

ウズベキスタンにおける行政改革と行政立法

樹神 成

1 行政改革の内容

広辞苑によれば、行政改革は「国・地方の行政機関または特殊法人の機構・制度・運営を改革すること」であり、「主として合理化・簡素化や定員削減を行い、行政の効率化と行政費用の抑制を図ることを目的」とする。

実際に行われる行政改革の目的は、「行政の効率化と行政費用の抑制」と見てよいが、その手段は「合理化・簡素化や定員削減」に限られるわけではない。1980年代以降の先進国の行政改革は、「行政の効率化と行政費用の抑制」をめざす手段と評価することもできるし、それとは別の目的のための新たな内容をもつようになったと理解することも可能である。

1980年代以降の先進国での行政改革は、高度経済成長の時代から低成長の時代への転換を背景に、政府の減量経営をめざすとともに、政府の役割の見直しを内容としており、「小さな政府」論にもとづいて、規制緩和論が唱えられた。政府は何をすべきか（What to do）という問いが1980年代以降の先進国の行政改革の大きな課題であった。

(1) 日本における行政改革の内容

日本では、1990年代に行政手続法、また情報公開法が制定された。これらの法律の制定を推進した流れ、あるいは背景のひとつは、1980年代末の日米構造協議におけるアメリカ政府の主張に見られるような、政府と企業、政府と市場の不透明な関係の特徴すると考えられた日本型資本主義あるいは日本型市場経済に対する批判である。これらの法律の制定が1990年代はじめに現実の課題となったことの原因のひとつとして、行政改革の推進をあげることができよう。

日本の行政改革は、「行政の効率化と行政費用の抑制を図ることを目的」にしながら、より大きくは、日本社会あるいは戦後社会についての特定の評価を踏まえ、自律した個人を前提あるいは実現すべき課題とする、政府と市民との関係の再編を内容とするようになった。日本の行政改革は、社会の基本価値の変動（自律的個人、自由かつ公正）と連動する「新たな行政システム」をつくる課題という内容をもつようになっている。

行政改革会議の最終報告（1997年12月）は、次のように述べる。「今回の行政改革の基

本理念は、制度疲労のおびただしい戦後型行政システムを改め、自律的な個人を基礎としつつ、より自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい21世紀型行政システムへと転換すること」であると。そして、最終報告によれば、「21世紀型行政システム」は、「総合性、戦略性の確保」「機動性の重視」「透明性の確保」「効率性、簡素性の追求」を特徴としなければならない⁽¹⁾。

2000年12月の行政改革大綱は⁽²⁾、次のように述べている。「21世紀の我が国経済社会を自律的な個人を基礎とした、より自由かつ公正なものとするため、これまでの国・地方を通ずる行政の組織・制度の在り方、行政と国民との関係等を抜本的に見直し、新たな行政システムを構築する必要」がある。このような問題意識から、大綱は以下の四点をめざすべき方向としている。すなわち、「1) 新たな時代の要請に対応する観点から、内閣機能の強化、省庁の大きくくり編成等による総合性、機動性を備えた行政の実現、2) 国民の主体性と自己責任を尊重する観点から、民間能力の活用、事後監視型社会への移行等を図ることによる簡素かつ効率的な行政の実現、3) 行政情報の公開と国民への説明責任の徹底を図ることによる国民に開かれた透明性の高い行政の実現、4) 行政事務の電子化、窓口の利便性の向上等を図ることによる国民本位の質の高い行政サービスの実現」。ここでは、「簡素かつ効率的な行政」の実現は、行政機関の「機構・制度・運営を改革」する問題としてではなく、「民間能力の活用、事後監視型社会への移行」の課題として位置づけられている。「透明性の高い行政」「国民本位の質の高い行政サービス」が行政改革の基本課題のひとつとして位置づけられている。

