

ウズベキスタンにおける新しい行政法改革 — 行政手続法の新原則である信頼保護の原則の適用を例に —

法学博士 タシケント国立法科大学准教授
ネマトフ・ジュラベック

New administrative law reforms in the Uzbekistan: in example of application of protection of the trust as a new principle of administrative procedure law

Nematov Jurabek
Doctor of Laws, Associate Professor at Tashkent State University of Law

新しくウズベキスタンの大統領に選出されたシャフカット・ミルジヨエフは、新しいウズベキスタンを建設すべく、戦略アクション 2017-2021[1]に沿って、複数の行政法改革を導入した。その結果、行政裁判所が導入され[2]、行政改革の企画[3]、行政手続法 (the Law on Administrative Procedure 以下「APL」という。)[4]及び行政訴訟法典 (the Code of administrative litigation 以下「CAL」という。)[5]が採択された。かくして、ウズベキスタンは、行政裁判所制度、行政手続法、行政訴訟法の採択により、行政法改革の分野において飛躍的進歩を遂げた。

本稿では、こうした改革が実務で受容されていった経緯および新行政法改革導入にともない生じた困難を行政手続の原則を例にとりて簡単に分析したい。

上記の改革及び法規制の変更は、ウズベキスタン共和国の行政法における大きな突破口を開く基盤を作った。行政法の発展に関する多くの科学的議論や提案は、これまで、実務上実行されていなかった[6]。短期間に挙行された法令改革により長年待望であったこうした提案が生活に取り入れられた。しかし、上記関連法の採択だけでは、ウズベキスタン共和国における近代行政法の発展における主要な突破口を達成することは不可能であることにも留意しなければならない。本稿では、ウズベキスタン共和国における行政法発展の新しいステージにおける行政手続の原則の適用に関する問題を例に、行政法の問題について簡単な分析を試みることにする。

APLの基本的原則は、合法性、比例原則、信頼性、言い分を述べて聞いてもらえる機会、オープンさ（聴聞の機会）、透明性と行政手続の明確性、利害関係者の優先権、官僚的形式主義の不承認、手続の併合、行政手続の“1つの窓口”での実行、平等性、信頼の保護、行政的裁量の合法性、および職権調べである。

APL第19条は、行政行為やその他の行政活動は、行政手続の原則を遵守しなくてはならないと規定している。行政手続原則の非遵守は、行政行為やその他行政活動を取消す

または改訂する原因になると規定されている。

関連省庁職員への聴き取りの結果、上記原則の多くを職員が理解していないことが判明した。とりわけ、比例原則、手続の併合、信頼保護、行政的裁量の合法性、職権調べは、これら原則の意味の理解のみならず、職員が実務を遂行するにあたり生じる多くの疑問も生んでいた。

このような状況から、行政手続の原則の実務的な適用には、そのエッセンスとルールを明確にする必要がある。

以下は、信頼保護の原則に関する分析である。

1. 法律上の枠組および解釈

第16条 信頼保護の原則

第1項 行政行為における善意の利害関係者の信頼は法律により保護される。

第2項 行政当局は、制定された行政実務より生じる利害関係者の正当な期待を尊重する必要がある。制定された行政実務の変更は、公益により正当化されるべきであり、性質において寛大で持続可能であるべきである。

この原則は、ウズベキスタン共和国の法令において初めて導入された。APL 第16条は、2項構成になっている。

第1項には、利害関係者、善意の行為、行政行為における信頼、法律の保護 といった文言が含まれている。

これら文言の意味を明らかにする必要がある。

・利害関係者

採択された行政行為や行政措置を受ける者。また、行政行為や行政措置により、自らの権利や法的利益が影響を受ける、あるいは影響を受ける可能性のある者 (APL 第4条)

・善意の行為

悪意の兆候がないという意味。

すなわち、利害関係者の信頼は、以下の場合、保護の対象ではない。

- ・ 本人が行政行為に関する追加の義務を履行していない場合
- ・ 本人が、行政行為にもとづいて付与された資金、物体、権利を、その意図された目的のために使用しなかった場合
- ・ 本人が行政行為の違法性について知っていた、もしくは、本人のせいでそれを知らなかった場合

行政行為の採択が、不正行為、脅迫、その他行政当局への違法な影響により行われた場合には、法律は、利害関係者の信頼保護を考慮しないで、行政行為の廃止を要求する。(APL 第59条7項)

