

カンボジアにおける法令起草の課題 —パート 3 起草レベル—

カンボジア王立法律経済大学 非常勤
チア・シュウマイ (CHEA Seavmey)

目次

はじめに	113
第1章 立法過程の概要	113
1. 1. 憲法上の重要な条文	113
1. 2. 法律制定のプロセス	115
a. ステップ1：所管の省庁	115
b. ステップ2：法律家評議会と経済・社会・文化評議会	115
c. ステップ3：各省協議	116
d. ステップ4：司法省の審査	117
e. ステップ5：意見検討上級評議会	118
f. ステップ6：閣議	118
g. ステップ7：国会の審査	119
1. 3. 政省令の制定プロセス	120
a. 政令のプロセス	120
b. 省令のプロセス	120
第2章 法令起草のプロセス上の問題	121
1. 1. 委任立法の問題	121
1. 2. 内閣法律家評議会の問題	123
第3章 法令の形式上の問題	124
1. 1. 内閣のガイドライン	124
1. 2. 経済財政省のガイドライン	126
1. 3. 真のマニュアルの不在	126
結び	128

はじめに

本稿はICD NEWS第85号及び第86号の続きである。本稿は、2021年現在のカンボジアの法令起草の仕組みがいかなるものかを分析した上で、法令起草の各段階における相互の影響関係の全体像を描き出す。また、省庁の法律部局における法令の起草作業から得られた筆者の経験上の懸念点とカンボジアの法令起草の制度を整理し、執筆する。本稿が今後のカンボジアの司法改革と法整備支援国のための参考情報になれば幸いである。

カンボジアの特色の一つとして内閣提出法案の場合、内閣法律家評議会による事前審査があることが挙げられる。憲法院も存在するが、違憲審査制については消極的主義を採っており、委任立法に関する判決が存在しない¹。しかし、実際には行政府への委任立法が多数行われており、内閣法律家評議会において厳密に合憲性の検討がなされるかどうかは鍵となっている。

また、起草者である議員においても、カンボジアの法制度及び法起草のノウハウの理解を深めないと、カンボジアは委任立法に頼らざるを得ないという深刻な問題に陥っていくことが懸念される。

カンボジアでは、戦後数十年にわたって立法学及びその体系化の必要性が高いとされてきたわけであるが、残念ながら、総合的かつ体系的な立法学としての研究成果は現れていない。

1993年から2019年までに制定された法律は、537件あって、2018年には19、2019年には26の法律が制定された²。2020年には正式なデータが出ていないが、新型コロナウイルス感染症の影響で制定された法律の数は減少すると思われる。これまでのところ、これだけの数の法律が制定されてきたが、違憲ではないかと思われるものは少なくない。

本稿は、このような関心から、内閣法律家評議会による事前審査を中心に、カンボジアの法令立案の手続きを巡って、如何なる問題を抱えているのかを検討する。

本稿の構成は、3章から成り、第1章はカンボジアの立法過程の概要、第2章は法令起草のプロセス上の問題、第3章は法令の形式上の問題に着目する。

第1章 立法過程の概要

1.1. 憲法上の重要な条文

カンボジア王国憲法によれば、カンボジアの立法制度は以下のとおりである。

まず、立法府には、国民議会と上院がある。国民議会及び上院は、立法権を持つ機関であり、憲法及び施行された法律に定められた任務を遂行する機関である（第90条、第99条）。また、上院議員、国民議会議員及び首相は、立法を発案する権利を

¹ 憲法院の公式ホームページ <https://ccc.gov.kh/> を参照（最終アクセス日：2021年4月26日）。

² ទីស្តីការគណៈរដ្ឋមន្ត្រី, របាយការណ៍សង្ខេបស្តីពីសមិទ្ធផលសំខាន់ៗ១១ឆ្នាំនៃការអនុវត្តយុទ្ធសាស្ត្រចតុកោណដំណាក់កាលទី៤របស់រាជរដ្ឋាភិបាលនៃព្រះរាជាណាចក្រកម្ពុជាទី៦នៃរដ្ឋសភាឆ្នាំ២០១៨-២០១៩, ខែធ្នូ ឆ្នាំ២០២០, ទំព័រ២០【内閣による作成、「カンボジア王国政府成果報告書2018年-2019年」、出版日2020年12月、20ページ】。

有する（第91条）。国民議会が採択した法律で、国の独立、主権及び領土保全の保護の原則に反し、政治的団結あるいは国の行政に影響を及ぼすようなものは、無効とされ、憲法院がこの無効を決定する唯一の機関である（第92条）。

国民議会が承認し、上院で完全に審議された法律で、国王が公布するために署名したものは、プノンペンにおいて、署名の10日後、また全国において署名の20日後に効力を発する。しかし、緊急と明記された法律は、公布直後に全国で直ちに効力を発する。国王が公布するために署名した法律は、官報に掲載し、全国に上記の日程に間に合うように公示しなければならない（第93条）。

また、閣僚評議会は、カンボジア王国の政府であり、一人の首相によって統率され、副首相によって補佐し、上級大臣、国务大臣及び長官は、委員である（第118条）とされ、毎週全体の閣議あるいは調査検討閣議を主宰しなければならない。そして、首相は、全体閣議の議長を務めなければならない、調査検討閣議の議長を副首相に委任することができる。全ての閣議の議事録は、国王に送付しなければならない（第123条）とされている。

