



Title	モンゴルにおける不利益処分手続の展開（二・完）： 二〇一五年行政一般法以降の状況
Author(s)	バトトルガ, ドウルグーン
Citation	阪大法学. 2021, 70(6), p. 191-222
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/87336
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展開（二・完）

——二〇一五年行政一般法以降の状況——

ドウルグリーン バトルガ

はじめに

第一章 行政一般法の制定と特色

第一節 制定の背景と経緯

第二節 行政一般法の特徴

第二章 行政一般法における不利益処分手続

第一節 モンゴルの行政一般法上の不利益処分手続

第二節 日本における不利益処分手続との対比（以上、七〇巻五号）

第三章 不利益処分手続の運用状況

第一節 先行調査結果の整理

第二節 筆者による調査

第三節 不利益処分手続の運用状況からみた問題の分析

第四章 不利益処分手続をめぐる議論と法改正

第一節 行政罰の賦科手続に関する行政一般法の改正

第二節 不利益処分手続の瑕疵と処分の効力

おわりに（以上、本号）

第三章 不利益処分手続の運用状況

本章では、行政実務における不利益処分手続の運用状況を整理したうえで、不利益処分手続の問題についてその原因と事情を分析する。

第一節 先行調査結果の整理

一般法の運用状況に関する調査を最初に行ったのは、在モンゴルオープン・ソサエティ・フォーラム⁽⁸⁴⁾ (Open Society Forum⁽⁸⁵⁾ 以下「OSF」といふ)である。同機関は、二〇一六年七月一日から二〇一六年十二月一日までの間に、各行政区画の執行機関（知事）および議決機関（議会）を対象として調査を行った。第二の調査は、在モンゴルハンス・ザイデル財団（以下「HSS」という。）が行ったものであり、同調査は、二〇一七年二月から二〇一八年六月の間に、一部の地方公共団体のほか、主に中央官庁を対象に行われた。この二つの調査は、調査方法・対象の行政機関を異にしている。

図表2に示した通り、HSSの調査は、一般法の一部の条文を除きほぼすべての規定の運用を調べているが、OSFの調査は、処分手続と命令制定手続に関する規定のみを対象とするとどまっている。また、OSFの調査は、アンケート調査方法を用いている。すなわち、OSFの委託を受けた各機関（NGO）が、それぞれ異なる地方公共団体を担当し、OSFの作成した質問用紙に基づき、担当する地方公共団体の処分や命令等を項目ごとにチェックする方式をとっている。

他方、HSSの調査は、行政機関の職員、裁判官、一般国民へのインタビュー調査に加えて、行政機関の公表す

図表2 行政一般法の運用状況に関する調査の概要

機 関	OSF の調査	HSS の調査
期 間	2016.7.1-2016.12.1	2017.12-2018.6
対 象	21県：知事と議会 21中央郡：知事と議会 1 首都：知事と議会 8 区：知事と議会	行政機関： ・内閣官房 ・13省 ・27庁 ・国会が設立する行政機関 地方公共団体： ・ウランバートル市 ・スヘバートル県 ・オルハン県 ・ブルガン県テシグ郡 裁判官： ・ウランバートル市行政裁判所裁判官 ・高等行政裁判所裁判官
条 文	24条 25条 27条 28条 29条 40条 43条	第1章から第10章 （第7章と一部の条文を除く）の条文
調査方法	アンケート調査	・インタビュー調査 ・判例分析 ・資料分析 ・アンケート調査

出所：OSF と HSS の調査結果書に基づき筆者が作成

る資料と裁判例を分析する方法を用いている。以下、それぞれの調査結果をみていく。

1 OSF の調査

1 調査結果

OSF の調査は、一般法施行の直後の状況を把握し、また、調査を通じて各地方公共団体で一般法に対する認識の向上をはかることを目的に行われた⁽⁸⁵⁾。

OSF は、11017年七月に調査結果を公表している⁽⁸⁶⁾。調査結果書では、まず図表3が示され、地方公共団体では、意見聴取が行われておらず、処分調査や監督書が作成されていないという調査結果が明らかにされた。

図表 3 OSF の調査結果

行政機関	調査対象の行政処分数	共通の問題点
県と首都の議会	1782の処分	・意見聴取が行われていない ・処分調書が作成されていない
県と首都の知事	2590の処分	21県のうち3県しか（アルハンガイ県、ウムヌゴビ県、トゥブ県）処分調書の様式を作成していない
郡と区の議会	89の処分	・意見聴取が行われていない ・処分調書が作成されていない
郡と区の知事	1249の処分	・意見聴取が行われていない ・処分調書が作成されていない

出所：OSF の調査結果書からの引用

その理由としては、「上級行政機関から指導がなかった」という回答が多くあり、⁽⁸⁷⁾上級行政機関の対応の不十分さが指摘されている。

その他の結果としては、第一に、監督書を作成している行政機関では、監督書において手続に関与した職員の氏名と職名のみが記載されており、⁽⁸⁸⁾手続への参加の程度について記載がないため、職員への処遇を決定することが困難になっているという問題がある。第二に、行政機関は、証拠を十分に収集せず処分を下しているという問題がある。⁽⁸⁹⁾証拠収集の際に多く使われている方法は、法令の謄本（一般法二五条一項五号）であり、したがって証拠に基づく事実認定を十分に行うことなく、処分を下していることになる。その限りでは、多面的な証拠に基づき処分を下しているとはいえない。

OSFは、以上のような運用状況の背景として、行政機関の職員の一般法に対する認識の不十分さを強調している。そして、一般法の概要に関するパンフレットの作成やセミナーの開催、ならびに、一般法の定める手続をさらに詳細にした規則などの制定を促進すべきとしている。⁽⁹⁰⁾

2 調査結果の評価

図表3の調査結果からは、全処分数として挙げられている処分のうち、具体的にどのような処分について事前手続が行われていないのかが明らかでな

い。また、「意見聴取が行われていない」という記載のみでは、具体的にどのような問題があったのかも明確にならない。そのため、筆者は、OSFに調査結果の素材となった資料の開示を請求した。⁽⁹⁾これにより、OSFの調査には、いくつかの欠点があることが明らかになった。第一に、授益的処分を不利益処分として扱っていることがある点である。例えば、土地占有権の申請許可処分（オルホン県知事二〇一六年九月二日A／四三七）は不利益処分に数え入れられていた。第二に、命令制定手続が適用される命令等が、不利益処分として扱われていることがある。例えば、トゥブ県知事の県内事業に関する命令（二〇一六年二月二六日A／七二五）が、不利益処分に分類されていた。第三に、不利益処分であっても、名宛人の同意の上でされているものを含んでいる。例えば、公務員の申請に基づき退職処分がされた事例も、意見聴取を要する処分として数えられていた。これらの不備があるため、調査の信用性には、疑問が生じる。このような不備の理由としては、まず、同調査が一般法制定の直後に実施された点が挙げられる。調査を行う側と受ける側に、一般法に対する理解が欠けていたからであろうと考えられるのである。また、同調査は、OSFが作成した基本指針に基づいて行われているものの、実際に調査活動を担ったのは、法分野以外のNGOもある。このように、OSFの調査は、一般法施行当時において、地方公共団体やNGOが一般法を十分に理解できていなかったことを明らかにしている。

