

ベトナム出張報告
(手続き調和化関連)

(改訂版)2002年2月14日
政策研究大学院大学 開発フォーラム
二井矢 由美子

手続き調和化に関するアジア地域ワークショップへの参加を通じて、手続き調和化に向けた今後の取組みにつき情報収集するために2003年1月21日～24日ハノイを訪問し、同会合への出席と共に、現地経協関係者(在越日本大使館、JICA事務所、JBIC事務所)と東京からのミッションとの会合にも参加させていただいた。以下、本出張を通じた所感を記す。出張に際し協力頂いた関係者各位に心より感謝致したい。

1. ベトナムにおける調和化議論の現状

(1) 調和化の原則とアプローチ:

ベトナムで現在着手されている調和化のアプローチとして、3Banks、小口無償ドナーである Like Minded Donor Group(LMDG)及び in-kind で無償、技術協力を実施する JICA、の3つが紹介された¹。及び が既に実施段階に入っているのに対し、 は今後の進め方を考案するための調査実施段階にある。また、 はベトナムにおける ODA の 2/3 以上を占めることもあり(支出純額ベース)²、具体的な進捗状況を以ってベトナムにおける調和化議論の形成をリードしている。このような実態を踏まえ、今次ワークショップでは に関する具体的な内容紹介を中心として、ベトナム及びアジア地域における調和化への取組みの原則が以下のとおり打ち出された。

- ・ 援助受入国のオーナーシップを重視したものであること。
- ・ 援助受入国の事情に応じたものであること。
- ・ 必要に応じた多様性が重要、かつ効果的であること。

(2) 3つのアプローチの概要:

[3Banks] 短期間で効果が発生するもの、トランザクション・コスト(Transaction Costs 以下、T/C)が際立っているもの、3Banks にとっても利益あるもの、との3つのクライテリアの下、調和化の対象を選定。具体的には調達、財務評価、環境、住民移転、ポートフォリオ・マネジメントの分野で、3Banks 内での調和化(without recipient)、及びベトナム政府の手続きとの調和化(with recipient)の具体的方法が設定されている。今後は具体的に調和化されたルール適用段階に移る。と同時に更なる調和化の具体化が、a. 今次対象とならなかった分野(監査システムなど)、b. 更に細か

¹ 実際にはベトナムではこれら3アプローチに加えて UN 諸機関による調和化の取組みもなされているが、今次ワークショップでは取扱われなかった。また、ワークショップ中に発言のあった EU 代表によると、EU も調和化に取り組んでおり、2003年5月までにパイロット活動の中間報告を実施(ベトナムはパイロット4カ国の一つ)、2006年までに2段階に分けて具体的な活動取組みに着手する予定である。

² 1998-2000年平均(OECD[2002], *Geographic Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, 1996-2000*)

い運用のレベル(レポーティングの内容など)、で模索されている。

【LMDG】 調和化の目的を政府システムを用いた援助資金のデリバリーを目指して政府システムの能力向上を図ることと定め、原則としては調和化は統一化でないとしつつ、統一された援助戦略としての CPRGS 支援、セクターレベルでの SWAp の促進、DAC の調和化の動きとベトナムの連携促進、といった活動を実施中である。具体的な援助として、財務分野への支援、PRSC への co-financing、植林、基礎教育、自然災害、行革、農村運輸の分野における SWAp³を進める予定。

【JICA】 調和化は画一的な方法ではなく、実際に発生している T/C を診断した上でその対象、方法を定めるべきとの立場からベトナムにおける T/C の実態調査を実施中。T/C の系統だった定量的、定性的把握は困難であるため、プロジェクトサイクルに応じた事例研究との形をとる。各事例を通じて T/C の診断のあり方、それを踏まえた上での実効性ある T/C 削減の具体的方法などを紹介し、調和化の現実的なアプローチの具体例を提供した。

a. T/C の診断のあり方:

事業実施前: 案件の熟度やオーナーシップへの貢献との関係で T/C を分析する必要あり。それらをも高めるのに資する T/C は必要な場面もある。他方、T/C が発生せずとも案件の熟度、オーナーシップを伴わない形で進められたために、案件の進捗の過程でより大きな T/C が生じる可能性もあり。

事業実施中: キャパシティ・ビルディング、オーナーシップへの貢献との関係で T/C を分析する必要あり。ここでいうキャパシティ・ビルディング、オーナーシップとは、知識・技術の移転及びロジスティック(予算執行、機材調達等)面での能力向上がある。JICA の実施する in-kind 方式は前者での達成度を重視し、後者をドナーが肩代わりする方法、LMDG の採用する in-cash 方式は後者を通じた能力向上を重視する方法であり、T/C の単純比較は不適当。

b. (上記の診断に基づいた) T/C 削減の具体的方法

事業実施前: セクター戦略(含む開発目標や指標)の共有。案件の採択プロセスにおけるドナーの内部手続きの簡素化(例えばミッションの数の調整)やベトナム内部での申請手続きの簡素化など。

