

ベトナム出張報告
(2005 年対ベトナム支援国会合)

2005 年 12 月 12 日
GRIPS 開発フォーラム 島村真澄

2005 年 12 月 5 日から 9 日まで、対ベトナム支援国会合(CG 会合)のオブザーバー参加を目的としてハノイに出張した。CG 会合の他にも、在越日本大使館での打ち合わせ、世銀、DFID、JICA 事務所、JBIC 事務所等との面談を行い、情報収集を行う機会を頂いた。以下、CG 会合を中心に、今回出張を通じた当方所感を記す。出張に際しご協力頂いた関係者各位に感謝したい。

【2005 年対ベトナム支援国会合概要】

今次 CG 会合は、ベトナムの好調な経済成長と着実な貧困削減の実績に対してドナー側が高い評価を示す一方、引き続き高い成長率と貧困削減の達成に向けての課題として、金融セクター改革および国営企業改革について改革の加速を求めた。また、ドナー側は、昨年 12 月の CG 会合および本年 6 月の中間 CG 会合同様、CPRGS¹の次期五カ年計画への統合を支持。ベトナム政府の計画策定プロセスの改善に向けて「参加型アプローチ」を含め CPRGS の基本原則が次期五カ年計画に取り込まれることを重視している。さらに、援助効果向上のための「ハノイ宣言」の精神が次期五カ年計画に反映されることが期待されている。

- 12 月 6～7 日、ハノイにおいて、ベトナム政府、世銀共催により、CG 会合が開催された。同会合にはベトナム政府およびドナー(約 50 カ国・機関)から計 400 名程度が出席した。
- 今回の CG 会合の最大のテーマは、ベトナム政府が現在策定中である次期五カ年計画(2006-2010 年)であり、ベトナムの開発イシュー全般について広く議論が行われた。会合初日は、“**Direction, tasks and solutions for the successful implementation of the socio-economic development plan, 2006-2010**”と題して、終日にわたり次のイシューについて活発な議論が行われた。次期五カ年計画(案)の概要、経済成長とビジネス環境(マクロ経済情勢、金融セクター改革、国営企業改革、投資法、インフラ開発における民間セクターの参加促進)、貧困削減と

¹ CPRGS(Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy) : ベトナム版貧困削減戦略ペーパー(PRSP)である包括的貧困削減成長戦略。現行の CPRGS の対象期間は 2002～05 年となっている。

社会的包含性(CPRGS および VDGs²の実施状況、人材育成、HIV/AIDs)、環境面における持続可能な開発、法整備・制度整備(計画と予算のリンケージ、汚職防止、司法改革、行政改革)。会合 2 日目は、その他の開発イシューであるベトナムの WTO 加盟、援助効果向上、鳥インフルエンザについて討議が行われた。なお、本 CG 会合の直前に閉会した今国会(第 11 次国会第 8 セッション)では、投資法、企業法、汚職防止法、調達法、改正環境保護法と多数の法律が成立し、来年の WTO 加盟も視野に入れた、改革促進に向けてのベトナム政府の強いコミットメントが感じられた。

- ドナー側のプレッジ総額は約 37 億米ドル(昨年より約 3 億米ドル増)。うち日本の援助は総額の約 22.3%の 1,009 億円(約 8.4 億米ドル)。日本は、1992 年に対ベトナム援助を再開して以来、昨年まで一貫してトップドナーを維持してきたが、今回、EU 諸国のプレッジ額合計(約 9.4 億米ドル)が日本を上回った(二国間ドナーとしては日本は引き続きトップ)。その他ドナーからのプレッジ額は、世銀：約 7.5 億米ドル、ADB：約 5.4 億米ドル、フランス：約 4 億米ドル、ドイツ：約 1.2 億米ドル等。

