

第5章 ベトナムの行政改革の現状と課題 人は礎

著者	石塚 二葉
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	情勢分析レポート
シリーズ番号	17
雑誌名	転換期のベトナム：第11回党大会、工業国への新たな選択
ページ	135-166
発行年	2012
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00014689

第5章

ベトナムの行政改革の現状と課題
——人は礎——

石塚 二葉



地方における新しい行政管理手法の導入にかかる研修風景 (Nguyen Khac Hung 撮影)

はじめに

第11回ベトナム共産党全国代表大会（以下、党大会）で採択された2011～2020年の経済・社会発展戦略（以下、経済・社会発展戦略）において、行政改革は3つの突破口のひとつに位置づけられている。しかし、このような重要な位置づけにもかかわらず、その具体的内容にかかる記述はむしろ簡略である。行政改革分野の政策の方向性において、何が新しい点であるのかは、党大会文書の記述からはあまり明らかでない。

さかのぼると、10年前、2001年の第9回党大会で採択された2001～2010年の発展戦略においても、やはり行政改革は3つの突破口のひとつとされていた。政府は同年、「2001～2010年の行政改革マスタープログラム（以下、行革MP）」を策定し、行政改革を包括的に推進してきた。その成果についての評価もさまざまな角度から行われている。新発展戦略における行政改革分野の方向性は、そのような背景に照らして理解する必要がある。

本章の目的は、ベトナムにおける行政改革の動向、特に第1次行革MPの下で多面的に展開されてきた改革の成果を踏まえ、行政改革の当面の優先課題や今後の見通しを明らかにすることである。本章の構成は以下の通りである。まず、ベトナムにおける行政改革の沿革とその対象範囲について、第1次行革MPの内容を軸として概説する。次に、主としてこれまで行われてきたさまざまな評価に基づいて、第1次行革MPの成果について論じる。次いで、新発展戦略および第2次行革MP草案における行政改革分野の方向性を第1次行革MPの成果と関連づけながら考察し、最後に今後の改革の優先分野の状況や課題についても若干検討することとしたい。

なお、行政改革分野において新発展戦略を具体化する主要文書が第2次行革MP（2011～2020年）ということになるが、この論文執筆時点ではまだ草案段階である。当初は2010年内の成立が目指されていたが、2011年には党大会に合わせて国会代表選挙が行われ、それにもとない政府構成員にも変動があり（2011年7月）、第2次行革MPの承認も新政府に持ち越されることになった。いずれにせよ、本章は第2次行革MPが確定しない段階での論考であり、その意味では不確定な部分が残っていることに留意していただきたい。

第1節 行政改革の沿革と範囲

1. 1990年代における行政改革概念の形成と展開

ベトナムにおける行政改革の端緒については、古田 [2000] が詳しい。古田 [2000: 179-181] は、ベトナムの行政改革は、「基本的にはドイモイが（生産力の発展を制限していた障害を取り除く段階から＝筆者）本格的な国民経済の発展を志向する第2段階に入り、国家の指導力が問われるに至ったことと結びついて提起された」と指摘する。より具体的には、この行政改革には、①合理的で効率的な近代的行政の形成、②計画経済から「社会主義志向」市場経済への移行に見合った行政改革、③共産党一党支配の下での法治国家形成、国家機構の体質改善という3つの要請が同時に作用しているとされる。

党大会文書において行政改革という文言が初めて明記されたのは、1991年の第7回党大会である。同大会で採択された2000年までの経済社会安定発展戦略においては、国家機構の改革に関する政策の項のなかで、「改革の重点は行政システムであり、その主たる内容は中央から基礎レベルまで、十分な権力、能力、効力を有する法執行、国家行政管理システムを構築することである」と述べられている。この時点ではその内容はまだ体系立っておらず、中央省庁、地方政権、国家予算のそれぞれの役割を確認し、行政組織の簡素化、人員の削減、行政の近代化等の方針に言及するに留まっている。

1995年1月開催の第7期第8回党中央委員会総会(以下、党中央委総会)は、「行政改革を一步進めることを重心とするベトナム社会主義共和国国家の継続的な建設と完成に関する決議」を採択した。この決議では、当面集中すべき行政改革の課題を、行政制度改革、行政システムの組織機構および活動様式の改善、行政幹部・公務員の養成という3つの領域に従って列挙している⁽¹⁾。この制度改革、組織改革、公務員改革という行政改革の3つの柱は、1996年の第8回党大会の文書においても踏襲され、その後のベトナムの行政改革にかかる実務および議論の基礎となった。各領域における改革の方向性についても、同決議においてかなり包括的に示されており、後の政府の行革プログラムに継承されている。

以上のような党の基本方針を具体化する政策・実務の動向に目を転じると、

1994年の「人民と組織の事案解決における行政手続の改革に関する政府決議38号」が政府による行政改革に関する根幹的政策文書の端緒であると見られる。同決議はまず、従来行政手続は国家機関の側の都合により規定されてきたことから、統一性がなく、複雑、煩瑣であり、また直接人民に対応する公務員も人民に対する尊敬の念を欠き、賄賂を要求することさえあるということを率直に指摘している。その上で、同決議は、行政手続に関する規定を整理、合理化すること、また人民が事案解決のために接触する窓口を一本化し、担当者は、必要に応じ関係部局とも協議して、速やかに事案を解決し、結果を通知すること等を定めている。行政手続の整理、合理化についての包括的な取り組みは2007年のプロジェクト30（後述）を待つことになるが、窓口の一本化（「1つの窓口」政策）については、38号決議を受けて、1990年代半ばから地方レベルで試行が始まった。

全般的に見ると、1990年代の行政改革は、基本的な制度整備と部分的な改革の実施ないし試行の段階にあった。首相を長とする行政改革指導委員会が設立されたのは1998年のことである。突破口的イニシアチブと見られた「1つの窓口」政策にしても、先進的な省・市におけるその成果が喧伝されてきたにもかかわらず、2003年まで全国的な政策として実施されることはなかったのである⁽²⁾。

2. 第1次行政改革マスタープログラムの策定

2001年の第9回党大会で採択された2001～2010年経済・社会発展戦略では、「行政改革の推進、清潔で堅固な国家機構の構築」という見出しの下で、①制度の刷新、②国家機構組織の健全化、合理化、③幹部・公務員の道徳的資質（pham chat）、能力の向上、④汚職、官僚主義の抑制の4分野における改革の方向性が具体的に示された⁽³⁾。同時に、行政改革が発展戦略全体の3つの突破口のひとつと位置づけられた。これを受けて、同年、政府は「2001～2010年の行政改革マスタープログラム」を首相決定という形で公布した。これは政府レベルで初めての行政改革全般にかかる包括的な政策文書である。以下では、やや詳しくその内容を見ていきたい。

行革MPは、国家行政の現状として、「国家行政は、集権的、官僚主義的、国家丸抱え的な管理体制の名残を色濃く残しており、新しい管理体制の要請お

および新しい条件下で人民に奉仕する要請に応じておらず、管理の効率、効果が低い」と述べ、具体的に次のような問題点を挙げている。

- ・社会主義志向市場経済下における各部門、各級行政機関の国家管理機能の定義の不明確性
- ・行政制度体系の不統一；煩瑣、複雑な行政手続；秩序、規律の弛緩
- ・複雑、多層的な組織機構；集権的、官僚的かつ分散的な行政管理方式；行政機関や事業単位（行政サービス提供組織）の活動に適合した財政メカニズムの未整備
- ・幹部・公務員の道徳的資質や専門能力の不足；一部の幹部・公務員の官僚主義、汚職
- ・地方、基礎レベルの行政機構の機能不全

このような認識に基づいて設定された行革 MP の全体目標は、「民主的、清潔、堅固、専門的、近代的で、党の指導下の社会主義法権国家の原則に従い、効果的、効率的に活動する行政の構築；国家建設、発展の要請に応え得る道徳的資質、能力を有する幹部、公務員の養成」である。全体目標に次いで定められた 9 つの具体的目標は、基本的に上記の問題認識を反転させたものである。

