

ウズベキスタンにおける最近の改革と新しい行政裁判所制度について RECENT REFORMS AND NEW ADMINISTRATIVE COURT SYSTEM IN UZBEKISTAN

タシケント国立法科大学准教授（行政法及び財務法務部門）法学博士

ネマトフ・ジュラベック（Nematov Jurabek）

要約

ウズベキスタンでは、行政機関による個人的・規範的行為に対する司法保護が、引き続き問題となっている。

これが問題となる主な理由の1つは、法的な思考と法的な慣行におけるソビエト式のアイデアとパターンの継続的な普及である。

本稿では、行政分野の問題についての法的保護を発展させるなかで、このようなソビエト式の遺産を乗り越える際の、管轄の問題を説明するとともに、この状況を改善するための戦略を分析する。この点で、ソビエト後の国々では、市民は、特定の行政行為に不服従した後に課された行政罰に対して、前の行政行為について直接裁判所に対して上訴するのではなく、後に課された行政罰について上訴することが許されていると考えるのが極めて一般的である。これが、ウズベキスタンの行政裁判の一環としての行政処罰の理解における誤解を変えることなく、行政裁判を発展させることが非常に難しい理由である。重要なことは、ウズベキスタンで行われている最近の改革は、行政処罰事件を含むことなく、行政の正義を発展させる大きな希望を与えている。行政裁判が、伝統的なソビエトの行政処罰事件から分離されつつあることは、ポストソビエト諸国の文脈において前向きな動きである。関連して、本稿では、ウズベキスタンにおいて、今日の行政法改革、特に行政手続法の実務での適用に関する分析を探求する。法改正はまだ法務、教義、法学教育によってはまだ受け入れられていない。これに基づいて、ウズベキスタンにおける行政法の理論の発展が重要であることを強調する必要がある。特に、行政法の分野における裁判所の決定を絶えず分析することにより理論と裁判所の実務との関係を維持する必要性、行政裁判所の決定を研究する事例研究に基づいて法務担当者を訓練することの重要性、行政実体法が発展することの重要性、そして行政法の前向きな面についての新しい分野を発展させていくことである。

キーワード：ソビエト式行政裁判、行政訴訟、行政手続、法学教育、行動戦略 2017 - 2021、行政裁判所、管轄権、事件調査、原文に基づく実証主義、裁判官による法律

前書き

ウズベキスタンやその他のソビエト後の国々における行政行為に対する司法審査には、共通の歴史がある。1960年代まで、それは主にソビエト政権によって拒否された。その後、法律に大きな変更があったが、法的な慣行はあまり変わらなかった。1977年のソ連憲法と1987年の「市民の権利を侵害する役人による違法行為に対して裁判所に訴える手続きについて」の法律は、行政行為に対する司法審査をソビエト法に導入する上で、重要な役割を果たした。ソビエト連邦の崩壊後、行政行為に対する司法審査の分野における法的思考と実務は、多くのポストソビエト諸国やウズベキスタンにおいては、長い間実質的に変化しておらず、裁判所へのアクセスと行政事件の法廷裁判における公正な手続きへのアクセスについての権利の実現に問題を引き起こしている。しかし、シャフカット・ミルジヨエフ大統領が率いる新しい政権の下では、法制度と行政法に大きな改革がされた。まず、上記の変更の主な特徴について、説明する。

行政法の改革：継続性、変化、問題

ウズベキスタンの憲法や法律が、行政との関係で市民や民間の起業家のための権利と自由を保証する。たとえば、ウズベキスタン憲法第44条（1992年12月8日）は、行政行為に対して裁判所に上訴する権利（裁判所にアクセスする権利）をすべての人に保証している [1]。

ウズベキスタンは、行政裁判の分野で、法改正を導入しようとしている。通常の裁判所でされた行政訴訟は、「人権と自由を侵害する行動や決定に対する裁判所での訴え」に関する法律（以下、「1995年の控訴法」という。） [2] と改正前の民事訴訟法（以下、ウズベキスタンの「元CPC」という。）に基づいていた。

