

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

目次

はじめに

第一章 ソ連における行政に対する司法審査 (以上 261 号)

第二章 ウズベキスタンにおける行政裁判及びその法的問題

第一節 現行法上の行政裁判制度

1.1 民事訴訟法典における行政裁判

1.2 行政処罰決定に対する不服の訴え

1.3 経済訴訟法典における行政に対する司法審査

1.4 憲法訴訟法における行政に対する司法審査

第二節 行政裁判の法的問題

2.1 法治国家、権力分立、主観的権利の法的保障をめぐる問題

2.2 司法権の限界をめぐる問題

2.3 不服の訴えの特徴とその問題

第三節 行政裁判改革の登場とその限界

3.1 行政裁判所設置をめぐる問題

3.2 行政訴訟法の制定をめぐる問題

3.3 行政裁判改革を阻む理論と実務の停滞

3.4 行政裁判改革を阻む制度

小括

おわりに

第二章 ウズベキスタンにおける行政裁判及びその法的問題

旧ソ連邦の構成共和国の一つであったウズベキスタンにおける行政裁判はウズベキスタンでは殆ど研究されていないのが現状である。したがって、ここでは、まずウズベキスタンにおける行政裁判を含む行政争訟制度を紹介することから始めたい。

ウズベキスタンにおいては、市民の権利保護制度として旧ソ連にあった訴願等の行政自身のコントロールメカニズムがいまだに広く用いられている。市民の権利・自由、法律上の利益が行政によって侵害されたとき、通常、訴願等の行政自身のコントロールがまず用いられるのである。その代表的な制度として、ウズベキスタンにおいては、行政自身のコントロールの仕組みを定める法律としてウズベキスタン共和国「市民の申立てに関する」法律¹⁾がある。この法律は、訴願制度だけではなく、市民が行政機関に様々な申請を行うときの手続を定めるものである。例えば、行政機関への申請の手続、提案の手続について広く定めている。この点でこの法律は、日本の行政不服審査法とは全く異なるものである。また、この法律は日本の行政不服審査法が定める口頭意見陳述の機会や不服申立期間の定めもないものであり、わずか28カ条からなる法律である。事件審理に関しては30日の審理期間(第18条)、審査庁の書面回答義務(第21条)を定めたり、利害関係人の参加、鑑定等については、「必要と認めるとき」、「適切な手段をとる」と定めるにとどまり、審査庁に広い裁量を与えている。

「市民の申立てに関する」法律以外にも、検察庁法、各省庁の組織法令の中にも市民の申立てに関する定めがあるが、本稿との関係でここでは、帝政ロシア及びソ連の連邦構成共和国であったウズベキスタンの歴

1) ウズベキスタン共和国「市民の申立てに関する」法律 (Закон Республики Узбекистан от 13 декабря 2002 г. (№ 446-II) «Об обращениях граждан»、現在、ウズベキスタン共和国「自然人および法人の申立てに関する」法律 (Закон Республики Узбекистан от 3 декабря 2014 г. (№ ЗРУ-378) «Об обращениях физических и юридических лиц») は、1995年ウズベキスタン共和国「市民の申立てに関する」法律の改正法であり、ソ連時代にあった1968年4月12日「市民の提案、申請及び不服申立ての審理手続に関する」最高会議幹部会決定 (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан») における行政上の申立て制度の仕組みを基本的に維持している。

史において行政裁判に代替する役割を果たしてきた検察庁法が定める検察官の一般監督に関してのみ述べることにする。

検察庁法²⁾第25条には、検察官が、市民の権利・自由が侵害された事件に関する市民の申立てを受理し、申立てに根拠がある場合、刑事事件または行政処罰事件を立件できると定められている。第26条には、市民が健康上その他の理由により自ら裁判所へ行政裁判を含む訴訟を提起することができない場合、検察官が市民の代わりに提起することができる³⁾。さらに、ウズベキスタンにおいては、いまだに検察官の監督権限は強力であり、ただ、個人の活動に関する適法性監督については、これを行わないという点だけが、旧ソ連の仕組みと異なっている。したがって、現在ウズベキスタンの検察官は、すべての企業や国家行政機関のあらゆる活動に対する適法性監督を行っている。そして、現在のウズベキスタンにおいても、「市民の申立てに関する」法律と同様に検察庁法も申立ての審理において検察官に広い裁量を与えている法律である⁴⁾。

このように、現在のウズベキスタンにおいても、市民が申し立てることができる争訟として行政自身のコントロールの仕組みが中心になっていることがわかる。しかし、行政自身のコントロールには、手続的保障がなく、市民の権利保護にとって十分なものではない。そのため、今日のウズベキスタンにおいては、手続保障がある裁判上のコントロールの方が市民の権利保護に適していると考えられるようになってきている⁵⁾。したがって、次に、行政争訟制度としては、依然として現在ウズベキスタンにおいて副次的（従たる）役割を果たしているにすぎない行政裁判制度の現状を概観する。

-
- 2) Закон Республики Узбекистан от 29 августа 2001 г. (№ 257-II) «О прокуратуре».
 - 3) ウズベキスタンにおける検察官異議申立制度については、民事訴訟法典第29節（Глава）が定める検察官申出（заявление）制度を検討する第一節 1.1.5において概観する。
 - 4) 検察官の一般監督以外にも様々な非正式または非法的な監督の形態がある。例えば、マスコミ監督、社会監督、大統領監督等である。
 - 5) この点に関し Mamadiyev は、法治国家においては、裁判所による人権保護が権利保護の最も効率的な形態であるということも忘れてはいけないと指摘する（Каранг: Мамадиев С.Н. Суриштирувчи, терговчи, прокурорнинг қарорлари ва ҳаракатлари устидан судга шикоят қилиш. Монография. – Т.: ТДЮИ нашриёти, 2010 й. 97-бет. 参照）。

第一節 現行法上の行政裁判制度

ウズベキスタン共和国憲法第44条は、市民の権利及び自由の保障として裁判所の保護に関する保障を与え、さらに国家機関の公務員の違法な行為により権利及び自由が侵害されたとき、裁判所に訴える権利を有すること（いわゆる「裁判を受ける権利」）が定められている⁶⁾。

ソ連崩壊後、ウズベキスタンにおいて行政裁判の分野では、1992年12月8日に憲法が採択されたこと、そして、この憲法を受けて1995年8月30日に「市民の権利及び自由を侵害する行為及び決定の裁判所への提訴に関する」ウズベキスタン共和国法律（以下、「95年裁判所への不服の訴え法律」という。）⁷⁾が採択されたことが重要である⁸⁾。さらに、民事訴訟法典（1997年8月30日）および経済訴訟法典（1997年8月30日⁹⁾）の中にも、行政法関係から発生する事件を処理する手続を定めたことも、また重要である¹⁰⁾。さらにその後もウズベキスタンにおいては、様々な司法改革があったが、行政裁判に関係のある改革としては、2011年4月21日に経済訴訟法典の中に「法的措置の適用に関する事件」に関する新しい20の3章が導入されたことのみを指摘できる¹¹⁾。した

6) ウズベキスタン共和国憲法第44条は、1977年ソ連憲法58条2項「市民の権利の侵害をもたらす公務員の違法行為または権限をこえる行為は、法律の定める手続により、これを裁判所に提訴することができる」という規定を基本的に維持したものである。

7) Закон Республики Узбекистан «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» №108-1 Дата принятия 30.08.1995 г, дата вступления в силу 12.09.1995 г.

8) しかし、95年裁判所への不服の訴え法律は、ソ連時代の1987年法律及び1989年改正法律を殆ど維持するものであり、1989年改正法律にあった行政不服申立前置の仕組みと裁判所の審査の適用除外に関する規定のみを廃止したものである。

9) Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Узбекистан Дата принятия 30.08.1997 г, дата вступления в силу 01.01.1998 г.

経済訴訟法典が定める行政事件処理手続は、わずか3条の規定しかもたないものであり、裁判管轄、証明責任に関する条文を定めている。

10) ウズベキスタン共和国民事訴訟法典は、ソ連時代のウズベク共和国民事訴訟法典を殆ど維持するものであり、その特徴は、過料その他の行政上の制裁に対する不服の訴え、国税、地方税、強制保険料および自治分担金に係る滞納金（недоимка）の市民からの強制徴収に関する事件等を例示的に列記した規定を廃止することによって概括主義を取ることを明確にしたこと、そして不服申立前置制度を廃止したことにある。

11) ただ、この新しい章も市民が提訴する不服申立てではなく、行政機関の方が市民に対して起こす申立手続を定めている制度であるため、市民の権利保護制

ウズベキスタンにおける行政裁判制度の法的諸問題 (3) (ネマトフ ジュラベック) がって、ウズベキスタンにおける行政裁判制度の改革は、残念ながら 90 年代に止まったまま今日にまで至っていると言わざるをえない¹²⁾。そこで、ここでは、ウズベキスタンにおける行政裁判制度の主要な仕組みを構成している上記の三つの法律 (法典) について、その概要を述べることにする¹³⁾。

1.1 民事訴訟法典における行政裁判

ウズベキスタンにおける行政裁判において主要な役割を果たしている制度としては、まず、民事裁判所 (通常裁判所) が管轄しているものがある。

民事裁判所は行政に対する市民の申立を管轄する。民事裁判所は、95 年裁判所への不服の訴え法律およびウズベキスタン民事訴訟法典 (1997 年 8 月 30 日)¹⁴⁾に基づいて審理を行う¹⁵⁾。95 年裁判所への不服の訴え法

度とは関係のない制度である。

- 12) この点で、ウズベキスタンは、同じく旧ソ連邦構成共和国であったロシアにおけるソ連崩壊後の改革の一定の進展とはかなり異なる状況にある。
- 13) ウズベキスタンにおいては (この点はロシアも同様)、民事訴訟法典と経済訴訟法典という二つの訴訟法典がある。それは、ソ連時代から残った制度であり、立法政策的に、市民 (個人) と行政機関及び公務員との訴訟については民事訴訟法典、企業家および個人営業者と行政機関および公務員との訴訟については経済訴訟法典に基づいてそれぞれ別の裁判所 (民事裁判所と経済裁判所) で審理するものである。さらに、これもまたソ連時代から残った制度であるが、市民又は公務員が様々な行政法規に違反した場合、その者に対して多様な行政処罰を科す制度として行政処罰制度があり、行政処罰法典が当該手続を規定しており、刑事裁判所が審理している。
したがって、ウズベキスタンにおいては、行政事件は、民事裁判所 (通常裁判所)、経済裁判所、刑事裁判所 (行政処罰事件及び取調機関に対する訴訟) という三つの裁判所において審理され、行政裁判所は設立されていない。
- 14) Гражданский процессуальный кодекс Республики Узбекистан (Дата принятия 30.08.1997 г., дата вступления в силу 01.01.1998 г.) (далее - ГПК РУз).
- 15) 95 年裁判所への不服の訴え法律は、(民事) 裁判所が行政事件を審理するに際して用いる法律であるが、同時に、民事裁判所による行政事件審理の訴訟手続法として、民事訴訟法典もある。この点で、問題は、95 年裁判所への不服の訴え法律は、今日なお行政事件だけではなく、民間企業の役職者等 (ソ連時代、国家企業の公務員であったもの) の行為に対する訴訟にも適用される点である。他方、民事訴訟法典第 26 - 29 節は、行政事件 (または公法上の法律関係から発生する紛争) の審理手続を定めており、95 年裁判所への不服の訴え法律のようなソ連崩壊後の私化にとまなう混乱を免れている (Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан «О практике рассмотрения в судах жалоб на действия и решения, нарушающие права и свободы граждан» (с изменениями и дополнениями, внесенными постановлениями Пленума Верховного суда Республики Узбекистан от 11 сентября 1998 года № 24, 14 июня

