

要約

結論と考察

1. 目的の妥当性についての評価結果

現行の国別援助計画の目的の妥当性について、「重点分野・重点事項の妥当性」、「援助実施プロセスの妥当性」、「選択と集中の観点からみた妥当性」の三項目について評価した。

(1) 重点分野・重点事項の妥当性

新 ODA 大綱（2003 年 8 月策定）と新 ODA 中期政策（2005 年 2 月策定）の両者の上位政策との整合性を検討した。新 ODA 大綱の基本方針と国別援助計画の基本方針を対照すると、前者の内容が後者の重点事項や取り組みの中で随所に見られ、両者は整合していることが確認された。新 ODA 中期政策についても、ベトナムの開発ニーズに合致するものは、その重点課題が国別援助計画の中に組み込まれており、両者の内容は十分に整合している。続いて、国別援助計画とベトナムの社会経済開発五ヵ年計画（SEDP）との整合性を検討した。現行の国別援助計画が策定された際には、2001 年～2005 年までの第 7 次五ヵ年計画（前 SEDP）が実施中であり、その後、2006 年～2010 年までの第 8 次五ヵ年計画（新 SEDP）が 2006 年 6 月に国会で承認された。そこで、本調査では両 SEDP と国別援助計画との整合性を検討した。前 SEDP 及び新 SEDP の重点分野・重点事項と国別援助計画の重点分野・重点事項を対照すると、両者には共通する部分が多く、おおむね整合していることが確認された。

(2) 援助実施プロセスの妥当性

上位政策である新 ODA 大綱と新 ODA 中期政策に示されている援助実施プロセスに関する項目と、国別援助計画の援助実施の方法に関する項目を対照すると、両者で問題意識が共通している部分が多く、整合性が極めて高いことが確認された。ただし、新 ODA 大綱が「効果的实施のために必要な事項」として指摘している「不正、腐敗の防止」については、国別援助計画の中では明示的な記載がない。ベトナムでは、汚職防止は喫緊の課題であり、政府も強いコミットメントを示している。同項目を次期の国別援助計画の中で位置づけていくことを検討すべきと思われる。ただし、「不正、腐敗の防止」については、長期的かつ総合的な取り組みが必要であることから、ベトナム政府や他のドナーとの協調を図りながら、わが国の強みを生かす方向で検討することが必要と思われる。更に、援助実施プロセ

スに関連して、ベトナムでの現地 ODA タスクフォースの様々な取り組みは、近年、問題意識が高まっている日本国内における ODA 改革と国際レベルでも議論が展開されている援助効果向上への取り組みに好影響を与えており、評価できる。関係者からの情報聴取を通じ、ベトナムでの先駆的取り組みが、新 ODA 中期政策が定めた「効率的・効果的な援助の実施に向けた方策」、更には 2005 年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005 について」（骨太の方針 2005）を受けて外務省がとりまとめた「ODA の点検と改善～より質の高い ODA を目指して～」(2005 年 12 月公表) 等の取り組みに、少なからず反映されていたことが確認された。

(3) 「選択と集中」の観点からみた妥当性

わが国はベトナムにおけるトップドナーとして、幅広い分野を対象にして援助に臨んできた。だが、すべてのセクター・課題に対して同等のインプットで対応してきたのではなく、国別援助計画の中ではサブセクター・レベルで優先順位付けを明確に示した。具体的には、「支援に重点的に取り組む分野」と「支援を検討する分野」、更には「重点的な支援の対象とはしない分野」を明示的に区別して、三段階方式で絞込みを行い、メリハリのついた援助を行った。次に、重点的に取り組むとされた分野に、実際に集中的に投入がなされてきたかどうかについて確認した。「成長促進」、「社会・生活面での改善」、「制度整備」の三つの重点分野のそれぞれについて検討すると、「支援に重点的に取り組む分野」では概ね集中的にインプットがなされてきたことが確認された。

重点分野である初等教育や保健医療、農業・農村開発/地方開発では極めて集中的に投入が行なわれた。また、特に「投資環境整備」「運輸交通」「電力」「成長を支える人材」分野においては、個別プロジェクトと貧困削減支援借款（PRSC）という政策支援型の援助を組み合わせ合わせた集中的な投入が行なわれた³。更に、個別プロジェクトの形成・監理等に関する業務以外に、運輸パートナーシップグループ、5Banks⁴間の手続き調和化といった援助協調を通じた取り組みが、個別プロジェクトとの相乗効果や政策課題への対応を意識して集中的に行なわれた点は特記される。こうした政策支援・知的支援業務は案件の形成や監理とい

