

ウズベキスタン行政法における新改革：課題とその解決

ウズベキスタン大統領府付属国家管理アカデミー研究者／法学博士准教授

Nematov Jurabek (ネマトフ ジュラベック)

New administrative law reforms in Uzbekistan: problems and their solutions

Researcher at the Academy of Public Administration

under the President of the Republic of Uzbekistan,

Doctor of Laws, Associate Professor

(ネマトフ ジュラベック)

1986年ウズベキスタン共和国ブハラ州生まれ。2007年タシケント国立法科大学卒業。2008年名古屋大学に留学し、2010年から同大学大学院法学研究科に在籍し、2014年同大学院博士課程を修了し、法学博士号を取得。同年からウズベキスタン共和国大統領府付属国家行政アカデミー准教授、同アカデミー講座長を務め、現在ウズベキスタン最高検察庁アカデミー准教授。

1991年のソ連崩壊後、旧ソ連諸国が独立し、それぞれ独自の法制度や法理論を構築する基盤ができた。ウズベキスタンも独立後、民法、経済法等の分野で様々な法律を制定し始め、独自に発展する道を歩み始めた。名古屋大学市橋克哉教授は、ウズベキスタンにおける行政法を分析した論文で、「ソビエト型社会＝政治体制の遺産」を強調している¹。ソ連時代には、モスクワから送られた法案を制定し、法理論もあまり発展していなかったウズベキスタンの法制度、とりわけ行政法が現在どのような変化へ向かっているのかを本稿で再検討する。そのため、ウズベキスタンが独立後、行政法分野でどのような改革をし、その特徴や性格がどんなものであるかを検討する。

独立前のウズベキスタン行政法 ―行政裁判を例として―

独立前のウズベキスタンの行政は、共産党と政府のコントロールという「ソビエト型社会＝政治体制」のもとにあった。共産党と政府は、国民にとって何が「公益」にあたるかを当然知っており、行政は、共産党と政府が設定したこの「公益」をうまく実現するための厳格なヒエラルヒーをもつ装置であったと指摘されている²。

そもそも、ソ連においては、長年にわたり行政裁判等の行政法の主要な制度が否定されていた。その主要な理由としては、行政法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。例えば、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

¹ 市橋克哉「ウズベキスタンにおける行政法改革」法政論集225号(2008)321頁参照。

² 市橋克哉「ウズベキスタンにおける行政法改革」法政論集225号(2008)321頁参照。

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に保護できないこと、また、行政自身のコントロールだけでは社会主義的適法性（социалистическая законность）が確保できないということも明らかになった³。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⁴。

他方で、そもそも、ソ連では、行政法そのものが否定的に考えられてきた⁵。例えば、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が結びついていなかったのである。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、行政法の主要な制度、と

³ 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。

⁴ См.: П.Ф.Елисейкин. Судебный надзор за деятельностью административных органов. Проблемы государства и права на современном этапе. Владивосток, 1963 г. Стр 30.; См.: А.И.Столмаков. Административно-правовые и судебные методы охраны субъективных прав граждан СССР. Автореф.к.ю.н. Москва, 1971 г. Стр 10.; См.: П.Е.Недбайло. О юридических гарантиях правильного осуществления советских правовых норм. «Советское государство и право» 1957 г. № 6. Стр 26.; См.: В.Т.Квиткин. Судебный контроль за законностью действий органов государственного управления. Дис. ...канд.юрид.наук. Москва, 1967 г. Стр 41.; См.: В.Ф.Сиренко. Проблема интереса в государственном управлении. «НАУКОВА ДУМКА» Киев, 1980 г. Стр 114.; 市橋克哉「ソ連邦における行政に対する司法審査(1)」法政論集96号(1983年)310-311頁参照。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. ...к.ю.н. Киев, 1991 г. Стр 2.; См.: В.И.Ремнев. Право жалобы и административная юстиция в СССР. «Советское государство и право» 1986 г. № 6. Стр 23-24.; Smith, Gordon B. The Soviet procuracy and the supervision of administration. 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。

⁵ 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» 1927 г. № 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、社会主義における行政法の役割は重要であるとされた(См.: Основные задачи науки 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, 1938 г. Стр 59.)。

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.