二 HSSの調査

1 調査結果

HSSのインタビュー調査は、一般法二五条から二九条および四三条に定める手続を実施する際にどのような支障があったのかを尋ねたものである。条文ごとにインタビューの結果をまとめると次のようになる。

第一に、二五条の証拠収集については、行政機関が手続関係者に対して証拠を請求しても応じない場合があるため、十分な証拠を収集することができないという困難があるという⁽⁹²⁾。また、証拠の収集と評価の方法が十分にわからないという回答もあった。なお、研究者へのインタビュー結果によれば、行政処分について十分な証拠を収集しておらず、手続関係者の意見を聴取しただけで証拠を収集したとしていることが多くあるという⁽⁹³⁾。

第二に、意見聴取については、まず、すべての不利益処分に関して意見聴取が求められていることを困難な点として挙げている⁽⁹⁴⁾。例えば、実体法上の違法性が（証拠によって）明白である場合（例えば、議会選挙の立候補者が自らの選挙区の住民に金銭を支払ったという選挙法違反行為が刑事裁判所の判決で確定した場合に、選挙委員会が当該立候補者を立候補者名簿から削除する決定を下す場合が考えられる）についても、意見聴取が求められていることが、課題としてあげられている。また、通知書を送付した後、どれくらいの期間が経過すれば意見聴取を行うのに相当な期間とみなすかという基準の不明確さも指摘されている。さらに、一般法二八条の意見聴取が不要とされる場合の「公益」や「やむをえない場合」の概念が不明確であるとする回答もあった。

第三に、処分調書に関しては、統一的な様式がないこと、および、その保存方法が不明であるとの回答がある⁽⁹⁵⁾。

第四に、理由の提示に関しては、名宛人が処分の通知を故意に受け取らないことにつき四〇%（八件）、名宛人が住所地にいないため通知書を受け取られないことにつき五五%（二一件）、名宛人に対して通知を送付する適切な時期を決めることにつき五%（一件）の機関が、困難な点と回答している⁽⁹⁶⁾。また、「行政処分の根拠規定が明記されていない⁽⁹⁷⁾」という点も指摘されている。

2 調査結果の評価

HSS の調査は、行政機関の職員・研究者・裁判官に対して「一般法の運用上どのような問題点があったのか」という問についてインタビューを行ったものであった。そのため、インタビューの回答を整理しきれていない部分や、簡易かつ抽象的な回答にすぎない部分もある。ただし、一般法の規定を実際に運用している公務員から問題点を直接聞き取っている点で有意義である。

第二節 筆者による調査

OSF と HSS の調査結果のみでは、行政実務における不利益処分手続の運用状況に対して何らかの評価を下すには不十分であろう。そこで筆者は、二〇一九年一月四日から二九日までの間に国および地方公共団体の一〇の行政機関の法務部の職員を対象にインタビュー調査および（インタビュー調査の対象となっていない）行政機関の不利益処分手続に関する資料の分析を行った。インタビュー調査の対象機関の中には、不利益処分手続に関する規則を定めていないところ、および不利益処分を行う際に使われた資料を開示しないところがあった。したがって、インタビュー調査の対象となっていない行政機関に対して、開示請求により入手した不利益処分手続に関する資料を本調査で用いている。ここでいう不利益処分手続に関する資料は、意見聴取の通知書、意見聴取の記録書、処分調査、監督書、処分の理由提示の通知書に関する規則および事例（案件）である。

本調査の対象となった行政機関の職員ならびに資料を図表 4 で示しているが、国レベルでは、鉱業・重工業省、通信規制委員会、鉱物資源・石油庁、土地・測量・地図庁、地方レベルでは、首都都市計画局、アルハンガイ県エレデネブルガン郡知事、ソングノハイルハン区知事である。

図表4 筆者による調査の対象

インタビュー調査対象				資料分析の対象	
対象機関		インタビュー対象者	対象資料	対象機関	対象資料
国レベル	鉱業・重工業省	ムンフバヤル (Мөнхбаяр)		非常事態庁	2018年3月5日 A/86号規則
	通信規制委員会	ナランマンダフ (Наранмандах)		専門監察庁	2017年1月27日 A/22号規則
	鉱物資源・石油庁	エレデネボルド (Эрдэнэболд)	・2018年10月3日 696号処分調書 ・2010年7月4日の 処分調書		
	土地・測量・地図庁	ドゥルグーンツール (Долгөөнтүүл)			
地方レベル	首都都市計画局	オドフー (Одхүү)		都市土地局	
	アルハンガイ県 エレデネブルガン郡 知事	ウーガンジャルガル (Ууганжаргал)	2018年12月10日の通知 書	首都環境保全局	2017年4月10日 A/25号規則
	ソングノハイルハン 区知事	ムンゲンシャガイ (Мөнгөншагай)	・2018年10月10日 A/492号規則 ・2018年12月11日 B/70号処分調書	ドロノゴビ県知事	2016年9月1日 A/382号規則
				ホブド県知事	2017年1月19日 A/13号規則
				ソングノハイルハン区 土地局	2017年12月20日 の通知書

- * 1 インタビュー調査者の名簿の公開については、全員の許可を得ている。
- * 2 「処分調書」という表記のものは、実例における意見聴取の通知書、意見聴取の記録書、処分調書、監督書、処分の理由提示の通知書である。なお、実例の通知書のみは、「通知書」と表記されている。

インタビュー調査の際に職員から直接入手し、本稿で用いているのは、鉱物資源・石油庁の鉱物採掘許可の延期拒否処分（二〇一八年一〇月三日六九六号）に関する処分調書、アルハンガイ県エレデネブルガン郡知事の懲戒処分（二〇一八年二月一〇日）に関する処分調書、ソングノハイルハン区知事の規則（二〇一八年一〇月一〇日A/四九二号規則）、懲戒処分（二〇一八年二月二日B/七〇号）に関する処分調書である。

資料分析の対象としたのは、国レベルでは、非常事態庁（二〇一八年三月五日A/八六号規則）、専門監察庁（二〇一七年一月二七日A/二二〇号規則）、地方レベルでは、都市

土地局、首都環境保全局（二〇一七年四月一〇日A／二五号規則）、ドロノゴビ県知事（二〇一六年九月一日A／三八二号規則）、ホブド県知事（二〇一七年一月一九日A／一三号規則）、ソンギノハイルハン区土地局（二〇一七年一月二二日の通知書）である。

本調査は、短期間で行われたため多くの行政機関を対象とすることが出来なかった。また、本調査は、各行政機関の行う不利益処分を全体的には把握できていない。

ただし、先行調査の一つであるOSEの調査の分析には誤解と思われるところが多く、信頼性に乏しいものであった。もう一つの調査であるHSSの調査は、分析は正確であったものの、「不利益処分手続を実施する際の困難」という一つの抽象的な質問で行われているため、具体性が欠けていると思われる。そこで、これらの先行調査と比べると筆者による調査は、不利益処分手続を実際に実施する職員から直接的・具体的に話を聞いた点、および不利益処分手続の際に用いられている実際の資料を分析している点で、有意義であると思われる。

