

## 特 集

### 【ウズベキスタンにおける行政法改革】

#### ウズベキスタンにおける法整備支援

国際協力部教官

岩 井 具 之

#### 1 はじめに

2018年1月、ウズベキスタン共和国において行政手続法と行政訴訟法が成立しました。

遠い国の小さなニュースだと感じる方が多いでしょう。

しかし、日本は、2001年からウズベキスタンに対する法整備支援を行っており、2005年から2008年まで、また、2010年から2012年まで、延べ約5年間にわたって、法学研究者を中心に、行政法規の矛盾解消や、行政手続の透明化・適正化を目的とした法整備支援を行っており、行政手続法の起草支援もしてきました。

ですから、冒頭のニュースは、日本の法整備支援の一つの成果といえるものなのです。

法務総合研究所国際協力部では、このニュースを知り、名古屋大学及び公益財団法人国際民商事法センターのご協力の下、2018年3月、法務省赤れんが棟において、「ウズベキスタン行政法セミナー」を開催しました。講師には、ウズベキスタン最高裁判所からアリポフ・ディルショット氏（最高裁判所裁判官評議会附属司法問題研究センター長）、ユルダシェフ・シェルゾッド氏（同センター国際部長）、ウズベキスタン最高検察庁からコレンコ・イヴグニー氏（最高検察庁高等研修所長）、ネマトフ・ジュラベック氏（同研修所教官）の4名をお招きし、新法の内容や意義などについて解説していただきました。

同セミナーには、ファジーロフ駐日ウズベキスタン大使閣下をはじめ、日本からも弁護士や行政法学者の方々のほか、外務省、JICA、総務省、法務省訟務局などから多数の方にご参加いただきました。

#### 2 ウズベキスタン共和国と日本の関係について

ウズベキスタンは、中央アジア地域の中央に位置するいわゆる二重内陸国<sup>1</sup>ですが、かつてシルクロードの中継地として栄え、20世紀にはソビエト連邦の一部となるも、1991年のソ連解体とともに独立し、現在の国のかたちとなりました。

ウズベキスタンの面積は日本の約1.2倍の44万7,400平方キロメートル、人口は約3,190万人です<sup>2</sup>。首都タシケントや古都サマルカンドなど風光明媚な都市が多く、国家全体が多様な民族で構成されています。イスラム教スンニ派の信徒が多く、イスラム

<sup>1</sup> 国境を接する隣国も全て海に接しない内陸国となっている国をいう。そのため、少なくとも国境を2回通過しなければ海に到達しない。

<sup>2</sup> 外務省ウズベキスタン共和国基礎データによる。

文化の影響を強く受けつつも中東のイスラム諸国とは異なった文化を形成しています。

中央アジア地域は、石油や天然ガス、鉱物資源などの天然資源に恵まれており、今後、産業構造の変化とともに経済成長が見込まれる地域です。

その中央アジアの中でも、ウズベキスタンは親日国だと言われ、その象徴的な建築物として、ナヴォイ劇場がよく挙げられます。ナヴォイ劇場とは、1947年に完成したタシケントにある「アリシェル・ナヴォイ記念国立アカデミー大劇場」のこと、オペラ及びバレエ鑑賞のための劇場です。

この劇場建築には、第二次世界大戦で捕虜となった多くの日本兵が関わっていて、彼らの勤勉さや作業効率の高さ、装飾技術の繊細さが現地の多くの人々を驚かせたそうです。さらに完成後の1966年4月に発生し、多数の建物を倒壊させたタシケントの大地震でも、この劇場は無傷で、市民の避難場所として活躍したことから、このナヴォイ劇場を通じて日本人に対する良いイメージが定着したと言われています。

ウズベキスタンは、1991年の独立後、初代カリモフ大統領の長期政権の下で、ロシア依存からの脱却や市場経済化を推し進め、西側諸国とも積極的に関係を構築してきました。

ウズベキスタンと日本は、1992年1月の国交樹立後、相互に大統領、総理大臣、国務大臣、国会議員等が往来し、2002年には「日本とウズベキスタンとの間の友好、戦略的パートナーシップ、協力に関する共同声明」を発表し、2004年には「中央アジア+日本」対話政策を発表するなど、着実に相互の友好関係を築いてきました<sup>3</sup>。

