

別紙1-1

## 論文審査の結果の要旨および担当者

報告番号	※	第	号
------	---	---	---

氏 名 NEMATOV Jurabek

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—

論文審査担当者

主 査

名古屋大学大学院法学研究科教授 市橋克哉

名古屋大学大学院法学研究科教授 紙野健二

名古屋大学大学院法学研究科教授 稲葉一将

## 論文審査の結果の要旨

## 別紙 1 - 2

1 本論文は、ソ連崩壊と独立によって、それまでの社会主義の枠内における行政裁判制度を発展させる道が閉ざされた旧ソ連邦構成共和国・ウズベキスタンにおける行政裁判制度の現状と問題、そして、発展のための改革の諸課題を分析・検討するものである。社会主義を放棄した旧ソ連邦構成諸共和国は、市場経済に移行し、権力分立と人権保障を謳う新しい憲法を制定した。この結果、行政と市民との間における行政法関係から生じる紛争を裁判所が裁断する仕組み、すなわち、行政裁判制度も、旧ソ連とは異なる発展の軌道に入った。

しかし、かつて同じソ連邦に属し、同じソ連の行政裁判制度を共有した連邦構成共和国であったにもかかわらず、各共和国の行政裁判制度は、二十数年を経て、分岐しそれぞれ異なる発展をみるに至っている。例えば、ウクライナのように、ドイツにならって行政裁判所を設置し行政訴訟法を制定するなど、西欧型の行政裁判制度を導入・発展させている国もあれば、ロシアのように、通常裁判所と経済事件の一種として法人等の行政事件を扱う仲裁裁判所が行政事件を裁断する制度、ならびに、その手続を盛り込んだ民事訴訟法および仲裁訴訟法を発展させている国もある一方で、本論文が扱うウズベキスタンのように、憲法原理の転換にもかかわらず、ソ連時代の制度および手続をなおも維持し、行政監督のための行政裁判制度から市民の権利利益を保護するための行政裁判制度への転換が果たせていない国もある。

二十数年前、ソ連邦崩壊時には同一の行政裁判制度を共有していた旧ソ連邦構成諸共和国の一つであったウズベキスタンが、なぜ今日なお、かつてのソ連の行政裁判制度を維持し、ヨーロッパ地域の旧ソ連構成共和国のような新しい行政裁判制度への転換と発展がないのかについて、本稿は、その歴史的な要因とそれを支える背景から、まず分析検討を行っている。

2 1 で述べたように、ソ連時代の行政裁判制度が現在も生きているという経路依存が強いウズベキスタンの行政裁判制度の特徴とその問題点を明らかにするため、本論文は、第 1 章において、ソ連における行政裁判制度の歴史、そのなかで生成・発展した行政裁判制度、それを支えた行政法理論、および、これらがかかえた諸問題について検討を行っている。そして、これらの検討を通して明らかとなったソ連の行政裁判制度の特徴とその問題点について、本稿は、まとめて以下の点を指摘する。

第一に、スターリン批判前のソ連では、憲法の基本原理である権力統合原則と市民の権利の物質的保障原則のもとで、権力分立原則と市民の権利の法的保障原則をとるブルジョア憲法を前提に生成した行政裁判制度が存立する基盤を欠いているという考え方が支配的であった（行政裁判否定論）。

第二に、スターリン憲法制定後行政法が復活するものの、それは、上述の憲法原理

に制約されて、行政権をコントロールすることを通して市民の権利利益を保護する行政法ではなく、社会主義建設のために必要な管理のための行政法（組織法）であり、行政法規に違反した市民の行政責任を追及するために行政罰（行政上の秩序罰）を課す行政法（行政処罰法）であった（ソビエト行政法の成立とその発展）。

第三に、スターリン批判後、このスターリン憲法とその具体化であるソビエト行政法の枠内で、従来の行政裁判否定論を見直して、行政裁判制度が生成・発展する可能性を主張する見解（行政裁判肯定論）が徐々に強くなるが、それは、市民との関係では行政処罰法中心というソビエト行政法を反映して、主に、行政処罰事件を裁判所が裁断するという行政裁判制度であった（行政上の秩序罰を課すための行政裁判制度）。そして、市民の権利利益にかかわる行政法関係から生ずる事件についても、一部限定的に裁判所の裁断が認められるが（限定列記主義の採用）、それは、あくまで他の行政監督では適法性保障が十分確保できない事件について、政策的に裁判所の監督を及ぼすものであった（行政監督としての行政裁判制度）。なお、ソ連時代、市民の権利保護のための行政裁判制度への転換には、ブレジネフ憲法が概括主義を謳い、ペレストロイカの時代に至って初めてこの概括主義を導入した「不服の訴えに関する法律」の制定を待たなければならなかったが、数年後にはソ連邦が崩壊したため、この法律は、法制度上は独立後の行政裁判制度の出発点となったものの、ほとんど運用されることなく終わった。

