

第1章 自治体の種類

地方自治法で定める自治体には、さまざまな種類があり、その区分は「基礎」と「広域」、「普通」と「特別」という2つの視点で定められています。

自治体共通

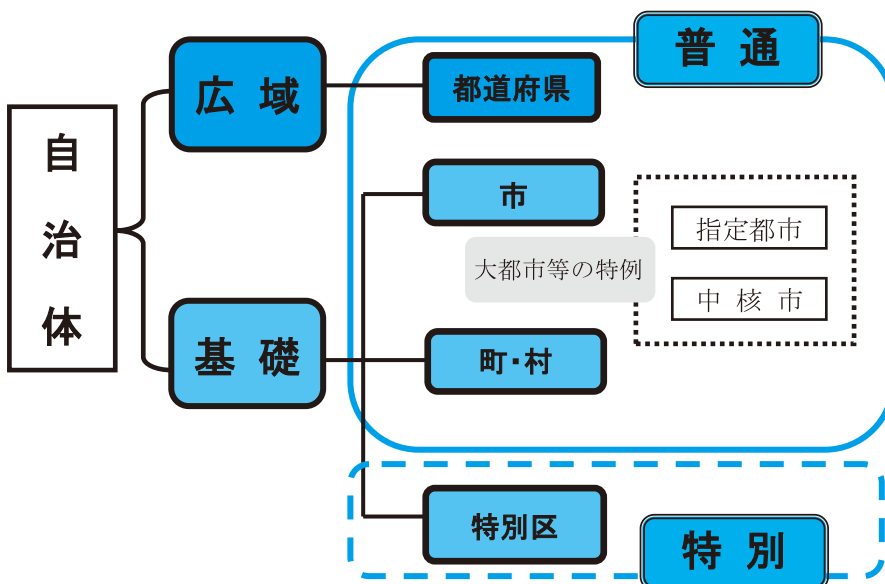
1. 自治体の基本法

日本国憲法はとくに一章を設けて、地方自治を、法律をもっても奪えない国の政治制度の重要な一部としました。そして、第1に、自治体の議会の議員や長は直接選挙によるべきこと、第2に、自治体に一定の自治行政権と条例制定権が授権されるべきこと、第3に、いわゆる地方自治特別法は住民投票に付されるべきこと、の3点を保障しています。

また、自治体の組織と運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律で定めることとしています。

わが国の自治体の種類や分類などは、この地方自治の基本法である地方自治法によって定められています。

図表 1-1: 自治体の種類と分類



2. 自治体の分類

(1) 「基礎」と「広域」

自治体を分類する1つの視点は、「基礎」と「広域」です。日本の地方自治のしくみは、市区町村のように住民に最も身近な「基礎的な自治体」と、基礎的な自治体を包括する都道府県である「広域の自治体」の二層制をとっています。この「基礎」と「広域」は上下の関係ではなく、お互いに協力する対等な関係にあります。

①「基礎」

「基礎的な自治体」とは、市、特別区、町、村をいいます。ここでは、住民登録や戸籍の届け出などをはじめ、住民の生活にとって、もっとも身近な仕事を行います。住民の日常生活に広く、そして深くかかわる自治体です。

また、たくさんの住民が住む大都市については、人口規模により、一般の市とは異なる特例が定められています。このような都市には、指定都市、中核市の2種類があり、その都市の特例や要件は第3章で説明します。

②「広域」

「広域の自治体」とは「基礎」を包括する都道府県のことです。その役割は3つに絞られます。1つ目は環境保護や警察などの広域にわたる仕事、2つ目は「基礎」に関する連絡調整の仕事、3つ目は「基礎」で行うと、財政力や専門性などの視点から非効率的である仕事を行います。ただし、「基礎」が、効率的に行える規模や能力をもっているときは、「基礎」がその仕事を行うことができます。

③「基礎」と「広域」の役割分担

前述②のとおり、「広域」が行う仕事は限定的に定められています。「基礎」は、「広域」が行う仕事を除き、住民に身近な地域の仕事を広く担います。これは、住民に身近な行政サービスは、優先的に「基礎」に配分するという「基礎自治体優先の原則」に則ったものです。

ただしこのような原則があっても、すべての役割がはっきりと分かれているわけではありません。そのため相互に役割が重複しないよう、効率的な行政運営の視点からの役割分担が大切です(地方自治法第2条第3項～第6項)。

COLUMN 01

市区町村

東京都内に 23 ある区は、選挙で長や議員を選ぶ、市・町・村と同じ「基礎」の自治体です。

地方自治法は都にある「区」を「特別区」というと定めていますので、法律の中では「市町村及び特別区」や「市（特別区を含む）」などと表記されます。ところが、普段の生活の中では、住所の表記や「〇〇区立××小学校」「〇〇区役所」などのように「区」とするほうが一般的です。特に、「基礎」の呼称では、「市町村及び特別区」よりも「市区町村」の用語のほうが普通です。

「市」の次に「区」がくるのは、特別区が一般的に市町村の処理する仕事を処理し、市に関する規定が適用されるからです。都内の市長と区長で構成される団体の名称は「東京都市区長会」ですし、また、地方自治法を所管する総務省の「全国地方公共団体コード」の説明の中でも、「都道府県及び市区町村」が使われています。この用例は専門書や用語解説書にもみられます。

