

ヨーロッパ地方自治憲章のモニタリング・システム

廣 田 全 男

はじめに

ヨーロッパ地方自治憲章（1985年採択、1988年発効）が発効してから30年が過ぎた。地方自治権の国際的スタンダードを設定したこの憲章は、ヨーロッパ人権条約とともに、母体となったヨーロッパ評議会（Council of Europe）の条約の中で最も成功した条約の一つに数えられている（1）。ソ連・中東欧諸国の社会主義体制の崩壊後、これらの国の民主化と地方自治の再建にヨーロッパ地方自治憲章が大きな役割を果たしたことは、よく知られている。その成功を支えたのは、ヨーロッパ地方・地域自治体会議（Congress of Local and Regional Authorities. 以下、コンGRES）とそのモニタリング事業であった（2）。

ヨーロッパ地方自治憲章は、その実効性を確保するために、ヨーロッパ人権条約やヨーロッパ社会憲章のような司法的システムを採用しなかった（3）。ヨーロッパ地方自治憲章第14条は、司法的システムの代わりに締約国の自己拘束という政治的手法を採用した（4）。憲章のモニタリング・システムは、この第14条の枠組みの範囲内で形成されたものである。とはいえ、このモニタリング・システムは、憲章の制定時から存在する制度ではなかった。また、憲章に明文化されているわけでもない（5）。このシステムは1990年代に形成され、時間をかけて整備されてきたものである。

憲章制定20周年に当たる2005年7月のリスボン会議では、報告者の多くが憲章の成功を讃えて、その将来にさらなる期待を寄せた。その一人、F.

メルローニ（ペルージャ大学教授）は、憲章の成功を讃えるとともに、モニタリング・システムを「 kongress の贈り物」と呼んだ（6）。

しかしながら、C. M. G. ヒムズワース（エジンバラ大学教授）は、25周年の会議では憲章の将来に手放しの期待を表明する声は聞かれなかったと言う（7）。たしかに、欧州各国に広がる再集権化の動向を前にして、kongress は地方自治の行方を懸念せざるを得ない状況に置かれている。しかし、そうであればこそ、ヨーロッパ地方自治憲章の役割が一層重要になってきていると言える。その意味でも、kongress が、憲章とモニタリングの直面する課題、その行方をどう認識しているのかは非常に興味のあるところである（8）。

本稿は、ヨーロッパ地方自治憲章におけるモニタリング・システムの導入から今日に至るまでの経緯をたどり、このシステムの運用の実際と成果、課題を明らかにすることを目的としている。以下においては、1. モニタリング・システムの形成と発展、2. モニタリングの仕組みとプロセス、3. モニタリングの実際と成果について考察する。しかしながら、モニタリングの実際について個々の事例を取り上げて分析するものではない。また、kongress のモニタリング事業は地方選挙も監視対象にしているが、本稿では取り上げない。これらの点については稿を改めて検討することにした（9）。

1. モニタリング・システムの形成と発展

（1）モニタリング・システム導入の背景

ヨーロッパ地方自治憲章第14条は、憲章の実効性を担保する手段について次のように規定している。「各締約国は、この憲章の規定を遵守するためにとった立法及びその他の措置に関する一切の関連情報をヨーロッパ評議会事務総長に送付する。」この規定は、締約国に対して「一切の関連情報」

の送付を義務づけたものの、それ以上の措置を求めることはせず、実効性の担保手段としては、締約国の自己拘束という政治的コントロールにとどまった。憲章制定当時、ヨーロッパ評議会には常設ヨーロッパ地方・地域自治体協議会（以下、常設協議会）が付設されており、これが閣僚委員会（Committee of Ministers. ヨーロッパ評議会の意思決定機関）に直接アクセスできるため、閣僚委員会を通して、憲章の要求に締約国を従わせるための十分な政治的コントロールが可能と判断されたためである。たしかに、常設協議会は加盟国の地方自治体と地域自治体から派遣された議員・首長で構成され、閣僚委員会に一定の影響力を及ぼす余地があるにはあった。しかし、当時、常設協議会は「専門家委員会」として位置づけられ、地方自治体及び地域自治体の代表機関としての地位は有しておらず、その政治的な影響力には限界があった。しかも、どのような情報が憲章第14条の「関連情報」に当たるかの判断は締約国に任されているため、必要な情報が提供される保証はなく、情報提供の義務づけの効果については疑問が提示されていた。それにもかかわらず政治的コントロールの手法にとどまったのは、できるだけ多くの加盟国の憲章加入（憲章の署名・批准）を実現させるための苦肉の策でもあった（10）。

もっとも、閣僚委員会の解釈によれば、ヨーロッパ地方自治憲章第14条は「関連情報」の送付というコントロールしか認めていないわけではなかった。政治的コントロールという第14条の枠組みの範囲内であれば、別の手法をとっても差し支えないと解されたのである。常設協議会が1991年の決議223号（3月20日）で要求した憲章実施のモニタリング・システムの構築は、そのような手法として位置づけられる（11）。

この常設協議会の決議の背景には、「ヨーロッパ地方自治憲章が中東欧諸国（旧ソ連地域の諸国を含む…筆者）に引き起こした、自由民主主義の原則に回帰したいという熱狂」があったと言われる（12）。中東欧諸国における社会主義体制の崩壊後、ヨーロッパ評議会はこれら諸国のヨーロッパ評議会への加盟、ヨーロッパ地方自治憲章への加入を推進する方針をと

り、民主主義の再建、地方自治の復活を積極的に支援した。その際、加盟候補国の民主主義と地方自治の状況を把握するために、事前審査としてモニタリングの手法を活用したのである。H.U. ストックリング（コンGRES制度委員会議長）は、この間におけるコンGRESの役割を次のように評している。「1990年代にスタートした巧妙な外交的アプローチによって、一つの解決がもたらされた。それは、コンGRES（旧常設協議会…筆者）のメンバーの尽力によるものであった。コンGRESは、数年間をかけて、憲章の原則の適用を監視する政治的モニタリング・システムを確立したのである。」（13）

常設協議会は、決議223号においてモニタリング・システムの構築を要求する一方で、これと並行して決議224号（1991年3月）を採択し、常設協議会それ自体の組織・活動を再編することを要求した。この二つの決議は、モニタリング・システム導入の決定的な契機となったと言えよう。

第一に、常設協議会は、ヨーロッパ地方自治憲章の適用を監視するシステムの確立を要求した（決議223号）（14）。すなわち、常設協議会の事務局と各委員会に対して「（締約国の…筆者）立法及び司法関係におけるヨーロッパ地方自治憲章の適用の効果的かつ継続的なモニタリングを保証すること」を要求し、憲章締約国の地方自治体の全国組織と国際組織に対して「常設協議会と密接な連絡をとって憲章の原則の適用をモニタリングする行為を引き受けること」を要求した。また、欧州地方自治担当大臣協議会に対して「ヨーロッパ地方自治憲章の適用をモニタリングする現実的な機関を考案すること」、および、これを遂行するための「独立専門家委員会」の創設を要求したのである。

第二に、常設協議会は、「ヨーロッパ大陸で起きている大きな政治的変革」に対応した組織改革の必要性を訴えた（決議224号）（15）。常設協議会を「専門家委員会」（ヨーロッパ評議会規則第17条）という従属的な地位から、地方自治体と地域自治体を代表する「討議と政治的対話のためのフォーラム」に変革することを求めたのである。決議224号は、「常設協議会の地位

をヨーロッパ評議会の『第四の柱』に格上げして、地方民主主義と地域民主主義というヨーロッパの不可欠の要素を代表させる時が到来した」と宣言している。さらに、常設協議会を「ヨーロッパ地方・地域自治体議会」(European Assembly of Local and Regional Self-Government)と改称し、組織の構成やメンバーの選出手続きを改革することを提案したのである(16)。

(2) モニタリング・システムの確立

前述した常設協議会の二つの決議(1991年)、及びヴィーン首脳会議の承認(1993年)を経て、1994年1月、閣僚委員会は kongress、すなわちヨーロッパ地方・地域自治体会議を創設した。kongressは、地方自治体と地域自治体を代表する「審議機関」とされ、閣僚委員会への提案権、閣僚委員会と議員総会(Parliamentary Assembly)への意見具申権、議員総会と閣僚委員会への勧告と意見、決議等の提出権を認められた(規約決議第1条・第2条)(17)。

