

2007 年対ベトナム中間 CG 会合報告

2007 年 6 月 5 日

GRIPS 開発フォーラム 島村真澄

2007 年 6 月 1 日にベトナムのハロンで開催された対ベトナム中間 CG 会合(支援国会合)¹にオブザーバー参加した。在越日本大使館をはじめ JICA 事務所、JBIC 事務所等、今回の出張に際しご協力頂いた関係者各位に感謝したい。以下、中間 CG 会合の概要・所感を記す。

【2007 年対ベトナム中間 CG 会合概要】

今次中間 CG 会合は、五ヵ年計画(2006～2010 年)の 2 年目を迎え、ベトナム政府は、同計画に掲げた野心的な開発目標の達成に向けて全力で取り組んでいくことを表明。ドナー側はベトナムの経済成長の実績を賞賛し、引き続き支援を行っていく意向を示した。ベトナム政府は、昨年 12 月の CG 本会合での発言をあらためて表明、大規模インフラの開発・投資環境の整備・外国投資の促進を図り、ODA と共に民間セクターの一層の活用を図っていく意向を示した。

急成長の一方で、増大する開発の歪みにも目を向けていく必要がある旨、ベトナム側・ドナー側双方が確認しあった。とりわけ、WTO 加盟後のさまざまな改革プロセスにおいて、顕在化する新たな課題にも十分留意し、諸改革が、国民全体にとって便益が得られるよう、成長の質の向上に取り組んで行くことが肝要である旨、意見が一致した。

- 6 月 1 日ハロンにおいて、ベトナム政府、世銀共催により、中間 CG 会合が開催された。同会合にはベトナム政府(中央および地方政府)・ドナー・NGO・市民グループ・民間セクター(約 50 カ国・機関)から計 250 名程度が出席した。²
- 今次会合はベトナム側の代表団長(Head of the Delegation)としてキエム副首相が出席した。また大臣レベルではフック計画投資大臣およびニャン教育訓練大臣の 2 名が参加。共同議長を務めるドナー側代表は世銀のジム・アダムズ副総裁(東アジアおよび大洋州担当)がワシントンより来越して参加。世銀ベトナム事務所長は、前任のローランド所長が今年に入ってロシアに異動後、数ヶ月に渡って空席が続いている状況。
- 従来、2 日間にわたって行われてきた中間 CG 会合だが、今回は簡素化され 1 日のみの開催だった。協議内容は多岐に及んだが、これまでの会合と比べると、今年の優先的討議課題に基づいて議論の焦点がやや絞られたとの印象を受けた。具体的なアジェンダは、「過去 5 ヶ月間の社会経済状況の進展と今後 6 ヶ月間の重点分野」、「五ヵ年計画(2006～2010 年)のモニタリング・評価」、「汚職防止」、「WTO 加盟後の公約の実施」、「援助効果向上および調和化」。さらに、現在ベトナムが直面する新たな問題として「水資源と公衆衛生」、「HIV/AIDS」、「交通安全」の 3 分野における課題についても活発な議論が行われた。各分野のリードドナー³が指名され、ベ

¹ 中間 CG 会合は、毎年 12 月頃にハノイで開催される支援国本会合(CG 本会合)の中間時点(6 月頃)に行われる非公式な会合。毎年地方で開催されており、開催地は地域的バランスに配慮して北部・中部・南部から交互に選定されている。今までフエ(1998 年)、ハイフォン(1999 年)、ダラット(2000 年)、ホイアン(2001 年)、ホーチミン市(2002 年)、サパ(2003 年)、ヴィン(2004 年)、カントー(2005 年)、ニャチャン(2006 年)で開催された。

