

(レポート) 川崎市指定都市移行50周年記念 大都市制度シンポジウム

# 川崎市がめざす新しい自治のかたち

—特別市制度の実現に向けて—

第1部

基調講演

一橋大学大学院法学研究科教授 **辻 琢也**

東京大学大学院総合文化研究科博士号取得。  
専門分野は行政学、地方自治論。これまで川崎市行財政改革委員会座長、国の第30次・第31次地方制度調査会委員等を経て、現在、税制調査会委員等を兼務している。

第2部

ミニパネルディスカッション

川崎市長 **福田 紀彦**  
川崎市議会議長 **橋本 勝**  
川崎市全町内会連合会副会長 **持田 和夫**  
一橋大学大学院法学研究科教授 **辻 琢也** (司会)

2022年は川崎市が政令指定都市に移行して50年という節目の年にあたります。この間、本市は国や県からさまざまな権限を委譲され、市民サービスに直結する事務のほとんどを担いながら人口154万人を超える大都市として成長してきました。ここでは、市の50年間の歩みを振り返りながら、硬直化する日本の大都市制度の新たな可能性を提示する「特別市制度」をキーワードに、持続可能な都市像についての議論を深めるために2022年10月23日に開催されたシンポジウムをダイジェスト版でレポートします。

■ 基調講演

一橋大学の辻でございます。私は北海道の生まれで高校まで北海道。最初に東京に出てきた時、武蔵小杉から武蔵新城付近に下宿する家を探しに来た記憶があります。市内の様子は当時とは大きく変わりました。50年の節目の時に皆さんと貴重なお話ができることを楽しみにしています。



一橋大学 辻教授

この50年間を振り返る

指定都市になって一番大きかったことは、区制を敷いたことだと思います。最初は5区でスタートして、途中で宮前区と麻生区が加わり、今は7区です。指定都市移行時に民生関係、保健・衛生関係、まちづくり関係が県から移譲され、市が一括してまちづくりをしていくことで今日までやってきました。7区というのはバランスよくできていて、今の人口推計だと少々人口が減少しても、高齢化しても、この区の再編には手をつけなくても、やっていけると思います。

1930年代後半から東京のベッドタウンとして持続的に宅地開発が進み、人口増加が継続しています。

[図1]

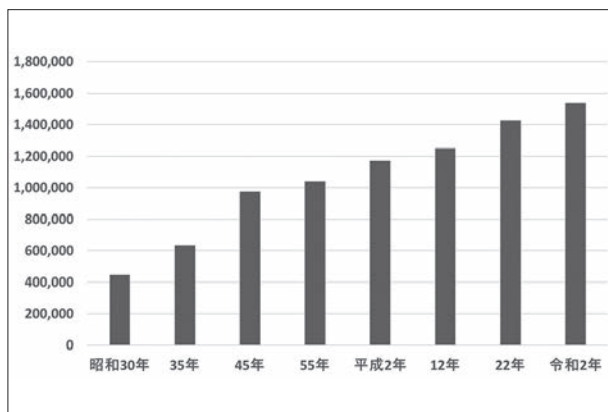


図1 川崎市の世帯数・人口の推移



図2 人口集中地区の変遷

人口の集中地区も南部から北部へと移動しながら、全体としてまちづくりを進めてきました。[図2]

特に指定都市としての50年間、今までの工業集積を活かしながら、円高にも抗して経済のグローバル化も乗り切り、川崎の力強いまちづくりを守り、高付加価値産業を誘致し、研究開発拠点へと変化させてきました。一定のスピードで新陳代謝をはかりながら、持続的に発展してきたこととなります。出生率を見ますと、川崎は指定都市の中でも高い水準にあります。恵まれた環境にありながらそこに胡坐

をかかず、まちづくりの努力を続けてきた成果がここに表れています。

### 大都市を取り巻く環境変化

しかしながら、今のペースでいうと確実に人口減少になっていきます。[図3]

