

# カンボディア国別援助研究会 報告書

— 復興から開発へ —

2001年10月

国際協力事業団  
国際協力総合研修所

総研

J R

01-16

## 序 文

当事業団が事業を展開している開発途上国においては、人口、環境、食糧問題など地球規模の課題への取り組みが重要性を増している一方、国ごとに異なる特性や発展段階に応じたきめの細かい援助を実施する必要があります。このような観点から、当事業団では各開発途上国の開発の現状や課題に即した国別の援助アプローチを強化するため、有識者の方々にご協力をいただき、各国に対する援助の方向性を検討する国別援助研究を実施してまいりました。これまでに35件の国別援助研究会を設置し、その研究成果を報告書に取りまとめております。

今回報告書が取り纏められましたカンボディアは、1970年代からの内戦に伴い日本からの援助を停止しておりましたが、和平を契機に援助を再開して約10年が過ぎました。その間、総選挙が実施され、市場経済化が進展し、現在の同国は、内戦からの復旧・復興が一段落し、中長期の開発に向かっていくと位置づけられます。これに伴い、日本の援助に対しても緊急復旧・復興支援から、中長期的な取り組みへの支援が求められてきています。このため、カンボディアに対する今後のわが国の援助のあり方を検討することとして、2000年8月に、研究会を設置しました。

本研究会は、今川幸雄 関東学園大学法学部教授を座長に、計10名の委員の方々により構成され、各分野の原稿は当該分野の専門家経験者など14名が加わり、執筆されました。また研究会においては、カンボジア市民フォーラムを含め各界のリソースパーソンを交えて、活発な議論が行なわれました。本報告書は、計6回にわたる研究会における議論の結果を取りまとめたものです。

当事業団といたしましては、本報告書を、今後のカンボディア国への援助の計画・実施にあたり、重要な資料として十分に活用すると共に、関係機関におきましても、広く利用されることを期待しております。

最後に、本報告書のとりまとめにあたり、今川座長をはじめとする委員、執筆担当者各位に多大なご尽力を頂きましたことに対し深く感謝申し上げますと共に、ご協力下さいました関係機関の皆さまにもあわせて御礼申し上げます。

2001年10月

国際協力事業団  
総裁 川上 隆朗

## はじめに

20年余にわたり紛争と混乱の続いたカンボディアでは、1993年9月の新憲法制定とそれに基づく新王国の誕生、新政府の樹立後も内紛が続けられ、1997年6月から7月にかけての第一首相側軍と第二首相側軍との武力衝突事件発生は、国際社会をしてあわやカンボディア和平の崩壊かと危惧させるものであったが、我が国を含む国際社会の協力によってカンボディアは危機を乗り切り、1998年7月には、国連カンボディア暫定統治機構(UNTAC)施行の1993年5月の総選挙から5年を経て、初めて国内的にも国際的にも自由かつ公正に行われたと評される総選挙がカンボディア人自身により施行された。しかし、その後も敗北した政党が選挙の結果を認めようとせず、内紛を国際化させる危険さえ生じたが、国王陛下の英明な決断とわが国ならびにその他の友好国の協力により危機を回避して正しい政治解決が実現し、1998年10月末にはフンセン首相の率いる現在の新政府が成立した。同年中にカンボディアは一時棚上げされていた国連議席を回復し、東南アジア諸国連合(ASEAN)加盟も実現して国際社会に復帰し、以来今日まで平和で安定した状態が続いている。

こうしてわが国は、カンボディア紛争の政治解決のため非常に重要な役割を果たし、同時に、和平後の経済復興のためにも諸外国の先頭に立って主導的役割を果たした。既に1989年8月のカンボディア和平パリ国際会議において、わが国はオーストラリアとともに復旧復興と難民帰還を取り扱う第三委員会の共同議長国に選ばれ、和平後のカンボディアの復興支援について関係各国の意見を取りまとめ、それが1991年10月のカンボディア和平パリ協定第4文書の「復旧及び復興に関する宣言」となって、諸外国の対カンボディア支援の指針となった。さらにわが国は、パリ会議第三委員会においてカンボディア復興国際委員会(ICORC)の設立を提案して全会一致の賛同を得、やがてICORCは和平後のカンボディアに対する国際的な復興支援の調整機関として毎年東京とパリで交互に開催され、1996年以降はこれが発展的に支援国会合(CG)となって今日に至り、この間わが国はカンボディアに対する最大の援助国として同国の復旧復興のため協力を続けてきた。

わが国の対カンボディア支援は今後とも継続されると思われるが、今般、国際協力事業団の委嘱により、これまでの対カンボディア協力の成果を検討し、将来、特に今後5年間の期間を視野において、協力の方針策定の一助となり得る調査研究を行うべく、カンボディア国別援助研究会が9名の委員と13名の執筆者により構成された。国際協力総合研修所において、平成12年8月24日第一回研究会が開催され、以来ほぼ毎月1回のペースで取り進められ、平成13年1月19日最終研究会が開催された。研究会の委員及び執筆者のほぼ全員がカンボディアに長期滞在または繰り返し短期滞在した経験をもつそれぞれの分野の専門家で、カンボディアの復興と発展への協力を熱意をもつ方々である。研究会では、今後の対カンボディア支援の重点の一つとして「良い統治」を取り上げ、法制度整備、地雷除去、除隊兵士支援、文化財保護などカンボディア特有の問題に配慮し、貧困削減、農村開発、人材育成、環境保全等々多くの問題について活発な議論が交わされた。2月11日から17日までの間3名の委員による現地調査を行い、シヌーク国王陛下に拝謁、フンセン首相以下9名の主要官僚に面談してカンボディア側の見解を聴取することができた。こうした成果を国際協力総合研修所の事務局で取りまとめられて、今回この報告書が完成し、国際協力事業団総裁に提出する運びとなった。

委員、執筆者の方々、国際協力事業団の関係者の方々に心からの謝意を申し上げたい。

2001年10月

カンボディア国別援助研究会  
座長 今川 幸雄

# カンボディア地図



The University of Texas at Austin The General Libraries (PCL Map Collection)をもとに作成

カンボディア王国	宗教	仏教(上座部)
面積 18万 km <sup>2</sup>	政体	立憲君主制
人口 1143万人(1998年3月)	元首	ノロドム・シハヌーク国王
首都 プノンペン	通貨	リエル(1米ドル = 3795 リエル、1999年11月末)
言語 クメール語	合計年度	暦年

\* 本報告書における地名の表記は研究会での合意により上記地図の表記にて統一している。



# カンボディア国別援助研究会報告書

## 目 次

委員一覧 .....	xi
原稿執筆担当者一覧 .....	xii
略語表 .....	xiii
キーワード一覧 .....	xvii
提言概要 .....	xix
<b>第1部 総論</b>	
<b>1. カンボディアの和平・復興・開発</b> .....	3
1 - 1 1970年の戦争から和平成立まで .....	3
1 - 2 戦後復興と同時に進行する開発への取組み .....	4
<b>2. カンボディアに対する国際協力</b> .....	7
2 - 1 概観 .....	7
2 - 2 国際機関 .....	7
2 - 3 日本を除くドナー諸国 .....	7
2 - 4 わが国の対カンボディア協力とその特色 .....	9
2 - 5 NGO .....	10
2 - 6 カンボディアの主体性と国際援助協調を巡る課題 .....	10
<b>3. カンボディアの開発の方向性</b> .....	12
3 - 1 カンボディアの開発で考慮すべき課題 .....	12
3 - 2 カンボディアの開発の方向性 .....	12
<b>4. 中期的視野にたったわが国のカンボディア協力への提言</b> .....	15
4 - 1 わが国の対カンボディア協力の基本理念 .....	15
4 - 2 わが国の対カンボディア協力の基本枠組み .....	16
4 - 3 わが国の対カンボディア協力における留意事項 .....	21
<b>第2部 現状分析</b>	
<b>第1章 政治・経済・社会等の現状と課題</b>	
<b>第1節 政治</b> .....	今川 幸雄 33
1. good governance .....	33
2. カンボディアの和平過程 .....	33
3. カンボディア和平成功の要因 .....	35
4. 最近の内政動向 .....	36
5. 最近の対外関係 .....	37
<b>第2節 経済</b> .....	廣畑 伸雄 40
1. カンボディア経済 .....	40
1 - 1 市場経済化 .....	40
1 - 2 経済の現況 .....	40
1 - 3 カンボディアの経済の特徴 .....	41
1 - 4 外国への依存 .....	41
2. 産業 .....	42
2 - 1 産業構造 .....	42
2 - 2 第一次産業 .....	42
2 - 3 第二次産業 .....	43
2 - 4 第三次産業 .....	44
2 - 5 産業構造の変化と展望 .....	44
2 - 6 就業構造 .....	45

3.	国家財政	46
3 - 1	歳入	46
3 - 2	歳出	46
4.	国際収支	46
4 - 1	国際収支	46
4 - 2	対外債務	48
4 - 3	為替動向	48
4 - 4	貿易	48
5.	金融	51
5 - 1	金融機関	51
5 - 2	カンボディア国立銀行の概要と金融政策	51
5 - 3	外国貿易銀行	52
5 - 4	農村地域開発銀行	52
5 - 5	民間商業銀行	52
6.	外国投資	52
6 - 1	投資認可額	52
6 - 2	業種別投資動向	53
6 - 3	国別投資動向	54
<b>第3節</b>	<b>社会</b>	56
1.	貧困問題	天川 直子 56
1 - 1	既存文献	56
1 - 2	貧困ラインの設定と「所得貧困」	56
1 - 3	カンボディアの貧困の特徴 - マクロレベル -	57
1 - 4	カンボディアの貧困の特徴 - 戦乱と社会混乱の傷跡 -	58
1 - 5	カンボディアにおける貧困と経済成長	60
1 - 6	貧困対策プロジェクトのためのターゲティングにむけて	61
1 - 7	結論	62
2.	ジェンダー	西谷 佳純 62
2 - 1	カンボディアにおけるジェンダーの平等の現状	62
2 - 2	カンボディア政府による取り組み	72
2 - 3	ドナー・国際連合・国際 NGO によるジェンダーの平等に係る支援の動向	74
2 - 4	ジェンダーの平等支援協力の方向性	75
<b>第4節</b>	<b>カンボディアの歴史と文化</b>	石澤 良昭 82
1.	国際政治に翻弄されたカンボディア現代史を理解するために	82
1 - 1	1975 年の「解放」の中味は何か	82
1 - 2	ポルポト派とは何か	82
1 - 3	カンボディア・中国・ヴィエトナムをめぐる国際関係	83
1 - 4	ソ連邦・東欧圏の崩壊が「カンボディア和平」の追い風になった	84
1 - 5	カンボディア和平成立後の混乱	85
1 - 6	総選挙をめぐるトラウマ(心的外傷)	86
1 - 7	カンボディアを両隣国ヴィエトナム・タイの関係から再考察する	87
1 - 8	ポルポト政権の恐怖から救われたカンボディア人たち	87
1 - 9	クメール文化の深い精神性	88
1 - 10	貨幣経済に染まりつつある農村	89
1 - 11	カンボディア人の精神価値体系	89
2.	文化遺産の保存修復の国際協力	91
2 - 1	現地に暮らす人たちの自立を助ける人材養成	91
2 - 2	鎮魂の意味を込めたアンコール遺跡の保存修復の手伝いと人材養成プロジェクト	91
2 - 3	人間(村落)・自然(環境)・文化(遺跡)共存共生プロジェクト	93
2 - 4	アンコール・ワットに塗り込められたメッセージを読み取る努力	94
2 - 5	カンボディアの文化遺産は誰が責任を持つのか	95
2 - 6	アンコール・ワットの原風景を求めて	96
<b>第5節</b>	<b>開発計画</b>	寺本 匡俊 113
1.	経緯	113
1 - 1	和平に至るまでの動向	113
1 - 2	復興に向けての開発計画の策定	113
2.	個々の開発計画の概要	113
2 - 1	国家復興開発計画(NPRD)	113
2 - 2	第一次社会経済開発計画(SEDP)	115
2 - 3	貧困削減戦略書(PRSP)	117
3.	展望	119

<b>第6節 援助動向</b> .....	寺本 匡俊・江崎 英夫	121
1. 歴史的経緯 .....		121
1 - 1 年表 .....		121
1 - 2 これまでの経緯・主な議事 .....		121
2. 第4回対カンボディア支援国会合 .....		122
2 - 1 概略 .....		122
2 - 2 非公式会合 .....		122
2 - 3 公式会議 .....		122
3. わが国の援助動向 .....		125
3 - 1 無償資金協力・技術協力(JICA) .....		126
3 - 2 有償資金協力 .....		126
4. 国際機関及び他ドナーの援助動向 .....		128
4 - 1 概論 .....		128
4 - 2 国際機関 .....		128
4 - 3 二国間援助 .....		129
4 - 4 NGO .....		129
5. 展望 .....		129

## 第2章 分野・イシュー別現状と対カンボディア協力の展望

<b>第1節 グッド・ガバナンス</b> .....		135
1. 総論 .....	佐藤 安信	135
1 - 1 はじめに .....		135
1 - 1 - 1 「グッド・ガバナンス(良い統治)」の概念 .....		135
1 - 1 - 2 カンボディアにおける「グッド・ガバナンス」の意味と重要性 .....		136
1 - 1 - 3 本節の対象分野 .....		136
1 - 2 経緯・現状・方向性 .....		136
1 - 2 - 1 カンボディアにおける平和構築の経緯と現状 .....		136
1 - 2 - 2 残された重要な課題と改善のための方向性 .....		137
1 - 2 - 3 わが国を含むドナーによるガバナンス支援の動向 .....		138
1 - 3 わが国の援助のあり方 .....		140
1 - 3 - 1 援助の範囲と内容 .....		140
1 - 3 - 2 企画及び実施上の留意点 .....		140
2. 各論 .....		144
2 - 1 民主化 .....	佐藤 安信・Koung Teilee	144
2 - 1 - 1 UNTAC後の民主化の展開 .....		144
2 - 1 - 2 民主化における課題 .....		145
2 - 1 - 3 政府の取り組みと援助動向 .....		147
2 - 1 - 4 主要ドナーによる援助の動向 .....		148
2 - 1 - 5 援助のあり方 .....		148
2 - 1 - 6 わが国の援助のあり方 .....		150
2 - 2 人権 .....	山田 洋一	151
2 - 2 - 1 グッド・ガバナンスにおける人権の意義 .....		151
2 - 2 - 2 カンボディアの人権状況の推移と政府、国際機関、NGOの対応 .....		151
2 - 2 - 3 カンボディア政府の課題 .....		154
2 - 2 - 4 援助の方向性 .....		155
2 - 2 - 5 わが国の援助のあり方 .....		158
2 - 3 法制度 .....	櫻木 和代	160
2 - 3 - 1 法制度の歴史と現状 .....		160
2 - 3 - 2 カンボディア政府による法整備・司法改革の取り組み .....		161
2 - 3 - 3 これまでの諸外国・国際機関の支援の動き .....		163
2 - 3 - 4 問題点(法の支配の確立を阻むもの) .....		164
2 - 3 - 5 課題と援助の方向性 .....		165
2 - 3 - 6 わが国の援助のあり方 .....		166
2 - 3 - 7 わが国の法制度整備支援の内容と範囲(具体策と優先度) .....		168
2 - 3 - 8 法制度整備支援実施上の留意点 .....		172
2 - 4 行政機能 .....	佐藤 安信	173
2 - 4 - 1 行・財政機能の現状 .....		173
2 - 4 - 2 残された重要な課題 .....		174
2 - 4 - 3 政府の取り組みと援助の動向 .....		175
2 - 4 - 4 わが国の援助のあり方 .....		176
<b>第2節 産業振興のための環境整備</b> .....	廣畑 伸雄	185
1. 現状分析 .....		185
1 - 1 これまでの推移 .....		185

1 - 2	政府の取り組み	185
1 - 3	PRSP	190
1 - 4	援助動向	191
2.	開発の方向性	193
2 - 1	マクロ経済の安定と経済改革	193
2 - 2	投資環境の整備	194
2 - 3	戦略産業の育成	195
2 - 4	小規模事業の育成	195
2 - 5	情報化の推進	196
3.	わが国の援助のあり方	197
3 - 1	基本的考え方	197
3 - 2	援助成果の具体的目標	198
3 - 3	目標達成のための戦略	198
3 - 4	援助の内容	198
<b>第3節 社会資本の整備</b>		金子 彰・足立隼夫 203
	はじめに	203
1.	社会資本の現状	203
1 - 1	社会資本整備の推移	203
1 - 2	社会資本の現状	203
1 - 3	社会資本整備に対する援助等	207
2.	社会資本整備の課題・問題点	209
2 - 1	社会資本全般に共通する課題	209
2 - 2	各セクター固有の課題	210
3.	社会資本整備の方向	211
3 - 1	基本的考え方	211
3 - 2	当面の復旧・復興のための整備	212
3 - 3	中長期的な視点を踏まえた整備	213
3 - 4	社会資本整備のために必要な施策	215
4.	社会資本整備に対するわが国の援助のあり方	216
4 - 1	基本的考え方	216
4 - 2	社会資本整備、管理・運営のための能力強化	217
4 - 3	マスタープラン、技術基準などの策定に対する協力	218
4 - 4	整備の目標と戦略	218
<b>第4節 保健医療の充実</b>		明石 秀親 220
1.	現状分析	220
1 - 1	これまでの推移	220
1 - 2	保健医療状況	220
1 - 3	政府の取り組み	224
1 - 4	援助の動向	232
2.	主な課題・問題点の抽出	234
3.	開発の方向性	235
4.	わが国の援助のあり方	235
4 - 1	中央政府の機能強化	235
4 - 2	国の制度整備	235
4 - 3	人材育成	236
4 - 4	地方の強化	236
4 - 5	教育啓蒙活動の強化	236
4 - 6	その他の個別事例	236
4 - 7	総括	236
<b>付章 社会保障分野</b>		239
1.	現状分析	239
1 - 1	これまでの推移	239
1 - 2	社会保障状況	239
1 - 3	政府の取り組み	239
1 - 4	今後の援助の方向	240
<b>第5節 人的資源開発</b>		若林 満・加藤 徳夫 241
1.	現状分析	241
1 - 1	背景	241
1 - 2	教育システムの現状	242
2.	主要な開発課題と問題点	246
2 - 1	教育行政における問題点と課題	246



2 - 2	基礎教育の問題点	247
2 - 3	人材育成と経済・社会のニーズ	251
2 - 4	援助における調整と協調	251
3.	中期的な人材育成の展望	252
3 - 1	基礎教育の充実と中等教育の拡大	252
3 - 2	高等教育及び職業技術教育機関の整理と改革	254
3 - 3	産業振興と人材育成	254
4.	わが国の援助のあり方	254
<b>第6節 農業振興</b>		川合 尚・吉田 亮介 258
	はじめに	258
1.	農林水産業の現状	258
1 - 1	農林水産業の概況	258
1 - 2	農業の概況	261
1 - 3	畜産業の概況	267
1 - 4	水産業の概況	268
1 - 5	林業の概況	272
1 - 6	農林水産業の支援機能	272
2.	開発の方向性	273
3.	農林水産業分野の課題	276
3 - 1	安定的で持続可能な食糧安全保障体制の確立	276
3 - 2	地域農業の発展基盤の確立	277
3 - 3	農業者・農営基盤の強化	277
3 - 4	自然資源の保全と持続可能な技術の開発	278
3 - 5	適切な政策の策定および行政機能の強化	278
4.	援助動向	279
5.	農林水産業の振興に対する我が国の援助のあり方	282
<b>第7節 農村開発</b>		天川 直子 285
	はじめに	285
1.	社会構造の特徴	285
1 - 1	行政単位と農村	285
1 - 2	社会構造の特徴	286
1 - 3	カンボディア農村のコミュニティのあり方の特徴	286
2.	農地と人口	287
2 - 1	人口分布について	287
2 - 2	土地利用について	289
2 - 3	人口圧力の社会問題化	289
3.	土地なし農民の出現	290
3 - 1	クロムマサキによる分配	290
3 - 2	既存の調査研究報告の概要	291
3 - 3	若干の考察	294
4.	土地所有権をめぐる諸問題	295
4 - 1	「鋤による獲得」原則	295
4 - 2	1989年以後の土地所有制度に見られる特徴	296
4 - 3	土地登記の現状	297
5.	所得水準と構造	297
5 - 1	平均収入と収入源	298
5 - 2	収入の季節変動	298
5 - 3	階層ごとの収入源の相違	298
6.	農村開発プロジェクトの現状	298
6 - 1	農村開発プロジェクトの普及状況	298
6 - 2	SEILA プログラム	301
6 - 3	カンボディア難民再定住・農村開発プロジェクト	302
6 - 4	農村開発プロジェクトの持続性・財政上の問題	303
7.	カンボディアの農村開発に関する主要課題	303
7 - 1	カンボディアにおける農村開発の方向性	303
7 - 2	カンボディアにおける農村開発プロジェクトの策定について	303
8.	わが国の援助のあり方	304
8 - 1	実施主体について	304
8 - 2	構成要素について	304
<b>第8節 地雷除去・被災者支援・除隊兵士支援</b>		小向 絵理 307
1.	対人地雷	307
1 - 1	背景	307

1 - 2	現状分析 .....	307
1 - 3	主要な課題 .....	312
1 - 4	開発の方向性 .....	313
1 - 5	わが国の援助のあり方 .....	313
2.	除隊兵士自立支援 .....	314
2 - 1	動員解除に関する基本的考え方 .....	314
2 - 2	カンボディアにおける動員解除計画(現状分析).....	315
2 - 3	主要な課題 .....	317
2 - 4	開発の方向性 .....	318
2 - 5	わが国の援助のあり方 .....	318
<b>第9節</b>	<b>環境</b> ..... 高橋 敬雄・土井 陸雄・榎本 宏	321
	はじめに .....	321
1.	現状分析 .....	321
1 - 1	基本条件 .....	321
1 - 2	自然環境の現状 .....	321
1 - 3	生活環境の現状 .....	327
1 - 4	環境関連の行政組織 .....	335
1 - 5	先進国による援助の実績と動向 .....	339
2.	主要な課題 .....	340
2 - 1	自然環境 .....	340
2 - 2	生活環境 .....	341
2 - 3	中央行政の課題 .....	342
3.	開発の方向性 .....	343
3 - 1	基本視点：環境問題の社会政治学 .....	343
3 - 2	開発の具体的方向性 .....	345
3 - 3	環境行政関係 .....	347
3 - 4	環境教育 .....	347
4.	わが国の援助のあり方 .....	347
4 - 1	基本的考え方 .....	347
4 - 2	援助成果の具体的目標 .....	348
<b>第10節</b>	<b>メコン河流域開発</b> ..... 足立 隼夫	351
1.	現状分析 .....	351
2.	問題点、開発の課題 .....	352
2 - 1	メコン河本流の水利用問題 .....	352
2 - 2	メコン本流の洪水の問題 .....	352
2 - 3	流域国の水利用に関するルールの設定 .....	353
2 - 4	域内電力融通の動きと電力の民間開発 .....	353
2 - 5	域内電力融通におけるカンボディアの立場 .....	354
2 - 6	カンボディア領内特有の水資源開発問題 .....	354
2 - 7	域内交通網整備におけるメコン河の関わり .....	354
3.	開発の方向性 .....	354
4.	援助のあり方 .....	355
<b>付属資料</b>	.....	357
1.	JICA カンボディア国別援助研究会 現地調査記録 .....	359
2.	カンボジア市民フォーラムからの提言 .....	362
3.	略年表 .....	376
4.	周辺諸国の主要指標 .....	378
<b>&lt;図表リスト&gt;</b>		
<b>&lt;提言概要&gt;</b>		
図1	カンボディアの開発で考慮すべき課題 .....	xxi
図2	わが国の対カンボディア協力の枠組み .....	xxiii
表1	カンボディア国別援助研究 提言マトリックス .....	xxv
<b>&lt;第1部 総論&gt;</b>		
表2-1	カンボディアのODA 純受取額の推移 .....	7
表3-1	カンボディアと近隣諸国の開発指標の比較 .....	13
図3-1	カンボディアの開発で考慮すべき課題 .....	13
図4-1	わが国の対カンボディア協力の枠組み .....	17
表4-1	わが国の対カンボディア協力における重点課題(重視すべき開発課題)と協力のあり方 .....	22

< 第2部	第1章 第2節 経済 >	
表 2-1	カンボディアの主要経済指標 .....	41
表 2-2	国内貯蓄・投資率(対GDP比) .....	42
表 2-3	公的国際援助 .....	42
図 2-1	カンボディアの産業構造 .....	42
表 2-4	産業別名目国内総生産 .....	43
表 2-5	産業別実質成長率 .....	45
表 2-6	産業別就業者数 .....	46
図 2-2	カンボディアの就業構造 .....	46
表 2-7	国家財政収支 .....	47
表 2-8	カンボディアの国際収支 .....	47
表 2-9	対外債務残高 .....	48
表 2-10	対ドル為替レート .....	48
表 2-11	貿易収支推移 .....	48
表 2-12	品目別輸出額推移 .....	49
表 2-13	GSP 輸出相手国 .....	49
表 2-14	品目別輸入額推移 .....	50
表 2-15	商業銀行の融資条件 .....	52
表 2-16	投資認可額推移 .....	52
表 2-17	投資認可額推移(業種別) .....	53
表 2-18	投資認可件数(1994 ~ 1998年) .....	54
表 2-19	投資認可額推移(国別) .....	55
< 第2部	第1章 第3節 社会 >	
表 3-1	カンボディアの貧困ライン .....	57
表 3-2	カンボディアの貧困(概要) .....	57
表 3-3	世帯主の職業による貧困の出現度の比較(1997年) .....	58
表 3-4	貧困軽減予測 .....	60
表 3-5	「カンボディア」子どもの栄養問題 .....	68
表 3-6	産業別雇用形態別に見る雇用人口構成比 .....	69
表 3-7	労働参加率(全年齢グループ) .....	69
表 3-8	年齢別労働参加率 .....	70
< 第2部	第1章 第4節 カンボディアの歴史と文化 >	
表 4-1	アンコール地域における国際協力年表 .....	99
< 第2部	第1章 第6節 援助動向 >	
表 6-1	第4回支援国会合における各援助機関の支援表明額 .....	123
表 6-2	わが国の対カンボディア ODA 実績 .....	125
表 6-3	シハヌークヴィル港緊急リハビリ事業の借款概要 .....	126
表 6-4	主要経済指標 .....	127
図 6-1	GMS プロジェクト地図 .....	131
< 第2部	第2章 第1節 グッド・ガバナンス >	
表 1-1	わが国のグッド・ガバナンス支援のあり方(範囲と内容) .....	141
表 1-2	法整備支援における課題と援助の方向性 .....	167
表 1-3	わが国の法制度整備支援の内容と範囲 .....	169
< 第2部	第2章 第2節 産業振興のための環境整備 >	
表 2-1	PRSP 概要 .....	191
表 2-2	IMF 融資 .....	192
表 2-3	世界銀行融資承認額 .....	192
表 2-4	アジア開発銀行融資承認額 .....	192
表 2-5	情報関連機器普及状況(1997年) .....	196
< 第2部	第2章 第3節 社会資本の整備 >	
表 3-1	国家予算にみる社会資本整備への支出 .....	204
表 3-2	道路整備状況 .....	204
表 3-3	社会資本、交通、通信関係の投資の承認実績 .....	208
表 3-4	BOT 候補プロジェクト .....	208
表 3-5	カンボディアにおける総合交通計画(主な構成) .....	214
表 3-6	交通関係法規の対象項目 .....	215
< 第2部	第2章 第4節 保健医療の充実 >	
表 4-1	保健医療指標 .....	220

図 4-1	保健省組織図	225
図 4-2	予防接種カバー率	228
図 4-3	University of Health Science(保健科学大学)組織図	230
表 4-2	保健予算及び関連統計	233
表 4-3	保健予算概要	233
＜ 第 2 部 第 2 章 第 5 節 人的資源開発 ＞		
表 5-1	「Education For All : Country Report 2000」における教育関連指標及び達成目標	243
表 5-2	小学校各学年における進級率・留年率・退学率	244
表 5-3	各教育段階における粗就学率(1997年)	244
表 5-4	アジア諸国初等・中等教育就学者状況	244
表 5-5	高等教育機関一覧	245
表 5-6	各ドナーの援助状況	246
表 5-7	地域間就学格差	247
表 5-8	全小学校に占める学年設置のタイプ	248
表 5-9	小学校児童数・学校数の増加推移	249
図 5-1	人材育成のフレームワーク	253
表 5-10	カンボディア教育分野における開発協力の必要領域と援助の目的及び方法	256
＜ 第 2 部 第 2 章 第 6 節 農業振興 ＞		
表 6-1	部門別生産額などの推移	258
図 6-1	農産物輸出入額	260
表 6-2	農業部門の生産量の推移	261
表 6-3	コメの耕作面積	261
図 6-2	地域別コメ生産面積 / 量(1998-1999)	261
表 6-4	地域別トラクター保有台数、耕起面積	266
表 6-5	畜産別の飼養頭数の推移	267
表 6-6	水産部門の生産量の推移	269
図 6-3	水産物加工品の生産量	271
表 6-7	第二次社会経済開発計画に含まれる農林水産業分野の内容	274
表 6-8	日本の援助実績	280
＜ 第 2 部 第 2 章 第 7 節 農村開発 ＞		
図 7-1	中央農業地域とメコン河・トンレサップ水系による浸水域	288
図 7-2	中央農業地域とメコン河・トンレサップ水系による浸水域	288
表 7-1	ランドサットによるカンボディアの土地利用と国土全体に対する割合(1992年)	289
表 7-2	農地の各地目の農地全体に対する割合(1992年)	290
表 7-3	農地所有規模の分布	292
表 7-4	土地なし世帯	292
表 7-5	所有面積 10 アール以下の世帯	293
表 7-6	州別土地なし世帯の割合(1999年)	293
表 7-7	土地なし世帯の土地所有経験(1999年)	294
表 7-8	土地所有経験の無い世帯の内訳(1999年)	294
表 7-9	土地を喪失した原因による内訳(1999年)	294
図 7-3	土地を所有していた世帯が土地なし世帯となった年別世帯数と累計(1999年)	294
表 7-10	1月当たりの一世帯平均支出(1999年)	295
表 7-11	各世帯ごとの非食料費支出の内訳	296
表 7-12	Cambodia Development Resource Institute による調査村の概要	299
表 7-13	一世帯当たりの平均月収とその内訳	299
表 7-14	農業外収入の季節変動	299
図 7-4	農業収入の階層別平均額	300
図 7-5	女性労賃収入の階層別平均額	300
表 7-15	支援村の経済状況別 政府 / NGO によるプロジェクト実施状況(1997年)	301
表 7-16	一村当たりの分野別開発プロジェクト平均数(1998年)	301
表 7-17	カンボディアの農村開発の方向性	305
＜ 第 2 部 第 2 章 第 8 節 地雷除去・被災者支援・除隊兵士支援 ＞		
表 8-1	カンボディアの地雷原	308
表 8-2	地雷 / UXO 被災者の推移	308
表 8-3	被災に関するデータ	308
表 8-4	四肢切断者	308
表 8-5	障害の原因	309
表 8-6	除去された地雷数	310
表 8-7	UNDP 信託基金への拠出額	310
表 8-8	わが国援助によるカンボディア国に対する対人地雷分野の協力	311

表 8-9	CMAC に派遣されている外国人専門家 .....	312
表 8-10	対地雷問題のための包括的アプローチ .....	313
図 8-1	退役軍人自立支援プログラム実施計画 .....	315
表 8-11	各フェーズの活動 .....	316
表 8-12	登録作業結果 .....	316
表 8-13	資金協力 .....	317
表 8-14	パイロット事業の概要 .....	317
図 8-2	わが国の協力の方策 .....	319
<p>&lt; 第 2 部 第 2 章 第 9 節 環境 &gt;</p>		
表 9-1	森林種類別天然林面積 .....	322
表 9-2	カンボディアにおける漁獲量 .....	323
表 9-3	絶滅に瀕している動物種 .....	326
表 9-4	都市における水道施設の概況 .....	327
図 9-1	首都給水栓の水質 .....	329
図 9-2	地方都市の飲料水質 .....	330
図 9-3	首都排水の水質 .....	331
表 9-5	カンボディアにおける環境管理及び保全を担当する主要官庁 .....	336
表 9-6	日本及び他の援助国・機関による環境分野の支援 .....	339
<p>&lt; Box リスト &gt;</p>		
<p>&lt; 第 1 部 総論 &gt;</p>		
Box 1-1	National Program to Rehabilitate and Develop Cambodia( NPRD ) .....	5
Box 1-2	Social and Economic Development Plan( SEDP ) .....	5
Box 1-3	Interim Poverty Reduction Strategy Paper( I-PRSP )( 2000 年 10 月 ) .....	6
Box 1-4	"Governance Action Plan( GAP )" ( 2001 年 1 月 ) .....	6
Box 2-1	各ドナーの対カンボディア援助の枠組み .....	8
Box 2-2	わが国及び JICA の対カンボディア援助の重点協力分野 .....	9
Box 2-3	"A New Development Cooperation Partnership Paradigm for Cambodia"( 2000 年 ) .....	11
<p>&lt; 第 2 部 第 1 章 第 3 節 社会 &gt;</p>		
Box 3-1	カンボディアの人口 .....	78
<p>&lt; 第 2 部 第 1 章 第 4 節 カンボディアの歴史と文化 &gt;</p>		
Box 4-1	ユネスコ/日本信託基金によるアンコール遺跡への協力 .....	97
<p>&lt; 第 2 部 第 1 章 第 5 節 開発計画 &gt;</p>		
Box 5-1	世界銀行 IMF スタッフの共同評価と PRSP Full Report へ向けた主な政策課題 .....	118
<p>&lt; 第 2 部 第 2 章 第 1 節 グッド・ガバナンス &gt;</p>		
Box 1-1	人権状況 .....	179
<p>&lt; 第 2 部 第 2 章 第 4 節 保健医療の充実 &gt;</p>		
Box 4-1	AIDS に対する住民の対応 .....	221
Box 4-2	新生児の成長過程 .....	222
Box 4-3	出産に関わる習慣と妊産婦の健康 .....	222
Box 4-4	農村の食事 .....	222
Box 4-5	実際の食品衛生問題 .....	224
Box 4-6	村の人々の受療行動 .....	226
Box 4-7	地方病院の実態 .....	226
<p>&lt; 第 2 部 第 2 章 第 6 節 農業振興 &gt;</p>		
Box 6-1	農林水産省の機能 .....	275

## 「カンボディア国別援助研究会」委員一覧

座長・政治	いま がわ ゆき お 今 川 幸 雄	関東学園大学法学部教授
経済	ひろ はた のぶ お 廣 畑 伸 雄	日本政策投資銀行参事役
社会 / 農村開発	あま かわ なお こ 天 川 直 子	日本貿易振興会アジア経済研究所 地域研究第1部研究員
歴史 / 文化	いし ざわ よし あき 石 澤 良 昭	上智大学外国語学部教授 同大学アジア文化研究所長
グッド・ガバナンス	さ とう やす のぶ 佐 藤 安 信	名古屋大学大学院 国際開発研究科教授
人的資源開発	わか ばやし みつる 若 林 満	名古屋大学大学院 国際開発研究科教授
農業振興	か わ い たかし 川 合 尚	(株)アルファ日産 技術管理室長
開発計画 / 援助動向( 贈与 )	てら もと まさ とし 寺 本 匡 俊	JICA アジア第一部インドシナ課 課長代理
援助動向( 有償 )	え ざき ひで お 江 崎 英 夫	JBIC 開発第二部第二班課長 (平成13年3月末まで)
	もり むつ や 森 睦 也	JBIC 開発第二部第二班課長 (平成13年4月から)
総論アドバイザー	こ やま のぶ ひろ 小 山 伸 広	JICA 国際協力専門員

( 敬称略 )



# 「カンボディア国別援助研究会」原稿執筆担当者一覧

## 第1部 総論

小山 伸 広 JICA 国際協力専門員

## 第2部 現状分析

### 第1章 政治、経済、社会等の現状と展望

政治 今川 幸雄 関東学園大学法学部教授  
 経済 廣畑 伸雄 日本政策投資銀行参事役  
 社会（貧困） 天川 直子 日本貿易振興会アジア経済研究所 地域研究第1部研究員  
 社会（ジェンダー） 西谷 佳純 オーストラリア国立大学 国立疫学・人口センター博士課程 研究生  
 歴史／文化 石澤 良昭 上智大学外国語学部教授  
 同大学アジア文化研究所長  
 開発計画／援助動向（無償） 寺本 匡俊 JICA アジア第一部インドシナ課 課長代理  
 援助動向（有償） 江崎 英夫 JBIC 開発第二部第二班課長

### 第2章 分野・イシュー別現状と対カンボディア協力の展望

グッド・ガバナンス 佐藤 安信 名古屋大学大学院国際開発研究科教授  
 （総括・民主化・行政機能）  
 グッド・ガバナンス（民主化） Mr. Kuong Télee 名古屋大学大学院国際開発研究科博士課程  
 グッド・ガバナンス（法制度） 櫻木 和代 東京合同法律事務所 弁護士  
 グッド・ガバナンス（人権） 山田 洋一 山田・野口法律事務所 弁護士  
 産業振興のための環境整備 廣畑 伸雄 日本政策投資銀行参事役  
 社会資本の整備 金子 彰 東洋大学国際地域学部教授  
 保健医療の充実 明石 秀親 国立国際医療センター派遣協力課医師  
 人的資源開発（総括） 若林 満 名古屋大学大学院国際開発研究科教授  
 人的資源開発（教育） 加藤 徳夫 （株）パデコ コンサルティング部 シニアコンサルタント  
 農業振興 川合 尚 （株）アルファ日産 技術管理室長  
 吉田 亮介 JICA 国際協力総合研修所 調査研究第一課  
 農村開発 天川 直子 日本貿易振興会アジア経済研究所  
 地域研究第1部研究員  
 対人地雷除去支援 小向 絵理 JICA Jr. 専門員（カンボディア派遣中企画調査員）  
 被災者支援 除隊兵士支援  
 環境（総括） 高橋 敬雄 新潟大学工学部教授  
 環境（都市環境） 土井 隆雄 横浜市立大学医学部教授  
 環境（自然資源管理） 榎本 宏 JICA ポーランド駐在員事務所長  
 （前森林・自然環境協力部水産環境協力課 課長代理）  
 メコン河流域開発 足立 隼夫 （社）海外電力調査会電力国際協力センター部長

（敬称略）

## 付属資料2

カンボジア市民フォーラムからの提言 カンボジア市民フォーラム

## 事務局関係者一覧

桑島 京子 JICA 国際協力総合研修所 調査研究第一課 課長  
 牧野 耕司 JICA 国際協力総合研修所 調査研究第一課 課長代理  
 吉田 亮介 JICA 国際協力総合研修所 調査研究第一課  
 小西 洋子 日本国際協力センター 囑託研究員（平成12年12月まで）  
 宇高 香 日本国際協力センター 囑託研究員（平成13年1月から）

## 略 語 表

### A

ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
ADD	Accelerated District Development	促進地区開発
ADHOC	Cambodian Human Rights and Development Association	(カンボディア地元人権 NGO)
ADR	Alternative	裁判以外での紛争解決機能
AFD	Agence Francaise de Development	フランス協力省
AFTA	ASEAN Free Trade Area	アセアン自由貿易地域
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome	後天性免疫不全症候群
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	東南アジア諸国連合
AusAID	Australian Agency for International Development	オーストラリア国際開発庁

### B

BHN	Basic Human Needs	ベーシック・ヒューマン・ニーズ
-----	-------------------	-----------------

### C

CARERE	Cambodia Areas Regeneration and Rehabilitation	(UNDP によるプロジェクト)
CAS	Country Assistance Strategy	国別援助戦略
CCC	Cooperation Committee for Cambodia	カンボディア協力委員会
CDAF	Council for the Demobilization of Armed Forces	動員解除評議会
CDC	Council for the Development of Cambodia	カンボディア開発評議会
CDF	Comprehensive Development Framework	包括的開発枠組み
CDRI	Cambodia Development Resource Institute	カンボディア開発研究所
CFRC (RCR)	Chemins de fer Royauxdu Cambodge (Royal Cambodian Railway)	カンボディア国鉄
CG	Consultative Group	支援国
CIB	Cambodia Investment Bank	カンボディア投資委員会
CICC	Center of the International Cooperation for Computerization	国際情報化協力センター
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
CGDK	Coalition Government of Democratic Kamphchea	反ヴィエトナム三派連合抵抗政権
CMAA	Cambodia Mine Action and Victims Assistance Authority	(カンボディア政府の地雷地雷処理復興組織)
CMAC	Cambodia Mine Action Center	カンボディア地雷対策センター
CPP	Cambodia People's Party	人民党
CVAP	Cambodia Veterans Assistance Program	退役軍人支援プログラム

### D

DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DDRP	Disarmament, Demobilization and Reintegration Program	兵士の武装解除、動員解除、社会復帰プログラム
DFID	Department for International Development	英国国際開発省

### E

EC	European Community	欧州共同体
EDC	Electricite de Cambodge	カンボディア電力公社
EFA	Education for All	すべての人に教育を
EPI	Expanded Programme to Immunization	予防接種拡大プログラム
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility	拡大構造調整融資
EU	European Union	欧州連合

## F

FAO	Food and Agriculture Organization	食料農業機関
FDI	Foreign Direct Investment	海外直接投資
FTBC	Foreign Trade Bank of Cambodia	外国貿易銀行
FUNICINPEC	Front Uni National pour un Cambodge Independent, Neutre, Pacifique et Cooperatif	民族統一戦線

## G

GAP	Governance Action Plan	カバナンス行動計画
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GMS	Greater Mekong Sub-region	拡大メコン開発計画
GNP	Gross National Product	国民総生産
GSP	General System of Preferences	特惠関税
GTZ	Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit/ German Agency for Technical Cooperation	ドイツ技術協力公社

## H

HI	Handicap International	ハンディキャップ・インターナショナル
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国
HIV	Human Immunodeficiency Virus	ヒト免疫不全ウイルス
HYV	High Yielded Variety	多収量品種

## I

ICC		アンコール遺跡国際調査会議
ICORC	International Committee on the Reconstuction of Cambodia	カンボディア復興国際委員会
IDA	International Development Association	国際開発協会
IDRC	International Development Research Center	国際開発センター
IFC	International Finance Corporation	国際金融公社
IFIC	Institute for International Cooperation	国際協力総合研修所
ILO	Intenational Labor Organization	国際労働機関
IMCI	Integrated Management	小児疾患総合マネージメント
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IOM	International Organization for Migration	国際移住機関
IPP	Independent Power Producer	独立発電事業者
ITU	International Telecommunication Union	国際電気通信連合会

## J

JBIC	Japan Bank for Intenational Cooperation	国際協力銀行
JCIF	Japan Center for International Finance?	国際金融情報センター
JETRO	Japan External Trade Organization	日本貿易振興会
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力事業団
JILD	Japanese Institute for Legal Development	(発展途上国の法制度整備支援を行う 非営利・非政府の NGO)
JSA	Japanese Government Team for Safeguarding Angkor	アンコール遺跡救済チーム

## K

KID	Khmer Institute for Democracy	カンボディア民主主義研究所
KPNLF	Khmer People's National Liberation Front	クメール人民民族解放戦線

**L**

LLDCs	Least Less Developed Countries	後発発展途上国
-------	--------------------------------	---------

**M**

MPDF	Mekong Project Development Facility	メコン・プロジェクト開発機構
MSF	Medecins Sans Frontieres	国境なき医師団

**N**

NBC	National Bank of Cambodia	カンボディア国立銀行
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation	ノールウェー開発協力庁
NPRD	National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia	国家復興開発計画

**O**

ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	経済開発協力機構
OECF	Overseas Economic Cooperation Fund	海外経済協力基金
OOF	Other Official Flows	その他の政府資金の流れ

**P**

PAP	Priority Action Programme	優先行動計画
PASEC	Programme d'appui au secteur education au Cambodge	カンボディア初等教育支援プログラム
PDRD	Provincial Department of Rural Development	州農村開発省
PFP	Policy Framework Paper	政策枠組み書
PHC	Primary Health Care	プライマリー・ヘルス・ケア
PKO	Peace Keeping Operations	平和維持活動
PIP	Public Investment Program	公共投資計画
PRDC	Provincial Rural Development Committee	州農村開発委員会
PRGF	Poverty Reduction Growth Facility	貧困削減成長ファシリティ
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略ペーパー
PTTC	Provincial Teacher Training College	郡教員養成学校
PVC	Provincial Veterans Committee	州退役軍人委員会

**R**

RCAF	Royal Cambodia Armed Forces	カンボディア王国軍
RDB	Rural Development Bank	農村地域開発銀行
RTTC	Regional Teacher Training College	地域教員養成学校

**S**

SAF	Structural Adjustment Facility	構造調整融資
SEDP	Socioeconomic Development Plan	社会経済開発計画
Sida	Swedish International Development Co-operation Agency	スウェーデン国際開発協力庁
SNC	Supreme National Council	カンボディア最高国民評議会
STD	Sexually Transmitted Diseases	性感染症
SWAp	Sector-wide Approach	セクター・プログラム

## U

---

UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS	国連エイズプログラム
UNCOHCHR	United Nations Cambodia Office of High Commissioner for Human Rights	国連高等人権弁務官 カンボディア事務所
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework	国連開発援助フレームワーク
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNEP	United Nations Environmental Programme	国連環境計画
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国連教育科学文化機関
UNFPA	United Nations Fund for Population Activities	国連人口活動基金
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women	国連婦人開発基金
UNOPS	United Nations Office for Project Services	国連プロジェクト・サービス機関
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia	カンボディア国連暫定統治機構
UNV	United Nations Volunteer	国連ボランティア
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
UXO	Unexploded Ordnance	不発弾

## V

---

VAT	Value-added Tax	付加価値税
VDC	Village Development Committees	村落開発委員会

## W

---

WFP	World Food Programme	世界食糧計画
WHO	World Health Organization	世界保健機構
WIPO	World Intellectual Property Organization	世界知的所有権機構
WTO	World Trade Organization	世界貿易機関
WWF	Worldwide Fund for Nature	世界自然保護基金

## キーワード一覧

<p style="text-align: center;">PRSP ( Poverty Reduction Strategy Paper )</p>	<p>世銀とIMFが重債務貧困国救済イニシアティブの適用及びIDA/IMF融資の判断材料として途上国政府に作成を要請している文書である。当該国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者(ドナー、NGO、市民社会、民間セクター等)が参画して作成するもので、貧困削減に焦点を当てたその国の重点開発課題とその対策を包括的に述べた3年間の経済・社会開発計画である。</p>
<p style="text-align: center;">SEDP ( Socioeconomic Development Plan )</p>	<p>カンボディア政府の社会経済開発5ヶ年計画。1996年に策定された第一次社会経済開発計画(1996 - 2000年)では、貧困の緩和と地方開発が最大の目標として掲げられた。</p>
<p style="text-align: center;">GSP ( General System of Preference )</p>	<p>輸出品に対する特惠関税。発展途上国の輸出品目に対する特別に低い関税のことで、1968年のUNCTAD第2回総会において先進国が発展途上国に合意したことで成立した。競争力の弱い発展途上国の産品について輸出を助けることを目的とする。競争力のついた産品については適用から除外されたり、発展段階の高くなった国を一定の基準を用いて適用から除外することもある。</p>
<p style="text-align: center;">NPRD ( The National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia )</p>	<p>「国家復興開発計画」。1994年新国家の成立後初めてカンボディア政府が策定した総合的国家開発計画。カンボディアの復旧復興に関する2つの原則と6つの行動目標を示している。1996年に策定された5ヶ年計画であるSEDPの事前計画書としての役割を果たした。</p>
<p style="text-align: center;">CG 会合 ( Consultative Group Meeting )</p>	<p>援助供与国や国際機関が援助の対象となる国の経済情勢、開発計画、開発プロジェクトなどに関する情報を共有し、意見交換や援助の意図表明を行うことを通じて政策対話と援助調節の促進を図るための会議。</p>
<p style="text-align: center;">SWAP ( Sector-wide Approach )</p>	<p>従来の開発支援は、援助国や国際機関がそれぞれの計画に基づき行われていたが、個々のプロジェクト相互の調整が十分でない場合があり、効果的な援助にならないことがあった。このため、援助国等と被援助国が協力して、保健や教育など個別の分野(セクター)毎に整合性がある開発計画(プログラム)を策定・実施するというセクター・ワイド・アプローチが提案されている。特にサブ・サハラ・アフリカ諸国において試みられている。</p>
<p style="text-align: center;">CAS ( Country Assistance Strategy )</p>	<p>世界銀行が作成する各途上国に対する中期的な国別支援戦略。対象国の現状分析と今後の見通し、融資計画を示すもの。</p>
<p style="text-align: center;">CAP ( Country Assistance Plan )</p>	<p>アジア開発銀行が作成する途上国におけるアジア開発銀行の運営(活動)の核となる3年間の計画文書。政策改革支援、ガバナンス、能力開発、地域協力プログラム支援のほか、関連する公共部門への貸付や技術協力プログラム、民間部門での運営が含まれたアジア開発銀行の中期運営プログラムである。</p>
<p style="text-align: center;">CCF ( Country Cooperation Framework )</p>	<p>UNDPが作成する5年間の協力の基本方針。</p>
<p style="text-align: center;">CMAC ( Cambodia Mine Action Center )</p>	<p>「カンボディア地雷対策センター」。1992年UNTACの支援のもとカンボディア最高国民評議会により、任意団体として設立。1993年にカンボディア国政府機関として発足。地雷回避教育、調査、地雷除去、地雷除去のための研修を行う。</p>
<p style="text-align: center;">セクタープログラム ( Sector Program )</p>	<p>Sector Program( SP ) 途上国政府のオーナーシップの下、ドナーを含む開発関係者が参加、調整して策定したセクターないしはサブセクター規模のプログラム</p>
<p style="text-align: center;">包括的アプローチ</p>	<p>各国際機関、ドナー諸国、民間企業およびNGOなどが援助対象国の中央政府、地方政府、住民、民間企業、NGOなどに相互に独立した援助活動を展開するのが一般的であったが、途上国の対応能力と援助資源が効率的に使用されなかったという反省から、ODAのみならずそれ以外の様々な援助資源を動員し、全体としての援助資源量を増大させ、全ての参加者の知識と経験を最大限に活用しようとする努力。</p>



## カンボディア国別援助研究会報告書の提言概要

### 本報告書の背景と目的

カンボディアでは、1970年代から続いた政治的混乱と紛争が、1991年10月のパリ和平協定(正式名称「カンボディア紛争の包括的政治解決に関する協定」)の締結を経て終息し、諸外国・国際機関の支援を受けつつ、復旧・復興が進んできた。1998年7月にはカンボディア自身による総選挙が実施され、同年11月にはフン・セン政権が樹立し、1999年4月にはASEAN加盟を果たすなど、政治的な安定と国際社会への復帰を実現した。しかしながら、同国は長年にわたった混乱のために社会・経済の基盤や人的資源などに極めて大きな損失を残し、開発のあらゆる面において深刻な課題を抱えている。

わが国はアジア・太平洋地域の平和と安定、発展にとって、カンボディアの持続的な安定が不可欠であるとの認識の下、荒廃した国土の復旧・復興および民主化への支援を積極的に行うこととし、1992年6月より「カンボディア復興国際委員会(ICORC)」においては議長を務め、また、1996年から始まった支援国会合においても2回の会合を東京で開催するなど、カンボディア支援の中心的な役割を担ってきた。

このような状況を踏まえ、本カンボディア国別援助研究会は、本格的な国造りを開始し、経済発展の道を模索しているカンボディアに対して、効果的な支援を行っていくため、わが国の中期的な援助のあり方および方向性を示すことを目的として2000年8月に発足した。

本研究会を進めるにあたっては、座長である関東学園大学法学部今川幸雄教授を中心とした10名の委員からなる委員会を設置し、分野別の分析においては、さらに14名の有識者の協力を得た。研究会は、平成12年8月の第1回から計6回開催され、また、平成12年10月と平成13年2月の2回、情報収集および意見交換のための現地調査を行った。平成13年4月には、公開研究会を開催して研究会の成果を発表し、内外の関係者からの意見を得た上で最終報告書を取りまとめた。

#### 「カンボディア国別援助研究会」委員一覧

今川 幸雄	関東学園大学法学部教授
廣畑 伸雄	日本政策投資銀行参事役
天川 直子	日本貿易振興会アジア経済研究所 地域研究第1部研究員
石澤 良昭	上智大学外国語学部教授 同大学アジア文化研究所長
佐藤 安信	名古屋大学大学院 国際開発研究科教授
若林 満	名古屋大学大学院 国際開発研究科教授
川合 尚	(株)アルファ日産 技術管理室長
寺本 匡俊	JICA アジア第一部インドシナ課 課長代理
江崎 英夫	JBIC 開発第二部第二班課長(平成13年3月末まで)
森 睦也	JBIC 開発第二部第二班課長(平成13年4月から)
小山 伸広	JICA 国際協力専門員

(敬称略)

### 本報告書の構成

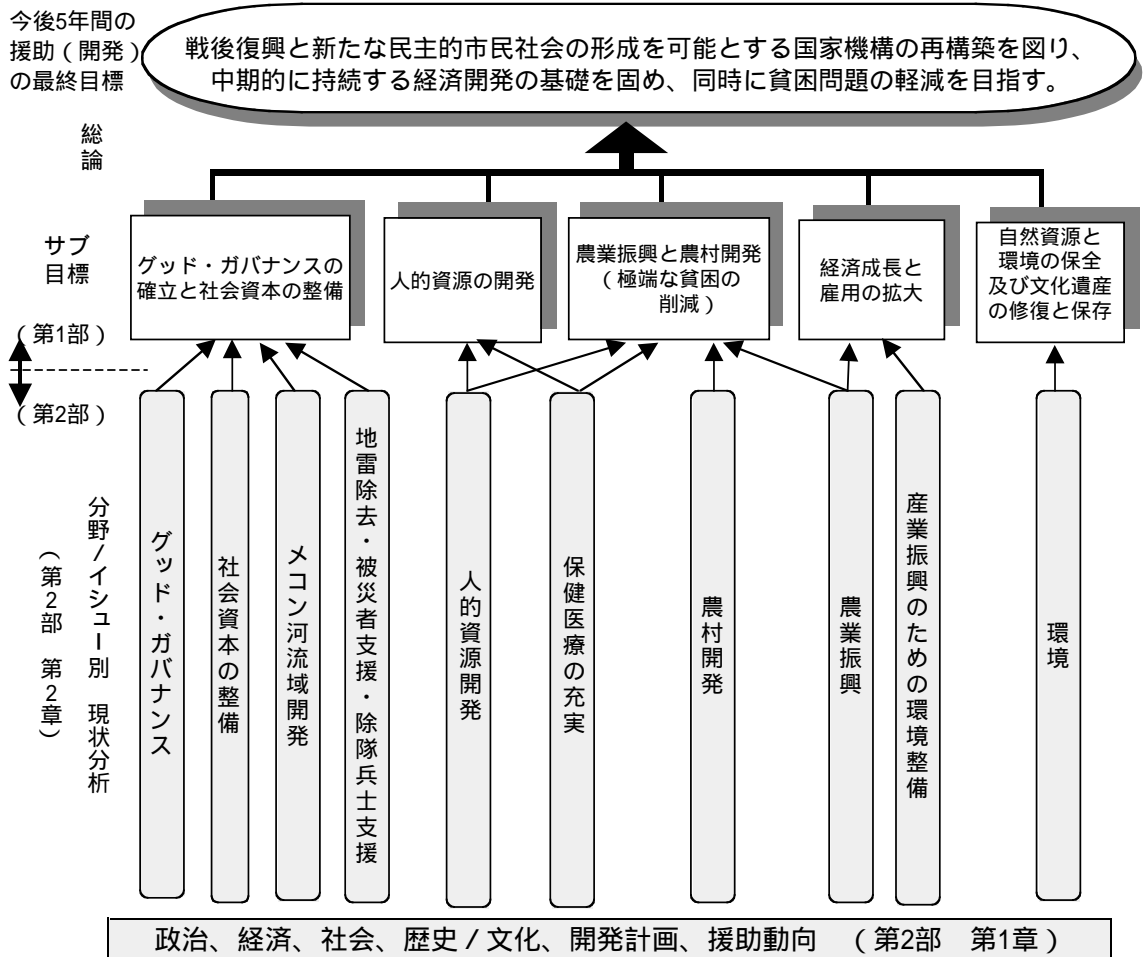
本報告書は「第一部 総論」と「第二部 現状分析」によって構成される。「第一部 総論」ではカンボディアにおける開発の背景と現状(平和から復興さらに開発への歩み)をレビューし、カンボディアの開発課題と開発の方向性を明らかにした上で、今後5年程の期間を念頭においてわが国の協力の基本的考え方ならびにわが国の協力の目標と重点課題を提言した。「第二部 現状分析」は「第一章 政治・経済・社会などの現状と課題」と「第二章 分野・イシュー別現状と対カンボディア協力の展望」から構成される。第一章では同国の政治、経済、社会、歴史・文化およびカンボディア政府の開発政策、援助動向の現状を俯瞰、分析し、第二章では「グッド・ガバナンス」「産業振興のための環境整備」などの具体的イシューの切り口から現状分析を行い、課題を整理した。また、NGOからの視点としてカンボジア市民フォーラムから、カンボディアの現状と援助の課題についての提言を得、これを付属資料として取りまとめた。

**第1部 総論と第2部 現状分析の関係**

第1部 総論
第2部 現状分析
第1章 政治・経済・社会等の現状と課題
第2章 分野・イシュー別 現状と対カンボディア協力の展望

第1部総論と第2部現状分析との関係は、前者が提言総括、後者が各論という位置づけである。すなわち、後者の現状分析で個々の分野・イシューについて、現状および課題を明らかにし、その上で、総論において、個々の分析で明らかになった様々な課題・問題点を開発の枠組みで整理し、最終的に、同国の開発の方向性、わが国の援助の基本的スタンス、援助重点課題などをとりまとめたものである。ただし、研究会のプロセスでは、総論と現状分析は相互に影響を与えながら議論が進められた。

なお、第1部総論では、今後5年間の援助の最終目標や複数のサブ目標（人的資源の開発、グッド・ガバナンスなど）を定めたが、第2部現状分析で対象とした政治・経済・社会などを含む各分野・イシューとの相関関係は以下の図の通りである。



## 報告書総論概要

### 1. カンボディアの抱える主要開発課題と開発の方向性

本研究会では、戦後の復興から開発に向けたカンボディアが抱える課題とその方向性を次のように考える（図1参照）。

#### < 持続的な開発に向けた基礎固めを重視することが必要 >

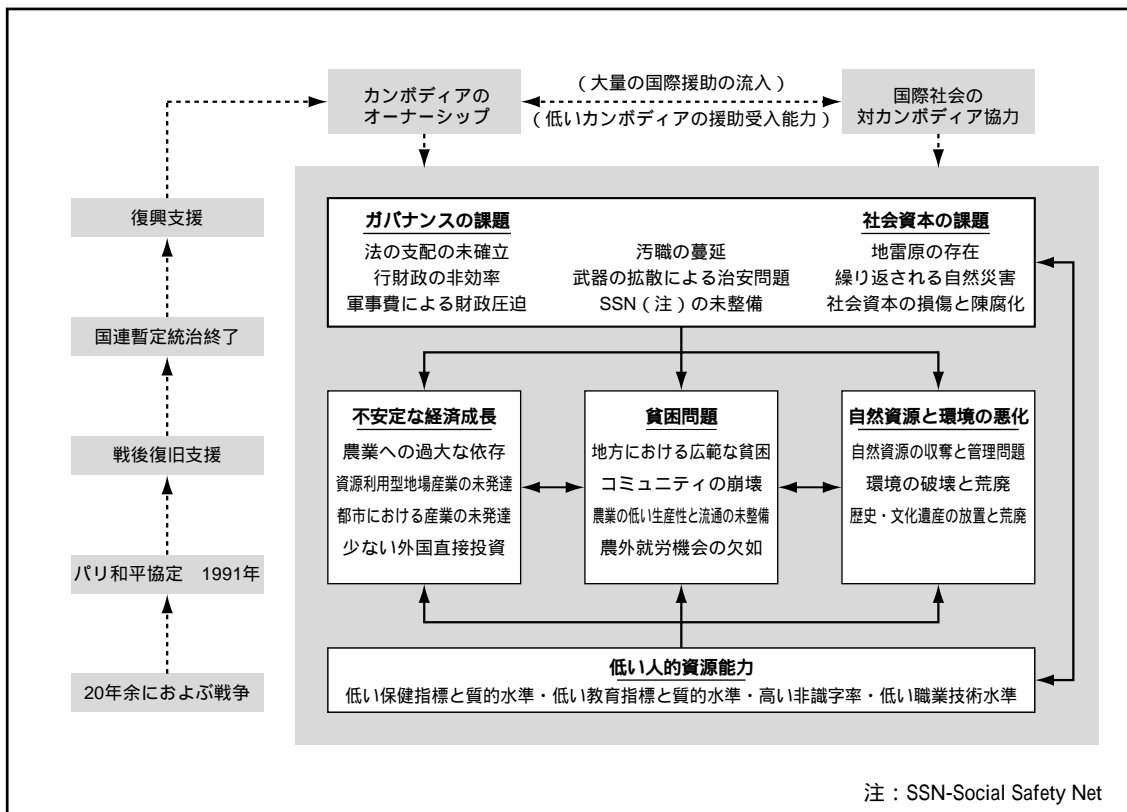
- (1) 相次ぐ政権交代と戦争により破壊された国家機構の再構築と物的インフラストラクチャ(社会資本)の復興整備
- (2) 長期にわたる戦争により失われ、質的低下をきたした人的資源の回復

#### < 国際社会・地域経済に復帰して持続可能な開発を推進する上での開発課題 >

- (3) 地方部を中心にした貧困問題への取り組み
- (4) 急速な人口増加を吸収する経済のパイの拡大
- (5) 破壊された自然資源と環境の回復と文化遺産と修復と保全

#### < 開発諸課題への対応においてカンボディア自身のオーナーシップの強化と国際社会による適切なパートナーシップの確立が重要 >

図1 カンボディアの開発で考慮すべき課題



## 2. わが国の対カンボディア協力の基本理念

### (1)協力の意義

アセアン地域の安定と発展にとって、カンボディアの政治・経済の安定と周辺諸国へのキャッチアップが不可欠である。また、支援により紛争終結国であるカンボディアが戦後復興から自立的で持続可能な発展を遂げることができれば他の紛争経験国にとって「モデルケース」となり、大きな期待(望み)となる。

### (2)協力の基本的考え方

- 1) 今後5年程の期間を、カンボディアが自立的で持続可能な発展を通じて近隣諸国にキャッチアップする準備を行う、初期条件回復のための「基礎固め」の期間と想定し、この基礎固めに必要な協力を重視し優先する。
- 2) 基礎固め期間におけるわが国の対カンボディア協力の主目標を次のように設定する：  
「カンボディアの戦後復興と新たな市民社会の形成を目指す国家機構の構築を図り、中長期的に持続可能な発展の基礎を固めるとともに、直面する極端な貧困の軽減を目指す」。  
このため、協力を特定の分野・課題に絞り込むことなく、基本的な問題解決に向けた幅広い協力を展開する。
- 3) 調整されない大量の国際協力の流入がカンボディアのオーナーシップを弱める一因となっていることに鑑み、わが国はカンボディアの受入能力を考慮し、ドナー間の国際協調を主導し、カンボディアの主体性を強化する方向で協力する。

## 3. わが国の対カンボディア開発援助の基本的枠組み

上記1.および2.で示した考え方を踏まえ、わが国の対カンボディア開発援助の枠組みとして、2.(2)で示した協力の主目標を達成するためのサブ目標を、以下のとおり設定した。

- 1) グッド・ガバナンスの確立と社会資本の整備(基礎固めの重点)  
国造りの基盤となる国家の再構築と物的インフラストラクチャーの復興整備は、持続的な開発の基礎固めに不可欠であることから、「グッド・ガバナンスの確立と社会資本の整備」を重視し、優先するサブ目標とする。
- 2) 人的基盤の強化(基礎固めの重点)  
長期の混乱によって損失され、質的低下をきたした人的資源の回復を、「グッド・ガバナンスの確立と社会資本の整備」とともに、持続的な開発に向けた基礎固めとして重視し、優先するサブ目標とする。

上記の2つのサブ目標は、カンボディアの主体的かつ持続的発展を考える上で、すべての開発努力の基盤となるものである。以下に続く3)～5)は、分野として優先すべき項目である。

- 3) 農業振興と農村開発(直面する極端な貧困の軽減)  
「極端な貧困の軽減」を目指すには、貧困層の90%が生活する農村における福祉水準の向上が重要である。また農村人口の大半が従事する農業の生産性を高め、同時に農外就業機会を創出する必要があることから、「農村開発と農業振興」を優先サブ目標とする。

4) 経済成長と雇用の拡大

人口増加率が極めて高いカンボディアにおいては、貧困層に直接裨益する協力とともに、中長期的には経済成長を通じて経済のパイを拡大することが不可欠であることから、「経済成長と雇用の拡大」をサブ目標とする。

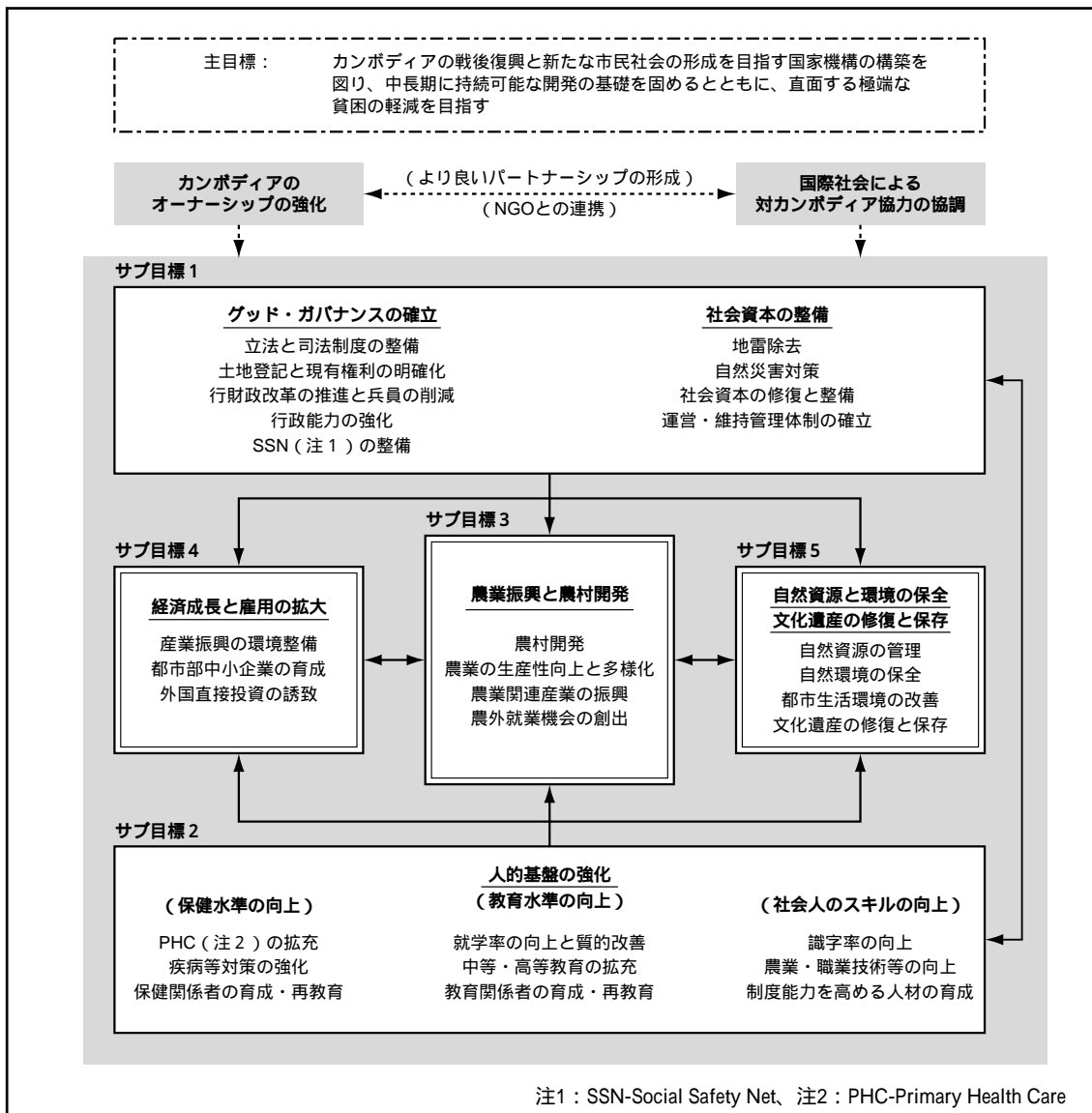
5) 自然資源と環境保全および文化遺産の修復と保存

長期にわたる戦争と近年の森林資源の奪取によって著しく劣化した自然資源と環境の回復保全が、持続可能な開発のためには不可欠である。また、観点は異なるが、カンボディアの優れた歴史文化遺産の修復と保存はカンボディアのみならず世界的にも重要であることから、「自然資源と環境保全および文化遺産の修復と保存」をサブ目標とする。

それぞれのサブ目標で重視すべき開発課題(重視すべき援助課題)は、以下の図2のとおり。

さらに、重視すべき開発課題ごとに、援助重点分野の現状と問題点、問題解決のための方針・方向性、わが国協力の考え方や留意点、協力の具体的事例(イメージ案)をとりまとめ、表1( xxv )のとおり「カンボディア国別援助研究提言マトリックス」として整理した。

図2 わが国の対カンボディア協力の枠組み



#### 4. わが国の対カンボディア協力における留意事項

上記3.で示した対カンボディア協力の枠組みを踏まえ、援助の重点課題に取り組むにあたって留意すべき事項について、以下に計画上ならびに実施上の留意点を示す。

##### <計画上の留意点>

###### カンボディアのオーナーシップの強化

オーナーシップの確立はグッド・ガバナンスと同様に貧困削減、経済成長、財政・人的基盤の強化などの進展とともに強化されるものであり、時間を要する。したがって、今後5年程の期間においては、オーナーシップの確立も重要な基礎固めの1つとして認識し、わが国としてはカンボディア政府との政策対話を通じてその強化に協力することが望まれる。

###### カンボディアと協力側のより良いパートナーシップの形成

カンボディアのオーナーシップを尊重し強化するという立場から協力活動を主導したいという姿勢を全面に押し出すことは避け、望ましいパートナーシップのあり方について積極的に関与していくことが必要である。

###### わが国と国際機関・ドナー国・NGO等との強調と連携

5つのサブ目標を構成する基礎的な開発課題に対し幅広く協力する場合には、わが国ODAの資源上の諸制約を考慮し、その制約を乗り越える1つの有効な方策として国際機関・ドナー国・NGO等との協調と連携を重視することが必要である。

##### <実施上の留意点>

###### 対象地域を限定したクロスセクター・アプローチ

密接な関連を有する複数の分野における取り組みをパッケージとして協力することにより、開発課題の改善が期待される「農村開発」(「兵員削減」を含む)分野においては、クロスセクター・アプローチの採用が望まれる。しかしながら、事業はセクター別の縦割りで実施されており、取り組みが難しい。このためクロスセクター・アプローチを実践する場合には、セクター間の関連性を明確にできるように対象地域を限定して開始することが望ましい。カンボディア側の受入能力を考慮しつつ、対象地域を限定することにより、成果のモニタリングが容易となり、次年度以降へのフィードバックも容易となる。

###### 協力活動の柔軟性の向上

クロスセクターの地域限定型の協力では、多様なステークホルダーの合意形成のもとに事業が進められることになり、協力の規模、スキームのタイミングなど当初の予定が変更される可能性が高い。これらの変更に対応していくことが不可欠であり、それを可能にする体制づくりが必要である。

###### 成果のモニタリングとフィードバック

クロスセクターに関わる協力については、現場における試行錯誤を通じて効果的なモニタリングとフィードバックの手法を確立していくことが望まれる。

###### 協力地域の拡大

極端な貧困の軽減を目指す「農業振興と農村開発」、「人的基盤の強化」、「自然環境の修復」制度能力の強化などでは、協力を広く地方に展開していくことが必要であり、治安上の理由からプノンペン市とその周辺に限られてきた協力の範囲を順次広域に拡大していくことが望まれる。



表1 カンボディア国別援助研究 提言マトリックス

援助重点分野の 現状と問題点	問題解決のための方針・ 方向性(開発課題)	わが国が重視すべき 開発課題(援助課題)	わが国協力の考え方	協力の事例案
グッド・ガバナンスの確立と社会資本の整備				
グッド・ガバナンスの確立 国家構造の崩壊 ・法の支配の未確立 ・立法の遅れ(人材不足) ・司法改革の遅れ(裁判における法令が未制定) ・行財政の非効率 ・軍事費による財政圧迫 ・汚職の蔓延 ・武器拡散による治安問題 ・SSNの未整備 ・除隊兵士、リストラ公務員などの新たな社会的弱者の増加	<民主化> ・地方選挙の実施 ・情報へのアクセスと言論の自由の確立 ・NGO等による草の根活動(市民社会の育成) ・法の支配の確立	立法と司法制度の整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>立法・司法制度の整備が人権擁護と民主化の推進に貢献するという観点から、協力中の民法・民事訴訟法の整備を含め、立法・司法制度の整備、法曹の育成、法学教育、法学研究の向上を重視する。</li> <li>法治主義・人権意識の普及と向上を目指した民主化教育を重視すべき。</li> <li>当分野では国際機関・ドナー諸国による協力が多く、これらとの協調と連携に配慮が必要である。また、人権擁護と民主化の推進についてはNGO活動への支援を検討すべきである。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>法整備支援(民法などの基本法・関連法令の整備支援、法制度全体を視野に入れたマスタープランの作成支援、各省の立法実務担当者のトレーニング、公安・法曹職員および弁護士養成・トレーニング、法律扶助支援など)</li> <li>人権の擁護と伸長のための支援(警察治安システム改善、小型兵器等取締り強化、社会弱者支援、人権教育支援)</li> <li>民主化支援(地方選挙を含む選挙法制度整備・実施支援、ジャーナリズム育成支援、民主化教育支援)</li> </ul>
	<人権> ・人権の制度的保障としての法制度、これを実効化する独立公正な司法制度の実現 ・政府による人権尊重の政策策定と実施の強化 ・人権のために活動しているNGOの強化	土地登記と現有権利の明確化	<ul style="list-style-type: none"> <li>土地登記と現有権利の明確化は貧困軽減にとって極めて重要であり、政府による土地改革を中心に支援することが必要である。</li> <li>農村開発の一環として、農民の既得権とその保護制度の現状認識から着手すべきである。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>農村開発プロジェクトの実施における農民の耕作権等の既得権保護の観点の組み入れ</li> </ul>
	<法制度> ・法制度の整備、司法改革の推進 ・立法、行政、司法における人材育成 ・党派争いの排除と政治的意志の醸成 ・援助協調 ・法教育と法律扶助	行財政改革の推進と兵員の削減	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政組織(国軍を含む)をスリム化・効率化するとともに、徴税基盤を強化して税収増を図ることが必要であるとの観点から取り組まれている、行政改革国家プログラムを支援すべき。</li> <li>徴税制度および公務員の人事制度の確立とそのための人材育成が必要である。</li> <li>平和構築および財政健全化の重要な柱である「退役軍人自立支援プログラム」を重視して支援すべき。退役軍人の社会復帰に際し、SSNの整備を併せて支援することが必要である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財・行政改革支援(徴税・人事制度改革支援、専門および中核公務員の育成、情報開示およびIT整備を含む情報伝達手段により法律や政令等の伝達メカニズムの強化支援)</li> <li>農村開発プロジェクトによる除隊兵士の社会復帰支援</li> </ul>

表1 カンボディア国別援助研究 提言マトリックス続き

援助重点分野の 現状と問題点	問題解決のための方針・ 方向性( 開発課題 )	わが国が重視すべき 開発課題( 援助課題 )	わが国協力の考え方	協力の事例案	
グッド・ガバナンスの確立と社会資本の整備					
グッド・ガバナンスの確立		<p>&lt;行政機能&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・汚職の追放</li> <li>・公務員の給与体系の合理化</li> <li>・設備および制度の整備( 公平な人事制度、徴税制度 )</li> <li>・公共セクターにおける人材養成</li> <li>・地方分権</li> <li>・行政能力の強化</li> <li>・行政組織のスリム化</li> </ul>	行政能力の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・効果的、効率的な政府機能への改善・強化を援助目標とし、公務員の法意識向上や行政手続きの促進を通じた、法による行政( 人によらない中立・公正な行政 )支援を行う。</li> <li>・上述の立法と可法制度の整備、土地登記と現有権利の明確化、行財政改革と兵員の削減に取り組く行政能力の強化を支援すべきである。</li> <li>・進行中の地方分権化で重要な役割を果たす地方行政の能力強化や、援助カウンターパートの能力向上の支援が重要である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公務員の法意識向上支援( 各省庁における助言・トレーニングの提供、カンボディア王国行政学校および法科大学における行政法授業の充実支援など )</li> <li>・法による行政手続きの促進支援( 行政手続きに関わる法律・規則整備支援、各省庁における行政手続きに関する助言の提供など )</li> <li>・地方行政の能力向上支援( コミュニオン議員とNGO等の連帯促進、地方自治システムに関する現地調査、地方行政に関する中央政府の調整メカニズム強化への助言など )</li> <li>・専門および中核公務員の養成、国家試験制度の導入の支援、実務研修を含めた長期的な行政官研修の実施</li> </ul>
		ソーシャル・セーフティネットの整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農村開発を中心とした識字教育、職業訓練( 除隊兵士の社会復帰を含む ) 保健・衛生などを含む福祉水準向上プログラムの中で対象コミュニティ( 農村 )、グループの脆弱性の特徴を考慮したセーフティネット整備の支援を行う( 農村開発の項を参照 )。</li> <li>・三角協力や退役軍人自立支援プログラムへの支援を更に強化し、社会的弱者の能力向上に資するような支援社会福祉省などの能力強化に対する支援を重視すべきであろう。</li> <li>・多くのNGOがこの課題に対する協力活動を展開しており、NGOとの協調と連携に留意が必要である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・三角協力( 難民再定住・農村開発 )の発展・強化</li> <li>・貧困層や除隊兵士などの社会的弱者の能力向上や生活改善に配慮した社会開発や農村開発プロジェクトの実施</li> </ul>	

表1 カンボディア国別援助研究 提言マトリックス続き

援助重点分野の 現状と問題点	問題解決のための方針・ 方向性(開発課題)	わが国が重視すべき 開発課題(援助課題)	わが国協力の考え方	協力の事例案
<b>グッド・ガバナンスの確立と社会資本の整備</b>				
<p>社会資本の整備</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・内戦時代に埋設された大量の地雷が経済活動を阻害し人々の社会生活を脅かしている(地雷があると推測されている地域は1,373.8km<sup>2</sup>)</li> <li>・繰り返し発生する洪水と早魃</li> <li>・内戦による破壊と維持管理の欠如による社会資本の劣化・陳腐化</li> <li>・本格的国造りへの対応に必要な現代的な交通の未整備、交通ネットワークの不足</li> <li>・通信インフラの未整備</li> <li>・高い電力料金、プノンペン以外の地方部の未電化</li> <li>・公共性の高い社会資本事業への外国民間資本活用のための制度基盤の未整備と行政管理能力の欠如</li> <li>・雨期の後半に毎年のように発生する洪水と、社会・経済に及ぼすその甚大な被害</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地雷除去</li> <li>中長期的な視点に沿った社会資本整備</li> <li>・総合交通計画の策定</li> <li>・交通関係法規の確立</li> <li>・政府組織の再編・強化</li> <li>・十分な維持財源の確保</li> <li>・民営化、外国資本導入(活用)のための制度、管理能力の確立</li> <li>・円滑な国際交通を確保するための近隣諸国との協調</li> <li>・適切な技術基準の確立</li> <li>・電気通信網の保守管理のための人材の育成、技術革新にともなうマスタープランのレビュー、業務の効率化</li> <li>・電気料金の安定化と地方部の電化</li> <li>・自然災害対策の強化</li> </ul>	地雷除去	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地雷除去についての中期方針、実施体制、実施機関の管理体制、他ドナーの支援動向について情報収集したうえで、要請案件の実施可能性について検討すべき。</li> <li>・被災者の支援と社会復帰の支援を重視すべきであろう。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・CMACによる地雷除去活動の強化支援(供与機材の効果や効率性、維持管理体制などを踏まえた機材供与の検討、情報管理・後方支援、組織強化への助言・コミュニティへの社会経済的インパクトを踏まえた地雷除去の中長期計画立案支援)</li> </ul>
	自然災害対策	<ul style="list-style-type: none"> <li>・メコン河の洪水や早魃の被害を最小限にするための洪水・早魃の予測、予防を中心とした対策方法の開発を支援する。</li> <li>・灌漑システムの整備を、自然災害対策と関連づけて重視する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・メコン河流域開発との関連での気象情報システムの整備、重点防護計画と災害復旧計画の作成支援と優先プロジェクトの実施支援</li> <li>・適正規模の灌漑施設の整備・修復</li> </ul>	
	社会資本の修復と整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会資本の復興と整備に関わる計画造り、運営と維持管理体制の確立、人材育成などを重視して支援すべきである。</li> <li>・当面の復旧・復興のための整備については、援助機関のもとに集中的な整備をおこなうことにより、早期に効果が発揮されるものを主たる援助対象とする。</li> <li>・中長期的視点を踏まえた整備については、総合交通計画などに基いて経済社会開発上戦略的位置付けを持つもの及びインドシナ地域との連携を強化することによりカンボディアの経済社会発展に寄与するものに重点を置く。産業開発や観光開発などとの連携に留意する。</li> <li>・貧困軽減との関連では地方におけるコミュニティレベルの社会資本整備を重視することが必要である。</li> <li>・住民参加をベースにしたNGOとの協調と連携に留意が必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・幹線道路、橋梁、港湾、水路等の当面の施設修復事業(カンボディア自らによる修復支援を含む)</li> <li>・総合交通計画などの公的マスタープランの策定支援</li> <li>・維持管理或いは適切な民間参入のための技術基準、規格の策定支援</li> <li>・都市排水、洪水対策支援とともに、現状を踏まえた政策策定のための調査</li> <li>・首都電気通信設備の強化とともに中長期的には中部地域の電話サービスの提供支援</li> <li>・首都の電源設備並びに地方電化支援</li> <li>・農村開発の一環として、住民参加による対象コミュニティの現状に合致した社会資本整備支援</li> </ul>	
	運営・維持管理体制の確立	<ul style="list-style-type: none"> <li>・維持運営管理の制度の確立、管理・運営の権限と、責任の法文化に必要な担当政府機関の政策企画能力強化への支援とともに維持運営管理のための人材育成への支援が必要である。</li> <li>・多額の費用と高度な技術を必要とする国家レベルの修復と整備を除けば、カンボディアの技術と人力を最大限の活用できる体制造りへの支援を重視する。</li> <li>・運営・維持管理に対するオーナーシップの確立を重視する観点から、住民参加や利用者負担に基づく財源整備などの制度づくりに支援を行う。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施設の整備計画づくりへの支援</li> <li>・維持管理に必要な技術、運営など実務能力向上支援</li> <li>・市場経済下での国営・公営企業の独立採算、自立的経営能力強化支援</li> <li>・民営化及び外国資本の導入に対する政府の管理能力強化支援(参入、料金規制、競争導入手法などの政策支援など)</li> </ul>	

表1 カンボディア国別援助研究 提言マトリックス続き

援助重点分野の 現状と問題点	問題解決のための方針・ 方向性( 開発課題 )	わが国が重視すべき 開発課題( 援助課題 )	わが国協力の考え方	協力の事例案
人的基盤の強化				
<p>保健水準の向上</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 乳幼児死亡率、妊産婦死亡率、性と生殖に関する健康についての基礎保健サービスが低い水準にとどまっている。</li> <li>・ これらの保健水準を改善するサービスを提供する保健・医療システム基盤の未整備</li> <li>・ マラリア、寄生虫病、結核、HIV/AIDSなどの疾病が多い。</li> <li>・ ボルボト時代に知識人の抹殺により医師が不足し、保健関係者のレベルが全般的に低く、読み書きができない看護職員も多い。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国全体の制度整備を含む、目先の進捗状況にとらわれない長期的展望に立った開発</li> <li>・ 保健省をはじめとする中央政府の運営管理能力の強化</li> </ul>	<p>PHCの拡充</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 極端な貧困の軽減を実現する上で母子の健康増進を重視しており、わが国としては健康教育、栄養、安全な水、衛生、ヘルスワーカー、ヘルスセンター等の改善とこれを可能にする制度強化、施設整備、人材育成に対する支援を重視すべきであろう。</li> <li>・ 農村開発との連携を考慮し、NGOとの協調と連携に留意することが必要である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ヘルスセンターのアウトリーチ活動の強化支援</li> <li>・ 学校保健活動( 衛生・AIDSなど )の強化支援</li> <li>・ 妊産婦・小児などの検診キャンペーン強化支援</li> <li>・ 食品衛生行政の強化支援</li> <li>・ 廃棄物処理、上下水道整備支援</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 医療関係者の次世代および地方を中心とした人材育成の強化</li> <li>・ 国の基本的制度の確立</li> <li>・ 保健医療システムの強化</li> </ul>	<p>疾病など対策の強化</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 医療システムの未整備は、高い医療費負担によって土地なし農民を生み出すなど、貧困問題との関連が強く、NGOとの協調と連携に留意することが必要である。</li> <li>・ わが国が従来から実施してきた結核対策・感染症対策に対する支援を継続・強化する。</li> <li>・ 米国との新たな協力によるHIV/AIDS対策への支援を重視すべきである。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 結核対策、感染症対策に対する支援を継続強化</li> <li>・ 米国との新たな協力によるHIV/AIDS対策への支援の重視</li> <li>・ 輸血制度整備支援</li> <li>・ 国立レファレンス、検査室整備支援</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ヘルスセンターにおけるプログラムの統合・強化</li> <li>・ 医療技術の向上</li> <li>・ 医科大学・看護学校等の改革</li> </ul>	<p>保健関係者の育成・再教育</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ PHCの最前線を担う保健婦・助産婦およびディストリクト・ヘルス・オフィサーの育成・再教育に対する支援を重視する。</li> <li>・ 医学教育・医療技術学校の強化、メディカルの養成、地方職員の育成・再教育などに対する協力についても検討することが必要である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 医学教育・医療技術学校( 看護、臨床検査、理学療法 )の強化、その他のパラメディカルの養成、コ・メディカルの養成、地方職員の再教育・研修、医療モラルの強化に対する協力の検討</li> </ul>

表1 カンボディア国別援助研究 提言マトリックス続き

援助重点分野の 現状と問題点	問題解決のための方針・ 方向性(開発課題)	わが国が重視すべき 開発課題(援助課題)	わが国協力の考え方	協力の事例案
人的基盤の強化				
<p>教育水準の向上</p> <p>&lt;現状&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・高い非識字率(男性48%、女性80%)</li> <li>・低い職業技術水準</li> <li>・低い教育指標と質的水準</li> <li>・地域間教育格差</li> <li>・高い退学率と留年率</li> <li>・就学の男女格差</li> </ul> <p>&lt;教育システムの問題&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・量的拡大による質の低下</li> <li>・中央集権体制での計画策定と実施の限界</li> <li>・教育行政における政治的思惑の影響</li> </ul> <p>(教育行政における専門的知的能力を備えた高度専門スタッフの欠如)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・教員・職員のモラルの低下</li> </ul>	<p>&lt;基礎教育の拡充&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・初等教育における男女間及び地域間格差の解消</li> <li>・留年率、中途退学率の大幅低減</li> <li>・外国語及び理数科教育など実務能力強化を目指した教育の普及</li> <li>・基礎教育特に前期中等教育レベルでの教育インフラ及び教育人材の量と質の向上</li> <li>・地方の社会・経済ニーズにマッチした人材育成を可能とする地方教育行政制度の整備と地方分権化の促進</li> </ul>	<p>就学率の向上と質的改善</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・政府がSEDP2の作成と並行して作成している"Pro Poor Education System"計画の提言とわが国が実施している「住民参加型学校建設計画」(在外開発調査)の成果をベースに、わが国としてはニーズに合致する教育サービスの提供、参加型学校運営など初等教育の量的拡大と質的向上に対する支援を重視すべきであろう。</li> <li>・初等教育分野ではすでに多くのドナーが支援していることから、セクターワイドアプローチに留意が必要であり、支援対象も絞り込むことが重要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校アクセスの保証支援</li> <li>・教育デリバリーの改善支援</li> <li>・中途退学、非識字児童救済支援</li> <li>・地方初等教育行政能力強化支援</li> </ul>
	<p>&lt;中等教育&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・量と質の両面からの中等教育改革</li> <li>・中等教育デリバリーのための多様な手法を用い、中学教育へのアクセス機会を高める</li> </ul>	<p>中等・高等教育の拡充</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市場経済化に向けて専門的な知識・技能を身につけた人材の育成が急務であるにもかかわらず、多大な教育予算が必要とされる中等・高等教育は支援の対象となりにくいことから、わが国がこの分野への支援を行うことは重要である。</li> <li>・わが国は中等理数科教育改善プログラムによってニーズに合致する中等教育サービスの改善を目指して支援してきたが、今後は、中等・高等教育の量的拡大と男女格差の是正を重視して支援すべきであろう。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校アクセスの拡大支援</li> <li>・職業教育機会の拡大・就業支援</li> <li>・職業生活関連知識技能の教育</li> <li>・理数科教育体系の見直し適正化支援</li> <li>・教育と進路選択の支援</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現実の社会や生活に目を向けた中等教育のカリキュラムの開発</li> <li>・カリキュラムにあった教育書や指導書の開発</li> <li>・生徒や両親のニーズに対応できる中等教育システムの構築</li> <li>・変革を実現する教員養成や現職教員の再訓練</li> <li>・地方教育行政官や校長などの教育経営責任者の訓練</li> </ul>	<p>教育関係者の育成・再教育</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方における初等教育関係者の質的向上を重視し、小学校教員の教員養成センター、中学校教員の地方教員養成センターの質的改善に対する支援を重視すべきであろう。</li> <li>・教育省・県の教育事務所など職員に対する再教育に対する支援も重視すべきであろう。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・初等・中等教員養成校統合、改革支援</li> <li>・初等、中等教員養成校の短大・大学化支援</li> <li>・高校教員養成校の大学・大学院化支援</li> <li>・教職試験と教員免許の発給支援</li> <li>・理数教育の教員養成支援</li> </ul>

表1 カンボディア国別援助研究 提言マトリックス続き

援助重点分野の 現状と問題点	問題解決のための方針・ 方向性( 開発課題 )	わが国が重視すべき 開発課題( 援助課題 )	わが国協力の考え方	協力の事例案
人的基盤の強化				
社会人スキルの向上 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 教育内容と社会・経済ニーズとのギャップ</li> <li>・ 産業振興と教育内容の mismatches</li> <li>・ 農業・職業技術の指導を担当する機関の能力の低さ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 識字率の向上</li> <li>・ 各省庁の技術指導力の向上</li> <li>・ 農民の普及活動の受入能力の向上</li> </ul>	識字率の向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ コミュニケーションレベルにおける社会人に対する識字・計算など基礎的な教育への支援を重視する。</li> <li>・ 農村開発との連携を考慮し、NGO との協調連携に留意する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農村開発の一環として、ライフスキル、生活能力の向上に資する識字、職業訓練の支援</li> </ul>
		農業・職業技術の向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 先ずカンボディアの農業・職業技術の指導を担当する機関( 国家訓練委員会、農業省、教育省、社会福祉省、女性省など )の能力の強化に対する支援を重視することが必要であろう。</li> <li>・ 農村開発の一環として農業普及サービスの強化を支援することも必要であり、この点で国際的な協力および NGO との協調と連携に留意することが必要である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農業・職業指導担当機関の能力強化支援</li> <li>・ 農村開発の一環として農業普及サービスの強化支援</li> </ul>
	行政能力を高める人材の育成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 行政能力の強化を支える人材をセクター横断的に、中央政府から地方政府まで多様な人材の育成を重視する。</li> <li>・ 全般的に低い水準の人的資源に対応した、カンボディア特設プログラムを開設するのが必要である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ わが国での先進的な研修、ASEAN 諸国での中進的な研修、カンボディアにおける現場研修など多様な研修プログラム</li> </ul>	

表1 カンボディア国別援助研究 提言マトリックス続き

援助重点分野の 現状と問題点	問題解決のための方針・ 方向性(開発課題)	わが国が重視すべき 開発課題(援助課題)	わが国協力の考え方	協力の事例案
<b>農業振興と農村開発(直面する極端な貧困の軽減)</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 貧困層の88%が農村部に居住</li> <li>・ 農産物の流通体制の未整備</li> <li>・ 農外就労機会の欠如</li> <li>・ 市場経済化の深化および土地所有制度改革に伴う土地を巡る紛争</li> <li>・ 土地なし農民をめぐる問題(土地の分与、保健医療支出の負担から土地の売却を余儀なくされるケース)</li> <li>・ 天水に大きく依存し、生産性の低い稲作</li> <li>・ 稲作に著しく偏重し農業生産の多様化が進んでいない</li> <li>・ 農業関連産業の未発達</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 年間家計消費を確保するための米の増産、農産物の多様化、現金収入の増加</li> <li>・ 自然災害・疾病に対する耐性の向上にむけた地方行政能力の強化、基盤整備や栽培技術の向上を通じた農業生産性の拡大、収入源の多様化、村内・周辺の自然環境の維持・育成</li> </ul>	農村開発	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農村開発は様々な施策の総合的な実施によって農村世帯の福祉水準の向上を目指すものとする。</li> <li>・ 地域を限定したクロスセクターによる農村開発への支援を開始し、その成果を順次拡大する方向で協力を行う。UNDPをはじめNGOによる活動が展開されていることから、これらとの協調と連携が必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 対象農村毎に必要とされているプロジェクト構成要素(第2部第2章第7節表7-17参照)を適切に組み合わせた総合的農村開発プログラムを策定、実施する。</li> </ul>
		農業生産性向上と多様化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 稲作の生産性向上と農業生産の多様化を並行して支援し、基礎食糧の安定多収を通じた食糧の安定供給と農業者の現金収入の増加を重視する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 適正規模の灌漑施設、試験・研究、普及、マイクロ・クレジット、市場・インフラの整備などへの技術協力。</li> <li>・ 農業協同組合など制度構築に対する支援。</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市場経済化の深化への適応としての農民の現有権利の保護、農産物市場の整備、農村金融の整備</li> </ul>	農業関連産業の振興	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 輸出農産物を原材料から加工品に高度化すること、また、輸入に依存している農産加工品を国内で加工生産することを通じ、雇用機会と国民所得の拡大を重視する。</li> <li>・ 農産物や生産資材を適切な時期に販売・入手する阻害要因となっている流通システムの改善を重視する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 食品加工、缶詰工業、家具、フローリング生産、建設業など資源利用型産業振興に対する支援。</li> <li>・ 農業関連産業育成のためのマスター・プラン作成支援</li> <li>・ 中小企業に対する融資・保険制度構築支援</li> <li>・ 労働者の職業訓練ならびに経営者育成支援</li> <li>・ 流通制度の制度構築支援。</li> <li>・ 制度作り、人材育成などへの支援。</li> </ul>
		農業外就業機会の創出	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 特定地域を選定して1村1品運動など地元の産業振興イニシアティブを発揮できる制度作り、観光関連産業の振興などのほか、地元住民を雇用したインフラ整備の支援を重視する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 観光開発調査、観光業人材育成。</li> <li>・ NGOなどを通じた職業訓練。</li> <li>・ ハンディクラフトなど地元工芸品の品質・生産性向上支援。</li> </ul>

表1 カンボディア国別援助研究 提言マトリックス続き

援助重点分野の 現状と問題点	問題解決のための方針・ 方向性( 開発課題 )	わが国が重視すべき 開発課題( 援助課題 )	わが国協力の考え方	協力の事例案
経済成長と雇用の拡大				
<ul style="list-style-type: none"> <li>・カンボディア人社会の伝統産業と主として華人資本による近代産業の二重構造</li> <li>・低貯蓄・低投資水準と外国援助への過度の依存</li> <li>・経済自由化、国際化の急速な進展とその歪み</li> <li>・輸出型労働集約的繊維縫製産業の台頭と限界</li> <li>・産業振興の環境が未整備</li> <li>・中小企業の未発達</li> <li>・農業と観光資源アンコール遺跡群</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・経済関連法制度整備</li> <li>・財政改革</li> <li>・金融制度改革</li> <li>・投資環境の整備</li> <li>・産業政策の立案</li> <li>・地方開発</li> <li>・人材育成</li> <li>・民間セクターの育成・振興</li> <li>・外国直接投資の誘致施策の検討</li> </ul>	産業振興の環境整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・マクロの経済運営、産業政策の立案、中小企業振興制度の確立に対する支援</li> <li>・これらを担当する機関の能力強化・人材育成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・経済関連法整備支援</li> <li>・経済関連省庁への知的支援、人材育成を通じた市場経済化支援</li> <li>・国内留学制度を活用した本邦長期研修</li> </ul>
		都市部中小企業の育成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市部における中小企業の育成に取り組むことが必要であり、現状分析から必要な施策体系の確立に対する支援を重視する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間企業経営指導</li> <li>・マーケット情報整備</li> <li>・中小企業育成政策策定支援、人材育成</li> <li>・プノンペン市内で活発化している民間セクターによる人材育成事業との連携の可能性の検討。</li> </ul>
		外国直接投資の誘致	<ul style="list-style-type: none"> <li>・シハヌークビル港背後地、タイ国境地帯における自由貿易地域・輸出加工区の設立などポテンシャルがあると考えられる開発事業に対する計画作成の支援をすべきである。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域開発調査</li> </ul>



表1 カンボディア国別援助研究 提言マトリックス続き

援助重点分野の 現状と問題点	問題解決のための方針・ 方向性( 開発課題 )	わが国が重視すべき 開発課題( 援助課題 )	わが国協力の考え方	協力の事例案
自然資源と環境の保全および文化遺産の修復と保存				
<p>&lt; 自然資源 &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>人口増加に伴う自然資源開発圧力による森林の違法伐採、魚の乱獲、希少種の密漁の急増による自然資源の質・量の急速な悪化</li> <li>自然資源管理を所轄する機関の政策、法制度、法執行能力の欠如</li> </ul> <p>&lt; 生活環境 &gt;</p> <p>飲み水：全ての水が大腸菌群で汚染され、飲用に不適。水道水は浄水場、配水管網の老朽化が進んでいる。</p> <p>生活排水・工場排水：便所の設置率が低く、衛生状態が悪い。それ以外の生活排水、事業所排水、工場排水は全て垂れ流されている。</p> <p>廃棄物：大都市における廃棄物の収集処分システムが未整備、医療廃棄物の未処理</p> <p>&lt; 文化遺産 &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>文化遺産の崩壊</li> </ul>	<p>&lt; 自然資源・生活環境 &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>人を含めた生命系の維持・強化に必要な自然保護</li> <li>自然資源の管理強化</li> <li>環境行政の執行体制の強化</li> <li>公衆衛生・環境保護の意識向上</li> <li>健康生活の基盤たる上下水道、廃棄物処理</li> </ul> <p>&lt; 文化遺産 &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>カンボディア人による文化遺産の修復と保存のための人材育成</li> <li>文化遺産の調査・研究と保存修復事業の運動</li> <li>遺跡保存の修復研究における中・長期的展望、30-50年単位の保存修復マスタープランの作成</li> </ul>	<p>自然資源の管理</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自然資源の管理体制の強化に向け農林水産省、環境省などを中心に制度造りと人材育成に対する支援を重視する。</li> <li>国際的な協力及び NGO との協調に留意することが必要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>測定技術習熟のための人材派遣および日本国内での研修</li> <li>分析機材の供与</li> <li>環境省のインターネットの整備支援</li> </ul>
		<p>自然環境の保全</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>多くの人々が生活を依存するトンレサップ湖とメコン河流域の環境改善に対する支援を重視する</li> <li>地域環境の現状と課題を明確にした上で環境改善計画の策定を支援し実施に必要な人材の育成、分析能力の向上、情報システムの構築を支援するべきである</li> <li>国際的な協力及び NGO との協調に留意することが必要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>動植物インベントリー調査及びトンレサップ湖総合調査支援</li> </ul>
		<p>都市生活環境の改善</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市における上下水道とゴミ処理施設の整備に対する支援を重視し、首都、バトンポーン、それ以外の都市の順でプライオリティを考える</li> <li>各都市の状況に合致し、運営・維持管理が財政的に大きな負担にならない適用可能な地元技術の採用を最大限に考慮する</li> <li>都市の低い行政能力の制度・人材への支援を同時に重視する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>首都以外の都市の水道の整備支援( バトンポーン、全国のマスタープラン策定支援 )</li> <li>現状にあった低コスト・低エネルギーの浄化力に優れた処理方式による首都及びバトンポーンの下水処理場建設支援</li> <li>水道施設へのロジスティックス、維持管理技術の移転</li> </ul>
		<p>文化遺産の修復と保存</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>文化遺産の修復と保存にはカンボディアのオーナーシップが何よりも重要であり、修復人材の育成を支援し、カンボディア自らが修復活動を軌道にのせるよう支援する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>文化遺産修復・保存のための人材養成支援</li> </ul>

# 第1部 総論

## 1. カンボディアの和平・復興・開発

### 1-1 1970年の戦争から和平成立まで

独立後のノロドム・シハヌーク殿下によるカンボディア王国は保健・教育・産業などの振興により政治的安定と経済成長を享受することができた。しかし1960年代の終りに近づき、経済危機、北ベトナム共産主義の脅威、ベトナム戦争末期の米・南越軍による空爆、などによってカンボディアは政治的混乱と衝突の道を歩むこととなった。1970年、ロン・ノルはクーデターによりシハヌークを放逐した。シハヌークは中国に亡命し、ポルポト一派の共産主義集団クメール・ルージュをも引き入れて抵抗戦線(FUNK)と亡命政権(GRUNK)を設立した。ベトナム戦争がカンボディアの混乱を助長し、カンボディア領内において北越・南越開放戦線軍と米・南越軍およびロン・ノル政権軍との戦闘が頻発した。米軍戦闘機は侵入した北越・南越開放戦線軍の掃討を名目としてカンボディア領内への空爆を繰り返し、これにより多くの住民が殺害され、多数の村々が破壊され、不発弾・枯葉剤・地雷等により広大な土地が使用できなくなった。また、ロン・ノル政権時代には戦乱のため多くの人々が難民化することとなった。

1975年4月、ロン・ノルはクメール・ルージュにより駆逐され、クメール・ルージュによる民主カンブチア政権が樹立された。ポルポト率いるオンカー(クメール・ルージュ指導部による共産細胞組織)は独特のクメール共産主義の名のもとに急進的な土地革命を実施した。クメール・ルージュは集団主義を標榜しカンボディア社会の規範・文化・宗教・組織・村落・家族など伝統的な社会の仕組みを破壊した。また、スパイ・密告行為が奨励され、人々に不信任と恐怖心を植え付けることとなった。ロン・ノル政権時代の破壊を免れた社会制度もクメール・ルージュによりことごとく破壊された。クメール・ルージュ統治の4年間に170万人ものカンボディア人が死に至らされたとされる。

1979年1月、ベトナム軍はクメール・ルージュを放逐し、ベトナム軍の支援の下にカンボディア人民共和国が樹立された。ベトナムの支援を

受けたカンボディア人民共和国のヘンサムリン政権においても、ベトナム軍とクメール・ルージュの戦闘は継続し、多くの難民が発生し、農業は壊滅的な打撃を受けた。ベトナムはベトナム型共産主義によるカンボディアの再建を図り、農地の共同所有制を推進した。冷戦下にあつて、西側諸国はベトナムの全面的支援を受けたヘンサムリン政権を認めず、対カンボディア援助を停止した。しかし、ヘンサムリン政権も後期になると、国家の復興活動も次第に展開され、安定を取り戻していったが、その進展は遅々としたものであった。

1970年以後の紛争によりカンボディアは次のような影響を受けたとされる：

- (1) 王制と仏教に基づくカンボディア国民の一体感の喪失
- (2) 多数の人命の喪失と肉体的損傷・トラウマの増加
- (3) 人口の再配置(移動の増大)と社会制度の一時的な崩壊
- (4) 公共・民間インフラ・施設の破壊と各種社会サービスの停止
- (5) 法と秩序の崩壊ならびに政府に対する不信任の助長
- (6) 所有権の変化を含む大きな経済変化
- (7) カンボディア固有の歴史と文化に対する自信の喪失

1980年代末から開始された和平プロセスは、東西冷戦の終結とともに急速に進展し、1991年10月に締結されたパリ和平協定に結実した。1992年3月には国連カンボディア暫定統治機構(United Nations Transition Authority in Cambodia : UNTAC)によるPKO活動が開始された。UNTACは1年半の限られた期間に軍事部門・文民部門の総力を挙げてカンボディアの復旧に尽力し、広汎な活動を展開した。パリ協定第四文書「カンボディアの復旧及び復興に関する宣言」に基づき、カンボディア復興国際委員会(International Committee on the Reconstruction of Cambodia : ICORC)が組織・開催され、1993年5月には総選挙が実施され、その後、制憲議会の発足、新

カンボディア王国憲法の公布、ラナリットおよびフンセンによる双頭の新しいカンボディア王国政府の樹立などが行われた。

わが国はカンボディアの和平プロセスに積極的に協力してパリ和平協定の結実に貢献し、また、PKOに人員を派遣してUNTACによる和平活動、選挙活動を支援するなど、カンボディアの和平実現に大きく貢献した。カンボディアの和平は、1997年7月にラナリット・フンセン両陣営の武力衝突が発生したものの、1998年7月の第2回総選挙、同年11月におけるフンセン首相を中心とする人民党・フンシンベック党の連立内閣の成立によってほぼ回復されたといえる。

## 1-2 戦後復興と同時に進行する開発への取り組み

### 1-2-1 カンボディア政府によるこれまでの開発への取り組み

1993年における新国家の成立後、初めての本格的・総合的な国家開発計画として「国家復興開発計画」(National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia: NPRD: 1994年)が発表され、さらに、1996年には国家5ヵ年計画である「第1次社会経済開発計画1996 - 2000年」(Socioeconomic Development Plan: SEDP)が策定された。この時期はカンボディアの戦後復旧・復興の時期にあたりカンボディア政府の政策能力、実施意思、人材、財源等が極めて不足しており、両開発計画の策定および実施はドナー主導で進められることとなった。この間、カンボディアの主体性が弱いまま推移し、計画の目標が十分に達成できなかったことはその後大きく影響しているといえよう。

NPRDとSEDPの重要なポイントをBOX 1-1及び1-2において示す(開発計画の詳細な動向分析については、第2部第1章第5節を参照)。

### 1-2-2 カンボディア政府による今後の開発に向けた取り組み

今後5年程の期間におけるカンボディア政府の開発計画として重視すべきは「第2次社会経済開発計画(SED2, 2001 - 2005年)」と「最終版貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)」である。2000年10月には、IMFおよび世界銀行の支援により、経済財務省によって「Interim Poverty Reduction Strategy Paper(I-PRSP)」が完成され、今後は、計画省を中心にSED2、ならびに「PRSP」が取りまとめられる予定であるが、両計画ともその詳細は確定されていない。

SED2について現時点で暫定的に明らかにされていることは「貧困削減を目標とし、この目標を達成するため、持続的な経済成長と公正な分配、社会開発の促進と文化の振興、持続的な自然資源の管理と利用、という3つの戦略を考える」ということである<sup>1</sup>。なお、「最終版PRSP」とSED2の2文書の整合性の確保については、未だ課題が残されている<sup>2</sup>。

2000年10月に策定されたI-PRSPは、カンボディアにおける貧困対策として、経済成長の推進、所得と財の分配の改善、社会政策の推進という3点を挙げており、これはフン・セン首相による「貧困削減3戦略」(2000年5月)に示される、年間成長率6 - 7%の長期的に持続可能な経済成長、持てる者と持たざる者・都市と農村・男性と女性の間における経済成長成果の公平な分配、持続可能な環境および自然資源の管理と運用、という考え方に沿うものである(I-PRSPの概要はBOX 1-3を参照)。「最終版PRSP」については、上記のSED2との整合性を配慮し、より広汎な参加を確保した上で、2001年12月までの作成が予定されている。

また、I-PRSPでも示されたように、カンボディア政府は民主主義・自由な市場経済・法の支配・人権の尊重を目指すグッド・ガバナンスの確立が貧困軽減と公平で持続可能な開発を実現する上で不可欠な課題と認識している。カンボディア政府の諸改革へ

<sup>1</sup> 2001年2月の本援助研究会現地調査での経済財務大臣からの聴取結果による。

<sup>2</sup> 2文書1プロセスとして並列するのか、SED2に優先順位付けや3ヵ年の実施計画、予算計画、評価システム、貧困アセスメントなどを付加した上で、PRSPの代替とするのかについては、未だ2つの選択肢として残されている(「Aide-Memoire, Joint World Bank/IMF Mission for PRSP Workshop, April 25 - 26, 2001」)

## BOX 1 - 1 National Program to Rehabilitate and Develop Cambodia(NPRD)

「国家復興開発計画(NPRD)」はカンボディアの復旧と復興に関する2つの「原則」と6つの「行動目標」を示している。原則の第1は、政府は国家開発の立案者であり管理者であること、第2は、政府は国内民間セクターのパートナーであることとされる。また、6つの行動目標は次のとおりである：

法治国家としての整備

2004年までにGDPの倍増を目指す経済の安定化と構造改革

人材育成と国民生活の向上に向けた教育と医療の充実

インフラストラクチャー・公共施設の復旧・復興と整備

カンボディア経済の地域経済および国際経済への再統合

農村開発の重視および持続的な環境と自然資源の管理。

当計画は、開発の三本柱として、持続的な経済成長、継続的な人的資源開発、持続可能な自然資源の管理と活用を掲げており、また、取り組む課題として、グッド・ガバナンスの確立、農村開発、貧困対策、経済調整、民間セクターの振興、人材の育成、除隊兵士の社会復帰、保健・教育・インフラストラクチャーの整備、国際経済への復帰などを挙げている。当計画は多分に総花的な面もあるが、5ヵ年計画であるSEDPの事前計画書としての役割を果たした。

## BOX 1 - 2 Social and Economic Development Plan(SEDP)

SEDPは、カンボディアを市場経済国家と位置づけた上で、農村インフラストラクチャー(特に道路)整備の重要性を強調しつつ、貨幣経済の導入、地方における生計の向上、国内および海外の民間投資の振興と誘致、国営企業の民営化、行政サービスの強化などを政策課題として挙げている。SEDPは特に「貧困層の90%が居住する地方開発」を重視しており、公共投資の65%を農村部に配分するとしている。(注：SEDPの終了時点では、公共投資配分は農村部に35%、都市部に65%という実績になったとされる。)

SEDPは1996-2000年の総投資額を22億米ドルと想定した上で開発の枠組みを示している。「国家開発の目標と戦略」では、開発の目標・戦略・制約、雇用および貧困、社会的弱者の社会復帰と生活改善、地方開発、環境と自然資源の管理、国家体制の改革についての目標と戦略が示され、続く「計画の方向性と枠組み」では、1990-1995年の経済実績、1996年から2000年までのマクロ経済・分野別・社会セクターの目標を示した上で、公共投資とその配分が示されている。さらに「分野別開発計画」では、農業、鉱工業、観光、運輸・通信、上下水道・電気、教育、保健、文化・宗教・情報の8分野についての施策が示されている。

マクロ経済の一部である財政政策は、対外債務の削減、公務員の人件費総額の削減と給与水準の引き上げ、税収基盤の拡大および関税依存からの転換、財政黒字体質への移行と持続、国防費の削減、社会資本への歳出増などを目標としている。農村開発では、農村開発省や村落開発委員会を重視しつつ、稲作ほか穀物生産を中心とする食糧安全保障、農村への貨幣経済の導入、および小規模地域産業の育成を通じた農家の現金収入の増加、を目標としている。具体策としては、幹線および農村道路網の整備によって国内および国外への流通システムを整備すること、米以外の穀物・畜産・林産(特にゴム)・水産など恵まれた資源を活用し環境に配慮した産業を育成することなどを挙げている。工業開発では、国内外の資本を積極的に誘致する法制度などの環境整備ならびに社会資本の整備を重視するとともに、縫製産業など労働集約型産業を育成し、教育・職業訓練を通じて労働力のレベルを向上させることを目標としている。地方における雇用創出は増加する人口および公務員・兵士等の人員削減の受け皿として特に重視されている。

の意思を示すものとして、CG会合(2000年5月)において「Draft Governance Action Plan(GAP)」が発表され、2001年1月には行政改革評議会より正式にGAPが発表されている(BOX 1 - 4を参照)。同計画は、行政改革のみならず、広く諸改革の推進のための行動計画となっており、その実現には、政府の努力はもとより、国際機関、ドナー諸国、NGO、民間セクターなどあらゆる関係者の協力が不可欠であり、広い参加のもとに具体的な実現を目指すこととされる。

BOX 1 - 3 Interim Poverty Reduction Strategy Paper(I-PRSP)(2000年10月)

カンボディアにおける貧困対策として、経済成長の推進、所得と財の分配の改善、社会政策の推進という3点を挙げている。貧困軽減を実現する基本方針は次の4点にまとめられており、分野横断的な課題に配慮しながら、ドナー機関との適切なパートナーシップを確立し、また、国内における歳入増加を図ることにより実現を目指すと考えられる：

**機会を創造する：**マクロ経済の安定、経済成長の加速、民間セクターの育成、インフラストラクチャーの整備、エネルギー分野の強化、農業の持続可能な成長の推進、水資源管理の改善、農村開発と地方分権化の推進、自然資源の適切な管理、都市と農村における生計の向上、土地改革の推進

**安全弁を確保する：**貧困層に対する小規模金融制度の整備、グローバリゼーションへの対応、セーフティー・ネットの強化、環境保全、地雷除去

**能力を強化する：**保健の充実、安全な水と衛生の改善、教育の充実

**人権を尊重する：**グッド・ガバナンスの確立、法の執行、NGOの活動環境の改善

4つの基本方針ごとに、2000年～2002年までの政策マトリクスが作成されている。

BOX 1 - 4 "Governance Action Plan(GAP)"(2001年1月)

GAPは、次の7つの分野に分けて、短期、中長期的に取り組むべき具体的な施策とモニタリング指標を提示している：

- ・ 経済社会の基本ルールとして確立すべき分野横断的な施策
    - (1) 立法・司法改革：公平性と予測可能性の強化
    - (2) 公務員改革と分権化：政府サービスと公務員の有効性の向上
    - (3) 財務管理の改革：財政計画と予算、租税政策と管理、財政支出管理、監査、援助調整と管理の改善
    - (4) 汚職防止：公正な社会的行動の規則・規準の確立
    - (5) ジェンダーの平等
  - ・ 特別課題に対する施策
    - (6) 国軍の動員解除(平和と治安の維持および開発財源としての活用)
    - (7) 自然資源の管理(土地・森林・水産資源の管理と貧困層による資源へのアクセスの改善)
- GAPは、さらに世界銀行の支援のもと、優先度付けを加えた見直しを検討されている。

## 2. カンボディアに対する国際協力

### 2-1 概観

カンボディアに対する国際協力は、1979年のポルポト政権の崩壊以降1982年までの間、食糧の緊急援助・難民支援を中心に実施されたが、国連による1982年の緊急事態の終了宣言によって国際機関・西側諸国からの支援は停止された。その後はソ連・ベトナムによる支援が開始されたが、NGOによる人道支援は継続され、カンボディア協力委員会（Cooperation Committee for Cambodia : CCC）NGO Forum on Cambodia、MedicamなどがNGO間の連携協力における中心的役割を果たしてきた。日本のNGOである日本国際ボランティアセンター（Japan International Volunteer Center : JVC）は、わが国が正式に国交を回復する前の、1980年2月よりカンボディアの難民支援を開始している。

1991年10月のパリ和平協定の締結以降、国際協力は本格的に再開され、1993年以降ICORCが毎年開催されることになった。1996年以降はICORCに代り"Consultative Group Meeting for Cambodia (CG)"が組織され、2000年5月には第4回CG会合がパリで開催された。わが国は最大のドナー国としてカンボディアに対する国際協力をリードしており、フランスと交互にCG会合を主催している。第4回CG会合には日本を始めとする17カ国、7つの国際機関、NGO代表、民間セクターの代表が参加し、マクロ経済・改革プログラム、ガバナンス問題、社会セクター問題などに対する支援表明が行われた。

カンボディアの復興と開発は国際協力で大きく依存しており、表2-1に示されるように、ODAの年間受取額は平均4億ドルレベルで推移している。1998年におけるODAの純受取額は3億3,700万ドルであったが、これは同年の歳入総額2億4,500万ドルの1.38倍に相当する。また、同年におけるODA純受取額のGNPに対する比率は11.9%に達しており、ラオスの23.0%よりかなり低いものの、ベトナムの4.3%に比べると著しく高い。

以下に、国際機関、わが国を含む二国間援助機関、NGOの順にそれぞれ援助動向を概観する。

表2-1 カンボディアのODA純受取額の推移

(単位：百万US\$)

援助国・機関	1994	1995	1996	1997	1998	1994-98
< DAC 諸国 >						
オーストラリア	14.3	25.8	28.2	24.0	21.9	114.2
フランス	28.4	53.4	52.1	27.1	21.4	182.4
ドイツ	12.2	19.6	14.2	17.0	17.9	80.9
日本	64.5	152.0	71.3	61.6	81.4	430.8
オランダ	11.0	11.8	8.4	11.5	9.3	52.0
スウェーデン	10.1	10.9	16.0	23.0	14.3	74.3
英国	7.0	10.7	12.3	7.4	9.9	47.3
米国	16.0	33.0	28.0	30.0	32.5	139.5
その他	17.5	24.0	22.0	26.8	22.0	112.3
小計	181.0	341.2	252.5	228.4	230.6	1,233.7
< 国際機関 >						
AsDB	16.4	45.4	32.1	10.7	29.3	133.9
EC	11.4	33.0	52.6	32.9	32.9	162.8
IDA	38.2	24.6	45.6	30.4	19.2	158.0
IMF	20.0	42.5	0.0	0.0	0.0	62.5
UNDP	17.8	19.1	18.1	17.5	9.8	82.3
その他	39.6	50.2	20.6	13.6	15.3	139.3
小計	143.4	214.8	169.0	105.1	106.5	738.8
アラブ諸国	2.2	0.0	0.0	0.0	0.0	2.2
合計	326.6	556.0	421.5	333.5	337.1	1,974.7

出所：OECD (2000)

### 2-2 国際機関

対カンボディア協力における主要な国際機関には、国際通貨基金(IMF)、世界銀行、アジア開発銀行および国連グループがある。いずれの国際機関も「貧困の軽減」をカンボディアの最重要課題として認識し、そのために必要とされるガバナンスの強化、経済構造改革、社会開発、社会資本整備、人的資源開発、民間セクター振興など幅広く、包括的な協力を行っている。(それぞれ、BOX 2-1を参照)。

### 2-3 日本を除くドナー諸国

表2-1に示されたように、主要な国際機関およびドナー諸国の1994-98年における対カンボディア援助累計額が1億ドル台である中で、わが国の援助累計額は、4.3億ドルに達し、最大のドナー国となっている。わが国に次ぐドナー国はフランス、米国、オーストラリアである。

フランスは米国・オーストラリアに並ぶODA供与国であり、旧宗主国という立場からカンボディアを

## BOX 2 - 1 各ドナーの対カンボディア援助の枠組み

### <国際通貨基金(IMF)>

IMFは1994年以来、経済成長、一人あたり所得の増加、および貧困の軽減を目標として、"Enhanced Structural Adjustment Facility(ESAF)"および"Poverty Reduction and Growth Facility(PRGF)"により経済構造改革・国営企業改革などを中心に協力を行っている。

### <世界銀行>

世界銀行はCG会合の議長を務めるなど対カンボディア協力を全般的な指導力を発揮しており、"Country Assistance Strategy(CAS)2000 - 2003"により、カンボディア政府がマクロ経済運営・構造改革・兵員削減等の重要課題に取り組むことを前提として、今後4年間に2.7億ドルの協力を計画している。CASの目標と優先協力分野は次のとおりである：

(目標) 持続可能な開発と貧困軽減を目指し基盤を整備する

(分野)

- (1) ガバナンスの強化：ガバナンスの強化と汚職の追放、法の支配の確立、兵役解除と退役軍人の社会復帰、行政の改革、国内歳入の増加、土地行政に関する法律と制度の強化
- (2) インフラストラクチャーの整備：道路整備、上下水道の整備、電化の推進、地方における所得機会の創出、貧困モニタリング制度の確立
- (3) 人的資源の開発：健康の改善(特に、地方部)、教育の向上
- (4) 民間セクターの開発と地方における所得機会の創出：民間セクターの開発を促進する環境の整備、国営企業の改革、民間セクターによるインフラストラクチャーへの投資促進

### <アジア開発銀行(ADB)>

ADBは主に計画省をカウンター・パートとして、国家5ヵ年計画(SEDP)や中期公共投資計画(PIP)の策定を支援しており、また、日本・世銀とともに主要幹線国道の復旧事業を支援している。森林回復・土地法起草・ガバナンス支援など多彩な技術協力も実施中で、また、教育分野では世界銀行とともにSWAPを推進しようとしている。ADBは"Country Assistance Plan(CAP)2000 - 2002"を作成しており、その目標と優先協力分野は次のとおりである：

(目標) 成長を通じた貧困の軽減

(分野)

- (1) 農業(農業と地方開発、森林と自然資源)
- (2) インフラストラクチャー(エネルギー、運輸と通信、金融)
- (3) 社会インフラ(保健、教育、都市開発)
- (4) ガバナンス
- (5) ジェンダー
- (6) 民間セクター

### <国連グループ>

国連グループは、カンボディアの戦後復旧がUNTACの監督下で開始された経緯もあり、カンボディア支援の中核となっており、その中でもUNDPは中核的な役割を果たしている。UNDPの対カンボディア協力の基本方針は"Country Cooperation Framework(CCF)"(2001 - 2005年)に示されており、その目標と優先協力分野は次のとおりである：

(目標) 貧困軽減を目標として、ガバナンスの強化、法制度の整備、貧困モニタリング体制の確立、行政能力の強化および自然資源管理の強化を支援する

(支援の第1優先分野)

- (1) ガバナンス(行政改革、地方分権、法の支配、国会改革)
- (2) 貧困軽減(貧困との闘い、人権、農村貧困、都市貧困)

(支援の第2優先分野)

- (3) 人的資源開発(教育、HIV/AIDS、女性、地雷等)
- (4) 自然資源管理(森林、自然資源管理と生物多様性)



### BOX 2 - 2 わが国及び JICA の対カンボディア援助の重点協力分野

わが国の対カンボディア協力では、DAC 新開発戦略の具体的実施、ハード面および法制度等ソフト面の協力、官民の有機的な連携、インドシナの広域的視点からの開発、治安への配慮などを重視しており、人道援助など緊急援助とともに、中長期的な視野から、(1)経済インフラ、(2)保健・医療等の基礎的生活分野、(3)農業、(4)人材育成などを重点協力分野としている。

2000 - 2003 年を対象期間とする対カンボディア JICA 国別事業実施計画では、カンボディアの協力受入能力が低いことに鑑み、個別特定技術の移転はもとより、組織・制度造りを支える人材育成を中心とするキャパシティ・ビルディングが重要、20年以上の長きにわたった内戦で破壊されたインフラの整備が不可欠である、との認識のもとに、次の8項目を優先協力分野としている：

- (1) グッド・ガバナンス
- (2) 経済振興のための環境整備
- (3) 経済・社会インフラの整備
- (4) 保健医療の充実
- (5) 教育の充実
- (6) 農業・農村開発
- (7) 地雷除去・被災者支援
- (8) 森林等の自然資源管理

特別なパートナーとして位置づけ、農村開発、司法制度整備、保健分野を中心に協力を行っているが、アンコール・ワットの修復など文化面での協力を重視している点に特色がある。米国はカンボディアの民主化を最も重要な政策課題としており、1997年7月の政変を非難する立場から現政権を民主的な政権とは認知しておらず、政府間協力ではなく、NGOを通じた人道支援を中心に協力を行っている。我が国とは、日米コモン・アジェンダの一環として、HIV/AIDS等保健分野における共同案件の形成を目指している。オーストラリアは和平プロセスにも貢献し、農業、保健、留学生支援、地雷除去等を中心に協力を行っており、軍事関連での政策提言にも協力している。

#### 2-4 わが国の対カンボディア協力とその特色

わが国はアジア・太平洋地域の平和と安定および発展にとってカンボディアの安定が不可欠であり、カンボディアが荒廃した国土の復旧・復興および民主化を達成するためには安定政権の確立が必須であるとの認識の下に、同国の復興および民主化に向けた努力を支援しており、最大のドナー国となっている。

これまでは、各種援助スキームの有機的な連携を図りながら、無償資金協力で技術協力を行ってきた。1998年度におけるわが国の対カンボディア協力は総

額96.7億円(無償資金協力78.2億円、技術協力18.5億円)であった。有償資金協力は、カンボディアがLLDCであり政治的に不安定であったことから、1968年以降供与されていなかったが、新政権による政治的安定と経済再建が着実に進展していることから、1999年に再開された。無償資金協力では、運輸インフラ(道路、橋梁)、社会インフラ(上水道、電力)、農業、選挙支援などで協力を行っている。技術協力では、母子保健、結核対策や法制度整備などを支援し、また、地雷対策、難民再定住、農村開発等に対する支援も行っている。

現在のわが国及び JICA による対カンボディア協力の重点協力分野等は BOX 2 - 2 のとおり。

わが国の対カンボディア協力の特色として、次の点が挙げられよう：

- (1) 1989年7月のパリ会議以来、継続してカンボディアの和平・復興・安定化に協力しており、1992年9月におけるPKOへの参加、CG会合の開催を含め、現在に至るまでカンボディアの開発に積極的に貢献している。
- (2) わが国は対カンボディア協力における最大のドナーであり、1994 - 1998年の援助累積額は4億3,080万ドルに達し、これは同期間のカンボディアのODA受取総額19億7,470万ドルの21.3%に相当する。
- (3) わが国の対カンボディア協力は保健・教育、食

糧増産、インフラ整備、地雷除去、法制度整備など多様な分野に及び、また、援助スキームも無償資金協力(ノンプロ無償・草の根無償を含む)から研修員受入、専門家派遣、協力隊派遣、調査団派遣、機材供与、開発調査などほぼあらゆるスキームを包含している。

(4) カンボディア政府は貧困層の90%が居住する地方部の開発を重視しているが、わが国の対カンボディア協力は、治安問題のため、プノンペンとその周辺地域に限定されてきた。

(5) 除隊兵士・地雷被災者の社会復帰などを含む貧困問題への取組みにはNGOとの連携協力を含むクロスセクター・アプローチが重要であるが、かかるアプローチの推進には様々な制約が伴うこともあり、これまでのところ同アプローチによる事業実施の経験・蓄積は少ない。

(6) カンボディアの主体性に対し国際的なパートナーシップを強化して効果的・効率的な協力を目指す動きが現れているが、各ドナーの援助アプローチ、スキーム、手続き等の違いもあって具体的なパートナーシップ形成の経験・蓄積は少ない。

## 2-5 NGO

カンボディアの政情・治安が不安定で西側諸国と断絶状態にあった1980年代初頭から、NGOは人道援助を中心に現地における支援活動を展開してきた。このため、カンボディア政府はNGOを高く評価し、国際機関に準ずる特権・免除を与えるなど優遇措置を講じている。カンボディア協力委員会等が調整機関としての役割を果たしながら、現地NGO間のコミュニケーションを効果的に進める努力がなされており、定期刊行物の発行や意見交換会が開催されてきた。現在活動しているNGOは国際・ローカルNGOを含め400団体とも600団体とも言われているが、NGOグループの代表は調整機関を通じてCG会合や現地ドナー会議などに正式メンバーとして参加している。

NGOは、地方の保健・教育・給水などNGOが伝統的に強い分野に加え、地雷対策(マッピング、除去、回避教育、被災者支援など)やグッド・ガバナンス(選挙監視、各種法案検討、汚職対策、森林伐採監視ほか)など政治性の高い分野においても活発に支

援活動を展開している。2000年CG会合における「NGO声明」によれば、今後NGOが重視する開発課題として、「農業、子供の人権、地方行政と分権化、村長選挙、障害者のリハビリ、教育、漁業、林業改革、ジェンダーと開発、グッド・ガバナンス、保健、HIV/AIDS、人権、地雷、土地改革、小規模融資、武器取締り」が挙げられている。日本のNGOグループである「カンボジア市民フォーラム」からも、ガバナンス、人的資源開発、農村を中心とした貧困層への支援が対カンボディア協力の重要課題として挙げられている(本報告書付属資料を参照)。

我が国NGOは教育・医療などを含む幅広い分野で支援活動を行っており、近年では、草の根無償、開発福祉支援、開発パートナー事業などを通じてODAと連携した支援活動も開始している。地雷対策や貧困軽減に関連する分野・課題においてはNGOとODAの連携が今後ますます重要になるものと予想される。

一般にNGOは、カンボディア人の活用面でローカル化が遅れている、継続して事業を実施する財政基盤が弱い、人材面で不足する、などの課題も抱えている。NGO活動をいっそう効果的にするためには、これら課題の解決が不可欠といえよう。

## 2-6 カンボディアの主体性と国際援助協調を巡る課題

カンボディア政府と主要ドナーとの協議の場としてのCG会合については、1996年の第1回会合以来、2001年6月までに5回の会合を重ねてきており、これに加えて、1999年以降は、年4回のCGモニタリング会合(2000年の第4回会合において、年2回に変更)が行われ、援助機関側よりカンボディア政府に求められた改革努力の進捗状況をモニターすることとなっている。さらには、実務的な議論をするためのサブ・ワーキング・グループ(SWG)も設置されており、当初からの森林、除隊兵士支援、行政改革、財政改革の4グループに加えて、その後社会セクター(教育、医療、食糧安全保障、HIVのチームを含む)ガバナンスがそれぞれ設置されている。

前述のように、国際協力への依存が大きい中で、カンボディア政府は自国の主体性を強化し、カンボディアの開発と貧困軽減に向け国際協力を効果的・

## BOX 2 - 3 "A New Development Cooperation Partnership Paradigm for Cambodia"(2000)

カンボディア政府が、2000年のCG会合で提出した本提案では、カンボディアの復興と開発に対する国際協力の多大な貢献を評価する一方で、国際協力の大量の流入と草の根直接支援型協力(NGOを含む)の増加により、資本投資を中心に政府がコントロールできない資金量が増大し、カンボディアの受入能力に過大な負荷となり、協力によるパフォーマンスの管理と成果の評価が十分に実施されない等、様々な課題が生じているとしている。

このような課題を改善するためには、総合的で包括的な協力対話と焦点を絞ったアプローチを採用する、カンボディアの能力ギャップ・負担能力・制約条件を考慮した新たな協力方法を検討する、ならびに、国際協力のマネジメントの変革が必要であるとする。

さらには、援助協調(パートナーシップ)の望ましい方向として、次の6点を挙げている：

- (1) 共通のビジョンと目標の共有：特に、「貧困の軽減」に向けて、テーマ別・セクター別・目的別などのパートナーシップを形成する
- (2) ガバナンスとアカウンタビリティについての認識の共有：ガバナンスとアカウンタビリティのあり方、立法・司法制度のあり方、透明性を確保する意思決定手続きと規則のあり方等につき共通の認識を形成する
- (3) パートナー間での調和のとれた目標管理：パートナーによる協力の目標を総合的に調整し、SEDP/PRSP等との適切な関係を保つ
- (4) パートナー間での協力の調整：多様な案件による混乱と過度の負担を軽減するため、資金調達と行政能力との調和を図り、信頼性の高いリポーティングとモニタリングを可能にする
- (5) カンボディアの学習・適応能力への配慮：紛争終結後の深刻な能力制約があるカンボディアでは、開発目標の達成に多大な資源と時間が必要であることをパートナーが認識し、一方、遅れている情報・コミュニケーション分野での技術移転と人材育成を重視する
- (6) パートナーシップによる信頼の確立と維持：より良いパートナーシップの形成に向け、合意された一定の行動方式とルールを確立し、各々の意思決定をオープンにし、問題の確認と論争の解決を目指す仕組みを形成する。その一環としてインフラ、保健、教育、ガバナンス等の分野でSector-wide Approach(SWAP)の適用を検討する。

効率的に活用することを目指して、2000年5月のCG会合において、「A New Development Cooperation Partnership Paradigm for Cambodia」という提案を行い、国際的な援助協調を求めている。同提案の概要はBOX 2 - 3のとおり。

同提案については、UNDPの主導により作成され、必ずしもカンボディア政府の主体性によるものではないという指摘もあるが、カンボディアのおかれた状況を示すものとして、留意が必要であろう。

### 3. カンボディアの開発の方向性

前節までに述べられたように、カンボディアは、長期にわたる戦争により社会経済のあらゆる面が破壊され、度重なる政権交代により憲法がその都度改定され、経済制度も資本主義から社会主義へ、更に資本主義への復帰という変遷を辿ることとなった。ここでは、カンボディアのおかれた状況を踏まえて、今後の開発を進めていく上で考慮すべき主要課題と、その解決の方向性についてとりまとめる。

#### 3-1 カンボディアの開発で考慮すべき課題

カンボディアにおいては、20年余に亘り、度重なる戦争と混乱により多数の人命が失われ、人々は難民化し国内外への移動を余儀なくされた。コミュニティの基本的価値・規範・社会関係も崩壊したため、ネポティズム・汚職・暴力・人権侵害などが蔓延している。また、人材は著しく減少し、人々は学校教育を継続して受けることができず、人的資源の量的・質的低下が顕著となった。さらには、戦争により社会資本が破壊されるとともに、この間の維持管理の放置によって社会資本の劣化も著しく進行することとなった。同様に、森林を中心に自然環境は破壊され、地雷・不発弾などにより広大な国土が荒廃することとなった。

カンボディアにおいて20年余におよぶ戦争が継続している間に、ASEAN地域の近隣諸国は開発の基礎を固め、更には外国直接投資を誘致しながら経済成長を成し遂げてきた。この20年余の間にカンボディアと従来からのASEAN加盟国との開発レベルには大きな格差が生じる結果となった。また、社会主義陣営に属していたヴェトナムとラオスは、市場経済化に向けた改革を推進しなければならないという面でカンボディアと類似の課題を抱えているものの、カンボディアが抱える人材の喪失ならびに社会資本の破壊という制約はあまりない(カンボディアと近隣諸国との主要開発指標の比較については、表3-1を参照)。

上記に加え、カンボディアの開発においては、長期にわたる戦争の副次的影響として1980年代以降、人口が爆発的に増加している点も考慮されなければ

ならない。15歳以下の人口は全人口の50%弱を占めるに至っており、学校教育に対するニーズは大きく、近い将来には労働市場における新たな雇用ニーズとして顕在化する(人口圧力については、第2部第1章第3節1-5及び第2章第7節2-3を参照)。新たに育ってくる青少年の生活能力・自活能力を高めることはカンボディアの開発にとって極めて重要となる。

