Osaka University Knowledge Archive

Title	モンゴルにおける不利益処分手続の歴史的展開（一）：二〇一五年行政一般法制定に至るまでの状況
Author(s)	バトトルガ, ドゥルグーン
Citation	阪大法学. 2020, 69(5), p. 207-230
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/87252
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

モンゴルにおける不利益処分手続の歴史的展開（一）

――二〇一五年行政一般法制定に至るまでの状況――

ドゥルグーン　バトトルガ

問題の所在
第一章　社会主義体制下（一九二四年から一九九〇年）における事前行政手続
　第一節　社会主義的行政手続観の生成
　第二節　社会主義体制下における行政罰賦科手続と命令保護的処分の統制
　第三節　小括　（以上、本号）
第二章　民主主義体制移行期（一九九〇年から二〇一五年）における不利益処分手続
　第一節　行政手続観の変化
　第二節　民主主義体制移行期における不利益処分手続
　第三節　小括
おわりに

問題の所在

一九二四年に世界で二番目の社会主義国となったモンゴル国（一九二四年から一九九二年までは「モンゴル人民共和国」、一九九二年以降は「モンゴル国」であるが、以下「モンゴル」と呼ぶ。なお、引用文を除く）は、一九九二年に新しい憲法（以下「九二年憲法」という）を採択した。これにより、国家体制の観点では社会主義から民主主義へ、経済体制の観点では計画経済から市場経済へと移行し、これに伴い、法の基本的な考え方も「社会主義的適法性」[1]の原理から「法の支配」ないし「実質的法治主義」の原理へと変化した。社会主義体制下において成立し構築されてきたモンゴル行政法は、九二年憲法の誕生とともに再構築され、現在も発展の途上にある。九二年憲法施行当時とそれから二七年が経過した今日を比較すれば、モンゴル行政法の体系は、確かに目まぐるしく変化してきた。その中で本稿が対象とするのは、不利益処分の事前行政手続（以下「不利益処分手続」という）に関する思想・制度の変化である。

ここで本稿の対象とする「不利益処分」とは、現行のモンゴル法に従って、法的効果が及ぶ者に義務を課し、または権利利益を制限する処分をいう（モンゴル行政一般法三七条五項）。そのため、日本の行政手続法における「不利益処分」とは異なり、申請に対する拒否処分も含まれる。また、今日のモンゴル法においては、日本でいう行政刑罰と秩序罰を合わせて「行政罰」と呼んで不利益処分の一種と位置づけ、その賦科手続を不利益処分手続の一種として扱い、これをめぐる一部の訴訟を行政裁判所の管轄としている（モンゴルの行政義務違反行為の処理手続法七条六項）。さらに、行政罰賦科決定の実体的・手続的な適法性を検察官が監督するという独特な仕組みをとっている。

この行政罰に関する制度は、社会主義体制下の制度に由来する。当時も、行政罰を科す決定であるところの「命令保護的処分」（эрхийн хэм хэмжээг хамгаалсан акт）は不利益処分の一つに位置づけられ、その賦科手続が事前行政手続の一種として捉えられていた。その他の不利益処分については、不服申立てや行政訴訟といった事後手続及び検察による一般監督を通じて、適法性を統制し、人民の権利利益を保護しようとした。

他方、民主主義体制移行後から、行政罰以外にも公務員の懲戒処分並びに一部の許認可の申請拒否・停止・取消処分については、各個別法に事前行政手続にかかる規定が置かれるようになった。そして、体制転換後二三年が経過した二〇一五年には、不利益処分を含む行政作用の事前行政手続についての統一的・一般的な規定を置く法律「行政一般法（以下「一般法」という）」が制定されるに至った。

一般法は、施行されてから二〇一九年で三年を迎えるが、同法による不利益処分手続が規定に沿って行われていないことが問題視されている。その原因は、一九二一年に独立して直ちにソ連の衛星国となったモンゴルが、不利益処分手続に関する自国独自の法文化・経験を有していないにもかかわらず、体制移行に伴い、従来とは根本的に異なる思想・制度を導入したからではないかと考えられる。この問題を検討するにあたって、過去に遡って考察することが第一歩となるだろう。過去に目を向けることで、「現在」の制度とその運用を客観的に評価し、そこに内在する問題を究明することができる。本稿では、モンゴルにおける不利益処分手続の歴史的展開と性格に絞って検討することにし、不利益処分手続の現行制度の評価及びそれがはらむ問題の検討については、別稿に委ねたい。

不利益処分手続の歴史的展開を検討するにあたり、二〇一五年の一般法に至るまでの時期を大きく二つに分けて分析を行う。即ち、一九二四年から一九九〇年までの社会主義体制期[2]（第一章）と、一九九〇年から二〇一五年までの民主主義体制移行期（第二章）に分ける。このように時期区分するのは、それぞれの国家体制における法制度

の状況が異なるからである。本稿は、第一に、各期における行政手続観に影響を及ぼす憲法的原理及び行政法の思想の特質、第二に、各期における不利益処分の概念とそれに対する法的統制の状況、第三に、各期における不利益処分手続の具体的な内容という三つの課題を明らかにすることを目的とする。