川崎でも出生率が下がり、長寿化が進んでいます。その中で市民が川崎を「ふるさと」と思って、最後まで楽しく満足して暮らし続けられるかどうか、と

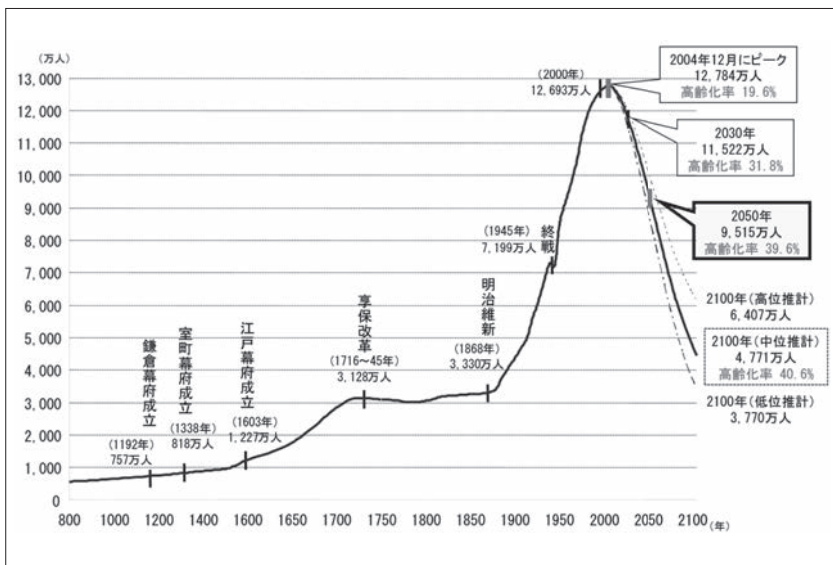


図3 日本の総人口の長期的推移  
出典：国土交通省「国土の長期展望」中間とりまとめ概要

ということが今後非常に重要な課題となります。今の予測で言うと、全国の人口は2010年をピークに80年間で約100年前の水準に戻ります。まさに坂を駆け落ちるように人口が減っていきます。川崎の人口も2030年にはピークを迎え、人口減少局面にも耐えられるまちづくりをしていくことが課題になります。2025年、65歳以上の高齢者が約2割を占める超高齢社会になります。2050年で約3割。これに対応するまちづくりをしていくことが一番大きな課題です。もう一点、予期せぬ

大規模自然災害のリスクが増大しています。

それに対してハード・ソフトの両側面から対策を講じていくのがこの川崎でも必要になっています。確かに、指定都市移行後50年間で都市として、ちょうどいい感じで成熟してきました。そして、今後50年間は超高齢化の中で今のサイズ、活力を維持しながら、楽しく不安のないまちをどうやって作れるか、今改めて考えないといけない時代になっています。

今後は、超高齢社会の限られた予算を更に有効に使っていく必要がある中、市としては事業量に見合う形で十分な税配分を確保していくことが重要です。もう一つは、市民にとって見えやすい、分かりやすい市制をとること。良いことでも悪いことでも市に物申したいと思った時に、「それは県の仕事」と言われるのではなく、市民、市と国が直結するような形で、今後の少子・高齢社会に対応できるような地域社会の実情に応じた制度を作っていく。このようなことが求められる状況だと思います。

## 川崎市がめざす 新しい自治体のかたち「特別市」

そこで、川崎市の中で県の機能を含めたものを持つ、川崎市が神奈川県プラス川崎市の機能を果たす。これが特別市です。[図5] [図6]



図5 特別市のイメージ

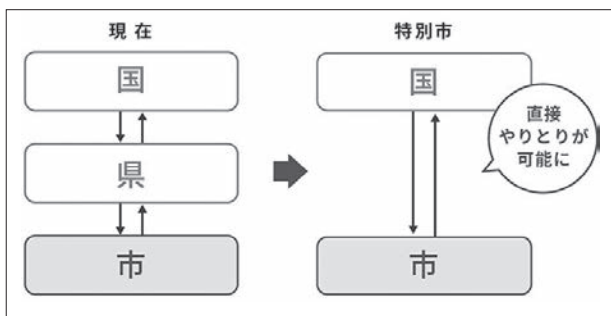


図6 特別市の実現によりできること

この制度によって、素早く行政サービスが提供でき、地域課題を迅速に解決していけるプラットフォームを作るとするのが最大の狙いです。具体的

なイメージとしては、例えば警察関係の業務があります。今、児童虐待も法律が変わり警察との接点が増えていますし、信号機や横断歩道をどうするかといった地域に切実な問題もあります。これらの業務が市に入ることによって、まちづくりや教育、健康、子育て施策をより一貫して実施することができます。これまでのように県に権限があり、指定都市にはできなかったことを一つ一つ法改正してもらって勝ち取るのではなく、全て市に移し、それをデフォルトに市民サービスのさらなる充実を図るが重要だと思います。