同時に、閣僚委員会は kongress にモニタリングの実施権を委任し、これによって実際にモニタリングをスタートさせた。kongress は1996年に決議331号を採択して、モニタリングの指針を定めている。現行のモニタリングの手続きは2010年に採択した決議307号の指針によっているが、それ以前のモニタリングは1996年の指針によって実施されていた(18)。次に、この指針の概要を確認しておこう。

①実施組織

kongress は、その内部にヨーロッパ地方自治憲章の適用をモニタリングするワーキンググループを設置する。ワーキンググループは、独立専門家委員会によって支援される(19)。

②実施方法

モニタリングは、①ワーキンググループの職権によるレビュー、②締約国の地方自治体又は地域自治体の要求によるレビューに分類される。前者

は、「すべての締約国に憲章条項がどのように適用されているか」を調査するものであり、「独立専門家委員会の調査結果に基づいて」実施される。後者は、個々の締約国を対象とするものであり、地方自治体又は地域自治体は締約国の自治体連合組織又は कांग्रेसへの派遣団を通してモニタリングの実施を要求する。以上が原則であるが、事務局は、モニタリングの要求がなくても、「しかるべき期間内に」締約国すべてでモニタリングが実施されるよう努めなければならない。

③対象国

モニタリングは、ヨーロッパ評議会の加盟国だけでなく、加盟候補国も対象とする。

④対象分野

モニタリングは、ヨーロッパ地方自治憲章の適用及び加盟候補国の地方選挙を対象とする。

⑤レポートの作成

कांग्रेस事務局は、その発案でモニタリングレポートを作成することができる。締約国の地方自治体の要求、ワーキンググループの要求、あるいは閣僚委員会又は議員総会の要求がある場合、事務局はレポートを作成しなければならない。加盟候補国のレポートは、1名以上の独立専門家の支援を得て2名の報告者が起草し、これを कांग्रेसが「緊急事案として」採択する。このレポートは、常任情報委員会、議員総会及び閣僚委員会に送付され、ヨーロッパ評議会への加盟申請の検討材料にもされる。

⑥サマリーの作成

独立専門家委員会は、議員総会から意見を求められたときは、ワーキンググループの監督の下で加盟国ないし加盟候補国の状況に関するサマリーを作成する。

(3) ポストモニタリング・システムの導入

1) ポストモニタリング・システム導入の背景

前述のように、モニタリング・システムは、 kongress の関係者の尽力によって1990年代後半に確立された。この間、kongress はモニタリングの対象国に関する数多くの決議、勧告を採択した。これらの勧告は一定の成果をあげたものの、必ずしも期待通りの成果が得られたわけではなかった。そのため、2000年代後半には勧告の実現をフォローアップすることの必要性が強調され、ポストモニタリング・システムの導入が求められるようになった (20)。その背景としては、次の二点を指摘することができる。

一つは、従来のモニタリング事業が、実質的に見ると、報告者によるレポートと勧告の作成で終わっていたことに対する反省である。勧告を受けた対象国がどのような対応をすべきかについて、ヨーロッパ評議会の側から積極的な関与がなされることはなかった。後述するように、閣僚委員会はkongress の勧告内容についてきちんと審議することがなく、ほぼ自動的に対象国に勧告を送付するのが通例であったという (21)。勧告対象国を始めとしてモニタリングの対象国はkongress の総会に招待され、発言の機会を与えられたが、それも形式的なものにすぎなかった。結果的に見れば、いわば勧告の出しっ放しで終わってしまっていたのである。

このような状況を踏まえて、kongress 会長のヘルヴィッヒ・ファン・スターは、2013年のスピーチで、kongress の勧告、決議のフォローアップの重要性について次のように述べた。「我々は、今日の課題に理論だけで応えることはできない。我々は、状況とそれを改善する方法に関する実践的なヴィジョンを開発しなければならない。」大切なのは「具体的な行動、あらゆるレベルのガバナンスにまで届く、草の根の市民にまで届く確実な成果を生み出す行動」である (22)。この「実践的なヴィジョン」、「具体的な行動」として構想されたのが、ポストモニタリング・システムであった。

もう一つは、2008年から2013年にかけてkongress 改革が実施され、そ

の一環としてポストモニタリング・システムが導入されたことである (23)。この改革で kongress は、ヨーロッパ評議会の目的の範囲内に活動を絞り込み、独自に貢献できる分野に事業を集中することによって、自らの地位を強化することを目指した。すなわち、ヨーロッパ評議会の標榜する「民主主義と人権、法の支配」という中核的な価値の実現に活動を絞り込み、「地方民主主義と地域民主主義、ヨーロッパ地方自治憲章のモニタリング、地方選挙と地域選挙のモニタリング」等のテーマに事業を集中したのである (24)。この改革の背景には kongress の予算削減による財政難があったことは看過できない (25)。kongress の役割・活動の「選択と集中」が、結果的にも憲章のモニタリングの強化、ポストモニタリング・システムの導入につながったと言える。

この時期の改革については、kongress の活動の重点化に加えて、組織の再編が実施されたことも看過できない (26)。組織再編は、モニタリング体制の整備・強化にとって大きな意味を有した。まず、委員会制度の再編に伴って「モニタリング委員会」が新設され、モニタリングの責任体制が強化された (27)。また、kongress と他の諸機関・団体との連携・協力の方針が打ち出され、対内的にはヨーロッパ評議会の閣僚委員会や議員総会との連携・協力、対外的には EU の地域委員会、ヨーロッパ地域会議等の欧州レベルの機関・団体との連携・協力、さらにヨーロッパ評議会の加盟国との連携・協力が強化された。その結果として、閣僚委員会は kongress が採択した勧告を協議すべきことが確認された。また、加盟国が kongress のモニタリング事業を人的・財政的に支援する枠組みが設けられた。

2) ポストモニタリング・システムの確立

以上のように、ポストモニタリング・システムは、モニタリングの結果をフォローアップすることの必要性の、予算削減を契機とした kongress の組織活動の再編という要因を背景として導入された。

ヨーロッパ評議会の事務総長 (Th. ヤグラン) は、2012年、2013年の優

先課題を提起する中で、 kongress が「モニタリングの成果をまとめて活動計画をたてること」を認めるとともに、「モニタリングの一貫性と実効性を増大する必要性」を強調した (28)。この提案を受けて kongress は、2013 年に決議 353 号を採択し、ポストモニタリング・システムの導入を表明した (29)。この決議で kongress は、「モニタリング及び選挙監視の任務の後に閣僚委員会に送付される勧告は、文書で指摘された加盟国の当局によって実施されなければ効果をもたない」として、勧告の実現を強く訴えた。また、「勧告の採択後に、モニタリング・プロセスの枠内で、国家当局と kongress の政治的対話が、ポストモニタリングの対話の形式で行われるべき」であり、kongress が対象国当局と共に「閣僚委員会が国家当局に送付した勧告に従って地方民主主義と地域民主主義を改善するためのロードマップについて協議すべき」であるとして、①国家当局、利害関係者との政治的な意見交換、②ロードマップに関する合意、③行動計画と協力事業、④ポストモニタリングのための外部機関の協力、財政的支援等に関する方針を明らかにした。