³ PRSCへの参加（協調融資）を通じて、わが国は、成長促進支援分野を含むPRSCがカバーする全ての支援分野の議論・政策対話に参加し、わが国の意見や方針を表明することで他ドナーやベトナム政府の理解を促し、PRSC自体の方向付けに影響を与えることが可能となっている。例えば、二国間の取り組みである日越共同イニシアティブの項目のPRSCのトリガーへの取り込みを図る等、PRSCへの参加により、わが国が多国間の枠組みの中で政策支援に取り組み、これを成長促進支援という課題達成のための手段として活用してきている。

⁴ 世界銀行、ADB、JBIC、AFD及びKfW

った業務とともに、ベトナムにおけるODAの枠組みや方向性を左右する極めて重要な業務であり、わが国のODA事業を効果的に、効率的に実施する上で多大な貢献があったと評価される。

2. 結果の有効性についての評価結果

トップドナーとしてわが国の援助は、ベトナムの社会経済開発に重要な貢献をしていると考えられる。そこで、現行の国別援助計画に基づく援助が実際に有効であったかについて考察した。まず「指標による開発成果の確認」を行い、続いて定量的、定性的に「わが国援助実績の確認」を行った。最後に、「援助協調を通じたわが国の貢献」について考察した。

(1) 指標による開発成果の確認

開発成果を確認する指標として、経済成長、外国投資促進、貧困削減、所得格差、ガバナンスの五項目を取り上げた。ベトナムは 2002 年以降、年率 7%を超える経済成長率を維持しており、東アジア地域では中国と並んで経済成長の著しい国となっている。これを牽引しているのが、外国投資部門と国内の民間部門であり、両者の工業産出額は急増している。本邦企業にとってベトナムは魅力的な投資先として注目を集めており、実際の投資額も近年、増加している。国内民間部門の拡大を背景に、貧困削減も進んでおり、都市部、地方部ともに貧困率は着実に減少している。保健・医療、教育面の指標でも目覚しい改善が見られる。所得格差については、タイ、インドネシア、フィリピンといった近隣諸国ほどのレベルには達していないものの、過去 10 年の間に徐々に格差が開いている。ガバナンスについては、国際機関や国際 NGO が数値による国際比較を試みているが、全体として目覚しい改善は見られない。他方、汚職防止に関しては、反汚職政令等の公布等、汚職防止対策の強化が図られてきている。

(2) わが国の援助の実績の確認

次に、わが国の援助実績をまず定量的に確認した。有償・無償資金協力、技術協力のそれぞれのスキームについてわが国の投入額の推移と、全ドナーの援助金額に占めるシェアを求めた。2000 年以降の累積データを見ると、全てのスキームにおいて、わが国はベトナムにおけるトップドナーであることが確認された。わが国の援助のセクター構成を見ると、有償資金協力では運輸とエネルギーの占める割合が大きく、技術協力では教育と社会イン

フラへの投入額の割合が大きい。一方、無償資金協力は様々のセクターに万遍なく投入されている。スキームによってメリハリをつけながらも、ベトナムの開発課題に幅広く対応しようとした姿勢が、こうしたデータから伺われる。

続いて、わが国の援助実績を定性的に確認した。具体的には、「保健セクター支援事業」、「PRSCを通じた支援」、「実施機関ごとの調査スキームの連携」、「円借款プロジェクトへのソフトコンポーネントの追加」、「日越共同イニシアティブの実績」の五項目について検討した。これらは、現行援助計画が基本方針の一つとして打ち出している重点分野への総合的、分野横断的な取り組みという観点から特徴的と思われる項目である。「保健セクター支援事業」の特徴は無償、技協、有償のスキームを連携させることにより、相互のシナジー効果が発揮され、単独のプロジェクト援助では成しえない大きな効果が得られたことである。わが国は無償と技協を連携させた医療施設・機材供与（ハードインフラ等）と人材育成支援により、モデル事業として拠点形成・制度構築を長く支援してきたが、更に有償スキームと連携させることによりモデルの他地域への面的拡大が図られるようになった。これが可能となったのは、現地 ODA タスクフォースがセクター援助戦略マトリックスを作成しており、保健セクターの課題や援助の方向性についてビジョンが共有されていたからであった。「PRSCを通じた支援」は、わが国が包括的貧困削減成長戦略（CPRGS）拡大への知的支援を通じて貧困削減における大規模インフラの役割をベトナム政府やドナー・コミュニティと共有したことにより、可能となったものである。PRSCを通じた支援は、テーマによってわが国単独で支援するよりも、多国間の枠組みで支援に取り組む方が効果が高いと思われるものについて、特に有効に機能したと考えられる。たとえば、国営企業改革や金融セクター改革といった政治性をもつテーマにおける政策支援が事例としてあげられる。PRSCにおける各々の政策アクションの中に、わが国の主張を反映することを通じて、効果的な支援が実現できた。一方、投資環境整備、計画プロセス向上などのテーマでは、わが国の能動的・主導的な関与が見られた。

