

平成16年度  
外務省委託調査

インフラストラクチャー整備による  
貧困削減効果に関する調査（2）  
- ベトナムの CPRGS プロセスから抽出された論点と教訓 -

最終報告書

平成17年3月

## 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 Agreement	ASEAN 自由貿易地域
AusAID	Australian Agency for International Development	オーストラリア援助庁
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
CG	Consultative Group (meeting)	支援国会合
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
F/S	Feasibility Study	フィージビリティ・スタディ
GRIPS	National Graduate Institute for Policy Studies	政策研究大学院大学
HEPR	Hunger Eradication and Poverty Reduction	飢餓撲滅・貧困削減ナショナル・ターゲット・プログラム
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
JICA	Japan International Cooperation Agency	日本貿易振興機構
KfW	Kreditanstalt fur Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
LMDG	Like-Minded Donor Group	ライク・マインデッド・ドナー・グループ
MARD	Ministry of Agriculture and Rural Development	農業農村開発省
MDGs	Millennium Development Goals	国連ミレニアム開発目標
MOF	Ministry of Finance	財政省
MOH	Ministry of Health	保健省
MOLISA	Ministry of Labor, Invalids and Social Affairs	労働傷病兵社会問題省
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
NSGRP	National Strategy for Growth and Reduction of Poverty	成長と貧困削減のための国家戦略
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	経済協力開発機構
O&M	Operation and Maintenance	維持管理
PHRD	Japan Policy and Human Resources Development Fund	開発政策・人材育成基金
PIP	Public Investment Plan	公共投資計画
PPAs	Participatory Poverty Assessments	参加型貧困アセスメント
PTF	Poverty Task Force	貧困タスクフォース
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility	貧困削減・成長ファシリティー
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
RPA	Regional Poverty Assessment	地域別貧困アセスメント
SEDP	Socio-Economic Development Plan	社会経済開発 5 カ年計画
SEDS	Socio-Economic Development Strategy	社会経済開発 10 カ年戦略

SOEs	State owned enterprises	国営企業
UK	United Kingdom	英国
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
VDGs	Vietnam Development Goals	ベトナム開発目標
VDR	Vietnam Development Report	ベトナム開発報告書
WB	World Bank	世界銀行
WHO	World Health Organization	世界保健機関
WTO	World Trade Organization	世界貿易機関

# 要旨

## 調査の目的

本報告書は、平成 16 年度に外務省より委託を受けた「インフラストラクチャー整備による貧困削減効果に関する調査(2)」の結果をとりまとめたものである。本調査は、2005 年 3 月 22～24 日に我が国がホスト国となり、東京(於：JICA国際協力総合研究所)で開催されたPOVNET<sup>1</sup> のインフラ・タスクチーム第 3 回専門家会合へのインプット調査という位置づけであり、本調査の中間報告書は同専門家会合に対する我が国からの貢献としてルームドキュメントとして配付された。<sup>2</sup>

本調査では、ベトナム版PRSPである包括的貧困削減成長戦略(CPRGS<sup>3</sup>)を具体例として、CPRGSの策定・拡大プロセスを調査分析し、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・ペーパー作成に貢献することを主眼とした。本調査の実施にあたっては、外務省(有償資金協力課、開発計画課)およびPOVNETインフラ・タスクチーム(議長：JBIC庄司参事役、議長サポート事務局：JBIC開発業務部)と緊密な連携を取りつつ進めた。

## 要約

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。<sup>4</sup> 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)がCPRGSに明確に位置づけられた。「CPRGSの拡大」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。さらに、ドナー側の関心が、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。

本報告書では、ベトナム CPRGS の策定・拡大の過程で取られたメカニズム(ベトナム側の体制、ドナーの支援体制と支援内容、主要ドナー間の協調関係)を明らかにしつつ、同プロセスから抽出された論点について、以下のとおり各章で説明を行った。

---

<sup>1</sup> POVNET：Network on Poverty Reduction(貧困削減ネットワーク)はOECD-DACのもとに設置されている。

<sup>2</sup> Room Document 2 (DAC Poverty Reduction Network (POVNET) Task Team on Infrastructure for Poverty Reduction, 3<sup>rd</sup> Workshop on Developing the DAC Guiding Principles, Tokyo, March 22-24 (am), 2005)

<sup>3</sup> CPRGS：Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy

<sup>4</sup> CPRGSの追加章は、2003 年 11 月に首相承認されている。

- 第1章：CPRGS とベトナム政府の既存の国家開発計画との関係について説明し、dual system が発生した背景とそれが引き起こした問題について議論した。
- 第2章：CPRGS とベトナム政府の既存の国家開発計画との違いについて、CPRGS が導入した「PRSP 原則」の説明を行いつつ示した。
- 第3章：CPRGS の策定プロセスにおけるベトナム政府のオーナーシップについて説明し、そのオーナーシップが強い理由を分析した。
- 第4章：当初の CPRGS が貧困削減に偏重していた理由およびベトナム側が CPRGS 拡大を決意するに至った要因(インセンティブ)を分析した。また、CPRGS 拡大のきっかけとなった日本からの働きかけの内容とこれを受けたベトナム側の反応を具体的に示しながら説明した。さらに、ベトナム政府による追加章の起草作業において、日本を含むドナー・コミュニティが実施した支援について説明した。
- 第5章：インフラ整備の実効性を確保するための政策課題および政策ツールについて、貧困削減支援借款(PRSC<sup>5</sup>)にもふれながら、具体的に説明した。また、ベトナムが抱えるCPRGSと予算との整合性の問題について、他国(アフリカ)の事例を記述し、ベトナムのケースと対比させた。
- 第6章：CPRGS と既存の国家開発計画とのアラインメントの強化について、CPRGS roll-out の取り組み等にふれながら説明した。また CPRGS の次期5ヵ年計画への統合の動きについて説明した。

さらに第7章では、ベトナム側が CPRGS を拡大するに至るプロセスにおいて「鍵」となった要因(ベトナム側のインセンティブ)および CPRGS プロセス分析を通じて得られた教訓を抽出した。ポイントは以下のとおりである。

#### < CPRGS 拡大プロセスにおいて「鍵」となった要因(ベトナム側のインセンティブ) >

- 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

---

<sup>5</sup> PRSC : Poverty Reduction Support Credit

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 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。
- 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。

#### < 教訓 >

- 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、同国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、開発ゴールの優先度を慎重に検討していくことが重要である。すなわち外来の PRSP はドナー側の考えをパートナー国に一方的に押し付けるものであってはならない。
- 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。
- 上記文脈を踏まえると、ドナー側はパートナー国のプライオリティに支援をアラインしていくことが重要である。そのためにはドナー側はパートナー国との継続的な協議を通じてパートナー国の開発プライオリティや開発ニーズをきちんと把握していくことが求められる。

- パートナー国とドナー間の対話を強化しつつ開発計画やセクター戦略等の策定・実施を進めていくことが重要であり、同時に、ドナー側の支援をパートナー国の開発計画やセクター戦略にアラインしていくことが必要である。これにより、パートナー国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り、援助効果向上にも資することとなる。

## 目次

はじめに.....	1
第1章 CPRGS とベトナム政府の既存の国家開発計画との関係.....	3
第2章 CPRGS とベトナム政府の既存の国家開発計画との違い.....	7
第3章 CPRGS の策定プロセスにおけるベトナム政府のオーナーシップ.....	8
第4章 大規模インフラの役割に係る新たな章の追加による CPRGS の拡大.....	9
第5章 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.....	16
第6章 CPRGS と既存の国家開発計画とのアラインメントの強化.....	19
第7章 教訓、CPRGS プロセスのまとめ、CPRGS 拡大プロセスにおいて 成功の「鍵」となった要因.....	23
別紙：CPRGS 策定/拡大・実施の経緯.....	28



## はじめに

本報告書は、2005年3月22～24日に東京で開催されたPOVNET<sup>6</sup>のインフラ・タスクチーム第3回専門家会合へのインプット調査を取りまとめたものである。ベトナム版PRSPである包括的貧困削減成長戦略(CPRGS<sup>7</sup>)を具体例として、CPRGSの策定・拡大プロセスを調査分析し、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・ペーパー作成に貢献することを主眼としている。

ベトナムではCPRGSの策定後、大規模インフラについての新たな章が追加された。本報告書では、ベトナムCPRGSの策定・拡大の過程で取られたメカニズム(ベトナム側の体制、ドナーの支援体制と支援内容、主要ドナー間の協調関係)を明らかにしつつ、同プロセスから抽出された論点について各章で説明を行った。さらに、ベトナム側がCPRGSを拡大するに至るプロセスにおいて「鍵」となった要因(ベトナム側のインセンティブ)およびCPRGSプロセス分析を通じて得られた教訓を抽出した。

各論点に入る前に、ベトナムのCPRGSプロセスを以下に簡単にまとめた。(CPRGS策定/拡大・実施の経緯の詳細は別紙を参照)

### < CPRGS プロセスの概略 >

- (1) ベトナム政府・世銀・IMF間の合意に基づき、ベトナム政府は強いオーナーシップのもと2001年4月に暫定版PRSP(I-PRSP)を、2002年5月にCPRGS(Full PRSP)を完成させた。ベトナム政府は、自らが準拠する政策体系が明確に存在する中で、外来のCPRGSを新たに導入した。
- (2) CPRGSの策定作業時および策定後を通じて、その「位置づけ」と「カバレッジ」についてドナー間で論争が起こった。すなわちCPRGSの位置づけについては、既存の国家開発計画の補完文書と考えるドナーと、国の開発戦略の基本文書と考えるドナーの間で意見が対立した。カバレッジの問題については、内容が貧困削減に偏重しており経済成長を具体化するプログラムの記述が不十分と指摘するドナーと、Pro-poorの視点が強く反映されている点を評価するドナー間で「綱引き」状態が発生した。ベトナム政府は、国内的には既存の政策体系を堅持する一方で、ドナー外交的にはCPRGSに強いコミットを示した。その結果、dual systemの問題が発生した。
- (3) ベトナム政府は、大規模インフラの役割についての新たな章を追加し、CPRGSを

