

《1》横浜市基本構想（長期ビジョン）の策定

執筆

田中 敦
都市経営局政策課担当係長

横浜市では、本格的な人口減少・少子高齢社会の到来や社会経済の急速なグローバル化など市民生活を取り巻く環境が大きく変化するなかで、これからの概ね20年間を展望して、目指すべき都市の姿を描いた「横浜市基本構想（長期ビジョン）」を策定しました。

この基本構想は、横浜を支えるすべての個人や団体、企業、行政などが課題を共有しながら取り組んでいくための指針であり、横浜市の様々な計画の最上位に位置づけられる、いわば市の憲法にあたる計画です。平成21年に開港150周年・市政120周年を迎えることも契機として、市長の諮問機関である「横浜国際港都建設審議会」を中心に、多くの市民とともに活発な議論を重ね、平成18年6月に横浜市の議決を経て策定しました。

うな都市像が描かれたのかについて、基本構想の定義↓策定理由↓策定経過↓策定背景↓構成と内容・特徴 の順に説明します。

1 基本構想の定義

「基本構想」は自治体（市町村）における最も重要な計画として、地方自治法（第2条第4項）において、①（市町村の）地域における総合的かつ計画的な行政運営を図るための指針 ②市町村は議会の議決により（基本構想を）制定する義務 ③市町村は基本構想に従い事務処理をする義務 と規定されています。

この規定に基づき全ての市町村が基本構想を策定していますが、計画の期間や構成、盛り込むべき内容などの法律上の定めがないため、具体的内容や分量などもそれぞれの自治体で大きく異なっています。

〔横浜市の計画体系〕

横浜市では、時々の社会経済情勢や政策方針に応じて様々な行政計画を策定し、市政運営を行ってきました。これまでの計画体系は、昭和48年に策定した旧基本構想（今回廃止）を最上位（第1層）として、「ゆめはま2010」

どを考慮し、計画期間の短縮を図るとともに、基本構想の抽象度を弱め、その実行計画に当たる中期計画（第2層）との連動性を高める目的も含まれています。

2 策定理由

市政の根本を担う最も重要な計画を策定することは、将来の市民生活に大きな影響を及ぼす重要な取組であるばかりでなく、自治体における歴史的な出来事でもあります。では、なぜ横浜市では平成18年に新しい基本構想を策定しようとしたのか、主な理由は次の3点です。①旧基本構想（昭和48年策定）の計画期間を超過したこと。②市民生活をとり巻く環境が、旧基本構想策定当時の人口急増、大規模開発の進行、急速な経済成長という拡大成長を基調とした社会経済情勢から大きな変化を迎えていること。③平成

21年に迎える開港150周年・市政120周年という大きな節目を、新たに、横浜が目指す都市の姿を描く契機としたこと。

社会の大きな転換期に直面し、将来にわたる市民生活の見通しを立てることが難しくなるなかで、希望を持って生活できる新しい仕組みをどのようににつくり上げていくべきか、すべての市民が一体となって議論していくために、33年ぶりの基本構想策定に着手しました。

3 策定経過

策定作業を進めるにあたっては、新しい基本構想を「市民全体で共有する横浜の将来像」、「横浜を支える全ての個人・団体・企業・行政などが課題を共有しながら取り組んでいくための指針」と位置づけ、市民になるべく広く関わっていただくことに重点を置きました。

約1年4か月にわたる策定過程においては、公募市民や学識経験者等からなる審議会の議論を中心としながら、市民相互の議論や、市民の代表である市会の議論などを活発に行い、それぞれが互いに関連しながら集約されることにより、基本構想で描く目指すべき都市の姿（ビジョン）をまとめました（表1）。

