

ベトナムにおける日本の制度・政策への能動関与
現地 ODA タスクフォースが果たした役割、援助協調の意味とは

島村 真澄

2005 年 4 月

No.11

© GRIPS Development Forum

Contact:

GRIPS Development Forum

National Graduate Institute for Policy Studies

7-22-1 Roppongi, Minato-ku, Tokyo 106-8677

Tel: +81-3-6439-6090

Fax: +81-3-6439-6010

Email: forum@grips.ac.jp

URL: <http://www.grips.ac.jp/forum/>

ベトナムにおける日本の制度・政策への能動関与 - 現地 ODA タスクフォースが果たした役割、援助協調の意味とは -

2005 年 4 月

島村 真澄

本ペーパーは、筆者が国際協力銀行(JBIC)より現地 ODA タスクフォース対応専門家としてベトナムに派遣された期間(2003 年 6 月から 2004 年 12 月のうちの 13 ヶ月間)の活動経験に基づいて執筆したものである。現地における筆者の具体的な職務は、PRSP 拡大・実施、PRSC プログラム形成支援、国別援助計画改訂支援、セクター別政策協議支援、援助効果向上・手続き調和化、パートナーシップ、キャパシティ・ビルディング等をカバーした。本ペーパー取りまとめの過程で、ベトナム現地 ODA タスクフォース関係者および GRIPS 開発フォーラムの皆様からも広く有益な情報やコメントを頂いた。本ペーパーの趣旨に賛同頂き、協力して下さった全ての方々にご利用して感謝の意を表したい。なお、内容に関する最終文責はすべて筆者にある。

本ペーパーは、引用があれば出所を明記しているが、大部分は筆者が実際に現地 ODA タスクフォースの活動に参加して得た経験に基づいて執筆したものである。また、国際開発ジャーナル、GRIPS 開発フォーラム、DC 開発フォーラム等への寄稿文および筆者自身も執筆に携わった、現地 ODA タスクフォースの取り組みを英字新聞形式にまとめた「ジャパン・ニュース」等も参考に作成している。そのため、特に参考文献は明記していない点、ご了承頂きたい。

略 語

| | | |
|--------|--|-----------------------------|
| ADB | Asian Development Bank | アジア開発銀行 |
| AFD | Agency Francaise de Developpement | フランス開発庁 |
| AFTA | ASEAN Free Trade Area | ASEAN 自由貿易地域 |
| AusAID | Australian Agency for International Development | オーストラリア援助庁 |
| BPPR | Bilateral Portfolio Performance Review | バイラテラル・ポートフォリオ・パフォーマンス・レビュー |
| CBO | Community Based Organization | 住民組織 |
| CCBP | Comprehensive Capacity Building Program for ODA Management | ODA マネジメントのための包括的な能力構築プログラム |
| CDF | Comprehensive Development Framework | 包括的開発枠組み |
| CG | Consultative Group (Meeting) | 支援国会合 |
| CIDA | Canadian International Development Agency | カナダ国際開発庁 |
| CPRGS | Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy | 包括的貧困削減成長戦略 |
| DAC | Development Assistance Committee | 開発援助委員会 |
| DFID | Department for International Development | 英国国際開発省 |
| EC | European Commission | 欧州共同体 |
| EU | European Union | 欧州連合 |
| F/S | Feasibility Study | フィージビリティ・スタディ |
| FDI | Foreign Direct Investment | 海外直接投資 |
| GRIPS | National Graduate Institute for Policy Studies | 政策研究大学院大学 |
| IDA | International Development Association | 国際開発協会 |
| IMF | International Monetary Fund | 国際通貨基金 |
| I-PRSP | Interim Poverty Reduction Strategy Paper | 暫定版の貧困削減戦略ペーパー |
| JBIC | Japan Bank for International Cooperation | 国際協力銀行 |
| JETRO | Japan External Trade Organization | 日本貿易振興機構 |
| JICA | Japan International Cooperation Agency | 国際協力機構 |
| JPPR | Joint Portfolio Performance Review | ジョイント・ポートフォリオ・パフォーマンス・レビュー |
| KfW | Kreditanstalt fur Wiederaufbau | ドイツ復興金融公庫 |
| LCB | Local Competitive Bidding | 国内競争入札 |
| LMDG | Like-minded Donor Group | ライク・マインデッド・ドナー・グループ |
| MDGs | Millenium Development Goals | 国連ミレニアム開発目標 |
| MOET | Ministry of Education & Training | 教育訓練省 |
| MOF | Ministry of Finance | 財政省 |
| MOH | Ministry of Health | 保健省 |
| MOLISA | Ministry of Labor, Invalid and Social Affairs | 労働傷病兵社会問題省 |
| MOT | Ministry of Transport | 運輸省 |
| MPI | Ministry of Planning and Investment | 計画投資省 |
| MTEF | Medium-Term Expenditure Framework | 中期支出枠組 |
| NGO | Non-Governmental Organization | 非政府援助機関 |
| ODA | Official Development Assistance | 政府開発援助 |
| O&M | Operation and Maintenance | 維持管理 |

| | | |
|---------|--|--------------------|
| OOF | Other Official Flows | ODA 以外の公的資金 |
| PIP | Public Investment Program | 公共投資計画 |
| PMU | Project Management Unit | プロジェクト・マネジメント・ユニット |
| PPA | Participatory Poverty Assessments | 参加型貧困アセスメント |
| Pre-F/S | Pre-Feasibility Study | プレ・フィージビリティ・スタディ |
| PRGF | Poverty Reduction and Growth Facility | 貧困削減・成長ファシリティ |
| PRS | Poverty Reduction Strategy | 貧困削減戦略 |
| PRSC | Poverty Reduction Support Credit | 貧困削減支援借款 |
| PRSP | Poverty Reduction Strategy Paper | 貧困削減戦略ペーパー |
| PTF | Poverty Task Force | 貧困タスクフォース |
| PWG | Poverty Working Group | 貧困ワーキング・グループ |
| SAL | Structural Adjustment Lending | 構造調整融資 |
| SBD | Standard Bidding Document | 標準入札書類 |
| SAPS | Special Assistance for Project Sustainability | 援助効果促進調査 |
| SBV | State Bank of Vietnam | ベトナム中央銀行 |
| SIDA | Swedish International Development Cooperation Agency | スウェーデン国際開発庁 |
| SOE | State owned enterprises | 国営企業 |
| UN | United Nations | 国際連合 |
| UNDP | United Nations Development Programme | 国連開発計画 |
| VDGs | Vietnam Development Goals | ベトナム開発目標 |
| VRA | Vietnam Road Administration | 道路局 |
| WHO | World Health Organization | 世界保健機関 |
| WTO | World Trade Organization | 世界貿易機関 |

目次

略語

| | |
|---|-----------|
| 序 本ペーパーの目的 | 1 |
| 1. 制度・政策改善への積極的な関与の意義 | 2 |
| 1.1 なぜ制度・政策改善への能動関与が重要か? | 2 |
| 1.2 なぜ援助協調が重要か? | 8 |
| 1.3 現地 ODA タスクフォースの取り組みの概観と課題 | 9 |
| 2. 制度・政策改善への能動関与の具体事例 | 15 |
| 2.1 CPRGS の拡大 | 15 |
| 2.1.1 CPRGS 拡大の意義 | 15 |
| 2.1.2 CPRGS の位置づけと特徴 | 16 |
| 2.1.3 CPRGS 拡大の提唱: “Growth”への注目 | 19 |
| 2.1.4 CPRGS の拡大: 日本からの積極的な知的支援 | 21 |
| 2.1.5 インフラ整備の実効性を確保するための政策課題と政策ツール | 22 |
| 2.1.6 CPRGS と既存の国家開発計画とのアラインメントの強化 | 26 |
| 2.1.7 CPRGS 拡大プロセスにおいて「鍵」となった要因 | 27 |
| 2.1.8 教訓 (CPRGS プロセスを踏まえた PRSP のあり方の考察) | 33 |
| 2.2 CPRGS アプローチの概念整理ペーパーの作成 | 34 |
| 2.3 日越共同イニシアティブ | 35 |
| 2.3.1 日越共同イニシアティブの意義と特徴 | 35 |
| 2.3.2 日越共同イニシアティブの背景とプロセス | 38 |
| 2.3.3 日越共同イニシアティブのフォローアップ | 40 |
| 2.3.4 日越共同イニシアティブのプロセスにおいて「鍵」となった要因 | 41 |
| 2.3.5 教訓 (日越共同イニシアティブ型の能動関与についての考察) | 44 |
| 2.4 産業競争力強化についての日越共同作業 | 44 |
| 2.5 貧困削減支援借款(PRSC)協調融資への参加 | 47 |
| 2.5.1 日本の PRSC3 への参加の意義 | 47 |
| 2.5.2 PRSC とは | 48 |
| 2.5.3 PRSC3 形成に際しての世銀と日本を含む他ドナーとの協調体制 | 52 |
| 2.5.4 PRSC3 形成における日本の提言 | 55 |
| 2.5.5 PRSC3 プロセスにおける課題・教訓 | 56 |
| 2.6 日本が積極的に制度・政策に関与することができた理由 | 58 |
| 3. 制度・政策改善と援助協調 | 59 |
| 4. 現地 ODA タスクフォースの役割の深化と課題 | 61 |
| 5. まとめ | 66 |

< 囲み >

| | |
|---|----|
| 囲み 1: CG 会合における日本側およびベトナム側の発言要旨 | 20 |
| 囲み 2: GRIPS グループの調査要旨 | 22 |
| 囲み 3: インフラの整備の際に取り組むべき政策課題 | 23 |
| 囲み 4: PRSC への参加により実効性が高まるとされる個別取り組み例 | 26 |
| 囲み 5: 「CPRGS アプローチ」概念整理ペーパーの狙い | 35 |
| 囲み 6: 日越共同イニシアティブの行動計画に盛り込まれている改善項目(概要) | 37 |
| 囲み 7: 報告書に盛り込まれている産業競争力強化のための政府の具体的施策 | 46 |
| 囲み 8: プライヤーアクション抽出の際の留意点 | 51 |
| 囲み 9: 石川プロジェクトの「政策オプション(think together)」アプローチ | 59 |

< 表 >

| | |
|--|----|
| 表 1: 制度・政策改善と具体事例の相互関係 | 7 |
| 表 2: CPRGS 拡大プロセスにおいて「鍵」となった要因 | 29 |
| 表 3: 日越共同イニシアティブのプロセスにおいて「鍵」となった要因 | 42 |
| 表 4: SAL と PRSC との違い | 48 |
| 表 5: PRSC の政策項目 | 50 |
| 表 6: PRSC の政策マトリックス(抄) | 50 |

< 図 >

| | |
|---|----|
| 図 1: 現地 ODA タスクフォースの政策対話チャンネルの概念図 | 14 |
| 図 2: CPRGS の拡大と日本の PRSC への支援 | 25 |
| 図 3: ベトナム CPRGS 拡大プロセスの Sequence | 28 |
| 図 4: 日越共同イニシアティブのプロセスの Sequence | 41 |
| 図 5: 日本の PRSC3 への協調融資 | 47 |
| 図 6: 現地 ODA タスクフォース体制強化の概念図 | 66 |

ベトナムにおける日本の制度・政策への能動関与

- 現地 ODA タスクフォースが果たした役割、援助協調の意味とは -

序 本ペーパーの目的

ベトナムは、日本としてもまたドナー・コミュニティとしても、パイロット的活動が数多く実施されており援助コミュニティから注目を受けている国の1つである。本ペーパーは、ベトナムにおける日本の政策イシューへの取り組みについての事例を紹介し、制度・政策への能動関与とは何を意味するかを具体的に示すとともに、その過程で現地 ODA タスクフォースが果たした役割と今後の課題を浮き彫りにしていくことを主眼としている。

本ペーパーの全体のテーマは「制度・政策改善への関与」であり、その中で、「CPRGS¹の拡大」、「CPRGS アプローチの概念整理ペーパー作成」、「日越共同イニシアティブ」、「産業競争力強化についての日越共同作業」、「PRSC² 協調融資」の各取り組みを扱いながら、現地 ODA タスクフォースの役割、援助協調の意味について展開をするという構成をとる。

まず、第1章では、ベトナムの制度・政策改善への積極的な関与の意義および援助協調の重要性について述べ、ベトナムの最前線で日本の開発援助・経済協力業務に取り組んでいる現地 ODA タスクフォースの活動を概観する。第2章では、制度・政策改善への能動関与の具体事例として、次の5つの取り組みを各項でとりあげる。(2.1)では、ベトナム特有の PRS³ コンテキストを共有するために CPRGS の位置づけや特徴等について説明した上で、「CPRGS 策定 拡大 次期社会経済開発5カ年計画(2006-2010年)への統合」という流れにおいて日本が果たした役割とその戦略的なアプローチが成功した要因分析を試みる。(2.2)では、「CPRGS アプローチの概念整理ペーパー作成」について述べる。これは、ベトナム政府が起草中の次期5カ年計画への日本の知的支援の1つであり、CPRGS 拡大の流れを汲む取り組みである。(2.3)では、「日越共同イニシアティブ」について述べる。これは、ベトナムの競争力強化のためのベトナムへの外国投資の促進を目的としたイニシアティブである。(2.4)では、次期5カ年計画策定へのもう1つの支援である「産業競争力強化についての日越共同作業」について述べる。これは、日越共同イニシアティブの流れを汲む取り組みである。(2.5)では、PRSC について紹介する。PRSC への協調融資は、日本が、CPRGS の拡大および 日越共

¹ ベトナム版貧困削減戦略ペーパー(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)である包括的貧困削減成長戦略。CPRGS: Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy

² 貧困削減支援借款。PRSC: Poverty Reduction Support Credit 日本は全世界で初めてベトナムで協調融資に参加(第三期融資(PRSC3)より)。JBIC は、2004年12月21日にベトナム政府との間で20億円を限度とする PRSC3 の円借款貸付契約に調印している。

³ 貧困削減戦略。PRS: Poverty Reduction Strategy

同イニシアティブの各取り組みの中で抽出した政策課題の実効性を高める目的で参加した。日本の一般財政支援への参加は、ベトナムはタンザニアに次ぐ事例(アジア、および有償資金協力を通じた PRSC としては初めて)であることから、その特徴や役割、日本の PRSC への参加の意義と留意事項、PRSC プロセスにおけるドナー・コミュニティの協調体制と現地 ODA タスクフォースの取り組み、課題等について詳述する。(2.6)では、上記 5 つの具体事例を踏まえて、日本が積極的に制度・政策に関与することができた理由を分析する。第 3 章では、「制度・政策改善と援助協調」について総括する。また、日本の援助の強みを英国のそれとの比較において分析する。第 4 章では、マルチとバイの援助を戦略的に活用し、制度・政策に能動関与してきた現地 ODA タスクフォース内のマネジメントの秘訣および現地 ODA タスクフォースの活動の付加価値について分析する。さらに現地 ODA タスクフォースの制度・政策への能動関与の深化の過程を分析し、今後の課題をレビューする。第 5 章では、これまでの議論を踏まえつつ、ベトナムにおける日本の制度・政策への能動関与についてまとめの記述を行う。

なお、本ペーパーでとりあげている 4 つの要素、すなわち 制度・政策改善への関与、具体事例(「CPRGS の拡大」, 「CPRGS アプローチの概念整理ペーパー作成」, 「日越共同イニシアティブ」, 「産業競争力強化についての日越共同作業」, 「PRSC 協調融資」)、 援助協調、 現地 ODA タスクフォースの活動は相互に関連している。したがって一つの要素を促進することはその他の活動の推進にも寄与するという関係にある。他方、4 つの要素は相互に重なり合うものの、カバレッジないし意義がそれぞれ異なっている。そこで第 1 章では、4 つの要素の相互関係のうち特に重要と思われる次の 3 つについて整理する。

- (1) 制度・政策改善と 具体事例
(「1.1 なぜ制度・政策改善への能動関与が重要か？」参照)
- (2) 制度・政策改善と 援助協調
(「1.2 なぜ援助協調が重要か？」参照)
- (3) 制度・政策改善と 現地 ODA タスクフォースの活動
(「1.3 現地 ODA タスクフォースの取り組みの概観と課題」参照)

1. 制度・政策改善への積極的な関与の意義

1.1 なぜ制度・政策改善への能動関与が重要か？

<なぜ制度・政策改善への能動関与が重要か？>

現在、ベトナムにおいて現地主導による日本の開発援助・経済協力活動が活発化している。ベトナムにおいて日本が制度・政策改善に積極的に関与していくこと、知的リーダーシップを発揮することは、日本にとって次の意義を持つ。

日本の対ベトナム支援方針についての対外的な発信の強化(対外発信の強化)
ベトナムとの政策対話の強化(二国間関係の戦略性の強化)
ODA に対する日本国内からの改革要請への対応(内なる改革の推進)

これらの取り組みは、ベトナム側の開発理念や開発課題等を十分に理解し、同国のオーナーシップを尊重しつつ進められることが大原則である。日本は、継続的かつ着実な取り組みを通じて、ベトナム側をはじめ、ドナー・コミュニティ、日本の納税者、日本企業、NGO 等各方面から理解を得られるようきめ細かい対応を行い、努力を続けていくことが重要な任務と考える。

日本の対ベトナム支援を振り返ると、1992 年の援助再開以降、「経済成長促進」と「貧困削減」のバランスを考慮しつつ効果的・効率的な援助の実施に努めてきている。経済成長促進分野においては経済インフラの整備を中心に、持続的経済成長と国際競争力強化のための支援を実施してきている。また、貧困削減、社会開発、人材育成、地方格差是正等の分野にも積極的に取り組んできており、ベトナムにおけるトップドナーとして量的・質的貢献を行っている。制度・政策改善への取り組みとしては、市場経済体制に移行中のベトナムの開発ビジョンづくりへの貢献として、石川プロジェクト(市場経済化支援)⁴、新宮澤構想(経済改革支援借款)⁵、石川プロジェクト・フェーズ 3 終了後に実施された工業化戦略や税制に関する個別研究、日越共同イニシアティブ⁶ などに代表される知的支援を行っている。現在も、日越共同イニシアティブのフォローアップ、ベトナム政府の次期 5 カ年計画策定へのインプット⁷、CPRGSの次期 5 カ年計画への統合など具体的な成果が求められるさまざまなイニシアティブが進化している。これらの取り組みのほかにも、例えば、法整備支援をはじめとする技術協力プロジェクト、初等教育、運輸交通等をはじめとする開発調査によるマスタープラン作成支援、専門家による制度改善への助言等、広い意味での制度・政策改善にも積極的に取り組んできている。

⁴ 「ベトナム市場経済化支援開発政策調査」(石川プロジェクト、1995～2001 年 3 月):財政金融、産業貿易、農業農村開発、SOE 改革の各分野における制度整備支援を実施。同調査の結果は 2001 年 4 月の第 9 回共産党大会で提出された「第 7 次社会経済開発 5 カ年計画 (2001-2005 年)」起草作業の参考文献となった。

⁵ 経済改革支援借款(1999 年 9 月借款契約調印): 民間セクター育成プログラムの策定・公表、大規模国営企業の監査実施、非関税障壁の関税化の 3 点につき詳細なアクションプランを策定。JBIC の援助効果促進調査(SAPS: Special Assistance for Project Sustainability)により、同コンディショナリティの達成状況等のフォローアップを行った結果、ほぼ全てのコンディショナリティの達成を確認。本件借款は、その後の世銀・IMF のプログラム合意にも大いに貢献している。

⁶ 投資環境整備によるベトナムの競争力強化を目指す日越二国間の取り組み。44 項目からなる行動計画を策定(2003 年 12 月)。同行動計画は、投資企業へのインタビューなどを通じて、ベトナムにおけるビジネス環境の問題点を洗い出し、これら問題点に対する具体的対応策をまとめたもの。

⁷ 産業競争力強化に関する日越間の共同作業を推進。次期 5 カ年計画(2006-2010 年)ならびにそれをふまえた工業化戦略策定にあたって参照されることが期待される。

日本のODAは、従来から援助スキームに対する志向、プロジェクトに対する志向が強く、個別スキーム、個別プロジェクトの中でそれぞれ最善を尽くしていれば良いという認識が少なからずあった。しかし、今後、より戦略的に制度・政策に能動的に関与するためには、個別プロジェクトを越えて、援助スキーム横断的に、セクターや分野横断的な政策的課題について対応していくことが求められる。国別アプローチの強化、国別援助戦略・セクター戦略の重要性が認識される中で、大局的な視点から政策課題について理解を深め、援助を実施することが重要だからである。スキーム毎にばらばらに実施していても、一体性と一貫性をもったODAを効率的・効果的に実施することは困難である。したがって各援助スキームを有機的に統合させ、戦略的に援助を実施していくことが必要である。また、抽出した政策課題は、政策レベルからプロジェクト・レベルに至る幅広い分野をカバーする重層的なものとして捉え、各レベルで適切に関与していくことが求められる。

上記を認識しつつ、ベトナムにおける日本の制度・政策への取り組みで注目すべき点は、下記で述べているとおり、新たな国別援助計画を着実に実践に移すために、援助のやり方を改善したこと、本省・本部の関係者からのサポートを得つつ、現地ODAタスクフォースで協力して制度・政策改善 이슈に「直営」ないし「主導」で取り組むようになったことだと考える。

< 能動関与の実効性を高めるための仕組み >

ベトナムでは、日本政府の新しい「対ベトナム国別援助計画」が最初のパイロットケースとして策定されている。これはODA総合戦略会議⁸での決定を受けたもので、2002年8月より現地主導で改訂作業が開始され⁹、2004年4月に対外経済協力関係閣僚会議で正式に承認された。同計画は、日本にとっての対ベトナム援助の「国益と戦略性」を意識した記述となっているのが特徴的である。そして、今後、日本が「制度・政策」重視の方向にあること、ベトナムとの政策対話を強化していくことがわかる内容となっている。例えば、対ベトナム援助の規模を検討する際に制度・政策環境について考慮するというメカニズムを導入している。すなわち新国別援助計画では、対ベトナム援助の規模について、対ベトナム援助の「理念・目的」との関係、開発ニーズ、「制度・政策環境」の状況、ベトナムの援助吸収能力、ODA大綱との関係の諸項目の状況、達成度につき定性的な評価を実施することとし

⁸ 第2次 ODA 改革懇親会の提言を受けて2002年6月に発足。有識者による外務省の諮問委員会。

⁹ 改訂作業は、これまでに日本が行ってきた個別案件ごとの調査結果、セクターに関する調査結果をはじめ、ベトナム政府や他ドナーの有する資料を収集し、また、ベトナム政府、他ドナー、NGO等の意見を聴取しつつ進められた。在ベトナム日本大使館、JICAベトナム事務所、JBICハノイ駐在員事務所、JETROハノイセンターの「4J」全体会議の下に、対象セクターごとにワーキング・グループを設置し、詳細なセクター分析を行った上で、4J全体会議において全体の方針を検討・決定していった。セクター分析ペーパーは次の各セクターについて作成された：教育、運輸交通、環境、地方開発、保健医療、都市開発、法整備、行財政改革、情報通信、電力、市場経済化支援(投資環境整備、中小企業振興・民間セクター開発、国営企業改革、個別産業育成、貿易セクター改革、金融・銀行改革)。各セクターあわせて約400頁におよぶペーパーが作成され、新国別援助計画策定の土台となった。これら一連の作業は、全て4Jの直営・主導で行われた。

ている。これは、performance-based assistanceの考え方をバイのドナーとして可能な範囲で導入しようとする試みである。

新国別援助計画の重点分野は、「成長促進」、「生活・社会面の改善」、「制度の整備」の三つの柱に整理され、日本が経済成長と貧困削減に取り組む姿勢を明確にしている。また、従来の国別援助計画にはなかった「援助の重視度」が明示されている。すなわち別紙の「対ベトナム援助における重点分野・重点事項」において「支援に重点的に取り組む」、「支援を検討する」という分類に加えて「重点的な支援の対象にはしない」という分類が盛り込まれている。

現地ODAタスクフォースでは、この新しい国別援助計画の基本方針を現場レベルで具現すべく、関係省・本部と連携しつつ、日越二国間の政策協議の強化を図っている。具体的には、現地レベルのセクター別政策協議と東京から関係省・本部ミッションを招いた政策協議の二本立てでベトナム政府と協議を行っている。スキーム別、案件の検討を中心とした従来型の政策協議とは異なり、まず、セクター別協議でセクター毎に援助の中期ビジョンを討議し、その後、政策協議で分野横断的な政策課題について討議を行った。これまでの援助スキーム別の案件採択の検討を中心としていた政策対話を改め、援助スキーム横断的に、案件の採択よりも、セクターや分野横断的な政策的課題についての討議に重点を置いた。さらに、ローリングプラン¹⁰に基づいたセクター協議も実施し、円借款などの個別プロジェクトについて制度・政策改善ポーションを意識して入れようとした。

日本はベトナムとの政策対話の強化を通じて、要請主義を越えた対話型の案件形成、ハード(インフラ整備等)、ソフト(制度・政策改善)、人材育成の有機的な連携、および、スキーム間の有機的な連携、ベトナムの「制度・政策環境」も考慮の対象に入れた支援規模の検討を進めていく。すなわちODAを活用しつつベトナム側に対して制度・政策改善、パフォーマンス向上へのインセンティブを効果的に与えようとしている。これにより、ベトナム側の自助努力やオーナーシップをより一層促進することが期待されると共に、プロジェクトによる支援との相乗効果も期待される。

日本は援助効果向上の取り組みにおいても上記と連動する作業を展開しており、また、開発課題別のパートナーシップ・グループにおける作業でもこれらの取り組みと整合のとれた対応を行っている。すなわち日本の制度・政策への関与は「多角的・重層的な構造」となっており、上記の道具立てを多角的に活用できるようにしてきたことが重要な特徴となっている。

¹⁰ ベトナム政府から要請された案件を中心に、各セクターの課題は何か、個別案件によってどのように課題に応えることができるかといった事項について、向こう3年間(2004年度から2006年度)のタイムスパンで整理したもの。

このような能動関与の実効性を高める仕組みづくりへの努力を認識しつつ、本ペーパーでは制度・政策改善への能動関与の具体事例として「CPRGSの拡大」、「CPRGSアプローチの概念整理ペーパー作成」、「日越共同イニシアティブ」、「産業競争力強化についての日越共同作業」、「PRSC協調融資」に焦点を当てている。制度・政策改善とこれら具体事例との相互関係について、それぞれの取り組みの意義、制度・政策改善という概念がカバーする範囲・レベル、能動関与の主なチャネルについてまとめたのが表1である。

