

小嶋雅彦（政策研究大学院大学教授）

対象事業 ベトナム

- ・ ハノイ市運輸交通事業、ハノイ市排水事業等
- ・ 北部運輸交通インフラ整備事業（国道 5,10,18 号、バイチャイ橋、ハイフォン港等）
- ・ 北西部生活改善事業（貧困地域小規模インフラ整備事、等）

## 円借款と技術協力との一体的実施

### J B I C ・ J I C A 統合のシナジー効果発現を

2008 年に J B I C の円借款部門と J I C A（国際協力機構）が統合することが決定した。これにより、これまで別々に実施されていた円借款、技術協力、さらには無償資金協力が一元的に実施する体制が整備され、3 つの援助スキームが一体的に運用されることになった。しかし、この J B I C ・ J I C A 統合によって、現場レベルで何が変わるのでしょうか。今回、ベトナムの円借款事業等の現場を訪問し、統合後の新しいビジネスモデルを模索した。

ハノイ首都圏では、急激な経済成長に伴う人口流入により、都市環境問題が深刻化しているが、円借款で整備した道路、交差点（陸橋等）、排水路、河川等は、いずれも都市の一部としてよく機能しており、ハノイの人々の生活に溶け込んでいた。しかし、ハノイ市全体の都市インフラのニーズを考えると、応急手当的な感が否めず、長期的観点に立った都市計画が必要である。その意味では、現在 J I C A が J B I C と連携しつつ「都市開発計画のマスタープラン（都市交通、上下水道、住宅・緑地等）」を策定中であったが、大いに期待したい。技術協力で開発計画（マスタープランやフィージビリティ調査、詳細設計調査）を策定し、それをインフラ整備等の円借款につなげていくという形の連携は、J B I C ・ J I C A 連携の基本パターンであるが、今後は如何にムダ打ちを少なくし、スピードアップするかが課題であろう。

ベトナム北部地域の運輸交通インフラ（国道 18, 5, 10 号、バイチャイ橋、ピン橋、ハイフォン港、カイラン港）は、J I C A が策定したマスタープラン（1993 年）を円借款により事業化したものである。道路はよく整備されており、ハノイからハイフォン港へのアクセス時間も 5 時間から 1.5 時間に短縮され、片道 2 車線の道はトラック等ですでに一杯の状況であった。一連のインフラ整備によって、貿易や直接投資の増加、新たな雇用の創出、近隣農民所得の向上、保健や教育サービスへのアクセス向上等の効果が見られ、経済成長のみならず貧困削減にも大きく貢献していることが確認された。今後の課題としては、特に港湾や発電所等ではその後の運営管理が重要である。ハードの整備と、それ

を動かすための人材・組織等を一体的に支援するキャパシティー・ビルディングが重要であろう。

医療極力分野では、技術協力及び無償資金協力によって、第三次医療機関であるバックマイ病院（現地では日越病院と呼ばれている）を強化しつつ、北西部のホアビン省で地方医療サービスの強化を目的としたパイロットプロジェクトが実施中であった。地方病院の運営体制の強化や研修パッケージの整備等、パイロットプロジェクトは着実に成果を出しつつあったが、今後はこの成果を如何に他の地域に拡大・展開するかが課題で、円借款の新しい役割がここにあると実感した。

ホアビン省およびフート省では、円借款（貧困地域小規模インフラ事業）により、省道や灌漑施設、送電施設等の整備が行われていた。農村に道路や水田を整備し、学校、住居等に電気を届けるという、非常にきめの細かい事業であるが、地方政府や住民側から高く評価されていた。このような小規模かつ分散型の円借款事業は、住民の生活に密着しており、その貧困削減への効果は非常に高いものがあるが、プロジェクトサイトは多数あり、計画の実施、運営管理は基本的にベトナムの地方政府等に任せざるを得ない状況にある。一方、青年海外協力隊員やNGO等が地方で活動する中で、小規模な施設や機材のニーズに直面することは非常に多く、彼らと円借款を結びつけるような仕組みがあれば、現地のニーズに根ざした目の行き届いた協力が可能になると思われた。

以上、今回の調査を通じて、円借款と技術協力（無償資金協力）の一体的実施にあたっては、以下の4つのモデルが提起された。いずれの場合も、スキームを超えた協力プログラムとローリングプラン（プロジェクト投入計画）を策定し、モニタリング、評価も一体的に行うことが前提である。統合後の組織運営と業務実施にあたっては、このような新しいビジネスモデルを念頭においてシナジー効果が最大限発現するような制度設計が必要であろう。

<4つビジネスモデル>

	一体的運用のパターン	期待される効果
モデル	開発計画（M/P、F/S等）（技協） インフラ整備（円借款・無償）	計画から実施までの一貫性確保 ムダ打ちの減少、スピードアップ
モデル	キャパシティー・ビルディング（技協） + インフラ整備（円借款・無償）	持続発展性の確保 組織・制度の強化
モデル	パイロット事業（技協・無償） 拡大・展開（円借款）	点から面への事業展開 新規事業のリスク・コスト減少
モデル	協力隊/NGO（技協） + 分散型円借款	草の根への事業浸透 きめの細かい事業実施

