

ベトナムの行政改革

(財) 自治体国際化協会

目 次

はじめに	
概 要	i
第1章 ベトナム行政組織概要	1
第1節 行政組織等の概要	1
1 共産党	1
2 ベトナム祖国戦線	2
3 国会	3
4 政府	4
第2節 地方行政組織概要	6
1 地方行政単位	6
2 地方行政組織概要	7
3 地方財政	9
4 地方行政制度の特徴	10
第2章 行政改革の概要	12
第1節 行政改革に至る背景	12
1 経済的背景及び諸外国との関係	12
2 ベトナム行政における問題点	14
第2節 ベトナムにおける行政改革への取り組み状況・経過	15
第3節 行政改革マスタープログラム概要	16
第3章 行政改革詳細	20
第1節 2001-2010行政改革マスタープログラムについて	20
1 マスタープログラム第2部について	20
2 マスタープログラム第3部について	22
3 マスタープログラム第4部について	23
第2節 行政改革の取り組みの成果及び現状	28
第4章 地方での行政改革の現状	30
第1節 視察先概要	33
第2節 行政組織について	33
第3節 地方における行政改革の事例と現状	34
1 省レベルにおける行政改革の事例と現状	34
2 県レベルにおける行政改革の事例と現状	34
3 村レベルにおける行政改革の事例と現状	35
第5章 今後の展望	38
第1節 これまでの行政改革への評価	38
第2節 行政改革の今後の展望	38
おわりに	41

はじめに

思えば、行政改革とは、誠に至難の業であり、その成功のためには

- (1) 強いリーダー・シップ
- (2) 明確な目標
- (3) 時には戦略的撤退を交えた巧みな手綱さばき

などが、必要とされる。

今回このレポートで取り上げたベトナムの行政改革については、このすべての条件を欠いている。すなわち、

- (1) 政治は、首相、大統領、共産党書記長の3頭政治であり、行政は、政府と共産党との2重行政であるため、一元的な強いリーダー・シップを期待することができないこと（本レポート第1章を参照）
- (2) 昨年策定され、今後10年間の行政改革の指針となるマスタープログラムも総花的で、明確な目標設定とは程遠いものであること（第3章を参照）
- (3) マスタープログラムの事務局を担当する政府組織人事委員会（GCOP）は、また、当クレア・シンガポール事務所のカウンター・パートでもあるため、多くの知人、友人がいるが、行政改革の実施にあたって、巧みな手綱さばきを期待できないいわゆる「策士」は見当たらないこと（第2章第3節を参照）

などである。

しかし、それにもかかわらず、私はベトナムの行政改革はある程度成功すると考えている。というのも、ベトナム国民のエネルギーが強烈で、下からの改革が期待できるからである。

ベトナム国民のエネルギーについては、暮れなずむハノイやホーチミンの街角に佇んで行き来するモーターバイクの群れを眺めるだけで実感することができる。これは、また、アセアン諸国の他の大都市で感じる雰囲気とは別種の強烈なまでのエネルギーが醸し出す一種異様な雰囲気でもある。

今までもベトナムはこの国民の下からのエネルギーで成功してきた。ベトナム戦争しかり、ドイモイ政策しかりである。

このベトナムの行政改革のある程度の成功と経済発展を見越して、情報国家シンガポールのベトナムに対する直接投資が近年急速に増加している。

本レポートは、このベトナムの行政改革の現状をGCOPから入手した最新情報を下に分析したものである。何分ベトナムの行政改革自体が緒に就いたばかりであるので、十分にこなれていない箇所もあるが、日本の自治体の行政改革の幾許かの参考になれば幸いである。

(財) 自治体国際化協会 シンガポール事務所長

概要

ベトナム政府は、今後のさらなる経済発展のため、国家機構の再編を含む改革を1990年代初頭から継続してきている。初期は、経済関連を中心とした改革で、その後、ドイモイ政策に対応すべく憲法改正を含む様々な法律の改正を行い、現在も行政機構の再編を含む行政改革を行っている。

この行政改革は、1992年の憲法改正から着手された。その後95年の党中央委員会総会で、行政改革を推進することが決議された。それは、行政手続・法律の確立、機構改革、公務員の資質の向上、を主な内容とするものであり、この改革を推進していくため、各省庁に各省大臣を長とする行政改革委員会を設置したのをはじめ、省庁と同レベルの国家委員会の1つであるベトナム組織人事委員会（GCOP）を行政改革に関するすべての活動の調整機関とした。

2000年には新しい企業法の施行、アメリカとの通商協定などが結ばれ、経済的に新たな局面を迎えることとなり、行政改革についても2001年から2010年までのマスタープログラムを発表し、新たな段階に差し掛かっている。

行政改革概要

2001年9月、ファン・バン・カイ首相は2001年からの今後10年間における行政改革マスタープログラムを発表した。当事務所ではGCOPを訪問しマスタープログラムに関する資料を入手するとともに聞き取り調査を行い、ベトナムにおける行政改革の現状と課題についてまとめた。

・2001－2010 行政改革マスタープログラムについて

入手した資料によると、この内容は大きくわけて4つの部分から構成されている。第1部が行政の現状分析及び現在までの行政改革の成果、第2部がプログラムの9つの総合的な目標と行政改革を行う際の視点、第3部が4分野における改革の表明と各分野における克服されるべき課題及び改革事項、第4部が行政改革の実施に向けての5つの主な対策、行政改革は2段階に分けて行われること（前期5年、後期5年）である。そして行政改革を行うための7つの具体的な行動計画を述べている。

現在、これら改革の成果が徐々に現れているとされている。しかし、総合評価の中で、「これらの行政改革の成果は、近年の国家の社会経済発展に貢献してきた。しかし、このような成果にもかかわらず、行政改革全体としてみると、改革の速度は遅く、ドイモイの過程で要求される事柄、特に経済的革新に追いついていない」と総括している部分もあり、行政改革は着実に進んでいるものの、改革速度は遅く、特に経済的発展に見合った行政システムの改善・改革は、いまだ不十分であるという認識を示したものとみることができる。

このほか当レポートでは、地方行政における行政改革の現状を視察先であるニンビン省を例にとって報告することとする。

第1章 ベトナム行政組織概要

第1節 行政組織等の概要

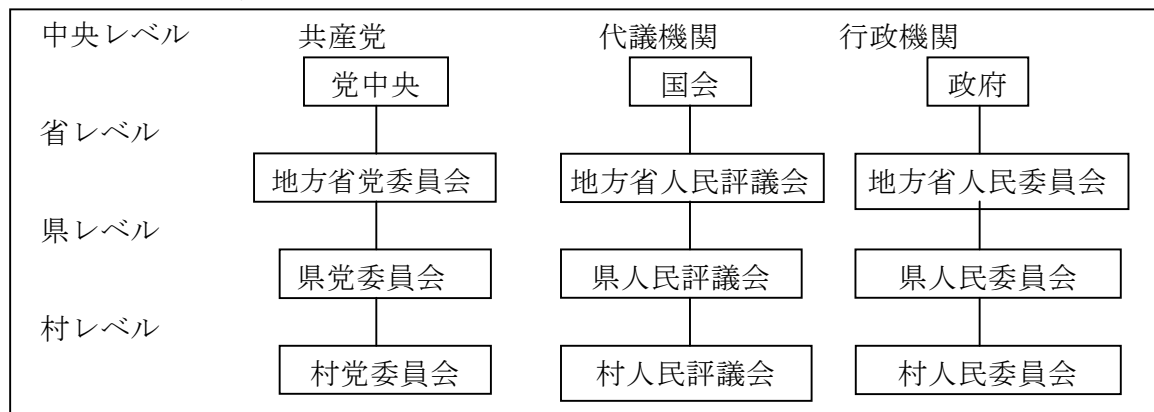
ベトナムの行政とその背景を理解するには、それを支えている政治的仕組みや組織、制度を理解することが必要である。このため、第1節では組織、制度の説明を行う。ベトナムにおいてその中心となるものは、共産党であり、祖国戦線である。これらの組織は、中央から地方に至るまでのヒエラルキーができており、それらが行政組織とオーバーラップし、二重の構造をなしているのが特徴となっている。