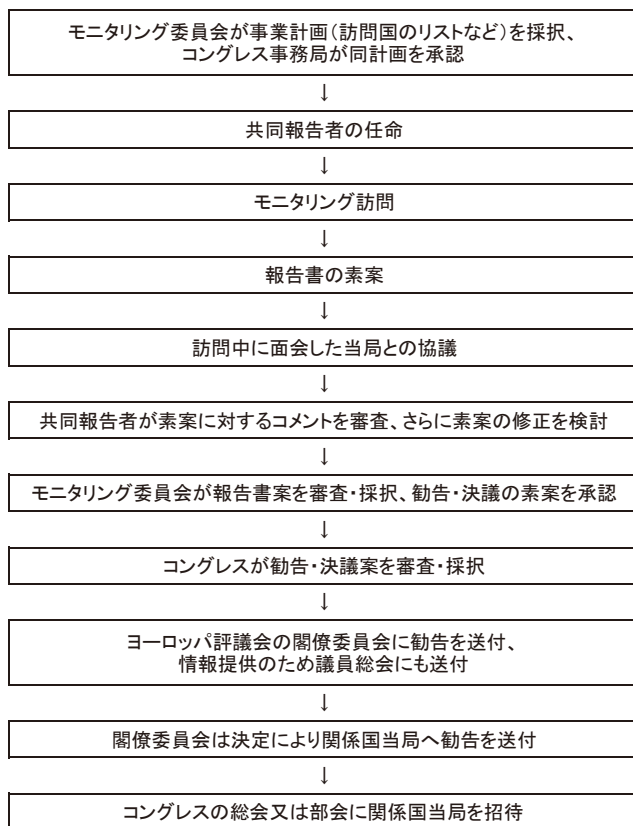
この新たに追加された手続きは、従来のモニタリング・システムにおける「モニタリング」の性格をいくつかの点で変更させるものであった (30)。第一に、従来のモニタリングが憲章の遵守・不遵守を審査するという、相手方の意向に関わらない法的な判断を柱としていたのに対して、ポストモニタリングは、これに加えて「政治的対話」の手法を導入することにより、相手方の意向を斟酌した政治的な判断も必要としている。第二に、従来のモニタリングの報告者は、ポストモニタリング委員会の議長とともに、ポストモニタリングの「政治的対話」を担うこととなり、より大きな責任を負うことになった。これに伴って、報告者には倫理性・中立性が従来に増して強く求められるようになった。

2. モニタリングの仕組みとプロセス

(1) モニタリングの組織

閣僚委員会の規約決議（2006年）は、締約国における憲章実施の監視を
 kongress の任務とすることを認めており（31）、モニタリングは kongress

表1. モニタリング手続きの流れ



(注) Rules and Procedures of the Congress of Local and Regional
Authorities of the Council of Europe, May 2018をもとに筆者作成。

レスの事業として実施されている（表1）。現在、モニタリングについて責任を有するのはモニタリング委員会であり、実際には共同報告者とその支援者が事業を担当している。

1) モニタリング委員会

モニタリング委員会は、1994年に kongress の組織改革の一環として設置された（32）。モニタリング委員会は、加盟国がヨーロッパ地方自治憲章の定める義務及びその追加議定書が発効したときはその定める義務を遵守して、地方民主主義及び地域民主主義の維持・発展を確保する責任を有する（33）。具体的には、①ヨーロッパ地方自治憲章のモニタリング、②ヨーロッパにおける地方民主主義と地域民主主義の状況に関するレポートの起草、③加盟国における地方民主主義と地域民主主義に関連する個別問題のモニタリング、④加盟国に対する勧告のフォローアップの確保について責任を有している。この責任を果たすために、モニタリング委員会は、①定期的に全般的な国別モニタリングを実施する任務（すべての加盟国についておよそ5年ごとに実施）、②憲章の個別的な側面の検証（事務局又は委員会の決定により実施）、③事務局が特別に関心を有する事例についてその決定により現地調査を行う任務を遂行しなければならない。

2) 共同報告者

共同報告者はモニタリング事業の実施責任者であり、5年の任期を上限として（34）、モニタリング委員会がその委員の中から選任する。従って、各国の地方自治体及び地域自治体の代表として派遣された kongress の議員が共同報告者となる。通常は地方自治体に関する報告の担当者1名及び地域自治体に関する報告の担当者1名の計2名で構成される（35）。

共同報告者の資格に関して、2010年の規則は二つの条件を設けている。第一に、モニタリングの政治的偏向を避けるために、共同報告者の任命にあたっては、kongress において政治的グループとして登録されたグルー

プの各派、及び、登録されていないグループをバランスよく代表するようにしなければならない(36)。第二に、モニタリングのプロセスで馴れ合いや利害の衝突が生じないように、共同報告者は、モニタリングの対象国ないし隣接国の国民、又は対象国と特別な関係を有する国の国民であってはならない(37)。共同報告者の任期の上限が5年とされたのも、対象国と共同報告者の馴れ合いや利害の衝突を避けることを目的としている(38)。

なお、ポストモニタリング・システムの導入による共同報告者の役割の変化、責任の強化に伴い、利害衝突の回避（当該国からの贈り物の規制）が定められた。また、効率性の観点及び当該国の当局との良好な関係の維持の観点から、モニタリング任務への参加者の義務が強化された(39)。

3) 支援者

共同報告者は、モニタリングの実施にあたり、支援者をつけることができる。支援者は、 kongress 事務局の代表者1～2名と、ヨーロッパ地方自治憲章の独立専門家グループの中から任命された助言者1名で構成される。独立専門家グループは、地方民主主義を専門にする法律、政治、財政分野の有識者で編成され、kongressの三委員会の活動を法的観点から支援する。特に、憲章適用のフォローアップの対象国における地方民主主義の状態に関するレポートや、これらの委員会の活動テーマに関する一般レポートの起草を支援している。助言者は、場合により、独立専門家グループのメンバーに代えて、ヨーロッパ地方自治憲章や加盟国の地方制度について専門知識を持った者を任命することができる(40)。

(2) モニタリングのプロセス

1) 対象国の選定

モニタリングの対象国を選ぶのはkongress事務局の任務であり、事務局はモニタリング委員会に対して必要な準備をするよう指示する(41)。

前述したように、モニタリングはどの国に対しても5年に1回は実施する方針とされ、2010年までに加盟国のほとんどが1回目のモニタリングを済ませている。しかしながら、ベルギー、フランス、オーストリア、スイス、アイルランドは、憲章制定時からの加盟国であるにもかかわらず、モニタリングが実施されないでいた。ベルギーやフランスは、両国における憲章の批准が遅れた結果としてモニタリングが実施されずにいた。オーストリア、スイス、アイルランドのモニタリングが遅れたのは、ヨーロッパ評議会への加盟を目指す中東欧諸国のモニタリングを優先させたためであった（42）。

2）訪問の事前準備

対象国の地方自治に関する情報収集は、モニタリングチームの共同責任で行われる。事務局は、対象国について有している情報を最大限、共同報告者に提供する。助言者は、憲章の適用に伴う問題に関連して聴取すべき質問の簡潔なリストを作成する。モニタリングチームが話し合いたいと望んでいるテーマのリストは、少なくとも訪問の1週間前に、当該国家のヨーロッパ評議会における常任代表者ないしモニタリング計画に挙げられた対話の相手方に通知しなければならない（43）。

訪問の準備段階では、モニタリングチームのメンバーの文書説明会が重要となる。この説明会では、共同報告者と支援者が「訪問時に行う質問に関して必要な情報のすべてを事務局と助言者が有しているかどうか」を確認する。具体的には、当該国の地方・地域民主主義に関係する憲法と法律の規定、地方・地域自治体に関する事実や数字、現在の改革案、国内、ヨーロッパ評議会、EU、国際組織の公表資料などが検討される（44）。

3）訪問調査

訪問調査は二度行うのが通例であったが、今では1回で済ませている場合もある。訪問期間は2～3日と短く、この間に「一般的に言えば、共同

報告者は、その任務の達成のために質問することが有意義と考える人物と面会することができる」(45)。訪問調査では、モニタリングチームと当該国の大臣や官僚、国会議員、市長村長、地方議員、自治体連合のメンバーや職員、 kongress の派遣メンバー、憲法裁判所の長官、オンブズマン、NGOや「市民社会」の代表、学者、その他の専門家との間で、事前に送付した書面による質問をもとにして討議が行われる(46)。様々な関係者に面会することになるが、当該国内からの批判的情報の提供が不可欠とされ、自治体の全国組織との面会が重視されている。訪問は、「地方・地域民主主義の状態」に関する見解の対立を検証し、報告者の知識と理解を、憲法と法律によって得られる形式的な説明を越えて、現地の実際にまで広げる機会となる(47)。

訪問の最後には、収集した情報及び訪問の全般的経過を評価するために、現地でモニタリングチームの会議が事務局によって組織される。

4) 報告と勧告

共同報告者は、対象国の訪問後ただちに、遅くとも6週間以内にレポートを作成しなければならない。レポートの作成は、助言者及び事務局との共同で行われる。このレポートは、モニタリング委員会における討議・採択を経て、最終的に kongress 総会で討議・採択される(48)。実際のレポートには、モニタリング実施の背景、対象国の政治や法律の現状、対象国の法律・行政とヨーロッパ地方自治憲章の遵守に関する分析などが記載されている。レポートの草案と合わせて、勧告案ないし決議案が作成されるのが通例である。

kongress 総会で採択された勧告は、討議のために閣僚委員会に送付され、それに続いて関係国当局へ送付される(49)。しかしながら、ヒムズワースによると、閣僚委員会は、 kongress の勧告を討議することなしに、言わば自動的に関係国政府へ送付していたと言う(50)。勧告対象国の当局は、 kongress の総会（あるいは kongress の地方自治体部会又は地域自治体

