

評価調査の概要

調査の目的

- (1) わが国の対ベトナム援助政策を全般的に評価し、今後のわが国の対ベトナム援助の政策立案、特に次年度予定の対ベトナム国別援助計画の改定、及び効果的・効率的な実施に資する為の教訓や提言を得ること
- (2) 評価結果を公表することを通じて国民への説明責任を果たすとともに、ベトナム政府関係者や他ドナーに評価結果をフィードバックすることで今後の同国開発におけるわが国の援助の更なる改善を図り、且つわが国の援助の広報に資すること

調査の背景（今回評価の意義と位置づけ）

現行の対ベトナム国別援助計画は策定されてからまだ2年半（本評価調査の開始時点）と援助計画実施の中間段階ではあるものの、次に挙げる点から、現時点において国別評価を行なう意義と必要性が高い。

- (1) 現行の対ベトナム国別援助計画は2004年4月（平成16年）に策定されたが、ベトナムでは2006年6月の国会で新しい社会経済開発5ヵ年計画（2006～2010年）が承認され、来る5年の中期開発ビジョンが明らかになった。世界銀行、アジア開発銀行等のベトナムにおける主要ドナーも援助計画の改定作業に着手しており、トップドナーであるわが国としても、ベトナムの開発課題の変化への対応、及びベトナム政府のオーナーシップ重視と援助協調といった観点から、現時点で現行援助計画の改定作業に取り組む必要がある。
- (2) 現行の対ベトナム国別援助計画はODA総合戦略会議の設置（2002年6月）、現地ODAタスクフォースの立ち上げ（2003年3月）、新ODA大綱の決定（2003年8月）を始めとするODA改革の流れの中で、現地主導で策定された最初の国別援助計画である。また、わが国の対ベトナム援助の取り組みは、「3. ベトナムの開発とわが国の対ベトナム援助の取り組み」に述べるように、モデル性を有した様々な試みが含まれ、その評価は次期国別援助計画にとどまらず、他国における援助計画の策定、ひいてはわが国の援助の在り方そのものを考える上で極めて重要である。

- (3) 国際的な援助潮流が激しく変化するなかで、ベトナムのようにわが国援助のプレゼンスの大きい国における援助アプローチはどうあるべきか（援助規模検討のメカニズムや援助協調への取り組みを含め）、「選択と集中」のあり方はどうあるべきか（他ドナーのリソース動員を通じた支援や他ドナーとの援助の役割分担を含め）、現地において限られたわが国の人的リソースをどのように対ベトナム援助政策形成・実施に活用するべきか、現地・本部間の効率的な連携・協力体制をいかに強化していくか、などの課題を早急に検討する必要がある。

ベトナムの開発とわが国の対ベトナム援助の取り組み

- (1) ベトナムはわが国の経済発展にとって戦略的に重要な国の一つと言える。ベトナムは、製造拠点、将来の輸出市場、エネルギー供給拠点であり、わが国の援助によるベトナムの投資・貿易・ビジネス環境の改善は、日越間、日 ASEAN 間の経済的好循環につながることを期待されている。投資環境整備に向けた「日越共同イニシアティブ」の合意などもこれを踏まえた具体的なアクションである。また、ベトナムは世界の開発援助政策において注目を集めており、開発や援助に関わるわが国の考え方をベトナム側の理解と協力を得た上で実践し、国際社会に発信していくことは政府開発援助を真に開発途上国のニーズに基づく、効果的・効率的なものにしていくために不可欠な作業であり、欧米とは異なる経済発展の歴史を有するわが国の責務でもある。
- (2) ベトナム政府は、2020 年までに工業国へ転換を遂げるビジョンを掲げ、2002 年にはアジアで初の PRSP²として「包括的貧困削減成長戦略文書（CPRGS）」を策定し、経済成長を通じた貧困削減の達成を目指している。その後、わが国の積極的な関与によって、2003 年 12 月には CPRGS に新たに大規模インフラに関する章を追加する旨ベトナム政府から報告があり、CPRGS が拡大されることとなった。なお、2004 年 9 月以降、ベトナムの次期社会経済開発 5 カ年計画は CPRGS を統合した計画となることが明らかとなった。

