

## 評価調査結果要約表

<b>1. 案件の概要</b>	
国名：ウズベキスタン	案件名：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
分野：ガバナンス（法・司法）	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：産業開発・公共政策部 法・司法課	協力金額（評価時点）：約 0.6 億円
協力期間	(R/D)2010年3月31日 協力期間
	2010年4月1日～2012年3月31日（2年間）
	先方関係機関：司法省
	日本側協力機関：名古屋大学
<b>1-1 協力の背景と概要</b>	
<p>ウズベキスタンでは、持続的な経済発展のための市場経済化が不可欠であり、その基盤整備となる法整備については、依然として先進諸国からの支援を必要としている。中でも、ウズベキスタンにおける企業活動の発展を法的に阻害している問題として、市場経済発展に必要な基本的法制度の不備、多量の下位法令と法令間の矛盾、不透明な手続と不適切な干渉があると指摘されている。</p> <p>こうした中、JICAは、法整備を行うことで上述の法的阻害要因を除去し、企業活動発展の基盤となる制度の強化を目指し、2005年10月から2008年12月にかけて、「企業活動の発展のための民事法令および行政法令の改善プロジェクト」を実施し、ウズベキスタンの経済発展に資する法整備策として特にニーズの高い、行政手続法の制定、民事法令の改善、法令データベース開発に対する支援を行なった。終了時評価においては、法令データベースの公開や行政手続法および抵当法の起草・運用といった成果のみならず、特に人材育成の面で成果をあげたことが確認されているが、起草がほぼ完了している行政手続法やその関連法の運用に対する更なる支援が必要となっていた。</p> <p>このような背景の下、ウズベキスタン司法省より「企業活動の発展のための民事法令および行政法令の改善プロジェクト（フェーズ2）」の要望が挙げられたため、2009年2月から4月にかけて基礎情報収集調査を実施し、2009年6月より企画調査員を派遣した。企画調査員による現地調査及び司法省との協議の結果、民間セクターにおける大きな課題である行政手続を改善するための支援の妥当性が高いと判断されたことから、2010年4月から2012年3月の予定で、「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」を開始した。</p>	
<b>1-2 協力内容</b>	
<p>本プロジェクトは、司法省が、「企業活動の自由の保障法」のマニュアルを作成し（成果1）、行政手続法もしくは行政手続きを規定する法律のモデル規則及び手引書を作成すると共に（成果2）、「企業活動の自由の保障法」の行政手続規定に関する法令運用調査を実施する事で（成果3）、司法省の行政手続実施能力の向上を図るものである。</p>	

(1) 上位目標

各省庁における行政手続きの適正化、透明化、迅速化が図られる。

(2) プロジェクト目標

司法省において適切な行政手続きを実施する能力が向上する。

(3) 成果

成果 1. (コンポーネント 1)

「企業活動の自由の保障法」の行政手続きが行政職員及び企業家にとって分かりやすくなる。

成果 2. (コンポーネント 2)

行政手続法もしくは行政手続きを規定するウズベキスタン国の適切な法律に基づき、行政手続きを適切に行うためのモデル行政規則及びモデル行政規則の手引書が作成される。

成果 3. (コンポーネント 3)

「企業活動の自由の保障法」の行政手続規定に関する法令の運用調査をする能力が強化される。

(4) 投入 (評価時点)

日本側：

長期専門家派遣	2名	機材供与	0万円
短期専門家派遣	延べ4名	現地業務費	85,595米ドル
研修員受入	20名	その他各種国内支援委員会、関係機関による支援体制	

相手国側：

- ・カウンターパート配置
- プロジェクトディレクター：司法省第一副大臣
- プロジェクトマネージャー：司法省立法総局長
- 他ワーキンググループ等
- ・施設、事務室
- 司法省内にプロジェクト担当者用の常設事務所
- ・各カウンターパートにおける運営経費自己負担

**2. 評価調査団の概要**

調査者	(担当分野：氏名 職位)	
	(1)総括	原若葉 JICA 国際協力客員専門員、弁護士
	(2)評価企画	千葉周 JICA 産業開発・公共政策部 法・司法課職員
	(3)通訳(日・露)	香取潤 (財) 日本国際協力センター
調査期間	2012年1月26日～2月3日	評価種類：終了時評価

