

# 府県域を超える広域連合に おける議会の機能の可能性

## — 関西広域連合議会を例に —



立命館大学法学部教授 駒林 良則



発行所  
三重県地方自治研究センター  
三重県津市栄町2丁目361番地  
三重県地方自治労働文化センター内  
TEL059-227-3298  
FAX059-227-3116  
http://www.mie-jichiken.jp/  
info@mie-jichiken.jp

### 「おどろ」

府県域を超える広域行政課題に対しては、議論されている道州制の導入による解決もありえようが、道州制の実現は現時点では不透明であり、府県間の広域連携によって対処することが現実的である。二〇一〇年に設立された関西広域連合は、関西圏における広域防災や広域医療などの広域事務に積極的に取り組むとともに、国の地方出先機関の行政施策の移管をも求めていることもあって、全国的にも注目されているが、そうした進展に伴う組織体制も整備されつつある。この体制整備のなかには関西広域連合議会の組織運営も含まれる。そこで、本稿は、広域連合議会一般を扱うのではなく、府県域を超える広域連合が広範に広域事務を担うようになった場合における連合議会の展開可能性を、関西広域連合議会を素材にして検討しようとするものである。



### 「おどろ」 府県域を超える広域連合における議会の役割

#### 1. 広域連合における議会の位置づけ

広域連合の法制上の位置づけをまず確認しておこう。広域連合は組合の一種（地方自治法二八四条一項）であるので特別地方公共団体に位置づけられ、日本国憲法にいう地方公共団体ではないとされている。従って、憲法九三条に定める長及び議会の議員に対する住民の直接公選の要請は、広域連合には当然には適用がない。もともと、広域連合議会の議員は、地方自治法（以下、単に法と）いう）二九一条の五によると、広域連合の構成団体の住民による直接選挙によるかあるいは構成団体の議会による選挙により選出されることになるので、住民による直接投票によることも可能である。しかし、これまで設置された広域連合議会の議員は、構成団体の議会における選挙、即ち間接選挙により選出されている。関西広域連合議会の議員においても、同連合規約九条一項に基づき構成団体の各議会の議員のなかから選挙により選出されている。なお、他の広域連合においては、構成団体の議会の議員とともに長を議員としているところもあるようだが、関西広域連合議会は構成団体の議員のみで組織されている（注1）。つまり、広域連合議会議員は——少なくとも関西広域連合議会においては——出

身の構成団体議会による間接選挙によるので、広域連合議会に自治体議会と同等の民主的正統性を認めることはできない。また、連合長も住民の直接選挙が認められているが構成団体の長の互選によるものが一般的である。従って、こうした前提では自治体組織構造の骨格ともいえるべき二元代表制は広域連合において成立しているとはいえない。

もともと、広域連合議会については、包括的な準用規定である法二九二条が広域連合を含む組合に普通地方公共団体に関する規定の準用を認めているために、同法第二編第六章の議会関係規定の準用がなされている。このために、広域連合議会は自治体議会と同等の権限を有することになり、議事機関として位置づけられてよいであろう。また、広域連合の執行機関として中心的な存在は連合長である（注2）が、これについても法二九二条によって普通地方公共団体の長の規定が準用されるため、長と同等の権限を有することになる。この結果、地方自治法上は、広域連合における執行機関としての連合長と議事機関としての連合議会の関係には、普通地方公共団体の長と議会の機関対立の図式が原則的には妥当しているといえるだろう。その根拠として、広域連合には、一部事務組合と異なり、住民による直接請求が認められ（法二九一条の六）、住民による連合長及び連合議会議員の直接選挙の可能性があるなど民主的統制手段を有していることを挙げ

ることができる。こうした仕組が認められているので、広域連合には住民の観念が成立するとされる(注3)。

以上の考察の結果をまとめると、普通地方公共団体における長と議会の関係は、基本的に広域連合の連合長と連合議会にもあてはまるといえるが、普通地方公共団体における二元代表制の下でのチェックアンドバランスが全て妥当するというわけではない。即ち、議会への議案提案権や専決処分も連合長の権限として準用されるであろうが、他方、長に対する不信任とこれに対する議会解散という牽制手段(法一七八条)は連合長と連合議会には準用できないであろう(注4)。蓋し、普通地方公共団体の長及び議会議員が住民の直接公選によっているため、連合長と連合議会議員の民主的正統性はそれと同等に扱うことはできないと思われるからである(注5)。