憲法院は、憲法の順守を擁護し、国民議会が採択し、かつ上院が完全に審議した憲法及び法律を解釈する役割を有する（第136条）。国王、首相、国民議会議長、国民議会議員の10分の1、上院議長あるいは上院議員の4分の1は、国民議会が採択した法律を公布の前に、憲法院に送って審査をしてもらうことができる（第140条）。そして、いかなる法律も公布後、国王、上院議長、国民議会議長、首相、上院議員の4分の1、国民議会議員10分の1、あるいは裁判所がその法律の合憲性の審査を憲法院に依頼することができる。国民は、国民議会議員あるいは国民議会議長、もしくは上院議員あるいは上院議長を通じて、上記の条項に述べられたいかなる法律の違憲性についても訴えることができる（第141条）。

憲法院によって憲法違反と判断された条項の規定は、公布あるいは施行されてはならない（第142条）。しかし、実態は憲法院が違憲の主張を軽視している。

なお、カンボジアの憲法上、委任立法について明確に規定した条文はない。その下位の法令においても、委任立法の限界について何も規定していない。そのために、立法府がどの範囲まで行政府に対する委任が許されるのか、全く基準がなく、それが大問題だと思われる。カンボジアでは、市場経済を採用し（憲法第56条）、経済発展を促進するために、外国からの投資を拡大しようとしている。そのため、国内における法制度整備の迅速化は欠かせない作業である。この作業に円滑に対応するためには、高度の専門性を有する行政府に立法を委任することがやむを得ないと考えられる³。

³ 委任立法について詳しく紹介している論文には、Khim Khemry「カンボジアにおける委任立法の憲法問題—ドイツとの比較を中心に—」（名古屋大学修士学位論文、2020年）があり、ドイツとの比較研究も行い、国内の状況もよくまとめている文献だと思われる。

1. 2. 法律制定のプロセス

カンボジアでは、法律ができるまでには以下のプロセスがある⁴。なお、ここでは、内閣が提出する法律の立案、成立及び公布までの過程を紹介することとし、立法府が提出する法律案の立案は非常に少ないため、本稿の問題としては取り上げない。

a. ステップ1：所管の省庁

立法の契機としては、各省庁が抱える政策課題の解決のためのものが多く、その他に事件・事故等の発生や過去の国会審議において示された要求事項などがある。内閣が提出する法律案の原案の作成は、それを所管する各省庁において行われる。省庁の担当部局が中心となって、有識者や技術メンバーから構成される審議会などでの議論を経つつ、省内他部局との調整を行い、法律案の第一次案を作成する。例えば、建設法の場合、エンジニアと法律家による審議会が構成され、構造安全上の建築エンジニアや火災安全上の電気設計エンジニアなど様々な専攻分野のエンジニアと公法又は私法に詳しい法律家がメンバーとなった。しかし、筆者の現場の経験によれば、国の共通の難点は、エンジニアといった専門性が高い者が必要な場合でも、あまり優秀な者がいないということである。給料の側面を考慮すれば、公務員の給料は民間と比べると非常に低いため、優秀な者は公務員を選択しない。そのため、法令の起草に当たって、JICAなどの外国のアドバイスに頼ったりする傾向が強い。

この第一次案を基に関係する省庁との意見調整等が行われる。さらに、審議会に対する諮問又は公聴会における意見聴取等を必要とする場合には、これらの手続を済ませる。なお、意見聴取は、手続きとして義務化されていないため、意見聴取会を設けるケースは非常にまれである。また、緊急に必要となる法律の場合はもちろん、既存の法律さえレビューしたり、関係者に話を聞いたりする時間はほとんどとられておらず、政治的な選択が必要な制度を創設する場合には、担当の大臣と相談しながら法律案を起草していく。

法律案提出の見通しがつくと、法律案の原案が出来上がる。

b. ステップ2：法律家評議会と経済・社会・文化評議会

各省庁で作成された法律案は、内閣の法律家評議会⁵（以下、「COJ」という。）と経済・社会・文化評議会⁶（以下、「ECOSOCC」という。）に持ち込まれ、同時に審査を受ける。これを「技術的な審査」と呼ぶ。

⁴ カンボジアの法案起草について、詳しく紹介している文献には、Kai Hauerstein, *Introduction to LEGISLATIVE DRAFTING References and Techniques*, Konrad Adenauer Stiftung and Ministry of Justice Cambodia, 2016がある。

⁵ クメール語は、*ក្រុមប្រឹក្សាអ្នកច្បាប់នៃទីស្តីការគណៈរដ្ឋមន្ត្រី*である。英語は、Council of Jurists of the Council of Ministersである。公式ホームページ <https://www.coj.gov.kh>を参照。内閣法律家評議会の歴史を概観すると、法律家評議会は、1994年3月10日に政令第13号によって制定された。その後、2004年7月28日政令第32号によって、改正された。法律家評議会は、内閣担当大臣の直接的な管理及び指導の下に置かれる。

⁶ クメール語は、*ក្រុមប្រឹក្សាសេដ្ឋកិច្ច សង្គមកិច្ច និងវប្បធម៌*である。英語は、Economic, Social and Cultural Councilである。公式ホームページ <http://www.ecosocc.gov.kh>を参照。

COJは、法律案の形式及び内容の妥当性を検討する。COJの主な業務は、法律問題に関して首相に対し意見を述べる「意見事務」と、閣議に付される法律案、政令案及び条約案を審査する「審査事務」に分類される⁷。法律案の審査は、本来その法律案に係る所管省庁から出された首相宛ての閣議請議案の送付を受けてから開始されるものであるが、閣議決定後に審査を開始したのでは十分な審査を行うのが時間的に困難であることから、事務的には所管省庁の協議がまとまった時点の案について、いわば予備審査の形で審査が進められる方法が採られている。予備審査の手順は、読会制が採られており、後述するが、COJには4グループがあって、そのうちの担当グループのリーダーが当該省庁担当者から法律案の骨子、大綱、条文配列等の構成や個々の条文の説明を受け、読会が進むにつれて細部を詰めていく。

