

金井 利之

1 外国から学ぶということ

(1) はじめに——「ロッテルダム都構想」について

1990年代半ば、オランダでは大都市広域問題への対処のために、大都市自治制度の改革が議論されていた。大都市の都市計画・交通・環境問題などは、沿革的にはアムステルダム市、ロッテルダム市などの大都市自治体为中心的に対処してきたものの、既存の大都市の区域では問題解決は容易ではなく、大都市圏域としての対処が求められたのである。しかし、両市を包括する北ホラント県・南ホラント県は、それぞれの大都市圏域から離れた農村部を抱えるとともに、県は都市計画・交通問題に主体的にあたる地方自治体とも考えられてこなかった。

そのような中で、「都市圏 (stadsregio)」又は「都市県 (stadsprovincie)」を設置しようという構想が生じたのである。特にロッテルダム市に関しては、国レベルでのロッテルダム特別法案が提出された。その内容は、

- 1) 既存のロッテルダム市と周辺自治体を包括する大都市圏域にロッテルダム都市県を設置する
- 2) 都市県がこれまでロッテルダム市が果たしてきた大都市広域行政の中心となる
- 3) 都市県は南ホラント県から独立し、県の地位をもつ
- 4) 既存のロッテルダム市内の区と包括される周辺自治体を自治体とする

というものである。簡単にいえば、既存のロッテルダム市を分割して既存各区を自治体とするとともに、北ホラント県を分割してロッテルダム都市県をおくわけである。

このような構想に、筆者はライデン大学に留学中に接したわけであるが、知人の日本人に説明すると、「ロッテルダムを東京都のようにする」と理解された。その意味で、オランダでの「ロッテルダム都市県」構想は、日本人には「ロッテルダム都構想」と受け止められた訳である。この経験は筆者にとって

非常に大きな印象を与えた。

いうまでもなく、上記の「ロッテルダム都市県」構想と、東京都区制度とは、細部を含めてかなり異なるところがある。そして、全く同じ制度が二つと存在しない以上、すべての制度構想は個性的であって、他の制度に例えることはできない。しかし、それでは他国の自治制度を全く理解できないのであり、ある程度は類似した側面を捉えて、結び付けようとする。外国の自治制度を理解し、それを参照し、そこから示唆を得ようとすることは、非常にむずかしいのである。2011年現在の日本でも「大阪都構想」「中京都構想」というものがある。もちろん、それは東京都区制度と全く同じではありえない。しかし、それを「都構想」と類似物として比喩的に命名するのが、自治制度をめぐる人間の理解と議論のあり方なのである。

ちなみに、上記の「ロッテルダム都構想」否「都市県」構想は、1995年のロッテルダム市民による諮問的住民投票によって大差で否決された。ロッテルダム市民からは、ロッテルダム都市自治体を分割することは認めがたかったといわれている。制度構想を立案したプロの政治家・行政職員にとっては、ロッテルダムという都市は都市県に発展すると考えられた。しかし、アマの市民にとっては、ロッテルダムという都市社会実態が解体されると思ったのである。都市 (stad) は同時に自治体 (gemeente) でなければならない、という信念があったのであろう。また、政治行政のプロの関係者は、住民投票の怖さを思い知らされたようである。

(2) なぜ、オランダ・ベルギーなのか

外国の制度から示唆を得ることはいろいろむずかしいことがある。そもそも、同じ自治制度は二つとないものであり、異なるものを異なるものとして正確に理解することは容易ではない。そこには、日本的なバイアスによって誤解された外国の自治制度の虚像が紛れ込みやすいのである。

その上に、諸外国と日本では、歴史・社会・経済・文化など環境要因があまりに異なりすぎるからであり、ある環境要因に適合した自治制度が、異なる環境要因にある現代日本に適合するとは限らない。したがって、自治制度だけを

「つまみ食い」的に移植することは容易ではない。さらに、自治制度は、細かい部品の組立から成り立っている。その部品自体も、諸外国では様々な様式がある。そうした諸外国の部品をそのまま輸入しても、日本の自治制度に組み込むことは容易ではない。