「実施機関ごとの調査スキームの連携」については、以前から取り組まれていたスキーム間の時系列的な連携⁵だけでなく、実施機関の間で課題を共有して同時並行的に調査を行なう連携⁶が増えている点の特記したい。各実施機関が大使館とともに、対ベトナム支援におけるビジョンを共有した上で、それぞれの強みを活かして意識的にプログラム型の援助に

⁵ 「開発調査（F/SやM/P）から円借款へ」、「連携D/Dから円借款へ」といったスキーム間の連携

⁶ 例えば、ハノイ市総合都市開発計画調査（JICAのM/P）の提言に基づき、マストランジットを含め優先度の高い事業に対して、JICA、JETRO、JBICのそれぞれがPre-F/S、F/S、SAPROFを実施するといった取り組みが事例としてあげられる。

取り組んでいる現れである。これを可能にしたのも、セクター援助戦略マトリックスの存在であった。「円借款プロジェクトへのソフトコンポーネントの追加」とは、円借款案件の形成の時点であらかじめ借り入れ国実施機関の能力向上などを目的とした技術協力が加えられることであり、近年はこうした案件が増えてきている。特に道路、橋梁案件の維持管理支援が重点的に取り組まれている。「日越共同イニシアティブ」は2003年4月から2005年末までの限られた期間の中で、125項目にわたる課題に対処し、ベトナムの投資環境改善を進めようという活動であった（現在、2007年末までの第二フェーズを実施中）。官民が共同で作業にあたることにより、ベトナム側に強いメッセージが伝わったこと、更に、ベトナム政府も外資誘致における具体的な成果が期待できたことから、課題への対応が迅速に進められることになった。

最後に「援助協調を通じたわが国の貢献」については、CPRGS拡大支援を含め、ベトナム「5カ年計画」とCPRGSの統合におけるわが国の貢献が非常に大きいものであった。更に、現行援助計画が援助協調を通じて意図していた特徴的な取り組みが、「運輸パートナーシップグループを通じた取り組み」、「5Banksを通じた取り組み」、「PGAEを通じた取り組み」の三項目について行われた。運輸パートナーシップグループではわが国（JBIC）がベトナム運輸交通省とともに共同議長を務めており（2004年5月まではJICAが議長）、わが国の積極的な貢献が顕著に見られる。この枠組みによって、ドナー間、及び運輸交通省とドナー間の相互理解が深まり、政策のオーナーシップ醸成や援助事業と政策との整合性の強化にも役立っている。5Banksを通じた取り組みは、そもそも譲許的融資を供与する5つの開発金融機関が融資実行の際の実務上の手続きの調和化、業務の簡素化・効率化を図る目的で開始された。（2002年5月の開始当時は世銀・ADB・JBICの3Banks体制だったが、2003年3月にAFD（仏）・KfW（独）が加わり、5Banksになった。）その成果については5Banksが共同で案件進捗状況レビュー（Joint Portfolio Performance Review）を通じて分析しているが、2005年5月のレビューによると、たとえば案件の執行率が近年になって若干改善されている状況が報告されている。PGAEは、援助効果向上にむけた分野横断的なパートナーシップグループであり、5Banksの取り組みを包含する枠組みである。ベトナム政府は、援助効果向上を目指した国際的な取り組みを支持し、国の基本となる行財政制度の整備や行政手続きの改善を含むカントリーシステムの強化、といった構造的な課題に取り組んでいる⁷。難易度の高い問題への取り組みであり、わが国は、日本政府が世界銀行に拠出する信託基金

