

横須賀市の「都市計画マスタープラン」中間見直しに見る都市づくりの構造転換

計画図書に生じた構成要素・内容変化の分析および策定主体との対話を通じて

Structural transformation of urban development as seen in the revision of the master plan of Yokosuka City

Through analysis of changes in components and content of planning documents and dialogue with the planning authorities

今場雅規*・真鍋陸太郎**・村山顕人**

Masanori Komba*, Rikutarō Manabe*, Akito Murayama

Master plans (MPs) in Japan face persistent challenges that hinder their ability to fulfill expected roles. This study examines a mid-term review initiative of the MP in Yokosuka City. By comparing the revised MP with previous versions, it identifies key structural and content changes introduced through the initiative. The study further analyzes how these changes relate to three central themes: a paradigm shift in urban development, a transition from plan-oriented approaches to framework-based systems, and mechanisms to ensure implementation effectiveness. It also explores the administrative motivations and contextual factors behind these directions, as well as enabling conditions such as a flexible organizational structure and limited outreach. The findings offer practical insights for municipalities seeking to transform the structure and function of their MPs.

Keywords: Master Plan, Municipal Master Plan, City Planning Act, Planning Document, Yokosuka City

都市基本計画, 市町村の都市計画に関する基本的な方針, 都市計画法, 計画文書, 横須賀市

1. はじめに

1.1 背景

社会変化に伴って複雑化する要請の受け皿としての役割がますます都市空間に期待される一方で、政策資源の多くが有限であることから、良好な都市空間を形成・維持していくためには、多様な要請を調整して将来像に一定の方向性を与える指針への期待が高まっている。その指針こそ「都市基本計画」であり、我が国においては都市計画法第18条の2に基づく「市町村の都市計画に関する基本的な方針」

(以下、市町村MPあるいは単にMPとする)として1992年に制度化された¹⁾。

一方で、市町村MPに対してはこれまでに様々な課題が指摘されており、上記のような期待に十分に答えることが難しい状況と考えられる。今場(2024)は、米国由来の都市基本計画概念と我が国の市町村MPの質的な違いを指摘したうえで、1992年制度創設以降の市町村MP策定・改定の傾向やトレンド変化のほか、近年の国内における研究者を中心とした諸言説のレビューに基づき、今後の市町村MPが応えるべき前提として「主体の多様化」「領域・分野の横断」「柔軟性の確保」の3つを提案している²⁾。

こうした課題を乗り越えるためのチャレンジは始まりつつあり、今場(2024)は東京都町田市を³⁾り、峯(2025)は埼玉県草加市を⁴⁾取り上げ、それまでの文脈を大きく転換するようなMP改定の取組や、その成果物としてのMP文書の分析・考察を図っている。しかし、これらは基本的に各市町村が行政区域内の課題解決等を志向して取り組まれたものであり、行政区域外に積極的に発信されるものではない。したがってこうした取組は学術的に評価・分析されにくく、他の自治体が活用可能な知識としては蓄積されにくい。結果として前例踏襲型のMPが量産される傾向にも変化が

生じにくいと考えられる。一方で、人口や経済の縮小をはじめとする都市を取り巻く状況の変化は、将来の不確実性を高めるとともに、拡大から縮退へという都市構造の再編とそれに伴う既成市街地の更新を要求するため、MPをより高頻度かつ短期間で見直す必要性が高まっている。本研究は、このような問題意識に立つ。

1.2 目的・方法

本研究では、神奈川県横須賀市(以下、本市とする)が、2016年3月に策定された従前計画の中間見直しとして着手し、2025年3月に「横須賀市都市計画マスタープラン」を策定・公表するまでの一連の取組(以下、本取組とする)の事例分析を通じて、我が国の他の自治体が同種のチャレンジに取り組むための参考知見や、留意すべき課題等について示唆を得ることを目的とする。町田市や草加市が、分野統合・再編のために大規模な庁内連携体制を構築した事例であるのに対して本事例は、中間見直しを契機に、比較的限定された体制で計画構成・対象範囲・運用方式等の一体的変更を実現した点に特徴がある。大規模な庁内体制の構築が困難な自治体にとっても参照可能性を有するが、その適用可能性は、上位計画との関係、都市計画審議会との協働、後続の合意形成手段等の条件に左右される。

2章では、分析の視点を設定するため、中心的役割を担った事務局が本取組を通じて実現を図ったテーマを、計画文書上の記載から読み取る。3章では、主に従前計画をはじめ歴代MPとの比較から、新しいMPに採り入れられた計画要素・内容の変化を明らかにする。4章では、これらの変化と、2章で読み取ったテーマとの対応関係を考察するとともに、ヒアリング回答も活用しながら、各テーマが志向された背景を分析する。5章では、多様な収集情報を組み合わせながら、本取組の重要な成立要因を考察する。

*学生会員・東京大学大学院工学系研究科(The University of Tokyo)

**正会員・東京大学大学院工学系研究科(The University of Tokyo)

最後の6章では、本研究全体から得られた示唆を結論として得るとともに、今後の研究課題を考察する。

本研究は、収集した各種情報に基づく定性的な分析・考察である。分析・考察に活用した情報は、本市 HP より入手可能な「公開資料」に加え、本取組の事務局を担った本市都市部都市計画課（以下、事務局とする）の職員に対するヒアリング記録のほか、その際に受領した資料（あわせて「追加資料」とする）を根拠とした。2章と3章では主として公開資料を、4章と5章ではさらに追加資料を活用して考察・分析を図った。なお、本文中で出典を明記した項目については、末尾の参考文献に掲載していない。