りわけ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⁶。

次に、歴史的にはブルジョア法の一制度である行政裁判等行政法の主要な制度の前提条件も、社会主義法原理をとるソ連には備わっていなかった⁷。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⁸。

このような状況の下で、法学者の研究があまり評価されず、法理論は主に立法政策に注目をしていた。すなわち、裁判例が法学者の研究対象になっておらず、法解釈自体が大いに制限されていた。

以上のような制度を受け継いだウズベキスタンが独立後どのような改革をしたのかを以下述べる。

独立後の行政法改革

ウズベキスタンは、1992年12月8日にウズベキスタン共和国憲法を制定し、三権分立を宣言した（憲法第11条）。しかし、ウズベキスタンにおいては、ソ連時代の法制度を廃止せず、徐々にそれを改革する道を選んだのである。そしてウズベキスタン大統領によってウズベクモデルという五つの原則を基本とする改革指針が発表された。その中で、国家が主要な改革者であるという原則がある。すなわち、経済や法制度等における諸改革の先頭には国家が立つものとされ、国家の役割が強調されてきたのである。このような状

⁶ 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。

⁷ 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. ...д.ю.н. Москва, 1980 г. Стр 164.）。

⁸ 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 Академии. 1927 г. Стр 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 pravovoye gosudarstvo (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（См.: Е.Б. Пашуканис., 1980 г. Указ.соч. Стр 184.）。

況の下、執行権に重大な役割及び責任が負わされてきた。したがって、大統領自身が執行権の長、すなわち大臣会議の長として、様々な改革を行ってきた。

独立後の行政法改革については、以下の二点が強調される。

①. 実体行政法の発展

独立後の実体行政法を見ると、依然として、行政法に関する法律の数が少ないということを描ける。それは、移行期にあるウズベキスタンでは、政府の決定で様々な課題を直接的に、迅速に処理するほうが適当であったためであると説明できる。また、2005年に下記の大統領命令3665号等が出されるまで、行政を市民との関係において法的に抑制する必要があることもあまり強調されてこなかった⁹。大統領命令3665号「私企業を対象とする調査を減らし、その制度を改善する措置について」（05.10.2005年）を契機として行政機関の活動を市民との関係において法的に規制することが始まった。その後、2012年12月20日に「企業家活動における許認可手続に関する」ウズベキスタン共和国法律（2012年12月20日制定）が制定され¹⁰、企業家の許認可手続に関する法的保障が強化された¹¹。もちろん、このような諸改革が行われる前提として、行政機関が権限を濫用し、市民や私企業の権利自由を侵害しているという現実があり、そのような状況を是正するために取られた措置であったと評価できる¹²。

⁹ 大統領命令3665号「私企業を対象とする調査を減らし、その制度を改善する措置について」（05.10.2005年）、規則1650号「私企業の活動を調査し、調査登記簿作成の手続について」（29.12.2006年）、規則1573号「調査機関による法人私企業の活動の調査の調整手続について」（06.05.2006年）、規則1712号「調査機関による個人私企業の活動の調査の組織的手続について」（23.08.2007年）等。

¹⁰ Закон Республики Узбекистан «О разрешительных процедурах в сфере предпринимательской деятельности» от 20 декабря 2012 г., № ЗРУ— 341.