### 3. 評価結果の概要

#### 3-1 実績の確認

##### 成果1.

「企業活動の自由の保障法」に係るマニュアルは、行政職員向けと企業家向けの双方とも、既に完成し利用され始めていることが確認された。行政職員向けマニュアルには企業活動に伴う行政手続きの詳細な要件が記載されており、企業家向けものはコンパクトで馴染みやすい分量であるが、企業家へのインタビューによれば、マニュアルにより、企業家の持つ権利及びその権利を行使する手続きが明らかになると確認され、本マニュアルはウズベキスタンでビジネスを開始しようと考えている者や、法律家を雇えない小企業及び地方の企業に対して特に有効であることが確認された。また、日本企業へのインタビューでは、「本マニュアルにより、自身のウズベキスタン法制度に対する断片的な知識が整理され、体系化することが出来た」「ウズベキスタンで経験していない制度の予備知識を得ることが出来る」、「本マニュアルは、ウズベキスタンで事業を開始しようとする外国企業、或いは既に事業を実施している外国企業に有益」との評価を得た。

また、企業家向けマニュアルは、企業家の日常業務に利用できるだけでなく、登記や免許取得手続きの中で、正当な理由なしに金銭や追加の書類を要求する行政職員に対抗し、自身の正当な権利を守る事に利用できるとの意見が多くみられた。他方、行政職員向けマニュアルは、職員の担当分野のみならず、窓口を持ち込まれる企業家からの各種照会に対する回答マニュアルとして活用されていることが確認された。

司法省によれば、プロジェクト終了後もマニュアル普及のためのセミナーを国内各地で継続して開催する予定であり、2012年度（ウズベキスタン会計年度で2012年1月～2012年12月）についてはセミナー実施のための予算も確保されている事が明らかとなった。また、マニュアルの電子版のLex. UZへの掲載はプロジェクト終了前にも行われる見込みであり、さらに、関連法令が改正された場合に、司法省自身でマニュアルを改訂していく事も予定されている。

##### 成果2.

プロジェクト開始当初は、モデル規則及び手引書の対象法令として行政手続法を予定していたが、プロジェクト期間中に、同法が国会を可決する見込みが立たない状況となったため、2012年前半に国会での可決が予定されている許認可法に対象法令を変更した。

現地ワーキンググループに最新の作業状況を確認したところ、本邦研修の結果を踏まえた修正版の許認可法モデル行政規則（案）は作成済みであり、モデル行政規則手引書も2012年2月10日までに第1案が提出される予定とのことであった（その後2月10日にドラフトを受領）司法省ジュラエフ局長によれば、日本側アドバイザーグループの意見を踏まえた修正作業に相応の時間を要する事を鑑みると、2012年3月末までのプロジェクト期間中に十分な内容を備えたモデル行政規則手引書を作成することは困難であり、活動1での経験から推して6、7か月のプロジェクト期間延長が必要ではないかとの意見が出された。

尚、モデル行政規則の対象となる許認可法は、未だ施行されておらず、2012年3月に下院での第二読会が予定されている（司法省によれば、第一読会で法案のコンセプトが議論されるのに続き、第二読会では技術的な事項が議論の対象となるとの説明であり法案の文

面の検討協議を行うとみられる)。第二読会が短期で終了した場合は、2012年3月に終了し、許認可法の施行は3月末～4月頃となる見込みであり、第二読会が長期間かかる場合は、2012年6月に終了し、許認可法の施行は8月頃となる見込みとのことである(但し、第二読会通過の時点で法案の内容はほぼ固まる見込みである)。

許認可法の審議状況によって、モデル行政規則及び手引書の内容が大幅に変動する可能性は大きくないとみられ、またそもそも延長期間は必要最小限であるべきと考えられるものの、手引書作成に相応の時間がかかる事が確認されたため、成果2を十分に達成するため、最大で半年の延長を検討する必要があると考えられる。

### 成果3.

法人登記に係る法令運用調査の結果が報告書として纏められ、モニタリングの際に使用された質問票と共に印刷され冊子の形となっており、今後のモニタリングの参考として、司法省内で配布される予定である。また、残りのプロジェクト期間内で、法令運用調査の手法を広く共有する事を目的としたセミナーを実施する予定である。現地調査の中では、本プロジェクトで行われたモニタリングは、従来ウズベキスタンの政府部内で行われてきたモニタリングとは質問の立て方などが異なっている点が指摘されており、(法令運用の実態を把握するという)ウズベキスタンにとっては新たなモニタリングの概念を用い、これを実践することができた点について確認した。

司法省は、プロジェクト終了後においても、「企業活動の自由の保障法」の適用される分野をはじめとして同省所轄の行政手続規定に関するモニタリングを予定し、2012年には税務手続き、教育分野での登記及び免許取得手続きについてモニタリングを実施する予定であり、このための予算も確保している。また、保健分野では既にモニタリングを実施している。

