

活動報告

【海外出張】

ウズベキスタン現地セミナー

国際協力部教官

岩井 具之

1 出張の概要

2018年9月24日（月）から同月29日（土）まで（移動日を含む。）名古屋大学大学院法学研究科・市橋克哉教授，名古屋大学ウズベキスタン事務所のご協力の下，当部はウズベキスタン共和国へ出張し，現地セミナーを実施するとともに，同国の行政機関，司法関係機関等を訪問し，ヒアリングを実施した。（出張日程の詳細は別添のとおり。）

同国は，2016年に就任したミルジョーエフ大統領のリーダーシップの下，2017年から急速な国家制度改革「HARAKATLAR STRATEGIYASI 2017-2021」（国家行動戦略2017-2021）が進められている¹。

その激動の中にあるウズベキスタンにおいて，日本がこれから法制度整備支援の分野でどのような協力をする事ができるかを調査するとともに，我が国とウズベキスタンの法律家同士が，2001年からこれまで築き上げてきた友好関係を維持・発展させることを目的として出張したものである。

なお，本稿において意見にわたる部分は筆者の私見にすぎない。



【ウズベキスタンの首都タシケントの市街地郊外】

2 ウズベキスタンにおける改革と日本による協力のニーズ

ウズベキスタンにおける国家制度改革は，①国家行政組織改革，②法の支配確立のため

¹ ICD NEWS 75号（2018年6月号）拙稿参照

めの司法制度改革，③経済的自由の推進，④社会福祉制度の推進，⑤安全保障のための宗教・民族・国家間協調の推進の5分野から成り立っている。

これら5つの分野をわずか5年間で改革していこうというその気概は，まさにこれから急速な発展を目指す国の持つエネルギーを感じさせるものと言える。

しかし，その一方で，多くの警察官が路上や鉄道の駅を警備しており，多くの公務員を抱えているなど，旧ソビエト連邦時代の名残りともいえる状況も感じられる。

このようなウズベキスタンに対して，行政改革や司法制度改革を体験し，また，ベトナムなど旧社会主義諸国の改革に際して法制度整備支援を20年以上にわたって行ってきた日本の知見を提供できる余地は大きいと思われる。

特に，法制度整備支援に関連する分野では，②の法の支配確立のための司法制度改革に関する知見の提供が中心になると思われるところ，ウズベキスタンでは，刑事訴訟法をはじめとする基本法の見直し，判決公開制度の整備，裁判の透明性確保のほか，法令間の不整合の改善，法令起草における法制執務の統一化といったことが主要な課題となっているようである。

これらの課題はいずれも，日本の法制度整備支援では，これまで，東南アジア諸国において同様の課題を解決するために日本の様々な知見を提供しているところであり，既に様々なノウハウやリソースが蓄積されている分野と言える。

また，ウズベキスタンでは，2018年1月に行政手続法及び行政訴訟法が成立し，2019年1月施行予定であるが，これらの法律は，2005年から2008年まで実施された「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」といった日本の法制度整備支援の成果の一つというべきものである。

これらの法律が制定されたことにより，行政機関による各種許認可手続等の透明化・適正化や，行政による公権的行為によって不利益を被った個人の権利・利益の救済といった新しい法分野がウズベキスタンにもたらされたといえる。

これらの法分野が日本の協力によって構築されたという経緯に照らせば，行政法における基本概念の解釈や，日本の行政分野における行政手続の適正化に対する取組の紹介など，日本が果たすことのできる役割は非常に大きいものがあると思われる上，行政法関係の訴訟の場面でも，これまで日本で積み重ねられてきた行政事件訴訟の裁判例の多くが，現時点で前例の全くないウズベキスタンにおいて参考になるものと考えられる。

さらに，ウズベキスタンでは大統領の方針で，現在，犯罪防止政策を拡充することが求められており，ウズベキスタン検察はその責務の一翼を担っている。

同国の治安は，決して悪くはなく²，むしろ冒頭で述べたように多数の警察官が街中で警備に当たっていることや，元々多民族国家で，民族間の融和が根付いていることもあっ

² 外務省海外安全ホームページによれば，ウズベキスタンのほとんどの地域で危険レベルはレベル1であり，一部アフガニスタンやキルギスとの国境地帯がレベル2と指定されている。

て、治安は良い国の部類に入ると思われる。

しかし、政情の安定しないアフガニスタンと南側で国境を接していることや、経済的に貧しい地域もまだまだ存在することから、国民の安全・安心な生活を守るため、犯罪防止政策を拡充することが重要となっているようである。

一方の日本も、2001年～2002年にかけて戦後最悪の刑法犯認知件数を記録し、犯罪検挙率も戦後最低を記録した苦い経験がある。

しかし、世界一安全な国としての復活を目指し、国家戦略として「犯罪に強い社会実現のための行動計画」を策定して省庁横断的な政策を採った結果、2017年までに刑法犯認知件数も犯罪検挙率も改善されているところであり、この日本の経験もまた、ウズベキスタンにとって参考になるものと思われる。

