

論 説

オランダにおける広域行政制度

金 井 利 之

- | | |
|---------------|--------------------|
| 序 | (1) 区域 |
| 1. 考察対象 | (2) 機構 |
| 2. 広域行政総論 | (3) 任務総論 |
| (1) 広域行政外論 | (4) 任務各論——広域構造計画—— |
| (2) 広域行政内論 | (5) 進行 |
| 3. 共同規約法協力 | 5. 広域空間政策 |
| ——広域行政各論（1）—— | (1) 総説 |
| (1) 諸類型 | (2) 経緯 |
| (2) 沿革 | (3) 政府間交渉 |
| (3) 実施状況 | (4) 広域公共団体と広域空間政策 |
| (4) 尖鋭化 | 終 |
| 4. 広域公共団体 | |
| ——広域行政各論（2）—— | |

序

本稿の目的は、日本では紹介されることの少ないオランダの広域行政制度に関して事実的に紹介し、オランダ行政・政策研究、および、広域行政制度の比較行政研究の、基盤的知見を提供することにある（猪谷 1995）。筆者はこれまでに、オランダの全国政府の省庁機構に関する紹介を行ってきたが、本稿は地方政府の制度に関して、限られた部分ではあるが、知見を付加しようと試みるものである。その意味で、これらの諸論稿とは相補

的な関係にある（金井 1997a, 1997b, 1998a, 1998b）。

行政理論的な関心からは、行政（bestuur）と空間（ruimte）の関係に関する論稿である（Toonen 1989: 397-398）。本稿は、空間管理の典型形態である自治体制度（内部空間管理）と空間整序政策（外部空間管理）との関連についての、1つの事例研究である（金井 1998c）。本稿で詳述する広域公共団体の制度の立案も、空間構成（ruimtelijke inrichting）に刺激された行政構成（bestuurlijke inrichting）の改変の1つといわれる（De Ridder & Schut 1995: 152）。従って、行政管理の1分野である空間管理における、内部空間管理と外部空間管理の連関関係の解明に関する1つの手がかりを提供するものと推測される。

本稿の構成は以下の通りである。1. で広域行政の概念を整理し、本稿の考察対象を明らかにする。次いで、2. では広域行政を外論と内論に分けて総論的に概観する。外論では、財政と空間政策を特に取り上げ、これが、後論の5. の前提となる。内論では広域行政の諸形式を一覧し、これも後論の3. 4. の導入部分となる。3. では各論の第1として、共同規約法協力を取上げ、4. の前提の議論を行う。4. では各論の第2として、共同規約法協力の特別型である広域公共団体に関して扱う。5. では、広域公共団体の実際の活動に関して、財政問題に配慮しながら、広域空間政策の運用を考察する。本稿全体を通じて、法制論と運用論の両面に配慮する。

1. 考察対象

広域行政（regionaal bestuur）とは、オランダでも多義的である（Elzinga 1995b: 78-79）。オランダは、全国政府である国（Rijk）と、12の州（provincie）、572の自治体（gemeente）からなる（1997年5月1日現在）（BiZa 1997: W1）。このうち、広域行政とはどのレベルを指すかということである。

第1に、ヨーロッパ的視座からは、オランダ国民国家 (nationale Nederlandse staat) それ自体が、ドイツの州 (Länder) ないし分邦 (deelstaat) と同格の意味での広域行政となる。オランダの州はこの場合には、広域行政とは看做されない。この用法のときは、「広域」よりも、むしろ「地域」という訳語を当てるべきかもしれない。第2に、オランダの州を広域行政の一種とすることも有り得る。この場合、広域行政とは、最基層 (laagste) の統合的行政レベル (integrale bestuursniveau) (=具体的には自治体) と、最上層 (hoogste) の統合的行政レベル (=具体的には国) との、中間に位置する統合的行政を意味する。広域ではなく、単に中間政府 (meso government) とされることもある (Toonen 1993: 119)。

しかし、オランダ特有の行政的用語法では、第3の意味が普通である。すなわち、広域行政とは、州と自治体の中間的領域 (gebied) において生じる行政活動 (bestuurlijke activiteit) の諸形式である。「地方超的 (bovenlokale)」とか「地方際的 (interlokale)」と呼ぶこともできよう。第4に、州を超えて一国よりも小さい州超的 (bovenprovinciaal) 領域に関しても、広域行政と位置づけることもある。例えば、広域行政の一形式である共同規約法協力は、州間でも可能である。また、ヨーロッパ的意味での広域が、このレベルを想定することもある (Toonen 1993: 118, 127-128)。しかし、この第4の用法は、第3の用法ほど一般的通用性を有していない。従って、本稿でもこの慣例に従い、広域行政とは州と自治体との中間的領域として考察をしたい。

なお、広域行政に関連して、中間行政 (middenbestuur, mesobestuur) という講学上の概念もある。中間行政とは、自治体と国の間のレベルの多様な行政機構のレベルや行政活動の全般を指す。その意味では、上述の広域行政の用法のうち、第2、第3、第4の包括するものである (Berkhout 1996: 21)。但し、どちらかという、第2の用法 (=州) に比重があるようである (Berveling e. a. 1996a: 9-12)。

2. 広域行政総論

制度は深く関連する環境を含んだセットになっており、広域行政制度も同様である（金井 1995: 130）。広域行政制度の本体の議論（内論）に入る前に、特に重要な環境要因を事前に指摘しておきたい。これが、広域行政外論である。それを踏まえて、広域行政の諸形式を広域行政内論として扱いたい。

(1) 広域行政外論

① 代替

広域行政は、広域課題に対して行政機構の対応という手段によって対処する場合に生じるものである。しかし、ある種の広域課題に対しては、別の手段での対処（代替）も可能である。その1つが自治体間財政問題である。

これは、通常、大都市問題の表出の仕方の1つとして現れる（Koppe-njan 1993: 163-179）。すなわち、大都市特有の問題による支出負担が、旧市街、都市更新、中心地機能提供などによって生じる。そのため、「豊かな郊外、貧しい中心」という都市圏自治体間での不平衡問題が生じる。財政の配分問題（verdelingsvraagstukken）として処理される限り、都市圏における広域行政制度による対応は必須ではない。財政調整制度による対応として、自治基金（Gemeentefonds）に関する1984年改正財政関係法（Financiële verhoudingswet, FVW）、1997年改正財政関係法がある（Toonen 1989: 401, 金井 1996）。特に、後者の存在は、都市州構想（後述）の必要性を減じたともいわれる。また、個別補助制度としては、例えば、1985年都市・集落更新法（Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, WSDV）による都市更新基金（Stadsvernieuwingsfonds）がある。財政問題のどこまでが代替され、どこからが広域行政制度に委ねられるかは、重要な論点

である。

② 整 備

広域課題の発生は、既存の自治体の領域を超えて、社会・経済・文化・自然的などの活動が一体化した広域圏が成立し、そのために行政制度との不整合を起こすことに由来する。広域行政制度は、不整合を来している既存の行政機構は存続させ、広域圏に適応できる方策を案出するものである。これに対して、もっとも基本的な対策が、内国行政再編 (reorganisatie binnenlands bestuur) である (Toonen 1989: 403)。広域圏に、行政制度自体を整合させるのことで、広域課題の発生を元から絶つのである。例えば、自治体を集積合併 (agglomeratie) すること、州と自治体の間に第4政府層 (vierde bestuurslaag) を新設すること、州の規模を小さく (分割) することなどである。但し、これらに関しては、自治体再編を除き成功していない。

これに対して、一定の範囲で逆の可能性はある。すなわち、行政制度からあまりに逸脱した、圏域の無原則な拡張を制御するのである。このようにして広域課題の発生を抑制し、ひいては、広域行政制度の必要性自体を限定するのである。勿論、これらの環境要因の制御は容易ではない。しかし、空間整序政策、とくに、市街化政策 (verstedelijkingbeleid) は、非常に影響が大きい。

オランダでは市街化を政府部門が強力に統制し、民間によるスプロールは不可能であった。従って、広域課題の発生自体がかなり抑制された。1つは、集約的分散 (gebundelde deconcentratie) である。既存の中心都市から分離したところに、成長核市 (groeikernen) というニュータウンを建設する。成長核市と中心都市との結合は切断されないから、その意味で広域課題は発生するが、それは基本的には国が責任をもつというものである。2つは、緩衝地帯政策 (bufferzone-beleid) である。これは、市街地の拡張が漫然と生じないように、市街地間を開放空間で仕切ることである。これによって、自治体間の区切りを明認させることにもつながる。

しかしながら、5. で後述するように、1980年代末以降の市街化政策は、密集都市 (compact stad) 指向となり、都市広域圏での市街化政策の執行が必要となってきた。これによって、これまで広域課題を抑制してきた市街化政策は、むしろ、広域課題を発生させるようになってきた。これが、4. で詳述する広域公共団体という広域行政制度を生む背景となったのである。その意味で、整備プログラムの弱화가1つの要因なのである。あるいは、広域行政制度が空間政策のために整備されるようになったともいえる。

(2) 広域行政内論

オランダで観察される広域行政の諸形式の概略を、以下のように6つに整理したい (Elzinga 1995b: 79-84)。なお、自治体の合併や境界変更などを含む自治体再編 (gemeentehrerindeling) を、これらの諸形式から除いている。論理的には、既存の自治体を超えるという意味での広域行政が、自治体再編を通じて対処されることは有り得る。その意味で、広域行政の一形式に位置づけることも不可能ではない。内務省もそのように位置づけることもある (BiZa 1993a: 26-27)。しかし、自治体再編によって、かつて広域的であった領域は、単一の自治体の領域に吸収されるならば、それは本稿でいう広域行政とはいえなくなる。むしろ、自治体再編は、整備として外論に含まれる。

第1の広域行政の形式は、私法的協力 (privaatrechtelijke samenwerking) である。これには、二者的 (bilaterale) なものと、多者的 (multilaterale) なものがある。財団 (stichting)・協会 (vereniging)・株式会社 (NV) など、民法典 (Burgerlijk Wetboek) に基づく私法的組織形態 (privaatrechtelijke organisatievorm) をとりつつ、特定の (準) 公共的目的の実現のためのものである。エネルギー発生・配送 (energie-opwekking en distributie)、有線事業 (kabel)、ゴミ処理 (afvalverwerking) などは、自治体や州が株主として参加する株式会社のことがよくある。しか

し、市場指向性が高まるにつれ、株主自治体による統制は困難になりつつある。

第2は、共同規約法協力（WGR-samenwerking）である。これは、自治体が公法的基盤（publiekrechtelijke grondslag）をもとに協力するものである。共同規約法は一般的な法制であり、自治体間協力だけでなく、州、治水団（waterschappen）やその他の公共団体・法人（openbare lichamen en rechtspersonen）も加わることができる（共同規約法第I章—第IX章）。さらに、私法法人（privaatrechtelijke rechtspersonen）も、参加するすることも可能である（同法第VIII章・第IX章）。本稿では、3. で詳述する（Hagelstein 1995a: 100）。

第3の形式は、越境行政（landsgrensoverschrijdend bestuur）である。ドイツ・ベルギーの自治体・州と、オランダの自治体・州などの二者的協力が多いが、より大規模な協力もある。また、非法的（事實的）協定ベース（niet gejuridiceerde convenantbasis）のものが大半ではあるが、法的形式のものもある。例えば、エメンス・ドラード圏（Emems-Dollard regio）のオランダ・ドイツ越境協力は、私法形式である。また、新ハンザ際圏（Nieuwe Hanze Interregio）は、オランダ側北部3州・オーヴェルアイセル州とドイツ側ニーダーザクセン州・ブレーメン都市州との公法的な協力連合（samenwerkingsverband）である。国境地域はこうした越境行政で覆われている。大河川が一種の目印的に作用しており、ライン・ヴァール圏（regio Rijn-Waal）、ライン・マース北圏（regio Rijn-Maas Noord）、欧的圏（Euregio、ライン・アイセル・エムス川）、マース・ライン欧的圏（Euregio Maas-Rijn）などがある。また、オランダ側北ブラバント州・リンブルフ州とベルギー側各州では、ベネルクス中部会（Benelux Middenraad）が著名である（Ligtvoet 1990）。

第4は、広域公共団体（regionaal openbaar lichaam, ROL）である。これは、公共団体型の共同規約法協力の特別形態として、1994年の行政改変枠組法（Kaderwet bestuur in verandering、以下、枠組法と略する）によっ

て、都市圏域に設定されたものである。広域公共団体に関しては、4. で詳述する。

第5は、都市州 (stadsprovincie) である。枠組法上の位置づけでは、都市州は、広域公共団体をさらに強化し、州としての権限を付与した形態である (BiZa 1995, Koopman 1995b)。都市州の区域は、既存の州からは分離することになる。その意味では、自治体と州の間としての広域行政ではなく、州そのものともいえる。しかし、沿革的には、既存の州区域より狭小であることが普通であり、その意味では広域行政の1方式として考えられてきた。しかし、これは実現していない (Cachet & Koppenjan 1996: 91, Berveling e.a. 1996b: 139)。

第6の形式は、機能的広域行政 (functioneel regionaal bestuur) である。1つは、機能的分権 (functionele decentralisatie) であり、州・自治体の機能特化地域である。例えば、治水団、企業体 (bedrijfslichaam)、警察圏域 (politieregio) などである。2つは、機能的分散 (functionele deconcentratie) であり、「圏域における国家支配人 (rijksheren in de regio)」である。より詳細な類型化も可能である (Haagelstein 1995b: 270-273)。

3. 共同規約法協力——広域行政各論 (1) ——

広域行政の実務的な意味での中心形式が、共同規約法 (Wet Gemeenschappelijke Regelingen, WGR) 協力である。共同規約法は1985年に大幅改正が行われたので、まず、改正に至った前史を簡単に見てから、1985年同法改正の内容を紹介する。次いで、1985年改正法の実施状況を考察したい。この実施状況が、ある意味で、4. の広域公共団体方式の導入の背景を構成する。

(1) 諸類型

広域行政の一形式である共同規約法協力は、4つの型に細分される

(Hagelstein 1995a: 100)。第1は、共同規約単体 (gemeenschappelijke regeling zonder meer) 型である。参加団体間の簡単な合意 (afspraken) を、それぞれが共同して執行するものである。救急 (ambulancevervoer) ・ゴミ収集 (ophalen van huisvuil) などに見られる。第2は、委任 (overlaten) 型である。これは、当該合意ないし協定 (convenant) の執行に参加自治体の一つに委任するものである。しばしば、中心自治体指定 (aanwijzing van een centrum-gemeente) 型となり、執行を中心自治体に委任する。

第3の型は、共同機関 (gemeenschappelijk orgaan) 型である。法人格のない共同の機関を設立するものである。行政総会・行政常会の分化はなく、単一の行政会 (bestuur) が置かれる。第4が、公共団体 (openbaar lichaam) 型である。これは、共同機関型とは異なり、法人格があり、また、行政総会 (algemeen bestuur) ・行政常会 (dagelijks bestuur) ・議長 (voorzitter) から構成される。行政総会は、共同規約の最高機関 (hoogste orgaan) である (法第12条) (Tromp 1995: 115)。

なお、共同規約法協力はこの他に、やや違った角度から、積上げ (gestapelde) 型と立体 (kubusmodel) 型もあるという。積上げ型とは、例えば、共同規約法に基づく複数の公共団体が一定の政策領域に関してさらに協力を行うものである。立体型とは、1つの自治体間協力地域の中で、ある分野に関しては一部の構成自治体だけで協力を行うものである。このときには、大きな協力区域内に、下位の協力区域が生じることになる。積上げ型では、もとの協力区域を越域 (overschrijding) するのに対して、立体型では、もとの協力区域を縮域 (underschijding) する。

(2) 沿 革

前世紀中葉以来、墓地 (begraafplaatsen) ・渡舟場 (veren) ・道路 (wegen) ・水路 (vaarten) などに関して、自治体間協力は行われていた。しかし、1851年自治体法 (Gemeentewet) は、公法的基盤に基づく協力に関して、ほとんど余地を示していなかった。従って、今世紀前半の広域

行政は、私法的手段による協力か、あるいは、株式会社 (naamloze vennootschappen)・協会 (vereniging)・財団 (stichting) などの私法法人の形態を有しながら、公法的団体 (publiekrechtelijke lichamen) の財政手段によって協力することで、進められた。こうした私法的協力は、州による事前授權 (machtiging vooraf) や事後承認 (goedkeuring achteraf) がなかったから、公的統制が欠如しているとか、一般利害 (algemeen belang) が儲け主義 (winst) の犠牲になるなどと批判された (Toonen 1989: 402-403)。

そこで、1931年に自治体法が改正され、旧法の死文化していた自治体間協力条項が、より実効的なものに置き換えられた。こうして、公法的規約 (publiekrechtelijke regeling) による委員会 (commissie)、法人格保有団体 (rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam)、同団体の機関 (orgaan van dat lichaam) の設立が可能となった。また、このときはじめて、「共同規約 (gemeenschappelijke regeling)」の用語が登場した。反面、私法的協力は制約されるようになった。1950年には、共同規約法として自治体法から独立した。その背景には、広域問題は共同規約制と規模拡大という二正面から解決していくという方針があったという。共同規約制は、「延伸地方行政 (verlengd lokaal bestuur)」の手段として、自治体政府 (gemeentelijke overheid) を強化するものであった (Tromp 1995: 107-108)。

その後の数十年にわたって、共同規約制は精力的に活用された。それは、保健配護 (gezondheidszorg)、食肉検査 (vleeskeuring)、消防 (brandweer)、自転車道 (fietspaden) など、実に多様な分野で活用された。しかしそのような繁殖は、ある意味で共同規約制が迷宮 (wirwar) になったことでもあり、多くの批判を受けた (Tromp 1995: 109)。

第1が、大量性 (hoeveelheid)・概観不能性 (onoverzichtelijkheid) である。1984年時点で約10の政策分野に約700から約1500の規約があったといわれ、そもそも、数の確定さえ困難であった (Toonen 1989: 405-407)。第2は、政策連関保証 (garanties voor een samenhangend beleid) の欠如であ

る。1つの自治体が数多くの共同規約に参加するため、自治体議会 (gemeenteraad) は政策の連関を形成・統制することができない。これは、共同規約に事務を委任するほど深刻になる。第3は、参加自治体からの統制 (controle) の欠如である。多くの共同規約制では、公開性 (openbaarheid), 再投入回路 (terugkoppeling), 答責義務 (verantwoordelingsverplicht) などが規定もされず、議論もほとんど生じない。第2・第3の点から、共同規約制は、統御されない望ましくない第4の政府レベルとなっている。これらは、あわせて政治的統制 (politieke controle) の問題といえよう (Toonen 1989: 408-409)。第4に、第2・第3の点と矛盾するようであるが、協力の完全自発性 (volledige vrijwilligheid) は、しばしば、拘束力不在 (vrijblijvendheid) につながっているという批判もある (Hagelstein 1995a: 97)。

