

第2章 自治体の構成

この章では、自治体の区域や住民、住民による選挙で選ばれる議会や長といった、自治体の構成について整理します。

自治体共通

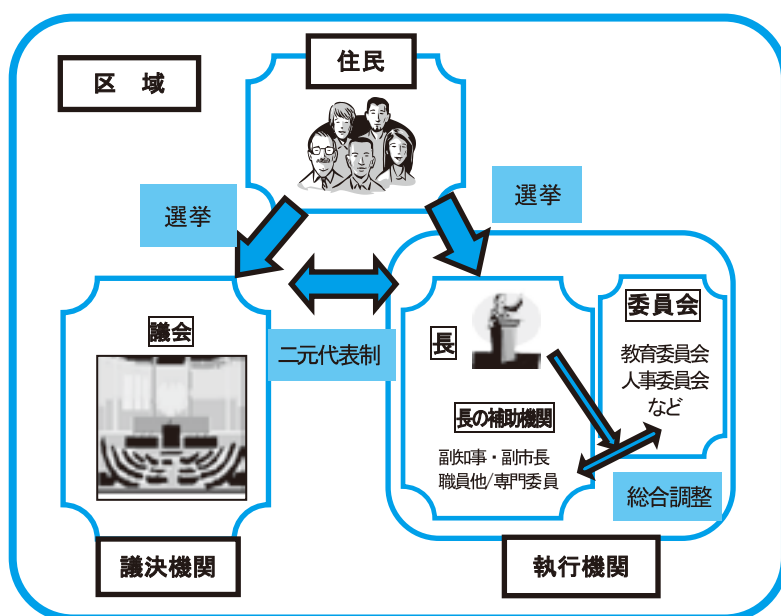
1. 区域と住民

(1) 区域

私たちの住んでいるまちと、となりまちとの間には境界があり、市境や区境などと言われています。

これらの境界は、河川や山、都市部では大きな道路や小さな路地の上にあります。自治体の区域とは、これらの境界で区切られた範囲のことを指し、それは同時に、自治体が仕事を行うことのできる範囲となります。また、区域は陸地だけでなく、河川等の水面や、上空や地下にも及びます。

図表 2-1: 自治体のイメージ



なお、広域の自治体は、基礎的な自治体を包括するので、その広域の自治体内にある基礎的な自治体の区域をすべてあわせたものが広域の自治体の区域となります。また、区域の変動については、国が法律で定めることになっています。

地方自治法では、自治体の区域は、地方自治法制定以前に定められた従来の区域が継承されています。

(2) 区域の変動

① 新たに生じた土地の確認

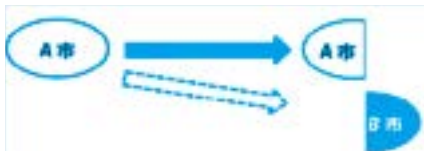
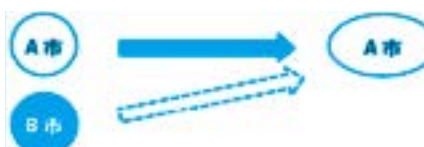
基礎的な自治体の長は、その区域内で、海面や河川、湖沼などを埋めて新たに陸地が生じた場合、その変更について、その基礎的な自治体の議決を経て、これを確認し、告示しなければなりません。

② 区域の変更

基礎的な自治体の廃置分合（市町村の廃止・新設を伴う区域変更）及び境界変更は、関係する基礎的な自治体の議会の議決を経た申請に基づき、広域の自治体の長がその議会の議決を経てこれを定め、直ちに総務大臣に届け出ることになっています。総務大臣は、届け出を受理したときは、直ちにその旨を告示することになっており、この告示によりその効果が生じます。

なお、広域の自治体の廃置分合境界変更等は、法律によるほか内閣が国会承認を経て定めることになっています（地方自治法第6条・第6条の2）。

図表 2-2: 廃置分合の4パターン

	イメージ	説明
分割		自治体を分けて複数の自治体にすること
分立		自治体を分けて新たな自治体にすること
合体		複数の自治体を1つの自治体にすること
編入		自治体に他の自治体を加えること