図3-1は以上の観点からカンボディアが抱える開発課題をとりまとめたものである。カンボディアが抱える全体的な開発課題として、相次ぐ政権交代と戦争により破壊された国家機構の構築と社会資本の復興整備に関わる課題、ならびに長期にわたる戦争により失われ、質的低下をきたした人的資源の回復に関わる課題が挙げられる。これに加え、国際社会・地域経済に復帰して持続可能な開発を推進する上での開発課題として、地方部を中心にした貧困問題への取り組み、急速な人口増加を吸収する経済のパイの拡大、破壊された自然資源と環境の回復に関わる課題および文化遺産の修復と保全などが挙げられよう。

#### 3-2 カンボディアの開発の方向性

3-1でみたように、カンボディアの復興と再建にとり、グッド・ガバナンスの確立、社会資本の復興と整備、人的資源の開発は極めて重要な課題と言える。なかでも、国家の平和と安定を維持し、国民の生活と福祉の向上に努め、人権を尊重するという、民意を代表する民主的な政府を目指して、立法、司法、行政のすべての面において改善が必要であることに加え、長期にわたる戦争によって近隣諸国との間の経済格差が大きく拡大していること、ならびに人的資源の喪失と質的低下が顕著である点は重要である。これをいかに埋め、キャッチアップしていくかということが最大の課題であり、当面の間、開発に向けた「基礎固め」を特に重視することが必要といえよう。

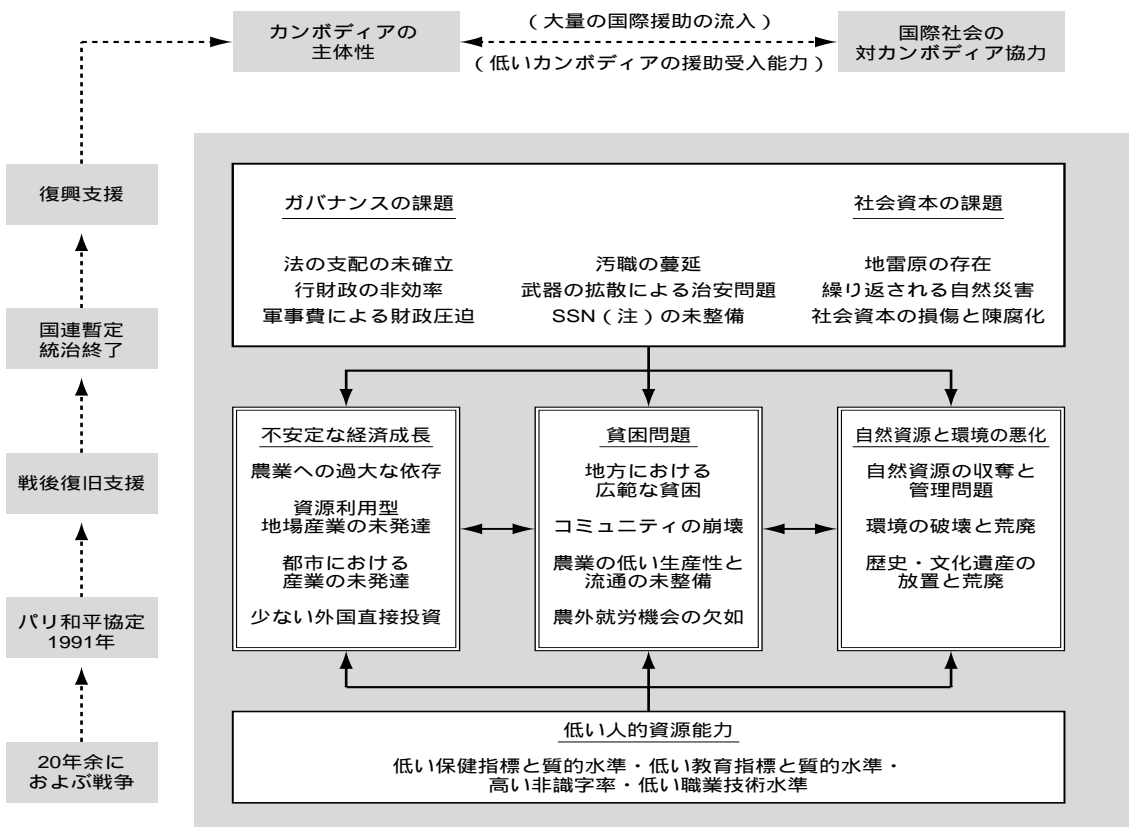
これらの開発課題の改善に向けて、1-2でみたように、カンボディア政府はこれまで、「国家復興開発

表3 - 1 カンボディアと近隣諸国の開発指標の比較

大きな差異がある開発指標	カンボディア	ラオス	ヴィエトナム	タイ	
面積( 1,000km <sup>2</sup> , 99 )	181	237	332	513	
人口( 1,000人, 99 )	12,000	5,000	78,000	62,000	
人口密度( pop./km <sup>2</sup> , 99 )	67	22	238	121	
GNP( 10億 US\$, 99 )	3.0	1.4	28.2	121.0	
一人あたり GNP( US\$, 99 )	260	280	370	1,960	
成人非識字率( %, 98 )	男性	43	38	5	3
	女性	80	70	9	7
人口増加率( %, 90 - 99 )	2.8	2.6	1.8	1.7	
15才以下の人口割合( %, 99 )	49.0	41.1	38.1	31.9	
ジニ係数( %, 92 - 98 )	40.4	30.4	36.1	41.4	
中等教育就学率( %, 97 )	39	63	55	48	
安全な水へのアクセス( %, 90 - 96 )	13	39	36	89	
灌漑率( %, 95 - 97 )	7.1	18.6	31.0	23.9	
可耕地の割合( ha/capita, 95 - 97 )	0.34	0.17	0.08	0.28	
農業における付加価値の年成長率( %, 90 - 99 )	2.1	4.6	4.9	2.7	
工業の付加価値の GDP 比( %, 99 )	15	22	33	40	
舗装道路の割合( % of total, 98 )	7.5	13.8	25.1	97.5	
1,000人あたりのテレビ保有率(,98)	123	4	47	236	
1,000人あたりの電話保有率(98)	2	6	26	84	
1,000人あたりのパソコン保有率(98)	0.9	1.1	6.4	21.6	
純民間資本フロー(百万 US\$, 98)	118	46	832	7,825	
海外直接投資(百万 US\$, 98)	121	46	1,200	6,941	
対外債務の現在価値の対 GNP 比( %, 98 )	62	92	76	79	
一人あたり ODA 受け取り額( US\$, 98 )	29	57	15	11	
ODA の GNP 比( %, 98 )	11.9	23.0	4.3	0.6	

出所：World Bank (2000b)

図3 - 1 カンボディアの開発で考慮すべき課題



注：SSN - Social Safety Net

出所：筆者作成

計画(NPRD)」「社会経済開発計画(SEDPA)」を計画・実施してきており、最近では「貧困削減戦略ペーパー(I-PRSP)」を策定し、また新たに「SEDPA2」を作成して開発課題の改善に取り組もうとしている。カンボディア政府のこのような取組みに対し、国際機関、ドナー諸国、NGOなど多くの国際協力が行われており、それなりに成果を上げてきた。

しかしながら、ここで留意すべきは、カンボディアの復興と開発はこれまでドナーが主導し、カンボディアの主体性は非常に弱い状態にとどまってきたという点である。長い戦争のあと安定的な政権が確立されたのはようやく2年程前(1998年11月)であること、グッド・ガバナンス以上に2大政党のバランス・オブ・パワーが重視されていること、為政者のガバナンスに関する知識・経験が蓄積されていないこと、ガバナンスを支える質の高い人材が不足し、かつ、インセンティブがないこと等が重なり合って、カンボディアの主体性は今なお非常に弱い。カンボディアの開発に対する協力においては、このようなカンボディア政府のおかれた状況に対しても適切に考慮することが必要であろう。

このように、カンボディアの開発課題を改善するためには、カンボディア自身の努力とともに国際社会の協力が不可欠であり、カンボディアの主体性の強化と、より良いパートナーシップの確立も重要な課題といえよう。

## 4. 中期的視野にたったわが国のカンボディア協力への提言

### 4-1 わが国の対カンボディア協力の基本理念

#### 4-1-1 協力の意義

これまでの分析をもとに、わが国がカンボディアに対する援助を実施する意義とその基本的考え方、すなわち、協力の基本理念について、以下のとおり提言したい。

#### (1) ASEAN地域におけるカンボディアの政治・経済の安定の重要性

わが国は経済の牽引国として活発な民間経済活動をアジア地域において展開するとともに、政府開発援助(ODA)においてもアジア地域を重視してきており、1998年の実績ではODA総額の27.4%に相当する23.6億ドルがASEAN諸国に向けられ、わが国2国間ODA10大供与国には当地域の5カ国が含まれている(インドネシア、タイ、ヴェトナム、フィリピン、マレーシア)。

世界はグローバリゼーションの方向で一つの経済圏に統合化されつつある一方、EU、NAFTA、ASEANなどリージョナリゼーションによる地域経済圏の形成も同時に進行している。なかでも、ASEAN諸国は2002年におけるASEAN Free Trade Area(AFTA)による関税障壁の撤廃に向けて地域協力を一段と推進しようとしている。ASEAN加盟各国の経済開発が一段と促進されることはわが国経済にとって極めて望ましく、従来と同様に当地域への支援を重視することが必要であろう。このような地域経済の開発を推進するためには、その前提としてASEAN地域における政治・経済的な安定が重要であり、同地域において最も不安定な国に数えられるカンボディアの安定化を図ることが極めて重要になる。したがって、わが国がカンボディアを支援する一つの視点はカンボディアの政治・経済的な「安定化」にある。

#### (2) カンボディアとASEAN諸国との格差の改善

しかし、一口にASEAN諸国と言っても、加盟国の経済開発状況は大きく異なる。1人あたりGNPが30,000ドルに近いシンガポールから500ドル未満の

カンボディア、ラオス、ミャンマー、ヴェトナムまで、加盟国には大きな経済格差が存在する。AFTAが地域協力の目的を達成するためには、開発レベルの低い国々の経済開発をできる限り促進することが必要であろう。なかでも、カンボディアは長期にわたる戦争によって開発に必要とされる初期条件が著しく損なわれており、この初期条件の回復は、カンボディアの復興と開発はもとより、ASEAN経済の長期的な発展にとって極めて重要であり、同時に、農村部に広がる極端な貧困の軽減にとっても非常に重要である。開発に向けた初期条件を整えることによってカンボディアの開発を促進し、カンボディアがASEAN先進諸国にキャッチアップする「基礎固め」をすることが極めて重要である。わが国がカンボディアを支援する二つ目の視点はカンボディアがASEAN先進諸国にキャッチアップするための「基礎固め」にある。

#### (3) 紛争終結国としての持続的発展実現へのモデルケース

また、カンボディアはわが国外交にとっても極めて重要な国であることに留意が必要であろう。第2次世界大戦後、カンボディアは対日賠償請求権を放棄することによって、疲弊の中から平和国家として再建の道を歩み始めたわが国を側面的に支援した経緯がある。また、1986年から始まったカンボディア和平への動きは、わが国が従来から行ってきた戦後賠償という「受動的な外交」からカンボディアにおける和平の実現に積極的な役割を演じるという「創造型外交」に転ずる契機となった。更に、1992年から1993年にかけて、わが国は初めてのPKOをカンボディアに派遣しカンボディアの復旧と総選挙の実施に積極的な役割を果たした。

このような過去からの両国間の外交成果をカンボディアの発展に結実させていくためには、カンボディアへの協力を今後とも重視していくことが必要であろう。「戦争の終結、戦後の復旧と復興、そして持続可能な開発へ」というカンボディアの経験が結実すれば、他の紛争経験国にとり、大きな希望とな

ると期待される。また、わが国の平和構築を目指す「創造型外交」を拡充することにも貢献するであろう。わが国がカンボディアを支援する三つ目の視点は紛争終結国であるカンボディアが、持続的に発展していけるような「モデルケース」の実現にあると言えよう。

#### 4-1-2 協力の基本的考え方

以上のような認識のもとに、わが国のカンボディア協力に対する中期的な基本的考え方を次のように整理する。

#### (1) 今後5年程の期間をカンボディアのキャッチアップに向けた開発の「基礎固め」の期間と想定する

図3-1に示されたように、カンボディアには、主体性の確立・強化をはじめ、分野横断的に、また、中央から地方に至る制度縦断的に、改善すべき課題が山積している。フンセン首相が提唱する「貧困削減3戦略(経済成長、公平な分配、環境と自然資源の管理)」を推進することは極めて重要であるが、同戦略の実施に先行し、あるいは同時並行して、ガバナンス、社会資本、人的資源など、復興と開発を可能にする初期条件の整備が不可欠である。今後5年程の期間を戦後復興から開発に向けた「基礎固め」の期間と想定し、この基礎固めに必要な協力を重視し優先する。

#### (2) 基礎固め期間におけるわが国協力の「主目標」を次のように設定する

カンボディアの戦後復興と新たな市民社会の形成を目指す国家機構の構築を図り、中長期に持続可能な開発の基礎を固めるとともに、直面する極端な貧困の軽減を目指す

国家機構の構築ではグッド・ガバナンスの確立と社会資本の整備を重視し、中長期に持続可能な開発の基礎固めでは、人的基盤の強化を重視する。また、直面する極端な貧困の軽減に対しては、国民の80%が生活し人口が急増している農村部の貧困軽減を重視することが必要であり、そのためには、農業・農村開発、就業機会の拡充、自然資源と環境の保全等を重視する。この提案が意味するところは、今後5年

程の期間は協力を特定の分野・開発課題に絞り込むことなく、「基礎的な開発課題の改善に向けた幅広い協力」を展開するということである。

#### (3) カンボディアの主体性の強化と国際協調の重要性

図3-1に示されたように、カンボディアの復興と開発には解決すべき多くの課題があるが、この課題の改善に向けて大量の国際協力がカンボディアの受入能力を超えて流入し、カンボディア政府の大きな負担となっている面にも留意が必要であろう。個別ドナーによる様々な協力活動が相互に調整されないまま大量に流入していることが、結果的に、カンボディアの主体性を弱める一つの原因ともなっている点に留意が必要である。このような点を考慮しながら、わが国は国際協調を主導し、カンボディアの主体性を強化する方向で協力することが望まれる。

#### 4-2 わが国の対カンボディア協力の基本枠組み

上記4-1で示された考え方をベースに、今後5年間ほどを念頭において、わが国の中期的な対カンボディア協力の基本枠組みと重点課題を整理したい。

##### 4-2-1 わが国の対カンボディア協力の枠組み

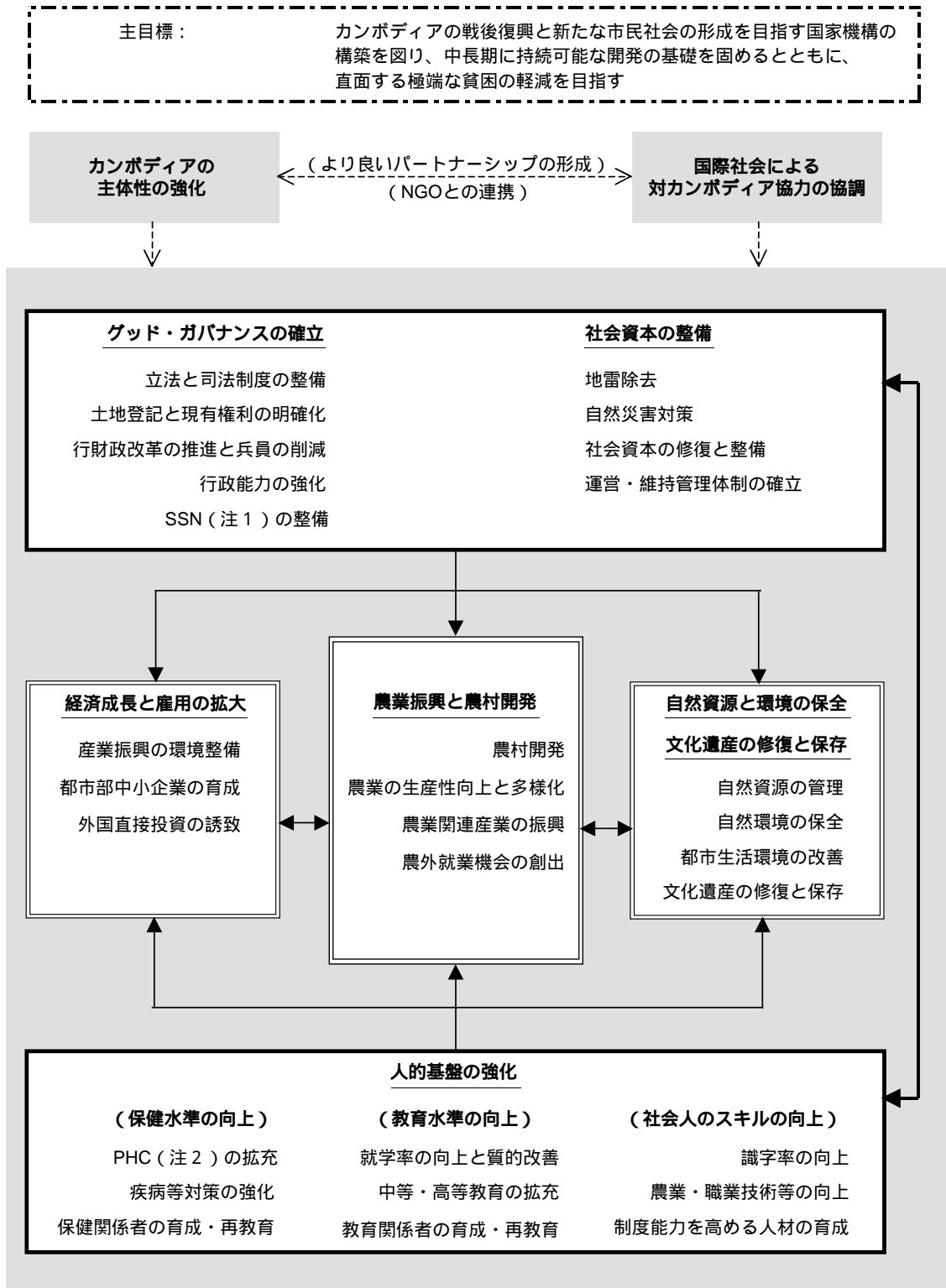
協力の枠組みを、図4-1にとりまとめた。グッド・ガバナンスの確立と社会資本の整備、人的基盤の強化、農業振興と農村開発、経済成長と雇用の拡大、自然資源と環境の保全および文化遺産の修復と保存という5つのサブ目標により構成する。

グッド・ガバナンスの確立と社会資本の整備および人的基盤の強化の二つのサブ目標は、将来の開発に向けた基礎造りのベースであり、農業振興と農村開発、経済成長と雇用の拡大および自然資源と環境の保全および文化遺産の修復と保存を推進するためにも不可欠であるため、とを重視し、優先する。また、同時に「極端な貧困の軽減を目指す」ことも併せて重要であり、についても基礎固めを重視する。以上に加え、カンボディアの優れた歴史的文化遗产を修復し保存することはカンボディアにとっても世界的にも極めて重要であり、これに対する協力を重視する。

なお、対カンボディア協力を検討するにあたっては、カンボディア政府の今後5年程の開発計画の動



図4-1 わが国の対カンボディア協力の枠組み



注：注1 SSN - Social Safety Net

注2 PHC - Primary Health Care

出所：筆者作成

き、国際的な協力全体ならびにわが国ODAの実績と動向、NGO活動の実績と動向の3点について考慮することが必要であろう。

1 - 2 - 1において示されたように、SEDP2においては、「文化の振興」以外はSEDP1の考え方が継承されており、協力の枠組みに大きな影響はないと考えられる。しかし、ここで留意すべきは、最終版 PRSP の作成に向け、現在、貧困マッピングが作成されつつあり、この成果によっては貧困のターゲットと地域貧困削減戦略が明確にされる可能性もあり、これは協力の実施方法に影響する可能性があるという点である。

国際的協力全体の傾向と比較して、わが国はガバナンス等の特定サブ目標への集中度は低く、多面的に協力している<sup>3</sup>。「グッド・ガバナンスの確立」は復興から開発に向かうカンボディアにとって極めて重要な課題であるが、立法・司法制度の整備、行財政改革、セイフティ・ネットの整備などと同時に、社会資本の整備、経済成長など時間をかけた取組みが必要であることを認識し、わが国としては、短期的なコンディショナリティとしてではなく、長期的な視点から協力するスタンスを維持すべきであろう。

NGOの活動は地域住民、地方自治体等をカウンターパートとして実施されており、ODAの地方展開にとって極めて重要と考えられる。同一課題に対する協力活動においても、NGOの活動から得られる具体的な経験はODAと重複というより相互に補完する面が多い。ODAとNGOがそれぞれの開発課題に対する協力を計画するにあたっては、

主としてNGO活動に依存するもの、NGOとODAの相互補完性を重視するもの、ODAが主導して実施するもの、という重点分けの視点をもちながら協調と連携を図ることが必要であり、今後は、カンボディア国内NGOとの協調と連携を特に重視することが必要であろう。

#### 4 - 2 - 2 わが国の対カンボディア協力の重点課題 (重視すべき開発課題)

以上の考え方をもとに、わが国の対カンボディア協力において、「主目標」と「5つのサブ目標」の達成を目指し、今後の5年間ほどの開発の基礎作り期間において特に重点をおくべき課題(重視すべき基礎的な開発課題)を提案した。(重視すべき課題ごとの協力のあり方については表4 - 1のとおり)

##### (1) グッド・ガバナンスの確立と社会資本の整備 (基礎固めの重点)

###### 1) グッド・ガバナンスの確立

立法と司法制度の整備、土地登記と現有権利の明確化、行財政改革の推進と兵員の削減、行政能力の強化、およびソーシャル・セーフティ・ネットの整備の5つの開発課題を採り上げた。これらの開発課題については、カンボディア政府はGAPを中心としてその強化を目指しており、また、UNDP、世界銀行、アジア開発銀行など国際機関を中心に国際協力が集中しているところである。わが国は法制度の整備と行政能力の強化など部分的に協力を行ってきた。

グッド・ガバナンスの確立に向けた支援では、カンボディアの主体性が未だ十分に確立されていない点を考慮することが必要である。主体性が弱い限りグッド・ガバナンスの確立は難しく、立法・司法など制度面が整備されても実施面での成果はなかなか期待できない。当サブ目標については、カンボディア政府による主体性強化への取組みとグッド・ガバナンスの確立に向けた協力全体がどのように実施されているかを注視しながら、わが国としては5つの開発課題の中から早急に実施が望まれる特定テーマを選定し、ジェンダーの視点を維持しつつ、焦点を絞った協力を目指すことが望ましいであろう。

###### 2) 社会資本の整備

地雷除去、自然災害対策、社会資本の修復

<sup>3</sup> 参考までに、件数ベースではあるが、世界銀行のCAS(2000 - 2002)とJICA「平成12年度JICA国別事業実施計画」により、開発課題ごとの協力のシェアを比較すると、ODAの全体的な特徴としては、協力の半数に達する50%が「グッド・ガバナンスの確立」に集中しており、第2位の「人的基盤の強化(18%)」とを合わせると、全体の3分の2強に達しているが、「社会資本の整備」に対する協力は12%に止まる。これに対してわが国の協力は、「社会資本の整備(29%)」「グッド・ガバナンスの確立(26%)」「人的基盤の強化(19%)」の順となっている。

と整備、および 運営・維持管理体制の確立の4つの開発課題を採り上げた。これらの開発課題については、カンボディア政府はNPRDとSEDPによって取組んできたが、世界銀行、アジア開発銀行からの支援を中心に、主として戦後からの復旧と復興を目的に行われてきた。先に見たように、わが国は社会資本の整備を重視してカンボディア協力を行っており、カンボディア政府はこの分野におけるわが国の協力を高く評価し、今後とも協力を継続するよう強く希望している。

社会資本の整備はカンボディア全国で必要とされ、多額の資金を必要とすることから長期にわたる計画的な取組みが必要である。地雷除去では地道な協力を継続することが必要であり、自然災害対策では繰り返される早魃と洪水への対策を急ぐ必要がある。社会資本の修復と整備では、国際的な玄関口と国土幹線ネットワークの整備、孤立している地方・集落へのアクセスの改善、農場と市場を結ぶコミュニティ道路の整備など様々なレベルでの交通ネットワークの整備が必要であるとともに、電力、通信、学校、保健所などの整備も必要である。

しかし、これら全ての社会資本の整備を国際的な協力に依存することはできず、カンボディア政府の自主的な取組みが期待される。社会資本には全国レベルからコミュニティ・レベルまで多様なレベルの社会資本が存在するが、それぞれのレベルに応じた運営・維持管理体制を確立し、コミュニティ・レベルの社会資本の整備には住民・NGOの積極的な参加を得る、中間レベルの社会資本については、部分的に国際的な資金・技術協力を受けるとしても、カンボディア自身が運営・維持管理体制を確立して着実に実施することが必要である。高い技術が必要とされる全国レベルの社会資本については、民間セクターの参加も含め、国際的な協力による実施を中心に考えるなど、レベルに応じた整備方法を検討することが必要である。

## (2) 人的基盤の強化(基礎固めの重点)

「人的基盤の強化」では、保健水準の向上、教育水準の向上および社会人のスキルの向上の3分野を採り上げた。保健水準の向上では、PHCの拡充、疾病等対策の強化、および 保健関係者の育成・再

教育という3つの開発課題、教育水準の向上では、就学率の向上と質的改善、中等・高等教育の拡充、および 教育関係者の育成・再教育という3つの開発課題、また、社会人のスキルの向上では、識字率の向上、農業・職業技術等の向上、および 制度能力を高める人材の育成という3つの開発課題を採り上げた。

カンボディアでは長期にわたる戦争によって保健・教育などの制度・施設が破壊され、多くの人的資源が失われるとともに質的低下が顕著である。他方、和平の達成によって1990年代には人口増加率が急速に高まり、若年層が増加し教育・雇用に対するニーズが著しく増加している。カンボディア政府はNPRDおよびSEDPを策定してこのサブ目標の改善に努めており、これに対し国連グループおよびNGOは様々な協力活動を展開している。わが国は母子保健・学校建設・研修などによって協力を行っている。

人的基盤の強化に対しては、国際的な協力でもわが国と同等に重視されており、国際的な協力との協調と連携が極めて重要である。人的基盤の強化への協力が具体的な成果を上げるためには、カンボディアのニーズに合致した協力が重要であり、日本を始めとする先進国での研修、カンボディアが加盟するASEAN諸国での研修、カンボディアのローカルな課題に取り組む国内での研修など、幅広いニーズを満たすよう協力方法を検討することが必要である。また、保健・教育・社会人のスキルの向上では、農村における貧困軽減に貢献するという観点から、プノンペン市とその周辺にとどまらず、協力を全国に展開することが不可欠となる。このためには、各地方における治安状況を確認しながら、治安の改善とともに活動地域を広げていくことが望まれる。また、国連グループおよびNGO等との協調と連携を強化し、効果的な人的基盤の強化を目指すとともに治安面の情報交換を重視することも必要である。

## (3) 農業振興と農村開発(直面する極端な貧困の軽減)

「農業振興と農村開発」は貧困層の90%が生活する地方における「極端な貧困の軽減」を目指すものであり、ここでは、農村開発、農業の生産性向上と多様化、農業関連産業の振興、および 農外就業

機会の創出という4つの開発課題を採り上げた。

カンボディア政府は貧困の軽減を特に重視しており、NPRDを始めとしてSEDP、貧困削減3戦略、PRSPによって貧困問題に取り組んでいる。また、国連グループ、世界銀行、アジア開発銀行など国際機関ならびに多くのドナー国、NGOは貧困軽減を目標として協力を行っている。わが国は農村開発(ASEAN諸国専門家の参加による三角協力)、地雷被災者支援、NGOを通じた協力などを行っている。当サブ目標においても国際的な協力との調整と連携は非常に重要であり、地方に協力を展開する場合には特に重要となろう。また、地域に密着して貧困軽減に取り組んでいるNGOの経験は農村開発と社会的弱者の生活改善において極めて重要であり、NGOとの積極的な連携が望まれる。

貧困軽減に対する国際的な協力の多くは「農村開発」を核に進められており、パイロット・プログラムとして地域を限定して協力を開始し、具体的な成果が現れた段階で広域に拡大していくUNDPの「SEILA」プログラムが代表的なものである。従来、わが国の協力は治安上の理由から協力地域がブノンペンとその周辺に限定されてきたが、カンボディアの安定化とともに協力地域を全国的に広げることが望まれる。わが国としても「農村開発」を貧困軽減の中核に位置づけ、地方における農家世帯の、年間家計消費の確保(農業の生産性向上と多様化)、自然災害や疾病等に対する抵抗力の強化(農業関連産業の振興、農外就業機会の創出)、カンボディア経済の産業化と市場経済化の進展に対する適応等に対し総合的に協力することが必要であろう。

#### (4) 経済成長と雇用の拡大

「貧困軽減3戦略」に示されるように、人口増加率が極めて高いカンボディアにおいては、貧困層に直接裨益する協力とともに、中長期的には、経済成長を通じて経済のパイを拡大することが不可欠である。「経済成長と雇用の拡大」では、都市部を中心として、産業振興の環境整備、都市部中小企業の育成、および外国直接投資の誘致という3つの開発課題を採り上げた。

カンボディア政府はNPRD、SEDPで経済成長と工業開発を重視しており、また、貧困削減3戦略、I-

PRSPおよびSEDP2においても経済成長を重視している。しかし、当サブ目標に対する協力は、国際的な協力全体、わが国の協力ともに非常に少ない。その理由としては、戦後の復興過程にあるカンボディアに対してはガバナンスの確立、社会資本の整備、人的基盤の強化などが優先されていること、市場経済の中で政府ができることは投資環境の整備など産業振興に必要な環境整備にとどまり、民間企業に依存するところが大きいこと等が挙げられよう。

産業振興を通じた経済成長は、民主化・法制度・所有権などグッド・ガバナンスの確立に大きく依存するとともに、起業・投資・経営など民間セクターに大きく依存する。わが国は戦後の経済成長の実績から当サブ目標に対し多くの経験を有すると考えられているが、現在のカンボディアにはグッド・ガバナンス、社会資本、人的資源などの面で問題が多く、また、ヴェトナム、ラオスなど近隣諸国との競合で民間投資を引きつける明確なアドバンテージが見出し難い面もあり、わが国が経験した産業政策等の経験をそのまま活かせるとは考え難い。

しかしながら、カンボディアはAFTAの枠組みの中で近い将来に域内関税を撤廃することが要求されていることも事実であり、これに対する準備を開始することが必要である。今後5年程の期間は、人材育成を中心に「産業振興の環境整備」を重視して支援するとともに、「外国直接投資の誘致」では、特定候補地における自由貿易区(FTA)や輸出加工区(EPZ)の設置に関する産業振興計画の作成等を支援することが望まれる。

#### (5) 自然資源と環境の保全および文化遺産の修復と保存

長期にわたる戦争により、また、近年の森林資源の収奪によってカンボディアの自然資源と環境は著しく劣化し、持続可能な開発のためにはこの回復と保全が不可欠となっている。「自然資源と環境の保全および文化遺産の修復と保存」では、自然資源の管理、自然環境の保全、都市生活環境の改善、および文化遺産の修復と保存という4つの開発課題を採り上げた。カンボディア政府はNPRD、SEDP、貧困削減3戦略、I-PRSP、SEDP2で自然資源と環境の保全を重視してきており、また、文化遺産の修復

と保存についてもSEDP2で採り上げている。これまでのところ当サブ目標に対する国際的な協力は比較的少ないが、主に森林管理・環境管理・人材育成などの面で実施されている。わが国は森林回復への協力を開始しようとしている。

当サブ目標に対しては、わが国の協力も極めて限られているが、多くの人々が生計を依存するトンレサップ湖およびメコン河流域など早急に保全を必要とする自然環境が存在し、この面での協力は極めて重要と考えられる。当サブ目標の実現には、環境管理計画などマクロの協力とともに住民の生活環境を改善するミクロの協力を併せ実施していくことが必要であり、両者の適切な組合せを図るとともに、後者に対してはNGOとの連携を強化することが必要となる。また、観点は異なるが、カンボディアの優れた歴史・文化遺産の修復と保存はカンボディアのみならず世界的にも非常に重要であり、修復・保存人材の育成を中心に重視すべきであろう。

#### 4-3 わが国の対カンボディア協力における留意事項

4-2で示した対カンボディア協力の枠組みと重点課題に取り組むにあたって留意すべき事項について、以下に、計画上の留意点と実施上の留意点に分けてとりまとめる。

##### 4-3-1 わが国の対カンボディア協力の計画上の留意点

最大のドナー国であるわが国が今後5年程の期間にわたり上記のような広い協力目標を掲げ、基礎的な開発課題を中心に5つのサブ目標全てにわたって協力しようとする場合には、カンボディアの主体性の強化、カンボディアと協力側のより良いパートナーシップの形成、わが国と国際機関・ドナー国・NGO等との協調と連携、に積極的に取り組み、これを主導することが重要である。

##### (1) カンボディアの主体性の強化

カンボディアでは多くの国際機関、ドナー国、NGO等が様々な分野で協力活動を展開しており、カンボディア政府は主体性を強化してこれらの協力を効果的・効率的に活用しようと努めてきた。1998年11月におけるフンセン内閣の成立以降、カンボディ

アの主体性は少しずつ強化される方向にあるとはいえ、カンボディアの開発は依然としてドナー主導の傾向が強く、カンボディアの主体性は弱い状態が続いている。主体性の確立は、グッド・ガバナンスと同様に、貧困軽減、経済成長、財政・人的基盤の強化などの進展とともに強化されるものであり、時間を必要とする。

したがって、今後5年程の期間においては、主体性の確立も重要な基礎固めの一つとして認識し、わが国としては、カンボディア政府との政策対話を通じてその強化に協力することが望まれる。

##### (2) カンボディアと協力側のより良いパートナーシップの形成

カンボディア政府は援助を効率的に活用することを目指し、国際的な協力機関とのより良いパートナーシップの確立を模索している(前節2-6参照)。しかしながら、カンボディア政府の特定部局と国際機関の協力が系列化が見られたり、国際機関の支援によるI-PRSPがカンボディア国内の議論を十分に経ないままファイナライズされるといった事例も散見される。これらは援助側がその後の協力活動を早め、主導したいという姿勢が前面に押し出されたものとも理解され、結果的に、カンボディアの主体性の確立を妨げることに繋がっている。わが国としては、カンボディアの主体性を尊重し強化するという立場から、このような事例を質し、望ましいパートナーシップのあり方について積極的に関与していくことが必要である。

##### (3) わが国と国際機関・ドナー国・NGO等との協調と連携

5つのサブ目標を構成する基礎的な開発課題に対し幅広く協力する場合には、わが国ODAの資源上の諸制約(ノウハウ、人材、予算など)を考慮し、その制約を乗り越える一つの有効な方策として、国際機関・ドナー国・NGO等との協調と連携を重視することが必要である。国際機関・ドナー国の協力が集中している「グッド・ガバナンスの確立」ではそれらとの協調と連携を図り、また、極端な貧困の軽減を目指す「農業振興と農村開発」「人的基盤の強化」などではNGOとの協調と連携を積極的に図ることが必要

表4 - 1 わが国の対カンボディア協力における重点課題(重視すべき開発課題)と協力のあり方

<p>1.1 グッド・ガバナンスの確立(基礎固めの重点)</p>
<p>1.1.1 立法と司法制度の整備</p> <p>カンボディアの法制度および司法の独立は十分に確立されているとは言えず、また、法の支配に携わる専門家が著しく不足している。わが国としては、立法・司法制度の整備が人権の擁護と民主化の推進に貢献するという観点から、現在協力中の民法・民事訴訟法の整備を含め立法・司法制度の整備、法曹の育成、法学教育・法学研究の向上を重視するとともに、法治主義・人権意識の普及と向上を目指した民主化教育を重視して支援すべきであろう。当分野では国際機関・ドナー諸国による協力が多く、これらとの協調と連携に配慮することが必要であり、人権擁護と民主化の推進についてはNGO活動への支援を検討すべきであろう。</p>
<p>1.1.2 土地登記と現有権利の明確化</p> <p>カンボディアでは土地の権利証明書類を有する者が少ないため土地に関する紛争が多発し、また、土地なし農民が増加している。政府は不法占拠の防止と森林地域の保全を目指して土地改革を実施しようとしている。国際的な協力の多くは土地現況調査にとどまっているが、当開発課題は貧困軽減にとって極めて重要であり、わが国としては政府による土地改革を中心に支援することが必要であり、農村開発の一環として、農民の既得権とその保護制度の現状確認から着手すべきであろう。</p>
<p>1.1.3 行財政改革の推進と兵員の削減</p> <p>カンボディアでは肥大化し非効率な行政組織(国軍を含む)をスリム化・効率化するとともに、徴税基盤を強化して税収増を図ることが必要であり、政府は行政改革国家プログラム(1999 - 2003年)により取り組んでいる。わが国としては当改革プログラムを支援するとともにカンボディアの平和構築および財政健全化の重要な柱である「退役軍人自立支援プログラム」を重視して支援すべきであろう。特に退役軍人の社会復帰という観点からSSNの整備と併せて支援することが必要である。</p>
<p>1.1.4 行政能力の強化</p> <p>1.1.1 - 1.1.3に示された開発課題に取り組む行政能力の強化を支援するとともに、進行中の地方分権化で重要な役割を果たす地方行政の能力強化を支援することが必要である。今後、コミューン・カウンシルがコミューンにおける行政サービスを担当することになるが、コミューン・レベルの行政能力は非常に低い。UNDPによるSEILAプログラムの広域化にも留意しつつ、地方の行政能力の強化に対する支援を重視することが必要であり、地方自治体とこれに関わりの深い社会福祉省、女性省、保健省、教育省、農村開発省、環境省などへの支援を重視すべきであろう。</p>
<p>1.1.5 ソーシャル・セーフティ・ネット(SSN)の整備</p> <p>カンボディアでは帰還難民、地雷等戦争被害者、土地なし農民などの既存の貧困層に加え、除隊兵士、リストラ公務員など新たな社会的弱者の増加が見込まれ、これに対処するためI-PRSPではセーフティ・ネットの強化を重視している。当開発課題に対しては、わが国は三角協力(難民再定住・農村開発)、退役軍人自立支援プログラム等により支援してきたが、これを更に強化し、また、社会的弱者の能力向上に資するような支援や、生活改善に取り組む社会福祉省などの能力強化に対する支援を重視すべきであろう。当開発課題に対しては多くのNGOが協力活動を展開しており、これとの協調と連携に留意することが必要である。</p>

表4-1 わが国の対カンボディア協力における重点課題(重視すべき開発課題)と協力のあり方(続き)

1.2 社会資本の整備(基礎固めの重点)
<p>1.2.1 地雷除去</p> <p>地雷除去に関わるわが国の協力はCMACへの支援を通じて行われてきたが、昨年9月にCMCCが設立され地雷除去と被災者支援活動を統括することになり、現在は制度的な混乱が生じている。支援分野には、(1)地雷除去活動、(2)被災者支援と社会復帰、(3)地雷回避教育等があるが、わが国としては特に(2)を重視すべきであろう。この場合、具体的な成果を上げられるよう社会福祉省の能力強化を併せて重視することが必要であり、具体的な活動ではNGOとの協調と連携に留意することが必要である。</p>
<p>1.2.2 自然災害対策</p> <p>カンボディアでは洪水と旱魃による被害が繰り返され、自然災害対策の強化が重要である。わが国としてはメコン河流域開発との関連での気象情報システムの整備、重点防護計画と災害復旧計画の作成などを支援し、また、計画から明らかにされる優先プロジェクトの実施に対する支援を重視すべきであろう。対策には灌漑施設の整備が含まれることになろうが、長期的な視点に立って、自然災害対策と農業の生産性向上・多様化とを関連づけて協力するよう留意すべきであろう。</p>
<p>1.2.3 社会資本の修復と整備</p> <p>戦後の復興および将来の開発に向けた基礎固めという観点から社会資本(交通、通信、電力、学校、病院など)の整備は重要であり、国家レベル、地域レベル、コミュニティ・レベルでの修復と整備が必要である。わが国としては社会資本の復興と整備に関わる計画作り、運営と維持管理体制の確立、人材の育成などを重視して支援し、優先的な修復・整備プロジェクトを支援すべきであろう。貧困軽減との関連では地方におけるコミュニティ・レベルの社会資本整備を重視することが必要であり、住民参加をベースにしてNGOとの協調と連携に留意することが必要である。</p>
<p>1.2.4 運営・維持管理体制の確立</p> <p>1.2.1-1.2.3に対する支援が高い費用対効果をもち長期にわたり持続可能であるためにはカンボディアの主体性が特に重要である。多額の費用と高度な技術を必要とする国家レベルの社会資本の修復と整備を除けば、カンボディアの技術と人力を最大限に活用する努力が必要であり、わが国としてはそれを可能にする体制作り(人材、技術、情報、機材、当面の資金など)への支援を重視すべきであろう。運営・維持管理に対する主体性の確立という観点から、住民参加や利用者負担をベースとする財源整備などの制度作りに対する支援も重視すべきであろう。</p>
2 人的基盤の強化(基礎固めの重点)
<p>2.1 保健水準の向上</p> <p>(1) PHCの拡充</p> <p>Health for All(HFA)の実践戦略であるPHCは母子の健康増進を重視しているが、この観点から見ると、カンボディアの乳幼児死亡率、妊産婦死亡率、性と生殖に関する基礎保健サービスは低い水準にとどまっている。極端な貧困の軽減を実現する上でPHCの拡充は重要であり、わが国としては健康教育、栄養、安全な水、衛生、ヘルスワーカー、ヘルスセンター等の改善とこれを可能にする制度強化、施設整備、人材育成に対する支援を重視すべきであろう。農村開発との連携を考慮し、NGOとの協調と連携に留意することが必要である。</p>
<p>(2) 疾病等対策の強化</p> <p>カンボディアではマラリア、寄生虫病、結核、HIV/AIDSなど疾病が多く、政府は保健医療システムの強化、ヘルスセンターにおけるプログラムの統合・強化、医療技術の向上等を推進し、質的向上を目指している。医療システムの未整備は高い医療費負担によって土地なし農民を生み出すなど貧困問題との関連が強く、NGOとの協調と連携に留意することが必要である。わが国としては従来から実施してきた結核対策・感染症対策に対する支援を継続・強化するとともに、米国との新たな協力によるHIV/AIDS対策への支援を重視すべきであろう。</p>

表4 - 1 わが国の対カンボディア協力における重点課題(重視すべき開発課題)と協力のあり方(続き)

<p>(3) 保健関係者の育成・再教育</p> <p>ボルボト時代における知識人の抹殺という過去の経緯から、医師が不足し、保健関係者のレベルは全般的に低く、読み書きができない看護職員も多い。政府は医科大学・看護学校等の改革を試みているが未だ試行錯誤の段階にある。わが国としてはPHCの最前線を担う保健婦・助産婦およびディストリクト・ヘルス・オフィサーの育成・再教育に対する支援を重視するとともに、医学教育・医療技術学校の強化、メディカルの養成、地方職員の育成・再教育などに対する協力についても検討することが必要であろう。</p>
<p>2.2 教育水準の向上</p> <p>(1) (初等教育の)就学率の向上と質的改善</p> <p>カンボディアの初等教育では、就学率は向上したが地域格差が拡大した、退学率と留年率が高い、男女格差が大きい等が問題とされ、政府はSEDP2の作成と並行して"Pro Poor Education System"計画を作成している。当計画による提言とわが国が実施している「住民参加型学校建設計画(在外開発調査)の成果をベースに、わが国としてはニーズに合致する教育サービスの提供、参加型学校運営など初等教育の量的拡大と質的向上に対する支援を重視すべきであろう。セクターワイド・アプローチの動向に注意するとともに、農村開発との連携を考慮しNGOとの協調と連携に留意することが必要である。</p>
<p>(2) 中等・高等教育の拡充</p> <p>カンボディアは市場経済化に向けて専門的な知識・技能を身につけた人材の育成が急務であるが、前期中等教育就学率は30%(1998年)と極めて低い水準にとどまっている。最大の原因は学校数が少ないことで、この増設が必要であり、このためには多大な教育予算が必要とされる。わが国は中等理科数教育改善プログラムによってニーズに合致する中等教育サービスの改善を目指して支援してきたが、今後は、中等・高等教育の量的拡大と男女格差の是正を重視して支援すべきであろう。</p>
<p>(3) 教育関係者の育成・再教育</p> <p>ボルボト時代には教員の75%が失われるなど教育システムは壊滅的な状態に陥り、その後、質の低い教員のもとで教育の量的拡大が図られたため教育の質的低下は著しい。わが国としては地方における初等教育関係者の質的向上を重視し、小学校教員の教員養成センター、中学校教員の地方教員養成センターの質的改善に対する支援を重視すべきであろう。また、教育省・県の教育事務所など職員に対する再教育に対する支援も重視すべきであろう。</p>
<p>2.3 社会人のスキルの向上</p> <p>(1) 識字率の向上</p> <p>カンボディアでは識字者が3分の1、セミ識字者と非識字者の合計が3分の2に達し、近隣諸国に比べセミ識字と非識字者の比率が高いとともに、男女格差、所得格差が大きい。地方における最貧困層の女性の識字率の向上は貧困軽減に極めて重要であり、わが国としてはコミュン・レベルにおける社会人に対する識字・計算など基礎的な教育への支援を重視すべきであろう。農村開発との連携を考慮し、また、NGOとの協調と連携に留意することが必要である。</p>
<p>(2) 農業・職業技術等の向上</p> <p>カンボディアの農業の生産性向上には普及活動の強化が必要であるが、農民の受入能力を高めることが必要であり、また、急増する若年層には農業以外の職業技術を身につけさせることが必要である。しかし、現在のカンボディアでは農業・職業技術の指導を担当する機関(国家訓練委員会、農業省、教育省、社会福祉省、女性省など)の能力が極めて低く、わが国としては先ずこれら機関の能力の強化に対する支援を重視することが必要であろう。また、農村開発の一環として農業普及サービスの強化を支援することも必要であり、この点で国際的な協力およびNGOとの協調と連携に留意することが必要である。</p>



表4 - 1 わが国の対カンボディア協力における重点課題(重視すべき開発課題)と協力のあり方(続き)

<p>(3) 行政能力を高める人材の育成</p> <p>1.1.4を中心に行政能力の強化に対する支援を重視することが必要であるが、この能力強化を支える人材の育成も同時に重視することが必要である。セクター横断的に、また、中央政府から地方政府まで、多様な人材育成が求められており、わが国での先進的な研修、ASEAN諸国での中進的な研修、カンボディアにおける現場研修など多様な研修プログラムを用意して支援することが望まれる。また、カンボディアの人的資源は全般的に低い水準にとどまっていることから、カンボディア特設プログラムを開設して対応することが必要である。</p>
<p>3 農業振興と農村開発(直面する極端な貧困の軽減)</p>
<p>3.1 農村開発</p> <p>カンボディアでは貧困層の約90%が農村に居住することから、貧困の軽減には農村開発が極めて重要であり、政府は貧困削減3戦略、I-PRSP等により農村開発を重視している。農村開発は様々な施策の総合的な実施によって農村世帯の福祉水準の向上を目指すものであり、農業・産業振興・社会資本整備・農民の権利保全・自然環境の保全・地方自治の強化などクロスセクター・アプローチで対応することが必要であるが、カンボディア側の縦割行政がネックとなっている。わが国としては先ず地域を限定してクロスセクターによる農村開発への支援を開始し、その成果を順次広域に拡大する方向で協力を行うべきであろう。当分野では、UNDPを始め多くの国際的な協力が実施され、また、NGOによる協力活動も多く、これらとの協調と連携が必要である。</p>
<p>3.2 農業の生産性向上と多様化</p> <p>カンボディアの農業は天水に依存する伝統的な稲作が主であり生産性が低い。また、稲作に偏重し野菜を輸入に依存するなど作物の多様化が進んでいない。政府は農業改革プログラムを推進して米の生産性向上と作物の多様化を図り、同時に果樹、畜産、漁業、林業などを振興したいとしている。わが国としては灌漑施設、エクステンション・サービス、マイクロ・クレジット、市場・インフラの整備などに対する技術協力を重視するとともに、農民の市場意識の向上も含め農業協同組合など制度面に対する支援を重視することが必要である。NGOとの協調・連携に留意することが必要である。</p>
<p>3.3 農業関連産業の振興</p> <p>カンボディアでは地元消費以外の農業関連産業は無いに等しく今後の重要な開発課題である。政府はマーケティング、流通などを含むオフ・ファーム産業の振興を重視しており、農民によるコーオペラティブの組織化を推進したいとしている。わが国としては食品加工、缶詰工業、家具・フローリング生産、建設業など資源利用型の産業振興に対する支援を重視し、また、制度造りと人材育成などわが国の経験を活かした支援を重視することが必要であろう。</p>
<p>3.4 農外就業機会の創出</p> <p>コンブスプー州、カンダール州などの農外所得は20%以下であり、農外所得機会が極めて少ないことを示しており、これは自然災害などで農業被害が生じた場合に農家世帯が甚大な影響を被る可能性を示唆している。このような影響を軽減し、また、急増する若年層に雇用機会を提供し都市への流出を抑制するためには農村部での就業機会を創出することが必要である。難しい開発課題ではあるが、わが国としては、NGOとの協調と連携を図りながら、特定地域を選定して1村1品運動など地元の産業振興イニシアティブを発揮できる制度造り、観光関連産業の振興など地域のポテンシャルを活かした産業振興、地元住民を雇用したインフラ整備などを重視して支援すべきであろう。</p>

表4 - 1 わが国の対カンボディア協力における重点課題(重視すべき開発課題)と協力のあり方(続き)

<p>4 経済成長と雇用の拡大</p>
<p>4.1 産業振興の環境整備</p> <p>カンボディアは戦争から平和へ、また、社会主義経済から市場経済への移行期にあり産業振興の環境は未整備で、民間セクターは非常に弱い。民間セクターの育成・振興は長期的な経済成長のため、また、AFTAによる2008年の市場開放化に向け極めて重要である。産業振興の環境整備に関連する立法と司法制度の整備は1.1.2で採り上げたが、わが国としてはマクロ経済運営、産業政策の立案、中小企業振興制度の確立などに対する支援を重視することが必要であり、これを担当する投資委員会、経済財務省、鉱工業エネルギー省、商業省、国立銀行などの能力強化・人材育成を重視すべきであろう。当開発課題に対する国際的な協力は少なく、国内留学制度を活用した本邦長期研修などにより積極的に支援することが望まれる。</p>
<p>4.2 都市部中小企業の育成</p> <p>カンボディアでは商業、流通、建設、製造、その他サービス業など産業振興を支える中小企業が育っていないが、今後の経済成長には不可欠であり、都市部における中小企業の育成に取り組む必要がある。わが国としては先ず現状分析から開始し、都市部中小企業の育成に必要な施策体系の確立に対する支援を重視すべきであろう。プノンペン市では民間セクターによる経営・コンピュータ・英語などの人材育成事業が活発化しているが、これらとの連携の可能性についても検討することが望まれる。支援の方法としては専門家、シルバー・ボランティアなどによる人的貢献を重視すべきであろう。</p>
<p>4.3 外国直接投資の誘致</p> <p>カンボディアの市場・労働力・インフラ等は近隣諸国に比べて比較優位があるとは考えられないが、政府は外国直接投資に対する優遇措置を削減しようとしている。国内産業が未発達段階では外国直接投資の誘致は雇用、人材育成などの面で極めて重要であり、優遇措置に代わる代替的な施策を検討することが必要であろう。わが国としては、その一環として、シハヌークヴィル港背後地あるいはタイ国境地帯における自由貿易地域(FTA)・輸出加工区(EPZ)の設立など、ポテンシャルがあると考えられる開発事業に対する計画作成を積極的に支援すべきであろう。計画作成にあたっては、ASEAN先進諸国と日本・韓国など進出側のニーズ・市場を十分に確認するとともに、近隣諸国で検討されている類似事業との競合関係に充分配慮することが必要である。</p>
<p>5 自然資源と環境の保全および文化遺産の修復と保存</p>
<p>5.1 自然資源の管理</p> <p>カンボディアでは森林資源の減少、水質汚濁による水産資源の減少、生物多様性への脅威などが生じており自然資源の管理を強化することが必要である。政府はNPRD以降の全ての計画において自然資源の管理を重視してきたが、計画通りには実施されず、森林資源の不法伐採取締りには全く進展がないという指摘もある。わが国としては自然資源の管理体制の強化に向けて農林水産省、環境省などを中心に制度作りと人材育成に対する支援を重視すべきであろう。国際的な協力およびNGOとの協調と連携に留意することが必要である。</p>
<p>5.2 自然環境の保全</p> <p>カンボディア政府はNPRD以降の全ての計画において自然環境の保全を重視してきたが自然環境は悪化の方向にある。わが国としては多くの人々が生活を依存するトンレサップ湖とメコン河流域の環境改善に対する支援を重視すべきであろう。これら地域の環境の現況と課題を明確にした上で、環境改善計画の策定を支援し、実施に必要な人材の育成、分析能力の向上、情報システムの構築等を支援すべきであろう。当課題に対しては国際的な協力とNGOによる協力活動も多く、これらとの協調と連携に留意することが必要である。</p>

表4 - 1 わが国の対カンボディア協力における重点課題(重視すべき開発課題)と協力のあり方(続き)

<p>5.3 都市生活環境の改善</p> <p>わが国としては都市における上下水道とごみ処理施設の整備に対する支援を重視し、首都、パットンボーン、それ以外の都市という順でプライオリティを考えるべきであろう。いずれも各都市の状況に合致し、運営・維持管理が地元技術で可能であり財政的にも大きな負担にならない技術の採用を最大限に考慮することが望まれる。都市の行政能力は全般的に低いことから、制度・人材に対する支援を同時に重視することが必要である。</p>
<p>5.4 文化遺産の修復と保存</p> <p>カンボディアには無数の貴重な文化遺産が存在するが、その大多数が放置されて崩壊の危機にあり、また、ポルポト時代における知識人の抹殺により修復に携わる人材が著しく不足している。政府はSEDP2において文化遺産の修復と保存を重視している。文化遺産の修復と保存にはカンボディアの主体性が何よりも重要であり、わが国としては修復人材の育成を支援しカンボディアが自ら修復活動を軌道に乗せるよう支援することが望まれる。</p>

出所：筆者作成

であろう。一方で「社会資本の整備」「経済成長と雇用の拡大」などわが国が豊富なノウハウと人材を有すると考えられる分野においては、他からの参画を募りながら主導していくことが必要であろう。

わが国とカンボディア政府との政策対話を実りあるものにするためにも、望ましいパートナーシップのあり方について積極的に関与するためにも、時とともに変化するカンボディアのマクロ・ミクロの開発課題を十分に理解した上で対話を進めることが必要である。また、国際機関・ドナー国・NGO等との協調と連携を強化するためには、関係諸機関との日常的に密接な情報交換が不可欠である。いずれの点においても、現地大使館・JICA事務所が政策対話において主導的な役割を果たすことが望まれる。

**4 - 3 - 2 わが国の対カンボディア協力の実施上の留意点**

以上は、「カンボディア」「援助機関等」および「わが国」という3者のカンボディア協力における関わり方を中心にみた留意事項であるが、わが国が「対カンボディア協力の枠組み」にしたがって5つのサブ目標の達成を目指して協力活動を展開する場合には、実施面から次の点に留意が必要であろう：

**(1) 対象地域を限定したクロスセクター・アプローチ**

目標の達成を目指し開発課題の改善に対する協力活動を展開する場合には、密接に関連する複数の開

発課題について同時に考慮し協力することも必要である。例えば、「農村開発」では、土地登記と現有権利の明確化、ソーシャル・セーフティネット(Social Safety Net : SSN)の整備、プライマリー・ヘルスケア(Primary Health Care : PHC)の拡充、就学率の向上と質的改善、識字率の向上、社会資本の修復と整備、自然環境の修復などをパッケージとして考慮することが必要であり、また、「兵員の削減」では、SSNの整備、農業・職業技術等の向上、農外就業機会の創出、制度能力の強化とそれを支える人材の育成などをパッケージで考慮することが必要である。

しかし、一般に、わが国の側においてもカンボディア側においても事業は主にセクター別の縦割りで実施され、クロスセクターの取組みがなかなか難しい。このため、クロスセクター・アプローチを実践する場合には、セクター間の関連性を明確にできるよう対象地域を限定して開始することが望ましい。カンボディア側の受入能力を考慮しつつ、対象地域を限定することによって、成果のモニタリングが容易となり、次年度以降にフィードバックすることも容易となる。こうしてパイロット・プロジェクトの成果が確認できれば、成果を広く展開することが可能となろう。

**(2) 協力活動の柔軟性の向上**

クロスセクターの目標達成を目指す協力では、上記(1)に示したように対象地域を限定して開始する

ことが必要であり、また4 - 3 - 1(3)でも触れたように、わが国ODAだけでなく多様な援助資源を効果的に活用するという観点から、国際的な協力およびNGOとの協調と連携を重視して事業を推進することが必要である。対象地域における目標の達成にはコミュニティにおける住民と地方自治体および中央政府の出先機関なども関わっており、これら全ての関係者と協調し連携して事業を推進することが必要である。事業は多様なステークホルダーの合意形成のもとに進められることになり、場合によっては、協力の規模・スキーム・タイミングなど当初の予定が変更される可能性が高い。クロスセクターの多様なステークホルダーが参加する協力では、これらの変更に対応していくことが不可欠であり、それを可能にする体制作りが必要である。

### (3) 成果のモニタリングとフィードバック

目標に対する成果の進捗をモニタリングし、次の協りにフィードバックしていくことは成果を高める上で重要である。従来型の個別事業についてはPCMなどによる評価手法が確立されているが、複数の個別事業により構成される「開発課題」、複数の開発課題により構成される「5つのサブ目標」、その上に位置づけられる「主目標」の達成度については評価手法が確立されておらず、「Evaluating Country Programs」(OECD DAC, 1999)に見られるように、評価手法の開発が進められているところである。クロス・セクターにかかわる協力については、地域を限定することによって効果の測定は容易になると思われるので、現場における試行錯誤を通じて効果的なモニタリングとフィードバックの手法を確立していくことが望まれる。

### (4) 協力地域の拡大

極端な貧困の軽減を目指す「農業振興と農村開発」、「人的基盤の強化」、「自然環境の修復」、「制度能力の強化」等では、協力を広く地方に展開していくことが必要であり、治安上の理由からプノンペン市とその周辺に限られてきた協力の範囲を順次広域に拡大していくことが望まれる。また、上記(1)に示したような地域限定型のクロスセクター協力事業は、成果を広く普及するという観点から、対象地域を順次他

の地域に拡大するよう計画することが必要である。カンボディアの地方の治安は必ずしも安定的でないとされることから、各地の治安情報を収集・分析し、地方への展開の可能性を継続的に検討することが必要である。地方における治安の改善が当面期待できないような場合には、治安が比較的安定している特定地域を選定し、地域総合開発的な視点を採り入れて、目標の達成を目指す協力を開始するのものの選択肢であろう。

繰り返し述べてきたように、カンボディアは戦後の復興から将来の開発に向けて多くの基礎的な開発課題に同時に取り組まなければならない時期にある。そのようなカンボディアに対しトップドナーの立場にあるわが国は、カンボディアの主体性を強化し、より良いパートナーシップの形成を目指す協力から、5つのサブ目標に含まれる様々な開発課題の改善に対する協力まで、幅広い協力活動を展開することが望まれる。このような協力が成果を上げるためには、カンボディアのニーズを的確に把握し、このニーズの充足に向けて国際的な協力・NGOとの協調と連携を効果的に進めながら、わが国の協力を計画していくことが必要であり、そのためにはカンボディア政府との「政策対話」が極めて重要となる。現地大使館・JICA事務所への分権化を推進し、機能を強化し、現地大使館・JICA事務所が「政策対話」についても主導的な役割を果たす試みをモデルケースとしてカンボディアで開始してはどうであろうか。

### 参考文献(総論)

#### 現状・制度改革等：

- Cambodia Development Resource Institute (2000a)  
*Cambodia: Enhancing Governance for Sustainable Development*
- (2000b) *Forecasting the Cambodian Economy*
- (2000c) *Prospects of the Cambodian Economy in 2000*
- Council for the Development of Cambodia (2000) *A New Development Cooperation Partnership Paradigm for Cambodia*
- Council of Ministers (2000) *National Program for Admin-*

*istrative Reform-Situation Report*

Ministry of Economy and Finance (2000) *Economic and Financial Developments-Report for 1999*

OXFARM (2000a) *Urban Land Policy for Poverty Reduction in Cambodia*

----- (2000b) *Interim Report on Findings of Landlessness and Development Information Tool (LADIT) research September 1999 to April 2000*

Royal Government of Cambodia (2000a) *Position Paper of the the Royal Government of Cambodia on Good Governance in the Context of Cambodia*

----- (2000b) *Joint Master Action Plan (MAP) for Legal and Judicial Reform-First Discussion Draft*

----- (2000c) *Working Group on Fiscal Policy*

UNFPA (2000b) *Population and Development Strategy for Cambodia*

**開発計画等：**

Asian Development Bank (2000) *Second Socioeconomic Development Plan, 2001-2005 (SEDP2)*

Royal Government of Cambodia (2000a) *Interim Poverty Reduction Strategy Paper*

----- (2000b) *Second Socioeconomic Development Plan, 2001-2005-Concept Paper*

----- (2000c) *Second Five Year Socioeconomic Development Plan 2001-2005-Summary Outline*

----- (2000d) *Second Five Year Socioeconomic Development Plan 2001-2005-Rural and Agricultural Development Objectives and Strategies, Constraints and Opportunities for Growth*

----- (2001) *First Draft of the Second Five Year Socioeconomic Development Plan, 2001-2005*

**国際協力：**

MEDICOM・NGO Forum on Cambodia・CCC(2000)  
『カンボジア支援国会合へのNGO声明』

外務省(1999)『政府開発援助に関する中期政策』

外務省経済協力局評価室(2000)『カンボディア国援助実施体制評価調査報告書』

国際協力事業団(2000)『平成12年度 JICA国別事業実施計画 カンボディア国』

国際協力事業団企画・評価部 評価監理室(2000)

『途上国 NGO への開発支援政策評価 - カンボディアとインドネシアの現場から』

Asian Development Bank (1999) *Country Assistance Plan, 2000-2002*

International Monetary Fund (2000) *Cambodia: 2000 Article IV Consultation and First Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility*

OECD (2000) *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients: 2000 Edition*, OECD

Royal Government of Cambodia *Summary of SEILA Program in Siem Reap*

UNDP (2000a) *Draft Second Country Cooperation Framework for Cambodia 2001-2005*

----- (2000b) *Program of the Government of Cambodia-Program Support Document*

World Bank (2000a) *A Country Assistance Strategy for the Kingdom of Cambodia*

----- (2000b) *World Development Report 2000/2001*

**歴史等：**

今川幸雄(2000)『カンボジアと日本』連合出版

Ayres, David M. (2000) *Anatomy of a Crisis-Education, Development and the State in Cambodia, 1953-1998*, University of Hawai'i Press, Honolulu

Colleta Nat J. and Cullen, Michelle L. (2000) *Violent Conflict and the Transformation of Social Capital-Lessons from Cambodia, Rwanda, Guatemala and Somalia*, the World Bank

Peou, Sorpong (2000) *Intervention & Change in Cambodia-towards democracy?*, Silkworm Books, Thailand

## 第2部 現状分析

### 第1章 政治・経済・社会の現状と課題

## 第1節 政治

今川 幸雄

### 1. good governance

対カンボディア援助の主要テーマの一つである「good governance (良い統治)の前提として、カンボディア政治の現状、問題点等について述べることにしたい。本論に入る前に、政治の観点から見てgood governanceとは何か、ということを考えてみたい。

good governanceは文字どおり「良い統治」と訳されるが、それだけでは何を意味するのか判然としない。「良い統治」とは、必ずしも「良い政府」(good government)と同意語ではないが、判りやすいいえば「良い政府による良い統治行為」ということができる。良い政府という場合、国民負担軽減の見地から、しばしば、安価な政府(cheap government)または小さな政府(small government)ということがいわれるが、それも良い政府の一面であることは間違いないとしても、それだけではなく、民意を代表する民主的な政府ということが最も重要である。良い統治行為という場合、一般的には国家の平和と安定を維持し、国民の生活と福祉の向上に努め、人権を尊重するという、民意を代表する民主的な政府が、法に基づいて適正に行う統治行為、ということができよう。こうした観点から現在のカンボディアの政治情勢を見つめ、政治がgood governanceといえるか、あるいは少なくともgood governanceを目指しているといえるか、と考える場合、実情は残念ながらまだとの感があり、立法、行政、司法の全ての面において、改善、整備をはからなければならぬ分野は多いと思われる。なかでも特に重要な問題は人材の育成である。これは単に優秀で有能な人物を育てるということだけでなく、特に統治行為に関連する分野に携わる人物については、私を犠牲にしても公に尽くす清潔な公務員を養成することで、これは汚職の追放にもつながるので重要である。good governanceの前提として、カンボディアの政治を考える場合、今日における政治の動向を知るだけでは不十分であり、多くの問題点を抱えながらも現在の政治情勢を形成するに至った基礎として、20年あまりに及ぶ紛争の政治解決をはかるためにとられた5年あまりに及ぶ和平の過程を理解することが必要であり、その上で、カ

ンボディアの最近(和平成立以後)の内政動向及び対外関係について見てみたい。

### 2. カンボディアの和平過程

カンボディアは、1970年3月のロン・ノルによるクーデター発生まで、独立の父として国民から敬愛されてきた元国王で、国家元首であったノロドム・シハヌーク殿下の下で中立政策の下に平和を保ってきたが、クーデター以降は、米国に支援されたロン・ノル政権、中国に支援された波尔・ポト政権(クメール・ルージュ)、ヴェトナムに支援されたヘン・サムリン政権と、武力による政権の交代が続き、20年近くにわたり流血の内戦状態にあった。こうした内戦によってカンボディアが疲弊し尽くしていた1987年12月、フランスのパリ東北東約120キロの地点にある寒村フェール・アン・タルドゥヌアのシャトーホテルの一室で、反ヴェトナム三派による民主カンブチア連立政権(Coalition Government of Democratic Kampuchea : CGDK)の長であるシハヌーク殿下とヴェトナムに支援されたヘン・サムリン政権(ブノンペン政府)のフン・セン首相とが、初めて和平のための話し合いを行った。こうして、カンボディアの互いに対立し闘争していた両勢力の代表が、初めて直接顔を合わせて会談したことは、カンボディア人自身により和平へのイニシアティブがとられたということで、まだ前途遠遠であったとはいえ、和平に向けた歴史的な第一歩であり、以来徐々にではあるがカンボディア人同士の間で信頼感が醸成されるようになった。

1989年、この年はヨーロッパにおける冷戦終焉の年、東西両陣営の対立が解消した年であり、アジアで最後に残された紛争であったカンボディア紛争の解決のためにも、国際環境は有利に働いた。同年7月30日、フランスの提唱と主催により、フランスとインドネシアが共同議長国となって、カンボディアに関するパリ国際会議(パリ会議)が開会され、カンボディアの4派と、国連安全保障理事会の5常任理事国(米、英、フランス、中国、ソ連)、ASEAN6カ国(インドネシア、タイ、マレーシア、シンガポール、

フィリピン、ブルネイ)、インドシナ2カ国(ラオス、  
 ヴィエトナム)、日本、オーストラリア、インド、カ  
 ナダ及び非同盟諸国会議の議長国(1989年はジンバ  
 ブエ、1991年はユーゴスラヴィア)の18カ国が参加  
 した。カンボディアの4派は、シハヌーク派  
 (FUNCINPEC)、ソン・サン派(KPNLF)、キュウ・サ  
 ンパン派(クメール・ルージュ)及びフン・セン派(ブ  
 ノンベン政府)であった。

パリ会議における討議は、軍事問題を扱う第1委  
 員会(共同議長国 インド、カナダ)、国際保証と政  
 治問題を扱う第2委員会(共同議長国 マレーシア、  
 ラオス)、難民の帰還及び復興問題を扱う第3委員会  
 (共同議長国 日本、オーストラリア)及びカンボ  
 ディア人のみで必要に応じて4派間の問題を扱うア  
 ド・ホック委員会に分かれて1カ月間にわたり続け  
 られた。その結果は、日本とオーストラリアが共同  
 議長を務めた第三委員会だけは、難物のクメール・  
 ルージュを含む全会一致で難民の帰還と復興問題に  
 関する2つの公式文書を採択することに成功したが、  
 ほかの第1及び第2委員会は何も合意や結論を得る  
 に至らず失敗した。結局パリ会議は、8月30日に中  
 断された。(これまでの期間をパリ会議第1会期とい  
 う)。

パリ会議の第1会期が、第3委員会以外はほとん  
 ど効果をあげないまま中断されると、国連安全保障  
 理事会の5常任理事国(P5)は、カンボディア問題討  
 議のため高官レベルの会合を、ニューヨークとパリ  
 で交互に頻繁に行った。他方、カンボディア人同士  
 の話し合いも、タイ、日本などアジアの国々の支援を  
 得て続けられ、バンコク、ジャカルタ、東京などで  
 会談が行われた。1990年5月、東京で開催されたシ  
 ハヌーク殿下とフン・セン(ブノンベン政府)首相と  
 の会談では、シハヌーク殿下に随行して来日したク  
 メール・ルージュのキュウ・サンパンが会談をボイ  
 コットしたが、シハヌーク、フン・セン間の交渉を  
 妨げることはならず、両当事者により、カンボ  
 ディア和平過程における内政の核となる、カンボ  
 ディア最高国民評議会(SNC)の構成を、パリ会議第  
 一会期のように4派同数ではなく、現実にも合致した  
 形で、3派の亡命政権的なCGDK側と一派ながら実  
 効支配をしているブノンベン政府側をそれぞれ同数の  
 6名ずつとする原則に合意がなされたことは成功

であった。

1991年に入ると、P5を中心としてニューヨークと  
 パリで、国連事務局の支援を得て、和平協定案の作  
 成が急がれたが、主たる当事者であるカンボディア  
 人不在の場所で作業が進められたため、一時はカン  
 ボディア人の中で無視されたとして不満が高まり、  
 各派の間で激しく賛否両論が闘わされたこともあっ  
 したが、その間、国際情勢が変動して中国・ヴィエト  
 ナム間関係が和解に向かい、ソ連や東欧の事態が急  
 変したこともあって、国際情勢の緊張緩和の影響を  
 受けてカンボディア和平への動きは好転した。1991  
 年6月、ジャカルタにおけるシハヌーク、フン・セ  
 ン非公式会談で両者間の基本的合意がなされ、7月、  
 シハヌーク殿下がSNC議長に就任し、9月、カンボ  
 ディア各派間の合意が出来上がって、10月21日、パ  
 リ会議(第2会期)が再開され、同23日、カンボディ  
 ア(SNC代表12名)を含む19カ国代表により「カン  
 ボディア紛争の包括的な政治解決に関する協定(パ  
 リ協定)」文書に署名が行われた。パリ協定こそ、そ  
 の後国連によって行われるカンボディアの和平過程  
 における働きの法的基礎をなすものであった。

パリ協定により、カンボディアにおいて1年半の  
 暫定期間における暫定的な統治機構として平和維持  
 活動(PKO)を展開したのは、国連カンボディア暫定  
 統治機構(United Nations Transition Authority in  
 Cambodia: UNTAC)で、国連事務総長の特別代表に  
 より統率された。UNTACは文民職員約6,000名(う  
 ち3,500名は文民警察官)、軍人約16,000名の計22,000  
 名に及ぶ国際スタッフを有する大規模なものであっ  
 た。

UNTACによる暫定統治の期間中、ブノンベンの  
 外交団の中に、拡大P5(Expanded Perm 5)またはコ  
 アグループと称される、UNTACとSNCに協力する  
 ためのユニークな現地駐在大使の協議、協調機関が  
 設けられた。拡大P5は、P5、インドネシア、日本、  
 オーストラリア、タイの9カ国(後にドイツが加わっ  
 て10カ国)の駐カンボディア大使が、輪番制でそれ  
 ぞれの大使公邸に、1週間に1~2回程度会合して、  
 カンボディア和平への進展のため、UNTACやSNC  
 への協力策を協議した。重要問題が発生した場合は  
 連日のように、時には1日に2~3回会合を開くこと  
 もあった。UNTACからも特別代表または副代表が



必ず出席した。拡大P5は、タイ、日本、中国、米国など外国で会合したこともあった。

1992年3月15日、国連事務総長特別代表明石康氏は、軍事部門の司令官サンダーソン中将(オーストラリア人)を帯同してプノンペンに着任し、同日付でUNTACが発足してカンボディアにおけるPKOが開始された。UNTACの軍事部門は、パリ協定に従って各派軍の再集結、武装解除及び動員解除を実施するため、停戦を第一段階(自発的停戦)から第二段階(管理された停戦)に移行されるべく努力を払ったが、クメール・ルージュの徹底した反対にあって挫折し、同年6月13日、停戦の第二段階入りを断念して、パリ協定に定められた武装解除も動員解除も行うことができなかった。しかしUNTACは、クメール・ルージュの敵対的ともいえる非協力にもかかわらず、自由かつ公正な選挙の実施準備のため全力を傾倒し、1992年8月5日、シアムリアプ市で開催されたSNC会合で、明石特別代表が強硬にUNTACによる選挙法をSNCに採択させると、クメール・ルージュ代表キュウ・サンバンはUNTACの選挙法はカンボディアをヴェトナム化するものであると非難し、以来クメール・ルージュは選挙実施に露骨な反対を示すようになった。

1993年に入ると、クメール・ルージュによる襲撃や殺害などの治安攪乱工作がかなり広範に行われ、クメール・ルージュ以外の各派間でも殺害が多く行われるなど、治安情勢が全般的に悪化して、一時は選挙実施の可能性が危ぶまれた。しかしこの間にも、UNTACは国連難民高等弁務官事務所(United Nations High Commissioner For Refugees: UNHCR)の全面的協力を得て、1993年4月までの10カ月間に、36万人あまりに上るカンボディア人難民をタイ国境地帯の難民キャンプから全員帰国させて選挙への参加を可能にするという事業を完遂し、クメール・ルージュの妨害にめげず、同年5月23日から28日にかけて、カンボディアの全土で制憲議会議員選挙(政党別州別比例代表制)を施行した。クメール・ルージュは選挙をボイコットしたが、選挙は全般的に良好な雰囲気の中に、心配されたクメール・ルージュによる脅迫や妨害もなく、90パーセント以上の高投票率で実施された。

選挙の結果、計120の議席のうち、FUNCINPEC党

(前シハヌーク派)が58議席、人民党(プノンペン政府)が51議席、仏教自民党(前ソン・サン派)が10議席、その他が1議席を獲得し、120名による制憲議会が成立した。制憲議会は、選挙の日から4カ月以内に、パリ協定に述べられた諸原則を盛り込んだ民主主義と立憲君主制に基づく新しいカンボディア王国憲法を起草採択し、新憲法は1993年9月24日に公布された。同日、SNCの議長であったシハヌーク殿下が王冠会議の推戴により再即位し、制憲議会はそのまま立法機関である国民議会に移行した。国王は、同日、FUNCINPEC党のノロドム・ラナリットを第一首相に、人民党のフン・センを第二首相に任命して、双頭(二人首相制)の新連立内閣が発足した。同日付をもってUNTACはその任務を終了し、明石特別代表は9月26日、カンボディアから離任した。この時点においてカンボディアは国連の暫定統治を脱して再独立し、経済再建の面でも復旧(rehabilitation)から復興(reconstruction)の段階に入った。

### 3. カンボディア和平成功の要因

なぜ、カンボディアにおいて20年あまりにわたり続けられた内戦と混乱の紛争を収拾して、平和の再現に成功したのかということについて、次のような要因があげられる。

和平のイニシアティブがカンボディア人自身によってとられた(1987.12.2、第1回シハヌーク、フン・セン会談)、外国や国家連合などから押し付けられた和平工作では成功する可能性が少ない。その点、長年の内戦に疲れ果てたカンボディア人自身が、対立する政治的、思想的立場を乗り越えて、自ら和平を求めて話し合いを始めたことは良かった。

和平実現の基礎となるしっかりした協定(1991.10.23、カンボディア和平パリ協定)が存在した。パリ会談の中断期間をも含めて2年2カ月余わたり、カンボディアの当事者4派と関係18カ国間で真剣な話し合いが行われた結果ようやく署名されるに至ったパリ協定は、軍事、政治、国際保障、選挙、難民の帰還、新憲法の原則から復興問題までを含む総合的な協定で、和平の指針となった。

パリ会議第1会期の最初の段階から、復興の間

題が第3委員会で公式課題として取上げられ、和平が実現すれば友好諸国から復興のため援助が提供されるという平和な未来の青写真が示された。これにより紛争中の各派に対し、いたずらに無益な紛争を続けるよりも、和平を実現させて諸外国からの援助を受け、祖国の再建と国民の生活向上をはかる方が得策と考えさせるに至った。

同様に早い段階から、難民帰還の問題が第3委員会で討議されて、36万あまりの難民が選挙施行前に故郷に帰ることに対する各派の全てが強い関心を示した。難民の帰還は離散家族の再会など人道的な面からも歓迎され、UNTACの傘の下にUNHCRはこれを10カ月で達成し、自由かつ公正な全員参加型の選挙施行による和平への方向づけをした。

シハヌーク殿下(当時、現在では国王陛下)という、カンボディアの対立する各派のいずれからも尊敬され、信頼されていた類まれな中心となり得る人物が存在した。そのシハヌーク殿下がSNCの議長として暫定期間中のカンボディアを可能な限りとりまとめ、UNTACと協力して和平を実現させたことは、シハヌーク殿下ならではのことであった。

UNTACが、明石特別代表の1年半の任期内に必ず使命を達成するという信念の下に、クメール・ルージュの反対によって武装解除や動員解除はできなかったが、それを犠牲にしても、ターゲットを総選挙の施行に絞ったこと。その結果、UNTACは、着実に総選挙を施行し、新憲法制定から新政府成立までを可能にし、期限内に任務を完了した。

#### 4. 最近の内政動向

1993年9月24日に和平が実現して、新しい立憲君主制の王国として甦ったカンボディアであるが、再即位したシハヌーク国王により任命されたラナリット第一、フン・セン第二両首相を長とするカンボディア独特の双頭の新政府成立後も、クメール・ルージュは各地で破壊活動を続け、1994年に入ると王国政府軍(その実体は主として、フン・セン第二首相の軍)と抗争して、プノンマライ、パイリン、アンロンベンなどのクメール・ルージュ支配地をめくり、政府軍とクメール・ルージュ・ゲリラとの間で、奪つ

たり奪られたりする攻防が続けられた。クメール・ルージュは外国人を拉致して殺害するなどして国際的な非難を浴びるようになり、情勢の悪化を憂慮したシハヌーク国王の仲介により政府側とクメール・ルージュ側との間で円卓会議が2回開かれたが効果はなく、同年6月後半、クメール・ルージュは非法化されて山中に引揚げってしまった。

ところで、双頭の連立政府の長となったラナリット第一、フン・セン第二両首相間の関係であるが、ラナリットは国王の長男であるが行政経験に乏しく、大学教授として国際政治や国際経済に精通している。他方フン・センは、学歴は高くないが行政経験豊富で軍や警察をしっかりと抑えているということで、両首相は相互補完の関係にあり、連立政府発足後2年あまりの間は、そこそこ順調な協調関係にあった。しかし、こうした関係も2年あまりを経て、前回総選挙から5年後の1998年に予定されていた次回総選挙が迫ってくるにつれて、両首相間及びFUNCINPEC、人民両党間の対立抗争が激しくなり、1997年に入ると、6月、第一首相警護兵と第二首相側近の警護兵との間で武力衝突が発生した。さらに翌7月にはプノンベンとその郊外でフン・セン第二首相が軍を動員してラナリット第一首相の軍に激しい攻撃をかけるという軍事衝突が発生して、ラナリットの軍隊及び私兵団は事実上壊滅し、ラナリットは第一首相の座を追われた。この軍事衝突について、フン・センは国を救うための義務として軍事行動をとったと主張し、ラナリットが100人を超すクメール・ルージュの残党であるゲリラ兵を首都近郊に集めてフン・センの軍隊と闘わせようとし、さらに大量の高性能武器を旧東欧の国から密輸しようとしたためと非難した。フン・センの主張は必ずしも事実無根ではなく、ラナリット自身も部分的には認めていたところであるが、もし誰も何もしなければクメール・ルージュが息を吹き返すおそれもあったであろう。いずれにせよ、同じ連立政府の第一及び第二首相の間の対立が、話し合いではなく、軍事的手段によって解決をはかられたことは残念なことであった。この軍事衝突発生の日、ラナリットは偶然私用でパリに向かう機上であったが、パリ到着時に事態について報告を受けても彼は帰国しようとせず、外国に滞まることを望み、海外から国民に対し

フン・センへの戦闘をよびかけ、フン・センが自分(「ラナリット」)に対しクーデターを起こしたと宣言した。こうした非常にまずいラナリットの対応は彼の帰国を困難にした。フン・センがとった軍事行動は、確かにラナリットに対するクー(打撃)ではあるが、クーデターではなかった。クーデターは国家を完全に転覆させ、あるいは政府を打倒して統治の基本形態を実力で変える事態である。フン・センは自ら宣言したとおり、立憲君主制、国王、憲法、政府、さらには連立の枠組みさえも変えなかったのである。

フン・センによるラナリットの政治力及び軍事力剥奪がクーデターでなかったということは、シハヌーク国王もはっきり認めている。

当時北京で療養中であった国王は、政変の10日後に訪問した筆者と3時間半にわたり面談して、率直かつ非公式に、フン・センがラナリットに対してとった行動はクーデターではなくフランス語でいうクードフォルスすなわち軍事力を使用して行われた政変であると述べて、筆者は国王の安定を希望する熱意に溢れた公正な態度に感動させられた。

こうしてカンボディアは1997年中に政治情勢の激変に直面したが、こうした激しい困難を乗り越えて、1998年7月26日、カンボディア人自身による自由かつ公正な総選挙を施行することに成功した。選挙の結果、従来は第二党であった人民党は、国民議会の122議席中64議席を獲得して第一党となり、従来は第一党であったFUNCINPEC党は43議席を得て第二党となり、FUNCINPEC党から別れたサム・ランシー党は15議席を得て第三党となった。投票及び開票が自由かつ公正に行われたことは、国内及び国際の選挙監視グループ(国連により調整され、ヨーロッパ連合の首席監視員を長として500人の国際監視員により構成された国際合同監視団、1,200人のカンボディア人監視員により構成されたカンボディア自由公正選挙監視団を含む)により全面的に確認された。

それにもかかわらず、選挙で敗北したFUNCINPEC党及びサム・ランシー党は選挙の結果を認めようとせず、外国に呼びかけを行ってカンボディアの内政問題を再び国際化しようと試みたが成功しなかった。こうした試みは民主主義に対する挑戦であり、カンボディアの平和と安定を破壊して新たな紛争発生のおそれとなり得るものであった。

FUNCINPEC党及びサム・ランシー党による選挙結果の受諾拒否により新たな紛争の発生することを恐れたシハヌーク国王は、11月、選挙の勝者と敗者との間に立って仲介の労をとり、人民党とFUNCINPEC党との間で首脳会談が行われ、11月30日、人民党のフン・セン1人を首相として再び人民党FUNCINPEC党連立の新政府が発足して、政情は安定化に向かった。

新政府発足以来今日まで2年近くなるが、この間、シハヌーク国王は伝家の宝刀としての政治調整力の重みを増し、もともと政治に強いリーダーシップを発揮してきたフン・センの政治力は、国王の信頼を得てさらに確固たるものとなった。FUNCINPEC党のラナリットと人民党のフン・センとの確執は一先ず解消されて、ラナリットは国民議会議長となった。前国民議会議長で人民党の党主であるチア・シムは新設の上院議長に就任した。何でも反対のデマゴムともいえるサム・ランシー及び同人の率えるサム・ランシー党の国政への影響力はほとんど消滅した。

長年にわたりカンボディアの政治における不安定要因であったクメール・ルージュは、1995年以来王国政府側への投降者が続出していたが、新政府成立後の1998年12月25日、クメール・ルージュ強硬派のキュウ・サンパン、ノンチアとその一味が政府側に投降した。既に第二の実力者イエン・サリは、1996年8月、フン・セン側に投降し、かつて殺人鬼といわれたソン・センは、1997年7月頃仲間うちでの権力闘争に破れて粛清され、最大の実力者であったボル・ポトも、1998年4月に死亡していたので、この王国政府側に対するクリスマス・プレゼントの価値は大きく、残る唯一の「鷹派」指導者タモクも、その後投降したが、タモクの場合は受入れられず、王国政府に逮捕拘禁された。こうして非合法のゲリラ集団クメール・ルージュは事実上消滅して、王国政府の支配は全土に及ぶようになった。

## 5. 最近の対外関係

カンボディア和平への国際的取組みであるカンボディア和平パリ会議(第一会期)が開催された1989年は、いわゆる「冷戦終了の年」で、ブッシュ米国、ゴルバチョフ・ソ連の両大統領が地中海のマルタ島で会談して冷戦の終了を宣言した年であった。こう

してカンボディア和平は、冷戦が終了して東西両陣営の対立が解消していくという好ましい国際環境の中であって進捗したといえる。冷戦終了後の国際社会は、ソ連の崩壊と旧共産主義諸国をも含む市場経済化の進展による経済重視外交と、社会民主主義政権の台頭による人権重視外交に、通信運輸技術の高度化もあって全面的に覆われ、いわゆる地球化(英 globalization)、世界化(仏 mondiaalisation)が急速に進んで、その方向は欧米化(occidentalization)、特に一極支配の傾向を強くしている米国化(americanisation)といえよう。こうした地球化、世界化のとうとうたる波動のうねりに、カンボディアは乗ろうとしても乗り切れないでいる(カンボディアの不手際にもよるが、国際社会の無理解にもよる)というのが現状といえよう。

カンボディア新内閣成立直後の1989年12月、カンボディア新政府に対する最初の吉報として、国連における議席回復の知らせがもたらされた。さらに、1999年4月、カンボディアの内紛を理由に延期されていたカンボディアの東南アジア諸国連合(ASEAN)への加盟がようやく実現され、これによってASEAN 10が実現された。カンボディアはこうして国際社会に復帰したのであるが、そこには地球化、世界化、欧米化の動きが強く波打っていたのである。こうした国際情勢下であって、カンボディアの対外関係で最も重要なことが米国との関係改善であることは論をまたない。カンボディアは、日本、中国、フランス、オーストラリアなどの国々とは良好な関係を維持しているが、米国との関係は最近改善に向かいつつあるとはいえ、いまだ到底円滑とはいえない状況にある。カンボディア、特にフン・セン及びその政府は、民主化及び人権尊重の面で、米国の不信を買ってきたが、米国とカンボディアとの不幸な不信の関係を理解するためには、前項で述べた1997年6月のカンボディア国内における武力衝突以来の内政の混乱をめぐる国際社会の対応ぶりを回顧してみる必要がある。

1997年6月17日の夜発生した第一首相警護兵と第二首相側近の警護兵との間の武力衝突では、撃ち合いに使用された弾丸の一片が米国大使公邸の庭内に落下したこともあり、この事件は国際的メディアの注目を集めた。たまたまその直後の6月20日から22

日にかけて米国のデンヴァーで開催されたG8首脳会議(サミット)で、日本の橋本龍太郎総理(当時)は、カンボディア情勢の緊迫に憂慮を表明し、カンボディアへの特使派遣を提案した。橋本総理の提案はフランスのシラク大統領により支持され、シラク大統領もカンボディアへの特使派遣を提案した。日本の特使には筆者が、フランスの特使には、クロード・マルタン外務次官補が任命された。日仏共同の形で派遣された両特使は、6月26日、フン・セン第二首相及びラナリット第一首相と、それぞれ長時間にわたり会談した。日仏両特使は、日仏の首相からフン・セン及びラナリットに宛てられた親書を手交した。これらの親書ではカンボディアの第一及び第二首相が、1993年に国際社会の支持を得て実現した平和及び民主化の過程を中断しないようにとの希望を表明している。日仏両特使はさらに、両首相が翌年中に予定されている総選挙を自由かつ公正に施行することを確実にするため両首相が協力すること、及び選挙施行の具体的日取りを明らかにするよう要望を行った。これに対し両首相は、互いに和解して友好裡に協力するとは言わなかったが、両首相とも両政党間の見解の相違を克服して来たるべき選挙を自由かつ公正に実施するということだけは明瞭に確約した。両首相はその後、日仏両特使がプノンペンを出発する前に、選挙を翌年5月23日(その後この日取りは技術的及び財政的理由から7月26日に延期された)に施行すると具体的日取りを提示した。

日仏両特使がまだプノンペンに滞在していた期間中に、米国のオルブライト國務長官がラナリット、フン・セン両首相と会談するためカンボディアを訪問するというニュースが出てきて、日仏両特使はその実現を期待したが、米「カンボディア」両政府間で治安及びプロトコール上の問題から見解が一致せず、重大な時期における米国とカンボディアの間でこうして一度は考えられた高級会談は結局実現されなかった。

その後、7月5日及び6日、フン・セン第二首相軍とラナリット第一首相軍との間で激しい軍事衝突が発生したにもかかわらず、カンボディアは多くの困難を乗り越えて、前項で述べたとおり、1998年7月26日、自由かつ公正な選挙を施行したのである。ここで一言強調しておきたいことは、フン・センのみ

ならずフン・センに反抗して一時は外国に亡命したラナリットも、自由かつ公正な選挙を約束した期日にきちんと施行するという一方で、技術的及び財政的理由から投票日が約2カ月遅れたとはいえ、日仏両特使及びそれを通じてG8に対して行った国際公約をきちんと守ったのである。

ところで、米国とカンボディアとの不幸な不信の関係は、1997年6月及び7月のカンボディアにおける軍事的政治的に緊迫した事態の収拾過程において見られた。筆者の私見であるが、米国はフン・センを嫌悪し、ラナリットに同情して、ほとんど無条件で同人を支持していた感が強い。フン・センは決して反米政治家ではなく、彼を反米と見ることは誤解であり、最近はこの誤解もだいぶ解けてきていると思う。しかし、言うまでもなくカンボディアにとって米国との関係は極めて重要であり、カンボディアのフン・セン政府は、ようやく確立した主権と独立を犠牲にしない限りは、仮に相当の譲歩、妥協をしてでも、対米関係の改善をさらに進める必要がある。そのため第一に必要なことは、カンボディア国内における民主化と人権尊重の政策を一層進めることであり、要すればgood governanceの確立であるといえよう。

人権尊重の見地からは、クメール・ルージュの国際裁判の問題に正しく対応することがカンボディアの対外政策上非常に重要である。人権外交を前面に掲げる米国のクリントン政権は、20世紀中におけるクメール・ルージュによる少なくとも100万人を越す自国民虐殺という極めて悪質な人権侵害に対する事実糾明と断罪を行う国際刑事裁判の実現を急いできたが、これが21世紀初頭にずれ込むことは避け難いこととなった。カンボディア政府は、1998年ごろまでは現時点でクメール・ルージュ裁判の問題を提出することにより、いまだ脆弱な国民和解の体制が瓦解することをおそれて、内政干渉とか主権侵害などといった反発もし、消極的であったが、最近では、カンボディアと米国及び国連との間で、表裏における交渉が進んで妥協ができつつあり、カンボディアの三審制の法廷で、外国人判事を混えた裁判官団による国内裁判と国際裁判との中間のような形での刑事裁判が開始される方向で話が進んでいる。クメール・ルージュ裁判問題の決着は、カンボディアの対

米、対西欧外交における喉元にささった刺を除去することになると期待されるが、他方、国際社会の全面的な支援を得て和平とともに制定された王国憲法を頂点とするカンボディアの法制度と国際人道法との調和、既に憲法に従って恩赦の与えられた者に対する訴追の可能性如何(一事不再理となるかどうか)等々、国際的な観点のみならず国内法修正制との関連でも解決されるべき問題は多い。

## 第2節 経 済

廣畑 伸雄

### 1. カンボディア経済

#### 1-1 市場経済化

カンボディアにおいては、1991年10月のパリ和平協定締結により内戦が終結し、1993年5月のUNTAC監視下の選挙を経て、政治的には一応の安定をみた。これと同時期に、経済的には計画経済から市場経済への体制移行が進められ、1993年9月に施行された、「カンボディア王国法( The constitution of the Kingdom of Cambodia )」において、市場経済化を進めていくことが明記されている。

カンボディアにおける産業は、以前は小規模零細な食品加工業、レンガ製造業、木材加工業などが中心であった。しかしながら、同国の経済は、市場経済体制に移行してから10年足らずの間に急激な構造変化を遂げてきており、その概略を時系列で区分してみると以下のとおりである。

計画経済から市場経済への転換開始 ( 1993 年以降 )
国際援助機関による援助依存型経済 ( 1994 年以降 )
労働集約的な繊維縫製産業の急成長 ( 1995 年以降 )
政情不安問題と、アジア通貨危機の影 ( 1997 年 )
ASEAN への加盟等による地域経済化 ( 1999 年 )

計画経済から市場経済への転換を開始した当時は、まず、UNTAC等によりカンボディアに常駐した多数の外国人援助関係者の生活関連需要が創出され、その後、国際援助機関等の支援による援助依存型経済が成立している。また、これを契機として現在に至るまで、通貨のドル化が極度に進んできている。

本格的に市場経済化が進展したのは、1994年8月の「投資法( Law on Investment )」の施行以降である。政府は、主として外資系企業の誘致を目的とした内容の投資法を施行し、これにともない、外国資本に

よる、労働集約的な繊維縫製業を中心とした投資が増加している。これらの外資系企業は、安価な土地、低廉な人件費などの比較優位を求めて進出してきたものであり、主として、台湾、香港、ASEAN諸国等の華人系企業である。特に、1997年に米国より最恵国待遇( Most Favored Nation Status : MFN )を得て、米国への輸出品に特惠関税( General System of Preferences : GSP )が適用されたことに伴い、繊維縫製品の米国向け輸出が急増し、カンボディアの経済成長に大きく貢献している。

その後、1997年7月に、内的要因としての政情不安、外的要因としてのアジア通貨危機が同時に発生したことにもなる影響により、カンボディア経済は一時的に低迷した。この時期においては、国際援助機関等による援助活動がストップし、また、民間企業による生産・販売等の経済活動が停滞し、海外からの新規の直接投資も減少した。

しかしながら、1999年以降、カンボディア経済は回復基調にあり、ASEAN加盟( 1999年4月 )、及び、今後予定されているAFTA( ASEAN Free Trade Area )加盟等により、カンボディア経済のASEAN地域経済への統合が一層進み、経済の国際化が進展していくものと考えられる。

また、政府は市場経済を前提とした経済開発計画を策定するとともに、法制度に関しては、商行為・商業登記法、商工会議所法を制定し、既存の国営企業については、民営化( 企業売却・リース )を推進するなど、市場経済化に向けた取組みを実施してきている。

#### 1-2 経済の現況

カンボディアでは、市場経済化の開始以降、比較的高水準の経済成長が始まり、1994年に5.7%、1995年に7.6%、1996年に7.0%の実質経済成長率を達成している。

この要因としては、1995年に、農業国カンボディアの主要生産品目である米の生産量が大幅に増加したこと、特に1994年以降、繊維縫製業等の労働集約型産業への外国資本直接投資が増加し、工業

表2 - 1 カンボディアの主要経済指標

項目	1994	1995	1996	1997	1998	1999
実質経済成長率(%)	5.7	7.6	7.0	1.0	1.0	4.3
名目国内総生産(十億リエル)	6,131	7,200	8,250	9,100	10,900	11,960
名目国内総生産(百万ドル)	2,387	2,924	3,124	3,033	2,868	3,132
1人当たりGDP(ドル)	241	284	292	276	252	268
消費者物価上昇率(%)	-	9.1	7.1	9.2	18.6	5.2
為替レート(リエル対ドル)	2,569	2,462	2,644	3,000	3,800	3,819

出所：Ministry of Economy and Finance(2000)

化が軌道に乗り始めたこと、多数の国際援助機関の援助活動が直接・間接的に寄与していることなどが挙げられる。ただし、1人当たりGDPで見ると、最貧国に分類される300ドル不足の水準であり、先行するASEAN諸国との格差は大きい。

カンボディア経済の現状についてみると、1997年に経済成長が減速し、1998年についても1.0%成長となり、経済成長率は鈍化している。この要因としては、国内の政情不安と、国際援助関係の停滞や、アジアの通貨危機の影響等が挙げられる。ただし、1999年における経済成長率は4.3%へと回復しており、2000年についても5.5%の成長が予測されている。また、物価上昇率は低下し、対米ドルの為替レートも安定してきている(表2 - 1)。

### 1 - 3 カンボディア経済の特徴

カンボディア経済は、伝統的な農業と木材、手工業等が中心の経済であったが、諸外国からの国際援助、直接投資等の様々なインパクトを受けたことにより、現在はカンボディア独特の経済構造を有するにいたっており、その特徴をまとめれば、以下のとおりである。

伝統産業と近代産業の二重構造  
比較優位を有する農業と観光資源アンコール遺跡群  
輸出型労働集約的繊維縫製産業  
国際援助機関等による支援への依存  
自由化と規制緩和、国際化の急速な進展

カンボディア経済の最大の特徴としては、カンボディア人社会の伝統産業と、主として華人資本による近代産業の二重構造が挙げられる。前者に関しては、比較優位を有する農業と観光資源アンコー

ル遺跡群の存在が挙げられる。後者に関しては、輸出型労働集約的繊維縫製産業が同国のリーディング産業に成長している。また、同国においては、国際援助機関による支援と、援助関係者等の生活関連需要効果も大きい。市場経済化に関しては、国際援助機関等の指導により、自由化と規制緩和、国際化が急速に進展していることが特徴的である。

### 1 - 4 外国への依存

カンボディアにおいては、多くの開発途上国と同様に、民間貯蓄と課税によって得た資源よりも多くの投資と政府支出が行われているために、大幅な資源ギャップが発生している(表2 - 2)。

カンボディアの国内貯蓄の水準を対GDP比で見ると、ヴェトナム等の周辺諸国の貯蓄率よりも低い水準にある。この主たる要因は、低い所得水準と国内金融機関の脆弱性にあるものと考えられ、国民の多くは、信頼性の低い銀行預金よりも、金や米ドルという形で手元資産保有を選択しているものと考えられる。この国内貯蓄率は、経済成長率の伸びとインフレ率の低下に歩調を合わせて向上していくものと一般的に考えられており、カンボディアにおいても1996年に向上している。しかしながら、翌年の政変の影響等により、国内貯蓄は再び低水準に陥っている。

カンボディアの国内投資の水準を対GDP比で見ると、継続的に国内貯蓄を大幅に上回る投資がなされており、恒常的に大幅な貯蓄・投資ギャップが発生している。

カンボディアにおいては、民間貯蓄・投資ギャップ、及び、後述する国家財政収支の赤字の帰結として、恒常的に大幅な経常収支赤字を計上してきている。これにともない生じる外国為替ギャップをファイナンスするために、カンボディアは、巨額の外部

表2 - 2 国内貯蓄・投資率(対GDP比)

(単位：%)

項目	1996	1997	1998	1999
国内投資	13.5	13.0	12.9	15.8
(政府部門)	5.9	4.8	5.7	6.2
(民間部門)	7.6	8.2	7.3	9.6
国内貯蓄	7.4	11.7	11.6	11.7
(政府部門)	-1.2	0.7	-0.3	1.8
(民間部門)	8.7	11.0	11.9	9.9

出所：IMF(2000)

表2 - 3 公的国際援助

(単位：10億リエル)

項目	1995	1996	1997	1998
予算サポート	81.8	150.0	95.9	0.8
(贈与)	42.1	50.0	46.2	0.8
(融資)	39.7	100.0	49.7	0.0
プロジェクト援助	450.7	467.0	350.8	234.8
(贈与)	345.7	406.7	244.6	71.9
(融資)	105.0	160.3	106.2	162.9

出所：IMF(1999)

図2 - 1 カンボディアの産業構造

第一次産業 (43%)			第二次産業 (17%)		第三次産業 (40%)	
米 (12%)	畜産 (12%)	その他 (19%)	工業 (7%)	その他 (10%)	商業 (13%)	その他 (27%)

出所：Ministry of Economy and Finance(1999)

金融が必要な状況にある。

このファイナンスに関しては、カンボディアは多くの開発途上国と同様に、表2 - 3のとおり国際機関、二国間援助機関による資金供給に依存しており、国家歳入の約4割に相当する。また、民間部門では、急激に増加した外国直接投資が、このギャップを埋めている。

カンボディアにおいては、今後とも当分の間は、貯蓄・投資ギャップを国際援助機関からの資金供給、及び、外国企業からの直接投資でファイナンスしていく構造は変わらないものと考えられる。

## 2. 産業

### 2 - 1 産業構造

カンボディアの産業構造に関し、1998年時点における第一次・二次・三次産業の構成比をみると、図2 - 1のとおり第一次産業が43%、第二次産業が17%、第三次産業が40%を占めている。

産業別の構成比をみると、第一次産業では、米が12.4%、その他の農作物が7.9%、家畜が11.7%を占めている。第二次産業では、工業が6.9%、建設業が7.6%を占めている。第三次産業では、卸・小売業が12.7%、運輸・通信が7.4%、不動産が5.5%を占めている(表2 - 4)。

### 2 - 2 第一次産業

カンボディアの農業の中心は伝統的に米作であり、1960年代には輸出も行われていたが、1970年にロン・ノル政権が成立して以降は、四半世紀に及ぶ内戦の中で米の生産量は減少した。しかしながら、220～230万トンで推移してきた米の生産量は、1995年以降は、340万トン程度の水準まで回復している。ただし、単位当たりの収穫量でみると1.5t/ha程度の水準で、他のASEAN諸国の平均水準(2.5t/ha～3.5/ha)には及ばず、生産性は低い。

米以外の作物では、豆類、とうもろこし、じゃがいも、砂糖やし等が栽培されている。また、フランスの植民地時代に整備されたゴム・プランテーション等がある。家畜に関しては、食用の牛・豚・鳥、農業用の牛・水牛が飼育されている。

農林水産業の総生産額は、1995年に6.4%の成長を遂げたものの、その後は1～2%成長程度の水準に止まっている。この主たる要因は米生産にあり、1995年に生産量・金額ともに急増したが、その後は若干減少している。一方、米以外の農作物や家畜等については、生産量・金額ともに年5%程度の伸びを継続している。

漁業は、メコン河流域、トンレサップ湖、コンポート州(海)で行われている。収穫量は年間10万トン程度から伸びておらず、実質生産額では若干減少している。

林業は、タイとの国境周辺地域で、民間の事業者



表2 - 4 産業別名目国内総生産

(単位: 10億リエル)

産業名	1994	1995	1996	1997	1998	構成比
第一次産業	2,640	3,131	3,491	3,880	4,606	42.8%
米	797	1,033	1,129	1,188	1,331	12.4%
その他農作物	466	552	635	712	848	7.9%
ゴム	74	79	89	112	169	1.6%
畜産	675	797	920	1,043	1,259	11.7%
漁業	207	242	271	289	338	3.1%
林業	421	428	447	536	661	6.1%
第二次産業	997	1,195	1,510	1,585	1,840	17.1%
鉱業・採掘業	106	127	161	164	187	1.7%
工業	356	406	488	579	739	6.9%
電気・水道	44	51	65	79	97	0.9%
建設	491	612	797	762	817	7.6%
第三次産業	2,494	2,874	3,249	3,636	4,304	40.0%
運輸・通信	393	444	524	616	792	7.4%
卸・小売業	779	914	1,048	1,167	1,366	12.7%
ホテル・観光等	113	140	183	200	218	2.0%
銀行・保険等	50	56	63	71	80	0.7%
教育・保健	307	365	361	402	464	4.3%
不動産	369	408	460	508	596	5.5%
その他サービス	483	547	610	671	787	7.3%
国内総生産	6,131	7,200	8,200	9,100	10,750	100.0%

出所: Ministry of Economy and Finance( 1999 )

による原木伐採が行われ、タイ等への輸出がなされている。この木材伐採に関しては、環境保護等の観点から、国際援助機関等より批判がなされており、1995年以降の実質生産額は減少している。

### 2 - 3 第二次産業

第二次産業の総生産額は、1994年以降、3年連続で2桁成長を達成したが、1997年にはマイナス成長(-2.9%)に転落し、1998年もわずか0.2%成長にとどまっている。1994年以降における成長の要因としては、外国資本による繊維縫製業を中心とした企業進出、これに伴う工場建設や、援助関連のインフラ整備に伴う建設需要の増加、ホテル等の建設需要の増加などが挙げられる。一方、1997年においては、政情不安の影響を受け、また、援助関連の動きも止まり、経済活動は停滞しはじめた。製造業は引き続き高成長を維持しているが、これまでの主力であった繊維縫製業において、1999年1月以降、米国向けの輸出製品に対する特惠関税適用分に、数量割当が行われようになった。

カンボディアにおける製造業は、伝統的に小規模零細な食品加工業、レンガ製造業、木材加工業など

が中心であったが、1994年の投資法施行以降は、外国資本による繊維縫製業を中心とした投資が増加し、大型工場も増えている。鉱工業エネルギー省の資料によれば、1998年末時点で、合計790社(従業員数10人以上)の製造業者が企業登録されている。過去5年間の企業数の推移をみると、毎年80社以上増加している。この790社は業種別に9セクターに分類され、これで見ると、食品加工業213社(27%)、非鉄金属製造業(レンガ等)202社(26%)、繊維縫製業が198社(25%)であり、この3業種だけで全体の78%を占めている。この中でも、特に繊維縫製業の企業数が大幅に増加している。

この790社について規模別にみると、従業員数が10~49人の企業が522社あり、全体の66%を占めている。特に、食品加工業では213社のうち181社(85%)、非鉄金属製造業では202社のうち187社(93%)がこれに相当し、小規模な企業が多い。一方、従業員数が1,000人を超える企業が17社、500人を超える企業が61社あり、このうち、それぞれ15社、53社が繊維縫製関連の企業である。これらの企業は、安価な土地、低廉な人件費等の比較優位と、1997年にカンボディアが米国より最恵国待遇を得て、米国

輸出に特惠関税が適用されることに着目して進出してきた、主として、台湾、香港、ASEAN諸国の華人資本である。

繊維縫製業で最大手の企業は、1992年に設立された、シンガポール資本のジュン・テキスタイルで、米国向けの低価格ニット製品を中心として、年間約2,700万ドルの売上を計上している。同社で、3,560人の従業員が、2シフトで、1,070台のミシンにて縫製を行っている典型的な労働集約型の企業である。また、第2位の企業も同業のPCCS(Perusahaan Chan Choo Sing Sdn. Bhd.)で、マレーシア資本にて1994年に設立されている。従業員数は2,560人で、米国向けの低価格ニット製品を中心に年間2,300万ドルの売上を計上している。衣服以外では、シューズ・メーカーが15社立地している。いずれも従業員数100人を超える企業であり、1,000人を超える企業も2社ある。1997年に設立された台湾資本のグレート・ドラゴン・シューズ(従業員400人)についてみると、特惠関税の恩恵を受けられるEU諸国等に、低価格な女性用シューズを輸出している。

また、繊維縫製関連以外で規模が大きい企業としては、たばこ製造業のカムサ・タバコ(従業員1,200人)、プリティッシュ・アメリカン・タバコ(同770人)、ビール製造業のカンボディア・ブリュワリー(同800人)、木材加工業のSLインターナショナル(同1,120人)、プラスチック加工業のモダン・プラスチック・パッキング(同570人)、セメント製造業のタイ・ブンロン・セメント(同650人)、ナガ・セメント(同510人)が挙げられる。なお、これらのうち、カンボディア資本の企業は、プリティッシュ・アメリカン・タバコとタイ・ブンロン・セメントだけである。

企業の立地点についてみると、790社中398社がプノンペンに集中し、プノンペンをとりまくカンダール州に112社が立地している。また、シハヌークヴィルには31社が立地している。残りの249社は、その他の地方エリアに立地しているわけであるが、これらのほとんどは、零細な食品加工業者、及び、レンガ製造業者等である。実際に、プノンペン、カンダール州、シハヌークヴィルの3地域を除くエリアには、従業員数100人を超える企業はわずかに15社しかなく、この中で従業員数500人を超える企業は、繊維

縫製業のチュンシン(コンボンチャーム州)、ジュテ(バットンボーン州)、アンコール・ガーマント(スヴァーイリアン州)、セメント製造業のタイ・ブンロン・セメント、ナガ・セメント(コンポート州)、木材加工業のミエン・リー・ヘン(コンボンチャーム州)の6社しかなく、従業員数が1,000人を超える企業はない。

鉱業に関しては、パイリン等のタイとの国境地域において、ルビーやサファイア等の宝石の採掘が行われている。また、外資系合弁企業による油田開発プロジェクトが始められている。

## 2-4 第三次産業

カンボディアにおいては、1994年以降、政治情勢が落ち着きを取り戻したことにともない、商業活動も活発化してきている。特に、繊維縫製業を中心とした外国資本の参入により、原材料・中間品・完成品輸送等の物流が増加し、また、輸出入の増加にともない、貿易等の流通面の動きも活発化してきている。

また、カンボディア経済の特徴として、援助関係の与えている影響が大きいことが挙げられる。1993年の選挙前には、1万人を超えるUNTACの関係者が1年以上にわたりカンボディアに常駐し、商業・サービス業関連等の大きな需要を創出した。その結果、巨額のドルが流入し、経済のドル化が進展している。総選挙後においても、数千人に上る国際援助関係者や、NGO等がカンボディアに常駐しており、これらが創出する商業・サービス業関連需要も非常に大きいものと考えられる。

第三次産業の総生産額は、1994年以降、3年連続で大幅な伸びを記録したが、1997年には2.5%と低成長になり、1998年にはマイナス成長(-1.0%)となっている。この成長率低下の要因としては、国内的には政情不安、対外的にはアジア通貨危機の影響が挙げられる。ただし、政情が安定した1999年以降は、再び成長局面に入っている。

## 2-5 産業構造の変化と展望

カンボディアの産業別実質経済成長率の推移は表2-5のとおりである。これを過去5年間の平均伸び率でみると、第一次産業が2.3%程度であるのに対

表2 - 5 産業別実質成長率

(単位：%)

産業名	1994	1995	1996	1997	1998
第一次産業	0.5	6.4	2.3	1.2	1.0
米	-11.8	18.8	0.2	-2.5	-3.0
その他の農作物	-11.8	12.0	6.2	3.8	5.0
ゴム	15.4	6.7	6.2	1.9	3.8
畜産	-2.6	6.2	7.4	5.1	4.9
漁業	4.4	2.6	-1.0	-2.0	-1.6
林業	91.0	-24.5	-6.5	1.0	-2.2
第二次産業	15.0	10.1	18.2	-2.9	0.2
鉱業・採掘業	14.3	7.3	19.4	-5.7	-0.8
工業	14.8	8.3	12.7	7.8	6.7
電気・水道	17.2	12.2	21.7	16.0	13.8
建設	14.6	11.9	21.8	-11.3	-6.8
第三次産業	11.6	8.0	7.3	2.5	-1.0
運輸・通信	8.2	8.4	10.4	5.2	5.2
卸・小売業	18.1	10.3	9.2	2.8	-6.0
ホテル・観光等	45.6	17.4	19.3	-2.5	-5.7
銀行・保険等	26.2	7.5	5.3	0.1	3.2
教育・保健	14.0	7.9	-1.6	0.8	-4.5
不動産	2.8	4.0	5.9	2.2	1.9
その他サービス	4.0	5.2	4.1	1.9	2.0
国内総生産	4.0	7.6	7.0	1.0	0.0

出所：Ministry of Economy and Finance(1999)

し、第二次産業は7.8%、第三次産業は5.6%の成長を遂げている。

これにともない、国内総生産に占める産業別構成比が変化しており、1993年には約46%を占めていた第一次産業の構成比が、1998年には約43%に低下し、それぞれ約15%、39%を占めていた第二次・第三次産業の構成比が、約17%、40%へと上昇している。

カンボディアにおける産業全体の成長と、第一次産業から、第二次・第三次産業へのウエイトのシフトは1999年以降も続いており、また、今後も継続していくことが予想される。第一次産業では、米、その他の作物、畜産、第二次産業では、工業、第三次産業では、卸・小売、運輸・通信、ホテル・観光などが、引き続き着実に増加していくものと予想される。

カンボディアにおける産業振興という観点からは、第一次産業については、米作や畜産に加え、高付加価値作物(果物・野菜)への転換を推進すること、第二次産業については、繊維縫製業・靴製造業等の労働集約的産業や、食品加工業、組立加工業等の成長と、地方都市・農村地域における地場産業の振興を

図ること、第三次産業については、商業(卸・小売)に加え、アンコール遺跡群を中心としたホテル・観光業の振興や、都市における小規模ビジネスの育成を図ることが重要と考えられる。

## 2 - 6 就業構造

カンボディアの就業構造に関し、1997年における産業別の構成比をみると、図2 - 2のとおりで、第一次産業が77%、第二次産業が5%、第三次産業が18%を占めている。

計画省資料によれば、1997年時点のカンボディアの総人口は、1,037万人と推計されている。このうち、データ収集可能エリアの総人口935万人の中で、年齢10歳以上の人口693万人を前提として、65.8%に相当する456万人を労働人口としている。

この労働人口のうち、77.1%に相当する352万人が、第一次産業に従事している。第二次産業では21万人(4.7%)が雇用され、このうち、製造業で15万人(3.2%)が雇用されている。鉱工業エネルギー省資料によれば、従業員数10人以上の企業で12万人が雇用され、このうちの78%に相当する9万人が繊維縫製業に従事している。地域別では、プノンペンと

図2 - 2 カンボディアの就業構造

第一次産業 (77%)	第二次 (5%)	第三次産業 (18%)
----------------	-------------	----------------

出所：Ministry of Planning(1998)

表2 - 6 産業別就業者数

(単位：千人、%)

産業名	カンボディア		プノンペン		その他の都市		農村	
	人口	比率	人口	比率	人口	比率	人口	比率
第一次産業	3,490	77.1	28	7.9	217	49.2	3,245	86.9
農業・採取・林業	3,413	75.4	21	6.1	194	44.1	3,196	85.6
漁業	77	1.7	6	1.8	22	5.1	49	1.3
第二次産業	213	4.7	54	15.4	34	7.7	358	9.6
製造業	145	3.2	33	9.4	23	5.2	90	2.4
建設、電気・水道、鉱業	68	1.5	21	6.0	11	2.4	156	4.2
第三次産業	720	15.9	138	39.2	178	40.4	288	7.7
卸・小売業、修理業	349	7.7	123	35.1	91	20.7	134	3.6
通信運輸・倉庫	81	1.8	27	7.6	26	6.0	26	0.7
行政・国防・社会保障	140	3.1	65	18.4	30	6.9	45	1.2
教育、保健・衛生	72	1.6	17	4.8	12	2.6	41	1.1
その他	78	1.7	29	8.4	19	1.3	41	1.1
合計	4,526	100.0	351	100.0	441	100.0	3,734	100.0

出所：Ministry of Planning(1998)

カンダール州だけで85%に相当する10万人が雇用されている。第三次産業では、83万人(18.2%)が雇用されており、このうち、商業関連で35万人(7.7%)が雇用されている。なお、公務員は21万人(4.7%)である(表2 - 6)。

### 3. 国家財政

カンボディアの国家財政は、歳入の不足、歳出の必要性により恒常的な財政赤字を抱えてきており、徴税能力の向上、付加価値税の導入等による歳入の増加、及び、兵員・公務員の削減を通じた歳出の削減による財政改革の遂行が急務の課題となっている(表2 - 7)。

#### 3 - 1 歳入

歳入面では、徴税能力が不足しているために、税収入が伸び悩んでいる。また、歳入の約4割、税収入の6割近くを占めている関税については、今後はAFTA加盟に伴い、関税率の引き下げが実施されていく予定となっており、将来的に多くは期待できない状況にある。

カンボディア政府は、財政赤字の削減を目的として、1999年1月に付加価値税を導入しており、同年の税収として1,670億リエルを見込んでいる。

#### 3 - 2 歳出

歳出面では、防衛費が歳出の4割近くを占めており、大きな負担となっている。このうちの約7割が職業軍人の給与である。

歳出削減に関しては、現在、兵員削減計画(Cambodia Veterans Assistance Program)に着手している。この退役に際しては、退職金が支払われる予定となっている。また、兵員削減計画に続いて、公務員を削減する計画も検討されている。

### 4. 国際収支

#### 4 - 1 国際収支

カンボディアの貿易収支については、輸出が大幅に増加してきているが、同時に輸入も増加してきており、継続的に輸入超過の状態にある(1998年対GDP比-9.2%)。公的移転を含めた経常収支について

表2 - 7 国家財政収支

(単位：10億リエル)

項目	1994	1995	1996	1997	1998	GDP比
歳入	590	643	749	881	918	8.5%
税収	365	446	534	597	679	6.3%
直接税	6	20	21	41	56	0.5%
間接税	77	106	169	209	248	2.3%
関税	281	321	344	347	376	3.5%
税外収入	225	190	176	271	205	1.9%
資本収入	1	8	39	12	33	0.3%
歳出	998	1,248	1,320	1,268	1,342	12.5%
経常支出	662	737	790	816	960	8.9%
防衛費	392	430	403	419	458	4.3%
(給与)	189	230	222	252	298	2.8%
行政経費	256	270	336	360	421	3.9%
(給与)	100	117	122	134	161	1.5%
(運営管理)	120	111	161	165	195	1.8%
その他	14	37	51	37	81	0.7%
資本支出	335	511	530	452	382	3.6%
総合収支	-407	-605	-570	-387	-424	-3.9%

出所：Ministry of Economy and Finance( 1999 )

IMF( 1999 )

表2 - 8 カンボディアの国際収支

(単位：百万ドル)

項目	1994	1995	1996	1997	1998
経常収支	-94	-149	-180	-53	-22
貿易収支	-275	-424	-459	-269	-228
輸出	462	798	650	874	999
国内産品輸出	234	269	328	535	603
再輸出	228	530	322	338	396
輸入	-737	-1,223	-1,109	-1,142	-1,227
国内用輸入	-509	-693	-787	-804	-831
再輸出用輸入	-223	-530	-322	-338	-396
サービス収支	-75	-101	-66	-54	-101
受取り	60	129	198	205	171
観光	-	53	82	68	45
その他	60	76	116	137	126
支払い	-135	-230	-264	-260	-271
利子	-10	-15	-18	-22	-24
その他	-125	-215	-246	-238	-247
民間移転	20	31	46	60	66
公的移転	235	346	299	210	240
プロジェクト援助	201	154	156	110	143
その他	34	192	143	100	97
資本収支	136	188	223	75	30
公的・長期貸付	54	71	59	31	41
外国直接投資	80	151	240	150	120
短期資本流入及び誤差脱漏	2	-34	-76	-105	-131
総合収支	41	40	42	22	8

出所：IMF( 1999 )

表 2 - 9 対外債務残高

(単位：百万ドル)

項目	1994	1995	1996
中長期債務	1,745	1,952	2,023
公的	1,745	1,952	2,023
二国間	1,687	1,822	1,821
国際機関	58	118	193
短期債務	140	17	16
IMF	30	72	69
債務合計	1,915	2,041	2,111

出所：World Bank( 1998 )

表 2 - 10 対ドル為替レート

(単位：リエル/ \$)

年	月	レート
1993年	12月	2,450
1994年	12月	2,601
1995年	12月	2,560
1996年	12月	2,728
1997年	12月	3,460
1998年	12月	3,780
1999年	3月	3,790
	6月	3,805
	9月	3,900
	12月	3,775

出所：National Bank of Cambodia( 2000 )

表 2 - 11 貿易収支推移

(単位：百万ドル)

項目	1994	1995	1996	1997	1998
輸出額	262	268	295	416	492
輸入額	517	601	723	784	700
貿易収支	-255	-333	-428	-368	-208

出所：Ministry of Economy and Commerce( 1999 )

も恒常的に赤字である( 1998年対GDP比-0.8% )。これを埋める資本収支については、公的中長期貸付と外国直接投資が寄与している。なお、外貨準備高は、輸入に対して約3カ月分の水準にある( 表 2 - 8 )。

#### 4 - 2 対外債務

カンボディアの対外債務は、援助機関よりの融資が増加していることに伴い、その残高は継続的に増加してきている( 表 2 - 9 )。

なお、1985年以前の二国間対外債務については、1995年1月のパリクラブの合意により、リスケジュールされることとなった。一方、旧社会主義諸国からの債務のうち、金額の大きい対ロシア・ルーブル建て債務の処理交渉は進んでいず、今後の課題として残されている。

#### 4 - 3 為替動向

カンボディアの通貨であるリエルの対ドル交換レートは、1993年以降、1ドル = 2,400 ~ 2,700 リエル程度の水準で、比較的安定裡に推移してきた。しかしながら、1997年7月以降において急激なドル高リエル安となり、1997年12月に、1ドル = 3,468 リ

エル、1998年6月には、1ドル = 4,000 リエルにまで下落した。その後はやや持ち直し、1998年7月以降は、1ドル = 3,700 ~ 3,900 リエル程度の水準で推移している( 表 2 - 10 )。

現在の対ドル為替レートの水準は、1993年当時の水準と比較すると約50%のドル高となっている。この理由としては、1997年7月の政情不安の影響、1997年7月以降のアジア通貨危機の影響、物価上昇率の高さなどの要因が挙げられる。なお、IMFの推計によれば、実質実効レートは約20%のリエル高となっている。

カンボディアにおいて、為替管理業務を担当しているのは、カンボディア国立銀行(中央銀行)である。同行は、現在、対米ドル・レートの安定化を最優先課題として考えており、為替レートが大きく変動する場合には介入を行っている。1998年には、合計23回のドル売り(合計約800万ドル)を実施しており、その結果、1ドル = 3,800 リエル程度の水準での為替レートの安定化が達成されている。

#### 4 - 4 貿易

カンボディアの貿易額の推移についてみると

表2 - 12 品目別輸出額推移

(単位：百万ドル)

品 目	1994	1995	1996	1997	1998
木材	224	185	149	105	75
水産加工品	2	2	3	3	3
ゴム	26	41	32	23	13
GSP 対象品	2	28	101	279	392
繊維	-	-	80	227	378
その他	-	-	22	51	14
その他	9	13	10	6	9
輸出額	262	268	295	416	492
再輸出	228	586	348	319	200
総輸出額	490	854	644	734	692

出所：Ministry of Economy and Commerce(1999)

(表2 - 11) 経済成長と外国投資の増加に伴い、輸出額・輸入額ともに増加してきている。貿易収支については赤字が続いており、1998年は2億800万ドルの輸入超過となっている。

#### 4 - 4 - 1 輸出

カンボディアの主たる輸出品目は、伝統的に、木材・ゴム・米などの一次産品であったが、近年は、繊維縫製産業などの輸出加工型産業への外国投資の増加に伴い、欧米諸国向けのGSP対象品の輸出が急増してきている(表2 - 12)。

一次産品の輸出については、木材輸出が大きなウエイトを占めている。これは、主としてカンボディア西部地域で伐採された丸太を、タイ向けに輸出しているものであるが、森林資源保護の問題や政治的要因などもあり、近年は、輸出は減少している。ゴムの輸出はフランス統治下において開始されたものであるが、近年は、国営のゴム農園の非効率性や樹木の老齢化などを原因として生産量が減少しており、輸出も減少している。

なお、カンボディアの輸出に関しては、再輸出も多く、1998年の総輸出額約6億9,200万ドルのうち、約2億ドルを占めている。この内訳についてみると、ヴェトナム向けの再輸出が最も多い。品目別では、たばこが過半を占め、ビール、バイク、電気製品(テレビ、ビデオ、ラジカセ等)がこれに続いている。その他では、金の再輸出が多く、これはタイ向けである。

表2 - 13 GSP 輸出相手国

(単位：百万ドル)

国 名	1996	1997	1998	合計
アメリカ	2	107	296	405
イギリス	37	41	27	105
ドイツ	17	32	19	68
フランス	7	15	12	34
その他	39	84	38	161
合 計	102	279	392	773

出所：Ministry of Economy and Commerce(1999)

#### 4 - 4 - 2 GSP輸出

カンボディアの輸出品目の中では、1995年以降、GSPの対象品目の輸出が急増している。特に、1997年に米国より最恵国待遇を得たことにより、特惠関税が認められて以降、外国企業による投資が増加し、工場新設による生産量の増加に伴い、輸出が急増している。現在、カンボディアの輸出に占めるGSP対象品目の輸出は8割を占めるに至っており、1998年の輸出額は、3億9,200万ドルに達している。

GSP輸出を品目別にみると、繊維縫製品が3億7,800万ドルと圧倒的に多く、全体の96.4%を占めている。この中では、特にTシャツのウエイトが大きく、全体の半分程度を占めている。そのほかでは、ジャージ等のニット製品や下着が多い。これらの製品の大部分は低価格販売品であり、顧客としては、欧米諸国の都市部に居住している低所得者層をターゲットとしている。

繊維製品以外で多いのは靴であり、800万ドル程度の輸出がなされている。これも繊維縫製品と同様の低価格販売品であり、生産者の販売単価が1~2ドル、消費地での小売単価が3~4ドル程度の商品が

表 2 - 14 品目別輸入額推移

(単位：百万ドル)

品 目	1994	1995	1996	1997	1998
課税品	553	930	722	764	562
タバコ	96	193	220	188	162
石油	29	58	47	136	108
オートバイ	29	36	19	17	16
軽油	30	51	70	-	-
自動車	12	22	26	26	22
ビール	15	15	14	5	4
ビデオ	23	15	6	1	3
テレビ	21	17	14	6	3
建築資材	21	19	21	19	16
繊維	36	13	11	-	-
食料品	12	18	26	-	-
ラジカセ	4	4	3	2	1
車両部品	3	7	7	-	-
衣服	12	17	22	4	16
発電機	3	3	2	-	-
金	78	305	43	136	30
砂糖	14	6	14	15	14
セメント	12	12	16	16	14
鉄鋼	8	4	5	1	1
その他	39	44	139	176	149
免税品	165	341	443	413	414
政府輸入	39	40	70	75	40
援助関連	96	100	100	82	122
その他	31	202	272	256	252
総輸入( cif )	809	1,264	1,161	1,186	976
保険等	65	77	89	83	76
総輸入( fob )	744	1,187	1,072	1,103	900
再輸出	228	586	348	319	200
国内用	517	601	723	784	700

出所：National Bank of Cambodia( 2000 )

中心である。その他では、木材製品・ビニール等合計で、600万ドルの輸出がなされている。

GSP対象品目の輸出に関して、これを企業別にみると、最大手はマレーシアのジュン・テキスタイルで、Tシャツやニット製品を中心に、年間2,500万ドルを輸出している。上位10社に入る企業は、全て繊維縫製工場で、国籍別ではマレーシア、香港、台湾、マカオの企業が上位を占めている。

なお、米国向けGSP対象製品輸出の関係では、1999年以降において、Tシャツ等の繊維縫製品の一部につき、輸出量が非課税輸出量の上限に達するようになった。その結果、品目によっては、商業省の指導によって企業別のクォータ(数量割当て)が実施されている。

GSP対象品目の輸出に関して、これを相手国別に

みると(表2-13)、1996年には英国向けが3,700万ドルと最も多く、ドイツ向け1,700万ドル、フランス向け700万ドル等がこれに続いていた。しかしながら、1998年には米国向けが2億9,600万ドルと圧倒的に多くなり、英国向け2,700万ドル、ドイツ向け1,900万ドル、フランス向け1,200万ドルがこれに続いている。

カンボディアの輸出に関する課題としては、米国向け繊維縫製品輸出に関するGSPシーリングへの対応と販路の拡大、繊維縫製品以外の輸出増加、

AFTA加盟にともなうASEAN域内の関税引き下げへの対応などが挙げられる。今後は、こうした問題に対応するとともに、積極的な輸出振興策を策定し、輸出拡大を図っていくことが求められる。



#### 4-4-3 輸入

カンボディアの輸入について、1998年の品目別輸入額でみると(表2-14)、総輸入額9億7,600万ドルのうち、タバコが1億6,200万ドルと最も多く、石油製品の1億800万ドル、金の3,000万ドル、車両の2,200万ドル、オートバイの1,600万ドルがこれに続いている。

近年、プノンペン等のカンボディアの都市部では、伝統的な乗り物であるシクロが姿を消しつつあり、これに替わってオートバイが急速に普及し、一般的な交通手段となっている。また、自動車の普及も進んでおり、その結果、ガソリンの需要も急増し、これらモータリゼーション関連の輸入が増加している。タバコと金に関しては、国内需要もあるが、その大部分は再輸出用の輸入である。

### 5. 金融

カンボディアの金融市場は、証券市場が創設されていないため直接金融はなく、銀行による間接金融が中心であるが、民間商業銀行の規模は小さく、金融基盤は脆弱である。今後は、銀行制度整備等により、金融市場の育成を行い、貯蓄動員を図っていくことが重要である。

#### 5-1 金融機関

カンボディアにおいては、中央銀行であるカンボディア国立銀行(National Bank of Cambodia: NBC)の下、国営銀行2行、民間商業銀行30行、マイクロ・ファイナンス機関約80機関が銀行業務を行っている。

国営銀行は、外国貿易銀行(Foreign Trade Bank of Cambodia: FTBC)、農村地域開発銀行(Rural Development Bank: RDB)の2行である。外国貿易銀行は民間企業への融資を行っており、現在はカンボディア国立銀行の一部局であるが、将来的には民間商業銀行として分離独立される予定となっている。農村地域開発銀行は、経済財政省の管轄下の銀行として、カンボディア国立銀行の一部局が分離独立したもので、マイクロ・ファイナンスを行っている。民間商業銀行としては30行が営業しており、このうち、外国資本の銀行は8行で、カンボディア資本の銀行が22行あ

る。マイクロ・ファイナンス機関としては、約80機関のNGO(外国・ローカル)等が融資活動を行っており、農民や小規模事業者向けのマイクロ・ファイナンスを行っている。

#### 5-2 カンボディア国立銀行の概要と金融政策

カンボディア国立銀行は、1996年1月に施行された、「カンボディア国立銀行法(Law on the organization and conduct of The National Bank of Cambodia)」により、各省庁から独立して金融政策を遂行する中央銀行として位置づけられている。行員数は合計1,075名で、このうち425名が全国42の支店に勤務している。

カンボディア国立銀行の主要な機能は、金融政策の遂行、貨幣供給量の管理、紙幣の発行、為替の管理、商業銀行設立認可・監督等である。これらの機能のうち、金融政策に関しては、預金準備率操作、公定歩合操作、公開市場操作が考えられるが、カンボディアにおいては、中央銀行がこれらの金融政策を採用するという裁量の余地は乏しい。なぜなら、預金準備率に関しては8%が維持されている(国立銀行法において、8%以上と規定されている)、公定歩合に関しては、商業銀行に対する信用供与が少ない状況で影響力は乏しく、公開市場操作に関しては、債券市場が存在していないからである。

貨幣供給量の管理に関しては、1998年に貨幣流動性(M2)が対前年比15.7%増加している。貨幣流通に関しては、カンボディア・リエルだけでなく、巨額の米ドルが国内で流通しており、このことが中央銀行による貨幣供給量の管理を困難にしている。カンボディアの脱ドル化については短期的には困難であり、当面は、公共料金や税金の徴収をドルからリエルに変更することから取り組んでいくことになる。

為替の管理に関しては対ドル安定化を図っており、為替レートが大きく変動する場合には介入を行っている。1998年には計23回のドル売り(合計8,100万ドル)が行われ、1ドル=3,800リエル程度の水準での安定化が達成されている。

政府貸し付けについては、1998年に外国援助が減少したことを背景として、538億リエル(約1,400万ドル)から、1,785億リエル(約4,700万ドル)へと急

表2 - 15 商業銀行の融資条件

項目	外国貿易銀行	カンボディア・パブリック・バンク	カナディア・バンク
期間	短期(1年以内)	短期(1年以内)	短期(1年以内)
金利(月)	(ドル)1.5% (リエル)1.4%	(ドル)0.75 ~ 1.5%	(ドル)1 ~ 1.5%
担保	担保査定評価額の30 ~ 40%が融資上限	必要	必要

出所：National Bank of Cambodia(2000)

表2 - 16 投資認可額推移

(単位：百万ドル)

項目	1994	1995	1996	1997	1998	合計
投資件数	37	164	182	206	143	732
投資額	594	2,379	803	759	855	5,391
1件当り平均投資額	16.1	14.5	4.4	3.7	6.0	7.4

出所：Cambodia Investment Board(1999)

増した。ただし、今後については、中央銀行による政府貸し付けは基本的に行わない方針である。なお、中央銀行から国営企業への融資残高は、合計58億リエル(約1,500万ドル)程度である。

### 5-3 外国貿易銀行

外国貿易銀行は、1980年以降、実質的にカンボディア国立銀行の一部として機能してきた。同行の業務内容は、基本的に民間の商業銀行と同様であり、預金受入業務、融資業務、外国為替業務などを行っている。行員数は約120人で、将来的には民営化される予定となっている。

預金受入業務に関しては、10,000口座を超えた程度である。融資業務に関しては、政府からは独立して業務を実施している。顧客は大企業から個人まで幅広く、合計で1,000件を超えた程度である。なお、民間銀行に対するローンは実施していない。

### 5-4 農村地域開発銀行

農村地域開発銀行は、カンボディア国立銀行の指導、経済財政省の支援の下で、1998年1月に設立され、同年6月よりマイクロ・ファイナンスを行うNGO等への融資を開始している。

### 5-5 民間商業銀行

民間商業銀行としては、タイ、マレーシア、シンガポール等外国資本の銀行9行と、カンボディア資本の銀行21行がある。

現在、カンボディア国内における金融業務に関しては、既に外資の参入は自由化され、金利水準についても規制がなく自由化されている。民間企業への融資を行っている代表的な銀行の融資条件は、表2-15のとおりである。

## 6. 外国投資

### 6-1 投資認可額

カンボディア投資委員会(Cambodian Investment Board : CIB)による投資認可額の推移をみると(表2-16) 1994年に5億9,400万ドル(37件)、1995年に23億7,900万ドル(164件)、1996年に8億300万ドル(182件)、1997年に7億5,900万ドル(206件)、1998年に8億5,500万ドル(143件)の投資が認可されている<sup>1</sup>。

投資の規模をみると、過去5年間の総投資件数732件、総投資額は53億9,100万ドルで、1件当たりの投資額は740万ドルである。ただし、1994～1995年

<sup>1</sup> 投資の認可と実行

投資の件数・金額・雇用者数は、カンボディアの投資委員会に申請された数字である。したがって、投資認可後に計画が一部変更されたり、未実行のケースもあるので、実際の投資実行件数等とは一致しない。なお、投資の実行状況をフォローしたデータはない。

表2 - 17 投資認可額推移(業種別)

(単位:百万ドル)

業種名	1994	1995	1996	1997	1998	合計
第一次産業	52	19	95	62	49	277
農業	-	5	25	6	9	45
畜産	0	1	3	-	-	4
プランテーション	52	13	67	56	40	228
第二次産業	95	357	481	530	689	2,152
木材加工	-	5	203	47	179	435
セメント	-	136	61	205	-	402
繊維縫製	29	36	47	100	127	338
エネルギー	0	40	1	80	17	139
鉱業	1	27	5	-	100	132
食品加工	21	57	21	6	8	114
石油	4	25	20	32	1	82
タバコ	38	4	21	2	7	72
農産物加工	0	3	29	16	2	50
靴	-	0	9	15	8	32
建設資材	-	7	13	5	0	25
プラスチック	-	0	13	4	1	18
紙	-	2	3	0	9	14
電気機械	-	4	9	-	-	13
テキスタイル	-	-	9	-	-	9
その他	2	11	17	18	230	277
第三次産業	446	2,005	233	166	206	3,057
観光	-	1,372	7	1	61	1,441
建設	396	198	24	1	3	621
ホテル	24	200	97	40	106	466
インフラ	1	117	-	-	10	128
サービス	20	1	41	50	14	126
教育	-	98	0	-	2	100
通信	-	6	33	53	-	92
マスコミ	4	1	-	21	-	26
運輸	1	0	10	-	10	22
その他	0	12	21	-	-	32
合計	594	2,379	803	759	855	5,391

