

## 論文審査の結果の要旨および担当者

報告番号	※	第	号
------	---	---	---

氏 名 SUN Chhun Hieng

論 文 題 目 LEGAL PROBLEMS OF LOCAL ADMINISTRATION  
SYSTEM IN CAMBODIA: SEEKING FOR A LOCAL AUTONOMY  
SYSTEM BY DECENTRALIZATION REFORM (カンボジアにおける地方  
行政システムの法的問題点—地方分権改革を契機とする地方自治の探求—)

### 論文審査担当者

主 査

名古屋大学大学院法学研究科教授 稲葉一将

名古屋大学大学院法学研究科教授 深澤龍一郎

名古屋大学大学院法学研究科教授 佐藤史人

## 別紙 1 - 2

## 1. 本論文の目的

本論文は、カンボジアにおいて地方分権と称される地方選挙制度や事務・権限の移譲を含む諸改革を素材として、この国における地方自治の 1 つの方向性を展望するとともに、中長期的および短期的な時間軸において発見され、論じられるべき問題点を提示しようとして試みたものである。

カンボジアにおける地方分権改革（英語では、**Decentralization and Deconcentration Reform** と訳されており、2つの概念が区別されずに用いられる。）は、主として地方における経済発展と貧困の減少を目的として、2000 年ころから行われている。住民による直接選挙制度の整備や地方行政主体への事務や権限の委譲が、その内容である。たとえば、2005 年に策定された行政計画の一種である **Strategic Framework of Decentralization and Deconcentration Reform** には、地方分権改革の達成目標とこのための諸手段が示されていた。しかし、実際には、地方行政主体の責任および役割分担が不明確な状態は、大きく改善されないままである。むしろ、地方行政主体がその事務を適法に処理していないといった苦情に対応するために、内務省が中心となって、地方行政の視察や監督が行われている。

ここで、カンボジアの状況から離れると、一般的には監督といっても、国の行政機関が地方行政主体に対して行う垂直的な監督と、地域の住民が地方行政主体を監視し、地方行政の運営に参加する水平的な監督がありうる。これらのいずれにせよ、その目的が地方行政主体に対する適法性確保の観点からの監督であることに変わりはない。しかし、住民自らが地方行政主体を水平的に監督する場合には、水平的な応答関係が形成される可能性がある。そして、これと垂直的な監督との関係が問題になる。ここで日本の概念を用いるのであれば、住民自らが行う水平的な監督を住民自治の一種だと捉えて、これと垂直的な監督とが矛盾する場合には団体自治が可能になりうると理解することもできる。

こうして、学位請求者は、学位請求論文の副題が示すように、カンボジアにおいては、地方分権改革における監督の強化が契機となって、この国における地方自治の探求が可能になるという論理構造に注目するのである。しかし、このような論理構造が存在しうるとしても、カンボジアにおいては地方自治が西欧の法概念として理解されることはあっても、いわば生ける法としての地方自治法は、この国には存在していないといっても過言ではない。このようなカンボジアにおいて、地方自治が何を契機として、どのような経路で可能となるのかの諸条件を法学の観点から示すことは、独創性を有する検討作業である。そしてこのような検討を行うためには、地方自治の生成発展が可能となる諸条件を、カンボジア社会に内在するそれとして発見するのでなければ、地方自治といってみても、これはただの言葉でしかない。このように考えて、中長期的な時間軸を設定しつつ、カンボジアにおいて地方自治

がどのような経路で、何が問題点となりながら探求されうるのかの方向性を示そうと企図して執筆されたのが、本論文である。

## 2. 本論文の構成

以上に述べた目的を達成するために、学位請求論文がどのような構成によって論証を試みているのかを次に述べることにしたい。全体は、本論文の目的と論証の手順が示された「はじめに」とまとめに該当する部分の「おわりに」を除くと、「第1章カンボジアにおける地方行政システムの歴史的展開」、「第2章カンボジアにおける地方行政システムの現状」、「第3章日本における地方自治および地方分権改革の経験」および「第4章カンボジアにおける地方行政システムの法的問題点」の4章から構成されている。

まず、第1章は、王制、フランス植民地時代および社会主義の経験が時間軸に沿ってまとめられている。続く第2章において、州の知事が国王によって任命される現状、フランス植民地時代に整備されたコミューンの制度が曲折を経験しながら存続した事実、および基層の地方行政だけが直接選挙制度でその上層が間接選挙であるところに社会主義法の影響が見られること、というそれぞれの論証にとって必要となる事実が、本章では論じられている。