もちろん、今後、具体的に詰めていかなければならないこともあります。警察関係では、サイバー攻撃への対処など国がさらに強化しなければならないものも増えています。また、特別市になることで他の周辺市町村にどのような影響を与えるのかということも、一般的には課題になります。もっとも、神奈川県の場合は指定都市よりも財政事情がいい周辺市もあり、その辺りをどう考えるかはまさに検討が必要です。

そうした中でまず求められているのは、特別市の法制化です。市民の皆さんともこうした議論は必要です。同時に、特別市は日本全体においても、神奈川県内の他の市町村にとってもプラスだということを知っていただく努力もやっていかなければならない状況です。

私の冒頭の話は以上です。御清聴いただき、ありがとうございました。

## ミニパネルディスカッション



## 基調講演を受けて

辻 まずは今までの50年の歩みを踏まえて思われたこと、考えられたことをお願いします。

福田 私は20年前に県会議員になったのですが、



県費負担教職員の権限移譲ができたのがようやく5年前。何十年もかかって一つ制度を勝ち取っていくのではなく、デフォルトで市が担って当たり前という世界でやっていかないと、まちがもたないと思います。特別市が日本国憲法と同時にできていれば(脚注:特別市の規定は1947年に地方自治法に記載があったものの1956年に廃止、同年「指定都市」制度が創設された。)、今の東京の一極集中という問題は起きず、力を持った地方が成長を促し、多極分散の国家が成り立っていたのではないかと強く思っています。今からでも遅くはないからこういう大きな制度改革を行い、市民の暮らし、そして日本の成長戦略も変えていかなくてはいけないと思っています。



福田川崎市長

**橋本** 市議会議員は様々な形で御要望等や御意見を賜りますが、どうしても権限の外の部分についてはそちらにつないでいかなければならないし、時間が経過してしまうのも大きな問題だと思っています。例年11月に政府・与党の幹部に対して全国市議会議長会指定都市協議会としての要望活動をする中に特別市についての要望事項を入れており、私も総務省の事務次官に説明・要望をしました。新型コロナウイルス感染症でいうと、特に給付金は国が施策を立ててから地方に下りてくるまでの期間がものすごく早い中で、スピーディーな対応を議会としてもやっていきたいと思っています。県を挟まなければいけないのは医療機関に大きな迷惑が掛かる部分もあるし、ワクチンを早く打ちたいと思っている市民を待たせてしまうことがあり、基礎自治体が様々な権限を持つことが市民生活の理に合うことだと感じたところです。

**持田** 川崎市も高齢化がどんどん進んでいきます。高齢者だけでなく、小さい子から市民全体をしっかりと支えて守っていき、住み慣れたところに長く住んでいたい、これからもずっと暮らしていきたいと区民、市民の皆さん方におっしゃっていただけるよう、町内会・自治会側は民生委員と連携して進めていかなければならないと思っています。町内会の原点は支え合いと助け合い、向こう三軒両隣、お互

い様という文化で、大災害が来る時代においてはそれが非常に大切だと思っています。来年私どもは要援護者の避難訓練をする予定です。また、新型コロナウイルス感染症については、ホームページの情報を宮前区内すべての掲示板に貼る、回覧するなど非常に熱心に取り組んでいただいたことで、第8波、9波がもし起きても安心できる状況を作りました。

### これからの地方自治制度の在り方

**辻** 今日大きなテーマは自治制度の改革です。これからを展望して、自治制度の在り方、またそれに対する具体的な課題解決の方法を御提言いただけたらと思います。

**福田** 2年前までは避難所設置の権限を神奈川県が持っていましたが、人口が920万人にもなる神奈川県が避難所設置の対応ができるかということ、できるはずがない。災害救助法の改正により指定都市で望むところは引き受けることができるようになりましたが、もっと身近なところで権限を持って、責任を持った対応をしていかなければなりません。かつ川崎市でも7区の特性に合ったやりかたが必要ですし、もっと区政を充実させていくことが一番市民にとって効率的で良いサービスにつながると思います。また、神奈川県が管轄している保健所がカバーしている神奈川県民の割合は約2割です。あとの8割は指定都市、中核市、保健所設置市がカバーしていますので、神奈川県が保健所の話と言っても、それは県民人口の2割の話という非常にいびつな形なのです。

