

## 第 2 部

### 評価項目ごとの分析結果



## 1. 目的の妥当性

ここでは、現行の国別援助計画が掲げた援助重点分野の妥当性を、わが国の基本政策やベトナムの開発ニーズとの整合性という観点から評価する。しかし、同計画にはベトナムに対する援助の在り方について、単に援助重点分野ならびに支援上の留意点を示すのみならず、援助重点分野への取り組み方そのものが目的化されている。たとえば、重点分野について「選択と集中」の観点を強く打ち出すとともに、援助の実施プロセス（援助のマネジメント）の在り方自体を規定している。更に、援助プロセスに関しても目標管理的な観点を導入している。その上で成果重視の観点から援助を実施することを基本方針としている。

従って、本評価調査における目的の妥当性の評価においても、ODA 改革や援助効果向上をめぐる国内外の取り組みの中において、援助の実施プロセス（援助のマネジメント）が、上位政策に示された援助や開発の進め方と整合する内容であったかを評価する必要がある。更には、成果重視の観点から、援助の運営管理に必要なメカニズムが、実際の援助運営に組み込まれていたかについても検討する必要がある。また、本計画に示されたこうした先駆的な取組みが各種政策文書の作成・議論の流れの中でどう位置づけられたか、その影響を精査することによって、今後のわが国の援助政策を展望する上で有益なメッセージを得ることができよう。

上記を踏まえ、目的の妥当性を評価する際の観点を以下の4つとすることとした。

- a. 援助計画に盛り込まれた援助重点分野・重点事項の内容の妥当性
  - (ア) 「(わが国の ODA 基本政策など) 上位政策との整合性」の観点から見た場合の妥当性
  - (イ) (ベトナム政府の開発政策等に示される) ベトナムの開発ニーズとの整合性の観点から見た場合の妥当性
- b. 援助計画に盛り込まれた援助実施の方法・体制が ODA 改革や援助効果向上をめぐる内外のコミットメントに示された援助の進め方に与えた影響
- c. 「選択と集中」のあり方の妥当性

## 1.1 対ベトナム国別援助計画の重点分野・重点事項の妥当性

### 1.1.1 上位政策との整合

対ベトナム国別援助計画の上位政策として、新 ODA 大綱（2003 年 8 月策定）ならびに新 ODA 中期政策（2005 年 2 月策定）が位置づけられており、両者と本援助計画との整合を検討する<sup>29</sup>。特に、両政策の重点課題との整合については、新 ODA 大綱の内容を具体的に明示している新中期政策の重点課題を主として検討する。

#### （1）新 ODA 大綱（わが国の援助政策の基本方針）との整合

現行の対ベトナム国別援助計画は、(1) ODA 総合戦略会議の設置（2002 年 6 月）、(2) 現地 ODA タスクフォースの立ち上げ（2003 年 3 月）、(3) 新 ODA 大綱の決定（2003 年 8 月）、といった一連の 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。同計画は、新 ODA 大綱に基づく最初の国別援助計画であり、新 ODA 大綱とともに ODA 総合戦略会議に諮られて策定され、同会議による審議の議事録は外務省のホームページで公開されている。したがって、当然のことながら、新 ODA 大綱の基本方針の内容が、重点事項や取り組みの内容等随所に取り込まれており、新 ODA 大綱と十分整合している（表 2-1）。本援助計画の基本方針「ベトナム政府の主体性の尊重ならびに同政府の開発ビジョンの方向性評価」は、大綱の一つ目の基本方針「開発途上国の自助努力支援」を踏襲している。また、本援助計画の柱の一つ「生活・社会面での改善支援」は、大綱の基本方針「人間の安全保障の視点」に立脚している。本援助計画の重点課題「生活・社会面の改善に係る横断的な事項（障害者福祉等の社会的弱者支援、ジェンダー、少数民族への配慮）」は、大綱の基本方針「公平性の確保」に対応している。大綱の基本方針「わが国の経験と知見の活用」や「国際社会における協調と連携」については、本援助計画の「援助実施の方法」において「わが国の有する優れた技術、知見、人材及び制度を活用」、「各ドナー、NGO、大学、地方公共団体、経済団体など幅広い関係者との協調・連携」が強調されている。

<sup>29</sup> 対ベトナム国別援助計画の策定時点（2004 年 6 月）では、新 ODA 大綱は策定されていたが、新中期政策は策定されていなかった。しかしながら、本援助計画の妥当性を検討するには、2002 年頃から活発化した国内における ODA 改革の動きを踏まえて新 ODA 大綱が策定され、続いて新中期政策として具体化されたという背景を踏まえて、旧中期政策との整合よりもむしろ、新中期政策との整合を検討することを適切と考える。新中期政策は新 ODA 大綱の内容を具体的に明示することを目的としており、新 ODA 大綱と新中期政策は一貫した援助政策と言えるからである。特に新 ODA 大綱の重点課題について考え方やアプローチについての具体的取組が明示されている。

表 2-1 : ODA 大綱と国別援助計画

ODA 大綱 (2003年8月)	対ベトナム国別援助計画 (2004年4月)
<p><b>基本方針</b></p> <p>(1) 開発途上国の自助努力支援 ・ 開発途上国のオーナーシップ ・ 開発途上国の開発戦略の重視</p> <p>(2) 「人間の安全保障」の視点</p> <p>(3) 公平性の確保 ・ 社会的弱者の状況への考慮 ・ 貧富の格差・地域の格差への考慮</p> <p>(4) わが国の経験と知見の活用</p> <p>(5) 国際社会における協調と連携</p> <p><b>重点課題</b></p> <p>(1) 貧困削減</p> <p>(2) 持続的成長</p> <p>(3) 地球的規模の問題への取組 地球温暖化をはじめとする環境問題、感染症、人口、食料、エネルギー、災害、テロ、麻薬、国際組織犯罪といった地球的規模の問題</p> <p>(4) 平和の構築</p>	<p><b>基本的な援助方針</b></p> <p>(1) 成長促進支援</p> <p>(2) 貧困削減を含む生活・社会面での改善支援</p> <p>(3) 成長促進と生活社会面の改善のいずれもの基礎をなす制度整備支援</p> <p><b>重点分野</b></p> <p>1. 成長の促進</p> <p>(1) 投資環境整備</p> <p>(2) 中小企業・民間セクター振興</p> <p>(3) 運輸交通</p> <p>(4) 電力</p> <p>(5) 情報通信</p> <p>(6) 成長を支える人材育成</p> <p>(7) 国営企業改革などの経済分野の諸改革</p> <p>2. 生活社会面の改善</p> <p>(1) 教育</p> <p>(2) 保健医療</p> <p>(3) 農業・農村開発/地方開発</p> <p>(4) 都市開発</p> <p>(5) 環境</p> <p>(6) 生活・社会面の改善に係る横断的な事項 ・ 障害者福祉等の社会的弱者支援 ・ ジェンダー、少数民族への配慮</p> <p>3. 制度整備</p> <p>(1) 法制度整備</p> <p>(2) 行政改革</p>

## (2) 新 ODA 中期政策（わが国の援助政策の重点課題）との整合

新 ODA 中期政策は新 ODA 大綱を具体化したものであるため、国別援助計画より後に作成されているが、基本方針同様、整合性が高いのは当然である。新中期政策の重点課題である「貧困削減」の「成長を通じた貧困削減のための支援」や「持続的成長」の「経済社会基盤の整備」や「経済連携促進のための支援」は、本援助計画の重点分野である「成長の促進」の内容と十分整合している。また、「貧困削減」の「発段階に応じた分野横断的な支援」や「貧困層を対象とした直接的な支援」は本援助計画の重点分野である「生活社会面の改善」の内容と十分整合している。新中期政策の重点課題である「持続的成長」の「政策立案・制度整備」や「人づくり支援」は、本援助計画の 3 つの柱全てにおいて強調されており、十分整合している。本援助計画の「環境」の取組内容（森林保全、環境汚染対策、

生物多様性の保全、廃棄物管理、地球温暖化対策等）は、新中期政策の重点課題である環境問題への取組を中心とした「地球的規模の問題への取組」と十分整合している。ただし、新中期政策では、環境問題への取組を中心に「地球的規模の問題への取組」を重点課題として貧困削減等と同レベルに位置づけている一方、本援助計画では、「環境」は「生活社会面の改善」のうちの重点セクターの一つとして位置づけられている。中期政策の重点課題である「平和の構築」の内容は、本援助計画では特に触れられていない。しかし、これは目立った紛争がないベトナムで平和構築が重点課題ではないからである。

表 2-2：中期政策と国別援助計画

ODA 中期政策 (2005年2月)	対ベトナム国別援助計画 (2004年4月)
<p><b>重点課題</b></p> <p>(1) 貧困削減</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 発展段階に応じた分野横断的な支援</li> <li>・ 貧困層を対象とした直接的な支援(基礎社会サービスの提供、生計能力の強化、突然の脅威からの保護)</li> <li>・ 成長を通じた貧困削減のための支援(雇用創出、均衡の取れた発展、貧困削減のための制度・政策に関する支援)</li> </ul> <p>(2) 持続的成長</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経済社会基盤の整備</li> <li>・ 政策立案・制度整備</li> <li>・ 人づくり支援</li> <li>・ 経済連携促進のための支援</li> </ul> <p>(3) 地球的規模の問題への取り組み</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地球温暖化対策</li> <li>・ 環境汚染対策</li> <li>・ 自然環境保全</li> <li>・ 環境問題への取り組みに関する能力向上</li> <li>・ 環境要素の積極的な取り込み</li> <li>・ わが国の先導的な働きかけ</li> <li>・ 総合的・包括的枠組による協力</li> <li>・ わが国が持つ経験と科学技術の活用</li> <li>・ 地震や津波等の災害への取り組み</li> </ul> <p>(4) 平和の構築</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 紛争前後の段階に応じた支援</li> <li>・ 一貫性のある支援</li> <li>・ 迅速かつ効果的な支援</li> <li>・ 政府に対する支援と地域社会に対する支援の組み合わせ</li> <li>・ 国内の安定と治安の確保のための支援</li> <li>・ 社会的弱者への配慮</li> <li>・ 周辺国を視野に入れた支援</li> </ul>	<p><b>重点分野</b></p> <p><b>1. 成長の促進</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 投資環境整備</li> <li>(2) 中小企業・民間セクター振興</li> <li>(3) 運輸交通</li> <li>(4) 電力</li> <li>(5) 情報通信</li> <li>(6) 成長を支える人材育成</li> <li>(7) 国営企業改革などの経済分野の諸改革</li> </ol> <p><b>2. 生活社会面の改善</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 教育</li> <li>(2) 保健医療</li> <li>(3) 農業・農村開発/地方開発</li> <li>(4) 都市開発</li> <li>(5) 環境</li> <li>(6) 生活・社会面の改善に係る横断的な事項 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 障害者福祉等の社会的弱者支援</li> <li>・ ジェンダー、少数民族への配慮</li> </ul> </li> </ol> <p><b>3. 制度整備</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 法制度整備</li> <li>(2) 行政改革</li> </ol>

## 1.1.2 ベトナム政府 社会経済開発5カ年計画との整合

## (1) 社会経済開発5カ年計画：2001-2005年（前 SEDP）との整合

本援助計画の内容は、2001年から2005年までの社会経済開発5カ年計画（前 SEDP）の目標ならびに重点的取り組みと概ね整合している（表 2-3）。前 SEDP では高度経済成長の達成が目標として第一に掲げられており、これに向けた経済構造改革、競争力強化、国際経済への統合、人材育成への取り組みが重視されている。本援助計画の基本方針でも成長促進支援を第一に掲げており、両者の意図するところは共通している。「社会経済インフラの強化」も高度経済成長の達成を実現する上での目標として明示的に示されており、こういったベトナム政府の基本的な開発計画をより適切に反映させることを一つの目的として、CPRGS 拡大支援が、日本主導で進められたとも理解される<sup>30</sup>。一方、前 SEDP では貧困削減も目標として掲げており、特に人的資源開発や雇用の創出への取り組みを重視している。本援助計画でも貧困削減を含む生活・社会面での改善支援は基本方針の一つであり、両者の方向性は整合している。更に、前 SEDP では行政改革、社会主義市場経済に向けた制度構築に強い意志を示している。制度整備支援は本援助計画の基本方針の柱であり、この点でも両者は整合している。

表 2-3：前 SEDP と国別援助計画

前5カ年計画 SEDP (2001-2005) (2001年4月)	対ベトナム国別援助計画 (2004年4月)
<b>目標</b> 迅速で持続的な経済成長 人民の生活の安定と向上 経済構造の迅速な転換 工業化・近代化に即した労働構造 経済的効率性と競争力の向上 貿易拡大 教育と職業訓練における大きな変革 科学技術振興 雇用の創出 飢餓の撲滅と貧困世帯の削減 社会的悪徳の撲滅 社会経済インフラの強化	<b>基本方針</b> (1) 成長促進支援 (2) 貧困削減を含む生活・社会面での改善支援 (3) 成長促進と生活社会面の改善のいずれもの基礎をなす制度整備支援  <b>重点分野</b> <b>1. 成長の促進</b> (1) 投資環境整備 (2) 中小企業・民間セクター振興 (3) 運輸交通 (4) 電力 (5) 情報通信

<sup>30</sup>その結果、ドナーが支援をアラインさせる文書としての「拡大版」CPRGS と、この前 SEDP は整合することになった。また、第一部で言及したように、CPRGS 拡大支援の背景には、大規模インフラの役割について軽視する国際的な援助潮流の存在があった。わが国が自らの、そして東アジアの開発経験に基づき、潮流に流されることなく、自らの援助理念を反映させるため、CPRGS 拡大支援に取り組んだという目的もあった。

<p>社会主義市場経済の制度構築 政治の安定・社会の治安 国家の独立・主権・領土保全・治安</p> <p><b>重点的な取り組み</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 過去の5カ年よりも高い年平均経済成長率の達成</li> <li>2) 多様な所有形態をもつ経済の開発。その中では国营セクターが基幹的役割を担い、協同組合セクターを統合し、社会主義市場経済制度を構築する。経済と労働市場の構造を転換し工業とサービス部門を拡大する。高度な技術に基づく生産を拡大する。</li> <li>3) 社会経済開発のための投資を迅速に増加させる。経済構造の効率性と競争力を強化する。基礎的インフラを完成させる。主要経済ゾーンに対する投資を適正化する。遠隔地域への投資を増加させる。</li> <li>4) 貿易を拡大し効率性を改善する。既存の市場を統合し、新規市場を開拓する。輸出促進と外資誘致のための環境改善を進める。国際経済への統合を効果的に進め、二国間・多国間協議を前進させる。</li> <li>5) 健全な財政金融システムを創出すべき改革を続ける。</li> <li>6) 教育と職業訓練、科学技術の全分野で改革と変革を継続する。人的資源の質を高める。</li> <li>7) 喫緊の社会問題に効果的に対応する。より多くの雇用を創出し、都市部での失業を減らし、農村部での雇用不足に対応する。</li> <li>8) 行政改革を加速化させる。官僚主義や汚職を撲滅させる。特に地方自治体レベルで民主主義を実践する。</li> <li>9) 国家防衛と治安を強化する。経済的社会的活動に秩序を確保する。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>(6) 成長を支える人材育成</li> <li>(7) 国营企業改革などの経済分野の諸改革</li> </ol> <p><b>2. 生活社会面の改善</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 教育</li> <li>(2) 保健医療</li> <li>(3) 農業・農村開発/地方開発</li> <li>(4) 都市開発</li> <li>(5) 環境</li> <li>(6) 生活・社会面の改善に係る横断的な事項 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 障害者福祉等の社会的弱者支援</li> <li>・ ジェンダー、少数民族への配慮</li> </ul> </li> </ol> <p><b>3. 制度整備</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 法制度整備</li> <li>(2) 行政改革</li> </ol>
--	--

出所：<http://www.vietnamembassy.org.uk/fiveyear.html>

## (2) 社会経済開発5カ年計画：2006-2010（新SEDP）との整合

2006年から2010年までの社会経済開発5カ年計画（新SEDP）は、2006年3月に公表されたものであり、現行の国別援助計画の策定時にはまだ内容が明らかになっていなかった。前SEDPと新SEDPを比較すると、高度経済成長を目標の第一に掲げている点、国民の生活の安定、経済の構造転換を重視している点など共通点が多い（表2-4）。新SEDPは基本的には前SEDPの方針を踏襲しているものと考えられる。したがって、現行の国別援助計画と新SEDPも概ね整合していると判断される。新SEDPでは全セクターで様々なニーズに対応すべく計画（開発の方向性）が詳述されているが、本援助計画の15の重点事項もすべてカバーされている。本援助計画の重点事項は、ベトナム政府の重点投資産業（電力、建設資材産業、鉱業、電子・ハイテク・省エネルギー産業、IT産業、輸出振興産業、農業・農村

開発に資する産業)ならびにインフラ開発対象のセクター(運輸インフラ、都市生活インフラ、社会インフラ(科学技術・教育・訓練・コミュニティレベルの保健医療サービス・スポーツ・文化・情報・上下水道関連))とも概ね整合している。

ただし新 SEDP の中で新たに付け加えられた項目もいくつか存在する。目標の中では「ナレッジベース経済の開発」、重点的な取り組みの中では「環境保護」「社会的発展・公平・ジェンダー平等の実現」が新たに追記されている。このうち「ナレッジベース経済の開発」に関しては、現行の国別援助計画の中では「情報通信」及び「成長を支える人材育成」の中で、IT産業の育成や高等教育支援、高度な経営能力を有する人材育成などを重点分野として明示しており、新 SEDP の問題意識を先取りして取り組んでいたものと考えられる。更に、新 SEDP の「環境保護」「社会的発展・公平・ジェンダー平等の実現」の両者についても、現行の国別援助計画の中には既に、生活社会面の改善の項目として含まれている。新 SEDP の目標や取り組みに対して、現行の国別援助計画は十分に対応できる内容になっていると判断される。ただし、近年のサブセクター・レベルにおけるニーズは、急速に変化し多様化してきている。現行の国別援助計画が、今後更に加速するであろうベトナムのニーズの変化に柔軟に対応できるように運用されているかも検討した上で、次期の国別援助計画における重点課題・重点事項の絞込み方について考えるべきである。

表 2-4 : 新 SEDP と国別援助計画

新 5 カ年計画 SEDP (2006-2010) (2006 年 3 月)	対ベトナム国別援助計画 (2004 年 4 月)
<p><b>目標</b>            経済成長率の向上            早期かつ持続的な開発に向けた転換の達成            低成長国からの脱却            国民の物質的、文化的、精神的生活の大幅な向上            産業化・近代化プロセスを促進する基礎の確立            ナレッジベース経済の開発            政治秩序と治安の安定化            独立国家としての主権確保            ベトナムの内外における地位向上</p> <p><b>重点的な取り組み</b>            1) 低所得国からの脱却のための労働力の自由化、あらゆるポテンシャルと資源の活用、飛躍的なインフラ整備や経済構造の転換、競争力強化            2) 社会主義的市場経済化促進            3) 国際経済統合の推進            4) 科学技術・教育・訓練の向上、人的資源開発            5) 文化・知識・モラル・生活様式向上、国民の健康</p>	<p><b>基本方針</b>            (1) 成長促進支援            (2) 貧困削減を含む生活・社会面での改善支援            (3) 成長促進と生活社会面の改善のいずれもの基礎をなす制度整備支援</p> <p><b>重点分野</b>  <b>1. 成長の促進</b>            (1) 投資環境整備            (2) 中小企業・民間セクター振興            (3) 運輸交通            (4) 電力            (5) 情報通信            (6) 成長を支える人材育成            (7) 国営企業改革などの経済分野の諸改革</p> <p><b>2. 生活社会面の改善</b>            (1) 教育            (2) 保健医療</p>

<p>向上、環境保護</p> <p>6) 社会的発展・公平・ジェンダーの平等の実現、雇用創出、飢餓撲滅、貧困削減、社会保障制度の構築</p> <p>7) 民主化・行政改革の促進</p> <p>8) 国防・国家安全保障の強化、政治秩序と治安の安定、諸外国との関係拡大</p> <p><b>セクター毎の開発の方向性</b></p> <p>1) 農業開発、農村インフラ近代化、生活改善</p> <p>2) 質的向上・競争力向上や近代化を伴う急速な産業開発</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 電力</li> <li>・ 石炭</li> <li>・ 石油・天然ガス</li> <li>・ 鉄鋼</li> <li>・ 鉱業・冶金</li> <li>・ セメント</li> <li>・ 製紙</li> <li>・ 機械工業</li> <li>・ 電子産業・IT産業</li> <li>・ 化学肥料</li> <li>・ 繊維産業</li> <li>・ 履物・皮革</li> <li>・ 飲料</li> <li>・ プラスティック</li> </ul> <p>3) サービスセクター開発</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 観光サービス</li> <li>・ 運輸サービス（鉄道、空輸、海上輸送）</li> <li>・ 電気通信・郵便サービス</li> <li>・ 科学技術サービス（知的財産権に関する法律相談等）</li> <li>・ 金融・銀行・保険サービス</li> </ul> <p>4) 高付加価値品目輸出への変換・先進機器輸入優先・国際経済統合のための法整備</p> <p>5) 教育・研修の近代化・人的資源の質的向上</p> <p>6) 産業化・近代化に資する科学技術力の向上</p> <p>7) 自然資源・環境保護・持続的な開発</p> <p>8) 人口成長率の管理・家族計画の促進</p> <p>9) 労働力の質的向上・第一次産業から第二・第三次産業への就労構造の変換</p> <p>10) 飢餓撲滅・貧困削減・社会保障システム充実化</p> <p>11) 国民の基礎的保健医療サービスへのアクセス確保</p> <p>12) 社会の精神的基礎となる文化と情報の開発</p> <p>13) スポーツの発展</p> <p>14) 少数民族の生活水準向上</p> <p>15) 信教の自由の保障</p> <p>16) ジェンダー平等・女性と子どもの権利保護</p> <p>17) 青少年育成</p> <p>18) 犯罪や社会問題のない地域社会の拡大</p> <p>19) 社会経済発展に伴う国防・治安・独立主権の強化</p> <p><b>重点投資・インフラ開発対象の産業・セクター</b></p> <p>1) 重点投資産業（電力、建設資材産業、鉱業、電子・ハイテク・省エネルギー産業、IT産業、輸出振</p>	<p>(3) 農業・農村開発/地方開発</p> <p>(4) 都市開発</p> <p>(5) 環境</p> <p>(6) 生活・社会面の改善に係る横断的な事項</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 障害者福祉等の社会的弱者支援</li> <li>・ ジェンダー、少数民族への配慮</li> </ul> <p><b>3. 制度整備</b></p> <p>(1) 法制度整備</p> <p>(2) 行政改革</p>
---	---

<p>興産業、農業・農村開発に資する産業)、特に技術革新への投資</p> <p>2) インフラ開発対象のセクター(運輸インフラ、都市生活インフラ、社会インフラ(科学技術・教育・訓練・コミュニティレベルの保健医療サービス・スポーツ・文化・情報・上下水道関連))</p> <p><b>上記とは別に章を設けて検討している重点取組事項</b></p> <p>1) 企業育成のための法制度ならびに社会経済環境の整備</p> <p>2) 金融政策、マクロ経済ならびに投資環境の改善</p> <p>3) 社会主義市場経済の包括的な制度枠組みの改善</p>	
--	--

## 1.2 対ベトナム国別援助計画に盛り込まれている援助実施の方法・体制の妥当性

## 1.2.1 上位政策との整合

## (1) ODA 大綱との整合

援助の実施プロセスにおいても、両者は概ね整合している（表 2-5）。特に、ODA 大綱における「援助政策の立案及び実施体制」ならびに「国民参加の拡大」の項目ほぼ全てが国別援助計画の「援助実施の方法」内の随所で言及されており、ODA 大綱に則って本援助計画が策定されたことが窺える。課題があるとすれば、「効果的实施のために必要な事項」の「不正、腐敗の防止」については、本援助計画では実施方法や取り組みが特に明示されていない点である。多くの援助機関がガバナンスや汚職防止を援助の基本方針に明示的に位置づけており、ベトナム政府自身による汚職防止への強いコミットメント等も踏まえ、同項目を次期国別援助計画にどのように盛り込むか検討すべきかと思われる。同じく「援助関係者の安全確保」についても言及がないが、「新 ODA 中期政策との整合」の項でも述べた通り、ベトナムの場合は特に目立った紛争はないという認識に立っているためと考えられる。

表 2-5 : ODA 大綱と国別援助計画（実施プロセス）

ODA 大綱 (2003 年 8 月)	対ベトナム国別援助計画 (2004 年 4 月)
<b>1. 援助政策の立案及び実施体制</b> (1) 一貫性のある援助政策の立案 (2) 関係府省間の連携 (3) 政府と実施機関の連携 (4) 政策協議の強化 (5) 政策の決定過程・実施における現地機能の強化 (6) 内外の援助関係者との連携  <b>2. 国民参加の拡大</b> (1) 国民各層の広範な参加 (2) 人材育成と開発研究 (3) 開発教育 (4) 情報公開と広報  <b>3. 効果的実施のために必要な事項</b> (1) 評価の充実 (2) 適正な手続きの確保 (3) 不正、腐敗の防止	<b>援助実施の方法<sup>31</sup></b> <b>(1) 対ベトナム援助の規模の定性的な方向性の検討メカニズムの導入</b> <b>(2) 一貫性のある援助政策の立案と実施</b> ・ ベトナム側との政策対話を通じて各セクターの援助の方向性についての中期的ビジョンの共有 ・ 「ハード（インフラ等）」「ソフト（制度・政策）」「人材育成」の三者の有機的連携への配慮 ・ ニーズに適合した援助スキームの改善、援助協調によるトラストファンド等の新たなスキームへの参加 <b>(3) 個別案件の実施に際する効果・効率</b> ・ NGO、大学、地方自治体、経済団体等の ODA への参加による国民参加型 ODA の促進、その技術や知見を活かすための連携強化（ODA 大使館の充実化等） ・ 経済インフラ整備での民間資金活用とのリンク考慮

<sup>31</sup>本整理は、同計画で言及されている援助の重点分野以外の、援助の実施方法（援助のマネジメントの在り方）を、評価チームにより整理したものである。

(4) 援助関係者の安全確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ASEANの統合深化、メコン地域開発等の地域視点</li> <li><b>(4) 効果・効率的な援助のための実施上の配慮</b></li> <li>・ 個別プロジェクトの案件形成・実施時の環境社会面への配慮</li> <li>・ 個別プロジェクトの事前、中間、事後と一貫した評価の実施や、国別援助計画策定のサイクルへの評価の組み込み</li> <li><b>(5) 現地における実施体制の整備</b></li> <li>・ ベトナム側、各ドナー、NGOなどとの対話、協調のための現地実施体制強化</li> <li><b>(6) 援助協調の推進</b></li> <li>・ PRSP（貧困削減戦略対応）</li> <li>・ 援助の効果・効率の向上（手続き調和化、能力構築）</li> <li>・ パートナーシップ（主に貧困タスクフォース、運輸交通、中小企業振興、教育、保健・医療、法整備支援、財政管理改革）</li> </ul>
----------------	--

## （2）新 ODA 中期政策（効率的・効果的な援助の実施に向けた方策について）との整合

新 ODA 中期政策の中では「4. 効率的・効果的な援助の実施に向けた方策について」の中で援助実施プロセスについて明確で具体的な記述がある。同政策によれば、「援助政策及び実施体制の強化」が何よりも重要であり、そのために現地 ODA タスクフォースなど現地機能を強化する必要がある。そして現地機能強化のための具体的取り組みと、これを実現するための体制整備について行動計画が明記されている。この中期政策と対ベトナム国別援助計画を比べると、両者で問題意識が共通している部分が多く、整合性は極めて高い（表 2-6）。

第一に、中期政策では政策立案から実施までの一貫性が重視されている。国別援助計画の中でも「一貫性のある援助政策の立案と実施」が明記されており、中期政策の問題意識がそのまま反映されている。更に、国別援助計画の中では、立案と実施段階のみならず、評価段階においても、「事前、中間、事後と一貫した評価の実施」が示されている。第二に、中期政策では国際機関、他ドナー、現地援助コミュニティー等との連携の強化が求められている。ミレニアム開発目標をはじめとして開発援助をめぐる国際的な取り組みが進んでいる。こうした動向を踏まえ、国際機関や他ドナー等と緊密な連携を図りつつ、積極的に援助協調に参画していくことが必要とされる。この援助協調については、国別援助計画の中でも重視されており、各種パートナーシップグループへの参画や NGO 等との対話が促されている。この点でも両者の視点は整合している。第三に、新 ODA 中期政策の中では現地 ODA タスクフォースが中心となって、中期的視点から見た重点分野や政策・制度上の課題について、被援助国と政策協議を実施することを求めている。国別援助計画においても、現

地政府との政策対話を実施し、各セクターの援助の方向性について中期的ビジョンを共有することが重視されている。現地政府との協議、対話を通じて問題意識を共有するという姿勢は一致している。第四に、中期政策では、無償、円借款、技術協力といった各援助手法の有機的連携と、国際的な動向を踏まえた当該国における援助手法の見直しについて具体的な提言をすることを求めている。無償、円借款、技術協力の有機的連携については、国別援助計画の中でも「ハード（インフラ等）」「ソフト（制度・政策）」「人材育成」の三者の有機的連携という表現で、重要性を強調している。また、援助手法の見直しの提言についても、「トラストファンド等の新たなスキームへの参加」や「経済インフラ整備での民間資金活用」などを指摘している。この点でも、国別援助計画の視点は中期政策の問題意識を反映したものとなっている。以上の対比から、援助の実施プロセスに関して、新 ODA 中期政策と対ベトナム国別援助計画との整合性は極めて高いと判断される。

この新 ODA 中期政策は、現行の国別援助計画策定の 10 ヶ月後に公表されたものである。だが、新中期政策の策定段階における関係者間の問題意識が、この国別援助計画を策定する段階で現地 ODA タスクフォースと共有されていたことが伺える。2002 年頃から活発化した ODA 改革論議を踏まえて、国別アプローチの強化、現地タスクフォースの設置による現場重視、各種スキームの連携強化等が重要な取り組み課題として関係者に認識されるようになり、ベトナムをはじめとするいくつかの国ではそれに先駆けて取り組みがなされ、そうした取り組みが新中期政策に反映されたことが上記の比較から伺える。

表 2-6 : ODA 中期政策と国別援助計画（実施プロセス）

ODA 中期政策 (2005 年 2 月)	対ベトナム国別援助計画 (2004 年 4 月)
<p><b>効率的・効果的な援助の実施に向けた方策について</b></p> <p>(1) 援助政策の立案及び実施体制の強化の考え方</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政策立案から実施まで一貫性を持って行なう</li> <li>・ 国際機関や他ドナー等とも連携を強化する</li> <li>・ 政策を具体的な案件の形成・選定・実施につなげていくための体制を強化する。</li> <li>・ そのため在外公館や援助実施機関現地事務所等、現地の機能を強化する。</li> </ul> <p>(2) 現地機能強化の具体的取り組み</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現地 ODA タスクフォースを中心とした現地の機能強化を更に推進するため以下の具体的取り組みを強化する。 <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 開発ニーズ等の調査分析</li> <li>➢ 援助政策の立案・検討 <ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 国別援助計画の策定への参画</li> <li>◇ 重点課題別・分野別援助方針策定</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<p><b>援助実施の方法</b></p> <p>(1) 対ベトナム援助の規模の定性的な方向性の検討メカニズムの導入</p> <p>(2) 一貫性のある援助政策の立案と実施</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ ベトナム側との政策対話を通じて各セクターの援助の方向性についての中期的ビジョンの共有</li> <li>・ 「ハード（インフラ等）」「ソフト（制度・政策）」「人材育成」の三者の有機的連携への配慮</li> <li>・ ニーズに適合した援助スキームの改善、援助協調によるトラストファンド等の新たなスキームへの参加</li> </ul> <p>(3) 個別案件の実施に際する効果・効率</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ NGO、大学、地方自治体、経済団体等の ODA への参加による国民参加型 ODA の促進、その技術や知見を活かすための連携強化（ODA 大使館の充実化等）</li> </ul>