これらが採択された初期段階では、これらの法律の間には多くの類似点があった。

ウズベキスタンの1995年の控訴法は、1989年のソ連の控訴法と非常に類似した、一般的な規則と内容を含む10の条文で構成されている。個人が、例外なく、行政機関のいかなる行動に対しても、裁判所に上訴することを認める一般条項があった。しかし、実際には、多くの場合、裁判所に上訴することは非常に困難であった。たとえば、ウズベキスタンでは、規範的な法的行為（行政機関の規制行為）や行政機関の不作為は訴訟の対象とはなり得ず、個人が侵害された権利の救済策を見つけるのは困難であった。

ウズベキスタンの法制度は、審査基準に関する詳細な規定を提供していなかった。したがって、裁判所は、事実認定を検討し、法律の解釈と行政機関が到達した結論の解釈をすすめる程度について、明確な理解を欠いている。常に、裁判所は、新しい事実を聴くことができ（*de novo*）、裁判所の手続は訴訟や裁判に似ている。ウズベキスタンでは行政決定を下すための行政手続規則がない限り、法廷での審理は、行政機関によって収集された事実に限定されていなかった。

上述で分析された問題は主にソビエトの過去に根ざしている。しかし、問題があるだけでなく、変化への希望もある。

ウズベキスタンの新大統領に選出されたシャフカット・ミルジヨーエフは、新ウズベキスタンの建設を開始し、戦略行動2017-2021 [3]に従っていくつかの行政法改正を導入した。その結果、行政裁判所制度が導入され、行政改革の概念が採用された [4]。

2017年6月1日、ウズベキスタン共和国の大統領令は、カラカルパクスタン共和国の行政裁判所、地域およびタシケント市、地区（市）行政裁判所の設立、ならびに司法委員会の設立を提案し、また、ウズベキスタン共和国最高裁判所の行政問題に関する司法委員会の設立も提案し、そこでは公法関係から生じる行政紛争や行政処罰の事件を裁定する [5]。ウズベキスタン共和国の憲法 [6]、ウズベキスタン共和国の裁判所に関する法律、ウズベキスタン共和国の民事訴訟法および経済手続法 [7]に関連する変更が加えられ、行政裁判所の形成を規定した。

加えて、2018年の初めに、行政手続法（APLという [8]）とウズベキスタン共和国の行政訴訟法（CALという [9]）が制定された [10]。これは誇張することなく、基本的に国際基準を満たしているものである。

行政裁判に関する改革も、近い将来、重要な改革の一つとなるだろう。大統領令（日付2020年2月3日号UP-5953及び日付2020年7月24日号UP-6034）は、行政裁判所から行政処罰訴訟を廃止し、刑事裁判所へ移管することを発表した [11]。

2021年2月8日ウズベキスタン憲法107条の改正、そして行政訴訟法典の2021年1月12日改正によって、第一審地区間行政裁判所全国14（各地方一つずつ）、第二審地方行政裁判所全国14（各地方、カラカルパクスタン、タシケント市一つずつ）、破棄審（最高裁判所行政裁判法廷）ができ、2021年1月から行政処罰事件が刑事裁判所へ移管された。

ソビエト時代以来、行政法の主要部分として行政処罰制度が定着してきた。しかし、欧米諸国の視点から見ると、行政裁判は違法行為の処罰を中心とした制度ではなく、違法な行政行為を廃止することであることが分かる。

今日でも、一部のウズベキスタンの学者は、行政処罰システムと行政裁判を同一視するか、少なくとも行政処罰システムは行政法の一部であると主張している [12；13；14]。

この点で、ソビエト後の国々では、市民は、特定の行政行為に不服従した後に課された行政罰に対して、前の行政行為について直接裁判所に対して上訴するのではなく、後に課された行政罰について上訴することが許されていると考えるのが極めて一般的である。これが、ウズベキスタンの行政裁判の一環としての行政処罰の理解における誤解を変えずに行政裁判を発展させることが非常に難しい理由である。重要なことは、ウズベキスタンで行われている最近の改革は、行政処罰事件を含むことなく、行政裁判を発展させる大きな希望を与えている。行政裁判が、伝統的なソビエトの行政処罰事件から分離されつつあることは、ポストソビエト諸国の文脈において前向きな動きである [15]。