一 意見聴取

意見聴取の運用に関しては、通知書、意見聴取の手段、記録書の作成の三点を調べた。

1 通知書

調査対象の行政機関のうち、規則で通知書の様式を規定しているところは、専門監察庁（A／二三号規則）、ソングノハイルハン区知事（A／四九二号規則）、非常事態庁（A／八六号規則）だけであった。このうち、専門監察庁および非常事態庁の規則における通知書の記載事項の様式は同じであった。行政機関で用いられている通知書

図表 5 意見聴取の通知書の記載事項と送付方法

対象機関	鉱物資源・石油庁	専門監察庁 非常事態庁	ホブド県知事	アルハンガイ県 エレデネブルガン 郡知事	ソングノハイル ハン区知事	ソングノハイル ハン区土地局
対象資料	2018年10月3日 696号処分調書	2017年1月27日 A/22号規則 2018年3月5日 A/86号規則	2017年1月19日 A/13号規則	2018年12月10日 の通知書	2018年12月11日 Б/70号 処分調 書	2017年12月20日 の通知書
記載事項 の内容	予定処分の内容					予定処分の内容
	根拠法令 (条文あり)		根拠法令 (条文あり)	根拠法令 (条文なし)	根拠法令 (条文なし)	根拠法令 (条文あり)
			原因となる事実	原因となる事実		
	弁明書の受理期 間と場所	意見聴取の日に ちと場所		意見聴取の日に ち	意見聴取の日に ちと場所	
		意見聴取の目的				
		意見を述べなかつたことの効果		意見を述べなかつたことの効果		
			意見を述べる手段			
送付方法	郵便			電話	書面、マスメディア	

の記載事項や送付方法は図表5のようにまとめることができる。

図表5をみると、まず、予定処分の内容の項目を設けているのは、鉱物資源・石油庁（六九六号処分調書）、ソングノハイルハン区土地局（一二月二〇日の通知書）である。鉱物資源・石油庁の通知書では「○号鉱物利用許可を取り消す要件が満たされている」と予め記入されており、ソングノハイルハン区土地局の通知書では、「○○法令により戒告の懲戒処分を行うことを通知する」とされている。すなわち、予定処分の内容の部分から、自らに対してどのような処分が予定されているのが十分にわかるようになっていいる。次に、通知書に根拠法令を挙げているのは、専門監察庁と非常事態庁以外の行政機関である。しかし、このうち、根拠法令の条文を明確に記載しているところもあれば、根拠法令のみを挙げるにとどまっているところもある。例えば、鉱物資源・石油庁の通知書では、「土地法二二条五項、営業許可法一四一条一項四号に基

づき」とされている一方、アルハンガイ県エレデネブルガン郡知事の通知書では、「労働法に基づき」と記載するのみにとどまっている。なお、根拠法令の条文を示している行政機関でも、当該条文の内容まで記載しているところはない。こうして、名宛人は、通知書を見る以外に個別法を閲覧したうえで、自らの意見を準備することになる。根拠法令の条文の内容まで記載されていない場合には、名宛人の意見準備を著しく阻害すると考えられる。

通知書に原因となる事実を記載している行政機関は、ホブド県知事、およびアルハンガイ県エレデネブルガン郡知事である。アルハンガイ県エレデネブルガン郡知事の通知書には、「二〇一八年二月六日と七日に、長の許可なしに仕事場を後にし、勤務状況に大きな阻害を生じさせた」としている。

通知書を送付する段階で行政機関は、どのような処分を下すかについて決定していないため、意見聴取を行った後に処分案を作成するのが本来であろう。しかし、上述の機関の通知書には、処分を下すための事実が「十分（不利益処分の要件が客観的に証明されない場合でも）」に認定されていないにも拘らず、「処分を下すことに至った」という「確定的」な表現をしている。すなわち、当該機関においては、名宛人の意見を聴取する前から処分案が出来上がっており、意見聴取を行う必要がないのではないのかという疑問が生じる。ソンギノハイルハン区知事の法務部の職員に、処分の内容が既に確定されているにも拘らず、なぜ通知書を送付し意見聴取を行うのかと質問したところ、「裁判で争いとなった場合の証拠として残すためである」という回答があった。

その他に、通知書の記載事項として、専門監察庁および非常事態庁は、意見聴取を行うことによって何を明らかにしたいのかという「意見聴取の目的」を記載すべきとしている。また、意見を述べなかったことの影響についても記載しているところがある。例えば、アルハンガイ県エレデネブルガン郡知事の通知書はそうである。当該通知書には、「意見を述べなかったことは、予定処分の内容に影響しない」と記載されている。

図表 6 意見聴取の手段と主宰者

インタビューの対象機関	意見聴取の手段	選択の理由	主宰者
通信規制委員会	書面	個別法の規定により	法務部の職員
鉱物資源・石油庁	電話 直接口頭 書面	担当職員が決める	法務部の職員
土地・測量・地図庁	直接口頭	公務員の労働関係に関するため	法務部の職員＋
首都都市計画局	直接口頭 電話	経済的に影響が大きい場合は直接口頭、その他の場合は電話	法務部の職員＋
アルハンガイ県 エレデネブルガン郡知事	電話 直接口頭	担当職員が決める	法務部の職員
ソングノハイルハン区知事	直接口頭 書面	電話は裁判で認められていないため	法務部の職員

2 意見聴取の手段と主宰者

実務では、一般法が定めている意見聴取の手段のうち、書面、直接口頭、電話という方法を用いていることが明らかにになった（図表 6）。実際にどの理由で意見聴取の手段を選択しているのかを尋ねたところ、首都都市計画局は、「処分による不利益の度合いが大きい場合には、直接口頭で意見聴取を行っている」と回答した。

意見聴取は、通知書を送付した後から相当な期間が経過した後に行われるべきであり、当事者およびその他の関係者が通知書の内容をもとに意見の準備をするために十分な期間でなければならない。しかし、実務では、通知書を送付した期間と意見聴取の日時が近い場合がある。例えば、アルハンガイ県エレデネブルガン郡知事の通知書は、二〇一八年二月一〇日に送付されているが、当該通知書には「意見聴取を二〇一八年二月一三日に開催する」と記載されており、意見聴取まで三日しか与えられていない。そのため、意見聴取が開催される日時を決める場合は、当事者およびその他の関係者の意見準備に必要とされる時間も配慮して判断しなければならない。

意見聴取を主宰するのは、当該行政機関の法務部の職員である。例外として、土地・測量・地図庁の運用として、公務員の懲戒処分につ

図表 7 意見聴取の記録書

対象機関	対象資料	記録書の内容
鉱物資源・石油庁	2018年10月 3 日696号処分調書	・ 通知したことの確認 ・ 権利利益が侵害される者の特定 ・ 意見聴取を行った日時と場所 ・ 意見聴取の手段 ・ 参加人の意見
ドロノゴビ県知事	2016年 9 月 1 日 A/382号規則	・ 予定処分の内容 ・ 根拠法令 ・ 原因となる事実 ・ 参加人の意見 ・ 意見聴取の手段
アルハンガイ県 エレデネブルガン郡知事	2018年12月10日 処分調書	・ 原因となる事実 ・ 参加人の意見