本稿でいう「行政手続観」[3]とは、社会主義的適法性の原理から法の支配ないし実質的法治主義への移行に伴う、行政手続に対する見方の推移を考える視点である。行政手続観の成立にかかる背景を検討する際に、憲法及び行政法の特質について考察すべき理由は、次の二点である。第一に、実体法の運用にかかる手続を規律するのが手続法であるという側面から見た場合は、行政手続の議論に先立ち実体法としての「行政法」の概念・特質をみる必要がある。第二に、行政法の総体をなす行政法律は、その内容が国家（行政）と市民の関係に関わることから、憲法とともに公法に属し、憲法と密接な関係を有する。社会主義体制下においては、憲法の制度的・思想的影響が大きいという事情から、本稿では、憲法や行政法の思想を検討することによって、モンゴルにおける行政手続観の変化を明らかにすることができると考えられる。

モンゴルにおける不利益処分手続の前史については、国内外を問わず先行研究が存在しないため、本稿の有する意義は大きいといえる。また、モンゴル法の研究を日本に紹介することによって、日本におけるモンゴル法研究の進展につながるのではないかと思われる。

第一章　社会主義体制下（一九二四年から一九九〇年）における事前行政手続

第一節　社会主義的行政手続観の生成

一　社会主義的憲法の原理

1　モンゴル初の憲法の制定

一三世紀から一四世紀にかけて、モンゴル帝国は世界史上最大級の国家として現在の中国・ロシア地域を支配していたが、一七世紀になると清朝の支配下に置かれ、封建制へ移行し、清の中央集権的領有体制に組み入れられることになった。(4) 一九世紀になると、反清意識が高まり、各地で運動が行われ、最終的に「モンゴルの独立」がスローガンとして揚げられることとなった。このような運動の中で、モンゴル人民（第一章において「人民」という表現を用いる。ただし、引用文と法令名を除く）は、チンギス・ハーンの子孫の転生とされるラム僧ジェブツンダンバ八世をモンゴルの皇帝として推挙し、一九二一年に国の独立を宣言し、(5) 君主主権を基礎とする憲法草案を検討し始めた。しかし、ラム僧ジェブツンダンバ八世の崩御及びロシア十月革命の影響により結局、ソ連の衛星国となる道を選択した。(6)

一九二二年から閣僚理事会（二四憲法では、「政府」という言葉が使われたが、一九三二年七月の第一七回全国人民大会議では、「閣僚理事会」と変わった。本稿では、「閣僚理事会」という言葉を使う）の法律部門下に設けられた憲法起草委員会は、ソ連の一九一八年憲法を参考として憲法の起草を行った。これについて、第一回全モンゴル人民共和国大会で会長をつとめたツェレンドルジ（Б.Цэрэндорж）は「真の人民の利益を重視する国がある。そ

の国は、ソ連である。我が国も憲法を作成するにあたり、真の人民の利益を重視するソ連の憲法を参考にする必要があ[7]った」と述べていた。以上のような発言を含む多くの歴史的な資料及び憲法学の研究[8]から、モンゴル初の憲法（以下「二四年憲法」という）はソ連の一九一八年憲法に倣ったものであったことが明らかになっている。このように、モンゴルは、一九二四年に六章五〇条から成る初の憲法を制定し、一九二二年に誕生したソビエト社会主義共和国連邦に次ぐ二番目の社会主義国となった。

2　憲法の基本原理

二四年憲法制定後、一九三九年に首相兼外相となったチョイバルサン（Х.Чойбалсан）は、ソ連閣僚理事会会議の介入の下で、一九四〇年に憲法（チョイバルサン憲法とも称される。以下「四〇年憲法」という）を制定した。モンゴル人民共和国で作成した憲法案は、一二二条から構成されていたが、ソ連閣僚会議により、九五条となり、概念的な修正を二一個所行ったとされている[9]。一九五二年のチョイバルサンの死後、その路線は後継者ツェデンバルに承継され、一九六〇年にツェデンバル憲法（以下「六〇年憲法」という）が制定された。この三つの憲法のうち、二四年憲法は過渡的な憲法であり、四〇年憲法と六〇年憲法は、本来の社会主義的憲法である[10]とされている。以下で、社会主義的憲法の特徴のうち、特に行政法に関連する点を見ることにしたい。

社会主義的憲法の特徴としては、第一に、国家権力が革命党[11]の指導の下で、各会議、閣僚理事会、裁判所、検察庁（七二年からは、これらに加えて人民監督機関）によって行使されることが挙げられる。最初の二四年憲法においては、最高権力は人民大会議に属する（四条）とし、人民大会議から選出される三〇人の議員で人民小会議を構成することとしている。そして人民小会議は、法律の制定や命令の発布、閣僚理事会に対する監督権を持ち、小会

議幹部会や閣僚理事会の権限を決定する（一二条）。裁判所は、閣僚理事会の下で司法省として設けられた（二七条）。憲法の編成において、行政にかかる規律を独立した章とせず、「国家最高権力機関」を規定する二章の中に、「閣僚理事会は、国の一般統治を行う」という規定が置かれるにとどまっている。四〇年憲法と六〇年憲法では、人民大会議が最高権力機関である点で二四年憲法と基本的には変わらないが、憲法の編成において行政最高機関として新たに閣僚理事会（四〇年憲法五章、六〇年憲法四章）の章を設けた点で異なる。社会主義的憲法においては、閣僚理事会は、人民大会議及び地方人民会議の発布する法律の執行を行うとともに、立法権も握っていた。これは、立法権と行政権の結合の原理であり、社会主義体制の重要な思想である。

