性に欠ける。

##### 魅力の欠如

中心市街地は、石州街道や首なし地藏、恋しき、石灯籠などの歴史・文化資源や、産業観光にも取り組む味噌工場やシューズメーカー等の伝統ある工場など、複数の地域資源を有している。しかしながら、これらも特色ある中心市街地の魅力として十分に活用されていない。

#### (5) 乱雑な景観・オープンスペース等の不足

##### うるおいに欠ける市街地

府中市は、山と川のある豊かな自然に囲まれた盆地に位置するが、街路樹のある道は朝日上通り線と工業団地のみであり市街地内の緑は極端に少なく、うるおいが欠如している。また、公共空間に緑が乏しいばかりでなく、工場や、増加するミニ開発についても緑化が不十分な状況にあるなど民有地の緑化も進んでいない。

##### 市民の憩う公園・オープンスペースの不足

市街地周辺部にまとまった都市公園が位置づけられているが、市街地内には市民が身近に憩うことのできる公園やオープンスペースが少ない状況にある。

### 3 . 検討の必要性

#### (1) 高齢化社会への対応

本格的な高齢化社会に対応していくため、交通弱者でも生活の利便性を確保できるよう、府中駅周辺の交通結節機能を強化するなど公共交通の利便性の向上を図るとともに、中心市街地を生活拠点として位置づけ、生活支援機能の集約化を図る必要がある。

#### (2) 生活拠点維持の必要性

市街化区域縁辺部の小規模な市街地や山間部の集落地区における生活を維持するためには、生活のための生活支援機能や働く場が近隣に存在していることが必要であり、中心市街地を生活拠点として維持・向上させるとともに、そこまでのアクセスを確保していく必要がある。

#### (3) ものづくりの活力の維持・発展

ものづくり産業の活力を維持・発展させるためには、既存の工場の操業環境の充実や新たな産業の参入を受け入れる受け皿づくりが必要である。そのためには、現在事業中の南北道路の整備を急ぐとともに、これを契機として沿道市街地の操業環境改善に取り組む必要がある。また、働き手である若い世代が府中での生活に魅力を感じるような市街地を創造していく必要がある。

#### (4) 都市の魅力の創出

人口減少を食い止め、就業の場として他地域との競争力を維持していくためには、緑化や子育て環境の充実など生活環境としての魅力向上や、既存の地域資源の保存・活用等による新たな都市的な魅力の創出を行っていく必要がある。

#### (5) 財政的制約への対応

これからの財政的な制約に対応していくため、拡散した市街地の中での投資の優先順位づけを行い、市民と行政の役割分担を明確化するなど、市街地整備・土地利用のあり方を見直す必要がある。

## ・新しい方向性

### 『拡大』から『縮小』へ

これまでの都市計画は市街地の拡大を前提とした枠組みによって運用されてきたが、府中市ではその結果、無秩序に拡散した低密度な市街地が形成され、昨今の人口減少時代を迎えることとなった。今後の本格的な人口減少時代においては、都市の全体的な縮小が避けられないと思われるが、拡散した市街地が面的に小さくなることは現実的ではない。そこでは様々な社会的背景を踏まえ、都市を一人ひとりが住みつづけられる構造へと組み立てなおす必要があり、そのためには都市として必要な機能と魅力が“集約化”され、どこに住んでいてもそれらを楽しむような、規模ではなく質的な成長を目指すべきである。

このため、府中市の上位計画を踏まえつつ、これを実現していく今後の土地利用・市街地整備の新しい方向性を次のとおりとりまとめた。

#### (1) 都市基盤 = 『全体整備』から『重点整備』へ

これまで市街化区域内では、区域内全体の都市基盤を均一に整備することが前提とされていたが、今後は投資効率の向上と都市の集約化のため、地域を限定した重点的な整備とする必要がある。このため、中心市街地から縁辺部の小規模な市街地、山間部の集落地区等、それぞれの市街地に対応した基盤整備のあり方を位置づけていく必要がある。

#### (2) 市街地 = 『一律』から『多様』な姿へ

市街化区域内がスプロール化している府中市では、計画的な市街化誘導方策としての線引き制度が十分に機能してきたとは言い難い。今後は、市街化区域を一律に取り扱うのではなく、その中でも多様な住まい方があることを明確に位置づけ、地区の状況に応じた多様な姿を追求する必要がある。

#### (3) 中心市街地 = 『商業拠点』から『生活拠点』へ

これまでの商業集積地としての中心市街地という考え方から、今後は商業だけでなく日常生活に必要な、小売店舗、行政機関、福祉施設、学校、文化施設等の生活支援機能が集約的に立地し、市民の交流の場となる、都市全体の生活拠点としての中心市街地を目指すべきである。