【所感】

(1) 次期五カ年計画全般

- 今回 CG 会合の最大の議題は次期五カ年計画であった。ベトナム政府の本丸である五カ年計画そのものの策定プロセスがドナーを含め幅広いステークホルダーに開示された点を多くのドナーが高く評価した。ウ・コアン副首相は開会スピーチの中で、五カ年計画の策定プロセスがベトナム政府関係者以外に、ドナー、NGO、ビジネス界を含む幅広い関係者とのコンサルテーションに基づいて進められていることは初の取組みであると強調。既にベトナム政府は内容・プロセスの双方について CPRGS を次期五カ年計画に統合するという決定を下しているが(2004 年 9 月の首相指示 33 号)、その特徴の 1 つである「参加型アプローチによる形成」について、ベトナム側は今次 CG 会合で積極的にアピールを行い、ドナー側から賛同を得たかたちとなった(ただし、内容面等 CPRGS の他の特徴については、今後のプロセスを通じて引き続き検討していく必要あり)。計画投資省フック大臣より、次期五カ年計画の修正案を今後再びドナーとも共有し、来年 3 月の共産党大会に最終ドラフトが提出されるまでドナーと議論を続けていくとの発言があった(参考：2005 年 9 月に次期五カ年計画ドラフトに関するベトナム政府とドナー間のワークショップが開催され、フック大臣自らが 2 日間参加した上で協議が行われている)。「参加型アプローチ」の観点から次期五カ年計画は、計画策定プロセスの転換点にあると位置づけられよう。

² VDGs(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。

- 今次 CG 会合では、ベトナムの開発政策およびドナーの援助政策を巡ってドナー間での明示的な対立軸はなく、平和裡に会合が終了した。過去の CG 会合では、経済成長 v.s. 貧困削減、インフラ開発 v.s. 農村開発等、ドナー間の対立が顕在化したこともあったが³、今次会合ではドナーの関心が、ドナーが新たに持ち込んだ外来の CPRGS から五ヵ年計画に引き戻された結果、ベトナム政府の開発ビジョンにアラインした議論が展開されたためだと考えられる。これは、カントリーシステムを重視する昨今の援助効果向上議論の潮流の延長線上にあるともいえ、また、CPRGS の次期五ヵ年計画への統合を日本がリードしたことも要因として挙げられよう。すなわち日本は「CPRGS の策定 拡大(大規模インフラの役割の追加) 次期五ヵ年計画への統合」という一連のプロセスの支援過程を通じて、ドナーの関心を貧困削減のみから成長促進やインフラ整備の重要性にまで広げ、ベトナム政府の既存の開発計画(五ヵ年計画等)が持つ成長志向を CPRGS に位置づけることができた。これが契機となってドナーの関心が CPRGS から五ヵ年計画に引き戻されたのである。また、このことは、公共財政管理、調達といった Aid Delivery における制度面に焦点があたるきらいのあった「カントリーシステム活用」の議論においては、国家開発戦略の活用こそがカントリーシステム活用(尊重)のもっとも重要なポイントのひとつであるという示唆を与えてくれる。

(2) 経済成長とビジネス環境

- ベトナム政府は、次期五ヵ年計画においても引き続き高い経済成長率(7.5~8%)を目標に掲げていく見込み(参考：2005年のGDP成長率は8.4%と、過去10年で最高水準に達する見込み)。この野心的な目標達成に向けて、成長の質の向上を図り、経済競争力の持続性を確保するために ODA や民間資金を含めた資本投資を動員し、効率的なインフラ整備を促進していくことを表明。討議の中でベトナム政府および複数のドナーから開発計画と投資計画のリンケージの強化、投資予算と経常予算の整合性の向上、投資効率性の確保(公共投資の優先順位づけ、選定・審査基準の改善等)といった政策課題が指摘された。これらの問題意識は、CPRGS の拡大プロセスをはじめ運輸パートナーシップ⁴・PRSC⁵(貧困削減支援借款)・5Banks⁶手続き調

³ DFID をはじめとする一部の欧州ドナーや世銀(当時)は、「貧困削減・社会セクター重視」の立場をとっており、「経済インフラの整備、経済成長を通じた貧困削減」といった視点には十分プライオリティをおいていない。