出所: Cambodia Investment Board(1999)

における観光関連の数件の大型投資を除いて考えると、1件当たりの投資額は平均500万ドル程度である。

1999年における投資認可については、件数では2年連続で減少し、100件程度、投資額も減少し、約5億ドルとのことである。

上記のとおり、カンボディアにおいては、1994年8月に新しい投資法が施行されて以降、投資が増加してきたが、1997年の政情不安、アジアの通貨危機の影響により、1998年以降は伸び悩み傾向にある。これに対応し、今後は、投資環境の整備を進めていくことが必要であり、投資委員会の強化、投資優遇

措置の見直し、有望産業分野における外国資本の積極的誘致活動などが求められる。

#### 6-2 業種別投資動向

カンボディアへの投資額を産業別にみると(表2-17)、過去5年間の総投資認可額は、第一次産業へ2億7,700万ドル、第二次産業へ21億5,200万ドル、第三次産業へ30億5,700万ドルとなっている。

これを業種別にみると、第一次産業では、ゴム等のプランテーション2億2,800万ドル、農業4,500万ドル、牧畜業400万ドルとなっている。第二次産業では、木材加工業4億3,500万ドル、セメント4億200

表2 - 18 投資認可件数(1994 ~ 1998年)  
(単位: 件、人)

業種名	投資件数	雇用者数	平均人数
第1次産業	57	30,487	535
第2次産業	566	331,164	585
繊維縫製	277	229,713	829
食品加工	43	9,890	230
木材加工	35	18,744	536
農産物加工	24	7,815	326
建設資材	21	2,748	131
タバコ	15	3,266	218
プラスチック	15	2,033	136
靴	19	15,879	836
その他	117	41,076	351
第3次産業	109	25,344	233
ホテル	33	8,413	255
サービス	18	3,791	211
建設	13	6,226	479
観光	11	2,118	193
その他	34	4,796	141
合計	732	386,995	529

出所: Cambodia Investment Board(1999)

万ドル、繊維縫製業3億3,800万ドルが多く、エネルギー1億3,900万ドル、鉱業1億3,200万ドル、食品加工業1億1,400万ドルがこれに続いている。第三次産業では、観光関連産業14億4,100万ドル、建設業6億2,100万ドル、ホテル関連産業4億6,600万ドルが多く、インフラ1億2,800万ドル、サービス業1億2,600万ドル、教育関連産業1億ドル、通信9,200万ドル等がこれに続いている。

カンボディアへの過去5年間の投資を業種別の投資件数で見ると(表2 - 18)、繊維縫製業が最も多く、投資認可件数合計732件のうち、277件(約38%)を占めており、食品加工業43件(約6%)、木材加工業35件(約5%)、靴製造業19件(約3%)等がこれに続いている。

これらの投資の多くは労働集約型産業であり、若年女性労働者が多数雇用され、手作業を中心とした低コスト量産品の製造が行われている。これは、人件費の安さに比較優位を求める外国企業が、カンボディアに製造拠点を設ける動きである。

過去5年間の投資認可案件の雇用予定者数で見ると、全体で予定されている総雇用者数約38万7,000人のうち、繊維縫製業が約23万人(約59%)、食品加工業が約1万人(約3%)、木材加工業が約1万8,000人(約5%)、靴製造業が約1万6,000人(約4%)を占

めている。なお、非製造業の投資認可件数では、ホテル業(33件、約8,000人)、サービス業(18件、約4,000人)、建設業(13件、約6,000人)等が多い。

カンボディアにおいて、繊維縫製業等の労働集約型産業への投資が急増した要因として、1997年に、米国より「最恵国待遇(Most Favored Nation Status)」を得たことが挙げられる。これにより、「特惠関税(General System of Preferences)」が認められ、米国への繊維縫製品等の輸出が非課税となり(ただし、カンボディア国内における付加価値額が35%以上でなければならない)この点に着目した企業の投資が急増した。

### 6 - 3 国別投資動向

カンボディアへの投資を国別にみると(表2 - 19)、世界30数カ国から投資がなされている。過去5年間の総投資認可額で見ると、マレーシアからの18億6,700万ドルが最も多く、カンボディア(海外居住者による投資も含む)の12億7,600万ドル、台湾の3億6,700万ドル、シンガポールの2億4,500万ドル、中国の2億1,800万ドル、韓国の2億100万ドル、香港の2億ドルがこれに続いている。

アジア諸国からの投資は、主として繊維縫製業、靴製造業等の労働集約型産業の工場建設である。カンボディアへの投資が増加した年についてみると、1995年にタイ、マレーシア、シンガポールからの投資が増加し、1996年に台湾、1997年に香港と韓国、1998年に中国からの投資が積極的に行われるようになった。

なお、アジア諸国以外からの投資では、米国と旧宗主国のフランスからの投資が多く、また、英国、オーストラリア、オランダ、スウェーデン、スイスなどの企業も投資を行っている。

表2 - 19 投資認可額推移(国別)

(単位:百万ドル)

国名	1994	1995	1996	1997	1998	合計
アメリカ	193	110	5	86	0	394
カナダ	-	39	3	11	6	59
フランス	-	187	3	1	1	192
イギリス	4	23	39	6	0	73
オランダ	-	-	13	-	-	13
スウェーデン	-	-	-	12	-	12
スイス	-	-	6	-	5	11
ポルトガル	-	1	-	1	1	4
ベルギー	-	2	-	-	-	2
オーストラリア	0	1	8	22	1	33
シンガポール	43	108	30	15	49	245
タイ	6	36	54	27	33	157
マレーシア	42	1,418	194	66	147	1,867
インドネシア	26	1	13	1	6	47
中国	26	6	37	36	113	218
香港	3	13	21	72	91	200
韓国	2	1	5	189	5	201
台湾	1	14	164	44	144	367
日本	-	1	11	0	1	13
カンボディア	249	417	196	167	248	1,276
その他	0	1	1	3	4	7
合計	594	2,379	803	759	855	5,391

出所: Cambodia Investment Board(1999)

## 参考文献

- Cambodian Investment Board (1999) *Statistical data*
- International Monetary Fund (1998) *Cambodia Recent Economic Developments*
- (1999) *Cambodia Statistical Annex*
- (2000) *Statistical Data*
- Ministry of Economy and Commerce (1999) *Statistical data*
- Ministry of Economy and Finance (1999) *Socio-economic Development*
- (2000) *Macro-Economic Management 1994-2002*
- Ministry of Industry, Mines and Energy (1998) *Business Directory of Cambodia*
- Ministry of Planning (1998) *Cambodia Socio-economic Survey 1997*
- (1996) *First Socioeconomic Development Plan*
- National Bank of Cambodia (1996) *Law on the Organization and Conduct of the National Bank of Cambodia*
- (2000) *Economic & Monetary Statistics Review*
- Royal Government of Cambodia (1993) *The Constitution of the Kingdom of Cambodia*
- (1995) *The National Program to Rehabilitate and Develop Cambodia*
- World Bank (1998) *Global Development Finance*

## 第3節 社会

### 1. 貧困問題

天川 直子

#### 1-1 既存文献

カンボディアの貧困に関する既存文献としては、1993 / 94年社会経済調査によって得られたデータを用いて作成された A Poverty Profile of Cambodia (Nicholas Prescott & Menno Pradhan, World Bank Discussion Paper No.373, World Bank, 1997. 以下『1993 / 94年貧困プロフィール』とする。) 及び1997年社会経済調査に基づいて上記内容を更新した形になっている A Poverty Profile of Cambodia-1997( Ministry of Planning, Royal Government of Cambodia, 1998. 以下『1997年貧困プロフィール』とする。)の2点がある。

この2資料では「貧困」の定義として「所得貧困」が採用されている。「所得貧困」とは、「それ以下では生存が脅かされる、様々な財(食料、医療、家屋等々)の消費水準(あるいはそれを実現する実質所得水準)」を示す貧困ラインを設定し、その貧困ラインに達しない個人あるいは世帯を「貧困層」と定義することによって把握される「貧困」のことである。こうして定義される貧困が、現在、カンボディアではどの程度存在し、どのような社会経済的特徴を有しているか、という点について検討したのが、上記の2資料である。

この2資料による成果を踏まえ、1997年社会経済調査によって得られたデータをさらに積極的に活用しながら作成されたのが Cambodia Poverty Assessment (Ministry of Planning, Royal Government of Cambodia, 1999. 以下、『貧困アセスメント』)である。この資料においては、前二資料で展開されたカンボディアの貧困層そのものの特徴はごく簡単に紹介されるにとどまっており、カンボディア社会における貧困層の位置づけ、及び貧困軽減のための戦略について詳述されている。

#### 1-2 貧困ラインの設定と「所得貧困」

「所得貧困」とは、先述したように、「それ以下では生存が脅かされる、様々な財(食料、医療、家屋等々)

の消費水準(あるいはそれを実現する実質所得水準)」を示す貧困ラインを設定し、その貧困ラインに達しない個人あるいは世帯を「貧困層」と定義することによって把握される「貧困」のことである。『1993 / 94年貧困プロフィール』では貧困ラインは以下のような過程を経て算出された。

人の生存にとって必要不可欠な最たるものは食料である。

長期的な健康を維持し、通常の日常生活をおくするために必要なエネルギー摂取量として2100カロリー / 日を基準として採用する。

2100カロリー / 日を摂取する際の典型的な食品の組み合わせとしては、1人当たり消費支出で中位に属する世帯における食品の組み合わせを採用する。

典型的な食品の組み合わせによって2,100カロリー / 日摂取するために必要となる各品目の量を求める(食品群の設定)。

上記食品群を消費するために必要な支出額を、各地域における市場価格を用いて算出する(食料貧困ラインの設定)。

食料以外の支出については、食料貧困ラインと同額の支出を行っている世帯における非食料支出額を基準として採用する。

食料貧困ラインとして設定した額に上記の非食料支出額を加える(貧困ラインの設定)。

『1997年貧困プロフィール』における貧困ラインとしては、1993 / 94年の貧困ラインに対してこの間の物価変動を反映させるような修正を施した値が採用されている。それぞれの値は表3 - 1にまとめて示した。

このようにして設定された貧困ラインを基準として用いて、カンボディアにおける貧困について推計した結果を示したのが表3 - 2である。これによれば、貧困層と見なされる人々は、調査対象地域居住者の4割近く(1993 / 94年39.0%、1997年36.1%)に達している。また、調査の対象となった人口の約

表3 - 1 カンボディアの貧困ライン

(単位：リエル、カッコ内は米ドル換算したものの<sup>1)</sup>)

	1993 / 94年			1997年		
	プノンペン	その他都市部	農村部	プノンペン	その他都市部	農村部
食料貧困ライン	1,185 (0.45)	995 (0.38)	881 (0.34)	1,378 (0.47)	1,102 (0.37)	940 (0.32)
非食料支出	393 (0.15)	269 (0.10)	236 (0.09)	441 (0.15)	305 (0.10)	270 (0.09)
貧困ライン	1,578 (0.60)	1,264 (0.48)	1,117 (0.43)	1,819 (0.62)	1,407 (0.48)	1,210 (0.41)

注：<sup>1</sup>対ドルレートは、ADB 1998,記載の年間平均を使用。

出所：Ministry of Planning(1998)

表3 - 2 カンボディアの貧困(概要)

&lt; 1993 / 94年 &gt;

	居住人口の割合	人数指数 <sup>(2)</sup>		貧困ギャップ指数 <sup>(3)</sup>	
		当該地域居住人口のうち、貧困ラインを下回る人口の割合(%)	貧困全体に対する寄与度(%)	指数(%)	貧困全体に対する寄与度(%)
プノンペン	10.7	11.4	3.1	3.1	3.6
その他都市部	11.0	36.6	10.4	9.6	11.6
農村部	78.2	43.1	86.5	10.0	84.9
全体 <sup>(1)</sup>	100.0	39.0	100.0	9.2	100.0

&lt; 1997年 &gt;

	居住人口の割合	人数指数 <sup>(2)</sup>		貧困ギャップ指数 <sup>(3)</sup>	
		当該地域居住人口のうち、貧困ラインを下回る人口の割合(%)	貧困全体に対する寄与度(%)	指数(%)	貧困全体に対する寄与度(%)
プノンペン	9.9	11.1	3.1	2.2	2.5
その他都市部	10.7	29.9	8.9	7.5	9.2
農村部	79.4	40.1	88.1	9.7	88.3
全体 <sup>(1)</sup>	100.0	36.1	100.0	8.7	100.0

注：<sup>(1)</sup>「調査対象地域全体」を指し、「全国」ではない。<sup>(2)</sup> 支出が貧困ラインを下回っている人数によって、貧困の出現度を測る指数。<sup>(3)</sup> 支出が貧困ラインを下回っている人々の、その下回っている程度の平均値によって、貧困の深刻度を測る指数。

出所：Prescott and Pradhan(1997)及びMinistry of Planning(1998)より筆者作成。

8割(1993 / 94年78.2%、1997年79.4%)は農村部に居住しているが、そうした農村部居住者の約4割(1993 / 94年43.1%、1997年40.1%)が貧困層であり、しかもプノンペンにおける貧困層よりも貧困の度合いがより深刻であるとの結果が出ている。したがって、貧困層として見なされる人々の大部分(1993 / 94年86.5%、1997年88.1%)は農村部に居住していることになる。

## 1 - 3 カンボディアの貧困の特徴

## - マクロレベル -

『1993 / 94年貧困プロフィール』及び『1997年貧困プロフィール』における貧困推計の基礎となっている1993 / 94年と1997年の社会経済調査の調査対象地域(サンプリングフレーム)は、種々の事情によりカンボディア全土を含むものとはなっていない。また、この二回の調査それぞれの対象地域は相互に重なっていない部分もあるために、厳密に言えば、『1993 / 94年貧困プロフィール』と『1997年貧困プロ

表3 - 3 世帯主の職業による貧困の出現度の比較(1997年)

世帯主が従事している職業	調査人口に占めるの割合	人数指数		貧困ギャップ指数	
		指数(%)	貧困全体に対する寄与度(%)	指数(%)	貧困全体に対する寄与度(%)
農業	59.1	43.6	71.3	10.8	73.1
鉱工業	4.7	28.9	3.8	4.9	2.6
建設・公益事業	2.0	37.8	2.1	7.1	1.6
商業	6.8	18.7	3.5	4.4	3.4
運輸・通信	3.6	19.9	2.0	4.3	1.8
行政サービス	4.7	18.0	2.4	3.9	2.1
教育・医療	3.0	17.0	1.4	2.5	0.9
その他サービス	1.8	26.5	1.3	7.1	1.5
職種不明	2.3	33.6	2.1	7.2	1.9
失業中	0.4	27.0	0.3	9.8	0.4
非労働力人口	9.7	31.2	8.4	8.3	9.2
報告なし	1.9	27.1	1.4	6.5	1.4
全体	100.0	36.1	100.0	8.7	100.0

出所：Ministry of Planning(1998)

フィール』における貧困推計は時系列の比較をなし得るものではない。しかし、表3 - 2に見るように、両者ともほぼ同様の傾向を示していることから、これらの推計を「カンボディアの貧困」に敷衍して論じても大きな誤りは生じないと考える。本節では、この二つの貧困推計から読み取れるカンボディアの貧困のマクロレベルの特徴について考察する。

第一に、国民の約4割が貧困ラインを下回る消費支出しかなしえていないということはすなわち、カンボディアの貧困は国民全体の生活水準に関わる問題であると理解するべきである。1日当たり2100カロリーの食物摂取、及び1日当たり0.15USドル(年間約55USドル、1997年プノンペン)もしくは1日当たり0.09USドル(年間約33USドル、1997年農村部)の支出にて得られる食料以外の財・サービスが、カンボディアにおける「妥当な最小限」を正しく示しているとすれば、ここで設定されている貧困ラインは、例えばDACの『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』が「極端な貧困」としている年間所得370ドルの水準を大きく下回っている。また、貧困ラインのすぐ上とすぐ下とで生活水準にそれほど大きな差が生じ得るのかという問題点を考慮すれば、国民の少なくとも半数程度が貧困ライン未満ないしは貧困ラインと同程度の支出にて暮らしていると想定してもあながちの外れではないだろう。当然のことながら、カンボディアにおいても特定の社会階層に特有の貧困状況も存在するであろうが、カンボディアの貧困

がこのように国民全体の生活水準の低さとして現れている点も失念してはならない。

第二に、カンボディアの貧困は政府の産業政策と深く関わっている点が指摘できる。農村部居住者の4割近くが貧困層であり、カンボディアの貧困層の約9割がこうした農村部居住者で占められていることは既に言及した。このことからカンボディアでは貧困と農業生産は深い関わりがあるであろうことが十分に推察できるが、世帯主の職業別に貧困の出現度を比較することによって、より明確になる。

貧困の出現度を世帯主の職業ごとに示したのが表3 - 3である。これによれば、世帯主が農業に従事している世帯で暮らしている人々の44%が貧困ライン未満の支出水準で暮らしており、貧困層全体の7割強がこうした人々によって占められている。また、その下回っている程度も、世帯主が他業種に従事している場合よりも甚だしいことが示されている。したがって、政府が農業収益率の引き上げに資するような産業政策を実施すれば、カンボディアの貧困層の7割が何らかの所得の改善を見ることになる。しかもより深刻な貧困に直面している層の貧困軽減に結びつく可能性が非常に高いと考えられよう。

#### 1 - 4 カンボディアの貧困の特徴

##### - 戦乱と社会混乱の傷跡 -

1970年3月にロンノル内閣によって国家元首を解任されたシハヌークは、北京にて亡命政府を樹立す



ると同時に、反ロンノル武力闘争を遂行するために民族統一戦線をクメール・ルージュとともに組織した。一方では、米国がカンボディア領内に展開する北ヴェトナム軍・南ヴェトナム解放戦線を撲滅するためとして、ロンノル政権の了解のもとでカンボディア東部諸州に集中爆撃を行った。こうした戦乱のために多くの国民が難民化し、農業をはじめとする経済活動はほぼ完全に放棄された。

1975年4月、民族統一戦線のプノンペン入城とサイゴン陥落により、上述のような戦乱は終わりを告げた。しかし、ポルポト派が実権を握り、以後3年8カ月あまりの期間、既存の文化や社会・経済システムはすべて破壊の対象となった。ポルポト政権下で死亡した国民は百万人とも二百万人とも推計されている。健全に機能している社会であれば死亡しなかったであろうが、ポルポト政権下であるがゆえに死亡したという意味において、人為的に実に多くの死がもたらされたのである。

1979年初め、ヴェトナムは救国民族統一戦線を後援するという体裁をとってポルポト政権を打倒し、人民革命党政権を擁立した。ポルポト政権崩壊直後の惨状に対しては、国際社会は非常に寛大な人道援助を行ったが、1982年、国連によって緊急事態の終了が宣言された。その後、人民革命党政権を承認しない多くの西側諸国はカンボディアに対する開発援助を行おうとはしなかった。一方、国連においても代表権は人民革命党政権ではなく、引き続きポルポト派(1982年以降は民主カンブチア連合政府)に与えられた。こうして西側諸国と国連という開発援助の主要供与主体から援助を拒絶された人民革命党政権は、国土の復興に取り組むにあたって、ソ連やヴェトナムほかの東側諸国、及び各国NGOによる援助のみを頼りにするほかなかった。このような国際的な孤立状態は1991年10月にカンボディア紛争の政治的解決のためのパリ和平協定が調印されるまで、10年以上に及んだ。

このように見ると、現在のカンボディアの貧困は、1970年前後からおよそ20年以上もの長期にわたる戦乱と国際的孤立のために、暴力的破壊の可能性にさらされ続け、発展への方途を閉ざされてきた結果として生じていると見て過言ではないであろう。

『貧困アセスメント』においても同様の認識が示さ

れている。すなわち、その第2章では、20年以上にわたる戦乱と社会混乱の遺産として、国内避難民・帰還難民、四肢切断者、軍事費が国家財政支出に占める割合の高さ、この3点を指摘している。そして、このような諸問題の歴史的経緯について叙述することによって、貧困軽減政策に対する含意を導き出そうとする。そして結論として、政府が特に配慮を払うべき点として下記の2点を述べている。第1の点は、カンボディア人の貧困になりやすさ(Cambodian's vulnerability to poverty)である。この言葉の意味は、カンボディアには経済成長のプロセスに十分に参加できない人々が多いということである。特に、戦傷による障害や孤児、土地や資本などの基本的な資産へのアクセスを欠いた人々は、経済成長の恩恵を享受することなく、貧困に捕らわれてしまいやすいとして、強調されている。第2の点は、戦乱による破壊や財政支出が軍事費に偏重しているため、社会経済インフラストラクチャーが貧弱であるという点である。

さらに、上記の結論を敷衍して、政策立案者がこれら2点を考慮して政策立案と政策的介入を行う際には、以下の5点が重要であるとしている。

近年の平和を確固たるものにし、社会的・政治的凝集性を強めること。

戦乱や地雷被害によって生み出された著しい脆弱性を救うために、所得の再分配制度やセーフティネットを構築すること。

国内避難民と帰還難民を地域社会に統合すること。そのためには土地やクレジットにアクセスできるようにさせることが必要である。

地雷除去活動を推進すること。

財政支出構造の再建の一環として、軍の動員解除を推進すること。

筆者も上記の『貧困アセスメント』第2章の結論を支持するが、いくつか付言しておきたい。まず、上記第1点目に掲げられている「社会的・政治的凝集性」という言葉はいささかわかりにくいだが、国民和解ないしは国民統合とほぼ同義と理解して差し支えないであろう。カンボディアにおいて国民統合の課題は、政党政治の定着と表裏一体である。武力による抗争ではなく、政策によって国民の支持を取り付

表3 - 4 貧困軽減予測

(単位：人数指数)

	1997年	2005年		
		低成長のケース	中度の成長のケース	高度成長のケース
プノンペン	11.1	5.8	3.6	2.3
その他都市部	29.9	22.5	15.2	12.3
農村部	40.1	31.9	21.6	18.0
全国	36.1	28.3	19.1	15.8

注：1998年～2005年の1人当たり消費支出の平均値が、「低成長のケース」は1.6%、「中度の成長のケース」は3.4%、「高度成長のケース」は4.2%として推計。GDP成長率にすると、それぞれ、3.5%、5.3%、6.1%に相当する。  
出所：世界銀行スタッフ推計。Ministry of Planning(1999)p.33.

ける政党政治の試みは、カンボディアではまだ始まったばかりである。それゆえに、カンボディアにおいては貧困軽減とガバナンスの関係が強調されるのである。次いで、上記第3点目の難民等の地域への再統合の問題であるが、筆者はここに旧ポルポト派支配地域への国民経済への統合、及び旧ポルポト派兵士の地域社会への統合の課題をつけ加えたい。最後に第4点目に指摘されている地雷除去の課題であるが、ここでも筆者は被害者及び被害者家族への福祉政策の必要性をつけ加えておきたい。地雷の被害は、四肢切断によって人々の労働能力を大きく削ぎ、その結果として被扶養者の実質的増加という負の経済効果とも言うべき影響を及ぼすからである。

1-5 カンボディアにおける貧困と経済成長

カンボディアにおいては、貧困は、国民全体の生活水準の低さとして表れている点については既に指摘した。したがって、貧困を軽減するためには、所得の再分配政策だけでは不十分であり、国内総生産の拡大そのものが不可欠である。しかも、カンボディアの人口増加率は年率2.49%(1998年人口センサス)と高いため、1人当たり所得の増加傾向を維持するためにも経済成長が不可欠である(人口動態についてはBOX3-1を参照)。

『貧困アセスメント』もまた同様の認識に基づいて、第3章「経済復興と貧困」において、1990年代の経済復興の実績と貧困との関係について考察を加えている。1990年代の経済状況についての詳細は他章に譲ることにして、ここではその結論のみ紹介しておくこととする。

既述のように『1993/94 貧困プロフィール』と『1997年貧困プロフィール』のデータは、厳密にい

ば時系列の比較をなし得るものではない。しかし、『貧困アセスメント』においては、多くの留保をつけつつも、このふたつのプロフィールに含まれているデータを比較して、1990年代の経済成長が幾分か貧困の軽減に結びついた、と結論づけている。その根拠としては、1人当たりの個人消費支出に3%の増加が見られること、5分位の最下位層の1人当たり消費支出が実質で2%増加していること、貧困の出現率が人数指数で見て39%(1993/94年)から36%(1997年)に減少していること、そして幼児死亡率や初等教育就学率、平均余命などの主要指標に改善が見られること、などを挙げる。しかしながら、1997年の「7月政変」とアジア経済危機の影響によって、このような好ましい傾向が妨げられた可能性が高い、としている。

表3-4は、1998年から2005年の間に一定の個人消費支出の拡大が実現されたと仮定した場合の予測を示したものである。『貧困アセスメント』は、この表を示しつつも、貧困軽減は貧困層が経済成長に参加する程度に大きく依存しており、したがって、都市部主導型の現在の成長パターンが続くとすれば、カンボディアの貧困はこの予測にあるほどには速やかには減少しない、とする。しかし、筆者にはこの見方は静態的にすぎるように思える。政府による社会政策や所得再分配の必要性は、財政支出構造改革とも関連して既に指摘されているが、産業構造の変化についてはこれまではず論じられてこなかった。確かに、第3節で述べたように、カンボディアの貧困は政府の産業政策、とりわけ農業振興策と深く関わっていることは明らかであるが、同時に、産業構造の変化と、それがカンボディアの貧困の状況に及ぼす影響についても積極的に検討されるべきであろう。

### 1-6 貧困対策プロジェクトのための ターゲティングにむけて

既述のように、カンボディアには「所得貧困」が非常に広範囲に存在している。しかし、いかにすれば貧困が軽減できるかということ考えた場合、論じるべきは所得水準の低さそのものではなく、なぜその世帯ないしはその個人がそのような低い所得しか得られないのか、この点であろう。また、その世帯ないしはその個人がなぜ貧困ライン未満の所得しか得られないのかという点を明らかにすれば、カンボディア社会において貧困層が特に集中しているグループを特定し、狭義の「貧困対策プロジェクト」の援助対象を設定(ターゲティング)することができる。

しかしながら、カンボディアではこの種の連関性に注目した調査はまだなく、この種の連関性を十分に考察し得るデータにも欠けているというのが現状である。それにもかかわらず、歴史的経緯及び経済・社会状況から、貧困と深くかかわっていると想定して誤りはないと思われる世帯ないしは個人の属性を幾つかは引き出すことはできよう。筆者は以下の4つのカテゴリーを考えている。

第1のカテゴリーが「女性と子どものみからなる世帯」すなわち母子家庭である。「カンボディアではポルポト時代に男性が多く死亡したので、女性に負担がかかっており、女性世帯主世帯は貧困にあえいでいる」とごく一般的にいわれることが多い。しかし、『1993/94年貧困プロフィール』と『1997年貧困プロフィール』では、「女性世帯主世帯の方が男性世帯主世帯に比べて貧困になりやすいとは言えない。」という結果が出ている(貧困層である割合=男性世帯主世帯39.8%、女性世帯主世帯34.6%(1993/94年)、男性世帯主世帯36.7%、女性世帯主世帯33.4%(1997年))。ただし、ここには「女性世帯主世帯」の定義上の問題がある。「女性が世帯主である世帯」には、例えば老いた母親が未婚の子ども達や独立前の娘夫婦などと一緒に世帯を形成している場合なども含まれることになり、むしろこの場合は複数の男性労働力によって家計が維持されている可能性が高い。すなわち、「女性が世帯主である世帯」と「男性労働

力が皆無な世帯」とは同じではないのである。「男性労働力が皆無な世帯」すなわち母子家庭が貧困になりやすいのは、国・地域を問わずかなり普遍的な傾向であり、カンボディアもその例外ではないであろう。しかし、母子家庭の貧困の要因を考察するにあたっては、単に「男性人口が少ない」というところに求めるのではなく、まずはカンボディアにおける母子家庭のあり方を見極める必要がある。

第2のカテゴリーが「地雷被害者(四肢切断者)を含む世帯」である。地雷の被害は、被害者本人のみならず、世帯レベルで厳しい結果をもたらす。被害にあったのがその世帯の主たる働き手であった場合、働き手を失うのみならず、新たに扶養家族を抱え込むという経済負担がその世帯にのしかかってくる。すなわち、地雷による四肢切断という被害は、被害に遭った本人のみならず、世帯全体を貧困に落ち込ませかねないのである。新たな被害者を生まないという観点からは地雷除去は非常に重大な課題であるが、同時に、既に被害に遭った人々を含む世帯、特に被害者がかつてその世帯の主たる働き手であった世帯の生活水準の改善に焦点をあてることは、すぐれてカンボディア的な貧困軽減対策であると考えられる。

第3のカテゴリーが「ブノンペンにおける貧困世帯」である。既述したように、カンボディアの「所得貧困」は農村部に集中している。しかし、ブノンペンにおいても居住人口の1割以上(1993/94年11.4%、1997年11.1%)が貧困ライン未満の生活水準にあるとされており、これは決して少ない割合ではない。筆者の想像にすぎないが、その貧困層の多くは「不法占拠者」と見なされている層と重なるのではないであろうか。すなわち、場合によっては、農村部における貧困層よりもより厳しく、社会政策や経済成長から疎外される可能性が強いと考えられよう。

第4のカテゴリーが「地雷埋設地域に居住する世帯」である。地雷埋設地はカンボディア北西部に特に集中し、その後鉄道沿いに南東海岸部まで続いている。中央平原部に比較的地雷が少ないことから、幸いにして稲作可耕地が地雷埋設地となっている割合はわずかに1.8%<sup>1</sup>であると推定されている。こう

<sup>1</sup> 国際農林業協力協会(1997) p.33

したことからわかることは、問題は「地雷の多さ」や「地雷のために可耕地が限られている」ことではなく、特定地域の人々が特に厳しく地雷の恐怖に脅かされつつ暮らし、地雷のために生産活動を大きく制約されているという事実である。国民全体、もしくは農民全体に対する割合としては非常に小さいかもしれないが、地雷の恐怖の上に暮らしを立てている村があり、そうした村々の貧困を考える際にこそ、地雷除去は極めて重大な問題となるのである。

### 1-7 結論

以上の考察より、結論として以下の2点を述べる。

第1に、カンボディアの貧困は国民全体の生活水準に関わる問題であるということである。経済成長の波及効果に頼るだけでは、貧困問題の早期かつ完全な解決は見込めないという点は押さえなければならぬが、経済成長なくしてはカンボディアの貧困は軽減されない。さらに付言すれば、経済成長と貧困問題を考察する際には、人口増加の影響、及び産業構造の変化についても動的に分析するべきであろう。

第2に、カンボディアに特有の脆弱性を理解し、そのためのセイフティーネットを設定することが必要である。しかし、この点については、既存の文献には、若干安易な思いこみが見られる。現在、ターゲティングを可能にするようなデータがあるとは到底いえる状況ではなく、まずは、調査が必要であるというほかない。

## 2. ジェンダー

西谷 佳純

### 2-1 カンボディアにおけるジェンダーの平等の現状

#### 2-1-1 ジェンダーの平等と女性のエンパワーメント

##### (1) 法律に見る女性の権利

本項では、一部の例外を除き、憲法に沿った形で女性の権利について、概観していくこととする。憲法は、14章に分かれているが、国民男女の基本的人権は、第3章において主に定義付けられている。同章第31条によると、「カンボディア」国民は、人種、性別、言語、皮膚の色、宗教、政治、経済層に関係なく、法の下において平等である、という基本的な立場が明確に打ち出されている<sup>2</sup>。

政治活動への参加に関する権利については、同章第24-25条によって定義されている。それによると、18歳以上の女性、及び、男性は、選挙において投票できるという選挙権を平等に享受できること、また、25歳以上の女性、及び、男性は、被選挙人として選挙に立候補できることが、明記されている<sup>3</sup>。また、労働に参加する権利については、第35条において定義されており、女性と男性は、平等な労働参加機会を享受できる権利が打ち出されている。特に、女性のライフサイクルを考慮して、女性が妊娠・出産中に有給休暇を取れることや妊娠・出産のために組織における序列が下がることはない、という二点が明記されている。その上、職場における労働条件の向上を図るために、労働者は、組織化をはかる権利を持つこと、また、生活水準の維持のため、各種社会保障へのアクセスが保障されていることが明記されている<sup>4</sup>。

第44-45条では、女性の所有権、女性への差別撤廃、家庭における女性と男性の権利が、定義されている<sup>5</sup>。さらに、第46条では、広がる売春産業を憂

<sup>2</sup> The Cambodian Legal Resources Development Centre (1998) p.9

<sup>3</sup> *Ibid.* p.7.

<sup>4</sup> *Ibid.* p.10.

<sup>5</sup> *Ibid.* p.14.

慮して、人身売買や買売春を禁止する立場が、打ち出されている<sup>6</sup>。また、1996年には、同条項に基づいて人身売買禁止法が制定された<sup>7</sup>。

憲法第46条は、特に、不利な立場に置かれている農村女性への特別な支援について言及しており、「社会サービスを拡大することを通じ、農村女性の置かれている立場を改善する」という立場を打ち出している<sup>8</sup>。

このように、「カンボディア王国」憲法は、男女平等を前面に打ち出し様々な分野における女性の地位、及び、権利の伸長をうたっているものの、現実的には、以下各欄にて概観するように、カンボディア女性は、男性に比較して不利な立場に置かれている場合が多い。ジェンダーの不平等を引き起こしている背景には、各分野での法案整備や法律関係者・治安維持者の人的資源開発が、不十分であること、人権に関する情報や教育機会が限られているため、女性も男性も自らの権利についての認識が不十分であること、社会的文化的な背景から人権の擁護がどちらかという後回しにされることや人権侵害がますます悪化するような貧困問題や経済格差の急激な拡大の放置、といった理由が挙げられる。

## (2) 家庭・社会構造(ジェンダー視点からの考察)

ジェンダー、すなわち、社会的な性差は、クメール社会を構成する数多くある要素の一つである。そこで、「男性的」「女性的」といった単純化された二元的な見解を述べるのではなく、ここでは、まず、クメール社会構造の大きな特徴を説明し、その上でジェンダーへのインプリケーションについて述べるのが妥当であろう。

クメール社会の最も顕著な特徴を描写するために、「階層的である(hierarchical) 或いは、階級的である」という表現がしばしば使われてきた<sup>9</sup>。しかしながら、近代ヨーロッパ社会の形成を描写するために生

成されたこの表現をクメール社会の文脈で使うためには、多少なりとも補足説明が必要とされよう。ここで述べる「階層的な社会」は、パトロンとクライアントといういわば個人同士の主従関係によって、上下方向に連鎖的に形成されている社会を示す。そこでは、仮に、同じパトロンの影響下にあったとしても、パトロン以下の構成員が、グループとして何らかのアンデンティティーを形成したりコミュニティとして機能するということはほとんどない。むしろ、「従」の立場に置かれている者同士の間で、パトロンからの便益を求めるがための競争がますます激化するのがこの社会の特徴である<sup>10</sup>。

クメール社会が「階層的な社会」であるがために、クメール人は、相対的に自分自身の社会的な位置を決めていく傾向があり、それは、クメール語に、顕著な特徴として反映されている。「階層」を層化する要因の中でも最も重要な特徴は、年齢で、年長者(baang)と年少者(paong)という表現が、会話において相手を呼称する際に頻繁に聞かれる。それ以外の層化要因には、性別、財産、知識、家柄、政治的な地位、経済的な地位、敬虔な仏教徒であること、模範的な行動をとれることなど多くの要因が挙げられている<sup>11</sup>。

上記の層化要因の中でも、最も重要な要因は、南方上座部仏教の教義、特に、輪廻転生・因果応報によって、人の社会的地位は、生まれる以前からすでに定められている、という考え方である。すなわち、生を受けたすべての動物や人間は、前世において積み重ねた功德の大小によって、現世での姿や社会的な位置が決まる、という考えである<sup>12</sup>。レジャーウッド(Ledgerwood)の言葉を借りれば、「もとより非常に不平等な社会である」ということがいえる<sup>13</sup>。レジャーウッドは、その博士論文において、ジェンダーや女性の地位は、このような仏教的な史観の規範の中で理解されるべきだ、と述べている。仏教で

<sup>6</sup> Ibid. p.15.

<sup>7</sup> Ibid. p.153.

<sup>8</sup> Ibid. p.15.

<sup>9</sup> Ovesen, J., Trankell et al (1996) p.34

<sup>10</sup> Chandler (1993) p.105

<sup>11</sup> Ledgerwood (1991) p.4, Ovesen et al, (1996) p.34, p.58

<sup>12</sup> Ledgerwood (1994) p.21

<sup>13</sup> Ledgerwood (1996) p.16.

は、僧職など公的な役割と信者など私的な役割において、顕著な性別役割分業が観察されるが、特に、男性は出家することによって直接的な功德を得ることができることから、出家できない女性より優れている、と考えるクメール人が多い<sup>14</sup>。文化・社会・宗教上の制約があるため、教育機会や社会的な役割においても、男女間の相違が顕著で、伝統的に寺における教育機会を享受したり、寺院を中心とする檀家からの寄進や催しを計画したりする社会的に重要な役割を果たす男性(achar)と比較すると、女性は、伝統的に、教育機会はほとんどなかった上、居住個所や行動範囲も両親の影響範囲から出ることがごくまれで社会的な経験にも乏しい、といえよう。

このような伝統の下で、カンボディアの子どもは、「階層的な社会」における秩序を乱さないようにという躰を強く受け、保守的に育てられる傾向にある。女子の場合は、伝統的な女性の行動規範(chhap srey)に基づいて、特に、母親から立ち振る舞い・行動・異性との関係について厳しくしつけられる傾向がある。同規範では、理想のクメール女性(srey krab lakkana)は、内気で、絹スカートの音をさせずに振る舞い、1人では出歩かない、でしゃばらず、夫のもつ潜在的能力を見極め、賢明なアドバイスができなくてはならないことなどが指摘されている。また、性に関しては、結婚するまでは貞節を守り、結婚後は、夫の欲求に十分に応える献身的な姿が期待されている<sup>15</sup>。

他の東南アジア地域の女性と同様に、カンボディア女性は、中国やインドの女性に比較すると、はるかに高い社会的な位置を享受してきたと一般的に考えられている。その根拠となっているのは、男女両性に対して土地の相続が行われてきたこと、結婚に際して、男性側から女性の母親に対して結納のための金品が渡されること、また、結婚後、若夫婦は、女性の両親と居を同じくする傾向が強かったことなどが挙げられる<sup>16</sup>。このような伝統的な結婚・居住個所・相続の形態下では、女子(特に、末子)は、稲作のための男性労働力と結納のための金品を家庭にもたらすということで、両親から強い経済的な期待が

かけられてきたのではないかと推測される。なかでも、両親、特に、結納のための金品を得る母親は、結婚相手の選択に、かなり強い決定権を持っていたのではないだろうか。天川氏の農村開発(第2部第2章第7節)で既に報告されているように、カンボディア人口の集中する中央稲作平地地帯では、人口増加と相続の繰り返して農地規模が小さくなる傾向が歴史的に観察されているが、そのような文脈で、家族のあり方、親子関係、結婚、特に、母親と女子の関係も目まぐるしく変化していくであろうことは、想像に難くない。

カンボディアの女性は、家事や育児だけでなく、その他の再生産活動に関する資源の配分についてもかなり広い範囲において、意思決定権を持っている。それゆえか、女性は家庭にいるべきである、とする社会的な価値観が存在するのも事実である。一方、女性の移動の自由に対する社会的・文化的規制はほとんどなく、女性が、小売り業従事者、農業者、労働集約型製造業労働者として、かなり高い割合で社会活動に参加している。しかしながら、後欄でも示すように、こうした経済参加のほとんどが、無償、あるいは、家庭内労働であるため目に見えにくい。また、こうした分野での女性の大きな貢献は、公的な意志決定の場への進出にはほとんど結びついていない。そのため、母親という役割以外の社会的役割モデルとなるような女性の数が、目立って少ないのも特徴である。

## 2-1-2 教育

### (1) 義務教育

カンボディアでは、1996年に、義務教育が9年制(5-4年制)から新9年制(6-3年制)に移行した。第2部第2章第5節人的資源開発においても示されているように、就学人口における女子の割合は、教育段階が上がれば上がるほど低くなる傾向にある。特に、女子の就学率は、学校への距離が一段と長くなる中等教育への入学に伴い、伸び悩む傾向が明確に示されている。

<sup>14</sup> Ibid. p.26.

<sup>15</sup> Ibid. p.26.

<sup>16</sup> Reid (1988) pp.146-148

次に、初等教育最終学年から中等教育における数年間の女子の就学率を見ると、学年が上がるにつれて低下することが全国的に確認できる。さらに、プノンペン以外の地域における就学人口に占める女子の割合も、やはり学年が上がるにつれて低下することが確認できる。全般的に、地方の方が教育へのアクセスが困難であることが確認できる。女子の就学率が、初等教育後半から中等教育にかけて低下する理由は数多くあり、それらが密接に関連し合っている。しかしながら、ジェンダーの平等という視点から観察すると、以下の点が特に重要である、と考えられる。

第一の理由として、社会文化的な要因が挙げられる。両親の多くが、「女子に教育は必要ない。」あるいは、「教育を受けると自らの判断で、結婚相手を決めてしまう。」と考えていることが報告されており、女子は、思春期に入り初潮を迎える14歳ごろから、社会・公的な場所から家庭へ引き戻される傾向にある<sup>17</sup>。

第二の理由として、アクセスの困難が挙げられる。第2部第2章第5節人的資源開発において若林・加藤氏が指摘しているように、中学校の数は、小学校と比較すると少ないため、入学できる生徒数が限られている。また、運よく入学したとしても、登校距離も自然と長くなる。男子は、親戚の家や仏教寺院の寄宿しながらでも通学することが可能であろうが、女子の場合そのような選択が社会的に困難である。

第三の理由として、学校施設が未整備であることが挙げられる。カンボディア農村では、生理用品の入手など困難な上、学校では、トイレなど水・衛生設備が整備されていないことも、この年齢の女子の移動を制約する理由となっている。

第四の理由として、学校教育にかかるコストの高さが挙げられる。カンボディアでは、義務教育にも、教科書代、制服、授業料などのコストがかかることが報告されている。家庭においては、この年齢の女子が落第することによって、生計に短期的な経済上

の便益がもたらされる。この場合の便益とは、以上の教育費がかからなくなることによる貯蓄効果、また、女子の家庭内労働、或いは、賃金労働への参加によって母親にもたらされる余剰時間や現金収入が考えられる。そのほかにも理由は多くあるが、女性教員の数が極端に少ないこと<sup>18</sup>、男性教員が教育の場で、女子生徒の尊厳に敬意を払わないような差別的言動が見られることなどが挙げられる。

## (2) 高等教育

高等教育へ上がると、女子の就学率はさらに低下する。大学へ入学する前の最終学年11学年の総就学人口に占める女子の割合は、全国レベルで28.4%、プノンペンでは36.6%、その他の州では22.8%と義務教育で報告された数字をさらに下回る<sup>19</sup>。

大学レベルになると、女子の割合はさらに低下し、総就学人口の15.8%にとどまる。分野別に女子の進学状況を観察すると、教員養成(22.7%)、医学の中でも薬学(40.89%)において特に目立つ<sup>20</sup>。

上記のように、数多くのハードルを経て、高等教育まで到達した女性の数は少ない。また、彼女達が学んだ専門性を十分に生かしているか、ということもいえない。農業学位こそ得たが、農業省のクラークとして勤務しており、農村へは一步も出たことがない、という例や、技術大学の女性卒業者も、エンジニアでありながら、やはりクラークとして勤務している例がある。対照的に、同年代の男性は、第一線の農村普及技術者、あるいは、農業エンジニアとして活躍している場合がほとんどである。このように、資格を持った女性が、専門分野においてキャリアの形成を行うことは、様々な社会文化的な阻害要因の影響を受けて困難を極めている。自由主義経済への移行に伴って、計画経済下の上位下達式の「男女平等」が取り払われたため、もともと基層文化として存在していたジェンダーが、阻害要因として表面化してきた、と考えられる。

<sup>17</sup> Fiske (1995)

<sup>18</sup> 国際協力事業団(1995)

<sup>19</sup> Ministry of Education, Youth and Sports (1996)

<sup>20</sup> *Ibid.* p. 31-32.

### (3) 職業・技術・技能訓練

カンボディアには、職業訓練所、技術訓練所、教員養成所(小学校・幼稚園)が職業訓練を行う学校として報告されている。その中のいくつかは、ドンバスコ、Japan International Volunteer CentreといったNGOによって運営されているものもあり、訓練期間は、一年から二年と短期である。職業訓練・技能訓練学校の訓練科目は、ラジオ修理、自動車修理、溶接、木工など伝統的に「男性の技術」として考えられているコースが多く、女性の足を遠のかせる理由となっている。

教員養成所以外の教育施設では、女性の就学は、報告されていない。小学校教員養成所における女学生の割合は26.3%、幼稚園教員養成所の女学生の割合は68.4%と報告されている<sup>21</sup>。

### (4) 識字・落第救済措置

次に、成人識字率(15歳以上)について概観する。1998年実施の国勢調査によると、「識字」とは、簡単な文章の読み書きができること、と定義されている。成人識字率を地域と性別ごとに見ていくと、男女差が地域差を上回っていることが確認できる。しかしながら、最近ようやく字が読めるようになった潜在的非識字者(neo-literate)の数もかなり多いと考えられ、非識字問題の規模は、国勢調査の報告より大きいと考えられる。

さらに、識字率を年齢層ごとに観察すると、教育機会が拡大されていることから、若い世代では、識字率がかなり高いことが報告されており、成人識字率における性差もさほど大きくないことがわかる。しかしながら、どの年齢層においても、性別による格差が観察される。裏を返せば、今後の識字教育は、年齢、性別、地域、教室の時間帯、内容と的を絞っていくことによって大きな成果をあげ得ることが暗に示唆されている。

次に、落第者の救済措置であるcomplementary educationについて概観する。こうした学校は、全国に6カ所あり、授業の形態もフルタイム、ある程度フルタイム、仕事の後など、まちまちであるが、就学者総数1,124人に女性は全く含まれていない。女性が、

こうした救済措置であるcomplementary educationに就学しない(あるいは、できない)理由については、十分な調査が行われていない。しかし、これらの学校が、設置されている場所(コンポンチナン、カンダール、ブノンペン、バットンボーン、コンポート、スヴァーイリアン)から判断する限り、距離と時間によるアクセスが困難であろう、ということが考えられる。既に義務教育の欄にて説明した社会文化的な阻害要因も考え合わせると、一度落第した女性が再入学できるのは、現時点では識字教室や短期サイクルの技術訓練コースなど、限られた機会しかなく、女性の人生での選択の幅を狭める一つの阻害要因となっている。

女子の教育水準の低さは、中長期的には、カンボディア社会や経済に以下のような負の影響を与えることが予想される。出生率・人口増加率が高くとどまる可能性が強いこと、そのため、無償労働、有償労働を問わず、女性の扶養負担が引き続き高くとどまるであろうこと、また、労働力の質が低いことから、経済発展を可能とするような産業の育成が遅れ、貧困からの脱却がますます困難となることなどの影響である。

### 2-1-3 保健医療・リプロダクティブヘルス

カンボディア女性の健康指標は、世界中でも最も劣悪なカテゴリーに入る。本欄では、分娩、家族計画、エイズ、栄養不良といった問題の現状を概観しながら、カンボディアの女性が直面する健康問題とその背景要因について考察していくこととする。

#### (1) 母子保健・家族計画

カンボディアにおける妊産婦死亡率は、約500/100,000と報告されている。分娩のほとんど(約90%)は、正式な訓練を受けていない伝統的産婆の介護によって、自宅で行われている。合計特殊出生率は、4.11と報告されているものの、農村ではこれより多産な例が多い<sup>22</sup>。家族計画の普及は、ドナーの支援を受けて、徐々にではあるが進んでいる。家族計画手段についての知識はあまり高いとはいえず、家族計画実行率も、サービスが改善されているとはいえず、

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Japan International Cooperation Agency Department of Planning (2000)



今だ22%と低くとどまっている。また、大多数(91%)のカンボディア女性は、もう子どもを望まない、あるいは、子どもの数と産む間隔を計画したいと希望しているにもかかわらず、家族計画サービスを受けることができないため、満たされないニーズが依然として高くとどまっている(84%)との報告がある<sup>23</sup>。その結果、予定していなかった妊娠を経験する女性が多く、統計的には把握されていないが、妊娠中絶を最後の「家族計画法」の手段として選択せざるを得ない事例が報告されている。こうした中絶の方法の中には、「マッサージ法」、「薬物法」、「過剰な飲酒」、「階段から転げ落とす」、「素手による吸引」など医療従事者以外による非医療的行為も含まれるため、人体への悪影響も懸念される。

## (2) エイズ

### 1) エイズ感染の拡大

エイズの広がりや、「カンボディア」社会が最も懸念すべき健康問題の一つである。保健省では、四半期ごとにサーベイランスを行い、リスクグループの感染状況を監視しているが、同サーベイランスによると、1998年には、39.3%のセックスワーカー、7.1%の陸軍兵士、6.0%の警察官、5.2%の結核患者、3.2%の再生産年齢における女性が、エイズに感染している、と推測されている<sup>24</sup>。

### 2) エイズ感染の背景要因

一般的に、HIV感染は、国連カンボディア暫定統治機構が駐屯し始めたころ、急速に外国人国連軍兵士、国連職員、NGO、観光旅行者、ビジネスマンなどが増加し、性産業が組織的に行われるようになったため、拡大したと考えられている。その他、感染を助長する背景要因として以下の理由が挙げられる。

第一の理由として、男性のセックスワーカー通いが、社会的に容認されていることが挙げられる。カ

ンボディア赤十字が行った性行動調査によると、18-30歳の男性30-40%が、売春宿に通った経験があることが、報告されている<sup>25</sup>。

第二の理由として、違憲であるにもかかわらず、性産業が拡大していることが考えられる。アメリカのNGO Population Service Internationalが行った調査によると、プノンペンには、約1万人のセックスワーカーが、従業していることが報告されている<sup>26</sup>。これらワーカーのほとんどは、クメール人であるが、ヴィエトナム人、タイ人、中国人、旧東欧・ソ連出身者も含まれている<sup>27</sup>。また、女性ビール・セールス・プロモーター、カラオケ・シンガー、ナイトクラブにおけるホステスなど、業務中に顧客を見つけ、セックスサービスによって収入を得ている女性の数まで含めると、性産業の規模は、潜在的に大きいと考えられ、複数の相手と性交渉を持つことで、エイズ感染がさらに拡大することが容易に予想される。その上、性産業が拡大する背景には、農村における貧困問題がある。性産業のように、社会的に最も不名誉である産業に参入してまで、収入を得たいという理由として、弟や妹の教育、親の扶養、家族の病気が上げられており、単に、保健医療政策やプログラムだけで解決できる問題ではないことが暗に示されている<sup>28</sup>。

第三の理由として、第2部第2章第4節保健医療で明石氏によって指摘されているように、エイズ以外の性感染症の感染率が、既にかかなり高いことが指摘できる<sup>29</sup>。

第四の理由としては、不特定多数の相手との性交渉が頻繁であるにも関わらず、コンドームの使用が十分でないためによる。これまでのところ、100%コンドーム・キャンペーンは、シハヌークヴィルの売春宿を中心にパイロット的に行われている。その他の州においても、国立エイズプログラムが、売春宿をベースにしているセックス・ワーカーを中心に、

<sup>23</sup> Long, et al (1995)

<sup>24</sup> National Centre for HIV/AIDS (1998)

<sup>25</sup> Brown (1997)

<sup>26</sup> Population Service International (1998)

<sup>27</sup> UNICEF (1995), Derks (1997), Global Alliance Against Trafficking in Women (1997), International Labour Office-IPEC Programme (1998)

<sup>28</sup> Ministry of Women and Veterans Affairs (1999)

<sup>29</sup> Klement (1995)

コンドーム使用のための交渉術やコンドームの配布を行っている。しかしながら、性産業では、男性クライアントや仲介人からの暴力、飲酒、薬物などの影響によって、コンドームの使用が必ずしも完全でないことが指摘されている<sup>30</sup>。

第五の理由としては、自由主義経済への移行によって、人口の都市化現象が急速に進行していることが挙げられる。プノンペンを中心とした不均衡な開発、農村の貧困と移住労働には、密接な関係があり、縫製産業、建設業、サービス産業での雇用を求め、若年層、かつ、未婚の女性や男性の移住が際立っているのも大きな特徴である。伝統的に、カンボディア女子・女性は、セクシュアリティに関しては、両親(特に、母親)の強い支配下にあったものの、単身でプノンペン市に移住した後は、同世代の若者同士の自由化した行動様式の影響を強く受けること、女性のセクシュアリティを商品化するようなメディアや文化、売春による現金収入を得る職業や機会などが多いこと<sup>31</sup>から社会行動や性行動が急激に自由化している。

その他、国境管理が甘く、タイ・ヴィエトナムの国境を越えた移動が容易であること、プノンペンを中心とした不均衡な開発が進んでいること、エイズに関する知識がない、ソーシャル・マーケティングによるコンドームの普及が不十分であること、女性が内気であるため性的な事柄を表立って話さないことなどがエイズ感染を助長する背景要因として挙げられる<sup>32</sup>。エイズ感染は、一つの経済圏を形成するインドシナ地域共通の問題ともとらえられることから、地域的な取り組みも必要であると考えられる<sup>33</sup>。

**(3) 栄養問題**

**1) 子どもにみられる栄養問題**

第一次社会経済調査では、5歳以下の子どもの栄養失調率はかなり高い、と報告されている(表3-5参照)。顕著な例として、都市部の最も富裕な20%の層にいる0-5才児の34%は、標準以下の体重しかなく、そのうちの21%はひどく発育不良である。カン

表3-5 「カンボディア」子どもの栄養問題

(単位:千対)

地 域	0 - 5 歳の子どもの割合			
	低体重児		身長発育不良	
	中度	重度	中度	重度
	男 子			
農村部	0.523	0.189	0.597	0.364
都市部	0.426	0.141	0.497	0.280
	女 子			
農村部	0.483	0.152	0.545	0.312
都市部	0.425	0.134	0.484	0.276

出所: Deolalikar (1997), p.16-17

ボディアの子どもの栄養問題は、短期的な飢餓から起こる極端な体重減少よりも、食習慣など社会文化的要因による栄養失調から長期的な発育不良が引き起こされているのが特徴である。また、女子の栄養状態が男子に比較すると劣る南アジアに比較すると、カンボディアでは、子どもの性別と栄養不良の相関関係はほとんどない、と考えられる。

さらに、栄養失調児の約半数がカンボディア21州のうち、4州(コンボンチャーム、カンダール、ターカエウ、プレイヴェーン)に限定されている。これら4州はヴィエトナムよりの一戸当たりの稲作のうち面積があまり広くない州である。

**2) 女性にみられる栄養問題**

カンボディア女性が直面している栄養問題としては、特に、貧血、ビタミン不足、カルシウム不足などが挙げられている。また、ヨードの摂取不足から女性に甲状腺腫が多く観察される。栄養摂取に関する知識レベルがあまり高いとはいえず、様々な優良食材が多くあるにも関わらず、それらを上手に摂取できていないように見受けられる。さらに、カンボディアの食生活パターンには、誤った思い込みやタブーがあり、女性だけでなく、子どもの健康にも悪影響を与えていることがある。その一つとして、出産後に初乳を捨ててしまうこと、さらに、母乳や粉乳を必要以上に長く飲ませて、固形食物を与えるのが遅れるということも多い。

<sup>30</sup> Asian Harm Reduction Network (1998)  
<sup>31</sup> Chou Meng Tarr (1995)  
<sup>32</sup> Janssen (1996)  
<sup>33</sup> UNDP Bangkok (2000)

表3 - 6 産業別雇用形態別に見る雇用人口構成比

産業コード	雇用者	賃金労働者	雇用形態		総雇用人口 (人数)
			自営労働者	家庭内無償労働者	
1	105.14	162.42	220.04	29.05	3,668,566
2	1377.78	694.05	698.27	64.28	71,079
3	388.24	170.45	198.81	45.02	5,672
4	249.13	74.42	133.36	44.84	150,209
5	750.00	972.77	2071.43	1266.67	3,211
6	1593.75	610.38	1187.46	293.01	45,281
7	134.71	188.00	50.63	24.48	334,237
8	209.38	68.98	67.93	30.34	14,560
9	896.55	491.98	1895.22	218.29	113,576
10	520.00	173.95	201.67	28.57	1,406
11	466.67	211.11	484.05	244.44	2,927
12	N/A	1081.46	501.73	N/A	219,788
13	241.36	191.78	337.70	N/A	80,580
14	210.42	134.89	182.67	21.43	25,979
15	265.41	189.06	188.43	43.97	66,459
16	122.73	63.24	75.93	51.25	10,073
17	285.00	239.62	177.36	275.00	9,585

出所：National Institute of Statistics( 1998 )Priority Tables より筆者作成<sup>34</sup>

### 3) 基礎食料の分配

基礎食料であるカンボディア米生産は、1979年から年率11%の割合で増加しており、カンボディアでは、米の自給自足を達成した上に、22万5,000トンの余剰米があると報告されている。しかしながら、これら余剰米の平等な分配を妨げる制約要因があるため、貧困問題や栄養問題の改善がなかなか見えない。これらの阻害要因とは、精米施設が身近にない、精米施設へのアクセスが高い、精米後の米を買う現金が足りない、市場への交通手段がない、市場がうまく機能していない、生産を増大する投入財の購入ができない、など多岐にわたっていると考えられる。

#### 2-1-4 経済活動への参加

カンボディアの労働人口は、男女総計で、約400万人、そのうちの48%が男性、52%が女性である。また、産業別では、第一次産業に75%、ビジネス・サービス・貿易に約20%が分布している。表3-6は、産業別雇用人口を雇用形態別に性比で表したものである。網掛け部分が示すように、女性は、農業、小売り業、サービス業といった特定の産業のどちら

表3 - 7 労働参加率(全年齢グループ)

(単位：%)

地 域	合計	男性	女性
カンボディア	65.8	66.2	65.4
プノンペン	49.2	56.5	42.6
その他の都市	60.8	65.4	56.9
農村	68.7	67.7	69.7

出所：Ministry of Planning( 1997 )p.23

かという、低賃金あるいは無償労働など底辺部分の労働者として雇用される傾向が強いことがわかる。

「カンボディア」労働参加率では、表3-7のとおり男女格差はほとんど観察されない。多少数字が古くなるが、第一次社会経済調査によると、年齢10歳以上人口における労働参加率において、プノンペンとそのほかの都市では、男性の労働参加率が多少高いが、農村部では、男性58.8%、女性58%と男女格差がほとんどないことが報告されている。

さらに、同調査による年齢別労働参加率を見ると、表3-8のとおり他の年齢グループに比べ15-19歳という年齢グループにおいて、特に、男女格差が顕著である。その中でも、農村部で男女格差が顕著であることが示されている。これは、思春期に入ると、女子が男子よりも先に落第することによる。また、同

<sup>34</sup> 国勢調査における産業の分類は、以下。1(農業、狩猟、林業) 2(漁業) 3(鉱工業) 4(製造業) 5(電力、ガス、水供給) 6(建設) 7(卸売業、小売り業) 8(ホテル、レストラン) 9(運輸、コミュニケーション) 10(金仲介金融) 11(不動産など) 12(公務、防衛など) 13(教育) 14(保健、社会サービス) 15(その他コミュニティー、社会サービス) 16(有償家事労働者など) 17(大使館など外国組織)

表3 - 8 年齢別労働参加率

(単位：%)

年齢グループ	プノンペン市		その他の都市		農村部	
	男	女	男	女	男	女
10-14	4.0	4.2	8.2	12.8	12.5	15.0
15-19	17.6	28.9	38.4	58.5	48.1	69.2
20-24	62.4	60.5	83.6	78.7	93.9	90.4
25-29	82.6	59.0	94.7	69.2	96.9	90.6
30-34	91.3	55.1	96.6	70.6	97.0	90.0
35-39	97.0	66.9	97.3	80.5	96.4	89.9
40-44	96.5	64.4	96.9	76.1	98.5	90.8
45-49	97.8	60.3	94.0	75.1	97.6	88.4
50-54	89.3	52.8	96.4	72.1	98.5	86.7
55-59	76.3	41.9	84.5	62.2	94.0	77.6
60-64	59.2	35.5	76.2	47.1	83.9	67.2
65-	31.3	9.8	49.2	23.5	49.2	33.2

出所：Ministry of Planning( 1997 )p.24

年齢グループのプノンペン・その他の都市における労働参加率は、農村の労働参加率に比べておしなべて低いが、これは、教育機会が主として都市を中心に拡大しているためと考えられる。

次に、女性労働者が集中している農業、小売り業、賃金労働について概観してみたい。まず、カンボディア農業であるが、ほとんどが自給自足の稲作農業である。生産を向上するための投入財( 農具、役畜、肥料、農薬など ) これらを購入するための資金の供給は、非常に限られている( マイクロクレジットの供給率は、全カンボディア人口のたった3%である )。市場金利は、大変高く、USドルの貸し付けは、月平均貸し付け利率20%にもなる、と報告されている。また、農業技術普及サービスは、ほとんど機能していないため、全般的に生産性の向上は大変困難な状況にあると考えられる。

市場経済化に伴い、稲作労働にも賃金労働が浸透してきているものの、核家族を中心とした伝統的な性別役割分業は、続いている。性別役割分業の一般的な特徴として、男性は力や知識がより必要とされている役割を、女性は繰り返し作業の多い役割を担当する傾向にあるものの、その作業分担はそれほど厳格でなく、多忙を極めると性別を問わず様々な作業分担をせざるを得ないようである。内戦によって男性が死亡したため、農業労働の過半数以上を女性が担っているが、男性労働の方がより高い市場価値

を有するという考えがかなり支配的で、女性労働は、男性労働の約三分の一から二分の一の報酬しか受けられず、農村女性の経済的地位を悪化させる原因となっている。これは、男性労働力がとりわけ不足している女性世帯にとってはさらに厳しい状況となっている<sup>35</sup>。

土地所有については、伝統的に男女同様に所有・占有権を有し、相続についても男女の差別はなかったが、1980年後半に行われた土地分割の際に登記では、夫の名前が登記されたため、離婚の際に夫が分与を拒否する事例が報告されている。また、当時の土地分割は、成人家族の人数にしたがったため、女性世帯主に与えられた土地の規模は少なく、結果として農業生産も伸び悩むこととなった。負債や病人を抱えて土地を手放す農民の事例が農村開発の節でも報告されているが、社会的に頼れるあてのない女性世帯主の場合、経済的にますます困難な立場に追い込まれるであろうことが容易に想像される。

上記のように、女性は、農業生産に活発に参加しているにもかかわらず、技術訓練や普及の対象として認識されていない。農業省も伝統的に女性農業者を対象とした取り組みを見落としてきたきらいがある。農業普及サービスには、女性普及員の割合が極端に低いが、これは、農業技術学校自体における女性生徒の就学率が低いこと、さらに、基礎教育までさかのぼってみると、女生徒の就学率が低いという

<sup>35</sup> Ministry of Women's Affairs (1995)

現状が浮かび上がってくる。農業普及サービス自体が、移動を伴う仕事であることから、文化的な理由から未婚の女性には適さず、既婚者で子どもがあれば家庭から離れられないため、一般的に、女性には不適な仕事である、と考えられがちである<sup>36</sup>。

カンボディア国民の動物性タンパク質摂取源の約6割までは、淡水魚であるが、そのほとんどをトンレサップ湖、メコン河、水田などの内水面漁業に頼っている。トンレサップ湖では、風向きが変わる11月ごろから漁業権の入札を通じた仕掛け網による大規模な漁業が行われるが、それに平行して小規模な漁獲も家族単位で湖内で行われている。漁師のほとんどは男性で操船、網の仕掛けや漁獲を行い、女性が、加工、仲買、販売を行う。収穫された淡水魚は、塩漬か発酵されたプラホック、つけ汁につけた後自然乾燥させるトルイギアット、生魚として国内に流通するだけでなく ASEAN 地域へも輸出されている。

女性労働が集中しているのは、第一次産業だけではない。市場における小売り業の大半(特に、食料品や衣料品)は、女性によって担われている。これらの企業のほとんどは、家族経営・小規模企業で、カンボディア国内の顧客を主な対象とする、輸入品や国産の一次産品の売買差益が主な収入である。同じような場所で似たような品物を売買する売り手が多く、供給過多現象により、収益があまり上がっていないように見受けられる。出身州、言語、血縁関係ごとの結束が固い中国系住民やチャム族の経営形態や互助制度と比較すると、クメール人によるビジネススタイルは、現在の経済環境を生き延びる力において数段劣っている。必然的な結果として、カンボディア消費者市場や地域市場のニーズを見極めたうえで、起業していくようなたくましいクメール人の起業家男性や女性の数は限られている。

クメール人女性起業家が、直面する問題は、多岐に渡っている。彼女達のほとんどが、自信に欠け、経営やビジネス、市場開拓といった知識に乏しいだけでなく、資金へのアクセスも限られている。グルー

プごとに資金調達の互助制度を持つ中国系住民と比較すると、クメール人のほとんどは、そのようなコミュニティネットワークをほとんど持たないため、事業を拡大する機会に乏しいといえる。また、幼い子どもがいる場合は、移動の自由がかなり制限され、技術や知識の向上に専念できず、短期サイクルの安い商品売り買い以外に利益を得る選択肢が限られている<sup>37</sup>。

カンボディア女性は、賃金労働にも参加している。カンボディア労働統計の整備は、まだ、あまり進んでいないが、1998年の労働省の統計によると、縫製産業だけでも、約13万5千人程の雇用が創出されている、と報告されている<sup>38</sup>。1996年に制定された労働法によると、最低賃金は、40ドルに定義されているものの<sup>39</sup>、女性縫製産業労働者のうち約30%は、この最低賃金未満の支払しか受けていない。また、これら労働者の約半数が、40ドル以下の賃金しか受けていないため、移住先のプノンペンでは生活が苦しく、全女性縫製産業労働者のうち約9%が、性産業での仕事も掛け持ちしている、と推測される<sup>40</sup>。また、労働者による労働組合組織率は約30%にも満たず、女性組合員のほとんどは一般組合員で、意思決定を行うポストのほとんどは、男性に占められている。基本的な生活水準が満たされていない不満が、潜在的には高まっているが、労働組合連合4団体による足並みが揃わず、雇用者組合(Garment Manufacturers Association of Cambodia)、社会事業労働職業訓練青年更正省、労働組合連合による三者協議システムが十分に機能していない。労働者の技術訓練の機会も、日本の通産省支援によるGMAC-Garment Centre以外にはないため、労働者のモラルが低く、技能が伸び悩んでいる。生産品目や生産量は、輸入国からの一般関税恩恵措置、及び、輸入割り当てとそれに付随する条件(労働者人権保護・伸長、及び、麻薬売買禁止の徹底)に大きく影響されており、そのほかのアジア諸国が経験したように最も末端業務で技術革新の見込めない縫製段階にのみ女性が安価な労働力とし

<sup>36</sup> 国際協力事業団、*Ibid.*

<sup>37</sup> Aafjes and Athreya (1996)

<sup>38</sup> Ministry of Social Affairs, Labour (1998)

<sup>39</sup> Cambodian Legal Resources Development Centre (1996)

<sup>40</sup> 筆者調査結果。

て雇用されている。工場の生産量は、上記のような貿易協定に加え、商業省による輸入割り当ての入札、サブ契約などにも影響されるため、雇用が不安定で、賃金が伸び悩むなど女性労働者に対する負の影響が顕著である<sup>41</sup>。

縫製産業以外にも、ビール・タバコの販売プロモーターとして男性を上回る数の女性が雇用されている。しかしながら、労働条件は似たりよったりで、長時間労働、男性顧客やレストランオーナーからの暴力、強制売春、セクシュアルハラスメントが報告されている。1996年に制定された労働法では、男女同一労働・同一賃金が保障されているものの、現実には、軍隊などごく一部の職場を除いて、女性の賃金は、男性に比較するとかなり低い。男性労働の方が、仕事量と内容の上からより高い市場価値があるのだ、と男女ともに考えていることが、女性の低賃金をさらに正当化するという悪循環を生んでいる<sup>42</sup>。

前政権下では、農村や都市の職場に、託児所が設置されていたため、女性の経済活動への参加が、現在に比べると比較的容易であった。しかしながら、自由主義経済への移行後、国家による社会サービスは、構造調整政策の一環として廃止されたため、子どもを持つ女性の経済参加が大きく制約されている<sup>43</sup>。

このように、市場経済へ急激に移行し、成長を続けるカンボディア経済は、かなり高い割合で女性の無償労働、あるいは、無償に近い労働で支えられている。もちろん、以上の数字は、家庭における再生産活動を除いたいわゆる生産活動のみに焦点を当てた数字であるから、現実には、女性の扶養負担はより高いことが指摘できるであろう。

#### 2-1-5 公的政策決定の場への参画

##### (1) 国会

女性議員が全議席に占める割合は約12%で、日本の衆参両院全議席に占める女性の割合とほぼ同じである。

##### (2) 閣議

閣僚評議会の中には、女性閣僚が、二名含まれている。

##### (3) 地方政府

地方政府には、女性職員も含まれているが、その多くは、州女性事業局、教育局、保健局などの職員で、知事や副知事といった要職についている女性は少ない。

##### (4) Development Committees

現在、農村開発省では、国民全員の意見が草の根レベルから反映されるようにと、開発委員会の設置を進めている。これらは、州、地区、コミュニティ、村と各レベルにまで設置されている。農村開発省の報告によると、これまで約1,500委員会が設置され、そのほとんどに女性委員が選出されているということである。女性委員のほとんどは、開発プロジェクトのジェンダーの平等コンポーネントの実施者、及び、カウンターパートとなって、カンボディア女性の必要性の発掘や女性の参加を促す媒介として活躍している。

#### 2-2 カンボディア政府による取り組み

##### 2-2-1 政府によるジェンダーの平等推進制度、政策・事業、今後の必要性

##### (1) 女性の地位向上のための国内本部機構

##### 1) 女性問題・退役軍人省 (Ministry of Women's and Veteran's Affairs)

カンボディア政府による女性の地位向上のための中心的役割を果たすのは、女性問題・退役軍人省 (Ministry of Women's and Veteran's Affairs) であり、同省は1998年の総選挙後、旧女性事業省から改編された行政機構である。同省を中心に女性問題・退役軍人省の前身は、旧社会主義政権下の女性動員組織、カンボディア女性協会である。現在の職員のほとんどが、女性協会の出身者であるが、一部には、サイ

<sup>41</sup> Gorman (1997). Hall (1999). Nishigaya (1999)

<sup>42</sup> 国際協力事業団、*Ibid.*

<sup>43</sup> Gorman, *ibid.*, pp.16-25.

ト2 難民キャンプからの帰還者も含まれており、様々な党出身者で構成されている。現在、同省の大 臣は、ファンシンベック党のムーソックア氏、長官 は、ファンシンベック党のインカンタパビ氏と人民 党のユウアイ氏である。その他、8名の次官が配置さ れている。

同省の設立目的を以下に挙げる。

- ・女性の権利伸長についてのアドボカシーを行う こと。
- ・経済開発、保健医療、教育、その他の社会サー ビスへのアクセスを拡大し、女性の生活環境を 改善する。
- ・教育や訓練を通じて、女性のもつ技術・技能を 向上すること。
- ・あらゆるレベルでの国家計画、復興、開発にお ける女性の役割と参加を保障すること。
- ・女性同士のネットワークを構築し、女性の孤立 を防ぎ、女性の権利や利害を守ること。

フォーカル・ポイントの設置、ジェンダーの平 等に向けた施策や活動

## 2) 各省におけるフォーカル・ポイントの設置と各 省の活動

設立目的に掲げられた目的を達成すべく、女性問 題・退役軍人省は、各省にフォーカル・ポイント を指名しており、これが、各省の権限内で女性の地位 を向上、及び、男女の平等を推進する制度となっ ている。各省におけるジェンダーの平等の推進状況は、 各フォーカルポイントが活動的であるかどうかによ る予算獲得状況は、あまりかんばしくない。ジェ ンダーの平等・女性のエンパワーメントというイ シュー自体が、意思決定の中核である首相府、閣僚 評議会、財務省やその他経済開発を推進する省庁の 主流に浸透していない結果であるともいえる。

以下にジェンダーの平等推進活動の取り組みが行 われている省の取り組みをまとめる。

教育省では、女子教育を担当する委員会が設置さ れており、義務教育、高等教育、職業・技術訓練と いった教育省の管轄するすべての分野にジェンダー の平等の視点を統合すべく、委員会が省内での リーダーシップをとっている。また、男女格差を是

正する措置として、女子寮の建設と給食制度の導入 を行うことを計画している。

保健省母子保健センターでは、女性問題・退役軍 人省女性保健課と連携し、リプロダクティブヘルス 推進プロジェクト(国連人口基金がドナー)を実施し ており、保健省母子保健センターが医療セクターか らの家族計画手段の普及・普及員の能力強化を行い、 女性問題・退役軍人省が女性に対する家族計画サー ビスに関する情報普及、動機づけ、カウンセリング、 アドボカシーを行う、というプログラムデザインと なっている。保健省母子健康センターはこのほかに 妊産婦検診の推進や、すべての行政単位を網羅する ような母子保健サービスの設置を推進している。ま た、国立皮膚病・性病・エイズセンターでは、女性 問題退役軍人省やNGOとの協力のもとに「女性とエ イズ」政策を策定し、女性のエイズ感染知識の向上、 ケアワークへの支援活動などを強化する予定である。

農村開発省では、前項で紹介したように農村開発 委員会(Village Development Committees)の設置を促 進しているが、ドナーからの支援を受けている州で は、VDCのメンバーのうち40%を女性とするように 働きかけている。また、女性委員が女性の意見を反 映しやすい環境を創出するように、女性委員を対象 にジェンダー研修を実施したり、VDCの長が女性の 述べる意見に対し理解を示すように促している。そ の他、女性や少数民族といった意思決定の場から阻 害されがちなグループによる、村落開発のための意 思決定過程への参加を促進している。

## 3) ドナーによる援助の調整業務

女性問題・退役軍人省は、各省における女性支援 プロジェクトの推進役を果たしているほか、女性支 援プロジェクトを行うドナーの援助を的確に調整し ていく役割を果たしている。主なドナー・ミッシ ョンは、必ず同省を訪れカンボディア女性の地位に関 する背景説明を受けてから案件形成を行う。調整業 務が円滑に行えるよう、同省は日常的に計画省国家 統計局との連携を図り、女性の地位を統計的に把握 したり、州女性事業担当局とともに社会調査を行い、 女性の地位を定質的に把握することにも努めている。

## 2-2-2 政策・事業

### (1) 政策

女性問題・退役軍人省は、新政権発足後、女性問題・退役軍人省5カ年計画を立案した(クメール語版の閣議承認済み)。この政策の目的とするところは、三点ある。

生活の質の改善、貧困解消、非識字撲滅のため、開発のあらゆる段階、あらゆるセクターへの女性の参加を保障するため

資源、情報、機会、開発の恩恵を男女で平等に分配するため

その他女性が直面している今日の課題を解決するための方策・枠組みとして

同5カ年計画はこれらの目的を達成するための戦略には触れていない。各セクターにおける政策策定のために、首相を本部長、女性事業退役軍人省大臣を副本部長、大臣をメンバーとする省間委員会が設置され、具体的な事業や各省における推進活動は、各省フォーカル・ポイントに委ねられる、ことが言及されている。

### (2) 女性問題・退役軍人省による事業

同省自体では、以下の事業を行っている。その一部は、ドナーからの支援を受けた上で行っているが、一部は、そうした支援から既に独立した独自の事業となっている。

リプロダクティブヘルス情報教育：保健省母子保健センター・女性健康課との連携(国連人口基金がドナー)

マイクロ・クレジット：経済開発課により70万ドルほどのマイクロクレジットのポートフォリオを農村女性を対象に運営。

法識字普及教育：カナダ基金の資金協力を得て、州女性事業局職員を対象に法識字普及を行っている。

識字・保育：現在32団体が教育省と連携して識字教育の推進を行っているが、女性事業省のトレーナーが、コア・トレーナーとなって草の根の識字訓練者を訓練している。来年度には、教育省へ完全に移行される予定である。

技術訓練：女性センターを通じ、農村の女性を対象に技能訓練や啓発研修(手工芸品の生産 絹・綿・マット織物、ヘアードレッシング、婚礼衣装 着付け、オフィススキル、英語、コンピューター、クメール語識字、家族計画情報普及、エイズ予防情報普及、労働法、ジェンダー啓発研修など)を行っている。支援は、民間セクター(縫製産業界)とのTraining Exchange(訓練後、一括雇用を条件としたアレンジメント)によるものか、私的ドナー(モニアット王妃、ブンラニーワン・セン夫人、マリーラナリッド夫人など)、NGO、開発銀行、その他ドナー(APHEDA, Asia Development Bank, Church World Service, European Union, Australian Quaker Service など)である。

## 2-3 ドナー、国際連合機関、国際NGOのジェンダーの平等に係る支援の動向

カンボディア女性支援を行う援助機関の数は、かなり多いといえる。これは、長い内戦や近年の急速な市場化に伴って、カンボディア女性に過剰な扶養負担がかかっているため、また、様々な深刻な問題に直面しているため、その解決の突破口は、国家予算だけでは開けないことが早くから認識されてきたためと考えられる。

### 2-3-1 カンボディア女性を支援する現地NGOについて

カンボディア女性を支援する現地NGOのほとんどは、旧女性協会から独立した団体である。これらの団体は、結社の自由が許可され出したUNTAC統治時から、ドナーの支援を直接受けるようになり、現地NGOとして活動をスタートした。現在、CCCに登録されている現地NGOは数多くあるものの、その中でも女性支援、或いは、ジェンダーの平等をテーマとした活動を特に活発に行うグループの概要について以下に述べる。

これらの団体のほとんどは、ドナーからのプロジェクトファンディングに頼っているため、ドナーの実施機関となっている場合が多い。団体のほとんどは、女性事業退役軍人省と定期的に情報交換を行ったり、共同で事業の実施を行ったりしている。



## 2-4 ジェンダーの平等支援協力の方向性

### 2-4-1 ジェンダーの平等協力に向けての 援助戦略・協力の可能性

さて、これまでのところ、1.カンボディア女性の地位や現状、影響を与える背景要因、2.カンボディア政府のジェンダーの平等に関する政策や事業、3.ドナー、国連援助機関、NGOのジェンダーの平等に対する取り組みについて概観してきた。ここでは、日本政府のこれまでの支援についての概要を取りまとめ、今後の方向性を示唆したい。

#### (1) わが国のジェンダーの平等支援協力の経緯

対カンボディア支援では、内戦や移行期経済による負の影響から、女性に対する直接支援やジェンダーの平等に関する視点からの支援が重要であることが長く認識されてきた。日本大使館による草の根無償資金協力により、農村女性の識字教育、健康教育、技能訓練のため、1996-1997年に、4件の女性センターの建設(コンボンチャーム、コンボンチナン、カンダール、コンボンスプー州) 機材供与、講師派遣への協力が行われてきた。これらのセンターは、NGO等からの資金協力を得て、これまで約1,500名ほどの女性に対する技能訓練機会を提供してきた。

また、1995年には、企画調査員(開発と女性)の派遣、女性事業省へは、個別派遣専門家(1996-1999年まで長期1名、1999年から現在まで長期1名)及び、その他短期専門家、第三国専門家が派遣され、現状調査、人材育成、案件形成への支援(女性の経済的エンパワーメント、健康教育)が行われてきた。また、総理府男女共同参画室、文部省、地方自治体の女性センターとの協力により(北九州市) 主に、公務員を中心とした人材育成事業が行われてきた。今年度からは、女性の経済的エンパワーメントを目的としたコースが、横浜女性協会との協力により開始される予定である。

さらに、開発福祉支援事業「農村女性のリプロダクティブヘルス向上プロジェクト」への資金協力を行った。同事業は、NGOへの資金協力を通じ、草の根レベルでの技術協力機会を提供するもので、コンボンチャーム州の女性約2,000人に対して、法識字、家族計画手法に関する知識の普及、ジェンダー啓

発・リーダーシップ研修を行った。

#### (2) ジェンダーに配慮した国際協力実施上の留意点

JICAによるジェンダーの平等協力は、受け入れ国の社会文化的背景に留意しながら行うとしている。これまで見てきたようなカンボディアに特有の背景を考慮した上で、カンボディアに対してジェンダーの平等支援協力を行う際に、どのようなアプローチが必要とされているか、また、それらのアプローチをどのように具現化した活動が必要とされているかを以下に述べてみたい。

#### エンパワーメント・メインストリーミングアプローチ双方の必要性

貧困および、上記カンボディア女性の地位の概観から、カンボディアにおける貧困解消の戦略として草の根レベルにおける女性の生活改善機会へのアクセスを意図して強化していかなければならない。つまり、エンパワーメント・アプローチの必要性が示唆される。また、カンボディア政府や援助機関の投入が、ジェンダーの平等を推進するような活動に投入されるよう、意思決定の中核に対して働きかけること、すなわち、メインストリーミングアプローチの必要性が示唆される。

#### 経済的エンパワーメント

これまでの経済開発は、外国投資を優遇し、労働集約型産業を誘致する方法と、カンボディアの第一次産品を輸出する方法によって進められてきたが、その結果、都市化の進行や農村における貧困の深刻化、地場産業の低迷がもたらされた。今後は、カンボディア人口の大半が居住する農村における収入の向上と男女双方の雇用機会の向上を目指し、地場産業の振興を推進していく必要があると思われる。また、そのために、地域や世界市場の動向を注視、政策的な助言を行うことも必要と考えられる。

#### 総合的なアプローチへのジェンダー視点の統合

これまでの検討してきたように、貧困は様々な「顔」を持っており、女性の参加が阻害されることにより、未来へ再生産されていく傾向がある。貧

困解消に向けての短期的な協力については、投入財も限られていることから、モデル事業に関しては、地域を限定することや、貧困解消に関する政策対話やセクターにおける活動においてジェンダーの平等を強調していく必要がある。

#### 意図した男女格差の縮小

未来の貧困問題を未然に予防するには、今後、人間開発において男女格差を意図して縮小していく必要がある。具体的には、保健、教育、労働、産業の振興においてジェンダーの平等を明確に打ち出した政策や事業の実施を支援することが必要であると考えられる。

#### 人材育成

これまで、女性事業省に割り当てられたジェンダーの平等分野の JICA 研修事業の数々を引き続き同省や各省のフォーカルポイントに割り当て、人材育成への協力を続けていくことが是非望まれる。

#### 女性の地位向上、及び、ジェンダー平等の推進に関する当事者同士の協力態勢の必要性

また、2.でも既に述べたように、カンボディアでは、動員組織であった女性協会から女性支援 NGO や女性事業退役軍人省が派生した。意志決定の場で重要視されにくい女性の地位向上やジェンダーの平等を優先事項として取り上げるよう働きかけるには、同省と現地 NGO、また、現地 NGO 同士、州女性事業局と女性開発センターなど、女性事業の解決のため、連携協力していく当事者同士の関係をより緊密化していくこと、あるいは、意思決定機関をより高い位置に持つていくことが必要かも知れない。

#### 参考文献

##### < 貧困 >

国際農林業協力協会(1997)『カンボディアの農林業 - 現状と開発の課題』(1997年版)国際農林業協会

Prescott, Nicholas and Menno Pradhan (1997) *A Poverty Profile of Cambodia*, World Bank Discussion Paper No. 373, World Bank

Ministry of Planning (1998) *A Poverty Profile of Cambodia-1997*, Royal Government of Cambodia

---- (1999) *Cambodia Poverty Assessment*, Royal Government of Cambodia

##### < ジェンダー >

国際協力事業団(1995)『国別 WID 情報整備調査』国際協力事業団

Aafjes, A. and Athreya, B. (1996) *Working Women in Cambodia*: Phnom Penh

Asian Harm Reduction Network (1998) *The Hidden Epidemic: A Situation Assessment of Drug Use in Southeast and East Asia in the Context of HIV Vulnerability*: Bangkok

Brown, J. (1997) *Sexual Knowledge, Attitudes and Behaviour in Cambodia and the Threat of Sexually Transmitted Diseases*, Cambodian Red Cross and Australian Red Cross: Phnom Penh

Cambodian Legal Resources Development Centre (1996) *Labour Law*: Phnom Penh

CARE International Cambodia (1999) *Sewing a Better Future: A Report of Discussions with Young Garment Factory Workers about Life, Work and Sexual Health*: Phnom Penh

CARE Cambodia and Focus on Young Adults (1999) *Baseline Survey for the Factory Based Reproductive Health Programme in Phnom Penh*: Phnom Penh

Chandler, D. (1993) *Pol Pot: Brother Number One*: Bangkok

Chou Meng Tarr (1995) *The Cultural Dimensions of Young, Unmarried Females Sexual Practices in Cambodian Society*: Phnom Penh

- (1996) *Contextualizing the Sexual Cultures of Young Cambodians*: Phnom Penh CARE, Meeting on Migration and HIV/AIDS in Cambodia, Phnom Penh, 1998.
- Deolalikar, Anil (1997) *Poverty and Human Development In Cambodia*: A National Human Development Report: Phnom Penh
- Derks, A. (1997) *Trafficking of Cambodian Women and Children to Thailand*: Phnom Penh
- Fiske E. (1995) *Using Both Hands: Women and Education in Cambodia*: Manila
- Garment Manufacturing Association of Cambodia (1999), *List of Members*: Phnom Penh
- Global Alliance Against Trafficking in Women (1997) *Cambodian and Vietnamese Sex Workers along the Thai-Cambodian Border*: Bangkok
- Gorman, S. (1997) *Implications of Socio-Economic Change for Women's Employment in Cambodia: A Case Study of Garment Factory Workers*: Phnom Penh
- Hall, John (1999) *Human Rights and the Garment Industry in Contemporary Cambodia*: Phnom Penh
- International Labour Office-IPEC Programme (1998) *Combating Trafficking in Children for Labour Exploitation in the Mekong Sub-Region*: Bangkok
- Janssen, P. (1996) *A Report on the Situation of HIV/AIDS-Alliance*: Phnom Penh
- Japan International Cooperation Agency Department of Planning (2000) *Country WID Profile*: Tokyo
- Klement, J. (1995) *HIV/AIDS Assessment Cambodia USAID Report*: Phnom Penh
- Ledgerwood, J. (1991) *Changing Khmer Conceptions of Gender: Women, Stories and the Social Order*, Ph.D thesis: Ithaca
- Ledgerwood (1994) *Gender Symbolism and Culture Change: viewing the Virtuous Woman in the Khmer Story "Mea Yoeng"* In: *Cambodian Culture since 1975: Homeland and Exile* edited by Mortland C. A. et al, 1994, p. 21.
- Long, et al (1995) *KAP Survey on Fertility and Contraception in Cambodia*: National Birth Spacing Programme: Phnom Penh
- Ministry of Education, Youth and Sports (1996) *Education and Training Statistics* Phnom Penh, 1995-1996.
- Ministry of Planning (1998) *Report on the Cambodia Socio-Economic Survey 1997*, National Institute of Statistics: Phnom Penh
- Ministry of Social Affairs, Labour (1998), *Vocational Training and Youth Rehabilitation, Labour Inspection Department Statistics*: Phnom Penh
- Ministry of Commerce (2000), *List of Garment Manufacturing Factories*
- Ministry of Women's and Veterans Affairs (1995) *Rural women and the Socio-Economic Transition in the Kingdom of Cambodia*: Phnom Penh
- (1999) *A Situational Analysis, Needs Assessment, and Draft Action Plan on Women and HIV/AIDS*: Phnom Penh
- MWVA (1999) *A Situational Analysis*: Phnom Penh
- National Centre for HIV/AIDS (1998) *Dermatology and STDs, Ministry of Health, Behaviour Surveillance Survey*: Phnom Penh
- Nishigaya, K. (1999) *Poverty, Urban Migration and Risks in Urban Life: A Report on Labour Seminars for the Japan International Cooperation Agency*: Tokyo
- Ovesen, J., Trankell et al (1996) *When Every Household is an Island: Social Organization and Power Structure in Rural Cambodia*, Stockholm
- Population Service International (1998) *Census of Commercial Sex Establishments 1998*: Phnom Penh
- Reid, A. (1988) *Southeast Asia in the Age of Commerce 1450-1680*: Bangkok
- The Cambodian Legal Recourses Development Centre (1998) *Laws of Cambodia 1993-1998 Adopted by the National Assembly of the Kingdom of Cambodia Volume II*: Phnom Penh
- UNDP Bangkok (2000) *ASEAN Workshop on Population Movement and HIV Vulnerability*: Bangkok
- UNICEF (1995) *The Trafficking and Prostitution of Children in Cambodia*: A Situation Report: Phnom Penh

BOX 3 - 1 カンボディアの人口

保健医療、教育をはじめ、経済、都市、農村開発など様々な分野に関して、政策立案上、大きな意味を持つカンボディアの人口動態について、1998年3月に36年ぶりに実施された国勢調査及びこれをもとにまとめられた2次資料から特徴をまとめる。

1 - 1 一般の特徴

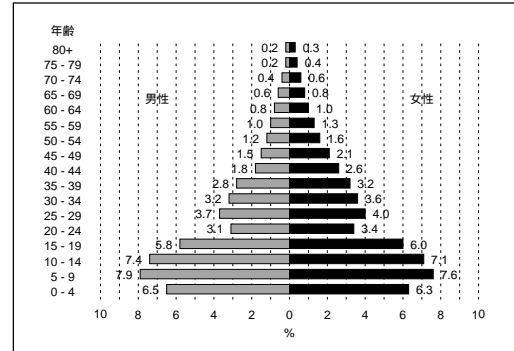
1998年3月の国勢調査によるカンボディアの総人口は1,143万7,656人で、その内訳は男性551万1,408人、女性592万6,248人となっている。なお、治安上の理由により、調査が行われなかった農村の推計人口4万5,000人とタイの難民キャンプに一時的に退避していた6万人は国勢調査には含まれていないことが調査後の検証で判明している。

年齢別構造は、年少人口0 - 14歳42.8%、経済生産年齢にあたる15 - 64歳人口53.7%、65歳以上の高齢人口3.5%によって構成されており、非常に若く、発展途上国の人口転換の初期の段階の人口構成の定型とされている。

カンボディア人口の特徴としては、1970年代の紛争・混乱による死亡率の激増(超過死亡率)によって成人人口に損失がみられること、成人人口でも男性人口の損失が顕著であること、1980年からの人口急増(ベビーブーム)により、20歳未満の人口の割合が非常に高いことが指摘されている<sup>1</sup>。1973年から1978年の間に生まれた20 - 24歳の人口グループは、内戦、米国による空爆、クメール・ルージュによる粛正の影響を受けており、明らかに前後のグループに比べて小さく、また、0 - 4歳人口が前後のグループに比して小さいのは、調査漏れと20 - 24歳グループの過少によるものであることが指摘されている<sup>2</sup>。この時代の混乱による人口の損失は男性人口でより大きく、総人口の性別比を見ると、女性100人に対して男性93.0人の割合で、20歳以上の人口では82.3人、60歳以上で71.8人と男性が過少となっている。成人男性人口の過少は女性世帯主の多さの要因となっており、女性世帯主の世帯数の割合は25.7%と高く、このうちほとんどの女性世帯主は40歳以上である。

農村部では、男性の成人人口の不足によって、肉体労働を要する活動において労働力不足を引き起こしている例も指摘されている<sup>3</sup>。女性を世帯主とする世帯は、脆弱なグループとして認識されている一方で、女性世帯主の多くが、子どもと同居し、世帯内に複数の

表1 カンボディアの人口ピラミッド



出所：Ministry of Planning(1999a)p11

収入のある者が含まれるケースがめずらしくなく、男性世帯主の世帯より貧しくないという報告もある<sup>4</sup>。女性世帯主の世帯についてはさらなる研究の必要性が指摘されている<sup>5</sup>。

(1) 人口増加率

クメール・ルージュ時代には政治的粛正や飢餓によって人口減少がみられたが、1996年から1998年の間での年間人口増加率は2.49%であり、ASEAN諸国のなかではラオス(2.9%)に続く<sup>6</sup>。

高乳児死亡率、低識字率、女性の低就学率そして家族計画普及率の低さなど人口増加の要因がそろっていることに加え、1980年代初頭以降急増した人口グループが、出産可能年齢にさしかかっているため、女性1人当たりの出生数が低下しても、全体の人口増加率は高い値で維持されると見込まれている。計画省統計局の暫定値によれば2010年には総人口が1,600万人、2020年には1,900万人、2021年には2,000万人を超えると予測されている<sup>7</sup>。

従来、カンボディア政府はカンボディアの人口規模がヴィエトナム(7,000万人)、タイ(6,000万人)に比して小さいことから、明示的ではないが、人口増加政策をとってきた<sup>8</sup>。しかし、SEDPII(ドラフト)には、依然として具体的施策はないながらも、高人口増加率のもとでは、開発目標である1人当たりの所得向上及び貧困削減が困難であるとの視点が盛り込まれている。

(2) 出生率

合計特殊出生率(Total Fertility Rate : TFR)は、5.3人と、ASEAN地域では、ラオスを除く他の国々よりも

<sup>1</sup> Huguet et. al(2000)  
<sup>2</sup> Huguet et. al(2000), 雇用・能力開発機構(2000)  
<sup>3</sup> Hayes(2000)p10  
<sup>4</sup> Ibid.p10  
<sup>5</sup> Ibid.p11  
<sup>6</sup> 雇用・能力開発機構(2000)p27  
<sup>7</sup> Ministry of Planning(2000)  
<sup>8</sup> 雇用・能力開発機構(2000)p27, Ministry of Planning(2000)p3

## BOX 3 - 1 続き

高い。出生率は女性の年齢とともに上昇し、45歳～49歳人口では平均5.56人と高くなっているが、地域特性や教育程度など、社会経済的屬性の相違によっても開きがある(表2参照)。都市での出生率が4.42人(プノンペンでは3.74人)であるのに対し農村部では5.47人(ラッタナキリー州では8.16人)、識字能力のある女性の出生率が4.9人であるのに対し、識字能力のない女性では5.9人となっている。また、識字能力のある女性の間でも、教育を受けたことがない女性では5.66人であるのに対し中学校以上の教育を受けた女性は3.18人と大きな差が見られる。

## (3) 死亡率

乳児死亡率は、出生1,000人当たり80人(男女平均)となっており、1970年代後半の263人に比べると減少してきているが、国際的には、発展途上国の平均63人<sup>9</sup>と比して高い値となっている。乳児死亡率は出生率と同様、地域特性や教育の程度によって開きがある(表2参照)。

出生時平均余命は女性58.3歳、男性54.4歳であり、発展途上国の平均、女性65.0歳、男性61.8歳よりも低い。計画省統計局の予測では出生時平均余命は5年間の予測期間ごとに2年ずつ伸びていくとされている。しかし、1991年にカンボディアで最初の感染者が見つかったHIVがその後10年間で急速に伝播し、感染率は成人人口で3.8%とアジア最大となっており、AIDSによる死亡も増加することが予想され、平均余命の伸びの鈍化は避けられないと思われる。ただし、HIV/AIDSの蔓延による死亡率の上昇を加味しても、高い人口増加率で推移するのは確かであろう。

## 1 - 2 人口移動

長年の内戦や動乱によって、非常に多くのカンボディア人が国内での移住を強制されたり国外へ難民として流出してきた。1998年の国勢調査の結果では総人口の31.5%(360万人)が移動の経験がある。移動の主要な理由は、37%が家族の移動、14.5%が求職、13.9%が帰還、13.2%が結婚となっている。

近年、1993 - 1998年の5年間の移動についてみると、人口の10.4%が移動している。このうち58.2%は農村地域から農村地域への移動であり、19.2%が農村地域から都市部への移動、14.5%が都市部から都市部、8.1%が都市部から農村への移動となっている<sup>10</sup>。

カンボディアにおける人口移動は、人々が生活の向上を望み、機会を求めて移動をしたのではなく、人命の損失やトラウマ、絶望、社会制度(相互扶助の役割

表2 カンボディアの人口諸指標

	TFR	乳児死亡率 (出生千対)	幼児死亡率 (出生千対)	平均余命 (歳)
カンボディア全体	5.30	80	53	56.3
男性	-	88	60	54.4
女性	-	72	45	58.3
都市	4.42	65	39	60.0
農村	5.47	82	55	55.8
非識字	5.93	96	68	52.7
識字	4.89	70	43	58.9
教育を受けたことがない	5.66	88	60	54.4
小学校中退	5.29	78	50	56.9
小学校終了	4.28	57	32	62.1
下級中等学校	4.19	49	25	64.4
中学校以上	3.18	41	19	66.7

出所：Ministry of Planning(1999)pp.132 - 135をもとに作成

を担っていた伝統的コミュニティなど)・人的資源・社会資本の崩壊を伴ったものであったとの認識がなされており、このような視点からSEDPII(ドラフト)では、多くの農村で開発の促進力となる人的資源、地域に根ざした社会組織・社会資本が損失していること、孤児や障害者、除隊兵士といった脆弱性を持ったグループが存在することを開発計画に、考慮するべきであるとしている。

## 1 - 3 地域特性

カンボディアにおける都市人口は途上国一般の水準と比べて低く、総人口の15.7%にすぎないが、増加傾向にあり<sup>11</sup>、都市における人口増加率は5.6%とされている<sup>12</sup>。

総人口の8割は農村に居住しており、圧倒的多数の貧困人口は農村に居住している。カンボディア全体の人口密度は64人/km<sup>2</sup>であり、周辺諸国に比して希薄であると考えられやすいが、これらの人口のほとんどが、全国土の約3分の1ほどの約60,000km<sup>2</sup>にわたるメコン河とその支流ならびにトンレサップ湖中心に広がる低地に居住し、生計を立てている。同地域における人口密度は155.1人/km<sup>2</sup>となる<sup>13</sup>。また、地理的環境からみても大量の人口に雇用機会を提供できるほど農業開発に適した余裕地はない<sup>14</sup>。

社会経済の状況は、都市と農村の間に歴然とした格差があり、農村居住者は様々な生活面において、より不利な状況におかれている(表3参照)。また、農村における若年人口の急増により農地需要が逼迫してお

<sup>9</sup> 世界人口白書 1999

<sup>10</sup> Ministry of Planning(2000)

<sup>11</sup> 州都のある都市全て、及びKrong Preah Sihanouk, Krong Kaeb、パイリン、プノンペンの4つの地区が都市として分類されている。

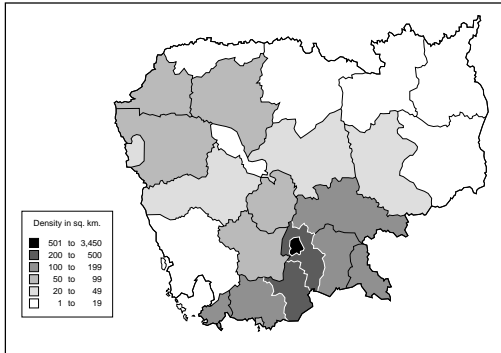
<sup>12</sup> UNFPA(2000)

<sup>13</sup> 雇用・能力開発機構(2000)p13

<sup>14</sup> *Ibid*

BOX 3 - 1 続き

図2 人口密度の分布



出所：Ministry of Planning( 1999a )p11

表3 都市・農村の格差

	都市	農村
所得(リアル)/月	1,139,553	314,247
成人識字率	79.1%	64.9%
安全な飲料水へのアクセス	60.3%	23.7%
電力へのアクセス	53.6%	8.6%
トイレ設備へのアクセス	49.0%	8.6%
小学校以上の学歴保持者	31.4%	12.8%

出所：Hayes( 2000 )p18 をもとに作成

り、土地所有をめぐる問題をはじめ、資源分配や環境劣化など人口増加圧力の社会経済問題の深刻化が危惧されている(人口分布と農村における人口増加圧力、土地所有については第2部第2章第7節農村開発2-1、2-3を参照)。

1-4 労働力人口

総人口に占める経済的な活動を行っている人口(経済活動人口<sup>15</sup>)あるいは労働力人口の割合は44.7%、510万人となっている。労働力参加率は15-24歳グループの61%から35-44歳グループの91%までと開きがある。通常労働力人口の対象とされない7-9歳では0.4%、10-14歳では4.5%の年少者が労働力として参加しており、10-14歳人口の参加率は都市で2.7%、農村で4.8%となっている。

男女の比較では全国的には15-19歳人口を除けば、女性よりも男性の労働力参加率の方が高いが、農村部の15-19歳人口は、女性の労働力参加率が男性のそれを17%近くも上回っている。都市では男性の労働力

参加率の方がやや高く、農村部における女性の中等教育の就学率の低さと表裏一体である<sup>16</sup>。

7歳以上の人口に占める経済活動人口(粗経済活動率)は55.47%、15歳以上人口に占める経済活動人口(経済活動率)は77.04%となっている。高年齢者が経済活動を続けている割合が高く、65-69歳人口では男性で79%、女性で50%が、75歳以上の人口においても男性で40%、女性でも19%が労働力として参加している。

従属人口指数<sup>17</sup>は86.16%で、このうち79.3%が年少従属人口であり<sup>18</sup>、労働力人口に対して年少従属人口が非常に大きく、中でも14歳以下の年少従属人口が多いのが特徴で、人口構造上負担が大きくなっている。同指数は都市部よりも農村部において高く、年少人口が教育や就業機会が不足する中で増え続けると、十分な教育を受けてない人口が増え、失業者を増加させ、貧困人口がさらに増加するおそれがあり、年少人口への教育機会の充たや雇用の創出が、非常に重要な課題となっている。

雇用形態をみると賃金労働者の割合は12%にすぎず、46%が自営、42%が給与の支払われない家内労働に従事している。女性の賃金労働者は6%のみで、31%は自営、63%が給与が支払われない家内労働となっている。

産業分野別の就労者比率を見ると、農村部では第一次産業(84.6%)が圧倒的であり、都市部では第三次産業が中心(54.9%)となっている。都市部でも第二次産業での就労者は11.4%にすぎず、行政機能(サービス)が主な就労機会となっている。(産業分野別の就労者比は第2部第1章第2節経済を参照)。

1998年国勢調査では不完全就労について統計を取っていないが、1996年の社会経済調査によると都市で男性8.6%、女性14.7%、農村では13.9%、18.1%となっており、不完全就労率の高さは、低賃金とともに、35%以上の就労者が複数の収入獲得活動に従事しているといった状況を作り出している。

1980年代に出生した人口の労働市場への参入により労働力人口が急増している点、除隊兵士・公務員改革の推進によって更なる労働力が市場に放出されている点、さらに農村における雇用吸収力が楽観視できず、産業化が進展していない状況を考慮すると、失業及び不完全雇用や低賃金問題の解決は、容易ではない<sup>19</sup>。

<sup>15</sup> Economically Active Population( Labor Force )7歳以上の人口のうち、雇用または失業している人口を意味する。国勢調査の結果過去12カ月間の主たる経済活動の状況に基づいて就業と失業を区分している。主たる経済活動とは同期間にその人が6カ月間以上従事したものを指す。ここでは経済活動人口と労働力を同じ意味で使用している。Ministry of Planning( 2000 ) 雇用・能力開発機構( 2000 )p42

<sup>16</sup> 雇用・能力開発機構( 2000 )p57

<sup>17</sup> 従属人口：0-14歳と65歳以上の人口の合計を15-64歳までの人口で割ったもの

<sup>18</sup> Ibid. p26

<sup>19</sup> 雇用・能力開発機構( 2000 )

## BOX 3 - 1 続き

## 参考文献

世界人口基金(1999)『世界人口白書 1999』  
 大友 篤(2000)『1998年国勢調査によるカンボジアの人口』『世界と人口』(2000年12月)  
 雇用・能力開発機構 財団法人アジア人口・開発協会  
 (2000)『アジア諸国の職業安定制度と雇用政策に関する調査研究報告書 - カンボジア王国 - 』  
 Mammen, Priya(1998)『*Rebuilding Public and Private Health Care Systems in Cambodia in an Environment of Civil War and Unrest.*, Establishing and Maintaining Reproductive Health Programs in Countries Coping with the Effects of War and Civil Strife: Experiences in Albania, Cambodia, and Eritrea, SEATS, the paper Presented to the American Public Health Association Conference, November 18, 1998  
 Ministry of Planning(1999)『*General Population Census of Cambodia 1998: Analysis of Census Results Report 1 - 4*, National Institute of Statistics

----(2000)『Chapter 4 The Development Challenge: Population and Poverty』, *First Draft of the Second Five Year Socio Economic Development Plan, 2001 - 2005*(5 March 2001), Royal Government of Cambodia  
 Hayes, Adrian C(2000)『*Population and Development Strategy for Cambodia*, UNFPA Consultant's Report prepared for the Ministry of Planning, Royal Government of Cambodia with support from UNFPA under Project CMB/99/P51: PhonPenh  
 Huguet et al.(2000)『Results of the 1998 Population Census in Cambodia』, *Asia-Pasific Population Journal*, Vol.15, No.3, 2000, pp.3 - 22  
 Unicef(2001)『The State of The World Children 2001

(事務局作成)

## 第4節 カンボディアの歴史と文化

### - クメール文化の深い精神性を探る -

石澤 良昭

#### 1. 国際政治に翻弄されたカンボディア現代史を理解するために

##### 1-1 1975年の「解放」の中味は何か

##### - ヴィエトナムとの「特別な関係」-

カンボディアの人たちにカンボディアらしさを何で感ずるかと聞くと、まずクメール語を話し、もともとから国王がいて、仏教を篤信している人たちのことであるという。これがカンボディア人としての存在感(レゾレデートル)である。カンボディアは1970年からヴィエトナムとラオス両国の内戦に連動する形で反アメリカを掲げて解放闘争に加わり、そして、「解放」という名の国内統一を1975年に実現した。その意味で1975年は、カンボディアにとってこれまで続いてきた伝統的な王国体制の枠組みを社会主義路線に基づく新しい枠組みに作り替えていく出発点となったし、現代史における一大転換点となった。

1985年はヘンサムリン政権下においてフン・セン外相が首相に選出された年である。そして「カンボディア解放」後十余年の現実、依然として内戦の戦火がくすぶり、駐留ヴィエトナム軍とヘンサムリン軍がボルボト派の本拠地マライ山を攻略したこともあった。カンボディアの人々にとっては、苦難の連続であった。ボルボト政権下では、恐怖の虐殺が行われていた。その後のヘンサムリン政権下においても、第三次インドシナ戦争がタイとの国境附近で続いていた。カンボディアは1979年にヴィエトナムと「友好協力条約」を締結し、ヴィエトナム軍の駐留を認め、様々な分野でヴィエトナムから支援があった。ヴィエトナムがカンボディアとこうした政治的・軍事的な「特別な関係」を結んだことに対して、世界世論は自由と独立を掲げる民族解放の指針とは逆の結果を作り出したと厳しく非難した。

ヴィエトナムとの「特別な関係」は経済分野にも波及し、ヴィエトナムで採り上げられた新経済政策の方針が、やはりカンボディアの経済政策の中に反映し、例えば、カンボディアの請負的色彩の強い「連帯グループ」制など多くの事例が見られる。

カンボディアに関する「生」の情報は主に国営通信社などの公式発表に限定され、自由な取材活動や調査研究が許されていなかった。カンボディアについての数多くの報告書・証言集・記事などはこうした制約下で発表されたものであり、政治的情報操作の疑いもあり、慎重に扱わねばならない。

概論としてとらえれば、ボルボト政権につながるカンブチア民族統一戦線(1970)とその後のヘンサムリン政権につながる救国民族統一戦線(1978)は、崇高な政治理念や民族解放の理想を掲げて政権の座についたが、実際に政治を執り行なっていく段階で、理想と現実の間にある大きな落差や実務面における様々な困難にぶつかっていた。国内外において表明した崇高な理念や主張は、そんなに簡単に実現しなかったのである。結論から言えば、理想と現実は全く別であった。これがカンボディアの人々を苦難に陥れ、直接的な災厄となって降りかかったのであった。国民感情の中には潜在的に反ヴィエトナムの気持ち強いが、そのヴィエトナムに支援されてボルボトの恐怖政治から解放され、その結果ヘンサムリン政権が誕生した。人々にとっては不可解な組み合わせであった。さらに人々にとって理解できないことは、カンボディア内戦に介在したヴィエトナム軍と中国が1975年以降は急に反目し、中越が武力衝突を起こした(1977)ことであった。それは、かつては反米救国を高らかに掲げて共闘と連帯をうたいあげた身内同士の戦いであった。

##### 1-2 ボルボト派とは何か

##### - 搾取のない理想的社会の実態 -

1970年北京で旗揚げをしたカンブチア民族統一戦線(以下「統一戦線」)には、反米・救国を掲げて諸勢力を糾合し、クメール・ルーージュ系(ボルボト派)の勢力、クメール・ベトミンの流れを汲むクメール抵抗派、旧人民党系、シハヌーク支持派などが参画していた。統一戦線は反ロンノルと反米を掲げ、ヴィエトナム戦争と同時進行という形をとりながらカンボディア国内に戦闘を拡大していった。その当時国



内では、クメール・ルージュが地方において小規模ながら武装戦線を行っていた。これらの武装小勢力はカンボディア共産党の書記長ボルボト(サロート・サル)、キュー・サンボン、フー・ニム、フー・ユオンなど、かつてのバリ留学生左翼グループが小集団を個別に率いて各地に分散し、抵抗運動の指揮をとっていた。

この統一戦線がシハヌーク殿下の参画により大きく膨らみ、中国側の強力な支援をとりつけていた。こうした背景が、後に第三次インドシナ戦争の原因の一つになるのであった。そして1975年4月17日、プノンペンがボルボト派を中心とする勢力により占拠され、新政府の民主カンボディアが成立した。

その新憲法には、貧富の差のない幸福で平等な社会の建設を掲げている。そのためにこれまでの伝統的な農村体制を打ち壊し、新しい集団労働方式の協同組合(サハコー)を組織した。この協同組合は、一種の人民公社的性格を持ち、これが日常生活から生産活動までの一つの組織単位となり、個人の自由な生活はなく、衣食住全てが集団管理のもとにおかれていた。現場では組織(オンカー)と呼ばれる政府委員の指揮のもとに、その成員だれもが労働を分担するという仕組みであった。さらに、過去の伝統的村落との心理的つながりを断ち切るために農民たちの居住地の入れ替えを実施し、200万人といわれるプノンペンなどの都市住民を強制的に全国各地のサハコーに振り分けたのであった。そしてこのサハコー組織を動員し、灌漑網の建設と農産物の増産が実施された。組合成員は1日10時間以上も炎天下で重労働に従事し、健康を損ねた多くの人たちが病死したようである。現場ではオンカーが反抗する者や怠業の素振りのある者には容赦なく制裁を加え、処刑していたようである。国内の移動が禁止され、学校が閉鎖された。

教育といえば、政労教育が実施されていた。このボルボト政権は、各地にあった社会施設やぜいたく品を作る工場などを打ち壊し、外国製品を排除した。外国語を話す人や専門職の知識人は敵視され、不自然な死に追いやられた。仏教などは有害な宗教として禁止され、寺院やパゴダ、キリスト教の教会やイスラームのモスクなどが爆破された。僧侶は強制的に還俗させられた。

しかし増産体制を推進するには多くの問題が露呈してきた。例えば測量の専門家がいまま建設された新しい灌漑水路は、水が流れなかった。市場経済を否定し、通貨を廃止した。同政権下では、新憲法に掲げた搾取のない理想的な社会は絵に描いた餅であった。

### 1-3 カンボディア・中国・ヴィエトナムをめぐる国際関係

#### - ヴィエトナムの羈絆からの脱出を求めて -

カンボディアの政治体制を通観すると、権力をめぐっていつも分裂・分派が起こり、それがカンボディアをねらう外国勢力と結びつき混乱を増幅していくのが常である。クメール・ルージュは3派に分かれていた。第一のグループは、闘争の初期においてカンボディア北東部山岳地帯に拠点を持っていたボルボト、イエンサリを中心とした人たちで、毛沢東思想の影響を受け、1975年からは政府の中枢部を掌握していた。政策などに異議を唱える高官やその同調者を逮捕し、容赦なく粛清を行っていた。第二のグループは、南部地方に拠点を持っていたフー・ニム、フー・ユオンを中心とした人たちで、中国文化革命の礼讃派であった。このグループは解放後すぐに政治的粛清を受けてしまった。第三のグループは、ヴィエトナムと国境を接する東部地方を押さえていた旧クメール・ベトミン系の流れを汲む人たちで、ヘンサムリンなどを中心に親ヴィエトナム派を作っていた。この3派の確執が、粛清を増幅していった。このボルボト政府は、カンボディアが初めて外国の支配と従属から脱し、真の民族独立が達成できたと自画自賛していた。しかし国内ではかつて経験したことのない社会主義体制の大実験が実行に移され、協同組合の現場では多くの犠牲者が出ていた。真相は不明のままであるが、国内の混乱や現場での不満から国民の眼を外へ向けさせるために、これまでカンボディアの施政者が用いてきた常套手段である対ヴィエトナム憎しの看板で民族感情を煽り、意図的にヴィエトナムとの国境紛争を引き起こした。

中国は、カンボディアに対して1970年の統一戦線の結成以来強力な支援を行ってきた。ボルボト新政権は中国への傾斜を強め、中国と緊密な連帯関係を結び、それを背景にカンボディアの自立独立路線を

確立しようとしていた。それによってヴェトナムの羈絆から離脱できると考えていたようである。ポルポト政権成立直後からカンボディアには中国から使節団が到来し、大量の援助物資が送達されていた。1977年9月ポルポト首相が訪中し、軍事援助などが加速されてきた。そしてその3カ月後の12月31日に、ヴェトナムとの国交断絶が発表された。特にメコン河デルタ地帯では両国軍の激戦が続いていた。国境紛争の第一の背景は、カンボディア人の対ヴェトナムへの心理的恐怖感にあった。それは両民族の複雑な歴史的葛藤と軋轢の中で形成されてきたものである。結論からいえば、カンボディア人にはヴェトナムに併呑されてしまうという潜在的危機感が内在していた。中国はそうしたカンボディア人の民族感情を巧みに汲みとっていた。カンボディアにとっては、中国の後ろ楯はヴェトナムの影響下から離脱できる好機であると考えたのであった。

紛争の第二の背景は、「コーチシナ」の帰属問題に端を発していた。1949年3月のフランス・ヴェトナム新独立協定において、「コーチシナ」が南ヴェトナム(当時)に帰属すると取り決めた。それに対して、1954年のジュネーブ会議においてカンボディアは「コーチシナ」の領有権を主張し、その態度を留保した。カンボディアはコーチシナの帰属問題が未解決との態度を終始一貫して表明し続けてきたし、それは現在も続いている。

第三の背景は、カンボディア東部の一部を通るホーチミン・ルートにはヴェトナム人兵站部隊が居すわっていたが、終戦後もそのまま既成事実化するのではないかとすることを憂慮したからであった。ヴェトナム戦争の激化に伴い1960年代後半からは、軍需物資の輸送量が増加し、これを担当するヴェトナム人兵員がルート沿いに人海戦術を展開していた。そして、北ヴェトナム・南ヴェトナム解放戦線は、カンボディア領内を将兵の退避場所や休養基地・野戦病院などに使用していた。戦争終了後も一部の部隊が残留居住し、カンボディア側は人口稀薄なルート沿いの地域においてヴェトナム人の不法占拠が既成事実化してしまうことを危惧していた。

#### 1-4 ソ連邦・東欧圏の崩壊が「カンボディア和平」の追い風になった - 同床異夢の3派連合政府 -

ヴェトナムとの国交断絶後、中国は大量の軍事物資をコンボンソム港に届け、軍事顧問団も派遣していた。1978年5月にはカンボディア側からは、ヴェトナムに対し侵略の停止、インドシナ連邦案(ヴェトナム、ラオス、カンボディアが連帯して連邦を作る)の放棄など4項目の和平提案がなされた。ポルポト政権は政府内部の親ヴェトナム派を次々と逮捕して処刑していた。親ヴェトナムの人たちは、ヴェトナムへ逃げ込んだ。親ヴェトナム派の軍人たちが、ヘンサムリンを中心に1978年12月3日にカンブチア救国民族統一戦線を結成した。ポルポト側及び世界各国はこれをヴェトナムの傀儡組織であると決めつけた。

ヴェトナムに在住するカンボディア人などを集めた救国戦線軍は、同年12月25日から精鋭ヴェトナム軍とともにカンボディア東部、南東部で大攻勢を開始し、第三次インドシナ戦争が勃発した。両軍は1979年1月7日に首都プノンペンを占領し、1月10日にカンブチア人民共和国が成立したのである。シハヌーク殿下は陥落前にプノンペンを脱出し、北京へ舞い戻った。タイ国境まで退却したポルポト政権は、ヴェトナムを侵略行為と糾弾し、徹底抗戦を声明した。

ヘンサムリン政権はヴェトナムと平和友好協力条約を締結した。この条約は、ヴェトナム軍のカンボディア駐留と救国戦線軍の支援戦闘を合法化し、ヴェトナムとの「特別な関係」を確認したものであった。中国はこうしたヴェトナムを懲罰するために1979年2月17日にヴェトナムへ侵攻し、ランソン地域で激戦があった。

カンボディアでは、この時期には約65万人(推計)が国境外へ脱出し、難民となった。

ヘンサムリン政権はヴェトナムの強力な支援を受けて実効支配地域を広げ、タイ国境付近ではポルポト派が反越ゲリラ闘争を継続していた。閣僚評議会が内閣に相当し、議長が首相にあたる。人民革命党は唯一の合法政党であり、ヴェトナム共産党及びラオス人民革命党と兄弟関係にあたるという。ヴェトナム軍(1986年推計で約14万人)が駐留し、人民革命軍を支援して、タイとの国境付近で3派の

ゲリラ軍と戦闘を交えていた。ポルポト派に加えて、他に反越反共で共和制を目指すソンサン(元国立銀行総裁)派(クメール・セライ軍)、同じく反越反共で旧王制に共感を寄せるシハヌーク派(シハヌーク軍)がゲリラ活動を行っている。これら同床異夢の3派は、1982年7月に民主カンボディア連合政府(以下連合政府)を発足させた。この連合政府が国連において正統政府として議席を占め、約75カ国が承認していた。このカンボディア問題は、東西両陣営、中ソ・中越の国際的な政治対立が複雑にからみ合い、単なる国内問題ではなくなっていることも事実であった。ヘンサムリン政権をヴィエトナム・ソ連・東欧諸国が支援し、連合政府を中国・ASEAN諸国が後押ししていた。しかし東西の雪解けに誘われて、1987年12月にパリで両政府の和平会談が開かれた。そしてソ連邦・東欧圏の崩壊で1990年代初めに東西対立の冷戦構造がほぼ終わり、カンボディア和平が一気に進むのであった。後はカンボディア和平パリ会議(1991年)、カンボディア再考評議会(SNC)設置、国連カンボディア暫定統治機構(UNTAC)によるPKO開始(1992年)、総選挙実施と新憲法の公布、シハヌーク国王再即位(1993年)となった。

### 1-5 カンボディア和平成立後の混乱

#### - ウサギの裁判官の調停はいかに -

ラナリット第一首相とフン・セン第二首相、二人の首相が並び立つという変則的な新カンボディア体制は、1993年9月から始まった。総選挙の結果、フンシンベック党が58議席、人民党側が51議席となった。第一首相にフンシンベック党のラナリット、第二首相に人民党のフン・センがそれぞれ就任し、この大連合により連立政権ができ、政治的安定が図られ、曲がりなりに機能していた。その時カンボディアは5つの課題に直面していた。戦争からの復興、脱社会主義化と市場経済導入、貧困からの脱却、国際社会への復帰、民族和解に向けての文化アイデンティティの確立である。

1998年5月に予定される総選挙を前に、かねてから二人の首相の両派が選挙に向けての活発な広報宣伝活動を行っていた。こうした時期に北西部でゲリラ活動を続けてきたポルポト派は、フンシンベック党と手を結ぼうとした。フンシンベック党は総選挙

での劣勢を跳ね返すためにこのポト派勢力を取り込み、利用しようとした。人民党側はこれに激しく反発して武力行使に及んだというのが真相である。その衝突は、6月17日にプノンペン市内で人民党とフンシンベック等の要人警備兵間で衝突事件が起き、7月5日から6日にかけてフン・セン首相軍がラナリット第一首相軍に武力攻撃をかけたラナリット軍を壊滅させ、ラナリット首相を追放した。

この騒動の原因は、第一に第一首相側が重火器を含め武器を不法に持ち込んだ点、第二に非合法のポルポト派軍要員を引き入れた点にある。これは1998年5月の総選挙をにらんだ二人の首相の勢力基盤拡大争い及び権力闘争であり、武力行使はあったがクーデターではない。両派の衝突は「つい手が出た」というもので、一言でいえば民主主義の未熟から来るものであった。シハヌーク国王とフン・セン第二首相は、1987年に和平の基本的な枠組みを最初に作ったということで両者には信頼関係があり、さらにポルポト問題を何とかしなければならぬという点で同じ意見であった。

国際社会がこの衝突事件をどう見たかという点、「武力を行使せず」がパリ和平協定の大原則であり、それを無視して7月5日に武力で排除したことは違反行為である。フンシンベック党は海外から帰国した王党派の人たちが中心、人民党は国内にとどまり実効支配をしてきた農村出身の人たちが中心で、両党は水と油であった。3年6カ月にわたり国王の指導で共同統治を行ってきたが、きしみがひどかった。この衝突にはその背景にポルポト派の影があり、ポルポト派としては二人の首相の対立を利用して起死回生を図ろうとした。ポルポト派の主張は反ヴィエトナムなどであった。

もっと平易に言えば、カンボディア人は内戦とその混乱で身も心もボロボロであったが、欧米の民主主義や選挙という薬をもって治療し、少しずつ回復してきた。しかし、この衝突は一つのアレルギー反応であった。カンボディアの農村と都会は全く違う。田舎では字が読めない人が多い。村人にはどれだけ総選挙が理解できるか。これまでの村落は自給自足で平和に暮らしてきた。平和が保たれ、農作業ができればそれでよい。カンボディアの民話の中にはウサギの裁判官が登場し、争う両者の言い分を聞いて

調停する、というのがあるが、これはカンボディア人の生きていく知恵でもある。

カンボディアの和平の内実は、連立政権と国会の維持、憲法の擁護、パリ和平協定の遵守であった。これに基づきカンボディア人自身の手により1998年7月の自由で公正な総選挙が実施されるかどうかを見守る必要があった。

#### 1-6 総選挙をめぐるトラウマ(心的外傷)

##### - 自信の回復が更生の道 -

1998年4月、カンボディア政府の大きな不安定要因であったクメール・ルージュ(ポルポト派)ではかつての最高実力者ポルポト元首相が死去した。ポト派武装勢力は分解した。

1998年7月の総選挙では、フン・セン氏は政敵ラナリット氏の参加を認めるとともに「自由で公正な選挙を」と呼びかけ、約40もの政党が名乗りを上げ、選挙戦を展開した。しかし実際の選挙キャンペーンで目についたのは政権党である人民党のポスターばかりであり、とりわけカンボディア国土の大半を占める農村部ではこの大きな看板が目についた。中央の権力争いが農村に持ち込まれ、様々な「約束」や「モノ」と引き換えに支持を強要する「政治」が村の人たちの心を引き裂いた。樹頭に扇子を広げたような葉をつける、独特の形をしたオオギヤシの林が点在するのどかな農村風景には似つかわしくない「政治」が繰り返された。選挙が「自由で公正」に行われたとしても、問題はその後どうなるかであった。平和が定着するか、人々が心の平安を取り戻せるかである。

カンボディア人はもともと仏教への信仰心が篤く、温和で平和を愛する人々である。農作業に精を出し、地域の神々を敬い、貧しくても精神的な充足に価値を抱いている。「クメール人の心」の真髄はそこにあるといえる。この国の民話には、争いごとが起きるとウサギの裁判官が登場し、両者の言い分を聞いて丸く収めるストーリーが受け継がれている。ところが、1970年代から続いた内戦、とりわけポルポト政権の大虐殺に象徴される「恐怖政治」は、人々の間に暴力的な体質を植え付けてしまった。優しい微笑みの陰から突如として現われる狂暴性、そして暴力が日常化し、利害対立には力で決着をつけようとする傾向が社会の各層に染み込んでいる。人々はそうし

たトラウマを今も引きずっているのが現状である。このトラウマが癒されない限り、21世紀に向けた平和の定着は望めない。

「大河を泳ぎきった村人が、水牛の憩う水たまりで死ぬ」。苦勞して大事業を成し遂げても、ちょっとしたつまずきで命を落としてしまえば全てが台無しである。平和を願う率直な気持ちを表現したカンボディアの諺である。暴力体質から脱皮し「クメールの心」をいかにして取り戻すか、この諺を噛み締めながら地道な努力を続ける意外に道はない。3つの要素がカンボディアの政治的安定に必要である。一つはシハヌーク国王の存在である。78歳の高齢(2001年現在)で病氣説も時折流れたが、国王は農村部に依然として圧倒的な信望があり、この国の政治的安定には不可欠の存在であることに変わりはない。

第二には仏教である。国王とともにカンボディアの人々の精神的な支柱である仏教の再生が、平安への礎である。僧侶による平和行進が行われ、たくさんの村人が参加した。

第三に、学校教育を通じた「自信の回復」が重要な要素である。長い内戦下では学校教育どころではなかったのが実状であった。全国レベルにおける教育の再活性化こそ急務であるといえる。

この国には12世紀に大寺院アンコール・ワットを建立した輝かしい文明の歴史がある。私は1980年以来この遺跡の調査や保存修復事業に関わってきた。保存保護事業を通じた現地の人々との交流や石工の養成など、カンボディア人自身による保存修復事業の体制作りも「自信回復」への一助となるであろう。日本は経済援助とともに「クメールの心」の蘇生に協力する道を真剣に探るべきであろう。それがカンボディア人を勇気づけることになる。

そして総選挙は1998年7月26日にカンボディア全土で実施された。その結果人民党が64議席(41%)、フンシンベック党が43議席(31%)、サム・ランシー党が15議席(15%)であった。シハヌーク国王は選挙の結果を認めないとするフンシンベック党とサム・ランシー党を呼び、第一党の人民党との仲介を行なった。その結果一人首相のフン・セン首相が選出された。

### 1-7 カンボディアを両隣国ヴェトナム・タイの 関係から再考察する - ヴェトナムによる カンボディア支配の悪夢の想い出 -

カンボディアとヴェトナムの両民族の本格的な交流は、15世紀末ごろから始まった。それまではヴェトナム南部地方にはチャンパ国が存続していたが、1471年に(黎)朝の攻撃によりチャンパが敗れ、散り散りとなった。そのため15世紀以降ヴェトナム人の南進が加速され、フエ地方を居城としたグエン(阮)氏が1623年にメコン・デルタのプレイ・ノコール(現ホーチミン市付近)における商業活動の認許をカンボディア王から受けた。グエン氏は華僑勢力などを引き入れてメコン・デルタを開発、1731年にはカンボディアに圧力をかけ南部2州を割譲させ、58年にカンボディアはヴェトナムの宗主権を認めた。弱体化したカンボディア王の勅令にはヴェトナム人顧問の副署が必要であった。1806年アン・チャン2世が即位(シャムより帰国)し、すぐにヴェトナムの宗主権を再び認めてしまった。

カンボディアはシャム(現タイ)の宗主権も認めていたため、両隣国がカンボディアの帰属をめぐる争うことになった。1834年にはアン・メイ女王が即位し、政務をヴェトナム人高官に委ね、地方行政もヴェトナム人の管理下に置かれ、全てヴェトナム風に改められた。1841年にカンボディアはヴェトナム・グエン朝に併合されてしまった。アン・メイ女王及び高官たちはサイゴンへ連行された。ヴェトナムはその習俗などを強制したため各地でクメール人反ヴェトナム蜂起があり、45年にアン・ドゥオンがシャムから帰国し、シャム・ヴェトナム合意により即位し、カンボディアの独立は回復した。

1847年にフランス軍艦がダナンを砲撃し、5隻のヴェトナム船を沈めた。そして19世紀後半からはヴェトナムは対フランス交渉に忙殺され、カンボディアどころではなかった。1863年カンボディアは保護条約によりフランス領下に入り、旧領土のコーチシナ(メコン河デルタ地帯)もフランス領となった。

1887年、カンボディアはヴェトナムとラオスとともにフランス領インドシナ連邦を形成する。カンボディアではフランス人理事官がヴェトナム人下

級官吏を重用したため、ヴェトナム人が直接カンボディア人の日常生活を支配するかたちとなり、両民族の小さな摩擦が増幅された。さらにフランス領インドシナという行政下においてはヴェトナム人労働者・商人・大工・運転手などがカンボディアに流入し、カンボディア人の職業を奪い、特にメコン河の河川航行業や漁業を独占、各地にヴェトナム人集落ができた。

ヴェトナム人はその昔から武力を背景とした南下政策を進め、既成事実化により農地を占拠し、カンボディア南部地方では農民との軋轢を増幅した。さらに両民族は歴史・文化背景が異なることから日常生活レベルでも相入れない部分がある。ヴェトナム人は中国文化の影響下で大乗仏教・道教・儒教を受容してきたが、カンボディア人はインド文化の影響下で上座仏教を受容し、異質な文化対立が背景にあるのである。

### 1-8 ボルボト政権の恐怖から救われたカンボディア 人たち - 複雑な民族感情はいかに -

第2次大戦後ヴェトナムが南北に分かれて独立を果たしたため、南北ヴェトナムとカンボディアとの関係は東西冷戦構造下において、その時々国際政治により翻弄され、複雑化した。1954年4月ベトナム(ヴェトナム独立同盟)軍の一部がカンボディア東北部に侵入したが、間もなく撤退、同年のジュネーブ会議ではカンボディアはコーチシナの領有権を主張して調印を留保した。この背景にはコーチシナにはクメール人(クメール・クロム)が昔から居住しているという問題があった。1950年代後半から1960年代にかけてカンボディアの中立化政策をめぐる、北ヴェトナム、南ヴェトナム解放民族戦線、南ヴェトナムの3者の間に駆け引きが続き、それにヴェトナム戦争がからんだこともあって対ヴェトナム関係は流動化していた。

1970年3月にカンボディア南部で反ヴェトナムのデモが起こり、ヴェトナム人の家宅が襲われた。アメリカの支援を受けたロンノル政権と南ヴェトナムが提携した時期もあった。かつてカンボディアはヴェトナムの支配下に置かれてきたという歴史的背景から反ヴェトナム感情は強く、ボルボト政権下ではその極端なクメール民族中心主義のもとで、

多数のヴェトナム系カンボディア人が虐待・処刑され、ヴェトナムとの国境戦争が起こった。カンボディアのポルポト政権は1977年から国境地帯でのヴェトナム領への攻撃を展開し、同年12月にはヴェトナムが自らの主導する「インドシナ連邦」にカンボディアを組み込もうとしているとしてヴェトナムを非難して、断交を宣言した。1978年末にヴェトナム軍に護衛されたカンブチア救国民族統一戦線軍がカンボディアに入り、1979年にヴェトナム軍20万の駐留のもとにヘンサムリン政権が誕生した。

1975年からのポルポト政権を中国が支援したことは、南北統一間もないヴェトナムにとっては安全保障上の重大な脅威と受け止められた。中国との対立も公然化した1978年秋、北に位置する中国と南西のカンボディアから同時に軍事的圧力を受ける危機(はさみ打ち)を回避するため、ヴェトナムは救国戦線という反ポルポト派カンボディア人の組織を支援するというかたちをとり、主に自らの軍力でポルポト政権を打倒することを決意した。

ヴェトナム人とカンボディア人は歴史的対立にも起因することもあって相互不信も根強く、反ヴェトナムを掲げるタイとの国境のポルポト派の一掃も困難であった。これらの時期多くの難民が国外へ脱出した。カンボディア国内ではヴェトナム軍の行動によってポルポト政権下の死の恐怖から救われたとする人も多かった。ヘンサムリン政権はヴェトナムの支援を受けて相対的に強力な国内基盤を早期に形成した。

前述のとおりであるが、1989年のヴェトナム軍の撤退とともに1991年パリでカンボディア和平協定が調印され、1993年に新生カンボディア王国政府が成立し、ヴェトナムの影響下から脱することとなった。ヴェトナムが国際的孤立からの脱却を求めたこと、ソ連・東欧の社会主義体制の崩壊で国際的支援者がいなくなったことなどがあいまって、ヴェトナムはカンボディアからの撤退を余儀なくされた。しかしポルポト派ゲリラは反ヴェトナムの旗印を掲げて残存したことは、これまでの両民族の対立・抗争・軋轢を反映していたものであった。

### 1-9 クメール文化の深い精神性 - フランス植民地においてタイとヴェトナムの羈絆から離脱 -

ここでは対タイの歴史的関係を再考察したい。カンボディア人(クメール人)とタイ(シャム)人との交流は古く、そのタイ人の場面は12世紀のアンコール・ワットの浮彫りの中に描出されている。タイ人とカンボディア人が東北タイ(イサーン)で混住しているように、14世紀以前はカンボディアの主導で、それ以降はタイの主導で両国関係が展開した。タイにおけるアユタヤ朝成立(1351)後、領土をめぐる両国は争い、1431年頃カンボディアはアユタヤ軍に攻められ、アンコール都域を放棄した。その後モタリヤチャ王が即位したが、タイ(アユタヤ朝)の宗主権を認めさせ、以来一時を除いて1863年まで影響下に置いた。1555年ごろにカンボディアが旧領土を一時的に奪回する。それはアユタヤ朝がビルマのバイナウン王の攻撃を受け1569年アユタヤ城が陥落し、18年間ビルマの属領となった。この間カンボディアはアンコール・ワットの未完成箇所を追加工事で完成させ、王宮を一時アンコールに移したりしていた。1594年に王都ロヴェックが縮落、再びタイの宗主権を承認した。

カンボディア人王族はタイの宮廷で幼少時から育てられ、青年に成長したのちカンボディアに送り返されていた。18世紀後半からカンボディアはヴェトナム・タイ両国の宗主権を認めることとなり、18世紀末にはバンコクの運河掘削のためカンボディア人1万人が連行された。カンボディア西北部(アンコール地域を含む)はタイ領に帰属し、さらに1796年にはカンボディア王の死去にもかかわらず、新王を即位させず高官ボックがカンボディアを統治した。

1806年バンコクから帰国したアン・チャン2世が新王として即位したものの、1814年にはカンボディア北部3州をタイ領へ帰属させた。タイとカンボディアは上座部仏教という共通基盤はあるものの、タイ人に長年苦しめられたという民族感情が強く、対タイ不信が現在も続いている。

1863年カンボディアを保護下に置いたフランスが1893年フランス・シャム条約によりタイから西北部3州を獲得し、1904年と1907年にも同様の条約で旧カンボディア領を取り戻し、現在のカンボディア西

北部国境が形成された。41年タイはフランス支配時代に失った旧タイ領土を奪回すべく西北部を占領し、日本の調停により再支配を既成事実化したが、1945年の日本の敗北により占領地の放棄を余儀なくされた。