² 開発援助が貧困削減に資するためには、従来の経済成長を重視した政策から、所得の分配、人間開発、良い統治等の包括的な取組を重視した政策が必要であるという認識が広がり、このような流れから、1998 年 10 月、IMF・世界銀行年次総会において、被援助国のマクロ経済安定と構造的、社会的、人間的側面のバランスの取れた発展を同時に目指す「包括的開発の枠組みがされました。この枠組みの考え方に沿った形で、各途上国において策定・実施されているのが、PRSP（貧困削減戦略文書）である（外務省ウェブページより）。

- (3) 現行の国別援助計画は、成長促進、生活・社会面での改善、制度整備の3点を重要分野として経済協力を推進している。同時に、ベトナムの開発課題、上述(1)の対ベトナム援助の戦略性、及びトップドナーとしてのわが国の実績を踏まえた上で、援助の効果・効率を一層高めるための様々な試みを導入している。具体的には、「要請主義を超えた対話型」の案件形成・採択、幅広い関係者との協調・連携による案件実施、わが国の重要政策との連携と政策全般の整合性の確保、援助規模検討のためのメカニズムの導入などがある。現行援助計画は、より効果的・効率的な援助をめざした援助の実施方法の改善を重視しており、その手段の1つとして援助協調の推進を掲げている。
- (4) このような文脈の中で、ベトナムの現地 ODA タスクフォースでは、援助協調に積極的に取り組んできており、現地主導の援助としてわが国で先駆的な例である。同タスクフォースは、上述(2)の CPRGS 拡大への積極的貢献に加え、近年の援助効果向上への国際的な取り組みに先駆けて、援助手続きの調和化、制度政策改善・能力構築に向けた具体的な作業も進めている。

基本的な評価方法

外務省評価ガイドライン（ODA 評価ガイドライン 第三版、2006年5月）に基づき、主に「目的の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の観点から総合的に検証する。

一般的に、「目的の妥当性」とは、わが国の対ベトナム援助政策の①相手国ニーズとの整合性、②わが国の上位政策との整合性、③国際的な優先課題との整合性、④他ドナーとの役割分担、⑤わが国の比較優位性などを問うものである。「結果の有効性」は、当初設定された目標が達成された程度を検証するための項目であり、インプットからアウトプット、アウトカムに至る流れをふまえ、実際にどこまで効果が現れているか等の観点から検討を行なう。そして、「プロセスの適切性」とは、①国別援助計画が示す特定課題への取り組みやアプローチが適切であったか、②相手国のニーズを継続的に把握する努力が払われたか、③実施体制が整備されていたか、政策の実施状況を定期的に把握するようなプロセスが取られていたか、⑤相手国関係機関及び他のドナーとの連携が図られていたか等を問うものである。

ただし、以下(2)に述べるように、現行の国別援助計画は策定後2年半（本評価調査の開始時点）と実施年数が浅いことから、今回の評価は実質的には中間レビューと位置づけ、今年度から準備が開始されている次期国別援助計画の改定作業への教訓や提言を整理することを念頭におく。また、(3)に述べるように、援助プロセスの改善そのものが重要な目的