### 3 日本のウズベキスタンに対する法整備支援の歴史

冒頭でも触れましたが、日本の法整備支援の分野においても、2001年、ウズベキスタン最高経済裁判所（当時）からの要請を受け、その年から、本邦研修や現地セミナー、司法大臣招へいなどの行事を複数回実施し、今もなお、法律家同士の交流を進めています。

2005年から2007年まで実施した「JICA倒産法注釈書プロジェクト」では、日本語、ウズベク語、英語での倒産法コメントを発刊するなど具体的な成果を挙げてきました。

それと併行して、2005年から2008年まで、日本の法学研究者を中心として実施された「JICA企業活動の発展のための民事法令及び行政法令改善プロジェクト」及び2010年から2012年まで実施された「JICA民間セクター活性化のための行政手続改善プロジェクト」によっても、着実に法整備支援活動が行われてきました。

さらに、2008年から2013年まで、大阪を会場として「中央アジア比較法制セミナー」<sup>4</sup>を5回開催するなど、ウズベキスタンだけでなく広く中央アジア地域を対象にした支援も行ってきました。

<sup>3</sup> 大統領令に基づき、2018年2月10日から、日本人の30日以内の滞在については、査証が免除されることになった（他の査証免除対象国は、韓国、イスラエル、インドネシア、マレーシア、シンガポール、トルコの6カ国）。

<sup>4</sup> ウズベキスタン、カザフスカン、キルギス、タジキスタンの4カ国を対象とし、会社法制、倒産法制、担保法制などをテーマに中央アジア各国の法制を比較する日本主催のセミナー。

2000年代初頭のウズベキスタンは、市場経済化を円滑に進めることが大きな課題であり、会社法制や倒産法制といった市場経済システムの基盤となる法制度の整備を喫緊の課題としていたのは当然といえますが、その一方で、行政機関による各種の許認可手続等の不透明さや不確実さが、他国の民間セクターの参入や資本投入を阻んでいる要因であると分析されており、その改善も課題となっていました。

ウズベキスタンにとって、健全な市場経済を構築するためには、行政機関職員による汚職を防止し、行政機関の活動を適正化して、新たな民間セクターを活用することが重要であり、日本は、行政手続法の制定など、手続の適正化に焦点を当てた法整備支援活動を行ってきたわけです。

ですから、今回、行政手続法を含む新たな法律が制定されたことは、日本のウズベキスタンに対する法整備支援活動が、長い年月を経て、着実に実りを遂げたものといえるのです。

#### 4 ウズベキスタンにおける司法・行政改革

この数年の間に、ウズベキスタンの情勢も変化してきました。2016年11月、25年間にわたって初代大統領を務めていたカリモフ大統領が逝去し、カリモフ政権下で首相や大統領代行を務めていたミルジョーエフ新大統領が就任しました。

ミルジョーエフ大統領は、2017年2月、改革のためのワークプラン<sup>5</sup>を発表し、その強い指導力の下で、2021年に向けて急速に改革を進めています。

そのワークプランは、憲法改正による構造改革、司法制度改革を含んでおり、ウズベキスタンがこれから大きな改革の道を進んでいくことを明らかにしています。

特に、法の支配の確立に向けた司法制度改革では、これまで、民事・刑事事件を扱う最高裁判所とは別に商事事件を扱う最高経済裁判所が設置されていましたが、その最高経済裁判所を廃止し、その機能を最高裁判所に一元的に集約したほか、下級審に行政訴訟を担当する行政裁判所が新設されるなど、裁判所組織の改変を含む大規模な改革となっています。

新しい行政訴訟法の制定も司法制度改革の一環に位置づけられており、国民と国家間の公法上の法律関係に関する訴訟（行政訴訟）を規律し、国民の人権を保障するものとして今後運用されていくはずです。

新たな行政訴訟法では、行政機関の行為や決定等に対して、違法確認訴訟を提起できるようになったこと、裁判所は違法の確認を行うのみで、救済までは図らないことなどが規定されていますが、今後も、新たな法律のいう「公法上の法律関係」がどのような意味をもつのかなど、運用状況について調査を続けていく必要があります。