戦後タイは両国の国境の開閉に政治的要求をからませ、カンボディアをしばしば苦境に追い込んだ。1960年代にタイがアメリカ寄りの政策を採ったため、シハヌークの掲げる中立化政策はタイにより妨害されてきた。

1978年以降タイは国境に陣取るボルボト軍へ中国から来る武器供給などの支援を通じて、カンボディア問題に間接的に干渉してきた。親ヴェトナムのヘンサムリン政権に対して、ボルボト派、ソンサン派、シハヌーク派の3派をまとめた連合政府を裏から演出したのはタイであった。国際世論の圧力でタイもボルボト支援から手を引くかたちとなり、1991年のパリのカンボディア和平協定の締結をもたらした。

カンボディアは15世紀以降、西のタイと東のヴェトナムに挟撃されて苦しみ、18世紀後半から両国の属領的な状況下に置かれていた。首都はプノンペン、ロヴェック、ウドンと移転し、カンボディア王家は1860年ごろ王都のウドン近隣にしかその支配が及んでいなかった。西北部はタイが占領し、南部はヴェトナムが事実上支配していた。両国の出兵のたびにカンボディア人が多く拉致連行され、人口が減少し、しだいに活力を失っていった。国内の混乱と荒廃の原因は、王家内部の権力争いに端を發し、両隣国の領土拡張の思惑もからみ、カンボディアにおいて両国軍が戦闘を交えていた。

#### 1-10 貨幣経済に染まりつつある農村

##### - 新農村社会像を求めて -

戦争と治安の悪さから平野部の肥沃な田地は放置され、農民はジャングルの中で小村落を作り、自給自足の閉鎖的な社会を作っていた。カンボディア人のほとんどが農民であり、集落は多くは冠水しない自然堤防上や山の斜面に作られ、50～80戸の規模が平均であった。村には用水池や中小の河川があり、水田や畑地が拓けている。村には村長(メ・プム)や補佐役がいて、相互扶助の集団を作り、農作業がそ

れぞれ行われていた。宗教行事は村人たちの生活や文化にひとつの規範を与え、村人がみているところで魂の救済を求めて出家僧が修業していた。村内には祖先神や土地神の小祠もあって、村人は現実の生活のご利益や加護をお願いしていた。立村の基盤は農業であり、稲作は一毛作がほとんどであった。

浸水した田地から田植えが開始される。村人の生活はこうした農作業のカレンダーに沿って営まれている。しかし、粗放農業であるために天候に左右されやすい。村人は所有する農地(平均3ヘクタールほど)を人力(家族労働)と畜力(牛2頭)で耕し、家族が消費する分と税として差し出す分を収穫してきた。伝統的な民族衣裳では、女性はサロン(腰巻き)を着け、頭上にクロマー(布切れ)をのせて働いているが、祭礼や寺院へ行くときは民族衣裳の“サンポット”を着る。主食は米飯であるが、ウドンや自家製のブラホック(魚の塩辛の一種)が添えられ、簡素である。

カンボディアの農村部は今も自給自足の経済体制であり、自転車やバイクの後にブタ1頭を乗せて近くの市場へ行き、帰りに生活道具や学用品やニッパ・ヤシの壁パネルと交換して持ち帰るのが常である。経済統計には載らない経済活動が昔から続いていたのである。つまり農村で採れるものを大切にいただくことが農村の大原則である。従来の農村の成り立ちから想像していけばこのところの貨幣経済が全てではないということである。

農村が都市型経済に類似した消費社会に染まっていけばどうなるのであろうか?カンボディアの人口の80%以上が住む農村地帯では農業を大切にすることが重要である。そして、貧困をなくし生活の向上をはからねばならない。富の平等を実現しなければならない。これも必要である。

#### 1-11 カンボディア人の精神価値体系

##### - 上座仏教における「極楽浄土」と「功德」-

カンボディアでは生きる喜びが満ち溢れているのを感じる。貧しいのになぜなのか。それは人々の心が満たされているからにはかならない。言い換えると、人間の本来的な考え方が健全に機能し、巨大な自然とまっすぐ向き合っ暮らし、それぞれが生活の中で満足を覚えている、という当たり前のことで

ある。上座仏教を心の拠り所に精神の平安を得た人々である。その生きる術とは何かを探してみたい。

ドミニコ会会士ガスパール・ダ・クルスは、1555年にマラッカからカンボディアに赴き最初の福音を説いたが、布教は全く失敗に帰ってしまった。ダ・クルスはカンボディアの僧侶から聞いた話として、カンボディアには極楽浄土(天国)が27あり、そこにおいては全ての生き物、それはノミやシラミでさえも輪廻転生ができるという。地上に近い第一番目の極楽浄土へ行くのは人間であって、そこには食物や飲み物があり、とりわけ魅力的な天女がいるという。その上には第二番目の極楽浄土が広がっていて、そこへ行けるのは僧侶たちである。その功績の順番にしたがって昇る段階がいくつかある。中でも「酷暑の大地で暮らした聖僧」は応酬として「風で涼をとりながら休息する至福」が与えられる。

そして最上界には第三番目の極楽浄土がある。そこは全ての欲望を捨て去った者が赴くところであり、ブラフマー神の体内の生き物と同じように「毬のような丸い身体」となるという。カンボディア人は現在でもこの3種類の極楽浄土があると信じている。

極楽浄土と平行して13の地獄があり、罪の深さによりどの地獄に落ちるかが決まるという。

そうした極楽浄土のことがわかっているのになぜ人間で争いが起きるのであろうか。それは人に欲があってもノミに目が眩むからであるという。それで人々はしっかりと仏法(ダルマ)の教えを学び、それを実践していく。その実践修行の最後の段階で悟りを得て、涅槃の境地に至るといふ。

しかし村人たちは僧侶に出会うことでこの世の種々の苦しみから解放され、救われたいという気持ちを持って接している。そうした仏教の教えを村人はどのように実践し判断しているのであろうか。カンボディアの民話の中にはウサギの裁判官や悪知恵の働くワニ、悪者のトラなどが登場し、騒動を起こし世の中を騒がせる。だがその行為の善悪やその動静を黙って見ているのは、田んぼにいる田螺であるという。田螺は誰よりも知恵を持っていて、真実を知っていたという。そしてゆっくりと田んぼの中を一步ずつ動く。世の中の「仏浅(ダルマ=真理)」を体具しているのは田螺なのである。やはり「稲作の民」カンボディア人ならではの達見である。

上座仏教はパーリ語の三蔵経を護持しており、その経典はタイ・ミャンマー・ラオ・カンボディアの各文字で綴られているが、同一の内容である。村人たちは経典そのものを扱うよりも、その経典を体現し身体化した存在として僧侶を重視している。だから僧侶は生きている戒律といわれ、僧侶に向かって礼拝するのである。そして在家の寺院を運営する組織が寺院ごとにあるが、それは篤信する近隣の村人が関わり、寺に関わる行事儀礼の実践を遂行している。したがって功德を積む儀礼は個人が積んで来世につながるというものではなく、生きている人たち、また死去した人たちとも時間・空間を超えて結びつきたいと願うのが功德である。だから自分自身と同じく生きている他人に対する儀礼でもあり、自分の現在と少し先の未来・来世・死んでしまった人たちに対して順序を踏んで執り行う儀式である。こうした儀礼の実践が受け継がれ、連綿と続けるために組織された村人の運営手伝い人が重要となってくる。このように功德を積む儀礼には時空を超えた結びつきがあるが、過度の功德主義に走っているタイ仏教は、村人に来世の極楽だけを結びつけるので、少々誤解を招いている。しかしカンボディアの寺院では経典の内容の伝達をほとんど文字を使わず口伝により暗唱して村人に伝えている。パーリ語で書かれた経典は、それを長い時間研究し解釈してきた僧侶でないといけないという。

もう一つの考え方は、経典を文字で書くことをすれば、その仏典の有難さや効力が失われるといわれている事実がある。

カンボディアの人々は上座仏教を篤信し、功德を積みたいと願っている。村人が托鉢に戸口に立つ僧侶に丁寧な接することは、解脱への期待を込めた敬虔な行為なのである。そして最も関心があるのは極楽浄土のことであり、誰もが第一番目の極楽浄土を目指している。魅力的な天女がいるというのであるから考望者が多いであろうし、なかなか茶目っ気がある。当時の人たちは酸いも甘いもかみ分けたところがあるのかもしれない。上座仏教は出家者の仏教であり、自力救済主義である。カンボディア僧侶は妻帯せず、実践的な修行により涅槃の境地を得ることを最終目標としている。その僧侶の道連れにぜひと願うのは、カンボディア人の切なる気持ちである。



## 2. 文化遺産の保存修復の国際協力 - アンコール・ワットに塗布された深い精神性の調査・研究から -

### 2-1 現地に暮らす人たちの自立を助ける人材養成

文化財の保存修復の重要性及び緊急性については、既に多く議論がなされてきた。21世紀には科学技術が飛躍的に発展し、情報化が著しく進み、世界全体の均一化と機械化がさらに進みつつある。文化財の研究と保存修復の事業は、こうした世界の均一化現象とは反対に、個性豊かな民族の伝統と、その国(地域)固有の文化及び歴史成果を私たちに実証してくれると同時に、未解決の歴史・文化・社会などの問題を究明する重要な手掛かりを与えてくれる。こうした保存修復活動の推進の背景には、一つに文化財の存在する国もしくはその民族の立場に立った考え方があり、もう一つに世界的人類的な立場に立った考え方がある。私たちは何よりも第一の立場を重視し、そのためにどのような調査・研究・保存修復の手伝いができるか、それがその国の文化財の保存修復活動の将来にどのようにつながるのか見極める必要がある。

民族文化のアイデンティティの発掘につながる東南アジア4大遺跡(ポロブドゥール、バガン、スコータイ、アンコール)の比較研究は、1984年から始まった。これらの遺跡研究とは、遺跡と民族という視点から考えるならば、そこに住む人々、またはかつて住んだ人々に民族のルーツを考える手掛かりを発掘し、アイデンティティの基礎となる資料を提供することである。こうした学術的裏付けにより、住民は民族的誇りと自信を持つことになる。各国とも歴史の研究、遺跡の保存とその公開・観光を重要な文化政策に位置づけている。遺跡研究の現代史的な意義は大きいといわねばならない。

私たちは1984年から、遺跡を守る努力はまず「人」の国際協力から始める必要があるという方針を掲げ、「東南アジア文化遺産の保存修復に関する比較基礎研究」プロジェクトを発足させた。それは日本・タイ・インドネシア・ビルマの4カ国の専門家32名で組織され、そのメンバーの中にはインドネシアから元ポロブドゥール公園総裁のハリヤティ・スバデオ女史、タイから元シラパコ大学長のディサクン殿下、元タイ教育省芸術局長のニコム・ムシガカマ博士、ミヤ

ンマーから元マンダレー大学のタントゥン教授(福岡アジア文化賞受賞者)、日本からは日本学士院会員の故山本達郎先生、神田外語大学長の石井米雄先生、ポロブドゥール修復の故千原大五郎先生、元東京国立文化財研究所長の伊藤延男先生が参加くださった。それに、ユネスコの前アジア課長の河野靖氏が加わってくださった。そして、ポロブドゥール・バガン・スコータイ・アンコールの4遺跡を採り上げた。

ユネスコからは東南アジア版の地域文化協力プログラムという位置づけがなされ、高い評価を受けた。その間に7回に及ぶ現地国際シンポジウムを開催し、遺跡の現地検証研究を行い、日ごろ地元で保守作業に従事している専門家たちにも出席を求めた。討論に参加してもらい、事例研究を発表してもらった。「アジア現地に学ぶ研究」の姿勢は、私たちの基本的な考え方であった。これら4遺跡を守るための専門家同士の国際協力は、シンポジウムの成果として1400ページに及ぶ重厚な英文報告書Cultural Heritage in Asia, vols. 1-7(Institute of Asian Cultures, Sophia University, 1985-1992)にまとめられた。

結論として、文化遺産は民族の誇りと伝統の象徴である。その修復はそこに住む人達の手でなされることが原則である。民族の固有な文化を世界へ向かって説明できる人々は、誰よりも現地に暮らす人々である。遺跡などの保存修復に関する国際協力は、何といたっても人材養成などそこに暮らす人々の自立を助ける協力がその基本でなければならないと考える。

### 2-2 鎮魂の意味を込めたアンコール遺跡の

#### 保存修復の手伝いと人材養成プロジェクト

カンボディア西北部のシムリアブ市郊外には世界的に有名なアンコール・ワットをはじめ、主要な遺跡62カ所があり、ちょうど東京23区ほどの広さである。そこは約550年にわたりアンコール朝の首都であったところで、各時代の王たちが造営したたくさんの寺院・僧院・祠堂・貯水池・橋などの大道跡が集中してみられる。ほとんど現存する遺跡群は石造りである。

私たちはアンコール遺跡を破壊から救済するため、1980年からシムリアブへ出かけ、応急保護工事などを手助けしてきた。国交がないにもかかわらず、

後の上智大学アンコール遺跡国際調査団が入り、日本として初めて遺跡の保護活動を開始した。上智大学、ユネスコ、フランス極東学院、ワールドモニュメントファンド、インド考古局の枠組みを国際協力版に切り換える遺跡救済国際会議が1994年に東京で開かれ、それ以来プノンペンもしくはシェムリアップにおいて日仏大使及びユネスコの主催による「アンコール遺跡国際調整会議(ICC)」が継続されている。

現在日本からは政府アンコール遺跡救済チーム(JSA)及び上智大学アンコール遺跡国際調査団が遺跡の保存修復工事及び調査研究を実施している。カンボディアでは1970年から内戦に入り、国連のPKO活動が始まる1993年までの24年間にわたり国内は内戦のため混乱し、そのために遺跡の保護活動が止まり放置されてきた。しかし、カンボディア側は平和になったからといってすぐに保存修復の仕事が始められるわけではない。さらにカンボディアは1980年から1989年まで10年あまり内戦中ではあったが、タイ国境付近にいた同床異夢の三派連合政府や実効支配中のヘンサムリン政権もアンコール遺跡群の保護と救済には同意していたので、私たち調査団は「文化遺産の修復」という錦の御旗を掲げて、食糧も十分でないカンボディア人作業員とともに毎日数カ所の遺跡を駆け回っていた。

アンコール・ワットをはじめ、これらの文化遺産はカンボディア民族の誇りと伝統の象徴である。しかしながらカンボディアではポルポト政権の時代(1975-79)に、遺跡の保存修復の専門家約36名がほとんど不慮の死に追いやられた。それは西欧の思想や言葉に毒された知識人抹殺政策であった。遺跡調査・保存修復する専門家がゼロになってしまったのである。

個人的なことを言わせていただければ、1961年から一緒に遺跡の保存修復に取り組んできたカンボディア人同僚たちが無念遣る方無い思いで死んでしまったのである。アンコール遺跡の修復に私を駆り立てるものは、彼らに対する鎮魂である。なぜ私が、また、私たち日本人がカンボディア人の文化遺産専門家を養成するのかという理由をご理解いただけたと思う。

アンコール遺跡の保存修復事業はカンボディアの

人たちの精神的復興の一助となり、本当の意味での自負と自信を取り戻す一つの契機になることを願ってきた。そして観光事業などにより得られた経済的収益は、その国(地元)に還元され、調査研究と保存修復のイニシアティブ発揮に役立つと同時に、経済的自立と地域発展の一助にされなければならない。

専門家が不在になってから四半世紀の歳月が流れ、人材養成プロジェクトを開始して11年目にしてやっと、新進気鋭の遺跡専門研究の候補者が成長してきたことをご報告申し上げたい。

上智大学アンコール遺跡国際調査団(以下調査団)は、前述のとおり1980年から遺跡保護の応急工事などを手伝ってきた。応急工事といっても石材の落下を防ぐ支柱を立てるとか、遺跡内にたまった水を抜くとか、熱帯の植物の下生えを除去するとか、村人たちの手による掃除が中心であった。

カンボディア人の緊急人材養成プロジェクトは、平和のきざしが見えてきた1990年3月から始まった。それは考古発掘調査及び保存修復を指揮できる将来の遺跡保存官及び中級レベルの技術を持った技官と石工の養成の三本立てであり、現在も続いている。

プノンペンの王立芸術大学考古・建築両学部の学生の現場研修は、調査団が担当しているバンテアイ・クデイ遺跡において実施されている。1995年から、両学部の学生5名ずつを選び、彼らは毎年3月・8月・12月の調査団の調査・研究活動に参加し、日本人の先生方から、より実践的な現場実習の指導を受けてきた。これらの学生は、1991年に芸術大学が再開されると同時に入学してきた学生たちであった。上智大学では、彼らが合宿して講義を受け、出土品の処理や図面作成ができるアンコール研修所(2階建て、約290m<sup>2</sup>)を1997年8月に建設した。

芸大卒業後の彼らを研修生として採用し、この研修所に出勤して考古・建築などの課題をこなし、引き続き日本人の先生方から指導を受けてきた。それまで実習に参加してきた研修生の中から4名が選抜され、民間財団の奨学金を受けて上智大学大学院地域研究専攻で学位を取得するため来日した。彼らは修士課程において、カンボディア人の視座からアンコール遺跡研究についてユニークな修士論文を提出した。そして現在は、博士課程において博士論文を

準備中である。

### 2-3 人間(村落)・自然(環境)・文化(遺跡)共存共生プロジェクト - 必ずしも貫徹しない日本方式の技術や方法論 -

私たちは遺跡の保存・修復だけすればそれでよいと考えているのではない。遺跡の周辺で生活している村人たちの村落社会の発展と伝統文化を再興するプロジェクトも進行中である。つまり遺跡保存修復と併せて、人間と自然と文化を考えるプロジェクトを1991年8月から始めている。近隣の森林の自然環境の調査(植物・生態など)及びバンテアイ・クデイ遺跡周辺の村落経済調査や水利・地形の調査、地質調査・水質調査などが実施されている。さらにシェムリアップ州の無形文化財についての調査研究、特に小型影絵芝居(スヴァエ・トゥイチュ)、トロット(鹿頭行列)などのインベントリー作成調査が続けられている。村の民話の採話も一つのプロジェクトである。特に北スラ・スラン村の経済・社会調査や伝統文化の調査成果が積み上げられている。これが「村落」と「森林」と「遺跡」の共存共生プロジェクトの第一歩である。

私たち調査団には日本の9大学と5機関が参加し、次のような方針と哲学を掲げて活動している。

第1：カンボディアの文化遺産はカンボディア人の手で責任を持って守ること。カンボディアの文化遺産はカンボディア人の専門家が保存修復し、これを後世に伝えていくべきであるという考え方にもとづき、遺跡を守る専門家(研究者と技術者)の養成が10年目に入っている。カンボディアの学術的自立を授け、文化主権について発言できる人材の養成である。

第2：文化遺産の調査・研究と保存修復事業の密なる連動。文化遺産の保存修復は破壊箇所を直して後世に伝えればよいというだけでは不十分である。それらの文化遺産がどの時代の、どんな材料で作られ、その目的、その宇宙観、様式などの科学的解明に基づかない修復は本来のものを破壊することになる。つまり、ごく当たり前のことであるが綿密な学術的調査・研究に連動する保存修復でなければなら

ない。

第3：遺跡保存の修復研究における中・長期的展望の必要性。綿密な遺跡調査を行うとともに、これに基づいた中期及び長期的なマスタープランによって保存修復について考えなければならない。長期とは30年、50年という単位で保存修復を継続し、伝統工法や技法を再発見し、評価していく。そして現在のカンボディアにおいて使えるように改良しながら先端技術と土着工法を組み合わせるということが理想である。遺跡をとりまく自然環境についても、水利灌漑や植物・生態環境も長期的な展望に基づき考える必要がある。文化協力は地味な長期にわたる仕事なのである。

日本において東南アジア地域の言語を学び、考古学や建築学を修めた専門家は、その数が限られている。日本人のほとんどが日本の技術は最高で、支援する資金もあり、有能な研究者・専門家がいると考えている。それは事実である。だから日本がカンボディアにやってあげると意識が潜在的にある。このようにアジアの中で日本上位の考え方に立つと、そこには相互の信頼関係は生まれてこない。私の約40年の経験に基づいていえることは、カンボディアなどの熱帯アジアと日本では風土が異なり、想像できないような障害のために日本方式の技術や方法論が必ずしも有効とは限らないということである。

日本の専門家・研究者の中には、稀れではあるが遺跡などの文化遺産をその地域社会から切り離し、カンボディア文化の文脈で読み込むことをせず、ただ修復すればいいという考え方の人がいる。技術的観点から修復のみに終始する技術至上主義、もしくは日本上位主義の人たちのことである。これはただだけない。遺跡を守る協力は、ただショベルカーで掘ってクレーンで石材を積み直せばよいというものではない。まず、何よりも遺跡に村する綿密な基礎調査や研究、石積み手法などの研究と経験が必要である。現地の技術レベルに適合した技術導入から始まり、現場を見ながら徐々に新機器や先端技術を持ち込まなければならない。

こうしたその地域の文化や社会を尊重しながら文化協力を進めていくという原点を踏まえておかない

と、文化遺産の保存協力は決して実らない。むしろ遺跡破壊といわれてしまう恐れがある。私たちがこれまで20年間の経験から得た結論は、「カンボディア人による、カンボディア人のための、カンボディアの遺跡保存修復」が必要であるということである。こうした文化遺産の研究や保存協力には、発掘手法に習熟した考古学者、修復経験を積んだ建築家、石材を動かせる有能な石工など、まず何よりも「人」の養成から始めなければならない。私たちは王立芸術大学の先生方と共同で人材養成や発掘及び修復事業を行っている。また、アプサラ(APSARA = アンコール地域遺跡整備機構)と共同事業も始めている。

私たち調査団の専門家・研究者たちは本当のところ、これまでに色々なところで文化摩擦を起こしている。日本では当たり前のやり方がアジア諸国ではそうでないという事例がたくさんある。しかし、現地の村人や地域住民から学ぶことがたくさんある。この地方の影絵芝居を観るとか、民話を聞くこともある。いつ田植えをするとか、どうすれば雨水が通り抜けていくとか、この木の実にはこんな薬効があるとか、住民に教えられることがあるのも事実である。こちらが善意と思っても、現地側は干渉と受け取る場合がある。日本のやり方だけがよいとは思わない方がいい。こうした文化摩擦はいい意味での相互理解の始まりだと考えている。

アンコール・ワットはカンボディア民族の象徴である。その保存修復はあくまでも現地の人々の手で将来なされることを願っている。そして、特に私をアンコール・ワットに駆り立てる原点は、不慮の死に追いやられた約30名のカンボディア人保存官に対する鎮魂である。

## 2-4 アンコール・ワットに塗り込められた

### メッセージを読み取る努力

私たちがカンボディアで実施しているアンコール遺跡保存修復調査研究の手伝いは、1980年から始まっている。その協力の哲学は「カンボディア人による、カンボディア人のための、カンボディアの遺跡保存修復」を助けることである。カンボディアの人たちを助けるには、彼らを「勇気づけるきめ細かい仕組み」を組み立てなければならない。

振り返ってみると、アンコール・ワットをはじめ

多くの遺跡が放置されたままのポルポト時代があった。S.O.S. アンコール遺跡が叫ばれながら誰も手伝いに入らない時代のヘンサムリン時代に、私たちは1980年に大学NGOとして手伝いに入った。そしてカンボディア和平が達成された1993年に、ユネスコもフランス人も入ってきた。私たちは誰も入らなかったカンボディアで、地雷もあり内戦中にもかかわらずなぜアンコールを手伝ったか、なぜカンボディア人を助けなければならなかったか。それは前述のとおり亡くなったカンボディア人保存官30数名に対する鎮魂の意味で手伝うことにした。要するに御霊安らかにということである。だから私たちはカンボディア人の中堅幹部を養成するプロジェクトを進め、現場実習のために調査団を派遣している。

調査団は既に32回にわたって派遣された。調査団には建築班や考古班や窯跡班の他に、6つの班、それは地質班、水利環境班、村落班、民話伝統文化班、遠距離文化遺産調査班、そして小学校リュック・サック配布班がある。このように、とにかくカンボディアの人たちが少しでも勇気づけられる、あるいは国家建設に励もうという気持ちが起こるような援助が必要なのではないだろうかと考え、彼らの求めに応じこれら9班が稼働している。そのための人材養成である。中途半端な人材養成はやはり避けるべきである。私たちはシアムリアブに上智大学アンコール研修所(2階建て、約290m<sup>2</sup>)を建設し、王立芸術大学の考古学科や建築学科を卒業したカンボディア人を研修生に採用し、徹底的にカンボディアの文化、その背景、歴史と土着技術、そしてカンボディア独自のシステム(=伝統)、要するにこれまで村落において営まれてきた生活のシステムをきちんと知ってもらい、その延長線上に文化遺産を保護する必要があるということを位置づけていこうとするものである。ただ単に村の近くにあるアンコール遺跡群からやればいいというのではない。アンコール・ワットを含めてカンボディアの歴史・文化・社会を世界史の文脈の中でどういうふうに位置づけていくか、常にそういう問いかけや姿勢が必要である。

上智大学アンコール研修所において3年なり5年なり研修を受けた学生や研修生を日本へ送り出し、学位を取得させ、そして本国へ戻すという気の遠くなるような人材養成プロジェクトをやっている。こ

の難しい中・長期の文化協力は、あと20年・30年のプランでやっていくことになる。

それからもう一つ、調査団がカンボディアをなぜ長く調査・研究・保存・修復活動をやるのかというと、やはりカンボディアから学ぶことがたくさんあるからである。アンコール・ワット修復にしても、あるいはバイヨン修復にしても、そこに塗り込められている文化や伝統の固まりに、往時の人々の願いや信仰、宇宙観など、その精神価値体系やメッセージを看破し、学んでいくと、学ぶべき課題がたくさんあるのである。

カンボディアは貧しい、内戦があったし、気の毒だという同情の気持ちだけでは息の長い文化協力はできない。日本人は謙虚な気持ちでカンボディアに学ぶべきものがあるということを再認識しなければならない。カンボディアにはカンボディアで組み立てられ続けている伝統や日常生活がある。そのカンボディア的慣習粹組みの中で今後のアンコール遺跡を取り上げ、文化遺産の保存修復のあり方を考えていく必要がある。もちろん技術研修も必要である。そういう国際文化協力の哲学や基本方針というものが、これまで日本の社会の中で十分議論されてこなかったのではないか。日本人は金と技術と人材があるからカンボディアでは何でもできるという過信とおごりがあることも事実である。

## 2-5 カンボディアの文化遺産は誰が責任を

### 持つのか - カンボディアの文化主権問題 -

カンボディアの文化主権、それを体現しているカンボディアの文化遺産は誰が守るのか、国際的な援助で守るわけではない。やはりカンボディア人が守るべきである。カンボディアの文化主権についての責任は誰が持つのか。これもやはりカンボディア人が持つべきであろう。早く自立できる自前の人材を養成し、彼らがイニシアティブをとって保存修復の方針を決めやっていくべきである。

アンコール遺跡の保存修復活動は国際的なショー・ウィンドウでもある。各国が手伝っている保存修復も同じくショー・ウィンドウの色彩が強いが、それはあくまでもカンボディアの文化主権を尊重してのショー・ウィンドウである。文化の最終的な責任は、カンボディア人が持つということである。

村に行ってみると感じるが、アンコール遺跡の浮彫りに刻まれている一部の風情が、周辺の村落に残っているのである。彼らは小さい時から五感でまわりの生活だとか、風土風物だとか、信仰、生活、そういうものを体得しているわけである。そのカンボディア人たちがそれなりの保存修復マニュアルとノウハウと技術を持てば、アンコール的な、過去から現在まで継承してきている伝統文化、アンコール遺跡の保存修復の細かいところまでカンボディア土着方式に反映できる。

1997年のフン・セン派とラナリット派がプノンペンで武力衝突した時、多くの外国人援助団の人たちはすぐにバンコクに出てしまい、結局遺跡の現場にはカンボディア人以外誰も残らなかった。

私は1980年にカンボディアに入った。現在では国際社会や遺跡の専門家が口を開けばアンコール遺跡がどれほど重要な文化遺産であり、そのために寝食も忘れて保存修復をやらねばならないと言っている。それならばどうして1980年からの困難な時代に誰も救済に手を貸さなかったのか。それにはヘンサムリン政権が傀儡政権だからという政治的な理由があった。しかし、私はアンコール遺跡の崩壊の状況をユネスコ、日本政府、国連など、色々な関係機関に訴え、救済を求めてきた。そして1993年に国交が正常化され色々な国や機関、専門家たちが入ってきた。しかし残念なことは、1980年のS.O.S. アンコールに呼んで、国交がなくとも遺跡のために個人的に一人でもあるいは二人でも、心があるならばと願っていたのであるが、誰も入ってこなかったことである。

そして現在、各国が保存修復の手助けをしている。それは高く評価したい。ただ、そこで重要な視点はカンボディア人たちの将来を考えているかどうかである。「カンボディア人による」というのは、誰が主人公なのかということを確認し、それぞれの立場で再考する必要がある。私たちはカンボディアで仕事をしながら学んでいる。もちろん日本が資金やノウハウは提供しているが、私たちは事実上アンコールの保存修復をめぐるたくさん学ぶことがあった。カンボディアでは日本の考古学や建築学で開発した手法が必ずしも通用しないような場合がよくあった。謙虚な立場に立って文化協力をやっていく。カンボディア人たちの文化主権というものを尊

重し、カンボディアから学んでいくということがその基本にあるのではないだろうか。

## 2-6 アンコール・ワットの原風景を求めて

### - 民族審美観とは何か -

アンコール・ワットの第一塔門からあたりを見渡すと、オオギヤシの数本の樹林の遠くに広い天空を背景として5尖塔が峻立し、荘厳な信仰に似た渇仰の気持ちが湧いてくる。これは現在の風景であって、往時の原風景はどのような光景であったのか分からない。想像するならばワットのまわりは幾重にも門前町が形成され、木造の高床式の家宅がびっしりと建ち並び、市場では色々な商品が売られ、呼びかける声が飛び交っていたのではないだろうか。その木造の家々は長年の歳月で消え去り、そこに下生えが生い茂り、巨木や樹木が密生し、一部の場所では現在タ・ブROOM寺院に見られるようにガジュマル系の大樹が覆っていたと思われる。少なくとも現在のアンコール・ワットや他のアンコール遺跡に見られるように、樹木もほどほどに切り取られ、すっきりとした感じの遺跡ではなかったといえる。

1908年にフランス極東学院の保存官として赴任してきたJ. コマイユ氏は、ワット境内の西参道第一塔門を越えたところの十字型テラスに掛けた高床式家屋に住み、事務所兼住居としていた。コマイユがまず着手した作業は、下生えや樹木の取り除きであったと報告している。カンボディア人作業員を動員して、境内随所にとどまった土砂を取り除き、整地したと記録している。そして密生したオオギヤシの樹林を間引きし、見通しのきく広い空間を作り出した。整地したところに芝生を植え、作業員に雨季の後何回か刈り込ませた。だからどちらかというと現在の風景は人工的に作り出され清掃されたものである。アンコール・ワットは建立以来うち捨てられて廃墟になることはなかったが、それでも境内には樹林が密生していた。1431年頃の王都陥落の後、一時期は人々は寄りつかなかったが、その後上座仏教寺院に衣替えをして現在まで仏教の聖地として存続しているのである。

私たちはアンコール・ワットの前に立つとその大伽藍の壮大さに眼が奪われ、まわりの景観についてはあまり気を払わないで過ごしてきた。フランス植

民地時代を含めて1908年から1971年(フランス人専門家撤退)まで63年間にわたりフランス人主導のもとにアンコール・ワットの保存修復事業が実施され、フランス文化の対外的な貢献として世界へのショー・ウィンドウとして展示されてきた。しかしその保存と整備の具体的作業は、技術的な面はさておき、フランス的な審美眼をもとに基本設計がなされ、観光向けのする清潔なイメージの大伽藍として演出されてきたところがあるのではないか。

これは私見であるが、ベルサイユ宮殿の裏側のトリアノン宮殿を思い出していただきたい。そこには大小の池があり、きれいな樹木がところどころにあり、そこは広い見通しのきく空間である。アンコール・ワットの整備にあたってコマイユは、無意識のうちにベルサイユ宮殿の整備の原型が頭の中にあっただけであろう。そのことについてはどこにも言及されていないが、そこにはフランス的美的固定感覚があったかもしれない。そうした微妙な美的感覚が反映してしまうほど、遺跡の整備保存はデリケートである。フランス極東学院が63年にわたりアンコール遺跡の保存修復に貢献してきたことは、高く評価したい。しかしながら文化遺産の保存と修復にはカンボディア人的感覚が必要であり、カンボディアの風土の中で培ってきたカンボディア人の五感と美的感覚を尊重したい。

## BOX 4 - 1 ユネスコ/日本信託基金によるアンコール遺跡への協力

1908年から1971年にかけては、フランス極東学院(EFEO)がアンコール遺跡の保存維持・修復活動を実施していたが、近年の相次ぐ戦争や紛争により遺跡の荒廃が進んだ。

日本政府は信託基金をユネスコに設置後もなく、その最初のプロジェクトとして1990年にバンコクにおける「アンコール遺跡の保存に関する第一回専門家円卓会議」の開催を支援した。この会議は「アンコール遺跡保存のための行動計画」の一環としてユネスコにより提案され、アンコールに関する最初の技術会合として、国際的専門化、カンボディア人専門家、国際機関、政府及び非政府機関代表など約30名が参加し、将来の活動に関する一連の勧告を採択した。

カンボディアの和平実現の過程で、1991年にユネスコのマヨール事務局長はアンコール遺跡救済を国際社会に訴え、国際的な関心を高めた。400万平方キロメートルにも及ぶ地域に多くの建造物を擁し、類いまれな美しさと人類普遍的の価値を持つアンコールの遺跡群は、翌1992年12月ユネスコ世界遺産委員会により「世界遺産リスト」に登録され、また同時に、遺跡救済活動の強化をめざして「危機に瀕する遺跡」として宣言された。

1993年、日本政府は「アンコール遺跡の救済及び開発のための政府間会議」を開催した。カンボディア王国はもちろんのこと、30カ国以上の各国政府代表、国際機関、在学期間、非政府機関の代表が一堂に会し、「東京宣言」を採択した。これによってカンボディア政府当局(APSARA アプサラ：アンコール地域遺跡保護整備機関、( - 1995年2月の王令により設立)を支援するために、プノンペンでの「アンコール遺跡の救済及び開発のための国際調整委員会(ICC)」の設立が決定された。国際調整委員会は、日本及びフランスが共同議長を務め、ユネスコを事務局として1993年12月より定期的に開かれている。日本政府はその信託基金を通じICCの会議運営を支援している。

最近終了、または現在進行中の以下の4つのアンコール関係主要プロジェクトを紹介する。

## アンコール遺跡保存・修復

カンボディア政府の要請に応え、日本政府は4回の予備調査団を現地に派遣し、1994年にはユネスコ文化遺産日本信託基金の枠組みで具体的なプロジェクトを実施するため「日本国政府アンコール遺跡救済チーム(JSA)」を結成した。日本国際協力センター(JICE)の協力を得て、長期にわたる本プロジェクトでは、現在

バイヨン寺院と王宮前広場に的を絞った調査・修復活動が行われている。

a) バイヨン寺院 アンコール・トム最後の都市の中心に位置するバイヨン寺院(12世紀末～13世紀初め)は、歴史的にも建築学的にも、アンコール歴史公園の中で最も重要な建築物の一つであるが、損壊の度合いが激しい。本プロジェクトでは、崩壊の危機にある北経蔵の修復とバイヨン寺院全体に関するマスタープラン(保存・修復主要計画)の策定を目的としている。

工事は1999年9月に完成した。1996年に行われた基壇の解体によって、壁・屋根の崩壊の原因になっている基壇の変形は数世紀にわたる内部の土の流出による不等沈下によって引き起こされたことが判明した。JSAは「象の足」と呼ばれる伝統的な道具で砂の層を突き固め、消石灰を若干添加して砂層の強度を高めることを行った。

解体及び修復作業の過程で収集されたデータと劣化の科学的な分析結果などは現在公開されており、今後マスタープラン策定のための基礎資料として活用される。建築物の本来の姿を最大限尊重するとの原則に基づき、そのための最良の保存・修復方法を見出すため、JSAでは1996年より毎年バイヨン寺院に関するシンポジウムを開催し、カンボディア政府当局及び国際専門家と討議を深めている。

b) 王宮前広場 王宮前広場のブラサート・スーブラ(12塔)とテラスについては、具体的な修復工事に向けての様々な調査が行われている。現在各塔について詳細な建築学的調査が進行中である。ブラサート・スーブラ北群では、創建当初の遺跡群の検出、その後のテラス改装(増改築)過程や他の構築物の変化過程の解明を目的とした発掘調査が行われた。崩壊の懸念されるいくつかの塔については、地下水の変動に伴って繰り返す地盤の収縮膨張が、建造物の傾斜の一因であることが判明した。

## アンコール保存事務所への技術支援

本プロジェクトは、遺跡の保存・維持を管轄するアンコール保存事務所の強化に寄与することを目的としている。その第一歩として、本信託基金を通じ「グロリエの家」とも呼ばれる27番の建物、及び中央事務所として使われている25番の建物の修復が行われた。プロジェクトの開始直後(1993年)に、シナムリアブの

ユネスコ/日本信託基金によるアンコール遺跡の主要プロジェクト

プロジェクト	経費総額(米ドル)	期間	国内受け入れ機関
アンコール遺跡保存・修復	9,600,000	1994 - 1999	APSARA
アンコール保存事務所技術支援	669,500	1992 - 1998	APSARA
王立芸術大学における人材養成	1,288,900	1997 - 1998	文化・芸術省
アンコールの碑文集	79,100	1997 - 1998	ユネスコ

BOX 4 - 1 続き

治安が悪化し、プロジェクトの進捗に支障をきたしていたが、修復された建物は保存事務所や APSARA によって現在十分に活用されており、27番の建物にはユネスコの資金援助により国際資料センターも設置された。

さらに彫刻などの古美術品を収納する三つの建物(3、4、5番)が修復されたほか、支切壁の建設及び鉄柵の新設、鉄格子の設置による盗難防止対策も著しく強化された。

3番の建物にはドイツプロジェクトによって石材の研究・保存のための試験所も設置された。

これら修復工事は、ユネスコ/フランス信託基金にて行われた収蔵美術品の目録作成事業と調整をとりつつ実施された。また、石工作業場として12番の建物を修復し、研修用にJSAが供与した石切断機が備えられた。

王立芸術大学人材養成

国内専門家の養成は、文化遺産保存活動を継続させるために極めて重要である。

本プロジェクトの開始当初(1993年)は、もっぱら外国人講師を王立芸術大学考古学部へ招へいするものであったが、1996年度から同大学の建築・都市計画学部への支援も開始した。

1996年からは、トヨタ財団、国際交流基金アジア・センターの協力を得て、講師などの採用、モニタリング、評価活動を行った。またカンボディア人の助手及び事務職員スタッフへのトレーニングも開始された。

1997年度にはプロジェクトの地元への定着はさらに促進され、採用された講師13人と助手17人中、25人がカンボディア人であった。

本プロジェクトを通じて、大学の学問の質が向上し

ただでなくカンボディア人講師の教育技術や事務職員の能力が著しく向上した。また、二つの学部の教科課程も大幅に改善された。英国大使館との共同拠出で行われた南キャンパスの図書館改修などによって、大学施設が整備され学術環境もかなり改善した。

アンコールの碑文集

カンボディアの碑文に関するまとまった書物は現在のところ残存していないが、こうした書物は碑銘学を学ぶ学生にとって必須であるのみならず、他の関連学問分野の研究者が正確に碑文を解釈するために有用である。また専門外の識者にとっても貴重な資料となる。こうした背景から本プロジェクトはアンコールにおける碑文集を作成することを目的としている。

この碑文集は、プノンペン大学のロン・シラム教授、上智大学外国語学部教授の石澤良昭教授及びバリ高等学術研究所研究部長のクロード・ジャック教授が共同で制作中である。序章では、クメールの古文書学及びサンスクリット韻律学の概要を説明し、三部構成の本文では、1)クメールの歴史、2)宗教、3)社会をテーマに、それらに関連する碑文の前文または一部分を紹介する。サンスクリット語及びクメール語の20以上の文章が注釈も付して翻訳され、本文中に引用される全ての碑文テキストの彫版複写が巻末で紹介される。さらに付録としてアンコールやその近郊で見つかったタイ語、ミャンマー語、日本語、さらにアラビア後の碑文の例も紹介される。

石澤教授によってアンコール・ワットの日本人墨書跡(1632年)の研究も付け加わる。クメールの初期数世紀の歴史を理解するうえで、中国語文献は大変重要なものである。

『ユネスコ日本信託基金 文化遺産保存のための活動』(ユネスコ刊、1998年11月)より転載



表4-1 アンコール地域における国際協力年表

アンコール遺跡関連年表	年	日本・カンボディア・ユネスコ関連事項
	1907	フランス・シャム条約：バットンボーン・シナムリアブ・シソポンの諸州仏領となる
	1908	フランス極東学院、アンコール遺跡保存事務所開設
	1911	アンコール地域の修復の保存の一部として、森林管理のための保存政策が発表される
	1925	東南アジア初の国立公園として、アンコール遺跡公園設立( Angkor Historic Park )
	1953	独立式典(以後独立記念日・11月9日)
	1954	ジュネーヴ協定調印。ベトミン撤退決まる(7月21日) カンボディア、対日賠償請求権放棄を日本に通報(11月27日)
	1955	シハヌーク、日本公式訪問(12月4日) 日本 - カンボディア友好条約調印(12月9日)
	1957	岸首相、カンボディア訪問(11月21日)
	1959	ブリア=ヴィヒア寺院問題を国際司法裁判所へ提訴(10月6日)
	1960	日本 - カンボディア貿易取り決め調印(2月10日)
[石澤] カンボディアへ渡航・アンコール保存事務所においてB.P. グロリエに師事	1961	
	1962	国際司法裁判所、ブリア=ヴィヒア寺院のカンボディアへの帰属を判決(6月15日)
今川幸雄ほか『アンコールの遺跡 - カンボディアの文化と芸術』霧が関出版 1964 217p 毎日新聞主催、「カンボディア王国秘宝展」開催(1963年5月～6月・東京、名古屋、大阪)・165点を展示 三島由起夫『瀧王のテラス』中央公論社 1964 125p	1964	
[石澤] カンボディア調査	1965	日本の援助による農業技術センター落成式挙行(7月8日)
[石澤] カンボディア調査	1969	
	1970	カンボディアが内戦状態に入る
	1972	カンボディア、文化財不法取引禁止法加盟
[石澤] 日本学術振興会派遣によりフランス極東学院で碑文研究	1975	ポルポト派軍、プノンベン入城(4月17日)・ポルポト政権成立
	1976	新憲法を發布、国名が「民主カンボディア」となる(1月5日)
[石澤] 日本学術振興会派遣によりパリ大学高等学術研究院(オート・ゼチュド)で碑文研究	1978	ヴェトナム軍、カンボディア南部国境で大攻勢・第3次インドシナ戦争勃発(12月25日)
	1979	カンブチア人民革命評議会(ヘンサムリン政権成立・1月8日) 文化情報省に遺跡保存局・アンコール遺跡保存委員会設立 アンコール保存事務所再開(10月) 文化財保護法成立(11月)
[石澤] 第1回アンコール遺跡予備調査(8月)・テレビ班(日本テレビ)参加 上智大学アンコール国際調査団結成	1980	
	1981	ユネスコによるアンコール地域中立化提案 National Geographic によるアンコール遺跡取材
[上智] 第1回予備調査報告書：石澤良昭監修『埋もれた文明アンコール遺跡』 日本テレビ出版部 1982 144p	1982	ヴェトナム・ポーランド・仏・インドがカンボディアに対して援助を申し出る 国連本部におけるアンコール・ワット展(ユネスコと National Geographic Society 協力)(4月)
[上智] 第2回アンコール遺跡予備調査(11月)		

表4-1 アンコール地域における国際協力年表の続き

アンコール遺跡関連年表	年	日本・カンボディア・ユネスコ関連事項
[ 上智 ] 国際研究プロジェクト 「アジアの文化遺産の再発見」研究開始	1984	
[ ポーランド ] 国家保存委員会チームによる ブノンベン・シルバーパゴダの回廊壁画修復	1985	
[ 上智 ] 国際シンポジウム「アジアの文化遺産再発見 - 東南アジア遺跡の保存・修復・研究 - 」 開催(4月19日～20日・会場：上智大学)		
[ 上智 ] 第1回アンコール救済国際シンポジウム開催 「アンコール救済問題」(4月20日・会場： 上智大学)・アンコール遺跡救済に関する ソフィア・アピール採択		
[ 印 ] インド政府はカンボディア政府とアンコール・ ワット修復に関する6年間の作業協定に同意	1986	
[ 上智 ] 国際シンポジウム「ボロブドール遺跡の保存・ 修復・経験に学ぶ」開催 (10月30日～11月2日・ 会場：ボロブドール、インドネシア)		
[ 印 ] アンコールへ調査隊派遣開始	1987	パリにおいてカンボディア問題解決のための
[ 印 ] 考古総局アンコール・ワットの修復開始		第1回直接会談(シハヌーク殿下・フン・セン首相)
[ 上智 ] 国際シンポジウム「スコータイ遺跡の保存・ 修復・経験に学ぶ」開催(11月21日～25日・ 会場：スコータイ、タイ)		(12月2日～4日)
[ 上智 ] <第1回アンコール遺跡調査(3月)>	1988	カンボディア、「ユネスコ世界文化開発10年計画」参加 (～97年)
[ 上智 ] 国際シンポジウム「バガン遺跡の研究・修復・ 発展に関するシンポジウム」開催 (8月2日～6日・会場：バガン、ミャンマー)		
[ 上智 ] <第3回アンコール遺跡予備調査(3月)>	1989	日本政府「ユネスコ文化遺産保存日本信託基金」設立 (1999年末現在3,566万1,000ドル拠出し、 15カ国19遺跡に助成)
[ 米 ] アメリカによるアンコール遺跡第1回調査団 派遣(ワールド・モニュメント・ファンド)		ユネスコによる第1回アンコール遺跡調査団派遣 (石澤良昭、クロード・ジャック教授)
[ 上智 ] <第2回アンコール遺跡調査(5月)>・ 22ヶ所の遺跡の調査 朝日新聞主催により「アンコール遺跡救済の写真展」 開催・調査団より3名講演 (石澤、河野靖、井川一久)10月・東京 第2回調査報告：石澤良昭 『甦る文化遺産・アンコール・ワット』 日本テレビ出版部 1989, 160p		ブノンベン芸術大学再開 カンボディア和平パリ国際会議(7月30日)
第1回アンコール遺跡救済国際円卓会議がユネスコと 上智大学の共催で開かれる (12月15日・会場：バンコク、タイ) 石澤良昭、千原大五郎、遠藤宣雄、河野靖 国際シンポジウム「8世紀から13世紀までのタイ国 東北部における歴史的遺跡国際シンポジウム」開催 (12月18日～23日)スリン県・タイ (石澤、千原、遠藤、河野、坪井の5名)		ユネスコ総長とシハヌークの会合(9月1日) シハヌークと4つの政党がアンコール救済援助を ユネスコに正式要求(10月)
[ 上智 ] <第3回アンコール遺跡調査(12月23日～ 1月6日)>		ユネスコの文化遺産課より2名が派遣され、現状把握 調査がWMFとの協力のもとに行われる(12月)

表4-1 アンコール地域における国際協力年表の続き

アンコール遺跡関連年表	年	日本・カンボディア・ユネスコ関連事項
<p>[石澤] パリのギメ美術館シンポジウムにてアンコール遺跡破壊状況講演(2月25日)</p> <p>[仏] アンコール遺跡への調査団派遣 朝日新聞主催、国際シンポジウム 「危機にたつアンコール遺跡を救う」開催(3月1日～2日・会場：東京朝日ホール)・シンポジウムの結果「東京アピール」が採択される</p> <p>[上智] &lt;第4回アンコール遺跡調査(7月28日～8月13日)&gt; 合意(6月4日・5日)</p> <p>[上智] パンテアイ・クデイ寺院、タ・プロム寺院を中心に活動することをカンボディア政府と協議</p> <p>[ポーランド] 遺跡局によるアンコール遺跡修復作業開始</p> <p>[EFEO] フランス極東学院アンコール・トムの修復を開始</p> <p>[上智] 国際プロジェクト「アジアの文化遺産の再発見」第2期準備のための国際会議実施(10月29日～11月2日) EFEO、アンコールにてフィールド調査実施(上智大学・ミシガン大学・PKZ・インドなども参加)(12月10日～91年1月6日)</p>	1990	<p>ユネスコ主催「アンコール遺跡保存に関する第1回専門家円卓会議」開催(6月4日～8日・バンコク・「アンコール遺跡保存のための行動計画」を提出・石澤、河野、千原、坪井出席)</p> <p>カンボディア和平東京会議・SNQ(最高国民評議会)設置</p> <p>ユネスコ・EFEO・上智大学3機関会議(9月12日～18日・パリ)</p>
<p>[上智] 文化情報省ヘトヨタ・ランドクルーザー2台贈呈(1月10日～18日)</p> <p>第2回アメリカ調査団と共同で実施。米・仏・英・ソ連・カナダ・オーストラリア・ベルギー・日本・カンボディアの9カ国からの専門家が参加</p> <p>[上智] &lt;第5回アンコール遺跡調査(3月5日～3月30日)&gt; パンテアイ・クデイ寺院第1回発掘調査(3月)</p> <p>[上智] プノンペン芸術大学考古・建築学生24名及びアンコール保存事務所職員2名、計26名のアンコール遺跡における第1回研修実施(3月12日～3月25日)</p> <p>[上智・米] JWMFとアンコール遺跡インベントリー作りを共同研究プロジェクトとして実施 日本においてアンコール遺跡救済委員会が設立(4月) 会長石川六郎、事務局長石澤良昭、事務局長補佐遠藤宣雄 アンコール遺跡救済委員会：使節団(平山郁夫団長以下35名)がアンコール遺跡調査実施(4月27日～5月4日)</p> <p>[上智] 芸術大学にて特別集中講義を実施(8月13日～14日)</p> <p>[上智] &lt;第6回アンコール遺跡調査(8月10日～8月31日)&gt;</p>	1991	<p>ユネスコ事務局長マイヨールがアンコール遺跡救済をアピール</p> <p>ユネスコ・EFEO・上智大学3機関保存修復会議(4月26日～5月14日・パリ)</p>

表4 - 1 アンコール地域における国際協力年表の続き

アンコール遺跡関連年表	年	日本・カンボディア・ユネスコ関連事項
[上智] プノンペン芸大考古学生7名・建築学生5名 に対してアンコール遺跡において 研修実施(8月15日～8月28日) [上智] バンテアイ・クデイ寺院第2回発掘調査 (8月19日～26日) [上智] 遺跡・村落・森林の共存共生プロジェクト 開始		ユネスコ主催「第2回アンコール遺跡保存専門家国際 円卓会議(9月9日～11日・パリ)  パリ和平協定(10月23日) シハヌーク、ユネスコヘマスタープランの作成を 依頼する(11月) カンボディア世界遺産条約に加盟(11月28日)
[上智] <第7回アンコール遺跡調査 (3月7日～28日)>  [上智] バンテアイ・クデイ寺院第3回発掘調査 (3月16日～21日) [上智] 芸術大学において特別講義実施 (3月10日～14日) [上智] 現地研修として芸術大学考古学生10名・ バンテアイ・クデイ遺跡発掘調査に参加。 建築学生10名が建築調査に参加 (3月16日～21日) [GACP]ドイツ政府によるアンコール・ワットを中心 とした遺跡修復援助開始 [上智] <第8次アンコール遺跡調査 (8月8日～28日)> [上智] バンテアイ・クデイ寺院第4回発掘調査(8月) [上智] 芸術大学において特別講義実施 (8月10日～14日) [上智] 芸術大学建築学生10名・考古学生10名に 対するアンコール遺跡における現場研修 (8月15日～26日) ユネスコ・上智大学共催「アンコール遺跡保存のための マスタープラン検討会」開催(8月23日・24日・ プノンペン)石澤、遠藤、坪井3名参加 [JSA] <第1回調査実施(予備・10月)> [奈文研]カンボディアとの「アンコール文化遺産保護 共同研究」を開始 [WMF]プリア・カーン修復プロジェクト開始(11月～)	1992	明石特別代表、着任。UNTAC(国連カンボディア暫定行政 機構)によるPKO開始(3月15日) カンボディア復興国際会議準備会合(3月30日～31日・ 東京)  ユネスコ事務局長マヨールによるアンコールへの 基金呼びかけ(4月30日)  ユネスコ、プノンペン事務所開設(8月)  第16回世界遺産委員会会議 (12月7日～14日・米サンタフェ)・アンコールが登録
[JSA] <第2回調査実施(1月)> [上智] <第9回アンコール遺跡調査 (2月27日～3月14日)・ 治安不安定のためアンコール地域に入れず プノンペンのみ> [上智] 芸術大学にて特別講義実施(3月1日～5日) [JSA] プラサートスーブラ、バイヨン北経蔵、 アンコール・ワット外周壁内北経蔵の 3遺跡を対象を絞る 上智大学・EFEO共催「第1回アンコール遺跡国際 シンポジウム(3月・シアムリアプ) 上智大学・朝日新聞共催「アンコール遺跡を解明する -ハイビジョンによるアンコール遺跡調査報告会」 (6月25日・会場:松下電器情報通信システムセンター) [上智] 東北タイ遺跡の調査実施(8月)	1993	日本政府「ユネスコ無形文化財保存振興日本信託基金」 設立 (1999年末現在211万8000ドル拠出)  UNTACの管理下総選挙実施(5月23日～28日) 暫定国民政府発足(7月1日) SCNC(国民文化最高評議会)設立(8月27日)

表4-1 アンコール地域における国際協力年表の続き

アンコール遺跡関連年表	年	日本・カンボディア・ユネスコ関連事項
[ 上智 ] 芸術大学において遠藤氏によるアンコール地域の社会文化発展に関する第1回ワークショップ実施(10月18日～28日)		新カンボディア王国憲法公布、シハヌーク国王再即位、ラナリット第1首相、フン・セン第2首相による
[ 上智 ] 「アンコール遺跡を解明する - ハイビジョンによる第2回アンコール遺跡調査報告会」(11月13日・会場：松下電器情報通信システムセンター)		双頭の新しい閣内閣成立(9月24日) 日本政府「アンコール遺跡の救済及び開発のための政府間会議」開催(10月・東京) 東京宣言採択
[ 上智 ] <第10回アンコール遺跡調査(12月19日～30日)>		[ 日仏両国共同議長 ]第1回アンコール遺跡の救済及び開発のための国際調整委員会 (ICC)会議(12月21～22日)
[ JSA ] <第3回調査実施(12月)>・ 3遺跡に対する事前調査実施		
[ 上智 ] アンコール・ワット西参道第1回調査実施(12月27日)		
[ 上智 ] 芸術大学において遠藤氏によるアンコール地域の社会文化発展に関する第2回ワークショップ実施(2月14日～18日)	1994	
[ JSA ] JSA 専門家が駐在開始(2月～)		日本・カンボディア友好橋修復完工(2月26日)
[ 上智 ] <第11回アンコール遺跡調査(3月5日～26日)>		[ 日仏両国共同議長 ]ICC 会議(3月21日)
[ 上智 ] パンテアイ・クデイ寺院第5回発掘調査(3月)		
[ 上智 ] 芸術大学にて特別講義実施(3月7日～12日)		
[ 上智 ] 芸術大学建築学生5名・考古学生5名に対するパンテアイ・クデイにおける発掘実習実施(3月13日～22日)		
[ 上智 ] <第12回アンコール遺跡調査(4月27日～5月8日)>		
[ 上智 ] アンコール・ワット西参道第2回調査(4月29日～5月7日)		ゾーン規制を発令(5月28日)
[ 上智 ] 「アンコール遺跡を解明する - ハイビジョンによる第3回アンコール遺跡調査報告会」(6月25日・会場：松下電器情報通信システムセンター)		アンコール遺跡4者協議(カ・仏・日・ユネスコ、6月)
[ JSA ] 北クリアン北方に仮設小屋2棟建設(7月)		
[ JSA ] <第4回調査実施(6月～9月)>・ 関連各分野から専門的調査開始		
[ 上智 ] <第13回アンコール遺跡調査(7月28日～8月28日)>		[ 日仏両国共同議長 ]ICC 会議(10月8日)
[ 上智 ] ワット西参道オーガ試掘(8月3日～5日・ 建築班と地質班の協力による)		
[ 上智 ] パンテアイ・クデイ寺院第6回発掘調査(8月)		
[ 上智 ] 芸術大学考古学学生7名・教官2名に対する 現場研修実施(7月31日～8月19日)		
[ JSA ] プラサートスーブラ発掘調査開始		
[ JSA ] 芸術大学建築学学生3名・考古学学生3名に 対する現場研修実施(第4次調査期間)		
[ JSA ] 事務所及び宿舍をシナムリアブに開設(9月)		
[ 奈文研 ]考古学研修生2名が奈良国立文化財研究所 にて3カ月の研修を受ける		
[ JSA ] アンコール遺跡保存事業開始式(11月21日)		
[ JSA ] 第1次フェーズ開始(11月～1998年10月)		
[ JSA ] <第5回調査実施(11月～99年4月)>		

表4-1 アンコール地域における国際協力年表の続き

アンコール遺跡関連年表	年	日本・カンボディア・ユネスコ関連事項
[ JSA ] 芸術大学建築学学生5名に対する現場研修実施(第5次調査期間) [ JSA ] 「JSA News」創刊(11月) [ 上智 ] <第14回アンコール遺跡調査(12月17日～30日)> [ 上智 ] 小杉氏による石工のトレーニング実施 [ 上智 ] バンテアイ・クデイ寺院第7回発掘調査(12月) [ 上智 ] 芸術大学考古学学生7名に対する現場実習実施(12月19日～23日) [ 上智 ] 芸術大学建築5名に対する現場実習実施(12月24日～28日)		
[ 上智 ] 「アンコール遺跡を解明する - ハイビジョンによる第4回アンコール遺跡調査報告会」(1月21日・会場：松下電器情報通信システムセンター) [ EFEO ] パブオン修復事業開始式・[ JSA ] アンコール遺跡保存事業説明式(2月21日) [ JSA ] <JSA 第6回調査実施(2月～4月)> [ JSA ] 芸術大学建築学学生5名・考古学学生5名に対する現場研修実施(第6回調査期間) [ 上智 ] <第15回アンコール遺跡調査(2月28日～3月22日)> [ 上智 ] 小杉氏による石工のトレーニング実施 [ 上智 ] 芸術大学における特別講義実施(2月20日～2月25日) [ 上智 ] バンテアイ・クデイ寺院第8回発掘調査(3月) [ 上智 ] 芸術大学考古学学生5名・建築5名に対する現場実習実施(2月28日～3月21日) [ JSA ] プノンベン事務所開設(3月) [ 上智 ] <第16回アンコール遺跡調査(7月20日～8月31日)> [ 上智 ] バンテアイ・クデイ寺院第9回発掘調査(8月) [ 上智 ] パケン窯跡初視察(8月9日) [ 上智 ] タニ窯跡初視察(8月15日・18日) [ 上智 ] 芸術大学考古学学生5名・建築学学生5名に対してアンコール遺跡において研修実施(8月1日～8月17日) [ JSA ] 「アンコール遺跡調査報告書1995年」刊行(7月) [ JSA ] ワークショップ併設(7月) [ JSA ] <第7回調査実施(7月～9月)> [ JSA ] 芸術大学建築学学生7名・考古学学生8名に対する現場研修実施(第7次調査期間) [ イタリア ] プレループ修復プロジェクト第1次フェーズ開始(10月) [ 上智 ] 石澤良昭団長、シハヌーク国王より銀盃拝受(11月29日) [ JSA ] <第8回調査実施(11月～96年1月)> [ JSA ] 芸術大学建築学学生7名に対する現場研修実施(第8次調査期間) [ 上智 ] 遠藤氏による北スラ・スラン村落調査(12月1日～1996年9月30日) [ 上智 ] <第17回アンコール遺跡調査(12月14日～1月10日)>	1995	SCNC法的に改正・アンコール地域遺跡保護整備機構(APSARA)設立(2月19日王令)  [ 日仏両国共同議長 ] ICC 会議(3月31日)  [ 日仏両国共同議長 ] ICC 会議(10月8日)  ホテル・ゾーンに関する法律の発令(10月13日) [ 日仏両国共同議長 ] ICC 会議(12月2日)

表4-1 アンコール地域における国際協力年表の続き

アンコール遺跡関連年表	年	日本・カンボディア・ユネスコ関連事項
[ 上智 ] 西参道第3回調査実施 (12月14日～96年1月10日)		
[ JSA ] <第9次調査実施(2月～4月)> [ JSA ] バイヨン寺院北経蔵の解体工事開始 [ JSA ] 芸術大学建築学学生6名・考古学5名・ 考古研修スタッフ1名に対する現場研修実施 (第9次調査期間) [ 奈文研 ] スラスラン付近における窯跡探査(3月) [ 上智 ] <第18次アンコール遺跡調査 (3月1日～4月7日)> [ 上智 ] 西参道第4回調査実施(3月11日～24日) [ 上智 ] パンテアイ・クデイ寺院第10回発掘調査(3月) [ 上智 ] 芸術大学考古学学生5名に対するパンテアイ・ クデイ寺院における現場研修実施 (3月2日～20日) [ 上智 ] タニ窯跡分布調査実施(3月) [ インドネシア ] アンコール・トム王宮門修復工事開始 (5月) [ JSA ] 日本政府外務省 HP において JSA 活動報告 掲載開始(6月) [ JSA ] 「アンコール遺跡調査報告書 1996年」刊行(7月) [ JSA ] <第10回調査実施(7月～10月)> [ JSA ] 芸術大学建築学学生7名・考古学7名及び 考古研修スタッフ1名に対する現場研修実施 (第10次調査期間) [ JSA ] 第1回バイヨン会議(8月31日) [ 上智 ] <第19回アンコール遺跡調査 (7月15日～8月31日)> [ 上智 ] アンコール・ワット西参道修復工事計画作成 [ 上智 ] タニ窯跡第1次発掘調査(8月) [ 上智 ] パンテアイ・クデイ寺院第11回発掘調査(8月) [ 上智 ] 芸術大学考古学学生5名に対するパンテアイ・ クデイ寺院・タニ窯跡の現場研修実施 (8月12日～30日) [ 上智 ] プノンペン芸術大学建築学学生5名に対する 現場研修実施(7月15日～8月31日) 第1回世界クメール学会(上智・トヨタ財団共催・ 8月23日～30日・プノンペン) [ JSA ] <第11回調査実施(11月～97年1月)> [ 上智 ] アンコールワット西参道修復工事起工式及び 上智大学アンコール研修所開所式(8月29日) [ 上智 ] <第20回アンコール遺跡調査 (11月16日～12月31日)> [ 上智 ] 芸術大学考古学学生5名・建築学学生4名に 対する現場研修実施(11月17日～12月30日) [ 上智 ] 西参道実測調査実施	1996	[ 日仏両国共同議長 ] ICC 会議(1月9日)  文化財法公布(1月25日)
[ JSA ] <第12回調査実施(1月～4月)> [ JSA ] 芸術大学建築学学生2名・考古学学生3名・ 考古通年研修生1名の現場研修実施 (第12次調査期間) [ 上智 ] <第21回アンコール遺跡調査 (2月27日～3月26日)>	1997	[ 日仏両国共同議長 ] ICC 会議(1月14日・プノンペン)

表4-1 アンコール地域における国際協力年表の続き

アンコール遺跡関連年表	年	日本・カンボディア・ユネスコ関連事項
<p>[ 上智 ] バンテアイ・クデイ寺院第12回発掘調査 (3月5日～22日)</p> <p>[ 上智 ] 芸術大学考古学学生5名に対するバンテアイ・クデイ寺院における現場研修実施 (3月5日～22日)</p> <p>[ 上智 ] プノンペン芸大建築学生3名に対する現場研修実施(3月5日～3月19日)</p> <p>[ 上智 ] 西参道実測調査及びベンチ・マーク設置作業</p> <p>[ JSA ] 「バイヨン寺院保存修復計画策定プロジェクト成功祈願式」(4月27日)</p> <p>[ JSA ] 保存修復専門家養成コースとして長期研修生1名採用(5月～98年2月)</p> <p>[ 上智 ] 「アンコール遺跡を科学する - 第5回アンコール遺跡国際調査団報告会」 (5月24日・会場：上智大学)</p> <p>[ 上智 ] 宗教法人真如苑奨学金によりカンボディア人学生2名が上智大学大学院に留学(6月)</p> <p>[ JSA ] &lt;第13回調査実施(6月～10月)&gt;</p> <p>[ JSA ] 「アンコール遺跡調査報告書1997年」刊行(7月)</p> <p>アンコール・ワット西参道南側環濠護岸自然崩壊 (9月26日)</p> <p>[ 上智 ] 上智大学アンコール研修所に荒樋が国連ボランティア(UNV)として常駐開始(11月)</p> <p>[ JSA ] &lt;第14回調査実施(11月～98年1月)&gt;</p> <p>アンコール・ワット西参道中央テラス北側シン八像2体をアンコール保存事務所へ移送</p> <p>バンテアイ・クデイ寺院西門彫刻石材盗難事件 (11月2日)</p> <p>[ JSA ] 第2回バイヨン会議(11月22・23日)</p> <p>[ 上智 ] &lt;第22回アンコール遺跡調査(11月15日～12月30日)&gt;</p> <p>[ 上智 ] 芸術大学建築学学生4名及び石工7名に対する西参道及び各遺跡における現場研修実施 (11月15日～12月14日)</p> <p>[ 上智 ] バンテアイ・クデイ寺院第1回清掃作業 (12月13日)</p> <p>[ 上智 ] 芸術大学考古学学生4名に対する現場研修実施</p> <p>[ 上智 ] 西参道実測図(平面・立面)調査実施</p> <p>[ JSA ] 保存修復専門家養成コースとして長期研修生1名採用(12月～98年12月)</p> <p>[ 上智 ] サンボールクレイ・クック遺跡調査 (12月15日～17日)</p>		<p>人民党とフンシンバック党の要人警備兵間で衝突事件発生(6月17日)</p> <p>日本外務省アジア・ユース・フェローにより2名来日(うち1名は上智大学大学院へ)</p> <p>フン・セン第2首相軍、ラナリット第1首相軍に武力攻撃を加え後者を壊滅させ、ラナリットを追放(7月5日～6日)</p>
<p>[ JSA ] &lt;第15回調査実施(1月～4月)&gt;</p> <p>[ JSA ] 芸術大学考古学学生2名に対する現場研修実施(第15次調査期間)</p> <p>[ JSA ] 保存修復専門家養成コースとして長期研修生1名採用(1月～99年1月)</p> <p>[ JSA ] 考古学専門家養成コースとして長期研修生1名採用(3月～7月)</p>	1998	<p>JICAによるアンコール地域5万分の1の地形図が作成される</p>



表4-1 アンコール地域における国際協力年表の続き

アンコール遺跡関連年表	年	日本・カンボディア・ユネスコ関連事項
[ 上智 ] パンテアイ・クデイ寺院散水作業実施 (1月29日～4月6日)		
[ 上智 ] <第23回アンコール遺跡調査 (3月4日～4月5日)>		
[ 上智 ] パンテアイ・クデイ寺院第13回発掘調査 (3月3日～18日)		
[ 上智 ] 芸術大学考古学学生3名に対するパンテアイ・ クデイ寺院における現場研修実施 (3月3日～18日)		
[ 上智 ] 芸術大学建築学学生3名及び石工7名に対する 西参道及び各遺跡における現場研修実施 (3月7日～3月28日)		
[ 上智 ] アンコール・ワット西参道第2回調査・ 西参道139m地点内部構造調査実施 (3月11日～4月4日)		
[ 上智 ] タニ寮跡群第2回発掘調査(3月23日～29日)		
[ 上智 ] <第23次アンコール遺跡追加調査 (4月25日～5月26日)>		
[ 上智 ] 西参道北側にて土嚢による擁壁建設作業実施 (4月25日～5月26日)		
[ 上智 ] 芸術大学建築学学生3名及び石工7名に対する 西参道における現場研修実施 (4月7日～4月30日)		
[ 上智 ] 石澤[中川]両教授にカンボディア国王シハ ヌーク陛下よりサハメトリ章親授(5月17日)		
パンテアイ・クデイ石材盗難事件(6月10日)		地形図をJICAからカンボディア政府(アプサラ)へ 引き渡し、シンポジウム開催及び地形図展示会 (5月ブノンペン・シアマリアプ) [日仏両国共同議長]ICC会議(5月19日)
[ JSA ] <第16回調査実施(5月～7月)>		
[ 上智 ] 芸術大学建築学部卒業生を常駐建築班研修生 として3名受け入れ(5月)		
[ JSA ] 「アンコール遺跡調査報告書1998年」刊行(7月)		
[ 上智 ] <第24回アンコール遺跡調査 (8月2日～9月30日)>		カンボディア総選挙(7月26日)
[ 上智 ] 西参道基礎部調査、側柱3本解体実施 (8月3日～15日)		
[ JSA ] <第17回調査実施(8月～10月)>		
[ JSA ] パイヨン北経蔵解体修理事前調査実施		
[ JSA ] 芸術大学建築学学生4名・考古学学生4名に 対する現場研修実施(第17次調査期間)		
[ 上智 ] 芸術大学考古学部卒業生を常駐考古班研修生 として4名受け入れ(9月)		日本政府「ユネスコへの拠出金(1998年実績)979.3万ドル
[ 上智 ] 石工7名に対する西参道における現場研修実施		
[ 上智 ] タニ寮跡第3次発掘調査(9月1日～13日)		
[ 上智 ] 上智大学アンコール研修所に丸井研究員が 常駐開始(9月)		
[ 上智 ] 西参道東端側柱・ナーガ解体(12本) 基礎発掘調査、レベル測定実施(11月)		
[ JSA ] <第18回調査実施(11月～99年1月)>		
[ JSA ] 保存修復専門家養成コースとして長期研修生 2名採用(12月～)		
[ JSA ] 考古学専門家養成コースとして長期研修生 1名採用(12月～)		フン・セン内閣設立(11月30日)

表4-1 アンコール地域における国際協力年表の続き

アンコール遺跡関連年表	年	日本・カンボディア・ユネスコ関連事項
[上智] <第25回アンコール遺跡調査 (12月17日～12月30日)> [JSA] 第3回バイヨン会議(12月18日・19日) [上智] 西参道擁壁下部の凸部実測実施 [上智] 芸術大学建築学学生3名に対する西参道及び 各遺跡における現場研修実施 [上智] 芸術大学考古学学生4名に対する現場研修実施 [上智] バンテアイ・クデイ寺院第14回発掘調査 (12月)D08発掘		[日仏両国共同議長]ICC会議(12月14日・15日)
[上智] 「アンコール遺跡を科学する - 第6回アンコール遺跡国際調査団報告会」 (1月23日・会場：上智大学) [上智] バンテアイ・クデイ寺院発掘調査第1回 現地説明会実施(1月30日) [イタリア]プレループ修復プロジェクト 第2次フェーズ開始(1月) [上智] バンテアイ・クデイ寺院散水作業実施 (2月4日～4月25日) [JSA] <第19回調査実施(1月～4月)> [JSA] 芸術大学考古学学生4名・建築学学生6名に 対する現場研修実施(第19次調査期間) [上智] <第26回アンコール遺跡調査 (2月7日～4月21日)> [上智] バンテアイ・クデイ寺院側柱殿北表面採集調査 (2月18日～19日) [上智] バンテアイ・クデイ寺院第15回発掘調査 (3月2日～24日) [上智] バンテアイ・クデイ寺院発掘調査 第2回現地説明会実施(3月) [上智] タニ窯跡第4次発掘調査(3月11日～24日) [上智] サンボールクレイ・クック遺跡調査 (3月12日～14日) [JSA] 第1次フェーズ終了(～4月) [JSA] 第2次フェーズ開始(5月～) [上智] アンコール・ワット清掃作業(4月21日～24日) [上智] 調査団・アンコール遺跡修復活動のため 国連ボランティアに参加(5月～・三輪悟) [上智] 調査団・アンコール地域の文化発展のため 国連ボランティアに参加(6月3日～・遠藤宣雄) [上智] <第27回アンコール遺跡調査 (6月15日～9月22日)> [上智] 西参道修復工事現場作業小屋建設 [上智] バンテアイ・クデイ寺院芝生植え作業 (6月26日～7月13日) アンコール・ワット西参道中央テラス北東隅部自然崩壊 (6月29日) [JSA] 「アンコール遺跡調査報告書1999年」刊行(7月) [上智] スラスラン南東畑において考古表面採集実施 (7月5日～7日) [上智] バンテアイ・クデイ寺院サポート作業実施 (8月9日～9月8日) [奈文研・上智]クーレン山窯跡分布調査実施 [上智] タニ窯跡第5次発掘調査(8月1日～15日) [上智] タニ窯跡現地説明会実施(8月16日)	1999	[日仏両国共同議長]ICC総合会議(6月22日)

表4-1 アンコール地域における国際協力年表の続き

アンコール遺跡関連年表	年	日本・カンボディア・ユネスコ関連事項
<p>[ 上智 ] パンテアイ・クデイ寺院発掘調査 第3回現地説明会実施(8月)</p> <p>[ 上智 ] 第1回クリーニングプログラム・ 上智大学緑陰講座実施(8月・5名参加)</p> <p>[ JSA ] バイヨン寺院北経蔵の解体・ 再構築工事完了式典(9月29日)</p> <p>[ 上智 ] 常駐建築班研修生として2名雇用(10月)</p> <p>[ JSA ] 第4回「アンコール遺跡保存シンポジウム」 (11月6日)</p> <p>APSARA、ICCROM、SPAFA、UNESCOによる 第1回タ・ネイプロジェクト開始(11月～2000年3月)</p> <p>[ 上智 ] &lt;第28回アンコール遺跡調査 (11月11日～2000年1月25日)&gt;</p> <p>[ 上智 ] 西参道テラス東側ナーガ、側柱解体 (危険回避)実施、敷石砂岩の解体開始(初回)</p> <p>[ JSA ] 第4回バイヨン会議(12月12日～14日)</p> <p>[ 上智 ] パンテアイ・クデイ寺院第16回発掘調査(12月)</p> <p>[ 上智 ] 常駐考古班研修生1名が上智大学大学院へ留学 京大東南アジア研究センター： 科研「東南アジアにおける乾燥地の発展と停滞研究」 (代表：福井捷朗)アンコール地域調査 (12月25日～1月24日)</p> <p>[ 上智 ] 芸術大学考古学部卒業生2名を常駐考古班 研修生として受け入れ</p>		<p>フランス極東学院による象のテラス北階段の修復作業 終了(10月9日)</p> <p>第5回「アンコール遺跡保存シンポジウム」(11月6日)</p> <p>[ 日仏両国共同議長 ] ICC 技術会議(12月17日～18日)</p>
<p>[ 上智 ] パンテアイ・クデイ寺院現地説明会(1月10日)</p> <p>[ JSA ] 小淵首相のシムリアップ訪問(1月12日)・ JSAによるバイヨン寺院の説明</p> <p>[ JSA ] アンコール・ワット北経蔵周辺発掘予備調査 実施(1月～2月)</p> <p>[ 上智 ] 小淵首相の来アンコール・ワットに際して 石澤、片桐がご説明(1月12日)</p> <p>第2回第2回世界クメール学会 (上智・トヨタ財団共催1月26日～28日)</p> <p>[ 上智 ] 第1回「アンコール・ワット国際シンポジウム」 開催(共催・2月19日・会場：日本大学)</p> <p>[ 上智 ] 常駐考古班研修生より1名東京芸術大学 大学院へ留学(2月)</p> <p>[ 上智 ] &lt;第29回アンコール遺跡調査 (2月15日～3月31日)&gt;</p> <p>[ 上智 ] パンテアイ・クデイ寺院散水作業実施 (1月25日～4月12日)</p> <p>[ 上智 ] 「アンコール遺跡を科学する - 第7回アンコール遺跡国際調査団報告会」 (2月26日・会場：上智大学)</p> <p>[ 上智 ] パンテアイ・クデイ寺院第17回発掘調査 (3月5日～19日)</p> <p>[ 上智 ] パンテアイ・クデイ寺院発掘調査 第3回現地説明会実施(3月24日)</p> <p>[ 上智 ] タニ寮跡群第6次発掘調査(3月25日～4月7日)</p> <p>[ 上智 ] プノンペン芸術大学建築学学生10名に対する 現場実習実施(3月6日～3月31日)</p> <p>第1回タ・ネイプログラム終了(～3月)</p>	2000	<p>小淵総理、カンボディアを訪問(1月10日～12日)</p> <p>日本政府「ユネスコ分担率」(2000年予算)25%となる</p>

表4-1 アンコール地域における国際協力年表の続き

アンコール遺跡関連年表	年	日本・カンボディア・ユネスコ関連事項
<p>[中国] 中国政府チームによるチャウ・サイ・デヴォダの修復工事起工式典(3月29日)</p> <p>[上智] 常駐建築班研修生として2名雇用(4月)</p> <p>[上智] 建築研修生1名・神奈川国際研修センターへ10カ月の研修留学(5月～)</p> <p>[上智] 西参道中央テラスより東端までの敷石砂岩解体終了(6月3日～21日)</p> <p>[上智] 第30回アンコール遺跡調査(6月10日～9月5日)</p> <p>[上智] 西参道ラテライト擁壁部一部解体開始(6月)</p> <p>[上智] バンテアイ・クデイ寺院芝生植え作業(6月26日～7月7日)</p> <p>[上智] バンテアイ・クデイ寺院第18回発掘調査(8月)</p> <p>[上智] 芸術大学建築学学生8名に対する現場研修実施(8月14日～8月28日)</p> <p>[上智] 第2回クリーニングプログラム・上智大学緑陰講座実施(8月・22名参加)</p> <p>[上智] バンテアイ・クデイ寺院現地説明会実施(9月7日)</p> <p>[上智] 国際シンポジウム「アジアにおける歴史水都市と文化遺産 - 巨大遺跡を農業と「水」のかかわりから検証する - 」開催(9月19日・20日・会場：上智大学)</p> <p>[ニュージーランド政府] The origins of Angkor Archaeological Project 開始(9月)</p> <p>[上智] 国際シンポジウム「アジアの文化遺産と21世紀 - 遺跡保存現場から文化遺産学に向けて - 」開催(9月21日・22日・会場：上智大学)</p> <p>[JSA] 第5回「アンコール遺跡保存シンポジウム」(10月22日・東京)</p> <p>[上智] &lt;第31回アンコール遺跡調査(10月20日～12月31日)&gt;</p> <p>[WMF] APSARA 及び GACP の協力のもと、タ・ソムプロジェクト第1次フェーズ開始(11月～)</p> <p>鹿児島大新田栄治によりシアムリアブ地域先史時代集落遺跡調査実施(11月)</p> <p>[上智] 調査団・アンコール遺跡修復活動のため国連ボランティアに参加(12月～・高橋正時)</p> <p>[JSA] 「アンコール遺跡調査報告書2000年」刊行(12月)</p> <p>[JSA] 第5回バイヨン会議(12月11日～12日)</p> <p>[上智] カンボディア・密林の中の5大遺跡調査実施(12月16日～29日)</p>		<p>[日仏両国共同議長] ICC 会議(6月20日)</p> <p>日本政府「文化遺産無償協力」創設</p> <p>第2回タ・ネイプログラムが APSARA により実施(12月～2001年4月)</p> <p>[日仏両国議長] ICC 会議(12月14日～15日)</p>
<p>[上智] &lt;第32回アンコール遺跡調査(2月25日～4月10日)&gt;</p> <p>[上智] 第1回草の根文化遺産無償協力で調印式(3月1日・ブノンベン日本大使館)</p> <p>[上智] バンテアイ・クデイ寺院第19回発掘調査(3月1日～3月26日)・仏像103点出土</p> <p>[上智] ブノンベン芸術大学建築学学生10名に対する現場研修実施(3月11日～24日)</p> <p>[上智] バンテアイ・クデイ寺院専門家に対する現地説明会(3月31日)</p>	2001	<p>内閣官房副長官補佐室主催 「国際文化財保存修復協力からの教訓」 (1月30日・会場：東条会館)</p>

表4 - 1 アンコール地域における国際協力年表の続き

アンコール遺跡関連年表	年	日本・カンボディア・ユネスコ関連事項
[ 上智 ] 「カンボディア密林の巨大遺跡 - 謎のクメール帝国」NHK 放映 (4月22日・28日・7月4日)		
[ WMF ] タ・ソムプロジェクト第1次フェーズ終了予定 ( ~ 5月 )		
[ WMF ] タ・ソムプロジェクト第2次フェーズ終了予定 ( 5月 ~ )		
[ 上智 ] 第8回「アンコール遺跡を科学する」 ( 活動報告シンポジウム )開催予定( 5月12日 )		

出所：筆者作成

( 2001年4月14日 )

<参考文献：上智大学アンコール遺跡国際調査団刊行物>

<報告書及び刊行書>

- 石澤良昭(1999)『アンコールの王道をいく』淡交社 198p.
- 荒樋久雄・丸井雅子共著(2000)『アンコール・ワットへの道』JTB出版部 140p.
- 河野靖・千原大五郎・遠藤宣雄共編(1989)『ヴィエトナムの文化遺産 - ヴィエトナム文化財調査報告』上智大学アジア文化研究所 103p.
- 片桐正夫編(2001)『アンコール遺跡の建築学』(「アンコール・ワットの解明」第3巻)連合出版
- 上智大学アジア文化研究所(1985)『アジアの文化遺産 - 東南アジア遺跡の保存・修復・研究マニュアル』第1号 68p.
- (1987)『アジアの文化遺産 - 東南アジア遺跡の保存・修復・研究マニュアル』第2号 108p.
- (1989)『アジアの文化遺産 - 東南アジア遺跡の保存・修復・研究マニュアル』第3号 91p.
- (1990)『アジアの文化遺産 - 東南アジア遺跡の保存・修復・研究マニュアル』第4号 198p.
- (1989-2000)『カンボディアの文化復興』第1号 - 17号
- 上智大学アンコール遺跡国際調査団(1993-2001)『アンコール遺跡を科学する - アンコール遺跡調査報告書』第1号 - 8号
- 坪井善明編(2001)『アンコール遺跡と社会文化発展 - 遺跡・住民・環境』(石澤良昭監修、「アンコール・ワットの解明」第4巻)連合出版 286p.
- 中尾芳治編(2000)『アンコール遺跡の考古学』(石澤良昭監修、「アンコール・ワットの解明」第1巻)連合出版 310p.
- 盛合禎夫編(2000)『アンコール遺跡の地質学』(石澤良昭監修、「アンコール・ワットの解明」第2巻)連合出版 166p.

<欧文>

- Institute of Asian Cultures (1986) *Cultural Heritage in Asia (1): Study and Preservation of Historic Cities of Southeast Asia*, The Japan Times, 168p.
- (1987) *Cultural Heritage in Asia (2): Study on Borobudur*, Sophia University, 182p.
- (1988) *Cultural Heritage in Asia (3): Study on Sukhothai*, Sophia University, 176p.
- (1989) *Cultural Heritage in Asia (4): Study on the Conservation of monuments and sites and Socio-Cultural Development*, Sophia University, 239p.
- (1990) *Cultural Heritage in Asia (5): Study on Pagan*, Sophia University, 190p.
- (1992) *Cultural Heritage in Asia: Sophia Project Meeting on the preparation of its Second Phase*, Sophia University, 111p.
- (1992) *Cultural Heritage in Asia: Study on Historic Cities in lower Northeastern Thailand A.D.8th - 13th Centuries*, Sophia University, 303p.
- ISHIZAWA, Yoshiaki (1999) *Along the Royal Roads to Angkor*, Weatherhill, 199p.

## 第5節 開発計画

寺本 匡俊

### 1. 経緯

#### 1-1 和平に至るまでの動向

カンボディアの現代史は1953年の独立から1960年代までは比較的落ち着いた状況下にあったが、1970年のロン・ノル将軍によるクーデター以降、1990年代初頭の和平の進展に至るまで、20年あまりの長期的な混乱を経験した。

この間、1970年から1975年までの軍事政権、1975年から1979年までの極左政党クメール・ルージュの共産主義政治、1979年のヴェトナム軍侵攻から1980年代の計画経済及び内戦時代というように政変や軍事行動が繰り返され、長期的な開発計画もないまま政治経済は沈滞し、国際社会からの孤立が続いた。

1991年のパリ和平協定調印、1992年からの国連PKO、1993年の総選挙・憲法発布・シハヌーク国王の即位・新政権発足と続く和平の進展と国際社会への復帰の経過において、我が国を始めとする支援国や国際機関はカンボディアの復興に多大な貢献を果たし、その後今日に至るまで同国政府に対し強い影響力を及ぼしている。

#### 1-2 復興に向けての開発計画の策定

カンボディアにおける主要な開発計画は、策定作業のため資金的にも技術的にも外国援助による協力が不可欠な状況下で、援助国・国際機関の指導や助言を強く反映しつつ進められてきたのが現実である。

新国家成立後に初めての本格的・総合的な国家開発計画として「国家復興開発計画（NPRD）」が1994年に発表され、1996年にはこれを基礎として初の国家5カ年計画である「第一次社会経済開発計画（SEDP）」が策定された。SEDPは1996年から2000年までの5年間を対象期間としており、現時点では最新かつ最重要の開発計画である。SEDPに続く「第二次社会経済開発計画（SEDP II）」は、本研究時点では執筆途上

にあり、原稿内容も公開されていないため詳細は不明である<sup>1</sup>。

このため、本項における開発計画の内容に係る分析は、NPRD、SEDP、草稿準備中のSEDP IIに替えて、SEDP IIとの内容を整合性を求められている「貧困削減戦略書（PRSP）の中間報告書（Interim Report）」の3点を対象として概要を記載する。

### 2. 個々の開発計画の概要

#### 2-1 国家復興開発計画（NPRD）

##### 2-1-1 概略

新生国家初の国家計画である「国家復興開発計画」（The National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia : NPRD）は、1994年3月10日・11日に開催された閣僚級の支援国会合である第2回「カンボディア復興国際会議（ICORC II, the 2nd International Committee on the Reconstruction of Cambodia）」のために取りまとめられ、同年2月23日に政府の公文書として発表されたものである。

また、ICORC IIを挟んで1995年2月には、NPRDを実施に移すための計画としてImplementing the National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia (INPRD)が策定されている。両者間には計画の対象とする期間に差異が見られ、NPRDは3年間の中期計画と18カ月の短期計画の双方を含んでいるのに対して、INPRDは18カ月から24カ月を念頭に置いた具体的計画である旨明記されている。

##### 2-1-2 NPRDの骨子

NPRDには2つの原則と6点の行動目標が示されている。第一の原則は、政府は自らを国家開発の立案者かつ開発の管理者と規定している点である。第二の原則は、政府は国内民間セクターのパートナーであると規定している点である。

<sup>1</sup> 2001年2月の本援助研究会現地調査において、経済・財務大臣から、SEDP IIは貧困削減を目標とし、この目標を達成するため、持続的な経済成長と公正な分配、社会開発の促進と文化の振興、持続的な自然資源の管理と利用、という3つの戦略を考える旨を聴取した。（参考p.4）

この両原則に基づき INPRD が提示する 6 件の行動計画とは、カンボディアの法治国家としての確立、

2004 年までに GDP を倍増するための経済の安定化及び構造調整、人材育成及び国民の生活向上のための教育・医療の充実、インフラストラクチャー及び公共施設の復興・整備、国内経済の地域経済及び国際経済への再統合、農村開発の重視及び自然資源と環境の持続的な維持管理となっている。また、この計画の実現のために必要な条件として、政府関係者の意識改革及び民間セクターの参画が挙げられている。

NPRD は 1995 年及び 1996 年を同計画が軌道に乗るための重要な 2 年間であると位置づけており、1995 年 2 月に発表された INPRD の計画対象期間が 18 カ月から 24 カ月と定められているのは、上記の前提と平仄を合わせたものと考えられる。

### 2-1-3 NPRD の内容

#### (1) 総論

INPRD は冒頭の「要約」において、前述のとおり NPRD が策定されて以降の経緯を踏まえつつ今後 18 カ月から 24 カ月を念頭においた具体的な開発行動を提示するために作成されたものと記載されており、政府の最大の関心事でありかつ最も重要な目標は国民の生活の向上であると述べている。また、前年の 1995 年に開催された第 2 回 ICORC において発表されたシハヌーク国王書簡に提示されている 3 点の最優先事項、すなわち灌漑施設の復旧、植林、クメール・ルージュ投降兵の統合を紹介している。

次に開発政策の三本柱として、持続的な経済成長、継続的な人材開発、自然資源の持続的な管理と活用を掲げ、更に開発の主要課題として、グッド・ガバナンス、農村開発、貧困対策、経済調整、民間セクター育成、人材育成、兵士等の再統合、保健、教育、インフラストラクチャー整備、国際経済への復帰などが挙げられている。多分に総花的な羅列ではあるが、一方で、カンボディアにおいて特徴的であり、その後主要な課題として取組まれている森林問題や動員解除が網羅されており、5 カ年計画の新規策定に向けた準備段階の計画書としては一応の役割を果たしていると考えられる。

2 年後に策定されることになる SEDP は、後述するとおり明らかに経済成長よりも貧困削減や弱者救済といった社会政策重視の立場を取っているが、INPRD はそれと比較して両者の区別も明確でなく優劣も付けていない記載振りとなっている。

#### (2) 各論

第 1 章の「開発の基礎となる概念」においては、まず、新生となったカンボディアは民主主義政治と自由市場経済の国家であると宣言したあと、前述の NPRD の行動計画 6 件の内容及び相互の関係について説明している。残りの構成は第 2 章から第 7 章までは課題ごとの方策が記載され、第 8 章に実施上の留意点、第 9 章に総括が述べられている。

課題別記述のはじめの第 2 章は「経済復興」が挙げられ、民間の経済活動に対する支援の重要な要素として、マクロ経済運営、投資環境整備などに向けた公共投資の管理、市場経済化に向けた法制度及び政府組織の整備、国営企業の民営化及び民間セクター開発の 4 点を挙げている。

第 3 章の「国家制度改革」においては、改革の対象別に、国家財政の立て直し及び行政サービス向上のための行政改革、裁判所制度の改善や法曹の育成などの司法制度改革、動員解除及び除隊兵士支援の 3 点が示されている。

第 4 章「農村経済開発」は国民生活の向上のため、カンボディア政府にとって最も基本的な課題であると述べられている。農村経済は究極的には国家の安全と平和の問題であるとし、開発の対象として食糧、給水、地雷除去、金融、住居、職能、市場及び教育・医療など公共サービスへのアクセス等が挙げられている。また、これら分野における NGO による支援の重要性にも言及している。

第 5 章「人材育成」は前半の教育と後半の保健医療に別れており、教育については基礎教育の質とアクセスの改善及び教育行政の強化、保健医療については母子保健及び結核・マラリア・HIV / STD など感染症対策の重要性が説明されている。

第 6 章の「インフラストラクチャーの整備」においては、運輸交通、エネルギー、上水道に高い優先度が付されており、特徴としては首都プノンペンや国際港都市シハヌークヴィルに地域的な優先度を与え



ている点にある。

課題別記述の最終章の第7章「生産活動の持続的成長」においては、第一次産業では稲作、畜産、林業、第二次産業においては国内工業の育成と外資導入、石油・天然ガス等エネルギー資源開発、第三次産業としては観光業が、それぞれ主たる開発対象として記載されており、他方、公害問題など環境対策にも触れている。

第8章は本計画の実施上の問題点として、援助機関によって方針や手続きが異なる現状及び援助調整の難しさを訴えている。第9章の総括においては、次回ICORCに向けて関連援助機関に伝えるべき事柄として、緊急課題たるクメール・ルージュの統合及び復興のための初期投資に対する財政援助の重要性、ICORCにおいて援助機関の関心を得心する事業のリストを巻末に付したこと、援助実施上の課題として、モニタリング手法、効率性、手続きの統一化など、次回ICORCに向けての決意表明及び次々回のICORCをブノンペンで開催したいとの要望が述べられている。

## 2-2 第一次社会経済開発計画(SEDP)

### 2-2-1 概略

前項のNPRDはカンボディア政府が策定した文書となっているのみで特に責任官庁の名は示されていないが、SEDPは計画省が策定した文書であることが明記されている。次期5カ年計画のSEDP IIは2001年3月に完成予定のところが遅れており、現時点では第一次を現行の国家計画として取り扱わざるを得ない。

SEDPは冒頭部分において、同計画が先行して発表されたNPRD、「社会経済復興計画 1994年～1995年」、「公共投資計画(PIP)1996年～1998年」を統合し、国家の中期的開発に係る枠組みを示し、今後5年間の計画総投資額を22億米ドルとして分野別や地域別の投資額を明解にするものと述べている。

SEDPの全体構成は、第一部「国家開発の目標と戦略」において、開発の目標、戦略、障害、雇用及び貧困、社会的弱者のための社会的復興・開発、地方開発、環境及び自然資源の管理、国家体制の改革の計6章、第二部「計画の方向性と枠組み」に

おいて、1990年から1995年までの経済動向実績、1996年から2000年までのマクロ経済、分野別、社会セクターの目標値、公共投資及びその割当の計3章、第三章「分野別開発計画」において、農業、鉱工業、観光業、運輸・通信、上下水道・電気、教育、保健、文化・宗教・情報の計8章となっている。

### 2-2-2 総論

冒頭部分において同計画はカンボディアを市場経済国家と明確に位置づけ、農村インフラストラクチャー、特に道路整備の重要性を強調しつつ、課題として貨幣経済の導入、地方における生計の向上、国内及び海外の民間投資の誘致、国営企業の民営化、行政サービスの強化などを挙げている。

しかしながらと前置きした後、同計画の主たる方向性は、地方開発を中心とする社会政策に向けられると明記されており、その根拠として貧困層の90%が地方に在住しており、保健・給水・公衆衛生・初等教育・社会的弱者救済などの諸政策は、貧困対策に直接資するものであると主張している。そして、カンボディアにおける公共投資は、農村部65%、都市部35%の比率でなされるべきであると提言されている。

農村開発については、新設となった農村開発省や各村落に導入された村落開発委員会への期待が述べられるとともに、個別の主要分野・課題としては、教育分野では9年制の初等教育に加えてノンフォーマル教育や職業訓練、農業においては稲作ほか穀物生産を中心とした食糧安全保障、農業への貨幣経済の導入及び小規模地域産業の育成を通じての農家現金収入の向上による人口の都市流入の阻止などに言及している。

これらの課題に対する具体的な方策の例として、幹線及び農村の道路網整備による国内及び国外への流通の拡大、米以外の穀物・畜産・ゴム・水産業など、恵まれた天然資源を環境に配慮しつつ活用する諸産業の育成が求められている。

工業の開発については、国内及び外国の資本導入のための法制度の整備や経済インフラストラクチャーの整備が重要であり、雇用創設の観点からは実績のある縫製産業のような労働集約型の産業育成や長

期的な教育・職業訓練による労働力水準の向上が提案されている。雇用創設は人口の自然増対策及び公務員や兵士の人員削減後の受け皿としても避けられない課題とされている。

### 2-2-3 各論

#### (1) 第一部「国家開発の目標と戦略」

第1章「開発の目標、戦略、障害」においては、この計画は野心的なものではなく現実的なものであるとの表現があり、次に前項の総論で概説した計画の対象となる分野・課題が設定されている。

第2章以下は個々の分野横断的課題についての現状分析や対策案が述べられている。詳細は省くが各章ごとに特徴的な記述を拾ってみると、第2章の「雇用及び貧困」においては、雇用創出と貧困削減がカンボディア政府及び本計画にとって最も重要な課題であるとし、以下、「カンボディア社会経済調査1993年～94年」の調査結果に基づき貧困分析がなされている。

第2章「社会的弱者のための社会的復興・開発」においては、歴史的な背景により農村レベルでの社会保障制度が崩壊しており、弱者救済が急務であると述べ、社会的弱者とみなす具体的範疇として、孤児、路上生活者、性産業に従事する女性・児童、人身売買の犠牲者、障害者、難民・流民、少数民族、HIV感染者そのほかを挙げている。

第3章「地方開発」においては農村開発省、第4章「環境及び自然資源の管理」においては観光省の機能と責任を中心に対応策が示されている。第5章「国家体制の改革」は行政改革、司法改革、兵士削減などNPRDの記載事項と重なるが、それに加えて国営企業の民営化問題もこの項で言及されている。

#### (2) 第二部「計画の方向性と枠組み」

第1章「1990年から1995年までの経済動向」においては、まず冒頭において、1985年に始まった経済の自由化、1991年のパリ和平協定、1989年以降の私的所有権の確立、統制経済の廃止と価格自由化などに触れ、これら諸制度の強化を基本方針とする旨の宣言があり、続いて具体的指標を用いての過去5年間の経済分析がなされている。

第2章「1996年から2000年までのマクロ経済、分野別、社会セクターの目標値」においては今後5年間の主要財政政策として、対外債務の抜本的削減、

公務員人件費の総支出額削減と個々の給与水準の向上、税収基盤の拡大及び関税依存体質からの脱却、穏やかな財政黒字体質の実現と維持、国防費削減、社会・経済インフラストラクチャーに対する財政支出の増加などが提示されている。

第3章「公共投資及びその割当」においては、分野別の公共投資額の割当として、例えば運輸・通信23%、教育11%などの計画数値が示され、地域別には前出のとおり農村部65%、都市部35%という割当の方針が、他国の類例を引きつつ説明されている。

なお、2000年7月に経済財務省が非公式ながら速報した上記計画に対する5年間の実績は、農村部35%、都市部65%という裏返しの数字であったという。この点については、今年度末で明らかになる実態の把握と原因分析が求められるとともに、SEDP IIにおいてはいかなる目標値が設定されるか注目に値する。

#### (3) 第三章「分野別開発計画」

農業、鉱工業、観光業、運輸・通信、上下水道・電気、教育、保健、文化・宗教・情報のセクター別記載内容については、総論部分で概説したとおり。

#### (4) SEDP概観

SEDP Iは国連PKOの助力を得て成立したばかりの新国家が初めて策定した長期国家計画であり、新政権の国家運営方針が明示された点で、また、同国の緊急復興に支援を開始した日本を始めとする援助機関にとっても協力の指針となった点で評価されるべき成果である。

しかしながら、取りまとめ官庁たる計画省が自ら公の場でも認めているとおり、SEDP IはそのほとんどがABDのコンサルタントが起草したものであり、カンボディア政府の理念と熱意が反映されたものとは言い難いものである。これは事態の緊急性からやむを得ないことだったとしても、現在、第2次5カ年計画SEDP IIのドラフティングも再びADBに依存する作業が進められているとの現地情報が伝わって

きており、カンボディア政府の人材不足や財政困難を体現している状況である。

## 2-3 貧困削減戦略書( PRSP )

### 2-3-1 経緯

1999年より世界銀行・IMFが70を超える対象国にPRSPの導入を画策しており、世界銀行・IMFの方針に拠ればPRSPのInterim Report(以下、I-PRSP)の策定及び世界銀行・IMFからの内容についての賛意取り付けが新規融資条件とされている。PRSPは援助受入国自身により策定され、閣議決定を必要条件とする3年間の中期国家政策であり、一年ごとに改訂されることになっている。

カンボディアに係る主要援助機関に対して、ある程度纏まった形でPRSPの導入計画が公表されたのは、2000年5月のCG会合の非公式会合において、カンボディア政府及び世界銀行・IMFの代表者より策定の日程や手続きの説明があったのが初めてのことである。

これに先立ち、2000年に最終年度を迎えるSEDPに続く第二次計画のSEDP IIを策定すべく準備に入っていた計画省及びこれを支援するADBや主要ドナーからは、PRSPとSEDP IIの相互関係について整理するよう抗議があったが、現在(2000年12月時点)に至るまで解決されていない。

上記に係るドナー間調整に時間を要したうえ、世界銀行・IMFがPRSPの暫定報告書(Interim Report, I-PRSP)を2000年内に策定するという厳しい日程をカンボディア政府に課したため、計画省や関連省庁がまずはPRSPの執筆作業に追われたこともあり、SEDP IIの準備作業は遅延している。ABDが公表している当初計画においても既に同書の完成は2001年3月までかかる見込みであるうえに、現地の議論の動向によってはPRSPとSEDP IIの内容の統一性を重視すべく、さらに時間をかけて検討することにもなりかねないため、今後の国別援助研究の作業期間内にSEDP IIの完成版はもとより概要の公表さえ期待できない状況にある。

このため、本稿では最新情報としてPRSP暫定報告書の最終ドラフトの概要を記述するとどめたい。この最終版は2000年8月25日付の作業用第6ドラフトと呼ばれ、既に世界銀行・IMF及びわが国を始めとする主要援助機関の内容検討を経ており、カンボディア政府はこの英文版をクメール語に翻訳したうえ各省からのコメント等を踏まえてさらに修正が加えられ、第7ドラフトが世界銀行・IMFの検討に付され、最終版の第8ドラフトがクメール語に翻訳されて2000年10月に閣議決定された。その後、I-PRSPは2001年1月世界銀行IMFスタッフ共同評価<sup>2</sup>とともに理事会に提出された。

### 2-3-2 構成

同書の全体構成はキアツ・チョン経済財務相による冒頭文に続いて、第一部「カンボディアにおける貧困の性格」、第二部「既存戦略及び実態の概要」、第三部「貧困削減の戦略及び目標」、第四部「キャンペーン・ビルディング及び貧困モニタリング」、第五部「PRSP策定計画」の5部からなる。

冒頭I-PRSPが政府の公文書である証左として、フン・セン首相の指示に基づき政府ハイレベル委員会で準備され、法令により制定されたものであることを述べている。政府は経済財務省の指揮下に準備委員会を設置し、更にその下部組織として 貧困分析、

マクロ経済・セクター別方針、法整備・ガヴァナンスの計3つのサブ・グループを置いて体制を整え、また、準備にあたっては自国のオーナーシップ、コンサルティング・プロセス、モニタリング手法などに配慮したと述べている。

### 2-3-3 総論

経済財務相の冒頭説明には暫定報告書に係る概念整理がなされているため、その要点を記載する。I-PRSPの基本的な姿勢は、カンボディアにおける貧困対策として、経済成長の促進、所得と財の分配の改善、社会政策の推進を挙げている。この発想は2000年5月にフン・セン首相が公表した貧困削減3戦略、すなわち、年間成長率6～7%の長期的・

<sup>2</sup> 世界銀行IMFの共同評価は貧困削減戦略の長所・短所を評価し、融資の提供や重責債務貧困国イニシアチブによる債務救済が当該国に与える効果について評価する。理事会はこの共同評価をもとにI-PRSPの有効性や今後の援助の方向性について検討する。

**BOX 5 - 1 世界銀行IMFスタッフの共同評価とPRSP Full Reportへ向けた主な政策課題**

<p>&lt;全体&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>各セクターにおいて中期目標を支える成長源に関して具体的な議論が必要。貧困と労働市場の関係について、特に現在進行中の大規模な軍隊の解除や行政改革を視野に入れた包括的なアセスメントが必要。</li> </ul> <p>&lt;ガバナンス&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ガバナンスと貧困の関係を明確にし、具体的かつ実行可能なコストの裏付けのある政策が求められる。貧困削減に最も効果があり、ガバナンスの問題に切り込める政策(特に司法改革や、独立した反汚職機関を設置をする汚職撲滅法、1995年Sub-Decree on Public Procurementの厳密な遵守など)によってガバナンスと腐敗撲滅戦略をより包括的に貧困削減戦略に統合すること。</li> </ul> <p>&lt;ジェンダー&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>女性の経済、社会への参加を促すより具体的な政策を打ち出す必要がある。</li> </ul> <p>&lt;農村開発&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I-PRSPでは、土地改革、農村インフラ、農村金融などの農村開発において重要な課題を十分に挙げているが、PRSP Full Report策定にむけた作業計画では、農村における輸送システムを確実に持続的に改善していく包括的な農村インフラ戦略を準備する重要性を強調する必要がある。</li> </ul>	<p>&lt;教育改革&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>教育改革については効果的な施行戦略として、公共部門における財政管理改善努力に基づいた予算編成と執行の関係強化が求められる。PRSP Full Reportでは貧困家庭の子どもの就学率や出席率を増加させるための選択肢について分析し、ニーズの高い地域の学校へ補助金を向ける方法の再考も視野に入れる。</li> </ul> <p>&lt;保健医療&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>PRSP Full Reportに向けては、既に実行された改革により、アクセス、サービス、及びディストリクト・レベルでの能力の改善において意図した効果が得られたかどうか、レビューを行う必要がある。また、HIV/AIDSへの対策において、より具体的な施策が求められる。</li> </ul> <p>&lt;民間セクター開発&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I-PRSPでは物的インフラの構築において民間セクターの役割が重要である点を指摘しているが、PRSP Full Reportでは民間セクターとの協議を通じて民間セクター開発促進政策を打ち出し、官民パートナーシップのスコープを示す必要がある(I-PRSPでは、主要な観光資源があるにも関わらず観光開発について触れていない点を指摘)。</li> </ul>
---	---

持続的な経済成長、持てる者と持たざる者、都市と農村、男性と女性の各々の間における、経済成長の果実の公平な分配、環境及び自然資源の持続的な管理と運用に基づいている。所得分配の補足として、個々の課題の中でも重要な例として、女子教育、安全な水源の確保と公衆衛生、児童の予防接種、社会保障制度などが挙げられている。

個々の対策を実施するにあたっての基本的な方針は、機会の促進・拡大、社会保障制度の整備、実施能力の強化、エンパワーメントの創出の4点。

機会の促進・拡大に向けた具体的方策として、マクロ経済向上の施策、経済発展の促進、民間セクターの育成、インフラストラクチャーの整備、エネルギー分野の強化、農業の持続的進展、水資源管理、農村開発及び地方分権の推進、適切な自然資源管理、生計向上、土地制度改革及び貧困層のための小規模金融制度の整備を挙げている。

また、農村開発の実現のためには、過去の教訓として農業分野の開発のみに依存すべきではなく、商工業の開発や生計向上のための保健・預貯金・融資

といった制度整備も必要であると注釈されている。

社会保障はセイフティー・ネットの強化、環境対策、地雷除去などの方策により保障されるべきであり、このような行政サービスの提供や強化には、政府・NGO・民間セクターが共同作業で当たる必要があると説明されている。最後に具体的な行動計画の例として、行財政改革、司法改革及び市場経済化に向けた法制度整備、除隊兵士支援などに言及している。

**2-3-4 各論**

第一部「カンボディアにおける貧困の性格」において先ず貧困の定義がなされており、貧困ラインの基準を1日1人当たり2100カロリー及び衣料・住宅などのわずかな出費と定めている。続いて貧困の性格について、機会の欠如(生産手段、教育、技術などの不足)、脆弱性(自然条件、インフラストラクチャーの未整備、医療問題など)、低い自助能力(教育、保健医療、公共サービスの供給とアクセスの欠如)、社会的疎外(非識字者、汚職など)の4つの

視点からの分析がある。

第二部「既存戦略及び実態の概要」においては、全般的戦略の項では実績として SEDP の貧困対策関連の実績が不本意であったこと、最近の国家戦略としては首相が標榜する「三角戦略」、すなわち 国内の治安維持、平和構築、地域及び国際社会への参加、国際関係の正常化、経済開発、制度改革について言及している。

次の部門別戦略に関しては章立てのみ紹介すると、教育、保健、農業、農村開発、農村道路、土地政策、ガバナンスに関する記述がある。次の政策実施及び貧困の傾向についての章においては、マクロ経済及び教育・保健医療の指標に基づいた現状分析と将来予測が示されている。

第三部「貧困削減の戦略及び目標」においては、2000年5月に開催された SEDP II の準備のための全国会議において首相が表明した前出の3戦略に基づく、現政権の政策の要点は次の8点とされる。すなわち、平和・安定・秩序の強化、投資促進、国内資源の活用、優先分野への集中投資及び農業振興、政府機構の構築及びガバナンスの強化、国内経済の地域経済及び国際経済への統合、人的資源開発、援助諸機関及び市民社会との協力、続いて第一部で示された貧困の4つの性格、すなわち 機会の欠如、脆弱性、低い自助能力、社会的疎外の各々に対処する具体的な方策が記載されている。

第四部「キャパシティー・ビルディング及び貧困モニタリング」においては、社会福祉省や女性省などの貧困対策に直接関連する省庁の中には、十分にその責任を果たし得るだけの陣容が整っていない組織もあるため、これら省庁の体制強化の必要性を説いている。第五部「PRSP 策定計画」は、I-PRSP の準備に携わった組織機構の説明と、来るべき PRSP Full Report の策定に係る所轄が経済財務省から計画省に移管されること及び作業日程として12カ月を予定していることが述べられている。

### 3. 展望

前述のとおり、2000年から2001年にかけて策定作業が進展する SEDP II と PRSP Full Report が各々別個の書類となるのか、一本化されるのか、あるいは一

方が他方を包含するのか、省庁により援助機関により意見が異なっており、統一的な見解は示されていない。

仮に両者が別個の書類になるとしても、カンボディアにおいて貧困対策が長期的な国家政策の根幹となるべきという点についてはカンボディア政府も援助諸機関も異論ないところであり、I-PRSP の内容が SEDP II に色濃く反映されることだけは間違いと見てよい。

一方で、わが国はI-PRSPの初期段階のドラフトが社会政策に偏り過ぎて経済成長に対する認識が不足しているとの見解を示したが、その後の改訂において本項のとおり経済成長に対する検討も対応の内容を含んでいるため、この点からも SEDP II と PRSP は対象期間に5年と3年の差異があるものの、実質的にかなりの類似性を示すのではないかと推測する。

PRSP Full Report は今後の段取りが順調に運んだとして、I-PRSP が年内に世界銀行・IMF の本部による内容確認を了してから1年間の策定期間を要するとして2001年の終わりごろに完成する見込みである。

なお、I-PRSP 本体とともに理事会に提出された世界銀行IMFスタッフの共同評価報告では、PRSP Full Report の策定にむけて以下の9点が指摘された。

- 貧困診断について分析に用いられた1999年の世帯調査のデータに矛盾があるため、PRSPの策定には1997年の世帯調査に基づいて分析を行うこと
- 今後の世帯調査を通じて一貫した貧困状況のモニタリングを行えるプロセスを確立すること
- モニターの対象となる適切な指標とターゲットを特定し、対応するデータシステムの改善点を明らかにすること
- マクロ経済の枠組みを貧困削減戦略にうまく統合されること
- 貧困削減に最も効果のある優先的されるべき公共政策およびプログラムを特定し、財政的、制度的な制約を踏まえたものとする
- 提案された政策については、できる限りすべてのコストの裏付けをし、中期支出枠組みとそれらに関連させること
- 行政改革の戦略およびガバナンスの改善を更に緻密なものにすること

策定の中核となる機関、特に財務省の完全な関与、市民社会グループや外部のパートナーの積極的な参加に対して準備をすること  
PRSP と SEDPII の関連を明確なものにすること

他方、SEDP II は支援する ADB の計画によれば早くて2001年の3月にまとまる予定であったが準備は遅延しており、今後、わが国を始め両者の統一を主張する関係者の意見に従って PRSP との一本化を図るという合意に至ったときには、その作業に応じて完成はさらに遅れることになる。

いずれにしても、近年の CG 会合での議論やそのモニタリングの過程において、あるいは、PRGF や PRSP の策定のための議論において、カンボディア政府関係者や主要援助機関の意見は大筋において集約されていると考えてよく、次期国家計画はこれまで概観してきたような方向性を持つものと判断して差し支えないと考える。

SEDP はほとんど国際機関が執筆したものであると計画省も認めているようであるが、SEDP II や PRSP の準備においては、援助機関の技術的あるいは財政的な助力は依然として不可欠ながら、カンボディア政府側も主体的に関与する姿勢を見せている。我が国としては先方政府の当事者責任を尊重しつつ、技術協力による政策助言及び貧困対策事業など政策の実現に係る援助を展開する方針で臨むべきである。

## 参考文献

- IMF and IDA (2001) *Assessment of Interim Poverty Reduction Strategy Paper*
- The Royal Government of Cambodia (1994) *The National Program on Rehabilitate and Develop Cambodia*
- (1995) *Implementing the National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia*
- (1997) *First Five Year Socioeconomic Development Plan 1996-2000*
- (2000) *Interim Poverty Reduction Strategy Paper*
- Ministry of Planning (2001) *First Draft of the Second Five Year Socioeconomic Development Plan 2001-2005*, The Royal Government of Cambodia

## 第6節 援助動向

寺本 匡俊

江崎 英夫

### 1. 歴史的経緯

#### 1-1 年表

カンボディアにおいて主要援助機関が一同に会したうえで先方政府及びドナー同士の議論や意見交換を行う場としては、閣僚級会合の「カンボディア復興国際委員会」(略称 ICORC, International Committee on the Reconstruction of Cambodia)と、事務レベルの「カンボディア支援国会合」(略称 CG, Consultative Group Meeting for Cambodia)がある。国連 PKO 「UNTAC」以降の開催実績は次のとおり。

- 1993年9月8～9日  
第1回 ICORC(パリ)
- 1994年3月10～11日  
第2回 ICORC(東京)
- 1995年3月  
第3回 ICORC(パリ)
- 1996年7月  
第1回 CG会合(東京)
- 1997年7月  
第2回 CG会合(パリ)
- 1999年2月25～26日  
第3回 CG会合(東京)
- 2000年5月25～26日  
第4回 CG会合(パリ)

#### 1-2 これまでの経緯・主な議事

1992年6月20～21日、東京において33カ国・12国際機関・EC委員会からの正式参加を得て「カンボディア復興閣僚会議」が開催され、ICORCの設置が議決された。これを受けて第1回 ICORC が1993年9月に開催され、また、1996年からはCG会合が始まり、主要ドナーからの支援表明、重要課題や優先分野の確認・合意形成、カンボディア政府との意見交換等のための公式の場として機能している。

特に1994年の第2回 ICORC においては、当面の重点支援分野として、農業、インフラストラク

チャー整備、BHN、援助吸収能力向上のための人材育成の4点とする方針が合意され、この4分野は後述する1999年のCG会合において改定されるまでわが国始め主要援助機関の基本方針となった。

1997年7月の第2回 CG 会合がパリにおいて無事開催された直後、プノンペンを中心に発生した武力衝突のため、援助諸機関は撤退を含む支援方針の転換あるいは個別事業の中断や延期をせざるを得なくなり、1998年はCG会合も開催されず、国際社会は事変後の政情治安の動向及び1998年7月の総選挙の成否を見守った。

同選挙の実施に対しては、わが国や国連を始め NGO を含む多数の援助組織が、技術協力や資金協力、選挙監視員派遣などの積極的な支援を行い、選挙は大筋で公正に行われたとの内外の評価を得て、11月末に現政権が発足した。

こういった過程を経て1996年以降中断していたIMFの構造調整融資が1999年に再開され、同年2月には1年半振りにCG会合も開催されて対カンボディア国際援助は本格的に再開された。この第3回 CG 会合においては重要援助課題として、グッド・ガバナンス、経済振興、インフラストラクチャー・生産基盤の整備、教育・人的資源開発、農産物・食糧増産、保健サービスの充実、森林資源管理の計7点が合意された。

このCG会合以降、カンボディア政府及び関連援助機関は、プノンペンにおいて年4回のCGモニタリング会合を開催し、CG会合等において援助機関側がカンボディア政府に求めた改革努力の実施状況をモニターすることになった(モニタリング会合の頻度は第4回 CG において年2回に変更された)。

モニタリング会合が大使・現地代表レベルの参加を求めているのに対し、技術的な議論をするためのサブ・ワーキング・グループ(SWG)も設置され、当初からの森林、除隊兵士支援、行政改革、財政改革の4グループに加えて、後に社会セクター(内部に教育、医療、食糧安全保障、HIVの4チームあり)が設置された。日本側も現地大使館員・JICA

事務所員・派遣専門家などが参加している。

直近の第4回CG会合については項を改めて次章に記載する。

## 2. 第4回対カンボディア支援国会合

### 2-1 概略

第4回CG会合は2000年5月にパリの世界銀行事務所にて開催された。カンボディア政府からはフン・セン首相がオープニング・セッションに出席したほか、団長のキアツ・チョン経済財務相以下、多数の閣僚級が参加した。

援助機関側は17カ国(日本、豪、米、スウェーデン、仏、独、加、デンマーク、英、蘭、ノルウェー、ベルギー、フィンランド、NZ、韓国、中国、露)、7国際機関(ADB、世界銀行、UNシステム、EU、IMF、EFAD、IFC)、NGO代表、民間セクターからの代表が参加した。

まず公式協議に先立って5月24日に非公式会合が開かれ、午前中にパートナーシップ及び援助調整、午後はPRSPについての討論が行われた。公式協議は続く2日間にわたって開催され、25日はオープニング・セッションのあと、議題の1「マクロ経済問題・改革プログラム」及び議題2の「ガヴァナンス問題」、26日には議題3の「社会セクター」、議題4「海外援助の必要額・支援表明」、開会式、記者会見が行われた。

### 2-2 非公式会合

非公式会合の前半のパートナーシップに関する議論においては、今後の援助の進め方における例えばセクター・ワイド・アプローチのような新たな取り組み方の導入について、ドナー側と議論を重ねつつ検討を進める旨の意志表明がカンボディア政府側からあった。

後半のPRSPについての議論では、カンボディア政府及び世界銀行・IMFよりPRSPの一般的な解説及びカンボディアにおける策定作業日程などの説明があった。ドナー側からは日程が強行過ぎること、SEDP IIとの関係が不明瞭であること、成長の観点から欠けてはならない等の指摘がなされた。

### 2-3 公式会議

#### 2-3-1 オープニング・セッション

今次会合の議事進行を務めた世界銀行のオコンジョ議長は冒頭挨拶において、前回CG会合以降のカンボディア政府の改革に取り組む姿勢や実績を評価するとともに、諸課題解決のため更なる努力が必要であると述べ、次に、今回のCG会合においてはガヴァナンスが最大の論点であるとの説明があった。

続いてフン・セン首相による開会の辞があり、前回CG以降の諸改革の進展はカンボディア側の主体的な行動の成果であることを強調するとともに、カンボディアは近年にない安定と平和を享受しており、今後は国家の発展に向けてガヴァナンスの改善や貧困削減に向けて尽力する旨の発言内容であった。

#### 2-3-2 各セッションの概略

##### (1) 議題1「マクロ経済問題・改革プログラム」

###### 1) マクロ経済

カンボディア政府経済財務省キアツ・チョン大臣より1999年の速報値を用いたマクロ経済の近況説明があり、全般的に順調な推移を見せているとの発表がなされた。これに対してIMF・世界銀行・日本ほか関連ドナーからは、最近の改革やPRGFに沿った計画運営に対して一応の評価が与えられた。

今回ドナー側より提議された課題や改善提案の主なものとしては、金融財政や産業貿易に係る法制度の整備推進、税制の確立及び適切な運営、会計検査制度などを通じた汚職対策、公共投資計画の効率的な運営、貧困対策を念頭においた経済成長政策などであり、これに対してカンボディア政府は、ドナー側の助言を政策に反映するにあたっては改革推進のための人材育成や、公務員削減のための社会保障制度の整備が必要であり対応には時間がかかるという反応を見せた。

###### 2) 改革プログラム

次の論点の構造改革プログラムについては、森林問題、行政改革、兵士削減の3点が議題として提出された。森林問題はカンボディア政府農業省より、コンセッション対策の進捗状況、森林局を



表6 - 1 第4回支援国会合における各援助機関の支援表明額

(金額、単位：百万ドル)

援 助 国			国 際 機 関		
日本	138.00	25.2%	ADB	88.00	16.0%
オーストラリア	21.60	3.9%	世界銀行	75.00	13.7%
アメリカ	20.00	3.6%	UN System	45.00	8.2%
スウェーデン	18.00	3.3%	EU	27.70	5.1%
フランス	17.90	3.3%	IMF	22.00	4.0%
ドイツ	17.20	3.1%	その他	11.50	2.1%
その他	46.30	8.5%			
合 計	279.10	50.9%	合 計	269.20	49.1%

出所：支援国会合資料より作成

上表合計：548.30

NGO 支援表明額：55.00

支援表明額総計：603.30

総局に格上げした省内の体制強化、森林法の準備状況などについて報告があった。

これに対するドナーの反応としては、森林SWG議長のFAOより、違法伐採管理体制の強化やコミュニティー・フォレストリ - の本格導入、ADBからは関連法規の整備やコンセッション管理体制の強化につき、カンボディア側や他ドナーに対して理解と追加協力の呼び掛けがあった。

行政改革については、閣僚評議会ソク・アン官房長より、公務員登録や新規採用の進捗状況、政府内機構改革や地方分権についての現状説明があり、改革の柱は 公務員優先グループの設置、行政サービスの合理化、分権化であるとの発表があった。ドナー側からは来年実施予定の地方選挙に関心が寄せられたほか、行政改革 SWG の議長 UNDP より、行革は単なる合理化ではなく、機能の強化たるべしとの発言があった。

兵士削減については、SWG 議長の世界銀行及びカンボディア側責任者の官房長より、5月に兵士受入れのためのパイロット・プロジェクトが開始されたことに触れ、他ドナーに対しては、次段階の除隊兵士統合の本格フェーズに対する資金協力に係る強い要請が出された。日本は全体計画の早期策定と着手を要請し、また、欧米系ドナーより軍縮は兵士削減に終止すべきではなく、武器回収や国軍の組織改革も平行して実施すべきであるとの意見が出された。

## (2) 議題2「ガバナンス問題」

席上、カンボディア政府が用意した G A P

(Governance Action Plan) のドラフトが配付され、官房長はこの文書を9月までに正式なものとする計画を発表し、中でも重要な課題として汚職撲滅と司法改革を挙げた。世界銀行及びABDからは、第5のワーキング・グループとしてグッド・ガバナンスSWGの設置が提案された。他ドナーからは旧来の課題である人権、土地紛争、クメール・ルージュ法廷などの諸問題の解決に向けた継続的な対応を求める声が上がった。

## (3) 議題3「社会セクター」

社会セクターに対しては、これまでも首相が重点的に予算配分をする旨の公式発言を繰り返しており、今回も経済財務相より関係4省庁(保健、教育、農業、農村開発)には引続き優先的な予算措置を行うとの説明があった。援助機関側の論調は貧困対策の観点を重視すべしとの発言が主となった。

## 2 - 3 - 3 支援表明

### (1) 「海外援助の必要額・支援表明」

例年対カンボディア CG 会合は、参加者限りの情報として各ドナーの今後1年の支援計画額を公表して一覧表を記録に残している。今年度も最終セッションにおいて右作業が行われた。カンボディア側からは、最新の公共投資計画(2000～02年)に基づく3年間の必要額は15億7,400万米ドル、うち内国予算手当分を除く14億9,600万ドルを海外援助に期待し、年間では約5億ドルの需要があるとの発表があった。

主な援助機関からの支援表明額は表6-1のとおりで、NGO支援額を除いた合計額は5億4,830万ドルとなり要請総額を満たす結果となった。各ドナーの重点支援分野などについての言及は次項で述べるが、要点だけ記すと日本は前回の1億ドルから38%増の1億3,800万円をプレッジしているが、総額に占める割合は前回と同水準の約25%となっている。他の大手ドナーの予定額もおおむね前回同様であるといつてよい。

## (2) その他議事

援助機関側は前回と同じく援助表明は諸改革の進展を前提条件とすることを強調し、引続きカンボディア政府とドナー側の両者によるモニタリング体制を継続することで合意した。次回のCGはカンボディア側の提案を尊重してプノンペンでの開催を検討することになった。

また、前年度は四半期ごと3回開催したモニタリング会合は、今後は中間CG会合という位置づけで年1回の開催にとどめることになった。モニタリング会合発足の趣旨は、援助の前提条件あるいは判断基準としてカンボディア政府に課している諸改革に向けての、カンボディア側の努力及び進捗状況・実績を確認するための場である。初年度に運営した結果、カンボディア側は首相以下、主要閣僚が出席し、援助機関も大使・代表格が参加するため四半期定例では頻繁過ぎ、また、事務レベルの情報交換はサブ・ワーキング・グループで十分可能であることから回数を減らしたものである。

### 2-3-4 最近の動向

前項CG会合以降の動向としては、同CGにおいて創設が決まった中間会合(半期CG)の第1回が、2001年1月29日にプノンペンにおいて開催された。この会合は、重要課題として7件設定された各テーマ(ガバナンス、財政改革、行政改革、社会開発・貧困緩和、兵士削減、天然資源管理、土地問題)について、カンボディア政府側が個々のテーマにおける現状や改革の進捗を報告し、ドナー側が質問・意見を述べ

る場となった。

同会合においては各テーマに共通して改革の遅れが指摘されており、その背景として人材不足、諸制度の未整備、財政基盤の弱さ、権力者・有力者の横暴等の社会的問題があると分析されている。こうしたドナー側からの厳しい指摘に対して、フン・セン首相などカンボディア政府側は、同国が政府改革に尽力していることや、改革の動向を公表していることなどに言及し、ドナー側の期待や干渉が過度になりつつあるとの認識を仄めかしている。とはいえ同国の財政事情や技術水準の限界からして当面、国際社会の助力が不可欠であり、ドナー側との間で厳しい折衝は今後もCG会合等の席上で繰り返されるものとする。

第5回支援国会合は、2001年6月12～13日、17主要支援国、7国際機関が出席し、東京において開催された。

この会合では、この1年間に進展の見られる分野として、プライオリティ・アクション・プログラム(PAP<sup>1</sup>)の実施、ガバナンス・アクション・プラン(GAP)の作成、銀行再編、公共サービスのコンピューター化、森林問題、兵力削減プログラム、一方、進捗が遅れている分野として、GAPの実施、法制度の整備、財政の強化、汚職防止、自然資源の管理、兵力削減などが確認された。続いて個別の課題として昨年同様、マクロ経済と貧困緩和、司法制度改革等のガバナンス問題、自然資源管理、援助協調について話し合われた。

マクロ経済と貧困削減のセッションでは、貧困削減に関するカンボディア政府の新たな取り組みとして、"Pro-Poor Trade Strategy"と題する貿易・投資・産業振興に関する具体的な提案が商業相から発表され、出席者から歓迎された。その内容は、輸出振興アクションプランの作成、政府・民間セクター・ドナーの役割調整、人材・組織強化から成っていた。

最後に、各支援国の機関から表明された今後1年間の支援総額は、昨年(第4回支援国会合以降)カンボディア政府が構造改革プログラムを積極的に実行し、その進展と前向きな姿勢が高く評価され、カ

<sup>1</sup> 予算執行率の低さと執行時期の遅れを改善するために、財政改革の一環として導入されたプログラム。経済財務省から社会サービスデリバリーの現場に予算を直接支出し、3ヶ月ごとに執行状況を確認する。このプログラムは、2000年度から教育省と保健省、2001年度から農林水産省と農村開発省で導入されている。

表6-2 わが国の対カンボディア ODA 実績

(支出純額、単位：百万ドル)

暦年	贈 与			政府貸付		合 計
	無償資金協力	技術協力	計	支出総額	支出全額	
1994	51.39( 80 )	13.12( 20 )	64.52( 100 )	-	- ( - )	64.52( 100 )
1995	134.90( 89 )	17.14( 11 )	152.04( 100 )	-	- ( - )	152.04( 100 )
1996	55.40( - )	20.12( - )	75.52 ( - )	7.38	- 4.18 ( - )	71.33( 100 )
1997	36.11( 59 )	25.52( 41 )	61.63( 100 )	-	- ( - )	61.63( 100 )
1998	58.35( 72 )	23.05( 28 )	81.40( 100 )	-	- ( - )	81.40( 100 )
1999	27.62( 54 )	23.25( 46 )	50.87( 100 )	-	- ( - )	50.87( 100 )
累計	451.92( - )	141.51( - )	593.44 ( - )	11.22	- 0.34 ( - )	593.09( 100 )

注：( )内は、ODA 合計に占める各形態の割合( % )

出所：外務省( 2000 )p.55

ンボディア側の期待ならびに第4回会合の5億4,830万ドルを越える、総額5億6,000万ドルで合意した。これとは別に、NGOは昨年と同額の5,500万ドルの支援を表明した。日本は、有償資金協力は行わず、無償資金協力と技術協力で、支援国中最大額の1億1,800万ドルを拠出することを表明した。

また、次回会合は前回合意のとおり、2002年にブノンペンで開催予定であることが確認された。

この会合でカンボディア側が強調し、今後注視すべき点は以下のとおりである。

- ・行政改革・法制度改革の一環として、2001年に政府が取り組んでいる6つの優先事項の今後の進捗。各項目の現状は以下のとおり。 2002年に実施予定のプライオリティ・ミッション・グループ (PMG<sup>2</sup>)の、コンセプトとプログラムの文書化を確定作業中である。 民主化の推進と公共サービスの改善に関する実施枠組みを確定作業中である。

各種の国家改革(兵員解除と軍事改革、行政改革、法曹・司法改革、財政改革、土地政策実施と社会開発)が、統制して管理・調整されている段階にある。 法曹評議会と司法改革評議会が、目標達成のための戦略と実施プログラムのとりまとめ段階である。 保健医療と教育の2分野を優先分野として、援助協調を進める体制を確立しようとしている。 GAPが閣僚評議会に承認された。

- ・司法改革として策定された土地法、森林法、漁業法、水利法、破産法などの実際の運用・実施の状

況。また、策定中の銀行法、刑法、刑事訴訟法、民法、民事訴訟法などの進捗。

- ・2002年に実施予定の地方選挙の準備。
- ・兵員削減(CVAP)実施に必要な資金の調達状況と陸軍の改革の進捗。
- ・過去2年間、マクロ経済の安定化、歳出の削減、効率的な資源の割り当てなどの、財政政策と、税制改革を通じた歳入の増強を行い、社会経済セクターへの歳出増加の継続性。
- ・新しい社会政策は、貧困、非識字、疾病問題を対象として、教育、保健、農業・農村開発に優先的に予算を配分し、貧困に配慮した経済成長を目指している。2002年に実施予定の、栄養失調に重点を置いたプログラムの進捗。
- ・森林・漁業資源が持続的に利用可能な管理の実施状況。

### 3. わが国の援助動向

カンボディア和平達成に大きく貢献してきたわが国は、新政府が安定した政権を維持する必要があるとの認識の下、同国の復興及び民主化に向けた努力を積極的に支援している。わが国の対カンボディア ODA 実績は、表6-2のとおり。

わが国は1997年7月の二大政党間の武力衝突以降、カンボディア政府が、(1)パリ和平協定を尊重し、(2)現在の憲法及び政治体制を維持し、(3)基本

<sup>2</sup> 重要な公務員改革を推し進めるために、特別に研修機会と経済的インセンティブを与えることによって、より高いパフォーマンスを実現させるために選ばれる公務員グループ。2002年度予算から実施される予定であるが、対象者や対象人数は十分に絞りこまれていない。

表6 - 3 シハヌークヴィル港緊急リハビリ事業の借款概要

案 件 名	借款金額 (百万円)	金 利(%)		返済(据置)期間(年)		調達条件
		本体	コンサルティング・ サービス	本体	コンサルティング・ サービス	
シハヌークヴィル港 緊急リハビリ事業	4,142	1.00	0.75	30(10)	40(10)	一般アンタイト

出所：筆者作成

的人権や自由を保障する((4)自由公正な選挙の実施に向け努力する)、ことを前提に援助を実施している。

教育の充実  
農業・農村開発  
地雷除去・障害者支援  
環境資源管理

3 - 1 無償資金協力・技術協力(JICA)

カンボディアと平和達成に大きく貢献してきたわが国は、同国を最重点援助国の1つとして協力を推進してきている。

JICAは、1999年4月末に加盟が実現したASEANやメコン河流域内での同国の自立的な地位への支援、DAC新開発戦略に沿った同国開発計画への支援の必要性を念頭に置き、さらにはCG会合、政策協議等においてこれまでわが国がとってきた同国への援助方針を踏まえつつ、次の4点を基本的な援助の考え方とし、8つの重点分野を設定している。

個別特定技術の移転はもとより、今後の開発の基礎となる組織・制度作りとそれを担える人材育成を中心としたキャパシティー・ビルディングが重要である

ASEAN加盟による地域経済統合の本格化が間近に迫っていることから、同国における経済振興の充実が重要である。

20年以上続いた紛争のなかで破壊されたインフラの整備は、貧困インシデンスの高い地方と都市を結ぶという意味からも必要不可欠である

開発の足かせになっている地雷問題という当該国の特殊事情にかんがみ、同問題改善への支援を個別に援助重点分野として構成する必要がある。

援助重点分野

- グッド・ガバナンス
- 経済振興のための環境整備
- 経済・社会インフラの整備
- 保健医療の充実

3 - 2 有償資金協力

3 - 2 - 1 円借款の中断

旧海外経済協力基金はカンボディア王国の主要産業である農業の生産性を上げるべくプレクトノット川最下流点近くに、灌漑、水力発電を目的としたプレクトノット多目的ダム建設事業に対し1969年に円借款を供与した。これが同国に対するはじめての円借款であり、1971年に同事業の第II期工事分として円借款を供与し、同事業に対し総額1,277百万円の供与を行った。1970年から1973年にかけて、同事業は断続的に続けられたが、1973年内戦の激化により工事は中断した。

その後、1975年のプノンペン陥落、カンボディア人民共和国(ポルポト政権)成立後、同借款にかかる債務の支払停止、同国の政治的混乱等により、新規の円借款の供与は実施されなかった。

しかしながら、1991年のカンボディア和平を受けて国際支援の再開に合わせ、わが国も無償資金協力・技術協力を本格的に再開した。一方、1993年のカンボディア暫定国民政府の発足により債務返済交渉が進み、1996年に延滞は解消、債務問題は解決し、1996年7月東京CGにおいて日本政府は円借款再開の方針を表明、再開にむけ準備作業が開始された。

3 - 2 - 2 再開

1998年7月の総選挙の実施、11月のフン・セン首相による新政権の成立を経て翌1999年2月に東京で第3回CGが開催され、日本政府はカンボディア政府から要請されたシハヌークヴィル港緊急リハビリ事

表6 - 4 主要経済指標

(単位：百万ドル、%)

	1996	1997	1998	1999(見積)	2000(予測)
実質GDP成長率	7.0	1.0	1.0	4.0	5.5
消費者物価上昇率	9.0	9.1	12.6	5.0	5.0
貿易収支	476	265	223	350	397
輸出	295	534	579	548	608
輸入	771	799	802	898	1,005
経常収支	493	254	261	386	448
DSR	29.5	17.8	16.5	17.7	5.3
外貨準備(輸入ヶ月)	2.1	2.4	3.6	3.5	3.5

出所：各種資料より筆者作成

業に対する支援の可能性を表明、さらに、1999年4月のASEAN加盟を経て、1999年7月日本政府は、ASEAN拡大外相会議にてシハヌークヴィル港緊急リハビリ事業に対する円借款供与をプレッジ、旧基金との間で9月に28年振りに借款契約を調印(41億円)した(表6 - 3参照)。

### 3 - 2 - 3 今後の円借款の方向性

カンボディアは政治的に安定して間もなく、経済的にも多くの分野で改革に取り組んでいる国であり、外国から多額の借款を受け、大規模事業を実施するのは困難な状況である。したがって円借款を供与するに際しては、貧困問題の改善が急務であることから、同国の経済復興を支援し、収益性が比較的高い分野(運輸・電力等)あるいは主要産業である農業分野にプライオリティーを置いて検討する必要がある。

### 3 - 2 - 4 新たなアプローチ・地域間協力

拡大メコン開発計画( Greater Mekong Sub-region : GMS )はADBが調整役となって進めている地域間協カスキーム。インドシナ3国に、タイ、ミャンマー、中国雲南省を加えた地域を一つの経済圏としてとらえて、各国の連携を強化することにより、参加国及び地域の経済の持続的成長と生活水準の向上をはかるもの。1992年にこれら6カ国の閣僚級会議が開催され、ADBの提唱するこのGMSのプログラムにつき合意、運輸、エネルギー、通信、環境、人材開発、観光、貿易、投資の8分野とし、特に運輸(道路)分野での進捗が見られる(例：タイ～ラオス～ヴィエトナム間の東西回廊事業)。今後はエネルギー(各国

の発電の特性を生かした送電)、通信といった分野での進展が期待される(図6 - 1参照)。

経済規模の小さな国、地勢的に不利益な国(港へのアクセス)への支援を考える場合、各国の特徴を生かした地域間協力といった観点は今後の同地域の開発にとって不可欠である。

### 3 - 2 - 5 債務負担能力

カンボディアは最貧国(LLDC)に分類されているが、1998年末の対外債務残高は約22億ドル、債務支払現在価値の対GNP比は約77%(重債務貧困国(HIPCs)の基準は80%以上)、債務支払現在価値の対輸出比は207%(同220%以上)でありHIPCsには含まれていない。また、外貨準備も1998年以降は輸入資金の3カ月分以上を維持する見通しとなっている(表6 - 4参照)。

同国の対外債務は約20億ドル(1998年末)あり、そのうち48%が対ロシア債務(1ドル=0.6ルーブルにて換算)、国際機関34%、パリクラブ加盟国13%となっている。パリクラブ加盟国については1995年1月にリスケジュール合意がなされており、ナポリスキーム(67%削減)が適用されている。ロシアともルーブル債務のリスケジュールにつき協議中であるが、合意後はDSRは5%台と安定的な水準を保つことが予想されている。

1999年10月に合意されたIMFのプログラムはオン・トラックであり、当面の間、債務の支払いに問題を生じるおそれは小さいと考えられる。しかしながら対外債務の半分近くがルーブル建て債務であり、いまだロシアとの間でリスケジュールの合意に至っていないこと、経常収支の赤字を援助資金、外国投

資で補填している構造となっていること等から、ルーブル債務のリスケジュール進捗及び経済改革の進捗に伴う経済成長、輸出の伸び、外国投資の状況等経済動向に留意する必要がある。

### 3-2-6 事業概要

カンボディア唯一の外洋に面した国際港湾であるシハヌークヴィル港において、老朽化した栈橋に代替し、かつ、コンテナ貨物の増加に対応するため、コンテナ・ターミナルを建設(コンテナ埠頭及びコンテナヤードの新設)するとともに、航路及び泊地の浚渫を実施する。同港の整備は、物流の効率化を通じてカンボディア経済の発展に寄与するとともに、工業団地の建設を含む周辺地域の開発への呼び水となることが期待されている。

## 4. 国際機関及び他ドナーの援助動向

### 4-1 概論

カンボディアにおける主要援助機関としては、金額的な比較ではわが国が長らくトップ・ドナーの位置にあり(図6-2参照)、2番手のADB及び世界銀行の三者合計で総額の半分以上を占める。特に無償援助の金額と技術協力の現地滞在者数では日本は群を抜いた存在である。

一方、金額を超えた影響力としては、世界銀行がCG会合における議長など援助諸機関の取りまとめ役としての機能をしばしば果たしているほか、PKO以降国連の影響力が強いカンボディアにおいて国連の代表的立場にあるUNDPの存在感も大きい。また、詳しくは別項で述べるが金額や員数に現れない貢献をNGOグループが果たしており、カンボディアにおける援助環境の特徴をなしている。

### 4-2 国際機関

#### 4-2-1 世界銀行

世界銀行は2000年からの3年間を対象とするCAS(Country Assistance Strategy)を策定し、それに基づく構造調整融資(SAC)30百万ドルの実行を決定している。幹線道路網の整備、結核対策への財政支援、商事法の整備などわが国と関連性の高い事業を推進し

ており、除隊兵士支援事業(CVAP)の取りまとめ役として、企画立案・援助調整・資金協力の中心となって活動を展開中。

#### 4-2-2 IMF

1996年に中断した支援の再開を決定したIMFは、1999年10月にカンボディア政府側とPRGFの合意に至り、拡大構造調整融資(ESAF)81百万ドルの実行を決定、さらにプノンペンに駐在員事務所を開設した。最近の主な動きとしては、世界銀行との共同作業であるPRSPの策定に係る指導や、財政金融分野における経済財務省とのパッケージ協力の準備などが挙げられる。

#### 4-2-3 ADB

開発計画の章で詳述のとおり、ADBは主に計画省をカウンター・パート機関として、国家5カ年計画SEDPや中期公共投資計画PIPの策定に実績を残しており、また、日本・世界銀行とともに主要幹線国道の本格復旧事業を全国的に展開している。また、教育分野ではセクター・ワイド・アプローチの推進派であり、森林分野・土地法起草・ガヴァナンス支援など多彩な技術協力も展開中。

#### 4-2-4 国連グループ

在カンボディア国連諸機関の中核たるUNDPは狭義の経済援助のみならず、政務や安全対策においてもカンボディアにおけるドナー社会の中核的な役割を果たしている。UNDPの主要事業は北西部4州における農村開発事業CARERE及び同事業の一環として除隊兵士の受入、カンボディア地雷除去センターCMACに対する運営指導及び財政支援、行政改革SWGの議長、国勢調査など統計部門の支援、わが国の予算と技術を活用しての三角協力など、重要分野での長期的な援助が際立っている。

国連グループが特に活発な動きを見せているのは保健医療の分野であり、EPI・ポリオ撲滅・母子保健・結核対策・HIVなどの事業において、UNICEF、WHO、WFP、UNAIDS、UNFPAなどの諸機関がわが国との効果的な連携強調態勢を組みつつ支援を継続中である。

ほかにも農業研究や森林保護でFAO、労働対策で

ILO、自然保護・農村開発・民主化支援でEUなど、多くの援助組織が多様な活動を推進している。

#### 4-3 二国間援助

##### 4-3-1 オーストラリア

オーストラリアは和平のプロセスにも貢献し、また、対ASEAN外交にも積極的とあって、カンボディアにおいても金額的に日本に次ぐ2番手グループの援助機関の位置を占めている。対象分野は保健医療、留学生受入、農村開発、通信分野などのほか、防衛関連の政策提言も行っている。

##### 4-3-2 アメリカ

アメリカ議会はカンボディアの現政権を必ずしも民主的な政体と認識しておらず、政府から政府への直接の資金援助という形態は取らずに、NGOを経由した人道援助中心の活動に絞っている。わが国との関わりでは、日米コモン・アジェンダの一環としてHIV等保健医療分野における共同案件形成を実施中。

##### 4-3-3 ドイツ

1997年7月の武力衝突発生に伴い、ドイツほか欧米諸国の二国間ドナーは経済支援を中断したが、1999年に入って各国はカンボディア側と個別に政策協議を実施し、援助再会に踏み切って現在に至っている。ドイツは農村開発や電気通信の分野において積極的な援助を実施しており、特にCVAPの除隊兵士受入に係るパイロット・プロジェクトを他に先駆けて開始して注目を浴びた。

##### 4-3-4 その他

旧宗主国のフランスは今以てカンボディアをフランス語圏の一角と位置づけており、仏語を活かした教育・文化・通信・法律など人文科学系統を中心とする技術協力を行っている。スウェーデンほか北欧諸国は自然環境保護や人権問題などの社会性の高い援助に携わっている。中国は王族や現政権に対して隠然たる影響力を保持しており、1998年には灌漑や農村道路開発のための対カンボディア大規模融資を公約して話題を呼んだ。

#### 4-4 NGO

カンボディアが1980年代において政情治安が極めて不安定で国際社会からも孤立状態にあったことから、いくつかのNGOが大手援助機関に先立って人道援助を中心に現地活動を開始している。このため、カンボディア政府は老舗NGOに対して高い評価と賞賛を惜しまず、また、新参の組織も含めてNGO全体に対して国際機関に準ずる特権免除などを与える程の優遇措置を見せている。

現地におけるNGO間の連絡網も発達しており、CCC( Cooperation Committee for Cambodia )等の機関が調整役を果たし、定期刊行物の発行や意見交換会の主催などを行っている。これら調整機関を通じて、カンボディアのNGOグループの代表はCG会合や現地ドナー会議などに正式メンバーとして参加している。

分野としては地方の保健・教育・給水など伝統的にNGOが強い分野に加えて、カンボディアにおいて特筆すべきは地雷対策( マッピング、除去、教育、被災者支援など )や、グッド・ガバナンス( 選挙監視、法案検討、森林伐採監視ほか )など政治性の高い分野においても、大手ドナーに劣らない活動を展開しており影響力も大きい。

わが国に関連するところでは、教育や医療の分野で学校・病院の建設など草の根無償の豊富な実績がある。近年JICAが開始した開発福祉支援や開発パートナー事業などNGOとの共同事業も数件実施されている。今後も、地雷対策や貧困削減などの分野・課題において、NGOとの連携事業の需要は拡大するものと考えられる。

#### 5. 展望

2000年5月のCG会合における主要援助機関の発言内容や支援表明額を見ても、カンボディアの政状況が一応の安定を見せているとの認識の下、ほとんどのドナーは中長期的な計画に基づく援助活動を展開しつつあると判断してよい。1997年から1998年までのカンボディアは事変や選挙で混乱が続き、援助機関は長期的なヴィジョンを持ち辛い環境にあったが、現在クメール・ルージュは既に軍事的な脅威ではなく、2003年まで総選挙の予定もないため、テロなど不測の事態が起こらない限り、主要ドナーが

現行の支援方針を大幅に修正したり撤退するような事態になる可能性は低いという前提の下で連携協調を考える段階に来ている。

#### 参考文献

外務省(2001)『ODA 白書』

Asian Development Bank (1999) *Country Assistance Plan 2000-2002*

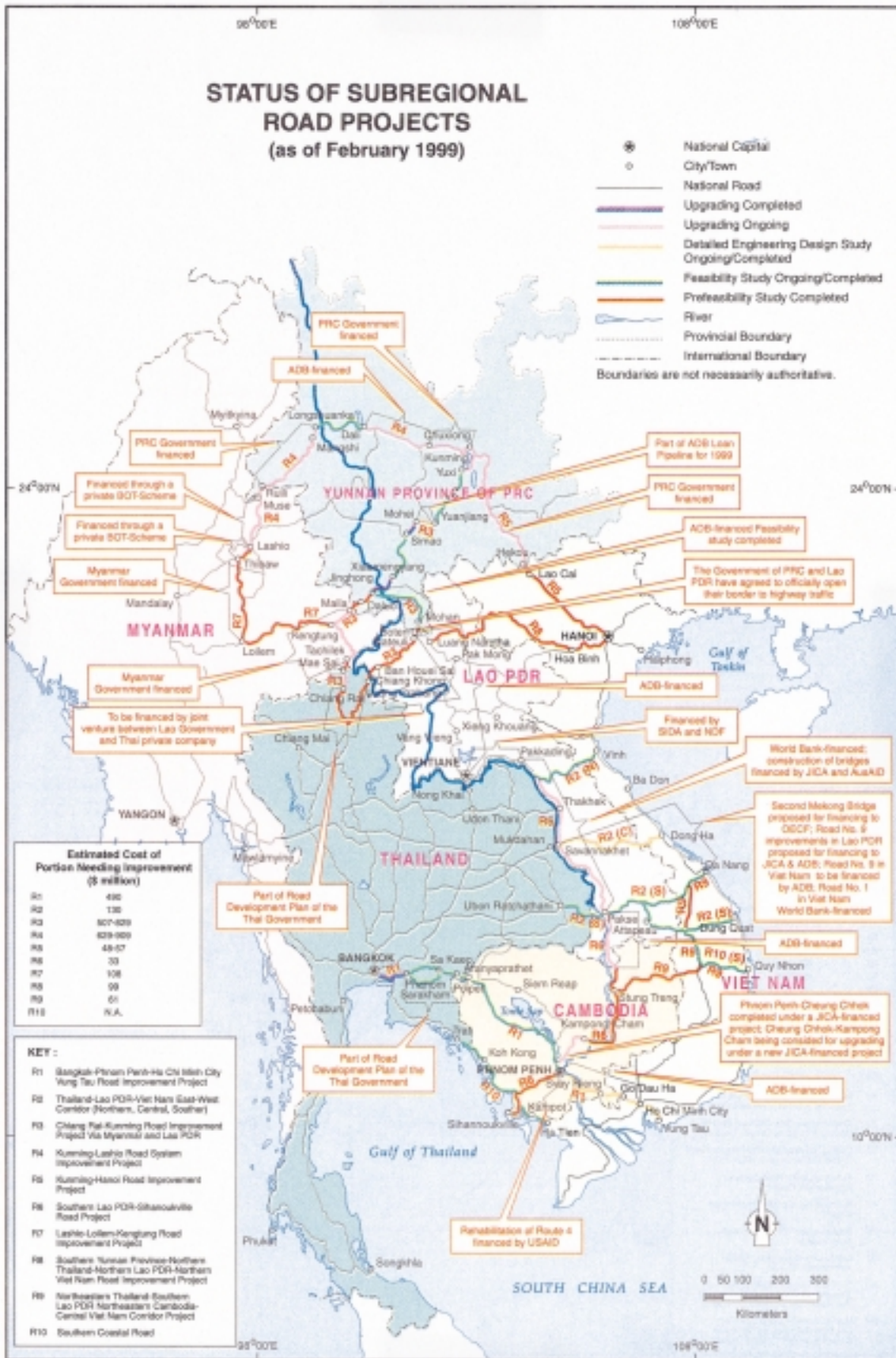
Council for the Development of Cambodia, Cambodian Rehabilitation and Development Board (2000) *Development Cooperation Report (1999/2000)*, prepared with the support of the United Nations Development Programme

IMF (2000) *Cambodia: 2000 Article IV Consultation and First Review under the Poverty Reduction and Growth Facility*

World Bank (2000) *Country Assistance Strategy for the Kingdom of Cambodia*



図6 - 1 GMSプロジェクト地図



## 第2部 現状分析

### 第2章 分野・イシュー別現状と 対カンボディア協力の展望

## 第1節 グッド・ガバナンス(良い統治)

### 1 総論

佐藤 安信

制の崩壊によって加速され、ドナー諸国、援助機関に対して市場経済化<sup>6</sup>、民主化のための支援の必要性が唱えられた。このような事情を背景にして、ドナー諸国、援助機関は、こぞって、この「グッド・ガバナンス」概念を援助の目標に掲げ、それぞれの立場から、ガバナンスに関する援助に取り組んでいる<sup>7</sup>。

#### 1-1 はじめに

##### 1-1-1 「グッド・ガバナンス(良い統治)」の概念<sup>1</sup>

開発援助の文脈で、「グッド・ガバナンス(良い統治)」が語られるようになったのは、国際金融機関が提示した構造調整プログラムが現実に効果をあげるには、援助を受ける側にプログラムによって示された政策を策定し、実施する能力がなければならないと考えられるようになったことに始まる<sup>2</sup>。その後、世界銀行は、開発との関連で「ガバナンス」に関する考えを深め、統治の定義のうち、開発のために一国の経済・社会資源を管理・運営するプロセス、及び政策を計画・策定・実行する政府の能力の側面に着目し、具体的に、世界銀行が取り組むべき分野として、公共部門の管理・運営、政府の責任の明確化、法・制度、情報と透明性を挙げ<sup>3</sup>、それに加えて、参加型アプローチ、軍事支出、人権を新たな課題として明示した<sup>4,5</sup>。また、世界的な市場経済化、民主化の潮流は、ソ連、東欧の社会主義体

このような世界の流れを受けて、わが国においても、国際協力事業団「参加型開発と良い統治」(1995年3月)<sup>6</sup>において、「グッド・ガバナンス(良い統治)」の分析が行われている。これによると、「良い統治」の概念には、一国の「民主化を志向する『国家のあり方』<sup>7</sup>としての良い統治と『参加型開発の基盤となり、また参加型開発を支える『政府機能のあり方』<sup>8</sup>としての良い統治という2つの概念としてとらえられるものとされる。前者は、国家が「自立のかつ持続的な開発、及び社会公正を実現するという目的に向けた国家のあり方」という概念であり、その構成要素としては、「国家体制の正統性、責任性や、人権の保障、地方自治と分権、軍事セクターにおける文民統制という要素が挙げられる」のに対して、後者は、自立のかつ持続可能な開発、及び社会的公正を実現するという目的のために「効果的、効率的に機能するよう

<sup>1</sup> 本報告書において検討するグッド・ガバナンスの定義及び邦訳は、国際協力事業団(1995)『参加型開発と良い統治：分野別援助研究報告書』に依拠するものとする。

<sup>2</sup> すなわち、構造調整融資によって条件づけられた経済自由化、金融引締めなどの経済構造調整に関わる政策の変革を遂げるには、単に国家の介入を排除するのでは不十分で、むしろ国家の役割が再認識されたのである。

<sup>3</sup> World Bank(1992)

<sup>4</sup> 例えば、World Bank(1994)

<sup>5</sup> 国際協力事業団(1995) p.30

<sup>6</sup> 市場経済の確立、発展の文脈からも、人権保障はその基盤をなすものとして重要である。すなわち、市場は、自由な自律した個人がそれぞれの権利を自発的に取引することを前提としており、自由権としての人権はその基礎となる。裁判所による紛争の解決は市場の円滑な運営に不可欠であり、また、市場の公正なルールを作る必要があることから、裁判を受ける権利、参政権などの能動的権利も重要である。また、市場経済のセーフティネットとしての社会権も重要である。

<sup>7</sup> もう一つの例を挙げると、OECD(経済協力開発機構)開発援助委員会(DAC)は「1990年代の開発協力にかかる政策声明(Policy Statement on Development Cooperation in the 1990s)」(1989年12月)の中で、持続可能な開発、環境の問題及び参加型開発を、1990年代の開発援助の最重要課題として掲げている。ここでは、参加型開発の重要性について「人々の生産的エネルギーを刺激し、生産過程へのすべての人々の広範な参加を奨励し、利益をより公平に分配することが、開発戦略と開発援助の中心的要素となるべき」であると、その前提として、(1)教育・訓練等の実施、食糧・保健等の充足、麻薬・エイズ等への取り組みといった広義の人的資源への投資、(2)民主主義、人権尊重が確保される政治体制と、それを支える政府の機構・法制度の強化、(3)中央政府のみでなく、地方自治体、NGO、民間企業の活用、(4)個人のイニシアティブや民間の活力が生かされるような、開放的・競争的な市場経済体制の確立が不可欠であると述べている。国際協力事業団(1995) p.i.