以下、具体的に項目を挙げ、ベトナム行政組織概要の説明を行うこととする。

1 共産党

ベトナムは、共産党の一党支配のもと、現在も社会主義体制を維持している。憲法において、共産党の指導的役割について明記されている。中央及び省、県、村のレベルごとに共産党が組織され、政策決定に影響力を持っている(図一1)。

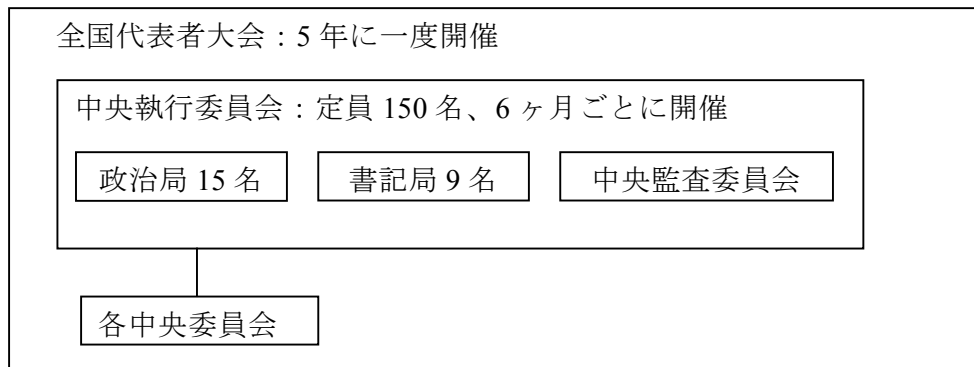
(図一1：共産党の各レベルにおける構造)



中央レベルでは、党が国家の基本的指針や方向性を決定し、それを受けて行政機関が、政策を執行することとされている。

ベトナム共産党の最高指導機関として、5年に1回開かれる全国代表大会(党大会)があるが、同大会で選出された中央執行委員150名で構成される中央執行委員会が実質的な最高指導機関となっている。中央執行委員会は6ヶ月に1回定例会が持たれる。第1回目の定例会では書記長及び政治局員、書記局員等が選出される。政治局は15名の局員で構成され、書記長、大統領、首相等が含まれる。書記局は9名で構成されている。政治局は党大会や中央執行委員会が行った決議の実施状況を調査し、党の政策と方針、組織、人事問題などを決定する。ベトナムの国家方針と施策は、この政治局で実質的に決定されると言われている。書記局は、党の日常業務の処理や党内組織間の調整などを行う。また政治局、書記局の下に日常業務を遂行する各委員会がある。中央監査委員会は党の監査機関であり、中央執行委員会によって選出される。(図一2)

(図一 2 : 共産党の組織図)



ドイモイ（1986年より開始。経済分野における刷新）政策以前は、共産党が国家の政策を決め、実行に移し、国のすべての活動分野に介入するなどの影響力を有していた。党の意向が最優先されるため、国会は名目的なものでしかなく、行政機関は大きな裁量権を持っていた。しかし、ドイモイ以降は、党と国家機関の機能分化が推進され、党は国の基本的方針や政策を決め、それを受けて行政機関が法律に基づき執行するという形に変化してきている。また、名目的に過ぎなかった国会も、近年は活動を活発化している。依然として党の影響力は残っているものの「党による人治から、法に則った国家運営」に変化してきている。

この点は、行政改革を考える上でのポイントとなる部分でもある。なお中央では、党と行政の機能分化が進行しているが、地方では、依然として、共産党の影響が強い従来からの行政スタイルが残っている。

2 ベトナム祖国戦線

ベトナム祖国戦線は、もともと1977年に、北ベトナムの祖国戦線、南ベトナムの南ベトナム解放民族戦線、ベトナム民族民主平和勢力連盟が統合されてできた組織で、ベトナム共産党が党員以外の大衆を政治活動に動員するための団体である。祖国戦線は、共産党が主たる構成員であるが、他に労働総連合、農民連合、婦人連合、ホーチミン共産青年連合といった大衆組織も構成員となっている。中央レベルでは5年ごとに開催される全国大会と同大会で選出される中央委員会がある。また、すべてのレベルの各地方行政単位にも祖国戦線が組織されている。

中央レベルの祖国戦線は、国会への法案提出のほかに、国会議員選挙の際に立候補者名簿を作成するという重要な役割を持っている。また、地方レベルの祖国戦線も、地方議会議員に相当する人民評議会議員選挙の際に立候補者名簿を作成するほか、議員の解任を提案し、地方行政機関に相当する人民委員会の要請に応じ会議に出席するなど大衆組織の代表としての重要な役割を与えられている。憲法においても、祖国戦線とその構成団体は人民国家の政治的基盤であり、民族団結の伝統を高め、人民国家の建設に参加するものと明記されている。

3 国会

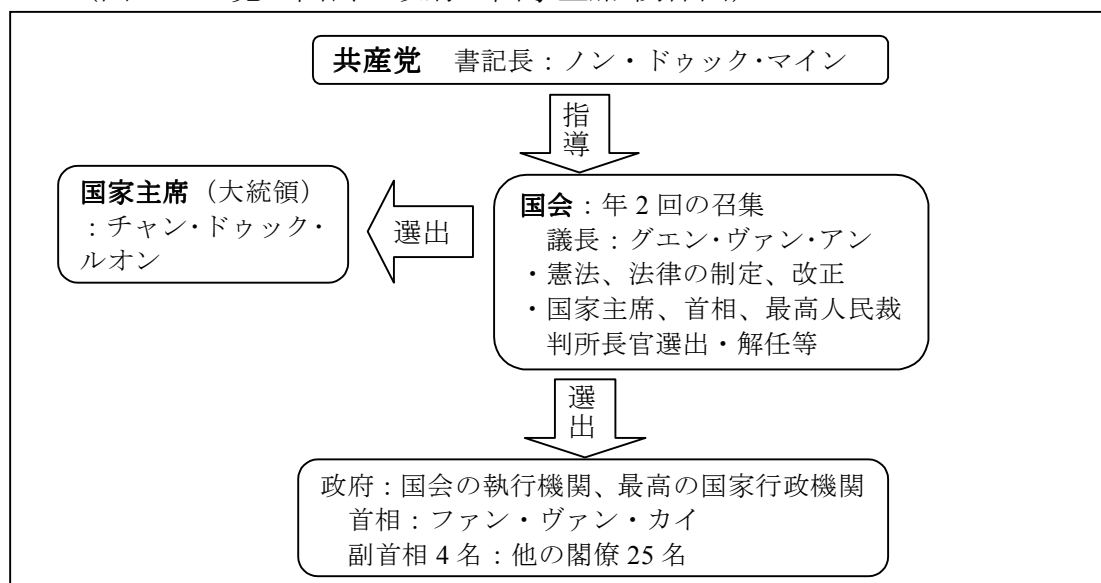
(1) 機構

人民の最高の代表機関かつ国権の最高機関とされ、憲法制定権と立法権を有する唯一の機関である。一院制で議員定数は450人。年2回定例会が開かれる。

議長、5人の副議長と国会常務委員会¹、民族評議会及び各委員会から構成される。現在の議長はグエン・ヴァン・アン (Nguyen Van An) 氏である。

国会の主な任務及び権限は、憲法及び法律の制定と改正、国家経済開発計画、財政計画及び民族政策の決定、大統領、副大統領、国会議長、副議長、国会常務委員会各委員、首相、最高人民裁判所長官等の選任・解任等である。