行革 MP が規定する改革の内容は、先に述べた①制度改革、②組織改革、③公務員改革に、④財政改革を加えた 4 つの分野に従って整理されている（表 1）。この分類については、2000 年代半ば頃から、若干の流動化が見られる。行革 MP に則って 2006 年に公布された 2006 ～ 2010 年の国家行政改革計画（首相決定 94 号）においては、既存の 4 分野に国家行政の近代化というカテゴリーが新しく加えられ、5 分野となった。また、2007 年 11 月に出された行政改革推進のための政府行動プログラム（政府決議 53 号）では、さらに行政手続改革および国家行政機関と人民の関係の処理の 2 分野が新たに加えられている。もっともこれらの“新設分野”は、内容的には当初の 4 分野のなかに含まれていたものであり、4 分野かそれ以上かということ自体は基本的には括り方の違いに過ぎない。行革 MP の 4 分野は、その意味では十分包括的であったということになる。

むしろ問題になるのは、行革 MP における改革の対象範囲が包括的すぎるのではないかということである。これはさらに 2 段階の間に分けることができる。第 1 は、行革 MP の内容には行政改革の対象として適当でないものが

表1 第1次行政改革マスタープログラムの内容(要旨)

1. 制度改革	
1.1.	社会主義志向市場経済における経済制度、国家行政体系の組織と活動にかかる制度を中心とする各制度の構築と完成
1.2.	法規範文書の構築および公布プロセスの刷新
1.3.	国家機関、幹部、公務員による法の厳正な実施の確保
1.4.	行政手続の継続的な改革
2. 行政組織改革	
2.1.	新情勢における国家管理の要請に対応した政府、各省庁、省庁と同格の機関、政府直属機関および各級地方政権の機能、任務の調整
2.2.	政府、各省庁、省庁と同格の機関、政府直属機関および各級地方政権の間の職務の重複の漸進的解消；国家行政機関が直接実現する必要のないサービスの社会組織、非政府組織、企業への移転
2.3.	中央・地方間、各級地方政権間における分級にかかる新規定の公布、適用の基本的な完了
2.4.	政府の組織再編
2.5.	各省庁、省庁と同格の機関、政府直属機関の内部組織の調整
2.6.	地方政権の組織改革
2.7.	各級行政機関の管理方式、ワークスタイルの改善
2.8.	行政の近代化の漸進的実現
3. 幹部、公務員の刷新、質の改善	
3.1.	幹部、公務員管理の刷新
3.2.	給与および待遇にかかる制度、政策の改革
3.3.	幹部、公務員の訓練、養成
3.4.	幹部、公務員の責任感および道徳の向上
4. 財政改革	
4.1.	財政および予算の分級管理メカニズムの刷新、国家財政体系の統一性および中央予算の指導的役割の確保
4.2.	各級人民評議会の地方予算決定権の保証、地方政権がその事務を主導的に処理するための条件創出；各省庁、局、部門の各直属単位に対する予算配分に関する決定権の保証
4.3.	行政機関と事業組織の明確な区別に基づく予算配分メカニズムの刷新
4.4.	公共サービス分野における財政メカニズムの基本的な刷新
4.5.	広範な適用のための新財政メカニズムの試行
4.6.	国家予算からの経費の使用における責任と効果の向上に向けた各行政機関、事業単位に対する会計検査の刷新；公財政に関する民主性、公開性、透明性の向上、すべての財政指標の公開

(出所) 2001年9月17日付首相決定136号より筆者作成。

含まれているのではないかということである。これは特に制度改革の範囲について問題となる。第1次行革MPでは、制度改革の課題として広く市場経済における経済制度の整備が含まれているが、これには異論が多い。立法については第一義的に国会の任務であり、これを行政改革の課題に含むとするのには無理があるからである。

さらに、たとえ制度改革の対象を行政関連の制度に絞るとしても、基本的に組織改革や公務員改革などにはそれぞれ制度改革の要素を含むことを考慮すれば、制度改革に含まれる内容は多くがほかの分野と重複することになる。そこ

で、本章では以下、制度改革としては、行政手続改革および国家行政機関と人民の関係の処理にかかるそのみを扱うこととする。

同様に、財政改革の範囲についても議論がある。第1次行革MPのなかの財政改革に関する内容は比較的限定的であり、各級間の財政機能の配分や、行政機関と事業単位に対する異なる財政メカニズムの適用、財政情報の公開等に限られる。すなわち、第1次行革MPが対象とする「財政改革」はより広範な財政改革アジェンダの一部に過ぎない。しかし、行政改革に財政改革を含むとすることは、財政改革全般が行政改革プログラムのなかに含まれるという解釈を招きかねない。

他方、行政改革のなかに位置づけられる「財政改革」が上に述べたような限定的なものであるとすれば、それはむしろ各級間の分権や行政機関と事業単位の区別などの内容を含む行政組織改革の一面として捉えることも可能である。また、財政改革をそのように位置づけた方が、行政改革が財政改革一般を含むわけではないということが明らかになるという利点があると思われる。本章では、以下、財政改革をひとつの分野として扱わず、その内容は主として行政組織改革の一部として扱うこととする⁽⁴⁾。

第2は、行政改革の課題があまりに総花的に過ぎるのではないかという問題である。換言すれば、行政改革が成果を上げるためには、よりの絞った優先分野に集中すべきではないかという考え方である。実際、第2次行革MPの準備過程においては、当面の優先分野についてある程度の合意形成が行われてきているようである。この点については後述する。

第2節 第1次行革MPの実施と評価

第1次行革MPの成果については、さまざまな機関、手法による多くの評価が行われている(表2)。これらの評価には、大きく分けて、基本的に行革MPの内容の全部または一部に即して分析、評価、提言を行うもの(①、②、③、⑤、⑦、⑩)、それと関連はあるもののより一般的にガバナンスの実態ないし改善の度合いについて調査を行い、結果を分析したもの(④、⑥、⑧、⑨、⑪)とがある。いずれにしてもこれらの報告書は、基本的に次期行革MPを含む

表2 2000年代の行政改革、ガバナンスに関する主要な調査・報告

政府・政府系研究機関報告書			
①	行政改革指導委員会	2006.04	行革MP第1段階(2001～05年)実施の総括および第2段階(2006～10年)の行革方針、任務に関する報告書
②	国家と法研究所(社会科学院)	2007	行政改革の結果の評価およびわが国の行政改革を継続的に推進するための方策
ドナーの支援による調査・報告書			
③	ADB	2005.11	Governance Assessment with Focus on PAR and Anti-corruption
④	USAID	2005-annual	The Vietnam Provincial Competitiveness Index
⑤	World Bank	2006.12	Vietnam Development Report 2007—Vietnam: Aiming High, Chapter 20
⑥	Konrad-Adenauer-Stiftung	2009.10	Opinion Poll Results: People's Opinion on Grassroots Democracy, Communication and Administrative Service Delivery
⑦	UNDP	2009.11	Reforming Public Administration in Viet Nam: Current Situation and Recommendations
⑧	World Bank	2009.12	Vietnam Development Report 2010—Modern Institutions
⑨	UNDP	2010.09	UNDP-VietnamNet Online Survey "Consulting Citizens' Experiences in Dealing with Public Administration System and of Their Recommendations for Public Administration Reform"
⑩	UNDP	2010.12	Independent Review Report on the Implementation of the PAR Master Plan 2001-2010 (final draft)
⑪	UNDP	2011.02	The Viet Nam Provincial Governance and Public Administration Performance Index (PAPI) 2010

(出所) 筆者作成。

政府の行政改革政策の策定、実施へのインプットとなることを期待して作成されたものであるといえよう。以下では、主としてこれらの報告書および筆者が2011年7月に行った聞き取り調査を基に、第1次行革MPの成果を見ていきたい。

1. 各分野における主要な成果（アウトプット）

(1) 制度改革

まず、先に述べた意味における制度改革についての主要な成果としては、上述の「1つの窓口」メカニズムの普及およびプロジェクト30の実施による包括的な行政手続改革の進展が挙げられる⁽⁵⁾。「1つの窓口」政策——より普遍的にはワンストップショップ(OSS)政策——については、1996年頃からホーチミン市などで、38号決議で名指しされた各分野、すなわち、輸出入許可、投資許可、家屋の新築・増改築許可、土地割り当て、営業登録、交通手段の所