⁴ 運輸パートナーシップは、ベトナム運輸省(MOT)および JBIC が共同議長を務め、運輸交通セクターにおける制度政策課題等について議論を行っている(次期五ヵ年計画へのインプット、道路維持管理・交通安全といった政策課題等)。

⁵ PRSC(Poverty Reduction Support Credit)：貧困削減支援借款。世銀が導入した政策支援型プログラムローン。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。日本は全世界で初めてベトナムで協調融資に参加。

和化等さまざまな議論の枠組みを通じて日本が従来から指摘してきている事項であり、ベトナム政府およびドナー関係者とも既に認識が共有されていることが伺えた。

- ベトナム政府は、競争力強化を図り、高い経済成長を遂げるためには外国直接投資や民間セクターの活動が重要であることも強調。今次 CG 会合の前日(12月5日)にハノイで開催されたベトナムビジネスフォーラム(VBF)⁷での討議内容が紹介され、インフラ整備における民間セクターの役割やビジネス環境整備促進の重要性について議論が行われた。ベトナム政府は、次期五ヵ年計画の経済目標達成のためには ODA のみに依存するのではなく ODA を数ある資金源の 1 つと認識し、それを触媒としていかにその他の資金を動員するか、より広い視野からベトナムの開発課題を捉えていることが伺える。日本は、ベトナム側のかかる問題意識に呼応した支援を行ってきており、この度、投資環境整備に係るベトナム政府の行動計画を抽出した日越共同イニシアティブ⁸の取組みが成功裡に終了したところ(行動計画の実行率は 8 割以上に到達)。今後、同イニシアティブのフェーズ 2 が同じ枠組みで新たに開始される模様。

(3) WTO 加盟と改革課題への取組み

- ベトナム政府は、2006 年の WTO 加盟・国際経済統合を視野に入れた諸分野での改革(金融セクター改革、国営企業改革、汚職防止、行政改革、法制度整備、司法制度改革等)に引き続き取り組んでいく旨表明。ベトナム側は、特に国営企業改革は株式化を含め実施面での進捗状況が計画と比較して遅延しており、政治的課題となっていることを強く意識。ドナー側からも国営企業改革および金融セクター改革(中央銀行の監督機能強化、国営商業銀行改革、不良債権処理等)の分野でベトナム政府の一層の改革促進を求める声があがった。今国会で投資法(ドラフト段階での名称は Common Investment Law)が成立したが(2005 年 11 月)、欧州のドナーを中心に、新規参入企業の登録およびライセンスングの手続き等を巡り懸念を示す声が多数あがった(VBF でも多くの議論があった模様)。来年 7 月の施行に向けて施行政令案(Decree)が策定される見込みで、ドナー側は引き続き同案の策定プロセスにも注視し、適宜助言を行っていく予定。新興ドナーであるハンガリーより、移行経済

⁶ 5Banks : JBIC、世銀、ADB、KfW(独)、AFD(仏)。いずれも “ Concessional lending ” という共通のモダリティを持つ援助機関。

⁷ 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。

⁸ 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。

時の自国の経験をベトナム政府と共有していきたいとの発言があったことは興味深い。

- WTO の二国間交渉については、ベトナム政府は米国など一部の国と交渉が妥結していない⁹。NGO(Oxfam Great Britain)が、「ベトナムは開発途上国であり、特別待遇(special and differential treatment)の有資格国であるという現状を踏まえて、WTO 既加盟国とベトナムの間で公平な交渉が行われることが重要。WTO 加盟に伴うリスク要因や社会的インパクトも考慮すべきで、適切なセーフティネットの整備が必要」といった趣旨のステートメントを力説、議場から喝采を浴びた。本アジェンダに関して Oxfam は過去の CG 会合から一貫して「ドナー側は、ベトナム政府に対して過度な要求を行わないことが重要」という見解を示しており、NGO の立場ならではのコメントであると思料。議長(世銀)からも、援助対象国としての関係と、貿易相手国としての対応の一貫性(coherence)が求められている旨のコメントがあった。なお DFID(英国)は、ベトナムの WTO 加盟後(post-WTO)の行動計画実施のための技術協力を検討中。関心ドナーによるプールファンド方式での案件組成を目指している様子。ヴ・コアン副首相も本構想について議場で言及し、日本をはじめ他ドナーの協力を呼びかけていた。
- 汚職防止、行政改革、法制度整備、司法制度改革については、スウェーデン、デンマーク、DFID 等の欧州ドナーに加え、米国、ADB、UN 等が発言し、引き続き改革の動向をフォロー/支援していくことを表明。今国会では汚職防止法も成立し、改革の着実な実施が期待されている。