¹¹ 独立後のウズベキスタンにおいて、企業家の権利保護を中心として行政分野における法改革が行われていることが強調できるが（Закон Республики Узбекистан от 24.09.2012 г. № ЗРУ-336 «О защите частной собственности и гарантиях прав собственников», Дата вступления в силу 25.09.2012; СЗ РУ, 2012 г., № 39 (446).; Закон Республики Узбекистан от 26.04.2012 г. № ЗРУ-327 «О семейном предпринимательстве», Дата вступления в силу 27.04.2012; СЗ РУ, 2012 г., № 17 (188).; Закон Республики Узбекистан от 25.05.2000 года № 69-II «О гарантиях свободы предпринимательской деятельности» Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2000 г., № 5-6, ст. 140.), それ以外透明性（Закон Республики Узбекистан от 25.09.2014 г. № ЗРУ-376 «О социальном партнерстве», Дата вступления в силу 01.01.2015; СЗ РУ, 2014 г., № 39 (488).; Закон Республики Узбекистан от 05.05.2014 г. № ЗРУ-369 «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления», Дата вступления в силу 06.05.2014; СЗ РУ, 2014 г., № 12 (209)), e-government（Закон Республики Узбекистан от 09.12.2015 г. № ЗРУ-395 «Об электронном правительстве», Дата вступления в силу 11.06.2016; СЗ РУ, 2015 г., № 49 (611)）や市民の申立て（Закон Республики Узбекистан от 03.12.2014 г. № ЗРУ-378 «Об обращениях физических и юридических лиц», Дата вступления в силу 04.12.2014; СЗ РУ, 2014 г., № 49 (578)）に関する法律等も制定されたことが指摘できる。

¹² また、この点では、独立後のウズベキスタンにおいても依然として行政分野に関する法律の数が少ないという問題があり、下位法令のほうが様々な行政法関係を規律することが多い。また最近の傾向として、以前下位法令の規則であったものがそれが安定した規則になったため、法律の中に制定されていることが指摘できる。例えば、Закон Республики Узбекистан от 02.05.2012 г. № ЗРУ-328 “О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан «О гарантиях свободы предпринимательской деятельности»”, Дата вступления в силу 03.05.2012; СЗ РУ, 2012 г., № 18 (201) 参照。

ウズベキスタンにおける行政法改革は、2016年12月に Mirziyoyev 大統領が選出されたことによって、新しい時代をむかえたのである。その後、新しい時代の中で、2017-2021年行動指針が採択され、新司法改革のもと行政法の発展がそれまでになかった抜本的な改革に直面する¹³。2017年2月21日4966号大統領令¹⁴、そして憲法改正¹⁵や裁判所法、民事訴訟法典、経済訴訟法典の改正¹⁶に基づいて公法上の法律関係から発生する紛争および行政処罰事件を審理する行政裁判所が2017年6月1日から導入されたのである。行政裁判所は、全国にあり、各地区行政裁判所（約200カ所）、カラカルパック共和国、各地方（公共団体）、タシケント市（14カ所）、最高裁判所行政部からなり、また、ウズベキスタンにとって新しい裁判制度は約277人の裁判官で運用されることになる。行政改革コンセプト¹⁷に基づいて行政法改革が更に積極的に行われ、2018年1月には国際基準に合致する行政手続に関する法律¹⁸と行政訴訟法典¹⁹も採択された²⁰。

ウズベキスタンの行政手続法はいわゆる第一世代の行政手続法にあたるものであり²¹、行政行為、行政上の不服申し立てや行政執行を規律した法律である。今まで行政法分野で

¹³ Указ Президента Республики Узбекистан от 07.02.2017 г. № УП-4947 «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» (Национальная база данных законодательства, 16.10.2017 г., № 06/17/5204/0114).

¹⁴ Указ Президента Республики Узбекистан от 21.02.2017 г. № УП-4966 «О мерах по коренному совершенствованию структуры и повышению эффективности деятельности судебной системы Республики Узбекистан» (Национальная база данных законодательства, 29.09.2017 г., № 06/17/5195/0033).

¹⁵ Закон Республики Узбекистан от 06.04.2017 г. № ЗРУ-426 «О внесении изменений и дополнения в Конституцию Республики Узбекистан» (Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2017 г., № 14, ст. 213).

¹⁶ Закон Республики Узбекистан от 12.04.2017 г. № ЗРУ-428 «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан «О судах», Гражданский процессуальный и Хозяйственный процессуальный кодексы Республики Узбекистан» (Национальная база данных законодательства, 30.01.2018 г., № 03/18/463/0634).

¹⁷ Указ Президента Республики Узбекистан от 08.09.2017 г. № УП-5185 «Об утверждении Концепции административной реформы в Республике Узбекистан» (Национальная база данных законодательства, 03.03.2018 г., № 06/18/5329/0846).

