

CLAIR REPORT

欧洲評議会と地方自治体

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 121 (August 30, 1996)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団
法人 自治体国際化協会

〒102 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビルディング19階
TEL 03-3591-5483 FAX 03-3591-5346

目 次

はじめに -----	1
第1章 欧州評議会 -----	2
第1節 組織 -----	2
1 機関 -----	2
(1) 規約上の機関 -----	2
ア 構成 -----	3
イ 関係 -----	4
(2) 業績 -----	4
ア 地方自治体協力 -----	5
イ 東側諸国への開放：デモステネスプログラムと「フォア・イースト」	5
2 メンバー -----	6
(1) 最初の加盟国 -----	6
(2) 拡大 -----	7
第2節 役割 -----	8
1 使命 -----	8
2 方法 -----	9
(1) 弱い方法 -----	9
(2) 人権分野 -----	9
第2章 欧州地方自治体会議 -----	11
第1節 組織 -----	11
1 機関 -----	11
(1) 総会 -----	11
(2) 部会 -----	11
(3) 常任委員会 -----	12
(4) 議長事務局 -----	12
2 メンバー -----	13
第2節 役割 -----	13
1 使命 -----	13
2 会期 -----	13
第3節 欧州地方自治体会議が取り組むテーマ -----	14
1 一般的テーマ -----	14

(1) 報告のテーマの選択	-----	14
(2) より正確な報告に向けて	-----	15
2 現実の展開	-----	15
第3章 中・東欧諸国		17
第1節 欧州評議会との関係	-----	17
1 パートナー	-----	17
2 加盟	-----	17
第2節 欧州評議会を越えての協力	-----	18
1 欧州連合のプログラム	-----	18
(1) 欧州のプログラム	-----	19
(2) 欧州合意	-----	19
2 人的交流	-----	20
結論	-----	22
(付属資料) 欧州地方自治体会議組織図		23
参考文献	-----	24



欧洲評議会のあるパレ・ド・ヨーロッパ(Palais de l'Europe)

はじめに

欧洲評議会(Conseil de l'Europe)は欧洲の機関としては第二次世界大戦後初めて創設された機関であり、1949年5月5日に署名され同年8月3日に施行された欧洲評議会の規約に関する協定により設立された。後述する4つの目標を達成するため、欧洲評議会には欧洲地方自治体会議(Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux d'Europe)のような多くの機関がある。同会議の原形は1957年に築かれた。1983年10月にウィーンで開催された首脳会議において欧洲の地方自治体を真に代表する諮問機関として欧洲地方自治体会合(Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux d'Europe)の創設が承認された。1994年1月には欧洲地方自治体会議(Congrès)を創設する決議（1994年決議第3号）が採択された。この採択により2つの大きな変化があった。1つは州部会(Chambre des Régions)、及び地方自治体部会(Chambre des Pouvoirs Locaux)という2つの部会が創設されたことである。もう1つは、この採択以降、会議のメンバーが地方議員となり、地方・州議会に対して直接責任のある任務を行うようになったことがある。

本レポートは、パリ事務所ヴァレリー・ロベール調査助手の協力により、須磨武所長補佐がとりまとめ執筆したものである。

なお、欧洲評議会訪問等で多大のご協力をいただいた在ストラスブル日本国総領事館の藤川哲史領事に心からお礼申し上げたい。

第1章 欧州評議会

歐州評議会は、第二次世界大戦後の1948年5月に開催されたハーグ会議に引き続いだ起きた欧州での大きな変動の中、必然的に生じた組織である。この会議では、フランスのような超国家的欧州を支持する国と、イギリスのような政府間の単なる協力を支持する国とが対立した。欧州評議会の4つの目標は以下のとおりである。

- ・多元的な民主主義及び人権の原則を基にした加盟国間の緊密な同盟関係を実現し、欧州での協力を促進する。
- ・多元的な民主主義及び人権を保護し強化する。
- ・社会問題（防衛問題を除く）の解決策を探る。
- ・欧州における真の文化的アイデンティティーを尊重する。

第1節 組織

英仏間の妥協により多様な機関を含む組織が設立されたが、欧州の歴史の変動によるものである。設立当初は10ヶ国であったが、民主化を達成した欧州の国が次々と参加した。まず、スペイン、ポルトガルが参加したが、ギリシャは7年間加盟が認められなかった。民主化されているかどうかが東欧諸国参加の障害となっていたが、ソ連の崩壊は欧州評議会に第2の影響を与えた。

1 機関

欧州評議会を規定する条約により以下の2つの機関が創設された。閣僚委員会(Comité des ministres)と諮問会議(Assemblée consultative)であり、双方とも事務総長(Secrétaire Général)が出席することになっていた。2つの機関は専門家委員会、または諮問・技術委員会の創設により発展した。ここで多くの補助機関を創設した2つの規約上の機関を紹介し、それぞれの役割を明示すべきであろう。2つの機関の活動について我々が注目すべきことは特定の分野に限定される。

(1) 規約上の機関

欧州評議会の規約では2つの機関を規定している。事務総長が出席する閣僚委員会及び諮問会議である。2つの規約上の機関の裁量によって、いくつもの機関を創設することができる。2つの機関の権限及び機能はそれぞれ決められている。

ア 構成

閣僚委員会は、欧州評議会を補足すると同様に、同評議会を代表し活動する機関である。同委員会の権限は極めて大きく、欧州評議会の目標を実現するための適切な基準を監視する。しかし、望ましいと判断される共通の政策を強制するために国家に取って代わることはできない。同委員会は政府間機関、つまり国家のためには決議することができない外交上の会議に過ぎず、権限はメンバーである国家に属する。

同委員会は、それぞれの加盟国の代表、通常は外務大臣から構成される。年に大きな会議が2回ある。他に会議が年に12回程あり、代表者によって会議の開催が決定される。委員会の議長は加盟国間で会議ごとにアルファベット順に交代する。

委員会の規則としては会議及び投票の非公開性があげられる。多数決によって案件が議決されることは殆どない。決議は原則として3分の2の支持を得なければならぬが、例外として満場一致の支持を必要とする等の方法も規則上認められている。各加盟国には拒否権が与えられており、このことが委員会の機能を停止させることがある。

1949年に創設された諮問会議は歴史上初の国際議会であり、各国政府の代表によって保たれてきた伝統的国際関係とは大きく異なるものである。しかし、最初は英國の要求によって議員を各国政府に任命させており、会議の超国家的性格が取り除かれていた。現在では議員は各国議会によって任命されている。議会は1973年以来、諮問会議の代わりに議員会議(Assemblée parlementaire)という名を採用しており、欧州評議会の独立した権限を明確にしている。