<p>への参画</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 政策協議の実施</li> </ul> <p>➤ 援助対象候補案件の形成・選定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 現地タスクフォースの主導的役割</li> <li>◇ 援助手法の連携と見直しへの提言</li> <li>◇ 現地援助コミュニティとの連携強化</li> <li>◇ 被援助国におけるわが国関係者との連携強化</li> <li>◇ わが国 ODA のレビュー</li> <li>◇ 情報公開と広報</li> </ul> <p>(3) 現地機能強化のための体制整備</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 上記で列挙された現地の機能強化を行なうために、現地タスクフォースのみならず、東京を含めた体制の強化が必要であり、以下を含む具体的な施策を可能な範囲で実施する。 <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 適切な人員配置と人材育成（外部人材の積極的な活用を含む）</li> <li>➤ IT等を活用した情報・知見の共有の促進</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経済インフラ整備での民間資金活用とのリンク考慮</li> <li>・ ASEAN の統合深化、メコン地域開発等の地域視点</li> </ul> <p>(4) 効果的・効率的な援助のための実施上の配慮</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 個別プロジェクトの案件形成・実施時の環境社会面への配慮</li> <li>・ 個別プロジェクトの事前、中間、事後と一貫した評価の実施や、国別援助計画策定のサイクルへの評価の組み込み</li> </ul> <p>(5) 現地における実施体制の整備</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ ベトナム側、各ドナー、NGO などとの対話、協調のための現地実施体制強化</li> </ul> <p>(6) 援助協調の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ PRSP（貧困削減戦略対応）</li> <li>・ 援助の効果・効率の向上（手続き調和化、能力構築）</li> <li>・ パートナーシップ（主に貧困タスクフォース、運輸交通、中小企業振興、教育、保健・医療、法整備支援、財政管理改革）</li> </ul>
---	--

## 1.2.2 援助効果向上への取り組みとの整合

### (1) 国内における ODA 改革や援助効果向上への取り組み

財政緊縮、ODA 予算削減の中で援助の効果・効率性の向上を求める声が日本国内で高まり、2002 年頃から ODA 改革に向けた様々な取り組みが進んでいる。援助の効果・効率性の向上への世論の高まりを受けて、経済財政諮問会議でもその方向での取り組みが求められた。加えて、国外でも、国際的な援助潮流を受けて、効果・効率性の向上が重要課題に浮上した。こうした背景のもと、以下の通り「内なる改革」や「ODA の点検と改善」が開始されることになった。まず国内では、2002 年頃から国内世論の高まりを受けて、ODA 総合戦略会議が設置され（2002 年 6 月）、新 ODA 大綱の策定（2003 年 8 月）などが改革の一環として進んだ。2004 年 5～7 月頃になると、新中期政策の検討が ODA 総合戦略会議において開始され、2005 年 2 月にこれが策定された。そして、2005 年 5 月には外務省の経済協力局（当時）内で「内なる改革」の動きが始まった。続いて、2005 年 6 月には、経済財政諮問会議の「骨太の方針 2005」（ODA 事業量の戦略的拡充と改革）が発表され、これを受けて「ODA の点検と改善」のとりまとめが始まった。そして、これが 2005 年 12 月には「ODA の点検と改善～より質の高い ODA を目指して～」という報告書にまとめられ、外務大臣の方針として、国民に示された。一方、対外的な動きとしては、2003 年 2 月にローマ宣言（調和化）が採択され、わが国もローマ HLF（ハイ・レベル・フォーラム）で行動計画を発表した。続いて、2005 年 3 月には、パリ宣言（援助効果向上）が採択され、わが国もパリ HLF で行

動計画を公表した。

以上の動きを踏まえ、国内の援助効果向上に対する問題意識と取り組みとの観点から、本国別援助計画を分析する。国内の援助効果向上に対する問題意識と取り組みに対して、2002年9月頃に始まり2003年にかけて改定作業が行われた本援助計画はどのような影響を与えたと言えるであろうか。外務省国際協力局の関係者からの聴取<sup>32</sup>によると、本国別援助計画と、国内での援助効果向上への取り組みとの関係は図2-1のようにとりまとめられ、上の一連の効果・効率性の向上を目指す動きに好影響を与えたことが見て取れる。

外務省では2003年ごろから経済協力局（当時）内に国別開発協力課を設置するなど、国別アプローチの強化に向けた取り組みが始まっていた。その後、二課体制になり、国別開発協力二課の中に現地機能強化班が設置され、現地ODAタスクフォースのあり方について検討が続けられていた（現地ODAタスクフォースは、2003年3月に訓令で設置<sup>33</sup>）。当時、ベトナムをはじめとするいくつかの途上国の現地ODAタスクフォースでは様々な先駆的な試みが導入されていた。中でもベトナムは国別援助計画に合わせてセクター援助戦略マトリックスを作成することにより、相手国の開発課題を詳細に把握し、積極的な政策対話を相手国政府と行なうことが可能となっていた。セクター援助戦略マトリックスは、相手国における重点課題・分野を確認し、開発ニーズを把握し、わが国の援助の方向性を検討する上で、有益なツールとして使われていた。いわば「鳥瞰図」であり、個別プロジェクトを全体像の中で位置づけ、プログラムの発想で援助事業を整理することが可能となった。他にも同様の取り組みを行っていた国々の事例も参照しながら、外務省経済協力局（当時）が始めた「内なる改革」、更には外務省として公表された「ODAの点検と改善～より質の高いODAを目指して～」作成という動きの中で、この「鳥瞰図」は国別援助計画と個別案件形成プロセスをつなぐ道具として「国別援助計画実行指針」<sup>34</sup>と呼ばれ、他国の現地ODAタスクフォースでも作成することが奨励されるようになった。2005年に15カ国程度がパイロット国として選ばれ、その試みが開始されている。この「国別援助計画実行指針」の中ではベトナムのセクター援助戦略マトリックスの事例も参考にしながら次のような項

<sup>32</sup> 2006年12月15日、外務省における現地機能強化班の担当官（2003～2004年）との面談より

<sup>33</sup> 現地ODAタスクフォースは大使館及び、JICA、JBIC現地事務所を主要なメンバーとして構成される。JETRO等が参画する場合も多い。ODA実施体制に関して、大使館とODA実施機関の現地事務所が一体となって主導的役割を果たすとともに、現地におけるわが国の限られた人的資源を効率的に活用するため、2003年3月以降、各国で設置された（p.9『ODAの点検と改善』外務省、2005年12月より）。2003年3月時点では54カ国で設置されたが、2006年3月現在では70カ国に増えている。

<sup>34</sup> 『ODAの点検と改善』（外務省、2005年12月）、第二章 戦略的ODA実施のための援助政策の企画、p.14、pp.16-17を参照。

目が記載されることとなっている。

- ・ 何のために援助をするのか
- ・ 相手国の重点課題・重点分野は何か
- ・ 相手国にどのような開発ニーズがあるか
- ・ 他ドナーはどのような焦点を当てているか
- ・ わが国の得意分野は何であり、どこに焦点を当てるべきか

こうしたベトナム等における先駆的試みは、現地 ODA タスクフォースの機能強化なくしては実現できない。こういった認識は 2005 年 2 月の ODA 中期政策の策定過程での議論の中でも共有され、ODA タスクフォース遠隔セミナーを年一回実施することが決定された。これは、先駆的な試みを行っている現地 ODA タスクフォースをいくつか選び、東京とテレビ会議で結んで、互いの経験や情報を共有することを目的としている。セミナーの内容は CD-ROM に記録され、他国の現地 ODA タスクフォースに配布され、情報の共有化が図られる。また、現地 ODA タスクフォースの人員を増やすことも実現した。現行の在外公館に専門調査員を派遣する制度に加えて、そのシニア版として経済協力調整員を派遣し、現地での援助協調の業務などに従事させる制度が作られた。2006 年から開始され、人材が著しく不足しているアフリカを中心として、既に数カ国に経済協力調整員が派遣されている。

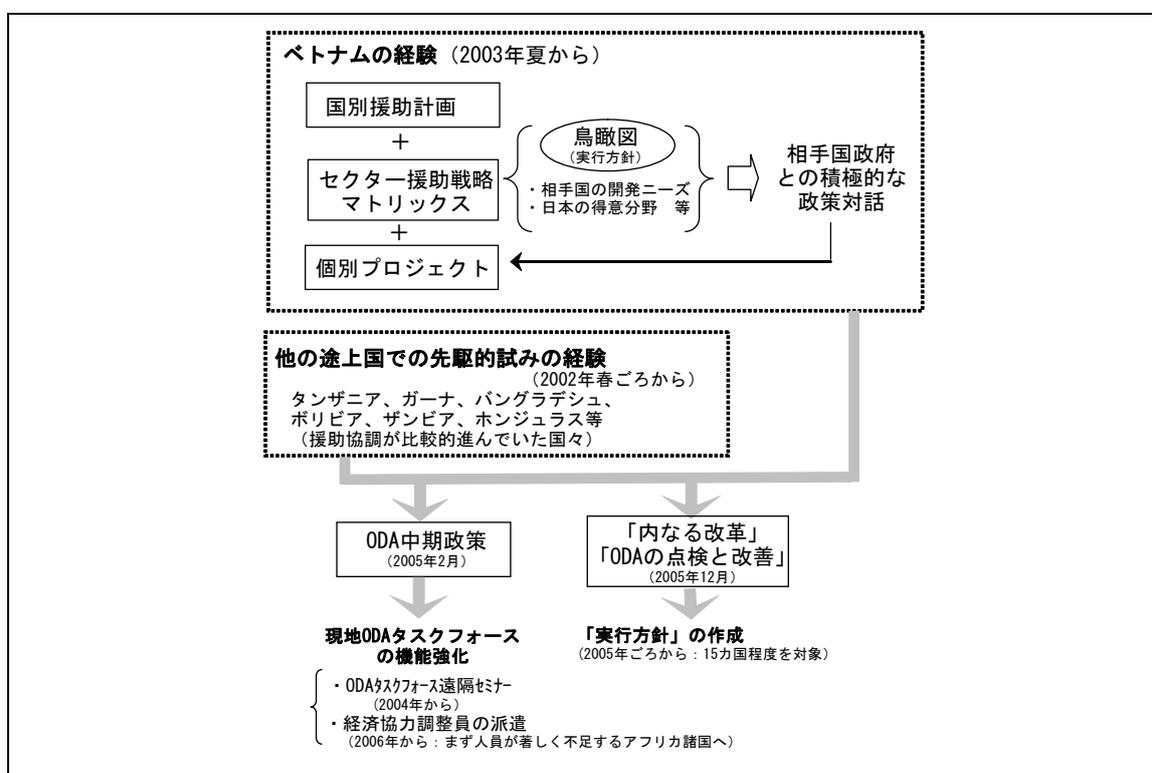


図 2-1：ベトナム国別援助計画と国内での援助効果向上の取り組みとの関係

## (2) ベトナム現地における援助効果向上への取り組みとの整合

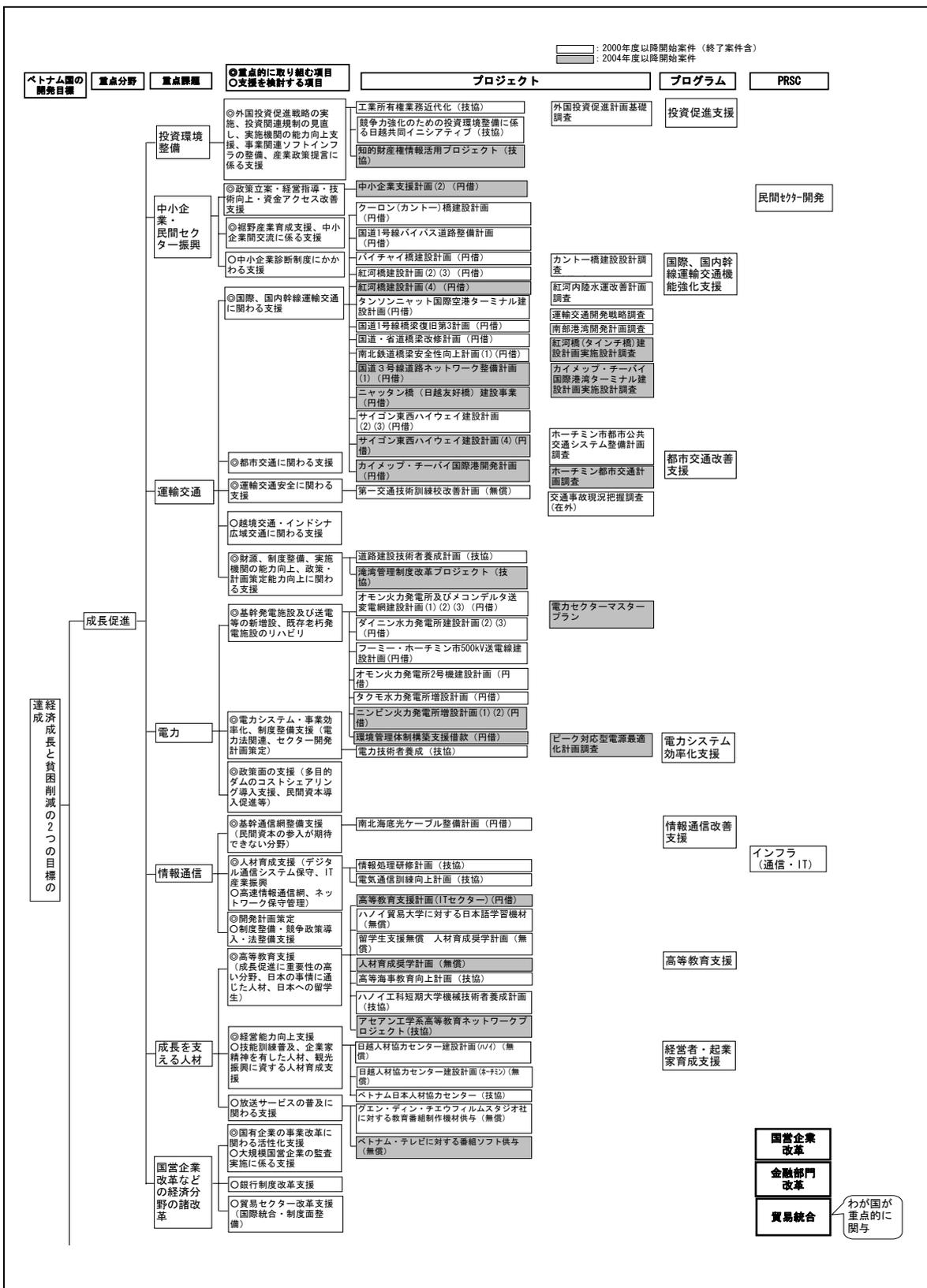
ベトナムでは 5Banks や PGAE をはじめとして事業実施の促進、援助効果向上や同国のカントリーシステム構築支援に向けた取り組みが進んでおり、わが国も積極的に参加してきた。本援助計画は、こういった現地での問題意識も踏まえて作成されたと推察される。また、ローマ宣言（2003年2月）からパリ宣言（2005年3月）といった援助効果向上に向けた国際的な潮流、更にはその後パリ宣言をベトナムの文脈に現地化してベトナム政府とドナー間で合意されたハノイ・コア・ステートメント（HCS、2005年6月）とも基本的な方向性は共有していると推察される。具体的には、本援助計画では「個別の課題への対応」の中に「援助の効果・効率の向上」が項目として盛り込まれており、本援助計画が近年の国際援助潮流、特に援助効果向上のためにドナー側が留意すべき事項を十分踏まえて策定されたものと判断される。例えば、本援助計画の基本方針である「ベトナム政府の主体性の尊重ならびに同政府の開発ビジョンの方向性評価」は、HCS の「ベトナム政府のオーナーシップ尊重」や「成果重視マネジメント実施」と密接に関連している。

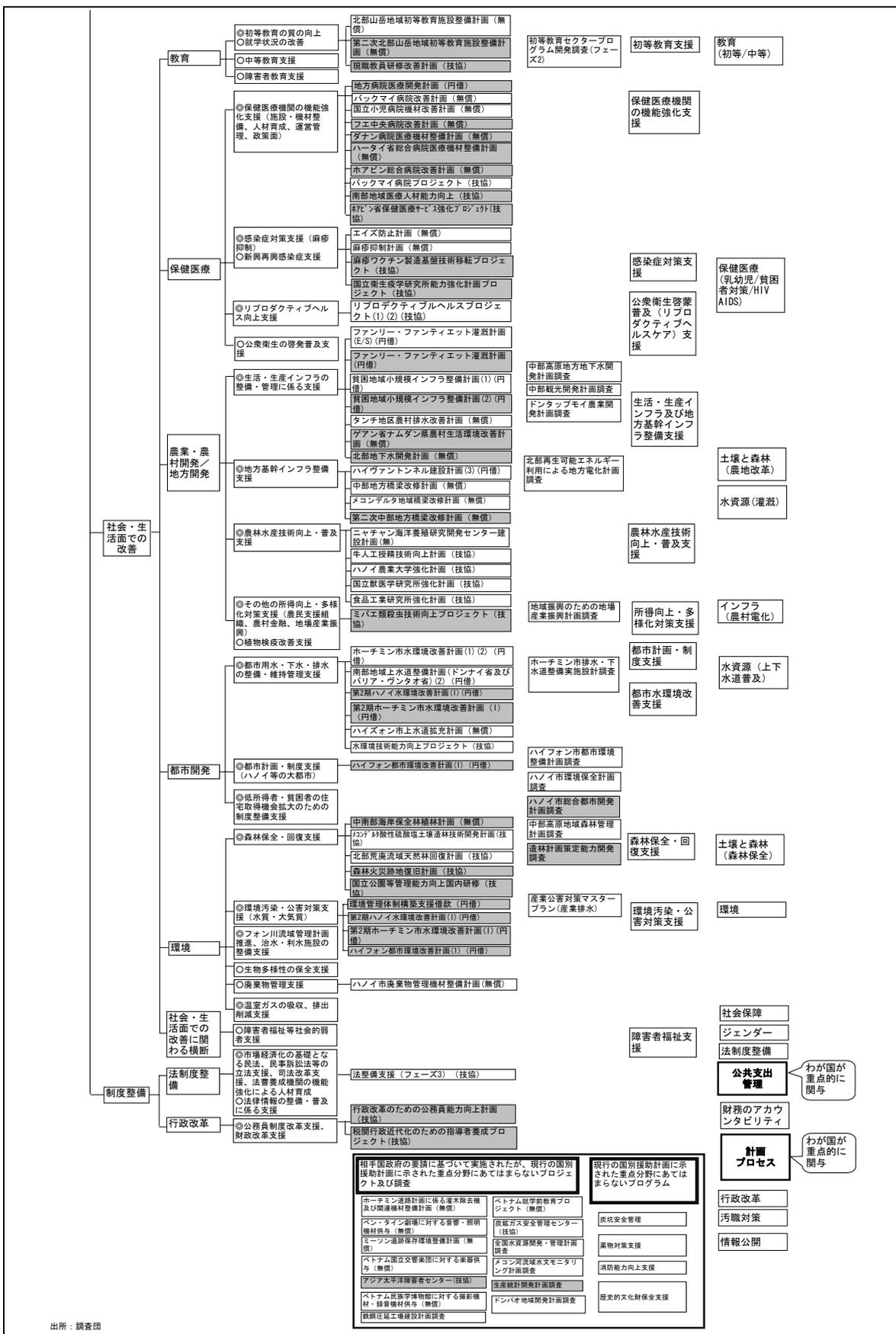
### 1.3 「選択と集中」の観点からみた妥当性

効率的・効果的な援助を行なう観点からわが国の投入を「選択と集中」させていく必要性は一般的に認識されているが、そのアプローチについては、被援助国でのわが国の援助のプレゼンス等によって異なると思われる。より具体的には、「総合百貨店方式」と「専門店方式」の二つの異なる援助アプローチが想定される。前者では、被援助国の開発ニーズに応じて、幅広いセクター・課題を対象に支援事業を実施できる体制をとるアプローチである。一方、後者は被援助国の開発ニーズを踏まえながら、わが国の優位性が最大限に発揮される分野に絞って支援事業を選択していくアプローチである。ベトナムでは日本はトップドナーとしての位置にあり、これら2つの方式のうち「総合百貨店方式」で援助に臨んできた。この方式は、ベトナム及び他のドナーからも暗黙裡に要請されてきたと言える。また、現地 ODA タスクフォースや東京でのヒアリングからも、ベトナムの開発ニーズ全体をみることによって総合的でバランスのとれた判断ができることが強調されていた。

対ベトナム援助において採用された総合百貨店方式は、わが国の ODA にメッセージ性が欠けていたことを意味するものではない。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」を明示的に区別するなど、3段階方式で絞り込みを行い、メリハリのついた援助計画になっている。この優先順位付けは、わが国の援助の意図や方向性を両国で、あるいは現地 ODA タスクフォースを構成する4機関（大使館、JICA、JBIC、JETRO）による「4J」という枠組み内で共有することに役立ったことがヒアリングでも確認された。その一方で、人員体制や投入に照らしてサブセクターの範囲が広範過ぎなかつたか、重点分野・課題にどの程度の投入があったかどうか、いったん3段階方式で絞り込んだ結果が硬直的になって多様化する現地の開発ニーズに対応する上での制約要因にならなかつたかなどを、確認する必要がある。人員体制や実際の案件の実施状況などを、目標体系図を含めて検討した上で、絞り込みが適切であったかどうか、目標体系図と共に、下記に示す（図 2-2）。また、ベトナムではわが国は世界銀行の PRSC への協調融資を通じて政策支援にも積極的に関っていることから、目標体系図では PRSC と案件との対応関係も示す。

図 2-2 : 対ベトナム国別援助計画に基づく目標体系図及びプロジェクト一覧





前図では、国別援助計画の別紙に整理されている「支援に重点的に取り組む分野」に◎印、「支援を検討する分野」に○印をつけ、「重点的な支援の対象としない分野」は割愛した。2004年度以降開始した案件を見た場合、◎印のつけられている項目の多くが具体的なプロジェクト、開発調査、プログラムの実施につながっていることがわかる。しかしながら、必ずしも全ての重点課題・重点事項に投入が集中していたわけではない。投入が集中していた項目、限定的であった項目について以下に整理する。

まず、第一の重点分野である「成長促進」であるが、(外国)投資環境整備では、日越共同イニシアティブをはじめ、外国投資環境整備のためにPRSCを含めた様々なツールを用いて支援を行った。(地場)中小企業・民間セクター振興へも、2004年度以降、円借款や技術協力案件が開始され、かつ中小企業振興計画専門家、投資環境整備アドバイザー、二輪産業マスタープラン策定支援専門家、電子産業マスタープラン策定支援専門家等10名の個別専門家派遣による投入が行われている。次に、インフラ整備(運輸・交通、電力)については技協・円借款を有機的に組み合わせ、かつPRSC(計画プロセス、公共財政管理)や様々なイニシアティブを活用して投入が集中された。円借款事業におけるソフトコンポーネントも増加した。ただし、重点分野を更に分類した重点事項のレベルをみると「支援に重点的に取り組む」項目とされている広域インフラへの支援は投入が見られない。また、情報通信は有償による高等教育支援(ITセクター)が始まったが、投入が限定的のように見える。成長を支える人材育成の課題については、技協と無償の組み合わせで投入が集中している。一方、国営企業改革については重点的に取り組む事項であるが、PRSCを通じた限定的なインプットにとどまった(2.1.2参照)。国営企業改革は民間セクター振興を通じた成長促進のために重要ではあるが、リストラによる大量失業の発生といった社会的、政治的問題につながりかねない難題である。したがって、二国間ドナーとして取り上げにくい改革課題であり、わが国として多国間の枠組みに参加することで全体の改革の方向性を後押しする道を選択した。このように、PRSCへの参加にもイシューごとに適宜使い分けて臨んだ<sup>35</sup>。

なお、「成長促進」支援においては、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、5Banks間の手続き調和化といった取り組みが援助協調を通じて集中的に行なわれたが、これらは個別プロジェクトとの相乗効果を意識した活動として特記される(囲み1-1)。

<sup>35</sup> 2006年12月12日 JBIC前ハノイ事務所駐在員との面談より。

教育と保健医療については、技協と無償の組み合わせで投入が集中した。特に保健は円借款も含めた面的拡大へと展開した。農業・農村開発／地方開発についても技協・無償・円借款による大きな投入があった。都市開発についても同様である。環境では森林保全を中心に技協・無償・円借款の投入が大きく、更に環境汚染・公害対策では、ハノイ市やホーチミン市等の都市部での環境汚染対策支援として、水環境改善に関わる円借款、水環境技術能力向上プロジェクトといった技術協力も実施されている。現地 ODA タスクフォースによると、今後は森林保全以外の分野へも支援を一層拡大していくとのことである。最後に、法制度整備と行政改革については、技術協力を中心に投入が行われている。

#### 図み 1-1: 目標体系図に載らないベトナム現地タスクフォースの重要業務 - 政策課題を意識した取り組み

対ベトナム国別援助計画では、「4. (4) 重点分野への総合的な取り組み、分野横断的な取り組み」が示すように、政策課題への対応を重視する方針を打ち出している。一般的に、目標体系図に掲載されているプロジェクト・プログラムの形成、運営、監理といった業務が、いわば「本来業務」とみなされがちだが、本評価調査の対象期間中にベトナムの現地タスクフォースのメンバーが行った業務は、これらにとどまるものではなかった。むしろ、目標体系図に載らないが、政策課題への対応という観点から重要な政策支援・知的支援に積極的に取り組んでいった。具体的には、デュアルシステムの解消（2.1.2 節参照）、運輸パートナーシップグループを通じたドナー間調整、5Banks の間の援助手続き調和化、PGAE の場での ODA 運営管理能力向上への取り組みなどが挙げられる（2.2.4 参照）。本調査の対象期間前ではあるが、CPRGS 拡大支援に取り組んだことも、政策課題への対応として重要な業務の代表例である。このような、往々にして「非本来業務」とみなされやすい業務に多大な労力を費やしたところに、ベトナム現地タスクフォースの特徴があったと考えられる。これらは、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大きく貢献した。しかし、プロジェクトを中心とする現行の目標体系図をベースとしてわが国のインプットを評価すると、このような政策課題への対応のための政策支援・知的支援を通じた貢献が見えてこない。ベトナムでは、目標体系図には載らない業務を通じて、現地タスクフォースが多大な貢献を行なったことを留意すべきであろう。政策課題への対応のための政策支援・知的支援と ODA 事業との関係については、3.3 で成長促進に向けた支援活動を事例に紹介する。

## 2. 結果の有効性

### 2.1 指標による開発成果の確認

#### 2.1.1 社会経済面の開発成果

##### (1) 経済成長

#### 近隣諸国との比較

ベトナムの1人当たりのGNI（国民総所得:Gross National Income）は2005年の時点でUS\$620であり、ASEAN諸国の中では近隣のカンボジア（US\$380）、ラオス（US\$440）と並んで低所得国として位置づけられる（表2-7）。中国や他のASEAN諸国のGNIは軒並みUS\$1,000を超えており、中国はUS\$1,740、タイはUS\$2,750と、ベトナムを遥に凌駕している。タイとベトナムとのGNIの格差は4倍を超えている。

表2-7： 東アジア諸国における1人当たりGNIの推移(US\$)

##### (1) ASEAN 低所得国

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ベトナム	380	410	430	470	540	620
カンボジア	280	290	290	310	350	380
ラオス	280	310	320	340	400	440

出所：<http://devdata.worldbank.org/data-query/>

##### (2) 中国及び他 ASEAN 諸国

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
中国	930	1,000	1,100	1,270	1,500	1,740
タイ	1,990	1,950	1,970	2,150	2,490	2,750
マレーシア	3,430	3,460	3,600	3,940	4,520	4,960
インドネシア	590	740	830	940	1,130	1,280
フィリピン	1,040	1,080	1,050	1,100	1,200	1,300
東アジア及び太平洋	906	978	1,059	1,206	1,417	1,627

出所：<http://devdata.worldbank.org/data-query/>

ベトナム等のASEAN低所得国のGNIは低水準であるが、近年は好調な経済成長を遂げている（表2-8）。特にベトナムは2002年以降、7%を超える高い成長率であり、2005年には8.4%

を記録した。中国と他の ASEAN 諸国の中で、近年にベトナムを超える高い経済成長を達成しているのは中国のみである。ベトナムの GDP 成長率はタイやマレーシアよりも高い。東アジア地域では、近年は中国と並んでベトナム経済の成長が好調であることが伺われる。

表 2-8 : 東アジア諸国における GDP 成長率の推移 (%)

## (1) ASEAN 低所得国

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ベトナム	6.8	6.9	7.1	7.3	7.7	8.4
カンボジア	8.4	5.5	5.3	7.1	7.7	7.0
ラオス	5.8	5.8	5.9	6.1	6.4	7.0
ミャンマー	9.9	11.3	12.0	13.8	3.0	5.0

出所 : <http://devdata.worldbank.org/data-query/>

## (2) 中国及び他 ASEAN 諸国

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
中国	8.4	8.3	9.1	10.0	10.1	9.9
タイ	4.8	2.2	5.3	7.0	6.2	4.5
マレーシア	8.9	0.3	4.4	5.4	7.1	5.3
インドネシア	4.9	3.8	4.4	4.7	5.1	5.6
フィリピン	6.0	1.8	4.5	4.5	6.0	5.1
東アジア及び太平洋	7.6	6.6	7.9	8.8	9.0	8.7

出所 : <http://devdata.worldbank.org/data-query/>

表 2-9 : 東アジア諸国における工業部門付加価値の GDP 比率の推移 (%)

## (1) ASEAN 低所得国

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ベトナム	37	38	38	39	40	..
カンボジア	23	25	27	28	29	..
ラオス	23	24	25	26	27	28
ミャンマー	10	..	..	..	..	..

出所 : <http://devdata.worldbank.org/data-query/>

## (2) 中国及び他 ASEAN 諸国

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
中国	46	45	45	46	46	..
タイ	42	42	42	44	43	47
マレーシア	51	48	47	49	50	..
インドネシア	46	47	45	44	44	41
フィリピン	32	32	32	32	32	33
東アジア及び太平洋	44	44	44	45	45	..

