

ウズベキスタンにおける
行政裁判制度の法的諸問題（6・完）
—旧ソ連における行政に対する
司法審査との比較研究—

ネマトフ ジュラベック

目次

はじめに

第一章ソ連における行政に対する司法審査（以上 261 号）

第二章ウズベキスタンにおける行政裁判及びその法的問題

第一節 現行法上の行政裁判制度

1.1 民事訴訟法典における行政裁判

1.2 行政処罰決定に対する不服の訴え

1.3 経済訴訟法典における行政に対する司法審査

1.4 憲法訴訟法における行政に対する司法審査

第二節 行政裁判の法的問題

2.1 法治国家、権力分立、主観的権利の法的保障をめぐる問題（以上 263 号）

2.2 司法権の限界をめぐる問題

2.3 不服の訴えの特徴とその問題（以上 267 号）

第三節 行政裁判改革の登場とその限界

3.1 行政裁判所設置をめぐる問題

3.2 行政訴訟法の制定をめぐる問題（以上 268 号）

3.3 行政裁判改革を阻む理論と実務の停滞

3.4 行政裁判改革を阻む制度

小括

おわりに

3.3 行政裁判改革を阻む理論と実務の停滞

本稿においては、ソ連時代と現在のウズベキスタンにおける行政裁判を歴史と現在の変化の観点から検討したが、このなかで得られた知見は、現在のウズベキスタンにおける行政裁判改革を考える際に、この改革を阻む歴史的であり、かつ、現在の状況でもある制約を明らかにしている。

まず、独立後、ウズベキスタン憲法第44条において、市民の「裁判を受ける権利」が保障されたことは大きな進歩である。1977年ソ連憲法第58条および当時の考え方と比べると、現在のウズベキスタン憲法第44条が行政事件を含めて全ての「法律上の争訟」について、それが裁判所で審理されることを保障した点は画期的前進である。

しかし、第二章において現在のウズベキスタンにおける行政裁判を検討した結果明らかになったように、残念ながら、ソ連時代の考え方が現在のウズベキスタンにも依然として強く受け継がれているのである。この点で、現在のウズベキスタンにおける行政裁判改革を阻んでいる問題は、憲法第44条の「裁判を受ける権利」の保障、そしてその帰結である行政事件を含めてすべての「法律上の争訟」が裁判所の救済を求めることができるという憲法原則が行政裁判制度とその実務のなかに受肉化していないことである。第二に、現在、ウズベキスタンでは、個別の実定法律（民事訴訟法典や経済訴訟法典¹⁾）が行政裁判について、制度上は概括主義をとり、かつ、行政が関わる民事・経済事件について、通常の民事訴訟や経済訴訟の道も開かれているにもかかわらず、当該原則は実現していないのである²⁾。さらに、改革を阻む大きな問題は、概括主義を採用したことの意味について、ウズベキスタンの裁判官がまったく理解していないことである。概括主義の制度であれば、個々の法律が列記する行政活動に帰因する事件だけが裁

1) この点に関して、例えば、民事訴訟法典第1条、経済訴訟法典第1条や95年裁判所への不服の訴え法律第1条が明文で「すべての者に裁判を受ける権利」や「権利自由を侵害する行為及び決定に対する不服の訴え」を提起する権利を保障している。

2) この点に関して、例えば、Ioffeは、ソ連においては憲法が直接機能しないという伝統（問題）があり、憲法は、具体的な法令が採択されない限り死文（dead letter デッドレター）であると述べる（See, O.S. Ioffe. "Administrative Law in the Soviet Legal System: Concluding Remarks," in *Law in E.E.* 40 (1989), 499）。さらに、Tay, Kamenkaは、ソ連や中国においては、憲法は裁判の場で主張する法律ではないという考え方があったと述べる（See, Tay, A.E.S. and Kamenka, E. "The Future of Administrative Justice in the USSR and China," in *Law in E.E.* 40 (1989), 55.）。

判所が審査できる行政事件にあたるのではなく、行政活動が、一般的に行政行為にあたるものであれば、それに帰因する事件は、当然、行政事件として裁判所の審査に服するはずである。しかし、ウズベキスタンの裁判官は、今日なお、裁判所が審査できる行政事件にあたるか否かについて判断する際に、その事件の原因となった個別の行政活動が個別の法律が具体的に列記した行政活動にあたるか否かについて一概主義を採用した場合、当該列記は単なる例示であるにもかかわらず一嚴格かつ形式的な文言解釈を行うことによって判断し³⁾、当該活動がすこしでも文言上列記事項にあわないと、すべて却下しつづけているのである。ウズベキスタンにおけるこのような裁判実務をみると、今日なお、ソ連時代の列記主義に基づく思考様式が、依然として根強く生きつづけており、先に述べたウズベキスタン共和国憲法第44条の精神だけでなく、実は、ソ連末期の1977年憲法第58条の精神さえ、ウズベキスタンの裁判官の実務のなかには受肉化しておらず、この点もまた改革を阻む原因となっていると言わざるをえないのである。

第三に、この問題の背景には、現在のウズベキスタンの行政法理論においては、「行政行為」という概念はあるものの、それは裁判実務と結びついていないという理論状況がある⁴⁾。

憲法第44条からすれば、行政事件を含むすべての法律上の争訟(紛争)は、裁判所の審査に服し、「行政行為」という概念が裁判実務と結びつい

3) この点に関して、例えば、Fenton がウクライナについて指摘する問題がウズベキスタンにもあてはまる。Fenton は、国に対して市民の権利を保護するために設置された行政裁判において、裁判官が直面する問題として、裁判官の意識の問題があると述べる。すなわち、裁判官の多くは、ソ連時代からの裁判官であるか、または崩壊直前に国家保護の法学教育を受けた者である。勿論、裁判官には様々な研修があるが、それまでであった国家保護主義的な考え方、権威主義的上下関係への尊敬 (support to skepticism of the state, traditions of hierarchical and authoritarian deference) を一気に排除できない状況にあると述べている (See, Fenton, Howard. "Where Too Little Judicial Deference Can Impair the Administrative Process: the Case of Ukraine," in *Comp. Admin. Law* (2010), 486)。

また、この点に関して、ソ連時代からの問題として Kühn Zdenek が指摘する裁判官の textual positivism の問題は改革にとって大きな制約となっている (Kühn, Zdeněk. "Worlds apart: Western and Central European Judicial Culture at the onset of the European enlargement." *The American Journal of Comparative Law* Vol. 52.No. 3 (2004). 535)。

4) この点に関して、Khvan, Leonid Borisovich. "Administrative Law." in Bantekas, Ilias. *The law and legal system of Uzbekistan*. Juris Publishing, 2005. 53 参照。

ているのであれば、その紛争がこの行政行為に帰因するものと判断されれば、行政裁判の手続で審理されることになる。そして、行政行為ではない、例えば、行政契約に関する紛争といった行政行為にはあたらない行政の活動に帰因する紛争であれば、訴えの手続（исковое производство）を用いて民事訴訟として審理されることになるはずである。しかし、現在のウズベキスタンの場合、裁判官は、紛争の原因となった行為が行政行為にあたるものかどうかを判断するのではなく、個別の法律が定める個別具体的な出訴事項（例えば、経済訴訟法典が例示する第24条1項10号、11号、12号、13号）が何かを確認し、それに当該紛争の原因となった行為があたるかどうかを判断しているのである。そこでは、民事訴訟法典、95年裁判所への不服の訴え法律および経済訴訟法典第24条1項9号が憲法第44条を受けて「行政のすべての行為（決定）」の効力を争うことができると定めていることの意味は、まったく理解されていないのである。したがって、こうした実務の現状をみると、不服の訴えに関して「行政行為」という行政法の基本概念を用いて当該紛争の原因となった行為が行政行為にあたるものか否かを確認し、それに該当すれば個別の法律が何を出訴事項としているかと関わりなく、当該行為について司法審査を行うという考え方は、まだ実務の世界にはないのである。すなわち、この行政行為という行政法の基本概念がウズベキスタンの行政法学のなかに、まだ確立していないこと、そして、この概念が実務と結びついたものとなっていないことが、改革を阻む大きな原因となっているのである。

ソ連時代、より正確に言えば、1977年憲法と1987年法律以前のソ連において支配的な考え方であった列記主義の思想が、未だに独立後のウズベキスタンの裁判官の実務を支配しており、四半世紀以上前に、憲法と法律が概括主義を採用しているにもかかわらず、それは、実務には、入っていないのである。実際の審査においては、法律が定める個別・具体的な列記の解釈—それが概括主義からすれば、例示にすぎないものであるにもかかわらず—それに裁判官は終始しているのである⁵⁾。したがって、このよう

5) このように、現在のウズベキスタンにおいては、ソ連時代の列記主義の影響が強く残っているということから、行政裁判が依然として、権利保護のための行政裁判ではなく、適法性の保障が十分ではない領域に限り、裁判所が特別の監督を行うという行政裁判である。