事業実施中: in-kind の場合はドナーの内部手続きの簡素化、in-cash の場合は、同じアプローチをとるドナー間でのロジスティック面での手続きの調和化など。

(3) 3Banks, LMDG, JICA アプローチの接点

今次ワークショップでは、3アプローチそれぞれの立場を尊重しつつ皆が共有できる原則が抽出された。但し、これら3アプローチが全く個別に進められているわけではなく、共通する課題、相互に影響を与えあう点もある。

【共通戦略に基づく援助】 3Banks, LMDG, JICA アプローチで共有するのは、政府の主導する戦略に基づいて援助を位置づけ、成果達成のために主体的に自国の援助を位置づけていく必要性である。ベトナムにおいては、その戦略に相当するものは、10 年戦略、5 年計画、公共投資計画、

³ 特にアフリカでは、SWAp は財政支援への移行を含む概念と扱われる場合が多いが、ベトナムでは共通の戦略に基づきドナーが整合性を以って援助するアプローチを指し、必ずしも財政支援を伴うものではないとの理解がある。本ワークショップの LMDG によるプレゼンテーションにおいては特に定義は示されなかった。

当該セクターの開発計画があり、必ずしも世銀等が PRSP に援助を align すべきと主張する意味におけるドナー調整のための統一文書が存在してきた訳ではなかったが、ベトナム政府の強いオーナーシップがあったため、アフリカの文脈で言われるような援助が政府の計画と無関係に実施される状況は生まれなかった。但し、CPRGS 策定のプロセスの中で、CPRGS をかかる統一文書と位置づけようとの動きもみられる。いずれにせよベトナム政府とドナー間で明示的に合意した政策に他国の援助を勘案しつつ自国の援助を戦略的に位置づけていくことが必要とされている。

【財政支援】 LMDG が進めている財政支援アプローチは、3Banks の世銀も一部採用の方向で検討している。具体的には PRSC 第2フェーズの co-financing や、教育セクターに向けた財政支援などである。(世銀の現地事務所内でも、プログラム型支援か、プロジェクト型支援かについては賛否両論が存在するとのこと。) これらを JBIC や JICA も巻き込んだ形で進めていこうという気配は現在のところ存在しないとのことであるが、財政支援の対象となるセクターでは、共通の戦略、援助資金のデリバリーメカニズム、モニタリング方法などの枠組み整備が急速に進められるため、同じセクターに援助をする場合にはそれとの関係を十分に考慮する必要が出てくる。更に当該分野におけるパートナーシップ・グループの運営方法そのものが、日本として困難が強いられる形式になることも考えられるため⁴、留意が必要であろう。

【3Banks の"with recipient"の調和化】 3Banks における調和化には、3Banks 内での調和化とベトナム政府の制度との調和化("with recipient")がある。後者はより困難であるが⁵、調和化のインパクトは大きい。例えば、国内競争入札の方法ではベトナム政府の公共事業すべてに汎用可能な入札書類のドラフトが作成された。このようにベトナム政府の制度改革を伴う"with recipient"の調和化は、その性格上、すべての援助に適用されるものである。

2. 他参加国における調和化のあり方を考える視点

今次アジア各国からの参加国は、インドネシア、バングラデシュ、フィリピン、ラオス、カンボジア、ネパールが参加した。フィリピンは世銀の調和化のパイロット国でもあり、3Banks のアプローチと同様の取組みについての紹介があった。が、6カ国のうち、ローンが援助の主要スキームである国は、フィリピンとインドネシアだけであり、調和化の多様性の一類型としてのベトナム型(3Banks のアプローチと LMDG の議論の並存)とは異なるアプローチが必要とされている。

特にラオス、カンボジア、ネパールといった援助依存が高く(いずれの国も開発予算の 50%以上が援助)、ローンが少ない国においては、今次ワークショップで示された原則には賛同しつつも、援助の対象分野の偏り、多数のドナーの競合、調和化議論による援助資金フロー停滞への懸念、など切実な問題意識が示され、調和化の目指すものは政府のキャパシティ・ビルディングであり、調和化はそのための方途であるべき、との主張がなされた。

また、インドネシア代表からは調和化の方法は多様であるべきだが、援助によって移転される技術仕

⁴アフリカでの先行経験によれば議事録への署名によるメンバーシップ制度、参加国の数の制限、相手国政府に対する対話の窓口の一本化など。

⁵ 他方、3Banks の側からみれば、with recipient は現地の権限の範囲内で対応可能な手続きが多いため、実際には without recipient で本部の規則の変更等を伴う調和化の方が実施が困難という事情もある。

様という観点からは standardization が必要、との指摘があった。事例としてインドネシアの母子保健分野において援助機関毎に機材やマニュアルが異なる状況が発生し、プログラム全体の効率性を阻害していたため、それを standardize(最終的には JICA の母子手帳に統一)したプロセスが示された。