⁷ 援助協調による効果としては、事業執行率の向上や手続きの調和化等によるベトナム側の手続きの軽減が期待されるが、本来的にはベトナム側が自らカントリーシステム（行政、管理システム等）の強化に取り組むことが必要という問題意識に基づく。

を活用して英国、世界銀行と共同で、ODA運営管理能力向上を目的とした技術協力案件CCBP (Comprehensive Capacity Building Programme for ODA Management) を形成した。また、こうした共同プログラムのCCBPと並行し、わが国は二国間のチャンネルによる技術協力としてODA運営管理能力向上プロジェクトも実施している。このように、多国間（マルチ）と二国間（バイ）の両者のチャンネルを通じた支援によるベトナム政府のODA運営管理能力向上へのわが国の貢献は大きい。

3. プロセスの適切性についての評価結果

現行の国別援助計画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」を高める為のメカニズムがどのように組み込まれていたかを検討した。「ベトナム政府との中期的なビジョンの共有」、「一貫性のある援助政策の立案と実施」、「成長促進に向けた補完的・重層的な支援」、「手段としての援助協調の活用」の四つの観点から、プロセスの適切性について確認した。これらは近年のODA改革や援助効果向上をめざす取り組みにおいて重要と認識されている課題であり、現行の国別援助計画が目指した支援プロセス改善のエッセンスと見做される。

（1）中期的なビジョンの共有

まず、「ベトナム政府との中期的なビジョンの共有」は、「国別援助計画の策定過程における開かれた協議と同計画の英語版の提示」、「セクター援助戦略マトリックスの導入」、「援助規模の定性的な方向性検討のためのメカニズムの導入」といった手段で実現した。国別援助計画の策定過程において、現地ODAタスクフォースはベトナム政府・他ドナー・NGO等の意見を聴取しながらドラフトを作成した。また、国別援助計画の策定後に、これを英訳しベトナム政府と共有した。こうした試みは、わが国の援助方針とその基本的な考え方に関するベトナム政府の理解を促進し、中期的なビジョンを共有する上で、役立ったものと考えられる。しかしながら、ビジョンの共有はわが国の援助方針・考え方にとどまっておらず、援助の成果としての開発ビジョンまでも両国間で共有できたわけではなかった。今後は、こうした開発ビジョンも共有し、到達すべき成果指標も明確に設定、シェアしていくことが必要と考えられる。セクター援助戦略マトリックスは、セクター別にまとめられ、各セクターに関し、現状・問題点を特定している。そして、各問題点に対して、背景と原因、問題解決の方向性、ベトナム政府の取り組み、他ドナー動向などが整理されている。そのため、わが国の重点事項、わが国援助の方向性・目標を見極める上で有益なツールと

なっている。このマトリックスによりセクターの詳細な分析が進められているため、ベトナム政府との政策対話に際して、各セクターの開発ニーズについて、よりの確で具体的な意見交換を行なうことが可能となった。

次に、援助規模の検討メカニズムとは、「制度政策環境」「援助吸収能力」など五項目の評価項目を設定し、ベトナム側のパフォーマンスを評価することを通じて対越援助規模の定性的な方向を検討するメカニズムのことである。わが国の援助においてはベトナムでの導入が最初である。わが国に援助額を検討する仕組みがあること、その際に五項目を重視していることをベトナム政府側に明示したことで、ベトナム側をより改革志向的な方向に誘導する一定の効果があつたと推測される。しかしながら、五項目の評価を行う日本側関係機関間で見解の相違が生じる可能性があること、日本政府自体の国別援助予算の決定プロセスとリンクしていないこと、その結果、国民や援助受け取り国からみれば、援助の規模検討メカニズムがどのように機能したか客観性が十分でない可能性があることなど、このメカニズムにはまだ改善すべき点がある。

(2) 一貫性のある援助政策

続いて「一貫性のある援助政策の立案と実施」に関しては、国別援助計画、セクター援助戦略マトリックス、個別プロジェクトといった、いわゆる「三層構造」ができていたことが、日本側関係者のビジョンの共有化、更には、政策協議の質の向上をもたらし、援助政策の立案と実施における一貫性を高めることに貢献したと考えられる⁸。新たに導入されたプロセスでは、本省・本部からODA政策ミッションが現地入りする前に、セクター援助戦略マトリックスを用いて現地ODAタスクフォースとベトナム政府とでセクター協議を行ない、ベトナムの開発ニーズや日本側の対ベトナム援助に関する問題意識を両者が共有する機会が設けられた。その結果、ODA政策ミッションが現地入りする際には、スキーム横断的な視点からベトナム側と協議が行なわれるようになった。そして、それらの結果を踏まえ、わが国としてベトナム側に伝えるべきメッセージを十分に練った上で、政策協議に臨むことが可能になった。

