論 説

ウズベキスタンにおける行政裁判制度の 法的諸問題(1)

――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

はじめに

第一章 ソ連における行政に対する司法審査

- 第一節 ソ連における行政に対する司法審査の歴史とその末期における法改革
 - 1.1 歴史
 - 12 ソ連末期における行政に対する司法審査に関する法改革
- 第二節 行政裁判に関する理論
 - 2.1 ソ連における行政裁判制度の導入に関する問題(以上 本号)
 - 2.2 ソ連における行政裁判をめぐる議論
 - 2.3 行政処罰賦科手続を中心とする行政裁判
 - 2.4 監督としての行政裁判か、権利保護としての行政裁判か
 - 2.5 行政行為を争うことが中心とならない行政裁判
 - 2.6 民事訴訟と行政裁判との区別の問題
 - 2.7 行政裁判の手続の独自(固有)性をめぐる問題

小括

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 おわりに

はじめに

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 1) 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も維持し、 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。

¹⁾ 規範統制訴訟は、「судебный нормоконтроль 裁判規範統制」ともいわれる。 См.:БурковАнтонЛеонидович. Акты судебного нормоконтроля как источник административного права. Дис....канд.юрид.наук. Тюмень, 2005 г. Стр 13.; См.:Никитин Сергей Васильевич. Судебный нормоконтроль в гражданском процессе и арбитражном процессе: вопросы теории и практики.Дис....докт.юрид. наук. Москва, 2010 г. Стр 30.; См.:Бег Олег Александрович. Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов. Дис. ...канд.юрид.наук. Москва, 2007 г. Стр 12. 参照。

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するものである。

旧ソ連における行政裁判に関する先行研究は多数あるが²⁾、旧ソ連邦構成共和国であるウズベキスタンにおける行政裁判に関する研究は内外問わず殆どない。そして、ソ連崩壊後のウズベキスタンにおいては今日に至るまで行政裁判に関連するウズベク語の先行研究は、わずかに二つの研究があるだけである³⁾。それは、Donyorov⁴⁾と Hakimov⁵⁾の研究である。

Donyorov は、タシケント法科大学の民事訴訟講座の教員であり、行政裁判が民事訴訟の一環として研究され、民事訴訟との違い、訴訟審理の特徴等について検討されている。また、Hakimov は、タシケント法科大学の行政法講座の教員であり、行政法の観点からの検討であるが、「ウズベキスタンにおける行政裁判所の設置」という問題だけを検討しており、行政裁判全般の理論について検討するものではない。

²⁾ 例えば、日本の業績としては、ソ連における行政に対する司法審査に関して 次のような研究がある。市橋克哉「ソ連邦における行政にたいする司法審査(一・二)」法政論集 96 号、97 号。関哲夫「ソ連における行政行為の司法審査」関 哲夫『地方行政と争訟』(勁草書房、1982 年)。小田博「ソヴィエト連邦・東 欧諸国における行政の裁判的統制」法学協会『法学協会百周年記念論文集 第 2 巻』(有斐閣、1983 年)。

また、英文の論文としては、例えば、Gregorio, Arena. "Introduction: Some RemarksonAdministrativeLawandAdministrativeJustice," inGinsburgs, George, GianmariaAjani, GerardPietervandenBerg, andWilliamB. Simons, eds. *Soviet administrative law: theory and policy.* Vol. 40. [LawinE.E. 40] BRILL, 1989. 1; Tay,A.E.S. and Kamenka, E. "The Future of Administrative Justice in the USSR and China," in *Law in E.E. 40* (1989), 47; Donald D.Barry. "Administrative Justice: the Role of Soviet Courts in Controlling Administrative Acts," in *Law in E.E. 40* (1989), 63 を発照。

³⁾ ロシア語の研究としては、ウズベキスタンの有力な行政法学者である Khvan は、行政裁判に関して次の論文を発表している。См.:Л.Б.Хван. Административная юстиция в современной правовой системе Республики Узбекистан: постановка вопроса. «Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан». Ташкент: Издательство «АВИМАТВИОТ-КОNSALТ», 2011 г. Стр 45.; См.:Л.Б.Хван.Судебный административный контроль в Республике Узбекистан:проблемы понимания и перспективность в ее правовой системе. Административное судопроизводство-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. – Вып.7. –Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013 г.

Қаранг: Донёров Мирзоҳаким. Фукароларнинг ҳуқуқ ва эркинликларини бузадиган ҳатти-ҳаракатлар (қарорлар) устидан берилган ариза ва шикоятларни сулда күришнинг процессуал ҳусусиятлари. "Nihol nashriyoti"—Тошкент. 2007 й.

⁵⁾ Қаранг: Ғуломжон Ҳакимов. Ўзбекистонда маъмурий юстицияни ривожлантиришнинг муаммолари. Монография. – Т.:ТДЮИ нашриёти, 2009 й.

論 説

このように、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、検討するものである。

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い。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い。

これを明らかにするためには、まず、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を検討する必要がある。そこで、まず、本稿第一章では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を検討する。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する。

現在のウズベキスタンにおいては、「行政訴訟」、「行政行為」等西欧諸国や日本における行政法においては、今日当然のこととなっている概念が確立していない。しかし、日本で執筆している本論文においては、ウズベキスタンにおける問題の所在を明らかにするため、以下では日本法の「行政訴訟」、「行政行為」等の概念を用いて分析・検討することとする。

第一章 ソ連における行政に対する司法審査

行政裁判は、歴史的にみるならば、その経路依存性が強く、各国の歴 史のなかで異なる発展を遂げる。旧ソ連の歴史は、現在の CIS 諸国、本 稿では、ウズベキスタンの法制度と理論に大いに影響を与え、旧ソ連の それは、独立後の現在も制度及び理論の基礎となっている。したがって、 ウズベキスタンにおける行政裁判制度の法的諸問題(1)(ネマトフ ジュラベック)本章においては、ソ連における行政裁判の歴史をまず検討する⁶⁾。そして、この経路依存性をおさえた上で、第二章で現在のウズベキスタンにおける行政裁判の制度と理論、その背景を解明する。

第一節 ソ連における行政に対する司法審査の歴史とその 末期における法改革

1.1 歴史

ソ連初期においては、行政裁判は、確かに法制度上も理論上も発展する萌芽があった。しかし 20 年代半ば以降は、ソビエト法のブルジョア法との異質性が強調されることとなり、行政裁判は、その存在そのものが否定された 7 。以下では、まず行政裁判制度についてその歴史を概略的に述べる。

この当時の状況について、Starilov は、次のように述べている。帝政の前後と二月革命後 1917 年 5 月に臨時政府は行政裁判所に関する法律を制定した。しかし、十月革命によって、この法律は廃止され、以後、行政裁判所が設けられることはなく、改革の試みは挫折した。十月革命後は、上級行政機関等への不服申立制度だけが設けられ、例えば、1919年 5 月 4 日に設立された中央不服ビューロー(1919年 5 月 24 日付けて地方局も設立)、行政に対する一般監督権限を有する検察官への不服申立制度があっただけであった 80。1920年には国家監督機関が労農監査部に再編され、その組織の中に不服ビューローも入り、1924年には、このビューローも廃止された。こうした制度と並んで確かに、ソ連初期に

⁶⁾ ソ連においては、西欧で理解される意味における行政訴訟 (административное судопроизводство, административный иск) は確立しなかったが、本稿においては、ソ連でいうところの行政法関係から生ずる事件の裁判審理に関して、これを行政裁判 (административная юстиция) という用語を用いて論じることとする。

⁷⁾ 例えば、ネップ期の初めに社会主義における「行政裁判肯定論」の立場をとっていた Elistratov, Zagryatskov の見解について、市橋克哉「ソ連邦における行政にたいする司法審査 (2・完)」法政論集 97 号 (1983 年) 179 - 183 頁参照。

⁸⁾ Хатапеча によれば、1918 年 11 月に全露ソビエト臨時大会で「法律の厳格な遵守に関する」令が公布され、すべての共和国市民にすべてのソビエト組織、公務員の行為に対して申立てを行う権利が宣言された(См.: Н.Ю.Хаманева. Право жалобы граждан в Европейских социалистических странах. Издательство «НАУКА», Москва, 1984 г. Стр. 9.)。

おいても、行政裁判所を設ける議論があったが、実現には至らなかったのである。その主たる理由として、Starilovは、当時の裁判所がもっぱらソビエト国家に対する侵害(横領)からソビエト国家を保護する機関と解され、市民が国家の責任を追及する機関としての裁判所の機能は一切否定されていたという点をあげている。したがって、こうした考え方のもとでは、ソビエト国家ではなく、個々の官僚の違法行為に対する不服申立てだけが許されたのであった。1923年7月7日には、全ロシア中央執行委員会がその下に懲戒裁判所を設立し、州執行委員会の下にも同様の裁判所を設立した。しかし、この裁判所は、名ばかりで執行委員会の下にあったため独立性がなく、行政裁判所とはいえないものであった。9。

この当時の注目すべき歴史的事実は、行政裁判所設置案が作成されていたことである 10 。しかし、20 年代半ばから強まる行政裁判に対する否定的な考え方の影響を受けて、ソ連に行政裁判はあり得ないとする見解が有力になった。そのため、それ以降は 40-50 年代に至るまで、行政裁判に関する多くの論文は、この制度がブルジョア法に特有な制度であ

⁹⁾ См.:Ю.Н. Старилов. Административная юстиция: Проблемы теории.-Воронеж:Изл. Ворон Гос Унив. 1998 г. Стр. 15.

