

## 別紙 4

報告番 -	※ -	第
----------	--------	---

## 主 論 文 の 要 旨

論文題目      カンボジアにおける行政紛争処理制度の研究  
氏            名            CHINKET Metta

## 論 文 内 容 の 要 旨

カンボジアにおいて、一般的抽象的には、権利利益を侵害されたと考える市民が、行政または裁判所に不服を述べる手続を定めるべき必要性は意識されている。市民が行政活動に不満や不服を有するに至り、このため生まれた紛争を国家が放置せず、これに対応して法制度の整備を含むなんらかの措置を講じるべき必要性これ自体は、カンボジアの王国政府においても理解されているのである。

ただし、日本を含むいわゆる先進資本主義国と比べると、カンボジアでは、行政不服審査制度や行政（事件）訴訟制度のような一般的な法制度はいまだ整備されていない。この土壌に市民の不満や不服の高まりがどのような影響を及ぼして、そしてどのような法現象が生まれるのか。本研究が分析しようとする対象は、そのような法現象である。便宜的に、行政紛争処理制度の語を用いている。

カンボジアにおける行政紛争処理制度を論じる意義を述べておきたい。行政に対する不満や不服は、行政の適法性や適正性を確保するためのきっかけとなる。このため、市民からの不満や不服を国家機関が適正に処理する法制度の整備は、行政法の生成発展が可能となる起点の 1 つであるといつてよい。この意味において、カンボジアにおいては、日本におけるようなものとして行政救済制度が存在していないが、だからといって、行政紛争処理制度を行政法の諸問題の認識外に置くのではなくて、その反対に、カンボジアにおける市民の不満や不服の処理の現状をそのまま認識対象とするべきであると思われる。このような観点からカンボジアの現状に接近する場合には、市民からの申立ての機会を定める多数の制度が、行政法の生成発展を生む土壌になりうる可能性に注目すべきではなかろうか。というのも、それらは、条文数が少なく、またごく短い簡単な語句において定められている簡易なものであるため、これだけに注目されることは従来少なかったが、このような法制度の不備が解決されれば、行政法の生成発展をカンボジアにおいても展望しうると思わ

れるからである。

現状では、市民と行政との紛争処理の機能を有すると考えられるような制度も、概して機能不全に陥っている。ここで機能不全というのは、第 1 に、紛争処理機関が多様な法形式において定められていることに加えて、実際には存在していない場合すらあることや、存在している場合であっても、その活動が活発ではないことも含む。第 2 に、紛争処理機関が活動している場合においても、市民からの申立てに対して、これを放置し、応答が遅延しがちであり、応答があった場合においても市民がこの内容に満足することは少ない。第 3 に、その結果、市民は他の手段によって行政活動に対する不満や不服を表明しており、紛争処理制度の利用件数が多くない。第 4 に、紛争処理機関の側でも、紛争処理の一般法がないために統一した制度運用をしておらず、申立ての処理の仕方が区々である。

以上のような諸問題が解決されないままだとすれば、市民の不満や不服さらには紛争が放置されたままとなり、市民と行政との関係が一層悪化して、結局、社会の混乱を招きかねない。しかし、だからこそカンボジアにおいても、論理上、広義の行政紛争の、より客観的で適正な処理が目指されるようになることは不可避であると筆者は予測しており、ここが起点となって、単なる苦情処理から行政不服審査さらには第三者である機関による紛争の裁断つまり行政裁判所のような裁判制度の生成展開も展望しうる論理構造が発見されてくる。国家活動の恣意を徐々に抑制し、やがてはこれを規範づける法という意味での行政法の研究課題を、その本格的な生成展開の前の段階に注目することで、発見できるのではないかと考えているのである。