律は、民事訴訟法典第3章「国家、その他の機関、(権限ある)公務員の行為(決定)に対する不服の訴え及び申出による事件処理」と内容的に同様のものであり、以下では民事訴訟法典第3章「国家、その他の機関、(権限ある)公務員の行為(決定)に対する不服の訴え及び申出による事件処理」を中心に民事裁判所(通常裁判所)が管轄している審査について述べることにする。

民事訴訟法典の場合、第3章が行政裁判について定めている¹⁶⁾。民事訴訟法典第2編が「第一審審理手続」を定め、さらにその中において、その第2章「訴えの手続」(民事上の法関係から発生する民事訴訟)と並んで、第3章において「国家、その他の機関、(権限ある)公務員の行為(決定)に対する不服の訴え及び申請による事件処理」を定めている¹⁷⁾。そして、この民事訴訟法典第3章は、四つの節(26-29節)からなっている。第26節が総則規定であり、市民が行政に対し民事裁判所に提訴する事件(制度)として第27節および第28節が設けられている。第29節は検察官が行政に対し民事裁判所に申出(заявление)を行う事件(制度)について定めている(民事訴訟法典第264条)¹⁸⁾。

民事訴訟法典は、概括主義を原則(民事訴訟法典第266条)とし、行政不服申立前置主義を採用していない(民事訴訟法典第269条)。民事訴訟法典は、市民が提訴する行政事件に関する各種の訴訟形式について

2002 года № 11 и 3 февраля 2006 года № 5) пункт 5.)。

16) Donoyorov は、民事訴訟法典第3章「国家、その他の機関、(権限ある)公務員の行為(決定)に対する不服の訴え及び申出による事件処理」は、「機関及び(権限ある)公務員の行為」に対する申立事件とも呼ばれると述べている(Қаранг:Донёров Мирзохаким. Фукарларнинг ҳуқуқ ва эркинликларини бузадиган ҳатти-ҳаракатлар (қарорлар) устидан берилган ариза ва шикоятларни судда кўришнинг процессуал хусусиятлари. “Nihol nashriyoti” – Тошкент, 2007 й.74-бет.)。

17) ГПК РУз

Раздел II. Производство дел в суде первой инстанции

Подраздел 1. Общие положения

Подраздел 2. Исковое производство

Подраздел 3. Производство по жалобам и заявлениям на действия (решения) государственных и иных органов, а также должностных лиц

ウズベキスタン民事訴訟法典第3章の名称は、行政機関のみならず、国家機関の行為に対する司法審査を定めたという点で、ソ連時代のウズベク共和国民事訴訟法典と異なっている。

18) 民事訴訟法典第26節が総則規定であり、第27節および第28節は市民が行政に対して裁判所に提訴する事件の訴訟手続を定め、第29節は、検察官が行政に対して裁判所に提訴する事件の訴訟手続を定めている。

は定めていないが、ドイツおよび日本における広い意味での抗告訴訟にあたるものを規律している¹⁹⁾。

次に、各則として、まず民事訴訟法典第 27 節が「市民の権利自由を侵害する行為及び決定に対する不服の訴え」²⁰⁾を定め、第 28 節が「戸籍登録機関、公証人行為の拒否またはその誤りに対する不服の訴え」²¹⁾を定めている。双方とも行政機関（または権限ある公務員）を相手として裁判所に提起する訴えとして位置付けることができる²²⁾。

以下では、この各則が定める訴訟要件、訴訟審理、判決及びその執行について述べ、更に、ウズベキスタンにおける不服の訴えに特徴的な制度である民事訴訟法典 29 節が定める検察官申出（заявление）制度についても検討する。

1.1.1 行政権との関係における司法権の範囲（法律上の争訟）

ウズベキスタン憲法第 44 条及び民事訴訟法典第 267 条並びに 95 年裁判所への不服の訴え法律第 1 条 23) において、「裁判を受ける権利」が保

19) この点に関しては、ウズベキスタンにおける行政裁判が抗告訴訟に限られるということが一概に断定できないことも留意しておきたい。例えば、民事訴訟法典第 4 章「特別手続」による事件処理において、公法上の権利の有無の確認訴訟がある。

20) ГПК РУз Глава 27. Жалобы на действия и решения, нарушающие права и свободы граждан.

21) ГПК РУз Глава 28. Жалобы на отказ или неправильное совершение действия нотариусом или органом записи актов гражданского состояния.

22) 旧ソ連法の影響の下、「戸籍登録機関、公証人行為の拒否又はその誤りに対する不服の訴え」（民事訴訟法典第 28 節）はいくつかの特則があるため、「市民の権利自由を侵害する行為及び決定に対する不服の訴え」（民事訴訟法典第 27 節）とは別の訴訟になっている。その特則は、主として、裁判所が下す判決において現れる。民事訴訟法典第 28 節によると、公証人行為の拒否またはその誤りに対する不服の訴えが認容された場合、裁判所は公証人が行使した行為を取り消し、または公証人あるいはその他公証行為をする公務員に対し必要な行為を行うことを義務付ける判決を行う（民事訴訟法典第 275 条）。また、登録簿の誤りが認容された裁判所の判決が市民登録機関に対し登録簿への「修正」、「加筆」の根拠となる（民事訴訟法典第 275 条）。

また、ウズベキスタン民事訴訟法典は、ソ連時代のウズベク共和国民事訴訟法典と異なり、「戸籍登録機関、公証人行為の拒否またはその誤りに対する不服の訴え」が、民事訴訟法典第 4 章「特別事件」ではなく、民事訴訟法典第 3 章「国家、その他の機関、（権限ある）公務員の行為（決定）に対する不服の訴え及び申出による事件処理」の中で定められていることも民事訴訟法典第 3 章の特徴として指摘できる。

23) 第 1 条 裁判所へ不服の訴えを提起する権利

すべての市民は、その権利及び自由が国家機関、企業、組織、施設、社会团体、

障されている。しかし、日本法がいうところのいわゆる「法律上の争訟」の観点から問題をみるとすれば、「裁判を受ける権利」の保障は、ウズベキスタンにおいてはいくつかの場合に制限されており、この問題をここではまず検討する。

その第一は、法令の効力を直接争う不服の訴え（規範統制訴訟 *норм контроль*）は認められていないことである。すなわち、ウズベキスタンにおいては、市民に法令の違法または違憲を直接争う権利が認められていないのである。これを日本と同様の「法律上の争訟」の観点から説明するとすれば、それは個別具体的な権利義務をめぐる事件性のないものは、「法律上の争訟」にあたらないとされるからである²⁴⁾。第二に、ウズベキスタンにおいては、これも日本法と同様の考え方に立ってみるならば、行政権の第一次的判断を前提とする訴訟、すなわち覆審的訴訟だけが認められており、このことから裁判所が行政権が第一次的判断を行っていない事件については審理できないとされている。第三に、これも日本法を同様に用いて述べるならば、いわゆる「裁量行為」については、包括的に司法審査が排除されている点も指摘できる。この考え方はソ連法以来のものであるが、ウズベキスタンの場合「裁量行為」という概念もまだないため、残念ながらこの行政法の基本問題の所在すら認識されていない²⁵⁾。

また、法律上の争訟に関しては、ウズベキスタンの学者の中では、行政裁判において、行政の方が市民または法人を相手に訴えを提起するという従来からの制度の特徴について議論されている。ウズベキスタンの現行法制においては旧ソ連時代にあった裁判所の事前審査という制度が

自治機関または権限ある公務員（役職者）の違法な行為（決定）により侵害された場合、裁判所に不服の訴えを提起する権利を有する。

24) ウズベキスタンにおいて行政権との関係において司法権の限界は、議論されていないが、個別的にこのようなところに現れている。

25) 例えば、ブハラ州経済裁判所 2011 年 8 月 26 日判決において、「ウズベキスタン土地法典第 6 条は、区長が農家に土地使用権を賦与する権限を有することが定めている」と判示し、農家の訴えをしりぞけている。仮に、ウズベキスタンに行政裁量に対する司法審査のあり方に関する行政法理論があれば、その結論の当否はともかく、土地使用付与の権限を有する区長には、広範な裁量権があり、裁判所は、区長の判断を尊重すると述べることになるだろう（Хал қилив қарори Бухоро вилояти Хўжалик суди. 2011 йил 26 август.）。

依然として存在しているのである²⁶⁾。

これは、資本主義法では英米法タイプの執行の制度であり、行政が自分(自力)で執行できず、裁判所に執行を求めるという制度である(司法的執行による行政決定の実現)。このような訴訟は本来なら民事訴訟である。そもそも抗告訴訟は、公権力の行使を争うものであり、行政行為を一方的に行使すればそれが権限ある機関によって取り消されない限り有効なものとして存続するという制度を前提とする訴訟である。しかし、ウズベキスタンにおいては、「法的措置の適用に関する事件」の場合、行政が決定を出してもそれに執行力は与えられておらず、裁判所の執行を求める必要がある。この制度は、社会主義法であるソ連法にも前述したようにかつてあったものであり、ウズベキスタンにおいてはそれが存続または現在再び復活しているのである。また、この種の事件は、西欧や日本では民事訴訟であるにも関わらず、行政裁判としてこれを扱っていることに伴う問題もある。この種の事件は、行政裁判の次に位置づけられ、経済訴訟法典の中に列挙されている。なお、ウズベキスタン経済

26) 例えば、行政が企業主体を相手に経済裁判所に訴える訴訟として2011年4月21日に経済訴訟法典に導入された「法的措置の適用に関する事件」がある。裁判所による「法的措置の適用」制度が導入されるまで、行政は職権で公権的にこの種の法的措置をすることができた。この制度の導入の理由は、旧ソ連において裁判所による事前司法審査制度が導入された理由とほぼ同様のものであり、ウズベキスタンにおいても行政による職権濫用、不正な取扱いが多かったため、裁判所によってのみ企業主体に対して「法的措置の適用」が行われるようになったと考えられる。しかし、裁判所による「法的措置の適用」には、行政が行う「法的措置の適用に関する事件」において適正手続がなかったことも大きなインパクトを与えたと思われる。行政手続法がないため、行政が行う「法的措置の適用に関する事件」においては透明性がなく、「適正手続 (due process)」の原理が働かないのである。そのような不備を解決するために裁判所による「法的措置の適用」制度が導入されたのであろう。したがって、日本を含めて行政法が発展している国では、「法的措置の適用に関する事件」を誰(どの機関)が処理(管轄、所掌)するかではなく、行政手続自体が法的に適正な手続によって行使されているかどうかが問題となる。この点で、ウズベキスタンにおいても行政手続法の採択は現在強く求められているのである。「法的措置の適用に関する事件」以外にも私人が行政によって不正に扱われている事件、分野が多くあり、その分野において透明性、「適正手続 (due process)」の原則が欠け、私人の権利自由の侵害が多発しているからである。ウズベキスタンにおける行政手続法の採択プロジェクトに関しては、*См.: «Административная реформа в Республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования: Материалы Международного симпозиума 29-30 сентября 2007 г./Ред.колл. М.Х.Рустамбаев и др.; ТГЮИ. – Ташкент: KONSAUDITINFORM-NASHR, 2008 г.を参照。*