また、新しい行政手続法は、多数の行政機関の活動に対する一般的手続規制を定めるものであり、行政手続の透明性確保や国民の信頼保護などの諸原則を定めるとともに、不服

<sup>5</sup> “HARAKATLAR STRATEGIYASI 2017-2021”（行動戦略2017-2021）

申立て手続や強制執行に関する規定などが置かれています。

しかし、規律を受けるべき公務員全般の行政手続法に対する理解が遅れていることなどが課題となっており、この点でも運用状況などについてさらに調査を進めていく必要があります。

## 5 おわりに

ウズベキスタンは、まさに今、大きな行政改革、司法制度改革を進めようとしています。

日本とウズベキスタンは、歴史的にも文化的にも背景が異なりますから、日本の行政改革、司法制度改革に関する知見がウズベキスタンに全て役立つとは限りません。

しかし、今回実施したウズベキスタン行政法セミナーを通じて、ウズベキスタン側から、「日本の行政改革や司法制度改革で得た経験や知識を、是非ともウズベキスタンに共有してもらいたい。」「ウズベキスタンでは法理論研究や法解釈学が未だ十分に発展しておらず、日本の法学研究や法学教育から学ぶところは大きい。」「法曹の法解釈・法適用能力を向上させることも急務であり、日本の法曹育成プログラムも参考にしたい。」などといった具体的なメッセージがあり、今後、ウズベキスタンに対する支援のあり方を考える上で、貴重な意見を聞くことができました。

ICD NEWS今号の特集では、「ウズベキスタン行政法セミナー」の開催に多大なるご協力をいただき、ウズベキスタンにおける法整備支援プロジェクトに深く関与されるとともに、同国で法律家の人材育成にも深く関わっておられる市橋克哉教授（名古屋大学大学院法学研究科）と、今回のセミナーの講師の1人であり、通訳も兼任していただいたネマトフ・ジュラベック氏のお二人に、ウズベキスタン行政法をテーマに執筆していただきました。

ジュラベック氏は、名古屋大学大学院法学研究科で市橋教授の指導を受けながら行政法学を比較研究され、日本で法学博士号を取得されています。

ナヴォイ劇場に象徴されるような日本とウズベキスタンとの深い絆に思いを馳せながらお二人の寄稿をお読みいただければ幸いです。

今回のセミナー開催に当たっては、多数の方にご協力をいただきましたことをこの場をお借りして厚く御礼申し上げます。

また、法務総合研究所国際協力部では、今後もウズベキスタンとの協力関係を継続させていく予定ですので、皆様にはどうかお力添えを賜りますよう宜しくお願ひ申し上げます。

# ウズベキスタンにおける行政法の法典化と法解釈および法解釈学の可能性

名古屋大学大学院法学研究科教授

市 橋 克 哉

(いちはし かつや)

1954年生まれ。名古屋大学大学院法学研究科博士課程（後期）満期退学。名古屋大学法学部助手・助教授を経て、現在同大学大学院法学研究科教授。

## はじめに

ウズベキスタンでは、一昨年末に就任したミルジョーエフ大統領のもとで、現在、急速かつラディカルな法改革が進行している。昨年2月に発表された「発展行動戦略（2017-21）」の優先的戦略課題の一つとして、「法律の支配の保障と司法・法システムの改革」が掲げられると、6月には、裁判所法の改正によって行政裁判所が設置され、今年の1月には、行政手続法および行政訴訟法典が制定されるなど、行政法の分野においても、重要な法整備が一挙に行われている。

とくに、行政手続法は、2005年からJICAがその法整備を支援しており、苦節12年の歳月を経てようやく制定されたものであった。この意味では、行政手続法制定は、一連の行政法整備のなかでも、この間、司法省をカウンターパートとして行政手続法の草案作成支援に取り組んでいたわたしたち日本の法律家としては、とりわけ、感慨深いものがある。

この行政手続法の制定という法典化によって、ウズベキスタンの行政法には、どんな変化がもたらされるのだろうか。そして、これまでの行政手続法草案の作成・法典化の段階から一步進んで、来年1月から施行される行政手続法が適切な運用とそれを支える理論を求めていいるとすれば、そこには、どんな課題があるのだろうか。本稿では、この二つの問題について、私見を述べることとしたい。