<sup>8</sup> 国際協力事業団(1995)

な政府機能のあり方」という概念であって、その構成要素としては、「政治、経済、社会の各局面における国民の参加を支えるための国家の基本的な法、制度づくり、行政能力の透明性、分権化及び市場環境の整備が挙げられる」のである<sup>9</sup>。

### 1-1-2 カンボディアにおける「グッド・ガバナンス」の意味と重要性

20数年にもわたる戦争と内戦を経たカンボディアでは、国自体の存立が問われるほどに人材と社会・国家構造が破壊され、それぞれに正統政府を主張する四派が武力紛争を繰り返していた。したがって、1991年のパリ和平協定に基づく国連カンボディア暫定統治機構(UNTAC)による平和維持活動は、まず国際的に認知されるカンボディアの正統政府を自由かつ公正な総選挙を通じて樹立することを目的としたのである。同時に、UNTACを中心にして人権と治安のための法制度、行政、司法機構の改革、及び難民帰還と復興のための支援が開始された。ここに、まず、上記1-1-1にいう「国家のあり方」の意味におけるグッド・ガバナンスへの包括的な支援が始まった。UNTACの任務終了後、当該総選挙によって成立した政府は、わが国を含む国際社会から民主的政府として復興と開発をめざすべく支援を受けてきた。こうして、上記1-1-1にいう「政府機能のあり方」の意味におけるグッド・ガバナンスもめざされてきている。このように、カンボディアにおいては、紛争後の復興(及び紛争の再発防止)に不可欠な要素としてグッド・ガバナンスを実現することが、何にも増して最重要課題であるとともに、復興のための緊急援助から自律的持続的な発展のための開発援助に滞りなく移行するためにも、国家の主要機関とこれを支える法制度の樹立、及び援助を管理して民主的開発を進める効率的な政府とこれを支える人材の育成が重要なのである。すなわち、カンボディアにおけるグッド・ガバナンスとは、「平和構築のためのガバナンス」であり、そのための「国家基盤整備」であり、そこでは真の平和を持続発展させるために必要な民主主義の強化や人権の保護及び伸長を進め、利益衝突や紛争を平和的に解決できるための

法制度と独立公正な司法、党派に依らず法に依る中立で効率的な行政(法の支配)を確立することに重点が置かれることになる<sup>10</sup>。平和が持続可能な成長の前提条件であることを考えれば、カンボディアにおけるグッド・ガバナンスはまた、開発援助のセクターの1つとして考察することは不十分であり、全てのセクターの開発援助がめざすべき目的であると同時に、それらの成功のためにも不可欠な前提条件でもあることに留意すべきである。平和なくして開発はあり得ず、開発なくして真の平和は実現できないのである。

### 1-1-3 本節の対象分野

上記のカンボディアにおけるグッド・ガバナンスの全体像についての理解を踏まえた上で、本節では、これを各論において 民主化、人権、法制度、行政機能、という4つの観点から切り取り、まず、各切り口に通底する歴史的な事実や現在の状況を平和構築の観点から述べ、その中で残された重要な課題を各分野ごとに要約し、総論としての良い統治に関わる援助のあり方を論ずるものとする。

## 1-2 経緯・現状・方向性

### 1-2-1 カンボディアにおける平和構築の経緯と現状

「グッド・ガバナンス」の議論が活発になった主な背景には、1980年代末の冷戦の終結をきっかけとした市場経済と自由民主主義の世界的拡大と、開発援助の効果的かつ効率的実施のために、援助受入諸国の国内政治体制、政策作成過程、及び政策実施体制において一般国民の貢献や積極的な参加が必要であると認識されてきたことがある。すなわち、援助理念としてめざすべき民主的な国家像と、そのための援助を受け入れる人々の開発政策決定過程、その実施過程への参加という「参加型開発」の視点が問われてきたのである。カンボディアにおいては、前述のとおり武力紛争後の国づくりという目的のために、国連の主導の下にまず国家とその政府の正統性を確保するために総選挙を実施し、その後も国際社会の

<sup>9</sup> ibid. 要約の p.iii と p.viii を参照。

<sup>10</sup> 国際協力事業団(1996) pp.10 - 13 を参考。

援助を得て民主化と法の支配の確立に向けた努力が行われているのである。

総選挙によって成立した政府は、最多の議席を獲得したフンシンベック党と、第二党に甘んじながら既に国内において圧倒的な実力をもっていたカンボディア人民党の連立政権による妥協の産物でしかなく、民主的政治過程の確立は、クメール・ルージュの武装解除問題同様先送りされた。すなわち、フンシンベック党首のラナリットが第一首相に、人民党党首フン・センが第二首相になり、以下同様に閣僚も1つのポストに大臣が2人という極めて変則的な政府を構成することになった。そのためこの連立政権には重大な政治的問題や過渡期民主主義における制度的な困難を上手に解決できるような能力はなく、またそのための社会・国家制度も機能していなかった。1998年の次期総選挙における勝利をめざして国内の政党間競争が激化する中、平和的な紛争解決方法が追求されず、とりわけ与党であるフンシンベック党と人民党は、自らの勢力や権威を強めるために、暴力、脅威や脅迫による方法を追求するようになり、国内の治安は悪化し、政治安定が失われ、連立政権の統治体制は崩れ始めた。そのピークになったのが、1997年7月の武力衝突であった。

法と民主主義を回復するために、様々な外交交渉と政治的な妥協が行われ、最後に、わが国政府から呈示された提案をカンボディア各党派が受容することによって、1998年の第二次総選挙に向けて、国内における各政党は政治活動を再開する。総選挙を行うために海外からも数多くの物的及び技術的援助が与えられ、国際選挙監視団がカンボディアに派遣された。その結果、選挙過程に対する若干の論争はあったが最終の選挙結果が公正であるとの声明が発表されるに至った。選挙後紆余曲折はあったが、1998年11月30日、フン・センを唯一の首相とする人民党とフンシンベック党との連立内閣が成立する。クメール・ルージュの問題は、カンボディアの国内治安や軍縮問題にからみ、国の改革や発展に対して一つの脅威になり続けていたが、ゲリラ化されたクメール・ルージュ戦士達は、内部抗争により次第に政府軍に統合されていき、1998年4月のボル・ポトの死去に伴い、その活動は実質的に終結した。

## 1-2-2 残された重要な課題と改善のための方向性

以下、グッド・ガバナンスに関して残された重要課題と、改善のための方向性を、民主化、人権保障、法制度及び行政機能の各分野でそれぞれ列挙し、要約する。

### (1) 民主化

民主化における重要な課題としては、地方選挙、情報へのアクセスと言論の自由、NGO等による草根活動及び法の支配が挙げられる。最小地方行政単位であるコミューンの議会の選挙が2001年に行われる予定であり、そのための準備が行われている。新聞、ラジオ、テレビなどのメディアによる言論の自由の質の問題と、これに対する政府の迫害という問題が引き続き存在している。また、NGOなどによる活動は、市民社会の形成に重要であるが、海外からの資金援助に負っているため、将来的な資金の自立が課題となっている。民主的な国会で成立した法律が行政や司法に無視されては意味がないから、法の支配は、民主主義を支える大きな柱の1つであり、法と裁判所への国民の信頼を回復することが早急に求められる。

### (2) 人権

人権保障における重要な課題としては、人権の制度的保障としての法制度、とりわけこれを実効化する独立公正な司法制度の実現、政府における人権尊重の政策策定と実施の強化、及び人権のために活動しているNGOの強化が挙げられる。政治的迫害や人身の自由に対する侵害がまだ横行し、少数民族、貧困層、女性など社会的弱者への配慮や労働、教育、健康などに関わる人権は事実上保障されていないのであり、まずは裁判所による人権救済が機能するように司法の公正独立を保障しなければならない。そのために、政府ばかりでなく、人権に関するNGOなどへの支援を強化することも課題である。

### (3) 法制度

法制度における重要な課題としては、法制度の欠如、立法、行政、司法における人材不足、党派の争いと政治的意志の欠如、援助調整及び法

教育と法律扶助が挙げられる。いまだに主要な基本法も制定されておらず、その原因の1つは、立法に携わる人材不足と言われている。立法機関ばかりでなく、行政機関、裁判を担う裁判官、検察官、弁護士また司法警察官における能力ある人材の不足は最大の課題となっている。また、改革の実行をはばむものは、利権、既得権を守ろうとする党派的な争いを背景とした、政治的意志の欠如に負うところが大きい。また、法制度整備の分野における援助機関同士の調整の欠如が、体系的で整合的な立法を困難にしていることが問題になっている。さらに、学生や一般への法教育による法意識と遵法精神の高揚、それに基づく社会的不正義に対する法律扶助による民衆のエンパワーメントが重要となろう。

#### (4) 行政機能

行政機能における重要な課題としては、汚職の蔓延、公務員の低い給与水準、設備及び制度(公平な人事制度、徴税制度)の不備、人材不足及び地方自治が挙げられる。汚職の蔓延の背景には、公務員の著しく低い給与水準があり、抜本的には徴税制度と中立な人事制度の確立が早急に求められる。また、有能な人材の不足を解消するための行政官の養成が求められる。コミュニケーション選挙後の地方自治への対応も課題となるであろう。

#### 1-2-3 わが国を含むドナーによるガバナンス支援の動向

以下に、ガバナンスの向上に向けた主要各ドナーの援助動向を簡単に列挙する。

#### (1) 二国間機関

##### 1) JICA<sup>11</sup>

重点分野：行・財政、司法改革、治安改善、ジェンダー

活動：財政改革支援計画(歳入の増加、予算管理体制の整備)、除隊兵士の社会復帰促進計画、公共投資管理システム支援計画(援助を含む公共投資の効果的・効率的な管理メカニズムの構築及び運用)、行政改革支援計画(公務員からの汚職追放、公務

員の人材育成、民意を反映した地方行政の確立、行政の地方分権化)、司法改革支援計画(民法や民事訴訟法などの基本法の整備と適正な運用、裁判官・検事・弁護士の増員と能力向上)、治安改善計画(警察機構の改革、犯罪取締能力の強化)、開発と女性計画(男女平等意識の普及啓蒙、女性の起業を支援する制度づくり、母子保健・リプロダクティブヘルスの情報普及)。

##### 2) フランス

重点分野：行政組織・民主主義の強化

活動：刑法及び刑事訴訟法に関する法案の起草、ブノンペン大学法経学部法律学科と王国行政学校支援、カンボディア弁護士会との技術協力に基づく法曹養成。

##### 3) オーストラリア(AusAID)

重点分野：刑事司法、人権

活動：刑事司法分野支援(現行刑事手続きの明文化、研修、機材供与、刑務所・警察署・裁判所の改善)、人権・教育プログラム(民主化・人権ローカルNGO資金援助、人権教育・教材支援)。

##### 4) アメリカ(USAID)

重点分野：民主化

援助重点：民主的プロセスの強化・人権の尊重

活動：人権団体への資金支援、裁判所に対する法的技術支援、1998年の総選挙支援、メディア・NGOを通じての有権者教育。

##### 5) カナダ(CIDA)

重点分野：人権、民主化

活動：カンボディアの人権・民主化・ガバナンスプログラム支援基金の設立(平和や和解イニシアティブ、人権教育、司法へのアクセス拡大、法制度整備)、カンボディアカナダ法制度支援プロジェクト(国会及び参議院の事務局の研究キャパシティー・情報管理・事務能力の向上、国会議員・参議院議員の法知識・分析能力の向上、国会議員の役割と責任に関する理解の向上)、東南アジア法

<sup>11</sup> JICA 国別事業実施計画(2000年6月)pp.22 - 23

制度整備支援基金の設立(メコン地域の不法な女性・子どもの移動を防止する法的枠組みとその施行のための支援、政府及びNGO職員に対する人権研修、外国人労働者の法的保護に関する地域ワークショップ、メディアの専門性・独立性を高めるためのジャーナリスト研修プログラム、タイ及びカンボディアの国会機能強化支援、カンボディアにおける紛争解決の地方機構の創設支援)、カナダ・ASEAN ガバナンス・イノベーション・ネットワークの企画(ASEAN 各国でパイロット・プロジェクトの実施・調査研究・政策対話、カンボディア国会と人権申し立て受付委員会等の平和と民主化に関する機関の整理・統合への支援、1998年の総選挙準備支援)、カンボディアカナダ開発プログラムフェーズIIの実施(カンボディア地方・中央政府の能力向上支援を通じてコミュニティ開発の促進)、ローカル・イニシアティブのためのカナダ基金の設立(地方政府の小規模プロジェクトに対する支援、開発への女性の参加、市民社会の形成・環境保護の支援)。

#### 6) スウェーデン(Sida)

重点分野：人権、民主化

援助重点：人権と民主的な政府の推進、人権とジェンダー平等、民主化、行政支援、平和構築支援

活動：スウェーデンのNGOによりカンボディア政府やNGOに対する技術・資金支援。

### (2) 国際機関

#### 1) UNDP

重点分野：地域社会経済開発、開発運営と行政改革、人間潜在能力の維持・拡大・利用

活動：カンボディア地域復興開発プログラム(収入向上、小規模農村インフラ整備、基礎的社会サービスの提供、地域統治システム、地域行政確立のための能力構築、SEILAプログラム)、国会機能の強化支援、裁判制度の強化・改善への支援、次期地方選挙での技術協力支援、保健機構改革(公的保健サービス・デリバリーの改善)。

#### 2) アジア開発銀行(ADB)

重点分野：行政、市場経済化

活動：監査能力の向上、司法制度支援、州レベルでの行政改革、適切な土地法策定を通じた土地改革支援、金融セクタープログラムにおいて金融法・銀行法の推進。

#### 3) 世界銀行(WB)

重点分野：マクロ経済政策、市場経済のための法整備、行政改革、兵員解除

活動：マクロ経済運営及び行政改革(行政機構レビュー、行政改革融資、参加型貧困調査)、汚職対策、Governance Action Planの策定支援、法整備支援(法整備分野でのセクター・アプローチ支援、内閣に属する法律評議会への研究支援、法典の出版支援、商業省による商法策定支援、法的ニーズアセスメント、投資法のレビュー、金融法・商法の立法化支援、法的改革実施支援を通じた情報の普及)、土地管理・土地行政における効果的及び透明性の確保された枠組み作り支援、土地問題・土地政策・土地利用に関する調査支援、土地関連プログラムの調整)。

#### 4) UNICEF

重点分野：子どもの人権

活動：UNICEF ファンドを通じたカンボディア弁護士会への支援、人権教育、子どもの性的搾取にかかる法律の実行(警察手続き・実施の改善、警察官・裁判官研修)。

#### 5) 国連人権センター(UNHCHR)

重点分野：人権の尊重と伸長

活動：立法府・行政府に法案を巡る技術的なアドバイスの提供、裁判所へコンサルタントの派遣、警察・軍に対する人権教育プログラム、人権資料の作成・公布、人権NGOへの資金援助、メディアへの能力向上支援、カンボディア政府が国連に提出する人権報告書の作成援助。

#### 6) FAO

重点分野：森林管理(世界銀行との共同プロジェクト)

活動：森林犯罪に関する調査・報告システムの設立、森林犯罪を防止するための中央・州行政能力の向



上支援、森林犯罪防止に関する法律・条例の起草・改正。

### 1-3 わが国の援助のあり方

#### 1-3-1 援助の範囲と内容

以上のとおり、多くの主要ドナーがガバナンスを援助の重点分野ととらえ、そのために様々な援助をしている。わが国の援助においても、グッド・ガバナンスが重点分野の1つであることはまちがいない。わが国のガバナンス援助の重点課題としては、このような様々なドナーによる様々な支援がガバナンス全体の向上に有効となるように、トップ・ドナーとして、これらの援助の連携、調整において、各ドナーとカンボディア政府に対してどのように積極的に協力していくことができるかを検討することであろう。他方、全体の援助政策のなかで、わが国の得意分野を中心にわが国の援助の目標をどのように設定し進めていくべきであるかも検討されなければならない。いずれにせよ、新しい援助分野を提供するよりも、現にわが国を含む多くのドナーによって行われている様々な援助を如何に補完し、カンボディア側が上手に利用するかをまず中心として考えることが望ましいと思われる。そのために、グッド・ガバナンスにおける援助の目標及びそのための支援範囲を設定し、考えられる協力プログラムを特定して優先順位をつけることも重要課題の1つである。

カンボディアに対するわが国の援助目標、援助する分野の「範囲」、協力プログラムとその具体的な「内容」としてのプロジェクトの提案については、表1-1にまとめている。ここではまずガバナンスにおける「国家のあり方」と「政府機能のあり方」の2つに分けて、前者の場合、主に「民主化支援」と「法の支配の確立」という2つの援助目標を設定し、後者の場合、行政府の機能を強化するための「効果的、効率的な政府機能の改善強化」を援助の目標とする。これまでの、わが国の援助は主に内政不干渉の観点から政府機能のあり方への支援が主であり、民主化支援はあまり経験がないものと思われるが、今後はガバナンスの核心ともいえるべき政府自身の正統性に関係する国家のあり方に関わる民主化と法の支配にも、目標を設定すべきであろう。

次に、上述の援助目標ごとに援助を与え得る「範囲」を設定する。これを設定する基準は、第1に、現在カンボディアの法・政治・行政・社会改革における問題の核心であること、第2に、現在カンボディアにおけるわが国を含むドナーの支援活動にカバーされている重要な援助の分野であること、そして第3にわが国が実施可能性を有していることである。以上の三要素から各目標別に支援範囲の優先順位を掲げている。この支援の範囲の各々においてわが国の現行協力プログラムの整理を行いながら、今後行うべきプログラムに優先順位をつけて列挙している。優先順位は、以下に説明する方法により一応の目安として掲げている。最後に、このプログラムの具体的な内容として同様の方法で優先順位をつけて考えるプロジェクトを提言している。

優先順位の決定に関しては、とりあえず以下の要素を勘案して決めている。プログラムの優先順位については、これ以外に特に短期、中期、長期の観点が重要である。具体的な考え方については、本報告書の各論を参照のこと。プロジェクトの優先順位の決定については、他の援助機関の援助との重複を減らすための調整機能を果たす側面もあるので、計画段階でさらに詳細な調査を行う必要がある。

- カンボディアの現在における様々の問題のなかで最重要と思われるもの
- カンボディア側の要請における順位
- カウンターパートのイニシアティブの奨励に最も貢献できるもの
- カンボディアにける資源の有効的な発展・利用をめざすもの
- わが国の資源・能力範囲内にあるもの
- わが国の得意な分野
- 他の援助機関との重複なく、調整できること
- 多面的包括的な援助(後述)を促進するもの

#### 1-3-2 企画及び実施上の留意点

以下、上述の協力プログラム及びプロジェクトの企画及びその実施における留意点を論ずる。

##### (1) 多面的包括的な援助

グッド・ガバナンスに関する協力プログラムの企画と実施には、各論で述べる民主化支援、人権の保護



表1-1 わが国のグッド・ガバナンス支援のあり方(範囲と内容)

国家のあり方			
援助目標	支援の範囲	協力プログラム	プログラムの内容(プロジェクト)
民主化支援	1. 政治システムに対する支援	1. 選挙実施等支援 2. 立法府能力向上 3.(社会弱者支援や農村開発のための協力プログラムのなかで実施)	(1) 地方選挙を含む選挙法・制度の整備 (2) (地方)選挙における物的及び資金援助 (3) (地方)選挙監視団の派遣。 (1) 立法府職員の研修 (2) 立法府の国際交流の奨励 (1) ソーシャル・セーフティ・ネットの整備や農村開発活動を通じた除隊兵士の社会復帰等支援
	2. 言論・出版の自由の確立と強化	1. ジャーナリズム育成支援	(1) わが国ジャーナリストからの経験の移転 (2) 機材の提供 (3) 通信省職員とジャーナリストとの合同研修の奨励
	3. 市民社会の活動強化	1. 民主化教育の強化(NGO活動支援を通じて実施) (横断的視点として導入)	(1) メディアのための教育番組作成支援等NGOの民主化教育活動への支援 (ガバナンス関連プロジェクトはもちろん、それ以外の各協力プロジェクトにおいても、ローカルNGOなどを通じた市民社会強化の視点を導入し、その案件作成から実施評価に至るまでNGOなどの市民の参加を図る)
法の支配の確立	1. 立法と司法の強化	1. 法整備支援	(1) 民法・民事訴訟法等の基本法の立法支援強化 (2) 裁判官、検察官、弁護士の育成、 (3) わが国の大学との学術交流や日弁連による技術交流の奨励・助長 (4) 法律扶助への支援 (5) 裁判所等の設備強化 (6) 司法官職高等評議会と憲法院の実務に関する徹底調査、今後その具体的な支援プロジェクトの作成 (7) 司法分野に直接に関わる警察等の機関に対する機能の強化や義務履行の確保への支援
	2. 人権の擁護と伸長	1. 治安改善 2. 社会弱者支援 3. 人権教育の強化(NGO活動支援を通じて実施)	(1) 地雷除去、小型武器の取り締まり・回収 (2) 警察治安システムの改革 (1) WID及び女性・児童に対する搾取防止活動への支援 (1) 人権機関やNGOの人権教育活動への支援 (2) 関連NGOの技術協力による国会の人権委員会、国内人権機関や機能向上活動への支援や、人権侵害の発見・防止活動への支援
効果的、効率的な政府機能の改善強化	1. 法による行政	1. 公務員の法意識向上 2. 法による行政手続きの促進	(1) 各省庁における法律コンサルタントにより助言・トレーニングの提供 (2) カンボディア王国行政学校及び法科大学にて行政法授業の充実支援。 (1) 行政手続きに係わる法律、規則整備支援 (2) 主要省庁における行政手続きに関する助言の提供。
	2. 行政運営能力の強化・行政責任と透明性の改善	1. 財・行政改革支援	(1) 徴税・人事制度改革支援 (2) 専門及び中核公務員の育成 (3) 情報開示及びIT整備を含む情報伝達手段により法律や政令等の伝達メカニズムの強化
	3. 地方分権化	1. 地方行政の能力向上	(1) コミュニティ議員とNGO等の連帯の促進 (2) カンボディア地方自治システムに関する現地調査や専門家の派遣により地方自治の強化、地方行政に関する中央政府の調整メカニズムの強化などを助言

出所：筆者作成

やその伸長への貢献、法制度整備、及び行・財政機能の強化の各分野に係る援助に注意を払う必要がある。グッド・ガバナンスのための援助の基礎は、国家及び政治、経済、社会の各システム全体の整備や制度の機能強化であり、これら四つの分野はその基礎であり、また相互補完関係にあるものと思われる。したがって、この四分野の中の何れに援助を与えても、他の分野における支援との調整を行わなければならない。また、援助の効果を考える場合、他の分野への相乗効果を勘案しなければならない。なぜなら、民主化支援、人権保護や伸長への貢献、法制度整備、及び行・財政機能の強化という四つの分野は、ガバナンス全体の一断面にしかすぎず、バランス良く並行的に進行しないかぎり、全体としての良い統治を具現することは困難であると思われるからである。このような観点から、各分野の個別のプロジェクトによる援助ばかりではなく、グッド・ガバナンスの全体を包括して援助するプログラムとして多面的包括的援助が望まれる。

例えば、現在進行中の司法改革支援は、民主化支援、人権の保護と伸長に不可欠のインフラであるが、裁判官などの司法の中核を占める公務員の能力向上、給与水準の向上、情報システムを含む裁判所施設の整備なくしては、十分な効果をあげられないばかりか、そもそも司法の独立、法の支配は画餅に終わる。このような支援が実効性を持ち得るためには、同時に汚職防止に不可欠な徴税制度の確立、中立的かつ有能な公務員制度の確立などを行わなければならない。そのため、これらの支援プロジェクトを連携させるプログラムが必要なのであり、そのための政策的なアドバイスが不可欠となる。わが国は、このような多面的包括的援助を奨励するために、2つのアプローチを採用することができる。1つは、援助対象となる分野の多面性を確認し、該当分野における他の援助機関等の援助活動又は計画内容を把握し、理解することにより、十分にカバーされていない問題を絞り込み、わが国の資源・能力範囲内にあるものを中心とする援助を実施すること。もう1つは、特にNGOや国際機関が資金的あるいは技術的な制限により包括的援助を与えることができない分野において、わが国の資源・能力範囲内にあるものであれば、それへ貢献し、参加することを優先することで

ある。

## (2) 試行錯誤型現場中心的アプローチ

援助は現地の実情、変動や要求に対応したものでなければならない。特に、現地の組織、制度、人材などに深く関わるガバナンス向上のための援助においては、現地におけるカウンターパートの能力などに対する理解が不可欠である。そのため、協力プログラムの企画調査、実施、評価のいずれの段階においても現地専門家の意見やイニシアティブを奨励し、これらを反映できるような態勢をとることが望まれる。特にカンボディアのようにカウンターパートが脆弱な環境においては、常に現地からのフィードバックを求め、いわば試行錯誤的手法によって援助案件を常に見直し、状況に応じて現地レベルで柔軟に対応できるよう配慮すべきであろう。このような現場中心のアプローチによって、現地の能力にあった適正技術の移転が可能となる。

## (3) オーナーシップとパートナーシップの尊重

### 1) 適正技術開発型の援助

持続可能なグッド・ガバナンスを実現するには、そのためにカンボディア側の各分野及びその全体の統合に関わる政策立案、管理、適用、実施能力の開発に目標を設定すべきであろう。この場合、科学技術の移転と異なり、法制度などのグッド・ガバナンスにかかる政治、経済、社会的技術は、歴史、伝統、文化に関わる社会的コンテキストの中で受容されるにはかなりの適応を要するので、その移転というよりは、むしろその社会的コンテキストに合わせた新たな適正技術の創造という面を有することに留意する必要がある。

そのためにはカンボディア側のオーナーシップの意識と、そのローカル・ノレッジを利用するための我が方専門家との対等な立場でのパートナーシップによる双方向の協力による共同作業が望ましい。例えば、司法支援における現地専門家を含めた協議会方式などが注目される。また、場合によっては、わが国よりも身近な近隣第三国の法制度をモデルとしたり、第三国の専門家とパートナーシップを組むことも考えられる。

オーナーシップとパートナーシップを求めること

は、忍耐強い対話と助言に基づく長期的な信頼の醸成が必要である。短期的な成果を求めるあまりカンボディア側の能力開発の視点を捨象することは、結局は自律性を損ない、援助依存体質を助長することになりかねないことに留意すべきである。例えば、国連人権センターは、わが国も拠出している国連信託基金により、メンター・プログラムとして、アジア諸国を中心として裁判官や弁護士などの実務家を招聘して、実際の裁判に立ち合わせて専門的なアドバイスや意見交換をする実務研修を行い成功しているが、このような援助手法が注目されよう。

## 2) 参加型開発のためのボトムアップ方式の導入

グッド・ガバナンスの最終受益者は、カンボディアに暮らす人々であって、政府や公務員ではない。無論国全体の開発政策や法制度整備などは政府主導で行われるものであるから、援助も関係政府機関の公務員を通じて行われるわけである。しかしながら、そもそもガバナンスが極めて脆弱なカンボディアでは、援助が利権化し党派的紛争の種になりやすいことに留意して、例えば法律扶助や民主化人権教育などにおけるような民衆や末端公務員を対象とした直接援助、またはNGOや地域社会、地方自治体などを介した支援などのチャンネルを通じた、いわゆるボトムアップ方式を併用するなど、援助の政権への集中を避ける工夫が必要である。しかしこのような参加型開発を可能にするには、参加のための意識化、組織化、管理運用能力の開発などの長期にわたる参加プロセスが必要とされる。例えば、民主化のための支援は、一般民衆の政治意識の高揚だけでなく、公共利益への奉仕という市民意識の啓発を伴わなければ、かえって党派的紛争を助長することになる。

## 3) ローカル・ノレッジの活用

上記参加プロセスにおける啓発においては、上述のとおり、ローカル・ノレッジを尊重し、例えばカンボディアにおける仏教や寺院における規範を活用することなど、地域の伝統的インスティテューションとの調和が重要であろう。すなわち、そのような伝統的手法を原則として取り入れる努力を援助側が怠らない反面、無批判にこれを取り入れることなく、問題があれば、時にこれを改めることを推奨すべき

である。例えば、司法支援において、裁判外紛争処理として、村における伝統的調停などが尊重される反面、地方ボスによる力による紛争の抑圧にならないようにする配慮は必要であろうし、有効かつ公正で予測可能な司法的紛争処理があって初めて、裁判外紛争処理がこれを補完し得るのであって、近代的司法の確立を疎かにして良いことにはならない。

## (4) 民間プロフェッショナル同士の連帯による協力

上述のとおり、カウンターパートは必ずしも政府あるいは行政機関ではなく、企業やNGOなど社会における他の重要な役割を果たす機関や団体などとも協力をすることが不可欠である。なぜなら、グッド・ガバナンスは国家機関内部のみの問題ではなく、むしろ自律した市民社会の育成の問題だからである。したがって、国家による国家の支援という枠組みを越えて、むしろ民間同士の支援を含めたわが国の専門家が対応するカンボディアの専門家カウンターパートとしてそれぞれプロフェッショナルの連帯の観点からパートナーシップを組んで支援するというプログラムを組むことが考えられる。この点、最近の国際協力事業団の支援に係る日本弁護士連合会によるカンボディア弁護士会への協力の事例は注目に値する。

## (5) カンボディアの関係機関の調整、連携

上記各機関及びNGO同士の調整、協力を支えることも重要であろう。場合によっては、それら国内機関や組織の間の協力は、利害関係が存在しているため難航することになるが、そのようなとき、中立な技術協力・援助機関として国際協力事業団がカンボディア開発協議会(Council for the Development of Cambodia : CDC)などを通じた調整や連携のための助言を行うことは、膠着状態を打開する必須の要因になることは間違いない。援助機関がこのような触媒的、調整役的役割を發揮することによって、援助受入側の良い統治への連携体制を強化することに貢献することも期待できよう。

## (6) 他の援助機関やドナーとの調整

援助の重複や不整合を回避するために、他の援助機関やドナーとの調整が必要であることは、良い統

治への支援の観点においても論を待たない。その援助機関間の調整は、現地レベルと政策作成レベルの両面で必要となる。現地の援助実施機関や専門家などを通じて情報交換を行うことによって、グッド・ガバナンスに係る当該援助の実施において発生する様々な効果、影響、問題を、より多角的にかつ客観的に把握することができる。また、現地での実施レベルにおいて他の機関の援助と連携したり協力することで、互いの実施を容易にし、またその効果を最大化することができる。特にガバナンスのような政治的要素を含む援助対象においては、現地における政府の方針転換や政変などの政治的要素の把握は重要である。

政策レベルでの協力の調整として、わが国は、これからもCG会合等を通じた貢献を続けるべきであろう。カンボディア政府は、2001年1月に、司法改革、行財政改革、腐敗防止等のための短中期的な方策を網羅した「ガバナンス行動計画」を発表したが、わが国は、カンボディアに対するトップ・ドナーとして、同計画を踏まえつつ、以上に述べたようなわが国のグッド・ガバナンスに係る援助方針を明らかにし、他の援助機関やドナーから支持と協力を得ることは、カンボディア側の理解と協力を得るためにも重要である。

さらには、世界銀行の提唱している司法分野でのセクターアプローチの議論<sup>12</sup>においても、より積極的に参加していくことが求められる。すなわち、法制度整備支援を通じて得た経験を、援助調整、協調の場において積極的に発信すべきであろう。援助政策に関して様々な援助機関との調整を行うことによって、重複や不整合を回避するばかりでなく、わが国の独自性を発信しつつ、他の援助機関と相互補完的に協働することによって、より整合性のある包括的体系的支援を可能にすることができるからである。

## 2 各論

### 2-1 民主化

佐藤 安信・Kuong Teilee

#### 2-1-1 UNTAC後の民主化の展開

##### (1) UNTACによる民主化とポストUNTAC

1991年10月23日に調印された「パリ和平協定」には、単に戦闘の停止や、総選挙による正統な政府を樹立するだけでなく、戦後の国づくりとしての社会復興、経済開発等に関する規定が盛り込まれていた。1993年の総選挙により、新しい連立政府が樹立され、1993年の憲法が採択された。この新しい憲法には、自由な政党活動の保障による民主主義が含まれ、様々な国際条約に規定される人権規範が尊重され、市場型経済体制が採用されると定められている。私的所有の原則に基づき、国家が農業、工業等の分野の発展を促進する。さらに、年一回全ての市民が参加できる全国大会を開き、これを通じて様々な国政に関する問題や請求を政府に提出することができる規定されている。

UNTACを経て、カンボディアは国家主権を回復し、民主主義と、平和、発展、安定の新しい時代を迎つつある。その新しい民主主義の特徴について、最も注目される点は以下のとおりである。すなわち、

国連の監視の基に90%の有権者が積極的に立憲議会選挙に参加し、カンボディア史上最も自由でかつ公正な総選挙が成功裏に行われた、海外と国内を含む若いカンボディア人や、元政治家や、ゲリラ武装グループであった元戦士達も、自らの政党を立ち上げ、あるいは候補者として、選挙のための政治運動に活発に参加してきた、国内新聞社や放送局が数多く設立され、議論の内容や質に関わらず、その言論や表現の自由を積極的に享受してきたことが高く評価された、長く停滞・閉鎖された経済市場を再開し、海外からの投資を盛んに受け入れ、十数年間孤立していた国の住民が国外の世界と幅広く接触できるようになってきた、様々な分野に不可欠な役割を担っている市民団体や非営利団体が多く設立さ

<sup>12</sup> 世界銀行は、保健等の分野と同じく、司法分野においてもセクターアプローチに従い、カンボディア政府と各援助機関や関心を有する団体等との意見交換に基づく司法改革の"Master Action Plan"の作成を提唱している。

れ、市民社会の強化が行われてきた点である。

## (2) 最近の展開

1998年の総選挙の一応の成功後、カンボディア政府は最小行政単位であるコミューンにおける議会の選挙制度の導入を図っている。後に検討する参加型開発や行政改革との連動として、地域に根ざしたより民主的な開発政策を作成、実施するために、地方への分権( decentralization )や行政サービスの集中を分散すること( deconcentration )を通じて民主化の進捗と行政サービスの分配を促す必要があるからである。この目的に向って、現在1つの法律が成立し、2つの法案が発表されている。法律は、「財政制度及び県・市に属する財産に関する法」であり、1998年に採択された。「コミューン・町行政管理に関する法」と「コミューン・町議会選挙に関する法」という2つの法案が現在国会で審議されている。

クメール・ルージュの壊滅の結果、和平プロセスの途中で棚上げされてきた武装解除、そして軍縮問題は、やっと集中的に検討することができるようになった。2000年5月のCG会合を経て、3年間かけて、3万人あまりの兵士を削減し、除隊兵士の社会復帰を含む長期計画が実施される<sup>13</sup>。2000年7月までのパイロット・プロジェクトが完了し、そのパイロット・プロジェクトに係わる1,500名の元兵士が除隊した<sup>14</sup>。残り3万人の兵士の除隊に関しては、2002年までに完了される予定である<sup>15</sup>。このような計画が円滑に完了できれば、現在のカンボディアの民主主義における一つ大きな貢献になるはずである。なぜなら、戦時の軍閥社会から、平時の市民統治への転換は、紛争終結国から民主的平和国家への第一歩であるからである。しかしながら、現在、以下に述べるような重要な課題が山積している。

## 2-1-2 民主化における課題

以下、民主化における現時点の課題について述べる。

### (1) 地方選挙の準備状況

カンボディアの地方組織は、州( Khaet )又は( 首都を含む )市( Krong )を中心として全国23州・市に分けられ、州の中に幾つかの郡( Srok )があり、それより小さな地方行政単位としてコミューン( Khum )が存在する<sup>16</sup>。同じように、市の中に区( Khan )が成り立ち、そして町( Sangkat )は区より小さな地方行政単位である<sup>17</sup>。警察や刑務所など治安の側面に係わる分野に関しては、州・市レベルでの地方行政が部分的な管轄権を持っているが、行政の仕組みは基本的に中央指導体制である。最近、「財政制度及び県・市に属する財産に関する法」が採択されたことにより、地方の需要に対応してある程度の地方予算と支出を決める権限を州・市に移譲することができるようになってきている。カンボディア政府は、参加型の開発政策を実施するために地方からのイニシアティブが重要であると認識したうえで、今後の地方議会( まずコミューンと区<sup>18</sup> )の選挙制度を導入するよう努力している。2001年の後半にコミューン地方選挙を行う予定である。しかし、現段階では、それを支える法律がまだ採択されていない。もし、採択されたとしても、その選挙の準備、地方での治安問題、選ばれる議会の運営や権限、それと州・市との関係等の解決しなければならない問題が多く残っている。その中で、最もよく論じられているのはつぎの問題点である。

現在、全国におよそ1,600数のコミューンがある。4万人程度の住民がいる大きなコミューンがある一方、わずかに209名の住民しかいない小さなコミューンもある。コミューン選挙を行うための資金がおよそ3,000万米ドルを超えるといわれる<sup>19</sup>。他方、

<sup>13</sup> Cambodia Consultative Group Meeting( 2000 )p.i.

<sup>14</sup> Mockenhaupt and Samnang( 2000 )p.6 により、パイロット・プロジェクトに係わる最後の420数名元兵士の除隊儀式は、7月15日(土曜日)に行われると報道された。

<sup>15</sup> 前掲(注3)世界銀行のレポート。

<sup>16</sup> カンボディア王国憲法(1999年の改正を含む) 第145条。

<sup>17</sup> 同上。実際、コミューンより小さいのは村( Phum )であるが、憲法には明記されなかった。

<sup>18</sup> 簡略にするために、特に明記されない限りコミューンというのは、町( Sangkat )の地方行政単位も含むものとする。

<sup>19</sup> Royal Government of Cambodia( 2000a )p.46.

財政的な側面から見ると、急速な地方分権のネガティブな効果として、政府が地方レベルでの財政コントロールを失う可能性もあるといわれる<sup>20</sup>。地方分権との関連で、いまだ選挙の実施のめどがたない州・市との間の政策調整という問題がある<sup>21</sup>。さらには、選ばれるコムーン議会議員が実現できるような具体的政策提言を図る能力を備えているかどうかの問題もある。また、選挙制度それ自体も論議の対象になっている。いわゆるコムーン議会の議員が政党の代表として立候補するか、無所属として立候補することもできるような制度にするかという問題である。また地方選挙における女性の参加をより積極的に促すかどうかという議論もある。さらに、コムーン選挙に関する政治的脅迫や暗殺事件についての報道が増えているように思われる。被害者は、特にサム・ランシ党とフンシンベック党の立候補者が多い<sup>22</sup>。

## (2) 情報へのアクセスと言論の自由の現状

1992年のUNTACのメディア・ガイドラインに従い、カンボディアにおける新聞、ラジオ・テレビなどのメディアや市民団体に組織された議論の場や、政党の政治フォーラム等が初めて大ブームになった。その後、国内政治の動揺に伴う若干の動乱期を経て、今日までブームは続いている。新しいカンボディア政府に期待しすぎた人々にとっては、様々な改革に対する不満を唯一表現できるフォーラムとなった。上述の司法に対する不信との関連でもあるが、多くの不満や紛争に関しては、法廷で解決するよりも、言論のフォーラムを利用して表現し、互いに侮辱しあうことが多いように思われる<sup>23</sup>。反政府の新聞に

投稿する人が多いため、政府に対する建設的でない批判や侮辱で不満を表現する新聞が多い。これらの新聞は、中立なジャーナリズムではなく、もっぱら政治的なアジェンダのフォーラムを提供していた。詳細な調査をする能力がないので、事実の報道というよりも政治論説として個人攻撃となることが頻繁にある。これに対して、非難された権力者達が、これらの新聞社や記者達に対して脅迫をしたり、暴行したりすることがあり、場合によっては、部下などを使って関係者に害を及ぼす事態もあるようである<sup>24</sup>。また、政府が1994年のプレス法を通じて、これらの新聞を一時的に発禁処分とし、その関係者を起訴したこともあった。そこで、常に言論の自由の侵害の観点と政府によって取られた名誉毀損に対する措置の均衡性が問題とされた。さらに、1994年のプレス法における概念や用語をより明確にするための規則や法令がまだ制定していないため、プレス法を実施するうえで必要な透明性や予測可能性の問題が残っている。

カンボディアにおける自由に読み書きができる程度の識字率は約37%とかなり低い<sup>25</sup>ため、新聞を読んで理解できる人数はかなり限定される。とりわけ人口の80%ほどを占める農村の人々の多くは、雑談以外の唯一の情報の入手方法はラジオであると考えられる。テレビの普及もあるが、ラジオほど使われているとはいえない。したがって、カンボディアではラジオの情報メディアとしての重要性は高いが、政治的に中立で、様々な政治的立場を公平に伝える放送局はほとんど存在していない。政府から独立した放送局の設立許可を政府から得ることは極めて困難と思われる<sup>26</sup>。したがって情報へのアクセスと言

<sup>20</sup> Royal Government of Cambodia( 2000b )p.9.

<sup>21</sup> Room( 1998 )pp.57-59.

<sup>22</sup> 最近の新聞記事により、今年の6月3日、カムボット州でフンシンベックのコムーン選挙の人気立候補者といわれたバック・チュアン氏が殺害された。8月22日夜、プレイ・ベンク州におけるサムランシ党のコムーン選挙立候補者イー・ムイ氏が殺害された。その4日前、同州における同党のコムーン選挙立候補者といわれるフウ・シムが武装した数人に射撃され、傷害を負った。また、その2日前、コンボンチャム州で同党の党員の1人が殺害されたなどの報道があった。詳しい内容に関しては、McEvers and An( 2000 )p.6 及び Chandara and Unmach( 2000.8 )p.10 を参照。

<sup>23</sup> 具体的な事例などに関しては、国連の資料：“ Situation of Human Rights in Cambodia\_Report of the Secretary-General ” A/49/635, 3 Nov. 1994, paras.93-96; E/CN.4/1996/93, 26 Feb. 1995, para.44; E/CN.4/1997/85, 31 Jan. 1997, para.126; E/CN.4/1998/95, 20 Feb. 1998, para.55 を参照。

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> UNESCO と教育省の最近の共同調査。Gravois( 2000.7 )

<sup>26</sup> 野党の一つであるサム・ランシ党がラジオ局を設立しようとしたときに、政府側からの許可をなかなか得られなかった。1997年7月の動乱が起こったとき、フンシンベック党のテレビとラジオ局が最初の攻撃目標となったのは偶然なことではなく、むしろ人民党は、そのテレビやラジオの効果をまず抑えるために攻撃したものと考えられる。

論の自由が単なる新聞や読み物に適用されることでは不十分であり、特に農民の情報へのアクセスを確保するには、その保護は無線放送にまで及ばなくてはならないであろう。

### (3) NGO等による草の根活動の現状

ここで検討する活動は、主に現地のカンボディア NGOを含むいわゆる第三セクターやプライベート・セクターの組織などの非営利団体が、社会における特定のグループや一般の市民などにサービスを提供する活動である。このような団体は現行憲法第42条に保障され、1990年代を通じて、数多く設立されてきた。正規に登録しているカンボディア NGO の数は、2000年現在の統計を見ると、約600組織に上った<sup>27</sup>。その他にも登録していない団体が数多く存在している。汚職、政治化、設備不足に悩まされているといわれる地方行政機関と比べて、これら様々な NGO は、草の根レベルでの活動を比較的円滑に展開している。

しかし NGO のほぼ全ては資金的にまだ自立することはできず、主に国連各機関、外国政府の ODA、国際 NGO などから資金を得て事業を進めている。NGO が社会にサービスを提供するためには、地方行政機関に援助をすることも必要とされる場合がある。例えば、人権 NGO は、社会における人権状況を改善するために、警察や他の政府関係者もトレーニングをしたり、主要な設備を提供したりする。このように、単に政府の誤謬を指摘し、批判するばかりではなく、政府との協力の形で人権や、民主主義や、社会開発を進める方針を採ることも多い。このような場合、NGO はその運営資金に加えて、援助を受ける地方行政機関などが必要とする経費も必要となる。これらの NGO 活動が資金的に自立することは、近い将来においてもほぼ無理であるため、外国の組織や政府 ODA 等の資金を取得するために、これらの団体同士の間で激しい競争が発生し、しばしば緊張関係を生じる。政治的利害が高い分野である民主主義や人権などの分野において活動している NGO は、その NGO 同士が不和となり、その活動が政治化されることもあるといわれている。

### (4) 法の支配の現状

後述の各論「2 - 3 法整備」2 - 3 - 1(2)を参照。

#### 2 - 1 - 3 政府の取り組みと援助動向

##### (1) 選挙制度

1998年の選挙を行うまでの経緯を考察してみると、国連等の国際機関や援助国からの斡旋や協力が最も重要であったと思われる。政党間の緊張関係を抑え、紛争を自由かつ公正な選挙により解決するように調停し、選挙法の作成への技術援助を与え、選挙キャンペーンにおける様々な問題への解決を打ち出し、選挙の実施を支援し、開票段階まで監督するなどの作業を積極的に支えた。さらに、選挙結果に関する紛争が起こったときも、国際社会が外交交渉や現地のスタッフやモニターを通じて、問題への解決に向けて積極的に協力や支持を与えた。

##### (2) 法の支配

UNTAC の平和維持活動における法制度に関する支援をきっかけとして、国連の専門機関と多くの二国間援助機関は、1993年以降も様々な形で、カンボディアにおける法律の作成やその履行を巡って、支援を行っている。このような支援を受けてカンボディア政府も司法改革を企図してきた。以下、「2 - 3 法制度」2 - 3 - 2(2)参照。

##### (3) 立法府の強化

1993年選挙の直後、UNDP、UNHCHR、USAID 等の援助機関は、当時の国会に物的かつ技術的な援助を与えた。その目的は、主に国会の事務能力の向上や立法技術の改善であった。また、国会における人権侵害に関する申立の受理委員会スタッフの訓練や能力向上などを目的とする援助もあった。国会の専門委員会に法律家を派遣し、政府から提出された法案を検討するときに技術的なアドバイスや支援を与えたり、コメントをしたりした。だが、1997年の政治危機の関連で、それらのプロジェクトは中止された。

他に NGO などによる援助も著しい。例えば、カン

<sup>27</sup> NGO Forum on Cambodia(2000) p.56

ボディア NGO であるクメール民主研究所 ( Khmer Democracy Institute ) の所長によると、同研究所は、海外の国会との協力により、しばしばカンボディア国会議員が外国の国会議員との共同会議などを開き、意見や、経験や、知識等の交換を行い、国会全体の能力を向上させるような支援を行っている。

#### 2-1-4 主要ドナーによる援助の動向

##### (1) 日本

活動：わが国は、1993年、1998年の総選挙において、選挙監視員を派遣したほか、ODAベースでは、退役軍人支援分野、地雷除去・被災者支援分野での支援を行っている。また、法制度支援に関しては、1996年より、カンボディアの法曹をわが国に受け入れ、わが国の法制度や司法制度の実状の研修を行う他、1999年からは、民法と民事訴訟法の草案策定支援が行われている。

NGOベースでは、生活向上や人材育成、コミュニティの印刷設備の整備等を通じ直接的、間接的に市民社会の育成を支援しているほか、地雷廃絶に向けた支援活動が行われてきている。また、法制度支援の分野では、法学教科書の作成や、法学教育支援が行われており、日本弁護士連合会からカンボディア弁護士会に対する協力活動も始められている。

##### (2) オーストラリア (AusAID)

活動：人権・教育プログラムにより民主化・人権ローカル NGO に対して資金援助を提供する。

##### (3) アメリカ (USAID)

活動：1998年の総選挙支援。ローカル選挙監視団体としての NGO の設立助成・その活動の支援。メディア・NGOを通じての有権者教育。NGOにより女性の権利、労働者の権利、選挙・政治・貧困に関わる女性の役割についてのテレビ・ラジオ番組の作成支援。

##### (4) カナダ (CIDA)

活動：カンボディアカナダ法制度支援プロジェクトにより、国会及び参議院の事務局の研究キャパシティ・情報管理・事務能力の向上、国会議員・

参議院議員の法知識・分析能力の向上、国家議員の役割と責任に関する理解の向上を促進している。カンボディアカナダ開発プログラムフェーズIIにより、カンボディアの地方・中央政府の能力向上支援を通じ、コミュニティー開発の促進を行っている。ローカル・イニシアティブのためのカナダ基金の設立を通じ、地方政府の小規模プロジェクトに対する支援、開発への女性の参加、市民社会の形成・環境保護の支援。

##### (5) UNDP

活動：内務省に専門家を派遣し、コミュン選挙法を起草すること。UNHCHRとの共同プロジェクトにより国会の能力強化支援を行うこと。

#### 2-1-5 援助のあり方

以上で述べたカンボディアにおける民主主義の歴史や民主化支援の現状などを基に、今後のこの分野の発展のためにどのような援助を行うべきなのかを以下に検討する。

カンボディアの民主化には、選挙制度や文民統治等を含む政治システムの改革と、言論の自由、及び市民社会の強化という3つの課題があるものと思われる。そこで、政治プロセスに対する支援と言論・出版の自由の確立と強化並びに市民社会の活動強化という3つの範囲において今後わが国の貢献を考えていきたい。

特に、市民社会の強化という課題に関しては、2つの側面を考えなければならない。第一に能力向上の側面であり、第二に参加の側面である。前者は、援助の内容に関わるものに対して、後者は民主化支援に不可欠な方法論に関するものである。

##### (1) 政治システム

###### 1) 地方選挙の法制度やその選挙の実施に関する支援

コミュン議会選挙のような地方選挙の成功により、抽象的な民主主義概念を具体化するという大きな成果をあげることが期待できる。草の根レベルでの開発を優先する援助諸国にとっては、カンボディア自らのイニシアティブで行われた地方選挙制度を成功させることは、「参加型開発と良い統治」への一



つの良い実例をつくるとともに、カンボディア人に自信を与えることにもなる。自由で公正な地方選挙を促すことによって、カンボディアの有権者と行政機関との間に信頼感を徐々に醸成し、長期的には民主的な統治による平和の持続に貢献することになるので最重要案件と考えられる。具体的には、選挙法制度の立案過程における技術的な点などについて助言することなどが重要である。また、採択された選挙法制度を履行するときの様々な問題を処理する技術などへの助言も重要である。この分野には既に国連専門機関やドイツの援助機関などが技術協力を進めている<sup>28</sup>。

## 2) 文民統治の強化

中期的目標として、文民統治の仕組みが強化されなければ、民主主義の安定は確保されない。文民統治を強化するために、戦時から平時への軍縮と武装解除の実現は最も重要な条件の1つである。また、文民統治の強化により、自由かつ公正な選挙をさらに確保することができる。このため、引き続き小火器や地雷除去などの軍縮のための援助をすることが求められる。

## 3) 代表民主制の強化

文民統治の中身として、民主主義のより長期的な安定性を確立するために、国民の代表である立法府の能力を高めることが重要である。特に、カンボディアにおいては、立法府の能力不足のために行政をチェックし、法に基づく行政を行えないばかりか、立法府自体が形骸化しているといわれる。したがって、現政府が独裁化して暴走しないようにするためにも、議員及び彼らを直接に補助している立法府の法文起草担当者などの専門職員などの能力を高める必要がある。特にわが国を含む他の国の制度や運用について研修し、党派性によらず国益を論じられる信頼される議会を早急に確立する必要がある。

## (2) 言論・出版の自由の確立と強化

### 1) ジャーナリズム(放送局を含むマスメディア)に対する技術的援助

いずれの民主社会においてもジャーナリズムの役割は大変重要である。カンボディアにおける民主主義の発展においてもジャーナリズムの果たす役割は大きく、反面、直面しなければならない新たな問題も徐々に増すものと思われる。そこで、ジャーナリズムの能力向上、特に党派性や政治的偏向のない中立かつ公正な報道と建設的批判を行う能力を向上させることと、そのための環境を整えるための援助が不可欠である。

### (3) 市民社会の育成と活動強化

#### 1) NGO や一般的な市民フォーラムへの技術・財政援助

乱立するNGOや市民団体は、今自らの正統性や能力向上を厳しく問われている。活動の専門化や、財政的な透明性や、受益者への説明責任などを強化しなければならない。とりわけ民主主義、法の支配、人権などのために活動しているNGOや各種任意団体は、資金的にも技術的にも自力でプロジェクトを実行することは困難である。武力に依らない民主的市民社会の形成のためには、これらNGOや市民団体の発展が欠かせないものであることから、これらに対する自立のための長期的継続的な資金的、技術的支援を行うべきであろう。特に、この分野における外国NGOは欧米系のものが多い現状から、文化的な観点からはより親近性のある、わが国を含めたアジア系のNGOなどを通じた支援の拡大が望まれる。

#### 2) 民主主義についての一般教育

カンボディアの悲惨な過去の再現を防ぐために、生命を含む基本的人権の尊重、とりわけ異なる考え方を尊重する社会をつくらなければならない。そのために、長い武力紛争や、暴力の行使、残酷な人間関係しか目にしてこなかった若い世代に対して、民主主義を含めた人権に関する一般教育をすることは重要である。現在の民主化のための援助計画においては、現行の制度的欠陥に注意が払われているが、長期の民主化のプロセスにおける教育の役割は大きい。カンボディアNGOの中には、人権・民主主義に関する教科書を作ったり、学生のコンテストを行っ

<sup>28</sup> これらは専門家を派遣し、会議を開くなどしている。

ていたりするものもあるが、その規模は限られ、比較的少ない。長期的視点からこのような民主主義に対する一般的教育を支援していくべきであろう。

民主化に密接不可分な要素が「法の支配」の確立である。民主主義に基づいて制定された法律が機能しなければ、民主主義は意味がないものであるし、逆に多数決のルールは採用されなければならないが、多数の横暴を許すものであってはならない。多数者も少数者も法に基づく平等により公平に機会を与えられ、言論の自由によって議論できなければ真の民主主義とはいえないであろう。すなわち、基本的人権を誰でも享受しているという基本的な考えが理解され、また、多数の横暴や権力の濫用を防ぐためのパワーバランスとしての司法の独立が不可欠の要素なのである。この意味で、民主化の実現は、法の支配の確立と表裏一体の関係があるといわなければならない。そこで、法の支配に対する支援も民主化支援の一貫として連携していくことが求められる。その具体的内容は、下記の「2 - 2 人権」における人権の擁護と伸長及び、下記の「2 - 3 法制度」における司法の独立と強化の各項目において述べられている。

#### 2 - 1 - 6 わが国の援助のあり方

わが国の援助のあり方について、まずその内容について上記の3つの分野ごとに提言する。特に市民社会の育成は、民主的社会に不可欠な前提であり、またその到達点でもあるが、わが国の援助内容を現時点で具体化することは必ずしも容易ではない。しかし、あらゆる協力プロジェクトの方法論として、民主化支援に不可欠な要素である民衆参加促進のためにNGOなどの市民団体の活動強化に常に留意していくことが強く求められているといえよう。

#### (1) 政治プロセスに対する支援

##### 1) 地方選挙を含む選挙支援等

わが国は、1993年、1998年の国政選挙において地方公務員を選挙監視員として送るなどして支援してきており、選挙監視団の派遣や選挙制度に対する助言において経験を有しているのである。今後は、他のドナーと連携して今後の地方選挙にも積極的に選挙監視団を派遣するばかりでなく、選挙法・制度の整備はもちろん、選挙における物的資金的援助の拡

充も求められる。また、文民統治の強化のために現行の除隊兵士の社会復帰に対する支援などに今後とも貢献していくことが望まれる。

##### 2) 代表民主制の強化

この分野はわが国の援助ではあまり経験のないことであろうが、カンボディアの特殊性及び同国政府のわが国に寄せる信頼の高さにかんがみて、わが国の国会などが、同国立法機関の能力向上を図るために協力する、いわゆるパートナーシッププログラムなどを策定し、試行してみるなどが考えられる。

#### (2) 言論・出版の自由の確立と強化

通信放送のインフラ整備として、ジャーナリズム(放送局を含むマスメディア)に対する技術的援助が考えられる。ジャーナリストというプロフェッショナル同士の連帯による協力という観点から、わが国などのジャーナリストを専門家として派遣して、取材の技術、一般的なジャーナリズムの倫理基準などについて、助言や意見交換による支援を行うことが望まれる。

他方、国営放送局を強化するために機材や資料を提供することに伴い、その事務・専門能力を向上するための研修を積極的に行うことも今後の協力プログラムとして検討するべきであろう。さらに、カンボディア通信省とジャーナリスト団体との関係を改善するために、通信省の職員とジャーナリスト団体のメンバーに同時に短期あるいは長期の海外研修を提供し、互いに協調し合う機会を与えることも今後の援助として考えられる。わが国を含む外国のメディアの具体的な運営やあり方、その公権力との関係を理解することは、今後のカンボディアにおける言論の自由や情報へのアクセスを発展させるために有効であろう。

#### (3) 市民社会の育成と活動強化

NGOや市民団体は、これまでカンボディアにおいて大きな役割を演じてきたが、今後も民主化の発展に重要な役割を担っていくものと考えられる。これに対し、わが国はこの分野におけるNGO支援にあまり経験がないように思われる。従来のように政府の能力向上支援を進めながら、他方、わが国も今後

NGOなどを通じて一般市民に対して平和・民主主義・人権についての意識を高めるような教育啓蒙活動への援助をしていくことが求められよう。

カンボディアの次世代を担う人材の育成を支援していくという長期的な観点からは、幼児の情操教育や青少年向けの教育番組の作成を含むわが国の多様な教育活動の経験にたった支援が期待されている。その場合、カンボディアの文化、伝統、宗教に適合した教育内容と手法を用いるべきであることから、カンボディア NGO や寺院のこのような活動を支援することが望ましい。農村に暮らす人々は、テレビとラジオによるしか情報を入手できないため、それらの放送によってしか平和・人権・民主主義の理念や重要性を広く伝えることができない。このため、このようなメディアにおける教育番組作成の支援などにおいて、同じメディア同士の連帯による資金及び技術協力を喚起することもできよう。

民主化支援において最も重要なことは、国民の一人一人がいかにかにその民主化過程に参加し、貢献していけるか否かということである。しかし、今日のカンボディアにおいては、民主主義、法の支配、人権などのために活動している NGO や各種任意団体は、資金的にも技術的にも自力でプロジェクトを実行することが困難である。わが国はこれらに対して、草の根無償資金や様々な NGO 補助金による資金援助、及び青年海外協力隊の派遣などによる技術協力をを用いて、わが国を含む海外の NGO を通じた間接的な協力を資金及び技術の両面にわたって行うことでその自立及び自律を促すべきであろう。特に、この分野における外国 NGO は欧米系のものが多く、文化的な観点からはより親近性のある、わが国を含めたアジア系の NGO などを通じた支援の拡大が望まれており、今後、わが国は NGO 重視の援助手法をさらに発展させていくべきであろう。

## 2-2 人権

山田 洋一

### 2-2-1 グッド・ガバナンスにおける人権の意義

かつて、経済発展に関して、マクロ的な経済拡大にのみ目標が置かれ、人権、民主主義は、むしろ経済発展にとって障害であるかのようにも言われた。

そして、現実にドナー諸国は、被援助国の人権状況に関心を払うことなく、経済、技術援助を続けていた。また、一方で、人権、民主主義の問題は国内の問題であり、それに対する干渉は、被援助国の国家主権を侵害するとも考えられた。しかし、国家の正統性は被統治者の同意に由来すると考えるならば、「統治」は統治者の専横を許さないものでなければならぬのは当然であり、また現実的に、人権は、自由市場経済発展の基盤という機能的な意味を超えて、それ自体が個々の人間の幸福追求に関わる本質的な価値を有する事柄である。開発援助が、単に経済成長の数字を拡大するだけのためのものではなく、具体的な人間の幸福を支援しようとするのであるなら、当然その対象に人権保障も入るであろうし、そのために統治を人権保障の制度として「良い」ものにする支援が行われてしかるべきである。このような観点から、ドナー諸国、援助機関は、最近に至って「良い統治」概念を援助の目標に掲げ、それぞれの立場から、人権保障に関する援助に取り組んでいる。このような世界の流れを受けて、わが国においても、前掲の国際協力事業団「参加型開発と良い統治」は、「人権の保障」を「国家のあり方」としての良好統治の構成要素の1つとして挙げているのである。

### 2-2-2 カンボディアの人権状況の推移と政府、国際機関、NGOの対応

カンボディアといえば、民主カンプチア(いわゆる波尔・ポト派)統治時代(1975 - 79年)における組織的な大量虐殺はあまりにも有名である。実際、その残したつめ跡は人権分野においても色濃く残っていると見てよい。他方で、そうしたいわば公然と行われた人権侵害を放置したという国際社会自身の後悔の念も相まって、カンボディアにおける人権問題は、国際的な援助に際してはひととき重視されてきた。今後、わが国が本格的に人権分野における援助を開始しようとするのであれば、カンボディアのこれまでの人権状況及び援助の把握は不可欠である。そこで、国際社会が本格的にカンボディアの平和、復興に乗り出した UNTAC 暫定統治以降のカンボディアにおける人権侵害事例と政府、援助機関の対応を概観する。

(1) UNTAC 暫定統治期<sup>29</sup>

パリ和平協定は、カンボディアにおける紛争解決には人権保障が不可欠であるとの認識から、UNTAC に人権保障の責任を負わせた<sup>30</sup>。そのため、UNTAC には人権部門が設置され、人権状況に関するモニタリング、個別事件の受理・捜査及び人権に関するトレーニング・教育などの活動を全国的に行った。1992年11月10日現在で、UNTAC 人権部門ブノンペン事務所に寄せられた人権侵害に関する苦情申立て 298 件の内訳は以下のとおりであった。すなわち、土地問題 118 件、脅迫 112 件、不法収監 63 件、殺人 14 件、器物損壊 5 件、財物奪取 1 件、停戦違反 5 件、傷害 8 件である<sup>31</sup>。結局、暫定統治期間中に、同人権部門が受理した人権侵害に関する苦情申し立ては、各州の人権部門事務所が受理したものと合わせて 800 件を超えた<sup>32</sup>。人権侵害事件の中には、1993 年総選挙に参加しなかったいわゆるクメール・ルージュ(ポル・ポト派)による攻撃も含まれているが、その他政治的動機による殺人、誘拐、党事務所に対する攻撃も多く見られた<sup>33</sup>。

カンボディア政府側の人権分野における対応としては、カンボディア最高国民評議会(Supreme National Council : SNC)が、1992 年中に、社会権規約、自由権規約をはじめ拷問禁止条約、女性差別撤廃条約、子ども権利条約、難民条約、難民条約議定書を批准し、同年 9 月には、国際基準に合致した逮捕、勾留手続きを規定したとされる刑事法・刑事手続規範(いわゆる UNTAC 法)<sup>34</sup>を採択し、1993 年 1 月には、国民議会によって、刑事訴訟法(いわゆる SOC 法)、カンボディア国裁判所の組織及び権限に関する法律、

訴訟費用に関する法律がそれぞれ採択された。もっとも、法を適用すべき司法制度はほとんど機能しておらず、人権を保障する機関が事実上存在していないという状態であった<sup>35</sup>。ただ、同年には、カンボディア国内において ADHOC、LICADHO などの人権 NGO が相次いで設立され、人権状況のモニタリング、捜査、人権教育・トレーニングの活動を開始した。このような状況のもと、翌 1993 年 5 月に、総選挙が実施され、同年 9 月に現行カンボディア王国憲法が制定された。

(2) UNTAC 後、1998 年総選挙を経て現在まで

1993 年 9 月の UNTAC 引き上げ後も、国連人権委員会決議<sup>36</sup>に基づいて、国連人権センター・カンボディア事務所<sup>37</sup>が、国連人権センター初のフィールド事務所として、設立され、引き続きカンボディアにおける人権分野での活動を担当した<sup>38</sup>。国連事務総長カンボディア人権特別代理は、国連人権センターの協力を得て、毎年国連人権委員会及び国連総会にカンボディアにおける人権状況と改善要請事項を報告している。その他、UNICEF などの国連機関、及び国内・国際人権 NGO もそれぞれの目的にしたがって人権分野において積極的に活動を継続している。ただ、そのような活動によって明らかにされたカンボディアの人権状況は、Box 1 - 1(人権状況)のとおり、必ずしも改善に向かっているとはいえない。

(3) 人権保障制度と援助の現状・動向

以上のような人権状況を、カンボディア政府の外からモニタリングしているのは、国連人権センター及び ADHOC、LICADHO、VIGILANCE、KKKHRA

<sup>29</sup> UN Doc. E/CN.4/1993/19

<sup>30</sup> (日本語訳)「カンボディア紛争の包括的な政治解決に関する協定」第 15 及び 16 条

<sup>31</sup> UN Doc. E/CN.4/1993/19

<sup>32</sup> UNTAC Human Rights Component(1993)PP. 3-4、四本健二『カンボディア憲法論』勁草書房(1999)62 頁引用

<sup>33</sup> ラナリットは、「1992 年 11 月 2 日から 1993 年 1 月の間にフンシンベック関係者が 18 名殺害され、22 名が重軽傷を負った。」と述べている。Hughes(1996)、川村暁雄(1998)引用

<sup>34</sup> (英訳)Provisions Relating to the Judiciary and Criminal Law and Procedure Applicable in Cambodia during the Transitional Period (1992)

<sup>35</sup> Sat(1997)

<sup>36</sup> Resolution 1993/6 of the UN Commission on Human Rights

<sup>37</sup> なお、同事務所は、1997 年に国連高等人権弁務官カンボディア事務所(United Nations Cambodia Office of the High Commissioner for Human Rights)と名称を変更したが、本稿ではすべて「国連人権センター」で統一する。

<sup>38</sup> UNCHR(1996)

などの地元人権 NGO である。1996年の時点で、カンボディア国内で運営されている人権 NGO は約 30 存在しているとされている<sup>39</sup>。これらの人権団体は、一般市民からの申し立てに基づいて、個別事件に関して捜査をするなどして、被害者の救済も支援している。Human Rights Watch、アムネスティ・インターナショナルなどの国際人権 NGO も、カンボディアにおける人権状況を監視し、その内容を公表しているが、現実のモニタリング、人権救済活動としては、現地により密着した地元 NGO の働きが大きい。こうした、地元人権 NGO は、NGO 相互間の協力を促進するため、Human Rights Task Force on Cambodia, Cambodian Human Rights Coordination Committee, Human Rights Action Committee といった組織を作っている<sup>40</sup>。地元人権 NGO の活動資金は、主に、国連人権センター<sup>41</sup>、ユニセフなどの国連機関、アジア財団<sup>42</sup>などの国際 NGO、各国大使館、USAID<sup>43</sup>、AusAID<sup>44</sup>などの二国間ドナーから提供されている。さらに、国連人権センター、UNICEF や国際 NGO は、地元 NGO が人権教育、トレーニングに利用する資料、情報を提供したり、技術支援をしている<sup>45</sup>。このような国際人権機関・人権 NGO は、個別事件への対処だけでなく、人権保障の観点から、様々なロビー活動や政府に対する要望を行い、政府の人権侵害を是正、予防する。さらに、法律起草過程にも参加し、人権保障の観点から、意見を述べることもある。そして、このような活動によって集められた情報は、個別に報告されるだけでなく、国際機関、国際 NGO

によって集約されて国際的に報告・公表されている。

その一方で、本来国家機関として人権侵害を是正すべき司法権は、有効に機能していないと常に批判されている。司法制度の問題点としては、司法権全体が組織としていまだ確立していないこと<sup>46</sup>、国家全体の組織の中にあっても、司法権が独立性を維持できておらず、その決定に対して尊重もされていないこと<sup>47</sup>、実体法、手続法が整備されていないことなど、司法権としてのインフラストラクチャーすら整っていないということに加えて、裁判官、検察官、警察官らのほとんどが正式な法学教育を受けていないなど人的能力の問題もある。また、制度の運用上の問題点として、裁判官は事実上裁判期日に結論を出しているなど、裁判期日における審理が形骸化していること、裁判手続及び上訴手続に対するアクセスが事実上制限されていること<sup>48</sup>、汚職が常態として存在していることも批判の対象となっている。このような司法制度自体整備されていないという問題だけでなく、警察や裁判所も党派などの力関係によって動かされることが多く、ほとんどの人権侵害事例で加害者に対して刑事手続が及ばず、処罰を免れているということ( Impunity )が、人権問題をさらに深刻にしている<sup>49</sup>。結局、政治的または経済的に力の強い者に対して、司法権は無力になってしまっているのである。なお、1993年に、国民議会の常設委員会として人権委員会が設立されている<sup>50</sup>が、実効的に活動しているとはいえない。また、逮捕・勾留中の拷問など個別の人権侵害事件に対し、司法省

<sup>39</sup> Ibid., para. 166

<sup>40</sup> UN Doc. A/50/681/Add.1( 26 Oct. 1995 )

<sup>41</sup> UNCHR, supra n.11, para.166

<sup>42</sup> www.asiafoundation.org

<sup>43</sup> Democracy and Governance( www.usaid.gov )

<sup>44</sup> Cambodia Human Rights/Education Program( www.usaid.gov.au )

<sup>45</sup> A/50/681/Add.1( 26 Oct. 1995 )

<sup>46</sup> 例えば、1993年憲法に明記されている司法官職高等評議会、憲法院の設置は政治的対立によって遅延し、現在でも実質的に機能していないとされる。

<sup>47</sup> 47 裁判所に対する実力による攻撃について UN Doc. E/CN.4/1997/85( 31 Jan. 1997 )

<sup>48</sup> UN Doc. E/CN.4/2000/109( 13 Jan. 2000 ), para51

<sup>49</sup> ADHOC, LICADHO and Human Rights Watch( 1999 )特に、「公務員の身分に関する法」( 1994 )第 51 条が、公務員が処罰を免れることを制度化していると問題視されている。ただし、同法は、1999年8月に改正され、それまで公務員を逮捕するには所属省庁の許可が必要であったのが、検察官が公務員を起訴する 72 時間前までに所属省庁の長に報告すればよいことになった。Human Rights Watch, Human Rights Watch World Report 2000: Cambodia

<sup>50</sup> UNCHR, supra n.11

が独自に調査を進めることもあり、カンボディア政府による人権保障に向けた努力といえなくもないが、システムとして制度化されているわけでもなく、その効果、手続とも透明性を欠いているといわざるを得ない。

このような司法制度の現状に堪がみ、裁判官、検察官をトレーニングするプロジェクトとして、これまでに、米国に本拠を置く国際NGO、International Human Rights Law Group による Cambodian Court Training Project<sup>51</sup>や、国連人権センターによる Judicial Mentor Programme がある<sup>52</sup>。また、市民に司法的救済の途を確保するために、Legal Aid of Cambodia 及び Cambodia Defenders Project という地元NGOが法律扶助を提供している。また、オーストラリアの援助機関 AUSAID は、1997年から Cambodia Criminal Justice Assistance Project を開始し、裁判所、刑務所、警察署といった司法関連施設改善や刑事手続に関するトレーニングを提供している<sup>53</sup>。

### 2-2-3 カンボディア政府の課題

このような人権状況において、カンボディアも人権保障を標榜する国家である以上、統治システムとして人権を保障する制度を確立しなければならない。それでは、カンボディアとしてはそのためにどのような対策をとるべきなのであろうか。

国家権力の濫用を抑制する統治制度として歴史的に編み出されたのが、三権分立及び、そうした統治構造を前提とした法治主義の原理であり、これが人権を保障する制度となる。すなわち、理念的にいえば、国民を代表する議会が国民の権利義務に影響を与えるような法規範(「法律」)を作り、統治を現実に執行する行政権はその法律に拘束され、その執行の合法性に関しては司法権<sup>54</sup>による監督を受ける。このようなシステムの下、執行の過程で侵害を受けた

私人は、その違法性を裁判所に訴え出ることによって、救済を受けることができるのである。また、そうした救済制度を確立することによって、一方で、国家権力に対して、法を遵守するインセンティブを与え、他方で、私人は、統治の執行が法律に従って行われると信頼し、執行について予見可能性を持つことができるようになるのである。例えば、被疑者・刑事被告人の人権に関しては、明確な刑事実体法規と厳格な解釈(罪刑法定主義)及び被告人の手続的権利を保障した詳細な刑事手続法によって、法治主義が厳格に適用されるべきである。カンボディアにおける裁判外処刑をはじめとする個人の生命、身体、自由に対する侵害は、広い意味ではこの範疇に属する問題である。さらに、そうした生命・身体・自由だけでなく、環境権、営業の自由などの人権に関しても、現在問題になっている大規模な森林伐採の問題に即していえば、その伐採許可に関する法制・手続きを明確化、透明化することによって、環境に配慮した伐採が可能になり、また、特定業者と権力者との癒着を断ち、他業者の自由な参入が可能になるのである<sup>55</sup>。

このような統治機能に対する制度的コントロールを援助の文脈で現代的に捉え直したのが、「グッド・ガバナンス」の概念であるといえる。ただ、グッド・ガバナンスでは、より積極的な社会・経済の発展に向けた国家の統治活動をいかに実現するかという観点で議論されているので、その内容は、形式的な法治主義にとどまらず、様々なアプローチを包含している。すなわち、一方で、公共部門の運営を効率的なものとするために、行政部門の、政策決定能力、行政能力の強化、また、公務員個人の能力開発に力を入れ、他方で、そうした公共部門の運営を公正なものに保つために、執行の責任追及、及びその具体的な制度として、法の支配、裁判制度の確立、さらに

<sup>51</sup> ただし、1997年7月ブノンペンにおける武力衝突を理由に、その後撤退した。

<sup>52</sup> UNCHR, supra n.11

<sup>53</sup> www.usaid.gov.au

<sup>54</sup> ちなみに、カンボディアでも、憲法上、日本同様行政事件は一般司法裁判所が取り扱うことになっている(カンボディア王国憲法第109条)。

<sup>55</sup> もっとも、行政の専門技術性が強く要求されるような分野に関しては、一定程度行政権の裁量を認めざるを得ず、またそうしないと却って非効率な行政しか提供できなくなってしまう。そのような場合、単純に法律の文言によって実体的に行政権を羈束することはできなくなるので、いかにして執行の公正を確保するかは問題となるが、手続的司法審査の充実、行政過程における私人に対する手続的保障や参加、及び情報開示などのアプローチがより一層重要となる。

こうした制度の実効性を確保するための情報開示を要求している<sup>56</sup>。

そこで以下では、こうした「グッド・ガバナンス」のための法治主義をカンボディアで実現するための課題を、司法制度、政府・行政、及び社会制度の3点から概観する<sup>57</sup>。

### (1) 司法制度

カンボディアとしては、まず人権救済の砦としての法治主義及びそれを実現する司法制度確立をめざすべきである。これを「法の支配」<sup>58</sup>の確立というならば、人権保障は、「法の支配」の確立と表裏の関係にあるといえよう。以下その詳細は、「2-3法制度」の2-3-5で取り上げる。

### (2) 政府・行政

前述したように、統治機関による人権保障には、政府自身のそれに対するコミットメントが大前提となる。それには、政府自身が、国民の人権を侵害しないという明確な意思を持つということが大切であるが、より具体的にいえば、法律を遵守し、裁判所の判断を尊重するということである。本来、三権分立の制度は、議会ないし政府を通じた行政権に対する政治的コントロールを予定しているが、政府の人権保障に対するコミットメントを制度化し、かつ人権侵害の是正を効率的に行うためにも、それだけではなく、行政権内の不服申立て制度、モニタリング制度を充実させ、違法・不当な行為を発見した場合には、行政組織における命令、人事、懲戒権を適切に行使してその是正ができるように、行政権自身の手で率先して改善できるシステムを作り上げるべきであるし、組織内部においても、昇進制度、研修制

度を活用して、各公務員が人権侵害をしないような動機づけを行うべきである。また、行政に関する手続を明確化し、それを公務員、国民に周知させる努力も必要であろう。

さらに、治安などの国民の身体的安全確保、言論の自由などの政治的権利を実効化するための法制度整備、社会権の充足のために、貧富の格差を解消するような分配政策や、貧困の解消、教育や、保健の充足などに向けられた積極的な政策を実施することが必要である。社会権の実現には、その性質上、国全体の経済的発展を前提とするが、貴重な国家財政を貧困者層に優先的に振り向けるといった政策的コミットメントの確立が必要である。

### (3) 社会制度

次に、実効的な司法制度の存在を背景にして、人権を保障する社会的制度を確立することが必要である。第一に、人権に関する教育は、学校、コミュニティー、企業、政府、司法などすべての社会的部門で行われるべきである。第二に、国家の活動すべてに対し国民の監視を受け、さらに国民的な議論を深めるためにも、NGOやジャーナリズムによる人権侵害、裁判手続きに関するモニタリング、事実発表の機会が保障されなければならない。また、より国家机关の内部への監視を強化するためには、オンブズマンの制度も考えられるであろう。第三に、労働者の権利( 団結権、団体交渉権、最低基準の確保監督など)の実現、NGO育成など社会的弱者の人権を守る社会的制度の確立が必要である。

#### 2-2-4 援助の方向性

上で検討したカンボディアの課題を前提にし、援

<sup>56</sup> World Bank( 1992)

<sup>57</sup> ただ、いずれにしても、1997年7月の武力衝突及びそれに続く一連の裁判外処刑などのような国家権力を挙げての組織的な人権侵害が起きてしまったら、もはや人権保障に向けられた統治制度は全く無意味となる。その意味で、政府の人権保障、司法権の尊重に対するコミットメントは重要である。そのような観点からすると、政府が人権保障に対するコミットメントを失い、現実に人権侵害を行動に移した場合には、援助を始めとした外交ルートを通じた介入が必要となるのかもしれない。

<sup>58</sup> 「良い統治」の議論の中で、「法の支配」が語られる場合、法律を整備し、行政権がそれに拘束されなければならないという「形式的法治主義」と同義に使われることもあるが(ただし、例えば、市場経済確立のための特定の内容を持った法制度 - 例えば、所有権制度、会社制度など - の整備を意味することがあり、その場合、その限りで、法律の内容を問題にする「実質的法治主義」ということになる。)、基本的には、司法権の独立及び行政権・立法権に対する優越、法の公平な適用、司法権による私人の権利・自由の保障などの概念を含んでいる。本来「法の支配」は、司法権についてコモン・ロー・システムを前提とする英米法から生まれた概念であり、その内容は法治主義に限られるものではない。そこで、本稿では、議論の明確化のために、法律による行政権のコントロールについては「法治主義」の語を用いることとする。

助としてはどのような活動をすることが考えられるか。ここでは、まず、包括的に人権分野における援助の方向性を検討する。

### (1) 人権侵害事例への対応

統治の主体としてのカンボディアとしては、前述したように、司法制度の確立をはじめとした人権保障に向けられた統治制度の構築を目指して努力すべきであるが、カンボディアにおける人権救済に関する統治機構の不十分性にかんがみ、それを補完するものとして、現実の人権侵害事例に対する援助が必要になる。

#### 1) モニタリング

人権分野における援助活動でもっとも重要な位置を占めるのがモニタリング、すなわち「真実の発見」である。人権に関する分析で重要なのは数量的なデータではなく、個別事例に関する具体的な情報である。その情報収集は、積極的に聞き取りや客観的な証拠の収集などの捜査を行って事実を把握することが必要である。しかも、その場合、これがカンボディアに対する援助といっても、人権侵害の責任者となり得るカンボディア政府にとっては、少なくとも短期的には、好ましくない事柄であり、政府の協力が得られにくいばかりか、活動の妨害も予想される<sup>59</sup>。この点が、人権分野における援助の特殊性である。

このような活動を全国にわたって効果的に行うには、カンボディア国内における広範なネットワークが必要である。それは、単に地域の問題だけでなく、警察、裁判所などのような組織内へのアクセスも必要である。したがって、他のNGO、国際機関と協力して効率的にモニタリング、捜査を行うことはもとより、政府機関、裁判所といった国家機関とも一定の協力関係を構築する必要がある。当然のことなが

ら言葉による情報のほとんどは、現地語であるので、地元NGO、ジャーナリズムの存在は重要であるし、援助として外国人が実際に活動するには、言語に堪能な現地人の活用が不可欠である。

#### 2) 人権侵害に対する対応

次に問題となるのが、人権侵害の事実を把握した場合、その次にどのような援助活動をするかである。把握した事実を報告・発表することは、政府の活動を国民的及び国際的な監視下に置くという意味で効果的ではある。ただ、人権侵害の事実の摘示は、常に現行政府を批判するものとなるので、相手国政府との間で軋轢を生ずるおそれがある<sup>60</sup>。また、事実を発表する以上、証拠に基づいた事実認定及びその評価が必要となるが、それを誰の責任において、どのような目的のために行うかの検討は必要である。例えば、米国では、USAIDによって集められた人権状況に関する情報は、国務省において、報告書にまとめられて、議会で証言される。その一方で、国際人権NGOは、独自の観点からその報告に対して対案を提示する。このようにして、被援助国の人権状況にある程度客観的に把握できることになる。それは、米国政府が、その状況を基に、援助政策、外交政策を決定するのに役立つというだけでなく、援助の源である納税者に対するアカウンタビリティを果たすことになる。

さらに、積極的に、政府、関係機関に対し人権侵害の停止、是正を要請することや、被害者の権利救済に対して具体的に援助すること(例えば、事件の捜査、証拠保全、訴訟支援など)が考えられる。いずれにしても、人権侵害の被害者は、政治的少数派、社会的弱者であることが多く、そうであるが故に、国内における人権活動に対して協力が得られにくいということもあり得る。また、より包括的な手段として、政府の人権侵害を理由にその他の援助を減少さ

<sup>59</sup> 国連人権センターを含む人権団体職員個人に対する迫害について、例えば、1997年8月、裁判外処刑を捜査していた国連人権センター職員の上を向けて自動小銃による発射が行われた Human Rights Watch(1998)、1998年4月2日、国連人権センターカンボディア人職員が、官憲による暴行を受けた(HR/98/23(9 Apr. 1998))、1998年12月には、土地の立退きを迫られていた家族を支援していた ADHOC 職員が何者かに殺害された。そのほか、1999年2月警察による KKKHRA 職員への脅迫、同年7月警察による ADHOC、LICADHO に対する脅迫が報告されている(ADHOC, infra n.70, pp. 18 - 19)。

<sup>60</sup> 例えば、ファン・セン第二首相(当時)は、1997年7月の戦闘後の一連の裁判外処刑に関する国連人権センターの報告書について、虚偽の事実を公表するのでもであると非難して、その謝罪と職員の入替を要求した。



せ、または、逆に、人権保障の伸長を理由に援助を増加させることもあり得る<sup>61</sup>。しかし、そうした判断を誰がするのか、他の援助を減少させる場合、そのことによって、一層一般市民に負担がかかるのではないかという問題点がある<sup>62</sup>。

## (2) 人権保障制度整備支援

以上の活動は、いわばカンボディア政府の外部からの活動であるが、前述したように、カンボディアが、国家として最終的に目指すべきものは、人権侵害を予防、救済する国家制度の確立であることから、援助としてもカンボディアがそのような制度を確立することを支援することが考えられる。上述したモニタリングその他の援助活動も統治制度確立にとっては不可欠の援助活動であるが、より直接的に制度作り自体を支援することになる。援助内容としては、カンボディアのとるべき対策として前述した司法制度、政府・行政、社会制度に関して述べた課題の克服を目的として、それに沿った援助を行うべきであると言える。具体的には、以下の項目が考えられる。

### 1) 立法支援

具体的内容については、「2 - 3 法制度」参照。

### 2) 政府、行政に対する援助

行政、特に捜査機関に対する、人権トレーニング

は、UNTAC の時から現在まで、国連人権センター、地元及び国際 NGO などによって様々な形で行われてきた。そうしたトレーニングに対して、それを受け入れる側もそれなりに真摯な態度で臨んでおり、一定の成果をあげているといえよう。しかし、司法権による裏付けのない規範を教育しても、現実の場面では実効性は少ないであろうし、実際の裁判という具体的事例を伴わない抽象的な規範のままでは、限界的事例においては規範として役に立たない。今後必要となるのは、一般的な人権教育を超えたより専門的なトレーニング(例えば、警察官に対する刑事訴訟手続きを遵守する捜査方法に関するトレーニングなど)及びそうしたトレーニングで教育された規範を実際に裁判規範として機能させることであろう。

また、捜査機関などに対して、人権保障の分野で、専門家を派遣することが考えられる。例えば、UNICEF は、内務省に専門家を派遣し、警察官に対し、事件捜査に関して、特に子どもの人権の観点から、技術援助をしている<sup>63</sup>。その他、政府の人権保障に対するコミットメントをより具体化するようなマスタープラン作成に関して技術援助したり<sup>64</sup>、行政権内での不服申立て制度、モニタリング制度の確立、強化に関して技術援助をすることも考えられる。さらに、地雷除去や小火器の処分など治安上の技術協力も引き続き必要であろう。

<sup>61</sup> 欧州委員会(European Commission)は、1996年11月にカンボディア政府とカンボディア復興に向けた援助に関する合意を成立させたが、その合意文書に付随する共同宣言のなかで、重大な人権侵害があった場合には、援助を停止する、と規定している Human Rights Watch(1998)。

<sup>62</sup> この点に関連して、1997年7月5日から6日にかけて起きたプノンペンにおける人民党・フンシンベック党間の軍事衝突後の援助に関するドナー諸国の対応を比較することは、今後のいわゆる人権外交においても参考になるであろう。すなわち、日本は、同軍事衝突開始直後こそ、援助従事者の安全確保の見地から、その援助活動を停止したが、7月26日には、外務省は、援助再開を約束し、橋本首相(当時)は、ウン・ホットの首相任命を認めることをほのめかした。米国は、同軍事衝突以降30日間援助を全面的に停止し、その後も、人道的な支援、またはカンボディア政府と直接関わらずに民主的過程を促進する支援を除いた、USAID プロジェクト大半の実施を停止した。ただ、衝突後のフンシンベック党派に対する身柄拘束、裁判外処刑などの一連の迫害に対しては、控えめに表現するにとどまった。ドイツは、同軍事衝突を理由に、カンボディア政府に対するすべての援助を停止するという最も徹底した態度をとった。オーストラリアは、7月15日に、カンボディアに対する軍事的援助を停止したが、一般的な人道的援助に関しては継続した。なお、オーストラリアは、同国の二重国籍を持つウン・ホットの首相任命を内々では支持していたと伝えられる。ASEANは、カンボディアの加入延期を決定した。世界銀行とアジア開発銀行は、情勢の安全が回復され次第融資プロジェクトを再開すると発表した。IMFが、1997年9月に、汚職と森林伐採を理由に援助を無期限に停止することを発表すると、世界銀行もそれに同調した。国連信任委員会は、1997年9月、第52回国連総会においてカンボディアには議席を与えないことを決定した(以上、Human Rights Watch(1998)、Human Rights Watch(1997)、Cambodia: Aftermath of the Coup(Aug. 1997))。

<sup>63</sup> UNICEF, Law Enforcement against Sexual Exploitation of Children

<sup>64</sup> 例えば、ガバナンスに関して、アジア開発銀行が地元 NGO、Cambodia Development Resource Institute に作成を委託した Cambodia: Enhancing Governance for Sustainable Development(April 2000)や、世界銀行がカンボディア政府の依頼によって作成した Cambodia: Governance and Corruption Diagnostic: Evidence from Citizen, Enterprise and Public Official Surveys(May 2000)などがある。

3) 司法制度整備支援

司法制度整備のための支援も種々考えられるが、これについても「2 - 3 法制度」参照。

4) 人権教育・研究支援

人権に関する啓蒙的な普及・教育活動は重要であるが、前述したように、今後、カンボディアにおいて必要となるのは、一般的な人権教育を超えた各法分野における専門的なトレーニングである。そのためには、人権自体についてはもとより、人権を具体的に保障する各法分野の理論化、学術的発展が必要となる。したがって、人権保障向上の観点からも、法学に関する教育、研究をより拡充する方向で支援が行われるべきであるといえる。こうした教育、研究は、大学だけでなく、政府、NGO内でもそれぞれの特色を生かして行われるべきである。具体的な援助内容については、「2 - 3 法制度」参照。

5) NGO、ジャーナリズム支援

国家機関として人権保障制度が整備されていないカンボディアにおいて、NGO、ジャーナリズムとも、人権状況に関するモニターとして果たす役割は大きい。しかも、NGOは、人権教育、トレーニング、ロビー活動等を通じて、統治機構を整備するという意味からも不可欠な存在となっている。したがって、NGOないしジャーナリズムの活動を支援することは、「2 - 1 民主化」で検討したように、民主化支援において重要であるばかりでなく、人権保障一般にとっても非常に重要である。そして、NGOに対しては、今後は、モニタリングだけでなく、被害者の訴訟支援、刑事手続きトレーニング、法案起草、法学研究などより専門的な活動が期待されることから、援助もそれに見合った専門的な技術援助が行われるべきである。例えば、貧困者に対する法律扶助に関し、現在カンボディアでは、前述した地元 NGO、Legal Aid of Cambodia 及び Cambodia Defender Project が、ドナーからの経済的支援及び外国人法律専門家による技術

援助を受けながら活動している。また、最近カンボディア弁護士会が、法律扶助部門の子ども保護ユニットを設立するプロジェクト<sup>65</sup>の一環として、ユニセフの支援を受けて、わが国の弁護士をアドバイザーとして招いている。

2 - 2 - 5 わが国の援助のあり方<sup>66</sup>

以上の人権分野における援助活動の可能性とその問題点を前提に、わが国が同分野において今後中期的に実行し得る援助を考えると、つぎのとおり具体的なプログラム案が提言できる。

第1に、これまでの地雷除去及び司法警察に対する技術協力や研修などの拡大強化。

第2に、やはりこれまで行われていた女性の地位向上のためのWID案件を、さらに女性、児童など弱者の人権保障という大きな枠組みでとらえなおし、具体的には、現在最も深刻な人権侵害として拡大する人身売買などの構造的な人権侵害を撲滅するための援助プログラムとして発展させること。

第3に、第1と第2の手法ともなるが、地元人権NGO支援を通じて社会における人権意識を強化することである。NGOの中には紛争解決セミナー、人権・選挙教育、武器削減対策を通して「平和の文化」、「自由で公正な選挙」の実現にむけて活動を行っているところもあり、また、無償で弁護人を提供することなどの法律扶助を行うなど公正かつ独立した司法の強化をめざすものもある(人権保障にとっては、民主化支援、司法制度整備は不可欠の要素である。したがって、これに関する支援は同時に人権に対する支援でもある。その詳細については、それぞれ、「2 - 1 民主化」及び「2 - 3 法制度」の各節で提言しているのでそちらを参照。)

(1) 提言理由

第1、第2については理由を述べるまでもない。第3についての理由は以下のとおりである。すなわち、第一に、これまで述べてきたように、地元人権NGO

<sup>65</sup> UNICEF, Legal Representation for Children in Need of Special Protection

<sup>66</sup> これまで、日本の人権分野におけるODAとしての援助活動としては、1993年、1998年における総選挙の際の選挙監視団派遣を挙げることができる。しかし、Box 1 - 1で見たとおり、単に選挙の投開票を監視しているだけでは、選挙期間外の人権保障についてカバーできないのはもとより、選挙自体本当の意味で自由かつ公正なものであったのかということ判断することすらできない。

の現実の人権保障及び制度確立における絶対的な重要性である。第二に、地元人権NGOの側でも、財政的、人材的に十分ではなく、援助に対する需要も高いと思われる。第三に、人権援助という事柄の性質上、わが国のODAとして援助をする場合、自ら直接援助活動をする場合は、相手側政府との間で無用の摩擦を生じさせるおそれがある。第四に、人材的にも、また実績からしても、そのような活動ができる者を自前で準備し、現地で実質的に活動できるだけの組織を作り上げることは、少なくとも短期的には、困難である。第五に、わが国としても、カンボディアにおいて本格的に人権分野における援助活動を開始しようとするならば、どのような活動をするにしても人権状況に関する情報収集は必須であるが、地元人権NGOを支援することによって、より新鮮な情報源に近づくことができる。第六に、地元のNGOを支援し、それを育成することによって、カンボディア社会におけるボトムアップ的な発展を支援することが可能になる。第七に、前述したように、人権分野での援助においては、真実の発見が大きな役割を占めるが、客観的事実は必ずしも明らかでないことがあるので、上からの単一系統的な援助には馴染みにくい。

## (2) NGOを通じた援助の内容

### 1) 経済的支援

人権NGOは、商業的利益獲得を目指すものではないので、基本的にその活動資金は、援助に頼らざるを得ない。したがって、地元NGOを支援する際には、経済的な援助が重要な位置を占める。ただし、援助する側としても、支援NGOの選別、援助の管理・運営にあたって、相手方であるNGOの活動内容を理解しなければ、効果的な援助はできないので、カンボディアの人権状況をはじめ、具体的なNGOの活動に関する情報を収集し、公正な評価に努めなければならない。

### 2) 技術援助

人権侵害被害者の訴訟援助における捜査はもちろん、一般的な人権モニタリングにおいても、証拠収集及びそれに基づく事実認定が基本となる。また、人権侵害に対して、国外の目が入ることは、監視の

意味からも重要である。したがって、外国人法律専門家が、その訴訟手続きに関する知識、経験を活用して、人権分野の援助に携わることは有意義であろう。特に、カンボディアの現状にかんがみれば、訴訟支援、刑事手続きトレーニングなどの専門領域におけるNGO活動を充実させるには、外国人専門家による技術援助は、不可欠であるといえる。

### 3) 具体的援助プロジェクト

以上のような内容の援助を地元人権NGOに対して行うべきであると考えられるが、特に専門的な領域における援助プロジェクトの一例として、さらに具体的に、日本弁護士連合会(以下「日弁連」)によるカンボディア弁護士会に対する支援を提言する。これは、NGOである日弁連をわが国の援助の主体とし、同じくNGOであるカンボディア弁護士会に対して、経済的、技術的に援助を行うというものである。具体的な援助内容としては、貧困者に対する法律扶助、事件を担当する弁護士の費用を経済的に援助すること、弁護士過疎地域におけるリーガルサービスに関する設備・費用を提供すること、人権侵害に関わる訴訟事件等における法的な技術援助をすることなどが考えられる。

人権分野においては、政府から離れたNGOである方が自由闊達に活動を行いやすいし、わが国においても国際的な人権NGOを育成する必要があると考えられるならば、わが国の援助の主体もNGOとして、積極的に活動させることは有意義である。この点、日弁連及びその会員は、JICAプロジェクトとしてだけでなく、独自にカンボディア司法制度に対する支援を行ってきた実績があるし、しかも、日弁連は、本年カンボディア弁護士会との間で、技術協力協定を締結し、既に本年10月には、同協定に基づいて現地においてワークショップを開催しており、援助の主体としては、十分な適格性と実績を有している。

他方、カンボディア弁護士会も、同国における弁護士の唯一の強制加入団体であるところ、最近、会内に法律扶助局を設立し、貧困者に対する法的支援を開始し、人権分野に対する取り組みが認められる。ただし、同種のサービスを提供するNGOであるCambodia Defenders Project、Legal Aid of Cambodiaと比較して、そうした活動に遅れをとっており、他ド

ナーからの支援も現在のところ限定されており、援助に対する要望も高いと思われる。前述したとおり、人権保障の鍵は、司法制度の確立であるが、この援助によって、個々の現実的な人権救済を通じて、司法制度の整備にもつながるのである。本プロジェクトを実行するフレームワークとしては、JICAによる「開発パートナー事業」を通じて、日弁連をプロジェクト実行主体とすることが可能であろう。

## 2-3 法制度

櫻木 和代

### 2-3-1 法制度の歴史と現状

#### (1) 法制度の変遷とその歴史的特殊性

カンボディアの法制度は、1863年<sup>67</sup>から今日までのわずか130年の間に、フランス法の導入<sup>68</sup>から法の真空時代<sup>69</sup>を経て、社会主義法の構築<sup>70</sup>がはかれながらもそれがさほど進まない段階に市場経済を前提とした自由主義的法制度へと、ドラスティックな変転を余儀なくさせられた。法制度は系統だった発展をとげることができなかったという点に大きな特徴がある。

1975年から1979年まで続いたジェノサイド支配ともいうべきポル・ポト支配は、法の真空時代を生み出し、同時に法律家の真空状態をも生み出した<sup>71</sup>。法制度が否定されたばかりではなく、法律家もその存在を否定されたのである。ポル・ポト時代が終

わって既に20年を超えようとしてはいるが、ポルポト時代の痛手は大きく、カンボディアにはいまだ法律を作成する担い手が育ったといい難い。カンボディアに技能を伝達するというとき、その技能を受けべき人材そのものが不在に近い事態となっていることに留意しなければならない。

UNTACの指導の下、ある程度の基本法の整備も準備され制定されたが十分とはとても言いがたかった。例えば、「1992年刑事・刑事手続き規定」は、犯罪規定が軽罪(中罪)と重罪に分けて規定され、フランス法体系色の強い規定であった。このような規定の仕方は犯罪の軽重で事物管轄を異にすることを念頭にした手続き規定の仕方であるが、「1992年刑事・刑事手続き規定」中の訴訟手続き部分では、実体規定に対応した形での管轄は定めていないし、その後の1993年に制定された刑訴法でも対応させていない。他方専門家育成という面では、UNTAC時代には不十分ながらもUNTACやいくつかの国際的NGOの支援を受けながら、裁判官等法曹の技能訓練もなされている。

1993年、制憲議会議員を選出する総選挙が実施され、カンボディアに新しく憲法が制定された。新憲法により複数政党制が保障され、国家統治機構は三権に分立され、市民の自由が広く保障されることとなったが、他方王政が復活した。人権尊重、民主主義の擁立という観点からの立法もなされ、同時に市場経済への移行を目指した立法や、国際化に備えるためとされる立法もなされた。しかし、市民の社会

<sup>67</sup> フランス保護国が成立する1863年以前、カンボディアには成文法はなく、地方における社会関係は、慣習的ルールにのっとって規制されていた。これらのルールは一般に合意を基本とし、地域レベルで伝統的規範を通じて発展されたものであった。これらは与えられた環境の中で発達してきたものであったため、実際は寺院に象徴される宗教的権力によって力を得た村長が紛争解決の中心的役割を担っていた。

<sup>68</sup> 1863年のフランス保護国の成立とともに、フランスを起源とする「現代的」な立法がカンボディアに導入された。例えば民法、民訴法等は慣習法を尊重しながらフランス型の法編纂がなされ、フランス型法体系、司法制度が基本的に作られた。1970年3月のロン・ノル・クーデターまでのシハヌーク時代の憲法統治体制は球心性の高いドゴール型がとられ、法体系、司法制度は従前の制度システムが維持された。ロン・ノル政権はドゴール型の国家統治機構を一層強化した1972年憲法を制定し、王政を廃止し大統領制を採用して、大統領の権限強化を図った。

<sup>69</sup> 1975年4月に政権を掌握したクメール・ルージュは極端な民族主義的共産主義と農本主義をとり、それまであった法制度・司法制度をことごとく壊滅し、法の真空時代を招いた。

<sup>70</sup> 1979年ヴェトナムの後ろ盾によって成立したヘン・サムリン政権は、カンボディアにヴェトナム式社会主義政権を樹立したが、これに対抗する3派、その後のこれらの連合との戦いで、国内の法制度、司法制度の再建は容易には進まなかった。

<sup>71</sup> ポルポト支配時代に多くの知識人を失い、わずかに生き残った裁判官らが1980年憲法を作成し、司法省の再建、大学復興等の国家再建に取り組まなければならなかった。裁判所の再建にあたっては生き残った書記官・教員など教育を他の人より少しでも多く積んだ市民が集められ裁判官となった。市民にとって最も身近な民法・刑法及びそれらの訴訟法の制定はなされず、通達や政令でしのいでいたが、いずれにしろ条文の質量とも十分ではなく、特に訴訟手続きは社会主義的要素が付加されフランス型をより職権主義糾問主義的にしていった。

生活と最も深く関わる、民法、商法、刑法及びこれらの手続き法は刑訴法の一部を除いてはまだ制定されていない。

## (2) 法の支配の現状

1993年カンボディア王国憲法にも三権分立の原則は明記されている<sup>72</sup>。さらに、「司法の独立」を確保し、「正義を求める裁判はクメール国民の名で行い、現行法や法手続きによらなければならない」と定める。しかし、現実の問題として、ほぼ全ての分野において問題に十分に対応できるような法律が存在していない。したがって、国会の立法権を通じた行政のコントロールは行われているとはいえない。むしろ、国会は政府により無視され、名目化しつつあるようである。

法規範がない以上、法の公平な適用による公正な裁判ということもあり得ない。憲法に規定された司法を担うべき裁判官や検察官に関する法律すら採択されていない。司法官職の独立を保障するために設立された司法官職高等評議会は、設立され少しずつ機能しているといわれるが<sup>73</sup>、裁判官や検察官の身分に関する基本法が採択されない限り、司法官職高等評議会の存在は、法の支配を確保するものとはいえない。

1999年11月にプノンペン市長とプノンペン裁判所との間における汚職裁判官の更迭をめぐる激しい衝突のエピソードを考察すれば<sup>74</sup>、カンボディアにおける脆弱な司法の独立に係わる難題を理解することができる。すなわち、司法官職高等評議会が十分な独立性と中立性をもって汚職裁判官を更迭しない限り、このような行政による汚職を理由にした司法への介入が正当化される余地もあり、ここに、裁判の公正と独立のジレンマがあるわけである。法律に

より司法の独立が十分に確保され、これが尊重されない限り、司法分野における政治化を排除することは不可能である。その結果、司法に対する信頼を失い、法律の有効かつ公平な実施が不可能となり、全ての紛争を円滑に解決するためには金銭や暴力によるしかなくなる。このため、それだけでなく汚職によって信頼のない裁判官や法律に対する信頼がさらに低下するという悪循環が生じているのである。

現在のカンボディアにおける法の支配に関する問題は、単なる法律の不備ではなく、裁判官、検察官、弁護士、警察官等の法の支配に直接関わる専門能力者の不足もある。その背景には、彼らを含む一般公務員の俸給が著しく少ないため、汚職あるいはアルバイトの道を選ばざるを得ないという現実がある<sup>75</sup>。最後に、カンボディアにおける法の支配に関する問題には、歴史的な側面があるとも考えられる。軍によるクーデター、ジェノサイドによる統治、及び内戦と直面する共産党政権の中、文民による統治という概念すら失われていたものであり、およそ独立の司法による法の支配などすぐには理解できないという現実である。裁判官や法律家より軍や警察官の方が社会的にはるかに尊敬され、及ぼす影響も強かったのであり、平和な時代になったからといって、裁判所と軍や警察との関係、及び社会における彼らの地位を根底からひっくり返すことは早急には困難であるという問題である。

## 2-3-2 カンボディア政府による法整備・司法改革の取り組み

### (1) 法制度整備

新憲法下では、内閣に(制限的ではあるが国民会議の議員にも)法案発議権がある。内閣はまず担当省庁が法案の準備をし、合憲性と整合性の判断のた

<sup>72</sup> カンボディア王国憲法(1999年の改正を含む) 第51条

<sup>73</sup> "Situation of Human Rights in Cambodia-Report of the Secretary-General", E/CN.4/1999/101, 26 Feb. 1999, para.61; A/54/353, 20 Sept. 1999, para.63;及び E/CN.4/2000/109, 13 Jan. 2000, para.50等を参照。

<sup>74</sup> 本件は、1999年11月の終わりから2000年1月末までの2カ月間にかけて、プノンペン裁判所とプノンペン市長及び政府との間で緊張関係を創出した事件であった。裁判官が収賄して数多くの重犯罪者を釈放したという主張で、プノンペン市長は、フン・セン首相の支持を得て、法に基づくことなしにその行政命令によって釈放された元囚人を逮捕し、裁判所に対して調査や公判を行うよう強く求めた。さらに、司法官職高等評議会などの司法手続きに依らずに収賄をしたとされる裁判官を更迭した。このため、行政権による違法な司法への介入であり、行政による司法の独立原則の違反であると激しく非難された。詳細については、"The Cambodia Daily"の1999年12月から2000年の2月までの多くの記事を参照。それに対する批判については、"Situation of Human Rights in Cambodia-Report of the Secretary-General", E/CN.4/2000/109, 13 Jan. 2000, para.55を参照。

<sup>75</sup> Sambath Thea(2000)

めに閣僚会議法律家委員会へ法案を送り、同委員会で審査する。閣僚会議での審査採択があって初めて法案は国民議会へ上程される。国民会議常任委員会は審議のため特別委員会に法案を送り、委員会は審議のうえ意見を国民会議に提出する。議会の議決、上院の承諾をもって成立すれば、国王によって公布する、との手順をとる。

カンボディア政府は法制度の整備を1993年以降も行ってきてはいるものの、いまだに市民生活に密着した民法・刑法及びこれらの手続き法の立法化ができていない。この状態からも分かるように、法制度整備と司法改革は容易に進まず、特に司法省の任務遂行の立ち遅れが各方面から指摘されている。このように司法省がその機能を十分発揮しない最大の理由は、根本的に人材がないことにある。

また、その背景には司法省の歴史に負うところがあることを見逃してはならない。現在の司法省は1980年に再建されたが、当時社会主義を標榜するヘンサムリン政権下では司法省は裁判所及び検察庁の監督機関として発展してきたものであり、したがって法案作成体制自体、不十分にしかとられてこなかった。1998年の段階に至っても各州の裁判官は個別事件において判決内容について司法省の指導を求めたことを行っていた<sup>76</sup>。

法整備・司法改革に携わるべき官僚や法曹を送り出す法学教育機関においても、ポルポト支配による痛手は大きい<sup>77</sup>。専門の教育者に対する薄給が、人材不足に拍車をかけている状態である。近年教育省は学生からの授業料を徴収すべく、公立部分を徐々に狭め、将来的にはすべて授業料でまかなう方向に持っていく方針を打ち出し、既に実施を開始している。

## (2) 司法改革

カンボディア政府は、国際援助を受けて司法改革を企図してきた。以下に、法の支配を保障する役割を持つ司法官職高等評議会、違憲審査権を持つ憲法院及びカンボディア政府の最近の司法改革計画に関して述べる。

### 1) 司法官職高等評議会の設立

1993年憲法の第115条に基づき、司法官職高等評議会に関する組織法が1994年12月に採択された。同評議会は司法の運営を完全に独立させる目的で設立されたが、実際には、司法分野における基本的な法律がほとんど採択されていないことと、同評議会が政治的な影響力から完全には独立していないことにより、制度的枠組みはできたが、その機能的な側面においては依然として期待される程成功ではなかった。アジア財団等の国際援助機関の中で、今後この評議会への直接支援を与える方針が検討されている。

### 2) 憲法院の設立

1993年憲法の第10章、特に第125条に基づいた憲法院に関する法律が1998年3月に採択された。同憲法院の任務は、立法の司法審査と選挙に係わる諸紛争に対する最終審査である。1998年選挙の直前の6月に設立され、その選挙に係わる数多くの申立を受理し、判断を下した。その設立の過程を巡って若干の政治上の問題が提起された<sup>78</sup>が、法の支配における一つの重要な機関であり、今後もカンボディア社会の安定や正義を守るために重要な役割を果たすであろう。

### 3) 最近の司法改革プログラム

カンボディア政府の5カ年復興開発計画1996 - 2000<sup>79</sup>によれば、国家機関の改革の中で司法改革は重要な分野の1つである。この改革の内容には、以

<sup>76</sup> 1997年12月にフンシンバック党に所属していた被告人の刑事事件において控訴審が証拠不十分として無罪判決を言いわたしたところ、当時の司法大臣が担当裁判官の「職務停止」処分をなしたように、新憲法下でも司法省は旧体質を引きずっていたのである。

<sup>77</sup> 1980年にプノンベン大学法経学部が再建されたが、専門の教育を受けた教員の不足はいうに及ばず、クメール語の教科書すらほとんどない状態である。以前法経学部は司法省の監督下にあったが、現在では教育省に移されている。

<sup>78</sup> Pape(1998)を参照。

<sup>79</sup> "Development Objectives, Strategies and Programs of the Royal Government of Cambodia", Summarized from National Program to Rehabilitate and Develop Cambodia (NPRD) and First Socio-economic Development Plan (SEDP) 1996-2000, p.6 を参照。

下の5つの項目がある。すなわち、機関の枠組み、すなわち商務裁判所の設置や一般の裁判官、書記官、検察官の教養、法の枠組み、すなわち民事訴訟法、刑事訴訟法や、民法等の整備・改正、人材開発、当然、裁判官、書記官などの訓練は、優先事業としていたが、より目前の要求を満たしながら、長期人事の要求に答えるような研修体制の計画、司法を巡る情報の配布、建物の再建や設備の補給。

### 2-3-3 これまでの諸外国・国際機関の支援の動き

UNTAC以降、外国政府または国際機関等により法整備支援ないしは司法改革支援が行われてきた。

#### (1) フランス

フランスは、他に最も先駆けて法整備ないしは司法支援のためにカンボディアに入っている。1993年には研修と法案起草にあたる2名の専門家を派遣した(現在は1名と聞く)。フランスの援助により完成した刑事訴訟法草案は、司法省、法官職高等評議会における討議を経て、閣僚会議に提出されたといわれている<sup>80</sup>。

#### (2) アメリカ

アメリカは、1997年7月の武力衝突を境に人道分野を除き支援を中断したが、USAIDがアジア財団を通じて1994年から法律分野に支援を行ってきた。契約法草案の起草や実務家の技能訓練などを行ってきた。USAIDは、暫定的規定である「1992年刑事・刑事手続き規定」に継いでUNTAC以降通用すべき刑法と刑訴法を起草させるため、アメリカ国籍でアメリカの法学博士号を有するカンボディア人を派遣した<sup>81</sup>。USAIDは教育機関との関係では、当初ブノンペン大学法経学部との協力関係の構築を試みたが叶わず、別個に経営学部法律学科を新設し、サンフランシスコ大学ロースクールから支援チームを派遣し支援を行っていた。

#### (3) EU

EUはヨーロッパ・コミッションにカンボディア開発支援組織を設置し、司法支援に関して1995年から調査員を派遣した<sup>82</sup>。

#### (4) オーストラリア

オーストラリアはAusAIDを通じ、警察・裁判所・刑務所等の施設の修繕・改善改築、現行刑事手続の明文化したものの(実務の手引き)を実務家に配布するなど、刑事司法分野における援助を継続実施中である。調査団の同一メンバーが、調査結果をまとめ、方針を打ち出し、実施するところまで担当しており、最初から最後まで同じ担当者らがカンボディア側のカウンターパートと仕事をし、かつ調査、決定から形が目に見える実施まで迅速であり、カウンターパートの評価は高い。この点は特筆すべきである。

#### (5) わが国

わが国はJICAを通じ、法制度整備支援を実施している。1996年から司法研修としてカンボディアの法曹をわが国に招へいし、わが国における法制度や司法制度の実情を視察してもらうというスキームを実施している。1999年から民法と民訴法の草案策定作業の支援が開始した。支援国被支援国双方に作業部会を設けるといふ大がかりなもので、従前の法制度整備支援にはみられなかった支援方式である。カンボディア弁護士会への協力は日本弁護士会の協力を得て、2000年10月から始まった。また司法警察職員に対する捜査技能に関する支援も行われている。

#### (6) 世界銀行

世界銀行は、商業省に専門家を派遣し契約法の起草作業をさせていたが、1997年法案作成担当は司法省とされた。その後商業企業法、商事契約法の草案を起草し法案成立に向け活動している。世界銀行は法制度整備全般にかかるthe legal and judicial diagnostic study を実施し、カンボディア政府及び各援助機

<sup>80</sup> フランスは大学における法学教育にも熱心であり、1993年にはブノンペン大学法経学部の校舎の整備をしていた。専門家であるガイヤール教授(リヨン第2大学教授)が、ブノンペン大学法経学部法律学科にアドバイザーとして入っていた。同学部には、フランスから短期派遣された講師が入れ替わり講義を行っている。

<sup>81</sup> 同博士は両法の法案起草をしたが、その後フランスが両法の起草をすることとなり、同博士は職務を離れた。

<sup>82</sup> 調査報告書は既にできあがっているはずであるが、その後どのような方針を打ち出したのかは不明。

関の参加を得て、2000年4月にワークショップを開催した。その後も閣僚会議法律家委員会のブンチャット氏と共同して、法制度整備にかかるsteering committeeを開催するなど全体の調整役を務めるべく主導的に活動している。今後 the legal and judicial reform strategy paper をまとめ、それを各関係機関に配布する予定としている。また、近時、Master Action Plan( MAP)を作成して、カンボディアに対するあらゆる法制度整備支援をその計画の下に行うことなどを提案しようとしている点留意すべきである。

#### (7) アジア開発銀行

アジア開発銀行は土地法の改正作業を援助してきた。土地法改正案はこの2000年8月国会に上程された。今後司法省をカウンターパートとして土地法の施行に向け、実務家に対するトレーニングを実施する意向を持っている。

#### (8) IMF

IMFが具体的に法律案の起草作業の援助をしているとの情報は入っていない。しかし投資環境の整備という観点から、法整備実施のための基礎的な調査を行っている模様である。担保取引法、執行法について援助提供の意向もあるようであるが、わが国との間で援助分野が重なるおそれがあるところから、わが国の活動状況を見守っている。

#### (9) その他

UN人権センターブノンベン事務所は、各裁判所におけるリーガル・メンタープログラムの実施を行っている。現在では国会の立法過程に対する援助の可能性を探っている模様である。

### 2-3-4 問題点(法の支配の確立を阻むもの)

#### (1) 立法の遅れとその原因

法整備、とりわけ司法省の管轄に属する法令の制定作業の遅延については、1998年の選挙以前から指摘されてきた。特に市民生活に関わる基本法の欠如

は司法省の立法作業の遅延を際立たせている。立法が遅れている最大の原因は「人材不足」にある。司法省内部で官僚として立法作業に携わることのできる人材は極めて限られている<sup>83</sup>。司法省にはヘンサムリン政権時代に社会主義国へ留学した官僚や裁判官らが多数いる。高い能力を有しているであろうが、近代市民法の基礎原理の理解を欠いており、即戦力になり得ていない。

また、前述したが司法省の歴史的体質も影響している。司法省がこれから多くの立法作業を担っていかねばならないという自覚が希薄であり、司法省内にいる多くの社会主義国への留学経験者達を、近代市民法を前提とした立法作業の実務担当者としてふさわしくあるように教育を受けさせていないことも、立法の立ち遅れの原因となっている。さらに、従前司法省内の主要ポストには人民党に所属する官僚がおさまっていたところ、1998年選挙以降の組閣で、司法省大臣がフンシンベック党から迎えられたことも、省内の協調を滞らせている原因ともなっているように見受けられる。

#### (2) 行政の機能不全とその原因

後述の「2-4 行政機能」を参照。

#### (3) 司法改革の遅れとその原因

上記(1)の原因は、同時に司法改革の遅延をもたらした。新憲法の下で「法の支配」といっても、裁判において準拠すべき法令そのものが制定されていないのである。裁判の公平性、合理性を測る尺度がないのであるから、法の支配に叶った結論を導き出すことは困難である。たとえそれが客観的に公平で合理的であっても、敗者にとっては不公平不合理な結論と映り、敗者が司法への不信を有することとなり、司法への信頼を持ち得ない。まして市民の間では、今日裁判官の収賄は珍しいことではないと思われており、市民の信頼は司法から遙かに遠のいている。市民の司法への不信が司法改革遅延の大きな理由となっている。

<sup>83</sup> 1998年の総選挙後の新体制により司法大臣はフンシンベック党のウック・ヴィトン氏が就任したが、それまで立法作業に携わってきたリー当時次官を控訴審裁判所裁判官に出したので、立法作業能力のある担当者が司法省内に実質いなくなった。1999年から始まった国際協力事業団の実施する民法・民訴法作成支援が一時スムーズに行かない事があったが、これはこの人事が大きく響いていたと思われる。



紛争が法によって解決されることが期待されないとき、そこに登場するのは「人の力」であり、「銃」である<sup>84</sup>。確かに法による支配ではなく銃による支配が公然と行われ、それに対処できない国家、特に行政の有様そのものが、司法改革を遅らせたといえる。

### 2-3-5 課題と援助の方向性

このような法整備・司法改革両面における遅延に対処するため、カンボディアは必要な法令そのものを早期に制定しなければならない。そこでその立法作業の強化を支援する必要がある。また制定した法律に従って行政が機能しなければならない。そのためには行政における法治主義を確立する必要がある、これは2-4で述べるのでそこに譲る。さらに「2-1民主化」及び「2-2人権」の各節で述べたとおり、法律が制定されても、権利が侵害された場合に裁判所によって権利の保護・回復がなされなければ、法律制定の意味は実際有されないことになる。司法制度改革推進のための支援が必要となる。また、カンボディアは人的資源に恵まれていないのであるから、法曹の養成に協力しなければならない。

#### (1) 課題

民主化及び人権保障の観点からも政府は以下に挙げる課題に取り組む必要がある。

1) 立法制度整備：立法過程の強化がまず不可欠である。すなわち、法治主義の考えによれば、国民の代表によって作られた法によって行政権及び司法権を拘束し、その恣意を防止するのであるから、私人の権利・自由に影響を及ぼすような統治活動についてはすべて法律の根拠を必要とすべきである。しかも、その法律の内容が、統治者の恣意に流れてはならず、社会の実情及び民意を反映しつつ社会・経済の発展をもたらすような合理的かつ公正な内容を持ったものでなければならない。