以上の歴史的叙述に続いて、第2章においては、地方行政制度の現状が、国や上層の地方行政主体に置かれる諸機関から地方行政主体に対して行われる垂直的な関与 (Vertical Involvements) と同じ地方行政主体において諸機関から行われる水平的な関与 (Horizontal Involvements) とを分類しながら、論じられている。なかでも学位請求者が注目するのは、2001年に制定された法律に基づき、2002年からコミューン評議会の直接選挙が開始され、この層の地方行政主体が法人だと定められた事実である。なぜなら、カンボジアではほとんど注目されていないが、学位請求者は、住民自らによる直接選挙制度と法人格の付与との論理的な結びつきを発見するからである。ところが、2008年に制定された州等の地方行政の組織と運営に関する地方行政運営法は、直接選挙制度を定めないまま、州等の層の地方行政主体が法人だと定める。学位請求者は、ここに矛盾を見いだして、理論的検討を試みるために、次章において外国法を参照しようとするのである。明治期において法人であると定められながら、大戦後においても機関委任事務が長く存在しえた日本が、比較の対象として選ばれる。

そこで第3章では、日本における地方自治制度の形成史と現状が考察されている。ここでは、大戦前後における憲法原理の断絶と地方自治制度の連続性、1990年代における地方分権改革の意義の2つが論じられている。第1に、憲法原理の転換にもかかわらず、1888年に制定された市制町村制と1947年に制定された旧地方自治法とを比べると、これらは連続性を有する。たとえば、監督についていえば、市制の第6章において「市行政の監督」が定められていたのが、旧地方自治法では第2編普通

地方公共団体の第 10 章において「監督」の規定が置かれた。そして憲法原理転換後においても事務制度が連続しており、たとえば機関委任事務が長く存続することとなった。これらの経緯には、歴史の重要性が示されているのである。しかし、第 2 に、1999 年の地方自治法改正を中心とする地方分権改革によって機関委任事務が廃止され、国からの地方自治体の独立性は、当時、期待も込めつつ一般には強化されたと理解されていた。これらを要するに、学位請求者は、地方自治制度の発展が歴史性を有するので、これは容易ではなく、むしろ 1990 年代末に行われた国家構造改革を契機としなければならなかった経緯に、注目する。それぞれの社会あるいは国家の歴史とともに、その特質を把握する必要性が、示唆として得られているのである。

第 4 章では、再びカンボジアに戻って、ありうる改革の 1 つの方向性が示される。ここで述べられているのは、地方行政の組織と運営に関する一般法（通則法）の必要性である。第 2 章で述べられているように、2001 年にはコミューンの層で、次に 2008 年には上層の州等の地方行政において、地方行政運営法が個別に制定されており、地方行政の組織と運営が統一的に法定されていない。この現状に対して学位請求者は、地方行政に共通する原則を定め、3 層から構成されるコミューン・郡・州のそれぞれの役割分担を一般法（通則法）に定めることで、地方分権政策の企画立案と実施のいずれについても、その便宜性が抑制されて、原則性の獲得が可能となると考えるのである。

それでは、その一般法（通則法）の整備において何が論点となるのかといえ、これには、地方行政主体が国から独立する法人であるのか、それとも国の機関であるのかの区別、法人だとしても地方行政の事務の法的性格、および国の各省に当たる行政から地方行政主体に対して行われる介入や関与の法定の 3 点が、それぞれ述べられている。カンボジアの現状は、第 2 章で述べられているとおり、たとえば州についていえば、2008 年法の制定によって法人でありながら、知事が国王によって勅令に基づいて任命されている。ここには、勅令との関係で法律形式の意義が何か、そして州が国から独立した法人格を有するのか、それとも国の機関であるのかという 2 つの問題が含まれている。日本法を参照することで得られるこれらの問いは、カンボジアにとっては、立法（法律と勅令の関係）の意義とともに国との関係での地方行政主体の独立性といういずれも原理的な問いを提起するものである。学位請求者は、法人性と機関性とが混在したままの現状に対して、少なくともコミューンに関しては、2002 年から直接選挙が実施されているので、論理的には法人性を強く有する存在に変化していると主張する。