特に、犯罪防止政策を策定するに当たっては、その統計的な分析に基づき、多発する犯罪の種類や犯罪の傾向を知ることが肝要であり、日本で犯罪防止政策を策定する際には、法務総合研究所研究部が毎年発刊している「犯罪白書」が重要な資料となっている。

他方、ウズベキスタンにおいては、犯罪統計について研究が始まったばかりであり、この分野においても、日本、特に法務省が協力できる余地が大いにあると思われる。

今回の出張で訪問した発展戦略センター³、司法省、最高裁判所裁判官評議会附属司法問題研究センター、最高検察庁アカデミーの各機関を訪問して感じたことは、中央アジアにおいて特に親日国と言われるウズベキスタンだけあって、いずれの機関の人々も日本への信頼は非常に厚く、また、日本の協力に対する期待も大きいものがあったということである。

また、ウズベキスタンでは、名古屋大学が2000年初頭からタシケント国立法科大学と学術提携を行い、同大学内に名古屋大学日本法教育センターを設立して、現地の学生に日本語で日本法を教育するというシステムが長年にわたって運用し、確立されており、日本へ留学する優秀な学生も多く存在する。

発展戦略センターの Director であるアクマル・ブルハノフ (Mr.Akmal Burkhanov) 氏や国家行政アカデミーで講座長として教鞭をとるネマトフ・ジュラベック (Mr.Nematov Jurabek) 氏を始めとして、ウズベキスタンには、流暢な日本語を話すだけでなく、日本法の法制度や法概念を理解している人材が多数存在する上、一般の人たちの日本語学習意欲も高い⁴。

現在、この2人のみならず、日本のバラエティ番組にも出演したアジズ・アブドゥハキモフ (Mr.Aziz Abdukhakimov) 観光担当大臣など、日本で学んだ多くの方々が、政府機関・司法機関の要職に就いており、これらの方々と日本語でもコミュニケーションがとれるだけでなく、法概念の共通理解があるということは、条文の文言など言葉の重要

³ “The Development Strategy Center” 国家制度改革の中心となる政府機関であり、いわば国家制度改革本部である。

⁴ 小職が本出張中に知り合った限りでも、日本への留学経験がないにもかかわらず日本語を流暢に話す人が検察官やドライバーなど3名いた。

性が大きい法制度整備支援の分野では非常に大きな意義を持っており、友好・協力関係を構築しやすい土壌が形成されていることがよくわかった。



【発展戦略センター内の様子】

3 現地セミナーについて

(1) 最高検察庁アカデミーとの共同セミナー

この出張中、2018年9月26日、ウズベキスタン最高検察庁アカデミーにおいて、同アカデミーと当部とで「犯罪防止政策」をテーマにセミナーを開催した。

このセミナーでは、前述のとおり、ウズベキスタンにおいて現在、犯罪防止政策の策定が優先的な課題とされており、最高検察庁がその任務を負っているため、かつての日本の犯罪防止政策を小職が紹介するとともに、日本の犯罪防止において重要な役割を担っている仮釈放制度や保護観察制度といった再犯防止政策を当部森永太郎部長が紹介したというものである。

日本の犯罪防止政策の紹介では、日本の交番制度や防犯ボランティアといった身近な犯罪に強い社会を構築するための政策や、国際的な犯罪、組織的犯罪、サイバー犯罪といった21世紀に入って急増してきた類型の犯罪への対策を中心に政策を総合的に紹介し、2002年に285万件あった刑法犯認知件数が2017年には92万件に改善したことや、犯罪検挙率も2001年に約20%であったものが、2017年には35.7%に回復しつつあるということ、またこれらの統計的な数値が、犯罪防止政策を策定する上でも、その効果を検証する上でも基礎資料として重要であることを紹介した。

ウズベキスタン側の参加者からは、日本の犯罪白書の作成過程や統計のための資料収集に大きな関心が寄せられており、最高検察庁アカデミーでは、犯罪統計を専門に研究する部門が設立されたばかりであり、今後、日本の知見を共有してほしいという要望が出された。

また、再犯防止制度については、日本における保護観察や仮釈放の制度や意義を説明するとともに、ドイツの社会内処遇制度について紹介したところ、参加者からは、

仮釈放の要件や統計上現れている効果について多数の質問が寄せられた。

検察官を始めとする参加者の多くから共通して寄せられた意見は、犯罪統計、社会内処遇制度のいずれの分野についても、ウズベキスタンは、これから国の実情にあった制度を構築していく局面にあり、日本の制度は大いに参考にしたいというものであった。



【最高検察庁アカデミーでのセミナーの様子】

(2) 最高裁判所裁判官評議会附属司法問題研究センターとの共同セミナー

翌9月27日は、最高裁判所裁判官評議会附属司法問題研究センター（旧最高経済裁判所庁舎）において、「法の解釈と適用」をテーマにした共同セミナーを実施した。

このセミナーでは、法的三段論法といった法律家の基本的思考や、拡大解釈、縮小解釈や類推適用などの法の解釈と適用の場面とそれらの例を正面から論じた当部高梨未央教官の発表のほか、名古屋大学大学院法学研究科の市橋克哉教授による「ウズベキスタン行政手続法と行政法解釈の新たなパラダイム—日本の行政手続法とその裁判例から考える」と題する発表、また、小職による「日本の法曹教育制度とそこで重視される能力」と題する発表を行った。