の1つと目指されている点にも留意して分析する。

- (1) 目的の妥当性に関する本評価調査における問題意識は、一般的な援助政策の目的の妥当性から一步進んで、具体的に「リソース配分と支援目標としての重点項目（計画されたアウトカム）の内容」にある。わが国の上位政策との整合性、国際的な優先課題との整合性などの観点も重要ではあるが、本国別援助計画が新 ODA 大綱の制定後に策定されたことから、これらについてはその整合性を確認するに留め、主に相手国の開発ニーズとの整合性や他ドナーの支援との関連性に着目しつつ評価を行なう。また、評価対象の援助計画策定後の社会経済の変化や新しい開発課題の発現に対する現行の援助政策の整合性・対応状況に関しても確認し、評価することとする。
- (2) なお、評価の対象である「平成 16 年 4 月に策定された対ベトナム国別援助計画策定以降のわが国の対ベトナム援助政策」は、その実施から現時点まで未だ日が浅く、結果の有効性・インパクトを、協力の「成果」の観点から、成果指標に基づきリザルトベースで評価するのは時期尚早である。他方、「3. ベトナムの開発とわが国の対ベトナム援助の取り組み」で述べたような様々な試み(モデル)が他国への援助へ導入可能か否かを検討することは、わが国の政府開発援助にとって重要な意味を持つ。本評価調査においては、わが国の対ベトナム援助の成果を見る上で重要な社会経済指標や協力の内容に照らして適切と考えられる個々の指標に関しては現状値の把握、時系列データの把握を行なうこととする。それらのデータの分析に基づく評価は定性的な内容にとどまらざるをえないが、ベトナムの開発ニーズが充足されているか、あるいは、得られたアウトカムへのわが国の貢献はどの程度のものであったかを推し量ることはできよう。
- (3) また、ベトナムは、アジアにおける援助協調の先端に位置づけられる国であり、わが国の対ベトナム援助計画においても、援助協調を手段として効果的・効率的な援助をめざしたプロセスの改善を重視する姿勢が強く打ち出されている。そこで、プロセスの適切性に関する評価においては、わが国が意図した援助プロセスの改善とは具体的に何かを把握するとともに、援助協調への対応の適切性に関して確認することとする。