COJの審査では、具体的には、以下のようなことが確認される。

- ①法律として制定する必要性（既存の法令で解決できないのか、法律にするまでもなく政省令や通知で解決できないのか）
- ②規制、手続き等について、憲法を頂点とする既存の法体系との整合性（所有権や営業の自由等の基本的人権への過度の制限となっていないか、同種の法令とのバランスはとれているか）
- ③表現の統一（用語の明確な定義付けがされているか）
- ④条文配列の論理的整序（論理的に条項が配置されているか）
- ⑤文章の正確さ（曖昧ではなく、一義的な解釈を可能とする表現振りがされているか）

COJは、以上の観点から審査を行うために、立法学の一分野である立法技術論、かつ、政策についての言語的表現の付与たる条文化と当該法令内並びに憲法及び他法令の整合性確保のための条文の体系的編成を巡る理論に関する知識が必要となる。しかし、実際の審議では、この理論に基づいた議論が慎重にできていない部分がある。その評価について詳しくは第2章で述べる。

それに対し、ECOSOCは、経済・社会・文化の観点から法律の妥当性を検討する。しかし、実際の審議ではあまり実質的な経済・社会・文化の観点からの議論をできず、形式的な議論が多いと思われる。

c. ステップ3：各省協議

各省協議の機能としては、各種業界の利益の調整を図ることと法体系の整合性を確保することである。そのため、法律を制定・改正・廃止する場合は、それが他の法律のどの部分に形式的、実質的に波及するのを見極める必要が生じるのである。

各省協議の流れとしては、説明会、質問、意見、決着となる。協議を受けた各省庁は、当該法律案の内容は自省の所管行政に及んだり、影響を与えるものではない

⁷ 法律家評議会の事務等については、2020年6月24日に発令された第0602/661号「法律家評議会の組織及び運営に関する王令」第2条及び2020年8月14日に発令された第129号「法律家評議会事務局の組織及び運営に関する政令」参照。事務局は、法律家評議会の業務を補佐する。

ことを確認するという基本姿勢を持って協議に臨む。省庁間に対立が生じた場合は、重要度によって課長レベル、局長レベル、事務次官レベル、長官において調整会議を行う。

各省協議は、内閣としての意思統一を図る機能を有している一方で、省庁間の権限及び省益争いも見られる。それに加え、各省協議の争点として、技術の発達や新たな産業分野が生まれることなどにより、その所管を巡って省庁が対立する場合がある。また、一つの分野であっても、視点を変えることで捉え方が異なる場合もある。

筆者の経験によれば、法律の策定時ではないが、建設法の下にある二つ政令案が例として挙げられる。

まず、「建設許可書に関する政令案」の各省協議の時に、内務省の代表として長官（大臣の下のレベル）が参加したが、同政令の権限についてコメントはなかった。しかし、数ヶ月後、内務省は国土省に正式なコメントレターを送付してきた。同政令案にある許可書の権限条文についての修正提案のレターである。その理由は、現在、内務省が地方レベルの公共サービスを実施しており、既存の法令に抵触していたためである。この点については、両省の長官レベルの議論を経て、両省の大臣レベルの議論までであった。非常に長い協議だったが、結局国土省側は政令案を修正した。

次に、「建設業ライセンスに関する政令案」の各省協議の時に、鉱山エネルギー省の代表は欠席したが、数ヶ月後に、鉱山エネルギー省が国土省に正式なコメントレターを送付してきた。同政令案にある建設の電気ライセンス管理の権限条文を、国土省ではなく鉱山エネルギー省にあるとすべきであるという修正提案のレターであった。この議論もなかなか長いものだったが、国土省側が修正せず原案の通りとなった。

このような実態に対して、筆者は次の2点を指摘する。

第一に、各省協議があまり厳格でないような印象を受ける。各省協議の時に、どういう代表が協議に参加するのかは、非常に大事なことである。各省に複数の長官がいる中、法令案の担当とは違う長官が参加してもコメントできないものもある。また、ある省について、代表が参加しなかったため、協議が終了したのにもかかわらず、修正を求めるものもあった。

第二に、省庁間の争いがある時に、省益ではなく国益を考えることが必要である。また、非常に複雑なところであるが、各省協議において、既存法令と諸利益との調整に強力なリーダーシップを発揮する主導的立場の確立が必要でもある。

d. ステップ4：司法省の審査

カンボジアの司法省は、立法過程への関わりについて、法案の刑罰章に関して実質的な審査を実施する。しかし、司法省が刑罰章のみ検討するだけでは、その罰の妥当性を評価できるのかという懸念が関係者から主張されている。

なお、司法省といえは、司法省の下には法律用語作成委員会があり⁸、本来、同委員会は非常に重要な役割を果たすべきものであるのにも関わらず、現実には機能しておらず、これまでに成果を残していない。もともと、同委員会は、内閣の下に所属していたが、2013年の総選挙の後、カンボジア王国政府の内閣における構造改革が実施されたことによって⁹、前大臣（Ang Vongwathana 氏）の時代、2014年から司法省の下に所属することになった。同委員会の任務は、現在使用している法律用語、新しい法律用語と外来語からの法律用語を全てまとめた用語集を作ることである（法律用語制定担当博士委員会に関する政令第3条）。しかし、同委員会の成果としては、2007年に民法付録の用語集を作成したのみであり、その後、同委員会の委員の交代があったが、各省庁が法令案を起草する際に、相談できるような場としては機能していない。同委員会の委員にインタビューしたところによれば、現在会合を実施しているが、かつてから既存の法令は大陸法の国及びコモン・ローの国からの法整備支援を受けたため、理解不足と人材不足も原因で適切な表現を作るスピードが非常に遅いとのことである。