いては、名宛人と法務部の職員以外に当該公務員の所属する部の長、人事部長、庁長（副庁長）も参加する。首都都市計画部によれば都市計画に関する決定により住民が不利益を受ける場合は、住民とともに計画（案）の策定に参加した専門家（地理図を測定した人等）も参加することとされている。

ところで、意見聴取の全体にわたる意見としてソングノハイルハン区知事の法務部の職員は、「一般法によると全ての不利益処分に関して意見聴取を行うことになっているため、行政運営の効率性の低下の原因となっている。不利益処分手続が適用される場合であっても、意見聴取を行う必要がない場合が多くある」と述べていた。

3 意見聴取の記録書

実務では、記録書の作成方法やその記載事項が、行政機関によって異なっている。調査対象の行政機関のうち、意見聴取の記録書に関する統一的な様式を規則で定めているのは、ドロノゴビ県知事（A／三八二号）であり、その他の行政機関においては、自由な様式で作成されている。図表 7 は、ドロノゴビ県知事の様式の記載事項と鉱物資源・石油庁またアルハンガイ県エレデネブルガン郡知事で実際に用い

図表 8 監督書の記載事項

対象機関	対象資料	記載内容
鉱物資源・石油庁	2010年7月4日処分調書	・ 手続の段階 ・ 担当した職員 ・ 行ったこと
ドロノゴビ県知事	2016年9月1日 A/382号規則	・ 手続を主宰した職員 ・ 勤務態度 ・ 意見聴取の有無 ・ 処分の理由提示の有無 ・ 処分の執行
ホブド県知事	2017年1月19日 A/13規則	・ 処分の内容 ・ 処分案作成に参加した職員

られている記載事項を示しているものである。

これによれば、鉱物資源・石油庁の例では、①当該予定処分によって権利利益が侵害される者を列記し、②意見聴取を行った日時と場所、③通知したことの確認、④意見聴取の手段と参加人からの意見が記入されている。しかし、アルハンガイ県エレネブルガン郡知事の例では、原因となる事実と参加人の意見のみを記載している。他方、ドルノゴビ県知事の規則によると、①根拠法令、②予定処分の内容と原因となる事実、③意見聴取の手段と参加人の意見を記入するとされている。その他、記録書について様式が定められていない行政機関は、名宛人の弁明書だけを記録書として保管しているケースが多い。意見聴取の記録書は、処分を決定する際に重要な資料となるため、記録書の記載事項を詳細に記入することが必要である。

二 処分調書と監督書

インタビュー調査の対象となった行政機関のうち、処分調書に関する規則を定めているのは、ソングノハイルハン区知事（A／四九二号）しかない。ただし、一般法が制定される前から、行政機関は、処分を行った際に当該処分に関連する資料の謄本を保管していた。そのため、現在の実務で

も、従来どおり処分に関連する資料の謄本を処分調査として保管しているケースがあった。例えば、通信規制委員会やアルハンガイ県エレデネブルガン郡知事である。

次に、実際に監督書の様式を規則で定めているのは、ホブド県知事（A／一二三号）、ドロノゴビ県知事（A／三八二号）である。その他の機関では、監督書を作成していないか若しくは、一般法制定前から使われていた監督書（チェックリスト）を今でも用いているケースがあった（例えば、鉱物資源・石油庁の監督書）。

規則を定めているドルノゴビ県知事では、①処分案の作成に携わった職員の氏名とその際の勤務態度を記入し、②意見聴取の有無、理由提示の有無、処分の執行について記入し、③処分案を作成した職員と監督した職員の氏名を記入するという詳細な形式を採用している。なお、同じく規則を定めているホブド県知事では、処分の内容と処分案の作成に関与した職員の氏名の記載のみを求めている。

他方、規則を定めていない鉱物資源・石油庁で用いられている監督書は、手続の段階を記入し、それぞれ手続を担当した職員の氏名と署名のみにとどまっている。要するに、そのような記載から、手続の過程に関与した職員の勤務態度まで明確にされていない。監督書に基づき、職員の処遇（制裁を課したり昇給を与える）が決定されているが、職員の態度をどのように評価するかが現時点で不明確である点が問題となっている。

三 理由の提示

実務では、ほとんどの行政機関は、不利益処分をするとともに当該処分の理由を提示している。しかし、行政機関によって理由提示の程度が異なっている（図表9）。例えば、鉱物資源・石油庁の事例では、根拠法令と事実のみが記載されている。また、ソングノハイルハン区知事の例では、処分に関する決定書の番号のみを記入しており、

図表9 理由の提示

対象機関	対象資料	理由提示の内容
鉱物資源・石油庁	2018年10月3日696号処分調書	・根拠法令 ・事実
専門監察庁	2017年1月27日 A/22号規則	・処分の内容 ・不服申立権
首都環境保全局	2017年4月10日 A/25号規則	・処分の内容 ・不服申立権
ソングノハイルハン区知事	2018年12月11日 B/70号処分調書	・処分の番号や日時 ・不服申立権

処分の具体的内容や、当該処分の根拠法令などについて一切明記していなかった。要するに、処分をする際に、処分の原因となった事実や根拠法令の具体的な内容等について記載されているところがなく、理由を示したといえない。

第三節 不利益処分手続の運用状況からみた問題の分析

以上、二〇一六年から現在に至るまでに実施された三つの調査を分析した結果、不利益処分手続の運用状況が不十分であることが明らかになった。こうした運用状況の要因を明らかにすることは、問題解決のために不可欠である。不利益処分手続の運用に影響をもたらしている問題は、①一般法の規定上の問題、②行政の消極的な姿勢や一般法に対する理解の欠陥による問題に分けることができるように思われる（図表10）。

図表10で示しているように、一般法の規定上の問題として挙げられるのは、第一に、すべての不利益処分に関して意見聴取が求められていること、および、処分による不利益の程度により意見聴取手続を分別していないことである。この問題により、行政運営の効率性が阻害されることになる。第二に、通知書を送付した後、どの程度の期間が経過した後意見聴取を行うべきかという標準的な期間が明記されていない。いうまでもなく、不利益処分の性質により、相対的な期間が異なるわけであるが、実務では、通知書の送付後、直ちに意見聴取

を行っている。これにともない、処分の当事者およびその他の関係者は、意見陳述の準備を十分に行うことが出来なくなり、意見陳述権の侵害となる。第三に、一般法上は、意見聴取の主宰者の独立性について規律されておらず、実務では、主宰者と決定権者が同一となっている。これにより、不利益処分手続の公正さが損なわれるおそれが生じる。