(図-3：党・国会・政府・国家主席²関係図)



「1 共産党」の中で指摘したように、ドイモイ以前は名目的であった国会も、1992年に憲法が改正されてからは、次年度予算や社会経済計画を策定するなど、国会としての機能を発揮している。1997年には、初めて共産党の推薦を受けない自薦議員（後述）が当選するなど変化の兆しが見えてきている。

(2) 選挙

国会議員選挙は中選挙区制により行われる。任期は5年。選挙権は18歳以上、被選挙権は21歳以上である。

1997年の第10期国会議員（任期1997-2002年）選挙結果を見ると、共産党員は384人、非共産党員は66人の計450人で、このうち女性議員は118人、少数

¹ 国会の常設機関で、国会議長、副議長、その他の委員で構成される。その主な任務及び権限は、国会の召集、国会議員選挙の管理、憲法及び法律の解釈、国会により委任された事項に関する法令の制定、憲法、法律、法令及び国会決議の執行の監督、各レベル地方自治体の人民評議会の監督及び指導等多岐にわたる。

² 国家主席（大統領）は国を対内的、対外的に代表し、国会において国会議員の中から選出される。任期は5年。大統領の主な権限及び任務は、憲法及び法律の公布、副大統領、首相、最高人民裁判所長官等の選出・解任・罷免について国会への提案、国際条約の批准、国会決議に基づく戦争状態宣言、人民軍の総指揮、総動員布告などである。現在（2002.3）の大

民族出身議員は 78 人となっている。国会議員選挙の際、候補者名簿は、前述したベトナム祖国戦線が中心となって作成する。候補者名簿は、政府各機関、軍、社会团体等からの推薦を受けた者及び団体の推薦を受けない個人の立候補者（自薦候補者）の申請に基づいて作成することになっているため、実質的には、名簿作成時に候補者の審査が行われているのが現状である。また、政府各機関、軍、社会团体等からの推薦については、国会常務委員会や祖国戦線が、社会階層・部門・民族ごとに議席配分を決めていると言われている（自薦候補者は 1997 年の選挙から認められた。自薦と言っても祖国戦線の主導する選挙管理組織の資格審査等をクリアしなければならぬ等の要件がある。次回行われる 2002 年の選挙では、その資格要件が緩和され、独立候補が立候補しやすくなると報じられている）。

4 政府

政府は、国会の執行機関及び最高の行政機関であり、国家の政治、経済、文化、社会、国防、治安及び諸外国との対外的業務等を統一的に管理する。また、各地方レベルの行政機関である人民委員会を指揮し、指導、監督をも行う（省レベルの人民委員会委員長の罷免や人民委員会の決定に対する執行停止などの権限）。

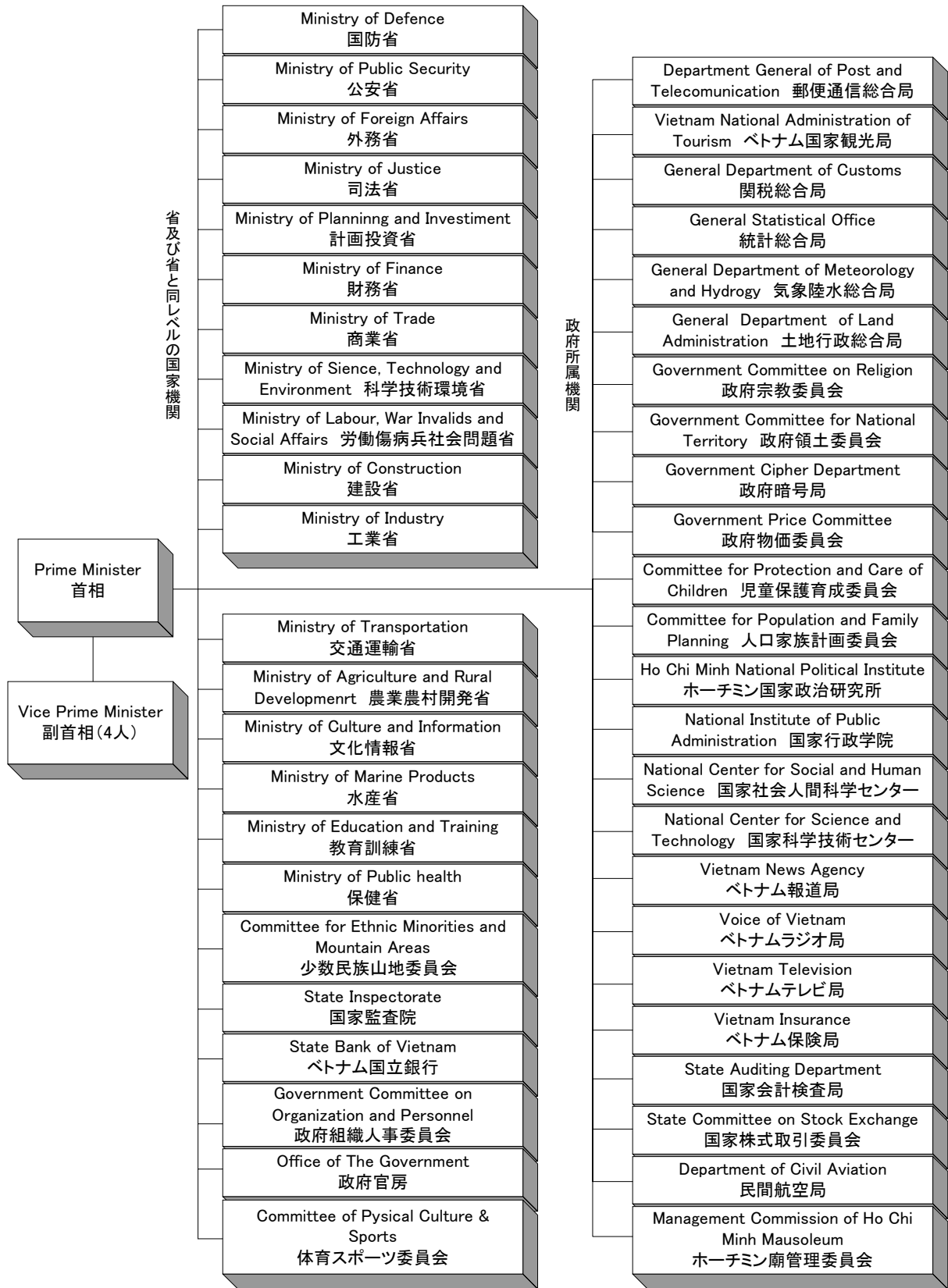
首相³、4 名の副首相、各省大臣及び省と同レベルの国家機関の長により構成される。現在、省及び省と同レベルの国家機関は 23 設置されている。また、この他に政府所属機関が 24 設置されている⁴。（図－4）

統領は、チャン・ドゥック・ルオン（Tran Duc Luong）氏である。

³ 首相は政府の長であり、国会に対して責任を負い、国会、国会常務委員会及び大統領に対して業務の報告を行うこととされている。その選出は、大統領の提案により国会において国会議員の中から行われる。任期は 5 年である。現在（2002.3）の首相は、ファン・バン・カイ（Phan Van Khai）氏である。

⁴ 各省及び省と同レベルの国家機関の新設、廃止については、首相の要求により国会が決定し、それより下位レベルの政府所属機関の新設、廃止については、政府の決定により行うことができる。

(図-4 : ベトナム政府組織図)