## **3-2 評価結果の要約**

### (1) 妥当性：高い

ウズベキスタンにおいては、中小企業が民間企業の大半を占めると共に、GDPにおけるシェアも高い。従って、中小企業を中心とする民間セクター開発は、ウズベキスタンの経済開発及び福祉向上の観点から重要である。他方で、ウズベキスタンの法体系は複雑であり、企業の効率的な活動を阻害しているため、民間セクター振興の観点から、これを改善する必要がある。

ウズベキスタンの開発政策では民間セクター開発及び企業家への支援が重点課題として取り上げられている。また、2010年11月に発表された大統領コンセプトにおいては、重点課題の1つに「経済システムの発展」が掲げられており、その中で法整備の必要性が言及されている。さらに、2011年は「中小企業育成年」に指定され、これに応じた国家プログラムが実施されている。上記の観点から、本プロジェクトは、ウズベキスタンの国家政策の方向性と合致していると言える。

### (2) 有効性：中程度

3つのコンポーネントは全てプロジェクト目標の達成に貢献している。「企業活動の自由の保障法」のマニュアル作成、及び同法の行政手続規定に関する法令運用調査を通じ、

司法省は適切な行政手続きを実施する能力を向上させた。また、許認可法のモデル行政規則及び手引書は完成していないものの、モデル行政規則のドラフトには、司法省による適切な行政手続きを行うための条文（意見聴取、理由説明、期間設定等）が含まれている。

しかし、前述した通り、成果2については、プロジェクト期間中に達成できない見込みであるため、有効性は中程度である。

### （3）効率性：中程度

投入は概ね適切に実施された。プロジェクトの中間段階では、当初予定時期より早いタイミングで長期専門家が離任したが、プロジェクト関係者（JICA 本部、JICA ウズベキスタン事務所、司法省、国内支援委員会等）が密に連携を取り、長期専門家不在の時期においても、プロジェクト活動を着実に実施した。

しかし、前述した通り、成果2においてモデル規則の対象法令が変更したことにより、プロジェクトの進捗に遅れが生じたため、効率性は中程度である。

### （4）インパクト：比較的高い

「企業活動の自由の保障法」に係るマニュアルは、企業家と行政官のそれぞれの対象者ごとに作成したが、行政官向けマニュアルは、企業家のそれより詳細な手続きが規定されていることから、企業家にもニーズがある事が確認された。また、企業家への聴き取りによれば、同マニュアルは日常業務に役立つのみならず、行政官から正当な理由なしに不当な請求もしくは不要な文書を要求された際に、自身の権利を保護する上でも役立っている事が確認された。また、行政官への聴き取りによれば、同マニュアルは、ルーティーン業務に役立つだけでなく、企業家からの免許申請や納税等に係る照会に対し回答する際にも役立つことが確認された。さらに、ウズベキスタンで活動する日本企業からは、同マニュアルは行政手続きに係る断片的な情報を体系化したものであり、ウズベキスタンでビジネスを始めようとする企業に特に有益である旨の評価を得た。加えて、同マニュアルは、対象者として想定していた行政官及び企業家のみならず、タシケント法科大学の教授及び学生にも使用されており、「商経法」「中小企業」「ウズベキスタンにおける法的サービス」といった講義において、最も有用な参考書として利用されている事が確認された。

法令運用調査については、プロジェクトで作成した法人登記に係る法令運用調査報告が、各検査機関の国家独占禁止機関への報告統一に係る司法省決定に影響を与えた事が確認されている。

### （5）自立発展性：中程度

司法省は、「企業活動の自由の保障法」に係るマニュアルの電子データを Lex. UZ に掲載しようとしており、これにより、より多くの行政官及び企業家が同マニュアルを利用できるような環境整備に努めている。また、司法省は、同マニュアルの普及を目的としたセミナーを自己負担で継続する予定であり、大都市のみならず、地方都市でもセミナーが予定されている。また、法改正によりマニュアルの修正が生じた場合は、Lex. UZ 上の電子データを修正する事により、マニュアルをアップデートする予定である。加えて、約 2 年後には、自費でのマニュアル第二版の出版を計画している。

法令運用調査については、プロジェクト終了後においても、「企業活動の自由の保障法」

の適用される分野をはじめとして同省所轄の行政手続規定に関するモニタリングを予定し、2012年には税務手続き、教育分野での登記及び免許取得手続きについてモニタリングを実施する予定であり、このための予算も確保している。また、保健分野では既にモニタリングを実施している。

上記を踏まえると、プロジェクトの一部（特に成果1に関連する部分）は十分な自立発展性を有していると言える。一方で、終了時評価の時点においては、成果2の達成見込みが十分でないため、プロジェクト全体の自立発展性は中程度と考えられる。