カンボディアにおいては、わが国でいうところの基本六法にあたる法律さえいまだ整備されておらず、その法案の起草も順調に進んでいるとはい

い難い。また、これまで、プレス法、公務員法、国籍法、政党法などその合憲性が問題になっている立法が既に施行されているが、憲法院が機能しておらず、正式にその合憲性が審理される場は存在しなかったし、人権NGOからの批判に業を煮やした政府がNGO法を起草し、NGOの活動を規制しようとする動きがあることも伝えられるなど、まさに「法律による支配」の状況が現れている。

したがって、早急に統治の全範囲にわたって法律を整備する必要があるが、その内容が上述したような有意義なものとするために、法案起草過程の強化、国民議会での法案審理の充実、実効的な違憲立法審査の確保が必要となろう。

2) 裁判制度整備：裁判所が政治的圧力から独立して、法を適用し正義を実現する機関として機能するように、裁判所の組織・権限、手続きを確立する必要がある。具体的には、裁判所・裁判官の組織・権限に関して、司法官職評議会、憲法院を実質的に機能させ、司法権を政治的に独立させること、第一審裁判所、上訴裁判所に対するアクセスを強化すること、裁判外紛争解決手続きを整備し正式な司法制度に統合させること、警察権力の民事不介入原則を確立し、事実認定、刑の処断、紛争解決は裁判所の専権とすることなどである。また、手続きに関しては、訴訟手続きの明確化、手続き上の権利保障、審理の充実、上級審による実効的な再審理などが課題となろう。

判例制度整備：裁判所の公定的な法令解釈機能も確立されなければならない。判決内容及びその理由の公表・出版、上級審による判例統一機能、法解釈を導くための法律構造の理論化が必要となる。

捜査・法執行制度整備：刑事裁判制度を実効あるものとするためには、捜査・法執行機関も強化されなければならない。すなわち、裁判手続きを公正なものにするには、捜査の手法も被疑者・被告人の自白に偏重するのではなく、客観的、科学的な方法を取り入れる必要があるし、法の執行を徹底するにはそれなりの人的・物的能力を備える必

<sup>84</sup> 1998年に行われた司法改革に関するセミナーで、当時の司法大臣スグオン氏は、銃の蔓延による裁判所の機能停止を強調していた。

要がある。

情報・透明性、アカウントビリティ：執行の過程を通じて、手続きの透明性、実施の公正が確保されていなければならない。裁判は実質的に公開され、その結果は公表され、全国民が知りうる環境に置かれなければならない。また、国家による不正な行為が行われた場合には、各国民が私人の立場で不服を申し立て得る制度を実質的に確立する必要がある。

3) 法曹育成、リーガルサービス：司法制度が現実  
に利用できなければ意味はないのであるから、それを支える法曹が育成されることは司法制度の実効的な運営にとって不可欠であるし、市民にとっては司法手続き及びリーガルサービスに対するアクセスが確保されなければならない。

4) 社会意識の変革

5) 法学教育、法学研究の向上

## (2) 援助の方向性

上記課題とそれに対する援助の方向性(内容と実施手段)については表1 - 2にまとめる。

### 2 - 3 - 6 わが国の援助のあり方

#### (1) わが国の法整備支援の意義

わが国は最も包括的な形で欧米の法と司法制度の移植を行い、近代化・現代化に成功した国といわれている。このような他国にみられない経験を有しながら、わが国の諸外国への法整備支援の歴史は、決して深いものではない。わが国政府は1996年によく国際協力事業団を通じてカンボディア司法省への法制度整備支援を開始したばかりであって、援助の手法等についての蓄積を欠いている。

ところで法制度整備支援は、それを国が行うとき、国家としての主権の侵害ととられかねない危険性を有している。したがってその点には十分留意すべきである。特にわが国の半世紀余前の歴史を直視するならば、わが国の行う法制度整備支援はなおのこと慎重さを要求されてしかるべきである。また既に述べたようにカンボディアは現時点においても、わが

国の日常生活からは計り知れない政党間の確執があるところから、わが国の援助が政争に巻き込まれることは極力回避しなければならない。

#### (2) 合理性の準則

このようにわが国の法制度整備支援にはいくつかの重要な留意すべき要素があるが、だからといって援助そのものに消極的になるべきではない。本来、わが国の海外援助は被支援国の自立と安定に貢献するためのものとして位置づけられているのだから、その援助は被援助国の自主性を尊重したものでなければならない。また上記危険性は援助の対象及び仕方の問題であることがかなりあるのであり、どのような分野にどのような方法でなすかという援助のあり方こそ、まさに重要な問題となってくるのである。

わが国の法整備支援の理念と法整備支援の問題点を留意しつつその分野、手法を考慮すれば、次の基準が支援の合理性を基礎づける準則となってくる。

自主性の尊重

中立性の担保

客観的事実と科学的手法に基づく説得性

(ex. 地道な現地調査)

価値の多元性

(ex. 情報提供 NGO 諸外国からも専門家)

透明性

#### (3) 評価手法の再構築

ところでODAの財源はわが国国民の税金によってまかなわれているのであるから、法制度整備支援もわが国国民の了解を得られるものでなければならない。その意味ではODAの使途がまず我が憲法の目指す平和と民主主義の推進に役立つものでなければならないのと同時に、効率的でなければならないことも留意すべきである。それはどの分野に対しどのような方法による支援をすることが最も効率的であるかを考えなければならない。

そこで支援がその事業の目的を達成したか、効率的であったかの「評価」が大きな課題となってくる。法制度や司法制度に支援の効果は短期で測ることはできず、従前の評価方法では対処しきれないものが

表1 - 2 法整備支援における課題と援助の方向性

目標	範囲	内容	実施手段
立法強化	個別法令の立法作業	・基本六法の整備(制定、改正) ・関連法令の整備	・草案そのものの作成 ・草案作成の共同作業 ・カンボディア側の作成した草案に対する助言
	法制度全体の整合性の回復・調整*1	・既存法令の整備(改廃)	・法令間の不整合性・矛盾の発見・対処の共同作業 ・矛盾法令の改廃の助言 ・不整合性の指摘
	マスタープランの作成*2	・法制度全体を視野に入れたプランの作成	・マスタープランそのものの作成 ・マスタープランの共同作成 ・カンボディアの作成したマスタープランへの助言
	政策提言*3	・各省庁ないしは部局の担当する政策策定への支援	・大局的見地からの政策提言
	人材育成	官僚に対するトレーニング ・法的素養の開発 ・立法技術の移転 ・司法省ないしは個別省庁立法実務担当者の育成 "個別立法作業過程におけるトレーニング ・司法省ないしは個別省庁個別立法実務担当者の育成	・外国の制度の視察・研修 ・講義、演習のための講師(団)派遣 ・周辺技術の開発支援、それに要する機材の援助 ・実施の段階での支援 ・立法作業の共同ないしはアドバイスを通じて行う
司法改革	各種手続き法、関連法の整備	・上記個別法令の立法作業支援	・上記個別法令に立法作業と同じ
	物的設備の改善、設置	・法の支配が現実化するにふさわしい環境の整備	・裁判所建物の修繕、建築 ・機材の補充 ・法令集冊子の配布*4 ・マニュアルの作成
	人材育成	裁判官、書記官、検察官、司法警察職員及び弁護士の養成・トレーニング ・人権尊重意識の醸成 ・法の支配の意味の理解 ・司法の役割の認識*5 ・法的技術の開発・向上	・外国の制度の視察・研修 ・一般研修 ・具体的研修*6 ・アドバイス
法律扶助	国、弁護士会、NGOの扶助部門	・市民の裁判を受ける権利の保障の実現 ・弁護士を選任できる権利の保障の実現 ・資金の徴収と運用方法の開拓	・各国の扶助システムの紹介 ・NGO間、NGOと弁護士会の整備、国家とNGO間の懇談研究会、アドバイザーの派遣 ・各州に弁護士会等の法律相談所の開設 ・資金援助
社会意識の変革	市民の意識改革*7	・基本的人権を各市民が有していることの認識の保有 ・銃による解決ではなく法による解決、という意識の育成	・啓蒙活動、現地のNGOとの連携、 ・ポスター、パンフレット、ビデオテープなどの視覚的宣伝媒体の配布 ・市民の情報へのアクセスを保障すべきコンピューターなどの情報センターの設置 ・資金援助
	2人材育成	・地域社会での啓蒙活動家の育成	・現地NGOとの協力 ・資金援助
法学教育のレベル向上	大学法学部 大学院	・授業内容の充実 ・大学運営の合理化	・教育省へのアドバイザー派遣 ・教育省からの研修生招聘 ・大学責任者や事務担当者の諸外国の大学の視察研修 ・アドバイザーの派遣 ・講師(団)の派遣 ・大学における法学教育に関する共同研究 ・諸外国大学の留学生受け入れ
法学研究の開始	研究機関	・法学関係の研究機関の設置	・現地との十分な打合せの下での研究機関の設置 ・設立実務担当者の派遣

出所：筆者作成

ある。どのような指標で評価することがふさわしいかの検討が必要となってくる。評価である以上、その評価主体が当該事業担当者であってはならないことは当然である。未だかような評価手法が確立されていない現状では、第3者による評価に対して、事業担当者の意見陳述ないし反論の機会が保障されてよい。評価基準や手法も実際に評価とそれに対する反論等を繰り返していく中で、基準や手法が収斂されてくるものである。

なお、なされている援助の対象・方法・現状に対しては、逐次個々に検討し、当該援助及び次の援助の方針に反映させることも必要であり、怠つてならないことも当然である。

### 2-3-7 わが国の法制度整備支援の内容と範囲 (具体策と優先度)

以上の観点から、わが国の法整備支援は、総花的に行うというより、カンボディアの要求に応じてなすべきであることから、まず現在進行中の事業を確実に達成することに集中すべきことになる。また、確実に達成するということは形式的に成文化するのみならず、それが閣僚会議や国会で通過できるだけの諸要素を固めていなくてはならない。さらに法律として成立しても現実の社会で規範としての効力がなくてはならず、そのための方策も採られている必要がある。これらのことが1つ1つ着実に積み重ねられてこそ、カンボディアのわが国への信頼を得ることができるのである。信頼はカンボディア側から次の法整備の要求となって具現してくるはずであり、わが国はそれに誠実に対応していくべきである。

このような観点から、わが国が今後とるべき法整備支援を具体的に検討すれば施策は表1-3に示すとおりとなる。

表1-2(注)

- \*1 新憲法制定前の法令の有効性につきカンボディア国内に混乱がある。またUNTAC時代以降制定された法令の中には、支援国ないしは支援機関のスタッフが依っていた法体系に基づいて立法化された法令が多い。したがって法令間にカンボディアの国家としての統一性、整合性に欠けらばならず、国家の法体として統一性・整合性のあるものに整備する必要がある。また、施行法令を欠くために実効性のないままに放置されている法律については、その施行法令を早期に制定する必要がある。
- \*2 上記2者(個別法令の立法作業、法制度全体の整合性の回復・調整)は当面する課題であり早期に着手の必要があるが、これと平行してこの2者をも含め将来を展望した法制度全般のマスタープラン作りが必要である。各省庁ごと、及びどの省庁がどの分野を担当すべきかをも含めた、内閣全体としてのマスタープラン作りの必要性もある。
- \*3 カンボディアにおける立法につき、どのような法令を作成すべきかのより根本的な政策に関わる提言。カンボディアが将来どのような国家を目指すのか、差し迫っては市場経済化、国際化へ向けての具体的提言が要求されよう。しかし、1歩間違えば内政干渉との批判を招きかねず、慎重なる支援が求められる。
- \*4 「現行法令集」を裁判官、検察官、弁護士、書記官、公務員へ配布することは、法によって物事が解決されなければならないとの原則を認識するのに非常に役立つ。細かいようだが効果が大きいのであえてここに付記する。裁判官に限らず行政官にもこの配布は是非なすべきである。法令に従うといっても、現実に目に見えないものは理解されがたいのであって、法令集は法に則った公務を実感させ、またその慣行を促す。
- \*5 裁判官など司法担当者の賄賂の問題は、司法改革を最も妨げている1つである。給料が家族を養うことが到底できない額であることは誰もが認めることであり、それは税制度の改革の問題でもある。税法制度のみならず、法律以前の現実の問題にどのように取り組むか、検討して改善策を探る必要がある。すべて改革の根本をなす問題である。諸悪の根源はどこにあるかについてもよい。
- \*6 裁判所、検察、弁護士の技能の開発については、従前幾つかの国際機関やNGOが研修を行ってきたが、まだまだ不十分であり、従前のトレーニング方法の再検討をも踏まえ、研修に関する研究がなされなければならない。
- \*7 民主的な手続きや統治について深い市民の理解が求められる。ポル・ポト時代を経てきたカンボディア市民にとって遵法の社会意識の回復は、カンボディアにおける最大の事業の1つである。

表 1 - 3 わが国の法制度整備支援の内容と範囲

優先度の高い順に 、 、 無印

	範囲、対象	実施手段	趣旨 方向性
立法強化	a 個別法の立法 民法、民訴法 (現在進行中)	共同作業 (双方に作業部会を設置)	市場経済の前提となる。 今後のわが国の法整備支援の運命はこれらの法制化が成功するか否かにかかっている。最優先の事業であり、何よりこの事業に全力を尽くしてなすべきである。 現在司法省をカウンターパートとし、わが国・カンボディア内にそれぞれ『作業部会』が設置されている。国内の作業部会にはそれぞれ11名の学者実務家が作業委員として入っている大がかりなもので、比較法的見地からの検討が深く行われている。 また、その効果を現地に普及していくため、「2-3-8法制度支援実施上の留意点」に述べるような工夫が必要
	b 上記aの周辺の法律 わが国でいうところの(以下同じ)不動産登記法、戸籍法、住民基本台帳法、執行法、保全法、供託法、破産法、民事調停法など	共同作業方式 ないしは原案の提示とカ国サイドの修正とそれに対する助言方式(技術的な部分はわが国からの提案とすることにより時間を節約できよう)	民法、民訴法の実効性を担保するもの 民法・民事訴訟法の延長上にある法律の立案を求める声が、既に現地からあがっている。自助支援の理念に叶う 要望を調査し、実態を調査の上、次へのプラン策定に入る必要がある。本来ならその調査に取り組んでいなければならない段階である。 いかなる機材が必要かの調査のための専門家の派遣も必要
	c 司法警察関係の法分野	共同作業 基礎的な講義 助言	従前、内務省の警察官や刑務所の職員の研修が、わが国政府や国連アジア極東犯罪防止研修所で行われてきている。警察事務や刑務所事務に関する立法の支援も、十分考えられる。今までの単発的な支援ではなく、どのような支援が必要であるか、また可能であるかについての、専門家の実態調査をふまえた実情の把握が望まれる。
	d その他の個別法令  "個別立法作業過程におけるトレーニング	協議して決める  立法作業の共同作業ないしはアドバイスを通じて行う	上記民法民訴法の法制化が成功することにより、わが国の法整備支援の信頼を勝ち得ることができ、カ国からの個別要請が出て来よう。さらに誠実にその要請に対応を検討。 現在行われている民法・民訴法のカンボディア側作業部会のメンバーこそ、この立法化過程を通じてそのノウハウを取得できる機会を有している。 <small>*1</small>
	法律間の整合性 a 民訴法と刑訴法との整合	カンボディアとわが国とで検討委員会の設置を討議	法治国家であり統一体である国家である以上、整合性ある法体系は必要 訴訟構造が刑訴法と民訴法とで異ならない方が好ましい。さらに1国2民訴となりがねない。 それを回避するため最も急がねばならない事業である。 b 裁判所に該当する法律(既に裁判所組織に関する法律は成立しており、現在改正作業が進んでいる。しかし訴訟法が制定されることにより、さらに改正の必要が出てくる)
		改正作業が進んでいるから、助言でまかなえる可能性がある。	民法の親族相続に関する紛争をどの裁判所に担当させるかという問題に関連。実体法に付合させるため現在プノンペン市に高等裁判所があるのみ。裁判を受ける権利の実質的保障のため 家庭裁判所的裁判所を想定するのであれば、「家庭裁判所」に関する検討部会を設置する。 高等裁判所の数を増やす必要がある。 <small>*2 *3</small>

表1 - 3 わが国の法制度整備支援の内容と範囲の続き

	範囲、対象	実施手段	趣旨 方向性
	マスタープラン a 司法省のマスタープラン (MP) b 行政府全体のマスタープラン	MPの作成 MPの共同作成 カンボディアの作成したMPに対する助言	合理性を基礎づける準則から問題が多い。 カンボディアの自主性をどのようにして尊重するのか、政治的中立性はどのようにして担保されるか、客観性、価値の多元性の保障という観点からも、長期的展望の下でしか、なし得ない。
	政策提言	助言	上記と同様の問題がある。 ただし、カンボディア側の強い要求があり、準則を満たすやり方で可能である。
	司法省ないしは他の省庁の官僚に対する立法技術のトレーニング	講義、演習のための講師(団)派遣 周辺技術の開発支援、それに要する機材の援助 実施の段階での支援	カンボディアの行政機関には旧ないし現社会主義国へ留学経験を持つ官僚が多数いる。彼らは近代市民法原理を必ずしも理解しているとはいえない。彼らがこの原理を理解し、立法技術を習得すればカンボディアにとっての大きな力となる。 彼らが次世代の指導的役割を担うのであり、これにより両国の友好信頼関係の礎を築くことができる。 次期の立法化予定の法律を素材として時間をかけ法原理や比較法的見地からの法政策、立法技術など、講師団を送るなどして講義を詰めて行う。 各省庁のこのような官僚のわが国への招へい * 4
司法改革	各種手続法、裁判所法等の関連法の整備	上記個別法令の立法作業支援	上記個別法令に立法作業に同じ
	物的設備の改善、設置	高等裁判所の建設 事件のコンピューター管理 クメール語法令集のすべての裁判官、書記官、検察官、弁護士への配布 コミュニオンへの配布 新訴での事件処理のマニュアル作成	法の支配が現実化するにふさわしい環境の整備 オーストラリアの行っている事業に重複しない範囲での事業 人権センターへ法令集増刷配布という使途目的による拘束付きの資金援助 クメール語版新民訴マニュアルの作成配布
	人材養成・トレーニング (裁判官、書記官、検察官、司法警察職員、弁護士)	一般研修 具体的研修 他国の現状視察・研修	基本的人権、法の支配、司法の役割の認識* 5 法的技術の開発・向上 現段階ではカンボディア弁護士会に対して、日弁連を通じて支援を開始した。 司法警察職員に対する操作技術も単発的ではあるが行われた。 むしろ、今後新訴成立後に合わせての、講義や演習が必要(立法後のケアでもある)
法律扶助のシステム、国庫からの支援、弁護士会、NGOの法律扶助	各国の扶助システムの紹介 NGO間、NGOと弁護士会の整備、 国家とNGO関係の懇談研究会、 アドバイザーの派遣 各州に弁護士会等の法律相談所の開設、資金援助	市民の裁判を受ける権利の保障に不可欠 カンボディア内の扶助機関以外に海外の支援を受けた2扶助団体があり、微妙な問題を孕んでいる。 既に2000年10月に行われた日弁連のカンボディア弁護士会への協力事業には「法律扶助」の問題が取りあげられている。 民間ベースで、多くの情報提供をすることは可能 司法の近代化には弁護士の役割は大きく、法律扶助の意味は大きい。このことから実質資金援助が考えられるかの検討を要する。	

表1 - 3 わが国の法制度整備支援の内容と範囲の続き

範囲、対象	実施手段	趣旨 方向性
市民の意識改革		<p>ポルポト時代の精神的肉体的迫害は、カンボディアの人々の遵法精神を失わしめているといわれている。健全な法意識回復のために、誰でも分かるような法制度について説明が必要である。</p> <p>ポスター、絵本の配布や、その講演、さらにはビデオテープの作成配布が考えられる。</p> <p>地元で活動しているNGOなどの協力を得ることが不可欠である。現地NGOの人材育成も焦点となり、そのためにはわが国のNGOの協力が必須となる。</p> <p>市民への法律に関する情報の提供・公開も保障すべきであるから、コンピューターなどを利用した法令への容易なアクセスの保障など、物的施設の保障支援も必要である。</p> <p>そのための資金援助</p>
コミュニティや地域社会での人材育成	講義、演習、海外視察	<p>NGOの協力 資金援助</p>
大学教育 プノンベン大学法学部法律学科 私立大学法学部 大学院	授業内容の充実 大学運営の合理化	<p>将来の国づくりの基礎を担うのが学生であり、特にカンボディアにあっては人材となるべき人そのもの人作りが必要であるところから、大学教育への支援は重要。</p> <p>現在直接プノンベン大学へ直接支援することは困難 日本国内の大学、NGOを通じて、アドバイザーの派遣、講師( 団 )の派遣、大学における法学教育に関する共同研究は、可能。</p> <p>教育省大学担当官僚、大学責任者や事務担当者の招聘</p> <p>法学部留学生を積極的に受け入れられるよう、国内の大学が協力しやすい体制なりシステムを作る。*6</p>
法学関係の研究機関設置		<p>自立国家のためにシンクタンクとなるべき機関 アジア法の研究に関して将来のセンター的役割を担える機関*7</p> <p>現地、タイ等東南アジア、東アジアの研究者との十分な打合せの下での研究機関の設置 設立実務担当者の派遣</p>

出所：筆者作成

表1 - 3(注)

\*1 トレーナーズ・トレーニングのような持続可能な援助効果を期待できるばかりでなく、対象となる研修員の人選によっては、政治性のある程度回避できる点ですぐれている。何より、将来のわが国との深いつながりを育てるために有益である。

新民訴法が制定されると、裁判官、書記官及び弁護士との役割は、現在のものとは大いに異なってくる。そこで新法に沿った研修の必要性は極めて高い。現地の行政的色彩の強い職権主義の司法概念を変革していくためには、同じアジア文化を共有するわが国の法曹3者が現地の能力開発支援に携わることが望ましい。2000年から始まった日本弁護士連合会がカンボディア弁護士会に対してプノンベンにおいて講義を行うことは意義深い、さらに司法省裁判所へも弁護士が講義に出向く必要がある。

\*2 プロジェクト方式技術協力などによって、裁判所建物建築と控訴審を増やす裁判所法の草案造りを支援する必要がある。

\*3 目に見える支援の一例：支援される側としては早く形を見たいものである。相互の信頼性の保持には必要である。

\*4 わが国での研修支援：既にカンボディアから多くの法律関係の実務家がわが国に司法研修に招かれた。しかしこれは2カ月弱の短期間であり、じっくり研修をすることは期待できないものであった。そこでカンボディアの実務家に、わが国の法システムや司法制度の現実をしっかりと理解してもらい、今後のカンボディアの立法計画を担える人材となってもらえるような、より長期的な研修支援が必要である。そのために、法務省、裁判所( 地方裁判所から、最高裁判所まで )、弁護士事務所にあたかも司法研修生と同様に研修を積んでもらい、さらには大学研究機関へも出入りできるようなシステムを、これから他の国への司法支援をも念頭に置きつつ、作る必要がある。

\*5 司法の独立に関わる援助

司法の独立は、裁判官の身分保障が先行する問題としてあげられる。現在裁判官の収賄が不正な裁判を生み、司法に対する国民の信頼を失わしめている。訴訟構造の変革によってある程度改善が期待できるが、根本問題に裁判官を含む公務員の給与の低さがある。この改善策は税制の整備、税金に関する法律の実施であるが、現在この法律を実施することは自らの政治的基盤を揺るがすことにもつながりかねないところから、政治家はその実施については弱腰である。実効性ある税制についての研究もなされなければならない。

さらに銃器が裁判所周辺を横行し、裁判官への威圧となっている。大臣会議令によって銃の所持が原則的に禁止された。しかし銃は違法合法を含め市中の至る所にあり、この法令の実効性も少ない。銃が社会に蔓延する原因に公務員の給与の低廉、欠配・遅配があり、やはり税制の問題が浮かび上がってくる。

ところで公正な裁判の保障には、公開の実現が必要であり、そのためにNGOが傍聴しやすく事件の広報をすることが考えられる。またプノンペン市に弁護士が集中していることから、弁護士を可能な限り代理人に就任させるようなシステム作りが必要である。巡回弁護士制度のような制度が開設されることが考えられる。しかしこれも費用の点において弁護士会ができるわけではなく、この点からの支援も研究すべきである。次の法律扶助にからんだ問題である。

\*6 現在カンボディア人の教育者の確保が緊急の課題となっている。外国に留学して学業を積んでも、カンボディアでの高等教育機関への就職は安い給料に甘んずることを強いることとなるので、せっかく育った優秀な人材が外へ逃げていく。わが国での学者としての地位の取得とわが国政府からの派遣が考えられる。これはわが国の大学との協力は不可欠であり、わが国政府も積極的に協力を求める必要がある。

\*7 諸外国や国際機関からの支援は急場をしのご手段であり、本来自己の国家の法制度に関してはその国民自らが判断して政策決定をなすべきであり、その基礎となる法学の基礎研究が保障されるようにしなければならない。カンボディアにおける法制史や、現状の法制度の認識、諸外国の法制度の研究、そのための法律資料を収集するなどの、高度の研究機関の創設である。ここに優秀な研究者、特にアジアからの研究者を集め、また将来研究者と見込まれるカンボディア人をわが国から専門家として派遣するなどして研究できるようにし、ここをカンボディアの研究者を育てることもできる機関となるようにする。また同時に人材をプールしておくことにより、適宜各立法担当機関へ専門家派遣をここからもできるようにしたいところである。また将来、「アジア法の研究センター」となり、カンボディア以外の国に対する法制度整備支援の素地を提供するような研究などがなされてくる機関として期待される研究所にするのである。人的物的施設の確保・拡充は必須である。

教育機関が未成熟な段階であればこそ、研究機関の設置が必要なのである。

2-3-8 法制度整備支援実施上の留意点

(1) 事前調査の重要性

新たな法制化支援を行うためには、現地の既存の法規範やその歴史的背景、法文化を十分把握することが重要である。いかなる法制度がカンボディアにふさわしいのか、また、成立後の法改正の必要性有無も念頭において、事前に十分な現地実態調査を行うことが不可欠である。

(2) 双方の作業部会による共同作業方式の有効性と  
その実効性を高めるための方策

わが国による民法、民事訴訟法の支援においては、日本側作業部会が、多角的に検討したうえで、原案を提示説明し、逐一双方で検討し、最終決定はカンボディア側ですするという、カンボディアの自主性を尊重する手法が採られている。欧米の今までのやり方と異なった支援方法であり、各国、支援機関の関心が寄せられている。客観性、中立性、価値の多元性を確保できる手法として評価される。

一方で、現地の一部では、法文化作業に時間がか

かることに対し批判の声がある。それだけに、カンボディア側立法作業担当者に対し、日本側が国内で行っている極めて入念な研究及び検討を通じた法文化作業の意味と必要性を十分理解してもらうことが極めて重要であり、また日本側も理解を確保するために積極的な努力を払う必要がある。

現状として、現地の通訳者の人数が十分でないなかで、膨大な民法・民訴法の草案原文の翻訳には相当の時間を要し、事前にカンボディア側立法作業担当者が検討する余裕がない。また仮に事前に配布されても、それを独力で理解するだけの力量がないため、現地の法律専門家の懇切なレクチュアが求められるが、現在の陣容では決して十分とはいえない。

可能であれば、法律ごとに担当専門家が派遣されることが望ましい。また、既存の有能な通訳者に依存するのみならず、法整備に明るくない通訳者には、国内作業部会に出席させて委員らの議論を一緒に聞かせるなど、通訳者を育てつつ働いてもらうという視点も重要である。これらの措置を通じて、共同作業の実効性を高めていく努力が望まれる。



### (3) 法律の立法化と普及支援の重要性

起草した法律を成立させ、執行機関・司法機関や国民の間に根付くべく様々な支援を継続することが必要である。できあがった草案の立法プロセスを具体的に推進し得る官僚を、作業担当者の中から育てていくことが重要である。加えて、担当大臣とのコミュニケーション、閣僚会議法律家委員会委員長とも意思疎通を密にしておくことが求められる。

また、新法を普及していくためには、カンボディアの法曹の多くが法学教育を受けていないことにかんがみて、各裁判所の裁判官・検察官及び弁護士に対して新法の解説を行い、また具体的事件を想定して、模擬裁判のビデオ上映等により、法律適用の訓練を行う必要がある。民法、民訴法が草案として完成した段階で新法に沿った模擬裁判のビデオの上映が行うことができれば、司法省関係者、閣僚会議法律家委員会、弁護士会等に、法律全体の枠組みを理解してもらうのに、極めて効果的であろう。模擬裁判のシナリオが1つ完成していれば、法案が修正されて成立した部分があっても、変更は容易であり、その意味でもビデオ作成は極めて有用である。

### (4) 法律間の整合性の確保

各基本法の起草が、様々なドナーの支援によりそれぞれ行われているのが現状であり、これらの間の整合性の確保を図る努力が必要となる。例えば、民法、民事訴訟法の起草はわが国が、刑法、刑事訴訟法はフランスがそれぞれ別個に支援しているところ、民事訴訟法と刑事訴訟法中の附帯私訴の関係をどのようにするか等については不確定な状況となっている。それぞれの訴訟構造が異なるものとならないよう、カンボディア政府とも協議の上、すりあわせのための研究・検討の場をつくっていく必要がある。

また、カンボディア側の関係機関や立法援助を行っているドナー機関との協力・調整のみならず、法の客観性、合理性、価値の多元性を担保するためにも、人権活動を行うNGO等と意見交換を行うことも重要であろう。

### 2-4 行政機能

佐藤 安信

#### 2-4-1 行・財政機能の現状

1999年の段階で、公務員(文民)の総数は16万3,000人にのぼり、約全人口比の1.4%であった。その中の約50%は、教育省の公務員であった。またこれとは別に軍人の総数は、1998年の統計によると14万3,000人であった。軍人の数は、人口比の観点から見てASEANの中で最も多い。本節では、主に文民の行政機能を中心として検討するが、現在政府の行政改革の中、軍の改革も含めているので、必要な範囲で関連する点について触れていく。

#### (1) 行政における透明性、効率性、説明責任の現状

行政府によって発行された命令や、内閣決議、各省庁の通達・命令などの文書が民間企業などを含む一般市民に届くような行政メカニズムはいまだ発展せず、それらを手に入れることもかなり困難である。首都プノンペン以外の場合、官報が届かない裁判所、警察、地方行政組織は数多くある。場合によっては、地方行政組織は地方で勤めている国際機関やNGOにより、コピーを手に入れることしか考えられない。さらに、国会に採択された法典や法律を施行するために内閣の具体的な命令や決議などが必要であるが、その作成はわずかな例外を除き、ほぼ内閣と関連機関で暗黙裏に決められ、事前に公にされたり何らかの通知や意見交換を行うことはない。

このような情報の伝達の不備はもっぱら官と民の間での問題ではなく、中央政府の採った政策を円滑にコミュニケーションレベルでの地方行政組織に伝えることにおいてすら問題になっているのである。その結果、何らかの行政手続きや命令が採択されても、それを有効に執行することはできない。さらに、以下説明するように、給料の欠陥、汚職の蔓延など行政上の問題により透明にされていない行政規範や命令などが濫用され、当該責任者の私的収入を探るために最も利用できるようなものになる。

1993年憲法、そしてその後改正された1999年憲法の同じく第96条に基づいて、国会が行政府に対する具体的な質問を文書として提出し、その答えを該当大臣、あるいは場合によって総理大臣の文書又は口頭

で一週間内に返事するよう求める権限があっても、その権限を十分に利用することができない。その結果、カンボディアの議会制内閣における行政府の説明責任を実行する最も中心的な手続きが今までのところ行われていない。

## (2) 公務員の能力(援助受入能力を含む)の実情

公務員の専門分野に係わる能力の向上とともに、外国語能力の向上が重要である。現在の行政改革において、人材の養成は一つの大きな課題になっている。国内外の研修により能力向上を目指すカンボディア公務員は、様々な外国専門家との交流等を通じた、経験の交換の中で、新しい技術や知見を身につけることができる。そのためにはまず言語の障害を乗り越える必要があると考えられる。

## (3) 財政状況(徴税制度の実情)

1999年にVATの導入がなされた後、財政検査法が国会で採択され、独立検査機関を通じて各省庁の外部から財政検査を行う計画である。最近、経済・財政省に属する徴税課の人事上の強化を実現しているが、それにより根本的な問題である汚職問題を解決しない限り、財政の改革は依然として絵に描いた餅である。

## (4) 行政改革

他の分野と同じく、戦後のカンボディア行政・財政機能に関しては、全面的な改革に向けて国の開発に必要な制度が計画された。その改革において、大量の経費や専門性が必要であるが、国内の資源では対応困難であため、援助を求めるためにカンボディア政府は1994年の段階で既に準備作業を開始した。UNDP、世界銀行、ADB、IMF及びいくつかの二国間援助からの協力を得て改革事業を始めようとしたが、国内政治の混乱や1997年7月の動乱にからみ、予想した程度の成果にはならなかった。結局、1998年の選挙以降、カンボディア政府は行政改革評議会

を設立し、5大改革の実現をすると発表した。そこには、経済改革、行政改革、軍縮計画、軍事改革、司法改革という5つのターゲットが示されている。

## 2-4-2 残された重要な課題

行政機能について以下のとおりの重要な課題が指摘できる。

### (1) 汚職の蔓延

2000年5月10日に出版された世界銀行のカンボディアにおける調査結果報告書によると、公務員の汚職は、カンボディアの市民や企業にとって最も深刻な問題の1つである。特に深刻なのは、国家の中核機能を果たす機関である 司法、徴税機関、関税、営業許可の発行機関、警察、基準・品質監察機関、などといわれる<sup>85</sup>。贈賄のために追加費用をかけても、サービスや品質が高められるわけではない。同調査によると、公務員の汚職の影響により、政府が貧困層へサービスを提供する能力は低下するとともに、貧困層はそのための追加費用を支払わせられることで過大な負担を負うことになる。他方、企業の場合、特に外国の企業は汚職の影響を直接に受けるため、投資計画の進行を停止せざるを得ない場合もある。また、海外からの援助にからむ汚職や資金の不当な使用なども頻繁に問題にされている<sup>86</sup>。

### (2) 公務員の低い給与水準

現在、国家公務員の公定給与は、月約20米ドル程度しかない<sup>87</sup>。この低い給与水準が汚職の蔓延を容認せざるを得ない根本的な原因である。旧社会主義制度から市場経済への移行にともなって、給与以外の様々な政府からの支給品がなくなり、都会などでの生活費も益々高くなってきたため、一般的な公務員は生き残るためにはその公務以外の何らかの仕事を持たなければならない。私塾を開いて教えたり、警備員としてアルバイトしたり、夕方にタクシー又

<sup>85</sup> World Bank(2000b) p.ii.

<sup>86</sup> 1999年に注目されたCMACスキャンダルについては、その最近の例であった。本報告書の第二部第2章第8節1-3-1を参照。

<sup>87</sup> "Memorandum of the President of the International Development Association and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Kingdom of Cambodia", Document of the World Bank, Report no. 20077-KH, Southeast Asia and Mongolia Country Unit, East Asia and Pacific Regional Office, February 7, 2000, p.1を参照。

はバイク・タクシーを走らせたりする者がいるが、誰もができる仕事でもない。職務を利用したアルバイトが横行するのも無理からぬことであろう。こうして汚職がインフォ・マルな収入源として日常生活に組み込まれている。このため、公務自体がなおざりにされ、徴税もままならず、国庫収入は増えず、公務員の給与水準は上がらないという悪循環を呈しているのであって、汚職問題とからんで公務員の給与水準の問題は、現在のカンボディアにおける諸社会問題の根源であるものと思われる。

### (3) 設備及び制度(公平な人事制度、徴税制度)の不備

効率性との関連で、一般事務上の必須の設備(電話、交通手段、ファイルの保管所、など)が不備のため、法律の執行や治安の問題だけではなく、市民との一般的なコミュニケーションを円滑に行うこともできない。農村部においてこの問題はより深刻である。さらに、人事制度に関して賃金の支払の遅滞や、公務における私人関係による恩恵供与などのネボティズムの慣行などの問題がまだ存在している。徴税制度を強化し、脱税などを撲滅するために、コンピューターなどによる高い効果を挙げる技術による監視システムを導入しなければならない。

### (4) 人材不足

人材不足の問題はカンボディアにおける一般的な問題といえるが、特に、現在の市場経済における企業や、国際機関、NGOなどによって、カンボディア人の有能な人材が用いられ、その結果、カンボディアの公共セクターにおける人材の不足は、一層に深刻になっている。また、最近の地方分権政策との関係から見れば、都会以外の地域において、この問題をどのようにして解決するかということは、今後カンボディアのグッド・ガバナンスに係わる重大な課題の1つになるであろう。

### (5) 地方分権

現在計画されているコミューン選挙の重要な役割の1つは、行政サービスの受益者を拡大する側面にある。政治、人材、ロジスティックに係わる問題の

他、今後の地方分権に付帯する財政上と行政機能上の地方自治権や、その制限などの問題について慎重に検討する必要がある。

## 2-4-3 政府の取り組みと援助の動向

### (1) 参加型の開発政策

1996年に始まったUNDP・UNDCFが支えたSEILA・CARERE(CARERE IIとも呼ぶ)プログラムを通じて、5つの州における最小行政単位である村のレベルで“村開発委員会”が作られ、その委員が村民により選ばれ、村の開発計画がその委員会を通じて、いわば“ボトム・アップ”の形で行われている。このプログラムに関しては、かなり高く評価され、開発と民主主義における以下のような重要な役割を果たすと評価された。地方分権による統治の実験、草の根のレベルでの和解や平和の促進、貧困の削減、今後の政府の政策形成事業に対する貢献。SEILAプログラムの成功を受けて、政府は、今後SEILAプログラムを拡大していくことを企図している。同時に政府は地方分権を促進するため、UNDPの支援や技術協力の基に、コミューン選挙制度の策定検討を1998年から始めている。

他方、国民の行政・司法などの国家組織に対する信頼が低いと、政府の政策に直接に協力するだけでなく、開発NGO(国際NGOやカンボディアNGOを含む)との協力を通じて間接的に協力することも適当であろう。多国間援助であれ二国間援助であれ、市民団体を通じて草の根への直接援助を行うNGO助成金などのファンディングが別枠で置かれている。農村開発などのいわゆるCommunity Developmentを進めるために、国際機関や市民団体が直接協力する傾向が大きい。したがって、カンボディア政府によってNGOがこのような直接協力を得られるよう、援助機関がその活動に便宜を与えることは、参加型開発政策の1つともいえよう。

### (2) 行政改革における諸方策とその評価

ADBの支援で作成されたカンボディア開発研究所(Cambodia Development Resource Institute: CDRI)の報告書によると<sup>88</sup>、行政改革のため政府は以下の5つの方策を進めている。すなわち、地方病院施設、健

<sup>88</sup> Kato et. al(2000)pp.13-16を参照。

康センター、農村開発などの公共オフィスに資源が迅速に届くよう、カンボディア政府は、以下の3つの政策方針を企画している：地区開発促進（Accelerated District Development：ADD）、優先行動計画（Priority Action Programme：PAP）、並びに財政制度及び州・市所有に関する法律の採択。独立会計審査機関の設立、及び会計審査法の採択。行政の効率を高めるために、公務員の統計調査を行い、各省庁の機能を徹底的に分析定義するとともに、人材管理情報システムを立ち上げ、行政改革を指導する“中核エリート（Core Group）”の公務員体制を構成し、過剰な公務員を民間セクターに統合すること。

コミュン議会選挙によって、行政の政策策定面の分権化を図ること。軍と治安部隊は、紛争後社会においてより適切な役割を果たすために、軍縮を進め、彼らの専門性を高め、紛争後の社会における新たな責任と役割を明白に定義すること。

現在の行政改革の第一歩としては、まず全国における公務員の統計調査を行い、各省庁の機能を徹底的に分析定義し、給与体系の改革を進めるべきである。このアプローチに関しては、一般的に高く評価されているが、若干の注意が必要といわれる。より明確な中期ビジョン及びモデルが必要とされ、公務員の能力向上を広く支え、中央と州レベルにおける支出管理改革とより密接に統合しなければならないと評価されている<sup>89</sup>。

### （3）援助のカウンターパート能力向上

上記の諸問題点とも関連して、カンボディア政府の開発計画を実施する制度的かつ行政的な能力は極めて弱い。さらに、援助機関や援助計画が多数にのぼるため、人材や資源が不足しているカンボディア行政組織にとってこれらを円滑に実施し、調整することができなくなっている。

一つの解決方法として、1999年2月のCG会合で合意された協力の仕組みに従って、ドナー諸国は、様々な改革テーマを決め、いくつかのセクターに対する援助を包括的に処理するため、ドナー共同作業

部会を設立することが考えられる。同じく、カンボディア側で対応しているカウンターパート・グループも設立し、それぞれの改革分野を徹底的にモニターし、総理大臣により主催される3カ月ごとの共同実績検討会を開き、有効なパートナーシップ・アプローチを発展していく努力をしている。いわゆるSector-Wide Approach（SWAP）<sup>90</sup>である。このような援助の仕組みが成功するためには、カンボディア政府は、ある開発プロジェクトなどに対する地方行政機関のコミットとオーナーシップを充実し、各利害関係者からの賛同を求めなければならない。さらに、政府の政策として中期的戦略を企図し、必要な規制の枠組を十分に整備し、財政の枠組を計算して妥当な予算を作成するなどの業務における自らのリーダーシップを発揮することが前提とされなければならないと指摘されている<sup>91</sup>。

### 2-4-4 わが国の援助のあり方

政府機能のあり方として、行政の機能を向上させるための援助目標は、効果的・効率的な政府機能の改善・強化であるといえる。この目標を達成するためにわが国の援助を以下の5つの援助分野で考えることができる。いずれの分野においても、行政改革において政府が進めている各方針と連携し、これを可能な限り支援することが望ましい。

#### （1）法による行政

法による行政という概念には、2つの要素を考えることができる。1つは、公務員一人一人の法意識の向上である。もう1つは、行政手続きが法に従うことである。法律・法規を整備することは重要であるが、それが実際に運用されるかどうかは、運用できる者がいるかどうかということに関わるから、まず行政法や法規などを実施する公務員の法意識を向上することが肝要である。

##### 1）公務員の法意識向上

行政分野における具体的な法律・制度を作らなけれ

<sup>89</sup> 前掲(注87) Document of the World Bank, Report no. 20077-KH, Southeast Asia and Mongolia Country Unit, East Asia and Pacific Regional Office, p.2を参照。

<sup>90</sup> 同上 Paras. 47-49を参照。

<sup>91</sup> 同上 p.17, box 7を参照。

ばならない。その具体的な援助計画は、それぞれの省庁ないし部局の現状や今後の要請に応じて考えなければならないが、その一つの方法として、わが国から特定の分野に関する法律専門家を派遣し、カンボディアの当該省庁ないし部局の職員に助言を与え、民主主義における行政の運営の基礎とする法知識を提供することが考えられる。他方、同じく、一般国民・公務員の法意識を高めるため、長期計画としてカンボディア王国行政学校や法科大学などにおいて行政法の授業への支援を検討することも考えられる。このために、わが国の大学などからの協力を求めることが効果的であろう。

## 2) 行政手続きの促進

専門家は、特定の省庁における公務員の法意識を高めるとともに、当該分野を巡る基本法や法規の整備を促進し、行政手続きの法制化を促進することが考えられる。それぞれの基本法や法規を有効に運用するために専門家が長期にわたって具体的な助言を提供することが望まれる。

## (2) 行政運営能力の強化と行政責任や透明性の改善：行・財政改革支援

行・財政改革は、国家予算を増加することによって低給与と汚職との悪循環を断ち切るための第一歩といえる。政府の推進するこの改革の成功の鍵は、徴税制度及び公務員の人事制度の確立と、そのための人材育成である。したがって、わが国はこの点に関する制度及び人づくりに貢献すべきであろう。中立性、専門性及び効率性の高い行政機能を実現するために、専門及び中核公務員の養成、国家試験制度の導入なども長期的には考えられる。現在わが国が行っている行政官研修において、実務研修を含めた長期的な研修も望まれる。

また行政に関する情報開示を進めることも重要であり、そのために行政機関におけるIT技術の活用も考えられる。その資金的、技術的支援をわが国が行うことが考えられよう。情報開示は、汚職の余地を少なくし、またIT技術を徴税制度などに応用することで、効果的かつ効率的な徴税を確保し、国庫収入の増加をもたらすことにもなる。ITの活用によって、法律や政令などの伝達を容易にして効率性向上

に役立つであろう。

## (3) 地方分権化(地方行政の能力促進)

新しく選ばれるコミューン議員は、地域開発や援助事業にかなりの経験を蓄積している NGO との連携によって有益な情報を獲得し、効率的な地方行政機能を担うことができる。しかし、今後の地方自治の行方はいまだ不透明であり、この進展を把握し、長期的な中央政府との関係や他の地方機関との調整を助言できる専門家を派遣することも考えられる。

## (4) 市場環境整備

市場経済のための環境整備においては、そのための法整備支援、民間セクターの育成及び公務員の能力向上がわが国の援助対象として考えられる。

### 1) 法整備支援

「2 - 2 法制度」の項を参照。

### 2) 民間セクターの育成

市場の主役である中小企業を含む民間セクターに対し、わが国の中小企業関連団体との様々な交流や交換を進め、その育成を支援することが考えられる。第2部第1章2節「産業整備のための環境整備」を参照。

### 3) 公務員の能力向上

市場経済移行に直面する諸問題に対応するためには、カンボディアの公務員の能力向上を支援することが不可欠である。市場を安定させるための基本的な公共財の提供と、予測可能な行政手続きを確保しなければならない。

## (5) 援助カウンターパートの能力向上

援助カウンターパートの能力向上自体が、ガバナンスにかかる人づくりにつながることから、わが国としては、カウンターパート研修をより充実したものにしていくなかで地道な努力が肝要である。援助の効果を高め、重複を回避するためにCDCにデータバンクを設立し、NGOの援助も含めて援助に関する情報の交換や援助の調整を行う能力を高めるための援助も重要であろう。また援助プロジェクトにNGOの参加

を奨励することも重要である。さらに、他の機関との調整を高めるものとしてわが国がSWAPの議論に積極的に参加することが求められる。

## Box 1 - 1 人権状況

## 政治的対立による人権侵害

1993年総選挙の結果、フンシンベック党を第一党、人民党を第二党とする連立政権が成立したが、しだいに政党間の対立が暴力となって現れてきた。1995年9月、仏教自由民主党ソンサン派事務所へ手榴弾が投入されるという事件が発生し、同年11月には、フンシンベック党幹事長シリウッド殿下が、フン・セン第二首相暗殺謀議容疑で逮捕された(ただし、被疑事実自体現行法上処罰し得るほどの現実的危険性を有するものではなく、その容疑を裏付ける証拠も乏しく、フン・セン第二首相(当時)による弾圧と見られている<sup>1</sup>)。また、1996年11月には、フン・セン義弟が暗殺された<sup>2</sup>。

ジャーナリズムに対する迫害もあり、ジャーナリストや事務所を標的とした暴力的な攻撃が加えられ、死傷者を出し、事務所が破壊されている。1996年までに四人のジャーナリストが死亡している<sup>3</sup>。いずれの事件においても加害者は逮捕されていないが、負傷者2人を出した1995年10月23日のNew Liberty紙事務所への攻撃では、加害者の身元は明らかになっており、自ら犯行を認めているにもかかわらず、刑事手続きはとられなかった<sup>4</sup>。1996年5月18日のKhmer Ideal紙編集者トウン・ブン・リー殺害事件では、警官、内務省職員が死体から証拠である銃弾を摘出して持ち去っている<sup>5</sup>と伝えられるなど、体制側の関与をうかがわせる状況が存在している。また、プレス法<sup>6</sup>「国家機関を侮辱する虚偽の情報」(13条)ないしUNTAC法「侮辱」(63条)を適用して、ジャーナリストを逮捕した例もある<sup>7</sup>。

総選挙を翌年に控えた1997年3月には、国会前でのクメール国民党集会に参加していた170ないし200人の一般市民に対し手榴弾が投入され、少なくとも16人が死亡し、100人以上の負傷者を出すという事件が発生した。この事件については、多くの目撃証言、米国FBIの捜査<sup>8</sup>から、フン・セン第二首相(当時)の身辺警護部隊による犯行と推測されているが、逮捕者は出ていない<sup>9</sup>。

その間、人民党、フンシンベック党はそれぞれの兵力増強に努め、両党間の緊張が高まる中、ついに同年7月5日、ラナリット第一首相(当時)外遊中に、首都プノンペンにおいて、人民党軍がフンシンベック党軍に対して攻撃を仕掛け、翌日まで両軍の間で戦闘が繰り広げられた<sup>10</sup>。同戦闘によって50人以上の死者、多数の負傷者を出し、フンシンベック党、クメール国民党の本部を始め多くの施設が破壊された。また、その間兵士による一般民家への侵入、略奪が横行した。この人民党の攻撃について、フン・セン第二首相(当時)は、フンシンベック党軍と手を結ぼうとするクメール・ルーージュ軍の侵入を防ごうとしたものであったと主張している。しかし、フンシンベック党員内務省次官ホ・ソックが、同月7日、政府当局によって身柄を拘束され同日中に処刑されたのに始まって、この後、多くのフンシンベック派の人間が政府当局によって身柄拘束、拷問、脅迫、殺害された。国連人権センターは、その報告書<sup>11</sup>の中で、プノンペンでの戦闘開始後から同報告書が作成された8月21日までに、戦闘中に死亡した者を除いて、41ないし60人(ほとんどがフンシンベック派)が政治的動機によって裁判手続外で処刑されたことを確認している。また、全国的に何百人というフンシンベック派の者(主に兵士であるが、その家族である女性・子どもも含む)が身柄を拘束され、中には拷問を受け、クメール・ルーージュとの結びつきを「自白」させられるという事例も明らかになっている(そのほとんどは、7月中に開放されたが、その後行方の判らなくなった者もいる)。さらに、多くのフンシンベック党、仏教自由民主党、クメール国民党派の者(政府、軍、警察高官だけでなく議会議員、活動家、支持者、ジャーナリストを含む)が、脅迫を受け、生命の危険を表明するなか、多くの人民党反対派の政治家が海外に逃避した。また、人民党反対派政党を支持していた新聞は活動を停止した<sup>12</sup>。このような状況の下、いまだラナリット第一首相が正式にその任を降りていないにもかかわらず、当時外相であったフンシンベック派ウン・ホットが、同年8月6日、国民議会によって第一首相に任命された。少なくとも結果的には、同年7月のプノンペンにおける戦闘は、国連事務総長カンボディア人権特別代理トーマス・ハマバーグが述べたように、人民党による「クーデター」とも評価し得る

<sup>1</sup> 川村(1998)

<sup>2</sup> UN Doc. E/CN.4/1997/85

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Amnesty International(1997)

<sup>6</sup> (英語訳) Press Law(1995年7月採択)

<sup>7</sup> Amnesty International, Amnesty International 1997: Cambodia; UN Doc. E/CN.4/1997/85.

<sup>8</sup> 負傷者の1人が米国人であったことから、FBIが事件を捜査した。捜査結果は公表されていないが、米国新聞によって、その内容が明らかにされた。

<sup>9</sup> UN Doc. A/52/489(17 Oct. 1997)

<sup>10</sup> その前後の状況も含めて、Human Rights Watch, Human Rights Watch Cambodia: Aftermath of the Coup( August 1997)

<sup>11</sup> UNCOHCHR(1997)カンボディア情報省の報告書によれば、7月2日から7日まで「軍事行動」が行われた、とされている。

<sup>12</sup> UN Doc. A/52/489(17 Oct. 1997), para. 43

## Box 1 - 1 人権状況続き

ものであった<sup>13</sup>。人民党反対派政党に対する迫害はその後も続き<sup>14</sup>、国連人権センターが1998年5月に作成した報告書では、上記の報告書で記載されたもの以外に、42人の殺害、7人の行方不明者を確認している。犠牲者は、6人を除いて、すべてフンシンベック党員であった<sup>15</sup>。

総選挙に関しては、1998年2月に、わが国の仲介によって人民党政府軍とフンシンベック党軍との間で停戦が宣言され、事前のシナリオ<sup>16</sup>に沿って、同年3月4日及び17日に、ラナリットは、欠席裁判によって、プノンベン軍事裁判所から武器の不法輸入の罪、政府転覆目的のクメール・ルージュとの結託の罪を理由に、それぞれ禁固5年及び禁固30年並びに5,600万米ドルの損害賠償支払い義務の有罪判決を受けたが、同月21日には、シハヌーク国王がこれらすべての判決に関し恩赦を出した。そして同年3月末日までには、ラナリットを含む国外に避難していた政治家が帰国した<sup>17</sup>。もっとも、この期間、人民党の戸別訪問による人民党加入強制、選挙登録カードの回収などが行われ、反対派政党に対しては、政党登録拒否、放送メディアへのアクセス制限<sup>18</sup>、実力による選挙活動妨害がなされた<sup>19</sup>。

同年7月に行われた総選挙について、国際選挙監視団は同月27日に、その投票票について自由かつ公正であったと評価し、その開票の結果は人民党の勝利に終わった。その後、選挙過程に不満を持つ大衆デモがラナリット、サム・ランシーによって組織されたが、官憲により実力で排除され、その過程で多数の死傷者を出した。また多くの者が身柄を拘束され、行方不明者も存在している<sup>20</sup>。その後同年11月の新政権成立後は、しばらく政治的暴力はおさまっていたが<sup>21</sup>、1999年後半には人民党反対派に対する迫害が報告されている<sup>22</sup>。

以上のような、一連の政治的暴力に関して、国連人権センター、国際・国内人権NGOは、カンボディア政府に対して、捜査、加害者の処罰、人権状況・司法制度の改善を要求し、1998年6月には、政令によって、カンボディア政府内に人権委員会(National Human Rights Committee)が暫定的に設立された<sup>23</sup>ものの、カンボディア政府の対応は遅く、ほとんどの事件で刑事手続がとられることはなかった<sup>24</sup>。また、同月には、選挙の安全保障に関する全国特別委員会(National Task Force on Security for the Elections)が設立されたが、いずれの事件も個人的な復讐や強盗目的によるものであると結論づけただけであった<sup>25</sup>。

官憲<sup>26</sup>による拷問

官憲に逮捕された被疑者が、身柄拘束中に拷問を受けるというのも多く報告される事例である。1997年6月、国連人権センターは、1996年5月から1997年3月までに、バットンボン州において警察に身柄を拘束された者に対する拷問の32事例をまとめた報告書を作成している。拷問は、殴打、足蹴り、棒などの道具を使った暴行から、独房に押し込めたり、食料を与えなかったり、脅迫など様々な方法で行われるが、拷問の被害者は死に至る場合もある。拷問の目的は、多くの場合自白の強要であるが、それ自体を処罰として行ったり、金銭を巻き上げるために行われる場合もある。また、拷問の対象は、成人男子に限られず、女性、子どももその対象となっている<sup>27</sup>。

<sup>13</sup> *Ibid.*, para 40 - 43, Amnesty International(1998)

<sup>14</sup> Amnesty International(1999)

<sup>15</sup> UN Doc. A/53/400(17 Sep. 1998), para32

<sup>16</sup> この仲介にあたってわが国から提示されたフン・セン、ラナリットによって受け入れられた「4つの柱」は、(1)即時停戦と抵抗戦力の政府軍への統合、(2)ラナリットのクメール・ルージュとの結びつきの切断、(3)ラナリットの欠席裁判とシハヌーク国王による恩赦、(4)ラナリットのカンボディアへの安全な帰還を政府が保証すること、であった。Human Rights Watch(1999)

<sup>17</sup> Amnesty International(1999)

<sup>18</sup> UN Doc. A/53/400(17 Sep. 1998), para62 ラジオ放送については、仏教自由民主党は1998年5月に、フンシンベック党は同年6月になってはじめてラジオ放送に関する許可を得た。サム・ランシー党はついに許可が得られなかった。

<sup>19</sup> UN Doc. A/53/400(17 Sep. 1998)

<sup>20</sup> Amnesty International(1999)

<sup>21</sup> UN Doc. A/54/353(20 Sep. 1999)

<sup>22</sup> UN Doc. E/CN.4/2000/109(13 Jan 2000)

<sup>23</sup> UN Doc. A/53/400(17 Sep. 1998), para.40

<sup>24</sup> 国連人権センターが前述の報告書で指摘した1997年7月以降起こった一連の裁判外処刑の事件に関連して、3人の加害者を裁判によって収監したと報告されているだけである。UN Doc. E/CN.4/2000/109(13 Jan. 2000), para. 86

<sup>25</sup> Human Rights Watch(1999)

<sup>26</sup> 警察だけでなく軍警察(Gendarmerie)も一般司法警察権を持つ。

<sup>27</sup> UN Doc. E/CN.4/1997/85



## Box 1 - 1 人権状況続き

監獄<sup>28</sup>

国連人権センターは1995年に、監獄の状態に関する報告書をまとめたが、その中で、「カンボディアの監獄は危機的な状態にあり、刑事行政は混乱し、施設は文字どおり崩壊しており、医療はしばしば存在しておらず、病気・栄養不足がはびこっている」としている<sup>29</sup>。食料、衛生などの処遇の問題だけでなく、賄賂と引き換えに、受刑者が開放される例も報告されている<sup>30</sup>。また、物理的な施設の問題などにより、脱走者も多い。さらに脱走が看守に発見された場合、(身柄を確保した後にもかかわらず)その場で射殺される例が報告されている<sup>31</sup>。もっとも、改善された部分がないわけではなく、当初は、手枷、足枷、独房などによる拷問が日常的に行われていたようであるが、現在では、そのような拷問は行われなくなるとされている<sup>32</sup>。

## 一般人に対する迫害

役人、官憲、軍隊などによる一般人に対する迫害は枚挙に暇がない。ADHOCの1999年度報告書<sup>33</sup>から数字を拾ってみると、同年度中にADHOCが受け付けた人権侵害事件の苦情申し立ては603件であったが、その内訳は以下のとおりとなっている。すなわち、裁判外処刑134件、暴行147件、拷問18件、脅迫78件、行方不明6件、不法逮捕・監禁44件、財産不法接収、破壊127件、人身売買8件、誘拐25件、強姦16件である。特に目を惹くのは、1999年の初めから土地問題が、全国的に非常な勢いで増加していることである。事案の多くは、政府役人、官憲、軍によって、不法に土地を侵奪されるというもので、中には私人が土地問題に絡み殺害される例もある<sup>34</sup>。

## 少数民族

カンボディアにおけるヴィエトナム人は、カンボディア国内における少数民族として、クメール・ルージュによるイデオロギーに基づく攻撃をはじめ、常に迫害の対象とされてきた<sup>35</sup>。最近の一例としては、1998年9月に、ヴィエトナム人が飲食物に毒を混入したという流言で、少なくとも4人のヴィエトナム人が暴徒によって殺害された<sup>36</sup>。

また、ラッタナキリー州には多くの先住民族が居住しているが、生活場所が一箇所にとどまらないなど近代所有権概念になじまない生活様式を持っており、また、特殊な信仰に基づいて行動していたり、言語がクメール語と異なるなど、今後カンボディアにおける社会の統一化が図られる場合には、問題が顕在化してこよう。現実に、政府による森林伐採、土地法起草の段階で先住民族の扱いが問題になっている<sup>37</sup>。

## 女性・子供の権利

女性・子供に関連して現在もっとも問題となっているのは、人身売買、売春などの性的搾取の問題である。ある調査によれば、売春宿で働く売春婦の30 - 35%が18歳以下であるとされている。また、14歳から22歳までの売春婦の60%以上がHIV/AIDS保有者であるとする調査報告もある<sup>38</sup>。少女売春婦のほとんどは、強制的に、または騙されたり、あるいは、親に売られるなどして、売春宿に連れて来られ売春行為を始めている。そして、売春による収入のほとんどが売春婦の「借金」返済に充てられる。このような人身売買、性的搾取の犯罪的行為に対して、国家が、刑事手続き、被害者に対する保護、救済という適切な措置をとらないという意味で、国家による人権侵害となっている。1996年には、「誘拐、人身売買、搾取禁止法」<sup>39</sup>が制定されたが、実効的に適用されていないといわれる。また、それらの犯罪行為の主体として軍、警察などの人間がかかわっている場合がある。人身売買の多くは、国境を越えてなされるので、国内におけるNGO、国際機関の活動だけでなく、IOMなどの国際NGOにより、タイ、ヴィエトナムなどの近隣諸国にまたがって調査、救済活動もなされている<sup>40</sup>。

<sup>28</sup> 拘留所、刑務所を含む。というより両者は物理的に区別されていない。

<sup>29</sup> UNCHR, Report on the State of Cambodia's Prisons( 1995 )

<sup>30</sup> UN Doc. A/52/489( 17 Oct. 1997 ), para 102

<sup>31</sup> *Ibid.*, para 105

<sup>32</sup> *Ibid.*, para 107

<sup>33</sup> ADHOC, Annual Narrative Report, March 1, 1999 - February 28( 2000 )

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> UN Doc. A/54/353( 20 Sep. 1999 ), para106; UN Doc. E/CN.4/2000/109( 13 Jan. 2000 ), para72

<sup>36</sup> Human Rights Watch( 1999 )

<sup>37</sup> UN Doc. A/54/353( 20 Sep. 1999 ), para108

<sup>38</sup> UNICEF Cambodia( 1999 )Situation Analysis

<sup>39</sup> ( 英訳 )Law on Suppression of Kidnapping, Trafficking and Exploitation of Human Beings( 1996 )

<sup>40</sup> タイに本拠を持つNGOであるMekong Region Law Center( MRLC )は、1997年からメコン河流域各国で、特に法制度に焦点を当てて、同地域における人身売買対策ワークショップを開催している。また、わが国のNGO、JILDがカンボディア司法省に対して、人身売買対策法案起草支援を行っている( www.jild.org )

Box 1 - 1 人権状況続き

少年一般に関して、刑事手続きが成人と同様に処理されるなど、少年に対する刑事・矯正制度が完備していないことが問題になっている<sup>41</sup>。その他、いわゆるストリート・チルドレン、児童労働、孤児、少年兵、児童虐待など、政府が対処すべき切実な問題が山積している。カンボディア政府は、カンボディア子ども評議会( Cambodia National Council for Children )を設立し、子どもの性的搾取に反対する1996年ストックホルム宣言のアジェンダを受けて、国際機関、NGOの支援の下、1999年に「児童性的搾取対策五か年計画」を策定した<sup>42</sup>。

労働者の権利

1997年に施行された労働法の規定にもかかわらず、労働組合員の恣意的な解雇や、劣悪な労働条件・環境が依然として指摘されており、現行労働法にのっとった国家による監視・監督、是正措置が必要とされている<sup>43</sup>。

教育の権利

児童の就学率は、今なお低く、学年が上がるにつれてさらに低下する。特に女子の就学率が男子に比べて低くなっている。憲法上、初等、中等教育は無料とされているが、1998年における教育に関する政府支出はGNPの1パーセント以下であり、教育にかかる費用の大部分は一般家庭、ドナーによって負担されている。人口全体の識字率が、男性79パーセントである一方、女性は55パーセントしかないことは、女性にとって権利を実現し、社会に参加する際の障害となるであろう<sup>44</sup>。

保健

幼児、妊婦死亡率は依然として高い。マラリア、結核などの伝染病も多い。また推定では、全国に18万人のHIV保有者が存在しているともいわれる。保健・衛生上劣悪な環境にあるにもかかわらず、国民には質の悪く、にもかかわらず費用の高い保健サービスしか提供されない。1998年における保健部門に対する政府支出は、GDPの0.35パーセントであり、現実の保健サービスにかかる費用の大部分は一般家庭、ドナーによって負担されている<sup>45</sup>。

環境権

大規模な森林伐採によって、環境が破壊されているといわれている。地元住民、森林職員の抵抗に対して、材木切り出し業者に付いている兵士による脅迫、時には殺害が行われている<sup>46</sup>。

クメール・ルージュ法廷問題

現在、国連とカンボディア政府との間で、ポル・ポト時代(1975 - 79)のクメール・ルージュによる大量虐殺の犯罪を裁くための法廷設置に関して、協議が進められている。協議の焦点は、同法廷にどの程度国際的な関与を認めるかである。

クメール・ルージュによる人道に反する犯罪を裁く裁判所の設置は、以前から国連を中心にしてその必要性が主張されていたが、1999年3月に元クメール・ルージュ最高幹部の1人タ・モク(Ta Mok)が、また同年5月には元トゥル・スレン刑務所長デウック(Duch)が、それぞれ「民主カンブチア派非合法化法」<sup>47</sup>違反を理由に逮捕されたことをきっかけに、その他の生存中のクメール・ルージュ幹部の処分も含めて、より現実味を帯びて議論されるようになった。そして、国連事務総長コフィ・アナンの派遣した法律専門家が、カンボディアの裁判システムでは公正を確保できないとして、カンボディア国外に特別国際法廷を設置することを提案し、同総長がそれに同意したことから、国内の裁判所での審理を望むカンボディア政府と国連との間で、同法廷設置に関して議論が巻き起こったのである<sup>48</sup>。手続的な問題はさておいても、実体法上、裁判の対象者の範囲をどのように確定するのか、特に、既に投降しているクメール・ルージュ元幹部をどのように扱うべきかという点がさしあたって問題となろう。

<sup>41</sup> UN Doc. A/54/353( 20 Sep. 1999 ) para72; Legal Aid of Cambodia, Children Are Bamboo Shoots that Need Correction: Report on Incarcerated Children in Cambodian Jails, Analysis & Recommendations( April 1997 )

<sup>42</sup> CNCQ( 1999 )

<sup>43</sup> UN Doc. E/CN.4/2000/109( 13 Jan 2000 ), para66

<sup>44</sup> UN Doc. A/54/353( 20 Sep. 1999 ), para88

<sup>45</sup> *Ibid.*, para90

<sup>46</sup> Human Rights Watch( 1998 )

<sup>47</sup> ( 英訳 ) Law Outlawing the Democratic Kampuchea Group( 1994 )なお、その後、起訴理由は1979年に制定された法によって規定されている「大量虐殺罪」に変更された。ポル・ポトとイエン・サリは、1979年に、同法に基づいて、欠席裁判による判決を受けているが、イエン・サリは現政府軍に対して投降するにあたって国王から恩赦を受け、ポル・ポトは、1998年4月15日に死亡した。

<sup>48</sup> Human Rights Watch( 2000 )

## 参考文献

- カンボジア王国憲法(1999年の改正を含む)
- 国際協力事業団(1995)『参加型開発と良い統治：分野別援助研究報告書』国際協力総合研修所
- 国際協力事業団(1996)『内戦終結国におけるグッド・ガバナンスの促進』国際協力総合研修所
- 経済協力開発機構 開発援助委員会(1989)『1990年代の開発協力にかかる政策声明』Policy Statement on Development Cooperation in the 1990s』
- 四本健二(1999)『カンボジア憲法論』勁草書房
- 川村暁雄(1998)『アジアにおける社会発展と人権 - カンボジアの社会発展と人権状況』『アジアの社会発展と人権』現代人文社
- ADHOC(2000)『Annual Narrative Report, March 1, 1999-February 28』
- ADHOC, LICADHO and Human Rights Watch(1999)『Impunity in Cambodia: How Human Rights Offenders Escape Justice』
- Amnesty International(1997)『Amnesty International 1997: Cambodia』
- (1998)『Amnesty International 1998: Cambodia』
- (1999)『Amnesty International 1999: Cambodia』
- Cambodia Consultative Group Meeting(2000)『Military Demobilization Program-Current Status and Key Issues』
- Chandara, L and Eric Unmacht(2000)『Sam Rainsy Party Candidate Gunned Down in Prey Veng』, *The Cambodia Daily-Weekly Review*
- CNCQ(1999)『Five Year Plan against Sexual Exploitation of Children』
- Pape, Eric(1998)『Hun Sen, King combine to convene council』, *Phnom Penh Post*, vol.7, no.12, June 19-July 2, 1998
- Gravois, J(2000)『63 Percent Illiteracy Rate Surpasses Forecast』, *The Cambodia Daily-Weekly Review*
- Hughes, Caroline(1996)『ISEAS Occasional Paper No. 92, UNTAC in Cambodia: The Impact on Human Rights』, Institute for Southeast Asian Studies: Singapore
- Human Rights Watch(1997)『Cambodia: Aftermath of the Coup』
- (1998)『Human Rights Watch World Report 1998: Cambodia』
- (1999)『Human Rights Watch World Report 1999: Cambodia』
- (2000)『Human Rights Watch World Report 2000: Cambodia』
- Kato, Toshiyasu et. al(2000)『Cambodia: Enhancing Governance for Sustainable Development』, Working Paper 14, *Cambodia Development Resource Institute*, May 2000
- Law on Suppression of Kidnapping, Trafficking and Exploitation of Human Beings(1996)
- Law Outlawing the Democratic Kampuchea Group(1994)
- Legal Aid of Cambodia(1997)『Children Are Bamboo Shoots that Need Correction: Report on Incarcerated Children in Cambodian Jails, Analysis & Recommendations』
- McEvers, Kelly and Phann Ana(2000), "Panel Debates Kampot Killings", *The Cambodia Daily-Weekly Review*
- Mockenhaupt, Brian and Ham, Samnang(2000), "Prime Minister Threatens to Bring Halt to Soldier Cuts", *The Cambodia Daily-Weekly Review*
- NGO Forum on Cambodia(2000)『NGO Statement to the 2000 Consultative Group Meeting on Cambodia: Paris Press Law(1995)』
- Roome, Patrick(1998)『Project CMB/97/C01: Assistance to the Ministry of Interior on Basic Legislation for Decentralised Commune Councils』
- Royal Government of Cambodia(2000a)『Socio-economic Development Requirements and Proposal』, April 2000
- (2000b)『Governance Action Plan-Preliminary Draft Sambath, Thet "Cash Rules Justice System, Day in Court Shows』, *The Cambodia Daily-Weekly Review*, July 24-July 28, 2000
- Sato, Yasunobu(1997)『Lessons from UNTAC Human Rights Operation: Human Rights for Peace and Development, Technology and Development』, JICA
- UNCHR(1995)『Report on the State of Cambodia's Prisons』
- (1996)『Evaluation Report of the UN Centre for Human Rights in Cambodia September/October 1996』

- UNCOHCHR( 1997 )*Evidence of Summary Executions, Torture and Missing Persons Since 2-7 July 1997*
- UNICEF Cambodia( 1999 )*Situation Analysis*
- UNICEF( ----- ) Law Enforcement against Sexual Exploitation of Children
- UNICEF( ----- ), Legal Representation for Children in Need of Special Protection
- UNTAC Human Rights Component( 1993 ), *Human Rights Component Final Report: Phnom Penh*
- World Bank( 1992 )*Governance*
- ( 1992 )*Governance and Development*
- ( 1994 )*Governance-The World Bank's Experience*
- ( 2000a )"Memorandum of the President of the International Development Association and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Kingdom of Cambodia", Document of the World Bank, Report no. 20077-KH, Southeast Asia and Mongolia Country Unit, East Asia and Pacific Regional Office
- ( 2000b )*Cambodia Governance and Corruption Diagnostic: Evidence from Citizen, Enterprise and Public Official Surveys*
- UN Doc. A/49/635, 3 Nov. 1994, paras.93-96, Situation of Human Rights in Cambodia-Report of the Secretary-General
- UN Doc. A/50/681/Add.1( 26 Oct. 1995 )
- UN Doc. A/52/489( 17 Oct. 1997 ), para 102
- UN Doc. A/53/400( 17 Sep. 1998 )
- UN Doc. A/54/353( 20 Sep. 1999 ), para108
- UN Doc. E/CN.4/2000/109( 13 Jan 2000 )
- UN Doc. E/CN.4/1993/19
- UN Doc. E/CN.4/1996/93, 26 Feb. 1995
- UN Doc. E/CN.4/1997/85, 31 Jan. 1997,
- UN Doc. E/CN.4/1998/95, 20 Feb. 1998
- UN Doc. E/CN.4/1999/101, 26 Feb. 1999, para.61, Situation of Human Rights in Cambodia-Report of the Secretary-General
- UN Doc. E/CN.4/2000/109, 13 Jan. 2000, para.55, Situation of Human Rights in Cambodia-Report of the Secretary-General

## 第2節 産業振興のための環境整備

廣畑 伸雄

カンボディアは基本的には農業国であり、持続的な経済成長の達成と貧困削減の実現に向けて中長期的な視点からみると、農業振興が最も重要な課題である。ただし、これと同時に農業以外の産業を振興していくことも重要な課題であり、短期的には、現在の成長セクターである繊維縫製産業や観光産業の振興、中期的には新たな産業の創出が必要であり、本節においては、こうした視点から、経済及び産業（特に工業面）振興のための環境整備について記述していく。

### 1. 現状分析

#### 1-1 これまでの推移

カンボディア経済は、従来は伝統的な農業と林業、手工業等が中心であったが、計画経済から市場経済へ移行してわずか10年足らずの間に急激な構造変化を遂げてきている。1990年代前半における国際援助機関による援助型経済の成立、1995年以降の労働集約的な繊維縫製産業における外国資本進出と急成長、1990年代後半におけるASEAN加盟にともなう地域経済化とグローバル化の進展などにもない、カンボディアにおける市場経済化は急速に進展してきている。

こうした急速な変化の中で、カンボディアは特有の経済構造を有するにいたっており、カンボディア人による伝統産業と、主として華人資本による近代産業の二重構造、リーディング産業たる輸出型労働集約的繊維縫製産業のウエイトの大きさ、国際援助機関による支援への依存などが特徴となっている。

カンボディア経済の現況についてみると、1997年における、国内の政情不安と、アジア通貨危機の影響からは脱してきており、1999年の実質経済成長率は4.3%、2000年についても5.5%の成長率が見込まれている。また、1999年の物価上昇率は5.2%に低下、為替レートについても1USドル=3,800リエル程度の水準で落ち着いており、マクロ経済は安定してきている。

しかしながら、国民1人当たりGDPでみると、まだわずか300ドル足らずの水準であり、今後のカンボディアにおける持続的な経済成長の達成と、貧困削減の実現に向けての課題は多く、農業関連事項に加え、経済面では特に、経済関連法制度整備、財政改革、金融制度改革、投資環境の整備、産業政策の立案、地方開発、人材育成など、産業振興のための環境整備を推進していく必要がある。

#### 1-2 政府の取り組み

カンボディア政府による、市場経済化の進展、持続的な経済成長の達成、及び、貧困の削減を目的とした、現在までの取り組みの概略をまとめると、以下のとおりである。各項目の進捗度には差異があるが、急速な経済構造の変化の中で、対応が総じて遅れており、今後、経済振興のための環境整備を進めていくうえで、取り組みの強化を図っていく必要がある。

<p>経済計画の策定( SEDP、政策枠組文書、マクロ経済マネジメント )</p> <p>経済関連法制度の整備( 商業登記法、会議所法、労働法、銀行法、税法 )</p> <p>投資環境の整備( 投資委員会、投資法 )</p> <p>国営企業の改革( 民営化、資産売却・リース )</p> <p>財政改革( 税制改革、人員削減 )</p> <p>金融制度改革( 銀行制度改革、農村地域開発銀行 )</p>
---

##### 1-2-1 経済計画の策定

カンボディアにおける経済計画策定の歴史をみると、1990年までは計画経済体制を前提とした「社会経済復興プログラム」が策定されていたが、1991年以降は、計画経済から市場経済への経済体制の移行を前提とした「社会経済復興プラン」が策定され、1996年以降は、市場経済を前提とした「社会経済開発プラン」が策定されている。特に、1994年に策定された「国家復興開発プログラム」においては、農業・工業・観光振興等により、2004年までの10年間

で国民所得を倍増することが目標とされている。

「第一次社会経済開発プラン( SEDP )」は、1996年～2000年を計画期間とした経済開発計画で、貧困の緩和と地方開発を最大の目標として掲げた。経済関連では、マクロ経済安定化のための組織・手法・政策の構築、市場経済に適応した人材育成、労働集約型輸出産業・中小企業・観光産業による雇用の創出、経済の国際化が目標とされた。また、カンボディアのマクロ経済に関する目標を定めており、経済成長率について7.5%、物価上昇率について4～5%を目標値とした。そして、この水準を達成するために、金融改革(中央銀行貸付けの停止、小切手取引の増加、貯蓄・投資の増加、脱ドル化、開発金融機関の設置、中央銀行機能の強化)、財政政策(歳入の海外依存の低減、歳出削減、税徴収の強化、公共投資予算の確保、軍事予算の削減、インフラ整備支出の増加)、国際化(貿易、投資、為替自由化政策、ASEAN加入、一般特惠関税取得、IMFの指導受入れ)という目標を掲げた。さらに同プランにおいては、産業分野別の開発戦略が定められ、第一次産業に関しては、年5.2%の成長が目標、米作に関しては年6%の成長が目標とされた。第二次産業に関しては、年9.8%以上の成長が目標、製造業に関しては、年10%以上の成長が目標とされ、民営化、外資誘致、輸出振興、労働集約型産業振興、国内資源活用、輸入代替振興、地方産業振興、都市インフォーマル・セクター雇用促進、化学産業振興(川下分野)、大企業育成と同時に中小企業育成が重視された。第三次産業に関しては、年9%程度の成長が目標とされ、特に観光産業に関しては、インフラ整備、ホテル整備、人材開発、社会文化、自然環境の保護により、2000年に年間百万人の入込客数が目標とされた。また、運輸通信産業に関しては、年10%の成長が目標とされた。

カンボディアは、1999年10月に、凍結されていたIMFからの拡大構造調整融資(Enhanced Structural Adjustment Facility : ESAF)を再開させるための前提となる「政策枠組文書(Policy Framework Paper)」に合意している。これによれば、持続的な経済成長と貧困の削減が最大の目的として位置づけられ、1999年～2002年の計画期間における、経済成長率については6%、物価上昇率については4%、国際収支経

常赤字対GDP比については12～13%、外貨準備高の水準については輸入4カ月分、歳入については、対名目GDP比で4%拡大することが目標として設定されている。

また、2000年5月のCG会合において、「マクロ経済マネージメント(Macro-Economic Management 1994-2002)」が経済財務省により準備された。この資料において、経済成長率については、2000年に5.5%、2001年に6.3%、2002年に6.3%が目標とされている。産業部門別では、2000年～2002年の平均伸び率でみて、第一次産業について2.8%、第二次産業について9.1%、第三次産業について7.6%の成長が見込まれている。特に、繊維縫製について8.3%、観光について10.5%の成長が見込まれている。なお、3年間における民間投資については、年平均で9.5%の増加を見込んでいる。また、今後3年間におけるマクロ経済は、安定的に推移していくものとされており、物価上昇率については4%、為替レートについては、1米ドル=3,800リエルの水準を維持していくものとされている。

#### 1-2-2 経済関連法制度の整備

カンボディアの経済関連法制度に関しては、市場経済を前提とした法制度整備が進められており、主要な法律としては、現在までに下記の法律が施行されているが、まだ不十分な状況にある。

商行為及び商業登記に関する法律(1995年5月3日) (Law bearing upon commercial regulations and the commercial register)

商工会議所法(1995年5月20日) (Law of chamber of commerce)

投資法(1994年8月4日) (Law on the investment of the Kingdom of Cambodia)

労働法(1997年3月13日) (Labor law)

国立銀行法(1996年1月26日) (Law on the organization and functioning of the National Bank of Cambodia)

税法(1997年2月24日) (Law on taxation)

カンボディアにおける商業関連法としては、「商行為及び商業登記に関する法律」及び、「商工会議所法」が成立している。「商行為及び商業登記に関する

法律」は、商行為を行う個人・事業者(課税免除の特権を有す場合を除く)に対し、商業登記の義務を課している。また、商行為を行う全ての個人・事業者に対して、カンボディアの一般会計原則に従う会計帳簿の記録等を義務づけている。

「商工会議所法」は、商工会議所の設立と、その活動内容を規定した法律である。商工会議所は、商業省の支援の下、商業・工業・農業・サービス業等の発展に役立つ活動を行うこととされ、同法施行後にプノンペン商工会議所が設立されている。

カンボディアにおいて成立している商業関連法はこの二つだけであり、法制度が十分に整備されていないために、商事問題の処理に際しては、裁判より有力者の仲介で解決しているケースの方が多いのが実情である。また、裁判においても、法制度が不備なため、法律よりも慣習等に従って決定されている面が強い。

商業関連法制度の整備に関しては、現在、既存の2法案の修正と、新規11法案(下記参照)の作成が進められてきている。これらの法案のドラフトは既に完成しており、今後、審議が行われていく予定となっている。これらの法律作成に際しては、ASEAN諸国、欧米諸国等の主要な取引国の法律との統一性に留意するとともに、世界貿易機関(World Trade Organization : WTO)、世界知的所有権機関(World Intellectual Property Organization : WIPO)との関係にも配慮することとされている。

商業企業法( Law of commercial enterprises )  
 商業契約法( Commercial contracts law )  
 商事仲裁法( Commercial arbitration law )  
 破産法( Bankruptcy law )  
 製造物責任法( Law on product liability )  
 登録商標法( Trade mark law )  
 広告法( Law on advertising )  
 公正取引法( Law on unfair competition )  
 取引保護法( Law of secured transactions )  
 リース法( Law concerning leases of personal property )  
 エージェンシー法( Law of agency )

また、経済関連法として、民法、土地法の制定に関する作業が進められている。

### 1-2-3 投資環境の整備

#### (1) カンボディア投資委員会

カンボディア政府は、国内への投資促進を目的としてカンボディア開発評議会( The Council for The Development of Cambodia : CDC )の下部組織、カンボディア投資委員会( The Cambodian Investment Board : CIB )を設立し、国内外の投資家に対し「ワン・ストップ・サービス(一元的投資窓口)」の提供を開始している。投資委員会の機能は、1995年6月に発布された大臣会議令「カンボディア開発評議会の組織と機能( The Organization and Functioning of The Council for The Development of Cambodia )」において、投資申請の受理・許可・監督を行うことと規定されている。

カンボディアへの投資に際しては、投資委員会に申請書を提出する必要があり、認可を得ることにより優遇措置を受けることができる。投資申請に対しては、申請日より45日以内に回答がなされる。

#### (2) 投資法

カンボディア政府は、1994年8月に「投資法」を施行し、カンボディア企業(海外居住者を含む)と外国企業の両方を対象とした投資に関する規則や優遇措置を定めている。また、この投資法の詳細を規定するために、1997年12月に、「カンボディア王国投資法の遂行( Implementation of The Law on Investment of The Kingdom of Cambodia )」に関する大臣会議令を発布している。

カンボディアの投資法の特徴をまとめると下記のとおりで、他のASEAN諸国よりもメリットのあるインセンティブを外国企業に提示することにより、雇用の創出、外貨の獲得に寄与する外国企業の誘致を図っている。

ASEAN諸国の投資法を参考に作成されているASEAN諸国の投資法よりも優遇措置が大きい(免税期間が長い等)

カンボディア企業と外国企業を差別していない(土地所有に関する事項を除く)

労働集約型産業を優遇している

輸出型産業を優遇している

また、カンボディアへの投資に関しては、全ての投資家に対して、民間資産を収用しないこと(投

資法9条)、販売価格規制をしないこと(10条)、海外送金規制をしないこと(11条)が保証されている。

投資法による優遇措置としては、特定の条件を満たす投資に対して、下記の優遇措置が認められている(投資法14条)。

- 法人所得税率の軽減(20% 9%)
- 法人所得税の免除(最長8年間)
- 欠損金の繰越し(5年以内)
- 投資の配当金に対する非課税
- 関税の免除

カンボディア投資委員会による投資認可額の推移をみると、投資法の施行が奏効し、1995年以降増加している。業種別でみると、繊維縫製業や、観光・ホテル業などの外国資本の誘致に成功している。また、国別でみると、先進国では米国とフランス、アジアからはマレーシア、シンガポール、台湾、中国、韓国等の企業が多く進出してきている。

1-2-4 国営企業の改革

カンボディアにおいては、計画経済の下、国営企業が経済の中心を担ってきたが、1989年以降、国営企業の民営化が下記のとおり進められ、過去10年の間に、着実に進展してきている。

- 1989年6月 国営企業の固定資産(土地・建物)について、民間へのリース開始
- 1991年7月 国営企業の民間への売却開始
- 1995年1月 「1995年財政法」において、国営企業の民間への売却を規定
- 1995年6月 民営化委員会設置(議長:経済財政大臣)
  - ・民営化全体計画策定
  - ・国営企業資産の査定監督
  - ・競争入札等の売却手続きの監督
- 1996年5月 「国営企業に関する法的枠組み」を採択
  - ・政府省庁は一切の営利活動から手を引く
  - ・国営企業の活動を天然資源開発、社会基盤整備、公益事業に

限定

1998年1月 「1998年財政法」において、民営化による収入資金の用途を、民営化促進目的に限定

カンボディアにおいては、内戦等を原因として既に休止していた工場が多かった。したがって、国営企業所有資産(土地・建物等)を民間に売却する、またはリースするという形で、民間事業者への経営移転が図られてきた。

1989年当時には計187社の国営企業が活動していたが、このうち143社の民営化が既に実施され、残る44社のうち17社が民営化予定、15社が閉鎖予定とされている。なお、残りの12社については、引き続き国営企業として存続するものとされている。現在も存続している国営企業の多くは事業採算性に乏しく、民間事業者による事業化・事業再開が困難なものであり、特に合計6社で1万5,657人の従業員をかかえているゴム・プランテーションの民営化は、今後の懸案事項となっている。

民営化された143社のうち、民間に売却されたのは製造業の工場を中心とした22社であり、この売却額は合計で約1,800万ドルである。また、116社については、民間事業者に対して固定資産(土地・建物等)のリースを行っており、このリース料総額は、年間約450万ドルである。残る5社のうち4社は、ジョイント・ベンチャー方式により民営化され、1社は閉鎖されている。

鉱工業エネルギー省管轄の国営企業は、民間への売却・リース等によりほとんど民営化された。統計上は3社が国営企業とされているが、バットンボーンに立地しているテキスタイル工場が最近リースされたため、現在残されているのは2社だけである。このうちの1社は、メカニカル・ファクトリーNO.1で、国道5号線沿いに立地し、プノンペン市から北に約10キロの距離にある規模の大きい機械関連工場であるが、現在、工場は休眠状態にある。もう1社は、プリンティング・ハウスで、プノンペン市内に立地する封筒等の印刷工場である。なお、民間にリースされていた工場のうち、いくつかは休業しているとのことで、カンダ-ル州に立地しているゴム工場(サン・イエ・ラバー・プロダクツ) 医療用のコットン



工場(カンボディア・エバー・スカイ)等がこれに該当する。

商業省管轄の国営企業は、民営化されていなかった最後の3社が合併し、1998年末にグリーン・トレード・カンパニーとして再スタートした。同社は、稲などを、パットンボーン、プレイヴェーン等の農民や、プノンペン等のブローカーから購入して精米し、プノンペンの市場に販売している。従業員数は220人で、基本的には民間の精米業者と同じ業務を同じ条件で行っている。年間の米取扱量は約6千トンである。

#### 1-2-5 財政改革

カンボディアの国家財政が、恒常的な財政赤字を抱えてきていることに対応し、政府は、歳入の増加、歳出の削減による抜本的な財政改革への取り組みに注力してきている。

##### (1) 歳入増加

歳入の増加に関する政府の取り組みとしては、1997年2月に税法(Law on Taxation)を施行し、徴税制度に関する基本的事項を規定している。また、毎年策定される財政法において規定が追加されており、1998年財政法において付加価値税、1999年財政法において特別目的税が導入されている。

現在、カンボディアで徴収されている税金としては、法人所得税、ミニナム・タックス、個人所得税、特別税、輸出入関税、付加価値税、特別目的税等がある。法人所得税の税率は原則として20%であるが、業種によって違いがあり、また、投資法の定めるところにより、最高8年間の免除、または、9%の優遇税率が適用されるケースもある。ミニナム・タックスの税率は売上高の1%であり、企業の経営状態や優遇措置の適用の有無にかかわらず課せられる。個人所得税の税率は所得水準により異なり、5、10、15、20%の4段階の累進課税である。

特別税は、タバコ、飲料、オートバイ、自動車等に課されている。関税は、輸出に関しては一部の品目にのみ課されている。輸入に関しては税率が品目ごとに段階的に定められており、一部の品目については免税とされ、また、投資優遇措置として減税されるケースもある。付加価値税は1999年1月に

導入され、カンボディア国内において供給される物・サービスに対し10%が課されることとなった。

特別目的税は、道路改良を目的としたガソリン税と、タバコ・酒類に対する3%の地方税である。

また、「政策枠組文書」において、1998年に対名目GDP比で9%であった歳入を、2002年に13%に引き上げるといった目標が掲げられ、税法の完全実施、徴税能力の強化、歳入基盤の拡大を実施することとされている。この目標を達成するために、投資法等による優遇措置の見直し、付加価値税の適用範囲の拡大、税外収入の国家予算組み込み等の措置を実施することとされている。

##### (2) 歳出削減

歳出の削減に関する政府の取り組みとしては、防衛費が歳出の4割近くを占め、このうちの約7割が職業軍人の給与であることにかんがみ、現在、兵員の削減計画に着手している(Cambodia Veterans Assistance Program : CVAP)。計画では、1999年6月現在で約14万人の兵員を、今後5年間で8～10万人に削減することになっている。このための兵員登録作業は1999年に完了し、2000年1月より削減が開始されている。これにより、1998年には対GDP比で2.9%を占めていた軍事予算は、2002年に2%に削減される。

これと同時に、行政改革による公務員の削減も計画されている。近年、公的社会サービスは増加し、公務員の業務量も増加してきているが、合理化等により、逆に人数を減らすこととしており、コンピューターによる公務員給与計算システム、人員管理の導入や、重複業務従事者の除去などにより、2002年には、公務員給与を対GDP比で1.7%以内に抑制することとしている。

また、「政策枠組文書」において、歳出の重点分野を社会開発と経済インフラの整備に移行することが目標として掲げられ、「マクロ経済マネージメント」において、2000年の予算については、特に、教育、保険医療、地方開発を、重点項目とすることとされている。

### 1-2-6 金融制度改革

#### (1) 金融制度改革

カンボディア政府は、1996年1月に「カンボディア国立銀行法」を施行し、また、「第一次社会経済開発プラン」において、中央銀行機能の強化等を通じて金融システムの整備を図っていくことを目標として掲げた。この方針は、「政策枠組文書」の中でも重要項目として位置づけられている。なお、外国貿易銀行に関しては、2001年12月までに民営化されることとなった。

また、民間商業銀行に関しては、1999年11月に金融機関法(Financial Institution Law)が施行されている。この趣旨に従い、商業銀行の基盤を強化するために、現在、カンボディアで銀行業務を行っている全ての商業銀行は、ライセンスの再交付を受けることとなった。ライセンスの申請は2000年5月末までに行われ、半年間の審査が実施された後、11月にライセンスの再交付がなされるスケジュールとなっている。

カンボディアで現在営業している商業銀行のうち一部は、巨額の不良債権を抱え、経営不振に陥っている。既に商業銀行30行のうち数行は、ライセンスの申請条件を満たすことができない状況にあり、また、審査の結果、ライセンスの再交付を受けられない銀行が出てくる可能性もある。

#### (2) 地方開発金融

地方開発金融は、1998年12月のカンボディア閣僚会議において、農村地域の貧困緩和を目的とした農村開発が優先課題として位置づけられている。この遂行に際し、カンボディア国立銀行の指導、経済財務省の支援の下、農村地域開発銀行が1998年1月に2億5,000万ドルの資本金にて設立され、同年6月よりマイクロ・ファイナンスを行なうNGO等への融資を開始している。また、地方開発金融の拡大につい

ては、「マクロ経済マネージメント」の中でも、重要課題として位置づけられている。

融資条件は、金利が、資本コスト、営業費用、インフレ、貸し倒れ率等を勘案するが、ドルで年10~15%、リエルで15~20%、及び、コミッションとして融資額の0.5%を受け取る。融資期間は原則2年以内で利子は前払い、担保として、固定資産、債権、個人保証人等を徴している。

この融資を受けるマイクロ・ファイナンス機関については、NGOからマイクロ・ファイナンス機関への組織変更が進められており、中央銀行の管轄下に置かれることになる。カンボディアの、特に農村地域においては、民間商業銀行の活動を補完する形で国内外のNGO約80機関によるマイクロ・ファイナンスが行われている。この活動は単なる金融だけにはとどまらず、農村コミュニティの形成等の観点からも貧困緩和に寄与している<sup>1</sup>。

### 1-3 PRSP

フン・セン首相は、2000年5月に開催された国際ワークショップにおいて、貧困の削減に関し 持続的な経済成長(経済成長率6~7%)、 公平な分配(持てる者と持たざる者、都市と農村、男性と女性)、 持続的な自然環境の保護を目標として掲げている。

2000年8月に作成されたPRSP(中間報告書)は、これらの目標に沿う形で、貧困削減戦略に関する内容として、8項目とそれぞれの主要な方策を挙げている。また、経済関連では、上記に基づく政府の政策として5項目を挙げている。この中で、特に、財政改革については、付加価値税等の税収基盤の拡大、免税・減税措置の削減、徴税能力の向上、公共投資の適正化、公的支出の合理化等が挙げられている(表2-1参照)。

カンボディアのPRSPを経済的視点からみると、経済成長率の6~7%が所与となっている。また、これを前提として税収が増加することを仮定している。

<sup>1</sup> カンボディア最大の組織はACLEDAで、国際援助機関の支援を受けながら、330人のスタッフが、約60,000人の貧困者に、合計約1,000万ドルを融資している。融資を受けている農民の約88%は女性で、数百ドルの資金を元手として、野菜づくり、行商、露店販売、食堂、修理業など様々な商売を始めることにより収入が増え、生活水準は徐々に向上してきている。なお、貸倒率はわずか3%程度に過ぎない。同じくSEILANITIは、貧困農民層に加え、首都プノンペンにおける貧困層(被災者、女性世帯)も融資対象としている。こうした活動は単なる金融だけにはとどまらず、「村づくり」の観点からも貧困緩和に寄与している。一例としてCADETは、金銭による融資だけではなく、「米バンク」、「牛バンク」、さらには、村民の健康管理や、出産・幼児教育なども行っており、農村地域の開発にも寄与している。

表2 - 1 PRSP 概要

項 目	貧困削減戦略に関する主要な方策
1 社会的安定	法制度整備、人権保護、民主化
2 財政改革	歳入増加、歳出削減(国防費)、銀行強化(貯蓄動員)
3 投資促進	海外援助増加、海外直接投資促進
4 農業セクター重視	農村インフラ投資、マイクロファイナンス強化
5 制度能力の向上	グッド・ガバナンス、透明性向上、説明責任、汚職防止
6 経済の国際化	生産性向上、国際競争による比較優位創出
7 人的資源開発	教育
8 援助連携強化	ドナー、NGOとの連携強化

項 目	経済関連の主要な政策
1 経済安定化	市場経済化促進、地域経済化・国際化促進、財政改革、
	税制改革、国際収支・対外債務管理、物価安定、
	金融・貿易・為替政策の維持、金融制度改革等
2 民間企業振興	法制度整備
3 インフラ整備	道路、電気、水道、灌漑施設
4 地方開発	地方分権、土地制度改革
5 マイクロ・ファイナンス	農村地域開発銀行

出所：Royal Government of Cambodia(2000)をもとに筆者作成

さらに、主として外国資本の民間企業の課税負担を高める(投資優遇措置による課税控除の削減、付加価値税強化等)ことによる税収増を想定している。経済の安定化と、法制度整備がなされれば、課税負担は増えても、外国直接投資は増加していくという前提である。

政府予算の配分は地方重視であり、ドナーからの援助も暗黙のうちに地方重視が前提となっている。しかしながら、政府予算は都市部で徴収した資金を地方に配分するものであり、都市部における経済成長の達成と税収の増加が、地方予算の増加の前提である。

したがって、PRSPにおける貧困削減、特に地方開発の重視の実現に向けての予算配分に関しては、都市部における外国直接投資の増加と経済成長の達成に関する考察が必要と考えられる。

#### 1-4 援助動向

カンボディアに対する、経済振興のための環境整備に関する支援は、主として多国間援助機関により行われており、IMFによる融資、世界銀行、アジア開発銀行による融資と技術協力等が実施されている。一方、二国間援助に関しては、わが国が最大のドナーであるが、フランス(AFD)による農村地域開発銀行支援、スウェーデン(SIDA)によるカンボディア

開発研究所(CDRI)支援等も行われている。こうした援助機関による支援内容をまとめると、下記のとおりである。

融資(IMF、WB、ADB、日本)

経済開発計画策定支援(WB、ADB、UNDP、UNICEF)

法制度整備支援(WB、ADB、日本)

金融制度整備支援(ADB、AFD、日本)

専門家派遣(IMF、WB、ADB、UNDP、USAID、日本等)

##### 1-4-1 IMF

カンボディアは、1969年12月にIMFに加盟し、1970年代前半には融資を受けた経験もある。その後、1990年代前半に拡大構造調整融資(Enhanced Structural Adjustment Facility: ESAF)を受けたが、1995年～1997年を対象期間とする融資は、IMFのコンディショナリティを満たすことが困難であるとの判断の下、途中で凍結された(表2-2参照)。

しかしながら、IMFは、カンボディアにおける政治的安定などを背景として、1999年10月に、カンボディアに対する拡大構造調整融資を再開することとした。計画では、1999年～2002年を対象期間として約8,160万ドルの融資が予定されており、カンボディア経済の復興と安定化、及び、貧困削減への寄与が

表 2 - 2 IMF 融資

2000年6月末  
(単位: SDRs)

年	融資額	返済額
1971	6,250,000	0
1972	6,250,000	0
1973	6,250,000	0
1978	0	6,462
1992	0	7,917,673
1993	6,250,000	10,825,865
1994	14,000,000	0
1995	28,000,000	0
1998	0	1,041,666
1999	8,357,000	2,441,666
2000	0	1,920,833

出所: IMF資料をもとに作成

期待されている。なお、IMFは、拡大構造調整融資を実行するに際し、カンボディア政府との間で「政策枠組文書( Medium-Term Economic and Financial Policy Framework Paper, 1999-2002 )」に合意しており、この中で、コンディショナリティとして、財政政策、森林管理政策、行財政改革、民間部門育成、国営企業改革、金融政策、社会開発等に言及している。

また、IMFは、経済財政省やカンボディア国立銀行などに対しテクニカル・アシスタンスを実施している。

1 - 4 - 2 世界銀行

世界銀行は、カンボディアに対し、表 2 - 3 のとおり 1999年6月末時点で8件のプロジェクトに対する融資を行っている。このうちの3件は、インフラ関連のプロジェクト融資であり、その資金用途は、プノンペンの電力設備、プノンペンとシハヌークヴィルの水道設備、国道6号線の改修工事である。そのほかの5件はプログラム融資であり、農業生産性の向上、医療・保健の改善、村落の開発、社会開発を対象としている。また、政府機関へのテクニカル・アシスタンスのコストを対象とした融資も実施している。これらの融資承認額の合計は、約2億4,000万ドルである。今後については、教育、環境、水道関連の3件の融資( 2,100万ドル )が計画されている。

テクニカル・アシスタンスに関しては、カンボディア閣僚評議会、開発評議会、経済財務省、法務省などがカウンターパートであり、公共投資管理、公的支出管理、対外債務管理、人材管理、法制度整

表 2 - 3 世界銀行融資承認額

1999年6月末時点  
(単位: 千ドル)

プロジェクト	承認額	承認日
テクニカル・アシスタンス	17,000	1994年 6月
ソーシャル・ファンド	20,000	1995年 6月
プノンベン電力復旧	40,000	1995年 9月
保険・医療	30,400	1996年12月
農業生産性改善	27,000	1997年 2月
都市給水	30,960	1998年 2月
ソーシャル・ファンド	25,000	1999年 3月
道路復旧	45,310	1999年 3月
北東部村落	5,000	1999年 5月
合計	240,670	
教育(計画)	5,000	
環境(計画)	5,000	
水道(計画)	11,000	

出所: 世界銀行資料をもとに作成

表 2 - 4 アジア開発銀行融資承認額

1999年12月末時点  
(単位: 千ドル)

プロジェクト	承認額	承認日
プノンベン変電施設	1,670	1970年 4月
特別復旧支援	67,700	1992年11月
電力復旧	28,200	1994年12月
教育	20,000	1995年 8月
灌漑施設	25,100	1995年 9月
農業セクター	30,000	1996年 6月
教育テキスト	20,000	1996年 6月
保健・医療	20,000	1996年 6月
プノンベン上下水道	20,000	1996年 9月
シアンリアブ空港	15,000	1996年12月
道路 (プノンペン~ホーチミン)	40,000	1998年12月
道路	68,000	1999年 9月
水道	20,000	1999年12月
合計	375,670	

出所: アジア開発銀行資料をもとに作成

備等を対象として、コンサルタントの雇用、研修の実施、コンピューター機材の購入を行っている。

また、世界銀行は、2000年2月末に、カンボディアへの国別援助戦略( Country Assistance Plan : CAS )に関するミーティングを、カンボディア政府との間で持っている。この際に世界銀行は、1999年~ 2003年を対象期間として、世界銀行グループの世界開発協会( International Development Association : IDA )による2.7億ドルの融資案を提示している。ただし、この資金の用途は、主として地方開発、地方インフラ整備、保健、教育、公的セクター改革に限定されており、一部の資

金を財政改革、法制度整備、政治の向上、制度能力の向上等に割り当てる計画とされている。

#### 1 - 4 - 3 アジア開発銀行

アジア開発銀行は、カンボディアに対し、表2 - 4のとおり、1999年12月末時点で合計13件のプロジェクトに対する融資を行っている。このうちの8件は、インフラ設備関連のプロジェクト融資であり、資金の用途は、灌漑設備、プノンペン市の高圧変電設備、電力設備の復旧、プノンペンと地方都市の水道設備改善、シアムリアブ空港の整備、道路改修工事である。そのほかの5件はプログラム融資であり、農業分野、教育、保健を対象としている。これらの融資承認額の合計は約3億8,000万ドルである。

また、アジア開発銀行は、マクロ経済、金融、地方開発、インフラ整備等を対象として、現在までに合計65件の技術協力を行っている。支援額の合計は約49百万ドルである。

特に、アジア開発銀行は、カンボディア国立銀行内の銀行研修センターにおいて、金融機関職員等を対象として研修事業を行っている。毎年受講者数は90名であり、その内訳は、カンボディア国立銀行職員76名、その他14名となっている。受講者は、2年間で5段階の銀行研修プログラムを受講する。研修内容は、経済、法律、会計、情報技術、語学など多岐にわたる。

#### 1 - 4 - 4 国際金融公社 (International Finance Corporation : IFC)

IFCは、メコン河流域の3カ国(カンボディア、ヴェトナム、ラオス)の中小企業育成を目的として、1997年に、メコン・プロジェクト開発機構(Mekong Project Development Facility : MPDF)を組織した。ただし、ヴェトナムでは活発な活動が行われてきたが、カンボディアにおける活動は始まったばかりである。

MPDFの具体的活動としては、中小企業のビジネス・サポートが中心になる。現在は、カンボディア最大のマイクロ・ファイナンス機関であるACLEDAに対し技術協力を行っているだけであるが、今後は、民間の中小企業に対する支援が実施される予定である。なお、将来的には、IFCによる企業への融資も

行われる予定である。

### 2. 開発の方向性

カンボディアの開発に関しては、持続的な経済成長と貧困の削減が目標となる。この達成のためには、まず、マクロ経済の安定と経済環境の基盤整備が必要であり、行政改革、財政改革、金融改革、法制度整備などの実施と、人材の育成を進めていくことが重要である。

ただし、こうした経済改革を進めていくことにより、新たな問題も生じてくる。特に、財政改革の関連では、歳入を増加させるために付加価値税が導入され、税制上の投資優遇措置も削減される方向にあり、民間企業の振興にはマイナスの要因となる。また、歳出を減少させるために軍人の動員解除と公務員の定数削減が実施されるが、この雇用を創出する必要が生じる。

また、現在のカンボディアにおけるリーディング産業は繊維縫製産業であるが、この基盤となっているのは、米国などの先進国向けの輸出が非課税であることによるもので、生産性でみた人件費や、電力費等の製造コスト、輸送費等の物流コストなどにメリットがあるとは言い難い。さらに、今後のAFTA加盟による影響についても、歳入の約4割を占める関税収入が減少していくことを上回るメリットが得られるとは限らない。

したがって、今後、カンボディアにおいては、マクロ経済の安定と経済改革を実施するだけでは不十分であり、産業面における確固たる比較優位の創出を指向していく必要がある。このためには、投資環境の整備(法制度の整備、経済インフラの整備、行政の制度能力の向上)、戦略産業の育成(繊維縫製産業、国内要素賦存型産業、観光産業)、小規模事業の育成(都市部小規模ビジネス、地方部地場産業の育成、マイクロファイナンスの強化)、情報化の推進(人材育成、情報インフラの整備、情報コンテンツの整備)等を進めていく必要がある。

#### 2 - 1 マクロ経済の安定と経済改革

カンボディアにおいては、マクロ経済の安定の維持と経済改革の遂行が重要な課題である。行政改革については、公的業務の効率化等による公務員の削

減や、軍人の動員解除が必要である。財政改革については、公務員・軍人の定数削減などによる歳出の削減と、付加価値税の導入や課税範囲の拡大等による税制改革を通じた歳入の増加が必要である。金融改革については、銀行制度整備等を通じた金融市場の育成と貯蓄動員が必要である。法制度整備については、土地法、商法、民法の整備を急ぐ必要があり、会計制度の整備なども必要である。また、物価の安定化、為替レートの安定化、国際収支の健全化などにも注力していく必要がある。

## 2-2 投資環境の整備

### 2-2-1 法制度の整備

カンボディア経済は、1990年代前半より計画経済から市場経済へと転換したが、市場経済の基礎となる法整備が遅れており、カンボディアは現在もまだ市場経済への移行過程にあるといえる。

経済関連の法制度については、市場経済の基本的構成要素と位置づけられる、土地法、商法、民法の制定が重要な課題であり、国際援助機関による支援がなされているところである。また、産業振興の観点からは、既存の投資法のレビュー、中小企業振興法、輸出加工区法の制定等が重要である(総括的な法制度整備に関しては、第2部第2章第1節 グッド・ガバナンスを参照)。

また、カンボディアにおける総合的な法制度能力向上の観点からは、法務省のキャパシティー・ビルディングや弁護士の養成なども重要な課題であり、これに対する知的支援(研修、専門家派遣等)も必要な状況にある。

### 2-2-2 経済インフラの整備

カンボディアにおけるインフラは、道路、港湾、空港、鉄道、電力、通信など全般的に低い水準にあり、地方エリアにおいても、農道、小規模灌漑設備などの整備を進めていく必要がある(総括的なインフラ整備については、第2部第2章第3節 社会資本整備を参照)。

経済関連のインフラ整備については、資金的な制約要因があるので、重点的な資金配分を考えていく必要がある。特に優先されるべきと考えられるのは、

カンボディア経済(産業・貿易・物流)の大動脈であるシハヌークヴィル港、首都プノンペン市と、両者を結ぶ国道4号線沿いの成長回廊地域の開発であり、重点的にインフラ整備を実施していくことが効率的である。特に、シハヌークヴィル港の整備及び、発電所の整備プロジェクト等と連携する形で、輸出加工区の整備や、同地域の開発が進められていくことが求められる。

また、アンコール遺跡群のあるシアマリアプ市とプノンペン市を結ぶインフラも重点的に整備していく必要がある。観光拠点として期待されるシアマリアプ市では、空港の拡張整備や、国道6号線の整備が進められているが、今後も外貨獲得資源として一層の整備を進めていく必要がある。

さらに、ヴェトナムとの国境方面(国道1号線:スヴァーイリアン、バベット)、タイとの国境方面(国道5号線:バットンボーン、シソボン、ポイベト)のインフラ整備も進めていく必要がある。

### 2-2-3 行政の制度能力の向上

カンボディアにおいては、法制度の整備、経済インフラ整備に加えて、行政の制度能力を向上することにより、投資環境の整備などを図っていく必要があり、以下のとおり各省庁の人材の育成が重要な課題となっている。

投資委員会については、民間企業の投資計画を理解し、判断する能力を向上させることが求められる。

計画省については、各種経済関連統計資料の作成、統計データの分析・活用や、社会経済開発プランの策定、計画立案能力の向上が求められる。

鉱工業エネルギー省については、中小企業育成策などを立案していく人材の育成が重要と考えられる。

経済財務省については、徴税能力の向上、財政に関する知識の向上と、実務面への適用能力が求められる。

カンボディア国立銀行については、金融知識の向上と、実務面への適用能力が求められる。

## 2-3 戦略産業の育成

### 2-3-1 繊維縫製業

カンボディアにおいては、1994年の投資法施行以降、華人資本等を中心として、繊維縫製工場の建設が続いてきている。また、靴工場の建設も増加してきており、こうした動きは、今後とも続くものと予想されている。

カンボディアにおける繊維縫製業の育成に関しては、米国向け輸出品に関する特惠関税の継続が最大の課題であり、GSPシーリングの撤廃等も期待される。繊維縫製業の課題としては、人材の育成(特にマネージャークラス)、輸出の増加(販路の拡大等)、シーリングのないGSP対象製品への多角化、川上部門への進出、小規模零細な企業の育成などが挙げられる。

繊維縫製業への振興策としては、雇用創出面から労働集約型企業への優遇策に特化していくことが重要である。繊維縫製業は、現在のカンボディアにおけるリーディング産業となっている。しかしながら、実際に貿易を行っているのは、設備・原材料等の輸入先である周辺国地域(台湾・韓国・中国等)の企業と、輸出先である先進国(米国・欧州諸国等)の企業であり、この点、植民地時代のプランテーションと同様に、領地経済の側面を持っていることに注意する必要がある。今後は、カンボディアの企業により、繊維縫製産業の前方・後方(川上・川下)産業への連関を図っていくことが重要であり、カンボディアの企業によるビジネスへのコミットを増やし、裾野を拡大していく必要がある。

### 2-3-2 国内要素賦存型産業

カンボディアは伝統的な農業国であるが、農作物の自給割合が低いことから、栽培農作物を利用する食品加工業の比較優位は乏しく、競争力は低く、食品加工関連のカンボディア企業は少ない。これに加え、食品の包装資材や材料の多くも輸入に頼っていることから、輸入代替を進めていくことが困難な状況にあり、政府による食品加工業の企業育成策の策定や支援が求められる。ポテンシャルの面からみると、魚加工、果物加工等による缶詰めに可能性がある。

また、カンボディアは森林資源に恵まれており、木材輸出が重要な外貨獲得源となってきた。しかしながら、近年は、国際機関やNGO等の環境保護団体からの指摘により、年間伐採量を制限し、植林を実施し、適切に森林資源を管理していくことが求められるようになった。こうした状況下、木材加工業は、コスト削減のために生産性を向上させるとともに、家具やフローリング材生産等の高付加価値化により利益率を向上させていくことが求められる。

### 2-3-3 観光産業

アンコール遺跡群を中心とする観光産業は、確実に外貨獲得できる産業である。現在、同地への観光客数は急速に伸びており、タイ(バンコク)からの直行便も飛ぶようになった。シアムリアプ空港の拡張工事も実施され、今後はアジア諸国からの直行便も増える。カンボディアとしては、同地を一大観光拠点として整備していくことが重要で、観光産業の発展、関連産業への波及効果、雇用の創出が期待される。

### 2-3-4 組立加工業

今後のカンボディアにおいては、先行ASEAN諸国の経験に従い、電気製品などの組立加工業を重要な戦略産業として位置づけていく必要があり、積極的に外国資本の誘致を図っていくことが求められる。

## 2-4 小規模事業の育成

### 2-4-1 小規模事業の育成

カンボディア経済の最も顕著な特徴として、著しい二元構造になっていることが挙げられる。一方の極は、伝統的な地方農村地域における自給自足型の経済で、もう一方の極は、外国資本によって多くの直接投資がなされた都市部の繊維縫製業を中心とした経済である。

こうした経済環境下において、カンボディアの経済成長と貧困削減を実現していくためには、プノンペン市等の都市部における小規模ビジネス及び、地方農村地域における地場産業の振興を図っていくことが重要な鍵になるものと考えられる。

小規模事業の育成策に関しては、マイクロ・ファ

インサンスの拡大が有効である。現在、カンボディア農村地域開発銀行の設立により、政府の支援がスタートしたところであるが、まだまだ不十分であり、この強化が必要な状況にある。

2-4-2 都市部の小規模ビジネス

プノンペン市等の都市部においては、外国企業による繊維縫製業を中心とした経済が成立しているが、これに加え、カンボディアの事業者による製造業、商業、サービス業等の小規模事業を進展させていく必要がある。具体的なビジネス需要としては、繊維縫製業の前方・後方関連ビジネス、国際援助活動からの波及ビジネス、小売業、観光関連ビジネス、ハンディクラフトなどが挙げられ、これらの育成を図っていく必要がある。

2-4-3 地方の地場産業

カンボディアにおける貧困の削減、都市と農村の所得格差是正、農村から都市への人口移動の抑制を図るためには、地方における産業振興を図ることが重要である。ただし、制約条件が多く、この実現は容易ではない。

カンボディアの投資法によれば、地方への投資は、都市への投資と比較して、税制上の優遇措置をより多く受けられることとされている。もちろん、こうした優遇措置は投資インセンティブの一つであるが、企業の立地点の選択に際しての重要な要因とはなりにくい。これは、投資優遇措置による利益が、地方における道路・電力等のインフラの未整備による不利益を大幅に上回っていることによる。

また、歴史的にみて、特定の基礎技術や市場を有していなかった地域において、新規産業が創出される可能性は低いことが、わが国の経験においても明らかである。したがって、歴史的に培われてきた地場産業をベースとして、その拡大や、高付加価値化を図っていくことが、現実的な方策であると考えられる。また、地場産品の製造プロセスの一部を構成していた技術を利用して、近代的な産業への応用を図っていくことも重要である。

カンボディアにおいて、今後の発展が期待される地場産品としては、コンポンチナン等の陶器(焼物技術)、ターカエウ等の絹織物(織物技術)、クロ

表2-5 情報関連機器普及状況(1997年)

(単位:台、%)

情報機器	普及台数	普及率
固定電話	19,000	0.18
移動電話	34,000	0.32
ファックス	3,000	0.03
テレビ	1,298,000	12.3
ラジオ	1,300,000	12.7

出所:新日本ITU協会(2000)

チェ等の家具(木工技術)、ポーサット等の石製品(石工技術)などが挙げられる。これらの地方地場産業に対し、特別のインセンティブと支援を与えることにより、その育成を図っていくことが地方地域における産業振興にとって有効な方策と考えられる。

2-5 情報化の推進

2-5-1 情報化の現況

世界的にみて、情報化の進展と経済規模・経済成長率には強い相関関係があり、カンボディアの経済発展のためには情報化の推進が不可欠の要素である。最初に現在のカンボディアにおける情報機器の普及状況をみると表3-2のとおりであり、その普及率は非常に低い。

カンボディアの電話設備の多くは1970年以前に整備されたもので、プノンペン市内の通信設備についてはわが国の無償援助で改善したものの、依然として通信サービスの質は低く、サービス供給力も不十分である。特に、地方都市への通信は改善が必要な状況にある。一方、移動電話については、都市部での普及が急速に進んでおり、この点が特徴的である。

コンピューターについては、これから普及していく段階にある。インターネット・サービス・プロバイダーとしては、1997年5月に創業したカムネット(郵便通信省、カナダ国際開発センターのジョイントベンチャー)と、テルストラ・ビッグバンド(オーストラリア資本)が営業している。

2-5-2 情報化への課題と取り組み

カンボディアにおける情報化の推進に関する課題としては、人材の不足、政府機関の情報化の遅れ、情報化への対応の遅れ(ハード面、ソフト面)などが挙げられる。



人材の不足は情報化に限った問題ではないが、技術者の育成が求められており、現在、プノンペン大学、National Institute of Management、Institute Technology of Cambodiaでコンピューター関連の教育が行われている。

政府機関の情報化に関しては、コンピューターの普及台数が1割程度と低く、ネットワーク化や対外的な情報発信機能も整備されていない(ホームページを持つのは商業省、観光省、法務省等)。情報の発信に関しては、カンボディアの投資環境や市場に関するデータ提供、情報の受信に関しては、先進国やASEAN諸国等のデータを入手していく必要がある。

情報化への対応の遅れに関しては、ハード面では通信網の整備が重要な課題である(通信インフラのハード面の整備に関しては、社会資本整備の項を参照)。ソフト面では、コンテンツの整備、情報流通量の少なさ、クメール文字入力システムの開発等が課題となっている。

### 2-5-3 情報化の方向性

カンボディアにおける情報化の方向性としては、同国の経済力、インフラの状況、人的不足という初期条件にかんがみ、ASEAN諸国とのデジタル・デバイド是正、点(プノンペン)から線(地方都市)、線から面(農村地域)への情報化の進展、中心(都市居住者、高学歴者、富裕層)から周辺(農村居住者、貧困層)への普及を優先することが現実的な方策と考えられる。

現在、わが国を含む先進諸国においてはIT革命が進行し、途上国との関係では、デジタル・デバイドが懸念されている。国際化を進めるカンボディアとしては、協調国でもあり、また、同時に競争国でもあるASEAN諸国との情報格差にキャッチ・アップしていくことが当面の目標となる。今後は、ASEAN諸国で実施されているように、情報化計画の策定や、法制度の整備が必要である。

また、カンボディアにおける携帯電話の急速な普及にみられるとおり、IT革命は後発性の利益を得るチャンスでもある。経済復興がスタートすると同時に、高性能で操作性に優れたパソコンとインターネット環境の利用が可能となっている。もちろんす

ぐにeビジネスが可能になるわけではないが、公的業務の効率化、情報流通と取引費用の削減を軸にしたビジネスの促進、教育改革への適用等が期待される。

プノンペン、地方都市から農村地域への情報化の進展、都市居住者・高学歴者・富裕層における情報化を優先していくことに関しては、貧困削減の観点からは好ましいものとはいえない。しかしながら、農村地域においてパソコン教育を実施するためには、まず、コンピューター技術者とコンピューターを扱える教育者の養成が必要であり、また、コンピューターの普及と通信網の整備が前提条件になる。

### 2-5-4 情報化の施策

カンボディアにおいて情報化を進めていくためには、人材の育成、情報インフラの整備、情報コンテンツの整備に注力する必要がある。

人材育成に関しては教育の充実が必要である。現在、カンボディアにおいては、民間経営のコンピューター学校、英語学校が急速に増えているが、公的教育の果たす役割も大きく、大学におけるハイレベルな教育と、将来的には初等・中等教育に注力していく必要がある。

情報インフラの整備に関しては、光ケーブル網、無線通信局等の整備が必要である。また、政府機関等におけるコンピューターの増加、ネットワーク化と、技術の普及が求められる。

情報コンテンツの整備に関しては、カンボディアの基礎的な情報を提供できるように、文字情報と統計データを整備し、各省庁のホームページを作成することが考えられる。

## 3. わが国の援助のあり方

### 3-1 基本的考え方

カンボディアに対しては、多国間援助機関及び、わが国を含む二国間援助機関により、様々な援助が行われてきている。しかしながら、四半世紀に及ぶ内戦からの復興途上にあるカンボディアに対しては、一層の支援が必要な状況にあり、特に市場経済化に向けて更なる援助が求められているところである。

経済分野では、持続的な経済成長と貧困の削減、公平な分配が目標であり、この達成のためにマクロ経済の安定と、経済環境の整備、人材の育成等を進めていくことが重要である。こうした点はPRSPの中にも盛り込まれているところであるが、これらに加え、今後、カンボディアにおいて産業面における比較優位の創出を指向していくために、投資環境の整備、戦略産業の育成、小規模事業の育成、情報化の推進等に対する援助を行っていく必要がある。

特に、経済成長と所得水準の向上を重視する、経済関連行政官等の人材育成に重点を置く、地方農村地域における農業以外の雇用と収入源を創出するための援助を重視していくことが求められる。

### 3-2 援助成果の具体的目標

経済分野においては、持続的な経済成長の実現と貧困の削減が目標であるが、わが国の援助だけで達成されるものではない。したがって、個別プロジェクトごとに設定される援助成果目標が重要になる。実務上は、プロジェクトの実施に際して、経済成長への寄与、貧困削減への寄与に関する定性的な目標に加え、定量的数値を試算すること、人材育成に関しては、合計人数は算出できるが、援助の意義等の定性的な目標が重要であるものと考えられる。

また、わが国とカンボディアの関係においては、親日派の経済関連行政官等の増加、日本企業の進出増加、日本人観光客の増加等が経済分野における援助効果として考えられる。

### 3-3 目標達成のための戦略

わが国がカンボディアへの援助を行っていくに際し、今後は業務量の大幅な増加が見込まれる。これは、援助全体の増加、ハード面の整備からソフト面での支援への移行にともなう業務量の増加、PRSPにおいて指摘されているプロジェクト型援助における利害関係者との調整、単独プロジェクトにおける貧困層住民の参加、国際援助機関との調整等によるものである。

したがって、専門家派遣や本邦・現地研修を増加させるだけでなく、カンボディアの状況を常時把握することに一層注力していく必要が生じる。この対応は、現地と国内の両方で図られる必要があり、

JICA、JBIC 職員の増員等が必要である。

また、ODA業務に携わるわが国の政府機関の連携を強化し、情報を共有していく必要があるとともに、わが国の NGO との連携を強化していくことが求められる。さらに、カンボディアに帰国した日本留学組を組織化していくなどの工夫も必要と考えられる。

### 3-4 援助の内容

#### 3-4-1 マクロ経済の安定と経済改革

マクロ経済の安定と経済改革に関しては、IMF、世界銀行、アジア開発銀行などの国際援助機関により、行政改革、財政改革、金融改革などに関する支援が行われている。

わが国による援助としては、金融関連の研修等が行われているところであるが、今後は、この強化を図り、JICAによりヴィエトナム、モンゴル等で実施された、市場経済化支援(財政金融、徴税、民間企業振興等)を目的とした知的支援等を実施することが求められる。

また、経済関連分野における派遣専門家等の増員や、現地事務所における経済分野担当職員の増員等が必要である。

#### 3-4-2 投資環境の整備

法制度の整備に関しては、民法についてわが国による支援が実施されてきているところである。草案の完成までには、今後3年程度を要する見通しであるが、重要なプロジェクトとして支援を継続、強化していく必要がある。また、投資法、中小企業振興法、輸出加工区法の作成支援も考えられる。法制度能力向上の観点からは、法務省や弁護士の養成等に対する知的支援(研修、専門家派遣等)も必要である(総括的な法制度整備支援に関しては、グッド・ガバナンスの項参照)。

経済インフラの整備には、わが国による支援が継続的に実施されており、現在も、国道6号線の部分整備、コンボンチャーム架橋建設等が進められ、また、シハヌークヴィル港改修に対する円借款が供与されている。こうした経済インフラ整備に対する支援は今後とも着実に進められていく必要がある。特に、国際機関の関心が貧困削減等に移りつつある中

で、産業を振興していくための基礎となるインフラ整備に関しては、わが国の支援に対する期待がより高まっていくものと考えられる(総括的なインフラ整備支援に関しては、社会資本整備の項を参照)。

行政の制度能力の向上に関しては、カンボディア復興開発委員会、商業省等に対し、わが国による専門家派遣による支援がなされているところであるが、人材の育成や業務への貢献について高い評価を得ており、経済関連の各省庁から派遣増員の要請がなされており、こうした支援を拡大していく必要がある。

経済開発、産業振興関連の主要な省庁である、投資委員会、計画省、商業省、鉱工業エネルギー省、経済財務省、カンボディア国立銀行からは、わが国に対して、知的支援等に関する要望が出されているところである。

投資委員会に対しては、日本で開催されているジェット口投資セミナーにおいて、企業誘致に関する説明機会を与える等の支援を行っており、非常に有意義であると感謝されているところである。同委員会の現状についてみると、人材の不足は明らかであり、特に、民間企業の投資計画を理解し、判断する能力を向上させることが求められる。わが国による支援としても、研修(現地、国内)や、専門家派遣等による指導が有益であり、求められているところであり、同国へのわが国企業を含む民間企業による円滑な投資促進への寄与も大きいものと考えられる。

計画省に対しては、以前はわが国による専門家派遣が実施され、また、近時は、統計関連の研修が行われ感謝されているところである。同省の現状についてみると、経済関連統計資料の作成や、社会経済開発プランの策定は、多数の国際援助機関の指導の下で行われている。しかしながら、こうした統計データを分析したり、活用することは行われておらず、計画立案能力を有する人材の育成が必要な状況にある。わが国による支援としても、研修(現地、国内)や専門家派遣等による指導が有益と考えられ、期待されているところである。

商業省に対しては、わが国よりJICA 専門家、JETRO アドバイザーが派遣されており、高い評価を得ているところである。また、コンピューターの導入や、ネットワーク化に対する継続的な支援が求められている。

鉱工業エネルギー省に関しては、中小企業育成策等を立案していく人材の育成が重要と考えられる。こうした産業育成に対する国際機関による支援は少なく、人材育成に関する支援が求められている。また、特に、産業振興の関連では、民間企業に対する経営指導と、マーケットに関する情報が求められている。

経済財務省に対しては、日本政策投資銀行及び、JCIF(財)国際金融情報センター)等により、金融・企業分析関連の現地研修が行われているところであり、今後とも継続的に実施されることが求められている。

カンボディア国立銀行に対しても、経済財務省と同様の研修等が行われている。現在、カンボディアにおいて本格的な金融制度改革がスタートし、2000年11月をめどとして銀行免許の再発行に向けた作業が開始されている。今後、銀行審査が行われていく予定であるが、これを実施できる人材がいなかったために、わが国に対して人材の派遣を要請している。コンピューターに関しては、普及台数が少なく、ネットワーク化や対外的情報発信機能もほとんど整備されていない状況であり、わが国に対してこの支援を求めているところである。

### 3-4-3 戦略産業の育成

#### (1) 繊維縫製業

カンボディアの繊維縫製業に対しては、わが国の経済産業省(旧通商産業省)のリードにより、カンボディア・ガーマメント・トレーニング・センターが設立され、繊維縫製工場におけるマネージャークラス等の人材育成が図られている。このプロジェクトは順調に進められており、現地での評価も非常に高く、研修に参加する企業が増加しているところであり、靴工場へのセンター拡大も期待される。また、繊維縫製品の販路の拡大、多角化、川上部門への進出等の事業展開に関しては、専門的な知識が必要となる。これに関しては、繊維縫製業・靴産業の専門家(工場技術者、卸小売業者)の派遣や研修、業界事情に関する調査等の総合的なプロジェクトが有効であると考えられ、シニア・ボランティアの活躍が期待されるところである。さらに、わが国の衣料関連企業によ

る進出を促進していくために、国際協力銀行による公的融資などの支援も期待される。

## (2) 国内要素賦存型産業

国内要素賦存型産業について、食品関連産業に関する、わが国による支援として、米の流通システムの改善に関する技術協力が実施されている段階にある。カンボディアにおいては、将来的には農産品加工物輸出の増加の可能性がある。今後の支援に関しては、缶詰業界事情などの作成により、わが国の市場情報等をカンボディアの企業に提供していくことが、現実的な協力方法であるものと考えられる。

木材関連産業に関しては、目立て技術者の派遣等が実効性のあるものであり、また、家具専門家による調査や、業界事情等の作成によるわが国市場情報の提供などが、現実的な協力方法であるものと考えられる。また、わが国の企業による工場建設に際しては、公的融資の支援を得られることが期待される。なお、植林の関係では、研究者の派遣と植林事業費への公的融資等が期待される。

## (3) 観光産業

観光産業に関しては、総合的な観光開発調査の実施が重要である。空港、道路等のインフラ整備に加え、観光地としての魅力を高め、滞在日数を増やすために、展示資料館等の開業や、ソフト面での工夫が求められる。また、わが国の企業による観光関連施設建設に際しては、公的融資の支援を得られることが期待される。

## (4) 組立加工産業

組立加工産業に関しては、外国直接投資の増加が重要な課題である。わが国による支援としては、現在まで電気製品等の組立加工の企業進出が進んでいない理由、問題点・課題の抽出、企業誘致方策の検討に関する開発調査の実施が重要である。今後、わが国による支援として、首都圏・シハヌークヴィル成長回廊地域総合開発計画調査や、タイ・カンボディア国境地域開発計画調査等が予定されているところであるが、これらの調査項目の中に組立加工産業に関する基礎調査を含めることが考えられる。

## 3-4-4 小規模事業の育成

### (1) 一村一品運動

カンボディアの地方都市と農村地域における産業振興及び、これを通じた貧困の削減を図るためには、ハンディクラフトなどの地場産業の振興に注力して行く必要がある。現在、わが国による支援策として、経済産業省(旧通商産業省)のリードにより、一村一品運動に関する知的支援等が開始されている。現在までに、JETRO、(財)海外技術者研修協会(The Association For Overseas Technical Scholarship : AOTS)、大分県等の協力により、「現地セミナー」、「プノンペン商工会議所などからの受け入れ研修」、「展示会」等が実施され、非常に高い評価を得ているところであり、今後とも支援を継続していくことが求められている。

カンボディアにおいては、もともと伝統工芸品に関する技術とノウハウが蓄積されていたが、四半世紀に及ぶ内戦の影響により、人的資源やインフラ、流通ネットワーク等が大きなダメージを受けている。カンボディアにおける一村一品運動は、行政サイドによる支援と、住民サイドの自助努力により、このダメージからの復興と発展を図るもので、地域の特性に合った比較優位の有る地場製品の育成により、技術の向上と市場経済への適応を図らんとするものである。特にカンボディアにおける活動は、ハンディキャップ者や女性等の社会的弱者の地位向上にも資するものであり、貧困者への直接的な裨益が期待される。また、これから数年間にわたり徐々に実施されていく予定となっている軍人の動員解除や、公務員の削減に関する対応策としても期待されるものである。

カンボディアにおける一村一品運動に対する支援策としては、現在実施されている本邦・現地研修、セミナー・展示会等を継続、拡大していくことが求められ、これらを通じた技術の移転、情報流通の改善、人材の育成等により、地場産業の振興を図っていく必要がある。また、特定のモデル地域の設定により、特に有望な地場製品の育成を支援し、将来的に、このアナウンスメント効果を通じ、全国への波及を期待することも考えられる。

## (2) ハンディクラフト

カンボディアのハンディクラフトの課題として、品質が低いものが多いこと、生産コストが高く、結果的に販売価格も高いこと、援助団体等の支援により事業を継続していること、日用品に代替品が増えていること、土産品の需要が少ないことが挙げられる。

ハンディクラフトの品質が低いこと、生産性が低いことへの対応策としては、技術者による指導が必要である。特に、陶器や絹織物などに関しては、わが国の伝統工芸の技術水準は非常に高いので、専門家の派遣や、研修の実施などにより技術移転を図ることは有効な方策であり、品質の向上、コストの削減に寄与するものと考えられる。

また、製品の販路拡大に関しては、マーケティングの強化が必要である。特に、ハンディクラフトの生産者や販売者等が、マーケットの情報を容易にアクセスできる環境を整備する必要がある。こうした観点からは、ハンディクラフト関係者の団体を組織することが考えられ、情報の円滑な流通により取引コストが削減されるものと期待できる。

特に、一村一品運動や、ハンディクラフトへの支援に関しては、シニア・ボランティアや青年海外協力隊及び、わが国のNGOの活躍が期待されるところである。

## (3) マイクロファイナンス

小規模事業の育成策に関しては、マイクロ・ファイナンスの拡大が有効である。カンボディア政府は、農村地域開発銀行の設立等によりマイクロファイナンスの育成を図っており、これが軌道に乗りつつあるところであるが、まだまだ基盤は脆弱である。マイクロファイナンスに関しては、わが国に対し強い支援要請が出されているところである。農村地域開発銀行に対しては、研修による知的支援が必要な状況にあり、また、ビジネス・プラン立案支援や、原資の拠出に関する要望も出されている。

### 3-4-5 情報化の推進

カンボディアにおける情報化の推進に関しては、人材育成、情報インフラの整備、情報コンテンツの整備が重要である。わが国による支援もこれ

に沿う形で検討する(情報インフラのハード面の整備については社会資本整備の項参照)。

人材育成に関する支援策としては、大学にコンピューター関連の専門家を派遣することが考えられる。また、初等・中等教育に従事する教育者を対象として、コンピューター関連研修を実施することが有効である。直接的に貧困層に裨益する援助は、草の根レベルでの協力が中心となる。なお、いずれにしても、コンピューター機材等の供与は必須と思われる。

情報インフラの整備に関する支援策としては、まず、プノンペンと地方都市を結ぶ光ケーブル網の整備に対する支援が考えられる。地方都市から農村部へは、中継局の整備等により無線通信を利用することが考えられる。なお、携帯電話の普及は、主として民間事業者による営利事業として実施されることが期待される。

政府機関の情報インフラ整備に対する支援策としては、コンピューター機材の供与とスタッフに対する研修が必要であり、各省庁から要望が出されているところである。わが国による支援として、(財)国際情報化協力センター(Center of the International Cooperation for Computerization : CICC)により、商業省に対するコンピューター機材の供与などが実施されたところであるが、今後とも引き続きネットワーク化等も含めた支援が求められている。

情報コンテンツの整備に関する支援策としては、カンボディアの基礎的な情報を提供できるように、各省庁のホームページを作成し、かつ、統計データの整備等も含めた支援が考えられる。

また、情報流通の観点から、わが国の政府機関等によるミッションの派遣・受入れ、セミナーの開催や、日本国内におけるカンボディア関連情報の流通促進に関する貢献が期待される。

**参考資料**

- (財)新日本ITU協会(2000)ワールドテレコムビジュアルデータ集 2000
- Asian Development Bank (1999) *Country Assistance Plan*  
----- (2000) *Statistical data*
- Cambodian Investment Board (1999) *Law on Investment of the Kingdom of Cambodia*
- International Monetary Fund (1998) *Cambodia Recent Economic Developments*  
----- (1999a) *Cambodia Statistical Annex*  
----- (1999b) *Medium-Term Economic and Financial Policy Framework Paper*  
----- (2000) *Statistical data*
- Mekong Project Development Facility (2000) *Statistical data*
- Ministry of Economy and Finance (1999) *Socio-economic Development*  
----- (2000) *Macro-Economic Management 1994-2002*
- Ministry of Planning (1996) *First Socioeconomic Development Plan*  
----- (1999) *Public Investment Programme*
- Royal Government of Cambodia (1995) *The National Program to Rehabilitate and Develop Cambodia*  
----- (1995) *Law on the Chambers of Commerce*  
----- (1997) *Law on Taxation*  
----- (2000) *Interim Poverty Reduction Strategy Paper*
- World Bank (1999) *Public Expenditure Review*  
----- (2000a) *Country Assistance Strategy*  
----- (2000b) *Statistical data*

### 第3節 社会資本の整備

金子 彰  
足立 隼夫

#### はじめに

社会資本としてわが国では生活環境分野、交通通信分野、国土保全分野、農林漁業分野、エネルギー分野、その他の分野にわたる広い範囲をとらえている。このうちいくつかの分野においては社会資本だけを取り出して議論するよりも、その分野の政策全般の中で社会資本もあわせて議論するほうが適切なものも少なくない。例えば、農林漁業分野があげられる。そこで本項においては交通通信分野、具体的には道路、鉄道、港湾、空港、電気通信及び電力について主として取り扱うこととする。この他国土保全分野(具体的には治山、治水、海岸)及び公園、公営住宅についても触れる。ただしこれらについては重要な社会資本であるが、カンボディアにおいては明確な行政対応に至っていないものであり、概括的に扱うのにとどめる。