な実務が行われているところでは、裁判官には、行政裁判にあたって、行政行為という基本概念を解釈の道具として用いて審査する必要性がなく、この概念とこれを用いた行政法解釈への転換をはかるという改革の必要性も意識されることはなく、このことも改革を阻む原因となっているのである。さらに、最初に述べたように、本来、憲法第44条の「裁判を受ける権利」の保障、そしてその帰結である行政事件を含めて「法律上の争訟」であれば、そのすべてが裁判所の救済を得ることができるという憲法原則も実現していないのである。すなわち、行政事件に対する司法審査の可否が、憲法原理の転換にもかかわらず、列記主義の思考に基づいて判断されているだけではなく、行政に関わる民事の事件についても、同様に個別法令の定めをみて司法審査の可否を決めているという状況にある。こうした実務の状況は、行政事件であれ、民事事件であれ、行政にかかわる紛争については、いまだに、原則として、司法審査の道が閉ざされており、個別法令の個別具体的な規定がこれを認め、明示する場合に限って例外的に司法審査に道を開くものとなっている。このこともまた、行政裁判だけではなく、広く訴訟改革を阻んでいる原因となっている。

最後に、これらの改革を阻む諸原因の根幹にある原因として、ウズベキスタンにおいては、過去においても、そして、現在も、行政裁判の理論が形成されなかったし、されていないという点をあげることができる。1977年憲法や1987年法律によってそれまでにあった列記主義が概括主義に代わり、そのような変化が後に形式的にはウズベキスタンの95年裁判所への不服の訴え法律に受け継がれたが、ウズベキスタンには、この変化に相応する行政裁判理論は形成されることはなく、先に述べたように、依然として列記主義の思考様式が実務を支配しつづけたのであった。ウズベキスタンには行政裁判理論の転換は、独立後、生じなかったものであり、ここに実務の旧態依然たる停滞、打ち破れない、すなわち、改革を阻む根本原因がある。やはり先に述べたように、ペレストロイカの時代を前後して、ロシアやウクライナなどのソ連邦構成共和国の学者には概括主義を主張するための前提となる行政裁判理論があったが、ウズベキスタンにはこの理論はなく、これを主張する学者もいなかったのである。その結果、今日なお、行政裁判理論を教える法学教育もなく、この教育を受けない裁判官の裁判実務も、当然、憲法第44条が定める法律上の争訟を保障・実現するもの

とはならなかったのである⁶⁾。

- 6) この点に関して、例えば、ウズベキスタンと同様に、ソビエト法の歴史を持つ現在のロシアについてみるならば、そこにおいては行政裁判改革の状況は、ウズベキスタンと比べると大きく異なりより進んだものとなっている。90年代、そして2000年以降、行政に対する司法審査に関して行われてきた様々な実定法上（民事訴訟法典、仲裁訴訟法典、憲法裁判所法等）の改革や数多くの裁判例の展開（この点に関して、例えば、Solomon, Peter H. "Judicial power in Russia: Through the prism of administrative justice." *Law & society review* 38, no. 3 (2004). 560頁以下参照、Hendley, Kathryn. "Suing the state in Russia." *Post-Soviet Affairs* 18, no. 2 (2002). 122頁以下参照、Trochev, Alexei. "Suing Russia at home." *Problems of Post-Communism* 59, no. 5 (2012). 22頁以下参照）、最高裁判所、(旧)最高仲裁裁判所、憲法裁判所の総会決定、さらに、これらを用いて行政裁判理論全体における変化等は、ロシアにおける行政裁判の発展に貢献したのとして評価できる。
- この点に関して、近時のロシア最高裁判所と最高仲裁裁判所の統合による憲法改正によって、例えば、Nozdrachevは、行政訴訟法令(административное процессуальное законодательство)がロシアでも成立する可能性が高まったと評価する(См.: Васильева Л.Н. Обсуждение законопроекта о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». Журнал российского права № 12, 2013 г. Стр. 139-140)。
- この間、通常裁判所と仲裁裁判所との間の行政事件をめぐる管轄の分配をめぐる両裁判所の争いが一つの要因となって、ロシアにおける行政裁判所の設置及び行政訴訟法典の制定は進展しなかったが、2013年の憲法改正によって、通常裁判所と仲裁裁判所との統合が実現した結果、ロシアにおいては、行政事件が通常裁判所において統一して処理されるようになり、行政訴訟法典が制定される道が開かれたのである(この点に関して、Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 22 ноября 2013 года и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 27 ноября 2013 года одобрен проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». 参照 <http://ivo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (閲覧日 2013年12月31日))。最高裁判所には、行政事件を審理する行政事件部(Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ)が設けられた(この点に関して、Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. №3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» 参照)。
- このように、ロシアにおける行政裁判の発展の結果、2014年まで、行政裁判所の導入及び行政訴訟法の制定に関する様々な法案が作成され、行政処罰事件を対象としない、「行政訴訟(административный иск)」、「行政原告 административный истец」及び「行政被告 административный ответчик」というそれまでにロシアの行政裁判理論で広く主張されてきた新しい概念を法制度化した改革の動向がみられる。
- この点に関して、2000年以降ロシアにおいては、行政裁判に関する法案がいくつか起草されている。
- 例えば、2000年9月19日付最高裁判所総会決定29号において、最高裁判所は「ロシア連邦における連邦行政裁判所法」を起草し、18カ条からなる法案を国会に提案した。この法案は、第一読会を経たが、その後、廃案となった。本法案は、主として最高裁判所の下に行政裁判所を設置し、その組織の在り方を定めていた(http://www.supcourt.ru/vscourt_detale.php?id=1083 閲覧日 2014年3月10日)。
- また、2006年11月16日付最高裁判所総会決定55号において、最高裁判所は「ロシア連邦行政訴訟法典」を起草し、247カ条からなる法案を国会に提案した。しかし、この法案も廃案となっている(http://www.supcourt.ru/vscourt_detale。

この点に関して、行政裁判改革を阻んでいる要因として、今日のウズベキスタンにおける行政法理論自身がかかえる問題もある。それは、ウズベキスタンの行政法学が、今なおソ連時代の行政法学の強い影響のもとにあるという点にある。例えば、E. Hojiyev, T. Hojiyev⁷⁾ や X.R. Alimov, L.I. Solovyova⁸⁾ の教科書では、行政法は「国家管理(行政) государственное управление」に関する法という定義があり⁹⁾、この定義は、ソビエト行政法

php?id=4663 閲覧日 2014年3月10日)。

そして、2012年5月7日大統領令601号、連邦政府2012年5月24日命令の執行として、ロシア連邦司法省は2012年7月27日に民事訴訟法典と仲裁訴訟法典の行政裁判関連条文の一部改正に関する法案を作成したが、これも廃案となっている。また、2014年3月5日には、規範統制訴訟等の改正を中心とするロシア連邦仲裁訴訟法典の改正案を大統領は、国会に提案している (http://static.consultant.ru/obj/file/doc/fz_060314-3.pdf 閲覧日 2014年5月12日)。

さらに、2013年3月25日、ロシア大統領は、連邦法律「ロシア連邦行政訴訟法典」を国会に提案し、2015年3月8日「ロシア連邦行政訴訟法典」連邦法律が制定される。([http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/0E4EF78EF8004B8743257B3A00644F5A/\\$FILE/246960-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/0E4EF78EF8004B8743257B3A00644F5A/$FILE/246960-6.PDF?OpenElement) 閲覧日 2014年5月12日)。

2015年3月8日「ロシア連邦行政訴訟法典」連邦法律(См.: «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 N 21-ФЗ.)の特徴としては、次に掲げるものをあげることができる。

①行政裁判所の設置が明記されていない。

②通常裁判所における行政事件の審理手続についてのみ定めている。

③行政訴訟(административный иск)、「行政原告 административный истец」、「行政被告 административный ответчик」という新しい用語が用いられている(第38条)。

④「行政事件」の中に、行政処罰事件は入っていない(第1条5項)。

⑤法令の全部または一部の効力がないことに関する訴え(第124条1項1号)、「決定の一部または全部及び行為(不作為)の違法の確認に関する訴え(第124条1項2号)、「義務付けの訴え(第124条1項3号)、「差止めの訴え(第124条1項4号)、「権限の有無の確認の訴え(第124条1項5号)、さらに、第124条2項において市民の権利自由の保護に関するその他の訴えも可能であると定めている。

⑥仲裁訴訟または民事法関係から発生する民事訴訟については、行政裁判によって審理できず、このような訴えは却下される(第128条)。

制定前の行政訴訟法典の法案説明文書では、本法典を制定することが必要とされる理由として、行政事件は民事訴訟法典に基づいて審理判断できないという点が示されていた。すなわち、説明書では、民事訴訟法典は、対等な当事者間の訴訟であり、当事者の自由な意思表示から発生する法関係を前提とするのに対して、行政事件は権力・従属関係を前提としているから、民事訴訟法典の原理が行政事件の審理判断には適合しないと述べられていた。また、国際基準への準拠についても、本法制定の必要性として指摘されていた。

7) Qarang:Erkin Hojiyev, To'lqin Hojiyev. Ma'muriy huquq/ darslik – T.:2006 y. 13-bet.