表-1 本取組の分析・考察に活用した資料一覧

公開資料 (本市 HP より入手)	<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画マスタープラン計画書本書 (2025 年 MP、2016 年 MP) ・第 147~150 回都市計画審議会資料 (配布資料、議事録) ・パブリックコメント資料 (募集資料、結果公表資料)
追加資料 (ヒアリング時に入手)	<ul style="list-style-type: none"> ・ヒアリング記録 (2025 年 6 月 6 日実施) ・「横須賀市都市計画マスタープラン見直し検討業務委託」に係る資料一式 (プロポーザル募集要領、業務仕様書、業務報告書など) ・特別委員会資料 (説明資料、記録) ・全庁照会記録 ・公開が終了した過去の都市計画マスタープラン (1996 年 MP、2010 年 MP)

2. 中間見直しの概要と分析の視点

本章では、本市の MP 改定履歴から本取組の概要と位置づけを整理するとともに、分析の視点を設定する。

2.1 MP の改定履歴と本取組の概要

本市は神奈川県南東、三浦半島の中央部に位置する、2025 年 12 月時点の人口約 37 万人²⁾の中核市である。行政区域の面積 10,080ha の全域が都市計画区域に指定されており、区域区分もなされている³⁾。

1992 年の市町村 MP 制度創設を受け、初代となる MP が 1996 年に策定された後、2010 年と 2016 年に改定されている（以下、それぞれ 1996 年 MP、2010 年 MP、2016 年 MP とする）。これら 3 つの MP は、初代の章・節構成をベースとしつつも、計画文書としてのページ分量は増加する傾向にあった。

なお、ページ分量それ自体が構造転換を直接示すものではないが、章節構成、採用された計画要素、図版及び記載対象の変化と併せて、計画が担う情報範囲や事務局の作成・調整負担の変化を把握する補助指標として用いる。

表-2 歴代 MP の計画期間と本編ページ分量

MP	計画期間	本編ページ分量
1996	1996~2015	77
2010	2010~2015	110
2016	2016~2036	156
2025	2025~2035	88

そのような中で、2023 年 8 月の第 147 回横須賀市都市計

画審議会（以下、市都計審とする）において諮問第 8 号「横須賀市都市計画マスタープランの中間見直し」が審議され、2016 年 MP に対する中間見直しの取組開始と、専門的内容を集中的に審査するための特別委員会の設置が答申された。以降、委託事業者の支援を得つつも、事務局の職員が中心となって作業を担いつつ、計 6 回開催された特別委員会における集中的な議論と、庁内各課の所管施策・事業との整合を図ることを目的とした 2 回の「全庁照会」を主なマイルストーンに、計画案の検討が進められた。まとめられた案は、2024 年 12 月から 2025 年 1 月にかけてパブリック・コメント手続きにかけられ、同月の第 150 回市都計審に報告されている。

こうした約 2 年間の取組の成果として 2025 年 3 月に策定・公表された新たな MP（以下、2025 年 MP とする）は、ページ分量の大幅な削減のほか、次章で詳述するように、歴代 MP の延長線上にはないような変化が多く見られる斬新な MP となった。前述のように多くの課題が指摘される市町村 MP を、自治体の創意工夫によって改良を図った事例として、分析対象に設定する。

なお、今場(2024)に基づく市町村 MP の課題の全体像を表-3 に示す。本取組が取り組んだ課題やその意義は次節より詳述するが、主に運用面の課題「現実的・現状追認的になる傾向」「地域別構想を活用しきれない傾向」「抽象的・総花的になる傾向」の解消を図ったものである。

表-3 市町村 MP が抱える課題の全体像

制度上	二段二層の都市計画
	対象区域と行政区画の不一致
	結果・進捗を評価する規定の不在
	基本としての位置づけの不在
運用上	策定すべき法定計画の増加・細分化
	現実的・現状追認的になる傾向
	領域・分野を超えた連携の必要性
	地域別構想を活用しきれない傾向
	住民まちづくりの位置づけが弱い傾向
	抽象的・総花的になる傾向
	計画書の表現が魅力に乏しい傾向

2.2 分析の視点

中心的役割を担った事務局が、本取組で実現しようとしたテーマを読み取ることで、次章における MP の計画要素・内容の変化を分析するための視点とする。

テーマを読み取るにあたり、MP 計画文書における導入部分の記載内容の変化に着眼する。2016 年 MP と 2025 年 MP の序章には共通して「都市計画マスタープランとは」の章題が与えられ、計画の位置づけや改定経緯、役割といった MP の輪郭を説明する役割を担っているが、ここに特徴的な変化が見られるのである。

2.2.1 価値観の変化

2016 年 MP では、2010 年 MP の計画目標年次である 2015 年が到来するため、更なる 20 年後に向けた将来ビジョンを立案し、今後の土地利用や市街地整備などを計画的・総

合的に推進することが改定の要因とされ、改定にあたっては5つの社会経済状況変化^③を踏まえることとされた。これに対し、2036年3月を目標年次とする2016年MPの中間見直しとして策定された2025年MPでは、社会経済状況の変化を踏まえるのみでなく、人口減少時代への移行や、経済成長と環境保全の両立要請といった大きな変化の中では、従来の都市づくりの進め方やルールを見直すなど、価値観を転換させながら都市づくりの課題に立ち向かう必要があることが強調されている。

すなわち本取組は、従前計画の計画期間の中間ながらも価値観を転換させるべきタイミングと捉え、都市づくりの進め方やルールの見直しといったパラダイムシフトを志向したものと捉えられる（都市づくりのパラダイムシフト）。

