

■ 新しい日本のODAを目指して ■

戦 略的な援助を
Strategizing Japan's ODA
どう**実**現するか

ベトナムにおける日本の取り組み
Japan's Action in Vietnam

在アメリカ合衆国日本国大使館 公使 北野 充

■ 新しい日本のODAを目指して ■

戦 略的な援助を
Strategizing Japan's ODA
どう **実** 現するか

ベトナムにおける日本の取り組み
Japan's Action in Vietnam

在アメリカ合衆国日本国大使館 公使 北野 充

目次

第1章 戦略的な援助をどう実現するか	1
第1節 日本のODAが直面する課題	1
第2節 ケーススタディとしての 日本の対ベトナム経済協力	4
第3節 戦略的な援助のための条件	7
第2章 ベトナムにおける日本の取り組み	10
第1節 援助の方向性をどう決めるか： 対ベトナム国別援助計画の策定	11
第2節 援助の規模をどう決めるか： 「制度・政策環境」と援助の規模	14
第3節 援助の中身をどう決めるか：政策協議の活性化	17
第4節 投資環境整備のための「日越共同イニシアティブ」	21
第5節 貧困削減戦略への取り組み：日本の「声」を発信	25
第6節 政策ローンの供与	30
第7節 援助協調～味方を作る	34
第8節 援助効果向上	37

第3章 新しい日本のODAを目指して	41
第1節 何のためのODAか	43
第2節 どのようにしてODAについて国民の理解を得るか	47
第3節 国別予算の配分を決定するプロセスを どのように改善するのか	50
第4節 国別アプローチをどのように強化していくか	52
第5節 途上国の現場に軸足をおいた 援助をどのように実現するか	54
第6節 三つのスキーム (有償資金協力、無償資金協力、技術協力) の 一体的活用をどのように実現するのか	57
第7節 「政策」と「実施」との 役割分担をどのようにすべきか	60
第8節 日本として、世界に何を訴えるべきか	63
第9節 新しい日本のODAを目指して	65
 あとながき	 69
 参考文献	 73

第1章 戦略的な援助をどう実現するか

第1節 日本のODAが直面する課題

政府開発援助（ODA）を日本の対外政策の中でどのように戦略的に有効に活用していくか。

それは、日本の国家戦略の中で、常に重要な課題でありつづけてきた。

時代の変遷の中でも、日本が世界と関わる対外政策としてODAが最も重要な柱の一つをなすという点については、程度の差こそあれ、長期間にわたって幅広い支持を得てきた。日本が世界と関わる対外政策としては、さまざまなメニューがあり、近年、このメニューは、以前にも増して種類が豊富となっている。1992年に国連の平和維持活動（PKO）に参加する法的枠組みが整備され、各地でPKOへの参加が行われるようになった。世界において日本の存在感を示し、日本のイメージの向上を図り、日本の考え方を発信していくためのパブリック・ディプロマシーの活動も重要である。一方、世界の人口の圧倒的多数が今もなお貧困と戦い国の発展を希求する開発途上国に住んでいるが、これらの国との関係において、ODAは、決定的な重要性を帯びている。

ところが、ODAにはさまざまな疑問と批判が投げかけられてきた。

- 無駄があるのではないか。
- 実施体制は今のままでよいのか。
- なぜ、巨額のODAを供与してきたにもかかわらず、2005年に日本が国連安保理の常任理事国入りを目指した時、各国の賛意を取りつけられなかったのか。
- ODAとは、そもそも誰のため、何のために行うのかー。

こうした疑問と批判の声が湧き起こる中、最近、日本のODAを戦略的に有効なものとするための道具立てがいくつか備わってきた。重要なものを列挙すれば次の通りである。

●司令塔機能の強化

日本においては、ODAの実施に多くの省庁が関わっているところ、司令塔機能の強化が課題であった。下記の実施機関の統合の議論の際、「我が国の海外経済協力の重要事項を総理大臣及び少数の閣僚で機動的かつ実質的に審議する場」として「海外経済協力会議」を内閣に設置し、司令塔機能を強化することとなった。この海外経済協力会議は、2006年4月に閣議にて設置を決定し、同年5月から活動を開始している。

●ODA実施機関の統合

日本においては、従来、二国間ODAの三つのスキームがそれぞれ別の機関によって実施されている状況にあった。即ち、円借款は国際協力銀行（JBIC）、無償資金協力は外務省、技術協力は国際協力機構（JICA）と13の省庁が実施してきた。このような体制から、これら三つのスキームの有機的な連携が日本のODAの大きな課題とされてきていたが、

2005年末から政府系金融機関の整理統合の議論を進める中から、JBICの円借款部門をJICAと統合するとともに、これまで外務省が実施してきた無償資金協力の一部についてもJICAを実施主体と位置づけることにより、円借款、無償基金協力、技術協力をシームレスに取り扱い、JICAが一元的に実施する体制に移行することが決定された。

これらにより、日本のODAの体制は大きく前進したと言えるが、なお残る課題も多くある。これらは、ODAの大きな枠組みのレベルでの改革であり、今後、ODAの現場において、これに「魂を入れていく」ことが求められている。即ち、ODAの現場で直面する多くの課題に応えながら、日本の国益を反映した戦略的援助をどのようにして実現していくかを考えていかなければならない。

第2節 ケーススタディとしての

日本の対ベトナム経済協力

日本の国益を反映した戦略的な援助をどのようにして実現していくか。

それが、今、問われている。

この冊子は、日本の対ベトナム経済協力を題材としつつ、そのための具体的な方法論を考えようとするものである。

筆者は、2002年9月から2005年4月まで2年7ヶ月の間、在ベトナム大使館の公使として勤務し、現場において日本の対ベトナム経済協力のとりまとめ役を果たす立場にあった。われわれは、現場において、関係省、関係機関、NGO、経済界、学識者などの幅広い関係者との連携によって、オールジャパンの知見を糾合するとともに、日本国内のさまざまな要求に応えるODAを実現し、日本の政策的な意図を反映したものとなるようにレベルアップを図り、それによって、日本の対外関係上においてより大きな意味を持つ活動としていくことを目指した。

それは、言い換えるならば、日本の国益を反映した戦略的な援助の実現を目指し、それを可能な限り突き詰める試みであった。

この冊子は、われわれがそのためにどのような取り組みを行ったのか、どのような成果を生んだのか、また、その作業はどのような教訓と課題を残したかを現場の体験に基づきケーススタディとしてまとめたものである。

ベトナムは、政治的には共産党の一党支配、経済的には対外開放と市場経済の導入を進めている国であり、東アジア地域において中国に次ぐ高成長によって開発努力の成果が挙がりつつある国である。アセアン諸国の中では、国の規模、将来性、中国に隣接するという地政学的位置、親日的な度合いにおいて、もっとも注目すべき国と言ってよい。2006年11月、APEC首脳会議がハノイにおいて開催され、改めてベトナムの成長ぶりと高い潜在能力に世界の注目が集まった。

日本は、対ベトナム経済協力を再開した1992年以来、著しく整備が遅れていた電力、運輸通信などの経済インフラ分野、教育、保健・医療などの社会セクターで積極的な援助を展開し、最大のドナーとなっている。また、ベトナムは、日本のODAの供与相手国の中で最も供与額の大きな国の一つとなっている（2004年の支出純額ベースで3位）。

日本の対ベトナム経済協力は、筆者が現地に赴任した2002年の時点において大きな成果を挙げていた。経済インフラにおいては、ベトナムの経済成長を大きく支える役割を果たし、また、社会セクターにおいても、初等教育や中核病院を始めとする基盤整備を進める役割を果たしてきたと内外で前向きの評価を得ていた。

しかし、現地で仕事を始めて見ると、さまざまな課題を抱えていた。われわれは、それに対応するために、いくつもの新たなイニシアティブを展開した。その具体的な内容は第2章で記述するが、予め概括的に示すと次の通りである。

従来、ベトナムに対する国別援助計画は作られていたが、何のためにベトナムに援助するのかの根本が明確になっていなかった。われわれは、新しい国別援助計画において日本が何のためにベトナムを援助するのかを明確にするとともに、ベトナムにとっての開発ニーズとともにこうした日本の政策的な意図を踏まえて新たに重点分野を設定した。また、こうした日本としての政策的な意図と援助規模を結びつける仕組みを作った。さらに、こうした考え方を毎年の援助の中身に反映させていくよう政策協議のプロセスを改革した。

ベトナムの開発のためにも、また、日本経済にとっても重要なベトナムの投資環境整備を進めるための「日越共同イニシアティブ」を実施した。

被援助国が国際的な援助コミュニティと協力して作成する開発戦略である貧困削減戦略の重要性が増していたが、ベトナムで成立した貧困削減戦略においては、大規模インフラなどの成長促進措置の重要性が組み入れられていなかった。大規模インフラは、ベトナムにおいて大きな

ニーズがあり、日本はこれに応える援助を行うことで、ベトナムの経済成長とそれを通ずる貧困削減に大きく貢献してきている分野だった。そこで、日本の開発ビジョンに基づき、大規模インフラの役割を貧困削減戦略に含めるよう改訂を提起し、これを実現させた。さらに、こうして日本の開発ビジョンに合致するように改訂された貧困削減戦略に基づき、他ドナーとともにベトナムの改革プログラムを促進、支援するための政策ローンを供与した。

貧困削減戦略のような国際的な援助コミュニティが共同して取り組む開発課題に日本の主張を反映させる作業を進める中、他のドナーとの協力・協調に深く関与することとなった。更に、国際的な援助コミュニティの中で重要性を増していたもう一つの政策課題である援助効果向上の問題にも、日本の立場を発信する形で積極的に参加した。

これらは、全体として「ベトナムにおける日本の取り組み」と総称してよいような実質を備えており、こうした経験は、今後、新しい日本のODAを築くための課題に対処していく上で参考となることが少なくないと思われる。第3章でこの点についてとりまとめた。

第3節 戦略的な援助のための条件

こうしたわれわれの取り組みは、日本の対ベトナム援助を日本の国益を反映した戦略的なものとするために、一から見直す作業であった。また、そうした視点から重要な分野にリソースを投入していく作業であった。そして、そうした日本の取り組みがドナー・コミュニティの中で主流化するようドナー・コミュニティに働きかけ、ドナー・コミュニティの流れを変えていく作業であった。

上記の取り組みは、一見、それぞれバラバラな性格のものに見えなくもない。

これらには、何か一本筋の通ったものはあるのだろうか。

われわれがベトナムで行ったことを振り返って見ると、これらの取り組みは、いずれも、日本からベトナムに向けて行われる資源の供与が日本としての政策的な意図を踏まえ、かつ、ベトナムの開発に役立つように、最も効果的・効率的にチャネルされるようにするためのものであったことに気づく。

- 新しい国別援助計画において、日本が何のためにベトナムに援助するのかを明確にしたのは、これを日本としての政策的な意図を反映する援助とするための作業であった。また、日本としての政策的な意図と援助規模を結びつける仕組みを作ったのも同様である。ODAとは、援助国から被援助国に向けて行われる資源の供与であるが、日本にとって、ある被援助国を援助するにあたっての政策的な意図が明確でなければ、その資源の供与は、日本側から見て方向性を失った援助となってしまう。即ち、相手国の開発ニーズに合致するものであって、日本としての政策的な意図に合致する分野について

ODAを行っていくことがきちんと確保される必要がある。そのためには、日本にとって被援助国はどのような位置づけの国であるのか。日本はその国との関係において何を実現したいのか。これらの点が明確になっていなければならない。

- 新しい国別援助計画において、ベトナムにとっての開発ニーズとともに日本がなぜベトナムに援助するのかを踏まえつつ重点分野を設定したこと、典型的には、投資環境整備の作業に取り組んだことは、ベトナムの重要な開発課題であって、かつ、日本としての政策的な方向性に合致する分野を明らかにし、そこに向けて資源を投入して行く作業であった。
- 貧困削減戦略の改訂を提起し実現したことは、日本の開発ビジョンに基づくベトナムの開発戦略への発信であった。ドナーには、それぞれの開発ビジョンがあるが、それは、援助ツールともつながっている。被援助国とドナーとの間の協議を通じて作られる被援助国の開発戦略が、日本の開発ビジョンと齟齬を来したものであれば、日本からの資源の供与のチャンネルはその部分について支障を来してしまう。ベトナムの場合には、ベトナム政府は、大規模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、日本の開発ビジョンと共通する考え方を取ってきたのであるが、貧困削減戦略の策定の中でそうした考え方がうまく生かされない状況が生じてしまっていた。そこで、そのような問題を解消するために、日本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、被援助国とドナー・コミュニティに向かって日本の考え方を発信していく必要が生じた。
- 新しい国別援助計画を関係者間で、徹底的に議論をし合い、ビジョ

ンを共有しながら作ったことは、オールジャパンの立場で資源投入ができるための体制作りであった。日本の内部で対応がバラバラとなることによるロスが生じることをないようにするためには、オールジャパンの立場で対応できるような体制作りが必要である。

- 援助効果向上の作業に取り組んだことは、援助実施によるさまざまな手続コストなどにより、援助の効果が減衰することのないようにし、援助という資源の供与が最も効果的・効率的に活用されるようにするためであった。

このように、日本の援助を日本の国益を踏まえた戦略的なものとするということは、日本からの資源の投入が日本の側の政策的な意図を踏まえ、かつ、被援助国の開発に役立つように最も効果的・効率的にチャネルされるべく、国別援助計画、政策協議、援助の規模の検討、開発戦略への関与、オールジャパンでの体制づくり、援助効果向上への取り組みなどあらゆる分野できめ細かな取り組みを行っていくことに他ならない。

われわれは、ベトナムにおいて、このような取り組みを可能な限りつき詰めるべく努めたが、それは、新しい日本のODAを築くための課題に対処していく上で、参考となる教訓を提供するものと考えられる。