2020年3月31日には、KOEUT Rith 氏が新しい司法大臣として任命され、同大臣が着任した後、2020年8月28日に「司法省における司法及び法起草委員会の設置及び実行に関する政令」が発令された。同政令第2条によれば、同委員会の任務は司法省が起草する法令案に対して意見事務を行うこととされている。今後、司法省の司法及び法起草委員会とCOJとの関係がどうなるのか、注目される。

e. ステップ5：意見検討上級評議会

続いて、意見検討上級評議会の審議を実施する。2018年の選挙後、同評議会が設置された¹⁰。そのため、2019年からいくつかの法律については同評議会を経る手続きが加えられた。しかし、現時点では、この段階は形式的な手続きだけとなっている。また、同評議会は政治的な問題回避のために設置されたものであるもので、いつ廃止されてもおかしくない。

f. ステップ6：閣議

閣議は、首相と閣僚のほか、政務・事務の内閣官房副長官、COJの委員が出席し、毎週金曜日の定例閣議のほか、次年度予算案の決定等、重要な案件を急いで協議するために開く臨時閣議、また召集の時間すらない緊急を要する場合に、内閣事務官が各大臣を回って署名をもらう持ち回り閣議のタイプがある。閣議では、閣僚から特段の異議が出されなければ、順次閣議書に署名していくことで進行する。

⁸ អនុក្រឹត្យស្តីពីការបង្កើតគណៈកម្មការបណ្ឌិត្យសភាទទួលបន្ទុកអនុម័តពាក្យច្បាប់ លេខ២៦៦ អនក្រ.បក ចុះថ្ងៃទី៣ ខែតុលា ឆ្នាំ២០១៤【2014年10月3日第266号「法律用語制定担当博士委員会に関する政令」】

⁹ បទបញ្ជាស្តីពីការអនុវត្ត និងអនុក្រឹត្យ ផ្ទេរ និងសមាហរណកម្មការងាររបស់ស្ថាប័នរដ្ឋមួយចំនួន លេខ០៥ បប ចុះថ្ងៃទី៣១ ខែ តុលា ឆ្នាំ២០១៣【2013年10月31日第5号「国家機構における作業移転に関する命令」】。

¹⁰ 詳しく紹介している論文には、初鹿野直美「2018年のカンボジア 最大野党排除のままの総選挙実践と選挙後の懐柔策」（アジア経済研究所地域研究センター、2019年）がある。

なお、内閣提出法案の国会への提出を最終的に決定する閣議や閣議案件の事務的な調整の場である事務次官等会議において、全会一致制が採用されているが、全体閣議を経ずに審議される法律案もあるため、全会一致制が確実に採られていると言えるかには疑問がある。

g. ステップ7：国会の審査

国会の審議に入る前に、与党内の審議を経る。これは法令に定めがないため、非公式の手続きと考えられる。この段階は、形式的な段階であり、この段階の意義は、与党の中で批判的なコメントがあれば、それを与党内で共有できる機会となることである。

国会における審議は、内閣提出の法律案がまず先に国民議会議長に提出されると、原則として、その法律案の提出を受けた国民議会議長は、これを適当な委員会に付託する。委員会における審議は、まず、法案所管大臣の法律案の提案理由説明から始まり、審査に入る。審査は、主として法律案に対する質疑応答の形式で進められる。委員会における質疑、討論が終局したときは、委員長が問題を宣告して、表決に付する。委員会における法律案の審議が終了すれば、本会議に移行し、表決の手続きが行われる。

その後、内閣提出の法律案が上院に提出される。提出後、表決までの手続きは国

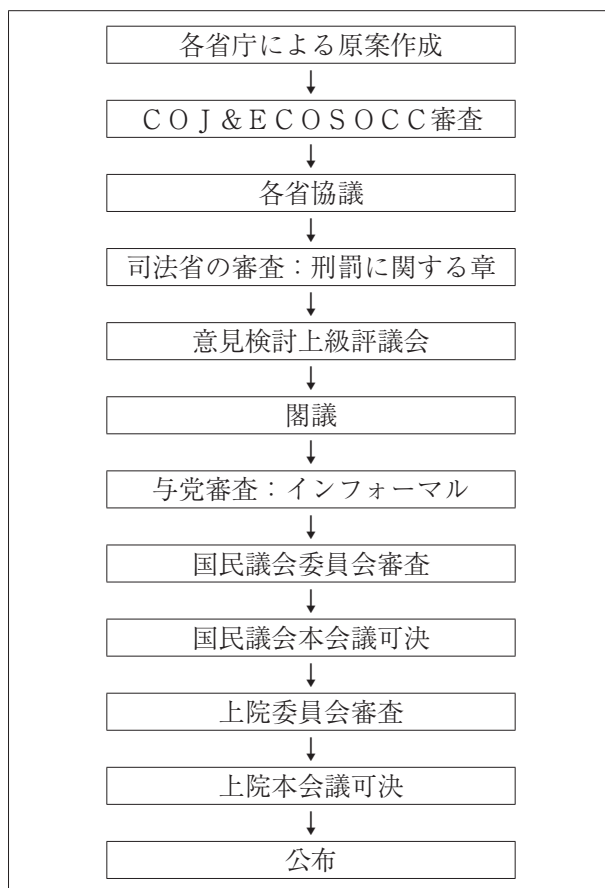


図1：内閣提出法案の流れ

民議会と同様である。なお、要求があれば、事前に法律案の概要に関する説明セミナーも実施される¹¹が、法律案に関する詳細な情報を丁寧に説明するものではないので、国会側が持つ法律案に関する情報が不足しており、国会機能が制約されているといった批判がある。しかし、国会は国民を代表する機関である以上、立法作業のために自らの能力を強化しなければならないと思われる。国会は法律案の中に下位の法令への白紙委任のような委任規定がないかを特に注意深く確認すべきなのにもかかわらず、現状ではほぼ全ての法律案が簡単に国会を通ることができる状況となっている。

