

寄稿 (ベトナム・カントリー・レポート第5回)

「制度・政策環境」と援助規模:ベトナムでの新たな試み

ベトナム大使館 公使	北野 充
財務省 開発機関課長	石井 菜穂子
国際協力機構 ベトナム事務所長	菊地 文夫
国際協力銀行 ハノイ首席駐在員	唐沢 雅幸

開発援助が有効となるためには、これを受け取る途上国の側の制度や政策のあり方が大きく関わっていることが広く知られている。また、開発援助が日本の対外的な活動として有効なものであるためには、このような制度や政策のあり方を含め、日本が途上国について重要と考える事情の変化に応じて、開発援助の規模が可変的に変化するような仕組みとなっている必要がある。それでは、このような「制度・政策環境」と援助の規模をリンクする仕組みをどうやって構築していけばよいのだろうか。今、ベトナムで、新たな国別援助計画の下、これを目指した試みがスタートしている。

「制度・政策環境」と援助規模とのリンク

2003年8月、新しいODA大綱が閣議決定されたが、そこには次の一節がある。

「開発途上国の案件の形成、実施の面も含めて政策及び制度の改善のための努力を支援するとともに、そのような努力が十分であるかどうかを我が国の支援に当たって考慮する。」

2004年4月28日の対外経済協力関係閣僚会議で決定された「対ベトナム国別援助計画」は、さまざまな点で、新しいODA大綱の目指す方向性を具現化しようとする意図をもって策定されてきたものであるが、この「制度・政策環境」と我が国の支援の援助規模とのリンクに関しても、そのための具体的な仕組みをビルトインしている。

それでは、「制度・政策環境」と援助規模とのリンクは、なぜそれほど重要なのだろうか。

まず、日本が途上国に援助をする際の援助の規模は、さまざまな意味合いが込められるものであるだけに、状況の変化に応じた可変的なものであるべきである。援助規模の増額は、日本としてその国との関係を重視し、更に強化していこうとのメッセージになるし、その国の政策が望ましい方向に向かっているとの評価のメッセージにもなる。援助の規模は「多ければよい」というものでもなく、「少なければよい」というものでもない。援助を供与する時点でのその国の状況と、その国と日本との関係を踏まえた最もふさわしい規模であるべきである。

これは、裏返せば、途上国との関係において、一定額の援助が当然視されるといった状況は回避しなければならないということでもある。開発援助によって相手国からの評価と感謝が得られることは、開発援助を供与する際の大事な動機の一つであるが、一定額の援助が当然視されてしまうことは、このような作用が目詰まりを起こしてしまうことを意味する。また、一定額の援助が継続することにより、これがい

つも歳入の一部を構成することになり、途上国の税収などの自己財源による代替のインセンティブを失わせることも避ける必要がある。

また、途上国において日本が注目している開発に関わる問題で状況の変化があるのであれば、開発援助の面でそれに応じた対応をとることを考える方が自然である。途上国との二国間関係から、日本としてその国の制度・政策環境の改善を期待することは当然にあり得る。例えば、日本からの海外直接投資が盛んに行われる国であれば、投資環境の改善が期待される。そのような「制度・政策環境」の改善に対し、開発援助を活用してレバレッジを効かせ、インセンティブを与えることは、当然に考えるべきことである。

更に、「制度・政策環境」と援助規模とのリンクには、援助の有効性の確保の観点も関わっている。世界銀行が1998年に発表した「有効な援助」報告書は、開発援助がよい政策環境において有効に作用すること、途上国の貧困を削減するためには、経済的な制度と政策を改善しなければならないことを実証的なデータとともに示した。これは即ち、開発援助の有効性を確保するためにも、「制度・政策環境」に着目し、その変化と援助の規模とを結びつけて考えなければいけないことを示している。もし供与された援助が有効に生かされないのであれば、たとえ多くのインプットがなされたとしても、それは有効な政策手段であったとは評価しがたいものということとなる。

「このように、途上国の内部に手を突っ込んでプレッシャーをかけるのは、国際機関のやり方であり、二国間関係を考慮し、相手国との関係で外交上のポイントを得ることを目指して援助をする日本が行うべきことではない」

そうした意見も、あり得るところであるが、相手国の耳障りのよいことだけを口にし、相手国が喜ぶことだけをするのが外交ではないはずである。相手国の制度・政策の問題について、どこまで他国が、特にドナーの立場にある国が口を挟むべきかの境界線というのは確実に存在するであろうが、そうした境界線自体が相手国との信頼関係が深まるにつれ動くものであろうし、その範囲でなし得る「制度・政策」への関与も相当のことがあるのではないかと思われる。

二つの参考事例

こうした考慮から、われわれは、「制度・政策環境」と援助規模とをリンクする仕組みを構築しようと考えた。一方、何分、初めての試みであり、これを進めるに当たっては、さまざまな問題に直面した。「制度・政策環境」の評価とは、どのようにして行えばよいのか。「援助の規模」に関わる要素としては、「制度・政策環境」だけでなく、他のものもあるのではないか。「援助規模」とのリンクを作る際、計算式を用いるような定量的な仕組みでは無理があるのではないか。これらの問題への対応を考えながら、具体的な制度を構築するに際し、二つの事例を参考とした。