#### (4) 農地 = 『未利用地』から『積極的位置づけ』へ

市街化区域内の農地を、いずれ市街化される未利用地とする考え方から、市街地に自然のうおいを与える環境施設として積極的に位置づけていく必要がある。

#### (5) 整備主体 = 『行政主導』から『市民との協働』へ

都市基盤の整備などについては、これまで行政が中心に担ってきたが、今後は市民と行政とによる協働へ方向を改める必要がある。

## 府中市の上位計画（抜粋）

## 府中市長期総合計画（リ・デザイン～未来を拓くものづくり都市 府中）

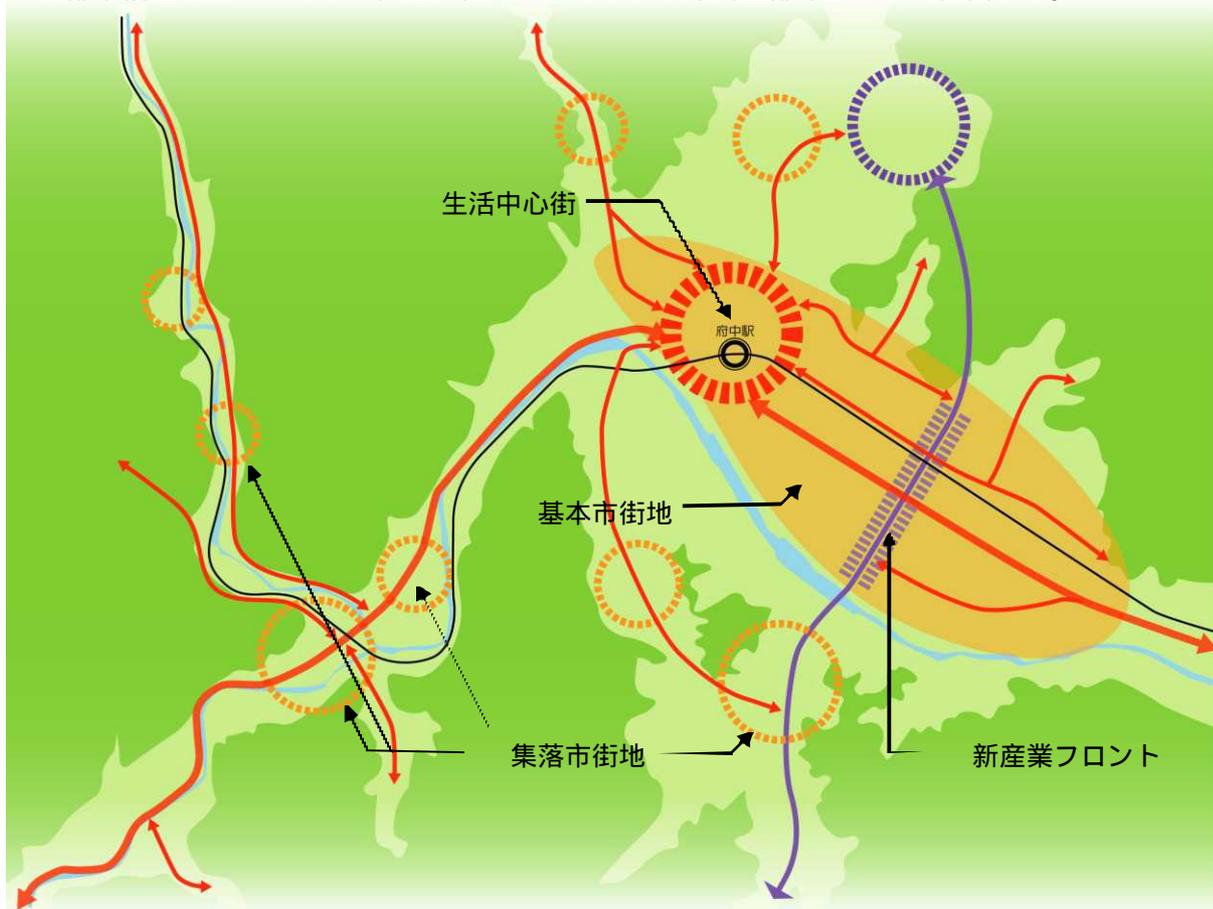
## まちづくりの3つの目標

- (1) 「ものづくり」産業の力を発揮する都市 ～しっかり、じっくり人・ものづくり～
  - 現在の都市を支える産業の中心である「ものづくり」産業の優位性を活かし充実させていく。
  - 「ものづくり」産業の都市というポテンシャルを発揮し、福祉・文化・教育・産業・生活環境などの様々な分野への好循環を与えていく。
- (2) 活力のある市民が育つ都市 ～ともに拓く確かなくらし～
  - 全ての市民が安心して暮らせ、府中市に魅力を感じ、夢を育める環境を発想していく。
  - 市民と行政が連携し、市民自ら地域の担い手として活躍できる都市をつくることが求められる。
  - 小中一貫教育等の次世代を育てる教育改革と多彩な学習機会のある豊かなまなび環境づくり。
  - 都市基盤・交通・教育・雇用・住宅など幅広い分野で、すべての市民が暮らしやすいユニバーサルデザインのまちづくりをめざす。
- (3) 府中らしさが薫る都市 ～見つめなおすわがまち～