² 在越南アフリカ共和国大使が今回の会合で初めてオブザーバー参加していた。

³ 各分野のリードドナーは次のとおり。五ヵ年計画(2006～2010 年)のモニタリング・評価: 国連、

トナム政府側の発言に続いて議論の口火が切られた。

【所感】

(1) 中間 CG 会合全般

- 会合全体のトーンとしては従来の CG 会合から大きな変化はなかった。ベトナム側は更なる経済発展に向けて積極的な姿勢を示す一方、ドナー側は前年にも増して堅調な経済成長を続けるベトナム政府を賞賛し、引き続き支援を行っていく意向を表明。ベトナム政府は、特に電力・港湾・航空セクター等の大規模インフラの整備を推進し投資環境整備・外国投資の促進を図っていく旨、昨年 12 月の CG 会合での発言を改めて表明。野心的な経済成長目標の達成に向けて、民間セクターの一層の活用を戦略的に捉えていることが伺えた。過去の CG 会合での論点と同様、下記事項を含むポイントについてベトナム側・ドナー側双方が確認しあった。
 - WTO 加盟後の国際公約の実現に向けて新たな法整備・制度整備が急務となる中、国民の福祉(格差問題、少数民族や貧困層等への配慮等を含む)や上記 3 分野を含む社会開発面における新たな課題にも十分配慮した対応が重要であり、引き続き成長の質にも留意していくこと(欧州ドナー⁴、世銀、日本、韓国等が指摘)。
 - 持続可能な経済成長を達成するためには、国営企業改革・金融セクター改革といった経済分野での改革や行政改革を一層加速させ、投資環境の整備・国際競争力の強化を図り、外国投資を促進していくこと(IMF、世銀、スイス、ルクセンブルク、韓国等が指摘)。加えて、高い技能を持つ人材育成が急務であること(ADB、シンガポール、ルクセンブルク等が指摘)⁵。
 - 高いインフレ率や資本流入の増加等、マクロ経済運営に係わるリスク要因に注意を払い、慎重な財政・金融政策をとっていくこと(従来と同様、IMF が警告を発し、世銀もこれに同調)。
 - 汚職防止対策は、行政改革・法制度整備・司法制度改革とリンクさせて包括的かつ横断的に対処すること。PMU⁶18 の汚職疑惑に対する早期の真相究明と捜査結果の公表が求められること(スウェーデン、デンマーク、英国、ノルウェー、日本、カナダ、米国、UN、ADB、NGO 等が指摘)。
 - ODA の効率的な活用に向けて、執行率の向上や、手続きの調和化・簡素化をはじめとす

汚職防止：スウェーデン、WTO 加盟後の公約の実施：オーストラリア、援助効果向上および調和化：世銀 (PGAE 共同議長)、水資源と公衆衛生：デンマーク、HIV/AIDS：米国、交通安全：日本。

⁴ 英国が気候変動の問題を WTO イシューとリンクづけて考えることが重要である旨指摘した点は興味深い。DFID は、2006 年 7 月に発表した白書(タイトル：making governance work for the poor)の中で、途上国のガバナンス強化と並び気候変動の問題を重点政策の一つとして掲げている。おりしも今月 6 日からドイツ・ハイリゲンダムで開催される G8 サミットでの最大の焦点は気候変動/温暖化対策であり、タイミング良くアピールを行ったものと思われる。英国の発言をリファーして日本からは、実際問題として排出削減約束をベトナムが引き受けることは現時点では考えにくいことから CDM(クリーン開発メカニズム)案件を増やしていくことが本問題にベトナムが関わっていく契機になるのではないかと指摘を行った。

⁵ 人材育成(特に高技能人材の育成)の重要性については、今次中間 CG 会合の直前(5 月 30 日)にハノイで開催されたベトナムビジネスフォーラム(VBF)で多くの指摘があった模様。