このほか、いうまでもなく上下水道は重要な社会資本であるが、カンボディアの状況をふまえ第2部第2章第9節 環境の節で記述している。

また、社会資本の多くは公共主体により整備、管理されるが、最近民間によるビジネスとしての社会資本の整備、管理が増加している。カンボディアにおいても重要な課題であり、本報告書においてもBOTなど民間主体による社会資本整備も検討の対象としている。

#### 1. 社会資本の現状

##### 1-1 社会資本整備の推移

カンボディアにおいてはアンコール王朝時代に「王の道」として既に全国に道路網をもっていた。近代的な社会資本整備はフランス統治下で行われた。プノンペン港が建設されサイゴン(現在のホーチミン市)と定期船で結ばれた。また、1920年代にはプノンペンからバットンボーンを経由してタイ国境にいたる鉄道の建設も始められた。現在は埋め立てられているが運河によりプノンペン港と中央駅も結ば

れた。この時代にプノンペンの都市の骨格が形成されている。

独立後も社会資本の整備は続けられ内戦までに今日の社会資本がほぼ完成している。すなわち、道路についていえば現在の幹線道路網が形成されていた。米国の援助によりプノンペンとコンボンソム(現在のシハヌークヴィル)を直結する道路も完成した。鉄道も1960年代にプノンペンとコンボンソム(現在のシハヌークヴィル)を結ぶ新線と呼ばれる路線が開通した。港湾も従来からの港湾に加えて海に面した大型港湾であるコンボンソム港(現在のシハヌークヴィル港)が建設され供用を開始した。さらに空港についていえば首都郊外にポチェントン空港が建設され、近隣諸国だけでなくパリ並びに東京ともエールフランスのジェット機で結ばれるようになった。

内戦までにプノンペン市内では排水管網やポンプ場も整備され、また電線の地中化も行われた。このほか1960年代まではカンボディア国内でもストウントラエンなどメコン本流や主な支流に大型ダムを建設し発電、灌漑とあわせて洪水調節を行う構想が提案された。しかし、プレクトノット・ダム以外は実現に至らず内戦に入ってしまった。

電気通信においては、プノンペンだけでなく主要都市にも電話網が整備されるとともに、裸線搬送回線ではあるが市外電話網により相互に接続された。

このように1970年から始まった内戦の前には、首都中心とはいえ当時としては近隣諸国に比肩し得る水準の社会資本の整備がなされており、カンボディアの社会経済を支えていた。

##### 1-2 社会資本の現状

1960年代に整備された社会資本はその後の内戦の間に破壊された。また、社会資本の整備、運営に当るべき貴重な人材もポル・ポト時代にそのほとんどが失われ、その後遺症は今日のカンボディアにおおきくのしかかっている。さらに、この内戦の期間は交通、通信などで世界的な技術革新がなされた時期

表3 - 1 国家予算にみる社会資本整備への支出 (単位: 10 億リエル / %)

	1994 実績	1995 実績	1996 実績	1997 実績	1998 実績	1999 実績	2000 見込
歳出 計	1002.0	1294.5	1464.1	1273.7	1569.1	1834.2	2301.0
うち資本支出 計	339.6	557.7	674.3	457.7	635.2	738.3	1036.0
(対 GDP 比)	5.5%	7.8%	8.2%	5.0%	6.0%	6.4%	8.3%
海外からの資金	256.8	454.2	567.0	341.6	509.5	504.2	700.0

出所: カンボディア政府資料をもとに筆者作成

表3 - 2 道路整備状況 2000年12月現在

国道	起終点及び主な経路地	延長	摘要
1	ブノンベン - ヴィエトナム国境 (メコンフェリー経由)	168km	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ヴィエトナムと結ぶ国際重要幹線</li> <li>・1-2車線の舗装道路</li> <li>・ブノンベン - メコンフェリー間はADBにより修復がなされたが2000年洪水時にブノンベンの浸水避けるため人為的に切断され、仮設橋梁により応急復旧されたままとされている。</li> <li>・フェリーは新造船などがデンマークにより供与された</li> <li>・メコンフェリー - ヴィエトナム国境間はADBにより国際規格で改良中だが洪水による被害をうけている。</li> </ul>
2	ブノンベン - ヴィエトナム国境 (ターカエウ経由)	126km	<ul style="list-style-type: none"> <li>・部分的に舗装された1-2車線道路</li> <li>・ブノンベン - ターカエウ間はADBにより部分的に修復旧工事がなされた</li> </ul>
3	ブノンベン - 国道4号線 (コンポート経由)	202km	<ul style="list-style-type: none"> <li>・部分的に舗装された1車線道路</li> <li>・ADB及び世界銀行により部分的に修復がなされた</li> <li>・大橋梁等未修復箇所あり</li> </ul>
4	ブノンベン - シハヌークヴィル	230km	<ul style="list-style-type: none"> <li>・首都と海港を直結する重要物流幹線</li> <li>・2車線の舗装道路。線形、舗装とも良好</li> <li>・アメリカにより修復された</li> </ul>
5	ブノンベン - タイ国境 (パットンボーン、シソボン経由)	407km	<ul style="list-style-type: none"> <li>・タイとの物流を担う国際重要幹線</li> <li>・1-2車線の舗装道路</li> <li>・ADB、豪州などにより修復がなされたが橋梁等未修復箇所あり</li> <li>・シソボン - タイ国境はタイにより応急復旧がなされたが不十分でありBOTによる改良の構想あり</li> </ul>
6	ブノンベン - 5号線 (スク - ン、シナムリアブ経由)	396km	<ul style="list-style-type: none"> <li>・首都とアンコールワットを結ぶ重要幹線</li> <li>・1-2車線の舗装道路</li> <li>・ブノンベン - スク - ン間は日本の援助で改良済(災害復旧予定の洪水による未復旧の被災箇所を除き)</li> <li>・スク - ン - シナムリアブ間はADB及び世界銀行により修復中</li> <li>・シナムリアブ付近は日本の援助で改良中</li> <li>・シナムリアブ - 5号線間はBOTによる改良の構想あり</li> </ul>
7	6号線 - ラオス国境 (コンボンチャーム、クロチェ、ストゥントラエン経由)	460km	<ul style="list-style-type: none"> <li>・6号線(スク - ン) - コンボンチャーム間は日本の援助で改良済で2車線の良好な舗装道路</li> <li>・コンボンチャームにおけるメコン架橋は日本の援助で建設中</li> <li>・コンボンチャーム以遠の区間は極めて状態が悪い</li> </ul>

注: 舗装道路と記載されていても未修復の区間では舗装は部分的に残存しているのみ

出所: Kanek(1998)をもとに作成

であった。アジアの国の一部はその技術革新の成果を活用し大きな発展を遂げたが、カンボディアは全く取り残されたままであった。この影響もまた大変大きなものがある。しかし内戦終了後、後で詳しく述べるように国際的な支援により復旧・復興が進められた。1994年から2000年までの国家予算にみる社会資本関係への投資を表3 - 1に示す。この表からカンボディアの社会資本整備への支出は、対歳出あるいは対GDPで見ても高い比率であるが、その大半が海外からの援助等に支えられたものであることが分かる。

カンボディアの社会資本の現状について総論的に

いうと、交通関係の社会資本については、幹線あるいは主要都市においては緊急復旧についてはおおむね完了しつつあり、当面必要な最低限の国際交通及び国内の主要幹線交通が確保された。国土保全、特に洪水対策については認識はされているが特に対応はなされていない。電気通信についてはブノンベンにおいて固定電話網の修復がなされたほか、衛星通信、携帯電話が導入され、当面必要な需要に対応している。電力については、ブノンベンの当面の需要を満たしているという状況である。以下各々の社会資本についてその現状を示す。



### 1-2-1 道路

主要な道路の整備状況は表3-2に示す通りである。なお、上記以外の道路は都市内を除きほとんど未舗装であり、特に雨季において通行不能の路線が少なくない。

また、カンボディアにおいてはトラック、バスなど大型車8,000台、乗用車、小型トラックなど小型車3万3,000台の他バイクが15万2,000台ある。自動車の台数はおおむね内戦前と同様だがバイクは十倍近くになっている。なお、車検制度は事実上ないに等しい。また100cc未満の小型バイクについては免許が不要である。

かつてバス、トラックは国営で運行されていたが、現在は民間により市内及び一部幹線のバスサービスならびにトラック運送が行われている。

道路及び自動車、道路運送などの行政は公共事業・運輸省により所管されている。

### 1-2-2 鉄道

カンボディア国鉄(Chemins de Fer Royaux du Cambodge : CFRC)はメーターゲージ(軌間1mでわが国のJR在来線よりわずかに狭い。東南アジアでは一般的)で南北2線計650kmの路線を持っている。プノンペンからバットンボン経由タイ国境のポイペトを結ぶ北線は1929～1943年にかけて建設された。しかしタイ国境-シソボン間48キロは内戦で完全に破壊されている。また、プノンペン-シハヌークヴィル間を結ぶ南線は1965～1969年に建設された。

内戦で大きな被害を受けたためADBなどの援助で必要最低限の緊急復旧を行った。しかし、依然として線路状態が悪く最高時速20～30キロである。また、信号、通信が不備なため各線1日1本の運転しかできない。さらに、車両も大幅に減少している。これらのことから輸送量は内戦前に比べて大幅に減少しており経営的には赤字が続いている。

なお、カンボディア国鉄は公共事業・運輸省所管の国営企業であるが独立した経営は行っていない。

### 1-2-3 港湾・内陸水路

カンボディアにはプノンペン港、シハヌークヴィル港の2大国際港及びコンポート、コックンの2沿岸港、メコン河に面したコンポンチャーム、クロ

チェ、プレイヴェーン、トンレサップに面したコンポンチナンの4河川港がある。また、カンボディアには1,800キロに及び可航内陸水路があり港湾外の個所も含め旅客輸送、貨物輸送に利用されている。

プノンペン港は首都前面に位置し、メコン河口から320キロ上流にある河川港である。日本の援助により修復された延長300mの棧橋及び世界銀行の援助によるポンツーン2基が主要な施設である。プノンペン港では1997年に70万トン弱の貨物を扱っている。輸入は石油類、セメント、輸出は木材、ゴムが多い。同港は河川港であるため季節による水位差が大きく10m近くに達する。雨季には5000トン、乾季でも2000トンの貨物船がメコン河をさかのぼり入港できる。また、雨季明けには定期的に維持浚渫を行っている。

シハヌークヴィル港は首都から200キロ離れたシャム湾に面した港湾である。水深10～11mの延長250mの棧橋及び水深10m(現有水深7～8m)延長350mの岸壁が主な施設である。同港では1997年に約80万トンの貨物を扱っている。その半分はコンテナである。個数で見ると約6万TEUである。岸壁の背後にはADBの援助によりコンテナ・ヤードなどが整備されているがガントリー・クレーンはなく、船のクレーンを利用している。シンガポール、タイなどと結ぶ定期航路が寄港している。なお、棧橋は老朽化が著しく利用には制約がある。今後のコンテナの増大に対応するため、わが国の協力によりコンテナ・ターミナルの整備が実施中である。

上記以外の港湾にはポンツーン、簡単な棧橋程度の施設しかなく、河川堤防を利用して荷役している港湾が多い。なお、コックン港においてはタイとの国境貿易が行われている。

メコン河はコンポンチャームまで乾季で2m程度、その上流クロチェまでは2m弱の水深がある。このため、旅客船や小型貨物船の利用があるとともに、河川に沿って木材やゴム関係の企業が立地し燃料や大型機材の搬入、製品の搬出に利用されている。この他メコン河を横断するフェリーも多い。また、サップ川及びトンレサップ湖も旅客輸送等に利用されており、プノンペン-シナムリアブを結ぶ高速船も運航されている。このように内陸水運は陸上交通網が貧弱なカンボディアにおいては極めて大きな役割を

果たしているが、内陸水路においては見るべき施設はなく、また航路の維持管理も行われていない。

なおプノンペン、シハヌークヴィルには各々公共事業・運輸省所管の国営企業である港湾局が設置され管理運営を行っている。直営で荷役などを行っているが経営状況はおおむね良好である。ただし、公共事業・運輸省本省には港湾行政の組織はない。

#### 1-2-4 空港

カンボディアには国際線を受け入れている首都のポチェントン空港とアンコールワットの玄関口であるシアムリアプ空港の他地方空港を含め10空港がある。

ポチェントン空港は3,000mの滑走路を有する国際空港でアジア域内と定期路線で結ばれており、年間17,500回程度の離着陸回数がある。ただし、施設の制約から大型機の就航ができないため、現在フランス、マレーシアの合弁企業によりBOT方式で整備が行われている。

シアムリアプ空港は2,500mの滑走路を有する空港で国内線のほかバンコクなどからの定期便がある。ADBにより灯火などの整備が行われた。そのほかの空港についてはバットンボン、シハヌークヴィル空港に簡易舗装があるのみで後はダートの着陸帯である。また舗装の状態も良好とはいえない。

なお、航空路管制はバンコクで行っている。また飛行場管制を行っている飛行場は上記2空港のみである。

また、空港建設はかつては首相府民間航空庁所管であったが、現在は公共事業・運輸省が所管している。

#### 1-2-5 国土保全などの社会資本

カンボディア国土の大半はメコン河の流域である。メコン河は雨季と乾季の水位差がプノンペンで約10mあり、メコンデルタにおいては雨季には自然堤防を越えて氾濫し、氾濫面積は最悪の年で300～400万haに及ぶといわれている。プノンペン市は洪水による被害を防ぐため内と外の二重の堤防で守られており、さらにポンプ場などの排水施設が設けられている。しかしながら不十分な維持管理や人口の増加などがあり、十分機能していないため都市排水・洪水対策についてADBによる援助が行われているが、

さらにわが国の援助で今後の計画について調査が行われたところである。このほかコンボンチャーム市が1996、2000年の洪水で都市全体が冠水しているほか、このときは各地で道路の決壊、鉄道の運休などの被害があった。洪水により毎年多くの農地が冠水するが、この洪水を利用した稲作が行われており、また冠水した農地は良い漁場として利用されている。この期間農村の住民は道路など冠水しない個所に仮設住居を設け生活している。

2000年雨季の洪水は過去70年間で最悪といわれており、死者130名、耕地の被害10万ヘクタール、被災者160万人といわれている。また、正確な統計はないが道路、橋梁などの社会資本に被害がでている。この洪水により5.5%という今年度の経済成長の目標の達成は困難とみられるとの外国専門機関の分析も報じられている。

内戦の一時期を除いて水文観測は実施されているが、特に河川改修は行われておらず都市前面に護岸がある程度で本格的な治水施設はない。ただし、内戦前に灌漑、水力発電及び洪水調節のためのプレクトノット・ダム建設が開始され、内戦により中断していたが再開された。なお、最近の木材の過剰伐採と植林の不足が、洪水被害の拡大の一因であるとの指摘もある。海岸については局所的な砂浜の喪失などみられるものの、沿岸部の人口が希薄であることもあり、特に問題は生じていない。

#### 1-2-6 電気通信

カンボディアは世界で最も電気通信の普及が遅れた国である。内戦終結時には首都では約3,000の電話があっただけであり、地方都市とは限られた容量の短波などで結ばれているだけであった。内戦終結後、UNTACにより衛星通信システムなどが導入され公務に用いられていたが、新政権成立後カンボディアに寄贈され、現在は一般の通信に利用されている。

カンボディアには現在約10万の携帯電話を含む約13万の電話加入がある。このうち90%がプノンペン市内にある。これらの電話は郵電省と7社の郵電省・外国資本のジョイント・ベンチャーにより運営されている。プノンペン市内の固定電話網は後で述べる日本の援助により大幅に改善された。

旧UNTACの衛星通信ネットワーク(パラパB4衛

星)により21の地方都市が結ばれている。また、1999年に完成したドイツの援助による光ファイバー基幹伝送路(タイ国境 - プノンペン - ヴェトナム国境: 総延長約600km)により隣国タイ、ヴェトナムと接続されるとともに、プノンペンとこの伝送路沿線の地域が結ばれている。

国際通信はオーストラリアの民間会社とのBCC(業務提携契約)によりインテルサット衛星を経由して世界各国と結ばれている。さらに、1997年からインターネットの接続サービスが開始され、現在約3,000加入者がある。また、プノンペン市内にインターネット・カフェ3店が営業している。

#### 1-2-7 電力

和平後の1992年には、設備出力約9万KWに対する有効な出力が2万KWの状態にあったプノンペンの電力設備は、2000年現在で総合計で15.43万KWとなっており、30%程度の供給予備力を確保していると見られている。内訳をみると、C2発電所が、現有の蒸気タービンの修理により1.5万KWに回復、またこの敷地内に1997年に独立発電事業者(Independent Power Producer: IPP)によってマレイシア企業が3.5万KWの出力設備を完成し合計5万KWの能力。C3発電所は、従来のGM製ディーゼル発電機による0.63万KWのほか、1997年に世界銀行の援助による1万KWの能力を追加して合計で1.63万KWの能力。C4発電所は従来あった旧ソ連製のディーゼル発電機を1998年に廃止し、この敷地に1999年にIPPによってアメリカの企業(Beacon Hill Associates)により複合火力機6万KWを設置した。また、隣接し合うC5及びC6発電所においては、日本の無償援助によるディーゼル発電機1万KW、ADBの援助によるディーゼル発電機1.8万KW、合計2.8万KWの能力となり、既に述べたようにプノンペンの総発電能力は15.43万KWとなった。

#### 1-3 社会資本整備に対する援助等

援助全般の状況については第2部第1章第6節 援助動向で述べられるので、ここでは社会資本整備に対する援助について述べる。内戦終結後1993年より国際社会の援助が本格化した。国際機関としてはADBが中心で、これまで幹線道路の修復、鉄道の修

復、シハヌークヴィル港の修復、シアマリアブ空港の改修などを支援するとともに、公共事業・運輸省の行政能力向上のための支援を行った。また、プノンペン - ホーチミン道路計画の調査を行い、メコン河以東の区間についての整備を援助している。世界銀行はプノンペン港の修復、幹線道路の修復を支援している。その他の国際機関は地方部の道路の修復の支援を行っている。二国間の援助であるが日本が最大の援助国であり、内容は後で述べる。まず米国であるが国道4号線の修復を行った。豪州は道路の橋梁の修復を援助した。デンマークはメコン河のフェリーの新造及び改修について援助を行った。その他の国から技術協力などが行われている。

日本については、内戦前にプノンペンと対岸を結ぶチュルイチョンパー橋(通称日本橋)の建設を援助した。このほかバスの供与、木材輸出港の計画調査などを行っていた。内戦終結後、内戦で破壊された同橋の修復を行うとともに同橋とコンボンチャム方面を結ぶ国道6A号線の修復を行った。また、道路の維持管理能力の向上のため道路建設センター(RCC)に機材等を供与するとともにその運営を支援するための専門家を派遣した。さらに、プノンペン港の修復を行った。この中で機材の供与やメコン河における航路標識の設置もあわせて実施されている。次いで、上記6A号線(現在は6号線)からコンボンチャムを結ぶ国道6/7号線の改修や、それと接続するメコン架橋(メコン河の第1橋梁となる)を援助している。また、シハヌークヴィル港のコンテナ・ターミナルについては開発調査に引き続き有償資金協力が実施され現在実施中である。また国道6号線シアマリアブ区間の修復について実施設計の援助を行っている。また、プノンペンの都市交通の改善について開発調査を実施している。これらと併せて研修の実施、専門家の派遣、青年海外協力隊員の派遣などの援助が行われている。

国土保全については前述のほか主だった援助は行われていない。

電気通信についてはUNDP/ITUによるマスタープラン作成などの技術協力(1995～1996年)、フランスによるデジタル市内交換機(6,000回線分)の供与(1995年)がなされるとともに、ドイツの援助によるタイ国境 - プノンペン - ヴィエトナム国境(総延

表3 - 3 社会資本、交通、通信関係の投資の承認実績

年	道 路	空 港	交 通	ドライポート	通 信
1995	-	1	2( 航空 / バス )	-	1
1996	-	-	-	-	5
1997	-	-	-	-	-
1998	-	-	-	-	-
1999	1	-	-	1	2
2000( ~ 9月 )	-	-	-	1	-

注：倉庫のみの投資や住宅、ホテル開発などは含まない。

出所：CDC資料より筆者作成

表3 - 4 BOT 候補プロジェクト

分 野	対象プロジェクト等	備 考
道 路	国道 3、5A、11、21、31、33、51	休憩所、サービスセンター( バスステーション、給油所、修理工場、ドライポート、国境検問所などを併設 ) を含む
鉄 道	国鉄( 全線または一部分 )	シンガポール - 昆明間のアジア横断鉄道の一部としての投資を期待
港 湾	河川港( プノンベン、コンボンチャーム、クロチェ )及び河川における簡易係留施設ならびに修理施設	
	シハヌークヴィル港( 倉庫、ばら物ターミナル、その他 )	
空 港	プレハビハール	タイ国境の高地にある寺院群。観光開発のポテンシャルが高いが従来は交通不便
	コッコン、パットンボーン、ストゥントラエン、モンドルキリー、ラタナキリー	
	シハヌークヴィル	現在アリストン社( マレーシア )のBOTによる総合開発の一部となっているが、進捗がなく断念する見込みで再度 BOT に供される模様
	コンボンチナン	現在ドラゴンゴールド社( マレーシア )と契約中であるが係争中であり再度 BOT に供される見込み
水 道	地方の 12 カ所	
電 力	数カ所の水力発電及びタイ、ヴィエトナムと接続する送電網	

注：報道によるとカンボディア政府は以上のものをBOTの第1の候補と考えているとのことである。また、実施企業は国際入札ではなく企業からの提案と交渉により決定されるとのことである。

出所：CDC資料をもとに筆者作成

長約 600km )の光ファイバー基幹伝送路が 1999 年に完成した。わが国の援助では、プノンペン市電気通信網整備計画が 1996 年から実施され、1998 年に完成した。このプロジェクトにおいて 3 電話局、デジタル市内交換機 ( 16,800 回線分 )、光市内中継伝送網 ( 延約 12km )、加入者ケーブル網 ( 約 260km ) 及び周辺地域への加入者無線システムなどの設置が行われ、プノンペン市の電気通信設備、サービスは質、量ともに飛躍的な改善、発展がなされた。これと併せて研修の実施、専門家の派遣等が行われている。

電力については、上に述べたように日本、ADB、世

界銀行などの協力で急速に回復し、現時点におけるプノンペンの設備出力は 15.43 万 KW に達している。世界銀行は、一般にアジアの電力セクターに対して、電源開発には民間資金を動員、世界銀行や各国の ODA は送電線等の整備に向けられるべきとの方針であり、この方針をふまえ、1998 年に「カンボディアの電力系統の整備計画」として、2020 年までのカンボディアの電力網系統の整備を提案している。わが国は、無償資金協力で 1994 年に 1 万 KW のディーゼル発電設備を供与した。その後はプノンペン周辺の配電網整備に集中し、既に第 3 次のプノンペン郊外

配電網の整備をほぼ完成させ、ADBの援助によるプロジェクトと連携しプノンペン周辺の電力供給能力の改善に大きく寄与してきた。現在、世界銀行の提案を踏まえ、シハヌークヴィルの火力プロジェクトに関するフィージビリティ・スタディを実施中であるが、燃料の確保等の課題の解決が必要である、

上にも述べたが援助のほか、民間により社会資本整備が行われている。最大のものはポチェントン空港であり前述のとおり大型化のための整備、管理がBOTで行われている。また電気通信においては、上に述べたとおり民間が国際通信サービス、携帯電話サービスなどで大きな役割を担っており、電力においてもIPPとして大きな位置を占めている。このほかにも道路、鉄道、港湾、空港などへの外国民間企業の進出希望があり、政府も期待しているようであるが、詳細は不明である。なお実績などについては表3-3、3-4に示す。

## 2. 社会資本整備の課題・問題点

### 2-1 社会資本全般に共通する課題

特に交通関係の社会資本について共通する課題をみると以下ようになる。

内戦による破壊や内戦中の維持管理の欠如の結果、多くの社会資本が利用に支障を来している。

陳腐化しており現在の交通に対応できない。これは内戦の間に交通技術が急速に発達したが、カンボディアの社会資本はこの動きに対応できず、また修復を行った施設においても基本的には内戦前に戻しただけで、現在の程度の交通にかろうじて対応しているが、近隣諸国を含めた現代的な交通、まして今後の本格的な開発への対応には全く不十分である。

カンボディアの今後の開発や国際的な交流の必要性に比べて交通ネットワークが不足している。

管理運営体制が市場経済にそぐわないため利用者のニーズに対応したサービスの提供ができない。また多くのサービスが民間により提供され、さらに社会資本がBOTなどで民営化されつつあるが、これらに対する適切な行政による管理が行われていない。

なお交通関係社会資本の適切な管理、運用のた

めには通信の確保が不可欠であるが、現時点では電気通信網が不十分なため大きな制約がある。

上にも述べたが、カンボディアにおいては交通関係でポチェントン空港がBOTにより整備されているほか、道路、鉄道、空港の整備、運営に対するBOT方式による外国民間企業の整備の構想があるほか、国際港湾の運営に対する外国民間資本の参入の構想がある。電気通信においては外国民間資本などと郵電省の共同による通信サービスの提供が行われている。電力においてはIPPとして発電事業を行っている。

さらに、観光開発などの一環として進出企業による社会資本の整備が予定されている。

これらの外国民間資本などによる民間社会資本整備は、カンボディア政府の独自財源がとぼしくまた先進国や国際機関の援助にも限界があること、公的な援助は決定までに時間がかかる場合があることやカンボディア側の負担が必要な場合があることなどから、採算のとりやすいプロジェクトを早期かつカンボディア政府の当面の支出なしに緊急に整備するには有効な手段である。一方、社会資本整備は本来公共性が強く、民間事業として採算がとりにくい性格を有している。このため受け入れ国において、民間に開放するプロジェクトを計画的に選定するとともに、事業者の選定、開発、管理運営などに関する制度の整備を行い、それに基づいた透明性を確保した契約が必要となる。このような基盤が整備されてはじめてBOT等民間による社会資本整備が有効に機能する。同時に、民間による開発、運営管理とODAによる援助との間の調整が必要である。しかし、制度面の課題もあり、カンボディア政府による適切なコントロールができず、プロジェクトの遅延、高い料金あるいは不適切な周辺地価の高騰などの問題も生じている。カンボディアでは外国資本誘致のための投資法は制定されているが、社会資本整備、管理あるいは交通事業などに関する法規はなく、BOT等民間による社会資本整備は政府の個別判断によっている。このため、外国民間資本による社会資本整備が真にカンボディアの発展に寄与するようにするためには、投資の誘致だけでなく今後上記の点についてカンボディア政府において必要な制度面の基盤

整備がなされることが必要と考える。このためにも、後でも述べるように、各々の分野におけるカンボディア側の行政能力の強化が不可欠である。

## 2-2 各セクター固有の課題

### 2-2-1 道路

幹線国道や都市内幹線については修復がかなり進んだが、それ以外の道路においては状態が悪く、特に雨季には通行不可能な路線が少なくない。また、修復された道路でも一部を除き多くは既存道路の舗装の修復程度であり、重量交通、高速走行には適さない。にもかかわらず内戦前には無かった設計条件を超える大型トレーラーや過積載の車両などが走行している。この結果、復興された道路でも維持管理の不備とあいまって既に破損している箇所も見られる。また、内戦前と異なりバイクが非常に多く、それへの対応がなされていない。また、主要幹線はアジアハイウェイの路線に指定されているが、道路構造が国際規格になっていないこと、国境を越える交通に対応する交通管理制度が整備されていないことなどから国際交通には利用されていない。

特に、雨季に洪水にさらされるカンボディアにおいては、幹線道路でもそのルートから基本的に洪水に対して脆弱であり、適切な維持管理があって常時道路の利用が可能となる。しかしこのための組織、制度及び財源が不足している。また、幹線国道以外の多くの地方部の道路の整備に手がついておらず、全ての州都が全天候道路で結ばれる状態にはなっていない。

さらにバス、タクシー、トラックなどによる輸送事業を管理する制度がないため安全確保などに問題が生じている。

### 2-2-2 鉄道

内戦による被害に対する修復が行われたが、必ずしも本格的な整備を行っていないこと、信号、通信については手がついていないことから、前述のような低速かつ低い容量にとどまっている。特に北線は軸重13トンと1920年代に建設されたままであり、完全に復旧したとしてもそのままでは鉄道の特性を活かした競争力ある輸送はできない。

また、カンボディアの鉄道は後で延べるようにタイ、ヴィエトナムと結ぶことによりアジア鉄道網の一部となることが期待されているが、そのためにはシソポン - ポイペト間及びプノンペン - ヴィエトナム国境間が欠けている。

かつて鉄道は独占的な輸送手段であった。しかし自動車交通が中心となった今日では競争状態にあり、それを前提とした鉄道の特性を活かし、顧客ニーズに対応したサービスの提供による輸送を目指すべきであるが、必ずしも経営ということを念頭においた組織や運営になっていない。

### 2-2-3 港湾・内陸水路

国際港湾においても、施設の維持管理が不十分なため、水深あるいは強度の不足から運用に大幅な制限がある。また、コンテナ輸送が雑貨輸送の中心となったが、既存施設を一部転用して使用しており本格的なコンテナ船の寄港ができない。また、国際河川の通航、国境通過にあたって手続きなどのコストと時間がかかることから、復興された施設の利用が必ずしも順調に伸びていない。これら国際港においては関連諸手続きもふくめ管理、運営の効率化が求められている。

国際港以外の沿岸、内陸港湾あるいは港湾外の内陸水路における貨客取扱については、施設がほとんどないことから効率性、安全面に問題がある。また、既に述べたが主要内陸水路においては航路の維持管理がなされておらず安全面から問題がある。特にトンレサップ湖においては埋没が進行して水深が浅くなっている。

なお、社会資本自体ではないが国際的な基準に準じた船舶の検査、登録及び船員資格の制度が確立されていない。このため他国の港湾にカンボディア籍船舶が入港した際問題となった例がある。また、海上の救難捜索体制が未整備である。

### 2-2-4 空港

ポチェントン空港は滑走路の長さはあるが維持が不十分なことに加え、強度、幅員や平行誘導路、その他必要な施設、機材がないこと、さらにターミナルが不十分なことなどがあり、国際線に標準的に就航しているB-747等の大型機が乗り入れるとなると

問題が多い。またその他の空港においては、施設の不備と同時に維持管理の欠如が問題である。

管制についても同様なことが指摘され、航空路の管制はバンコクで行われている。

#### 2-2-5 国土保全施設など

プノンペン他主要都市及び幹線交通網が洪水の被害に対して脆弱である点が問題である。それ以外については現在の農業と生活の範囲では顕著な問題となっていない。

都市内の公園緑地についてはかつて計画的に建設されたものがかなりあり、現在も利用されている。しかし一部のモニュメント的なものや観光資源となっているものなどを除き維持がほとんどなされておらず、荒れている点が問題である。

#### 2-2-6 電気通信

カンボディアの電気通信については、容量の不足や近代化の遅れが問題であり、一般的に人材と資金不足が指摘される。また、設備が多種類にわたることも保守、管理の効率性の観点から問題である。

プノンペンにおいては、通信事情は固定電話網の復興や携帯電話の普及もあり、かなり改善された。しかし、一方で地方との格差が大きく開いている。

セルラー電話については、早期に通信事情の改善が図られた点で多に貢献したが、各社の規模が小さく、料金が著しく高い、過度にビジネスオリエンテッドであるなどの問題が指摘されている。

このような現状は前節の産業振興のための環境整備で述べられているように、情報化の推進が産業の振興あるいは行政の能力向上に不可欠であることを考えると大きな問題である。また、交通社会資本の管理、運用に大きな支障となっていることも大きな問題である。

#### 2-2-7 電力

プノンペンの電力需給は回復してきているが、ほとんどがディーゼル発電に依存しているため発電コストが高く、IPPからの買電単価がKWh当たり15円、配電経費を加えるとKWh当たり30円となり、この高い電力料金が今後のカンボディア経済発展の阻害となる可能性がある。

また、過去プレクトノット開発、キリロム水力といった内戦前に着手された水力プロジェクト、具体的な調査が行われたカムチャイ水力の扱いが課題となっている。また、コーンの滝、ストゥントラエン、サンボール、セサンといったメコン河本流のダム開発の議論があるが現時点では環境問題などから具体化は困難と考えられる。

### 3. 社会資本整備の方向

#### 3-1 基本的考え方

社会資本整備は、カンボディアの社会経済開発に基本的には寄与していくものである。現行の第1次社会経済開発5カ年計画(1996-2000)をふまえると交通関係社会資本の整備の基本的な方向としては以下のような項目があげられる。

内戦終結後の最優先課題として、国の統合と治安の確保のための交通ネットワークの確立を図る。

国土の大半を占める地方部とそこに居住する農民の生活向上がカンボディアの安定と発展に何より重要なことから、地方部の開発、特に農村部の開発と生活の安定のための交通ネットワークの確保と国土保全の確保を図る。

さらに、これからのカンボディアの経済発展のために、産業の振興、特に輸出関連産業のための交通ネットワークとゲートウェイの形成及び都市生活の居住条件の改善を図る。

重要な外貨獲得及び雇用創出産業である観光の振興のための交通ネットワークとゲートウェイの形成と観光資源の活用のためのインフラ整備(例えば公園、海浜など)を図る。

カンボディアはインドシナ地域の要の位置にあることから、その地理的条件を活用した交通ネットワークとゲートウェイの整備を図り、その条件を生かした経済開発によりインドシナ地域のハブ機能の確立を目指していきたい。

さらに、新たな社会資本整備の方向として、産業の振興や行政能力向上による発展のための情報化の推進があげられる。情報化の推進の基盤を形成する電気通信については、1999年に策定された電気通信拡充5カ年計画(1999～2003)によると、1999年に

約10万であったカンボディアの電話台数は2003年には約26万台、2009年には約40万台になるものと想定されている。プノンペンのみならず地方部も含めた電話設備の増強、施設の近代化、光ファイバーケーブル/デジタル・マイクロウェーブなどによる国内市外伝送路網の形成が整備の方向としてあげられる。

交通、通信のいずれも当面の急がれる修復のための整備を早期に達成する必要がある。しかし、カンボディアは今や復旧・復興から新たな発展の時期にきている。当面の修復だけでは質、量ともに新たな国づくりの基盤としては不十分であり、引き続き中長期的視点を踏まえた新たな発展のための段階に進む必要がある。このための移行期間が次の3～5年であり、この間に残された修復を行うことと並行して長期的なマスタープランを策定し、それに従った整備を開始するとともに組織、制度あるいは人材の育成などを行う。その成果が早期に民間にスピル・オーバーする仕組みをつくる。

なお、緊急に行うべき洪水対策などは別として、国土保全については技術的知見が限られていること、環境及び社会、経済的な影響が大きいこと、他の国に影響すること、さらになにより大きな投資と長い期間を必要とすることからまず第1段階として地に足のついた政策形成のための調査研究を開始する必要がある。その結果を踏まえた国土保全への取り組みが重要である。

### 3-2 当面の復旧・復興のための整備

既に述べたように、国際機関やわが国をはじめ各国の支援により当面の修復についてはかなり進んでいる。また、単なる修復にとどまらず緊急のニーズに合わせ、さらに先を見た整備を現時点で行うべきものもある。これらを含め以下既存計画などを踏まえ当面の復旧・復興のための整備の方向を示す。ここでは社会資本整備のためには計画・調査、手続きなどの準備や実際の施工の期間が必要なことから期限は限定しにくい。以下当面の復旧・復興のために必要な整備について示す。なお、復旧・復興のための整備においては特にカンボディア側の現状の維持・管理能力も踏まえたものとするのが重要である。

### 3-2-1 道路

幹線道路については、特に経済開発に重要な路線すなわちタイ国境-パットンボン/シナムリアブ-プノンペン-ヴィエトナム国境の路線及びプノンペン-コンボンチャーム/シハヌークヴィル、プノンペン都市内幹線、プノンペン周辺の重要道路網を期間内に修復する。これらの路線においては、特に雨季においても交通が確保されるよう維持管理を行うための体制を確立する。

これらの路線のうち国際交通に特に重要な路線については、修復済の路線であってもプノンペン-ホーチミン・ハイウェイ・プロジェクトのように必要に応じて国際規格に改築あるいは区間によっては新設を行う。

地方部の道路においては、まず全ての州都を全天候道路で結ぶことを目指す。ただし交通量の少ない路線が多いと考えられるため、経済性及び維持管理の容易さを考慮した規格で暫定的に供用する。

その他の道路については地域の必要性に応じ、必要な区間の修復を行う。

### 3-2-2 鉄道

まず鉄道が競争力を持ち得る石油、セメント、コンテナなど大量、定型貨物の輸送が期待される南線に重点をおき、修復時に残された個所の補強、修復、貨物出荷施設/ドライポートとの接続、最低限デیلیー運行を可能にするよう交換設備の復活ならびに信号、通信設備の修復を行う。

これに引き続きシソボン-ポイベト間48kmの復旧を行い、タイから国境での1回の積換えでプノンペンへの鉄道輸送を可能とする。

### 3-2-3 港湾・内陸水路

国際港湾については実施中のシハヌークヴィル港コンテナ・ターミナルについてその建設促進、供用を図る。

沿岸港、内陸港及び港湾外の内陸水路については早期に効果を発揮できることから、利用状況を踏まえ簡易な係留施設や必要な個所について浚渫などを行う。また、内陸水路についての維持・管理を行うための体制を確立する。



### 3-2-4 空港

ポチェントン空港についてはBOTでその改修が行われているが、その進捗状況を踏まえ必要があれば整備のあり方を一部見直し、暫定供用も含め早期に大型化をはかる。

シアマリアプ空港については国際的な観光客の受け入れをふまえて必要な整備を進める。

また、電気通信網が整備されつつあり、管制のための通信が確保されると考えられることから、管制については航空路も含めて実施する体制を確立することとし、そのための施設整備などを行う。

### 3-2-5 国土保全など

必要な都市排水・洪水調節についてはその完成を図る。

公園・緑地については可能な修復、維持を行う。この場合可能であれば民間などとの協調を行う。

### 3-2-6 電気通信

既にのべたように、カンボディアの電気通信においては破壊と同時に近代化に取り残されていたため、復旧・復興というより、新たな電気通信システムの構築が必要である。このため当面の整備として以下のものが考えられている。プノンペンにおいて30,000回線以上の電話網を増設するほか、地方部においても50,000回線以上の電話の増設を行い、少なくとも各市町村に1台以上の電話を設置する。また国内のデジタル・マイクロウェーブ/光ファイバーケーブル市外伝送路網及び沿岸・メコン流域無線網を整備する。また、タイ、ラオス、ヴェトナムとの地域通信網の整備を行う。

### 3-2-7 電力

既に述べたようにプノンペンの電力の確保と価格の低下が当面急がれており、そのためにシハヌークヴィル・プノンペン間の送電線及び現在JICAにより調査中のシハヌークヴィルにおける中規模火力発電所の整備を行う。なお、世界銀行はヴェトナムのオモン火力発電所からの買電を前提として上記送電線に連携するターカエウ・ヴェトナム国境間の送電線の建設を提案しているが、価格面など十分な検討が必要と考えられる。

### 3-3 中長期的な視点を踏まえた整備

本節3-1にのべたようにカンボディアは今新たな国づくりをスタートさせる段階にある。そのために現在第2次社会経済開発5カ年計画の策定が進められている。その中で社会資本についても基本的方向が示されることとなる。また、社会資本整備においては時間とコストがかかることから10～15年程度の長期的なマスタープランをふまえた整備が必要である。これらについてはまだ確定したものがないため、現時点で想定しうる中長期的な視点を踏まえた整備についておおよその方向を示す。

なお、定量的な予測は今後なされる必要があるが、農業と農村部の安定的発展をベースに、首都をはじめ7つの成長の核(プノンペン、シハヌークヴィル、コンポンチナン、パットンボーン、シアマリアプ、コンポンチャームおよびラッタナキリー)が観光を含む産業、人口などで発展し、相互の結びつきが強くなるとともに、プノンペン以外でも都市基盤形成のためのニーズが高まること、さらに、地理的優位さを生かし近隣諸国を中心として国際的な結びつきが大きくなることを前提としている。3-1で示した基本的方向のゴールが見えてきた段階と考える。また、これらの整備にあたっては、国や地域の計画等との整合性を図ること、経済性に配慮して優先順位を決定すること、必要に応じ民間による整備、運営も考慮することなどが重要である。

#### 3-3-1 道路

幹線国道については交通量の増加に対応し、特に経済開発や国際交通に重要な路線については国際的規格にあった道路に改築される必要がある。その際特に主要都市、線形などに問題のある箇所あるいは洪水の被害を受けやすい箇所については、現道の改修ではなくバイパスや別ルートによる整備を行う。また、修復においては改修されなかった大橋梁や国道1号線のブレックダムのような幹線国道におけるフェリー利用箇所について橋梁の改修、新設を行う。

都市内道路についても都市の骨格を形成する道路、観光を含む産業に必要な道路などを中心に整備を行う。

地方部の道路については交通量の増加に対応し、州都と外部を結ぶ路線や地域の総合開発の軸となる路線など必要な箇所から逐次舗装、改良などを行う。

表3 - 5 カンボディアにおける総合交通計画  
(主な構成)

パートA 計画の基本的内容 計画の基本的考え方 カンボディアにおける交通の現況 総合交通計画の基本方針
パートB 交通需要予測 交通需要予測の手法 社会経済フレームの推計 マクロ需要予測 輸送機関毎の需要の予測
パートC 輸送機関毎の交通計画
C1 道路及び道路輸送計画 道路計画 道路輸送管理政策 -1 交通管理 -2 道路運送事業政策
C2 鉄道
C3 港湾 / 内陸水路計画及び水運政策 港湾及び内陸水路計画 水上輸送管理政策
C4 空港計画
C5 交通計画における特別な課題

出所：Kanek(1998)

### 3-3-2 鉄道

鉄道については、修復にあたっては路盤などは基本的に現状のままとし、大橋梁についても構造上の問題があるものの対応がなされていない。また、北線については修復されても1930年代のローカル輸送対応のままである。このように修復後も必ずしも十分な輸送能力をもたないため、今後の基幹的な輸送手段として活用されるためには、全面的な近代化が必要である。したがって、道路輸送との比較検討を慎重に行い、十分な需要が確保され経済的に成立することを確認した上で施設、車両、信号・通信などについて近代化を図り、速度の向上、輸送力の増強を行う。特に北線においてはタイ国鉄との直通輸送の可能性をふまえて行う。

なお、アジア横断鉄道の構想が検討されており、このためにはカンボディア国内において、タイ国境付近の修復とともにプノンベン - ヴィエトナム国境間については新規の建設が必要となるが、経済性、技術的課題、関係各国の動向などの条件が整うことが具体化の前提となる。

いずれにせよ、中長期的視点にたった鉄道整備の

方向については後で述べる総合交通計画の中で検討される必要がある。

### 3-3-3 港湾・内陸水路

シハヌークヴィル港については、既存調査をふまえ、雑貨埠頭の改修、パラ物ターミナルの整備ならびに利用の動向をふまえコンテナターミナルの拡充を図る。プノンベン港については、内陸部の開発動向及び国境通過の容易性などをふまえ、必要性に応じ新たなターミナルの整備を行う。この場合メコン本流への整備も検討する。

その他の沿岸港、内陸港及び港湾外の内陸水路については、需要の増加に対応し新規整備を含め必要な整備を行う。なお、トンレサップ湖においては埋没対策とあわせて可能な整備を検討するものとする。

### 3-3-4 空港

ポチェントン空港、シナムリアプ空港とも旅客需要の増加、機材の大型化に対応した施設整備を行うとともに、安全性の確保のために必要な航行援助施設の近代化を行う。このほか十分な需要が見込まれる場合、バットンボン、シハヌークヴィル空港の整備を行う。また、地方空港において滑走路の舗装など定期便の安定的な就航のための整備を行う。

また、航空路管制については必要な近代化を継続して行う。

### 3-3-5 国土保全など

産業、観光開発などにより都市化が進展するため必要となる洪水対策や都市前面の護岸、基幹的な社会資本を防護するための施設整備を行う。

遺跡の保護や観光開発、プノンベンなどでの新たな市街地の開発と併せた公園・緑地の整備を行う。また、都市の人口増への対策の一つとして必要があれば公営住宅についてもその整備の検討を行う。

### 3-3-6 電気通信

電気通信においては、既に述べたように大幅な需要の増加が想定されることから、3-2において示した当面の整備をふまえ、さらにプノンベン、地方部を通じた設備の増強、近代化を促進する。

表3 - 6 交通関係法規の対象項目

行政の対象項目	細 項 目
組織	公共基盤施設行政 / 運輸・交通事業行政 / 交通手段に係る行政 / 交通管理行政
公共基盤施設	計画 / 開発 / 維持・管理 / 運営
運輸・交通事業	免許 / 事業管理・運営
交通手段	登録 / 技術基準 / 維持・検査
交通管理	交通安全規則 / 免許・教育 / 交通管制

出所：Kaneko(1998)

### 3 - 3 - 7 電力

既述の世界銀行の報告書によると、カンボディアにおいては今後電力需要の急速な伸びが想定されている。このため、3 - 2で述べた整備に引き続き、国道3、4号線沿いの水力、引き続きクラバン山中の水力発電などが提案されている。

このほか南部沿岸の東端部のタイ国境沿いのカルダモン山地では経済性の良い水力発電の開発がタイとの共同開発として考えられている。

プノンペンの電力需給が落ち着いてきた段階では、問題となるのは電気料金の安定化と地方の電化である。前者については上にのべた長期安定した電源確保が重要である。後者については十分調査がなされていない。カンボディア電力会社の調査では今後の電力需要について大きな伸びが想定されているが、プノンペンに比べて地方の需要は極めて小さいと想定されている。しかし農村部の生活と農業生産の向上はカンボディアとして極めて重要な課題であり、地域で利用可能なエネルギーの活用なども含め検討していく必要がある。

### 3 - 4 社会資本整備のために必要な施策

交通関係社会資本整備のためには以下の施策の実施が必要である。

#### (1) 総合交通計画の策定

カンボディアは復旧・復興から新たな国づくりの段階に入るが、その段階で各種交通機関相互の調整を図り効率的かつ効果的な交通関係社会資本の整備を行うためには、社会経済開発5カ年計画などと整合のとれた「総合交通計画」の策定とそれをふまえたプログラムに沿った整備が必要である。「総合交通計画」の構成としては表3 - 5のようなものが考えられる。

なお、総合交通計画においては、個別の輸送機関についての計画を作成する前に全体の大枠を設定すること、実効性のあるものにするために政府全体としてオーソライズすることが特に重要である。また、カンボディアはインドシナ地域の要に位置していることから、国内交通だけでなく国際幹線交通も視野に入れた計画が求められる。

#### (2) 交通関係法規の確立

交通関係社会資本の適切な整備、管理運営、利用のためには明示的な交通関係法規が必要である。対象となる内容はおおよそ表3 - 6のとおりである。

現在カンボディア政府により徐々に法規の制定がなされているが十分でない。このため、これらのうち必要性、緊急性の高いものから順次制度化していく必要がある。

#### (3) 政府組織の再編・強化

交通関係社会資本の適切な整備、管理運営、利用のためには政府組織の再編・強化が緊急の課題である。特に以下の4点は急がれるものである。

企画計画部門の強化を行い、基本政策や計画の策定、制度・法規の立案、情報の管理と公開を行う能力を高める。このための人材の育成を進める。

維持・管理能力の強化を行う。当面政府自ら維持・管理、運営を行うものについては、資機材の確保、人材の育成、技術能力の向上を進める。なお、現在通信手段が不十分なため維持、管理・運営に支障を来しているが、電気通信の修復、建設が進みつつあり、これと連携して維持、管理・運営のために必要な通信網などを整備する必要がある。これはカンボディア政府のIT化の一環と考えられる。

国営企業の経営能力の強化を行い、商業的に自立した運営が可能となるよう組織の再編、人材の育成を行う。組織再編にあたっては、行政として対応すべき事項を所掌する小規模だが責任のある組織を公共事業・運輸省に設ける。

特に交通事業等民間により行われる交通サービスに対する行政能力を強化する。この中には競争の確保、料金政策、安全の確保などが含まれる。また、そのための人材の育成を行う。

#### (4) 十分な維持財源の確保

料金、租税、その他収入の確保により十分な維持財源の確保を行う。

#### (5) 民営化の適切な促進とそのための制度の確立

特に交通サービスの提供は民間により行われるべきことから民営化を促進するとともに、民間事業者の適正な活動を確保するための制度及び政府機能の強化を行う。また、BOTなどによる社会資本整備、管理運営への民間の参入の適切な誘導のため、参入の基準、手続きなどの明確化を図る。

#### (6) 円滑な国際交通の確保のための近隣諸国との協調

今後さらに近隣諸国との交通が増加することが想定されるが、現在国境通過に様々な支障があるところ、円滑な国際交通の確保のための近隣諸国との協調を図り、必要な取り決めなどを整備する。

#### (7) 適切な技術基準の確立

カンボディアの社会資本整備にあたっては多くの国際的な支援を得ているが、その際施設や利用に適用される技術基準が援助機関毎に異なっており、将来の維持管理や利用に際して支障となる可能性があることから、基本的な事項についての技術基準の確立を図る。

国土保全などについては、現状の把握のための調査を行い、それを踏まえた基本政策の検討を行う。また、そのために必要な政府組織の整備及び人材の育成を図る。この場合、関連する機関との連携による効率的、効果的な対応に配慮する。

電気通信についても交通関係社会資本と上に述べた(1)から(7)とほぼ同様の施策が必要と考えられる

が、特に以下の点が重要である。

#### 業務の効率化

業務の効率化のために郵電省は2000年内に新たな組織形態である公社制度に移行する予定である。新たな組織と運営手法により業務の効率化を図る。なお、急速な拡大と近代化、採算の取りにくい地方部への展開と同時に低廉な料金での広いサービスを必要とする現状では、民営化については不適當と考える。

#### 人材の育成

急速に拡大する電気通信網をカンボディアが自ら保守、管理するための人材が今後大量に必要とされる。この人材の育成が急務である。

#### マスタープランのレビュー

既に電気通信に関するマスタープランは策定されているが電気通信においては技術革新が早く、またカンボディアにおける状況も大きく変化しつつあるため、適宜マスタープランのレビューを行い、長期的な方向を再確認する。

電力についても従来緊急電源で凌いできたが、今後の安定的な電力の確保と地方部の電化という課題に対応するため電力の長期計画の策定が必要である。

また、特に、世界銀行においては電源開発は民間に委ねる方針であるが、電力市場が十分育っているバンコクなどの東南アジアの中核都市ならいざ知らず、カンボディアでは状況は異なっている。さらにIPPからの高い買電コストがプノンペンにおける需要の拡大を阻害しており、カンボディアにおいて公的資金が今後の電源開発の全国的展開に果たす役割を位置づけていくことが重要である。

以上に示した各施策についてはいずれも効果が明らかになるのには時間がかかるものであるが、当面の修復のための整備の効果を早期に発揮させ、また持続させるものであること、中長期的な整備を適切に行うために必要不可欠であることなどから、優先度の高いものから早期に取り組み必要がある。

### 4. 社会資本整備に対するわが国の援助のあり方

#### 4-1 基本的考え方

3.において、カンボディアにおける社会資本整備の方向や必要な施策について述べた。これらにはカ

ンボディアが自ら取り組むべきもの、わが国及びその他の国や国際機関などの支援によるもの、民間が事業として参入するものなど全てを含んでいる。限られた資源であるわが国の社会資本整備に対する援助を有効に機能させ、またその効果がカンボディアにおいて十分認識されるためには、効果の発現が明確な対象に集約的に振り向けることが必要である。また、単に施設ができるだけでなく技術移転がなされ人材育成に寄与することも重要である。なお、現時点では安全上の理由で援助の対象となる個所が南部及び主要都市周辺に限定されているが、以下は安全が回復し特に問題がある地域を除きカンボディア全土が対象となることを想定している。

#### (1) 当面の復旧・復興のための整備

当面の復旧・復興のための社会資本整備においては、既に国際機関等も参加した枠組の中で実施されていることから、他援助機関とも協調し、集中的に整備を行うことにより早期に効果が発揮されるものを主としてわが国の援助の対象とする。

なお、小規模あるいは遠隔地における修復事業などにおいては、後で述べるカンボディア側の維持管理能力強化の一環として維持管理のために供与された機材により、カンボディア自らによる修復も有効な手法と考えられる。

ただし当面の修復であるとしても長期にわたって供用されることを前提とし、経済性によっては最も効果の大きい個所への集中あるいは早期供用のため必要があれば暫定供用も考慮する。

なお、カンボディア側の維持管理能力に限界があることから、維持管理の不十分さから早い時期に効果が低減しないよう対象プロジェクトの選定や設計、施工などに配慮する必要がある。

#### (2) 中長期的な視点を踏まえた整備

中長期的な視点を踏まえた整備に対するわが国の援助においては、既にわが国は単なる修復ではなく今後のカンボディアの経済社会開発の要となる援助を行っているが、中長期的視点を踏まえ総合交通計画などの計画に基づきカンボディアの経済社会開発の中で戦略的位置づけを持つものに重点を置く。また、関係機関と連携しつつインドシナ地域との連携

を強化することによりカンボディアの経済社会開発に寄与するものにも重点を置く。

なお、BOTなど民間による社会資本整備の重要性が高まるものと想定されるが、わが国の援助の効果が適正な発揮に寄与するものについては、これら民間事業との連携を図る。

また、地域開発、農林水産業を含む産業開発、観光開発、都市開発などとの連携に留意し、援助の効果が広く発揮されるよう配慮する。さらに、わが国の援助による施設が今後カンボディアが自主的に整備を進めていく場合のモデルとなるよう考慮する。

#### 4-2 社会資本整備、管理・運営のための能力の強化

本項4-1に示した基本的な考え方にに基づき社会資本整備を円滑に行うとともに効果を十分発揮するためには、カンボディア政府における社会資本の整備、維持、管理・運営及び小規模な修復などの能力の強化が重要で、その能力強化を促進するための援助の実施が必要である。なかでも不足しており特に援助が必要と考えられる内容としては、以下の3点が挙げられる。

##### (1) 制度の確立、計画策定などの能力の強化への支援

社会資本整備にあたっては、整備、管理・運営のための制度が確立され、誰がどのような権限と責任を持つかが法的に明確にされる必要がある。また、これに基づき整備計画などが策定される。これらは最終的にはカンボディアの法体系の中で公式に決定されるものであり、担当すべき政府機関の政策企画能力の強化への援助が重要である。

##### (2) 維持、管理・運営能力の強化への援助

わが国の援助によるものを含め多くの社会資本は今後ともカンボディア政府自らによって維持、管理・運営される必要がある。そのために必要な人材の育成が急務であり、技術、管理など実務能力向上のための援助が重要である。また、維持、管理・運営などに必要な資機材についても必要な場合カンボディア側の自主的な対応と連携しつつ援助を行う。

また、独立採算で自立的に運営される国営/公営企業などにおいては市場経済の中での経営のための能力強化についても援助を行う。

### (3) 民営化に対する政府の管理能力の強化など

現在民営化が進められている交通サービスの提供など、BOTなど民間による社会資本整備、管理・運営などに、政府として適切な対応を行う必要がある。このためには技術、経営、制度など多面にわたる問題に対する政府の適切な管理が必要であり、そのための能力の強化が必要とされている。このための政府の管理能力強化について援助を行う。

#### 4-3 マスタープラン、技術基準等の策定に対する協力

本項4-1に示した基本的な考え方に基づき社会資本整備を効率的に行うためには、総合交通計画などの公的なマスタープランが必要不可欠である。同時に、多くの国、機関による多様な援助を効率的に行い効果的なものとするとともに、その成果を良好に維持、活用することあるいは適切な民間の参入のためには技術基準などの策定が必要である。これらの策定には相当の経験の蓄積が必要であることから、4-2に述べたカンボディア側の能力の強化と併せ、マスタープラン、技術基準等の策定に対する援助を行う必要がある。

#### 4-4 整備の目標と戦略

中長期的なわが国の援助による社会資本の整備については、既に述べたように総合交通計画などのマスタープランをふまえて実施されるべきものであることから、中長期の方向を見つつここではここ数年(3~5年)においてわが国の援助として取り組むべき内容について示す。

まず、交通については「総合交通計画」の策定が重要でありそのための援助が早急に必要である。同時に、本項4-2に示した交通行政全般にわたるカンボディア政府の能力強化についても「総合交通計画」と併せて必要なプログラムを早急に作成し、それにしがたい日本の援助により実施すべきものについて各種技術協力のスキームを組み合わせ順次実施していく。以下個別にみていく。

#### (1) 道路及び自動車交通

幹線国道については、特にカンボディア経済に重要で、実施中の他の機関の援助と一体となって早

期に効果を発揮する区間や、緊急復旧は行われたが災害を受け早急な災害復旧などを必要とする区間がまず第1にあげられる。次いで、幹線道路の修復において対象外とされ交通のネックとなる可能性の大きい既存の大橋梁についても、技術的な調査を行った上で緊急性の高いものについてその架け替えを援助する。また、国際交通に重要な路線については国際機関と連携をとりつつ、交通量が多い区間に対して橋梁や一部路線の新設を含む整備があげられる。この場合、投資額が大きくなるため、採算上可能であれば一部区間に有償資金協力の適用も検討される必要がある。

道路については特に維持・管理が重要であり、わが国からも既に維持管理能力強化のための援助が行われているが、その継続、強化が必要である。

また、現在調査が進められているプノンペン都市交通については、その調査成果を踏まえ必要な整備を行うとともに、その他交通管理、公共交通の育成などを含めた必要な援助を行う。

#### (2) 鉄道

鉄道については、基本的には今後策定される「総合交通計画」の中で示される今後の方向をふまえて援助の方向が決定されるべきであるが、早期に効果が発揮できると考えられるプノンペン-シハヌークヴィル間の南線について、必要な経済、技術面の確認を行った上、当面必要な整備等に対する援助を行う。この場合、可能であれば石油などの荷主、港湾局などとの連携をはかる。また、カンボディア国鉄の維持、管理・運営、経営などの能力強化を支援するとともに、新たに導入される信号、通信に対して自ら保守、運用できるよう実務的な支援をはかる。これに引き続いて実質的には新設となるシソポン-ポイペト間の修復については上記「総合交通計画」の策定の中で方向付けられるのでここでは記述しない。

#### (3) 港湾・内陸水路

港湾については実施中のシハヌークヴィル港のコンテナターミナルの建設促進、供用を図るとともに効率的な運営のための能力強化を支援する。

また内陸港、内陸水路については、早期に効果が発揮できることから必要な整備等を援助する。また、

測量、維持浚渫などを自ら実施するための維持・管理能力の強化のための支援を行う。

#### (4) 空港

空港については民間、他援助機関により整備が進められているが、その進捗状況等を踏まえカンボディア側から改めて支援の要請があった場合、その時点で必要性などを検討し判断することとする。

航空管制については、航空路を含め施設の整備、運用能力の強化を支援する。この場合、採算上可能であれば有償資金協力等の適用についても検討する。

国土保全などについては、緊急に必要とされる都市排水・洪水対策に支援を行うとともに、現状の把握、それを踏まえた基本政策の策定のための技術、経済、行政制度の調査などに支援を行うとともに、このために必要なカンボディア政府の能力の強化を支援する。

電気通信については、既に行われた援助を踏まえ、引き続きプノンペンにおける設備の増強、近代化をはかる。また、首都に接続し今後のカンボディアの発展に重要な役割を果たすと考えられるカンボディア中部地域(シハヌークヴィル、コンポート、ターカエウ、カンダール、プノンペン近郊及びコンポンチャム)において基本電話サービス及び市外自動即時通話の提供に対する援助が必要である。

また、既に述べたが人材の育成を中心としたカンボディア政府の運営能力の強化への援助を継続して行う。

電力については、電力料金の安定化を視野に入れた首都の電源整備に協力の力点を置くことが望まれる。同時に、首都と地方の格差を是正するために地方電化が重要であり、治安の確保を前提として、全国的な地方電化に対しても協力への取り組みを考える必要がある。

#### 参考文献

- 安藤元紀(2000)『総合報告書』国際協力事業団  
 金子彰(1998)『総合報告書』国際協力事業団  
 建設省(1999)『BOT事業における官民の役割分担に関するガイドライン』  
 国際協力事業団(2000)『カンボディア国プノンペン市都市交通計画調査事前調査報告書』国際協力事業団  
 -----建設技研インターナショナル・日本工営(1999)『プノンペン市都市洪水対策計画調査最終報告書』国際協力事業団  
 堀博(1996)『メコン河 開発と環境』古今書院  
 SWERoad(1993)CAMBODIA TRANSPORT REHABILITATION STUDY FINAL REPORT  
 Government of Cambodia(1996)First Socio-Economic Development Plan 1996-2000  
 Kaneko(1998)A Proposal for Transport in Cambodia  
 Ministry of Commerce(1996)Cambodia Business & Investment Handbook 1996, Government of Cambodia  
 World Bank(2000)Memorandum of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group For the Kingdom of Cambodia

## 第4節 保健医療の充実

明石 秀親

### 1. 現状分析

#### 1-1 これまでの推移

1970年代のポルポト時代に教育のある医師などは虐殺の対象となり、強制労働も加わって全国で40人近くまで医師が減少したと言われる。この結果、人材の枯渇、教育研修制度・能力の弱体化、モラルの低下などが起こった。ポルポト時代後の共産主義とそれに続く時代には、質より量の充足を目指して医療者が速成された。UNTAC時代に入ると本格的援助が再開されたが、1997年内線勃発により援助や投資の撤退や停滞が起こり、その後、治安の回復とともに援助は徐々に再開・拡大しつつある。これまで1993年の総選挙以後、人民党が保健省の大臣以下の主要な職を占めていたが、1998年の総選挙後、大臣と二人の長官の1人をフンシンペック党が占めている。

#### 1-2 保健医療状況

##### 1-2-1 全体

DACの指標に関していえば、妊産婦死亡率(MMR)473、5歳未満児死亡率(U5MR)163のほか、

乳児死亡率(IMR)104、出生時平均余命53歳(全体)となっており、保健衛生指標は周辺のタイやヴィエトナムと比べても劣っている傾向にある(表4-1参照)。

疾病についてみると、生活習慣病よりもいまだ感染症が主要な保健医療問題である。例えば、全年齢層の外来患者で見ると、多いものから急性呼吸器感染症(18%)、下痢(11%)、マラリア(4%)などが主で、その他の熱(22%)、その他(42%)となっている。また入院患者ではマラリア(13%)、結核(10%)、急性呼吸器感染症(8.8%)、下痢症(4%)、交通事故(3.8%)、産婦人科疾患(3.5%)、デング出血熱(3%)、その他(51.5%)などとなっている。その他、地域によっては赤痢、コレラ(1998年には全国で1,723例、ポンティアイミアンチェイ、コンボンチャーム、プノンベンなどが多い)、髄膜炎、チフスなども問題となっている<sup>2</sup>。

##### 1-2-2 感染症

このうち、マラリアは年間全国で12万3,873人の外来患者が報告され、うち入院したのは2万148人で、死亡は652人であった(国立マラリアセンターの

表4-1 保健医療指標

指 標	カンボディア	ヴィエトナム	タイ	ラオス	日本
出生時平均余命	53	68	69	53	80
女性の出生時平均余命(対男性比:%)	106	108	109	106	108
乳児死亡率(1960年)	146	147	103	155	31
乳児死亡率(1998年)	104	31	30	96	4
5歳未満児死亡率(1960年)	217	219	148	235	40
5歳未満児死亡率(1998年)	163	42	37	116	4
妊産婦死亡率	470	160	44	650	8
粗死亡率(1970年)	19	15	10	23	7
粗死亡率(1998年)	13	7	7	13	8
粗出生率(1970年)	42	38	39	44	19
粗出生率(1998年)	34	22	17	39	10
合計特殊出生率	4.6	2.6	1.7	5.7	1.4
年間人口増加率(%)	2.7	1.9	1.0	2.7	0.8

出所: UNICEF(2000)

<sup>1</sup> UNICEF(2000)

<sup>2</sup> Ministry of Health(1999b)



## Box 4 - 1 AIDS に対する住民の対応

住民はAIDSを見た目から判断することが多いようであるが、AIDSとわかるとその家は村八分のように扱われる場合もある。そして死んでからも村の墓地に埋葬することを拒否されるということで、死後の世界の成仏を願う住民にとっては絶えがたい結果となる。一方、血液検査で陽性と出てから僧侶や伝統治療師に掛かることもあり、祈祷その他で治った(つまり血液検査で陰性になった)と言われるケースに会うことがある。この理由は実際には不明であるが、考えられることは、カンボディアの検査の精度が低く、特に個人開業の検査室であるとその検査結果は当てにならないことが多いためと考えられる。しかしながら、寺院や伝統治療などが患者や家族の心のケアを担っている部分もあることは否定できない。

このほかの性感染症では、淋病(15歳以上の成人人口の罹患率:3%、CSWの罹患率:35.0%)、クラミジア(同:4%、同:22.4%)、梅毒(同:4%、同:14.0%)、トリコモナス(同:不明、同:5.4%)となっている(資料:カンボディアにおけるHIV/AIDS)。また供血者で見ると、B型肝炎S抗原陽性7.5%、C型肝炎陽性率3.0%、梅毒3.7%となっている(Ministry of Health 1999b)。ポリオは近年野生株の発見例がなく、2000年に根絶宣言を出された。

佐藤専門家の推計では罹患患者は20万人以上)。地域的にはシムリアブ、コンポート、ラッタナキリー、コンボンスプーの各州などの山岳丘陵地域に多い<sup>3</sup>。その原因は96%が熱帯熱マラリアPlasmodium falciparumという結果が出ている。シムリアブ州のタイ国境近くでは、血液検査で住民の60%がマラリア原虫陽性であった。デング熱は雨季である7月から9月の症例数が多く、近年では1995年と1998年に大流行した<sup>4</sup>。地域的にはバットンボーン、ボンティアイミアンチェイ、コンボンチナンで多い。

寄生虫疾患では、プノンペン市の小中学校生徒の65%で回虫虫卵が陽性であった。また住血吸虫症はラオス国境のストウンラエン、クロチェ州に多く見られたと報告されている(おそらく寄生虫はSchistosomia mekongiか)。またフィラリア症も同ラオス国境で見られるようである(陰囊水腫の形で)。

## 1-2-3 結核

結核については、全結核罹患数6万3,000人(対人口10万当り:539)、塗沫陽性結核罹患数2万8,000人(同:241)、結核死亡数1万5,000人(同:90)、1999年の全結核新規登録数1万9,266人(同:165)、塗沫陽性新患者登録数1万5,744人(同:136)、塗沫陽性再発患者登録数792、塗沫陽性患者発見率56%と、結核の多いアジア諸国の中でも最悪であると推定されている。また年間感染危険率(ARI)も5%(1992年)

と世界で最も高い国の一つであった。この原因として、内戦で多くの患者が未治療のまま放置され、集団生活を余儀なくされ、最近ではHIV感染合併結核が増加したことも挙げられて、今後1990年代に増加したHIV重複感染による発病者の爆発的増加も予測されている。地域的にはカンダール、コンボンチャム、シムリアブ、コンボンスプー、プレイヴェーン、ターカエウで年間1,000人を超える新患がでていた(1998年)。それに対して、直接監視療法DOTS(Direct Observed Treatment Short-course)という初期2カ月を入院監視下に置き治療を施行し、しかも結核菌塗沫標本顕微鏡検査による無料診断、無料治療、それにWFPからの無料食糧援助により、治療率が91.5%という高い成果を挙げている<sup>6</sup>。レブラ(らい病)は全国で1万1,426人いると報告され、うちMDT治療が完了したのは2,634名となっている。

## 1-2-4 HIV/AIDSと性感染症

HIV/AIDSの蔓延は著しく、推計累積HIV感染者数は1998年終りまでで15万4,316人、AIDS患者数は1万8,612人で、1992年以来爆発的に増加している。年齢では20歳台、10代後半に多く、HIV陽性率は結婚女性で2.4%、供血者や妊産婦などで4%前後、警察官6.2%、入院患者12.2%、Direct CSW(Commercial Sex Worker)では42.6%程と推定されている。感染経路では、異性間性交渉によるものが最

<sup>3</sup> Ministry of Health(1999b)

<sup>4</sup> Ministry of Health(1999b)、佐藤(1999)

<sup>5</sup> 佐藤(1999)

<sup>6</sup> 小野崎(2000)、森(1994)

**Box 4 - 2 新生児の成長過程**

新生児は生後6カ月くらいまでは成長曲線に沿って成長するが、その後、お米のスープなどによる離乳に合わせて成長曲線が正常を下回り、下痢、急性呼吸器感染症などを併発しつつ低成長のまま推移し、ときに麻疹などにも罹患して死亡する、といった一般的な経過が考えられる。

**Box 4 - 3 出産に関わる習慣と妊産婦の健康**

特に田舎では、へその緒を割りたての竹で切る(新生児の破傷風の原因となり得る)、産後胎盤遺残を調べない(これは助産婦でも同じレベルで、産後出血の原因となり得る)、産後の産婦を火で暖める(やけどの原因となり得る)、産後の産婦を着替えさせず清潔を保たない(産褥熱の原因となり得る)などの風習が続けられている。田舎では交通手段や通信手段もままならず、仮に移送しても血液銀行制度も確立されていないため出血にも即座に対応できない。また流産や墮胎などもTBAなどが不適切に取り扱う(例えば、木で掻き出す、柔らかな子宮を突き破る、などが言われている)などして感染症が増える。

**Box 4 - 4 農村の食事**

農村部の一般的な食事は、ご飯が一番の食事で、それに鰯ほどの魚(多くは川魚)の塩漬けやブラホック、それにスープがつく程度である。

が自宅分娩で、施設分娩の出産場所では病院とヘルスセンターがそれぞれ3%ほどとなっている。しかも家族もしくは伝統的産婆(TBA)が分娩介助することがほとんどで、保健員の付き添う出産の割合は31%にすぎない。また、妊産婦検診率も全国平均で29.6%と低い<sup>9)</sup>(Box 4 - 3 参照)。

一方、妊娠中毒症/子癇も硫酸マグネシウムなどの治療予防薬がカンボディアに不足し、また医療者も使用方法を知らないなどの状況がある。合計特殊出生率4.6、人口の年間増加率2.7で、避妊や家族計画に関するデータは、ドナーが力を入れていることもあり比較的整っている。避妊法普及率13%(UNICEFデータ:保健省データ9.7%)で、方法として多い順に、注射(60.8%)、ピル(28.2%)、コンドーム(10.6%)、IUD(0.4%)である。

も多いと推定され、同性間の感染については情報が無い<sup>7)</sup>(Box 4 - 1 参照)。

**1 - 2 - 5 小児の保健状況**

小児では、乳児死亡率(IMR)104、5歳未満児死亡率(U5MR)163で、小児(15歳以下)の主な外来受診時診断名では、急性呼吸器感染症、下痢、マラリアが多く、入院原因では Dengue 出血熱、麻疹、髄膜炎、下痢、赤痢、急性呼吸器感染症、マラリア、交通事故、地雷事故などが挙げられ、死亡原因は下痢、急性呼吸器感染症、Dengue 熱、ワクチン予防可能疾患、蛋白エネルギー栄養障害、及び微量栄養素欠乏などである<sup>8)</sup>(Box 4 - 2 参照)。

**1 - 2 - 6 妊産婦の保健状況**

妊産婦では、妊産婦死亡率(MMR)473で、出血、感染、子癇が3大死因である。その理由としてはいくつか考えられるが、例えば地方に行けば90%近く

**1 - 2 - 7 栄養**

栄養状態に関していえば、低出生体重児の比率についての全国データはなく(カンボディア国立母子保健センターで約7.5%<sup>10)</sup>)、5歳未満の小児の低体重児の割合は52%、発育阻害は56%、消耗症は13%で、低栄養状態は大きな問題である。女性の低栄養(BMI < 18.5kg / m<sup>2</sup>)は28.5%であった。夜盲症(Vitamin A 欠乏)の率は2-5歳の小児で3.6%、妊婦で10%である。甲状腺腫(ヨード欠乏症)は8-12歳の学童で12%で、州(シアマリアプ、ラッタナキリー、ボンティアイミアンチェイ、スヴァーイリアン)によっては30%以上の学童に重度ヨード欠乏が認められる。貧血(鉄、Vitamin B12、葉酸の欠乏の場合が含まれる)の割合は、5歳未満の小児で82%、出産可能年齢の女性で69%、妊婦で74%と高い<sup>11)</sup>。初乳を与えない率が76.4%であり、母乳は2日以降に与え始めるの

<sup>7)</sup> UNAIDS(1999) UNAIDS(2000)  
<sup>8)</sup> Ministry of Health(1999b)  
<sup>9)</sup> UNICEF(2000) Ministry of Health(1999b) NMCHC(1996)  
<sup>10)</sup> National Maternal and Child Health Center of Cambodia(1997-2000)  
<sup>11)</sup> FAO(1999)

が56.7%である。離乳は45.5%が0-5カ月から、38.9%が6-11カ月から始め、69.3%は塩を加えたお米のスープ、15%が砂糖を加えたお米のスープを離乳食として与えている。大人の摂取カロリーは1,716から1,979キロカロリーで、約80%を炭水化物、約9%を蛋白質、約11%を脂肪から取っている。エネルギー源としてはお米(100%)、パームシュガー/サトウキビ(56.6%)、ラード/植物油(54.6%)、トウモロコシ/麦(34.9%)などである。動物蛋白源ではプラホック(発酵した魚)/乾燥魚/塩漬けの魚(58.4%)、生魚(52.6%)、蛙/蟹/貝/海老/鳥(40.7%)、牛/豚/鶏/アヒル(21.5%)、卵(20.1%)である。ビタミン/ミネラル源としては緑色野菜(70.8%)、その他の野菜(54.3%)、柑橘類(23.7%)、かぼちゃ/人参(14.8%)、パパイヤ/マンゴ(8.9%)、バナナ(8.4%)であるが、これらは季節の変動がある<sup>12)</sup>(Box 4-4参照)。

#### 1-2-8 外傷

外傷では、交通事故が報告例で年間5,839例、また地雷事故は663例となっており、交通事故は増える傾向に、地雷事故は減る傾向にある。交通事故の原因としては、交通量の増加、交通規則に従わない、オートバイへの乗人数の乗車、ヘルメットの未着用などが要因として考えられる。一方、地雷除去も進んでいるが、地雷事故はボンティアアイミアンチェイ、バットンボン、コンポンチナン、コンポンチャームの順に多い<sup>13)</sup>。

#### 1-2-9 精神疾患

ポルポト支配の時代に多くの肉親や友人が殺され、また自分も危ない目に会ってきたために精神的な障害を受けていると考えられている。また調査によれば、戦争体験はポルポト以後も、1985年の強制森林伐採労働があった時期にも増加している。これらの影響は、例えば、簡単に暴力を許容する、人間関係

が希薄である、簡単に心の安定を失い深い動揺を見せる、虐殺後の男女の人口に差が大きく女性の立場が弱まった、などが挙げられている。また、ポルポト時代に精神科医師がすべて殺されたといわれていることから、ケアを担う人材も不足し、この後、この分野のケアには十分な注意が払われなかった。この分野の統計では、いくつかのサーベイがあるのみであるが、それによれば、PTSD(心的外傷後ストレス障害)の有病率は28.4%(国際的な基準値1-3%)、大うつ病の生涯有病率が13%(国際値は5-12%)で、ほかの疾患については断定できる数値が得られていない。現在でも未治療、未支援の人がほとんどである<sup>14)</sup>。

カンボディアの心理社会的状況の特徴づける要因として、36%の人が戦争や虐殺によって家族や財産を失った。内戦や虐殺だけでなく、調査時点に至るまで散発的な戦闘体験(拷問、地雷による被害、刑務所への入所、暴力の目撃など)が語られている。全女性中、18%が未亡人が死別したか離婚した女性である。半数以上が移転体験を持っている。14%の家庭に障害者がいる。これらのほかに、読み書きができない(17.5%)、家庭内暴力(結婚女性の19%が経験)、病気や認知的問題(19%が訴え、それは思考、集中力、混乱した思考)などが指摘されている<sup>15)</sup>。

#### 1-2-10 衛生

上水では、プノンペン市部では一応水道があるものの、やはり衛生的には問題があるため、清潔な飲料水を瓶詰めなどで買うことが一般的である。地方では、水も井戸(71.7%)、池(27%)、運河(0.9%)、川(0.2%)から取り、あるいは雨水を瓶などに汲み置いたものを使うなどで、安全な飲料水を入手できる人口比率は30%(全国、都市53%、農村25%)と少ない<sup>16)</sup>。

一方、適切な衛生施設をもつ人の比率は19%(全国、都市57%、農村9%)となっており<sup>17)</sup>、特に地方

<sup>12)</sup> UNICEF(1994)

<sup>13)</sup> Ministry of Health(1999b)

<sup>14)</sup> 手林(2000)、手林(1999)

<sup>15)</sup> 手林(2000)、シハヌーク病院精神科外来/オスロ大学サーベイ、オランダ精神保健NGO

<sup>16)</sup> UNICEF(1994)

<sup>17)</sup> UNICEF(2000)

Box 4 - 5 実際の食品衛生問題

1997年にパスツール研究所により行われた検査では、プノンペン市内の露天のアイスクリーム店の細菌検査で赤痢、チフス、大腸菌などの細菌が検出されたという報告があった。また1998年8月から11月には、カンダール州において地酒による集団的な健康障害が報告され、メチルアルコールの混入によるものと診断されている。

では93.7%でトイレもなく<sup>18</sup>、用便は草叢で行なうのが一般的である。医療施設でも下水処理を行っているものはほとんどなく、川などへの垂れ流しである。ごみ処理もプノンペン市内ではゴミ収集車が集めにくるが、その前に住民が一部を拾ったりしている。医療施設の焼却炉も適当なものがほとんどなく、医療廃棄物もプノンペンでは収集に頼っている。地方では地面に捨てられているのを目にする。

食品衛生については、散発的に食品の検査をどこかの検査室や援助団体が行っている程度で、系統的な管理・検査のための制度が確立されているようには見受けられない。(Box 4 - 5 参照)

### 1-3 政府の取り組み

#### 1-3-1 全体

未だ量の充足に重点はあるが、徐々に質への転換に向かいつつある印象である。保健省の1999年から2003年の方針についていえば、4つの分野に焦点を当てて投資することを考えている。

##### 保健医療(ヘルス)システム強化

保健医療マネジメントと計画策定の強化、基本的保健医療サービスの強化、人材育成、感染症対策、医薬品マネジメントのリフォーム、を通して行う。

Operational District特にヘルスセンターにおける既存のプログラムの統合

結核対策、マラリア・デング出血熱・住血吸虫症対策、AIDS / 性感染症の対策、予防接種プログラム、女性と小児の健康プログラム、レプラ根絶、を含む。

##### 出現してきた問題への対策

耳鼻咽喉科・口腔保健・精神保健といった専門性の強化、健康教育の開発、がん予防、失明予防、食

品・医薬品行政の監督のための国立検査室の強化、がプライオリティーである。

国立病院や州病院の医療技術能力の再強化と国全体のReferral病院への輸血サービスの拡大である<sup>19</sup>。

#### (1) 保健省組織

1998年の保健省内部の機構改革により、大臣、長官、次官、局長とその下の部署に分かれる(図4-1参照)。全国組織に関しては、以前は、首都プノンペンに国立総合病院や専門病院といった3次医療施設が配置され、州都に州病院、郡に郡病院という2次医療施設が、その下に1次医療施設のヘルスセンターが配置され、さらに地域には伝統医(伝統的産婆を含む)が非公式に医療に携わっていた。1996年から保健セクター・リフォームに着手し、ヘルスセンターは人口約1万人当たり一つとされ、その上に10-15カ所のヘルスセンターを擁するOperational Districtが置かれた(したがって、時に行政区分上の郡をいくつか統合する場合もある)。Operational郡保健局Operational District Health OfficeがOperational Districtを管轄し、Operational Districtの中心病院はReferral病院(以前の郡病院格)と位置づけられた。また、上位の州病院も、管轄するOperational DistrictのReferral病院を兼ねることとなった。1996年の計画では、Referral病院67カ所、ヘルスセンター935カ所、国立病院8カ所が必要とされている<sup>20</sup>。

#### (2) 医療施設のレベル

全国のベッド数は6,516床(人口10万人当たり約57床と少ない)ベッド占有率は48.76%である。平均入院期間は4.75日<sup>21</sup>。

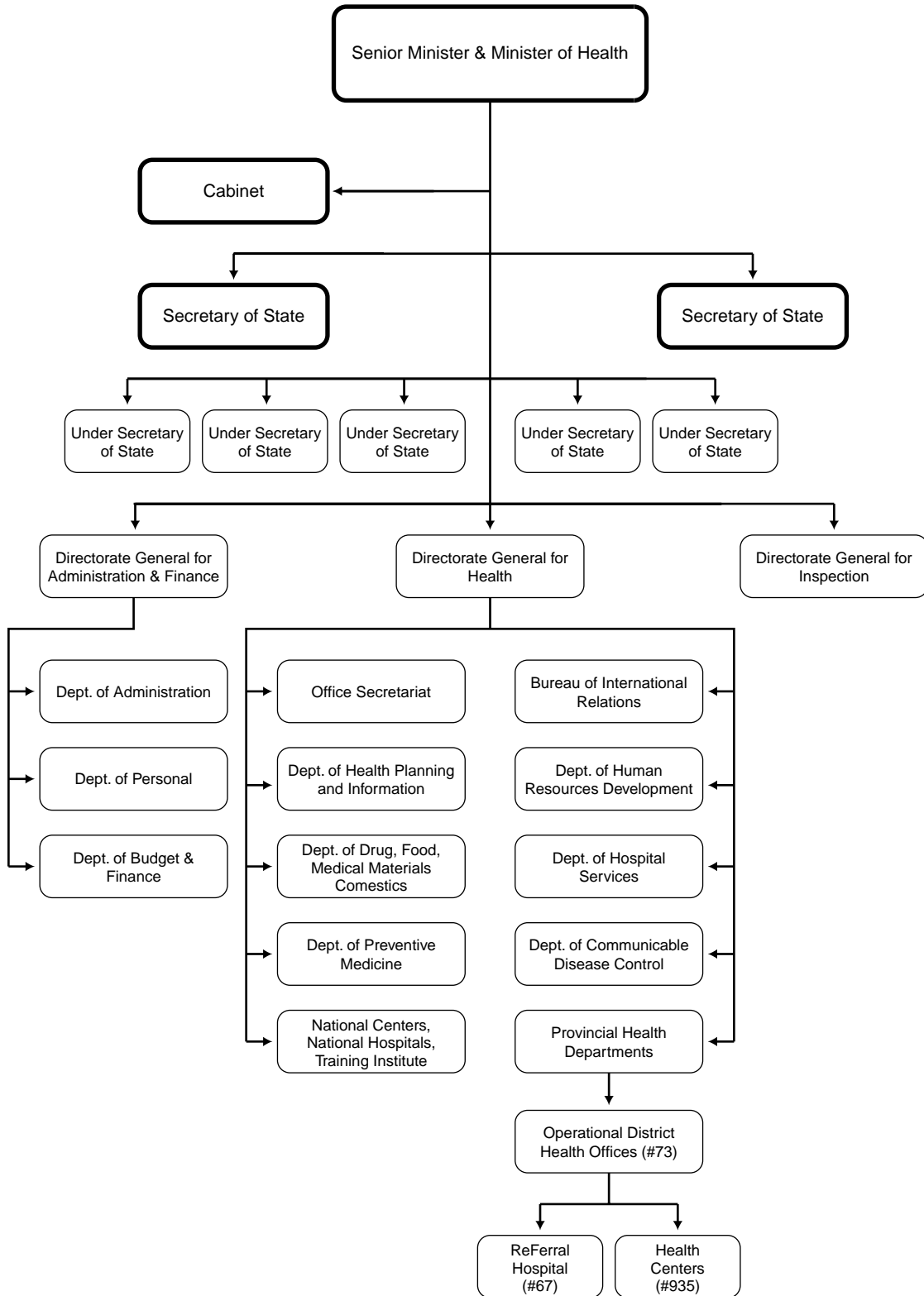
<sup>18</sup> UNICEF(1994)

<sup>19</sup> Ministry of Health(1999a)

<sup>20</sup> Ministry of Health(1999a)

<sup>21</sup> Ministry of Health(1999b)

図 4 - 1 保健省組織図



出所 : Department of Planning and Health Information (1999)

**Box 4 - 6 村の人々の受療行動**

村での受療行動は、村の薬局で薬を買い求めるのが一般的で、それに伝統治療師を利用する場合もある。さらには、往診してくれる医師や看護婦、助産婦に頼む場合もあるが、場合により20ドルほどのかなり高額な診療費を支払う場合もあるようだ。ただ何回か家に来てくれるようである。したがって病院に受診するのは、それでも治らない場合である。

**Box 4 - 7 地方病院の実態**

病院では原則として給食が出るべく患者1人当たり1,000リエールの予算が来ているはずであるが、小額に過ぎ、ご飯とスープが2食出る程度で栄養的には足りない。また敷地内にはカマドがあり、患者家族が煮炊きしている。ベッドは多くは木製で、枯れ木が四隅に立っており、これに蚊帳を吊って寝るようである。この場合、家族もいっしょに泊り込むことが多く、場合により病院内が危険なので家に帰ると聞く。

ヘルスセンターは通常二つほどのベッドを持つ以外入院施設を持たない。最近建替えられているところも多く、次の郡病院格のReferral病院よりもきれいなところも多い。ただ全てのヘルスセンターが設置されたわけではなく、計画どおり設置されていないところ、あるいは老朽化して荒廃してしまっているところなどが見受けられる。通常はヘルスセンター長(準医師か看護婦か)の下に6人ほど(小児、妊産婦、予防接種、事務員を含む)の職員がいる体制である。

郡病院格のReferral病院では入院ベッド50床ほどで手術室はなく、電気も発電機で起こす場合が多い。したがって電気を必要とする検査や治療は通常行われず、入院患者が薬と米をタダでもらえる結核病棟以外は入院患者も少ない。印象としては、患者はヘルスセンターに行くと駄目なら、郡病院格のReferral病院をスキップして、次の州病院かプノンペンに近い州では国立3次病院や私立病院に受診しているようである(Box 4 - 6参照)。

州病院は広い敷地に病棟が点在するパビリオン形式が一般的で、一般外来部門として敷地の一角にヘルスセンターを持つ。ここでは手術室、レントゲン、臨床検査(血液、マラリア、尿、便)、超音波が備えられていることが多いが、自動血球計算機や生化学検査装置などはなく、双眼の顕微鏡が結核の援助で入っていることが多い。レントゲンも単純撮影用で簡単なものである。冷蔵庫はケロシン冷蔵庫が多いと思われる。医療用の酸素はプノンペンからポンペを運ぶが、すぐにポンペが入手できない場合もあり、電気による酸素供給装置(酸素濃縮)を保健省や

JICA母子保健プロジェクトが配ってそれを利用している州病院も多い。なお、一般的に病院は医療ガスの中央配管設備はなく、ポンペを手術室や病室に運び込んでいる。水は井戸からポンプでくみ上げ、電気は市の電気と発電機の併用というのが一般的である。またその配線はいわゆる蛸足で、図面とは異なるようである。しかしそのレベルは病院により様々で、ドナーが入る施設ほど機材レベル、管理能力が高く、ドナーが特に強化している専門科はプノンペンの病院を凌ぐものもある(例えばコンボンチナン州病院眼科など)。なお運営体制では、独立した看護部を持たない州病院がほとんどで、機材・施設管理部門もほとんどないに等しい。

州病院、郡病院格Referral病院、ヘルスセンターなど、現在老朽化が激しいところも多く、建物によっては雨漏りも見られ、現在援助を受けて順次改築・改修が行われつつある。

プノンペンやシアンリアプのドナーが開設した3次病院(カルメット病院、クンタボツパ病院など)では一部生化学の自動測定器も導入されているところもあるが、カンボディアでは生化学検査そのものが一般的ではない。また、CT装置は国全体で2台程度といわれ、腹腔鏡や人工透析も使用されていない。さらに内視鏡や人工呼吸器を使える施設も限られる。

現在、ヘルスセンターについてはMPA(Minimum Packages of Activity)、Referral病院についてはCPA(Complementary Packages of Activity)と呼ばれる、各レベルの医療施設が行うべき内容を定め、指導を始めている(Box 4 - 7参照)。

### (3) 医療の質

#### 1) 医師のレベル

医師の中には解剖、生理、病理などを理解していない者も多く、基本的医学知識がないままに専門業務(検査や手術など)を行っている印象である。例えば超音波検査では、解剖や機械の仕組みの無理解により適当に行われ、胸のレントゲン写真の読影もシルエット・サインなどの基本を理解せずに非常に感覚的である。また癌に対する郭清手術も行われていない(やったことがない、長時間の麻酔が危険、などの理由による)。麻酔は、大きな病院では酸素とエトレンなどの気化麻酔薬の併用で行われるが、笑気は使われていない。また州病院では、酸素にケタミン(ケタラール)だけの麻酔もよく見られる。

#### 2) 看護・助産

患者のいわゆる“看護”に当る部分は、家族が担うことが多く、看護職員が行うことは“処置”に限られる傾向にある。しかしながら看護職員も血圧が測れないなどの基本的医学教育やそれぞれの専門教育のみならず、読み書きや計算などの基礎教育の不十分な者もいる。このためか、患者の経過表(温度盤)などの記載も不適切で、尿量チェック、申し送りなども満足にできないのをよく目にする。

#### 3) 臨床検査

臨床検査のレベルも低く、比較的精度の良いパスツール研究所(フランス支援)や国立公衆衛生院Institute of Public Health(ドイツ援助)があるが、国のリファレンス・ラボはなく、結核の塗沫顕微鏡検査を除いては精度管理(QC)も行われていない(最近、国立公衆衛生院が精度管理システムの導入を検討中とのこと)。2次医療施設では血算、マラリア、喀痰の結核、尿、便検査が一般的で、血液銀行を持つところは梅毒、B型肝炎、HIVなどの検査もできるが、血清学的検査はブノンペンの3次病院でも行っているとは限らない。したがって、PCRやクロマトグラフィといったレベルにない。また手術後の切除標本を観察・スケッチすることもなく、病理検査で確定診断を行うわけでもない。さらに細胞診も行われ

ておらず、唯一、医学部の病理学教室で病理検査が行われているだけである。

#### 4) 放射線

レントゲン検査を行う者に資格はなく、看護師などが見よう見真似で写真を写しており、放射線の基礎や解剖もわかっていない。例えば、レントゲン写真撮影後も室内に放射線が残っていると誤解して入室をおそれたり、一方、他の人々がそばにいても注意喚起することもなくポータブル撮影を行うといったことがある。2次医療施設では単純撮影が通常で、3次医療施設でも造影検査を行っているところもあるが、胃透視や注腸検査で二重造影法は行われておらず(知らない)、子宮卵管造影や血管造影なども行われていない。癌の放射線治療は未導入で、化学療法も一部の医療者が手探りで施行し始めた(シハヌーク病院など)。

### (4) 医療諸体制

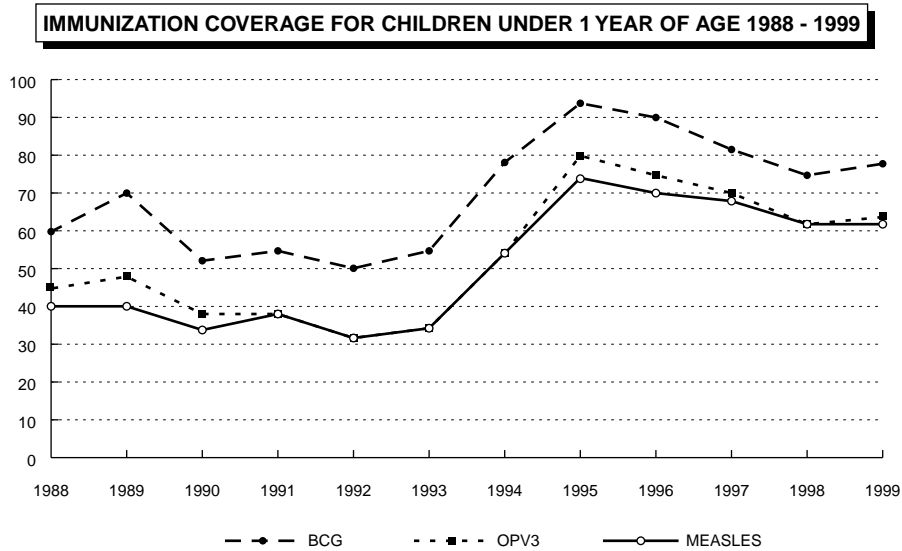
#### 1) 予防接種

カンボディアでのEPI(Expanded Program on Immunization)は1986年からブノンペンとカンダール州で始り、1988年から全州に拡大された。1995年からは15州(コンボンチャーム、プレイヴェーン、カンダール、ブノンペン、スヴァーイリアン、コンボンチナン、コンボンスプー、ターカエウ、ポーサット、バットンボーン、ボンティアイミアンチェイ、シアマリアブ、コンボントム、コンポート、カエップ)が最優先で行われることとなり、1997年には予防接種カバー率の目標が80%に設定された。2000年のUNICEFのデータでは、妊婦に対する破傷風の接種率31%、予防接種カバー率は結核76%、3種混合64%、ポリオ64%、はしか63%であるが<sup>22)</sup>、1995年をピークに1997年の戦闘でさらにカバー率が低下する傾向にある(図4-2参照)。活動はCentral EPI Committeeの責任のもとに実施され、スーパービジョン、研修、書類の印刷、ワクチンやCold chain機材を含むロジスティックスなどがあり、JICAやUNICEFが多くの援助行なっている<sup>23)</sup>。

<sup>22)</sup> UNICEF(2000)

<sup>23)</sup> Ministry of Health(1999d)

図4 - 2 予防接種カバー率



出所：Ministry of Health (1999b)

2) 感染症対策

結核に関しては、国家結核対策プログラム(NTP)を基に国立結核センター(2000年現在、JICA無償資金協力で建替え中)が中心となって全国140カ所あまりの公立病院内に結核病棟を設け、診療を行っている。またこの分野ではWHO、WFP、JICAなどの協力のほか、MSFや他のNGOの交流も図られている<sup>24</sup>。

AIDSに関しては1993年National AIDS Programが設置され、同年National AIDS Plan 1993-1998が、1998年にはNational Strategic Plan 1998-2000が設定され、1998年には国立HIV / AIDS・皮膚科・性感染症センター(National Center for HIV / AIDS, Dermatology and STD(NCHADS))を設置し、そこを中心に活動がなされている。また1999年1月にはNational AIDS Authorityが設置され、保健省、内務省、女性省、国防省、教育省、地方開発省、観光省、情報省、文化省、宗教省、計画省、州政府を含む政府全体を巻き込んだ活動となった。州レベルではProvincial AIDS Committees Secretariatsが中心的役割を担っている。1995年には9州でsentinel groupのサーベイランスが始め、1996年からは18州に拡大され、4グループ(CSW、軍人、警察官、妊産婦)でセンチネル・サー

ベイランスが行われている。活動としては、Home Based Care(HBC)を中心に、予防部門(性感染症サーベイランスとコントロール、コンドーム、安全な輸血、学校教育・性産業・軍・若年層への教育、監獄でのAIDS)、治療部門(カウンセリング、臨床検査)などが挙げられる。またNCHADSにはプログラム・マネージメント、多セクション・ユニット、STDコントロール、STD / 皮膚科クリニック、AIDSケア、IECのユニットが含まれ、現在、ここを中心に保健省への母児感染、カウンセリングなどの政策提言を立案しているところで、この分野でも国際機関(WHO、UNICEF、UNAIDS)や二国間援助機関(日本、フランス)などが深く関わっている。母児感染予防については国立母子保健センター、カルメット病院、バットンボーン州病院を中心に、総合的な医療予防サービスの構築を図っている。現状では、安全な水の確保も難しいため母乳栄養を奨励している。一方、性感染症に関しては、現在リスク・グループの強制的検査(シハヌークヴィルでの100%コンドーム使用キャンペーン地域を除いて)や妊産婦検診でのスクリーニングは行われておらず、21カ所の施設のデータだけである<sup>25</sup>。

<sup>24</sup> 小野崎(2000)

<sup>25</sup> UNAIDS(1999)、UNAIDS(2000)



マラリアはWHOのRoll back Malariaの流れに沿って、国立マラリアセンター(1998年世界銀行の資金で改修済み)を中心に活動を行っている(デング熱も同様)。蚊の駆除や蚊帳の配布、啓蒙活動などを行っており、WHOのほかJICAもアドバイザーを派遣していた。

### 3) 救急医療

プノンペンに先進国型の救急車を擁したフランス援助のカルメット病院を主体とした救急車派遣事業があるが、国としての救急制度はない。一般に救急車と呼ばれる車は後部を寝台を置くためのスペースとして使うバン型の車両を指すが、その他にオートバイで引っ張る木製の乗合タクシーを借り切る形で患者を搬送する。またさらに道路事情の悪い農村部では人力を使って担架で患者を運び、上のような交通手段の通り得る道路まで運ぶことになる。カンボディアでは電話網は一部の地域、一部の人が携帯電話を持つ程度で、一般住民が救急車を呼び出すことはできず、また救急車と医療機関、医療機関同士の連絡のための無線などの通信手段も持たない。このため予告なしに直接患者を病院に運び込む形が一般的で、ときに医療者がお金を患者家族に要求し、お金を受領するまで治療を始めずに患者が死んでしまうトラブルも発生している。救急専門医はいない。

### 4) 輸血制度

プノンペンの国立輸血センターと12州に輸血センターがあるだけで<sup>26</sup>、輸血ネットワークはなく、また輸血の集血・配送制度もないため、個々の病院内にある輸血センターが血液を集めている状態で、病院により血液貯蔵量が異なる。例えば、採血の移動チームを出すようなターカエウ州病院では常時20パック以上用意してあるが、国立輸血センターも含めて多くの病院は数パックしか保存血の準備がない。また成分輸血についても2000年に濃厚赤血球と血漿の分離が始まったばかりである。現状では、輸血が必要な場合には患者家族を連れて輸血センターに行き、家族の血液を提供する代わりに血液をもらう制

度で、中には家族と偽っての売血も多い。さらに施設や担当者によっては、輸血用血液を貰うために家族がお金を要求される場合もある。このため血液の絶対量が不足し、ABO型のうち、完全に血液型が合わなくても輸血可能であれば行う(例えば、O型の血液をその他の血液型患者に輸血する、といった具合に)ことが一般的に行われている状態である。輸血用血液の検査は通常、梅毒、HIV、B型肝炎、C型肝炎、マラリアを調べているが、時にC型肝炎は試薬が高価なため、検査を行わない施設もあることが確認されている。

### 5) 検診

妊産婦や新生児の検診などは都市部の住民を中心に徐々に浸透しつつあるが、一般的に自分が健康だと感じている限りにおいては、健康診断のためにお金を使うという意識は国民にはない。また病理検査、細胞診も一般に行われていないため、癌検診などは皆無である。したがって検診という医療そのものがあまり一般的ではない。

### 6) 精神衛生

現在でも国の精神保健政策は明らかではなく、担当職員も置いていない状況である。常設精神科診療機関はプノンペンのプレア・バツ・ノロドム・シハヌーク病院、バットンボーン州病院に、また児童精神科外来がカンダール州病院にあるだけで、その他のコンボンスプー州やコンボンチャーム州では巡回診療を行っている状態である。こうした活動はNGOや国際機関が主として行っており、現在、オスロ大学からの援助で精神科医師の養成を行っている段階である<sup>27</sup>。

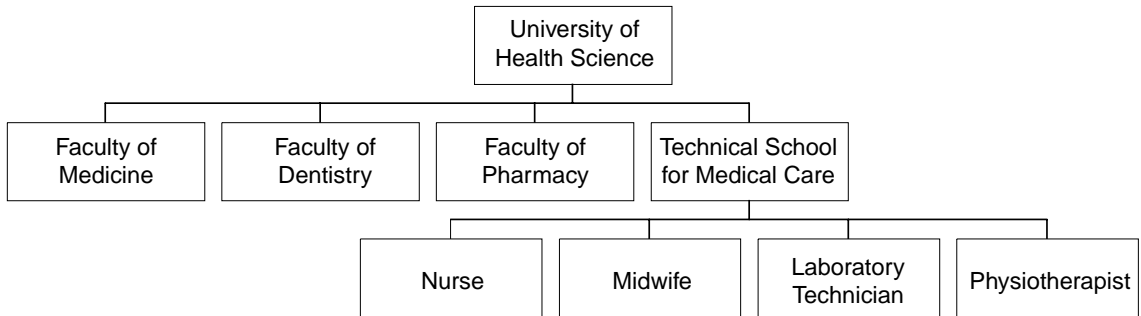
### 7) 民間セクター

小規模な民間医療施設が、急速にそして無秩序に拡大してきている。1998年に登録された診療所、検査施設などは330に及び、しかも合計で395床にすぎない。その職員の多くは公的医療セクターに働いている場合も多い。また薬局の中には保健省の許可

<sup>26</sup> Ministry of Health(1999e)

<sup>27</sup> 手林(2000)

図 4 - 3 University of Health Science(保健科学大学)組織図



出所：聞きとりによる情報をもとに筆者作成

を得ていない店も多く、約2,000軒あると認められている。一方、村レベルでは、伝統的産婆(TBA)を含む多種多様な民間療法士がいて、霊的な spiritual 治療や薬草 herbal 療法により診療している<sup>28</sup>。

8) 栄養

UNICEF を中心に、ビタミン A 補充療法やヨード加塩の販売などが見られる。

1-3-2 人

カンボディアでは、医師 Medical Doctor、準医師 Medical Assistant、看護婦(士)Secondary Nurse、助産婦 Secondary Midwife、准看護婦(士)Primary Nurse、準助産婦 Primary Midwife、薬剤師 Pharmacist、薬剤師補 Pharmacy Assistant などの資格があるが、実際には薬局に看護婦がいたり、臨床検査室に薬剤師がいたり、事務に準医師や看護婦や助産婦や薬剤師がいたり、かなり職制が入り組んでいる。保健医療分野では、フランスからの独立後もフランス語での医学教育が継続され、医学用語の多くはフランス語もしくは英語をそのまま使っており、クメール語の医学専門用語は少ない。

医療分野の教育体制は、薬学部を含む医学部、歯学部、それに看護・助産・臨床検査・理学療法を含む医療技術学校、また地方には4つの看護学校があるが、放射線技師や栄養士などの専門家養成は行われていないし、資格もない(図4-3参照)。また医

療者数は、人口1,000人当たりの医師数0.41人、医師に対する看護職員の比率3.0と周辺諸国と比べても遜色ないものとなってきたが、配置が不適切であったり、質はまだ不十分である<sup>29</sup>。

そのため医師では、以前は7年教育の医師と5年教育の準医師を養成していたが、現在では準医師の養成を軍関係だけに限定し、医学部の定員も1学年数百人規模から100-200人程度に減らした。医学部では解剖実習はなく、また臨床教育も不十分で、大学病院がないことから市中病院で実習が行われるが、医学部がどの程度の実習を期待しているのかの話合いもなく、実習とは名ばかりでベッドサイド・ティーチングは十分に機能しておらず、講義中心で学生の出席の有無も問わない。さらに医療者のモラルや意識は一般的に低く、時に生命を失うことの原因追及が弱かったり、あるいは生命よりお金を優先したり、患者プライバシーや患者への説明といったことの必要性を認識していないなどの例も見受けられる。

看護職では、以前は2年教育の Primary Nurse (Midwife) と3年教育の Secondary Nurse (Midwife) の二つあったものを、現在3年(看護婦)に1年の教育を追加して助産婦の資格にしようとしていたが、教育年限が長すぎて助産婦のなり手が減少したため、再度、看護婦・助産婦とも3年教育に一本化しようとしている(最初の2年を共通で、3年目で分かれる)。一般に助産婦は女性だけで、一方看護婦(士)は

<sup>28</sup> *Ibid.*(1999a)

<sup>29</sup> *Ibid.*

男性もかなりいる。これらの資格は国家試験による免許ではなく、卒業が資格となる。しかしながら試験もカンニングなどの不正がよく行われているようである。看護師の中には麻酔の研修を受けた麻酔看護師 Anesthetic Nurse がおり、麻酔科医師よりも麻酔技術に習熟している場合がある。

歯学部は5年制であるが、30人ほどと養成人数は少ない。カンボディア全体のレベルは低く、抜歯、アマルガムによる虫歯の治療、入れ歯の作成など限られたものである。一般的には歯科医師とは別に伝統的歯科治療士(Traditional Dentist)と呼ばれる人々がおり、徒弟制で養成される。彼らは抜歯や虫歯の治療を行っていたが、最近では入れ歯の作成に限られてきたようである。さらには Primary Nurse を NGO が研修して、Dental Nurse と呼ばれる職員を養成したりもしている。また学校での歯科衛生教育を始めつつある<sup>30</sup>。臨床検査技師では、昔教育を受けた者の中にはしっかりした人もいようであるが、臨床検査を正式に学んでいない看護師なども検査室に勤務しており、希釈の仕方、精度管理など基本的なことがわかっていない人員も多い。なお、臨床検査室の主任は薬剤師がなるのが一般的である。

### 1-3-3 物

#### (1) 薬剤/物品

薬やワクチンを自国で生産するレベルにはない。したがって、公的病院の医薬品は、必須医薬品や基本衛生材料については保健省の Essential Drug Division が調整・計画を行ない、Procurement Section が発注・購入を行ない、CMS(Central Medical Store)と呼ばれる部署が収納・在庫管理・配送を行なっている。また援助国から送られたワクチン・薬剤・物品も CMS に集められて全国に配布されることが多い。CMS には UNICEF がアドバイザーを出しているが、発注先は現状では SOKIMEX 一社が独占しており、購入薬剤・物品の量や質が不適切であることも多く、必要薬品の不足、期限切れ間近の薬剤や粗悪品の購入があるほか、CMS が責任を免れるため過剰な薬剤を期限切れ直前に不必要な施設に配布するなどの事態が起きている。また地方に行くほど薬剤不足が見

られ、中央から末端までのいずれかでリークしている可能性も否定できない。一方、隣国から入る薬剤・物品が街の薬局に出回るほか、国のリーク分も薬局に流れているようである。このため、全国で一斉にある薬がなくなるというような事態が起こるし、抗マラリア薬などの偽薬が市場に出回っていることも報告されている。必須医薬品は公的病院では無料であるが、他の薬剤については患者が薬局で購入する。

#### (2) 医療機材/施設

国のシステムとしての医療機材管理センターはなく、以前 AusAID(オーストラリア)が援助していたカンボディア赤十字(保健省の外郭団体的位置づけ)のワークショップが比較的医療機材の修理を行える技術レベルにある(援助が終わってから、機能が低下している)。しかしながら各医療施設の維持管理能力はどこも低く、州病院でも供与された医療機器が修理されないまま多数放置されている。医療機材管理の教育を受けた人材は給与の高い私企業に就業することがほとんどで、残念ながら保健省に優秀な技術者はあまりいない。さらに機材管理というと、機材が壊れたら修理することが管理であると考えている職員がほとんどで、壊れないように維持管理するという発想がない。このため保健省としても個々の医療施設でも維持管理システムはない。例えば、施設にしても医療機材にしても、機材登録は一般的に行われておらず、機材の入った部屋の鍵の管理を担当者が行う形の管理が一般的である。また消耗品も効果の関係上、本来交換時期であるのに、節約のために交換しないとといったことがある。パーツの購入については2、3の代理店が開店し、そこが維持管理も引き受ける場合が出ているが、そのレベルも必ずしも高いとはいえない。施設管理も同様のレベルである。特に高額機材やそのパーツを購入するにしても、国の信用がないためドナーが間に入らなければ料金前払いの形になる契約形態が一般的で、さらにはパーツのコストよりも輸送費の方がかかることがあることから、スペアパーツの購入も困難を伴う場合がある。

<sup>30</sup> 池田(2000)

#### 1-3-4 金

保健省予算は国家予算の7.0%(1999年)、GDPの0.6%を占めているが、予算と実際の執行の間かなりの乖離(特に州レベルでは、執行予算が議会で承認された予算の30-50%)と時間的遅れが指摘され、1999年にMSFがクレームして予算執行が早まった。額でいうと国民1人当たり1.83US\$(1999年)の支出で、他の途上国並に低い(WBは12ドルを目安にしている)。その内訳は人件費約20%、オペレーション費約35%、薬剤物品費約40%などとなっている。施設費や機材費については1997年から財務省に一括されている(表4-2、表4-3参照)<sup>31</sup>。2000年からは徐々に地方保健局に一部の予算執行を任せつつあるが、試行段階である。診療費は以前は公式には無料であったが、実際には直接医療者に患者が支払っていた。このため支払料金が患者によりまちまちで、時に貧困者がなけなしのお金を払わなければならず、さらに病院事務職にはお金が入らず勤労意欲も低かった。1997年から診療費制度がパイロット施設で導入されたが、職員は低給与のため午前中だけ働き、午後はプライベートでお金を稼ぐ。1999年半ばに30%の国家公務員給与の値上げが認められたが、依然月15ドルほどと低い。このため、低給与を補うため相変わらずお金を直接要求する傾向にあり、中には救急患者でもお金を払うまでは診療しないという問題が起きている。保険制度はまだない。

#### 1-3-5 情報

医療情報では、職員数、Birth SpacingやEPIに関わる統計情報、基本的疾病統計などは郡、州、国へと正確性に問題があるにしろ報告されているようである。特にドナーの行っているプログラムに関連するデータは比較的整っているが、出生証明、死亡診断などの登録制度という人口動態に関する基礎情報や、疾病構造を確定する医療統計は整っていない。また、保健省のために統計情報は集めるが、このデータを地域で問題解決やプランニングに使っているかどうかは疑問である。

#### 1-4 援助の動向

保健省では、ドナーも交えてセクターワイド・アプローチ(SWAP)の各ステップの進め方やその達成年度について議論の途中である(2000年9月のCoComで、2002年7月からの実施が正式に目標として示された)。各プロジェクトやプログラムを縦割りで動かさずに、協調して動こうという考え方に基本的に賛成であるドナーが多いが、しかしながら各援助機関が共通のバスケットにお金を入れて使うという考え方には、JICAも含めてドナーによっては抵抗もある。予定では、現時点(2000年9月現在)で、保健省内の準備、マスタープランの策定、世界銀行などとの協議が行われているはずである<sup>32</sup>。

##### 1-4-1 国際機関

国連機関では、世界保健機関WHOはヘルスセクター・リフォームやヘルス・ファイナンス、保健省人事部や看護教育、マラリア対策に、UNICEFはEPI、栄養、CMSに、UNFPAはBirth Spacing、リプロダクティブ・ヘルス、世界銀行は結核、SWAP他、アジア開発銀行はヘルスセンターの新築やReferral病院の改装などに入っている。

##### 1-4-2 二国間援助

二国間援助では、フランスはFrench Cooperationを通して医学部やカルメット病院(救急総合病院)に、またNGOに準ずるパスツール研究所と密接な関わりがある。しかし、医学部への派遣は2人と中途半端で、医学教育全体を強化するまでには至っていない。

アメリカは1997年7月の武力衝突以後、政府への直接援助を凍結し、NGO(RACHA、RHAC、WVなど多数)を通じた援助だけに限定しているが、対象は多岐にわたっている。そろそろ政府への援助を再開しようかとも考えているようである。援助しているNGOを通してかなり他の政府機関の有為な人員を引き抜いており、問題も多い。

ドイツは国立公衆衛生院の建設と、そこを拠点に地域保健マネジメント強化のためのアドバイザー

<sup>31</sup> Ministry of Health(1999c)、Ministry of Health(1998)

<sup>32</sup> Ministry of Health(2000b)

表4 - 2 保健予算及び関連統計

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Population <sup>1</sup>	9,937,151	10,195,517	10,460,600	10,732,576	11,011,623	11,297,925
Nominal GDP (in million US\$)	\$ 2,384.7	\$ 2,923.3	\$ 3,121.5	\$ 3,033.3	\$ 3,102.9 <sup>2</sup>	\$ 3,600.0 <sup>2</sup>
Nominal GDP per capita (in US\$)	\$ 239.98	\$ 286.72	\$ 298.41	\$ 282.63	\$ 281.78	\$ 318.64
Total national budget (plan) (in million US\$) <sup>3</sup>	\$ 248.0	\$ 369.8	\$ 375.3	\$ 336.2	\$ 298.4	\$ 327.2
Exchange rate US\$/Riel <sup>4</sup>	2,571	2,463	2,643	3,000	3,500 <sup>2</sup>	3,500 <sup>2</sup>
Health budget in million US\$ (recurrent costs)	\$ 14.96	\$ 14.85	\$ 22.85	\$ 20.25	\$ 17.82	\$ 20.68
Health budget per capita in US\$ (recurrent costs)	\$ 1.51	\$ 1.46	\$ 2.18	\$ 1.89	\$ 1.62	\$ 1.83
% of nominal GDP (in US\$)	0.63%	0.51%	0.73%	0.67%	0.57%	0.57%
% of total government budget	6.0%	4.0%	6.1%	6.0%	6.0%	6.3%
Marginal propensity to budget for health <sup>5</sup>	n/a	-0.02%	4.0%	[3.0%]	-3.5%	0.6%
Consumer price index (Riel) (1994=100)	100.00	103.37	110.76	119.34	130.99 <sup>6</sup>	135.99 <sup>6</sup>
Consumer price index for medical care (1994=100)	100.00	113.09	114.20	123.21	153.15 <sup>6</sup>	

注：1 Baseline of the population estimates is the 1995 Health Coverage Plan with an assumed annual increase rate of 2.8%

2 MoEF estimate

3 Budget funds planned to be distributed by the National Treasury Including repayments of domestic and foreign loans. Excluded is all externally financed capital expenditure (project aid).

4 MoEF exchange rates (annual average).

5 Increase in the national health budget as percentage of increase in nominal GDP (in US\$ terms): dHB/dY.

6 Average January-May 1998.

出所：Ministry of Health (1998)

表4 - 3 保健予算概要

Budget Chapter	Description	1994 Budget Plan	1995 Budget Plan	1996 Budget Plan	1997 Budget Plan	1998 Budget Plan	1999 Budget
10	Salaries	10,635	10,560	11,985	11,065	12,160	13,200.00
11	Operating costs excluding drugs	17,794	16,764	23,228	23,931	21,496	29,200
11	Drugs & medical supplies	9,685	8,361	22,422	23,069	25,260	25,500
13	Special Programme Agreement (ADD)	-	-	2,040	2,040	2,640	3,000
31	Social-allowances	346	255	615	640	808	812
32	Transfers to International organizations <sup>1</sup>	-	640	110	centralized in MoEF	centralized in MoEF	300
Sub-to	Recurrent Expenditure (Plan)	38,460	36,580	60,400	60,745	62,364	72,012
50.1	Investment (construction & equipment)	4,000	3,900	11,600	centralized in MoEF	centralized in MoEF	centralized in MoEF
50.2	Counterpart contributions to loans	-	250	625	centralized in MoEF	centralized in MoEF	centralized in MoEF
Sub-to	Capital Expenditure (Plan)	4,000	4,150	12,225	centralized in MoEF	centralized in MoEF	centralized in MoEF
TOTAL	National Health Budget	42,460	40,730	72,625	60,745	62,364	72,012
51	Project aid <sup>3</sup>	3,900	21,400	49,500	92,715	106,675	N/A

注：1 Annual regular budget contributions (paid to international organizations).

2 Excluding externally financed capital expenditure.

3 MoEF projections of all external assistance (loans, grants) to the public health sector including UN, ADB, WB and bilaterals

出所：Ministry of Health (1998)

の派遣、地域保健マネジメントの強化のための研修(タイのマヒドン大学と協力)を行っているほか、保健省に医療機材アドバイザーを送る予定である。

オーストラリアは、以前は旧国立母子保健センターの感染症対策やカンボディア赤十字での医療機

材保守プロジェクトを行っていたが、現在は国立ヘルス・プロモーション・センターや一部の州病院でリハビリテーション科への援助を行っている。国立ヘルス・プロモーション・センターは残念ながら、企画や製作にまでは至っておらず、また啓蒙活動の調

整などの十分な機能も果たしていない。現状ではむしろ他の部署で作ったものの収集を行っているようである。

スイスはクンタポッパ病院(診療費無料、職員給与はNGOが支給)のNGOをかなり後押ししているようである。最近ではその運営費の一部を保健省に肩代わりするように求めているようであるが、金額的に3億円を超えるもので現在の保健省の財政状況では難しい(クンタポッパの3病院で7億円以上の費用が掛かる)。

EUは梅毒、母子保健、マラリア対策などに援助を行っているようだ。他、ノールウェーは精神医療に、またイギリスも近頃動き出している様子である。

日本はJICAを通して母子保健プロジェクトと結核プロジェクトを行っている。無償資金協力で国立母子保健センターや結核センターの建設のほか、いくつかの病院への医療機材供与、UNICEFを介したワクチン供与、デング熱に対する緊急薬剤供与、また大使館の草の根無償によるヘルスセンター支援、JICA開発福祉支援スキームによる精神保健NGOのソーシャルワーカーに対するグループカウンセリング技術導入など多岐に渡っている。

#### 1-4-3 NGO

NGOは、多くの団体が活動している。保健医療分野のNGOの多く(99団体)はMEDICAMと呼ばれる連絡団体に属し、MEDICAMのトップは保健省のCoComのメンバーとなっている<sup>33</sup>。NGOの活動範囲は広く、MEDICAMのダイレクターを見るだけでも、AIDS(予防、患者ケア)、Advocacy、マネジメント・チームへのアドバイス、失明予防/眼科、建物建設、コミュニティー・ヘルス、CPA、薬物マネジメント、EPI、ファースト・エイド、監獄の保健医療、保健教育/啓蒙、保健研修、人材開発、IMCI(小児疾患総合マネジメント)、臨床検査、レブラ、マラリア/デング熱、精神保健、母子保健、MPA、栄養/食料援助、口腔保健、リプロダクティブ・ヘルス、Safe motherhood、住血吸虫/寄生虫、性感染症、民間セクター支援、外科、診療費徴収、伝統的産婆、

伝統療法、結核、村の保健ボランティア、水/衛生、などの分野がある。一般的にNGOは地方地域に入り、病院に入っても郡病院格までに入る形が多いと思われるが、スイスの1人NGOがクンタポッパ小児病院、スイス赤十字はターカエウ州病院で病院管理に入っているほか、これまでにUSAIDの援助を受けたWorld Visionが国立小児病院に、臨床検査学校にMSFが、国立血液銀行にはICRC、次いでイタリア赤十字が入っていたように主要施設に入る例も見られる。日本のNGOでは、SHARE(コンボンチャーム州)、JOCS(ターカエウ州)、24時間テレビ(カンダール州)、難民を助ける会(シアマリアプ州)が地域保健を行うほか、難民を助ける会はブノンベンのリハビリテーション、Friends without Borderはシアマリアプに小児病院を建設プロジェクトを、FIDRは国立小児病院小児外科に、また日赤がブノンベンの郡病院格(撤退途中)にそれぞれ入っている。

#### 1-4-4 協調/調整

これらの援助機関は、NGOの代表も含めて保健省と月例のCoComと呼ばれる援助調整会議を持っている。CoComの下にはSub-CoComと呼ばれる諮問機関があり、そのテーマはモラル・ヘルス、口腔保健、医療機器、失明予防、血液の安全性、人的資源開発、外科、母子保健と多岐にわたっている。またAIDSや看護教育、結核とHIVに関しては、Working Groupに各援助機関が協調して入っている<sup>34</sup>。

#### 2. 主要な課題・問題点の抽出

保健省は他の省と比べると比較的機能しているといわれているが、依然弱体で、教育、資格、輸血、救急、人口動態(計画省の問題か)など、多くの施策のためのグランド・デザインが描けない状態である。また、低給与を含む給与体系、就業規則の不十分な整備などの、実際的な指針もできていない。これは地方レベルになるとさらに著しく、また州によって差がある。さらには、不適切な薬剤買付け、職員の不正などの情報もあり、組織や制度を整えるだけで

<sup>33</sup> MEDICAM(2000)

<sup>34</sup> Ministry of Health(2000)

なく、機能させるべく実際の弊害を取り除くことは相当な困難が予想される。

これについては援助者の身の安全が脅かされる場合も考えられるほか、援助の中には、全くカンボジア側を依存させるもの(例:クンタポッパ病院では職員給与はNGO丸がかえである)あるいは既存の比較的適性と思われる組織・機構を脅かすものも見受けられる。例えば既存の組織から人材を引き抜いたり(例:USAIDが援助しているNGOによる国立結核センターの職員の引き抜き)既存の組織があるのに同様な組織を作って患者を取ってしまった(例:クンタポッパ病院では、無料で不必要に高額な治療を行なうため、国立小児病院はダメージを受けている)とかである。また地方病院の一部署に入る援助形態も多く、州病院全体は機能していないが、一部署のみドナーから職員が給与を貰って動くという援助(例:EUやUNFPAによる州病院のMCHクリニック)で、これはドナーが引き上げれば機能しなくなることが予想され、援助への依存を増長する危険性が高い。

これについては援助の受け手である当事者たちにも原因がある。例えば基礎教育・専門教育が不十分で、計画立案能力も弱体であり、また悪平等や嫉妬などの感覚が強く、さらに生活のためにお金を貰うことに主眼があり、国を興すという意識に乏しいことが多い。

### 3. 開発の方向性

カンボディアは現在、地方に一部の予算執行の自由裁量を認めて地方の能力開発を進めつつあるが、残念ながら中央の能力開発もいまだ十分とはいえない。したがって、中央政府の運営管理能力強化、次世代と地方の人材育成の強化、国の基本的制度の確立など、国全体の制度整備を含む、目先の進捗状況に捕らわれない長期的展望に立った開発の方向性が必要であろう。

### 4. わが国の援助のあり方

援助は、緊急援助から開発援助の段階に進みつつあるが、諸外国の援助は、指標がすぐに変化するこ

とが予想される分野に入る傾向が強く、地道な活動は敬遠する。また、既に組織はあるのに、現存の組織が機能していないからといって新しいものを作る援助機関も多い。しかしながら不十分とはいえ、カンボディアの指導層の中にはかなりすばらしい人材がいることは事実で、彼らの能力とやる気、そして自信を十分に伸ばしてあげられる協力が望ましい。また既存の組織や制度で適当と思われる場合、その機能強化を図るものが望ましく、あえて別組織や別制度を作るものは避けるべきであろう。またなかなか効果が上がらない期間でも誰かが始めなければならず、他の援助者と競合しない有効な援助の可能性のあるものがいくつか挙げられる。特に人を育てる援助は、出だしは難しく即効性が認められるものではないが、将来の効果は期待される。またドナーの中には指針や勧告のみ示して、保健省が実際にどう行って良いのかわからない場合も多いことから、実際にカンボディア人とともに問題解決していく援助が必要であろう。

具体的な分野は、以下の通りである。

#### 4-1 中央政府の機能強化

就業規則の制定、給与制度の改定、計画能力の向上、などが含まれる。

#### 4-2 国の制度整備

出生証明、死亡診断と登録制度整備(そのためには住民票の整備が先に必要か?)

医療者国家試験と免許制度の施行

輸血制度整備(献血も含む)

以前、ICRCやイタリア赤十字が国立血液銀行に入っていた。現在、AIDSに関連して安全な血液確保に向け、活動しつつある。ただ、日本側の支援母体となり得る日本赤十字がやるか否かは別問題。

救急制度整備

プノンペンで一部をフランスが開始。

国立リファレンス検査室の設置と精度管理の制度化

フランスがパスツール研究所に、GTZが国立公衆衛生院に、日本が国立母子保健センターに入っているが個別。

医療機材・施設管理のための国立ワークショップ

#### の設置と機材管理ネットワークの構築

以前、AusAID がカンボディア赤十字に入っていた。GTZが専門家を保健省に入れる予定。日本は国立母子保健センターのほか、無償のフォロー。その他

食品衛生行政の強化、廃棄物処理(医療廃棄物を含む)の確立、上下水道・し尿処理の整備、などが含まれる。

#### 4-3 人材育成

医学教育の強化(医学部での教育と臨床実習の強化)

フランスが一部入っているが、不十分。

医療技術学校の強化(看護、臨床検査、理学療法)

WHOがアドバイザーとして入っているが、実際的なことは行っていない。以前はMSFが入っていたが、撤退中。

その他のパラメディカルの養成(放射線技師、栄養士、など)

コ・メディカルの養成(ソーシャルワーカー、心理士、など)

地方職員の再教育・研修

日本、USAID、のほか、WHO、UNICEF、UNFPAなど多数。

医療モラルの強化

#### 4-4 地方の強化

州保健局の運営管理能力の強化

WHO、UNICEFなどが州のアドバイザーとして入っているところもある。

州病院の運営管理能力の強化

日本が病院管理セミナーを施行。

州病院の臨床レベルの強化

Referral 病院の役割の明確化とその強化

NGOなどが入っている地域もある。

ヘルスセンターのアウトリーチ活動の強化

地域における政府援助と NGO との連携

#### 4-5 教育啓蒙活動の強化

学校保健活動の強化(衛生、AIDS、など)、妊産婦・小児などの検診キャンペーンの強化、などが含まれる。

#### 4-6 その他の個別事例

疾病対策型プロジェクト

結核：現在進行中。WPROがプライオリティーの一つと位置づけている。

マラリア：WHO本部のプライオリティー

分野特定型プロジェクト

母子保健：現在進行中。

精神保健：PHCと連携した精神保健基本政策の立案支援とその実施支援。

施設援助型プロジェクト

日本病院：2000年の小淵首相のカンボディア訪問時、フン・セン首相から出されたものと聞かすが、この要請のまま新しい病院を作ることは、クンタボッパ病院に見られるように、既存の医療機関をさらに荒廃させるものと危惧する。もし新しく作らないとすると、既存のもの、例えばシハヌーク病院を支援強化するという形も考え得るが、フランス援助のカルメット病院との役割分担をどうするかの問題が残る。

緊急援助

災害：洪水災害など

疾病：デング熱(出血熱)など

#### 4-7 総括

短期的な援助としては、EPI や結核は効果が一応期待されようし、しかもカンボディア一国では現状では実施不可能であろうことから、この分野は日本なりドナーが援助せざるを得ない。

中長期的には、中央政府の機能強化、あるいは国の制度作りに重点が置かれるべきである。既存の制度や機関で、適切と思われる機能は強化する方向に考える必要があり、既存のものと競合しないよう心がけるべきである。しかも不正に援助金品をかすみ取られるおそれのある援助方法は極力避けるべきで、十分なモニターが必要である。

長期的には人材育成が欠かせない。それは回り道と思われても将来の自立発展のためには必要欠くべからざる援助であると思われる。この部分については、カンボディア側の自覚を促し、カンボディア側の投入も促す必要があろう。

一方、日本のスキームに照らして考えると、カンボディアのような人的資源の少ない国では、機材や



施設の技術者には特に基礎教育の乏しいものが多く、無償資金協力でも、各種の機材供与の場合でも、カウンターパートが短期間の教育研修で、操作手順、維持管理の概念、修理方法などを理解し実施することは困難であり、引渡し前の研修のみならず、引渡し後の研修、施設機材のフォローアップなどを1年目だけでなく、もっと頻繁に、しかも長期間行う必要がある。また施設・機材のパーツなども、少量多品種の機材調達のスキームや、国の信用不信に伴う調達困難に対する配慮も必要である。プロジェクト方式技術協力のような場合でも、他の中進国のようなペースで物事が進むとは考えにくく、同じアプローチを求めるにしても、より長期間かかることが想定されるため、スキームを融通の利く形にすることが望ましい。さらに、社会保障分野と同様に、いくつかのスキームを協調させてある分野を強化する方法も考える必要がある。また、供与されても機能していない案件も見受けられ、モニターを十分行うとともに、必要であれば使用状況・目的達成状況を勘案しつつ、少しずつ数年にわたって供与する形を採用することも考慮しなければならない。

## 参考文献

- 池田憲昭(2000)カンボジアの歯科事情 .
- 小野崎郁史(2000)カンボジアの結核に係る医療状況 . プノンペン
- 佐藤喜一(1998)感染症対策に係る月例業務報告(その1-9). プノンペン : JICA.
- 手林佳正(1999)『途上国における精神保健活動の実際 - カンボジアのフィールドから』やどかり出版 . 響き合う街で(47): 37-44.
- (2000a)国際精神保健 NGO である TPO = Trans Psychosocial Organization による「カンボジアにおける戦争と葛藤の心理社会的また精神医学的影響 - TPOによる疫学調査の結果 - 」. プノンペン
- (2000b)中間報告書(派遣期間延長申請). JICA.: プノンペン
- 森亨(1994)カンボディア王国結核対策専門家報告書 . JICA : 東京 .
- FAO(1999)*Nutrition Country Profiles of Cambodia*. FAO. : Rome
- MEDICAM(2000)*Member list*. MEDICAM. : Phnom Penh ( [www.bigpond.com.kh/users/medicam/organisation-profile.htm](http://www.bigpond.com.kh/users/medicam/organisation-profile.htm), [www.bigpond.com.kh/users/medicam/Ngo%20projects.pdf](http://www.bigpond.com.kh/users/medicam/Ngo%20projects.pdf) . )
- Ministry of Health(1995)*Guide for developing operational health districts in Cambodia*. Ministry of Health. : Phnom Penh
- (1997)*Annual Report on EPI Activities 1997 presented in CoCom*. Ministry of Health. : Phnom Penh
- (1998)*Budget Book presented in CoCom*. Ministry of Health. : Phnom Penh
- (1999a)*Health Situation Analysis 1998 and Future Direction for Health Development 1999-2003*. Department of Planning and Health Information : Phnom Penh
- (1999b)*National Health Statistics Report 1998*. Department of Planning and Health Information : Phnom Penh
- (1999c)*Budget report presented in CoCom*. Ministry of Health. : Phnom Penh
- (1999d)*EPI activity report presented in CoCom*.