# 「ベトナムにおけるODA円借款の評価」

円借款と技術協力との一体的実施を求めて

政策研究大学院大学 小嶋雅彦

## <目次>

### 1、調査の目的等

J B I C ・ J I C A 統合のシナジー効果は何か

### 2、ベトナムの経済・社会と日本のODA

経済成長と貧困削減

### 3、案件視察

#### (1) ハノイ首都圏における都市整備事業

- ・「成長するベトナム」の象徴
- ・「巨大インフラ」の典型？
- ・ J I C A との連携（開発計画 インフラ整備）

#### (2) ベトナム北部運輸交通事業

- ・「運輸交通マスタープラン」とその事業化
- ・ J I C A との連携（キャパシティー・ビルディング）

#### (3) ベトナム北西部生活改善事業

- ・医療サービスの地方展開
- ・貧困削減と分散型円借款
- ・ J I C A との連携（パイロット事業 + 拡大・展開、協力隊 / N G O + 分散型円借款）

### 4、総括と提言

#### (1) 4つのビジネスモデル

#### (2) 現場からODAを変える

## 1、調査の目的等

### J B I C ・ J I C A 統合のシナジー効果は何か

#### (1) 目的

日本のODAは開始以来50年以上が経過したが、その実施体制が新しい時代を迎えようとしている。2006年2月の「海外経済協力に関する検討会」を受けて、ODAの司令塔として内閣官房に「海外経済協力会議」を設置するとともに、実施部門においてはJBICの円借款部門とJICA（国際協力機構）を統合することが決定された。

これにより、これまで別々に実施していた円借款事業、技術協力事業、さらには無償資金協力事業を一元的に実施する体制が整備され、3つの援助スキームが一体的に運用されることが可能となった。国際的に見ても、その事業規模が世界銀行に次ぐ世界第二位になるのみならず、その事業内容も青年海外協力隊から大規模なインフラ事業までを一括して所掌するという非常にポテンシャルの高い開発援助機関の誕生となる。

しかし、このJBIC・JICA統合によって、日本のODAは現場レベルで何が変わるのだろうか。これまで円借款事業と技術協力事業の連携については、様々な方策が講じられてきたが、現場ではどのような成果や問題があったのか。今後の統合に向けて、従来の「連携」を超えて「一体的実施」を行う上での新しいビジネスモデルとはどのようなものであろうか。

今回、ベトナムの円借款プロジェクトを事例にして、円借款事業と技術協力事業、無償資金協力事業等の現場における連携状況をレビューすることが第一の目的である。

もう一つの目的は、ベトナムに対する日本のODA、特に円借款事業がその経済・社会にどのようなインパクトを与え、将来にわたってどのような役割を果たせるのか等を現場で確認することである。

ベトナムに対する諸外国の援助は、ドイモイ（刷新）政策を受けて1992年以降に再開し、外国援助はこの10年余の短期間に集中して投下されている。その中でも日本はトップドナーとして、ベトナムの経済・社会開発に深く関与してきた存在であった。

事実、ベトナムに対する援助総額の約30%（2003年）が日本からの援助であり、道路、港湾、鉄道、発電所、病院、小学校、大学、農業、法律等の幅広い分野にわたって協力してきた実績がある。特に円借款事業では毎年約800億円の巨額の資金協力が行われている。

ベトナムの経済は1992年以降、毎年実質8%近い高い成長率を維持してきているが、この成長に日本のODAがどのように貢献してきたのか。日本がこの10年余の間、強いイニシアティブを取って経済協力してきた成果は、どのよう

な形で現れているのだろうか。10年余の間に集中して援助を実施したこともあり、日本のODAの成果を見る上で一つの貴重な事例になると考えている。もとより短期間の訪問では、数量的かつ精緻な評価をすることはできないが、現場のプロジェクトを訪問し、人々の声を聞き、その成果と課題を肌で感じてみたいと考えた次第である。

日本国内では、内閣府の調査でも厳しい国内経済状況を反映して「ODAを積極的に推進すべきだ」と考えている人は22%しかおらず、「不透明である」、「相手国に感謝されていない」等の批判が根強い。またODA予算はここ数年大幅な縮減を余儀なくされ、今後もその傾向は継続する可能性が高い（政府は一般会計予算としては年3~4%削減する方針を打ち出している）。これは、諸外国が9.11事件以降ODAを倍増させているのに対して極めて対照的である。

2008年にはG8サミットの東京開催、アフリカ開発会議の東京開催、さらにはJBIC・JICAの統合を控えている。

援助現場から日本のODAをどのように変えていくのか、今回のベトナム訪問を通じて考えた。

<今回調査の目的>

ベトナムの円借款プロジェクトを事例にして、円借款事業と技術協力事業、無償資金協力事業等の現場における連携状況をレビューし、一体的実施のための方策を提言する。

ベトナムに対する日本のODA、特に円借款事業がその経済・社会にどのようなインパクトを与え、持続発展性があるのか等を現場で確認する

(2) 訪問期間

2006年9月12日~9月16日

(3) 同行者

JBIC プロジェクト開発部 開発事業評価室 評価企画班  
和田義郎課長

(4) 日程

9月12日 日本発 ハノイ着

9月13日 ・ベトナム国計画投資省との意見交換  
・JBIC事務所、JICA事務所との意見交換  
・ハノイ市内のプロジェクト視察  
(バックマイ病院、タインチ橋、ハノイ市運輸整備事業等)