部会)の会期中に招待され、弁明の機会を与えられる。

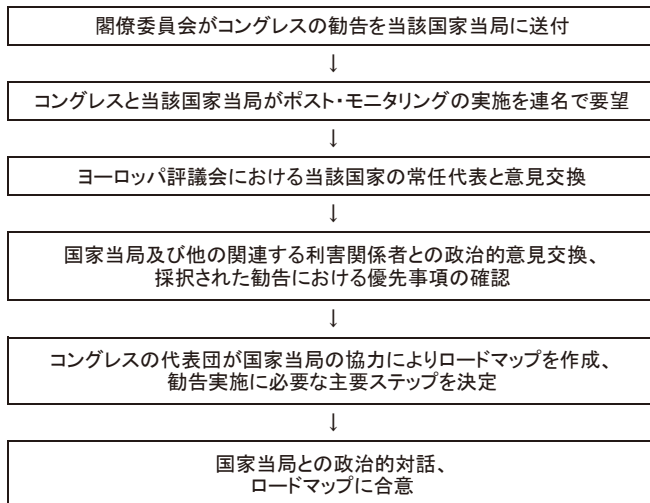
5) フォローアップ(経過観察)

従来、狭義のモニタリングは、実質的にレポートと勧告の作成によって終了したが、現在は勧告の実現をフォローアップするプロセスが重視されるようになっていく。このポストモニタリングのプロセスは、コンGRESと勧告対象の国家当局が連名で要請することにより開始される(51)。ポストモニタリングにおいては、モニタリングの報告者とモニタリング委員会の議長が代表チームを構成して、対象国の当局との間で勧告の実現に向けた「政治的対話」を行う(52)。

フォローアップの手続きは、次の5つの段階からなる(表2)。

- ①代表チームと対象国の常任代表との意見交換。
- ②代表チームと対象国当局、その他の利害関係者との政治的な意見交換、

表2. ポスト・モニタリング手続きの流れ



(注) Rules and Procedures of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, May 2018をもとに筆者作成。

勧告に盛り込まれた優先事項の確認。

- ③代表チームと対象国当局との協力によるロードマップの作成、勧告の実施に必要とされる主要ステップの決定。
- ④代表チームと対象国当局との政治的対話、ロードマップに合意。
- ⑤可能であれば、ロードマップに基づき、ヨーロッパ評議会の他の関係部門と共同で行う行動計画又は協力事業を策定。

3. モニタリングの実際と成果

モニタリング調査の内容は、全加盟国を対象として憲章の特定のテーマを調査するテーマ別モニタリングと、特定の国を対象にして憲章の適用全般について調査する国別モニタリングに大別できる。

テーマ別のモニタリングは、一部を除き1996年の規則に基づき、憲章の全締約国を対象として実施された。1994年に開始してから10年間に6件のモニタリングが実施されたが、それ以降は行われていない。

- ①締約国の国内法への憲章の編入～勧告2号（1994年）、39号（1998年）
- ②監督（及び中央政府と地方自治の一般的関係）～勧告20号（1996年）
- ③地方財政：「固有の」財源の保障～勧告79号（2000年）、効果的な税源配分の原則、「比例性」の原則、「連結性」の原則～勧告79号（2002年）
- ④地方自治体の財産～勧告132号（2003年）
- ⑤地方の執行部と公選議会の関係～勧告113号（2002年）、151号（2004年）
- ⑥上位政府の決定過程における地方当局の意見具申～勧告171号（2005年）

国別モニタリングは、ルーマニアを皮切りに数多くのモニタリングが実施されてきた。ヨーロッパ地方自治憲章が加盟国の地方自治に与えた影響について、モニタリング委員会は、モニタリングレポートと勧告を比較分

析して、次のように述べている。「憲章は明らかに多くのケースで影響力を有している。いわゆる新興民主主義国家では特にこれが明白であるが、いくつかの旧加盟国でも、憲章の精神にフルに従ってより高度な地方民主主義に到達しようとする試みを反映して、憲法改正や新しい制度、数々の改革が実現している」(53)。憲章制定時からヨーロッパ評議会に加盟していた西欧諸国と1989年以降の政治的再編の過程で加盟した中東欧諸国では、憲章が有する意義や影響力は大きく異なっていた。

以下においては、西欧諸国と中東欧諸国を比較する形で、国別モニタリングの実際と成果について整理する。

(1) 国別モニタリング

1) 西欧諸国

ヨーロッパ地方自治憲章が署名のために公開された1985年の当時、ヨーロッパ評議会の加盟国は西欧の20ヶ国だけであった。憲章発効の1988年までに署名を済ませた国は12ヶ国あったが、多くの国は国内の法制度や政治との調整に手間取り、批准にまで至らないでいた。例えば、スイスは憲章の原則はすでに実現されているとして、2005年まで憲章を批准しなかった。また、フランスは2007年に憲章を批准したが、それまで主権と共和国の不可分性を定めた憲法に反するとして批准が実現しなかった。1998年に批准したイギリスも、議会主権との関係で憲章の批准を拒んでいた。しかしながら、2013年にはサンマリノが批准を済ませて、西欧の全加盟国が批准するに至った。

このように批准に至る経緯は様々であったが、ヒムズワースが指摘したように、これら西欧諸国には中東欧諸国とは異なる共通点があった。それは、ヨーロッパ評議会の加盟国として憲章の策定過程にアクセスできたことである。

「このグループは仔細に見れば相違点を確認できるが、これらの国は憲

章の起草過程にアクセスできたという共通点がある。これらの国には、…ヨーロッパ地方自治憲章の用語を自国の環境に合わせて成型する機会があった。この『成型』は、憲章の用語を特殊な国家特性に適合させるプロセスというよりも、非常に曖昧な言葉を用いて条約を起草するプロセスであった。さらに言えば、それは、各国が自国に適用されることとなる条項を選択するにあたり、非常に幅広い自由を与える言葉を用いて条約を起草するプロセスであった。…結果的に、憲章のモニタリングは、これら諸国に大きな影響を与えそうにはなく、少なくともこれら諸国の独自な見解によるならば、これら諸国は、最初から憲章の要求に広く適合して行為していたということになる」(54)。

さらには、西欧諸国の多くは民主主義と地方自治の伝統があり、中東欧諸国に比べれば、憲章から受ける影響は大きなものではなかったとも言える。前述のスイスやスウェーデンが当初、憲章への加入を躊躇したのはこのような理由によるものであった。

こうした事実を踏まえて、G. マルコーは、西欧諸国にとっての憲章の意義や影響について、次のような評価を下している。「ヨーロッパ地方自治憲章は、現行の地方政府に関して各加盟国が受け入れ可能な言葉で書かれており、憲章それ自体からいかなる法制の変革も期待されるものではない。事実、EC加盟国における地方政府改革に関する議論において憲章は何の役割も果たさなかった」(55)。

このようにマルコーは憲章の影響力を過小評価したが、だからといって憲章が締約国に対して何の影響も及ぼさず、何の意義も有さなかったというのは行き過ぎであろう。 kongress は、2001年のイタリア憲法改正、2003年のフランス憲法改正はヨーロッパ地方自治憲章の影響を受けたものであると繰り返し主張している(56)。また、憲章の文言の決定に負の影響を与えたといわれるイギリスでさえ、ブレア政権で憲章を署名・批准すると、2000年地方自治法では権限逸脱の法理を克服する方向性を示し、2011年ローカリズム法では地方自治体の全権限性の原理を承認するに至っ