一つは、われわれがこれまで援助規模を考えるとときに暗黙のうちにとってきた思考プロセスである。われわれは、途上国への援助を考える際、さまざまな要素を考慮に入れて規模の多寡を考えてきた。その国との二国間関係が緊密化したり、日本にとって重要になったりすれば、それを規模に反映してきた。アジア通貨危機の時のような支援のニーズが高まりや、核実験や民主化の抑圧といったことも規模に反映してきた。このような思考プロセスは、必ずしも体系化されたものとはなっていなかったが、援助の規模を検討する際に、念頭に入れるべき要素を暗黙のうちに視野に入れてきたことになる。その思考プロセス

を振り返ってみることは、どのような要素を「援助規模」とリンクさせるべきかを考える際の重要な参考となった。

もう一つは、国際機関が「制度・政策環境」を援助規模とリンクさせる際の仕組みである。世銀のIDAにおいては、IDA対象国毎に「国別政策・制度評価(CPIA:Country Policy and Institutional Assessment)」という指標を使って、これを各国別の資金の割り当てにリンクさせる仕組みを用いている。このCPIAは、経済運営、構造調整政策、社会的公平性に関する政策、公的部門の管理と制度の四分野における20項目について評価を行っており、これらの20項目について、0から5までの評価を行ない、評価点数をはじきだしている。

そして、IDAでは、このCPIAの指標に加え、援助実施状況、ガバナンスの状況などを加味し、これに、一人あたり国民総所得、その他の調整要因を考慮することによって、各国毎のIDA資金割当を決定している。

このIDAのやり方は、マルチの機関であるからこそできる仕組みであり、パイの援助を行う日本としては、別の仕組みを考える必要があるところであるが、このようなマルチの機関による「制度・政策環境」の評価はいわばそれぞれの途上国に対する国際社会の評価として活用可能なものであり、日本が「制度・政策環境」と援助規模とをリンクする仕組みを作ろうとするとき、このような評価をも加味することが有用と思われた。

日本型の制度設計:四つの特徴

この二つの事例を参考としつつ、われわれなりに考えた制度は、次の四つの特徴を持ったものとなった。

第一に、援助規模を考える際の考慮要因として、「制度・政策環境」以外に、二国間関係、開発ニーズ、援助吸収能力、ODA大綱における「援助実施の原則」との関係の四つの項目を加え、全体で、五つの項目を考慮することとした。これは、われわれが通常、援助規模を考える際に暗黙のうちに前提としている思考プロセスを明示的に要素として抽出しようとしたものである。

第二に、これらの五つの項目を援助の規模とリンクさせる際のやり方としては、一定の算式に基づいて定量的に導き出すやり方ではなく、総合的な判断に基づいて定性的な方向を導き出すやり方とすべきと判断した。援助の規模とリンクさせる要素としては、上記の通り、五つの項目を考えるわけであるが、これらの各項目のどれに重点をおいて考えるべきかは、その時々状況によって変わり得るし、また、場合によっては、改善のため時間を与えるアプローチも必要となり得るからである。

第三に、これらの諸点を踏まえ、これらの五つの項目を援助の規模とリンクさせる際の具体的なやり方としては、「制度・政策環境」など五つの項目の「変化のベクトル」に着目するやり方をとることとした。即ち、これらの五つの項目のそれぞれについて、その状況・達成状況を従前と比較して「変化のベクトル」がどちらに向かっているかを分析し、それを基礎に援助の規模の「変化のベクトル」がどちらを向くべきかの「規模の定性的方向」を検討することとするのが妥当と考えられた。

第四に、この「規模の定性的方向」を開発援助の個別スキームに反映していくやり方としては、各スキームの持つ特性によってやり方を変えることとするのが適切と思われた。即ち、「制度・政策環境」など五つの項目を援助規模に反映させる作業は、日本の二国間経済協力の全体の規模としてこれを反映して

行くこととすべきであり、実体上、金額が大きく返済が前提とされる円借款の規模については、基本的にこの「規模の定性的な方向性」に沿うように検討することとした。一方、無償資金協力・技術協力については、人道的・社会的要請に応じて行なわれる援助を多く含むので、例えば制度・政策面でのパフォーマンスが悪くても必要とされる場合があるし、更に言うならば、これらの改善のためにこそ必要とされる場合があることを踏まえ、その規模のあり方は、別個に検討することが適当と考えた。

評価の実際：五つの項目

それでは、どのようにしてこれらの五項目を評価していくのか。ベトナムの現状を例にとりつつ概観してみよう。

二国間関係：ベトナムの日本にとっての政治的・外交的重要性については、中国の急速な経済発展、日ASEAN包括的経済連携構想実現に向けた動き等により、日ASEAN関係の重要性が増していること、ASEANのバランスある発展の必要性(ASEAN10の中の経済格差が拡大傾向。メコン地域開発を重視する流れ)が重要となっていることに鑑みれば、従来以上に大きなものとなっていると考えられる。また、ベトナムの日本にとっての経済的な重要性については、日本企業にとっての投資先としての関心の高まりに鑑み、従来以上に大きなものとなっている。

