The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	ロシアにおける不利益処分手続の展開
Author(s)	バトトルガ, ドゥルグーン
Citation	阪大法学. 2021, 71(2), p. 115-165
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/87358
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

ロシアにおける不利益処分手続の展開

バトトルガ　ドゥルグーン

はじめに
第一章　ソ連邦における不利益処分手続
　第一節　ソ連邦における行政法・行政手続観
　第二節　ソ連邦における行政罰の賦科手続とその他の不利益処分に対する法的統制
第二章　ロシアにおける不利益処分手続
　第一節　ロシアにおける行政手続観
　第二節　行政手続に関する法律の草案における不利益処分手続の検討
　第三節　ロシアの現行法における不利益処分手続
まとめと展望

はじめに

ソ連邦崩壊の一九九〇年代後半から現在に至って、ほとんどの旧ソ連邦諸国では、事前手続に関する法律の立法化が進められた。しかし、旧ソ連邦諸国のうち、今日のトルクメニスタン、ウクライナ、ロシア連邦では、未だに

行政手続に関する統一的かつ一般的な法律が定められていない状況にある。[1] その背景には、ソビエト法学における「行政手続観」[2]の影響があるのではないかと思われる。すなわち、ソビエト法体系諸国における行政手続法は、コモン・ロー系諸国や大陸法諸国における行政手続法と異なる一カテゴリーとしての特殊性をもっているといえるのではないだろうか。

近年では、EU行政手続法模範草案の作成をはじめ、国際的に行政手続法の共通化・平準化が行われている。その背景には、ソ連邦崩壊にともない、欧米や日本といった先進国の政府機関および支援機関が体制移行国を対象に行った法整備支援の影響が、一因として考えられる。こうした行政手続法の共通化・平準化の中でも、旧ソ連邦諸国のほとんどは、行政手続法、とくに、不利益処分手続の制度に関しては、固有の特質を内包しつつ発展しているといえる。

本稿は、旧ソ連邦諸国のうち、[3] ロシア連邦における不利益処分手続の歴史的展開を客観的に検討し、そのような展開過程における特殊性を明らかにすることを目的とするものである。

第一章　ソ連邦における不利益処分手続

本章では、ロシア・ソビエト連邦社会主義共和国（以下、「ソビエト」または「ソ連邦」という。）における行政法の特徴と行政手続観を概括したうえで（第一節）、ソ連邦における不利益処分手続を検討する（第二節）。不利益処分手続の検討を行うにあたり、行政法・行政手続観についても考察すべき理由は次の通りである。第一に、実体法の運用にかかる手続を規律するのが手続法であるという側面から見た場合は、行政手続の議論に先立ち実体法としての「行政法」の概念・特質をみる必要がある。第二に、行政法の総体をなす行政法律は、その内容が国家（行

政）と市民の関係に関わることから、憲法とともに公法に属し、憲法と密接な関係を有する。とりわけ、社会主義体制下においては、憲法の制度的・思想的影響が大きいとみられることから、憲法や行政法の背景にある思想を検討することによって、ロシアにおける行政手続観の変化を明らかにすることができると考えられる。そこで、第一節では、ソ連邦における憲法や行政法の思想を簡単にまとめておく。

ソ連時代の憲法および行政法の体系については、稲子恒夫、藤田勇、行政罰の法制については、市橋克哉が著書または論文において貴重な業績を残している。本章のソ連邦における不利益処分手続の検討は、そのような先行研究に負っている。

第一節　ソ連邦における行政法・行政手続観

一九一七年のロシア革命を起源として誕生したソ連邦では、一九一八年、一九三六年、一九七七年に憲法が制定された。これらの憲法のうち、一九一八年の憲法が「革命的憲法」、一九三六年と一九七七年の憲法が本来の「社会主義的憲法」の性質を有しているとされている。社会主義的憲法の主要な特徴としては、私有財産権の否定、一党独裁制、権力統合の原則、社会主義的適法性（социалистическая законность）の原理を挙げることができる。ソビエト連邦共産党（Коммунистическая партия Советского Союза）は、「社会主義国家の建設」を憲法または法制度の目的としたうえで、「社会主義的適法性・社会主義国家の利益」の遵守ないし保護をすべての国家機関ならびに人民に求めていた。このような社会主義的憲法の理念は、行政法および行政手続観にいかなる影響を与えたのだろうか。

一　ソビエト行政法の特徴

「社会主義的適法性の原理」は、すべての国家機関の公務員（должностное лицо）[4]ならびに人民に法令の厳守を呼びかける原理である。[5]ここでいう遵守されるべき「法（закон）」とは、ソビエト法学において「特有」の意味を持っていた。

ソビエト法学においては、ストゥーチカ（Стучка П.И）やヴィシンスキー（Вышинский А.Я）による「法」の定義が通説となった。ストゥーチカは、「法」を支配階級の利益に照応し、かつ支配階級の組織された力によって保護される社会諸関係の体系であるとした。[6]ヴィシンスキーも、「支配階級の意思を表現し、立法手続によって制定された行為諸規則、並びに、その適用が、支配階級に有利で好都合な社会関係の保護・強化・発展のために国家の強制力によって保障されるところの、国家権力によってサンクションをうけた慣習及び共同生活諸規則の総体」[7]であると定義した。すなわち、ヴィシンスキーも、ストゥーチカと同様に、「法」を「支配階級に好都合」な規範として解している点で同じであり、こうした「法」に対する考え方は、ソビエト社会主義法学の特徴でもある。このように、社会主義体制下においては、「適法性」の原理によって、国家機関と人民（第一章では、「人民」という言葉を用いる。）に法令の厳守が求められていたが、その法令は、すべて「支配階級＝国家」の意思を表現するものであった。[8]

ソビエト行政法は、ソビエト法学の中で最も遅れていた部門であり、その存在が長いあいだ無視され、否定され続けた。[9]ソビエト社会主義国家における行政法は、いくつかの特質をもっている。第一に、ソ連邦において「行政法」に対する理解が必ずしも統一されていなかった。例えば、ストゥデニキン（Студеникин С.С）は、ソビエト国家行政法（государственное управление、これは「国家管理」とも訳されており、「управление（*upravleniye*）」には、

「管理」の意味が強い）とは、すべての国家権力機関の執行・処分活動を規制する法規範の総体であるとしたが、他方、ペトロフ（Петров Г.И）は、国家の執行・処分機関（исполнительные и распорядительные органы）の活動を規制する法規範の総体とした。[10] すなわち、裁判所、立法府をはじめすべての国家機関の行う執行・処分活動に関する法規範を「行政法」とすべきか、執行・処分機関の行う活動のみに関する法規範を「行政法」と理解するべきかについての見解が統一されていなかった。

第二に、ソビエト行政法は、ソビエト連邦共産党の掲げた「社会主義国家の建設」というスローガンを実施するための「道具」であった（ソビエト連邦共産党の権力的支配の道具ともいわれている）。[11]

第三に、ソビエト行政法は、権利義務の体系にはなっていなかったため、ほとんどの行政法令が「行政の広い裁量」に任されていた。[12] これは、社会主義的憲法においては、立法権と執行権の統合[13]が基本原理として構築されているため、執行・処分機関が、立法権をも握っていたことに依拠するものである。

二　行政手続観

1　行政の行為形式

学説によれば、ソビエト国家行政行為（акты государственного управления）とは、法律に基づきおよび、法律を執行するため、法律の定めた手続にしたがって、その権能を行使する執行・処分機関の行う活動の一種である。[14] 国家行政行為は、具体的には幹部会令、[15] 決定、決議、処分、命令等のように多様な名の下で下されていた。[16] また、国家行政行為は、その性質によって「行政的または個別的行為（административный）」と「基準をもうける行為または一般原則を定める行為（нормативный）（規範的行為）」に分類される。[17]

2　行政手続観

ソ連時代は、行政手続に関連する最も根本的な議論として、「手続」を意味するロシア語の「プロセス（процесс）」と「プロイズワォツワォ（производство）」という二つの用語をいかに理解するかという議論が展開された。例えば、サリシェバ（Салищева Н.Г）によれば、「プロイズワォツワォ」とは、国家権力機関の行う執行・処分活動をいうとし、とくに、そのような活動のうち、規範的行為（административно правовые нормы）の決定を行うための手続を意味する。[18] 彼によれば、「プロセス」とは、行政法関係から生じる紛争を解決するための手続、および行政上の強制措置に関する手続をいう。[19]

他方、異なる意見として、ソロキン（Сорокин В.Д）は、「プロセス」を「プロイズワォツワォ」よりマクロ的な概念ととらえる。すなわち、行政プロセスには、[20] ①規範的行為（нормативный акт）の制定手続、②申請（заявление）の処理手続、③不服申立て（жалоба）の審理手続、④行政組織手続（производство по делам организационного характера в аппарате государственного управления）、⑤表彰状交付手続（производство по делам о поощрениях）、⑥行政罰の賦科手続が含まれる。[21] このように、ソロキンのいう「行政プロセス」は、執行・行政機関の内部的な手続をも含んでいた点で特徴づけられる。

ソロキンの挙げている行政プロセスは、規範的行為または個別的行為の制定の前後か、人民の権利への影響の有無、手続の参加者という基準で分類することができるように思われる（図表1）。それぞれの内容は、次の通りである。

① 行政の規範的行為の制定手続は、国家権力機関が行政の規範的行為を制定するための手続である。

② 申請の処理手続は、人民が自らに法律上付与された権利を行使するために、その旨を国家権力機関（執行・処

図表１　行政プロセスの類型化とその性質

種　類	行政作用の事前 or 事後	人民の権利への影響	手続の参加者
行政の規範的行為の制定手続	事前	×	行政内部
申請の処理手続	事前	○	人民
不服申立ての審理手続	事後	○	人民
行政組織手続	事前	×	内部と他の行政機関
表彰状交付手続	事前	○	人民
行政罰の賦科手続	事前	○	人民

出所：ソロキンによる行政プロセスの類型化をもとに筆者が作成

分機関のみならずすべての国家機関）に対して申し立て、国家権力機関がその申請を処理する手続である。ここでいう、「申請（заявление）」とは、国家権力機関または執行・処分機関の通常の活動における権利または法的利益の行使に関する人民の訴えを意味する。[22]

③　不服申立て（жалоба）の審理手続は、この類型のうち、唯一の事後手続であり、国家権力機関の行った行為により人民の権利または法的利益が侵害された場合は、上級機関に対して不服を申し立てることができる。

④　ソビエト行政法は、内部的な性質を有する行政組織手続を行政プロセスの一種として位置づけている。ソロキンは、行政組織手続について、「執行・処分機関の行う組織的活動を反映しているため、通常の手続（プロセス）の概念と異なる」ことを強調したうえで、ソビエト法において行政プロセスの一種として考えられている理由を次の通り述べている。「ソビエト国家行政機能の効率化のためには、国家権力機関の相互間または国家権力機関の内部的関係を合理的かつ統一的に規律する必要があり、その際に、『行政手続（プロセスの規律』の助けを借りている」と論じている。[23]

⑤　事前手続のうち表彰状交付手続は、ソビエト国家の「説得・インセンティブ措置」の手段として人民または企業（предприятие）、機関（учреждение）、法人（организация）に多種の表彰状（поощрение）を付与するための手続で