第2章 ベトナムにおける日本の取り組み

この章においては、ベトナムにおいてわれわれが具体的にどのような取り組みを行ったかを概説したい。

われわれがベトナムにおいて取り組んだことは多岐に渡るが、戦略的な援助を実現するという観点からすると、次の八つの項目の作業が重要であった。本章では、それぞれについて、われわれがいかなる課題に直面していたのか、それに対応するためにどのような取り組みを行ったのか、成果と教訓は何かを以下の各節において見ていきたい。

1. 援助の方向性をどう決めるか：対ベトナム国別援助計画の策定
2. 援助の規模をどう決めるか：「制度・政策環境」と援助の規模
3. 援助の中身をどう決めるか：政策協議の活性化
4. 投資環境整備のための「日越共同イニシアティブ」
5. 貧困削減戦略への取り組み：日本の「声」を発信
6. 政策ローンの供与
7. 援助協調～味方を作る
8. 援助効果向上

第1節 援助の方向性をどう決めるか：

対ベトナム国別援助計画の策定

日本の国益を反映した戦略的な援助を実現していくためには、どの国にどれだけの援助を行うかの国別の配分を日本の国益を反映した戦略的な視点から不断に見直していくことが優先度の高い課題として挙げられる。一方、国別の配分を見直す作業を行うにも、それぞれの国に対する援助を通じて何を達成しようとしているのかが明らかとならなければ進めていくことはできない。

すなわち、それぞれの国について、その国を援助することによってどのような日本の国益を実現しようとしているのかを整理し、それに応じた重点分野や援助実施の仕組みを考えていくことは、日本の国益を反映した戦略的な援助を実現していく上で、最も大事な基礎の部分を成す。われわれもベトナムにおいて、まず国別援助計画の策定から作業を始めた。

このベトナムにおける作業は、スリランカについてのものとともに、2002年6月に外務省に設置された「ODA総合戦略会議」での各国への国別援助計画の策定・改定作業の第一弾をなすものであった。ベトナムの作業は、ODA総合戦略会議のベトナム担当主査の大野健一政策研究大学院大学教授が現地ベースの作業の重要性を指摘したため、現地の大使館、国際協力機構（JICA）、国際協力銀行（JBIC）、日本貿易機構（ジェトロ）の四者によるチームがドラフティングを担当する形で進められた。筆者が現地チームのとりまとめ役を行い、大野教授と連絡・協議しつつ、現地主導で案をとりまとめた。関係省庁との協議、NGOとの協議、学識経験者との協議を経て作成した案をODA総合戦略会議に報告し、2004年4月に対外経済協力関係閣僚会議での承認を得て正式に決定された。

(1) 課題

ベトナムについても、2000年に策定された国別援助方針があったが、次のような問題点が指摘されてきた。これらを克服し、新たなビジョンを示すことが課題であった。

- なぜベトナムに援助するか考え方が十分示されていない。
- ベトナムの開発課題についての分析が不十分である。
- 重点分野が総花的であり、他の国についてのものと同工異曲である。

(2) われわれの取り組み

- なぜベトナムに援助するかについては、①ベトナムとの二国間関係で得られるもの、②ベトナムの開発に日本が貢献することの意味の二つの側面から整理した。前者は、広い意味の「外交」の視点であり、政治・外交的意義と経済的意義の双方を含むものであり、後者は、生活・社会面の改善という貧困削減の意義に着目したものであった。
- 各セクターについて徹底した分析を行い、その結果を踏まえ、重点分野を「成長促進」、「生活・社会面での改善」、「制度整備」の「三つの柱」に整理した。それぞれの具体的な内容を挙げると次の通り。ベトナムの開発ニーズに合致するものであって、日本としての政策的な意図に合致する分野を精査してこれらを選び出した。
 - 成長促進…投資環境整備、中小企業・民間セクター振興、経済インフラ整備（運輸交通、電力、情報通信）、成長を支える人材育成、国営企業改革などの経済分野の諸改革
 - 生活社会面の改善…教育、保健・医療、農業・農村開発／地方開発、都市開発、環境

➤ 制度整備…法制度整備、行政改革（公務員制度改革、財政改革）

- 日本がなぜベトナムを援助するのかの視点と重点分野が一貫した考え方でつながるように配慮した。

(3) 成果と教訓

- 現地の大使館、JICA、JBIC、ジェットロの四者により構成される現地 ODAタスクフォースにおいて、各セクターについて、セクターにおける開発課題は何か、ベトナム政府はどのような戦略・計画で対応しようとしているのか、日本のこれまでの援助は的確に行われてきたか、どのような制度・政策面の課題に対応すべきか、今後、そのセクターを重点分野と考えるべきか、どのサブセクターを重視すべきかの各項目について徹底したセクター分析を行ったことが有効であった（セクター分析ペーパーは、18のセクターについて合計 300 ページ以上のペーパーを作成した）。
- これにより、大使館、JICA、JBIC、ジェットロの間で、それぞれのセクターにおいて重視すべきことは何かについての「ビジョンの共有」がなされたことが重要であった。それにより、何を目指していくかの方向性が共有され、その後の、「スキーム間の連携」「関係機関間の連携」の基礎となった。
- われわれは、日本の対ベトナム経済協力を戦略的なものとしていくため、「国別援助計画」「セクター援助戦略」「プロジェクト」の三層構造を意識していたが、セクター分析を基礎に国別援助計画を策定したことにより、日本としての政策的な意図を反映する援助を行っていくための土台を作ることができた。

第2節 援助の規模をどう決めるか：

「制度・政策環境」と援助の規模

どの国にどれだけの規模の援助を行うのかは、日本の援助政策にとって極めて重要な判断である。日本の国益を反映した戦略的な援助を行っていくためには、それぞれの国につき、日本との二国間関係を含めた具体的な状況に応じて、この判断を的確になされなければならない。このような考え方から、われわれは、「対ベトナム国別援助計画」を改定するに当たって、援助の規模を検討するための仕組みを考案し、これを盛り込んだ。

これは、日本のODAにおいて、今までに例のないことであり、その制度設計は未知への挑戦の作業になったが、われわれは、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、開発援助の規模を可変的に変化させるための仕組みを作った。それは、日本の国益を反映した戦略的な援助を具体化するための具体的なツールとなった。

(1) 課題

- どの国にどれだけの規模の援助を行うのかは、日本の援助政策にとって極めて重要な判断であるが、ほとんどの国別援助計画においては、援助の規模の問題については触れられていなかった。
- 国際的な開発コミュニティにおいては、開発援助が効果を発揮するためには、よい「制度・政策環境」にあることが前提となることが広く共有され、国際開発金融機関や一部のバイのドナーが制度・政策環境の状況と援助の規模をリンクさせる仕組みを導入していた。開発援助の有効性を確保する観点からも、この問題に取り組む必要があった。

(2) われわれの取り組み

- 援助規模を考える際の考慮要因として、①二国間関係、②開発ニーズ、③「制度・政策環境」、④援助吸収能力、⑤ODA大綱における「援助実施の原則」との関係の五つの項目を考慮する仕組みを構築し、これを国別援助計画の中で明記した。
- 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し、それぞれの変化のベクトルに着目することとした。
- 実際に、この仕組みを活用して、ベトナムに対する援助の規模を検討し、決定した。それに際しては、予めベトナム側に対して、政策協議の場を通じて、日本側として期待する進展（制度・政策環境の改善や援助吸収能力）を伝達し、その努力を促した。

(3) 成果と教訓

- この仕組みは、日本側として期待する途上国の制度・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ものとして有意義であった。ただし、この効果を最大化させるためには、援助の規模の決定よりもかなり早い段階において、日本が重視する制度・政策面での問題について、改善を期待する事項や対応を求めたい事項を明確に伝えておくとのプロセスが重要であった。
- この仕組みを日本側の関係省、関係機関の間で協議しつつ運営することにより、日本にとって、ベトナムと経済協力を行うに際して大事なものは何かが明確化される意味があった。ただし、上記の五つ

の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は、決まった「解」のない難しい問題であり、日本側の内部の関係者間での認識の共有とすり合わせは往々にして困難に逢着した。

- このような仕組みは、ベトナムについてのみパイロット的な意味合いも含めて導入されたものであったが、ベトナム以外の被援助国を含め、全世界への途上国への援助の全体像をどうするかとのリンクがない中での作業とならざるを得なかった。ベトナムについてこうした検討を真剣に行えば行うほど、援助の全体像から離れて、ベトナムについてのみ議論を精緻化することには大きな限界があることに気づかされた。

第3節 援助の中身をどう決めるか：

政策協議の活性化

ベトナムへの援助の方向性は、「対ベトナム国別援助計画」によって定められた。そして、援助の規模を検討する仕組みについても定式化した。次なる課題は、援助の中身をどのようにして対ベトナム国別援助計画の考え方に沿ったものとし、日本の国益に沿った戦略的な援助の考え方を具体化していくかであった。

そのためには、援助の中身を決める政策協議のプロセスをこうした方向に合致するように改めていくことが必要であった。われわれは、「要請主義」の名の下に先方からの要請を待って対応する消極的な姿勢を脱し、相手国の開発ニーズを踏まえながら、日本としての援助方針を反映した援助を行っていくため政策協議の活性化を図った。

(1) 課題

- これまでの日本の援助における被援助国との協議は、「政策協議」と銘打ちながらも、個別案件の採否や各スキームにおける留意事項の議論が中心であった。そのため、協議の前半では、相手国の経済状況、開発政策や日本のODAを巡る状況などの「マクロ」の状況を議論したあと、後半では、いきなり「ミクロ」のレベルの個別プロジェクトの採否の議論に入っていた。このような政策協議には、次の問題点があった。
 - 援助のあり方が受動的になりがちなこと（「要請主義」の限界）。
 - 日本側の援助スキーム中心の発想に立っているが、被援助国の開発において重要なそれぞれのセクターにおいて、何をやっていくかという視点が弱いこと。

➤ 制度・政策面での課題についての討議が弱いこと。

- ベトナム側としては、日本側が「物わりのよい」ドナーであることを歓迎していたと思われ、援助のあり方として日本側が従来以上のイニシアティブを発揮しようとするに先方からどのような反応がなされるか判然としなかった。
- 日本側として、「要請主義」の限界を超えようとするれば、ベトナム側の各実施機関との密接な接触・協議を持つこととなるが、これは、ベトナム側の援助受け入れ・調整を担当する投資計画省との関係を複雑化しかねないものであった。

(2) われわれの取り組み

- 政策協議を次のような方向に変革した。
 - 先方から要請を受ける前に、各セクターにおいて日本側としてどのような方向性の援助を行っていききたいかを伝達し、それに即した要請がなされることを期待することによって、能動的な援助を目指す（「要請前の協議」の実施）。
 - 協議に際し、日本側の援助スキームを中心に考えるのではなく、各セクターに着目し、そこでハード（インフラ等）、ソフト（制度・政策）、人材育成の三者の有機的な連携、スキーム間の有機的な連携を指向していく。
 - 個別案件の採否についての検討もさることながら、制度・政策面での課題をどう捉え、その改善にどのように関わっていくのかに重点をおいた協議を行っていく。
- 要請前の協議を行うように年間スケジュールを改革した（4～5月の段階で、要請前の協議をスキーム横断的に行い、東京からのミッシ

ョンによって案件採択についての協議を行っている円借款については9～10月頃にこうした協議を行うようにした)。

- 要請前の協議を的確に行うために、それぞれのセクター毎に、各セクターの現状・問題点、国別援助計画に示す日本の重点事項、我が方援助の方向性・目標、ベトナム側に対応を期待する制度・政策面等の課題をとりまとめた「セクター援助戦略マトリックス」を作成した。要請前の協議については、まず、このセクター援助戦略マトリックスをベースに現地レベルセクター協議を実施した。
- 円借款の要請案件についての協議に際しては、当該年度の要請案件を中心とする案件について、向こう三年のタイムスパンでどのように熟成、検討を行なっていくのか、どのような制度・政策面での改善に取り組んでいくのか、他のスキームとの連携をどのように図っていくのかなどを一覧表としてとりまとめた「円借款ローリングプラン」を作成し、これに基づき協議した。

(3) 成果と教訓

- こうした政策協議の変革によって、「国別援助計画」「セクター援助戦略」「プロジェクト」の三層構造のうちプロジェクトのレベルで、国別援助計画で明確化した日本の政策的な意図を反映することが可能となった。
- これは、日本側として、援助実施におけるイニシアティブを従来以上に発揮しようとする試みであり、被援助国であるベトナム側との関係は微妙なものがあったが、ベトナム側も、日本側としての意図の明確化、スキーム間連携の改善などの面を評価した。
- 「セクター援助戦略マトリックス」は、各スキーム毎の発想を越え

て、それぞれのセクターにおいて日本側として何をしたいのかを明確にする上で有効であり、これは、同時に、日本側の関係機関の「ビジョンの共有」を実現する上で重要な役割を果たした。これを作成することができたのは、国別援助計画の策定の過程で、「セクター分析ペーパー」を作成していた蓄積があったためであった。

- 「円借款ローリングプラン」は、単なる要請案件の採否の決定を越えて、今後の案件の熟成、検討、制度・政策面での改善、他のスキームとの連携など付加価値をつけた検討を行うツールとして有効であった。

第4節 投資環境整備のための

「日越共同イニシアティブ」

ODAが果たすべき役割の中でも、貿易・投資という実体経済を刺激することは、開発を進めるために決定的に重要である。グローバリゼーションが進展し、世界規模、地域規模の競争が激化する中、中国の発展が典型的に示したように外国直接投資（FDI）をどれだけ呼び込めるかは、国の発展をどれだけダイナミックに進めることができるかを決める重要な要素となっている。こうした中、日本の経済にとって関わり合いの深い地域において、ODAを活用しつつどのように投資環境整備を進めることができるかは、ODAに与えられた大事な課題である。

これを日本とベトナムとの関係の文脈で考えてみると、ベトナムの開発を更に進めるとの観点からも、また、日本経済にとっての意味からも、ベトナムの投資環境の改善が重要なテーマとして浮かび上がってくる。この問題は、日本の国益を反映した戦略的な援助との観点からすれば、ベトナムへの経済協力の中で最も重要なテーマと言えた。日本は、服部則夫駐ベトナム大使の提唱により、ベトナムの投資環境整備の問題に日越共同で取り組んだ。