諮問会議は当初87議席あった。代表は人口に関係なく2名から大國家の18名までとなっている。現在では239名の代表があり、それと同数の代理人もある。

議員会議は、ますます国会のように機能している。当会議は閣僚委員会のためらいにもかかわらず、環境・地域開発・地方自治体委員会、非加盟歐州諸国との交流委員会など13の委員会を創設した。当会議の代表はいくつかの政治グループに分けることができ、現在5つのグループがあげられる。当会議は閣僚委員会に対して、文書及び口頭で質問する権利を認めさせた。また、当会議の書記が實際には欧州評議会事務次長の地位を務めており、当会議によって選ばれ指名される。さらに当会議は欧州評議会事務総長、及び欧州人権裁判所裁判官を指名する。

議員会議は多くの要素によって独立した権限があることを示している。まず当会議の管轄領域には限りが無い。さらに当会議は議事日程を支配することができる。こうして当会議では政治問題、さらに防衛問題までも審議する。しかし、法

律上、当会議は意見しか述べることができない。当会議は、こうして、この意見、及び実際にはしばしば施行される行いに反対する閣僚委員会に影響を及ぼす権限しかない。この意見は有効投票のうち3分の2の多数決で採択される。閣僚委員会への勧告、及び委員会を創設したり会議開催日を決定する決議に関しては、いかなる例外も認められない。他の案件に関して、当会議は3分の2、または他の割合の多数決によって決定することができる。委員会を経過せず直接、加盟国議会議長に提示される当会議の活動方法、決議、命令などの決定の採択は単純過半数で行われる。

当会議は絶えず委員会と連絡をとっている。こうして当会議は委員会の決議及び活動に対して本質的に影響を与える。

イ 関係

当会議の議論は閣僚委員会の受任代表者に開かれている。こうして当会議が最大限、議論を公開するならば、閣僚委員会に当会議と連絡をとるよう強制することはできない。緊密な関係を保つために合同委員会と議員委員会(Commission parlementaire)の2つの機関が創設された。

合同委員会は各国政府の代表及び同数の議員から成る。当委員会は必要に応じて開催され、特に閣僚委員会及び議員会議の会期の直前直後に開催される。各加盟国の外務大臣の出席が求められており、外務大臣が出席できない場合には他の代表の出席が求められるが、公務員は出席できない。合同委員会は欧州評議会の調整機関であり、閣僚委員会及び議員会議それぞれの権利を生かすようにするが弱い権限しかない。

欧州各国の議会間の調停の重要性の認識から、1956年に議員会議に各国議会との連絡を担当する常設の作業グループを設立した。15名のメンバー及び15名の代理人で構成されるこの作業グループは、議員委員会となり、議員会議に対して年次活動報告書を作成している。議員会議の各会期後、当委員会は採択された文書を管轄大臣への文書及び口頭による質問によって検討し、いくつかを各國議会に対して奨励するため選別する。これは各国の政策に議員会議の意見及び合意事業の存在を反映させる方法である。

(2) 業績

欧州評議会の業績の完全なリストを作成する必要はないが、むしろ我々が特に関心をもつ分野の業績を以下に提示すべきであろう。

ア 地方自治体協力

歴史上、人為的に引かれた国境を消し去ることを目指す歐州建設は最初から地方自治体の協力を求めてきた。この歐州建設の基盤であり、起源をブルードン主義（アナーキズム）とする連邦主義の発想が、自然に歐州評議会、それに続いて歐州共同体と多くの地方自治体を連合させたに違いない。

1953年10月以来、欧州市町村会議及び様々な欧州の機関に支えられた諮問会議は、地方自治体を欧州統一に参加させる欧州における地方自治体の会合を設立することを提案した。

欧州地方自治体会合及び議員会議によって、地方自治体の問題に関心を持たされた欧州評議会の加盟国は、越境労働者と呼ばれる人々の数が1970年から1980年代の10年間に増え続けたことを背景に、国境の市町村及び州の間の最良の協力に向けて重要な一步を踏むことを承諾した。このため国境を越えた地方自治体間の合意締結を促進することを目的に、1970年代末期に越境協力に関する協約が作成され1980年にマドリッドで締結された。この合意により州の開発に環境保護、公務の改善、さらに越国境地方自治体協議会及び協会の創設が加えられるようになる。伝統的に強い地方分権の経験がある欧州諸国そのための問題を全く扱っていない協約は、逆にフランスのように極めて中央集権化されている国家にとって、より難しくならざるを得なかった。フランス政府は、地方分権化の新しい法律を制定し、1982年11月10日に協定に署名し、協定は議会によって批准された。

1991年に、この協約は16の加盟国によって批准され施行された。協約を批准しなかった国は、準国家として常に交戦状態にあるギリシャとトルコである。

イ 東側諸国への開放：デモステネスプログラム(les programmes Démosthène)と「フォア・イースト」(For East)

中・東欧諸国における1989年末に起こった重大な民主主義の大混乱に直面し、欧州評議会は、こうした国における改革の強化及び発展に貢献するための特殊な方法をもつことを決定した。このことは、中・東欧諸国との接触及び協力のために300万フランを寄付するとともに、1990年には1300万フラン、1991年には1800万フランの交付金を設定する予算措置という特別な形で創設された。

中・東欧のための欧州評議会の活動は3つに分けられる。

- ・欧州における民主主義の大前提、人権及び将来の政治の確立に関する喚起、情報収集、対話。

- ・現行の民主主義の進展を強化し新たな指導者を育成するための支援及び協力。こうした背景の下、民主的な共同体の制度をあらゆる面で支援するデモステネスプログラム、及び幾つかの科学・技術分野における研究者の研修を目的とした「フォア・イースト」プログラムが創設された。
- ・中・東欧諸国が欧州評議会に当然の権利として参加できることを期待し、欧州の協力過程に参加させるために、欧州評議会のプログラム及び活動に徐々に参加させる統合。

デモステネスプログラムの主要部分は、中・東欧諸国に対する多元的な民主主義及び人権の観点からの政治改革への支援活動である。これは、こうした国々に欧州評議会及び加盟国によって得られた全ての分野における多元的な民主主義の構造や機能に関する報告を利用させることである。デモステネスプログラム及び「フォア・イースト」は、こうした国々が短期、中期、または、より長期的に欧州評議会へ正式に、そして容易に加盟することを確実にすることを目指している。1990年以来、デモステネスプログラムは、東側諸国の幹部を対象とした多くの専門家の派遣、研修、インフォメーションセミナーの開催、そして、研修旅行、または大学における講義から成っている。こうした活動（司法・立法上の協力、社会・健康問題、文化、教育、メディア等）は欧州評議会が特に好む分野である。「フォア・イースト」プログラムは、いくつかの分野における調査プログラムに参加させるために、東側の科学者に奨学金を与えるプログラムである。例えば、1990年には文化遺産保護のための研究・技術、国際商法及び素材の研究の3つの分野が取り上げられた。1991年には環境、健康、そして再び文化遺産が取り上げられた。