表 1: 制度・政策改善と具体事例の相互関係

| 具体事例 | 意義 | 制度・政策改善がカバーする範囲・レベル | 能動関与の主なチャンネル(バイ/マルチ) |
|-----------------------|--|---|----------------------|
| CPRGSの拡大 | <ul style="list-style-type: none"> 大規模インフラの役割と課題をCPRGSに位置づけることによる、ベトナムの成長戦略のサポート 日本の知的支援の強化 CPRGSと既存の国家開発計画とのアライメントの強化 ベトナムのカントリーシステム(既存の政策体系・国家開発計画)の尊重 (dual systemの解消) | 開発計画という抽象度の高い、アップ・ストリームのレベル | マルチ |
| CPRGSアプローチの概念整理ペーパー作成 | <ul style="list-style-type: none"> 次期5ヵ年計画策定へのサポート (CPRGS拡大の流れを汲んだ取り組み) ベトナムの計画策定プロセスの改善 | 開発計画という抽象度の高いレベルだが、同策定プロセスの改善というテクニカルな要素も含む | マルチ |
| 日越共同イニシアティブ | <ul style="list-style-type: none"> 投資環境整備の支援(具体的行動計画の策定と実施)による、ベトナムの成長戦略のサポート 日本の投資家・外国の投資家・地場の投資家の支援 日越二国間関係の戦略性の強化 | ビジネス環境整備という個別の措置レベル | バイ |
| 産業競争力強化についての日越共同作業 | <ul style="list-style-type: none"> 次期5ヵ年計画策定へのサポート (日越共同イニシアティブの流れを汲んだ取り組み) 産業競争力・効率強化に向けた具体的提言を行うことによる、ベトナムの成長戦略のサポート 日越二国間関係の戦略性の強化 | 開発計画という抽象度の高い、アップ・ストリームのレベル | バイ |
| PRSC協調融資 | <ul style="list-style-type: none"> CPRGSの拡大(大規模インフラ整備)および日越共同イニシアティブ(投資環境改善)の各取り組みの過程で抽出した政策課題の取り込み・実施・モニタリングによる、ベトナムの成長戦略のサポート ODAを越えた、ベトナムのカントリーシステム(公共政策全般)の改善 政策課題の継続的な協議・検討・モニタリングによる、ベトナムの改革努力の促進 ベトナムの開発政策に対するドナー支援のアライメントの促進 | 個別プログラム・レベル (取り扱う政策は、18分野におよぶ改革プログラムの最重要課題) | マルチ |

出所: 筆者作成

1.2 なぜ援助協調が重要か？

制度・政策改善への能動関与と援助協調は密接に関係している。ベトナムの開発支援政策の策定・実施に深く関わっている世銀、ADB 事務所や、貧困削減に焦点を当てて援助を展開している DFID 事務所等との対話の強化・連携は、日本が制度・政策改善に戦略的に関与していくために不可欠である。また、パイによる取り組みでは限界があるものについてもマルチで「ドナーとしての声」をひとつにまとめることにより実現が可能なこともある。つまり、パイとマルチの援助を有機的に組み合わせることで政策提言や知的支援を行っていくことが重要である。

本ペーパーでとりあげている具体事例のうち、「CPRGS の拡大」、「CPRGS アプローチの概念整理ペーパー作成」、「PRSC 協調融資」の取り組みはマルチのチャンネルを活用した取り組みである。(表 1 参照) 日本は、作業の構想段階から積極的に議論に参加し、ベトナム政府や他ドナーとの調整プロセスの中で「声」を出し、「主張」においても存在感を発揮している。また、積極的に知的支援を行うことで日本の援助方針や援助哲学をベトナム政府やドナー・コミュニティに効果的にアピールしている。これらのマルチのチャンネルを利用した取り組みと、日越が密接な経済関係にある点を踏まえて「日越共同イニシアティブ」、「産業競争力強化についての日越共同作業」というように、日本の強みを生かしたパイでの取り組みを有機的に組み合わせることで相乗効果も生み出している。例えば、日越共同イニシアティブ行動計画の主要な項目を PRSC の政策項目に織り込んでいくことで、日本はパイとマルチの双方のチャンネルからベトナム側の改革努力を促進しようとしている。

ベトナム政府および現地ドナー・コミュニティは、「援助の実効性を向上させるためにはドナー協調・連携強化が重要」という認識を広く共有している。また、パイロット国として目に見える成果を出していくことへの期待を常に受けている。世銀などの国際機関や欧米のドナーが支持する「成果主義」の下で現場での力量が試される中、各ドナーはそれぞれの援助方針や援助哲学に基づいて援助の有効性をアピールすることで自らのプレゼンスの強化と知的リーダーシップを図ろうとしている。つまり現場では、「成果づくり」に向けて各ドナー・グループ間で「援助競争」が繰り広げられており、日本としても現場でのプレゼンスの強化と知的リーダーシップの発揮のためには、「金額」だけではなく、「声」を出していくことが一層求められている。なお、一部のドナーの中には、目先の「成果づくり」とその「対外的なアピール」に重点を置くものもあり、援助協調が自己目的化していく危険性があることから注意が必要である。日本としては、費用対効果の観点から限られた人員やリソースを有効活用し具体的な効果をあげていくことが求められている。そのためには、ベトナムの開発ニーズや援助効果向上への貢献に向けて、中長期的な観点も視野に入れて戦略的に取り組んでいく必要がある。ベトナム側もドナー間の立場・意見の違いを見極め、援助協調でポイントを稼ごうとするドナーの意向も利用しつつ、自身にとって最も望ましい結果を引き出そうとしている。

ベトナムは1999年3月、世銀が打ち出した包括的開発枠組み(CDF)¹¹を東アジア初のパイロット国として導入し、ベトナム版 PRSP である CPRGS の策定に着手した。これを機に、セクターや開発課題毎に関心を有するドナーがベトナム政府のカウンターパートと共にパートナーシップ・グループを形成し、開発政策や援助方針等に係る情報の共有や議論が行われている。現在、約20のパートナーシップ・グループが設置されており、当初の情報交換レベルから徐々に議論の深度を深め、政策提言や共同研究、ドナー支援方針の調整等を行っているものもある。最も活発で、ドナー・コミュニティに大きな影響力をもつパートナーシップ・グループの1つである「貧困タスクフォース(PTF)¹²」は、CPRGS の策定や実施プロセス等において主導的な役割を果たしてきており、日本も PTF の活動等を通じて CPRGS プロセスに積極的に参加している。また、援助効果向上に向けたさまざまな取り組み(援助手続きの調和化、開発政策レベルでの調和化、キャパシティ・ビルディング等)も活発化しており、日本は「援助効果向上パートナーシップ・グループ」の共同議長をベトナム政府と共に務め、ベトナム政府およびドナー間の調整役を果たすとともに、援助協調の進展に大きな役割を果たしている。さらに、日本(JBIC)は「運輸パートナーシップ」の共同議長も務めておりセクターレベルでの開発援助方針の調整にも貢献している。

これらのさまざまなイニシアティブの特徴として、現地主導であること、パイロット性が高いこと、カバーする業務範囲が多岐にわたること、日本の対ベトナム援助戦略や ODA のオペレーションに直接影響を及ぼすことが挙げられる。したがってベトナム側の開発理念やオーナーシップを尊重しつつ、(1)日本がドナー・コミュニティをリードして議論の流れや方向性を積極的につくっていくもの(ベトナムの開発戦略の策定・実施支援など)、(2)日本の ODA 戦略上、議論の方向性が日本として意図せざる方向に進まぬよう、常にフォローし必要に応じて適宜「介入」が必要なもの(援助モダリティや援助デリバリーに係る議論など)等、各イシュー・アジェンダごとに日本の対応を戦略的に見極めていくことが重要である。¹³

1.3 現地 ODA タスクフォースの取り組みの概観と課題

在ベトナム日本大使館、JICA ベトナム事務所、JBIC ハノイ駐在員事務所、JETRO ハノイセンターの「4J」は現地 ODA タスクフォースを結成し、さまざまな開発課題に取り組んでいる。本ペーパーで具体的にとりあげている「CPRGS の拡大」、「CPRGS アプローチの概念整理ペーパー作成」、「日越共同イニシアティブ」、「産業競争力強化についての日越共同作業」、「PRSC 協調融資」の取り組みはいずれも現地 ODA タスクフォースが実施してきている活動の一部である。現地 ODA タスクフォースはより効果的・効率的な ODA の実施に向けて、バイとマルチの援助を有機的に組み合わせ、戦略的に活用している。

¹¹ CDF: Comprehensive Development Framework

¹² PTF: Poverty Task Force

¹³ 対外発信や戦略性の強化と並行して、日本の ODA の改善に向けて「内なる改革の推進」に取り組んでいくことも重要である。

なお、現地 ODA タスクフォースは、制度・政策改善以外にも多くの活動に取り組んでおり、また、現地 ODA タスクフォースとしてではなく個別の機関毎にも制度・政策改善に向けた取り組みを行ってきている。現地 ODA タスクフォースとは何か、以下に簡潔に説明する。

<現地 ODA タスクフォース設置の目的と任務>

- 現地 ODA タスクフォースは、政策決定過程の現地の役割・体制強化を主眼として、大使館・JICA・JBIC 現地事務所を主要構成メンバーとして外務本省の指示で設置された。(2003 年 3 月の外務省訓令により、開発途上国 54 カ国に発足。¹⁴⁾
- 本来業務(TOR)は、現地ベースの政策協議、国別援助計画策定における貢献、現地援助コミュニティとの連携、当該国の開発計画、経済情勢等の分析・研究、過去の協力に関する評価の 5 点である。これは全世界の標準 TOR であり、ベトナムの現地 ODA タスクフォースの TOR もこれに準拠している。

<ベトナムの現地 ODA タスクフォースの特徴>

- ベトナムの現地 ODA タスクフォースは、2003 年 3 月の外務省訓令および同 4 月のベトナム現地 ODA タスクフォース設立趣意書の策定に先立って既に実質的な活動を行ってきた。制度・政策改善に向けた取り組みも含め、4J で積極的に取り組んできている。
- 具体的には、対ベトナム国別援助計画の策定作業が 2002 年 8 月より開始している。また、CPRGS 拡大の提唱(2002 年 12 月の CG 会合)および拡大作業への知的支援(2003 年 1 月～)、日越共同イニシアティブの提唱(2002 年 12 月の CG 会合)および同活動などさまざまな取り組みが既に行われていた。

本ペーパーでは、現地 ODA タスクフォースの活動のうち、制度・政策面への取り組みに焦点をあてて記述・分析する。

下記のマトリックスは、現地 ODA タスクフォースによるさまざまな取り組みをイシュー毎に一覧表に分けたものである。但し、多くのドナーがさまざまなイシューに関与しており、それが相互に関連しあって複雑な様相を呈していることから、各イシューを明確に切り分けることは難しく、重複する部分もある。したがって下記のマトリックスの分類は一つの目安である。また、現地 ODA タスクフォースの政策対話チャンネルの概念図を図 1 に示した。

現地 ODA タスクフォースの TOR との関係からみると、例えば、「現地ベースの政策協議」については、従来型の政策対話を改め、援助スキーム横断的に、セクターや分野横断的

¹⁴ 2003 年版 ODA 白書を参照。なお、2005 年 3 月の時点で、66 カ国で現地 ODA タスクフォースが立ち上げられている。(外務省資料)

な政策的課題についての討議を行っている。「国別援助計画策定における貢献」については、16セクターの分析ペーパーおよび国別援助計画改訂案(現地案)を作成している。(「1.1 なぜ制度・政策改善への能動関与が重要か?」を参照)「現地援助コミュニティとの連携」については、援助コミュニティとの連携に留まらず、強いリーダーシップを発揮して、制度・政策改善に貢献してきている。(「1.2 なぜ援助協調が重要か?」を参照)

なお、全ての開発イシューについて、必ずしも一律に現地ODAタスクフォースで対応しているわけではなく、連携の度合いは各イシューの内容や4J各機関の役割・比較優位等を踏まえて総合的に決まり、濃淡がある。¹⁵ 例えば、アップ・ストリームの政策イシューである「次期5ヵ年計画策定へのインプット」は、JETROを含めたオールジャパンとしての協力体制で取り組んできており、他方、「5Banks(JBIC、世銀、ADB、KfW(独)、AFD(仏))による援助手続きの調和化」についてはJBICの全面的な裁量で活動が行われている。下記マトリックスでは、連携の度合いを以下のとおり大きく3つのカテゴリーに分類した。

- | |
|---|
| <p>A： 現地 ODA タスクフォースによる緊密な連携の下で活動が行われているもの。 (最も連携の度合いが強いもの)</p> <p>B： 現地 ODA タスクフォース内で協議を行いつつも、ある程度各機関の裁量で活動が行われているもの。</p> <p>C： 現地 ODA タスクフォース内で情報共有を行いつつも、特定の機関の全面的な裁量で活動が行われているもの。</p> |
|---|

各機関による緊密な協力体制で取り組んでいる政策イシューや多くの分野・セクターをカバーする全般的・横断的な政策イシュー(例えばPRSC)等については日本内部での関係者が増え、調整コストが増加する傾向にあることから、機動的・即応的な対応が困難になりつつある。現地ODAタスクフォースによる連携作業は、各機関の知見や比較優位を結集したシナジー効果が期待される一方で、「調整コストをいかに最小限に抑えて最大限のアウトプットを発現するか」という課題がある。

¹⁵ JETRO については、イシューに応じて機動的に対応している。

◆ ベトナムの開発戦略へのインプット(制度・政策改善、計画プロセス等)

| |
|---|
| CPRGS、PRSC |
| <p>制度・政策改善、計画策定能力の強化、ベトナム政府セクター政策へのアラインメント</p> <ul style="list-style-type: none"> • A CPRGS の拡大(大規模インフラの効果発現措置、資源配分の適正化、潜在的な負のインパクトの緩和措置等) <p>計画策定能力の強化、地方政府の開発計画へのアラインメント</p> <ul style="list-style-type: none"> • B CPRGS の実施(roll-out) <p>計画策定能力の強化、公共支出管理の向上、投資環境の整備、経済構造改革の促進、ベトナム政府セクター政策へのアラインメント</p> <ul style="list-style-type: none"> • A PRSC |
| 次期 5 ヶ年計画 (制度・政策改善、計画策定能力の強化、ベトナム政府セクター政策・分野横断的政策へのアラインメント、開発計画のストリームライニング) |
| <ul style="list-style-type: none"> • A CPRGS アプローチの次期 5 ヶ年計画への織込みによる dual policy の改善 • A 次期 5 ヶ年計画へのインプット(産業競争力強化についての日越共同作業) • A 次期 5 ヶ年計画策定への首相府へのコメント |
| ODA マスタープラン (ベトナム政府セクター政策・成長と貧困の相互関係の検討・ODA と他資金ソースとのリンケージ・優先分野の検討) |
| <ul style="list-style-type: none"> • A ODA マスタープラン策定支援 |

◆ 日越二国間の政策対話

| |
|---|
| 日越政策協議 (制度・政策改善、ベトナム政府セクター政策・分野横断的政策へのアラインメント) |
| <ul style="list-style-type: none"> • A 新国別援助計画、セクター分析ペーパー、セクター援助戦略マトリックスの策定 • A 有償・無償・技協をカバーしたローリングプランの導入(有償に加え、今後、無償・技協からみたローリングプランの作成の必要性も既に指摘されている) • A セクター別政策協議 |

◆ ビジネス環境整備

| |
|---|
| 投資環境整備 (投資環境の整備、経済構造改革の促進、ベトナム政府システムのストリームライニング) |
| <ul style="list-style-type: none"> • A 日越共同イニシアティブ • A PRSC • B 中小企業育成パートナーシップ |

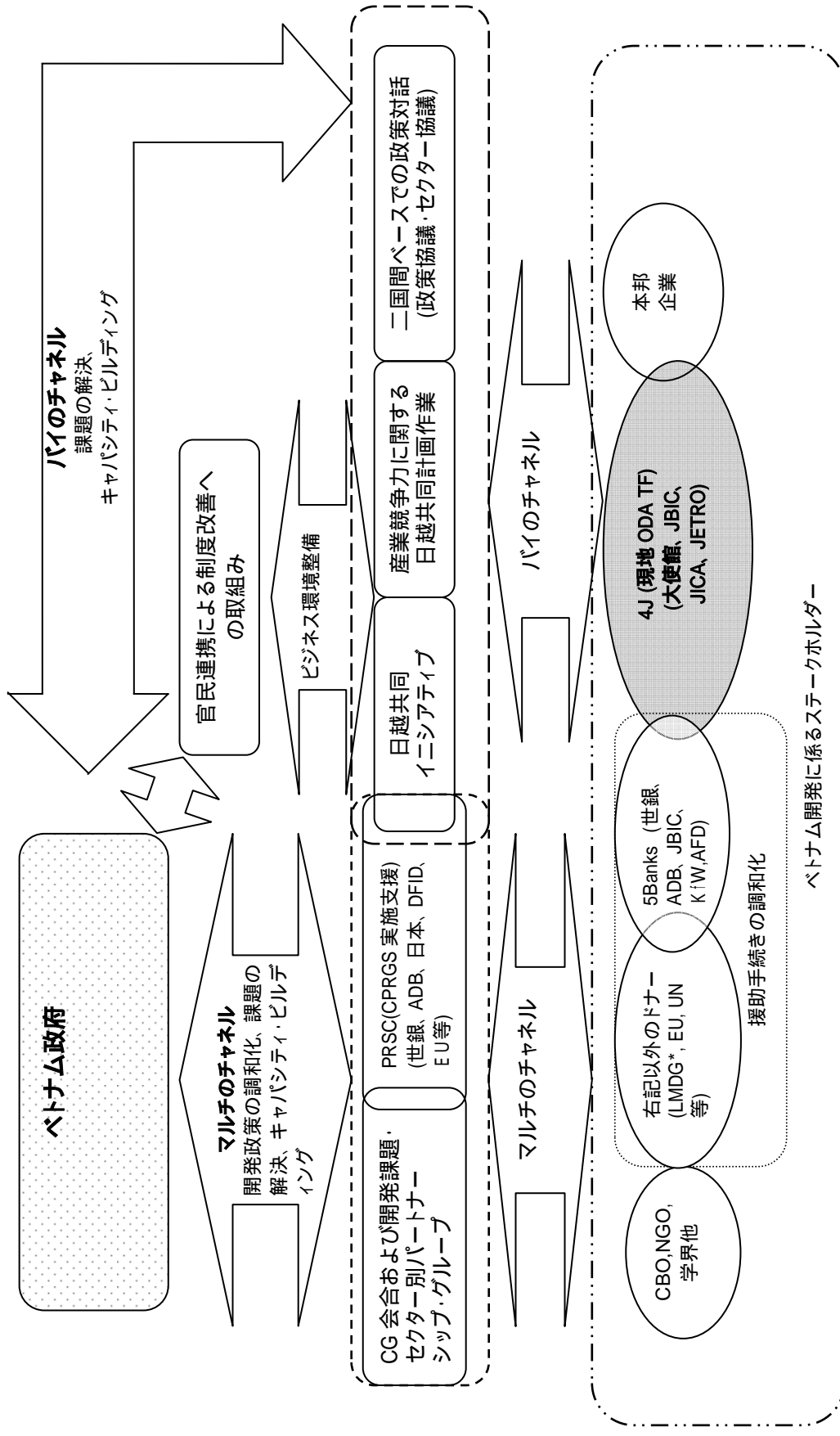
◆ 他ドナーとの連携

| |
|--|
| パートナーシップ・グループ活動 (日本の関わりが強いもののみ) |
| <p>運輸セクター(維持管理の質・効率性の向上、財源の確保、投資予算と経常予算の整合的な策定、ベトナム政府セクター政策へのアラインメント等)</p> <ul style="list-style-type: none"> • C 運輸パートナーシップ(JBIC(2004年以降)、JICA(2000~2003年)共同議長) <p>援助効果向上(調和化、キャパシティ・ビルディング、ODA 制度の改善、援助モダリティ等)</p> <ul style="list-style-type: none"> • A 援助効果向上パートナーシップ(日本共同議長 2004年7月~2005年1月) <p>(ドナー側共同議長は半年毎の持回り: DFID2004年1~6月、EC 2005年2月~6月(予定))</p> <p>CPRGS 策定・実施支援(地域別ワークショップの開催支援・地域別貧困アセスメントの実施等)、計画プロセス、成長と貧困削減、公共投資計画(PIP)の質の向上、案件アブレイザル選定クライテリアの明確化、PIP と貧困削減、ベトナム政府分野横断的な政策へのアラインメント等</p> <ul style="list-style-type: none"> • B 貧困タスクフォース <p>中小企業振興</p> <ul style="list-style-type: none"> • B 中小企業育成パートナーシップ |

◆ 援助効果向上

| | |
|--|---|
| 援助効果向上全般 | |
| <ul style="list-style-type: none"> • A 援助効果向上パートナーシップ | |
| <p>キャパシティ・ビルディング (ODA 政令第 17 号の改善を通じた ODA 制度改善、ODA の準備・実施等における構造的課題への取り組み、PMU のキャパシティ・ビルディング、新モダリティに係る知識の普及等)</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> • B ODA マネジメントのための包括的な能力構築プログラム(CCBP)の策定・実施 | |
| ODA 制度の改善 (援助に係る法的枠組み・制度・政策の改善) | |
| ODA 関連法規・規則の改定 | |
| <ul style="list-style-type: none"> • A ODA 政令第 17 号 • B 公共事業建設・投資政令第 52/12/7 号等 | |
| ODA マスタープラン (ベトナム政府セクター政策・分野横断的政策へのアラインメント) | |
| <ul style="list-style-type: none"> • A ODA マスタープラン策定支援 | |
| グラント分野の効率化・効果向上 | |
| <p>対話型の案件発掘・形成、実施手続きに関する情報共有、プロジェクトコストの透明性の向上、参加型案件形成促進</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> • B Sit Down & Talk イニシアティブ (無償・技協) | |
| 5Banks(JBIC、世銀、ADB、KfW(独)、AFD(仏))による援助手続き調和化 | |
| <ul style="list-style-type: none"> • C 調達制度の調和化 (調達に係る法的枠組み・制度・政策の改善、手続きの簡素化・ベトナム政府システムの活用、アラインメント・ストリームライニング) | <p>調達関連法規・規則の改定</p> <ul style="list-style-type: none"> • 調達法令(New Procurement Ordinance) • 調達政令第 88/66 号 <p>手続きの簡素化・ベトナム政府システムの活用、アラインメント・ストリームライニング</p> <ul style="list-style-type: none"> • 国内競争入札(LCB)標準書類(SBD)の共通化 |
| <ul style="list-style-type: none"> • C 財務管理分野の調和化 (手続きの簡素化、ベトナム政府システムへのアラインメント・ストリームライニング) | <p>計画策定プロセスの向上、F/S 指針の向上、承認手続きの簡素化、ベトナム政府システムへのアラインメント・ストリームライニング</p> <ul style="list-style-type: none"> • 案件形成・F/S の調和化 <p>手続きの簡素化、ベトナム政府システムへのアラインメント・ストリームライニング</p> <ul style="list-style-type: none"> • プロGRESS・レポートの共通化 |
| <ul style="list-style-type: none"> • C 環境社会配慮分野の調和化 (手続きの簡素化、ベトナム政府システムへのアラインメント・ストリームライニング) | <ul style="list-style-type: none"> • 環境セーフガードの調和化 |
| ポートフォリオ・レビュー (事業実施促進、執行率向上) | |
| <p>ベトナム政府の援助吸収能力強化、効率的な案件監理の促進(事業実施に係る課題の抽出・改善策の検討・アクションプランの策定と実施状況のモニタリング)等</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> • C JPPR (Joint Portfolio Review) (5Banks の枠組による合同ポートフォリオ・レビュー) • C BPPR (Bilateral Portfolio Review) (有償) | |
| 援助モダリティ整理 | |
| <ul style="list-style-type: none"> • A 「財政支援等の概念整理ペーパー」の作成 (素案は DFID との連携により作成) • B CCBP を通じた、新モダリティに係る知識の普及 (日本の立場も踏まえたさまざまな角度から議論を行う機会を提供し、ベトナム政府に適宜「助言」を行う) | |

図 1: 現地 ODA タスクフォースの政策対話チャネルの概念図



* LMDG(Like-Minded Donor Group): 英国、オランダ、フィンランド、デンマーク、ノルウェー、スウェーデン、スイス、ドイツ等の欧州・北欧のグラント供与を中心とするドナーグループ。

出所: JBIC 資料をもとに筆者作成

2. 制度・政策改善への能動関与の具体事例

2.1 CPRGS の拡大

2.1.1 CPRGS 拡大の意義

2003年12月のベトナムCG会合において、大規模インフラについてのCPRGSの新たな章がベトナム政府(MPI：計画投資省)から報告された。日本は、ベトナム政府によるCPRGS拡大作業への知的貢献等を通じて、「成長」の源泉としてインパクトのある大規模インフラの役割の発信に貢献し、「経済インフラの整備、産業活動の活発化による経済成長が貧困削減に結びつく」という日本の開発援助哲学をベトナム政府やドナー・コミュニティにアピールすることに成功した。¹⁶ 同時に、ベトナム政府の既存の開発計画が持つ成長志向(その1要素としての大規模インフラ)をCPRGSに明確に位置づけることに成功した。さらに、CPRGS拡大の過程を通じてドナー側の関心が、貧困削減のみから、成長促進やインフラ整備の重要性および成長・インフラ整備にあたっての課題・留意点の認識にまで広がった。

CPRGSの拡大によってそのカバレッジが広がり¹⁷、既存の5ヵ年計画やセクター開発計画・公共投資計画(PIP¹⁸)とのリンケージをより配慮することが可能となり¹⁹、ベトナム政府が現在進めているCPRGSの次期5ヵ年計画への統合への流れの素地が形成された。すなわちCPRGSの拡大は、結果として、ドナーの関心を外来のCPRGSからベトナムのカントリーシステム(この場合5ヵ年計画等)に引き戻す重要な契機となり、従来からドナー・コミュニティが指摘してきた、既存の政策体系とCPRGSが並存するdual systemの問題を解消する方向に導いた。

この一連の流れは、現地ODAタスクフォースが中心となり戦略的発想のもと、ベトナムの制度・政策改善に向けた日々の努力の積み重ねが導いた結果である。貧困削減における経済成長の重要性が再認識され、その中で大規模インフラの役割と課題が注目されるに至ったこと、CPRGSの次期5ヵ年計画への統合という問題意識をリードすることができたことは、まさに名実ともに日本が現地のドナー・コミュニティを代表して発言できる地位を築い

¹⁶ CPRGSの拡大プロセスを通じて、大規模インフラが成長と貧困削減に貢献する具体的なチャンネルが明確になった。すなわち大規模インフラの整備および制度・政策改革を通じた「持続可能な成長」がもたらす便益・収入がどのようなチャンネルで貧困削減に貢献するかということが明らかとなった。

¹⁷ その名にふさわしく「貧困削減」と「成長」の双方をカバーするより「包括的な」内容となった。

¹⁸ PIP: Public Investment Program

¹⁹ CPRGSと資源配分のアラインメントの強化は、かねてからドナー・コミュニティがベトナム政府に求めてきた課題の1つであった。しかし、PIPの多くの部分は大規模インフラと密接に関連しているものの、当初のCPRGSには「大規模インフラの役割」がカバーされていなかったため、CPRGSとPIPとの整合性強化の際のボトルネックとなっていた。日本は、CPRGS拡大への貢献を通じて、ベトナムの現実に即した形で両者をアラインする方向に誘導したといえる。