有・使用、戸籍、出入国、財産の売買・移転、資金貸付、公証、企業監査に関する手続きを中心に試行が始まった。その基本的な仕組みは、このような手続きに関する受付窓口（申請受理・結果交付セクション）を設置し、その担当者が申請者に応対して、いったん規定に従った申請書を受理した後は、自ら各関連部署と協議して必要な手続きを済ませ、その結果を申請者にフィードバックするというものである。住民や企業がひとつの手続きのために何度も違う部署に足を運ぶ必要がなくなれば、手間と費用の節約になるのみならず、その過程で“非正規の支払い”を要求されるという問題も阻止できると期待される。

この「1つの窓口」政策は、試行段階を経て、2003年、全国展開されることが決定した（首相決定181号）。また、2007年首相決定93号は、複数機関にまたがる事務の処理のために、これらの機関の間の統合窓口を設置することについて定めている。内務省の2011年4月27日付報告書によれば、全国の省級専門機関の88.3%、県級行政単位の98.5%、社級行政単位の96.7%で申請受理・結果交付セクションが設置されているという。統合窓口についても、全国63省・市のすべてが少なくともひとつの分野について統合窓口を設置しているということである。

一方、プロジェクト30は、2007年の首相決定30号によって承認され、アメリカ国際開発庁（USAID）の支援の下に実施されてきたスキームである。その主眼は、すべての行政分野の行政手続を網羅したデータベースを作成し、その内容を公開するとともに、行政手続の30%削減を目標にその整理、簡素化を推進するところにある⁽⁶⁾。行政手続の見直し、整理はそれまでも分野ごとに行われてきた。1999年企業法の成立、施行はその一例である。しかし、企業法の例を見ても、多くの手続きが簡素化され、ライセンスが廃止された一方、手続きに伴う不透明性は払拭されず、新しいライセンスも次々と派生し続けてきた。このような状況に歯止めをかけ、改革を前進させるため、いわゆる「ゼロチンプアプローチ」⁽⁷⁾を採用したのがプロジェクト30であるといえる⁽⁸⁾。

プロジェクト30の作業を通じて構築されたデータベース（2009年10月公開）には、5700以上の行政手続、9000以上の関連法規範文書が網羅されている⁽⁹⁾。このうち、手続きの数にして88%について修正や廃止が提言されている。この提言が実現すれば、遵守費用換算で37.7%（年額約30兆ドン＝約16億ドル）の削減になるという。これらの提言を実行に移すため、政府は行政手続簡素化

にかかる25の決議を2010年末までに相次いで公布した。その実施は2011年以降に持ち越された。

(2) 行政組織改革

行政組織改革の成果としては、政府組織法改正（2001年）、人民評議会・人民委員会組織法改正（2003年）、監査法制定（2004年）などにより、各機関の職務や機能がより明確化されたこと、2004年の分権化の推進にかかる政府決議08号により中央から省級への分権が進んだこと、2007年の省庁再編等により中央行政機関の数が減少し、それにともない地方行政組織も簡素化されたことなどが挙げられる。中央レベルの行政機関は、省庁、省庁と同格の機関、その他の政府機関を含めて、2001年には48機関であったが、2010年には省庁が18、省庁と同格の機関4、その他の政府機関8の合計30に減少した。地方レベルを見ても、省レベル人民委員会の専門機関の数は最少で19、最多で27であったものがそれぞれ17、20へと減少した。他方、各行政機関の内部組織の総数はむしろ増加しており、また公務員数も全体として増加している⁽¹⁰⁾。

財政面の成果としては、2005年から2006年にかけて公布された、人員と行政経費の使用における自主、自己責任制度に関する3つの政府議定の施行により、各支出単位における支出の柔軟化が進んだことなどが挙げられる⁽¹¹⁾。自主、自己責任制度とは、行政機関や事業組織に対し、経常的経費の支出と組織・人員管理に関する一定の自主権を与え、経費節減により生じた余剰を職員の収入向上等の目的にあてることを認めることにより、業務の効率化や質の向上を図るものである。これまでに中央・地方のほぼすべての行政機関および2万4000を超える事業組織がこの制度の適用を受けている。同制度導入の結果、多くの行政機関、事業組織が実際に職員の収入増を実現した。ただし、業務の効率や質の向上に関する効果は明らかでない。

行政組織改革に関してもうひとつ、まだ成果とは呼べないかもしれないが、潜在的に重要な出来事と思われるのは、2008年の国会決議に基づき、2009年以来、「県、郡、坊における人民評議会不組織の試行」が全国10省・市で展開されていることである。これは、行革MPのいう、都市部と農村部の特性に応じた地方行政組織モデルの構築に向けた動きのひとつと見られる。これらの行政単位の人民評議会の廃止が全国的に実施されることになれば、これらの

行政単位は完全な「級」のひとつではなくなり、現在では全国的に中央を含め4層となっているベトナム行政の構造の根本的な変化につながり得る⁽¹²⁾。国家行政の層構造のあり方については、これまで多くの議論がなされてきたことに鑑みれば、このような試行が開始されたこと自体、大いに注目されるが、現在のところ今後の展開の方向性は見えていない。2010年に国会で試行1年余の成果の報告がなされたときには、議員の間から推進、反対を含む議論が百出し、最終的には当面10省・市における試行を継続するという結論に落ち着いている。

(3) 公務員改革

公務員改革の分野では、まず、2000年、2003年に幹部・公務員法令（1998年制定）が改正され、さらに同法令をベースに2008年に幹部・公務員法が制定されたことが挙げられる。2008年幹部・公務員法は、初めて幹部と公務員を別個に定義し、幹部は選挙により、公務員は任命により、その職を占める者であることとした。また、新たに公務員には事業職員（行政サービス提供組織の職員）を含まないこととなり、事業職員にかかる制度に関しては別個の法律によって規定することとなった（2010年事業職員法）。

2008年法のもうひとつのポイントは、「キャリアに基づく管理」に対比される「職名に基づく管理」の強調であるとされる。これはドイモイ期を通じた公務員制度改革の主要テーマである能力主義の原則実現のためのひとつのアプローチであると解される。従来、ベトナムの公務員制度においては、定員管理や研修等さまざまな面において、専門官（chuyen vien）、正専門官（chuyen vien chinh）、上級専門官（chuyen vien cao cap）といった分類⁽¹³⁾が基準とされてきた。しかし、行政機構における適材適所を実現するためには、より具体的に個々のポジションの職務内容とその遂行のために必要な能力、資格などを明らかにし、これを基礎として任用・昇進の決定や研修プログラムの編成、給与体系の見直しなどをも行っていくべきではないか。「職名に基づく管理」はこのような考え方に基づくものであると考えられる。ただし、2008年法は「職名に基づく管理」について原則的な規定を置くにとどまっている。同法は2010年初めに施行されたばかりであり、その具体化は今後の課題となっている。

表3 公務員最低賃金の推移（2000～2009年）

	公務員最低賃金 (VND)	最低賃金増加率 (%)	消費者物価指数増 加率 (%)	1人当たり名目 GDP 増加率 (%)
2000.01～2000.12	180,000	-	-	-
2001.01～2002.12	210,000	16.7	-0.9	9.0
2003.01～2005.09	290,000	38.1	4.6	18.1
2005.10～2006.09	350,000	20.7	19.8	50.3
2006.10～2007.12	450,000	28.6	6.5	14.7
2008.01～2009.04	540,000	20.0	13.9	16.0
2009.05～	650,000	20.4	19.1	27.6
2000.01～2008.12	-	200.0	83.8	228.3

(出所) WB [2009: 15]

(注) 実際に公務員が受け取る給与は、最低賃金に係数をかけたものである。係数は 1.00 から 13.00 の間であり、最高値 13.00 が適用されるのは党書記長と国家主席の職である (Nguyen Khac Hung et al. [2006: 9])。また、公務員が受け取る手当、ボーナスはここには含まれない。

給与について見ると、ドイモイ下の公務員給与改革は、1993年、公務員に対する多くの現物支給による手当を金銭化し、全国的に統一された給与システムを導入したことに始まる。しかし、給与レベルは低く、1993年に設定された最低賃金 12 万ドンは当時のレートで 11 ドル程度であった。公務員とその家族の生活を保障できないレベルの給与は、公務執行の停滞や汚職の蔓延の原因と見られてきた。2000年から2010年の間に公務員の最低賃金は7回にわたって引き上げられ、18万ドンから73万ドンと額面で約4倍になった⁽¹⁴⁾。この間の公務員の最低賃金の引き上げ率は、インフレ率を大きく上回っているが、1人当たり名目GDPの増加率には及ばない(表3)。公務員給与と民間給与の比較等については、後述する。