2.2.2 役割の変化

2016年MPでは「都市計画マスタープランの役割」として、「実現すべき都市の将来像を示す」「個別の都市計画の決定・変更の指針」「市民参加によるまちづくりを促す」の3つが挙げられていたのに対し、2025年MPの「計画の役割」は「都市づくりにおける戦略的な枠組みの提示」「都市づくりの大きな方向性の提示」「アクションプランによるまちづくりの円滑化」の3つであり、これらの表現の変化から、事務局のねらいが読み取れる。例えば、役割としてMPが示す対象物は、2016年MPでは、ある時点における静的なビジョンを連想させる「実現すべき都市の将来像」であったのに対し、2025年MPでは「戦略的な枠組み」と「大きな方向性」とされており、柔軟性や概略性により重さが置かれている（計画から枠組みへの転換）。

また、2016年MPで挙げられていた「個別の都市計画の決定・変更の指針」「市民参加によるまちづくりを促す」という2つの代わりに、2025年MPでは「アクションプランによるまちづくりの円滑化」が新たに登場している。確かに「個別の都市計画の決定・変更の指針」は法規定と同等の趣旨^④であり特筆する意義が相対的に低い一方で、「市民参加によるまちづくりを促す」よりも「アクションプランによるまちづくり」のほうがまちづくりの主体という観点では幅広く^⑤、実現の仕組みまでも織り込まれていると捉えられる（都市づくりの実効性確保の仕組み）。

以上の考察から、事務局が本取組を通じて実現を図ろうとしたテーマは表-4の3つと設定する。3章で示すMPに生じた個別の計画要素・内容の変化は、これらのテーマを実現させる手段と仮定し、4章にて対応関係を考察する。

表-4 本取組で実現を図ったテーマ

(ア)都市づくりのパラダイムシフト	従来の都市づくりの進め方やルールを見直すとともに、価値観を転換すること
(イ)計画から枠組みへの転換	将来像とその実現に向けた道筋を示す預言書的な計画 ^⑥ ではなく、大きな方向性の中で、不確実性を前提とした戦略的な枠組みとすること
(ウ)都市づくりの	多様な主体の都市づくりの動きを捉えな

実効性確保の仕組み	がら、柔軟に総合化・体系化することで実現を後押しする仕組みつくること
-----------	------------------------------------

3. マスタープランに生じた計画要素・内容の変化

本章では、2025年MPに採り入れられた計画要素・内容の変化の全容を明らかにする。ここで取り扱う変化は、2016年MPを中心とした歴代MPの計画文書の記載内容との比較に基づいて抽出した。まずは章構成の変化から全体像を俯瞰し、2025年MPの章構成に沿って整理する。

3.1 本編の章構成

2016年MPと2025年MPの本編の章構成を比較する。2016年MPにおける「都市づくりの課題」「地区別のまちづくり方針」「推進方策」は2025年MPに継承されなかった一方で、序章のほか、「都市づくりの目標」「都市づくりの方針」は2025年MPにも同名の章題が残っている。

なお、「都市づくりの課題」と「地区別のまちづくり方針」が継承されなかったことについては、それぞれ「a. 目標設定に先立つ現況・課題レビューの不採用」と「l. 地域別構想の不採用」にて触れる。

表-5 本編の章構成の変化

2016(継承されなかったものは下線)	2025
序 都市計画マスタープランとは	序 都市計画マスタープランとは
1 都市づくりの課題	1 都市づくりの目標・将来都市構造
2 都市づくりの目標	2 都市づくりの方針
3 都市づくりの方針	3 アクションプランの作成に向け
4 地区別のまちづくり方針	て
5 推進方策	

3.2 「第1章 都市づくりの目標・将来都市構造」

a. 目標設定に先立つ現況・課題レビューの不採用

2016年MP以前の歴代MPでは、人口や世帯の推移をはじめとした市の現況や都市づくりの問題点・課題が本編の冒頭で必ず整理されており、その結果に基づいて「都市づくりの目標」の具体的フレーズを設定・精査するプロセスが採られていた。しかし2025年MPでは、現況・課題に基づいて目標を設定するプロセスが採られておらず、本編には現況・課題レビューに該当する内容が掲載されていない。

なお、現況データは資料編に掲載され、国勢調査や都市計画基礎調査等の結果が、グラフや図を活用して示されている。しかし、データの解釈や変化についての記述はあくまで中立的であり、対応すべき課題として書かれているものではない。

b. 最上位計画と同一の目標を設定

MPが目指す目標は、1996年MPから一貫して「都市づくりの目標」という見出しとされ、「いきいきした交流はぐくむ都市」というフレーズを脈々と継承してきた。しかし2025年MPではこの「都市づくりの目標」に、2022年3月に策定された市の最上位計画「横須賀市基本構想・基本計画」の「市の未来像」と同じフレーズを充てている。

表-6 「都市づくりの目標」の変遷

1996	多様な人々のいきいきした交流はぐくむ都市
2010	豊かな暮らしと、

	いきいきした交流をはぐくむ都市
2016	豊かな暮らしと、 いきいきした交流をはぐくむ都市 ～都市魅力で選ばれるまち横須賀～
2025	すべてのひとが自分らしく輝けるまちへ 人も自然も共生するまちへ やりがいとやりたいからしごとが生み出されるまちへ じぶんごとの意識が未来の環境を守るまちへ

c. 定量的目標の非設定

歴代MPでは、目標フレーズとあわせて目標年次における将来人口が必ず設定されており、人口減少局面を迎えた2010年MP以降も目標数値は設定されていた。しかし2025年MPでは将来人口のほか、定量的な目標は一切設定されていない。