主な経過は表①～⑥のとおりです。

図1 横浜市計画体系

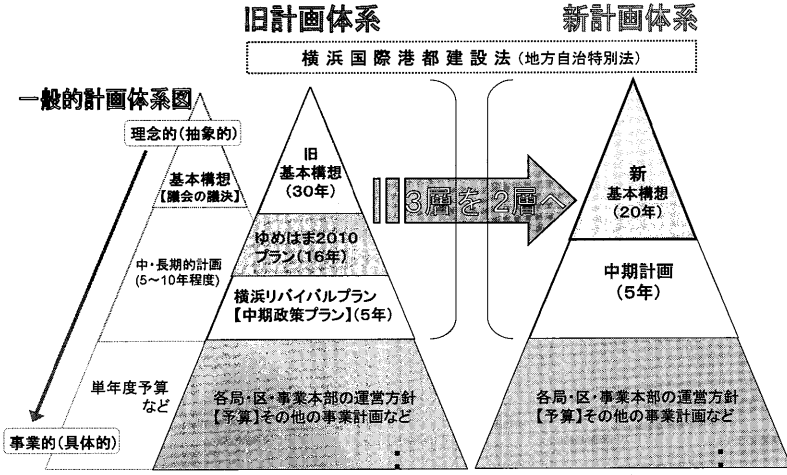
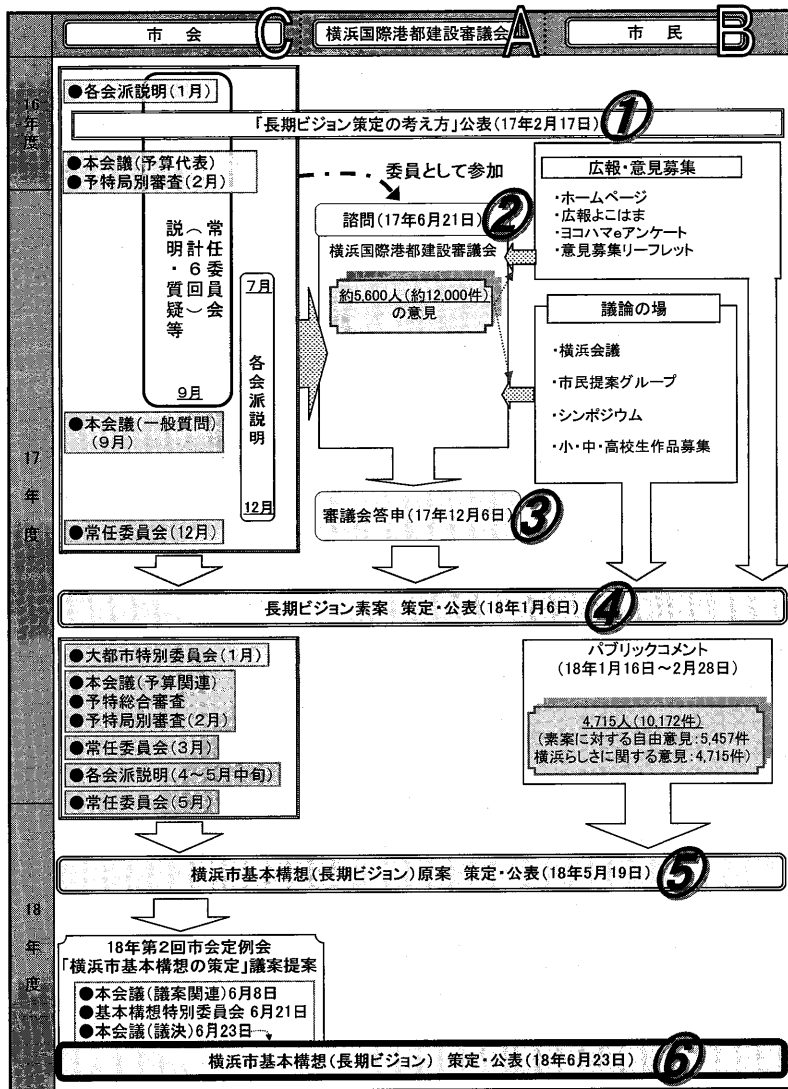


表1 横浜市基本構想（長期ビジョン）策定までの流れ



① 審議会における議論（表1のA）

横浜国際港都建設審議会（以下「審議会」と表記）は、横浜市が基本的な計画を策定する際に設置する、公募市民・民間の有識者・学識経験者・市会議員など総数41人の委員で構成する市長の諮問機関（附属機関）です。市からの独立性を有する審議会は、多くの市民意見や市民提案グループなどの提案も参考と