⁶ PMU：Project Management Unit PMU の本来の機能は、政府によって承認された案件の実施・監理である。

るハノイ・コア・ステートメント/援助効果向上への取組みを推進していくこと。

- 対ベトナム支援方針を巡ってドナー間の争点は特段見受けられず、五ヵ年計画(2006～2010年)にアラインした支援が進められていることが伺えた。今次会合で、ドナー側からの発言の中で留意する点としては、複数の欧米ドナー(独、カナダ、フィンランド、デンマーク、ルクセンブルク、米国等)がベトナム政府の人権問題への対応⁷について「言論の自由や想像力に富む革新的な考えを政府が制限すべきではない」と平場で懸念を示したことである。本件については、EU 構成国を中心に中間 CG 会合の場で指摘を行う旨、事前に申し合わせがあった模様。他方、世銀は、受入国の政治問題には介入しないという組織のマネートを遵守し、本件に係わる発言はなかった(世銀が共同議長として今次会合のポイントを取りまとめたプレスリリースには、今次会合で人権問題が議論された旨の記述があった)。ドナー側からの指摘を受けて、フック計画投資大臣は、各ドナーの代表との非公式昼食会を同日別途開催し、本件イシューについて議論を行いたいとの意向を示し、平場での議論は避けた。

(2) 五ヵ年計画(2006～2010年)のモニタリング・評価

- 冒頭、ベトナム側(計画投資省)より、今次五ヵ年計画(2006～2010)にモニタリング・評価枠組みが新たに導入されたことが示された(同枠組みの導入自体が初のパイロット的取組みである)。また、計画の実施に際しては、実際の経済社会情勢に応じて目標を修正し、柔軟性を確保していくことが強調された。ドナー側からは一様にこれを歓迎する声があがった。従来のベトナム政府の五ヵ年計画は、計画経済の名残から「こうあるべき」という目標ありきの規範的な計画(directive plan)として位置づけられてきたことを考慮すると、今次計画は政府関係者の発想の転換を求めるものであり、画期的である。他方、成果重視のモニタリング・評価を実効性あるものにしていくためには課題が山積しており、ドナー側は、統計システムの整備・改善や関係者のデータ収集・分析能力の強化等の必要性を唱えた(UN、世銀、ADB、英国、豪、NGO)。なお、日本は、地方省における能力強化の重要性を指摘し、複数のドナーがこれを支持。日本はベトナム政府がパイロットとして進めている 22 の地方省での計画策定能力向上の取組みの一環として、ホアビン省において協力を実施中。また、北西部山岳地域 4 省(ディエンビエン、ライチャウ、ソトラ、ホアビン)を対象とした農村開発マスタープランの策定支援も実施中。

(3) ベトナムが直面する新たな問題

- 今次会合では、新たな開発課題として「水資源と公衆衛生」、「HIV/AIDS」、「交通安全」の 3 分野が議題に取り上げられた。ベトナム側からは農業農村開発省、保健省、交通運輸省がそれぞれの分野での取組みと課題について発表。「水資源と公衆衛生」については MDGs 達成に向けて多くの課題が残っている旨、リードドナーのデンマークをはじめ独、英国、韓国、NGO が指摘(特に地方の水供給と公衆衛生)。「HIV/AIDS」問題は 2003 年 12 月の CG 本会合から一貫して重要アジェンダにとりあげられており、リードドナーの米国に加え、デンマーク、英国、UNAIDS、ADB、NGO が本イシューへの対策の重要性を指摘。「交通安全」についてはリードドナーの日本が 4E(Engineering(インフラ)、Enforcement(取締り)、Education(教育)、Emergency(緊急医療))のコンセプトが極めて重要であることを指摘。関係機関で調整して総合的に対応していく必要があり、そのためには National Traffic Safety Committee の調整機能の強化が必要であると指摘し

⁷ 3 月末から 5 月半ばにかけて、ベトナム人の反体制活動家が有罪判決を受けたり逮捕されたりする事例が続いており、欧米において反響を呼んでいる。

た。また、4E 推進のためのマスタープラン作成として、JICA が「道路交通安全マスタープラン策定計画」を開始する予定であること、3E 支援として円借款による「ベトナム北部国道交通安全強化事業」が承諾されたことを紹介。さらに、具体的な取組み策をモデルとして示すため、ハノイ市において「ハノイ交通安全人材育成プロジェクト」を実施していることにも言及した。日本の他、ADB、世銀、デンマークが交通安全対策の重要性について指摘を行った。

