

寄稿 日本の「声」を PRSP へ：ベトナムでの新しい試み

在ベトナム日本国大使館公使 北野 充
財務省国際局開発機関課長 石井 菜穂子

昨年12月に行われた対ベトナム支援国会合において、同国の貧困削減戦略文書 (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)の今後の取り組みに日本の提案が大きく盛り込まれた。その背景には、日本の関係者の粘り強い努力があった。ベトナムでの新しい試みと期待される PRSP - そこに日本の「声」はどう届けられたのか。

日本の「声」が届いた瞬間

2002年12月11日。対ベトナム支援国会合最終日。

われわれは、会合の共同議長であるベトナムのフック計画投資大臣が、二日間の会合をどう総括するのか、固唾をのんで見守っていた。もう一方の共同議長である世界銀行の側からは、すでに世銀としての結論文書の案が配布されていた。そのなかには日米が提案した、ベトナムの PRSP である CPRGS 大規模インフラを組み込むよう作業していくとの内容が明確に盛り込まれていた。あとは、ベトナム側がどう総括するかだった。

フック大臣は、会合で取り上げられた一つひとつの論点について丁寧に総括発言を述べていった。そして、この論点に触れた。

「CPRGS についての日本の発言に賛成である。インフラは CPRGS の文書中に組み入れられなければならない。とくに、大規模インフラは、速度が速く、持続可能な経済成長を行うために重要である」

それは、ベトナムの PRSP に日本の「声」を届けようとしたわれわれの2ヵ月に及ぶ作業が結実した瞬間だった。ここでわれわれとは、この作業に一丸となって取り組んだ、東京の関係省庁、関係機関、現地の大使館、国際協力事業団(JICA)事務所、国際協力銀行(JBIC)事務所のメンバー、さらに、この作業に共感してサポートしてくれた人たち全員のことである。それだけのエネルギーが結集したのは、日本の開発哲学、日本が重視するアジア型開発モデルの意義を、今や開発の政策文書としてますます重要になりつつある PRSP に反映させたい、それをベトナムで実現するのだ、との思いが皆にあったからだった。

局面打開のための新たなアプローチ

2002年10月。われわれは袋小路に追いつめられたような気持ちで、CPRGS にどう対処したらよいか考えていた。

4年間にわたる作業と激論を経て、ベトナムにアジアで最初の PRSP である CPRGS が成立したのは5ヵ月前のことだった。貧困削減を開発における主要なターゲットとして考える場合にも、経済成長が貧困削減の重要なチャネルであることは、誰も否定し得ないところである。一方、各国で策定された PRSP は、社会セクターにおける基礎サービスへの投入の拡充に重点を置いたものとなった。大規模インフラを整備し、持続

可能な成長を促進することによって貧困削減を達成するというチャンネルは無視されてきた。ベトナムについても、作成される PRSP が同様のものになるのではないかと懸念は現実のものとなった。

確かに、CPRGS においては、ベトナム政府の強い主張によって、「成長」(growth:G)が標題に加えられ、経済成長の重要性についての記述もなされた。しかし、社会セクターについての記述は極めて詳細に及ぶが、大規模インフラが経済成長を通じて貧困削減に貢献するとの役割は書かれていなかった。貧困地域の地方送電線については記述があるが、発電所と基幹送電網についての記述はなく、地方農道のことは書いてあるが、主要幹線道路については書かれていないものであった。

そうである以上、日本としては、CPRGS の役割を限定しようとの対応に出ざるを得なかった。2002年5月、CPRGS が成立した直後の中間支援国会合で、日本代表団は、CPRGS は「ベトナムの開発計画の一部ではあるが、全部ではない」とその意味を相対化する立場をとった。

しかし、CPRGS が成立したからには、その実施に向けて拍車がかかることは明らかだった。ベトナム政府の内部では、グエン・タン・ズン副首相を委員長とする CPRGS 実施のための執行委員会が設立された。ドナーのなかでも、今後実施すべきプロジェクトをとりまとめる「公共投資計画」も、CPRGS に準拠して策定されるべきだとの意見が強まった。

日本の対ベトナム経済協力の主な受け取り手である運輸省や工業省は、CPRGS に本腰を入れて取り組まず、CPRGS にかかわる実質的な作業から自ら「かやの外」に身を置いている状況にあったが、それを尻目に CPRGS の実施加速の動きが予算配分メカニズムに影響を与えかねない状況となってきた。

これは、日本がベトナムの開発にとって重要と考え、対ベトナム経済協力の重点分野としてきた分野が、ベトナムの予算配分において不利な状況に置かれかねないことを意味していた。そのまま放置して良いとは思えなかった。そのような CPRGS の実施加速の大きな流れがあるなか、CPRGS の役割を限定しようとする発言をしてみても、中核的な動きから置き去りにされるばかりとなってしまうそうだった。新しいアプローチで局面を打開することが必要に思えた。