出所 : <http://devdata.worldbank.org/data-query/>

こうしたベトナムの高度経済成長の原動力は、近年に急速に生産を拡大している国内の工

業部門であると考えられる。ベトナムの工業部門の付加価値の GDP 比率を求め、これを近年における他の東アジア諸国の比率と比較した（表 2-9 参照）。ベトナムの工業部門の付加価値の GDP 比率は、2000 年の 37%から 2004 年の 40%と着実に拡大している。他の ASEAN 低所得国における工業部門付加価値の比率が依然として 20%台に留まっていることを見れば、ベトナムにおける工業化の進捗が著しいことは明らかである。同じ 2004 年における中国、タイの工業部門の GDP 比率はそれぞれ 46%、43%であり、ベトナムの工業部門の比率はこれに近づいてきている。

### 国内での所有別推移

図 2-3 は、ベトナムの工業産出額（Industrial output）の 1996 年から 2004 年までの推移を所有別に示したものである。1996 年の時点では国営部門が最大で 74 兆ドン、全体の 50%を占めていたが、2000 年からは外資部門が国営を抜き、2004 年には推定値で 353 兆ドン、全体の 44%を占める最大のシェアを占めている。民間部門も 2004 年には国営を抜き、全体の 29%を占めている。外資部門には原油が含まれるため、工業化の進展という観点からこれを差し引いてセクター別の貢献度を評価すると、近年の工業部門の急成長は民間部門と外資部門が牽引力となっていたことがわかる。

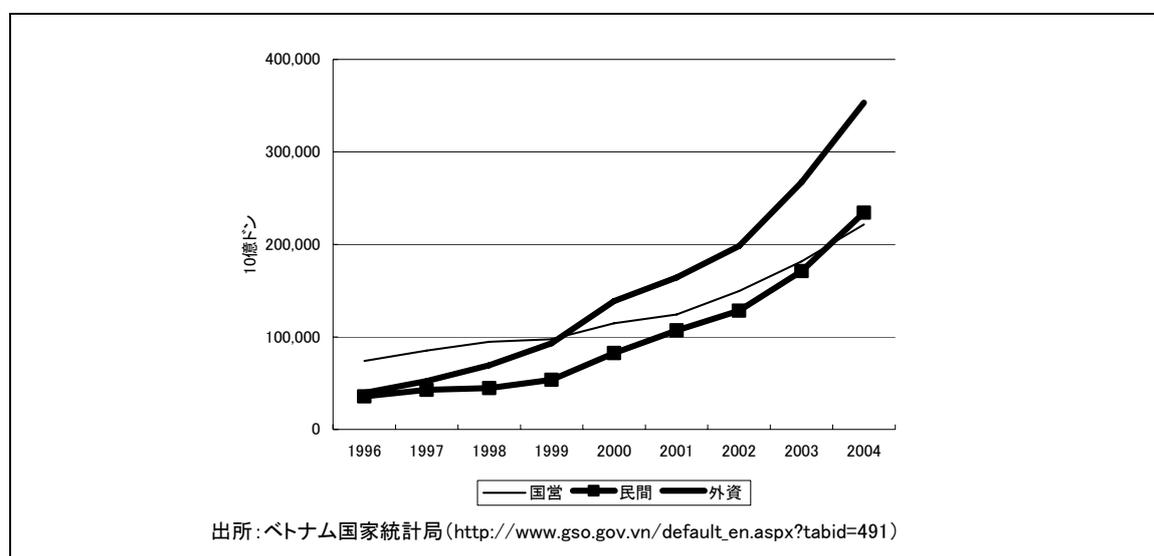


図 2-3 : ベトナム工業産出額の所有別推移

一方投資額の推移を見ると外資部門のシェアはもっとも低く、国営部門が最大のシェアを有している。図 2-4 は工業を含む全部門の投資額の推移を所有別に示したものである。1995 年から 2005 年まで投資額では国営部門が最大であり、2005 年には 175 兆ドン、全体の 53%

を占めていた。民間部門については、2002年から急速に投資を拡大しており、2005年には108兆ドン、32%と国営部門に続くシェアを有している。投資額については、近年は民間部門の伸び率が高いことが図から明らかである。民間と外資部門では、少ない投資額で大きな工業産出額を上げている。投資は工業だけに限ったものではないという事情もあるが、国営部門の投資が依然として非効率である可能性を示唆するものといえよう。

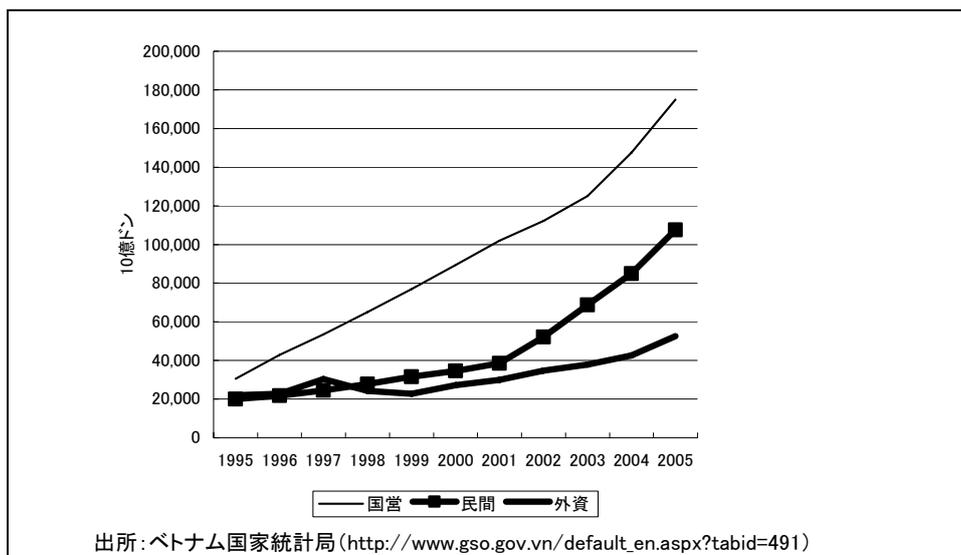


図 2-4 : ベトナム投資額の所有別推移

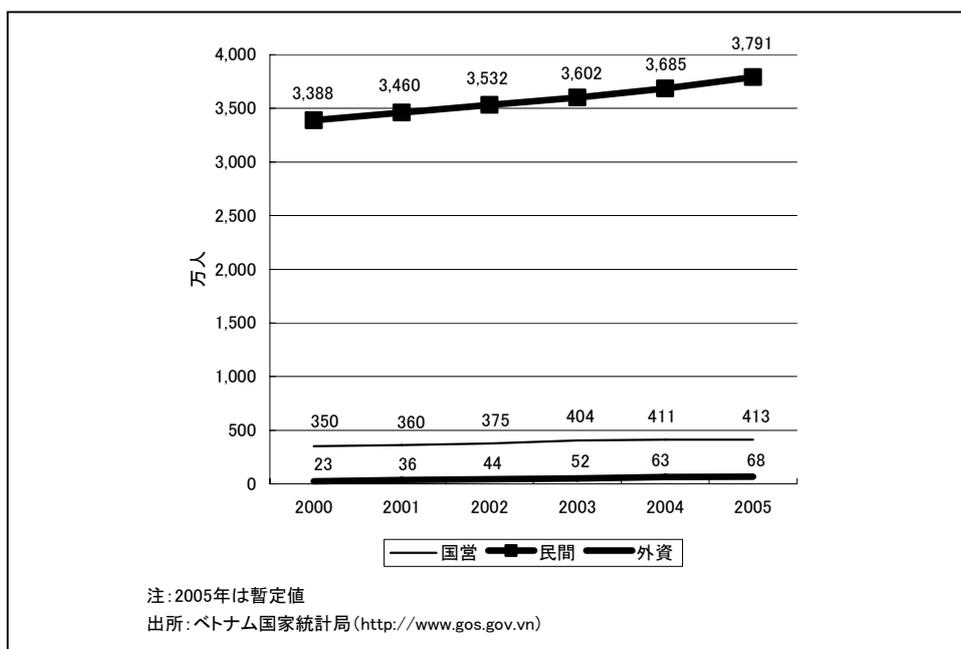


図 2-5 : ベトナム雇用労働者数の所有別推移

雇用については、明らかに民間部門の貢献が大きい（図 2-5）。2005 年の時点で民間部門での雇用労働者数は 3800 万人、全体の 89%を占めている。同年における国営部門、外資部門のシェアは、それぞれ全体の 10%、2%でしかない。シェアが圧倒的に大きい民間部門の雇用労働者の所得向上がなければ、貧困率の大幅な削減は有り得ない<sup>36</sup>ことがうかがえる。

## （2）外国投資促進

前述のように、近年のベトナムの高度経済成長、特に工業部門の生産増の重要な牽引力となってきたのは外資部門（外国直接投資：以下 FDI）である。ベトナムにおける 1 人当たりの FDI の流入額の推移を見ると、2000 年の US\$17 から 2004 年の US\$20 へと増加傾向にある（表 2-10）。近隣のカンボジアやラオスへの流入額と比べれば、ベトナムへの FDI 流入額は極めて大きい。中国や他の ASEAN 諸国における 1 人当たり FDI 流入額を見ると、年度によって変動があるもののマレーシアが突出しており、中国とタイがこれに続く。ベトナムへの外国投資額も、タイや中国のレベルに近づきつつある。

表 2-10： 東アジア諸国における 1 人当たり FDI 純流入額の推移（US\$）

### （1）ASEAN 低所得国

	2000	2001	2002	2003	2004
ベトナム	17	16	17	18	20
カンボジア	12	11	11	6	10
ラオス	6	4	5	3	3
ミャンマー	5	4	3	5	4

出所： <http://devdata.worldbank.org/data-query/>

### （2）中国及び他 ASEAN 諸国

	2000	2001	2002	2003	2004
中国	30	35	39	42	42
タイ	55	63	15	31	22
マレーシア	165	24	134	101	186
インドネシア	-22	-14	1	-3	5
フィリピン	18	13	23	4	6
東アジア及び太平洋	25	27	31	32	35

出所： <http://devdata.worldbank.org/data-query/>

<sup>36</sup>農業部門の生産性向上も貧困率削減に貢献したと指摘するコメントがあった。

図 2-6 は 1988 年から 2005 年までの対ベトナム FDI 認可額の推移を示したものである。ベトナムは 1995 年ごろから外資の関心を集め投資ブームを迎えるが、1997 年-1998 年のアジア通貨危機等の影響を受けて、1990 年代後半は投資が落ち込む。2000 年代に入り、徐々に回復し、2005 年からは第二次投資ブームとも言えるほど FDI が活発になっている。新規投資だけでなく、既存の設備の拡張を目的とした投資が増えてきているのも 2000 年代の特徴である。

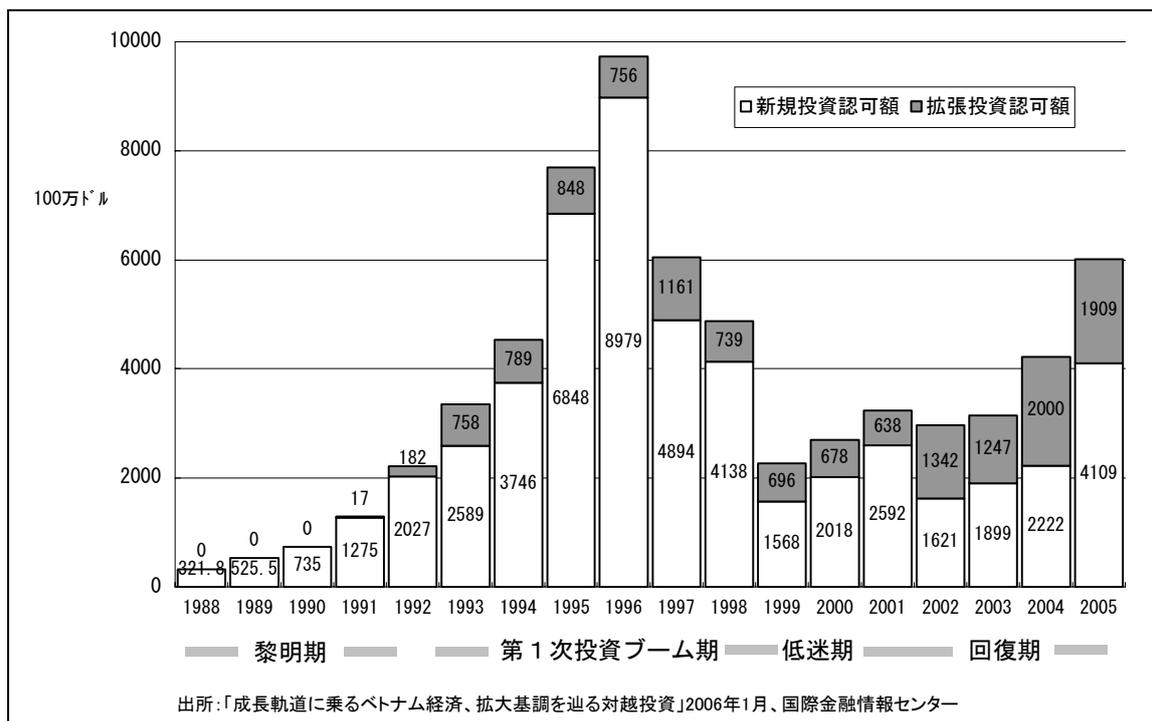


図 2-6 : ベトナムにおける FDI 認可額の推移

図 2-7 はベトナムに対する日本企業の FDI 認可額の推移を示したものである。図 2-6 での傾向と同じく、1995 年前後に認可額が大きく伸び投資ブームを迎えるが、この時は不動産投資で認可額がふくらんだ経緯がある。その後に投資額は低迷し、2000 年代に入り回復の兆しを見せている。投資分野別の動きを追うと、工業分野に本格的に投資が入ったのは 2000 年代に入ってからといえよう。2004 年からのデータしか得られないが、2004 年と 2005 年には、既存の設備の拡張を目的とした投資認可額が、新規投資の認可額を上回っている。ベトナムへ進出した日本企業の操業が順調であることがここから伺える。

JBIC が毎年実施している日本企業に対するアンケート結果を見ても、中期的な事業展開先としてベトナムが次第に関心を集めてきていることが分かる (表 2-11)。2000 年から 2005 年まで、日本企業の事業展開先として中国が最も大きな関心を集めているが、2 位以下の順

位は毎年入れ替わり、中でもベトナムへの関心度が着実に高まっている。ベトナムは 2000 年には 8 位であったが、2001 年には 6 位、2002 年には 5 位と順位を上昇させ、2003 年から 4 位に定着している。ちなみに、同様の傾向はインドにも当てはまり、2000 年の 7 位から 2004 年には中国に続いて 2 位となった。同調査によると、ベトナムを有望な事業展開先として選んだ理由（複数回答）は、「安価な労働力」82%に次いで、「他国リスク分散の受け皿」39%の回答が多かった。リスク分散の受け皿との回答は上位 10 カ国中でベトナムが圧倒的に高い。ベトナムが他国（具体的には中国）への一極集中リスク回避のための投資先としての観点から注目されていることがわかる。

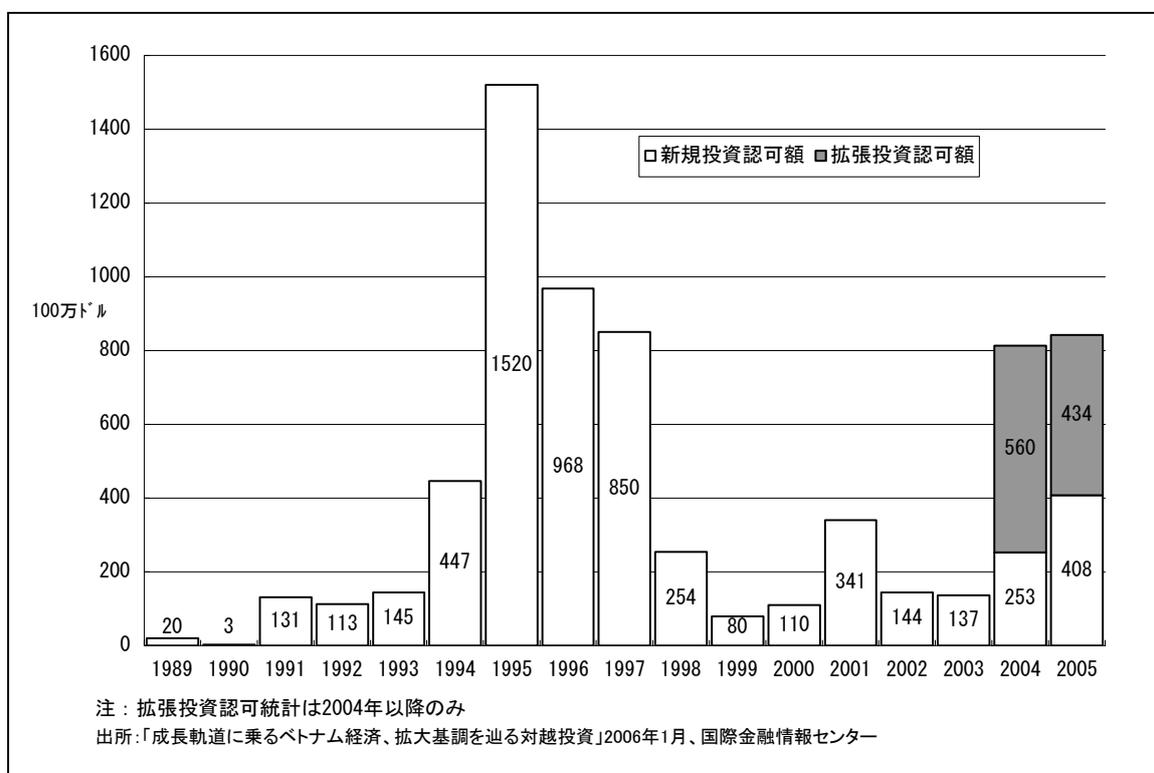


図 2-7：ベトナムにおける日本企業の FDI 認可額の推移

表 2-11：日本企業にとって中期的（今後3年程度）に有望な事業展開先

	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
1位	中国	中国	中国	中国	中国	中国
2位	米国	米国	タイ	タイ	タイ	インド
3位	タイ	タイ	米国	米国	インド	タイ
4位	インドネシア	インドネシア	インドネシア	ベトナム	ベトナム	ベトナム
5位	マレーシア	インド	ベトナム	インド	米国	米国
6位	台湾	ベトナム	インド	インドネシア	ロシア	ロシア
7位	インド	台湾	韓国	韓国	インドネシア	韓国
8位	ベトナム	韓国	台湾	台湾	韓国	インドネシア
9位	韓国	マレーシア	マレーシア	マレーシア	台湾	ブラジル
10位	フィリピン	シンガポール	ブラジル	ロシア	マレーシア	台湾

出所：国際協力銀行「わが国製造業企業の海外事業展開に関する調査報告」

日本企業のベトナム（及びインド）に対する関心は近年着実に高まってきているものの、実際の事業展開となると、まだ具体的な計画を持つには至っていない企業が多い。図 2-8 は、ベトナム、中国、インド、タイの四カ国について、関心があると回答した日本企業の数と、各社の具体的な事業計画の有無を示したものである。中国やタイの場合は、当該国に関心を示した企業のうち、半数以上が既に具体的な事業計画を持っている。だが、ベトナムとインドの場合は、まだ事業計画を持っていない企業の方が多い。関心は高まってきたものの、多くの企業は、また準備段階、検討段階にあるようである。

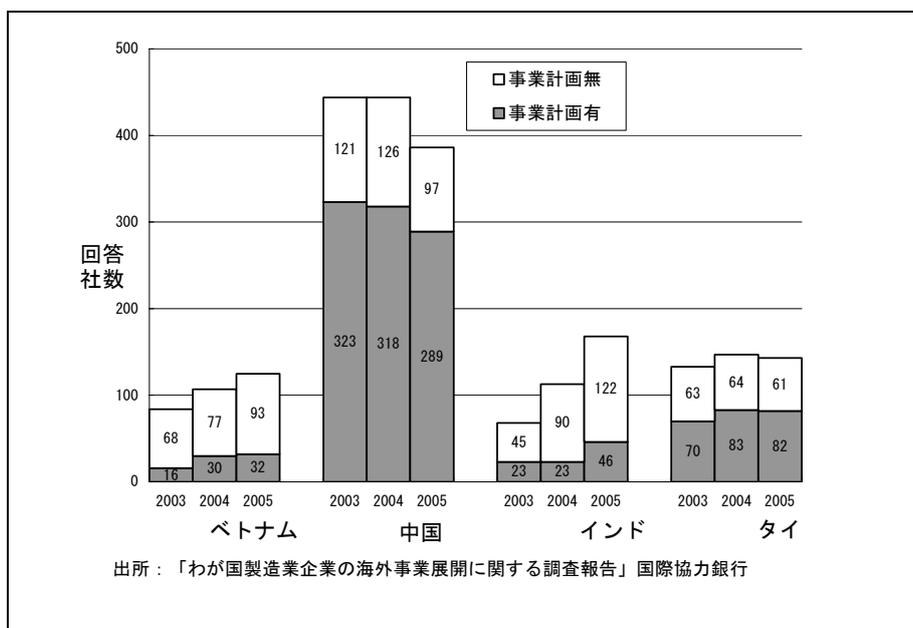


図 2-8：有望先国における具体的な事業計画の有無

表 2-12： 日本企業がベトナムへの投資をためらう理由

	1位	2位	3位	4位	5位
生産面での問題	原材料・部品の現地調達 の難しさ (69%)	品質管理の難しさ (44%)	有能技術者の確保 が困難 (42%)	鋼材不足、原油高 など原材料調達の 問題 (41%)	熟練労働者の確保 が困難 (28%)
財政・金融・ 為替面での 問題	円の為替レートの 変動 (35%)	設備投資に必要な キャッシュフロー (28%)	現地通貨の為替レートの 変動 (24%)	資金調達決済に関 わる厳しい規則 (21%)	現地通貨の対円為 替レートの変動 (16%)
雇用・労働面 での問題	人材（中間管理 職）の採用難 (54%)	従業員の賃金上昇 (53%)	管理職、現場責任 者の現地化 (48%)	人材（技術者）の 採用難 (45%)	日本人出向職員の コスト (45%)
投資環境面 での問題	インフラの整備状 況が不十分 (60%)	行政手続きの煩雑 さ (56%)	経済法制度の未整 備・恣意的な法制 度の運用 (56%)	進出国政府の不透 明な政策運営 (52%)	税務手続きの煩雑 さ (38%)
貿易制度面 での問題	通関など諸手続き の煩雑さ (71%)	物流インフラの整 備状況が不十分 (45%)	通関に時間を要す (44%)	通関・規則内容の 周知徹底が不十分 (38%)	関税分類の認定基 準が不明瞭 (34%)

出所：JETRO「在アジア日系製造業の経営実態～ ASEAN・インド編～ (2004)」

投資先として着実に関心を集めているベトナムであるが、日本企業が進出に躊躇する要因も少なくない。表 2-12 は日本企業がベトナムへの投資をためらう主な理由を、項目別に整理したものである。生産面における「原材料・部品の現地調達の難しさ (69%)」、投資環境面における「インフラの整備状況が不十分 (60%)」、貿易制度面における「通関など諸手続きの煩雑さ (71%)」などが上位にある。インフラや行政手続きに不満を持つ企業が少なく、今後日本企業の投資を更に増やしていくには、インフラの整備や制度面での改善が不可欠であろう。また、現地における原材料、部品の調達を増やしていくためには、外資部品メーカーの進出を促すこと、更には、現地企業側に技術移転を進めることが必要となろう。実際に、日本企業の進出国内での現地調達比率を見ると、ベトナムは ASEAN 諸国やインドと比べて著しく低いレベルに留まっている (図 2-9)。これは、ベトナムにおいて今後、裾野産業の育成に取り組んでいくことの重要性を示唆している。

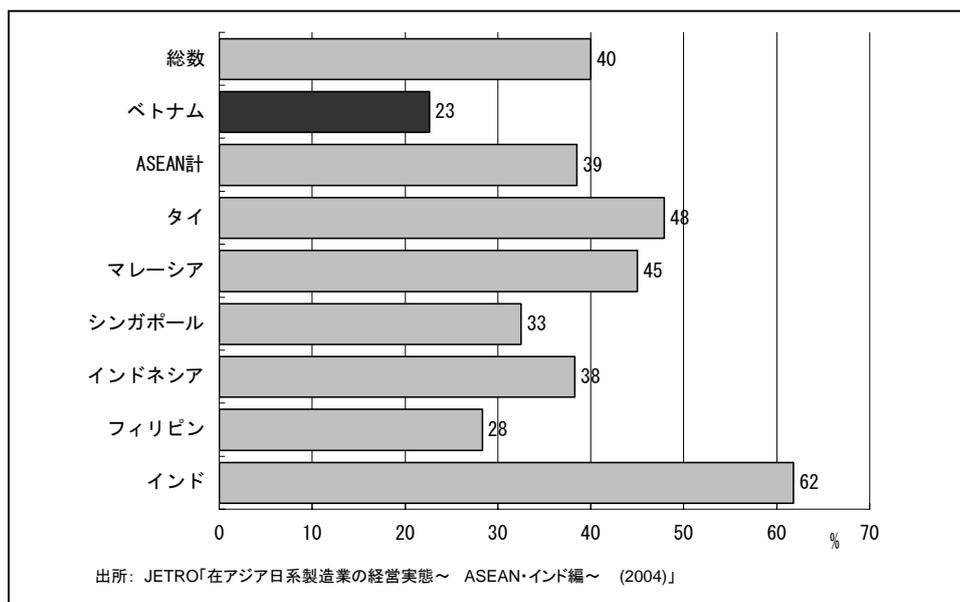


図 2-9: 日系企業の進出国内での現地調達比率 (%、回答社数 925 社)

だが前述のように、これまでにベトナムの外資企業は、同国の経済成長に大きな貢献をしてきている。図 2-10 は、外資、非国営<sup>37</sup>、国営の三部門の GDP 成長率への寄与度を 1996 年から 2005 年まで算定したものである。2005 年の GDP 成長率は 8.4% であるが、このうち外資の寄与は 1.5 ポイントに達している。2000 年以降の動向を見ると、国営部門の寄与度が停滞しているのに対して、外資部門は非国営部門と並んで寄与度が拡大傾向にある。地域の民間ビジネスと並んで、外資部門がベトナム経済の成長に拍車をかけていることが伺える。

<sup>37</sup> 非国営の小規模零細ビジネスを含む。

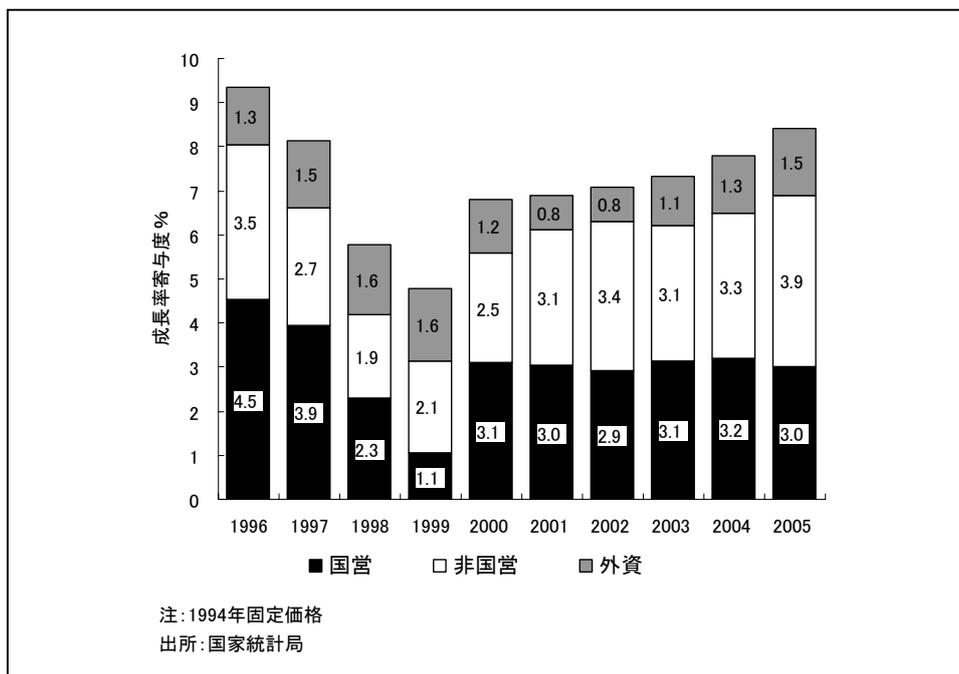


図 2-10 : ベトナム所有別の GDP 成長率への寄与度

外資は歳入面でも大きな貢献をしている (表 2-13)。2004 年の歳入構造を見ると、依然として「国営企業」が「石油関連」部門と並んで歳入源の中核となっている。しかしながら、「外資企業」も全歳入の 8.3%を占めており歳入面で大きな貢献をしていることがわかる。

表 2-13 : ベトナムの外資部門の歳入貢献度 (2004 年)

10億VND	合計					
	国営企業	外資企業	(比率)	石油関連	その他	
総歳入額	166,900	33,030	13,800	8.3%	37,400	82,670
付加価値税	41,060	12,103	5,799	14.1%	-	23,158
特別消費税	12,541	6,753	3,813	30.4%	-	1,975
輸出入税	20,420	-	-	-	-	20,420
法人税	37,329	13,410	3,999	10.7%	13,288	6,632
天然資源税	12,195	574	17	0.1%	11,545	59
個人所得税	3,700	-	-	-	-	3,700
税引後純益	12,567	-	-	-	12,567	12,567
その他	39,655	190	12,739	32.1%	-	26,726

出所: "Trends of Foreign Direct Investment in Vietnam and Strategies to increase FDI", February 2006, JCIF.

### (3) 貧困削減

好調な経済発展を背景に、近年のベトナムは貧困削減にも大きな成果を見せている。ベトナムには食糧摂取量を基本に測る食糧貧困ラインと、これに生活必要経費を加算した総合貧困ラインの二つの指標があるが、その双方において目覚ましい貧困率の低下が見られる(表2-14)。1993年には食糧貧困ライン、総合貧困ラインに達しない人口は、それぞれ24.9%、58.1%であったが、2004年には7.8%、24.1%と大幅に減少している。本評価調査の対象期間の2002年から2004年の間にも、前者が2.1%、後者が4.8%減少している。また、同じデータから都市部と地方部の貧困削減動向を比べると、双方において著しい減少があるが、地方部の貧困人口の方が相対的に大きく減少していることもわかる。

表 2-14 : ベトナムの貧困率の推移

%	1993	1998	2002	2004
食糧貧困ライン	24.9	13.3	9.9	7.8
都市	7.9	4.6	3.9	3.5
地方	29.1	15.9	11.9	8.9
総合貧困ライン	58.1	37.4	28.9	24.1
都市	25.1	9.2	6.6	10.8
地方	66.4	45.5	35.6	27.5

注：食糧貧困ライン：1人1日あたり2,100Kcalの食糧を購入するのに必要な金額

総合貧困ライン：食糧貧困ラインに生活に必要な経費として食糧貧困ラインの2/3の額を加算した金額

出所：“Vietnam Achieving the Millennium Development Goals”, 2005

ベトナムでは北部や中部高原の山岳地域に居住する少数民族の貧困問題が一つの課題となっている。都市部と異なり市場経済化の恩恵を受けにくく、他地域との格差が拡大して行くことが懸念されていた。表2-15は、こうした少数民族地域の貧困率を示したものである。少数民族が居住する地域で貧困人口比率が高いことは事実であるが、そうした地域で貧困が深刻化しているという兆候は見られない。地域による差違はあるが、2001年から2003年にかけて全ての地域で貧困率が低下している。

表 2-15 : ベトナムの少数民族地域の貧困率の変化

	%	2001	2003	変化
北部山岳東		22	14	-9
北部山岳西		34	19	-15
中部高原		25	17	-8
その他		26	16	-10

出所 : "Vietnam: Poverty Reduction Strategy Paper - Annual Progress Report", Feb. 2006, IMF

MDGs(ミレニアム開発目標)の指標に見られるように、貧困は単に収入の多寡だけでなく、保健医療や教育へのアクセス、失業など様々な面から把握される必要がある。表 2-16 は、初等教育の就学率や乳幼児死亡率など、MDGs の指標として取り上げられている項目について 1990 年以降のベトナムの動向を示したものである。まず初等教育純就学率について見ると、ベトナムの場合 2003 年の比率が 94.4%と極めて高い。UNDP による人間開発報告書 (Human Development Report 2005) によれば、同年における低所得国平均は 64.4%であり、ベトナムの数値はこれを遥に上回っている。乳幼児死亡率についても、2004 年のデータで 5 歳未満の幼児死亡率が 31.5%<sup>38</sup>、1 歳未満の乳児死亡率が 18.0%と示されている。同じく Human Development Report 2005 によれば、低所得国平均は前者が 124‰、後者が 80‰であり、ベトナムにおける乳幼児死亡率の低さが際立っている。しかも 1990 年から大幅に向上し、かつ 2001 年以降も引続き、着実な改善を示している。HIV/AIDS、都市失業率についても同様に低い値であり、MDGs 指標から見てもベトナムの貧困削減が大幅に進められていることが伺われる。

表 2-16 : ベトナムの MDGs から見た人間的能力の向上につながる指標の推移

	1990	2001	2002	2003	2004
初等教育純就学率 (%)	-	93.3	93.4	94.4	-
初等教育終了率 (%)	-	99.4	99.6	99.8	-
幼児死亡率 (5歳未満: ‰)	58.0	42.0	-	32.8	31.5
乳児死亡率 (1歳未満: ‰)	44.4	31.0	-	21.0	18.0
妊産婦死亡率 (10万人当たり)	120	-	-	-	85
HIV/AIDS (%)	-	0.3	-	0.4	-
都市失業率 (%)	-	6.3	6.0	5.8	5.6

出所: "Vietnam Achieving the Millennium Development Goals", 2005

<sup>38</sup> パーミル: 出生 1,000 人あたりの比率

## (4) 所得格差

貧困率、MDGs 指標とともに、ベトナムでは全般的に貧困削減に大きな成果が見られるものの、経済発展に伴い所得格差が拡大していることがわかる。2005年3月に統計総局が発表したデータによると、所得分配の不平等度をあらわすジニ係数は1999年の0.39から急速に上昇し、2002年には0.42となった。2004年はわずかに低下し0.413となったものの、高い水準で推移している。表2-17は所得階層ごとに1人当たりの年間所得額の変化を、2002年と2004年とで比較したものである。この2年間の変化を見ると、最も所得が上昇したのは中間層と富裕層の25%であり、次が貧困層の22%で、最富裕層の変化率は18%と全体では最も低く、2002～2004年のジニ係数の変化を裏付ける内容となっている。しかし、所得統計には信憑性の問題があり、国民の認識との間に少なからぬズレが生じており、その動向を注意深く見守っていく必要がある。

表2-17: ベトナム所得階層ごとの1人当たり年間実質所得額(千 VND)

	所得5分位階層					全体
	最貧困層	貧困層	中間層	富裕層	最富裕層	
2002年	1,414	2,322	3,212	4,667	10,790	4,480
2004年	1,696	2,826	4,025	5,850	12,725	5,424
変化率(%)	20	22	25	25	18	21