(1) 課題

- ベトナムにとって、外国直接投資を呼び込む上で決定的な重要な投資環境整備には、さまざまな問題があり、これを進展させる必要があった。（厳格すぎる投資関連規制。税関、税務などの行政実務の透明性、信頼性などの問題。知的財産権の保護の立ち遅れ。汚職の問題。法規範の不整合。基本的な経済インフラが未整備で、ユーティリティーコストが高いとの問題など。）

- 日本の経済界には、ベトナムへの期待とともにその投資環境についてはフラストレーションがあり、これに対し、官民合同の枠組みで対応していくことが望まれた。
- ベトナム側自身も首脳レベルを含めて、投資環境の整備を進めていく必要性を理解していたが、課題となっていた投資環境上の問題は、経済発展の未成熟や対外統合が不十分なことに起因するもの、計画経済の残滓によるもの、個別の省庁や業界の既得権益に絡むものなどいずれも根の深い問題であり、これをベトナム側にどのようにコミットさせ、そして、その実施を担保するのが容易ならざる課題であった。

(2) われわれの取り組み

- 日本とベトナムの両国の首脳レベルのコミットメントを得た共同の作業として「投資環境整備のための日越共同イニシアティブ」を立ち上げ、両国の討議を経て改善すべき事項をとりまとめた行動計画を作成し、2年間のフォローアップ期間にこれを実施に移していくこととした。日本側は、政府、政府関係機関（JICA、JBIC、ジェトロ）、経済界（日本経団連、現地の商工会）がこの作業に参加し、また、ベトナム側の行動計画の実施をODAを通じて支援する体制をとった。
- 2003年12月にとりまとめられた行動計画には、大項目で44項目、細目で分けると125項目の事項がリスト・アップされた。2年間のフォローアップ期間を経た2005年末の時点でのこれらの実施状況は、細目ベースで見ると、「実施済み」（46項目）と「スケジュール通りに進展」（59項目）とを合わせると105項目となり、評価対象の全体（123項目）に占める比率は85%と、極めて順調な実施状況となった。

- 日越共同イニシアティブに対するベトナム側の取り組み状況を日本のベトナムに対する経済協力の規模を検討する際に考慮した。第2節で述べように、われわれは、新たな対ベトナム国別援助計画において、ベトナムに対する援助の規模の検討を行う際に、①二国間関係、②開発ニーズ、③「制度・政策環境」、④援助吸収能力、⑤ODA大綱における「援助実施の原則」との関係の五つの項目について検討するとの仕組みを作ったが、この制度・政策環境を評価する際には、この日越共同イニシアティブの実施状況に着目した。ベトナム側に対して、日越共同イニシアティブの実施状況が満足行くものであるかが、日本のベトナムへの支援の内容に反映することを伝え、先方の真剣な取り組みを求めるかたちでこれをレバレッジとして活用してきた。
- 日越共同イニシアティブの取り組みをベトナムに対する国際的な政策・改善の促進の作業と連携させた。(本章第6節参照)。

(3) 成果と教訓

- 日本がベトナムで重視する投資環境の改善のためODAをさまざまな形で総動員するという日越共同イニシアティブの手法は、日本の国益を反映する戦略的援助の観点から極めて有効な取り組みとなった。
- この日越共同イニシアティブは、ベトナム側との関係では、外圧を使ってベトナムの制度・政策の改善を求めるデリケートな作業であったが、1992年の対ベトナムODA再開以来の日本の対ベトナム支援が培った日本への信頼があり、この仕組みはうまく機能した。
- この日越共同イニシアティブは、日本の国益を反映する戦略的な援助の一例と位置づけられるが、このような日本としての問題意識を

反映した作業を国際的な取り組みと連携しつつ行うことが可能であることが示された。

- 「開発」と「ビジネス」との連携の重要性を示した。
- 日本からベトナムへの投資の増大に結びついた。
- この日越共同イニシアティブは、2002年末の服部大使の提唱に始まり、2003年から2005年までにかけて作業が行われたものであるが、今の時点から振り返ってみると、ベトナムの文脈においても、世界的な文脈においても、非常に先見性のある試みとなった（ベトナムの文脈では、その後のWTO加盟や日越経済連携協定の作業に先立つ形となった。また、世界的な文脈では、その後、開発とビジネスとの連携の強化が注目されることとなったが、その先駆けの役割を果たした）。

第5節 貧困削減戦略への取り組み：

日本の「声」を発信

日本の国益を反映する戦略的な援助を実現するためには、日本側内部や被援助国との関係で真剣に作業をすればそれで十分であるということではない。現在、開発援助の世界は、日に日に国際的な性格を強めつつある。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う取り組みも重要な役割を果たしているが、こうした二国間での作業も援助コミュニティで議論される大きな流れに沿ったものとなることが強く要請されている。すなわち、日本の国益を反映する戦略的な援助を実現するためには、こうした援助コミュニティにおける議論をよく念頭においた上で進めていく必要がある。

これは、日本が援助コミュニティの議論を所与のものとして受け入れ、それにあわせていかなければならないと言うことを意味しない。援助コミュニティとは、日本の外にあるものではなく、日本は、世界におけるODA大国としてその重要な一員である。国際会議における議論であれ、各途上国のフィールドにおける議論であれ、日本としてこれに積極的に参画し援助コミュニティの議論を日本の考えを反映するものにしていけばよいのである。

実際には、これはそう容易なことではない。日本は、世界におけるODA大国であるが、それはODAの量において大国であるということであり、考え方、アイデア、開発哲学において世界をリードしてきたかと言えば、必ずしもそうは言えないのが現実だからである。しかしながら、こうした分野で日本の「声」を発信し、それを援助コミュニティの議論に反映していくことは、日本の国益を反映する戦略的な援助を実現するために克服していかなければならない課題である。われわれは、ベトナムにおいて貧困削減戦略というフロントでこの課題に挑んだ。

(1) 課題

- 90年代後半から国際的な援助コミュニティの中で、「貧困削減」を開発の主目的に据えるとの考え方が主流化した。世銀とIMFは、このような考え方にに基づき、各途上国において「貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy）」の文書を作成することを開発の主軸におく方針をとった。貧困削減を開発における主要なターゲットとして考える場合にも、経済成長が貧困削減の重要なチャネルであることは、誰も否定し得ないところであるが、各国で現実に策定された貧困削減戦略は、社会セクターにおける基礎サービスへの投入の拡充に重点を置いたものとなった。
- ベトナムについても、2002年にベトナム版の貧困削減戦略である包括的貧困削減成長戦略（Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy 以下「CPRGS」と略称）という文書が作成されたが、その中身を見ると、日本が重視してきた、大規模インフラを整備し、持続可能な成長を促進することによって貧困削減を達成するというチャネルが無視されたものとなった。
- 貧困削減戦略に内在する課題としては、途上国の国家開発計画の中で「二重システム」を作ることにならないか、貧困削減のための政策ツールのスコープが狭くなりすぎないかとの二つの点があった。ベトナムのCPRGSにおいては、この前者については、CPRGSの本文の中で、同文書が従来から存在している開発計画である十カ年戦略や五カ年計画の実施のための「行動計画」であるとの位置づけがなされることにより、とりあえずの決着を見ていた。しかし、後者の貧困削減のための政策ルールのスコープについては狭きに過ぎると言わざるを得なかった。

(2) われわれの取り組み

- われわれは、経済成長と貧困削減のために重要な大規模インフラの役割をCPRGSの中できちんと位置づけるようにその「拡大」を求めていくとの方針を立て、世銀、ベトナム政府との協議の上で、これを支援国会合に提案し、その賛同を得た。
- CPRGSの拡大を実現するに当たっては、プロセスの進め方についてベトナム政府と世銀との間を調整し、また、大規模インフラが経済成長と貧困削減に果たす貢献についての調査研究を提供することによってこれを支援した。この調査研究は、政策研究大学院大学（GRIPS）の大野泉教授をヘッドとするチームが実施した。
- ベトナムにおけるCPRGSの拡大の取り組みは、貧困削減のための政策ツールのスコープとして大規模インフラを明示的に位置づけることにより、世界の援助コミュニティの「貧困削減において成長促進措置が果たす役割への着目」「インフラ回帰」の議論にも大きな影響を与えることとなった（2003年春の世銀・IMF合同の開発委員会のコミュニケで開発促進措置が貧困削減に果たす役割に目を向けるべきことが指摘された。また、世界の援助コミュニティの「インフラ回帰」の一つの現れとしてJBIC、世銀、ADBの三者によりインフラの役割についての共同研究が実施され、2005年に「Connecting East Asia」が取りまとめられたことが挙げられる。ベトナムにおけるCPRGSの拡大は、こうした動きとも相互に響き合うものとなった）。
- ベトナムの貧困削減戦略の第二世代のものは、ベトナムの五カ年計画へ統合された。これは、貧困削減戦略が途上国の国家開発計画の中で「二重システム」を作ることにならないかとの課題に対する一つの回答を示した。日本は、その統合のあり方についての議論においても知的イニシアティブを発揮し、主役の役割を果たした（日本が世銀・イギリスのDFID（国際開発省）とともに、CPRGSのどのような要素を貧困削減戦略の第二世代になる五カ年計画策定の際に導

入すべきかのペーパーをとりまとめ、多くのドナーの賛同を得てベトナム側にインプットをした。)

(3) 成果と教訓

- 日本にとって、ベトナムにおける CPRGS の拡大は、日本の開発哲学を発信する試みであり、また、日本にとって満足のいかない国際的な流れに背を向けるのではなく、日本の「声」を発信していくことにより、国際的な議論に参画しつつ、その改善を求める作業であった。この作業は、日本をベトナムの貧困削減戦略を巡る議論の主役の位置に押し上げることとなった。この作業を通じて、援助コミュニティの議論に日本として積極的に参画し、その方向性に影響を与えるとの具体的な実例を示すことができた。
- こうした援助コミュニティの議論を日本の望む方向に持っていくことにより、日本として重視する分野での援助を実施しやすい環境を形成することができた。日本のベトナムにおける援助は、インフラ整備などの経済成長促進と、教育、保健・医療などの社会セクター支援との二つが重要な構成要素であったが、CPRGS の拡大によって、この前者に取り組むことがベトナムの貧困削減に資するものであるか否かといった後ろ向きの議論に巻き込まれずすみ、また、その意義が改めて援助コミュニティで認知されることとなった。
- こうした方向に持っていくに際しては、マルチ外交の取り組みが重要であった。日本の意見の実現を目指すためには、開発の主役であるベトナム政府の支持を得ること、援助コミュニティの中で重きをなしているドナーの支持を得ること（特に、世銀とイギリスの DFID との協力・協調）の二つが重要であった（本章第 7 節参照）。

- こうして、日本側は、ベトナムが「政策ツールのスコープ」と「二重システム」の問題に対処することを助けた。もともと、CPRGSについては、ベトナム側の認識（CPRGSは五ヵ年計画よりの下位の貧困削減のための行動計画）と、世銀等を始めとするドナー側の認識（CPRGSは五ヵ年計画にとってかわるもの）との間にギャップがあり、それがCPRGSが実施段階に入った2002年以降に拡大し、その矛盾にベトナム側として苦慮している状況にあった。そこで、ベトナム側はまず、大規模インフラを加えCPRGSのカバレッジを拡大することで、五ヵ年計画の政策ツールのスコープとのギャップを縮減し、次に、CPRGSを五ヵ年計画に織り込んでいくことで、「二重システム」の解消を図るという形でこの問題に対処した。日本では、一貫して、このプロセスでベトナム側の対応を助ける大きな役割を果たした。

第6節 政策ローンの供与

日本の国益を反映した戦略的な援助を行おうとするとき、二国間援助のみを視野に入れる必要はない。国際機関によって供与される多国間援助に日本の政策的な意図を反映させることも当然考えて良い。

特に、制度や政策の改善を目指そうとすれば、それが日本のみならず他のドナーの関心事項であるというケースが増えてくる。ベトナムにおいては、2001年来、世銀によって、貧困削減支援クレジット（PRSC）というものが供与されていた。これは、ベトナムの策定した貧困削減戦略であるCPRGS（前節参照）の実施を支援するとともに、そこで進めるべき制度・政策の改善を促す性格のものであり、二国間ドナーの中でも、これにコファイナンスするドナーが増えてきていた。

日本は、それまで世界のいずれの国においても、PRSCに参加したことがなかったが、われわれは、ベトナムにおいてPRSCに参加することとした。これは、二国間援助と多国間援助を組み合わせながら日本の政策的な意図の実現を図る試みであり、同時に、援助コミュニティに日本の「声」を発信する試みであった。

(1) 課題

- 被援助国の制度・政策改善に本格的に関与していくためには、世銀が他のドナーとともにやっている政策ローンである貧困削減支援クレジット（PRSC）が強力な政策ツールとしてあった。ベトナムにおいても、PRSCへの参加が一つの有力な政策オプションと思われたが、これまで日本は、世界のいずれの国においても、PRSCに参加したことがなかった。
- PRSCへの参加がなかった原因の一つとして、日本側において、貧困

削減戦略をベースとする援助体制について釈然としない思いが残っていたことがある。貧困削減戦略については、貧困削減のための政策ツールのスコープが狭くなりすぎないかなどの問題点があったが、貧困削減戦略をベースとする援助を行っていくためには、こうした問題点がきちんと手当てされる必要があった。

- 政策ローンへの参加にあたっては、どのような意義に着目してこれに参加するかがもう一つの大きな課題であった。1980年代に日本は国際収支黒字を還流させよとの国際的な声の中、世銀・IMFが行う構造調整融資にコファイナンスをしてきたが、これらの機関の策定するコンディショナリティを所与のものとしてコファイナンスをするケースも多かった。しかしながら、経済・財政事情が厳しく、日本の国内でODAの意義が問われている中であるだけに、政策ローンへの参加には、明確な意味づけが求められた。