どうしたらいいだろうか。議論のなかからこんな考えが湧いてきた。今や、CPRGS は、コンピューターでいえば OS のようなものになりつつある。問題は、その上では、日本が得意としている「インフラ整備」というアプリケーション・ソフトがうまく走らないことだ。しかも、このソフトは、「貧困削減と成長」というコンピューターの機能の発揮のためには、なくてはならない大事なものだ。そうであるならば、OS のほうをこのソフトが走るようにバージョンアップしてもらおうではないか…。そうした発想から、日本が経済成長と貧困削減のために重要と考える大規模インフラなどの役割を CPRGS のなかできちんと位置づけるように CPRGS の「拡大」を求めていくとの方針が作られていった。

世銀、ベトナム政府と交渉へ

2002年11月。政策の方針はできた。しかし、真の勝負はこれからだった。

CPRGS は、世銀の全面的な支援を受けて、ベトナム政府の主体的な取り組みによって策定された。また、同時にドナー、NGO を含む幅広い関係者が討議に活発に参加するなかで生み出されたものだった。CPRGS を「拡大」するとの形で、それに手を加えようとするならば、世銀とベトナム政府が日本と同じ方向で考えるところまでもっていかなければならなかった。そして、ほかのドナーにもきちんと説明して、オープンで

透明なプロセスのなかで主張を通していかなければならなかった。そのうえで、支援国会合の結論として認知を得るところまで到達できなければ意味がなかった。

最初に世銀との調整に入った。幸い、11月上旬には、世銀と日本政府・関係機関との間でさまざまな政策対話の場があった。日本側から、大規模インフラなど成長を促進する措置を組み入れる形でCPRGSの拡大を図るとの方向を打診したところ、世銀側からは、非常に良い反応が得られた。「日本側の考えに賛成である。インフラの重要性、成長の重要性については、自分たちも同意見である。日本がそのようなアプローチによってCPRGSに正面から取り組むことを歓迎する」という内容だった。これは、われわれを勇気づける非常に大きな一歩だった。これまでのCPRGS策定のプロセスを引っ張ってきたのは、世銀であった。その世銀が日本と同じ方向を向いてくれることは、この構想の実現のために欠かせない重要な要素だった。

世銀と共闘関係を作り上げたいうえで、われわれは、世銀とともにベトナム政府にこの「CPRGS 拡大」の構想を持ち込んだ。実は、ベトナム政府がこの構想にどう反応するかは、予測の難しいところだった。従来、ベトナム政府は、世銀や欧州ドナーとは、CPRGSを通じてつきあい、日本とはCPRGSの枠外でつきあうという姿勢をとっていた。これを、われわれは「意図せざる分断統治」と呼んでいたが、「CPRGSの拡大」を求めるわれわれの考え方は、これに修正を求めるものでもあった。

ベトナム側からは「CPRGSは開発計画の一部であるがすべてではなく、ほかに公共投資計画があるのだから、インフラがCPRGSに入っていなくても問題はない」などの意見が出た。これに対して、われわれは粘り強く日本の考えを説明した。「CPRGSが貧困削減と経済成長との双方にかかわる文書であれば、インフラをきちんと位置づけるべきである。CPRGSは単なる政策文書を越えて、どのセクターを重視するのかの資源配分に影響を与える文書になりつつある」と。

さらに、ほかのドナーにも説明してまわった。CPRGS策定において中心的な役割を果たした「貧困タスクフォース」の席上での主要ドナー、NGOへの説明。そして、主要ドナーへの個別の説明。予想されたようにさまざまな反応があった。「CPRGSが成立した今は、その実施に専念すべき時期である」、「CPRGSは貧困にフォーカスしているところが強みであり、むやみに対象を広げると文書の意義が薄くなる」などの慎重論が多いなか、予想外の好反応もあった。たとえば、貧困重視の傾向が強いとされているイギリスの開発機関DFIDは「自分たちは、主要インフラが貧困削減に果たす役割を再評価しようと考えている。日本の提案は極めて興味深い」と反応した。

ベトナム政府とほかのドナーの理解を得るためのプロセスは、結局、支援国会合の当日まで続いたが、最後、フック大臣の口から、日本の主張を踏まえた発言がなされたことによって、この2ヵ月に及ぶ作業は、ひとまずわれわれの望んだ形で実を結ぶことができたのである。

CPRGS 拡大の意義

このCPRGSの拡大の方向性が決まったことの意義をあげるならば、まず、PRSPという現在の国際的な援助潮流の主流となっている存在に対し、日本が自らの開発哲学に基づいて自己主張をし、それが認められたということが指摘されよう。われわれが主張したのは、大規模インフラを整備し、持続可能な成長を促進することによって貧困削減を達成するというチャンネルをきちんと位置づけるべきだということだった。