訴訟法典は、ロシア仲裁訴訟法典のように行政事件の審理について独立の章を設けておらず、ウズベキスタン経済訴訟法典第24条1項9号から始まる行政裁判の出訴事項を定め、次に経済訴訟法典第24条2項が(その他の出訴事項)を規定して、経済訴訟法典第55条が、「法的措置の適用に関する事件」も他の行政事件と同様に立証責任を行政が負うという規定をしていること等から判断するならば、これを行政裁判と解することができる。しかし、ウズベキスタンの経済訴訟法の学者は残念ながらこの点について議論をしていない。「法的措置の適用に関する事件」は、行政が行政行為を一方的に行使するというを前提としていないこと、また、それが権限ある機関によって取り消されない限り有効なものとして存続するということにもなっていないことからすれば、それを抗告訴訟として位置付けることは困難である。したがって、経済訴訟法典にある「法的措置の適用に関する事件」は、本来は日本法がいうところの民事訴訟であると考えられる解釈もできるだろう。

他方、市民が犯した行政違反(行政処罰事件)に関しては、ソ連時代以来の伝統的解釈に基づいて、現在のウズベキスタンの学者も、ウズベキスタン最高裁判所もそれを行政裁判としている²⁷⁾。この点に関して、Khvanは、ウズベキスタン「裁判所法」第37条が行政裁判には行政処罰事件だけを入れていること、最高裁判所・最高経済裁判所総会「司法権について」という1996年12月20日1-60号決定²⁸⁾にも「司法権は刑事事件、民事事件、経済事件および行政処罰事件の審理をする」と述べていることから、ウズベキスタンにおいて行政裁判は、きわめて狭く「行政処罰事件」だけの裁判と理解され、公法上の紛争に伴う市民と行政との間の訴訟が民事訴訟として扱われているということの問題性を指摘している²⁹⁾。

27) 行政処罰事件においては、行政機関が裁判所に市民を相手に提訴し、行政処罰法典第245条第1項が定める出訴事項に関して、それを刑事裁判所が審理する。行政処罰法典第245条第2項によれば、市民が行政違反事実を拒否する場合も、(刑事)裁判所が処理すると定められている。

28) Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан и Пленума Высшего хозяйственного суда Республики Узбекистан «О судебной власти» от 20.12.1996 г. №1-60.

29) См.: Хамедов И.А., Хван Л.Б., Цай И.М. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть: Учебник. – Ташкент: KONSAUDITINFORM-NASHR, 2012 г. Стр.488,496.

なお、Khvan は、行政裁判において、行政機関が市民または法人を相手に訴えを提起しないと主張している³⁰⁾。

Khvan のこのような見解は、ドイツ法の発想であり、行政が決定行為を行い、それが公権力の行使であれば、自力執行ができ、行政が裁判所に行政決定の執行を求める訴えを提起しなくてもよい。したがって、行政裁判においては、行政が市民または法人を相手に訴えを提起してはならないという主張へとつながるものである。

ドイツ等の行政訴訟法理論からすれば、裁判所による「法的措置の適用に関する事件」を設けて、それを行政裁判とすることは妥当ではない³¹⁾。この制度は、ウズベキスタンにおいても、「適正手続」原理が実際に確保された「行政手続法」の採択によって、将来は廃止されるべきものである。

なお、Khvan は、ここでいう民事訴訟、すなわち、ウズベキスタン民事訴訟法典第3章「国家、その他の機関、(権限ある)公務員の行為(決定)に対する不服の訴え及び申出による事件手続」は、市民に対し行政が一方的に行使(執行)する決定(行為)に対する不服の訴えを意味し、行政処罰事件はこれに当たらない。行政処罰事件は、ウズベキスタン行政処罰法典(Кодекс Республики Узбекистан Об административной ответственности)に基づいて審理されるものであるから、民事訴訟法典第3章が定める行政事件と異なるものである。なお、Khvan が指摘するように、ウズベキスタンの学者の多くは、民事訴訟法典第3章が定める事件審理も民事訴訟として理解している。しかし、行政事件の審理が民事訴訟法典の中に規定されていることを理由にそれを民事訴訟とすることは妥当ではない。なぜなら、ウズベキスタン民事訴訟法典第3章が定める訴訟=無効確認に関する不服の訴えは、いわゆる抗告訴訟にあたり、公権力の行使を争うものであり、それは行政行為を一方的に行使すればそれが権限ある機関によって取り消されない限り有効なものとして存続するという制度を前提としているからである。同様の問題は、経済訴訟法典第24条1項9号「法に適合せず、団体及び市民の権利および法律上の利益を侵害する国家機関及び自治機関の法行為を(全部または一部)無効と確認することに関する紛争」についても言える。

30) См.:Л.Б.Хван. Административная юстиция в современной правовой системе Республики Узбекистан: постановка вопроса. «Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан».Ташкент: Издательство «АВУМАТВУОТ-КОНСАЛТ», 2011 г. Стр55.

31) また、この問題に関し、日本でも「条例などを根拠とする行政上の義務の不履行について、行政上の強制執行が認められていない場合、地方公共団体等が義務を負う者を被告として裁判を提起し、裁判所の手を借りて義務の履行を強制することはできるであろうか」という議論があり、「最高裁は、行政上の義務の履行確保は、裁判所の本来の権限である『法律上の争訟』に該当しないと、こうした訴訟を不合法であるとしている」。曾和俊文、山田洋、亘理格『現代行政法入門』(有斐閣、第2版、2011年)92-93頁。最判平成14・7・9民集56巻6号1134頁。

1.1.2 訴えの利益（広義）³²⁾

(ア) 訴えの対象となる行為（決定）－いわゆる処分性の問題－

民事訴訟法典第 264 条は、市民が民事裁判所に提訴できる国家及びその他の機関、並びに（権限ある）公務員の行為（決定）に対する不服の訴えに関する事件として、①行政の行為及び決定に対する不服の訴えに関する事件、②公証人または戸籍登録機関が拒否したまたは誤って行った行為に対する不服の訴えに関する事件という二種類の事件を定めている。そして、民事訴訟法典第 266 条は、市民が民事裁判所に提訴しうる国家及びその他の機関並びに（権限ある）公務員の行為（決定）には、①市民の権利及び自由を侵害した行為（決定）、②市民の権利及び自由の実現（行使）を妨げる障害を設けた行為（決定）、③市民に違法に義務を課しまたは市民に違法に責任を追及した行為（決定）で、独任制の行政機関（＝公務員）または合議制の行政機関の行為（決定）が該当すると定めている³³⁾。ウズベキスタンの場合、この点についても行政法理論とその基本的概念の欠如という現状を反映しており、ここでは行政行為概念が確立していないため、訴えの対象となる行為（決定）とは何かについて、それを判断するメルクマールは明確になっておらず、したがって、それに基づく具体的な事件処理もない。すなわち、行為（決定）は、ソ連法以来の用語であり、講学上の概念も「個別的行政（管理）行為」（индивидуальный акт государственного управления, акт государственного управления）である。そこで、日本法がいうところのいわゆる「行政行為」という観点からみるとすれば、ウズベキスタンにおいて裁判所への訴えの対象となりうる行政の行為（決定）には³⁴⁾、すでに市民の権利・

32) また、ウズベキスタンにおいては、訴えの利益（広義）に関する行政法理論もない。本稿では、分類の便宜とウズベキスタンにおける問題の所在を明らかにするため、日本における訴えの利益（広義）の概念を用いて説明することとする。

33) 民事訴訟法典第 266 条は、すでに権利自由が侵害され、その実現が妨げられる等の不利益を被った市民が訴えることができるという要件を定めている。また、民事訴訟法典は、権利自由の侵害、障害等を定め、いわゆる「法律上の利益」については、裁判上保護される法益に入れていない。しかし、ウズベキスタン経済訴訟法典においては、この「法律上の利益」も裁判上保護される法益に含まれている（経済訴訟法典第 24 条）。

34) 例えば、最高経済裁判所 2008 年 12 月 9 日破毀判決においては、「通知」という形式の行政の行為が争われている。ここで問題となっている「通知」の内容をみると、それは日本の分類では許可更新拒否処分に当たり、最高経済裁判

自由の侵害、障害等をもたらすという点で市民の権利・自由に直接的（個別・具体的）な法効果がある決定と、継続的または一時的な行為（事実行為）という要素が入っていることがうかがえる³⁵⁾。

(イ) 不服の訴えを提起する者の資格（原告適格³⁶⁾）

ウズベキスタンにおいては、不服の訴えを提起する者（原告適格）の考え方が確定しておらず、これについて定める規定もない³⁷⁾。しかし、「訴

所は、「通知」を行為（決定）に当たることを所与の前提として判断している（Постановление Кассационной Инстанции Высшего Хозяйственного суда РУ от 9 декабря 2008 г. дело №10-0816/8663）。

行政処罰決定が争われ、行政処罰決定が行為（決定）であることを所与の前提として判断した最高経済裁判所 116 号 2004 年 7 月 23 日決定もある（См.: Материалы Пленума Высшего хозяйственного суда. “Хозяйство и право” 10/2004 г. Стр.54.）。

税務調査の結果作成される調査調書は、納税者に対する調査結果を記録するため税務署職員が作成する文書（ドキュメント）であり、それは法的効果をもたない、また、国家機関の行為でもないと判断した事件がある（Постановления Кассационной инстанции Высшего Хозяйственного суда №10-0509/12276 от 26 июля 2006 года (извлечение)）。この事件においては、経済裁判所は原告の訴えを認めていないが、この調書の法効果の有無に言及している点に注目すべきである。また、「国家機関の行為」という概念が何を意味するかは明確ではないが、この概念が、いわゆる「権力性」を示唆し、経済裁判所がそれを意識している可能性があることにも留意しておきたい。

35) 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 Khamedov I.A., Khvan L.B., Tsay I.M. が最近出版した行政法の教科書において、ウズベキスタンとしては初めて、行政行為（административный акт）の概念、そしてそのメルクマールとして権力的かつ直接的な法効果をあげている（См.: Хамедов И.А., Хван Л.Б., Цай И.М. Указ. соч. Стр280 – 282.）。

行政行為概念とその内容の明確化という点で、この教科書はウズベキスタンにおける行政法理論の発展という点では画期的なものであるが、ウズベキスタンの実務の現状は、残念ながら、まったく異なる状況にあるという点に留意する必要がある。

36) 民事訴訟法典第 3 章が定める不服の訴えに関する事件においては、「市民」と「行政機関（権限ある公務員）」との関係は「原告」と「被告」との関係として構成されていない。いわゆる「原告適格」または「被告適格」の考え方は、前述したようにソ連法時代以来、今日にいたるまでウズベキスタンの場合、存在していない。

そして、民事訴訟法典第 3 章が「原告」及び「被告」という用語に替えて、「不服の訴えを提起する者」及び「不服の被申立人」という用語を用いているが、本章においては、便宜上、日本法にならって「不服の訴えを提起する者」を原告、「不服の被申立人」を被告と訳す。ウズベキスタンの行政訴訟法上、「原告」及び「被告」概念の不存在という問題については、第二章第 2 節 2.3 において、改めて検討する。