できたことによる目に見える功績の1つといえる。また、ベトナム政府による CPRGS 拡大作業は、世界的なインフラ回帰の動きに先駆けるものとして重要な役割を果たしてきている。²⁰

本章では、CPRGSの一連のプロセスに着目し、その中で現地ODAタスクフォースが果たした役割と、その戦略的なアプローチが成功した要因分析を行う。

2.1.2 CPRGS の位置づけと特徴

ここではまずベトナム特有の PRS コンテキストを共有するために CPRGS の位置づけや特徴等について説明する。(本件に関連する内容はここでは極力簡潔な説明に留める。詳細は、平成 16 年度外務省調査(有償資金協力課主管)「インフラストラクチャー整備による貧困削減効果(2)」²¹ の最終報告書を参照。)

< CPRGS とベトナム政府の既存の国家開発計画との関係 >

ベトナム政府は、2002 年 5 月にアジアとして初めての Full-PRSP となる CPRGS を完成させた。ベトナム政府は CPRGS を、「社会経済開発 10 カ年戦略(2001-2010 年)」、「社会経済開発 5 カ年計画(2001-2005 年)」、その他セクター開発計画を実行に移すための「アクションプラン」の1つと位置づけ、CPRGS 文書に明記している。ベトナム政府は、当初から CPRGS を 10 カ年戦略、5 カ年計画の「アクションプラン」として補完的にみている。ベトナム政府にとって国の基本文書はこれらの既存の国家開発計画である。したがって CPRGS の位置づ

²⁰ 国際的な開発コミュニティにおけるインフラ投資への再評価の動きの一例:

2002 年 9 月の世銀・IMF 総会において開発課題の関心が「成長」へシフト。「PRSP 実施進捗報告」において、初期の PRSP は「成長の源泉」や成長を遂げるための政策措置についての分析が不足していたことを認めている。

JBIC、世銀、ADB の 3 機関は、2003 年 9 月より共同調査:「東アジアのインフラ整備に向けた新たな枠組み」を開始。同調査は、(1)東アジアにおいて整備されたインフラの役割・効果を、特に貧困削減に対する役割や重要性を中心に評価、(2)国際的な官民の新たなパートナーシップのあり方を検討、(3)より効率的なインフラ整備の促進に向けて資金調達等の処方箋の検討を行うもの。2005 年 3 月 16 日に東京でシンポジウムが開催され、完成した同調査の最終報告書の発表および同調査の結果を受けた 3 機関の今後の取り組みの方向性について意見交換が行われた。

「世界的なインフラ回帰の動き」に対してベトナムの CPRGS 拡大が貢献した事例:

ベトナムの CPRGS 拡大は、国際的にもインパクトのある事例として「対外発信」された。

2004 年 5 月 25~27 日に上海で行われた世銀主催のスケールアップ会合の「インフラ戦略と政策」のセッションにおいて、CPRGS 拡大の経験を踏まえたベトナムの PIP が議題として取り上げられた。

2005 年 3 月 22~24 日に東京で開催された DAC の POVNET インフラタスクチーム第 3 回専門家会合へのインプット事例として、ベトナムの CPRGS が取り上げられた。CPRGS を具体例として、CPRGS の策定・拡大プロセスを調査分析したもので、インフラの視点から PRSP 策定プロセスにおけるドナー支援のあり方に関する共通のポジション・ペーパーの作成に貢献した。

²¹ 筆者の所属する(株)UFJ 総合研究所が当該調査を受注。筆者は、同調査報告書において CPRGS について詳述している。

けは既存の国家政策の一部への貢献に限定され、同国の開発ビジョンを総括するものではない。²²

IMFの評価室が行った評価結果²³においても、「ベトナム政府にとってCPRGSイニシアティブは、世銀、IMFの資金にアクセスするための手段の1つ」であり「CPRGSはドナー向け文書だった」ことが指摘されている。²⁴ つまりベトナム政府は、ドナーからの内政干渉を嫌い、ドナー向け文書としてCPRGSを策定し、ドナー外交的な見地からCPRGSへのコミットを示したものと考えられる。CPRGSには、既存の国家開発計画・政策体系に対するドナーからの介入を排除するための「盾」としての役割もあったと考えられる。そして、国内的には引き続き既存の政策体系を維持し、10カ年戦略および5カ年計画を最高文書とする「二つの説明」戦略を展開し、意図的に「あいまい」路線をとってきた(dual system)。

Dual system は、国内的には、政府機関による CPRGS 策定プロセスへの限定的な関与、対外的には、ドナー・コミュニティにおける CPRGS に対する考え方の相違という問題を引き起こした。ドナー・コミュニティにおける CPRGS に対する認識については、日本、フランス、ドイツは、ベトナム側の状況に一致する主張を展開し、CPRGS のみを援助の基本とすることには懐疑的な立場をとった。他方、世銀や DFID など一部のドナーは、内容が結果重視、pro-poor 志向であり、参加型プロセスを経て策定された CPRGS は、援助のあるべき方向性を示す文書としてはベトナム政府の10カ年戦略や5カ年計画の上位に位置づけられるべきとして、予算やドナーの支援を CPRGS にアラインさせることを求めてきた。

< CPRGS とベトナム政府の既存の国家開発計画との違い >

CPRGS の策定は、ベトナム政府の計画策定プロセスにおける重要な転機と位置づけることができる。既存の国家計画は、策定プロセスにおいてさまざまな利害関係者との間でコンサルテーションが行われておらず、また、開発目標が明確でないものがある。他方、「PRSP 原則」を採り入れた CPRGS は、国家の開発課題およびベトナム開発目標(VDGs)²⁵ に対応する

²² PRSPの多様化 成長志向型貧困削減のモデルとしてのベトナム - GRIPS開発フォーラム

²³ IMF Independent Evaluation Office Evaluation of PRSPs and the PRGF, Vietnam case study, July 6, 2004 なお、PRSP 全体の評価は、世銀・IMF が合同で実施しており、複数の国別評価のうちベトナムは IMF が担当した。

²⁴ この点については、2002年1月末に発表された CPRGS 第1ドラフトの脚注において、CPRGS 策定の必要性について、「世銀(IDA)、IMF ローンを得るための文書であり、ベトナムの社会経済開発に関心を有するドナー向けの一般的なガイドラインである」と記されていたことから窺われる。ベトナム政府は、行動規範とする基本文書は既存の政策体系を用い、ドナー向け文書として CPRGS を位置づけることを意図していた。その後の策定プロセスにおいて当該脚注は削除され、CPRGS は既存の国家開発計画を具体化するための「アクションプラン」としての位置づけが与えられたが、実態的には2002年5月の承認後も、ベトナム政府の CPRGS に対する認識は変わらない。

²⁵ Vietnam Development Goals 国連ミレニアム開発目標(MDGs)をベトナムの文脈にローカライズしたものの、VDGs の設定に際しては、ベトナム政府・ドナー・NGO 間のパートナーシップ・グループである「貧困タスクフォース(PTF)」が中心的な役割を果たした。PTF では、貧困削減に関連する8分野(下記)について、達成可能な貧困削減目標設定を行うための調査を実施し VDGs を設定。これが CPRGS に盛り込ま

ためのアウトカム目標が設定され(結果重視)、貧困削減を実現するための方向性や政策手段等が広くカバーされ(pro-poor 志向の包括的アプローチ)、ドラフト策定の過程で関係者からの広い参加があった(参加型アプローチ)。CPRGS プロセスは、ターゲット目標からアウトカム目標への移行という、ベトナムの計画策定プロセスの改革を象徴するものである。

< CPRGS プロセスにおけるベトナム政府のオーナーシップ >

CPRGS プロセスにおいてベトナム政府のオーナーシップは一般的に強いと言われている。²⁶ Interim PRSP (I-PRSP) 策定の段階より、プロセスおよび内容の双方の面において自らのイニシアティブで主体的な計画を策定している。策定に際しては、まずベトナム語ドラフトを起草し、後に、数あるドラフトの中から選択的に英訳を行い、ドナーからはコメントを聴取するのみであった。CPRGS 策定の段階では、関係省庁 16 機関の代表 50 名から構成される起草委員会が設置された。そして、自らの主導で、従来の他国の PRSP にはなかった「成長」の要素を Full PRSP に取り込み²⁷、ベトナムの既存の国家開発計画・政策体系が掲げる開発理念(成長志向を含む)を示すかたちで名称を CPRGS(包括的貧困削減成長戦略)と改称している。²⁸

ベトナム政府のオーナーシップが高い理由として、従来よりベトナム政府のマネジメント能力が高いこと、共産党政権がドナーからの内政干渉を嫌う傾向にあること、ODA 依存度が低いこと、ドナーに対する交渉力も有しており、オーナーシップを保ちやすかったこと、ベトナム政府の平等や貧困削減に対するコミットメントがもともと高かったこと、

れた。

| |
|-----------------------------|
| 貧困と飢餓の撲滅(世銀) |
| 脆弱性の低減と社会保護の提供(世銀・DFID) |
| 万人のための質の高い教育(世銀・DFID) |
| 保健医療(ADB・WHO) |
| 環境持続性の保持(UNDP) |
| 少数民族の開発促進(UNDP) |
| 基礎インフラへのアクセス向上(JBIC) |
| 貧困削減のためのグッド・ガバナンス(ADB) |
| ()内は、各調査のリード・ドナー。 |

JBIC は、農村インフラ整備(地方開発・生活環境改善事業 I ~ III)を実施してきた実績を踏まえ、VDGs 調査「基礎インフラへのアクセス向上」のリード・ドナーとなり、内容面の助言、資金面での支援を実施した。本調査の対象は、インフラの中でも貧困削減に資する地方レベルの道路、通信、灌漑といった「農村インフラ」が中心であった。

²⁶ 他方、(前述のとおり)国家としての CPRGS 自体の位置づけは意図的にあいまいである。

²⁷ 当初、ベトナム政府は、CPRGS が「成長」と「貧困削減」の双方に配慮しているとの説明を行っていたのに対して、世銀をはじめ他ドナーは了解した形。但し、日本・仏・独は、CPRGS の成長に係る説明は必ずしも十分でなく、例えば全国レベルの基幹インフラ整備や産業競争力強化など CPRGS の範囲外でも重要な成長アジェンダがあるとの見解を示した。(2002 年 5 月 28 日付 GRIPS 出張報告サマリー(中間 CG 会合参加およびワシントン出張報告))

²⁸ ベトナム政府は、もともと I-PRSP 起草段階で政府内部では同様の意味のベトナム語名称を使用していた。しかし、ドナーに公開する英語版の文書では、世銀や IMF の意向を踏まえて I-PRSP と呼んでいた。Full PRSP 起草に際して、ベトナム政府はオーナーシップ発揮の観点から、ベトナム語名称にあわせて、英語版でも CPRGS と呼ぶことにした模様。(JICA 資料)

PRSP策定以前にもドナーと共同で「ベトナム開発報告 2000：貧困との戦い(Attacking Poverty)」を策定した²⁹ 経験があったことなどが挙げられる。³⁰

2.1.3 CPRGS 拡大の提唱：“Growth”への注目

CPRGS は、「成長」がタイトルに含まれ、本文中にも「成長」に関する記述はあるものの、内容的には「貧困重視、社会セクター重視」の視点が全般としてのトーンであり、「経済インフラの整備、産業活動の活発化による経済成長が貧困削減に結びつく」という観点には十分なプライオリティがおかれたものとはなっていなかった。当初の CPRGS は、pro-poor 志向のインフラ開発の重要性については言及しているが、インフラの中でも貧困削減に資する地方レベルの道路、通信、灌漑といった「農村インフラ」対象としており、「大規模インフラ」については「Resource allocation」の章では明らかな形で記述はあるものの、セクターに関する章では明示的な記述はなかった。

CPRGS のカバーレッジの問題については、Pro-poor の視点が強く反映されている点を評価する世銀や DFID 等と、依然として貧困目的のみに偏重しており、経済成長に係る記述が不十分とする日本・フランス・ドイツ等との間で「綱引き」の状態が生じていた。

当初の CPRGS が「貧困削減」に偏重していたのは、ベトナム政府が CPRGS をドナー向け文書に位置づけようとしたためだと思われる。この点、IMF の評価室が行った評価結果³¹ も、「CPRGS が対象とした audience はドナー・コミュニティだったため」と記している。CPRGS は既存の開発計画の部分的な貢献にすぎないと位置づけたことから、CPRGS がカバーしていない開発 이슈が存在することを是としたのではないかと考えられる。

ベトナム政府は CPRGS 導入以前から既存の政策体系の中で基本文書を確立しており、その中で「経済成長」と「貧困削減」の双方に対する強いコミットメントを示していた。すなわち政府が準拠する政策体系は明確に存在していた。ドナー向け文書である CPRGS に経済成長志向を具体化するプログラムの記載が十分でなかったとしても、既存の国家開発計画で十分カバーされるとの立場を有していたのではないかと考えられる。

²⁹ I-PRSP策定以前の段階(1990年代半ば頃)から、貧困分野にフォーカスした、ベトナム政府(MOLISA等)・ドナー(UNDP主導)・NGOによる貧困ワーキング・グループ(PWG)の活動が開始。1999年に世銀等により全世界レベルで“Voice of the Poor Study”が実施され、ベトナムがパイロット国に指定される中、PWGはベトナム版「参加型貧困アセスメント(PPA)」を実施、その成果は「ベトナム開発報告 2000：貧困との戦い(Attacking Poverty)」に取りまとめられ、1999年12月のCG会合で発表された。その後PRSPの導入が決まり、同プロセス支援のためにベトナム政府・主要ドナー間でより包括的に 이슈を検討する場として貧困タスクフォース(PTF)が設置された。 *MOLISA(Ministry of Labor, Invalid and Social Affairs): 労働傷病兵社会問題省

³⁰ PRSP プロセス事例研究 JICA 国際協力総合研究所 (2004年12月)

³¹ IMF Independent Evaluation Office Evaluation of PRSPs and the PRGF, Vietnam case study, July 6, 2004

CPRGS の起草段階および成立後を通じて、日本は一貫して CPRGS には経済成長を具現化する施策の記述が十分でないとして主張してきた。これは、基本的には CPRGS と PIP の整合性強化を図るといった論点から出発しており、その問題意識は始終一貫したものであった。しかし、2002 年 5 月に CPRGS が首相承認されて成立してしまった以上、日本は対応策として異なったアプローチをとることとなった。すなわち CPRGS は、「経済成長を実現するための方策が果たす役割をきちんと取り込むことによって、さらに良いものにしていくことができる」とつまり「CPRGS は進化するもの」との考え方の下、その拡大を求めるというスタンスをとった。

2002 年 12 月の CG 会合で、日本はベトナム政府に、CPRGS の中に成長促進措置の 1 つである大規模インフラの役割を追加することを提唱した。ベトナム政府(MPI フック大臣)および他ドナーは日本側のステートメントに賛同し、CPRGS が拡大されることになった。ベトナム政府は、2003 年初頭より、CPRGS の拡大作業を行い³²、同年 11 月に、成長促進を担う大規模経済社会インフラの役割についての新たな章を完成させた。

2002 年 12 月の CG 会合で日本側が CPRGS 拡大を提唱した際の発言要旨および、これを受けたベトナム側(MPI フック大臣)のレスポンスは囲み 1 のとおり。

囲み 1: CG 会合における日本側およびベトナム側の発言要旨

< 日本からの発言要旨 >

- 発電所、道路、橋梁、港湾。これらの主要経済インフラは、さまざまな形で貧困削減と経済成長に貢献する。電力供給や円滑な輸送がなければ、活発な経済活動は行われず、所得の向上も望めない。経済成長も実現せず、貧困削減も困難になる。近年のベトナムの経験が如実に示してきたように、経済成長は、貧困削減の強力なエンジンである。
- ビジネス環境を改善するための措置や、個々のセクターにおける貿易政策と工業化戦略の適切な組み合わせと時間的順序づけも、経済成長の実現の観点から重要である。
- CPRGS は、主要経済インフラやその他の経済成長を実現するための方策が果たす役割を十全に取り込むことによって、さらに良いものにしていくことができると思う。このような作業によって、CPRGS を「補足・拡大」していくことを提案したい。これは CPRGS の「進化」、「改善」を目指すものである。
- CPRGS の「補足・拡大」の必要性は、PIP を見ることによっても明らかになる。PIP にカバーされているプロジェクトの多くは、既存の国家・セクター開発計画や CPRGS を踏まえ、貧困削減と経済開発に資するプロジェクトである。それでは、PIP にカバーされているプロジェクトの属する政策分野が全て CPRGS でカバーされているかと言えば、さらに良いものにしていく余地がある。
- 日本としては、このような作業を単に提唱するだけでなく、このような作業を進めるために実際の貢献を行っていききたい。主要経済インフラが経済成長と貧困削減にどのように貢献をすることができるかは、日本にとって重要な関心である。日本は、ベトナム政府と各ドナーとの協調の下、この CPRGS の「補足・拡大」の作業に積極的に貢献していききたい。

³² ベトナム政府は、2003 年 3 月、CPRGS 拡大のための MPI を中心とする省庁横断的タスクフォースを設置。同タスクフォースは 19 名のメンバーから構成。

<ベトナム側(フック大臣)のレスポンス>

- CPRGS は進行中のプロセスであり、内容を新たなものにしなければならない。インフラについては、省レベルの道路なくしてコミュニティレベルの開発はあり得ず、主要インフラと貧困地域のインフラが結びつくことが重要である。その意味で CPRGS には欠けているもの(missing link)があるものであり、それらを組み入れるように作業をしなければならない。来年にはインフラの役割の CPRGS 組み入れを法的文書にする。
- 持続的かつ高い経済成長は貧困削減に資するリソースを生み出すエンジンであり前提条件である。したがって貧困削減に取り組んでいくためには経済成長に注目する必要がある。インフラ開発への投資に係る事項は CPRGS に不可欠な内容である。大規模インフラに係る部分について CPRGS の改訂が必要である。持続的かつ高い経済成長のモメンタムを作り出すために大規模インフラの役割を CPRGS に追加しなければならない。例えば、貧困削減に資する橋梁・道路・港湾・発電所・送電システムの役割について追加しなくてはならない。そして、来年には改訂版 CPRGS を正式な法的文書とする。

2.1.4 CPRGS の拡大：日本からの積極的な知的支援

ベトナム政府の新たな章の策定作業を支援するため、日本は、理論的・分析的枠組みを持った調査研究を実施し積極的に知的支援を行った。CPRGS の拡大支援を通じて日本の開発援助哲学をベトナム政府およびドナー・コミュニティに対して効果的に「発信」し、幅広い理解を得るためには、これを実証的に支える調査研究が必須であった。具体的には、政策研究大学院大学(GRIPS)の大野泉教授のグループによる、大規模インフラが経済成長と貧困削減にどのように貢献するかの経路を示す分析調査“Linking Economic Growth and Poverty Reduction -- Large-Scale Infrastructure in the Context of Vietnam's CPRGS”(囲み2)および北部地域交通インフラのインパクト調査“Impact Assessment of Transport Infrastructure Projects in Northern Vietnam”の2調査を実施した。

2003年9月にはMPI、世銀、日本政府の共催により、ワークショップ「成長と貧困削減のためのインフラ開発」を開催し、各ドナーが各関連調査を発表、ベトナム側はCPRGS追加章の素案を発表した。日本からは上記2調査のプレゼンテーションを実施し、大規模インフラが成長と貧困削減に与える影響について包括的な説明を行い、ワークショップの成功に大きな役割を果たした。特にGRIPSグループの調査は、他ドナーの調査等も踏まえたバランスのとれたものであり、同ワークショップで発表された各種スタディを包括的に位置づけるアンブレラの役割も担っていた。ワークショップでは、日本のほか世銀(Empirical Assessment of the Public Investment Program 1996-2000)、DFID(Study of Road Network Impacts on the Poor)、AusAID(豪)(My Thuan Bridge Study)も実施中の各調査に関するプレゼンテーションを行った。さらに、2003年11月にはMPI主催による2度目のワークショップが開催され、ベトナム側より示された修正案に対して各ドナーからフィードバックおよび意見交換が行われた。

囲み 2: GRIPS グループの調査要旨

GRIPS グループの調査は、大規模インフラが成長と貧困削減に貢献する具体的なチャンネルを 直接のチャンネル(direct channel)、市場を通じたチャンネル(market channel)、政策を通じたチャンネル(policy channel)の 3 つに分類し、それぞれの経路における大規模インフラの役割を検討している。

これは大規模インフラが貧困削減に与える影響を、貧困層に直接インパクトを与える経路(例えば保健・衛生、教育、地方道路等の基礎インフラの整備)のみならず、市場(例えば地域間およびセクター間の労働者の移動、需要の創出・増加、フォーマル・インフォーマルなファイナンスを通じた再投資等)や政策(財政収入の再配分、補助金、公共投資、貿易等)というより広い経路で把握することの重要性を示している。そしてケース分析において、「政策を通じたチャンネル」としての大規模インフラが「市場を通じたチャンネル」や「直接のチャンネル」をより有効に機能させることによって経済成長や貧困削減に貢献したことを明確に示している。

また、GRIPS グループは、今後、大規模インフラの効果発現を確実なものとするための諸施策として以下の諸点の重要性を指摘している。

- 大規模インフラの効果発現を促進するための措置(補完的政策・セクターの課題や方向性の分析、個別案件ではなくネットワークとしての視点からのインフラの検討)
- 大規模インフラ整備に伴う潜在的な負のインパクトを緩和するための措置(住民移転、交通安全問題等を含む環境社会配慮等)³³
- 資源配分を適切なものとするための措置(予算配分クライテリアの明確化、他の投資事業やファイナンス・オプションとの比較検討、案件選定のクライテリアの明確化、インフラ整備と維持管理との関係の検討)

CPRGS の追加章は、大規模インフラが成長と貧困削減に貢献する「チャンネル」の面からも、大規模インフラの効果発現を確実なものとするための「政策課題」の面においても、GRIPS グループの調査研究の成果を十分に活用したものであり、同調査での指摘事項が随所に散りばめられた内容となっており、CPRGS 拡大作業の過程において同調査が重要な役割を担ってきたことがわかる。

2.1.5 インフラ整備の実効性を確保するための政策課題と政策ツール

CPRGS 拡大の過程を通じて貧困削減における経済成長の重要性がドナー・コミュニティにおいて再認識され、その中で大規模インフラの役割が重要視されるに至った。ベトナム政府のイニシアティブは、世界的なインフラ回帰の流れに先駆けるものとして重要な役割を果たした。

³³ (参考) JBIC は大規模インフラ事業へ借金を供与する際、社会的な負の影響を軽減すべく様々な取組みを行っている。クーロン(カントー)橋建設事業(2000 年度借款)では、ベトナム南部のエイズ感染状況等に鑑み、建設労働者に対するエイズ対策を建設業者の義務として入札書類に記載している。このエイズ対策には NGO のケア・ベトナムがプログラム策定等に協力している。

また、同プロセスを通じてインフラの整備の際に取り組むべき政策課題(囲み 3)が明らかとなった。³⁴ PTFや運輸パートナーシップでの活動等を通じて、大規模インフラの整備が、ベトナムの制度・政策改善と一体で実施されることが重要であることがドナー・コミュニティでの共通の認識となった。日本は、2003年12月のCG会合において、世銀の政策ローンであるPRSCの第三期協調融資に協調融資を行う用意があることを表明し、新たにPRSCの枠組みの中でもインフラ整備の実効性を高めるための政策課題(公共財政管理の改善等)に積極的に取り組んでいく方針を明らかにした(PRSC3 案件形成における日本の具体的提言内容については、「2.5.4 PRSC3 形成における日本の提言」を参照)。図2は、ベトナムにおけるPRSの進化とそれに対応するPRSCおよび開発におけるインフラ回帰の流れを示したものである。

囲み 3: インフラの整備の際に取り組むべき政策課題

「選定された投資事業が効率的・効果的に実施されること、そして事業完成後も維持管理が適切に行われて事業効果が最大限に持続すること」はベトナム政府およびドナー・コミュニティ共通の問題意識であり、両者が一体となって真剣に取り組んでいく必要がある。これらに対応するための制度・財源・技術面での課題についてPRSCやパートナーシップの枠組み等を活用して継続的に協議を行っていくことが重要である。

制度面の問題について具体例を挙げると、道路・橋梁分野でのODA事業の実施は、主に運輸省(MOT)の管轄下にあるプロジェクト・マネジメント・ユニット(PMU)が事業実施主体として案件の準備や詳細設計・建設工事等を行っている。他方、事業完成後の施設の整備・改修計画の策定および実施は、MOT管轄下の道路局運営機関(VRA: Vietnam Road Administration)が実施しており、両者の間で十分な調整がなされていない。したがって維持管理面に配慮した事業の有効性や持続性の検討が十分に行われなままPMUが案件準備を進めてきていることがあり、全体の事業効果にも影響を与えている。これらの問題に対処するためには、案件形成・事業実施の段階から、完成後の維持管理の課題(計画管理能力や組織・体制の強化、人材育成等)について検討し、維持管理の質・効率性の向上を図るための包括的な仕組みを考えていく必要がある。

財源の確保の問題については、現在、投資予算はMPI、経常予算は財務省(MOF)の管轄下に分かれており、公共投資事業効果の持続性を確保するためには、両者の整合的な策定が不可欠である。インフラ事業に投資を行うためには、ベトナム政府自らが事業実施に係る管理費や人件費を確保する必要があり、さらに事業完成後の運営維持管理費が生じることから、適切な水準の経常予算の確保が重要である。しかし現状では、限られた財源において、公共事業の投資が優先され、維持管理のための経常予算が十分に確保されていない状況であり、今後、事業効果の持続性に影響が出てくることが指摘されている。維持管理予算がきちんと手当てされて投資事業の質が保たれるような体制についてドナーおよびベトナム政府の間で議論していくことが重要である。

³⁴ 2003年12月のCG会合では、ドナー側(DFID(LMDG)、AusAID、ADB、世銀)から、CPRGSがより包括的になったという文脈で追加章の完成を歓迎する声があがったが、同時に、大規模インフラの整備に際して慎重を求める声があがった。すなわちインフラ整備の際に取り組むべき政策課題(大規模インフラの効果発現を確実にするための諸施策)への対応の重要性が指摘され、大規模インフラの整備が制度強化とセットで行われることの重要性が強調された。