(4) 援助効果向上・調和化の取組み

- 冒頭、計画投資省対外経済関係局のミン局長より、ODA 関連の法令整備の動きと援助効果向上の取組みについて説明があった。援助効果向上については、ハノイ・コア・ステートメント⁸の 5 つのカテゴリーに沿って説明があり、ベトナム政府が援助効果向上パートナーシップ・グループ (PGAE⁹)をプラットフォームに、引き続き本取組みにコミットしていく旨表明。カテゴリーの 1 つである「開発成果マネジメント」に関連して、ベトナムは 2007 年 2 月に開催したラウンドテーブル第 3 回会合のホスト国となり、「開発成果マネジメントを踏まえた評価・モニタリング」のモデル国として重要な役割を担ったことをアピールした。

ODA が関連する法整備の動向については下記のとおり。

- ODA 政令 131 号¹⁰の制定(2006 年 11 月 9 日):本政令は ODA の受入れ・ODA 事業の実施に係わる規定を整理した政令 17 号¹¹(2001 年 5 月 4 日制定)を改定したもの。本政令は、権限委譲の促進、関係機関の役割・権限の明確化、透明性の向上等を図るもので、特に PMU18 汚職疑惑発生後、計画投資省が ODA 利用に関する法律文書の見直しに関する首相指示を踏まえて作成したもの。

<参考>

首相府は昨年 11 月 20 日に計画投資省、財政省、外務省に対して本政令に基づく実施細則 (Circular guiding the implementation of Decree 131/CP on ODA Management and Utilization)を発効後 6 ヶ月以内に策定するよう指示。作業が遅れているが、現在、ドラフティングが進められている。当初、一つに統合された実施細則の作成が検討されたが、結局、計画投資省・財政

⁸ ハノイ・コア・ステートメント(HCS: Hanoi Core Statement)は、援助効果向上のためのパリ宣言(2005 年 3 月策定)をベトナムの文脈に現地化したもの。HCS はベトナムにおける援助効果向上の取組みのガイドポストと位置づけられており、2005 年 9 月に首相承認を得ている。HCS のモニタリング指標はパリ宣言と同様に、①オーナーシップ、②アラインメント、③調和化と簡素化、④開発成果マネジメント、⑤相互アカウンタビリティの 5 つのカテゴリーで構成、2010 年までの達成目標と測定指標が明示されている。

⁹ PGAE: Partnership Group on Aid Effectiveness

¹⁰ 英文の名称は、Decree on Issuance of Regulation on Management and Utilization of Official Development Assistance

¹¹ 政令 17 号の主な内容としては、①ODA 事業の受入れ・実施のサイクル、②ODA 受入れに係わるドナーとの交渉・協定の締結の手続き・権限、③ODA 事業の準備、審査の手続き・内容および承認手続き、④個々の ODA 事業に関する協定交渉・締結の手続き・権限、⑤ODA 事業の実施等(PMU の設置、内貨手当て、税、用地取得、入札、計画変更、建設管理等)、⑥ODA 事業のモニタリング・評価、⑦ODA 全般の国家管理・各省の責任・権限についての諸規定が定められている。しかし、詳細な手続きを定めた細則やガイドラインが必ずしも存在するわけではなく、実際にはプロジェクトや PMU によってケース・バイ・ケースの対応が行われ、実際の運用は不透明であった。また、政令 17 号が作成された 2001 年当時から ODA 事業実施に係る他の法律規則(調達法令・政令、建設管理・投資政令、建設法等)が大きく変更されており、これら法律規則間の不整合が ODA 事業の遅延・執行率の低下の 1 つの原因として指摘されていた。

省・外務省それぞれが主管する 3 つの実施細則が策定される見込み。計画投資省主管の実施細則のドラフトに関しては、今次中間 CG 会合直前の 5 月 21 日に計画投資省主催のコンサルテーションワークショップが開催され、ベトナム政府および関係ドナー間で協議が行われた模様。援助効果向上パートナーシップグループで取りまとめたドナー側コメントが計画投資省に提出されている。3 つの実施細則の間で整合性が確保されない恐れがあり、実施に際してかえって手続きが複雑化するのではないかとの懸念が指摘されている。財政省主管の Financial Managementに係わる実施細則については財務省よりドラフトが示され、5Banks がこれにコメントを行っている。外務省主管の国際協定に係わる法律(Law on International Treaty)部分に係わる実施細則は未だドラフトが開示されていない。