表-7 将来目標人口の変遷

1996	2015年時点で44万人～46万人
2010	平成27年（2015年）で約41万人
2016	平成47年度（2036年3月）で約34万人
2025	（なし）

d. 「姿勢」という計画要素の導入

歴代MPには存在せず、2025年MPで初めて導入された計画要素に「都市づくりの姿勢」がある。「都市づくりの目標」の直後に掲載されており、「都市づくりの目標を実現するための基本的なスタンス」と説明されている。

「価値観を転換させる」「横須賀の個性と魅力を伸ばす」「都市の空間を創造的に保全・修復」という3つの項目から構成されているものの、導出の理由やプロセスは明示されず、「人口減少、超高齢化などによる社会情勢の変化だけでなく、気候変動への対応や生物多様性の維持、Well-beingの向上等の課題解決」という目的のみ示されている。MPにおいていかなる役割を担うのかも明示されていない。

e. 将来都市構造の説明フローの反転

歴代MPでは、フレーズや将来人口によって「都市づくりの目標」を示した後、目標を実現するための将来都市構造を説明するという共通の流れが存在していた。1996年MPと2010年MPでは「交流」を、2016年MPでは「拠点ネットワーク型都市づくり」をそれぞれキーワードに、交通の骨格、都市環境の骨格、拠点の配置と連携といった3枚（2016年MPでは4枚）のレイヤー別の図を説明したうえで、最後にそれらを重ね合わせた「都市計画マスタープランが目指す将来都市構造図」が示されるのが通例であった。2025年MPでは、「都市づくりの目標」に続く項目として将来都市構造が置かれている点は共通だが、すべてのレイヤーを重ね合わせた将来都市構造図が最初に示されたのちに、拠点の配置、軸の配置、ゾーンの配置というレイヤー別の図が示されるという逆の流れになっている。

f. 将来都市構造図の詳細化

将来都市構造図を比較すると、凡例数の増加、各ゾーンの境界形状の詳細化などが見られ、2025年MPのほうが同図の保有する情報が増加していることがわかる。

なお、追浜駅の「地域拠点」から「都市拠点」への格上げ、浦賀湾周辺の「魅力活用・創造拠点」の新規位置づけ等、都市構造そのものにも変更がある。

3.3 「第2章 都市づくりの方針」

g. 施策カテゴリの再編

歴代MPでは、「都市づくりの目標」の実現に向けた施策・事業が記載される「都市づくりの方針」を、「土地利用」「交通体系整備」「環境」といった一般的なカテゴリに沿って示しており、2016年MPまでは改定を経ても大きな変化はなかった（表-8）。しかし2025年MPでは、「土地利用」のみを継承しつつも、新たに「インフラ」「交通政策」を加えた3つのカテゴリとなっている。

表-8 「都市づくりの方針」のカテゴリ名の変遷

1996	2010	2016
土地利用 交通体系整備 都市環境の形成、景観整備 その他の都市施設整備 主要課題別の都市づくり 谷戸の環境改善、丘陵の 良好開発誘導の考え方 地区計画適用の方針	土地利用 交通体系整備 自然環境の保全 都市景観の形成 その他の都市施設整備 主要課題別の都市づくり	土地利用 交通体系整備 環境共生都市づくり 災害に強い都市づくり 住宅地整備 その他の都市づくり

h. ストック重視の施策順への見直し

歴代MPにおける「土地利用の方針」は、2016年MPまでは「土地利用の基本的な考え方（または方針）」「土地利用の類型と配置方針」「土地利用方針図」「重点的土地利用誘導の方針と整備方策」という構成が通例であり、基本的な考え方を打ち出し、ゾーニング凡例と配置の考え方を説明した上で「土地利用方針図」を示し、最後に「重点的土地利用誘導の方針と整備方策」の見出しで具体的な施策群を記載していた。そしてこの「重点的土地利用誘導の方針と整備方策」の筆頭施策は常に「拠点商業業務地の再開発・高度利用」であった。しかし、2025年MPの「都市づくりの方針」における「土地利用」カテゴリは、「Ⅰ 横須賀らしい風景を支える都市環境の保全《保全》」「Ⅱ 都市の資産を活かしてまちをカスタマイズ《修復》」「Ⅲ 都市サービスの質を高める拠点づくり《整備》」の順となっており、筆頭施策を「保全」とし、「整備」を最後に置いている。

そのほか、「インフラ」カテゴリを構成する「Ⅰ しっかりとしたグレイインフラの維持・更新」を見ても、「定期的な評価とメンテナンスによりインフラを維持します《維持》」「効率化・高機能化に向けてインフラを整備します《更新》」の順で方針が設定されている。施策順に関するこれらの変化より、ストックを重視する考え方の強調を読み取ることができる。

i. 図版表現の使用最小化

歴代MPでは、主に「都市づくりの方針」の中で、「都市計画マスタープランが目指す土地利用方針図」をはじめ、幹線道路の整備方針図や自然環境保全の方針図など、行政区全体を対象とした図版表現が多く使用され、施策の展