最後に、法律の公布は、公布のための閣議決定を経た上、官報に掲載することによって行われる。一般の理解に資するために官報に掲載されることとなっているが、中には、官報に掲載されていない法律があったり、法律の付録が掲載されなかったりする事例がある。

1.3. 政省令の制定プロセス

a. 政令のプロセス

まず、政令の起草は、行政府内での手続き（内閣提出法案の流れのうち、各省庁における原案作成から閣議まで）を経るのみである。しかし、この手続きには問題が二つあると思われる。第一に、省庁の中には第二のステップであるCOJとECOSOCを経ずに、政令案の起草を進める省が少なくとも二つあり、内務省と経済財政省である。なぜ、両評議会を経なくてもいいのかの正式な説明はない。筆者としては、本音と建前の二つの理由があると考えられる。建前の理由は、内務省と経済財政省には、速い作業が要求されることが挙げられる。本音の理由は、COJの能力が疑われることが指摘できる。なお、COJの能力に関する分析は後述する。このような手続きを経ないことについて首相も暗黙に了解している。

実際に問題になったのが、COJを経ない政令案について、形式的にCOJを経た政令案と違った点があったことである。例を挙げると、政令の最後の部分に首相の署名の下に、経済財政省の政令案は、「フン・セン」とのみ書く一方で、COJを経た政令案は、名誉の職名も付けた「サムディアケアモハセナパッディチョ・フンセン」と書くというものがある。

また、政令の起草の第二の問題点として、至急の場合に、閣議を経ない政令案が許されることが挙げられる。

b. 省令のプロセス

次に、省令の起草は、省庁の中での手続きを経るのみである。しかし、その手続きについては、次のような問題がある。第一に、COJにコメントを求めないため、省令が、法律や政令で定める原則に違反するものかどうか判断できないことである。第二に、各省の起草者の法令の知識が同等ではなく、かつ、起草の専門家が足りな

¹¹ 2019年建設法案の審議では、議員に対する事前セミナーが実施された。

いことである。前者に関しては、各省の法令部門を担当している職員の法令知識が浅く、特に、法令担当職員や新しい職員に対して、民法や他の法令の普及が継続的に実施されていない。したがって、法令を起草する現場の職員は、基礎的な法典をよく理解していないまま、法令案を起草していくので、非常に危うい状況である。後者に関しては、専門家が人数的に足りていないことと知識がアップデートされないことが指摘される。

実務の経験を踏まえると、省庁における意思決定プロセスは極めて複雑かつ多様である。多くの場合、順次回覧決裁型を採用しており、大臣の採決を頼る傾向が強い。

今後、国家のグランドデザインを描き、国民に対し痛みを分かち合うことへの理解を求めることができ、かつ、高度な法令立案能力を有した官僚を養成していくことが重要である。

第2章 法令起草のプロセス上の問題

ここで法令起草のプロセスについて二点の問題を指摘する。

1.1. 委任立法の問題

第一の問題として、委任立法の問題について述べる

カンボジアでは、社会的に重大な問題が発生した事件や大きな事故、災害、感染症が起きたことをきっかけに、それに対する法令の立案が行われることがある。こうした事件・事故・災害等の発生を契機とした立法については、マスコミの影響、さらには世論の影響が強く働くため、早急に法律を制定することとなることが非常に多い¹²。

しかし、その至急の対応の最大の問題は、委任立法の問題である。すなわち、法律の中にとりあえず原則的な規定を置き、それ以外は政令に委任するということである。

この問題に関する原因の一つは、現場の起草者が、起草の時点で、今後制定される政省令の内容は言うまでもなく、今後設置していく制度の全体像までも慎重に検討する時間が十分でないことである。

二つ目の原因は、前述したように、カンボジアにおける現行の法制度によれば、委任の規定が存在してない。そのため、法律案を起草する時点で、どの程度の事項を書くべきか、政省令に委任したい時にどの程度の事項を書くべきか、起草者が全く分からないことである。

以上の二つの原因によって、後で起草する政省令の内容は、起草者が都合のいいように、法律の原則を修正したり、違反したりすることがある。また、最悪の場合、制定された法律が全く適用できないこともある。

¹² 新型コロナウイルス感染症を防止するために、カンボジアでは2020年に二件の法律を至急で制定した。それは、国家非常事態宣言法及び新型コロナウイルス感染症及び他の感染症の拡大防止法である。

以下図2に、建設法の立法過程にかかる期間を整理した例を挙げてみる。2011年から国土整備に関する政策において建設法の必要性について指摘がされていた。また、カンボジアの経済を支える建設業も拡大されていたところ、2019年6月22日にシアヌックビルで七階建てのビルの建設中に崩壊事故が発生し、国内と国外で大ニュースになった（以下の図3参照）。その時点から、建設法案の起草作業が加速され、同年11月2日に制定された。

なお、法律案の提出、審議は世論の動向に大きな影響力を有し、マスコミの報道視

2011年4月11日	国土整備に関する政策において建設法が必要性である旨の指摘
2017年～	カンボジアの国土省が法案を起草 (日本の国土交通省から意見助言)
2019年6月22日	シアヌックビルにおいて、7階建てのビルの建設中に崩壊事故発生(28名死亡) この事故を契機に、建設法案の起草作業が加速
2019年7月16日	各省庁に法案を送付(事前に意見を求める)
2019年7月23日と24日	COJ&ECOSSOC
2019年8月6日と7日	各省協議
2019年8月16日午後と19日終日	司法省(刑罰章のみ)審査
2019年8月13日	意見検討上級評議会
2019年8月30日	閣議
2019年9月20日	議員に対する建設法案のセミナー
2019年9月25日	国民議会委員会、約3時間審議(質疑応答、修正なし)
2019年10月1日午後	与党内の会議
2019年10月4日午前	国民議会本会議 可決
2019年10月19日	上院委員会、約3時間審議(質疑応答、修正なし)
2019年10月18日	上院本会議 可決
2019年11月2日	国王署名