し、集約しながら、基本構想に盛り込む内容や構成・表現方法などを自由闊達に審議しました。（会長・伊波洋之助 横浜市会議長）

委員全員が出席する「総会」と、分野別に議論を行う3つの「部会」、実際に基本構想の「部会」を作成する「起草委員会」を設置し、約5か月半の審議を経て報告書にあたる「答申」を作成しました。起草委員長には元国連事務次長の

明石康氏が就任し、国際的に活躍されている経験も活かした世界的な視野のもと、各部会の審議や市民からの多くの意見を集約し、国際都市横浜ならではの都市像を描く作業を中心に担いました。

② 市民による議論（表1のB）

策定当初の段階から意見・提案を幅広く募り、審議会の過程への市民参加の促進を図

りました。

⑦ 市民意見募集

ホームページやリーフレットのほか、「広報よこはま」、Eメールアンケートなどを利用し、随時広報・意見募集を行いました。

⑧ 審議会への参加

公募による市民6人が、審議会の委員として、審議に直接参加しました。

⑨ 小・中・高校生に対する作品募集

市内の全学校（専門学校や大学も含む。）に意見募集のリーフレットを配布したほか、小・中・高校生を対象とした、絵画・スローガン・論文の募集を行いました。

①「横浜の未来を考える」シンポジウムの開催

市民相互による意見交換会や、竹中平蔵内閣府特命担当大臣（当時）による基調講演、市長ほかによるパネルディスカッションを開催し、策定過程への市民参加を進める契機となりました。

④グループによるテーマ別の議論

「政策の創造と協働のため」の横浜会議「及び「市民提案グループ」による自主研究の結果、審議会に意見提案を行いました。

横浜会議では、有志の5つのグループが「横浜会議長期ビジョン研究会」を組織し、それぞれ設定したテーマごとに議論・研究を行いました。

また、市民提案グループは、高校生や大学生、NPO法人などで活動している市民、地域の高齢者や会社員の方々など97人の公募市民が「子育て・教育」「環境行動都市」などの8つのテーマに分かれ、約3か月間にわたり自主的に議論・研究を行い、結果

を発表（プレゼンテーション）しました。

⑦パブリックコメント

一般的な意見募集とは別に、基本構想「素案」の内容に対する意見募集（パブリックコメント）を行い、最終案（原案）の策定に反映しました。

案に対する意見募集（延べ4715人から1万1722件の意見が寄せられました。）

だけでなく、全市民で共有する指針を策定しているという取組の周知とともに、次代を担う子どもたちを中心として20年後の横浜や自らの将来について考えていただく契機とするために、専用のリーフレットを市内全世帯（約154万世帯）・全学校に配布しました。

③キャッチフレーズ募集
市民からの4707件の応募作品のなかから、「『私らしさ』を活かせるまち」を基本構想のキャッチフレーズとして決定し、策定後の広報活動などで使用しています。

③横浜市会における議論

10人の市会議員が審議会に委員として参加し、直接審議を行ったほか、本会議や常任委員会などでも活発に質疑が行われました。また、基本構

想の策定（議決）時には、その重要性を鑑み、市会で初めてとなる単独の議案のみを審議する「基本構想特別委員会」が設置され、全議員による集中審議も行われました。

4 一策定背景

横浜が目指すべき新しい都市像を描くにあたっては、既存の都市像（旧基本構想）の内容を単に「見直す」のではなく、①これまでの市政運営「過去」②現在の時代認識「現状」③横浜市の特徴「可能性」を有機的に捉え、新しい時代に対応した社会システムへの「変革」に向け、審議会を中心として自由な発想のもと多角的な議論が展開されました。それぞれの主な内容をまとめると次のとおりです。