2 メンバー

欧州評議会には元々10ヶ国しか参加していなかったが、今日では36ヶ国に増えた。多くの国家が感じる欧州評議会の魅力は、同評議会が命ずる国際法における安定性、及び適切な強制によって理解される。様々な資格が欧州評議会と関係を持ちたいと望む国家に提示された。これが加盟資格を認可した後の特別招請資格、またはメンバー資格である。

(1) 最初の加盟国

10ヶ国の原加盟国の中で、いくつかの国が他の国よりも欧州評議会の創設に大きく関わった。それがフランスとイギリスである。この異なる法哲学を掲げる

2つの国が欧州評議会の機構に影響を与えようとし、結果として妥協に達した。他の設立国は、アイルランド、イタリア、オランダ、スウェーデン、デンマーク、ベルギー、ノルウェー、ルクセンブルクである。

欧州評議会は、かつての国際連盟のように、参加と脱退が自由な民主主義のクラブであることが取り決められた。参加承諾の過程は加盟国による新加盟国の選考過程に類似しており、欧州評議会規約第3条で述べられている要請「欧州評議会の全ての加盟国は法の優越の原則及び自由を享受するという原則を承認する。」により、欧州の多くの国々が同評議会への加盟を待たされた。しかし、欧州評議会の制度は議会制民主主義及び人権尊重を基盤としていなかった。

(2) 拡大

加盟承諾の過程は以下のとおりである。「欧州評議会規約第3条の規定に順応することが可能であり加盟意思があると見なされる全ての欧州の国家は、欧州評議会のメンバーになるために閣僚委員会によって招請される。」。ある国家が規約第3条に規定された条件を満たしているかどうかを評価し、民主主義国家としての証明を与えるのは政治機関である閣僚委員会である。1951年に閣僚委員会は、ある国家に欧州評議会のメンバーになるよう提案する招請について諮詢されている議員会議のために、加盟承認過程を修正することを承認した。議員会議では全ての加盟に対して補足条件、人権に関する協定の批准を課すつもりであった。閣僚委員会は、ドイツ連邦共和国、キプロス共和国、マルタ共和国の加盟の際に、新加盟国として規約の序文及び第3条で述べられているような主要原則及び欧州評議会の目標に対して忠誠を誓う宣言を、規約における承諾の手続きに組み入れるよう要求するにとどめた。

ギリシャとトルコは1949年に、アイスランドは1950年に加盟した。ドイツ連邦共和国に関しては、1949年以来、議員会議は閣僚委員会に、まずは準会員（1951年以降）、続いて正式メンバーとしての加盟承認を勧告してきた。オーストリアは長い間オブザーバーであったが、政治的地位が1955年の連合国内での国家条約によって修正された後、1956年にメンバーになった。それに続く国は、1961年のキプロス、1963年のスイス、1965年のマルタである。ポルトガルは1976年まで、スペインは1977年まで待たなければならなかった。リヒテンシュタインは1978年に、サン・マランは1988年に、フィンランドは1989年に加盟した。1989年のベルリンの壁の崩壊によって、1990年にハンガリー、1991年にチェコスロvakiaとポーランド、そして1992年にブルガリアが加盟した。最近の加盟は、1993年のチェコ共和国、スロヴァキア（1991年2月21日から1992年12月3

1日までのチェコスロヴァキアの加盟を継承して)、エストニア、スロヴェニア、リトアニア、1995年のアルバニア、ウクライナ、マケドニア、モルドヴァ、レトニアである。ロシアの加盟はチェチェン情勢により保留となっていたが、1996年2月に加盟している。

現在、ベラルーシ共和国とクロアチアが加盟を要請している。これらの国々は、政治的決定権をもつボスニア・ヘルツェゴヴィナのように、欧州評議会における特別招請の資格を得ている。3つの国家が他に欧州評議会における特別招請資格を要請しており、アルメニア、アゼルバイジャン、及びグルジアである。

第2節 役割

欧州評議会の国際的役割はその規約からわかる。欧州評議会は任務と同様に、それを実行するために持っている手段によって評価される。この観点から欧州評議会の使命と手段の間の不均衡を取り上げる。

1 使命

英仏の妥協から出た欧州評議会の使命は実に広く、結果としてフランス側の願望を満足させた。欧州評議会が以下の条約の規定から生じたように、同評議会の目標は大きく、軍事問題を除く全てのことが討議される。

第1条

- a) 欧州評議会の目標は、加盟国の共通財産である同評議会の理想及び原則を保護し促進するために、加盟国間の緊密な意見交換を実現し、加盟国の経済的及び社会的発展を援助することである。
- b) 当目標は、欧州評議会の機関が、基本的人権・自由の保護及び拡大と同様に、共通の関心のある問題の検討、合意の締結、または経済、社会、文化、科学、法律、行政の各分野における共同活動の採択によって実現に努める。
- c) 欧州評議会の審議に参加することによって、加盟国の国連や他の国際的な機関や連盟の活動への貢献を損ねてはならない。
- d) 国防に関する問題は欧州評議会の権限ではない。

軍事に関する問題を除くことは、フランスでもイギリスによるのでもなく中立国（アイルランド、スウェーデン）によるものである。他の国家はそれぞれの防衛をNATO（北大西洋条約機構）の中に組み込む方を好んだ。しかし、実際には欧州評議会は防衛問題に近づくのを禁じているわけではなく、1950年以来、議員会議は欧州軍の創設を勧告している。閣僚委員会は防衛分野における無権限を

強調したので、議員会議は止む無く第1条d節の廃止を要求した。しかし、防衛に関する討論は、前文に表現した言葉によって、平和及び国際協力の追求に関する討論と見せかけて展開することができた。

2 方法

ここでは方法が同じでない2つの分野を分けるのが適当である。人権の分野は欧洲評議会にほぼ国家を超えた方法を与えていたが、他の分野では欧洲評議会は古典的な国際法が任せる方法しかもっていない。

(1) 弱い方法

欧洲評議会の中では単純な国家間協力への参加が行われている。協力は合意の締結によって行われる。つまり民主主義国家の憲法が必要とするように、単に政府によって署名されるだけではなく、さらに議会によって批准されなければならぬ国際協定である。

超国家性の欠如を改善するため、欧洲評議会は古典的な国際協定に見られる虚礼を排して数の限られた国家に共通の活動をさせることができるより柔軟な「部分合意」の方法を設定した。この方法で、例えば19の加盟国間で難民及び移民労働者を援助するための欧洲復興基金が設立された。

しかしながら、閣僚委員会は各政府への決議、または勧告を採択することができる。議員会議は様々な勧告を議決するが、それ自体による効力はなく、国連や経済協力開発機構(OECD)のような他の政府間協力機関の勧告に似ている。