以上のような状況を受けて、共同規約法は1985年に大幅改正された。改正法の骨子は、以下の諸点である (Tromp 1995: 109)。第1は、自治体間協力の秩序形成である。州執政部 (Gedeputeerde Staten, GS) が協力区域 (samenwerkingsgebieden, Wgr-gebieden) を設定し、協力区域内で共同規約の集約 (bundeling) と統合 (integratie) を進めようというものである (Toonen 1989: 411-413)。集約化とは、現実には多様に存在している共同規約の区域を、当該自治体が属する共同規約区域に一致させることである。統合化とは、集約化を前提に、共同規約を一本化することである。こうして、多様なし乱雑に形成されていた共同規約が整理され、概観性も高まる。また、多目的自治体間協力 (meervoudige intergemeentelijke samenwerking) にも寄与することになる (Elzinga 1995b: 80)。

第2は、協力連合体 (samenwerkingsverband) と参加自治体間の行政・財政的紐帯 (bestuurlijke en financiële banden) を強化することである。こうして、共同規約制が自立化 (verzelfstandiging) してしまうことを防止する。第3は、公開性 (openheid) と公共性 (openbaarheid) の促進である。第4は、決断性 (slagvaardigheid) の強化である。州による紛争調停

によって、自治体間協力が手詰まりに陥ることを突破しようとしている (Hagelstein 1995a: 97-98)。

(3) 実施状況

1985年改正法は、法施行 (inwerkingtreding) 後 5 年以内 (1990年 1 月 1 日以前) に、既存の共同規約は改正法に適合するようにし、州執政部によって承認されなければならない、そうでない場合には、既存の共同規約は効力を失うとされた。そこで、実施状況を把握するために、オランダ自治体協会 (Vereiniging van Nederlandse Gemeenten, VNG)、州間協議会 (Interprovinciaal Overleg, IPO)、内務省 (Ministerie van Binnenlandse Zaken, BiZa) が、VNG の社会地理・行政研究課 (afdeling Sociaal-Geografisch en Bestuurskundige Onderzoek, SGB0) に委託して、実施状況の追跡調査を行った (VNG 1991)。また 1990 年に、内務副大臣は全国の州執政部に対して、改正法の機能に関する評価を照会した (Tromp 1995: 119)。これを受けて、フローニンゲン・フリースラント・ドレンテの北部三州は、北国行政科学協力連合 (Samenwerkingsverband Bestuurswetenschappen Noorden des Lands, SBN) に委嘱して、1992年 7 月から翌年 7 月にかけて調査を行った (Everink e. a. 1993)。さらに、1991年 5 月には、内国行政審議会 (Raad voor het Binnenlandse Bestuur, Rbb) も評価報告書を提出した (Rbb 1991)。

第 1 は、共同規約法協力区域 (WGR-samenwerkingsgebieden) の州執政部による設定である (法第 2 条) (Tromp 1995: 111-112)。「協力区域」の用語に関する定義は、法は特にしていないが、以下の 2 つの目的がある。1 つには、自治体が共同規約を設定するときの指針 (richtlijn) である (法第 6 条)。さらにいえば、協力区域をもとに集約と統合を行うということである (法第 2 条第 1 項)。2 つには、分散的官庁 (gedeconcentreerde rijksdiensten) が作業区域 (werkgebied) ないし管轄 (rayon) を設定するときや、国・州が政策執行のために圏域 (regio's) を設定するときの指針

となることである（法第7条第1項）。換言すれば、管轄・圏域設定と共同規約法協力区域の調和（afstemming）ということである。協力区域設定の準備（voorbereiding）にあたっては、州執政部は関係自治体、内務省、その他関係各省との協議（overleg）が必要である（法第3条第1項）。しかし、区域設定の基準に関して法は規定していない（Hagelstein 1995a: 98）。

SGBO 調査によれば、自治体との協議は充分になされて、自治体の希望を容れて慎重に設定がされた。しかし、各省は州執政部の意見聴取の要請にほとんど応ぜず、国や州レベルの必要性への考慮はほとんどされなかった。1986年には62区域となり、期限の1990年1月1日には、全国は59共同規約法区域に分割され、そのうち、49区域で通底規約（basisregeling）が締結されていた。また、全ての自治体は1つの協力区域に属する。但し、当該協力区域以外との共同規約が排除されたわけではない。しかし、内国行政審議会は、必ずしも合理的な区域設定はできなかったとして批判的である（Tromp 1995: 116, Toonen 1989: 411-413）。

第2は集約化と統合化である（Tromp 1995: 112-114, 120）。州執政部は、協力区域に合致（overeenstemmen）しない共同規約は承認してはならないが、保護（behartigd）される利益（belang）の性質（aard）ないしは規模（schaal）によっては、協力区域からの乖離（afwijking）は指定（aangegeven）されうる（法第36条）。集約化とは、協力区域に共同規約を合致させることである。しかしながら、SGBO 調査によれば、集約化は州も自治体も各論では困難と感じている。1990年段階では、全754規約のうちで、16%程度しか集約されず、いわゆる立体型も3%しかない。SBN 調査もほぼ同様の18%である。つまり、複数の協力区域におよぶ共同規約が大半ということである。

また、州執政部は、共同規約の承認の決定に際しては、既存の承認済の共同規約との統合よりも、独自の共同規約の承認の方が保護利益の関係から価値がある（verdiend）かどうかについて判断（beoordelen）することとされた（法第36条第2項）。つまり、法文上も統合化は強制的なものではな

いし、その条件も曖昧である。従って、州は統合化の可能性に関して審査 (toets) することはあっても、自治体は統合化をほとんど考慮していない。統計上は、改正法施行以前には約1500あった共同規約が754にまで減少しているが、それらは、休眠規約 (slapende regelingen) の整理 (sanering), 国の法制・政策の変更, 自治体再編, 民間化などによるものであって、統合化による減少ではない。

従って、内国行政審議会は、改正法の重要な要素目的であった秩序化は達成されていないと評価している (Rbb 1991)。それによれば、自治体間協力連合は任務遂行のための「注文製品 (maatwerk)」であって、法によって上から領域的に集約化・統合化することで秩序化することは、推奨できないとする。

第3は、機能的調和 (functionele afstemming) に関するものである。自治体に特別の利害関係があるときには、国・州の圏域・管轄の画定において、協力区域を指針とするとしている (法第7条第1項)。また、法施行後5年以内に機能的調和の適用状況の評価をおこない、任務の性質ないしは規模による考慮のみが、協力区域への調和からの乖離を正当化するものとされた (法第136条)。しかし、州執政部が掌握している集約化手続とは異なり、機能的調和に関しては州による階統制的審査 (hierarchische toetsing) がない。州による区域設定には国による承認が必要なこともある。また、国の区域設定は、大臣間の協議に基づき、内務副大臣 (Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken) が決定するにすぎない (法第7条第2項)。

SGBO 調査によれば、州・国ともに、既存の区域には改正法の意図はほとんど作用していない。しかし、州の区域の新設のときには中程度には考慮されており、特に、自治体間協力に関する州の圏域設定ではかなり大きい。例えば、消防圏域 (barandweerregio's), ゴミ処理圏域 (afvalstof-fenregio's), 救急輸送中央署 (Centrale Post Ambulancevervoer, CAP) 圏域などである。しかし、国の区域設定にはあまり真剣に対処されてはいな

い（VNG 1991: 43）。また、国の場合には、複数の協力区域を包含する立体型による調和も多い。例えば、保健配護提供法（Wet voorzieningen gezondheidszorg）や労働提供地域行政（Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening）の圏域や警察圏域などである（Tromp 1995: 114-115）。SBN 調査でも同様である（Everink e. a. 1993）。内国行政審議会も、州・国の区域設定が必ずしも協力区域に調和する必要はないと判断し、むしろ、法第7条の廃止を提言する（Rbb 1991, Tromp 1995: 117, 120）。

第4は、行政財政的紐帯・情報、あるいは、民主的正統性である（Tromp 1995: 115-117, 122）。改正法上は、行政会の構成（法第13条）、情報・答責義務（法第16条—第19条）、保護利益の明文化、自治体からの委任という規約の性質を踏まえた権限、予算の修正手続などが示され、これらを満たしてはじめて州によって承認される。

しかし、SBO 調査やSBN 調査によれば、実際上は必ずしも協力連合体の自立化を防げてはいない（VNG 1991, Everink e. a. 1993）。保護利益や権限は曖昧にしか規定されていない。行政総会よりも、行政常会・議長、さらには事務局（secretariaat）に実権があり、行政総会とのギャップは大きい。政治主導というよりは、任命行政官（benoemde bestuurders）主導になっている。参加自治体と協力連合体との関係は、厄介な協議・調整任務からなり、決定過程は長期化・緩慢化するなど、非常に困難である。自治体議会は必ずしも広域協力に関心を持たず、自己の有する権限を行使せず、情報も必ずしも入手しないのである（VNG 1989）。両行政会への政党の代表性も必ずしも確保されていない。つまり、参加自治体による統制を通じた民主性（democratische gehalte）は高くない。内国行政審議会も、より一層の手続規定が必要としている（Rbb 1991）。

第5は、広域問題の解決手段としての、共同規約法協力の行政力（bestuurkracht）である（Tromp 1995: 118, 120-123）。SBO 調査は、問題はあるものの、共同規約制は非都市地域の広域問題の解決には充分という結論であるが、充分には分析されていない。内国行政審議会も、都市・非都

市の区分に関わらず、共同規約制で充分としている (Rbb 1991)。これに対して、批判的な見解も有力である (Hagelstein 1995a: 101)。SBN 調査では、行政力は、統合性 (integraliteit)、決断性 (slagvaardigheid)、民主性 (democratische gehalte) に分解して、やや批判的に検討されている。統合性とは、単一の共同規約法協力連合に統合することで、区域内の共同利害 (gemeenschappelijke belangen) の衡量 (afweging) が可能になることである。決断性とは、委任された任務を遂行するやる気 (bereidheid) と能力 (capaciteit) である。民主性とは、協力連合の民主的・正統的な決定形成であり、これは第 4 点として触れた。

統合性は、区域設定、領域的統合性 (territoriale integratie)、行政的統合性 (bestuurlijke integratie) に分解できる。前二者はすでに触れた。領域的統合性とは、集約化と機能的調和のことである。行政的統合性とは、国・州・自治体から委譲 (overgedragen) される任務範囲 (takenpakket) のことである。任務範囲は多様ではあるが、総じていえば、協議任務 (overlegtaken) が多く執行任務 (uitvoeringstaken) は少ない。自治体からの委譲は、住宅関連補助金政令 (Besluit Woninggebonden Subsidies, BWS) や自治体環境任務執行寄与金規則 (Bijdrageregeling Uitvoering Gemeentelijke Milieutaken, BUGM) など、国によって財政的に進められている。また、上級政府からの委譲はほとんどない。

決断性は、任務範囲にふさわしい規模、協力連合の制度化、任務が実際に執行される程度、参加自治体の協力の意志、上級政府による促進度などに関係する。規模に関しては、任務が多様なこともあって、適切な規模は容易ではない。執行任務に関しては適切に執行されることが多く、それは協力連合の行政密度 (bestuurlijke dichtheid) を高め、任務委譲を拡大することに繋がっている。自律性の喪失の虞れと、自治体間の利害の多様性から、協力の意志は少ない。この意志の自発性は、しばしば決断性の弱点といわれる。

しかし、内国行政審議会はこれに与しない。広域的にルールを設定・執

行し、あるいは、サービス提供を行うには、個別自治体を超えた規模の支持（draaflak）が必要である。このように、各自自治体の利害が同方向を向いていなければ、そもそも決断力の確保はありえない。従って、この自発性を法に明文規定すべきとした。

（4）尖鋭化

以上のように、1985年改正法の効果に関しては必ずしも一致した見解はない。しかしながら、1990年代の政府が採択した結論は、1985年法による強化では不十分であるということであった。この「適層政府政策（BoN-beleid）」は複線的に展開された。第1軌道が、7都市圏に設定された枠組法区域（Kaderwetgebieden）に決断性のある広域行政を提供することである。これは、最終的には4. で述べる広域公共団体として実現した。第2軌道は、都市圏以外の地域に対して、既存のつぎはぎ（lappendeken）的な協力連合と区域画定を是正しようとするものである。その方策は、3段階（trajecten）で展開された（BiZa 1993a: 23-26）。

そのための第1段階として、1993年に共同規約法を改正し、内容を「尖鋭化（aanscherping）」させた（Hagelstein 1995a: 104-105）。その目的は、協力の自発性が結果を伴わない拘束力不在によって行詰まらないようにするためである。1985年法でも州の指示権限（aanwijzingbevoegdheid）は規定されていたが、それはほとんど発動されなかった。指示権行使は、短期には成功しても、長期には行政的関係を悪化させて望ましくなく、また、発動者の行政的弱さの現れと看做されるからである。その意味では、1993年改正法が利用されるかも、疑問がないわけではない。

1993年改正法によれば、州執政部は重大な利害（zwaarwegend belang）があるときには、自治体に対して協議を経て特定の指示が出せる。指示は、特定利害と規約の関係、既存規約の改廃、既存規約への入退などを示す。指示は協力区域と異なることもできる。自治体が指示に従わないときには、州執政部は自ら規約を強要させる（同法第99条）。規約の強要

**Concept-indeling in (gestapelde) Wgr-gebieden
als afstemmingskader voor functionele indelingen**
dc. 010394

—— afstemmingskader voor functionele indelingen
—— Wgr-gebieden

1. Oost-Groningen
2. Noord-Groningen en Eemmond
3. Centraal en Westelijk Groningen
4. Friesland-Noord
5. Zuidwest-Friesland
6. Friesland-Cost
7. Noord-en Midden-Drenthe
8. Zuidoost-Drenthe
9. Zuidwest-Drenthe
10. IJssel-Vecht
11. Stedendriehoek
12. Twente
13. Oost-Geleenland
14. Arnhem/Nijmegen
15. Rivierenland
16. West-Veluwe/Valleigebied/Eemland
17. Noordwest-Veluwe
18. Flevoland
19. Utrecht
20. Gooi en Vechtstreek
21. ROA
22. Westfriesland
23. Kop van Noord-Holland
24. Noord-Kennemerland
25. Kennemerland
26. Z-H Noord
27. Z-H Oost
28. Haaglanden
29. OOR
30. Z-H Zuid
31. N-en Z-Eveland etc
32. Watcheren
33. Zeeuwisch-Vlaanderen
34. West-Brabant
35. Midden-Brabant
36. Noordost-Brabant
37. Zuidoost-Brabant
38. Limburg-Noord
39. Zuid-Limburg

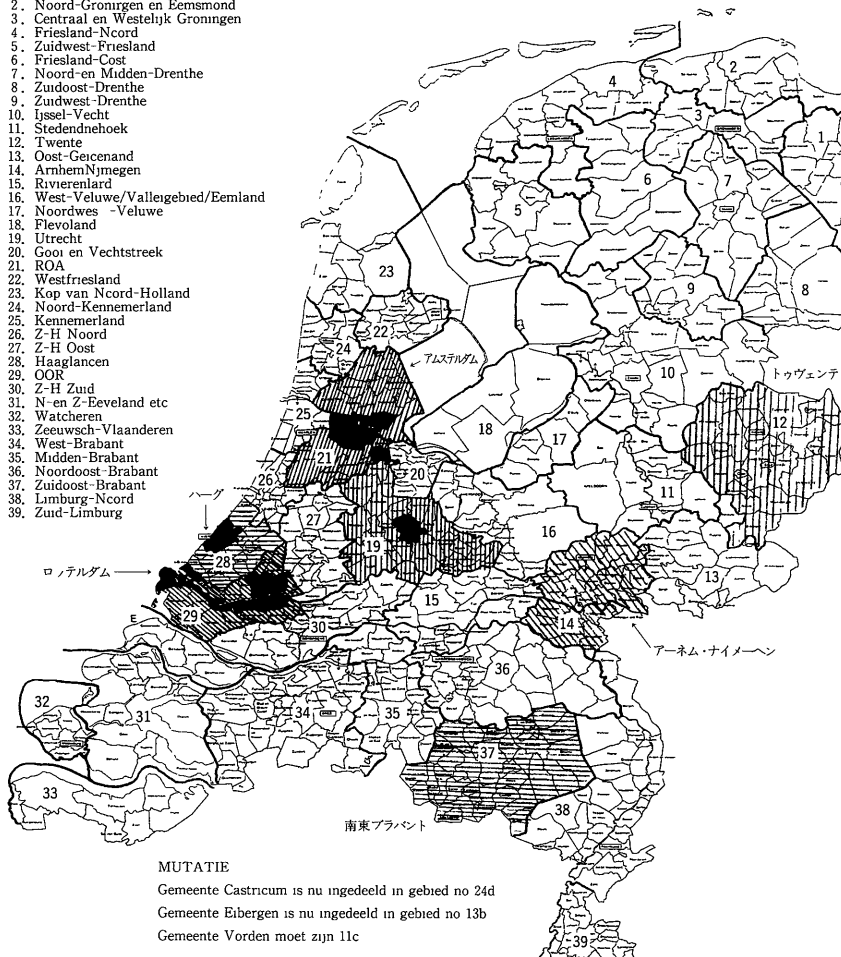


図 3 - 1 BiZa 1994b

共同規約法協力区域の区分

線掛区域は、広域公共団体の区域でもある
黒地は 4 大都市の区域である

(opleggen) に対して、利害関係人は通常裁判所 (rechtbank) に抗告できる (同法第101条)。州が指示を必要と考えないときにも、内務大臣が州に招請 (uitnodigen) できる。必要ならば、国王 (Kroon) が州の権限を代行できる (同法第100条)。従って、「招請」とは、国法的には「指揮 (bevelen)」と同義である。

第2段階は、共同規約法協力区域の拡大 (vergroting) である (Hagelstein 1995a : 103)。1993年4月の内務省の協議文書 (overlegnotitie) によれば、1991年になお59あった協力区域を半減させるというものである (BiZa 1993c)。1993年中には各州による新たな区域画定の原案が出され、内務省との協議に入った。1994年には39になった (BiZa 1994b : 4-6) (図3-1)。第3段階は機能的区域画定 (functionele gebiedindeling) の統合である。政策分野間の政策準備・形成・実施の調和の改善のために、作業区域 (werkgebieden) や機能圏域 (functionele regio's) を共同規約法協力区域に適応 (aanpassen) させるのである (BiZa 1994b : 7-13)。

4. 広域公共団体——広域行政各論 (2) ——

行政改変枠組法は共同規約法の特別法である (枠組法第2章第2節)。従って、枠組法によって設立される広域公共団体 (regionaal openbaar li-chaam, ROL) は、共同規約法の強化された特別型式である。それは、集約化・統合化・決断性を都市圏において強化させるものであるが、民主的統制は切断しようとするものである。参加自治体との紐帯が強いと、広域的決断性が損なわれるからである。この点は、上述の内国行政審議会の見解とは異なる。民主的統制と決断性の整合は、都市州構想に持ち越されたといえよう。