2000年の行政改革大綱におけるこのような行政改革の理解のもとで、行政改革の個別の取り組みも、「特別会計、公会計の見直し」「電子政府・電子自治体の推進」「行政効率化の推進」「構造改革特区の推進」「規制改革の推進」「公益法人制度の抜本的改革」「行政代行人等の見直し」「特殊法人等改革の着実な実施等」「公務員制度改革の推進」「独立行政法人の見直し」「政策評価の充実」「スリムで効率的な政府の実現」「行政立法手続の法制化」「地域における国家公務員の給与の在り方を見直し」「地方分権の推進」と多岐にわたっている。行政改革担当大臣による調整のもと、総務省、行政改革推進事務局、内閣府、内閣官房、財務省が個別の改革を担当している⁽³⁾。

(2) ウズベキスタンにおける行政改革の内容

ウズベキスタンには、日本の行政改革大綱に当たるような行政改革の構想と方向を具体化した政策文書は存在しないようである。したがって、ウズベキスタンにおいて行政改革がどのような内容のものとして理解されているかを、正確に知ることはむずかしい。しかしながら、行政改革が、ウズベキスタンの政治課題のひとつであるという認識もあるように思われる。そこで、何が行政改革という言葉で示されているか、また、行政改革とは明確には観念されていないにせよ、日本の行政改革で取り組まれている課題に類似した課題が取り組まれているのかを見てみよう。

ウズベキスタンでは、大統領のカリーモフが、2005年1月の上院と立法院の合同会議の演

説（以下、一月演説）⁽⁴⁾で強調しているように、「大統領権限の一部を上院と政府に移譲し、職業的で常設の下院である立法院を形成」という改革が行われた。大統領が大臣会議の議長を兼任しなくなり、大臣会議の強化が謳われるようになっていく。立法院の選挙は、2004年12月に行われた。上院の議員は、州・タシケント市の議会で間接選挙され、上院議員のうち16名は大統領による任命である。

この一月演説は新しく選出された議会の議員を前に大統領の政策を述べており、重要文書である。この演説のなかで、2004年の経済発展の成果についての部分で行政改革への言及がある。「経済における国家の存在を縮小することをめざす行政改革の一貫した実現が肯定的な成果をもたらしている。国家行政機関の機能が根本的に見直され、古い行政的命的システムに特有の環および機能、とりわけ、配分機能がかなりの程度、削減された。国家機関と経済管理機関とのあいだの権限が正確に区分された」「行政改革の過程で、約20の国家行政機関が改組され、4万以上の定員が削減され、行政職員数は22パーセント減少した」「さまざまな割合や限度にもとづく物的資源の配分のわれわれに残された中央集権的システムの遺産が除去され、商品取引所の活動が根本的に変化した」。

ここで行政改革として述べられていることは、定員削減をのぞくと、社会主義の時代から引き継いだ経済の管理あるいは運営の仕組みを変えようとする試みである。国有と計画経済を基礎とする社会主義のもとで存在した行政と経済の融合を、行政組織の機能再編という形で分離しようとする試み、社会主義時代からの資源配分の仕組みを市場経済に適合したものにしようとする資源配分の仕組みの改革の試みが、行政改革と観念されている。ここでは、市場経済への穏健な移行をめざすという政策の枠組みのなかで、社会主義の時代から引き継いだ経済運営の仕組みの改革が、行政改革という名で呼ばれているといえる。一気に市場経済への移行をめざした国では市場経済への移行自体の課題であったものが、市場経済への穏健な移行という戦略のもとでは行政改革の課題として現れているといえる。

一月演説において、このような意味で行政改革という言葉が使われている。それとともに、日本の行政改革で課題となっていることが、行政改革という言葉をとくに使わずに、重要な課題として提起されている。

そのようなものとして分権をあげることができる。一月演説では次のように述べられている。「権力の分権化、中央から地方の権力機関への権限の一部の移管をめざす、すでに採択された法令を体系化し、さらにこれらの方向をめざす法令の制定改廃を行い、関連法令を総合的なものにする必要がある。とくに重要なことは、自治機関—マハラ、マハラ委員会、農民集会の役割と権限を実際に強化することである」。