8) См.:Гл.1Соловьева Л.И «Административное право Республики Узбекистан» /Авт. коллектив: Х.Р.Алимов, Л.И.Соловьева и др./– Т.: «Адолат».1998 г. стр.3.

9) なお、ドイツのGIZ(ドイツ国際協力機構)と協力して、ウズベキスタンの代表的な行政法学者である Khamedov I.A., Khvan L.B., Tsay I.M. が最近出版した行政法の教科書においては、行政法とは、公行政(публичное управление)の様々な分野における公的秩序(публичный порядок)を形成し、維持することと、その際に、私人の権利および法律上の利益を然るべく、保護することであると述べて

の時代から、一貫して変わっていないものである¹⁰⁾。ウズベキスタンが行政法学をこのように定義し続けていることに関して、Khvanは、次のようにその問題性を指摘している。すなわち、ウズベキスタンの行政法学者は、「行政法は、公行政を私人との関係で規律する法である」、そして、「行政法の最大の目的は、公権力の行使による権限乱用から私人を保護することにある」という認識が弱く、今日なお依然として「行政法の主要課題は、市民や法人が主な対象となる国家監督制度の改善」にあるという認識が強くと、こうしたソ連時代以来の変わらぬ認識があるため、行政法の定義についてもまた、ソビエト行政法の時代のそれを見直すことがないのである¹¹⁾。

このように、ウズベキスタンの場合、行政法理論も旧態依然のままであるため、行政裁判に関しても、他国の行政法理論に学ぶこともなく、その結果、行政裁判改革には、新しい行政法理論が反映されることもなく、この点でも残念ながら停滞したままである¹²⁾。この点に関連して、実は、行政裁判というテーマは、ソ連時代から、ウズベキスタンでは行政法教科書では取り上げられておらず、今なお、「国家行政における適法性及び規律の確保」(обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении)という章の中で大統領、国会、大臣会議、検察官監督等と並べて裁判コントロールというテーマが簡単に扱われていることが多い¹³⁾。

いる (См.: ХамедовИ.А., ХванЛ.Б., ЦайИ.М. Указ. соч. Стр 24.)。

このように、KhamedovI.A., KhvanL.B., TsayI.M.の行政法の教科書においては、ソ連時代から続く伝統的な行政法の定義を代えていることが注目される。行政法の新しい定義は、①公行政という概念を導入し、②行政法を監督関係、すなわち上下関係を規律する法という定義、すなわち、監督という国が市民を一方的に統制する法であるという定義をやめて、行政と市民が構成する公秩序という概念を導入し、市民の権利を保護することを目的とする法であると定義したことは画期的な新展開である。

- 10) См.: Гл.1 – Лазарев Б.М «Советское административное право: Учебник/ Под ред. П.Т. Василенкова. – М.:Юрлит, 1990 г. Стр 3.
- 11) См.:Л.Б.Хван.Судебный административный контроль в Республике Узбекистан:проблемы понимания и перспективность в ее правовой системе. Административное судопроизводство-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып.7. –Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013 г. Стр 951.
- 12) この点に関して、См:Л.Б.Хван., 2013 г. Указ. соч. Стр 951-952 参照。
- 13) Qarang: Hojiyev E.T. Yuqorida ko'rsatilgan asari. 286-bet.; Каранг: Эркин Хожиев, Тўлкин Хожиев. Юкорида кўрсатилган асари. 736-бет.; Административное право Республики Узбекистан: Учебник для юрид.вузов//Авт.коллектив: Х.Р.Алимов, Л.И.Соловьева и др./–Т.: «Адолат».1998 г. Стр 349,364.

この点に関して、たとえば Hakimov は、ウズベキスタンにおいては行政裁判が民事訴訟法学のテーマとして研究され、行政裁判を行政法学の観点から研究した論文が殆どなく、行政法学の学習・研究テーマとして「行政裁判」を導入し、その理論を構築することが重要であると述べているが¹⁴⁾、この理論の欠如という問題は、今後の行政裁判の発展にも深刻な影響を及ぼしているのである¹⁵⁾。

しかし、ドイツの GIZ (ドイツ国際協力機構) と協力して、ウズベキスタンの代表的な行政法学者である Khamedov I.A., Khvan L.B., Tsay I.M. が最近出版した行政法の教科書において、行政裁判は、「国家行政における適法性」という節とは別の独立したものとなっており、行政手続 (過程) の次に位置づけられている (См.: Хамедов И.А., Хван Л.Б., Цай И.М. Указ. соч. Стр 468.)。

- 14) Каранг: Фуломжон Ҳақимов. Юқорида кўрсатилган асари (Монография). 98-99-бетлар.

また、この点に関して、См.:Л.Б.Хван., 2013 г. Указ. соч. Стр 952-953 参照。
さらに、ウズベキスタンにおいて行政裁判所の導入のために財政的基盤が足りないと言われるが、例えば Hakimov は、ウズベキスタンにおいて行政裁判所制度を導入するための十分な財政的、その他の資源があると述べている (Каранг: Фуломжон Ҳақимов. Юқорида кўрсатилган асари (Монография). 42-бет.)。

- 15) 以上、ウズベキスタンにおける行政裁判改革を阻む理論の欠如について述べてきたが、例えば、日本が行ってきた法整備支援の中で、行政法関係のものとして行政手続法の整備があり、この一環としてウズベキスタン司法省が所管し、起草した「企業家活動における許認可手続に関する」法律 (2012年12月20日採択 Закон Республики Узбекистан «О разрешительных процедурах в сфере предпринимательской деятельности» от 20 декабря 2012 г., № ЗРУ—341.) の作成支援がある。この点に関して、さらに、Каранг:Тадбиркорлар учун маъмурий тартиб-қоидалар тўғрисида брошюра/ Ф.Хидоятлов, Х.Мелиев, Ш.Саидов ва бошқ. – Т.: «Sharq», 2011 й. 23-бет.; Тадбиркорлик соҳасида маъмурий тартиб-қоидалар бўйича қўлланма/ Ф.Хидоятлов [ва бошқ.] ЎзР Адлия вазирлиги, Япония Халқаро Ҳамкорлик агентлиги (JICA). – Т.: «Sharq», 2011 й.132-бет.; See, Japan International Cooperation Agency. *Administrative Law Reform in Uzbekistan Experiences and Problems from the Legal Viewpoint – Collection of Seminar Papers*. Tashkent State Institute of Law, 2008. 参照。

また、ドイツの GIZ (ドイツ国際協力機構) と協力して、ウズベキスタンの代表的な行政法学者である Khamedov I.A., Khvan L.B., Tsay I.M. は、先に述べたように、これまでのものとまったく異なる新しい行政法の教科書を出版したり (См.: Хамедов И.А., Хван Л.Б., Цай И.М. Указ. соч.)、諸外国の行政裁判法制および行政手続法制を紹介する出版物を公刊したりしている。そこでは、ウズベキスタンだけではなく、CIS 諸国全体の共通言語であるロシア語でドイツ行政法概念や制度を幅広く紹介している (Сборник законодательных актов по административной юстиции: 2-е издание – Ташкент: «NORMA », 2013 г., Сборник законодательных актов по административным процедурам/ (GIZ Германское Общество по Международному Сотрудничеству), – Ташкент: «AbuMatbuot-Konsalt», 2013 г.)。

3.4 行政裁判改革を阻む制度

上述の理論と実務の問題と並んで、現在のウズベキスタンにおいては、行政裁判改革を妨げているいくつかの制度上の要因もあり、例えば、次に掲げるものがその代表例としてあげられる。

第一は、行政処罰制度の存在である¹⁶⁾。ウズベキスタンにおいては、ソ連時代からの伝統である、行政処罰制度が行政法を中心を構成している。この点で、例えば、日本では、行政処罰を科すという制裁の段階に至る前に、権利を奪ったり、義務を課したりする段階、すなわち、行政が権利義務にかかわる法行為（行政行為）を行う段階で、これを裁判所に訴える救済の道を国民に与えている。これに対して、今日なおソビエト行政法の影響が強く、その時代に生成・発展した行政法制度である行政処罰制度を継受しているウズベキスタンにおいては、法行為（行政行為）を行う段階で、これに対する行政裁判を提起する道を国民に用意するのではなく、当該行為に従わず、そのため制裁として行政罰（行政上の秩序罰）が科される段階に至って初めて、当該賦科行為が有する法効果について裁判所で争う道を国民に用意することで足りるとされてきたのであった。したがって、ウズベキスタンでは、行政処罰の段階でようやく裁判所への訴えを提起できる制度として、行政裁判が位置付けられているのである。したがって、それは、法行為として行われた行政行為について、これを裁判所に訴えることができる制度としては位置付けられていないのであり、このことが、本来、法行為である行政行為について、その法効果を争う制度として発展した行政裁判が、ウズベキスタンにおいてはその発展のための前提を欠くことになるという点で、行政裁判改革を阻む原因となったのである¹⁷⁾。