37) ここでは、行政の行為を誰でも争えるように見えるが、実際には、訴えの対象行為のところで訴えを提起できる者には限定が加えられている。

えの対象となる行為（決定）」を定めている民事訴訟法典第 266 条を援用し、対象（客体）に関する規定を主体の規定（訴えを提起する者の資格を定める規定）として解釈することもできる。そして、客体に関する規定を主体に関する規定として解釈する際、民事訴訟法典第 266 条が定める①権利自由が侵害された、②権利自由の実現（行使）が妨げられた、③違法に義務が課されたまたは違法に責任が追及された市民（個人）または特定複数の市民が自己の権利を侵害されたことを具体的に主張することによって、当該市民が不服の訴えを提起する者の資格（原告適格）を有することになる³⁸⁾。

（ウ）裁判管轄

民事訴訟法典第 3 章が定める不服の訴えに関する事件においては、民事裁判所が裁判管轄を有する。しかし、民事訴訟法典第 3 章および 95 年裁判所への不服の訴え法律は、区（市）民事裁判所、州民事裁判所、最高裁判所について、それぞれの管轄に属する行政事件について事物管轄を規定していない³⁹⁾。したがって、行政事件における裁判管轄も民事訴訟法典の総則規定によって決まることになる。

民事訴訟法典第 267 条 2 項に基づき、市民は、自分の判断で、市民の住所地の裁判所に不服の訴えを提起すること、または、国家機関の所在地の裁判所に不服の訴えを提起することができる⁴⁰⁾。

38) また、95 年「市民の裁判所への不服の訴え」法律及び民事訴訟法典第 3 章における行政事件においては、市民のみが原告適格を有し、法人には原告適格がない。

他方、経済訴訟法典第 23 条および第 24 条に基づき、法人および個人営業者は、国家、その他の機関、(権限ある) 公務員の行為（決定）に対して経済裁判所に訴えを提起することができることが定められている。しかし、民事訴訟法典と同様に、経済訴訟法典においては、原告適格に関する規定が存在しておらず、「訴えの対象行為（決定）」を定めている経済訴訟法典第 24 条を解釈し、客体の規定を主体の規定（訴えを提起する者の資格を決める規定）として解釈している。

39) 民事訴訟法典第 3 章が裁判管轄に関する第一審、第二審裁判所の管轄事件について定めていないため、第一審、第二審裁判所の管轄事件は民事訴訟法典の一般原則に基づいて判断されることになる。

40) 「市民の権利自由を侵害する行為及び決定に対する不服の訴え」事件においては、不服申立人の選択によって、不服申立人の住所地または国家、その他の機関の所在地、(権限ある) 公務員の勤務地の民事裁判所に提訴できる（民事訴訟法典第 267 条）。但し、戸籍登録機関、公証人行為の拒否またはその誤りに対する不服の訴え事件の場合、戸籍登録機関、公証人の所在地、勤務地の民

民事訴訟法典第 267 条 1 項に基づき、他の裁判所の管轄に属する事件については、民事訴訟法典第 267 条が定める民事裁判所の裁判管轄には属さない。他の法律の中には、経済裁判所が管轄する行政事件、刑事裁判所が管轄する行政処罰事件がある⁴¹⁾。さらに、行政事件の中で憲法判断が必要となる場合には、憲法裁判所がこれを管轄する（民事訴訟法典第 267 条 1 項、95 年裁判所への不服の訴え法律第 3 条）。

(エ) 出訴期間

民事訴訟法典第 3 章が定める不服の訴えに関する事件においては、次に掲げる出訴期間が定められている。市民は、権利自由が侵害されたことを知った日から 3 カ月以内、上級行政機関または（権限ある）公務員が市民の不服申立てを拒否したことに係る書面の告知を受理した日から 1 カ月以内、または、行政機関に不服申立てを提起し、1 カ月以内に書面による回答がなかった場合その 1 カ月が経過した後の 1 カ月以内に裁判所に不服の訴えを提訴できる。正当な理由によりこの期間が渡過された場合、裁判所がその期間の渡過を宥恕できる（民事訴訟法典第 270 条）。

出訴期間に関して、特則として、申請人（不服申立人）が公証人行為の拒否または誤りを知った日から 20 日以内に提訴できるという規定もある（民事訴訟法典第 273 条 3 項）⁴²⁾。

民事訴訟法典においては、戸籍登録機関に対する不服の訴えに関する出訴期間については、定められていない。そして、民事訴訟法典に定めがなくかつ 95 年裁判所への不服の訴え法律に定めがあるものは、後者

事裁判所にのみ提訴できる（民事訴訟法典第 273 条）。

41) この点に関して最高裁判所総会 1996 年 7 月 19 日 18 号決定第 2 条は、「『他の法律の中には』、裁判官、裁判所、検察官、捜査官、取調官、行政処罰事件を処理する権限ある機関に対して刑事訴訟法令、民事訴訟法令、行政処罰法令に基づき、不服の訴えを提起する別の手続が定められている場合が該当する」と定めている（Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан «О практике рассмотрения в судах жалоб на действия и решения, нарушающие права и свободы граждан» от 19 июля 1996 года № 18 (с изменениями и дополнениями, внесенными постановлениями Пленума Верховного суда Республики Узбекистан от 11 сентября 1998 года № 24, 14 июня 2002 года № 11 и 3 февраля 2006 года № 5) пункт 2.)。

42) ウズベキスタンにおいては、公証行為、身分行為（戸籍登録機関、公証の行為）の拒否またはその誤りに対しては、その行為の効力を民事訴訟法典第 3 章が定める不服の訴えに関する事件において公証行為、身分行為の「効力がないこと」を争うということになっている。

を使うということになっている。したがって、戸籍登録機関に対する不服の訴えに関する出訴期間については、95年裁判所への不服の訴え法律第6条の適用となる⁴³⁾。

民事訴訟法典が定める期間内で、正当な理由なく、市民が裁判所に提訴しない場合には、出訴期間が過ぎた後に提訴される不服の訴えが出訴期間の渡過を理由に却下される⁴⁴⁾。

(オ) 不服の被申立人資格 (被告適格⁴⁵⁾)

95年裁判所への不服の訴え法律第1条は、国家機関、企業、組織、施設、社会団体、自治機関または権限ある公務員 (役職者⁴⁶⁾) の行為 (決定) が違法である場合、市民が裁判所へ不服の訴えを提起する権利を有することを定めており、また民事訴訟法典第3章は、国家及びその他の機関 (自治機関)、並びに (権限ある) 公務員を不服の被申立人として定めている。したがって、民事裁判所が処理する不服の訴え事件においては、国家及びその他の機関 (自治機関)、並びに (権限ある) 公務員

43) 95年「市民の裁判所への不服の訴え」法律第6条の内容は民事訴訟法典第270条と同じである。

44) ウズベキスタンにおいては、瑕疵ある行政の行為の欠効には、取消しと無効の区別が存在せず、その概念すら認識されていない。

しかし、Khamedov I.A., Khvan L.B., Tsay I.M. が出版した行政法の教科書において、初めて瑕疵ある行政の行為の欠効には、取消しと無効の区別が存在することが述べられている。(См.:Хамедов И.А., Хван Л.Б., Цай И.М. Указ.соц. Стр288.)。

45) しかし、ウズベキスタン裁判実務においては、瑕疵ある行政の行為の欠効には、取消しと無効の区別が存在せず、その概念すら認識されていない。

民事訴訟法典第3章が「被告適格」という用語を使っておらず、本章において便宜上、「被告適格」とする。

46) これは、ソ連時代、すべての組織が国の組織であったという制度の残滓である。今でも、組織が民間であるか国家機関であるかを問わず、その機能において組織的・命令的または管理・経済的任務を有する者を「должностное лицо」と呼んでいる。そして、民間企業等において組織的・命令的または管理・経済的任務を有する者 (「должностное лицо」) について、ここでは、日本語で「役職者」と訳すこととする。また、国家機関において組織的・命令的または管理・経済的任務を有する者 (「должностное лицо」) を日本語で「権限ある公務員」と訳すこととする (この点に関して最高裁判所総会 1998年9月11日付決定第5条を参照。Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан «О практике рассмотрения в судах жалоб на действия и решения, нарушающие права и свободы граждан» от 19 июля 1996 года № 18 (с изменениями и дополнениями, внесенными постановлениями Пленума Верховного суда Республики Узбекистан от 11 сентября 1998 года № 24, 14 июня 2002 года № 11 и 3 февраля 2006 года № 5) пункт 5.)

に被告適格があるということになる。しかし、95年裁判所への不服の訴え法律第1条には、企業、組織、施設および社会団体にも被告適格があると定められているため、民事訴訟法典第3章が定める不服の訴えに関する事件においても、そこには定めのないにもかかわらず、企業、組織、施設および社会団体にも被告適格があるということになる⁴⁷⁾。

民事訴訟法典第265条により、民事訴訟法典第264条が規定する国家、その他の機関、権限ある公務員の行為(決定)に対する不服の訴え及び申出による事件処理は、民事訴訟法典第26-29節の特則を勘案し、民事訴訟の一般規則に基づいて審理されるため、訴えの対象行為(決定)、原告適格、裁判管轄、被告適格を誤った場合、民事訴訟の一般規定に基づき、不服の訴えは却下される。

以上、行政裁判の訴訟要件に関するウズベキスタンの制度を概観したが、その問題点に関しては、法的問題を扱う第二章第2節で改めて検討することとする。そこで次に、行政裁判の訴訟審理について概観する。

1.1.3 訴訟審理

ウズベキスタンにおいては、訴訟要件が具備されているかどうかの審査(要件審理)と不服の訴えを提起する者(申請人)の不服の訴え(申請)に理由があるか否かの審査(本案審理)は、民事訴訟法典第3章「国家、その他の機関、(権限ある)公務員の行為(決定)に対する不服の訴え及び申出による事件手続」において区別されておらず、すべての事項が裁判審理の際に、一括して審査されることとなっている。

さらに、民事訴訟法典第3章は行政の具体(個別)的行為(決定)の違法だけを争うことができると定めている。これは、ウズベキスタンにおいては、行政の具体(個別)的行為(決定)の根拠となる法令の違法(違憲)も訴訟審理中に主張できないということを意味する。

裁判官は、不服の訴えを受理した後、次の行為を行う。①当該機関及

47) この点に関して最高裁判所総会 1998年9月11日付決定第5条を参照。

Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан «О практике рассмотрения в судах жалоб на действия и решения, нарушающие права и свободы граждан» (с изменениями и дополнениями, внесенными постановлениями Пленума Верховного суда Республики Узбекистан от 11 сентября 1998 года № 24, 14 июня 2002 года № 11 и 3 февраля 2006 года № 5) пункт 5.