これは、悪意の兆候は、信頼保護の原則の遂行を拒否する根拠であることを意味している。

・行政行為への信頼

また、信頼保護の原則を適用する際には、公益を考慮する必要もある。

APL 第 5 9 条 9 項は、「当人の信頼に関わらず、法を遵守していないと認められる行政行為は、その保全が公益への脅威となり得る場合には、行政機関により廃止することができる」と定めている。行政行為への信頼とは、利害関係者が当該行為の有効性を新任し、それが合法だと信じて、その行為に従って行動するという意味である。

・法律による保護

行政行為に矛盾や違法性の根拠が存在する場合、法律は、主として、行政行為の法的効力を頼りにした者の善意の信頼を保護するという意味である。公益が名宛人の利益を超える場合や行政行為の保全が公益を害する場合、行政行為は取り消され、名宛人は、損害賠償を受けることができる。このように、行政行為の取り消しにより生じる損害は、公正に補償される。

このようなルールは、APL 第 5 9 条 1 0 - 1 1 項に規定されている。とりわけ、「利害関係者は、行政行為の法的効力への信頼から生じた、またはそのために不可避となった物的損害について補償される。損害賠償は、行政行為の内容について当人が受ける筈であった利益を超えないものとする。物的損害賠償請求は、行政行為の取り消しが利害関係者に通知された時より 1 年以内に行う。」とされている。

ただし、公益が名宛人の利益を超えず、行政行為の保全が公益を害さない場合、行政行為は保全することができ、損賠賠償の必要はない。

II. 事例研究

事例 No. 1[7].

原告である農夫 E は、2017 年 2 月 21 日付 シャロフ・ラシドフ地区当局 No. 340 判決を無効にすることを訴えて、地方経済裁判所に控訴した。事件の資料から、原告農夫 E は、2014 年 1 月 30 日付 シャロフ・ラシドフ地方（前 ジザフ地方）市役所 No. 92 及び 2015 年 3 月 18 日付 No.532 の関連決定にもとづいて、家畜生産用地として 114.1 ヘクタールを取得していたことがわかる。ジザフ地方検察庁の指示にもとづき、ジザフ地方土地資源・国家土地台帳局 は、シャロフ・ラシドフ地区（前ジザフ地方）市庁に、前述の決定をウズベキスタン共和国の法令に則ったものにする提案書 2016 年 3 月 11 日付 No.H/71 を提出した。2016 年 3 月 3 日、提案は地区の市役所総会で協議され、2017 年 2 月 21 日付 No. 340 市長決定は、検討にもとづき、2015 年 3 月 18 日付 No.532 の決定を取り消し、114.1 ヘクタールの土地は、地区土地ファンドに返還された。

2003 年 10 月 30 日付 No.476 ウズベキスタン共和国閣僚命令で承認された「土地区画を農夫に長期リースで付与する手続」規則に従って、事業計画や土地の活動プログラムや関連書類を添付した土地区画付与の申請書が、競争発表日から 1 ヶ月以内に地区の市長に提出される。市民の陳述書は、特殊仕訳帳に登録する対象となる。農夫 E は、すべての関連

書類を提出したと主張したが、特殊仕訳帳には補強書類が存在しなかった。

更に、ウズベキスタン共和国農業・水資源大臣命令により承認(2005年11月19日司法省により登録 No.1523)された「農業用地配分入札当選者決定手続」規則パラグラフ10に従って、農業用地付与手続が制定された。とりわけ、関連委員会は競争を企画し、委員会の実施要項で決定を作成しなければならない。更に、規則のパラグラフ36に従って、単独の申請者しか存在しない場合には、競争失効後、2回目の競争を実施する必要がある。しかし、地区市役所(地区会館)の上記規則パラグラフ36は、実施されなかった。

また、2013年1月31日付 No.22 ウズベキスタン共和国閣僚命令により承認された「農業用地土地区画サイズの最適化および整理手続」規則のパラグラフ6に従って、市長が土地配分の決定をする際、地区委員会を終了する必要があるが、この要件も遵守されていなかった。

土地法令に違反した場合、ウズベキスタン共和国土地法38条に従って土地は押収される。特に、土地法38条は、36条前半6-11項やその他の土地法令に違反した場合は、土地の使用および保護に関する国家支配を行使する機関は、土地の所有者または使用者への警告後、土地区画を付与した機関に対して土地区画押収の提案を提出すると規定している。土地を付与した機関は、提出にもとづき、1ヶ月以内に押収についての決定を行う。