①これまでの市政運営（旧基本構想における課題と取組）

旧基本構想では5つの都市像が描かれ、その理念のもとで33年間にわたり様々な施策・事業が展開され、今日の横浜が築き上げられてきました（表2）。

②現在の時代認識

社会の大きな転換期に直面している現在の基本的な時代

表2 旧基本構想（昭和48年策定）における課題と取組

旧都市像1 総合的機能を持つ国際平和都市	旧都市像3 広域大都市圏の中核都市
<p><当時の主な課題></p> <ul style="list-style-type: none"> ●港のイメージのみに依存することのない国際文化の形成 ●都心部や住工混在地域の工場の移転や都市型工業への転換等、工業機能の再編成 ●横浜港における港湾管理機能の強化、施設の整備と近代化、流通革命等への対応 <p><主な取組></p> <ul style="list-style-type: none"> ○国際協力・交流事業を積極的に実施することで世界の平和と発展に貢献し、ピースメッセンジャー都市としての役割も果たす ○姉妹・友好都市を中心に海外都市との連携強化、市民主体の国際交流活動の機会拡大 ○国際機関の誘致やコンベンション施設の整備、ワールドカップなど国際的イベントを開催 ○文化施設（図書館、美術館、ホール等）の整備を推進 ○金沢地先埋立地における工業団地の整備に伴う工場移転 ○人口増加などを背景とした商業、サービス産業の振興 ○エレクトロニクスなど先端技術産業の企業集積を促進 ○本牧・大黒コンテナ埠頭の増強、南本牧埠頭の埋立事業を推進（大水深バースを整備） ○質の高い港湾サービスの提供やトータルコストの低減など、横浜港の国際競争力を強化 	<p><当時の主な課題></p> <ul style="list-style-type: none"> ●都心部における戦後の接収に伴う商業・経済機能の衰退や郊外部を中心とした人口急増等により、土地利用の適正誘導などによる住・商・工・港の均整のとれた発展と、幹線交通網の整備による都市の体質強化が課題に ●高度経済成長の進展に伴う環境問題等広域的な課題についての近隣都市との連携 <p><主な取組></p> <ul style="list-style-type: none"> ○市街地区域の拡大や調整区域の開発抑制と、6大プロジェクト（都心部強化、金沢地先埋立、港北ニュータウン、高速鉄道、高速道路、ベイブリッジ）や鉄道主要駅を中心とした都市拠点の整備を推進 ○ゾーニング規制や青少年健全育成など、近隣自治体との連携による取組を推進
<p>旧都市像2 生活環境を中心においた人間環境都市</p> <p><当時の主な課題></p> <ul style="list-style-type: none"> ●臨海部の巨大な工業地帯の形成と、人口急増や自動車台数の増加など、急速な都市化の進行に伴う大気汚染や水質汚濁、光化学スモッグなどの環境問題が深刻化 ●廃棄物の量の増大や質の多様化など、ごみ問題が深刻化するとともに、水需要の増加に伴う新規水源の確保や水需要の抑制が課題に ●横浜港から都心部への物流交通や臨海部工業地帯からの交通量の増大、自家用車の増加等に伴い、道路交通の混雑化や交通事故、排気ガス、騒音、振動問題などが深刻化 <p><主な取組></p> <ul style="list-style-type: none"> ○事業者との公害防止協定の締結や、規制・指導などの産業公害対策を推進 ○災害に強いまちづくりに向けた河川改修や雨水貯留・浸透の推進、遊水地や雨水幹線等の整備と下水道普及率の向上 ○低公害車の普及促進や公共交通機関の充実など交通環境対策を推進 ○ごみの全量処理に向けた焼却工場の建設・機能更新や埋立処分地の確保 ○宮ヶ瀬ダムの建設や節水型社会の啓発を推進 ○ごみの減量・リサイクルを推進する「横浜G30プラン」を市民・事業者・行政が協働で推進 ○都市計画道路や高速道路の整備、生活道路の拡幅・改良や交差点改良、歩道の設置などを推進 ○バス路線の拡充やバスターミナルの整備など公共交通機関を整備 	<p>旧都市像4 uralおいとこいのある人間豊かな福祉都市</p> <p><当時の主な課題></p> <ul style="list-style-type: none"> ●医療施設や社会福祉施設不足の解消と、在宅支援の充実や公共施設の改善等による開かれた福祉の推進。生活習慣病、難病、精神障害などの新たな課題への対応 ●児童・生徒数の激増による小中学校の整備・学校用地の取得や、教育内容の充実 ●市民の社会教育活動への参加意欲が高まるなか、参加機会の充実や施設整備、自主的な組織づくりが課題に ●宅地開発や道路など生活基盤整備の進捗に伴う緑の確保や公園の整備等 <p><主な取組></p> <ul style="list-style-type: none"> ○保育所や特別養護老人ホームなどの社会福祉施設の整備とともに、公立病院の増床や地域中核病院、政策的医療や救急医療体制を整備 ○学校用地の計画的買収と宅地開発要綱に基づく開発事業者の負担・協力等による学校建設、図書館や地区センター等の住民活動の施設整備や環境づくりを推進 ○緑の環境をつくり育てる条例の制定、「緑の基本計画」の策定、公園整備、緑化の推進、樹林地・農地の保全等による、緑の保全と創造の計画的な推進や、「水環境計画」「水環境マスタープラン」の策定、水路・川・海の水質改善等による水辺環境整備の推進
	<p>旧都市像5 市民による市民のための市民都市</p> <p><当時の主な課題></p> <ul style="list-style-type: none"> ●都市化に伴い地域の連帯感が希薄化する一方、共通の利害に基づく住民運動が多発するなか、行政情報の公開や市政への市民参加、市民要望の反映の仕組みづくりが課題に <p><主な取組></p> <ul style="list-style-type: none"> ○パブリックコメント制度や市民の声事業等の広聴制度の整備と、区民会議など市民相互による対話と討論の場を形成 ○横浜コード、市民活動推進条例、協働推進の基本指針など、協働の理念や進め方についての整理や制度整備、協働を基本とした事業の推進

