評価調査結果要約表

１．案件の概要		
国名：ベトナム		案件名：港湾管理制度改革プロジェクト
分野：運輸交通		援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：経済基盤開発部 運輸交通・情報通信第一課		協力金額（評価時点）：6.3 億円
協力期間	2004 年 12 月 16 日 ～2008 年 11 月 22 日 R/D 締結日：2004 年 12 月 16 日	先方関係機関： VINAMARINE（ベトナム運輸省海運総局）
		日本側協力機関：国際臨海開発研究センター
		他の関連協力：国土交通省港湾局

１－１　協力の背景と概要

ベトナム国は、ドイモイ政策以降の市場経済化、対外開放政策の進展に伴い、ベトナム国港湾における総取扱貨物量は、1996 年からの５年間で２倍以上に急増した。これに対応するためベトナム国政府は我が国に有償資金協力を要請し、北部のハイフォン港およびカイラン港、中部のダナン港の整備が実施され、ホーチミン市を中心とする南部地域のカイメップ・チーバイ新港の整備に関する円借款契約が 2005 年３月に締結された。

このように我が国の支援の下、港湾のハード面の近代化は着実に進められてきたが、港湾運営面での民営参入や管理運営体制といったソフト面での改善は相対的に遅れていた。これを受け、JICA は開発調査「南部港湾開発計画調査」を実施し、カイメップ・チーバイ新港において、港湾管理者と民間オペレーターによる運営体制を提言した。その提言を受け、ベトナム国側はランドロード型（施設をオペレーターに貸付、自ら運営は行わないタイプ）の港湾管理者を新しく設立し、ターミナルには非政府港湾オペレーターを運営に参入させる方針を立てた。しかし、新しい港湾管理者の立ち上げに際し、港湾計画制度やその基礎資料となる統計制度の確立並びに各種手続きを効率化するための港湾情報システムの構築等、港湾行政・管理能力の向上が課題となっていた。

このような背景の下、ベトナム国は我が国に対し、「カイメップ・チーバイ港をモデルケースとした非政府セクターの参入によるゲートウェイ港湾の運営の効率化」および「VINAMARINE（運輸省海運総局）の港湾管理能力の向上」を目標とする技術協力プロジェクト「港湾管理制度改革プロジェクト」の実施を要請した。これを受けて、JICA は 2004 年９月に事前調査団を派遣し、2004 年 12 月 16 日に本プロジェクトの実施について合意し、ベトナム国側との間で協議議事録（R/D）を署名・交換した。

１－２　協力内容

本プロジェクトは VINAMARINE をカウンターパート（C/P）機関として、2005 年３月から業務実施型の技術協力プロジェクトとして実施されており、現在 10 名の日本人専門家（チーフアドバイザー、港湾管理、非政府セクター事業参入、法制度、港湾運営、港湾計画、港湾技術、港湾統計、港湾保安、港湾情報システム）からなるプロジェクトチームを派遣中である。

（１）スーパーゴール

港湾管理制度の改善により海上輸送が効率化され、ベトナム経済の向上に寄与する。

（２）上位目標

ベトナム国の港湾行政および港湾管理制度が改善される。

（３）プロジェクト目標

１．VINAMARINE の港湾行政および港湾管理能力が強化される。

２．ゲートウェイ港湾において、ターミナル運営システムが確立される。

（４）成果

１．VINAMARINE のゲートウェイ港湾の運営・振興戦略作成能力が強化される。

２．VINAMARINE が、非政府セクターの港湾運営参入を促進するため、港湾管理・運営に関する官民の役割を再定義する。

３．VINAMARINE が、港湾運営の非政府セクター参入を促進するため、規則体系案を整備する。

４．VINAMARINE の港湾行政・管理計画案を作成する。

５．VINAMARINE がカイメップ・チーバイ港をモデルケースとしたオペレーター選定に必要な入札書類案とコンセッション計画案を作成する。

（５）投入（評価時点）

日本側：

専門家派遣	延べ人数 20 名 137.8M/M（2008 年 7 月 30 日時点）
研修生受入れ	12 名 第三国研修生４名
機材供与	100 万円
ローカルコスト負担	7700 万円
その他経費	1500 万円