その主張の背後には、東アジアのように良質な労働力が豊富に存在し、個々の経済活動が有機的につな

がる素地を備えている地域においては、労働集約型産業を中軸に据えた持続的成長をめざすべきであり、それが、経済全体の底上げを通じて、幅広い層に貧困削減をもたらす。インフラはそのようなチャンネルを促進するうえで重要な役割を果たすとの考え方があった。これは、日本の開発哲学そのものである。また、これを主張することは、日本が重視するアジア型開発モデルの重要性を世界の援助界に向かってアピールすることでもあった。

もう一つの意義は、日本の PRSP への対応に新たな局面を開いたことである。これまで、貧困重視、社会セクター重視の側面の強い CPRGS に対し、日本はその意義を限定しようとする「相対化」の対応をとってきた。それが、今回、拡大を求めることによって、これに正面から取り組むとの新たな展開が生まれた。どのような開発戦略・計画であっても、それが現実にどのような意味を持つかは、「予算配分」によって決まってくる。具体的にいえば、分野別の配分のやりかたであり、個別プロジェクトの資本支出と経常支出にどう資金を配分するかである。そこで、開発戦略・計画と、予算配分の整合性をチェックするという作業が重要となってくるが、われわれは CPRGS の拡大を求めるに当たって、「CPRGS のスコープを適切なものとしなければ、開発戦略・計画と予算配分の整合性をチェックしようがないではないか」と主張した。

これは、われわれが CPRGS をドナーとしてきちんとした開発援助を行うための有効なツールとして活用する視点を持ったということであった。そしてこの視点は、後述するように、開発プロジェクトを適切に実施していくための財政管理の仕組みとしてどのようなものが構築されるべきかというドナーコミュニティ全体にとっての重要な課題につながっていくのである。

新たな課題に向けて

2003年1月。支援国会合は、われわれの望んだとおりの結末を迎えた。しかし、「CPRGS 拡大」に魂を入れていくという本当の仕事はこれからである。

これは、多くの難しい課題を含んでいる。CPRGS に大規模インフラを組み入れる。それでは、どのような大規模インフラであれば、経済成長と貧困削減に役立つといえるのか。一定のプロジェクトを選ぶとしたら、どのようにして判断基準を作るのか。そのためには、どのような分析的な調査を行えばよいのか。開発戦略・計画と、予算配分の整合性をチェックすることができるようになったとして、個別プロジェクトをどうやって中期的な財政制約のなかに位置づけていくのか。また、CPRGS 拡大の作業について、どのようにして世銀とベトナム政府と日本との三者の間で意見を調整してプロセスを進めていくのか。どのようにしてオープンで透明な仕組みのなかでほかのドナーなどと議論していくのか。

これは、まさにドナーとしての総力戦でもある。実際に、この作業に着手してみて、われわれの頭のなかに去来したのは、「未知の領域」、「前例のない世界」といった言葉であった。知的にも、オペレーションの面でも、プロセスの面でも非常に高いレベルが求められる世界が待ち受けていた。簡単な作業ではないと思う。しかし、それはわれわれが望んだものだとも思う。われわれがめざしたのは、世界に向かって日本の「声」を届けるといったことだった。世界の援助潮流のなかで、日本が自分の独自の「声」を届けようと思えば、それが、理論で、調査手法で、プロセスの正当性で問われるのは、当然のことであろう。「声を届ける」という願いを持ったときから、それをやるうとしてきたのではないだろうか。だとすれば、その作業に当たることができるというのは、本懐といってもよいのかもしれない。

このベトナムの CPRGS 拡大作業は、いつしか省庁や機関の垣根を越え、研究者も参加するネットワークを作り出していた。今後、困難に直面すれば、この作業に共感する人たちの間で相談して英知を集めればよい。ベトナムを舞台に日本の援助哲学を主張していくという作業を、こうした仲間たちと一緒に取り組み、さらに前進していけるということは、何よりも幸せなことに思えるのだ。

CPRGS: 包括的貧困削減成長戦略
(Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy)。ベトナム版の PRSP。

きたの・みつる

東京大学文学部卒。ジュネーブ大学(国際問題高等研究所)修士。1980 年外務省入省。内閣法制局参事官、外務省経済協力局有償資金協力課長などを経て、2002 年 9 月から現職。経済産業研究所客員研究員を兼任。

いしい・なおこ

東京大学経済学部卒。1981 年大蔵省入省。IMF エコノミスト、世界銀行東アジア・太平洋地域ベトナム・プログラム・コーディネーターなどを経て、2002 年 7 月から現職。著書に「政策協調の経済学」など。