---

<sup>6</sup> POVNET : Network on Poverty Reduction(貧困削減ネットワーク)はOECD-DACのもとに設置されている。

<sup>7</sup> CPRGS : Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy

拡大することを決定した。本イニシアティブに対して、さまざまな知的支援がベトナム政府・ドナー間のパートナーシップのもとで行われた。

- (4) CPRGS 拡大のプロセス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。さらに、ドナー側の関心が、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。
- (5) CPRGS 拡大の結果、CPRGS はより包括的になりカバレッジの問題は改善された。カバレッジが広がったことにより既存の国家開発計画と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。
- (6) 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 年計画と CPRGS を、次期 5 年計画策定プロセスにおいて統合することを決定した。これにより dual system の問題が解消されることが期待されている。また、CPRGS 拡大の過程で明らかとなった政策課題が次期 5 年計画にきちんと盛り込まれることが期待される。

第 7 章の図 1 は、CPRGS プロセスの全体像について、ベトナム政府およびドナー側それぞれの対応を対比しながら示したものである。第 7 章の図 2 は、CPRGS 拡大プロセスにおけるベトナム政府の実施戦略の 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 つの要素に分類した。<sup>8</sup> それぞれの要素に係るベトナム政府の実施戦略の分析を行ったのが第 7 章の表 1 である。

上記プロセスを踏まえて、CPRGS プロセスの論点として以下の 6 項目を抽出した。以下、各章においてそれぞれの説明を行う。

CPRGS とベトナム政府の既存の国家開発計画との関係

CPRGS とベトナム政府の既存の国家開発計画との違い

CPRGS の策定プロセスにおけるベトナム政府のオーナーシップ

大規模インフラの役割に係る新たな章の追加による CPRGS の拡大

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 と既存の国家開発計画とのアラインメントの強化

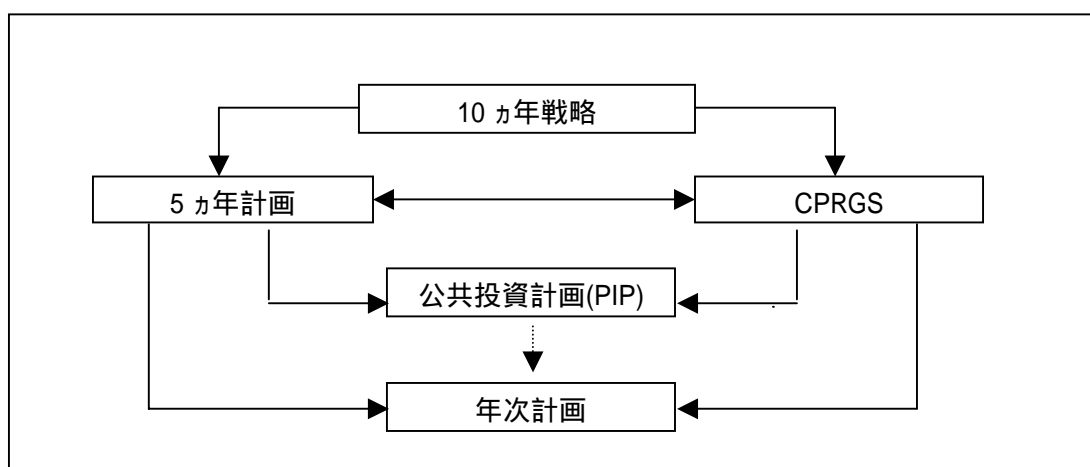
---

<sup>8</sup> この分類方法については右資料を参照した。Derick W. Brinkevhoff and Benjamin L. Crosby, "Managing Policy Reform – Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries"

## 1. 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)」、「第 7 次社会経済開発 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。図 3 は、CPRGS とベトナム政府の既存の国家開発計画との関係を示したものである。

図 3 : CPRGS とベトナム政府の既存の国家開発計画との関係<sup>9</sup> (CPRGS 文書より抜粋)



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おり、これら既存の国家開発計画が国の基本文書である。承認プロセスをみても、10 カ年戦略や 5 カ年計画は共産党大会での決議を経るのに対して CPRGS は首相承認に留まっており、これらの文書は法的位置づけおよびアカウンタビリティの観点からも明確に異なっている。ベトナム政府の各種セクター開発計画や公共投資計画(PIP<sup>10</sup>)、毎年の予算配分は 10 カ年戦略および 5 カ年計画に基づいて策定・決定されており、CPRGS は、資金配分の面でこれら国家開発計画と直接リンクしていない。したがって、CPRGS の位置づ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。<sup>11</sup> 実際、ベトナム政府は「既存の政策体

<sup>9</sup> ベトナム政府は上図の中で、5 カ年計画と CPRGS を並列的に描いているが、ベトナム政府にとっての最高文書はあくまでも「10 カ年戦略」、「5 カ年計画」であるとのスタンスである。例えば、2003 年 12 月の CG 会合ではベトナム政府は、「5 カ年計画(2001~2005 年)の成果と評価・今後の課題」を基本テーマに設定し、その一部として CPRGS(実施・拡大)を位置づけていたが、これは CPRGS がベトナムの開発ビジョンを総括するものでないというベトナム政府の考えを CG 会合の場を利用して表明したものととも考えられる。

<sup>10</sup> PIP : Public Investment Plan

<sup>11</sup> 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

系の中で、独自の戦略文書に基づき意思決定・投資決定を行っており、CPRGSを overarchingな戦略文書とすることの意義は疑わしい」と主張している。<sup>12</sup>

IMFの評価室が行った評価結果<sup>13</sup>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。<sup>14</sup> 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「(1)世銀(IDA)、IMFローンを得るための文書であり、(2)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。すなわちベトナム政府は、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。<sup>15</sup>

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ヵ年戦略および5ヵ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)。

---

<sup>12</sup> 一部関係ドナーが「既存の政策体系において狭義の貧困削減を扱う「飢餓撲滅・貧困削減ナショナル・ターゲット・プログラム(HEPR: Hunger Eradication and Poverty Reduction)」や教育・保健など関連分野でセクター開発戦略は存在しているものの、ターゲットの設定と優先順位づけ、モニタリング・システムの不備、予算面の裏づけの不足など不完全である」ことを指摘し、戦略文書としてのCPRGS導入の妥当性を主張したことに対してベトナム側がかかる反論を行っている。(JICA資料より)

<sup>13</sup> 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。

<sup>14</sup> 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。すなわちベトナム政府は、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。

<sup>15</sup> JICA資料

dual system は、(1)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、(2)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。

CPRGS起草プロセスにおいて、ライン・ミニストリーや地方政府の関与は必ずしも強くない。CPRGSの策定はMPIを中心とした省庁横断的な起草委員会<sup>16</sup>によって進められ、地方政府レベルでのワークショップ等も開催されたが、関係機関の関与は限定的であった。そのため、分権的な体制をとっているベトナムにおいても、MPIなど一部の関係政府機関がCPRGSの存在を認識するに留まり、参加型アプローチによる策定(後述)と言いつつも、当初、地方政府やライン・ミニストリーはその存在をほとんど認知していない状況であった。この結果、地方政府およびセクター省庁レベルでは、既存の開発計画とCPRGSとの関係整理・整合性強化が課題となった。

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ヵ年戦略や5ヵ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(整合)させることを求めてきた。(表2参照)しかし、上述のとおり実態的には、CPRGSは「他の文書」の一つに過ぎず、CPRGSが独占的に予算を縛ることはありえない。<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> ベトナム政府は、2001年6月、MPIをCPRGS策定の主管官庁に指名。MPI、CIEM(中央経済研究所)、MARD(農業農村開発省)、MOH(保健省)、MOET(教育訓練省)、MOT(商業省)、CEMMA(少数民族・山岳地域委員会)他の代表者(主に各省庁でセクター別5ヵ年計画や10ヵ年戦略の立案を担当する計画投資局の局長・次長クラス)で構成する省庁横断的なCPRGS起草委員会を設置した。(最終的には16機関、50名が参加。)さらに2001年10月、同委員会の活動を監督するための監督委員会を設置。(メンバー構成はMPI、CIEM、価格委員会、社会学研究所、国民経済大学(NEU)、国家行政学院等計8名)。

<sup>17</sup> 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

表2：主要ドナーの CPRGS に対する基本的な考え方

	日本、フランス、ドイツ	世銀、LMDG <sup>18</sup>
CPRGS と国家開発計画との関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・10 カ年戦略や5 カ年計画など国家開発戦略の基本文書を補完・強化する有用なツールの1つ。(既存の国家文書や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。)</li> <li>・CPRGS は計画文書の1つであり、既存の基本文書を代替するもの・ベトナムの開発ビジョンを総括するものではない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・(援助のあるべき方向性を示す文書としては)CPRGS が国の開発戦略の基本文書となるべき。</li> <li>・参加型プロセスを経て策定された CPRGS は、ドナーにとって accountable でモニタリング対象となる唯一の計画文書。</li> </ul>
CPRGS の妥当性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オーナーシップ意識が強く、10 カ年戦略や5 カ年計画、年次計画、セクター別開発計画など既存の政策体系を持ち、独自の開発戦略文書に基づいて意思決定・投資決定を行っている国における PRSP 導入は慎重に進めるべき。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・狭義の貧困削減を扱うHEPR<sup>19</sup> や教育・保健医療など関連分野でセクター開発戦略は存在しているにもかかわらず、ターゲットの設定、優先順位づけ、モニタリング・システム、予算面の裏づけの点等で不完全であるため、CPRGS は戦略文書として妥当。</li> </ul>
予算・ドナーの援助戦略との関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全ての資金(予算・投資計画、ドナー支援)を CPRGS にアライン(整合)させるのは、現実的ではない。</li> <li>・CPRGS のプライオリティを尊重するが、その他に開発戦略全体の中でプライオリティの高井者も実施・支援する(基幹インフラ、高等教育、人材育成、民間セクター支援等)。</li> </ul> <p>(注：日本が2002年後半以降、CPRGS に積極関与するよう方針転換を行った後は、CPRGS 実施にあたっては資金配分メカニズムを含め他の既存計画とのリンクを強めていくことを主張。)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全ての資金(予算・投資計画、ドナー支援)を CPRGS にアライン(整合)させることが望ましい。</li> <li>・今後の国別援助戦略は、CPRGS にアラインさせていく。</li> </ul>
成長と貧困削減との関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・CPRGS に「成長」の要素が入ったことは評価するが、依然として「貧困削減」に偏重している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・Pro-poor の視点が強く反映されている点の評価。</li> </ul>

