

寄稿 (ベトナム・カントリー・レポート第7回)

日本の「声」を PRSC へ:ベトナムにおける結実

ベトナム大使館 公使 北野 充
財務省 開発機関課長 石井 菜穂子
国際協力銀行 ハノイ首席駐在員 唐沢 雅幸

2004年6月22日、世銀の理事会は、ベトナムに対する1億ドルの第三回貧困削減支援クレジット(PRSC3)の供与を承認した。この PRSC3は、日本として国際協力銀行(JBIC)の円借款によって協調融資を行うことを前提として、その政策パッケージの組成に当初の段階から参加してきたものであった。日本は、6月28日、ベトナム政府に対し、20億円の協調融資を供与する旨の意図表明を行った。

検討開始から1年。世銀の PRSC3の政策パッケージの策定に参加し、日本として協調融資を行うことを決定する過程。それは、日本の「声」が聞こえる援助を手作りで実現していく過程であった。

制度・政策への関与

2003年6月。ハノイでの円借款の要請前協議。

「日本が PRSC に参加することにより、制度・政策面の改善に関する国際的な討議に積極的な役割を果たすことを歓迎する」

ベトナム側の団長である計画投資省の幹部は、そう発言した。日本は、これまで、運輸交通、電力といった分野で、プロジェクト向けの支援を主とした援助を行ってきており、セクターの制度・政策面での課題への対応は、アジア経済・通貨危機に際しての新宮沢構想やプロジェクトに関連した限定的な取り組みに留まっていた。そこで、この円借款の要請前協議を行うに際して、「制度・政策への関与」は、日本側としてのメインテーマとなっていた。そして、それを討議している最中に、ベトナム側から飛び出したのが前述の発言であった。

この発言は、世銀の PRSC の政策パッケージ策定の国際的な討議に参加し、これにコファイナンスを行ってはどうかとのベトナム側からの招待状と言えるものであった。しかし、PRSC への参加は、世銀の開発戦略とそれへの日本の関わり合いの歴史の中で捉えると簡単な問題ではなかった。

貧困削減戦略をベースとする政策ローン

1980年代、90年代、世銀の政策ローンは、「構造調整融資」という形態をとっていた。これは、1980年代に頻発した途上国の国際収支危機への対応策として、財政・金融の引き締め、輸入自

由化、経済運営の市場経済化などの構造調整政策と呼ばれる改革措置をコンディショナリティーとして約束させる一方、足の速い資金貸付を供与するという形態の援助であった。日本も、これに円借款や無償資金協力でコファイナンスを行っていた。一方、こうした援助は、いくつかの反省を伴うものであった。

コンディショナリティーという手法に対しては、援助の受け手である途上国の側から「政策の押しつけではないか。しかも、どの国にも画一的なメニューの実行を求めている」と反発がなされた。世銀自身においても、性急に経済運営の緊縮化と自由化を目指した構造調整政策が途上国の持続可能な開発を実現する上で必ずしも適切な政策でなかったことに対する反省が生じた。

このような反省を受けて、世銀においては、1990年代後半から2000年代初頭にかけて、「貧困削減」を開発目的の軸に据え、途上国の自主性(オーナーシップ)の下に貧困削減戦略文書(PRSP)の作成を求め、これをベースとしつつ開発援助を行っていくとの方向に援助戦略の転換がなされた。そして、これと連動して、世銀の政策ローンも、かつての構造調整融資にかわり、PRSPの実施を支援するためのものに置き換えられた。これが、貧困削減支援クレジット(PRSC)である。

このように世銀の側では、PRSPをベースとする新たな援助体制が組まれるようになったが、日本の側には、かつての構造調整融資の時代のように、これにコファイナンスしようとの流れは生じてこなかった。それには、いくつかの理由があった。

第一は、PRSPをベースとする援助体制について釈然としない思いが残っていたことにある。貧困削減を開発における主要なターゲットと考える場合にも、経済成長が貧困削減の主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。しかし、低所得国の各国で作成された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おいたものとなり、大規模インフラの整備などの成長促進措置によって貧困削減を実現するという、日本がこれまでの開発援助で重視してきたチャネルは明確に位置づけられない状況になっていた。PRSPをベースとする援助を日本の援助哲学と合致するものと捉えるためには、このギャップを埋めていく必要があった。

第二は、どのような意義に着目して政策ローンに参加するかが大きな課題であった。1980年代日本は国際収支黒字を還流させよとの国際的な声の中、世銀・IMFが行う構造調整融資に、コンディショナリティーの策定に関与することもなく、コファイナンスをしてきた。しかしながら、当時の構造調整融資は前述のとおりその後さまざまな批判を呼び起こした。また、経済・財政事情が厳しく、日本の国内でODAの意義が問われている中であるだけに、政策ローンへの参加には、明確な意味づけが求められた。