相手国側：

カウンターパート配置　　27 名

２．評価調査団の概要

調査者	（担当分野：氏名　　職位） （1）団長・総括：勝田　穂積　国際協力機構ベトナム事務所シニア企画調査員 （2）港 湾 計 画：原口　裕子　国土交通省港湾局国際・環境課国際企画室国際調整係長 （3）評 価 分 析：大門　毅　　早稲田大学国際戦略研究所 （4）調 査 企 画：岡村　京子　国際協力機構経済基盤開発部運輸交通･情報通信第１課	
調査期間	2008 年 9 月 14 日ー9 月 29 日	評価種類：終了時評価

３．評価結果の概要

３－１　実績の確認

プロジェクトの成果として、ワークショップで研修を受けたタスクフォース・チームが中心となって港湾管理体制の改善に資する法令（案を含む）が作成され、同時に VINAMARINE における行政能力が向上した。

３－２　評価結果の要約

（１）妥当性

妥当性は極めて高いと評価される。

＜ベトナム国の政策との整合性＞

本プロジェクトは 1999 年に制定された「ベトナム港湾システム開発計画」（マスタープラン）に従い、ベトナム国の港湾制度改革を支援するものである。また、現在ベトナムは社会経済開発計画（2006～2010 年）（Socio Economic Development Plan: SEDP）を実施中であり、本プロジェクトは同計画においてめざしてている行政改革と輸出を中心とする成長戦略を支援するものである。

＜我が国援助政策との整合性＞

さらに、我が国の援助政策との整合性を考えると、本プロジェクトは日本政府の「対ベトナム国別援助計画」（2004 年）で述べられている成長促進（インフラ開発・整備）、人材育成、制度整備の支援方針と合致するものであり、プロジェクト目標の妥当性は極めて高いと判断できる。特に制度整備については、法制度整備・行政改革を支援していく方針であり、その一環として本プロジェクトを位置づけられる。

（２）有効性

有効性は高いと評価される。

「１－２（４）」の成果について、成果４はプロジェクト目標１、成果１、２、３、５はプロジェクト目標２の達成のために計画されており、外部環境の影響は受けてはいるものの、それぞれの成果はプロジェクト目標の達成のために有効に貢献している。

＜２つのプロジェクト目標の達成度＞

プロジェクト目標１「VINAMARINE の港湾行政および港湾管理能力が改善される。」については、VINAMARINE 職員に対するワークショップ（研修）の実施により、行政能力は確実に強化されており、プロジェクト目標１は、ほぼ達成されたと考えられる。

プロジェクト目標２「ゲートウェイ港湾において、ターミナル運営システムが確立される。」については、カイメップ･チーバイ港湾事業(円借款)への適用を想定した、入札書類・契約書の標準的な案を策定することによって、これらを策定する基礎能力を強化することができた。しかし、予見が困難な外部環境の変化により円借款事業の開始に遅れが生じ、入札書類等については標準書およびカイメップ･チーバイを想定して作成されたコンセッション計画案を活用する機会をまだ得られていない。今後、L/A 内で OS コンサルタント（オペレーター選定補助コンサルタント）を雇用し、当該事業に特化した入札書類等を作成する際には、本コンセッション計画案が土台として活用されることが期待される。

（３）効率性

投入は成果に比してほぼ適正であったと評価される。

＜成果を達成するための投入の質、量、タイミングについて＞

投入の質については、活動項目（細目）の達成状況を明記した WBS（Work Breakdown Structure）方式を用いて効率的に管理がなされた。また、200 回以上開催されたワークショップ（研修）は C/P 側からも有益であったと高く評価されている。量については、プロジェ