## 1 行政法の法典化から始める「行政法事始め」

### （ア）弥縫策としての行政法整備

過去から受け継いだ制度的諸要素は、人々が新たな状況のなかにもちこむものである。・・・この点で、過去の制度的諸要素は、新しい制度的諸要素へと導くプロセスにおいて、その変化の前提となる初期条件を構成している。新しい制度を創造することは、全体にわたる体系的な変化を要求するものではない。新しい制度は、①既存の制度を純化したり、②過去から受け継いだ制度的諸要素の上に構築したり、③それらと接合したりすることによって、まずは創造される。

これは、新制度学派に属する歴史家、グライフ（Avner Greif）が、過渡期の制度変化の特徴について語った言葉である（AVNER GREIF, INSTITUTIONS AND THE PATH TO THE MODERN

ECONOMY LESSONS FROM MEDIEVAL TRADE 209-11 (Cambridge University Press 2006). アブナー・グライフ・岡崎哲二／神取道宏=監訳『比較歴史制度分析』181頁—182頁（NTT出版、2009年）参照)。

ウズベキスタンにおける法の制度変化も、かつてのカリーモフ大統領時代（1992年—2016年）は、このグライフが語る堅固な初期条件を前提とする制度変化、行政法整備が行われていた。すなわち、中途半端な旧制度の解体と温存による弥縫策としての行政法整備が行われていたのである。

例えば、旧制度を土台にして新制度を設けた例として、検察官が違法な行政活動に対して異議（протест）を申し立てるという既存の「検察官の一般監督」を維持しつつ、これを土台にして、行政機関の対応に不服がある場合、検察官が裁判所に当該行為の違法確認を求める申立てを行うという新制度を設けた改革があった（検察官による「公益訴訟」、ウズベキスタン民事訴訟法29章）。また、旧制度（A）と接合していた旧制度（B）を廃止し、この旧制度（A）と接合する新制度（C）を設ける例として、旧い「客観的適法性監督制度」としての行政訴訟と接合していた旧い「列記主義」を廃止し、新たに「概括主義」を設け、これを旧い「客観的適法性監督制度」と接合させる改革があった（多元的な「客観的適法性監督制度」のなかにおける「行政訴訟」の役割の向上、ウズベキスタン民事訴訟法27章）。

#### （イ）弥縫策からラディカルな行政法整備へ

これまでとは対照的に、ミルジヨーエフ大統領の発展戦略のもとで、ウズベキスタンでは、中途半端な旧制度の解体と温存を前提としないラディカルな行政法整備、すなわち、行政に関する一般法を設ける行政法の法典化が登場する。それは、包括的なものであれ部分的なものであれ、ウズベキスタンにとって馴染みのない新たな行政法の一般的制度の構築をめざす試みである。

この法典化は、ウズベキスタンの行政法制度に新しい変化のモメンタムを与えるとともに、行政法の理論と実務にも、それらがイノベーションへとむかう徵候を生み出している。

#### （ウ）逆立ちした法典化

行政法の法典化は、現在の日本を含む西欧諸国であれば、行政法の理論と実務（判例）の蓄積を踏まえて行われるのが通例である（例えば、日本の2004年行政事件訴訟法改正で新たに盛り込まれた原告適格に関する9条2項は、その典型である）。しかし、ウズベキスタンにおいては、法典化は理論と実務（判例）の蓄積を前提としない、これら二つを欠いた法典化、まずは初めに法典化ありきで始まる「行政法事始め」である（逆立ちした法典化）。

この「逆立ちした法典化」の意義を考えるためにあたって、次の点を確認しておくことが必要だろう。すなわち、現在のわたしたちにとっては当然のことであって、今では意識もしていないことであるが、日本・西欧諸国の行政法には、その運用、発展の前提となる行政法の一つの構造が備わっている。すなわち、それは、「理論—実務—制度」という三つの要素が分業して機能し、相互に影響を及ぼすことで、行政法の一つの構造を構