び（権限ある）公務員から必要な資料を要求する、②不服の訴えを提起する者または職権により訴えの対象となる行為（決定）の執行停止⁴⁸⁾の許否について判断する（民事訴訟法典第 268 条）⁴⁹⁾。

行政裁判の審理手続は、民事訴訟法典第 3 章「国家、その他の機関、（権限ある）公務員の行為（決定）に対する不服の訴え及び申出による事件手続」の特則を勘案し、民事訴訟の一般規定に基づいて行われる（民事訴訟法典第 265 条）⁵⁰⁾。

1.1.4 判決及びその執行

民事訴訟法典第 3 章が定める不服の訴えに関する事件においては、裁判所が訴えの対象となる行為（決定）の「効力がないことを確認」する⁵¹⁾。

不服の訴えを提起する者（申請人）は、訴えの対象となる行為（決定）に関するすべての違法について主張できず、自分の権利自由の侵害と関

48) 「市民の権利自由を侵害する行為及び決定に対する不服の訴え」事件（民事訴訟法典第 27 節）、「戸籍登録機関、公証人行為（決定）の拒否またはその誤りに対する不服の訴え」事件（民事訴訟法典第 28 節）においては、行政の行為（決定）の執行不停止原則が採用されている。

49) 民事訴訟法典は、訴えの対象となる行為（決定）の執行停止に関して特則を定めていない。

50) ウズベキスタン民事訴訟法典は、当事者主義（民事訴訟法典第 8 条）、処分権主義（民事訴訟法典第 5 条）の原則を定めている。他方、行政事件は勿論、民事事件に関しても、職権探知主義を認め、裁判所が不服の訴えの範囲を超えて審理判断することもできる（民事訴訟法典第 15 条、第 207 条）。

51) 裁判所には、行政処罰決定を除いて、行政の違法な行為（決定）を取り消す権限がない。これは、ソ連法時代からの仕組みである。しかし、訴えの対象となる行為（決定）の効力がないことを確認することにより、事実上の取消効果が発生すると考えられる。行政事件において違法確認をすると同時に国家、その他の機関、（権限ある）公務員の行為（決定）に対して提訴された不服の訴えに理由があると認めた場合、裁判所は訴えの対象となる行為（決定）の違法を確認し、国家機関等に対して不服の訴えを提起する者の請求（要求）を満足させることまたはその他の方法により市民の侵害された権利自由を回復することを義務付けるという仕組みがある。しかし、実務では、裁判所が行政に何らかのものを「義務付ける」ことは殆どない。

また、行政処罰決定に対しては、これもまたソ連法以来の制度であるが、裁判所は違法な行政処罰決定を取り消す権限がある。裁判所が行政事件において違法確認をすると同時に国家、その他の機関、（権限ある）公務員の行為（決定）に対して提訴された不服の訴えに理由があると認めた場合、裁判所は訴えの対象となる行為（決定）の違法を確認し、国家機関等に対して不服の訴えを提起する者の請求（要求）を満足させることまたはその他の方法により市民の侵害された権利自由を回復することを義務付ける。

係のある違法に限り国家、その他の機関、(権限ある)公務員の行為(決定)の違法確認を求めることになる⁵²⁾。また、違法判断の基準時は、行為(決定)がなされた時である。

不服の訴えの審理の結果、裁判所が判決を下す(民事訴訟法典第271条)。民事訴訟法典第3章が定める行政事件の種類によって判決の内容は異なる。

「市民の権利自由を侵害する行為及び決定に対する不服の訴え」事件においては、国家、その他の機関、(権限ある)公務員の行為(決定)に対して提訴された不服の訴えに理由があると認めた場合、裁判所は訴えの対象となる行為(決定)の違法を確認し、国家機関等に対して不服の訴えを提起する者の請求(要求)を満足させることまたはその他の方法により市民の侵害された権利自由を回復することを義務付ける。または、行政処罰決定に対する不服の訴え事件に関しては、裁判所が市民に違法に義務を課したまたは市民に違法に責任を追及した行為(決定)を取り消す(民事訴訟法典第271条2項)。裁判所は、訴えの対象となる行為(決定)を適法と確認し、市民の権利自由が侵害されていないと判断した場合、不服の訴えを棄却する(民事訴訟法典第271条3項)。

「戸籍登録機関、公証人行為の拒否またはその誤りに対する不服の訴え」事件に関しては、不服の訴えが認容された場合、裁判所が拒否等の取消判決を下す。また、裁判所は公証人あるいは公証人行為をするその他の(権限ある)公務員に必要な行為をすることを義務付けることもできる(民事訴訟法典第275条1項)。裁判所が戸籍記録簿への記載の誤りがあることを確認した判決は、市民登録機関に対する戸籍登録簿への修正(加筆)の根拠となる(民事訴訟法典第275条2項)。

「市民の権利自由を侵害する行為及び決定に対する不服の訴え」事件に関する裁判所の判決の執行について、民事訴訟法典第271条4項およ

52) 例えば、企業主体の国家登記に関する法令に基づいて、国家登記拒否の理由、根拠条文が示されなければならないが、後に最初の拒否理由と異なる理由により企業主体の国家登記を拒否してはならないと定めている。
この点に関して、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. を参照。

び5項は、判決が確定した日から10日以内に、当該機関または（権限ある）公務員、およびに市民（不服の訴えを提起した者）に送達されると定めている。当該機関または（権限ある）公務員は、裁判所及び市民（不服の訴えを提起した者）に対して、判決を受けとった日から1カ月以内に判決を受けて取られた措置について通告（報告）しなければならない⁵³⁾。判決が執行されない場合⁵⁴⁾、裁判所が、法令による措置（例えば、当該（権限ある）公務員に対する過料）を適用する⁵⁵⁾。

1.1.5 検察官申出（заявление）制度

ウズベキスタン民事訴訟法典第29節「法行為（правовой акт）の違法確認に関する検察官の申出（заявление）」⁵⁶⁾は、検察官が行政に対して民事裁判所に申出（заявление）を提起する制度である⁵⁷⁾。

検察官は、法令に基づき、裁判所に行政の個別・具体的行為または規範的行為（法令）の違法確認に関する申出を提起する権限を有する⁵⁸⁾。

53) 民事訴訟法典第271条4項および5項が定める「当該機関または（権限ある）公務員は、裁判所及び市民（不服の訴えを提起する者）に判決を受け取った日から1カ月以内に判決の執行について通告（報告）しなければならない」という規定は、1987年6月30日付「市民の権利を侵害する公務員の違法行為を裁判所に提訴する手続に関するソビエト社会主義共和国連邦法律」第7条にも定められていた。行政裁判において私人の権利自由を実効的に保護するためには、裁判所が適切な判決執行の権限を有しなければならない。この点で、民事訴訟法典第271条4項、5項が定める「判決を受けて取られた措置について通告（報告）しなければならない」という規定は市民の権利自由の保護という観点からみると、裁判所に十分な権限を与えておらず、私人の権利自由を実効的に保護するための法的保障を欠いている。

54) 訴訟後、行政機関が敗訴する場合に、争いの対象となった決定文書と形式的に異なる、新しい決定文書を出す場合がある。その結果、前の決定文書に関する判決の執行ができないという問題が生じているということが、現地調査の結果明らかになった（2012年1月－2月ウズベキスタン共和国タシケント市経済裁判所における面談）。

55) 「戸籍登録機関、公証人行為の拒否またはその誤りに対する不服の訴え」事件に関しては、裁判所の判決が「取消」、「義務付け」の効力があるため（民事訴訟法典第275条）、裁判所の判決の執行について定められていない。

56) ГПК РУз. Глава 29. Заявление прокурора о признании правового акта незаконным.

57) 「法行為（правовой акт）」は、ソ連法以来の概念であり、行政の個別・具体的行為と規範的行為（法令）の両方を総称するものである。

58) レーニンが導入した検察官申出制度は次に掲げるものである。まず、行政に対する検察官の異議申立（протест）を第一段階とする。次に、行政によって検察官の異議申立が拒否されたときまたは回答がなかったときは、第二段階として、検察官が裁判所に申出を提起する。そして、最後に、裁判所が行政の法行為の適法違法性を審理し、判断をする。

この種の事件の審理においては、申出の対象となる法行為の執行停止原則が採用されている（民事訴訟法典第 276 条）。

裁判所に申出を提起する前に、検察官が当該機関または（権限ある）公務員に異議申立て（прогест）をする。検察官の異議申立てが拒否されたときまたは回答がなかったときは、検察官が裁判所に申出を提起することができる。この種の事件における裁判審理期間は 20 日である。また、この種の事件の訴訟には、ア）裁判所に申出を提起した検察官、イ）検察官の異議申立てを拒否したまたはそれに回答しなかった機関の長（代表者）が参加する（民事訴訟法典第 277 条）。

裁判所は、検察官が提起した申出に理由があるとする場合、行政の法行為を違法と確認し、申出の認容判決をする。また、裁判所は、ア）検察官の異議申立の対象となる法行為が法律に基づいていること、イ）当該法行為を交付した機関の権限の範囲内でなされたものであると認めた場合には、申出の認容を拒否する旨の棄却判決をする。検察官の申出により行政の法行為を違法と確認することに関する裁判所の判決は、検察官の異議申立てを拒否したまたはそれに回答しなかった機関の長に送付（送達）される（民事訴訟法典第 278 条）。

1.2 行政処罰決定に対する不服の訴え

ウズベキスタンにおいては、行政処罰事件の審理は、行政処罰法典（Кодекс Республики Узбекистан Об административной ответственности⁵⁹⁾）

「検事のただ一つの権利と義務は、事件を裁判所の決定にゆだねることである」（「二重の」従属と法秩序について」、В.И.Ленин. Полн.собр.соч., т. 45, Стр 198. 『レーニン全集』（邦訳）33 巻、377 頁。

Isakov によれば、法行為の違法確認に関する申出（заявление）には、法令の違法確認に関する申出（заявление）が該当する（См.: Х М Исаков. О гарантиях судебной защиты прав и свобод человека. Ташкент: 2011 г. Стр 41.）。

また、Donyorov によれば、検察官も民事訴訟法典第 46 条に基づいて、他人の権利及び法律上の利益を保護するために裁判所に申し立てることができる。（Каранг: Донёров Мирзохаким. Юқорида кўрсатилган асари.90-бет.）

59) Кодекс Республики Узбекистан Об административной ответственности (далее КоАО РУз) Дата принятия 22.09.1994, дата вступления в силу 01.04.1995.

行政処罰制度（административная ответственность）も、ソ連法時代からの仕組みである。「административная ответственность」は日本語では「行政責任」と訳することができるが、しかし、これは日本法がいうところの「行政が負う責任」（国家賠償責任）を意味するものではなく、市民または権限ある公務員が負う責任（行

に基づいて行われる。また、行政処罰事件は、刑事裁判所の管轄に属する⁶⁰⁾。行政処罰事件は、裁判所の所轄に属する事件と行政機関の所轄に属する事件がある。行政機関が所轄する事件に関する行政処罰決定に対して不服があれば、裁判所（刑事裁判所）に不服の訴えを提起することができる⁶¹⁾。そして、行政処罰法典第24節は、行政機関が行う行政処罰決定に対する不服の訴え手続を定めている⁶²⁾。

刑事裁判所の判決においては、①行政処罰決定に対する不服の訴えを拒否すること、②行政処罰決定を取消して、行政機関に事件を差し戻すこと、③行政処罰決定を取り消して、審理を終わらせること、④法令が定める範囲内で行政処罰を軽減（変更）することができる（行政処罰法典第321条）⁶³⁾。

政処罰)を意味する。したがって、「административная ответственность」に関しては、「行政処罰」という用語を使う。

この点に関しては、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年)328頁、市橋克哉「日本の行政処罰法制」法政論集149号(1993年)109頁以下を参照。

60) См.: Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан О практике суда при рассмотрении дел по административным правонарушениям (15 сентября 2000 г., № 22). КоАО РУз Статья 315. Порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении.

