

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6月30日  
政策研究大学院大学 大野泉

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 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6月16～17日に中部のヴィン市で開かれた中間 CG 会合へのオブザーバー参加、さらには JICA や JBIC 関係者からプロジェクト視察を含む意見交換・情報収集といった貴重な機会を頂いたところ、以下、中間 CG 会合を中心に本出張を通じた所感を記す。当方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。

全般事項

- 今回の中間 CG 会合は、(1)援助効果向上と手続き調和化、(2)今後準備が進むと思われる第 8 次経済社会開発 5 ヵ年計画(2006～2010 年)と次期 CPRGS(現行版は 2002 年 5 月策定)の関係の 2 点を中心に議論がなされた。
- 援助効果向上と手続き調和化に関しては、昨年 12 月の CG 会合にベトナム政府が提示した調和化・簡素化行動計画(Harmonization & Simplification Action Plan)、以下 HSA<sup>1</sup> 及び「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(Comprehensive Capacity Building Program for ODA Management)、以下 CCBP」の具体化に向けて活発な議論がなされた。ベトナム政府から HAS に基づく 2004 年の作業計画(ベトナム・ドナー側双方を含む)の発表、各ドナー(グループごと)から調和化への取組み進捗状況の報告があったが、調和化に関しては、援助モダリティの多様性を尊重しつつ、ODA マネージメントに関するベトナム政府政令(Decree 17、2001 年 5 月策定)を基本に可能なところで共通項をつくりながら取り組むという現実的アプローチ<sup>1</sup>が定着した感がある。また、CCBP に関しては、政令 17 の改訂作業開始、首相指示によるディスパースメント促進に向けたプロジェクト・マネージメント強化のための Inter-Ministerial Working Group の設置、日本(世銀 PHRD 基金を通じて)、世銀、LMDG(Multi-Donor Trust Fund)による CCBP 支援の表明(総額 4 百万ドル相当の援助)など、具体的な進展があった。
- ドナーとベトナム政府の協議の場として上述の活動を支えたのが、昨年 12 月の CG 会合以後に設置された援助効果向上パートナーシップグループ(Partnership Group for Aid Effectiveness: PGAE)である。なお、日本(在越日本大使館北野公使)に対し、PGAE の議長を務めるようオファーがあり、これは援助効果向上のための日英連携、5 Banks(有償資金協力)や”Sit down & Talks”(無償資金協力と技術協力)を通じた調和化・簡素化への努力等の実績が評価された結果と思われる。同時に、今後は PGAE の議長として、(調和化や援助効果向上の議論が前提とする)中長期的な視野も念頭におきつつベトナムの制度構築支援を考えていく重責を担うことになる。
- CPRGS のベトナムの開発戦略・計画における位置づけについては 2002 年 5 月の策定時以

<sup>1</sup> ベトナム政府は HAS において、(1)Country-owned, (2) Country-led, (3) diverse modes of ODA delivery under a common framework を 3 原則として掲げている。

来、ベトナム側と一部ドナー側の間には「同床異夢」の状況が続いていたが、今回ベトナム政府(特にMPIのフック大臣、ウン対外経済関係局長、シン CPRGS 担当局長)は、CPRGS と次期5ヵ年計画の関係はベトナム自身で決める問題と言い切り、5ヵ年計画への統合という明確な意思表示をした。同時に、5ヵ年計画策定プロセスをより参加型、分析的にする方向で改善していく意向も表明した。かつてはCPRGSを最高文書とすべきとの立場をとっていたドナー(世銀、DFID等)も賛意を示し、討議はベトナム政府のオーナーシップを尊重した形で「新たなCPRGSは作らず、次期5ヵ年計画にCPRGSのアプローチを入れていく("development strategies with CPRGS characteristics")」方向で終始展開した。

- なお、ベトナム政府は5ヵ年計画策定プロセスにおけるドナーのインプットを歓迎しており、今後、どのような形で協力していくかが焦点となる。今回の中間CG会合では、政府・ドナー合同によるテーマ別グループ協議(インフラ、人材育成、地方開発、行政改革の4セッション)が試験的に導入され、さらなる工夫を加えたうえでこのようなマルチ協議を継続する方向で合意をみた。他方、今回グループ協議の1つに参加し、マルチのチャンネルだけでは必ずしも深みのある議論ができないことを個人的には実感した。従って、石川プロジェクト以来、5ヵ年計画へのインプットに実績をもつ日本として、パイのチャンネルも組み合わせて、具体的な助言を行っていくことを期待したい。
- 今回の会合は、ベトナム政府によるCPRGSの5ヵ年計画への統合の意向表明にもかかわらず、きわめて友好的な雰囲気が進んだ。これは、援助効果向上と手続き調和化、次期5ヵ年計画策定の双方において、ベトナム政府が自らの制度・システムを改善していく意向を明らかにし、その姿勢をドナーが評価したことによると思われる。他方、本会合(2日目)の開発課題に関する討議において、ドナー側はベトナムの成長と貧困削減の実績の礼賛に終始し、日本からの問題提起を除いては、ポストWTOに備えた競争力強化、地域格差是正などベトナムが抱える根本的な課題や改革の必要性といった突っ込んだ議論が殆んどなかった点は残念であった。