経済裁判所は、ウズベキスタン共和国(前)経済訴訟法12条に従って、事件検討中に、権限を超えた行為を含め、国や他の機関の行為の法律との矛盾を発見した場合、法律に従った判決を下す。また、(前)経済訴訟法55条に従って、国や他の機関の行為を無効化する争いを検討する際に、これら行為の採択の根拠となった状況を証明する義務がその行為を採択した当局に命じられる。

上記にもとづき、地方経済裁判所は、2017年2月21日付 シャロフ・ラシドフ地方 市役所 No. 34 決定を無効にする請求を棄却した。

事例へのコメント

この事例を熟考する上で、多くの質問が自然と出て来るが、ここでは信頼保護の原則に関する問題だけを考えることとする。事案のすべての状況を想像することは困難であるが、原告農夫 E が善意で行動し、上記事案の状況から明らかであるように、市役所のミスのために土地法令の複数の基準に違反したと仮定した場合、信頼保護の原則にもとづき、農夫 E の利益は尊重され、保護されるべきである。従って、善意の土地を奪われるべきではない。

続いて、司法実務の事例である。

事例 No. 2[8].

申請者 ANOR LLC JV は、タシケント市役所を被告とし、2018年1月18日付 No.85 タシケント市役所決定別紙パラグラフ8を取り消すとしたタシケント市役所 2019年5月27日付 No.763 決定を無効化し、2019年5月27日付 No.763 決定を取り消す決定をする責任をタシケント市長に命じ、前版 2018年1月18日付 No.85 タシケント市役所の決定

を支持するよう裁判所に控訴した。

事案の資料から明らかなように、2018年1月18日付 SAVDO LLC No.85 のタシケント市長の決定は、住所：タシケント市ミラバッド地区、ミラバッドストリート、27/10 の非居住地に隣接する建物を隣接テリトリー (Liter 0001, 0002) と合わせて、国や公的ニーズのために解体された建物に対する補償として配分した。

「SAVDO」 LLC とタシケント市役所建物使用・構造局間で締結された2018年2月15日付 No.427 合意および上記タシケント市役所決定にもとづくと、土地台帳記録単一番号 101101020205900001-letter 0001 の0.3ヘクタールのエリア内ミラバッド通りの No.27/10 の家に近接した建物は、合計面積342平方メートルの1階建て建物であり、letter 0002 は、合計面積91平方メートルの1階建て建物で、所有権が SAVDO LLC に移されており、その証明書が TS0351191 で発行されている。

LLC SAVDO と JV LLC ANOR 間で締結された2018年6月11日付の売買契約によると、指定物件は、JV LLC ANOR に売却された。

更に、2019年5月15日、タシケント市検察庁は、住所：タシケント市ミラバッド地区、ミラバッドストリート、27/10 の非居住地隣接の建物及び隣接テリトリー (Liter 0001, 0002) の配分に関する2018年1月18日付 No.85 タシケント市長決定パラグラフ8の取り消しに抗議した。

抗議に対して、タシケント市長は、2019年5月27日、検察官の抗議を満足させるため、No.763 を採択し、2018年1月18日付 No.85 タシケント市長の決定の別紙パラグラフ8の取り消しを採択した。

事案の資料から明らかなように、タシケント市検察官の2018年1月18日付 No.85 タシケント市長の決定の別紙パラグラフ8の取り消しに関する抗議は、2019年5月27日付 No.763 タシケント市長の決定により満たされた。

2018年1月18日付 No.85 タシケント市長決定の別紙パラグラフ8取り消しの理由は、住所、タシケント市ミラバッド地区、ミラバッドストリートの非居住区にある No.27/10 の家に隣接する建物の面積は、440平方メートルであり、タシケントの国営事業「土地管理及び不動産地籍簿サービス」における国の登録に適合しないためであることを示していた。更に、配分された建物には隣接テリトリーがなかった。建物を隣接テリトリーと合わせて配分する際、与えられるテリトリーに隣接区画が存在しないことは考慮されておらず、配分された土地区画の面積も示されておらず、更には、地下施設「防空壕」が建物との境界に存在していた。かくして、建物を隣接テリトリーと合わせて配分する際、ウズベキスタン共和国大臣会議決議で承認された「都市計画、設計、建築プロジェクト登録の和解および受容としての土地付与手続」規則の要件が、2013年2月25日付 No.54 及びウズベキスタン共和国大臣会議決議 2008年8月22日付 No.189 「タシケント市の土地提供・使用の手続を更に改善する方法」に違反していた。タシケント市長の上記決定に賛同できない申請者は、裁判所に控訴した。訴訟では、2018年4月8日付 No.730 タシケント市緊急管理部のレターに従って、建築作業が防空壕を破壊する可能性に鑑み、SAVDO LLC は、防空