(1) 区 域

① 適用区域数

共同規約法が全国に適用されるのに対して、枠組法の適用される区域は 7 都市圏域である（枠組法第 2 条）が、7 圏域になるには議論がなかったわけではない（Elzinga 1995c : 127-130）。1989 年のモンティン委員会報告や内国行政審議会報告では、都市広域問題は主として、アムステルダム（Amsterdam）、ロッテルダム（Rotterdam）、ハーグ（Den Haag, 's-Gravenhage）、ユトレヒト（Utrecht）の 4 大都市を念頭に置いていた（Commissie-Montijn 1989, Rbb 1989）。しかし、1990 年から内務省がはじめた関係者との協議では、4 大都市圏以外の都市圏域もこれに加わった。1990 年に内務省によって公表された政府文書『適層政府第 1 部』は、エイントホーフェン（Eindhoven）・ヘルモント（Helmond）、アーネム（Arnhem）・ナイメーヘン（Nijmegen）、エンスケデー（Enschede）・ヘンゲロー（Hengelo）の 3 都市圏を加えて、7 都市圏を提示した（BiZa 1990）。

都市区域行政暫定法案要綱（Voorontwerp Interimwet bestuur stedelijke gebieden）を含む、1991 年公表の政府文書『適層政府第 2 部』も、基本的には 7 都市圏を採用した（法案要綱第 1. 2 条第 1 項）（BiZa 1991 : 25-60, 107-108）。『適層政府第 1 部』で漏れた準都市圏の多くは（例えば、ブレダ（Breda）都市圏）、政府に対して新制度の適用を要求したが、法案要綱には盛り込まれなかった。とはいうものの、政令（algemene maatregel van bestuur）の宣明（verklaard）によって、他の都市区域も適用が可能であるという弾力条項が付加されていた（同条第 3 項）。これは明らかに第二院（下院）の要請に基づくものであった。

国務院（Raad van State）の答申は、法律の条項が法改正に匹敵する可能性を開くのは不適切とした。これを踏まえて、1993 年 3 月 11 日の枠組法案（ontwerp-Kaderwet）では、この弾力条項は削除された。政府の説明文書（Memorie van toelichting）によれば、7 都市圏以外への拡張は短期間には望ましくはなく、他圏域には本法の作動状況を踏まえて、長期的に法改正によって行うべきとした（BiZa 1993b : 110）。従って、議会では繰返し、7 都市圏に限定した理由や、弾力条項の可能性などに関して議論が

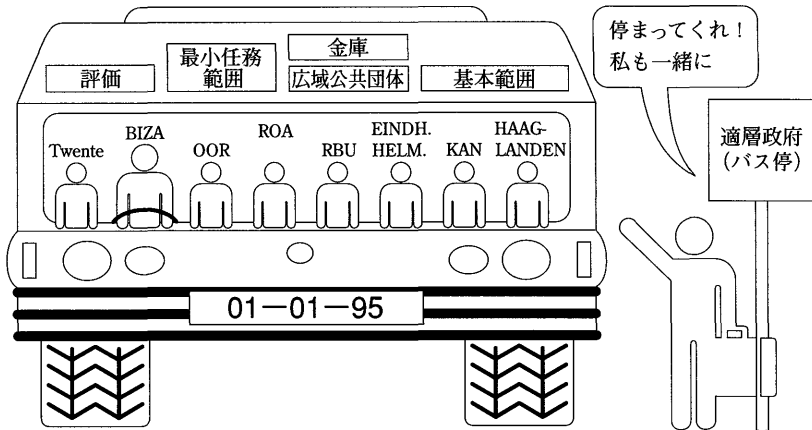


図 4-1 BiZa 1994a : 31

註 BIZA = 内務省
 OOR = ロッテルダム都市圏
 ROA = アムステルダム都市圏
 RBU = ユトレヒト都市圏
 EINDH.EELM = エイントホーフェン・ヘルモント都市圏（南東ブラバント）
 KAN = アーネム・ナイメーヘン都市圏
 HAAGLANDEN = ハーグ都市圏
 Twente = エンスケーデ・ヘンゲロー都市圏（トゥヴェンテ）

なされた。政府側の枠組法適用の基準は，社会的支持（draaflak），規模（omvang），行政的合意（bestuurlijke consensus）などであった。特に，一般の共同規約法協力で充分に対応できないことと，州が当該区域の広域課題の解決に適していないことを，政府は重視し，7都市圏に限定したのである（BiZa 1994a: 29-32）（図3-1）。こうして，政令によって適用区域を宣明できるという修正案は否決された。7都市圏以外はバスに乗れなかったのである（図4-1，BiZa 1994a: 31）。

② 区域画定手続

適用区域は7都市圏域に法定されているが，その規定の仕方は，「アムステルダム市が所在している（gelgen）協力区域（samenwerkingsgebied）」（法第2条a号）のようであるため，区域は画定されていない。法案では通常の共同規約法手続，つまり，州議会（povinciale staten）の

承認によるとしていた。州が枠組法の意図を阻害しないように、主務大臣（内務大臣）が州議会に対して指示（aanwijzing）を出せるようにし、州議会はその指示に従わなければならないようにした（法案第1.2.1条）（BiZa 1993b: 111-112）。しかし、議会審議ではこの点は批判され、「広域公共団体が行使する権限の観点から必要（noodzakelijk）」な場合には政令（algemene maatregel van bestuur）によって規定（vaststellen）できるようになった（法第3条第1項）。

画定政令（indelings-amvb）が発せられると、既存の州議会の画定決定は失効する（同条第2項）。州議会は、政令の内容に沿って再度規定する（法第4条第1項）。州議会が政令に従った画定をしないときには、主務大臣が州議会を聴取してから自身で画定する。このときには、共同規約法の適用はなくなる（同条第3項）。しかしながら、政令が出される場合には形骸化するせよ、原則的には最終的な承認は州議会による。その点は、州政府の役割を複雑にする。広域公共団体は通常共同規約法協力より強力な広域行政を生むためであり、ある意味で、この承認とは「残余州域（'rest' provincie）」を画定するものでもある。それを州自身によらせることには、疑義がないわけではなかった。しかし、政府は広域公共団体が共同規約法協力の延長という出発点を維持するために、このような分権的手続に固執したのである。

枠組法区域（Kaderwetgebied）に組込まれた諸自治体は、法施行後6ヶ月以内に単一（een）の規約案（ontwerp-regeling）を州執政部に提案し、州執政部の承認を得る（法第7条第1項）。法案では3ヶ月以内だったが、議会修正などの内容があったため、対応期間を延長した。単一の規約とは、枠組法第2章で規定されている意味での統合的な公共団体である必要があることである（法第1条c号）。これらを満たさない場合には、州執政部の承認は保留される。なお、規約案と承認決定は主務大臣に送付（verzending）されるが、これは主務大臣の画定権限（法第4条第3項）などを有効に行使できるようにするためである（Elzinga 1995c: 127-134）。

(2) 機 構

① 公共団体

広域公共団体は、名称にあるように、公共団体型が強制される（枠組法第8条）。一般の共同規約制にある選択的（*facultatieve*）規定とは異なる（共同規約法第8条）。国・州・自治体からの任務委譲を受けて、直接的な財源調達（その前提として、独自の予算が不可欠である）によって、自治体を超える任務・権限を行使するには、公共団体であることが適切と考えられたからである（BiZa 1991: 143, BiZa 1993: 113）。

② 法における行政総会（圏会）

広域公共団体は、行政総会（*algemeen bestuur*）を有する（枠組法第9条）。圏会（*regioraad*）と呼ばれることもある。行政枠組法案では、広域公共団体の後の段階に、広域区域当局（*regionale gebiedsautoriteit*, RGA）への移行が予定されていた。広域区域当局は直接公選も可能な、ほぼ自立した行政団体である（BiZa 1993: 116-118）。法案の広域公共団体は、共同規約法に基づく「延伸された地方行政」と、広域区域当局との、移行（*overgang*）途上形態（*tussenfigure*）とされた。しかし、制定法では広域区域当局の段階は削除された（Elzinga 1995c: 134-135）。

行政総会（圏会）議員は、全構成自治体議会議員（*leden*）と議長（*voorzitters*）とが一体として合同指名（*gezamenlijke aanwijzing*）することができる（枠組法第9条第1項a号）。一般の共同規約の場合には、圏会議員は、各自自治体議会により（*door*）、各自自治体議会ごとに（*per*）、各自自治体議会議員から（*uit*）選出される（共同規約法第13条）。こうした合同指名は、広域公共団体の広域行政としての独立性を高めるものとして導入された。これまでの行政総会議員が各自自治体の代表者であったのに対して、広域行政に対して合同責任（*gezamenlijk verantwoordelijk*）を負うのである。また、会派（*fractie*）も、出身自治体ごとではなく、政党別になされる（BiZa 1994a: 61-62）。また、自治体議員以外にも被選出権を拡大する

ことも可能である（枠組法第9条第2項b号）。但し、直近（laatst）ないし同時（gelijktijdig）の自治体選挙の候補者名簿（kandidatenlijst）に、登録されていることが必要である。これも、広域公共団体の自立性を高めるためである（BiZa 1993: 114, 法案第2.2, 3条関連）。

なお、これらの規定は選択的であり、一般の共同規約と同様の方式で、自治体議会により、ごとに、から、選出することも可能である。また、自治体議会議長＝市長（burgemeester）の選出権・被選出権については、一般の共同規約との変更はなく、いずれも認められる。合同指名方式のときにも、その具体的な方法に関しては規定がないため、選挙会（Kiesraad, 選挙制度のための外部審議会と選挙管理会（stembureau）を兼ねる（Van der Sluis 1998: 7-8）が考えているような多様な選出方式が有り得る。また、合同指名方式でないときには、自治体ごとの定数などに多様性が生じる。

自治体議会と圏会議員との関係は、従来の自治体議会と共同規約行政総会議員との命令・相談関係（last-en ruggespraakverhouding）とは変わるとされる（Elzinga 1995c: 137-138）。一般の共同規約の場合には、各自治体は広域行政における代表者に対して、指示したり召喚したりできる。広域公共団体の場合には、議員の選出方法に多様性があるので、各広域公共団体の選択に依存する。ただ、単一名簿から合同指名をするときには、現実的には召喚は考えにくい。

③ 広域公共団体規約（ROL-regelingen）における行政総会

実際の広域公共団体規約では、合同指名制は採用されず、自治体議会により選出された。その理由は、合同指名制は望ましいが現在は部分の集合体に過ぎないこと、また、将来的には政治的機関として作動することが期待されるが、そのときには直接公選が望ましいこと（アムステルダム都市圏）、行政総会は各自治体の代表ではないが、自治体と広域公共団体行政総会との紐帯は残るべきこと（エイントホーフェン都市圏）などである。また、ハーグ都市圏を除き、行政総会議員は自治体議員の中から選出された。

ハーグ都市圏では人口2万人に対して1議席を各自治体割り振ったが、通常は、小自治体に相対的に多くの議席が配分されている。他方、大都市選出議員には、加重投票権があることが多い。例えば、ロッテルダム圏会ではロッテルダム市には6議席ではあるが、各3票がある。アーネム・ナイメーヘン都市圏でも、両市はそれぞれ4議席ではあるが、票はその2倍ある。圏会定員は多様であるが、ロッテルダム圏が41、ハーグ圏が69、アーネム・ナイメーヘン圏が42、アムステルダム圏が61、エントホーフェン圏が49議席である（Elzinga 1995c: 139）。

④ 行政常会（dagelijks bestuur）

第1回目の行政総会において、総会から、一定数の行政常会議員が選出される。常会議員数は各広域公共団体によって違いがある。ハーグ圏が17、ロッテルダム圏が9（うちロッテルダム市が2）、エントホーフェン圏が6、トヴェンテ圏が5から10、アムステルダム圏が8（うちアムステルダム市から総会議長を含めて3）、アーネム・ナイメーヘンが5である（Elzinga 1995: 140）。

⑤ 議長（voorzitter）

一般の共同規約制では、議長は行政総会議員から行政総会によって指名されるが（共同規約法第13条）、広域公共団体では、総会議員以外からも指名できる（枠組法第10条第1項）（BiZa 1994a: 61）。そのときには、一般の報酬規則（vergoedingsregeling）の適用（共同規約法第21条）ではなく、行政総会によって規定される（枠組法第10条第2項）。

政府法案では、当初は議長は国王決定（koninklijk besluit）事項であった（法案第2.2.4条）。政府によれば、国王任命の議長は自立的価値を有し、そのことが既存の共同規約からの乖離を正当化するのであった。議長は、協力区域の行政刷新（bestuurlijke vernieuwing）の全過程を遂行する責務がある。また、議長は他の行政常会員とともに、広域公共団体と参加自治体間の公平な調停役となる必要がある（BiZa 1993: 113-114）。これに議会第二院各会派の批判が集まり、議会修正によって行政総会（圏会）による

指名となった。なお、共同規約法手続から乖離させない、つまり、行政総会員から指名するという修正案は、否決された。

実際の広域公共団体規約は多様である。アーネム・ナイメーヘン圏では議長は、行政総会員以外から選出されるとした。ハーグ・ロッテルダム・アムステルダム都市圏の場合には、中心大都市市長が職務上 (qualitate qua) 議長となる。トヴェンテ圏では、行政総会によって総会員から選出される (Elzinga 1995c: 140-141)。

⑥ 委員会

広域公共団体には、行政総会の決定する規則によって、領域別委員会 (territoriaal commissie) を設置することが可能である (法第11条) (BiZa 1994a: 62)。このときには、行政総会が権限・構成などを決めなければならない。領域別委員会は、協力区域の一部が明らかに残りの区域と異なる利害を持つときに望ましい。具体的には、ハーグ都市圏におけるヴェストラント (Westland) 地域がある。ここは以前は、ハーグ圏とは別の共同規約法協力区域であったのである。なお、通常共同規約制と同様に、機能別委員会も可能である (Elzinga 1995c: 142)。

⑦ 紛争調停 (conflictbeslechting)

共同規約制では、紛争調停については州執政部が中心的な役割を果たすこととされている (共同規約法第28条)。広域公共団体では、争訟 (geschillen) は内部で解決する可能性が、選択的に開かれた (枠組法第12条)。ただし、それは行政会の決定にとって代わることのできる争訟委員会 (geschillencommissie) ではなく、広域公共団体行政会の決定のための慎重な準備のためのものである。拘束的助言 (bindend advies) までは可能であるが、自律的調停はできない (BiZa 1993: 115, 186)。

(3) 任務総論

① 特徴

広域公共団体の任務 (taken)・権限 (bevoegdheden) を詳述する前に、

その全体的特徴を指摘しよう（Dölle 1995: 152-154）。第1に、物的インフラ構造関連が中心となったことである。これは、都市圏における地方超的課題である、住宅、工業用地、交通、公共輸送、大規模保養、環境問題などにおいて、行政規模（bestuurlijke schaal）を調和（afstemming）・調整（coördinatie）する必要があると考えられたからである。これに対して、文化、スポーツ、福祉、教育などの市民志向的任務（burger gerichte taken）では、調整の要請が少ないと考えられたのである。そのため、「地空（grondlucht）」と呼ばれることもある。

第2は、段階的傾向（stapwijze inslag）である。これは、広域公共団体自体が、中間局面（tussenfase）とされていることによる。当該協力区域での行政的支持（bestuurlijk draaflak）を、漸進的に生み出していく必要がある。自治体間協力は、下から信頼できる形態を発達させる必要がある。これは、枠組法立案段階での住宅空間整序環境省（VROM）国家計画庁（RPD）の影響といわれる（De Ridder & Schut 1995: 167-168）。国家計画庁は、漸進過程指向的（geleidelijke precesmatig）であり、関係政府による注文製品（maatwerk）という個別具体問題の解決を指向する。但し、最小任務範囲にみられるように、強制的契機を放棄させたわけではない。その意味で、従来の共同規約制は部分的には変性（denaturering）している。内務省は、どちらかというとき長期的一般法的（algemene wettelijk）解決を指向し、制度的枠付け（institusioneel ingekadered）や上からの制御（sturing van bovenaf）を重視するといわれる。枠組法が両省庁の合作であることを示している。

② 最小任務範囲（minimum-takenpakket）

i) 総説

最小任務範囲に関しては、自治体は共同規約によって広域公共団体に移譲することを義務づけられている（法第14条—第18条）（Dölle 1995: 155-157）。すでに述べたように、物的インフラ構造（fysieke infrastructuur）関連の任務が中心である。最小任務範囲の一部ないし全部を付与しないとい

う緩和可能性 (ontspanningsmogelijkheid) は、自治体の申請 (verzoek) に対して、主務大臣 (Onze Minister, 内務大臣を指す (法第 1 条 a 号)) が関係大臣との合意 (overeenstemming) に基づいて決定することによる (法第 19 条)。しかし、国は例外を認める意図はほとんどない。特に、空間整序・土地政策 (法第 14 条関連) は、広域行政の核心として事実上は有り得ない (BiZa 1994a: 37)。

ii) 空間政策

空間整序 (ruimtelijke ordening) については、自治体による土地取得 (grondverwerving)・土地配布 (gronduitgifte, 売却 (verkoop) または長期貸地 (erfpacht) を意味する), 公益事業 (voorziening van openbaar nut) の建設 (aanleg), 費用補償 (verhaal van de kosten), 財政的帰結 (financiële gevolgen) の自治体間配分に関して、広域公共団体は規定 (voorschrift) を付与する権限を持ち得る (法第 14 条第 1 項) (Koopman 1995a: 162-163)。また、行政総会によって指定 (aanwijzen) された区域に関しては、広域公共団体はこれらの土地政策 (grondbeleid) の執行を自治体ではなく直接に行える (法第 14 条第 2 項)。これら前 2 項に関する土地に関しては、その維持 (onderhoud)・管理 (beheer) のための規定権限を行政会に付与しなければならない (法第 14 条第 3 項)。

土地政策は、自治体自律性の「自慢の儀仗馬 (paradepaardje)」であり、自ら手綱をとろうとしがちである。そのため、不当な「競争 (concurrentie)」を防止し、危険を分散し、開発立地 (lokaties) を段階的 (gefaseerd) にし、財政的帰結を平衡化することが法の目的である。そうして、広域全体の競争的地位の向上が目差される。共同規約によって移譲される範囲は必ずしも明白ではなく、圏域によって相当の差異が生じる。また、政府は青写真を作ることは適切でないと考えていた。従って、自治体の自由がどれくらい制約されるかは、広域行政による決定に依存する。

iii) その他

住宅 (volkshuisvesting) については、広域公共団体の行政総会は住宅条

例（huisvestingsverordening）を制定して、自治体間の居住空間配分（woonruimteverdeling）を定め得る（法第15条第1項）。さらに、住宅・開発立地関連補助金（woning- en lokatiegebonden subsidies）の自治体間配分についても、行政総会で規則（regel）を定められる（法第15条第2項第3項）。