日本でも、関哲夫は、ソ連初期における行政裁判の沿革について次のように述べる。1917 年 10 月革命後一民事・刑事の事件を取扱う裁判所を設置、行政裁判所は設置されなかった。1919 年 4 月 9 日の全露中央執行委員会布告「国家的統制について」によって中央訴願・審査申出局が付設された。1920 年 2 月に労働監察人民委員部に改組され、1921 年~1922 年に多数の事件を裁決した。労働監察人民委員部のこのような態度を見て学者は行政裁判所の萌芽を認め始め、行政裁判所設置法案の草案をも作成したのである(関哲夫「ソ連邦における行政行為の司法審査(1)」法律時報 48 巻 12 号(1976 年)78 - 79 頁)。同旨、関哲夫・前掲注(2)、194 - 198 頁参照。

しかし、Bonner によれば、1922 年に検察官監督規程が制定され、1923 年 9 月 6 日に労働監察人民委員部の大幅な権限縮小がなされ、1923 年 7 月 7 日にロシア共和国民事訴訟法典が採択され(その後、他の共和国も民事訴訟法典を採択する)、その中では行政機関の活動に対する裁判所への不服の訴えは規定されなかったのである。そして、行政の行為に対する裁判所による適法性審査が初めて登場したのは 1923 年、公証人行為に対する裁判所による適法性審査が初めて登場したのは 1923 年、公証人行為に対する不服の訴えの審理が裁判所の管轄に入れられたときであったという(См.: А.Т.Боннер. Производство поделам, возникающим из административно-правовых отношений. Дис. ...канд. юрид.наук. Москва, 1966 г. Стр 56.)。

^{10) «}Положение о верховном административном суде и об областных и губернских административных судах Республики». Журнал «Советское право» 1922 г. № 1 – 3 Стр 131-134.

この法案について、市橋・前掲注(7)、191-192 頁参照。

ウズベキスタンにおける行政裁判制度の法的諸問題(1)(ネマトフ ジュラベック) ると結論づけるものであった $^{(1)}$ 。

しかし、実定法制をみると、例えば、1937 年 4 月 11 日には、農産物の国庫への強制徴収を怠ったコルホーズに対し裁判所を通じて過料を科す制度が導入された(以下、1937 年 4 月 11 日付規程という。) ¹²⁾。さらに、同年、それまで行政機関によって直接徴収されていた滞納税、強制保険、国家への農産物の義務納入、コルホーズ、家内工業組合、市民に対する過料が裁判所の手続によって徴収されるようになった(事前司法審査(統制)) ¹³⁾。また、1938 年には選挙人名簿の誤りに対する裁判所への不服申立てが導入され、選挙人名簿の誤りも裁判所の審査対象となった。これらの制度のうち、1937 年 4 月 11 日付規程によって導入された仕組みは、後に 1961 年 6 月 21 日、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」が制定された際に、廃止さ

¹¹⁾ См.: Чечот Д.М. Административная юстиция (Теоретические проблемы) .Л., 1973 г. Стр 61-62.

¹²⁾ Постановление СНК СССР и ЦК ВКП (б). «Об объязательных поставках зерна, риса, подсолнуха и картофеля государству в 1937 году колхозами, колхозниками и единоличными хозяйствами и о ставках натуроплаты работ МТС». СЗ СССР, 1937 г №21, Стр 78.

¹⁹³⁷ 年 4 月 11 日付規程の採択、意義について、А.Ф.Козлов. Основные вопросы теории особого производства по Закону от 11 апреля 1937 года. Автореф. дис. кан. юрид. наук. Свердловск, 1952 г. 参照。

¹³⁾ Постановление ЦИК и СНК. «Об отмене административного порядка и установлении судебного порядка изъятия имущества в покрытие недоимок по государственным и местным налогам, обязательному окладному страхованию, обязательным натуральным поставкам и штрафам с колхозов, кустарнопромысловых артелей и отдельных граждан». СЗ СССР, 1937 г №30, Стр120.

ソ連では、行政裁判所はなかったが、行政事件を審理する専門委員会はいくつかあり、当該分野における紛争を解決する機能をはたしていた。例えば、1932 年 に 設 置 さ れ た 土 地 紛 争 処 理 委 員 会 は そ の 代 表 例 で あ っ た (Постановление ЦИК и СНК. «О создании устойчивого землепользования колхозов». СЗ СССР, 1932 г №66, Стр 388.)。

また、1933 年、1935 年に制定されたものとして、労働者の行政上の申立ての審理に関する諸規則が存在していた(Постановление Президиума ЦИК СССР от 13 апреля 1933 г. «О рассмотрении жалоб трудящихся и принятии по ним необходимых мер» (СЗ СССР, 1933 г., № 26, ст.153), Постановление Президиума ЦИК СССР от 14 декабря 1935 г. «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» (СЗ СССР, 1936 г., № 31, Стр 274))。

Chechot によると、行政裁判所の導入を 1956 年に Shargorodskiy が再提案し、侵害された権利を裁判所が回復(保護)するだけではなく、そのような権利侵害を行った行政機関、権限ある公務員(役職者)に対して行政罰を科することをも決定しなければならないと主張していたという(См.: Чечот Д.М. Административная юстиция. Стр 87-88.)。

れることとなる。なお、旧民事訴訟法典においては、執行官の行為に対する裁判所への不服申立て(第 271 条)、公証人の行為に対する裁判所への不服申立て(第 231-234 条 ¹⁴⁾)という行政事件について、裁判所の審査が認められていたが ¹⁵⁾、1961 年に連邦法律「ソ連邦および連邦構成共和国の民事訴訟手続の基礎」が制定されたことによってこれらの制度も廃止された ¹⁶⁾。そして、この 1961 年法は、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」と並ぶ裁判手続として設けられた。ただ、この行政の活動に対する不服の訴えとしては、行政処罰事件だけが規定されていた ¹⁷⁾。1968年4月12日には、「市民の提案、申請及び申立ての審理手続に関する」最高会議幹部会決定が公布され、行政上の不服申立制度が法制化した ¹⁸⁾。しかし、不服申立てが提案および申請とともに規律されており、不服申立事件審理に関しても、審理期間、審査庁の書面回答義務を定めるだけの簡単なものであった。

したがって、ソ連時代初期には、行政裁判が発展する萌芽はあったものの、結局は行政裁判は否定されてしまった。行政裁判否定の時代が長く続いた後、ようやく60年代に入ると、徐々に行政に対する司法審査を認める法令が制定されはじめ、行政裁判否定論¹⁹⁾に対する反論も始まった。そして、こうした新しい状況をうけて1977年ソ連憲法58条が、初めて、ソ連憲法のなかで市民の裁判所への不服の訴えを提起する権利を認めることとなる。これを契機に、10年後のペレストロイカ期に入り、1987年6月30日、「市民の権利を侵害する公務員の違法行為を裁判所

¹⁴⁾ Постановление ЦИК и СНК. «Об основных принцыпах организации государственного нотариата». СЗ СССР, 1926 г. №35, Стр 252.

¹⁵⁾ この点に関して Chechot は、1961 年から新しい段階が始まったという。すなわち、市民が裁判所に不服の訴えを提起できるようになり、この後出訴事項も少しずつ拡大したと述べている (См: Чечот Д.М. Административная юстиция. Стр 63.)。

^{16) «}Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик» (Закон от 8 декабря 1961 г.)

¹⁷⁾ 例えば、ロシア連邦構成共和国民事訴訟法典第24節参照 (Глава 24. ГПК РСФСР от 11 июня 1964 г.)。

¹⁸⁾ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан».

この点に関しては、Remnyov, Viktor. "The citizen and administration in the USSR." Civil rights in the USSR." Editors of Moscow News. (1976). 54-57. 参照。

¹⁹⁾ この点に関しては、小田博・前掲注(2)、423-424 頁参照。

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²⁰⁾(以下、「1987年法律」という。)がようやく採択され、さらに、1989年11月2日にはこの法律が改正され、「市民の権利を侵害する行政機関及び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²¹⁾と名称も変更されたのであった(以下、「1989年改正法律」という。)。

1.2 ソ連末期における行政に対する司法審査に関する法改革

ソ連において 1987 年法律が採択されるまで、ソ連邦構成共和国民事訴訟法典が行政に対する司法審査に関する主な法律であった。1961 年12 月 8 日付ソ連民事訴訟基本法第 1 条において、民事訴訟法令が定める訴訟の一つとして「行政法関係から発生する事件」手続をあげ、行政事件の裁判審理に関して詳細な規定は、1964 年前後に制定された各ソ連邦構成共和国の民事訴訟法典に定められることとなった。以下では、その代表例としてロシアソビエト社会主義連邦共和国の民事訴訟法典に定められた行政事件の裁判審理について述べる。

まず、ロシアソビエト社会主義連邦共和国民事訴訟法典第2章は、「行政法関係から発生する事件」手続を定めた²²⁾。そこでは、総則(第22節)、選挙人名簿の誤りに対する不服の訴え(第23節)、行政機関の行為に対する不服の訴え(第24節)、国税、地方税、強制保険料および自治分担金に係る滞納金(недоимка)の市民からの強制徴収に関する事件(第25節)からなっていた。選挙人名簿の誤りに対する不服の訴え(第23節)、行政機関の行為に対する不服の訴え(第24節)については、市民に不

²⁰⁾ Закон СССР от 30 июня 1987 г. № 7287-XI «О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан».

²¹⁾ Закон СССР от 2 ноября 1989 г. № 719-I «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан».