第二に、マルクス・レーニン主義を活動指針とする革命党が、国家・社会を全面的に指導するという特徴である（六〇年憲法前文）。いうまでもなく、法制度の構築にも革命党の指導が及ぶ。

第三に、人民の基本的義務（六〇年憲法六章）のうち、国有財産を保護する義務、法の厳格な遵守にかかる義務、人民の国益重視義務を特徴として挙げることができる。人民は、社会主義国の建設、維持のために、自らの利益ではなく国の利益を第一に置くこと、国有財産と社会主義の性質を象徴するものを尊重することなどを基本的義務として負うことが定められていた。このような考え方からみると、人民は、社会主義国の建設のために革命党の計画を実施している行政の活動に従わなければならないという解釈もできる。これと関連する社会主義的憲法の特徴として、社会団体及び勤労民に国政参加を強く求めていたことが挙げられる。[12] 即ち、国政への参加を通じて行政と同一の目的、言い換えれば社会主義国の建設や革命党の計画のために行動することが求められていた。[13]

ガンガバータル（Д.Гаангаабаатар）博士は、「社会主義時代においては、人民の権利・自由より基本的義務の方が重要であった。基本的義務を十分に果たすことが、権利・自由を有するための基本的な要件であった」[14]と述べてい

る。即ち、社会主義体制下における人民の権利・自由は、社会主義国体制・国益に矛盾しておらず、社会・経済の目的に違反しない限りにおいて法によって保護されたのである。

その他にも社会主義的憲法の特徴として、土地と地下資源及び財産の国有化並びに人民の労働義務（四〇年憲法九条、六〇年憲法八九条a）等の特徴を挙げることができる。このような社会主義的憲法の基本原理を具体化・内包しながらモンゴル行政法が構築されるのである。

二　社会主義的行政法の思想の特質

1　行政・行政法の概念

行政法とは「行政」について定められた法であり、「行政法」を理解するためには、まず「行政」を視念しなければならない。チミデ教授は、「行政（төрийн удирдлага）とは、閣僚理事会を頂点とする諸々の行政機関の行う作用である」[15]とし、形式的に定義している。しかし、社会主義的憲法の原理でみたように、閣僚理事会は、人民大会議及び地方人民会議の発布する法律の執行を行うとともに、立法権をも握っていたが、チミデ教授の著書の中で「行政の性質」について論じる部分を見ると若干の矛盾がみられる。では、チミデ教授の著書における行政の性質を分析すると以下の二点にまとめることができる。

（1）広範囲にわたる「行政」

社会主義体制下の「行政」は、主体的及び作用的に広範囲に及ぶ。「行政」は、行政機関のみならず社会団体の行う活動をも含む。ここでいう、社会団体とは、団結結成の権利（二四年憲法三条九項）に由来するものであり、六〇年憲法によって、社会団体が国政に参加し、行政を行うことが要請されるようになった。その背景には、行政

の活動が広範囲にわたるため、それを行使する公務員数（人材）の不足並びに社会主義体制における節約の原則[16]があったと思われる。そのため、行政機関と同様の権限を有し、無償で行政作用を行う臨時的団体（社会団体の一種）が設置されるようになり[17]、ますます強化されていた。また、社会主義体制下における「行政」は、社会・経済・文化の計画的規制と発展を指導するために、多様な作用を行使した。このように、閣僚理事会の組織に含まれない社会団体の行う作用も「行政」とされる。

（2）手段としての「行政」

社会主義的憲法の特徴として、革命党の指導が挙げられることを前述した（一2）。革命党は、マルクス・レーニン主義に基づき社会主義建設を完了させ、産業の推進、社会秩序及び文化・教育の強化、国有財産の保護、社会主義的適法性の保護、人民の権利保護、労働状況の監督といった目的をもって、国の計画を作成する。その計画の実施は、国家機関及び人民によって実現される[18]。社会主義体制下における「行政」は、閣僚理事会を頂点とする諸々の行政機関の行う広範囲な作用であり、その作用は、革命党の指針達成のための手段でもある。

このように広範囲及び手段としての「行政」について規律するのが「行政法」であり、チミデ教授は、「行政作用を行使する際に生じた社会的関係を調整するために、国によって規律され、実効性が確保された法規範を[19]い」うと定義している。社会主義的行政法は、行政と同様に、広範囲に及び手段としての性格を有すると言える。

2　行政法の体系化

行政法が学問的に体系化されたのは、モンゴル国立大学に法学部が新設され、行政法の授業が開講されてからである。

（1）法学部の設置

一九五七年の閣僚理事会決定により、モンゴル国立大学に法学部を新設するに至り、一九六〇年に二人の教授と三五人の学生で新学期を迎えた。[20] 法学部の授業科目及び授業内容については、ソ連の大学の法学部のシステムをモデルとしたとみられる。これについては、一九九九年から二〇一〇年の間、法学部長であったナランゲレル博士（С.Нарангэрэл）は、次のように述べている。「法学部の授業科目及び内容を新しく作成する際は、モスクワ大学法学部、イルクーツク大学法学部、スヴェルドロフスク法科大学と連携し、検討を行った。また、ソ連の法学者〔……省略（筆者）〕を招待し、授業内容のアドバイス及び学生向けの講演等を開催し」た。

また、当時は、学生及び法曹のうち優秀な者はソ連の大学に留学することが多かった。例えば、一九八四年に閣僚理事会会議では、「一九八四年から一九九〇年までの毎年五〇人をソ連に留学させること」が決定（一〇五号決定）されていた。[21] このように、モンゴルにおける法学教育は、ソ連型の法学教育に倣い、遂行され始めた。