開箇所の即地的な表現が図られていた。しかし 2025 年 MP ではこうした図版表現の使用が激減しており、「都市づくりの方針」だけを見れば、ページ下部のコラム内でイメージ事例として貼付された資料を除けば図版表現が一切使われていない。本編全体を通じて、前述の将来都市構造図に限られる。

j. 既存の規制・計画等の見直し

2016 年 MP の「都市づくりの方針」では、施策の述語として頻出するのは「形成」「促進」「推進」「検討」「整備」「充実」といったフレーズであり、展開中の施策を見直す方向性のものはきわめて例外的であった。しかし 2025 年 MP では、例えば「土地利用」カテゴリの「I 横須賀らしい風景を支える都市環境の保全《保全》」の「方針 1」にぶら下がる「①良好な自然環境を保全・活用します」「②地域の魅力が織りなす景観を保全・創出します」といった施策ツリーに応じて、「風致地区の制度運用・見直し」「横須賀市景観計画の運用」といった取組が列挙されているが、既存の規制や計画、運用の見直し、あるいは改定を想定した記述が一定のボリュームを占める。その一部を表-9 に示す。

表-9 2025 年 MP における主な見直し・改定等の対象

風致地区	道路、公園、下水道など都市施設
景観計画・景観づくりの手引き	立地適正化計画都市公園の適正配置
土地利用関連条例	既存公園の機能
土地利用調整関連法令	公共施設等総合管理計画
指定容積率・用途地域等	都市計画道路整備プログラム
高度利用条例	
用途地域、風致地区、地区計画など	
地域地区	

k. 対象範囲の絞り込み

歴代 MP では、改定を重ねるごとに記述が詳細化し、ページ数が増加する傾向にあった。とりわけ 2016 年 MP では、「都市づくりの方針」のカテゴリの 1 つである「災害に強い都市づくりの方針」の中で、防災意識向上や防災情報共有などを含む「自助・共助・公助による防災対策」の項目を立てていた。また、同じくカテゴリの 1 つである「その他の施設等」の中では「福祉のまちづくり」を掲げ、「子育て世代や障がいをもつ人も安心して住み続けられる、福祉、保健医療の制度と情報ネットワークの形成」「みんなが地域を支え合う相互扶助のシステムの形成」といった項目があったほか、「安全で安心なまちづくり」では「町内会や自治会など地域の力で通学の安全を確保する「見守り隊」への支援」などの項目があるなど、MP が取り扱う領域がかなり広く捉えられており、ソフト施策も記載されていた。しかし 2025 年 MP では、前述のカテゴリの再編もあり、「福祉」や「防犯」を見出しとする記載はなくなり、ソフト施策もほとんど姿を消している。

3.4 「第3章 アクションプランの作成に向けて」

l. 地域別構想の不採用

歴代 MP では、市域を 12 地区に区分した「地区別のまちづくり方針」が例外なく作成されてきた⁹⁾。2016 年 MP では、概況、まちづくりの目標、土地利用の方針、交通網整備の方針、都市魅力の創造方針といった項目が、地区ごと

に作成されており、作成にあたっては各地区で 1 回ずつ意見交換会が開催されていた。これは、国土交通省発行の「都市計画運用指針」の中で挙げられている「地域別構想」に該当する内容である⁹⁾。しかし、2025 年 MP では初めて、この地域別構想が作成されなかった。

m. アクションプランの仕組みの導入

地域別構想が作成されなかった代わりに、2025 年 MP では「アクションプラン」の仕組みが導入されている。これについて本編では、「地域が抱える課題やニーズに対し、テーマやエリアを単位としたアクションプランを作成した場合、都市計画審議会の議を経ることで本計画（MP）に随時位置付けることができる」仕組みと説明されている。プランの対象は「都市の物的環境に関する課題のうち、中長期的に取組むべきもの」とされており、「市民、市民団体、地域で活動する事業者、市役所内部からの要望を受け、アクションを起こそうとしている人たちが発意により市がプランを作成」することとなっている。

4. テーマに応じた変化の対応関係と背景

本章では、3 章で抽出した変化と、2 章で設定したテーマとの対応関係を考察するとともに、ヒアリング回答も活用しながら、各テーマが志向された背景を分析する。

4.1 テーマと変化との対応関係

3 章で抽出した 13 の変化と、2 章で設定した 3 つのテーマとの対応関係は、表-10 に整理できる。次節以降で考察するが、変化によっては複数のテーマに対応する。

表-10 各変化の概要とテーマとの対応関係

計画要素・内容の変化の概要	テーマ		
	(ア)	(イ)	(ウ)
a. 現況・課題を本編に不記載。	○		
b. MP 独自の目標フレーズを非設定。	○		
c. 将来人口等の定量的目標を上位計画に依拠。	○	○	
d. 都市づくりの基本スタンスを計画要素として明示。		○	
e. 個別レイヤー（拠点、軸、ゾーン）の重ね合わせ図を最初に提示。		○	
f. 凡例数の増加、各ゾーンの境界形状の詳細化など。		○	
g. 「土地利用」「インフラ」「交通政策」という 3 カテゴリを採用。	○		
h. 保全、修復、整備というストック重視の順に施策を列挙。	○		
i. 施策の展開箇所を即地的に示す図版は都市構造図のみ。		○	○
j. 既存施策の見直しを企図する「見直し」「改定」の表現を多用。	○		○
k. 「福祉」や「防犯」を見出しとす		○	

計画要素・内容の変化の概要	テーマ		
	(ア)	(イ)	(ウ)
る記載やソフト施策を縮小。			
l. 歴代MPにあった「地域別構想」を不採用。		○	○
m. テーマやエリア単位のプランを随時位置付ける制度の創設。			○

