

報告番号	※	第	号
------	---	---	---

## 主 論 文 の 要 旨

論文題目

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

氏 名

NEMATOV Jurabek

## 論 文 内 容 の 要 旨

ソ連においては行政裁判制度は長い間否定されてきた。しかし、70年代後半になると、社会主義においても行政と市民との間に利益の対立が発生しうることが認識され、そして行政自身によるコントロールだけではこの問題を十分解決できないということが認められるようになった。その結果、ソ連においても徐々に独自の行政裁判(административная юстиция)の概念及びその手続が導入された。

しかし、ソ連崩壊によって社会主義の枠内で行政裁判制度が発展する道は閉ざされることとなった。この道に代わって、社会主義を放棄した旧ソ連邦構成共和国は、市場経済に移行し、権力分立、人権保障をうたう憲法を制定することとなった。その結果、旧ソ連邦構成共和国においては、行政と市民との間における行政法関係から発生する紛争を裁判所で審理する仕組み、すなわち、行政裁判制度がソ連とは異なる道に沿った発展を始めたのであった。しかし、同じ旧ソ連邦構成共和国であったにもかかわらず、旧ソ連邦構成共和国における行政裁判制度の展開は、それぞれ異なるものとなった。例えば、ウクライナのように、行政訴訟法を制定し、行政裁判所を設置している国もあれば、ロシアのように、通常裁判所や仲裁裁判所の中で行政事件の審理を行い、法令の効力を直接争う不服の訴え(規範統制訴訟 норм контроль)制度も導入し、毎年数十万件を超える行政事件を裁判所が審理している国もある。他方、ウズベキスタンのように旧ソ連にあった法制度を基本的になお維持し、市民の権利自由、法律上の利益を実効的に保護する行政裁判制度を十分整備していない国もある。このように、ソ連崩壊時、同じ制度を共有していた旧ソ連邦構成共和国であった国々において行政裁判制度の整備がなぜ二十数年が経過した今日、分岐し、異なるものとなっているのか。本論文は、旧ソ連邦構成共和国であったウズベキスタンにおける行政裁判制度を素材としてこの問題について追究したものである。

現在なお、ウズベキスタンにおける行政裁判の研究は極めて乏しく、このような現状を踏まえた上で、本論文において以下の課題を設定し、検討したものである。

まず、現在ウズベキスタンにおいては行政裁判に関する理論も、行政裁判制度もその運用も発

展しておらず、残念ながら、行政裁判制度の改革も 90 年代で止まっている。したがって、本論文では、この問題の原因は何かを明らかにした。この課題を明らかにすることによって、現在のウズベキスタンにおける市民の権利自由および法律上の利益の実効的救済を妨げている要因及びその背景にある問題を明らかにし、この問題の解決のための方策を検討した。

これを明らかにするために、まず、本稿第一章では、ウズベキスタンにおける行政裁判は歴史的に、すなわち、ソ連時代にどのようなものであったか、ソ連における行政裁判の歴史、法制度、理論およびそれがかかえた諸問題について検討した。次に、本稿第二章で現在のウズベキスタンにおける行政裁判の法制度、理論をソ連における行政裁判と比較しながら、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諸要因について検討した。

そこで、ウズベキスタンを例に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の原因としてどのようなものがあるかについて検討した結果、まず、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訴訟を生み出すことと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訴訟の前提条件も、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、行政訴訟で争うことができる対象として位置付ける、すなわち、行政裁判と結びつけた「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けざ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。

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、行政訴訟を「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」の性格をもち、かつ、「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(本稿の第一章参照)と現在の部分的な改革の進展という状況の中で(本稿の第二章参照)、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られる。

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、行政に関わる民事・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訴訟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、現在は、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。

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 で検討した行政訴訟理論、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。

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、今日行政訴訟法案が国会に提案されるところまで至っている。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点から研究する。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。