16) この点に関して、本稿の第一章第二節 2.3 及び第二章第一節 1.2 を参照。

17) ウズベキスタンでは、このように制裁としての行政罰賦科行為の法効果を争う制度として行政裁判を位置付けるため、先に述べたように、この裁判は、権利義務に関わる紛争を解釈する民事訴訟ではなく、懲罰的制裁を科すことで違反行為を抑止することを目的とする刑事訴訟に近い制度として考えられている。また、ウズベキスタンにおいて、このように主に行政罰賦科行為を争う制度として行政裁判が位置付けられたため、その権利の賦科行為事件が現場で公務員によって行われていることから、行政裁判の被告となる者としては、国・公共団体や行政機関（庁）ではなく、公務員があげられることとなった。先に述べたように、これは、国・公共団体は違法行為を行うことはないため被告となりえないという伝統的な社会主義法理論に基づくものであるだけでなく、それには、このような実務上の根拠もあったのである。

第二は、検察官監督の問題である¹⁸⁾。帝政ロシア、ソ連時代から、検察官監督は適法性監督の制度であり、権利保護の仕組みではなかった。しかし、検察官監督は、確かに、機能的には、権利保護の役割も間接的には果たしてきた。勿論、歴史的には、検察官監督の存在には、様々な理由(例えば、革命後のソ連には、ソビエト政権を支持する信頼できる裁判官が少なかったこと、共産党の指導者は行政裁判の創設を支持しなかったこと、帝政ロシア以来の伝統で、裁判制度より監督制度の役割が重視されたこと等)があった¹⁹⁾。

このように、ソ連時代から、伝統的には、主に検察官監督制度によって行政に対するコントロールが行われてきた旧ソ連邦構成共和国、すなわち、その一つであるウズベキスタンにおいても、独立後、通常(民事)裁判所と経済裁判所が行政裁判を行い、行政に対する司法審査も行われるようになる。しかし、検察庁には未だに大きな権力、権威があり、市民の信頼も厚いものに対して、裁判所が行う行政裁判は、残念ながら、今もなお、その権力、権威は十分ではなく、市民の信頼も十分ではない。今日、伝統的に検察庁の権限であった行政に対するコントロールは、裁判所によっても行われることになり、この点で、検察庁と裁判所との間においては、権限争議が発生し、行政に対するコントロール権限をめぐる組織的な対立も大きくなっている²⁰⁾。この対立も一つの背景となって、行政裁判改革を阻む要因となっている。

18) この点に関して、本稿の第一章第二節 2.4 及び第二章の前書き、第一節 1.1.5 を参照。

19) この点に関して、例えば Solomon と Foglesong は、ロシアにおいて行政に対する司法審査を活用することを抑止する要因として、司法審査に代替する、強力な検察官監督制度の存在をあげている (Solomon, Peter H., and Todd S. Foglesong. *Courts and transition in Russia: The challenge of judicial reform*. Westview Pr, 2000.70.)。

さらに、この点に関して、例えば、Smith の見解は、現在のウズベキスタンにおいても示唆的であると考えられる。Smith によれば、ソ連においても検察官の一般監督制度を支持する実務家や学者が行政裁判所の導入や行政訴訟法の制定に最も反対したと述べる。すなわち、行政裁判改革ではなく、検察官監督制度の改善やその監督範囲の拡大が強力に主張されていたのである (Smith, Gordon B. *The Soviet procuracy and the supervision of administration*. Alphen aan den Rijn,, The Netherlands: Sijthoff & Noordhoff, 1978. 51 頁を参照)。

20) この点に関して、検察官監督と裁判所のコントロールのどちらがより実効的な制度であるかという機能的なアプローチもあり、検察官監督のほうがより実効的であり、監督制度でありながら、司法審査を機能的に代替するものであるという側面もある (Peter Solomon, Todd Foglesong, *supra* note 19, at 67-70.)。

第三は、行政が企業主体を相手に経済裁判所に訴える訴訟が2011年4月21日に経済訴訟法典に導入された。「法的措置の適用に関する事件」である。これは、事件性があるか否かに関係なく、裁判所が、許認可の停止、取消等様々な「法的措置の実施」を行っている。すなわち、行政が市民や企業家に対して許認可等を付与するが、市民や企業家による法令違反があった場合、その許認可等の取消は行政ではなく、紛争があるか否かに関係なく、すべて裁判所が経済訴訟法典の手続を用いて判断するのである。ウズベキスタンでは、行政は自らこの種の法的措置を行うことができないのである。これは、日本をはじめとして多くの資本主義国の行政法の仕組みとは大きく異なるものである。通例は、市民や企業家によって許認可等に関する法令違反があった場合、行政自身が許認可等の取消行為等を行い、これをめぐって市民（企業家）と行政との間で紛争が生じた場合、当該許認可等の取消という行政行為の法効果を争う訴訟、すなわち行政訴訟が市民や企業家によって提起される。

しかし、ウズベキスタン経済訴訟法典に導入された「法的措置の適用に関する事件」においては、法令違反があった場合、行政がそれを裁判所に通知（申出）をするという制度であり、紛争を前提に市民が争う行政裁判とは異なるものになっている。なぜならば、①行政が行う許認可等の取消行為（行政処分）がない、②市民（企業家）がその行政行為の法効果を争う訴訟ではなく、裁判所が行政機関に代わって行政行為を行うという仕組みが設けられているのである。ここにも、ウズベキスタンでは、不利益処分である行政行為を裁判所で争うというもともと伝統的で基本的な行政裁判の道がないという状況があり、これもまた、行政裁判の発展を阻む原因となっている。

ウズベキスタンにおいては、行政と市民との接触を断つことで、汚職防止に役立つという理由からこの制度は、設けられているが、この汚職防止の対症療法が、行政裁判を犠牲にしている代償ははかりしれないものがある²¹⁾。

21) 許認可等の取消行為など企業家に対する法的措置の適用がすべて裁判所によって行われることによって、行政が自らこの種の法的措置を行政手続によって行うこともできず、それは、また、行政手続法ができない・生成しない理由にもなっている。したがって、行政訴訟と行政手続の制度がないウズベキスタンで、行政裁判はもちろん行政法の発展そのものを展望することも困難な状況がある。

第四は、第一章の小括で述べたように、フランスにおける行政法の生成を検討した Bernardo Sordi によれば、行政裁判所の設置を促したものとして、地方自治の保障があげられている。すなわち、フランスをはじめとする多くの国では、地方自治が保障された結果、地方政府の活動に対する国の監督は、中央政府による行政的監督から、独立性と公正性を有する第三者機関である行政裁判所による司法的監督へと転換するという歴史があり、ここに行政裁判所の発達を促す制度的な前提があった²²⁾。しかし、ウズベキスタンにおいては、地方自治の保障は、もっとも狭域の基礎自治体であるマハリヤについてのみ認められており、現在なお、市および州は、地方自治体ではなく、国の出先機関である。

市および州（地方）に、自治が保障されていない現在のウズベキスタンの地方制度においては国と地方の関係が内部関係（行政上の関係）でしかなく、もっぱら行政的、官僚的監督によって統制されているのである²³⁾。Bernardo Sordi が述べるように、国が地方自治を保障するとき、地方の監督は、フランスにおける行政裁判所のように、行政権に属するか否かはともかくとして、裁判所によって行われることになる。例えば、ウズベキスタンと同様に、旧ソ連を構成していたロシアについてみるならば、今日では、憲法上地方自治が保障された結果、通常裁判所や仲裁裁判所が国と地方との法的紛争を処理しているのである。

この点では、ウズベキスタンにおいても地方自治が導入されるならば、行政裁判が発展することは間違いないだろう。しかし、残念ながら、現在のウズベキスタンでは、なおも地方自治は確立しておらず、国と地方の関係は行政内部（上下）の関係であり、行政的、官僚的統制によって監督されているのである。この地方自治の未発達も、また、行政裁判改革が停滞している一因となっているのである²⁴⁾。

22) See, Sordi, Bernardo. "1 Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: historical reflections on the emergence of administrative law in Europe." *Comparative Administrative Law* (2010) in Rose-Ackerman, Susan, and Peter L. Lindseth, eds. [Comp. Admin. Law]. Edward Elgar Publishing, 2010. 27.

23) См.: Закон Республики Узбекистан от 29 августа 2003 г., № 524-II «О Кабинете Министров Республики Узбекистан»; Закон Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 г., № 913-XII «О государственной власти на местах».