4.2 「(ア)都市づくりのパラダイムシフト」

4.2.1 対応する変化の考察

従来の都市づくりの進め方やルールを見直し、価値観を転換することが目指された。

現在の課題に対応するという発想が従来の価値観であったとするならば、「a. 目標設定に先立つ現況・課題レビューの不採用」「b. 最上位計画と同一の目標を設定」は、課題を前提とせずに「都市づくりの目標」を設定した点において価値観転換と捉えられる。同様に、課題に対応する都市づくりであったならば、目指すべき水準（＝課題が解消された状態）を策定時点で定義することも可能だが、今回は「c. 定量的目標の非設定」というオルタナティブが示されていると言える。

続いて、目標を実現するための取組においてもパラダイムシフトが図られている。まずは「h. ストック重視の施策順への見直し」によって、「整備」が前提であったこれまでの都市づくりの進め方に対して価値観転換を提起している。「g. 施策カテゴリーの再編」はそれ自体ではパラダイムシフトではないかもしれないが、「h.」の施策順の前提として切り離せない要素と考えられる。さらに「j. 既存の規制・計画等の見直し」も、これまで展開されてきた施策をゼロベースで見直すものであり、ルールや進め方の見直しそのものと捉えられる。

4.2.2 背景の分析

(ア)と(イ)の背景はそれぞれ個別に記述することが難しいため、4.3.2であわせて分析する。

4.3 「(イ)計画から枠組みへの転換」

4.3.1 対応する変化の考察

将来像とその実現に向けた道筋を示す預言書的な計画ではなく、大きな方向性の中で、不確実性を前提とした戦略的な枠組みとすることが目指された。

まずはMPの「預言書的な計画」を回避しようとする場合、記載内容の情報量と解像度を絞り込む方向性となる。その観点で、「i. 図版表現の使用最小化」「k. 対象範囲の絞り込み」「l. 地域別構想の不採用」はまさに情報量を抑え、扱う事項を絞ったものと考えられる。「e. 将来都市構造の説明フローの反転」も、はじめに重ね合わせ図を示すことで、続くレイヤー別の図も結論的に示すことができ、説明を省略できる点で情報量の絞り込みに資するものと解釈できる。その一方で、こうした絞り込みによって、個別の都市計画決定の指針としてMPが担うべき役割を過度に損なうことのないよう、(特に「i.」を補完するものとして)「f. 将来都市構造図の詳細化」が採り入れられたものと解釈で

きる。

また、「d. 「姿勢」という計画要素の導入」は、目標を実現するためのスタンスを示すことで、目標に向けた道筋を示すことを回避しており、大きな方向性を示すという本テーマに対応したものと捉えられる。

将来が不確実であるという前提に立つと、策定時点で設定できる定量的目標の妥当性には限界がある。その観点で「c. 定量的目標の非設定」は、戦略的な枠組みの実現にも資するものであったと考えられる。

4.3.2 背景の分析

「(ア)都市づくりのパラダイムシフト」と「(イ)計画から枠組みへの転換」が志向された大きな背景に、事務局の抱えていた課題意識が挙げられる。

初代である1996年MPの当時はまだ様々な整備計画が存在する“作る時代”であり、MPにはその計画を明確に記載すればよかったという。時代が進む中で、少子高齢化や人口減少、財政難といった傾向が顕著となり、“作る時代”の終わりが意識されるようになった一方、MPを通じて市民に対して説明責任を果たすべきだという考え方はすぐに変わることはなく、改正のたびに記述は詳細化し、ページ分量も増加の一途を辿った。

こうして記述が詳細化したMPが足枷となるケースも生じてきたという。都市計画の決定や変更においては「MPにどのように記載されているのか？」が問われるが、例えば都市公園区域を縮小する必要が生じて、MPに公園整備を推進する記載があった場合は矛盾となる。逆に、変更を肯定する記述がMPにない場合や、中途半端な記述であった場合は理由として不十分となる。にもかかわらず、MPを簡単に変更できないことが課題となっていた。

こうして事務局では、次回の改定に際しては将来変化に柔軟に対応できるよう、足枷となりうる説明的記述はできるだけ減らし、抽象度を高めた体系・記述に再構成したいという意向を有するようになり、「(ア)都市づくりのパラダイムシフト」と「(イ)計画から枠組みへの転換」が志向されるようになったと分析できる。

4.4 「(ウ)都市づくりの実効性確保の仕組み」

4.4.1 対応する変化の考察

多様な主体の都市づくりの動きを捉えながら、柔軟に総合化・体系化することで実現を後押しする仕組みをつくることが目指された。

仕組みそのものを作った点において「m. アクションプランの仕組みの導入」が中心的要素と考えられる。また、これは「l. 地域別構想の不採用」に対するオルタナティブであり、切り離せない要素と言える。

アクションプランはテーマやエリア単位で任意に作成されることとなるが、その際は「都市づくりの方針」をはじめ、2025年MPに既に記載された内容との整合が前提となる。先行してMPに記載された内容が、アクションプランの柔軟性を制約すべきではないので、制約要素をできるだけ取り除くことにつながる「i. 図版表現の使用最小化」「j.