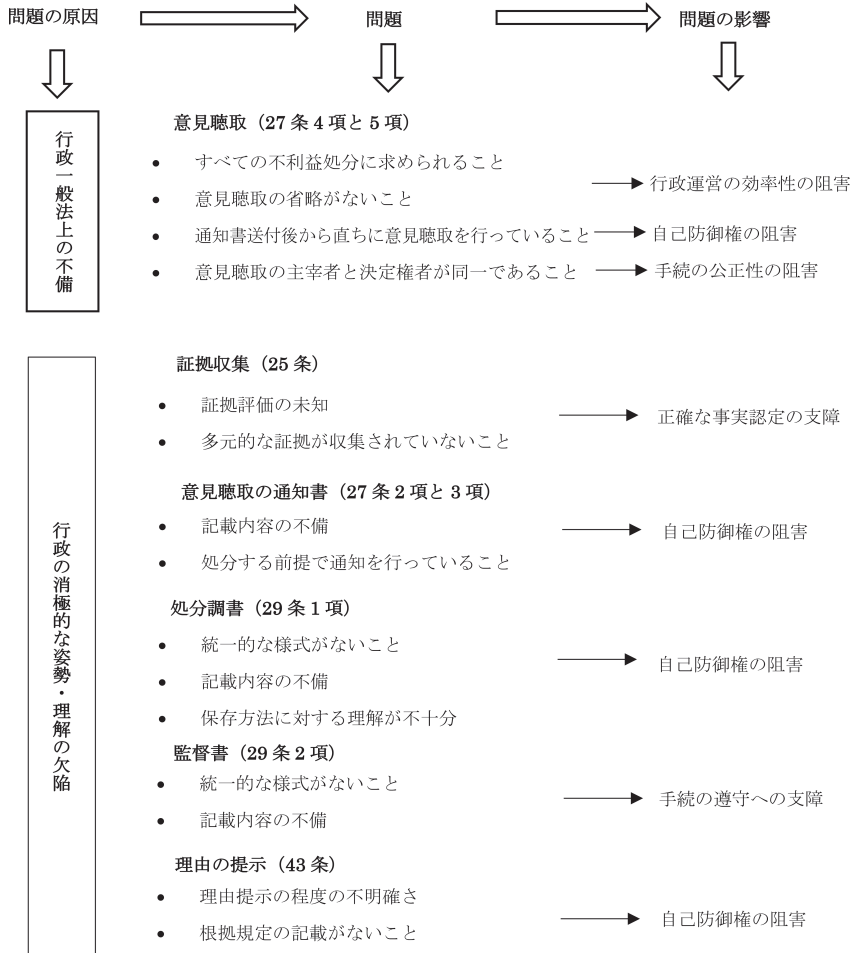
次に、行政の消極的な姿勢や一般法に対する理解の欠陥により生じている運用上の問題として、第一に、証拠収集を多元的に行っていないことや証拠の評価方法が十分に確立していないことが挙げられる。行政機関は、多元的な証拠を収集しないことにより、事実を正確に認定することができなくなる。要するに、誤った事実に基づいて処分が下されることになる。

第二に、一般法は、意見聴取の通知書の記載事項について規定しているものの、実務では、通知書の記載内容に不備が多くみられ、そののみならず、行政機関は、処分をする前提（処分の事実が確定された表現を用いている）で通知書を送付しているという問題もある。この問題により、当事者およびその他の関係者の意見陳述権が侵害されることとなる。

第三に、一般法上は、処分調書や監督書の作成やそれぞれの記載内容について規定しているが、実務では、上級行政機関から指導がないという理由で、処分調書と監督書を作成していないケースが多い。処分調書は、事後の争訟の便宜のために、重要な資料となるため、それを作成していないことは、処分の当事者の事後防御権の阻害になる。監督書は、行政機関の手続遵守のための重要な手段であるが、それが行われていないことにより、行政機関の手続軽視が深刻になるおそれがあるだろう。

第四に、一般法は、理由提示について規定しているにも拘らず、行政機関は、法定のすべての事項を記載してい

図表10 不利益処分手続の運用状況・問題・影響



出所：筆者により作成

ないことも明らかになっている。

第四章 不利益処分手続をめぐる議論と法改正

本章では、モンゴルにおける不利益処分手続をめぐる議論として、第一に、行政罰の賦科手続に関する一般法上の改正、第二に、不利益処分手続の瑕疵と処分の効力について検討する。この二つの問題を検討する理由は、次のとおりである。

まず、一般法は、制定されてから今日に至るまで（二〇二〇年五月一二日）八回の改正を経て⁹⁸いる。改正に際しでの論点は、行政罰の賦科手続を一般法の適用除外にすべきかどうか集中している。すなわち、第一章第二節三でみたように行政罰の賦科手続は、二〇一七年の違反法と処理手続法によって規律されているが、この二〇一七年の違反法と処理手続法の制定を受けて、一般法の二〇一七年の改正が行われた。行政罰の賦科手続に関する一般法の改正を検討することは、社会主義体制下における不利益処分手続の歴史的遺産がなお受け継がれているか、それともすでに克服されているのかを考えるうえで重要となる。

行政実務において手続が尊重され、不利益処分手続が規定どおりに運用されるためには、手続に対する裁判所の役割が重要な意味をもつ。これは、裁判所は、すべての手続的瑕疵を処分の取消事由と判断すべきということではなく、手続規定または手続的瑕疵をいかなる趣旨で解釈し、受け止めているのかということである。そのため、本稿では、不利益処分手続の瑕疵を裁判所がどのように受け止めているかという点も検討の対象とする。この検討により、一般法に対する裁判所の認識が明らかになると考えられる。

第一節 行政罰の賦科手続に関する行政一般法の改正

行政罰の賦科手続・賦科決定に関連して行政一般法は、二〇一七年と二〇一九年に改正された。以下では、それぞれの改正の内容をみていく。

一 二〇一七年五月一八日の改正

この改正により、一般法三条一項四号の「刑事事件の捜査手続」という適用除外事項に「行政罰の賦科手続」が追記され、三七条一項の「行政処分」の定義に「行政罰賦科決定を除く」という部分が加えられた。これらの改正は、次の効果をもたらすため、行政罰の賦科決定・賦科手続を行政法の領域から切り離すものであった。

1 「検察官の異議申立て」による行政訴訟

行政裁判所は、「訴え (Исковое заявление)」もしくは「検察官の異議申立て (Протест)」に関する訴訟を審理する。ここでいう「訴え」とは、個人または法人が、行政機関の違法な行政作用により侵害された、もしくは侵害される可能性がある権利利益の保護を求め、または、公益を代表する権利のある者、さらに法律に特別な規定がある場合において行政機関が、公法上の義務履行に関連して生じた紛争の処理を求め、行政裁判所に提出した申立てをいう（行政事件訴訟法三条一項三号）。

他方「検察官の異議申立て」とは、法律に特別の定めがある場合において、権限を有する者（行政機関）の決定の適法性を確認するために提出された検察官の申立てをいう（行政事件訴訟法三条一項一号）。

行政罰賦科決定は、行政処分の定義から削除されたが、違反法と処理手続法では、行政罰の賦科決定に不服があ

る場合は、一部の決定が行政裁判所の管轄となる。行政裁判所の管轄となる行政罰賦科決定は、「訴え」としてではなく「検察官の異議申立て」による訴訟となる。なお、「検察官の異議申立て」を審理する際には、行政裁判所が、職権により証拠収集を行えなくなるなどの一定の制限がある（行政事件訴訟法七条三項）。そのため、二〇一七年の改正には、行政裁判所の職権探知権限に反しているという批判があった。⁽⁹⁹⁾