第四に、行政裁判の対象となる行政の行為は、限定列記主義のもとで裁判所の監督が認められた個別具体的な行為にすぎないため、そこでは、抽象的かつ一般的な行政行為概念を設け、行政行為に当たるか否かで行政裁判の対象を決める行政法の思考方法（処分性論）は生まれず、講学上も、行政裁判と結びついた行政法解釈の道具概念としての行政行為論は生まれなかった（行政行為論なき行政法）

第五に、裁判所が扱うことができる行政事件の手続は、民事訴訟法典（および、ペレストロイカ期以降は「不服の訴えに関する法律」も加わる。）を用いて裁断されており、民事訴訟法典を構成する三つの手続のすべて、すなわち、非訟事件手続である「行政法関係から生じる事件手続」だけではなく、通常の民訴手続である「訴えの手続」、および非訟事件手続である「特別手続」のうち、政策的に民事訴訟法典が定めたどれかの手続を用いて裁断されていた。したがって、行政行為論がないため、行政行為に当たるものについては民事訴訟を排除して行政裁判の手続、すなわち「行政法関係から生じる事件手続」を排他的に用いるという行政法の思考方法が生まれなかったことはもちろん、通常の民訴である「訴えの手続」を用いて裁判所で争うことができる行政事件もまた、当該手続が認めるものに限定されていた。これは、法律上の争訟でありさえすればあらゆる事件について裁判所が裁断できるという訴訟法の思考方法もな

いことを意味し、行政事件に関しては、民事訴訟法典等が政策的に認めた事件のみが裁判所によって裁断されうる法律上の争訟になるという思考方法が支配していた（逆立ちした法律上の争訟論）。

3 次に、本論文は、第二章において、ウズベキスタンが、なぜ今日なお、かつてのソ連の行政裁判制度を維持し、ウクライナ、ロシア等他の旧ソ連構成共和国のような新しい行政裁判制度への転換と発展がないのかについて、第一章で検討し明らかにしたソ連の行政裁判制度の特徴とその問題点を踏まえて、ソ連の行政裁判制度とそれを支える思考方法のうち、何が克服され何が依然として生きているのかについて、分析・検討し、その結論として以下の点にまとめて指摘する。

先に検討したソ連の行政裁判制度に関する諸特徴のうち、独立後のウズベキスタンが克服する契機となったものとして、以下の憲法上の制度変化をあげることができる。すなわち、第一に、旧時代の憲法の基本原理である権力統合原則と市民の権利の物質的保障原則は廃止され、ウズベキスタン憲法が、新たに権力分立原則と市民の権利の法的保障原則を謳ったことによって、これらの新たな憲法原則に基づいて行政裁判制度が生成・発展する基盤が生まれたのである（行政裁判否定論の克服）。

旧制度を克服する第二の憲法上の契機は、ウズベキスタン憲法が、初めて市民の裁判を受ける権利を保障したことで、法律上の争訟でありさえすればあらゆる行政事件について裁判所が裁断できるという訴訟法の思考方法への転換が生じたのであった。すなわち、行政事件に関しては、民事訴訟法典等が政策的に認めた事件のみが裁判所が裁断できる法律上の争訟になるという古い思考（逆立ちした法律上の争訟論）は、法律上の争訟でありさえすればあらゆる行政事件について、民事訴訟または行政裁判を用いて裁判所は裁断できるという新しい思考（地に足の着いた法律上の争訟論）に転換したのである。

しかし、このように、ウズベキスタンにおいて、独立後新憲法の制定によって、憲法上は、行政裁判の生成・発展を促す新しい原理や思考方法への転換がみられるにもかかわらず、実際の行政裁判制度は、ウズベキスタンにおいては旧ソ連の制度がなおも存続し、二十数年間ほとんど旧制度の改革が行われていないという状況にある。そこで、本論文は、ソ連の行政裁判制度とそれを支える思考方法のうち、独立後の新憲法のもとでも、依然として克服されることなく生きている旧制度の原理や思考方法（死者が生者をとらえる。Le mort saisit le vif!）について分析・検討を行っている。

まず、先の述べた憲法上の原理や思考方法の転換に基づく行政裁判制度否定論の克服や、地に足の着いた法律上の争訟論への転換は、ウズベキスタンでは、あくまで憲法上の制度変化にとどまっており、これらの転換は、実際の行政裁判制度の改革や行政法の理論と実務の進化に結びついていないという状況がある。すなわち、新しい憲