ある。一九六七年二月一七日にソビエト連邦共産党中央委員会とソビエト連邦閣僚理事会は、「ソビエト連邦国家及びレーニンの表彰に関する」[24]決議を採択している。この決議は、表彰状交付の要件、申請期間、申請手続（委員会で検討する）について定めている。

⑥　事前手続のうち、人民の権利または法的利益に不利益な影響を及ぼすのは、行政罰の賦科手続である。この行政罰の賦科手続は、ソビエト行政法の中で最も主要な部分であり、ソビエト行政法の著書においてもほとんどの部分を占めている。なお、一部の行政罰は、裁判官によって賦科されていることから、刑事・民事の裁判手続と並ぶ裁判手続とみる見解があるが、行政罰の賦科手続は、裁判手続と異なる行政的活動の特殊形態とみるのが多数説である。[25]

このように、ソ連時代における行政手続観は、事前手続と事後手続、行政の内部と外部の手続を混合したものであった。そのうち、特別の権利の剝奪などを含む行政罰の賦科決定は、不利益処分に当たるとされるため、以下では、行政罰の賦科手続とその他の不利益処分の手続の内容を見ていく。

第二節　ソ連邦における行政罰の賦科手続とその他の不利益処分に対する法的統制

一　行政罰の賦科手続

行政罰の賦科手続は、一九八四年のロシア連邦行政違反法典[26]（以下「八四年違反法典」という。）によって定められた。行政罰が賦科される「違反行為（административные правонарушения）」とは、国家または社会的秩序、社会主義的所有、市民の権利と自由、所定の行政秩序を侵害する違法で有責な（故意または過失による）行為または不作為で、法令によってそれにつき行政責任（административная ответственность）が負わされるものである

（八四年違反法典一〇条）。

ソビエト法学では、刑事犯罪と行政犯罪を区別していないが、犯罪と行政違反の区別は、ある程度明確にされていた。[27] すなわち、行政違反行為は、刑事犯罪と比べると、①社会的危険性が少なく、②行政法違反行為に科す行政罰のほとんどが、行政機関によって科されており、③法令に定められている行為のみに科されるという点で異なる。行政罰を設けている法令は、数多くあるが、八四年違反法典の各則（五章から一四章）において統一的に列記されている。例えば、住民の労働・健康保護の分野での違法行為の例として、労働立法・労働保護規則、衛生・防疫規則に違反した場合に、行政罰が科されるとされている。

1　行政罰の賦科手続

行政罰の賦科手続が、①違反行為の解明、②違反行為の検討、③賦科決定の順で行われる。

権限のある機関は、違反行為に関する通報を受け若しくは職権でそれを見つけた場合に、賦科手続を開始する。権限のある機関は、違反行為の現場でその事実や違反者の情報（氏名、住所等）について調書（протокол）を作成する（八四年違反法典二三四条）。この調書は、それに基づき、賦科決定が下されるため、重要な資料である。権限のある機関は、この段階において違反行為を差し止め、その証拠・資料を解明し保全するために、行政上の逮捕（административное задержание）、身体検査、物品検査、物品および文書の没収の措置という行政上の即時強制措置（обеспечения производства по делам об административных правонарушениях）をとることができる（八四年違反法典二三九条）。こうした即時強制措置は、ソビエト法における行政罰の賦科手続を刑事手続に類似するものにしていると言われている。[28]

権限のある機関の作成した調書は、行政罰の賦科決定を行う決定権者に移送される。決定権者は、八四年違反法典一九九条から二二四条において列挙されており、それぞれの管轄する事案（違反行為）も置かれている。決定権者を大別すると、①地区、市、市の地区、町および村のソビエト執行委員会付置の行政委員会（административная комиссия）、②村ソビエト・都市型居住区のソビエトの行政委員会、③地区（市）人民裁判所、④内務省諸機関（民警）、⑤様々の行政分野の監督・検査機関に分けることができる。

ここでいう行政委員会は、個別行政部門の機構から独立して、違反行為についての審理・決定を行う合議制の機関である。[29] 行政委員会は、原則として法律で特別に規定されている場合を除き、ほとんどの違反行為の事件を審理・決定する権限を持っている。

行政委員会の審理は、当事者主義、公開主義、口頭主義、直接主義、社会団体の参加といった原則に基づく「行政審判」により行われる。しかし、実際には、この行政委員会での審理は、二週間に一回しか行われないこと、迅速な対応の欠如、権限のある機関の行った調書のみで賦科決定を行うことなどの問題を有していた。[30] したがって、調書を作成した機関の職員が単独で違反行為の審理・決定を行っていることになり、その際には、審理手続上の原則（口頭主義・当事者主義など）が確保されなくなるという事実があった。[31]

2　行政罰の賦科決定

権限のある機関は、審理手続を終え、①警告（предупреждение）、②過料（штраф）、③矯正労働、④没収（конфискация）、⑤行政上の拘留（арест）、⑥権利の剝奪のうちから行政罰（административное взыскание）を賦科する。

① 警告は、違反の程度が著しくなく、違反者が違反行為に対して不十分な知識しかもっていなかった場合であって、違反者の住民が勤労者層に属する者の場合に適用される。[32] 警告は、基本的に書面により発行される（八四年違反法典二六条）。

② 過料は、人民や施設、企業若しくは公務員に対して科される。過料の賦科決定は、それを採択した日から二ヵ月以内に違反者に手渡されなくてはならない。[33]

なお、以前は、過料が他の行政罰と比べて幅広く用いられていたが、一九六一年に「連邦最高ソビエト幹部会令」[34]により大幅な整理が行われたことを受けて、[35] 八四年違反法典において適用範囲が限定されることになった。

③ 矯正労働は、八四年違反法典が制定される前においては、地方ソビエトとその執行委員会の義務的決定[36]に違反したときに賦科されていた。具体的には、矯正労働の組織を管轄する機関は、違反者をその勤務場所で働かせながら、違反者のうけとる賃金から、行政罰を科する機関の定めた額、ただし賃金または作業日によって評価された収入の二五％以下を控除することができた。この矯正労働は、施設、企業、組織、コルホーズで働いている者に対して適用される。あるいは、違反者の住んでいるところで矯正労働機関の組織した作業に、違反者を従事させることができた。[37]

このような矯正労働の制度は、後の八四年違反法典三一条により若干改正され、違反者は、一五日から二ヵ月の間に、従事させられ、その賃金の二〇％までを国庫に収めることとなり、金額が減らされた。

④ 没収されるのは、違法に取得され・保管されている財産である。没収は、例外を除き裁判所の決定で行われる（八四年違反法典二九条）。

⑤ 行政上の拘留は、例外的な場合において、違反者の自由を一五日までに制限するという処罰である（八四年違

反法典三二条）。一九七八年連邦最高ソビエト幹部会令において、裁判所の決定により一五日以下の期間、自由が剝奪され、公共の場の清掃作業などの肉体労働に無償で従事させると規定されていた制裁が[38]、八四年違反法典において行政上の拘留という処罰へと変わった。

⑥　権利の剝奪は、特別な権利（специальное право）[39]すなわち、自動車運転免許の取消しなどがあげられる。期間は、一五日以上三年以下となっている（八四年違反法典三〇条）。

権限のある機関は、上記の行政罰のいずれかを違反者に対して賦科することができるとともに、当該事案の事柄により、必要がある場合において財産の留置と差し押さえや収用、行政的医療などを賦科することもできた[40]。

二　その他の不利益処分に対する法的統制

では、ソ連邦において、行政罰の賦科決定以外の不利益処分に対して、いかなる法的手段を用い、当該処分の適法性を統制し、人民の権利を保護していたのだろうか。執行・行政機関の行った個別的行為により人民の権利が侵害された場合は、①検察官の一般監督、②上級機関への不服申立て、③行政訴訟（一部の事件）といった手段を通じて、個別的行為の適法性の統制を求めることができたが、これらの手段は、現代行政法で普遍化されている「事後的救済制度（検察官の一般監督を除いて）」としてではなく、「社会主義的適法性の確保の手段[41]」として位置づけられていたことに注意すべきである。以下、それぞれの内容を簡単にみる。

1　検察官の一般監督

ソ連邦憲法においては、検察庁は、すべての国家機関の公務員ならびに人民に対する「法律の正確な執行」を監

督する機関として位置づけられていた（一九三六年憲法一一三条、一九七七年憲法一六四条）。具体的には、検察庁は、①政府各省およびそれらの管轄下の施設、企業、地方ソビエト執行機関、共同組合その他の社会組織の「決定、命令、訓練と公務員ならびに人民の行為」の法律適合性の監督、②捜査・予審機関の活動の法律適合性の監督、③裁判所の判決・決定の法律適合性の監督、④行刑施設、行刑地における適法性順守状態の監督を行使するとされた[42]。

検察官は、上記の監督をさまざまな方法で行った。典型的なのは、検察庁に提出された命令（規範的行為）やその他の個別的行為の写しを検査する方法である。また、国家行政機関、地方ソビエト機関の規範的行為または個別的行為を実地検証したり、地方ソビエト執行委員会の会議に臨席するなどして監督権限を行使する。その際に、検察官は、公務員または人民に対して、質問し、釈明を求めることができる。

検察庁は、法律違反が発見された場合は、それを自ら取り消すことはできないが、権限のある機関に対して異議申立て（протест）を提出することができる[43]。異議申立ては、検察官によって違法行為の主体またはその上級機関に対してなされ、違法な個別的行為の取消しやそれによって侵害された権利の回復についての「要求（требование）」を内容とするものである。異議申立てを受け取った国家機関は、それを審議し、問題となった個別的行為を取り消すか、検察官の異議申立てを拒否するかを決議し（二週間以内）、どのような措置を行ったかを検察庁に告知しなければならない。異議申立ては、人民の権利自由を侵害する行為については、行為の効力が停止される。

このように、ソ連時代における検察庁が、膨大な権限をもっていたことについて上田寛は、「裁判官以上に司法官的である」と述べ、「ソビエト国家における社会主義的適法性が同時に国家統治の原理であったことから、検察

制度は常に国家と党に忠実な精鋭によって構成され、格段の権威を我が物としていた」[44]と指摘している。

ただし、実際には、検察官の監督のほとんど（一九五五年から一九七四年）は、国有財産の管理に集中しており、人民の権利保護にかかわらない適法性の監督に集中していたといわれている[45]。

2　不服申立て（訴願）

人民は、公務員の違法行為により自らの権利が侵害された場合には、不服のある行為を行った公務員の直属の上級官庁に対して、不服申立てを行うことができる。不服申立ての審査は、人民の侵害された権利の回復を目指す一方、行政運営上の欠陥を摘発するという機能も期待されていた。

ソビエト法は、訴願を提出する期限や提出する範囲、訴願を行う者の適格などについて統一的な規定を置いていなかったが、それに関する規定は、各個別法令において設けられていた[46]。例えば、租税決定に対する不服申立ては、決定後一ヵ月以内に提出することとなっていた。

しかしながら、ソ連時代における不服申立制度は、長い裁決期間を設けていた点、裁決が執行されない点、不服申立ての審理手続における行政の官僚主義的な対応等の問題点[47]を有しており、人民の権利を保護するためには、十分な仕組みとなっていなかったことが現在指摘されている。