(2) われわれの取り組み

- ベトナムの貧困削減戦略である「包括的貧困削減・成長戦略」(CPRGS)については、貧困削減のための政策スコープが狭すぎないかとの問題点があったが、日本のイニシアティブで成長促進措置の一つである大規模インフラの役割をこれに加え拡大することとなり、PRSC参加への支障の一つは解消した(第5節参照)。
- 日本は、ベトナムにおいてこのCPRGSの拡大に加え、投資環境整備のための「日越共同イニシアティブ」の行動計画の策定作業に取り組んできていたが、こうした中から、制度・政策改善についての国際的な討議の中で、日本として実現していきたい政策メッセージが明らかとなってきた(第4節参照)。

- こうしたことから、日本は、公共支出管理、投資環境整備の二つの分野に重点をおいて、第三期貧困削減支援クレジット（PRSC3）に参加するとの基本方針を立て、これに基づき、政策パッケージの策定のための国際的な討議に参加した。
- 日本の問題意識は、これらの二つの分野を中心に、PRSC3の政策パッケージの中に多く反映された。PRSC3へのコファイナンスを検討するドナーは七つに及んだが、日本は、この政策パッケージの組成に最も積極的に参加し、その問題意識を反映させることに最も成功したドナーとなった。
- 2004年6月、世銀の理事会は、ベトナムに対する1億ドルのPRSC3の供与を承認した。日本は、同じ6月、ベトナム政府に対し、JBICの円借款によって20億円の協調融資を供与する旨の意図表明を行った。

(3) 成果と教訓

- ベトナムにおけるPRSC3への参加は、制度・政策の改善という世界の主要ドナーが最も重視し、また、日本が必ずしも得意ではない分野における日本による国際的な発信・貢献の事例となった。
- この作業を通じて、日本が問題意識の反映で最も成功したドナーとなったのは、CPRGSの拡大や投資環境整備のための「日越共同イニシアティブ」の作業の中から、制度・政策改善についての国際的な討議の中で、日本として実現していきたい政策メッセージを持っていたからである。
- このPRSCへの参加によって、日本側として、ベトナムの制度・政策の改善に関与するための仕組みが充実した。二国間の仕組みである

政策協議の枠組み、投資環境整備のための「日越共同イニシアティブ」に加え、PRSCの政策パッケージの討議というマルチ・ドナー政策協議のメカニズムが活用可能となった。これらのツールを有機的に組み合わせ、相互に連携させることによって、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。

- 日本の援助プログラムの質を更に高めていくためには、各分野における政策改革の状況を正確かつタイムリーに把握することが不可欠であるが、PRSCへの参加によって、各分野における政策改革の流れを理解して、最先端の議論に参加していくことが容易となった。
- PRSCのプロセスで日本の声を効果的に発信していくためには、世銀理事会でPRSCが討議される際に理事会文書に日本側としてコメントするだけでなく、現地で継続的にくり返される政策パッケージの策定のための討議のプロセスに参加して発信していくことによって初めて実現できる。現地で、世銀、他のドナー、ベトナム側との間で行われる、各分野毎の現状の分析、将来的な目標設定などについて行われる討議に的確に対応していくためには、現地体制の拡充が重要である。

第7節 援助協調～味方を作る

日本の国益を反映した戦略的な援助を行っていくためには、援助コミュニティの中に味方が必要である。

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。二国間援助も、二国間（バイ）の問題であるとともに、多数国間（マルチ）の色彩が強まっている。このような中、援助協調にどう対応するかは、日本の援助の有効性を高め、日本の援助をステップ・アップし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。

ベトナムにおいては、貧困削減戦略の改訂（第5節参照）、援助効果向上（第8節参照）などのマルチの開発課題に取り組んできたが、こうした作業に深く関われば関わるほど、援助コミュニティの中で、協力と協調ができるパートナーを持つことの重要性が感じられた。開発援助は、被援助国との関係では、バイの外交であるが、マルチの開発課題の中で日本としての主張を通していこうとすれば、マルチの外交を有利に戦うための地盤がどうしても必要なのである。

こうした観点から、われわれは、世銀との協力・協調を進めるとともに、イギリスの国際開発省（DFID）との協力・協調に取り組んだ。

(1) 課題

- 従来、ベトナムにおいて、日本は、必ずしも他のドナーとの援助協調に熱心なドナーとは言えなかった。しかし、開発援助のあり方として、開発目標や開発戦略を共有化し、さまざまな主体がその活動を協調させながら効果的・効率的な開発協力を進めていこうとの考

え方が広く浸透してくる中、援助協調へのアプローチを再考する必要があった。

- また、日本として、貧困削減戦略や援助効果向上のような国際的な援助コミュニティで大きな関心を持たれている問題において日本としての主張を通していくためには、マルチの外交で日本の立場を理解し、日本に味方してくれる有力な存在が必要であった。

(2) われわれの取り組み

- われわれは、世銀との協調・協力を進めるとともに、イギリスの国際開発省（DFID）との協調・協力を進めた。
- 世銀、DFIDとの協調・協力は、貧困削減戦略の改訂、貧困削減支援クレジットへの参加、援助効果向上などの課題で日本の考えを援助コミュニティの中で通していく上で極めて強力な武器となった。
- 世銀やDFIDは、お互いに議論している間は、非常に手強い相手であるが、お互いの考え方をすりあわせ、他のプレイヤーに向かっていく際には、強力な味方になった。DFIDは、援助アプローチなどの面で日本と対極に立つドナーかと思われていたが、実際に対話を行ってみると共通点が多いこともわかった。また、欧州のドナーの中核に位置するだけに、DFIDと協力・協調することは、多くの欧州のドナーとの関わりを強める上で大きな効果を生んだ。また、DFIDとは、もともと、開発についてのアプローチに距離があるだけに、日英間でとりまとめたラインは、確実に援助コミュニティの中で議論の流れを作ることになった。このように協力が進むにつれて、世銀やDFIDとの協調は、極めて有効であることが認識された。

(3) 成果と教訓

- こうした主要ドナーとの協調・協力は、日本の考えを援助コミュニティーの中で通していくための強力な武器となった。また、その他のメリットとして、双方の比較優位の相違から開発に関する知見として得るものがあったこと、ドナー全体の協調体制につながったことなどが挙げられる。
- このような他のドナーとの協調・協力をを行う際には、被援助国との距離感をよく考える必要がある。ドナーが共通ポジションを作るとは、被援助国政府に対する交渉ポジションを強くすることになるが、やり方次第では、「ドナーが共謀して政府に圧力をかけようとしている」といった反発に結びつきかねない性格を持っている。ベトナムの文脈で言えば、もともと、日本は、開発についてのアプローチがベトナムと共通するところが多く、これがベトナム側との間で相互信頼を形成する背景となっていた。従って、問題の性格によって、他のドナーと共同歩調をとるか、二国間の関係でベトナム側との信頼関係に基づいて解決を図るかを考えるというきめ細かなアプローチをとることが望ましい。日本としては、この両方のやり方をとることができるようにしておくべきである。

第8節 援助効果向上

日本の国益を反映する戦略的な援助を実施しようとするとき、世界の援助コミュニティが取り組む分野横断的な政策課題にどのような距離感で対応するのが重要な論点となる。世界の援助コミュニティが重視する問題であっても、日本としてそれにどれだけのエネルギーをかけるべきかは、ケース・バイ・ケースで考えることとなるが、援助のあり方の根本や効果的・効率的援助の実施といった重要な論点に関わることについては、積極的に取り組むべきであろう。90年代後半以降、開発援助のためのさまざまな努力は開発途上国の開発に効果的に役立っているのだろうかとの問題意識のもと、援助手続きの調和化や合理化、開発援助を途上国の開発計画に沿ったものとする、援助実施に関わる途上国の能力構築などを推進していこうとする援助効果向上の問題は、世界の援助コミュニティにおいても、また、ベトナムのフィールドにおいても重要なテーマとなった。

(1) 課題

- 援助効果向上を求める議論にも、かなりの幅があり、欧州ドナーの一部には、「財政援助が最も優れた援助モダリティなので、開発援助を財政援助を中心とする形に移行して行くべきである。それが援助効果向上で目指して行くべき方向性である」との考え方があった。このような議論に対し、日本の国内では、反発を示す向きが多かった。
- 一方、援助効果向上の議論が全てこうした援助モダリティの是非の議論に集約されるものではなく、ドナーが援助を実施する際のミッションの派遣、報告義務、その他の各種手続きが各ドナーのものを

皆合わせてみると、援助を受け入れる途上国の側にとって大きな事務負担となるという「手続きコスト」の問題や、開発援助を途上国のプライオリティに沿ったものとするよう徹底するという論点など、どのような援助モダリティをとるにせよ、真剣に考えるべきものであった。

- 日本の援助スキームにおいても、援助効果向上の観点から見直しをしたり、改善したりする余地がいろいろあった。
- この援助効果向上の問題が国際的な援助コミュニティの中で、大きな関心事項となるにつれて、世界の主要ドナーとして日本がこの問題にどのように対応・貢献するのかが問われるようになった。
- ベトナム政府がこの問題に熱心に取り組んだこともあり、ベトナムは援助効果向上についての国際的な議論の中で、現場レベルで最も注目される「主戦場」の一つとなった。

(2) われわれの取り組み

- 欧州ドナーの一部にあった財政援助への移行論に対しては、「援助モダリティにどれが優れていて、どれが劣っているということではなく、個別の援助ニーズにおいて最もそれにふさわしい援助モダリティを使用すればよいのであって援助モダリティの多様性を尊重することが適当である」との議論を対置した。このような考え方にに基づき、援助効果向上を巡る国際的な議論の内容をバランスのとれた、適切な方向のものとしていくよう努めた。
- 日本の援助スキームにおいては、ローン分野（円借款）ではJBICがローン供与を行っている他のドナーと協力して、援助手続きの調和化の作業を進め、グラント分野（無償資金協力、技術協力）ではこ

これらの分野の手続き合理化を目指して、在ベトナム大使館とJICAベトナム事務所とが共同でベトナム側の援助受け入れ機関の投資計画省との間で討議を行うための枠組みを作った。

- 他の関係者とともに援助効果向上に向けての地域ワークショップを共催したり、ベトナム政府とドナーとの間に作られた「援助効果向上パートナーシップグループ」(PGAE)の議長を筆者が務めたりすることを通じて、援助効果向上を目指す国際的な取り組みに主要ドナーとして協力し、日本はハノイのドナーの中でこの分野で中心的な位置を占めることとなった。

(3) 成果と教訓

- われわれは、ベトナムにおいて援助モダリティの多様性の尊重など援助効果向上を巡る国際的な議論の内容をバランスのとれた、適切な方向のものとしていくよう努めたが、そうした考えは国際的な討議の方向に影響を与え、世界の援助コミュニティに広く共有されるに至った。これは、日本が多くの援助スキームを持ち、途上国の開発努力に多様な側面で真剣に関わっている中で得てきた知見が説得力を持ったものであった。
- 援助効果向上という論点における日本のポジショニングは大きく変化した。以前は、日本は、ドナーコミュニティの中で、自分の援助スキームを固守しようとし、新たな援助モダリティの導入に消極的な「抵抗勢力」と見られていた。それに対し、実際に、ローン分野の「5 Banks」の援助手続き調和化や、グラント分野での手続き合理化のための協議などの実のある作業を展開するとともに、上記のように援助効果向上の本質論を説き、更に、貧困削減支援クレジット

のような財政援助とも分類される支援にも参加する中、日本は、ベトナムにおいては、「援助効果向上に最も真剣に取り組んでいるトップランナー」との評価を得るに至った。

- 援助効果向上のため、日本として取り組むべき課題は依然として多くのものが残った。「外への発信」と「内なる改革」とが、この作業に取り組むに当たってのわれわれの基本的な視点であった。「外への発信」は、上記の通り、存分に行い、成果も得たが、「内なる改革」についても不断の努力を積み重ねていく必要がある。

第3章 新しい日本のODAを目指して

2005年末から、ODAの実施体制について、政府、自民党などにおいて抜本的な見直しの議論が行われ、内閣における司令塔機能強化のための「海外経済協力会議」の設置や、有償資金協力、無償資金協力、技術協力の実施機関の一元化の方向が打ち出された。現在は、これを受けて、「新しい日本のODA」を築いていくための重要な局面にある。新しい日本のODAを築いていくために考えるべき課題はさまざまあるが、本章においては、これらの課題を考えていく上で、これまで述べてきたベトナムの経験がどのような教訓を提供するのかを検討して、全体の締めくくりとしたい。

「新しい日本のODA」を築いていく上での課題

新しい日本のODAを築いていく上での課題として大事なことは何だろうか。これは極めて多岐にわたるが、政策研究大学院大学の大野泉教授と小嶋雅彦教授が幹事となって行われてきた「『新しい日本のODA』を語る会」での議論を整理すると、次の諸点が挙げられている。

- (1) 何のためのODAかを明らかにすること（日本としてのODAの位置づけ、国家戦略としてのODA）
- (2) どのようにしてODAについて国民の理解を得るか（市民社会、NGO、地方自治体、企業といかに連携するか）
- (3) 国別予算の配分を決定するプロセスをどのように改善するか
- (4) 国別アプローチをどのように強化していくか
- (5) 途上国の現場に軸足をおいた援助をどのように実現するか（現地機能強化、権限委譲、手続きの改善）
- (6) 三つのスキーム（有償資金協力、無償資金協力、技術協力）の一体的活用をどのように実現するのか
- (7) 「政策」と「実施」との役割分担をどのようにすべきか
- (8) 日本として、世界に何を訴えるべきか（知的発信）

上記の内、(1)と(2)はODAのあり方全般に関わる事項、(3)は各国へのODAに横断的に関わる問題、(4)から(7)までは具体的なODAの実施に関わる事項であり、(8)は国際的な発信に関わる問題である。

こうした新しい日本のODAを築くための課題に対処する上で、これまで述べてきたベトナムの経験は、どのような教訓を提供するのだろうか。われわれがベトナムで行ってきたことは、序章でも述べたとおり、「日本の国益を反映する戦略的なODA」の実現を目指してそれを可能な限り突き詰めることであった。それによって成果が得られた点もあり、また、限界に突き当たった点もあった。そうした経験の中から、新しい日本のODAを築くために、どのような参考情報が得られるだろうか。