成する「トリアーデ」の存在である。そして、これら三要素の対立・補完の動態的なプロセスのなかで行政法が変化・進化する「行政法の再生産構造」が存在するのである。

しかし、ウズベキスタンは、現在、この「トリアーデ」の生成を準備する本源的な段階にある。「理論一実務一制度」という三要素のどれも、なおその蓄積を欠き未熟な状況にあるとき、「行政法事始め」をまず何から始めるべきか、これは、今日のウズベキスタンだけではなく、歴史を振り返るならば、ドイツ、日本等の後進資本主義国にあっては、どこでもかつて直面した課題であった（アジア市場経済移行諸国の法治主義について、これを本源的な法治主義ととらえて分析することの有効性を指摘するものとして、拙稿「非西欧諸国における法治主義—アジア市場経済移行諸国における法治主義—」『公法研究』80号（2018年）に掲載を予定）。

例えれば、19世紀末の日本で起こった旧民法をめぐる「法典化論争」、本稿の文脈に沿って言えば、理論重視の歴史（特殊）派・延期派と制度重視の自然法（普遍）派・施行派との間の「法典化論争」は、あまりに有名である。そして、行政法の分野でも、1930年代初め、行政法改革がなお試みられていたときにあって（大正デモクラシー、最後の「ともしび」）、田中二郎は、日本の「遅れ」を克服するために法典化を目指すという問題意識をもって、行政法の法典化を語っていたのであった。この問題意識は、ウズベキスタンにおける法典化をみると、改めて顧みるべき点だろう。なぜなら、「逆立ちした法典化」を今始めたウズベキスタンの問題意識と相通するものが、時代と空間を超えて田中の主張にはあったからである。

田中二郎は、次のように語っていた。

「すなわち、法規の欠陥やその不存在に際しては、学説と判例にその解決の基準を求ることになるが、それが支離滅裂で適従するところを知らない場合が多いため、民法典、民事訴訟法典に相当する一般総則的行政法典編纂せんとする要求が生ずるに至る」（田中二郎「行政法に於ける法典的立法の傾向—ヴュルテンベルグ行政法典草案を中心として—」『公法と私法』308頁（有斐閣、1955年），初出　自研9巻2・3号（1933年））。

日本でも「逆立ちした法典化」をまず行うことで、明治憲法下の低迷する行政法の理論と実務に、法典化がよい影響を及ぼし、その発展に弾みをつけるだろうと、当時の田中は期待していたのである。

## 2 行政法の法典化は、行政法にどんな変化をもたらすか

第一に、前述の「トリアーデ」の生成を準備する段階にあって、行政法の法典化は、ウズベキスタンにとっては未知の世界である「トリアーデ」の創造へと向かう変化に対して、弾みをつけるものである（法典化の推進力機能）。

第二に、行政法の法典化は、日本・西欧からみれば、慣れ親しんだ共通の普遍的な基本原理、基本概念および基本制度を実定化した一般法を制定することだが、しかし、ウズベキスタンにとっては馴染みのないものを外生的に受容・実定化し、これを新たに運用し、

理論化するものである（法典化のイノベーション機能）。

第三に、法典化により生まれた行政法の一般法は、関連する多数の個別法を横断的に規律するものである。そして、汎用可能なモデルとなって、その適用範囲を超えてその他の法典化（例えば、行政手続法の制定から行政訴訟法の制定へ）を促す。この結果、体系的に「トリアーデ」の生成を準備し、方向づけるものとなる（法典化の嚮導機能）。

第四に、中途半端な旧制度の解体と温存による弥縫策としての行政法整備が行われていた時期は、ソ連崩壊後も、引き続き「母法」であるソビエト法・ロシア法とその変化を参照する場合が多かった（ベンチ・マークとしてのソビエト法・ロシア法）。しかし、行政法の法典化は、旧制度を廃止するのみならず、それと断絶した新制度を受容するものであるため、参照する法は西欧・日本の行政法、とくにドイツ行政法が「模範」とされている（法典化の継受機能・モデル機能とベンチ・マークの西欧、とくにドイツへのシフト）。とくに旧ソ連地域では、帝政ロシア時代、当時のドイツの法治国が継受されていた。したがって、行政法の基本概念は、19世紀後半から20世紀初めまでのドイツから入ったものが多い。その後、内容における変化は被るもの、概念それ自体は、ソ連時代も継承されるものが相当数あった。例えば、ドイツ行政法（とくにプロイセン学派）の法治国、行政の法律適合性原則、法律の支配といった基本概念がそれにあたり、この地域においては、これらドイツから入った基本概念は、なじみやすいものであったし現在なおそうである。そして、もちろん、GIZ等ドイツによる活発な行政法整備支援が、この地域に対して現在行われていることの影響も大きい。