認識として、次の3つの視点
を踏まえました。

⑦人口減少・少子高齢社会の 到来

横浜市の将来人口は、郊外部の宅地開発や都心部のマンション建設なども背景に平成32年頃(約378万人)まで緩やかに増加を続け、その後減少に転じると推計しています。

しかし、年齢別の人口推計では、高齢人口が平成17年の約60万人から37年には約98万人へと1・6倍に急増するほか、社会経済活動の中心となる生産年齢人口は17年の約250万人をピークに緩やかに減少すると見込まれます。

また、現在でも、都心臨海部や東京に近い北部方面では人口が増加傾向にある一方、南部方面の大規模住宅団地などでは、若い世代の流出により世帯の急速な高齢化を伴う人口減少がすでに始まっている地域もあります。このように地域により異なる状況や格差を生じながら概ね平成27年には半数の区が人口減少に突入すると見込まれます。

人口減少社会の到来は、住宅費用の減少や居住環境の向上、エネルギー消費の減少による環境負荷の縮小など、市民生活や社会全体にもたらすプラス面の影響がある一方で、

現役世代の社会保障負担の増大や労働力不足の深刻化、地域経済や都市全体の活力の低下などが危惧されます。

④グローバル化の進行

交通手段の発達や情報通信技術の著しい進歩により、人・もの・金・情報の移動が、量的増大とスピードの加速を伴いながら地球規模で拡大しています。

このような社会経済のグローバル化の進行により、企業の経済活動においては、技術革新や生産販売市場の国際的拡大などによる、新たなビジネス・チャンスやビジネスモデルが生み出される環境が整いつつあります。また、市民生活においても、海外への移動が容易になり、観光や留学などの海外渡航者が増加するとともに、情報通信網の急速な普及などにより時間と空間の制約を越えて活動の場が広がっています。

一方で、世界的標準化に伴い、地域独特の生活文化・様式が失われるとともに、企業の国際的競争が激化し、生産拠点の海外移転による地場産業の空洞化やコストダウンに伴う雇用・就労構造の不安定化が進み、常に競争や変化に対応していかなくてはならない緊張状態の高い社会になり

つつあります。

また、地球温暖化などの環境問題の深刻化や、エネルギー問題、感染症・テロ・犯罪などが国際的規模で発生する可能性も高まっています。最近では、エネルギーそのものが世界的に投機の対象となることで、市民生活に大きな影響を及ぼす場面も生じています。

⑨既存の社会システムの変容

結婚しない生き方や結婚しても子どもをもたない夫婦世帯の増加など、家族のあり方が多様化するなかで、一世帯あたりの平均人員数も縮小し、家族の結びつきや支えあいの機能も低下しつつあります。また、終身雇用制度や年功序列賃金体系が変容し非正規雇用が増加するなど、企業が持つていた個人の生活保障機能も失われつつあります。

このような家族や企業によるセーフティネットの変容は、市民生活のあらゆる局面で自己決定・自己責任によるリスクマネジメントの機会を増大させ、日々の生活や将来への不安をまねいています。一方で、産業構造の変化などにより、かつてのような高度経済成長と拡大路線は期待できず、セーフティネットの変容や地域ニーズが多様化する現状では、これまでの行政