第1節 何のためのODAか

ODAが何を指すべきかについてはこれまでも様々な議論がなされてきたが、2003年8月に改訂されたODA大綱は、「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資する」ことがODAの目的であることを明確にした。このODA大綱においては、国益という言葉は直接に用いられていないが、この新たなODA大綱によって、日本のODAが「いわゆる『開発至上主義』をとることなく、相手国との外交の中で、我が国の国益を踏まえたものである」ことを明らかにした（「海外経済協力に関する検討会」（2006年2月28日））。

われわれがベトナムで目指したものは、「日本の国益を反映する戦略的なODA」であったが、これは、「何のためのODAか」についての一つの有力な回答となるものと思われる。

何のためにベトナムに援助するのか、ベトナムに援助することでどのような国益を実現しようとするのかについては、対ベトナム国別援助計画の中で徹底的に議論をした。ここで、国益と言うとき、われわれは、広い範囲のものを想定していた。そこでは、①相手国との二国間関係で得られるものと、②相手国の開発に日本が貢献することの意味の双方を含めて考えていた（第2章第1節参照）。

この①の「相手国との二国間関係で得られるもの」については、相手国の政府やその国民からの感謝、相手国が対外関係において日本との関係を重視すること、日本が展開する外交への支持や理解の期待が含まれる（政治的・外交的意義）。また、ODAは、相手国のインフラ整備や人材育成、投資環境のような制度・政策の改善を通じて日本と相手国との経済関係に一定の作用をもたらすが、こうしたことも、この①の重要な部分である（経済的意義）。また、②の「相手国の開発に日本が貢献することの意味」とは、多くの貧困層の存在、それに伴う雇用機会・収入、教育、保健・医療、環境、飲料水・電気・通信などの基礎インフラへのアクセス、ジェンダー・少数民族の平等、ガバナンスなどの生活・社会

面での課題に応えることに人道的・社会的関心からの意義があることに着目していた。

このような考え方は、われわれがベトナムの文脈で整理してきたものであるが、ODA全体の意味を考える際にも、有効な視点を提供することになると思われる。一方、視野をODA全体に広げて適用しようとする際、いくつかの点について留意する必要があるだろう。

第一に、①の「相手国との二国間関係で得られるもの」の中身は、国によって異なってくるであろう。ベトナムの場合、政治的・外交的意義の中には、ベトナムとの間でしっかりとした関係を築くことが日本の対中外交の文脈においても重要であるとの点を念頭においていたが、こうした政治的・外交的意義の中身は国によって異なってくる。また、ベトナムについては、東アジアに位置し、多くの日本企業がベトナムを投資先として意識することに現れているように日本との経済関係も密接であり、経済面での意義が重要であった。国によっては、ベトナムの場合ほど、こうした経済的意義が強く表れないことがあり得るが、その場合にも、それぞれの国の状況に応じて政治的・外交的意義を果たすことはいうまでもない。

第二に、①の「相手国との二国間関係で得られるもの」に還元できないODAの意義として、②の「相手国の開発に日本が貢献することの意味」を挙げたが、それが持つ意味についても、国により異なってくる。ベトナムの場合には、生活・社会面での改善という貧困削減の意義に着目していたが、国によっては、人道援助、平和構築・復興、地球規模問題への貢献などが重要な意義になってくる場合があるだろう。

このような点に留意すれば、われわれがベトナムの文脈で整理してきた考え方は、視野をODA全体に広げて「何のためのODAか」の問いに答える上でも有効なものであると思われる。その際、重要なことは、「何のためのODAか」と結びついた援助を実際に行っていくことである。われわれは、日本がなぜベトナムを援助するのかの視点と、重点分野や具体的な取り組みがつながっていくように意を用いていた。これは、後述

の「国別アプローチ」の項目にも通じる点であるが、「何のためのODAか」が具体的なオペレーションに反映するような援助を行っていく必要がある。

更に言えば、「何のためのODAか」との問いに答えるためには、このように、われわれがODAにどのような意義を込めようとしているのかを明らかにすることがまず必要であるが、それだけでは十分ではない。つまり、日本の対外政策の中でODAが果たす役割についても議論される必要がある。即ち、日本としてのODAの位置づけ、国家戦略としてのODAという視点を持つ必要がある。

日本の対外政策は、関係各国との外交、国際機関や国際会議などを通じる外交によって構成されるが、分野としても、防衛・安全保障、PKO、経済・貿易、地球規模問題、広報・文化交流などを通ずるパブリック・ディプロマシーなど、多様なものからなる。こうした中、ODAはどのような位置づけにあるのだろうか。

まず、重要なことは、ODAは、開発途上国との関係において決定的な重要性を有しているということである。これらの開発途上国との二国間関係における接点はさまざまあるが、貧困と闘い、発展を希求するこれらの国にとって、ODAは、日本との関係において極めて重要な接点である。ODAを通じる関係があるかないかは、二国間関係の「背骨」になるものがあるかないかくらいの違いをもたらす。

さらに、ODAをさまざまな他の対外関係上の政策分野との関係において考えてみると、ODAは、自ら固有の政策目的を持つとともに、他の対外関係上の政策分野の目的を達成するための手段としても用いられるとの性格を有している。

ODA自体の固有の政策目標については、前述したので繰り返さない。そして、ODA自体の政策目標の中に相手国が対外関係において日本との関係を重視することや日本が展開する外交への支持と理解が含まれていることでわかるように、このODAの政策目標とはODAの世界だけに「閉じた」ものではなく、他の対外関係上の政策目標の達成にプラスの働

きをすることも視野に入ってくる。国連安保理改革問題で日本の立場への支持を得るためにODAを活用するといった論点はその具体例とって良からう。

一方、このようにODAを他の対外関係上の政策目標を達成するために活用しようとするのは、当然考えられて良いが、その限界をも踏まえておく必要がある。ODAが形づくる関係は、中長期的に意味を持つてくるものであるため、短期的な案件の処理に直接に結びつけることは無理を生じかねない。また、そのやり方によっては、ODAがそれ自体として持っている政策目標を害することにもなりかねない。従って、ODAを他の政策目的を達成するための手段として用いる際には、それによって得られる国益を全体として慎重に比較考量して行う必要がある。

第2節 どのようにしてODAについて

国民の理解を得るか

国民の理解は、国としてODAを行っていく上での基本的なベースとなる。外交に関する世論調査によれば、今後の経済協力のあり方について、「積極的に進めるべきだ」との意見を持つ割合は、80年代には概ね40%であったが、ここ数年は20%前後と低迷している。国民の理解を得ることなくして、国としてODAに前向きに取り組んでいくことは困難である。

ODAについて国民の理解を得ることは、ODA全体に関わることであり、ベトナムを含め個別国についての国民の理解度、評価から得られるものは限られたものである。個別国へのODAにおいて、どれほど良いことをやっており、それに着目する人の理解と評価を得たとしても、国民の多くが個別国へのODAに着目するに至らないまま、ODA全体に漠然とした不信感、否定的見解を持っていれば、ODA全体について国民の理解度、評価については落第点となってしまいうからである。そう考えてみると、個別国へのODAについて理解を得ることは、ODA全体について理解を得る上での十分条件ではなく、必要条件であると言える。そのような前提で、ベトナムの状況を考えたときに、何が言えるだろうか。

ODAについて理解が得られるかは、前節で議論した「何のためのODAか」と表裏の関係にあるものである。われわれは、ODAの意味として、①の「相手国との二国間関係で得られるもの」と、②の「相手国の開発に日本が貢献することの意味」の双方を考えていたため、ODAについての理解を得ようとする際、これらについて何が得られたかを説明するようにしていた。その際、困難に直面するのは、「何が得られたか」といっても、「目に見えるもの」と「目に見えないもの」との双方があるからである。②の「相手国の開発に日本が貢献することの意味」については、「メコン川をまたぐ橋の建設によって周辺の人々の生活が改善され、経済活動が活発化した」といった目に見える事例で説明が可能である。しか

し、①の「相手国との二国間関係で得られるもの」については、それほど単純ではない。「経済的意義」については、「工業団地のインフラ整備を行うことによって、日本からの投資が行われる上での環境整備となった」といった形で説明が可能であるが、「政治的・外交的意義」について、目に見える事例で説明することは容易ではない。そうした中、安保理改革の議論の際、ベトナムが日本の立場に対し好意的な対応をした背景にはベトナム政府の日本重視の政策があること、更にその背景には日本のODAが重要な役割を果たしていることを説明した。あわせて、ベトナム政府から、日本のODAが高く評価され、感謝されていることも説明した。また、前述のようにベトナムとの関係の強化が対中外交の文脈においても重要であることを説明した。

こうした経験から感じられることは、次のようなことである。確かに、ODAの一つ一つのオペレーションがどのような政治的・外交的意義を生み出しているかは、明確にはでてこない。また、政治的・外交的意義の中には、相手国との関係からその中身を対外的に明らかにすることがふさわしくない部分もあろう。しかし、大きな流れとして、日本がある国に対するODAがどのような政治的・外交的な意義を持っているかをシンプルなメッセージで伝えることができなければ、ODAについての国民の理解を得ることは難しいであろう。

ODAに対する国民の理解を得ることに関連したもう一つの課題として、市民社会、NGO、地方自治体、企業といかに連携するかとの点がある。これらとの連携を進めていくためには、これらの主体との接点を広げるODAを行っていくことが重要である。この点について、ベトナムでの経験からどのようなことが言えるだろうか。

われわれは、日本の国民のさまざまな層と接触し、これらの層のODAに対する期待を反映するODAを実現したいと考えていた。これは、これらの人たちのODAに対する理解や評価を得ること自体が目的であるというよりは、それをすることが、国民の広い層がODAに求めるものを糾合することになり、「国益を反映するODA」という目的に近づくこととな

ると考えたからである。ベトナムにおいては、国別援助計画の策定の段階から意識してこのような取り組みを行った。NGOの方々との関係では、ベトナム政府の実相についてわれわれに見えにくい点がNGOの方々に見えているのではないかと考え、NGOの方々との意見交換の機会を重視し、NGOの方々の問題意識も、相当程度、反映した。また、経済界の方々とも意見交換の場を持ったが、「ベトナムが日本企業の目から見ておかしい政策をとっていると思えるときに、日本がどんどんODAを拡大していくのは違和感がある」との指摘は重いものがあった。こうした問題意識は、日越共同イニシアティブや政策・制度環境を援助の規模に反映する仕組みを進める際、われわれの念頭にあったことであった。これらの取り組みが十分であったかといえ、まだまだやりうることがあったかもしれないと思うが、国民の幅広い層がODAに求めるものを糾合していくというのは一つの有力な方法ではないかと思われた。

第3節 国別予算の配分を決定するプロセスを

どのように改善するのか

日本としてODAを最も有効に活用していくためには、それぞれの国に対し、最も適切な規模のODAを供与するようにしなければならない。

このような努力がこれまでになされてこなかったわけではない。実際に、各スキームにおいて、個別案件の採否の決定を行う際、国別配分の視点から適切かは、常に議論されてきている。一方、それぞれの国に対し、どれだけの規模のODAを供与するのが良いかの国別配分の問題は、政策的な見地からもっと体系的に議論する余地があるのではないかと思われる。

国別の配分を最も適切なものとするための検討メカニズムをきちんと構築するというのは、容易ならざる課題である。

それを行うためには、二段階の作業が必要であろう。まず、第一段階の作業として、それぞれの国に対するODAを通じて何を実現しようとするかについて明確にし、その考え方を踏まえ、それぞれの国にどの程度の規模のODAを供与すべきかを考えることである。そして、第二段階で、それぞれの国についての作業を集約し、それぞれの国に対するODAで実現しようとするものを比較考量しつつ、また、供与しうるODAの全体量を踏まえた上で、国別の供与額の規模について相互のバランスを考えるのである。

この二段階の作業を行うことが必要なのは、第一段階の作業をきちんと行わずに、第二段階の作業だけを行っても、議論は雑ばくな印象論で終わってしまい、政策的な議論として深まっていけないからである。また、逆に、第一段階の作業だけを行い、第二段階の議論が伴わないとすると、個別の国についての「増やすべき」「減らすべき」といった議論がODA全体の中でのバランスのとれたものとして完結しないからである。

われわれがベトナムにおいて経験したことは、この後者のケースであった。

ベトナムにおいてわれわれは、ベトナムへのODAを通じて日本として何を実現するか検討した。そして、その上で、ベトナムへの援助の規模を検討するに際し、考慮すべき要素を明確化し、これらの達成状況を評価することにより供与額を検討するという仕組みを構築した（第2章第2節）。

この仕組みを実際に動かしていくことは容易なことではなかったが、その理由の一端は、国別配分を横断的に検討する仕組みがない中、ベトナムについて突き詰めた議論を行うことの難しさにあった。

こうしたベトナムの経験を踏まえれば、ODA全体、主要な被援助国について、上記のような二段階の作業を行うことが求められよう。

その際、念頭におくべきこととしては、次の二つが指摘できる。

一つは、年度の当初に各国に対する供与額を検討するとともに、年度中の期間における被援助国の対応を見極めた上で供与額を最終的に決定すべきである。被援助国の政策・制度環境の改善状況であれ、日本との二国間関係における懸案への対応振りであれ、日本として供与額を決めるに際し、対応を見極めるべき問題がある。これを評価し、その結果を最終的な供与額に反映させる仕組みをビルトインする必要がある。

もう一つは、三つのスキームにおけるODAのマネージメントと国別の配分とをどう組み合わせるかの問題がある。日本の国益を反映する援助をそれぞれの被援助国に行っていくとの考え方からすれば、各国それぞれについてどの程度の規模のODAを供与するかが重要であり、それが「三つのスキーム」に因数分解されてそれぞれのスキーム毎の検討に重点が置かれるのは適当ではないとの主張もあり得るところである。一方、日本の二国間ODAがこれら三つのスキームからなっており、それぞれが異なった予算制度と案件決定メカニズムの下で実施されていることも事実である。従って、このような三つのスキームにおけるODAのマネージメントを行いつつ、国別の配分として適切な姿を実現させていく必要がある。