- 計画投資省省令 3 号¹²の制定(2007 年 3 月 12 日): 上記の ODA 政令 131 号を踏まえて、PMU の構造・機能・責任を定めたもの。今次会合でハードコピー(製本版)の配布あり。
 - 政令 111 号¹³の制定(2006 年 9 月 29 日): 入札法(2005 年 11 月 29 日制定)および建設法(2003 年 11 月 26 日制定)を踏まえて、特に入札手続きの実施細則を定めるもの。
 - 政令 112 号¹⁴の制定(2006 年 9 月 29 日): 建設法に関する政令 16 号(2005 年 2 月 7 日制定)を改定するもので、PMU18 汚職疑惑発生後、建設省が建設投資事業の管理強化の観点から、特に関連省庁・プロジェクト主・PMU 間の責任関係の明確化を図るもの。
 - 首相決定 290 号¹⁵の制定(2006 年 12 月 29 日): ベトナム政府の今後 5 年間(2006~2010 年)の ODA 動員・活用に係わる資金予測・対象分野・モダリティ等を示すもの。今次会合でハードコピー(製本版)の配布あり。
 - 公共投資法¹⁶のドラフト作成: 投資計画省は、現在、ODA を含む公共投資事業の計画・実施について規定する法律の策定を進めている。本年 11 月の国会での審議を目指し、7 月にドラフトを首相府に提出する計画。なお本法は、上述の ODA 政令 131 号および 3 つの実施細則に加え、ODA 関連の法令との整合性を確保しながら策定されることが期待されている。
 - ODA プロジェクト/プログラムに係わるモニタリング評価枠組みのドラフト作成: 計画投資省は、現在、今後 5 年間(2006~2010 年)のモニタリング評価枠組みを策定中。本年 6 月中の完成を目指している。
- PGAE のドナー側共同議長¹⁷の世銀からは、ODA 関連の法令整備プロセスで、ベトナム側とドナー側で緊密な協力関係が構築されてきていると言及があった。特に、ODA 政令 131 号に係る計画投資省主管の実施細則の策定プロセスでは、5Banks¹⁸や LMDG¹⁹等のドナーグループによる

¹² 英文名称は、Circular on Guiding the Organizational Structure, Functions and Responsibilities of ODA Program or Project Management Units

¹³ 英文名称は、Guiding the Implementation of the Bidding Law and the Selection of Construction Contractors under the Construction Law

¹⁴ 英文名称は、Amending and Supplementing a Number of Articles of Decree 16

¹⁵ 英文名称は、Decision on the Approval of the Proposal “Strategic Decision for Official Development Assistance Mobilization and Utilization for the Period 2006-2010” (本文書は、当初は ODA マスタープランと呼ばれていた。)

¹⁶ 英文名称は、Law on Public Investment

¹⁷ ドナー側共同議長は、CG 会合・中間 CG 会合ごとに原則、半年間の持ち回りになっている。日本は DFID に続き 2 番目に共同議長を務めた。PGAE 設立後の歴代の共同議長は、①DFID、②日本、③UNDP、④デンマーク、⑤世銀。

¹⁸ 5Banks : JBIC、世銀、ADB、KfW(独)、AFD(仏)。いずれも “Concessional lending” という共通のモダリティを持つ援助機関。

積極的な役割を評価。一方で、ODA 政令 131 号に基づく3つの実施細則間の整合性がきちんと確保され、かつ、制定済の計画投資省省令 3 号(PMU の構造・機能・責任を定めた省令)とも一貫性を確保した内容となるよう、十分に時間をかけて作業を進めることが重要との見解を示した。かかる指摘に対して ADB、カナダ、日本も同調。