24) また、ソ連時代と同様に、行政裁判が恣意的な行政活動の歯止めになることをきらって、ウズベキスタンにおいて行政裁判所の導入による行政に対する司法審査の強化に反対する実務家も、前述した検察官のみならず、中央政府の官僚をは

小括

以上、第二章においては、現在のウズベキスタンにおける行政裁判が市民の権利自由、法律上の利益を実効的に保護する制度になっていないという問題、そして、これらの問題を生じせしめている様々な要因について検討した。そこでは、以下の四点において、ウズベキスタンにおける行政裁判制度には問題があることが明らかになった。

第一に、ウズベキスタンにおける行政裁判制度は、今日なお、多くの仕組みにおいて旧ソ連の制度を維持しており、行政裁判制度の前提条件となる法治国家、権力分立および市民の主観的権利の法的保障に関する理論と法律家によるその理解にはまだ大きな問題があり、今後も、これらの理論の構築とその法律家への普及は焦眉の課題である。

第二に、今日のウズベキスタンには、この国がかかえる独特の「司法権の限界」とよべる問題がある（ウズベキスタン型「司法権の限界」）。ウズベキスタンにおいては、①裁判実務及び法学者の中には、いまだにペレストロイカ前のソ連における支配的見解であった列記主義を主張する見解があること、②下位法令を直接市民・法人が不服の訴えによって争うことが認められていないこと、③司法審査の適用除外事件として民事訴訟法典には司法審査が及ばない事件が定められており、これはウズベキスタン憲法第44条が定める「裁判を受ける権利」との関係で問題があること、④市民ではない営利・非営利団体・法人の権利、自由、法律上の利益の侵害に関する事件について司法審査が認められない場合があること等の問題があることを明らかにした。

第三に、上述のウズベキスタン型「司法権の限界」に関して、具体的な裁判例を素材に用いて検討した結果、実務においても次にかかげる問題があることが明らかになった。①ウズベキスタンにおける行政裁判では、行政の判断の「無効確認」を求めることだけができるが、「取消」、「差止め」、「義務付け」を求めることができないとされている。②訴訟形式に関しては、裁判所が厳格な文言解釈をしており、形式的に法律が認める訴訟形式に当たらないものは一切却下している。裁判所は、法律の条文を合目的的また

じめとして、少なからずいる。この点に関して、См.:Л.Б.Хван., 2013 г. Указ. соч. Стр. 941. 参照。

は機能的に類推解釈を行ったり、救済本位の視角から個別具体的な事件の性質に応じた請求を認めたりすることはしない。③民事訴訟と行政裁判を区別しておらず、実際に行政行為が介在し、それが法関係を生成・変動・消滅させている場合であっても、民事訴訟によって司法審査を行っている。ウズベキスタンにおいては、日本、ドイツ等と同様の行政行為に関する考え方があり、この概念を前提とする実定法制があるにもかかわらず、それが行政行為であるが故に、行政裁判で審理されるはずの事件が、民事訴訟で審理され、その請求が認められたりしている。このように行政行為概念が訴訟対象と結びついていないため、ウズベキスタンの訴訟では同種の事件においても民事訴訟と行政裁判とが混在してしまい重大な混乱が発生しているということが明らかになった。

さらに、第四に、ウズベキスタンの行政裁判における不服の訴えの要件をめぐる理論及び裁判実務における問題を検討した結果、以下のことが明らかになった。

ウズベキスタンにおいては、今日なお①行政裁判が「権利をめぐる紛争」、すなわち、「訴訟」とは考えられていないという問題、そして、それに伴って、不服の訴えを提起する者とその相手を原告・被告とは呼ばないという問題があることが明らかになった。現在のウズベキスタンにおいては、ソ連時代から、行政上の法関係から生ずる裁判は権利義務関係に関する争訟とは考えられておらず、したがって、行政裁判を「権利をめぐる紛争」、すなわち、「法的紛争」としては考えていないのである。この考え方に基づいて、ウズベキスタンの行政裁判においては、「訴え」(иск)、「原告」(истец)、「被告」(ответчик)という用語を使っていないのである。これらの用語に代えて、行政裁判は「適法性コントロール」という監督の制度として考え、不服の訴え(жалоба)という用語が用いられている。この結果、現在のウズベキスタンにおいては、行政裁判は「訴訟」の性格をもたず、「不服申立て」の性格を有しているとされているのである。しかし、列記主義の維持等これに伴う問題が多く発生しているため、ウズベキスタンにおいても、本格的な行政裁判制度の確立を展望するのであれば、行政裁判が「権利をめぐる紛争」、すなわち、「法的紛争」を解決する制度として位置づけられることが求められている。

②また、裁判所が行政の行為の性質、すなわち、処分性の有無を判断す

る際には、その行為が権力的で、具体的な法効果を発生させるものであるかを判断しているわけではないということも明らかとなった。ただ、ウズベキスタンにおける裁判例は、確かに日本におけるそのように、処分性の有無を明示的に検討してはいないが、実際、判決は処分性があることを前提とした判断を行っている。

以上指摘した、ウズベキスタンにおける現在の行政裁判に関する様々な問題を解決するための解決策としては、ウズベキスタンにおける民事訴訟法・経済訴訟法のなかに設けられている行政裁判の手續に関して不服の訴えの要件、司法審査の適用除外、裁判管轄、訴訟審理、裁判所の判決及びその執行を規律する法律の改正を行うという立法による解決がある。しかし、ウズベキスタンにおいては、新たな立法改正という訴訟法整備とは別に、より根本的に行政裁判所の設置並びに民事訴訟および経済訴訟から独立した行政訴訟法の制定についても議論されている。そこで、第二章第三節では、ウズベキスタンにおける行政裁判改革、とりわけ行政裁判所の設置および行政訴訟法の制定に関する議論、そして行政裁判改革を阻んでいる諸要因について検討した。

この検討の結果から考えるならば、ウズベキスタンにおいては、ソ連時代からの歴史²⁵⁾と現在の部分的な改革の進展という状況の中で²⁶⁾、より根本的に、既存の制度をこわして新しい制度をつくること、すなわち、今日、新たに行政裁判所を設置したり、新しい行政訴訟法を制定したりすることは困難な状況にあることが明らかになった。そこで、ウズベキスタンにおいては、最終的には、先進的な旧ソ連諸国と同様に、行政裁判所制度を導入することをめざしつつも、まずは、現在の仕組みの中でそれにつながるような制度変化・進化をめざす行政裁判制度改革を追求することが現実的であると考える。

また、ソ連時代と現在のウズベキスタンにおける行政裁判制度を歴史と現在の変化について分析、検討したが、このなかで得られた知見は、現在のウズベキスタンにおける行政裁判制度改革を考える際に、この改革を阻む歴史的な、かつ、現在の状況でもある諸制約についても明らかにした。

まず、独立後、ウズベキスタンでは、憲法第 44 条において、新たに市

25) 本稿の第一章参照。

26) 本稿の第二章参照。

民の「裁判を受ける権利」が保障されたことは大きな進歩である。ソ連における行政裁判制度改革の端緒となった1977年ソ連憲法第58条と当時の考え方と比べると、現在のウズベキスタン憲法第44条が、行政事件を含めて全ての「法律上の争訟」について、それが裁判所で審理されることを保障した点は画期的前進であることは間違いない。

しかし、第二章において現在のウズベキスタンにおける行政裁判を検討した結果明らかになったように、残念ながら、ソ連時代の、しかも、1977年憲法前の古い考え方が現在のウズベキスタンにおいては、依然として強く支配しているのである。この点で、現在のウズベキスタンにおける行政裁判改革を阻んでいる問題は、憲法第44条の「裁判を受ける権利」の保障、そしてその帰結である行政事件を含めてすべての「法律上の争訟」が裁判所の救済を求めることができるという憲法原則が行政裁判制度とその実務のなかに受肉化していないことにある。第二に、現在、ウズベキスタンでは、個別の法律（民事訴訟法典や経済訴訟法典）が行政裁判について、制度上は概括主義をとり、かつ、行政が関わる民事・経済事件について、通常の民事訴訟や経済訴訟の道も開かれているにもかかわらず、当該原則は実現していないことも明らかとなった。さらに、第三に、改革を阻む大きな問題は、概括主義を採用したことの意味について、ウズベキスタンの裁判官がまったく理解していないことにもある。この問題の背景には、現在のウズベキスタンの行政法理論においては、「行政行為」という概念はあるものの、それは裁判実務と結びついていないという理論と実務の状況がある。最後に、これらの改革を阻む諸原因の根幹にあるものとして、ウズベキスタンにおいては、過去においても、そして、現在も、行政裁判に関する行政法理論が形成されてこなかったし、現在もされていないという問題をあげることができる。1977年憲法や1987年法律によって、旧ソ連ではそれまでの古い列記主義が新しい概括主義に代わり、そのような制度変化が、確かに形式的にはウズベキスタンの95年の裁判所への不服の訴え法律に受け継がれたのであったが、残念ながらウズベキスタンでは、この変化に相応する行政裁判理論は形成されることはなく、依然として古い列記主義の思考様式が理論と実務を支配しつづけたのであった。ウズベキスタンでは行政裁判理論の転換は、独立後、生じなかったのであり、ここに実務の旧態依然たる停滞、打ち破れない、すなわち、改革を阻む根本原因

があると考え。先に述べたように、ペレストロイカの時代を前後して、ロシアやウクライナなどの旧ソ連邦構成共和国の学者は、社会主義の枠内で概括主義を主張し、それを正当化する新しい行政裁判理論を提起し、有力な見解となったが、ウズベキスタンには、こうした理論的發展はなく、これを主張する学者もいなかったのである。その結果、今日なお、大学の法学部のなかには行政裁判理論を教える法学科目も教育もなく、この教育を受けない、すなわち、行政裁判理論を学ばない裁判官が裁判実務に従事しており、当然、憲法第44条の意味も分からず、この規定が定める法律上の争訟であれば裁判を受ける権利を保障・実現するという考え方は普及しなかったのである。