壕上に位置する建物を取り壊すことを禁止されていると述べられた。

2019年5月1日付No.311 ウズベキスタン共和国建築省のタシケント市国家統合事業「都市計画専門技術」の専門家の意見のまとめでは、防空壕付近に建設されるロケーションは、防空壕との境界に接しない建築に障害を生じない。

事例へのコメント

上記の事例では、信頼保護の原則の適用を考慮することができる。公益は、防空壕付近に建物を建設しないことである。名宛人の利益は、行政行為の有効性を維持し、行政行為取り消しの場合には、フェアな賠償を獲得することである。

しかし、上記より、「防空壕の隣に建築中のロケーションは、防空壕との境界に接しない建築に障害を生じない」と言える。

そうであれば、APL 第59条9項を適用する問題が検討されない可能性がある。

次に出てくる問題は、悪意の問題であるが、上記事件の事実を見ると、不誠実の兆候は存在しないといえることができる。

従って、公益に矛盾しない、名宛人の欠陥を伴わない行政行為の保全は、APL 第59条の規則に準拠していると推測することができる。

III. 結びに

APLの原則について、長時間議論し、様々な解釈を与えることはできる。しかし、上記の事例に関しての科学的作業の一環として、関係省庁・部署の職員への聞き取りでいくつかの問題が浮かび上がった。

第1に、APLの規範や原則を解釈するにあたって、政府の役人がどの程度能力を発揮できるのかという疑問である。第2に、「解釈の基準はあるのか?」「APLの規範・原則に関する異なる解釈をどうまとめることができるのか?」「APLの一般的な規範・原則は、当人の不誠実な利益に解釈されるのではないか?」といった問題に関して多くのディスカッションが行われた。

APL 解釈の問題は、非常に重大な課題である。しかし、残念ながら、ウズベキスタンにおけるAPLの法学上の理論的基盤はまだ発達していない。

もちろん、今までは、このような問題が生じたのは、法律や行政裁判所の欠如が原因の一つであると指摘できた。しかし、今日では、こうした問題はなくなった。従って、APL 規範の問題について、エビデンスベースの基盤を発展させることが必要である。[9]

行政手続の原則の問題に戻ると、行政法が発達した国々では、通常、APL 条項解釈のために受容される手続があることに注目したい。すなわち、国家機関の職員は、具体的な例にもとづいてAPL 規範・原則を解釈・適用する。そして、これら規範・原則の意味や法的な適用に争いがある場合は、私人が裁判所に訴訟を起す（上級の行政当局に申立てた後で訴訟する場合もある）。裁判所は、事件を検討し、国家機関の職員がAPL 規範・原則の解釈をした決定の合法性にもとづいて判決を下す[10]。更に、一定の期間経過後、最高裁

判所により司法実務が統合され [11], APL の規範・原則の解釈に関する理論や議論にもとづく全過程, 行政法学が発達する。これら全ては, APL の規範・原則の一定の価値を制定するまでには, 多くの時間が必要であることを示している [12]。他国の解釈モデルを盲目的に真似することは不可能であるから, 各国は, とりわけウズベキスタンも, 行政法とりわけ APL 理解の独自のモデルを開発していかなければならない [14]。