法は、行政裁判の制度、理論および実務のなかに受肉化しておらず、かつてオットー・マイヤーが述べた名言「憲法は去っても行政法は残る。」という状況がウズベキスタンでは続いているのである。

第一に、たとえば、ウズベキスタンでは、今でも、行政法は、市民の権利利益を保護するものではなく、行政罰（行政上の秩序罰）を課すことで行政法規に違反した市民の行政責任を追及するための行政法（行政処罰法）がその中心を占めている（ソビエト行政法の存続）。したがって、市民との関係では行政処罰法中心というソビエト行政法が有するこの強固な特徴を反映して、行政裁判制度も見直されることなく、今も主には、行政処罰事件を裁判所が裁断する仕組みであり続けている（行政上の秩序罰を課すための行政裁判制度）。

第二に、ウズベキスタンでは行政裁判の手続については、先に述べた憲法原理とその思考方法の転換に相応しい制度であるとして、ソ連時代の終わりに新たに概括主義を導入した画期的な「不服の訴えに関する法律」が、部分改正はあるものの、独立後も形式的には法律として存続している。

しかし、この概括主義の法制度を実現する行政法理論、すなわち、抽象的かつ一般的な行政行為概念を設け、概括的に行政行為に当たるか否かで行政裁判の対象を決める行政法の思考方法（処分性論）は、今なお存在しない。講学上、行政裁判と結びついた行政法解釈の道具概念としての行政行為論はないのである（行政行為論なき行政法の存続）。

また、行政裁判実務にも、憲法原理の転換に伴う進化はみられず、旧態依然たる停滞状況にある。裁判官は、ソ連末期に導入された概括主義に基づく行政裁判を支える思考方法を知らず、かつ、その運用経験もないため、一部の判例に例外はあるとはいえ、今日、行政裁判の対象として列記されている事件が概括主義に基づく例示でしかないにもかかわらず、列記された事件について、これをあたかもペレストロイカ前の旧時代の限定列記主義をとる仕組みの事件であるかのごとく、さらには、個々の列記事項を文言通り厳格に解釈適用し、少しでもその文言に合わないものは行政裁判を却下するという実務、したがって、厳格に文言解釈された列記事項だけが行政事件のなかで法律上の争訟にあたると思われる思考を続けているのである（限定列記主義をとる行政監督のための行政裁判の存続と逆立ちした法律上の争訟論の存続）。

4 これまで述べてきたように、本論文は、ウズベキスタンでは、憲法上、行政裁判の生成・発展を促す新しい原理や思考方法への転換がみられるにもかかわらず、実際の行政裁判は、旧ソ連の制度、理論および実務が有した特徴の多くを維持しているという状況を明らかにし、その原因については、新しい憲法原理とその思考方法が、行政裁判の制度に、理論に、そして、実務に受肉化することができないという点に求

めている（憲法を具体化する法である行政法の生成の挫折）。

ウズベキスタンにおけるこうした現状とその問題点を重視する本論文は、ウズベキスタンに新しい制度だけを古い法制度、法理論および法実務が存続する現状に移植することを安易に、かつ、性急に主張する近時の改革論には懐疑的でな立場をとっている。すなわち、ウズベキスタンでも、近時、新たな行政裁判所の創設を求める改革論があるが、先に述べた行政裁判をめぐる古い制度、理論および実務が強固に存続するという現状とその問題点をみるならば、まずは、新しい制度移植を求めるのではなく、既存の制度の枠内で、憲法原理の転換を受肉化する制度、理論および実務の漸進的な改革を目指すことが主張されている。すなわち、本論文は、既存の行政裁判制度に、前述し法律上の争訟論、市民の権利利益保護論、行政行為論、概括主義論という行政法の思考方法を充てんすることで、ソ連時代から存続する古い行政裁判制度の変化・進化を促す改革の推進を求めるものである。この点で、本論文は、新制度を導入するという法整備支援よりも、ウズベキスタンにおいては、既存の制度に制度変化を促す新しい行政法理論を提供する新しい世代の行政法研究者の養成・層としての形成、および、新しい理論を充てんされ変化する既存の制度に関する知識をもちこの制度の意義を理解できる裁判官等の法曹実務家の養成・層としての形成という、人材養成としての法整備支援の重要性を指摘している。

5 本論文の評価は、博士（比較法学）の課程博士論文に関して設けられた判定基準にもとづいて実施し、審査委員は以下のように判断した。

#### A アジア法整備支援にかかわる実務的・理論的課題の発見・解決への貢献

本論文は、ウズベキスタンという旧ソ連に属した市場経済移行国における行政裁判制度が、他の旧ソ連邦構成共和国とは異なり、行政裁判制度がこの二十数年間にわたって改革が進まず停滞状況にあるのはなぜかという行政法の理論的・実務的課題を発見し、その原因を探究し、かつ、本論文として、この停滞状況を打破して解決する途について、新しい理論を提供できる行政法研究者の養成とそれを理解し実務に応用できる実務法曹の養成による層としての新しい行政法専門家の形成を語っており、十分この基準を満たしていると判断した。