（2）行政法の体系と特徴

ここで行政法の体系について記述する際には、一九七三年のチミデ教授の『行政法（総論）』を中心的な素材とする。その理由は、多元的な思想が否定されていた社会主義体制下においては、国によって公定された教科書のみがその分野の制度的・思想的なスタンダードとなっていたからである。一九七三年よりも前に一九六四年にナムスライ教授（Ж.Намсрай）の『モンゴル国家行政法』が出版されているが、著書を手に入れることができなかったこと、及びチミデ教授の行政法理論がより体系化[22]されていたことから、チミデ教授の行政法理論を素材として検討を行うことにしたい。

チミデ教授の『行政法（総論）』は、そのはしがきにおいて「本書は、行政法とは何か、何を対象に研究するか、

行政法のシステム等を紹介する。また、我が国における行政権の概要とその性質、原理を検討する。さらに、行政権における革命党の役割を検討し、行政法関係の当事者となる者の権利・義務について論じる。本書は、マルクス・レーニン主義理論と革命党の指針及び我が国における法令の趣旨とソ連行政法の研究者『コズロフ（Ю.М.Козлов）、ルネフ（А.Е.Лунев）、ペトロフ（Г.И.Петров）』の教科書を参考にして執筆されたものである」[23]と書かれている。同書は、以下の構成から成っている。

第一編　行政法学
　第一章　行政法のシステムと対象
　第二章　行政法関係と行政法規範
　第三章　行政法の法源
第二編　行政（作用）の原理
　第一章　行政（統治）
　第二章　行政の原理
　第三章　行政における革命党の指導
第三編　行政組織
　第一章　行政機関
　第二章　行政組織
　第三章　社会団体
　第四章　人民
　第五章　国家公務員
　第六章　公務員法と行政法
第四編　行政作用
　第一章　行政の行為形式
　第二章　行政説得
　第三章　行政強制
　第四章　行政罰の賦科手続
第五編　適法性統制の監督制度
　第一章　適法性統制の手段
　第二章　国家及び公の監督
　第三章　適法性統制における検察庁、裁判所、仲裁機関の役割

同書のはしがきで論じられているように、体系書を構想・著述するにあたって、ソビエト行政法をモデルとしたことが本書の大きな特徴である。以下で、チミデ教授の行政法理論における行政の行為形式及び行政手続観について素描することにしたい。

（a）行政の行為形式

チミデ教授の行政法体系においては、行政の行為形式は行政の規範定立と行政処分に分けられる。前者は、行政機関の定める社会的関係に関する一般的・抽象的な規範をいう。

行政処分は、人民に対して法的関係を生じさせ、変更させ、終了させる具体的な法行為をいい、その性質によって二つに分けられる。一つは、略式処分（шуурхай гаргах акт、直訳すると、「緊急処分」になる）ともう一つは、命令保護的処分（эрхийн хэм хэмжээг хамгаалсан акт）である。即ち紛争を処理し、人民の権利を剝奪する決定は、命令保護的処分であり、人民の権利を制限しない処分は、略式処分である。例えば、公務員の就任、保障金の給付、表彰状交付等があげられる。(24)

（b）行政手続観

社会主義体制下においては、「行政手続」を行政作用の成立過程の意味を含めて用いるのが通例であったと考えられる。チミデ教授は、実体的な法規範を具体的にどのように行使するかという手順を規律する規範を手続法とし、(25)具体的には、①行政の規範定立手続、②表彰状交付手続、③人民の苦情・不服申立ての審理手続、④行政機関の紛争処理手続、⑤行政罰の賦科手続、⑥行政組織手続を挙げている。このうち、規範定立手続とは、規範定立のために他の行政機関の意見を聴取する手続である。また、表彰状交付手続とは、略式処分の一種である表彰状交付処分の事前手続であり、行政罰の賦科手続とは、命令保護的処分の一種である行政罰賦科決定の事前手続である。行政

図表１　行政手続の種類とその性質

種　類	行政作用の事前 or 事後	人民の権利利益への影響	手続の参加者
行政の規範定立手続	事前	○	他の行政機関
行政組織手続	事前	×	行政機関内部
苦情・不服申立審理手続	事後	○	人民
行政機関の紛争処理手続	事後	○	人民
表彰状交付手続	事前	○	人民
行政罰の賦科手続	事前	○	人民

罰の賦科手続については、第二節で詳しく検討するため、ここでは表彰状交付手続について簡単に説明しておきたい。社会主義体制下において、行政作用を行うための一つの重要な手段は、インセンティブの付与であった。閣僚理事会とその他の行政機関は、法令上の要件を満たし、社会主義建設のために積極的に努力した人民に対して、多種の表彰状（勲章）を授与する権限を有していた。表彰状交付に伴い、金銭給付又は社会的名誉[26]が付与された。表彰状交付の要件を満たしたと自ら判断する者は、行政機関に対して申請をすることができる。行政機関は、受理した申請を審議し、表彰状交付処分の可否を決定する。