3 . 今後の調和化議論への取組みについて

今次セミナーにおいて、ベトナムを事例としつつ、調和化において多様なアプローチが有効であるとのコンセンサスを LMDG も含めた形で形成できた点は、今後の議論を建設的な方向にもっていくために重要な出発点となった。今後は、合意された原則に基づいて国ごとの具体的な議論が展開していくであろうが、今次セミナーから得られたいくつかの課題を以下に示す。

そもそも、援助はドナーに対するアカウンタビリティ(レポーティングの書式といった点からタイド条件といったテーマも含む)を要求する資金であり、援助受入国の既存の政府システムに統合できない場合もあり、潜在的に T/C を生じさせる。が、それが問題とならない場合、T/C として顕在化する場合、顕在化するのみならず大問題となっている場合がある。最も問題となるのは以下のような条件が組み合わさった国で、今次ワークショップ参加国では、カンボジア、ラオス、ネパールが相当するだろうか。

オーナーシップが弱い 援助資金を自国の開発戦略に align できない
援助依存が高い+ 小額ドナーが乱立する 手続きが複雑化する
政府の capacity が低い 複雑な手続きをさばききれない

他方、ベトナムはオーナーシップが強く、援助依存が低く、かつ ODA の 2/3 を 3Banks が占めるため、T/C の顕在化の度合いも小さいものと思われる⁶。更に 3Banks によるローンの分野はある意味で各機関の手続きが似通っており、(特に without recipient の場合)調和化を一定の方向性を持って進めやすい。

よってベトナムのケースに基づく原則が普遍的かどうか今一度考えなければならない。オーナーシップが弱く、ドナーが乱立し、capacity が低い国では、調和化の具体的な方法について論争がある。このような状況に対しどう取り組むべきかが問われている。

のオーナーシップの欠如による援助の無秩序な乱立という状況に対しては、相手国政府の開発戦略に自国の援助を他ドナーの援助と調整しながら位置づけることが必要とされている。(オーナーシップが強い国においても、明示的な開発戦略を策定し、それへの align が求められる流れになっている点は留意すべき。)

の capacity と ドナーの乱立による手続きの複雑化の結果として負担感の大きい T/C を取り除く方法は二つある。具体的に T/C を減らすこと、同時に capacity をあげることである。キャパシティビ

⁶ DAC[2002] Harmonising Donor Practices for Effective Aid delivery- Good Practice Papers: A DAC Reference 中の Needs Assessment Report では、「調和化が必要と感じる項目」について、援助依存度による比較をしているが、あくまで項目の比較であり、T/C の負担度の比較にはなっていない。なお同調査ではベトナムはボリビアと共に援助の対 GDP 比 5%圏の援助依存度(中)に分類されている(実際にはベトナム 4.3%、ボリビア 7.5%)。ちなみに援助依存度(低)は同比 3%以下、援助依存度(高)は同比 9%以上となっている。

ルディングへの貢献度により、取り除くべき T/C とそうでない T/C の境界線自体が変わってくる可能性もある。例えば、前述(1.(2))の JICA の調査は、in-kind と in-cash のアプローチにおける T/C をキャパシティ・ビルディングの観点から分析し、双方のアプローチ共にキャパシティ・ビルディングの異なる側面に貢献していることから、T/C の削減はそれぞれのアプローチの内部で実施されるのが効果的との分析を行っている。同様に LMDG が標榜する財政支援型のノン・プロジェクト型支援とプロジェクト型支援における T/C を減じる具体的な方法もそれらのキャパシティ・ビルディングへの貢献を踏まえた上で分析される必要がある⁷。但しこの議論を説得力のある形で展開するには、国ごとのベストミックスのために、必要に応じて多様なモダリティを自由に使いこなす柔軟性が要求される。また、3Banks の with recipient の調和化は相手国が望む制度構築と軌道を一にすれば、T/C の削減とキャパシティ・ビルディング の両方を一度に達成できる一石二鳥のアプローチである。但し制度改革の持続性、という観点からはそのプロセスは慎重なものであるべきであろう。

これまでの議論をまとめると、日本の ODA が調和化の議論において突きつけられている課題は以下の3点と思われる。

開発戦略の共有と自国援助の戦略的位置づけの明示。

改善できる T/C の削減(with/without recipient)。

(多様なモダリティを戦略的に用いる柔軟性を前提とし)キャパシティ・ビルディングへの貢献という観点を踏まえた上での援助モダリティの多様性の主張。

以上の観点から、GRIPS 開発フォーラムとしては、今後ともベストミックス、援助モダリティや手続き調和化といった援助協調をめぐるテーマにベトナムのみならず国際的視点も含めながら重点的に取り組む方向で検討したい。

[以上]

⁷ プロジェクト型のメリットとして例えば、世銀[1998]はプロジェクト型援助は、新しいアイデアを試したり、実施経験を注意深く評価することが可能であるため、知識・技術の移転に貢献すると述べている (World Bank [1998] *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*).