  - 「ものづくり」文化や進取の気質をもった起業精神、地域の歴史文化などの府中らしさを改めてみつめ、市民一人ひとりが府中市に住むことの喜びを感じるまちづくりをめざす。
  - 備後国府跡・石州街道・白壁のまちなみなどの風格ある歴史・文化を再現する。
  - 豊かな地域資源を活かし、府中市の魅力を幅広く発信し、多彩な交流の拡大をめざす。

## ． 目指すべき都市構造

### 『快適に住みつづけられる集約型都市』

本格的な人口減少時代を迎え、行政としての財政的制約条件も踏まえ、今後、府中市が目指すべき都市構造を次のとおり『快適に住みつづけられる集約型都市』として提言する。



#### 基本市街地

山に囲まれた平坦なエリアに広がるまとまりのある市街地で既に骨格的な道路や下水道について一定の整備がなされている。主要な都市基盤や生活支援機能がこのエリアに含まれ、市街化区域の人口のうち約7割を擁する府中市の基本となる市街地。

#### 生活中心街

小売店舗、行政機関、福祉施設、学校、文化施設など、市民が都市的な生活を営む上で必要な生活支援機能が集約的に立地し、各方面からのアクセスが良好に確保され、にぎわいと回遊性を兼ね備えた都市全体の生活拠点となる市街地。



### 新産業フロント

良好な操業環境を誘導する南北道路と、工場や事業所等の産業機能の立地が周辺に集まり、ものづくりのまち府中の産業活力の維持・発展を担う軸となる地域。

### 集落市街地

府中市を生活基盤として、古くから住みつづけられてきた集落的な市街地。「生活中心街」との結びつきによって必要な利便性が確保され、今後も住まう場として選択される地域。

### 緑のネットワーク

市街地を取り巻く山の緑、市街地を貫く川の流れ、市街地の縁辺部で営まれる農地から、街路樹やオープンスペースによって市街地の中まで緑が連担されたうまいある市街地環境。