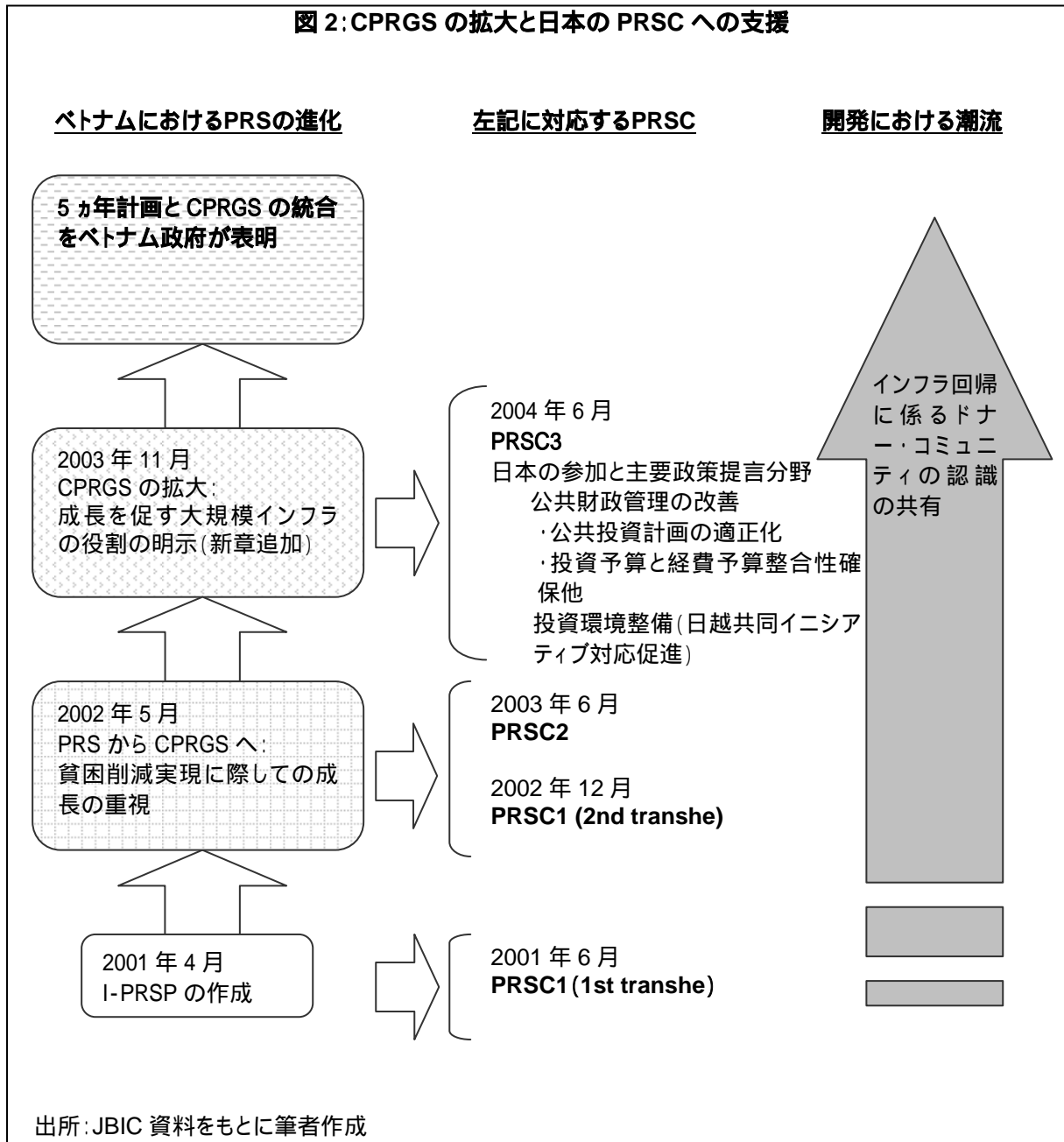
これらの制度・政策面での課題について、大規模インフラ事業を切り口に、ベトナム側が事業計画策定と評価を運営維持管理まで念頭に置いたかたちで行い、その中で投資効率性、社会収益性、環境インパクト等の評価も実施するよう求めていくことが重要である。日本としてもさまざまな支援ツールを活用しつつ、ベトナム政府に改革のインセンティブを効果的に与えていくことが求められる。

- 「投資効率性の評価」については、公共投資計画(PIP)の中からいかに良いプロジェクトを選定するのか、つまり、投資効率性を勘案したアプレイザルを行い、優先順位づけを行い、いかに適切な投資の選定を行うのか。そして、選定されたプロジェクトが事業完成後も維持管理が適切に行われて、事業効果が最大限に持続するためにいかに公共支出メカニズムの適正化を図るのか、すなわち投資事業がいかに経費予算化されて中期的な財政見通しの中におさまっていくかといったことに問題意識を持ってベトナム政府と政策対話を行っていくことが肝要である。現在のPIPは、基本的には、ライン・ミニストリーや地方政府から提出されたプロジェクトの積上げに留まっており、全体のバランスを考慮したスクリーニングは十分に行なわれていない。また、中期支出枠組(MTEF³⁵)については、経済成長と貧困削減に資する4分野(教育、保健、農業、インフラ)で「MTEFのパイロット的導入」が掲げられているが、現在は教育セクターにおけるshadow MTEFの実施に留まっている。MOFは、あくまでパイロット的な導入と位置づけており、具体的な成果を見極めた上で、今後、本格的なシステムとして導入するか検討を行うようである。MTEF本格導入の判断については、予算法改正時に行なわれるものと推測される。
- 「社会収益性の評価」については、大規模インフラの効果発現を促進し、かつ、相乗効果を生むための措置が重要である(大規模インフラ投資をpro-poorにするための配慮、個別案件ではなく複数の案件による相乗効果の視点からのプライオリティの検討、インフラの効果発現に資する政策の実施等)。例えば、国道の整備を行う際に、隣接する農村地域へのフィーダー道路を同時に整備するといった貧困削減配慮を行うことが重要である。
- 「環境インパクトの評価」については、大規模インフラ整備に伴う潜在的な負のインパクトを緩和するための措置が重要である(住民移転、交通安全問題等を含む環境社会配慮等)。

さらに、外国投資の促進や民間資金の動員の観点から、インフラ整備における民間セクターの役割について十分な検討を進めることが重要である。また、民間セクターに対する公的セクターの役割や、効率性の追求と社会・貧困削減配慮のバランス確保の観点からインフラ整備における経済面および社会面双方のインパクト評価を実施することが重要である。

³⁵ MTEF: Medium-Term Expenditure Framework

図 2: CPRGS の拡大と日本の PRSC への支援



日本は、これまで、下記(囲み4)のさまざまな取り組みを通じてベトナム政府の計画策定能力の強化、公共支出管理の向上、投資環境の整備など制度・政策改善に積極的に関与してきている。これら個々のイニシアティブはPRSCプログラムに係る日本の問題意識とも呼応するものとなっている。PRSC3 プロセスへの参加を通じて、今まで別々に実施してきた個々の取り組みの実効性をより高めることが可能となっている。PRSCによる制度・政策改革支援が、プロジェクトによる支援と相乗効果を出すことが期待される。

囲み 4: PRSC への参加により実効性が高まるとされる個別取り組み例

- 援助手続きの調和化: 案件形成・F/S の調和化(計画プロセスの向上、F/S 指針の向上、承認手続きの簡素化等)
- ポートフォリオ・レビュー(事業実施促進)
- ODA マネジメントのための包括的な能力構築プログラム(ODA 制度改革、構造的課題への取り組み等)
- ODA 関連法規・規則の改定支援(ODA 政令第 17 号、公共事業建設・投資政令第 52/12/7 号、調達法令、調達政令第 88/66 号等)
- 運輸セクターパートナーシップ(維持管理の質・効率性の向上、財源の確保、投資予算と経常予算の整合的な策定等)
- 貧困タスクフォース(PIP の質の向上、案件アプレイザル選定クライテリアの明確化、PIP と貧困削減等)
- 次期 5 ヵ年計画の策定支援、CPRGS アプローチの 5 ヵ年計画への織込み
- 日越共同イニシアティブ 等

2.1.6 CPRGS と既存の国家開発計画とのアラインメントの強化

< CPRGS の roll-out >

CPRGS と既存のセクター開発戦略、省レベルの社会経済開発計画、PIP との整合性の向上を図るため、2003 年以降 PTF の活動を通じて CPRGS の実施(roll-out)が省レベルで進められている。すなわち省レベルの社会経済開発計画に CPRGS の要素(貧困削減と成長、定性的・定量的な社会経済開発指標および貧困削減指標、モニタリング・システム、政策課題等)を織り込んでいく作業が進められている。³⁶ 本取り組みは、「計画自体の質の向上」とともに「計画策定プロセスの強化」を目的としており、地方政府の計画策定能力の向上を目指すキャパシティ・ビルディングの 1 つである。現在、20 のパイロット省で織り込み作業が行われており、ベトナム政府は 2008 年までに全ての省(64 省)での roll-out 作業の実施を目指している。³⁷ 本作業を通じて地方政府の計画策定能力が強化され、それが 2006 - 2010 年の省レベルの 5 ヵ年計画策定に活かされ、これが更に、ベトナム全国の 5 ヵ年計画(2006 - 2010 年)策定プロセスの強化に繋がっていくことが期待されている。

³⁶ JICA は、ゲアン省を中心に地域別ワークショップの開催を支援すると共に、同省を対象に地域別貧困アセスメントを実施した。JICA は同省においてリプロダクティブ・ヘルス支援を実施してきており、現地との人的ネットワークが構築されていたこと、日本の開発アプローチがベトナム政府からきちんと認識され、メインストリーム化されるよう主要な省の社会経済開発計画の策定プロセスにも戦略的な対応が必要との判断から、同省への支援を行い、継続的な関与を行ってきている。

³⁷ 実施体制については、執行および監督は MPI に設置された CPRGS 事務局が担当。省庁横断的な CPRGS 実施委員会(2003 年 9 月設置)および省庁横断的な CPRGS 運営委員会(2003 年 1 月設置)によって進められ、PTF を中心に支援活動が行なわれている。

< CPRGSアプローチの次期5ヵ年計画への統合 >

ベトナム政府は2004年9月、次期5ヵ年計画(2006-2010年)策定に関する首相指示第33号を発令した。同指示には、CPRGSおよびVDGsで設定された目標を実現するための諸施策を次期5ヵ年計画に盛り込むことが明示されている。これは、計画の内容・策定プロセス・実施・モニタリングにおいて、CPRGSアプローチ(結果重視、参加型アプローチ、pro-poor志向の包括的アプローチ等)の導入を示唆したものである。すなわちベトナム政府は、自らのイニシアティブにより、現状では並存している現行5ヵ年計画とCPRGSを、次期5ヵ年計画策定プロセスにおいて統合することを決定した。(dual systemの解消)³⁸

したがってベトナム政府は、現在、「CPRGSの特徴を持った次期5ヵ年計画」の策定作業を進めている。2006年からは、CPRGSは作られない見込みであり、次期5ヵ年計画(2006-2010年)にCPRGSの要素が盛り込まれ、ドナー向けには、同計画がPRSPとして機能することになる。この流れは「カントリーシステムの尊重」、「アラインメントの促進」といった援助効果向上の文脈からみても正しい姿であるといえる。ドナー・コミュニティはこの方向性を支持しており、³⁹ ベトナム側にさまざまな知的支援を行っている(日本の支援については「2.2. CPRGSアプローチの概念整理ペーパーの作成」および「2.4 産業競争力強化についての日越共同作業」を参照)。次期5ヵ年計画がセクター開発計画・PIP・予算計画等との整合性を確保した形で策定されることが期待される。また、CPRGS拡大の過程で明らかとなった政策課題が同計画にきちんと盛り込まれることが期待される。

2.1.7 CPRGS 拡大プロセスにおいて「鍵」となった要因

日本のイニシアティブがきっかけとなって以下の成果が得られたことは、現地 ODA タスクフォースを中心とした日本の戦略的なアプローチが奏功したグッド・プラクティス事例の1つといえる。

- ベトナム政府が CPRGS の拡大を決意し、強いオーナーシップのもとで追加章を策定するに至ったこと。
- ベトナム政府の既存の開発計画が持つ成長志向(その1要素としての大規模インフラ)を CPRGS に明確に位置づけることに成功したこと。
- 日本が CPRGS 拡大支援(知的支援)を積極的に行い、日本の開発援助哲学を効果的にアピールすることに成功したこと。
- CPRGS のカバレッジおよびインフラ整備の際の政策課題等について他ドナーの問題意識を喚起できたこと。

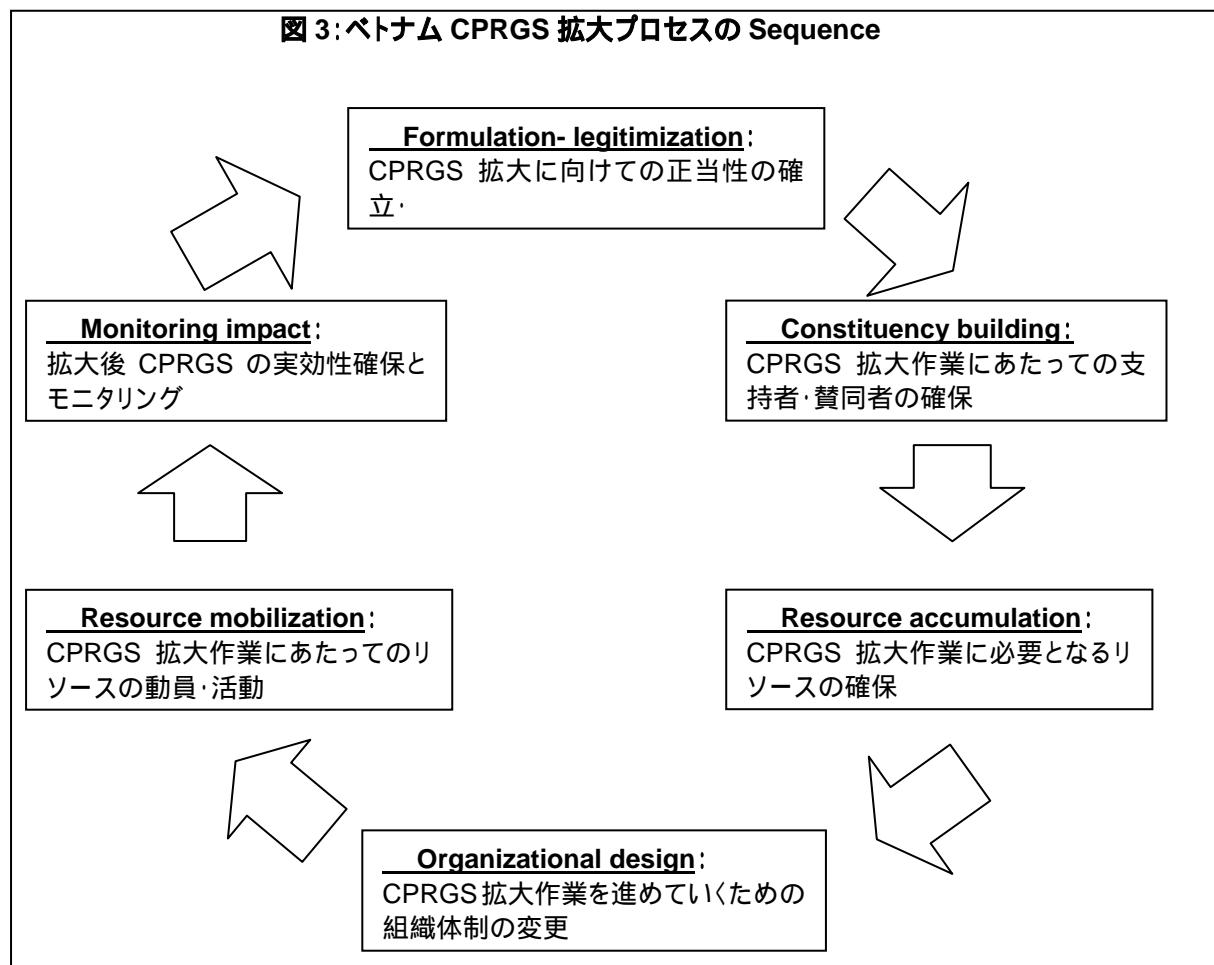
³⁸ ベトナム政府は、首相指示に先立ち、2004年6月に次期5ヵ年計画とCPRGSの統合を表明している。

³⁹ 2004年12月のCG会合においても、ドナー側からは、首相指示第33号を称賛するかたちで、ベトナム政府の次期5ヵ年計画策定のアプローチ・内容に対して、ベトナム政府への強い期待が表明された。

- CPRGS に資源配分をアラインすることを求めてきた一部ドナーの非現実的な要求を、既存の政策体系に基づくベトナムの開発ビジョンに即した形でアラインする方向に誘導したこと。
- ドナーの関心を 5 カ年計画に引き戻し、ベトナムのカントリーシステム(5 カ年計画)を活用することが必要であることについて理解を得ることができたこと。
- CPRGS アプローチの次期 5 カ年計画への統合(後述)という問題意識をリードすることができたこと。

ベトナムの日本チームは、チームリーダー(在ベトナム日本大使館)のリーダーシップと求心力、および、チームメンバー個々人の高い能力と意欲を強固な基盤として、「各機関のメンバーが協力して共通の目的に向かって戦っていこう」という素地があった。これに加えて、表 2 のとおりさまざまな取り組みが効果的に行われてきた。

図 3 は、CPRGS 拡大プロセスの sequence を示したものである。CPRGS 拡大(Policy Change)に向けた流れを、CPRGS 拡大に向けての正当性の確立・インセンティブ、CPRGS 拡大作業にあたっての支持者・賛同者の確保、CPRGS 拡大作業に必要なとなるリソースの確保、



CPRGS拡大作業を進めていくための組織体制の変更、 CPRGS拡大作業にあたってのリソースの動員・活動、 拡大後CPRGSの実効性確保とモニタリングの6つの要素に分類し、⁴⁰ それぞれの要素についてベトナム政府の実施戦略および日本の実施戦略の分析を行ったのが表2である。

表2: CPRGS 拡大プロセスにおいて「鍵」となった要因

| ベトナム政府の実施戦略 | 日本の実施戦略 |
|--|--|
| Creating Legitimacy: CPRGS 拡大に向けての正当性の確立、インセンティブ | |
| <p>2002年12月のCG会合において、MPIフック大臣が、CPRGS にインフラの役割に係る新たな章を追加することを発表(日本側のステートメントを受けたもの)。これにより、「CPRGS が拡大」されることが正式に決定した。 (正当性の確立)</p> <p>ベトナム側の CPRGS 拡大のインセンティブ</p> <ul style="list-style-type: none"> ベトナム政府は、CPRGS 導入以前から既存の政策体系の中で基本文書を確立しており、その中で「経済成長」と「貧困削減」の双方に対する強いコミットメントを示していた。すなわち政府が準拠する政策体系は明確に存在していた。 日本が「CPRGS 拡大」を提唱するまでのプロセスにおいて、「貧困削減」を偏重するドナー(世銀、DFID 等)と「成長の重要性」を主張するドナー(日、仏、独等)との間で「綱引き」の状態が発生していた。その中で、ベトナム政府としても「経済成長」と「貧困削減」のバランスという観点から「インフラの位置づけ」を慎重に見極めようとしていた。(ドナー論争に巻き込まれることに対して疲弊していた印象あり。) 調和化やアラインメントの強化といった援助効果向上の取り組みを通じて、ベトナム側も「ドナー間調整・コーディネーション」の重要性を認識するようになってきた。この流れを受けて、ベトナム政府としてもドナーに対してより誠実な対応を行うことの重要性を認識するようになり、divide and rule を使わなくなってきた。 CPRGS と PIP との整合性強化の重要性がドナー・コミュニティから繰り返し指摘されてきたが、「大規模インフラ」が主要な要素を構成する PIP | <p>2002年12月のCG会合において、日本はベトナム政府に、CPRGS の中に成長促進措置の1つである大規模インフラの役割を追加することを提唱。(正当性の確立)</p> <p>日本側の CPRGS 拡大のインセンティブ</p> <ul style="list-style-type: none"> 日本は、対ベトナム支援について一貫して「経済成長」と「貧困削減」をバランス良く支援していく基本的立場を打ち出してきた。貧困削減に偏重した CPRGS を「拡大」するプロセスにおいて、成長・インフラの重要性や意義を引き続き主張し、関係者(ベトナム政府内でも特に CPRGS プロセスに関与してきていない省庁・部署の職員や「貧困削減」に偏ったドナー関係者等)に浸透させていくことが必要と考えた。 日本が「制度・政策」重視を打ち出している中、ベトナム政府の開発ビジョンづくりに積極的に貢献していくことは重要。その際、日本の対ベトナム支援が CPRGS と整合的となるよう十分注意を払っていくことが必要。つまり、CPRGS が日本の援助方針と矛盾したり、排除したりするようなことがないよう継続的にチェックしていく必要があった。 |

⁴⁰ この分類方法については右資料を参照した。Derick W. Brinkehoff and Benjamin L. Crosby, "Manageing Policy Reform – Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transisioning Countries"

| | |
|--|---|
| <p>に対して、初期の CPRGS にはこれがカバーされていなかったため、両者の整合性の向上を図る際のボトルネックとなっていた。</p> <ul style="list-style-type: none"> ●世界的なインフラ回帰の流れが起こり、世銀・IMF も開発課題の関心が「成長」へシフトしていった。これにより、ベトナムのドナー・コミュニティにおいても「インフラ」に対する見方がシフトし、「成長」への関心が高まった。 ●2005 年の WTO 加盟、AFTA 統合の本格化といった国際・地域経済統合を睨み、競争力強化という問題意識がベトナム側に強まっていた。また、米越通商協定の成立や日本側の FDI 促進(日越共同イニシアティブ)の動きなどが絡み、成長への意識が高まった。 ●対ベトナム支援において借款の割合が約 8 割を占めるとともに、その中で日本、世銀、ADB の 3 機関が多数派を占めていたことから、「CPRGS 拡大」に向けての日本の提案に対してより配慮を行う必要があった。 ●トップの交代があった。2002 年 12 月の CG 会合で日本の提案に賛意を示した MPI フック大臣は日本の開発理念・援助政策に理解のある人物である。 ●ベトナムが政府内や共産党の承認を得た正当性のある既存の政策体系を持っており、それを補完する CPRGS の拡大作業についても自らのオーナーシップで内容・プロセスを主導していく自信があった。 | <p>転機となったのは、2002 年 9 月に開催された世銀・IMF 総会(*)である。ベトナム政府は、3 ヶ月後の同 12 月の CG 会合(於ハノイ)で CPRGS を拡大することを発表している。このベトナム政府の決断は、国際的潮流に先駆けるものとして重要な役割を果たした。</p> <p>(*)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「PRSP 実施進捗報告」において、初期の PRSP は「成長の源泉」や成長を遂げるための政策措置についての分析が不足していたことを認めている。 ・合同開発委員会にて、成長と貧困削減の源泉として貿易の重要性を再確認し、貿易アジェンダを主流化する必要性を指摘。 <p>(参考)</p> <p>ベトナム政府が CPRGS の拡大を決意した動機として、「ベトナム政府自身が(CPRGS をより包括的な内容にしようという意図があったというよりむしろ)日本の支援と CPRGS のアラインメントを促進しようとする意図があったのではないか」という見方が指摘されている。</p> <p>(出所: IMF Independent Evaluation Office Evaluation of PRSPs and the PRGS, Vietnam case study, July 6, 2004)</p> |
| <p>Building Constituencies: 支持者・賛同者の確保</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> ●ベトナム政府(首相府、MPI)の強いリーダーシップとオーナーシップに基づいて、CPRGS 追加章起草の際に必要な関係省庁等からの支援をとりつけた。首相指示によるもの。 ●CPRGS 拡大作業にあたっては、世銀、ADB、日本、AusAID、DFID など多数のドナーからの支援表明があった。 | <ul style="list-style-type: none"> ●内外の key person や key donors との政策対話・ネットワーク・協調体制の強化を図ることによって効果的に constituencies を確保した。 <p><u>対ベトナム政府</u></p> <p>日越バイの政策対話、パートナーシップ活動等を通じたマルチの政策協議等を通じて、日本として、ベトナム政府に対して制度・政策改善、パフォーマンス向上へのインセンティブを効果的に与えていくと日常的に努力。CPRGS の拡大においては、このような日本の戦略的アプローチが有効に機能した。</p> <p><u>対ドナー・コミュニティ</u></p> <p>現地レベルで日本が英国と個別に進めてきた「日英協調関係」を効果的に活用。援助のアプローチの仕方において対極にあるドナー・コミュニティが</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>ら認識されている日英が、互いの比較優位の相違を認識した上で、CPRGS拡大プロセスにおいても、双方の立場の強化に向けて対話と協調を行った。⁴¹ この取り組みは、日英それぞれの援助アプローチに共感を持つさまざまなドナーからの関心を取りつけ、以後のドナー協調体制の強化にも貢献した。</p> <p>日本内部(東京サイド)との連携 東京サイド(関係省、JBIC・JICA 本部)とは、構想段階から連絡をとりあい、関係者間のネットワークを構築することにより、現場でのイニシアティブに対して十分な理解と支持が得られた。CPRGS 拡大作業のインプットの 1 つとなった「北部地域交通インフラのインパクト調査」は JBIC 本部(評価室)の全面的なサポートを得て実施された。</p> |
| Accumulating Resources: リソースの確保 | |
| <ul style="list-style-type: none"> ● CPRGS の追加章起草のための人員や予算等を確保。カイ首相、MPI を CPRGS 拡大の主管に指名。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 人員: MPI および関係省庁のメンバー ➢ 予算: 世銀の PRSP トラストファンド、日本からの経費支援等 ● CPRGS 拡大に関連したワークショップ開催等のための予算・人員等の確保。 <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 10px; margin-top: 20px; width: fit-content;"> <p>ベトナム政府は、2 度にわたって(2003 年 9 月および同 11 月)ワークショップを開催し、CPRGS 追加章の素案を発表、同ドラフトについて関係者(ライン・ミニストリー、各ドナー関係者等)と協議を行った。</p> </div> | <ul style="list-style-type: none"> ● CPRGS 拡大プロセスに対して積極的に知的支援(分析調査)を行うための人員や予算等を確保。2 つの分析調査を開始。 <ul style="list-style-type: none"> 大規模インフラの経済成長と貧困削減に対する貢献の経路を示す分析調査(GRIPS の研究協力) 北部地域交通インフラのインパクト調査(国道 5 号線整備計画とハイフォン港リハビリ計画が FDI の呼び込み等を通じて経済成長と貧困削減に貢献したことを示す調査) (IDCJ に委託) ● CPRGS 拡大に関連したワークショップ開催等のための予算・人員等の確保。 <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 10px; margin-top: 20px; width: fit-content;"> <p>日本は、2003 年 9 月に CPRGS 拡大に関するワークショップ「成長と貧困削減のためのインフラ開発」をベトナム政府(MPI)、世銀と共催。日本からは拡大作業のインプットとなる上記 2 調査のプレゼンテーションを行い、ワークショップの成功に大きな役割を果たした。</p> </div> |