²²⁾ Спеснот によれば、「純粋な行政裁判」事件には、ソ連・ロシア構成共和国 民事訴訟法典第 231 条が定める事件だけが属しており、そこでは列記主義が採 用されている。しかし、行政に対する司法審査が多かれ少なかれ行われる事件 の大半が「訴えの手続」による事件処理に基づいて審理されているという (См.: Д.М.Чечот. Тенденции и перспективы развития гражданского процессуального права в СССР. «Актуальные проблемы теории и практики гражданского процесса» Издательство Ленинградского университета, Ленинград, 1979 г. Стр14.)。

服の訴えを提起する資格があった。国税、地方税、強制保険料および自治分担金に係る滞納金(недоимка)の市民からの強制徴収に関する事件(第25節)は、市民ではなく行政の方から申立てを提起する事前司法審査であった。また、行政機関の行為に対する不服の訴え(第24節)としては、行政処罰決定に対する不服の訴えに関する事件のみが規定されており、そこでいう「行為」とは、行政処罰決定だけを意味していた²³⁾。また、民事訴訟法典第3章は、「特別手続」の事件手続を定めていた。その中にも行政に対する司法審査と解することができる事件があった。例えば、戸籍登録簿の記載の誤りの確定申請および公証人の行為に対する不服の訴えは、行政機関の行為の適法性を審理の対象としたものであった²⁴⁾。

ロシアソビエト社会主義連邦共和国民事訴訟法典第1章「訴えの手続」による事件審理の中にも行政に対する司法審査にあたる事件があった。例えば、行政の行為の無効確認等を求める訴訟(住居使用許可証の無効確認、住居交換許可証の無効確認、婚姻の無効確認、養子縁組の無効確認、養子縁組の取消し、執行官の行為の取消し、解雇決定の理由変更)、行政の行為と矛盾する法律関係の形成を求める訴訟、行政の行為の発布の義務づけを求める訴え(住居賃貸借契約変更の義務づけ、住宅保留証明交付の義務づけ、住居交換の義務づけ、発明権関係の事件)、市民の財産の無償没収に関する訴訟(違反建築物の没収、不経済に管理された建物の没収、不労所得を得るために利用されている建物その他の財産の没収、不労所得によって取得された建物その他の財産の没収)、行政の行為の適法性の有無を先決問題とする訴訟等があげられる²⁵⁾。

なお、以上ロシアソビエト社会主義連邦共和国民事訴訟法典における 行政に対する司法審査を例にとって述べたが、ウズベクソビエト社会主

²³⁾ このように、ロシアソビエト社会主義連邦共和国民事訴訟法典が行政処罰事件を中心とする行政に対する司法審査制度を定めていたことが分かる (См.: Гражданский кодекс РСФСР; Гражданский процессуальный кодекс РСФСР: Госизд «Юридическая литература» Москва, 1965 г. Стр 330 – 334.)。

²⁴⁾ ロシアソビエト社会主義連邦共和国民事訴訟法典第2章及び第3章における 行政に対する司法審査の実定法制については、関哲夫「ソ連邦における行政行 為の司法審査(2)」法律時報48巻13号(1976年)、関哲夫「ソ連邦における 行政行為の司法審査(3・完)」法律時報49巻1号(1977年)参照。

²⁵⁾ この種の事件の実定法制については、関哲夫(1977年)・前掲注(24)参照。

ウズベキスタンにおける行政裁判制度の法的諸問題(1)(ネマトフ ジュラベック) 義共和国民事訴訟法典もこれとまったく同一のものであった²⁶。

したがって、ソ連時代の末期、ペレストロイカが始まると、行政の行為に対する裁判所へ不服の訴えを提起する事件として、1987年法律が採択されるまで、市民の不服の訴えにより提起される「行政法関係から発生する事件」としては、選挙人名簿の誤りに対する不服の訴え事件と行政機関の行為に対する不服の訴え事件だけがあったのである。以下では、この裁判手続について述べる。

まず、選挙人名簿の誤りに対する不服の訴え事件に関しては、出訴権者に関して制限がなく、誤りの対象たる本人のみならず、何人も出訴する権利があった。また、当該事件において当該選挙区所在地の地方ソビエト執行委員会への審査申出前置を採用し、裁判審理の期間を出訴のときから三日以内と定めていた。選挙人名簿の誤りに対する不服の訴え事件において選挙人名簿の誤りを確定する判決は、ソビエト執行委員会が選挙人名簿を訂正するための根拠となると定められていた。すなわち、当該不服の訴えを容認する判決は、当該ソビエト執行委員会を拘束し、選挙管理委員会または執行委員会自身により、名簿の訂正が行われた。選挙人名簿の誤りに対する不服の訴え事件の判決は終局的であり、上訴が認められていなかった²⁷⁾。

次に、行政機関の行為に対する不服の訴え事件についてみると、それは、 行政手続で科される、過料($\rm Intrpa \phi$)その他の行政罰($\rm aд Muhu ct part u Bho c B B B B C K a Hue)の賦科決定に対する不服の訴えに関する事件からなっていた <math>\rm ^{28}$ 。 当該事件の裁判審理に関しては、決定受領日から $\rm 10$ 日以内の出訴

²⁶⁾ ウズベクソビエト社会主義共和国民事訴訟法典第2章は、「行政法関係から発生する事件」処理となっていた。民事訴訟法典第2章は(ロシアソビエト社会主義連邦共和国と同様に)、総則(第22節)、選挙人名簿の誤りに対する不服の訴え(第23節)、行政機関の行為に対する不服の訴え(第24節)、国税、地方税、強制保険料および自治分担金に係る滞納金(недоимка)の市民からの強制徴収に関する事件(第25節)であった。これについては、Гражданский кодекс Узбекской ССР; Гражданский процессуальный кодекс Узбекской ССР: Сизм. и доп. на 1 января 1985 года.—Т., 1985 г. Стр 288 - 295. 参照。

²⁷⁾ 関哲夫 (1976年) · 前掲注 (24)、255 頁参照。

²⁸⁾ 民事訴訟法典第 231 条 2 項は、「行政機関の行為に対する不服の訴え」事件の裁判審理を定めている。しかし、ここでいう「行政機関の行為に対する不服の訴え」事件には、具体的にどのような事件が該当するかが明確になっておらず、行政処罰事件だけが「行政機関の行為に対する不服の訴え」事件に該当するとされていた (См.: Научно-практический комментарий к ГПК РСФСР/Подред. Р.Ф.Каллистратовой и В.К.Пучинского.—М.:Юрид.лит., 1965 г. Стр 269.)。

期間、当該決定の裁判審理中の執行停止が定められていた。裁判所は、

当該決定を違法と認めるときは、「不服の訴えを認容」し、当該「決定 を取り消しすと判決することが定められていた。また、当該決定は法令 が定める過料額を上回る場合または当該決定の名宛人の財産的状況、違 法な行為の性質を勘案し、裁判所が過料額の減額をすることができると 定められていた²⁹⁾。

次に、上述したそれまでの行政裁判制度を大きく変える画期的な改革 立法となった1987年法律について述べる。

1977年ソ連憲法第58条2項が、「市民の権利の侵害をもたらす公務 員の違法行為または権限をこえる行為は、法律の定める手続により、こ れを裁判所に提訴することができる」と規定し、ソ連憲法史上はじめて 市民が行政の活動を裁判所に提訴する権利を認めた 30)。

この 1977 年ソ連憲法によって行政に対する司法審査が一般的に可能 となった結果、1987年法律が採択された310。本法律の特徴として以下の ことをあげることができる。不服の訴えの対象となる行為(決定)は、 独任制行政庁である権限ある公務員(官吏)の行為(決定)であり、さ らに、1989年改正法律により合議制行政機関の行為(決定)も不服の 訴えの対象となる行為(決定)になった。そして1987年法律は、不服 申立前置主義(第4条)、概括主義(第2条32)を採用していた。不服の 訴えを提起する期間は、不服申立てに関する上級行政機関の裁決の後、 1 か月以内またはその回答がない場合法定処理期間が過ぎた後1カ月以 内(第5条)、行政処罰決定に関しては決定後10日以内であった。裁判

²⁹⁾ 関哲夫 (1976年) · 前掲注 (24)、251 - 253 頁参照。

³⁰⁾ 市橋克哉「ソ連邦における行政にたいする司法審査(1) | 法政論集 96 号 (1983 年) 306 - 307 頁参照。

また、Khamaneva は、1977年に、憲法上初めて裁判所へ市民が不服の訴え を提起する権利を有することが保障されたという (См.:Н.Ю.Хаманева., 1984 г.Указ. соч. Стр. 81.)