### 3 行政法の法典化が有する諸機能を發揮させる行政法解釈と行政法解釈学の可能性

これまでみてきたように、行政法の法典化は、ウズベキスタンの行政法にとって画期的なパラダイム・シフトをもたらす様々な機能をもっている。もし、法典化が有するこれらの諸機能が十全に発揮されれば、行政法の運用・発展を支える「トリアーデ」の生成へと行政法が離陸することも夢ではない。しかし、ほとんどの法律家にとっては、これらの法原理や法概念の背景にある法理論もわからず、これらを用いた運用実務の経験もない法分野であり、その多くが外生的なものを実定化したものである。

そのため、この法典化が、まずは新しい行政法の一般制度を設けたという限りでの、すなわち、出発点としての「行政法事始め」の成果であることは、看過すべきではない。この法典化に引き続いて、この法典を用いた法実務（解釈）とこれを支える法理論（解釈学）の生成・発展が、当然のこととして見込めるかどうかは、また別問題である。法典化と法実務（解釈）・法理論（解釈学）との間には大きな「ギャップ」が横たわっていることに、今後の展開を見るとき、危惧を覚えるのである。

法典化によって登場した法制度を橋頭堡として、さしあたりは、これもまた本源的なものではあるが、法実証主義的解釈の普及と概念法学の生成を目指とした、次の「行政法解釈（学）事始め」にむかって、ウズベキスタンの法律家は、これから新たな挑戦をしなければならないだろう（この点に関連して、明治憲法下にあって、法典の継受に加えて、そ

れを運用するための思考枠組みである法学の継承の重要性を語る内田貴の議論には、時空間を超えて今日のウズベキスタンの法典化と今後の展開をみる際に学ぶところは大きい（内田貴『法学の誕生　近代日本にとって『法』とは何であったか』349頁以下（筑摩書房、2018年）参照）。

わたしたちが長年支援してきた行政手続法をみても、行政手続法が実定化して装備した法原理、法概念および法制度について、従前の旧い行政法の理論と運用実務しか知らないウズベキスタンの法律家が自ら適切にこれらを使いこなすことは、支援または留学によって理論を修め運用実務を習わない限り、長期的にはともかく現状においてはほとんど無理だろう。

ウズベキスタンの行政手続法は、例えば、初めて「行政行為」というわたしたちには周知の法概念を盛り込み、その定義をおいている（行手3条8項）。この定義規定では、「行政行為」という一般的法概念を構成する抽象的要件として、①行政機関の権力的作用の措置、②公法関係の設定、変更および消滅に向けたもので、個別の自然人および法人等にとって一定の法的結果を生む措置があげられている（この二要件の内容は、日本の行政行為が有するとされてきた諸要素とほぼ同じである。）。

そこで、この抽象的定義規範が定める二つの抽象的要件で構成される一般的な「行政行為」を「大前提」とし、そして、特定の行政活動という具体的事態を「小前提」として設定して、これが前者に論理的に包摂されるかどうか（二つの抽象的要件を満たすか否か）をみて、包摂される場合には（特定の行政活動は「行政行為」と解釈される。）、行政手続法に規定された法律効果が（例えば、行政手続法が定める諸原則に違反する行政行為は、取り消される、または、見直される（行手19条2項）），特定の行政活動に付与されることとなる。もちろん、これは、日本の法律家にとっては説明を要しない「三段論法的論理推論」の法解釈であり、これを支える法理論は、法実証主義をとる伝統的な「概念法学」である。