より直接的に汚職防止を目的とした政策も採用されてきた。2005年には、1998年の汚職防止法令を改めて汚職防止法が成立した。その内容は各分野における情報公開等による汚職の予防が主であるが、2005年法で新たに加わった内容として公務員の資産公開制度がある。同法第44条によれば、資産公開の対象は原則として各級専門機関の次長レベル以上と広範であり、対象者は本人ばかりでなく配偶者、未成年の子どもも名義のものを含む財産の申告を義務づけられている。財産申告にかかる書類は各行政機関が管理する。2007年の財産および所得の透明化にかかる議定37号に基づき、2007年から毎年この申

告が行われている。

2. ガバナンスは改善しているか：行政改革のアウトカム

以上では基本的に、各分野におけるアウトプットに着目して行政改革の主要な成果を概観してきた。それでは、「清潔で、効果的、効率的に活動する行政」や「十分な道徳的資質や能力を備えた幹部、公務員」の構築といった、行革MPの最終目標はどの程度達成されているのか。あるいは少なくとも目標に向かって進んでいるのか。

近年、ベトナムでは、行政手続や公共サービスの質について、オピニオンサーベイの手法を用いて評価を行う試みが増えている。主としてドナーによるイニシアチブであるが、政府側の理解、承認なしにはこの種の調査はまず不可能であると思われる。内務省も、第2次行革MPの準備に際して、公共サービスの受け手の満足度などを含む指標を到達度の尺度として定めることを検討している⁽¹⁵⁾。このような調査の結果は、いわば改革の「アウトカム」を示唆するものとして興味深い。近年のいくつかの調査からは、第1次MPの計画期間前後での比較を行うことは困難だとしても、ある程度の状況が見て取れる。

まず、窓口サービスの質について見ると、調査の結果からは一定の改善がうかがわれる一方、手続きの種類によるばらつきも見られる。世界銀行のベトナム開発報告2010年版（以下、VDR2010）は、2008年生活水準調査に合わせて実施したガバナンスに関する調査の結果を分析している。同報告書によると、公証、個人事業の登録、戸籍登録の手続きに関してはほとんどの回答者が困難を感じていない。ただし、家屋の新築・増改築、家屋所有権証書、土地使用権証書の申請については、比較的問題が多い（後の2項目に関しては25%以上の世帯が困難を経験）。また、調査時点の2年前と比べて手続きが容易になっているかどうかという質問に対しては、最初の3項目についてはそれぞれ9割前後の回答者がより容易になったと答えているのに対し、後の3項目については同様の回答は8割以下であり、より難しくなったという回答も1割以上（家屋所有権証書の申請に関しては16%）あった。

一方、企業関連の手続きについては、調査結果はより微妙である。ベトナム省別競争力指数報告書（The Vietnam Provincial Competitiveness Index：以下、PCI）2010年版によれば、行政手続に関連する「参入費用」、「土地へのアクセス」

および「時間費用」の指数は、いずれも前年よりも悪化している。もう少し長期の傾向を見ても、「参入費用」は2006年⁽¹⁶⁾以来2009年まで継続的に改善してきたが、2010年に落ち込んでいる。「土地へのアクセス」および「時間費用」は年によって改善したり悪化したりしており、2006年と2010年で比べると、後者の指数は改善しているが、前者はあまり変わらない。

汚職の状況についてはどうか。2010年6月から9月にかけて実施されたUNDPとベトナムネット（ベトナムのインターネット新聞のひとつ）によるウェブ調査によると、1466人の回答者のうち、7割が行政サービスを受けるためにコネクションが必要であると考え、同様に7割近くが行政サービスを受けるために規定外の支払いが必要であったと回答しているという。より代表性が高いと思われる調査サンプルに基づくVDR2010においても、回答者と回答者の家族にとって、汚職は深刻な問題であるかという質問に対し、実に65%の世帯が深刻な問題であると回答している。トランスペアレンシーインターナショナルの2010年版腐敗認識指数では、ベトナムは前年より4つランクを上げて、178カ国中116位となったが、指数自体は変化がなかった。

また、PCI2010年版によれば、調査に回答した国内民間企業の58%（中央値）が、行政機関から「非正規の支払い」を要求されることは、同業の企業の間では一般的であると感じている。PCI2006年版以来の傾向で見ると、同様の回答の割合は、2006年に70%を記録して以来漸減傾向にある。他方、この項目を含む「非正規の支払い」に関する指数の数値をみると、多少の上下はあるが、2010年は2006年と比べてやや悪化している。また、関連する「透明性」の指数も2006年以来上下しており、一貫して改善しているとは見られない⁽¹⁷⁾。

公務員の能力についても、UNDP=ベトナムネット調査の回答者の半数以上が、自らが関与した行政手続を担当していた公務員は十分な能力がなかったと評価している。また、コンラッド・アデナウアー・ファンデーションとベトナム都市協会が国内4つの都市（県級）で計3000人を対象に行った調査によれば、「1つの窓口」について回答した回答者のうち、窓口の職員は有能でプロフェッショナルであったという評価に完全に同意しているのは県級で58%、社級で54%であり、手続き自体や手続きに要する書式の分かりやすさなどに対する評価を下回っている（KAS and ACVN [2009:37]）。

以上から見ると、行革MPの下での過去10年間の取り組みは、アウトプツ

トレベルでは一定の成果を上げたが、アウトカムレベルでは、少なくとも今のところ明確な成果を上げていない、ということができると思われる。その理由としては、第1に、既に見てきたように、さまざまな分野における改革がまだ初期的な段階にあり、実際の執行はこれからであるということが考えられる。プロジェクト30や、幹部・公務員法の施行などがその例である。第2に、導入されてから一定期間が経過している政策についても、執行が必ずしも円滑に進んでいない、あるいは効果的に行われていないという問題がある。行政手続の簡素化を進める一方で、新しい手続きが次々と生まれたり、政府機関の数を減らしてもその内部部局の総数は反対に増加しているといった状況はその例である。最も成功を収めているイニシアチブのひとつと考えられる「1つの窓口」政策にしても、土地権利や建築許可関連の手続きにおいては十分な効果を上げていない。また、2007年から行われている公務員の資産公開については、毎年多くの申告が期限内に行われず、申告の内容が実態を反映していないという批判も強い⁽¹⁸⁾。

第3節 2010年代の行政改革の方向性と優先分野

1. 第11回党大会文書

2011～2020年の経済・社会発展戦略では、3つの「戦略的突破口」の第1として、「社会主義志向市場経済体制の完成、特に平等な競争環境の創設および行政改革」が挙げられている。2001～2010年の発展戦略では、同様に3つの「重要分野における突破口」が示され、行政改革は第3の「政治体系の組織機構および活動方式の刷新、特に行政改革、清廉で堅固な国家機構の構築」という項目に含まれていた。今発展戦略では、行政改革は「社会主義志向市場経済体制の完成」と結びつけられているところが特徴的である⁽¹⁹⁾。

各分野における方向性のなかの行政改革にかかる記述は、「戦略的勝利の実現のための国家管理の効果の向上」という章のなかに置かれている。同章はさらに、①国家の機能のよりよい実現、国家と市場の関係の適正な解決、②国家機構の完成、行政改革の推進、③汚職、濫費防止のための闘争の推進、④党の指導の強化、国家機構構築における人民の主人権の発揮、の各項目に分かれて

いる。行政改革に関連する記述は、基本的に、政府の機構・活動の改善、地方政権の組織と活動の合理化、分権化、道徳的資質や能力を備えた公務員の養成（以上、②）、汚職撲滅（③）というようにまとめられているが⁽²⁰⁾、②のなかでは行政手続改革にも以上の各分野と同等のウェイトが置かれている。全体的に記述は簡略、抽象的である。