さらに、上述の理論と実務の問題と並んで、行政裁判改革を阻む制度の問題として、例えば、次に掲げる制度が、依然として存続しているという問題もある。①ウズベキスタンにおいては、ソビエト行政法の伝統であり、かつ独特の特徴でもある行政処罰制度が今日なお行政法の中心を構成する制度のまま存続している。また、②伝統的に検察庁の権限であった行政に対する一般監督は、裁判所によって新たに行われることとなった行政裁判と衝突し、旧い制度の中心である検察庁と新しい制度の中心である裁判所との間に権限争議が発生しており、今日のウズベキスタンでは、行政に対するコントロール権限をめぐる検察庁と裁判所との間の組織的な対立も大きくなっている。さらに、③ウズベキスタン経済訴訟法典に導入された「法的措置の適用に関する事件」は、紛争があることを前提に市民が争う行政裁判とは異なる事件であり、この手続においては、裁判所が行政機関に代わって行政行為を行うという仕組みが設けられており、このことは、ウズベキスタンでは、不利益処分である行政行為についてはこれを裁判所で争うというもっとも伝統的で基本的な行政裁判の制度が発展しないという状況がある。その上、④行政裁判所の設置を促したものとして、歴史的にみるならば、通例、地方自治の保障・発展についてもあげられるが、残念ながら、現在のウズベキスタンでは、なおも最下層の基礎自治体であるマハリヤを除いて地方自治は確立しておらず、国と地方の関係は行政内部の関係であり、行政的、官僚的統制によって監督されており、両者の関係は法的関係とはなっておらず、したがって、両者の間には法律上の争訟はないのである。

ここにも地方自治の未発達が行政裁判改革を阻むという現実がある²⁷⁾。

ソ連時代にはロシア、ウクライナ、グルジア等の連邦構成共和国と同じ理論、制度、運用を持ったウズベキスタンであったが、これまで述べてきた諸原因に制約されて、残念ながら、行政裁判改革の進展はみられず、ロシア等他の旧ソ連邦構成共和国とは対照的な状況にある²⁸⁾。

以上、現在のウズベキスタンにおける行政裁判制度の諸問題を検討してきたが、これまで述べてきたように様々な諸原因による制約が大きいウズベキスタンにおいては、ただちに新しい行政裁判所を設置し、新しい行政訴訟法を制定するというラディカルな改革は、決して今日ある行政裁判の様々な問題を解決するものとはならないということも改めて留意する必要がある。ウズベキスタンでは、まずは、現在の裁判制度を前提にして、民事訴訟法典および経済訴訟法典のなかにある行政裁判手続の改革をめざすという漸進的な改革の道を進むことが現実的だろう。

また、ウズベキスタンにおいては、行政裁判が市民の権利を実効的に救済する制度として機能するためには、第二章第二節の2.2及び2.3で検討した行政裁判理論、そしてその前提となる行政法学に関する理論を構築する研究及びそれを修得した研究者層が必要であり、そのような研究に基づ

27) 行政に対する司法審査制度は、前に述べたように、ペレストロイカ期になると、民主的な考え方を持った改革派の法学者によって主張され、ソ連においては、この改革派の見解にそって、列記主義をとる行政裁判が1987年法律によって概括主義に代わったが、ソ連崩壊後は、旧ソ連邦構成共和国でそれぞれ異なった展開が見られる。例えば、ロシアの場合、この制度変化を受け継いで、ソ連崩壊後も積極的に法改正が行われ、行政事件をめぐる裁判所の法解釈も発展してきている。しかし、他方、例えば、独立後のウズベキスタンにはこの制度変化が受け継がれ続けておらず、未だに1989年ソ連法(1989年改正法律)に近い法律、すなわち、1995年法律が存続し用いられているのである。

28) なお、2016年10月21日付「司法制度のさらなる改革及び市民の権利自由の確実な保護を強化する措置に関する」4850号大統領令および2017年2月7日付「ウズベキスタン共和国におけるさらなる発展のための行動指針に関する」4947号大統領令が交付され、行政訴訟法の制定や行政裁判所を設置することがこれからの司法改革の方針として指摘されている。

См.: Указ Президента Республики Узбекистан от 21.10.2016 г. № УП-4850 «О мерах по дальнейшему реформированию судебной системы, усилению гарантий надежной защиты прав и свобод граждан», Дата вступления в силу 22.10.2016. «Народное слово», 2016 г., № 209 (6614).

См.: Указ Президента Республики Узбекистан от 07.02.2017 г. № УП-4947 «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан», Дата вступления в силу 08.02.2017. «Народное слово», 2017 г., № 28 (6692).

く大学教育および法曹教育も求められる²⁹⁾。こうした法曹人材養成がなければ、市民の権利を実効的に救済できる行政裁判制度の確立も、運用も、その進化も考えられないだろう。

おわりに

以上、ウズベキスタンを例に旧ソ連邦構成共和国における行政裁判が市民の権利自由、法律上の利益を実効的に保護する制度になっていないという問題を中心にして、その問題の原因としてどのようなものがあるかということを検討した。この問題の検討のため、ウズベキスタンの独立前、すなわち、ソ連時代（第一章）と独立後（第二章）の行政裁判制度の概要、理論およびその諸問題を検討した。

その結果、第一章においては、以下のことが明らかになった。

ソ連初期、ブルジョア国家を否定する社会主義においては、ブルジョア国家の制度であると考えられていた行政法、とりわけ行政裁判は否定された。そして、社会主義には、それに対応する理論とそれに基づく制度、とりわけ行政自身のコントロール等があるとされた。しかし、社会主義体制が確立した時代に入ると、例えば、1937年4月11日付規程、さらに、スターリン批判後の1961年6月21日付けの連邦最高会議幹部会令「行政手続によって賦科される過料適用のいっそうの制限について」、同年の連邦法律「ソ連邦および連邦構成共和国の民事訴訟手続の基礎」が制定され、ソ連邦構成共和国の民事訴訟法の中には、ソ連の歴史上初めて「行政上の法関係から発生する事件に関する手続」が「訴えの手続」および「特別手続」と並んで裁判所の管轄に属する事件の手続として定められた。これらの立法改革を契機に、ソ連の学者の中には、ソ連においても行政裁判が存在するさらには必要であると主張する者が徐々に現れるようになった。

こうした改革派の学者は、上述した民事訴訟法典におけるこうした制度

29) この点に関して、ウズベキスタンの大統領が交付した命令は、ウズベキスタンにおける法曹教育の一層の発展を目的とし、事例分析、諸外国の発展した法教育の導入等それまでのソ連型法教育とは異なる新型法教育の実施を始めようとしている（“О мерах по дальнейшему совершенствованию системы подготовки юридических кадров” Постановление Президента Республики Узбекистан от 28.06.2013 г. № ПП-1990, дата вступления в силу 22.07.2013 г.）。ここに、行政法学の刷新が入るかどうかが本稿との関係では課題となる。

転換だけでは、ソ連における行政裁判制度の確立・発展は困難であることも明らかにした。本稿は、ソ連時代のこのような行政裁判をめぐる状況をおさえた上で、その要因として、主に以下の五つを明らかにした。

第一に、そもそも、ソ連には、西欧諸国や日本において確立した行政裁判を生み出すことになる行政法そのものが存在していなかったのである。ソビエト行政法は、行政と市民間の関係を法的に規律し、市民の権利や利益を保護する役割を果たす行政法ではなかったのである。ソビエト行政法は、社会主義建設のために必要であるとされた管理のための法であるか、または、公務員や市民に行政罰を科し、その責任を追及することを中心とする行政法であった。

第二に、ブルジョア法の一制度である行政裁判の前提条件も、社会主義法原理をとるソ連には備わっていなかった。すなわち、(ア)法治国家、(イ)権力分立、(ウ)市民の主観的権利の法的保障といった原理がソ連においてはすべて否定されていたのである。

第三に、上述したスターリン批判後の制度変化を受けて、ソ連の学者は社会主義における行政裁判の可能性に関する議論を行うようになるが、ソ連における行政裁判は主として行政処罰事件に関する裁判所の審査制度であるという理解が支配的であった。この理解は、西欧や日本におけるそれとは異なるソビエト行政法の大きな特徴であった。この点で、確かに、ソ連においても、市民の権利、法律上の利益に関わる行政法関係から発生する事件が新たに認められたとはいえ、そこでは列記主義が採用され、列記されていない事件に関しては、裁判所ではなく行政にのみ監督(審査)権があるという制度であった。この意味では、すべての権利ではなく、列記されている事件に関わる権利だけが裁判所によって保護されるということは、結局、大半の権利は裁判所による審査の外にあることとなり、ソ連における行政裁判は、権利保護としての行政裁判ではなく、監督としての行政裁判として位置づけられていることを意味したことも明らかにした。

第四に、ソ連において、行政裁判の対象となる行政処罰事件および行政法関係から発生する事件においては、行政の違法な決定(行為)が審理の対象となるが、その決定(行為)には様々な行政活動が該当するとされ、これを西欧や日本の行政法のように、行政裁判で争うことができる対象として位置付ける、すなわち、行政裁判と結びついた「行政行為」という概念として構成することもなかったのである。