(2) 人権分野

欧洲評議会は、人権を国際的に保護する最初の確とした試みを行った。欧洲人権協定によって、人権を国際的に保護する画期的な組織が設立されている。当協定は、単に個人の権利の保護範囲を広げただけではなく、アメリカの高等裁判所のように振るまつた欧洲共同体裁判所にならった欧洲人権裁判所の創設といった保護の機構を含んでいる。

欧洲人権協定は発効から45年を経過して、その精神を具現化させる欧洲人権委員会、欧洲人権裁判所、閣僚委員会といった豊富な主要機関と数多くの判例によってより充実してきた。個人請願の条項(第25条)は、加盟国と似通った姿勢の多くの非加盟国から認められた。協定を内容のあるものとするための追加決議書の多くは未だに準備中であり、現在その作業が進められている。協定はアメ

リカ大陸の国家からアフリカ統一機構までの人権を保護する有効な機構を設置するための全世界における模範としての役割を果たした。

人権は欧州評議会の中で完全な権利をもった活動に相当する。しかし、どんなに人権の活動が最も効果があり報道され重要であるとしても、だからといって欧州評議会の他の活動を忘れてはならない。その中には欧州地方自治体会議(Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe)の活動がある。

第2章 欧州地方自治体会議

欧洲地方自治体会議は諮問機関である。欧洲地方自治体会合(*Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe*)から欧洲地方自治体会議(*Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe*)への移行は機構上の重大な変化の機会であった。この新しい編成は名称の変更を伴い、新しい欧洲地方自治体会議に欧洲評議会の中でさらに影響力をもたらせた。

第1節 組織

1 機関

付属資料で示した組織図の中で代表される欧洲地方自治体会議の機関は、主に総会(*Assemblée générale*)、部会(*Chambres*)、常任委員会(*Commission permanente*)、及び議長事務局(*Bureau du Président*)に分かれる。

(1) 総会

欧洲地方自治体会議は、地方自治体の中で選挙によって任命される権限、または選挙による地方機関の下に直接責任のある権限をもつ代表者から成る。各国代表団の構成は幾つもの基準に適わなければならない。まず、加盟国内で地理的に釣り合うよう配分された構成でなければならない。同様に、加盟国内の地方自治に関する多くの分野をカバーし、政治的動向にも配慮されなければならない。加盟国的地方自治体の機関にいる女性と男性の釣り合いもまた尊重される。

各加盟国は欧洲地方自治体会議に、欧洲評議会の総会と同じ数の座席をもつ権利をもっている。各加盟国はまた代表者と同一の数の代理者を派遣することができる。欧洲評議会事務局に手続きを知らしめるのは各政府の役目である。この手続きは欧洲地方自治体会議により、その内部規則の原則に従って同意されなければならない。代表者と代理者は欧洲地方自治体会議の2回の通常会期の間、職務を遂行する。それに続く会期の開始まで任務にとどまる。代理者は代表者と同様、部会のメンバーである。

欧洲地方自治体会議及び2つの部会は、各国代表団が指名する地方自治体関係の国内組織と同様に、国際組織の代表に諮問することができる。

(2) 部会

2つの部会の創設は欧州地方自治体会議にとり画期的なことであった。各加盟国は事務総長に代表団の構成を通告し、地方自治体部会のメンバーである代表者と州部会のメンバーである代表者とを明らかにする。各部会には欧州地方自治体会議の座席と同数の座席がある。

2つの部会はそれぞれの中に部会議長及び6名のメンバーから成る事務局を構え、可能な方法で加盟国間の釣り合いのとれた地理的分配を尊重する。部会議長は2通常会期の間任期にある。どの加盟国も各部会の事務局に定員以上の代表者を置くことはできない。

(3) 常任委員会

常任委員会は欧州地方自治体会議の業務の継続性を確実にし会期を通じて常任委員会の名で活動する。同委員会は特に欧州評議会の様々な分野における政府間活動の遂行の任務がある。

各国代表団は常任委員会に2名の代表者を派遣し、その中には欧州地方自治体会議事務局のメンバーもいる。1つの部会にしか代表者を派遣していない国は常任委員会に1名だけ派遣している。

地方自治体に差し向けられた決議と同様に、閣僚委員会、議員会議に差し向けられた全ての勧告及び通告は、欧州地方自治体会議によって総会において、または常任委員会によって採択される。事務局が、ある案件は一部会の限定された権限外にあると見なすこともある。この場合、閣僚委員会、議員会議に差し向けられる勧告及び通告は常任委員会によって採択される。必要によっては、事実上審理なしで他の部会の意見を聞いた後採択される。同様に部会からの地方自治体へ差し向けられる決議は、事実上審理なしで常任委員会によって採択される。

(4) 議長事務局

各部会の2つの事務局は、欧州地方自治体会議の総会の準備、2つの部会の業務の調整、特に2つの部会間での案件の分配、予算の準備及び予算財力の分配に責任のある欧州地方自治体会議の事務局を構成する。2つの部会間で案件の分配を行った後、案件が属する部会事務局は限られたメンバー（11名まで）で構成される、明確な任務（レポートの準備、会議の開催、欧州評議会特有の協力事業、または政府間活動調査）を担当する特別作業グループを創設することができる。ある案件が2つの部会の権限に属する場合には、欧州地方自治体会議事務局は2つの部会に共通の合同作業グループを構成することができる。

同事務局は投票権のない欧洲地方自治体会議議長によって運営される。同会議は交替で各部会メンバーの中から議長を選出する。議長の任期は2常任会期である。

2 メンバー

欧洲地方自治体会議のメンバーは欧洲評議会の加盟国である。同会議における各国代表者の数は欧洲評議会の代表者の数と同じである。また、同会議における代理者の数は欧洲評議会の代理者の数と同じである。

第2節 役割

欧洲地方自治体会議の役割は基本憲章に記されている。

1 使命

欧洲地方自治体会議は規定を定める憲章第1条に書かれた5つの目標をもつ地方自治体の代表機関である。

- (1) 欧洲地方自治体会議は欧洲評議会の業務に代表者を派遣し参加するとともに、欧洲評議会規約第1条が規定するように地方自治体が欧洲統一の理想の実現に参加することを確実にする。
- (2) 同会議は地方自治の促進のために閣僚委員会に提案を行う。
- (3) 同会議は地方自治体間の協力の促進を確実にする。
- (4) 同会議は権限の及ぶ範囲内で国際機関との連絡を保ち、一般政策の一環として欧洲評議会外部との交流を保つ。
- (5) 同会議は一方では地方自治体に関する国内の民主的な団体と、他方、欧洲評議会加盟国の地方自治体を代表する欧洲の機関と緊密な協力の下、職務を遂行する。

欧洲地方自治体会議は、規約の定める目的から設立されているので大変広い使命を担っている。同会議の決議及び勧告は、たとえそうした決議等が強制力をもった法的価値がないとしても閣僚委員会の政策決定に確かな影響を与えている。