政治報告のなかの「国家発展の方向性、任務（2011～15年）」にある行政改革関連の記述もほぼ同様の構成をとっているが、内容的にはかなり包括的で、第1次行革MPの内容に近い。同文書では、政府・各省の組織・活動の刷新、地方行政組織の組織・活動の刷新が、国会改革、司法改革などと並んで「国家機構の組織・活動の継続的刷新」という項目に含まれ、「新しい情勢の要請に適応し得る有能で清潔な幹部・公務員の養成」および「儉約の実行と汚職、濫費の防止」がそれぞれ別立ての項目となっている。また、「国家機構の組織・活動の継続的刷新」の項のなかには「行政改革、特に行政手続改革を推進する」という一文が含まれている。同文書の末尾には、第11回大会の任期における重点任務として7項目が挙げられているが、そこには「行政改革、特に行政手続改革」、「幹部、公務員、事業職員、労働者の給与、収入政策の刷新」「汚職・濫費の撲滅」の諸項目が含まれている。

第11回党大会の文書からは、全体として、第7期第8回党中央総会から第1次行革MPへと続く行政改革の内容を踏襲しつつ、そのなかでも行政手続改革、公務員改革、汚職撲滅などが優先課題と位置づけられているように見える。しかし、2つの文書を対比してもその記述は必ずしも統一的でなく、優先課題と見られる分野の内容にも特に新味はない。今後、行政改革がどのような目標に向かって、具体的に何をしようとしているのかはあまり明確に示されていない。

2. 第2次行革MP

2011年6月9日付のベトナム紙の報道によると、内務省が同月初めに開催された政府の定例会合に提出した第2次MP草案の重点は、制度改革と幹部、公務員の質の向上であるという⁽²¹⁾。同記事によると、過去10年間の行政改革は一定の成果を上げたが、専門的で効果的な行政の構築という目標を達成するには至っていない。その主たる原因は、“xin-cho”メカニズムの存在と幹部、

公務員のレベルが十分でないことである。

xin-cho（英語では asking-giving などと訳される）とは、計画経済、配給（バオカップ）メカニズムの産物とされ、さまざまな状況に適用される概念であるが、ひとつの典型的な状況は、個人や企業が国家機関に一種の許可（たとえば、信用を受ける、土地使用权を取得するなど）を申請し、一定の権利を与えられるという関係にみられる⁽²²⁾。そのメカニズムの特色は「与える」側の裁量の余地が広く、申請する側が弱い立場に置かれることである。このような関係は、誰が権利を与えられ、誰が与えられないのかという基準が不明確であったり、不合理であったりすることから生じており、汚職の温床となっている。これは、38号決議以来、制度改革の中心的課題とされてきた問題にほかならない。

プロジェクト 30 は政府官房の主導で過去 3 年間強力に推進され、短期間で行政手続改革の課題を包括的かつ具体的に明らかにすることに成功した。その執行が今後の行政改革、制度改革の最重要課題のひとつであることは間違いのないであろう。ただし、その執行段階において重要になるのはやはり「人」の要素であるという指摘もある。行政手続改革諮問委員会のメンバーであったグエン・ディン・クンは、プロジェクト 30 の意義を高く評価しつつも、その実施段階において官僚の抵抗にあって改革の勢いが失われることを懸念して、「幹部、公務員の質の向上は喫緊の課題である」と述べている（Nguyen Dinh Cung [2011:92-93]）⁽²³⁾。2011 年 5 月にホーチミン市で開催された行政改革に関するセミナーにおいても、多くの専門家が、次の段階（2011～2020 年）の改革の重点は幹部、公務員の改革であり、これが伴わなければ行政手続改革の成果は形骸化してしまうと警告した⁽²⁴⁾。

内務省行政改革局局长、ディン・ズイ・ホアも、以下の理由から第 2 次行革 MP においては公務員改革が重点になると述べた⁽²⁵⁾。第 1 に、多くの改革イニシアチブが、準備段階を経て、今後実施に移されること、第 2 に、制度面での改革が進展しても執行段階で困難が生じることが少なくないこと、第 3 に、実際に公務員の質は十分に改善していないこと、である。第 1、第 2 の点が公務員改革の必要性、重要性の理由となるのは、改革政策の執行の成否が少なからず公務員の質（能力、道德面を含む）に依存していると認識されているためであろう。すなわち、過去 10 年間の改革の実施を通じて、公務員改革は他の分野における行政改革の課題を達成するための不可欠な前提であることが

改めて認識されてきたのである。公務員改革が優先課題であることについては、政府レベルでもコンセンサスが得られているという⁽²⁶⁾。

以上から、本章では、公務員改革が実質的に次期行革 MP の最重要課題となると仮定する。それでは、ベトナムの公務員システムには具体的にどのような問題があり、またどのような改善の糸口がありうるのか。次節では、ベトナムの公務員システムの現状と課題を、給与、人材の確保、研修・能力開発という3つの面について検討してみたい。

第4節 ベトナムの公務員システムの現状と課題

1. 公務員給与

2011年4月5日に行われた第1次行革 MP 実施の総括と、第2次 MP の準備に関する政府と63省・市のオンライン会議において、チャン・ヴァン・トゥアン内務相（当時）は、公務員改革のなかでも給与改革が優先課題であるという認識を示したという⁽²⁷⁾。既に見たように、公務員給与については、近年、相当の頻度で最低賃金の引き上げが実施されてきたが、その評価には主として2つの観点がある。ひとつは、それが公務員とその家族の生活を支えることのできるレベルに達しているかという観点であり、もうひとつは民間企業労働者の賃金と比べた場合の相対的な位置づけという観点である。

民間との比較という観点から見ると、2000年代には民間企業労働者の最低賃金も引き上げられてきたが、公務員の最低賃金改定は自動的にすべての公務員に波及するのに対し、企業労働者の場合そうではないという違いがあるほか、公務員と企業労働者では給与外の手当や現物支給、追加的な収入機会などの面で異なるなど、単純比較はできない。そこで、VDR2010は、2008年生活水準調査の結果の分析に基づいて、国家部門と民間部門の雇用者の収入の比較を試みている。その結果によれば、国家部門の雇用者の平均収入は民間部門のそれよりもやや高いか、ほぼ同じであるという。ただし、これはあくまでも平均値であり、高度な技能、知識を要し、民間部門では高い収入が得られるような職種、ポジションについて比較すれば、公務員給与は相対的に低いと推測される。このような分析に基づき、VDR2010は、今後の改革の方向性として、最

低賃金の引き上げという形による一律の公務員給与引き上げに代わり、給与構造の改革や、よりターゲットを絞った選択的な引き上げを提言している。

これに対し、ベトナム政府は、公務員給与が公務員とその家族の生活を保障するレベルになることを給与改革の目安としている。具体的にどの程度の給与がその条件を満たすのかは明らかでないが、現状がそのレベルに達していないことは、政府にとっては議論の余地のないことのように見える。実際、VDR2010が民間部門の雇用者の収入との比較に用いている公務員の収入は、「基本となる給与に加え、手当、ボーナス、付加的収入を含むもの」である。このうち、手当、ボーナスは公務員が所属する国家機関から支給されるものとしても、「付加的収入」には公務員が国家機関以外の仕事や個人的なビジネスから得る収入も含まれている（WB [2009:16]）。公務員の収入のうち、給与が占める割合は平均的に見て30%程度とも推定される。公務員が「付加的収入」に依存することなく生計を立てていけるようにすることが給与改革の目的であるとすれば、（手当、ボーナスを含む）公務の対価のみを基準としてそのレベルを検討する必要があるだろう⁽²⁸⁾。

ただし、予算の制約から、今後も給与の一律引き上げを続けていくことは困難であるという点では、上記のどちらの見方も一致している。それでは、VDR2010の示唆するような選択的な給与の改善が可能かということ、それも決して容易ではないと思われる。どのような職種、あるいはポジションを相対的に優遇すべきかについては、多様な立場があるからである⁽²⁹⁾。

2. 人材の確保

ベトナムの国家機関では、近年、多くの現役公務員、それも管理職クラスの公務員が大量に離職するという現象が生じている。その多くは民間や外資部門のより実入りのよい仕事に転職していると見られる。2003年から2007年の間に1万6000人以上の公務員が自らの意思に基づいて離職したとされ（全公務員の0.8%）、その約4割がホーチミン市で起こっている。他方、近年では、優秀な大学生の多くが卒業後の進路として公務員になることを選択しなくなっていることも指摘される。2003年から2005年の間にハノイの大学を卒業した優秀な学生300人のうち、国家機関に就職したのは17人に過ぎなかったという（Poon et al. [2009:214]）。公務員の質の向上を図る上で、いかにして