出所：PRSP プロセス事例研究 JICA 国際協力総合研究所(2004年12月)をもとに筆者作成

<sup>18</sup> 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、カナダ、オーストラリアの欧州・北欧のグラント供与を中心とするドナーグループ。

<sup>19</sup> 飢餓撲滅・貧困削減ナショナル・ターゲット・プログラム(貧困と飢餓の撲滅のための国家プログラム)

## 2 . 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様々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)に対応する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。「PRSP 原則」のうち「結果重視」、「pro-poor 志向の包括的アプローチ」、「参加型アプローチ」に係る説明は以下のとおりである。

### < 結果重視 >

CPRGSでは、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ベトナム開発目標(VDGs)が設定されている。持続可能な成長と貧困削減を実現するために必要な経済、社会、ガバナンスの目標が定められ、136 のモニタリング指標が設定されている。<sup>20</sup> 1990～2015年の25年間に絶対貧困率を半減するというMDGsの最重要目標を、ベトナムは既に1990年代に達成していることから、MDGsをローカライズしたVDGsの指標・目標値は、MDGsの指標・目標値と比較して目標が高く設定されている。

### < 参加型アプローチ >

CPRGS策定にあたっては、ベトナム政府の省庁横断的な起草委員会、中央・地方政府レベルでのワークショップの開催、参加型貧困アセスメント(PPA)を通じた貧困層の意見の吸い上げ等が行なわれた。また、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。<sup>21</sup> 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に盛り込まれた。

<sup>20</sup> また、5カ年計画、10カ年戦略の指標も盛り込まれている。

<sup>21</sup> PTFが中心となって「ベトナム開発ターゲット(VDTs)」調査を実施。そのアウトプットの総称がベトナム開発目標(VDGs)。

### ベトナム開発ターゲット調査の対象 8 分野

- (1) 貧困と飢餓の撲滅(世銀)
  - (2) 脆弱性の低減と社会保護の提供(世銀・DFID)
  - (3) 万人のための質の高い教育(世銀・DFID)
  - (4) 保健医療(ADB・WHO)
  - (5) 環境持続性の保持(UNDP)
  - (6) 少数民族の開発促進(UNDP)
  - (7) 基礎インフラへのアクセス向上(JBIC)
  - (8) 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」(上記の(7))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。

#### **< pro-poor 志向の包括的アプローチ >**

CPRGS では、貧困の主たる原因を機会の喪失、不公正、不平等、脆弱性と認識し、これらを是正・軽減するために必要な手段を、マクロ経済面、構造的側面、ガバナンス、セクター面にわたって包括的にカバーしている。また、経済成長に伴う潜在的な負のインパクト(環境社会面等)が貧困の原因となっていることにも留意し、経済成長がもたらす便益をいかに貧困層に配分するか、つまり経済成長の「質」の確保の重要性を指摘している。なお、当初の CPRGS にも「インフラ」の重要性が触れられているものの、貧困削減に直接資する地方インフラに焦点をあてていた。

### **3 . CPRGS の策定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。<sup>22</sup> 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。ベトナム政府の I-PRSP 策定プロセスに対して、世銀は「ここまで完全に政府主導で作成されたレポートはまだない」とコメントしている。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。

---

<sup>22</sup> 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。



また、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、<sup>23</sup> 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。<sup>24</sup> ベトナム政府のオーナーシップの高さは、ドナー・コミュニティからもPRSPやCDFのグッド・プラクティスとして高く評価されている

ベトナム政府のオーナーシップが高い理由として、(1)従来よりベトナム政府のマネジメント能力が高いこと、(2)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、(3)ODA依存度が低いため、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、(4)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、(5)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<sup>25</sup> 経験があったことなどが挙げられる。<sup>26</sup>

#### 4. 大規模インフラの役割に係る新たな章の追加による CPRGS の拡大

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」

---

<sup>23</sup> 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))

<sup>24</sup> 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)

<sup>25</sup> 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(\*)・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・主要ドナー間でもより包括的にイシュー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がカウンターパート

<sup>26</sup> PRSPプロセス事例研究 JICA国際協力総合研究所 (2004年12月)

対象としており、「大規模インフラ」についての明示的な記述はなかった。例えば、JBICが作成した basic infrastructure のペーパーは基幹産業の成長支援というよりは社会セクター政策への支援（農道の建設、農村電化等）が中心の内容となっており、拡大前の CPRGS の具体的なインフラ支援がそういったものであった。

CPRGSのカバ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<sup>27</sup>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。事実、農業農村開発省(MARD)へのヒアリングの結果、「CPRGSがカバーしていないMARDにとっての開発 이슈は存在する。したがって、MARDにとってCPRGSは全てではない。」との回答があった。保健省(MOH)も同様の見解を示している。

28

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。

もともとベトナム政府は、I-PRSPの段階で、CPRGSと同義のベトナム語名称を使用していたが、世銀・IMFに配慮してI-PRSPと呼んでいた。実際、I-PRSPは狭義の貧困削減を扱う既存の飢餓撲滅・貧困削減ナショナル・ターゲット・プログラム(HEPR<sup>29</sup>)と比べてカバーする範囲は広く、マクロ経済・構造的問題・セクター政策・社会政策等も含む内容となっていた。しかし、世銀はI-PRSPについて批判的な評価を下し、より包括的なアプローチから貧困削減に取り組んでいくべきとのコメントを行っている。<sup>30</sup> しか

<sup>27</sup> Independent Evaluation Office Evaluation of PRSPs and the PRGF, Vietnam case study, July 6, 2004

<sup>28</sup> JICAベトナム事務所によるMARDおよびMOHへのヒアリング結果。

<sup>29</sup> HEPR : Hunger Eradication and Poverty Reduction ベトナム政府の既存の貧困削減計画。

<sup>30</sup> Vietnam 2010: Ensuring the 21st Century, Vietnam Development Report 2001, joint report of WB, ADB and UNDP, November 29, 2000

し、同時点で世銀は、貧困削減における大規模インフラの重要性までは指摘していなかった。

ベトナム政府は、Full-PRSP 起草段階で、(1)オーナーシップの発揮、(2)ベトナム語名称へのアラインメントの観点から、英語名を CPRGS とした。しかし、名称に「growth」が加わったものの、内容的には貧困削減が中心となっており、ドナー・コミュニティが指摘してきた PIP との整合強化が十分に図れないという問題があった。「大規模インフラ」が主要な要素を構成する PIP 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。日本がベトナム政府に対して CPRGS を拡大し、大規模インフラの役割を追加することを提唱した背景の 1 つには、このボトルネックを除去し、CPRGS と PIP の整合性の向上を図るという目的があった。世銀、フランス、ドイツも日本の指摘を支持した。

日本は、世銀等の支持を得て、2002 年 12 月の CG 会合でベトナム政府に CPRGS の中に成長促進措置の一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。ベトナム政府および他ドナーは日本側のステートメントに賛意を示し、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、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。

世界的にインフラの重要性に対する再認識が進む中、ベトナムのドナー・コミュニティにおいても関心が「成長」へシフトしていった。ベトナム政府による CPRGS 拡大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。

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、世銀の発言要旨、これを受けてのベトナム側(MPI フック大臣)のレスポンスは以下のとおり。

#### <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。

#### <世銀の発言要旨>

- 経済成長なくして貧困削減は達成されない。また、経済成長を達成するためには貧困削減が必要である。
- CPRGSは生きた文書(living document)であり、過去の教訓や新たな分析に基づいて進化していくものである。
- CPRGSの改訂に際しては、新たな分析により抽出されたギャップ、特に大規模インフラ・経済成長・貧困削減の間のリンケージで欠けているものを
- CPRGSとPIPのリンケージの強化が重要である。PIPは、基本的には経常支出と投資支出の双方に係る投資決定を示したものである。PIPの策定にあたっては、明確な選定基準に基づくプロジェクトの優先順位づけおよびスクリーニングが重要となる。開発の優先分野に適切に資源配分を行うためには明確な選定基準が不可欠である。

#### <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(on-going)であり、内容を新たなものにしなければならない(update)。インフラについては、省レベルの道路なくしてコミュン・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(work to include)。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。

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した。これにより、「CPRGSが拡大」されることが正式に決定した(CPRGS 拡大に向けての正当性の確立)。ベトナム政府が大規模インフラをCPRGSに含めるに至った背景には、以下のインセンティブがあったと考えられる。

### CPRGS 拡大に向けてのベトナム政府のインセンティブ

- 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認しており、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 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。
- 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。転機となったのは、2002年9月に開催された世銀・IMF総会であるが<sup>31</sup>、ベトナム政府は、3ヵ月後の同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。<sup>32</sup>
- 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、