9月14日 ・北部運輸インフラ事業視察  
(国道18号、国道5号線、ファーライ火力発電所、パイチャ

- イ橋、ピン橋、ハイフォン港)
- 9月15日 ・北西部生活環境改善プロジェクト視察  
(ホアビン省病院、ダバック郡立病院、北部荒廃流域天然林回復計画の展示林、省道433号、フート省灌漑、等)  
・JICA専門家との意見交換
- 9月16日 ハノイ発 日本着

## 2、 ベトナムの経済・社会と日本のODA 経済成長と貧困削減

### (1) ベトナムの経済・社会の概況

ハノイ国際空港からハノイ市に向かう30分程度の車中から見る風景は、現在のベトナムを象徴するものである。近代的な空港を離ればすぐに、美しい水田が広がっている。農業機械はほとんど見かけず、牛と人が田んぼを歩いている、どこか昭和30年代の日本を思わせる懐かしい田園風景が続く。

ハノイ市郊外に近づくと、工業団地や日本企業の看板が目につくようになる。新興住宅地が増え、ハイウエーをバイクで通勤する人々が車と競争して走っている。そして市内に入ると、高層ビルやフランス風のモダンな建物、そして各種商店・レストラン等が混然と立ち並ぶ中、人々がエネルギーに動き回っている。

ベトナムは共産党による一党支配の社会主義体制であるが、ドイモイ路線の下、社会主義を維持しつつ、市場経済化が急速に進行している。人口の80%を占める農村社会と急速に市場経済化する都市部とのコントラストが非常に印象的であった。すでに都市部と農村との格差、都市部の環境悪化、インフォーマルセクターの問題等が顕在化してきているが、タイやマレーシアに追いつこうとするエネルギーと力強さを感じた。

ベトナムの主要な経済・社会指標は、以下のとおりであるが、マクロ経済的には、高い経済成長率、低インフレ、貿易収支の均衡、安定的な為替レート、対外債務の減少と良好な状況にある。また教育や保健医療等の社会指標も改善してきており、ドイモイ路線は一定の成功を収めていると評価できると思う。

今後もハノイを中心とする北部経済圏は、最近の中国南部(Nam Ninh等)の活発な経済活動を梃子に発展する可能性が高いとともに、南部ホーチミン経済圏もメコン流域経済圏のハブとして活発な経済活動が見込まれるといわれている。一方、ベトナム経済が抱えるボトルネックも指摘されており、国営企業の非効率性の問題、外貨の大部分を在米ベトナム人からの送金(50億ドルとも言われている)に依存していること、電力や道路等のインフラ整備の遅れ、

都市環境の悪化等の諸問題にどのように対処するかが今後の課題であるといわれている。

<ベトナムの主要経済・社会指標>

	1990年	1995年	2000年	2003年
人口	6,620	7,298	7,852	8,130
GNI総額(十億ドル)	6.06	20.51	30.83	39.16
一人当たりGNI(ドル)	130	250	390	480
経常収支(百万ドル)	-	-	1,106	-
財政収支(百万ドル)	-	-110	-875	-
対外債務残高(百万ドル)	23,270	25,427	12,835	15,817
初等教育就学率	90%	-	-	94%
5歳未満死亡率(/1000)	6	-	-	23
妊産婦死亡率(/10万)	400	-	-	130
人間開発指数	0.61	-	-	0.70

(2) 日本のODAが果たしてきた役割

ベトナム政府は、2001年に策定した「2001年～2010年社会経済開発戦略」において、2020年までに工業国への転換を遂げるとのビジョンを掲げている。またベトナム版貧困削減戦略文書(CPRGS)では、具体的な行動計画として経済成長と貧困削減の二つの達成を目標として掲げている。

このようなベトナム側の開発戦略を受けて、日本政府の対ベトナム援助も「対ベトナム国別援助計画(平成16年改訂)」で明記されているように、成長促進・競争力強化、生活・社会面の改善、行政・法的制度の整備の3項目をその重点分野として取り組んできた。

実際、日本は円借款でベトナムの道路、港湾、鉄道、発電所等の経済インフラを整備するとともに、市民に日越病院として広く親しまれている「バックマイ病院」等の強化を通じた医療水準の向上を達成し、さらには「市場経済化支援開発政策調査」(通称石川プロジェクト)や「法整備プロジェクト」等を通じて、ベトナムの国家開発政策策定や民法策定等に貢献してきている。

特に円借款事業は、ベトナムの「経済成長」と「貧困削減」に大きく貢献してきたと思われる。

具体的な案件の評価は後述するが、例えばハノイと北部の最重要港ハイフォン港を結ぶ国道5号線及びハイフォン港を整備することによって、外国企業の進出、貿易の促進、雇用創出等の効果が得られた。国道5号線の整備によって、ハイフォン港からハノイまでの所要時間が5時間から1.5時間に短縮されたこと

のことでその経済効果は計り知れない。

またハノイ郊外にキャノンが進出し、その雇用促進や裾野産業の育成等により、日本企業のベトナム進出の成功例といわれているが、これも右を支える道路や排水施設の整備、工業団地の建設、ファーライ発電所等による電力の安定供給等のインフラ整備が前提となっているものと思われる。

ベトナムに進出して来る日本企業の方からは「ベトナムは政治経済が安定しており、治安も良い。特にベトナム人は優秀、廉価で、日本企業としては中国、タイ等から保険をかける意味でもベトナムにシフトするケースが増えるのではないか」という意見を聞いた。