以上のような理論的仮説あるいは問題意識を有する本論文に先行して、カンボジアでも、行政活動によって生まれる不満や不服または紛争に国家が対応する法制度について、いくつかの研究がないとはいえない。しかし、それらの研究には、第 1 に、カンボジアにおけるこの法制度の現状を客観的に分析するという観点が欠けている。具体的に、数少ない先行研究は、一例として同じ 1993 年憲法 39 条を論じながら、これを具体化する法制度となると、ここでは論者によって構想が異なるのである。このような事実からすると、カンボジアにおける行政活動についての市民の不満や不服が実際に存在するのに、法制度が未整備となっている一因には、理論や学説が、主観的に意見を述べることはあっても法制度を対象としつつ、これが形成されてきた経緯やそれぞれの関係等を十分には分析できていないという限界も関係しているように思われる。先行研究の特徴は、第 2 に、それらの研究が、主に、法律等の個々の条文の不備や実際に生じている諸問題を概括的に指摘するものにとどまり、「現状批判」の段階にあることである。しかし、問題は現状を批判することではなくて、現状が生まれている原因をカンボジアに即して分析することが問題であるように思われるが、こうした分析は、他国を参照することで自国を相対化して、客観的に固有の問題点を発見しようとする研究が不足しているカンボジアでは難しい。

以上のような先行研究に対して、本論文は、カンボジアにおける行政活動に対する市民の不満や不服について、存在する諸制度を素材としつつ、その現状分析とともに、現状を生み

出している原因をも分析して、今後において克服されるべき問題点を解明し、これを改善するための法整備の方向性を提示しようとするものである。

以上のような目的を有する本論文は、まず第1章において、数少ない先行研究および教材類を手掛かりにしながら、主に、カンボジアにおいて一般的に規范文書といわれる法令類を分析し、カンボジア法一般が、伝統法の存続、フランス法の影響および社会主義法の影響という3つの特徴を有することを述べるところから、叙述を開始することとした。そして、これらが統一性を欠いており、また相互関連性すらはっきりしないまま存在している状態を、述べることにした。この特徴が、カンボジア法という統一的な把握を困難にしていることを述べようとしたのである。

次に、第1章の叙述で明らかになったカンボジア法は、3つの法が分裂しながら混在しており、相互関連性を欠くという特徴を、行政紛争処理制度に即して論証するのが第2章で企図されていたことである。このため、行政紛争処理制度の歴史的な経緯が分析される必要があった。これにより、カンボジアでは、伝統法の原始的な紛争処理、フランス法の影響を受けた行政裁判所制度、社会主義法の影響を受けた抗議申立て制度という異質の行政紛争処理制度が、時間的な連続性がなく断絶的に形成されたことを論証しようとした。

第3章では、第2章で述べられたそれらの3つの法の特徴が、行政紛争処理制度の現状において、どのようにあらわれているのかを解明しようとした。すなわち、まず、フランス法の影響を受けたために行政裁判所の設置構想がなお有力に主張されていることを確認した。しかし、実際の法制度に関しては、社会主義法の影響を受けた抗議申立て制度の数が比較的が多い。カンボジアの実務ではほとんど自覚されていないとはいえ、無意識的にはあっても、社会主義法の影響は、法制度の次元ではなお強固に存続している。これに対して伝統法は、法制度の次元とは異なり、法意識の一種として根強く残っていることを確認した。その結果、第1に、行政訴訟といっても、フランス法が形式的に参照されるにとどまっており、特別の行政裁判所の設置やその訴訟手続が実際には定められていない。第2に、市民の憲法上の権利として認められているものの、抗議申立ては、これを具体化する法制度の整備という段階には至っていない。そして第3に、市民の行動には影響力が強いと考えられる伝統法の意識が存在すると考えざるをえない。いずれも断片的に存在するにすぎず、相互関連性もなく、3つのうちのどれかが次の段階へと展開するだけの十分な条件が形成されないまま、不安定な状態にある。この結果、断片的で統一されていない用語や概念が多義的なまま存在するという現状が生まれているのである。用語や概念の多義性は、紛争処理機関の責任についても、これを不明確なものとしている。紛争を処理する手続や決定の効力も明確に定められていない。

最後に、第4章において、以上のような行政紛争処理制度の諸問題を解決するために、どのような法制度の整備が必要となるのか、その方向性を論じた。ここでは、フランスにおける行政裁判所制度に強い影響を受けた特別の行政裁判所のような裁判機関の整備というカンボジアにおいて多数が主張する方向性は、実現が必ずしも容易ではないという筆者の見解