3　裁判所による統制

ソ連邦においては、一九一七年に臨時政府が、「行政裁判所に関する法律」を制定したという歴史がある。しかし、この法律は、一〇月革命によって廃止された。廃止の理由としては、①行政事件の消滅、②革命期の特殊性、

③要員の不足、④消極的な意見の存在（革命の結果、国家と人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[48]）といった背景があげられていた[49]。結局、ソ連邦では、行政裁判所の設置が否定されたのみならず、以下で述べる「一部の行政事件」を除いて原則として行政に対する司法審査が認められなかった。

ソ連邦で初めて、一九七七年憲法の五八条二項は「人民の権利の侵害をもたらす公務員の行為で法律に違反し、または権限を越えてなされたものに対しては、法律の定める手続によって裁判所に提訴することができる」と定め、行政に対する司法審査を認めた。それ以前においては、ロシア共和国の場合、連邦基本民事訴訟法四条三項に基づき、ロシア共和国民事訴訟法典二三一条が限定列記する「行政法関係から生ずる事件」ならびに非訟事件手続である「特別手続」による事件の一部および通常の民事訴訟手続である「訴えの手続」による司法審査を民法典が認めている事件について、限られた範囲で例外的にのみ司法審査は認められていた[50]。これらの法律が列挙する「行政事件」は、選挙人の名簿への不当な記載（記載漏れ）、許可証の交付に関する訴え、租税、行政罰の賦科決定といった数少ないものに限られていた。

一九七七年憲法の規定に基づき、行政訴訟法を作成する議論が展開され[51]、その結果、一九八七年に「人民の権利を侵害する公務員の違法な行為に対して裁判所に不服を申し立てる手続についての法律[52]」が制定されるに至った。同法二条によると、人民は、国家行政機関（органы государственного управления）またはその公務員の行った行為（действие）により、法律または規範的行為によって付与された権利が違法に剝奪された、もしくは、何らかの義務が不法に科された場合に裁判所に訴えを提起することができると明記されたことにより、従来の限定的な裁判所への訴えの制度から一歩進んだ。同法は、概括主義をとりながら、合議体の決定を申立ての対象から除外するという制約を設けたため、一九八九年に改正され、合議制と独任制とを問わず国家機関、社会団体、公務員の行為が対

象となることとなった。

なお、ソ連時代における「裁判所」は、社会主義的規律を教育する道具とみなされる[53]、また、検察の一般監督の権限も当然裁判所に及んでいたことから[54]、執行・行政機関の活動の適法性を統制する一般的な制度と考えられていなかった。

以上みてきたように、ソ連時代において、不利益処分により人民の権利が侵害された場合の救済制度である上級機関への不服申立て、検察の一般監督、裁判所による統制などの仕組みは、人民の権利を十分に保護する制度となっていなかった。その背景には、ソビエトにおける「行政と人民との関係」に関する特有の文化があったからであろう。行政と人民の間には「本質上対立はない[55]」のであり、両者は、「社会主義国家の建設・社会主義国家利益」という共通利益ないし目的をもっていたという「法意識・文化」によっていたので、人民の権利を保護する制度を設けることが不可能であったと思われる。

第二章　ロシアにおける不利益処分手続

本章では、ソ連邦における行政手続観および不利益処分手続の制度は、ソ連邦崩壊後の一九九三年の新憲法の採択にともなって、どのように変遷し、あるいは、受け継がれているのかを検討する。

第一節　ロシアにおける行政手続観

ソ連邦においては、一九八〇年代から社会主義体制の枠内における改革が現れはじめた（これは、「ペレストロイカ（перестройка）」と呼ばれている）。しかし、この改革は、一九九〇年初頭頃から、「脱社会主義化・脱ソビエ

ト化」の方向へと展開し[56]、その結果、ソ連邦崩壊やソ連共産党解体が起こった。

このような事情を背景に、エリツィン（Ельцин Борис Николаевич）政権の下で、ロシア連邦憲法草案が作成され、一九九三年に国民投票が行われ、投票参加者の五七・六％の賛成率で（全有権者の五四・三％が投票に参加[57]）、一九九三年に新しい憲法（以下「九三年憲法」という。）が制定されるに至った。

九三年憲法[58]は、ロシアを国民主権に基づく（三条一項）、民主的な共和制の形態をとる「法治国家[59]」（一条一項）と位置づけ、社会主義的憲法の理念的転換を行った。九三年憲法により、国家権力が立法、行政、司法に分立され（一〇条）、一党独裁制（共産党）が廃止され、「政治的多元性・多党制」（一三条三項）が認められた。また、私有財産権が否定されていた社会主義的憲法と異なり、私有財産権（八条二項）、ならびに、その他の基本権が承認された。さらに重要なのは、社会主義的憲法の基本原理であった「社会主義的適法性の原理」が廃止されたことである。この九三年憲法の採択にともなう理念的転換により、「行政法・行政手続観」および「不利益処分手続」の制度がどのように変遷したのだろうか。

一　行政法の思想の変化

九三年憲法の理念に照応して、社会主義的行政法学の方法論が廃止され、再編成された。すなわち、九三年憲法が採択された後のロシア行政法学は、マルクス・レーニン主義の道具としてではなく、「法治主義」に基づく行政法学への転換を試みた（現在も試みている途上である）。

しかしながら、ソビエト行政法の中核をなしてきた行政違反法は、体制移行後もその価値（重要性）を失うことなく、いち早く二〇〇一年に一般的かつ統一的な「行政違反法典[60]」として成立した（法典の詳細については、後述

する）。その後、二〇一五年に「行政訴訟法典」[61]が制定されるにともない、違法な行政作用により侵害された国民の権利利益を救済する制度が導入された。

もっとも、現在のロシアにおいては、行政手続制度と許認可制度の改善[62]、官僚主義の問題、情報公開制度の不備[63]などの問題が残されており、上述の行政違反法典および行政訴訟法典が採択されても、ロシアの行政法・行政手続法は、国際的な標準に達しておらず[64]、遅れているとされる。

二　行政手続観の変化

1　行政プロツェドゥーラ（административная процедура）の定義と類型化

体制移行後のロシアでは、ソビエト行政法において広義の意味で用いられた「行政プロセス（административный процесс）」の概念とは別に、「行政プロツェドゥーラ」の概念が登場した。「行政プロツェドゥーラ」は、狭義の意味における概念として理解されており、体制移行後のロシアにおいては、「行政プロツェドゥーラ」に関する多くの研究が行われるようになったが、未だに法的定義が一定しておらず[65]、学者の中では、多種多様な基準で行政プロツェドゥーラの類型化が試みられている。例えば、ダビドワ（Давыдов К.В）は、行政プロツェドゥーラを法的機能によって、規制的（регулятивные）すなわち始原的（позитивные）な行政プロツェドゥーラと、保護的（охранительные）すなわち裁断的[66]（юрисдикционные）な行政プロツェドゥーラに分けている。

ここでいう規制的（始原的）な手続とは、行政機関が何等かの争いを解決するような手続を除き[67]、特定の者に対して、その者の行動を合法的（правомерное поведение）に規制する手続をいう[68]。例えば、行政の規範的行為の制定手続、国家組織手続、申請の審理手続、許認可手続、国家によるインセンティブ手続が含まれる[69]。すなわち、規

制的（始原的）な行政プロツェドゥーラとは、行政機関が法定事務を行うための外部的若しくは内部的な手続、或いは、市民が法律上保護された権利を実現するための手続であり、その結果、授益的処分のみならず、申請に対する拒否処分を含む不利益処分も下される。

後者の保護的（裁断的）な手続とは、司法権または執行権を行使する者が、行政機関と市民の間に生じた何等かの争いを解決し、決定を行うための手続をいう。[70]「裁断的」な手続には、苦情・不服申立ての審理手続、公務員の懲戒処分に関する手続、行政罰の賦科手続が含まれる。ただし、ポポフ（Попов Л.Л）を含む一部の学者は、この「裁断的」な手続は、「法的紛争ないし法違反の存在があり、それを対審的な手続により解決するという」[71]性質からみて（その他の）行政手続とは別のカテゴリーとして扱うべきと指摘している。[72]

このようにダビドワによるプロツェドゥーラの分類を見ると、行政機関の行う事前的（第一次的行政手続と第二次的行政手続）のみならず事後手続（不服申立て）を含んで行政プロツェドゥーラとしている。ロシアの学者たちは、「事前行政手続」に関する議論をする際に「行政プロツェドゥーラ」という用語を用いて、幅広い手続を念頭に置いていることに注意すべきであろう。

2　行政手続の立法化をめぐる議論の状況

（1）立法化の必要性

ロシアの法曹界において、行政手続に関する法律（Об административных процедурах）[73]の必要性は、一九九〇年代から認知されるようになり、今日に至るまで、いくつかの草案が作成されている。例えば、以下の草案を挙げることができる。[74]

① 『憲法（Конституция）』財団による「行政手続」に関する草案（二〇〇一年）
② ポメルキン（Похмелкиным В.В）下院議員の「行政手続法案」（二〇〇一年二月二八日六四〇九〇―三号）
③ スリスコイとロマンチュク（Слиской Л.К, Романчук А.И）下院議員の「行政手続法案」（二〇〇三年一月一六日二八四七三三―三号）
④ ポメルキン下院議員の「行政手続法案」（二〇〇四年三月一六日二八三五〇―四号）
⑤ 『戦略的開発センター』財団による「国家サービスの基準に関する草案」（二〇〇五年一月一九日）
⑥ 『戦略的開発センター』財団による「ロシア連邦における執行機関の行政規則（手順）に関する草案」（二〇〇五年一月二〇日）
⑦ ダビドワによる「行政手続及び行政処分に関する草案」（二〇一六年）などがある。

上記の草案作成にあたり、行政手続に関する法律の必要性は、次の通り述べられている。第一に、ポポフは、国内における、非効率的な低い質の（腐敗した）行政機能、過剰な官僚主義、不透明な手続的活動（行政過程）といった課題への解決策として「行政手続法」を制定する必要があるとしている。[75]

第二に、スタリロフ（Старилов Ю.Н）によれば、行政訴訟手続を完全に機能させるためには、行政手続法の制定が必要である。[76]

第三に、外国法の影響および国外からの圧力（影響）があるため、行政手続法を制定する必要性が論じられている。例えば、スタリロフは、英米法の原則である「自然的正義」および「適正手続の原理」、ヨーロッパ法の「良い統治（ガバナンス）」について論じ、これらの原則が、ロシア法制度に十分に浸透していないとしている。[77] こうした事情を背景に、行政手続に関する法律の制定の必要性または意義が議論されている。

（2）立法化への困難

このように、行政手続に関する法律の制定の必要性は、法曹界において幅広く認められているが、実際に、立法化されていないことには、いくつかの理由があるとみられる。

第一に、行政手続に関する法律をいかなる内容のものにすべきかに関して、議論がある。前述したように、ロシアにおいて行政手続の定義が一定していないため、学者の多くは、行政手続を類型化し、その中でどの種類の手続が行政手続法の内容に含まれるべきかを議論している。例えば、ダビドワをはじめ一部の学者は、行政事案の検討における市民の参加の権利（праву на участие）および手続上の権利を確保するための法制度が必要であるという理由から、[78] 行政手続法は、外部的で始原的（позитивный）な手続に専念すべきとしている。[79]