まさにODAが触媒となって民間投資を呼び、そのことが経済成長を牽引するという連鎖は、ベトナムで顕著に現れていると実感した。

また円借款事業の貧困削減への効果も大きいと思われた。幹線道路や地方道路の整備によって、農村から都市への農作物の出荷を活性化させるとともに、医療や教育サービスへのアクセスが向上したことも事実である。JICAの医療協力の専門家が「円借款で地方道路（省道）が整備され、救急医療システムが強化された。医療技術や医療器械もアクセスできなければ意味が無い」と言っていたが、まさに「道路は公共サービスへの最重要アクセス」であり、山岳部や農村の人々にとっては生活そのものである。

ベトナムにおいては初等教育就学率や5歳未満死亡率がこの10年で改善してきているが、基礎インフラの整備が果たした役割は大きいと思われる。

最後に、日本の援助が「顔が見えるか」どうかについてであるが、これら日本の協力はベトナムの官民から高く評価されており、事実今回のベトナム訪問を通じて出会った多くのベトナム人から日本に対する感謝の言葉を聞いた。

確かに橋や道路等は完成してしまえば、人々の生活に溶け込んでしまうものであり、「日本」を常に発信し続けることは難しいものがある。しかし、日本の新幹線（世界銀行の融資）の例にもあるように、オーナーシップの観点からは、銘版や日の丸マークを掲げるよりも、ベトナム人から「ベトナムの誇り」であると言ってもらえるようなプロジェクトを作っていく方が長期的な効果は高いのではないかと考えた。

いずれにせよ日本のODAはベトナム政府の開発政策を一貫してフルサポートしてきており、一定の成果を国民に実感できる形で提供してきたと思う。このことは、外交上の効果のみならず、両国の経済的な相互依存構築の観点からも日本の安全と繁栄に大きく貢献していると実感した。

### 3、 案件視察

## (1) ハノイ首都圏における都市整備事業

### (イ)「成長するベトナム」の象徴

ハノイ市街にはフランス調の建物が多し。ベトナム戦争のとき空爆されなかったこともあり、その町並みや基礎インフラ(道路、上水道、河川等)も19世紀のフランス統治時代のものが基礎になっている。そのためか市内には狭溢な道路が多く、また老朽化した堤防等が見受けられた。

しかし、近年の経済成長に伴って、ハノイへの急激な人口流入と都市化が進行しており、都市の基礎インフラの整備が追いつかず、交通渋滞や交通事故の多発、上下水道の悪化、住環境の悪化等の問題が深刻な問題となってきたとのことである。

ハノイを近代的な都市に再整備することは、今後の経済成長のボトルネック解消という経済効果のみならず、国民及び外国に対して「成長するベトナム」を象徴する意味もあり、ベトナム政府にとっての喫緊の課題であろう。

その意味で日本が首都ハノイの整備に協力することは重要な意義があり、また経済成長の拠点作り及び都市住民の生活環境改善という観点からも、日本側の援助戦略である「成長促進」と「生活・社会面の改善」にも合致し、その事業の妥当性に問題はないと思われる。

円借款事業で整備した交差点(陸橋等)や排水路、河川等のいくつかを視察し、また実際に通行したが、すでに都市の一部としてよく機能しており、ハノイの人々の生活に溶け込んでいた。維持管理の面でも大きな問題はなさそうであった。交差点の整備によって当該地点の渋滞が解消され、排水路等の整備によって洪水の被害が少なくなったとのことであり、当初の目的は十分達成しているように見受けられた。

ただし、ハノイ市全体の都市インフラのニーズを考えると、応急手当的な感が否めなかった。急激な人口流入のため、依然ハノイではいたるところで交通渋滞が発生しており、むしろ悪化している状況にあった。長期的観点に立った全体的な都市計画が何より必要と実感した。その意味では、現在JICAが「ハノイ市総合都市開発計画」(開発調査)を実施中で、都市開発計画のマスタープラン(都市交通、上下水道、住宅・緑地等)が2006年度中には策定される予定とのことであるが、大いに期待したい。

### (ロ)「巨大インフラ」の典型?

現在ハノイ市内で現建設中の「紅河橋」を見た。総額約410億円、まさに巨大インフラの典型である。インフラ事業に対しては、「ハコモノ」、「不正の温床」、「無駄遣い」等の批判があるが、現実はどうであろうか。

ハノイ市は紅河デルタの真ん中にあり、まさに紅河によって市内が二分されている。現在その渡河地点は 2 つしかなく、いずれも大渋滞を呈している。市街地の拡大及び東部および北部との物流増加といった観点からも、何らかの対策が必要なことは議論の余地が無いと思われた。事実、本紅河橋の建設と平行して、ベトナム側自身で第 4 番目の橋の建設を行っていた。それほどニーズが高い証左と思われる。

完成直前の建設現場を視察したが、担当コンサルタント及び建設業者がともに日本業者であったこともあり、ベトナムにとって新しい施工技術を導入し、ベトナム側への技術移転効果も高いものがあると実感した。また首都ハノイの真ん中の橋ということもあり、人々の期待も高く、その広報効果も非常に高いと推察された。

このようなインフラは日本では当たり前前に整備されており、あまり意識せず日常的に利用しているが、多くの途上国ではその未整備が経済的にも社会的にも大きなボトルネックになっている。特に急激に人口増加しているハノイにとって、この紅河橋は経済動脈であるのみならず、多くの都市住民の生活必需品であると思われた。コンクリートの塊ではあるが、橋や道路はそこに住む住民、特に貧困層への裨益効果は高いということを実感した。