チミデ教授の行政手続の種類のうち、③人民の苦情・不服申立ての審理手続と④行政機関の紛争処理手続は、行政機関の下した決定が人民の権利を侵害した場合若しくは、公益に違反し又は違法である場合に、人民が不服申立てをする手続であるため、事後手続としての性質を有している。④の紛争処理手続とは、行政機関の下した決定が人民の権利を侵害した場合、人民が不服申立てをする手続をいうが、③の苦情・不服申立審理手続は、行政機関の決定が自らの権利を侵害した場合の不服申立てに加えて、自らの権利利益と無関係の意見を提出するという二つの意味を有している。このようにチミデ教授は解しているが[27]、苦情・不服申立審理手続は、性質的には、紛争処理手続を内包しているように思われる。

さらに、チミデ教授が、「行政機関の内部的組織の編成、廃止及び公務員の役

割分担等に関する手続的規範」[28]即ち行政内部的行為を行政組織手続として位置づけ、行政手続の一種としている。

以上のように、チミデ教授による行政手続観を見てきたが、ここには人民の権利利益に影響がない内部的な過程に関するもの（行政組織手続）も含んでおり、また、事前手続と事後手続の両者を含んでいることがわかる（図表1）。

第二節　社会主義体制下における行政罰賦科手続と命令保護的処分の統制

社会主義体制下においては、命令保護的処分の一種である行政罰賦科決定に関しては事前手続が設けられていたが、その他の命令保護的処分については事前手続が設けられていなかった。そのため本節では、行政罰の賦科手続の概要を説明した上で、その他の命令保護的処分に関してどのような法的統制があったのかを考察する。

一　行政罰の賦科手続

行政罰は、公の秩序・安定性を乱し、慣習に反した行為に科す「秩序罰（нийгмийн хэв журам зөрчих）」と、行政法令に違反した場合に科す罰（хууль, дүрэм зөрчих）を含む。これらの二つの行政罰に関する賦科手続について、一九六四年の「行政執行委員会規則（以下「規則」という）」が定めている。ここでいう、行政執行委員会（以下「執行委員会」という）とは、郡及び区における執行機関の付属の委員会であり、行政罰の賦科決定を下す権限を有する機関である（規則三条）。

1　調査

執行委員会は、国家機関又は閣僚理事会の定めた法令及び地方人民大会議とその執行機関の決定において定められた「違反行為」に対して制裁を行う。権限のある行政機関の職員又は社会団体の公的監査人や警察官等は、違反行為に関する通報を受けて事実関係を調査し、調書を作成する（規則一八条）。この調書の作成は、違反行為の現場で行われ、違反者の身元確認、現場検証、違反行為の原因や被害の有無、相当する行政罰等が記載される（規則一九条）。違反行為に対してその場で過料を科し徴収する場合のみ、調書を作成せず、領収書を発行する。

郡及び区の執行委員会は、権限のある行政機関の作成した調書をもとに、行政罰の賦科決定を下す（規則二五条）。執行委員会は、調書を受理してから七日以内に、審理を行い、過半数で賦科決定を下す（規則二六条と二七条）。審理は、公開主義、当事者主義によって行われる（規則二八条）。公開主義の原則により、違反者と執行委員会の会員以外に、検察官、社会団体の代表者、証人が審理に参加する。しかし、規則は、違反者の出頭を必要条件としておらず、出頭がなくても審理は行われることが可能であることを定めている（二八条）。また、違反者には、違反行為の事実等について意見を述べる機会が付与されており、事件に関連する資料を閲覧する権利も付与されている（二八条）。

2　賦科決定

執行委員会は、違反行為に対して、①注意、②勧告、③公表による注意、④過料、⑤行政上の逮捕、⑥財産の没収、⑦矯正労働、⑧特別の権利の剝奪から成る行政罰のどれかを科すことができる[29]（規則五条）。

行政罰のうち、①から③の罰は、社会的危険性が軽微な行為に対して科されるものであり、違反者の初めての違

反行為であり、深く反省していることが必要である。④の過料は、行政罰の中で頻繁に使われる違反者に科す金銭的な罰である。前述したように、その場で徴収する過料と後から徴収する過料がある。例えば、「不正取引を行った者に科す行政罰に関する法律（一九七五年）」九条では、「市場、街、広場等の公の場において商品（品物）の交換を行うことが禁止される。これに反した場合は、五〇から三〇〇トゥグルグの過料を科し、商品（品物）を没収する」としており、他方、「所得税法（一九五八年）」一六条によると「確定申告書を提出していない又は確定申告書の提出が遅れた場合は、会社（企業）の勤務人数ずつ一〇〇トゥグルグの過料を科す。過料を一五日以内に徴収しなければならない」とされている。この二つの例からみると、その場で徴収される過料は、金額が少ない場合において科されると思われる。

⑤の行政上の逮捕は、重大な違反行為に対して科され、七日から三〇日の間拘留される。⑥の財産の没収は、違反行為を行うときに使った財産を無償で没収することである。⑦の矯正労働は、労働を通じて違反者を矯正する目的の罰であり、基本的に一カ月から一年働かせ、給料の五から一五パーセントが国の予算に徴収される。⑧は、行政法令によって付与された権利利益を危険・不適切に利用した場合は、その権利を剝奪する罰である。執行委員会は、賦科決定について、違反者の勤務先又は勉学先若しくは居住地域の執行機関に決定から七日以内に告知する（規則七条）。

違反者は、執行委員会の賦科決定に不服がある場合は、郡及び区の執行機関に審査請求をすることができる。また、権限のある行政機関又は社会団体の職員の過料決定に不服がある場合は、違反者が居住する地域の裁判所に訴えを提起することができる（規則三九条）。このように、行政罰賦科決定に関しては、事前手続及び不服申立てや訴訟といった事後手続が設けられている。