サリシェワ（Салишевой Н.Г）も、行政機関の行う行政作用のうち、外部的なものについては、行政手続法で定めるべきであるとし、行政機関の内部的な活動（手続）、ならびに行政の規範定立手続については、行政組織法または行政の規範定立手続に関する法律、公務員法などで規律することを提案している。[80]

他方、シライチェフ（Силайчев М.В）は、行政手続法は、とくに行政機関の内部的な活動（手続）、ならびに行政の規範的行為の制定手続を念頭に置くべきと主張しており、[81] 意見の対立がある状況である。

第二に、行政手続法を制定する際に、行政手続に関するアメリカ法、ドイツ法、フランス法のいずれを参照すべきかが議論されている。これについてアナトリエフナ（Анатольевна）は、ドイツ法のアプローチをロシアにおいて「最も実現可能」な法律としているが、その内容は、「幅広い行政裁量を認めている」ため、ロシアでは、ドイツの行政手続法[82]のアプローチが「受け入れられない」と述べている。一方、アメリカ法のアプローチは、「最適であるが、実施が困難」であるとして、ロシアにおいては、アメリカの行政手続法[83]の内容よりも「明確かつ詳細な規

律」が必要であるという。そこで、「有望であるが、これまでのところロシアにとって非現実的」なのは、フランスのアプローチである。[84] このように、ロシアにおいては、比較法の対象として、どの国のアプローチをモデルとして、行政手続法を作成するのかについて統一された意見に達していない。[85][86]

第三に、行政手続に関するロシア独自の文化があるため、法律の制定に向けた議論が積極的に行われていないのではないかと考えられる。ロシアにおいて、行政手続に関する規定を「行政規則（административный регламент）」上で設ける場合が多くあるため、[87] 行政手続に関する法律の制定の議論は、結局、多数の行政規則上の手続規定を統一するという議論によって代えられていると言われる。[88]

行政規則は、行政機関における立法（законодательный）および法執行（правоприменительный）の実務において幅広く用いられており、その内容も、多種多様である。[89] 行政規則は、新たな権利と義務を生じさせることなく、市民や法人の権利、自由、法的利益を制限する（ограничение）ものでなく、法律の執行、および、行政処分（административный акт）を決定するための要件（условие）や手順（порядок）の一連の活動（последовательность действий）を規定する規範を設けるにとどまるものである。[90] すなわち、行政規則は、その性質によって、第一に、行政機関の内部的手続を規律する規範的行為――内部的行政規則（регламенты внутренней организации органа исполнительной власти）、第二に、行政権力を行使する機関の相互作用に関する行政規則（регламенты взаимодействия органов исполнительной власти）、第三に、国家機能の行使および公的サービスの提供に関する行政規則（непосредственно административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг）に分類される。[91]

しかしながら、今日のロシアにおいては、行政規則の種類およびそれぞれの性質に関する学問的な研究が、未だ

に十分に行われておらず[92]、その数も急増し、膨大になっていることから、既存の行政規則に関する包括的な分析が不可欠であることがメドベージェフ（Медведев Д.А）によっても確認されている[93]。もっとも、ロシアにおいては、既存の行政規則上の「事務的」な行政手続のみに満足し、西欧諸国にみられる古典的な行政手続法が存在していないことは、ロシア国家組織の機能（執行権の機能）および行政の質に影響を及ぼさないという見解が広く支持されている[94]。以上の状況があるため、ロシアでは、統一的な行政手続法の制定が先送りにされているのではないかと思われる。

第二節　行政手続に関する法律の草案における不利益処分手続の検討

ここでは、現在に至るまでに作成された行政手続に関する法律の草案における不利益処分手続の内容を確認しておく。とりあげるのは、二〇〇一年に下院議員ポメルキンにより議会に提出され、二〇〇九年に否決された「行政手続に関する法案[95]（以下「ポメルキン法案」という。）」と、ダビドワにより作成された「行政手続及び行政処分に関する連邦法（以下「ダビドワ草案」という。[96]）」草案である。

一　基本構造

下院議員ポメルキン法案は、五編一六章九一条から構成されており、第一編　総則、第二編　行政事案（административное дело、行政事件とも訳される）の審査、第三編　行政事案の決定に対する不服申立てとその審理、第四編　行政執行、第五編　雑則から成る。

他方、ダビドワ草案は、一〇章八五条から構成されており、第一章　総則、第二章　行政手続の原則、第三章

一般規定（основные правила）、第四章　行政手続、第五章　行政処分（административный акт）、第六章　不服申立ての審理手続、第七章　行政執行、第八章　費用、第九章　行政機関と公務員への責任、第一〇章　雑則を扱っている。

1　類似点

両法案は、行政機関と国民の間の関係を規定しており、その適用範囲が類似している。具体的には、ポメルキン法案二条一項によると、同法案は、「行政機関及び地方公共団体の行政機関とその公務員が、個人（физическое лицо）、個人事業主（индивидуальный предпринимательｊ）、法人（организация）に対して、権利の付与（предоставление）、証明（удостоверение）、登記または停止（приостановление）、取消し（прекращение）を行う場合に、その事案を審査し、決定を行うための手続を定め」ている。ダビドワ草案一条一項によれば、同草案は、「行政処分（административный акт）を決定するための手続、並びに、行政不服申立ての審理手続、行政執行、費用について規定する」と定めている。

すなわち、ポメルキン法案二条一項の挙げている「権利の付与、証明、登記、停止、取消し」は、ダビドワ草案一条一項の定める「行政処分」に該当するため、両法案の適用範囲は同様であるといえる。また、ポメルキン法案は、その構成（章立て）からみてもダビドワ草案と同様に、事前手続のみならず、不服申立ての審理手続（第三編）、行政執行（第四編）といった事後手続の規定をも含んでいる。さらに、両法案は、行政の規範定立手続（нормативный правовой акт）、税法や行政違反法（行政罰の賦科手続というべきか）などを適用除外にしている点で共通している（適用除外に関しては、ポメルキン法案二条三項、ダビドワ草案一条五項）。

2　相違点

両法案は、次の点で異なる。第一に、両法案は、行政処分および処分手続に関して異なる手法（取扱い）を用いている。

ダビドワ草案は、「行政処分」の定義規定を置いており、行政処分をその性質によって授益的処分と不利益処分に分けている。ここで、「授益的処分（благоприятный административный акт）」とは、行政処分の名宛人に、新しい権利を付与しまたは課された義務を取り消し、またはその他の方法で名宛人に有利な立場を付与する処分をいう（三条一項七号）。「不利益処分（обременяющий административный акт）」とは、名宛人に対して、権利の付与を拒否し若しくは権利を剝奪若しくは制限し、または、一定の義務を課し、若しくは地位を悪化させる（ухудшать）処分をいう（同項一二号）。

ダビドワ草案は、このように行政処分を分類しているが、処分手続を類型化していない。すなわち、授益的処分と不利益処分に関して、同草案の定める手続規定が同様に適用される。なお、授益的処分をする際は、意見聴取手続が不要とされており（三四条三項）、この点で、不利益処分をする場合の手続と異なる。

これに対して、ポメルキン法案は、行政処分を定義しているのみで（八条二項）、授益的処分と不利益処分という類型化を行っていない。ただし、同法案は、処分手続を正式手続と略式手続（упрощенная процедура）に分けており、法案の大部分は、正式手続に当てられている。正式手続の場合は、行政機関の職員を構成員とする合議体による行政会議（административное заседание）が、事案の審査および決定を行う。略式手続は、法案六三条二項に列挙されている正式手続が適用される九項目を除いてすべての事案に適用される。この九項目を列挙すると以下の通りである。

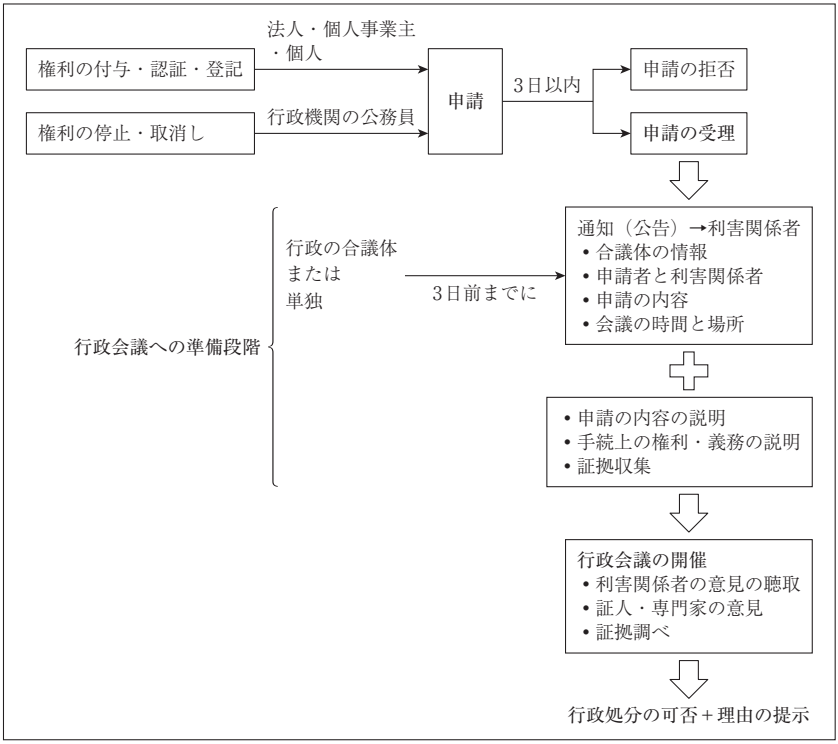
① 利害関係者が多数いる場合
② 法人または個人事業主の登記に関する場合
③ あらゆる種類の活動を行うための（営業）許認可（лицензия）の交付または更新、および、許認可の一時停止または取消しの場合
④ 不動産に対する権利とその取引に関する登記の場合
⑤ 所有者またはその他の法的所持者（законный владелец）から土地、下層土、森林または水域の土地を押収する（изъятие）場合
⑥ 国家または地方自治の予算または予備費の支出、国家または州の資産の使用に関する申請の検討に関する場合
⑦ 建設若しくは設置作業の実施、その他の物件若しくは機器の操作に関する許可（разрешение）の発行、または投資活動に関する決定の採択について
⑧ 生活水準の改善に関する処分または公有地からの住居からの行政命令による退去の処分（社会保障分野）
⑨ 法人、個人事業主、個人のその他の権利の停止に関する場合

以上のように、ポメルキン法案によれば、正式手続は、権利の停止・取消しといった不利益処分のみならず権利を提供しまたは証明するような授益的処分にも適用される点で特徴的である。

第二に、ダビドワ草案は、「行政指導（оказание помощи）」（二九条）、「行政裁量（усмотрение）」（三三条）、「文書閲覧権（ознакомление с материалами）」（三六条）について規定している点で、ポメルキン法案と異なる。

このように、両法案の類似点と相違点からみると、ポメルキン法案は、アメリカの行政手続法の構造を、ダビドワ草案は、ドイツや日本といった大陸法諸国における行政手続法の構造を参考にしているとみられる。