2001年10月現在
GCOP 資料から作成

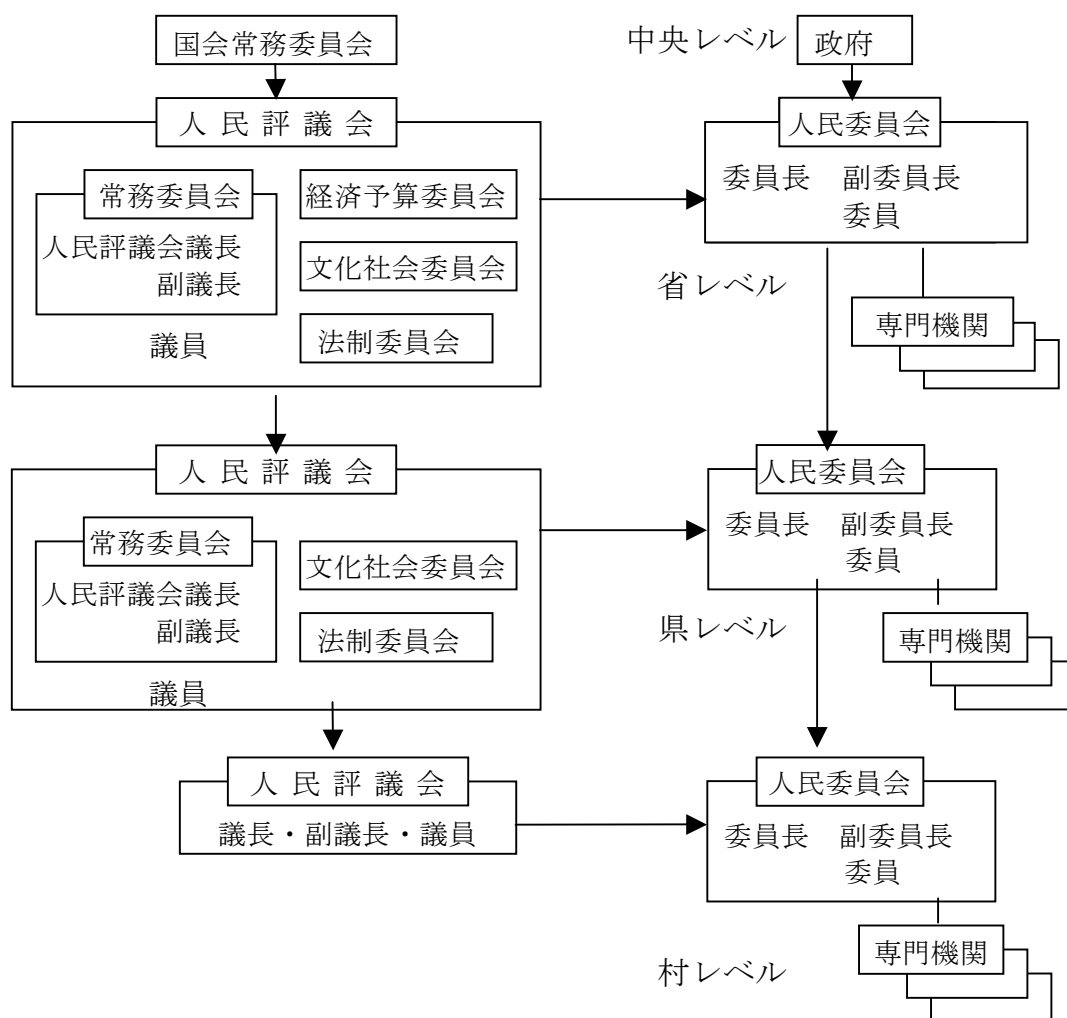
第2節 地方行政組織概要

1 地方行政単位

ベトナムの地方制度は、1994年に制定された「人民評議会及び人民委員会組織法」(以下「組織法」という。)によって規定されており、地方行政単位は、省(province)レベル、県(rural district)レベル、町村(town, commune)レベルの三層構造となっている。

地方行政単位ごとに、それぞれ地方議会としての人民評議会、その執行機関である人民委員会が設置されている。

(図-5 各地方レベル自治体の人民評議会及び人民委員会)



*各地方レベル自治体数 (地方自治体の数は2000年末現在)

(a) 省レベル地方自治体

全国に61(57省、4中央直轄特別市)の省レベル地方自治体がある。省の地方自治体の一般的な人口規模は80万人から100万人程度

である。最も小さいコントゥム省は、わずか 30 万人ほどである。中央
 轄特別市のうち最大のホーチミン市の人口は 500 万人に上る。

(b) 県レベル地方自治体

全国に 622 の県レベル地方自治体がある。その内訳は、省の下に 487 県
 (rural district)、61 省直轄町(town)、20 市(city)、中央直轄特別市の下に 33
 特別区(urban district)、20 県 (rural district)、1 市直轄町 (town) となってい
 る。人口や人口密度、インフラの整備状況などが考慮され、県、省直轄町、
 市の順に規模が大きい。県レベルの地方自治体の人口は 15 万人程度である。

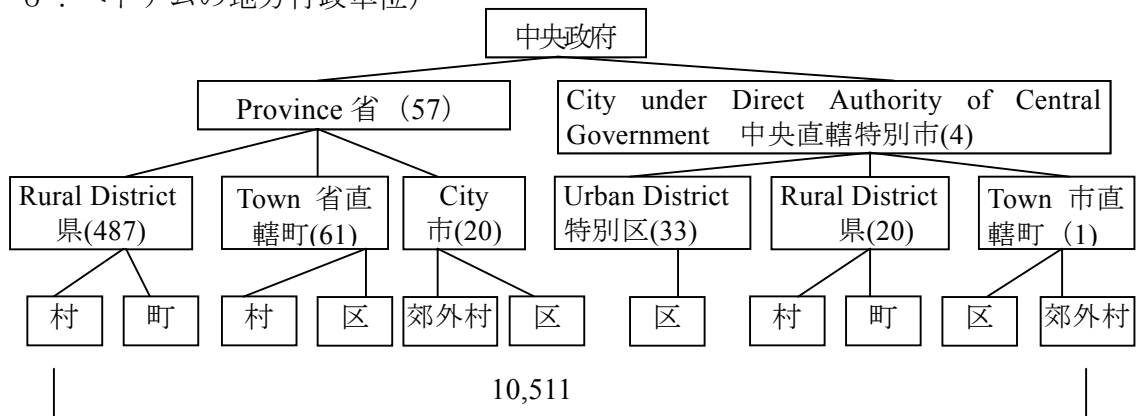
(c) 村レベル地方自治体

全国に 10,511 村レベル地方自治体 (町 town、村 commune、区 ward、郊
 外村 sub-urban commune) がある。村のレベルの地方自治体の人口は 6,000
 から 8,000 人程度であるが、中には 3 万人にも及ぶ自治体もある。町は、
 村、区より規模が大きい。

なお、ベトナムの地方社会は元来強固な村落共同体の伝統を持つ社会で
 あり、現在行政の単位としては認められていないが、各地に伝統的なムラ
 が存在する。最小の行政単位である村 (commune) は、いくつかの伝統的
 なムラから構成されている。伝統的なムラの内部では、昔からの伝統や習
 慣が続いており、それに基づき、自治が行われていると言われている。

行政機関である村は、中央政府からの指示・命令を、それらの伝統的な
 ムラに伝え、また、伝統的なムラが国家の法律に抵触した行動を行ってい
 ないかなどを監督する機能を有している。

(図－6：ベトナムの地方行政単位)



* 村レベルの行政機関はいくかの伝統的なムラから構成されている

2 地方行政組織概要

(1) 人民評議会

人民評議会は地方議会としての機能を持ち、組織法において地方の「国
 家権力機関」として位置づけられ、地方住民と上位レベルの人民評議会に
 対し責任を負うと規定されている。