<sup>31</sup> 2002年9月に開催された世銀・IMF総会では、開発課題の関心が「成長」へシフトした。

・「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。

<sup>32</sup> 「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。

<sup>33</sup> Independent Evaluation Office Evaluation of PRSPs and the PRGF, Vietnam case study, July 6, 2004

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。(IMFの評価室が行った評価結果<sup>33</sup>では、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他ドナーは見ている」と指摘。)

- トップの交代。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。

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した。同タスクフォースは19名のメンバーから構成され、追加章の内容について討議が行われた。

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」が開催され、各ドナーが各関連調査を発表(下記)、ベトナム側からCPRGS追加章の素案が発表された。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。

ベトナム政府の新たな章の策定作業を支援するため、ベトナム政府・ドナー間のパートナーシップのもと各ドナーが分析調査を実施した。具体的には日本・世銀<sup>34</sup>・ADB・AusAID<sup>35</sup>・DFID<sup>36</sup>がそれぞれ分析調査を行い、上記ワークショップにおいてプレゼンテーションを行った。日本は、(1)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を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”および(2)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つの調査を実施した。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。GRIPSグループの調査は、運輸セクターおよび電力セクターについて大規模インフラに係る下記の3つの事例を取り上げている。

---

<sup>34</sup> Empirical Assessment of the Public Investment Program 1996-2000

<sup>35</sup> My Thuan Bridge Study

<sup>36</sup> Study of Road Network Impacts on the Poor

- 事例 1：北部交通網整備。「国道 5 号線整備計画」および「ハイフォン港リハビリ計画」(日本/JBIC および台湾による支援。2000 年に完成)
- 事例 2：南部交通網整備。「ミトゥアン橋建設事業」(オーストラリアによる支援。2000 年に完成)、「国道 1 号線整備計画」(世銀・ADB・日本/JBIC の協融。1999 年に完成)
- 事例 3：電力供給量強化・地域電化事業(ベトナム政府による整備。1994 年完成)

さらに、貧困削減における大規模インフラの役割を異なる視点から分析するため、下記に関連した事例研究も行われた。

- 事例 4：「経済的な距離」および「市場へのアクセス」の観点を踏まえた道路ネットワーク整備についての考察(フエン省およびライチャウ省における英国/DFID の地方道路整備事業に基づいた分析)
- 事例 5：社会サービスへのアクセスの観点を踏まえた道路ネットワーク整備についての考察(ゲアン省における日本/JICA のリプロダクティブ・ヘルス支援事業に基づいた分析)
- 事例 6：国道整備に対する効果的な需要についての考察(日本/JBIC の国道 18 号線整備計画に基づいた分析)

CPRGSの追加章は、大規模インフラが経済成長促進の前提条件であることが明示されている。また追加章は、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」の面からもドナー側の調査研究の成果を十分に活用したものであり、CPRGS拡大作業の過程においてドナーからのインプットが重要な役割を担ってきたことがわかる。特に、GRIPSグループの調査を通じて明確となった 3 つのチャンネル：(1)直接のチャンネル(direct channel)、(2)市場を通じたチャンネル(market channel)、(3)政策を通じたチャンネル(policy channel)について、それぞれの経路における大規模インフラの役割が明らかにされた。同調査は、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<sup>37</sup>のみならず、市場<sup>38</sup>や政策<sup>39</sup>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「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することを明示している。

追加章の策定により CPRGS は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。また計画策定・予算プロセスにおける公共投資計画の重要性について関係者の問題意識を喚起する契機となった。

<sup>37</sup>例えば保健・衛生、教育、地方道路等の基礎インフラの整備

<sup>38</sup>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

<sup>39</sup>例えば財政収入の再配分、補助金、公共投資、貿易等

## 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。

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。つまり、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なものとするための諸施策)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。同CG会合ではベトナム政府およびドナー側は、次期公共投資計画の策定において留意すべき事項として以下の諸点を確認した。

- 公共投資における効率性の向上が重要であること。
- 経済開発および社会開発のバランスに配慮した投資決定が重要であること。
- 投資支出と経常支出の整合性を向上させる必要があること。
- 維持管理への支出が新規投資に比してより大きな経済効果を創出する可能性があるという認識を共有すべきこと。
- 貧困層のインフラへのアクセスの向上に配慮する必要があること。
- 環境・社会セーフガードの遵守が重要であること。

CPRGS の追加章は、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」の面においてもドナー側の調査研究の成果を十分に活用したものである。

- 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)<sup>40</sup>
- 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)

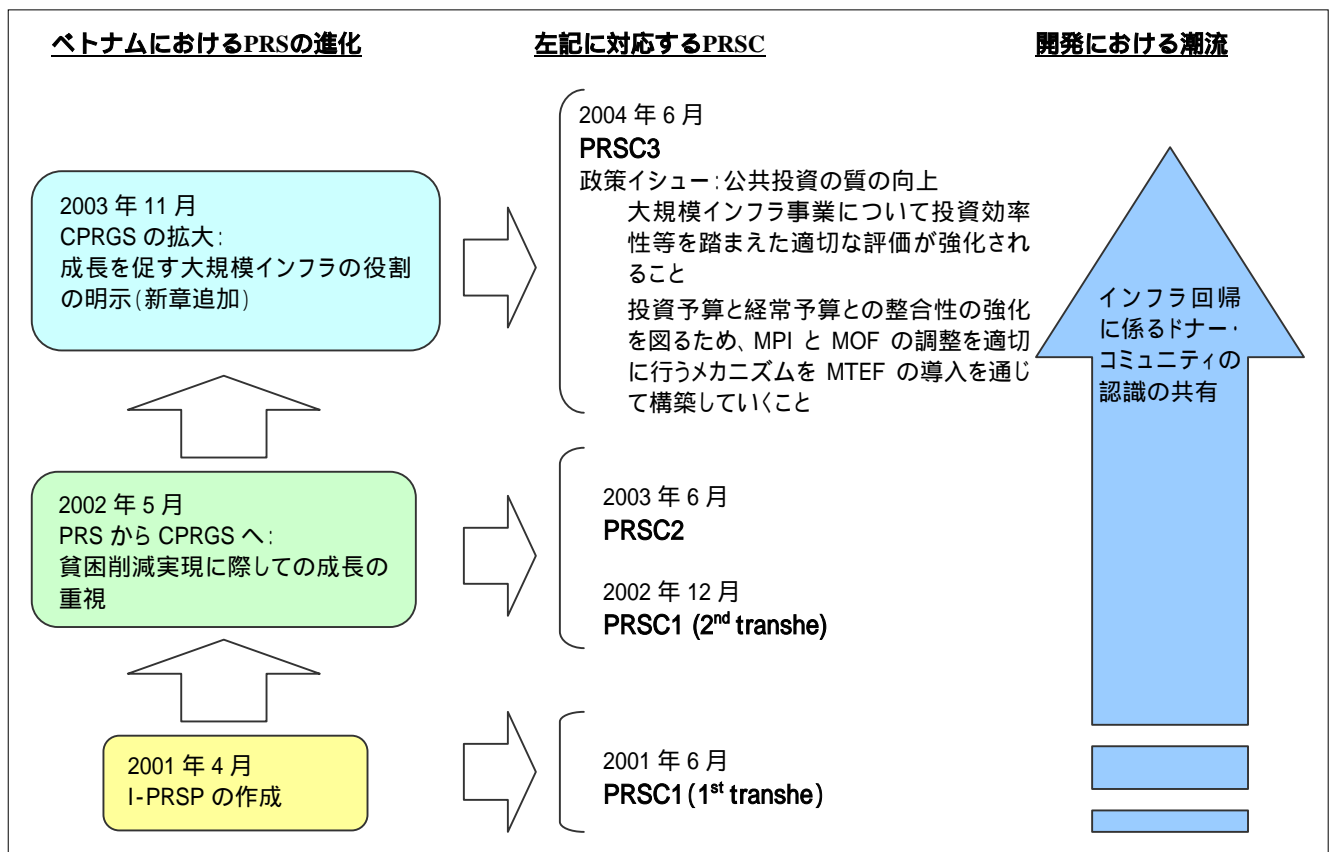
<sup>40</sup>(参考)JBICは大規模インフラ事業へ借款を供与する際、社会的な負の影響を軽減すべく様々な取り組みを行っている。クーロン(カントー)橋建設事業(2000年度借款)では、ベトナム南部のエイズ感染状況等に鑑み、建設労働者に対するエイズ対策を建設業者の義務として入札書類に記載している。このエイズ対策にはNGOのケア・ベトナムがプログラム策定等に協力している。



したがって(1)制度・政策分野における支援、(2)貧困層に配慮した大規模インフラの整備、(3)貧困層に直接裨益するインフラ整備を適切に組み合わせて実施することによりそれぞれの相乗効果が期待される。

ベトナム政府の制度・政策改善に向けた取り組みを支援するツールの1つとして世銀の政策ローンである貧困削減支援借款が活用されている。PRSCのプロセスは、ベトナム政府とドナー間の政策対話を強化する役割を果たしてきている。PRSCは、インフラ・公共財政管理・計画プロセス・行政改革・ガバナンス等の分野を含む全般的な政策 이슈をカバーしており、その中でインフラ整備の実効性を高めるための政策課題についても取り上げている。図4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といえる。

図4：CPRGSの拡大と日本のPRSCへの支援



出所：JBIC 資料をもとに筆者作成

PRSCは日常のパートナーシップ会合や政策協議などで議論が行われている政策 이슈の最重要課題を集めたものである。したがってパートナーシップ活動との有機的な連携を通じてベトナム政府の制度・政策改善努力を継続的にモニター・評価し、そのパ

フォーマンスに応じて支援を検討していくことが可能な政策ツールである。

PRSCプロセスを通じて、制度・政策改善について今まで別々に実施してきた個々の取り組み(下記)の実効性をより高めることが可能となっている。また、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。