第4節 国別アプローチを

どのように強化していくか

ODAを有効な形で供与していこうとすると、国別アプローチの強化が重要と言われるが、そもそも、なぜ国別アプローチが重要なのだろうか。

ODAは、具体的には、個別の国に対するものが重要な部分を占める。しかし、個々の国に対しどのようなODAを供与したらよいかは、その国の発展段階、開発課題、日本のその国との二国間関係、その国における援助コミュニティの活動状況などにより、千差万別であり、決まった答えがあるわけではない。その国のおかれた状況に鑑み、日本として最も有効なODAの取り組みを考えていかなければならない。日本のODAは、スキームの面でも三つのスキームがそろい、分野的には大規模インフラから教育、保健・医療といった社会セクターまで広範囲での対応が可能である。一方、個々の国に対し、最も効果的なODAは何かを考える場合、それぞれの国の現状に最も適したメニューを選択しなければならない。ベトナムの場合には、幅広い分野においてODAを供与することが適切と思われた。一方、国によっては、「選択と集中」の考え方でODAを供与する分野をかなり絞り込むことが適当な国もある。どのようなメニューが最も適切かを考えるのが国別アプローチである。また、こうした国別アプローチが、何のためにその国のODAを供与するのか、個々の国の各セクターで何を重視するのかといった視点に支えられなければならないことは言うまでもない。

国別アプローチの強化は、ベトナムにおいて成果が挙げられた分野であったといえよう。われわれがベトナムで行ったことを振り返ってみると、次のような諸点が特徴であったといえよう。

- 大規模インフラから教育、保健・医療という広い範囲でのODAを供与したこと。
- 日越共同イニシアティブ、政策ローンの供与など政策提言型の援助、政策・制度の改善に力を入れたこと。
- 援助コミュニティとの協調・協力を力を入れたこと。

こうした特徴を持ったODAを有効な形で展開していく上では、「国別援助計画」、「セクター援助戦略」、「プロジェクト」の三層構造を意識し、これらを順番に構築していったこと、そして、日本がなぜベトナムを援助するのかが援助の中身につながるような仕組みを作っていたことがポイントであった（第2章第1節、第3節）。このようなやり方は、国別アプローチを強化していく上での一つのやり方といえるのではないかと思われる。

第5節 途上国の現場に軸足をおいた援助を

どのように実現するか

現場を重視すべきことについては、有効な開発援助を行っていくとする際の必須の要請となっている。それは、本部主導の援助に対する反省を背景に、国際的な援助コミュニティ全体に共通する問題認識となっている。90年代後半から、世銀などが主導する形で、各国の実情に応じた援助を行っていくとの視点から、現場主義を重視する流れが強まった。各国それぞれの状況に合わせ、貧困削減戦略を策定し、これを開発戦略の主軸に据えるという考え方も、各国のそれぞれの現場において開発に関わるさまざまな主体（被援助国、ドナー、NGO）の間のパートナーシップによってこれらの開発努力が全体として有効性の高いものとしていくという方向性がここから出てきた。こうした現場主義を実践していくため、これらのドナーは、決定権限をできる限り現地に委譲し、また、現地の機能強化に取り組んできた。

この「現場主義」は、ベトナムにおいて成果が挙げられた分野であったといえよう。

われわれは、「国別援助計画」、「セクター援助戦略」、「プロジェクト」という三層構造を意識していたが、この各レベルで現場と本部の協調に意を用いた。これらについては、できる限り現場主導で方向性を提案するようにしていた。また、貧困削減戦略や援助効果向上といった援助コミュニティの政策課題への対応については、現場が中心的な役割を果たしつつ行っていた。一方、プロジェクトを案件として採択することを含め、これらの最終的な判断は、東京ベースで行われた。

これは、日本は、世銀などとは異なる「本部—現場」関係のモデルを目指してきたということでもある。世銀においては、理事会の決定は本部に留保されているが、具体的なオペレーションのかなりの部分がカントリーダイレクターの判断に委ねられている。そして、カントリーダイレクターの多くが現地に駐在している。ところが、日本の場合では、具

体的なオペレーションを行う上での重要な決定の多くが、現場からの提案を踏まえつつも、東京ベースで行われている。

この世銀モデルと日本モデルは、どちらがよいという問題ではなく、日本の場合には、日本の国内のODAに関するさまざまな関心を東京で集約するために、このような形態が取られているとあってよい。重要なことはそのような形態を取りつつ、現場での動きにきちんとついていけるかである。そのためには、現地がしっかりしていること、現地と東京との連携がとれていることが必要である。

ベトナムは、日本モデルとしてやりうるところまで突き詰めたという感もある。ベトナムの「現地ODAタスクフォース」は、全世界のフィールドの中で、最も活発で、内部のコミュニケーションがよくとれ、外部に対しても効果的に機能したものの一つであったと評価された。その背景を考えてみると、各組織とも、現地に意欲と能力を持った人材がいたことが挙げられよう。「現地ODAタスクフォース」とは、人事、予算、指揮命令系統などを備えた組織ではなく合議体であるだけに、それが機能するか否かにおいて、「人」の要素が出てくることは否定できない。

ここで、現地ODAタスクフォースが有効に機能するためにはどうすればよいかとの論点が出てくる。この点についての簡単な答えはないが、「制度」の面からのアプローチと、「人」の面からのアプローチの双方を進めることが有効であろう。

「制度」の面からのアプローチとしては、それぞれの現地ODAタスクフォース内での情報共有の充実、現場間でのグッド・プラクティスの共有などが重要である。そして、そうした中から、現地ODAタスクフォースが有効に機能するための条件を抽出して、これを現地ODAタスクフォースの運用のガイドラインとして活用していくことが考えられよう。

「人」の面からのアプローチとしては、現地ODAタスクフォースを有効に機能させることができるような人材を数多く育成していくことが必要である。そのために求められる資質はどのようなものかといえ、開発援助についての知見を有していることは当然の前提として、自分の考

えを論理的に説明し対話と協調によって仕事をしていくことができること、自己の所属組織の立場に拘らない柔軟性を持っていること、従来の仕事のやり方に拘泥することなく新しいやり方を取り入れたり改善したりしていく意欲を持っていることが挙げられよう。実は、こうした資質は、他のドナーとの協調や協力を行う際に求められる資質とほとんど重なっている。これは、日本の機関であるか、他国の機関であるかにかかわらず、これらの資質が異なった機関との協調や協力を行う際に不可欠なものであるからである。こうした資質を涵養するためには、人事交流、国際機関での経験、内外の機関での研修などが有効であろう。

また、現地ODAタスクフォースが有効に機能するためには、そのとりまとめ役である大使館の果たす役割が重要である。大使館に配置される人員は、外務省出身の者、他省庁出身の者、外部人材と多様であるが、それぞれの事情に応じ、適切な人員が配置されるよう、また、ポストに就いた後もこうした資質を向上させるためのプログラムを実施するよう配慮が必要である。更に、知見と経験を持った外部人材に従来以上に重要な役割を果たしてもらうことについても、積極的に検討すべきであろう。また、有償資金協力、無償資金協力、技術協力の三つのスキームの実施のJICAへの統合によって、現地ODAタスクフォースにおいて大使館が果たすべき役割については、再度、明確化される必要があるだろう。

第6節 三つのスキーム

(有償資金協力、無償資金協力、技術協力)の 一体的活用をどのように実現するのか

従来、日本のODAの実施体制の最大の特徴は、二国間援助の三つのスキームである有償資金協力、無償資金協力、技術協力が異なった実施機関によって、実施されていたことである。これらのスキーム間の連携を図るべきことについては、繰り返し必要性が説かれ、いくつかの連携スキームなどによって関係機関による努力がなされてきたが、実施機関が異なることによる限界も大きかった。

ベトナムにおいてもできるところまで進めたが限界があり、今後、有償資金協力、無償資金協力、技術協力の実施がJICAに一元化されることにより、大きな改善が期待できる分野である。

ベトナムにおいては、各セクターにおいて日本側として何を実現したいかについて、大使館、JICA、JBIC、ジェトロの四者の間でビジョンを共有することにまず重点を置いた。それを踏まえ、各セクターについて、三つのスキームの将来案件を記述し、その連携を検討するための援助戦略マトリックスを作成した。更に、円借款についてのローリングプランにおいて、他の二つのスキームとの連携について記述するようにした。こうしたプロセスによって、できるところまで進めたが、三つのスキームの実施機関が異なることにより、異なったスキーム間の連携に多大のエネルギーを要したことも事実である。日本側としては、スキーム間連携を実現するために懸命の努力をしているところであったが、ベトナム側からは、常に「もっと日本側内部で連携ができないか」と注文を受けていた。

この三つのスキームの一体的な活用は、新生JICAの発足により、改善が期待できる。従来から、円借款と技術協力の連携のためのスキームがあるが（円借款案件の詳細設計を技術協力にて対応するスキーム、円借款案件と関連してJICA専門家を派遣するスキーム）、実施機関の一元化に

よって、こうした連携スキームの実施は格段にやりやすくなるだろう。更にこれに加え、JICA専門家の問題意識を円借款の案件形成に生かすことや、無償資金協力でパイロット的に案件を実施し、これを円借款で広く展開するといった組み合わせも従来以上にやりやすくなるであろう。また、政策ローン（有償資金協力）のための調査（技術協力）といった組み合わせも今後より積極的に考えていけることとなるだろう。

このように実施機関の一元化は、三つのスキームの一体的な活用のための大きなチャンスをもたらすことは間違いない。一方、このチャンスを生かすためには、いくつかのことがなされる必要がある。

第一に、従来のJICAは技術協力を中心とした機関であったが、新生JICAが三つのスキームを包括的にカバーする実施機関として、意識の面でも、知見・力量の面でも、成長・脱皮を遂げることが必要であろう。そのためには、個々の援助国についてマクロ経済の状況や経済全般に関わる政策課題などを含めて国の総体を開発の視点から捉えること、他のドナー機関との協調や協力を一層推進していくこと、オペレーショナルな活動を支える調査研究を拡充・発信することなどの課題に積極的に取り組んでいくことが期待される。

第二に、実施機関の一元化のメリットが十分生かされるよう、実施機関と政府、現地と東京との間での十分な意思の疎通がなければならない。これは、引き続き容易ならざる課題である。大事なことは、個々の国においてODAによって何を実現しようとするのか、個々の国の各セクターにおいて何を重視するのかについて、政府・実施機関、東京・現地のそれぞれがビジョンを共有していることである。「三つのスキームを一体的に活用する」といっても、それによって何を実現しようとするのかの考えがあり、それがこれらの関係者に共有されていることこそが鍵なのであり、それがなければ、結局、それぞれの関係者が手続き論ばかりを論争していることになってしまいかねない。

第三に、「プログラム化の推進」が三つのスキームの一体的な活用を進めるために重要と思われる。「プログラム」とは、特定のセクターにおけ

る開発課題に対して日本の援助スキームを総合的に組み合わせたプロジェクト群であり、「国別援助計画」「セクター援助戦略」「プロジェクト」という三層構造の中では、センター援助戦略とプロジェクトとの間に位置する概念といえる。この「プログラム化」は、企画・形成から採択までどのような制度設計とするか更に精査を必要とするが、三つのスキームの一体的な活用を進め、援助プロセスのスピード化（例えば、開発調査の実施途中でその案件にフィージビリティがあると確認されれば、調査が終わらなくとも資金協力を供与する）や効率化・合理化（例えば、要請プロセスのストリームライン）を可能にする契機を秘めている。

第7節 「政策」と「実施」との役割分担を

どのようにすべきか

ODAの司令塔として、「海外経済協力会議」が設置され、有償資金協力、無償資金協力、技術協力の実施がJICAに一元化される中、政府と実施機関の役割分担、「政策」と「実施」の役割分担をどう考えていくかは、極めて重要な課題である。

この点について、ベトナムでの経験を振り返って考えてみると、二つの作業が重要であることに気づく。一つは、「政策」と「実施」を分ける以前の問題として「ビジョンの共有」を行うことであり、もう一つは、機能的な役割分担による効率化、合理化の側面である。

まず、ビジョンの共有について述べると、われわれは、「国別援助計画」「セクター援助戦略」「プロジェクト」という三層構造を常に意識していたが、どのレベルについても、関係する皆で議論をしながら進めてきた。特に重要であったのは、「国別援助計画」「セクター援助戦略」の二つのレベルについて、大使館、JICA、JBIC、ジェットロの四者で徹底的に議論をしてきたことであり、それを通じて、何をしたいかのビジョンを共有することができたことである。それができていたので、「プロジェクト」のレベルでは大きな齟齬は生じなかった（第2章第3節）。

こうした経験を踏まえて考えると、「政策」と「実施」の役割分担を分ける以前の問題として、ここでも、「ビジョンの共有」こそが重要である。これは、ODAが全体として何を指すべきなのかの根本論から、個々の国においてODAによって何を実現しようとするのか、個々の国の各セクターにおいて何を重視するのかといったそれぞれのレベルにおいて行われる必要があるし、東京と現場の双方において行われる必要がある。そうした「ビジョンの共有」がない中で、「政策」と「実施」の役割分担の議論をしても、およそ有益なものは生まれてこないであろう。プロジェクトのレベルにおいては、どこまでが政策で、どこまでが実施であるかの境目は常に可変的である。従って、「プロジェクトは政策であるから政

府の全面的な関与が必要」と政府の関与を極大化した形で制度化しようとするのも適当ではなく、「プロジェクトは実施であるから政府の関与は必要ない」と政府の関与を否定してしまうのも間違いであろう。

一方、このように「共有」を重視するということは、何でも皆で一緒にやるのがよいことを意味しない。われわれも、ベトナムで、そうはしなかった。例えば、援助効果向上は、政府と実施機関の共通の関心事項であったが、JBICが他のソフトローン供与機関とともに行っていた援助手続きの調和化努力については、政府やJICAとも情報共有を行っていたが、JBICの判断の下に進められていた。このように、目指すべき方向性を共有した上で、政府が実施機関のマイクロマネージメントに手を出さないとの原則を守りつつ、機能的な役割分担によって効率的、合理的に仕事を進めることが重要であろう。