「成長促進に向けた補完的・重層的な支援」とは、成長促進を通じた貧困削減というわが

⁸ なお、この三層構造に加え、現在はプログラム援助化支援も検討が進んでいる。プログラムとはセクターの下に位置づけられ、個別プロジェクトの集合体であると解釈されている。プログラムのもとで、異なるスキームも組み合わせられている。援助の集中的な実施により効果的に目的を達成することが目指されている。

国の開発援助理念に基づき、ODA においては二国間（バイ）と多国間（マルチ）のチャンネルで政策支援・知的支援から具体的な事業、援助協調への参加にいたる様々なレベルで協力を行いつつ、これらとの補完性を意識しながら、日越共同イニシアティブによる官民協力を推進してきたプロセスであった。ベトナムの成長促進のために、わが国は ODA を通じてバイとマルチのチャンネルによる様々な取り組み（PRSC を通じた政策支援、無償・技協・有償の既存スキームによる協力、5Banks による資金活用・案件監理の効率化、運輸パートナーシップグループによるインフラの維持管理の向上など）を組み合わせ、支援してきた。このような ODA を通じた支援はベトナムの投資環境を改善し、日本企業の進出を促す要因の一つとなった。他方、日越共同イニシアティブによって、進出日系企業の抱える問題意識や要望事項を両国でモニタリングする首相合意をしたことで、迅速な投資環境の改善が図られた。わが国の ODA を通じた大規模な援助資金の存在、更には、対越投資を検討している潜在的な投資家層の厚さは、ベトナム政府が日本側の意向に耳を傾けるインセンティブとして機能した。

最後に「手段としての援助協調の活用」とは、援助協調を重視する国際的な潮流の中で、それ自体を目的化することなく、特定の課題を達成する手段として援助協調を活用してきたプロセスである。例えば、成長促進支援においては、わが国の開発や援助についての考え方をベトナム及び国際社会に向かって発信しつつ、質を重視した援助協調が進められたと判断される。案件の形成・監理に関する業務に限らず、様々な援助スキームや、日越共同イニシアティブのような二国間の取り組みを補完的・重層的に連関させつつ、援助協調を課題達成のための手段として活用してきたことは評価される。

教訓と提言

1. わが国の今後の対ベトナム援助に関する教訓・提言

(1) 多様化するベトナムの開発課題に対応した支援アプローチの採用、幅広い関係者の知見の活用

- ・新たな課題：WTO加盟に伴う産業の競争力強化、成長過程で生じる環境問題や所得格差の拡大など
- ・シニアボランティア、地方自治体、大学、NGO等の活用促進

2006年6月に国会承認された新SEDPの重点課題は、現行の国別援助計画の中ではほぼカバーされている。だが、WTO加盟に伴う産業の競争力強化、環境問題、所得格差の拡大など、今後注視していくべき課題は少なくない。そのためには、裾野産業の育成、中小企業の育成、都市問題や地方開発が重要になると思われる。特に、前者の裾野産業や中小企業の育成といった分野の支援においては、例えば製造業や企業経営に従事した経験者など、シニアボランティアの活用の可能性が高いと思われる。また、後者の都市問題や地方開発においては、今まで以上に、地方自治体、大学、NGO等の参加によるODAの展開が期待される⁹。また、結果の有効性分析で確認された通り、他の指標に比べてガバナンス面の指標には大きな改善が見られない。援助手続き調和化や援助効果向上、投資環境整備におけるこれまでの協力実績を踏まえつつ、今後、ガバナンスを強く意識した支援が重要になってくると思われる。ただし、具体的な支援方法については重点課題の柱の中に位置づける可能性、あるいは個別プロジェクトを通じて支援する可能性など、わが国の強みを生かす方向で検討することが必要と思われる。