ている (57)。このように、西欧諸国においても憲章の影響力は少なからず確認できる。

もっとも、西欧諸国の憲章策定へのアクセス、特にイギリスの関与によって憲章の条項の文言が各国の受け入れやすい広い概念に変更され、その結果、西欧諸国にとっては「鈍器」のような役割しか果たしえないことになってしまった点は否定できない (58)。これは、例えば、財政危機に直面する各国の対応に反映している。特に財源不足に悩む中央政府が財源抜きで地方に事務権限を移譲する現状が指摘されているが、モニタリングの結果は憲章第9条との関係でこの現状を問題視している。しかし、こうした批判に対しては、「国の経済政策」という文言が弁解の口実を与えているし、閣僚委員会の内部には批判を受けた国々に対して同情する風潮が見られると言われる (59)。この点は、憲章の大きな課題である。

以上を踏まえると、西欧諸国に関する限り、憲章の実効性を高める上で憲章の文言の精緻化が課題となる。これに関しては、2005年のリスボン会議でB. ハルヴァルソンが憲章改正をめぐる報告を行い、これを受けて独立専門家グループが、憲章規定を明確化する方法として、①憲章改正、②憲章の追加議定書の制定、③憲章の注釈書の更新を検討したが、実現しなかった (60)。憲章の文言を精緻化する改正はなされないまま、モニタリングが実施されてきたのである。しかしながら、「鈍器」としての憲章規定は、中東欧諸国の制度改革では大きな役割を果たした。

2) 中東欧諸国

元 कांग्रेस 事務局長のR. ロカテッリは、ヨーロッパ地方自治憲章が中東欧で果たした役割について、次のように述べている。「我々は、ベルリンの壁が崩壊するや、我々を支える憲章を携えて、ただちに中東欧に駆け付けた。」憲章は、「東欧の地方民主主義に革命をもたらした」(61)。中東欧諸国を包括した「新しいヨーロッパ」の全域でヨーロッパ地方自治憲章を実現できるかどうか懸念されたが、中東欧諸国の多くの政府は、民主

主義と地方自治制度の再建にあたって、ヨーロッパ地方自治憲章を受け入れる姿勢を示した。多くの国が憲章を受入れ、成功を収めたことは、2013年の世界地方自治宣言が前文で確認している（62）。

ヒムズワースによると、中東欧諸国が憲章とそのモニタリングを「有用な干渉」として受け入れた背景には、およそ二つの要因があった。

一つは、ポスト1989年の「民主主義国家としての信用の確立」を急がねばならなかったことである。「憲章は、国内の憲法制定と地方自治のための立法の過程で、しばしば評議会からの技術的な支援によって、慎重に機能させられた。また、憲章の文言は、改良されなかったにもかかわらず、より発展した西欧の地方自治システムとの関係では機能しなかったやり方で、モニタリングの段階へと運ばれた。一つの要因は、諸政府が示した受け入れ姿勢であった。制度改革の必要が一般に承認され、憲法や法律における憲章の基準の採択とそのモニタリング・プロセスが有用な干渉とみなされた。」（63）

もう一つは、欧州連合の東方拡大の方針を背景として、これら中東欧諸国は自国がEU加盟の適切な候補であることを明らかにする必要があったことである。「EU加盟の主要な基準は候補国の経済力とEU法の全体系との両立の程度が関係している一方で、人権保護と（地方民主主義を含む）民主主義の基準もこのプロセスで役割を果たす。加盟候補国はEUのモニタリングの手続きに従わねばならず、地方自治の民主主義的基準との両立の評価のための基礎として使われたのは、憲章と kongress のモニタリングである。」（64）

このような背景があったため、中東欧諸国ではヨーロッパ地方自治憲章が大きな影響力を発揮したのである。

（2）ポストモニタリング

しかしながら、留保なしに憲章を受け入れた国にあっても、現実には、憲

章を遵守して国内の法制度を改革するのは容易ではなく、モニタリングの結果、勧告で様々な改善措置を要求されている。さらには再度のモニタリングと勧告が行われ、またいくつかの国ではポストモニタリングの実施がスタートした。

前述したように、西欧諸国で kongress の勧告内容が実現されるには高いハードルがあり、憲章の影響力には一定の限界があることは否定できない。従って、対象国当局の同意を要するポストモニタリングの政治的対話も、西欧諸国では簡単に行うことはできないのが現状である。2015年以降、いくつかの国でポストモニタリングの手続きが開始され、5ヶ国でロードマップの署名が実現したが、そのうち4ヶ国は中東欧諸国であり、西欧諸国は1ヶ国にすぎない。

すなわち、ポストモニタリングの実施例は、西欧諸国ではポルトガルが唯一の例であるのに対して、中東欧ではアルメニア、ウクライナ、ジョージア、モルドヴァの4ヶ国で実施されている(65)。次に、ポルトガルとウクライナ、モルドヴァの事例を紹介しておこう。

1) ポルトガル

これまでに kongress は2度のモニタリングをポルトガルで実施し、2003年と2012年に勧告を採択している(66)。ポルトガルにおけるポストモニタリングのプロセスは2013年にスタートしたが、その背景にはポルトガルの財政危機という特殊な状況があった。2011年5月に国際的な財政支援制度の受け入れを決定したポルトガルは、「国レベルでも地方レベルでも予算削減、税・公共料金の引き上げ、その他の厳しい手段」を内容とした改革を実施した。他方でポルトガル政府は、EUの過剰財政赤字手続き(Excessive Deficit Procedure)が終了する2014年には、地方・地域自治への対応を「正常な」状態に復活させることを約束した。

この過程で、2011年以來の諸改革が地方自治に与えた影響に関する議論が起こった。2013年には地方自治体の全国組織が新しい地方財政法のヨー

ロッパ地方自治憲章への適合性を検証するよう kongress に求めた。また、パリッシュの合併を進めた2012年法に対してパリッシュ等の抱く不満が kongress に届いた。さらに、政府の改革プロジェクトを憲章に従って検証してほしいとの要求が代表団や全国組織から寄せられた。

こうした事態を受けて kongress は、2014年に実態調査を行った。その結果として、モニタリング委員会は2015年3月にロードマップを採択したのである。ロードマップは、①地方自治体及び地域自治体の連合組織との協議プロセスの改善、②地方自治体及び地域自治体の憲法裁判所への直接の提訴権、③特別な財政的困難に直面する地方自治体及び地域自治体のための特別支援プログラム、④地方自治体の課税自治及び国と下位国家単位の財政関係における全般的発展、⑤地方財政法改革における地方自治体の参加、⑥地方自治体の任務への参加権に関するヨーロッパ地方自治憲章の追加議定書の署名と批准、⑦権限移譲の7項目について達成目標を設定したが、達成の期限については定められなかった。

2) ウクライナ

ウクライナでは、2001年にモニタリングが実施され、kongress の勧告が採択された。しかし、勧告の要求に沿った改革が捗らなかったため、2012年、2013年にあらためてモニタリングが実施され、あらたに勧告が採択された (67)。一連の勧告における要求は、キエフ市長の直接選挙、サービスの分権化、形式的に国家権限となっているサービスの市長権限への移管など実現されたものもある。2013年10月の勧告348号は、ウクライナにおける改革の遅れを指摘し、権限移譲、財政自治、地方自治体の統合・自治体間協力等に関する要求を盛り込んだ。

この時期、ウクライナでは、ロシアによるクリミア、セバストポールの併合という事件が勃発し、2014年5月には新大統領の選挙、市長が空席状態になっていた市の市長選挙、10月には国会選挙が実施された。こうした危機的状態の中で、新しく成立した政府は、ウクライナの地方自治体と地

域自治体の構造をできるだけ早く憲章の諸原則に一致させる方針を決定し、2013年の勧告を実現するために kongress との政治的対話をスタートさせたいとする希望を表明した。ポストモニタリング計画が策定され、それは三つのポストモニタリング・ユニットで構成されることになった。

2014年12月にはユニット1が暫定的なロードマップを作成し、2015年3月にはユニット2と3が実施され、ユニットが目的とした「具体的な期限を付けたロードマップ」が作成された。ロードマップは、「本物の改革」を要求し、地方・地域自治体に実現可能で信頼できる枠組みを提供する条項を含む憲法改正を推奨した。ロードマップはまた、一方で、様々な地方選出議員と地域選出議員の権限区分の改善、他方で、地方政府レベルと地域政府レベル、国家政府レベルの権限区分の改善を目標にしている。

これらの改革は、制度面でも意識面でも、ほとんど「革命」的といつてよい変革を求めており、改革の実施には、集権化された監視機構の援助、選挙された公務員の全国組織との永続的な協議、新たな権限を行使する職員の研修が必要なことが指摘されている。