#### B 主として比較法学的手法によること

本論文は、ソビエト行政法とそのもとで生成・発展した行政裁判制度の特徴と問題点を解明して、これらとウズベキスタンにおける現在の行政法と行政裁判制度について比較することで、ウズベキスタンの現在の行政法と行政裁判制度が有する特徴と問題点について、前者との異同とその距離から明らかにしている。そして、これらの問題点の摘出およびその意味の確定に当たっては、日本の行政法と行政裁判制度の理論に関する知見を活かして、日本行政法の概念（法律上の争訟、司法権の限界、行政行

為、公定力、訴訟形式等)を用いた分析・検討を行っている。したがって、ソビエト行政法との比較法的な分析、そして、日本行政法との比較法的な分析という点で、この基準を満たしていると判断した。

**C** 英語、日本語等母語以外の言語を用いて関連の研究動向を分析しており、それを前提に議論を進めている。

本論文が渉猟した文献は、母語であるウズベク語のほか、ロシア語、日本語および英語の文献が多数あり、この基準を満たしていると判断した。

**D** 問題設定が明確であり、設定した問題に対する自分なりの回答が出されている。

**A** ですでに述べたように、ウズベキスタンの行政裁判制度改革の停滞とその原因の探究という問題意識は明確であり、そして、その克服の途の提示という回答も明確であるという点で、この基準を満たしていると判断した。

**E** 従来の研究と比較して独自性が認められるか。

旧ソ連および旧ソ連邦構成共和国の行政裁判制度の研究は、従来、日本においても欧米においてもロシアを扱うものがほとんどであり、近時は、行政裁判所を創設したウクライナ等を扱う研究も欧米にはあるものの、中央アジアの旧ソ連邦構成共和国であるウズベキスタンの行政裁判制度を本格的に扱う研究は、本論文が初めてである。また、ロシア等の場合はもちろん、ウズベキスタンにおいてさえ改革の進展に焦点をあてた研究が行われるのが通例であるのに対して、停滞する改革の原因とその克服の途に焦点をあてた本研究は、独自のものとして位置づけることができる。この点で、本研究は、この基準を満たしていると判断した。

**F** 論理的に堅固であり、予想される批判に対する回答が用意されていること。

本論文は、先に述べたように、ソビエト行政法と日本行政法に関する基本原理および概念について習得した知見を活かし、それらを駆使して、きわめて混乱し複雑な状況にあるウズベキスタンの行政裁判制度の問題点について、論理的な交通整理を行いつつ分析を行っており、その論理的思考能力は、十分有しており、基準を満たしていると判断した。また、この論理的思考の範囲内で予想される批判に対しても、回答できる能力を有していると判断した。

なお、本論文にも、なお改善の余地がある問題はいくつかある。

例えば、本論文は行政裁判制度を扱っており、日本の行政事件訴訟制度を念頭におくと、それは、民事訴訟制度による救済や国家賠償制度による救済などとともに、行政救済法の中に位置づけられるものであるが、本稿が行ったように日本の行政法の制度、概念を用いるといっても、行政救済法といったより広い制度、概念も用いた分析がなされたのであれば、日本の行政法研究者にとっても、ウズベキスタンの行政裁判制度の位置が、より正確に理解できただろう。また、ウズベキスタン型と形容詞をつ

けてはいるものの、司法権の限界という概念を日本の行政法から借用して、運用上の列記主義の問題、無効確認の判決しかできない問題等を検討しているが、ウズベキスタンの場合、いずれも行政監督制度としてその役割が限定されている行政裁判制度の問題であるため、権利利益の救済制度としての行政事件訴訟を扱う司法権が行政権との関係で有する限界を論じる日本法の概念を用いると、かえって、日本の行政法研究者の誤解を招くだろう。そして、ソ連における行政裁判制度を検討した第一章は、ウズベキスタンの当該制度が今なお維持しているソ連時代の古い制度、理論の特徴を明らかにするための前提作業とはいえ、それ自身の検討としての新奇性についても、明確に打ち出せばなおよかったであろう。なぜなら、この分野の研究は、日本にもいくつかの蓄積があるため、それとの違いを明らかにすることに意味があるからである。

このように、いくつかの改善の余地はあるとはいえ、本論文は、先にあげた A から F の博士（比較法学）の課程博士論文に関する判定基準について、これらすべてを満たしており、審査委員は、全員一致で、本論文が博士（比較法学）に値するものと判断した。