もうひとつは、一月演説の表現で言うところの「国の機関の私的企業活動への干渉の制限」である。一月演説の「私的セクターの発展の先行の保障と私的セクターの比重の増大」という部分では、「先進国でそうであるように、経済主体の活動に大きな影響を与えうる、監督の結果にもとづく金銭的または行政的制裁は、もっぱら裁判所によって課すというシステムを導入すべき時が来た」と指摘されており、さらに、「過失による軽微な違反にたいしての軽減をふくめ、経済主体に適用される制裁のシステム全体を見直す時が来た」と述べられてい

る。ここでは、具体的に、法令に違反する企業活動に対する制裁の仕組みの改革が取り上げられている。このことをより大きな視野から見れば、ウズベキスタンでは企業活動に対する規制と監督の仕組みが、ウズベキスタンの制度に即した問題意識から改革の対象となっているといえる。そのような意味で、このような規制と監督の仕組みの改革は、日本で言う「規制改革の推進」に対応するものといえよう。

このウズベキスタン版規制改革の推進は、それが私的セクターの発展との関連で取り上げられていることに見られるように明確な経済目的があり、そのことも日本の場合と同じである。ただし、日本の場合には、新規市場の開拓や競争の促進、消費者の利便と選択が目的として掲げられているとすれば、ウズベキスタンでは、企業活動、とくに中小企業の活動の余地の拡大が目的である点が異なる。

前述したように日本の行政改革は、明確な理念（自律した個人、自由で公正な経済社会）にもとづいて、「国・地方を通ずる行政の組織・制度の在り方、行政と国民との関係等を抜本的に見直し」すことを課題としている。ウズベキスタンでは、行政改革とは必ずしも自覚はされていないものの、前者に対応する課題ともに（分権）、後者の「行政と国民との関係等」を見直すことが課題となっているといえる。なぜなら、一月演説では、別の部分で（裁判所と法保護機関の要員の責任の向上）、「法律の見張り番である人たちは、ソ連時代の古い遺産を払拭する必要あり、企業活動やビジネス、私的セクターにたいする自らの態度を見直す必要」が述べられている。ウズベキスタン版規制改革は、このような「自らの態度の見直し」と結びついていると考えられる。その意味では、ウズベキスタン版規制改革は、経済目的とともに、ガバナンスの文脈での意義をもつものとも言えよう。ウズベキスタンでは、「国・地方を通ずる行政の組織・制度の在り方」という点では、行政機関と経済機関の機能分離に問題がある他、国家公務員法が制定されていない、分権とは言いながら日本で考えられているような意味での地方自治が認められていないという問題がある。このような枠組みのなかで、「行政と国民との関係」を見直すことが、ウズベキスタン版規制改革の推進という形で現れている。

2 ウズベキスタンにおける行政と法

現代における行政改革の重要な一側面を、「行政と国民との関係を見直すために、行政の役割や運営、権限とその行使を改革すること」と定義すれば、このような意味での行政改革は、たとえそれが当該政府または国民によって行政改革と自覚されていなかったとしても、先進国や発展途上国、体制移行諸国をつうじて見られる現象であり、また課題であるといえる。ガバナンスという言葉が、先進国の行政改革の文脈でも、国際機関による支援の文脈でも、使われているのは、このことの反映であると思われる。その意味では、「行政と国民との関係の見直し」は、現代社会における普遍的な課題であるといえる。

しかしながら、「行政と市民との関係の見直し」と一口に言っても、そのことに何を期待するかは、多様でありうる。例えば、日本において行政改革の文脈で「行政と市民との関係の見直し」が言われるとき、「自律した個人」「自由で公正な（経済）社会」が日本の行政改

革の基本理念となっているように、底に流れているのは、(新)自由主義の考え方であるといえる。ウズベキスタンの場合には、確固とした理念にもとづいているというよりも、企業活動を問題視する発想を前提に築かれた過剰な規制と監督の仕組を、企業の発展余地を拡大する限りで改善しようというものである。