3) モルドヴァ

モルドヴァでは、2016年7月7日に勧告実施のためのロードマップの署名が首都キシナウで行われた(68)。それまでに kongress は、モルドヴァに対して1998年、2000年、2012年の3回にわたり勧告を採択している。このロードマップは2012年の勧告の実施に向けたものであった。

2012年の勧告322号は、モルドヴァ当局に対して「全国分権化戦略」を実行に移すことを求めるものであった。全国分権化戦略は、2011年のモニタリング訪問の間に策定され、2012年4月5日にモルドヴァ共和国議会によって採択されて、さらに行動計画(2012-2015)として具体化された。J.-C. フレコンは(前 kongress 議長)、「この短い期限(時間枠)へのあなたがたのコミットメントは、あらためて強い政治的意思を強調するものです」と評価している。この戦略の主要目的は、政府の分権化のプロセスを

実現し、地方自治体が憲章に定められた原則に基づくことを確実にすることである。この戦略は、①サービス、権限、責任の分権化、②財源（と税）の分権化、③財産と地方開発の分権化、④地方自治体の行政能力、⑤民主主義、義務論（deontology）、人権及びジェンダーの平等という五つの柱で構成されている。

2014年7月にハイレベルの訪問が行われた際、モルドヴァ政府は、2012年の勧告の実現を目指して、2015年の前半中に kongress と政治的対話を開始する希望を表明した。モルドヴァでもこの時期、政治的混乱があった。モニタリング調査が実施された2015年6月には、首相の解任、新首相の就任、そして解任が続いた。このように政府が不安定な中で、モルドヴァ当局は2015年7月、二つのポストモニタリング・ユニットを設置した。ユニット1では、①全国分権化戦略の採択と実施、②地方自治体の権限と責任に見合った財源、③地方自治体による料金と地方税の固有な財源と徴収、④中央政府とガガウズ自治区との対話が取り上げられた。ユニット2では、①地方レベルと国家レベルの間の権限と責任の配分を明確にする必要性、②地方自治体の意見を聴取する必要性、③地方自治体の監督を軽減し、合目的性のチェックを定めた法律を審査する必要性、④首都の地位、⑤地方自治体の任務への参加権に関するヨーロッパ地方自治憲章の追加議定書の署名の必要性が取り上げられた。こうして2016年、モルドヴァ政府はロードマップの署名に至ったのである。

以上、3ヶ国のポストモニタリングの事例を見てきたが、これらのプログラムはポルトガルを除いてまだ進行途中であり、勧告の要求は、一部を別とすれば、まだ実現せず、その実現に至る過程にはさまざまな課題が立ちだかっている。

おわりに

本稿の冒頭で述べたように、ヨーロッパ地方自治憲章の成功はモニタリ

ング・システムの導入に多くを負っていた。特に社会主義体制崩壊後の中東欧諸国では、民主化と地方自治の再建にヨーロッパ地方自治憲章が大きな役割を果たしたが、これを支えたのはモニタリング事業であった。他方で、中東欧諸国の場合ほどではないが、この憲章を生み出した西欧諸国の地方制度改革でも憲章が一定の影響力を有したことを、コンGRESは確認している。しかしながら、ヨーロッパ地方自治憲章の将来を考えると、モニタリング・システムの持続性について懸念が提起されていることを看過することはできない（69）。そこで最後に、ヨーロッパ地方自治憲章とそのモニタリング・システムの将来に関わる若干の課題を確認して、結びとすることにしたい。

（1）憲章の締約国は定期的にモニタリングされることになっているが、憲章制定に関わった西欧諸国の場合、勧告を受けても憲章違反を認める可能性は高くない。また、ポストモニタリングには締約国の同意が必要なため、その対象となる可能性も高くはない。抽象的、多義的な不確定概念を使用したり、原則の例外を随所で認めている憲章の条項が、これら西欧諸国に弁解の余地を与えている。これらの国に対しては、より説得的な憲章解釈を提示する必要がある、既存の勧告の再査読を経て、新たな勧告を出すことが考えられる（70）。

（2）中東欧諸国は憲章の受け入れに積極的であったが、憲章を批准してもこれを施行する段階では困難に直面するケースが少なくない。中央集権体制に馴染んできた旧社会主義国では民主化、地方自治の実現は容易ではないのである。締約国の政府が勧告に従って制度改革を約束しても、国政が不安定なために改革が円滑に進行するとは限らない。その意味では、ポストモニタリングに歩を進めて、対象国の政治的実情を斟酌しながら政治的対話を通じて改革を支援するという手法にも合理性があるといえよう。

（3）モニタリングは当初、憲章の遵守・不遵守を判断する監察の性格を有していた。ところが、勧告のフォローアップをモニタリングのプロセスに組み込み、ポストモニタリングにおける政治的対話を重視するように

なると、モニタリングの性格は大きく変化した。監察ではモニタリングの報告者は対象国当局から独立して活動するが、政治的対話を軸としたポストモニタリングでは、報告者と対象国の政府当局が共同してロードマップを作成し、勧告の実現を目指す。ヒムズワースはこの点に制度的な矛盾があることを指摘している。政治的対話の過程で勧告の要求が値切られてしまう可能性がないわけではない。この点に関連して、 kongress は報告者の独立性、倫理性を強化するコードを策定して対処しているが、ポストモニタリングの行方を見守る必要がある。

(4) 前述のように、モニタリング・システムは、ヨーロッパ地方自治憲章にその実効性を確保するための司法的システムが備わっていないために導入された。現段階で司法的システムの導入を実現する可能性はほとんどなく、議論にも上がっていない。とはいえ、政治的システムに分類されるモニタリングには、法的拘束力を保障する司法的システムとは異なる長所があることを看過してはならないであろう。

ゴーティエ・ド・ベコは、ヨーロッパ人権条約のモニタリング・システムに関連して、司法メカニズムと非司法メカニズムを比較して、非司法メカニズムの利点を挙げている。一つは、司法メカニズムは訴訟がなければ機能しないのに対して、非司法メカニズムは訴訟の有無にかかわらず人権状況の改善のために積極的に作用することである。もう一つは、司法メカニズムは人権侵害があった場合にこれを制裁する応答的な性格を有するのに対して、非司法メカニズムは説得と制止によって人権条約を遵守するよう促す人権侵害の予防的な機能を有することである。三つ目は、司法メカニズムは大きな影響力をもつが、訴訟当事国にもっぱら関わる事件のみを取り扱うのに対して、非司法メカニズムは加盟国への勧告を作成することにより、個々の事案を越えて体系的に作用することである (71)。ベコは、ヨーロッパ人権条約における司法的システム(裁判)と政治的システム(モニタリング)の併用に関連して述べているが、このモニタリングの長所は司法的システムを有しないヨーロッパ地方自治憲章についても妥当するで

あろう。

(5) コングレスは、ヨーロッパ評議会の加盟国で最後になったサンマリノの憲章批准(2013年)以来、締約国が憲章の全条項を留保なしで批准すること、また批准した条項を完全に遵守することを目標に据えている(72)。そのためにも、モニタリング事業の将来にわたる安定性・持続性が期待されているのである。しかしながら、ヨーロッパ評議会は加盟各国の財政難を反映して予算を削減せざるを得ない状況にある。 kongressの予算もその影響を免れず、憲章のモニタリング活動に影響が及んでいる。予算不足を解決してモニタリング活動の持続性を確保するためにはどうしたらよいか。kongressは、閣僚委員会に対して予算の確保を要求するとともに、前述のような組織改革を通じて、関係機関、関係国との連携協力を強化して、その人的・財政的な支援・協力を得ることに努めている。

(6) ヨーロッパ地方自治憲章とそのモニタリング・システムの将来を考えると、EUの動向を軽視することができない。英国のEU離脱を始めたとした欧州懐疑派の動きが注目される中、EUを軸とした欧州統合の行方が懸念されている。前述したように、中東欧諸国にとってEU加盟は憲章加入の動機の重要な部分を占めていた。拡大EUが期待された統合機能を果たせなくなってしまうと、中東欧諸国の民主化、分権化の改革意欲にも影響を及ぼすことになるであろうし、憲章とそのモニタリングの基盤を揺るがす可能性があることも否定できないであろう。

(注)