61) ウズベキスタンにおいては、行政処罰決定行為も行政の具体（個別）的行為とされおり、裁判所で不服の訴え手続で争うことになっている。しかし、行政処罰決定に対する不服の訴えは、行政処罰法典が定める手続に基づいて処理され、民事訴訟法典第3章が定める不服の訴えに関する事件に該当しない。なお、ウズベキスタンにおいては、行政処罰決定に対する不服の訴えも、行政裁判に含まれているとする見解が支配的であり、最高裁判所・最高経済裁判所総会「司法権について」決定1-60号(1996年12月20日)または法令(例えば、「裁判所法」)においても行政処罰事件の裁判審理は行政裁判と同視されている。

しかし、筆者の立場としては、前述したように行政処罰が行政裁判の中に入らないということを確認しておきたい。行政裁判と行政処罰事件の裁判審理の区別に関しては、第一章第二節第2.2を参照。

62) КоАО РУз Глава XXIV. Обжалование и опротестование постановления по делу об административном правонарушении

63) 現在でも、ウズベキスタンにおいては行政裁量が拡大している。しかし、行政の裁量行為の濫用・踰越に関する司法審査は、行政処罰決定の司法審査を除いて、殆ど認められていない。行政処罰決定に対する不服の訴え事件においては、裁判所が行政の裁量に委ねられている行政処罰決定の内容において濫用、踰越がある場合、行政の処罰決定を軽減したり、変更したりして、行政の裁量行為に対する司法審査を行っているが、それ以外の行政の行為（決定）については、そのような仕組みまたは裁判例が見られない。また、ウズベキスタンにおいては、行政の裁量行為に対する司法審査という問題自体が認識されておらず、その許否に関する検討も殆どないということを留意しておきたい。この点

1.3 経済訴訟法典における行政に対する司法審査

ウズベキスタンにおいては、いわゆる経済関係から発生する行政上の紛争は経済裁判所で審理されることになる。法人格を持つ経済活動を行うすべての団体（企業主体、営利団体）及び市民（経済訴訟法典上、個人営業者である市民をいう。）は、国家、その他の機関、（権限ある）公務員の行為（決定）に対して経済裁判所に訴えを提起することができる。企業主体等が経済裁判所に訴えを提起する手続に関しては、ウズベキスタン経済訴訟法典が主に規律している。

経済訴訟法典第23条は⁶⁴⁾、法人または法人を設立せず企業活動を行い法に定められた方法で獲得された個人企業者の地位を有する市民の経済分野において行政的その他の法関係から発生する紛争に関わる事件が経済裁判所の管轄に属すると定めている⁶⁵⁾。さらに、経済訴訟法典第24条においては⁶⁶⁾、より具体的に、どのような事件が経済裁判所の管轄に属

に関しては、第一章第2節第1項を参照。

64) 経済訴訟法典 第23条事物管轄

「経済裁判所の管轄に属するものは、以下のとおりである。

- 1) 法人（以下「団体」という）または法人を設立しないで企業活動を行い、法に定められた方法で獲得された個人企業主の地位を有する市民の間で経済分野において民事的、行政的、その他の法関係から発生する紛争に関わる事件、
- 2) 経済分野における団体及び市民の権利の発生、変更または停止にとって意義がある事実の究明に関する事件（以下「法的意義を有する事実の究明に関する事件」）、
- 3) 団体及び市民の破産に関する事件」。

香取潤「ウズベキスタン共和国経済訴訟法典（1998年1月1日施行）和訳」
ICD NEWS 第15号（2004. 5）29頁参照。

65) Ibratovaによれば、経済裁判所の管轄に入る事件は三つの基準により判断される。それは、①紛争が発生している分野、②紛争の性格、③紛争の主体である。①経済裁判所は、経済関係分野での裁判管轄を持つ。経済関係分野の明確な定義はないが、ウズベキスタン憲法第53条が規定する経済活動、企業家活動がこれに当たると考えられる。②紛争の性格というのは、経済裁判所が民事、行政その他の法律関係から発生する紛争を処理することを意味する。③紛争の主体は、法人または個人企業主の地位を有する市民を意味する。経済分野において発生するこのような主体同士の紛争が経済裁判所の管轄に属する（См.:Ибрагова Феруза Бобокуловна. Хозяйственное процессуальное право: (учебник) .- Т.: Издательство ТГЮИ.2011 г. Стр 151 - 154.)。

しかし、経済裁判所が審理する事件に関して法人（個人企業主）間の紛争もあれば、行政と法人（個人企業主）との間に生じる行政法関係から発生する（行政）事件もある。したがって、Ibratovaのこのような定義においては、紛争の主体の中には「行政」も含まれるということが念頭に置かれていないことから、行政法に関する関心が薄いということが分かる。

66) 経済訴訟法典 第24条経済裁判所で解決される紛争

「経済裁判所は、以下に挙げる紛争を解決する。

するかが規定されている。その中で、9号「法に適合せず、団体及び市民の権利および法律上の利益を侵害する国家機関及び自治機関の法行為を（全部または一部）無効と確認することに関する紛争」、10号「徴収が受諾を必要としない強制的な手続で行われる徴収執行文書または他の文書を執行することができないことを確認することに関する紛争」、11号「国家登記の拒否に対する不服について、または期限内の国家登記を回避することに関する紛争」、12号「法律により受諾を必要としない強制的な手続が規定されていない場合における、監督機能を果たしている国家機関その他の機関による団体及び市民からの過料の徴収に関する紛争」、13号「監督機能を果たしている機関が法の要求するところに違反して受諾を必要としない強制的な手続で控除した金銭について、予算からの返還に関する紛争」が行政事件である⁶⁷⁾。

争いのある行政裁判とは言えないが、申立人となる行政の方が企業主体を相手に経済裁判所に訴える訴訟として2011年4月21日に経済訴訟

-
- 1) 法律により締結が規定されている契約または契約についての不一致を経済裁判所の解決に委ねることが当事者により合意されている場合において、その契約に関する紛争、
 - 2) 契約条件の変更または契約破棄に関する紛争、
 - 3) 所有権の承認に関する紛争、
 - 4) 債務の不履行または債務の不適切な履行に関する紛争、
 - 5) 所有者または他の合法的な占有者による、他人の違法な占有からの財産の返還請求に関する紛争、
 - 6) 所有者または他の合法的な占有者の、所有権剥奪以外の権利侵害についての紛争、
 - 7) 損害賠償に関する紛争、
 - 8) 名誉、尊厳及び名声の保護に関する紛争、
 - 9) 法に適合せず、団体及び市民の権利および法律上の利益を侵害する国家機関及び自治機関の法行為を（全部または一部）無効と確認することに関する紛争、
 - 10) 徴収が受諾を必要としない強制的な手続で行われる徴収執行文書または他の文書を執行すべきでないことを確認することに関する紛争、
 - 11) 国家登記の拒否に対する不服について、または期限内の国家登記を行わないことに関する紛争、
 - 12) 法律により受諾を必要としない強制的な手続が規定されていない場合における、監督機能を果たしている国家機関その他の機関による団体及び市民からの過料の徴収に関する紛争、
 - 13) 監督機能を果たしている機関が法の要求するところに違反して受諾を必要としない強制的な手続で控除した金銭について、予算からの返還に関する紛争。経済裁判所は、その管轄における他の紛争も解決する」。香取潤・前掲注（64）、29頁参照。

67) Қаранг: Ғулумжон Ҳақимов. Ўзбекистонда маъмурий юстицияни ривожлантиришнинг муаммолари. Монография. – Т.:ТДЮИ нашриёти, 2009 й. 78-бет.

法典に「法的措置の適用に関する事件」という第 20 章の 3 が新たに導入された⁶⁸⁾。「企業活動の自由の保障に関する」ウズベキスタン共和国法律第 40 条の 1 によると、法律に定められた場合には、企業活動主体に対して活動を制限する措置が適用される。加えて、次に掲げる法的措置に関しては、司法手続によらなければ適用することができない。①活動を終了させること、②環境を破壊している企業の活動を終了または変更させること、③活動を停止（中止）、禁止、制限すること（ただし、非常事態、疫病、その他市民の生活及び健康に対する現実的な脅威の発生を予防する理由で、10 営業日以内の活動停止をする場合はこの限りではない）、④法律に定める場合を除いて銀行口座の取引を停止（凍結）すること、⑤経済的制裁を適用すること（ただし、税金、その他の強制金の支払遅延に対する延滞金の賦課を除く。また企業活動主体が自らの違法行為についての過失を認め、自発的に財務制裁金を支払う場合はこの限りではない）、⑥違法行為の対象物を国庫に収用すること、⑦個々の種類の企業活動に対する免許（ライセンス）その他の許可文書の効力を 10 営業日を超える期間にわたり停止（中止）すること、または免許その他許可文書を取消、無効にすること（ただし、ウズベキスタン共和国大臣会議の委員会またはウズベキスタン共和国中央銀行が発行する免許その他許可文書を除く）。「企業活動の自由の保障に関する」法律第 40 条の 1 が規定する措置が経済訴訟法典第 20 章の 3 に定める手続により、適用される⁶⁹⁾。

なお、経済裁判所は、企業主体の権利自由、その他の法律上の利益を侵害する下位法令の法律適合性審査権を有しない（経済訴訟法典第 26 条）⁷⁰⁾。したがって、企業主体は、国家その他の機関、（権限ある）公務

68) Ibratova によると、この制度は、2005 年 6 月 14 日「企業主体の法的保護制度をさらに改善するための措置に関する」大統領令 3619 号によって、導入されたのである。

(См.:Ибрагова Феруза Бобокуловна. Указ.соч.Стр 566.)

69) 許認可手続に関して、「企業活動分野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を参照。Закон Республики Узбекистан «О разрешительных процедурах в сфере предпринимательской деятельности»№ЗРУ-341 Дата принятия 20.12.2012 г, дата вступления в силу 21.06.2013 г.