2 会期

欧洲地方自治体会議は毎年、年次総会を開催する。この総会は通常5月下旬に開催される。討論は報告者から出される勧告及び決議について行われる。総会は欧洲評議会議員会議の規則に従って行われる。

報告者は出席者に業務の指示を行う。各代表者は請求によって意見を述べたり、質問するために討論に口頭で参加することができる。討論の後、決議及び勧告のみ措置が講じられる。代表者は挙手で投票する。もし代表者の何名かが点呼による投票を請求すれば可能だが、これまで行われたことはない。代理者を立てて投票することはできない。そのため、挙手によって意思表示をする会議場に出席している代表者のみ数える。

会期の間、決議及び勧告について討議するために部会が開催され、判断を任せられる。部会の手続きは総会と同じである。

第3節 欧州地方自治体会議が取り組むテーマ

1 一般的テーマ

欧洲地方自治体会合(Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe)の始まりから検討の対象となるテーマは常に多様性に富んだものであった。殆どの場合、2つの、またはさらに多くの地方機構間の比較検討である。他方、展開によっては、ある国々における様々な改革の比較を行うこともある。

(1) 報告のテーマの選択

欧洲地方自治体会議の代表者によって研究される主題は常に地方行政と密接な関係がある。この報告は総会、現在は部会で行われるが、「欧洲におけるコムューン（市町村）と州」という研究集としてまとめられた。今日ではすでに論じ尽くされたことだが、1972年に初めての研究が「加盟国における州機関と地方分権」について行われた。欧洲地方自治体会議は、また有料の出版物を編集しているが、テーマは地方運営から地方議員までと様々である。

報告のテーマは、案件を2つの部会の間で権限によって分配する欧洲地方自治体会議によって討論され決められる。報告書の編集の業務は、機会に応じて構成される作業グループによって報告者に委ねられる。報告者は作業グループの報告を準備し、一部会、または欧洲地方自治体会議においてその報告を述べる役割がある。作業グループの報告書は、答申、勧告、または決議草案採択のための提案文及び動機報告を含む。文章は議会、または欧洲地方自治体会議にかけられる前

に投票にかけられ、作業グループによって採択されなければならない。報告書の承認の後、作業グループが欧州地方自治体会議にかけ討論するか、同会議にかけて討論なしで採択するか、または常任委員会にかけて検討なしで採択するか決定しなければならない。閣僚委員会、または議員会議に向けての全ての答申及び勧告は地方自治体に向けての決議と同様に、総会において欧州地方自治体会議によって、または常任委員会によって採択される。ある案件が事務局によって一部会の限られた権限に属すると判断される場合には、閣僚会議及び議員会議に向けて出された勧告、答申は常任委員会によって、必要があればもう1つの部会の意見を聞いた後採択される。部会に代表者を派遣している地方自治体に向けて出された決議に関しては常任委員会によって事実上、検討なしで採択される。

報告のテーマは元々、大変広く全ての詳細を述べることは不可能である。現実としてはより正確な報告を求められている。

(2) より正確な報告に向けて

欧州地方自治体会議が取り組むテーマは少しずつ狭くなってきてている。1つのテーマに集中するというこの意向はますます明らかになる。確かに報告のテーマは殆ど無いものがないが、1つのテーマを完全に扱う方が網羅的な報告をするために好ましい。

欧州地方自治体会議によって出版された様々なテーマに関する研究書が同じ意向を示している。同会議の業務は地方自治体の日常に接近する。

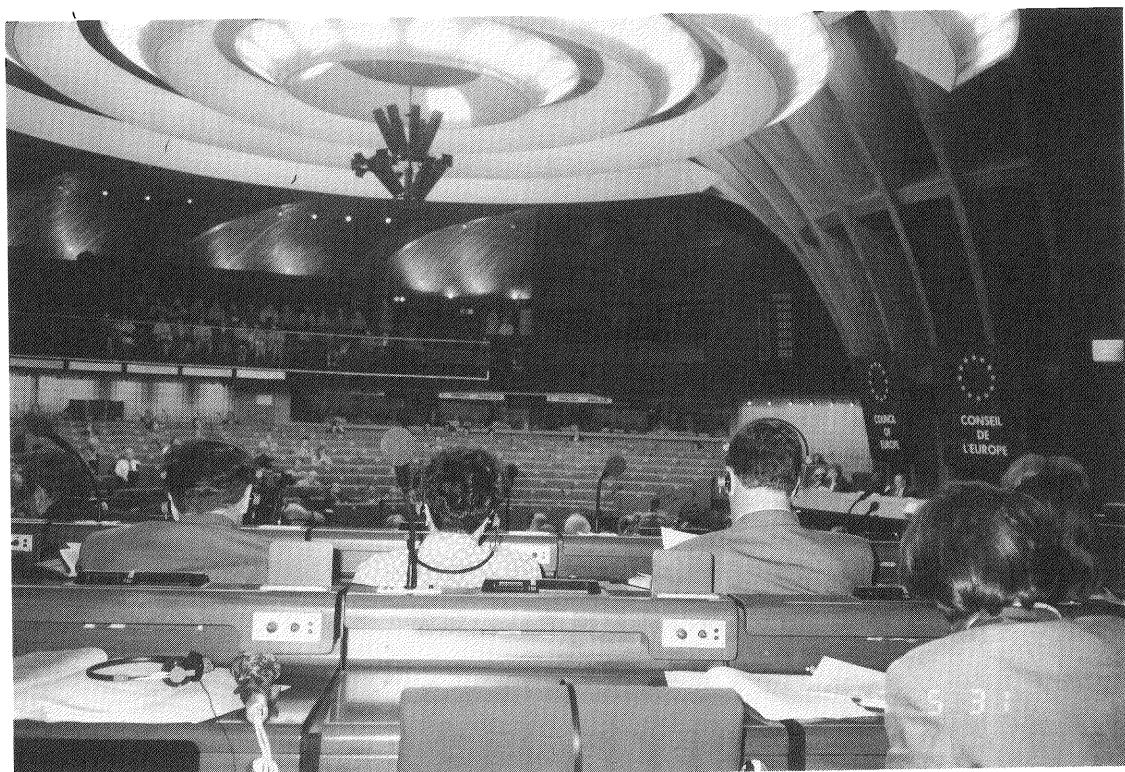
2 現実の展開

現実の展開もまた報告のテーマの選択に関して影響がある。地方議員はますます、ある地域に限られず、より一般的で広い環境を考慮することによって解決される問題に関心をもってきている。地方の問題を解決するためには外部に解放することが必要であり、地方の小世界に集中するべきではない。