有能な人材を公共部門に吸収し、また辞めさせないかは大きな問題である。

離職した公務員に対するある調査の結果では、離職の理由として調査対象の半数が給与・報酬の低さを挙げているが、その他に能力向上のためのインセンティブや機会の欠如を挙げている回答者も少なくない(36%)⁽³⁰⁾。これは公務員管理における能力主義がどの程度機能しているかに関わる問題とも考えられる。そのひとつのメルクマールが公務員の任用である。1998年の幹部・公務員法令は、公務員の任用における選考試験の実施を制度化したが、公務員任用の実情はおおかた旧態依然であるといわれる(Housman [2009:5-6]、Dao Tri Uc [2007:256])。官職が金銭で売買されているというのは半ば公然の秘密といえるが、実際、2008年には、カマウ省の党委書記が党の会合で1億ドン(50万円強)の金を提示して、これはある職位を手に入れるための賄賂として支払われたものだと発言して物議を醸している。

内務省幹部によれば、現役公務員の3分の1は全く仕事をせず、3分の1は部分的に仕事をしているが、真に職務を果たしているのは残りの3分の1に過ぎないという⁽³¹⁾。これは大きな非効率であり、政府機構は職務を十分に果たしていない3分の2を削減して、その結果節約できる経費を残りの3分の1の給与の引き上げにあてるべきであるという主張さえある。実際、国家行政機関における人員の合理化に関する政府議定132号は、職務の遂行に必要なとされる基準を満たしていない者や、過去2年間に与えられた任務を完遂できなかった者などは、人員整理の対象となると規定している。しかしながら、現実には、一度採用された公務員は、能力、業績の如何を問わず、退職させることは難しいようである。

2011年3月のある党中央組織委員会の会合で、元社会科学院院長ドー・ホアイ・ナムは、人材の管理における客観的で実質的な評価、透明性の向上等々の問題はこれまで何度も議論され、誰もが知り尽くしている問題であるにもかかわらず、いまだに「指導者の机の上」にあると指摘している⁽³²⁾。

3. 研修・能力開発

先にも見たように、公務員任用における問題のひとつは、職務に要求される「規定の標準」を満たさない者が公務員として任用されることである。2010年6月の報道によれば、カマウ省では、多くの省級機関、単位や県において

規定による標準を満たさない公務員や事業職員を採用、再任していることが判明した。標準を満たさない者は調査対象者の24%に達し、その約半数が専門業務に関連した学位を欠いていた⁽³³⁾。社級について見ると、内務省のデータによれば、全国の社級公務員の30%が訓練を受けていないとされる⁽³⁴⁾。

第1次行革MPでは公務員の研修、養成が重要課題のひとつと認識され、2001～2009年で述べ600万人近い幹部、公務員、事業職員が研修を受けたとされる。公務員研修において中心的な役割を演じてきたのが国家行政学院(2007年より、ホーチミン国家政治行政学院の内部組織として行政学院と改称)である。ハウスマン(Housman [2009])によれば、同学院による研修、養成の対象者は1998年から2009年の間に20倍に増えている。これに対応して同学院の教員は100人から700人に増えたが、それでも研修のニーズに対応しきれていない。研修を受ける側からは、研修の内容が実務において役立つものになっていないという批判も絶えない⁽³⁵⁾。

公務員による学歴詐称や学位、証書の不正取得も、大きな問題となっている。ソクチャン省では、2010年8月、県、社級の幹部10人が不真正な高等学校レベルの修了証書を数百万ドンで入手していたことが発覚した⁽³⁶⁾。同年11月、バクリユウ省でも、県級幹部14人と社級幹部15人が不真正な卒業証書を使用したとして懲戒処分を受けている⁽³⁷⁾。このような現象が蔓延している背景には、公務員の任用、昇進等の際に適用される「標準」に関する現行の規定そのものが学位、証書を偏重し、職務遂行のための実質的な能力の評価に十分な注意を払っていないという実態があるとも指摘される。

おわりに

「組織の最も貴重な資源はその人員である……したがって、国家官僚制の効率性と有効性の向上を目指す改革者にとって人材開発と人材管理の問題が重大な関心事であることは意外ではない」(Turner and Hulme [1997:116])。ホー・チ・ミンも「幹部はすべての仕事の礎である」と述べている。第1次行革MPは一定の成果を残したが、その成果が広く国民に実感されるものになるためには、各級行政機関における公務員の職務遂行のあり方を変えていかなければな

らない。ベトナムにおける行政改革が公務員の質にこれまで以上に焦点を当てることになったとすれば、それはこれまでの改革の経緯からいっても理解しうる選択であると思われる。

第2次行革MPは本稿執筆時点ではまだ承認されていないが、公務員政策に関しては、主として研修関係の新しい動きがいくつか見られる。そのひとつは2011年8月に公布された2011～2015年の幹部、公務員研修、養成計画である（首相決定1374号）。同計画の目標は、2015年までに中央から県級までの幹部、公務員の100%が規定の標準を満たすこと、社級で同様に95%が規定の標準を満たすこと、また、3000人の幹部、公務員が海外で研修を受けることなどである⁽³⁸⁾。この計画が実現すれば、比較的短期間で大多数の公務員が「規定の標準」を満たすことになるが、問題は研修の質をどのように保証するかである。途上国における公務員研修は「大きな政治的問題に対する技術的で安全な回答」であり、その結果には十分な関心が払われないことが多いとの指摘もある（Turner and Hulme [1997:117]）。

他方、任用、昇進、賞罰等を含む公務員管理制度の改革については、まだまだ具体的な動きが見えてこない⁽³⁹⁾。先に見てきたように、公務員管理はそれ自体、政策と実施の懸隔（“implementation gap”）が大きい分野である。「指導者の机の上」に放置されてきたこの問題を解決に向けて動かすためには、まさに何らかの「突破口」が必要となるだろうが、「職名に基づく管理」がその突破口となることができるのかについては、今後の展開を見守る必要がある。

さらにいうならば、「職名に基づく管理」あるいは能力主義的政策一般を効果的に導入するためには、公務員制度のみに着目するのではなく、それを取り巻く環境に目を向ける必要があるだろう。ゲインズバラら（Gainsborough et al. [2009]）の汚職と行政改革に関する議論は、この点において示唆的である。同論文は、汚職の問題に関連して、人的要素、制度的要素、構造（システム）的要素を区別して、根本的なものは構造的要素であると指摘する。ベトナムにおける汚職が構造的問題であることは、ベトナムの国家における3つの傾向から理解できる。第1は官職を個人的な富をなす手段と見る傾向、第2は何らかの公的な目的のために働くことよりも、パトロネージネットワークに奉仕することが重視される傾向、第3は、規則の不明確性や不確実性を支配の手段として用いる傾向である。このようなシステムにおいては、汚職は規範から

の逸脱ではなく、規範そのものを構成している。行政改革が実を上げられていないのも、このような原因に由来すると考えられる。同論文は、汚職を減らし、行政を強化するためには、多様なアプローチを組み合わせる継続的に実践し、その累積によってこのようなシステムを支配するインセンティブを変えていく必要があると論じている。

公務員改革もこのような包括的な戦略の一環と位置づけるのが妥当であろう。公務員の質の向上は、「公務員改革」の実施のみにかかっているのではない。公務員改革は、他の面における改革達成の手段でもあるが、他の面における改革もまた公務員改革達成のために欠かせないのである。行政手続改革や、情報公開、オピニオンサーベイなど、行政改革プログラムには既に多様な道具立てが整いつつある。これらのさまざまな方策を有機的、効果的に実行していくことによってのみ、経済・社会の発展に積極的に貢献する公務員システムの構築、ひいては近代的、効果的な行政の実現に近づくことが可能になると思われる。