## ．土地利用の方針

### 1 ．集約型都市構造の構築

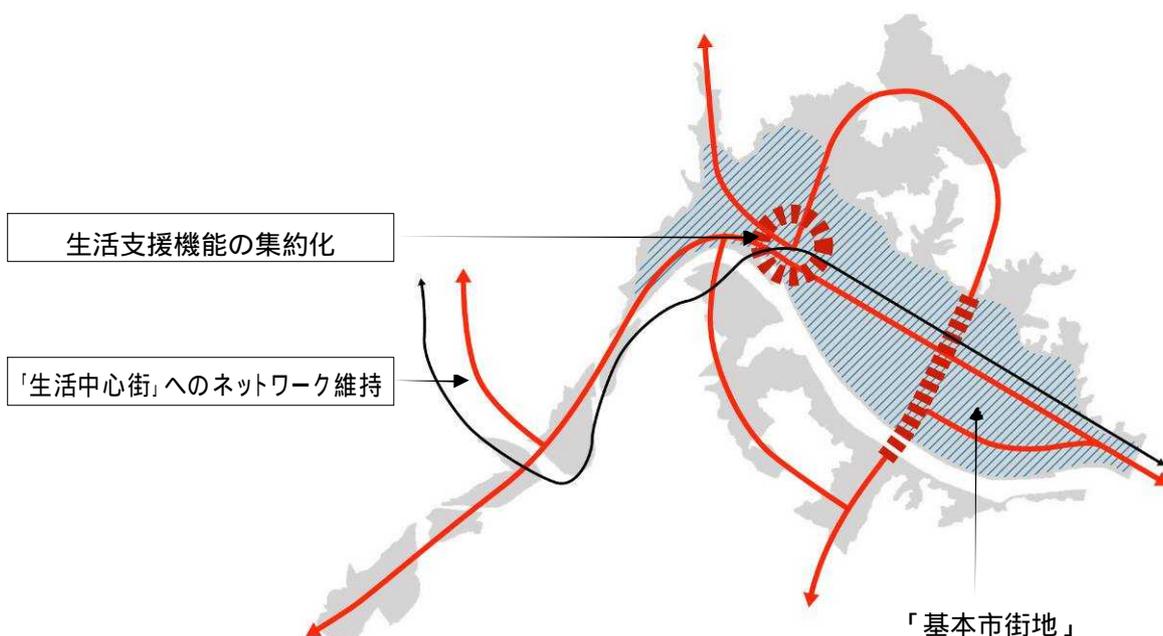
#### (1) 生活拠点の整備 = 「生活中心街」の育成

「基本市街地」だけでなく、周辺の「集落市街地」の生活を支えていくためには、日常的な買い物のできる店舗、行政機関、福祉施設、学校、郵便局、文化施設等の生活支援機能が集積した、都市全体の生活拠点が必要である。このためには、今後もこの地域の生活支援機能の集約化を進めるとともに、これらの施設の利便性・機能性の強化を図り、「生活中心街」として育成する必要がある。

#### (2) 「集落市街地」と「生活中心街」の結びつきの維持・強化

「集落市街地」における生活の利便性を確保するために、「生活中心街」へアクセスできる、都市構造の骨格となるネットワークを維持することが必要である。具体的には、府中駅周辺の交通結節点としての整備や、「集落市街地」をアクセスする主要道路の維持などが重要である。

また、公共交通の利便性の向上、新たな公共交通の導入など、生活交通再編計画の実践と合わせ、「生活中心街」へのアクセス機能を良好に確保する必要がある。



## 2. 市街地整備の戦略

### 【基本市街地】

#### 住・工の“混在”から“共存”への誘導

「基本市街地」の大部分を占める準工業地域等においては、地区の環境ごとに、住環境と操業環境の向上を図るため、地区ごとにきめ細かい対応を可能とする土地利用規制・誘導方策と地元住民との協働による基盤の改善・市街地環境の向上が必要である。

- 混在による弊害が大きい地区の用途純化の誘導  
混在地域の中で、住環境への影響が大きい工場がある地区については、周辺の土地利用を踏まえ、土地利用規制の変更や産業用地への移転の支援等によって用途純化をゆるやかに誘導し、住環境と操業環境の双方を改善していく必要がある。
- 住民との協働による都市基盤の改善・市街地環境の向上  
住宅と工場が混在し互いに悪影響がありながら、用途純化が難しい地区においては、地区計画等の手法を用いて地区毎の将来像を明確にし、住民との協働により都市基盤の改善や緑化等による市街地環境の向上を図り、悪影響を取り除くことによって住宅と工場の共存を誘導していく必要がある。
- 南北道路整備事業と連動したまちづくり  
産業道路として整備される南北道路に連動して、沿道の有効な土地利用誘導を行うとともに周辺地域の都市基盤の更新へとまちづくりの機運を波及させていく必要がある。
- まとまりのある産業用地の創出  
混在地域の中でも、工場が比較的まとまって立地している地区については、まとまりのある産業用地としての用途純化を誘導し、工場の拡張や新たな産業の受け皿ともなる産業用地の創出を図る必要がある。

【 生活中心街】

「生活中心街」への機能の集約

府中駅を中心とした周辺地域に生活支援機能を集約化させ、利便性向上、歴史・文化資源等の活用による魅力形成、回遊性の向上等により、生活拠点となる中心市街地を「生活中心街」として整備する必要がある。

• 生活拠点としての中心市街地のあり方

これまでの中心市街地＝商業地という考え方を改め、多様な生活支援機能を集約化し、生活の場としての拠点性を中心市街地に持たせるべきである。具体的には、既存の公共施設等のネットワークを強化し、歩いて回ることのできる回遊性を向上させる必要がある。また、中心市街地の既存の資源を活用するとともに、交通の利便性や土地利用の更新を図り、街全体の活力を底上げする必要がある。

• 駅を中心とした利便性の高い交流拠点の形成

天満屋、市役所、図書館等を含む府中駅を中心とした地区については、駅周辺の交通結節機能の向上、駅南北市街地の一体化などの周辺整備を推進し、駅を中心とした回遊とにぎわいの創出によって、まちの交流拠点としての性格を強化する必要がある。

• 歴史・文化が息づく生活空間の形成

一方、中心市街地の西側にあたる恋しき、石州街道、首無し地蔵を含む、歴史的面影のある地区については、貴重な地域資源の保存・再生・活用を図り、市民の誇りとして育てながら、落ち着いた佇まいのまちなみを誘導していく必要がある。