しかし、そのような限界を理解するならば、諸外国の自治制度を参照することは大きな意味がある。日本の制度と運用に習熟するだけでは、かえって、それに知らず知らずのうちに呪縛されてしまい、新しい可能な発想が出てこなくなってしまうからである。思考と行動を相対化し柔軟な可能性を探るきっかけとして、外国の制度あるいは過去の制度を参照することは大きな意味がある。

さて、本書はオランダ・ベルギーを対象にして、現代日本の自治制度に関する示唆を得ようというものである。もちろん、観光的あるいは趣味的に、オランダ・ベルギーの自治制度を観察すること自体も面白い。また、地域研究として、オランダ・ベルギーそれ自体に関心があり、その一部を構成する自治制度も知るということも意味がある。しかし、本章では、日本の自治制度に関心のある読者が、オランダ・ベルギーから学べる点を探ることにしたい。

後期幕藩体制＝鎖国体制であれば、オランダあるいは蘭学は、西洋に開かれた唯一の窓であり、西洋制度を理解しようとすればオランダから学ぶことはある意味で自然であった（大久保2010）。しかし、それはオランダ（語・文献）を通じて西洋社会をみればよいのであって、オランダ自体を対象として参照する必要はない。そうして、開国された幕末から明治にかけては、イギリス、アメリカ、フランス、プロイセンをはじめとして、それぞれの諸国に直接の参照先を求めることとなる。いわば、外国から学ぶ以上、学べそうな国ならばどこでもよいのである。

どこの国を学ぶかは、何を学びたいか、という日本側の事情で決まってくることがある。例えば、住民投票制度が論点となれば、住民投票制度を制度化した諸外国・諸自治体を選択することになる。例えば、アメリカやスイスがその起点となり、さらに、近年住民投票制度を制度化していった諸国（例えば、ドイツ・韓国など）が参照先となってくる。「大阪都構想」を検討する際の参照先

として、似たような（あるいは似て非なる）構想を探した結果、上記(1)の「ロッテルダム都構想」に帰着することであろうし、ロンドンやソウル・プサンやベルリン・ハンブルク・ブレーメンに向かうことであろう。

しかし、逆の方向もある。とりあえず虚心坦懐にある外国の自治制度を検討して、結果的に日本に参照できることがあれば汲み取るという方法もある。本書の基本的なスタイルはそこにある。もっとも、その場合には、オランダ・ベルギーを選択する事前の根拠はない。むしろ、オランダ・ベルギーを検討した結果として、現代日本への示唆が得られれば、結果としてオランダ・ベルギーは参照する価値があると事後的に分かるのである。終章は、まさに、オランダ・ベルギーの紹介と検討の結果、事後的に明らかになったことをまとめたものである。その示唆が、本書を公刊するに値すると判断するに至った内容でもある。

2 「国のかたち」と自治制度

(1) 現代日本の状況

自治制度は、「国のかたち」の一部を構成するものであり、「国のかたち」の全体像と密接な相互関係がある。

近代日本でいえば、江戸時代の幕藩体制から、廃藩置県を経て中央集権体制を構築したのが、大きな「国のかたち」の転換である。幕藩体制は、一面では江戸幕府という中央集権的な「国のかたち」であったともいえるが、実態としては、徳川将軍家も巨大な天領をもつ一大名であり、親藩・譜代大名などによる連合政権が江戸幕府であった。また、外様大名をはじめとする各大名は、それぞれに領国＝藩の統治を行っていたのであり、非常に分権的な体制であったわけである。いわば、巨大な一つの地方政府（＝徳川将軍家）が、あるいは巨大な広域連合（＝徳川将軍家・親藩・譜代大名からなる組合）が、同時に中央政府の機能を兼ねていたわけである。例えていえば、巨大ではあるが一つの自治体である東京都が、あるいは、関西広域連合が、同時に中央政府（＝国）の役割を果たすようなものである。