今、指定都市が全国に20ありますが、皆で多様な大都市制度を作ろうと一致しています。特別市への移行については温度差がありますが、法制度されない中でいくらやりたいといってもできませんから、まず市民の皆さんの機運をしっかりと高めることが大事ですし、そのために国政の人達にも訴えなくてはいけないと思っています。

**橋本** 川崎市議会では議会の意思表明として、特別市の実現を求める国への意見書の提出や、今年3月には決議を行っています。横浜市会も同様の動きがあります。今年の夏、3政令市の自民党会派の議員が一堂に会し、福田市長に特別市の取組について説明をしてもらい、意見交換も行っています。こうし

た取組が他の指定都市まで進んでいけば、法制化についても国会議員や国の関係者の考え方、見方を変えてもらえるのではないかと考えています。市長会、議長会と足並みを揃えて進められるよう、全国市議会議長会の中でもしっかり取り組んでいきたいと思っています。



橋本川崎市議会議長

**持田** 鷲沼で2年後を目処に再開発が始まります。川崎市はそこに多額の費用をかけますが、神奈川県からの補助金は本当に少ないと聞きました。川崎市民が川崎市に税金を納めて川崎市が使う、という仕組みである特別市は良い制度だと思います。川崎、横浜、相模原が特別市になったら、海老名の方に県庁を持って行って、周辺地域をもっと活性化するといった考え方に変えなければだめ。県知事もよく話していただきたい。

**福田** 特別市は3つの政令市だけにいい話ではなくて、県全体にとっても非常にいい話だと思います。先ほどの救助実施市の話で言えば、県民人口920万人のうちの65%の人を政令市がカバーしているので、指定都市が救助実施市になると県は残りの35%の県民に注力できる。小さな市町村が自分の自治体だけでは無理という仕事について県が補完機能を果たし、920万人の今ある県を最適化することがすごく大事ではないかと思います。

## 市民の理解を得るために

**辻** 今回この話で一番重要なことは市民、県民の皆さんにどれだけ御理解いただけるか、関心を持っていただけるかということだと思っています。川崎市内だけではなく、他の県内市町村の方も特別市を作ることが自分たちにとっていいことだと思えないと、なかなか進まないと思います。最後に、今後に向けて所見をお願いします。

**橋本** 先日、とある町内会の役員会にお呼ばれし、特別市のことについて申し上げました。最初に特別市という言葉をお存じの方に挙手を求めたところ、実は一人も手が挙がらなかった。逆に、大阪都構想をお存じの方いらっしゃいますかと聞いたら、ほぼ



持田川崎市全町内会連合会副会長

全員の手が挙がった。何が言いたいかというと、特別市も大阪都構想も目指す制度や中身は違いますが、大都市が成長し持続可能な都市として発展していくという目的は同じことです。都市に合った形で統治機構改革を進めていく、ということをお市民の皆さんに分かりやすく説明する努力を我々も市議会としてやっていかなければいけないと思っています。

**持田** 特別市はドイツも韓国も実現していると聞いています。ですから今、必ずやらなければいけないと考えています。町内会も体制をしっかりと整え、市民の皆さんにもっと分かりやすく説明できるようにしたいと思っています。

**福田** 特別市は、市長が言ったからといって、市民の意見と必ずしも一致はしていません。市議会の中で決議をしていただき、非常に多くの皆さんに御賛同いただいている中でも、知っている人はまだまだ少数だと思います。ですから、私たちも様々な団体、グループの方々に出席説明会を丁寧にさせていただくことを、先日発表しました。ドイツ、韓国だけではなく、カナダやイギリス、諸外国で特別市のような制度があり、自律的な自治体経営により成長しています。ぜひこうしたことを実現したい。産業を誘致しても税収の多くは都道府県税に入ってしまうと自分たちの努力が再投資として循環していかない。地方交付税もあまり頑張らない方が手当されるというおかしな現象になっています。こんなことがあってはいけないし、それぞれの団体が自立した自治体になっていくのが本来の姿だと思います。そういう意味でも、市民の皆さんに理解者を一人でも多く増やして、法制度改正まで繋げていきたいと思っています。

**辻** ぜひ市民の皆さんと一緒に歩いていけたらと思います。本日はお忙しいところ、ありがとうございました。