当然であるが、より民主主義的な意味合いから「行政と市民との関係の見直し」を理解することも可能である。ただ、現在議論されている意味での「行政と市民との関係の見直し」という課題には歴史的な文脈があり、1980年代からの先進国、発展途上国、そして体制移行諸国を通じた政府の役割の見直しと市場経済の意義の強調の流れのなかで、あるいは、「大きな政府」論から「小さな政府」論への論調の移り変わりのなかで浮かび上がってきた問題であるといえる。

「行政と市民との関係の見直し」は、それが、政策の問題として処理できる場合と、行政と市民とのあいだの権利義務関係に及ぶ場合とがある。例えば、日本の場合、国の情報公開法が「行政と市民との関係の見直し」の一環として理解できるとすれば、この見直しは、市民に情報開示請求権を認め、行政に情報開示義務を課すという情報開示制度を設けることによって実現されたといえる。また、行政手続法が「行政と市民との関係の見直し」の一環として理解できるとすれば、それは、申請に対する処分において審査基準を公開する義務を定めたこと等によって実現されたといえる。

「行政と市民との関係の見直し」が政策問題にとどまらず、行政と市民との法律上の権利関係に及ぶ場合、そもそも、当該国において、行政活動がどのように法律あるいは法令によって規律されているか、簡単に言えば、どのような行政法の理論と制度が存在するかが問題となろう。「行政と市民との関係の見直し」がどのような国家であっても共通して問題となりうる事柄であるのにたいして、どのように行政活動が法律によって規律されているかは国によって異なるように思われる。

日本では、「いかなる行政活動を、いかなる範囲において、またいかなる形において、法に服せしめるか」という問題に対する解答は、「明治憲法下において、ドイツで形成された『法律による行政』の原理の影響のもとで、形成された」⁽⁵⁾とされている。「法律による行政」の原理は、「字義どおり、行政法は法律に従わなければならないというもので、かかる抽象的レベルでは権力分立主義の当然の帰結」であるが、ドイツの行政法学においてはその内容は、「法律の法規創造力」、「法律の優位」および「法律の留保」に分けられた⁽⁶⁾。ある論者は、これを以下のように理解している。「法律の法規創造力」とは「新たな『法規』の定立は、議会の定立する法律またはその授権に基づく命令の形式においてのみなされうるとの原則」、「法律の優先」とは「すべての行政は法律に違反し得ないという原則」、「法律の留保」とは「国民の自由および所有権を侵害する行政(『侵害行政』)には、法律の授権を必要とする原則」である。そして、法規の概念が「国民の自由および所有権を侵害する規範と解されたことによって」、「法律の法規創造力」と「法律の留保」の原則は内容的には一致し、前者が「行政政府による規範定立に関わるもの」とすると、後者は「個別行為に関わるもの」と指摘されている⁽⁷⁾。

ドイツの「法律による行政」の原理、またそれを継受した日本の戦前の法治主義、また現行憲法のもとでの法治主義については、多くの研究がある。ここで、注目しておきたいことは、権力分立の原理から導き出される抽象的一般的な水準で「法律による行政」の原理を考えることと、国民の基本的な人権の保障あるいは国民の権利義務と関連して「法律による行政」の原理を考えることのちがいについてである。

ウズベキスタン憲法は「法律の採択、その執行と裁判と結びついた国家活動を権力の三つの部門のあいだに分立しなければならない」という意味での権力分立を認めている（ウズベキスタン憲法第11条）。その意味で、行政が法律の執行であるということは、一応、認められているといえる。その意味では、「法律による行政」の原理が抽象的一般的には存在していると言えるかもしれない。しかしながら、国民の権利義務との関係で、そこに「法律の留保」あるいは「法律の法規創造力」に対応するような法原理があるわけではない⁽⁸⁾。ここで、法律、つまり、国民の代表機関が制定した規範だけが、国民の権利義務の変動をもたらすとの理解が欠如している。