¹⁸ Закон Республики Узбекистан от 08.01.2018 г. № ЗРУ-457 «Об административных процедурах», Дата вступления в силу 10.01.2019 (Национальная база данных законодательства, 09.01.2018 г., № 03/18/457/0525).

¹⁹ Закон Республики Узбекистан от 25.01.2018 г. № ЗРУ-462 «Об утверждении Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве», Дата вступления в силу 01.04.2018 (Национальная база данных законодательства, 26.01.2018 г., № 03/18/462/0626).

²⁰ Й. Пуделька. Право административных процедур и административно-процессуальное право в государствах Центральной Азии – краткий обзор современного состояния. Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. – М.: Инфотропик Медиа, 2015. Стр. 63.

²¹ See.: Javier Barnes. Towards a third generation of administrative procedure. // Susan Rose-Ackerman, Peter L.Lindseth. Comparative administrative law: an introduction.// Comparative Administrative Law. Susan Rose-Ackerman, Peter L.Lindseth. Edward Elgar 2010. P 342-343.

の改革がなかなか進まないウズベキスタンにおいて²²、以上のような諸改革が行われ、実現し始めたことには大きな意味がある。

②. 行政法理論の状況

独立後のウズベキスタンの行政法理論は、ソ連時代の法理論の影響が依然として強く、未だにロシアへの依存が強い²³。独立後、行政法に関する教科書はもちろん、行政法に関する本格的な研究も少ない。すなわち、今日のウズベキスタンにおける行政法学がかかえる問題として、ウズベキスタンの行政法学が、今なおソ連時代の行政法学の強い影響下にあることが指摘できる。例えば、E. Hojiyev, T. Hojiyev²⁴や X.R.Alimov, L.I. Solovyova²⁵の教科書では、行政法は「国家管理（行政） государственное управление」に関する法という定義があり²⁶、この定義は、ソビエト行政法の時代から、一貫して変わっていないものである²⁷。ウズベキスタンが行政法学をこのように定義し続けていることに関して、Khvan は、

²² See.: Shigeru Kodama. Reform of Administrative Procedure in Uzbekistan and Japanese Legal Assistance.// Administrative law reform in Uzbekistan experiences and problems from the legal viewpoint. Collection of seminar papers. Nagoya, 2008. P. 5; Katsuya Ichihashi. Japanese approach to legal assistance to administrative procedure law in Uzbekistan// Administrative law reform in Uzbekistan experiences and problems from the legal viewpoint. Collection of seminar papers. Nagoya, 2008. P 35; Hiroto Tokuda. Cooperation between Japan and Uzbekistan in the sphere of implementation of administrative procedure law// Administrative law reform in Uzbekistan experiences and problems from the legal viewpoint. Collection of seminar papers. Nagoya, 2008. P 47; Muzraf Ikramov. Administrative procedures in Japan: opportunities for implementation into the legislation of Uzbekistan// Administrative law reform in Uzbekistan experiences and problems from the legal viewpoint. Collection of seminar papers. Nagoya, 2008. P 81.

См.: Й. Пуделька. Йенс Демпе. Общее административное право в государствах Центральной Азии – краткий обзор современного состояния. Ежегодник публичного права - 2014: “Административное право: сравнительно-правовые подходы”. – М.: Инфотропик Медиа, 2014. Стр. 4; И.А.Хамедов, И.М.Цай. Институт административных процедур в свете реформирования административно-процессуального права в Узбекистане. Ежегодник публичного права - 2014: “Административное право: сравнительно-правовые подходы”. – М.: Инфотропик Медиа, 2014. Стр. 395.

²³ ロシアの本や論文を引用するのが普通である。例えば、См: Э.Хожиев. Давлат бошқарувини модернизациялаш шароитида маъмурий ислохотларнинг максоди ва асосий йўналишлари (илмий-назарий таҳлил). Жамият ва бошқарув. 2015 йил 4-сон. 23 бет.

²⁴ Qarang: E. Hojiyev, T. Hojiyev. Ma'muriy huquq/ darslik – T.: 2006 y. 13-bet.