ベトナムにおける状況

2003年6月に、ベトナム側からPRSC参加への招待状と言ってよい発言がなされた際、日本の国内でPRSCを見る目というのは、このようなものであった。ただし、ベトナムについてはこれまでの日本からの関与によって異なる状況が生じつつあった。

まずPRSPについては、ベトナムでは日本の考えに従って軌道修正がなされつつあった。ベトナムのPRSPは、「包括的貧困削減・成長戦略」(CPRGS)という文書であるが、日本のイニシアティブで成長促進措置の一つである大規模インフラの役割をこれに加え拡大することとなっていた。また、

日本は、この CPRGS の拡大の作業とともに、投資環境整備のための「日越共同イニシアティブ」の行動計画の策定作業に取り組んできたが、こうした中から、制度・政策改善についての国際的な討議の中で、日本として実現していきたい政策メッセージが明らかとなってきた。更に、ベトナムに対しては、2000年にアジア経済危機対応のための「新宮沢構想」に基づく政策ローンを供与しており、この経験をフォローアップしていきたいとの気持ちもあった。

ベトナムにおいては、2001年に CPRGS が策定されたが、世銀では、国営企業改革、金融セクター改革、貿易改革などの分野を中心に、CPRGS の実施を支援するため、2001年と2003年に PRSC を供与してきた。この PRSC には、構造改革や貧困削減に関心を持つパイのドナーが政策パッケージの策定に参加しつつコファイナンスを行っており、PRSC は、ベトナムにおけるマルチ・ドナー政策協議のメカニズムとして重要性を増しつつあった。

こうした事情にあっただけに、PRSC3へのコファイナンスというのは、われわれの中では検討すべき政策オプションの一つとなっていたのだが、要請前協議におけるベトナム側からの発言は、検討を具体化していく端緒となった。

われわれは、内部で検討を積み重ねた。いくつもの論点があった。「日本として盛り込みたい政策メッセージがあるのであれば、日本独自の政策ローンを出す方がよいのではないか」との論点も出された。しかし、日本独自の政策ローンを供与するためには、単独で政策パッケージを策定し、ベトナム政府と交渉し、融資を行い、その執行・管理を行うことが必要であり、これは多大の援助実施の能力・体制を必要とするものであった。更に、ドナーの側がベトナム政府に提起する政策・制度の改革がバラバラな方向であってはならず、日本独自の政策ローンを出す場合、PRSC の政策パッケージとの整合性を取るための作業も多大の調整コストを伴うものになることが予想された。これらを踏まえるならば、PRSC に参加して、日本として重視する政策・制度の改善措置を盛り込んでいく方が適当と判断された。また特定の産業セクターにおける懸案の解決を政策ローンによってサポートすべきであるとの意見も出されたが、そうした対応は有効でもないし、政策ローンとの手法にもなじまないとの声が大きかった。

参加の方向へ

2003年12月、対ベトナム支援国会合。「日本は、PRSC3への参加を検討している。公共支出管理、投資環境整備、モニタリングと評価の仕組みに重点をおいて、政策パッケージの策定に参加していきたい」

日本の PRSC 参加についての基本方針が表明された。この基本方針の決定は、この時まで、日本が積み上げてきた二つのイニシアティブが結実の時を迎えていたことを踏まえていた。

一つが、CPRGS に大規模インフラを加えて拡大するとの作業であり、この作業を行う中で、大規模インフラ整備の際にあわせ考えるべき政策課題が明らかとなってきた。それらは、大規模インフラの効果発現を促進する措置、大規模インフラの潜在的にネガティブな影響を緩和する措置、資源配分を適切なものとするための措置の三つであった。これらの中でも、資源配分の問題は、開発に関わる活動全般に関わる制度・政策上の課題であり、大規模インフラだけの問題ではなかったが、大規模インフラが多額の資金を要するものであるだけに、CPRGS に大規模インフラを組

み込む形で拡大することによって、ますます重要となった課題であった。具体的には、ベトナムの開発を健全な形で進めるためには、公共投資計画の適正化、プロジェクト選定基準の検討、投資予算と経費予算の調整の強化、中期支出枠組みの構築などに取り組むことが必要と思われた。また、ドナーの立場として、支援したプロジェクトが適切に維持、運営・管理されるよう意を用いる必要がある、このような立場からも、投資予算と経費予算の調整の強化は、是非とも推進したいテーマとなっていた。

