

ベトナム出張報告
(CPRGS・手続き調和化・援助効果向上関連)

2004年12月15日
政策研究大学院大学 開発フォーラム
大野泉・二井矢由美子

アジア地域の PRSP や調和化イニシアティブの先行国であるベトナムにおいて、CPRGS(ベトナム版 PRSP)や手続き調和化の実施状況や今後の取組みについて最新情報を収集し、GRIPS 開発フォーラムにて取組み中の「援助モダリティとグッドナーシップ調査」の参考にも資することを目的としてベトナムに出張した。特に在越日本大使館のご理解のもと、2004年12月1～2日にハノイ市で開催されたCG会合へのオブザーバー参加(*二井矢由美子)、さらには JICA や JBIC 関係者から意見交換・情報収集といった貴重な機会を頂いた(*大野泉、二井矢由美子)。出張にご協力下さった在越日本大使館、JICA や JBIC 等の関係者各位に感謝したい。

以下の報告は、当フォーラムとして 2002 年の中間 CG 以降、毎回オブザーバー参加させて頂いている経験を基に、ベトナムにおける PRSP、援助効果促進をめぐる論点の変遷について簡単にレビューすると共に、今後の GRIPS 開発フォーラムの活動の展望を示すものである。

1. CPRGS の位置づけー第 8 次 5 年計画(2006-2010)への統合

ベトナムでは策定プロセス当初より CPRGS と既存の開発計画との関係をめぐって論争が存在したが¹、02 年 6 月の中間 CG 会合において CPRGS を既存の開発計画のアクション・プランと位置づけるとの公式見解がベトナム政府(GoV)より示されたことにより論争は一定の収束をみた。

しかし、CPRGS は、アクション・プランとして具体的に実施をガイドするに足る十分な内容を備えるものではなかった。例えば実際には貧困層にターゲットするプログラムしか含まれていない、あるいは、予算との連動を図る具体的なメカニズムが想定されていない、などの点である。前者の問題については、03 年 12 月の CG 会合において大規模インフラ整備に関する章が新たに挿入されることにより解決が図られた。後者の点については 5 年計画のセクターや省毎(地方レベル)のアクション・プランとも言うべきマスター・プランへの CPRGS のローリング・アウトという計画プロセスの続行、あるいは公共支出管理分野での受け皿の設定とも言うべき MTEF の導入などがドナー主導で試みられた。しかしその浸透はいずれも時間を要する作業で、ベトナムの既存のシステムとの dual process となった。

このような状況の下で次期 5 年計画の策定プロセスが始まり、GoV 側は CPRGS を次期 5 年計画に統合する意向を 04 年 6 月の中間 CG 会合で示した。GoV 側の真意は定かではないが、1 つには前述の dual process の負担を解消する意図があったと現地では理解されている。この結論はドナーからも容認され、04 年 12 月の CG 会合では統合の進め方につき更に具体的な協議が行われた。

こういった方向転換を可能とした背景には 04 年 12 月の CG 会合の議論に見る限り、「成長か、貧困削減か」といった二者択一的な論争に終止符が打たれ、ベトナムの文脈においては国際的な競争力を強化し、長期的には貧困層にも裨益しうる質の高い成長が重要であるとのコンセンサスが形成されてきたこ

¹ 例えば PRSP は既存の開発計画の下で貧困層をターゲットした部分的な戦略であるとの見方や既存の開発計画を塗り替え国際社会から信認を得た新たな開発戦略である等の様々な見解。

とや、ドナーが投げかける制度的改善の課題に対して CG 会合のレベルでベトナム側が適切に対応し、GoV とドナーが一段成熟した関係に入った点などが指摘できよう。

2. 次期 5 年計画に対するドナー側からの具体的インプットの可能性

では、CPRGS の 5 年計画への統合のプロセスにおいてドナー・コミュニティとして貢献しようと考えられている点はどんな内容であろうか。04 年 12 月の CG 会合の議題は大きく分けて 競争力強化、CPRGS アプローチの 5 年計画への適用、援助効果促進の 3 本の柱であった²。以下、それぞれの柱について同会合での議論及び今次ヒアリング調査の結果を踏まえて現状を紹介する。

(1) 競争力強化

2005 年の WTO 加盟を念頭においた上で、貧困削減にも通じる質の高い成長につなげるためのマクロ経済の安定、国営企業や国営銀行改革を含む構造改革の進展、ビジネス環境整備やガバナンスの改善(汚職の減少)等の幅広いテーマが扱われた。議論はベトナム側の基調方針演説に対してドナー側がそれぞれ重要と考える点を表明し、それに対しベトナム側がまとめて回答するという形式で進んだ。構造改革、汚職といった sensitive なテーマに対してもベトナム側はよく対応し、具体的な取組みを示した。