(4) 貧困削減と社会的包含性(Social Inclusion)

- ベトナムの貧困率が 37.4%(1998 年)から 24.1%(2004 年)にまで減少していることに対して多くのドナーから評価の声があがった。他方、引き続き対処すべき政策課題として、少数民族や貧困層等への配慮の必要性、ソーシャルセーフティネット強化の必要性、教育・保健セクターへの更なる資源動員(経常予算の十分な確保等)と効率的な活用の重要性、都市 農村間の移住に伴う課題(人材育成・トレーニングの必要性等)、ジェンダー問題への対応、宗教の自由、報道の自由、民主主義の醸成といった事項がベトナム政府およびドナー側から指摘された。成長の質の向上を通じてその果実を貧困削減・社会開発のために適切に配分していくこと、拡大しつつある格差是正に向けて社会的一貫性のある具体的な政策策定と実施が求められていること等、社会開発イシューの課題や対応の(大きな)方向性については既にベトナム政府・ドナー間でコンセンサスが形成されていると言えよう。今次会合での論点は、前回 CG・中間 CG 会合における議論から特段の乖離はないものと思料す

⁹ ベトナム政府は、当初、2005 年中の WTO 加盟を目指していたが、米国、豪州、NZ 等一部の国との交渉が妥結せず、加盟が持ち越しとなった。

る。今次会合では、昨年に引き続き HIV/AIDs が議題にとりあげられた。また、新たに鳥インフルエンザ対策が議題に加わり、3C(communication, coordination, cooperation)の重要性が指摘された。

- ベトナム政府は、環境面に配慮した持続的な開発を目指しており、次期五カ年計画では初めて「環境保護・環境配慮」が経済社会開発課題と同程度の比重でとりあげられる見込み。改正環境保護法(Revised Environmental Protection Law)が今国会で成立したことから、今後、環境対策に向けた具体的な制度整備とその着実な適用および実施が課題となろう。

(5) CPRGS および VDGs の実施状況

- 計画投資省のシン副大臣より、国家開発計画・セクター戦略および省レベルの開発計画への CPRGS の政策・目標・ターゲット等の織り込みを促進するため、さまざまな取組みが行われているとの発表があった。具体的には、計画担当者の CPRGS に対する認識の強化や計画策定能力の強化のためのワークショップやトレーニング等が行われている。また、計画投資省では現在、計画担当者向けの実務的なガイドラインであるプランニング・マニュアルが作成されているとのこと。さらに、計画投資省では次期五カ年計画への導入を目指して、関係各省庁に開発計画のモニタリング評価システムの構築を指示している模様。これらの取組みを通じて、中央および地方における「計画の質の向上」および「計画策定プロセスの強化」が図られることが期待される。