上記の改革と法改正は、ウズベキスタン共和国の行政法における大きな進歩の基礎を築いた。行政法の発展に関する多くの科学的議論や提案は、まだ実際の実施を見ていない。

短期間で実施された法改正により、これらの待望のアイデアが実現した。しかし、関連法の採用によっても、ウズベキスタン共和国における近代行政法の発展において、大きな突破口を達成することは不可能であることを心に留めておく必要がある。法理、実務、教育もこれらの変化を受け入れるべきである。

これが、行政手続法がある程度使用されている裁判実務からの分析である。

伝統的な法的思考による新しい行政法の認識

ソビエト後の司法慣行のための新しい法律としての行政手続法の適用は、今日における最も実際的な法的問題の1つであると言える。調査によると、ウズベキスタンの新しく設立された行政裁判所は、条件付きで言えば、3つの方法で、行政手続法を実務に適用している。裁判所の最初のカテゴリーは“積極的に”適用している、2番目のカテゴリーは“慎重に”適用している、そして3番目のカテゴリーは行政手続法の規範を“まったく適用していない”。

最初のカテゴリー、裁判実務および関連する裁判所文書に行政手続法を積極的に適用する行政裁判所は、法の第1条、第4条、第5条、第9条、第24条、第59条、第60条を使用して決定を正当化した。

特に、知事の決定に対する検察官の抗議の再検討および取消しの過程において、知事が利害関係者の参加を確保できなかったことは、聴聞へのアクセスの原則に関する法律第9条に違反していることが指摘された。これは、今度は、利害関係者の権利の重大な違反であり、その結果、行政裁判所は、関連する決定が無効であると判断した。

第2のカテゴリーは、行政機関、行政法務活動など、行政手続法第4条の特定の概念を参照することに限定されている。したがって、このような行政裁判所は、行政手続法の実際の適用に慎重であると言える。実際、彼らは、行政手続法が裁判実務に適用できることを否定することなく、限られた範囲で行政手続法を適用することを好む。

第3のカテゴリーの行政裁判所は、いくつかの理由で、裁判実務に行政手続法を適用することを急いでいない

この結果は、Kühnの分析につながり、現在の問題の理由として経路依存性の概念に重みを与える。ウズベキスタンでは、裁判所は依然として形式主義者であり、「裁判官は、法文の明白な意味の議論を採用し、この法文からの一種の避けられない論理的推論として彼らの分析を提示する。」ことは依然として真実である。その理由は、裁判官は法令（たとえば、ウズベキスタン行政訴訟法第15条）に拘束されており、制定された法律を遵守しなければならないためである [16]。裁判所は、裁判所にアクセスする権利の尊重を確保し、憲法上の権利と自由を保証することとしての役割を考慮していない。言い換えれば、ウズベキスタンの裁判所は、憲法上の権利と市民の自由を保護することを意識していない。憲法と制定法によって提供される市民の権利と自由を保護するのは、裁判所の機能ではなく、むしろ、検察院の機能であるかのようである。

この点で、Kühnは、社会主義法においてさえ、裁判官が作成した法律および裁判官

によって行われた補足的な解釈は、有害であるか、せいぜい疑わしいものとみなされたと認められたと主張している [17]。この問題の理由の1つは、法律専門家に関する十分な知識の欠如、法科大学院での包括的かつ基礎的な研究の不足、法律の教科書と最新の判例集の欠如、裁判所実務へのアクセスの制限、一般的な行政訴訟および行政法に関する法的訓練の不十分さにある。