ここで留意すべき大事な点が何点かある。

第一は、大きな方向付けである「ビジョンの共有」の作業が機能的な役割分担の作業よりも先行しなければならないということである。往々にして生じがちなのは、どのような方向を目指していくべきかについての議論が十分になされないまま、個々のスキームにおける手続き論が政府と実施機関との間で繰り広げられるという構図である。このような状況が生じないように、両者の間で、どのような方向を目指すべきかの「ビジョンの共有」が十分にできているかを常にチェックしている必要がある。

第二は、こうした「ビジョンの共有」を実現するのは関係者すべての責任であるが、内容によっては、政府がきちんとそのプロセスをリードすべきものがあるということである。第1節で国家戦略としてのODAに言及したが、ODAをどのように国家戦略に活用していくかの議論は、政府が責任を持ってリードしていくべきものであろう。これにはさまざまな視点のものが含まれる。まず、二国間関係に関わるものがある。対ベトナム国別援助計画を策定するに当たって「ベトナムとの間でしっかりとした関係を築くことが日本の対中外交の文脈においても重要である」

という点を意識していたことを先に述べたが、こうした視点が一つの例である。また、地域的な視点もある。本稿では触れなかったが、本稿の対象とする時期は、日本がメコン地域開発に積極的に取り組もうとした時期でもあり、こうした地域的な取り組みにベトナムへの経済協力をどのように活用していくかは、われわれ現地チームが強い関心を持って取り組んだことの一つであった。このようなこともODAの国家戦略への活用のもう一つの例となろう。更に、もっと大きな視点によるものもあり得る。麻生太郎外務大臣は、2006年11月30日に「『自由と繁栄の弧』をつくる」という政策スピーチを行ったが、こうした国家外交戦略にODAをどう活用していくかの議論も政府が責任を持ってリードしていくべきことの好例であろう。

第三に、上記の第6節で述べた「プログラム化」の議論を進めることは、政府と実施機関との有機的な役割分担のありかたを検討する一つの契機となろう。即ち、「プログラム化」を進める際、プログラムの企画・形成、採択やその下位の投入要素であるプロジェクトの採択・運用にあたり、政府と実施機関との役割分担をどのようにするのがよいかを併せて議論すべきであろう。

第8節 日本として、世界に何を訴えるべきか

援助の現場において、国際機関や他のドナーとの関係が極めて競争的になってきていることが指摘されている。援助コミュニティの中では、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が強まっているが、いずれのプレイヤーも、少しでも自分たちの考えを強く反映しようとお互いに自己主張をし合っており、そうした組み手争いが激しくなっているのである。そうした中、如何に日本のプレゼンスを高めていくか、途上国の現場と国際的な場の双方において、日本として知的発信を行っていくかが重要となっている。

この国際的な援助コミュニティへの発信は、ベトナムにおいて成果が挙げられた分野であったといえよう。「外への発信」は、われわれが意識していた目標の一つであった。われわれが、ベトナムにおいて主張した、「貧困削減を進める上で成長促進措置が重要な役割を果たす」、「セクターにおける整合性が重要であり、これを支援する援助スキームは多様であり得る」といったメッセージは、単にベトナムだけに留まる主張ではなく、日本として世界に訴えかける重要なメッセージとなったと思われる（第2章第5節、第6節、第7節、第8節）。

なぜ、ベトナムにおいてこのような成果を挙げることができたのだろうか。それを考えると、まず、貧困削減戦略や援助効果向上といった国際的な援助コミュニティの政策課題を真正面から受け止めて対応したことが挙げられよう。ベトナムは、こうした政策課題において、モデル国、パイロット国といった位置づけとなることが多く、ここでの議論の方向性が国際的な議論に大きく跳ね返るため、われわれとしても全力を挙げて対応する必要があった。また、ベトナムは、日本の開発哲学の有効性を示す好個の例と考えていたため、われわれには、ベトナムにおける討議を通じて日本の開発哲学の有効性をきちんと示したいとの意識が明確にあった。そのため、われわれは、ワシントン、パリといった国際的な援助コミュニティの中心地での議論を常に意識し、また、これら

のフロントに対応する東京の関係者と密接な連絡を取りながら対応した。

今後、日本全体として、この面でのパフォーマンスを挙げるためには、現場、東京、国際的な援助コミュニティの中心地の三つを結ぶネットワークを意識して構築することがまず必要であろう。そして、こうしたネットワークを通じて、現場から、国際的な援助コミュニティの直面する政策課題に対応するための具体的な取り組みがどんどん出てくるような体制を作ることである。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・クリアリングハウスのための仕組みが重要となつてこよう。

第9節 新しい日本のODAを目指して

最後に、新しい日本のODA構築の作業を進めていく上で、前述のそれぞれの事項に分野横断的に重なる課題に触れて、本稿を締めくくりにしたい。

第一に、ODAのあり方を考えようとする際、往々にして、どのようなプロジェクトを実施したか、どのような事業にどれだけの投入を行い、どれだけの成果を得たかという側面のみに着目しがちになるが、ODAはこのような「プロジェクト」「事業」だけに還元されるものではない。第2章で述べてきたわれわれのベトナムにおける取り組みのほとんどは、「プロジェクト」「事業」からODAを見ようとする視角からは捕捉されない活動であった。しかし、それらは、ベトナム政府との関係においても、援助コミュニティとの関係においても、極めて大きな意味を持ち、ドナーとしての日本の地位や評価に大きな影響を与えるものとなった。これらは、一言で言えば、「政策課題への対応」とでもいうべき分野の活動であるが、日本の目指すべきODAは、「プロジェクト」「事業」の面だけでなく、それ以外の「政策課題への対応」の面でも、存在感を示していくべきであろう。

第二に、われわれが、上記に述べた「プロジェクト」「事業」以外の政策課題への対応の面で大きな役割を果たすことができた背景の一つに、日本の開発哲学がバックボーンとして存在していたことが挙げられる。われわれの活動の根底にあり、かつ、その成功の要因となったのは、日本自らの経済発展の経験に裏打ちされ、また、日本が東南アジアの開発に関わる中で培ってきた開発モデルであった。大規模インフラの役割にしても、投資環境整備の重要性にしても、われわれは開発モデルに裏打ちされることなく、やみくもに主張していたわけではなく、われわれの信じる開発モデルに基づいて主張を行った。

われわれは、戦略的な援助への志向を深めるにつれて「物わがりのよいドナー」ではなくなり、ベトナム側に制度・政策の改善など耳の痛

いことを多く求めるようになったが、それでも日本とベトナムとの間に信頼関係が維持されたのは、われわれは、日本が考える開発モデルがベトナムに最も適合していることを信じ、ベトナム側も同様の見方をとっていたことが両者の共通のベースとなっていたからであった。こうした開発モデルがベトナム側の理解を得て、更に、援助コミュニティーの理解を得て、ベトナムの開発計画の基本的考え方となっていたことは、日本としての大きな成果と言ってよい。

更に、こうした活動がベトナムの文脈で意味を持ったのみならず、国際的な援助コミュニティーに影響を与えたことももう一つの大きな成果であった。第2章第5節でも詳述したように、ベトナムにおける日本の活動は、世銀の考え方全般にも影響を与えた。2003年春の世銀・IMF合同の開発委員会のコミュニケで開発促進措置が貧困削減に果たす役割に目を向けるべきことが指摘され、2005年にJBIC、世銀、ADBの三者によるインフラの役割についての共同研究「Connecting East Asia」が取りまとめられたことは、国際的な援助コミュニティーにおいて大きな流れの変化を感じさせるものとなった。これらは、世界の援助コミュニティーにおける「貧困削減において成長促進措置が果たす役割への着目」「インフラ回帰」の流れと言えるが、世銀の内部において、こうした議論が行われる際、「ベトナム」がよく参照事例として言及されていたという。こうした流れは、日本がやってきたことに対する評価であり、認知と言ってよい。こうした側面は、「どのようにしてODAについて国民の理解を得るか」の文脈でももっと取り上げられてよいことのように思える。

日本の目指すODAにおいて、われわれは、日本の開発哲学、開発モデルの内容を深め、その現実への適用に真剣に取り組んでいくべきであろう。しかし、そのことは、われわれが特定の考えを墨守するということの意味しない。開発についての知見は、常に新たな現実によってテストされ、改訂され、修正される必要がある。歩みが止まった時が、現実への適用能力を失うときである。これまでの知見をベースとしつつも、常にその発展を目指していく必要がある。それは、言い換えれば、日本の

開発哲学、開発モデルが現実への適応能力を持ち続けるように常に刃を研ぎ続けなければならないということである。

第三に、われわれの政策課題への対応のもう一つのバックボーンとなったのは、被援助国であるベトナム側の声を聴くというアプローチだった。

貧困削減戦略への対応においても、また、援助効果向上への対応においても、われわれは、ベトナム側の声に真剣に耳を傾けながら対応した。「大規模インフラはベトナムの開発にとってなくてはならない大切なものである。」「CPRGSと五カ年計画との二重システムは、五カ年計画にまとめることで発展的に解消したい。」「さまざまな援助モダリティはベトナムにとって貴重なものであるので、いずれもが使えるような状況を確保したい。」「財政援助など新しい援助モダリティにも関心があるので、その利点と限界をよく把握したい。」われわれは、ベトナム側との接触の中から、こうしたベトナム側の声を聴いていた。われわれが行ったことは、こうしたベトナム側の事情と背景を理解し、それを他のドナーに理解できる言葉と論理で発信し、理解を得ることであった。われわれは、被援助国の声を大切にすることで、ドナー側の事情により被援助国の現実のニーズに合致しないものを押しつけるといった動きを抑制することができた。

われわれにそれができたのは、日本が、ベトナムの国全体を見た包括的な立場からODAに関わっていたことが一因といえよう。われわれは、「社会セクターだけやればよい」とか「財政援助にしか関心がない」といった形で自分の役割を限定することをしなかった。むしろ、国全体を見た包括的な立場から、ベトナムに関わることを目指していた。それが、ベトナムの声を真摯に受け止めることを可能にしたのだと思う。

開発援助のあり方として、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流れが強まっており、被援助国との関係だけを考えればよい時代は過去のものとなっているが、開発のあり方の根幹に関わる部分では、被援助国の声を聴くことは何よりも大切であると思える。

最後に、われわれがもっと活用していったよいこととして、評価に関わる活動が挙げられる。評価は、現在、主に個々のプロジェクトについてなされているが、個々の投入の際の計画・承認に多大のエネルギーと関心が注がれる一方、その成果を評価し、更にその結果を計画の段階にフィードバックしていくことには、適切なエネルギーが振り向けられていない状況である。

われわれが、ベトナムにおいて、イギリスのDFIDと協調と協力をする中で先方から学んだことの一つは、ミレニアム開発目標の達成という、一つの機関の能力をはるかに超えた援助コミュニティ全体の大目標を自らの組織の業績評価に組み込んだことで、彼らの行動様式自体がドナーの結束を促す方向に大きく変化したという点であった。個人のレベルでも、組織のレベルでもそうした変化が生じた。評価システムを適切に設計することで、個人と組織のマインドセットやリソースの投入のあり方を大きく変えることができるのである。

この視点を適用することができる分野は実に広い。どのようなODAを目指すかからどのような援助人材を育てていくかまで、この冊子で議論してきたことの全般に及び得る。いずれの分野においても、どのような結果を生み出すことを望むのかのビジョンを明確に持つことができれば、それが実現するような評価システムを考えることによって、新たな組織文化を創り、組織と個人をその方向に向けていくことができる。

今、新しい日本のODAを構築しようとするこの時期は、そうした作業を真剣に行うまたとない機会といってよい。

あとがき

この冊子は、筆者の2002年9月から2005年4月までの在ベトナム大使館での活動での経験をベースとしている。ベトナム在勤中から、この経験をまとめたいと思っていたが、ベトナムを離任後1年半以上の時間をかけてやっとそれが実現した。

その作業に思いのほか時間がかかったのは、現在の職場である在アメリカ合衆国大使館での勤務が多忙であるということが理由ではなかった。ベトナムでの活動については、ベトナム在勤時に雑誌に発表したものを含めて20編以上の原稿を書いていた。材料であれば、既に文章にしていたものだけでも豊富にあった。問題は、どのような角度からベトナムでの経験をまとめればよいかの視座であった。ある時期の特定国での経験を書くことにどのような意味を込めればよいか。それがよく見えなかった。

視座が定まったのは、2005年から2006年にかけて政府系金融機関の改革の議論が決着し、JBICの開発部門を統合する新生JICAの誕生によって日本のODAが新しい時代を迎えることになったことに関連している。こうした中、新しい日本のODAをどのように構築していったらよいかの議論が盛んに行われるようになった。その具体的な現れの一つとして、2006年7月からGRIPS開発フォーラムを舞台に『新しい日本のODA』を語る会の討議が開始された。

われわれのベトナムにおける経験は、こうした議論にどのような教訓と示唆を与えるのだろうか。

それを考えるようになった。そして、そうした視座に立つのであれば、時間が経過しても意味があるものを書くことができるかもしれないと思うようになった。こうして視座が固まると、あとは頭の中にあるものを文章化するという作業の中で、目指した目

標に向かって突き進んでいけばよかった。

そうした考えでとりまとめたものであるのですが、この冊子には、当時、具体的にどのような取り組みを行ったのかの一人の詳細について触れることはしなかった。個々の取り組みの詳細に御興味を持って頂いた方には、当時、筆者が関係者の方々と一緒に執筆した論考をご参照願いたい。

この冊子をまとめるに当たっては多くの方のお世話になった。この冊子をご覧いただければわかるように、われわれのベトナムでの取り組み自体が、多くの方の協力によって成り立っていたものであるからである。