(2) 急速な変化を遂げるベトナムの開発ニーズに対応した重点分野・重点課題の絞込み方法の検討、柔軟性を確保するための仕組みづくり

- ・三段階方式を継続しつつも、中間レビューの実施などによるベトナム開発ニーズと絞込み方の定期的な見直し

⁹例えば、中国での円借款案件に対する自治体からの協力の事例がある。ある円借款の下水処理案件では、導入したプラントの技術力の低さや料金体系(制度)が適切に整備されないことなどの問題があったが、ここにわが国の自治体からの協力・交流活動が加わって補完的に支援を受けた。これは、円借款と自治体活動の連携が行われて、援助効果の向上が期待できた一例である。また、同じく中国の植林事業(円借款)では、木の植え方や維持管理に長けたNGOと連携し、現地で指導を行った案件がある。更に、プロジェクト審査時にNGOや自治体に参加する場合もあり、円借款と自治体・NGOとの連携は進められている(国際協力銀行から提供された情報より：於 第三回検討会 2006年12月6日)。

現行の国別援助計画は広い範囲のセクターを対象とする一方で、わが国の援助の重点分野、重点課題を三段階方式でメリハリをつけ、支援の対象としない事項まで明記した点で意欲的な試みであり、援助の資金配分の優先順位付けの観点から妥当であった。だが、急速に経済・社会構造が変わりつつあるベトナムにおいて、現地の開発ニーズも年々変化することが考えられる。国別援助計画における重点分野、重点課題の絞込みに際しては、「別紙：対ベトナム援助における重点分野・重点事項」の記載を固定的な扱いにせず、三段階方式でメリハリをつけつつも、ある程度は運用上の柔軟性を持たせるべきである。そのためには、毎年行っているセクター援助戦略マトリックスの改定作業に加えて、適当な段階で現地 ODA タスクフォースが中間レビューを行なうことも必要であろう。

(3) セクターの課題分析能力の強化を含めた、現地 ODA タスクフォースの機能の更なる強化

- ・ 現地 ODA タスクフォースの司令塔への適切な人材配置
- ・ セクター・リーダーの配置を通じた専門家の知見を活用できる体制づくり

現行の国別援助計画の策定や、セクター援助戦略マトリックスの作成のプロセスを見ると、現地 ODA タスクフォースの役割がいかに重要であったかがわかる。当時のタスクフォースのメンバーの献身的な努力なしに、先駆的で意欲的な試みは実現しなかったと言っても過言ではない。しかしながら、現地 ODA タスクフォースは、人事、予算、指揮命令系統などを備えた組織ではない。タスクフォースメンバーの自発的で献身的な努力に、援助計画の策定プロセスを委ねている状況は望ましくない。ベトナムでの経験を持続的なものとしていくためには、現地 ODA タスクフォースの活動の強化に向けて、引き続き、その司令塔となる中核チームに経済協力の知見・経験を有する人材を配置すること、また、今後取り組むべき重点分野・課題等についてはセクター・リーダーを配置し、専門知識の機動的な動員や当該分野の政策と個別案件を関連付けた支援を可能とする体制づくりが不可欠である。こういった体制づくりは上の(2)で提案した国別援助計画の中間レビューを行なう際にも有用と思われる。今後、JICA 専門家の知見やネットワークなどを一層活用しながら、All Japan でセクターの課題分析能力を強化し、現地 ODA タスクフォースの機能強化に引き続き努めていくことは重要である。

- ### (4) 二国間と多国間の枠組みを組み合わせた支援の継続、手段としての援助協調の活用
- ・ 二国間と多国間の支援枠組みの相互補完的な組み合わせ

- ・ 援助協調を通じたわが国の開発援助理念の発信と援助の効率化

ベトナムにおける経験は、重点分野、重点課題の中には、わが国単独で支援に臨むだけでなく、多国間で開発課題全般を包括的に協議する PRSC のような枠組みに参加することで、大局的な視点から同国の開発ニーズをとらえ、二国間の取り組みとも相互補完的・重層的に組み合わせて支援を行なう方が適切な場合もあることを示唆している。また、比較優位のあるセクター、重要度の高い分野においては、単に枠組みに参加するにとどまらず、知的貢献を行なってきた点が高く評価される。トップドナーとして積極的に援助協調の枠組みの中に入り込み、ベトナムの開発ニーズを踏まえてわが国の開発援助理念や方針を意見発信してきたことは極めて意義が大きい。援助協調を目的化せず、手段として積極的に活用したこともわが国及び対ベトナム援助全体の効率化を図る上で有効であった。今後も、分野、課題によって、多国間の枠組みや援助協調への参画の仕方に濃淡をつけながら、最適なアプローチで援助を行なうことが望ましい。