開発ニーズ：ベトナムは、一人当たりGNP、貧困率で指標の改善が見られるが、依然として低所得国であり、大きな開発ニーズがある。2000年以降、年約7%のGDP成長率を堅調に維持していることから生じる旺盛な国内需要増を支え、また、今後見込まれるFDI流入増を下支えするための環境整備など、支援ニーズが拡大する一方、民間資金へのアクセスはいまだ限定的な状況である。

制度・政策環境：国際的に用いられている指標と日本として重視する問題の双方を視野に入れて見ていく必要があるが、前者については、IDAの「国別政策・制度評価(CPIA)」の指標、後者については、投資環境整備に着目していくことが適当と考えられる。総論としては、CPIAにおけるベトナムへの評価が改善していることに現れているとおり、改革努力は良い方向に向かって行われていると考えられる。また、2003年にベトナムと討議して策定した投資環境整備のための「日越共同イニシアティブ」への取り組みも真剣なものと評価することができる。しかし、その一方で、重要な個別ケース(二輪車問題、四輪車税制問題など)において問題解決に至っておらず期待された改善がなされていない状況も存在しており、全体として日本側の支援に見合う内容となっているのかについては、更に慎重に見極める必要がある。

援助吸収能力：円借款の実施状況については、執行率の低さが懸念されている。2002年度の執行率は7.2%と低下した(2001年度は、9.8%)が、2003年度には、11.5%と改善が見られた。また、ベトナム政府も、調達承認権限の分権化など、事業実施改善のための措置をとってきている点は評価できる。債務負担能力については、今後も注視していく必要があるが、デット・サービス・レシオの数字も高くなく、債務負担能力についての懸念は更に減少している。

ODA大綱の原則：「民主化の促進、市場経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況」との関係では、基本的人権及び自由の保障状況、少数民族問題が着目される。これらについては、引き続き注視が必要であるものの、現時点において、特段の悪化等の変化は見られない。

実際の適用に向けて

今後、実際にこの仕組みを実行に移していくに際しては、このような分析を下に、これらの五つの項目それぞれについて「変化のベクトル」を判断し、その結果に基づいて、「規模の定性的な方向性」のあるべき姿を考えていくこととなる。

2003年度の対ベトナム円借款を検討するに際しては、試行的にこのような議論をも念頭に置きつつ、規模の検討を行ったが、何分、この「制度・政策環境」を含む五項目と援助規模をどのようにリンクさせるかの仕組み自体も構築中の段階であったため、このリンクの仕組みを本格的に動かしていくのは、2004年度以降のこととなる。一方、2003年度の経験からすれば、いくつかの課題に対応していく必要がある。

第一は、どうやってこの仕組みの「レバレッジとしての効果」を最大化させるかである。この仕組みは、途上国の制度・政策環境の改善に対し、「援助の規模」をリンクさせることによって、レバレッジを効かせ、インセンティブを与える点に大きな意義がある。日本が重視する制度・政策面での問題について、改善すべき事項を事前に明確に伝えることにより、この仕組みを通じて日本としての問題意識の実現を目指していくことが重要である。そのためには、「援助規模」の決定よりもかなり早い段階で、日本側として対応を求める事項を明確化して、ベトナム側に示していくことが求められる。

現時点でのベトナムとの関係を考えて、いくつかの論点が挙げられる。投資環境整備のための「日越共同イニシアティブ」の行動計画のベトナム側による着実な実行。円借款の執行率の向上のための方策の推進。電力や運輸交通といった日本が重点的な支援の対象としてきた分野での制度・政策の改善。市場経済化なканずく国営企業・金融セクター改革の進展。こうした論点での進展を目指していく必要がある。

第二は、「五項目」に関わるそれぞれの事項についてどれほどの重みを与えるのかについての日本側の内部の関係者間での認識の共有が必要である。「投資環境整備」「執行率」といった論点の現状をどう評価するのかとともに、こうした論点をどの程度の金額の問題として援助規模に反映させるかについて、援助規模の決定に関わる関係者の間で認識の共有を作っておくことが必要である。

第三は、継続的に協議とモニタリングを行っていくための体制づくりが必要である。この仕組みを生かしていくためには、年次のプロセスにおいても上記のようにベトナム側への「注文」を付ける段階から規模を決める段階まで一年間を有効に活用することが必要であり、また、単年度のみではなく、息の長い取り組みとして行っていく必要がある。これは、現地 ODA タスクフォースの重要な課題である。

このように多くの課題はあるも、この仕組みは、日本として、開発援助を戦略的にかつ政策的に使っていくための方途であり、日本の援助のあり方を相手国、納税者、他のドナーとの関係で、明確に説明可能なものとしていくための作業でもある。大事に育て、しっかりと進めていきたい。