図2：建設法の立法過程



図3：シアヌックビルの建物崩壊事故(2019年6月22日発生)

線が大きく関わってくることになるが、実際報道される法律案とされない法律案があり、報道されない法律案については世論を十分に反映することができていないのではないかと思われる。

1. 2. 内閣法律家評議会の問題

第二の問題として、COJの問題について述べる。COJを問題として挙げる理由は、行政府における起草プロセスの中で、COJの審査が一番実質的な段階だからである。COJが十分に機能しているかによって、法令案の質に影響を与える。COJは、立法学における立法技術論に関しては中心的な機能を果たしているが、実務については機能が弱く、国の法的安定性のために機能しているとは到底言えない。以下に、COJの実務的な機能について、分析を試みる。

一つ目は、審査のための専門人材がいないうことである。2018年11月12日に発令された王令第1237号によって、45名の法律家評議会委員が任命された。法律家評議会の委員長は、内閣担当大臣であり、評議会の内部は、4つのグループに分けられる。グループ1はSea Mao氏（弁護士）、グループ2はLy Chantola氏（弁護士会会長）、グループ3はSok Pheng氏（弁護士）、グループ4はAng Vongwathana氏（旧司法省大臣）がそれぞれリードする。

筆者が問題だと思うのは、各グループのリーダー及びそのメンバーが専門性に欠けていることである。実際に、建設法案の場合、国土整備・都市計画・建設省がCOJに建設法案を送付した時、COJ及びECOSOCの審議を応援するために、内閣に所属している一般業務調整総局及び開発・国土整備・都市計画・建設総局の職員も審査の協力をした。なお、他の省庁から送付された法令案の場合には、内閣に専門の総局がそれぞれ配置されているが、前述した開発・国土整備・都市計画・建設総局の官僚の人材は、過去に国土整備・都市計画・建設省に努めた経験を有することが確認できない。つまり、COJ内に法令案に関する専門性を有する人材が必ずしも存在しないということである。そうなると、現状のニーズ等を把握できないまま、法令案に対して実務的なコメントをすることとなり、大変困難なものであるといえる。建設分野の場合は、非常に専門的な分野で、全体の制度及び各条文の理屈をまず理解するのにも時間がかかるし、至急の状況での審査が適切にできないのは当然である。それ以外に、財政分野、医療分野、デジタルに関する分野（2020年に制定されたカジノ及びその他のオンラインギャンブル管理法など）についても、専門性のない者がコメントしなければならない状況となっている。

二つ目は、COJの委員の能力についてである。結論から先に述べると、COJの委員には緩い条件でなれるという専らの批判があり、重要な役割とは考えられていないようである。法的な枠組みでは、2020年6月24日に発令された「法律家評議会の設置及び実行に関する王令」（第0602/661王令）第4条により、法律家評議会の委員になれる者は、法学部を卒業した者、かつ、5年以上の法律分野の経験を有する者と定められている。実際のところ、例えば、優秀だと思われる委員が内務

省に移動してしまったり (Lam Chea 氏), 他の機構の任期が切れるまで評議会に異動できなかつたりする (前司法大臣, Ang Vongvathana 氏) というような運用になっている。

それから, 法律家評議会の委員の多くは, 弁護士, 大学の教員などの他の仕事と両立しながら, 法律家評議会の職務に就いているため, 集中的に法案を検討することが難しく, 真剣に検討に取り組まない面がある。また, 研究者がいないため, 委員の知識が更新されないことと, 知識を更新する必要性についての考えが甘い面も見受けられる。

第3章 法令の形式上の問題

1. 1. 内閣のガイドライン

内閣は, 全省庁のために, 2013年5月29日に法律及びその他の法令案の起草に関する形式と手続の原則実行に関する第3号通達 (以下, 「内閣のガイドライン」という。) を発令した¹³。しかし, 内容は, 法令の書き方やフォントの形式を示すにとどまり¹⁴, 起草するために必要な指針が示されていない。

内閣のガイドラインには以下のような内容が書かれている。

法の支配を強化するために, 各省庁が自身の管轄している分野において, 懸命に法律やその他の法令案を起草し, 内閣の審議において, 技術審議, 各省協議, 最終審議及び内閣全体会議を経てから, 立法府又は国王又は首相の決定を求める。

これまで内閣に送付してきた法令案の多くが, 統一されていないものと見受けられたため, 同通達を発出した。法律やその他の法令案が統一性を保つように, カンボジア王国政府は次のように法律やその他の法令案の起草に関する形式と手続を示す。

各省庁は, 自身の省庁の法律部門の法律やその他の法令案の起草を強化し, 他の部門と協力しなければならない。毎年, 遅くとも11月末までに, 内閣に自身の省庁の法律やその他の法令案の成果及び今後の計画予定を報告すること。上記の計画に基づき, 毎年末に, 法律やその他の法令案を内閣に提出すること。