こうして、学位請求者は、機関から法人へという法人論、事務の法的性格論そして国の機関が行う関与論というそれぞれの論理的関連性を、カンボジアの現状に対して示す。しかし、このような論理展開とカンボジアの現状との間には隔たりがあ

ることも認識している。このことは、学位請求論文の「おわりに」の最後の部分で、当分の間は、地方行政に強い影響を及ぼしている各省の日常的な行政に対して、内務省の監督機能を強化する必要性を主張するところに示されている。内務省による監督を、地方自治の重要性を理解する人材育成等の工夫によって、現状よりも一層適正なものとするので、ここから地方自治の尊重が可能となる将来が展望されているのである。

### 3. 本論文の評価

1993年以降に「民主化」が開始されたカンボジアにおいて、統治機構の諸改革のなかでも自治や分権が不可欠の重要な問題となるだけでなく、それが統治の分任や責任が強調されがちな、いわば上からの改革となることは、明治期の日本における「市制町村制理由」がそうであったように、アジア諸国においては共通性を有するように思われる。そうだとすれば、出発点を共有しながら、しかしそれぞれの（政治体制と経済社会体制とが区別される）社会体制において何を契機として、また何を問うことで地方自治の探求が可能となるのかを分析して、将来における法整備の方向性を提示するの試みは、容易なことではない。学位請求者も、カンボジア内務省に勤務する経験に基づいて、国の各省に当たる行政と地方行政との垂直的な関係を住民参加による水平的な関係に改革することの実現困難性をよく認識している。

このような学位請求者が、憲法原理転換後の日本において整備された一般法（通則法）である地方自治法の意義（存在理由）に注目して、ここからどのような示唆を得て、カンボジアにおける課題の発見を試みるのであろうか。この比較法研究の試みが、名古屋大学の博士（比較法学）学位の水準を満たす学位請求論文に結実しているのか否かを、以下で判断することとしたい。

A「アジア法整備支援」に関わる「実務的・理論的課題の発見・解決に貢献している」こと。

学位請求論文は、カンボジアにおける地方行政制度に即して、2001年法や2008年法のような新たな法整備が行われた後に、地方行政主体が法人格を有するようになったことの法的意義が、行政実務および理論のいずれにせよほとんど意識されていない現状を的確に述べている。しかも、2002年に住民による直接選挙が実施されたコミューンの層に関しては、日本法概念を用いるのであれば、団体自治の主体として、法人格を有するだけでなく、この事務の法的性格や他の団体に置かれる機関からの関与の許容性も自明ではなくという「論理」を、日本法を参照しながら展開している。このように本論文は、地方行政制度を素材としつつ、カンボジアにおける実務的課題のみならず、その背景に存在する法的思考の重要性を提起しており、理論的課題の発見にも貢献するものであると評価できる。

B「主として比較法学的」手法によること。

学位請求論文は、コミュニーの層において 2002 年に実施された住民による直接選挙が、カンボジアにおける地方自治探求の重要な契機となりうるという問題意識で執筆されている。学位請求者のこのような問題意識は、同氏が日本における地方自治とこれを構成する団体自治の概念を検討して、法人格を有する地方公共団体、事務の法的性格論そして国の機関からの関与論という日本における地方自治法の基本論点の存在を発見することで、得られた。日本とカンボジアは、いずれも地方自治の実現が困難なアジア諸国に位置するが、1888 年の市制町村制等、明治期の法整備以降 100 年以上の歴史を有する日本は、カンボジアにとって参照に値する歴史的経緯が多数存在する。このような日本との比較研究によって、学位請求論文は、カンボジアと日本との異質性を前提としながら、しかし共通性の論述が、一般法（通則法）の意義等の 4 点に即して試みられている。ここには、主として比較法学的手法による研究が行われた事実が示されている。

C「一次資料として主として母語によるものを持ちいるとしても、英語・日本語等母語以外の言語を用いて関連の研究動向を分析しており、それを前提に議論を進めている」こと。

B で述べたとおり、学位請求論文は、地方行政制度に即してカンボジアと日本との比較を、英語を用いて試みたものである。両国の現状は、いずれも英語の資料が限られている。そこで、本論文で用いられた日本法の資料には、日本語の文献の私訳（試訳）も含まれている。また、カンボジアにおける法令等の一次資料のほとんどは英訳されていないので、学位請求者が英語による翻訳を試みた事実は、学位請求論文においても記されている（22 頁の注 62.）。翻訳の正確性に対する評価はともかく、カンボジアの法制度を母語以外の英語を用いて表現するために要した労力は、正当に評価されるべきである。英訳された日本法の参照およびカンボジア法の英訳の努力のいずれに関しても、本論文は、母語以外の言語を用いて論述を試みているものであると評価できる。