こうして1995年に様々なテーマが欧州地方自治体会議の関心を引いた。討議された様々な報告を土台にして様々な勧告、決議及び答申が採択された。こうして討議されたテーマは様々な違った原因から生じたものとして再び集められる。まず初めに地方の民主主義は欧州地方自治体会議にとって現実のテーマである。市民権計画、ルーマニアにおける地方の民主主義の研究、作家のための避難都市憲章、そして2つの答申、1つは付帯原則の適用について、もう1つは地方レベルにおける住民投票及び発議に関するものである。各地方の特殊性に対応し、自然保護のための欧州年から山岳地方欧州憲章までが研究されるとともに、国内の

地方自治機関のための新しい南北協力の可能性に関する研究といったものもテーマとして取り上げられる。最後にいくつかのテーマが特定の状況に応じて欧州地方自治体会議によって討議される。これはジプシーに対して寛容な欧洲建設への貢献に関することなどである。

様々な分野における文章の採択は欧州地方自治体会議に地方自治体に関する全ての分野における同会議の存在及び権限を確実にする。



欧洲地方自治体会議総会

第3章 中・東欧諸国

第1節 欧州評議会との関係

1 パートナー

パートナーとは、特別招請資格を持つ国のことと、欧洲評議会の加盟国でない中・東欧諸国が欧洲評議会の審査を経てこれになることができる。交流はしかしながら、これらの国々が享受する特別招請資格を考慮した特に恵まれた範囲内で行われる。ハンガリーに見られる例証を通して、この交流の内容、その土台、及び政治的というよりむしろ社会的な影響を分析することが可能である。

ハンガリー共和国の欧洲評議会の加盟要請を審査する際に、報告者の答申は、ハンガリーが行った欧洲評議会の基準に合わせようとする努力の中で、長年にわたって首都から権限を行使した後、政党の地方委員会の介入なしで初めて行われる自由地方選挙を強調した。議会によって急いで採択された地方自治体に関する新しい法律が大規模な地方分権化と、かつて階級制の最上部にあった州(provinces)の権限を小さくして地方公共団体における大規模な自治を確実にする。新しい法律は1985年の欧洲評議会地方自治欧洲憲章を基盤にしている。

候補国は移行措置によって国内法を欧洲評議会の基準に適応させる機会が与えられる。中・東欧諸国の場合には、このことは市場経済への転換を意味する。ハンガリーは経済生活だけではなく、完全に国民の生活、社会を変える移行措置を行った。加盟自体は大問題を引き起こさないとしても、移行措置が問題を引き起こす。報告者は当然、その点を強調する様に、法を急に変えることはできるが、習慣、風習及び司法上の手続きを今日、明日に変えることは難しいと述べる。他方では、ハンガリーは今日では影響を受けている民主主義の経験がかつてあまりなかった。かつての共産党幹部の地位の問題もまた解決されていない。多くの国家・地方公務員がかつての体制からの同じ職務を占めている。ハンガリーにおいて革命が無かったため静かな移行となつたが、常に同じ職務を行い腐敗を招き共産主義体制をゆがめた責任をとることはなかったのである。

2 加盟

特別招請の資格はしばしば加盟を行う前の過渡的段階として見なされている。一度、欧洲評議会のメンバーになると、ある国家は欧洲評議会と他の加盟国と同じ関係を保つ。しかし、さらに業務に参加し討議し議決することができるととも

に、その国家はある分野において援助を享受することができる。欧州評議会はさらに中・東欧向けのプログラムを調整した。

ハンガリーは1989年6月8日に特別招請資格を獲得した。加盟要請は当時のハンガリー共和国外務大臣ギュラ・ホーンによって1989年11月16日に行われた。議員会議は1990年10月2日に肯定の答申を採択し、10月17日に閣僚委員会はハンガリー共和国に加盟を促した。公式行事は1990年11月6日にローマにて開催された。オーストリア人シーダー氏によるハンガリー共和国の欧州評議会への加盟要請に関する報告は、歴史的変遷、大改革、新憲法、外交政策、人権、芸術と文化、経済状況、環境保護、言語と宗教に関する人口分布、少数民族問題、女性のための権利平等といったハンガリーの状況の多様な分野を述べている。ハンガリーによってすでに実現された発展を報告し、同国が順調であることを示すために全ての局面が分析され提示された。

ハンガリーの加盟により、同国には他の欧州評議会加盟国と同じ権利と義務が与えられる。ハンガリーは欧州評議会の業務に強い関心を示した。欧州地方自治体会議のメンバーとしてハンガリーは現在、同会議の副議長の職務を行い、その業務に多くの力を注いでいる。

第2節 欧州評議会を越えての協力

1991年12月7日、オランダのマーストリヒトで開かれた欧州共同体首脳会議でマーストリヒト条約が合意された。翌1992年2月には、欧州共同体の基本法であるローマ条約の改正、さらに欧州共同体を欧州連合に発展させて、外交・安全保障政策の共通化と単一通貨エキュ(ECU)を基礎とする通貨統合の達成をうたった欧州連合条約が採択された。

中・東欧の国々は発展途上国とともに欧州連合の援助、協力施策の受益国である。しかし、これらの国々の欧州連合諸国との関係を共同体のプログラムのみに要約することができない。多くの関係が地方自治体間でより個人的な土台の上に存在している。こうした関係は全て知られているわけではない。なぜなら融資要請によってしか知らないからである。

1 欧州連合のプログラム

主な協力活動は欧州連合の範囲内で行われる。この状況は欧州連合が地方自治体との関連でもっている融資の許容範囲のためである。しかし、実際には超国家レベル、国家レベル、及び国家レベル以下の依頼に一括して対処する共同融資の構造に向かっている。これらの機関の連携により、さらに大きな融資、また特に

出資者に対して責任のある地方自治体によって行われる業務の見事な技法を享受することができる。こうした方法は今日、多くの利点を示し、地方自治体によって他の方法よりも好ましいものと見られている。

欧洲委員会の中で幾つかの部が協力に関連している。対外経済交流部(DG 1)は欧洲連合の政策を中・東欧諸国に対して実行している。一方、地域政策部(DG 16)は共同体内の協力に関する政策を実行している。これは部分的にしか中・東欧の地方自治体に開かれていない。

(1) 欧州のプログラム

欧洲委員会は中・東欧諸国に対する24のグループの援助活動を調整する。2つのプログラムが欧洲委員会独自の政策をこれらの国々に対して実行するために入念に作り上げられた。中・東欧諸国そのためのPHARE、及び新しい独立国そのためのTACISである。