サービスのあり方で対応し続けることは難しくなっています。

変化に柔軟に対応し、持続可能な「自助」「共助」「公助」のあるべき姿を模索しながら、社会全体のシステム変革が求められています。

⑩横浜市の特徴

横浜の比較優位を形成するために、現在の特徴をまとめ、将来の方向性を議論する素材としました。

⑦活発な市民力と労働力流出

横浜は361万人が生活する国内最大の人口を持つ市であり、人口規模も背景に活発な地域活動が展開されています。また、市内のNPO法人数(認証数)が、平成14年の279件から18年には841件(県内の約46%の法人が集中)に急増するなど、テーマ型の市民活動も活発に行われています。

一方で、市民の半数にあたる約170万人の就業人口のうち、4割弱の約64万人は東京など市外に就業し、市外から市内に通勤している約35万人との差し引き約30万人が流出超過しています。

④技術の集積と既存産業の停滞

横浜市は、電機、一般機械製造などの機械工業が集積し

ており、研究開発に特化した企業や独自の高度な技術を持つ企業も多く、ものづくりを支える高度な知識や技術も集積しています。また、製品化研究や開発試作を行う企業の研究機関や、理工学部を有する大学が数多く存在し、新産業の創造や技術革新に関する貴重な研究資源となっています。京浜臨海部の「横浜サイエンスフロントティア」を中心としたバイオ関連企業や、新横浜地区におけるIT企業など、先進的な産業のクラスター形成も進んでいます。

一方で、これまで市内経済を支えてきた中小企業や商店街などは、競争の激化や経営者の高齢化、後継者の確保が難しくなるなど、厳しい経営環境になっています。

⑨交通ネットワークの整備と

国際的競争の激化
横浜市は、日本の代表的な国際貿易港として、国が「スーパー中核港湾」に指定する横浜港に加え、平成21年に再国際化が予定されている羽田空港や、新幹線・高速道路網など、広域的な交通の要衝となつていきます。特に横浜港と羽田空港は、中国をはじめとする東アジアとの競争や連携が進むなかで、中継貿易も含めたアジアのハブポートとし