第五に、ソ連民法において三つの訴訟形式、すなわち、「訴えの手続」、「行政法関係から発生する事件」の手続、「特別手続」の中に、それぞれ行政事件が散在しており、このことが民事訴訟と行政裁判とを区別することを困難にしていた。この背景には、ソ連法においては、まず「法律上の争訟」、すなわち、あらゆる法的紛争について裁判による救済があるという考え方が存在しなかったという点をあげなければならない。したがって、民事訴訟で争う事件にあたるものか、行政法関係から発生する事件として争うものにあたるかは、問題になるとはいえ、必ずどちらかの手続による救済が裁判所によって与えられるという仕組みにはなっていなかったのである。行政裁判管轄の「排他性」を議論することも、こうした仕組みがないときには、まったく不要であった。ソ連法においては、争いが生じたときに、それが裁判所の救済を求めることができる法律上の争訟にあたるかどうかは、裁判所で争うことができる事件として、個別法律に列記された事項であるかどうかで決まった。したがって、法律上の争訟であるかどうかは、そのときどきの立法政策に依存しており、法律が列記を拡大すれば、裁判的救済を得ることができる法律上の争訟も広がるのであった。

以上のように、ソ連における行政裁判は、上述した制度的、理論的制約があったため、市民の権利利益を保護する制度としてはそもそも制度設計されておらず、この点で十分機能していなかったことが分かる。ようやくソ連末期のペレストロイカの時代に至って、1987年、「市民の権利を侵害する公務員の違法行為を裁判所に提訴する手続に関する」ソビエト社会主義共和国連邦法律が採択されることによって、概括主義が採用され、市民の権利保護を目的としてかかげる行政裁判制度が登場することになったが、1987年法律も4年後の1991年のソ連崩壊の結果、ソ連時代にはその運用とその発展をみることはなかったのである。

このような歴史を受け継ぐ旧ソ連邦構成共和国、とりわけウズベキスタンにおいては、ソ連崩壊後、行政裁判がどのように理解され、三権分立や市場経済についてその憲法が宣言する中で、このソ連時代の制度を継承した行政裁判がどのように変化を遂げているのかを、第二章で検討した。

まず、独立後、ウズベキスタンでは、憲法第44条において、新たに市民の「裁判を受ける権利」が保障されたことは大きな進歩である。ソ連における行政裁判制度改革の端緒となった1977年ソ連憲法第58条の意義お

よび当時の考え方と比べると、現在のウズベキスタン憲法第44条が、行政事件を含めて全ての「法律上の争訟」について、それが裁判所で審理されることを保障した点は画期的前進であることは間違いない。しかし、第二章において現在のウズベキスタンにおける行政裁判を検討した結果明らかになったように、残念ながら、ソ連時代の、しかも、1977年憲法前の旧い考え方が現在のウズベキスタンにおいては、依然として強く支配しているのである。

そこで、ソ連時代とも比較しながら、現在のウズベキスタンにおける行政裁判にはどのような法的問題があるかを検討し、その結果、以下の四点を中心にその問題がソ連時代から変わることなく存続していることが明らかになった。

第一に、ウズベキスタンにおける行政裁判制度は、今日なお、多くの仕組みにおいて旧ソ連の制度を維持しており、行政裁判制度の前提条件となる法治国家、権力分立および市民の主観的権利の法的保障に関する理論と法律家によるその理解にはまだ大きな問題があり、今後も、これらの理論の構築とその法律家への普及は焦眉の課題である。

第二に、今日のウズベキスタンには、この国がかかえる独特の「司法権の限界」とよべる問題がある(ウズベキスタン型「司法権の限界」)。ウズベキスタンにおいては、①裁判実務及び法学者の中には、いまだにペレストロイカ前のソ連における支配的見解であった列記主義を主張する見解があること、②下位法令を直接市民・法人が不服の訴えによって争うことが認められていないこと、③司法審査の適用除外事件として民事訴訟法典には司法審査が及ばない事件を列記しており、これはウズベキスタン憲法第44条が定める「裁判を受ける権利」との関係で問題があること、④市民ではない営利・非営利団体・法人の権利、自由、法律上の利益の侵害に関する事件について民事訴訟を含めて司法審査が認められない場合があること等の問題があることを明らかにした。

第三に、上述のウズベキスタン型「司法権の限界」に関して、具体的な裁判例を素材に用いて検討した結果、実務においても次の問題があることが明らかになった。①ウズベキスタンにおける行政裁判では、行政の行為の「無効確認」を求めることだけができるが、「取消」、「差止め」、「義務付け」を求めることができないとされている。②訴訟形式に関しては、裁

判所が厳格な文言解釈をしており、形式的に法律が認める訴訟形式に当たらないものは一切却下している。裁判所は、法律の条文を合目的または機能的に類推解釈を行ったり、救済本位の視角から個別具体的な事件の性質に応じて請求を認めたりすることはしていない。③民事訴訟と行政裁判を区別しておらず、実際に行政行為が介在し、それが法関係を生成・変動・消滅させている場合であっても、民事訴訟によって司法審査を行っている場合がある。ウズベキスタンにおいては、日本、ドイツ等と同様の行政行為に関する考え方があり、この概念を前提とする実定法制があるにもかかわらず、それが行政行為であるが故に、行政裁判で審理されることになるはずの事件が、民事訴訟で審理され、その請求が認められたりしている。このように行政行為概念が訴訟対象と結びついていないため、ウズベキスタンの訴訟では同種の事件において民事訴訟と行政裁判とが混在してしまい混乱が発生しているということが明らかになった。

さらに、第四に、ウズベキスタンの行政裁判における不服の訴えの要件をめぐる理論及び裁判実務における問題を検討した結果、以下のことが明らかになった。

ウズベキスタンにおいては、今日なお①行政裁判が「権利をめぐる紛争」、すなわち、「訴訟」とは考えられていないという問題、そして、それに伴って、不服の訴えを提起する者とその相手を原告・被告とは呼ばないという問題があることが明らかになった。現在のウズベキスタンにおいては、ソ連時代から、行政上の法関係から生ずる訴訟は権利義務関係とは考えられておらず、したがって、行政裁判を「権利をめぐる紛争」、すなわち、「法的紛争」としては考えていないのである。この考え方に基づいて、ウズベキスタンの行政裁判においては、「訴え」(иск)、原告(истец)、「被告」(ответчик)という用語を使っていないのである。これらの用語に代えて、行政裁判は「適法性コントロール」という監督の制度として考え、不服の訴え(жалоба)という用語が用いられている。この結果、現在のウズベキスタンにおいては、行政裁判は「訴訟」の性格をもたず、「不服申立て」の性格を有しているとされているのである。しかし、ウズベキスタンにおいても、本格的な行政裁判制度の確立を展望するのであれば、行政裁判が「権利をめぐる紛争」、すなわち、「法的紛争」を解決する制度として位置づけられることが求められている。

②また、裁判所が行政の行為の性質、すなわち、処分性の有無を判断する際に、日本のようにその行為が権力的で、具体的な法効果を発生させるものであるかを判断しているわけではないということも明らかとなった。ただ、ウズベキスタンにおける裁判例をみると、確かに日本におけるそれのように、処分性の有無を明示的に検討してはいないが、実際、判決は、処分性があることを前提とした判断を行っているのである。

以上指摘した、ウズベキスタンにおける現在の行政裁判に関する様々な問題を解決するための解決策としては、ウズベキスタンにおける民事訴訟法・経済訴訟法のなかに設けられている行政裁判の手續にもり込まれている不服の訴えの要件、司法審査の適用除外、裁判管轄、訴訟審理、裁判所の判決及びその執行について、これらを規律する法律の改正を行うという立法による解決がある。しかし、ウズベキスタンにおいては、新たな立法改正という訴訟法整備とは別に、より根本的に、行政裁判所の設置並びに民事訴訟および経済訴訟から独立した行政訴訟法の制定という本格的な行政裁判改革についても議論されている。そこで、第二章第三節では、ウズベキスタンにおけるこうした行政裁判改革、とりわけ行政裁判所の設置および行政訴訟法の制定に関する議論、そして行政裁判改革を阻んでいる諸要因について検討した。

この検討の結果から考えるならば、ウズベキスタンにおいては、ソ連時代からの歴史³⁰⁾と現在の部分的な改革の進展という状況の中で³¹⁾、より根本的に、既存の制度をこわして新しい制度をつくること、すなわち、今日、新たに行政裁判所を設置したり、新しい行政訴訟法を制定したりすることは困難な状況にあることが明らかになった。そこで、ウズベキスタンにおいては、最終的には、先進的な旧ソ連諸国と同様に、行政裁判所制度を導入することをめざしつつも、まずは、現在の仕組みの中でそれにつながるような制度変化・進化をめざす行政裁判制度改革を追求することが現実的であると考える。

また、本稿は、ソ連時代と現在のウズベキスタンにおける行政裁判制度を歴史と現在の変化について分析、検討したが、このなかで得られた知見は、現在のウズベキスタンにおける行政裁判制度改革を考える際に、この改革を阻む歴史的な、かつ、現在の状況でもある諸制約についても明らか