D「問題設定が明確であり、設定した問題に対する自分なりの回答が出されている」こと。

学位請求論文の問題設定は、これを要するに、第 1 に、カンボジアにおける地方行政制度の経緯と現状を明らかにすることであり、第 2 に、カンボジアにとっての外国法である日本の地方自治法の何が参照に値するのかを論ずることであり、第 3 に、第 2 の検討によって得られるカンボジアにおける法的問題点を提起することである。第 1 の問題点については、カンボジアにおける地方行政制度が、国王の権威、フランス法の強い影響および社会主義法の残存の混合物であるという結論が示されている。第 2 については、一般法（通則法）である地方自治法の意義、法人論、事務論および関与論という 4 点が参照に値すると述べられており、とくに一般法（通則法）および法人論の重要性が、カンボジアの現状と関連づけられながら、論じら

れている。第3については、2001年法および2008年法の制定後、地方行政が法人格を有するようになったことの意義に加えて直接選挙が実施されるようになった2002年以降のコミューンが存在が、まず法人論の次元で、理論的問題を提起するものであると述べている。そして、この次に事務論が問題となるというように地方自治法の整備へと向かう方向性が示されている。このような本論文は、設定した問題についての一つの説得的な回答を示すものであると評価できる。

E「従来の研究と比較して独自性が認められる」こと。

カンボジアにおける地方分権改革を論じた文献は、国内外において既に存在する(国内の一例として、上子秋生「カンボジアの地方分権改革」立命館大学政策科学23巻4号(2016年)15頁以下。)。しかし、その多くは法学研究の観点からこの素材に接近したものではない。そして、日本法との連続性を意識しながら考察したものとしては、学位請求論文は他の先行研究にはない独自性を有する。たとえば、地方行政主体の法人性と事務の法的性格そして国の機関からの関与法制との論理的結びつきを示した点で、本論文はカンボジアにおいて独自の存在理由を有するものだと思われる。ここに、英訳されていないカンボジア国内の一次資料を英訳しつつ論じ、また英訳されていない法情報を含む日本法との比較を試みた事実も加わる。このような学位請求論文は、他にはない独自性が認められると評価できる。

F「論理的に堅固であり、予想される批判に対する回答が用意されている」こと。

学位請求論文は、一方では、地方分権が容易には実現されないカンボジアの特質を論じようと試み、他方では、日本法を参照しながら4点に即してカンボジアにおける改革の方向性を提起しようと試みたものだと要約できる。このような本論文の主張に対しては、日本法を参照して得られる課題の指摘が、現実のものとなりうるための諸条件をカンボジアに即して述べることが要求される。

学位請求論文は、このような批判を想定しつつ、論じられるべき中長期的な問題点と当面の短期的な問題点とを区別しながら、それぞれを論じている。短期的には、「おわりに」の最後で述べられているように、内務省が各省の行政に当たる国の行政に対する監督機能を強化しつつ、人材育成や職員研修等の工夫によって内務省による監督に地方自治の観点を導入することが課題であるとされる。そこから中長期的な時間軸を設定しつつ、法人論等の3点の問題点の克服が開始されるという将来予測が述べられている。

学位請求者のこのような認識に対しては、内務省中心の監督に対する評価が甘く、やや楽観的であるという批判が可能であろう。これに対して学位請求者は、第1章および第2章で論じたように、フランス植民地時代に起源を有するコミューンの存続と2002年になって実現された直接選挙制度を別にすれば、住民自治や団体自治の概念をそのまま導入しようとしても、これこそが実現困難であって、内務省を中心とするトップダウンの監督にこれとは異質の地方自治の尊重をいかにして織り込ん

でいくのかの努力こそが、カンボジアにおける課題だと回答するのであろう。学位請求者による回答に対する評価が一様ではないとしても、学位請求論文に対する批判を想定して、批判に対してありうる回答の 1 つを用意しながら本論文を執筆した事実は、正当に評価されるべきである。

#### 4. 結論

以上のような評価の結果、審査委員会は、本論文が、名古屋大学の博士（比較法学）学位授与にふさわしいものであると判断した。