#### 援助効果向上と手続き調和化

- 第1日目の会合で、ベトナム投資計画省(MPI)対外経済関係局のウン局長から、*Progress Report on Simplification, Harmonization and Capacity Building for Greater Aid Effectiveness*(MPIと援助効果パートナーシップグループ(PGAE))の合同レポートに基づいて、昨年12月のCG会合以降の援助効果向上に向けた努力・進捗状況の説明があった。
- 既に冒頭で述べたとおり、PGAEの設置、HASに基づいた2004年の作業計画の策定、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)<sup>2</sup>の策定、またこれらと関連して、政令17の改訂作業の開始(2004年内に改訂予定)やドナーグループ(5 Banks LMDG, EU, UN, "Sit down & Talk Initiative")による調和化の取組み等、過去6ヶ月間に重要な進展があった。さらに5月には首相令としてODAディスパースメント促進の指示がだされるなど、政府全体として援助効果向上に取り組む姿勢が示された。
- なお、ドナーからはCCBP実施のための援助コミットメントが表明され、日本が世銀に拠出したPHRD基金、LMDGのMulti-Donor Trust Fundが主なTA資金源となる。一般的に、世銀はPHRD基金を内部のTAツールと見做しており、現場の日本の経協関係者と十分な調整なしに供与が決められる傾向があるが、今回は日本がPHRD基金を通じたTAをパイとマルチの適切な連携のもとで行った好事例といえよう。
- 援助効果向上や調和化に関しては、ドナーは全般的にベトナム政府の努力を評価しつつ、

<sup>2</sup> CCBPは、(1)Decree17の改訂、(2)実施機関のPMUの能力構築(特にディスパースメント促進)、(3)プロジェクトとノン・プロジェクト型援助の双方を視野に入れたODAマネージメントの強化・人材育成の3つの柱から成る。

今後の実施が正念場との点で認識が一致した。CCBP に関しては、一部のドナーが実施機関の PMU 強化について、政府システムの強化の方向と矛盾するのではないかと懸念を示したが、世銀は、短期的課題に対応しつつ (PMU を含めた能力強化、ディスパース促進)、中期的課題として ODA 及び政府全体のシステムの改革に取り組むことが妥当との見解を示した。

- 今回の会合で注目されるのは、ベトナム政府が、行政改革 (Public Administration Reform: PAR) といった、政策や制度のアラインメントの前提となる政府システム改革に自ら取り組む姿勢を示した点である。ウン局長は PAR といったより広いコンテキストで調和化を位置づけていく重要性を強調するとともに、国内の建設事業に関しても、環境面・住民移転・自然資源管理といった実施面の配慮を強化すべく、建設省にて Law on Construction を起草中であると述べていた。
- ベトナム政府は目下、様々な側面から次期 5 ヶ年計画の策定準備を進めている。ODA マネージメントに関しても、ODA マスタープランとして特に 2006~2010 年に焦点をあてて、本年第 4 四半期を目前に、全体計画の一部という位置づけで ODA 資金の動員・活用の指針づくりを行う予定である。
- 今回の討議を通じて形成された重要なコンセンサスとして、(1) ODA マネージメントをベトナム政府の資金動員・活用計画、及びそれに伴う諸制度の一部として位置づけていくこと、(2) そのためには、短期的課題を中長期の視点を含めたより広いコンテキストで位置づけ、援助効果向上に向けて着実に努力していくこと、(3) 行政改革の進捗状況にも目配せしつつ、最終的には政府システムへのアラインメントをめざして諸制度・手続きの改善を図ること、があげられよう。