評価の枠組み

評価視点	評価項目 (評価設問)	主な評価設問	評価指標
目的の妥当性	リソース配分と支援目標としての重点項目 (計画されたアウトカム) の内容	「日本がドナーとして大きなプレゼンスを持つ国ベトナムに対する援助」における「選択と集中」は適切であったか	重点分野・重点事項の立て方のロジックは適切であったか (3本柱レベルの妥当性、具体的支援レベルの妥当性の両面から)
		支援内容が総花的と評されないための工夫が見てとれるか	ベトナムの開発計画に示された優先事項と3重点分野 (三つの柱) との一致度合い ・上記優先事項中の優先課題と各重点分野における具体的 (重点) 支援事項との一致度合い
		トップドナー (あるいはリードドナーの1つ) として未充足の重要な開発ニーズ (支援の空白) の見落としをしていないか	日本の重点支援事項の選択基準・原則の有無、明確さ ・ベトナムの開発計画に示された計画事項のうち、対ベトナム援助計画では重点的に支援を行わない事項の割合
		他ドナーによる支援との役割分担やシナジーが確保されているか	ベトナムの開発計画に示された優先事項のうち、ドナーが十分な支援を実施していない事項の有無 ・他ドナーの支援内容と対ベトナム援助計画の調和の度合い ・他ドナーの支援内容と対ベトナム援助計画との矛盾の有無 ・日本の比較優位分野と対ベトナム援助計画の具体的 (重点) 支援内容との一致度合い
		援助計画策定後現在に至っても計画の内容はベトナムの開発の現状に照らして適切なものであるか	ベトナムの新5カ年計画における現行5カ年計画からの改善点と対ベトナム援助計画との整合度合い ・国別援助計画策定後に現出した新たな開発課題 (地方分権、WTO加盟等) への対応状況
結果の有効性	支援による開発ニーズの充足度合いとアウトカムへの日本の貢献	日本の支援はベトナムの開発ニーズを充足しているか	国別援助計画で重点項目に指定されながら結果的に協力が行われていない事項はないか、また、その理由はなぜか
		成長促進 (適切な指標を選定して実績値、現状値を確認)	・GDP、輸出額、直接投資流入等、新5カ年計画で使用されている指標
		生活社会面の改善 (適切な指標を選定して実績値、現状値を確認)	・貧困率、初等就学率、乳幼児死亡率、森林面積等、新5カ年計画で使用されている指標
		制度整備 (適切な指標を選定して実績値、現状値を確認)	・5カ年立法計画に基づいた民商事関連法の整備の進捗、裁判実務の質
		3本柱のアウトカム各々への日本の主な貢献はどのようなものであったか	定性的な貢献 (アイデア提供、啓発・理解促進、制度構築、調整、技術提供、資金提供、実施管理、問題解決など) 定量的な貢献 (資金額、インプット及びアウトプットの量など)
プロセスの適切性	ベトナムへの支援プロセスにおいて「目的の妥当性」を確実にし、「結果の有効性」を高めるためのプロセスはどのようなものか (あるいは適切に) 遂行されてきたか	ベトナム政府との中期的なビジョンの共有はどのように行われているか (行われてきたか)	・ベトナム政府関係者との中期ビジョン共有のためのプロセスと体制の有無、明確さ ・同プロセスと体制の定着度合い (役割、担当、頻度、定期性、記録等) ・同プロセスを経た関係者の中期ビジョンの共有・周知度合い
		中期的なビジョンをベトナム政府と協議しつつ設定する過程で日本の援助計画との齟齬が生じていないか	・中期ビジョンの内容と対ベトナム援助計画の具体的支援事項との一致度合い ・政策対話を踏まえて採択された案件の内容と対ベトナム援助計画の具体的支援事項との整合度合い
		対ベトナム援助計画にもられた援助方針の実現や援助課題の克服に向けて日本の支援内容とその実施体制は整合性を有しているか	・政策対話を踏まえた案件形成・採択における現地ODAタスクフォースの貢献度合い、ならびに本部側の協力の体制状況 ・スキーム間の有機的な連携度合い ・重点項目に合致しているにも関わらず、日本の援助リソースの制約で実施を断念した支援の有無
		対ベトナム援助計画の「規模の定性的な方向性」検討メカニズムのロジックや基準は明確かつ妥当か (何が変わったら援助の規模をどれくらい大きくするのか、またどれくらい小さくするのかなど)	・対ベトナム援助計画の規模の検討メカニズムの「考慮すべき事項」(5項目) 各々に関する具体的な判断基準・原則の有無、明確さ
		対ベトナム援助の規模を検討するメカニズムはどのように機能しているか (機能してきたか)	・援助の規模の検討メカニズムの5項目のモニタリングの実施状況 ・援助の規模の検討機会への関係者の参加度合い・定着度合い (役割、担当、頻度、定期性、記録等) ・検討された援助の規模の方向性に準じて採択された案件数 (新規案件のうち)
援助協調への対応は適切なものとなっているか	援助協調の中で日本として十分な「国際社会に向かっての発信・関与」が行なえているか	・援助協調の協議枠組みへの日本 (あるいは現地タスクフォース) の参加度合い、取り組み度合い ・上記枠組みに係る発信の実施状況	
	日本は援助協調の中で「効果的・効率的な援助に向けての援助方法の改善」に貢献しているか	・「手続きの調和化」、「能力構築」等の各援助協調の枠組みへの日本 (あるいは現地タスクフォース) の取り組み度合い、人的・知的貢献度合い ・日本がリードして実施した援助方法の改善事例の内容	