※「合体」と「編入」のことを「合併」ともいいます。

(3) 住 民

基礎的な自治体の区域内に住所をもっている人は、その自治体とその自治体を包括する広域の自治体の住民とされます。この住所をもつ人は、外国人を含むほか、会社などの法人も含みます。そして、すべての住民は、法律の定めるところによって、その属する自治体が行う行政サービスを受ける権利とその負担を分かち合う義務を負っています（**地方自治法第10条**）。

このため、基礎的な自治体には、法人を除く住民に関し、正確な記録である住民基本台帳を常に整備しておくことが義務付けられています（**地方自治法第13条の2**）。

2. 自治体の組織機関

自治体の組織機関は、自治体の意思を決定する議会と、決定されたことを執行する地方公共団体の長や委員会・委員（行政委員会）から成り立っています。

(1) 議会と長

議会は住民による直接選挙で選ばれた議員で構成され、自治体の条例の制定や予算の決定などの議決権をもっています。

長とは都道府県知事や、市区町村長をさします。そして住民の直接選挙で選ばれ、自治体の仕事をとりまとめると同時に、議会や住民を含めて自治体を代表する存在でもあります。

① 二元代表制と議院内閣制

自治体は二元代表制を採用しています。二元代表制とは、長と議会議員を住民が直接選挙で選ぶしくみです。

一方、国に採用されている議院内閣制は、選挙で選ばれた議員で組織された国会が指名する内閣総理大臣が、内閣を組織し、国会に対して責任を負うしくみです。

二元代表制は、ともに選挙で選ばれた長と、議会の議員が緊張関係を保ちつつ、それぞれの役割を監視、統制することが期待されているシステムといえます。

② 議会と長の関係

自治体に二代表制が採用されていることから、議会と長の関係に次のような特徴があります。

- 議員と長はともに、住民の意思を直接反映していて、対等・独立の立場にある。
- 議会と長は、相互に牽制し、バランスをとって緊張関係を保つことになる。
- 長を議会から独立させ、一定期間の任期を保障することにより、計画的かつ効率的な行政運営を図ることができる。

COLUMN 04

代表制の形態は？

日本国憲法は、自治体の長と議会の議員を住民が選挙で直接選ぶ二代表制を採用しています。

住民の代表である長と議員は、相互の抑制と、均衡によって緊張関係を保ちながら、それぞれの役割を果たすことが求められています。ところが、長と議会との対立がエスカレートしたことにより、議会の議決を経ずに、長の判断で自ら決定する「専決処分」が横行した自治体がありました。正面から向き合って議論を重ね、意思の一致に向けて最善を尽くすという、長と議会の本来のあり方から逸脱した、このような状況を契機として、議会と長による適切な権限の行使を確保するため、平成24（2012）年に地方自治法の改正が行われました。

また、自治体の基本構造のあり方については、日本国憲法の伝統的な理解に沿った二代表制を前提としながら、地方自治法が一律に定める制度とは異なる組織の形についても検討が行われています。例えば、議員を内閣構成員として任用し、長と議会があらゆる経営判断と責任を共有する「議員内閣モデル」、議員が副市長を兼職する「特別職の兼職許容モデル」、議員等の外部人材からなる合議体を設ける「自治体経営会議モデル」等、さまざまなしくみが、総務省における地方行財政検討会議を取りまとめた「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」の中で検討のたたき台として示されています。

住民の代表である、長と議会議員との二代表制が「自治体の統治機構の多様化の検討」の中でどのように議論されていくのか、注目する必要があるでしょう。

(2) 執行機関

執行機関には、長のほか、長から独立した委員会・委員（教育委員会、監査委員等）があります。また、長にはその職務執行を補助する補助機関（副知事、副市区町村長、職員等）が設けられています。長と委員会・委員はそれぞれの仕事の権限を分けてもち、意思決定を行っています。

このように担任する仕事を分けているのは、長だけに権力が集中することを防いで、行政運営の公正妥当性を確保することを目的としているからです。

このことによって、民主的行政が行われることが期待されています。その一方で、全体的な調整を行う必要もあるため、長には総合調整の権限が与えられています。

① 長と長の補助機関

長は自らの権限の仕事を管理しながら行いますが、長を補助するためのいくつかの補助機関が置かれています。副知事又は副市区町村長、会計管理者、職員、専門委員が長の補助機関になります（**地方自治法第161条～第175条・第283条**）。