### 3-3 効果発現に貢献した要因

#### (1) 計画内容に関すること

過去のプロジェクトの成果を活用するよう、工夫しており、「企業活動の自由の保障法」マニュアルについては、Lex. UZ（前プロジェクトで作成した法令データベース）に掲載する予定で、マニュアルが広く利用されるよう試みている。また、許認可法のモデル規則作成に際しては、前プロジェクトで作成した「モデル聴聞規則」を利用する予定である。

#### (2) 実施プロセスに関すること

プロジェクトの責任者であるカニヤゾフが第一副大臣に昇任し、許認可法の責任者となったため、活動2に係る先方からのレスポンスが向上し、活動の進捗が促進された。

### 3-4 問題点及び問題を惹起した原因

成果2に係る活動の対象法令は、当初、行政手続法を予定していたが、同法の施行の遅れや国会通過の見通しを鑑み、プロジェクトの途中で「企業活動の範囲における許認可法」に対象法令を変更した。これに伴い、成果2に係る活動に遅れが生じた。

### 3-5 結論

成果1及び成果3については、プロジェクト期間中に達成できる見込みである。他方で成果2については、対象法令変更に伴う活動の遅延により、プロジェクト期間中の達成見込みが十分でない。上記を踏まえ、成果2を十分に達成するため、プロジェクト期間を最大で半年間延長する事が妥当と考えられる。

### 3-6 提言

プロジェクト終了時まで、以下の活動を進める事でウズベキスタン側と合意した。

- ウズベキスタン各州で「企業活動の自由の保障法」マニュアル普及セミナーを継続実施する。
- 「企業活動の自由の保障法」企業家向けマニュアルについて、外国企業家向けの英語版及び日本語版を完成させる。
- モデル行政規則及び手引書作成に係る活動を進める。
- 法令運用調査（モニタリング）の手法に関するセミナーを実施する。

また、プロジェクト終了後に、以下の活動を実施する事でウズベキスタン側と合意した。

- 「企業活動の自由の保障法」マニュアルを Lex. UZ を利用して頒布する。
- ウズベキスタンの最新の法令に基づき、「企業活動の自由の保障法」マニュアルを更新する。
- 現状の「企業活動の自由の保障法」マニュアルは、法律の素養のないユーザーにとっては分かりにくい用語もあるため、次回改訂の際には、より平易な用語を用いて改訂を行う。
- 「企業活動の自由の保障法」行政職員向けのマニュアルについて、マニュアル使用に係る職員のインセンティブ向上に向けた取り組みを行う（コンクールの実施等）。
- 地方行政職員への「企業活動の自由の保障法」マニュアル普及を進めるため、タシケントでのセミナーを録音し、地方セミナーで利用する等の工夫を行う。
- 本プロジェクトで経験したモニタリングのノウハウを利用し、「企業活動の自由の保障法」の行政手続き規定に関するモニタリングを実施する。

### 3-7 教訓（当該プロジェクトから導き出された他の類似プロジェクトの発掘・形成、実施、運営管理に参考となる事柄）

本プロジェクトでは、既に施行されている「企業活動の自由の保障法」を対象とし、成果1及び成果3に係る活動は概ね順調に進捗した一方で、成果2では国会審議中の「行政手続法」を当初の活動の対象としていたところ、同法の施行の遅れにより活動対象の変更が求められる事となり、プロジェクト活動の遅延が生じた。行政手続法の国会通過については、ウズベキスタンの行政手続分野において最も望まれることの一つである一方、司法省のみではコントロールできない事項でもあった。係る観点から、ウズベキスタンにおける今後の法整備支援では、対象となる法令を慎重に検討すると共に、実施機関の一定のコントロールの及ぶ事項をプロジェクト活動の対象とすることがより効果的と考えられる。

### 3-8 フォローアップ状況

プロジェクト延長期間の活動は、成果2の残りの活動を対象とし、特にモデル行政規則手引書の作成を中心に行うことが適当である。許認可法の内容は、国会下院の第二読会を通過した時点でほぼ固まる見込みである。これを踏まえると、最短で2012年3月末～4月、これを逃した場合は6月に許認可法の内容が固まるため、半年程度の延長であれば、施行される許認可法の内容に即したモデル行政規則及び手引書を作成できると見込まれる。

仮に、許認可法が6月の第二読会を通過しなかった場合は、その時点での許認可法案の内容を基に、モデル行政規則及び手引書をプロジェクト延長期間までに作成することが妥当である（つまり、許認可法施行後のモデル行政規則及び手引書の修正は、司法省自身で実施することとする）。