法律やその他の法令案の起草は, 同通達の付録に従うものとする。

また, 法令起草の形式や手続の内容に関しては, 以下のことが示されている。

¹³ クメール語は, សារចរស្តីពីការអនុវត្តគោលការណ៍ណែនាំអំពីនីតិវិធីនិងវិធាននៃការកាត់តែងសេចក្តីព្រាងច្បាប់ និងលិខិតបទដ្ឋានគតិយុត្តរៀងទៀត លេខ០៣ ស.រ. ចុះថ្ងៃទី២៩ ខែឧសភា ឆ្នាំ២០១៣។ である。

¹⁴ Kai Hauerstein, Introduction to LEGISLATIVE DRAFTING References and Techniques, Konrad Adenauer Stiftung and Ministry of Justice Cambodia, 2016の付録で紹介がある。

1. 法律やその他の法令案の起草のプロセス
 - a. 第一次のドラフト：法令案に使用する紙の色，連絡先，担当官僚，社会の問題，経済の問題，予算の問題に関して，各省庁，都市・州レベルと民間セクターへの相談を済ませる。
 - b. 第二次のドラフト：必要に応じて，再度，技術的な側面，社会，文化，政治的な側面から検討する。
2. 背景説明文の準備
 - a. 提案理由説明書の形式
 - b. 要約文の形式
3. 法律やその他の法令案の起草の形式
 - a. 起草のルール：レターヘッド の書き方，言葉の使い方等（なるべく明確な言葉を使用すること，技術的な表現に関しては，Royal Academic of Cambodia (<http://rac.gov.kh/>) 又は National Council of Khmer Language (<http://nckl.gov.kh/>) に認容された言葉に基づくこと)
 - b. 形式：法案の形式，法改正案の形式，立法府からの法提案の形式，王令の形式，政令の形式，決定の形式，通達の形式，共同通達の形式，省令の形式，共同省令の形式
 - c. 要約文

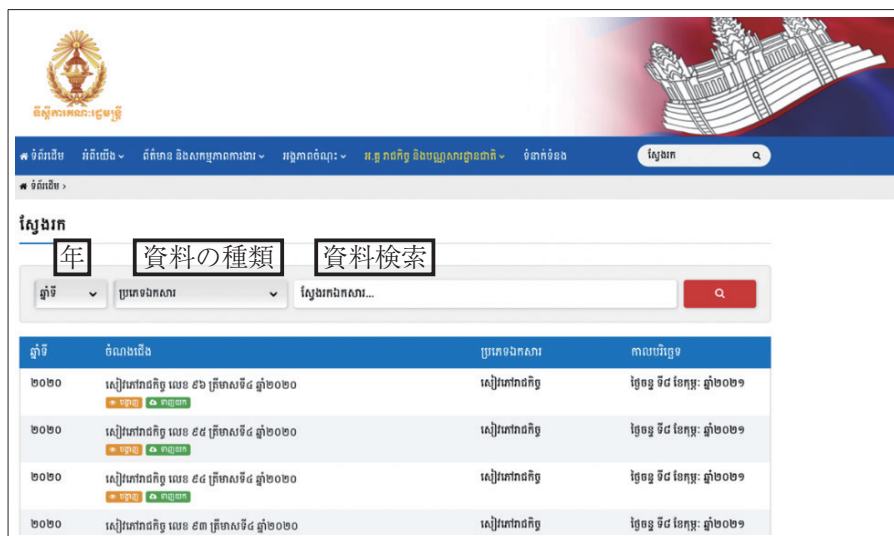


図4：内閣の官報部ホームページ

なお，図4は内閣官報部のホームページを示したものである。デジタル化されたこれまでの官報を確認することができるが，キーワードを利用した資料検索技術が機能していない。筆者の経験からすると，政府による正式な法令検索ページがないことが，既存の法令を確認するのに困難を生じさせている。これまでの法令に関する情報を形

として残すことには、大きな意味があるが、カンボジアではまだできていない。

1.2. 経済財政省のガイドライン

経済財政省は、2018年に法起草のガイドラインを発出し、同省内において使用しており、内閣のガイドラインをあまり参照していない。同ガイドラインは、経済財政省の法令起草委員会によって作成された。同委員会¹⁵は、同省の省令によって、2013年3月15日に設置され、その後、2018年6月13日に発出された「経済財政省における法令起草委員会の設置及び実行に関する政令」によって、経済財政省の中でも主に公共財政管理に関する改革プログラムの法令起草に対し意見事務を担うことになっている。

経済財政省のガイドラインには、以下のようなことが記載されているが、これだけでは、全く法令起草マニュアルにはならないと思われる。

1. 基本的な選択について、法律には、勅令、政令、省令、決定、通達がある。
2. 作成の原則：法律の上下関係を守らなければならないという原則及び整合性の原則（同等レベルの場合、最新の法令の方が優先される）
3. ページ及び文字の形式
4. タイトルの書き方：明確に内容がカバーでき、短く、完全なものであるべき。
5. 目的及び範囲の条文の書き方
6. 罰則項の書き方：行政的な罰則、金銭的な罰則及び刑事的な罰則がある。行政的な罰則と金銭的な罰則は省庁が実施できるものである。刑事的な罰則は司法省と相談しなければならない。
7. 経過規定の書き方
8. 最終項の書き方

1.3. 真のマニュアルの不在

結論から先に述べると、形式上の大きな問題は、統一のマニュアルが存在していないということである。上記のように、フォーマットに関しては、ある程度ガイドラインに記載されている。しかし、内閣のガイドラインは通達として発出されたため、守る努力をする必要があるだけであり、厳格には参考としない省庁がある。それに加え、筆者の経験で、実際に法案を書いてみると、統一しきれていない点が多数あり、具体的には以下のようなものがある。

第一に、「条文番号」を引用すべきか起草者の中で統一されていないことである。例えば、民法では条文番号を引用している。しかし、建設法では条文番号を引用しない傾向があり、刑罰章に、条文番号を引用しているが、それ以外には全く条文番号を引用していない。条文番号を引用しないほうがいい見解としては、もし条文番号を引用すると、将来、当該法令が改正された場合に、他の関連の条文も改正しなければな