(5) 開発ビジョンの共有、国別援助計画におけるモニタリング・成果指標の設定

- ・ 援助成果確認の助けとなる成果指標、到達目標の共有（投入と成果を定期的に見直すインセンティブの提供）

国別援助計画は、現地ODAタスクフォースの主導で「オープンネットワーク方式」によって政府・実施機関内外の関係者と討議しながら作成され、そのプロセスでは外部からの意見も参考にされた。また、策定後に英訳され現地政府に手交された。そのため、わが国の援助の基本方針、方向性については、日越間でビジョンの共有が促された。しかしながら、ベトナム社会・経済の5年後の到達目標といった開発ビジョンは国別援助計画の中に記載されておらず、援助ビジョンに比べると共有は進んでいない。到達目標が明らかでないため、ベースラインデータを含めた成果指標が計画の中に示されていない。ADBなどベトナムドナーの中には、援助戦略文書の中に、到達目標、成果指標を明記しているところがある。また、新SEDPの中にもモニタリングのための成果指標が記載されている。こうした事例を参照しながら、わが国の国別援助計画の中にも、中期的な到達目標、成果指標を（現行の「別紙」重点分野・重点事項に加えて）もう一つ「別紙」のような形でまとめて添付し、現地政府と開発ビジョンまで共有していくのが望ましい¹⁰。国別援助計画の改定の際に、

¹⁰ 成果重視の国別援助計画の例として、対ガーナ国別援助計画（2006年9月策定）の別紙3、協力マトリクスは参考になる。これはガーナ政府の貧困削減戦略に基づいて政府とドナーが合意した到達目標・成果指標のうち、わが国として重点支援課題との対応という観点から特に目安とする指標を示したものである。

開発ビジョンまで含めて協議することにより、日本側関係者間、また、現地政府との間、更にはドナー間で、相互理解を深めることができる。また、到達目標とベースラインデータを含めた成果指標を明示することにより、関係者に投入と成果の関係を定期的に見直すインセンティブを与え、援助の更なる効率化を促すとともに、後のセクター別援助計画や国別援助計画の評価作業を容易にするという効果が期待できる。

2. わが国援助の国別アプローチ強化に向けた示唆

現行の国別援助計画のもとでの現地主導による先駆的な取り組みは、今後のわが国の援助政策や他国への国別アプローチにおいて重要な示唆をもっている。以下、国別アプローチ強化という視点を中心に、本省・本部で検討し取り組むべき課題として、ベトナムの経験から得られた教訓を記す¹¹。

(1) 重点国における現地 ODA タスクフォース機能の更なる強化、及び本省・本部の案件採択プロセスにおける国別の視点の反映強化

- ・ 現地におけるセクター援助戦略マトリックス（または対応するツール）の採用、本ツールを活用する経済協力人材の育成
- ・ 本省・本部における国別アプローチの強化

ベトナムで導入されたセクター援助戦略マトリックスは、わが国の援助方針を相手国政府や日本側の関係機関と共有し、国別援助計画と個別案件形成との間をつなぐツールとして極めて有用である。外務省が 2005 年 12 月に公表した「ODAの点検と改善」で打ち出したように¹²、今後、一定の国においては、国別援助計画と具体的な援助をつなぎ、重点分野・課題の確認、開発ニーズの把握、他ドナーの活動などを踏まえて、各種スキームの連携も視野にいたした案件形成を行なうツールを準備していくことが奨励される。このツールを相手国政府との政策対話やビジョン共有のために効果的に活用していくためには、現地ODAタスクフォースの機能強化が一層重要になる。特に、重点分野・課題に該当するセクターにおいては、専門知識の機動的な動員や人材面で必要な投入の確保が不可欠である。その意味では、本年度からアフリカを中心に開始された大使館への経済協力調整員の派遣制度は注目に値するが、長期的視点からの経済協力人材の育成も不可欠である。同時に、ベト

¹¹ 本評価調査の枠を越える点も含まれているかもしれないが、進行中のODA体制の改革への参考に資するために敢えて記すものである。

¹² 『ODAの点検と改善～より質の高いODAを目指して』平成 17 年 12 月、外務省

ナムを含む幾つかの現地で既に進んでいるスキーム間の連携を強化する努力を促進するように、東京側でも案件採択プロセスを改善し、国別の視点をより強く反映させていくことが必要である。根本的には、本省・本部からの支援体制の充実が不可欠である。