それにもかかわらず、ウズベキスタン政府がこれらの進行中の問題を意識していないと読者に思わせるべきではない。政府は、近い将来の変化に希望を与えるいくつかの法改正を導入しようとしている。政府は、これらの一連の問題をますます意識するようになった。これに関連して、新しく選出されたミルジヨエフ大統領による最近の法令は驚くべきことではない。これらの法令は、法学教育のシステムをさらに改善し、分析的な法学教育の新しい方法と事例研究を導入することを目的としている [18]。

結論

本稿では、現代のウズベキスタンにおける行政訴訟の法的問題について説明した。結論として、行政訴訟は依然として行政法の最も問題のある問題の1つであることに言及する必要がある。また、手続規則を確立するだけでは、現代のウズベキスタンにおける行政訴訟に関する問題を解決するのに十分ではないと結論付ける必要がある [19]。

まず第一に、法学教育は、市民と法人の権利と自由を保護することを支持する方法で改革されるべきである。法的な議論と法解釈に基づいた、分析的な判例法の研究にさらに重点を置く必要がある。本稿の分析を通じて、法律の変更が、タイムリーで公正な司法へのアクセスを保証することが期待される。

現在のウズベキスタン政府は、その点で多くのことを行っている。行政法と政策の分野では、多くの継続的な改革がある。ますます多くの法的保証が、事業活動に与えられている。例えば、2018年1月に採択された行政手続法及び行政訴訟法典や、2021年1月から行政処罰事件審理が行政裁判所の管轄から刑事裁判所へ移管されたことは、ウズベキスタンの行政法の将来の発展に希望を与えている。

これに基づいて、ウズベキスタンにおける行政法の理論の発展が重要であることを強調する必要がある。特に、行政法の分野における裁判所の決定を絶えず分析することにより理論と裁判所の実務との関係を維持する必要性、行政裁判所の決定を研究する事例研究に基づいて法務担当者を訓練することの重要性、行政実体法が発展することの重要性、そして行政法の前向きな面についての新しい分野を発展させていくことである [20]。

その意味で、立法府や実務弁護士だけでなく、行政法学者も、分析的な法的思考、法的議論、立法行為の解釈の精神で、理論の確立と発展、法科大学院生の教育に積極的に取り組む必要がある。最後になるが、このプロセスにおける国際的なドナー組織とパートナー大学の役割は非常に大きなものである。この点に関して、例えば、日本の法務省法務総合研究所国際協力部とウズベキスタン司法省が共同で2019年から行政法分野で実務家向けのマニュアルの作成活動を実施していることも特に強調しておきたい。共同比較研究の

実施、教科書の発行、会議、ワークショップ、トレーニングの開催は、双方向型の対話を促進し、全ての関係者を鼓舞し、最終的にはウズベキスタンでの司法アクセスの全体的な改善と企業家活動の発展につながる可能性がある。

参考文献：

1. “Everyone shall be entitled to legally defend their rights and freedoms, and shall have the right to appeal any unlawful action of state bodies, officials and public associations.” (Article 44 of the Constitution of Uzbekistan). For the English translation of the Constitution of Uzbekistan cf. <http://gov.uz/en/constitution/#a1836> (accessed on 01.09.2020). In this paper, the term „administrative litigation” is used to indicate the judicial review over administrative acts as guaranteed by article 44 of the Uzbek Constitution.
2. Law of the Republic of Uzbekistan “On appealing in court against actions and decisions violating human rights and freedoms”, August 30, 1995, No. 108-I.
3. Decree of the President of the Republic of Uzbekistan dated 07.02.2017, No. UP-4947 “On the Strategy for Action for the Further Development of the Republic of Uzbekistan”.
4. Decree of the President of the Republic of Uzbekistan dated 08.09.2017 No. UP-5185 “On approval of the concept of administrative reform in the Republic of Uzbekistan” (National Database of Legislation, 12/11/2019, No. 06/19/5892/4134).
5. Decree of the President of the Republic of Uzbekistan dated 21.02.2017 No. UP-4966 “On measures fundamental improve the structure and increase the efficiency of the judicial system of the Republic of Uzbekistan”.
6. Law of the Republic of Uzbekistan dated 06.04.2017 No. ZRU-426 “On Amendments and Additions to the Constitution of the Republic of Uzbekistan”.
7. Law of the Republic of Uzbekistan dated 12.04.2017 No. ZRU-428 “On Amendments and Additions to the Law of the Republic of Uzbekistan “On Courts”, Civil Procedure and Economic Procedural Codes of the Republic of Uzbekistan”.
8. Law of the Republic of Uzbekistan dated 08.01.2018 No. ZRU-457 “On Administrative Procedures”, enter into force from 10.01.2019.
9. Law of the Republic of Uzbekistan dated 25.01.2018 No. ZRU-462 “On Approval of the Administrative Litigation Code of the Republic of Uzbekistan”, enter into force from 01.04.2018.
10. Of course, it is too early to say that the Uzbekistan’s APL is one of the foremost, since the analysis of this law shows that the APL can be attributed to the first generation of laws on administrative procedures. See for generation of laws on administrative procedures.: (cf. Javier Barnes (2010). 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. [In English]