最後に住民移転等の問題、完成後の維持管理等については、現時点では特に大きな問題は無いとのことであるが、ベトナム側との緊密な調整と慎重な配慮が必須であることはいうまでもない。

#### (八) JICA との連携

##### 開発計画（技術協力） インフラ整備（円借款）

ベトナムにおいては J B I C と J I C A の連携は非常に密接に行われており、双方で「今後の連携可能性案件リスト」を作成するなど具体的な連携が進行中であった。

特に前述した「ハノイ市総合都市開発計画」では、マスタープランやフィージビリティ調査が行われており、今後の円借款プロジェクトに直接結びつく可能性が高い案件が検討されていた。

このような J I C A の技術協力で開発計画(マスタープランやフィージビリティ調査)を策定し、それをインフラ整備等の円借款につなげていくという形の連携は、これまでも多くの国で行われてきたし、J B I C ・ J I C A 統合後も両者の連携の基本パターンであろう。

また近年 J B I C と J I C A が連携促進のために行っている「連携 D / D (詳細設計)」から円借款での事業化というのも、基本的にこのパターンである。

橋や道路等のインフラ事業は、維持管理や運営指導等の問題は比較的少

なく、計画を技術協力で行い、事業化を円借款で行うというシンプルな連携になろう。ベトナム計画投資省の担当者も、この種の連携モデルが非常に有効であると強調していた。

課題としては、いかに「ムダ打ち」を少なくし、「スピードアップする」かであろう。開発計画を策定しても事業化につながらないことを防ぐためには、J B I C・J I C A 双方で計画策定段階から密接な情報交換が必要で、共通のプログラム策定、そして共通のローリングプランの策定が必要であると思われる。また円借款は通常、準備から実施まで 5 年以上要することが多いが、マスタープラン等の作成後、事業化するまでの間に専門家等の技術協力を行うことも検討に値すると思われた。

#### < 案件概要 >

##### ハノイ交通網整備事業

ハノイ市内の交通のボトルネックとなっている道路数箇所及び交差点数箇所の整備、改良。1998 年度案件、約 125 億円。2008 年完成予定。

##### ハノイ水環境改善事業（第一期）

ハノイ市の水環境、居住環境の改善を図るため、排水路・河川改修、湖沼環境改善、ポンプ場所・調整池・下水処理場等の建設。1994 及び 1997 年度、約 185 億円。2005 年完成済み。

##### 紅河橋建設事業

ハノイ市を流れる紅河に新橋を建設するとともに、国道 1 号線と国道 5 号線を結ぶバイパス道路を建設。1999～2005 年度の間の 4 次の円借款、総額 410 億円。2008 年完成予定。

## (2) ベトナム北部運輸交通事業

### (イ) 「運輸交通マスタープラン」とその事業化

ハノイから北東へ延びる道路はベトナムの重要な輸出回廊である。北部最大の国際港ハイフォン港、カイラン港を繋ぐとともに、隣国の中国国境まで延びる経済動脈である。

この地域の交通インフラ事業の整備は、日本が中心的役割を果たしている。円借款で国道 18 号、国道 5 号、国道 10 号を整備し、その道路上にあるバイチャイ橋、ピン橋を新設し、さらにカイラン港、ハイフォン港等の改修を行っている。

この背景には、対ベトナム援助が再開した直後に、J I C A によって作成された「ベトナム北部地域交通システム整備マスタープラン」(1993 年)がある。右マスタープランで提案された計画を 1994 年以降現在まで着実に事業化してきた結果が上記プロジェクト群である。

運輸交通部門はわが国の対ベトナム援助の重点セクターであるが、当該部門が日本の対ベトナムODAの35%を占め、その運輸交通部門の約70%が今回訪問した上記紅河デルタ地域に集中している。この地域の運輸交通網はまさしく日本の対ベトナム援助の象徴といっても過言ではないだろう。

実際、国道18号、国道5号、国道10号を通過したが、よく整備されており、ハノンからハイフォン港へのアクセス時間も5時間から1.5時間に大幅に短縮されたという。片道2車線の道はトラック等ですで一杯の状況で、その利用率も高い。中国側の道路は片道3車線で整備されているとのことで、すでに容量が小さすぎるのではないかとの印象を持った。15年前の計画策定時には予想することが困難であったかもしれないが、この地域が非常な成長エリアであることを物語っている。

ハイフォン港及びカイラン港では、港の整備（浚渫）とともにコンテナターミナル等の整備中であった。この10年間で貨物取扱量が劇的に増加し（ハイフォン港では300万トンから1000万トンに急増）、コンテナ化率も大幅に増加したとのこと。港のオペレーションは将来的に民営化する計画があるとのことであるが、そのための人材、組織作りの必要性があると感じた。

バイチャイ橋は、国道18号に架かる斜長橋である。一面吊りのコンクリート斜長橋としては世界最長（中央支間435m）で、世界遺産であるハロン湾の環境を損なわないよう設計されているとのこと。建設業者は日本のゼネコンであったが、その技術力が無ければ不可能であったろうと思われる。橋の概観が美しいのみならず、橋から見るハロン湾もすばらしい。完成の暁には観光の名所になるかもしれない。この橋の完成によって中越国境のモンカイへの距離が短縮されるとともに、カイラン港へのアクセスが容易になろう。