⁴¹ 「日英協調関係」を通じて、DFID は貧困削減のみならずインフラの貧困削減・成長に果たす役割等についても理解を示し、CPRGS 拡大についても日英が協調して作業を進めた。CPRGS 拡大作業のインプットとして DFID が実施した調査“Study of Road Network Impacts on the Poor”は、GRIPS グループの調査との連携・補完調査である。(21 頁本文を参照。)

| Modifying Organizational Structure: 組織体制の変更 | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● CPRGS 拡大のための MPI を中心とするタスクフォースを設置。省庁横断的なCPRGS 実施委員会を通じて関係省庁からコメントを取りつける体制を整備。同タスクフォースは、関係省庁の部長級および専門家 19 名からなるメンバーより組成。 | <ul style="list-style-type: none"> ● ベトナム現地 ODA タスクフォースの連携体制の強化(チームリーダーのリーダーシップと求心力、および、チームメンバー個々人の高い能力と意欲を強固な基盤とした連携の強化) <ul style="list-style-type: none"> ➢ これまで、各機関がそれぞれに、セクターやサブ・セクター、および、プロジェクト・ベースで取り組んできた制度・政策改善支援について、関係各機関が力を結集し、分野横断的・全般的な観点も含めて多角的な切り口から取り組んだ。(現地 ODA タスクフォースとしてのより強い正統性をもってオールジャパンとして活動した。) ➢ CPRGS 拡大支援プロセスにおいては、オールジャパンとして活動しつつも、日本チーム内では、大規模インフラ支援に係る知見や比較優位性を持つ機関の意見が尊重される体制となっていた。 |
| Mobilizing Resources and Action: リソースの動員と活動 | |
| <ul style="list-style-type: none"> ● 基本的には、ベトナム政府、ドナー・コミュニティ、NGO の協調の枠組みである PTF をプラットフォームとして意見交換が行われた。(作業プロセスの正統性に十分な配慮が払われた。) ● 2 度のワークショップを通じて、CPRGS 追加章のドラフトにつきライン・ミニストリー、ドナー・コミュニティ、NGO 関係者等と協議。関係者からのコメント、フィードバックを得つつ最終的には自らのオーナーシップのもとで追加章をセット。 | <p>プロセス</p> <ul style="list-style-type: none"> ● CPRGS 拡大プロセスに日本として積極的に関与。ベトナム政府や他ドナーとの調整プロセスの中で「声」を出し、「主張」においても存在感を発揮してきた。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ ベトナム側のオーナーシップや問題意識を尊重しつつ、日本がリードして議論の流れ・方向性を作っていた。 ➢ 日本の ODA 戦略上、議論の方向性が日本として意図せざる方向に進まぬよう、常にウォッチし、「貧困削減」を偏重するドナーの発言に対しては、必要に応じて適宜「介入」を行ってきた。 <p>サブスタンス</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 外部の有識者やリソースの有効な活用が行われた。(現地 ODA タスクフォースの主導により新たな付加価値として実施。) <p>日本が実施した 2 つの調査研究の作業プロセスで、ベトナム政府関係者や主要ドナーとの意見交換・討議が精力的に行われた。同プロセスを通じて、関係者間の相互理解が深まり、日本の開発援助哲学を効果的に disseminate することができた。また、現地コンサルタントを活用した情報収集が行われ、ベトナム側のニーズの的確な把握に役立った。</p> <p>PR</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 「対外発信」の強化(広報の取り組み) <ul style="list-style-type: none"> ➢ 現地 ODA タスクフォースによるさまざまな取り組みを英字新聞形式にまとめた「ジャパン・ニュー |

| | |
|--|--|
| | <p>ース」を定期的に発行し、中間 CG・CG 会合をはじめ、さまざまな機会を利用して一般に広く配布した。</p> <p>同記事には、CPRGS 拡大、PRSC 協調融資への参加、新国別援助計画、制度・政策環境と援助規模、日越共同イニシアティブ、援助効果向上などベトナムにおける日本の援助方針や援助哲学に係るエッセンスが盛りこまれ、日本の援助が効果的にアピールされている。</p> |
| <p>Monitoring Impact: 拡大後 CPRGS の実効性確保とモニタリング</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> ● CPRGS roll-out を通じた継続的なモニタリングおよび CPRGS プロGRESS レポートの作成 ● 各ドナーとのバイ・マルチの政策協議 ● PRSC ● 援助手続きの調和化 ● ポートフォリオ・レビュー ● キャパシティ・ビルディング ● ODA 関連法規・規則の改定支援 ● 各種パートナーシップ・グループ活動 等 | <ul style="list-style-type: none"> ● PRSC 協調融資への参加を通じたマルチの政策協議 ● 日越バイの政策協議 ● 援助手続きの調和化 ● ポートフォリオ・レビュー ● キャパシティ・ビルディング ● ODA 関連法規・規則の改定支援 ● 各種パートナーシップ・グループ活動(運輸、PTF、援助効果向上) 等 |

2.1.8 教訓 (CPRGS プロセスを踏まえた PRSP のあり方の考察)

ベトナムの dual system は、既存の政策体系に基づいた正当性ある国家開発計画が存在する中で、ドナーが新たに PRSP という外来の要求を持ち込んだ結果発生したといえる。したがって仮にドナー側が PRSP の維持を希望するのであれば、アラインメントの観点から、ドナー側の要求を満たす「要素」を既存の国家開発計画の中から抽出し、それをもって要求を満たすと考えるべきである。既存の国家開発計画と PRSP の間で求める「要素」の齟齬・乖離があることは好ましくない。すなわち PRSP はドナー側の考えを一方向的に押し付けるものであってはならない。また、既存の政策体系をもつ国への PRSP 導入の是非、或いは導入の在り方については慎重に検討すべきである。

ベトナム政府が CPRGS に大規模インフラの役割に関する章を後に追加したのは、ベトナム政府自らが既存の国家開発計画の中でインフラ整備の重要性について明確なビジョンを有していたことがその大きな要因である。日本側からの働きかけはベトナム側の意思決定プロセスの触媒的な役割を果たしたが、それが決定的な要因になったわけではない。さまざまなインセンティブが絡み合った結果、ベトナム政府自らが決定したといえる。当初の CPRGS が貧困削減に偏重していたのは、一部ドナーの意向に合わせるために、ベトナム政府が既存

の国家開発計画と CPRGS の使い分けを行い CPRGS の中では敢えて「経済成長」を強調しなかったものと考えられる。

ベトナムの CPRGS の場合、「PRSP の作成 拡大 次期 5 カ年計画への統合」という流れを経て、本来あるべき方向に収束していったといえる。国家開発計画と CPRGS の並存というまわり道をしたが、そのプロセスが決して無駄であったわけではない。同プロセスを通じて、さまざまな新しいアプローチや手法の改善、新たな問題意識の共有がもたらされた。CPRGS 拡大の議論について言えば、これを通じてドナー側の関心が、貧困削減のみから成長促進やインフラ整備も含む形となり、成長・インフラの必要性の認識とともに、成長・インフラ整備に際しての政策課題・留意点の認識を含む形で広がった。これらの問題意識は、CPRGS アプローチの統合の結果として、次期 5 カ年計画に流れ込んでいくことが期待される。

2.2 CPRGS アプローチの概念整理ペーパーの作成

前述のとおり、ベトナム政府は、次期 5 カ年計画策定に係る首相指示第 33 号を発令し(2004 年 9 月 23 日)、現状では並存している現行 5 カ年計画と CPRGS を、次期 5 カ年計画策定プロセスにおいて統合することを決定した。(dual system の解消) ドナー・コミュニティは、ベトナム政府による「CPRGS の特徴を持った次期 5 カ年計画」の策定を支持している。⁴² 現地 ODA タスクフォースも、ベトナム側が本方針に係る首相指示第 33 号を発出したことを評価している。

日本は、CPRGS の持つ重要な要素が次期 5 カ年計画に取り込まれることが重要であり、ベトナム政府の計画策定プロセス改善への協力が必要であるとの考え⁴³ から他ドナーと協力して知的インプットを行った。具体的には日本は「CPRGS アプローチ」の概念整理ペーパーの原案を作成し、世銀や DFID をはじめとするドナー機関と概念の共有化を図った上で、ドナーからのインプットとしてベトナム政府に提案を行った。(同ペーパー作成の狙いは囲み 5 参照) 同作業は、在ベトナム日本大使館・JBIC 事務所・JICA 事務所による緊密な連携の下で進められた。JBIC がペーパーの原案を作成、その過程で大使館・JICA がコメント・インプットを行った。他ドナーとの調整・コンセンサス形成については、JBIC による作業レベルでの調整プロセスにおいて大使館・JICA がそれぞれ協力を行った。

⁴² 2004 年 12 月の CG 会合においても、ドナー側からは、首相指示第 33 号を称賛するかたちで、ベトナム政府の次期 5 カ年計画策定のアプローチ・内容に対して、ベトナム政府への強い期待が表明された。

⁴³ 次期 5 カ年計画策定支援に係る日本の対応については、2004 年 7 月に現地 ODA タスクフォースが作成したポジション・ペーパーが出発点になった。同ペーパーは、ベトナム政府(首相府調査委員会)から日本を含むいくつかのドナーに対して示された次期 5 カ年計画へのインプットの要望に対する日本のコメントを兼ねている。現地 ODA タスクフォースでは、本ペーパーを作成していく作業を通じて、次期 5 カ年計画策定の課題として「産業競争力強化」と「CPRGS アプローチ」に取り組んでいくという認識が共有された。そして、前者は「産業競争力強化のための日越共同作業」(2.4 参照)へ、後者は「CPRGS アプローチの概念整理ペーパーの作成」(本項)につながった。

囲み 5: 「CPRGS アプローチ」概念整理ペーパーの狙い

- 日本が意図した本ペーパーのもともとの狙いは、ベトナムの中央・セクター省庁・地方での計画当事者たちが「CPRGS アプローチ」とは何かを殆ど理解していないところ、より具体的に示さんとするもの。つまり、MPI が、計画当事者たちに対してインプットもしくはガイダンスを与えることをサポートする目的で作成された。その背景には、ベトナム政府による次期5ヵ年計画策定プロセスにおいて、ドナー側は「CPRGS アプローチの統合を歓迎」ということを繰り返すが、そのイメージは必ずしも共有されておらず、ベトナム政府にフェアに接するためにも、ドナー側が考える CPRGS アプローチの概念をインプットとしてベトナム政府に示したものである。したがって本来的には、ドナー外交的な視点というよりは、次期5ヵ年計画策定プロセスに少しでも貢献するための実質的なインプットを提供するという趣旨であった。
- 概念整理作業にあたっては、CPRGS の策定・拡大の過程、CPRGS roll-out の経験・教訓(PTF 会合でとりあげた省レベルからのフィードバック等)、2004年6月の中間CG会合における分科会(セクター省庁との協議)、JBIC が共同議長を務める運輸パートナーシップ等の経験等を踏まえて、ドラフティングが行われた。また本ペーパーは、中央・セクター・地方でフォーカスされるべき事項は異なってくるのではないかとの問題意識から配慮された記述ぶりとなっている。すなわち中央に比べて、省レベルではより柔軟な新たなアプローチが可能なのではないかという視点が反映されている。さらに本ペーパーは、認識の共有という観点からドナー側自身へのインプットの役割も果たしている。

本イニシアティブを日本がリードすることができた背景には、日本が CPRGS の拡大プロセスに積極的に関与してきたことが挙げられる。CPRGS の拡大を通じてカバレッジが広がったことにより、次期5ヵ年計画と CPRGS の比較が容易となり、dual system であることの認識が関係者間で高まった。その結果、日本が CPRGS アプローチの次期5ヵ年計画への統合という問題意識をリードすることができたのである。

「CPRGS アプローチ」の概念整理ペーパーに基づいて、今後、ベトナム政府が「アウトカム指向の計画策定」、「貧困削減を念頭に置いた包括的なアプローチ」、「参加型アプローチによる形成」、「予算とのリンケージの強化」、「民間セクター・市民社会の役割の検討」といった主要な特徴を次期5ヵ年計画策定プロセスの中で取り込んでいくことが期待される。

2.3 日越共同イニシアティブ

2.3.1 日越共同イニシアティブの意義と特徴

2003年12月、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がとりまとめられ、日越両国首脳に提出された。この行動計画は、2004年、2005年の両年を通じて、フォローアップが行われている。

日越共同イニシアティブは、ベトナムにとって重要開発課題である競争力の強化を図るためのベトナムへの外国投資の促進および民間セクター開発を目的としている。また本イニシアティブは、日本企業にとって喫緊の課題である投資環境改善にも応える二国間の取組みである。外国投資促進戦略の構築・実施(投資先として魅力的にするための方策)、投資関連規制の見直し(法整備、透明性の向上等)、実施機関の能力向上、投資関連ソフトインフラの整備、経済インフラの整備などの分野を取り扱っており、投資環境を改善するための44項目の具体的な行動計画が盛り込まれている。⁴⁴ (詳細は囲み6参照)

本イニシアティブは、ベトナムの成長戦略をサポートする意義を持っている。この観点から、日越共同イニシアティブ(投資環境整備)が個別の施策・措置を対象とするのに対し、CPRGS 拡大(大規模インフラ整備)は開発計画を対象とするなど、制度・政策改善という概念がカバーするレベルは異なるものの、共に「成長促進のエンジン」の強化に貢献する要素といえる。

本イニシアティブの行動計画には以下の5つの特徴がある。

世界・地域における競争の状況および経済統合の可能性を念頭においた行動計画: 投資環境整備を成長促進のエンジン役を果たす外国直接投資誘致の必須の条件と位置づけた上で、WTO 加盟や AFTA 統合の本格化など国際的なコミットメント事項との整合性や中国に勝るとも劣らない投資環境整備という2つの視点を重視している。

日越のハイレベル指導者を巻き込んだイニシアティブによる action oriented かつ成果重視のアプローチの導入: ベトナム政府が取り組むべき改善課題を actionable かつ monitorable な行動計画としてまとめ、ベトナム政府に首相を含むハイランクのコミットメントの下、政府全体としてのコミットメント履行を求めている。

ODA によるサポート: ベトナム政府の政策改訂努力を支援するため日本側としても行動計画の実現に ODA を活用して支援していく。ODA が貿易や投資を活発化させることにより、経済全体のレベルアップ・競争力の強化を図り、成長促進に貢献していくことが期待されている。在ベトナム日本大使館、JICA、JBIC、JETRO のオールジャパンによる支援で強力にバックアップしていく。(後述の産業競争力強化についての日越共同作業や PRSC 協調融資による支援等はこれに該当する)

継続的なモニタリングとフォローアップによる実効性の確保 (詳細は後述):

- 2004~2005年の2年間をかけてフォローアップが行われ、日越貿易投資ワーキング・グループ⁴⁵ の場で、官民合同で本行動計画の履行状況を議論していく。

⁴⁴ 44項目のうち、二輪車・四輪車の問題に係る2項目は、両論併記として、フォローアップの期間中に更に議論を進めていくことになった。これら2項目は、ベトナム政府にとって高度に政治的判断が求められるイシューである。

⁴⁵ 全般的な日越間の投資・貿易関係の発展を目的として日越バイで協議を実施。同協議には民間関係者(日本商工会)からも参加。

- また日本は、対ベトナムの ODA の規模を検討するにあたっては「制度・政策環境」を含む諸要素を評価・検討し、その定性的方向性を検討する仕組みを導入しているが、本行動計画の実施状況をベトナムの「制度・政策環境」を評価・検討する際の重要な要素の 1 つとしている。(ODA を梃子に使った実効性の向上)

ビジネス・フォーラムとのタイアップ: 本イニシアティブで議論されている問題は、ベトナム・ビジネス・フォーラム⁴⁶ で取り上げている課題(法人税優遇税制、個人所得税、技術移転にかかる規制緩和、投資制限等)と共通する部分を多くもっている。したがってマルチのチャネルとの連携による相乗効果が期待されることから、同フォーラムとのタイアップを図る。

囲み 6: 日越共同イニシアティブの行動計画に盛り込まれている改善項目(概要)

外国投資促進戦略の構築および実施

- (1) 裾野産業育成のための措置
- (2) 外資系企業向けの法人税優遇措置の維持拡大
- (3) MPI 外国投資庁のワンストップサービス機能強化
- (4) 業種横断的な産業発展戦略の策定・明確化と省庁横断的コーディネーションメカニズムの構築

投資環境の飛躍的改善に向けた個別具体的方策

- (1) 投資関連規制の見直し
 - 不当な投資ルール廃止(輸出義務規定、取締役会前回全会一致ルール、現地調達率規制、二重価格規制の撤廃)
 - 土地法(外資系企業に対する一括払いによる土地使用权取得許可など)
- (2) 実施機関の能力向上
 - 知的財産権業務改善・執行体制の強化
 - 経済統計の整備(生産統計)
- (3) 投資関連ソフトインフラの整備
 - 法規範の適正化(司法省の法令審査局のチェック機能強化)
 - 法執行体制の適正化(民事執行制度の改善、仲裁制度の適正化)
- (4) 経済インフラの整備
 - 都市交通・都市機能の改善(交通渋滞緩和・交通安全確保のための都市交通計画マスタープランの策定と実施と交通安全ルール徹底、都市機能分散化)
 - 電力・通信環境の改善(安定的かつ低コスト、品質確保)
- (5) 既存投資家への支援措置
 - 四輪、二輪、電機電子産業の中長期的なビジョン策定

⁴⁶ ベトナムの経済全般・ビジネス環境整備等に係るマルチの協議の枠組み。ベトナム政府(MPI)、IFC/世銀がチェアを務める。ベトナム側政府関係機関、ベトナム国内産業会代表、各国政府・ドナー関係機関および各国・地域商工会が参加。

2.3.2 日越共同イニシアティブの背景とプロセス

これまで投資環境改善については、石川プロジェクト、新宮澤構想、石川プロジェクト・フェーズ3終了後に実施された工業化戦略や税制に関する個別研究の実施等を経て、最近では日本商工会が中心となっている日越貿易投資ワーキング・グループ、各国の商工会が参加するマルチの枠組のベトナム・ビジネス・フォーラムで議論が行われている。これらの取り組みを通じてベトナム側に必要な改善項目の洗い出し、改善アクションプランの作成、ベトナム側への改善要望等を行ってきた。しかしながら改善速度が遅いことも事実であり、「投資環境の飛躍的改善」をキーワードとしてハイレベルでの改善促進を目的として集中的な政策対話を行う必要があり、在ベトナム日本大使館が主導して、本イニシアティブにより具体的な行動計画作成と強力な実施を行う方針を打ち出した。実施ツールとして JICA の技術協力が活用された。JETRO は本イニシアティブの当初から内容・プロセスの両面で積極的に関与している。また、JBIC も知的協力、ODA(円借款)、OOF の全てのツールを活用した包括的な取り組みが可能な課題であるとの認識から協議に参加している。本イニシアティブは大使館の主導の下、現地 ODA タスクフォースが連携して進められた。

本イニシアティブの発端は、2002年12月に開催されたCG会合に遡る。同会合で日本が、ベトナムは危機意識を持って投資環境を飛躍的に改善させていく必要があると説き、投資環境整備に向けた具体的な行動計画の策定のため日越両国の間で共同作業を行っていくことを提唱した。日本のステートメントは、グローバリゼーションの波にベトナムが適切に対応し、更なる経済成長を遂げるためには、潜在的投資家にとって有利で魅力ある投資条件を提示できるような体制を迅速に整えなければいけないとの問題意識から示されたものである。すなわちベトナムが力強い take off を行うためには、成長の柱である外国直接投資をいかに迅速に誘致していけるかが鍵となっていることを指摘した。

これを受けて、4ヶ月後の2003年4月に日本を訪問したカイ首相は、小泉総理大臣との会談で「日越共同イニシアティブ」を立ち上げることに合意した。同合意に基づき、ベトナム政府および日本政府と日本民間関係者からなる合同委員会が設立され、同イニシアティブの報告書と行動計画を作成する作業が開始された。作業は、約8ヶ月間集中的に行われ、2003年12月4日に開催された第3回合同委員会によって、44項目の行動計画を含む報告書が承認された。(日越両国の共同作業)

同行動計画は、投資企業へのインタビューなどを通じて、ベトナムにおけるビジネス環境の同時点での問題点を洗い出し、これら問題点に対する具体的対応策を44項目にまとめたものである(概要は囲み6参照)。この過程で、民間の利益を最大限担保する配慮が行われた。ベトナム側との二国間協議のテーブルには日本の民間関係者も加わり、行動計画の策定プロセスにおいては100%透明性を確保したアプローチで進められた。これまで日越二国間の政策協議で、民間関係者が直接議論に参加したのは本イニシアティブが初めての試みであった。(官民合同での検討)

また、本イニシアティブは日越ハイレベル指導者を巻き込んだ、集中的な政策対話によって進められた。行動計画に挙げられた諸事項をハイレベルで合意し、ベトナム側がこれを誠実に実施していくこと、そして日本側もベトナム側の実施を助けるために積極的に支援を行っていくことが求められた。(ハイレベルの関与による実施のコミットメントの確保)

これらの44項目は、国際ビジネス界が問題意識を持ってきた事項が多く取り上げられている。2003年12月1日に開催されたベトナム・ビジネス・フォーラムで日本およびベトナムの双方がこの行動計画について紹介した際も、諸外国のビジネス関係者から大きな関心が示された。これらの過程を通じて、本イニシアティブは、日本のみならず全ての国からの外国直接投資に対して利益のあるものであり、更に、民間セクター開発全般にも好影響のあるものであるとの幅広い理解が共有されるに至っている。

2003年12月2、3日に開催されたCG会合において、日本は、本イニシアティブについて以下の発言を行っている。

<日本からの発言要旨>

- 投資環境の改善は、国際的な関心事項である。本件イニシアティブの行動計画に含まれる事項は、日本の投資家のみならず、他国の投資家に適用され、また、事項によっては、ベトナムの民間セクターの投資家にも意味を持つものとなる。日本としては、そのような意義に鑑み、本件イニシアティブを推進してきた。
- 行動計画のフォローアップとモニタリングが重要である。ベトナム側が行動計画で挙げられた諸事項を誠実に実施することの重要性を強調したい。約束した事項を誠実に実施に移すことこそが、ベトナムの投資先としての評価を高めるものである。また、日本政府としては、そうしたベトナム側の実施を助けるための支援には積極的に取り組む考えである。
- この投資環境改善のための制度・政策の改善は、ベトナム経済を強い経済とするためのものである。昨年(2002年12月)のCG会合において、自分がベトナムと広東省を対比したことを記憶の人もいよう。⁴⁷ 日本は、この日越共同イニシアティブによって、ベトナムが強力な競争力を持った経済となり、この厳しい競争の世界にあって、高い成長軌道を歩んでいくことを期待している。

⁴⁷ 2002年12月のCG会合において、服部則夫駐ベトナム大使は次の発言を行っている。「確かに、ベトナムは、周辺国に比して高い経済成長を遂げている。しかし、人口規模がほぼ同じ広東省の状況と比較してみれば、ベトナムが現状に満足してはいけなことは明らかであろう。国際競争が激化する中、ベトナムは、更なる成長軌道に乗れるか、それから脱落するかの踊り場に来ている。鍵を握るのは、投資環境を改善し、外国投資を誘致して、競争力を強化することである。」

2.3.3 日越共同イニシアティブのフォローアップ

日越共同イニシアティブの行動計画のフォローアップについては、以下の4つの分野で行われている。

モニタリング委員会、評価促進委員会の活用： ベトナム側が行動計画でコミットした事項をきちんと実施するかを注視することが重要であり、このため、半年に1回のモニタリング委員会、1年に1回の評価促進委員会の仕組みが活用されている。

ベトナムの投資改善努力について、ベトナムの国外での知識伝播の作業： 2004年3月に日本の大阪で、日越共同イニシアティブについてのワークショップが開催された。同ワークショップには、ベトナムからキエム副首相が出席し、ベトナムが投資環境改善に真剣に取り組んでいることを説明した。また、服部則夫駐ベトナム大使は、日越共同イニシアティブにより投資環境が改善され、対ベトナム投資が大幅に伸びることを期待している旨、多くの日本企業に対して説明した。今後も同様な知識伝播作業が行われる予定である。

行動計画のうち、日本のODAで支援できる事項についての積極的な検討： 日越共同イニシアティブは、日本側がODAを活用してベトナムの投資環境改善努力を支えていくことが一つの柱になっている。

世銀の政策ローンであるPRSCの政策アクション・プログラムへの主要項目の組み込み： 日本は、2003年12月のCG会合において、PRSC3に協調融資を行う用意があることを表明した。その際、日越共同イニシアティブの行動計画の主要な項目がPRSC3の政策項目に盛り込まれることにより実効性を確保し、ベトナムの経済改革を支援していく考えであることを明らかにした。日越共同イニシアティブは日越間のパイの取り組みではあるが、行動計画の改革項目の多くが国際ビジネス界にも裨益するものであり、マルチのPRSCの枠組みにも馴染むものである。したがって、パイとマルチの援助の有機的な組み合わせによる相乗効果の観点からも、日本は、改革のレバレッジを高めるためにPRSCの政策パッケージに組み込むことを考えた。

の点については、当初、日本内部(現地ODAタスクフォースおよび関係各省の間)で、(1)日越二国間の取り組みとして、例えば新宮澤構想のような政策ローンを活用して引き続き単独(パイ)で進めるか、(2)PRSCのマルチの枠組みも活用して進めるかという議論があった。また、検討の過程で世銀とも意見交換が行われた。⁴⁸

⁴⁸ 2003年10月に行った世銀との協議において(東京からも本省関係者が出席)、世銀ローランド所長より次の発言があった。「PRSCプロセスは日越共同イニシアティブとうまくfitするものと考えている。日越共同イニシアティブの政策課題とPRSCの枠組みを調和させることが可能であると思う。仮に、日本が二国間の枠組みで制度・政策改革支援を進めるにしても、いずれかの段階で他ドナーとの調整が必要となる。その場合、日本が各ドナーと個別に調整を行うよりもPRSCのマルチの枠組みの中で調整を行ったほうが効率的であろう。これは、「調和化」の観点からも有益であると考えている。」

本件対応については、(1)制度改革の実効性の確保、(2)納税者である日本の国民への説明責任、(3)PRSC が目指す改革の方向性との整合性、(4)他ドナーとの調整といったさまざまな検討事項について日本の中で精査した結果、PRSC のマルチの枠組みも活用していくことが決まった。つまり、マルチとパイの援助の連携を通じて改革の実効性を高めていくことが関係者間で合意された。この決定に際しては、日本の財務省からの強力なバックアップと日本の経済産業省からのサポートが重要な鍵を握った。