参考文献一覧

1. Указ Президента Республики Узбекистан от 07.02.2017 № УП-4947 «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» (Национальная база данных законодательства, 16.10.2017. № 06/17/5204/0114).
2. Указ Президента Республики Узбекистан от 21.02.2017 № УП-4966 «О мерах по коренному совершенствованию структуры и повышению эффективности деятельности судебной системы Республики Узбекистан» (Национальная база данных законодательства, 29.09.2017. № 06/17/5195/0033).
3. Указ Президента Республики Узбекистан от 08.09.2017 № УП-5185 «Об утверждении концепции административной реформы в Республики Узбекистан» (Национальная база данных законодательства, 11.12.2019 г., № 06/19/5892/4134).
4. Закон Республики Узбекистан от 08.01.2018 № ЗРУ-457 «Об административных процедурах». Дата вступления в силу 10.01.2019 (Национальная база данных законодательства, 09.01.2018. № 03/18/457/0525).
5. Закон Республики Узбекистан от 25.01.2018 № ЗРУ-462 «Об утверждении Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве». Дата вступления в силу 01.04.2018 (Национальная база данных законодательства, 26.01.2018. № 03/18/462/0626).
6. 参照: 樹神 成 (こだましげる) 「ウズベキスタンにおける行政手続改革および日本の法整備支援」 // 法的観点からみたウズベキスタン行政法改革の経験と問題. セミナーペーパーコレクション 名古屋 2008. P. 5; 市橋 克哉 「ウズベキスタン行政訴訟法に関する日本の法整備支援アプローチ」 // 法的観点からみたウズベキスタン行政法改革の経験と問題. セミナーペーパーコレクション 名古屋 2008. P. 35; 徳田 博人 「行政訴訟法の実行における日本とウズベキスタンの協同」 // 法的観点からみたウズベキスタン行政法改革の経験と問題. セミナーペーパーコレクション 名古屋 P. 47; Muzraf Ikramov. 「日本における行政手続: ウズベキスタンでの立法への実行の機会」 // 法的観点からみたウズベキスタン行政法改革の経験と問題. セミナーペーパーコレクション 名古屋 2008. P. 81.
См.: Пуделька Й., Демпе Й. Общее административное право в государствах Центральной Азии- краткий обзор современного состояния. Ежегодник публичного права-2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. М.: Инфотропик Медиа, 2014. С. 4; Хамедов И.А., Цай И.М. Институт административных процедур в свете реформирования административно-процессуального права в Узбекистане. Ежегодник публичного права-2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. М.: Инфотропик Медиа, 2014. С. 395.; Хван Л.Б. Фиктивный административный акт: перспективы регуляции в странах Центральной Азии // Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. – М.: Инфотропик Медиа, 2015. – С. 129-130.
7. 筆者の裁判実務に関する資料に基づくものである。
8. 筆者の裁判実務に関する資料に基づくものである。
9. See.: Bernardo Sordi. 革命, 法治国家, 法の支配: ヨーロッパにおける行政法のおこりに関する歴史的反映 Susan Rose-Ackerman, Peter L.Lindseth. 比較行政法: 入門 // 比較行政法 Susan

Rose-Ackerman, Peter L.Lindseth. Edward Elgar 2010. P 28.; Пуделька Й. 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. 41.; Пуделька Й., Демпе Й. Общее административное право в государствах Центральной Азии-краткий обзор современного состояния. Ежегодник публичного права-2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. М.: Инфотропик Медиа, 2014. С. 3.

10. CAL220 条と 244 条は, 第一審裁判所の決定を変更または取り消す理由の一つは, 法や他の立法行為の誤った解釈であるとしている。
11. CAL158 条は, 決定の論拠部分には, ウズベキスタン共和国最高裁判所総会決定の参照を含んでもよいと規定している。
12. Пуделька Й. 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. С. 53.
13. 参照: Tom Ginsburg. 成文憲法と行政国家: 行政法の憲法的性格について Susan Rose-Ackerman, Peter L.Lindseth. 比較行政法: 入門 // 比較行政法 Susan Rose-Ackerman, Peter L.Lindseth. Edward Elgar 2010. P 117.
14. 残念ながら公法の争いの判決にあたり, 裁判所は必ずしも行政法のみ原則だけを参照し, 行政法原則のみにもとづいているのではなく, 憲法規範も参照にしている。裁判所はしばしば, 特定の規範や原則の存在のみを述べるにとどまり, それらを解釈に適用しない。См.: Постановление Пленума Высшего хозяйственного суда Республики Узбекистан от 17.06.2016 № 298 «О некоторых вопросах применения актов законодательства при разрешении споров о признании недействительными актов государственных органов и органов самоуправления граждан, незаконными действий (бездействия) их должностных лиц, не соответствующих законодательству, нарушающих права и охраняемые законом интересы организаций и граждан».