また長は、△△部××課や◇◇出張所といった内部組織を設けることができ、補助機関である職員を配置して、自治体の幅広い仕事を簡素かつ、効率的に運営しています。なお、この場合、長のすぐ下の組織（局又は部など）とその組織に行わせる仕事の範囲は、条例で定めることになっています（**地方自治法第158条**）。

② 委員会・委員

委員会・委員は、一般的に行政委員会と呼ばれています。行政委員会は、長から独立した地位と権限をもち、公平、公正、中立的な判断、利害の調整、審判・裁定的機能等の観点から、その多くが合議制（複数の構成員の話し合いで意思を決定するしくみ）の形態をとっています。また、構成、権限、組織等に独立性が確保されるとともに、委員は身分が保障されています。

委員会・委員が行う仕事としては次のものが想定されています。

- 政治的中立性若しくは公平・公正・中立を要する仕事
- 執行について専門的技術的若しくは利害調整的な視点からの配慮を特に要する仕事
- 準司法的又は準立法性格を有する等の性質を具備している仕事

委員会・委員の具体的な例として、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、人事委員会・公平委員会等があります。

COLUMN 05

部制と局制

平成 15（2003）年の地方自治法改正で、戦前から続いていた都道府県に関わる「内部組織の法定制度」が廃止され、自治体の自主組織権が確立されました。

それまでは、昭和 31（1956）年に、執行機関の合理化・能率化を図る地方自治法改正が行われ、以来、広域の自治体の内部組織は、都を除き人口により 4 段階に分けて、標準局部数が都道府県ごとに法定されていました。

広域の自治体は局部数を条例で増減することができるのですが、標準局部数を超えて局部を置こうとするときは、知事があらかじめ自治大臣に届け出なければならないとされていました。こうして、都と例外的に指定都市などの大規模な市だけが「局部制」を敷くことが認められ、道府県及び市町村は、△△部××課といった「部制」を敷くという全国画一的な組織形態になっていたのです。

広域の自治体の中で、唯一、〇〇局△△部××課といった「局制」が許された東京都について、その沿革をみると、昭和 18（1943）年に廃止された東京府は「部課制」を、東京市は「局課制」を敷いていました。そして新しく誕生した東京都は、部のない〇〇局××課といった「局課制」で発足し、戦後もそのままでした。

東京都が「局部課制」を敷いたのは、都が特別区の区域で基礎的な自治体の性格を併せ持つとされた昭和 27（1952）年からでした。この組織体制は、都が広域の自治体に位置づけ直された平成 10（1998）年以降も変わらず、今日に至っています。

平成 15（2003）年の地方自治法改正で、すべての自治体は、自主的に必要な組織を条例で定めることができることになりましたが、併せて、「広域」から「基礎」への権限移譲が進む中で、社会経済情勢の変化に対応したスクラップ・アンド・ビルドの徹底など、簡素かつ効率的な組織となるよう十分な配慮が求められています（地方自治法第 158 条第 2 項）。

特別区の特例・特徴

1. 区域変更の特例

特別区の廃置分合等の規定は、市町村の廃置分合等の規定とは別に設けられています（**地方自治法第7条・第281条の4**）。

これは、市町村とは違い、特別区の場合は、廃置分合や境界変更について、できるケースが限定されているためです。

現在の特別区の区域が変更できるケースは次の三つです。

- 特別区どうしの廃置分合又は境界変更
- 道府県の市町村の特別区への一部又は全部の編入
- 都内の市町村の特別区への一部又は全部の編入

特別区の区域を含んで新たに市町村を設置することや、特別区を今ある市町村へ編入することは認められていないため、特別区のある区域は、拡大することはあっても縮小することはないということになります。

特別区の区域の縮小を認めることは、論理的に特別区の区域の消滅を認めることとなり、そもそも法律が特別区の区域に特例を定めたことと矛盾するからなのでしょう。

COLUMN 06

区域変更の発案

特別区は、平成10（1998）年の地方自治法改正により、自らの区域にかかる変更の申請が、市と同様に、自らのこととして行えるようになりました。改正以前は、特別区の区域に関することは法律で規定されておらず、政令で定められていました。その内容も特別区を都の内部団体的な法人区と同様に扱うもので、例えば、特別区の新設や廃止、あるいは境界変更などは、関係特別区の同意を得る必要があるものの、都知事が発案権（申請権）を持つことになっていたのです。