しかしながら、「法律による行政」は、字義通り実現することもまた困難である。法律が、行政機関の権限あるいは活動のすべてについて、完璧に規定し尽くすことはむずかしい。そこに、行政立法の存在の根拠がある。日本では、国民の権利義務に関連し、対外的効果をもつ行政立法と、国民の権利義務に関連せず、対外的効果をもたない行政立法とを区別している。前者が法規命令であり、後者が行政規則である。法規命令については、さらに、権利を創設し義務を課す委任命令と、権利義務に関連する手続を定める執行命令とに区別されている。委任命令は、「法律の法規創造力」から、法律による委任がなければ、行政立法で国民に権利を定め、義務を課してはならないことを意味している。

以上のことを踏まえて、ウズベキスタンにおける法律と行政立法との関係をより具体的に検討する必要があるが、ここでは、2000年12月に制定された「規範的法令（нормативно-правовые акты）について」の法律を見ておこう。

この法律で規範的法令とされているのは、次の七つである（第5条）。すなわち、ウズベキスタンの憲法、法律、国会決定、大統領令、大臣会議決定、省庁の命令（акт）、地方国家権力機関の決定である。これらの七つからなる規範的法令は、この法律では次のように定義されている。すなわち、規範的法令とは、「この法律で定める形態で採択され、一般拘束的国家的命令としての法令の規範を制定、改正または廃止する公式文書である」（第2条）。ここでは、憲法から地方国家権力機関の決定までを、「一般拘束的国家的命令としての法令の規範を制定、改正または廃止する公式文書」としていることが特徴である。

この法律では、憲法、法律および国会決定と区別して、大統領令、大臣会議決定、省庁の命令および地方国家権力機関の決定を下位法令（подзаконный акт）としている（第6条）。大統領令、大臣会議決定および省庁の命令が下位法令とされることの意味はどのようなものだろうか。

この法律は、憲法と法律の最高性を認めている（第7条）。法律は、「とくに重要で安定した社会関係を規制し、国会またはレフェレンダムで採択される」ものとして定義されている

(第8条)。大統領令は「憲法と法律に基づいて、それを執行する」ために制定される(第10条)。省庁の命令は、憲法、法律、国会決定および大統領と大臣会議の決定に「基づいて、それを執行する」ために制定される(第12条)。省庁が定める規程、規則および指示も、規範的法令に含まれる。大統領令と省庁の命令が、上位の法令に「基づいて、それを執行する」ために制定されると定義されているのに対して、大臣会議決定の定義は、それと異なり、「ウズベキスタン共和国の大臣会議は、ウズベキスタン共和国の憲法および法律、国会および大統領令の決定にしたがって (в соответствии с, in accordance with)、決定のかたちで採択される」。

以上のように見てくると、この「規範的法令について」の法律の特徴を次のように見ることができるようになる。ひとつは、法規概念の欠如であろう。この法律では、憲法から省庁の命令までが、「一般拘束的国家命令」の序列としてとらえられていて、国民の権利義務の観点から法令を分類しようとする思考が欠けている。そのことは、この法律の第19条が規範的法令の内容に対する要請として次のように定めていることから言えよう。すなわち、「国家機関、市民の自治機関、企業、施設、団体、社会団体、公務員、市民の義務を定める法令においては、そのような措置が法令によって定められておらず、特別の法令によって定められるべきでない場合は、その違反に対する責任を定める」。この内容から、省庁の命令でも、義務を課すことができ、さらにそれへの制裁も規定することができるということになる。その意味では「法律の留保」の概念も欠如しているといえる。

次に、下位法令が、上位の法令に「基づいて、それを執行する」という文言から、一応、委任の概念があると考えとしても、この委任は非常に一般的概括的であるという問題がある。行政立法の内容が、日本で言う行政規則にあたるものであれば問題は小さいが、法規命令、とくに委任命令に相当するような場合には、問題があろう。とくに、大統領令の場合には、憲法と法律に「基づいて、それを執行する」という一般的概括的な委任による授権のもとで、独立命令と変わらない性格を大統領令がもつ場合もあろう。