クト成果を定着させるため、C/P 側からプロジェクト期間の延長を求める声があったが、今回のプロジェクトの実施により所期のアウトプットを達成される見込みであるため妥当であると判断できる。ただし、円借款事業の遅延等により、結果として円借款事業と本プロジェクトとの連携が予定通り進まなかった面は否めない。

（４）インパクト

上位目標（ベトナムの港湾行政および港湾管理体制の改善）の達成には、ベトナム国側による関係機関の調整等、効率的な実施が望まれる。

プロジェクトの成果として、ワークショップで研修を受けたタスクフォース・チームが中心となって、港湾管理体制の改善に資する法令（案を含む）が制定された（例えば、2006 年港湾管理政令、2007 年港運業政令、2008 年港格分類政令）。しかし、法令が実施されるためには、VINAMRINE のみでは制御できない関係省庁・首相府等の調整が不可欠であり、海事行政が一元化していないベトナム国にとっては、こうした調整作業に膨大な時間を要する。したがって、上位目標の達成にはベトナム国側が海事行政組織間の調整等を進めるなど効率的な実施が望まれる。

（５）自立発展性

今後の実施についてはベトナム国側の人材配置に対する予算確保が必要となる。

制度面および技術面における自立発展性については、現在検討中の港湾運営主体（PMB）の設立いかんにかかわらず、今後も VINAMARINE が港湾行政の中心的役割を担う見込みであり、今後さらに増加・複雑化が予想される港湾行政への対応が求められるであろう。しかし、ベトナム国政府側での慢性的な人員不足や職員は通常業務に追われていることから、特定課題に割り当てられる余剰人員はいない。そのため、プロジェクトの自立発展のためには本課題に専属で取り組むような人材配置に対する予算措置が望まれる。

３－３　効果発現に貢献した要因

・本プロジェクトはその活動内容が多岐にわたっていたため、プロジェクト進捗管理をより詳細かつタイムリーに行うため、WBS を駆使したことが特徴的である。これにより、200 回以上開催されたタスクフォースへのワークショップの実施状況が明確となり、プロジェクトの進捗管理を目に見える形で把握することに成功したといえる。
・また、組織横断的にタスクフォースが結成されたことによって、組織内の意見交換が活発に実施されるようになり、共同作業による課題解決などに取り組み、とりわけ多くの組織に関係する事項について十分に機能を発揮することができた。

３－４　問題点および問題を惹起した要因

（１）計画内容に関すること

本プロジェクトは、円借款事業との連携が計画されていたが、さまざまな条件が重なって必ずしも予定通りに連携が進まなかった。JICA の支援で実施された詳細設計を受けて、2006 年中に実施が予定されていた施設建設のための入札やその後の契約などは、適用予定技術の可否検討や物価上昇による工事内容の変更調整などに多くの時間を費やし、かなりの遅れを生んだ。この建設契約の遅れとともにオペレーター選定機関の決定も遅れ、その結果、オペレーターの選定も遅れることとなった。円借款事業の遅れは、当初予想できなかったためやむをえないと考えられる。

（２）実施プロセスに関すること

本プロジェクトでは、制度整備による港湾管理体制の向上を目標としているが、この目標を達成するためには、VINAMARINE の上位機関の積極的な参加が不可欠であった。この点については、VINAMARINE、日本人専門家チームともに同様の見解を示している。途上国において制度改革を実現させていくには、担当部局だけなく、その上位機関からもプロジェクトへの参画が重要で、十分な理解を得ながら進めていくことが必要である。

３－５　結　論

本プロジェクトは、ベトナム国における政策、日本の援助政策とも合致しており、妥当性は極めて高く、C/P の港湾管理に関する行政能力の強化はほぼ目標を達成しており、有効性も高いといえる。プロジェクトの工程は WBS を用いて管理され、専門家と C/P の協力によって効率的に進められた。しかしながら、上位目標である「ベトナム国の港湾行政および港湾管理体制の改善」には、関係機関との調整が不可欠であり、更なる時間が必要と考えられる。また、これまでプロジェクトに対するベトナム国側からの人材配置に係る特別な予算措置は行われていないことから、効率的な自立発展のためには課題に専属的に取り組む人材配置が望まれる。