(6) 援助効果向上の取組み

- 計画投資省対外経済関係局のミン局長および援助効果向上パートナーシップ(PGAE)のドナー側共同議長である UNDP より援助効果向上の取組みについてプレゼンが行われた。特筆すべき点としては、援助効果向上のためのパリ宣言(2005年3月策定)をベトナムの文脈に現地化した「ハノイ宣言(HCS: Hanoi Core Statement)」は首相承認まで得ており(2005年9月)、HCSは援助効果向上においては今後のガイド・ポストになったということである。パリ宣言の現地化は全世界でベトナムが最初のケースとして、ベトナム政府は OECD-DAC 等の国際会合の場でも積極的にアピールを行っている(国内の調整枠組みとしては PGAE が作業を実施)。HCS のモニタリング指標は、パリ宣言と同様に オーナーシップ、アライメント、調和化と簡素化、開発成果マネジメント、相互アカウントビリティの5つのカテゴリーで構成されており、2010年までの達成目標と測定指標が明示されている。HCS 実施のモニタリング・評価を今後行っていくためのベースライン調査が2005年5月と11月の2回行われており、2006年初頭には更に詳細な調査が行われる予定。「HCSの実施にあたってまず必要となるのは、その精神・意義・内容等についてベトナム政府およびドナー関係者に幅広く理解してもらうこ

と」との認識の下、PGAE では普及活動(dissemination)を進めている。今後、既存のパートナーシップグループ(PG)の枠組みを活用して HCS の実施が進められる予定で、各 PG では来年初頭を目処に具体的なアクションプランを策定することが求められている。同プランは次回の中間 CG 会合で報告される見込み。HCS は援助効果向上の取組みの総論を示したものであり、各 PG やラインミニストリーが具体的に対応できる事項は限られているものと思料されるが、その中で喚起すべきは「アラインメントの強化」であると思われる。すなわち今後、各セクター戦略・M/P・F/S 等を策定・支援する際、ベトナム側およびドナー関係者は次期五ヵ年計画の方向性や内容にきちんとアラインしていくよう十分留意する必要があると考える。

- HCS については、ハンガリーから「新興ドナーの立場から、自国の援助受入の経験を踏まえて、ベトナム側の立場に立って協力していきたい」との発言があった。また、タイからは地域間(regional、sub regional レベル)での経済協力の重要性が指摘された。このような新興ドナーからの発言は、新鮮な視点・新しい風を吹き込んでくれるものと期待される。これらの指摘は、欧州ドナー主導の議論で形成されつつある援助効果向上の潮流に対抗しうる新たな力として今後注目される。すなわち OECD-DAC 等の国際会合等で「良いこと、望ましいこと」と認識されている取組みが必ずしも正しいとは限らないのではないかと、「インターナショナルスタンダード」と認識されていることを変えていく必要があるのではないかと、といった問題意識を喚起するものとして意義があると考えられる。
- ベトナム政府内でも省庁横断委員会を設置して取り組んでいる、ODA 執行率向上の問題に対して、DFID は「我々はもっとうまくできるはず。ベトナム政府は、ジョイント・プログラミングや財政支援等新たなスキームやモダリティの導入を検討しているが、どのような手法が援助効果向上に最も資するのか、今後分析を行っていく必要がある」と言い切り、プロジェクト支援を暗に批判する発言を行った(その心は、財政支援はディスパースが早く、執行率の問題をすぐに解決できるというもの)。援助モダリティに係る一連の議論は、現地では既に一巡し、現在は表立った対立は見られないが¹⁰、水面下では引き続き対立要因を抱えており、今後とも同床異夢が継続していくものと考えられる。
- ベトナム政府にて策定中の ODA マスタープランは、“ Strategic Framework for ODA Mobilisation and Utilisation (2006-2010) ” と改名。今次 CG 会合では同サ

¹⁰ DFID をはじめ一部の欧州ドナーは、ベトナムでも財政支援導入の拡大を目指しており、援助効果アジェンダを援助モダリティの問題とリンクさせるアプローチをとってきている。他方、日本・世銀・ADB 等は、種々の観点から「援助モダリティの多様性の尊重」を指摘してきている。ベトナム政府も後者の立場を支持しており、「プロジェクト支援、財政支援を含めさまざまな援助モダリティの長所と短所を分析し、自国にとって最も良い選択を行っていく」との立場をとっている。