二　その他の命令保護的処分に対する法的統制

行政罰賦科決定以外の命令保護的処分により人民の権利利益が侵害された場合に、どのような法的手段を通じて、行政の適法性統制及び人民の権利利益の保護が図られていたのであろうか。この問いに対しては、不服申立て、検察による一般監督、裁判所による統制に大別することができる。以下、それぞれについて概説する。

1　不服申立て

人民の苦情・不服申立権は、四〇年憲法九六条において初めて認められた。[30] 同条によると、「人民は、国家機関（行政機関のみならず）又は公務員の違法な活動及び怠る事実について国家機関又はいかなる行政機関に対しても口頭又は書面で苦情又は不服を申し立てる権利を有する。行政機関は、審査の結果を申立人に知らせなければならない」としている。この条文を具体化したのが、一九五七年の閣僚理事会の「国家機関は人民の意見、苦情、申立てを受理し・審理する手続」に関する規則であり、[31] 同規則によって人民の権利侵害だけではなく、公益侵害の防止や組織改善の提案についても意見・苦情を述べる機会が付与された。

人民の不服申立権は、同規則以外に各個別法によって保障された。例えば、「所得税法」（一九五八年）、「牧畜民からの肉、牛乳、毛の提供に関する法律」（一九五九年）等があげられる。[32] これらの個別法における不服申立手続の共通点としては、第一に、異議申立前置主義が置かれていること、第二に、上級行政機関による審査請求の裁決が最終決定となること、第三に、不服申立てをしても、執行不停止の原則が働く等の共通の特色がみられる。

当時の文献において、これらの権利は、社会主義的適法性を確保し、国益・人民の権利を保護するための制度であるとされていたが、[33] 最近の文献においては、「人民は、行政に対する監視過程の直接的参加者ではなく、ただ審

査請求を当該機関に提起するにとどまる立場であ」り、行政機関又は公務員の違法行為を摘発するための合図（signal）[34]であったという見解もみられるようになっている。

2　検察による一般監督

検察による一般監督は、社会主義的適法性の確保手段の一種である。一九三〇年の閣僚理事会規則によって検察機関の設置が決定され、同規則十条には「中央と地方行政機関及び社会団体の決定が、人民共和国の法律と閣僚理事会の決定に違反しているかどうかを監督する」と定められた。最初は、中央・地方行政機関と社会団体の行為を対象としていた。その後、四〇年憲法六八条や六〇年憲法七二条によって、行政機関と公務員及び人民の活動における適法性をコントロールする[35]制度となった。

一般監督の内容は大きく、①違法行為の是正、②違法行為によって侵害された権利の保護、③違法行為を行った者への制裁の指示の三つに分けられる。まず、検察は違法行為について調査を行わなければならない。そのために、中央行政機関と地方行政機関及び社会団体の職員に対して、当該職員が下した決定について情報を開示するよう請求することができるとされている。また、違法行為についての告発や情報提供があった場合、現地調査を行い、さらに人民から情報を求めることができるとされている[36]。情報開示の請求を受けた行政機関及び人民は、これに応じる義務を負っている。

検察が行った調査の結果、行政機関又は公務員が法律に違反して決定を下したことが判明した場合は、その決定の取消又は変更を求めて、違法行為者又は上級機関に通知書を送付するとされている（規則一三条）。通知書を受理した機関とその職員は、具体的な内容について審議し、どのような措置をとったかを検察に一〇日以内に通知し

なければならない。最後に、検察は、所轄する地域における行政機関及び人民の適法性の確保の程度並びに監督状況を当該地域の議会において公表する義務があった。

一般監督において検察は、違法行為を摘発した場合にそれについて決定権がなく、権限のある機関に通知することができるに止まっていたが、その通知は拘束力のあるものであった。また、人民が行政機関の全ての作用に対して通報を行うことができるということも一般監督の特徴として挙げられる。

3　裁判所による統制

一九五二年の民事捜査法において、初めて「行政事件」として裁判所で受理される事件が列記的に定められた。具体的には、一九八条以下では、①選挙名簿の誤りに対する訴訟、②行政機関の作用に対する訴訟、③公証機関規則上の活動を行っていない若しくは拒否したことに関する訴訟があげられていた。②の行政機関の作用については、国税、地方税、自治負担金の滞納処分に対する訴訟、さらに森林法や公共の農産物の破壊等による損害賠償請求等が認められるとされていた（民事捜査法二〇〇条）。

また、刑事捜査法（一九六三年）の職務濫用に関する犯罪があった場合や、他の犯罪を捜査する過程で国家機関の違法行為が発見された場合は、裁判所は、違法行為を行った職員に懲戒処分を行うように指示することができた。

第三節　小括

以上、一九二四年から一九九〇年の社会主義体制下における行政手続観と具体の処分に係る制度についてみてきた。社会主義体制下における行政法は、ソビエト行政法をモデルとして生成されたものであり、社会主義建設を目

図表２　命令保護的処分の手続的統制

命令保護的処分		事前手続	事後手続		適法性統制の手段
			不服申立て	訴　訟	検察による一般監督
行政罰賦科決定	過　料	○	×	○	○
	その他の賦科決定	○	○	×	○
その他の命令保護的処分		×	○	○ （行政事件のみ）	○