²⁵ См.: Гл.1 Л.И. Соловьева «Административное право Республики Узбекистан» /Авт.коллектив: X.P.Алимов, Л.И.Соловьева и др./– Т.: «Адолат».1998 г. стр.3.

²⁶ なお、ドイツの GIZ（ドイツ国際協力機構）と協力して、ウズベキスタンの代表的な行政法学者である I.A.Khamedov, L.B. Khvan, I.M. Tsay. が最近出版した行政法の教科書においては、行政法とは、公行政（публичное управление）の様々な分野における公的秩序（публичный порядок）を形成し、維持することと、その際に、私人の権利および法律上の利益を然るべく、保護することにあると述べている（См.: И.А. Хамедов, Л.Б. Хван, И.М. Цай. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть: Учебник. – Ташкент: KONSAUDITINFORM-NASHR, 2012 г. Стр 24.）。

このように、I.A.Khamedov, L.B. Khvan, I.M. Tsay の行政法の教科書においては、ソ連時代から続く伝統的な行政法の定義を変えていることが注目される。行政法の新しい定義は、①公行政という概念を導入し、②行政法を監督関係、すなわち上下関係を規律する法という定義、すなわち、監督という国が市民を一方向的に統制する法であるという定義をやめて、行政と市民が構成する公秩序という概念を導入し、市民の権利を保護することを目的とする法であると定義したことは画期的な新展開である。

²⁷ См.: Гл. 1 – Б.М. Лазарев «Советское административное право: Учебник/ Под ред. П.Т. Василенкова. – М.:Юрит.лит., 1990 г. Стр 3.

次のようにその問題性を指摘している。すなわち、ウズベキスタンの行政法学者は、「行政法は、公行政を私人との関係で規律する法」であって、「行政法の最大の目的は、公権力の行使による権限濫用から私人を保護することにある」という認識が薄く、今日でも「行政法の主要課題は、市民や法人が主な対象となる国家監督制度の改善」にあるというソ連時代以来変わらぬ認識があるため、行政法の定義についてもまた、ソビエト行政法の時代のそれを見直すことがないのである²⁸。

このように、ウズベキスタンの場合、行政法理論も旧態依然のままであるため、例えば行政裁判に関しても、他国の行政法理論に学ぶこともなく、その結果、行政裁判改革において、新しい行政法理論が反映されることもなく、停滞したままである²⁹。この点に関連して、実は、行政裁判というテーマは、ソ連時代から、ウズベキスタンでは行政法教科書に取り上げられておらず、今なお、「国家行政における適法性及び規律の確保」(обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении) という章の中で大統領、国会、大臣会議、検察官監督等と同様に裁判所というカテゴリーで簡単に扱われていることが多い³⁰。

この点に関して、例えば Hakimov は、ウズベキスタンにおいては行政裁判が民事訴訟法学のテーマとして研究され、行政裁判を行政法学の観点から研究した論文が殆どなく、行政法学の学習・研究テーマとして「行政裁判」を導入し、その理論を構築することが重要であると述べているが³¹、この理論の欠如という問題は、今後の行政裁判の発展に深刻

²⁸ См.:Л.Б.Хван. Судебный административный контроль в Республике Узбекистан:проблемы понимания и перспективность в ее правовой системе. Административное судопроизводство-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7. –Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013 г. Стр 951.

²⁹ この点に関して、 См.:Л.Б.Хван., 2013 г. Указ. соч. Стр 951–952参照。

³⁰ Qarang: Hojiyev E.T. Ma'muriy huquq. Kasb-hunar kollejlari uchun darslik.qayta ishlangan va to'ldirilgan 2-nashri. T.: "ILMZIYO", 2010 y. 286-bet.; Қаранг: Э. Хожиев, Т. Хожиев. "Маъмурий ҳуқуқ" Дарслик. – Т.:2006 й. 736-бет.; Административное право Республики Узбекистан: Учебник для юрид.вузов//Авт. коллектив: Х.Р.Алимов, Л.И.Соловьева и др./ –Т.: «Адолат».1998 г. Стр 349,364.