を述べた。第2章で経緯を述べたように、カンボジアでは、単線的に権利利益救済を目的とする行政争訟制度が整備されてくるといふ展開とは異なり、様々な断片的な要素が混在している土壌に生成展開する行政紛争処理制度の整備も、複数の方向性が視野に入られるべき必要性を述べた。これは、裁判所における紛争解決と判例の蓄積という発展の方向性を否定するものではないが、これと同時に、伝統法の意識や社会主義法の影響を受けたと考えられる抗議申立て制度も活用すべきであるという方向性である。これを、権利利益を救済する裁判所の整備とともに、権利利益救済の範疇から外れる市民の不満や不服に対応する法整備を行うべき必要性と述べることもできる。ここにはさらに、個別に存在する多数の行政紛争処理制度の共通点を整理し、そこから一般的な法制度を整備するという一般法の必要性とともに、行政領域の多様性を反映した個別法の重要性というもう1つ別の問題が含まれている。

かくして、本論文は、裁判所による権利利益救済を否定するものではないが、同時に、裁判所とは異なる国家機関が行政紛争を処理する法制度の整備を立法課題として提起するものである。このような結論は、伝統法の内容であるところの権威主義的行政による統治がなお残存する法意識とも大きく矛盾するものではなく、むしろ、行政と市民との間で生まれた紛争が、上級行政機関に対する抗議や批難の申立てとなって展開し、大規模な紛争になれば最終的には首相周辺の機関が紛争を処理するという現状においては、実現が可能となる条件が存在すると考えられる。

今後の展望として、短期的には、行政決定という概念を規定して、抗議申立ての対象となる行政活動を一般法に定めることが出発点となる。この次の段階においては、行政決定を審査する組織や手続を法定するという課題が生まれてくる。このためにも、まずは抗議申立ての対象となる行政活動の意義を定めることが必要である。

しかし中長期的には、抗議申立ての対象となる行政活動の意義を定めるということは、この行政紛争処理制度の対象と行政裁判所や行政訴訟手続における審査対象行為とが連動するので、カンボジアにおける行政争訟法の整備に影響を及ぼす可能性にも注意を要する。つまり、行政紛争処理が行われるべき行政活動を行政決定と定めて、かつ、日本における処分性を有する行政活動のように、市民の権利利益に直接的な変動を及ぼす行為というように狭く理解する場合には、ここから外れる行政活動に関する紛争処理のありようが、いずれ問題にならざるをえない。市民の権利利益に変動をもたらす行政活動とそうではない行政活動といった行政決定の意義が再び問われるようになる将来を、十分に予測できる。行政決定を審査対象行為と定める場合には、ここから外れる行政活動についての行政裁判所等の裁判管轄の問題や、訴訟手続における民事訴訟法の一元的な適用とこれとは異なる行政特有の手続法の整備の必要性といった問題が、いずれ生まれてくると予想されるのである。このような将来も予測しながら、行政紛争処理制度の対象となる行政決定の意義を権利利益救済の必要性という観点からだけではなくて、行政の適法性や適正性の確保という観点からも、検討する必要がある。

行政決定の意義を広く、あるいは狭く把握するいずれの理解においても、本論文が考察し

た行政紛争処理制度との関連を抜きにしては、カンボジアにおける行政争訟や行政裁判等の法整備は基盤を欠くものとなるように思われる。将来において、まず一般法制度として広狭の定義がなお論点であるが行政決定の審査制度が整備され、そこから行政争訟や行政裁判といった概念がアクチュアルな法的問題になる段階で再び、市民の権利利益救済を目的とする行政争訟以外の法制度の整備が必要となってくる論理構造が、本研究によって明らかにされたのである。

カンボジアにおいて今後、様々な発展段階に応じて生まれてくると予想される行政法の諸問題、すなわち行政争訟制度と表裏の関係にある行政作用さらには行政組織の各論的諸問題についても、それらを本論文の成果に基づきながら考察することになる。このような、行政救済制度の整備を中心とする、より本格的な行政法の考察は、他日を期すほかない。