出所: "Taking Stock", World Bank, June 2006

また、ベトナム農村部の地域ごとに、より長い期間をとって比較すると、ベトナムが経済発展と所得平等化を同時に達成しているとは見られない。1993年から2004年までの10年間に農村部での土地無層は7.2%から14.4%へと倍増し、ジニ係数も0.49から0.64へと悪化している。地域で比較すると2004年のジニ係数が最も高いのは南東部(0.75)、中部沿岸南(0.69)、メコンデルタ(0.62)など南部地域であり、それぞれ土地無層の比率も極めて高い(表2-18)。前表と対象期間や観点が異なるのでデータの解釈は難しいが、経済発展の恩恵が各地域に平等に、また貧困層から富裕層まであまねく行き渡っているとは結論づけられない。WTO加盟を達成し、今後ベトナムの国際経済統合が加速すると思われるが、最貧層が経済発展からの恩恵に取り残されないように留意していくことの重要性がここから示唆される。

表 2-18 : ベトナム農村部での土地無層の比率とジニ係数

	1993年		2004年	
	土地無(%)	ジニ係数	土地無(%)	ジニ係数
紅河デルタ	2.8	0.28	6.0	0.38
北東部	1.7	0.42	4.5	0.59
北西部	0.0	0.38	1.5	0.52
中部沿岸北	4.2	0.41	8.5	0.59
中部沿岸南	10.6	0.34	13.9	0.69
中部高原	6.3	0.52	4.2	0.43
南東部	17.5	0.54	38.8	0.75
メコンデルタ	15.9	0.51	26.2	0.62
全国	7.2	0.49	14.4	0.64

出所: "Taking Stock", World Bank, June 2006

次に、都市部も含めたベトナム全土での所得格差を、近隣のアジア諸国と比較してみる。表 2-19 は世界銀行が集計したデータに基づいて、2000 年代におけるアジア諸国のジニ係数をパーセントで表示したものである。2002 年のベトナムのジニ係数は 37.6%であり、2001 年の中国の農村部の値に近い。タイやフィリピンの数値（2000 年）が 40%をはるかに超えていることと比べると、ベトナムの所得格差はまだそれほど大きくないとみなすこともできるが、ベトナムの発展段階、都市化の進展度合い、島国ではないという事情などを勘案すると、一概に低いと判断するのも早計であろう。同データではベトナムの 1993 年、1998 年のジニ係数も得られるが、前者は 35.7%、後者は 35.5%であった。ここでも所得格差が徐々に開いてきていることがわかる。

表 2-19 : ベトナムのジニ係数の近隣諸国との比較

		(%)
ベトナム	2002年	37.6
中国(都市部)	2001年	33.3
中国(農村部)	2001年	36.3
タイ	2000年	43.2
フィリピン	2000年	46.1
インドネシア	2002年	34.3

出所: <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>

## (5) ガバナンス

援助効果向上への取り組みは、現地政府のカントリーシステムの改善と密接にかかわっている。また、日越共同イニシアティブを通じた投資環境改善も、法制度の整備・実施、行政手続き、汚職等の課題への取り組みが含まれている。こうした課題はガバナンスという概念で包括され、様々な団体によって整理が試みられている。この概念に対する国際的な関心の高まりとともに、ガバナンスを計測し国際比較する試みが近年盛んになってきている。その中でもっとも代表的なものは、World Bank Institute がウェブサイト上で公開しているガバナンス指標である<sup>39</sup>。ここでは世界の213カ国を対象に、1996年から2005年までの指標がまとめられている。様々なデータソースを用いながら下記の六つの観点から各国のガバナンスのレベルを計測している。

- ・ Voice and Accountability (言論の自由と政府の説明責任)
- ・ Political Stability / No Violence (政治的安定と治安)
- ・ Government Effectiveness (政府の政策の有効性)
- ・ Regulatory Quality (監督行政の質)
- ・ Rule of Law (法の支配)
- ・ Control of Corruption (汚職対策)

計測結果に基づき各国を順位付けし、当該国が世界全体の百分位の中でどこに位置づけられるか数値で示されている。数値が高ければ高いほどガバナンスが優れている上位グループに入ることになる。

図2-11はベトナムにおける1996年から2005年までの、上記6つの観点からのガバナンス指標の変化を示している。ベトナムで最も高く評価されているのは「Political Stability / No Violence」であり、同期間を通じて50から60へと百分位順位<sup>40</sup>が上昇している。「Government Effectiveness」については若干の変動があるものの、概ね50弱の数値が現れており、世界的に中位に位置すると評価されている。「Regulatory Quality」については、2005年の時点で40程度の数値であるが、2000年代に入りランクが上昇している。法制度面での制度構築が断続的に進められていることが伺われる。最も、数値が低いのは「Voice and Accountability」であり、世界各国の中でも下位10%に入ると評価されている。やはり共産党一党支配という政治体制を維持していることは、政治的安定にはつながっているかもしれないが、市民

<sup>39</sup> “Governance & Anti-Corruption”; Data: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/data/html>

<sup>40</sup> 百分位順位 (パーセンタイル) とは計測値の分布 (ばらつき) を百分率で表した方法。たとえば、10パーセンタイル値というのは、100の標本の中の低い方から10番目以内という意味になる。わが国では母子手帳で乳児体重の分布を示す際に良く使われている。

参加という観点からは問題があると見なされ、これが低い評価につながっているものと思われる。

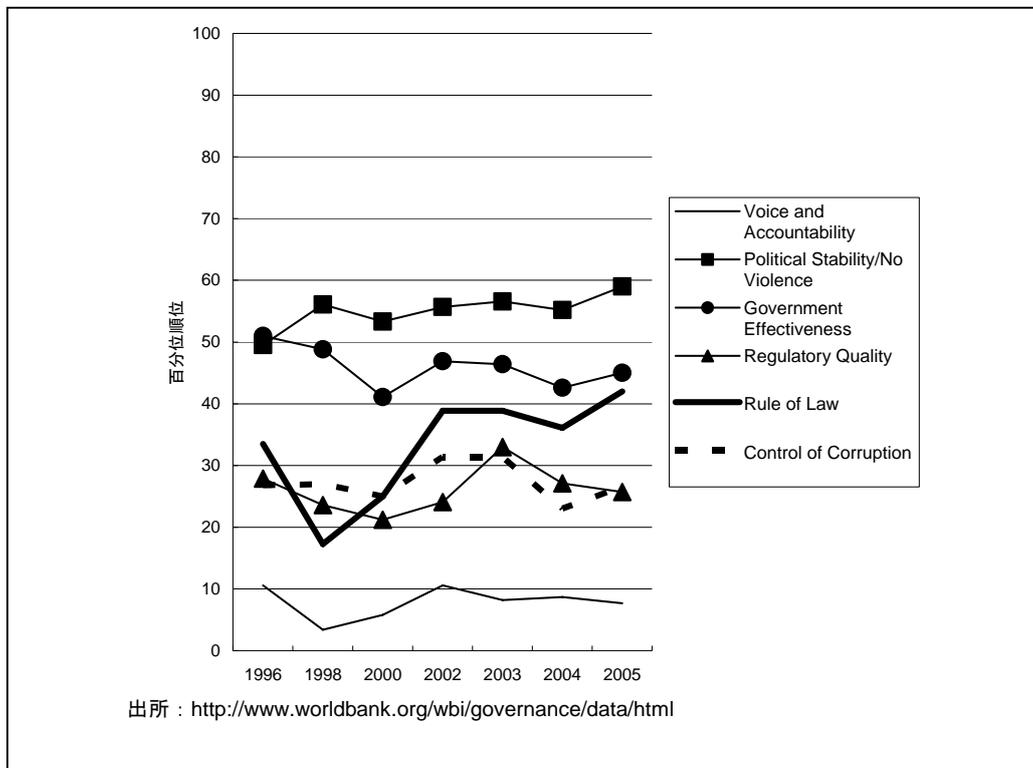


図 2-11: ベトナムのガバナンス指標の推移

図 2-12 は同じデータから、2005 年のガバナンス指標をつかって、ベトナムと近隣諸国を比較したものである。(1) ではベトナムとタイ、中国を、(2) ではベトナムとカンボジア、ラオスを比較している。

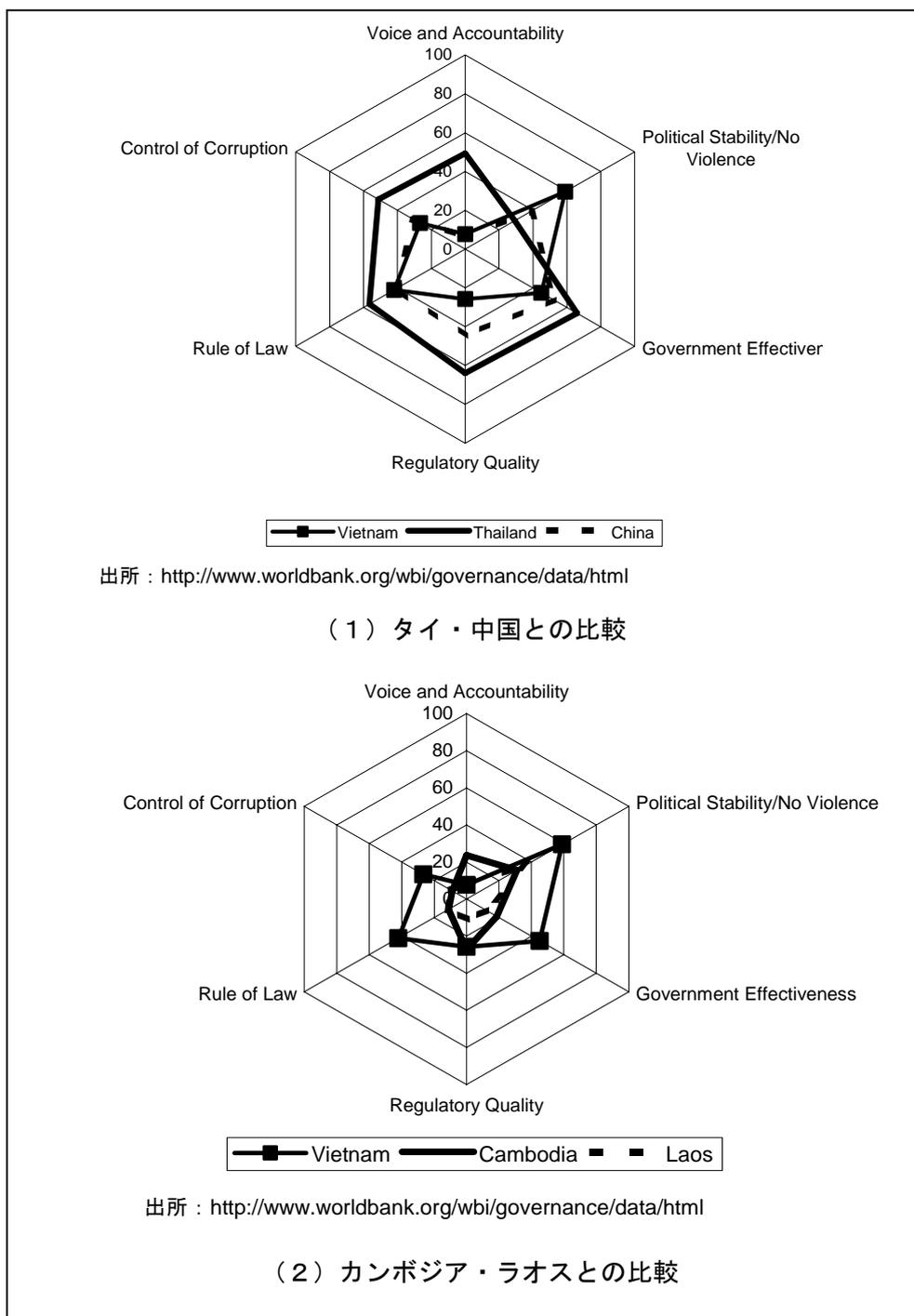


図 2-12 : ベトナムと近隣諸国とのガバナンス指標の比較 (2005 年)

まずタイ、中国とベトナムとを比べると、殆どの分野でタイが最も高い評価を得ている。唯一「Political Stability / No Violence」に関して、タイの数値はベトナム、中国を下回っている。中国とベトナムは、双方とも「Voice and Accountability」の評価が著しく低く、他の項目でも概ね数値は近似している。ただ、「Regulatory Quality」の数値については、中国がベ

トナムを大きく上回っており、監督行政の分野では中国の方が整備が進んでいることが伺われる。続いて(2)でベトナムとカンボジア、ラオスを比べると、今度はベトナムの方が殆どの分野で高い評価を受けていることがわかる。唯一「Voice and Accountability」についてカンボジアの数値が若干ベトナムを上回っているのみである。このように、World Bank Instituteの分析に基づくと、ベトナムのガバナンス水準は、概ねタイよりは低い評価であるが、中国とほぼ同じレベルにあり、カンボジア、ラオスよりは高く評価されているという結論になる。

World Bank Instituteと同じく世界銀行グループに所属して民間企業を対象とした支援を行っている国際金融公社(IFC)も、国内企業のビジネス環境という観点に絞ってはいるが、世界各国のガバナンス状況を数値で計測している<sup>41</sup>。ビジネス環境を「起業の容易さ」「ライセンス取得の容易さ」「労働者雇用の容易さ」「資産登録の容易さ」「融資アクセスの容易さ」など10の観点から検討し、それぞれの項目と総合評価について世界175カ国の中での順位を示している。

表 2-20： ベトナムビジネス環境についての世界順位の変化

	2005年 順位	2006年 順位	順位変化
<b>総合評価</b>	<b>98</b>	<b>104</b>	<b>-6</b>
起業	89	97	-8
ライセンス取得	28	25	3
労働者雇用	137	104	33
資産登録	30	34	-4
融資アクセス	76	83	-7
投資家保護	170	170	0
納税	116	120	-4
貿易	68	75	-7
契約履行	90	94	-4
事業撤退	105	116	-11

出所：<http://www.doingbusiness.org/>

IFCのウェブサイトから2005年と2006年のデータが得られるので、これをもとにベトナムの状況を整理する(表2-20)。総合評価は2006年に104位であり、前年の98位から低下し

<sup>41</sup> “Doing Business; Explore Economies” (<http://www.doingbusiness.org>)

た。項目によって順位に大きな差があるが、2006年の時点で高い評価を受けているのは「ライセンス取得」の25位、「資産登録」の34位などである。一方、低い評価にとどまっているのは「投資家保護」の170位、「納税」の120位などである。「投資家保護」とは、株主の利益を経営陣の私利私欲から保護するシステムが整備されているかが問われている。具体的には経営情報の開示状況、株主が経営陣を提訴する制度の整備状況などがチェックされる。ベトナムにおける、このような株主保護制度の整備の遅れが、低い評価につながっているものと考えられる。なお、「労働者雇用」については2005年の137位から翌年には104位へと上昇し、少なからぬ改善がなされたことがうかがえる。

ちなみに、IFCのデータからベトナムのビジネス環境の総合評価順位を、近隣諸国の順位と比較すると、表2-21のとおりである。前述のガバナンス指標と同様に、ベトナムはタイ、中国よりは低い評価だが、ラオス、カンボジアよりは高い評価を受けている。特に、タイのビジネス環境は世界で18位と際立って高い評価を受けている。

表 2-21： ベトナムビジネス環境の近隣諸国との比較（2006年）

	ベトナム	中国	タイ	ラオス	カンボジア
総合評価	104	93	18	159	143

出所：<http://www.doingbusiness.org/>

最後に国際 NGO である Transparency International が毎年公表している汚職指数（Corruption Perceptions Index）を用いて、ベトナムの汚職度がどのように把握されているか確認する<sup>42</sup>。Transparency International は世界の163カ国を対象に、各国の汚職レベルを1から10までの指標で順位付けしている。数値が高いほど汚職度が低いと評価される。ちなみに2006年に最も汚職度が低いと評価されたのはフィンランド、アイスランド、ニュージーランドの三カ国であり、それぞれ9.6という評点であった。反対に、最も汚職が深刻と評価されたのはハイチであり評点は1.8であった。

ウェブサイトからデータの得られる、1998年から2006年までの、ベトナム、中国、タイの汚職度指数を見ると、ベトナムの場合は1998年の2.5から2006年の2.6まで同程度の水準を推移している（図2-13）。2.5～2.6という数値は世界でも下位水準であり、Transparency Internationalの分析では、ベトナムの汚職問題はこの8年間に改善が見られないことになる。中国はベトナムよりは高い評価を受けているが、3.1から3.5の間で推移しており、特に改

<sup>42</sup> Transparency International; the global coalition against corruption (<http://www.transparency.org>)

善に向かっている兆候はない。一方、タイの場合は、1998年の3.0から2006年には3.6と着実に数値を上げており、この8年間に汚職対策が進んでいることがうかがわれる。ちなみに、ラオス、カンボジアの場合は、2006年の数値のみ得られたが、前者は2.6、後者は2.1であり、ベトナムと同レベルの評価であった。

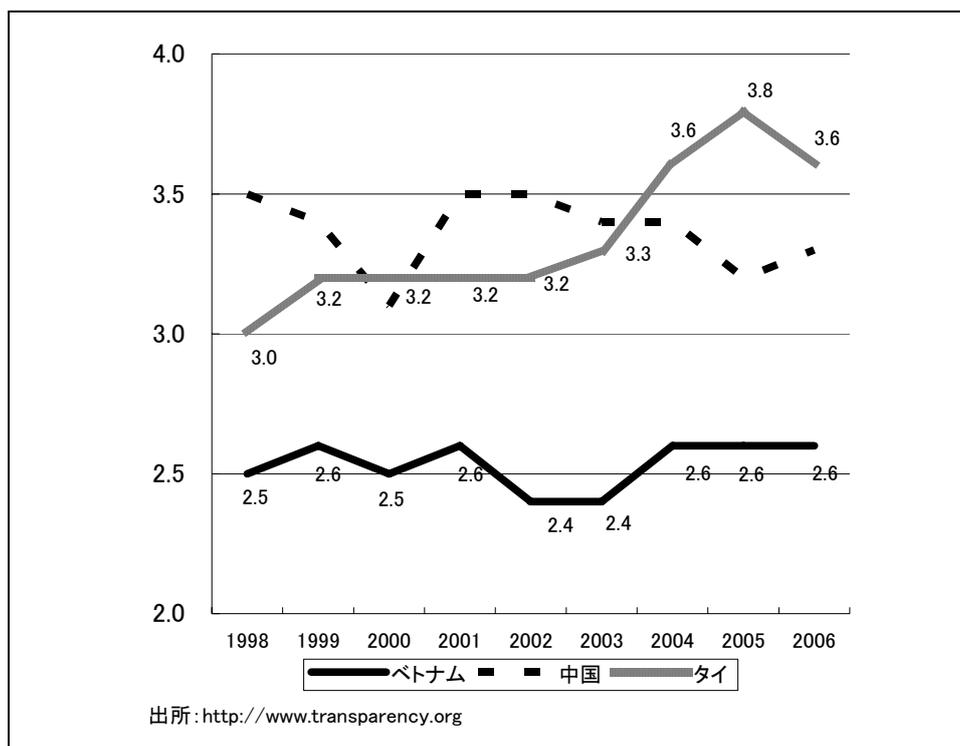


図 2-13 : ベトナムと近隣諸国との汚職度指数の推移

本項の冒頭で述べたように、援助効果向上のためにも、また投資環境改善のためにも、ガバナンスの改善は重要な課題である。様々な角度からガバナンス改善のための支援が実施されているが、上記の指標で見ると、まだその成果は明確に現れているとは言いがたい。慣習や文化の問題もあり、この分野への協力が成果となって現れるには時間がかかるものと思われる。汚職に対する罰則を強化するだけでは効果が限られることは明らかで、公務員制度や官民対話のあり方などを視野にいたったロードマップを作成するなどして、ベトナム政府とドナーが協調行動を強化していく必要があるだろう。

## 2.1.2 貧困削減支援借款（PRSC）における成果

貧困削減支援借款（PRSC）は世界銀行が IDA 対象国において新たに導入した財政支援型融資である<sup>43</sup>。ベトナムにおいては、2001年6月に第一期 PRSC（PRSC1）が理事会で承認、供与された<sup>44</sup>。わが国は第三期の PRSC3 から協調融資に参加し、2004年12月に20億円を限度とする円借款貸付契約に調印した。PRSC はベトナムにおける改革課題について、政府のオーナーシップを尊重しながら、ドナーなど関係機関が協同で取り組むためのツールともなっており、わが国が協調融資の形で PRSC に参加したということは、PRSC 上のベトナム政府の開発政策や目標を、他ドナーと伴に共有していることを意味する。この PRSC への参加によって、日本側として、日越共同イニシアティブの実施支援における改革の実効性の確保など、ベトナムの制度・政策の改善に関するためのツールが増えたことになる。つまり、二国間の仕組みである政策協議の枠組みに加えて、PRSC を軸として開発課題全般について多国間で包括的に政策協議を行なうメカニズムが活用可能となった。二国間と多国間での取り組みを有機的に組み合わせ、相互に連携させていくことにより、ベトナムの制度・政策の改善に効果的に関与していくことができるようになった。PRSC は「市場経済への移行」「社会的包括と環境の持続性」「近代的なガバナンス」の三つの項目（Pillar）に分かれており、それぞれの成果を測る指標が毎年設定されている。表 2-22 は 2006 年 5 月の時点での PRSC4 の進捗状況である。三つの項目（Pillar）ごとに主な成果をまとめると以下の通りである<sup>45</sup>。

### Pillar 1：市場経済への移行

- ・貿易統合：WTO 加盟に向けて制度改革が進み、輸出の GDP 比も目標を上回る成果を見せた。貿易の数量割当も撤廃され、WTO 加盟交渉も大詰めを迎えつつある<sup>46</sup>。
- ・国営企業改革：国営企業数は減少し民営化が進捗した。だが、国営企業間の不良債権問題については対応が遅れている。
- ・金融部門改革：不良債権問題への対応が遅れている。国家銀行（SBV）の改革も途上。
- ・民間セクター開発：投資額、雇用ともに目標を達成できていない。各種の新法により平等なビジネス環境が創出されつつある。

<sup>43</sup> 貧困削減支援借款（PRSC）については、第1部2「援助協調の動向と現状」を参照。

<sup>44</sup> 当時、世銀は Structural Adjustmen Credit 2 (SAC2)として準備をしていたが、PRSC という新しい融資ツールの導入、ベトナムにおける Interim-PRSP の策定（2001年）をうけて、PRSC による支援を行なうことになった。

<sup>45</sup> なお、PRSC の成果の中には、わが国が、知的インプット、コンディショナリティの提案、政策対話、モニタリング等への参加を通じて重点的に関与した項目がある。その具体的事例については 2.2.2 を参照。

<sup>46</sup> ベトナムは 2007 年 1 月 11 日に WTO 加盟した。

- ・インフラ：通信とITが民間部門に開放された。その他のインフラサービスについても大きな進歩があった。料金面の合理化も進行中。

#### Pillar II 社会的包括と環境の持続性

- ・教育：就学率について高い目標を掲げたがほぼ達成されている。教育の質の改善に向けた対策も講じられつつある。
- ・保健医療：乳幼児死亡率については目標を達成した。貧困層対策も着手済み。
- ・社会保障：社会保険制度の整備が進められている。
- ・土壌と森林：土地所有権の配分が都市部、農村部で進められている。
- ・水資源：上下水道の整備は徐々に進められつつある。
- ・環境：プロジェクト実施に環境影響アセスメントが義務づけられる体制が構築された。汚染者負担の原則が導入されたが実施体制は弱い。
- ・ジェンダー：土地所有権利書の名義人について若干の改善が見られた。

#### Pillar III 近代的なガバナンス

- ・計画プロセス：CPRGSの導入によりPro-Poorな計画作成手法が普及し、これがSEDP草案の作成につながっている。また公共投資の予算的裏付けが確保されるようになった。
- ・公共財政管理：公共財政改革計画が進行中であり、また中央政府の予算が公開されるようになった。
- ・財務のアカウンタビリティ：国内の会計規則が国際基準に合致するようになった
- ・法制度整備：法的文書が官報で公開されるなど、透明性が高まった。
- ・行政改革：One-stop shopモデルの導入など行政手続きが簡素化される途上にある。
- ・汚職対策：汚職に関する実態調査が公表された。少額の汚職は蔓延している。
- ・情報公開：貧困状況の計測について改善が進み、調査結果が公表された。

表 2-22 : 2006年5月時点での PRSC4 の進捗状況

Pillar 1 : 市場経済への移行				
セクター	2006年までの目標	2001年時点の状況	2006年5月までの成果	評価
貿易統合	輸出の対GDP比が55%	47%	61%	HS
	民間部門における輸出の全輸出比が85%	44%	77%	S
	全ての数量割当の撤廃	多くの製品に数量割当あり	全ての数量割当が撤廃された	HS
	近代的な関税手続きの設置	関税手続きは煩雑	改正関税法のもと関税近代化プロジェクトを実施中。E-customsをパイロット的に実施中	S
	ベトナムのWTO加盟	WTO交渉は遅々として進まず	2国間協議は対象の28カ国全て締結済み。2006年中の加盟が見込まれる。	HS
国営企業改革	国営企業数が2,100に減少	国営企業数は5,334社	国営企業数は約3,000社。民営化は大規模国営企業まで進む。国営企業の株式がオークションで売却された。	S
	銀行融資先に占める国営企業比率が25%以下になる	42%	32%。過去5年間の国営企業に対する融資は全体の27%。	S
	利益を生む国営企業の比率が高まる	損出を出す国営企業の比率が高い	統計局の調査によれば想定よりも良い結果が得た。多くの国営企業は利益を出しているが、全般的に利益率は低い。	S
	国営企業に対する不良債権の多くが解決する	莫大な額の企業間不良債権あり	企業間債務を計測するための分析作業が必要である。	PS
	国営企業の財務パフォーマンスのデータが毎年得られる	国営企業部門に関するデータは不完全	財務パフォーマンスのモニタリングが進行中である。決議192号により財務パフォーマンスを開示する要請が強化された。	S
金融部門改革	銀行が銀行規則の全てに準拠する	銀行規則の全てに準拠する商業銀行は無い	資金引当、自己資本比率、情報公開について改善が見られる。健全性についての基準がつくられ、徐々に準拠されつつある。株式銀行が整理統合され、国営商業銀行よりもパフォーマンスは優れている。	PS
	低い不良債権の銀行内見積り比率の改善	不良債権は融資額の15%に相当する	不良債権の推定比率は8-10%とされるが、精査を要する。	PS
	国家銀行(SBV)は監督と規制業務に焦点を合わせる	国家銀行が中央銀行に特化していない。	銀行改革のロードマップが承認され、国家銀行が監督業務に特化するようになる予定。	PS
	政策金融が健全に規制される	国営商業銀行を通じて、国営企業に多くの政策的貸付けが実施されている	政策金融の多くは開発支援基金(DAF)と社会政策銀行(VBSP)に移行され、規制はより厳格になった。	S
民間セクター開発	民間投資のGDP比が20%に達する	14%	18%	S
	正規の民間部門に500万人が雇用される	50万人	社会保障に登録されているのは280万人。正規の賃金労働者は360万人。全ての賃金労働者数は910万人	S
	全ての企業に同じ規制が適用され、平等が競争条件が確保される	土地へのアクセス、納税、政府との契約の面で差別がある	新土地法により土地へのアクセスが改善された。法人税が統一的に適用されるようになった。新たな企業法と投資法によりより平等なビジネス環境が創設された。	S
インフラ	通信とITへの自由な参入	通信とITは国家独占	通信部門、特に携帯電話とISPが民間部門に開放された。WTOの原則の下、更なる開放が求められる。	S
	インフラサービスの改善	インフラサービスの提供は非効率	インフラサービスが向上した。88%の農村世帯が電化された。道路網、通信網、下水道の整備について大きな進歩があった。	S
	インフラサービス料金の合理化	インフラサービスは高額すぎる	周辺諸国の価格に近づきつつある。通信と電力部門では費用回収可能。上水道部門では操業維持管理費用が回収可能。	S

Pillar II: 社会的包括と環境の持続性				
セクター	2006年までの目標	2001年時点の状況	2006年5月までの成果	評価
教育	初等教育純就学率が98%に達する	88% (1998年)	94%	S
	特に貧困地域における教育の質が改善される	貧困地域では教育の質が不均等でありレベルが低い	FSQL (Fundamental School Quality Level) 基準が適用されつつある。貧困地域で進捗が目覚ましい。	S
	中等教育純就学率が80%に達する	62% (1998年)	80%	S
保健医療	乳児死亡率が30‰	37‰	18‰	HS
	五歳児以下の幼児死亡率が36‰	48‰	24‰	HS
	貧困層の自己負担分を軽減する有効なメカニズムを導入する	自己負担分があるため医療サービスの利用が阻まれる	貧困層に対する強制医療保険制度が政府予算によって実現。6歳以下の幼児の医療費は無料。比較的に貧困な世帯が任意健康保険に加入する際には30%が補助される。任意健康保険への加入者数が2005年の910万人から2006年には1千万人に増加。	S
	HIV-AIDSに対処する公衆衛生	HIV-AIDSを対象とする特定の試みはない	HIV-AIDS戦略を実施中。新規患者数は2003年から2006年にかけて減少中。	S
社会保障	財務的に実現可能な社会保険制度の確立	国営部門の年金制度は財務的に持続的でない	2006年に新法が成立。加入者増加と財務的実現可能性の改善が期待される。	S
	強制加入制度とインフォーマルセクターにおける任意加入制度の普及	440万人(11%)の労働者が加入	2006年末には690万人(16%)の労働者が加入見込み。任意社会保険制度が開始。	S
土壌と森林	全ての土地が地域・少数民族コミュニティに配分される	都市部、高原地域では全ての土地が配分されていない。1998年における土地使用権の配分比率は農地42%、都市居住地域34%、森林42%。	2004年における土地使用権の配分比率は農地72%、都市居住地域68%、森林64%。	S
	土地市場が機能し、土地使用権が確保される	1998年に農村部の世帯のうち土地を賃借しているのは7.9%	2004年に10.7%。土地保有権利書の普及により土地保有権が確実なものになった。	PS
	森林面積が国土の38%まで拡張される	35%	森林面積は37%に拡張したが、質的な改善はみられない。	S
水資源	上下水道へのアクセス可能な人口が増加する	上下水道の利用者はそれぞれ41%、17%	2004年に上水道79%、下水道32%	S
	河川流域計画の統合、灌農民の参加	非効率的な灌漑設備、利用農民の参加は限られる	新たな法令により、より多くの灌漑農民の参加が見込まれる。河川流域の統合的計画づくりは制度的理由で困難。	PS
環境	プロジェクトの環境インパクトを検証する枠組がつけられる	環境インパクトの検証はあまり行われていない	プロジェクトの環境への影響をアセスメントするための天然資源環境局が全省に設立された	S
	生態的に多様性に富んだ森林がこれ以上破壊されない	2000年に生態系の豊かな森林面積は3.4%。1999年に保全森林面積は4.1%。マングローブ林は広範に破壊。湿地帯と珊瑚礁も劣化。	2004年に生態系の豊かな森林面積は4.6%。2005年に保全森林面積は5.5%。マングローブ林の破壊は減少。だが湿地帯と珊瑚礁の劣化は進行中。	PS
	廃液垂れ流しなど公害に加担する業者に対処するメカニズムを構築する	都市部での公害は放置されており、貧困層に被害を及ぼしている	排水処理に関しては汚染者負担の原則が導入され、経費を2005年から回収。実施体制の弱さは変化なし。	S
ジェンダー	新たに発行(再発行)される土地使用権利書には夫妻双方の名前が記入される	夫妻双方の名前が記載された土地使用権利書は少ない	新規発行の土地使用権利書については進展あり。既存の権利書については進展なし。他のジェンダー指標は周辺地域の水準に近づいている。	S