交通・輸送（verkeer en vervoer）については、行政総会が広域交通輸送計画（regionaal verkeers- en vervoersplan）を定められるような共同規約でなければならない。広域交通輸送計画に基づいて、行政会は区域内自治体に指示（aanwijzingen）を出せる（法第16条第1項）。広域交通輸送計画は統合計画（geïntegreerd plan）であり、自転車政策（fietsbeleid）、駐車政策（parkeerbeleid）、交通安全政策（verkeersveiligheidsbeleid）、公共輸送政策（openbaarvervoerbeleid）、道路政策（wegenbeleid）、開発立地政策（lokatiebeleid）、自動車相乗政策（carpoolbeleid）、貨物輸送（goederenvervoer）政策を含む（法第16条第2項）。つまり、広域公共団体は、いわゆる「輸送圏域（vervoerregio）」をして機能する。また、自治体からは地方公共輸送（lokaal openbaar vervoer）の権限が移譲される（法第17条）。

経済開発（economische ontwikkeling）についても広域公共団体は権限を持つ（法第18条第1項）。そのために、広域経済開発戦略（regionaal-economische ontwikkelingsstrategie）（法第18条第2項a号）、経済に配慮した空間整序・交通輸送・環境政策の執行（同b号）、工業用地（bedrijfsterreinen）・事務所開発立地（kantoorlokaties）・小売業施設（detailhandelsvoorziening）・海空港（zee- en luchthavens）への政策（同c号）、調査（onderzoek）（同d号）、産業投資や観光の促進・誘致政策（promotie- en acquisitiebeleid）（同e号）という手段を使える。ただし、経済関係の規定は、それ自体としての重要性は相対的に少ない。

③ 枠組法任務（taken uit Kaderwet）

枠組法任務とは、枠組法自体により既存関連法を改正した結果、直接的に広域公共団体に移譲されるものである（法第4章）（Dölle 1995: 157）。内

務省は、②③の双方をあわせて最小任務範囲として解説しているが、本稿では枠組法の条文配列に従うことにする (BiZa 1994a: 36-51)。枠組法任務も、主として物的インフラ構造の分野である。例えば、広域構造計画 (Regionaal Structuur Plan) (法第48条)、広域環境政策計画 (Regionaal Milieubeleidsplan) と環境プログラム (Milieu programma) (法第50条) などである。また、広域公共団体は州の代わりに権限を行使し、また、協議・助言立場 (overleg- en adviesituatie) で自治体にとって代わるようになった。

④ 選択任務 (facultaieve taken)

選択任務とは、自治体の自発的意思によって、いわゆる「下から (onderop)」広域公共団体に移譲するものである (Dölle 1995: 158)。これは、共同規約制が公共団体型であると否にかかわらず、法的観点からすれば、自治体がこれらの補助建造物 (hulpconstructie) の創造者 (schepers) であるから、共同規約制の特別型である広域公共団体でも可能とされる (共同規約法第10条)。また、広域公共団体からの提起 (initiatief) は可能である。

法案では、広域公共団体の行政総会に、より強力な提案 (voorstellen) 権が認められ (法案第2.2.2条第1項)、関係全自治体議会の同意 (instemming) が得られた場合には提案まま決定となり (同条第2項)、全自治体の同意が8週以内に得られなくても、行政総会は理由説明 (motiveerd) を付して提案に関する、無修正・一部修正・否定を含む決定をできた (但し、多数自治体議会が同意を留保 (onthoudt) しているときは不可である) (同条第3項) (BiZa 1993: 13-14, 113, 182-183)。しかし、憲法違反との見解もあり、法案の条項は撤回された (Elzinga 1995d)。

⑤ 第20条任務 (art. 20 taken)

任務の性質と規模がふさわしいときには、広域公共団体の同意のもとに、州は協働任務 (medebewindstaken) の移譲が可能である (法第20条)。従来は、州から自治体を通じて広域行政に再委任 (doorgedelegeerde) す

る任務に関しては、関連全自治体の同意が必要であり（州法（Provinciewet）第107条）、一部の反抗的自治体がこれを阻止することができた。第20条任務によって、直接的に州から広域公共団体への移譲が可能になり、こうした問題が迂回できるようになった（Dölle 1995: 158-159）。

⑥ 分権事務（gedecentraliseerde taken）

国から広域公共団体に直接的に任務を移譲することや、広域公共団体への再移譲を条件として、国が州や自治体に任務移譲をする間接的なものも可能である。枠組法の背景は、基本的には都市問題であり、分権化が念頭にあったわけではないが、こうした可能性の検討は行われている。例えば、中心市の任務である麻薬中毒配護（verslavingszorg）や企業周辺政策（bedrijfsomgevingsbeleid）、自治体間協力任務である社会人教育（volwasseneducatie）や環境保全（milieubeheer）、あるいは、一般生活保障法（Algemene Bijstandswet）関連任務の広域化（regionalisering）などがいわれている。また、州は独自の判断で、州の自律事務の移譲もできる。これは第20条事務とは異なる（Dölle 1995: 159）。

（4） 任務各論——広域構造計画（regionaal structuurplan）——

① 広域空間政策

広域公共団体にとって、広域空間政策（regionaal ruimtelijk beleid）は核心的なものである。空間政策は、幅広い内容を持つものであるが、その中心的法制は、空間整序法（Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO）である。この他に、都市・集落更新法（Wet op de stads en dorpsvernieuwing, WSDV）、路線画定法（Tracéwet）などが関係してくることもある（De Ridder & Schut 1995）。これらは、国・州・自治体によって進められていたが、枠組法は「広域」レヴェルを付加した（Koopman 1995a: 161-163）。

枠組法は主として2種類の広域空間政策を挿入した。第1は、最小任務範囲の広域土地政策（regionaal grondbeleid）である（法第14条）。広域レヴェルで拘束的合意（bindende afspraken）を結び、開発立地の価格を設

定したり、危険と責任の平衡化を図ったりする。これに関してはすでに論じた。第 2 は、枠組法任務の広域計画政策 (regionaal planologische beleid) である (法第48条)。これは、空間整序法 (WRO) を改正するものであり、特に、広域構造計画が重要である。以下では、広域構造計画に焦点を据えて、考察を進めたい。

② 内 容

広域公共団体の行政総会は、広域構造計画を策定し、州執政部による例外 (vrijstelling) を除いては、少なくとも10年以内に改訂 (herzien) しなければならない (空間整序法第36g 条)。広域構造計画は、広域レベルにおける空間政策を強力に実行するための手段と位置づけられている。広域構造計画には、第 1 に、具体的に可能性のある広域の将来開発が盛り込まれる。それだけではなく、第 2 に、戦略的 (strategisch) で不可欠 (essentieel) なプロジェクトないし施設提供 (voorzieningen) の必要性に鑑みて、拘束的方法 (bindende wijze) で解決を図る。これが、いわゆる具体的政策決定 (concrete beleidsbeslissingen) と呼ばれるものである (空間整序法第36c 条第 1 項)。具体的には、大規模住宅地、工業用地、基幹インフラを意味すると考えられている。

こうして、空間的衡量 (ruimtelijke afweging) は自治体ではなく広域化する。広域構造計画によって自治体の自律性がどのくらい喪失するか、つまり、集権化の度合いは、広域構造計画の詳細性 (gedetailleerdheid) に依存する。しかし、詳細な計画であっても、社会に対する拘束性に関しては、自治体の用途計画 (bestemmingsplan) に法的かつ空間的に翻訳 (vertalen) される必要がある (Koopman 1995a: 163-165)。

③ 手 続

広域構造計画の準備 (voorbereiding) 手続は、基本的には州の地域計画 (streekplan) と同様である (空間整序法第36d 条)。準備には、行政法規一般法 (Algemene wet bestuursrecht, Awb) 第 3 章第 4 節のいわゆる公開準備手続 (openbare voorbereidingsprocedure) が適用される (オランダ行政法

研究会 1997: 167-168)。構造計画素案 (ontwerp-structuurplan) は何人 (een ieder) に対しても 4 週間にわたり供覧される (ligt ter inzake) (第 1 項)。この期間中は、何人も意見 (zienswijze) つまり異見 (tegenwerking) を文書で提出できる (第 2 項)。行政総会は、素案提出から 8 週以内に計画を議決 (vaststelling) するが、素案に対する意見を取入れるときには、縦覧期間終了後 4 ヶ月まで議決を延期できる (第 3 項)。

行政法規一般法では、意見書提出は利害関係人 (belanghebbende) とすることが原則である (行政法規一般法第 3: 13 条第 1 項)。しかし、法律または行政機関 (bestuursorgaan) の定めによりその他の者 (anderen) に拡大することができる (同第 2 項)。これを活用して、「何人」に拡張している。

行政総会で議決された広域構造計画は、州執政部に対して承認 (goedkeuring) を求めて、可及的速やかに (spoedig mogelijk)、遅くとも 4 週以内に、提出されなければならない (空間整序法第 36e 条第 1 項)。州執政部は承認にあたって、州計画委員会 (Provinciale planologische commissie, PPC) の意見を聴取 (horen) しなければならない。また、都市・集落保護景観 (beschermde stads-en dorpsgezicht) に関わるときには、記念物配護国家庁 (Rijksdienst voor Monumentenzorg) に対しても同様である (同第 2 項)。承認に関する決定は、12 週間以内にしなければならないが、その判断要素は法定されていない。従って、一般的に州の空間政策との調和ということになる。

州執政部による承認の留保 (onthouding) に対しては、行政総会は国務院 (Raad van State) 行政裁判部 (Afdeling bestuursrechtspraak) に抗告 (beroep) できる (同第 3 項)。なお、広域構造計画の一部ないし複数部分 (een op meer onderdelen) の承認に対しては、何人でも国務院行政裁判部に抗告できる (同第 4 項)。つまり、承認とは、行政法規一般法 (第 1: 3 条) でいう「決定 (besluit)」にあたりとされたのである。また、「複数部分」という立法規定は、計画全体に対する抗告はできない趣旨と解されている。

る。

州執政部は、行政総会との協議 (overleg) と州計画委員会の聴取を経て、広域公共団体に対して広域構造計画の議決ないし改訂 (herzien) を義務づけることができる。また、内容 (inhoud) に関する指示 (aanwijzingen) も同様の手続で出すことができる (空間整序法第36k 条第 4 項第 5 項)。主務大臣 (住宅空間整序環境大臣) も同様に、行政総会と州執政部との協議と国家計画委員会 (Rijksplanologische Commissie) の聴取を経て、計画の議決・改訂の義務づけや内容指示を行える (同第 1 項第 2 項) (BiZa 1994a: 40)。自治体の用途計画では 1 年以内に対処することが規定されているが (空間整序法第37条第 1 項)、広域構造計画にはこれに相当する規定はない。しかし、広域公共団体が義務を果たさない場合には、州執政部や主務大臣が代行 (overgaan) できる (空間整序法第36k 条第 9 項第10項)。なお、これらの義務づけや指示に対しては、利害関係人は国務院行政裁判部へ抗告できる (同第 8 項) (Koopman 1995a: 165-168)。

④ 機能

広域構造計画は市民に対する直接的な法的拘束力はない (BiZa 1994a: 40)。つまり、この計画に基づいて、建築・建設許可 (bouw- en aanlegvergunning) が出されるのではない。自治体は、計画の中の具体的政策決定は遵守しなければならないが、それ以外に関しては法的義務はない (空間整序法第36c 条第 1 項)。また、有効期間は広域公共団体によって定められるが、10年以内の改訂が規定されている (同法第36g 条)。しかし、この10年という期間は致命的 (fatale) ではなく、訓示的 (orde) なものに過ぎない。また、計画の一部ないし全部の撤回 (intrekking) は、新計画が議決ないしは供覧されてなければできない (同法第36i 条)。つまり、有効期間の定めに関わらず、放置される限り有効なのである。

広域構造計画の実務的機能は、以下の 4 つである。第 1 は、政策形成 (beleidsvorming) 機能である。つまり、将来の開発の動向や、それに基づく政策の指針を示すプログラムとなる。第 2 は、統合 (integrerende) 機

能である。広域圏における諸機能間の水平的調和（horizontale afstemming）だけでなく、国・州・広域圏・自治体間の垂直的調和（verticale afstemming）も含む。広域公共団体が直接に用途計画を策定するようにしなかったのは、拘束的計画は市民に近いところで策定されるべきという判断による。なお、自治体間構造計画は広域構造計画にとって代わられる（同法第36d条第2項）（BiZa 1994a: 39）。また、広域構造計画は、州の地域計画にとって代わるものではない。むしろ、地域計画は広域構造計画の源泉である。つまり、計画濃密化（planverdichting）である。

第3は、審査枠組（toetsingskader）機能である（BiZa 1994a: 39-40）。州執政部による自治体の用途計画承認のときに、広域構造計画は1つの考慮（rekening）材料となる（同法第36l条第1項）。州執政部は、用途計画に対する判断の裁量を有するので、広域構造計画は拘束的ではない。しかし、用途計画が広域構造計画に抵触するときには、州執政部は行政常会に事前に助言（advies）を求める（同条第2項）。このときには、広域構造計画を修正（gewijzigd）させて用途計画を承認することも、用途計画の承認を保留することも、有り得る。どちらかが一方的に優越することはない。また、広域公共団体が直接に用途計画の承認をしないのは、広域公共団体が延伸地方行政であることによる。自分で自分に承認を与えるのはおかしいからである。

第4は、指示（aanwijzing）機能である。行政常会は広域構造計画に基づいて、州執政部に対して、自治体に対する指示を出すように要請（verzoek）できる（同法第36n条）。つまり、広域公共団体は、直接に自治体に指示は出せない。これは「U曲線構成（U-bocht-constructie）」といわれる。というのは、延伸地方行政としての広域公共団体は、本体である参加自治体に指示をするのは矛盾だからである（Koopman 1995a: 169-173）。

（5）進 行

広域公共団体は、枠組法施行後から最長4年間の時限的制度である（法

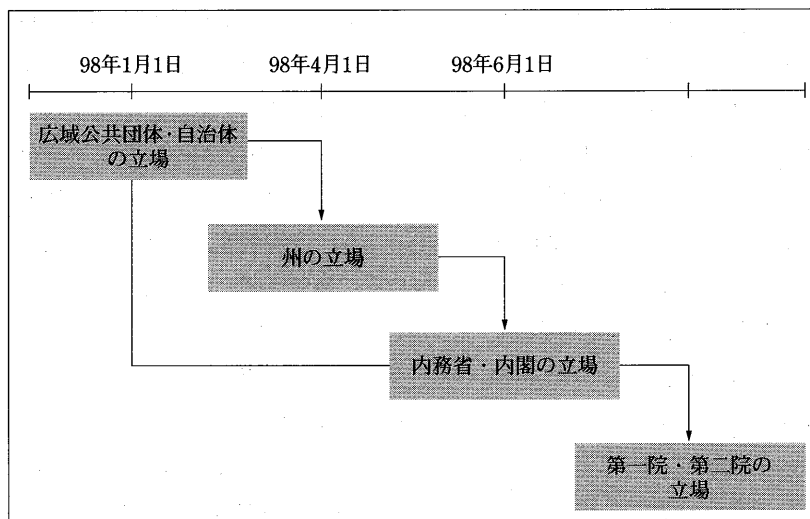


図 4 - 2 BiZa 1994a : 33
評価手続

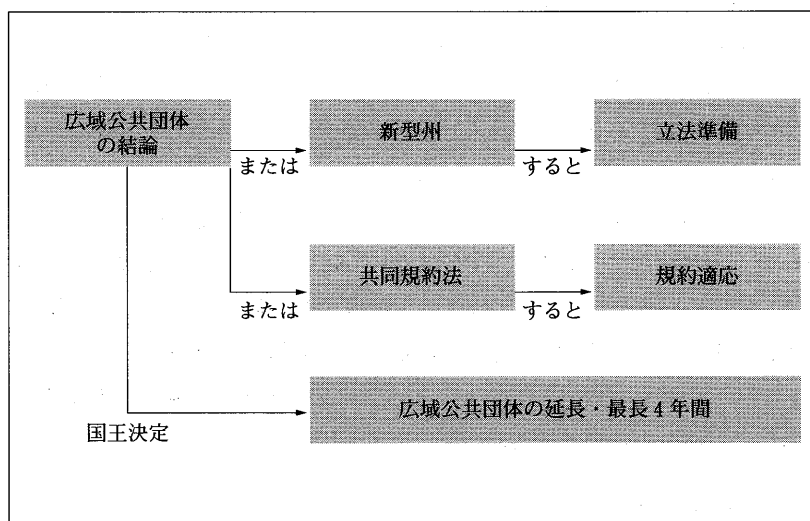


図 4 - 3 BiZa 1994a : 34
延長

第31条第2項)。そこで、3年後に広域公共団体の機能について、参加自治体と行政総会は共同ないし別個に、州議会と主務大臣に評価した報告 (raportage) をしなければならない (法第32条第1項)。共同の報告の方が望ましい。州議会は、3ヶ月以内にその報告に対する判断 (oordeel) を行い、自治体、行政総会、主務大臣に通知 (mededelen) する (同条第2項)。主務大臣は、報告を受けてから6ヶ月以内に、議会 (Staten-Generaal) に対して報告に関する立場 (standpunt) を通知する (法第33条)。この評価は、基本的には、最終展望 (eindperspectief) としての新型州 (privincie-nieuwe-stijl) への移行の是非に関するものになる (図4-2)。但し、その是非を決しないときには、行政総会の申請 (verzoek) に基づき、国王決定 (koninklijk besluit) によって最長4年間延長 (verlenging) することはできる (同条第3項) (BiZa 1994a: 33-34, 83-84) (図4-3)。

なお、この他にも、主務大臣は枠組法の実際の適切性 (doeltreffendheid) と効果 (effecten) に関して、議会に年次報告を行う (法第34条)。この議会審議を通じて、前もって評価基準 (evaluatiecriteria) が立てられることが期待された。しかし、任務の執行状況、大都市問題解決への寄与、参加自治体の将来、枠組法区域外の発展との連関などは、ここにおける評価の問題ではなく、これらは関係自治体や広域公共団体が関係する。国の評価は、自治体、圏域全体、州、国の利害を統合的に衡量する。こうした利害関係の多様性と新型州という根本的性格を持った最終展望ということから、明確な参照枠組が必要である。他方で、枠組法は段階進行的性格を有し、青写真を持たないようにしてきた。従って、政府は、拘束的評価枠組ではなく、補助手段 (hulpmiddel) を提示するに留まるという (Emgels 1995: 149-151)。

5. 広域空間政策

(1) 総 説

1995年から2015年を計画期間として、現在のオランダの空間政策は「空間整序第4次構想補充版 (Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra, VINEX)」をもとに執行されている (VROM 1993)。VINEX の議決によって、国 (住宅空間整序環境大臣) は、空間整序法上の指示 (aanwijzing) 権限を行使できるようになったが (空間整序法第37条第2項)、実際の作動 (doorwerking) は政府間協議による協定 (convenanten) 方式がとられている。従って、広域空間政策の運用は、この VINEX 協定を中心に進められる。