70) 経済訴訟法典 第 26 条事件の裁判権

「経済裁判所の管轄に属する事件は、ウズベキスタン共和国最高経済裁判所の裁判権に属する事件を除いて、カラカルバクスタン共和国、州、タシケント市

員の行為（決定）固有の違法性についてだけ争い、下位法令の違法（違憲）性について争うことができない。

経済訴訟法典の大きな特徴としては、ウズベキスタン民事訴訟法典に見られるような行政裁判に関する章が設けられていないことが指摘できる。また、経済訴訟法典には、行政裁判に関する特則も殆ど見られない⁷¹⁾。そして原則として、経済裁判所で審理・判断される行政事件が民事法上の法関係から発生する訴訟と同様の訴訟、すなわち「訴えの手續」に基づいて処理される⁷²⁾。

1.4 憲法訴訟法における行政に対する司法審査

ウズベキスタンにおいて、市民（企業主体）が憲法上保障されている権利自由が侵害されたことを理由に行政の行為（決定）の違憲性を主張する際、その裁判管轄は憲法裁判所に属する。そのため、民事裁判所、経済裁判所および刑事裁判所は違憲審査をすることができない。違憲審査に関しては、ウズベキスタン共和国「憲法裁判所に関する」法律（1995年8月30日公布）がある⁷³⁾。「憲法裁判所に関する」法律第1条には、ウズベキスタン共和国憲法裁判所は、立法権力および執行権力のアクト（法令及び個別法行為）の憲法適合性に関する事件を審理する司法権力機関であると定められている。「憲法裁判所に関する」法律第19条は、憲法裁判所への事件提訴権を有する者を定めている。しかし、その中には、事件提訴権を有する者として、下級裁判所（民事裁判所、経済裁判

の経済裁判所で審理される。最高経済裁判所が審理を行うのは、以下のとおりである。共和国の統治機関、地方の代議機関または行政機関の間の経済協定に端を発する紛争、権力の最高機関の規範的性格をもたないアクトを（全部または一部）無効と認めることについての事件。最高経済裁判所は特別な事情がある場合には、任意の経済裁判所から任意の事件を取り上げて、それを自ら第一審として受理すること及びある経済裁判所から他の経済裁判所に事件を移送する権利を有する」。香取潤・前掲注（64）、30頁参照。

71) 経済訴訟法典が定める行政事件処理手續は、わずか3条の規定しかもたないものであり、裁判管轄（経済訴訟法典第23条、第24条）、証明責任（経済訴訟法典55条）に関する条文を定めている。

72) 例えば、経済訴訟法上、行政事件の訴訟当事者は原告・被告とされている。しかし、例外として、2011年4月21日に経済訴訟法典に新たに設けられた「法的措置の適用に関する事件」においては原告ではなく、監督機関（行政機関）とされている（経済訴訟法典第155条の11）。

73) Закон Республики Узбекистан “О Конституционном суде Республики Узбекистан” от 30.08.1995 г. № 103-I, дата вступления в силу 12.09.1995 г.

ウズベキスタンにおける行政裁判制度の法的諸問題 (3) (ネマトフ ジュラベック)
所および刑事裁判所) または市民 (企業主体) については定められていない⁷⁴⁾。

ウズベキスタン司法省の民法典コメンタールによると、2004年1月30日付ウズベキスタン共和国憲法裁判所6号決定により採択された「市民のウズベキスタン共和国憲法裁判所への申立ての審理手続に関する」規則によって⁷⁵⁾、法律または国会各院の決定、ウズベキスタン大統領令、大臣会議決定、地方(地域)議会の決定、国家間の協定(契約)により負う負担(責任)に関して、憲法上の権利自由および法律上の利益が侵害された場合市民の不服の訴えが憲法裁判所で処理されると定められた⁷⁶⁾。

しかし、2004年1月30日付「市民のウズベキスタン共和国憲法裁判所への申立ての審理手続に関する」規則においては、法人について、法人が憲法裁判所に申し立てることができるという規定は定められていない。

ウズベキスタンにおいては、ロシアのように市民(企業主体)が憲法裁判所に直接提訴できる憲法訴訟制度がない。したがって、市民(企業主体)には行政の行為の憲法問題に関する「裁判を受ける権利」⁷⁷⁾の保

74) ウズベキスタン共和国「憲法裁判所に関する」法律第19条
「ウズベキスタン共和国国会の両院、ウズベキスタン共和国大統領、国会の立法院議長、国会の上院議長、カラカルパクスタン共和国議会、国会の立法院の総議員の4分の1以上の立法院議員グループ、国会の上院の総議員の4分の1以上の上院議員グループ、ウズベキスタン共和国最高裁判所長官、ウズベキスタン共和国最高経済裁判所長官およびウズベキスタン共和国検事総長は、事件を審理に付するため、これを憲法裁判所に提訴する権利を有する。憲法裁判所の3名以上の裁判官の発議があるときも、事件を憲法裁判所に提訴することができる」。(国際シンポジウム報告集『体制移行国における憲法適合性審査機関の役割—人間および市民の権利・自由の保護を中心として—』CALE、2006年3月) 254頁。

75) Положение О порядке рассмотрения обращений граждан в Конституционный суд Республики Узбекистан (утверждено решением Конституционного суда Республики Узбекистан № 6 от 30 января 2004 года) Вестник Конституционного суда Республики Узбекистан, выпуск десятый 2004 год. Стр 157.

76) См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Республики Узбекистан. Т. I/под ред. Х.Р.Рахманкулова, Ш.М.Асьянова; М-во юстиции РУз, Центр изучения правовых проблем (г.Ташкент). - Т.: «ARTFLEX», 2010 г. Стр. 40 - 41.
ウズベキスタン司法省の民法典コメンタールには、「市民の不服の訴えが憲法裁判所で処理されると定められた」と記載されている。しかし、手続的には、市民の不服が「憲法裁判所の3名以上の裁判官の発議」によって憲法裁判所で審理されることになり、依然として、市民には行政の法行為を直接争う不服の訴えを憲法裁判所に提起する権利は認められていない。

77) ウズベキスタン共和国憲法第44条「何人も、その権利及び自由の裁判所による保護ならびに国家機関、公務員および社会団体の違法行為を裁判所に提訴する権利が保障される」。(また、国際シンポジウム報告集『21世紀中央アジ

障は、なお課題となっている。この問題に関しては、後に理論的問題を検討する際に改めてとりあげる。

以上、ここでは、ウズベキスタンにおける行政裁判制度の概要を述べた。ウズベキスタンにおけるこれまで概観してきた現行行政裁判制度には様々な問題がある。次に第2節においてこの問題を検討する。

第二節 行政裁判の法的問題

行政裁判は、ア) 法治国家、イ) 権力分立、ウ) 主観的権利の法的保障を前提条件とし⁷⁸⁾、それらが存在しないまたは十分機能しない場合は、市民の権利保護としての行政裁判も機能しない。したがって、ウズベキスタンにおける行政裁判の理論的・法的問題を検討する際には、これらの前提条件をも検討する必要がある。そこで、次に、ウズベキスタンにおける法治国家、権力分立、そして、主観的権利の法的保障に関する問題について検討する。

2.1 法治国家、権力分立、主観的権利の法的保障をめぐる問題

ウズベキスタンは、独立後、1992年12月8日憲法において初めて法治国家（憲法前文）、権力分立（憲法第11条）、人権保障（憲法前文）の原則を宣言し、旧ソ連が否定していたこの三つの原則を保障することになった。

ここではまず、法治国家の原則から検討する。法治国家の概念は、歴史的に見るならば、行政裁判の生成、発展に大きな影響を与えてきた。例えば、この法治国家という基本原理を受容し、行政法に具体化した日

アにおける体制転換と法-法整備の現状と課題-』CALE、2005年4月）303頁参照。

78) ソ連時代においては、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と述べられていた。例えば、Bonnerは、行政裁判理論の根底には、①法治国論（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行政の自由裁量論があると述べていた（См.: А.Т.Боннер., 1980 г.Указ. соч. Стр 164.)。

また、現在のロシアでも、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を取り上げる学者がいる。См.: Е.А.Правилова. Указ.соч. Стр 268.

本における「法律による行政の原理」、すなわち、法治主義には、三つの原則があるといわれてきた。すなわち、それは、法律の法規創造力の原則、法律の優位の原則、法律の留保の原則である。

そこで、この日本における法治主義という基本原則から、日本と同様に法治国家であると憲法上宣言したウズベキスタンの現状を見るならば、そこには、次のような特徴を見いだすことができる。

まず、法律の法規創造力の原則について、ウズベキスタンの状況を見てみよう。ウズベキスタンにおいては、すべての執行権力機関が国会の法律による授権なしに政令等を独立命令として制定することができる。ウズベキスタン共和国憲法第 15 条 2 項では、国家（行政）が憲法及び法律にしたがって活動（действуют в соответствии с Конституцией и законами）しなければならないと定められており、憲法および法律に基づいて活動することは求められていない。したがって、憲法上、執行機関は「法律による授権が無い限り法規を創造することができない」ということを意味しないのである⁷⁹⁾。

また、ウズベキスタン共和国憲法第 94 条は、大統領が「ウズベキスタン共和国の憲法および法律に基づいて、かつその執行のため、共和国の全領土において拘束力を有する大統領令、決定および命令を発する」と定めている。しかし、現在、大統領が採択している大統領令においては、憲法第 94 条でいう「憲法及び法律に基づき、かつその執行のために」（на основе и во исполнение Конституции и законов）という規定は、「憲法及び法律に違反しない限りまたは、違反しない範囲内で」という意味で解釈され、運用されていることが分かる。更に、憲法第 98 条 3 項においても大臣会議は、「現行の法令にしたがって、ウズベキスタン共和国の全領土においてすべての機関、企業、施設、組織、公務員及び市民が執行しなければならない決定および命令を発する」（в соответствии с действующим законодательством）と定められており、「法律の授権」や「執行権への委任」、または「憲法及び法律に基づき」という文言が用いら

79) この点に関して、藤田宙靖が日本国憲法の 41 条の「国会は国の唯一の立法機関である」ことから、現在の日本では、国会以外の機関が法規を創造する力をもっていないということを強調しているが（藤田宙靖『現代法律学講座 6 行政法 I』（青林書院、2005 年）53 頁参照）、ウズベキスタンの現状はこれとは全く異なるものである。

れていない⁸⁰⁾。

ウズベキスタン共和国憲法がどうしてこのような規定の仕方をとっているのだろうか。その主な原因としては、ソ連時代の権力統合原理の仕組み(旧制度)から、独立後の権力分立原則(新しい制度)への移行が、行政法の制度レベルにおいては、なおも実現していないということにある⁸¹⁾。ここでは、権力統合的な執行権(旧制度)が独立と新憲法制定後も存続しているのである⁸²⁾。

したがって、ウズベキスタンにおいては、執行権が独立命令を制定しており、このことを行政裁判との関係においてみるならば、行政が法律から独立した命令を制定することが許されることから、行政に対する司法審査においては、この独立命令が法律に違反しないかどうかが理論上審査できるにすぎないのである⁸³⁾。

次に、法律の優先の原則についてウズベキスタンの状況を見てみよう。ウズベキスタン共和国憲法第15条1項は、「ウズベキスタン共和国においては、ウズベキスタン共和国の憲法および法律の絶対的な優位は、これを承認する」(признается безусловное верховенство Конституции и законов)⁸⁴⁾と定め、そして、ウズベキスタン共和国「規範的法的行為に関する」法律⁸⁵⁾第7条にこの法律の優位を確保するメカニズムが規定されている⁸⁶⁾。ここでいう法律の優先は憲法および法律があれば、それが優

80) 国際シンポジウム報告集・前掲注(77)、316 - 317頁参照。

81) 新しい制度は、まだ確立しておらず、未だに残る古い制度もまた、独自に機能するものではなくなっている。したがって、古い制度と新しい制度が実際にはお互いに対立しながら、補完している関係にある。ウズベキスタンにおいては、ソ連時代にあった権力統合原理の仕組みと発想が残っているが、それが同時に、生成途上にある権力分原則を支え、補完しているという複雑な過渡的状況がそこにはある。

82) ソ連には権力統合原則があり、権力分立が否定されたことから、法律の法規創造力の原則および法律の留保の原則は存在していなかった。国会が定める法律と同時に、行政が定める様々な法令も国民の権利義務に関わる法規を定立することが認められていた。現在のウズベキスタンにおいては、このようなソ連時代の古い仕組みとその運用が残っていると同時に、権力分立原則に基づく新しい仕組みについて定める憲法の規定のように、ソ連時代になかった進化を憲法の条文上は実現しているのである。

83) これはウズベキスタン共和国司法省の見解であり、これについては第二章第2節2.2.2を参照。

84) 国際シンポジウム報告集・前掲注(77)、300頁参照。

85) Закон Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» (новая редакция) №ЗРУ-342 от 24 декабря 2012 г.