まず、筆者の在ベトナム大使館在勤中、2年半以上に亘ってご指導をいただいた服部則夫大使に心から感謝申し上げます。

大使館の同僚、JICA事務所、JBIC事務所、ジェトロ事務所の各位とは、ひとつのチームのメンバーとして一緒に作業をしてきた。全ての関係者の方々にお礼を申し上げたいが、特に、JICA事務所長を務められた金丸守正氏（現在、JICA人事部長）とその後任の菊地文夫氏（現在、JICA人間開発部長）、JBIC首席駐在員を務められた鈴木博氏（現在、JBIC国際審査部次長）とその後任の唐沢雅幸氏、ジェトロ事務所長を務められた山田康博氏（現在、ジェトロ総務部長）とその後任の石渡健次郎氏には一方ならぬお世話になった。

また、新たなチャレンジである国際アジェンダへの対応を一緒に行った、大使館の深堀裕賢一等書記官（現在、外務省アジア大洋州局地域政策課）、JICA事務所の天津邦明氏（現在、JICAナイジェリア事務所）、長縄真吾氏、JBIC事務所の早川友歩氏（現在、JBIC開発セクター一部社会開発班課長）、島村真澄氏（現在、政策研究大学院大学助教授）とは、まさに苦楽を共にした戦友の仲であ

った。

また、現地の商工会の方々からのご支援、ご協力にも心から感謝申し上げます。

日本においては、外務省、財務省、経済産業省、JICA、JBIC、ジェトロの関係者の方々大変お世話になった。有償資金協力、無償資金協力、技術協力を中心とする経済協力の各スキームの関係者の方々のお世話になったので、一人一人のお名前を挙げることは到底できないが、この場を借りてお礼を申し上げます。

石井菜穂子氏（当時、財務省国際局開発機関課長、開発金融課長、参事官。現在、世銀スリランカ・カントリーダイレクター）には、特に、お礼を申し上げます。石井氏とは、この冊子で取りあげた作業の多くについて、問題意識を共有し、一緒になって取り組んだ。そうした経験を通じて、ベトナムについての知見、国際的な援助コミュニティへの対応、援助の現場と学術的分析とのリンケージなど多くのことを学ばせていただいたのは、刺激的な楽しい経験であった。

また、本稿の作成に当たり、資料の収集等でお世話になった方々、ワシントンの現在の職場においてODAのあり方についての議論をさせて頂いている同僚の方々にもお礼を申し上げます。

学界にあっては、大野健一教授（政策研究大学院大学）と大野泉教授（同）にお礼申し上げます。大野健一教授と国別援助計画の策定作業をご一緒にさせていただき、また、ベトナムの工業化についての議論をさせていただいたことは大変貴重な経験であった。大野泉教授は、この時期におけるベトナムでの開発援助を巡る状況をずっと注視してこられ、頻繁に意見交換をさせていただいた。そうした中から、ベトナムの貧困削減戦略であるCPRGSの拡大の議論の際、大規模インフラの貧困削減と経済成長に与える影響の調査研究をお願いし、素晴らしいレポートを作成いただ

いた。また、筆者のベトナムの離任後には、「『新しい日本のODA』を語る会」の議論を始められることにより、筆者がこの冊子を取りまとめる際の視座を提供いただくこととなった。さらに、GRIPS開発フォーラムにおいてこの冊子の発表の場をも提供いただいた。何重もの意味で、お世話になったことに心からお礼申し上げたい。

この冊子を作成するに当たっては、GRIPS開発フォーラムのスタッフの方々から多大なるご支援をいただいた。デザイン、レイアウトを担当された鈴木明日香氏には特にお世話になった。

また、これまでベトナムと関わってこられた先人の方々に謝意を申し上げたい。時は、途切れない流れの中にある。われわれがベトナムで実現できたことの多くの部分は、先人の方々の努力に負っている。そして、現在、ベトナムに取り組んでおられる方々のご健闘を心からお祈りしたい。

更に、ハノイとワシントンで一緒に勤務し、本稿作成に当たり暖かい激励を頂いた韓国の外交官Choi Byung-Koo氏ご夫妻にも謝意を表したい。

最後に、家族に心からの感謝を表したい。ハノイ、そしてワシントンという海外勤務の間、筆者が仕事に前向きに取り組み、また、こうした冊子をまとめることができたのは、ストレスの多い海外での生活の中であって、終始、筆者を支えてくれた家族の協力と尽力があつてのことである。今更ながらのことではあるが、ありがとう、と心の底から伝えたい。

平成18年12月末日

北野 充

参 考 文 献

【邦文資料】

- 飯村豊（2000） 「ODAの現在 パラダイム変化と日本の援助理念—『国旗を降ろした援助』か『顔の見える援助』か』『外交フォーラム』2000年7月号、都市出版。
- 石井菜穂子（2001） 「開発戦略の変遷と援助の有効性について」『フィナンシャル・レビュー』第54号、財務省財務総合研究所。
- 石井菜穂子（2003） 『長期経済発展の実証分析』日本経済新聞社。
- 石川滋（2002） 「貧困削減か成長促進か—国際的な援助政策の見直しと途上国」『日本学士院紀要』第56巻2号。
- 大野泉（2000） 『世界銀行—開発援助戦略の変革』NTT出版。
- 大野健一（2000） 『途上国のグローバリゼーション』東洋経済新報社。
- 大野健一（2002） 「ODA再考 戦略明確に」『日本経済新聞』2002年8月19日経済教室。
- 大野泉・大野健一（2002） 「日本の経済協力改革とグローバルトレンド—なぜ日本は開発の潮流をリードできないのか』『外交フォーラム』2002年5月号、都市出版。
- 大野健一・川端望編著（2003） 『ベトナムの工業化戦略 グローバル時代の途上国産業支援』日本評論社。
- 小笠原高雪（2001） 「インドシナ外交戦略の変容」、末廣昭・山影進編『アジア政治経済論』NTT出版所収。
- 緒方健太郎（2002） 「PRSPプロセスの改善に向けて—一本フォーラムでの議論を総括する」『MDGs、PRSPとパートナーシップ』（GRIPS開発フォーラム政策議事録No.13）GRIPS開発フォーラム。
- 北野充・石井菜穂子（2003） 「日本の『声』をPRSPへ：ベトナムでの新しい試み」『国際開発ジャーナル』2003年3月号、国際開発ジャーナル社。
- 北野充（2003） 「対ベトナム経済協力の新時代」『国際開発ジャーナル』2004年6月号、国際開発ジャーナル社。

- 北野充・金丸守正（2003） 「ベトナムのSARS制圧：日本の支援の果たした役割」『国際開発ジャーナル』2004年7月号、国際開発ジャーナル社。
- 北野充・石井菜穂子（2003） 「援助協調の新時代：ベトナムにおける日英協調の始動」<http://www.rieti.go.jp/users/foreign-policy/s004.html>。
- 北野充・菊地文夫・鈴木博（2003） 「援助協調の新時代：ベトナムにおける日英協調の進展」<http://www.rieti.go.jp/users/foreign-policy/s005.html>。
- 北野充・石井菜穂子・菊地文夫・鈴木博・山田康博（2004） 「新世代の国別援助計画、発進」『国際開発ジャーナル』2004年2月号、国際開発ジャーナル社。
- 北野充・石井菜穂子・鈴木博（2004） 「日本の『声』をPRSPへ：ベトナムでの成果」『国際開発ジャーナル』2004年3月号、国際開発ジャーナル社。
- 北野充・吉澤隆（2004） 「投資環境整備へODAを活用：日越共同イニシアティブ」『国際開発ジャーナル』2004年月号、国際開発ジャーナル社。
- 北野充・菊地文夫・唐沢雅幸（2004） 「援助効果向上に向けて：最前線での模索」『国際開発ジャーナル』2004年5月号、国際開発ジャーナル社。
- 北野充・石井菜穂子・菊地文夫・唐沢雅幸（2004） 「『制度・政策環境』と援助規模：ベトナムでの新たな試み」『国際開発ジャーナル』2004年6月号、国際開発ジャーナル社。
- 北野充・山野内勲二（2004） 「ベトナムから見たメコン地域開発」『国際開発ジャーナル』2004年7月号、国際開発ジャーナル社。
- 北野充・石井菜穂子・唐沢雅幸（2004） 「日本の『声』をPRSCへ：ベトナムにおける結実」『国際開発ジャーナル』2004年8月号、国際開発ジャーナル社。
- 北野充・菊地文夫・唐沢雅幸・石渡健次郎（2004） 「新世代の政策協議：ベトナムにおける実践」『国際開発ジャーナル』2004年9月号、国際開発ジャーナル社。
- 北野充（2004） 「『現地ODAタスクフォース』から『ネットワークカント

- リーチーム』へ』『外交フォーラム』2004年10月号、都市出版。
- 紀谷昌彦（2002） 「PRSPアプローチの現状と課題—貧困削減国際会議報告」
『国際開発ジャーナル』2002年4月号、国際開発ジャーナル社。
- 紀谷昌彦（2003） 「途上国の政策・制度に援助をあわせるために—調和化
ハイレベルフォーラム報告」『国際開発ジャーナル』2003年5月号、
国際開発ジャーナル社。
- 国際協力銀行（2004） 『わが国製造業企業の海外事業展開にかんする調査
報告（要旨） 2004年度海外直接投資アンケート結果（第16回）』
国際協力銀行。
- ジェットロ編著（2004） 『ベトナム投資ビジネス必携』ジェットロ。
- 島村真澄（2005） 『ベトナムにおける日本の制度・政策への能動関与—現地
地ODAタスクフォースが果たした役割、援助協調の意味とは』（GRIPS
開発フォーラムディスカッションペーパーNo. 11）、GRIPS開発フォー
ラム。
- 白石昌也編著（2004） 『ベトナムの対外関係 二一世紀への挑戦』暁印書
館。
- 世界銀行（2000） 『有効な援助 ファンジビリティと援助政策』東洋経済
新報社、小浜 裕久・富田 陽子訳。
- 関満博・長崎利幸編（2004） 『ベトナム 市場経済化と日本企業』新評論。
- 田近英治・大泉啓一郎・三浦有史（2003） 『環太平洋ビジネス情報 RIM
別冊』日本総合研究所。
- 中尾武彦（2005） 「我が国のODAと国際的な援助潮流 特に国際金融の視
点から」『ファイナンス』2005年1月号、3月号、財務省。
- 中兼和津次（1999） 『中国経済発展論』有斐閣。
- ベトナム社会主義共和国計画投資省・在ベトナム日本大使館・JBICハノイ駐在
員事務所・JETROハノイセンター・JICAベトナム事務所（2004）
『日越共同作業 ベトナム次期五カ年計画（2006年—2010年）策定
における産業競争力強化 報告書』。
- ベトナム政府・日本政府（2003） 『競争力強化のための投資環境整備に関
する日越共同イニシアティブ 報告書』。
- ベトナム政府・日本政府（2004） 『日越共同イニシアティブ・モニタリン
グマトリックス』（日越共同イニシアティブ評価・促進委員会（2004
年11月23日）への提出資料）。

渡辺利夫・三浦有史（2003） 『ODA（政府開発援助） 日本に何ができるか』 中公新書。

GRIPS開発フォーラム（2002a） 『日本の対ベトナム開発援助—貧困削減を伴う広範な成長への支援』 GRIPS開発フォーラム。

GRIPS開発フォーラム（2002b） 『PRSPプロセスにおける pro-poor growth についての考察』 GRIPS開発フォーラム。

GRIPS開発フォーラム（2003） 『援助協調への日本の取り組み—「東アジア型」と「サブサハラ・アフリカ型」モデルで参画を』 GRIPS開発フォーラム。

GRIPS開発フォーラム（2005） 『援助モダリティの選択と日本のODA改革』 GRIPS開発フォーラム。

（注）筆者の執筆によるものは、共著によるものを含め、検索の便宜のため、執筆の時系列順に配置した。

【英文資料】

- Canada, DFID (UK), Denmark, the European Commission, Finland, France, Germany, Japan, Luxembourg, the Netherlands, Sweden, UNDP, & World Bank. (2004, December 1-2). *Supporting the integration of the CPRGS and the SEDP* [Draft for Discussion]. Discussion paper presented at the Consultative Group Meeting for Vietnam, Hanoi, 2004.
- GRIPS Development Forum. (2003). *Linking economic growth and poverty reduction. Large-scale infrastructure in the context of Vietnam's CPRGS*. Tokyo: GRIPS Development Forum.
- International Development Association. (2004). Project document for a third poverty reduction support operation to the Socialist Republic of Vietnam.
- Japan Bank for International Cooperation, & International Development Center of Japan. (2003). *Impact assessment of transport infrastructure projects in Northern Vietnam, Final Report*. Tokyo: Japan Bank for International Cooperation.
- Japan International Cooperation Agency, & Central Institute for Economic Management. (2003). *Study on donor practices in Vietnam: Grant aid and transaction costs. Listen to the voices of the recipient*. Hanoi: Japan International Cooperation Agency.
- Japan & U.K. (2004). Increasing aid effectiveness and the role of IDA: Learning lessons from the Vietnam experience (Joint Japan/U.K. paper for IDA 14).
- Japan, U.K., & World Bank. (2004). Reflections on the draft ODA master plan (comment sent to the Ministry of Planning and Investment of the Government of Vietnam).
- Poverty Task Force. (2002). *Localizing MDGs for poverty reduction in Viet Nam: Eradicating poverty and hunger*. Hanoi: World Bank.
- Socialist Republic of Vietnam. (2002). *The comprehensive poverty reduction and growth strategy*. Hanoi: Author.
- World Bank. (1999). *Vietnam development report 2000: Attacking poverty*. Hanoi: Author.
- World Bank. (2002). *Vietnam development report 2003: Delivering on its promise*. Hanoi: Author.

World Bank. (2003). *Vietnam development report 2004: Poverty*. Hanoi: Author.

World Bank. (2004a). *Vietnam development report 2005: Governance*. Hanoi: Author.

World Bank. (2004b). *Taking Stock: an update on Vietnam's economic developments and reforms*. Hanoi: Author.

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

=====
発行日： 2006年12月
発行元： 政策研究大学院大学
〒106-8677
東京都港区六本木7-22-1
電話：03-6439-6090 FAX：03-6430-6010
=====

© GRIPS Development Forum