#### PRSCとの相乗効果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、構造的な問題への取り組み等)
- 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統合的な策定等)
- 貧困タスクフォース(PIPの質の向上、案件アプライザル選定クライテリアの明確化、PIPと貧困削減等)

#### **囲み1：PRSPと予算との整合性の問題：アフリカの事例**

サブサハラアフリカ諸国を含む数多くの途上国でPRSPが1999年以降に導入されている。これらの国の多くはベトナムとは異なりPRSPが既存の国家開発計画に取って代わっている。また内容的にもこれらのPRSPは、貧困削減に焦点が強く当たる一方、インフラストラクチャーを含む生産部門へはあまり焦点が当てられないという同様の傾向を示していた(ただし幹線道路及び農村道路は優先度が高いものとされる場合も多かった)。さらにPRSPは予算編成方針策定のための基礎文書となり、一層重要さを増したが、その結果、PRSP上で優先課題と採択されない政策あるいは施策には予算配分は十分になされなくなった。つまり社会部門への予算配分が拡大する一方、インフラセクターを含む生産部門への予算配分はなかなか増加しない状況となった。

資源に限られる中でのこのような優先課題の設定は資源の効率的な利用を加速させ、国家開発計画と優先部門の部門開発計画との整合性の改善に貢献した。しかしインフラストラクチャーを含む非優先部門では部門開発計画と国家開発計画の整合性を向上させようというインセンティブは高まらなかった。それは、たとえ整合性を向上させたとしてもPRSP上で優先部門と採択されない限り資源配分が増加する可能性はきわめて低かったからである。

サブサハラアフリカ諸国の多くでは、開発予算のほとんどが援助国・機関によって資金供与されており、さらにその大半は道路など限られた部門に配分されている。独自の戦略計画を持つ部門であっても、実際のプロジェクトは援助国・機関が資金援助を決定したもののみが執行されてきた。このように援助国・機関の意図がプロジェクト選択に大きく影

響したため、インフラストラクチャーをはじめとする生産部門の部門戦略計画はその向上のインセンティブが高まらず、多くが優先度の設定をはじめとして内容的に不十分なものであった。

近年、第二世代PRSPと呼ばれるPRSPが策定されるようになりはじめた。その多くは1999年から2000年に第一版のPRSPを策定した後、2004年前後から第二版の策定を開始した国々のPRSPである。これらの中には国家開発計画と部門別開発計画との整合性の課題の改善に取り組むものも出てきている。例えば、タンザニアの第一版PRSPは2001年に世銀・IMF合同理事会で承認され、現在第二版のPRSPが国家レベルではほぼ完成に近いところまで作業が進んでいる。この第二版PRSPではPRSPを「成長と貧困削減のための国家戦略(NSGRP)」と名称を変更した。NSGRPでは成長を含む広範な部門を対象とし、その達成目標としてアウトカムに大きく焦点を当てている。従来アウトプットに大きな焦点を当てた達成目標とは異なり、アウトカムに焦点が当たっているため、アウトプットに比べ、1つのアウトカムに多くの部門が貢献することも認識されている。そのため、従来設定されてきた「優先部門」の設定をはずし、すべての部門が設定されたアウトカムに貢献するように、目標設定がなされている。つまりアウトプット目標では「優先部門」に含まれずに不遇を困った部門が、アウトカム目標の元ではその役割を認識されるようになった。その結果、従来「非優先部門」であったインフラストラクチャーを含む生産部門で戦略計画を国家開発計画(NSGRP)と整合させ、積極的にNSGRPに参加しようというインセンティブが生じてきている。

## 6. CPRGSと既存の国家開発計画とのアラインメントの強化<sup>41</sup>

CPRGSと既存のセクター開発戦略、省レベルの年次計画、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年次計画にCPRGSの要素(貧困と成長、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。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。<sup>42</sup> 本作業を通じてベトナム政府の計画策定プロセスが強化されることが期待されている。ベトナム政府は、roll-outの結果が2006-2010年の省レベルの5ヵ年計画に反映され、これが更に、ベトナム全国の5ヵ年計画(2006-2010年)に繋がっていくことを見込んでいる模様である。2003年以降進められている活動としては以下のとおりである。

<sup>41</sup> 本項目はJICA資料を参考に作成

<sup>42</sup> 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。

- 地域別ワークショップの開催 (roll-out of the CPRGS into provincial planning process)
- セクター戦略への落とし込み (roll-out of the CPRGS into the sectoral strategies)
- 地域別貧困アセスメントの実施 (RPA : regional poverty assessment)

なお、上記の roll-out 作業は、世銀・IMF が合同で実施した Joint Staff Assessment (2002 年 5 月)で指摘があった CPRGS 実施の際の課題を踏まえて実施されている。

- (1) MPI 以外の中央省庁の CPRGS に対する認識の強化
- (2) 地方(省)の CPRGS プロセスへの関与強化
- (3) セクター省庁の CPRGS への関与強化
- (4) モニタリング評価システムの強化
- (5) 資金リソースと CPRGS のリンケージ強化、そのための中期支出枠組み(MTEF: Medium Term Expenditure Framework)の導入

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ているが、PRSC3 の案件組成において、以下の政策アクションが抽出されている。本件は、上記の(5)に関連する制度・政策改善事項である。

- 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が強化されること。

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。

上記の政策アクションは、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、具体的なアブレイザルの方法・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・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、ドナー・コミュニティから累次にわたって指摘されている。また、日本もこれまで、PRSC3 の文脈のみならず、運輸パートナーシップ等を含めさまざまな場で同政令の改訂の必要性を指摘してきており(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)、関係ドナーと問題意識を共有している。

- 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。

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。

CPRGSと予算配分のリンクを強化するため、ベトナム政府は、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)について中期支出枠組み(MTEF<sup>43</sup>)のパイロット導入の構想を打ち出した。<sup>44</sup> しかし、現実を目を向けると、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ないことから、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(MOFとMPI)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。

「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

<sup>43</sup> METF : Medium Term Expenditure Framework

<sup>44</sup> 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。財務省(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。

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。

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。

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、(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。

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)

従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。すなわち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。ドナー・コミュニティはこの方向性を支持しており、<sup>45</sup> ベトナム側にさまざまな知的支援を行っている。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。

---

<sup>45</sup> 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。

## 7. 教訓、CPRGS プロセスのまとめ、CPRGS 拡大プロセスにおいて成功の「鍵」となった要因

CPRGSプロセス分析を通じて得られた教訓は以下のとおりである。

- 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、同国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、開発ゴールの優先度を慎重に検討していくことが重要である。すなわち外来の PRSP はドナー側の考えをパートナー国に一方的に押し付けるものであってはならない。
- ベトナムの場合、ドナー側がベトナム政府に求めた PRS の方向性は必ずしも同国の社会経済開発プライオリティに整合したものではなかった。その結果、初期の CPRGS は貧困削減志向が経済成長志向より優先的に位置づけられ、インフラ整備の重要性に係る記述も実際のベトナム側の認識に対して過小に評価された。
- ドナー側が求めてきた CPRGS と PIP の整合性強化の問題についても、CPRGS の拡大が行われなければこれは非現実的な要求であった。仮にドナー側が当初からベトナム側のカントリーシステムを十分尊重し、ベトナム側の意向に柔軟に対応していれば、dual system が回避できた可能性は大きい。
- 日本側の大規模インフラの役割を CPRGS に含めるという提唱も、基本的には CPRGS と PIP の整合性強化を図るという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。他方、初期の CPRGS 完成後、ドナー側の貧困削減戦略に関する認識の大きなシフトがあり、CPRGS 拡大に向けての追い風要因の1つとなったが、これ自体もドナー側がベトナム政府に対して自らの意向を押しつけていたことの現われだとも考えることもできる。
- 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。
- 上記文脈を踏まえると、ドナー側はパートナー国のプライオリティに支援をアラインしていくことが重要である。そのためにはドナー側はパートナー国との継続的な協議を通じてパートナー国の開発プライオリティや開発ニーズをきちんと把握していくことが求められる。
- したがってパートナー国とドナー間の対話を強化しつつ開発計画やセクター戦略等の策定・実施を進めていくことが重要であり、同時に、ドナー側の支援をパートナー国の開発計画やセクター戦略にアラインしていくことが必要である。これにより、パートナー国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り、援助効果向上にも資することとなる。