ビジネス環境整備については、ベトナムに拠点を置く内外のビジネスコミュニティのフォーラムであるベトナム・ビジネス・フォーラム(VBF)からのインプットとして level playing field の整備に向けた様々な法制度の整備の必要性が指摘された。他方、日本はかかるフラットな競争体制の重要性に加え、グローバル化の中で数少ないチャンスをもにすべく、ポテンシャルのある特定産業における政府の役割の強化の重要性を議題に乗せた。前者については、VBF の産業別分化会での議論、あるいは日越共同イニシアティブにおける 44 項目にわたる具体的提言など論点が明確にされつつある。今後、level playing field の整備と特定産業育成という 2 本柱の下、5 年計画、あるいはそのベースとなる関連セクターのマスター・プラン策定プロセスに対する具体的なインプットの検討が進むと思われる。

(2) CPRGS アプローチ

CPRGS が 5 年計画に提供しうる付加価値とは何か、という点に対しては、統合の方向性が発表された 03 年 6 月の中間 CG 会合において GoV より PRSP の諸原則、例えば参加型、モニタリング・評価、貧困アセスメントに基づく戦略策定などの要素を 5 年計画策定プロセスに取り入れることを検討中との発言があった。これを受けてドナー・コミュニティでは、日本が中心となり、PRSP が有するプランニング・ツールとしての特徴のうち、5 年計画策定プロセスに貢献しうる要素を具体的に文書にまとめた。

13 ドナーの連名となった同文書は、04 年 12 月の CG 会合の場において発表された。同文書に含まれる 5 要素は次のとおり。1)物的生産量などのアウトプットではなく、それを通じて達成すべき目標及びそのモニタリング・評価メカニズムを内包したプランニング、2)貧困削減を貧困層にターゲットした活動として扱うのではなく、質の高い成長やより具体的な貧困アセスメントを踏まえたプランニング、3)より広範でかつ実効性ある参加型プランニング、4)5 年計画と公共投資計画(PIP)、ODA 資金配分及びセクター/省レベルでの予算執行とのリンクの強化、5)計画執行における民間セクターが担いする役割のポテンシャル

² 3 本の柱に加えて 03 年 12 月 CG より議題にとりあげられた HIV/AIDS への対策、CPRGS の下での社会開発の進捗などの報告セッションがあった。

についての検討とその下での政府の役割の規定。

これらのアプローチは GoV 側のプロセスとしては、既に首相令第 33 号として交付されている。今後は、より具体的なインプットが、1)PRSC をめぐるコンディショナリティ協議、2)テーマ毎のパートナーシップ・グループ³、3)CPRGS の省レベル ローリング・アウトを支援してきたドナーの活動を引き継ぐ形、の3つのプラットフォームを中心として進んでいく見通しである。

(3) 援助効率促進

03 年 12 月の CG 会合では、調和化(政策・具体的な手続きレベル)と能力強化(ODA マネージメントにかかる法制度整備全般、プロジェクト・レベル、及びノン・プロジェクト・レベル)を 2 本の柱とした調和化アクションプラン(HAP)が GoV より示された。実施体制は、既存の類似のドナー毎の調和化に向けた具体的な取組みに加え(5Banks、LMDGs、UN Group、EU 等)、ドナー・GoV 間の協議プラットフォームとしての援助効果パートナーシップグループ(PGAE)の設置、ODA マネージメントのための包括的な能力構築プログラム(CCBP)等からなる。04 年 12 月の CG 会合ではそれらの進捗を示すプログ्रेस・レポートが PGAE グループの議長である日本大使館の北野公使より紹介された。

調和化の具体的な作業は、関連するアクターの差異からドナー間の調和化、個別ドナーの手続きの簡素化に向けた取組み、ドナーと被援助国の調和化の3つに大別することができるが⁴、調和化の最前線の事例である 5Banks を例にとれば、ドナー間の調和化を着実に進めると共にドナーと被援助国の手続き調和化というハードルの高い分野での取組みを進めること自体が、調和化アクション・プランにおけるもう一方の柱である能力強化につながっている。