図表２　ポメルキン法案における正式手続



出所：ポメルキン法案に基づき筆者が作成

二　法案における不利益処分手続

1　ポメルキン法案

前述したように、行政機関が不利益処分を行う場合は、同法案の定めている正式手続が適用される。正式手続は、図表２の順で行われる。

法人、個人起業主、個人の権利の一時停止・取消しに関する処分手続は、管轄する行政機関（国または地方自治）の職権（инициатива）によって開始される。正式手続の際は、合議体（коллегиальный орган）による行政会議（административное заседание）で処分の検討または決定が行われる。

行政会議のすべての段階において、調書（протокол）が作成される（五六条）。

合議体は、行政会議を行うための準備として、まず、行政会議が開催される三日前までに、名宛人およびその他の利害関係者にその旨を通知（объявление）する。通知書には、①行政会議を開催する合議体の情報、②申請者または利害関係者の情報、③事案（申請）の内容、④行政会議が行われる場所と時間が記載されなければならない（四七条二項）。

行政会議は、合議体の長を「主宰者（председательствующий）」として開催される。行政会議における主宰者の権限は、法案五〇条一項に列挙されており、その中で、特筆されるのは、主宰者は、行政会議において、①事案の内容を説明し、②会議に参加している申請者、利害関係者、公務員、関係する専門家を紹介し、手続上の権利と義務を説明し、③それぞれに対して意見聴取を行い、④証拠を評価する。ここでいう、「証拠」は、書面または物理的な証拠、専門家の意見、証人の証言、利害関係者の弁明をいう。利害関係者は、合議体の要求に応じて、証拠を提出することができ、正当な理由なく、必要な証拠を提出しない場合は、行政違反法典により処罰される（二一条四項）。

行政会議での審査が終わった後に、合議体は、別の部屋で（五七条三項）、多数決で決定を行う。合議体が決定を行うにあたり、同会議会員のうち反対意見があった場合は、その意見を書面で表明することができ、また利害関係者にその旨を告知する（一〇条）。決定が行われた後、三日以内に正式に、処分の名宛人および利害関係者に処分とともにその理由が提示される（五九条）。理由の提示において、事案の決定に対して上訴するための手順をも説明しなければならない。

略式手続の場合は、行政会議が開催されず、公務員が単独で決定を行う（六五条三項）。その場合は、公務員は、事案について名宛人および利害関係者に予め通知したうえで、審議を行う。

以上の内容を持つポメルキン法案は、現代の行政手続法の内容、原則、ユーラシア大陸諸国の経験を取り入れておらず[97]、同法案の適用範囲を制限している点、行政事案を審査するための複雑な手順（手続）を設けている点、現在の法規範と矛盾している点などが批判されている[98]。また、とくに、手続面において、行政訴訟手続を過剰に（不合理に）倣っているという批判も受け[99]、結局、同法案は採択されなかった。

2　ダビドワ草案

ダビドワ草案は、ポメルキン法案と比べて、簡易な手続規定を置いている。草案によれば、行政機関（административный орган）は、不利益処分をする場合は、当該処分の名宛人および利害関係者にその旨を通知し（уведомление）、行政会議（административное заседание）における意見聴取を行ったうえで、処分を決定し、処分の理由を提示する。

まず、行政機関は、名宛人およびその他の利害関係者に「必要に応じて」、行政会議の場所と時間を何等かの通信手段を用いて通知する義務がある（四四条）。通知する期間は、名宛人とその他の利害関係者が行政会議において陳述する意見を準備するために十分な期間でなければならない（四五条）。なお、通知書は、各行政処分に対して求められるものでなく、行政機関が「必要」な場合のみに限る。草案は、いかなる内容を通知書に記載すべきかについて明確な規定を置いていない。

行政機関は、別段の定めがない限り行政処分の名宛人および利害関係者の意見を聴取（заслушиваться）しなければならない（三四条二項）。なお、以下の場合は、意見聴取手続が省略される（同条三項）。

①　授益的処分を下す場合

② 国家と社会の利益に重大な害を及ぼす可能性があり、それを防止または排除するための緊急性がある場合
③ 技術的手段（технические средства）または自動機械（автоматический режим）を用い、多量の行政処分を下す場合
④ 独立した不服申立ての対象とならない仮決定（промежуточное решение）をする場合
⑤ 口頭または明示的（конклюдентный）な形で行政処分の採択する場合
⑥ 名宛人およびその他の利害関係者は、意見陳述を求めない場合
⑦ 法律で定められているその他の場合とされている。

行政機関は、名宛人およびその他の利害関係者の意見のみによるのではなく、その他の証拠を収集し・調査を行ったうえで処分を行う（三五条）。処分手続の段階において、名宛人および利害関係者は、文書閲覧請求権を有する（三六条）。行政機関は、三〇日以内に事案を検討し、決定を行う（四二条）。行政機関は、法案五三条に基づき、名宛人とその他の関係者に当該処分の理由を提示しなければならない。

ダビドワ草案は、ポメルキン法案の課題を改善した内容であったにもかかわらず、学説や立法論的に支持されなかった[100]。その理由として考えられるのは、ドイツ法のアプローチを採用したとみられるダビドワ草案の内容は、前述したアナトリエフナの懸念したとおり、行政の「幅広い行政裁量を認める、抽象的な内容」であったことである。このような背景のもとでロシアにおいては、統一的な行政手続法が制定されていない状況にある。

第三節　ロシアの現行法における不利益処分手続

行政機関は、個別的行為（индивидуальные правовые акты управления）または規範的行為（нормативный акт）

を行うことができる。ここでいう、個別的行為とは、行政機関が特定の者を名宛人として権利若しくは義務を付与し（устанавливающий）、または変更（изменяющий）、若しくは取り消す（отменить）行為をいう。[101] なお、ロシアにおいては、個別的行為を授益的処分または不利益処分に分類することは、一般的ではないようにみられる。そのため、ここでは、現行法において、権利の剝奪などを含む行政罰を賦科する際にどのような事前手続が設けられているのか、また、行政罰以外の不利益処分についてはいかなる事後的救済制度があるのかを検討する。

一　行政罰の賦科手続

ロシア連邦行政違反法典（以下「違反法典」という。）は、二〇〇一年に制定された。違反法典は、五編三二章から構成されており、第一編「総則」は、行政罰の賦科手続の原則および行政罰の種類を定め、第二編「各則」は、行政罰が科される違反行為（административное правонарушение）を列挙している。第三編「違反行為の検討（рассматривать）を行う裁判所、法人（орган）、公務員」は、それぞれ決定権者の管轄となる違反行為、および決定権者の権限を定めている。第四編は、「行政罰の賦科手続」、第五編は、「行政罰の賦科決定の執行」を扱っており、行政罰の賦科に関する実体的規定と手続的規定を含んだ法典である。

社会主義時代において効力をもっていた八四年違反法典に比べ、二〇〇一年の違反法典は、より体系化されており、違反者の権利保護の面からも改善されている点で評価されている。[102] しかし、二〇〇一年の違反法典は、現在に至るまで三〇〇〇以上を超える改正を経ており、四〇〇を超える連邦法（特別法）によって内容が補足されている。したがって、違反法典の内容が複雑になり、法典全体の統一性が失われている。[103] ここでは、このような問題の指摘を挙げるにとどめ、二〇〇一年の違反法典における行政罰の賦科手続を概括する。

1　行政罰の賦科手続

行政罰が賦科される「違反行為」は、違反法典の第二編およびロシア連邦の構成主体の行政違反行為に関する法律において、個人または法人の行った有罪な行為（действие）または不作為（бездействие）に対して行政上の責任（административная ответственность）が課される行為として定められている（二・一条）。行政罰の賦科手続は、違反行為の解明（возбуждение дела）、行政調査（административное расследование）、違反行為の審査と決定（рассмотрение дела и вынесение решения）の順で行われる。

（1）違反行為の解明

行政罰の賦科手続は、公務員が、第一に、違反行為に関する十分な情報を把握した場合、第二に、法秩序維持機関（правоохранительные органы）または国家機関から（違反行為に関する）資料が提供された場合、第三に、個人または法人から通報があった場合、第四に、メディアから情報が提供された場合に開始される（二八・一条）。なお、違反法典二八・四条に列挙されている事案については、検察官の決定（постановление）を受けて、手続が開始される。[104]

権限のある公務員は、手続開始にあたり、違反行為の現場で、違反者や目撃者（被害者があれば）の情報を含め、事実を明らかにするために必要な情報を調書に記載しなければならない（二八・二条）。なお、権限のある公務員が、違反行為の現場で、行政罰のうち、警告（предупреждение）または過料（штраф）を科す場合は、調書の作成は要求されない。

（2）行政調査

権限のある公務員は、違反行為に関する事実を明らかにするために、行政調査を行う（二八・七条）。事実を客

観的に判断するためには、調査において、目撃者や専門家、および被害者が参加する。この段階において、公務員は、行政調査に支障が生じるおそれがある場合に、法典二七・一条で置かれている即時強制措置（меры обеспечения）をとることができる。権限のある公務員は、行政調査の際に作成した調書を、賦科決定の権限を有する者に三日以内に提出する（二八・八条）。

（3）違反行為の審査と決定

違反行為の調書を受理した権限のある機関（裁判官、行政機関、公務員）は、違反行為の審査の除外事項があるかどうか、調書が正しく作成されているかどうか、他の証拠の有無などを審査する。審査の際に違反者の弁明、目撃者と被害者の陳述、専門家の報告を聞き、その他の証拠や書類の徴収を行う。検察官が事件に参加する場合は、検察官の意見も聴取する（二九・七条）。

2　賦科決定権者と賦科決定の種類

違反行為の決定権者が列挙されている違反法典二二条と二三条の内容から見ると、決定権者は、次のように分類されることができる。

第一に、裁判官

第二に、未成年者の権利を保護する委員会（комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав）

第三に、連邦執行機関（Федеральные органы исполнительной власти）とそれを構成する各部署、地方出先機関（Территориальный орган）とそれを構成する各部署、ロシア連邦大統領またはロシア連邦政府の行った法令によって権限が与えられた国家機関――この分類に含まれるのは、内政機関（警察）、税務当局、財政や予算の分野で

監督機能を行使する連邦執行機関、税関、輸出管理当局、国境当局、連邦政府の衛生および疫学的監督を行う機関などの多くの機関などである。

第四に、ロシア銀行（Банк России）である。

これらの決定権者は、違反行為の審査を経て、違反者に対して、主罰として、①警告（предупреждение）、②過料（штраф）、③特別の権利の剝奪（лишение）、④活動（行動）の停止（административное приостановление деятельности）、⑤行政上の拘留（административный арест）、⑥資格剝奪（дисквалификация）[105]、⑦強制労働（обязательные работы）のいずれかを科すことができる。また、付加罰としては、①没収、②運転免許の停止、③外国人または無国籍者の国外への追放、④公的な大会などの会場への立ち入り禁止のいずれかを賦科することができる（違反法典三・二条）。