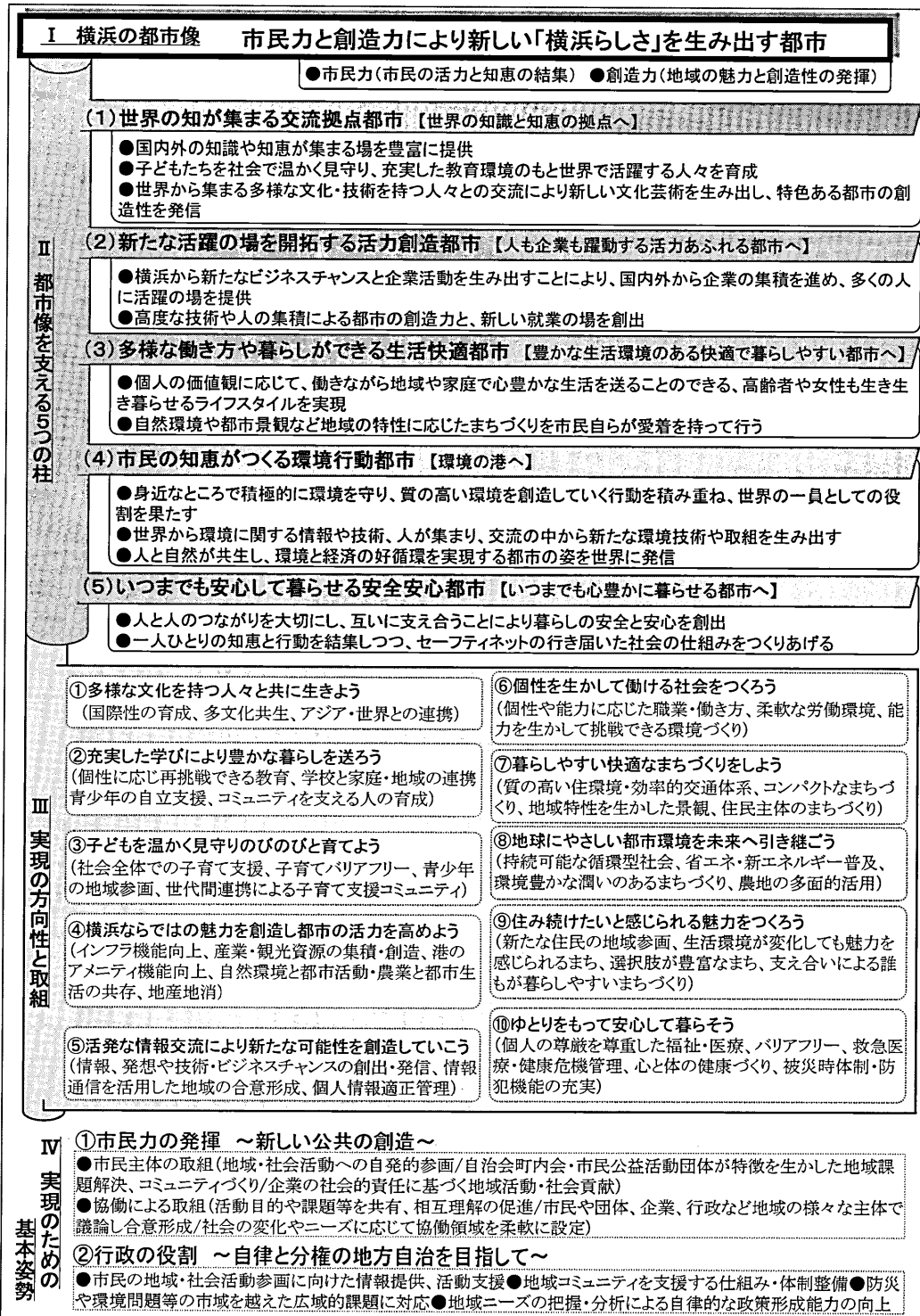
て、横浜に国際的交流ネットワークの要となり得る好機を与えています。

また、企業の中核管理機能の集積や国の行政機関の誘致、国際交流機能の育成により、国際化や情報化に対応した業務核都市を目指し、都心・新横浜都心・5つの副都心及び京浜臨海部等と、それらを結ぶ交通ネットワークの整備を進めています。

①都市の魅力とインフラ整備
横浜市は、市域における市街化調整区域の割合が約4分の1を占めるなど、市民生活の身近に緑地や農地が存在する、うるおいのある都市環境となつています。また、都心部を中心に、歴史的建築物を活かした異国情緒が残る街並みと、みなどみらい21地区などの先進的な都市空間が併存しており、個性ある都市空間や景観が大きな魅力となっています。

一方で、道路や鉄道、下水道などのインフラは、高度成長期の人口急増や市街地の拡大などを背景に積極的に整備されましたが、渋滞や交通不便地域の存在、防災上の危険がある住宅密集地や狭あい道路など、現在も整備が不十分な部分が見られます。

表3 横浜市基本構想（長期ビジョン）の全体構成と概要



5 構成と内容・特徴

「策定背景」を踏まえた活発な議論を集約した結果、横浜市の新しい基本構想は、「横浜の都市像（基本構想の

中心）」「都市像を支える5つの柱」「実現の方向性と取組」「実現のための基本姿勢」の4層構造を持つ、可能性を前面に打ち出した動的な都市の姿として描かれました(表3)。

①横浜の都市像(表3のI)「市民力と創造力により新しい「横浜らしさ」を生み出す都市」を、これからの横浜が目指すべき都市像として掲げています。市民力(多様で

豊富な人材や活発な市民活動)と創造力(豊かな水・緑や都市景観、市民の開放性と進取の気風)を既存の「横浜らしさ」と位置づけ、その力を最大限発揮し「都市像を支

える5つの柱」で描かれた都市の姿を実現することにより、新しい横浜ならではの魅力「新しい「横浜らしさ」を生み出しつづける都市像を描いています。

ここでは、実現すべき都市の姿そのものを静的に掲げるのではなく、実現する過程と仕組みを都市像に位置づけ、動的に描いていることが非常に大きな特徴となっています。

② 都市像を支える5つの柱

(表3のII)