しかし、ドイツの GIZ (ドイツ国際協力機構) と協力して、ウズベキスタンの代表的な行政法学者である I.A.Khamedov, L.B. Khvan, I.M. Tsay が最近出版した行政法の教科書において、行政裁判は、「国家行政における適法性」という節とは別の独立したものとなっており、行政手続 (過程) の次に位置づけられている (См.: И.А. Хамедов, Л.Б. Хван, И.М. Цай. Указ. соч. Стр 468.)。

³¹ Қаранг: Ғ. Ҳақимов. Ўзбекистонда маъмурий юстицияни ривожлантиришнинг муаммолари. Монография. – Т.:ТДЮИ нашриёти, 2009 й. 98–99-бетлар.

また、この点に関して、 См.:Л.Б.Хван., 2013 г. Указ. соч. Стр 952–953参照。

さらに、ウズベキスタンにおいて行政裁判所の導入のために財政的基盤が足りないと言われるが、例えば Hakimov は、ウズベキスタンにおいて行政裁判所制度を導入するための十分な財政的、その他の資源があると述べている (Қаранг: Ғ. Ҳақимов. Юкорида кўрсатилган асари (Монография). 42-бет.)。

な影響を及ぼすであろう³²。

この意味では、ウズベキスタンにおける行政法改革を阻む最大の原因として行政法研究の乏しさが挙げられる。それは、行政法だけではなく、法学全体でも同様の問題があるといえる。

行政法の基本概念、外国法の研究等がほとんどなされていないのが現実である。行政法を教えている教員は、ウズベキスタンの現行法の説明をし、教育内容は主に法律に関する情報提供になっていることが多い³³。法学者は、実務上の様々な事件で生じた法律問題を道具にして、法律の解釈をしないのである。この点に関して、ソ連法研究者 Kühn が経路依存を問題の原因として取り上げている。すなわち、ソ連がそうであったように、ウズベキスタンにおいても裁判官は法令の簡単な意味を論拠として使い、その分析を法令の文言から導かれる当然のものとして取り上げる³⁴。このような状況を生み出す他の原因の一つとして、裁判官が法律に拘束され、法令にだけ従わなければならないという規則（例えば、ウズベキスタン民事訴訟法典第14条、経済訴訟法典第13条、行政訴訟法典第15条³⁵）

³² 以上、ウズベキスタンにおける行政裁判改革を阻む理論の欠如について述べてきたが、例えば、日本が行ってきた法整備支援の中で、行政法関係のものとして行政手続法の整備があり、この一環としてウズベキスタン司法省が所管し、起草した「企業家活動における許認可手続に関する」法律（2012年12月20日制定 Закон Республики Узбекистан «О разрешительных процедурах в сфере предпринимательской деятельности» от 20 декабря 2012 г., № ЗРУ—341.）の作成支援がある。この点に関して、さらに、Қаранг:Тадбиркорлар учун маъмурий тартиб-қоидалар тўғрисида брошюра/ F.Хидояттов, X.Мелиев, Ш.Саидов ва бошқ. – Т.: «Sharq», 2011 й. 23-бет.; Тадбиркорлик соҳасида маъмурий тартиб-қоидалар бўйича қўлланма/ F.Хидояттов [ва бошқ.]ЎзР Адлия вазирлиги, Япония Халқаро Ҳамкорлик агентлиги (JICA). – Т.: «Sharq», 2011 й. 132-бет.; See, Japan International Cooperation Agency. *Administrative Law Reform in Uzbekistan Experiences and Problems from the Legal Viewpoint – Collection of Seminar Papers*. Tashkent State Institute of Law, 2008. 参照。

また、ドイツのGIZ（ドイツ国際協力機構）と協力して、ウズベキスタンの代表的な行政法学者である I.A.Khamedov, L.B. Khvan, I.M. Tsay は、先に述べたように、これまでのものとはまったく異なる新しい行政法の教科書を出版したり（См.: И.А. Хамедов, Л.Б. Хван, И.М. Цай. Указ. соч.），諸外国の行政裁判法制および行政手続法制を紹介する出版物を公刊したりしている。ここでは、ウズベキスタンだけではなく、CIS 諸国全体の共通言語であるロシア語でドイツ行政法の概念や制度を幅広く紹介している（Сборник законодательных актов по административной юстиции: 2-е издание – Ташкент: «NORMA », 2013 г.; Сборник законодательных актов по административным процедурам/(GIZ Германское Общество по Международному Сотрудничеству), – Ташкент: «AbuMatbuot-Konsalt», 2013 г.）。

³³ 上述のように、行政法の教科書が比較的少ないが、例えば、Накимов 行政法各論という教科書には、法律や政令がそのまま、解説なく記載されている。F. Хакимов Маъмурий ҳуқуқ (махсус қисм). – Т.: ТДЮИ, 2005. - 331 б.