1989年に開始されたPHAREプログラムの目的は、ハンガリー及びポーランドにおける進行中の経済、社会改革を援助することである。当プログラムは1990年に他の中・東欧諸国に開かれ、1993年以来10億エキュの予算が用意されている。PHAREプログラムは対象国の経済再構成に向けての努力を支援するために、財政及び技術に関する援助を与える。当プログラムは市場経済に適した行政、法規、財政、商業における環境の創設を容易にし、法規及び適合した制度の配置を支援する。PHAREプログラムにより、地方自治体及び非政府関係者のための協力事業を実施することが可能となっている。この事業及びプログラムは何よりもまず私企業の発展を目指さなければならない。関係する分野は以下のとおりである。農業、工業、投資、エネルギー、教育、環境保護、商業、サービス業である。4つのタイプの活動が特に適したものである。

- ①専門家及び顧問による技術支援
- ②製品、材料及び設備の供給
- ③経済活動を開始、または発展させるための予算の授与
- ④教育プログラムの配置

各プログラムは「プログラム運営部会」という、一方は受益国の公務員、もう一方は顧問から成る特別組織によって行われる。PHAREの範囲内で選ばれたプログラムの実現を担当する組織は、続いて競争入札、または合意のうえでの取引によって総額50,000エキュ以下の予算のために選ばれる。

(2) 欧州合意

他方で欧州連合は「欧州」合意によりポーランド、ハンガリー、スロヴァキア、チェコ共和国等の中・東欧諸国と関係がある。加盟国の地方自治体間の協力関係を奨励し強化する目的で、欧州連合は連合内の都市及び州の間の協力を支援する特別プログラムを作成した。このプログラムは徐々に連合外部の国境地帯へ、そして中・東欧の都市及び州へと開かれていった。この都市及び州の国境・地域間協力を支援する政策のプログラムがINTERREG、及びRECITEである。

INTERREGは、国境地域の経済発展を促進し、欧州統合からより多くの利益を得るのを援助するために、越境協力の促進を目的とする共同体の発議によるプログラムである。越境協力に関する31のプログラムが1991年以来承認された。受益者は連合内外の全ての国境地域である。このプログラムでは多くの分野の越境協力が行われている。共同発展計画、中小企業への援助、交通・通信に関する観光網、公害防止、環境保護、農村開発、教育、雇用である。協力事業もまた、国境地域の公的機関、及び私的団体の関係を促進する方策で行われている。

RECITE（欧州の州及び都市）プログラムは、欧州の州及び都市の間の協力網を生み出し支援するために用意されている。4,900万エキュが1990年から1991年までにこのプログラムへ割り当てられ、それ以後37の組織が財政支援を受けた。RECITEとしての共同体の援助を受ける組織及びプログラムは加盟国の経済発展に貢献しなければならない。この予算は組織網を編成する地方自治体に割り当てられる。共同体の融資を享受するために、組織は州及び都市の権限に属するテーマ（経済開発、環境、観光、企画、交通機関、社会活動）を対象としなければならない。

欧州連合の地方分権型協力への支援は発展プログラムに直接関わる人々のつながりを強化する意思に呼応している。そして社会の土台となる構造の多様化への支援を通じて民主化の進展に貢献する。協力問題を担う欧州委員会は、発展途上国、中・東欧諸国及び欧州連合の地方自治体の協力活動のための共同融資に関する様々なプログラム及び手続きを調整してきた。

2 人的交流

地方自治体間の多くの交流は地方議員による人的交流から始まっている。この関係を奨励するため、フランスはハンガリーの市長及び地方議員のための研修旅行を企画している。55名の市長から成る2つのグループがすでにフランスに10日間滞在している。その間、市長達は地方議員と会い地方自治運営を視察することができた。講演もまた市長達に提案された。フランスへの滞在中、市長達は10の県を訪問し県庁所在地で歓迎された後、それぞれのコミューン（市町村）に割り振られた。この交流の主な目的は欧州連合の範囲内で将来のパートナーシ

ップを築くことである。フランスは元々、ハンガリーの「自然な」パートナーではない。ハンガリーの歴史的関係は、むしろオーストリア、ドイツとあった。フランスは同じ理由でポーランドと好都合な関係があった。しかし、フランスはハンガリーに対して特別な関心を示している。なぜなら、ハンガリーは中央集権国家であり、ドイツやオーストリアのように連邦国家ではないからである。

実際はフランスとハンガリーの地方自治体の間に多くの相互交流が存在している。むしろ問題は、それらの交流を知り調査することかもしれない。確かにこうした交流が何の対立も問題もなく展開しているのにそうした交流を知る方法が全くない。関係している議員は融資の要請のためのみに現れる。殆どの相互交流は文化協力の合意に関するものであり、費用がそれ程かかるものではない。しかし、ハンガリーで必要なものもあり、それは特に公務員の研修である。ハンガリーは人口が1千万の小国である。ところが公務員の数はとても多く、かつての体制の時と同じである。そのため考え方を変え方向転換させなければならないがなかなか容易ではない。ハンガリーの公務員は市民へのサービスに従事している事実を認識しなければならない。50年の共産主義の歴史によって人々の自由社会に対する見方がゆがめられた。そのため根本的な文化に関する大事業を実行する必要がある。