2 検察官の監督

違反法では、賦科決定の権限を有している者のうち、七六％が行政権の行使にあたる者となっている。⁽¹⁰⁰⁾しかし、その手続や決定の適法性を、検察官が監督することとなった。これについて、検察機関は、「賦科手続を複雑化し、かつ検察機関の事務を増加させる原因となっている。賦科決定は、当該分野の専門知識を有する行政機関の調査により下されるべきものであり、検察機関にはそのような専門性が欠けているため、監督が不十分なものになる」と批判している。この改正は、社会主義体制下の検察官の「一般監督」を復活させる意図によるものだとする指摘もある。⁽¹⁰²⁾

二〇一七年改正の効果について、高等行政裁判所は最高裁判所に申出（*xyccm*）⁽¹⁰³⁾（二〇一八年二月七日二二一〇号）をし、最高裁判所も同様の申出（二〇一八年四月一九日〇二号）を憲法裁判所に提出した。憲法裁判所は、二〇一八年一月二日一五号判断⁽¹⁰⁴⁾において、行政罰賦科決定により権利利益が侵害された場合の手続保障と、行政罰賦科決定以外の不利益処分によって権利利益が侵害された場合の手続規定（行政裁判所での職権探知主義の有無）が異なっている点で、「憲法上保障された平等原理および裁判を受ける権利に反したものである」とし、一般法三七条一項の改正について、違憲判決を下した。

二 二〇一九年四月一八日の改正

一般法の適用除外事項を定める一般法三条一項四号（二〇一七年改正後）の「行政罰の賦科手続及び刑事手続と刑事手続における検察官の監督並びに判決執行手続」とされていた規定は、二〇一九年四月一八日の改正により、「刑事の捜査、それに関する検察官の監督、社会秩序の維持、判決の執行」に改正され、行政罰の賦科手続の部分が削除された。二〇一九年改正は、二〇一七年の改正に対する違憲判決を受けて行われており、二〇一五年当初の状態へと回復するものである。具体的には、第一に、従来どおり、行政罰の賦科決定が行政処分的一种とされる。第二に、行政罰の賦科決定が行政処分になることによって、「検察官の異議申立て」としての訴訟ではなく「訴え」として提訴できるようになり、行政裁判所の職権探知主義が適用されることになった。しかし、行政罰の賦科決定が行政処分とされた一方で、処理手続法により当該決定の実体的・手続的な適法性を検察官が監督する点は、改正の対象とされていない。

二〇一九年の一般法の改正でもう一つ重要な点は、特別法優先の原理を明文化した規定（三条三項）の廃止である。この点については、三条四項が新たに追加されており、「本法三条一項三号と三条一項四号の規定する事項については、それぞれの特別法、それ以外の事項については、本法が適用される」と規定されている。この条文の解釈として、憲法裁判所並びに各裁判所における司法行為（三条一項三号）、刑事事件の捜査手続、それにおける検察官の監督、社会秩序の維持、判決執行手続に関する事項（同項四号）については、特別法が適用されるが、その他のすべての作用については、一般法の定めによると解されることになり、その性質上、一般法の適用を受けるべきではないものが同法の適用対象となってしまう⁽¹⁶⁾。

一般法における二〇一七年と二〇一九年の改正に関して、注目すべき点が二つある。

一つ目は、二〇一七年改正は、行政罰の賦科手続・賦科決定に関する従来の認識を変えようとする試みであった。それは、行政罰の賦科決定を行政処分の定義から除外し、一般法の適用除外になるなどの改正で現れた。

二つ目に注目すべきことは、二〇一九年改正は、行政罰の賦科(手続・決定)領域の刑事法への移行を試みた二〇一七年改正を二〇一五年当初の制度に引き戻したものであった。なぜ、このように二〇一七年改正を引き戻す結果となったのだろうか。その理由は、二〇一七年の違反法・処理手続法は、九二年行罰法と同じく行政刑罰と秩序罰を合わせて「行政罰」として「同様な手続ないし扱い」を設けているにもかかわらず、一般法の二〇一七年改正は、全体の行政罰を刑事法適用の分野にしようとしたからである。すなわち、二〇一七年の違反法と処理手続の改善を行わないまま、一般法のみで解決しようとした「試行錯誤」であったといえる。最初に二〇一七年の違反法において、行政刑罰と秩序罰を切り離したうえで、それぞれに適用されるべき手続規定を設けることが重要であったといえよう。

第二節 不利益処分手続の瑕疵と処分の効力

一般法は、同法が規定する手続に瑕疵があった場合に、それがどのような法的効果をもたらすかを明確にしている。学説では、手続の瑕疵があっても、根拠法令で定める要件に合致する事実が存在し、行政処分が実体的に適法であるならば手続の瑕疵は処分の取消事由にならないとする見解がある。⁽¹⁰⁶⁾ この見解の支持者は、手続の瑕疵を理由に取消しをしても実体的に適法な要件を備えている以上、再度適正な手続に従って同一の行政処分が行われることになるため、行政経済の観点からは、実益が乏しいとしている。⁽¹⁰⁷⁾ こうした手続的瑕疵の有無が行政処分の内容や効力にいかなる影響を与えるのかを判断基準とする見解は、今日の行政法学界で支配的となっている。⁽¹⁰⁸⁾

行政法学界のみならず、行政裁判所の判決も、手続を軽視する硬直的な姿勢をみせているといえる。このように評価しうるのは、次の理由による。第一に、一般法が施行された二〇一六年七月一日から現在（二〇二〇年五月一日）に至るまで、手続の瑕疵のみを理由に行政処分を取り消した事例が見当たらない点である。

第二に、第一審行政裁判所、高等行政裁判所、最高裁判所までの各裁判所の判決で、手続法を軽視した解釈が示されている点である。裁判例は、概ね次の二つの類型に分けられる。すなわち、実体的および手続的な違法性がある場合に処分を取り消すものと、実体的に違法性はないが、手続的に違法性がある場合に、処分を取り消していないものである。注目すべきなのは、後者であり、実体的に適法であるものの手続上の瑕疵があった場合について、裁判所は、どのような見解にたっているのだろうか。

公務員の降任処分を行う際の意見聴取の瑕疵に関する事例として、最高裁判所二〇一七年二月一八日五二八号判決がある。本判決は、「行政機関は名宛人に対して当該処分に関する意見を述べる機会を与えなければならない。ただし、意見聴取を行っていないという瑕疵のみを理由として、当該処分を取り消すことはできない」とする。その他の最高裁判所の判決も同様に、「手続の違法性は、処分の効力を否定する事由とならない」としている。¹⁰⁰これらの判決から明らかのように、裁判所は、手続の瑕疵について、極めて簡潔なことしか述べていないのである。手続法の遵守・展開には、行政裁判所の役割が重要である。とくに、モンゴルのように行政手続法の歴史が浅い国では、手続の瑕疵を理由に行政処分を取り消すという「手続志向的」な立場をとることは不可能であろう。しかし、裁判所は、「実体志向的」な立場をとりつつも、判決を通じて手続法の意義についてより詳細な解釈をするべきである。

おわりに

以上、二〇一五年の行政一般法における不利益処分手続の制度・運用状況・法改正とそれをめぐる議論について検討した。以下では、まず、不利益処分手続の歴史的遺産に与えた行政一般法の役割、今日の不利益処分手続の運用状況に歴史的遺産の与えた影響を整理する。次に、本稿の検討を通じて明らかになった不利益処分手続の問題を解決するためにいかなる解決策が考えられるかをまとめる。