³⁴ “judges employ arguments of the plain meaning of a statutory text and present their analysis as a sort of inevitable logical deduction from this text”. Kühn, Zdenek. “The judiciary in Central and Eastern Europe: mechanical jurisprudence in transformation?” in *Law in Eastern Europe* 61, p 75.

³⁵ Гражданский процессуальный кодекс Республики Узбекистан (Дата вступления в силу 01.04.2018, Национальная база данных законодательства, 23.01.2018 г., № 02/18/ГПК/0612.); Экономический процессуальный кодекс Республики Узбекистан (Дата вступления в силу 01.04.2018, Национальная база данных законодательства, 25.01.2018 г., № 02/18/ЭПК/0623.); Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве (Дата вступления в силу 01.04.2018, Национальная база данных законодательства, 26.01.2018 г., № 02/18/АПК/0627).

があることも挙げられよう³⁶。

また、このような状況には、法教育も影響している。現在のウズベキスタンの法教育は、アメリカ、ヨーロッパ及び大陸法諸国の法学部とは大きく異なっている。例えば、ウズベキスタンでは、法教育の現場においても、事例分析に基づく教育は少なく、考察力及び分析力より覚えることがより重視されてきた。また、法学部の学生には法論証が教えられず、法律の解釈が法学部の教育対象にはなっていない³⁷。この点に関して、ソ連法においても裁判官が作る法（judge-made law）や裁判官によるすべての追加解釈は有害であるか又は疑わしいものと想定されており、そのことが受け入れられてきたと Kühn が指摘している³⁸。

裁判官に法律の解釈が許されないと考えられるのは何故だろうか。Kühn の結論からすると、旧ソ連諸国では、法のコンセプトが欧米と異なっているということになる。すなわち、旧ソ連諸国において法というのは、国会及び権限ある行政機関が制定した法令を意味しており、法律から抽出できる法理・原則や裁判官による法が法規範にはなれないとされている。従って、裁判官が法論証や法令の解釈をしなくてよいということになっている³⁹。そのため、ソ連時代以来、特定の分野において、法令が不十分又は矛盾する場合、その必要性に応じて立法機関や行政機関が法令の改正をするから、法解釈による裁判官による法が要らないとされる⁴⁰。

このような textual positivism の問題の背景には二つの理由がある。まずは、法曹に行政法の知識が十分ではないことが挙げられる。すなわち、法学部において行政法に関する包括的、基礎研究が不十分であり、行政法の教科書や判例集が少ない。また、裁判実務（判例）へのアクセスが限られており、その結果、法学部における行政法の授業が不十分なものとなっているのである。次に、上述の textual positivism の理由として、行政法のみの問題ではないが、法研究において、特定の法律問題に関する国内の裁判実務を継続・制度的に分析した研究が少なく⁴¹、同時に、最高裁判所をはじめとする裁判所も、判決・決定を出すにあたり、法令のみを重視し、行政法学者や有識者の論文や教科書を参考にしていな

³⁶ Kühn, Zdenek. "The judiciary in Central and Eastern Europe: mechanical jurisprudence in transformation?" in *Law in Eastern Europe* 61, p 118.

³⁷ Kühn, Zdenek. "The judiciary in Central and Eastern Europe: mechanical jurisprudence in transformation?" in *Law in Eastern Europe* 61, p 130- 135.

³⁸ Kühn, Zdenek. "Worlds Apart: Western and Central European Judicial Culture at the Onset of the European Enlargement," in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 52.No. 3 (2004). p 542- 543.
<http://www.jstor.org/stable/4144478> (accessed 12. 03. 2014).