## (2) 広域連合議会の機能

一般に、自治体議会は団体意思決定機関としての役割と執行機関監視機関としての役割があるとされるが、かかる役割を果たすために、議会には住民意思を集約する機能、政策形成機能及び監視機能がある、とされている。広域連合議会がこれらの機能を有するかどうかを検討してみると、広域連合の事務は普通公共団体と異なり連合規約に定められたものに限られるのであるが、その事務処理については連合長を中心とし

た連合の執行機関があたるのであり、また、連合の重要事項、例えば広域計画の策定及び変更、規約変更の要請について連合議会の議決を要することとなっていることをみれば、前記の三つのうち政策形成機能と監視機能はこれを有していることとみてよいであろう。しかし、住民意思集約機能については問題がある。連合議会議員は住民の直接公選ではなく間接選挙であることから、連合議会は住民の意思を体现しているという理論はいえない。従って、連合議会議員は出身議会で反映された住民意思を間接的に代表しているという擬制の下で、連合議会は集約機能を有すると捉えることはできない。もっとも間接選挙による選出であっても議員がその出身議会における活動を通じて当該自治体の行政に精通しているの、その経験は関西広域連合のような府県を超えた広域連合のあり方を決定していくにあたっては、むしろ重要な要素といえよう。この点で、府県を超える広域連合に多くの広域事務を委ねていくときに、住民による直接公選の場合には自治体(議会)との有機的なつながりがなくなることになり、デメリットがあることも斟酌されねばならない。

## 2. 府県を超える広域連合における議会の現状

### (1) 特徴と限界

広域連合議会は、既述のように、当該連合の運営に関する重要事項について議決権を有するとともに、法

九六条一項所定の議決事件についても議決権を有することになる。関西広域連合では、これに加えて法九六条二項の議決事件の追加の規定を活用して、分野別計画を議決対象にしている。このように、広域連合議会に自覚があれば、自治体議会の実質に近づくことも可能である。しかし他方で、通常では議員が間接選挙によつて選出されているため、連合議会が住民の意思を直接吸収するためには連合長に確保されていない。この点も連合長にもいえることである。もっとも、関西広域連合においては連合長を含む構成団体の全首長が委員となる連合委員会が連合長の諮問機関として存在し、連合長は連合委員会の意見を尊重することとなっており、実質的にも連合委員会の意見が連合長の意見となる運営がなされているようである。従って、各構成団体の首長を通じて住民の意思が関西広域連合に反映しているとみなすこともできなくはない。

ところで、広域連合議会は、一般に、活動期間が短く一會期がわずか一日というところも多いといわれている。これでは、連合長からの議案提案に対して単に追認することになる恐れが高い。また、政策形成機能を有しているとはいえず、自治体議会であれば自治体政策を議論する単位となる党派の形成も広域連合議会においては難しいであろうし、それを支える連合議会事務局の職員数も少ないのが現状である。要するに、連合議会内で独自の政策を練り上げる

ことは困難ということになる。

## (2) 連合議会議員の役割

このように、広域連合議会が当該広域連合の事務についてその機能を発揮するには限界があるものの、連合議会議員はその活動において当該広域連合がカバーする圏域の視点、即ち広域的視点に立つて対応することが求められる。他方で、連合議会議員は、出身議会の議員でもあるので、自らの出身議会を通じて当該自治体の住民を代表して連合議会で活動することも求められる。後者の要請から、連合議会議員は、その出身の自治体住民の意思を広域連合に反映させる役割を担うことになる。また、逆に、広域連合の活動状況を出身の自治体住民に伝える責務もあるように思う。このように、連合議会議員は、出身自治体の住民の意思を集約すべきであるが、その方法について法的仕組が整備されていない。従って、出身議会において広域連合の活動に対する議会内の意見集約をなさねばならないと思われる。出身議会においては、とりあえず議会としての意見を集約する手続により集約されることになり、これは議員間討議に付すべき案件といえよう。なお、関西広域連合議会議員においては、出身議会において連合議会の議案への賛否につき事前協議あるいは調整する場合もあるとされる。このようにみると、広域連合議会議員は、その連合議会での活動にあたっては、当該連合の圏域全体の視点(あ



運営の効率性のみを重視するのではなく、組織機構における二元的な対立図式による運営が民主的統制の観点からも必要となろう。また、そのような広範な広域事務を担うことになると、連合長等執行機関に対する議会の監視機能の充実強化は不可欠となろう。関西広域連合協議会は、今後の役割の重要性を認識して、住民への情報発信など住民との関係を密にする方策を早急に検討すべきである。

〔付記〕本稿は、二〇一三年一月二六日開催の関西広域連合協議会全員協議会での講演「広域行政体における議会の機能強化について」に追加修正を加えたものである。本稿の執筆にあたっては、関西広域連合協議会事務局から資料提供等のご協力をいただいたことを記しておきたい。