的とする革命党指針を実施する手段であった。チミデ教授による行政手続観は、行政作用の内部的過程という意味も含んだ広範囲な概念であった。社会主義体制下において、不利益処分としての命令保護的処分に対してどのような手続及び救済手段があるのかをまとめると、図表２になる。即ち、行政罰賦科決定については、過料を除いて事前手続及び不服申立権が設けられ、訴訟が認められていない。ただ、過料の賦科決定に関しては、事前手続が設けられており、その手続を経てなされた決定に対し不服がある場合は、直接裁判所に訴えを提起することができる。他方、その他の命令保護的処分については、事前手続が設けられていないが、不服申立権は認められている。しかし、裁判所に訴えを提起する場合は、民事捜査法に列記されている行政事件のみに限定されている。ここでは、行政機関の命令保護的処分が人民の権利を侵害する場合、最小限（一回）の手続的救済を与える趣旨があったのではないかと思われる。それとは別に、命令保護的処分のみならず、全ての行政作用に対して検察による一般監督を通じて、行政の適法性統制及び人民の権利保護が行われた。

（1）　社会主義的適法性の原理は、ソビエト法の原理であり、全ての人民、国家機関（公務員）に法の厳守を徹底する原理である。ここでいう、「法」とは、「支配階級の意思を表現し、立法手続によって制定された行為諸規則、並びに、その適用が支配階級に有利で都合な社会関係（及び秩序）の保護・強化・発展のために国家の強制力によって保障されるところの、国家権力によってサンクションをうけた慣習及び共同生活諸規則の総体」をいう。

詳しくは、藤田勇、杉浦一孝『体制転換期ロシアの法改革（初版）』（法律文化社・一九九八年）二九六頁。

（2）モンゴルが社会主義体制から民主主義体制に移行したのは、一九九二年の憲法を採択してからである。ただ、一九九〇年頃から革命党と民主党、社会民主党の協議の結果、「民主化への移行」が本格的に決定された。そのため、本稿で、社会主義体制の時期を一九九〇年までとして検討を行う。

（3）高田敏博士は、日本における法治主義観の変化に応じて、行政手続観も変化したとしている。また、行政手続を記述概念としての行政手続と、価値概念としての行政手続に分類し、形式的法治主義においては、記述概念としての行政手続即ち、法的に存在する行政手続があり、実質的法治主義においては、「価値を含み、当為としての行政手続の観点」からの行政手続に変化するとしている。即ち、博士は、法の基本的な考え方の展開に伴う行政手続の観念の変化という意味で「行政手続観」という表現を使っておられる。

詳しくは、高田敏『法治国家観の展開』（有斐閣・二〇一三年）四五二頁以下、同阪大法学第三九巻第三・四号一九九〇年三月「日本における行政手続観の展開」を参照。本稿における「行政手続観」の用語は、博士の用法を参考としている。

（4）簑輪靖博「モンゴルの憲法制定」東アジアの憲法制度一八七号（一九九九年）八七頁以下。

（5）石井祥子・鈴木康弘・稲村哲也『草原と都市・変わりゆくモンゴル』（風媒社・二〇一五年）三七頁。

（6）簑輪・前掲注（4）八四頁以下。

（7）Э.Авирмэд Бүгд Найрамдах Монгол ард улсын төрийн эрх. Ардын боловсролын яам.1969 он.51 хуудас.

（8）代表的な著作としては、Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. УБ хот.,2017 он. 117 хуудас.

Б.Ширэндэв. Монгол ардын хувьсгалын түүх. УБ хот., 1999 он. 362 хуудаснаас хойш.

（9）Б.Чимид. өмнөх ишлэл 8. 123 хуудас.

Монгол улсын болсовролын их сургууль түүхийн тэнхим. 1940 оны Үндсэн хууль: түүх, эрх зүйн асуудал. УБ хот., 2016 он. 6 хуудаснаас хойш.

（10）Б.Чимид. өмнөх ишлэл 8. 119 хуудаснаас хойш.

（11）モンゴル国内で一九一一年から行われた市民運動をきっかけに、一九二一年三月一日から三日にかけて第一回革命党大会が行われ、革命党が創設された。党が設立された当初、党員数は一六四人であったが、一九二三年には、二二三三人、一

九二四年には四六三九人と、党員数は年々増加していた。そこには、党員であること及び党の支持者であることが、生活を営む上で有利にはたらいたという理由があると思われる。例えば、党一九六七年一三六号決定によると、公務員採用においては、候補者の政治的な立場が重要な要素としてはたらいていたことがわかる。

Б.Ширэндэв. өмнөх ишлэл 8.195 хуудас.

(12) Б.Чимид. өмнөх ишлэл 8. 124хуудас.

(13) 市橋克哉教授は、行政と市民の関係について「両者が共通の利害関係にあり、〔省略〕行政の決定は、その関数関係の両側面の間で見つけられた妥協と考えられている」としている。市橋克哉「ソ連邦における行政に対する司法審査（三・完）」名古屋大学法学部法論集九七（一九八三年）一六三頁以下。

(14) Д.Гаагбаатар. Үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ хот., 2016 он. 39 хуудас.

(15) Б.Чимид. БНМАУ-ын Захиргааны эрх зүй. УБ хот., 1973 он. 69 хуудас.