〈業務〉

組織法によると、各レベル地方自治体の人民評議会は、社会と経済の建設と開発を促進する業務と方策を決定し、地方における国防と治安、住民の生活の向上、国家に対する地方の義務を果たすことが業務とされる。定例会議は年2回開催される。

具体的な業務としては、行政機関である人民委員会の委員長や委員の選任を始め、法律の規定に基づき人民評議会の所管業務とされる事項に関する決議及び決議の執行監督、さらには人民委員会が行った違法な決定の執行停止、破棄、下位レベルの人民評議会の指導、監督、同じ行政単位に設置された人民裁判所、人民検察院の監督などが挙げられる。

〈人民評議会の議員〉

住民の直接選挙により選出され、任期は5年である。また、各人民評議会において議員の中から議長、副議長が選出される。

〈議員の定数〉

人民評議会代表選挙法において人口、地域、行政レベルを指標とする詳細な定数の規定がある

省レベルで45～75人を超えない

(ハノイ、ホーチミン市は85人を超えない)

県レベルで25～35人を超えない

村レベルで15～25人を超えない

(2) 人民委員会

人民委員会は地方行政機関としての機能を持ち、組織法に地方における「国家行政機関」、人民評議会の執行機関であり、上級国家機関の文書・同級の人民評議会の決議を執行する任務を負うと規定されている。

〈業務〉

憲法、法律、上位レベルの国家機関の発した文書及びその地方自治体の人民評議会の決議を執行し、直近下位レベルの人民委員会の活動を指導する。人民委員会の会議は少なくとも月に1回開催される。

〈委員及び組織〉

人民委員会の委員長、副委員長及びその他委員は、その地方自治体の人民評議会において選出される。委員長は人民評議会議員の中から選出されるが、副委員長及び委員は人民評議会議員である必要はない。また、人民委員会の構成員の選出の結果は、直近上位レベルの人民委員会委員長（省レベル人民委員会の場合は、首相）の承認を得る必要がある。

また、人民委員会にはその業務を補佐するための各種の専門機関が置かれている。実務上は、人民委員会の各委員がそれぞれ担当する専門機関を持っている。各専門機関では、職員が各種行政事務を行っている。

〈委員の定数：同法 47 条に規定〉

省レベル 9～11 人を超えない

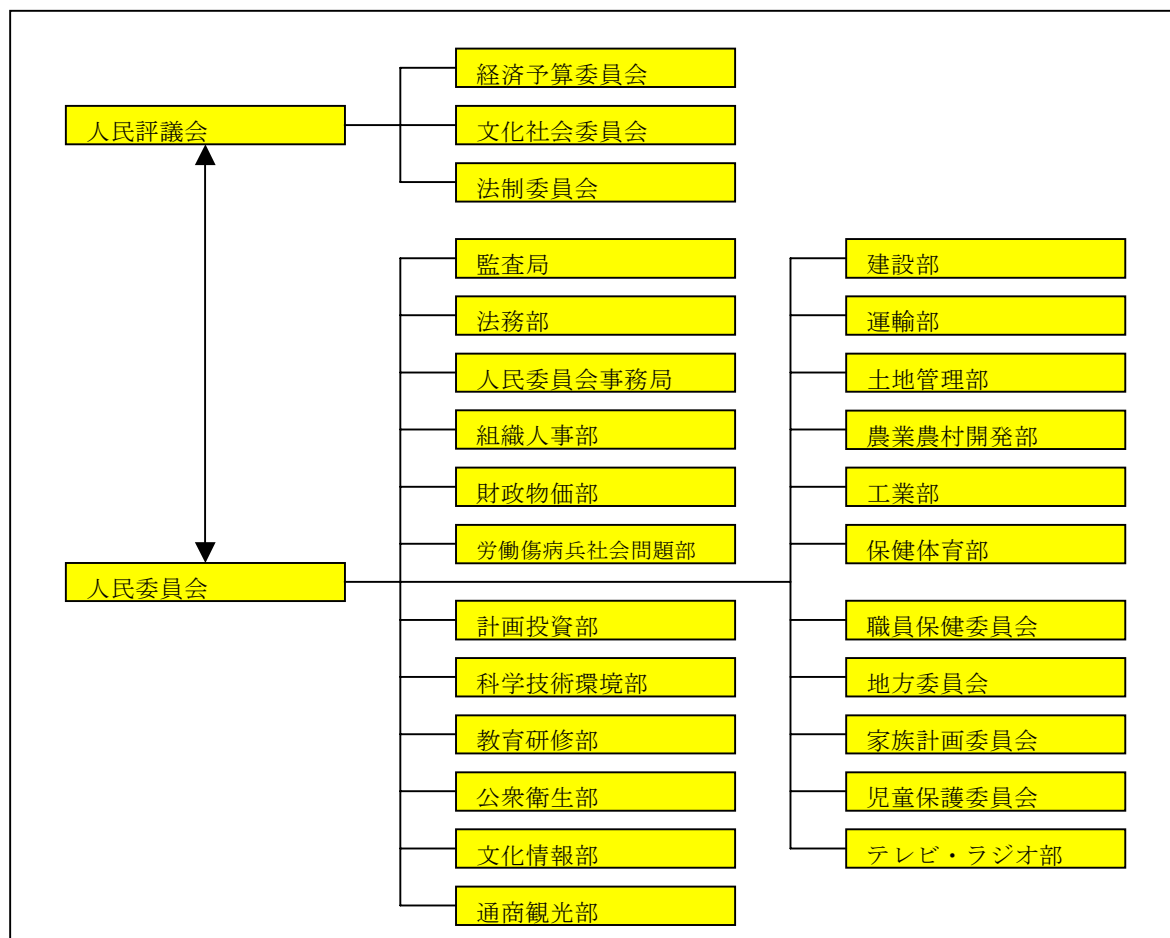
（ハノイ、ホーチミン市は 13 人を超えない）

県レベル 7～9 人を超えない

村レベル 5～7 人を超えない

各レベルとも副委員長は 3～4 人

（図－ 7：省レベルにおける一般的な行政機関組織図）



3 地方財政

（1）地方財政概要

地方自治体の財政に関する基本法は、1996 年に制定された「国家予算法」である。この法律によれば、各地方自治体の予算は、中央政府予算とともに国家予算を構成するもので、地方自治体の予算の独立性は存在せず、国家予算の一部とみなされている。

ベトナムでは、建国当初は地方で徴収された租税等の収入はすべて中央政府予算に集中され、中央政府が地方自治体に財源を配分する方法がとられてきたが、「国家予算法」により、予算収入項目によっては、地方に 100% 割り当てられるものもある。

(2) 地方財政に係る諸原則

地方財政に関しては、次のような規定が置かれている。

- ① 地方自治体の予算は、歳出合計額が歳入合計額を超過しないという原則に従い、均衡がとれていなければならない。
- ② 全歳出の3%から5%を偶発損失積立金として計上しなければならない。この積立金は、その会計年度において生じた予期せぬ支出に充てる。
- ③ 省レベルの地方自治体は、予算上の余剰金の50%を財政積立金として積み立てることができる。この積立金は、不規則に生じる収入額と支払額の変動に対処するため、あるいは首相が定めた特別の場合において使用される。この財政積立金の最高限度額は、政府が定めることとなっている。
- ④ 各年度に発生した余剰金については、省レベル地方自治体の場合は、③のように50%を財政積立金として積み立て、残りの50%を翌年度に繰り越すこととされている。他のレベルの地方自治体の場合は、余剰金のすべてを翌年度に繰り越すことができる。