Pillar III : 近代的なガバナンス				
セクター	2006年までの目標	2001年時点の状況	2006年5月までの成果	評価
計画プロセス	開発目標に向けた計画策定	計画は生産目標に焦点を合わせていた。CPRGSは準備段階であった。	SEDP草案は幅広い層との協議に基づいており、開発成果に焦点を合せている。貧困緩和の視点が特定プロジェクトを超えて普遍的に見られる。モニタリング指標が開発され、データ源と責任官庁が特定化された。	HS
	複数の省、セクターにおけるPro-Poorな社会経済計画	計画はPro-Poorの目標には十分に合致していなかった。	20省を対象に省レベルのCPRGSが作成されており、今後全省が対象となる予定。	HS
	公共投資計画 (PIP) と予算との統合が進む	PIPはプロジェクトの寄せ集めであり、予算面でのリンクは乏しかった	公共投資プロジェクトを準備、審査、実施するクライテリアが強化された。その結果、プロジェクト選定が改善され、資金面での透明性が高まった。	S
公共支出管理	公開された中期財政枠組みの使用	予算は短期的視点から策定された	3年間のMTEFを準備中であり2006年中に公開される。2006年の予算は五カ年計画にリンクする。	S
	維持管理費用が十分に考慮される	投資と経常支出とが十分に統合されていなかった	十分な資金手当てのない公共投資計画は廃止。MTEFのおかげで四セクターにおいて投資と経常支出との統合が進められた。	S
	詳細で正確な予算データが毎年公表される	中央レベル、コミュニケーションレベルのみ、部分的な予算データが入手された	中央政府の予算が部門単位で全て開示された。	S
	偶発債務の評価が盛り込まれた持続可能な公的債務比率	偶発債務について理解が十分でなかった	債務を持続可能なレベルに保つべく、偶発債務の評価が開始された。	S
財務のアカウントビリティ	国際基準に合致した会計規則	会計面の慣習は国際基準に合致していなかった	国際基準との合致。37件の監査と26件の会計基準が発表された。	S
法制度整備	法の支配に基づく法制度	法制度の透明性が十分でなかった	法的文書は官報で公表されることで実現性が伴う。法務/司法面の戦略が承認されたが、効果的に実施されるかは要検討。	PS
行政改革	行政手続きの簡素化の進展	煩雑な手続きと賄賂	63省でOne-stop Shopモデルが採用されたが、その実態は注視する必要あり。簡素化のための行動計画が進行中。	S
汚職対策	独立したモニターの調査によって汚職の減少が認められる	汚職が蔓延していると受け止められている	包括的な汚職診断調査が完了し結果が公表された。その結果は投資環境サーベイによって裏付けられた。国際的基準に照らせば、売上額に占める賄賂金額の比率は低い。国家による徴収の事実はない。少額の汚職は蔓延している。	PS
情報公開	信頼できる経済的、社会的データが公開される	統計面の整備は遅れ、データの評価が困難	貧困の計測は国際基準に合致する。家計調査、企業調査が継続的に実施され、結果が公表されている。	S

注：HS (Highly Satisfactory)、S (Satisfactory)、PS (Partially satisfactory)

出所： "IDA Program Document for a Proposed Credit to Vietnam for PRSC V, May 24, 2006"

## 2.2 わが国の援助実績の確認

### 2.2.1 定量的評価

わが国のベトナムに対する援助は1992年に再開され、その後、今日までに多額の援助資金が投入されている。ここではわが国のベトナムでの援助実績と動向について、他ドナーと

比較の上で、定量的に評価する<sup>47</sup>。

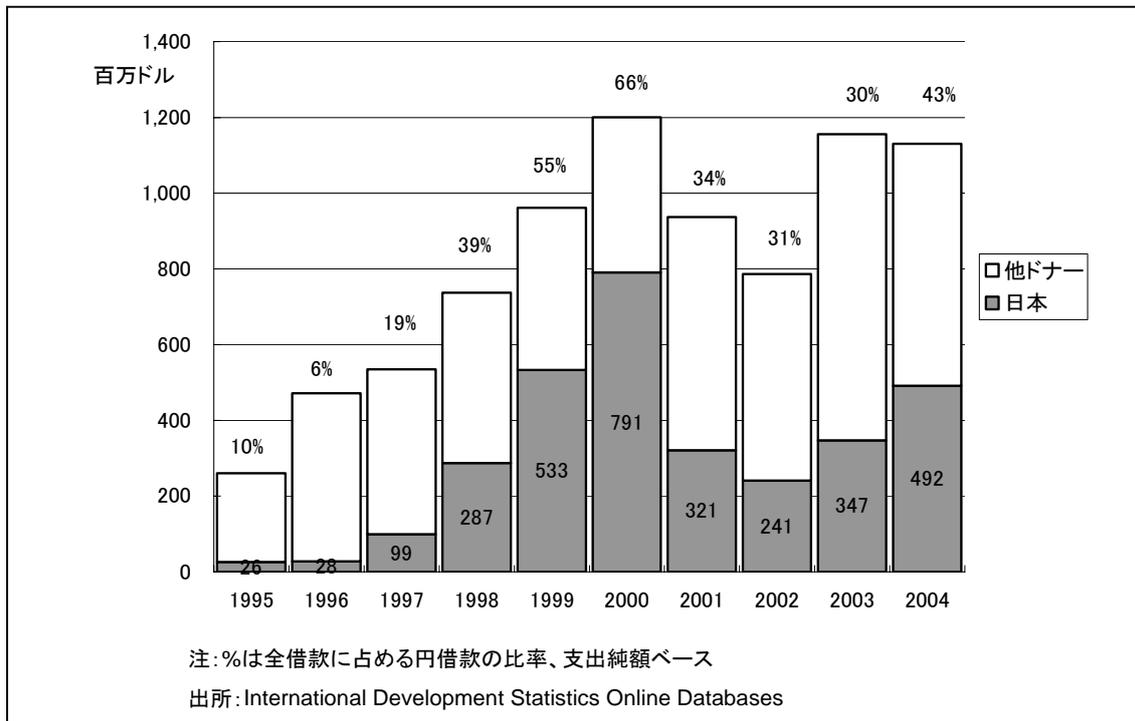


図 2-14 : わが国の対ベトナム有償資金協力金額の推移

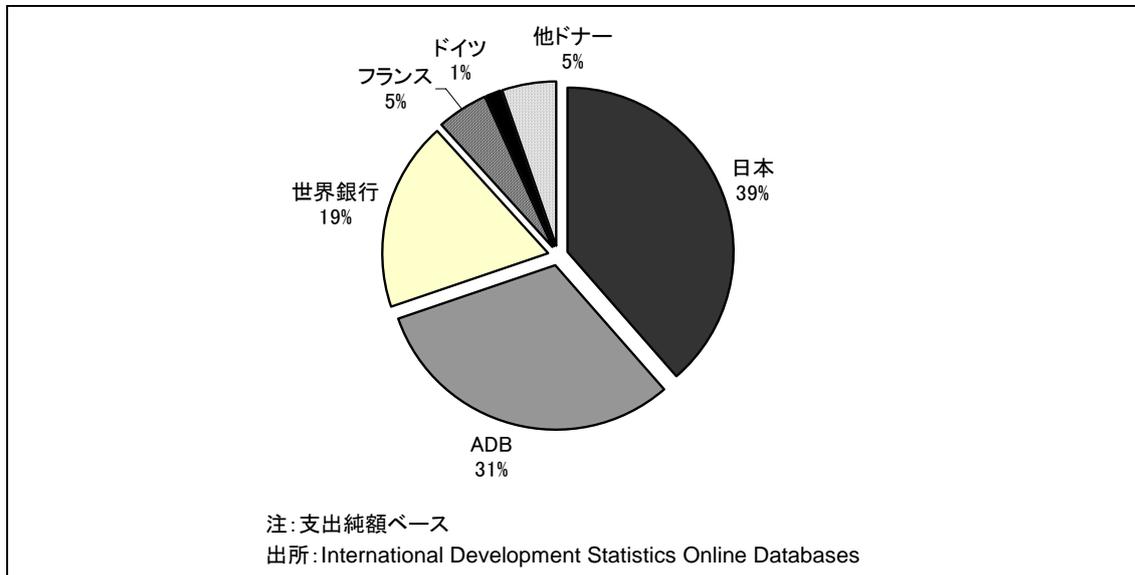


図 2-15 : ドナー別の対ベトナム有償資金協力金額のシェア (1995年～2004年累計)

<sup>47</sup> わが国のスキーム別援助実績の推移及びドナー別シェアは、International Development Statistics Online Database (<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>)、"DAC 2a - Official Development Assistance (ODA) - Disbursements by recipient and type"を参照し支出純額データを使用した。また、ドナー別及びセクター別の対ベトナム支援動向分析では、当該データが公表されているDAC集計ベースのCommitment(約束)額を使用した(有償及び無償資金協力は"-2- CRS/Aid Activities - All Commitments - Aggregates: 1990-2004"を、技術協力は"DAC 5a - Geographical Distribution of Technical Co-operation by Sector (Table 5a)"を参照した)。

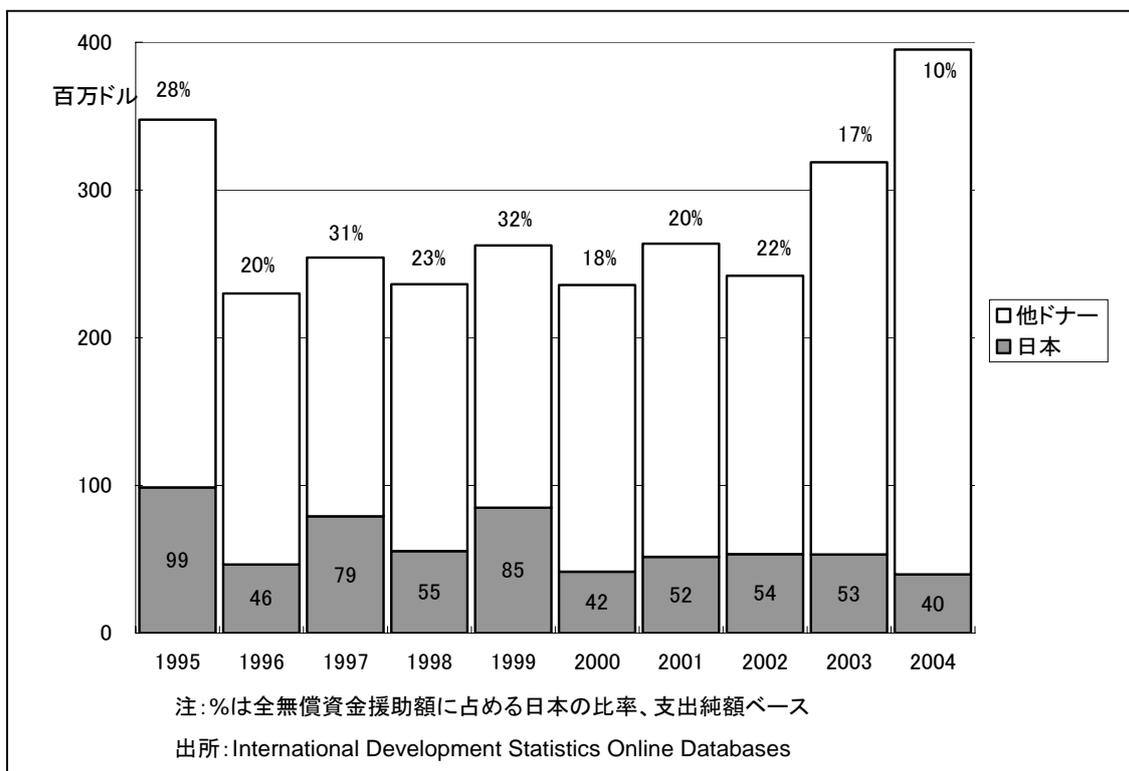


図 2-16 : わが国の対ベトナム無償資金協力金額の推移

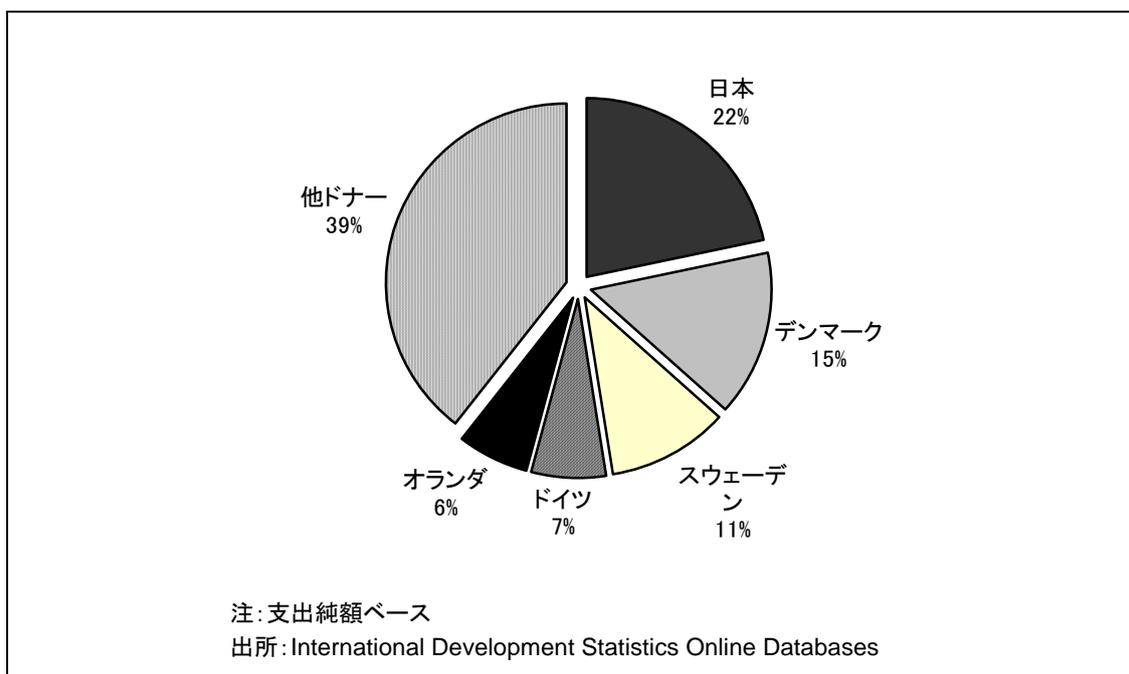


図 2-17 : ドナー別の対ベトナム無償資金協力金額のシェア (1995 年～2004 年累計)

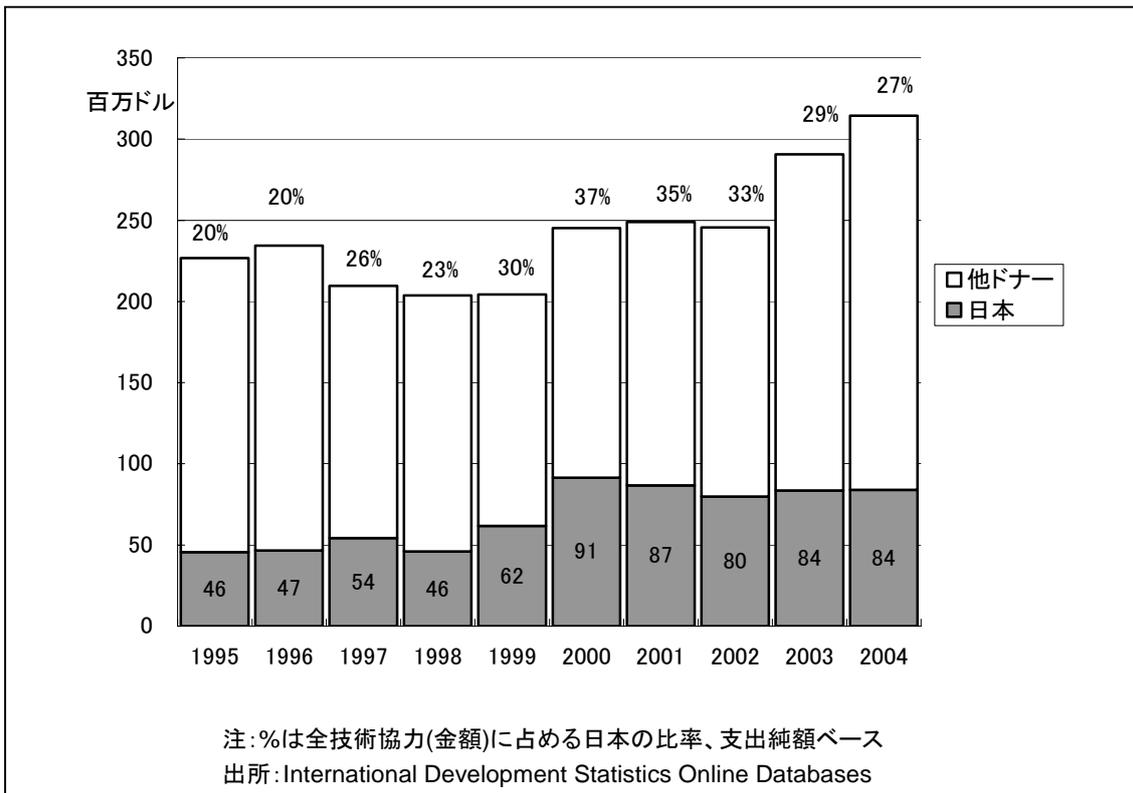


図 2-18 : わが国の対ベトナム技術協力金額の推移

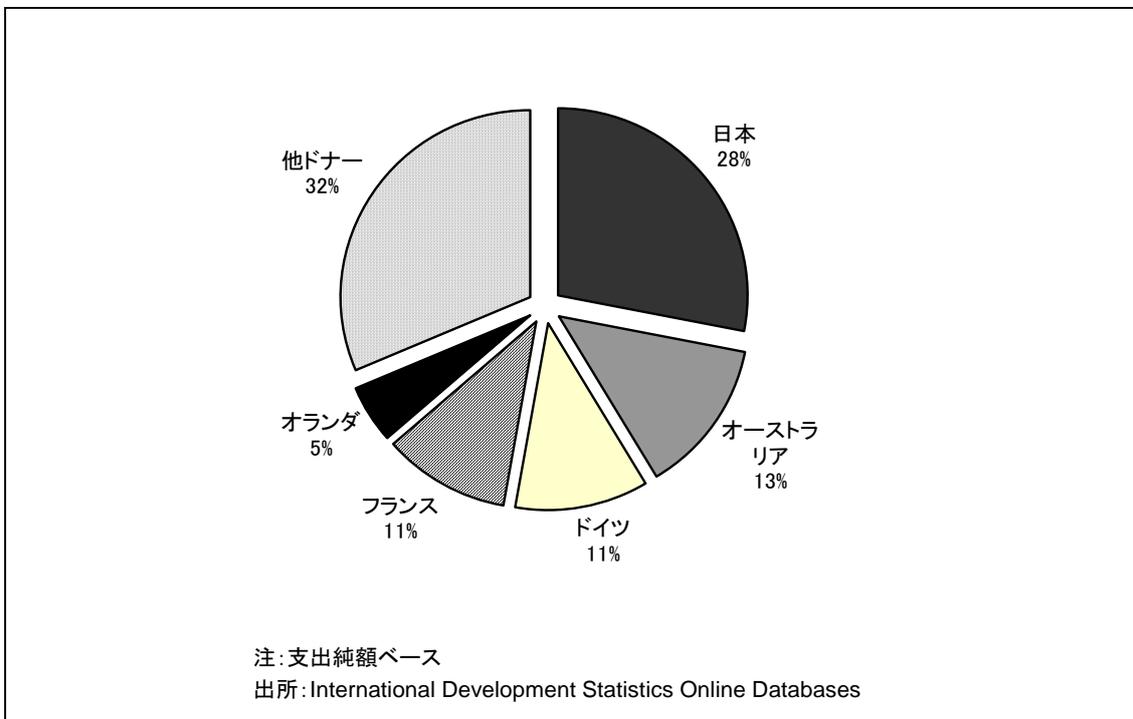


図 2-19 : ドナー別の対ベトナム技術協力金額のシェア (1995年～2004年累計)

図2-14は1995年から2004年までのわが国のベトナムに対する有償資金協力金額の推移と、他ドナーを含めた全体に占めるシェアの変化を示したものである。わが国の有償資金協力金額は年度によって変動があるものの、1998年以降は全援助額の3割から7割弱程度と大きなシェアを占めていることが分かる。特に2000年には約8億ドルにのぼる多額の円借款が供与された<sup>48</sup>。2002年以降は、2.5億から5億ドル程度であり、全体の3割〜4割のシェアとなっている。図2-15で1995年から2004年までの有償資金協力累計額のドナー別シェアを見ると、日本が全体の39%でトップドナーとなっていることがわかる。続いて、ADBの31%、世界銀行の19%の順となっている。（なお、2006年12月のCG会合で発表されたように、ADBは準商業ベースの資金（Ordinary Capital Resource）を含め、対ベトナム支援額を大幅に拡大する方針である。）これにフランス、ドイツを含めた5Banksの合計は95%であり、有償資金協力のほぼ全ては5Banksによる貢献と言える。

次に、無償資金協力の金額の動向を見ると、有償資金協力と比べてわが国はシェアこそは低いものの、1995年から2004年まで安定的な協力が続いていることがわかる（図2-16）。1995年から2004年までの無償資金協力累計額のドナーごとのシェアを見ると、日本が全体の22%であり、有償資金協力と同じくトップドナーとなっている。第2位はデンマークの15%、第3位以下はスウェーデン、ドイツ、オランダの順となっている（図2-17）。

最後に、技術協力の金額の動向を見る（図2-18）。有償、無償資金協力と同じく、1995年から2004年までの金額の推移が示されている。年度によって若干の変動があるものの、2000年以降は8〜9千万ドル程度のコツの支援が続いており、全ドナーに占めるシェアも3割を超える年が多い。1995年から2004年までの累計額で、技術協力金額のドナー別シェアを見ると、日本が28%でトップドナーとなっている（図2-19）。第2位はオーストラリアの13%、第3位以下はドイツ、フランス、オランダの順である。無償資金協力に比べ技術協力面での日本のシェアは大きく、特に二国間ドナーの中では、わが国は比較的、技術協力を重視していると言えよう。

以上のように、有償・無償資金協力、技術協力のどの分野でも、1995年以降の累計額を見ると、わが国はトップドナーであり、ベトナムの経済開発と貧困削減に向けて量的に極めて大きな貢献をしていることがわかる。

<sup>48</sup> アジア金融危機後の対応として宮沢イニシアティブによる足の速いノンプロ借款が供与されたため。

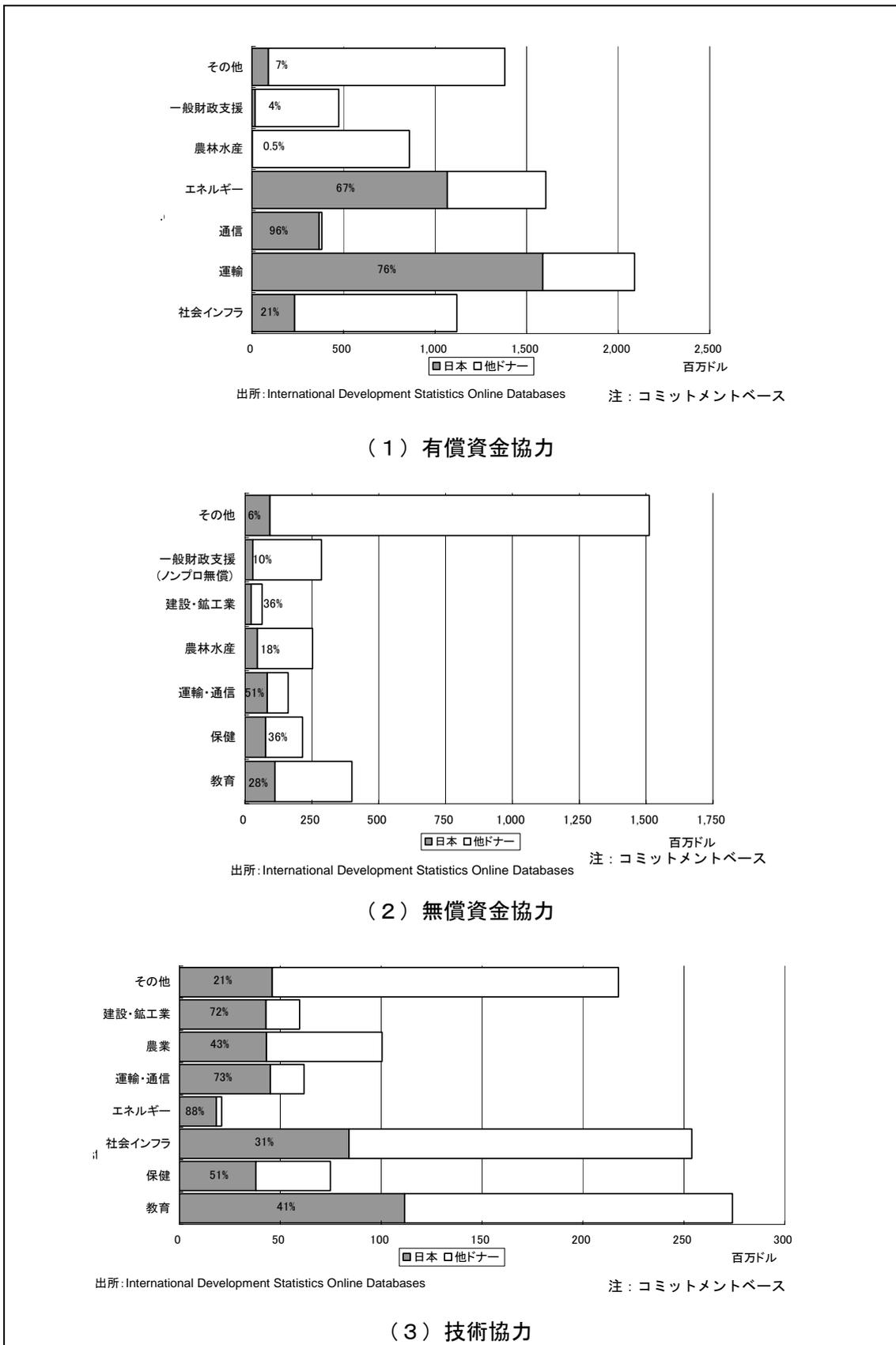


図 2-20: セクターごとのわが国の援助資金額比率 (2000年～2004年累計)

次に、わが国の有償・無償資金協力、技術協力金額のそれぞれについて、2000年から2004年までの累計額のセクター配分を、図2-20に示す。まず有償資金協力について見ると、運輸とエネルギー分野での金額が突出して大きい。全ドナーに占めるわが国のシェアも運輸が76%、エネルギーが67%と大きい。運輸、エネルギーといった基礎的経済インフラ整備に関しては、わが国の有償資金協力が大きな貢献をしたことがこの数字から伺われる。ベトナムでは、第二次大戦後も、抗米戦争、カンボジア侵攻、中越紛争と、1980年代末まで継続して戦闘状況が続いており、運輸、エネルギーといった基礎的経済インフラの整備のために大規模な公共投資を行なう余裕が全くなかった。1990年代初頭の国内の経済インフラの整備は、ASEAN原加盟国と比べものにならないくらい貧弱な状況であった。このような状況を早急に改善するため、わが国が集中して運輸、エネルギーインフラの整備を支援したことは、現地の開発ニーズを適切に反映したものであり、その後の投資促進、経済開発、貧困削減に大きくつながったものと考えられる。特に基幹国道や港湾の整備がわが国の対越投資を促す大きな要因であったことは、現地に進出した日系企業へのインタビューから裏付けられている<sup>49</sup>。

続いて、2000年から2004年までの無償資金協力のドナーごとのセクター配分を見る。有償資金協力と比べると、わが国は各分野で満遍なく援助を実施していることがわかる。比較的、金額が多いのは運輸、教育、保健分野であり、全ドナーに占めるシェアは、それぞれ51%、28%、36%となっている。ベトナムにおける近年の教育と保健医療分野の整備は目覚ましいものがあり、PRSC審査報告書における評価を見ても、初等・中等教育の就学率、乳幼児死亡率といった指標が大幅に改善したことが指摘されている。わが国の教育分野、保健医療分野への支援が、こうした指標の改善に貢献したことは十分に推察できる。

最後に技術協力についてドナーごとのセクター配分を見る。2000年から2004年までの累計額をみると、わが国は教育、社会インフラ分野で貢献が大きい。全ドナーに占めるシェアもそれぞれ41%、31%である。他にも、保健、エネルギー、運輸・通信、農業、建設・鉱工業といった分野で満遍なく協力が行われており、わが国が全ドナーに占めるシェアは非常に大きい。このように、贈与（グラント）である無償資金協力や技術協力は教育、保健、社会インフラといった経済インフラ以外のセクターも対象に供与されており、わが国のベトナムにおける援助の「総合百貨店方式」が、こうしたデータからも裏付けられる。

<sup>49</sup> 『北部ベトナム交通インフラのインパクト調査』2003年、国際協力銀行、における企業面談調査より

## 2.2.2 定性的確認

ここではわが国の対越援助がもたらした結果について、量的な視点ではなく、質的な観点から、その有効性について検証する。第3章で言及されるように、本評価調査の対象期間中に、わが国の援助はベトナムにおいて、革新的な取り組みを各種試みてきた。その結果、単に金額の多寡だけでは測れない案件形成・実施における質的变化、政策支援型の援助への取り組み、官民連携やスキーム間連携の多様化を含めた重層的なシナジー効果が生まれている。そして、その上で「4J」という枠組みが有効に機能したと考えられる。シナジー効果は、具体的には次のような形態の中に観察される。

- ・ 制度・政策環境の改善を強く意識した援助への転換（個別案件の質的变化、PRSC 参画など）
- ・ 4J（大使館、JICA、JBIC、JETRO）の連携
- ・ 他ドナー援助との個別的/有機的連携

これらは、現行の援助計画が対ベトナム援助の基本方針の一つと掲げている「重点分野への総合的な取り組み、分野横断的な取り組み」（対ベトナム国別援助計画の4.(4)）においても重視されている観点である。以下では、個別の事例について参照しながら、上記の特徴について定性的な確認を試みる。

### （1）保健セクター支援事業

ベトナムの医療施設は、郡・コミュニケーションレベルの第一次医療、省レベルの第二次医療、中央レベルの第三次医療の三層によって構成されている。わが国のベトナムに対する医療協力は、中央レベルの第三次医療を対象とするものが中心であり、北部ではバックマイ病院に対して無償資金協力と技術協力による継続的な支援を実施してきた。一方、他ドナーは郡・コミュニケーションレベルで第一次医療の改善に注力してきており、例えば北部のホアビン省では、ADB、UNFPA、ベルギー政府が農村保健プロジェクト、リプロダクティブ・ヘルス改善事業等を実施している。このため、相対的に第二次医療への支援が手薄になっており、結果として中央の第三次医療施設に患者が集中し、第一次から第三次医療レベル間のレファラル体制が適正に機能していない状況であった。そこでわが国は、北部のホアビン省のホアビン総合病院をモデルとして、第二次医療の機能改善を目的とした無償資金協力事業（ホアビン総合病院改善計画）と技術協力事業（ホアビン省保健医療サービス強化プロジェクト）を2004年12月から実施してきている。無償資金協力により技術棟の建設と医療機材の供与が実施され、技術協力により、保健医療分野のカントリーシステムの機能強化、

具体的には同病院の地域医療指導部の研修管理能力強化、患者リファラルシステムの整備等が進められてきている。中央レベルの第三次医療（バックマイ病院）と、郡・コミュニティレベルの第一次医療（ADB、UNFPA、ベルギー支援事業）とをつなげる役割が、同病院に求められている。わが国の他事業や他ドナーの他事業との有機的な連携がここに見られる。