^{31) 1987} 年法律の採択過程について、市橋克哉「ソ連における行政訴訟改革」 室井力先生記念論集『現代行政法の理論』(法律文化社、1991年) 489 頁以下

^{32) 1987} 年法律の第3条に概括主義の適用除外も定められていた。1987年法律 第3条には、刑事訴訟法令、民事訴訟法令、労働紛争処理手続に関する法令、 発見・発明及び合理化提案に関する法令、行政処罰法令、個人労働活動及びそ の他のソ連及びソ連邦構成共和国の法令により別の不服手続が規定されている 場合、また、国家防衛の保障、国家安全保障に関する行為に対しては、裁判所 に不服の訴えを提起することができないと定められていた。

審理手続及び判決の執行は、民事訴訟法典に基づいて、1987年法律の例外(特則)を勘案して行われるとしていた(第6条)。裁判所の判決は、①不服の訴えが合法である場合、不服の訴えを認め、当該権限ある公務員が権利侵害を除却する義務があることの確認、②権限ある公務員の行為(決定)が合法である場合、不服の訴えの棄却をすることが定められていた(第7条)。しかし、判決に対して破毀手続が認められておらず、検察官等が監督審(手続)で異議申立て(nporecr)をすることだけができるとされていた330。

さらに、1989年改正法律により、前述したようにそれまで独任権限ある公務員の行為(決定)にくわえて、合議制行政機関の行為(決定)に対する不服の訴えもできるようになり、不服申立前置主義が再び導入された³⁴。

以上、ソ連実定法制における行政に対する司法審査をめぐる歴史を概観したが、以下では、ソ連における行政に対する司法審査に関する諸理 論を検討する。

第二節 行政裁判に関する理論

ソ連における行政に対する司法審査に関する理論の根底には、行政裁判の理解の問題及び行政裁判がブルジョア国家の法制度であるという考え方によるその否定という問題があった。そして、行政裁判の理解の問題及び様々な理由による行政裁判否定論はソ連崩壊後も旧ソ連邦構成共和国においては、依然として大きな影響力をもっている。例えば、そのような国として本稿第二章で検討するウズベキスタンがあげられる。そこで、本章第二節においては、ウズベキスタンを検討する第二章との関連において重要であるソ連における行政裁判制度の導入に関する問題、行政裁判の概念をめぐる問題、民事訴訟と行政裁判との区別の問題及び行政裁判の手続の独自(固有)性をめぐる問題を中心にソ連における行政は対する司法審査の理論およびその問題を検討する。

^{33) 1987} 年法律の不服申立前置主義は一旦廃止されていた。

³⁴⁾ См.:Наталья Васильевна Громова. Административная юстиция (история и современность). Дис. ...канд.юрид.наук. Москва, 2002 г. Стр 51 — 52.

2.1 ソ連における行政裁判制度の導入に関する問題

ソ連においては、長年にわたり行政裁判、そして行政裁判所制度が否定されていた。その主要な理由としては、行政裁判がブルジョア国家の要素であるという考え方があったからである。すなわち、行政裁判、そして行政裁判所制度は、社会主義には無縁であるという考え方が支配的であった。しかし、60年代に入ると、社会主義においても行政は市民の権利を侵害することがあるという考え方が徐々に認識され、受け入れられるようになった。市民の不服申立てが年々増加し、行政部がそれに十分対応できていないという事実もまた明らかになった。そして、行政上の不服申立てが市民の権利自由を十分保護できないこと、そして、行政自身のコントロールだけでは社会主義的適法性(сощиалистическая законность) が確保できないということも明らかになった 350。その結果、行政よりも公正かつ中立的で、官僚的でない裁判所による市民の権利自由の保護が行政上の不服申立制度より優れているということが広く主張され、認められるようになった 360。

35) このようにして、ソ連時代においては、行政自身のコントロールの不十分さという問題が発生したが、このことの深刻さは、それまでのドグマを盲目的に維持しつづけることを許さず、理論的にも、立法的にも新たな展開へと導いた。 36) この点に関して、ソ連の学者は以下のような見解を述べていた。

Yeliseykin によれば、裁判審理は、客観的真実の究明、合法的判断を下すための訴訟手続に基づいて行われ、訴訟当事者にとって自己の利益を保護するための様々な措置を提供している。また、裁判訴訟手続は、決まった期間内に行使され、不服の訴えが、迅速かつ適時に解決されることを確保するという優位性がある (См.П.Ф.Елисейкин. Судебный надзор за деятельностью административных органов. Проблемы государства и права на современном этапе. Владивосток, 1963 г. Стр 30.)。

Stolmakov によれば、侵害された権利の回復に関しては、裁判手法の方が行政上の救済手法より優れている(См.:А.И.Столмаков. Админисративно-правовые и судебные методы охраны субъективных прав граждан СССР. Автореф. дис. кан. юрид. наук. Москва, 1971 г. Стр 10.)。

Bonner と Kvitkin は、救済方法が多ければ多いほど、違法を是正する道も増え、 当該国における不服申立制度も民主的になるとして、行政自身のコントロール とは別にソ連における裁判所による行政の行為の審査制度の導入の意義を説明 している (См.: А.Т.Боннер, В.Т.Квиткин., 1973 г. Указ. соч. Стр б.)。

Nedbaylo によれば、行政上の不服申立てにおいては、①行政が「自己の事件で裁判官になる」ということ、②行政上の手続が利害関係人(不服申立人)の参加を裁判手続のように保障していないことを理由に、行政自身のコントロールより、裁判所に対して不服の訴えを提起する制度のほうが優れていると述べている(См.:П.Е.Недбайло. О юридических гарантиях правильного осуществления советских правовых норм. «Советское государство и право» 1957 г. № 6. Стр 26.)。

しかし、こうした考え方の転換だけでは、ソ連における行政裁判制度 の確立は困難であった。そもそも、ソ連では、西欧諸国において行政裁 判を生み出し、これと接合する行政法そのものが存在しなかった³⁷⁾。す

同旨、См.: В.Т.Квиткин. Судебный контроль за законностью действий органов государственного управления. Дис. ...канд.юрид.наук. Москва, 1967 г. Стр 41. 参照。

Sirenko によれば、行政手続より、裁判手続のほうが権利に関する訴訟の民主的な解決措置に適していると述べている (См.: В.Ф.Сиренко. Проблема интереса в государственном управлении. «НАУКОВА ДУМКА» Киев, 1980 г. Стр 114.)。

「ソ連における代表的な行政外的コントロール制度である検察官の一般監督制度および人民コントロール制度も、市民が手続上の主体となる対審的手続構造をもたないため、市民の権利保護には適しておらず、また現代の行政活動の多様さと複雑さのために、適時にすべての適法性違反を摘発し、それに対応する措置をとる時間も力も手腕も不足しているといわれている・・・市民の権利保護とのかかわりでもつ欠陥を改善するため、行政にたいする司法審査を拡大することは、1970年代前半にはソ連の法律家のなかで支配的要求となり、社会主義的適法性の再建、強化路線における中心的主張になっていた」(市橋・前掲注(30)、310 - 311 頁参照)。

Guk Natalya によれば、行政上の不服申立てが不完全であり、その理由は行政上の不服に関する法令が残念ながら宣言的(декларативный)な性格を有することにあるとしている(См.: Наталья Николаевна Гук. Теоретические и прикладные проблемы реализации конституционного права советских граждан на обжалование действий (актов) государственных, общественных органов и должностных лиц. Автореф. дис. ...канд.юрид.наук. Киев, 1991 г. Стр 2.)。

Remnyov は裁判所へ不服の訴えを提起する制度の必要性を次のように説明している。行政上の不服申立てがあまり審査されなかった結果、数多くの不服が直接共産党に提起されるようになった。その結果、共産党機関が行政を代替し始めた。さらに、不服申立てが主として新聞、雑誌、モスクワ(ソ連共産党中央委員会、ソ連最高会議、ソ連最高会議幹部会その他の最高機関)に申し立てられるようになっていた。その理由は、中央・最高機関の権威が高く、逆に地方では、官僚主義、形式主義、不服に対する不注意、他の機関への移送、回ちが根拠づけられた理由になっていないこと、その他法令の違反等があったからであると述べる(См.:В.И.Ремнев. Право жалобы и административная юстиция в СССР. «Советское государство и право» 1986 г. № 6. Стр 23-24.)。

この点に関して、さらに、アメリカの研究者である Smith, GordonB. *TheSovietprocuracyandthesupervisionofadministration*. Alphen aan den Rijn,, The Netherlands: Sijthoff&Noordhoff, 1978.37 – 54; Simis, Konstantin M. "The Making of the New Soviet Constitution: Conflict Over Administrative Justice." *Soviet Union* 2, no.6 (1979). 206 頁を参照。

37) ネップ期には、Pashukanis によって、ソ連行政法がまだ確立しておらず、Elistratov 等ソ連に残った革命前からの行政法論者のように、ブルジョア国家における行政法にならってソビエト行政法をつくることもできないと主張された (См.: Е. Б. Пашуканис. Обзор литературы по административному праву. «Революция права» 1927г. №3. Стр 174-177)。しかし、30 年代後半になると、Vishinskiy によって、そのような考え方が間違っていることが強く批判される。ソ連における社会主義建設のために社会主義行政法が必要であり、社会主義おける行政法の役割は重要であるとされた (См.:Основные задачи науки

なわち、ブルジョア法においては当然のこととして、行政法と行政裁判とは接合しているが、社会主義法においては両者は結びついてなかったのである。ソ連においては、行政法自身が20年代に一旦否定され、30年代に入ると復活するが、それは、行政裁判と接合した行政法ではなかったことは、看過すべきではない重要な特徴であった。この時期、ソ連では、社会主義建設のためのソビエト行政法が必要であり、改めて、社会主義においては行政法の役割が重要であるとされた。しかし、それは行政と市民の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38。

次に、歴史的には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³⁹⁾。そのようなブルジョア法の前提条件として当然備わっている(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、ソ連においては否定されていたのである⁴⁰⁾。

советского социалистического права. Доклад А.Я.Вышинского, прения и заключительное слово на I Совещании по вопросам науки советского государства и права, Юрид.изд НКЮ СССР. Москва, 1938 г. Стр 39, 183 — 185; См.:Советское государственное право: Учебник /Под ред. А.Я.Вышинского. —М.:Юрид. .изд НКЮ СССР., 1938г. Стр 59.) $_{\circ}$

また、この点に関し、ネップ期のソビエト行政法についてさえ Elistratov は、ソ連行政法の特徴がソビエト管理がプロレタリアート独裁に由来していると述べていた (См.:А.И.Елистратов. Административное право. Ред. Д.Магеровского. Основы советского права. Гос.изд-во Москва, 1929 г. Стр.92.)。マゲロウスキー編『ソヴェート法論第一巻』(山之内一郎訳)(希望閣、昭和6年)94 – 128、213 頁以下参照。

また、この点に関して、市橋・前掲注(7)、186 - 189 頁、198 - 200 頁参照。 See, John N.Hazard. "What kind of propaganda in Administrative Law," in Law in E.E. 40 (1989). 28.