ただ、行政手続法は、ウズベキスタンの行政法としては初めて、法解釈の道具として用いる一般的で抽象的な法概念とその定義をおき、これを用いて、様々な法原則や法制度について、これらを体系的に結びつけて解釈する法実務と、それを支える法理論に道を開いたといえるのである。これまで、そして現在も、ウズベキスタンは、他の市場経済移行諸国と同様、裁判官および行政官による法解釈については、ソビエト法の強い影響下にあって、法適用としての法解釈はいわゆる文言解釈のみが認められ、法解釈学理論も、この結果、ほとんど未発達な状況にある。「三段論法的論理推論」の法解釈にしろ、法実証主義をとる「概念法学」の法理論にしろ、たとえ本源的なものであるとはいえ、こうした法実務と法理論の今後の展開いかんに、行政手続法の受容、行政法の法典化が有する諸機能の発揮、そして、「トリアーデ」の生成の成否がかかっていることは間違いない（アジア市場経済移行諸国は、いずれもウズベキスタンと同様の法解釈と法解釈学の欠如という問題を抱えている。ベトナムにおけるこの問題に触れるものとして、安田理恵「法概念をあらわすコトバの同一化、その意味の差異性：比較法・法整備支援における行政行為概念」）

### おわりに

これまで述べてきたように、「逆立ちした法典化」を終えたウズベキスタンでは、行政法、とくに、その理論と実務に、新たな課題を提起している。確かに、行政法の法典化、とくに、行政手続法によって実定化した行政法の諸原則、法概念は、いずれもウズベキスタンの行政法にとっては、これまでなじみのない外生的なものであったが、自国の新しい実定法制度のなかにどのような内容をもつものとして充てんし、自らのものとして理論化し、実務に根付かせ発展させていくかは、現在、行政法解釈と行政法解釈論の構築という問題群のなかに焦眉の課題となってあらわれている。

この課題は、ウズベキスタンの「法の学識者」（法学者および指導的法曹）が追究し、法解釈と法解釈学を欠いた法実務と法理論という「古習の惑溺」を克服することを通して解決してゆくべきものである。ウズベキスタンに、過去と現在を踏まえつつも、さらに後史（未来）を自ら語ることができる「法の学識者」が現れ、かれら自身が、新しい行政法の実務と理論の構築に取り組むことで初めて、実現可能な課題である。

しかし、知識も経験もなく暗中模索のなかで、この課題克服に取り組むウズベキスタンの「法の学識者」が、現在大きな壁にぶつかっていることも明らかである。このような状況にあって、もし日本が関与して高度な人材養成支援として、法解釈と法解釈学の生成を担う人材支援を行うなら、かれら自身による取組みをさらに先へと進めることができるとなるだろう（行政法整備支援のなかで、「法の学識者」の養成の重要性に触れるものとして、拙稿「行政法整備支援からみた法の学識者人材の養成」法時90巻3号（2018年）54頁参照）。

この点に関連して、法典自体の継承と比べると、当該法典の法解釈を可能とする法学の受容はさらに難しいと述べるのが、前述の内田である。

内田は、次のように述べている。

すなわち、「法典を運用するには、法典の背後にある法的思考様式を身につけた法律家を養成しなければならない。そのためには、法律家を自前で養成するための、自国語で表現された法学が必要であり、それを生み出せる自国の学者が必要である。自国語で法学の研究や教育に従事する法学者が誕生したとき、はじめて、法学の受容が成し遂げられたということができる、しかし、法学の受容は、西洋とは異質な文化的土壤においては容易なことではない。」（内田・前掲書351頁）

12年という「産みの苦しみ」の後、ようやく制定された行政手続法、これから、ウズベキスタンは、法典化の後のさらにつらい「成長の苦しみ」と向き合い、それと格闘することになる。しかし、それはまだ始まったばかりであり、この試練の道は、まだ十分認識されてはいない。しかし、内田が述べるように、自前の法律家の養成、自国語の法学の確立とそれを生み出す自国の学者の誕生という法典化後より困難な諸課題は、避けて通れないものとして、ウズベキスタンの「法の学識者」の眼前にある。

# 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<sup>1</sup>。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 一行政裁判を例として一

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キーをもつ装置であったと指摘されている<sup>2</sup>。

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、社会主义には無縁であるという考え方支配的であった。しかし、60年代に入ると、社会主义においても行政

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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<sup>3</sup>。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て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<sup>4</sup>。

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<sup>5</sup>。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

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> 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. Автреф.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。

<sup>5</sup> 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<sup>6</sup>。

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<sup>7</sup>。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<sup>8</sup>。