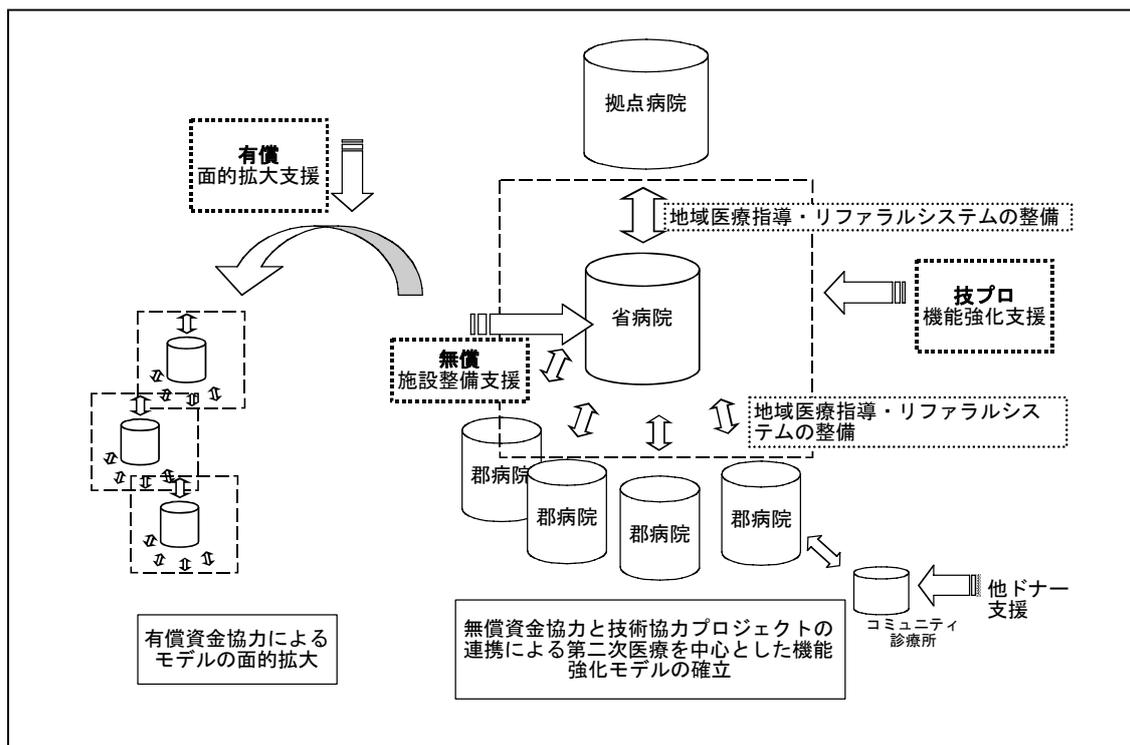


図 2-21：ベトナム ホアビン省における保健セクター支援の全体像

また、本事業は、北部地域 31 省のモデルプロジェクトとして位置づけられおり、モデルの拡大に際して、中央の保健省に政策アドバイザーが派遣され、政策レベルの働きかけが行われている。なお、在ベトナム ODA タスクフォースの「セクター援助戦略マトリックス」には、2005 年版から「保健医療」部門の中で「無償と有償のデマケ」について記述があり、2006 年版にはより具体的に第二次医療支援の面的拡大を有償案件として検討することを示唆した記述がある。その後、実際にモデルの面的拡大を支援するため、2006 年 3 月に有償資金協力案件（「地方病院医療開発事業<sup>50</sup>」）が実現することになった（図 2-21）。同タスクフォースで 4J がマトリックスを作成する作業を通じて、無償、技協、有償の三スキームの連携がスムーズに協議されてきたことが伺われる。このように一つの支援事業を他事業と、

<sup>50</sup> 2006 年 3 月 31 日に貸付契約が調印された。承諾金額は約 18 億円。（国際協力銀行ウェブサイトより）

あるいは他ドナーの支援事業と連携させることにより、相互のシナジー効果を発揮することが可能となる。更に、無償・技協と有償のスキームをつなげることにより、単独のプロジェクト援助では成しえない大きな効果をもたらしていくことが期待されている。

## (2) PRSC を通じた支援

トップドナーとしてわが国の援助がカバーする分野は幅広いが、全ての開発課題に対して支援するのは困難であり、また「選択と集中」の視点からもメリハリをつけた支援実施が求められている。そこで、分野や支援レベルによっては、他ドナーの資金や人的リソースをうまく動員して、わが国として支援に参画するというアプローチが適当であろう。その意味で、わが国が PRSC に参加し、多国間の枠組みの中で、こうした様々な制度改革に対して能動的に関与していくのは賢明なアプローチである。実際、2006 年 5 月の段階で PRSC の目標の多くが HS (Highly Satisfactory)、ないし S (Satisfactory) の評価を与えられており、このような枠組みの中で、支援に参加することが有効であることを示唆している(表 2-22)。もっとも、特に制度改革の分野では、実際に PRSC による取り組みが実際にどれほどの効果を上げているかは把握が難しいという見解がある。PRSC は制度改革、セクター改革の大枠を提供するという意味で重要であるが、改革を直接に支援するためには、ライン省庁や地方行政が現場で直面している課題を丁寧に拾い上げて支援するようなプロジェクトを通じた個別具体的な支援も不可欠である。PRSC に参加するだけでなく、わが国が援助を「選択と集中」するに値すると考える重要分野においては、個別のプロジェクト援助を通じてリソースを投入し、また最重要分野については、政策・制度改革への支援を含めて更にリソースを集中して大型支援を行なうといった段階的なアプローチを採用することが有効と考えられる。

なお、PRSC を通じた取り組みの中には、わが国が知的インプット、コンディショナリテイの提案、政策対話、モニタリング等への参加を通じて、能動的、重点的に関与した項目が幾つかある。具体的には「投資環境改善」「公共支出管理」「金融・銀行改革」「国営企業改革」及び「計画プロセス」である。以下、わが国の援助実績について各々示す。

### 投資環境改善

投資環境改善はわが国が PRSC3 に参加した際に、実現したい政策メッセージを最も明確に

示した分野の一つである<sup>51</sup>。わが国は PRSC 3 の政策パッケージの組成に最も積極的に参加し、自らの問題意識が共同パッケージの中に多く反映されることとなった。具体的には、日越共同イニシアティブを通じて洗い出した項目の一部を PRSC 3 の改革課題としても取り上げ、二国間（バイ）だけでなく多国間（マルチ）の枠組みも活用して課題の解決を支援した。わが国の問題意識を整理する場となったのが日越共同イニシアティブであり、この作業の中から、わが国として実現していきたい政策メッセージが明らかになっていた。

### 公共支出管理

公共支出管理は世界銀行など他のドナーも強く重視していた課題である。わが国は、ベトナム政府の CPRGS 拡大への支援を通じて、同国の開発において大規模インフラ整備が経済成長を通じた貧困削減を実現する上で重要である点を現地ドナー・コミュニティを含めて広く共有してきたが<sup>52</sup>、同時に、大規模インフラ支援が十分に開発効果を上げるためには、ベトナム政府が適切な維持管理予算を確保することが必要であり、そのための方策として特に「経常予算と開発予算の統合」を強く訴えてきた。具体的には計画投資省と財務省との間で、両予算を調整するメカニズムの創設などを主張した。一方、世界銀行等の場合は、CPRGS の実現というメッセージを強く示していたため、「計画と予算との統合」といった表現を用いており、わが国の主張とは焦点が若干異なっていた。つまり、世銀は CPRGS に掲載された活動を実現するための予算の確保という観点をとっていたが、わが国の方はインフラ整備の維持管理予算の確保という具体的な問題意識に根ざした改革を提案していた。両者の協議を通じて、わが国の主張が反映されることになった<sup>53</sup>。

### 金融・銀行改革

金融・銀行改革は、世界銀行と IMF が強く主導していたテーマであった。わが国は、分科会などの場の討議を通じて「改革全体のロードマップを示すべき」という点を強く主張した。ベトコンバンク<sup>54</sup>、メコンデルタ住宅銀行<sup>55</sup>などの株式化（民営化）は進んでいたが、試行的に着手された個別のパイロット改革の進捗はあっても、全体の方向性が明確でなかった。パイロット改革は全体像の中で位置づけられるのが当然であり、ロードマップが示される必要があった。改革を安定的なものにしていくためにもこれが重要であった。わが

<sup>51</sup> 『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）

<sup>52</sup> 第 1 部「3. わが国の対ベトナム援助の取り組み」参照。

<sup>53</sup> 公共支出管理、金融・銀行改革、国営企業改革についての、PRSC を通じたわが国の対応については、2006 年 12 月 12 日、JBIC 前ハノイ事務所駐在員からの面談情報に基づく。

<sup>54</sup> Vietcombank, Bank for Foreign Trade of Vietnam (<http://www.vietcombank.com.vn/>)

<sup>55</sup> Housing Bank of Mekong Delta (<http://www.mhb.com.vn/>)

国が主張したロードマップ作成については、その後、実際に PRSC が定める改革に向けた政策アクションや達成目標の中に含まれた。

### 国営企業改革

国営企業についても、金融・銀行部門と同じように、個別に株式化が進んでいたが、5年後、10年後にどうなっているのか、2006年からの新 SEDP でどのように位置づけられるのか、といった全体像が明確に示されていなかった。そこで、金融・銀行改革と同じく、わが国は「改革全体のロードマップを示すべき」という主張を行った。しかしながら、国営企業改革は、金融・銀行改革と異なり、リストラに伴う失業の発生といった政治・社会的問題を引き起こすことが必至であり、ベトナム政府側の改革に取り組む姿勢も弱かった。結局、将来のロードマップについて明示的に示されることはなかった。PRSCに参加したドナーの中では、世界銀行と DFID が国営企業改革に対する支援を主導していたが、彼らも政治・社会的問題に配慮して、比較的ソフトなアプローチで政府に接していた。わが国は、国営企業改革の全体像を把握するために、2005年3月に PRSC3 案件監理調査（国営企業改革）を実施し、情報の把握につとめ、他ドナーの取り組みに異論があった場合には、分科会等の場でこれを伝えた。なお、1.3 で述べた通り、わが国が PRSC を通じて国営企業改革を支援する方針を判断した背景には、その重要性を認識しつつも、政治・社会的な観点から二国間ドナーとして直接的に取り上げにくい改革課題であることによる。

### 計画プロセス（デュアルシステムの解消）

ベトナムの国家開発の方向性を定める基本的な文書は、従来から社会経済開発 5 ヶ年計画（SEDP）と社会経済開発 10 ヶ年戦略（SEDS）であるが、PRSP 導入という国際援助潮流を受けて 2002 年に CPRGS が策定されて以来、ベトナムでは CPRGS と SEDP が並存する状況にあった。当初、CPRGS はドナーのために政府が作った文書といった性格があり、国内での認知度は低かった。CPRGS は首相承認であるのに対して、SEDP は党大会・国会で承認されるなど、国家の基本文書という観点からは SEDP の方が圧倒的に重みがある。初めは世界銀行と欧州ドナーは、SEDP を軽視しており、ベトナム版 PRSP である CPRGS を基本文書として位置づけることに焦点を当てていた。DFID は地方の省単位での CPRGS 作成を支援するため、ラオカイ省をパイロットとして地方版の CPRGS を作成した。だが文書は完成したものの、その後の展開がまったく無かった。地方政府としてはドナーから援助が得られると期待して CPRGS を作成しただけであって、CPRGS が SEDP を代替する重要性をもつ文書という意識はなかった。こうした失敗を受け、ドナー・コミュニティーでは SEDP の中に CPRGS を統合すること（逆の順番ではない）に関心が集まるようになった。実は、

この両者の統合を昔から訴えていたのが日本であった。わが国はベトナムの既存の政策枠組みを尊重するという観点から SEDP を軽視する立場はとらず、むしろ両者が並立するデュアルシステムを批判し続けてきた。他方、CRRGS には、計画と予算の整合性、モニタリング・評価の強化、成果志向といった、既存の SEDP が学ぶべきアプローチを備えている点も認識し、こういった CPRGS 的なアプローチ<sup>56</sup>を、まず地方（省レベル）の開発計画に、続いて中央省庁のセクター計画に取り込み、最終的に国家の SEDP の中に CPRGS 自体を統合することを主張してきた<sup>57</sup>。現実には、ほぼわが国の意図した通りに話が進んできた。その背景には、パリ宣言で途上国のカントリーシステムを使うことが提唱されたこともあった。わが国は世界銀行、DFID と連携しながら、SEDP の中に CPRGS を統合する提案の素案を作成し、ベトナムで活動するドナーにコメントを求めたのち、2004 年の CG 会合に提出した。

### （3）実施機関ごとの調査スキームの連携

現地 ODA タスクフォースにおける 4J の連携が進んだ結果、セクターにおける課題を各実施機関内で共有できるようになった。ベトナムにおいては以前も、「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」といった時系列的なスキーム間の連携は意識して取組まれていたが、近年は実施機関の間で課題を共有して 4J 間で同時並行的な連携を行なう例が増えてきている。国別援助計画、そしてそれに基づくセクター援助戦略マトリックスに基づいて、わが国の対ベトナム支援におけるビジョンを共有した上で、各実施機関は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取り組んで来ている。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を展開していくことが今後の課題として検討されている。これにより、各実施機関が常に情報を共有することが可能となり、援助の効率性につながったものと考えられる。

<sup>56</sup> 被援助国政府のオーナーシップの下、援助国、国際機関、貧困層を含む市民社会全体、NGO、民間セクターなど広範な関係者が参加し、貧困状況及び原因の分析、目標及び指標の設定と開発戦略の構築、モニタリングと評価の方法などを定めるアプローチのこと。（外務省ウェブサイトより）

<sup>57</sup> SEDP 策定プロセスも地方（省）の計画策定プロセスもボトムアップを基本としており、CPRGS と、この点で違いはない。両者の違いは、CPRGS の中では、計画と予算との関係が明確に記載されたことである。SEDP は「こうありたい」という希望の羅列であり、予算措置について記述がなかった。また、モニタリングなどについても触れられていなかった。

#### (4) 円借款プロジェクトへのソフトコンポーネントの追加

円借款プロジェクトの実施主体は、あくまで借入国であるが、その円滑な実施に向け、必要に応じて適宜助言等を行って協力している。このような実施管理の重要性は年々高まっており、事業の効果的な実施のために特に必要と判断される場合には、JBICは追加的、補足的調査を行なう案件実施支援調査を実施することがある。また、完成したプロジェクトの効果の持続あるいは一層の向上のために、借入国の求めに応じ、援助効果促進業務を行なうことがある。こうした案件実施支援調査や援助効果促進業務は、円借款プロジェクトを実施してから、事後的に実施するものである。

だが、案件形成の段階で、借入国実施機関の能力向上などを目的としたソフトコンポーネントをプロジェクトの中に含めることがある。ベトナムでは、こうしたソフトコンポーネントを追加したプロジェクトが増加する傾向にある。表 2-23 は、近年にベトナムで実施している円借款事業で、コンサルタントの業務指示書の中にソフトコンポーネントが含まれているプロジェクトの事例である。具体的にどういった「ソフトコンポーネント」が追加されているのかも示している。セクターは運輸、灌漑など様々であるが、特に道路、橋梁案件の維持管理支援に重点的に取り組んでいる様子が伺われる。これは、運輸パートナーシップグループ (2.2.3) で課題として共有された問題意識を、個別案件を通じても支援している典型例として評価できる。

表 2-23 : ベトナム円借款 : ソフトコンポーネントを含む案件例

案件名	案件概要	ソフトコンポーネントの内容(コンサルTOR)	L/A調印日
国道3号線道路ネットワーク整備計画(I)	ハノイ北部地域において、国道3号線の新高規格道路及び周辺道路を整備することにより、国道3号線の機能の向上(増加する交通量対応・地域の道路利用者の利便性向上と交通安全)を図り、もって同地域における経済及び社会開発の促進に寄与するもの。	自動車専用道路の運営維持管理に関する技術支援	20050331
中小企業支援計画(II)	参加金融機関を通じ、中小企業に中長期資金を供給するとともに、参加金融機関の中小企業融資能力強化に係る支援により、融資先中小企業の発展、ベトナム中小企業の資金アクセスの改善、および参加金融機関の能力の強化を図り、もってベトナム中小企業の振興およびベトナムの経済成長の促進に寄与するもの。	中小企業融資の強化(参加金融機関のキャンペーンビルディング)	20050331
ニャットン橋(日越友好橋)建設計画(I)	ハノイ市を横断する紅河に架かる橋梁及びアプローチ道路等を建設することにより、増加する交通需要への対応を図り、もって同地域の経済発展に寄与するもの。	維持管理者のトレーニング、維持管理マニュアルの作成	20060331
紅河橋建設計画(IV)	ハノイ市の道路交通網整備にとって喫緊の課題である第3環状バイパス道路(紅河橋、新デュオン橋、ファップバン高架橋を含む)を建設することにより、増加する交通需要への対応を図り、もって同地域の経済発展に寄与するもの。	維持管理者のトレーニング、維持管理マニュアルの作成	20060331
第2期ハノイ水環境改善計画(I)	ハノイ市の排水・下水道システムの整備を行うことにより、浸水被害の軽減及び汚水処理能力の向上を図り、もって同市の都市・生活衛生環境の改善に寄与するもの。	・維持管理体制の強化 ・セクター管理計画・資金計画に係る調査(下水道料金設定調査含む)	20060331
ファンリー・ファンティエツト灌漑計画	ピントアン省バクビン郡において、灌漑排水施設の整備、農村インフラ整備、農業普及サービスの強化等の農業開発を行うことにより、農業生産の拡大を図り、もって農民の所得向上を通じた貧困削減に寄与するもの。	・農業普及サービスの強化(営農指導者の育成等) ・運営維持管理指導(水利組合設立支援を含む)	20060331
貧困地域小規模インフラ整備計画(II)	ベトナムにおける貧困指標、人間開発指数等の基準に照らして選定された貧困削減の重点省・郡を対象とし、道路、配電、上水、灌漑の小規模インフラ整備を行うことにより、市場への物流促進、公共サービス(電力、上水)へのアクセス改善、及び農業生産性の向上を図り、もって貧困削減に寄与するもの。	・事業実施のための組織能力強化 ・維持管理のための組織能力強化 ・NGOコンポーネント(NGO連携基金)の運用、管理 (NGO連携基金:本事業においてNGO連携基金(1,000万円程度)をコンサルティング・サービスの一部資金を利用して設置し、事業対象地域におけるNGO事業(農業普及、衛生教育等の分野での活動、参加型キャンペーンビルディング等を想定)との連携を促進する。)	20060331
地方病院医療開発計画	ベトナム北部地域に位置するハティン省、タイグエン省、ランソン省の3地域において、中核病院への機材供与及び医療関連の技術訓練(以下「トレーニング」という。)を実施することにより、事業対象地域のリファラル・システムの強化及び医療サービスの向上を図り、もって地域住民の健康改善に寄与するもの。	医療サービスの向上には、供与機材が利用されるだけでなく、調達された機材に関する検査技術・治療技術が向上することが不可欠であり、そのために必要となる以下の項目のトレーニングを実施する。 ・一般手術及び救急手術 ・感染症(鳥インフルエンザ対策含む) ・母子保健 ・病院管理 ・患者の疾患記録管理 ・提供される医療機器の利用方法 ・医療機器維持管理技術	20060331

出所:国際協力銀行

### (5) 日越共同イニシアティブの実績

日越共同イニシアティブの目的は、第1部で記述したように、ベトナムの投資環境を改善することにより、外国直接投資、特に日本からの投資を呼び込み、ベトナム経済の競争力を強化することである。2002年12月にハノイで開催されたCG会合で、日本側からアイデアが提唱されたことが始まりである。翌2003年4月には当時の小泉首相とファン・ヴァン・カイ首相との間で正式に立ち上げられた。日越共同イニシアティブの策定にあたっては、投資環境を改善するために必要な課題を日系企業から聴取し、これら個々の課題解決のための125項目の具体的措置をベトナム側関係省庁と協議して策定し、これを日越間の合意とするプロセスがとられた。行動計画の実施には2005年末までという期限が設定され、また、行動計画の策定後、半年ごとに各項目の実施状況がモニタリングされることになった。日越共同イニシアティブが立ち上がる前には、日越貿易投資ワーキング・グループが存在しており、日越双方が互いに課題と解決策を協議する場が設けられていた。しかしながら、投資環境改善に向けた具体的な行動計画を策定するまでには至らなかった(表2-24)。日越共同イニシアティブによって、行動計画の実施期間を設定し、進捗のモニタリングを行い、かつODAで計画実施を支援するといった枠組みが構築されたことは、投資環境改善の実効性を高める上で極めて有効であったと考えられる。

2005年11月には、「日越共同イニシアティブ評価・促進委員会」が開催され、実施状況の評価が公表された。これによると、125件の個別項目のうち、85%にあたる105項目で2年間に実施すべき計画が達成されたことが確認された。他方、1項目は進展しておらず、4項目の進展はスケジュールから遅れ、また13項目については情報不足により評価できなかったか、日越双方の評価が一致しなかった。この評価結果を受けて、2007年末を完了期限として第二フェーズを立ち上げることが合意された。2.1.1.(2)で示したように、日越共同イニシアティブが開始される前の2002年から今日にかけてわが国の対越直接投資は大きく伸びている。その背景には、日本経済の景気が回復したこと、共通投資法、統一企業法などベトナム側の法整備が進展したこと、日本企業が中国集中リスクを懸念したこと、などがあると考えられるが、日越共同イニシアティブによる投資環境改善が、日本企業の投資増加を後押ししていることは確かであろう。

表 2-24：投資環境改善への具体的な取り組み  
(日越共同イニシアティブ導入前と導入後の比較)

	日越共同イニシアティブ導入前の取り組み	日越共同イニシアティブ導入後の取り組み (投資環境改善の実効性を高める枠組み)
課題把握	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 課題に直面する日系企業の個別認識</li> <li>・ 日越貿易投資ワーキング・グループで改善を提案・協議された課題について把握</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 日系企業に対する調査による課題の全般的な把握</li> </ul>
課題共有	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 課題に関係する日系企業の間で共有</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 進出日系企業、経団連、ベトナム政府と共有（他外資系企業とも共有）</li> </ul>
課題対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 課題に関係する日系企業の個別対応</li> <li>・ 日越貿易投資 Working Group における課題の解決策の協議（但、具体的な行動へは至らず）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 日越間の協議を踏まえた、具体的措置を盛り込んだ行動計画の策定</li> <li>・ 行動計画の実施期間の設定</li> </ul>
政策対話への反映	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 反映有り</li> </ul>
フォローアップ	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 日越合同進捗モニタリングの実施</li> </ul>
その他	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ODA による計画推進支援</li> </ul>

日越共同イニシアティブによる投資環境改善は、日本企業のみ裨益するものではなく、国内外の全ての企業にとって有益なものである。その意味で、他ドナーも日越共同イニシアティブの動向に強い関心を持っている。また、前述のとおり、わが国は PRSC3 への協調融資に際して、本イニシアティブを通じて明らかになった課題の一部を政策アクションとしても提案した。しかしながら、日越共同イニシアティブは日越の二国間だけの取り組みといった印象をもち、第一フェーズ期間中はわが国との情報共有が十分でなかったと感じているドナーがいたことも事実である<sup>58</sup>。2006年11月に決定したベトナムの WTO 加盟にともない、今後、投資環境改善は次第に多国間の枠組で協議される課題になると思われる。日越共同イニシアティブの第二フェーズ、及びわが国の ODA による行動計画の実施支援を多国間協議の中でどのように位置づけていくかは、今後の検討課題と思われる。

## (6) CPRGS 拡大支援

第一部「3. わが国の対ベトナム援助の取組み」で触れたように、当初 Full-PRSP としてまとめられた CPRGS には、従来他国の PRSP には無かった「成長」の要素が盛り込まれたが、内容的には「貧困、社会セクター重視」の視点が強く、「経済インフラの整備、産業活動の活性化による経済成長が貧困削減に結びつく」という観点は明示的ではなかった。特に「大

<sup>58</sup> 2006年9月の時点での在ハノイの他ドナーとの面談より。実際には、CG 会合、中間 CG 会合に先立って開催されるベトナム・ビジネスフォーラムにおいて、わが国は日越共同イニシアティブの進捗状況を紹介する等、情報公開に努めているとのことである（在ベトナム日本大使館との面談）。

規模インフラの役割」については、当時の国際的な援助潮流の中で、それを非常に軽視する雰囲気はドナーコミュニティにあった。しかし、CPRGSの中で大規模経済インフラの記述が無かったとはいえ、ベトナム政府がそうしたインフラの開発に無関心であった訳ではない。ベトナムにはCPRGS以外にSEDPやSEDSという既存の国家開発戦略が存在しており、大規模経済インフラの開発については、これら国家開発戦略と密接な関係がある公共投資計画に含まれていた。同時に、世界銀行やDFID等が基本文書とみなすCPRGSと既存の国家開発戦略との矛盾点をなくし、更に大規模経済インフラの役割をCPRGSの中で位置づけることは、わが国が自らの開発援助哲学と東アジアでの経験を国際的な援助潮流に流されることなく反映させるという点で極めて重要な課題でもあった。そこで、わが国はCPRGSの中に貧困削減に資する大規模経済インフラの役割を追記することを2002年12月のCG会合において提唱し、ベトナム政府や他ドナーの賛同を得た。これを受けてベトナム政府はCPRGSの改定（拡大）作業を開始し、2003年11月には成長促進を通じて貧困削減を実現する大規模経済インフラの役割についての新たな章を完成し、首相承認を得ている。わが国はこの過程で大規模インフラが経済成長を通じて貧困削減に至る経路について、他ドナー（世界銀行、ADB、DFID、豪）と連携しながら分析作業を行い、ベトナム政府の取組みに対して知的貢献を行った。大規模インフラの役割や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たことは、わが国の開発援助理念がベトナム政府や他ドナーに理解された契機としても評価できる。

### 2.2.3 援助協調を通じたわが国の貢献

援助協調は国際的に大きな潮流であり、非常に速いスピードで変化しつつある。トップドナーとしてわが国はこの援助協調の枠組みの中に入り、支援対象国の開発ニーズを踏まえつつ自らの開発援助理念や方針について意見発信し、更に開発課題によっては援助協調を手段として活用することが求められる。ベトナムにおいては、PRSC等の多国間の取組みの他にも、セクターごとのパートナーシップグループ、5Banks、PGAE<sup>59</sup>の三つの枠組みの中で、わが国は援助協調に深く関与した。パートナーシップグループ活動に関しては、わが国は、運輸・中小企業・貧困・教育・保健・法制度等に参加しているが、本報告書ではわが国が現在も共同議長を務めている運輸パートナーシップグループに焦点をあてて記述

<sup>59</sup> PGAEは本来的にはパートナーシップグループの1つに位置づけられる。しかし、PGAEが横断的・包括的に援助効果向上にかかわる 이슈に取り組んでおり、活動規模が他のパートナーシップグループに比べて大きいこと、関係するドナーやベトナム政府機関が多いこと、CG会合においてもPGAEを活動主体とした援助効果向上にかかわる独立したアジェンダが設定され協議が行なわれていること等の理由から、本報告書ではPGAEに着目して記述を行なう。

する。なお、5Banks と運輸パートナーシップグループは、後述する「成長促進に向けた補完的・重層的な支援」(3.3) を構成する活動としても位置づけられる。以下では、個別の事例について参照しながら、援助協調を通じたわが国の貢献について定性的な確認を試みる。

#### (1) 運輸パートナーシップグループを通じた取組み

ベトナムにはセクターごとのドナーと担当省庁が政策協議や情報交換を行うパートナーシップグループが設置されている。この中で運輸交通分野の政策や課題を協議するのが、運輸パートナーシップグループ (TPG) である。運輸交通セクターを支援するドナーは大きく四機関あり、前述のように金額的にはわが国が最大のドナーである。ドナー間では日本<sup>60</sup>が主として港湾、幹線道路ネットワーク、橋梁及びトンネルを担当し、世界銀行が国道ネットワーク、ADB が地方道・省道、英国などその他ドナーが農村道路を受け持っている。JBIC は運輸交通省とともに TPG の共同議長を務めており、ここでは運輸政策や戦略が協議される。TPG が設立される前は運輸交通省は各ドナーと個別に協議を行っていたが、その設立後は運輸政策に関わる重要事項は TPG の場で話し合われるようになった。そのため、ドナー間、及び運輸交通省とドナーとの相互理解が深まった。例えば、運輸交通省は SEDP の交通セクター部分のドラフトを作成した際に、MPI 提出前の段階で TPG 参加ドナーにコメントを求め、ドナー側からのインプットやアドバイスを参考にした。こうした緊密な話し合いを通じて、政策のオーナーシップ醸成や援助事業と政策とのアラインメントの強化に役立っている。また TPG はドナー側から運輸交通省に対してメッセージを伝える場としても役立っており、例えば道路の維持管理の必要性について TPG を通じて運輸交通省側に周知させたこともあった<sup>61</sup>。

#### (2) 5 Banks を通じた取組み

第1部で述べたように、5Banks とは譲許的な融資を供与する5つの開発金融機関グループを指し、融資事業の実施にかかる課題や問題点を共有し、手続き調和化や業務の簡素化を含め、効率的・効果的な援助を実施するための具体的な対策を共同で検討していく枠組みである。5Banks (3Banks から拡大) は融資事業の実施促進・執行率改善といった現実的な目的のために開始された。対越援助の7~8割を占める5Banks による調和化、業務の簡素

<sup>60</sup> 2003年11月のパートナーシップグループ会合で、2004年5月より JICA から JBIC に共同議長が移ることが合意され、現在は JBIC が共同議長を務めている。

<sup>61</sup> 2006年9月18日ベトナム運輸交通省計画投資局での面談より。

化・効率化の取り組みは極めて大きなインパクトがあると考えられている。また、援助の有効性を高めるべく、ドナー間の単なる手続きの効率化に留まらず、ベトナム政府を巻き込み、同国の政府システムの構築、カントリーシステムの強化へと拡大してきている。5Banks の枠組みで関係ドナーが協調して One Voice でベトナム政府と協議を行なうことは重要であり、関係者間の信頼関係や相互の理解は確実に深まってきている。他方で、カントリーシステム（政策・制度）の強化といった取り組みには相応の期間が必要であり、現時点では、成果に比して投入が相対的に多くなる傾向となる。例えば、世界銀行の借款事業については、依然として遅延や延長が頻出している。2006年9月の時点<sup>62</sup>で終了済みの23案件のうち、予定通りに終了した案件は5件以下であり、過去の傾向をみても執行率の面で大きな改善は見られないとのことであった。<sup>63</sup>

運輸交通省の見解によれば、5Banks による取り組みが成果を上げる上で、ベトナム側自体の制度改善に要する時間がボトルネックとなっているとのことである。5Banks のイニシアティブを通じて融資事業に伴う手続きやフォーマットの調和化・簡素化を進めても、関連する国内の法律や規則などがこうした変化に即応できていない。特に ODA 事業の実施に関わる法律や規則はしばしば改訂、変更され、既存の規則等と不整合が生じることがある。これが、現場で混乱を生み、手続きが遅れる原因となっているとのことである<sup>64</sup>。一方、MPI からは、5Banks の取り組みは、特にプロジェクトサイクルの中の「準備」と「モニタリング・評価」の段階では一定の成果を上げつつあるとの指摘があった<sup>65</sup>。例えば、F/S の内容、各種レポートの書式統一化などである。同じ F/S と言ってもベトナム政府と各ドナーでは要求事項が異なっており、内容と様式を統一化する取り組みが KfW のコンサルタントによって進められている。また、レポートフォーマットの統一化も、取引費用の低減に大いに効果が望める。「実施」段階における手続きの調和化は「準備」と「モニタリング・評価」と比べて困難であるが、調達業務では入札に関わる法律・規則が国際標準に適用されるようになり、ドナーとベトナム政府における入札業者の選定基準が明確になったと指摘された。ベトナム政府は Center for Bidding の立ち上げを検討しているということであった。

なお、2006年10月に開催されたアジア地域援助効果向上フォーラム（マニラ・フォーラム）への情報提供の一つとして、5Banks によるカントリーシステムの構築への取り組みの実績

<sup>62</sup> 2006年9月22日世界銀行ハノイ事務所での担当官との面談から

<sup>63</sup> 2006年9月の時点での在ハノイの他ドナーとの面談から

<sup>64</sup> 2006年9月18日、運輸交通省計画投資局との面談から

<sup>65</sup> 2006年9月21日、計画投資省対外経済局との面談から

がまとめられた。調達法令の制定、レポーティング様式の標準化・簡素化等の各項目について取り組みの進展が次のようにまとめられている（表 2-25）。こうした 5Banks による取り組みは HCS の指標とも密接に関連している。今後も、カントリーシステム強化に向けて、様々な技術支援が継続されて行くことが PGAE の場で表明されている。

表 2-25 : 5Banks に係るカントリーシステム構築への取り組み実績

課題	主な実績
調達	2005 年に国会で制定された調達法の起草を支援した。現在は計画投資省により準備されている調達実施に関する法令に関して支援を行っている。
環境及び社会面の保護措置	環境面の保護措置の手続きを調和化・整合化するための行動計画を準備中である。そのため、ベトナム政府と 5Banks 側の環境保護措置に関する要求が、詳細に比較検討されている。
案件準備	規制面、制度面、インセンティブ枠組み、案件準備文書等に関する主な隔たりがどこにあるのか確認中である。
レポーティング	PMU の負担を軽減し、かつ案件モニタリングの質と整合性を改善するため、レポーティングとモニタリングの様式の調和化が進んでいる。