- (1) ヨーロッパ評議会のレポートは、約200ある条約を①40ヶ国以上が批准した中核的条約(29本)、②批准国は40ヶ国以下であるが中核的な条約(15本)、③その他の活性的な条約(84本)、④不活性的な条約(64本)に類型化した。ヨーロッパ地方自治憲章は①に分類され、2012年の時点でモナコとサンマリノを除く45ヶ国が批准してい

た (*Report by the Secretary General on the Review of Council of Europe Conventions, SG/Inf (2012) 12*, 16 May 2012)。

- (2) ユーロッパ地方・地域自治体会議 (Congress of Local and Regional Authorities) は1994年に設置されたヨーロッパ評議会の附置機関である。その起源は、1957年創設のヨーロッパ地方自治体協議会 (European Conference of Local Authorities) まで遡る。その後、地域自治体をメンバーに加えたヨーロッパ地方・地域自治体協議会 (European Conference of Local and Regional Authorities, 1975年)、常設ヨーロッパ地方・地域自治体協議会 (Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, 1983年) への改組を経て、今日に至っている。

なお本稿で、地方自治体は住民に最も近いレベルの基礎自治体ないし市町村を指し、地域自治体は中央政府と地方自治体の間にある広域自治体を指す。

- (3) ユーロッパ人権条約は、その実効性確保の手段として、現在、人権裁判所による司法的システムとヨーロッパ評議会の閣僚委員会及び議員総会による非司法的システム (モニタリング・システム) を併用している。ヨーロッパ人権条約のモニタリング・システムは、ヨーロッパ地方自治憲章の場合と同じように、中東欧諸国のヨーロッパ評議会加盟を契機として導入された。江島晶子「人権の実現過程における『経験』の共有可能性—ヨーロッパ評議会閣僚委員会のモニタリングを中心に—」、『中京法学』39巻1・2号、2004年、69頁以下を参照。
- (4) European Charter of Local Self-Government and Explanatory Report, Council of Europe Publishing, 1986, p. 19を参照。
- (5) 廣田全男「ヨーロッパ地方自治憲章の10年—その発展と課題—」、憲法理論研究会編『国際化の中の分権と統合』敬文堂、1998年、113頁以下を参照。

- (6) 「憲章署名からの20年、特にその後半の10年の間に、憲章の試みは成功を取めた。ヨーロッパ評議会の加盟国のほとんどが憲章を批准しただけでなく、憲章実施に対する統制の手続きが、その拡大の点でも、また深化の点でも着実に整備されたのである。全加盟国を対象としたテーマ別モニタリングと国別モニタリングのレポートによって、コンGRESSはその『地位』を確実にした。さらに、憲章の解釈と多様な国々の現状への憲章の適用に関連して、憲章の不遵守を『訴える』ためにコンGRESSに直接アクセスするケースが次第に増加したことも、コンGRESSの『地位』を確実なものにした。」(F. Merloni, *The European Charter of Local Self-Government: 20th Anniversary Proceedings*, Council of Europe, 2006, p.48.)
- (7) C. M. G. Himsworth, *The European Charter of Local Self-Government: A treaty for local democracy*, Edinburgh University Press, 2015, p. 143. 筆者は、2016年3月15日にエジンバラ大学を訪問してヒムズワース教授にヒアリングを行った。本稿は、ヒムズワース教授に多くを負っている。
- (8) 「憲章は、その発効後の四半世紀、地方民主主義を発展させ、促進し、実施するための活力的で有効な手段として強さと対抗力があることを示した。集権化と権利制限への誘惑が高まっているこの危機の時代に、憲章が設定し擁護している枠組みはよりいっそう重要になっている。」(25 Years of the European Charter of Local Self-Government, The Congress/Council of Europe)
- (9) 旧ソ連・中東欧地域の諸国の選挙監視においては、「欧州安全保障協力機構(OSCE)や欧州評議会(CE)といった、欧米と旧東欧、旧ソ連双方を包含する枠組みが利用された。」(国末憲人『巨大「実験国家」EUは生き残れるのか』草思社、2014年、132頁。)なお、モニタリングが果たした役割と機能については、各国の政治過程を踏まえた検討が必要である。また、憲章の条項ごとに検討することも

必要であろう。

- (10) 注（４）及び廣田、前掲書、114-115頁を参照。
- (11) 廣田、前掲書、115頁。
- (12) 同 上。CON/BCN（３）5, The Application of the Principle of Subsidiarity of the European Charter of Local Self-Government, Introductory Report, “The Supervision of the Application of the Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe” by Alain Delcamp, Strasbourg, 25 June 1997, p. 8.
- (13) H.-U. Stöckling, The European Charter of Local Self-Government: 20th Anniversary Proceedings, Council of Europe, 2006, p. 39.
- (14) Resolution 223 (1991) on the Role of local and Regional Authorities in Integration Policy between Western and Eastern Europe.
- (15) Resolution 224 (1991) on Proposals for Constitutional Changes in the Standing Conference.
- (16) ヨーロッパ評議会は閣僚委員会、議員総会、ヨーロッパ人権裁判所の主要三機関（三つの柱）で構成され、常設協議会は議員総会の「専門家委員会」の地位にあった。
- (17) Statutory Resolution (94) 3 of the Committee of Ministers relating to the setting up of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 14 January 1994.
- (18) Resolution 331 (1996) on Guiding Principles for the Action of the Congress When Preparing on Local and Regional Democracy in Member States and Applicant States. 1996年の指針は、後述の2010年の指針に比べると、きわめて簡素な原則で構成されていた。
- (19) ワーキンググループは、コンGRESの地方自治体部会によって選出された10名と、地域自治体部会によって選出されたオブザーバー１名で構成され、独立専門家委員会は、コンGRESの事務局が国ごと

- に1名ずつ指名する専門家で構成されている（廣田、前掲書、123頁を参照）。
- (20) Congress of Local and Regional Authorities, Municipalities and Regions in the Council of Europe: Local and Regional Democracy in Action after 1957.
- (21) C. M. G. Himsworth, op. cit., p.171.
- (22) Ibid., pp. 109-110.
- (23) The Reform of the Congress: Structure and Working Methods, CG (19) 5, 25 September 2010を参照。
- (24) この過程で、コンGRESは環境保護の分野から撤退する一方、地方・地域レベルにおける人権保障をより重視するようになった。人権保障については、ロマ、児童の性的虐待、議員の拘束などがテーマとして取り上げられている。
- (25) 「現在の経費節減及びヨーロッパ評議会の総予算のコンGRESへの配分割合の低下－2010年の2.9%が2015年には2.65%に低下－を受けて、モニタリング委員会の事業計画は規模が縮小されてきた。毎年12～15本のモニタリングレポートが計画されていたが、必要な品質を保つために平均8本の報告しか行うことができないでいる。コンGRES事務局は、閣僚委員会に対して活動報告に関する年2回の討議の場で、こうした経費削減の手法がもたらす有害な結果について伝えた。我々は、次の2016年／2017年の2年間の予算がこの困難からの救済を可能にすることを期待せざるを得ない」（Congress of Local and Regional Authorities, Municipalities and Regions in the Council of Europe: Local and Regional Democracy in Action after 1957）。C. M. G. Himsworth, op. cit., p. 184も参照。
- (26) 注（23）参照。
- (27) 従来の4委員会が3委員会に再編され、モニタリング委員会のほか、時事問題委員会、ガバナンス委員会が新設された。

- (28) Documents CM (2011) 48 Rev and CM/Del/Dec (2011) 1112/1.6
- (29) Resolution 353 (2013) Congress Post-monitoring and Post-observation of Elections: Developing Political Dialogue, 20 March 2013.
- (30) C. M. G. Himsworth, op. cit., p. 111.
- (31) Statutory Resolution, CM/Res (2007) 6, 2 May 2007
- (32) モニタリング委員会の正式名称は、「加盟国によるヨーロッパ地方自治憲章の義務及びコミットメントの尊重に関する委員会」(Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the European Charter of Local Self-Government) である。
- (33) コングレス委員会の付託事項9 (Terms of Reference of the Committee of the Congress, CG/BUR (19) 8, 7 December 2010)。これは、憲章の批准を準備している国にも適用される。
- (34) 例外として6ヶ月の任期延長が認められる場合がある。モニタリング手続きに関するルールについては、Rules Governing the Organization of Congress Monitoring Procedures Pursuant to Resolution 307 (2010) : Procedures for Monitoring the Obligations and Commitments entered into by the Council of Europe Member States in Respect of their Ratification of the European Charter of Local Self-Government (ETS No.122) を参照 (以下同じ)。
- (35) 前者は kongress の地方自治体部会から、後者は地域自治体部会から選任される。マケドニアやアイルランドのように一層制の地方制度をとる国については、地方自治体に関する報告の担当者が2名選任される。例外的に、委員長の裁量によりモニタリング委員会に属さない kongress の議員が選任される場合もある。
- (36) C. M. G. Himsworth, op. cit., p. 105. kongress の会派は、独立・自由民主党グループ (ILDG)、ヨーロッパ人民党・キリスト教民主党グループ (EPP/CD)、社会党グループ (SOC) 及び政治的グループ