図1：CPRGS プロセスの全体像について

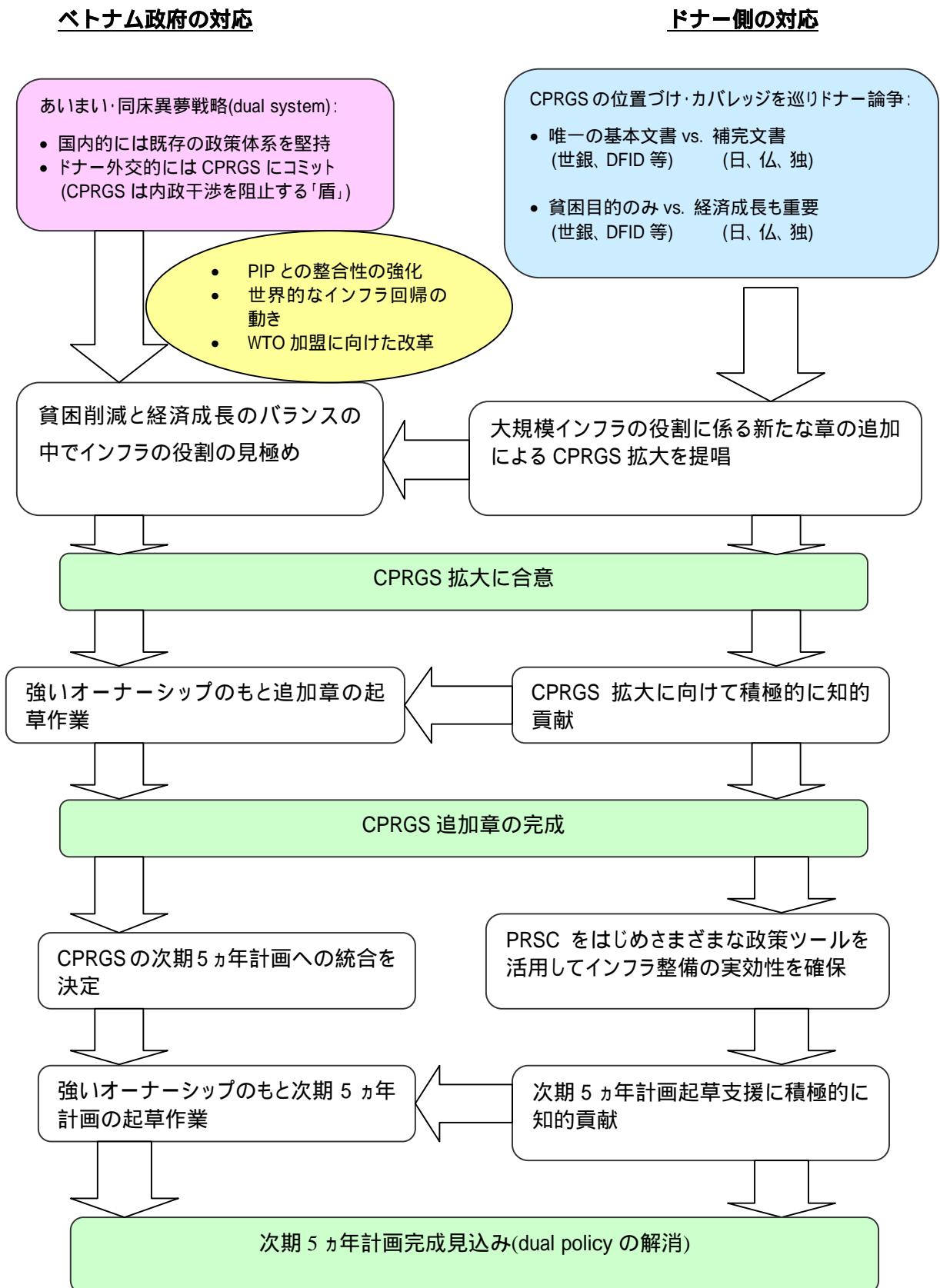




図2：ベトナム CPRGS 拡大プロセスの Sequence

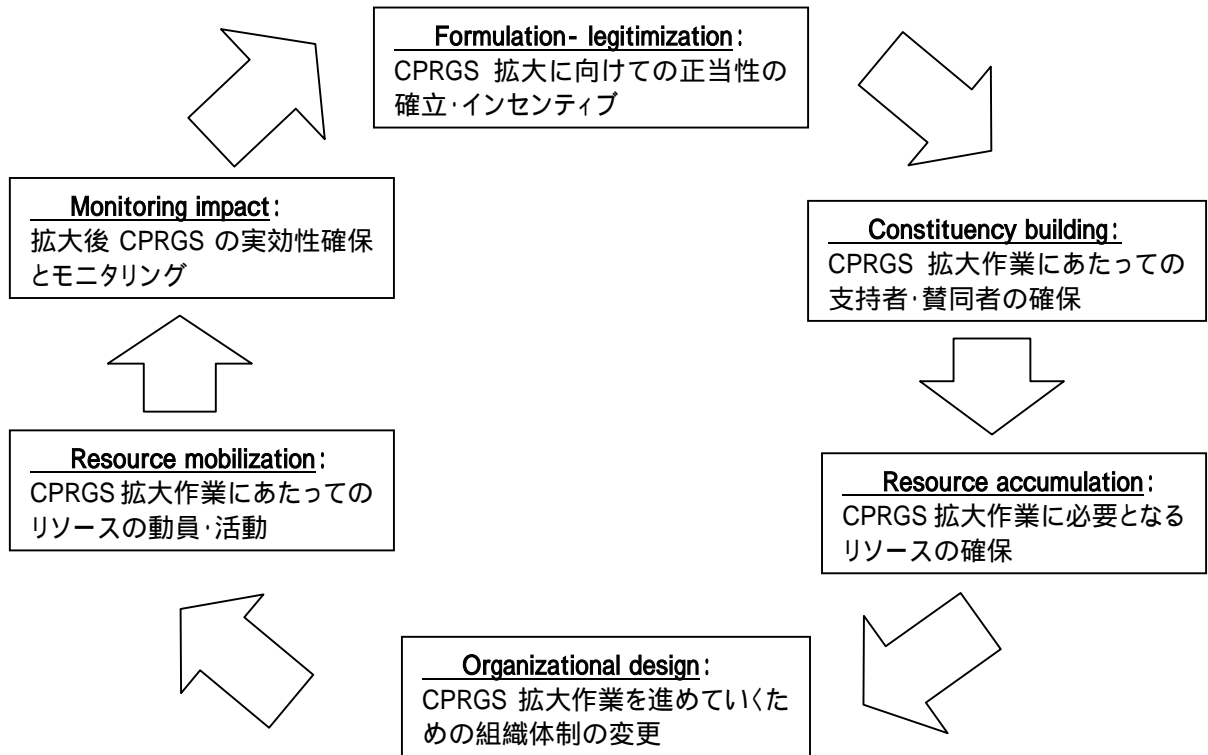


表1：ベトナム CPRGS 拡大プロセスにおいて「成功の鍵」となった要因

ベトナム政府の実施戦略
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。<b>正当性の確立</b></p> <p>ベトナム側のCPRGS拡大の<b>インセンティブ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>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。)</li> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 10px; margin-top: 10px;"> <p>(参考) 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。 (出所：IMF Independent Evaluation Office Evaluation of PRSPs and the PRGS, Vietnam case study, July 6, 2004)</p> </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>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。</li> </ul>

Building Constituencies : 支持者・賛同者の確保
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。)</li> <li>● CPRGS 拡大作業にあたっては、世銀、日本、AusAID、DFID など多数のドナーからの支援表明があった。</li> </ul>
Accumulating Resources : リソースの確保
<ul style="list-style-type: none"> <li>● CPRGS の追加章起草のための人員や予算等を確保。ファン・ヴァン・カイ首相、MPI を CPRGS 拡大の主管に指名。 <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 人員：MPI および関係省庁のメンバー</li> <li>➢ 予算：世銀の PRSP トラストファンド、日本からの経費支援等</li> </ul> </li> <li>● 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。</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 10px; margin: 10px 0;"> <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>
Modifying Organizational Structure : 組織体制の変更
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。(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。)</li> </ul>
Mobilizing Resources and Action : リソースの動員と活動
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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。)</li> <li>● 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。</li> </ul>
Monitoring Impact : 拡大後 CPRGS の実効性確保とモニタリング
<ul style="list-style-type: none"> <li>● CPRGS roll-out を通じた継続的なモニタリング CPRGS プロGRESS・レポート</li> <li>● 各ドナーとのバイラテラル・マルチラテラルの政策協議</li> <li>● 援助手続きの調和化</li> <li>● ポートフォリオ・レビュー</li> <li>● キャパシティ・ビルディング</li> <li>● ODA 関連法規・規則の改定支援</li> <li>● 各種パートナーシップ・グループ活動 等</li> </ul>

別紙：CPRGS策定/拡大・実施の経緯\*

	ベトナム政府	ドナー・コミュニティ	日本
1999年12月	CG会合 『ベトナム開発報告書(VDR)2000』“Attacking Poverty”を公表、これをもとに「包括的貧困削減戦略(CPRS)」を作成することに合意。(貧困ワーキング・グループ(PWG)がベトナム版「参加型貧困アセスメント(PPA)」の実施をリードし、同成果を“Attacking Poverty”としてとりまとめた。) PWGにおいて“Attacking Poverty”の作成に関与したメンバーを中心に貧困タスクフォース(PTF)を設置、CPRS策定作業にあたることとなる。		PWGの“Attacking Poverty”作成段階やPRSP導入までの時期においては、こうした取り組みは貧困にフォーカスを持つグループの活動という見方をしており、日本は情報収集に努めるのみで、あまり積極的に関与しなかった。
2000年4月	<b>世銀・IMFとの合意に基づきPRSPの策定を決定。</b> (PTFを中心にドナーがベトナム政府の策定支援を決定。)	PTF：毎月会合を開き、CPRSの文章構成、策定モジュールを議論。	PTFのメンバーとして参加。 I-PRSPドラフトに対しコメント。 貧困発生のメカニズム解明の必要性 近年の貧困削減の実績と政府の貧困政策との因果関係を解明する必要性 MTEFによりPRSPを裏付ける必要性 セクター別開発戦略の欠如 モニタリング活動の必要性
6月	MPI：I-PRSPの起草作業を進める。 ・ドナーから数回コメントを聴取。 ・政府の強いオーナーシップにより作成。 ・ドナー、NGOも議論に参加。	PTF：世銀・IMFよりPRSP概要について発表。PRSPとCPRSの関係について議論が始まる。	
7月	以下の3文書を同時進行で策定。 ・I-PRSP ・社会経済開発10ヵ年戦略 ・第7次社会経済開発5ヵ年計画 (最上位の国家開発計画)	PTF：サパでワークショップを開催。 CPRSの構成および策定スケジュールを議論。	
10月	PTF：MOLISAが次期HEPR(飢餓撲滅・貧困削減ナショナル・ターゲット・プログラム)ドラフトを発表。 CPRSがベトナム政府・ドナー・NGO共通の戦略として採用されると想定していたドナーの間で、CPRS、HEPR、PRSPの位置関係を巡り活発に議論。		JICA： ・PRSP策定支援調査にかかる本邦プロ形実施(2000年度) ・PRSP策定支援にかかる企画調査員(短期)を派遣(2000年度) ・PRSP策定支援にかかる企画調査員(長期)を派遣(任期：2000～2003年度、計3年間)
12月	CG会合 I-PRSP修正ドラフトを提出。		
2001年3月	I-PRSP最終ドラフトを世銀・IMFに提出。 <b>I-PRSPの首相承認。</b>	PTF：DFIDが国際開発目標とミレニアム開発目標(MDGs)をベトナムの実情に合わせて現地化する必要があると提案。	
4月	第9回共産党大会開催： 社会経済開発10ヵ年戦略(2001-2010年)第7次社会経済開発5ヵ年計画(2001-2005年)を提出。	世銀・IMF：I-PRSP合同評価(JSA)を実施。 <b>合同理事会においてI-PRSP承認。</b>	・PRSP策定支援に係る企画調査員を派遣(2001年度)
5月	<b>I-PRSPの承認を受け、Full-PRSP策定作業開始。</b>		