(3) 地方財政と中央財政との関係

地方自治体の予算と中央政府の予算との関係については、次のような規定が置かれている。

- ① 中央政府予算と地方自治体予算においては、それぞれ具体的な歳入項目及び歳出項目を定めるものとする。
- ② 地方都市は、様々な条件を持っているが、均衡のとれた開発を進める必要があるという観点から、公平な財源配分を行うことを目的として、中央政府又は上位レベルの地方自治体は下位レベル地方自治体へ財源支援として交付金を交付する。この交付金は、各地方自治体において歳入の一部とされる。
- ③ 中央政府又は上位レベルの地方自治体が、下位レベルの地方自治体に対してその行政事務の一部について執行権限を与えた場合には、同時にその事務執行のための財源も配分しなければならない。
- ④ 上記②及び③の場合を除き、地方自治体は他の地方自治体の財源を利用することはできない。

(※この「3 地方財政」については、クレアレポート No. 169 「ベトナムの地方制度」の「第4章第4節 地方財政」より抜粋)

4 地方行政制度の特徴

(1) 地方機関と上級機関等の関係

人民評議会は、上位レベルの人民評議会（省レベルの場合は、国家常務委員会）から指導監督を受けるものであるが、上位レベルの人民評議会は、下位レベルの人

民評議会の決定を執行停止、破棄することができ、解散させる権限も有している。

また、人民委員会は、同レベルの人民評議会と上位レベルの人民委員会（省レベルでは政府）に対して責任を負っている。

ベトナム行政においては政府、省、県、村の各レベルがあり、上位の機関が下位の機関を指導する権限がある（この4つのレベルをベトナムでは4つの「級」と言う）。

また、省人民委員会の人事管理部門は、政府内の人事を管理する部門の指導監督を受ける。つまり、同一業務の分野においても上下の級の原理が働いているのである。

たとえば日本の場合、ある県の特定の部門は、県という組織として業務を遂行するが、ベトナムの場合、中央政府の関係する省庁から直接的に指導監督を受け、業務を遂行する。更にベトナムでは、県が議会に対して責任を負うと同時にその議会も国会に責任を負っている。これが、行政組織の市町村までコピーされている形となっているのがベトナムの行政組織なのである。

これまで、便宜上、「地方自治体」という言葉を使用してきたが、厳密にはそれら自治体は自治権を有した組織ではなく、中央政府を頂点とし行政を分担する「地方行政組織」と表現したほうが適当である。前述のように1994年に制定された「人民評議会及び人民委員会組織法」によれば、人民評議会は地方における「国家権力機関」と位置づけられ、人民委員会は地方における「国家行政機関」とされている。

（2）地方機関と党との関係

人民評議会及び人民委員会の主要な役職は、同レベルの党委員会のメンバーが大兼務している。実際、村レベルでは、共産党書記長が人民評議会議長に、共産党副書記長が人民委員会委員長を兼務していることが多い。また人民評議会及び人民委員会構成員の多くは共産党員で占められている。これは、議会である人民評議会の議員を選挙する際、各レベルの共産党員が大半を占めるベトナム祖国戦線（前述）が選挙人名簿作成に携わっていることが大きな要因である。共産党にとって望ましい人材が評議会議員となるシステムが確立されているのである。また祖国戦線メンバーには、法律上、人民評議会に出席して発言する権利や活動の報告を受ける権利、人民委員会の会議にも出席する権限があることが明記されている。

（3）地方行政機関と中央政府出先機関との関係

ベトナムでは、日本の各地方における国の出先機関のように、地域ごとに国の機関は置かれていないが、ホーチミン市には、同市を中心としたベトナム南部地域で、ハノイの本省と同様に中央政府としての機能を有する南部事務所を持っている。なお、ハノイの本省はベトナム北部、中部を所管しており、省庁によってはベトナム中部に出先機関を持つ。

第2章 行政改革の概要

この章では、行政改革の詳細を紹介する前に、行政改革の背景と概要を把握することを目的とする。第1節では、なぜ行政改革が提起されたかについて、経済的背景、諸外国との関係、ベトナム行政における問題点を指摘し、第2節では現在までの行政改革への取り組み経過について、第3節では、今後計画されている行政改革マスタープログラムとそれを担う組織について簡単に説明を行う。

第1節 行政改革に至る背景

1 経済的背景及び諸外国との関係（年表1）

ベトナムが行政改革に至った背景には、1986年に採択されたドイモイ（刷新）政策が大きく関係している。この政策では当初、経済分野だけでなく政治や行政面等、あらゆる分野で刷新することを目指していたが、後に経済分野だけの計画に変更された。その結果、経済分野での改革がまず行われることになった。

近年のベトナム経済政策の概略について以下述べることとしたい。ベトナム戦争が終結し、1976年に南北統一が果たされると、政府は社会主義統制経済により国家経済を立て直そうとした。しかし、その統制経済がうまく機能しなかったため、1979年に「新経済政策」を打ち出し、農業部門での規制緩和を行った。これは簡単に言えば、個人が自由に何を栽培してもよい政策で、これにより1980年代初期には経済が回復した。しかし、一方で悪性のインフレが起こったため、政府は1985年に第2回目の経済改革として統制価格システムを廃止したが、この改革も実施直後から失敗し、インフレはさらに進行した。そして1986年暮れに「ドイモイ（刷新）」政策を採り、一党独裁の社会主義体制を維持したまま、経済は自由主義的なものを取り入れていこうとする政策を採ることを決定したのである。

1988年には外国投資法を制定し、外資の導入に取り組み始めた。この時期は、諸外国との関係変化が現れた時期でもある。1991年には、カンボジア和平協定によりカンボジアとの関係が改善され、同年中国との国交も正常化した。また経済制裁を続けていたアメリカからも1993年には歩み寄りがみられ、石油開発、通信事業などの分野にアメリカ資本が参入し、1995年には正式にアメリカと国交回復を果たした。

このような環境の中で、ベトナムは「アジアの奇跡」と呼ばれる経済成長を達成してきた。1986年のドイモイ以降の国家の成長は、民衆のパワーが支えとなり発展してきた（下からの発展）。しかし、一定の発展を遂げた経済を更に発展させるためには、市場経済を活性化していくための新しい国家経済システムの構築の必要性があった。ドイモイ以前の社会主義統制経済に基づく国家システムは、この時期には、市場経済発展の足かせになっていたのである。

そして1990年代初頭、ベトナム政府は市場経済を活性化するための国家システムの整備の必要性を認識し、国家機構の再編・整備を含む行政改革を提起するに至ったのである。そのため1990年代は、主に経済に関連する分野での行政改革が実

施された。

〈年表 1 : 近年におけるベトナムの行政・経済・外交に関する年表〉

	行政分野関連事項	経済・外交関連事項
1976		・南北統一
1979		・新経済政策の実施 (農業分野での規制緩和)
80年代		・経済の回復とインフレの発生
1987		・インフレ対策として第二回目の経済改革を実施(政府の統制価格システムの廃止)。インフレ悪化
1988	・外国投資法の制定	・「ドイモイ(刷新)」政策の導入決定
1991		・カンボジア和平協定(カンボジアとの関係の安定) ・中国との国交正常化
1993	・国連開発計画(UNDP)より、「ベトナムの行政改革に対する技術援助」事業の支援を受けて本格的な行政改革が開始	
1994	・政府決議(38-CP号)により、7つの分野で行政手続改善の実施 ・人民評議会・人民委員会組織法の制定	・米国の経済制裁解除
1995	・民法典の制定 ・党中央レベルによる行政改革への正式な取り組みの決議 ・経済関連省庁の再編	・米国との国交正常化 ・ベトナム、アセアンへ正式加盟
1996	・省レベルの地方行政単位の見直しに関する決定(50省3直轄特別都市から57省4直轄特別市) ・国家予算法の制定	
1997	・タイビン省で公務員の汚職等に対して、農民による大規模な暴動発生 ・党中央レベルで、行政改革に対しての集中的な討議が行われる	・88年の外国投資法制定以来、初めて外国投資額前年比マイナス実績(アジア経済危機の影響)
1998	・公務員法・汚職防止法の制定	
2000		・米国との通商協定締結 ・企業法の制定
2001	・今後10年における行政改革マスタープログラムの発表	