(16) 社会主義体制下において、行政機関の組織における制限的・節約的な措置が求められた。行政機関の行う作用は、非生産的な性質を有するため制限しなければならない。行政機関の組織的な制限とは、職員数を最小限にとどめることをいう。それにより、人民は、行政作用の行使という非生産的な活動ではなく、生産的な労働を行うことができる。また、職員数を最小限に止めることにより、余分の金銭を人民の生活・社会発展のために使うことができる。

Б.Чимид. өмнөх ишлэл 15. 147 хуудас.

(17) 社会団体には、国家と協力関係にある団体（人民自警団等）や文学、スポーツなどの自主的団体（作家同盟、スポーツ選手同盟等）及び臨時的団体がある。臨時的団体とは、本来行政組織に含まれていないが、行政作用を行うために、無償で働く人民の団体である。

(18) Б.Чимид. өмнөх ишлэл 8. 68 хуудас .

(19) Б.Чимид. өмнөх ишлэл 15. 20 хуудас.

(20) 一九五〇年に司法省付属の下で一年制の法曹コースが開設され、専門的な知識を有する人材の育成が始まった。法曹コースが開設されてから七年経過した一九五七年にモンゴル国立大学に法学部が設置されることになり、法曹コースと法学部が合併された。

モンゴル国立大学法学部公式ホームページ、http://law.num.edu.mn/c/5（二〇一九年三月十日）。

（21） Монгол Улсын Хууль зүй, Догоолд хэргийн яам. Монгол Улсын хууль зүйн алба. УБ хот.,2011 он. 310 хуудас.

（22） Ж.Долгорсүрэн. Монгол улсын захиргааны эрх зүйн удирдлага. УБ хот., 2006 он.18 хуудас.

（23） Б.Чимид. өмнөх ишлэл 15. 4 хуудас.

（24） Б.Чимид. өмнөх ишлэл 8. 291 хуудас.

（25） Б.Чимид. өмнөх ишлэл 15. 26 хуудас.

（26） 社会的名誉によって、社会サービスを優先的に受け、市内バスの無料券の交付を受けることができた。

（27） Б.Чимид. өмнөх ишлэл 15. 27 хуудас.

（28） Б.Чимид.өмнөх ишлэл 15.27 хуудас.

（29） 規則五条においては、注意、過料、その他と規定しており、その他の行政罰は、個別の法令で制定されている。

Б.Чимид .өмнөх ишлэл 15. 325 хуудас.

（30） なぜこのような苦情・不服申立権が新しく認められたのかという疑問については、一九三六年のソ連憲法の影響が考えられる。四〇年憲法については、「二四年憲法の採択後、社会主義への道は紆余曲折を経るが、最終的にはスターリンの絶大な影響力の下で、チョイバルサンが右派の粛清を果たし、独裁的権力を手中に収め、その集大成として、四〇年六月三〇日、第八回国家会議により新憲法が制定された。三六年制定のソ連憲法に則ったものといわれ、全体の構成はほとんどである」と評価されており、苦情・不服申立権の承認も、ソ連憲法における苦情・不服申立権の規定を参考にしたものであった。これについては、簑輪・前掲注（4）九六頁。

Монгол улсын боловсролын их сургууль, ТҮХИЙН ГЭНХИЙН ӨМНӨХ ИШЛЭЛ 9.

（31） Б.Чимид. өмнөх ишлэл 15. 362 хуудаснаас хойш.

「国家機関は人民の意見、苦情、申立てを受理し・審理する手続」規則にいう「意見」とは、国家組織の改善のために人民から提案をすることであり、「苦情」とは、国家機関又はその公務員の怠る態度等について通報し、公益が侵害される前に申し出る通報と人民から行政機関に提出する申請を含む概念である。「申立て」とは、人民が自らの権利利益が侵害されたことについて国家機関に申し出ることを言う。

(32) 所得税法（一九五八年）一条に基づき、国営銀行の口座を持っており、独立した会計記録を持つ国営企業及び農業協同組合を除く、協同組合並びに公的機関によって製造された製造品を販売した者からその収入の一部を国家予算に徴収することが定められている。販売された製造品の収入額を定められた期間内に報告しておらず、また、徴収が遅れた場合は、一〇〇トゥグルグの過料を科すとされている（四条）。もし、納税者が、過料賦科決定に不服がある場合は、一カ月以内に処分庁に異議申立をし、その裁決に不服がある場合は、経済省に審査請求をすることができるが、経済省の決定は、最終的な決定となる（六条）。

牧畜民からの肉、牛乳、毛の提供に関する法律（一九五九年）一条によると、農業協同組合員の自牧畜業及び牧畜民は肉、牛乳、毛を国に提供しなければならない。提供に際して、前年度の牧畜数により、提供すべき基準が定められる。人民は、国家機関の決定に不服がある場合は、一カ月以内に、当該地域の執行委員会に異議申立をし、その裁決に不服がある場合は、上級地方執行委員会に審査請求をする。その決定は、最終的な決定となる（一二条）。Монгольын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл. Зургадугаар боть. УБ хот.,2010 он.

(33) Б.Чимид. өмнөх ишлэл 15. 363 хуудас.

(34) Ц.Цогт. Захирганы эрх зүй дэх хуучх хамаарал буюу Прокурорын хяналт. 2018 он. 6 хуудас.

(35) Бүгд найрамдах Монгол ард улсын прокурорын хяналт. УБ хот., 1974 он. 93 хуудас.

(36) Бүгд найрамдах Монгол ард улсын прокурорын хяналт. өмнөх ишлэл 35. 95 хуудас.