面談先一覧

国内訪問先		面談相手
日本関係機関	外務省	前田徹課長(国別開発協力第一課) 和田充広課長(無償資金・技術協力課) 上田奈生子課長補佐(総合計画課) 仲澤純外務事務官(国別開発協力第一課)
	国際協力機構(JICA)	小西伸幸チーム長(アジア第一部第二グループ東南アジア第三チーム)、岡村昭夫主任(アジア第一部第二グループ東南アジア第三チーム)、岩間創副主任(社会開発部第一グループ社会制度・平和構築チーム)、伊藤賢一(人間開発部第三グループ保健人材育成チーム)、福澤叔子(アジア第一部第二グループ東南アジア第三チーム)、山本将史(企画・調整部事業評価グループテーマ別評価チーム)、ファン・レ・ビン研修員(アジア第一部第二グループ東南アジア第三チーム)
	国際協力銀行(JBIC)	和田義郎課長(プロジェクト開発部開発事業評価室)、中澤慶一郎課長(開発業務部業務課)、早川友歩課長(開発セクター部)、大村佳史調査役(開発第2部第2班)
現地訪問先		面談相手
日本関係機関	ODAタスクフォース-4J	在ベトナム日本国大使館 松永大介公使、井龍一浩一等書記官(経済班長)、 福島秀生一等書記官、池田哲郎一等書記官、 岡田智幸一等書記官、吉田貴裕二等書記官、 由谷倫也二等書記官、箭本陽子専門調査員 国際協力銀行 ハノイ駐在員事務所 唐次雅幸首席駐在員 国際協力機構 ベトナム事務所 東城康裕次長、長縄真吾所員 日本輸出貿易機構 ハノイ事務所 石渡健次郎所長、高野光一次長、小林寛所員
	日本国大使館	松永大介公使、岡田智幸一等書記官
	国際協力機構(JICA)	東城康裕次長、長縄真吾所員、今井淳一プロジェクト形成アドバイザー
	国際協力銀行(JBIC)	唐次雅幸首席駐在員、生島靖久駐在員
	日本貿易振興機構(JETRO)	石渡健次郎所長、高野光一次長、小林寛所員
	ベトナム日本商工会(JBAV、ハノイ)	景山幸郎会長(キヤノンベトナム社長)、池田龍三事務局長(住友商事株式会社ベトナム総代表)、浅野耕治副事務局長(みずほコーポレート銀行ハノイ支店長)
	ホーチミン日本商工会(JBAH、ホーチミン)	石田泰会長(丸紅ホーチミン事務所長)、大竹信人事務局長(ANAホーチミン支店長)、斎藤議長(ロート・メンソレータム・ベトナム社長)
ベトナム政府機関	ベトナム計画投資省 対外経済関係局(MPI/FERD)	Mr. Duong Duc Ung, MPI Senior Policy Advisor Mr. Phan Hung Vinh, Senior Officer
	ベトナム計画投資省 外国投資庁(MPI/FIA)	Mr. Dang Xuan Quang, Deputy Head of General Affairs Division
	ベトナム交通運輸省(MOT)	Mr. Ha Khac Hao, Deputy Director General/International Cooperation Dept. Mr. Bui Thien Thu, Deputy Director General/International Cooperation Dept. Mr. Nguyen Thach Cuong, Expert/International Cooperation Dept. Mr. Nguyen Thanh Haug, Chief of ODA Management Division
	ベトナム司法省(MOJ)	Mr. Nguyen Huy Ngat, Director/Dept. of International Co-operation
	ベトナム保健省(MOH)	Ms. Tran Thi Giang Huong, Deputy Director General/International Cooperation Dept.
	ホアビン省人民委員会 計画投資局(DPI)	Mr. Tran Dang Dinh, Director Ms. Nguyen Thi Nhung, Chief/Aid Cooperation Division Mr. Bui Van Nhat, Expert/Aid Cooperation Division
	ホーチミン市人民委員会 計画投資局(DPI)	Mr. Vo Sy Nhan, Acting Chief/ODA Project Management Division Mr. Do Quang Hung, Expert/ODA Project Management Division
国際機関	世界銀行	Mr. Laurent Msellati, Manager/Portfolio Country Operation
	アジア開発銀行(ADB)	小西歩所長 Mr. Vo Truc Dien, Program Officer
	英国国際開発省(DFID)	Mr. Phil Harding, Deputy Head
	オーストラリア国際開発庁(AUSAID)	Mr. Laurie Dunn, Counsellor
	国際開発協力庁(SIDA)	Mr. Lennart Nordstrom, Minister Counsellor Mr. Mats Bengtsson, First Secretary/Development Cooperation