（１）不利益処分手続の歴史的遺産と二〇一五年以降の不利益処分手続

社会主義体制下のモンゴルにおいては、行政罰の賦科手続を事前手続の一種として位置づける「歴史的遺産」は、一九九二年の民主主義移行後もなお継承された。並行して、民主主義移行後から行政罰以外にも公務員の懲戒処分ならびに一部の許認可の申請拒否・停止・取消処分については、特別法に事前手続にかかる規定が置かれるようになった。しかしこれらの特別法の定める不利益処分手続は、弁明の機会の付与のみにとどまっていた。すなわち、一九二四年から二〇一五年までの法制度における不利益処分手続は、不利益処分の名宛人の権利利益を保護するためには、不十分な制度となっていた。

そこで、二〇一五年の行政一般法は、不利益処分手続について統一的な規定を設けた点で、重要な意義を持っている。その内容も、不利益処分の名宛人のみならずその他の関係者の告知・意見陳述権、理由の提示を明文化しており、行政機関の手続の遵守のための監督書の仕組みを設けている点で、従来の不利益処分手続の歴史的遺産を規定上（明文上）、根本的に変えるものであった。

ただし、二〇一五年の行政一般法制定以降も、行政罰の賦科手続を不利益処分手続の一種として考える歴史的遺産が、今もなお受け継がれていることが本稿の検討を通じて明確になった。

本稿で二〇一五年以降の不利益処分手続の運用状況から、行政実務では、手続に対する消極的な姿勢があり、事前手続の意義が十分に認識されていないことが明らかになった。また、行政裁判所は、手続規定を実体的判断に従属するものとして位置づけていることも明らかになった。こうした行政実務および裁判官の事前手続に対する認識は、行政一般法が制定される前にも存在していたのである。¹⁰⁾ このように、二〇一五年の行政一般法は、不利益処分手続の歴史的遺産を克服するための試みであったが、行政実務および裁判例において、不利益処分手続の歴史的遺産が未だになお受け継がれている。

(2) 不利益処分手続の問題をいかに解決すべきか

本稿の検討を通じて明らかになったのは、不利益処分手続の問題は、行政一般法上の問題のみならず、行政の消極的な姿勢（手続の軽視）、裁判官の手続の軽視によつて生じているということである。それぞれの問題をいかに解決すべきだろうか。

① 不利益処分手続の制度上の問題に関して

行政一般法上の不利益処分手続は、「規定上」従来の制度を改善しているように見えるが、大陸法系諸国の先進的な制度を単純に「移植」したものである。この「移植」を行うにあたって、「公正かつ効率的」な観点からの慎重な検討が欠けていたと推測される。その理由は、不利益処分手続に関する国独自の歴史が浅いからであろう。と

もあれ、行政一般法施行から今日に至るまでの約四年間にある程度の経験（試行錯誤）が蓄積されている。そのため、蓄積された経験を踏まえ、不利益処分手続の制度上の問題に対する改善策を考えることが不可欠である。具体的には、次の問題に対する制度改善の慎重な検討が望まれており、その際に日本における学説・裁判例の議論を参考にすることが有意義である。

まず、「公正かつ効率的」な不利益処分手続を設計するためには、①不利益処分の及ぼす不利益の程度によって、正式手続と略式手続とに分けること（不利益処分手続の分別方法の見直し）、②すべての不利益処分に対して意見聴取を求めるのではなく、意見聴取が不要な場合を見直すことが必要がある。特に、「軽微」な義務の賦課を内容とする不利益処分の場合、不利益処分の内容が客観的な資料により明白な場合等については、意見聴取を求めないことが行政の効率性の観点から不可欠な措置となる。また、主観的な権利保護の制度としての「文書閲覧請求権」を構築することが、名宛人およびその他の関係者の防御権の充実につながる。

次に、以下の制度をモンゴルで取り入れるべきかどうかについてもより慎重な検討が望まれる。具体的には、処分基準の設定と公表、ならびに、意見聴取の主宰者制度などである。

さらに、行政一般法上の不利益処分手続と特別法上の不利益処分手続の関係性を明確にしなければならない。最初には、一般法と特別法の関係、一般法の適用除外の分野などを、一般法において明確に規定すべきである。その次の課題として困難ではあるが、特別法の特殊性を考慮した不利益処分手続を特別法上設けることが重要である。また、行政法の特別法としての性格を有している、行政義務違反法と行政義務違反行為の処理手続法に関しては、根本的な改革を行わなければならない。具体的には、行政罰の賦科決定をその性質によって、①行政刑罰、②秩序罰に区別して、不利益処分に該当する「行政罰」については、「検察官の監督」を要しない、一般法に適する事前

手続を設けることが考えられる。この問題を考える際に、日本で行われている議論である、統一的な（行政刑罰と秩序罰を合わせた）行政処罰法の必要性、行政刑罰と秩序罰の区別基準、秩序罰（過料）に関する統一的な手続法制に関する議論⁽¹¹⁾を参考にすべきではないだろうか。

② 行政の消極的な姿勢や手続の軽視に関して

行政の消極的な姿勢や手続の軽視をいかに解決すべきだろうか。旧社会主義国における法制度が変更されても、合理的に執行されないのは、行政に奥深く浸透している（ソビエト型行政法に基づく）法意識が原因である。

このような背景を踏まえ、欧米や日本といった先進国の政府機関および支援機関は、モンゴルを含む体制移行国に対して法整備支援を行う際に、行政組織における人材の法学教育や育成を取り組みの一つとして行ってきた⁽¹²⁾。ただし、法の担い手となる行政（公務員）の法意識を改善するためには、セミナーや研修の開催のみでは不十分であるように思われる。比較的に長期的な取り組みになるが、まず、法学教育の見直しから始めなければならない。

③ 裁判官の手続の軽視に関して

モンゴルでは、行政手続に関する一般的かつ統一的な法律が制定されて間もないため、手続の瑕疵のみを理由に処分を取り消すことは、困難であろう。そこで、裁判官は、判決において「手続重視」の見解を示すことが望まれる。というのは、裁判所が手続重視の見解（解釈）を繰り返し示すことによって、行政の現場における手続への意識が変わるのではないかと考えられるからである。なお、根本的な問題は、裁判官の手続に対する意識をいかに改革すべきであり、法学部での教育から見直さなければならぬのではないだろうか。

(3) 今後の課題

このように、モンゴルにおける不利益処分手続に関する問題をいかに解決すべきかを容易に結論づけることが可能だろう。しかし、問題なのは、旧社会主義国においては、新しい制度の導入または制度改善は、形式的には容易に行われるが、その制度が実際には運用されないことである。そのため、今後の課題として残されるのは、モンゴルにおける不利益処分手続の制度改善を行うにあたり、日本の行政手続法および判例法理を参考にしつつ、自国の独自性に配慮した「実現可能」な制度をつくり、行政および裁判官の法意識の改革をいかに行うべきかという問題である。こうした、詳細の制度設計(制度改善)を考える際に、本稿が重要な手がかりになることを期待するところである。