2.3.4 日越共同イニシアティブのプロセスにおいて「鍵」となった要因

日越共同イニシアティブのプロセスの sequence(図 4)および同プロセスで「鍵」となった要因(表 3)を下記に示した。

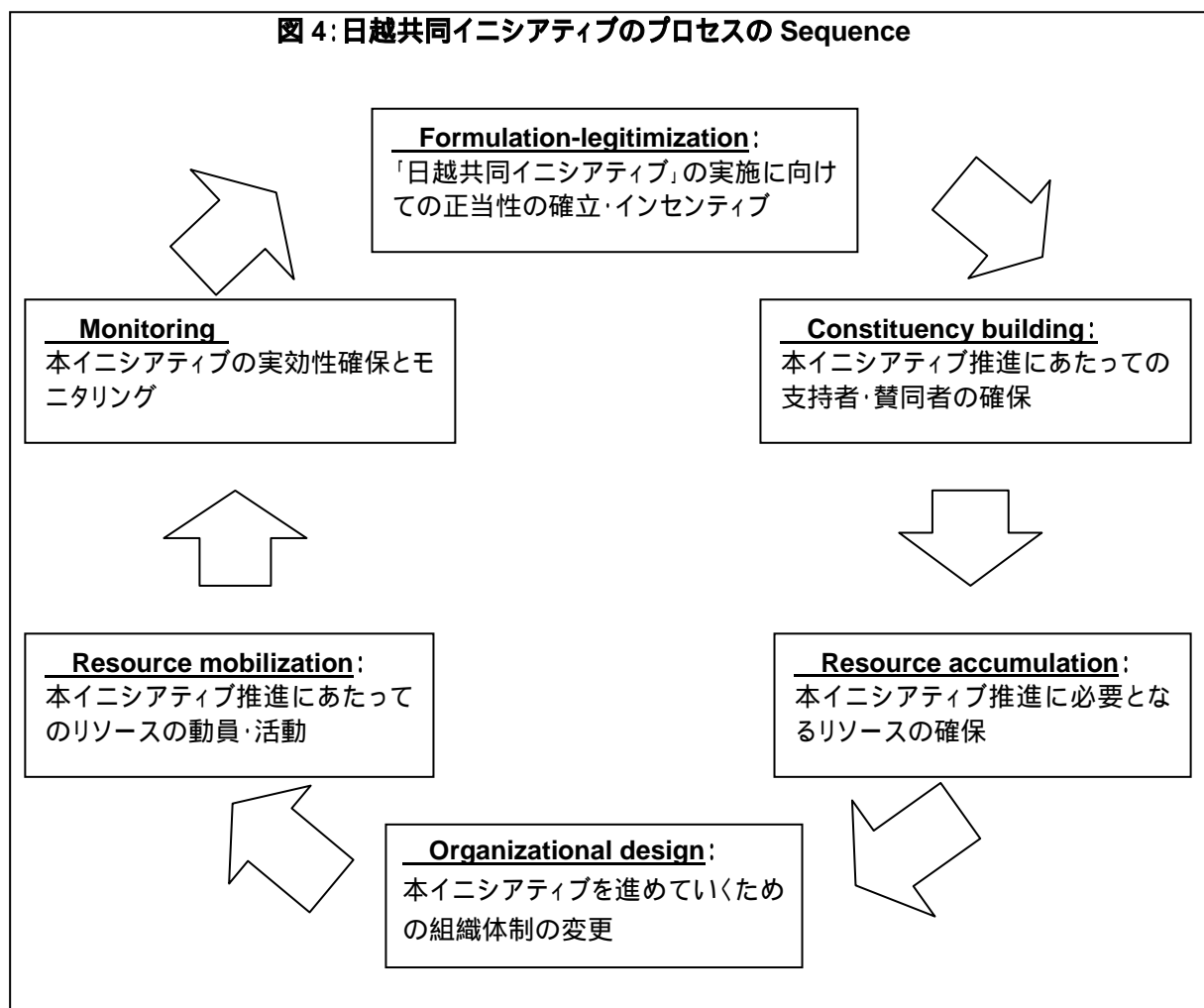


表 3: 日越共同イニシアティブのプロセスにおいて「鍵」となった要因

| ベトナム政府の実施戦略 | 日本の実施戦略 |
|---|--|
| Creating Legitimacy: 「日越共同イニシアティブ」の実施に向けての正当性の確立・インセンティブ | |
| <p>「日越共同イニシアティブ」の実施に向けての正当性の確立</p> | <p>「日越共同イニシアティブ」の実施に向けての正当性の確立</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2002年12月のCG会合において、日本はベトナム政府に、ベトナムの投資環境整備に向けた具体的方策を策定するために、日越両国で作業を行うことを提唱。 |
| <p>2003年4月にカイ首相が来日した際、小泉首相と「日越共同イニシアティブ」の立ち上げを合意。これにより、具体的な作業の開始が正式に決定した。</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> • 2003年12月4日に開催された第3回合同委員会において、44項目の行動計画を含む報告書が承認された。 • 一週間後、日アセアン特別首脳会談のためカイ首相が来日して小泉首相と会談した際に、両首脳に報告書が提出された。 | |
| <ul style="list-style-type: none"> • 本イニシアティブを進めるための技術協力の要請書を日本政府に提出。 <p style="text-align: center;">ベトナム側の「日越共同イニシアティブ」のインセンティブ</p> <ul style="list-style-type: none"> • 「速度が速く、持続可能な経済成長」を実現するためには、自立した市場経済の形成が必要。 • そのためには投資環境を改善し、投資先として魅力ある国にしていくことが重要。ベトナムの競争力を強化するために、外国直接投資の促進および民間セクター開発は喫緊の課題として取り組む必要がある。 • WTO加盟やAFTA統合の本格化など国際・地域経済統合も成功させ、これらの動きとも整合的な形でベトナムの競争力を強化することが重要。 | <p style="text-align: center;">日本側の「日越共同イニシアティブ」のインセンティブ</p> <ul style="list-style-type: none"> • 日本の新国別援助計画の理念に基づき、ベトナムが目指す早期の力強い経済発展のための支援を行いたい。 • ベトナムが経済的に強力であり政治的にも安定しているということが、インドシナ半島および急速に成長するASEAN地域全体のバランスの取れた発展のために不可欠である。 • 国際的な競争が激化し、統合が進展する中、ベトナムの競争力を強化することが重要。その鍵を握るのは、投資環境改善による外国投資の誘致である。 • 投資環境の改善はベトナムの開発に携わる全ての関係者の利益になるのみならず、ベトナム自身が最大の受益者である。 • これは、日本の投資家とともに外国の投資家および地場の投資家にも裨益する取り組みである。 |

| Building Constituencies: 支持者・賛同者の確保 | |
|--|---|
| <div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 5px; display: inline-block;"> ハイレベルでのコミットメントに基づいて、トップの強力なリーダーシップとイニシアティブにより constituencies を確保。 </div> | |
| <ul style="list-style-type: none"> • MPI フック大臣の強いリーダーシップに基づいて、本イニシアティブを実施する際に必要となる関係省庁等からの支援をとりつけた。 • 日本からの強力な支援表明があった。 | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">対ベトナム政府</div> <ul style="list-style-type: none"> • 服部則夫駐ベトナム大使と MPI フック大臣の間で本イニシアティブの実施についてハイレベルで合意が行われた。(MPI フック大臣は日本と太いパイプを持つ人物) <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">対ドナー・コミュニティ</div> <ul style="list-style-type: none"> • ビジネス・フォーラムやパートナーシップ等を活用して日越の取り組みについて広く情報を提供した。 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">日本内部・東京サイドとの連携</div> <ul style="list-style-type: none"> • 日本の民間企業(商工会)からの強い後押しがあった。 • 服部則夫駐ベトナム大使とともに、経団連副会長が合同委員会の日本側共同議長を務めた。 • 東京サイド(関係省、JETRO・JBIC・JICA 本部)とは、構想段階から情報を共有し、関係者間のネットワークを構築。特に経済産業省からの強力なバックアップを得て準備を進めた。 |
| Accumulating Resources: リソースの確保 | |
| <ul style="list-style-type: none"> • 本イニシアティブ推進のための人員を確保。(MPI および関係省庁のメンバーを確保) | <ul style="list-style-type: none"> • JICA の技術協力プロジェクトとして、予算・コンサルタントを確保。 |
| Modifying Organizational Structure: 組織体制の変更 | |
| <ul style="list-style-type: none"> • ベトナム政府および日本政府と日本民間関係者(商工会)からなる合同委員会を設立 | |
| Mobilizing Resources and Action: リソースの動員と活動 | |
| <ul style="list-style-type: none"> • ベトナム側内部での調整作業 • 合同委員会の開催 • 報告書の作成 | <ul style="list-style-type: none"> • コンサルタントによる各企業のインタビューの実施と取りまとめ • 日本側内部での調整作業 • 合同委員会の開催 • 報告書の作成 |
| Monitoring Impact: 本イニシアティブの実効性確保とモニタリング | |
| <p>以下の枠組みを活用して日越共同でフォローアップ、モニタリング・評価を実施。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">パイの取り組み</div> <ul style="list-style-type: none"> • 日越の官民が合同で実施している日越貿易投資ワーキング・グループ • 各業界と政府の政策対話 • 日越二国間の政策対話(年次協議、セクター別政策協議等) • モニタリング委員会 • 評価・促進委員会 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">マルチの取り組み</div> <ul style="list-style-type: none"> • PRSC • ビジネス・フォーラム • パートナーシップ(中小企業育成パートナーシップ等) | |

2.3.5 教訓（日越共同イニシアティブ型の能動関与についての考察）

日越共同イニシアティブは、日本の新しい国別援助計画の方向性(日本にとっての対ベトナム援助の国益と戦略性の重視)を色濃く反映し具現化した取り組みといえる。行動計画の取りまとめの過程で、ベトナム側から 44 項目にわたる改革の必要性に対する疑問の声や右改革の困難さを指摘する声があがり、日越間で熾烈な討議が行われた事実を踏まえると、結果的に「外圧」をかけることになったことは否めない。その背後には、ベトナムの構造改革を通じた同国の経済成長の発展をベトナムの利益として支えていこうという判断と、それが日本自身にとっても有益であるとの判断が両存していた。

しかし、純粋に開発援助協力の観点から本イニシアティブをみた場合、ベトナム側のシステムに一步踏み込んだ形での「能動関与」だったと考えることも可能である。また、民間企業の利益とベトナムの国としての利益が必ずしも一致しない可能性があることにも留意する必要がある。この意味において、日越共同イニシアティブは、「カントリーシステムの尊重」、「アラインメントの促進」といった援助効果向上のあるべき方向性の素地を形成した CPRGS の拡大とは異質なものといえる。

他方、本イニシアティブが日本自身の国益だけではなく、ベトナムの発展にも役立ち、さらに国際ビジネス界にも裨益する要素が含まれているともいえる。とすれば本イニシアティブは「公共財」として一般に裨益するという点も見逃せない。

したがって制度・政策への能動関与を行う場合、それぞれのケースについて「国益と戦略性」の具体的内容を精査し、十分に注意しながら実行に移していくことが重要と考える。そして、「能動関与」がベトナム側にとって不利益なものとならないよう、ドナーとして慎重な姿勢が求められる。すなわちベトナムへ援助を行うことで日本としてどのような国益を実現しようとしているのか、それを実現するためにはどのような政策オプションがあるのか、選択しようとしているオプションにはどのようなリスクがあるのか、選択したオプションがベトナム側にとって真に有益な結果を生み出すものか、ベトナム政府のイニシアティブとして、オーナーシップを尊重しつつ取り組んでいくことが可能か、といった論点を突き詰めていく必要がある。

2.4 産業競争力強化についての日越共同作業

次期 5 カ年計画策定に係る首相指示第 33 号を踏まえて、ベトナム政府による同計画策定の作業が本格化している。日越両国はこの機会を捉え、「産業競争力強化に係る日越共同作業」に着手した。これは日本にとって、今後のベトナム経済・社会の発展のビジョンづくりを支援する重要な作業である。日本は、有識者からの知的インプットをリソースの 1 つとして活用しつつ、ベトナム政府との関係も踏まえて慎重に咀嚼しながら作業を進めてきた。在ベト

ナム日本大使館主導の下、JETRO 事務所、JICA 事務所、JBIC 事務所がそれぞれの比較優位や役割に応じて議論に参加し、4J が連携して作業を行った。

作業の一環として、2004 年 11 月 22 日に日越共同でワークショップを主催した。同ワークショップは、日越の幅広い有識者、次期 5 ヶ年計画策定関係者、ドナー関係者等の参加を得て開催され、国際経済統合におけるベトナム産業の位置づけ、産業分野における「選択と集中」の必要性、産業競争力強化を図る上での留意点等の論点について、パネルディスカッション形式で活発な意見交換が行われた。議論の過程でベトナムの産業競争力強化にあたって留意すべき多くのポイントが浮き彫りになった。同年 12 月、本共同作業の結果が報告書として取りまとめられた。⁴⁹ なお、本作業は、日越間の共同作業という参加型の形態をとりつつも、日本側の文責で提言が行われている。すなわち最終的な判断はベトナム側に委ねられており、ベトナム政府のオーナーシップに配慮したアプローチとなっている。

「産業競争力強化に係る日越共同作業」は、「日越共同イニシアティブ」の第二段階として、ベトナムの成長戦略をサポートする意義を持っている。作業にあたって日本側は、ベトナムのリソースを効率的かつ効果的に使用する観点から「選択と集中」の考え方に沿って提言を行っており、ベトナム側とも共有している。提言においては、5 つの産業(二輪産業、電気・電子産業、ソフトウェア産業、アパレル・履物・雑貨産業、食品加工産業)をリーディング産業⁵⁰ 候補として提案し、各産業の現状分析と課題を踏まえた上で、産業の競争力強化を図るためのベトナム政府の具体的政策を提言している。(囲み 7) すなわち本共同作業における日本としてのメッセージの主眼は、戦略的産業の「特定(選択)」とその産業へのリソースの「集中」であった。

ベトナム経済は、WTO 加盟・AFTA への本格統合など世界・地域経済統合への流れにあつて、今後の 5 年間の最大の課題は以下のとおり。

- 激化する他国との競争の中で、2020 年の工業化達成に向けて、同国経済の競争力を維持・強化し、着実かつ持続可能な成長を達成すること。
- そのためには、従来の 5 ヶ年計画に見られる総花的な産業振興から脱却し、中長期的な観点から比較的少数の戦略的産業を特定することが必要。つまりベトナムの国内市場、産業集積の状況、ASEAN・中国等の近隣諸国との地域統合・競争の観点を

⁴⁹ このように、次期 5 ヶ年計画の策定は、作業の過程でさまざまなステークホルダー(ベトナム政府、地方政府、民間企業、住民、有識者、ドナー機関等)がベトナムの開発について国家規模での議論をする貴重な機会である。その観点から、計画自体の質もさることながら、全てのステークホルダーが議論に参加するプロセス自体にも大きな価値がある。

⁵⁰ リーディング産業とは、周辺諸国との競争と統合の状況およびベトナムの現況を踏まえて「動的な比較優位」を持ち、ベトナム政府を「牽引(lead)」しうると考えられる産業のこと。「牽引」の意味は、その産業が発展することによって、その効果がベトナム経済全体に波及し、経済全体が底上げされることを意味する。(出所:日越共同作業 ベトナム次期 5 ヶ年計画(2006-2010)策定における産業競争力強化 報告書、2004 年 12 月)

踏まえ、比較優位を持ちうる産業は何かについて冷静かつ合理的な判断を行うことが必要。

- さらに国内外に当該産業のビジョンを明らかにして、外国直接投資の誘致、資金および人的資源の重点的投入をはかるべき。
- これらの措置を通じて、激しい国際競争下においても、当該産業が自律的に成長しうる環境を整えていくことがきわめて重要。

本作業を通じて取りまとめられた提言は、次期5ヶ年計画およびそれをふまえた工業化戦略策定にあたって参照されることが期待される。

囲み 7: 報告書に盛り込まれている産業競争力強化のための政府の具体的施策

- (1) 5ヶ年計画の数値目標アプローチの改革
 - 「厳しい競争」と「国際的な経済統合プロセス」の中においては、現行の5ヶ年計画において設定されている、生産量、輸出額、新規プロジェクト投資額、国内供給率、現地調達率などについての数値目標を、「ガバメント・リーチの限界」の観点を踏まえて見直し、意味の薄いものは削除すべき。
 - 残存させる数値目標については、「実現しなければならないもの」として設定するのではなく、「将来の望ましいビジョン」として提示すべき。
- (2) 個別産業のマスタープランの内容改善
 - 経済社会開発5ヶ年計画は、経済社会の全般に関わるものであり、個々の産業レベルにおける将来の具体的な戦略の提示については、個別産業のマスタープランに委ねられる。
 - 個別産業のマスタープランについては、世界・地域・ベトナムの現状分析、目指すべき将来のビジョン、行動計画、という流れで策定されることが望ましい。また、個々の産業毎の違いをふまえて、産業界との情報チャンネルの確立、人材育成プラン等が必要である。
 - 民間企業主体で健全な発展が期待できるものについては、産業マスタープランは必ずしも必要ではない。また国内の関係企業間の健全な競争を確保することが重要である。
- (3) 外資企業の積極的誘致を通じた産業発展
 - 将来的には、国際競争力を持つ現地企業がベトナム経済を牽引することが理想だが、現時点においては高い技術と国際競争力を備える外資企業を最大限活用することが得策である。
 - 産業発展の観点からは、1)企業戦略を立てやすいように中長期的な産業のビジョンを明確に示すこと、2)外資と政府の意思疎通のチャンネルを作り、誘致政策が外資の実情を踏まえたものにする、3)外資と地場企業の接点拡大をはかり、外資の持つノウハウの移転を促進することが重要である。
- (4) 産業立地の地理的側面
 - 「ベトナム各地域間の均衡のとれた発展の確保」と「産業競争力の強化」とは異なった政策目標であり、それぞれの実現のためには異なった政策手段を用いることが重要である。
 - 社会セクターにおける投入は、各地域の均衡のとれた発展の観点から、貧困地域へ重点配分することが考えられるが、産業投資の誘致については、現在投資が活発に行われている工業地域からのスピルオーバーを通じて、ベトナム全体の発展を図る政策を採るべきである。
 - 産業立地の判断は、企業の経済的判断に基づく自由な選択の結果としてなされるべきであり、政府が無理に誘導すべきではない。また、流通コストの削減も産業立地の幅を広げる上で重要である。

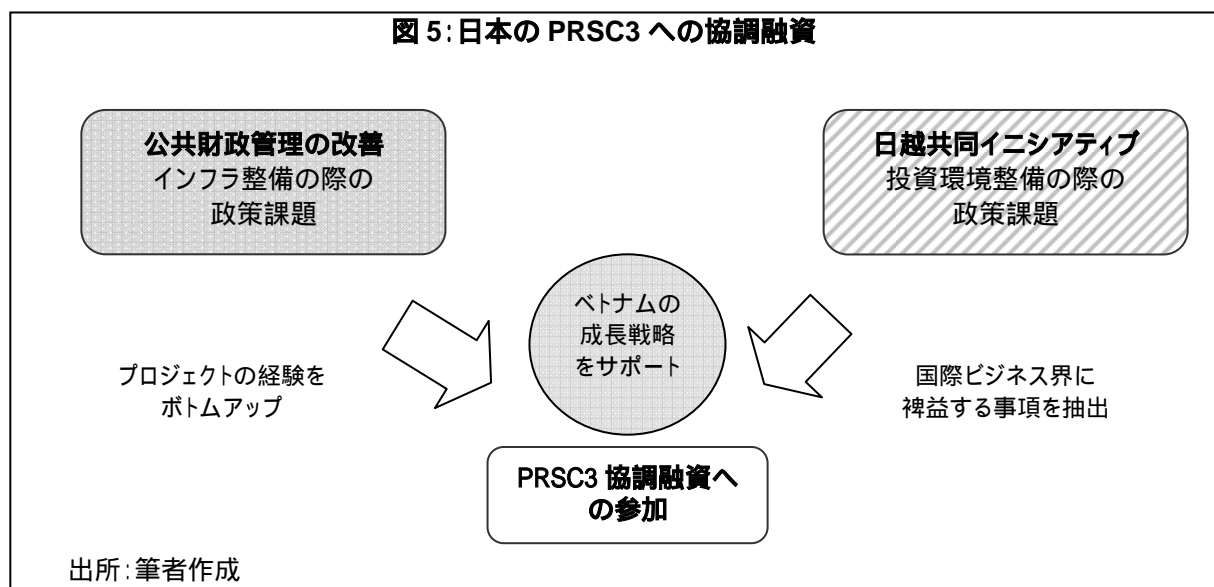
2.5 貧困削減支援借款(PRSC)協調融資への参加

2.5.1 日本の PRSC3 への参加の意義

「CPRGS拡大」の過程で明らかとなったインフラ整備の際の政策課題および投資環境整備のための「日越共同イニシアティブ」で取りまとめた改革項目の実効性を高める目的で、日本はPRSC3 に全世界で初めてベトナムで参加した。⁵¹ (図 5 参照) PRSCは、CPRGSの実施を支援するために供与される構造調整型プログラムローンである。

本章では、PRSC の特徴や役割、日本の PRSC への参加の意義と留意事項、PRSC プロセスにおけるドナー・コミュニティの協調体制と現地 ODA タスクフォースの取り組み、課題等について記述する。

日本の PRSC3 への協調融資の参加は、ベトナムの制度・政策改善に積極的に関与していきうとの日本の新国別援助計画の方針をマルチの政策対話を通じて実現するものである。今までの日越パイの政策協議、各種パートナーシップ・グループにおける活動等に加えて、PRSC という新たなエントリーポイントができた。PRSC の協議プロセスに参加することによって、ドナー・コミュニティとの連携・認識の共有を図り、ベトナム政府に対するインセンティブを強化することで援助の実効性を強化するというねらいもあった。



⁵¹ CPRGSの新たな章がベトナム政府から報告された 2003 年 12 月のCG会合において、日本よりPRSC 協調融資への参加の用意がある旨表明。PRSC3 協調融資の検討の前提として、(1)「公共支出メカニズムの適正化: PIPの採用基準の見直し、投資予算と経常予算の整合的な策定」がコンディショナリティに盛り込まれること、(2)日越共同イニシアティブ行動計画の主要な項目がコンディショナリティに盛り込まれ、実効性が確保されること、(3)PRSC3 のモニタリング・評価に日本が参加すること、の 3 点を強調。

PRSC は、政策レベルからプロジェクト実施改善に至る幅広い分野をカバーする日本の援助の長所を活かした取り組みである。すなわち PRSC は、日本が日常業務で取り組んでいる個別の分野・案件レベルで抽出された政策課題を総合的に検討し、横断的・整合的に検討・協議・モニターしていくことが可能な政策支援ツールであるといえる。

2.5.2 PRSC とは

PRSC は、2001 年 5 月に世銀が新たに導入した構造調整型プログラムローンである。援助受入国が策定した PRSP に基づく中期的な貧困削減戦略の実施を支援するために供与される財政支援型融資である。受入国の予算サイクルに合わせて PRSP 対象期間中に複数回に分けて融資が行われる。PRSC は従来の世銀の構造調整融資(SAL)と比べて内容面および準備・実施のプロセス面の双方で異なっている。両者の比較は表 4 のとおり。

表 4: SAL と PRSC との違い

| | SAL (ワシントンコンセンサス枠組) | PRSC |
|----------------------|--|--|
| 1. イニシアティブおよびオーナーシップ | 世銀、IMF および開発パートナー(協融機関)が受益国の政策アクションの策定に主要な役割を担う。 受益国側にイニシアティブなし | PRSP に基づき、受益国自身のイニシアティブ・オーナーシップにより政策アクションを策定。開発パートナー(協融機関)は協調してこれを支援。 |
| 2. 世銀の政策枠組み | 「ワシントンコンセンサス」を踏まえて、世銀本部の主導で開発支援政策を策定。 | 国別アプローチを基本とし、現地主導で開発支援政策を策定。 |
| 3. 内容および対象分野 | <ul style="list-style-type: none"> • 短期のマクロ経済に焦点。 • 経済安定化、市場と貿易の自由化、民営化、民間セクター開発が対象。 | <ul style="list-style-type: none"> • 中期的な構造問題、社会政策、制度改革・構築に焦点。 • 社会サービス提供、規制枠組、公的部門の改革、ガバナンス、キャパシティ・ビルディングが対象。 |
| 4. モダリティ | <ul style="list-style-type: none"> • 拠出額の決定は事前になされ、それが複数のトランシェにより供与される。 • ex ante 型。固定的なコンディショナリティを設定。(事前に合意したコンディショナリティの達成状況に応じてクレジットを供与していく forward-looking なオペレーション。つまり、改革の進捗状況次第で供与を決めていく条件つき融資。) • 供与のタイミングは受益国の予算サイクルに係わりなし。 画一的な改革プログラムの強制 | <ul style="list-style-type: none"> • 中期的な開発計画の枠組みの範囲内で、単一のトランシェによる継続的な供与。 • ex post 型。コンディショナリティは適宜調整される。(受け入れ可能な)トリガーを設定。(当該期に行われた改革をモニタリングし、その改革実績にクレジットを与えていくというアプローチをとる backward-looking なオペレーション。) • 受益国の予算および政策決定サイクルに可能な限り合わせて供与される。 |
| 5. ステークホルダーの参加 | 受益国政府と世銀とのバイの政策協議が中心。 | 受益国政府の各関係機関と開発パートナー・NGO など幅広い参加者による政策協議。 |

出所: 世銀ホームページ⁵² を参考に筆者作成。

⁵²[http://lnweb18.worldbank.org/SCSL%20Dev/OD%208.60/CW-OD-860.nsf/0/630fc891fe588f6885256bd0050ced3/\\$FILE/ATT5LDRV/PRSCNote10-02.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/SCSL%20Dev/OD%208.60/CW-OD-860.nsf/0/630fc891fe588f6885256bd0050ced3/$FILE/ATT5LDRV/PRSCNote10-02.pdf)

ベトナムにおける PRSC は、これまで第一期融資(U\$299mil.相当、2001年6月5日世銀理事会承認、協融機関：世銀、デンマーク、オランダ、スウェーデン、英国)、第二期融資(U\$134mil.相当、2003年6月24日世銀理事会承認、協融機関：世銀、オランダ、スウェーデン、英国)および第三期融資(U\$320mil.相当、2004年6月22日世銀理事会承認、協融機関：世銀、ADB、EC、日本(JBIC)、英国、CIDA、デンマーク、オランダ)が供与されている。日本は第三期融資(PRSC3)より協調融資に参加。2004年6月28日、ベトナム政府に対して、PRSC3に協調融資を行う旨を表明した。同年12月21日、ベトナム政府との間で20億円を限度とするPRSC3の円借款貸付契約に調印している。

ベトナムの文脈においてPRSCは、CPRGSおよび既存の開発計画の確実な実施・改革に向けて、関係ドナーが協同で支援していくマルチの枠組みである。つまり、PRSCは、ベトナムにおけるさまざまな社会問題・構造的問題・セクターイシュー等に係わる改革課題について、ベトナム政府のオーナーシップを尊重しながら関係機関が協同で促進するための基盤づくりを支援するツールである。PRSCは、ベトナム政府の開発政策に対してドナー支援のアライメントを促進するもの、すなわち共通の枠組みによるセクター改革支援であり、政策レベルでの調和化の一形態と位置づけることができる。