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

<sup>6</sup> 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。

<sup>7</sup> 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.）。

<sup>8</sup> 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指摘できる。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<sup>9</sup>。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<sup>10</sup>、企業家の許認可手続に関する法的保障が強化された<sup>11</sup>。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<sup>12</sup>。

<sup>9</sup> 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。

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

<sup>11</sup> 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。

<sup>12</sup> 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問題があり、下位法令のほうが様々な行政法関係を規定することが多い。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<sup>13</sup>。2017年2月21日4966号大統領令<sup>14</sup>、そして憲法改正<sup>15</sup>や裁判所法、民事訴訟法典、経済訴訟法典の改正<sup>16</sup>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<sup>17</sup>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<sup>18</sup>と行政訴訟法典<sup>19</sup>も採択された<sup>20</sup>。

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<sup>21</sup>、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

<sup>13</sup> 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).

<sup>14</sup> 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).

<sup>15</sup> 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).

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> 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).

<sup>18</sup> 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).

<sup>19</sup> 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).

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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<sup>22</sup>、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<sup>23</sup>。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. Hojiyev<sup>24</sup>や X.R.Alimov, L.I. Solovyova<sup>25</sup>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<sup>26</sup>、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<sup>27</sup>。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、

<sup>22</sup> 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 Деппе. 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.

<sup>23</sup> 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 маъмурӣ ислоҳотларнинг максади ва асосий ўйналишлари (илмий-назарий таҳлил). Жамият ва бошқарув. 2015 йил 4-сон. 23 бет.

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

<sup>25</sup> См.:Гл. 1 Л.И. Соловьева «Административное право Республики Узбекистан» /Авт.коллектив: Х.Р.Алимов, Л.И.Соловьев и др./ – Т.: «Адолат».1998 г. стр.3.

<sup>26</sup> 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、個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。

<sup>27</sup> См.: Гл. 1 – Б.М. Лазарев «Советское административное право: Учебник/ Под ред. П.Т. Василенкова. – М.:Юритлит., 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<sup>28</sup>。

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<sup>29</sup>。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<sup>30</sup>。

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<sup>31</sup>、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

<sup>28</sup> 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. Стр 951.

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

<sup>30</sup> 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.; Карапг: Э. Хожиев, Т. Хожиев. "Мъамурий хукук"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.）。

<sup>31</sup> Карапг: F. Ҳакимов. Ўзбекистонда мъамурий юстицияни ривожлантиришнинг муаммолари. Монография. – Т.:ТДҶИИ 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 (Карапг: F. Ҳакимов. Юкорида кўрсатилган асари (Монография). 42 -бет.)。

な影響を及ぼすであろう<sup>32</sup>。

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。行政法を教えていた教員は、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<sup>33</sup>。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<sup>34</sup>。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ぬという規則（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<sup>35</sup>）

---

<sup>32</sup> 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、*Каранг: Тадбиркорлар учун маъмурӣ тартиб-коидалар тӯгрисида брошюра/ F.Хидоятов, X.Мелиев, Ш.Саидов ва бошк.* – Т.: «Sharq», 2011 й. 23-бет.; *Тадбиркорлик соҳасида маъмурӣ тартиб-коидалар бўйича кўлланма/ F.Хидоятов [ва бошк.]* ўз Р 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。そこでは、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.）。

<sup>33</sup> 上述のように、行政法の教科書が比較的少ないが、例えば、*Hakimov 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. Ҳакимов Маъмурӣ ҳуқуқ (махсус қисм). – Т.: ТДЮИ, 2005. - 331 6.

<sup>34</sup> “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.

<sup>35</sup> 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<sup>36</sup>。

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<sup>37</sup>。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<sup>38</sup>。

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<sup>39</sup>。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<sup>40</sup>。

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<sup>41</sup>、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

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

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

<sup>38</sup> 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).

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

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

<sup>41</sup> 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<sup>42</sup>。

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<sup>43</sup>。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（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、他のプレイヤが行政法の理論も構築し始めているのである<sup>44</sup>。

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。

<sup>42</sup> 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. Верещагин, 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。

<sup>43</sup> 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。

<sup>44</sup> 本来なら、理論的なベースがあつて、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。