注1 ちなみに、関西広域連合協議会議員の選挙方法については、同連合規約九条四項により法一一八条の例によるとされているため、投票による選挙か指名推選の方法によることとなる。

注2 二〇一二年に地方自治法改正で連合長に代えて理事会制が認められた場合、その場合は合議体としての理事会が中心的な執行機関となる。

注3 松本英昭『新版逐条地方自治法〔第七次改訂版〕』（学陽書房、二〇一三年）一五六四頁。

注4 もっとも、連合長と連合協議会議員がともに住民の直接公選による場合は準用されることとなる。藤澤三子「広域連合の長が議会から不信任された場合、長は議会を解散できるか」自治実務セミナー四九巻一〇号一八頁参照。

注5 仮に、かかる牽制手段を採用したい場合には、当該連合規約にそれを明定す

る必要がある。広域連合の規約は当該連合の構成団体の合意により制定されたものであるから、規約に定めることで、構成団体の民主的正統性に準拠してこの仕組の広域連合への適用が認められると解される。

注6 兵庫県議会議員の日村豊彦氏は、二〇一三年一月に開催された第一三回都道府県議会議員研究交流大会の第五分科会における報告のなかで、関西広域連合協議会について触れ、「広域連合議員はそれぞれ別の出身母体と連合協議会の意思決定をどう調整するのか、あるいは関西全体の利益と、構成団体の利益をどのように判断するのか。そういった上で、今後連合協議会の目指すべき方向として、まずは議員が個別の利益ではなく関西全域を見渡せる視野の広さを持つ必要がある」と述べた。（全国都道府県議会議員編『第一三回都道府県議会議員研究交流大会報告書』（二〇一四年）一五八頁）と述べているのは、本稿の関心からすると興味深い発言であるといえる。

注7 なお、議決対象となったこうした分野別計画について、その議案が議会に提案される前に常任委員会で報告がなされ、その際の議員の意見を当該議案に反映させる際の機会が設けられるようになっている。

## 議会は自治の問題

4月から三重県地方自治研究センター1席上席研究員としてお世話になっている小生だが、3か月が経ってようやく研究生活(?)にも慣れてきた感じがする。世界的な研究成果を挙げた(?)かどうかわからない。たどこかの国の研究者のように、「アマチュアの研究者になりたい」という夢はいつまでも持ち続けて研究に励みたいとは思っている。

今回の巻頭論文は、立命館大学の駒林良則教授から広域連合に関する意欲的な論考を寄稿いただいたが、駒林先生には三重県議会や県内の市町議会は研修などで格別の御指導をいただいている。

そのおかげで、6月3日に早稲田大学マニフェスト研究所が公表した「議会改革度調査2013ランキング」では、全国自治体議会の中で、1位が三重県議会、2位が四日市市議会とトップ2つを独占し、12位伊賀市議会、27位松阪市議会と上位30位以内に県内の4自治体議会が入るという結果には正直驚いている。

周知のように議会改革には終わりはなく、いかに全国の自治体議会の改革が低調であるかとの証左でもあるような気がする。そうであるからこそ三重県の自治体議会は、これからは全国自治体議会の模範となつてほしいと願う次第である。

（上席研究員・高沖秀宣）

## 新連載 ますだのはなし 尾鷲句のつつまみバルへ！ 第1話

5月31日(土)、第2回尾鷲句のつつまみバルに参加してきました。ことの発端は、たまたま、津駅横のアスト津でイベントのチラシを見つけたことです。「これはおもしろそうだ」ということで、尾鷲市役所に内容や経緯を問い合わせました。

第1回が存分に盛り上がったこと、商工会議所の担当者、飲食店を回って参加を呼び掛けたこと、低予算でも大きな経済効果・地域需要の掘り起こしを生み出せること、持続可能なイベントの仕組みであることなど、担当のYさんの話は、充実感も熱意も、そして尾鷲愛に満ちていてすごい。

そんな話を聞いたら、津うでもやってみたくならないですか！とありあえず取材・体験のため、尾鷲まで行くしありません！しかし、バルの盛り上がりは土曜の晩です。私のところは、今年で4歳と2歳になる男の子二人がいるため、おいそれと外出なぞできません。妻(恐い)に1か月前からお伺いを立て続け、ようやく、5日前になつて了承を取り付けることができました。

そして当日、津市役所の酒好きの同期Kと、酒をほとんど飲めない先輩Fさん(運転手要員)を誘い、開通した高速道路を利用して、津からわずか1時間で尾鷲に到着したのでした。つづく。(主任研究員・増田)