〔付記〕第2次行革MPは、2011年11月8日付政府決議30c号により承認された。重点分野としては、①制度改革、②幹部・公務員・事業職員の質の向上、特に給与政策改革、③行政サービス、公共サービスの質の向上が挙げられている。プログラムの任務は、①制度改革、②行政手続改革、③国家行政組織機構改革、④幹部、公務員、事業職員の養成と質の向上、⑤公財政改革、⑥行政の近代化の6分野に分類されている。なかでも①と⑤には、土地所有にかかる制度の修正や、国営企業の財政メカニズムの刷新、公的負債の管理など、かなり広範な内容が含まれている。

【注】

- (1) このように行政改革の課題を3分野に分けて論じたのは、1994年1月の党中間代表者会議に遡る（古田 [2000: 186]）。
- (2) ベトナムの地方行政体系は、省級、県級、社級の3層により構成されている。省級は最も広域であり、行政単位の種類としては省および中央直轄市がある。県級は省級の下位に位置し、県、郡、市社、省直轄市を含む。社級は基礎レベルであり、社、坊、市鎮を含む。
- (3) 内容的には第7期第8回党中央総会決議と基本的に同様であるが、分権化の推進、行政機関と公共サービス組織の区別および公共サービスの社会化、基礎

レベルにおける民主的制度の拡大、公務員給与改革など、1990年代後半に浮上した新たな政策課題を含んでいる。

- (4) もっとも、どのような分類を採用するにしても、ある程度の重複や境界領域の問題は残らざるを得ない。また、汚職撲滅に関しては、首相を長とする汚職撲滅指導委員会が2006年に設置され、また2020年までの汚職撲滅に関する国家戦略が2009年に定められており、その意味では行政改革プログラムとは別個の体系を構成している。しかし、汚職撲滅と行政改革はその目的が少なからず重複しているため、本章でも必要に応じて汚職の実態や汚職撲滅政策にも言及する。
- (5) その他、陳情・告訴法の改正（2004年）、基礎レベルにおける民主の実現に関する法令の制定（2007年）、法規範文書公布法改正（2002年、2008年）などがこの分野における成果として挙げられる。
- (6) 削減目標の30%は、標準的費用モデル（SCM）によって算定される。すなわち、手続きの数ではなく、手続き遵守のコストをベースとする。
- (7) ギロチンアプローチとは、時間とコストをかけてひとつひとつの規制を見直すのではなく、規制の再検討、簡素化、廃止、更新を包括的に行うアプローチ（http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/Content/BRG_Bibliography_Toolsimproveexistingreg_Guillotine 2011年9月12日アクセス）。
- (8) プロジェクト30の、もうひとつの新しい点は、行政手続改革に産業界の声を反映させる試みである。2008年7月に設置された行政手続改革諮問委員会は、15人の構成員のなかにベトナム、アメリカ、欧州、韓国の各商工会議所および国内の主要企業団体6団体の代表が含まれていた。諮問委員会は、15の作業グループを設置して15の主要経済分野における行政手続の検討を行った。
- (9) 行政手続にかかる全国データベース（<http://csdl.thutuchanhchinh.vn/>）。
- (10) Wescott [2009] によれば、2001年の公務員数がおよそ130万人であったのに対し、2006年では約178万人とされる。これは2003年幹部・公務員法令の改正、同年政府議定121号により公務員化された社レベルの幹部行政職員約20万人を含まない数値である。ただし、ベトナムにおける公務員数の適正化は、他国との比較で見た場合、必ずしも公務員数の削減を意味しないと考えられる（Wescott [2009: 177]）。政府の政策を見ても、2000年の政府決議16号（この決議は行革MPのなかで言及されている）は公務員数の15%削減を目標とし

て掲げていたが、同決議に代わる 2007 年の 132 号議定は削減の目標を明示していない。

- (11)また、2004 年の首相決定 192 号や基礎レベルにおける住民参加に関する政策により、各級における国家予算や公共投資プロジェクトに関する情報公開が促進された。
- (12)ドイモイ期には地方各級の行政単位の数は増加し続けてきた。これは地方の専門機関の数や公務員数が増え続けているひとつの理由である。地方行政システムの層構造が変化すれば、膨張を続けてきた地方行政機構の簡素化の契機となる可能性がある。県、郡、坊の人民評議会の試験的不組織の実施およびその背景については、寺本 [2010] を参照。
- (13)ベトナム語では ngach。フランスの公務員制度におけるコール (corps : 職員群) に対応するものと思われる。
- (14)2011 年 5 月には公務員最低賃金がさらに引き上げられ、83 万ドンとなった。
- (15)“Xay dung Bo Chi so danh gia cai cach hanh chinh” (*Phap luat Thanh pho Ho Chi Minh* 2011 年 8 月 3 日付)。なお、ホーチミン市は 2006 年以来市民の行政サービス満足度調査を実施している。
- (16)PCI は 2005 年から実施されているが、初年度は全国 42 省を対象としていた。2006 年度版からはすべての省をカバーしている。
- (17)日常的なレベルの汚職ばかりではなく、メディアに大きく取り上げられる大規模汚職事件も後を絶たない。2006 年の PMU18 事件、2008 年の PCI (パシフィック・コンサルタンツ・インターナショナル) 事件などが代表的である。
- (18)2011 年、政府は議定 37 号に代わる議定 68 号を公布し、申告内容の誠実性を担保するため、不誠実な申告に対する制裁を定めるなどの手段をとっている。
- (19)しかしながら、その意味するところは必ずしも判然としない。2011 年 7 月末にベトナム通信社が伝えたところによると、ズン首相は 2011 ~ 2016 年の任期における政府の 3 つの重要任務を強調している。この 3 つの任務は、発展戦略の 3 つの突破口とほぼ対応しているが、第 1 の任務については「社会主義志向市場経済体制の完成、特に平等な競争環境の創設および行政改革」に代わり、「社会主義志向市場経済体制の完成、特に各経済セクターの間の平等な競争環境の創設」とされており、「行政改革」の文言が抜けている (“Thu tuong Nguyen Tan Dung: Thuc hien tot ba khau dot pha chien luoc”, *Phap luat Thanh pho Ho*

Chi Minh 2011年8月1日付)。

(20)これは、2006年の第10回党大会文書と同様の構成である。

(21)<http://www.hanoinews.com.vn> 政府の行政改革ウェブサイトに掲載 (<http://caicachhanhchinh.gov.vn/PortalPlus.aspx?/vi-VN/News/71//1011/0/4176/> 2011年9月7日アクセス)。

(22)もうひとつの典型的状況は、政府機関相互間の予算の割り当てや公共投資プロジェクトの承認等の場面である。

(23)プロジェクト30の結果として公布された行政手続の簡素化にかかる25の政府決議のひとつ、25号決議は、優先的に解決されるべき258の行政手続の改正について定めている。しかし、その実現には少なくとも14の法律、3つの法令、44の議定、8つの首相決定、67の通知、33の省レベル決定、その他さまざまな法規範文書の修正を必要とするという (Dau Anh Tuan [2011: 142])。ドイモイ期には、国会をはじめとする国家諸機関の法規範文書制定もより体系的に行われるようになってきたとはいえ、近年でも国会で成立する法律は年20本程度であることに鑑みると、今後必要とされる任務の大きさは想像に難くない。

(24)“Nguoi con thieu viec trong co quan hanh chinh” (*Phap luat Thanh pho Ho Chi Minh* 2011年5月23日付)。

(25)2011年7月26日聞き取り。

(26)2011年7月26日聞き取り。ただし、2011年の政府構成員改選前の話である。

(27)“Luong thap, chat luong cong vu chua cao” (*Phap luat Thanh pho Ho Chi Minh* 2011年4月5日付)。

(28)実際には、ベトナムの公務員の手当、ボーナスの実態について、詳細は明らかになっていない。公務員給与構造については Nguyen Khac Hung et al. [2006] 参照。

(29)たとえば、汚職防止の観点からは、汚職の潜在的な危険性の高いポジションかどうかひとつの判断基準となり、また人材の民間部門への流出を防ぐ観点からは、民間部門における同等の職種の給与レベルとのバランスを考慮すべきであると考えられる。また、知識経済の推進や人材育成の重要性といった政策的な観点から、研究者や教員の給与改善の必要性を訴える声もある。