３－６　提言（当該プロジェクトに関する具体的な措置、提案、助言）

（１）短期的提言

１）プロジェクト終了時には、運輸省（MOT）、計画投資省（MPI）といった上位機関を集めてセミナーを開催し、プロジェクトの完了報告を行う必要がある。セミナー開催までに以下の作業を行うことが求められる。

①港湾管理制度（案）の完成

②全国港湾マスタープラン作成において、日本人専門家から VINAMARINE 職員への技術移転をプロジェクト終了まで継続する。

２）このプロジェクトでは、カイメップ・チーバイ港をモデルケースとして取り上げ、ゲートウェイ港湾におけるターミナル運営の向上を図ることを目的のひとつとしている。カイメップチーバイ港の ODA ターミナル建設がまもなく開始されるため、ベトナム国においてそのオペレーター選定手続きをできるだけ早期に開始することが求められる。

（２）長期的提言

ベトナム国では港湾を取り巻く数多くの機関が関係しており、VINAMARINE に対する技術支援は多くの関係機関に影響を与える。港湾管理者（PMB）による港湾管理の一元化を実現するためには、更なる調整が必要とされる。

現在のところ VINAMARINE は以下の２つの案を考えている。

１）最初の足がかりとして、カイメップチーバイ港の ODA ターミナルに PMB を設立し、これを他地域に拡大していく。

２）既存の海事組織（Maritime Administrations）を徐々にグレードアップさせる。

今後、ベトナム国における港湾活動がさらに活発化することで、港湾計画および利用に関して調整の必要性が増大し、港湾管理制度は変革の必要性に迫られることが予想される。このように変革に迫られた際に、本プロジェクトによって VINAMARINE に移転された港湾

行政および港湾管理能力を、効果的に発揮して変革を進めていくことが期待される。

３－７　教訓（当該プロジェクトから導き出された他の類似プロジェクトの発掘・形成、実施、運営管理に参考となる事柄）

（１）タスクフォース方式

本プロジェクトでは、VINAMARINE のいくつかの関係部局から選出された職員によって構成されたタスクフォースによって、文書作成の共同作業や技術移転が行われた。タスクフォース方式を取ったことで、とりわけ多くの組織に関係する事項について十分に機能を発揮することができた。

（２）上位機関の関与

本プロジェクトでは、制度整備による港湾管理体制の向上を目標としているが、この目標を達成するためには、VINAMARINE の上位機関の積極的な参加が不可欠であった。この点については、VINAMARINE、日本人専門家チーム共に同様の見解を示している。途上国において制度改革を実現させていくには、担当部局だけなく、その上位機関からもプロジェクトへの参画が重要で、十分な理解を得ながら進めていくことが必要である。

（３）円借款事業との連携

円借款事業（カイメップチーバイ港の建設事業）のスケジュール遅延は予想し難く、当初想定したような連携を図ることが難しくなった。本協力の成果はいずれ円借款事業の円滑な遂行に役立つものと考えられるが、協力の枠組み設定にあたっては、こうした視点からのリスクも考えながら柔軟に対応することが求められる。とはいえ、円借款事業との連携に取り組んだ技術協力プロジェクトのパイロットケースとして、ひとつの具体例を提供することができたことは成果である。

（４）WBS の効用について

本プロジェクトでは、①期間が長期に及ぶこと、②活動項目が多岐にわたることから、プロジェクトの進捗管理を目的として、プロジェクト活動（work）を詳細区分（breakdown）して階層構造（structure）化し、作業の関係を体系的に集約・把握する WBS（Work Breakdown Structure）を用いた。これによって、各活動項目の進捗状況を詳細に把握することができ、効率的なプロジェクトのモニタリングが可能となった。

３－８　フォローアップ状況

現時点においては、当プロジェクトに対するフォローアップの予定は計画されていないが、現地事務所を通じて、適時状況を把握しつつ、必要があればしかるべきフォローアップの実施について検討を要する。