- 38) なお、ソ連においては、確かに、行政と市民の間の関係を規律する行政法もあったが、それは、巨大な行政処罰に関する行政法であった。
- 39) ソ連時代において、比較法研究の一環として、以下のことを述べることは許されていた。すなわち、ブルジョア国家における行政裁判の前提条件として、法治国家、権力分立、主観的権利の法的保障があることを指摘することである。例えば、Bonner によれば、行政裁判の理論の根底には、①法治国家論(立憲主義、法律による行政、行政機関との関係における市民の主観的権利の法的保障原則)、②立法権の優位を前提とする権力分立の原理、③行政自由裁量論があるという点である(См.: А.Т. Боннер. Применение нормативных актов в гражданском процессе. Дис. ...докт.юрид.наук. Москва, 1980 г. Стр 164.)。
- 40) まず、ソ連においては、ブルジョア国家の抑圧の道具である法治国家が否定された (См.:Е.Б.Пашуканис. Избранные произведения по общей теории права и государства. Издательство «Наука» Москва, 1980 г. Стр 138, 141. См.: Е. Б.Пашуканис. Общая теория права и марксизм. Издательство Коммунистической

例えば、市民の主観的権利及び法律上の利益の法的保障について検討 してみよう。ソ連初期において市民の主観的権利の法的保障は、形式的 なブルジョア法の仕組みとして否定され、より優れた物質的保障が重視 された。しかし、実際には、物質的保障だけでは市民の主観的権利の保 障は十分には実現できなかった。そのため、60 - 70年代に入ると、ソ 連において市民の権利が法的に保障されないことが批判されるようにな り、ソ連においても市民の主観的権利の法的保障の必要性が認められ、 重視されるようになっていく。例えば、1960年代の終わりに Chechot は、 ソ連においても、法律に権利が規定され、それが請求権となり、それに ついて裁判所が司法審査し、市民の権利が法的に保護できると主張した。 Chechot によれば、裁判手続による権利保護は主観的権利や法律上の利 益を保護する場合最も優れている制度である410。例えば、労働権に関し、 権利に基づく請求は、法令により如何なる要件の下に市民の権利が発生 するか、そして如何なる要件の下に組織の雇用義務が発生するかが規定 される場合にだけ可能になると、主張された⁴²⁾。Chechotが述べるように、 司法審査は、まず、権利・義務の要件(効果)が法令で規定されている 必要があり、そのような実体法規がないと司法審査もその機能を果たせ ないと考えられたのである⁴³⁾。

Академии. 1927 г. Crp 93-96.)。しかし、ペレストロイカ時代に入ると、社会主義における法治国家の再評価が始まる (Oda, Hiroshi. "The emergence of pravovoyegosudarstvo (Rechtsstaat) in Russia." *Review of Central and East European Law 3* (1999). 412 – 416)。

また、ソ連においては、権力分立も否定されており、すべての権力は、プロレタリアート独裁、そして、後の全人民国家に由来し、民主主義的中央集権制、すなわち、権力統合原則が採用されていた(См.:А.И.Елистратов., 1929 г. Указ. соч. Стр 92 - 94.)。

最後に、市民の主観的権利の法的保障も否定され、形式的な法的保障に代わって、物質的保障の重要性が強調されていた (Cm.: E.Б.Пашуканис., 1980 г. Указ. соч. Стр184.)。

- 41) См.: Д.М. Чечот. Проблемы защиты субъективных прав и интересов в порядке неисковых производств советского гражданского процесса. Дис. ...докт.юрид. наук. Ленинград, 1969 г. Стр 32.
- 42) См.: Там же.Стр 58.
- 43) この点に関して、次のような見解があった。

Berezina によれば、法律関係の主体及びその主体の権利・義務が法的に規定されていないと、裁判所は司法審査を行なうことができない。したがって、行政裁量に基づいて決定された判断に関して司法審査が及ばないということになる (См.: Надежда Вадимовна Березина. Судебная защита прав в сфере «собственно» административных-правовых отношений. Лис. ...канд юрид наук.

しかし、ソ連の実体行政法は、実際のところ殆どの場合、市民の権利を請求権として法定したものではなかった。したがって、Chechotが主張したように、市民の権利・請求権の法定化を前提として司法審査の可能性を導く議論は、実際には、市民の権利の法的保障を個別事件において審査をする際には、この前提を欠くため無意味なものであったと言わざるをえない。勿論、Chechotを始めとする当時のソ連の法学者は、市民の権利の法的保障及びその個別実体法における法定化を立法政策としてソ連の実定行政法に盛り込むことをめざしていたのであり、この点は今日においても高く評価できる。しかし、ソ連の行政法は権利義務の体系にはなっていないため、殆どの行政法令が行政の広い裁量に任しており、裁判所がその審査を行なうことができないものとされていた44。し

Ленинград. 1984 г. Cтр 105.) o

Yurkov によれば、行政法関係における一方の当事者の主観的権利・義務は、他方の当事者のそれに対応する権利・義務に該当する (См.: Б.Н.Юрков. Процессуальные гарантии прав граждан при рассмотрении и разрешении судом жалоб на действия административных органов. Дис. ... канд. юрид.наук. Харьков, 1974 г. Стр 47.)。

Stolmakov によれば、多くのソ連の学者の見解によれば、主観的権利とは、許容される活動を意味し、それはまた他の者が権利の所有者に対し義務をもっていることによって確保され、権利の所有者による当該義務履行の請求も許容されている (См.: А.И.Столмаков, Указ.соч.Стр 4.)。

Сhechot も、権利に対応する義務がないと、その権利がフィクションになると述べている (См.:Д.М.Чечот. Проблемы защиты субъективных прав... Стр55.)。また、Malein によれば、主観的権利の存在には、その権利が「訴え」によって請求できることが必要であると述べる (См.:Н.С.Малеин. Судебный контроль за законностью правовых актов. «Советское государство и право» 1975 г. № 5. Стр 124.)。

同様に、社会主義諸国家においては、司法審査はすべての行政機関のすべてのアクトを対象としておらず、市民の主観的権利及び法律上の利益に関わる行政の行為だけが対象とされる。司法審査はある程度明確な主観的権利が存在する場合にだけ活用できると主張された (См.:Н.Ю.Хаманева., 1984 г.Указ. соч. Стр. 75-77.)。

44) ソ連においては、行政自身によって多くの規範的アクト、すなわち、法令が 多く採択されていた。各行政機関によって採択された規範であり、裁判所もそれに基づいて審査を行うため、その意味では、裁判所が法律に基づいて行政に 対する司法審査を十分に行うことはできなかったと言える。

また、行政処罰決定に対する不服の訴え事件においては、裁判所が行政の裁量に委ねられている処罰決定において濫用、踰越がある場合、行政の処罰決定を軽減したり、変更したりして、行政の裁量行為に対する司法審査をしていた。しかし、ソビエト行政法においては、行政のすべての活動ではなく、列記された事項に関して司法審査ができるだけであり、さらに、行政の裁量に関して司法審査ができないという文脈でも司法審査は制限されていたことが分かる。

例えば、Dubovitskiy の論文でも行政裁量の検討をしているが、その限界論

たがって、「ソ連行政法において市民の権利の法定化があれば、司法審査ができる」という議論だけでは実際には当時の個別事件においては、市民の権利が裁判所によって法的に保障されることはなかったのである。

また、この広範な行政裁量の存在については、これについて裁判所の 行政に対する審査を許容すると、行政領域への裁判所の不当な介入にな るという主張もまた支配的であった⁴⁵⁾。このように、ソ連においては、 社会主義法が否定した権力分立および法治国家というブルジョア的な統 治の基本原理とその仕組みがなかっただけではなく、行政裁判の前提条

を論じる際、裁判所がその審査をすることについては論じていない (См.: В.Н.Дубовицкий. Административное усмотрение в советском государственном управлении. «Советское государство и право» 1980 г. № 9.)。

45) この点に関しては、次のような見解があった。

Chechot によれば、ソ連において、行政裁量が拡大しており、内部規則が多く存在していた。したがって、そのような裁量行為は行政の自由な領域であり、司法審査が及ばないとされた (См.:Чечот Д.М. Административная юстиция. Стр 71. 98-99.)。

Berezina は次のことを主張する。行政機関の活動が完全に裁量に基づいて判断される場合がある。行政分野においてすべての関係を(例外なく)法律によって規律することはできない。それは、社会主義行政の建設的な性格に反するからである (См.: Надежда Вадимовна Березина, Указ.соч. Стр 97.)。

なお、Starostyak は、例外的に、社会主義においても行政に裁量権を与える必要がある。しかし、社会主義においてはすべての行政活動は労働者及び代表機関により監督されているため、そこには自由裁量は存在しないと述べていた(См.:Ежи Старостяк. Правовые формы административной деятельности. Госизд «Юридическая литература» Москва, 1959 г. Стр 185,190)。