大臣会議決定について、上位の法令にしたがって採択されるという、大統領令とも、省庁の命令とも違う表現で、授権がされている。なぜ、このような表現になっているかの説明はむずかしいが、これとの関連で、法律の定義が、法律事項を限定するような形でなされていることが注目し得る。この法律では、法律は、「とくに重要で安定した社会関係を規制するものだと定義されている。ウズベキスタンでは少なくない数の法律が制定されている。しかしながら、法律の対象の限定のもとで、大統領令あるいは大臣会議決定が、法律で制定すべき事項を定めている場合もある⁽⁹⁾。

このようにウズベキスタンの「規範的法令について」の法律は、法律事項を限定しかねない内容で法律を定義し、一般的概括的な委任によって行政立法を認め、憲法から省庁の命令までを「一般拘束的国家命令」の序列としてとらえ、国民の権利義務との関係で法令間の関係、あるいは行政立法を規律するという発想に欠けているという特徴をもっている。しかしながら、「規範的法令について」の法律のこのような内容は、ウズベキスタンで進められようとしている行政改革、とくにウズベキスタン版規制改革とはそぐわないといえる。規制改

革は、政府の役割あるいは権限の行使と国民の権利利益とのあいだの関係の再調整という意味をもつ。そのことは、ウズベキスタンの場合には、ここに見たような「規範的法令について」の法律の内容の見直しにも連動していくと考えられる。

法律学の視点からは、行政立法を、国民の権利義務との関係で考えることが重要である。それとともに、行政学の視点から見れば、行政立法の問題は、法律の執行の仕組みの問題であるといえることができる。日本では、法律ごとに、当該法律の施行令および執行規則が定められ、この施行令および執行規則の規定にもとづいて法律が執行されている。したがって、法律の執行の実務の観点から見ると、法律-施行令-執行規則を一体としてとらえることも可能であろう。このように法律-施行令-執行規則を一体として定めることで、当該法律が扱う事項についての規律密度を高め、また執行の画一性を確保しようとしているとみることができる。

ウズベキスタンにおいては、法律そのものの規律密度が低く、執行を具体化しようとする、必然的に多くの行政立法が必要となる。しかしながら、そこには、法律とその執行を具体化する行政立法とを一体のものとして整備するという行政立法技術は存在していない。ある法律の個別の問題ごとに、複数の下位法令が存在するということが起こりうる。そういう状況のなかで、法律と下位法令の内容が矛盾する場合や、法律の解釈運用が省庁間で統一が存在しない、さらには実務における権限の熟知と統一が図れないといった問題が生じている。

このように見るならば、ウズベキスタンにおいて進められようとしている行政改革のなかで、一方では、行政立法についてこれを国民の権利義務の視点から規律する法理が必要であるとともに、他方では、法律の適正な執行を支える仕組みとして整序された法律-下位法令関係を実現することが必要であるといえよう。

注

- (1) <http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>
- (2) http://www.gyokaku.go.jp/about/index_taiko.html
- (3) http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/index_scheme.html
- (4) Народное слово, 29 января 2005 г.
- (5) 芝池義一『行政法総論講義 第3版増補』有斐閣、1999年、41頁。
- (6) 塩野宏『行政法Ⅰ第三版 行政法総論』有斐閣、58頁。
- (7) 芝池、前掲書、41頁。
- (8) 歴史的に見れば、これらの原理は、君主の行政権を議会の立法権が制約するという意味をもったから、自由と財産権の保障を求める勢力の代表機関に議会がなり、その意味で行政との緊張関係が生まれるという条件のないところでは、一般的な「法律による行政」の原理以上のものは生まれにくいと考えられる。
- (9) 例えば、法人の国家登録（登記）は、法律ではなく、大臣会議決定で定めている。