これら日本の協力は、ベトナム国及びこの地域に何をもたらしたのか。第一に輸出回廊の整備によって貿易や直接投資の増加をもたらし、当国北部の経済成長を刺激し、南部ホーチミン圏との経済格差縮小に貢献したことが挙げられよう。第二に当該地域（紅河デルタ地域）の地域経済を活性化したこと。沿線に工場や工業団地が建設され、新たな雇用が創出されるとともに、農産物の生産が拡大し、農民の所得が向上したと思われる。第三に教育・保健等の公共サービスへのアクセス向上により、貧困削減にも貢献したこと。そして第四にベトナム側カウンターパートに対するキャパ

シティー・ビルディングへのインパクトがある。本邦コンサルタントや建設業者、日本人専門家等を通じて、ベトナム人技術者の技術やスキルが向上したことが考えられる。

1993年のマスタープランで描いた青写真は、ほぼ現実になった。北部の経済成長と貧困削減に大きく貢献し、当初計画はほぼ実現されたといえよう。個別のプロジェクトを超えた、「プログラム・アプローチ」の成功例のひとつであると思う。

最後に、最近のPMU18事件についても触れておきたい。これは基本的にはベトナム側の資金の適正管理、透明性の問題であるが、ドナー側としても援助が有効に活用されるため十分ウォッチしていく必要がある。ガイドラインの制定や共同評価の導入等、再発防止策が検討されているが、トップドナーとして日本がイニシアティブをとることが必要であろう。

#### (口) JICAとの連携

##### キャパシティー・ビルディング

橋や道路もそうであるが、港湾や発電所等では、特にその後の運営管理が重要である。ハイフォン港も将来民営化する予定とのことであったが、そのための人材、組織、制度作りが必要である。

この観点から「インフラ整備事業+キャパシティー・ビルディング」という連携パターンが重要になってくると思われる。ハードの整備と、それを動かすための人材・組織等を一体的に支援するというものである。

円借款事業を行ったが、うまく機能しないので事後的に技術協力を入れるというような後付の連携ではなくて、協力開始前からプログラムとして組み込んでおくことが重要である。

キャパシティー・ビルディングは相手側の問題解決能力(キャパシティー)の向上を目指して、人材・組織・制度を支援しようとするものである。従来の技術協力が、個人に対する技術移転の性格が強かったのに対して、より包括的に、より先方の内発性を重視するアプローチである。法制度や市場経済化等の分野ではもちろんであるが、大きな資金が流れる円借款事業を前提にしたキャパシティー・ビルディングは先方に与えるインパクトは非常に大きいと思われる。

#### < 案件概要 >

##### 国道18号線改良事業

ハノイから中国国境に至る全長約320kmの国道18号の改良・拡幅、及び橋梁

の架け替え・新設。1997、1999 年度、約 234 億円。2007 年完成予定。

#### ファーライ火力発電所増設事業

ハノイ市の北東 65 kmにある既設ファーライ石炭火力第一発電所（旧ソ連製）の隣接地に、総出力 600MWの石炭火力発電所、関連送電線及び変電所の増設。

1993～1998 年度にわたる 5 時の円借款、総額 728 億円。2003 年完成。

#### バイチャイ橋建設事業

国道 18 号線の間地点に位置するバイチャイ湾の入り口のクアラック海峡に、全長 903mの斜長橋及びアプローチ道路の建設。2001 年度、68 億円。2006 年完成予定。

#### カイラン港拡張事業

ベトナム北部の海上貿易の拠点であるカイラン港の既存 1 バースの補強、3 バースの新規建設、及び貨物ターミナル関連インフラの整備。

1995 年度、103 億円。2004 年工事完了。

#### 国道 10 号線改良事業

北部の重要幹線道路である国道 10 号線の道路リハビリ・拡幅、新規橋梁建設、等。1997 及び 1999 年度、305 億円。

#### ビン橋建設事業

ベトナム第 3 の都市ハイフォン市内を流れるカム河にかかる全長 1300mの橋梁を新設するとともに取り付け道路の整備。1999 年度、80 億円。2005 年完成

#### ハイフォン港リハビリ事業

北部の経済・物流の拠点であるハイフォン港のリハビリのため、浚渫及び埋砂対策、コンテナターミナルの建設、岸壁・倉庫・ヤードの整備等。1993 及び 1999 年度、総額 171 億円。2007 年完成予定。

#### 国道 5 号線改良事業

ハノイからハイフォンに至る国道 5 号線のうち約 90 kmの区間の拡幅（4 車線化）橋梁及びバイパス道路の建設。1993～1995 年度にわたる 3 次の円借款。

総額 210 億円。205 年完成。

### （3）ベトナム北西部生活改善事業

#### （イ）医療サービスの地方展開

ベトナムの医療サービスは、三層からなっている。第三次医療機関であるハノイのバックマイ病院を頂点に、地方中核病院である省病院及び郡病院、そして住民に一番近いコミュニティーヘルスセンター、ヘルスポストがある。

日本は、このうち第三次と第二次医療の充実に重点的に取り組んできており、今回は、バックマイ病院と北部のホアビン省の省病院及び郡病院を視察した。

バックマイ病院は1911年に設立された歴史のある病院であるが、日本の無償資金協力と技術協力によって、現在では南部のチョーライ病院と並んでベトナム最高の医療水準を誇る病院となっている。ハノイ大学医学部の付属病院的な役割を持ちつつ、地方医療従事者の研修の拠点でもある。また市民からは「日越病院」として親しまれているとのことであった。