¹⁵ 経済財政省の法令起草委員会の公式ホームページ <https://www.legalcouncilmef.com/km> を参照。これまでの成果品を集めており、高い評価を受けている。経済財政省は、同委員会に対して、自主的に運営できるよう財政を支出している。他の省庁と比べて、公務員の給料のほかに手当金があることが関係者へのインタビューで分かった。

らなくなるということである。

第二に、法律と政令、省令の関係性がわからない場合がある。これは、委任立法に関する議論になるが、これまで議論が乏しいため、法律事項と命令事項が混在している。そうになると、行政機関は命令事項的な規制権限のみならず、事実上、法律事項的な規制権限まで握っていることとなってしまう。さらに、政令と省令の関係も不明である。

第三に、「号」の書き方の問題である。それは、複数の条件やものがある中で、二者択一の条件なのか、両方の条件なのか、正確なマニュアルがないことである。また、(1, 2, 3, …)の番号列で書くべきか、(-)で書くべきか、(ကုစီယံ...)のクメール語文字で書くべきか、起草者が意味が分かっていないまま、法律の中で混在させている状況である。例を挙げると、建設法第67条は(-)を使用し、同法第68条は(1, 2, 3, …)の番号を使用し、同法第71条は(ကုစီယံ...)を使用している。

第四に、「タイトル」の付け方も不明である。筆者の経験からの例を挙げてみると、2019年11月に制定された建設法第30条に「建設、修復又は解体許可書の発行、一時停止及び剥奪に関する条件及び手続は、政令で定めるものとする」という規定がある。この条文は、法律が政令に委任を許可するものである。その後、2020年3月に、国土整備・都市計画・建設省（以下、「担当省」という。）は「建設許可書に関する政令案」をCOJに送付した。

筆者がCOJの審議に参加した時、2時間ほどタイトルの付け方に関して議論した。COJの見解は、タイトルの付け方をなるべく、指摘された憲法や法令の中にある条文の内容をコピーし、法律や政令、省令のタイトルを書くことが望ましいというものである。つまり、「建設、修復又は解体許可書の発行、一時停止及び剥奪に関する条件及び手続政令案」と変更すべきであることをCOJは主張した。それに対して、担当省は、タイトルが政令の全体をカバーできれば短い方がいいという説をとった。非常に長い議論であったが、それぞれの見解の趣旨を要約すると次のようになる。COJの趣旨としては、同政令には建設許可書とのみ書くと、修復と解体許可書の内容をカバーしないため、別の政令を作成する必要があることを指摘した。一方で、担当省の趣旨としては、タイトルが短い方が国民にとって覚えやすいこと、これまで環境省も短いタイトルを付けたこと等を指摘した。結局は、担当省の短い方の案が採用された。なお、経済財政省のガイドラインも短いタイトルをつけるように示している。このように、タイトルの付け方さえ、依然として統一されていない。

なお、上記の問題のほか、既存の法令と重複する内容を起草しても許されるか不明であるし、スペースの入れ方も基準がまちまちであり、スペースの補助として「,」の使い方も不統一である。それに加え、クメール語は日本語のような「及び」、「並びに」の表現がなく、「**၎** (and)」のみを使う。また、「若しくは」、「又は」の表現もなく、「**u** (or)」のみを使っている。そのため、読む際に、理解しにくく、解釈もいろいろ出てくる。

上記に挙げた点以外にも改善すべき点がある。要するに、カンボジアは法令の書き方のマニュアルを至急に再整備すべきだと思われる、今後、書き方のマニュアルが作成されることを期待している。

結び

以上のように、カンボジアにおける法令起草を巡って、如何なる問題を抱えているのかをまとめ、主に、法令起草のプロセス上及び形式上の問題を取り上げ、検討した。それぞれの解決策としては、非常に大きな課題になると思われるが、今後の課題として提案する。本稿で分かったことを要約すると、以下のことになる。

まず、プロセス上においては、①省庁に専門性と法起草のノウハウ・経験を有する人材が非常に少ないこと、②COJにも法令案に対してコメントをするための専門的な能力をもつ人材が乏しいこと、③各省協議もあまり厳格でないこと、④司法省の刑罰章の審査を信用できないこと、⑤意見検討上級評議会も形式だけで時間の無駄であること、⑥閣議についても至急の場合は飛ばしてもいいこと、⑦国会でも全体として形式的で委任立法の問題を意識せず進めていることが挙げられる。現行法では、委任立法に関する基準も存在していないため、行政府が起草した時点でどの点を注意しておけばいいのか、不明である。

次に、形式上においては、現場が求めている法制執務が存在していないことで、起草するスタイルがまちまちである。内閣が出しているガイドラインは通達であるため、参考にしない省庁もある。

総じていえば、カンボジアは、委任立法の基準作成、マニュアル作成、各省庁の法令起草部局の担当者の能力強化、COJの能力強化を中心として改善策を探るべきである。

現在のカンボジアの法律では、絶えず大きく進化している時代に対応できているとは言い難い。柔軟に対応した新たな政策手法などの開発の検証も必要である。人材不足、制度疲労、制度の破綻を起こす中で、カンボジア社会・経済・政治の「構造改革」が急務である。そうした中で、議会制民主主義自体も含めた制度全般を見つめ直すため、「立法学」の持つ意義は、今日ますます高まっていると思われる。また、民主主義の観点から、委任立法のあり方の検討、さらには法を国民により近づけるため、用語、条文構造、法典編成方式について、正確さと平易さの調和を検討する研究等が課題として挙げられる。