

これからの国と地方の役割分担の在り方について

「地方分権下における地方議会の役割」古賀市議会議員 姉川さつき

1、地方分権を必要とする現状

九州各県は、これから人口が減る。とりわけ若い人たち、労働力人口が大きく減っていく。人口減少率が大きい自治体ほど財政力が弱い傾向にあることは統計的に裏付けられており、人口減少は財政危機の元凶である。

また、若い人たちが自分が住みたいところに住めなくなるなど、生活満足度が高いとされている地域でも人口は減っており、満足度の低い東京や大阪への人口流入が進んでいる。問題は、満足度の低い東京や大阪に住まざるをえないという状況である。ここに、雇用こそ最大の福祉、という言葉が現実味を帯びてくる。

福岡一極集中といっても、札幌や仙台と同様にほかに働く場所がないという程度にすぎない。避難場所的な消極的な理由での選択である。このまま周辺に若者がいなくなる状況は、放置が続けば地域の中核都市であっても大変なことになる。現状の政治にはこの自覚が全くない。

最大の課題は出生率を高めなければならないのに、日本で一番出生率が低い東京に集中していることである。これをどう止めるか。その点から見ればオリンピックにしても一時的なものに過ぎない。

東京を成長エンジンにするという発想ではもううまくいかない。イギリスやフランスでは、ロンドンやパリに依存し続けるなら国民経済全体が維持できないと広く理解されている。日本だけが、地方の公共投資を減らしてでも東京の混雑現象を緩和しよう、そして東京を成長のエンジンにしようという形の政策をとっているのである。実際、地方はどんどん疲弊し、東京の成長力も弱まってきた。ロンドン、ニューヨークと並ぶ世界の三大金融センターを目指していた時代もあったが、そういう地位、魅力は急速に失われた。そうした中、何れ東京には急速な高齢化がおこってくるのだ。

ということは、むしろ、地方が元気にならないと国が元気にならないということの意味する。地方再生を国家の大目標としなければならない理由がここにある。ヨーロッパなどの先進国ではそういう考え方が一般的である。

また、災害時の危機管理の観点からも、東京一極集中はやめなけれ

ばならない。4年以内にM7の地震が発生する確率が7割という報道の信ぴょう性はともかく、東京の耐震構造を高めるには膨大な資金を要し、短期間では困難である。しかし、4年以内に地方分権を進め、東京依存の社会から脱却することは可能であり、究極のバックアップシステムになる。

地域が元気になる推進要因は何か。まず「経済的多様性」である。企業城下町ではその産業が停滞すれば地域がダメになる。これを避けるため多様な産業を抱えようとしても、現実にはよほど大きな都市圏でない限り難しく、一般的には広域的な地域間連携が必要である。

次に、「高度な技術を持った労働力」である。日本には外国人にとって魅力的な要素がたくさんある。しかし一つの自治体ですべて揃えることはできない。国内外から高度な技術を持った人材を呼んでくるためには、いろいろな連携を図り、域内のアクセスを強化しておく必要がある。産学との連携も、ただの会議に終わらせたりせず、大学・学生の利便性などを考えて、道路などのインフラを整備しておくといったところまで気を配ってやらなければならない。そこまでやっている国もある。

また新産業は、異なる資源、異なる技術の融合から生まれる。この意味でも、都道府県単位では不十分だ。地域の連携を強化し、広域経済圏単位で集積効果を増大させるという戦略を中心にして、経済の再生を図るべきである。

もちろん観光行政や経済対策では、都道府県単位や市町村単位でやれるもの、あるいはやった方がいいものがある。それぞれ個々の取り組みでホスピタリティを高めるといったようなこともあるが、経済関係は広域的にやった方がいいものがやはり多い。ヨーロッパでも、あるいは中国ですら、広域的な地域連携による経済開発が盛んになっている。

経済活性化のカギは広域連携が握っている。連携のためには何よりもビジョンの共有が必要。九州が一つになることで、これだけの経済活性化が実現できるということを、行政区域を越えて、議会間の交流をやりとりしながら議論し、九州全体で発展のビジョンを共有しなければならない。得られた果実をどう分配するかは、それから考えればよいことである。

九州が一体となるメリットは、地域間で経済果実を再配分できるこ

とである。広域連携で一極集中が起きるという話がよく出るが、むしろ、今のままでは、民間経済は行政区域にかかわりなく有利なところに集中する。だからこそ、広域連携によって利益の再配分を可能にする豊かなシステムを作らなければならないのである。

2、地方発の分権への取り組みの歴史的意義

そういう現状の中、九州における広域的行政機構の設立は現実的な具体策だといえる、今日のグローバルな経済情勢や我が国の置かれた環境の急激な変化、及び政治行政の閉塞状況を考えれば、国の出先機関の廃止・見直し問題の進展にもよるが、とにかく前進させなければならない。いろいろな動きの出ることも予測されるが、間違っても、何もしないで先送りするというような愚だけは避けなければならない。わずかであってもとにかく前へ踏み出すこと、前進をやめないことが必要なのである。

今後この方向は、中央政府に縛られずに自分たちで物事を決め、地域の活性化につなげるという、地域の自立に向けた政治の動きが土台になる。つまり、地域自立に向けた政治動向に大きく左右されるのである。

また、この「自分たちのことは自分たちで決める」という自律の精神は、自治の根幹であり民主主義の原点であるが、この考え方の方向をつきつめていけば、地方自治にとどまらず国家主権や民族自決につながるテーマともなる。そしてそれは、文化や気質、共通の利益によって醸成された一体感や地域への帰属意識が前提である。それがなければリアリティがない。つまり、九州における機構の議論は地理的文化的背景、アジアとの関係や将来の成長戦略を抜きにしては語れないのである。