³⁹ Kühn, Zdenek. "The judiciary in Central and Eastern Europe: mechanical jurisprudence in transformation?" in *Law in Eastern Europe* 61, p 132-134.

⁴⁰ Kühn, Zdenek. "The judiciary in Central and Eastern Europe: mechanical jurisprudence in transformation?" in *Law in Eastern Europe* 61, p 142-143.

⁴¹ См: Хамедов И. Концептуальные вопросы имплементации конституционных принципов в государственном управлении. Жамият ва бошқарув. 2015 йил 4-сон. 28 бет. (тезис шаклида).

いことが挙げられる⁴²。

最後に、行政法の研究が魅力的ではないのも、問題の原因となっている。すなわち、行政法教育や研究が実務とは離れており、行政関連法にも貢献していない⁴³。その結果、権威や重要性が低くなり、行政法分野に関する法律や実務が研究者ではなく、他のプレイヤー（例えば、各省庁や国際機関等）によって構築されている。逆に、最近では、他のプレイヤーが行政法の理論も構築し始めているのである⁴⁴。

行政改革が積極的に行われているウズベキスタンにおいては、今まで理論的基礎が構築されてこなかった行政手続や行政訴訟法の諸課題が行政法理論に依存せざるをえない。従って、上述の問題を解決するためには、ウズベキスタンにおいて、行政法学に関する理論を構築する研究及びそれらを修得した研究者が必要とされているのであり、理論的背景を十分に有した大学教育及び法曹教育が行われなければならない。こうした法曹人材養成がなければ、行政法の様々な制度の確立も、運用も、その進化も考えられないだろう。

結論

ウズベキスタンが Mirziyoyev 大統領のもとで、2017-2021年行動指針を宣伝し、その一つの指針として司法改革、とりわけ行政法改革が指摘されている。国家が市場経済を積極的に導入し、企業活動を発展させるため、また市民の権利自由を適切にはかるため、行政法の整備が必要不可欠になる。行政法の整備は、もちろん行政機関によっても蓄積されることがあるが、行政法研究者がより重要な役割を果たすべきである。行政法研究者が比較研究をし、国内外における判例の分析をし、行政法理論の立場から、学問および実務を誘導しないと、実務で様々な権利自由侵害が発生しても、その救済すらできないものになる危険がある。行政法研究者が上述の問題を意識しながら、実務でも使えるウズベキスタンにおける行政法理論を構築し、若手の研究者の教育、指導、そして新行政法改革を反映した新しい研究や教科書の執筆にも十分に注目しなければならない。そうすることによって、ウズベキスタンの行政法も旧ソ連型行政法から市場経済に基づいた独立後の新行政法に転化していくのである。

⁴² Kühn, Zdenek. "The judiciary in Central and Eastern Europe: mechanical jurisprudence in transformation?" in *Law in Eastern Europe* 61, p 144-145.

Also see, А. Н. Верешягин, А.Г.Карапетов, Ю.В. Тай. Пути совершенствования правотворческой деятельности Высшего Арбитражного Суда РФ. Вестник ВАС РФ. 6 (247) июнь 2013 г. Стр 42-43.

この点に関して、ロシアでは、行政法研究や教育では、判例分析が行われている。例えば、*Административное право: практикум/ под ред. Ю.Н.Старилова; Изд ВГУ, 2011 г.* 参照。

⁴³ 例えば、未だに、ウズベキスタン行政法理論では、行政行為論、行政訴訟論等が十分できていない。

⁴⁴ 本来なら、理論的なベースがあって、制度ができるが、ウズベキスタン行政法では、それもまた問題がある。例えば、現在、ウズベキスタンにおいて行政手続に関する法律が採択されており、JICA や GIZ（ドイツ国際協力機関）の支援の下、司法省がその草案を作成したのである。この法律が採択されたことによって、ウズベキスタン行政法で今まで理論的に構築されていない行政行為論（行政行為の定義、その効力、取り消し、撤回等）や理由附記、聴聞等行政手続の主要な制度が初めて登場するのである。