特に2000年からは、地域病院指導(DOHA)に力を入れてきており、これまでに地方医療従事者に対して数千人の研修を行ったとのことであった。視察した日も地方の医師やパラメディカルスタッフの研修が行われており、まさに医療サービスの地方展開の核として精力的に機能している様子が伺えた。

円借款で3つの省病院等を整備する「地方医療拡充計画」が進行中であるが、その機材リスト作成等にも協力しており、医療協力分野における円借款、無償、技術協力の連携の拠点である。

このバックマイ病院の地域医療活動のモデル省となっているのが、北部貧困地域に位置するホアビン省であり、現在JICA専門家が活動中であった。省病院を中心に、省内の郡病院、保健センター等のリファレルシステムを向上しようとするものであり、二次医療サービスの強化に取り組んでいた。

医療分野には各ドナーが連携して協力しているが、バックマイ病院(日本) ホアビン省病院(日本) 郡病院(ADB) ヘルスセンター(世銀、UNFPA、NGO等)というような役割分担ができていたとのことであった。

JICA専門家によれば、これまでに省レベルの地方病院研修(DOHA)組織のマネージメント能力の強化や研修プログラムのパッケージ化を行ったとのこと、モデルプロジェクトとして着実に成果を出しつつある。

今後は、このモデルを全国に展開していく必要があるが、そのために前述したような円借による地方展開が重要となってくると思われる。

また郡病院のひとつであるダバック郡病院も視察した。60ベッドを有し、施設、機材ともにADBが整備した病院であった。ホアビン省にはこのような郡病院が10あるとのことであったが、第二次医療サービスを日本がやるのであれば、円借款による郡病院の整備も検討する必要があると思われる。

#### (口) 貧困削減と分散型円借款

ホアビン省病院からダバック郡病院までの道(省道)の一部は、円借款の

「貧困地域小規模インフラ整備事業（SPL）」で整備したものである。

同行したJICAの医療専門家によれば、この道の整備によって救急患者の輸送や農民の医療サービスへのアクセスが大幅に改善したとのことであるが、まさに「道はすべての公共サービスの基本である」を実感させられた。

また同様の事業で、フート省では、小規模な灌漑施設や送電施設の整備が行われていた。少数民族の農村に水田を整備し、学校、住居等に電気を届けるといふ、きめの細かい事業であるが、地方政府や住民側から高く評価されていた。

このような小規模かつ分散型の円借款事業は、住民の生活に密着しており、その貧困削減への効果は非常に高いものがある。ただし、プロジェクトサイトは多数あり、計画の実施、運営管理は基本的にベトナムの地方政府等に任せざるを得ない状況にある。

一方、ホアビン省はじめ地方にはJICAの専門家や青年海外協力隊員、さらには日本のNGO等が活動している。上記SPLではNGOとの連携事業にも協力しているとのことであるが、協力隊員やNGO等が地方で活動する中で、小規模な施設や機材のニーズに直面することは非常に多い。しかし、これまでは資金協力へのアクセスは草の根無償ぐらいしかなく、そのハードルは高いものがあった。彼らと円借款を結びつけるような仕組みがあれば、相手国政府を巻き込みながら、現地のニーズに根ざした目の行き届いた協力が可能になると思われる。

#### （八）JICAとの連携

「パイロット事業＋拡大・展開」

「協力隊／NGO＋分散型円借款」

地方視察を通じてJICAとの連携パターンとして、「パイロット事業＋拡大・展開」及び「協力隊＋分散型円借款」等の必要性を感じた。

両者ともに、これまで実例が少なく、JBIC・JICA統合の象徴的なビジネスモデルになると思われる。

前者については、技術協力や無償資金協力でパイロット事業をおこない、そこで成功したらその技術・ノウハウを円借款で他の地域等に拡大・展開していくというパターンである。これまで多くの技術協力は、一定の拠点（病院、植林センター、モデル農村等）を設定して、そこで現地に適合する技術・ノウハウを開発し、人材育成に努めるというパイロット型のプロジェクトが多かったが、これを拡大・展開していくための資金やチャンネルが乏しかっ

たという実情がある。

これにより、特に貧困対策(保健医療、教育、農業等)や環境対策(植林、上下水道、廃棄物処理等)の分野で、点から面への機動的な拡大が可能となる。また新規事業の効果を検証した上で、事業を拡大することができ、プロジェクトのリスク、コストを軽減することが期待される。

後者については、草の根で活動する協力隊やNGO等と貧困削減小規模インフラ事業のような地方分散型円借款を結び付けるパターンである。いわば、技術協力の面的展開と資金協力の面的展開の結合である。これまでもマイクロファイナンスと協力隊員とが連携したような例もあったが、それは結果として協力隊員が円借款にアクセスしたものであった。新しいパターンでは、プログラム形成段階から両者の連携を想定し、協力隊員等の派遣計画と資金協力とを一体として計画するものである。貧困削減小規模インフラ事業の対象地域に協力隊員(村落開発普及員)をグループで配置し、道路、灌漑、植林、上水道等の地域開発を行う。地方医療強化事業に協力隊員(保健婦)を計画的に配置し、地方病院や保健所の整備を行っていく。これにNGO等との連携を加えれば、様々な組み合わせが可能で、援助現場に新風を巻き起こす可能性がある。