裁判官は、賦科決定のうち、①没収、②特別の権利の剝奪、③行政上の拘留、④外国人または無国籍者の国外への追放、⑤資格剝奪、⑥強制労働、⑦公的な大会などの会場への立ち入り禁止、⑧警告、⑨過料については、決定権限を有しており、法典で規定されている一一の賦科決定のうち、九の賦科決定について決定権限を持っている。すなわち、裁判官は、違反法典において、法律上の規定に基づいて違反者に賦科決定を科し、また、その他の決定権者の行った行政罰の賦科決定の違法性を統制するという二つの任務を果たしている点で独特である。ただし、一部の学者からは、裁判官の権限の拡大について、懸念する意見もあり、「適法性（законность）」[106]および市民の権利と自由の保護ならびに、行政罰の賦科手続の効率化かつ迅速化の観点から、違反法典の内容を改善すべきという声明が出されている[107]。

3　行政罰の賦科手続における検察官の参加

九三年憲法の採択に伴って、検察官の権限の内容がいかに変わったのかは後述することとし、ここでは、行政罰の賦科手続において検察官がどのように参加できるのかを整理する。

違反法典二五・一一条によれば、検察官は、第一に、違反行為に関する情報が提供された場合は、審査を行う決定者にその旨を告知することで、違反行為に関する手続を開始させることができる。第二に、検察官は、違反行為の検討に参加し、証拠を提出し、請願を申し立て、事件の審査中に生じた問題について意見を述べる権限を有している。第三に、検察官は、決定権者の行った違反行為の決定に対して、裁判所に異議申立てを行う権限がある。

検察官は、違反行為の賦科決定の適法性を監督する際には、決定権限のある機関が決定を行っているか、法律上違反行為として規定されているか、違反行為の社会的重大さと賦科決定の選択が適合しているかを監督することとなっており、行政罰の賦科手続における検察官の役割が大きいといえよう。

二　その他の不利益処分に対する法的統制

ロシアにおいて市民は、行政機関の行った不利益処分によって権利利益が侵害された場合は、行政不服申立てと行政訴訟といった事後的救済制度、場合によっては、検察官への申立制度を用い、侵害された権利の救済を求めることができる。それぞれの制度について簡単に検討する。

1　行政不服申立て

ロシア連邦憲法三三条では、「ロシア連邦市民は、国家機関および地方公共団体に自ら訴える権利、おなじく、

個人または共同で訴えを行う権利を有する。」と定められており、この規定を根拠に、二〇〇六年に、「ロシア連邦市民の訴えの審理手続に関する法律[108]（以下「不服審査法」という。）」が制定された。ただし、この法律は、わずか一八条から構成されており、行政不服申立ての審理手続について包括的に規定していると言い難い。

同法は、要求（предложение）、申請（заявление）、不服申立て（жалоба）を合わせて「訴え（обращение）」と呼び、市民から国家機関に対して「訴え」を提起する場合の一般的な規定を置いている。ここでいう、「要求」とは、法律の内容の不備、または、行政機関の活動の欠陥を行政機関に訴え、それを改善したいという市民の要求であり、「申請」とは、市民が自らの権利または自由を実現するために行政機関に申し出ることである。一方、「不服申立て」とは、侵害された権利、自由、法的利益、または他者の権利、自由、法的利益の回復または保護に関する市民の訴えである（不服審査法四条）。

市民は、行政機関の決定に対して不服がある場合は、上級公務員または上級機関に不服申立てを提出する。権限のある機関は、法律上の例外を除いて、不服申立てを受理した後から一ヵ月以内に審理を行う（不服審査法一二条）。市民は、審理の結果、下された裁決に対して不服がある場合は、上級行政機関または裁判所に上訴することができる。

なお、不服申立ての審理手続については、上記の不服審査法以外には、ロシア連邦大統領令、ロシア連邦政令、条例、ロシア連邦の構成主体の法律ならびに、多くの特別法が規定をおいている。ロシアにおけるこうした不服申立ての制度の現状についてポポフは、不服申立権が十分に保障されておらず、法令上の不統一な制度を排除するために、「統一的な立法」による改革が必要であるとしている。[109]

2　行政訴訟

二〇一五年に制定された行政訴訟法典（以下「行訴法典」という。）は、通常裁判所（軍事裁判所を含む）、連邦最高裁判所の行政事件部、連邦最高裁判所の軍事事件部および連邦最高裁判所の懲役事件部における行政事件訴訟について規定している。

行訴法典一条によれば、同法は、行政法またはその他の公法関係から生じる市民や法人（организация）の侵害されたまたは争いのある権利、自由および法的利益の保護に関する行政事件を審理する際に適用される。例えば、規範的法的行為（нормативные правовые акты）、公権力の行使に当たる国家機関（государственный орган）や公務員の決定（решение）、行為（действие、活動とも訳される）、不作為（бездействие）に対する訴訟があげられる。ただし、行訴法典一条五項によれば、行政罰の賦科決定は、同法の適用から除外されている。なお、とくに経済活動にともなって生じる行政事件は、仲裁裁判所の管轄となっている[110]（仲裁裁判手続法典二九条）。

3　検察官の監督

検察官は、不利益処分を含む個別的行為の適法性に対していかなる統制を行うことができるのだろうか。

ロシア連邦憲法一二九条一項は、検察庁に関する根拠規定を置いており、検察庁の権限や組織などについては、憲法が採択される一年前に制定された「ロシア連邦検察庁法[111]（以下「九二年検察法」という。）」が詳細な規定を置いている。

検察官の行う権限のうち、最も重要なのは、第一に、「法律の執行」に対する監督であり、第二に、「人（человек）または市民の権利および自由の擁護」に関する監督である。この二つの監督の対象となるのは、具体

的には、①連邦の省、局、②連邦執行機関、③ロシア連邦の調査委員会（Следственный комитет Российской Федерации）、④ロシア連邦の構成主体の立法機関と執行機関、⑤地方自治機関、⑥軍管理機関、⑦統制機関（органамы контроля）とそれらの公務員、⑧拘留および拘留場にいる人への援助・人権に関する公共の監督主体、⑨拘留場所、⑩営利および非営利団体（некоммерческие организации）の管理機関の行為、ならびに「法的規範（правовой акт）」である。

さらに、検察官の有する権限のうち[112]、最も重要なのは、上級機関または裁判所に対して異議申立てをする権限である。具体的には、九二年検察庁法二三条と二八条によると、法律に違反する法的行為（правовой акт）および、人または市民の権利を侵害する行為（акт）に対して異議申立てをすることができる。また、人または市民の権利および自由の侵害の排除に関する提訴もできる（представление）（二八条）。

検察庁は、自らの権限を行使する際に、法律の内容に何等かの問題がある場合において、その旨を立法機関に告げることができる（九二年検察庁法一条四項と九条）。

検察官は、法律違反に関する情報を受け取った際に、監督（手続）が開始される（二一条二項）。受理した情報を確認するために、管轄する機関に自由に立ち入り、関連する文書と資料にアクセスしたり、関連する資料の開示を請求したり、公務員または市民を呼び出し違反行為について説明を求めたりすることができる（九二年検察庁法二二条）。

このように、現行法においては、検察官に多くの権限が付与されており、依然として「適法性の擁護者」としての役割が期待されている[113]。これについて、ラスキン（Ласкина Н.В）やミツィコフ（Мыцыков.А）は、「検察庁は、一般監督を行って膨大な権限を受け入れようとしている」と非難している[114]。なお、ミツィコフは、検察官が行う権

限のうちから、「法律の執行に対する監督権」を廃止することができるとしたうえで、その際に二つの前提条件が必要であると述べている。一つ目は、社会・国家活動が、その適法性を統制する必要がない程度まで発展すること、二つ目は、検察官の監督の一部を「別の機関」に移すことを挙げている。つづいて彼は、今日のロシアにおいては、前者の条件が達成されていないことは明白であるといい、後者の条件について、「司法（当局）もオンブズマンも裁判所も、適法性を確保するための効果的な保障制度を実現していない」と述べている。すなわち、今日のロシアにおいては、検察庁に代わって、「法律の執行」の適法性に対する監督を効果的かつ円滑的に行う制度が確立されていないという背景から、検察官の法律の執行に対する監督が正当化されている。(115)

まとめと展望

以上、一九一八年から今日に至るまでのロシアにおける不利益処分手続の展開を検討した。ソ連時代においては、行政法および行政手続法は、ソ連共産党の目的達成のための道具として体系化された法規範の総体であった。当時の行政手続観には、国家行政機関の行う内部的・外部的、事後的・事前的な手続が含まれていた。行政罰の賦科決定に関してのみ、事前手続が設けられていたが、行政罰の賦科決定以外の不利益処分に関しては、上級機関への不服申立て、通常裁判所への提訴（一部の事件のみ）、検察官への申立てという事後的救済制度が存在していた（図表3）。しかし、これらの制度は、それぞれ問題を有しており、実際に市民の権利を保護するのに十分な仕組みとなっていなかった。そして、一九九三年の新憲法の採択とグローバル化の進展にともない、ロシア行政法学も新しく構築されるようになる。その結果、不利益処分に対する法的統制として、不服申立てや行政訴訟といった事後的救済制度が重点的に制度改善された。しかしながら、事前手続については、統一的な立法化が進められておらず、

図表 3　ソ連邦およびロシアにおける不利益処分の手続的統制

	不利益処分	事前手続	事後手続		検察官の監督
			不服申立て	訴　訟	
ソ連邦	行政罰の賦科決定	○	○	○	○
	その他の処分	×	○	○（一部のみ）	○
ロシア	行政罰の賦科決定	○	○	○	○（異議申立権）
		行政違反法典による			
	その他の処分	×／○	○	○	○（異議申立権）

出所：筆者により作成

依然として、行政罰の賦科手続が不利益処分手続の中核的概念として理解されている。

ソ連時代から今日に至るまで、ロシアにおける不利益処分手続の展開は、次の二つの特徴を持っている。第一に、行政罰の賦科手続が不利益処分手続の中核的な概念として理解されている点である。その理由は、行政部が過料や特別の権利の停止・取消しなどの多種多様な行政罰を賦科する権限を有しているからである。第二に、九二年憲法において、「適法性の監督」が削除された後も、違法な行政作用に対する法的統制において、検察官の監督が有効に機能し、重要な意味を持っている点である。ロシアにおいては、行政訴訟法典が二〇一五年に制定されたばかりであるため、法曹界・国民は、司法権に対して不信感を抱いている。[116] こうした司法権への不信感があるために、検察の一般監督制度が未だに存続していると言えるだろう。

本稿の検討でみてきたように、ロシアにおいては、近年になって事前手続の意義や必要性について多くの研究がなされるようになり、立法化の議論が活発に行われている。こうした議論を踏まえて、ロシアが、行政手続に関するいかなる法律を制定し、そのなかで不利益処分手続についていかなる規律を定めるのかが注目される。また、行政手続法の立法化において、不利益処分手続に関するこの国独自の特質にいかなる変化が生じるのか、或いは生じないのか、観察を続けたい。

（1）*Попов Л.Л, Зубарев* С.М. Административные процедуры. М.,2018. С. 235.
なお、ソ連邦諸国であったリトアニアでは一九九九年、ジョージアでは一九九九年、カザフスタンでは二〇〇〇年、エストニアでは二〇〇一年、ラトビアでは二〇〇一年、アルメニアでは二〇〇四年、アゼルバイジャンでは二〇〇五年、タジキスタンでは二〇〇七年、ベラルーシでは二〇〇八年、キルギスタンでは二〇一五年、ウズベキスタンでは二〇一七年に、行政手続に関する法律が制定された。