VINEX における空間的主構造 (ruimtelijke hoofdstructuur) の構成は、開放空間 (open ruimten) のための制限政策 (restrictief beleid) と、市街化 (verstedelijking) における集約政策 (bundelingsbeleid) とを、大きな柱としている (VROM 1993: 5)。前者の制限政策の運用においては、国と州との協議が中心となっている (RPD 1995: 43-48)。後者の市街化政策においては、国と都市圏 (stadsgewest) との協議が中心である (RPD 1994)。都市圏は、州のような意味での単一の政府を構成しているわけではなく、複数の自治体の区域を含む区域である。従って、国と都市圏との実効的な政策運用のためには、都市圏における構造的自治体間行政的協力 (structurele intergemeentelijke bestuurlijke samenwerking) が必要とされた (VROM 1993: 8)。枠組法は、市街化政策の協議・協定・執行の受け皿を用意したといえる。VINEX が1993年12月の議決で95年からの計画期間であり、枠組法は1994年7月の施行である。

このように、任務・権限の制度的規定からも、法制定の沿革的経緯からも、広域空間政策は広域公共団体にとって中心的な課題である。そこで、

以下では、ハーグ市を中心とするハーフランデン都市圏（Stadsgewest Haaglanden）を事例に取り上げて、VINEX 協定について紹介したい。

（2）経 緯

① VINO から VINEX

1988年に次期空間計画の原案である、『空間整序第4次構想（Vierde nota over de ruimtelijke ordening, VINO）第a部（deel a）』が公表された（VROM 1988a）。この中で、都市的結節点（stedelijke knooppunten）を圏域の中心地（centrum）として地位を強化し、また、この都市的結節点に国の施設供給（voorzieningen）の立地を優先することとした。また、特に、アムステルダム、ロッテルダム、ハーグの3大都市圏は、国際的投資環境（internationaal vestingsmilieu）に供せるように力を入れることとされた（Korthals Altes 1995: 132）。1992年のヨーロッパ統合による競争の激化に備えて、都市圏重視の方針を提示したのである。

1989年にはVINO第a部に対応する形で、『ハーグ集積構造素描（Structuurschets voor de Haagse agglomeratie）』（以下、『素描』）という政策文書が、ハーグ市都市開発土地問題局（Gemeentelijke Dienst Stadsontwikkeling-Grondzaken, SOGZ）によってまとめられた（Gemeente 's-Gravenhage 1989: 7）。

『素描』の市街化方針（verstedelijkingsrichtingen）は、4つの出発点からなる。第1に、ハーグの中心街（centrum）に都市圏の経済・社会・文化的機能を集中させる。そのためには、中心街の再開発が不可欠である。第2に、都市圏の経済的潜在力を活用する。第3に、公共輸送と自転車の利用を促進するような開発立地を目差す。第4に、自然・公園・保養区域の維持・拡大を図り、緑の質を保持する。ハーグ都市圏における土地不足からは、既成市街地の再開発だけでは不十分であり、その意味では都市的領域の拡張は避けられない。その際の空間的シナリオには4つあるが、市街化方針の抑制となるハーグ集積（Haagse agglomeratie）シナリオが最も

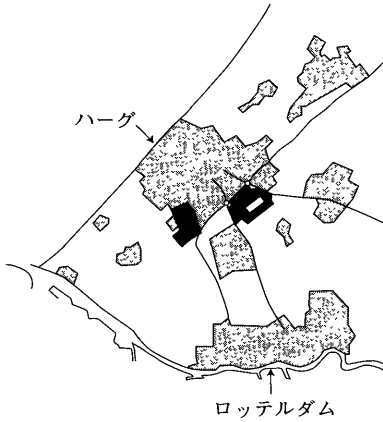
適切である。これは、ハーグ集積内 (in)・縁 (rond) への集中であり、具体的には、ハーグの環状道路システム (randwegstelsel) 内部であるヴァーテリンゲン (Wateringen)・ライスヴァイク (Rijswijk) での市街化が優先され、ついで、環状道路のすぐ外縁のイーペンブルフ (Ypenburg)・ノートドルプ (Nootdorp) が候補地となる。密集都市 (compacte stad) とも称される。

これに対して、残りの3つのシナリオは、4出発点に照らしてハーグ集積シナリオより劣る。郊外の成長核市 (groeikern, オランダ式ニュータウン) であるズーターミアの拡大である大ズーターミア (Groot Zoetermeer) シナリオは、既存の政策方針の延長線上ということであるが、その自立的立地からハーグ中心街への機能集中が不可能であり、「緑心 (Groene Hart, オランダ式近郊緑地帯)」という保全緑地を侵食し、自動車利用を促進するとして、否定的である。海岸立地 (Kustlocatie) シナリオは、ハーグ市の海岸砂丘を市街化するものであり、中心地機能のハーグ集中には適しているが、海岸砂丘の環境を著しく害するので望ましくない。やや郊外部のパイナッカー (Pijnacker) 建築立地シナリオは、鉄道のアクセスがあることや、中心地機能集中にも適しており、この3つのなかではよい方である。但し、温室園芸 (glastuinbouw) 地域であるから、事業には費用が嵩む点が問題とされた (Gemeente 's-Gravenhage 1989: 30-31) (図5-1)。

このような『素描』の方針は、従来の市街化の方向性を変更することを目差したものである。それ以前の市街化は、都市圏の郊外に分離して成長核市を建設するものであった。それは、富裕層を郊外へ流出させるが、彼らの中心都市の施設供給 (中心地機能) への依存は残り、大都市の貧困を招いた。従って、ハーグ市は1980年代から、中心都市への集中という方針への変更を求めている。ハーグ都市圏でいえば、ズータミアの市街拡張を否定することを意味する。『素描』の策定においては、ハーグ市担当部局職員をプロジェクト長 (projectleider) として、周辺自治体、住宅空間整

■：既存市街地
■：新たな開発立地

空間的シナリオ
密集都市
(ハーグ集積)

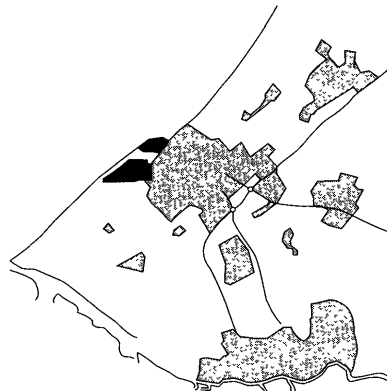
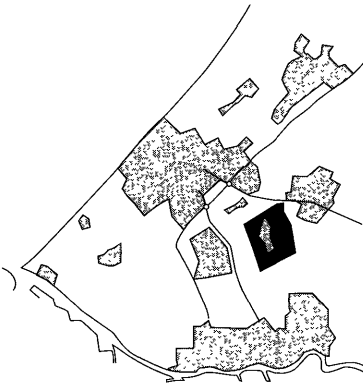


パインナッカー建築立地

大ズーターミア



海岸立地



序環境省、商工会議所などの関係者を招いて議論を行い、相互にアイデアを交換してまとめあげる、「オープン・キッチン」方式がとられた。周辺自治体を関与させることで、ハーグ市域だけではなく、都市圏域に関して方針をまとめることができた。また、密集都市のアイデアは、このようにハーグなどの4大都市と国（住宅空間整序環境省）との合作であり、であるからこそ、上述の VINO 第 a 部の都市圏重視の方向性と整合したのである。

1989年11月に、国では中道右派から中道左派へ連立政権の組替え（第3次ルベルス内閣）があり、空間政策もやや影響を受けた。そこで、策定が途中まで進んでいた VINO にかわり、空間整序第4次構想補充版（VINEX）の策定がやり直された。こうして、1990年11月に、『VINEX 第1部（deel 1）』が公表された（VROM 1990）。VINO の VINEX の重点の違いは、第1に、前者が都市の経済的可能性から都市集中を提唱するのに対して、後者は環境保全への比重をかけることから、都市集中ないし封込めを正当化する。また、第2に、前者は共同規約制による協力のニュアンスが強かったが、後者では中心都市と郊外の問題を解決するために、より強力な「適層政府」の新設・活用を意図していた（De Ridder & Schut 1995: 155, BiZa 1990）。枠組法立案と同時平行的に進むのである。

② VINEX 協定

いずれにせよ、当初の密集都市の方針は維持された。1990年からは、住宅空間整序環境省が VINEX 執行のための協定作成を提案し、VINEX にもとづく政府間交渉が開始された。もっとも、政府間の交渉は以前から密接に行われていたことは、『素描』の策定過程からも明らかである。しかし、それ以前の空間政策では協定方式はとられず、これは VINO において提唱された新しいものである（VROM 1988d: 170-171, De Ridder & Schut 1995: 153）。それは、以前は成長核市方式であったため、成長核市となった各個別自治体に補助金を投入すれば、それで済んだからである。しかし、密集都市方式では、都市圏域の多数自治体が関係するため、多数当事

者間協定に利点があると考えられたのであろう。VINEXにおいても、こうした協議の慣行と協定方式のアイデアは維持された。

関係省庁とハーグ都市圏関係自治体の間では、1992年に「開始協定 (startconvenant)」が合意された。国レベルでは、92年に内閣見解である『VINEX 第3部 (Deel 3)』が公表され、93年に議会の議決を受け、『VINEX 第4部 (Deel 4)』として確定された (VROM 1992, VROM 1993)。この間も政府間交渉は続けられ、1995年に「実施協定 (uitvoeringsconvenant)」が、関係各省 (住宅空間整序環境省・交通治水省・財政省・農業自然漁業省・内務省・経済省)、広域公共団体 (ハーフランデン都市圏)、関係自治体 (ハーグ・デルフト (Delft)・ライスケンダム (Leidschendam)・ノートドルプ・パインナッカー・ライスヴァイク・フォールブルフ (Voorburg)・ヴァッセンナー (Wassenaar)・ズーターミア)、南ホラント州の間で署名された (Stadsgeest Haaglanden 1995b)。1996年1月より、実施つまり開発が開始されている。開発事業は各自治体の責任で行われる。

(3) 政府間交渉

① 総説

1990年頃から進められた VINEX を巡る政府間交渉には、交渉参加主体と交渉論点内容という2つの側面がある。第1の参加主体の側面では、都市圏を中心として交渉は二元的に展開された。国対都市圏の交渉と、都市圏対関係自治体の交渉である。ところで、ハーフランデン都市圏は、枠組法による広域公共団体として画定されるまでは、共同規約法協力ないし事実上の協議区域にすぎず、また、その区域も必ずしも確定されたものではなかった。それに関連して、関係自治体の範囲も必ずしも一義的とはいえなかった。従って、参加主体自体が交渉の論点内容に左右されるものであったのである。

第2の側面である論点内容は、開発計画と財政資金がテーマである。それぞれが、二元的に交渉される。国対都市圏の交渉では、市街化開発の大

まかな立地やそれに関するインフラの整備が開発計画の論点であり、また、それに関して国がどれだけ財政資金を提供するかが問題であった。都市圏対自治体の交渉では、開発計画の詳細な調査・分析と決定が行われ、また、開発に要する費用の分担を自治体間でどのように割振るのが、財政資金の最大の論点となった。そして、この開発計画の規模と立地の決定が、都市圏の範囲の画定に連動するのである。

② 開発計画

i) 調査

開発計画は、住宅 (wonen)・就労 (werken)・公共輸送 (openbaar vervoer) に関する必要性が大きな柱となる (VROM 1993: 59-60)。住宅開発に関する調査は、人口動態予測 (bevolkingsontwikkeling) をもとに、1 住宅当たり平均居住者数の推計から、新規の開発の必要性を見積もるものである。業務地区 (kantoorareaal) に関しても、事業者数 (aantal arbeidsplaatsen) や就業人口 (beroepsbevolking) の予測から、望ましい業務エリアの面積を推計する。公共輸送は住宅と業務地区を連結するものであるから、その両者から、自動車による移動の抑制という政策的要素を加えたりしながら (VROM 1993: 16)、その必要性を推定することになる (Gemeente 's-Gravenhage 1989: 16-25)。勿論、調査とはいいながら、これらの数字の推計は裁量的でもある。

オランダの市街化計画では、その中でも中心となるのが住宅数であるので、住宅に絞ってみることにしよう。ハーグ市『素描』によれば、1987年から2015年にかけて圏域人口は約9万人の増加であるが、1住宅当たり平均居住者数が同一の期間で2.34から2.04に低下するとされ、2015年までには87000 (うち、2000年までには54000) の住宅ストック (woningvoorraad) が新たに必要とされた。これに対して、現在の建築容量 (bouwcapaciteit) は、ハーグ市内で9000、外縁自治体で5000、ズーターミア市に3000、その他に開発の見込まれるライゾ (Leizo, ライスケンダム南東部 (Leidschendam Zuid-Oost) の意味) とロッケフェーン (Rokkeveen) でそ

『VINEX 第 1 部』の望ましい開発構成

Gewenste ontwikkelingsrichtingen volgens VINEX deel 1

| Gewenste ontwikkelingsrichtingen stadsgewest Den Haag 1995-2005 VINEX 1 | |
|--|-----------|
| * ハーグ・デルフト・ズーターミアの既存市街区域内の最大利用 | 約15,000住宅 |
| * ライスケンダム南東部 | 5,000住宅 |
| * ヴァーテリンゲン・イーペンブルフ | 25,000住宅 |
| * スケフェニンゲン—ハーグ—ライスヴァイク・プラスプールボルダー—デルフト間高速軌道 | |
| * ハーグ中心街—イーペンブルク間高速軌道 | |
| * バーグ中心街—ヴァーテリンゲン間高速軌道 | |
| * ハーグ中心街—ライスケンダム南東部間高速軌道 | |
| * 中心街と周辺鉄道線結節点の A・B 立地の最大利用 | |

RPD 1994: 105

表 5-2

れぞれ10000, 9000と見込まれ、合計で36000である。つまり、差引で2015年までに51000の住宅を建築できるように新たな市街化を進める必要がある（Gemeente 's-Gravenhage 1989: 16-17）。その際、すでに述べたように、ハーグ集積シナリオを採用したいとする。

VINEX の計画期間は1995年から2015年であるが、住宅数が示されるのは前半の1995年から2005年の期間である。『VINEX 第 1 部』では、ハーグ・デルフト・ズーターミアの既存市街区域 (bestaand stedelijk gebied, BSG) に約15000, ライスケンダム南東部 (ライゾ) に5000, ヴァーテリンゲン・イーペンブルフで25000の、合計45000とした (VROM 1990: 183) (表 5-2)。2000年までに54000という『素描』に比して、やや抑えた数字ではあるが、大きく乖離するものではない。

ii) ズーターミア東部

『第 1 部』公表以降の政府間交渉の最大の論点は、新たな開発立地としてのズーターミア東部 (Zoetermeer-Oost) を入れるか否かである (RPD 1994: 105-106)。いうまでもなく、成長核市であるズーターミア市は、新規開発を求めた。すでに述べたように、『素描』は大ズータミア・シナリ

『VINEX 第 3 部』『同第 4 部』の望ましい開発構成

Gewenste ontwikkelingsrichtingen volgens VINEX deel 3, 3c en 4

| Gewenste ontwikkelingsrichtingen stadsgewest Den Haag 1995-2005 VINEX 3, 3c en 4 | | |
|---|--|-----------------|
| * | 既存市街区域内・緑の最大利用 | 約10.000住宅 |
| * | ライスケンダム南東部 | 7.000住宅 |
| * | ヴァーテリンゲン・イーベンプルフ | 25.000住宅 |
| * | 補充的住宅建築容量 | 3.000ないし5.000住宅 |
| * | スケフェニンゲン—ハーグ—ライスヴァイフ・プラスブルボルダー—デルフト間高速軌道 | |
| * | ハーグ中心街—ヴァーテリンゲン間高速軌道 | |
| * | ハーグ中心街—ランスケンダム南東部間高速軌道 | |
| * | 国鉄都市圏網の一部 | |
| * | 中心街と周辺鉄道線結節点の A・B 立地の最大利用 | |

RPD 1994: 106

表 5 - 3

オに否定的である。『第 1 部』はズーターミア東部に言及せず、住宅空間整序環境省も否定的である。同立地は、中心都市への近接性基準 (nabijheidcriterium) を満たさない。住宅数7700という開発には国の補助はできない。仮に認めるとしても、既存市街区域で不足するときに限り、しかも、住宅数2000から3000までとした。7000を超える場合には、重度公共交通連結 (Zwaardere OV-verbinding, 鉄道・路面電車などのこと) への投資が必要になるからである。

これに対して、ハーグ市の見解は微妙である。第 1 に、既成市街区域の容量は『第 1 部』の見積の半分程度しかない。従って、ズーターミア東部を選択肢から外すことはできない。しかし第 2 に、既存市街区域の15000を全てズーターミア東部に求めるという、かつての成長核市への逆行的選択肢もとれない。そこで、控えめな数字を主張することになった (VROM 1991: 220)。また、ハーグ都市圏は、既存鉄道であるズーターミア線 (Zoetermeerlijn) の延伸が、鉄路21事業 (Rail-21) に組込めないかについての打診もした。鉄道延長のためには、需要を支える大規模開発が前提で

あり、それはズーターミア東部開発の是認と合致するからである。しかし、交通治水省は同事業への組込みは拒否したので、成功しなかった。

その後の政府間交渉によって、既存市街区域の見積が約10000にまで削減された。これが『VINEX 第3部』『VINEX 第4部』の計画上の数字となった（VROM 1992: 115, 193, VROM 1993: 60）（表5-3）。それでも、都市圏側が主張した見積である8000よりは高い。並行して、ライゾが5000から7000に引き上げられた。ヴァーテリンゲン・イーペンブルフは25000のままである。そこで、1995—2005年の期間に不足する3000—5000について、都市圏内で探すこととされた。ズーターミア東部は、海岸立地（Kust-lokatie）、パンナッカー東部（Pijnacker-Oost）とともに、2005年以降の開発可能代案（alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden）に位置づけられた。当面の妥協によるコンセンサスの産物である。

VINEX の計画上の数字は、1992年4月に締結された「開始協定（start-convenant）」を受けたものである（RPD 1994: 106）。それによれば、既存市街区域の査定（inschatting）を、8000ないし10000とし、それに伴い、3000ないし5000が今後探すものとされていた。『第4部』の合意内容は、2年近く前に固まっていたのである。

iii) 制限政策

開発立地の選定と表裏の関係にあるのが、制限政策（restrictief beleid）の動向である（RPD 1994: 118-119）。密集都市ないしハーグ集積の方針が維持できないときには、ハーグ都市圏の西方は北海である以上、東方の保全緑地である「緑心（Groene Hart）」への開発圧力となる。逆にいえば、制限政策が強硬であれば、密集都市方針は維持しやすくなる。制限政策は、緑心を持つ北ホラント州・南ホラント州・ユトレヒト州で構成する「環状都市空間整序協議会（Randstad overleg Ruimtelijke ordening, RoRo）」と、国との交渉に委ねられ、都市圏は交渉当事者ではない。結論的にいえば、制限政策は強硬なものではなく、開発立地の選定への制約要因にはほとんどならなかった。