\* 出所：PRSPプロセス事例研究 JICA国際協力総合研究所(2004年12月)をもとに筆者作成

2001年5月		PTF：世銀・UNDP が、Full-PRSP 策定にあたって、国際開発目標と MDGs 現地化(ローカライズ)のための調査研究を提案、合意 ベトナム開発指標(VDTs)調査研究。	
		IMF：Poverty Reduction Growth Facility (PRGF)供与を発表。(3年で3億6800万ドル)	
6月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MPI を Full-PRSP の主管に指名。</li> <li>• 省庁横断的な起草委員会を設置。(16 機関 50 名)</li> <li>• 主要関係省庁内に貧困ユニットを設置。</li> </ul>	世銀：Poverty Reduction Support Credit (PRSC)供与を発表。(2億5000万ドル)	
7月		<p>PTF：VDTs 調査研究の実施体制を決定。8つのテーマ別グループを形成し、それぞれ達成可能な貧困削減目標設定を行なう。</p> <p>( )内は各リード・ドナー。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>貧困と飢餓の撲滅(世銀)</li> <li>脆弱性の低減と社会保護の提供(世銀・DFID)</li> <li>万人のための質の高い教育(世銀・DFID)</li> <li>保健医療(ADB・WHO)</li> <li>環境持続性の保持(UNDP)</li> <li>少数民族の開発促進(UNDP)</li> <li>基礎インフラへのアクセス向上(JBIC)</li> <li>貧困削減のためのグッド・ガバナンス(ADB)</li> </ul>	<p>JBIC：農村インフラ整備(地方開発・生活環境改善事業I~)を実施してきた実績を踏まえ、VDTs 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。同アウトプットが、“Localizing MDGs for Poverty Reduction in Viet Nam: Enhancing access to basic infrastructure”。(完成は、2002年6月)</p> <p>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」対象とする。</p>
8月	<p><b>Full-PRSPの英文名称を「包括的貧困削減成長戦略(CPRGS: Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy)」と改称。</b></p> <p>PTF：ベトナム政府がCPRGSの構成案を発表。</p>	<p>もともとI-PRSPの段階でCPRGSと同義のベトナム語名称を使っていた。オーナーシップ発揮の観点から、Full-PRSP 起草段階でベトナムの名称に英語名を合わせた模様。</p>	JBIC、JICA：その他7分野の各会合にも参加し、積極的にコメント。
9月	CPRGS 起草委員会メンバー50名弱が参加(MPI、中央経済管理研究所(CIEM)、農業農村開発省、保健省、教育訓練省、商業賞、政府組織人事委員会、少数民族山岳地域委員会(CEMMA)等)。	PTF：ハイフォン・ワークショップ開催。VDTs 調査研究ドラフトレポートをもとに、ベトナム政府関係機関、ドナー、NGO が集まり議論。ベトナム開発目標(VDGs)として11のゴールと25のターゲットを提案。	
10月	CPRGS 起草委員会の活動を監督するための監督委員会を設置。	PTF：VDTs 調査の研究の修正ペーパー配布。	

2001年12月	<p>CG 会合：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ CPRGS の詳細なアウトライン案を発表。</li> <li>・ VDTs 調査研究の成果を提示。</li> <li>・ 援助手続きの調和化がアジェンダに取り上げられる。 (6月の中間CG以降、全CG会合で)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 既存の政策体系をもつベトナムで CPRGS を策定する妥当性について問題提起。</li> <li>・ 資金リソースと CPRGS とのリンケージ強化・MTEF 策定作業の進め方に慎重さを求める。</li> <li>・ 「貧困削減」に比べ「成長」の記述が不十分と指摘。</li> </ul>
2002年	<p>統計局(GSO)：従来の生活水準調査(VLSS)と多目的家計調査(MPHS)を統合したベトナム家計生活水準調査(VHLSS)の第一回を実施。2年ごとに実施する予定。世銀、UNDP、Sida が支援。</p>	
1月	<p>MPI：CPRGS 第1ドラフトをドナーに対して発表。 脚注にて CPRGS は、世銀・IMF の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持つドナー向けの一般的なガイドラインであると記述(改訂過程でこの脚注は削除)</p>	<p>CPRGS 第1ドラフトに対してコメント： 参加型プロセス導入など、ベトナム政府にとってのエクササイズとしては良かった。 既存の政策体系があるベトナムへの PRSP 適用はもっと慎重であるべき。その観点から、資金リソースと CPRGS のリンケージ強化のあり方を十分に議論すべき。 国際統合化における整合性のある貿易政策・工業化戦略立案の必要性。 経済インフラを促進するような大規模インフラの依然とした必要性。 コミュニケーション・レベルの保健医療サービス向上と並び、レファラル・システムの強化および中央レベルの医療施設強化を通じた医療従事者の質向上の重要性。</p>
2002年1~3月	<p>CPRGS ドラフト発表のための国内でのワークショップ開催(北部、中部、南部)。</p>	
5月		<p>OECD-DAC「援助手続き調和化タスクフォース：報告：報告・モニタリング・サブグループ」ベトナム現地ワークショップ開催。</p> <p>JBIC・JICA：ワークショップに参加。 仏、独、MPI それぞれと意見交換。 日本は以下の点で仏、独と立場に近いことを確認。 ・ CPRGS の位置づけ(CPRGS を開発援助の最上位の文書とするべきという LMDG に反対) ・ 援助調和化への取り組み(調和化を財政支援や資金プールでの SWAp という特定の援助モダリティと結び付けようとする LMDG に反対)</p>
	<p>ファン・ヴァン・カイ首相、CPRGS(=Full-PRSP)を承認。</p>	<p>大使館：ベトナム政府(少なくとも MPI) は CPRGS を国家最上位計画とは見ていないことを確認。農業農村開発省、保健省の聞き取りでも、CPRGS はセクター政策の一部であり政府開発予算が CPRGS に基づいて配分される可能性は低いとの見解を得る。</p>

2002年5月	<p>CG 中間会合 CPRGS 発表。 CPRGS は、ベトナム政府の 10 カ年戦略や 5 カ年計画を実施するためのアクションプランとして位置づけられる。</p> <p>【CPRGS に対する他ドナーの評価】 世銀・DFID 等 CPRGS を推進したドナーは、CPRGS が「貧困重視、社会セクター重視(pro-poor)」の視点が強く反映されている点を高く評価。また、以下の点においても CPRGS を評価： 策定プロセスが「参加型」であり、ベトナム政府・ドナーのパートナーシップによって作られてきたこと。 ベトナム政府の「10 カ年戦略」、「5 カ年計画」が政治的なスローガンの色彩が強く、それぞれの目標を達成するための手段の検討が行われておらず、また、相互矛盾や重複が多いのに対して、CPRGS は「貧困削減」の観点から何をすべきかが整理されていること。 経済成長が重要であるのは、もちろんであるが、どのような経済成長を目指すべきかの観点から、貧困削減の重要性を位置づけた意味が大きいことなど。 上記評価を踏まえ、これらのドナーは、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。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事前のベトナム政府、仏、独との協議も踏まえ、既存の政策体系をもつベトナムにおける PRSP 策定のあり方について問題提起。</li> <li>・資金リソースと CPRGS とのリンク強化、MTEF 策定作業のあり方に慎重さを求める。</li> <li>・「貧困削減」に比べて「成長」の記述が不十分と指摘。</li> <li>・政策研究大学院の研究論文“Japan's Development Cooperation in Vietnam —Supporting Broad-based Growth with Poverty Reduction”を積極的に引用し、インフラ支援やプロジェクト支援を中心とする日本の援助がアジアの現実により適していることを前向きに発信した。</li> </ul>
<p>CPRGS をどう捉えるかについては、ドナー間で大きく 2 つに意見が分かれる。 ドナー・コミュニティにおいて「綱引き」の状態が存在 (1) CPRGS を援助の基本とすることに積極的：世銀、ADB、DFID、オランダ、北欧 (2) CPRGS のみを援助の基本とすることには懐疑的：日本、仏、独</p>		
		<p>世銀・IMF：PRSP 合同評価(JSA)実施。課題として以下を指摘。 MPI 以外の中央省庁の CPRGS に対する認識の強化。 地方(省)の CPRGS プロセスへの関与強化。 セクター省庁の CPRGS への関与強化。 モニタリング評価システムの強化。 資金リソースと CPRGS のリンク強化、そのための MTEF 導入。</p>
6月		<p>VDTs 調査研究報告書(VDG)公表。</p> <p>ODA 総合戦略会議(東京)： ベトナムを最初のパイロット国として「国別援助計画」を改定することを決定(2002年10月より作業開始)。</p>
7月		<p><b>世銀：理事会で CPRGS を承認。</b></p>
8月	<p>PTF：CPRGS 実施のあり方について討議。 執行および監督は、MPI に設置された CPRGS 事務局が担当。</p>	