PRSCは、従来のSAL型支援のように、政策プログラムの内容が世銀のワシントンからのミッションによって全てが決められるのではなく、世銀の現地事務所主導による、ベトナム政府の各改革推進分野に関する継続的な協議およびモニタリングプロセスの一部という位置づけである。すなわちPRSCは、従来からベトナムで行ってきているさまざまな枠組みでの協議(各種パートナーシップをはじめとするマルチの政策対話や、個別のバイの政策協議等)の文脈を踏まえた継続的なプロセスである。PRSCの案件形成を目的として改革プログラムをゼロから議論することはない。したがってPRSCプロセスに参加するにあたっては、各政策課題に至るまでの具体的なロードマップやその背後にある考え方、今後の進捗や達成見込み等についてベトナム側の現状を十分把握しておくことが重要である。さらにPRSCは、ベトナム政府による各分野の改革プログラムの集大成、あるいはその最重要課題を集めたものという性格があることから、参加ドナーは、各セクターで行っている支援(セクター分析、T/A、融資プロジェクト/プログラム等)についての深い知見と専門性が要求される。

ベトナムのPRSCがカバーする政策項目は、表5のとおり、CPRGSの改革の3本柱のもと、18の分野におよぶ。また、各改革推進分野で求められる具体的な政策アクションを抽出した政策マトリックス(抄)は表6のとおりである。

表 5 : PRSC の政策項目

| 改革の 3 本柱 | | 改革推進分野 |
|------------|--|---|
| Pillar I | 市場経済への移行の完成 (Completing the Transition to a Market Economy) | 国際経済統合・貿易自由化、国営企業改革、金融セクター改革、民間セクター開発、インフラ整備 |
| Pillar II | 包括的な開発 (Making Development Inclusive) | 教育、保健、土地、水、環境、ジェンダー |
| Pillar III | 近代的なガバナンスの構築 (Building Modern Governance) | 計画プロセス、公共財政管理、財務のアカウントビリティ、法整備、公共行政改革、反汚職、情報のアベイラビリティ |

ジェンダーは、PRSC4-5 の改革項目、法整備および情報のアベイラビリティは、PRSC4 へのトリガーおよび PRSC4-5 の改革項目

表 6:PRSC の政策マトリックス(抄)

| セクター | 2006 年において期待される成果 | PRSC3 のプライヤーアクション | PRSC4,5 改革項目(PRSC4,5 にてプライヤーアクションとなりうる分野) |
|--------------|--|--|--|
| 国際経済統合、貿易自由化 | 輸出の対 GDP55%、製造業製品の全輸出比 70%、民間部門における輸出の全輸出比 85%、全ての数量割当の撤廃、近代的な関税手続き設置、ベトナムの WTO 加盟 | <ul style="list-style-type: none"> 中国との間の Early Harvest Program の採用 石油製品輸入に関する数量割当撤廃 商品分類の統一システムの多国間協力による適用 WTO の要求に基づく関税評価の規制 サービス貿易の管理に関する法令の公示 WTO 加盟中での関税改訂のロードマップ策定 | <ul style="list-style-type: none"> 80%の輸出要求の除去 AFTA に沿った更なる関税引き下げ 残る全ての輸出補助金の撤廃 砂糖に関する数量割当の撤廃 原産地規則に関する法令発布 新関税法の承認 新競争法の承認 |
| 民間セクター開発 | 民間国内投資の GDP 比 20%、民間セクターでの雇用 5 百万人、全ての企業への同じ規制適用による平等な競争条件確保 | <ul style="list-style-type: none"> 所有形態に関わらず、法人税を 28%に一律化 知的財産権行政の強化 ビジネス団体の規制枠組みの改善 | <ul style="list-style-type: none"> 全てのセクターをカバーする企業法改訂 国内・海外投資の法律を一本化 e-commerce に関する法令の公布 新個人所得税法の公布 |
| 計画プロセス | 複数の省、セクターにおける pro-poor な社会経済計画、成長と貧困緩和に基づく枠組みによる事業アプレイザル実施 | <ul style="list-style-type: none"> 教育セクターにおける Medium Term Expenditure Framework (MTEF)のパイロット的導入 地方レベルでの計画策定における CPRGS アプローチの取り込みの進展 | <ul style="list-style-type: none"> 計画と経常支出の統合改善 CPRGS アプローチの 5 年計画への組み込み CPRGS の地方への「ロールアウト」の拡大 |
| 公共財政管理 | 公開された中期的財政枠組みの使用、O&M 費用への十分な考慮の確保、詳細・正確な予算資料の毎年公開、偶発債務の評価を盛り込 | <ul style="list-style-type: none"> State Budget と State Treasury の会計制度の統一 Treasury と Budget Management Information System の統合デザイン | <ul style="list-style-type: none"> 公共投資事業の評価の改善 支出部署への統一会計制度の拡大 中期の財政フレームワーク (Medium Term Fiscal |

| | | | |
|---------------|---------------|---|--|
| | んだ持続可能な公的債務比率 | ・ 国家予算の支出部署における会計法の実施 | Framework)の開発 ・ 偶発債務およびその他財政リスクの評価 ・ 国家予算関連機関の監査報告書の公開 |
| 財務のアカウントアビリティ | 国際慣行に合致した会計規範 | ・ 国家検査院(SAV)が国会に対し直接報告を実施 ・ 国際慣行に合致した会計法改正の公布 ・ 産業・商業活動における会計法の実施 | ・ 近代的な内部統制フレームワークの採用 |

出所:JBIC 資料

PRSC プロセスでは、「プレイヤーアクション」および「トリガー」の策定、モニタリング・評価等の継続的なプロセスを通じて、各分野での改革努力の方向付けを行う戦略的な枠組みをベトナム政府と関係ドナーが協同で構築していくシステムを採用している。

- プレイヤーアクション**は、各改革推進分野で求められる具体的な政策アクションで、同アクションの実施確認後に融資契約が締結され、即融資が行われる。つまりPRSCは、当該期に行われた改革をモニタリングし、その改革実績にクレジットを与えていくというbackward-lookingなオペレーションである。プレイヤーアクションは、ベトナム政府の戦略・計画に沿い、同国の改革全体の方向性・ロードマップの中にきちんと位置づけられる、マイルストーンとなる主要な政策課題や達成目標(諸改革を促す効果があるもの等)が抽出される。

プレイヤーアクションを具体的に抽出する際の留意点として、世銀は以下のとおり指摘している。(囲み 8)

囲み 8: プレイヤーアクション抽出の際の留意点

改革の達成を確認するカットオフ日までの実現可能性が高いこと。
 達成したかどうかははっきり分かる(measurable である)ような、具体的なアクションが含まれていること。
 改革の確実な実施に向けてのベトナム政府の強いコミットメントが確認できるもの。
 各分野のアクションの数は、全体のバランスを崩さない程度にすること。
 個別の単発的なアクションではなく、改革のロードマップの中にきちんと位置づけられる、マイルストーン的なものであること。
 あまり細かすぎず、他のアクションとのレベル感がそろうというようなもの。

出所:世銀ハノイ事務所の PRSC 担当タスクマネージャー(Lead Economist)の説明を筆者がまとめたもの。

- **トリガー**は、各改革推進分野のロードマップの中で、次ラウンドのPRSCプロセスを開始する前に、ドナー側が、ベトナム側の実質的な進捗を確認しておきたい重要な政策課題を抽出したものである。すなわち次期PRSCの前提となる政策アクションであり、次期PRSCへの移行のための暫定的なパフォーマンス指標と位置づけられる。トリガーの達成状況(つまりベトナム側のパフォーマンス)に対する評価は、次期PRSC検討プロセスの本格的な開始に先立って実施される。世銀では、達成状況のレベルによって次期PRSC供与のシナリオ(ローケース、ベースケース、ハイケース)を決定し、供与金額を確定する。例えば、WTO加盟に向けての目覚ましい進展等があれば、ハイケース移行への素地ができることとなる。なお、トリガーの達成状況の評価時点において、十分なパフォーマンスが確認されなかったものは、次期PRSCのプレイヤーアクションの一部(サブセクト)となっていく。

したがって PRSC プロセスは、backward-looking なオペレーションではあるが、同時に、プログラムの流れとして次にどのような政策アクションが必要か考えていくものでもある。トリガーは次期 PRSC の供与の条件をつけるもの(条件つき融資を行うコンディショナリティ)ではないが、改革の確実な実施に向けてベトナム側にプレッシャーを与えていく、いわば forward-looking 的なオペレーションの要素も同時に備えているといえることができる。

当該期における PRSC の改革パフォーマンスのモニタリング・評価は、CPRGS および VDGs に記載されている開発指標をベースに世銀が中心となって実施している。また、同評価にあたっては、「参加型貧困アセスメント(PPA⁵³)」の結果等も適宜活用されている。これらの評価結果等は、次期 PRSC のプログラム文書の主要な部分を構成するものである。したがって当該期 PRSC のプレイヤーアクションや次期 PRSC 移行に向けてのトリガー等についての改革達成・進捗状況も、将来、世銀および関係各ドナーがモニタリング・評価を行い、同評価結果が次期 PRSC のプログラム文書に盛り込まれていくことになる。

2.5.3 PRSC3 形成に際しての世銀と日本を含む他ドナーとの協調体制

PRSC3 案件形成における主要な準備プロセスは以下のとおりであった。

世銀よりドナー非公式会合において PRSC3 検討プロセス説明。(2003 年 12 月)

ベトナム中銀(SBV : State Bank of Vietnam)と関係ドナー間のキックオフ会合開催。

(2004 年 3 月)

各分野の改革に係る政策アクション(プレイヤーアクション)につき、世銀と関心ドナーによる非公式協議実施。(2004 年 3~4 月)

同上につき、ベトナム側関係機関と関係ドナーによる協議実施。(2004 年 4 月)

⁵³ PPA : Participatory Poverty Assessments

| PRSC3 対応分野 | 関心ドナー (会議開催者) | ベトナム側関係機関 |
|----------------------|---------------------------|---|
| 1. 国際経済統合、 貿易自由化 | 日本、EC、LMDG | Ministry of Trade |
| 2. 国営企業改革 | 日本、LMDG(DFID) | Ministry of Finance (MOF) |
| 3. 金融セクター改革 | 日本、EC | State Bank of Vietnam (SBV) |
| 4. 民間セクター開発 | 日本、EC、LMDG | - |
| 5. インフラ整備 | 日本、LMDG | Ministry of Transport Ministry of Post & Telecommunication |
| 6. 教育 | 教育ドナーグループ (既存枠組)で代替 | Ministry of Education & Training (MOET) |
| 7. 保健 | 保健ドナーグループ (既存枠組)で代替 | Ministry of Health (MOH) |
| 8. 土地 | 日本、SIDA | Ministry of Natural Resources & Environment (MONRE) |
| 9. 環境・自然資源管理 | 環境グループ (既存枠組)で代替(カナダ他) | MONRE |
| 10. 計画プロセス | 日本、EC、DFID | Ministry of Planning & Investment (MPI) |
| 11. 公共財政管理 | 日本、EC、DFID | MOF |
| 12. 財務のアカウンタビ リティ | 日本、EC、DFID | MOF、General Statistical Dept. (GSO) |
| 13. 法整備 | 日本、LMDG | Ministry of Justice (MOJ) |
| 14. 公共行政改革 | 日本、UNDP、スイス、LMDG | Ministry of Home Affairs (MOHA) |
| 15. 反汚職・調達 | 日本、LMDG(DFID)、カナダ | MPI、The State Inspectorate (SI) |

プログラム文書案に係る世銀と関係ドナーによる協議。(2004年4月～5月)

ベトナム側(中銀他関係機関代表)と関係ドナーとの協議(プレ・アプレイザル会合)。
(2004年5月)

政策マトリックスに含まれる改革の達成を確認するカットオフ日(2004年5月16日)

アプレイザル・ローンネゴシエーション、プログラム文書の完成。(2004年5月)

世銀理事会付議、承認。(2004年6月22日)

PRSC プロセスは世銀ハノイ事務所の主導かつ同事務所の直営で進められた。具体的には、世銀の現地セクター・チームが、各セクターにおけるベトナム政府の改革プログラムや対ベトナムのオペレーション、パートナーシップ・グループ等での議論の経緯等を踏まえた上で、ベトナム側ライン・ミニストリーと個別に政策協議を行い、具体的な政策アクション(プレイヤーアクション)を決定していくプロセスをとった。また、セクター・コーディネーターである世銀ハノイ事務所のタスクマネージャー(Lead Economist)が全体を統括し、現地(対ベトナム政府および対ドナー)の調整および世銀内部の調整を行った。

ベトナム政府のカウンターパート事務局は、ベトナム中央銀行(SBV)で、各セクターの個別協議については、ベトナム政府の各担当省(ライン・ミニストリー)が実施した。

2004年3月にSBVと関係ドナー間のキックオフ会合が開催され、ベトナム政府側との協議が正式に開始した。同時点で協調融資に関心を有するドナーは日本も含め、9国・機関と多く、関心分野は移行経済、包括的な開発、ガバナンスと多岐にわたっていた。世銀は、関係ドナーとベトナム側ライン・ミニストリーの間でセクター毎の具体的な議論を行うにあたり、各ドナーの関心分野を予め聴取した上で、それぞれの機関の関心分野について選択的に協議に参加してもらうという方法をとった。日本は、広範な分野に跨って対ベトナム支援を行っていることから、現地ODAタスクフォース内で分担しながら、可能な限り全てのセクターについて個別協議に参加するように努めた。ECは「国際経済統合、貿易自由化」、「金融セクター改革」、「民間セクター開発」等の分野に、DFIDは「計画プロセス」、「公共財政管理」、「反汚職・調達」等の関心分野の議論に参加した。

PRSC3では、それ以前のフェーズと異なる試みとして、ベトナム側ライン・ミニストリーとの個別協議前に、世銀を交えて分野ごとに関心を有するドナーが自主的に集まり、インフォーマルなドナー協議を実施した。各ドナーが分担して会議を開催した。日本は、国際経済統合・貿易自由化、金融セクター改革、民間セクター開発、インフラの各分野についてドナー間の調整役を果たした。各セクターの全体像を把握するために、過去のPRSCプログラムとの関係や残された課題、ベトナム政府側の対応の進捗状況等をドナー間で確認し、今後、当該セクターにおいて戦略的に重要と見込まれるイシューについて非公式な意見交換を行った。ドナー会合に先立ち、現地ODAタスクフォースでは、各政策イシューへの問題意識(各分野における政策課題の背景・現状・課題、コメント、確認すべき事項等)についてペーパーを作成し、事前にすり合わせを行った上で各会合に臨んだ。

PRSCは、他ドナーも含めたマルチのプロセスであることから、特に関係ドナーが一堂に会するマルチの協議の場では、特定ドナーの個別の関心事項を前面に出すことは難しく、全体のバランスや調和を重んじる必要があった。したがって日本もco-financiersの1つとみなされ、特別扱いはされず、「日越共同イニシアティブのPRSCへの反映」についても、工夫が必要であった。すなわち日越間とのパイの協定をサポートするという文脈を前面に出すのではなく、「国際ビジネス界に裨益する」という観点からの説明を行い、関係者からの理解を得るよう努めることが重要であった。

なお、PRSCプロセスの過程で、IMFの実施する貧困削減・成長ファシリティ(PRGF)⁵⁴の支出期限が到来し(2004年4月12日)、IMFは期限延長を行わないとの決定を下した。これは、国際会計基準に沿ったベトナム中央銀行監査の実施についてベトナム政府-IMF間の交渉が

⁵⁴ PRGF: Poverty Reduction and Growth Facility

難航していたことが主な理由である。IMF の決定に対して、PRSC 検討プロセスへの影響が心配されたが、世銀および IMF は、ベトナム政府の堅調なマクロ経済運営に鑑み、PRGF の期限到来は PRSC には影響を与えないとの判断を下した。

2.5.4 PRSC3 形成における日本の提言

PRSC3 への協調融資の検討にあたって、日本は二つの重点関心分野：公共財政管理と投資環境整備を中心に問題意識を有し、これらについての日本の考えを PRSC3 の政策パッケージに織り込むべく提言した。PRSC3 プログラム文書は、下記の日本のコメントを反映した内容となっている。

公共財政管理についての日本の提言は、「CPRGS 拡大」の議論の際にも重要性が指摘された公共支出メカニズムの適正化を目指すものである。具体的には、(1)大規模インフラ事業について投資効率性等を踏まえた適切な評価・審査・実施が強化されること、そして、(2)維持運営管理の向上を目指し、投資予算と経常予算との整合性の強化を図るため、ベトナム政府内部の調整を適切に行うメカニズムを構築していくことである。

- (1) 大規模インフラ事業における投資効率性等の適切な評価への対応としては、具体的には「公共事業建設・投資政令第 52 号」(Decree 52)の改善が想定されている。

現行の政令第 52 号(1999 年施行)は、ベトナム側公共投資事業の計画・実施に関する根幹的な規定である。投資事業・建設管理に関する政府内の役割分担、投資承認手続、事業の実施手続、承認体制等を定めた規定があり、その中で Pre-F/S や F/S、アプレイザルにて精査されるべき項目が規定されている。

しかし、同政令には、具体的なアプレイザルの方法・手法等のガイダンスを定めた規定はなく、この状況の改善が、投資の効率性確保に重要な課題として、ドナーおよびベトナム政府双方に認識されている。投資の選定、審査の改善については、日本側も CPRGS の拡大等の作業を通じて累次にわたり指摘しており、ドナー・コミュニティとも共有している。また、日本側もこれまで、PRSC3 の文脈のみならず、プロジェクト支援、手続き調和化、ポートフォリオ・レビュー、キャパシティ・ビルディング、パートナーシップ活動、CPRGS 等さまざまな場で同政令の改訂の必要性を指摘してきている。投資の質向上とともに、政府内決裁過程の改善、事業実施促進・執行率向上の観点からも、これらの問題意識の重要性について関係ドナーと共有している。

- (2) 投資予算と経常予算の整合性確保については、現時点での将来(PRSC4-5)の政策アクションの複数箇所(教育、農業、保健、インフラ)で「MTEFのパイロット的導入(shadow

MTEFの導入)」が掲げられている。しかし、現実にも目を向けると、MTEFの本格導入には、予算法改正やPIPとの関係の整理等難問が山積しており、早朝に本統合を進めるのは現実的ではない。したがって投資予算と経常予算との整合性の強化を図るため、まずはベトナム政府内部の調整(MPIとMOF)を適切に行うメカニズムづくりから始めるのが得策と考えたものである。

投資環境整備においては、「日越共同イニシアティブ」の行動計画を生かしつつ、民間セクター開発、法整備、公共行政改革の各分野で提言を行った。具体的には、(1)民間セクター開発についてはlevel playing fieldの実現のため、外国投資家に対するさまざまな障壁(輸出義務規定、二重価格制、現地調達要求規制、取締役会全会一致ルール)を排除していくこと、(2)法整備については、法制度の安定性と透明性を確保するため、法規範の改正・制定過程において、ステークホルダーとの協議を実施するメカニズムを構築していくこと、(3)公共行政改革については、行政手続に係る明確なルールやガイドラインを策定していくことについて具体的な提言を行った。

2.5.5 PRSC3 プロセスにおける課題・教訓

PRSC プロセスに参加して得た課題・教訓は以下のとおりである。

現地主導で進められている PRSC プロセスをはじめ、政策 이슈に取り組んでいく場合、日常のパートナーシップ会合や政策協議などマルチの場での議論が大きな流れを形成していることに留意すべきである。したがって現地ベースでの対応をいかに強化していくかが今後の重要な鍵となってくる。

- PRSC は、ベトナム政府の各分野の改革プログラムに関する継続的な協議プロセスの一部という位置づけである。したがってプログラムもーから議論を行うわけではなく、パートナーシップ・グループにおける議論等、既に現地で行われてきている政策協議等の経緯や文脈を踏まえた議論がなされる。つまり、日常業務におけるさまざまな政策協議が PRSC の審査に直結している。したがって従来の SAL のように政策プログラムの内容について、本国からのミッションによって一から集中的に協議・審査を行い、それを本国に持ちかえって決定するというかたちではなくなっている。
- 現地では、マルチの場での政策協議が日常化してきており、現地 ODA タスクフォースは、ベトナム政府やドナー・コミュニティから絶えず知的な面での貢献が期待されている。したがって現地ベースでの対応の強化が今後の重要な鍵となってくる。

PRSC は、ベトナム政府の各分野の改革プログラムの集大成、あるいはその最重要課題を集めたものという性格があることから、各セクターで行っている支援(セクター分析、T/A、融資プロジェクト/プログラム等)についての深い知見と専門性が要求される。必要に応じ

た、本省・本部からのサポート体制も不可欠である。

- PRSCのように、全てのセクターに跨ってベトナムの改革を総括するプログラムについて、現地ベースで効率よく対応していくためには、必要に応じ本省・本部からもベトナム政府やドナー・コミュニティに対して有益な知的貢献を行っていきけるような体制を構築していく必要がある。例えば、詳細なセクター分析、援助哲学・開発政策に係る分野等において本部からの時宜を得たサポートが必要となる。

大局的な視点から、CPRGSにおける各課題の関連セクター改革について理解を深め、分析・提言を行っていくことが重要となる。つまり、ベトナムの開発効果発現に資する政策課題(セクター改革・制度改革)や分野横断的なイシューについて十分に検討を行っていくことが重要。

- 例えば、国際経済統合、国営企業改革、公共財政管理、公共行政改革など ODA 支援の具体的な候補案件のない分野についても詳細なセクター調査を行い、これらの分野における知識や理解を深めていくことが重要である。その際、大局的な立場からセクター改革の視点を強化していくことが求められる。

PRSC は、他ドナーも含めたマルチのプロセスであることから、特に関係ドナーが一堂に会するマルチの協議の場では、各ドナーの利害を前面に出すことは難しく、全体のバランスや調和を重んじる必要がある点、留意が必要。

- PRSC では、日本も co-financiers の一つとみなされ、特別扱いはされない。世銀とのバイの場では各国がそれぞれの利害を前面に出すことは問題ないが、ベトナム政府機関や他ドナーが一堂に会するマルチの協議の場では、特定ドナーの個別の関心事項や詳細について踏み込んだ議論は行いにくい。

全般的な政策イシューを扱う PRSC プロセスは、現地 ODA タスクフォースによるオールジャパンの体制が必要である。

- セクターによって各機関それぞれが比較優位を持つ分野もあり、これらの知見を活用していく必要がある。例えば、在ベトナム日本大使館は国際経済統合・貿易自由化、JICA は教育・保健、JBIC はインフラ等の分野についてそれぞれの知見が発揮できるような工夫が必要である。

他方、現地 ODA タスクフォースが一堂に会しての対応を厳格に求めると、日本内部での関係者が増え、調整コストが増加することになる。各機関の権限および比較優位分野などに応じて役割分担を明確化し、調整コストを極力抑えて機動性・効率性を確保し、最大限のアウトプットを発現していくことが重要である。

- この点については PRSC に限らず、CPRGS、日越共同イニシアティブ、次期 5 カ年計画策定への知的支援、援助効果向上など他の分野についても同様の課題が指摘できる。

- ベトナムの現地 ODA タスクフォースは、4J 間での情報共有を進めながら、分野・作業内容等に応じて臨機応変に役割分担を行う配慮がなされており、それが比較的うまく機能しているといえる。

2.6 日本が積極的に制度・政策に関与することができた理由

日本は「CPRGS 拡大」、「CPRGS アプローチの概念整理ペーパー作成」、「日越共同イニシアティブ」、「産業競争力強化に係る日越共同作業」に代表される制度・政策への関与を積極的に展開してきている。⁵⁵ これらの各取り組みについて日本は、改革の方向性や目的に応じた異なるアプローチをとってきているが、そのような関与の仕方を可能にした理由を分析すると以下のとおりである。

ベトナムの制度・政策等の実情をふまえてプラグマティックな政策対話のエントリーポイントを見出すことができたこと。

- 日本は、アップ・ストリームの政策レベルだけではなく、現場を含めたプロジェクト実施に至るさまざまなレベルでの経験を持っている。したがって日常業務で取り組んでいる個別の分野や案件レベルにおける地に足のついた経験やそこから得られた問題意識等を踏まえて現実的な姿勢をとることが可能だった。

幅広い分野および中長期的な視点から、ベトナムの開発課題への理解を深めることができたこと。

- 日本は、直接的な貧困削減だけではなく、投資環境の整備や産業競争力の強化、そのためのインフラ支援といったベトナムの長期開発課題を理解し、それをベトナム側と共有することができた。

背景として、石川プロジェクト以来の知的支援を通じた日本側の知見の蓄積と信頼関係の醸成があった。

- 1995 年以来、日本はベトナムの市場経済化支援を行ってきたが、1995～2001 年 3 月まで石川プロジェクト(ベトナム市場経済化支援開発政策調査)を実施している。同調査の結果は、現行 5 ヵ年計画(2001-2005 年)の起草作業の参考文献となっている。
- 石川プロジェクトの調査は、長期開発志向に立った「政策オプション(think together)」というアプローチを採用し(囲み 9)、ベトナム政治指導部への教育的効果・啓発効果を目指した。すなわちプロセス重視のアプローチをとり、日越間で問題意識を共有し、互いに協力して政策課題に取り組んだ。これは、ベトナム政府のオーナーシップを最大限に尊重したアプローチでもあった。石川プロジェクト・フェーズ 3 終了

⁵⁵ これらの取り組み以外にも、援助効果向上の分野(援助手続きの調和化、開発政策レベルでの調和化、キャパシティ・ビルディング等)において日本は制度・政策に能動関与し、リーダーシップを発揮、開発援助方針の調整や援助協調の進展に大きな役割を果たしている。

後も日本は工業化戦略や税制等の個別テーマで日越共同研究を行ってきた。これらの積み重ねを通じて日本側の知見がベトナム側に蓄積し、また、日越間の信頼関係が深まっていった。

囲み9:石川プロジェクトの「政策オプション(think together)」アプローチ

調査対象となった財政金融、産業貿易、農業農村開発、国営企業の各改革分野において、石川プロジェクトでは以下のプロセスを採用した。

現状のアセスメントを実施。

ベトナム政府が目指す開発ゴールを分析・評価し、それがベトナムの現状を踏まえて妥当なものかを評価。

開発ゴールを達成するための径路としてどのような選択肢があるか、政策オプションをリストアップ。

それぞれのオプションがどのような条件下で機能するのか、どのような長短をもっているか、特定のオプションを採用した場合、開発ゴールとの関係でどのような結果を達成するのかといった論点について日越双方でじっくり議論。

改革を通じて目指す方向性、改革に伴うリスクの大きさといったさまざまな要因を踏まえて、ベトナム自身がどの政策オプションを採用するかを決定した。

3. 制度・政策改善と援助協調

制度・政策改善を促進し、改革の実効性を高めていくためには、マルチ・バイのさまざまなチャンネルから多面的に開発課題に取り組んでいくことが重要である。日越共同イニシアティブのように、日越二国間の政策対話の強化を通じてベトナム側の改革努力を促進していくと同時に、PRSCのマルチの枠組みを活用して「ドナーとしての声」を結集することで、異なるチャンネルを活用して改革に向けてのレバレッジを更に高めていくことが可能となる。