1991年5月13日の「環状都市制限政策合意枠組 (Afsprakenkader restrictief beleid Randstad)」では、1995年から2005年までの緑心内の住宅建築は約15000とした。この合意枠組は開始協定とは不可分 (onlosmakelijk deel uit) とされている。しかし、国は92年の開始協定において、零ないし15000として、「緑心内零住宅 (nul woningen in het Groene Hart)」を主張した。とはいえ、1993年11月10日の合意では、1995年から2005年にかけて、南ホラント州域内で10500、ユトレヒト州域内で5000、北ホラント州域内で0と、合計15500の緑心内の住宅建築を認めた (Stadsgewest Haaglanden 1995b: 25-27)。これが、南ホラント東部 (Zuid-Holland Oost) 地域計画の改訂の基礎となっているが、逆にいえば、同地域計画に住宅建築数を大幅に先占される可能性もある。そのため、環状都市の「南翼 (Zuidvleugel)」は新たな収容能力 (opvangcapaciteit) がないから、緑心内の8500程度の追加建築も有り得ると、南ホラント州は表明している。

iv) 精査

開始協定の締結以降の政府間交渉の焦点は、開発立地の住宅建築容量の精査であった (RPD 1994: 110-112)。土壌条件、広域緑地構造との整合、重度インフラ (zware infrastructuur) や補給廠 (munitiedepot) に近すぎることで、業務立地との優先関係、既存の帯状建築地 (bebouwingslinten) の保全など、様々の要因から、開発立地の「皮剥き (afpellen)」が進められた。この結果、ヴァーテリンゲン・イーペンブルフが当初の予想より少ないことになった。そのため、旧イーペンブルフ飛行場 (vliegveld) だけでなく、パインナッカー市域内のデ・ブラス (De Bras) や、ノートドルプ南東部 (Nootdorp Zuid-Oost) も「イーペンブルフ」の名の下に組込まれた。しかし、ハーグ近接 (集積) 地域だけでは住宅数を満たせず、ズーターミア東部、パインナッカー南部 (Pijnacker Zuid)、パインナッカー・デルフハウ (Pijnacker Delfgauw) も開発立地とされた。また、ズーターミア東部には鉄道の延伸も含まれた。

1994年2月の「VINEX 主要事項交渉合意 (VINEX-Onderhandelings-

実施協定別表第1 ハーフランデン VINEX 空間開発プログラム1995年-2005年
第A部：住宅建築プログラム

| 開発立地 | 新規住宅ストックの最大数 |
|------------------|--------------|
| A. 既存市街区域 (BSG) | 9,000 |
| B. 新規拡張 | |
| ライスケングム南東部 | 6,800 |
| ヴァーテリンゲン/イーペンプルフ | 17,000*) |
| -ヴァーテリンゲン | 6,500 |
| -イーペンプルフ | 10,500 |
| うち： | |
| * ライスヴァイク | 4,000 |
| * ノートドルプ | 4,200****) |
| * パインナッカー・デ・プラス | 2,300 |
| パインナッカー： | |
| -デルフハウ | 2,000 |
| -南部 | 1,700***) |
| ズーターミア東部 | 6,000**) |
| 合計 | 42,500 |

*) 2004年以降に2000住宅の残余容量が存在，従って2004年以降に利用できる

**) この開発立地は8000住宅が建築されるが，そのうち2005年以前に少なくとも6000

***） 2004年以降には4000住宅にまで増大できる

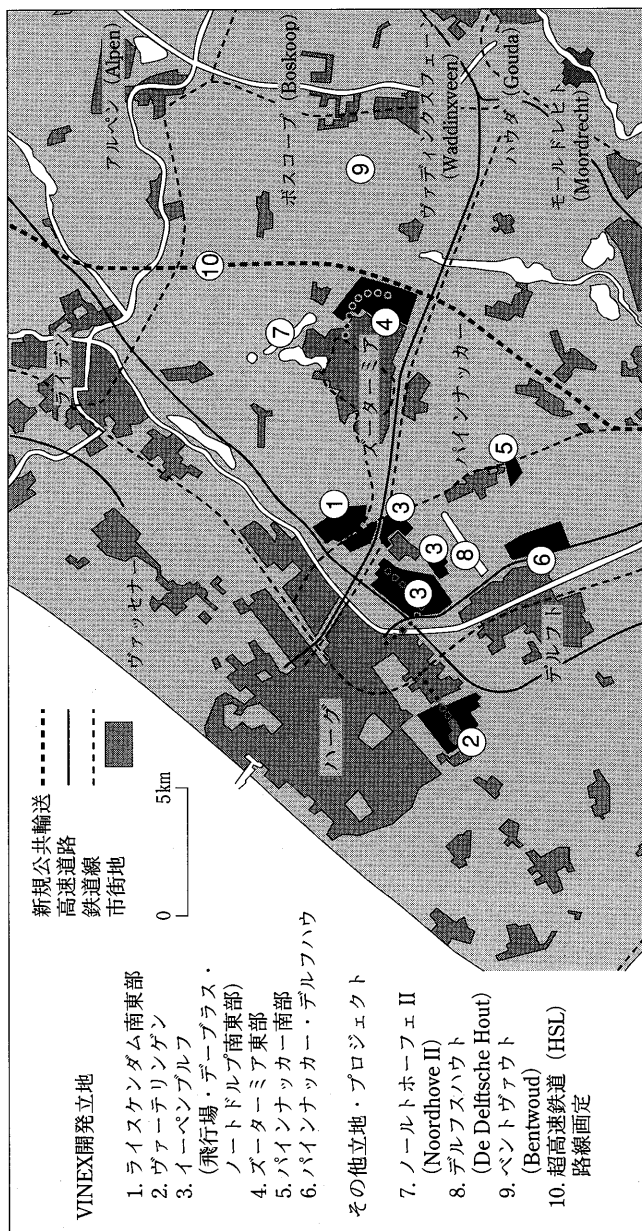
****) ノートドルプ市スチューノ (Stuno) を含む

Stadsgewest Haaglanden 1995 b: 21

表5-4

accord op hoofdlijnen)」によれば，既存市街区域9000，ライスケングム南東部6800，ヴァーテリンゲン・イーペンプルフ17000，ズーターミア東部6000，パインナッカー南部1700，パインナッカー・デルフハウ2000となった。このとき，総住宅数は『第4部』の45000から42500に引下げられている。この数字は，1995年6月の「実施協定」に踏襲された。ここで，ヴァーテリンゲン・イーペンプルフの内訳が確定され，前者が6500，後者が10500（うち，ノートドルプ4200，デ・プラス2300）となった（Stadsgewest

ハーフランデン・VINEX開発立地

RPD 1994 : 112
図 5-5

Haaglanden 1995b: 21) (表 5-4, 図 5-5)。

結局のところ、デルフト、パインナッカー、ズーターミア各市との妥協も図られ、全ての自治体は多少とも果実を得ることに成功した。厳密な意味での密集都市方針は、実現されはしなかった。これは、政府間協議による合意形成という、意思決定の方式にも依存する。しかし同時に、既成市街区域内で十分な住宅の提供が、経済的技術的に不可能であったということ、あるいは、そのような超高密度の再開発を選択肢としなかったハーグ市の方針の反映でもある。

③ 財政資金

開発計画の実施のためには、資金的な裏付けが重要である。しかしながら、VINEX などの計画本体は空間政策を規定するだけで、財政的コミットメントは記載されない。従って、VINEX 執行のための協定においては、財政資金に関する合意が重要な要素となる。財政資金は、土地費用 (grondkosten)、公共交通輸送プロジェクト、土壌浄化の 3 つの主要分野で必要となるが、特に土地費用が重要テーマである。

i) 土地費用への国庫拠出

1990年1月に、国（住宅空間整序環境省）は1995—2005年の45000の住宅用の土地費用に、343百万ギルダの拠出を提示した (RPD 1994: 108-110)。1992年4月に締結された「開始協定」においても、「超過土地費用のための国庫拠出 (rijksbod voor excessieve grondkosten)」を343百万ギルダとすると規定した。ところが、1993年10月14日になって、国は正式に213百万ギルダ（1990年物価水準 (prijsspeil)）への引下げを提示したのである (VROM 1993b)。

その根拠は、第1に、当初は、住宅数45000の必要性を見積もっていたが、その後の傾向報告 (Trendrapport) では37500に下方修正されたことがある。なお、ライデン都市圏 (stadsgewest Leiden) の住宅の必要性をハーグ都市圏に吸収することで、住宅数42500とされた。この数字は、翌年2月の「VINEX 主要事項交渉合意」に規定される。第2の根拠は、開

開発立地関連補助金 (locatiegebonden subsidies) の算定システムに起因する。国は、ロッテルダム都市圏において安価なバーレンドレヒト・スミツフック (Barendrecht Smitshoek) を承認したため、環状都市 (Randstad) における国庫拠出総額が1917百万ギルダースから1602百万ギルダースに減少した。さらに、ハーグ都市圏で新たに立地となったズーターミアやパインナッカーは、配分の算定システムでは高く加重されない。そのため、ハーグ・ランデン都市圏への大きな減少をもたらしたのである。

当然ながら、ハーグ都市圏は激しく反発した (Stadsgewest Haaglanden 1993)。実質的には、ハーグ都市圏が関与のできない要因によって国庫拠出が削減されたことは納得しがたい。また、形式的・手続的には、「開始協定」で合意された内容が、事前の協議と合意もなく変更されることは協定に違反し、協定当事者としての威厳を害されたというわけである。その後、政府間交渉が繰返され、「交渉合意」では263百万ギルダース (1993年物価水準) にまで押戻され、「実施協定」にも盛り込まれた (同第3条) (Stadsgewest Haaglanden 199b: 5)。うち、11百万ギルダースは、温室園芸地区の非深刻土壌汚染 (niet-ernstige bodemverontreiniging) の浄化に保留される。およそ、1住宅当たり5920ギルダースである。

開発立地関連補助金政令 (Besluit locatiegebonden subsidies) に基づく上記の補助金 (住宅空間整序環境省分野) の他に、国の拠出を得る手段がある。自治基金 (Gemeentefonds) の一般交付金の補整による配分である (内務省・財政省共同管理)。VINEX 開発立地のうち、ラインスケンダム・ノートドルプ・パンナッカーに関しては、大規模住宅建築自治体補整 (verfijning grote bouwgemeenten) の資格があるとされた (実施協定第6条第1項) (Stadsgewest Haaglanden 1995b: 7)。これは、1984年一般交付金補整政令 (Besluit verfijningen algemene uitkering 1984) で定められていた成長核市補整 (verfijningen groeikernen) (同政令第2.1.1条—第2.1.5条) が、1992年11月14日政令改正政令 (Besluit van 14 november 1992 wijziging van het Besluit verfijning algemene uitkering 1984) によって改称されたも

のである。正式には、「住宅建築に関する大規模業務のある自治体 (gemeente met een omvangrijke opgave ten aanzien van woningbouw)」という (Maasland 1988-95: 145-148, 528, 金井 1996: 61-62)。一般交付金配分は、1住宅当たり約7500ギルダである。内務・財政・住宅空間整序環境各大臣により、1992年9月8日にライスケングムは暫定的に指定され、93年7月19日に正式に指定 (aanwijzing) され (同政令第2.1.1条第1項)、94年1月から適用される (実施協定第6条第4項)。ライスケングムの住宅数は6800だから51百万ギルダの受取であり、同様に、パインナッカーは5700 (デ・プラス、デルフハウ、南部の合計) であるから43百万である。ノートドルプはイーペンブルフの一部なので関係自治体間での住宅配分によって変動するので、確定していない。

ii) 土地費用基金の射程

ハーフランデン都市圏の開発立地の開発費用 (exploitatiekosten) を共同財源調達 (medefinanciering) するために、ハーフランデン土地費用条例 (Grondkostenverordening Haaglanden) により土地費用基金 (Grondkostenfonds) が設置された (同条例第3条)。土地費用基金は、都市圏内の自治体間財政関係の水平的調整を行う、広域公共団体の活動の中でも最も重要なものの1つと見ることができる。

但し、土地費用基金は、ハーフランデン都市圏の VINEX 関連の財政を網羅しているわけではない。第1に、土地開発費用に関しての基金であり、土壌浄化 (bodemsanering)、公共輸送インフラ、大規模緑地プロジェクト (grootschalige groenprojecten) は別である (実施協定第4条第5条第7条)。但し、土壌浄化暫定法非適用土壌浄化 (niet-IBS (Interinwet Bodemsanering) bodemsanering) の費用は含まれる (同条例第10条第2項) (Stadsgewest Haaglanden 1995c: 10, RPD 1994: 23)。第2に、適用される開発立地は、拡張開発立地 (uitbreidingslokaties) であるライスケングム南東部、ヴァーテリンゲン、イーペンブルフ、ズーターミア東部、パインナッカー南部、パインナッカー・デルフハウである (同条例第5条) (RPD

1994: 127)。第3に、参加自治体は、ハーフランデン都市圏の構成自治体の全てではなく、ハーグ、デルフト、ライスケンダム、ノートドルプ、パインナッカー、ライスヴァイク、フォールブルフ、ヴァッセナー、ズーターミアの各市である (Stadsgewest Haaglanden 1995c: 6)。つまり、ヴァーテリンゲン市などの旧ヴェストラント (Westland) の自治体を含まない。

第4に、都市内開発立地 (binnenstedelijke locaties) に関しては、ハーフランデン都市内開発立地土地費用条例 (Grondkostenverordening binnenstedelijke locaties Haaglanden) として、別建てにしてある (Stadsgewest Haaglanden 1995e, RPD 1994: 127)。名称は特に区別することなく、こちらにも土地費用基金、ないし、単に基金と呼ばれる (同条例第1条第7条)。目的も同様に、共同財源調達である (同条例第5条)。参加自治体は、既存市街地内開発を行うハーグ市とデルフト市だけである (同条例第6条)。これらには、将来都市更新政策 (Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst, BELSTATO) として、住宅空間整序環境省から補助が出される (RPD 1994: 13, 127)。1住宅当たり、ハーグ市内分では6000ギルダー、デルフト市内では4500ギルダーであり、それぞれ住宅数が4500と2000であるから、合計で36百万ギルダーの国庫拠出である (Stadsgewest Haaglanden 1995e: 12)。

iii) 各開発立地の収支

土地費用基金の収支の基礎となるのが、各拡張開発立地におけるミクロ的な収支見積である (RPD 1994: 124-127)。ミクロの総和から、マクロ的な土地費用基金の収支が構成される。そして、その不足分が共同財源調達の対象となる。

収益 (opbrengsten) は、開発された土地の処分 (基本的には売却) によって得られる収入である。これについて、ハーフランデン都市圏はコルプロン・コンサルタンツ社 (Kolpron Consultants) に調査を依頼した。開発立地の最終品質 (uiteindelijke kwaliteit) は、都市計画的内実 (stedebouwkundige invulling) や建築住宅の種別 (soort) にも左右される。そこで、

調査は、2つの次元からなる基礎品質 (basiskwaliteit) に限定した。第1の用地要因 (site-factoren) は、おもに、保養区域 (recreatiegebied) の存否などの景観品質 (landschappelijke kwaliteiten) に係るものである。しかし、各立地間での差はほとんどなく、基礎品質の5%程度を規定しただけである。第2の位置要因 (situation-factoren) は、既存居住環境 (bestaande woonmilieu) やその印象 (imago)、中心街 (centrum) からの位置、道路立地などである。新旧立地間の空間的障壁 (ruimtelijke barrières) も重要である。近接立地 (nabijgelegen lokaties) の居住環境の指数は、ノートドルプの92からフォールブルフの111である。近接立地の影響度は、今回の拡張開発立地の規模との相対関係で左右される。つまり、小自治体のノートドルプ市街が大規模立地のイーペンブルフに与える影響に比べて、パインナッカー市街が小さなパインナッカー南部に与える影響は大きい。このような調査の結論は、パインナッカー南部の98からデルフハウの102までで、基礎品質の差はかなり小さいというものであった。そこで、ハーフランデン都市圏は、全圏域において区画価格 (kavelprijzen) を同一と看做すこととした。

費用 (kosten) とは、住宅のために土地を建築熟化 (bouwrijp) させるためのものである。このうち、改良分流下水システム (verbeterd gescheiden rioleringsysteem) の建設は、通常のものより1住宅当たり450ギルグーの上乗せが必要で、ハーフランデン全体で12百万ギルグーである。これは、当地の上級干拓会団 (hoogheemraadschap、治水団 (waterschap) の一種である) によって義務づけられている (BiZa 1996: X12)。都市圏にとっては外部危険要因 (extern risico) である。従って、国がこれに関しては対処することとなった。土地費用基金には算入する必要はなくなった。

ヴァーテリンゲン開発立地は温室園芸地域であるため、その買収費用は高い。区画当たり73750ギルグーで、最も高価な開発立地である。イーペンブルフ旧飛行場は国有地ではあるが、国有財産庁 (Dienst Domeinen)

が設定した購入価格 (39.7 百万ギルダー) での有償であり、また、高速道路や兵器廠などの存在から全ての跡地が利用できるわけではない。また、現在の跡地利用者であるフォッカー社 (Fokker) との関係もある。また、土壌浄化暫定法浄度 (IBS-schoon) にも達していないから、それより下げる非 IBS 土壌浄化費用は当然にかかる。こうして、イーペンプルフは区画当たり 68000 ギルダーもかかる。ライスケンダム南東部はやや高い 52850 ギルダーである。この他は安価と見積もられ、例えば、ズーターミア東部は区画当たり 35000 ギルダーである。

iv) 土地費用基金の収支

以上のような基準 (genormeerde) ないし評定 (getaxeerde) 収支の推定から、各開発立地ごとの差引結果 (saldo) が見積もられる (RPD 1994: 128)。ライスケンダム南東部は、大規模住宅建築自治体に指定されたため、かつての成長核市手続に則り、やや高めの密度 (dichtuheden) の設定となるので、それに応じて収入も変わる。

黒字はズーターミア東部 (66 百万ギルダー) だけであり、残りは全て赤字である (Stadsgewest Haaglanden 1995d: 8, 10, 26)。すなわち、土地開発関係で、ヴァーテリンゲンが 226 百万、ライスケンダム南東部が 71 百万、パインナッカー・デルフハウは 40 百万、パインナッカー南部が 16 百万、イーペンプルフが 69 百万の、それぞれマイナスであり、合計 422 百万ギルダーである。黒字である土地開発差引正額 (positieve grondexploitatiesaldi) は、土地費用基金の収入となる (土地費用条例第 8 条第 3 項)。赤字である土地開発不足額 (grondexploitatietekorten) は、土地費用基金の支出として、開発立地を担当する自治体に開発寄与金受取権 (recht op een exploitatiebijdrage) が発生する (同条例第 10 条第 1 項)。

また、非 IBS 土壌浄化費用に対する寄与金も、土地費用基金の支出項目となる (同条例第 10 条第 2 項)。ヴァーテリンゲンが 57 百万、ライスケンダム南東部が 6 百万、ズーターミア東部が 2 百万、パインナッカー・デルフハウが 9 百万 (暫定)、パインナッカー南部が 4 百万 (暫定)、イーペン