（2）高田敏博士は、日本における法治主義観の変化に応じて、行政手続観も変化しているという。また、行政手続を記述概念としての行政手続と、価値概念としての行政手続に分類し、形式的法治主義においては、記述概念としての行政手続すなわち、法的に存在する行政手続があり、実質的法治主義においては、「価値を含み、当為としての行政手続の観点」からの行政手続に変化するとしている。すなわち、博士は、法の基本的な考え方の展開に伴う行政手続の観念の変化という意味で「行政手続観」という表現を使っている。詳しくは、高田敏『法治国家観の展開』（有斐閣・二〇一三年）四五二頁以下、阪大法学三九巻三・四号（一九九〇年）「日本における行政手続観の展開」を参照。本稿における「行政手続観」の用語は、博士の用法を参考としている。

（3）一九二一年に独立して直ちにソ連の衛星国となったモンゴルにおける不利益処分手続の展開については、ドゥルグーン バトトルガ「モンゴルにおける不利益処分手続の歴史的展開――二〇一五年行政一般法に至るまでの状況――（一）・（二・完）」、阪大法学六九巻五・六号（二〇二〇年）、「モンゴルにおける不利益処分手続の展開――二〇一五年行政一般法制定以降の状況――（一）・（二・完）」阪大法学七〇巻五・六号（二〇二一年）を参照されたい。

（4）この「должностное лицо（*dolzhnostnoye litso*）」には、「役職者」という訳もある。なお、「должностное лицо」の中には、決定権限を持たない者は、含まれていないため、日本法でいう「公務員」の概念より狭い概念である。なお、決定権限が与えられている社会団体等の役職者を含むという意味においては、日本の「公務員」概念より、広い概念といえる。これについては、http://ruseel.world.coocan.jp/judiciary.htm を参照（二〇二一年六月五日）。

（5）稲子恒夫（訳）『ソヴェト行政法』（一九五六年）八七頁。

（6）藤田勇『マルクス主義法理論の方法的基礎』（日本評論社・二〇一〇年）三〇三頁。

（7）藤田勇、杉浦一孝『体制転換期ロシアの法改革』（法律文化社・一九九八年）二九六頁。

（8）ただし、パシュカーニス（Пашуканис Е.Б）は、ヴィシンスキーと、ストゥーチカの主張する「法」の定義を批判し、「マルクス主義は階級という範疇を多用することにしても、法の認識や法実務において階級的利害関係を重視したり、階級闘争的な契機をとりいれたりすることが即マルクス主義的ということにはならない」としている。

パシュカーニスの法理論については、渋谷謙次郎「パシュカーニス法理論の再検討（一）：『法の一般理論とマルクス主義』をめぐって」神戸法学雑誌六二巻一・二号（二〇一二年）五九頁から一三一頁、渋谷謙次郎「パシュカーニス法理論の再検討（二・完）：『法の一般理論とマルクス主義』をめぐって」神戸法学雑誌六二巻三・四号（二〇一三年）一頁から五五頁を参照されたい。

（9）稲子恒夫「ソヴェト行政理論の若干の問題」、稲子恒夫（訳）『ソヴェト行政法』（一九五六年）四五五頁。

（10）同上。

（11）竹森正孝「現存社会主義における国家体制と人民代表制」藤田勇編『権威的秩序と国家』（東京大学出版会・一九八七年）三三三頁から三六五頁。

（12）ネマトフ・ジュラベック「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――（一）」名古屋大学・法政論集二五九号（二〇一四年）二六四頁。

（13）藤田勇『ソビエト法』（東京大学出版会・一九八六年）九頁。

（14）稲子・前掲注（5）一六一頁。

（15）同書において「ウカーズ（указ）」は、幹部会令と訳されている。この「ウカーズ」は、「国家権力の最高機関の権限に属する問題について公布され、他の行政行為よりも大きな法律的効力を持ってお」り、例えば、「ある企業を一つの官庁から他の官庁へ移管する幹部会令」などが挙げられている。稲子・前掲注（5）一七七頁。

（16）稲子・前掲注（5）一六一頁。

（17）同上。

（18）*Сорокин В.Д.* Проблемы административного процесса. М., 1968. С. 52.

（19）Там же. С. 52.

（20）この「行政プロセスすなわち行政手続」（административный процесс）は、藤田・前掲注（13）三一八頁では、「行政

訴訟」と訳されている。また、「行政手続（административный процесс）」を英語の「*administrative jurisdiction* にあたる административная юрисдикция」と同様な意味としてとらえていることに注意すべきである。

（21） *Сорокин В.Д.* Указ. соч. С. 76.

（22） Там же. С. 79.

（23） Там же. С. 82.

（24） Об утверждении Положений о Ленинских и Государственных премиях СССР и о Комитетах по Ленинским и Государственным премиям СССР при Совете Министров СССР (фактически не применяется) — URL: http://docs.cntd.ru/document/901825737（二〇二一年五月一日最終閲覧）。

（25） 藤田・前掲注（13）『ソビエト法』三一八頁。

（26） Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: федер.закон от 20.07.1984 г. — URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2318/（二〇二一年五月一日最終閲覧）。

（27） 藤田・前掲注（13）『ソビエト法』二九三頁。

（28） 市橋克哉「旧ソ連およびロシアにおける行政処罰法制」、藤田勇『体制転換期ロシアの法改革』（一九九八年）二四九頁。

（29） 藤田・前掲注（13）『ソビエト法』三二〇頁。

（30） 市橋・前掲注（28）「旧ソ連およびロシアにおける行政処罰法制」二五一頁。

（31） 同上。

（32） 藤田・前掲注（13）『ソビエト法』二九五頁。

（33） 稲子・前掲注（5）二〇四頁。

（34） О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке: Президиум верховного совета ссср указ от 21.07.1961. — URL: https://docs.cntd.ru/document/9007314（二〇二一年五月七日最終閲覧）。

（35） 藤田・前掲注（13）『ソビエト法』二九五頁によれば、過料が大幅に用いられると、「その氾濫が行政の障害になるに至っ」た。そのため、一九六一年の連邦最高ソビエト幹部会令により、過料が賦科される「適用対象の縮小（機関、企業、

組織を除外）、適用権限機関の制限、適用手続の厳格化等」の整理が行われた。このような整理（改正）は、八四年違反法典にも採用された。

(36) 「義務的決定」とは、法律の範囲内ですべての市民またはその個々のグループあるいは施設、組織に対して義務を定める行為である。稲子・前掲注（5）一八三頁。

(37) 稲子・前掲注（5）二〇六頁。

(38) 藤田・前掲注（13）二九六頁。

(39) 藤田・前掲注（13）二九五頁では、「特殊な権利の剝奪」と用いられている。そこで、自動車運転免許の取消し以外にも、狩猟免許の取消しを挙げている。

(40) 稲子・前掲注（5）二一一頁。

(41) 稲子・前掲注（5）二一三頁以下。

(42) 藤田勇『ソビエト法史研究（初版）』（東京大学出版会・一九八二年）四一四頁。

(43) 稲子・前掲注（5）二一四頁。

(44) 上田寛「ロシアの司法改革と検事監督制度の動揺：公判前手続における検察官の役割を契機として」国際公共政策研究第六巻第二号（二〇〇二年）八一頁から一〇一頁。

(45) 市橋克哉「ソ連邦における行政に対する司法審査（一）」名古屋大学法政論集九六号（一九八三年）三一〇頁以下。市橋教授は、同論文において、西側のソビエト行政の研究者であるスミス（*Gordon B.Smith*）が検察庁などの機関誌『社会主義的適法性《Социалистическая законность》』の「一般監督の実例から」という欄に記載された事件を分析したものを紹介し、上記の結論を述べている。

(46) 稲子・前掲注（5）二四五頁。

(47) 市橋・前掲注（45）「ソ連邦における行政に対する司法審査」三〇九頁。市橋教授は、同論文においてチェチョート（*Чечот Д.М*）の著書に挙げられていた資料を挙げ、ソ連における不服申立ての制度の欠陥を整理している。

(48) 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・一九八二年）一八九頁から二四四頁。

(49) ソ連における行政裁判制度の議論について、ネマトフ・ジュラベック「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――（一から六・完）」名古屋大学法政論集（二五九号から二七一号）（二〇一四年から二〇一七年）を参照されたい。

(50) 市橋・前掲注（45）「ソ連邦における行政に対する司法審査」三〇八頁以下。

(51) 一九七七年憲法下における行政訴訟のあり方の議論については、市橋克哉「ソ連邦における行政に対する司法審査（一）と（二・完）」名古屋大学法学部法論集九六号（一九八三年）を参照されたい。

(52) О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан :СССР. Закон от 30.07.1987 №7287-XI. URL: https://base.garant.ru/12127980/（二〇二一年五月一〇日最終閲覧）。

(53) 一九三八年の「ソ同盟および同盟構成共和国、自治共和国の裁判所構成に関する法律」により、「裁判」は、ソ同盟のすべての施設、公務員および人民が、ソビエトの法律を正確にかつ歪めずに執行することを保障すると明記されていた。稲子・前掲注（5）二三一頁。

(54) 上田寛・前掲注（44）九〇頁。

(55) 藤田・前掲注（42）『ソビエト法史研究』四四三頁。

(56) 藤田勇、杉浦一孝『体制転換期ロシアの法改革』（法律文化社・一九九八年）四頁以下。

(57) 上野俊彦「ロシアにおける連邦制改革：プーチンからメドベージェフへ」仙石学・林忠行編『体制転換研究の先端的議論（スラブ・ユーラシア研究報告集二、一―一〇）』（二〇一〇年）二頁以下。

(58) Конституция Российской Федерации: принята 12 июня 1993 г. — URL: http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm. これには邦訳がある。原隆「『ロシヤ連邦憲法』邦訳」札幌法学五巻二号（一九九四年）九九頁以下、札幌法学六巻一・二号（一九九五年）九九頁以下。

(59) ロシア連邦憲法一条一項においては、「правовое государство（*pravovoye gosudarstvo*）」という言葉が用いられており、これを英訳する際に、「*legal state*」または「*rule of law state*」とされている。また、四条二項では、「верховенство закона（*verhovenstovo zakona*）」すなわち「法律の支配（制定法の優位）」も明記されている。もっとも、ロシアは、「法の支配」ないし「法律の支配」、「法治主義」に関する概念的な課題を抱えている。

ガジス・A・ガジーエフ（安田理恵訳）「法の支配というロシアの裁判法理――その後二〇年――」岡田正則、紙野健二、高橋明男編訳『法の支配と法治主義』（成文堂・二〇二〇年）二八三頁から三一四頁、ユーリ・ア・シャランディン・ドミトリー・ヴェ・クラフチェンコ（中山顕訳）「法の支配、法治国家その他の国際的な法理――その収斂と差異の言語上の諸側面――」同書一九九頁から二〇八頁を参照。

(60) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30.12.2001 N 195-ФЗ. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/（二〇二一年五月一日最終閲覧）。

(61) Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон от 08.03.2015 N 21-ФЗ. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/（二〇二一年五月一日最終閲覧）。

(62) *Бунякин Н.Е.* Концепция становления и развития административного права в россии. Тамбов., 2002.