既存の規制・計画等の見直し」も、本テーマの実現にも資するものと考えられる。

4.4.2 背景の分析

本テーマが志向された背景には、事務局が従来の地域別構想に対して抱いていた課題意識に加え、アクションプランの先行的なモデルの存在が挙げられる。

【地域別構想の陳腐化】

地域別構想として作成してきたこれまでの「地区別のまちづくり方針」について、12の地区いずれについても記載内容が定型化する傾向にあり、全体構想に該当する「将来都市構造」などの中でまとめて表現することもできることから、地区別のまちづくり方針はあまり機能していないという課題意識があったという。むしろ、詳細な記述が柔軟な都市づくりの支障となることも懸念されていた。

今後はプロジェクトやテーマに応じた柔軟な都市づくりの進め方を志向することとなり、従来の12の地区区分に依存する必要性がなかったこともあり、アクションプランの仕組みによって代替する発想に至ったという。

【モデルの存在】

仕組みとしてのアクションプランの発想は、2022年3月に策定・公表されていた町田市の「都市づくりのマスタープラン」における「まちづくりのコンテンツ」だったという。これも同様に地域別構想のオルタナティブであり、「まちづくりの動きに合わせて区域を設定し、その区域ごとに目標や方針を定め、随時、本マスタープランの一部として位置づけていく」仕組みである。長期間固定的に運用されるMPではなく、実情にあわせて見直ししながら使っていく点で参考にしたという。

また本市では2020年8月に、「横須賀市西地区海岸周辺における土地利用活性化ビジョン」を策定していた。これは、風光明媚な地区特性を背景に宿泊需要が高まっていた区域において、既存の規制が土地利用の柔軟な変更の障壁となっていた中で、用途地域の変更、市街化調整区域における立地基準の変更などによって、宿泊施設や観光客向け飲食店に資する建物であれば認めていくという方針を打ち出したものである。MPに随時位置付けることで、将来的な都市計画決定の理由を後押しする役割を担うアクションプランの内容のプロトタイプにしたという。

5. 本取組の成立要因

本章では、本取組の重要な成立要因を考察する。

5.1 見直しのプログラム化

「上位計画である「横須賀市総合計画」の改定や「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」等の改定が行われた際には、社会経済状況の変化等も踏まえて本プランの見直しを行う必要があります」と明記（2016年MPより）されており、見直しの発動がプログラム化されていたと言える。このため、2022年3月に本市の最上位計画である基本構想・基本計画「YOKOSUKA ビジョン 2030」が大きく更新されたことを受けて、本取組の開始につながったと考え

られる。次回改定の概ねの時期、見直しの契機や条件をあらかじめ計画に明記する点は、他自治体でも適用可能であろう。

5.2 進め方の選択

5.2.1 学識者からの早期の支持

4.3.2に示したような事務局の課題意識に基づき、MPを大きく方針転換していく意向を、市都計審委員長であった都市計画分野の学識者に早期に相談したところ、肯定するコメントが得られたという（ヒアリング記録より）。このことは、事務局のエンパワメントにつながったとともに、当該学識者が議長を務める市都計審のファシリテートという面からも、本取組を後押ししたと考えられる。学識者との、各種会議体の事前レクにとどまらない対話の重要性は、他自治体も参考にすべきであろう。

5.2.2 機動的な体制

MP検討においては一般に、学識者を含む最上位の委員会と、庁内調整を目的とした部長級・課長級会議が設置されることが多く、少なくとも本市の歴代MP改定では例外なくそうだった（歴代MPより）。しかし、本取組のために設置された会議体は、市都計審内に設置された委員3名から成る特別委員会のみであり、2年間で計6回の会合が開催され、密な議論が重ねられたという（特別委員会資料より）。

部長級・課長級会議が設置されることはなく、庁内意見収集には「全庁照会」という手法が採られた。これは必要なタイミングで各部長に対して書面で内容確認を依頼するものであり、2024年4月と2025年3月の2回実施されたという（全庁照会記録より）。なお、本取組に係る作業は基本的に都市計画課（および委託事業者）のみで完結し、庁内横断的なチームが組成されることもなかった（ヒアリング記録より）。

こうした機動的な体制や、ある種簡易的とも言える調整プロセスが、今回の前例踏襲ではない各変化の許容につながり、本取組の成立を支えたと考えられる。事務局の職員も、「もし庁内全体で会議体を構成していた場合、これまでのMPの預言書的な使い方に強く引きずられ、大きな方向転換は難しかったのではないかと評価している。多くの自治体において、改定時も前回同等の体制や会議体を求めるケースが多いと考えられるが、本取組のような事例の存在もまた強調されるべきであろう。

5.2.3 限定的なアウトリーチ

市町村MPの策定においては、「公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置」という法規定にみられるように、パブリック・コメント以外にも積極的な市民参加機会の確保が望ましいとされる。本市の歴代MPの検討プロセスを見ても、地区別の意見交換会やシンポジウムなどのアウトリーチが図られていた（歴代MPより）。

しかし、本取組においてパブリック・コメント以外に採られた市民参加プロセスは「フォーカスグループインタビュー」のみである。これは、ある分野のまちづくりに係わ

る市民等を対象に、その分野に特化した意見把握を行うものであり、ここでは「横須賀市の魅力とみどりについて」「地形や風景、暮らし等から見た横須賀市の魅力について」を議題に、それぞれ自然環境と都市景観の専門家を対象に計3回実施された(2025年MPより)。したがって、MPの改定検討全般に対する意見を市民一般にアウトリーチする機会は、最終段階のパブリック・コメント以外に用意されなかった。

事務局の職員も、「十分な市民参加の時間を確保できなかった点は残念」と評価している(ヒアリング記録より)が、大きな方針転換を図りたかった事務局の意向を考慮すると、目的達成の観点より、アウトリーチを限定したことは有効であったと考えられる。MP策定時点で必ずしも幅広い市民議論を前提としない場合は、他自治体においても適用可能であろう。