30) 本稿の第一章参照。

31) 本稿の第二章参照。

にするものとなった。現在のウズベキスタンにおいても法制度はソ連時代とは異なるものへと変わりつつであるものの、ソ連時代の行政裁判理論およびそれが有した諸問題は、残念ながら今なお存続しており、本稿は、以下の五つの問題について明らかにした。

第一に、現在のウズベキスタンにおける行政裁判改革を阻んでいる問題は、憲法第44条の「裁判を受ける権利」の保障、そしてその帰結である行政事件を含めてすべての「法律上の争訟」が裁判所の救済を求めることができるという憲法原則が行政裁判制度とその実務のなかに受肉化していないことにある。

第二に、現在、ウズベキスタンでは、個別の法律（民事訴訟法典、経済訴訟法典等）が行政裁判について概括主義をとり、かつ、行政が関わる民事・経済事件についても、通常の民事訴訟や経済訴訟の道が開かれているにもかかわらず、実際の制度と実務において、当該原則は実現していないことも明らかとなった。

さらに、第三に、改革を阻む大きな問題は、概括主義を採用したことの意味について、ウズベキスタンの裁判官がまったく理解していないことにもある。この問題の背景には、ソ連時代から現在に至るまで、ウズベキスタンの行政法理論においては、「行政行為」という概念はあるものの、それは裁判実務と結びついていないという理論と実務の乖離状況がある。

第四に、上述の理論と実務の問題と並んで、行政裁判改革を阻む制度の問題として、例えば、次に掲げるソ連時代からの制度が、依然として存続しているという問題もある。①ウズベキスタンにおいては、ソビエト行政法の伝統であり、それに特有の行政処罰制度が今日なお行政法の中心を構成する制度のまま存続している。また、②伝統的に検察庁の権限であった行政に対する一般監督は、裁判所によって新たに行われることとなった行政裁判と衝突し、旧い制度の中心である検察庁と新しい制度の中心である裁判所との間に権限争議が発生しており、今日のウズベキスタンでは、行政に対するコントロール権限をめぐって検察庁と裁判所との間の組織的な対立も大きくなっている。さらに、③近時、ウズベキスタン経済訴訟法典に導入された「法的措置の適用に関する事件」は、紛争があることを前提に市民が争う行政裁判とは異なるものであり、この手続においては、裁判所が行政機関に代わって行政行為を行うという仕組みが設けられている。

このことは、ウズベキスタンでは、不利益処分である行政行為についてはこれを裁判所で争うという典型的な行政裁判制度が発展しないという状況を生んでいる。その上、④行政裁判所の設置を促したものとして、歴史的にみるならば、通例、地方自治の保障・発展があるが、残念ながら、現在のウズベキスタンでは、なおも最下層の基礎自治体であるマハリヤを除いて地方自治は確立しておらず、国と地方との関係は行政内部の関係であり、行政的、官僚的統制によって監督されており、両者の関係は法的関係とはなっておらず、したがって、両者の間に紛争が生じてもそれは法律上の争訟とはならないのである。ここにも、ウズベキスタンでは地方自治の未発達が行政裁判改革を阻むという現実があることが明らかとなった。

最後、第五に、これらの改革を阻む諸原因の根幹にあるものとして、ウズベキスタンにおいては、過去も、そして、現在も、行政裁判に関する行政法理論が形成されなかった(ていない)という問題をあげることができる。1977年憲法や1987年法律によって、旧ソ連ではそれまでの旧い列記主義が新しい概括主義に代わり、そのような制度変化が、確かに形式的にはウズベキスタンの95年の裁判所への不服の訴え法律に受け継がれたのであったが、残念ながらウズベキスタンでは、この変化に相応する行政裁判理論は形成されることはなく、依然として旧い列記主義の思考様式が理論と実務を支配しつづけたのであった。ウズベキスタンでは行政裁判理論の転換は、ソ連時代の末期のペレストロイカ期も独立後も、生じなかつたのであり、ここに実務の旧態依然たる停滞、打ち破れない、すなわち、改革を阻む根本原因があると考えられる。先に述べたように、ペレストロイカの時代を前後して、ロシアやウクライナなどの旧ソ連邦構成共和国の学者は、社会主義の枠内で概括主義を主張し、それを正当化する新しい行政裁判理論を提起し、それは有力な見解となった。しかし、ウズベキスタンには、こうした理論的転換はなく、これを主張する学者もいなかったのである。その結果、今日なお、大学の法学部のなかには行政裁判理論を教える法学科目もなく、この教育を受けない、すなわち、行政裁判理論を学ばなかつた裁判官が裁判実務に従事しており、当然、憲法第44条の意味も分からず、この規定が定める法律上の争訟であればそのすべてについて裁判を受ける権利を市民に保障・実現するという考え方は普及しなかつたのである。

ソ連時代にはロシア、ウクライナ、グルジア等の連邦構成共和国と同じ

理論、制度、運用を共有したウズベキスタンであったが、これまで述べてきた諸原因に制約されて、残念ながら、行政裁判改革の進展はみられず、ロシア等他の旧ソ連邦構成共和国とは対照的な状況にある³²⁾。

以上、現在のウズベキスタンにおける行政裁判制度の諸問題を検討してきたが、これまで述べてきたようにソ連時代以来の様々な制約が大きいウズベキスタンにおいては、ただちに新しい行政裁判所を設置し、新しい行政訴訟法を制定するというラディカルな改革は、決して今日ある行政裁判の様々な問題を解決するものとはならないということにも改めて留意する必要がある。ウズベキスタンでは、まずは、現在の裁判制度を前提にして、民事訴訟法典および経済訴訟法典のなかにある行政裁判手続の改革をめざすという漸進的な改革の道を進むことが現実的だろう。

また、ウズベキスタンにおいては、行政裁判が市民の権利を実効的に救済する制度として機能するためには、第二章第二節の2.2及び2.3で検討した行政裁判理論、そしてその前提となる行政法学に関する理論を構築する研究及びそれを修得した研究者層の学問的営為が必要であり、そのような研究に基づく大学教育および法曹教育も求められる。こうした法曹人材養成がなければ、市民の権利を実効的に救済できる行政裁判制度の確立も、運用も、その進化も考えられないだろう。

したがって、ウズベキスタンにおいては、行政法学に関する理論を構築する研究が進展し、そして、それを修得した研究者層が増え、また、彼らが行う研究に基づく大学教育および法曹教育が実現するとき、ウズベキスタンにおいても市民の権利を実効的に救済できる行政裁判制度の確立、運用およびその進化が展望できるだろう。

32) なお、2016年10月21日付「司法制度のさらなる改革及び市民の権利自由の確実な保護を強化する措置に関する」4850号大統領令および2017年2月7日付「ウズベキスタン共和国におけるさらなる発展のための行動指針に関する」4947号大統領令が交付され、行政訴訟法の制定や行政裁判所を設置することがこれからの司法改革の方針として指摘されている。

См.: Указ Президента Республики Узбекистан от 21.10.2016 г. № УП-4850 «О мерах по дальнейшему реформированию судебной системы, усилению гарантий надежной защиты прав и свобод граждан», Дата вступления в силу 22.10.2016. «Народное слово», 2016 г., № 209 (6614).

См.: Указ Президента Республики Узбекистан от 07.02.2017 г. № УП-4947 «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан», Дата вступления в силу 08.02.2017. «Народное слово», 2017 г., № 28 (6692).

以上、ソ連及びウズベキスタンにおける行政裁判制度について検討したが、例えば同じ旧ソ連邦構成共和国であるロシアにおいては、ソ連崩壊後、行政裁判に関する様々な改革が積極的に行われ、今日行政訴訟法典が国会に提出され、「ロシア連邦行政訴訟法典」連邦法律(2015年3月8日)が可決されるに至っている。しかし、ウズベキスタンでは、同じ旧ソ連邦構成共和国であり、かつ、行政裁判制度を今日発展させているこのロシア等旧ソ連圏の国々のそれぞれにおいても、独立した90年代以降の、そして、現在の諸改革や裁判実務について、他の旧ソ連邦構成共和国のそれと比較、検討した研究はほとんどない。例えば、現在のウズベキスタンとロシアを比較すれば、同じ旧ソ連邦構成共和国であった国々であったにもかかわらず行政裁判制度の整備がなぜ本稿が明らかにしたようにこれほど異なるものとなっているのか探究する比較研究は、今後の課題として残っているのである。したがって、まずは、本稿の次の研究課題として、旧ソ連邦構成共和国であるロシアにおける行政裁判制度の変化・進化について、ウズベキスタンとの比較の視角から研究する。また、現在ウズベキスタンにおける行政裁判手続におけるより個別具体的な問題である訴訟審理、判決及びその執行については、裁判例が公開されていないという資料上の制約があるため、本稿では十分検討できず、残された課題となっている。そこで、この問題についても、資料的制約の少ない旧ソ連邦構成共和国であるロシアにおけるこれらの問題をまず検討、分析し、それとの比較のなかで、ウズベキスタンにおけるこれらの問題についても研究していきたい。