(63) 上野俊彦「プーチン政権下の連邦制度改革と行政改革」、外務省「プーチン大統領の進める焦眉の制度改革（政治面）」報告書、（二〇〇三年）五頁以下。

(64) *Старилов Ю.Н.* Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Современные проблемы и стратегии законотворчества. 2015. №3. С. 23.

(65) *Ломакина В.Ф.* Административные процедуры: понятие, виды, перспективы правового регулирования. Материалы конференции - Новосибирск: СибУПК, 2018. С. 27. 最も根本的な議論としては、ここで「狭義の意味における行政手続」として訳している「行政プロツェドゥーラ（административная процедура）」と、広義の意味における「行政手続」を意味する「行政プロセス（административный процесс）」をいかに区別するべきかという問題がある。例えば、ルキナ（Лучина О.В）をはじめ一部の学者は、広義の意味における「行政手続」と狭義の意味における「行政手続」は、実務的にほぼ同じであり、これらの間に境界線を描くことが不可能であるとしている。他方、現在、最も有力であるのは、狭義の意味における「行政手続」を広義の意味における「行政手続」の一種とみる見解である。

また、*Starilov Yuriy Nikolaevich.* Administrative procedures in the system of administrative law: contents, legal meaning, and formation of legislation. Administrative Law Reform in Uzbekistan: Experiences and Problems from the Legal Viewpoint: collection of Seminar Papers. Nagoya; Tashkent, 2008. 13-34を参照されたい。

(66) 本稿では、「юрисдикционный（yurisdiktsionny）」を「裁断的」と訳しているが、「審決的」という訳語もある。藤田・前掲注（13）『ソビエト法』三二八頁。

(67) *Ломакина В.Ф.* Указ. соч. С. 27.

(68) *Давыдов К.В.* Административные процедуры: проблемы классификации // Право Вестник Нижегородского университета им. Н.И.Лобачевского. 2017. №2. С. 116–122.

(69) *Латина М.А.* Система административного процесса // Вопросы экономики и права. 2012. №1. С. 36.

(70) *Козлов Ю.М.* Административно-процессуальная деятельность гл.15 Административное право: учебник/под ред. Л.Л.Попова. М., 2005. С. 391.

(71) *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. М., 1979. С. 17–26.

(72) *Попов Л.Л, Зубарев С.М.* Указ соч. С. 13.

(73) 通説では、事前行政手続に関する法律を「オブ・アドミニストラティブニ・プロツェドゥーラ」（Об административных процедурах）」とされているが、スタロスチン（Старостин С.А）は「オブ・アドミニストラティブニ・プロイズワォツワォ（Об административном производстве）」としており、このことは、ロシアにおいて「事前行政手続」に対する統一的な理解が定着していないことを意味する。

(74) *Попов Л.Л, Зубарев С.М.* Указ соч. С. 231.

(75) *Попов Л.Л, Зубарев С.М.* Указ соч. С. 223, *Старостин С.А.* О Соотношении понятий “Административный процесс”, “Административное производство”, “Административные процедуры” // Вестник Университета. 2016. №5.

(76) *Старилов Ю.Н.* Указ. соч. С. 25.

(77) Там же, С.25.

(78) *Давыдов К.В.* Указ соч. С. 121.

(79) Там же. С. 121.

(80) *Силайчев М.В.* Проблемы административного права //Актуальные проблемы российского права. 2007. №2. С. 67.

(81) Там же. С. 66.

(82) ドイツでは、行政手続法が一九七六年に制定されている。総務庁行政管理局『行政手続法の制定に向けて――新しい行政スタイルの確立――』（ぎょうせい・一九九〇年）一一三頁以下。

(83) アメリカの行政手続法（*Administrative Procedure Act*）は、一九四六年に制定されている。アメリカの行政手続法の邦訳として、宇賀克也の訳がある。総務庁行政管理局『行政手続法の制定に向けて――新しい行政スタイルの確立――』（ぎょうせい・平成二年）九三頁以下。

(84) フランスは、もともと統一的な行政手続法を持っていなかった。なお、総務庁行政管理局『行政手続法の制定に向けて――新しい行政スタイルの確立――』（ぎょうせい・一九九〇年）七四頁によれば、フランスでは、コンセイユ・デタの判例により、防禦権の法理が形成され、また、一九七九年に理由付記法が制定され、一九八三年にデクレなどにより、不利益処分に関して事前手続が設けられていた。その後、二〇一三年一一月一二日の授権に基づき、二〇一五年一〇月二三日オルドナンスおよび同日のデクレによって「公衆と行政との関係に関する法典」が成立し、二〇一六年一月一日から施行されている。これについては、飯島淳子「フランス行政法の法典化――公衆と行政との関係に関する法典――」行政法研究第二七号（二〇一八年）二五頁から四三頁を参照。

(85) *Штатина М.А.* Пути развития законодательства об административных процедурах. Материалы конференции - Новосибирск: СибУПК, 2018. С. 7-25.

(86) ロシアにおいて、近年は、日本の行政手続法も紹介されている。例えば、*Отлев Р.О.* Закон Японии об административной процедуре. М., 2019. を挙げることができる。同書のはしがきにおいて、「日本の行政手続法は、ヨーロッパ諸国における行政手続法と比べてはるかに遅れて採択されたが、その内容は、よりバランスが取れ（взвешенный）かつ詳細（детальный）なものであるという点で、ロシア国内の研究者から注目されている。」としている。同書、六頁。

(87) *Михайлович Г.А.* О назначении и некоторых особенностях административных регламентов как правовых актов управления // Марийский юридический вестник. 2015. №1/12/. С. 40

Попов Л.Л, Зубарев С.М. Указ. соч. С. 208. 行政権の行使に関する多くの問題、とくに、行政裁量の濫用、恣意的な行政手続等の問題が存在する背景の下で、行政権力の機関が権限を行使するためのメカニズムを行政規則において定めることは、行政改革の一種であった。

(88) *Старилов Ю.Н.* Указ. соч. С. 25.

(89) *Попов Л.Л, Зубарев С.М.* Указ. соч. С. 208.

(90) Там же. С. 210.

(91) 最初に、行政規則について法律で委任したのは、「ロシア連邦の国家公務員（О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27.07.2004 №79-ФЗ. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/（二〇二一年五月一日最終閲覧）」に関する連邦法であった。同法四七条において、「規則（должностной регламент）」という概念が用いられ、公務員の就任要件などを規則で定めることを規定している。なお、同条二項五号においては、「規則」において、公務員が、決定（решение）をする場合の検討の手順や期限などについても規定することが可能となっている。

さらに、二〇一〇年の「国及び地方公共団体によるサービスの提供について（О предоставлении государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27.07.2010 №210-ФЗ. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/（二〇二一年三月一〇日最終閲覧）」の連邦法の採択に伴って、国および地方公共団体のサービスの提供に関する行政規則が新たに登場した。

(92) *Попов Л.Л, Зубарев С.М.* Указ. соч. С. 208.

(93) *Новикова И.Д.* Правовая регламентация деятельности органов власти по предоставлению государственных услуг в США и РОССИИ // Юридические науки. 2019. №2. С. 297, *Старилов Ю.Н.* Указ. соч. С. 25.

(94) *Старилов Ю.Н.* там же. なお、スタリロフは、こうした通説を批判している。そこでは、行政手続法の制定は、現代の法治国家における行政法の重要な要素となっていること、行政手続法の有無による行政権の質を比べることが不可能であること、行政手続法が制定されることによって、適正な行政決定が行われることといった理由を挙げている。

(95) *Похмелкиным В.В.* Проект Федерального закона №64090-3 «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Вестник Университета имени О.В.Кутафина (МГЮА). 2016. №5 (21). С. 15-56.

(96) *Давыдов К.В.* Проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Вестник Университета имени О.В. Кутафина (МГЮА). 2016. №5 (21). С. 57-91.

(97) *Опалев Р.О.* Указ. соч. С. 5.

(98) *Шматина М.А.* Указ соч. С. 10

(99) *Давыдов К.В.* Административная реформа и административные процедуры: перспективы развития российского законодательства // Вектор юридической науки. 2018. №1. С. 105.

(100) *Опалев Р.О.* Указ. соч. С. 5.

(101) О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации: Постановления Пленума Верховного суда РФ от 25.05.2000 №19. — URL: http://base.garant.ru/12119744/（二〇二一年三月一〇日最終閲覧）。

(102) *Авдейко А.Г, Газизов Д.А.* Законодательсво об административных правонарушениях: реформа или модернизация // Вестник Омской юридической академии. 2017. Том 14. №4. С. 7.

(103) Там же. С. 7.

(104) 違反法典二八・四条に列挙されているのは、法人、個人、公務員の違反行為である。なお、検察庁法二五条によると、検察官は、公務員に対する違反行為について、賦科手続を開始させることができるとされている。実際には、検察官の決定により開始された事件の多くが、個人（法人）に対している状況である。検察官の決定により開始される事件について、違反法典と検察庁法の規定に関して矛盾があることが指摘されている。

Безружавя Н.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях в отношении граждан // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2016. №4. С. 254–259.

(105) ここでいう、資格剝奪は、営業活動を行うにあたる、勤労権（営業権）（права на труд）や事業主自らの能力（способности）や財産（имущество）を自由に利用する権利を制限する制裁である。*Чижевский В.С.* Комментарий к кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2012. С.33.

(106) *Студеникина М.С.* Взгляд на КоАП РФ по прошествии десяти лет с момента введения его в действие // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 25 мая 2012 г / Под ред. Ю.Н. Соловья — Омск: Омский юридический институт, 2012. С. 3–10.

(107) *Авдейко А.Г, Газизов Д.А.* Указ. соч. С.12.

(108) О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер.закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/（二〇二一年三月一〇日最終閲覧）。

(109) *Попов Л.Л, Зубарев С.М.* Указ соч. С.249.

(110) 小田博『ロシア法』（東京大学出版会・二〇一五年）六一頁。

(111) О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 N 2202-1. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/（二〇二一年三月一〇日最終閲覧）これについては、邦訳がある。森下敏男「ロシア連邦検察庁法・弁護士法」神戸法学年報二一巻（二〇〇五年）二一頁から六六頁。

(112) 検察官の有する権限を整理し、分析しているものとして、*Любчикова П.М.* Особенности полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением административного законодательства. Надзорные правовые средства // Пробелы в российском законодательсве. 2011. №3. С. 264を参照されたい。

(113) 竹中浩「ロシアの公的部門と法律専門家」高橋明男編『日本型法治主義を超えて――行政の中の法の担い手としての法曹・公務員――』（大阪大学出版会・二〇一八年）一〇三頁。

(114) *Ласкина Н.В.* Прокурорский надзор: Учебник. М., 2012, *Мыцыков А.* Смысл реформ — повышение эффективности надзора // Законность. 2007. №1.

(115) *Мыцыков А. Указ. соч.*

(116) 二〇一三年の世論調査では、「ロシアにおける裁判所・裁判官をどのように評価するか」という質問に対して、参加者のうち、四〇％が否定的、二四％が肯定的、三六％がわからないと答えている。По материалам официального сайта Фонда общественного мнения «https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/10551»（二〇二一年五月七日最終閲覧）。