また、ウズベキスタン側からもタシケント市行政裁判所ジュラエフ裁判官、ウスモノヴァ裁判官による「行政法の解釈及び適用—ウズベキスタンの行政裁判所における管轄の問題」、ネマトフ・ジュラベック国家行政アカデミー講座長による「行政手続法における諸原則の解釈及び適用—裁判例から考える」と題する発表が行われた。

これらの発表に共通しているテーマは、「法の解釈と適用」であるが、これは、2018年3月に東京・霞ヶ関の赤れんが棟で当部が主催した「ウズベキスタン行政法セミナー」において、ネマトフ氏からなされた「ウズベキスタンにおいては法解釈学が未発達であり、この点の改善が必要である」という指摘があったことから、ネマトフ氏、市橋教授と小職で協議した結果、テーマとして選ばれたものである。

旧ソ連時代の影響がなおも残るウズベキスタンにおいては、ネマトフ氏の指摘するように「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』⁵と考えられており、行政分野の法律は国家管理や私人管理に向けられた命令規範であって、常に記載されたとおりに従うのが正しいものと捉えられている節がある。

そうすると、裁判官が、認定した事実に対し、行政分野の法律を解釈・適用して結論を導くことになる場面では、立法者が定めた法律の文言を文理解釈すべきであるという思考に陥りがちであり、結論の妥当性や事案の特殊性を考慮した上での法文解釈を試みることが少ない（むしろ、裁判官による法解釈は許されないという考え方さえある）ことから、法解釈学が発達しにくいという土壌があるようである。

ところが、ウズベキスタンで今般新たに成立した行政手続法では、行政の透明性確保や国民の信頼保護といった国民の権利利益保護を目的とした一般的諸原則を明文で規定している。

そうすると、今後、裁判官は、個別具体的な事案に対して、これらの諸原則規定の体系的・総合的なつながりを考え、さらに、これらの諸原則の定める趣旨に反しないように、個別の規定を適用しなければならないことになり、そこでは単なる文理解釈ではなく、法の趣旨を理解し、対立する当事者の利益衡量をした上での法解釈により妥当な結論を導かなければならないこととなる。

このように新たに制定された行政手続法や行政訴訟法は、ウズベキスタンの裁判官に対し、法の「柔軟」な解釈や、その解釈に基づく適用という思考方法を要求するようになったと言えるのである。

ただ、これらのことを、ただ抽象的に説明しても、多くの裁判官にはその意図するところが伝わらない可能性があることから、市橋教授から、日本の行政法判例を用いて、行政法規とその解釈の思考、法の適用によって導かれた結論をいくつか紹介したというものである。

さらに日本の法曹教育制度について説明することで、日本の法科大学院教育は、基本的な法理論や法解釈学を学ぶと同時に、著名な判例等を通じて、与えられた（既に事実認定がなされた）事実に対して法を適用して結論を導く訓練を繰り返すステップであり、他方、司法修習においては、事実認定の手法を座学と実務を通じて習得するステップであって、法解釈や事実認定について段階を踏んで習得するシステムになっていることを紹介すべく、法曹養成制度の紹介も組み込んだものである。

法の解釈という抽象的なテーマを設定したことで、我々日本側の伝えたいことが正しく伝わるか不安はあったが、今回のセミナーでは、ウズベキスタン側からも、ネマトフ氏から、新たな行政手続法が制定される前の裁判事例を用いて、新法が制定された後には、裁判官のどのような思考によって、どのように結論が変わりうるかという説明がなされ、多くの質問もなされたことから、参加した裁判官たちにはうまく伝わったように思われる。

⁵ ICD NEWS 75号（2018年6月号）ネマトフ・ジュラベック「ウズベキスタン行政法における新改革：課題とその解決」35頁

しかし、今後も、行政手続法や行政訴訟法といった新たな法律を円滑に運用するためには、法の解釈や適用といった日本では法学の基本的事項となっていることや日本の裁判例を参考事例として、共同して研究していく必要があるように思われる。



【最高裁裁判官評議会附属司法問題研究センターとの共同セミナーの様子】

(3) ウズベキスタンは、2013年に策定された「法制度整備支援における基本方針（改訂版）」において重点支援対象国に指定されているものの、2018年10月時点で、法制度整備支援プロジェクトとして稼働中のものが存在しないのが現状である。しかし、今回のウズベキスタン出張と現地でのセミナーを通じて、日本が法・司法分野で協力できる余地は非常に大きく、また、これまで培った信頼や友好関係から、日本に対する期待も大きいと感じられた。

日本語を話し、法律概念を共有する多くの留学経験者が育っている国であり、今後効果的な協力を行う土壌も整っていることが明確になったといえる。

今回の出張は、今後の日本がウズベキスタンにおいて果たしうる役割を見つけることができた実りあるものとなった。

今後の日本の法制度整備支援を考える上で、本稿が少しでも参考になれば幸いである。