土地費用条例 別表第2

1. 第8条第2項、第9条第2項に対応する自治体拠出金
自治体寄与分, %, 総額, 年額

| 1995年1月1日物価水準 | | 総額 | 年額 |
|---------------|---------|-----------------|----------------|
| デルフト | 8,57% | 17.140.000, -- | 1.714.000, -- |
| ハーグ | 57,93% | 115.850.000, -- | 11.585.000, -- |
| ライスケンダム | 4,59% | 9.180.000, -- | 918.000, -- |
| ノートドルプ | 1,16% | 2.310.000, -- | 231.000, -- |
| バインナッカー | 2,73% | 5.460.000, -- | 546.000, -- |
| ライスヴァイク | 3,21% | 6.410.000, -- | 641.000, -- |
| フォールブルフ | 2,69% | 5.380.000, -- | 538.000, -- |
| ヴァセナー | 1,76% | 3.510.000(*) | 351.000(*) |
| ズーターミア | 17,38% | 34.760.000, -- | 3.476.000, -- |
| 全自治体 | 100,00% | 200.000.000, -- | |

(*) 合意によりヴァセナー市拠出金は総額1.170.000, 年額117.000ギルダーに下方調節されている

2. 第8条第3項・第9条第3項に対応する土地開発差引正額

ズーターミア東部 f 66.000.000, --

3. 第10条第1項第3項に対応する開発寄与金

ヴァーテリンゲン f 226.000.000, --
 ライゾ f 71.000.000, --
 バインナッカー・デルフハウ f 40.000.000, --
 バインナッカー南部 f 16.000.000, --
 イーペンブルフ f 69.000.000, --

4. 第10条第2項に対応する非IBS土壌浄化寄与金

ヴァーテリンゲン f 57.000.000, --
 ライゾ f 6.000.000, --
 ズーターミア東部 f 2.000.000, --
 バインナッカー・デルフハウ f 9.000.000, --(*)
 バインナッカー南部 f 4.000.000, --(*)
 イーペンブルフ f 10.000.000, --
 総額 f 88.000.000, --

(*) 1995年6月28日行政総会決定に対応する暫提付最高額

Stadsgewest Haaglanden 1995 c: 26

表5-6 単位 f (ギルダー)

ブルフが10百万であり、合計で88百万ギルダーである。

こうして、土地費用基金の総支出は510百万ギルダーとなる。土地費用基金の収入は、ズーターミア東部の開発黒字の66百万ギルダーと、開発立地関連国庫補助の263百万ギルダーからなる国庫拠出金 (bijdrage van het Rijk) がある (同条例第 8 条第 1 項)。但し、後者のうち、すでに述べたように、11百万は非深刻土壌浄化のために留保される。従って、実質的な収入は318百万ギルダーである。従って、不足分が約200百万ギルダーあるため、これが自治体拠出金 (gemeentelijke bijdragen) となった (同条例第 8 条第 2 項) (表 5-6)。

このように、国庫拠出が減ることは、自治体拠出を増やすことを意味する。国対都市圏の「実施協定」に至る政府間協議は、国庫補助総額を巡る綱引きになるのは当然であった。実際の決定順序は上述の説明とは逆であり、自治体は200百万ギルダーまでしか出せないとして、都市圏が国と交渉したともいう。また、開発立地の選定においては、密集都市方針に合致しないとしても、ズーターミア東部が加えられる (空間的ではなく) 財政的理由を見ることができる。ズータミア東部を入れないことは、国庫拠出ないし自治体拠出を増やすことを意味する。住宅空間整序環境省は妥協せざるを得ないのである。

v) 自治体拠出金の負担配分

200百万ギルダーの総自治体拠出金を自治体間で負担配分することが、都市圏と自治体との政府間交渉の大テーマであった。最終的には、全ての開発立地の開発に対して各自治体が持つ、「関心 (belang)」と「利得 (profijt)」によって分担割当てされることとなった (同条例第 8 条第 2 項)。具体的には、条例別表 2 (Bijlage 2) のような比率と金額となった。物価による改訂はあり得るが、それ以外の場合には、全会一致 (unaniem instemmen) によってしか、条例別表 2 の分担最高額を超過させることはできない (Stadsgewest Haaglanden 1995c: 7, 26)。

「関心」と「利得」は、五分五分の比重で考慮され、各自治体間に百分

率で割当てられる（Stadsgewest Haaglanden 1995d: 1）。「関心」とは、自治体の有責推計住宅必要性（verantwoord berekende woningbehoefte）である。住宅必要性基準ともいう。つまり、都市圏全体で開発立地を確保しないときには、各自治体の責任で住宅立地の必要性を満たさなければならないからである。「利得」とは、実際にその開発立地の住宅にまず入居する人は、どこの自治体から来るのかということの推計である。第一次入居基準（eerste-bewoningcriterium）ともいう。実際にある自治体から転居すれば、当該自治体の住宅ストックは余裕ができるわけで、それだけ住宅確保の責任を免れることができる「利得」があるからである。「利得」の推計にあたっては、可処分所得（besteedbaar inkomen）が39660ギルダーの上下で稼得者（inkomstentrekkers）を区分し、上層を70％、下層を30％の比重で推定する（RPD 1994: 128-129）。これは、拡張開発立地において最低30％（既存市街区域では50％以上）は、低所得層向けの社会建築部門（sociale-bouwsector）の住宅用とされたことと対応している（実施協定第15条第1項第2項第3項）。

vi) 土壌浄化・公共輸送インフラ

土地費用に続く財政資金問題の主要分野が、土壌浄化である。土壌浄化は大きく2つに分けられ、すでに述べたように、土壌浄化暫定法非適用（niet-IBS）土壌浄化に関しては、土地費用基金の射程にはいる。この非IBSについては、約100百万ギルダ程度と見込まれた。30百万ギルダが将来都市更新政策（BELSTATO）による国庫補助から、88百万ギルダが自治体寄与金から、それぞれ調達された（RPD 1994: 133-134, Stadsgewest Haaglanden 1995c: 26）（表5-5、表5-8）。土壌浄化の費用の見積は、誤差が大きいので、若干の金額上の遊びがある。

土壌浄化暫定法（IBS）適用土壌浄化に関しても、費用見積は難しい。従って、しばしば安価な見積に基づくことになりやすい。ハーフランデン都市圏の見積では20.8百万（+22.3百万の可能性あり）、国の見積では23.5百万である（表5-8）。実施協定では、とりあえず23.5百万をもとにし

土地費用基金への自治体拠出金

| | 住宅必要性推計 | | | 第一次入 居由来査 定 | 必要性推 計と入居 由来査定 との平均 |
|---------|----------|----------|-------------|-------------------|------------------------------|
| | 国推計 | 州推計 | 国と州との 平均 | | |
| デルフト | 9, 26% | 6, 30% | 7, 78% | 12, 53% | 10, 16% |
| ハーグ | 60, 88% | 67, 70% | 64, 29% | 46, 80% | 55, 55% |
| ライスケンダム | 4, 98% | 3, 70% | 4, 34% | 4, 48% | 4, 41% |
| ノートドルプ | 1, 54% | 1, 00% | 1, 27% | 0, 99% | 1, 13% |
| バインナッカー | 2, 54% | 2, 70% | 2, 62% | 3, 04% | 2, 83% |
| ライスヴァイク | 0, 00% | 0, 90% | 0, 45% | 6, 22% | 3, 34% |
| フォールブルフ | 0, 00% | 0, 50% | 0, 25% | 5, 85% | 3, 05% |
| ヴァセナー | 0, 16% | 0, 10% | 0, 13% | 3, 55% | 1, 84% |
| ズーターミア | 20, 65% | 17, 10% | 18, 88% | 16, 54% | 17, 71% |
| ハーフランデン | 100, 00% | 100, 00% | 100, 00% | 100, 00% | 100, 00% |

RPD 1994 : 129

表 5 - 7

自治体拠出金の配分比を巡る計算例

ている（表 5 - 9）。住宅空間整序環境省は一括で10百万ギルダーの補助を行い、うち、8.5百万は南ホラント州が、1.5百万はハーグ市が受取る（実施協定第 4 条第 1 項第 2 項）（Stadsgewest Haaglanden 1995b : 5-6）。土壌浄化の任務は、州と同様にハーグ市などの 4 大都市にも認められたからである（梓組法第51条、土壌浄化法第88条第 1 項）（BiZa 1994a : 96, Hagelstein 1995c : 195）。依然として不足する13.5百万ギルダーの手当は深刻であり、ハーグ市は既存市内の土壌浄化で予算を食われ、南ホラント州の年間 2 百万（10年で20百万）の予算のうち、どれだけかハーフランデン都市圏に回るかは未定である。また、これらには12.6百万ギルダーともいわれるズーターミア東部は含まれていない。ところが、土壌浄化には、偵察土壌調査（verkennend bodemonderzoek）に 6 ヶ月、詳細調査（nader onderzoek）に

土壌浄化の都市圏による見積り

| 開発立地 | IBS | IBS 可能性 | 非 IBS | 総額 |
|---------------------|------------------|---------|--------------------|--------------------|
| ライゾ | 18, 7 (36, 0) | — | 9, 6 | 28, 3 (45, 6) |
| イーペンプルフ | 0, 3 | 1, 2 | 9, 5 | 11, 0 |
| ヴァーテリンゲン | 1, 8 (6, 8) | 1, 5 | 51, 4 | 54, 7 (59, 7) |
| ヴァーテリンゲン 水下土壌 | — | — | 5, 5 (9, 2) | 5, 5 (9, 2) |
| ズーターミア東部 | — | (12, 6) | (19, 2) | (31, 8) |
| 都市内 | — | — | 24, 5 (50) | 24, 5 (50) |
| バインナッカー南 部・デルフハウ | — | — | — | — |
| 総額 | 20, 8 (43, 1) | 16, 2 | 100, 5 (148, 9) | 124, 0 (208, 2) |

土壌浄化の国による見積り

| 開発立地 | 住宅数 | 浄化費用 |
|-----------------|--------|-------|
| イーペンブルク（除飛行場領域） | 10.000 | 1, 5 |
| ヴァーテリンゲン | 7.000 | 3, 3 |
| ズーターミア東部 | 8.000 | p. m. |
| ライゾ | 6.800 | 18, 5 |
| ハーフランデン全体 | 31.800 | 23, 5 |

RPD 1994: 131

表 5 - 8

費用の単位 百万ギルダー

実施協定別表第 1 第 B 部：土壌浄化プログラム

| 開発立地 | 住宅数 | 浄化費用 |
|-----------------|--------------|---------------|
| イーペンプルク（除飛行場領域） | 3,400 | 1,5百万 |
| ヴァーテリッゲン | 7,000 | 3,3百万 |
| ズーターミア東部 | 8,000 | 0,2百万 |
| <u>ライゾ</u> | <u>6,800</u> | <u>18,5百万</u> |
| ハーフランデン全体 | 25,200 | 23,5百万ギルダー |

パインナッカー南部・パインナッカー・デルフハウ開発立地については調査はされていない。浄化費用は不要と予期されている。

Stadsgewest Haaglanden 1995b: 21

表 5-9

10ヶ月、浄化調査（saneringsonderzoek）に6ヶ月、浄化事業の準備・実施（voorbereiden en uitvoeren saneren）に18ヶ月の、合計40ヶ月（3年半）かかり、ある意味で見切り発車された。土壌汚染の状態は処分価格にも影響するため、場合によってはさらなる費用もあり得るといわれる（RPD 1994: 130-134）。そのときは、再び政府間交渉が再燃しよう。

第3の主要分野が公共輸送インフラ（openbaar vervoer-infrastructuur）である。これらに関しては交通治水省からの補助である（RPD 1994: 129）。住宅開発立地関連では300百万ギルダーであり、うち、ズーターミア東部は100万である（実施協定第5条）。さらに、ズーターミア東部の鉄道連結に関しては、インフラ基金法（Wet Infrastructuurfonds）、インフラ基金政令（Besluit Infrastructuurfonds）に基づき100百万がありうる（実施協定第21条第2項）。インフラ・運送多年プログラム（Meerjaarenprogramma Infrastructuur en Transport, MIT）に掲載されたものを含めて、総額で1300百万ギルダーである（Stadsgewest Haaglanden 1995b: 6, 14, 24）（表5-10）。この他では、緑地プロジェクトには、農業自然漁業省から50%の補助が出る（実施協定第7条第2項）。

実施協定別表第1 第D部：都市圏公共輸送プロジェクト1990年-2005年

| | MIT 1994-1998に基づくプロジェクト | 国庫補助 |
|---|-------------------------------|------|
| | 軌道3号線 | 32 |
| | 軌道ステーンフォールデ線 | 80 |
| | アフリカヴェフ・バス道路 | 28 |
| | ハーグ HS 駅軌道トンネル | 87 |
| | 軌道1号線デルフト南部 | 63 |
| | フロート・マルクトストラート軌道トンネル | 170 |
| | その他 MIT プロジェクト | 43 |
| | 定時運行対策 | 123 |
| V | ヴァーテリンゲン開発立地（軌道・バスインフラ） | 200 |
| V | イーペンブルフ・ノートドルブ開発立地（軌道・バスインフラ） | |
| V | ライゾ開発立地 | |
| V | ズーターミア東部開発立地（MIT に含まれていないもの） | 100 |
| | MIT に含まれていないその他のプロジェクト | 374* |
| | 全体 | 1300 |

Stadsgewest Haaglanden 1995b : 24

表5-10

V: VINEX 関係

単位 百万ギルダー

(4) 広域公共団体と広域空間政策

① 区 域

i) 広域公共団体区域

ハーグ都市圏の市街化を収容する開発立地の選定は、ハーグ都市圏をどの範囲で画定するかと密接に関連する。最も狭い区域が、『素描』で採用された「ハーグ集積 (Haagse agglomeratie)」であり、ハーグ市と、ヴァセナー、フォールブルフ、ヴァーテリンゲン、ライスヴァイク、ライスケ

ンダム、ノートドルプというほぼハーグ市域に隣接する自治体で構成される。ズーターミア市を含まないのが核心であるが、パインナッカー市も含まれない (Gemeente 's-Gravenhage 1989: 2)。この場合には、VINEX 開発立地のうち、パインナッカーの 2 立地とズーターミア東部が入らないことになる。

これに対して、最も広い概念が、『都市区域構造素描 (Structuurschets voor de stedelijke gebieden)』の「ハーグ都市大圏 (Haagse stadsgewest)」である (VROM 1985)。これは、大都市重視への政策転換の模索中の概念であり、大都市と関連する周辺核市を包括して一体としている。ハーグ都市大圏には、ライデン (Leiden)、デルフト、ズーターミアの各核市 (kern) が含まれる。実際には、この区域は有意味なものとはならなかった。

行政制度的に存在したのは、共同規約法協力区域である「ハーグ圏 (Haagse gewest, Gewest 's-Gravenhage)」である。ハーグ市の他には、ライスヴァイク、フォールブルフ、ライスケンダム、ヴァッセナー、ノートドルプ、ズーターミアの合計 7 自治体である。「ハーグ集積」との対比では、ズーターミア市が含まれ、ヴァーテリンゲン市が除外されていることである。『素描』のもう 1 つの核心が、ヴァーテリンゲンをハーグと一体として、開発立地を同市に求めたことが、裏から分かる。同市は隣接する別個の共同規約法協力区域のヴェストラント (Westland) に属していた。また、ズーターミア市が実在するハーグ圏に含有されていることは、少なくとも同市のハーグ圏の広域行政の協議への参画資格を疑い得ない点で、VINEX 開発立地の選定にも影響があったと考えられる。

現実的な広域行政の区域としては、このハーグ圏が想定された。『適層政府第 1 部』(BiZa 1990) を受けたハーグ圏行政常会の提案「広域課題、広域制御 (行政) (Regionale problemen, regionaal (be)sturen)」では、1992 年 1 月 1 日を目途とする短期 (korte termijn) にはハーグ圏構成自治体のみで「ハーフランデン都市圏 (Stadsgewest Haaglanden)」に衣替

えし、中期的にデルフト市とパインナッカー市を含むようにするとした。また、ハーグ市は、空間不足 (ruimtenood) の解決のために、境界変更 (grenswijzigingen) への内務省の支援を求めた。具体的には、ヴァーテリンゲンの一部の割譲を受けて、そこに開発立地をしようとするものである。南ホラント州も政府も基本的にこの方向性を受容れた。南ホラント州は、ヴェストラントの吸収も考えられないわけではないという立場であったが、政府は、ロッテルダム都市区域との関係で州や協力区域の出方待ちであった。こうして、1991年『適層政府第2部』の「ハーグ都市区域 (Stedelijk gebied Den Haag)」では、ハーグ圏と同一の区域が想定された (BiZa 1991: 35-39, 172)。さらに、1993年の『適層政府第3部』では、境界変更にも前向きとなった (BiZa 1993a: 27) (図5-11)。

1991年10月に構成7自治体が協定に合意し、92年10月よりハーフランデン都市圏の共同規約が発効した (RPD 1994: 122)。その後、予定通りデルフト・パインナッカー両市を加えて9自治体となった。さらに、1994年には、尖鋭化された共同規約法に基づき、南ホラント州によって新たな協力区域が画定され、ハーフランデンとヴェストラント (7自治体) とが一体化された。枠組法はこの16自治体の区域に適用され、広域公共団体となったのである (BiZa 1994a: 23-25) (図5-12)。

ii) 市間境界変更

こうして、ヴァーテリンゲン市もハーフランデン都市圏に含まれることになり、結果的には境界変更は不要だったようにも見えるが、実際には境界変更は行われた。ハーグ市とヴァーテリンゲン市との二者間平衡化 (bilateraal verevening) が採られ、土地費用基金にはヴァーテリンゲン市などヴェストラントの各自治体は加わらなかった (RPD 1994: 120-121)。

ヴァーテリンゲン開発立地 (住宅数7500) のうち、住宅数6500は境界変更によりハーグ市域に組込まれた。ヴァーテリンゲン市域には、住宅数1000と工業用地 (bedrijventerrein) が残された。工業用地は、「ハーグの横顔 (Haags profiel)」と「ヴェストラント的横顔 (Westlands profiel)」