## 【 新産業フロント】

## 産業活力を支える南北道路整備

新たに整備される南北道路では、産業活性化へ向けた沿道土地利用や美しい沿道景観を誘導するとともに、周辺地域の都市基盤の更新を誘発し、府中の産業活力の向上を図っていく起爆剤として整備していく必要がある。

- ものづくり産業の活力の維持・発展に寄与する南北道路の整備  
今後もものづくりのまちとして産業の活力を維持・発展し、働く場・住まう場として選択されるまちを目指すために、操業・物流に十分な規格を持ち、都市構造の骨格となる「新産業フロント」として、南北道路の早期完成を図るべきである。
- 南北道路沿道の土地の有効活用  
南北道路沿道の土地利用については、事業所などの産業機能を中心とした施設の立地を誘導し、府中市の「新産業フロント」としての沿道の有効活用を図るべきである。
- 沿道後背地へのまちづくりの波及  
南北道路整備を契機として、沿道の後背地における地区ごとのまちづくりへ波及させ、幅員やネットワークが不十分な道路基盤等について、連鎖的な市街地環境の改善を図ることが必要である。
- 南北道路の沿道景観の誘導  
新しく整備される南北道路については、街路樹や敷地内の緑化、広告・看板の統一感の誘導や、無秩序な架線を制限するなど、市のシンボルロードとしてふさわしい美しい沿道景観の形成に取り組むべきである。

【 集落市街地】

「集落市街地」の生活環境の保全

市街化区域の縁辺部等に位置する小規模な「集落市街地」では、コミュニティを維持し、自然と隣り合う良好な住環境として保全するとともに、多様な住まい方の選択肢の一つとして明確な位置づけを行い、今後も住みつけられる環境を維持していく必要がある。

• 開発行為・建築行為の誘導

自然や農地との調和を尊重し、良好な住環境を維持していくため、開発や建築について一定の地域ルールを導入する必要がある。また、一定の開発・建築誘導を行いながら、住民が今後も快適に住みつけられるとともに、若い世代の居住も積極的に受け入れ、コミュニティを維持していくことが必要である。

• 山林や農地の保全

山林等の豊かな自然環境や農地を保全し、これらと調和した良好な住環境を維持していく必要がある。農地については、市街化区域内であっても良好な農地を保全するため、必要な農業基盤の維持を行っていくことを検討する必要がある。

• 都市計画的な位置づけの再検討

現在の市街化区域縁辺部に位置する「集落市街地」については、今後の新たな都市基盤の整備が困難な地区も生じていることから、市街化区域内について、より細分化するなど地域にふさわしい都市計画的な位置づけを検討する必要がある。

## 【 緑のネットワーク】

## 耕作放棄地等の積極的な活用

府中市は、盆地状の市街地の周囲が豊かな山林に囲まれており、市街地内には芦田川が縦貫し、豊かな自然環境を有している。しかしながら、市街地内は緑が乏しいことから、耕作放棄地や空閑地等の積極的な活用によって「緑のネットワーク」化を図るなど、うるおいある市街地環境を形成する必要がある。

- 市街化区域内空地・緑地の位置づけの明確化  
府中市の市街化区域には多くの耕作放棄地や空閑地が存在しており、人口減少と高齢化により今後も空地が増加することが考えられる。このような土地の増加を積極的に捉え、公園、樹林、花畑、市民農園といった、市街地にうるおいを与える空間としての活用を図るべきである。そのためには、都市の一要素としての環境施設（市街地環境の向上に資する装置として開発を前提としない空地）とするなど、新たな位置づけを検討する必要がある。
- 河川を活用した親水空間・散策路の整備  
府中市の中央を流れる芦田川をはじめ、出口川、砂川といった河川空間を活用し、歩行者空間の確保や緑化等の推進により、市民が散策できる身近な憩いと交流の空間を創出するなど、河川空間を活用した「緑のネットワーク」を整備していく必要がある。
- 市街地周辺の自然環境の保全  
市街地周辺の山林については極力保全するとともに、市街化区域の縁辺部に残る農地についても、山の緑と市街地の緩衝帯として保全・活用すべきである。

## . おわりに

本答申では、目指すべき将来像を示した上で、実現へ向けた戦略までを提言した。具体的な実現方策については、今後引き続き検討を重ねていく必要がある。

その際、以下の点に留意して検討することを求めるものである。

都市の将来像の周知と市民合意の形成

都市計画制度の動向と市独自の制度開発

時宜を失しない用途変更等の実行