#### 次期 5 ヶ年計画への CPRGS の反映

- MPI のシン局長 (CPRGS 担当) から、*Report on Updates of the Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy Implementation* に基づき、CPRGS の“roll-out” (CPRGS の要素を各省の年次計画に織り込む作業) の進捗状況や今後の CPRGS の展開について説明があった。
- 特に注目されるのは、(1) ベトナム政府として CPRGS を次期 5 ヶ年計画に統合 (integration) する方針であること、(2) 併せて 5 ヶ年計画策定プロセスの改善措置を検討中であること (現在ベトナム政府は 5 ヶ年計画策定ガイドラインを準備中)、(3) 次期 5 ヶ年計画と公共投資計画 (PIP) を同時平行で作成し、PIP を 5 ヶ年計画の付属文書として扱うこと (今までは別の作業)、といった意向が示された点である。なお、(2) に関して検討中の改善措置として、以下が言及された。
  - 参加型プロセスの強化。
  - モニタリング・評価活動の強化 (コミュニティ・ベースでのモニタリング・評価を導入)。
  - プロジェクト・マネージメントの改善。
  - 貧困ライン (国際スタンダードを採用)、省レベルでの貧困アセスメントの強化 (12 省でパイロット)。
  - 省レベルの計画投資局 (DPI) の能力強化による開発計画策定プロセスの改善。
  - データベースの整備。
- 今回会合は、次期 5 ヶ年計画の策定作業が本格化する時期を迎え、ベトナム政府が CPRGS と開発戦略・計画の位置づけにつき明確な意思表示をしたという意味で、きわめて重要な転換点になった。CPRGS と 5 ヶ年計画 (及び 10 ヶ年戦略や他の計画文書) に関するベトナム側とドナー側の「同床異夢」の状況は冒頭のとおりだが、ベトナム側の強いオーナーシップのもとで「新たな CPRGS は作らず、次期 5 ヶ年計画に CPRGS のアプローチを入れていく」

ことで合意形成がなされた。同時に、ここに至るまで以下の例を含め、ドナー側も「学習」したことを指摘しておきたい。

- 2002年5月のCPRGS発表後も同年12月のCG会合まではCPRGSを公共投資計画(PIP)や援助資金のアラインメント対象の基礎文書として扱うべき、との立場をとるドナーも少なくなかった。その中であって、日本はベトナムにおける10ヵ年戦略や5ヵ年計画の重要性を認識したうえで、CPRGSにはこれら計画文書が重視している成長促進措置が十分盛り込まれていない点(従って、CPRGSが対象とする範囲はこれら文書より狭く、PIPや援助を全てCPRGSにアラインすることは無理)を指摘し、成長促進策の1つとして大規模インフラを組み入れる「CPRGS拡大」を提案、ベトナム政府の賛同のもとで2003年11月にこれが実現し、同年12月のCG会合で支持を得た経緯があること。(結果として、拡大版CPRGSは日本を含めて援助をアラインさせる対象としては概ね適切なものとなった。)
- 2003年を通じて政府が取組んだ省(province)レベルへの“roll-out”作業により、省レベルにおけるCPRGSの認知度の低さが顕在化し、当初は(最高位の計画文書として)CPRGSを熱狂的に推進していたLMDGも、開発戦略・計画策定におけるCPRGSの主流化の限界を認めざるを得なくなったこと。<sup>3</sup>
- こういった状況をふまえ、CPRGSと次期5ヵ年計画の関係という根本問題が再び議論される中で、特にウン局長が副首相の訪英中の発言を引用して、「成長や貧困削減という目標に到達するには多様な道があり、CPRGSの運命(fate)を決めるのはベトナム自身である」と述べた点は強く印象に残った。
- ベトナム政府は、次期5ヵ年計画策定にあたりNGOや地方関係者が参画するワークショップを開催予定であるほか、ドナーのインプットを歓迎している。今後、「CPRGSの特徴を持った5ヵ年計画(“development strategies with CPRGS characteristics”）」策定に向けた支援がドナー関心の焦点になる。これに対し、日本代表は、(1)各地方省の計画策定を通じた作業、(2)各セクターでの計画策定を通じた作業、(3)分野横断的なCPRGSの特徴に着目する作業(参加型プロセス、貧困削減と成長とのバランス、モニタリング指標・目標、目標達成のための政策手段等)、(4)PIPなど資金配分メカニズムとの関係を検討する作業の重要性を強調し、世銀や英国を始めとするドナーから賛同を得た。日本としては、こういった取組みにおいてマルチとパイのチャンネルを有効に組み合わせ、特にパイの協力では長年の協力と現場での経験に基づく知見をもとに適切なエントリー・ポイントを通じて対応していくことが期待される。

以上

---

<sup>3</sup> CPRGSがMPI以外の省庁や地方レベルで認知度が低いことについては、以下の文献に記述されている。Norlund Irene, Tran Ngoc, and Nguyen Dinh Tuyen (2003), *Dealing with Donors—The Politics of Vietnam's Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy*, Policy Papers, Institute of Development Studies, University of Helsinki, 4/2003. Jonathan Pincus and Nguyen Thang (2004), *Country Study Vietnam—Poverty Reduction and Strategy Process and National Development Strategies Asia: A Report to DFID*, School of Oriental and African Studies, University of London.