また、Chechot は、行政行為を行うことが完全に行政機関の裁量に任された場合には、裁判所のコントロールが排除されなければならないという。その理由は、一つは、この場合紛争が法的な性質を欠き、第二に、法規を適用するのではなく行政の排他的権限に入っていることがあげられていた。仮に裁判所がこの種の事件を審理することになっても行政裁量を自ら判断することになり、そのときは、裁判所は裁判所ではなくなり、行政機関になってしまうと考えられた。そして、行政機関の排他的権限が奪われ、法律だけではなく、裁判官の裁量決定にも依存し、頼ってしまう恐れがでてくる。さらに、すべての行政行為に対して裁判コントロールを導入すると、裁判所はコントロールするだけであり、特定の行政分野における最終的な責任を負わないという結果になる可能性がある。だからこそ、裁判所のコントロールを拡大する必要はあるが、すべての行政機関または権限ある公務員(役職者)の行為に対し裁判所のコントロールを導入することには反対である(См.:Чечот Д.М. Административная юстиция. Стр76.)。同旨、См.Д.М.Чечот. Судебный контроль за административной деятельностью в СССР. «Советское государство и право» 1972 г. № 1. Стр 43. 参照。

なお、Khamaneva は、行政事件が手続的規範が存在せず、もっぱら行政の裁量に基づいて解決されることは、行政活動に悪影響を与えると批判的見解を述べていた(Cm.:H.Ю.Хаманева.. 1984 г.Указ. соч. Стр. 26.)。

件となる市民の主観的権利の法的保障が存在しなかったことによって、 概括的な司法審査も存在しなかったのである。

また、ソ連におけるこの行政裁判の否定には、ソ連の学者の見解も大 いに影響を与えていた。以下では、それを検討する。

2.1.1 行政裁判否定論

ソ連の学者による行政裁判の否定論に関しては、例えば、次のような 主張があった 460 。

Loriya によれば、行政裁判は、民主的中央集権原則と合致しない。ソ 連の行政部は裁判所の監督の下ではなく、立法府の監督の下にあると主 張された ⁴⁷⁾。

Bonner と Kvitkin によれば、ソ連においては、行政裁判所を導入する という課題は一切存在しなかった。通常裁判所が行政機関の活動の適法 性審査をうまく実行しており、裁判制度の構成及び厳格な訴訟手続の存 在により、行政機関の適法性違反を防ぐことが十分にできているから、 行政裁判所の導入の必要性はないと述べていた 48)。

また、行政裁判がソ連初期にあまり支持されなかったことには、次の

⁴⁶⁾ 旧ソ連邦構成共和国であったウズベキスタンにおいては、行政裁判改革は進 んでいない。その原因の一つとしては、ソ連におけるこうした行政裁判所否定 論がいまも支持されていることをあげることができる。

⁴⁷⁾ См.: В.А.Лория. Существует ли административная юстиция в советском праве? «Правоведение» 1970 г. № 1. Стр 113.

また、Galperによれば、ソ連法には、行政裁判も、行政訴訟もあってはならない。 必要もなければ、合目的的でもないので、ソ連憲法も、裁判所法も行政裁判所を 創設することを規定していない (См.:Э.С.Гальпер. Иск как процессуальное средство судебной защиты права в советском гражданском процессе. Автореф. дис. кан. юрид. наук. Москва, 1955 г. Стр 3 − 4) о

この点に関して、市橋・前掲注(7)、175-176 頁参照。

かつてネップ期においても Nosov は、労働者と行政との間における紛争状態 を合法化する西ヨーロッパ的理解にもとづく行政訴訟は我々にとっても組織的 に必要であるが、それは、労働者が申請、不服申立てを使って、行政自身が気 づかなかった欠陥 (不足点) に関する通知をすることで十分であると述べてい た (См.:Е.Носов. К вопросу о теории советской административной юстиции. «Советское право». 1925 г. № 4(16). Стр 83.) о

基本的に同じ考え方だが、時代を下って70年代にも、例えば、Chechotは、 次のように主張した。Chechot によれば、革命後、行政裁判制度に対する必要 性は顕著ではなかった。勤労者が大きな力をもつようになり、行政がその代表 となったため、行政と対立し、紛争が生じるということはそれと相いれないも のであった (См.:Чечот Д.М. Административная юстиция. Стр 58.)。

⁴⁸⁾ См.: А.Т.Боннер, В.Т.Квиткин., 1973 г. Указ. соч. Стр 21.

理由があると述べられている。(ア) 行政裁判は法治国の概念と関係が強く、しかしマルクス主義は法治国を一切認めていなかった。(イ) 西欧における行政裁判は労働者を抑圧する道具であり、行政権の濫用を支える道具でもあると理解されていた。また、ロシアにおいて行政裁判理論は主としてリベラルなカデット派の法律家によって形成されており、したがって革命権力は支持しなかった。(ウ) 行政裁判所のための人材がなかったことも行政裁判を否定した理由として指摘している論者もいる4%。

しかし、ソ連においては行政裁判に関する議論が1937年4月11日付規程公布後、再び議論され始める。しかし、1937年4月11日付規程による行政に対する司法審査は、行政裁判とは関係ないものであると反論した学者もいた。

例えば、Abramovによれば、ソビエト建設の30年弱の経験からみると、ソ連においては、行政裁判及び行政(訴訟)手続の誕生、発展の根拠は一切ない。現行法制において行政裁判の存在を主張する試みは害をもたらす。兵役義務を宗教的な理由により解除することを求める申立てや、1937年4月11日付規程に基づく事件においては、まだ行政決定がない段階で裁判所が審査を行っているため、これは行政裁判に当たらないと主張された500。

49) См.:Чечот Д.М. Административная юстиция. Стр 59. ただし、Chechot は、否 完論者ではない。

関哲夫は、ソ連初期における行政裁判の沿革について次のように述べる。1917年10月革命後、民事・刑事の事件を取扱う裁判所を設置されたが、行政裁判所は設置されなかった。その理由としては、①行政事件の消滅、②革命期の特殊性、③要員の不足、④消極的意見の存在(革命の結果国家と国民との間に利害の対立がなくなったので行政裁判は必要ない)があったとする(関哲夫・前掲注(9)、78 - 80 頁参照)。

50) См.:С.Абрамов. В советском праве не может быть административного иска. «Социалистическая законность» 1947 г. № 3. Стр 8-9.

Chechot によれば、1937 年 4 月 11 日付規程に基づく滞納事件に関する事前司法審査が非効率的であることが判明した。そもそもこの制度の導入は、法律によって定められたすべての法規範が行政機関によって遵守されていることに対して、立法者が「不信」をもっていることに基づいていた。また、Chechot は、事前司法審査制度を廃止し、裁判所の管轄に入るすべての事項に対し事後審査制を導入しなければならないと述べている(См.:Д.М.Чечот. Конституция СССР и судебный контроль за административной деятельностью. «Правоведение» 1979 г. № 3. Стр 21 — 22)。

Kaverin と Kornelyuk によれば、行政機関の申立てによる行政事件の裁判審理制度をこれからも維持する意義はない。行政機関は、その性格上、権力行為

そして、Chechot は、1937 年 4 月 11 日付規程によって、事前裁判監督が導入されたのは、行政に対する不信の結果であり、裁量の余地のない財務行政において裁判監督を導入することは根拠を欠いていると述べている 51 。

また、ソ連時代における行政裁判を否定する理由について、ソ連崩壊 後のロシアの学者も、次のように説明する。

Frolovによれば、ソ連初期においては、行政裁判がその趣旨からして「ブルジョア」的なものであるという考え方が定着していた。社会主義においては、ソビエト機関及び権限ある公務員に対する請求(争い)ではなく、市民によって認識された不足(欠陥)についての通知(合図)だけが存在しうるとされていた。したがって、行政裁判所及び行政(訴訟)手続法を創設することは事実上否定されていたと述べている⁵²⁾。

を行使できる機関でなければならない。特定の分野に関し、本来権力的行為により行使できる行為について事前に裁判所の許可を得ることは妥当ではなく、これでは、裁判所が行政機関の活動に対して監督権をもっていないことになる。この手続では、権力的行為を行使できるという行政機関の権限そのものが争えない(非訟手続である)。争いがあるのは、その権力に基づいて行使される違法な個別行為である。したがって、市民が違法と考える賦課処分を事後的に争う権利を市民に与えなければならない。市民が行政機関、権限ある公務員の行為に対して不服の訴えを提起する事件が訴訟事件である(См.:А.Каверин, А.Корнелюк. Производство по делам, возникающим из административноправовых отношений. «Социалистическая законность» 1962 г. № 9. Стр 18)。

この点に関し、市橋克哉は、「実定法制の面でも、一部の法律家によってソビエトにおける『行政裁判』の発生と考えられた、1937 年 4 月 11 日付規程で新設された行政罰および租税等にかんする滞納金の強制徴収事件にたいする司法審査が、行政庁の訴訟強制をともなう始審的争訟であるがゆえに、また同年に制定された『ソ連最高会議選挙規程』が定める選挙訴訟が、客観訴訟であるがゆえに、それぞれ本来の行政訴訟ではないとされていた」と述べる(市橋・前掲注(7)、189 頁)。

- 51) См.:Чечот Д.М. Административная юстиция. Стр 112.
- 52) См.:Сергей Владимирович Фролов. Становление института административной юстиции в дореволюционной России. Дис. ...канд.юрид.наук. Нижний Новгород, 2005 г. Стр 162 163.