このようなリンケージが端的に見られるのが、04 年 12 月の CG 会合での提出を目標に進められた ODA 全般の手続きを定める Decree17 の改正プロセスである。ODA 案件の実施を妨げるベトナム国内の複雑な手続きの改善については、国内の利害調整の下、改善が達成されたものも、されなかったものもあるが⁵、案件を実施する経験を通じて醸成された具体的な問題点に基づきベトナム側の制度改革が進む契機となっている⁶。

次期 5 ヵ年計画との関連では、04 年 12 月の CG 会合では ODA マネージメントにかかる法制度整備全

³ 現在 20 余のパートナーシップ・グループが設置されているが、その機能はグループ毎に異なる。5 ヵ年計画策定に至る短い期間に具体的なインプットをできる環境にあるセクターは一部に限定される見通し。例えば運輸セクターではドナー共同のインプット策定に動いているが、保健セクターは政策協議プラットフォームとして機能していないため、例えば 94 年から政策支援に当たっている SIDA によるパイのチャンネルを通じて具体的なインプットがなされる可能性がある(2004 年 12 月 9 日 ベトナム・スウェーデン保健協力プロジェクト付専門家とのインタビュー)。

⁴ 「ベトナムカンントリーレポート第 4 回 援助効果向上に向けて：最前線での模索」、『国際開発ジャーナル』2004 年 5 月号 pp.64-66。

⁵ 2004 年 12 月 6 日 Decree17 改正プロセスを GoV より委託されたベトナム国内コンサルタントとのインタビュー。

⁶ このような制度に対する働きかけは、ベトナム全体としての援助依存度が低い中で、5Banks がまとまることで、総体として制度改革へのレバレッジを確保し、かつ制度改革という息の長いプロセスを支援し続けるだけのドナー側の体力が前提となっている点は指摘しておきたい。

般に関連して ODA マスター・プランを策定中であるとの言及が見られた。これはセクター、地域別に ODA 資金配分のクライテリアを示すもので、前述の CPRGS アプローチによる貢献の部分で触れた計画と予算のリンケージを深める点に寄与するものである⁷。また、ODA 資金活用のモニタリング・評価の重要性なども盛り込まれる予定である。

3. 日本の貢献

競争力強化、CPRGS アプローチ、援助効果促進のいずれの分野においても、04 年 12 月 CG 会合における日本の確固たるリーダーシップは際立っていた。特にそのリーダーシップが、金額的なトップドナーという地位に発するものでなく、他のドナーと共通の枠組み、言語を共有しつつ、それぞれの分野における活動に裏打ちされる形で具体的に内容を引っ張っていくリーダーシップであった点は高く評価できるだろう。

日本が ODA タスク・フォース総体として本腰を入れて CPRGS プロセスへ能動関与を対外的に示したのは 02 年 12 月の CG 会合であった。それ以降、能動関与の具体例の 1 つとして日本が中心となって他ドナーとコンセンサスを図りつつ、大規模インフラの章の追加作業を進めた。こうしたプロセスを経て CPRGS の位置づけをめぐるドナー・コミュニティと援助受入窓口である GoV 間の理解度が増したことは、CPRGS の次期 5 ヵ年計画への統合というソフト・ランディングが可能になった一つの要因であろう。

『国際開発ジャーナル』掲載の一連の「ベトナムカントリーレポート」特集に詳しいが、この日本のリーダーシップは現地の ODA タスク・フォースのきめ細やかな作業に支えられている点は特記に値する。

4. GRIPS 開発フォーラムとしての研究課題

2002 年の発足以来、当フォーラムはこういったプロセスを CG 会合へのオブザーバー参加、現地関係者へのヒアリング、CPRGS における大規模インフラの章追加のバック・グラウンド・ペーパーの作成等を通じて間近で観察させて頂いたが、これは日本の ODA が援助協調にどのように取り組むべきか、という課題を研究していく上で、非常に重要な経験となった。

よりよい援助マネジメント(及びその一要素としての援助協調のあり方)は、今次取り上げた CG 会合などの場を通じて協議される主要な開発課題の決定やそれを実現する際の ODA 資金配分を決定するマクロのレベルに加えてセクターのレベル、個別活動のレベルという 3 層に渡るが、今後はマクロのレベルにおいてよりよい援助資金のマネジメントに資する途上国側のメカニズムについて、具体的に研究していきたい。また特定セクター及び個別活動レベルにおける援助資金マネジメントのあり方についての小規模の事例研究もあわせて行うことで、3 層の間のリンケージについて考察する手がかりとしたい。

(以上)

⁷ 同注 5.