更に 5Banks の取り組みについては、当初の問題意識であった融資機関による事業の実施促進、執行率改善という観点から、これら機関の合同による案件進捗状況レビュー、Joint Portfolio Performance Review (JPPR) が行われている。2005 年 5 月に公表された JPPR IV によると、その進展は以下のように示されている（表 2-26）。まず 5Banks が自らの案件の開発目標達成度を評価した結果について検討する。JPPR IV によると、JBIC が事後評価を通じた案件の格付けを実施したのは 2005 年からとのことであり、表 2-26 は ADB、世界銀行、AFD、KfW の四機関のそれぞれが自らの案件を評価した対照表となる。ここでは、開発目標の達成度や実施の進捗度、リスクのある案件の比率などが示されている。これによると、各機関とも案件のパフォーマンスは近年に改善されており、2004 年には ADB、世界銀行、AFD の三機関の案件はその全てが開発目標を十分に達成している。進捗状況やリスク案件の比率をみても、機関によって若干の差異はあるが、おおむね改善に向かっている。一方、KfW については、高リスクと判断された案件は 2003 年までは減少したものの、2004 年になって増加したことが報告されている。

表 2-26 : 開発目標の達成度・進捗状況についてのドナー案件の格付け

成果指標		2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
開発目的の達成度(PSとUの合計比率%)	ADB	4%	10%	6%	3%	0%
	WB	9%	8%	0%	0%	0%
	AFD	18%	15%	12%	0%	0%
実施の進捗度(PSとUの合計比率%)	ADB	15%	10%	6%	12%	6%
	WB	9%	11%	3%	24%	3%
	AFD	34%	28%	27%	30%	28%
リスク案件比率(%)	ADB	na	21%	9%	15%	15%
	WB	17%	19%	10%	24%	3%
	AFD	26%	22%	12%	11%	13%
ゼロ/低リスク案件(%)		7%	7%	0%	0%	0%
中リスク案件(%)	KfW	74%	74%	89%	90%	84%
高リスク案件(%)		19%	19%	11%	10%	16%

注:PS=Partly Satisfactory(部分的満足), U=Unsatisfactory(不満足)  
出所:JPPR IV, MAY 2005

次に案件の執行率については表 2-27 の通りである。ここで執行率とは、当該年度に実施されている案件について、どの程度まで実際に貸付が実行されたか、その比率を示したものである。比率が高ければ高いほど、案件の進捗がスムーズであることが伺われる。5 Banks の執行率を比べると、ADB 以外の4機関は執行率が近年になって若干改善されていることがわかる。JBIC の場合は2002年の8.9%という低い値から、2004年には13.6%と向上した。JPPR IVによれば、このように近年に若干の改善が見られるものの、東南アジア地域の近隣諸国と比較すると、ベトナムでの案件執行率はまだ低いとされる。但し、これも執行率という指標は、新規案件の採択によりパイプラインが増加することに伴い、低い水準となりやすい性質がある点に留意しておく必要がある。

表 2-27 : ドナーごとの案件の執行率

		2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
ADB	プロジェクト援助のみ	15.9	17.9	17.1	18.6	14.0
	プログラム援助含む	18.7	17.0	20.8	21.3	15.7
AFD	プロジェクト援助のみ	9.1	25.4	21.6	29.6	28.3
	プログラム援助含む	9.1	25.4	21.6	29.6	30.0
JBIC	プロジェクト援助のみ	23.2	12.2	8.9	11.1	13.6
	プログラム援助含む	28.2	12.2	8.9	11.1	13.6
KfW	プロジェクト援助のみ	20.1	15.6	17.0	24.0	21.2
	プログラム援助含む	20.1	15.6	17.0	24.0	21.2
WB	プロジェクト援助のみ	12.0	11.9	14.5	14.3	16.6
	プログラム援助含む	12.0	11.9	15.5	22.5	21.0

注:執行率=年度内に貸付実行された金額の比率

出所:JPPR IV, MAY 2005

続いて、事業が想定された期間内に終了せず、実施期間が延長された案件の比率をドナーごとに比べる（表 2-28）。ドナーによって、また年度によって比率は変動するが、JBIC の場合は延長された案件の比率は 2004 年は 63% であり、他の 4 機関と比べて特に高くない。世界銀行や KfW の場合には、2004 年には全ての案件が延長を余儀なくされている。

表 2-28：ドナーごとの貸付期限の延長案件の比率

	ADB	AFD	JBIC	KfW	WB
2000年	67%	50%	57%	100%	100%
2001年	60%	100%	64%	100%	75%
2002年	83%	66%	33%	100%	100%
2003年	43%	100%	71%	100%	100%
2004年	57%	50%	63%	100%	100%

注：延長案件比率＝延長案件/当該年度内に終了すべき案件  
出所：JPPR IV, MAY 2005

表 2-29：ドナーごとの貸付取消案件の額（百万ドル）

	ADB	AFD	JBIC	KfW	WB
2000年	10.7	-	-	-	-
2001年	1.2	-	-	-	26.9
2002年	5.8	0.6	-	-	5.4
2003年	61.8	-	-	11.6	10.5
2004年	43.9	25.6	-	-	16.6
合計	123.4	26.2	-	11.6	59.4

注：年度内にキャンセルされた継続事業の金額  
出所：JPPR IV, MAY 2005

最後にドナーごとに、当初想定された事業内容が完了する前に案件が取り消されたケースを検討する。表 2-29 はドナーごとに取り消された案件の金額を示したものである。ADB は 2000 年から 2004 年までの間に 1 億ドル以上の案件が取り消されたことがわかる。幸い JBIC の場合はこの期間に取り消された案件は存在しない。

JPPR は単に案件の進捗状況や開発目標の達成度合いを確認するだけでなく、案件実施にかかわる制度的課題も詳細に検討している。その中では、たとえば次のような問題が提起されている。

- 公共投資管理に関する法的枠組みの不整合
  - 関連の法令がしばしば改定されるため、重複や不整合が生じ、法体系に混乱が見られる。
- 過度に中央集権化された政府の許認可
  - 案件設計や調達に関わる技術的な問題にまで首相レベルの認可が求められる。

- 調達過程での遅延
  - 透明性の欠如、入札過程の不規則性などにより調達過程が遅延する。入札前の書類が整っておらず、将来にコスト面の見直しなどをせまられることもある。
- 案件準備作業の粗雑さ
  - F/S (feasibility study) の内容が粗雑であり案件実施段階で支障が生じ、全体の効率性を損なうことになる。
- 案件管理能力
  - PMU<sup>66</sup>スタッフの能力にばらつきがある。特に、地方レベルのスタッフの能力が十分でない。
- 土地収用
  - 土地収用に関する法的枠組みが整備されたが、現場では依然として土地収用に手間がかかっている。
- 政策/制度面の問題
  - PMU の弱さなど投資事業の制度面の課題が十分に取組みられていない。

### (3) PGAE を通じた取組み

第1部で述べたように PGAE (Partnership Group on Aid Effectiveness)は、各セクターのパートナーシップグループや 5Banks の活動などを包括しており、援助効果向上全般にかかわる枠組みである。そのため、多くのドナーが参加している。PGAE はベトナムを含む諸外国の援助効果向上の取組み（国際的な潮流）を踏まえて活動を行っている。MPI とともに共同議長を務めるドナーは持ちまわりであり、わが国は英国 DFID に続き、2 番目に共同議長を務めた（2004 年 6 月～12 月）。わが国は、議長国として PGAE の運営や CG 会合配布用に作成される報告書のとりまとめ等を行い、リーダーシップを発揮している。また、共同議長が UNDP・オランダ等の他ドナーに移ってからも、わが国は、PGAE の全体活動に加え、同直営の活動として設置されている Friends of Co-chair（議長及び有志メンバーで構成）と呼ばれる作業グループや後述するテーマ別サブ・グループ等にも参加しており、ハノイ・コア・ステートメントの策定等、PGAE の主要な活動に積極的にかかわってきている。

PGAE では、関係ドナーが増えるにつれて、議論の対象がより構造的な課題にまで広がってきている。単なるドナー間の手続き調和化の議論を超えて、ベトナム政府の規則、法律の

<sup>66</sup> 政府によって承認された案件の実施・監理を行なうユニットで、一般的に Project Management Unit と呼ばれている。

改善までが議論の対象となってきた。いわば難易度の高い問題に取り組んでおり、議論が抽象論に流されやすく、参加者の中には「援助協調疲れ」を示す者が出てきていると言われる。関係者数が多いので、調整のための取引費用が増えてきたことに不満を漏らすドナーもあった<sup>67</sup>。

PGAE の下には7つの課題に対応したテーマ別サブ・グループがあり、各々包括的な議題に対して取り組みを行っている。ODA 運営管理能力向上はその包括的議題の一つである。2006年11月にベトナム政府はODAの運営管理に関する新規法令(Decree 131)を制定したが、これは従来のODA政令(Decree 17)を改定したもので、現在、実施細則を策定する作業が進んでいる。また、前述のように有償資金協力事業の執行率の低さも国内で問題視されてきた。こうした状況を改善し、ベトナム政府のODA運営管理能力向上を支援するため日本、英国、世界銀行が中心となり案件形成に向けた準備を進め、2003年12月のCG会合の場で素案が公表された。その後、それがCCBP(Comprehensive Capacity Building Programme for ODA Management)という名称のプログラムにつながり、資金はLMDGの信託基金及びわが国が世界銀行に拠出している信託基金(PHRD基金)から拠出されることになった。わが国も開始当初の2003年3月ごろからCCBPの業務計画の作成に積極的に関与してきた。

当時の関係者によると、英国を中心とするLMDGはベトナムで新しい援助モダリティを普及させていくことに強い関心を持っており、CCBPを通じて財政支援等を定着させる狙いがあった。一方、わが国(JBIC)を初めとする5Banksは、むしろプロジェクトを中心としたODA事業の運営管理に関わる制度改革に強い関心を持っており、Decree 17の改定など法的枠組の改善や手続きの透明性の確保などをCCBPの目的に含めるように主張した。2004年3月から6月にかけて関係者の間で小規模の作業グループやワークショップが頻繁に開催され、結果的にベトナム政府、LMDG、5Banksのそれぞれの意向が反映されたプログラムが形成されることになった。このCCBPは2004年末から開始されている。CCBPのプログラムにわが国の問題意識が反映されたのは、その形成の初期段階から関与していたためであり、そもそもPGAEへの積極的な関与がこれを可能とした。また、世界銀行に拠出する信託基金を活用することで、わが国の提案を世界銀行を含む多国間の枠組みに位置づけることも可能になった。抽象論に流されやすく具体的な成果が見えないと、参加に消極的なドナーが少なくないPGAEであるが、CCBPの業務計画の検討のような状況において、わが国がベトナムへの援助を通じて培った具体的な問題意識や提案を反映させる場としてPGAEを有

<sup>67</sup> 2006年9月の時点での在ハノイの他ドナーとの面談から

効に活用させることができる。また、その後の CCBP の実施状況のモニタリングも PGAE を通じて行われており、わが国もこれに積極的に関与してきた。

なお、上述した多国間の枠組みによる CCBP と並行して、わが国は二国間のチャンネルでも援助効果向上やベトナム政府の ODA 運営管理能力向上のための支援を行ってきた。例を挙げると、グラント分野（無償資金協力、技術協力）におけるわが国の援助手続きの合理化をめざして、在ベトナム日本大使館と JICA ベトナム事務所が共同で、MPI の援助調整窓口である対外経済関係局との間で討議を行なう枠組みを作った（“Sit Down and Talk”イニシアティブ、2004～05 年の期間）。また、MPI 対外経済関係局の ODA 運営管理能力の向上のための技術協力プロジェクトを実施中である（2005～08 年）。

### 3. プロセスの適切性

「プロセスの適切性」の観点からの分析では、わが国の対ベトナム ODA（その基本的な政策の方向性と内容を記述したものが国別援助計画である）に関し、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、メカニズム自体を明確化しつつ確認するとともに、評価を行なった。

わが国の援助行政においては、外務省は ODA の調整官庁として他省庁との調整及び実施機関の監督を行なうことになっているが、実際の体制は、政策と予算立案・実施とが分散した状況にある。わが国の ODA の実施は、二国間援助については無償資金協力は外務省、技術協力は JICA と数多くの他省庁、有償資金協力は JBIC が担っている。国際機関への拠出については、国連関係機関は外務省、世界銀行を含む開発金融機関は財務省が所掌している。特に有償資金協力に関する政策面では、外務省と財務省に加えて経済産業省が関わっている。このように、援助スキーム別に担当機関が異なり、政策と実施レベルが分かれている体制のもとでは、スキーム間の有機的な連携を図り、総合的な視点から ODA 政策を形成・実施していくための努力が非常に重要になる。これは、世界銀行や DFID のような、単独で開発援助に関わる政策の立案・実施を行なう体制にある機関とは異なる点である。また、近年は援助協調の活発化に伴い、途上国の現場において機動的に政策対話や様々な協調活動を行なうことが要請されているが、わが国は特に現場で援助実施に携わる人員が少ない点が、体制上の課題としてよく指摘されている。

2005 年 4 月に決定された内閣官房における閣僚レベルの海外経済協力会議の設置（総合戦略を所掌する「司令塔」）、同年 8 月の外務省内の機構改革による、旧経済協力局と国際社会協力部の関連部分を合わせた国際協力局の設置、そして 2008 年 10 月に予定されている新 JICA の誕生（JBIC の有償資金協力業務を JICA と統合し、外務省の無償資金協力業務を部分的に移管）に象徴されるように、現在、総合的な政策立案、スキーム間の有機的な連携の強化等を目指した ODA 改革のプロセスが進行中である。また、前述の通り、既に 2003 年ごろから現地 ODA タスクフォース設置をはじめとする現地機能強化や国別アプローチ強化の取り組みが始まっている。こういった ODA 改革の大きな流れを先取りして、ベトナムの現地 ODA タスクフォースをはじめとする関係者は、一貫性のある援助政策の立案と実施、スキーム間の有機的な連携強化を目指して現地発で支援プロセス改善に取り組んできた。以下、特徴的な取り組みを紹介する。

### 3.1 ベトナム政府との中期的なビジョンの共有

ベトナム政府と日本側との中期的な開発ビジョン・援助ビジョンの共有は、主として、「援助規模の定性的な方向性検討のメカニズムを用いた検討・協議プロセス」を含む政策対話を通じて行なわれてきた。その際、二国間（バイ）の対話チャンネルを通じてビジョンを共有するために用いられた文書として、対ベトナム国別援助計画（英語版）、セクター援助戦略マトリックス、援助規模の定性的な方向性検討のためのモニタリングなどがある。

#### 3.1.1 策定過程における開かれた協議と対ベトナム国別援助計画（英語版）の提示

2004年度に策定された対ベトナム国別援助計画の概要は、既に第1部で示した通りである。国別援助計画に示された援助実施方針、重点分野・重点事項の内容は、同計画策定以前から実施されていたわが国の近年の対ベトナム援助の流れを受けたものであり、その意味で計画の策定前後において援助内容に急激な変化が生じた訳ではなかった。しかし、国別援助計画の英訳、更には英文冊子づくりを行い、それをベトナム政府と共有したことは、新たな取り組みであった。これは、わが国の援助方針とその基本的な考え方を明示しベトナム政府と共有したという点で大きな前進であったと言える。また、完成した国別援助計画（英語版）の共有のみならず、同計画の策定過程でも現地 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作成作業を行った。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する上で、役立ったものと考えられる。

しかしながら、こうしたビジョンの共有は、わが国の援助方針・考え方にとどまり、ベトナムの開発ビジョンまでも両者で共有したわけではなかった。5年後、10年後のベトナムはどうあるべきか、開発の到達目標についてビジョンは共有されていなかった。そのため、中期的な開発の成果指標が設定されておらず、今回のような国別援助計画の評価調査の実施を困難なものとしている。わが国の援助方針・考え方を日越で共有できたことは画期的なことではあるが、今後、援助の効果・効率性を高めるためには、中期的な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することが必要と考えられる。

#### 3.1.2 セクター援助戦略マトリックスの導入

セクター援助戦略マトリックスは、対ベトナム国別援助計画と個別プロジェクト（案件）

との間に位置づけられるものであり、この三者で言えば「三層構造」が作られている。セクター援助戦略マトリックスは4Jを構成メンバーとする現地 ODA タスクフォースが主導して作成しており、対ベトナム国別援助計画とともに、4Jによる「ビジョンの共有」に大きく貢献してきた。

同マトリックスは2004年度に初めて作成され、記述内容には毎年修正が加わるが様式は継続して使用されている。後に述べる通り、4Jにおける対ベトナム援助の内容に関する検討の際に活用されるが、その過程で策定された最終的なセクター援助戦略マトリックスはベトナム政府との政策対話において、開発ビジョンを共有するための基盤ともなっている。同マトリックスのような問題整理、援助の方向性の提示は以前には行なわれていなかったことから、同マトリックスの導入により、ベトナム政府とわが国との対ベトナム援助ビジョンの共有は大きく進んだと考えられる。

ベトナム政府側と共有さ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、我が国の重点事項、我が国援助の方向性・目標を見極める上で有益なツールであると同時に、開発課題や援助動向を一目で把握するための鳥瞰図のような役割を担っている。このマトリックスにより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。

マトリックスの記載内容は、中期的な視点に立ってまとめられている。また、4Jが問題点として認識した事項に関するベトナム政府や他ドナーの取り組み状況と併せてわが国の援助の方向性や目標を整理していることから、支援内容がその他の取り組みとどのような関係にあるかに関し、ある程度のイメージをつかむことが可能である。マトリックスとして整理されていることもあり、毎年状況把握や見直し作業のツールとしては有用であるが、それをベースにセクターの抱える現状や問題点を見逃していないか、問題解決の方向性は正しいか、ベトナム政府及び他のドナーとの協調を進めることで援助効果を高める方策は残されていないか、セクターを越えた協調の可能性はないか、などの問題を常に自問自答していく必要がある。さもないと、マトリックスの改訂作業が安易なルーティン作業に陥りかねないことに留意する必要がある。

### 3.1.3 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

国別援助計画の中で5つの観点を挙げて明示されている「援助規模の定性的な方向性検討のためのメカニズム（のためのモニタリング）」もベトナム政府とのビジョン共有に役立っている。同メカニズムは、評価項目として（1）対ベトナム国別援助計画における「理念・目的」との関係（二国間関係）、（2）開発ニーズ、（3）「制度政策環境」の状況、（4）ベトナムの援助吸収能力、（5）ODA 大綱における「援助実施の原則」との関係の5つを挙げており、これら5項目に関し日本側がそれぞれ定性的な評価を行ない、又、ベースラインとして日本側が考える方向性をベトナム政府側に提示する一方で、最終的な援助規模の決定に際して特にわが国が着目していこうとする点を示し、援助表明額の確定（プレッジ）までにおけるベトナム側の制度改善努力を促すという仕組みである。（なお、日本政府が援助額を発表するのは、毎年12月に開催されるCG 会合の場である。）

規模の検討メカニズムにおけるモニタリングは、評価の一次案を外務省が作成し、それを基にJBIC、財務省、経産省も交えて検討（二次評価）を行なう。二次評価時の各評価項目のウェイト付けは各省により考え方が異なる。例えば、過去には、外務省は二国間関係へのウェイトが高く、財務省は相手国の能力、債務、金融改革などを重視する傾向があり、経産省は日越共同イニシアティブの進展など制度政策環境にウェイトを置くことがあったということである。このようにODA 関係各省間の考え方に相違はあるものの、モニタリングは、議論の土台としての役割を果たしている。そして、二次評価を通じた各省間での検討の結果、規模に関する方向性が決定されることになる。

各評価項目に関する評価材料の内容と評価結果を説明する過程で、わが国の対ベトナム援助における着眼点や評価のポイントに関するベトナム政府の認識を深めるような働きかけが行なわれたことが窺われる。

規模の検討メカニズムは、ベトナム政府との開発・援助ビジョンの共有という点で一定の効果を上げたと考えられる。つまり、ベトナム側から見た場合、援助額は自らが関知し得ないところで決まるのではなく、基本的に自らの努力によって決まるというメッセージを発信することになった。ベトナムに対するわが国の援助のアカウントビリティを向上させたことは、規模の検討メカニズムの第一の成果であった。また、同メカニズムは、これまで具体的なルールが定められていなかった援助の規模ならびに国別予算の配分の問題に一つの規範を与える可能性があることも第二の成果として評価できる。

他方、各モニタリング指標に該当する評価材料個々へのプラスマイナスの評価（一次評価）は比較的容易であるが、それらに基づく5項目の総合的な評価を行なう上では、評価（二次評価）を担当する日本側関係各機関間でそれぞれの立場の違いから見解の相違が生じる可能性があり、客観性を保ちつつ各モニタリング指標のウェイト付けを定量的に行なうことが困難である点は、評価を行なう上で留意する必要がある。

また、日本政府が援助金額の国別配分を横断的に検討する仕組みを整備していない点も課題である。つまり、ベトナムだけについて援助規模を議論、検討しても、他の国も同様の仕組みで援助額が決まり、更には、それを全体の決められた予算の中でどのように配分するかという仕組みが示されない限り、国民あるいは援助受け取り国からみれば、規模の検討メカニズムは依然として透明性や公平性を欠く仕組みに映る可能性があるからである。今後、重点国に対する国別予算配分を明確にしていくことが望まれるが、予算配分を検討する際の規範として、ベトナムで試みられた「規模の検討メカニズム」の中で他国にも適用可能な項目は何か、他にも留意すべき項目はあるか、運用上の改善点は何か等、本省・本部においてベトナムでの試みをレビューし多角的に検討を進めていく必要がある。

### 3.2 一貫性ある援助政策の立案と実施

現地政府との政策対話から案件形成、採択、実施に至るまで、一貫性を持って臨んだことが、わが国の対ベトナム ODA 実施プロセスの第二の特徴であると考えられる。その背景には、「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」という三層の構造のもとで、関係者が各自の役割を分担していったプロセスがある。以下では、この新たなプロセスの概要を精査し、その適切性を確認する。

#### 3.2.1 「三層構造」のもとでの政策対話～案件形成・採択メカニズムの導入

ベトナムにおいては、3 年前から 4J を中心に、上述の対ベトナム国別援助計画（英語版）、セクター援助戦略マトリックス、援助規模の定性的な方向性検討のためのモニタリング結果などを活用しながら、政策対話から案件採択に至る過程（国別援助計画の実施プロセス）において新たな取り組みが導入されている。こうした新たな取り組みは、前述のように、ベトナム政府とビジョンが共有できたという効果があったのみならず、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「三層構造」のもとで政策担当と実施機関レベルの役割分担を意識させつつ、日本側関係者の間におけるビジョンの共有にも貢献したと判断される。

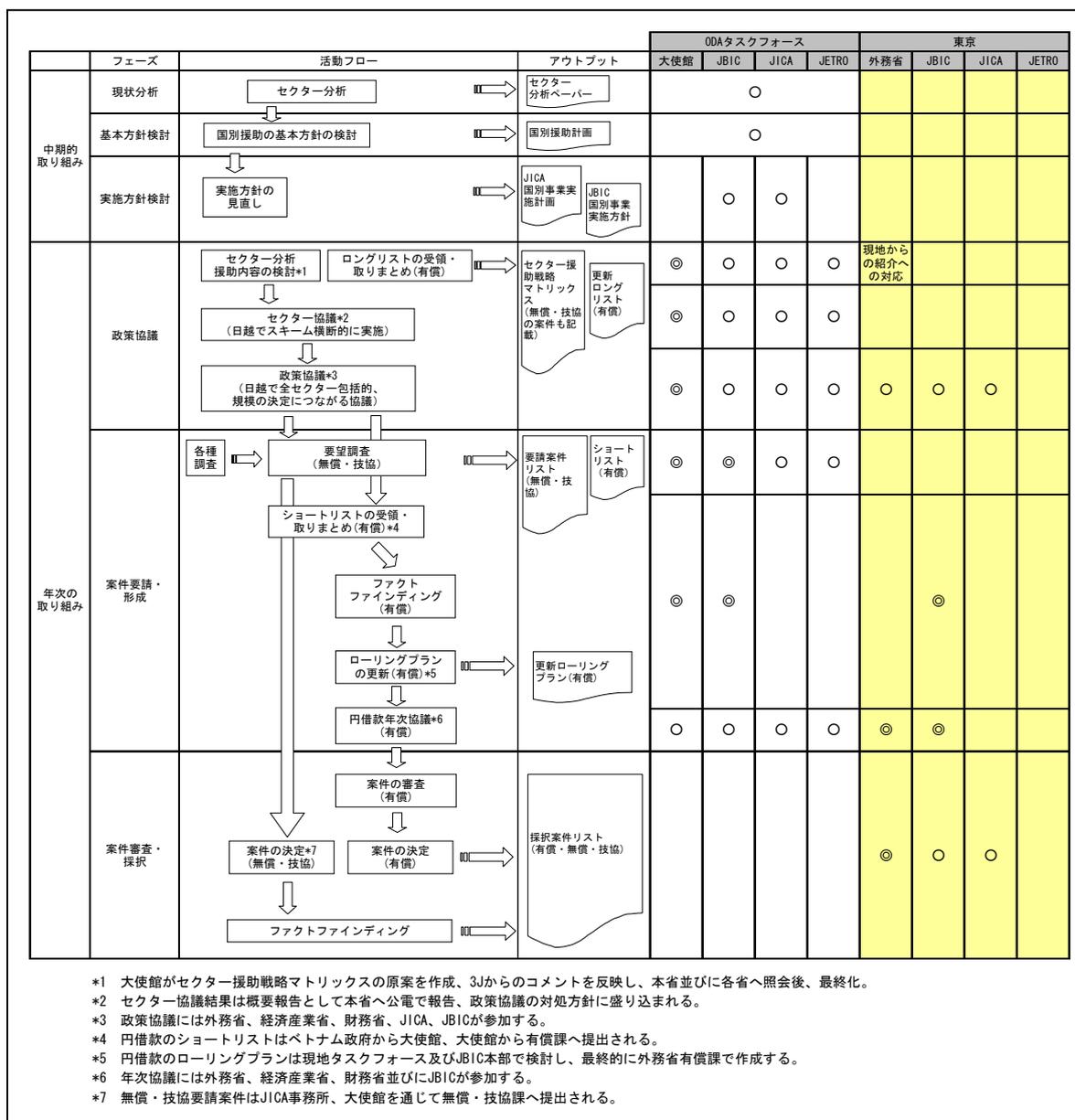


図 3-1： 計画実施プロセス及び機関別役割分担

図 3-1 は、政策対話から案件採択に至る過程において政策担当と実施機関レベルの役割がどのように分担されてきたかを示した図である。中期的取り組みと年次の取り組みの二つに分けて、現地 ODA タスクフォースと東京の関係者の作業内容と役割分担を整理したものである。それぞれの作業内容の詳細は後述するが、これを見ると、「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」の三層を核として、現地と東京の作業が有機的に繋がっていることがわかる。

### 3.2.2 中期的な取り組み

中期的な取り組みは、現状把握・分析、国別援助計画の策定ならびに援助実施方針の検討からなっている。基本的に国別援助計画の改定の際に行なわれる作業プロセスであり、2004年の国別援助計画改定時に初めて実施されたセクター分析ペーパーの作成作業が含まれる。セクター分析ペーパーは、4J 内で各セクターの担当者が集まり協議しながら作成した。その際には、JICA・JBIC の事務所職員が作成にあたったが、JICA 専門家からの知見も活用した。セクター分析ペーパーは、各セクター20 ページ程度の文書である。国別援助計画策定時には4J で（全体ならびにセクター別に）定期会議を開催して協議が行なわれた。

一般に、国別援助計画は、東京のタスクフォース（ODA 総合戦略会議の委員が必ずメンバーとして参加）のもと、現地 ODA タスクフォースとの意見交換を随時重ねながら作成される。まず、両方で随時会合を開催し骨子案が作成される。当初の骨子案は、ODA 総合戦略会議で検討される。その後、東京では各府省との協議、NGO・学識者・経済界との意見交換が進められ、同時に現地では被援助国政府・NGO・他援助国・国際機関・わが国関係者（含、経済界）との意見交換が進められる。その過程を通じて、骨子案から第一次案、第二次案などが作成され、素案としてまとめた段階で中間報告として ODA 総合戦略会議にて検討が行なわれる。資料及び検討の様子は外務省のホームページに掲載されており、一般からのコメントも事前に募集されている。これらの作業及び政府関係各省との協議を経て最終案が作成され、ODA 総合戦略会議、更に政府開発援助関係省庁連絡協議会で検討が加えられ、対外経済協力関係閣僚会議<sup>68</sup>（当時）の承認をもって、最終的な国別援助計画が完成する（ホームページで公表）。国別援助計画が作成されると、それに基づき、JICA ならびに JBIC が、それぞれ国別事業実施計画、国別業務実施方針を作成する。これらの事業実施計画、事業実施方針は毎年見直しが行なわれ、更新されている。

現行の国別援助計画の策定プロセスの重要な特徴は、骨子案の作成段階から最終案の作成に至るまで、「オープンネットワーク方式」が採用されたことである。具体的には、同計画の骨子づくりの段階から現地と関係省庁、NGO、研究者等と討議が行われ、作業の進捗状況は ODA 総合戦略会議における議事録とともに外務省のホームページにも掲載された。このプロセスにおいて外部からの意見も参考にしつつ改定作業が進められていった。更に、

---

<sup>68</sup> 2006年4月の内閣官房のもとでの海外経済協力会議（司令塔）の設置に伴い、対外経済協力関係閣僚会議は廃止された。現在、国別援助計画の最終案の承認は、政府開発援助関係省庁連絡協議会に諮られることになっている。

テレビ会議等で現地 ODA タスクフォースと本省・本部との間の情報共有及び意見交換が積極的に図られた。

### 3.2.3 年次の取り組み

年次の取り組みは、セクター分析の結果を踏まえたセクター援助戦略マトリックスの作成（2年次目からは更新）作業から始まる。同マトリックスはセクター別に作成されており、セクター協議に備えた 4J 内での検討資料、セクター協議時の協議資料として活用されるものである。セクター援助戦略マトリックスの作成（更新）作業は、まず、大使館（経済班の各セクター担当）が原案を作成し、JICA、JBIC、JETRO へ確認依頼を出すことから始まる。コメントは 4J の関係職員のみでなく、JICA の判断で適宜ベトナムに派遣されている専門家にも依頼している。コメントを踏まえて改訂版のマトリックスを作成し、それを外務本省に提出する。

セクター援助戦略マトリックスが作成されると、これを用いてセクター協議が開催される。セクター協議は、スキーム横断的に実施される。セクター協議は基本的に 4J で対応している。セクター協議では、現状・問題点とその背景・原因、問題解決の方向性を踏まえ、ベトナム政府あるいはドナーにより現在実施されている取り組みを概観し、その上で支援におけるわが国の重点事項を説明確認した上で、ベトナム側に対応を求める事項やわが国の援助の方向性等に関し、協議している。その際には、今後要請される案件も提示される。

セクター協議を開始した当初は、ベトナム側関係省の多さから調整作業が難航したが、MPI 自体が非常に多忙な省であることから、現在はベトナム政府における援助調整窓口を務めている MPI の対外経済関係局の立場をたてつつ、重要セクターに関しては、MPI による調整の下で協議を開催・実施し、その他のセクターに関しては、関係省庁と大使館で日程調整のうえ MPI 担当者に協議への同席を求めることで円滑な協議を行っている。なお、セクター協議への参加者に関しては、4J でヒアリングを行ない選定しており、地方省・地方公共団体（例えばハノイ市やダナン市など）も必要に応じて参加している。

セクター協議の結果を受けて、政策協議が実施される。開催年度によって異なるが、わが国が重視する事項の伝達、スキーム横断的な意見交換が行われる。政策協議には、本省・本部から外務省、経済産業省、財務省、JICA、JBIC で構成される ODA 政策ミッションが派遣され、現地タスクフォースも加わって、協議が実施される。政策協議はセクター包括

的に実施され、援助規模の定性的な方向性を検討するために、前述の規模の検討のためのマトリックスを用いた協議も行なわれる。

政策協議の結果を受けて、無償資金協力及び技術協力に関しては、要望調査が実施され、有償に関しては、ベトナム側からショートリストを受領した後、ロングリストとショートリストを踏まえ、当該年度承諾を目指す案件と翌年度以降（当該年度を含む3年間）において積極的に案件形成を行なう案件等を整理したローリングプラン<sup>69</sup>が更新され、円借款年次協議が開催される。この際、当該年度採択とならない案件についても、案件形成の方向性や、円借款におけるソフトコンポーネントとなる制度面の取組みが示される（2.2.2.(4)）。また、必要な技協・無償との連携についても検討が行なわれる。その後、案件審査を経て、無償資金協力、技術協力、有償資金協力の採択案件リストが作成されることになる。