11. Decree of the President of the Republic of Uzbekistan dated 02.03.2020 No. UP-5953 “On the State Program for the Implementation of the Action Strategy for the five priority areas for the development of the Republic of Uzbekistan in 2017 - 2021 in the Year of the Development of Science, Education and the Digital Economy” (National Database of Legislation, March 3, 2020, No. 06/20/5953/0246).
Decree of the President of the Republic of Uzbekistan dated 24.07.2020 No. UP-6034 “On additional measures to further improve the activities of the courts and increase the efficiency of justice” (National Database of Legislation, July 24, 2020, No. 06/20/6034/1103).
12. X.R.Alimov, L.I.Solovyova (1998). Administrative law of the Republic of Uzbekistan, “Adolat”, 1998. P. 214.
13. Khojiev, T. Khojiev (2006). Administrative Law, 2006. P. 536. [In Uzbek]
14. E.T.Hojiyev (2010). Administrative law. Textbook for professional colleges, “SCIENCE”, 2010. P. 204.
15. The existence of the procuracy supervision is also one of the factors that make administrative justice difficult to reform in Uzbekistan. Currently, both the procuracy and the administrative courts try not to give up their jurisdiction on controlling administrative bodies. Consequently, the introduction of legal reforms in administrative justice meets difficulties and even open resistance because they may cause a loss of control over administrative bodies in favour of either the procuracy or the administrative courts. In that regard, it would be logical if the rules (article 46 of CAL) allowing the participation of the prosecutor in administrative litigation were liquidated in near future.
16. Kühn, Zdenek (2011). “The judiciary in Central and Eastern Europe: mechanical jurisprudence in transformation?” in Law in Eastern Europe 61. 2011. P. 118. [In English]
17. Kühn, Zdenek (2004). “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. [In English]
18. Resolution of the President of the Republic of Uzbekistan dated 28.04.2017 No. PP-2932 “On measures to fundamental improve the system and increase the efficiency of personnel training at the Tashkent State University of Law”; Decree of the President of the Republic of Uzbekistan dated April 29, 2020 No. UP-5987 “On additional measures to radically improve legal education and science in the Republic of Uzbekistan” (National Database of Legislation, April 30, 2020, No. 06/20/5987/0521).
19. In this regard, Khvan’s urge is very important. “Certainly, the system of administrative courts can become a guarantee of providing the public rights of citizens and at the same time to legitimacy of actions of executive bodies only in that case when accomplishment of justice will be in reality (in practice) independent and competence.” See.: (L.B. Khvan (2011)).