ところで、東京都庁では、都内の自治体を伝統的に「区市町村」といい、事業名、役職名、組織名、条例規則の中などにも用いています。これには何か訳がありそうです。

昭和 18（1943）年に「広域」と「基礎」を兼ねた東京都が誕生し、東京市の 35 区と多摩地域の 2 市 91 町村及び島の町村制未施行地が、都の下級組織（内部団体）となりました。帝国議会の大臣説明によれば、都の内部団体は「原則として区」とし、市町村は「差し当たり」概ね従来のように存続させるとする考えだったのです。

こうして、「区及び差し当たりの市町村」、つまり「区市町村」が定着したのでしょう。このことを定めた法律「東京都制」が廃止されても、東京都庁の伝統として残っているのかもしれませんが。

(2) 「普通」と「特別」

自治体を分類するもう 1 つの視点は、「普通」と「特別」です。

地方自治法が定める団体（法人）で、「普通」に分類される自治体は都道府県と市町村です。「特別」は、「普通」以外の法人で、現時点で該当する自治体は、東京都の 23 区（特別区）です。

なお、自治体の連合組織（広域連合・一部事務組合）や財産区も、「特別」の区分に分類されます。

特別区の特例・特徴

1. 歴史的な経緯

昭和22(1947)年、日本国憲法が新たに制定されると同時に、旧憲法下の地方制度を定めていた四つの法律である「府県制」「東京都制」「市制」「町村制」は廃止され、新しく地方自治法が制定されました。また、都道府県市町村は、それまでの区域と名称のまま、新しい自治制度に移行しました。

このとき、昭和18(1943)年戦時体制として府と市を廃止して誕生した「東京都制」で、法人区として存続していた「都の区」は、新たに「特別区」とされ、基礎的な自治体に位置づけられました（**地方自治法第281条第1項**）。

一方で、大阪市、京都市の区は、廃止された「市制」の第6条で法人区とされていましたが、戦後新制度への移行とともに市の行政区になりました。

東京の区の場合は、「市制」第6条の市の法人区、「東京都制」の法人区を経て、新制度の発足とともに、市と同じ「基礎」の自治体として、新たに誕生したのです。

COLUMN 02

特別区と行政区

特別区は、それぞれ「〇〇区」と呼ばれていますが、市と同じ「基礎」の自治体です。一方で、横浜市や大阪市などの指定都市にも「〇〇区」が存在します。この区は、住民の利便を考えて置かれる仕事の窓口と担当区域のことで、「行政区」といい、条例で置かれる市の内部組織です。区域の責任者である区長は市長がその市の職員の中から任命し、その区長の仕事と役割は、条例で決められています。行政区は、地方自治法で指定都市に設置するものとされています。

なお、平成26(2014)年5月の地方自治法改正で、指定都市内の分権を進め住民自治を強化することをねらいとして、特別職が区長を務める「総合区」を設置することができるようになりましたが、性格はやはり行政区のままです。

このほかにも「区」と呼ばれるものに、地域自治区、合併特別区、財産区などもありますが、現在、「基礎」の自治体である区は、東京都の23区以外にはありません。

2. 分類上の特例

現在、「基礎」のなかで、特別区だけが「特別」の区分に分類されています。

しかし、地方自治法の制定時には、同じ「特別」の区分に、「特別市」という自治体がありました。特別市は、府県から独立し、府県の機能をあわせ持つ自治体でしたが、実現しないまま、昭和 31（1956）年の地方自治法の改正で廃止され、代わりに現在ある指定都市の特例が導入されました。地方自治法を見ると、この部分を示す、第3編第1章にあたる第264条から第280条までが、削除されています。いまなお、ここに特別市の名残をとどめています。

COLUMN 03

特別市

昭和 21（1946）年 12 月、内務大臣の諮問機関である地方制度調査会は、単一の地方自治法を制定するよう、答申を行いました。

このとき、大正時代から特別市制実施運動をしてきた「五大都市」（横浜・名古屋・京都・大阪・神戸）について、府県から独立し、府県の機能をあわせ持つ「特別市」とすることも答申されました。

地方自治法案の帝国議会審議の中で、この特別市については、衆議院で「五大都市を特別市として指定する法律は次の議会に提出すること」の附帯決議が行われ、ついで貴族院で、特別市における行政区の設置条例は内務大臣の許可を要しないこと、また、行政区の区長は選挙人の直接選挙とするとの修正案が可決されます。

ところで、「特別市を設置する法律」は憲法第 95 条の住民投票に付する必要があるのですが、投票する住民は、都道府県の住民か、当該市のみの住民であるのか、憲法解釈について意見が分かれます。昭和 22 年 12 月の改正地方自治法では、政府見解を受けて衆議院が修正を加え、第 265 条に、特別市を設置する場合は、「関係都道府県の選挙人の賛否の投票に付さなければならない」旨の規定が挿入されました。この修正により、五大都市の特別市実現は、事実上不可能となったのです。

昭和 31（1956）年、地方自治法の改正が行われ、特別市制問題の収拾を図るために「政令指定都市制度」が新設され、特別市制の規定が削除されます。同年 9 月 1 日、五大都市は、政令により指定を受け、特別市制問題は終止符が打たれました。