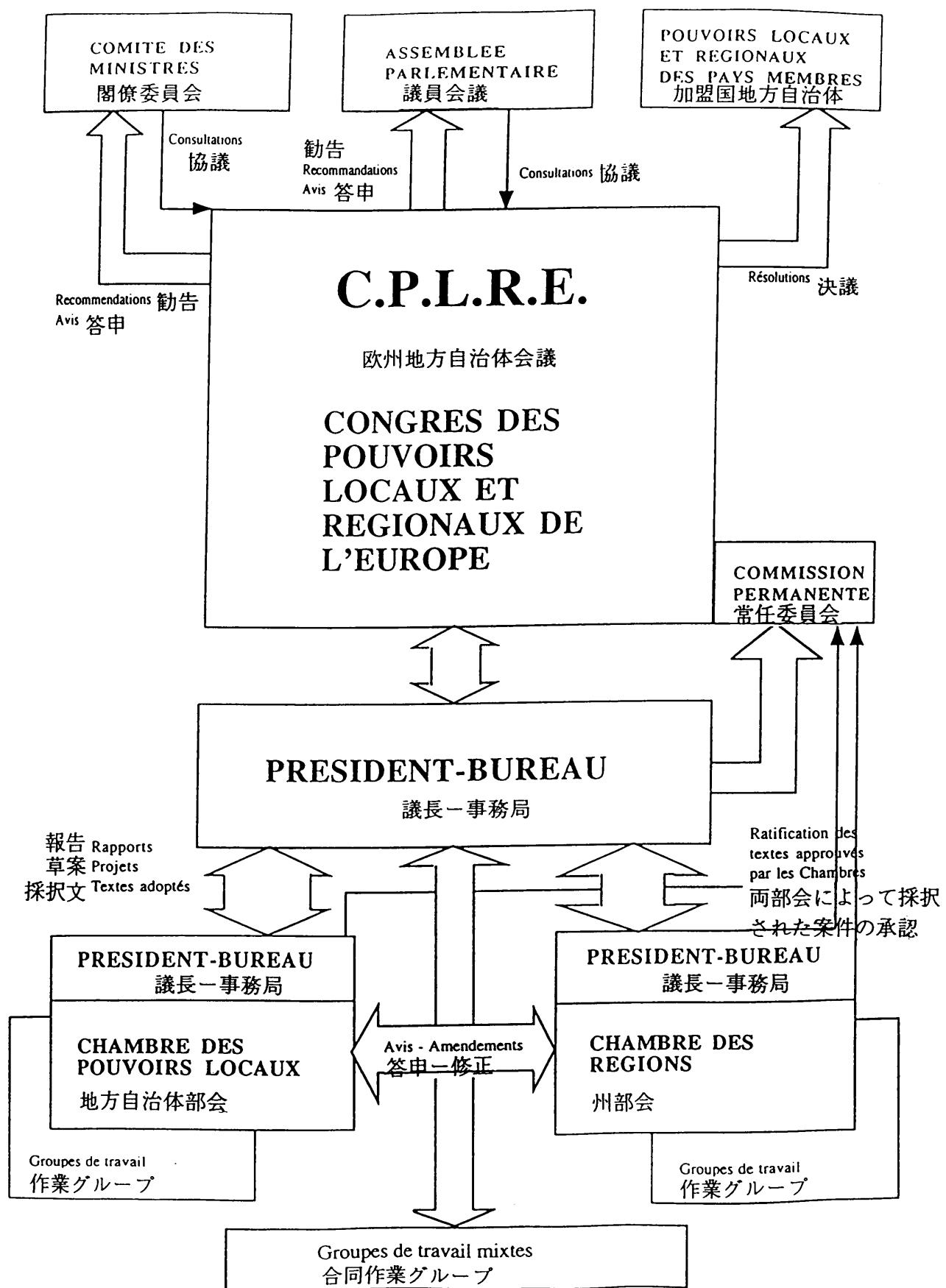
こうした研修の精神からセミナーがハンガリーで提案された。セミナーの講師は、多くの聴衆に印象を残すためにフランスから来てもらった。この研修セミナーは地方公務員よりも、むしろ地方議員のためのものであった。セミナー参加者はこの新しい研修を完全なものにするために、続いてフランスでの研修に参加することも可能であった。

結論

欧洲評議会は、欧洲地方自治体会議の創設により、地方自治体に関する機関を関連づけ欧洲における地方の統合を促進している。同会議の加盟国との関係は現在の組織によって強化されている。同会議の論議は地方自治体の発展に関する欧洲の政治に効果的に影響を与えることができた。欧洲地方自治体会議は地方レベルでの民主主義促進のための大きなステップである。

中・東欧諸国の欧洲評議会への参加により新しい動向が生まれた。民主主義と市場経済の導入により、こうした国々は同時に欧洲の先進国の援助と経験と同じ機関の中で享受することができる。ハンガリーの例は極めて重要である。中・東欧で初めて欧洲評議会に同意した国としてこの加盟は必然的であった。なぜならハンガリーと欧洲諸国との協力関係はすでに存在していたからである。1992年にハンガリーは地方自治体及び国境地域の協力に関する欧洲憲章に署名した。ハンガリーは欧洲評議会の協力プログラムに完全に参加しているが、このプログラムは地方レベルのものではない。地方レベルではどれが地方自治体による国際協力関係なのか認識するのが難しい。なぜなら総合的な調査方法が存在しないからである。しかし、地方自治により地方公共団体は階級制の上位者の承認を得ることなしに国際交流を維持することができる。

歐州地方自治体会議組織図
ORGANIGRAMME DU C. P. L. R. E.



<参考文献>

(一般図書)

- 1 BURBAN, Jean-Louis, Le Conseil de l'Europe, P.U.F., "Que sais-je?", 1993
- 2 BURBAN, Jean-Louis, Le Parlement européen, P.U.F., "Que sais-je?", 1991
- 3 LAMOUREUX et MOLINIE, Le Conseil de l'Europe, P.U.F., "Dossier Thémis", 1972
- 4 REUTER, Organisations européennes, P.U.F., "Thémis", 1965

(欧州評議会による出版物)

- 1 欧州地方自治体会議採択文
- 2 同会議作業文書
- 3 欧州評議会報告

CLAIR REPORT既刊分のご案内

NO	タイル	発刊日
第 121 号	欧洲評議会と地方自治体	1996/8/30
第 120 号	米国におけるボランティア活動 -その理念と実態-	1996/8/15
第 119 号	米国の州及び地方自治体における情報通信政策	1996/6/28
第 118 号	英国における環境づくりの新方向 一グラウンドワークの理念と実践-	1996/5/15
第 117 号	英国の新交通システム -Light Rapid Transit (and Related) Systems	1996/4/15
第 116 号	米国における国家都市捜索救助システム -F E M AとU S & R隊-	1996/3/1
第 115 号	大都市圏における広域的行政対応の事例	1996/2/15
第 114 号	英国地方団体の人事制度	1996/2/1
第 113 号	マレーシアの地方自治	1995/12/25
第 112 号	英国の1995年統一地方選挙	1995/12/8
第 111 号	大韓民国の1995年統一地方選挙	1995/12/8
第 110 号	オーストラリアの地方自治体概説	1995/10/30
第 109 号	シンガポールの地域行政	1995/10/6
第 108 号	济州道における総合開発計画	1995/9/22
第 107 号	地方団体と芸術支援	1995/9/22
第 106 号	オーストラリアにおける姉妹都市交流の動向	1995/9/22
第 105 号	フランス地方選挙のあらまし	1995/7/20
第 104 号	タイの教科書にあらわれた「日本」	1995/7/10
第 103 号	大韓民国の地方選挙について	1995/6/20
第 102 号	ルクセンブルグの地方自治のあらまし	1995/6/20
第 101 号	米国の公共図書館	1995/6/12
第 100 号	米国の州政府の財政運営と政府間関係	1995/3/20
第 99 号	ノルウェーのフリー・コミューン・プログラム	1995/3/13
第 98 号	1994年中間選挙 一地殻変動をもたらした米国政治の動向-	1995/2/28
第 97 号	英国の公立図書館	1995/2/28
第 96 号	アメリカン・インディアン 一その過去・現在・未来-	1995/2/14
第 95 号	ロンドンの分散(Decentralisation)政策と都市開発	1995/1/20
第 94 号	フランスの学校教育における「日本」	1995/1/20
第 93 号	大韓民国地方行財政の概要	1994/12/15
第 92 号	シンガポールの住宅政策	1994/12/1
第 91 号	歐州文化都市制度	1994/9/19
第 90 号	1994年英國統一地方選挙と歐州議會議員選挙	1994/8/1
第 89 号	英國における多民族社会の中の学校教育	1994/6/20