Administrative justice in the modern legal system of the Republic of Uzbekistan: posing the question. //“Administrative justice: to the development of a scientific concept in the Republic of Uzbekistan”. Tashkent: Publishing house “ABU MATBUOT-KONSALT”, 2011. P. 67. [In Russian])

20. See.: Nematov J. (2020). TRANSFORMATION OF SOVIET ADMINISTRATIVE LAW: UZBEKISTAN’S CASE STUDY IN JUDICIAL REVIEW OVER ADMINISTRATIVE ACTS. *Administrative Law and Process*, (1(28), 105-125.; Нематов Журабек (2019). Проблемы применения принципов административных процедур в Республике Узбекистан. *Вестник юридического факультета Южного федерального университета*, 6 (3), 71-76.; Нематов Журабек (2020). РОЛЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВЫХ ОСНОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР В УЗБЕКИСТАНЕ: НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ. *Review of law sciences*, 3 (Спецвыпуск), 31-39.; Журабек Нематов (2020). УСЛОВИЯ ПРАВОМЕРНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА И ОШИБКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ (ДИСКРЕЦИОННОГО ПОЛНОМОЧИЯ). *Review of law sciences*, (3), 4-9.; Nematov, N. (2020). WOULD THE NEW ADMINISTRATIVE COURT SYSTEM BE MILESTONE TO CHANGE POST-SOVIET ADMINISTRATIVE LAW IN UZBEKISTAN?. *Review of law sciences*, (4), 16-20.; Nematov Jurabek Nematilloevich (2019). SOME ISSUES OF PERCEPTION, INTERPRETATION OF ADMINISTRATIVE LAW AND LEGAL EDUCATION IN MODERN UZBEKISTAN. *Review of law sciences*, 1 (7), 96-102.; Ж.Нематов (2018). ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА В ЗАКОНЕ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ ГЕРМАНИИ. *Review of law sciences*, (3), 75-79.; Nematov, J. (2018) “The general description of the administrative act in the German Administrative Procedure law,” *Review of law sciences: Vol. 2 : Iss. 3 , Article 49.*; Nematov, J. (2015). O’zbekiston Respublikasida ma’muriy protseduralarni takomillashtirish: Ma’muriy huquq asoslari: qiyosiy-huquqiy tahlil (ma’muriy faoliyatni tashkil etish bosqichlari). T.: Spectrum Media Group.; Nematov, J. (2015). Legal Problems of the Judicial Review on Public Administration in the Uzbekistan. A Comparative Study in Judicial Review on Public Administration in the former Soviet Union-(5). *Journal of Law and Politics*, (261), 195-224.

- 外国法制・実務 外国法導入と法の実務 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。ネマトフ・ジュラベック－ICD news：法務省法務総合研究所国際協力部報，2020（6）. 51－58.
- ウズベキスタン行政法における新改革：課題とその解決（特集 ウズベキスタンにおける行政法改革）. ネマトフ・ジュラベック－ICD news：法務省法務総合研究所国際協力部報，2018（6）. 29－38.

- ウズベキスタンにおける行政裁判制度の法的諸問題（6・完）旧ソ連における行政に対する司法審査との比較研究. ネマトフ・ジュラベック－名古屋大学法政論集, 2017 (271). 127－155.
- ウズベキスタンにおける行政裁判制度の法的諸問題（5）旧ソ連における行政に対する司法審査との比較研究. ネマトフ・ジュラベック－名古屋大学法政論集, 2016 (268). 247－269.
- ウズベキスタンにおける行政裁判制度の法的諸問題（4）旧ソ連における行政に対する司法審査との比較研究. ネマトフ・ジュラベック－名古屋大学法政論集, 2016 (267). 161－192.
- ウズベキスタンにおける行政裁判制度の法的諸問題（3）旧ソ連における行政に対する司法審査との比較研究. ネマトフ・ジュラベック－名古屋大学法政論集, 2015 (263). 323－356.
- ウズベキスタンにおける行政裁判制度の法的諸問題（2）旧ソ連における行政に対する司法審査との比較研究. ネマトフ・ジュラベック－名古屋大学法政論集, 2015 (261). 195－224.
- ウズベキスタンにおける行政裁判制度の法的諸問題（1）：旧ソ連における行政に対する司法審査との比較研究. ネマトフ・ジュラベック－名古屋大学法政論集, 2014 (259). 247－275.