現地ではマルチの場での政策協議が日常化しており、かつ、ベトナム政府の政策決定の中核がそれに係わっている状況の中で、援助協調を抜きにして制度・政策改善に関与していくことは事実上不可能である。現地では、ベトナム側のオーナーシップやドナーの多様性(優先支援分野やモダリティ等)を尊重しつつ、ベトナム側の開発戦略へのアラインメントを強化すべく、援助関係者が共同歩調を取って支援を行っていくことが求められている。すなわち調和化やアラインメントの強化といった援助効果向上の取り組み等を通じて、現地では、「ドナー間調整・コーディネーション」の重要性の認識が広く共有されており、他ドナーの支援との整合性や相乗効果も十分考慮に入れた形での関与が求められてきている。また、各ドナーの持ち味・強みを活かした支援や比較優位を補完しあう形での支援も期待されている。したがって仮に、日本がある特定の制度・政策改革支援をバイの枠組みで進めたとしても、いず

れかの段階で他ドナーとの調整プロセスが必要となってくる。その場合、日本が各ドナーと個別に調整を行うよりも既存のマルチの枠組みの中で調整を行ったほうが調整コストを抑えて効果的にプロセスを進めることが可能になると思われる。

したがって、ベトナムのように援助協調が活発化しており、それが実態的に機能している国においては、マルチとパイの援助を有機的に組み合わせて政策提言や知的支援を行っていくことが重要である。

日本の援助の持ち味・強みについて、英国(DFID)の援助との比較において分析した。DFIDは対ベトナム援助額では5位であるが、PRSCをはじめベトナムの構造改革分野における知的支援・能力構築支援を行っており、現地のドナー・コミュニティにおいて存在感を發揮している。

<日本の援助の強みとは：英国(DFID)との比較において>

- **日本の援助**：「経済成長」と「貧困削減」のバランスを考慮しつつ、幅広く援助を実施している。具体的には、日本の援助は、制度・政策改善等の上流レベルから、インフラ整備、キャパシティ・ビルディング、草の根レベルの協力(NGO等)まで含む、というverticalな幅広さ、開発の各セクター全般をカバーするhorizontalな幅広さ、円借款、無償、技術協力等の援助ツールの幅広さを包含している。そして、プロジェクトの実施や現場での地に足のついた経験をボトムアップし、それを横断的・整合的に検討して政策に反映することができるという強みを持っている。すなわち「実務的な側面の改善の積み上げ」の視点から制度・政策の改善を提案することができる。例えば、日常のプロジェクト支援で直面する事業実施に際しての問題(調達、投資・建設管理、環境・社会配慮等の制度的な問題)について具体的にアドレスすることができる。これは、ODA事業の実施改善に留まらず、ODA事業での取り組みの好事例をベトナムの公共事業全体にもreplicateさせ、ベトナムのカントリーシステム(公共政策)そのものの改善を促進していく意義もある。また、1つの政策課題に対して、さまざまな切り口・チャネルから多面的に取り組んでいくことが可能である。例えば、PRSC3案件組成で日本が重視してきた「公共財政管理の改善」についてはPRSCだけではなく、個別プロジェクト支援、手続き調和化、ポートフォリオ・レビュー、キャパシティ・ビルディング、ODA関連規則の改定支援、パートナーシップ活動、CPRGSといったさまざまなアプローチから取り組み、改革の実効性を高めていくことが可能である。(囲み4参照)

PRSCはベトナム政府に対して改革のインセンティブを与えるツールであるが、単なる施策の集まりであり、その実効性を確保するためには具体的な事業・プロジェクトが不可欠である。すなわち施策と事業の双方があってはじめて改革の実効性が確保される。日本の援助はその双方に深く関与していることから、政策レベルでの提言とそれを踏まえたプロジェクトの実施の相乗効果が期待される。

- **英国の援助⁵⁶**:「貧困削減」を最大の目的に掲げ、財政支援を通じた援助を志向している。日本と同様、特定の政策課題に対して、さまざまな切り口・チャネルから多面的に取り組んでいるが、その「視点」は日本と異なり、マクロ、セクター上流の制度・政策の変更を重視している。したがってプロジェクト・レベルではなく、政策レベルにリソースを集中し、知的支援・能力構築支援など付加価値の高い部分を押さえようとしている。事務所の人員も、政策対話能力(プレゼン能力)に長けた者を重点的に配置していく方針である。インセンティブ・メカニズム等を重視し、いわば枠組から対応していくアプローチをとっており、日本のボトムアップのアプローチとは逆である。このアプローチが機能していないわけではなく、むしろ現地における存在感は増している。

ベトナムでは、援助哲学・開発政策の優先事項や援助モダリティについての考え方で日本と英国は対極に立つドナーであると認識されているが、それぞれの異なるアプローチで援助効果発現に向けて努力している。互いの比較優位の相違を認識した上で、それぞれの良い面を補完しあいながらパートナーシップを築いてきている。⁵⁷

4. 現地 ODA タスクフォースの役割の深化と課題

ベトナムの日本チームが、上述のとおり新たなイニシアティブを打ち出し、制度・政策イシューに積極的に関与することができた秘訣を分析した。チームリーダー(在ベトナム日本大

⁵⁶ ODA の visibility の問題について英国ではどのように捉えているか、DFID ベトナム事務所の所長代行(フィル・ハーディング氏)に筆者がインタビューしたところ以下のとおり。また、同事務所の長期的なビジョン(exit policy)は以下のとおり。

- 英国では、(狭義の国益という観点から)ODA の visibility は大きな問題となっていない。必要に応じて他機関との co-finance や delegated cooperation も進めていく。1997 年に労働党政府の下で DFID が内閣レベルの省として新設され、対外援助および国際開発に係る強い権限が付与されたことに伴い、「(政治的商業的要素としての)外交」と「援助」が切り離されている。したがって自国の貿易・投資・経済活動等の推進目的に援助を利用することができなくなってきた。
- ベトナム側の制度・政策改善に伴い、今後、徐々に DFID 型支援の必要性が薄れていくことが予想されるが、長期的には、2015 年にも DFID ベトナム事務所を閉鎖することが検討されている。当面 4-5 年の間は、現在の人員・体制、支援規模を維持するが、その後 5 年間で徐々に規模を縮小し、状況を見極めつつ事務所を閉鎖することが考えられている。事務所の撤退は、ベトナムに限ったことではなく、一部の国を除いて 2015 年頃には東南アジア諸国から撤退することになる。DFID の重点支援地域は引き続きアフリカである。

⁵⁷ 日英越共催援助効率化ワークショップの開催(2003 年 10 月)、CPRGS 拡大支援における日英協力(GRIPS 調査との連携)、財政支援等の概念整理ペーパー作成における日英共同作業、CPRGS アプローチの概念整理ペーパー作成における日英共同作業、援助効果向上パートナーシップ活動、運輸パートナーシップ活動等、幅広い分野で日英協力が行われている。

但し、(筆者がベトナムにおける日英協力の経験を踏まえた限りでは)日英協調は短期的な「同床異夢」の関係の上に成り立っていることに留意する必要がある。英国は、援助哲学・開発政策の優先事項や援助モダリティについて依然として日本とは異なる方向性を志向している。したがって中長期的には、日英両国の援助方針は徐々に乖離していく可能性があり、協調関係を維持していく際には十分留意する必要がある。

使館)のリーダーシップと求心力の下、優秀な人材が意欲的に援助に取り組んでいることで支えられている部分も大きい。属人的な要素だけでなく、現地 ODA タスクフォース内のマネジメント方法として、以下の点が挙げられる。

< 現地ODAタスクフォース内でのマネジメント体制 >

4J のチーム・スピリットの維持・向上

- 新国別援助計画改定作業等の 4J 共同作業や、4J 所長月例会開催などを通じて関係者間で問題意識を共有し、信頼関係を醸成してきたこと。
- 4J 各機関の立場や意見を最大限に尊重し、適宜役割分担を行って取り組んできたこと。すなわちアップ・ストリームの政策 이슈 や分野横断的課題については必要に応じてオールジャパン体制で連携して取り組み、個別案件やセクター 이슈 等については各実施機関の裁量に任せて進めていくといったメリハリのある役割分担が行われた。
- 現地 ODA タスクフォースの中で各機関の関係者がフラットな関係で議論し、援助協調や政策協議等の場においても、それぞれの「強み」に応じて各機関が「日本」として発言することができたこと。
- 4J 各機関のそれぞれの「強み」を最大限に活かしつつ、オールジャパンで対応していくというマインドを関係者間で醸成・共有してきたこと。すなわち 4J 個々の機関のプレゼンスにこだわるのではなく、各機関の意見やポジションを尊重しつつ現地 ODA タスクフォースとして力を結集して取り組んでいくという意識を持続していくための配慮があった。

ビジョンの提示と共有

- 要所要所で「開発アジェンダへの対応」ペーパーを作成し、関係者間で討議を行い、改訂していく作業を通じて、現地 ODA タスクフォースとしての開発ビジョンや優先課題等を常に共有していくための努力と工夫があった。現地 ODA タスクフォースの中で援助戦略やビジョンの共有があったからこそ、JICA・JBIC の各実施機関もアップ・ストリームの制度・政策課題について大局的に理解を深めることができ、PRSC やパートナーシップ会合等においても「日本」として十分な役割を果たすことが可能となった。

外部リソースの積極的な活用とチーム内への取り込み

- CPRGS 拡大支援の際の GRIPS の研究協力、新国別援助計画策定時のアカデミアからのインプット、産業競争力強化に係る日越共同作業の際の外部リソースからのインプットなど、新たな付加価値として積極的に取り入れていった。

本省・本部等とのネットワーク・連携体制の構築

- 日本内部とは、作業の構想段階から連絡をとりあい、関係者間のネットワークを密

接に構築することにより、現場でのイニシアティブに対して十分な理解と支持を得るように努めてきた。例えば、新国別援助計画の改定作業時には、現地を中心とするオープンネットワーク方式が採用された。具体的には、同計画の骨格づくりの段階から現地と関係省庁、NGO、研究者の方々と討議を行い、その経緯が外務省のホームページに掲載された。そして、ホームページを閲覧した一般の人々からの意見も踏まえて改定作業が進められた。また、テレビ会議等も活用して情報の共有を図るとともに、本省・本部からのリソースや情報のインプットにも積極的に努めてきた。

これらの要素は、政策イシューのみならず、ベトナムの現地ODAタスクフォースの活動全体を通じて貫かれているものであり、日本チームの効率的・効果的な運営に大きく役立っている。また、制度・政策イシューに係る現地ODAタスクフォースの作業の付加価値というのは、次のように考えることができる。

< 現地 ODA タスクフォースの作業における付加価値 >

これまで、各機関ベースで実施してきたものを、現地ODAタスクフォースとしての正統性をもって、オールジャパンとして活動したこと。

- これまで、各機関がそれぞれに、セクターやサブ・セクター、プロジェクト・ベースで取り組んできた制度・政策改善支援について、各機関が力を結集し、分野横断的・全般的な観点も含めて多角的な切り口から取り組んできた。4J 個々の機関のプレゼンスを追求するのではなく、アップ・ストリームの政策イシューについては各機関で協力しながら進めていくという共通の認識が日本チームの間で醸成されていた。(上述参照)
- また、作業の構想段階から、「日本」として積極的に関与し、ベトナム政府や他ドナーとの調整プロセスの中で「声」を出し、「主張」においても存在感を発揮してきた。例えば CPRGS 拡大プロセスにおいては、ベトナム側のオーナーシップや問題意識を尊重しつつ、日本がリードして議論の流れ・方向性を作っていた。そして、日本の ODA 戦略上、議論の方向性が日本として意図せざる方向に進まぬよう、常にウォッチし、必要に応じて適宜「介入」を行ってきた。
- 現地 ODA タスクフォースとして、内外の key person や key donors との政策対話・ネットワーキング・協調体制の強化を図ることによって効率的・効果的に作業を進めてきた。また、外部リソースを積極的に活用しチーム内に取り入れていった。

ベトナム政府との関係：

ベトナム政府とのパイでの政策対話の強化、ドナー・コミュニティでのマルチの政策協議の充実等を通じて、日本として、ベトナム政府に対して制度・政策改善、パフォーマンス向上へのインセンティブを効果的に与えていこうと日常的に努力を行ってきた。パイとマルチの援助の連携による、日本の戦略的アプローチが有効に機能してきている。

ドナー・コミュニティとの協調：

パートナーシップ、PRSC、5Banks による手続き調和化など日常的に行われているマルチの政策協議等の場を積極的に活用して協調体制を築いてきた。また、現場レベルで日本が英国(DFID)と個別に進めてきた「日英協調関係」を効果的に活用した。日本と英国は援助のアプローチの仕方において対極にあるとドナー・コミュニティから認識されているが、日英両国は互いの比較優位の相違を認識した上で、双方の立場の強化を図る目的で積極的に対話と協調を行ってきた。この取り組みは、日英それぞれの援助アプローチに共感を持つさまざまなドナーからの関心を取りつけ、以後のドナー協調体制の強化にも貢献した。

日本内部(関係省、JICA・JBIC 本部)：

上述のとおり、日本内部の関係者間との緊密なネットワークを構築してきた。日越共同イニシアティブにおいては、特に日本の経済産業省からのサポート、PRSC3 協調融資においては特に日本の財務省からの強い支持を得て関係者間のコンセンサスを形成し、各イニシアティブを実現することができた。

外部リソースの活用：

上述のとおり、外部リソースを積極的に活用し、ベトナム政府を支援するための強固な体制が整備された。そして現地 ODA タスクフォースはこれらの知的インプットを積極的に取り入れていった。

これまで、非公式に実施してきたものが、フォーマルなものになったこと。

- 日越二国間の政策協議強化の一環として新たに現地セクター別政策協議が実施され、政策協議のツールの 1 つとして新たにローリングプランが導入された。正式要請前の将来の候補案件について、これまで実施機関ベースで公式・非公式にベトナム側(主に MPI)と行ってきた議論が公式な形で、ベトナム側および日本側各省庁と明示的に協議を行うことができた。

新たに、現地ODAタスクフォースの主導により新たな付加価値として実施したこと。

- 新国別援助計画の改訂作業や次期 5 ヶ年計画策定への知的支援等、現地 ODA タスクフォースの主導により関係各機関が連携・協力し、現場発で新たな付加価値として取り組み、具体的な成果をあげることができた。

これまで、手薄になりがちで十分に対応しきれていなかったことを、現地 ODA タスクフォースで実施したこと。

- 「対外発信」の強化(広報の取り組み)
現地 ODA タスクフォースによるさまざまな取り組みを英字新聞形式にまとめた「ジャパン・ニュース」を定期的に発行し、中間 CG・CG 会合をはじめ、さまざまな機会を利用して一般に広く配布した。同記事にはベトナムにおける日本の援助方針や援助哲学に係るエッセンスが盛りこまれ、日本の援助が効果的にアピールされている

る。また、本部の情報発信サポートとして、DAC や世銀といった国際援助コミュニティに対して、現場からベトナム事例の紹介も行ってきた。さらに、国際開発ジャーナルへの連載寄稿、GRIPS 開発フォーラムやワシントン DC 開発フォーラムのホームページへの寄稿などさまざまなチャネルを利用して「情報発信」に努めてきた。

さらに、現地ODAタスクフォースは、制度・政策への能動関与のプロセスを通じて自らの役割も成熟の過程をたどっている。「CPRGSの拡大」、「PRSCへの協調融資」、「CPRGSアプローチの概念整理ペーパー作成」を具体例にとると、次のとおりである。

<現地コミュニティにおける現地ODAタスクフォースの役割の深化>

日本は「CPRGSの拡大」を提唱し、拡大支援のためのリソースの確保・体制の整備を行い、積極的に知的貢献を行った。(ベトナム政府およびドナー・コミュニティに新風を吹き込んだ)

CPRGS追加章の完成後は、インフラ整備の際に取り組むべき政策課題について、ドナー・コミュニティと共有しつつ改革を支援するためにPRSC3 への協調融資に参加した。(ドナー協調の新たなエントリーポイントを獲得した)

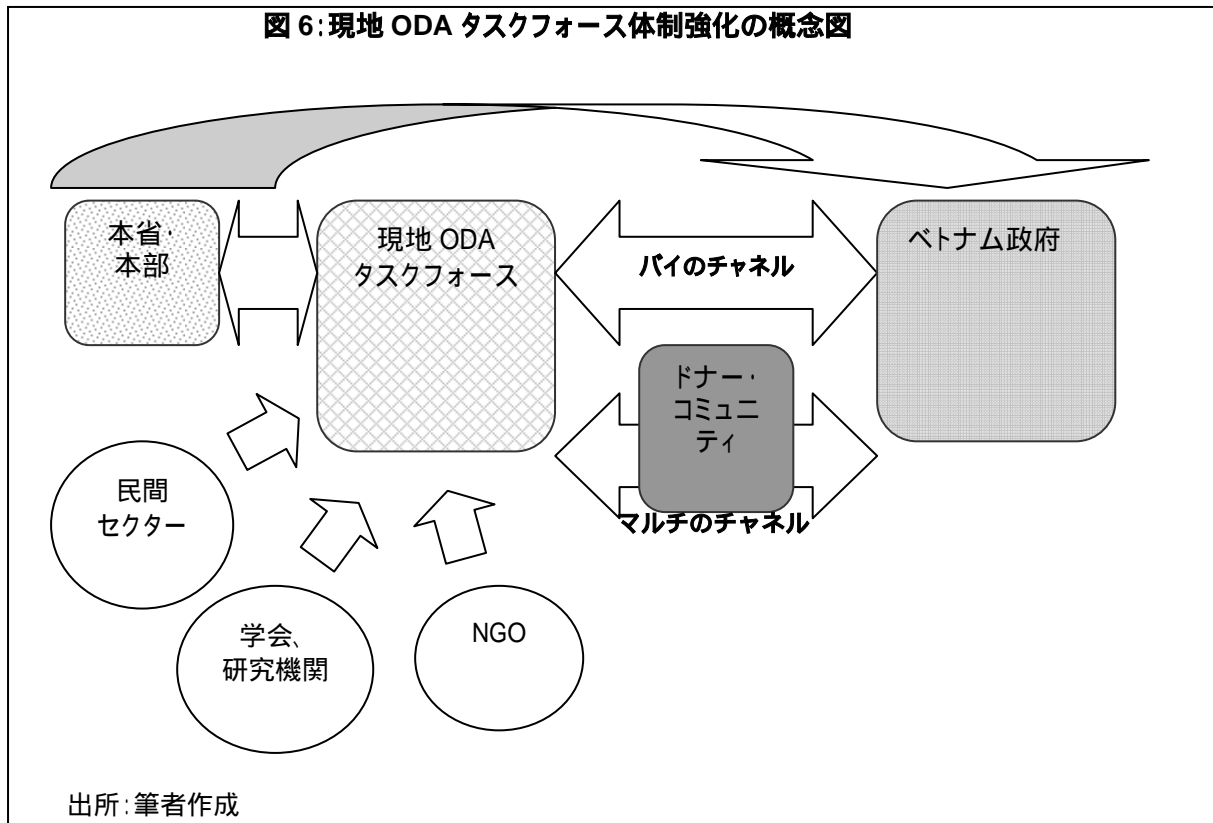
PRSC3 案件組成の過程では、世銀をサポートするかたちでドナー・コミュニティの調整役を努めた。さらに、あらゆる知見を動員して案件組成(中身の議論)にも積極的に貢献した。またCPRGSの拡大プロセスを通じて、「CPRGSアプローチの次期 5 年計画への統合」という問題意識をリードすることができた。それを踏まえて日本は、CPRGSアプローチの概念整理ペーパーを作成し、ドナーの取りまとめ役も務めた。(他ドナーと協調しつつ知的貢献を行うと共に、ドナー・コミュニティのとりまとめ役を務めた)

このように現地 ODA タスクフォースの活動が本格化し、現地での日本の役割が深化・成熟する中で、ベトナム政府やドナー・コミュニティの日本に対する期待は一層高まってきている。現地 ODA タスクフォースの今後の課題としては、議論の中身が一般的な枠組みから個別テーマごとの深掘りした内容に移行していく中で、現地ベースでの対応をいかに強化していくかということである。政策協議の中身の高度化・専門化に伴って、各政策課題に適切に対処するための深い知見と専門性が要求される。

例えば、日本が関心を有している「公共財政管理」について、他ドナーとも協調して現実的かつ建設的な政策提言を行っていくための体制を考えていく必要がある。そのためには、

当該分野におけるベトナムの現状と課題を十分に把握し、ベトナム政府が目指す改革の方向性とドナー・コミュニティの支援方針を分析し、具体的に実施されている支援内容等を把握した上で、ベトナム政府にとって真に有用であり、かつ、ドナー・コミュニティの支援の方向性とも調和のとれた具体的な政策提言を行っていく必要がある。

図 6: 現地 ODA タスクフォース体制強化の概念図



このためには、必要に応じた本省・本部からのサポート体制(必要となる人員・予算の確保等)も重要となってくると思われる。さらに、外部のリソースや知見を積極的に活用していくことも求められる。(図 6 参照)

今後とも現地 ODA タスクフォースが現場で重要な役割を担い、さまざまな活動が活発化する中で、現地ベースでの対応を強化し、かつ、効率的・機動的に活動を行うための対策が必要である。

5. まとめ

本ペーパーは、ベトナム現地 ODA タスクフォースが取り組んでいるさまざまな活動のうち、制度・政策面への取り組みに焦点をあてて記述・分析した。具体事例として「CPRGS の拡大」、「CPRGS アプローチの概念整理ペーパー作成」、「日越共同イニシアティブ」、「産業競争力強化についての日越共同作業」および「PRSC 協調融資」の各取り組みを扱った。そしてその中で、現地 ODA タスクフォースの役割、援助協調の意味についての考察を試みた。

ベトナムにおける日本の制度・政策への能動関与は、第1章で述べているように、援助規模を検討する際に制度・政策環境について考慮するというメカニズム、政策対話において制度・政策環境を重視して取り上げていること、円借款などの個別のプロジェクトで制度・政策改善ポジションを意識して入れようとしたこと、援助効果向上の取り組みにおいてもこれと連動する作業を展開したこと、パートナーシップ・グループにおける作業でもこれと整合性のとれた活動を行ってきたこと等、多角的・重層的な構造となっている。関係者の努力により、このような能動関与の実効性を高める仕組みが構築されてきている中で、本ページでは上記の各事例の意義・課題・教訓等について記述した。

第2章の事例分析を通じて得られたメッセージは、ベトナムのようにオーナーシップが強く、既存の政策体系に基づいた正当性ある国家開発計画が存在する国においては、ドナー側は、ベトナム政府が目指す社会経済開発の方向性および開発ニーズを十分に尊重しつつ、同国の開発プライオリティをきちんと把握していくことが重要だということである。すなわちドナー側の考えを一方向的に押し付けるものであってはならない。その上で、制度・政策への能動関与を行う際には、個々のケースについてドナー側の「国益と戦略性」の具体的内容を精査し、慎重に実行に移していくことが重要である。ドナー側は、ベトナム側との緊密な協議を経て、同国が目指す開発ゴールを達成するための政策オプションを提示すること、そして、最終的にはベトナム自身が決定を下すことが重要である。

第3章で述べているように、ベトナムにおいて制度・政策への能動関与と援助協調は不可分である。能動関与の実効性を高めるために日本は、マルチ・パイのさまざまなチャネルから多面的に開発課題に取り組んでいくことが重要である。援助協調を促進することはベトナム側の開発計画やセクター戦略にドナーの支援をアラインしていくことでもあり、援助効果向上の文脈においても望ましい方向性である。これにより、ベトナム側の自助努力やオーナーシップをより一層促進することが可能となる。また、プロジェクトの経験をボトムアップし、それを横断的・整合性に検討して政策に反映できることが日本の援助の強みであることから、日本の長所を活かした形でベトナムの開発課題に多面的に取り組んでいくことが重要と考える。

制度・政策への能動関与においてベトナムの現地 ODA タスクフォースが果たしてきた役割は大きい。第4章で分析したとおり、タスクフォースの活動を通じてさまざまな付加価値が創出されてきたが、その背後にはタスクフォース内部のマネジメント方法の工夫など、目に見えぬ努力の積み重ねがあった。現地コミュニティにおけるタスクフォースの役割が深化するにつれて、新たな課題が発生している。政策協議等における議論の中身が枠組みからテーマ毎の深掘りした内容に移行し、高度化・専門化していく中で、現地機能を強化していくことが求められる。そのためには、必要に応じた本省・本部からの支援も重要となってくる。また、外部のリソースを活用していくことも必要である。

ベトナムでは、日本チームによる「内なる改革」と「外への発信」の強化がさまざまなかたちで奏功し、日本の「声」が聞こえる援助を現場レベルで実施してきた。これまで現地 ODA タスクフォースが築いてきた実績をふまえて、今後とも具体的な成果を生み出していくことが求められる。

[Discussion Paper Back Number]

- | | | |
|-------|--|-------------|
| No.1 | Global Development Strategy and Japan's ODA Policy Izumi Ohno and Kenichi Ohno | March 2002 |
| No.2 | 米国における世界銀行の改革論議と国際開発潮流 —「メルツァー報告書」後の動き— 大野泉 | May 2002 |
| No.3 | Growth Promotion versus Poverty Reduction —World Bank Rethinking of Aid Policy and Implications for Developing Countries Shigeru Ishikawa | August 2002 |
| No.4 | Diversifying PRSP —The Vietnamese Model for Growth-Oriented Poverty Reduction Izumi Ohno | August 2002 |
| No.5 | PRSP・貧困モニタリング・援助協調 —タンザニアの事例 榎木とも子 | April 2003 |
| No.6 | 現地 ODA タスク・フォース強化策としての「ガーナ・モデル」 —ガーナにおける案件形成の取り組み 橋本宣幸 | July 2004 |
| No.7 | アフリカにおける貧困削減の制度形成 —エチオピア、ケニア、タンザニアについての暫定的考察 笹岡雄一、山田肖子、平尾英治 | March 2005 |
| No.8 | Educational Finance and Poverty Reduction: The Cases of Kenya, Tanzania, and Ethiopia Shoko Yamada | March 2005 |
| No.9 | Supporting Growth and Poverty Reduction: Toward Mutual Learning from the British Model in Africa and the Japanese Model in East Asia Shigeru Ishikawa | March 2005 |
| No.10 | 成長と貧困削減の途上国援助 アフリカ型の英国モデルと東アジア型の日本モデルとの相互学習のた めに 石川滋 | March 2005 |
| No.11 | ベトナムにおける日本の制度・政策への能動関与 現地 ODA タスクフォースが果たした役割、援助協調の意味とは 島村真澄 | April 2005 |