に所属しないメンバー（NR）に分類されている。

- (37) 問題は、どのような場合に「特別な関係を持つ」といえるかである。例えば、旧植民地関係、冷戦時代の関係、ドイツとギリシャの財政関係について、C. M. G. Himsworth, *op. cit.*を参照。
- (38) 「…共同報告者の独立性と非党派性の確保のために、共同報告者の任命は5年をこえてはならず、また、共同報告者は、任期終了後5年間は同一の国を監視する任務を委託されない…」
- (39) 公表されている一般規則に加えて、2013年には「モニタリング派遣団のための活動指針」が定められた。
- (40) 注（34）のResolution 307（2010）を参照。
- (41) コングレス「事務局は、憲章の適用に関して明確化が必要であるという特別な状況が生じた場合、あるいは、地方自治体ないし地域自治体の民主主義の状況に関する報告書を改訂するために、一もしくは複数の国家においてモニタリングを実施することを決定する。事務局は、…モニタリングのための準備対策を講じるようモニタリング委員会に指示する。」
- (42) こうしたモニタリング実施の遅れを踏まえて、ヒムズワースは各加盟国を定期的にモニタリングするという方針に疑問を呈している。「おそらくコングレスは、47加盟国のすべてを5年のサイクルでモニタリングするという約束を再考しなければならないだろうし、その点で、各国一律の取り扱いが有益かどうかはまず疑問であろう。」（C. M. G. Himsworth, *op. cit.*, p. 104.）
- (43) *Ibid.*, p. 106.
- (44) *Ibid.*
- (45) C. M. G. Himsworth, *op. cit.*, p. 105.
- (46) *Ibid.*
- (47) モニタリングにおいては各国の自治体連合組織の支援が大きな役割を果たし、自治権侵害に対する「初期警告システム」として機能し

ている。(The Charter of Local Self-Government: The Benchmark for Local Communities in Europe, The Congress/ Council of Europe, p. 7)

- (48) 地方自治体レベルに関するレポートの場合は、コンGRESの地方自治体部会に送付される。
- (49) 勧告は、閣僚委員会だけでなく議員総会にも転送される。C. M. G. Himsworth, op. cit., p. 108.
- (50) C. M. G. Himsworth, op. cit., p. 109.
- (51) Rules Governing the Implementation of Political Dialogue in the Framework of Congress Post-monitoring/ Post-observation of Elections Pursuant to Resolution 353 (2013) REV
- (52) これらの者が対応できない場合は、対象国について格別な知識を有するCONGRESの議員に代えることができる。
- (53) Monitoring Committee/ Rapporteurs: X. Cadret and V. Overmeire, *Comparative Analysis on the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in 47 Member States on the Basis of the Recommendations on Local and Regional Democracy in Member States adopted by the Congress*, CG32 (2017) 22 final, 28 March 2017, p. 1.
- (54) C. M. G. Himsworth, op. cit., p. 145.
- (55) Ibid.; G. Marcou, New Tendencies of Local Government Development in Europe, R. J. Bennett (ed.) , *Local Government in the New Europe*, Belhaven, 1993, p. 52.
- (56) C. M. G. Himsworth, op. cit., p. 150. 廣田全男「ヨーロッパ地方自治憲章と世界地方自治憲章草案—その意義・内容と各国の対応」比較地方自治研究会・(財)自治体国際化協会『世界地方自治憲章と各国の対応』2005年、8～9頁を参照。
- (57) Ibid., p. 147.

- (58) 廣田全男「イギリスの地方自治とヨーロッパ地方自治憲章」『日本法学』72巻2号、170～173頁を参照。
- (59) ヨーロッパ地方自治憲章第9条第1項「地方自治体は、国の経済政策の範囲内において、その権限の範囲内で自由に処分しうる十分な固有の財源に対する権利を有するものとする。」
- (60) 結果として、閣僚委員会は、地方民主主義に関する規定の明確化に限って、「地方自治体の任務への参加権に関するヨーロッパ地方自治憲章の追加議定書」を採択した（2009年）。なお、②憲章の追加議定書については、Recommendation 228（2007）Draft Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Governmentを参照。また、C. M. G. Himsworth, *op. cit.*, pp.77-78.
- (61) 50 Years of Local and Regional Democracy, Council of Europe, 2007; C. M. G. Himsworth, *op. cit.*, p. 148.
- (62) 世界地方自治宣言は、「この憲章が、中央及び東欧のいくつかの政府により、地方自治に関する新たな立法にあたり主要な指針として用いられた」（前文）ことを歓迎している。しかしながら、モルドヴァやアゼルバイジャンでは、「地方民主主義の前提条件である国家レベルの十分な民主主義を確保するのが難しい」ため、ヨーロッパ地方自治憲章の受容が簡単に進まなかった。（*Ibid.*, p. 149）
- (63) *Ibid.*
- (64) *Ibid.*, p. 150. 欧州理事会は、1993年6月にEU加盟の具体的基準として「コペンハーゲン基準」を決定した。しかし、それは加盟条件であり、加盟継続条件ではないため、ハンガリーやポーランドのように基準を無視するケースも生じている。（庄司克宏『欧州ポピュリズム—EUの分断は避けられるか』ちくま選書、2018年、192頁を参照。）
- (65) ちなみに、ポルトガルとジョージア、ウクライアでは2015年、アルメニアとモルドヴァでは2016年にロードマップが作成されている。（ kongress のホームページの他、Post-monitoring and Post-

observation of Elections: Political Dialogue to Apply Congress Recommendations in Practice, *The State of the Congress 2014*, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2015, pp. 16-17も参照。)

- (66) ポルトガルについては、Local and Regional Democracy in Portugal (Jos Wienen/ Devrim Cukur) , CG (22) 11, Monitoring Committee, 29 March 2012及びJakob (Jos) Wienen, Post-monitoring Portugal Road map, CG/MON/2015 (27) 14, Monitoring Committee, 31 March 2015を参照。
- (67) ウクライナについては、Local and Regional Democracy in Ukraine (Marc Cools/ Pascal Mangin), CG (25) 8 FINAL, Monitoring Committee, 31 October 2013及びPost-monitoring Ukraine Roadmap, CG/MON/2015 (27) 16, Monitoring Committee, 20 March 2015を参照。
- (68) モルドヴァについては、Post-monitoring of the Republic of Moldova: Draft Roadmap, CG/MON/2015 (29) 4, Monitoring Committee, 2 March 2016を参照。
- (69) C. M. G. Himsworth, op. cit., p. 184以下。
- (70) 本稿29頁を参照。
- (71) ベコはさらに、ヨーロッパ評議会の人権監視機構と加盟国政府との永続的対話、フォローアップのプロセスが、加盟国の行政職員の人権意識を向上させること、勧告が非拘束的で対象国の主権に影響を与えないため、かえって当該政府の善意を期待しやすくなることを、非司法メカニズムの長所として挙げている。「重要なことは、人権モニタリングが活動指向のプロセスであることである。それは、人権状況をそれ自身のために評価するのではなく、変革を生み出すために評価する。」(Gauthier de Beco, Introduction: The Role of European Human Rights Monitoring Mechanisms, Gauthier de

Beco (ed.) , *Human Rights Monitoring of the Council of Europe*,
Routledge, 2012, pp. 1 -5.)

- (72) た と え ば、25 Years of the European Charter of Local Self-Government, The Congress/Council of Europe, p.13を参照。(「コンGRESは、加盟国が憲章規定の100%の適用を目指すこと、－いわゆる－批准のときに表明された留保のすべてを「引き揚げる」ことを奨励する。」)