マリーが配布された。HCS や MDGs が随所に言及されており、PGAE での議論が反映された内容となっている。他方、興味深い点としては、ODA の政治・経済的な意義を踏まえてベトナム政府の ODA 戦略を検討すべきこと、ODA は投資資金の補完的な財源であり開発における「触媒」としての役割に注目すべき、すなわち ODA を活用して他の資金を動員するという視点があること、ODA はローンもグラントも「ただ(free)ではない」という認識が示されていることである。すなわちベトナム政府は、ODA を数ある財源の一つと捉え、より広い視点から ODA を位置づけていることがわかる。ベトナム側のかかる考え方は「制度改革を進める場合、ODA のみについての特別なルールを設定することは非効率であり、カントリーシステム全体の改善を目指していく必要がある」という日本(JBIC)の考え方を裏付けるものでもある。5Banks の取組みは、手続き調和化という狭義のアジェンダを超えて、「ベトナムのカントリーシステムをいかに改善していくか」という制度改革・能力構築の観点から、調達・案件形成プロセス・プログレスレポート・環境セーフガード等のアジェンダに取り組んできている。なお、2005 年 9 月に国内競争入札の標準書類(資機材)が正式承認され、同 11 月には調達法が成立している(Procurement Ordinance が Procurement Law に格上げされた)。

- ベトナム政府が改訂中の ODA 政令 17 号(Decree 17)のドラフティング作業は進展が見られないという印象を受けた。ODA を含む公共投資事業の計画・実施について規定する公共投資令(Public Investment Decree)の改訂作業が現在進められており、Decree 17 も同規定の影響を受けるため、整合性の観点から公共投資令の策定を待ってドラフティングが行われるのではないかと推測される。

【GRIPS 調査への示唆】

- GRIPS 開発フォーラムでは、2005 年度以降の研究テーマの 1 つとして「開発プロセス管理と援助」をとりあげている。オーナーシップをもって開発プロセスを管理し援助から卒業しつつある東アジアの制度構築の経験を整理し、そこから得られる示唆を今日の途上国に活かしていくことを目指している。具体的には、タイ・マレーシアについて、経済成長のキャッチアップ期(主に 1980 年代)において、各国政府が開発政策・実施プロセスをいかに運営し、また援助を活用してきたのか、そしてフィリピンについて右 2 カ国との比較の観点から分析を試みる。
- 開発行政や援助管理のメカニズムは援助受入国によってさまざまな形態があり、それぞれの発展段階や同国をとりまく経済社会状況やドナー情勢等にも影響を受ける。今日の途上国に求められる開発・援助マネジメント能力の強化や制度構築への具体的な示唆を抽出する上で、ベトナムの多様な開発ニーズやオーナーシップへの理解を更に深め、同国の取組みをフォローしていくことは、本調査における重要なインプットとなる。来年度は、本調査結果を、ベトナムをはじめ東アジア各国の政府関係者とも共有し、能力開発や援助効果向上の議論への貢献を含めて、援助受入

国政府の視点に立った具体的な提案を行っていくことを目指す。同時に、現在の援助のあり方に対するドナーへの政策的提言も行っていく。

- 上記の観点から、「開発プロセス管理と援助」調査ではベトナムにおける開発マネジメントの状況等も踏まえながら、援助受入国の立場にたって、次の事項を視野に入れながら分析を行っていく。

(1)計画・予算策定や実施、援助マネジメントのメカニズムの多様なタイプの抽出

(2)上記メカニズムの実効性を支えるために重要な要因の分析

リーダーシップの質と役割

中央経済官庁の役割と省庁間の連携・調整メカニズム

中央と地方の連携・調整メカニズム

民間セクターの役割と同活動を促進するための戦略

NGO、市民社会等の参加

ドナー・マネジメント

人材育成 等

(3)援助受入国にとってのオーナーシップとドナー・マネジメントの重要性(援助をいかに有効活用してきたのか、あるいは十分活用しきれなかったのか)

(4)ドナー側としての貢献(援助受入国の開発課題の達成に向けてドナー支援が追い風要因となったのか、あるいは阻害要因となったのか)等。

以 上