(30)国家行政学院による460人の公務員を対象とした調査。VDR2010に引用 (WB [2009: 14])。

- (31)“Nguoi con thieu viec…”
- (32)“Van de van nam tren ban lanh dao” (*Phap luat Thanh pho Ho Chi Minh* 2011年4月2日付)。
- (33)“Ca Mau: Nhieu co quan bo nhiem cong chuc khong dam bao tieu chuan” (*Phap luat Thanh pho Ho Chi Minh* 2010年6月27日付)。
- (34)<http://www.hanoinews.com.vn> 政府の行政改革ウェブサイトに掲載。(http://caicachhanhchinh.gov.vn/PortalPlus.aspx?/vi-VN/News/71//1011/0/4176/ 2011年9月7日アクセス)。
- (35)“Can dao tao can bo, cong chuc theo nhu cau cong viec” (*Phap luat Thanh pho Ho Chi Minh* 2010年9月18日付) など参照。
- (36)“Hang loat can bo bi phat hien mua bang tot nghiep” (*VnExpress* 2010年8月19日付)。
- (37)“Phat hien hang chuc can bo mua bang de giu chuc” (*VnExpress* 2010年11月8日付)。
- (38)もうひとつは、公務員の研修にかかる2010年の政府議定18号である。その主たる内容としては、行政学院と地方の政治学校の役割分担を見直して、後者の管轄を拡大し（政治学校は正専門官レベルまでの研修を実施）、また行政学院がこれまで独占的に公務員に対する証書を授与してきたことを改め、各省庁下の研修機関も同等の証書を授与することを認めたことなどがある。また、党文書によるプログラム165（2009年）は、党員で、国家機関の管理職にある、または管理職に就くことが期待される公務員である者に対し、公費で研修を受けさせることとしている。同プログラムでは、国内諸機関による研修のほか、2011～2015年には毎年1500人を海外に派遣することも計画されている。その予算は年間5000億ドン（約2500万ドル）とされる（プログラム165ウェブサイト<http://vp165.vn/trang-chu.html> より)。
- (39)2010年の公務員定員管理にかかる政府議定21号などがある。

【参考文献】

<日本語文献>

寺本実 [2010] 「ベトナムの国家機構改革——県、郡人民評議会不組織試行の論理背景——」（『アジア研ワールドトレンド』No.182 アジア経済研究所）。

- 古田元夫 [2000] 「行政改革」(白石昌也編著『ベトナムの国家機構』明石書店)。
<英語文献>
- Acuna-Alfaro, Jairo ed. [2009] *Reforming Public Administration in Viet Nam: Current Situation and Recommendations* (Reference Book), National Political Publishing House.
- Asian Development Bank (ADB) [2005] “Governance Assessment with focus on PAR and Anti-corruption”, Asian Development Bank.
- Centre for Community Support & Development Studies (CECODS), Vietnamese Fatherland Front (VFF), and United Nations Development Programme (UNDP) [2011] “The Viet Nam Provincial Governance and Public Administration Performance Index (PAPI) 2010: Measuring Citizens’ Experiences”, United Nations Development Programme.
- Dau Anh Tuan [2011] “Improving Further”, *Join Hands for Administrative Procedures Reform*, pp.139-143, Nha Xuat ban Tri thuc.
- Gainsborough, Martin, Dang Ngoc Dinh and Tran Thanh Phuong [2009] “Corruption, Public Administration Reform and Development: Challenges and Opportunities as Viet Nam Moves towards Middle-Income Status”, Jairo Acuna-Alfaro ed. *Reforming Public Administration in Vietnam: Current Situation and Recommendations* (Reference Book), Chapter 6, National Political Publishing House.
- Housman, David [2009] “Policy Leaps and Implementation Obstacles: Civil Service Reform in Vietnam, 1998-2009” (http://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/data/policy_note/PN_id99/Policy_Note_ID99.pdf 2011年9月12日アクセス)。
- Konrad-Adenauer Stiftung e.V. and the Association of Cities of Vietnam (ACVN) [2009] “Opinion Poll Results: People’s Opinion on Grassroots Democracy, Communication and Administrative Service Delivery”, Konrad-Adenauer Stiftung e.V.
- Malesky, Edmund and Dau Anh Tuan [2010] *The Vietnam Provincial Competitiveness Index (PCI) : Measuring Economic Governance for Private Sector Development, 2010 Final Report*, Vietnam Competitiveness Initiative

Policy Paper #15, Vietnam Chamber of Commerce and Industry (VCCI) and United States Agency for International Development's Vietnam Competitiveness Initiative (VNCI).

—— [2006] *The Vietnam Provincial Competitiveness Index (PCI) : Measuring Economic Governance for Private Sector Development, 2006 Final Report*, Vietnam Competitiveness Initiative Policy Paper #11, Vietnam Chamber of Commerce and Industry (VCCI) and United States Agency for International Development's Vietnam Competitiveness Initiative (VNCI).

—— [2007] *The Vietnam Provincial Competitiveness Index (PCI) : Measuring Economic Governance for Private Sector Development, 2007 Final Report*, Vietnam Competitiveness Initiative Policy Paper #12, Vietnam Chamber of Commerce and Industry (VCCI) and United States Agency for International Development's Vietnam Competitiveness Initiative (VNCI).

—— [2008] *The Vietnam Provincial Competitiveness Index (PCI) : Measuring Economic Governance for Private Sector Development, 2008 Final Report*, Vietnam Competitiveness Initiative Policy Paper #13, Vietnam Chamber of Commerce and Industry (VCCI) and United States Agency for International Development's Vietnam Competitiveness Initiative (VNCI).

Malesky, Edmund [2009] *The Vietnam Provincial Competitiveness Index (PCI) : Measuring Economic Governance for Private Sector Development, 2009 Final Report*, Vietnam Competitiveness Initiative Policy Paper #14, Vietnam Chamber of Commerce and Industry (VCCI) and United States Agency for International Development's Vietnam Competitiveness Initiative (VNCI).

Nguyen Dinh Cung [2011] "Three Advantages", *Join Hands for Administrative Procedures Reform*, pp.92-93, Nha Xuat ban Tri thuc.

Nguyen Duc Nhat, Nguyen Ngoc Anh, Nguyen Thi Phuong Mai, Nguyen Thu Ha, Khuat Vinh Long, Pham Thi My Hanh, Kirby Prickett, Nguyen Thi An, and Vu Thi Van Anh [2010] "Independent Review Report on the Implementation of the PAR Master Plan 2001-2010", a draft report of the UNDP-MOHA PAR Project.

Nguyen Khac Hung, Bui The Vinh, Gottfried von Knobelsdorf-Brenkenhoff, Steffen Reschwamm and Axel Neubert [2006] "Current Salary System in Vietnam's

- Public Administration: Needs for a Decentralized Approach”, GTZ Office Hanoi.
- Poon, Yeow, Nguyen Khac Hung and Do Xuan Truong [2009] “The Reform of the Civil Service System as Viet Nam Moves into the Middle-Income Country Category”, Jairo Acuna-Alfaro ed. *Reforming Public Administration in Vietnam: Current Situation and Recommendations* (Reference Book), Chapter 3, National Political Publishing House.
- Turner, Mark and David Hulme [1997] *Governance, Administration & Development: Making the State Work*, Kumarian Press.
- Wescott, Clay G., Nguyen Huu Hieu and Vu Quynh Huong [2009] “Public Financial Management: How to Deliver Better Value for Money in Viet Nam’s Public Administration System?”, Jairo Acuna-Alfaro ed. *Reforming Public Administration in Vietnam: Current Situation and Recommendations* (Reference Book), Chapter 2, National Political Publishing House.
- World Bank (WB) [2006] *Vietnam Development Report 2007—Vietnam: Aiming High*, World Bank.
- [2009] *Vietnam Development Report 2010—Modern Institutions*, World Bank.

<ベトナム語文献>

- Dao Tri Uc ed. [2007] *Danh gia ket qua cua cai cach hanh chinh va cac giai phap tiep tuc day manh cai cach hanh chinh o nuoc ta* (行政改革の結果の評価およびわが国の行政改革を継続的に推進するための方策), Nha Xuat ban Cong an Nhan dan (人民公安出版社).

<新聞>

- Phap luat Thanh pho Ho Chi Minh* (法律<ホーチミン市>).
VnExpress.