なお、パブリック・コメントにあわせて、MP案を説明する動画をYouTubeに公開し、SNSで拡散を図ったところ、約1,500の再生回数が得られたという。これについては、「従来の説明会やワークショップでは得られない多くの方に情報を届けられた」と評価している(ヒアリング記録より)。

5.2.4 デメリットの最小化

こうした選択によって得られたのはメリットばかりではない。アウトリーチの限定化は、計画検討のプロセスが市民と共有されず、計画への理解や共感が得られにくくなり、地区まちづくりの停滞につながる等の懸念がある。しかし、本取組がもたらした構造転換により、計画文書の預言書的な性格が弱まるとともに、アクションプランの仕組みの導入により、MP策定時点で細部に関する合意形成を求める必要は小さくなった。市民参加や合意形成を限定したことによるデメリットは最小化されたと考えられる。

6. おわりに

6.1 結論

本研究では、横須賀市の「都市計画マスタープラン」中間見直しの取組分析を通じて、「(ア)都市づくりのパラダイムシフト」「(イ)計画から枠組みへの転換」「(ウ)都市づくりの実現性確保の仕組み」といったテーマをもってMPの構造転換を図る場合における、「a.」～「m.」で挙げた計画要素・内容の変化を選択的に採用することの可能性が示唆された。これらは横須賀市独自の組み合わせに基づくパッケージであるが、都市づくりの課題や、志向する方向性が類似する自治体は少なくないはずであり、記述詳細化の回避や、アクションプランの仕組みなど、参考になる要素があると考えられる。

また、こうした異例の取組の成立を支えたのは、事務局の強い課題意識はもちろんであるが、機動的な体制、限定的なアウトリーチなど、戦略性をもって進めることの有効性も示唆された。

6.2 今後の研究課題

2025年MPは、歴代MPのページ分量増加傾向を断ち、説明的記述も大きく削られた。これにより、基本的に結論のみが示される計画文書となったが、結論が導かれる理由をMPから読み取ることが難しくなった側面もあると言えるだろう。また、行政の最上位計画のフレーズを転用した目標設定、機動的な体制、限定的なアウトリーチといった要素には、本取組の背景としての技術官僚主義を読み取ることができる。さらに、フルパッケージで策定された従前計画が、当時よりも簡易な手続きで改定されたことに、手続き的正当性を問うこともできるはずである。

これらはすべて良し悪しではないが、多様な主体によって担われるべき都市づくりにおいて、MPへの市民の共感余地を縮小する要因になりうる。果たして都市基本計画は「みんなの計画」であるべきか、本取組が目指したような「戦略的な枠組み」を目指すべきなのか、計画論的研究が求められるだろう。

最後に、新しくなったMPが実際の都市づくりに与える影響は、そもそもすぐに評価できるものではないことから、その有効性についても継続的な検証が求められるだろう。

<謝辞>

横須賀市都市部都市計画課には、ヒアリング対応や資料提供等を通じて本研究にご支援いただきました。ここに記して謝意を表します。

【補注】

- (1) 国土交通省「都市計画運用指針」では市町村MP以外に、都市計画法第6条の2に基づく「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」(区域MP)、都市再生特別措置法第81条に基づく「立地適正化計画」(立適)を含めて「マスタープラン」としているが、今場(2024)に倣い、市町村MPを重視する立場をとる。
- (2) 横須賀市HPにて公表されている、令和2年国勢調査結果をもとに自然増減及び社会増減を加算した令和7年12月1日現在の推計人口(366,464人)。
- (3) 「急激な人口減少、少子高齢化への対応」「拠点ネットワーク型都市づくりの更なる展開によるコンパクトで利便性の高い都市づくり」「東日本大震災を踏まえた大規模な災害への備え」「市内経済や商店街の停滞、製造業の市外移転による都市活力の低下への対応」「環境共生型都市づくりや低炭素型都市づくりに向けた再生可能エネルギーの活用推進」が挙げられている。
- (4) 都市計画法第18条の2第4項の「市町村が定める都市計画は、基本方針に即したものでなければならない」の規定を念頭に置いたもの。
- (5) 2025年MPのアクションプランは、作成者こそ市に限定されているが、発意者としては多様な主体が想定されている。
- (6) 都市計画決定の根拠となる記載を過度に求められたり、記載から明確に読み取れない都市計画決定の正当性が認められないようなMPの使われ方について、事務局職員は「預言書的」と表現しており、本研究でも採用した。
- (7) MPの一部とされる立適(2019年策定、2023年改定)では定量的目標が設定されているが、制度趣旨より、人口そのものではなく(居住誘導区域内の)人口密度の目標値である。
- (8) 1996年MPおよび2010年MPでは「地域別のまちづくりの方針」という章題であったが、実質的には同等の内容である。
- (9) 「都市計画運用指針」は拘束力を持たず、地域別構想も「含めることが考えられる」という表現にとどまるが、実際は多くの自治体が採用するデファクトスタンダードと言える。

【参考文献】

- 1) 今場雅規、似内遼一、真鍋達太郎、村山顕人(2024)、「社会変化に対応した市町村都市計画マスタープラン策定の方向性に関する研究」、日本都市計画学会、都市計画論文集、Vol. 59 No. 3, pp. 1407-1414
- 2) 峯敬泰、村山顕人、真鍋達太郎、小泉秀樹(2025)、「自治体の分野別基本計画を統合する空間計画の策定手法」、日本都市計画学会、都市計画論文集、Vol. 60 No. 1, pp. 103-112
- 3) 横須賀市(2026)、「横須賀の都市計画(資料編)」