仮に将来、機構の業務が拡大し、総合行政を担う普通地方公共団体となって、首長が地域住民による直接選挙で選出されるようになれば、政治的には極めて強力な地方政府となるだろう。このような自立に向けた運動の原動力となるのは、計算づくの利害得失よりもむしろ地域に内在する政治的エネルギーである。地域住民一人ひとりが持つ自律の精神、豊かで住みよい分権型社会の実現にむけた情熱が原点なのである。そのような気運もなく、国への依存心の強い地域で理屈だけの地方分権を唱えても実現は難しい。その意味で九州の動きは関西とともに、この取り組みが先行している地域である。まさに九州の動きは、

ダイナミックに動く国際環境と政治過程の中で、この国の地方分権に向けた取り組みが前進するかどうかのカギをにぎっているのである。

3、広域行政の成果発揮は機構議会の活躍がカギ

仮に、「九州広域行政機構」が高いレベルの広域的統治組織を目指すなら、行政機関としての執行体制だけでなく、議会や監査といった牽制機能を制度設計を考える必要がある。二元代表制が大前提である。またそのうえで、包括的な外部監査制度、住民による直接請求及び住民監査、住民監査制度も考えておかねばならない。

組織ガバナンスの検討において重要なことは、目的・ミッションである。中央官庁のための組織ではなく地域住民のための組織としての正当性は、最終的には機構のトップが地域住民の直接選挙によって選出されることによって付与される。トップの意思決定や業務遂行は、その任を与えた人や組織、集団の方向を向いて行われるのが普通だからである。間違っても中央官庁大臣等の任命制であってはならない。間接選挙などを含め、地域のガバナンスを確保する制度的担保は必須である。それもできるだけ直接的な形が望ましい。

さて二元代表制であるが、目指すべき最終的な方向は、各県の利益代表ではなく地域全体の利益を代表する議員の選出である。この選出方法についてしっかり考えなければならない。従来各市町村単位の広域連合でしばしば見られるような、選出された地域の代表として行動することを前提にして地方議会の現職議員に議席を割り当てる方法は、当初はやむを得ないとしても、何れ外から見えにくく不透明な意思決定プロセスだとの批判をうけることになる。できれば最初からその弊害は取り除いておきたい。

いずれにしても、機構の制度設計において議会の存在自体が大きな意味を持つことは自明である。議会のミッションの中核は団体自治の意思決定機能だ。そこで当然のこととして、国から移譲される事務権限のなかには、地域独自の意思決定が必要な制度やルール作り、予算編成に関する企画立案機能が含まれていなければならない。ところが、国に代わって具体的にどの程度事務権限の中身に関するルール作りが可能かは、条例制定権の範囲の拡大と限界、県条例との関係などの難しい問題も含まれていて簡単にはいかない。しかし、広域的統治組織における議会の重要性を考えれば、権限確保に向けた議論を整理し制度を確立しておくことは、広域行政の成果をあげるカギともいえる重

要な要素である。

とはいえ、総合行政を行う地方公共団体として理想型の広域的統治組織を目標として置いた場合、それが直ちに実現できるとは限らない。そこで補足する案として、理想型に至るまでのステップとしてどのような制度設計をするのがより望ましいか、という問題設定を現実には考えておく必要がある。理想型でないから国の権限の移譲をしてはならないなど、改革そのものを否定するような方向だけは絶対にとってはない。組織設計の議論の第一歩には、当面の落としどころを念頭におきながら、地域住民による直接公選制を制度として取り組むことで進めていくことが大事ではないか。

4、地方分権時代の議会の役割

現状の政治環境は、議会改革といえば経費節減、議員定数削減、公務員たたき、議会たたきをやれば票になる、というポピュリズムの状況にある。首長は一人であり、個人的な思い入れや個性などが政策立案に反映されていく、これはやむをえない。しかし、住民はその政策の全てに賛成して投票したわけではなく、全体として他の候補者より望ましいと思って選んだにすぎない。それでも選ばれた首長の政策がバランスのとれたものであればよいが、残念ながらそうではない場合がある。

そもそも行政課題は、イエスかノーかで答えられるものはほとんどなく、その中間のどこかに落としどころを持っていかないといけないが、これは長だけではできない。この点、議会は、さまざまな考えを持つ住民の代表として選出された、いわゆるさまざまな背景・価値観を持つ議員で構成される地域住民の縮図である。多様な住民の利害を調整するために議論し、住民全体の福利厚生が最大となり、住民が納得できるところに結論をもっていくことができるのだ。つまり自ずとバランスがとれるようになっているのである。

議員の数が多いか少ないかは、その議会が果たすべき役割によって変わる。地方分権時代では、地域にとって本当に効果が上がる事業は何かということを決めることになる。二代表制の中で、議会の役割はますます大きく重要になっていくのは間違いない。議会の機能強化が必要なとき、単純に「議員の数が多すぎる」としたり、議会のバックアップ体制を強化すべき議会事務局を行革の流れの中で縮小することは、実は時代に逆行することなのだ。議会機能を弱体化

させ、結局は、議会は何もやっていないではないかという、議会たたきの話にさせてはならない。こうなってしまうと、地方分権時代に背を向けた不幸な負の連鎖がおこるに違いない。

以上、広域行政を支える議会の制度化と活性化が地方分権の土台となることを確信し、その充実に向けて力をあわせること。そしてまた、その速やかなる実現が九州の各議会に求められていることを併せて認識しつつ、雑駁な論で恐縮ですが提言させていただきます。