- (84) オープン・ソサエティ財団 (*Open Society Foundations*) の在モンゴル支部・ソサエティ・フォーラムは、モンゴルにおける民主化・法制度に関する調査を行う機関である。在モンゴルオープン・ソサエティ・フォーラムの詳細な活動については、https://forum.mn/en/index.php?set=project&menu_id=416を参照(2019.12.05 最終確認)。
- (85) 在モンゴルオープン・ソサエティ・フォーラムが実施した行政一般法の運用状況に関する調査結果は、https://forum.mn/res_mat/2017/Monitoring.pdfで公開されている(2019.12.05 最終確認)。
- (86) Нэгэлтэй нийгэм хүрээлэн, Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилт /2017 оны 7 дугаар сар/3 дугаар хуудас.
- (87) Нэгэлтэй нийгэм хүрээлэн, Өмнөх ишлэл 86. 2 хуудас.
- (88) Нэгэлтэй нийгэм хүрээлэн, Өмнөх ишлэл 86. 2 хуудас.
- (89) Нэгэлтэй нийгэм хүрээлэн, Өмнөх ишлэл 86. 2 хуудас.
- (90) Нэгэлтэй нийгэм хүрээлэн, Өмнөх ишлэл 86. 6 хуудас.
- (91) ОУБ-г нээлттэй хийсэн материал, 各行政機関の処分に関する決定書の謄本及び当該処分についてのチェック用紙が含まれている。ただ、チェック用紙に処分の番号や日付、処分の内容は記入されているが、当該処分に関する決定書の謄本が添付

されていないケースも多くみられた。それは、当該処分が個人情報に関連するものであるため非公開とされたと推測できる。

(92) Ханне-Зайдегийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи, Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтэнд хийсэн судалгаа. 2018 он. 172 хуудас.

(93) Ханне-Зайдегийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи. Өмнөх ишлэл 92. 175 хуудас.

(94) Ханне-Зайдегийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи. Өмнөх ишлэл 92. 176 хуудас.

(95) Ханне-Зайдегийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи. Өмнөх ишлэл 92. 183 хуудас.

(96) Ханне-Зайдегийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи. Өмнөх ишлэл 92. 102 хуудас.

(97) Ханне-Зайдегийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи. Өмнөх ишлэл 92. 175 хуудас.

(98) 行政一般法の八回の改正のうち三回(二〇一六年二月一日改正、二〇一七年二月二日改正、二〇一九年三月二日改正)は、字句的な修正であり、その他の改正(二〇一七年五月一八日改正、二〇一九年四月一八日改正、同年五月九日改正、同年六月一三日、二〇二〇年一月二三日改正)は、概念的な改正であった。概念的な改正は、三条一項(適用除外)、三条二項から四項(特別法との関係)、三七条一項(行政処分の定義)を対象に行われており、これらの改正の内容を簡易にまとめると、以下のとおりである。

・三条一項四号・三七条一項の改正 行政罰賦科決定は、行政処分なのか、行政罰賦科手続は、行政一般法の適用を受けるのかという問題である。

・三条二項・三条三項の改正 行政一般法と特別法の関係をいかに位置付けるべきかという問題である。

・三条一項七号の改正 議会の政治的決定を執行するために行った内閣の決定をいかに解釈すべきかという問題である。
・三条二項八号の新設 人権保護委員会の決定を行政一般法の適用除外にするという新規の改正である。

(99) Ханне-Зайдегийн сан, Эрх зүйн боловсрол академийн Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн судалгааны хүрээнд гарсан салбарын эрдэмтлийн санал, нийтлэл. Хавсралт 8. 7 хуудас.

(100) Ц.Цогт. Өмнөх ишлэл 53. 20 хуудас.

(101) Ханне-Зайдегийн сан, Эрх зүйн боловсрол академийн Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн судалгааны хүрээнд

гарсан салбарын эрдэмтлийн санал, нийтлэл. Хавсралт 9.2 хуудас.

(101) Ц.Цогт-Өмнөх ишлэл 53, 20 хуудас.

(103) Монゴルの裁判所法 (二〇一二年) 七条四項によれば、裁判所は、争訟を裁判する際に、当該裁判に使われる法律が憲法に違反していると考えた場合、当該争訟の裁判を停止し、その旨を最高裁判所に申し出なければならないと規定されている。最高裁判所は、当該申出に根拠があると認めた場合は、憲法裁判所に当該法律の違憲性について申し出る (同条五項)。モンゴルの憲法裁判所は、最高裁判所の申出があった場合は、法律または議会の決議の違憲審査を行う (憲法訴訟法二三条一項二号と二六条一項)。

(104) 憲法裁判所判決、裁判例データベース、<https://www.legalinfo.mn/law/details/13813?lawid=13813>を参照 (2020.06.03最終確認)。

(105) この改正以降の裁判例は少数であるが、特別法において手続規定があったとしても、行政一般法上の手続が適用されるべきとしている裁判例が現れている。他方、例えば、鉱物資源の採掘許可の取消しに関する高等裁判所の判決は、「鉱物資源の採掘・使用の許可に関する手続規定は、鉱物資源法で詳細に規定されているため、行政一般法三条四号の規定によらず、特別法が適用される」と解している裁判例もみられている。その他にも、大蔵省の行った入札の取消しに関する訴訟、ウランバートル市第一審行政裁判所二〇一九年一〇月一〇日七三〇号判決、<http://new.shukh.mn/zahingaaalhan/5943/view>を参照 (2020.06.03最終確認)、鉱物資源の採掘許可の取消しに関する訴訟、高等行政裁判所二〇一九年九月一〇日〇四七三三号判決、<http://new.shukh.mn/zahingadaavah/3024/view>を参照 (2020.06.03最終確認) などがある。

(106) Ханне-Зайдешгийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи. Өмнөх ишлэл 92, 16 хуудас.

(107) Ханне-Зайдешгийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи. Өмнөх ишлэл 92, 16 хуудас.

(108) П.Одгэрэл. Өмнөх ишлэл 57, 211 хуудас.

(109) 土地占有権の取消処分に対する取消訴訟、最高裁判所二〇一九年一〇月二三日三三八号判決、<http://new.shukh.mn/zahingaaalhan/2061/view>を参照 (2020.06.03最終確認)。

(110) ドウルグーン・前掲注 (7)、阪大法学六九卷六号、二四八頁以下。

(11) 日本における統一的な行政処罰法制については、市橋克哉「日本の行政処罰法制」名古屋大学法政論集一四九号（一九九三年）一〇九頁以下、過料手続の統一的な法制については、真島信英「行政罰たる過料による制裁のあり方をめぐる研究——わが国とドイツの過料手続に関する比較研究を中心として——」亜細亜法学四九卷一号（二〇一四年）二五頁以下を参照。

(12) 例えば、日本は、市場経済化やグッド・ガバナンス構築に向けた改革に対する支援として、アジア地域を中心に様々な法制度・司法制度の整備に関する協力を行っている。特に、ベトナム、カンボジア、ラオス、ウズベキスタン、インドネシア、中国およびモンゴルの七カ国が法整備支援の重点国に位置づけられている。法整備支援は、①ルール作り、②法運用組織の機能の強化、③市民のリーガル・エンパワーメント、④それらを支える人材の適切な育成という四つの観点から行われることが重要とされている。国際協力機構「法整備支援」（平成二三年三月）二二頁以下。