2 ベトナム行政における問題点

ドイモイ以前の社会主義統制経済に基づく国家システムは、市場経済を抑制する体質を有していた。ドイモイ以降も、行政内部におけるこの体質は温存され、「外国企業が許認可を得るのに長い時間がかかる」「ベトナムでは汚職が当たり前となっている」など、ベトナムへ投資する外国企業などから批判されるようになった。その際の行政の問題点は以下のようなものであった。ベトナム行政改革の1990年代の目標は、これら問題を改善、克服することにあつたが、現在もまだ改善されていない。

①行政手続きの複雑性、明確さの欠如 — 党と行政の二重構造（党と行政の機能未分化）ベトナムの行政手続は複雑で明確性を欠くと言われるが、これは各組織の中で、権限、仕事の領域がはっきり定まっていないことが影響している。このため、行政の越権行為、事務手続きの頻繁な変更など、行政手続を複雑かつ不明瞭なものにしている。

第1章第1節共産党の項でも記述したように、ドイモイ以前は党が、すべての分野の国家行政に介入し、行政運営において党の意向が優先されたため、各行政機関においても明確な権限が定められていなかった。

当事務所職員が政府組織人事委員会（GCOP）を訪問すると「まず、どの省庁のどの部局が、どのような権限を持ち、どの分野の仕事を行うかを法律等ではっきりさせることが重要である」という言葉をよく聞く。省庁内部からも、行政組織の権限や責任に関して、法律等による明確化が強く求められている。

②縦割り・セクター主義

行政機関は程度の差はあれ、官僚主義・縦割り主義的な傾向があるが、ベトナムの場合は特にその傾向が強い。同じ省内でも、局が違えば、業務上連携が取りにくいことが多く、他の省庁と連携が求められる業務については一層の困難を伴う。また第1章第2節4 地方行政制度の特徴で記述したように、その縦割り主義は、地方にも及んでいる。中央の各部門は、地方におけるそれぞれの担当部門と強い関係で結ばれており、結果として横の連携が取りにくい状況となっている。

③秘密主義・非公開主義

①に起因するもので、手続きの過程や金銭が絡む情報については、限られた情報しか公開されず、かなり不透明なものとなっている。国家予算でさえ、1996年から概要の公開が始まったに過ぎない。また、国家の省庁内に外国人が勤務することも困難となっている。

④汚職

ベトナムにおいては、公務員の定義や給与システムが非常に複雑で不明確である。通常共産党幹部は行政上の要職に就くことが多く、所得面を見ても公の給与以外に

様々な特権や金銭的利益が与えられている。その一方で、下級公務員は生活するのに十分な給与を支給されておらず、また行政機関の末端の職員は正規の国家公務員とは位置づけられていない。公務員の管理や監視システムも十分に発達していないとされており、これらの要因が重なり、ベトナム行政においては、汚職が蔓延していると言われている。

第2節 ベトナムにおける行政改革への取り組み状況・経過

この節では、これまでの具体的な行政改革の取り組みについて紹介する。主に公表されている文書等に基づいて、以下時系列に経過を追うこととする。

1 行政改革への取り組み経過

ベトナム政府は、さらなる経済発展のために、国家機構の再編を含む行政改革を1990年代初頭に提起した。そのため1990年代に行われた行政改革は、主に経済に関連する分野で実施された。

行政改革は、1992年の憲法改正により着手された。この改正は、憲法をドイモイに適應するよう改めたものである。その最大の特徴は「国家、集団、個人」のそれぞれの利益の存在を認めたことである。

1993年6月に国連開発計画（UNDP）より、「ベトナムの行政改革に対する技術援助」事業の支援を受けて本格的な行政改革が開始された。この改革は、市場経済に適合する行政機構を造り上げることと、中央と地方との良好な関係を確立することを目的とするものであった。

1994年5月の政府決議（38-CP号）により、経済関連及び住民生活に関する7つの分野で行政手続の改善が行われた（投資許可、家屋と土地の使用許可、輸出入、出入国、営業体の樹立と経営登録、人民による請願・告発の解決、予算と基礎建設の資金支給）。これ以降、住民サービス向上のため「ひとつの窓口、ひとつの印鑑」として知られるワンストップサービス⁵が実施され、行政手続の簡素化が進んでいる。

1994年に「人民評議会及び人民委員会組織法」が改正され、1995年には民法典が制定された。

1995年の共産党中央委員会総会では、3つの分野で改革を推進することが決議された。その3分野とは、①行政を改革するための行政手続・法律の確立、②政府の機構改革、③行政幹部を含む公務員の資質の向上、改善であった。行政改革を推進していくため、各省庁に各省大臣を長とする行政改革委員会を設置したのをはじめ、省庁と同レベルの国家委員会の1つであるベトナム組織人事委員会（GCOP）を行政改革に関するすべての活動の調整機関とした。この1995年の党中央レベルの決議が、ベトナム政府での公式な行政改革の始まりとされている。

⁵ 1つの申請のために複数の部署へ出向く必要があった行政手続きについて、受付窓口をひとつにして、住民の利便を図るもの。

具体的な改革として、1995年に経済関連省庁の整理統合が行われ、農業食品工業省、森林省、水利省の3省が農業農村開発省に統合、重工業省、エネルギー省、軽工業省の3省が工業省に、国家計画委員会、国家協力投資委員会が計画投資省にそれぞれ統合された。同時に、汚職・密輸防止委員会、国有企業改革委員会等の国家委員会が新設された。この大規模な整理統合の狙いは、機構の簡素化のほか、市場経済、国際化の要請への対応であったとされる。現在でも政府所属機関（第1章第1節4政府を参照）は所管省庁への吸収を含め、統廃合が行われている。

1996年第8期党大会でも上記の方向性が再確認された。同年には地方における行政運営の強化を目的として、省レベルの地方行政単位の境界が見直され、8つの省を15省と1中央直轄特別市に分割する案が承認された。これにより、1991年に決定された53の省レベル地方行政単位は、61（4中央直轄特別市、57省）へと増えることとなった。新設された省のほとんどは首都ハノイ周辺に置かれているが、中部地域最大の商業都市ダナンも中央直轄特別市に指定された。前述の中央省庁再編に伴い、人民委員会の専門部局の数を省レベルでは30程度あったものを20～25へと、県レベルでは20程度あったものを10～15へと縮減することを決定した。なお、国レベルで各省庁に行政改革委員会が設置されたのと同様に、地方においても省レベルの各人民委員会に人民委員会委員長を長とする行政改革委員会が設置された。

1997年6月の第8期第3回中央委員会総会では、新しい中央執行委員により、集中的に行政改革について討議された。この時期は、経済改革を優先してきた歪みが生じてきた時期であり、タイビン省などで公務員の汚職に対し民衆の反乱が起こったこともある。その後の1998年2月には、汚職防止法、公務員法などが制定されている。

またこの時期は、直接的ではないもののアジア経済危機の影響を受け、ベトナムの経済成長が減速した時期でもあり、ベトナム政府に今後の行政改革について再考を促した時期でもあるとも言える。1998年、当事務所が関わりベトナムハノイで開催した会議において、政府組織人事委員会の局長は、「行政改革は、経済改革と同時に行われるべきものであるが、経済改革が先に実践された」と述べている。このことは、経済改革に行政組織とその改革が追いついていないという認識を示したものとと言える。