調査団員

本評価調査は、下記のメンバーによって実施された。

評価主任

大野泉 政策研究大学院大学 国際開発戦略研究センター 教授

アドバイザー

島村真澄 政策研究大学院大学 開発フォーラムチーム 助教授

三浦有史 株式会社日本総合研究所 環太平洋戦略研究センター 主任研究員

評価補助業務従事者

寺田幸弘 財団法人国際開発センター 主任研究員

三井久明 財団法人国際開発センター 主任研究員

尾形恵美 財団法人国際開発センター 研究員

等々力博明 財団法人国際開発センター 研究員

現地調査には、三井久明主任研究員を除く上記メンバー、及びオブザーバーとして、事務局である外務省国際協力局評価室より参加した。

なお、本評価は評価主任ならびに ODA 評価有識者会議の責任において実施されたものであり、外務省、及び日本政府の見解ではない。

現地調査日程

日付	時間	行動内容	滞在地
9月14日	木	11:00 成田発 → ハノイ着(14:40着/JL5153)	ハノイ
		17:00 内部会議	
9月15日	金	9:00 ODAタスクフォース-4J	ハノイ
		10:45 国際協力機構(JICA)	
		12:00 公使主催昼食会	
		15:00 日本貿易振興機構(JETRO)	
		16:00 ベトナム日本商工会(JBAV、ハノイ)	
9月16日	土	11:45 ハノイ発 → ダナン着(13:00着/VN315)	ハノイ/ダナン
		15:00 プロジェクト視察(ハイヴァン・トンネル[円借])	
9月17日	日	10:00 プロジェクト視察(中部地方橋梁改修計画：ダイロイ橋[無償])	ダナン/ハノイ
		11:00 プロジェクト視察(ダナン港[円借])	
		14:20 ダナン発 → ハノイ着(15:30着/VN314)	
9月18日	月	9:00 アジア開発銀行(ADB)	ハノイ
		13:30 ベトナム交通運輸省(MOT)	
		15:30 オーストラリア国際開発庁(AUSAID)	
		19:00 JICA専門家との夕食会	
9月19日	火	10:00 日本国大使館(岡田書記官)	ハノイ
		10:45 日本国大使館(松永公使)	
		14:30 国際協力機構(JICA)	
		16:00 国際協力銀行(JBIC)	
9月20日	水	10:00 ホアビン省人民委員会 計画投資局(DPI)	ハノイ
		14:00 プロジェクト視察(ホアビン省：保健医療サービス強化[技プロ])	
9月21日	木	8:00 国際開発協力庁(SIDA)	ハノイ
		9:00 ベトナム計画投資省 対外経済関係局(MPI/FERD)	
		14:00 英国国際開発省(DFID)	
		15:00 ベトナム計画投資省 外国投資庁(MPI/FIA)	
		19:00 JICA専門家との夕食会	
9月22日	金	9:00 ベトナム司法省(MOJ)	ハノイ
		10:30 ベトナム保健省(MOH)	
		13:30 世界銀行	
		16:00 ODAタスクフォース-4J(現地調査総括会議)	
9月23日	土	午前 資料整理	ハノイ/ホーチミン
		15:00 ハノイ発 → ホーチミン着(17:00着/VN225)	
9月24日	日	終日 資料整理	ホーチミン
9月25日	月	9:00 ホーチミン市人民委員会 計画投資局(DPI)	ホーチミン
		午後 資料整理	
9月26日	火	午前 資料整理	ホーチミン
		16:00 ホーチミン日本商工会(JBAH、ホーチミン)	
		23:50 ホーチミン発 →	
9月27日	水	7:35 → 成田着(JL750)	