#### < 案件概要 >

##### 貧困地域小規模インフラ整備事業

農村部の産業育成、生活水準の向上のため、地方部における道路、上水道、地方電化、灌漑等の基礎インフラの整備。1995～2005年度にわたる5次の円借款、総額484億円。実施中。

##### バックマイ病院強化プロジェクト(技術協力、無償資金協力)

ベトナム北部最大の基幹病院であるバックマイ病院の新病棟建設及び医療器械の供与(無償資金協力、60億円)を行うとともに、第3次医療サービスの向上、地域医療人材の育成等にかかる技術指導(2000年～進行中)。

##### ホアビン省保健医療サービス強化プロジェクト(技術協力、無償資金協力)

バックマイ病院の地域医療指導活動と連携することを視野に入れて、北西部のホアビン省をパイロットモデルと位置づけ、地域保健医療のリファレルシステムの強化のために、省病院を整備(無償)するとともに、省病院の管理能力強化、医療従事者の研修等を行うもの。(2004年～実施中)

## 4、 総括と提言

### (1) 4つのビジネスモデル

今回の調査を通じて、円借款と技術協力（無償資金協力）の一体的実施にあたっては、以下の4つのモデルが提起された。実際には各モデルは独立排他的ではなくて様々な組み合わせもあると思われるが、JBIC・JICA統合のシナジー効果を追求する意味で典型的なパターンを整理してみたものである。

特にモデル 及び については、これまでもJBICとJICAの間で連携の努力が重ねられてきているが、モデル 及び は新しいビジネスモデルになると思われる。

いずれの場合も、援助形態や個別のプロジェクトを超えたプログラムを策定し、その下で共通のローリングプラン（プロジェクト投入計画）に沿って事業を実施し、かつモニタリング、評価も一体的に行うことが前提である。

JBIC/JICA統合後は、在外事務所及び本部が一体になり、組織と業務方法も新たに作り直さねばならないと思われるが、このような新しいビジネスモデルを念頭においてシナジー効果が最大限発現するような制度設計が必要であろう。

#### <4つビジネスモデル>

	一体的運用のパターン	期待される効果
モデル	開発計画(M/P、F/S、D/D)(技協) インフラ整備(円借款・無償)	計画から実施までの一貫性確保 ムダ打ちの減少 スピードアップ
モデル	キャパシティー・ビルディング(技協) + インフラ整備(円借款・無償)	持続発展性の確保 組織・制度の強化
モデル	パイロット事業(技協・無償) 拡大・展開(円借款)	点から面への事業展開 新規事業のリスク・コスト減少
モデル	協力隊/NGO(技協) + 分散型円借款	草の根への事業浸透 きめの細かい事業実施

#### (2) 現場からODAを変える

新しいビジネスモデルが機能を発揮し、統合のシナジー効果が発現されるためには、新機関の体制や政府との関係を見直す必要がある。

第一に「現場への一層の権限委譲」が必要である。新機関に求められていることは、いかに現場のニーズを的確に把握し、いかに効率的かつ迅速に実施するかということである。そのためには、現場に予算と意思決定の権限を大幅に委譲し、当該国に対する協力方針の策定から実施・運営管理までを一貫して行うような体制が必要である。世銀等でも、国担当局長を現地事務所長に任命してきており、統合を機に現地と本部との機能を見直すチャンスである。

援助現場では各ドナーや国際機関が極めて競争的になってきており、援助コミュニティの中で日本がプレゼンスを高める上でも、この現場への権限委譲は焦眉の急である。

第二に「政府（外務省等）との役割分担の明確化」が挙げられる。これまで日本のODAは、援助スキームごとに実施機関が違い、関係省庁との調整も非常に複雑であった。今後、上記ビジネスモデルのように円借款、無償資金協力、技術協力等のスキームを超えて一体的に運用しようとするれば、実施機関にこれら3つの予算と意思決定を委譲し、より自律性・独立性を高めるべきである。

今回、ODAの三層構造（司令塔、企画立案部門（外務省）、新実施機関）が整備されるとすれば、外務省は外交政策の中でODAをどのように活用していくのかという戦略や政策策定（国別配分、政策評価等）に専念し、開発援助プログラムの策定から実施までは新実施機関に任せるべきであろう。

最後に「日本モデルの構築・発信」が重要である。ベトナムでの日本のODAの例にあるように、日本型の援助の特徴として民間資金と連携しつつ貿易・投資を促進する「官民連携」や、コンサルタントや専門家、協力隊員が現地の人々と一緒に活動するという「実物志向」がある。新しいビジネスモデルもこのような特徴をさらに強化すべきであり、そのことが途上国や国際社会における日本の存在感を高めることにつながるものと思われる。そのためには、これまでの経験と援助手法を理論化・体系化して、対外的に発信していく必要がある。新援助機関には、調査研究機能、シンクタンク機能の強化が不可欠である。

以上



ハイフォン港のコンテナクレーン。貨物取扱量が300万トンから1000万トンに急増。今後民営化される予定だが、そのための人材、組織作りが重要。



ホアビン省病院とJICA専門家。パイロットプロジェクトの成果を如何に拡大展開するかが課題。



円借款で整備されたホアビン省の省道。医療及び教育等の公共サービスへの重要なアクセスとなっている。