- 日本からは、ベトナム政府の法令整備への取組みを通じて手続きの簡素化が実際に確保されることが重要であり、目に見える成果として執行率の向上につながっていくことが期待されるとコメント。また、法令の運用に際しては、ベトナム側とドナー側双方にとって便益が得られるよう、細心の注意を払うことが重要であると指摘。さらに、ODA 政令 131 号の制定に象徴されるように、権限委譲・分権化の方向性は歓迎するが、案件審査や評価において現業官庁の役割・作業負担が大幅に増大しており、ODA 運営管理能力の向上は重要な課題であることを指摘。日本としても ODA 運営管理能力向上プロジェクトを通じて現業官庁の能力強化を支援していくことを表明。現業官庁の能力強化の必要性については世銀、フィンランド、韓国、NGO 等も日本の発言に賛意を示した。
- 5Banks を代表して ADB が、今次中間 CG 会合の直前(5 月 22～23 日)にハイフォンで開催した第 5 回ジョイント・ポートフォリオ・パフォーマンス・レビュー会合(JPPR)²⁰での討議内容を紹介。ODA 事業の準備・開始・実施の促進に向けて 12 の課題が指摘され、ベトナム政府側と 5Banks 間で活発な討議が行われた模様。とりわけ ODA に係わる法的枠組みの一貫性確保の問題と ODA 事業承認プロセスの簡素化の重要性が討議の焦点となった模様。JPPR での議論を踏まえて、今後、具体的なアクションプランが策定される見込み。
- EC からは、ドナー間の相互補完性と役割分担の重要性を指摘する声があがり、これに UN も同調。かかる認識に基づいて、EU 構成国の 27 大臣による EU 加盟国間の相互補完性と役割分担に関する行動規範(Code of Conduct)が採択されたとのことだった。EC 各国は、今後、PGAE での活動および来年に開催が予定されているガーナでの援助効果向上ハイレベルフォーラムの討議内容にもこの考え方を反映していきたいとのことだった。「ドナー間の相互補完性と役割分担」の重要性は、かねてから日本が主張してきたことだが、今次会合ではじめて欧州ドナーからかかる発言があったことは非常に興味深い。
- デンマークからは、ハノイ・コア・ステートメントの実施状況やインパクトについて独立した第三者によるモニタリングが実施されることが紹介された。本会合の翌週にスコーピングミッションが来越し、第三者評価の具体的な TOR やスコープが検討される予定とのこと。この「独立モニタリング」は PGAE テーマ別グループ活動²¹の 1 つであり、デンマークがリードドナーとなっているもの。
- UN からは、昨年 12 月の CG 本会合に続き、「One UN イニシアティブ」について言及があったが、

¹⁹ Like-minded Donor Group : 欧州ドナーをはじめとするグラント供与を中心としたドナーグループ。Non-project instrument として Direct Budget Support (DBS)、Sector Budget Support、Sector Wide Approaches (SWAPs)の導入といった援助モダリティ(資金・技術協力の形態)の側面における共通化を提唱している。

²⁰ JPPR は、ベトナム政府関係機関と 5Banks との間で ODA 事業実施に係わる課題等について具体的な討議を行う会合であり、1999 年以降隔年に開催されている。執行率の向上、効率的・効果的援助の実施を目指して各機関の問題意識を共有し対応策を検討。具体的なアクションプランの合意を行い、これに基づいて事業の実施改善を図っている。

²¹ ハノイ・コア・ステートメントの実施促進を目的として、PGAE 傘下に 6 つの活動グループが設置されている。①調達、②公共財政管理および ODA オンバジェット化、③環境社会影響評価、④経費基準(Cost Norms)、⑤HCS 普及広報および⑥独立モニタリングの各グループ。(当初 2 つのグループに分かれていた「公共財政管理」と「ODA オンバジェット化」は、1 つのグループに統一された模様。)

ややトーンダウンした発言との印象を受けた。具体的な進捗・成果についての言及は特になかった。

- 昨年 6 月の中間 CG 会合、同 12 月の CG 本会合での発言と同様、EC より、PGAE テーマ別グループ活動の 1 つである経費基準(Cost Norms)の設定について言及があった。現在、国連と EU の経費基準の統一を図っているとのことだった。

以 上