以上のように、ソ連時代から多くの学者は、主として行政裁判がブルジョア国家の法制度であるということを理由にこれを否定していたことが分かる。しかし、ソ連においても、行政裁判否定論者と並んで、行政裁判肯定論者もいたことを看過してはならない。次に、この行政裁判肯定論者の見解を紹介する。

2.1.2 行政裁判肯定論

ソ連の学者の行政裁判肯定論には、次のような主張があった。

その代表例は、Kvitkinの主張である。彼は、以下のように述べる。ソ連において個人の法的保障に対し過小評価(недооценка)が存在し、共産主義建設において個人の権利保障の分野において移動(引っ張り – передвижка)が行われ、権利の法的保障より、その物質的保障に重点が置かれるようになった。そこでは、物質的保障の意義が高まり、法的保障の意義が低下すると主張する見解が主流となったが、これは間違っていると主張した。Kvitkin は、このような考え方は個人の権利保護を弱くし、その結果権利侵害が拡大するだけであると述べる 531。

また、Remnev は、世界最初の社会主義国たるソ連において、1924年憲法、1936年憲法でも不服の訴えをする権利が定められていないことが、不服の訴えに関する法令の効率的な適用に悪影響を与えていたと主張する 54 。

пентрализации)、社会及び個人の(私)生活への国家の介入、住民の様々な社会的・民族的集団の法的不平等のような伝統が社会主義国になった後も存在し続け、更に発展もした。適法性及び人権保護を保障する独立な行政裁判制度の創設の発想、法治国の発想は、専制権力にも、ロシアソビエト社会主義連邦共和国にも無縁のものであった(См.: Е.А.Правилова. Законность и права личности: административная юстиция в России (вторая половина XIX в. – октябрь 1917 г.) Изд СЗАГС, Изд «Образование-Культура», 2000 г. Стр 266 – 268.)。

- 53) См.:В.Т.Квиткин.Указ.соч. Стр 13.
- 54) См.:В.И.Ремнев.Право жалобы в СССР. Дис. ...канд.юрид.наук. Москва, 1963 г. Стр 131.

また、Pravilova は以下のように述べる。ソビエト権力はそれまでにあった行政裁判所を廃止した。その理由として、法関係が発展した国々のような組織の存在が不可能だったからだと考えられる。法ニヒリズム、軍事的・政治的正当性原則の支配、行政機関における無秩序(混乱)及び濫用が当時のソビエト政権の統治が設けられた地域においても、白軍将兵が統治している地域においても、何方でも)存在したのである(CM.: E.A.IIраридова. Указ.соч.Стр 250.)。

Bonner と Kvitkin によれば、法規範を適正に適用することは、そのための法 的手法の存在を必要とし、これは行政において、適法性の確保、市民の権利保

また、Odarchenko は、ソ連における行政裁量からの保護制度として 行政裁判は、ソ連でも誕生しはじめ、一部の事件が通常裁判所、また一 部が特別機関によって処理され始めていると主張した。しかし、まだ統 一した行政裁判所制度は存在せず、行政裁判所に最も近い例として、人 民裁判所における訴訟手続規定に基づいた権力機関の違法な活動に関す る事件を解決する土地司法委員会 (земельные судебные комиссии) が挙 げられると述べている⁵⁵⁾。

Chechotも以下のように述べた。行政裁判とは、何であるかに関して 明確な定義がない以上、そのようなものが社会主義諸国にあるかどうか は断定できない⁵⁶⁾。例えば、ソビエト法理論では、20年代にはソ連にも 行政裁判を発展する必要があることが主張されていたが、20年代の終 わりから60年代の初めまでは、ソ連では行政裁判が存在しないと考え られていた。ソ連において、フランス、ドイツ、イギリス型の行政裁判 が存在していなかったことは事実であるが、しかしそれをもってソ連で は行政裁判はなかったとはいえない。行政裁判というものも法、国家、 司法、適法性、裁判所のような諸概念と同様にどこの国でも存在する意 義があるものである570。ソ連おいて導入された検察制度、弁護士制度等

護に関する法的保護制度の存在が必要であることを意味する (См.: А.Т.Боннер. В.Т.Квиткин., 1973 г.Указ. соч. Стр 39.) о

同旨、См.: Чечот Д.М. Административная юстиция.Стр 4. 参照。

⁵⁵⁾ См.: А.Н. Одарченко. О пределах административного усмотрения. «Правоижизнь» 1925 г. № 4-5. Стр 11.

⁵⁶⁾ この点に関して Chechot が行政裁判の共通のポイントを以下のように説明し ている。ある一部の行政紛争は、いくつかの特則による民事訴訟手続で通常裁 判所によって審理され、残りの紛争が行政手続に関する規則に基づいて審理さ れていた (ソ連およびいくつかの社会主義国)。 行政裁判は様々な国ごとに、 特徴があり、しかし共通のポイントも抽出することができるだろう。第一は、 行政裁判には、多くの場合、一方にある市民または法人と他方にある行政機関 との間に行政管理上発生する紛争が該当するといわれる。第二には、行政裁判 制度を導入している多くの諸国の場合に管轄機関として権利に関する紛争を解 決するために設置された機関が存在する。この点に関して、以前イギリス型の 行政裁判制度が真の行政裁判モデルとして主張され、いかなる行政裁判所も行 政に対する特権の存在の表れであるから、真の行政コントロールが通常裁判所 によってだけ行うことができるとされていた。しかしこの数十年間でイギリス モデルもかなり変化し、行政委員会制度が多く導入され始めたのである。他方、 構成員が専門家であり、正式に行政から分離されている行政裁判制度のほうが 行政分野において効率的なコントロールを行使できるといわれる。第三の共通 のポイントは、行政裁判制度が行政事件を司法手続に基づいて審理・解決する ということである (См.:Чечот Д.М. Административная юстиция. Стр 29-30.)。

⁵⁷⁾ См.:Чечот Л.М. Административная юстиция. Стр 28.

は、資本主義諸国にもあり、それだけではそのような諸制度がブルジョア法制度であることにはならない。したがって、行政裁判も同様な理由により社会主義においても存在しうるものである⁵⁸。

Salisheva によれば、ソ連における行政裁判及び行政(訴訟)手続の 導入に反対する者の主張をまとめると、その反対の主要な要因が個人と 集団との間で敵対関係の不存在を理由にソ連においては、反動勢力的役 割を果たし、階級的不平等を隠蔽する行政裁判が存在しえないと主張さ れたのである。しかし、Salisheva によれば、このような主張が有力で あるにもかかわらず、それは不十分であった。ソ連において行政裁判が 存在しない理由として、ブルジョア諸国において行政裁判が反動勢力を 支えていることを取り上げることは妥当ではない。行政裁判手続をその 社会的不公正とともに継受することなど、誰も考えていない。そのよう な主張をするのであれば、同様にソ連にある裁判及びその他の国家機関 の必要性も疑問に思える。法的仕組み(制度)をそのような制度がブル ジョア諸国にも存在しているからといって否定することは我々の使命で はない。逆に、そのような法的、国家組織的諸制度(仕組み)のなかに 新しい状況の下で異なる階級的、社会的内容を充填(наполнение)し、 どのように機能するかを検討することが我々の使命であると Salisheva が述べていた⁵⁹⁾。

以上のように、ソ連の学者のなかには行政裁判否定論者に反論をして いた者もいたことが分かる。

ペレストロイカの時代になると社会主義における「行政と市民との利益の不一致論」を前提にした行政裁判肯定論が登場することになる⁶⁰⁾。

⁵⁸⁾ См.: Там же. Стр 62.

См.:Н.Г.Салищева. Административный процесс в СССР. Изд. «Юридическая литература». Москва. 1964 г. Стр 148.

そして、Salisheva によれば、管理機構の職員が善意(добросовестно заблуждаться) で自己の職務上の権利・義務を誤る可能性も十分あるから、権限ある公務員の活動を規律するだけではなく、市民自身にも権利を広く保護する機会を賦与しなければならないと主張した (См.: Н.Г.Салищева. 1964 г., Указ.соч. Стр 157.)。

また、Remnyov によれば、ソ連の行政裁判否定論者はブルジョア国家の行政裁判の導入を否定しているが、ソ連における行政法関係から発生する事件が裁判所によって審理されることの必要性・可能性を概ね認めているとする (См.: В.И.Ремнев. Из истории развития административной юстиции в СССР. «Проблемы управления и гражданского права» Москва, 1976 г. Стр 77.)。

⁶⁰⁾ この点に関して、例えば、Burkov は、ソ連における行政裁判否定論の主要

例えば、Sirenko (В.Ф.Сиренко) は次のように述べていた ⁶¹⁾。

Sirenkoによれば、勿論行政(専門家)は様々な利害を調整するが、歴史的に見たとき、必ずしもそれができるとは言えず、行政と市民との利益が一致するのはまれである。多くの場合、人々の自己目的は異なっているし、また一部の利益は達成できないあるいはその達成には十分な資源がないこともある。この結論は、社会主義社会にも当てはまる⁶²⁾。

社会主義においても国家行政は特定の諸利益を有する主体によって担われ、その主体の活動には、この種の特殊な利益を実現するという目的があるのであって、それは、必ずしも社会主義社会に共通の普遍的利益の実現をめざすものではない。ここに、改めて社会主義における行政と市民との不一致論を語る意味がある ⁶³⁾。社会主義における国家行政も、様々な集団や人々の諸利益が登場する空間であり、そこには特殊で多様な諸利益が内在する ⁶⁴⁾。

な論拠は、「行政と市民との利益の一致論」にあったと述べている (См.:Бурков Антон Леонидович. Акты судебного нормоконтроля как источник административного права. Дис. ...канд.юрид.наук.Тюмень, 2005 г. Стр 25.)。