(2) 援助協調を支える知的集積、及び国際的ネットワーク構築の必要性

・ 現地、東京、国際援助コミュニティーを結んだ情報・知的ネットワークのあり方の検討

ベトナムの経験は、国際潮流に直面して決して孤高の態度をとるのではなく、わが国として比較優位のあるセクター、重要度の高い分野においては、積極的に援助協調の枠組みに入り、わが国の開発援助理念や方針を意見発信するなど、知的貢献を行なうことがいかに重要かを示すものである。多国間の枠組における情報発信能力の強化は、開発途上国に対する援助政策の質を高めるのに不可欠である。国際的な援助コミュニティーが直面する政策課題に対応する意欲的な取り組みが現場からどんどん出てくるような体制を作り、そうした取り組みを東京、国際援助コミュニティーを結んだ国際的ネットワークの中で位置づけようとする具体的な行動が必要である。そのためには、重要なフィールドへの重点的な人員配置、機動的に人員を配置できる仕組みの拡充、機動的に調査を実施できる仕組みの整備、情報の集積等のための仕組みが重要となつてこよう¹³。現行の国別援助計画のもとでのベトナムの経験を参考にしながら、こうした援助協調への取り組み方、そして、それを支える知的集積とネットワークのあり方について、更に検討を進めていく必要があると思われる。

(3) 政策支援と個別案件、援助協調を組み合わせた補完的・重層的な支援

ベトナムで展開された「成長促進にむけた補完的・重層的な支援」は、マルチとバイのチャンネルによる ODA に加えて、官民による投資環境整備を含めた支援が極めて有効に展開し、相互補完的に働いた点に重要な特徴がある。他方、日越共同イニシアティブのような活動の展開は、日本企業の投資意欲が高い国に限定される可能性が高く、全ての途上国に対して適用可能ではないと思われる。しかしながら、ODA を通じたマルチ、バイのチャンネルによる支援を補完的・重層的に展開させることは、個別案件から得られた具体的経験を上位政策に反映したり、個別案件では対応できない政策・制度的な枠組みの改善を図るといっ

¹³ 『戦略的な援助をどう実現するか：ベトナムにおける日本の取り組み』、平成 18 年 12 月、北野充（GRIPS 開発フォーラムより刊行）。

た意味で重要であり、成長促進支援のみならず、社会セクターへの支援でも極めて大きな効果が期待される。とりわけ、サブサハラ・アフリカの教育、保健医療セクターなど援助協調が活発に展開し多くのドナーが支援している分野では、包括的な開発政策やセクター政策の枠組みに個別の援助を位置づけて、補完的・重層的な支援を行なっていく必要性は高く、ベトナムの経験が活用できる可能性がある。

(4) 本省・本部による「援助の規模の検討メカニズム」についての経験のレビュー、その結果を踏まえた重点国への援助予算配分のあり方の検討

ベトナムで試行的に導入された「援助の規模の検討メカニズム」の経験を本省・本部側でレビューすることは、現在、関心が高まっている重点国への援助予算配分のあり方を考える上で有用と思われる。ベトナムにおいては、このメカニズムは、相手国政府に政策改善や制度能力向上を促すインセンティブとして有効であり、斬新な発想のもと、意欲的で優れたアプローチであると考えられる。現地政府にとっても、わが国からの援助額の予測性が向上するといったメリットがある。だが、各評価項目のウェイトづけや、モニタリング指標・事項については、今以上に客観性のあるわかりやすいものに改善していく必要がある。更に、評価結果の検討過程についても透明性を高めていくことが望ましい。また、こうした検討メカニズムはベトナム一国で実施していても効果には限界があり、少なくとも、わが国のODAの重点国に対して同様のメカニズムを導入してこそ、その実効性が高まると考えられる。これらは東京側の政府関係者が検討すべき課題である。ベトナムにおける意欲的な試みを踏まえ、同メカニズムが定めた項目の中で他国にも適用可能な項目はあるか、ベトナムの特殊性として留意すべき事項はあるかどうか、運用上の課題は何か等についてレビューを行ない、その結果を国別予算配分のあり方を検討する際にフィードバックしていく意義は十分にある。