新しい「横浜らしさ」が生み出される、いわば苗床として、5つの柱を描いています。

(この部分は、旧基本構想における「都市像」に相当します。) 主な特徴として、1つめの柱に「世界の知が集まる交流拠点都市」を掲げ、知的財産や活動の重要性、横浜の国際性を活かした世界で活躍する人材の育成、国際的な活躍ができる場の集積、多文化交流などによる都市の魅力づくりを目指す視点を大きく打ち出しています。また、4つめの柱の「市民の知恵がつくる環境行動都市」では、世界から

環境に関する情報や技術、人が集まり(輸入)、交流拠点としての創造性のなかから、人と自然が共生し環境と経済の好循環を実現する新たな大都市の姿を実現し、世界に発信(輸出)する「環境の港」を目指す視点を描いています。

③ 実現の方向性と取組

(表3のIII)

「都市像を支える5つの柱」の実現に向けた、方向性と取組の内容を描いています。(5つの柱の多少の具体化)

④ 実現のための基本姿勢

(表3のIV)

横浜を支えるすべての個人や団体、企業、行政などが取り組むべき基本的な姿勢とともに、それぞれが連携しながら都市像の実現を目指す視点を描いています。また、行政の役割として、持続可能な行政制度の確立や、都市の活力が最大限発揮できる大都市制度の実現を目指す視点(57ページの特集を参照)も描かれています。

横浜の都市像から実現の方向性と取組まで(①~③)の

体系的構造(縦糸)と異なり、「基本姿勢」は全体を貫く基本的な心構え(横糸)として位置づけています。

6 新・旧基本構想の対比

新しい基本構想と、33年前に策定した旧基本構想の内容を比較すると、描かれている視点の違いは図2のとおりとなります。なお、旧基本構想の内容を参考としながら新しい都市像を描いたわけではないため、あくまでも結果的に生じた違いである点に注意が必要です。

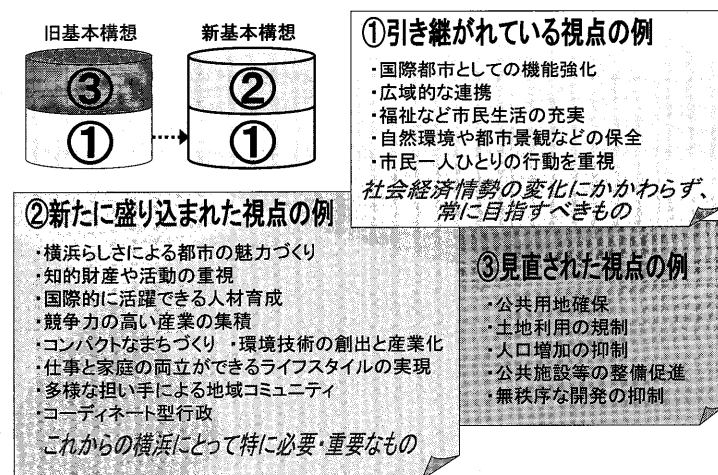
対比の全容をまとめると、市民生活の充実などの基本的な視点はしっかりと押さえつつ、人口増加や大規模開発などの過剰な加速を抑え計画的な発展を目指すという視点から、都市の活力を維持しつつ世界的な視野のもとで個性と魅力ある都市を目指していく視点に移行したと言えます。また、策定過程についても、新しい基本構想は、旧基本構想のように市(行政)が当初案を作成したのではなく、審議会を中心とした市民などに

よる活発な議論のなかから生み出されたという大きな特徴を持っています。

基本構想は、長期にわたる変化することのない理想を掲げる、横浜の松明のような存在です。具体的取組を中期計画に譲ることで得られる、想像の自由を許容する性質と、

理念という抽象度を持つ光が照らし出す未来の横浜の姿は、見る人それぞれに異なるのではないのでしょうか。目の前の課題に対して着実に取組を重ねていくなかでも、20年という時間は誰かが思い描いた夢や希望が現実となるのに十分な時間です。

図2 新・旧基本構想の対比



★参考★横浜市基本構想の詳細や全文などは、市ホームページでも公開しています。

横浜市基本構想(長期ビジョン)
 ~「私らしさ」を活かせるまち~
<http://www.city.yokohama.jp/me/keiei/selsaku/vision/>