明治国家は、廃藩置県によって、中央集権体制を構築したものである。その意味で、近代日本の集権的な「国のかたち」の根幹は府県制度にあった。戦後改革が、府県知事を直接公選に転換し、府県を完全自治体にしたことは、この「国のかたち」を大きく変えることでもあった。府県という区域の単位を変更しなかったが、府県の性質を完全に転換したのである。もっとも、機関委任事務制度の存在によって、この性質転換は不完全であった。機関委任事務制度の下では府県知事は国の出先機関でもあり続けたからである。2000年の分権改革一括法の施行による改革は、機関委任事務制度を廃止することによって、国の出先機関としての性格を自治体から除去することである。未完の戦後改革を完成させることで、「国のかたち」を分権体制に改めようとするものであった。そして、それは、1990年代に始まる各種の「国のかたち」の改革の一部を構成しているのである。

(2) オランダからの示唆

オランダの自治制度は、19世紀半ば以来、きわめて安定しているようにみえる。1568年から1648年のオランダ独立戦争（「八十年戦争 (achtigjarige oorlog)」）から構築された「国のかたち」は、当初はネーデルラント連邦共和国 (Republiek der Verenigde Nederlanden 又は、Republiek der Zeven Provinciën) であった。ユトレヒト同盟北部7州がフェリペ二世の統治権を否定して、なし崩し的に建国したのであり、カール五世の統治下でネーデルラント17州はある程度の一体性はあったとはいえ、もともとネーデルラントという一国があったわけではない。アメリカ合州国の建国方式のモデルでもある。

各都市・州の連合体が、連邦国家を形成するとともに、連合東インド会社を中心に海洋貿易への進出を競争的に果たすことで、オランダは黄金時代を迎えた。しかし、英蘭戦争などイギリスとの海洋覇権に敗れるとともに、急速な没落を迎えた。さらにはフランス革命・ナポレオン戦争の戦渦に巻き込まれて行くことになる。1794年にフランスに進攻され、フランス第一帝国の衛星国であるバタヴィア共和国 (Bataafsche Republiek) ・ホラント王国 (Koninkrijk Holland) を経て、フランス第一帝国の直轄領となる。

1813年のナポレオン没落の結果、ようやく「再建」されたネーデルラント連合王国（Verenigd Koninkrijk der Nederlanden）は、必ずしも復古すべき王制の伝統があったわけではないが、復古的なスタイルをとることとなった。そして、19世紀の自由主義の進展の中で、トルベッケ（Thorbecke）の指導の下で、1848年憲法という一定の「国のかたち」が形成されていく。この「国のかたち」は多様な構成要素をもつが、内国行政（binnenlandsbestuur）あるいは自治制度に関しては、「分権的単一主権国家（gedecentraliseerde eenheidsstaat）」という概念であり、今日までこの「国のかたち」が維持されているのである。

もちろん、19世紀半ばから今日までオランダ国政が平坦であったかという点、実はそうではない。プロテスタント、自由主義、カトリックとの宗派対立は学校教育・文化政策などできわめて深刻であった。資本主義経済の進展は、資本家勢力と労働者勢力との対立を生みうるものである。これらの社会的亀裂は、柱状（zuil）を構成することで、国政の分裂要因であった。これを乗り越える工夫が、ベルギーと同様の多極共存民主政といわれるものであり、その下での福祉国家（verzorgingsstaat）の建設である。これらは、第二次世界大戦でのナチスによる被占領状態を挟んでの再建（wederopbouw）によって、連続的に進められていったのである（Van den Berg 1995）。

これらの様々な危機を、オランダは19世紀半ばに構築された「国のかたち」を基本的に維持しながら、国政上の運用によって対処することによって処理してきたのである。制度改革万能主義の正反対であり、いわば、古い制度を新しい状況に合わせて使いこなすことに長けてきたのである。安易に制度改革に期待しがちな近年の日本にとっては、一つの示唆を与えることであろう。

オランダの自治制度は、非常に「古風」である。19世紀半ばの自由主義的・立憲君主制的な「分権的単一主権国家」の「国のかたち」のままである。例えば、自治体首長は公式的には国王任命制である。県知事も同様である。日本の明治国家における初期の自治制度が、そのまま残されたものともいえ、きわめて集権的な「国のかたち」のように思われる。

しかし、第1章第1節で触れたように、首長職の推薦・選出手続は、国政及