- 61) また、1977 年憲法制定後の議論を導いた Sirenko について、市橋・前掲注 (7)、164 166 頁、187 頁参照。
- 62) См.: В.Ф.Сиренко. Указ.соч. Стр 32 34.
- 63) また、Sirenkoによれば、国家行政は、社会関係の特定の主体によって行われる。人の努力のすべては利益と関連している。これは、異なる諸利益が行政にも、市民にもあるということを意味する。その際に、行政主体(機関、公務員)の利益が市民だけではなく、行政を実施する公務員個人の利益と一致しないこともある。行政関係の参加者の利益は、行政過程において諸要求の実現とこの実現を可能とする資源との間でその妥協点をみつける作業を通して実現される。そこでの利益には、各行政活動において行政を行う者と管理される者の利益が反映されなければならない。さらに、それを規定する規範のなかには、行政主体(機関、公務員)にも自己の利益があり、その実現のための権能もあることを考慮に入れて、規範化を行わなければならない(CM.: Там же. Стр 48 50.)。
- 64) また、Sirenko によれば、行政関係は人々の共同活動を結合(規制、組織)させる必要があるところで発生し、それは組織の利益があるところで実現可能となり、その利益は個人的なものではなく、組織が特定の結果を達成するためのものである。したがって、組織的な活動のもとにはいつも利益が存在し、それがあるからこそ、人々のそれに向けた特定の行為が実現可能になりうる (CM: Там же. Стр 54 55.)。

さらに、Sirenko は、利益には様々な方向性がありうると述べる。すなわち、(ア)法は社会的諸利益を現すものである、(イ)行政機関または公務員は、法の適用によって、法規範の実現だけではなく、行政主体の利益の実現をも目指すのである、(ウ)行政機関及び公務員が法規範を適用し行政決定を行うことは、管理される特定の者の利益の制限または助成となる、(エ)管理機構の利益も反映する。この諸利益は、一致する場合もあれば、一致せず対立する場合もあ

社会主義における諸利益の問題は、利益と国家行政との一致と不一致という二つの現象としても現れる。各行政活動は特定の利益の実現を目指し、その利益を内在している。行政決定も社会的諸利益を内在している。社会主義における国家行政の利益は、抽象的で静的なものとしてではなく、個別具体的で動いているものとしてとらえられ、行政の行為として現れるのである ⁶⁵⁾。

社会主義においては、個人の利益と一般利益、国家利益とが衝突したときは後者の利益を優先することで紛争は解決できるという考え方があった⁶⁶。しかし、社会主義において、社会の諸利益の非和解的対抗関係がないということはそこに対立がないということを意味するのではない⁶⁷。この種の紛争の解決にとって、行政内部の監督には限界があり、行政内部で職員は様々な点で相互の利害関係をもつため、いつも公平に自己に対する不服申立てを審理することはできないのである⁶⁸。

このようにして、社会主義においては、敵対的関係がなくても、行政の日常の活動上、市民との利益の対立があることは当然のことであり、それが異常な現象ではないと考えられるようになる。こうして、市民は行政に申し立てる機会だけが与えられ、裁判所に不服の訴えを提起する機会を与えられないことには合理的な根拠はないと考えられるようになった。

しかし、このペレストロイカ期におけるソ連の行政裁判肯定論者は、このように行政裁判の必要性は認めるものの、行政裁判所の設置については、不要であると考えていた。その理由は、ソ連においては、行政裁判は通常裁判所による行政に対する司法審査として行われており、それで十分であるという見解が支配的であったからである 690。

るので、行政過程においてそれを考慮に入れる必要がある (См.: Там же. Стр 65.)。

⁶⁵⁾ См.: Там же. Стр 74 - 75.

⁶⁶⁾ См.: Там же. Стр 79.

⁶⁷⁾ См.: Там же. Стр 87.

⁶⁸⁾ Cm.: Tam жe. Crp 113.Sirenko は、国の機関(省庁)の利益と地方の利益が合致しない場合もあるとしている (Cm.: Tam жe. Crp 165.)。

⁶⁹⁾ Bonner によれば、特別な国家機関として行政裁判所を創設することはソ連において妥当ではないと述べている (См.:А.Т.Боннер., 1980 г.Указ. соч. Стр 186.)。

Nikolaveva も、ソ連の状況の下では特別な行政裁判所を設けることは合目的

Chechot によれば、行政裁判所が機能しているいくつかの国々の例をみた場合、行政裁判所の導入により通常裁判所と行政裁判所の管轄の区別に関する複雑かつ困難な問題が多発し、それによりレッドテープ(事務の停滞)、市民の利益侵害が発生する傾向があるという。また、ソ連においては、歴史的な伝統があることにも留意しなければならない。すなわち、人民裁判所の創設当初から数は少ないとはいえ様々な事件を処理していたという伝統である。それ故、現行の民事訴訟法典の「行政法関係から発生する事件」の列記を拡大し、さらに改善し、行政分野における適法性確保に関し通常裁判所による司法審査制度を発展させたほうが妥当であるというのである⁷⁰。

しかし、ソ連における通常裁判所内部に行政裁判に特化した裁判官または行政事件処理部の設置を主張する見解もあった。

Bakhrakh や Bonner も、ソ連において行政裁判は通常裁判所によって行われるのであり、市民と行政機関の間の紛争を審理する行政裁判所を設置する必然性はないと述べている。行政裁判所の設置は手続上(特に、裁判管轄に関する紛争)、組織上、財務上、その他の考慮の観点から合目的ではない。行政事件が将来的に増加していけば、行政事件処理に特化した裁判官を養成した方が合目的であると述べている⁷¹⁾。

ではない。それは、国家機構をさらに複雑にし、経済的負担が大きいからであるとする (См.:Л.А.Николаева. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. Изд. Ленинградского Университета, 1973 г. Стр 25 – 26.)。

70) См.:Д.М.Чечот. Судебный контроль за административной деятельностью в СССР. Стр 40.

71) См.: Д.Н.Бахрах, А.Т.Боннер. Админисративная юстиция: развитие и проблема совершенствования. «Советское государство и право» 1975 г. № 8. Стр 19.

また、Loriya によれば、行政事件が高度・専門的に判断されるため、行政裁判官も必要とされる。恐らく、裁判所に特別行政事件処理部があった方が合目的であり、また裁判官の数もそれなりに増やす必要がある(См.:В.А. Лория. Правосудие по административным делам. «Советское государство и право» 1980 г. № 11. Стр 95.)。

ソ連において特別な行政裁判所を創設することに関して、Remnyov は、それが将来的に実現可能であると指摘し、しかし現段階では通常裁判所での処理のほうが妥当であるとしている (См.:В.И.Ремнев., 1986 г. Указ.соч. Стр 32.)。

Yakuba によれば、特別行政審判(委員会)だけが行政裁判の真の意味を現すことができる。通常裁判所が行政機関の活動の適法性審査をすることは行政裁判であるとはいえない。これは、裁判所が行使する司法作用の一種であり、ここには、刑事、民事、労働と並んで行政事件に関する司法作用が存在している(См.: О.М. Якуба. О судебном обжаловании решений по делам, возникающим

また、行政裁判所設置の問題は、ソ連における伝統、歴史等の要因によっても大きく制約されているという見解もあった。Remnevによれば、市民と行政との間の紛争処理機能を通常裁判所、準司法機関、特別審判所(委員会)のいずれに付与するかは、各国の伝統、社会情勢、時代によって判断される。重要なのは、市民の権利がその侵害から保障され、侵害された権利が回復され、損害賠償ができるための実体法・手続法的保障が確保されていることである 72)。

しかし、Khamaneva が指摘するように、行政裁判所は特殊な分野(行政)において設置することも可能である。その構成員には法律家以外にその分野の専門家も入れるべきである。これによって、民事裁判所より特別管轄機関のほうが困難な行政問題も専門的に理解して判断できる。また、行政の要求にも対応でき、迅速に決定(裁決)をすることができるという 730。

以上のように、ソ連において行政裁判所の導入に関しては、ペレストロイカ期においても行政裁判肯定論の学者を含めて反対は強く、行政裁判所が導入されることはなかったのであった。

из административно-правовых отношений. «Советское государство и право» 1981 г. № 2. Стр 41.) о

法政論集 259号 (2014)

また、Kvitkin によれば、ソ連における行政裁判所の導入に関しては、過大に原理的反論をすることはできず、ソビエト司法建設諸原則にも反しない。行政裁判所の導入はむしろ適法性審査を向上させる。重要なのは、そのような行政裁判所が、審理対象となる行為を行う機関、すなわち行政から独立していることと権威を持つことである(См.:В.Т.Квиткин. Указ.соч. Стр 284.)。

市橋克哉は、ソ連における行政裁判所設置論に関して次のように述べている。「ソ連では行政裁判所の設置如何の問題は、行政裁判制度の本質、目的といった原則上の問題としてではなく、きわめて経験実務的で副次的な問題として議論されている。すなわち、行政裁判所の設置が必要かどうかは、既存の通常裁判所が、市民の権利保護のための機構として効率的であるか否かについて、具体的実務を分析した資料から検討し、判断すればよいとされる」(市橋・前掲注(7)、149頁)。

⁷²⁾ См.:В.И.Ремнев., 1986 г. Указ.соч. Стр 26. 同 旨、См.: Н.Ю. Хаманева. Право жалобы граждан в Европейских социалистических странах. Дис. ...канд.юрид. наук. Москва. 1982 г. Стр 178. 参照。

⁷³⁾ См.:Н.Ю.Хаманева., 1984 г.Указ, соч. Стр 99.