『適層政府第 2 部』における区域

■ = 区域境界

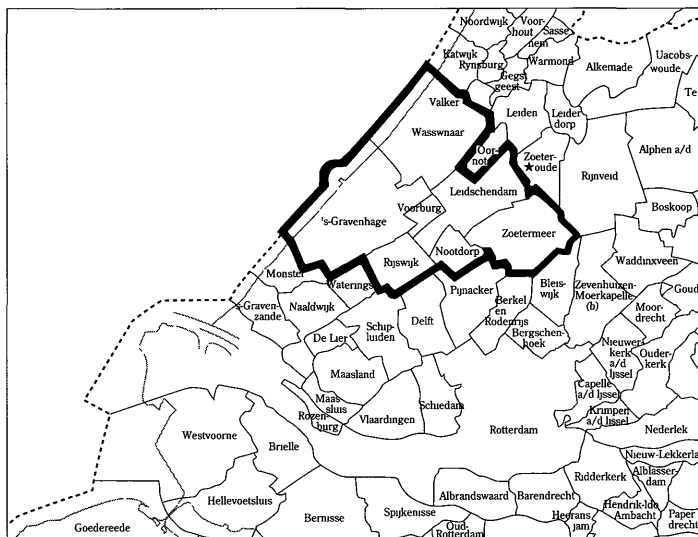


図 5-11 BiZa 1991 : 172

枠組法運用における区域

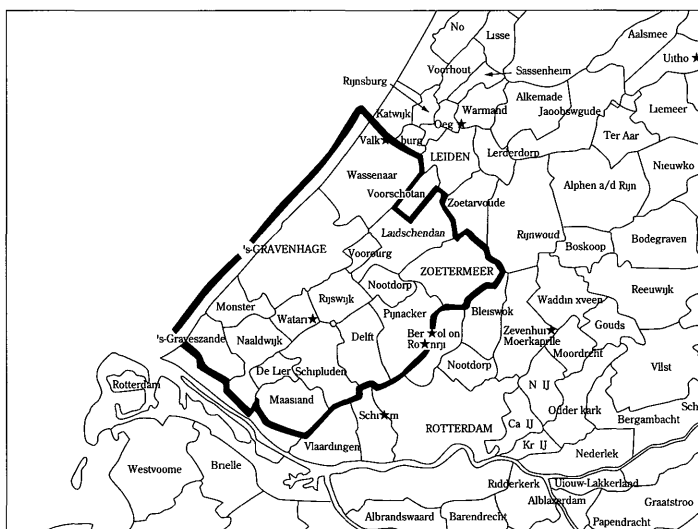


図 5-12 BiZa 1994a : 24

とに分けられる。「ハーグ的横顔」工業用地は、ハーグの企業に割当てられ、また、土地開発差引正額（positieve saldo van de grondexploitatie）は、ヴァーテリンゲン開発立地のハーグ市域内の住宅用の土地開発に一括して補填される。「ヴェストラント的横顔」工業用地はヴァーテリンゲン市の開発に係るものであるが、ハーグ市域内の住宅にも役立つインフラ費用を差引いたものが開発差引正額とされた（Gemeente 's-Gravenhage 1993）。

ヴァーテリンゲン市は、市域の一部をハーグ市に一方的に「割譲」することとなり、その意味で、ハーグ市に一方的に有利な措置に見える。しかし、巨額の赤字（226百万ギルダー）が見込まれるヴァーテリンゲン住宅開発立地の大部分は、ハーグ市（土地費用基金参加自治体の共同財源調達）の責任負担となった。他方で、黒字の見込まれる工業用地はヴァーテリンゲン市域に残った。一般に自治体は開発意欲はあるが、技術的財政的に能力が足りないことが多い。境界変更なしに自己の市域として単独に開発することは、ヴァーテリンゲン市としても困難であった。また、住宅開発なしの工業用地のみの開発は、オランダの場合には、空間的観点から国などの合意は得られない。従って、ヴァーテリンゲン市は市域の「割譲」によって開発を是認され、ハーグ市は必要な住宅用地の獲得ができたわけであり、それなりに公平な取引であったといえよう。

② 制度と運用

沿革的にも制度的にも、広域公共団体にとって広域空間政策は中核的なものである。空間政策である VINEX の実現のために、広域公共団体の制度が整備されたといっても過言ではない。しかしながら、実際の広域空間政策の運用においては、こうして新たに整備された公式権限は必ずしも利用されてはいない。その意味で、広域公共団体制度は必要であったのかという、疑問も生じ得る。

第1に、旧来の制度の利用がしばしば見られる。1つには、ライスケンダム南東部の開発は、1993年7月5日の同市議会の議決により、成長核市の地位によって開始されることになった。旧法式（oude manier）による

最後の開発立地ともいわれる (RPD 1994: 121)。2 つには、ヴァーテリンゲン市とハーグ市の間の境界変更による開発である。都市的中心的自治体が周辺の農村的自治体の市域の一部の「割譲」を受け、そこに、都市的自治体が開発を行うのは、しばしば見られることである。VINEX のもとでも、広域公共団体都市圏とならなかった地域でも見ることができる。例えば、中心的自治体であるハウダ (Gouda) 市と周辺の自治体であるモールドレヒト (Moordrecht) 市との、南沼干拓地 (Zuidplaspolder) に関する境界変更が、その事例である (協定第 1 条) (Gemeente Gouda e. a. 1993: 1)。

第 2 に、政府間交渉と協定が実際の運用では重視されており、法的な公式計画は後回しにされている。広域構造計画であるハーフランデン自治体間構造計画 (Intergemeentelijke Structuurplan Haaglanden) の策定は進められている。「実施協定」でも、「必要な法的手続を可及的速やかに進める」とされている (同第 23 条第 1 項) (Stadsgewest Haaglanden 1995b: 16)。しかしながら、広域構造計画は、実施の市街化の実現にとって必要条件でもない。また、時期的にも広域構造計画の策定を待ってはいられず、開発は構造計画より先行して 1996 年から着手された (RPD 1994: 121)。また、開発にとっては、公式権限もさることながら、資金調達が決定的である。従って、実施協定に国の拠出金額が盛り込まれることの方が、実際には意味があるのである。

第 3 に、土地費用基金の位置づけである。都市圏の自治体間での共同財源調達を行う土地費用基金の方式は、国が成長核市に直接に資金投入を行うこれまでの方式とは異なるものである。また、最小任務範囲として、広域公共団体の制度として明定されている (梓組法第 14 条第 1 項)。ハーフランデン都市圏においても重要な仕組みである。但し、この根拠規定は、1992 年 10 月 1 日発効のハーフランデン都市圏共同規約 (Gemeenschappelijke regeling Stadsgewest Haaglanden) に基づく (RPD 1994: 122-123)。これによれば、土地費用基金は行政総会による条例によって設立でき (同規

約第16条第1項第3項）、この条例は VINEX の市街化政策の実施協定への全自治体の同意が済んでから議決される（同規約第59条）。従って、枠組法の広域公共団体（1994年7月1日以降）となる前に、すでに授權はされていた。その後、広域公共団体に移行したのである。また、一般には単純多数決制を規定しているが（同規約第30条第3項）、実際に制定された土地費用条例では、全会一致制が規定されている部分も多い。自治体拠出金の分担最高額の変更（同条例第8条第2項）、1999年末以降の再指準化（herijking）（同第15条）、基金の終了（同第20条）などである（Stadsgewest Haaglanden 1995c: 7, 14, 16）。

このようにみえてくると、広域公共団体の制度とその政策運用の間には、多少の乖離がある。しかし、制度の影響については、それが利用されないから無意味であるとは必ずしも判定できない難しさがある。法制的観点と行政的観点とから考察しよう。

第1は法制的観点である。広域的観点からの開発事業の実現のためには、自治体による用途計画の策定が不可欠である。従って、自治体に広域的利害関心を納得して貰うのが、もっとも重要である。但し、用途計画は州執政部によって承認されなければならないから、自治体が合意をしなくても、法制的には不可能ではない。ところで、広域構造計画は、州執政部の承認の際の審査枠組にはなるが、拘束的ではない。また、広域構造計画の策定には、州執政部の承認を要する。従って、州の納得が重要である。州と都市圏が広域的利害関心を共有しなければ広域構造計画は策定できず、共有すれば広域構造計画は策定するまでもないのである。むしろ、都市圏の意向に沿った地域計画の改訂が州によってなされるかの方が重要である。仮に州が都市圏の意向に反する場合にも、国（住宅空間整序環境大臣）の指示権の行使が有り得る。その意味では、国が都市圏の意向を尊重してくればよい。

このようにみると、空間整序行政法体系は、関係諸政府の「多数派連合」合意形成を法制的に要請しているのである。多数派連合が形成され

ば、少数派の諸政府は法制的に抵抗できない。多数派にならないければ、各政府は自らの意思の実現はできない。広域公共団体が開発意思を実現するには、まず多数派連合を形成することが重要で、計画など公式権限は必要ときに整備すればそれで済む。公式権限である広域構造計画の策定を、法体系が必ずしも促進しないのである。むしろ、政府間交渉の促進を、法体系が規定しているといえる。

第2は行政的観点である。実務運用が政府間交渉を中心とすることは、法体系の直接の帰結である。そこで、実務では協定が利用される。ある時点での文書化された合意 (afschriftelijke afspraken) が、協定 (convenant) である (Herweijer & Fleurke 1992: 93, 97)。協定は公法的効果はない。違背には損害賠償請求が可能という、私法的効果があるという見解もある。しかし、通常は、「実体なき法彩 (schimmige rechtsfiguur)」とされ、法的に強制される (afgedwongen) ことはまずない。せいぜい、道義的 (moreel) ないし政治的な拘束性である。つまり、法制的意味はない。むしろ、政府間での多数派連合の合意を、金額と開発立地・プロジェクトを含めて、明認させることが、協定の意義なのである。その際に重要なことは、交渉と協定への参加資格である。枠組法は、広域公共団体を国・州・自治体に次ぐ第4番目の参加政府層として、空間政策の運用に、明確に制度的に位置づけた意義がある。

終

以上で、オランダの広域行政制度に関する考察を終える。オランダでも広域行政問題は、ほとんど一貫して問題であり続けてきたが、その構想の中で実現した制度は一握りに過ぎない。従って、本稿で言及した以外にも、多様な構想が登場していたことを留保しておきたい。また、いかなる構想が実現し、実現しなかったか、そのメカニズムは何であるかも、本稿では考察できなかった論点である。

参考文献

- Berkhout, D. M. 1996, "Mesobestuur in Nederland", in Van Dam e. a. 1996
- Berkhout, D. M., Neelen, G. H. J. M. & Toonen, Th. A. J. 1996, "Perspectieven voor het Nederlands middenbestuur", in Van Dam e. a. 1996
- Berveling, J., Dam, M. J. E. M. van, Neelen, G. H. J. M. & Wille, A. C. 1996a, "Verwondering over het middenbestuur", in Van Dam e. a. 1996
- Berveling, J., Dam, M. J. E. M. van, Neelen, G. H. J. M. & Wille, A. C. 1996b, "'als je bestond zou ik van je scheiden': Motieven om wel op niet toe te treden tot de stadsprovincie Amsterdam", in Van Dam e. a. 1996
- BiZa 1990, *Bestuur op niveau, deel 1*
- BiZa 1991, *Bestuur op niveau, deel 2, Bestuur en stedelijke gebieden.*
- BiZa 1993a, *Bestuur op niveau, deel 3, Beleidsnotitie vernieuwing bestuurlijke organisatie.*
- BiZa 1993b, *Voorstel voor een Kaderwet bestuur in verandering, Bestuur op niveau.*
- BiZa 1993c, *Overlegnotitie herziening Wgr-indeling.*
- BiZa 1994a, *Kaderwet bestuur in verandering, Bestuur op niveau, Tekst en uitleg.*
- BiZa 1994b, *Afstemming Gebiedsindeling : Werkprogramma.*
- BiZa 1995a, *Voorstel van wet bijzondere bepalingen Provincie Rotterdam.*
- BiZa 1995b, *Memorie van toelichting.*
- BiZa 1997, *Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden* 1998, Sdu.
- Cachet, A. & Koppenjan, J. F. M. 1996, "De vorming van stadsprovincie Rotterdam : een onmogelijke opgave ?", in Van Dam e. a. 1996
- Commissie-Montijn 1989, *Grote steden, grote kansen.*
- Dam, M. J. E. M. van, Berveling, J., Neelen, G. H. J. M. & Wille, A. C. 1996, *Het Onzichtbare Bestuur, Over provincies, stadsprovincies en regionale vraagstukken*, Eburon.
- Derksen, W. & Korsten, A. F. A. (red.) 1989, *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom H. D. Tjeenk Willink
- Dölle, A. H. M. 1995, "De bevoegdheden van het regionaal openbaar lichaam : een algemeen overzicht", in Elzinga 1995a
- Elzinga, D. J. 1995a, *Regionaal Bestuur in Nederland*, Samsom H. D. Tjeenk Willink
- Elzinga, D. J. 1995b, "Een korte typologie van het regionaal bestuur", in Elzinga 1995a
- Elzinga, D. J. 1995c, "Instelling en samenstelling van een regionaal openbaar lichaam", in Elzinga 1995a
- Elzinga, D. J. 1995d, "Regionaal bestuur en Grondwet", in Elzinga 1995a
- Engels, J. W. M. 1995, "Het ROL : oplegging, verplichte uitvoering, beroep,

- geldingsduur en evaluatie”, in Elzinga 1995a
- Everink, M. E., Klaver, P. M. de, Montfort, A. J. G. M. van & Tromp, G. H. M. 1993, *De Wgr in het noorden, Verslag van een onderzoek naar het functioneren van de Wgr-gebiedsindelingen in Drenthe, Groningen en Friesland*.
- Gemeente Gouda, Gemeente Moordrecht & Gemeente Waddinxveen 1993, *Convenant d. d. 11 februari 1993 tussen de gemeente Gouda, Moordrecht en Waddinxveen*.
- Gemeente 's-Gravenhage 1989, *Een Structuurschets voor de Haagse Agglomeratie*.
- Gemeente 's-Gravenhage 1993, *Convenant dat de colleges van burgemeester en wethouders van Wateringen en Den Haag op 22 december 1992*.
- Hagelstein, G. H. 1995a, “Structuur en wettelijke vormgeving van gemeenschappelijke regelingen”, in Elzinga 1995a
- Hagelstein, G. H. 1995b, “Functioneel regionaal bestuur”, in Elzinga 1995a
- Hagelstein, G. H. 1995c, “Regionaal milieubeleid”, in Elzinga 1995a
- Herweijer, M. & Fleurke, F. 1992, “Hoe en wanneer bevorderen plannen en convenanten de effectiviteit van beleid?”, in Propper & Herweijer 1992
- Kolthals Altes, W. 1995, *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle*, Van Gorcum
- Koopman, J. 1995a, “Regionaal ruimtelijk beleid”, in Elzinga 1995a
- Koopman, J. 1995b, “De stadsprovincie Rotterdam”, in Elzinga 1995a
- Ligtvoet, W.R. 1990, “Landsgrensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking”, in *Bestuurswetenschappen*, 1990, nr. 7
- Maasland, J. 1988-95, *Financiële-Verhoudingswet 1984 : Wet financiering lagere overheid ; 6e druk*, W. E. U. Tjeenk Willink
- Propper, I. M. A. M. & Herweijer, M. (red.) 1992, *Effecten van plannen en convenanten*, Kluwer
- Rbb 1989, *Het bestuur in grootstedelijke gebieden*.
- Rbb 1991, *Advies over de evaluatie van de Wet gemeenschappelijke regelingen*.
- Ridder, J. de & Schut, D. 1995, *De WRO in de steigers*, Kluwer
- RPD 1994, *Evaluatie VINO-VINEX : Verstedelijking : De stand van zaken*, VROM
- RPD 1995, *Evaluatie VINO-VINEX : Restrictief beleid : Doorwerking in provinciaal niveau*, VROM
- Sharpe, L. J. (ed) 1993, *The Rise of Meso Government in Europe*, Sage
- Sluis, H. van der, 1998, “Het nieuwe adviesstelsel van start”, in *Bestuurswetenschappen*, 1998 nr.1
- Stadsgewest Haaglanden 1993, *Brief van het dagelijks bestuur van stadsgewest Haaglanden van 14 oktober 1993 aan de minister van VROM*.
- Stadsgewest Haaglanden 1995a, *VINEX in extenso*.

- Stadsgewest Haaglanden 1995b, *Uitvoeringsconvenant VINEX-Haaglanden, definitieve versie*, in Stadsgewest Haaglanden 1995a
- Stadsgewest Haaglanden 1995c, *Grondkostenverordening Haaglanden*, in Stads-gewest Haaglanden 1995a
- Stadsgewest Haaglanden 1995d, *Toelichting bij een aantal artikelen van de Grondkostenverordening Haaglanden*, in Stadsgewest Haaglanden 1995a
- Stadsgewest Haaglanden 1995e, *Grondkostenverordening binnenstedelijke locaties Haaglanden*, in Stadsgewest Haaglanden 1995a
- Toonen, Th. A. J. 1989, “Bestuurlijke reorganisatie en intergemeentelijke samenwerking”, in Derksen & Korsten 1989
- Toonen, Th. A. J. 1993, “Dutch Provinces and the Struggle for the Meso”, in Sharpe 1993
- Tromp, G. H. M. 1995, “De Wgr in de praktijk”, in Elzinga 1995a
- VROM 1985, *Structuurschets voor de stedelijke gebieden*.
- VROM 1988a, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening (VINO), deel a*.
- VROM 1988d, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening (VINO), deel d*.
- VROM 1990, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra (VINEX), Deel 1 : ontwerp-planologische kernbeslissing*.
- VROM 1991, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra (VINEX), Deel 2 : reacties op ontwerp-planologische kernbeslissing*.
- VROM 1992, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra (VINEX), Deel 3 : kabinetsstandpunt naar aanleiding van overleg, advies en inspraak*.
- VROM 1993a, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra (VINEX), Deel 4 : planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*.
- VROM 1993b, *Brief minister van VROM van 14 oktober 1993 aan het dagelijks bestuur van het stadsgewest Haaglanden en Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland*.
- VNG 1989, *Door samenwerking gebied : een onderzoek naar het aanhalen van de banden bij samenwerking ex Wgr (De invoering van de nieuwe Wgr nr. 7)*, VNG
- VNG 1991, *De Wgr gewaardeerd (De invoering van de nieuwe Wgr, Eindrapport)*, VNG
- 猪谷実 1995, 「アムステルダム市の都市内分権と大都市行政」, 藤岡純一・自治体問題研究所 (編) 『地域と自治体 第23集』自治体研究社, 1995年
- オランダ行政法研究会 1997, 「オランダ一般行政法典 (翻訳)」, 『国家学会雑誌』第110巻第7・8号
- 金井利之 1995, 「財政調整の行政学(3)」, 『国家学会雑誌』第108巻第7・8号
- 金井利之 1996, 「オランダにおける財政調整プログラムの変更」, 『季刊行政管理研究』第73号 (1996年3月号)

- 金井利之 1997a, 「オランダ省庁機構の観察ノート (1)」, 『東京都立大学法学会雑誌』第38巻第1号
- 金井利之 1997b, 「オランダ省庁再編の観察ノート」, 『同上』第38巻第2号
- 金井利之 1998a, 「オランダ中核省庁の機構的観察ノート」, 『同上』第39巻第1号
- 金井利之 1998b, 「オランダ自立行政機関の観察ノート」, 『季刊行政管理研究』第82号 (1998年6月号)
- 金井利之 1998c, 「空間管理」, 森田朗 (編) 『行政学の基礎』岩波書店, 1998年 (予定)