以上のような経緯を経て、2000年には新しい企業法の施行、アメリカとの通商協定などが結ばれ、経済的に新たな局面を迎えることになった。また2001年9月17日に、ファン・バン・カイ首相が2001年から2010年までの行政改革についてのマスタープログラムを発表し、行政改革も新たな段階に差し掛かっている。

第3節 行政改革マスタープログラム概要と推進組織

次の第3章では、政府組織人事委員会（Government Committee on Organization and Personnel 以下「GCOP」と言う。）より入手した資料を基にマスタープログラムの

詳細について説明を行うが、この節ではマスタープログラムが発表された背景と意義、行政改革を担っていく組織、機関について説明を行う。

1. 2001－2010 行政改革マスタープログラムが発表された背景と意義

第2節で述べたようにベトナム政府は1990年代、主に経済に関連する分野での行政改革を推進してきたが、以下の点で問題が生じるようになった。

- ①行政改革において十分に成果が上がっていない分野の存在
- ②社会主義下の市場経済導入による都市部と農村部の経済格差の拡大
- ③グローバル化に対応した行政システムの構築の必要性

このため、政府は2000年前後に行政改革全般についての総合的な目的、具体的計画、実践的な改善方法などを見直し、その結果、2001年9月に今後10年間における行政改革マスタープログラムを発表したのである。

マスタープログラムは、9つの総合的な目標とその目標を達成するために、4分野（1 制度改革、2 行政組織構造改革、3 公務員の資質向上・改善、4 財政改革）において具体的な改善・改革事項を列挙している。そして、その改善・改革事項を達成するための具体的な行動プランが7つ提示され、それぞれのプランの実行について責任を持つ省庁が明記されている。

2. 行政改革推進組織・機関

行政改革を推進する組織と機関については、以下のとおりである。

①行政改革運営委員会：(The Government Steering Committee on Public Administration Reform)

首相、副首相2名、官房長、法務大臣、GCOP 委員長の6名で構成される。行政改革ガイドラインの提供、マスタープログラムの実施状況についての管理・再検討、そして行政改革の方向性・指針についての舵取りや政府への年間報告書の提出などについて責任を持つ最高機関である。

②事務局：(Secretariat)

GCOP 副委員長を事務局長とし、他の省庁の副大臣級7名で構成される。行政改革運営委員会を支え、実質的に行政改革の進捗状況を管理し、必要があれば改善等を行う組織である。

③GCOP

GCOP は、省庁と同レベルの国家機関の1つであり、ベトナムにおける地方自治体、地方行政を所管する機関である。委員長は、各省庁の大臣と同レベルの役職となっている。行政改革運営委員の一員をGCOP 委員長が、また、行政改革事務局事務局長をGCOP 副委員長が務めていることから分かるように、行政改革を担っていく中心的機関と言える。

GCOP 組織は、図-8 のとおりである。委員長の下に 3 人の副委員長がおり、その下に 14 の部局と 2 つの地方事務所が置かれている。職員数は各部局とも 20 人から 30 人程度で、全体では 500 人強となっている。

この委員会の沿革は次のとおりとなっている。

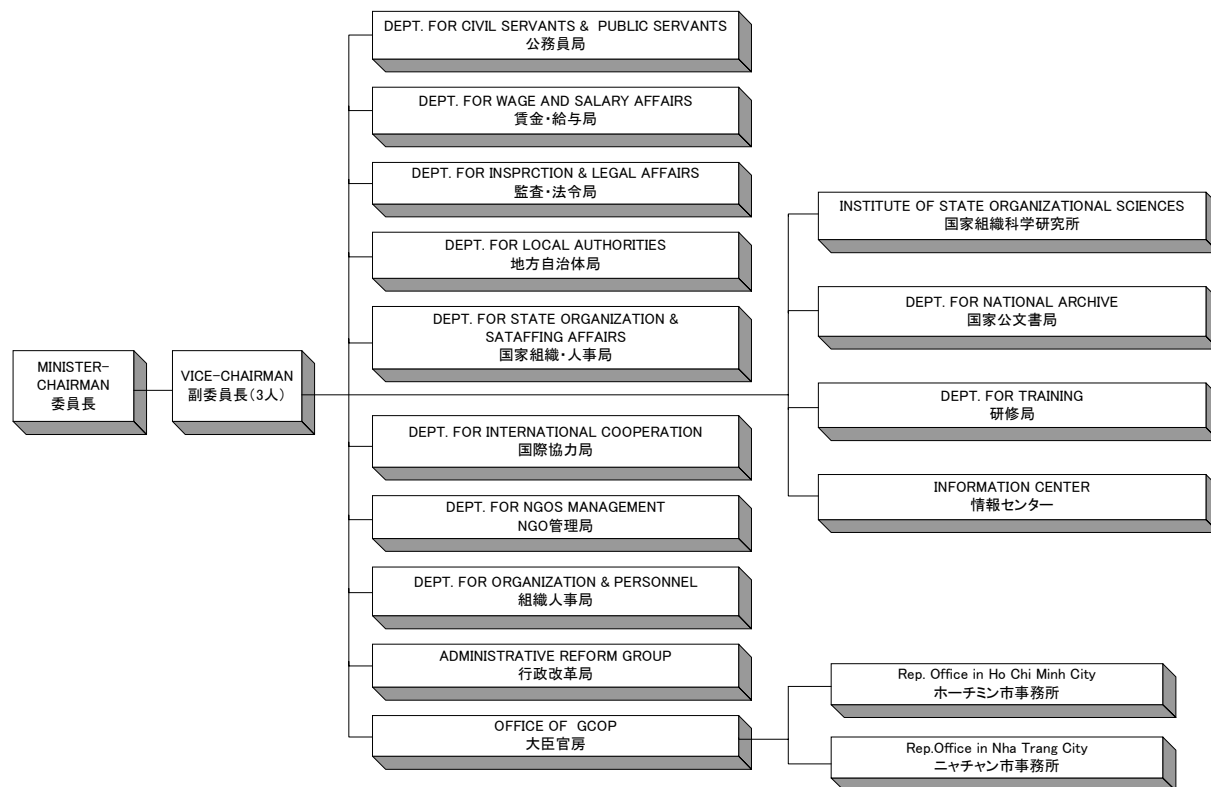
1973 年に、内務省で行っていた政府の組織・人事管理に関する業務を別途推進していくため、政府組織委員会 (Government Committee on Organization) が設立された。1990 年に、同組織の名称が、政府組織人事委員会 (Government Committee on Organization and Personnel) と改称され、機能も、政府の行政機関と中央及び地方の公務員の監督・管理に拡張された。1994 年には、省庁と同レベルの機関に昇格し、国内の政府組織・人事管理だけでなく、行政改革における国際協力、公務員事務に関するアセアン内での協力、NGO との国際協力などにも、活動の範囲を広げている。

ベトナムの公務員管理・監督に関して 1945 年より 1973 年までは内務省が、1973 年から 1990 年までは国家計画委員会及び財務省が、1990 年からは政府組織人事委員会が担当している。

次に、行政改革に関連する部署について簡単に、部署の概要を説明することとしたい。

- ・行政改革局 (Dept.for administrative reform) : 行政改革について全般的な計画・調整を行っている。
- ・政府組織人事局 (Dept.for state organization & staffing affairs) : 行政改革の中でも重要視されている改善項目のひとつである政府組織の機能の見直し、権限・責任の再定義を行っている。
- ・賃金給与局 (Dept.for wage and salary affairs) : 行政改革において給与改革を担っている。
- ・公務員局 (Dept for civil servant & public servants) : 公務員の管理、公務員の基準などを担当している。
- ・国際協力局 (Dept for international cooperation) : 行政事務・公務員制度全般に関して、海外の組織や機関と協力を行っている。当事務所のベトナム政府におけるカウンターパートとなっている。

(図-8 : GCOP 組織図)



(GCOP 庁舎)