### 3.2.4 新旧プロセスの違いと生じた変化、現地体制

上述のこのプロセスは、2004年の国別援助計画の改定を受けて導入されたもので<sup>70</sup>、それ以前から実施されていたプロセスには、セクター分析（国別援助計画策定時）、セクター協議（毎年）、ローリングプランの取りまとめ・更新（毎年）などの作業は含まれていなかった。政策対話の中核をなすのは政策協議だが、従来の政策協議プロセスは、現地 ODA タスクフォースを中心とするセクター分析、セクター協議を経ることなく、本省・本部から ODA 政策ミッションが現地入りし、ベトナム側と協議を行っていた。

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、セクター分析を行ない、セクター援助戦略マトリックスを用いて 4J とベトナム政府とでセクター協議を行なうことにより、ベトナムの開発ならびに日本側の対ベトナム援助に関する問題意識を十分にベトナム側と共有する機会を設けている。セクター協議を導入したことにより、その準備を通じて 4J によるセクター分析が行なわれるようになったこと（更に、分析結果を踏まえてセクター援助戦略マトリックスを作成）、また、その結果、ODA 政策ミッションが現地入りする以前に、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こと<sup>71</sup>、そして、それらの結果を踏まえた上で、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ようになったことが大きな変化

<sup>69</sup> ローリングプランは英訳され、年次協議においてベトナム側と情報共有される。

<sup>70</sup> 国別援助計画 4.(4)(イ)(a)参照

<sup>71</sup> セクター協議では、セクター援助戦略マトリックスが英訳されて、ベトナム側に提示されている。

であった。JICA ベトナム事務所によれば、従来手薄であったセクターレベルでの政策対話を強化する目的で開始されたこのセクター協議は、個別案件に関わる具体的な協議を行なう前の段階で、セクター全体の課題に対して、日本側での情報共有、日越間での認識共有を図ることに寄与している。更に、実施機関レベルでは、セクター協議を通じて各省との実務的な議論に入りやすくなったと評価されている。

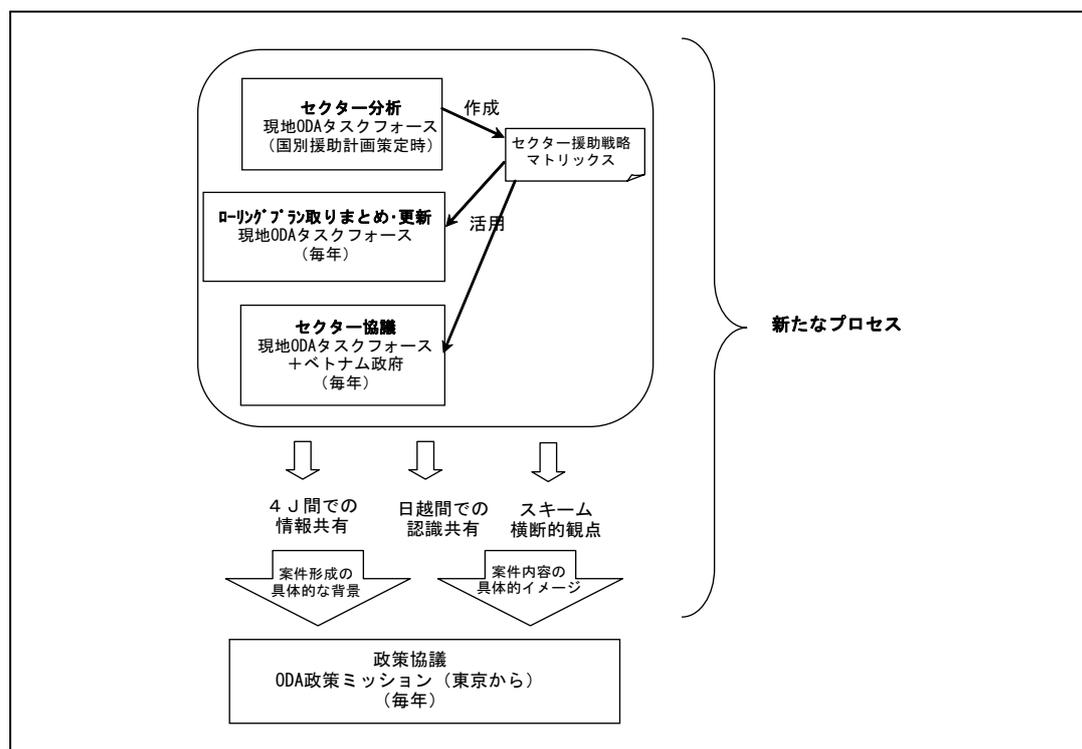


図 3-2：新たなプロセスの概念図

政策協議の際に、次年度以降の実施が想定される案件に関しても、それらの案件が形成された具体的な背景と案件内容のイメージをもって臨むことができるようになったため、ベトナム側との協議・対話を深める効果があったと考えられる。また、対ベトナム援助の対処方針に関する 4J と東京（外務省、経済産業省、財務省、JICA、JBIC）の間での協議においても、関係者間で経緯を十分に共有した上で議論が進められるようになり、援助方針検討上アドホックに新たな検討の観点が増上し、突然の対処方針変更が必要となるなどのケースは減少し、計画性ある協議が行なえるようになったことも評価できる。現地調査実施前に東京で行なった JBIC へのインタビュー結果によれば、他の被援助国に関する状況と比べ、ベトナムに関しては、現地における情報収集やセクターイシューの分析が圧倒

的に深く体系的に行なわれており、案件形成の際に大いに参考となるということであった<sup>72</sup>。更に、スキーム別に分かれた援助内容の議論に入る前に、スキーム横断的にセクター別の援助に関して協議することにより、従来、はじめからスキーム別の議論に入ることにより生じていた、案件要請時点でのベトナム側にとっての手戻り<sup>73</sup>の生じる可能性が低くなったと考えられる。現地調査時のインタビューでは、現地 ODA タスクフォースから他国においても現地主導で当該国に適したマトリックスを作成することは有用との意見もだされた<sup>74</sup>。

以上、新プロセスがもたらした変化や改善点を述べたが、こういった新プロセスの考案と実施を主導した現地 ODA タスクフォースや各機関の現地の人員体制は次のとおりである。現地 ODA タスクフォースは大使館が取りまとめ役になって、4J から構成される 10 名程度のチームを核として活動しているが、人事、予算、指揮命令系統などを備えた組織ではない。ODA 関連業務については、大使館は公使に加えて経済班 8 名（経済協力業務を兼務）と医務官（議題により参加）、JICA 事務所は所長に加えて所員 23 名と個別専門家（議題により参加）、JBIC 事務所は首席駐在員に加えて駐在員 3 名とのことである<sup>75</sup>。大使館は投資環境整備と ODA との有機的な連携を推進するために経済班で経済協力業務を担当しており、業務負荷は大きいとの声が現地出張時のインタビューで聞かれた。また、JBIC 事務所はローカルスタッフを含めて 14 名で世界銀行（100 名程度のスタッフ体制）よりも多額の借款業務を担っている<sup>76</sup>。他地域・国の在外公館や事務所の人員との比較をふまえた判断を行なうことは本評価調査では困難であるが、日本の対ベトナム ODA の実績値・業務量、緊密な二国間の経済関係を考えると、決して十分な人員体制とはいえないと思われる。

セクター分析ペーパー、セクター援助戦略マトリックス、現地主導のセクター政策協議を始めとする意欲的な取り組みは、こういった体制のもとで考案・実施されてきたものである。本評価調査を通じて行なったヒアリング等をふまえ、こういった取り組みを可能とし

<sup>72</sup> JBIC では、現在も案件形成の責任は本部（東京）にあるが、案件形成における現地の役割は年々大きくなってきており、現地 ODA タスクフォース（4J）の主導で作成しているセクター援助戦略マトリックスやその他の現地からの情報は、案件形成過程において重要な情報源として活用されているとのことである。

<sup>73</sup> 従来は、まずスキーム横断的な協議を経ることなく、はじめからスキーム別に要請案件を協議していたことにより、結果的に当該スキームに馴染まず採択されなかった要請案件を別のスキームに合う形に修正して再び要請するまでには、最短でも 1 年待たざるを得なかった。しかし、新たなプロセスにより、まずスキーム横断的なセクター協議を行なう機会をもつことで、ベトナム政府が個別案件の要請を上げる前に、案件とそれに適するスキームとの関係に関しても日越で協議することが可能となったことから、案件とスキームのミスマッチなどによる案件要請における不必要な時間のロスを削減することができるようになったと推測される。

<sup>74</sup> 2006 年 9 月 15 日、現地 ODA タスクフォースとの面談から

<sup>75</sup> 同上。

<sup>76</sup> ADB は International Staff は 7 名（うち 1 名は欠員）、ローカルスタッフは 10 名とのことであった（2006 年 9 月 18 日、ADB との面談から）。

た要因は、手厚い人員体制によるものというより、現地タスクフォースメンバーの自発的で献身的な努力や司令塔の役割を果たした関係者の尽力に負うところが大きいと判断される。ベトナムにおいてですら、こういった取り組みを持続させるためには努力が必要である。今後は、例えば、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をつくるなど、中核となる現地タスクフォースに対する協力体制の拡充も必要と思われる。

いずれにせよ、こうした新たなプロセスによって、「二国間」、「多国間」、「官民」、更には、「プロジェクト」、「プログラム」、「政策課題対応のための政策支援・知的支援」などが組み合わさった補完的・重層的な支援が全般的に実現することとなった（図3-3参照）。その土台となったのが政策協議の改善であり、これをベースとして様々な事業が相互補完性をもってつながることになった。次節では、特に成長促進に向けた支援に焦点をおいて、この補完的・重層的支援がどのように実現されたのか検討する。

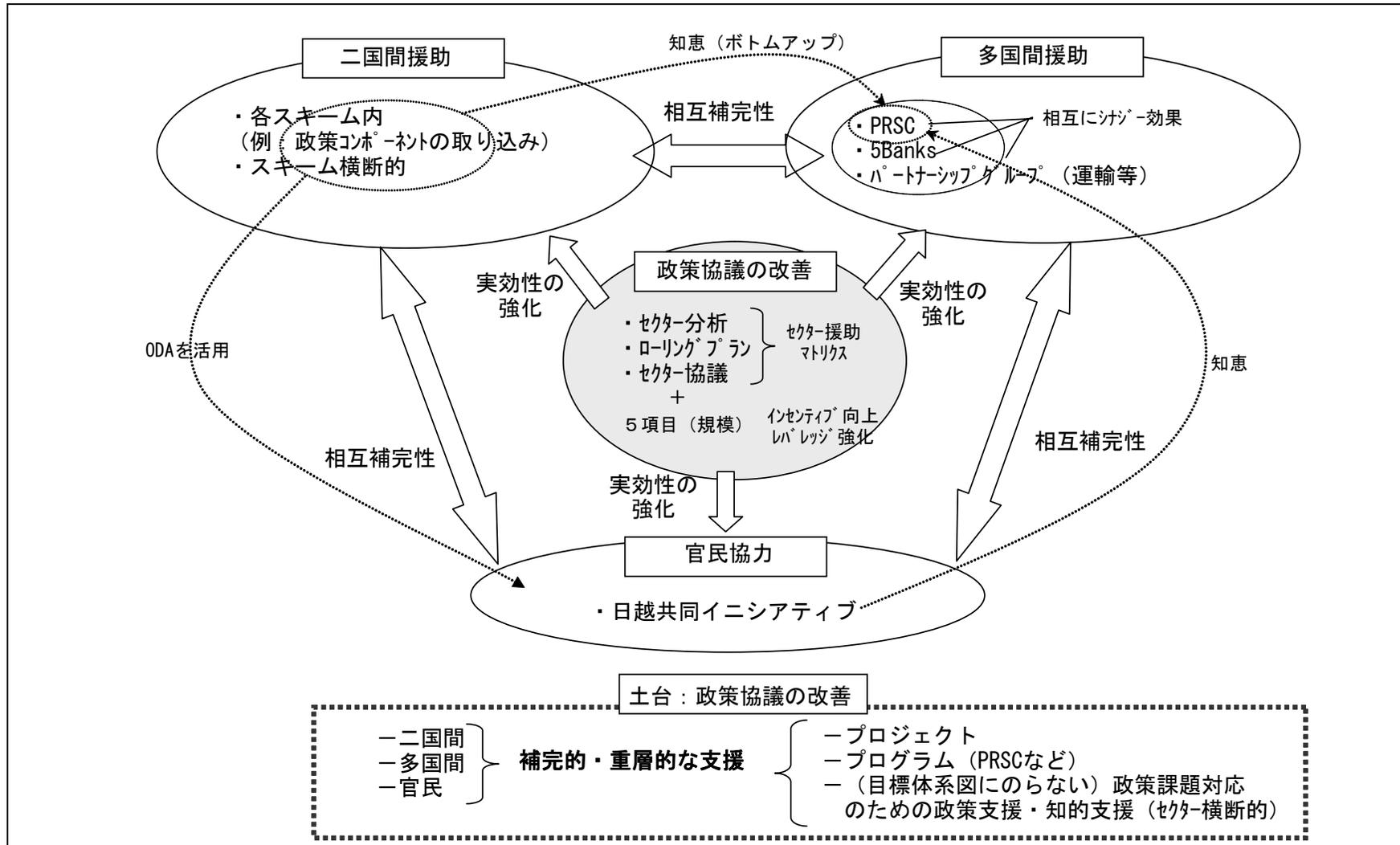


図 3-3 : 補完的・重層的な支援の概念図

### 3.3 成長促進に向けた補完的・重層的な支援

わが国の対ベトナム援助のプロセスを評価する際に特筆すべきは、対ベトナム援助の3本柱の一つであり、また、援助の規模においてその中で最も大きな柱である「成長促進」に向けた支援である。第一部で記述したように、ベトナム政府は大規模経済インフラが経済成長と貧困削減に果たす役割を重視するという形で、わが国の開発ビジョンと共通する考え方をとっていた。だが、初期の CPRGS 策定の中でこうした考え方がうまく反映されない状況が生じてしまった。そこで、CPRGS 拡大支援の作業を通じて、「成長促進を通じた貧困削減」というわが国の開発ビジョンの観点から、開発戦略が適切な中身となるよう、ベトナム政府とドナーコミュニティに向けてわが国の考え方を発信していく必要が生じた。わが国は様々な調査分析やワークショップの開催などを通じて、自らのビジョンを各方面に示すなど努力を続け、その結果として「拡大版」CPRGS の中に、貧困削減に資する大規模経済インフラの役割が追記された。これにより、わが国の対ベトナム援助のみならずドナーコミュニティの中においても、「成長促進」に向けた支援が従来と変わらぬ大きな比重を占めることになった。

この成長促進に向けた支援は、補完的かつ重層的なものとなっている。支援を行なう際には、ODA のバイ及びマルチのチャンネルに加えて、官民協力によるバイのチャンネルも活用されており、それら2つが互いに互いの促進要因となるという補完的な関係を持ちつつベトナムの開発ならびに成長促進に貢献してきたと言える(囲み2-1を参照)。つまり、ODA はインフラ整備を行なうことで投資を呼び込む「呼び水」効果があり、ベトナムでも大きな効果があったものと推察される。だが、ベトナムで重要なのは、これに加えて、日本政府が基本的に「民民ベース」としてきた投資環境改善という問題に積極的に関わり、課題の達成状況に ODA の規模をリンクさせる、課題の改善に ODA を活用する、あるいは、改善の成果を首相に報告するという政府間合意をとりつけたことで、投資環境のより迅速な改善を可能にした点にある。

なお、多国間チャンネルに関しては PRSC への協調融資を通じて、わが国は PRSC がカバーする全ての支援分野の議論・政策対話に参加してきた。これにより、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。そしてその過程で、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てきた。また、PRSC には日越共同イニシアティブで協議された課題の一部も盛り込まれた。この PRSC の事例に見られるように、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たことは評価される。

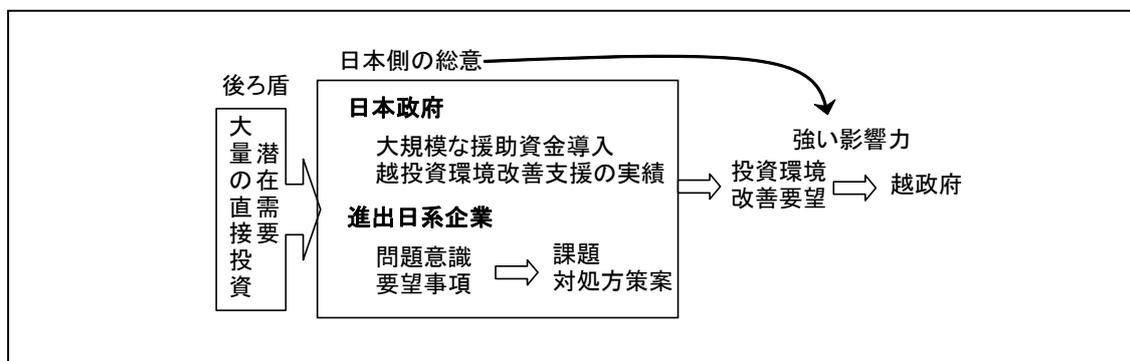


図 3-4 : 日越共同イニシアティブの概念図

特に、ベトナムには日越共同イニシアティブという他の開発途上国には見られない独特の投資環境整備及び競争力強化のためのプログラムが存在する。日越共同イニシアティブの実施を通じて、進出日系企業の抱える問題意識や要望事項を整理分類し、まとめることが可能となった（図 3-4）。そこから投資環境に関する課題とその対処方策案が見えてきた。これが、ベトナムの投資環境整備の切り口・手段として活用されてきた。日本企業による対越直接投資件数・額ならびにその潜在需要が大きいことは大きな後ろ盾であり、日本側の総意という形で示された投資環境改善要望は、ベトナム政府に大きな影響を及ぼした。それが、ベトナム政府側における我が国の ODA 案件の実施促進要因（インセンティブ）としても機能してきたものと考えられる。

**囲み 2-1： 成長促進に向けた補完的かつ重層的な支援**

ベトナムの成長促進支援のために、わが国はプロジェクト援助を通じたインフラ整備を中心に据えつつ、二国間と多国間の援助、官民という三つのチャンネルを相互補完的に活用して、政策から個別援助の実施に至るまで様々なレベルで協力に取り組んできた。

二国間チャンネルによる協力	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 無償・技協・有償の各スキーム内、及びスキーム間の連携を通じて、政策枠組みから個別の援助実施に至るまで多様なレベルで重層的に支援を実施</li> </ul>
多国間チャンネルによる協力 (二国間の協力と補完的)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政策枠組みや行政システムの改善から効率的・効果的な案件実施を促す環境整備に至るまで、多様なレベルで投入を行い重層的に支援を実施。具体例として：             <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) PRSC を通じた国家開発計画・CPRGS の実施に向けた政策的な支援</li> <li>(b) 5Banks による効率的な資金活用・案件監理における合理化</li> <li>(c) 運輸パートナーシップグループ (TPG) など各種パートナーシップグループに参加し議論をリード</li> </ul> </li> </ul>
官民の協力 (上記 2 つの ODA を通じた支援と補完的)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 投資環境整備と競争力強化を目指した「日越共同イニシアティブ」の実施</li> <li>・ 同イニシアティブに基づく協議において、ODA の規模や ODA プロジェクトの活用も考慮</li> <li>・ 同イニシアティブの提言の一部を PRSC の改革課題に反映</li> </ul>

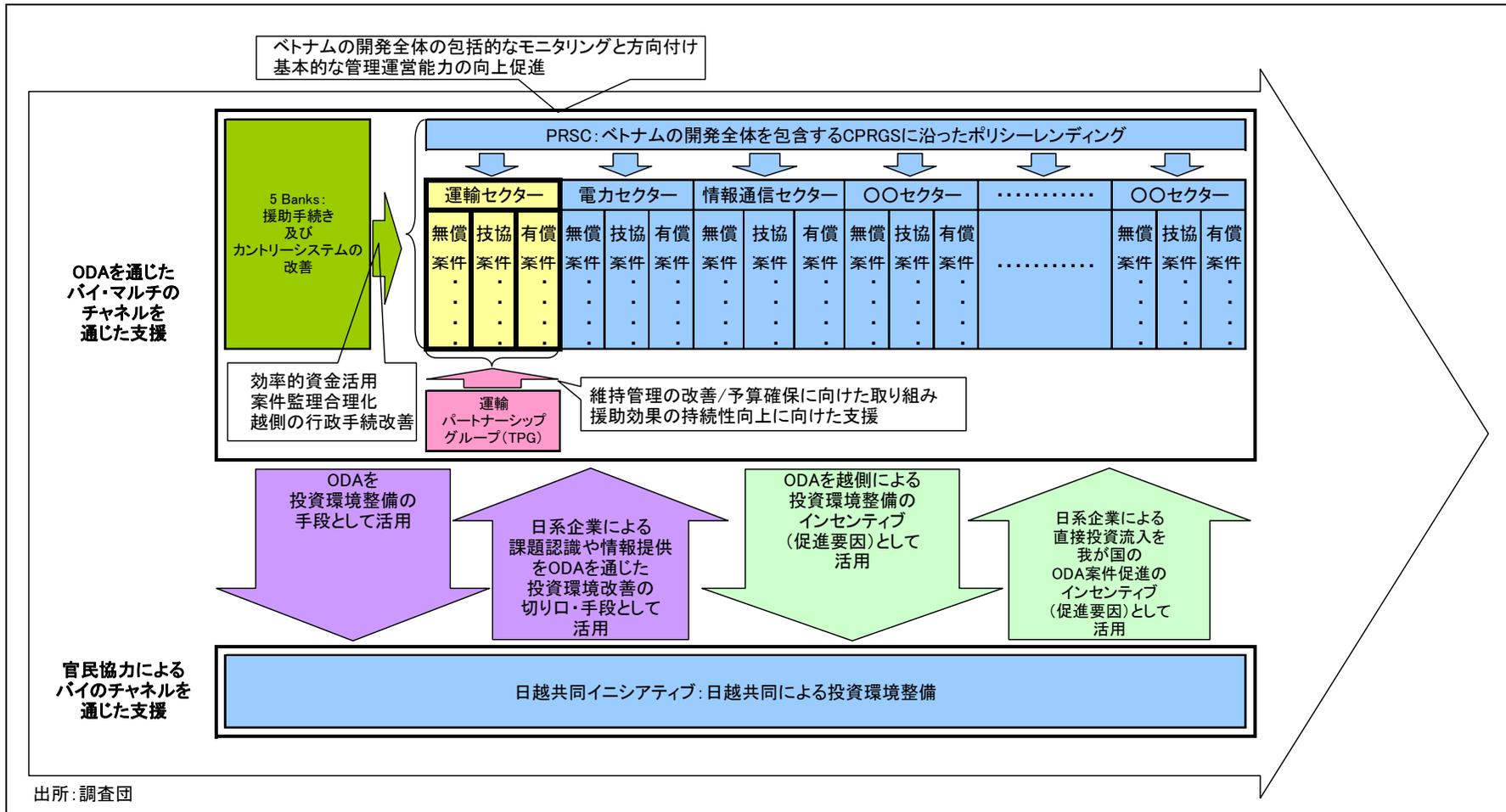


図 3-5: 成長促進に向けた補完的かつ重層的な支援

ODA では無償・技協・有償の各スキームにおいて、またスキーム間の連携を通じて政策枠組みから個別の援助に至る様々なレベルで極めて重層的な支援を行なった<sup>77</sup>。技術協力だけをとってみても、政策支援から現場の技術支援に至るまで多様なレベルで投入がなされている。成長促進分野を例にとれば、政策立案支援（中小企業振興、投資環境整備アドバイザー等）、計画策定支援（運輸交通マスタープラン等）、実施機関の能力向上（港湾管理制度改革プロジェクト）、人材育成（道路建設技術者養成、電力技術者養成、電機通信訓練向上、日越人材協力センター）等の多様な切り口により協力を行っている。有償資金協力においても、前述の通り（2-2-2(4)、表 2-23）、政策・制度環境の改善を意識して「ソフト・コンポーネント」を追加するプロジェクトにも取り組んできている。また、実施機関ごとの調査スキームの連携（2-2-2(3)）で述べたように、スキーム間の連携も一層進んでいる。

更に、こうしたパイのチャンネルにおける三スキームの連携を補完するものとして、PRSC、5Banks、運輸パートナーシップグループ等の多国間のチャンネルを通じた協力がある。これらの協力についても、わが国は、政策枠組みや行政システムの改善から効率的・効果的な案件実施を促す環境整備に至るまで、多様なレベルで投入を行い、重層的な支援を展開したと言える（図 3-5）。まず、PRSC などの政策支援型の援助を通じて、ベトナムの開発課題全般を包含する政策枠組みの改善に向けた支援を行った。更に、援助資金や行政サービスの効率的な提供を目的として、5Banks を通じて援助案件の実施手続きの調和化・簡素化やベトナム政府の行政手続きの改善（カントリーシステム）を支援した。これらに加えて、ベトナム政府・ドナー間の対話・情報共有・意見交換を促進してきた。中でも運輸パートナーシップグループを通じて、わが国は特に活発な活動をしてきた。

官民協力、ODA におけるパイとマルチの枠組みを通じた協力で展開された様々な形態の支援とその果たした役割を以下にまとめる。

#### 二国間チャンネルで上位政策から個別の援助に至るまでの重層的支援

- a. 無償・技協・有償の各スキームにおける投入の組み合わせ、スキーム間の連携による協力
- － 政策支援から現場の技術支援に至るまで各種の技協の組み合わせ
  - － 円借款プロジェクトへのソフトコンポーネントの追加
  - － 実施機関ごとの調査スキームの連携、インフラ整備プロジェクトと各種調査との連携

<sup>77</sup> 2.2.2(1)の保健セクターの例が示すように、スキーム間の連携は成長促進以外の分野でもみられる。

等

#### 多国間チャネルによる補完的協力

- b. PRSC：国家開発計画・CPRGS に沿った政策支援型の援助
  - － ベトナムの開発課題全体の包括的なモニタリングと方向付け
  - － 国づくりのベースとなる基本的な管理運営能力の向上促進
- c. 5 Banks：効率的な資金活用、案件監理における合理化
  - － 関連ドナーに共通する援助手続きの調和化を通じた効率性向上
  - － 取引コスト自体の低減
  - － 援助手続きの効率化を超えたベトナムの行政システムの改善(援助案件の管理もベトナム政府にとっては自国の行政運営（公共財政管理）の一部であり、ドナーの働きかけによるベトナム政府の行政システムの改善促進自体がベトナムに対する援助（行政運営改善支援）の一環となってきた。)
- d. 運輸パートナーシップグループ（TPG）など各種パートナーシップグループへの参加
  - － 運輸交通セクターにおいては、いち早く維持管理の改善、予算確保に向けた取り組みを実施し、援助効果の持続性向上を支援（インフラに限らずあらゆる開発事業・行政運営において、自立発展性の鍵を握るのが組織体制・要員・技術スキル・ハードウェア・運営予算の継続的確保の可否である。中でも大きな維持管理コストを要する交通インフラにおいては、維持管理を念頭においた支援が必要であった。インフラセクターにおける維持管理向上の取り組みは、他のセクターにおける援助効果の持続性向上に関し重要な示唆を与えるものである。)
  - － 中小企業・貧困・教育・保健・法整備など、他のパートナーシップグループにも積極的に参加している。

#### 官民の協力による二国間のチャネルによる支援

- e. 日越共同イニシアティブ：日越共同による投資環境整備
  - － 投資環境に関する的確な現状分析（多くの日系企業が進出しているベトナムにおける投資環境の改善を図る上では、日系企業が日頃から認識しているベトナムにおける企業活動上の問題点を集約することで、有効な現状分析を行なうことができた。)
  - － 問題点の解決を目的とする実効性ある二国政府間の仕組みの提供（整理された問題点を単に意見・要望・提案としてベトナム政府に提出するのみでなく、それらの問題点の解決を目的とする仕組みを二国政府間で構築したことが結果を担保する上で有効であった。より具体的には、首相合意に基づくイニシアティブの推進、民間の要望を受け止め

具体的な対応を促進・確認する場としての合同委員会の設置、ベトナム側による懸案事項の改善促進のインセンティブとして、ODA プロジェクトの活用を組み合わせることが、投資環境の改善において有効であった。）

- 日系企業による具体的な開発ニーズの整理を通じた案件形成・実施の促進（ベトナムの開発のためのわが国による ODA 実施においても、日系企業による具体的な開発ニーズの整理が案件形成の促進につながった。また、日本からの潜在的な直接投資規模の大きさ・層の厚さが後ろ盾となり、ベトナム政府にプロジェクト、特に投資環境整備関連案件の実施を促進させる役割を果たした。）
- 提言の一部である PRSC 改革課題への盛り込み（同イニシアティブの提言の一部が PRSC の改革課題に盛り込まれることで、政策の実効性が担保された。）

ベトナムにおいて重要なことは、第一に、ベトナムの成長促進という大きな開発課題の達成に向けて、官と民、多国間と二国間といった異なるチャンネルによる協力を、補完性を意識して組み合わせてきたことである。第二に、政策支援から現場の技術指導まで、様々なレベルの協力を組み合わせて実施してきたことである。様々なレベルにおいて同時に多面的な協力を行なったことで、スムーズに課題に対応することができた。

### 3.4 手段としての援助協調の活用

世界の開発援助を巡る潮流は、非常に速いスピードで変化しつつある。その中でも、最近の顕著な進展は、開発途上国とドナーとが開発目標と開発戦略を共有する傾向の強まりである。二国間援助が二国間（バイ）の問題であることは間違いないが、それはもはや他のドナーの援助動向と無関係に存在するのではなく、お互いの存在を前提としてより効果・効率性を高めるために協調すべきところはないかという、多国間（マルチ）としての性質を内包するようになってきている。被援助国、各ドナー、NGOによって構成される援助コミュニティにおける討議が果たす役割が大きくなってきている。個々のドナーが単独で被援助国との間で行なうプロジェクトは依然として重要な役割を果たしているものの、こうした二国間でのプロジェクトでさえ、他のドナーによる支援や多国間の枠組みを通じた支援との関係、相互補完性を意識して計画・実施していくべきであるという考え方が広まっている。

このような中、援助協調にどう対応するかは、わが国の援助の有効性を高めていく上で避けて通ることのできない課題になってきている<sup>78</sup>。ただし、これは援助協調そのものを目的として追求するということを意味するものではない。むしろ特定の課題を達成する「手段」として援助協調を活用する姿勢が重要である。例えば、ベトナムにおいて、わが国は、成長促進支援という課題を達成するという明確な目的のもとで、援助協調を「手段」として位置づけてきた。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取り組みを補完的・重層的に組み合わせて、課題達成を念頭においた援助協調を行ってきており、質を重視した援助協調が進められたと判断される。

今後のわが国の対ベトナム援助における「選択と集中」を進める中で、政策レベルから個別プロジェクトのレベルに至るまで、実際の援助リソースの投入方法に濃淡をつけることが求められる。その中で、必要に応じて援助協調の中で声を発することを通じて、国際的な支援の枠組みに積極的に影響を与えていくというアプローチを取り入れていくことが適切であろう。PRSC等を通じた政策レベルの支援はその一例となろう。

---

<sup>78</sup> 『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）。

## 4. 結論と考察

### 4.1 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た集中的な投入が行なわれた<sup>79</sup>。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、5 Banks 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

<sup>79</sup> 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。

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。

## 4.2 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 CPRGS 拡大への知的支援によっ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<sup>80</sup>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<sup>81</sup>が増えている点を特記したい。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

<sup>80</sup> 「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

<sup>81</sup> 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が合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<sup>82</sup>。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抛出する信託基

<sup>82</sup> 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ものである。

金を活用して英国、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。

### 4.3 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。

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、そして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<sup>83</sup>。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

<sup>83</sup> 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、5 Banks 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。

## 5. 教訓と提言

### 5.1 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<sup>84</sup>。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今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

<sup>84</sup> 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 や自治体が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<sup>85</sup>。国別援助計画の改定の際に、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、

<sup>85</sup> 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。

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。

## 5.2 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<sup>86</sup>。

### (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<sup>87</sup>、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。この際に、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等が必要である。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。

<sup>86</sup> 本評価調査の枠を超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。

<sup>87</sup> 『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

## (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<sup>88</sup>。現行の国別援助実施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

<sup>88</sup> 『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）。

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、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。