86) Hakimov が言うように、適法性とは、憲法、法律および下位法令がすべての国

先するということを意味する。すなわち、憲法または法律が存在すれば、それが行政立法に優先するということになる。したがって、独立命令が制定されたとしても、その規定と抵触する憲法または法律の規定が存在する以上、後者の方が優先することになる。そして、この「法律の優位」(верховенство закона)の原則は、もともとソ連時代の「適法性」(законность)の原則⁸⁷⁾、すなわち憲法、法律その他の法令がすべての国家機関、団体、組織、(権限ある)公務員、市民によって遵守され、憲法、法律その他の法令に違反してはならないという原則においても認められていたことに留意しておく必要がある。

最後、法律の留保の原則についてもウズベキスタンの状況を見てみよう。ウズベキスタンにおいては、法律の留保の原則は、やはり実定法制においては認められていないという問題がある⁸⁸⁾。

例えば、消防行政の場合は、1993年5月17日付大臣会議令227号「国家消防調査」規則第15項が国家消防調査機関に私企業に対する営業停

家機関、非国家機関、団体、組織、(権限ある)公務員、市民によって遵守、執行されることをいう。この原則が行政裁判において重要な役割をもっている。(Қаранг: Ғулумжон Ҳакимов. Юқорида кўрсатилган асарни (Монография). 54-бет.)
Накимовがここでいう「適法性」(законность)に関する考え方は、ソ連時代のもと同じであり、例えば、日本における行政法における「適法性」とは異なるものである。日本の行政法における適法性は、市民を拘束し、市民が遵守する適法性ではなく、行政を拘束し、行政が遵守する適法性である。したがって、Накимовが市民による法の遵守についても適法性概念の中で論じていることは、ソ連時代の適法性の考え方がウズベキスタンにおいてはいまだに残っていることを意味する。

87) 例えば、См.: Советское административное право: Учебник /Под ред. П.Т.Василенкова.— М.:Юрид.лит., 1981г. Стр 63.; М.Г.Авдюков. Принцип законности в гражданском судопроизводстве. Издательство Московского университета, 1970 г. Стр 4-5もНакимовと同様の定義をしている。

88) 個別法の中には、例えば、税務調査に関して、ウズベキスタン税法典第85条—第105条が立入・質問検査についてその根拠を定めている。

この問題に関してOqyulovが以下のように述べている。下位法令(の範囲)は最小限度に止められなければならない。規範は、できるだけ最高法規である法律の形式で定められなければならない。また、下位法令に関しては、各省庁の利益等が影響しないため、また、客観的・中立的な法規制定のためには、他の行政機関による審査制度が求められる(Қаранг: О. Оқолов. Хўжалик (тадбиркорлик) ҳуқуқининг долзарб муаммолари. Ўқув қўлланма. Масъул муҳаррир:ю.ф.н., доц. Ф.Х. Отахонов.—Т.:ТДЮИ нашриёти, 2007 й.51-бет.)。確かに、Oqyulovが言うように、下位法令の制定にあたって、その法令の客観性・中立性、各省庁の独自の利益が考慮されるという問題はある。しかし、この問題とは別に、法律の留保の原則に基づく委任の法理の欠如、すなわち、下位法令における民主的正統性の欠如が問題にされなければならない。

止の権限を法律の授権なしに与えている。ただし、2006年に、一部の事項に関しては、法律に根拠を置くことになった。

ウズベキスタンにおけるこうした法律の留保の原則が確立していないことを批判して Khamedov は、とりわけ税務調査に関して次のように述べている。税務調査の仕組みがいくら近代的であっても、行政の裁量権が最小限に抑えられ、職権濫用が不可能にならない限り、税務調査の仕組みが効率よく（適切に）機能するようにはならない。全ての行政過程は法律の規範に基づかなければならない。このような規範は納税者にとって透明かつ明確な（理解しやすい）ものでなければならない⁸⁹⁾。

ウズベキスタンにおいては、主観的な権利の保障の観点からみて、行政法令の内容に関する問題も指摘できる。私人（市民及び企業主体）の権利自由および法律上の利益を法的に保障する実体的および手続的法令がすくないのである。行政に対する司法審査においては、行政活動が実体的、手続的法規範に適合しているか否かが審査されるが、たとえ、行政裁判が確立したとしても、行政法令の内容を見直して市民または法人の主観的権利の法的保障が実体法上十分に整備されなければ、市民または法人の権利自由を保護する実効的な行政裁判を期待することはできないのである⁹⁰⁾。

以上検討したように、ウズベキスタンにおいては、日本の法治主義に関する法原則からみると法治国家の実現に関して、今なお大きな問題が存在し、それは間接的に行政に対する司法審査にも影響している。裁判所は、実体法に基づいて行政に対する司法審査を行うため、その実体法が法治国家の諸原理を欠くものであれば、市民または法人の権利自由を保護する実効的な行政裁判の目的が達成できないのである⁹¹⁾。

89) См.: Иса Хамедов. Проверять и доверять. “Экономическое обозрение” 8 (83) 2006 г. Стр.32

90) 行政裁判の問題を検討するにあたって、このような問題を発生させている実体法における欠陥、不備等が存在していることを指摘する必要があり、ウズベキスタンにおける実体行政法に関して、旧ソ連の法令がいまだに根拠規範となっていたり、市民に法令が公開されなかったりする場合がある。この問題に関しては、例えば、IFCの2009年度報告書を参照（См.: Отчет Международной финансовой корпорации (IFC). Деловая среда в Узбекистане глазами представителей частного бизнеса 2009. Международная финансовая корпорация. Ташкент, 2009 год. Стр. 48 – 49）。

91) Karimov 大統領によれば、法治国家の主要な要素のなかには、憲法及び法律

次に、ウズベキスタンにおける行政に対する司法審査を検討するに当たっても一つの大きな問題として権力分立原理、とりわけ司法権の独立性・中立性が指摘できる。ウズベキスタンにおける司法権の独立性・中立性については、大いに疑われている⁹²⁾。そのため、行政裁判において、行政機関に対して私人が権利自由を主張し、裁判所がその実現をはかることが実際にできるかどうかの問題となる。司法権が立法権、執行権から独立しなければ、行政に対する司法審査も実現できないこととなり、私人の権利自由を保護する機関としての裁判所の中立性や権威も問題になる⁹³⁾。

の優位を実現することがある。法律の優位性の実現によって、法治国家の形成のための強固な基盤が構築されていると述べている。

この点に関し、以下を参照：Каранг: Каримов И.А. Ўзбекистонке лажагибу юкдавлат// Ўзбекистон: миллий истиқлол, иқтисод, сиёсат, мафкура. – Тошкент: Ўзбекистон, 1996 й. Т.1. 19-бет.; Каримов И.А. Биз танлаган ийўл демократик таракқиёт ва маърифий дунё билан ҳамкорлик йўли. Т.11. Тошкент: Ўзбекистон, 2003 й. 31-бет.; Каримов И.А. “Хозирги босқичда демократик сλοхотларни чуқурлаштиришнинг уҳим вази фалари”. – Т.: Ўзбекистон, 1996 й. 11-бет.; Каримов И.А. Бизнинг бошмақсадимиз – жамиятнинг демократлаштириш ва янгилаш, мамлакатнинг одернизация ва слохот энтишидир. – Т.: “Ўзбекистон”, 2005 й. 50-51-бетлар. 参照。

また、これからのウズベキスタンにおいては、市民または法人の権利自由を保障する実体法規の整備が求められているのである。

- 92) ウズベキスタン憲法第11条においては「ウズベキスタン共和国の国家権力の体系の原則は、立法権、執行権および司法権への権力の分立とする」と定められており、権力分立が憲法上は保障されている。その点では、ソ連時代と大きく異なる。しかし、実際には、権力分立原則がまだ完全に機能しておらず、司法権はまだ十分な独立性・中立性を確保できていない状況にある。この問題についてウズベキスタンの学者は次のように述べている。

Hakimov は、行政裁判機関、すなわち行政裁判所は、司法権が完全に独立しているときにだけその使命を十分に果たすことが可能となることに留意しなければならないと述べている (Каранг: Фуломжон Ҳакимов. Юкорида кўрсатилган асари (Монография). 21-бет.)。

Isakov によれば、裁判所が市民の権利自由を保護する機構になるためには、裁判所の三原理 (実際の独立性、公正性、権威) が存在することが求められる。裁判制度に独立性がなく、公正さと権威を欠くのであれば、官僚が何のリスクもなく、自己の権限を濫用し、更に「違法な妥協」を行って規制をひかえる可能性があると述べている (См.: Х М. Исаков. Указ. соч. Стр. 72.)。

しかし、ウズベキスタンにおいては、権力分立、裁判権の独立・中立性に関して、裁判所に問題があることを指摘しない学者もいる (Каранг: Ш. Ш. Шорахметов. Ўзбекистон Республикасининг Фукаролик процессуал кодексига шарҳлар. – Тошкент: ТДЮИ нашриёти, 2010 й. 627-бет.)。

- 93) ドイツのオットー・マイヤーの「憲法は減びるが、行政法は存続する」、フリッツ・ヴェルナーの「行政法は憲法の具体化法である」という有名な言葉がある (塩野宏『オットー・マイヤー行政法学の構造』(有斐閣、1962年) 289頁、三宅雄彦「憲法具体化と行政法—フリッツ・ヴェルナー行政法学と技術社会—」社会科学論集第134号 (2011年) 1頁参照)。ウズベキスタンにおいても旧ソ

このように、ウズベキスタンにおいては、法治国家、権力分立、市民の主観的権利の法的保障という原則がまだ実現していない結果、行政裁判にも間接的に悪影響が及んでいる。以上、行政裁判の前提条件たる法治国家、権力分立、市民の主観的権利の法的保障に関する問題について述べたが、以下では、ウズベキスタンにおける行政裁判に関するより具体的な問題として、まず、司法権の限界をめぐる問題を検討する。

連憲法は 1991 年に効力を失っている。そして 1992 年 12 月 8 日に新しい憲法が採択された。92 年憲法においては、法治国家（前文）、権力分立（第 11 条）および人権保障（前文）の原則がもり込まれている。そして、実際の行政法の仕組みのレベルにおいても、この三つの原則を具体化する様々な概念や制度が本来なら整備されなければならない。しかし、ウズベキスタンにおいては、未だにそのような概念も制度もが存在していない。例えば、憲法で一般的に権力分立を宣言しても、それを行政法レベルで具体化した行政と司法との関係に関する原則や概念は、理論上も実務においても議論されていない。今後、ウズベキスタンにおいても、憲法の具体化法としての行政法を作らなければならない。この点で、現在のウズベキスタンの行政法がソ連時代のものから脱しておらず、かつての権力統合を前提とし、権利の法的保障を重視しない行政法がいまだに教科書が語る行政法となっている点で、この問題点は大きい。