PRSC3への参加の基本方針を固めるにあたって、われわれが念頭においていたもう一つが、投資環境整備のための「日越共同イニシアティブ」であった。この作業を通じて、外国投資促進戦略の策定、投資関連規制の見直し、実施機関の能力向上などの分野の44項目の行動計画がとりまとめられようとしており、われわれは、これらの項目の適当なものをPRSCの政策パッケージに組み込むことを考えた。この「日越共同イニシアティブ」は、日本とベトナムの二国間の作業として行ったが、行動計画の項目の多くは、ベトナムが計画経済の残滓を取り除き、国営企業と民間企業、外資系企業間の公正な競争を可能とし、経済の自由化と対外開放を促進するために必要なものであり、日本に限らず、どの国の投資家にとっても関わりの深い事項であった。

作業の開始

2004年1月、PRSC3の政策パッケージを策定するための実際の作業が始まった。

PRSCの政策パッケージは、主に二つのカテゴリーから成っている。第一は、「プライアー・アクション」と呼ばれるものである。これは、今回のPRSCにつき世銀の理事会での承認を求めるまでに実行されるべき政策行動である。これは、この支援を供与するに際し、どれだけの評価すべき進展があったかを示すものになる。第二は、「トリガー」と呼ばれるものであり、これは、一年後に、次回のPRSCの準備に着手するに際し、改革の進展を検討する際の判断基準となるものである。われわれは、日本の問題意識がこれらに反映されるよう、世銀、他のコファイナンス・ドナー、ベトナム側との協議を重ねた。

「今後の方向性として経費予算と投資予算との調整の強化をきちんと書き込みたい」

「予算法の改正を実施する政令の中で取りあげられているので、プライアー・アクションとして書くことができるだろう」

「今後の方向性との位置づけとするためにトリガーの中でこの問題を取りあげたい」

公共支出管理については、われわれは、こうした主張を行った。

「投資環境整備の観点から、行政手続きにおいて、拒否事由の開示、判断基準の明確化などの透明性の向上を書き込みたい」

「種々の行政手続きを一カ所でまとめて受けるワン・ストップショップの項目があるので、その中で実現できるのではないか」

「手続の効率の問題ではなく、許認可の際の透明性という別の問題であり、別の項目をきちんと立ててほしい」

投資環境整備については、こうした問題提起を行った。

こうして、公共支出管理、投資環境整備の二つの分野を中心に、日本の問題意識は、PRSC3の

政策パッケージの中に多く反映されるに至った。PRSC3へのコファイナンスを検討するドナーは7つに及んだが、日本は、この政策パッケージの組成に最も積極的に参加し、その問題意識を反映させることに成功したドナーとなった。

今後の課題

このベトナムにおける PRSC3への参加は、日本として PRSC という貧困削減戦略を支援するための援助ツールに参加した初めての経験となった。そして、この過程を通じて、今後に向けてのさまざまな課題が浮かび上がってきた。

第一に、現地体制の拡充の必要性がある。今回の PRSC3の政策パッケージの策定の作業においては、現地での世銀、他のドナー、そしてベトナム側との討議が最も重要であった。このプロセスには、現地の大使館、JBIC の関係者が総力を挙げて参加するとともに、JBIC の本部からの出張者、学術研究者にも作業に加わってもらった。今後も、政策パッケージの各項目の実施状況のモニタリングや新たな課題の抽出において現地での討議がますます活発化していくことが予想される。これに的確に対応していくためには、日本側として現地体制の拡充が急務である。

第二は、日本側として「制度・政策への関与」のさまざまなツールをどのように有機的に連携させていくかである。この一年半ほどの作業を通じて、日本側として、ベトナムの「制度・政策」に関与するための仕組みは飛躍的に充実した。

まず、政策協議の枠組みの中では、現地レベルセクター協議をはじめとするセクター毎の対話を年間を通じて行っていく体制に移行しつつある。そうした中、それぞれのセクター毎に制度・政策上の課題に取り組むとともに、個別プロジェクトの案件形成にもこれを生かしていこうとしている。また、「日越共同イニシアティブ」のフォローアップの作業は、投資環境整備に関連する制度・政策上の課題を恒常的にモニターし、ベトナム側と討議する仕組みになりつつある。更に、制度・政策面での課題へのベトナム側の対応状況を援助の規模に反映する仕組みも導入した。そして、われわれは、これらに加えて、新たに、PRSC の政策パッケージの討議というマルチ・ドナー政策協議のメカニズムを手にしたことになる。これらのツールを有機的に組み合わせ、相互に連携させることによって、ベトナムの制度・政策改善に効果的に関与していくことが可能となって行くはずである。

われわれが目指したものは、日本の声が聞こえる援助であった。それは、PRSC3によって一つの結実を見ることができた。しかし、よりよい開発援助を目指す過程に終わりはない。前述の課題に対応していくことによって、日本の「声」を乗せた援助をより効果的に行っていけるようにしていきたいものである。