2002年9月	省庁横断的な CPRGS 実施委員会を設置。	世銀：CPRGS 実施のためマルチ・ドナー信託基金(PTF) 設立を説明。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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、Pro-poor の施策が全般としてのトーンである。「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」という日本の開発哲学から相当距離感のあるもの。日本は、「経済成長」と「貧困削減」のバランスをとった内容に改善すべきであると提言し、CPRGS を「拡大」することを提唱。具体的には、経済成長の実現のための方策として「経済成長に貢献するインフラ整備」と「国際統合下の工業化戦略」を盛り込むように、世銀、ベトナム政府、他ドナーに働きかけを行った。</li> <li>・ 「ベトナム国別援助計画」改定作業等を通じ、現地 ODA タスクフォース（大使館、JICA、JBIC、JETRO）を中心とした現地主義のオールジャパン体制の構築が進む。</li> </ul>
		<p><b>世銀・IMF 総会：開発課題の関心が「成長」へシフト。</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「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る。</li> <li>・ 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。</li> </ul>	
10月	<p><b>ハイフォンで CPRGS ワークショップ開催。</b></p> <p>ベトナム政府関係者、ドナー、NGO(含む国際 NGO)間で CPRGS 実施のためのセクター別政策マトリックス案について議論。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>ハイフォン・ワークショップでは、JBIC・JICA からは、CPRGS はベトナムの開発に必要な事項を全て十分かつ包括的にカバーしたものではないこと、ベトナム側の既存計画・政策を尊重すべきであること、CPRGS の趣旨は十分考慮・尊重されるべきであるが、実施にあたっては柔軟に解釈されるべきものであること等を指摘。</p> </div>		
12月	<p><b>CG 会合：</b></p> <p><b>日本の提唱により、CPRGS の中に成長促進措置の一つである大規模インフラの役割を記述する新しい章を追加することで合意。</b> 経済成長の貧困削減への役割が CPRGS に盛り込まれることに。(日本側のステートメントを受けて、MPI Phuc 大臣は、「CPRGS はアップデートされる必要があり、また、インフラについては主要インフラ(大規模インフラ)と貧困地域インフラの結合が重要であるが、その意味で CPRGS には Missing Link があり、それを組み入れるかたちで改訂しなければならない、来年にはインフラの CPRGS の組み入れを法的文書にする」との発言があり。)</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 投資環境の改善のための「日越共同イニシアティブ」を提唱。</li> </ul>
	2001-2005 年の公共投資計画(PIP)完成。		
2003年1月	CPRGS 実施のための省庁横断的運営委員会を設置。	<p>PTF：2003 年の主要活動として以下の 3 つを挙げる。</p> <p>(JSA で指摘された課題に対応)</p> <p>CPRGS の地方(プロビンス)への Roll-out</p> <p>CPRGS のセクター戦略への Roll-out</p> <p>地域別貧困アセスメントの実施</p>	<p><b>JBIC：CPRGS 拡大(新たな章の追加)作業へのインプットとなる 2 つの調査を開始。</b></p> <p>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(政策研究大学院に委託)</p> <p>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)</p>



2003年3月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・CPRGS 拡大のためのMPIを中心とするタスクフォースを設置。</li> <li>・PTF：CPRGSの実施（CPRGS Roll-out）支援策を協議。 地方の年次計画へのCPRGSの要素・目標の織り込みに向けての活動（ワークショップ） パイロット省に対するCPRGS地方化実施支援 地域別貧困アセスメント（RPA）の実施</li> </ul>	PTF 非公式会議でゲアン省における貧困調査実施に関心表明。	
5月～6月	PTF：8地域(北西部、北東部、紅河デルタ、北中部沿岸、中部沿岸、中部高原、南東部、メコンデルタ)を対象とした地域別CPRGSワークショップを開催。年次計画策定を控えたプロビンス人民委員会関係者を対象にCPRGSを紹介した上でターゲット設定、予算配分、モニタリング評価システム、報告方法を説明。	JICA：北部山岳地帯(北西部・北東部合同)と北中部沿岸のワークショップ開催を支援。	
6月	<p>MPIおよびJBICの共催で、北部地域交通インフラインパクト調査のセミナーを開催。ベトナム政府機関・各ドナー等100名超の参加を得る。</p> <p>PTF：MPIより以下について説明。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・MTEF導入の構想：CPRGSと予算配分のリンクを強化するため、教育、農村開発、保健、運輸の各セクターについて担当省庁と協議していく予定（2003-2008年）。</li> <li>・CPRGSの各セクター戦略への落とし込みについて：今後の予定としてセクター開発計画に織り込むためのワークショップ開催(2003年7-8月)、パイロット・セクターでの開発計画への落とし込み(2003-2005年)について説明。</li> </ul>	<p>世銀：CPRGSを踏まえ、2002-2004年のベトナム国別援助計画（CAS）を作成。教育分野におけるSWAps導入の検討が盛り込まれる。</p>	MPIおよびJBICの共催で、北部地域交通インフラインパクト調査のセミナーを開催。ベトナム政府機関・各ドナー等100名超の参加を得る。
中間CG：CPRGS拡大および実施に関して討議。共同議長(ベトナム政府、世銀)。「貧困削減」と「経済成長」との間の適切なバランスの重要性を主張。			
<p>ベトナム政府：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・CPRGS実施体制（実施委員会、常設事務局の設置等）が整い、追加章作成作業も進行中。（MPI Phuc 大臣より「持続的な貧困削減は経済成長が前提条件である」との発言あり。）</li> </ul> <p>「貧困削減」と「経済成長」との間での適切なバランスの重要性につき、共同議長のベトナム政府および世銀が主張。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・CPRGS実施については、省レベルの年次計画にCPRGSの要素を盛り込む作業が進行中。</li> </ul>	<p>LMDG：CPRGS実施により、CPRGSと予算、セクター計画、政策マトリックスの枠組がリンクされることを期待。地方政府と中央政府の調整が不可欠。</p> <p>世銀：CPRGS実施については、異なる戦略・アプローチが考えられる中で、いかに一貫性を確保するか検討する必要あり。測定可能かつ適切な貧困指標を選定することが必要。</p> <p>ドナー・コミュニティからの発言では、CPRGSの位置づけについて、貧困削減ばかりに目を向けるのではなく、成長促進と貧困削減との間でバランスのとれたアプローチを取ることが必要であるとの主張が多く見られた。</p>	<p>日本：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・CPRGS拡大に向けたベトナム政府の取り組みを高く評価。JBICの2調査を紹介。</li> <li>・CPRGSの実施に関しては、資金配分メカニズムを含む他の政府計画（5カ年計画、PIP、年次計画）とのリンクを強めるべき。</li> <li>・CPRGSと地方とのリンクの強化とともに、CPRGSと政府のセクター開発戦略・計画との整合性に注目すべき。</li> <li>・ドナー側が整合性をもつべきセクター戦略が何かわかりやすくするため、各セクター（サブ・セクター）の開発戦略で設定している指標、モニタリング・システム、実施体制をコンパクトにまとめた「ポリシー・マトリックス」の作成を提案。対象分野として、農業農村開発、運輸交通、保健医療、教育の4分野を想定（サブ・セクターが複雑でセクター戦略の概要がわかりづらく、CPRGSやMTEFの観点からドナーの関心度が高い）。</li> </ul>	

2003年8月～	PTF：VHLSS(2002年)の結果をもとに第2回参加型貧困アセスメント(PPA)を実施。 世銀、ADB、JICA、AusAID、UNDP、DFID、GTZ が分担し、ベトナム全土の40以上のコミュニティを対象に調査を行い、プロビンス(省)別、地域別、全国レベルの報告書(『ベトナム開発報告2004(VDR) 貧困』)として成果をまとめる。		JICA：ゲアン省でPPAを実施。ゲアン省ではリプロダクティブ・ヘルス支援を実施中であり、人的ネットワークがあり現地人民委員会の支援が得られるとともに、PPAの結果をフィードバックできるため。またPPAへの参加によるLearning by doing。前回PPAの結果が現在のCPRGSの基本となったことを考えると、今回のPPAも潜在的な意義は大きく、関与が必要と判断。
9月	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」について意見交換。 MPI：大規模インフラに関するCPRGS追加章の基本的な枠組みを発表。	各ドナー：インフラに関する各調査研究について発表、コメント。	日本：JBICの2調査を発表。
11月	PTF：CPRGS拡大に係る第2回目のワークショップ MPI： ・CPRGSインフラ追加章最終ドラフト発表。 ・CPRGS実施プロGRESS・レポートドラフト発表。	(CPRGS追加章案に対して各ドナーからコメント)	JBIC、JICA：追加章案へのコメント
	<b>CPRGS(=Full-PRSP)追加章の首相承認。</b>		
12月	<b>CG 会合：</b>  ・CPRGS追加章完成の発表。 ・CPRGSプロGRESS・レポート発表。 今後の課題として以下を挙げる。 CPRGSの次期5ヵ年計画への統合(Integration) CPRGSと資金・資源配分メカニズムおよび予算管理とのリンク付けの検討。 地方レベルの意思決定過程における「地域住民の参加型プロセス」促進。	ドナー・コミュニティ：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。 つまり、公共投資の効率的な実施、経済成長と貧困削減のバランスの確保、投資予算と経費予算(維持管理)の統合、予算配分の透明性の向上、汚職問題等への対応の重要性が指摘され、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の必要性が強調された。	政策研究大学院大学：ベトナム側の要請により調査研究の骨子を発表。 日本：PRSC3 協調融資への参加検討の用意がある旨表明。 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。

ベトナム政府によるCPRGS拡大作業への支援を通じて、「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。