- Ministry of Health. : Phnom Penh
- ( 1999e )*Rapid Assessment on Mother-to Child Transmission of HIV in Cambodia*. Ministry of Health : Phnom Penh
- ( 2000a )*List of Sub-CoCom*. Ministry of Health : Phnom Penh
- ( 2000b )*Sector-wide Management report presented in CoCom*. Ministry of Health. : Phnom Penh
- National Maternal and Child Health Center of Cambodia  
( 1996 )*Estimating the Magnitude of Maternal Mortality in Cambodia: An Application of the Sisterhood Method*. Ministry of Health assisted by UNFPA, SCF,CARE International. : Phnom Penh
- National Maternal and Child Health Center of Cambodia.  
(1997-2000) *Hospital Information Record*. National Maternal and Child Health Center of Cambodia. : Phnom Penh
- UNAIDS Cambodia and the UN Theme Group on HIV / AIDS( 1999 )*HIV / AIDS in Cambodia. Background documents*, Collaboration with the National Center for HIV / AIDS, Dermatology and STD. : Phnom Penh
- UNAIDS Cambodia( 2000 )*The HIV / AIDS / STD situation and the national response in the Kingdom of Cambodia. Country Profile. 3<sup>rd</sup> Edition*. UNAIDS Cambodia. : Phnom Penh
- UNICEF( 1994 )*Nutritional Status and Food Practices in Rural Areas*. Food and Nutrition Surveys in 12 villages of 4 Provinces in 1993-1994. UNICEF. : Phnom Penh
- ( 2000 )*The State of the World's Children*. UNICEF.: New York

## 付章 社会保障分野<sup>35</sup>

### 1. 現状分析

#### 1-1 これまでの推移

推測でいえば、これまでは、家族や地域コミュニティ内の相互扶助、あるいは村長のリーダーの庇護のようなインフォーマルな社会保障制度が大勢ではなかったかと考える。だが、ボロボト時代を契機にそのようなインフォーマルな制度や習慣は崩れて、よりフォーマルな、あるいは援助などの外的支援を通じたものになってきたのではなからうか。

#### 1-2 社会保障状況

カンボディアでは、国民の4割近くが貧困ライン以下であるが、年金、医療保険などの制度はなく、社会的弱者の中でも一部が恩恵を受けているに過ぎない段階である。ターゲット・グループでは、極貧者（被災者、路上生活者など）、児童（孤児、ストリート・チルドレンなど）、女性（強制売春、家庭内暴力などの被害者）、障害者、失業者などが上げられるが、老人問題は深刻ではない。さらに問題を複雑にしているのは、女性や児童の人身売買（Trafficking）、エイズの蔓延や薬物の乱用、障害者やエイズ患者に対する差別などがある<sup>36</sup>。

調査によれば、近年の戦闘や衝突、国際的孤立、多くの基本的サービスの崩壊、国家インフラの破壊、数多くの地雷、基本的医療サービスの不足、安全な食料の不足、貧困人口の多さなどから数多くの身体障害者がいると考えられ、全人口の2-3%が身体障害者と見られている。また孤児については、現在でも親類縁者の子どもや時に全く血の繋がりのない子どもの養育などを行っている場合も見受けられるが、さらには孤児院に当たる公的施設もあり、そこでは収容のみならず外国人への養子縁組なども行っている。NGOも孤児やストリート・チルドレンの収容、教育などを行っている機関がいくつか見受けられる。

一方、毎月約600-800人の女性や子どもがタイから再移住してきているが、これらの人々のニーズを満たすような資源も制度もないため、再Traffickingしている。また18歳以上の孤児の社会復帰に向けた制度も資源もない、HIV / AIDS 孤児の問題が急浮上してきている、郡レベルには訓練を受けた適切な人員がいない、などの問題が認識されている<sup>37</sup>。

#### 1-3 政府の取り組み

国の取り組みでは、社会労働省( Ministry of Social Affairs, Labor, Vocational Training and Youth Rehabilitation : MOSALVY )が福祉や労働問題を所管し、大きくは社会福祉・青少年局、労働・職業訓練局、総務・財務局、監督局がある。その目的は、貧困緩和と人的資源開発であり、1999年の活動としては以下のものが挙げられる<sup>38</sup>。

- ・ 政府センターでの孤児の身体ケア
- ・ 路上生活者のニーズや問題把握・モニターと委員会の設置
- ・ 高齢者に対する省間の委員会設置
- ・ 貧困女性や寡婦のアセスメントとカウンセリング
- ・ 人身売買による女性や子どもの被害者のアセスメント
- ・ 人身売買の防止ワークショップ
- ・ プノンペンや州での売春宿からの若年女性の保護とモニター
- ・ 売春婦への教育と医療の照会
- ・ HIV / AIDS の予防委員会設置
- ・ 警察・軍・学生に対する HIV / AIDS の公共教育
- ・ カンボディアの子どもや女性に対する性的虐待に関するワークショップへの出席
- ・ 子どもの基本的人権の啓もう
- ・ 身体障害者のリハビリテーション・サービスのモニター
- ・ コミュニティーを基礎にしたリハビリテーション・プログラムの育成
- ・ 若年犯罪者のリハビリテーションと職業訓練
- ・ 食糧不足やその他の困難による犠牲者の援助
- ・ 社会保障制度の実施
- ・ 養子縁組法の案作成
- ・ 州の直接のサービス供給者への研修など

<sup>35</sup> 社会保障分野における報告は社会福祉・労働・退役軍人省に派遣されている林民夫専門家(社会福祉行政アドバイザー)からの情報によるところが多い。

<sup>36</sup> 林(2000)

<sup>37</sup> MOSALVY(2000)

<sup>38</sup> MOSALVY(2000)

一方、州レベルやコミュンレベルに同省の地方事務所が設置されており、女性問題退役軍人省などの他省も様々な取り組みを行なっている。しかしながら例えば社会労働省の予算は国家予算の1.1%に過ぎず、その主要部分は人件費と公務員のための年金制度に当てられ、福祉サービスの予算は極めてわずかである。したがってドナーの役割は大きく、孤児院、障害者リハビリテーションセンター、職業訓練施設などをUN、NGOなどの協力を得て実施している<sup>39</sup>。また社会的弱者の中でも、身体障害者に対する活動も多く、精神的障害者については第4節「保健医療の充実に既述」に、これに関しては、カンボディア政府はESCAP(Proclamation on the Full Participation and Equity of People with Disabilities in the Asian and Pacific Region)に署名し、1997年に社会労働省を中心にDisability Action Council(DAC)が設置され、そのExecutive Boardには教育省、保健省、NGOや国際NGOがメンバーに含まれている。その主な目的は、各機関の調整である<sup>40</sup>。

#### 1-4 今後の援助の方向

経済発展のための基盤整備と調和の取れた社会的弱者対策の推進

重点分野の見直し

日本の対カンボディア援助のうち、社会的弱者支援に関わるものは「地雷除去及び地雷被災者支援」のみであり、地雷被災者も含めた社会的弱者を対象を広めたり、社会開発に資する職業訓練施設やソフトも含めるなどの視点が考えられる。

NGO中心主義から人的資源開発へ

政府の同分野の管理運営能力を向上し、国全体を視野に入れた活動が望ましい。

運営費助成制度の検討(斬減的)

無償資金協力で拠点施設を整備しようとしても、当面は国家予算からの運営費を当てにできない。

JICAの支援や大使館の草の根無償などを含めた総合的な福祉支援ができるような仕組みの確立(そのための政策アドバイザーの活用)

#### 参考文献

- 林民夫(2000)『カンボジア社会保障事情』プノンペン  
DAC-Secretariat(1999)『Status Report on Disability Action Council (DAC): Co-ordination, Initiation of Services and Assistance for Cambodian Disabled People. DAC-Secretariat. : Phnom Penh  
MOSALVY(2000)『Discussion Paper : Social Sector Needs : Ministry of Social Affairs, Labour, Vocational Training and Youth Rehabilitation : Phnom Penh

<sup>39</sup> 林(2000)

<sup>40</sup> DAC-Secretariat(1999)

## 第5節 人的資源開発

若林 満  
加藤 徳夫

### 1. 現状分析

#### 1-1 背景

カンボディアにおける近代教育の導入は、当時の宗主国であるフランスの教育システムに倣いながら、1955年から1969年シハヌーク政権下において行われた。そしてこの時期ナショナリズムの高揚を背景に、教授言語のクメール語化などが進められカンボディアの教育体制が築かれていった。教育の普及は全国的に展開され、教育の場である「学校」を確保するために、従来の仏教学校の活用や私立学校の設置を奨励するなどの措置がとられ、その結果1965年には、粗就学率が約82%に達している。

しかし、その後に続くポルポト政権下(1975 - 79)において、それまで築き上げられてきた教育制度そのものが否定され、教育システムは壊滅的な状況に陥る。例えば、少なくとも75%の教員が同政権下で失われ、また1960年代から1970年前半に開発された教科書やカリキュラム等が廃棄され、学校は倉庫や反ポルポト派に対する強制収容所や刑務所の代替施設として使用されたと報告されている<sup>1</sup>。このような教育システムの大規模な破壊は、カンボディアのその後の教育復興に大きな足かせとなり、現在でも深刻な影響を及ぼしている。

ポルポト政権崩壊後、1979年9月27日、新政権のもと学校は再開された。国民は、ポルポト政権下において教育の機会を奪われていた反動から、教育再開に対する期待は大きかった。このことは、急速な教育の量的拡大に反映されている。例えば、新政権が教育再開を行った1979年段階では、小学校への就学者数は51万人であったが、翌年には91万人へと膨れ上がり、1985年には粗就学率で約101%、純就学率でも約82%に達するなどその回復は著しい。当時政府は、このような国民の教育熱に応えるために、かるうじて生き残った読み書きのできる人材を教員として確保し登用した。しかし、急激な教育の量的拡

大は、質的な面での犠牲の上に成り立っており、現在に至るまでそれが、高い退学率と留年率が解消されない原因の一つとして残っている。

初等教育に対する量的拡大に伴い、学校の設置も大きな課題であった。ポルポト政権下では、校舎自体は破壊から免れたものの、急増する就学希望者に応えるためには約2,000校あまりの校舎を新規に開設する必要が生じた。そして、伝統的な住民参加型による学校建設が各地で行われたが、当時の住民の経済状況からその数には限りがあった。したがって、教室の無い学校では青空教室や、村のコミュニティー・センター等の利用によって学校運営が行われてきた。1980年後半からは、NGOを中心とした援助が入り、住民参加型による学校建設が数多く実施されるようになり、日本のNGOも多く参加している。特に1990年代に入り、NGOを中心としたドナーからのファンドを活用しての、住民参加型による建設が増加している。

一方、中等教育及びそれ以降の教育は、伝統的にエリート育成のための教育とみなされてきたため、就学の機会はごく一部のの人々に限られていた。特に高等教育は、社会主義体制下での計画経済にしたがって将来必要とされる行政管理者数、技術者数が各省庁から示され、それに応じて入学定員が毎年決められていた。そのため高等教育修了者には幹部公務員としての道が約束されていたわけである。また、1980年代この分野への支援は、主に旧ソ連を中心とした東側諸国によって行われてきた。そのため、ロシア語が教授言語として用いられ、教材や研究機材などもロシアから供給されていた。また、カンボディア高等教育機関に属する教官や学生が、東側諸国やヴィエトナムに研修生として派遣されたのもこの時期であった。しかし1990年代に入ると、市場経済の導入に伴い、国際援助は東側から西側諸国に切り替わり、教授言語も英語もしくはフランス語に変わっていった。そのため、従来から使用してきた教

<sup>1</sup> Reiff (1981)

材や機材は西側のシステムでは不都合となり、新たな設備の導入が必要とされるようになった。

## 1-2 教育システムの現状

### 1-2-1 教育政策

ポルポト政権崩壊後、急速に教育の量的拡大が進められてきたが、1990年代には計画経済から市場経済に移行し、引き続き国家の再建が求められるとともに、市場経済体制への転換に伴い、新しい社会ニーズに対応できる人材の育成が重要となった。特に、全ての国民に国家再建のための基礎的知識及び技能を身につけさせること、ポルポト政権時にその大半を喪失した中堅及び高度かつ専門的な知識・技能を身につけた人材を育成し、市場経済化に向けた体制整備を急ぐことが重要課題となった。

1995年に作成された「教育投資フレーム・ワーク 1995-2000」( Education Investment Framework 1995-2000 )では、初等教育の普遍化と中等(前期)教育の強化が優先課題とされた。初等教育レベルでは初等教育を従来の5年制から1年間延長し、6-3-3制の教育システムに拡張すること、初等教育純就学率を90%に高めること、男女間の教育格差を解消すること、留年率を10%程度に抑えること、少なくとも85%の児童が6年間の教育を修了できるようにすること、が目標として掲げられている。一方、中等教育(前期)においては、前期中等純就学率を85%に高めること、女子生徒就学者の割合を45%にまで高めること、中学校3年生のうち、中学校終了試験の及第者を65%に高めることが目標とされた。

これらの目標を達成するために、基礎教育の質の充実、基礎教育への公平な機会の確保、教育計画能力とマネージメントの強化を目指した実施計画が作成された。なお同計画は、各ドナーに対しカンボディア教育開発への関心を高め、開発援助を促し、各プロジェクトごとにドナー支援を獲得すること、またプログラムの実施において、ドナー間での協調及び調整を促進することも考慮して作られたものである。現在の教育プログラムはこの計画を基に実施されているが、目下2000年以降の計画が策定されようとしている。

一方これに先立ち、1990年「万人のための教育世界会議」( Education For All ; EFA )の呼びかけに基き、カンボディア教育省はより具体的な教育開発目標を設定し、2000年までのそれらの達成を計画した。最近そのフォローアップ・レポートとして、カンボディア教育省は「Education For All : Country Report 2000」を公表し、EFAの2000年の節目のレビューを行った。表5-1に示されたように、そこではより細かい指標ごとに、達成目標と現実の達成度とのギャップが検討されている。この表では、特に教育予算面でのギャップの大きさが目立つ。例えばGDPに占める教育予算割合は、一般的に国際標準では約3%(1人当たりでは約15%)とされるのに対し、カンボディアの達成度は目標値(それぞれ2.5%、10%と若干低め)を大きく下回っており、より一層の教育投資に取り組む必要性が示されている。さらに、教育予算に占める初等教育支出割合を見ると、国際的標準とされる50%前後に比べ、カンボディアでは85%とそれを大幅に上回っている。このことは、全教育予算の殆どが、初等教育に投入されていることを意味し、中等教育・高等教育にはごくわずか(両者合わせて全体の15%)しか割り当てられてこなかったことを示している。今後の中等・高等教育の拡充のためには、このような予算配分面での見直しが急務であることがうかがわれる。

### 1-2-2 教育行政システム

教育省は23の県( province )に教育事務所を持ち、これらは各県で教育行政の実施機関としての役割を担っている。各県には、それぞれ県の規模に応じて教育省組織に準じた担当部局が設置されている。1994年に示された「カンボディアの再建と開発のための国家プログラム( National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia )」では、国家復興に必要な中央政府の能力・機能強化に関する指針が示され、効率的な行政組織への改革、各担当部局の機能強化、人材の育成、人材の効率的な配置と抑制、及び地方と中央の役割と責任の明確化、が行政改革の目標として掲げられた。教育省においては、中央政府が抱える過剰な職員(約1,000人)を削減するために、教員や教育行政官が不足する学校や地方に配置転換を行うこと、教育省内部の組織改革、中央及

表5 - 1 「Education For All : Country Report 2000」における教育関連指標及び達成目標

項目及び指標	推 移			目標値
	1990 / 91	1996 / 97	1998 / 99	2000
就学前教育				
1) 粗就学率		5.4	5.8	7.0
2) 新規就学者の割合		8.4	9.2	10.0
初等教育				
1) 粗第1学年入学率		113	103.3	106
2) 純第1学年入学率		69.4	62.4	70.0
3) 粗就学率		94.5	89.7	95.0
4) 純就学率		84.7	78.3	86.0
5) 教育支出割合(対GDP)	1.1	0.8	0.9	2.5
6) 1人当たり教育支出割合(対GDP)	8.2	4.9	5.2	10.0
7) 初等教育支出割合(対教育支出)		70.8	89.9	85.0
8) 初等教育教員の教員養成校修了割合・注)			90.7	91.0
9) 初等教育教員の教員免許保持割合・注)			95.2	96.0
10) 教員1人当たり児童数		44	48	40
11) 留年率		27.7	24.9	10.0
12) 卒業率(対第1学年入学者)		50.7	45.2	55.0
学習到達度とその成果				
1) 4学年における基礎学力を身につけたものの割合		70.0	71.9	75.0
2) 15-25歳年齢層の識字率	60.0	71.5	75.0	76.0
成人識字率				
1) 15歳以上の識字率	57.7	65.9	68.0	85.0
2) 男性を1とした場合の、女性の識字割合				
2 - 1) 15-24歳	0.6	0.7	0.8	0.9
2 - 2) 15歳以上	0.5	0.7	0.7	1.0

注：教員の免許については、1980年代復興期に、短期講習を実施し免許の付与及び付け替えによる者が相当数含まれている。

出所：Ministry of Education, Youth and Sport (2000)

び地方教育行政官に対する研修等が行われてきた。特に、1998年に改正された新教育省組織では、教育プロジェクトのモニタリング・評価部門が強化された。

### 1 - 2 - 3 各教育レベルごとの現状と問題点

#### (1) 基礎教育

初等教育は教育投資フレームワークにしたがって、1996年に従来の5年制から6年制へと延長された。これによって、日本と同じシステムである6 - 3 - 3制が施行された。一方、初等教育段階での粗就学率は、表5 - 1に示したとおり、1997年度において約94%であり一定の高い数値を確保しているが、その一方で、純就学率は1998年度においても依然として78%程度であり、80年代と同じような低い数値で推移している。

また、従来から高い退学率と留年率が問題とされてきている。例えば表5 - 2が示すように、小学校の各学年における退学率は10%から15%であり、ま

た小学校第1学年での留年率は約40%と、依然として高い水準にある。ただし、1996年度より最終学年(当時は第5学年)における卒業試験が廃止され、そのため第5学年の留年率は低下している。

また、表5 - 3のとおり前期中等教育の粗就学は、1997年で約30%であり、また後期中等教育では約7%にすぎない。これは、教育投資フレームワークの達成目標と相当な隔たりをもつ結果である。特に、中等教育(特に後期)は依然としてエリート養成としての名残を残しており、入学できる者はごく限られている。表5 - 4に示すように、アジア諸国との比較においも、初等教育段階ではある程度隣国並みに就学率が確保されているものの、前期・後期を通じた中等教育においてはアジアの最下位に位置しており、中等教育の拡充が今後の課題であることが如実に示されている。

1996年より新カリキュラムの導入と教科書の配布が開始され、現在、学年進行の形で新カリキュラムが実施されている。教科書は児童・生徒1人につき1～

表5 - 2 小学校各学年における進級率・留年率・退学率

学年度	学年別就学者(1000人)			学年別進級率(%)			学年別留年率(%)			学年別退学率(%)		
	第1学年	第3学年	第5学年	第1学年	第3学年	第5学年	第1学年	第3学年	第5学年	第1学年	第3学年	第5学年
1992/93	544.6	254.8	137.6	49.2	66.0	63.0	41.9	22.8	18.1	8.9	11.2	19.9
1993/94	619.6	270.6	162.7	49.4	64.9	45.6	40.4	23.1	36.7	10.2	12.0	17.7
1994/95	596.9	280.6	198.0	51.9	64.5	43.1	42.2	22.1	29.8	5.9	13.4	27.1
1995/96	638.4	311.6	200.3	50.0	68.0	55.8	42.7	21.5	25.0	7.3	10.5	19.2
1996/97	678.9	331.1	150.0	46.9	65.9	71.3	41.2	19.2	7.5	11.9	14.9	21.2
1997/98	666.7	335.3	183.2	48.4	67.4	76.3	40.9	18.5	7.5	10.7	14.1	16.2
1998/99	681.0	349.7	200.8									

出所：UNESCO(2000)

表5 - 3 各教育段階における粗就学率(1997年)

	男子	女子	合計
小学校	94.5	86.4	94.5
中学校	38.2	22.7	30.5
高等学校	9.4	5.0	7.2

出所：Ministry of Education, Youth and Sport(1997)

2冊の割合での配布を目指しており、貸与方式によって行われている。新カリキュラム及び教科書導入にあたって、新規カリキュラム及び教科書の改正趣旨や指導方法を教員に伝える、伝達講習会がカスケード方式によって1997年より実施された。また、小学校段階では、限られた教材の効率的な運用や授業法などの授業改善に向けた経験の共有、学校の運営管理経験の共有を目指して、数校がひとつのグループとなって組織するクラスター・スクールのシステムが全国的に取り入れられている。この方式については、今後中学校への導入も検討されている。

教員養成は、高校卒業生を対象に次の3レベルの教員養成校で実施されている。小学校教員養成は、主要各17県に設置されている県教員養成学校(Provincial Teacher Training Center:PTTC)において、中学校教員養成は6つの教育地域に分けて設置されている地域教員養成学校(Regional Teacher Training Center:RTTC)、高校教員は、プノンベン大学卒業生を対象に一年間の教職課程を履修させ高校教員に仕立てる高等師範学校(Faculty of Pedagogy:FOP)において行われている。しかし実際には、教員養成に関する明確な政策が無いため、教員養成カリキュラムや教員養成用の教材が整備されておらず、また教員養成に携わる教官の資格や採用基準が不明確なため、教員養成の質の低さが大きな問題となっている。今後は、教員養成カリキュラムや教員免許基準、教師

表5 - 4 アジア諸国初等・中等教育就学者状況

国名	初等教育		中等教育
	粗就学率	純就学率	粗就学率
ブルネイ	110	91	78
カンボディア	95*	85*	19*
中国	118	99	67
インド	100		49
インドネシア	114	97	48
ラオス	110	60**	25
マレーシア	91	91	57
ミャンマー	103		30
ネパール	110		37
パキスタン	74		
フィリピン	116	100	79
スリランカ	113		75
タイ	87		55
ヴェトナム	101	78***	47

注：\*)教育省(1997)、\*\*)世界銀行(1995)、\*\*\*)Prescott(1997)出所：注以外はユネスコ統計年鑑(1998)

養成施設等を整備し、上記のCenterを教員養成短大(College)へと格上げして行く努力が必要となる。

教員の配置に関して、1998年度教育省統計によれば、小学校における教員1人当たり児童数は約48であり、中学校では約17である。特に小学校においては、都市部の教室の過密状況が深刻な問題であり(同教員1人当たり児童数約87)、2部制、3部制によって授業を実施するなどの処置がとられている。このような過密状態は学校不足に起因しており、表5-1で2000年の目標とされた40人学級は、このままでは50人学級に膨れ上がりかねない。また近年では、初等教育での教員不足を解決する目的で、過剰ぎみの高等師範学校卒業生(新卒高校教員)を小学校へ振り分ける処置もとられている。

学校施設は、NGOや世界銀行及びフン・セン首相をはじめとする個人及び団体の支援などによって、



1990年代に少なくとも1,200校以上の改修や新設が行われてきた<sup>2</sup>。しかし、これらの学校は、治安上の理由などからブノンベンなどの都市部周辺や、治安上の問題がない平野部に偏って設置されてきた。1998年教育省統計においても、半壊状態にある校舎が全国に約600校存在すると報告されており、改修が必要な学校、新築が必要な学校は、農村部を中心に相当な数に上るものと考えられる。

## (2) 職業・技術教育

教育省は主に公教育(義務教育)を管轄するのが任務であるが、ノンフォーマル教育や職業・技術教育、高等教育をも管轄下においている。一方、社会福祉省、女性省といった他省庁も、職業教育やノンフォーマル教育を運営・監督している。教育省管轄以外の教育機関は1年未満の職業訓練コースを提供している。1998年教育省統計によれば、教育省はじめ各省庁が管轄する公的な職業訓練機関として24校が設立されており、約5,300人が在籍している。このほかに、多数の訓練機関がNGO及び私立学校によって運営されている。NGOによって設立された職業訓練機関は、難民、地雷による被災者、肢体不自由者及び非識字者等を対象としており、彼らのための自立支援を目指した教育訓練を実施している。また近年では、ブノンベンを中心とした都市部において、コンピューター学校、英語学校、ビジネススクール等が設立されており、民間企業や援助関連プロジェクトに勤めるための資格取得の場となっている。なお、技術教育はブノンベン技術工科大学において行われているが、技術教育を実施する上での機材が整備されておらず、座学を中心とした教育内容となっている。

現在、私立学校に対する設置基準はなく、開設資金があれば容易に学校が設置されている状況にある。また、これら私立学校の教育内容やレベルは様々である。これらを含めた職業訓練機関の質の確保や、職業・技術教育の質の改善を図るため、国家訓練委員会(National Training Board)が1997年に設置された。この委員会は、今後職業・技術教育の開発計画を策定していくことになる。

表5 - 5 高等教育機関一覧

	大 学 名	管轄省庁
1	王立ブノンベン大学	教育省
2	高等師範学校	教育省
3	商科大学	教育省
4	医科大学	教育省
5	法科・経済大学	教育省
6	カンボディア工業大学	教育省
7	王立農業大学	農業省
8	王立芸術大学	文化省
9	マハリシュ・ベディック大学	教育省(私立)

出所：筆者作成

## (3) 高等教育

表5 - 5に示されたように、1998年度統計によれば、高等教育機関は前節で述べたブノンベン工科大学も含めて9校設置されており、約9,000人の学生が学んでいる。これらの大学は、従来は王立ブノンベン大学として統合されていたが、ポルポト政権崩壊後は各学部が独立する形で高等教育の復興が行われたため、新生大学にはブノンベン大学の「学部(Faculty)」という名称がつけられている。関連する省庁直轄の医科大学、農業大学及び芸術大学を除き、全ての大学は教育省の管轄下にあるが、教育省は大学間の調整と運営管理上の監督を行うだけで、各大学の教育内容については関連する省庁にまかされている。今後は名称の変更を含んだ、各大学の教育省からの独立が行われると思われる。

高等教育改革は、1996年には国家高等教育タスクフォースが設置され、その下で進められている。このタスクフォースにより、市場経済への移行に伴う社会的ニーズに対応するため、大学制度及び教育内容の改革、教授言語及び言語教育、財政・運営システムの改革に関して提言が行われ、国家行動計画がまとめられた。現在引き続き作業が行われており、大学の自律化に向けた計画作りが進められている。特に、従来から高等教育は無償のため運営収益もなく、また国家予算からの割り当ても限られていたため、財政的に身動きの取れない状態であった。そのため、教員は低賃金を強いられ、また、研究施設の維持・整備に振り向ける予算もなく、それが教育内容の低下を生むという悪循環を形成してきた。そこで一部の大学は、有償の授業コースを設置し外部に開放するなど、歳入獲得のた

<sup>2</sup> MoEYS, PMMU データベース(1996)

表5 - 6 各ドナーの援助状況

		就学前教育	初等教育	中等前期教育	中等後期教育	高等教育	職業・技術教育	ノンフォーマル教育
教育行政	教育政策・マネージメント	UNESCO/UNDP/ADB/EU/JICA/USAID/DFID/WB						
	財政能力強化	AusAID						
システム改善	教育情報整備	EU/UNICEF/ADB						
	試験制度改革	AusAID						
教育内容改善	教員養成・訓練	NGOs	USAID/ UNICEF/ EU/NGOs	DFID/ NGOs・ France	JICA/NGOs	NGOs・ AusAID/ France	ADB/France/ GTZ/ILO/ UNDP/NGOs	NGOs・ UNESCO/ ADB/GTZ/ ILO/UNDP/ UNICEF
	カリキュラム改善		UNICEF/ UNESCO/ UNFPA/NGOs	UNFPA/ NGOs		WB/AusAID/ NGOs NGOs	GTZ/ILO/ UNDP/ UNDP/	
	教科書・教材開発	NGOs	ADB/NGOs	ADB/France/ EU/DFID	ADB/DFID/ France	NGOs	GTZ/ILO/ UNDP/NGOs	
教育インフラ	学校改修・建設	NGOs	WB/Japan/ EU/NGOs	WB/ADB/EU/ NGOs	ADB	ADB/France	ADB/France/ GTZ/ILO/ UNDP/NGOs	

出所：筆者作成

めの防衛策を試みてきた。今後は授業料の学生負担等も検討されることになっている。

1 - 2 - 4 教育分野別ドナーの援助状況

表5 - 6は、教育サブ・セクター別にみた1997年時点のドナー一覧表であるが、ほぼすべてのサブ・セクターで、各種ドナーが援助を行っていることがわかる。全体的な傾向として、EU、USAID及びUNICEFは初等教育に特化し、特にカリキュラム開発や教員訓練などを重視している。全体的に見て初等教育分野では、NGOを含めて数多くのドナーによる援助が実施されていることがわかる。一方、世界銀行は社会基金を設け、これを通じて学校建設(これまでに約600校)を実施してきた。ILOやGTZは職業・技術教育分野を中心に、ADBは教育投資計画やマスタープラン作成といった技術協力を通じて、教育行政強化をはじめその他の分野に支援を実施し、分野全体を取りまとめる中心的な役割を果たそうとしている。

一方、数多くのNGOが学校建設をはじめ、教育内容改善、貧困の解消を目指した識字・職業教育に取り組んでいる。これらNGOは、UNICEFをはじめとした各ドナーと連携し活動を行っている場合が多い。UNICEFのこれまでの具体的な取り組みとしては、EMIS(教育行政情報システム)の整備や初等教育におけるクラスター・システムの整備、カリキュラム開発が中心であり、ADBは教科書開発(印刷・製本・配布)を一手に引き受け実施している。EUは教員訓練学校の改修や整備等を行ってきた。

日本からは、JICAにより教育行政、女子教育強化

を狙った個別専門家の派遣、そして2000年度より中等理数科教育改善を目的とした、小型のプロジェクト・タイプ技術協力が開始されている。これらの分野、特に中等理数科教育改善では、他のドナーが援助を実施しておらず、今後の開発協力の拡充が期待されている。一方、日本のNGOによる支援も、学校建設から就学前教育支援、学校保健、職業訓練と多様な分野で援助を繰り広げており、特に寺院やコミュニティに対して直接アプローチすることを通じて、地域の活力を生かしたプロジェクト運営を目指している。

2. 主要な開発課題と問題点

2 - 1 教育行政における問題点と課題

2 - 1 - 1 中央集権体制での計画策定と実施の限界

今までカンボディア教育省を中心に様々な教育計画が作成されてきたが、これらの計画は中央レベルでの包括的な計画が中心であり、県及びそれ以下のレベルでの具体的なマイクロプランニングについては、中央レベルでは何ら実施されてこなかった。1996年には、学校及び県レベルでの教育ニーズを把握するため、EUの援助によってスクールマッピングが実施されたが、しかしそれを活用し、県(Province)及びそれ以下(District)のレベルで教育計画を策定するまでには至っていない。このことが、中央レベルでの政策に地方レベルの教育ニーズが反映されず、また県以下での具体的な実施計画が不在となる一因を構成し

表5 - 7 地域間就学格差

		小学校		中学校		高等学校	
		粗就学率	純就学率	粗就学率	純就学率	粗就学率	純就学率
都市部	全体	99.5	84.6	45.7	28.1	24.8	18.2
	女子	94.1	81.0	35.6	24.3	18.1	14.3
農村部	全体	93.9	82.6	18.7	11.5	3.5	2.6
	女子	87.6	77.8	12.0	8.2	1.9	1.6
遠隔地域	全体	50.6	45.5	0.8	0.4	0	0
	女子	46.3	42.1	0.5	0.3	0	0
全地域	全体	89.7	78.3	23.0	14.2	8.7	6.4
	女子	83.9	74.1	16.1	11.1	6.0	4.8

出所：Ministry of Education, Youth and Sports( 1998 )

てきた。また、各プログラムがトップダウン的に実施されているため、その非効率性が指摘される。

### 2 - 1 - 2 政治と教育行政システム

カンボディアにおける政治的対立は近年において緩和されているが、フンシンベック及び人民党が、教育省内で業務内容の類似したポストを分け合っているため、実施業務の重複や混乱がたびたび生じており、このことが行政の効率低下を招いている。教育行政の効率化を進めるためには、政治的思惑に左右されない、専門的な知識・能力を備えた、教育行政の高度専門スタッフの育成が必要である。そのため、カンボディアに対する教育開発支援においては、教育行政専門スタッフやカウンターパートの育成が、プロジェクトにおける優先課題として考慮される必要がある。このような行政スタッフの専門的能力育成・強化の問題は、カンボディアの全ての政治・行政分野で共通しており、このことが政治・行政における間違えた意思決定、決定遅延、不正や汚職の原因の基本的な部分を構成している。それゆえ、良好な国家統治のシステム( good governance )を構築し、効率的な行政運営の制度を打ち立てる( institution building )ためには、各行政分野での専門人材の育成がその第一ステップであることが強調されなければならない。この点は、教員、校長、視学官、教員養成スタッフ、教育行政管理者等々、高度な専門人材を必要とする教育分野において、特に強調される必要がある。

### 2 - 1 - 3 教員及び職員のモラル低下

教育公務員の給与は平均的に約25ドルと低く、大

多数の教員は生活の糧を得るため副業を行っているのが実情である。しかしながら、教員が副業に専念するあまり、学校での職務を怠り授業を規定どおり実施しないこと、普通の授業以外に補習授業を行い「授業料」を徴収する。そのため「授業料」を支払える子どもと、そうでない子どもの間に習熟格差が生じ、有料の補習授業を受けなければ進級試験にパスできないという仕組みが生まれることとなる。そして、このような補習授業に係わる教員は、学校での本業が疎かになりがちで、彼等のモラル低下が指摘されている。

同様に、教育関係プロジェクト参加者への日当や給与補填の支払いが、教育省職員のモラルやプロジェクトのオーナーシップを低下させていることも指摘されている。職員の給与があまりにも低く、給与のみでは生活が成り立たないため、1日のうち半日を教育省で働き、残りの時間を副業に当てる職員が多数存在する。このような状況の中で、ドナー支援のプロジェクトでフルタイムの業務を行ったり、終日セミナーなどに参加することが要求されると、プロジェクト参加の見返りとして、日当支給や給与補填が行われることになる。現状ではこれらの支給が常態化しており、そのため援助期間が終了した場合、プロジェクトの持続性が課題となるケースが多い。

### 2 - 2 基礎教育の問題点

#### 2 - 2 - 1 地域間教育格差

表5 - 7は、都市部、農村部、遠隔地域間での、就学率格差を示したものである。これによれば、小学校

段階では都市部と農村部での就学率格差は小さいが、中学校及び高校段階では地域間格差が大きくなり、特に遠隔地域での中等教育へのアクセスは極めて困難な状況となっていることがわかる。このような中等教育における地域間就学率格差の原因は、中学・高校が各県の都市部に集中しているため、農村部の子どもが中等教育を受ける場合、学校近辺の親戚もしくは寺院に寄宿しなくてはならないところにある。そのため、中等教育を受けられる階層は、このような金銭的な負担ができる家庭に限定されてしまうのである。また、女子は家事労働において重要な役割を担うため、女子が家族から離れて就学することに対し、保護者は否定的となる。その結果、中等教育における女子の就学率は、男子と比べかなり低いものとなる。

加えて、国境周辺や山岳地帯に代表される遠隔地域では、そもそも中学校や高校の絶対数が少なく、これが格差を生む原因となっている。例えば教員1人当たりの児童数は、1998年度において、都市部45.1人、農村部48.2人に対して、遠隔地では60.5人を示しており、学校数不足に起因する地域間格差が拡大していることがわかる。教育省はこれら遠隔地域に対して、教員の派遣等を行ってきたが十分な成果が得られていない。特に、少数民族が生活するヴィエトナム国境山岳地域では、教授言語としてクメール語が使用できない問題や、派遣教員が少数民族地域での生活習慣に適應できない等の問題が生じ、任期半ばにして辞めてしまうケースが後を絶たない。

2-2-2 高い退学率と留年率

カンボディアの初等教育において、高いドロップアウトと留年率が解消されない理由として、以下のような様々な問題が指摘されている。かなりの地域で小学校全校が必ずしも6学年まで完備しておらず、約半数の学校では3ないし4学年までしか教育が受けられない(不完全校の存在)ため、以降は不就学(退学扱い)となること、各学年での学習内容が十分消化されないため(また教授方法が不適切なため)知識が身に付かず進級できないこと、就学年齢に達していない児童が、兄弟の入学とともに1年生として入学するケースもあり、これらの低年齢就学者が学習内容についていけず留年すること、家庭が貧

困のため高学年まで子どもの教育費を負担できないこと、子どもたちは重要な労働力であるため学校へ行かしてもらえないこと、前節で述べたような教員のモラル低下による非公式な授業料の徴収があり、多くの家庭がこの負担に耐えられないこと。以上のような諸原因の存在は、地域間によって大きく異なり、そのため1997年度の退学率においては、都市部9.2%、農村部15.2%、遠隔地26.2%と大きな地域間格差が生み出されている。以下、これらの原因のいくつかについて細かく見てみよう。

(1) 6学年を完備した学校(完全校)の不足

表5-8は、全小学校に占める学年設置割合を示したものである。第1学年から6学年までを完備した完全校の数は、全体の約52%でしかない。このことは、約半数の学校が6学年を設置しておらず、そのような学校では、上級学年進級のためには、学校を替らなければならないことを意味している。そのような学校は、従来の学校に比べて人口密度の高い都市部に設置されている場合が多く、通学距離が遠くまた通学費がかさむため、ドロップアウトの要因になりやすい。

表5-8 全小学校に占める学年設置のタイプ

学校のタイプ	全校に占める割合(%)
第1学年のみ設置	7.2
第2学年まで設置	13
第3学年まで設置	11.2
第4学年まで設置	8.2
第5学年まで設置	8.6
第6学年まで設置	51.7

出所: MoEYS(2000)

(2) 学校数の不足

表5-9は、1990年以降の小学校児童数の増加と学校数の増加を示したものである。表の結果によると、児童数が1990年から1998年にかけて、約130万人から約210万人へと2倍近く増加しているのに対して、学校数は同じ期間に約4,600校から約5,100校へとわずか500校(1割強)しか増加しているにすぎない。また、1997年国勢調査によれば、約30%の村において村内に学校が無いために就学上の問題点を抱えており、このことが純就学率100%の達成にとって、最大の足かせとなっていることが報告されている。

表5-9 小学校児童数・学校数の増加推移

学 年 度	就学児童数	小学校数
1990/91	1.32	4665
1991/92	1.37	4555
1992/93	1.47	4539
1993/94	1.62	4693
1994/95	1.71	4744
1995/96	1.81	4845
1996/97	1.92	4899
1997/98	2.01	5026
1998/99	2.09	5156

注：児童数単位は百万人  
出所：UNESCO(2000)

### (3) 教育内容(カリキュラム、教科書)の問題点

1996年から新しいカリキュラムが導入され、教科書配布と教科書使用のための教員に対する伝達講習会が実施されてきたが、このような努力にもかかわらず、依然として退学率、留年率には改善が見られず深刻な問題となっている。このことは新カリキュラムが、教育現場に対して効果的に作用していないことを示唆している。その理由として、新カリキュラムとその基での教科書の作成にあたって、明確な改革方針や強力なリーダーシップが働かなかつたため、カリキュラムと教科書との連続性・相互関連が不明確となり、教科内容が一貫性を欠いてしまったこと。また、教科書のページ数(内容)の削減が十分に行われず詰め込み過ぎとなったこと。加えて、内容の改訂点や指導上の留意点を指導する伝達講習会はカスケード方式で行われているが、実際に教科を教える末端の教員にまでその内容が必ずしも十分に伝わっていないことが指摘されている。その結果、新カリキュラムの内容や改訂の趣旨、新しい教科書の活用法が十分に図られず、授業改善が進まなかったことが考えられる。現実には多くの教室で新カリキュラムや新教科書は放置され、教員は自前の古い授業ノートで、相も変らぬ授業を続けるケースが多く報告されている。

ヴェトナムでは、1996年から26年ぶりに教育改革が進行中であるが、上述のような弊害を取り除き、教育現場に通じる教育改革を実施する試みが始められた。前期中等教育の改革では、前期中等教育そのもののあり方を独自に再定義すること、経済発展、現代化に即した教育目的の設定と、教育内容の改善を行うこと、教育課程の弾力的な運用(コア

教科と選択教科の導入)を進めること、教科間の統合を図り、初等教育、中等教育、職業教育とのリンケージを強化することが推進されてきた。例えばカリキュラム及び教科書の改訂にあたっては、カリキュラムの系統化と教科指導内容の精選(削減)、カリキュラム内容と教科書内容とのリンケージの強化、発見学習や生活体験学習の積極的導入が試みられた。ちなみに数学の教科書では、従来の教科書と比較してページ数は約2分の1に削減され、内容についても、生活体験を踏まえた帰納的な方法によって数学的概念を理解させる手法が取り入れられた。また、カリキュラム作成者と教科書作成者を同一グループに委嘱し、両者間での連続性・系統性を図る取り組みも行われている。カンボディアにおいても、今後改革を進めるにあたって、このような一貫した方針と計画が求められる。

さらにカンボディアでは、地域や人々によって抱えている問題は異質のほずであるが、このような多様な問題やニーズを学校教育の場で吸い上げ、教育現場を通じてこれらに応えていくカリキュラムの構成が、教育行政上の制約から図りにくいが現実である。例えば地雷敷設地域では、地雷に対する教育が必要であろうし、またエイズや環境問題などの社会問題を取り扱う教育内容や、クメール語を使用しない少数民族にふさわしいカリキュラムの構成など、地域の特徴に合わせた柔軟な対応が必要とされる。特に全児童の約7割が学んでいる農村部や貧困地域では、そのような生活環境に密着した教育内容が、総合学習や地域科目学習等の形で導入される必要がある。同様に、長引く内戦による後遺症を抱えた人々や、地雷の被災により肢体不自由となった人々は無視できない数に上っており、これらの人々に対する教育の内容の改善や雇用促進に向けた教育訓練も必要不可欠な課題となっている。

また、人材育成の立場から考えると、児童の健全な心身の発達のためには、学校の保健・体育教育も重要な問題となる。特に、家庭や地域での栄養や衛生状態が十分ではないカンボディアにおいては、学校が児童の保健について管理し、適切な助言と治療法を提供できることが重要である。具体的には、地域の医師や行政主体(県保健局)等と協力し、基礎的な保健・体育教育や定期健康診断制度の導入が検討さ

れることが望まれる。

#### (4) 教員養成・訓練

教員養成( プレサービス・トレーニング)は、小・中・高各学校に対応した教員養成学校で実施されているが、各教員養成校での教育内容やカリキュラムが整備されていない中で、ごく基本的な教授法と教科知識の暗記を中心としたトレーニングが行われているのが現状である。また、教員養成校の教官の資格制度が不在のため、教官の資質のバラツキが大きく指導内容も統一性を欠き、各養成校において指導法の改善や研究を進めることも困難な状況となっている。そのため、学生に対する指導が不統一となる一方、教官の研修や能力向上プログラムも未整備のままとなっている。現在の教員養成システムが確立されたのは1990年に入ってからであり、今後は小・中・高に対応した各教員養成校( 具体的には17のPTTC、6つのRTTC、1つのFOP)での、養成教育内容の整備と高度化が課題である。

加えて、現職教員の訓練( インサービス・トレーニング)も制度化されていないため、教員が指導技術の向上を図ることも困難な状況となっている。現在、新しいカリキュラムや教科書の内容を教えるため、カスケード方式での伝達講習会が進められているが、それですら末端の教師にはほとんど伝わっておらず、大部分の現場の教師は、新しい教科書をどのように使ったらよいのか戸惑っているのが実態である。現職教員の訓練のためには、研修制度、研修施設、研修カリキュラム、研修講師の養成等、やるべきことは多い。特に、機材や施設を必要とする理数科分野での現職教員訓練は最も遅れている分野であり、今後の対応が待たれている。

#### 2-2-3 ノンフォーマル教育

1997年度国勢調査によれば、成人( 15歳以上)識字率は67%を示している。しかし成人識字における男女間格差は大きな問題で、具体的には1997年段階で、成年識字率は男子78%に対し女子は57%とかなり低い。とりわけ、低所得階層で男女識字率格差が拡大する傾向が目立ち、例えば最低所得階層( 下位20%層)では、男子識字率が約74%であるのに対し女子は

約49%であり( 格差25ポイント) 最高所得階層( 上位20%層)では、男子約88%に対し女子は約69%( 格差19ポイント)と男女格差が縮小している。上記の貧困所得層は主に農村部に偏在しており、それゆえこの地域での女子識字教育の重要性が強調されねばならない。そのためには、コミュニティ・レベルでノンフォーマルの学習センターを開設し、農村の非識字者( 特に女子)を対象に積極的な識字教育が展開される必要がある。また、フォーマル教育からドロップしてしまう児童を対象に、公式教育の代替となるノンフォーマル教育の充実も検討される必要がある。

#### 2-2-4 停滞する前期中等教育

カンボディアの前期中等教育就学率は、2000年までの達成目標値85%に対し、実績値はそれを大きく下回り、1998年段階で約30%にしか達していない。根本的な理由は、中等教育へのアクセス問題にある。例えば1998年教育省統計によれば、小学校は全国で5,156校設置されているのに対し、中学校は480校( “リセ”と呼ばれる中・高併設校を含む)と少なく、高校に至っては132校と極端に少ない。単純に計算しても、全員が中学校へ進学する場合、約11小学校修了者が1中学校に押しかけることになり、アクセス面で不可能な事態を引き起こすことになる。このようなアンバランスが解消されない限り、すなわち大幅な中学校施設の増設が行われない限り、中等就学率の向上は望み得ない。これは大きな問題であり、特に2001年から始まる第2ラウンドのEFAにおいて、最大の課題の一つとなることが予想される。また、実際に前期中等教育を普遍化するためには、学校建設をはじめ、教員の養成・訓練、そのための教員養成校の拡充、教科書の印刷と配布、教育行政官の拡充等多大な新規投資が必要となり、国家予算に占める教育予算シェアの大幅拡大が求められることになる。

ちなみに隣国タイは、1992年から1996年の第7次経済社会開発5カ年計画期間中に、小学校卒業児童( Grade6)の中学校( Grade7)進学率をほぼ100%に高めることを骨子とした中等教育普遍化計画を実行し、多くの県でこの率が85%を突破する高い成果が生み出された<sup>3</sup>。この事例は、これからの10年で前期中等教育の大幅な拡大が求められているカンボディア

<sup>3</sup> 若林(1995)

にとって大いに参考となろう。

## 2-3 人材育成と経済・社会のニーズ

### 2-3-1 教育内容と社会・経済ニーズとのギャップ

多くのカンボディアの職業・技術訓練機関は、十分な訓練施設を持たないことや、施設自体が時代遅れとなっているため、十分な技能訓練を伴わない座学中心の訓練内容に甘んじている。そのためコースを終了しても、実際の仕事(就職)を持っていないという問題が生じている。このような問題状況は、高度な技術や人材養成を行うべきプノンペン工科大学や、王立プノンペン大学でも基本的に同様であり、市場経済に応じた教育内容の整備と人材育成の必要性が叫ばれている。

経済のグローバル化の進展とカンボディアのASEAN加盟は、専門的な知識・技術に基づき経済・社会の各分野で、国際的に活躍できる人材の育成を必要としている。しかし、現実の人材育成体系は旧態依然のままであり、経済・社会のニーズと大きな隔たりを示している。この点は、生産性の高い実務者人材の供給不足が深刻な事態となっている一方で、職に就けない大学卒業者が年々増加するという、人材の需給アンバランス問題に象徴的に示されている。この問題に効果的に対処するためには、中等及び高等教育における教育内容の改革が必要で、教育内容と社会・経済ニーズとのギャップを埋めるための迅速な対応が求められる。具体的には、初等教育では生活に密着した基本的知識・能力の習得が期待される一方、中等教育においては理数科知識に代表される、実務直結型能力の育成が求められる。また、職業・技術教育においては、現実の企業活動や製造現場に対応した仕事能力の育成が必要とされる。同時に他者に雇用を依存するのではなく、自ら事業の創造主となれるような、起業家精神と事業創造の技術・能力の涵養も必要である。最後に高等教育においては、大学の外で実務を体験させるインターンシップの制度を導入し、学問的知識と実践的能力の溝を埋める教育が求められよう。

### 2-3-2 高等教育卒業生の失業問題

1980年代、高等教育は計画経済体制に組み込ま

れ、卒業生は入学当初から卒業後の就職の場が保証され、全員が各省庁の行政管理人材(公務員)として採用されていった。しかし市場経済移行後は、大学卒業生に対する就職の保証はなくなり、また国際ドナー機関の要請を受け公務員の削減が開始され、現在では公務員としての就職の場は限定されたものとなっている。しかし、学生は依然として公務員志向が強い。加えて前述のとおり、民間セクターでの就職を可能とする、市場経済対応型の人材育成が大学側にも欠けたままとなっている。例えば王立プノンペン大学は、もともと高等学校の教員養成校として設置されたものであるが、高校教員が充足した現在でも教育内容の変革が行われていないため、卒業生の多くが深刻な就職難に陥っている。1996年以降、政治的な判断によって、約1400名の大学卒業生を小学校教員として採用する措置が採られたが、それは一時の対処策に終わり、根本的な解決はなされないままに終わっている。

### 2-3-3 産業振興と教育内容のミスマッチ

カンボディアは1999年ASEANに加盟し、東南アジア地域経済圏の一員として、加盟国に伍した経済発展が期待されている。その実現に向けた産業振興政策は、第1次社会経済開発計画(First Socio-economic Development Plan)に示されているが、この計画に対応した人材育成政策は、現在の学校教育での人作り指針、及び教育内容に反映されているとは言い難い。また、産業各分野の発展に伴い、どのレベル、どの分野で、どれだけの人材が今後必要であるかという、人材予測や人材育成計画はまったく示されていない。そのため、今後どれだけ中度及び高度の専門人材の育成が必要となるのか、またそのためには現在の教育制度をどのように改革すべきかについて、説得力のある議論ができない状況にある。

### 2-4 援助における調整と協調

教育分野には、数多くの援助機関から様々な援助プロジェクトが投入され、そのためプロジェクト間での重複や一貫性の欠如が従来から指摘されてきた。1995年に提示された「教育投資フレームワーク」は、このような援助混雑の交通整理を図るために作成されたもので、これに基づき教育省に調整部門が設置

され、援助調整が図られてきた。しかしながら、個別のプロジェクトに各ドナーが支援を行う従来型の「プロジェクト・アプローチ」での調整方法には限界があり、様々な問題が指摘されている。例えば、カンボディア教育省はこれまでの援助方式のレビューを行い、プロジェクトごとにドナー側の制約要因が入り対応が複雑であること、プロジェクト間の一貫性が保ちにくいこと、ドナー主導型のプロジェクトに陥りやすく、政府のキャパシティー・ビルディングに結びつかないこと、を問題点として挙げている<sup>4</sup>。

これら問題点の解消を求めて、新たにセクターワイド・アプローチによる調整が模索されている。これは、今までのような個別のプロジェクトへの支援でなく、教育セクター全体への支援をドナーが協調してバスケットファンドとして拋出し、政策策定から資金配分、プログラムの実施まで、被援助国政府のオーナーシップの下に、各ドナーが協調して効率的な援助を行おうとするものである。このアプローチにおいては、開発援助プロセスの各段階、すなわち長期開発目標の設定、中期投資計画の作成、統合的なプログラムの実施、モニタリング及び評価にわたって、ドナーコミュニティが被援助国政府の開発能力形成と制度構築(institution building)を協力しながら推進することが期待されている。このようなセクターワイド・アプローチが進展する趨勢下では、各ドナーとの調整・協調を図る能力や、プログラム計画及び実施段階でのリーダーシップ発揮が不可欠となり、開発援助におけるソフト面での支援が、ハード面と同等ないしそれ以上に求められることになる。

### 3. 中期的な人材育成の展望

カンボディアの人的資源開発においては、基礎教育の拡大及び充実と、ASEAN諸国内での経済統合や世界的な市場経済化(グローバリゼーション)の進展に即応できる人材の育成、とりわけ高度な専門人材及び中位の技能・管理的人材の育成が急務となろう。これらの人材は、まず国内の行政組織の各分野(財

政、司法、経済、貿易、産業、教育、保健、農政等)に配され、公正で効率的な行政管理システム(政治組織)の構築が推進されなければならない。これと平行して、民間部門(プライベート・セクター)での人材の高度化が求められる。

具体的には、各産業分野での管理的・技術的人材の育成である。カンボディアの今後の産業発展は、貿易・経済の分野ではASEAN諸国との補完関係を構築することから始まるものと考えられる。この場合、何らかの産業上の比較優位を形成する必要があるが、その基盤となるのは生産性の高い人的資源である。なぜなら、カンボディアは小国であり、大量の低賃金労働力を武器に、労働集約型の産業育成を目指す政策は、非現実的と考えざるを得ないからである。それゆえ、民間部門で活躍できる競争優位の人材を育成する必要があるが、その基盤となるのは外国語能力と理数科の知識に裏打ちされた実務能力人材の形成であろう。外国語能力強化に関しては、既にEUの支援を受け、また王立プノンペン大学外国語研究所を中心に、着実な進展が図られている。それゆえ、今後求められるカンボディア人材育成の基本的方向性は、理数科能力に裏打ちされた実務型人材の形成ということになる。

上記の人材育成目標達成のためには、初等・中等教育から職業技術教育、高等教育の全分野を通観した一貫した教育開発計画とそのための教育制度構築、及び教育人材の育成が求められる。以下では図5-1に従って、中期的な展望からそのために必要な中心課題について考察してみよう。

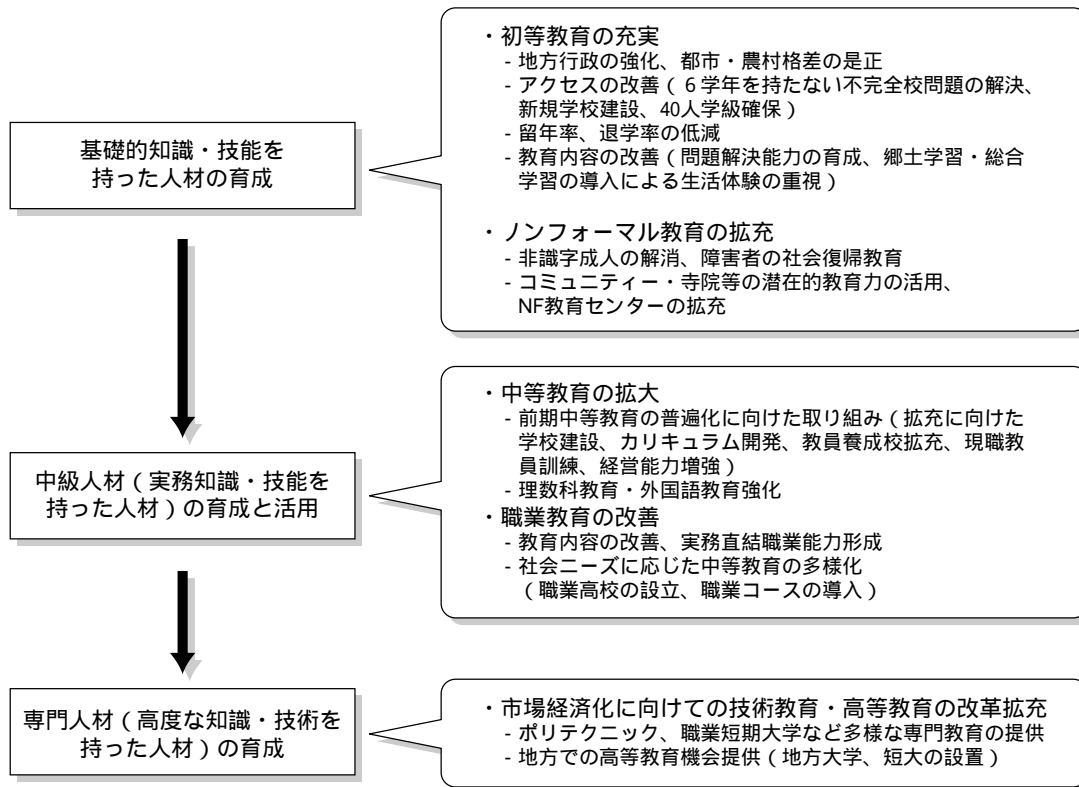
#### 3-1 基礎教育の充実と中等教育の拡大

1990年に開催された「万人のための世界教育会議」以降、カンボディア政府は初等教育重視の政策をとり、また各ドナーもこの分野に対する支援を重点的に行ってきた。その結果、初等教育カリキュラム改革や、教科書印刷・配布、学校建設等の教育基盤の整備はかなり進展した。しかしながら、退学率や留年率の高さに象徴される教育の質は依然として低く、また就学率や識字率における地域間格差や男女格差の是正もこれからの問題として残されている。

<sup>4</sup> MoEYS (1999)



図5 - 1 人材育成のフレームワーク



出所：筆者作成

これら教育改革の歪みの要因として、1990年代の教育政策が中央からのトップダウンによって進められ、実施主体である地方教育行政のキャパシティ・ビルディングが十分進まず、末端での教育サービスの提供（デリバリー）プロセスで、隘路が生じたことが考えられる。特に、地方政府には十分な権限が無く、学校やコミュニティの教育ニーズを把握し、それを県や学校レベルで計画・実施する手段が十分形成されてこなかった。したがって今後は、地方レベルで教育行政能力の強化を図るとともに、中央から県への権限委譲を行い、地方や現場レベルでの教育計画及び実施の能力を強化することが必要と考えられる。

カンボディアの初等教育は質的な面でまだまだ多くの問題を残しているものの、同時に中等教育、特に前期中等教育への取り組みを加速することも、基礎教育普遍化に対する国際世論の高まりの中で、愁眉の急となっている。前述のとおりカンボディアの中等教育は、1990年代を通じた初等教育重視の陰にほとんど顧られてこなかったといつてよい。しかし

これからの10年は、初等教育が一応整備されつつあることを踏まえ、また市場経済化の一層の浸透を考えると、中等教育の拡充を通じた実務知識・能力を有する中級人材の育成が重要な政策目標となろう。そのために、前期中等教育を基点とした中等教育の拡充は避けて通れない教育行政の課題となろう。前期中等教育の普遍化の具体的目標は、現在世界的な合意の中で進められている、2010年をターゲットとした第2ラウンドのEFAの中に位置づけられることになる。2-2で論じたように、カンボディアでは貧しい農村部や山岳地帯、国境周辺の遠隔地においては、中学校そのものが設置されていない。極端な場合、このような地域を管轄する県の多くは、県内にわずか数校の中学校しか有していないのが偽らざる実態である。そのため、今後の前期中等教育普遍化にあたっては、このような地域格差解消に向け多様な方策が実行される必要がある。例えば、タイ国が中等教育普遍化計画の中で実践したように、既存の小学校への中学部門の併設、中学校分校の設置、既存中学での新校舎の増設、新規中学校の開校等、

前期中等教育の末端へのデリバリーに向けた真剣な取り組みが求められよう<sup>5</sup>。このような努力なしには、実務能力を持つ中級人材育成の基盤形成は困難と言わざるを得ない。

### 3-2 高等教育及び職業技術教育機関の整理と改革

カンボディアの高等教育及び職業技術教育は、ポルボト政権崩壊以降、人的にも財政的にも「援助」に依存して復興を遂げてきた。特に高等教育分野では、1980年代の旧ソ連圏からの援助で形成された教育制度や教育内容と、1990年以降の西側諸国からの援助によるものとの乖離が大きく、両者が混在する現在のシステムでは、市場経済化に合致した人材の育成を行う上で多大な困難が生じている。現在、国家高等教育タスクフォースにより今後の高等教育政策が、また国家職業訓練委員会により職業教育に関するマスタープランの作成が行われている。同時に各大学及び職業訓練機関は、社会ニーズに応じた人材育成の体制に向け、自ら変革を生み出す取り組みを進めている。

そのような取り組みの成功例として、王立プノンペン大学でのコンピューター学科の設置をあげることができる。この学科の卒業生は、他の学科出身の失業者を尻目に民間企業で職を得ている。また、王立プノンペン大学の外国語研究所は、英語教育を有料で社会人に開放し、ビジネスマンの英語教育に貢献するとともに、研究所に財政悪化を食い止める施策とし効果的な経営を行っている。

他の成功例として、職業訓練校の整備統合が上げられる。従来から存在した教育省管轄下の職業訓練校を統合し、プノンペンに国家職業訓練センターが設置された。そして、ここを中心に全国7箇所に地方職業訓練センターを配備し、訓練内容の質の改善とネットワークの強化が行われた。その結果、卒業生の70%が就職を果たすまでに至っている。さらに、市中の語学学校やコンピュータ学校といった私立専門学校では、専門的な技能・知識を伝授し、より良い条件で職につくための社会人や学生向けの教育訓練が開始されている。英語学校と並んで日本語学校も人気を博している。今後は語学やコンピューター

といった技能部門ばかりでなく、経営マネジメントや情報技術(IT)等のように、高度な専門的知識を必要とする分野の人材の需要が増加することが考えられる。そのためにも、各教育機関は体制の整備と、教育関係者の育成を早急に行う必要がある。

### 3-3 産業振興と人材育成

カンボディアは市場経済に移行して以来、既に約10年を経過しているが、人材育成を産業振興に結びつける人的資源管理のシステムは、まだほとんど整備されていない。前述の職業訓練や技能教育は産業教育の一部といえるが、企業内教育や業界レベルでの人材育成といった本格的な産業教育は、これからの発展が期待される分野である。公的教育を産業・経済分野の人材ニーズに近づける努力はもちろん必要であるが、産業教育を公的教育の枠組みに近づけ、必要人材の産業内育成を加速させることも必要である。具体的には、企業内や産業内で技能者養成機関を設立し、それらに教育資格(高卒や短大卒の資格)付与の権限を与え、産業分野で直接役立つ人材の育成を図るシステムの構築が望まれる。例えば、観光業、農業や食品加工、淡水魚養殖・加工、窯業土石、家具・木材加工、貴金属加工など、カンボディアにとって競争力のある分野での産業教育の充実が期待される。

## 4. わが国の援助のあり方

カンボディアの基礎教育の拡充は、初等教育における男女間及び地域間格差の解消、留年率、中途退学率の大幅低減、中等教育へのアクセス増強を通じた前期中等教育の普遍化、外国語及び理数科教育に代表される実務能力強化を目指した教育の普及、基礎教育、特に前期中等教育レベルでの、教育インフラ(教室、設備・機材、カリキュラム、教科書等)及び教育人材(教員、校長、視学官、地方教育行政官等)の量と質の向上、地方の社会・経済ニーズにマッチした人材育成を可能とする地方教育行政制度の整備及び地方への分権化の促進といった問題を抱えている。特に就学率の低い地域では、多数の

<sup>5</sup> Wakabayashi(1998)

不完全校が存在する一方、通学可能圏には十分な数の完全校が設置されていないという問題や、必要な教員を派遣することが難しいといった問題を抱えている。これらの解消のためには、通学可能圏に学校を建設するとともに、人口密度の低い地域では複式学級の導入が効率的に進められる必要がある。また従来の学校建設では、通学アクセスより政治力学や、寺院の周辺といったマネージメント上の都合が優先されてきたが、現在では教育省によりスクール・マッピングが完成しているため、これに沿ってコミュニティの教育ニーズに合致した教育サービス提供のマイクロプランニングを行っていく必要がある。特に、学校建設及び教育リソース(予算、教員、施設、教材、昇進機会、研修機会等)の配分については、校長、教員、住民の参加を通じて、地域のニーズに添う形で実施していく必要がある。このことによって、地方教育行政のキャパシティー・ビルディングや教育に対するコミュニティの参加意識を高めることが可能となる。現在、日本が実施している草の根無償資金協力による学校建設も、このような地方レベルでの教育経営能力や住民参加を促進する形で進めることが期待される。

次に、中等教育に何よりも必要な支援は、中等教育での粗就学率の改善、すなわち中学で約30%、高校で約7%という極端に低い現在の中等教育粗就学率を、いかにしてASEAN標準まで高めるかという問題である。前節でも強調した通り、このためには中学教育デリバリーのための多様な手法を用い(例えば小学校の格上、分校設置、校舎の増設、新規中学校開設、ノンフォーマルでの中等教育の拡充等により)まず中学教育へのアクセス機会を高めることである。従来のような少数エリートの教育機関、及び数少ない大学へのアクセス機関としてではなく、今後は変革する社会に対応できる大量の中級人材の養成機関として位置づけられる必要がある。そのため、今後のカンボディア中等教育は、上級学校への試験に合格するための知識詰め込み型教育を脱する必要がある。その上で、経済・社会ニーズや日常生活との接点で実用的な仕事ができるよう、応用的な知識・技能を授ける教育の実現を目指し、教育システム全体がこの方向へと変革を遂げる必要がある。しかしこの目標の達成のためには、現実の社会や生

活に目を向けた中等教育カリキュラムの開発、それに沿った教科書や指導書の開発、生徒や両親のニーズに対応できる中等教育システムの構築、更にはこれらの変革を実現する教員養成や現職教員の再訓練、また地方教育行政官や校長等の教育経営責任者の訓練等、様々な中等教育普遍化に向けた支援が必要とされる。現在わが国によって進められている中等理数科教育改善プログラムは、中等教育と社会・経済ニーズとの接点を構築するための教育改革支援の一つであり、今後この線に沿ったより一層の中等教育開発支援が期待される。すなわち、カンボディアの中等教育改革は、量と質の両面から、平行して早急に進められる必要があるといえる。

加えて、教育分野では様々なドナーが開発協力を行っており、そのためカンボディア教育省は、これまでの経験からドナー間での援助協調及び援助調整のあり方についてレビューを行ってきた。それに基づき、現在教育分野全体での整合的な開発運営を可能とするため、セクター・ワイド・アプローチの実施について検討が進められている。教育分野におけるサブセクター間には、教科書開発、カリキュラム開発、教員養成訓練のように、相互に重複及び連続性や一貫性が求められる部分も多く、プロジェクト間の協調は必要不可欠である。日本の教育分野での開発協力においても、どのような形でセクターワイド・アプローチに協力し、いかにしてドナー・コミュニティでの相互協力とリーダーシップの発揮を図っていくかについて、早急な検討が求められよう。

最後に、カンボディアにとって高等教育改革は、近い将来避けて通れない課題であるが、教育システム全体との係り方、特に中等教育改革との関連でどのように方向づけるかが問題である。というのは、高等教育の改革は主として中等教育の目的と整合する形で進められる必要があるからである。取り分け学校教育との関連では、教員養成機関としての大学のあり方が問題とされる必要がある。現在、小学校教員養成のため17の県レベルの教員養成センターと、中学校教員養成のため6つの地方教員養成センターが存在している。これらのセンターでは、高校卒業生に対し2年間の教員養成教育が行われているが、これらの課程には前述のとおり、カリキュラム、講師、教育施設・設備、教員資格試験、採用制度等

表5 - 10 カンボディア教育分野における開発協力の必要領域と援助の目的及び方法

教育開発の必要領域	援助の目的	開発協力のレベル・主体
<b>初等教育</b> 1) 学校建設 2) 複式学級 3) ノンフォーマル教育 4) 地方教育行政官・校長研修	<b>初等教育普遍化</b> 学校アクセスの保証 教育デリバリーの改善 中途退学、非識字児童救済 地方初等教育行政能力強化	政府開発援助、草の根無償、NGO 政府開発援助、草の根無償、NGO 草の根無償、NGO 政府開発援助
<b>前期中等教育</b> 1) 中学校建設・増築・増設 2) ノンフォーマル教育 3) 中学校教員養成訓練の改善 4) 理数科教育方法改善 5) 理数科カリキュラム改善 6) 進路指導	<b>前期中等教育の普遍化</b> 学校アクセスの拡大 中学教育デリバリーの拡充 教員の量・質確保(特に理数科) 職業・生活関連知識技能の教育 理数科教育体系の見直し・適正化 教育と進路選択の支援	政府開発援助、草の根無償、NGO 草の根無償、NGO 政府開発援助、草の根無償、NGO 政府開発援助、草の根無償、NGO 政府開発援助 政府開発援助
<b>後期中等教育</b> 1) 高等学校建設・増築・増設 2) 職業高等学校建設 3) 理数科教育方法改善 4) 理数科カリキュラム改善 5) 進路指導	<b>中等教育拡充と中級人材の育成</b> 学校アクセスの拡大 職業教育機会の拡大・就業支援 職業・生活関連知識技能の充実 理数科教育の現実社会への適合化 教育と進路選択の支援	政府開発援助、草の根無償、NGO 政府開発援助 政府開発援助、NGO 政府開発援助 政府開発援助
<b>高等教育</b> 1) 教員養成校・センター改革 県教員養成センター改革 地方教員養成センター改革 高等師範学校改革 2) プノンペン大学教職課程改革 3) 国立理数科教育研究センター	<b>教員養成改革と教育の質向上</b> 初等・中等教員養成校統合、改革 初等教員養成校の短大・大学化 中学教員養成校の短大・大学化 高校教員養成校の大学・大学院化 教職試験と教員免許の発給 理数科教育の体系化、教員養成	政府開発援助 政府開発援助 政府開発援助 政府開発援助 政府開発援助 政府開発援助
<b>境界領域プログラム</b> 1) 学校保健と保健教育 2) 識字・女子教育 3) 産業教育、政府・民間教育協力 4) 政治人材の育成 5) 環境教育 6) 郷土・歴史教育 7) 弱者教育・特殊教育 8) 就学前教育	<b>教育を通じた問題解決</b> 保健衛生及び体育教育の普及 都市・農村・男女間の格差是正 実務人材・産業人材の育成 行政分野高度専門人材育成 環境保全、郷土の自然教育 郷土・文化とアイデンティティ 教育の機会均等、弱者救済 親への教育意識の浸透、幼児教育	草の根無償、NGO 政府開発援助、草の根無償、NGO 政府開発援助、草の根無償、NGO 政府開発援助、草の根無償、NGO 草の根無償、NGO 草の根無償、NGO 草の根無償、NGO 政府開発援助、草の根無償、NGO

出所：筆者作成

の面で問題が山積している。特に、特別な施設や器具・教材を必要とする理数科教育の改善のためには、教員養成校での理数科教育の充実が不可欠であり、その観点から上記の23の教員養成センターは、教員養成大学ないし短大へと整理統合され、高等教育機関としてレベル・アップされる必要がある。これは大学の地方分散化にも貢献し、地方レベルでの人材育成を大きく促進させることにも役立つであろう。

以上のように、わが国の支援が期待されているカンボディア教育開発の分野は多岐にわたっている。これらを領域別、項目別に整理したものが、表5 - 10である。ここに示した援助の究極的目的は、「万人のための教育」理念に基づく基礎教育普遍化の実現

と、移行経済状況下での社会・経済ニーズに対応できる人材の育成の2つであろう。また援助の方法としては、基本的には政府開発援助が中心となるが、NGO活動を通じた開発協力や、被援助国NGOとの連携を可能とする草の根無償資金協力の方法も有効であろう。その他、南南協力や三角協力の適用についても可能性を探っていく必要がある。しかし何よりも重要な点は、これらの必要援助案件をカンボディア政府の教育開発計画の中に適切に位置づけ、優先順位を明らかにし、また他のドナーの援助計画と密接な調整を行いながら、究極の援助目的達成に向け効率的な開発協力を実践していくことであろう。

## 参考文献

- 加藤徳夫(1999)『発展途上国の教育政策形成過程における国際援助のインパクト - カンボディアにおける援助調整メカニズムの構築とその展開』名古屋大学大学院国際開発研究科提出博士論文
- 国際協力事業団(1999)『カンボディア中等理数科教員養成・訓練計画事前調査団報告書』国際協力事業団
- 潮木守一(2000)『移行体制化における高等教育政策 - カンボジアのケース - 』武蔵野女子大学 現代社会学部紀要
- 若林満(1995)『Roi-Et 再訪 - タイ国教育開発計画の地方レベルでの展開追跡調査報告国際開発フォーラム』2、pp.35-49
- ユネスコ(1998)『ユネスコ文化統計年鑑 1998 年』原書房
- Ayres, David M.(2000) *Anatomy of a Crisis*, University of Hawaii : Hawaii
- Ministry of Education, Youth and Sport(1994) *Investment Framework Education Sector 1995-2000*, The Royal Government of Cambodia : Phnom Penh
- (1997) *Education and Training Statistics and Indicators: 1997 / 98*, Ministry of Education, Youth and Sport : Phnom Penh
- (1998) *Education and Training Statistics and Indicators : 1998/99*, Ministry of Education, Youth and Sport : Phnom Penh
- (1999) *Sector Review Process*, Ministry of Education Youth and Sport Home Page
- (2000) *Education in Cambodia 2000*, Ministry of Education, Youth and Sport : Phnom Penh
- Nichoras, Prescott(1997) *Poverty, Social Services and Safety Nets in Vietnam*, World Bank Discussion Paper No.376, World Bank : Washington D. C.
- Reiff, H. R. (1981) *Educational Emergency Assistance in Kampuchea*, UNICEF
- The Royal Government of Cambodia(1997) *First Five Year Socioeconomic Development Plan 1996-2000*, The Royal Government of Cambodia : Phnom Penh
- UNESCO(2000) *Education For All : Country Report 2000*, Cambodia
- Wakabayashi, M.(1998) "Universal secondary education and diversifying educational and Occupational opportunities in Roi-Et Province in Thailand 1992-1996", *Forum of International Development Studies*, 1998, Vol. 9, 137-160
- World Bank(1995) *World Development Report 1995*, Oxford University Press : Washington D. C.

## 第6節 農業振興<sup>1</sup>

川合 尚  
吉田 亮介

### はじめに

1999年2月に、FAOカンボディア現地事務所が中心となって開催したセミナー「静かなる危機の21世紀」は、カンボディアが人口爆発をもたらす食糧問題に直面することに警告を発し、如何にこの問題を克服するかを国を挙げて取り組まなければならないことを喚起するものであった。その最終報告で、チェア・ソン農林水産大臣は、農林水産業の方向を「誰にでも食糧を確保できることと、国のたゆまざる発展を目指すことである」と示した。カンボディアの農林水産業がこの方向性を達成するためには、次のふたつの大きな課題に取り組む必要がある。一つは、国民の9割が生活する農村部の基幹産業である農林水産業の生産性向上を通じ、国民の食糧安全保障を達成すること。また、2つ目の課題として国の経済発展の基盤として、比較優位のある自然資源に基づき競争力を有しているはずの農産品・食料品の輸入代替を効率的にすすめ、その過程で関連産業の前方・後方連関性を高め、経済規模の拡大と安定化を図り、カンボディアの基幹産業としての地歩を固めてゆくことが挙げられる。

### 1. 農林水産業の現状

#### 1-1 農林水産業の概況

##### (1) 国家経済における農林水産業の位置

1998年までの5年間の農林水産業の対前年比生産額伸び率は、天候不順によりコメの凶作があった1994年およびその反動のあった1995年を除き、他部門に比べ低く1～2%前後で推移し(表6-1)、その結果、同期間の農林水産業のGDP構成比は、45.1%(1994)から43.0%(1998)に低下した。農林水産業のGDP構成比の低下傾向は、1988年にGDP構成比が農林水産業56%、工業6%であった当時から徐々に進んできた。

表6-1 部門別生産額などの推移

	1994	1995	1996	1997	1998 (見込み)
国内総生産	303.7	326.8	349.8	353.3	353.3
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	4.0	7.6	7.0	1.0	0.0
農林水産業部門	137.1	145.9	149.5	151.4	152.0
	45.1	44.7	42.7	42.8	43.0
	0.0	6.5	2.4	1.2	0.4
米	35.6	47.9	48.0	46.8	47.5
	11.7	14.6	13.7	13.2	13.4
	-20.0	24.2	0.2	-2.4	1.4
ゴム・ その他穀物	32.4	34.3	35.5	36.4	37.5
	23.6	10.5	10.1	10.3	10.6
	-8.1	6.0	3.6	2.7	3.0
畜産	39.5	41.1	44.2	46.4	48.4
	13.0	12.6	12.6	13.1	13.7
	4.0	4.0	7.5	5.0	4.3
林業	14.9	10.4	9.7	9.8	9.6
	4.9	3.2	2.8	2.8	2.7
	50.0	-30.0	-6.6	1.1	-2.0
水産業	11.8	12.2	12.1	11.9	8.9
	3.9	3.7	3.5	3.4	2.5
	-2.0	4.0	-0.9	-2.0	-24.7
工業部門	55.7	61.1	72.3	70.2	71.0
	18.3	18.7	20.7	19.9	20.1
	7.7	9.8	18.3	-2.9	1.1
サービス部門	111.0	119.7	12.0	131.8	130.4
	36.5	36.6	36.6	37.3	36.9
	7.4	7.9	6.9	3.0	-1.0

注：上段：生産額(千リエル)、中段：生産額割合(%)  
下段：89年基準の対前年比成長率

出所：IMF Staff Country Report No.98 / 54, Cambodia:  
Recent Economic Developments

一方、農林水産業の成長率の動向は、経済全体(GDP)が高成長率を示す年においては工業部門やサービス部門に比べ成長率は低迷しているが、経済全体が低成長率を示す年においては他の部門ほど急激に成長率が低下しないため、結果として経済の安全装置としての働きを示す面を有している。農林水産業は、GDPの構成比率の低下にも関わらず社会・経済的に依然重要な位置を占めていると言える。

また、農林水産業内の各部門のこの5年間の動向

<sup>1</sup> タイトルは農業振興であるが、本節の対象は第一次産業全般の振興を検討の対象とする。

は、表6-1より米、ゴム・その他穀物は微増、畜産業は堅調な伸び、林・水産業は低調とまとめられる。

## (2) 農林水産業従事者・農村居住者

就労人口の約8割が農林水産業に従事しており、労働力吸収および雇用機会提供の観点から、農林水産業はカンボディア経済の中で最大かつ重要な割合を占めている<sup>2</sup>。また、1997年時点で、世帯主が農業に従事している世帯に属する人々の43.6%が、貧困ラインを下回る支出水準で生活し、カンボディアの貧困層の71.3%が農業部門に占められていた<sup>3</sup>。このことから、経済発展の前提条件として、国民のほとんどが農村に居住し、日々の生活の糧を農林水産業に求めているが、その生活は貧困ラインを下回る環境にあるとまとめられる。さらに、農村または農林水産業を対象とした政策の実施を検討する場合、その効果が現れることを想定する対象地域・対象とする所得層などを明確にして、事業を実施することが必要となる。

1998年の人口センサスは、カンボディアの人口が11,437,656人を越え、都市部の人口が15.7%、農村部が84.3%であることを明らかにし、平均人口密度が63.2人/km<sup>2</sup>(=11,437,656人/181,040km<sup>2</sup>)であることがわかった<sup>4</sup>。人口構成の特徴として、男女比の差が大きいこと、14歳以下の若年層が約45%を占めていること、20~24歳代の減少傾向が顕著であること、出生地に居住している人の割合は農村部で70%台であること、転住経験者の転住元の構成比率は、国外が6%弱、州内が60%弱、他州が35%で、30歳台に転住経験者が最も多い。これは全国平均の傾向であるが、農業従事者および農村居住者が人口の大勢を占めているため、この傾向はそのまま農業従事者および農村居住者にあてはまると考えて良いだろう。

また、農村での家族構成は、夫婦と未婚の子供から成る5~7人程度の核家族が平均的である。一般に、農村では一夫一婦制が徹底しており、また妻の地位も夫と同等に近い。これは、女性が男性と同じように農作業に従事し、さらに、余剰生産物を市場で売るなどして現金収入を得るなど、経済活動への参加との関連があると見られている<sup>5</sup>。こうしたことから、農家世帯への政策や援助のインパクトは、農家世帯の全員に比較的波及しやすいと考えられる。

## (3) 輸出入

### 1) 輸出

農林水産物の輸出額は木材が第一位で、ゴムが第二位であり、その他に、数百万ドル規模でコメと水産物が輸出されている。カンボディアの農林水産業は、天然資源を基礎としたゴムや木材等の生産物に比較優位をもつ<sup>6</sup>。この比較優位構造はマレーシアと似ている。

カンボディアには土地と水資源が相対的に豊富に賦存している点で、ヴェトナムとタイに似ており、両国が農業・漁業製品の輸出に特化している現状を考えれば、カンボディアは潜在的に農林水産業に比較優位をもっていると考えられる<sup>7</sup>。

### 2) 輸入

タバコ、ビール、砂糖などの農林水産物の輸入額は、1991年の1,300万USドルから漸増し1997年に12,300万USドルに達し、1999年には前年の約3.6倍の43,200万USドルに急増した(図6-2)。1999年水準の輸入が引き続き維持されるか購買力および需要面で不透明だが、市場経済化に伴い農林水産物の流入が確実に拡大していると言える。1998年は、1997年末の武力衝突のために一時的に停滞したが、1999年には社会情勢の好転と安定化を受け、農林水産物の流入が急伸したと見られる。

<sup>2</sup> フランス人地理学者ジャン・デルヴェールは「カンボジア人とは農民である」と言い表した。また、クメール語では農民を「田の人(ネアック・スラエ)」と言うように、農民とは稲作に従事するひとびとであるといえよう。

<sup>3</sup> 天川(1999)

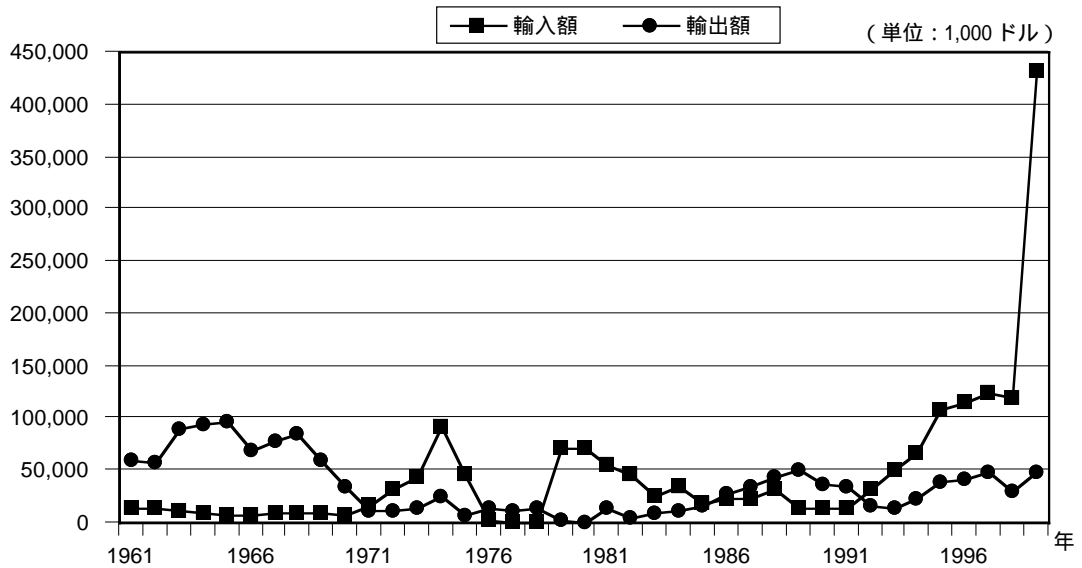
<sup>4</sup> カンボディアの人口密度は、タイ、ヴェトナムより低く、ラオスとほぼ同水準である。

<sup>5</sup> 高橋(1996)

<sup>6</sup> Kat(1999)。加藤は、また、カンボディアが比較優位を持つとされている衣類などの労働集約的な軽工業製品に天然資源を基礎とした生産物を含むと、ASEANの中ではミャンマーやヴェトナムと類似していることを明らかにした。

<sup>7</sup> Kat(1999)、吉野(1999)

図6 - 1 農産物輸出入額



出所：FAOSTAT より作成

外貨制約の大きい状況のなか、農産物輸入に貴重な外貨が費やされるのは厳しいが、それだけマーケットが存在しているとも言え、輸入品目代替の視点で特定の品目の生産強化、育成が検討されるべきである。

(4) 農地

1) 土地利用<sup>8</sup>

カンボディアの農村社会は、メコン河沿いの人口稠密地域を除けば、一般的には人口密度は希薄であり、平均1haの土地で家族労働を基本として自営的に稲作に従事している。また、フランス植民地時代に、土地払い下げ制度によって大土地所有制がバトンボーン州などのごく一部の地域で進展したことを除くと、農村部での土地所有や農民の階層分化の問題はそれほど深刻化しなかったといえる。

農耕地としての利用率は約24%で、そのうち約90%が稲作圃場面積と評価されている。

1968 / 69年作のコメの作付面積に対する1995 / 96年作の比率は約86%であった。その背景として、残存している埋設地雷のため、広域の耕作放棄水田が残されていることを意味している。

1973年、1985年、1992年に、メコン委員会がランドサットから撮影した地上写真を27項目の地目に分類してまとめた土地利用状況によると、20年間で森林は約10%(110万ha)、洪水林・マングローブ林は31%(約30万ha)減少し、疎林・灌木林が220万haと約2.1倍に拡大し、森林の内訳を構成する2次洪水林が約10倍になっていることから、森林の更新があったものと思われる。

傾斜地畑、焼畑、果樹園、自然堤防上の畑は、合計で4,877km<sup>2</sup>から12,008km<sup>2</sup>に約246%拡大した一方、ゴムのプランテーションは若干の減少。

水田は1985年に減少したが、1992年に26,097km<sup>2</sup>と73年の25,210km<sup>2</sup>の水準を回復している。しかし、この面積は農業省の作付面積統計(1,819km<sup>2</sup>)と乖離しているため、地目解釈の誤りと紛争を逃れた農民の放棄水田が含まれている可能性がある。

また、耕作面積の推移は、ほぼ横ばいである。なお、地雷除去の行われていない耕作適地が約500千ha残っているとされている<sup>9</sup>。

2) 土地所有・相続形態

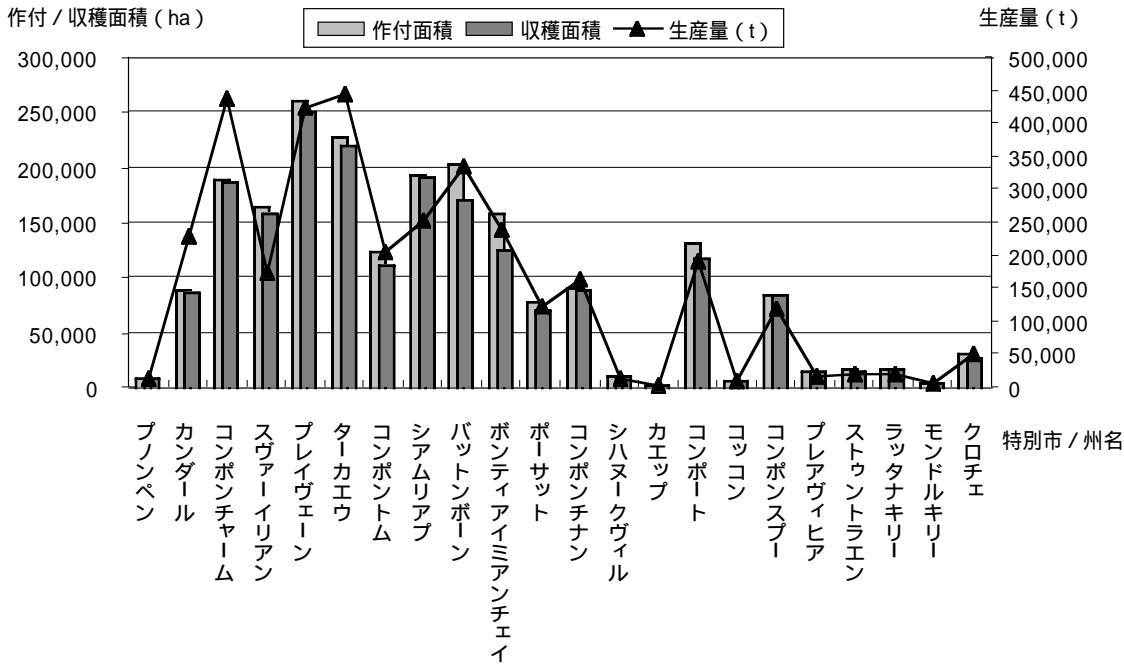
農村では均分相続による土地の分配が一般的であ

<sup>8</sup> 川合(1996)、高橋(1996)、岡(2001)、FAQ(2000)

<sup>9</sup> (財)国際協力推進協会(2000)



図6-2 地域別コメ生産面積/量(1998-1999)



出所：農業統計、1998～99、カンボディア農業水産省

表6-2 農業部門の生産量の推移

年	(単位：千トン)					割合
	1994	1995	1996	1997	1998	
コメ	2,223	3,448	3,404	3,415	3,438	86.1
とうもろこし	45	55	65	42	53	1.3
キャッサバ	65	82	70	69	39	1.0
さつまいも	36	39	38	29	24	0.6
野菜	197	193	250	177	165	4.1
Mungbean	17	20	14	15	14	0.4
ピーナッツ	5	7	6	7	6	0.2
大豆	23	17	28	56	51	1.3
ゴマ	4	4	5	4	6	0.2
さとうきび	219	203	171	188	147	3.7
タバコ	12	11	5	10	10	0.3
ツナソ	2	1	0	2	2	0.1
ゴム	31	4	46	42	38	1.0
合計	2,879	4,084	4,102	4,056	3,993	100.0

出所：表6-1に同じ

るが、末娘が両親を引き取る傾向が強いのので、両親の家や残りの土地は最後に末娘に引き継がれる。つまり、農村の家族制度は双系的原理にしたがっているが、女系性的色彩が強く残っていると見える<sup>10</sup>。

表6-3 コメの耕作面積

年	1996		1997		1998	
	雨季	乾季	雨季	乾季	雨季	乾季
耕作面積 (ha)	1,936,900	234,000	1,872,328	248,683	1,873,093	230,920
	2,170,900		2,121,011		2,104,013	

出所：表6-1に同じ

### 1-2 農業の概況

#### (1) 生産動向

最近5年間の作物生産量は、表6-2が示すとおりコメが全体の86.1%(1998年)を占め、野菜、サトウキビが、それぞれ4.1%、3.7%とつづいている。

#### 1) 食用作物

##### コメ

コメの生産量は、不作であった1994年を除き340万トン台で推移し、コンボンチャム州、スヴァーイリアン州、ターカエウ州は3大主要生産地として、それぞれの州で40万トン以上を生産している(図6-2)。

カンボディアでは、天水や浅く氾濫した洪水を利用する雨季作がコメの耕作面積の全体の89%前後で行われ、乾季作は灌漑施設が整備されている

<sup>10</sup> 高橋(1996)

地域や湖やため池、窪地の周辺など11%前後に限られている(表6 - 3)。

雨季の作付面積が乾季のそれを大きく上回り、年間作付面積の約90%を占めている理由は、水資源の賦存条件と、気候条件に適し、カンボディア人の食味に合う自給用の在来種の存在がある。水資源は、大規模は洪水が例年発生するほど豊富に賦存し、大部分の水田はそうした氾濫原に位置し、洪水の到来に合わせて雨季の作付けを行っている。在来種の多くは感光性を持ち、栽培期間が長く、雨季の氾濫の時期に合わせて作付けるため、6月から8月に作付け、11月から翌年の2月に収穫する<sup>11</sup>。

一方、高収量品種(High Yielding Variety : HYV)は、感光性がなく、栽培期間が短い特徴を持つ品種が栽培されており、必要な水量があればいつでも栽培することが可能である。食味がカンボディア人に合わないことも相まって、HYVは雨季に作付ける在来種の栽培期間の前後に栽培される。また、在庫が端境期となる8月から11月は取引価格が上昇するため、雨季に自給用の在来種を栽培し、端境期の出荷に向けてHYVを乾季に栽培することは、農家の経営戦略上、合理的な選択である。

また、負担の大きい耕起、移植、収穫作業は、村落内で、「プロヴァ・ダイ(手を貸す)」と呼ばれる相互扶助や協力関係がよく見られる<sup>12</sup>。

#### その他の食用作物

##### ・ トウモロコシ<sup>13</sup>

トウモロコシは主食の代用となりうる農産物で、作付は雨季(4月下旬播種、6月下旬頃から9月上旬収穫)のみならず乾季(11月下旬から12月上旬播種、2月下旬収穫)に行われ<sup>14</sup>、メコン河下流

およびバサック川流域を主要産地として全国的に生産されている。1960年代には輸出用として栽培もされていたが、現在は消費市場がヴィエトナムやシンガポールに限られているため生産量は少ない。

多くのトウモロコシ農家は無肥料で単作を行っており、1995年の単収が1.07t / haと、1961年から1969年までの9年間の平均単収1.33t / haに対し目立って減少していない。これには、洪水期の休閑的作用が地力の回復に役立ち、単収の低下を抑制しているものと考えられている<sup>15</sup>。また、農林水産省農業局は、1985年に国際トウモロコシ・小麦改良センター(International Maize and Wheat Improvement Center : CIMMYT)から多くの品種を導入し、カンボディアの気候に適した高収量品種の選抜・育成を行い、1986年にトウモロコシ研究所でA4品種が選抜され<sup>16</sup>、1989年から農家に配布され始めるなど、生産性の向上に向けた努力も行われてきた。

未熟な実は食用として売られ、完熟した実は洪水地域の農家の非常用に貯蔵していることも多く、豚や家禽の餌として市場に売られる。しかし、市場のトウモロコシは、大規模に家畜を飼養している農家が少ないためしばしば供給過剰となる<sup>17</sup>。

##### ・ 豆類<sup>18</sup>

緑豆、大豆、落花生の作付面積・生産量が大きく、豆類生産はコンポンチャーム州で最も盛んで、以上3種類の豆類の総生産量の60%を生産している。コンポンチャーム州での豆類の一般的な生産方法は、化学肥料をほとんど投入せず、種子は自家生産か購入のため、必要経費は人夫代となっている。また、豆類は1年間に緑豆 - 大豆 - 休耕の

<sup>11</sup> 11月に収穫する雨季作の在来種稲を、カンボディア人は「重い、おいしい稲」という。11月の収穫時期については、夏至を過ぎて次第に最短日長に向かう自然日長時間に感光してのことである。この晩生種に著しい感光性は佐藤幸平が1957～59年に実証し、つづけて13品種の出穂期を調べ、晩生種、中生種、早生種の順に感光性が弱くなることと、ジャポニカ種の3品種は感温性品種であることを実証した。佐藤幸平(1960)

<sup>12</sup> 高橋(1996)

<sup>13</sup> 原(1997)、(財)国際協力推進協会(2000)

<sup>14</sup> 今川(1996)、天川(1997)

<sup>15</sup> 原(1996)、高橋・御子柴(1971)

<sup>16</sup> このA4品種は、播種から収穫まで120日間を要するが、単収は8t / haと高い。

<sup>17</sup> 原(1997)

<sup>18</sup> 原(1997)、天川(1997)

順に輪作が行われている。

緑豆は主食の代用となるため、豆類の中で全国に最も普及し雨季(4月下旬耕起・豆播、8月下旬収穫)のみならず乾季にも作付・生産され、作付面積・生産量は1960年代から大きく変わっていない。

大豆生産量は1960年代は僅かであったが、1980年代に著しく増加し現在も増加の傾向にあり、年間生産量の大部分が雨季(8月下旬豆播、11月下旬収穫)にメコン河下流およびバサック川流域を中心に生産されている。

落花生は1960年代後半に作付面積・生産量が増加したが、1980年代以降の生産量は低水準のままである。

#### ・芋類<sup>19)</sup>

主要な生産芋類はキャッサバとサツマイモの2種類あり、芋類の単収が徐々に減少している。

キャッサバは全国で生産されており、収穫は通常、挿植後、施肥や除草などの管理を行わず半年で行う。商業目的で栽培している農民は挿植後1年で収穫するが、市場が見つからない時は2～3年放置することもある。

サツマイモは低地の河川沿いにある農家で主に食用として全国的に栽培・生産されている。虫害が多いため、農民は虫害の兆候が見えたとすべてのサツマイモをすぐに収穫するためか、市場に出回るサツマイモはとても小さく貧弱である。虫害防除技術が農民に普及し定着すれば、生産量・品質ともに改善が見込める。

## 2) 園芸作物

畑作物は、雨季に冠水しない「上の畑」と呼ばれる自然堤防上の畑と、乾季に冠水がひく浸水域の畑とで生産されている。全国の畑地面積の32%がコンボンチャーム州にあり、同州は最大の畑作生産地となっている。

自然堤防上の後背地には、メコン河の水量の増減周期にしたがって堤防とほぼ直交している導水路を

通じて河川水が入り、雨季の8月から10月頃までの2～3ヶ月間冠水する一帯があり、メコン河の水位の低下に伴い畑地から水が引き始め、その後には一帯に肥沃な泥が残り、乾季の半ばから雨季の半ば(1～7月)にかけて耕作・作付される。「上の畑」は、天水と補助灌漑に頼っているので乾季の作付けは難しい。

### 野菜

野菜類は全国で生産されている<sup>20)</sup>。今後、栄養改善、農業経営の多角化、農業収入の増加を図るためには、コメから畑作物への転作、畑作物の多品目化・生産増加が必要である。畑作物の生産増加に関しては、現在の農地構成が水田に著しく偏っているため、作付面積の拡大による畑作物の生産増加は容易ではないが、コメの自給に向けた安定した生産体制の確立はそれほど遠い将来ではないので、コメの完全自給の時期を視野に入れて、水田の畑地利用・畑地転換に対応できる灌漑・排水技を開発しておく必要がある。

### 果樹

果樹の生産量は、1960年代中頃にピーク(297,640Mt)を達した後1979年まで漸減し、以降反転して増加し続け1996年に1960年代中頃の水準を超え、さらに、2000年には68,200Mtの柑橘類生産を含む果樹全体の生産量が320,200Mtに達したことから、生産力を完全に回復したと言える。

また、近年の果樹の輸入動向から果樹に対する潜在的な需要の高さがうかがえる。1990年代後半から生鮮果樹を数十Mt水準で輸出する一方で、輸出水準を遙かに上回る数百Mt水準で輸入し、ジュースの輸入は千Mtから二千Mtに増加している。果実をジュースに加工する工場が無いためジュースの供給は輸入に頼らざるを得ないが、経済規模の拡大・都市部での消費の多様化に伴い、ジュースの需要は今後も堅調に伸びていくと思われる。堅調な需要・豊富な自然資源に基づき、ジュース用果樹の生産増加およびジュース加工産業の育成など、輸入代替戦略による関連産業の基

<sup>19)</sup> 原(1997)、天川(1997)

<sup>20)</sup> 天川(1997)

礎を育成し、生産性を高め輸出産業として成長することが期待される分野である。

食糧安全自給の達成後、食料消費の多様化に伴い果樹への需要は伸びることが考えられるため、地域ごとに栽培適正のある樹木や品種、果樹毎の適正栽培技術の確立に向け、試験場での樹種の選定、品種選抜、栽培試験を行い普及できる技術を整備しておく必要がある。

### 3) 工芸作物

#### さとうきび<sup>21</sup>

内戦中に製糖工場が破壊されたためさとうきびの生産量は減少し、1979年以降、農家は小規模の製糖工場をもって家内工業的に砂糖を生産していた。現在、サトウキビは生食用またはジュース用として生産されているが、十分な取引市場が無いこと、高品質で廉価な輸入砂糖が市場に普及し始め、生産量はさらに減少傾向にある。

#### ゴム<sup>22</sup>

チュロンルー高原の麓から南西にメコン河までの緩やかな傾斜で起伏の小さい丘陵地帯がづくラテライト土壌の一角がゴムの主産地で、国道7号線・13号線に沿ってチュオップ、メーモット、スヌオルに大規模なゴム園がある。かつては世界第二のチュップ・ゴム園などが良質のラテックス生産を誇っていたが、1970年代～1980年代初頭の10数年間、ゴムの木はほとんど手入れされず放置されていたため、樹木の老朽化が著しく、生産量・生産性ともに1960年代を大きく下回っている。ゴムは最も有望な輸出商品作物と位置づけられ、ゴムを含む換金作物の品質向上および市場調査のために、政府は調査・普及活動に力を注ぐとされている。

ゴム生産は7つあるゴムプランテーション公社 (Chup Rubber Plantation Co., Krek Rubber Plantation Co., Memut Rubber Plantation Co., Snoul Rubber Plantation Co., Chamkar Andong Rubber Plantation Co.,

Beungket Rubber Plantation Co. and Peam Cheing Rubber Plantation Co.)が運営するプランテーションにより主に担われている。しかし、その非効率性も大きな問題となっており、こうした問題を解消するため、国営ゴム・プランテーション公社の民営化が1994年1月に決定された。また、ゴム園の生産量の増大および生産性の向上を図る方法として、ゴム園の新設より既存ゴム園の復旧に力を入れるべきとされている。

#### その他の工芸作物

さとうきび、ゴムの他の工芸作物として、ゴマやタバコ、カシューナッツ、コーヒー、コショウ、塩(塩田)がある。これらの生産量は農業生産物全体の数%に過ぎないが、急増する輸入代替や輸出品として生産を拡大し、農民の所得向上に寄与する可能性を有している。一例として、タバコ生産は、輸出向けの向上用として自家消費用品種と異なるバージニア種が栽培され、新品種の導入や栽培技術の指導をタバコ会社が農民に始めている。一方、ゴマはヴィエトナムやシンガポール向けの輸出品として生産されているが、市場価格が不安定なため安定的な所得源となっていない問題もある。また、タイ湾岸に迫るクラヴァン山脈やダムレイ山脈の麓には細長く狭い平野があり、伝統的に天然塩が生産されている<sup>23</sup>。

## (2) 生産基盤

### 1) 灌漑施設

カンボディアの灌漑事業の歴史は非常に古く、アンコール朝以前の1世紀のフナン朝まで遡り、現在までを大きく6つの時代(アンコール朝以前、アンコール朝期、フランス植民地時代、独立時代、ポルポト時代、1979年以降)に分けられる<sup>24</sup>。アンコール朝時代に造られた5つの大きな溜池のうち、スラスランと西バライには現在も水が溜まって利用されている。

1953年の独立後、シハヌーク殿下の強力な指導の

<sup>21</sup> 原(1997)

<sup>22</sup> 川合(1996)、今川(1996)、天川(1997)

<sup>23</sup> 川合(1996)、今川(1996)、天川(1997)、(社)国際農林業協力協会(2000)

<sup>24</sup> Sina Thar(1982)

下、灌漑事業が目覚ましく展開した。独立間もない1955年の灌漑面積2万9000haが、内戦前の1969年に17万1443haまで拡大した。また、灌漑水路は、1955年にはほとんどなかったが、1969年までに総延長で1,510kmが建設された。

1970年代後半のポルポト時代は、強制的集団労働体制下、約72万ha分の大規模な灌漑工事がほとんど人力で行われた。しかし灌漑可能な農地は約24万ha分に限られ、残る48万ha分の灌漑施設は未完成または不適当な施設と推測されている。特に幅員が20m以上の水路は未完成であったり、ずさんな計画のため一部の利用に限られ、配水不良のため湛水した地域や過度に排水されて干上がった地域など環境問題も引き起こしている。ポル・ポト時代につくられた水路は、計画・設計・施工の全ての面で技術的難点があり、改修にも値しないというのが国連関係・NGOなどの一般的意見であるが、水資源省や州水利局により改修が行われてきた<sup>25</sup>。今後、全国的な実態調査と対策を要する。

1979年以降、1980年代は社会主義体制の下、細々と施設の維持管理が行われ、和平以降、西側諸国の援助が再開し、灌漑施設の整備が実施されてきている。しかし、既存施設が十分に利用されていないことを、メコン委員会事務局が山間部を除く14州・特別市を対象に1993年から1994年に実施した灌漑システムの現状調査が明らかにしている。その概要を以下に示す。

調査対象地域には841の灌漑システムが存在し、システムの全体が機能しているシステムが176件(21%)、全く灌漑の機能を果たしていないシステムが115件(14%)ある。これらの灌漑面積は雨季172,727ha、乾季103,656haにおよんでいる。また、季節別に見た灌漑システムの機能している件数は、雨季のみが304件(42%)、乾季のみが296件(41%)、二期作できるものが126件(17%)となっており、豊富な水資源を有効活用できているとは言えない。全く機能していないシステムと二期作に用いられていないシステムを合わせた約80%の灌漑システムに、その設備機能を十分に利用する余地があることが読みとれる。こうした灌漑システムの有効利用に向け、

技術的、社会・経済的な背景を調査し、明らかにすることが、灌漑システムの整備・リハビリに際して重要である。

さらに、上述の調査では、既存の灌漑システムをリハビリすると、可灌漑面積が調査当時に比べ、雨季で2.4倍(419,344ha)、乾季で1.8倍(187,020ha)に拡大すると推測している。こうした可灌漑耕地の拡大可能性は、潜在的な生産量の拡大、食糧供給力の強化につながるため灌漑システムのリハビリを重視すべきである。ただし、事業対象地区の選定に当たっては、上述した灌漑システムの利用に関する技術的、社会・経済調査に基づき、適切な維持管理体制を担う社会的素地のある地区、潜在的な生産需要の高い地区を選定し、選別的に実施することが欠かせない。

また、環境問題への対応、農業生産の拡大に向け、灌漑システムの全国的な実態調査と実施事業の優先順位を付けた総合的な開発計画の策定、さらに開発計画に基づく施設・設備の整備事業実施が、中長期的な開発の方向性を固めるために必要である。

### (3) 種子、肥料、農業、農業機械・役畜

農業生産の大部分を占めるコメの生産に関する内容とする。

#### 1) 種子

各地の農家が何代もかけて選りわけられてきた地域に適したコメの種籾がポルポト時代に混ぜて播かれたことが、コメの生産性低下の一因となり、再び種籾を選りわけるのに10年を要したとされている。

オーストラリアが国際稲作研究所(IRRI: International Rice Research Institute)とともにコメの生産性向上を目的として支援しているカンボディア農業試験開発研究所(CARDI: Cambodia Agriculture Research and Development Institute)は、種子の増殖・改良を行い、各州の農業試験研究機関を通じて農家に種子を配布している。CARDIはコメの種子生産・配布において先導的な役割を担っている。

コメの改良種子の生産や配布は、オーストラリアとIRRIの連携によるプロジェクト(CIAP: Cambodia-

<sup>25</sup> 川合(1996)

Australia-IRRI Project)の活動結果および成果を確認し、同プロジェクトの後継機関であるCARDIや、各州の中核的な農業試験場への支援の必要性について、現状把握および課題の抽出が必要である。

2) 肥料

1995年の化学肥料の調達・配布は公共セクターが25%、民間セクターが75%を担っていた。また、1995年の肥料消費量は9万449トンで、平均施肥量は雨期稲作で35kg / ha、乾期稲作で100kg / ha、野菜とその他の作物で150kg / haと推計されている<sup>26</sup>。肥料の需要の伸びは輸入量の伸びから堅調であるが、主要な栽培品種の栽培方法と肥効の関係を試験し、適切な施肥量と施肥法を普及する必要がある。

3) 農薬

政府は、稲作の病虫害被害の面積統計を洪水被害面積と同様に整理し、大きな関心を払っている、また、AusAID、WB、FAOなどからの支援を得て、総合的病害防除(IPM)プログラムをすすめている。

プノンペン市内の市場で販売されている農薬は、殺虫剤、殺鼠剤、殺菌剤、除草剤など34種類が確認され、このうちWHO基準のIa(Extremely toxic)、Ib(Highly toxic)に属する劇毒物が11種類であった<sup>27</sup>。また、農薬の誤用による事故が伝えられており、農業者の安全確保のみならず、持続可能な生産環境の保全、生産物の安全確保の観点から安全な農薬利用を普及することが必要である。

4) 農業機械・役畜

農業機械

トラクターの稼働台数は70年代初頭から現在まで1,200台前後で推移している。輸入台数は90年代前半は600台から700台程度で推移し、96年以降は1200台前後で推移している<sup>28</sup>。このことからトラクターの普及はすすんでいないが、設備更新が進んでいることがうかがえる。また、98年の地

表6 - 4 地域別トラクター保有台数、耕起面積

特別区 / 州	トラクター(台)	耕起面積(ha)
Phnom Penh	12	90
Kandal	17	2,040
Kampong Cham	100	14,700
Svay Rieng	10	8,000
Prey Veng	41	6,703
Ta Keo	50	16,300
Kompong Thom	98	20,900
Siem Reap	57	6,000
Battambang	270	60,700
Banteay Meanchey	365	64,200
Pursat	80	5,200
Kompong Chhnang	36	1,648
Sihanouk Ville	10	200
Kam Pot	17	1,100
Koh Kong	8	150
Kompong speu	40	400
不明	25	300
合計	1,236	208,631

出所：農業統計，1998 - 99，カンボディア農林水産省  
計画・統計局

域別トラクター保有台数の多い州は表、ボンティアミアンチェイ州の365台を筆頭に、270台のバットンボン州、100台のコンポンチャム州、98台のコンポントム州、80台のポーサット州とつづき<sup>29</sup>、トンレサップ湖周辺およびメコン河流域に広大な水田地帯を有する地域に、トラクターの配備が進んでいるといえる(表6 - 4)。

また、収穫・脱穀機械の台数は20～30台とわずかな台数で推移してきており<sup>29</sup>、全体の生産性向上に大きな影響を与える状況ではない。

役畜<sup>30</sup>

牛または水牛は、2頭立てで耕起作業を中心的に担い、稲作農家には不可欠の生産財であり、資産である。1998年時点の稲作農家1世帯あたりの保有役畜頭数は全国平均で0.9頭であることから、役畜を保有している農家世帯には限りがあり、役畜の貸借が行われていることが推察されている。

役用の牛と水牛の頭数は、1980年からの20年間

<sup>26</sup> CNR(1996)

<sup>27</sup> 1994年に農林水産省農業局が実施した調査結果による

<sup>28</sup> FAOSTATより

<sup>29</sup> 農業統計1998～99、農林水産省

<sup>30</sup> 斉藤(1999)(財)国際開発センター(2000)

に、それぞれ約55万頭から約130万頭の2.3倍、約30万頭から約40万頭の1.3倍に増加した。しかし、水牛の頭数は近年減少傾向にある。その原因は、長く厳しい乾季に対する抵抗力が牛に比べ弱いこと、動きの軽快な牛の方がカンボディアの土壌での農耕に適していること、水牛は食肉としての価値がほとんどないことが挙げられる。

州別の役畜頭数とコメ生産量の関係がほぼ正の相関関係にあることから、役畜頭数の増加は、コメの作付面積の拡大と相まってすすんだと見られる。逆に、地域のコメ作付面積に応じて必要な役畜頭数が決まり、役畜が増殖されたという仮説も示される。畜産技術の観点では、畜種や飼料の改良などによって役畜の生産性を高める試みが、ほとんど成果を残せなかった。

#### (4) 農産物の流通・消費

基礎食料の生産量は全人口の消費量を統計上カバーしているが、食糧流通は完全に民間ベースで実施され、食糧生産が域内の自給水準に達せず幹線流通経路から離れている地域では慢性的に食糧不足にある。一般家庭の家計支出の15.5%が食料支出にあてられ、そのうちの24%がコメを含む穀物消費に充てられている<sup>31</sup>が、国による食糧備蓄・補給制度が市場経済化とともに廃止されたため、食料不足地域への公的補給は実施されず、WFPを中心とした食糧援助に依存している。WFPが国内市場で必要な食糧を調達するが、市場規模が小さいため価格変動が大きく、WFPの買付により市場価格が高騰してしまうこともあり、WFPの調達は非常に困難な状況で行われている。

コメの市場への供出は、各産地の自給状況と密接に関連している。コメ農家の80%が生産米を自家飯米用とし、20%の農家がコメを市場に供出している。小規模農業および自家飯米生産という生産様式から、コメ供出農家の供給は、自家飯米、種子用籾を確保した後、残余分を市場に供出しているとみられる。

表6 - 5 畜産別の飼養頭数の推移

(単位：千頭)

	1994	1995	1996	1997	1998
牛	2,622	2,778	2,762	2,820	2,879
水牛	814	765	744	693	694
ブタ	2,002	2,039	2,151	2,438	2,339
家禽(鶏・アヒル)	10,094	10,067	11,412	2,98	12,185

出所：表6 - 1に同じ

コメの価格は、大きく2つの要因によって形成されている。農家の庭先価格は、タイおよびヴェトナムのコメ輸出価格と連動しており、また、生産費用を超過しているが労働費用が含まれていない。陸上輸送網の不整備ならびにチェック・ポイントでの警察関係者および軍関係者による汚職行為のため、流通コストを引き上げている。

規格・品質は、農産物の品質規格が欠如しており、効率的な農産物流通を妨げる要因となっているため、第1次SEDPにおいて品質規格の制定に関する法案策定が計画された<sup>32</sup>。

#### 1 - 3 畜産業の概況

##### (1) 畜産業の生産概況

畜産業の生産額は1998年にGDPの13.7%を占め、コメ生産とほぼ同規模の経済規模である。近年の畜産物需要の増加に応えるように、豚・鶏の飼育頭数が飛躍的に伸びており、民間資本による企業養鶏場・企業養豚場がごく一部であるが出現し始めている。

牛および水牛は役畜としてコメ生産に貢献しているが、水牛は減少傾向が明らかで、牛の増加率も低下している。今後、牛の利用形態が役畜から肉牛や乳牛に移行していくことが予測される(表6 - 5)。

畜種別の農家保有率は、豚約48%、水牛約11%、牛約45%、家禽約59%であり、家畜を保有している農家の一般的な畜種別の保有頭数は、役牛が2～3頭、豚2～4頭、鶏5～10羽程度で、鶏や豚の肥育販売による収入は農家収入全体の23%におよぶ。

国民1人当たりの畜産物の年間消費量は、豚肉8.5kg、牛肉2.6kg、鶏肉2.1kgとなっており<sup>33</sup>、消費支出の約9%が食肉や卵などの畜産資源に充てられ

<sup>31</sup> WFP

<sup>32</sup> 天川(1997)

<sup>33</sup> FAO(1994)、動物性蛋白質の魚の平均年間消費量は11.8kgである。

ている。過去10年間で畜産物消費量は1.6倍に増加しており、近年の増加の勢いは特に著しく、国民の蛋白摂取源として今後も重要な位置を占めると考えられる<sup>34</sup>。

将来の畜産農家は、圧倒的多数を占める小規模・零細農家と新興の大規模企業に分化して、家畜生産が発展していくと思われるので、両者の兼ね合いをとりながらバランスの取れた畜産政策が必要となる。

一方、牛は農作業や物資運搬に欠かせない生産材であると同時に、農家にとって資産でもあり<sup>35</sup>、牛の死亡は一家の没落を招くので、牛の保健・衛生管理は農家にとって最も大きな課題である。牛など家畜の死亡率、繁殖率、予防摂取率などは技術的にまだ非常に未発達な段階にあり改善すべき点が多い。

## (2) 家畜繁殖

牛と豚は在来種を基に近隣諸国から導入された外来種<sup>36</sup>との交雑種が普及し始めているが、交雑は計画的で無く家畜の生産性改善にはあまり関心が払われていない。国立役用牛育種研究所の繁殖方法は自然交配のため年間90～100頭程度しか作出できず、需要に追いついていないため人工授精技術を導入し増産を図ろうと計画しているが、政府からの支援がほとんどないため外国援助機関からの技術と財政支援に望みを託している状態である。

豚および鶏では企業畜産で外来品種の導入が進んでいるが、全体としてはごく一部である。

## (3) 家畜衛生

家畜死亡率は、子牛で約3～6%、成牛で約2%、雛鳥で約50～60%、成鳥で20～30%と高く、その背景に、飼料不足による栄養不良、衛生環境の悪さ、ワクチンや動物医薬品の供給量不足および診療・予防接種態勢の未整備などによる伝染病の蔓延がある。家畜の病死率の高さは、第一次社会経済開発計画で畜産分野における最も重要な問題点として指摘され

ており、同計画は予防接種の普及を唱っている。畜産局は、畜産分野の最重要課題として予防接種および講習や訓練による家畜衛生管理事業の実施を挙げ、同局は傘下の州や村落開発委員会、国際援助機関やNGOと協力してプロジェクトの実施に努めているが、予防ワクチンの不足が共通の問題である<sup>37</sup>。

ヴェトナムからの豚の大量流入およびタイへの牛の大量流出は、長い国境線を有するインドシナ諸国間での伝染病撲滅の弊害のひとつとなっており、カンボディアの貴重な外貨獲得源の流出にも繋がっている。動物検疫体制の整備や隣国との地域協力を通じた家畜衛生分野での早急な対策が必要である。また、屠畜施設の非衛生的な環境、整備されていない食肉検査制度のため、法整備および技術・施設面から整備していく必要がある。

## (4) 家畜飼料

乾季の水不足および雨季の冠水による粗飼料不足は大きな問題である。

乾季の保存飼料として稲わらが一般に利用され、その他に米ぬかや酒かすがある。碎米や飼料用メイズなども飼料とされるが、市場価格の高い近隣諸国に流出している。

国内の配合飼料製造会社は1社のみで、近隣諸国からの輸入に頼っている。配合飼料を供与している経営体は中規模以上のごく少数の養豚・養鶏場のみであり、大部分の農家では、牛は放牧による自由採食、豚には米ぬかを主体に残飯を与え、鶏に特に餌を与えることはない。

牧草に関する試験研究は、国立牛繁殖センターに数種類の熱帯牧草が導入されているのみである。

## 1-4 水産業の概況

### (1) 水産業の生産概況

東南アジア最大の淡水湖であるトンレサップ湖およびメコン河での内水面漁業を中心として、ならび

<sup>34</sup> 斉藤(1999)

<sup>35</sup> 雄雌一対の価格は400から600ドルである。

<sup>36</sup> 牛ではブラマン系とハリアナ系が採用されている。ハリアナ系は時間当たり耕起面積でブラマン系より優れていることから農家の需要が高い。ブラマン系は体が大きく肉量の多さでハリアナ系に勝っている。

<sup>37</sup> 特に不足しているワクチンは、牛・水牛がBlack Keg, Anthrax, FMD、豚がHog Cholera, Pasteurellosis, Erysipelas, Salmonellosis、家禽(鶏・アヒル)がNew castle F, New castle M, Fowlpox, Marek



表6 - 6 水産部門の生産量の推移

(単位: 魚・えび 千トン、ワニ 千頭)

	1994	1995	1996	1997	1998
魚・えび	103	13	104	108	120
ワニ	6	15	20	17	40

出所: 表6 - 1に同じ

にタイ湾での海洋漁業、養殖漁業からなり、1990年代後半の生産量で10万トン強、生産額のGDP比率が4.0～5.0%前後で推移している(表6 - 6、表6 - 1)<sup>38</sup>。

### 1) 内水面漁業

#### 生産・水揚げ量

内水面の漁獲量は6.5～7.5万トン(網元統計)にのぼり、プノンペン市、カンダール州、コンボンチナン州、シムリアップ州、プルサット州で内水面漁獲量全体の67%を占めている。また、1998年の総漁獲量の約62%を内水面漁業が占めている。漁獲量全体としては一定量を保っているが、大型魚の漁獲が減り、小魚・雑魚の漁獲が増え、持続可能な漁業資源の確保が課題となっている。

内水面漁業で水揚げされる主な淡水魚は、ナマズ類、ライギョ類、コイ科で、食用として好まれている。市場には鮮魚、活魚、加工品として出回っている。ライギョ類やナマズ類は捕獲後、生簀で蓄養され、プノンペンなどの市場に出荷する。

#### 操業ライセンス

内水面の水産資源の管理・運営に関する法律が1987年に法制化、国内の全ての一時的および恒久的な水体を、国が所有する漁業権と規定している。この漁業権は、商業漁業用水域と零細漁業用水域とに分け、商業漁業用水域を大規模漁業に限定した漁場、禁漁水域、浸水林地帯<sup>39</sup>の3つ、零細漁業用水域を中規模漁業と自給のための小規模漁業(家族漁業)に分け、小規模漁業は周年操業を可能としているが、大規模・中規模漁業は禁漁期間を定められている<sup>40</sup>。

大規模漁業は2年間操業可能な区画ライセンスを入札により得て操業を行う。大規模漁業の区画数とその総面積は、1996年に279区画、8,529km<sup>2</sup>におよび、湖での定置、河川での袋網、かい堀りがある。

中規模漁業は、1漁期の推定予想漁獲量に基づきライセンス料が課されている。漁法は、まき網、はえ縄、四手網、長さ10m以上の刺網、竹垣のえり、直径30cm以上のかご漁など28種類以上あり、刺網が総漁獲量の52%を占め、地曳網が次いで同16%を占めている。

小規模漁業は家族漁業と水田漁業を指し、漁獲量統計に載らない自給的漁業で、操業ライセンスは必要なく周年操業が可能である。小規模漁業に用いられる漁具は、長さ10m以内の刺網、口径2m以内のすくい網、直径30cm以内のカゴ漁、長さ5m以内の投網、釣りなどである。

水産局はライセンス収入を増やすため、資源管理の意識を持たずに大規模漁業の区画を拡大しているため、地域住民は漁場を失ったり、漁業区画を避けて大回りで通行していることもある。

#### 禁漁区・資源保全

水産局は、資源保全の観点から禁漁区を1991年にそれまでの13から15に増やし、1997年にナマズ類の稚魚を捕獲する31区画を廃止した。トンレサップ湖では禁漁区の合計面積は約300km<sup>2</sup>におよぶ。また、違法漁業の取り締まり強化や、網目の小さい網の使用規制、有用魚類の稚魚を保護して資源を増やすことも試みられている。

内水面漁業による水産資源の破壊は、養殖用ナマズ・ライギョの天然種苗の捕獲、養殖用飼料とする雑魚を獲るときに有用種の稚魚の混獲、大規模漁業での略奪的な「根こそぎ漁」により影響していると推測される。水産局の監視・取り締まりは、漁業監視船の艇数および運営予算が少ないため十分に行えず、違法操業が横行している。公務員の

<sup>38</sup> メコン委員会は内水面漁業の水揚げ量を40万トンを上回ると推定している。

<sup>39</sup> 浸水林地帯は雨季に冠水し魚類の産卵や育成に適した場所を提供する森林域を含めた全ての浸水林地帯を指す。

<sup>40</sup> 禁漁期間はプノンペン近郊のQuatre Brasを基点に、北側の地域は6月1日から9月31日にちまで、南側の地域は7月1日から11月30日までとされている。

給与が低く、収賄により違法操業を黙認しているとの風評もある。

また、漁業統計はライセンス制の大規模・中規模漁業を基礎としており、自給的な小規模漁業が統計に含まれていないため、実態を十分に反映できておらず、適切な資源管理計画を立案できない基本的な問題がある。

## 2) 海面漁業

### 概況

カンボディアの海岸線は4,325kmあり、海面漁業の水揚げ量は約3万トン、総水揚げ量の約25%を生産している。内水面漁業より漁業管理や統計資料の整備が遅れ、水産局の統計データは実際よりもかなり低く見積もられていると言われている。最近の漁獲量を見るとシハヌークビル市で伸びている一方、コッコン州で減少している。これは商業価値の高い漁獲物が洋上売買され、タイに直接輸出されていることも影響していると思われる。また、タイ漁船の夜間の密漁が横行しているとの風評もあり、水産局の監視船だけでなくカンボディア海軍に対する銃撃・発砲事件も毎年のように発生しているとの情報がある。

カンボディアには3万隻以上の漁船があるが、5トン未満の小型漁船によるオッタートロール漁、まき網漁、刺網漁、カゴ漁および、無動力船による小型まき網漁、刺網漁、カゴ漁、サオ釣り漁などがある。動力船では30馬力以下の小型船が多いため日帰りの沿岸漁業が主体である。

価格の高い魚種を中心に多くの漁獲物がタイに輸出され、国内消費に回るのはサバ、アジ、イワシ、小型のエビやイカなど価格の低い魚類である。価格帯ごとの水揚げ量比率は、高価格帯が3%以下で、低価格帯と加工用雑魚が1.8万トンと海面漁業の50%以上を占めている。

シハヌークビル市には伝統的な水産加工業があり、関連産業も含めて従事者が多く活気のある町であった。また、エビの輸出会社が2社あり冷凍加工して日本にも輸出している。ある会社の取扱量は年間200トン程度との調査結果がある。

### 問題点

カンボディアとタイの国境沿岸の沖合の海底には石油資源があり、両国の海面上の国境が明確にされていないため、タイ船籍の高性能小型トロール漁船がカンボディアの経済水域に進入して操業し、カンボディア漁船の操業を圧迫している。監視船の老朽化、監視官の低給与、予算不足のため漁業監視体制が整わず、タイ漁船や小型トロール船の違法操業も野放し状態にある。

多くの魚介類の産卵・成長の場である沿岸部のマングローブ林が、炭生産ならびにエビ養殖場・製塩場建設のため伐採されている。水産局は1989年からマングローブ林の管理を所管し始めたが、有効な措置がとられていない。

違法なダイナマイト漁や小型トロール漁業によるサンゴ礁の破壊、自然堆積やハードコーラルの採集の影響により、サンゴ礁や自然環境が破壊されてきている。現在の水産業関連法規には海洋漁業に関する規定がなく、海洋・沿岸資源や環境に配慮したものが必要である。

港湾施設が貧弱なため大型漁船から大量の水揚げができない。

漁具・漁船の近代化の遅れから、水深20m以浅の沿岸漁業に操業地域が偏り、沖合には未利用資源が残っているアンバランスな状態である。

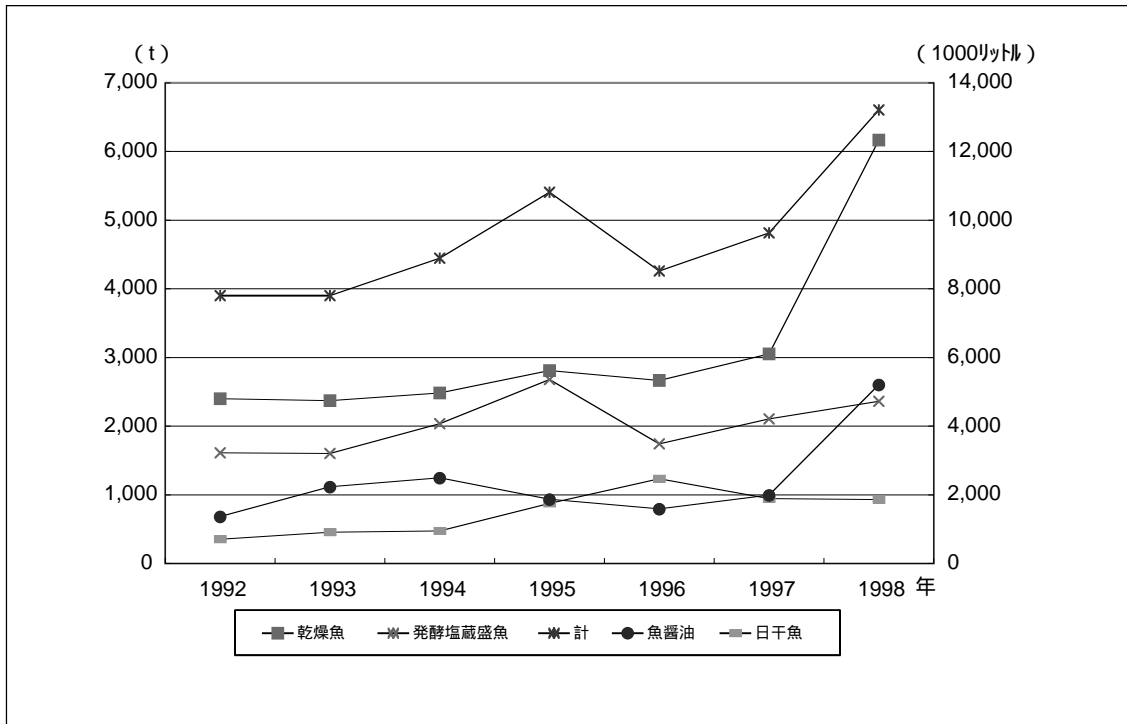
## 3) 養殖

養殖漁業の生産量は、1984年の1,610トンから1998年に13,616トンへと8.46倍に増加し、同じ期間の総漁業生産量の増加率(約1.9倍)を凌駕し、1998年の総漁業生産量の約11%を占めるまでに成長した。養殖生産の98%までを内水面養殖が占めている。

内水面養殖は1998年までの6年間に、生産量で生簀<sup>41</sup>・ベン養殖(囲い込み養殖)が1.56倍、粗放的・半集約的養殖が2.23倍、集約的養殖が2.23倍になり、それぞれの養殖面積は、1.56倍、1.91倍、1.27倍となった。このことから、集約的養殖の生産性が著しく向上した。これは、養殖技術の向上、ナマズなど高密度養殖ができる魚種への転換、池の改善など、商業的養殖業の進歩がうかがえる。

<sup>41</sup> トンレサップ湖が生簀施設の77%を占め、残りはメコン河、トンレサップ川およびバサック川にある。

図6-3 水産物加工品の生産量



内水面および海面での養殖に関する許可・承認を含んだ法規が検討されているようである。

タイで有名になったエビの養殖がカンボディアでも行われていたが、タイで発生した問題と同じように病気の蔓延によりエビが大量に死滅し、多くの養殖業者が倒産した<sup>42</sup>。

## (2) 水産物消費・加工

水産物に対する消費支出は全消費支出の約12%を占め、畜産物と並んで重要なたんぱく源となっている。魚類消費量を地域別の漁獲高と人口から計算すると、プノンペン市を除く内水面漁業が盛んな4州(カンダール州、コンポンチナン州、シナムリアブ州、ポーサット州)で一人当たり10kg以上を消費している。

カンボディアは、特産のペースト状の魚醤(「プラホック」)を毎年少なくとも1,500トンタイに輸出している。さらに、タイの缶詰会社はその原料を輸入・加工・缶詰にして10倍以上の付加価値をつけている。こうした加工がカンボディアで行えるようさま

ざまな整備が課題である<sup>43</sup>。

総漁業生産量の約6割が鮮魚で市場に出回り、残りが加工して利用されている。主な加工品は塩辛等の発酵食品、日干・塩干魚、薫製魚、醤油などがある。主な水産物加工品の生産量の推移は図のとおりである(図6-3参照)。

乾燥魚の生産量は、1997年まで2,500～3,000トンであったが、1998年に急伸して6,000トンに達した。食用と飼料用の2種類があり、食用は1980年代に全水産加工品の半分以上を占めたが、乾燥に適した魚類・大型魚の水揚げが減少するにつれ生産量が減少してきており、飼料用魚粉の生産量が増大している。

輸出目的の海産エビ冷凍加工業者が2社操業している。水産加工労働力として地域の女性を頼っている場合が多く、地場産業としても重要である。大規模の内水面漁業を営んでいる例には、1～6月の盛漁期に60人を雇用し、年間に千トン以上の加工を行う企業もある。小規模の加工としては、漁民や農家が自家消費のために行っている。

<sup>42</sup> Phnom Penh Post, January 21-February 3, 200, p.15 より

<sup>43</sup> 吉野文雄(2000)

### 1-5 林業の概況

林業については、政府の5大改革の一つに位置づけられている森林資源管理としての視点が重要であり、資源管理の観点からは環境(第2章第9節)において言及しているので、そちらを参照下さい。

### 1-6 農林水産業の支援機能

#### (1) 試験研究

1975年以前は、農林水産省農業局の下に27の試験研究機関があったが、現在、農業局が所管する試験研究機関は、8研究所、5農業開発センターの計13機関が南部の諸州に散在している。試験対象作物と機関数は、稲(4機関)、野菜(1機関)、トウモロコシ(1機関)、タバコ(1機関)、ゴム(1機関)である。この他に、州農業事務所が運営している稲研究所が4州(バットンボン、シェムリアップ、スタントレン、コンボントム)にある。実際の活動は、援助機関からの支援を受けている機関のみで見られる程度である。

稲に関しては、CIAP(Cambodia IRRRI AusAID Project)が精力的に試験研究を行い、2000年10月には、その活動を基盤としてカンボディア農業開発研究所(Cambodia Agricultural Research and Development Institute: CARDI)が設立され、独立採算の政府機関として活動を始めた。また、野菜研究所は、試験研究活動は少ないものの、教会世界奉仕会(Church World Service: CWS)の支援により、種苗生産や栽培講習会の開催など技術普及的な活動を主に行っている。

畜産局の下に国立家畜衛生試験場(National Veterinary Diagnostic Laboratory: NVDL)および国立牛繁殖センターがあり、NVDLは寄生虫・細菌検査を中心に診断業務を実施している。両機関への海外からの支援は、80年代からNGOが技術的・資金的援助を行っていたが96年に撤退し、NVDLには99年から世銀/IFADが援助を再開した。国立牛繁殖センターへの支援要請を、カンボディアは日本に打診してきている。

その他、トウモロコシ研究所やタバコ研究所、その他の試験研究機関は、援助機関からの支援もなく、全くと言っていいほど試験研究活動は見られない。

#### (2) 高等教育

農林水産省の傘下には、4年制の王立農業大学(Royal University of Agriculture)ならびに、3年制のプレック・レップ農科大学(Prek Leap Agriculture College)、コンボン・チャム農科大学(Kampong Cham Agriculture College)の3つの高等教育機関がある。各校の各種施設・設備、文献、教職員の質は改善・更新がされておらず、旧態依然である。

また、獣医師免許など高等教育の結果認証または資格取得の権利が発生するさまざまな免許は法制化されておらず、獣医畜産学部卒業者が獣医師と社会的に認知されているような状況である。

#### (3) 普及

農林水産省農業局は、農業開発センター、稲・野菜研究所、州農業事務所農業課を通して技術情報を農民に提供しているが、農民に近い州事務所は、財政難と人材不足のため十分な技術普及サービスが出来ていない。また、全国的な農業技術情報の交換の場として、各州農業事務所、各農業開発センター、各研究所が参加する農業技術年次総会を毎年2月または3月に農業局が開催し、会議で議論された技術情報は農業局技術課が管理し、州事務所を通じて公的な技術情報の発信源として機能することになっているが、州事務所の体制が整っていないために会議の成果は農民に十分に活用されていない。州事務所を農民のアクセスポイントとして現体制を強化するか、州事務所の上位にありかつ技術者の多い農業開発センターを中心に普及組織体制を整理・統合するか、効果のある普及体制を整備する必要がある。

また、主な普及活動は援助機関が農村部で実施する農業技術関連講習会や農業関連プロジェクトにおいてのみ見られるのみだが、農村開発プロジェクトでは対象地域内で農業技術普及・指導を行うが、農村開発省と農林水産省の間で農業技術普及・指導に関する役割分担が明確でない。

こうした農業技術普及システムを改善すべく、オーストラリア国際開発庁(AusAID)と農林水産省に新設された技術経済普及局(Department of Technique, Economic and Extension: DTEE)とがカンボディア-オーストラリア農業普及プロジェクト(Cambodia-Australia Agricultural Extension Project:

CAAEP)を1996年1月から2000年5月まで多数のNGOが協力を得て、1997年3月時点で6州(コンボーンチャーム、コンボントム、カンダール、ターカエウ、バットンボーン、ボンティアイミアンチェイ)で実施された。このプロジェクトでは、技術経済普及局の施設建設、技術普及計画立案・実施に携わるカンボディア職員の訓練、普及員の養成が行われた。

また、農業技術普及員の養成は、NGO<sup>44</sup>と農業局の協力でも行われている。一例として、ACRがオーストラリア国際開発援助局(Australian International Development Assistance Bureau : AIDAB、AusAIDの前身)とUNDPから支援を受け、Preak Leap農業短期大学で普及員養成講座を1992年から1995年まで開設し、毎年約50名、計200名の普及員を養成した。

#### (4) 組合

ポルポト政権下での強制的な集団組織化の経験のみならず、カンボディアの伝統的な農村社会は血縁関係以外の原理に基づく組織が存在しない社会と言われることから、一般に農民の組織化が困難とされているが、独立後の1956年に王国合作社(Office Royal de Cooperation : ORC)が設立、その下部組織として農業協同組合も組織され、農産物の集荷や信用供与が行われ、1968年末時点には全農家の約40%が組合に活動していた<sup>45</sup>。

一方、1997年に行われたカンダール州内の5コミュニティでの農家調査(500世帯が対象)では、世帯主の農民全員が「農業組合および水利組合が設立されたら参加したい」との意志を示し、489人が「水利費の負担を厭わない」と回答し、一例ではあるが新たな兆候が見られる結果が得られている。当然のことであるが、明確な便益を農民が享受できるなら農民の組織化は可能とも判断出来るが、組合活動への参加の負担について具体的なイメージを農民が有しているか確認しなければならない。また、上述の調査において組合に期待することが、農業資材の提供、農産物の買い上げおよびクレジットの供与であったことから、農民はさまざまな農業生産関連事業との接触機会の増大を欲し

ていることがわかる<sup>46</sup>。

また、NGO等の働きかけで施行された小規模灌漑プロジェクトでは、水利組合が運営されている事例も見られ、水資源・気象省に水利組合を含む維持管理体制を担当するセクションが1999年に設立された。

#### (5) マイクロ・クレジット

1997年11月、農村金融の全活動を把握・調整する目的で、国立カンボディア銀行(中央銀行)に広域銀行監督局(Bureau of Supervision of Decentralized Banking System : DBS)が創設された。さらに、1998年1月には、農村開発銀行(Rural Development Bank : RDB)が国立カンボディア銀行の技術的管理ならびに経済・財務省の財政管理の下で独立した政府系銀行として設立された。RDBは、いわゆる卸売信用(Credit wholesaler)として、農民対象のマイクロファイナンス実施事業体や農村部での小規模ビジネス企業に長期的かつ安定した資金貸付を目的としている。RDBの原資が限られているため、ADBやIFADからの融資が検討されている。

また、RDBに加入している小規模金融オペレーターはわずかなため、様々なNGOが村で類似の活動を展開して、農民の生活を支援するツールとして欠かせない存在となっている。取り扱うクレジットは、投資資金だけでなく、役牛使用のクレジットなど様々な農業活動に信用をもあり、資金の運営・運用方法は各機関ごとに様々な方法が採用されている。

## 2. 開発の方向性

### (1) 開発計画

1996年に策定された第一次SEDP(1996年から2000年)において、貧困層の90%が農村部に住んでいることから農村の貧困解消を同計画の重要項目に位置付け、米の生産拡大による食糧の完全供給体制を早期に確立することとしている。また、計画期間中の公共投資の配分を農村部65%・都市部35%として、農村部に対し重点的に施策を実施することとされていたが、実際の配分は逆転した。

<sup>44</sup> PADEK : Partnership for Development of Kampuchea, World Vision International , CIDES : Cooperation International pour le Development et la Soidarite, ACR : Aoustralian Catholic Relief が代表的な NGO である。

<sup>45</sup> 国際協力事業団(1971)

<sup>46</sup> 国際協力事業団(1998)

表 6 - 7 第二次社会経済開発計画に含まれる農林水産業分野の内容

テーマ	内 容
農業一般：	食糧安全保障を達成し、余剰産物は輸出へ振り向けるため、コメの生産向上を推進する。最終年次には平均単収を2トン/haに上げ、14,798,000人の人口に足る生産を確保する。余剰は60万トンを目指す。
農産物多角化：	集約的耕種法によって国内/輸出ともに見合うような農法を展開する。収入増大。持続的な土地利用と土壌改良。米以外の作物。農民の食料不足の解消。輸入農産品の削減。アグリビジネスの振興。地方振興と貧困削減。国内経済の振興・成長。
農業使用の削減による作物保護：	IPM( Integrated Pest Management )の推進。農民教育・啓蒙の強力な推進。4,000人の訓練要員を創設。1,600人の農民を訓練。生産量の増大を図る。
環境に配慮して土壌改良と管理を図る：	土壌肥沃度の管理。エコシステムの改善。農民の肥料・農薬購入に要する支出を抑える。地域に適した肥培管理を行う。作物を害虫から守り、あわせて人・家畜および環境への影響を減少させる。農業生産物のロスを抑える。
ゴム：	ゴム工業の発展を期する。古木の更新。生産力のある樹種へ。栽培農家の技術革新。品質向上。全体的には面積の漸減を考えている。
家畜生産：	飼養農家の収入増大を通じた貧困の減少と生計の向上。地方での仕事を創出。
肉類の輸出振興：	家畜の繁殖を促進させる。生活水準を上げる。
違法屠畜・生体および畜産物の移動ならびに移出の禁止：	知識の強化、法例の遵守徹底、適切な知識を普及することで違法行為を低減する。効果的な管理。違法な動物の移動を撲滅する。伝染性の家畜疾病を除去する。国家収入の増大。
漁業全般：	国民への食料供給と余剰産品の輸出を目指し、増産と不法漁業の防止。輸出目標は最終年度に漁獲物の65,000トン、ワニは28,000頭。
水産資源の管理・保全・開発：	農林水産省の水産行政の機構改革・強化。管理漁業の枠組み改善。洪水林、開発区域、漁業保全区の設定。漁区の改善。養魚振興。収入増大。漁業資源の便益共有。漁業資源の保全。
森林：	不法森林伐採の排除。森林法の徹底施行。持続的管理。木材輸出の適正化。特に隣接国との協調により法制・保安状況は完備されるであろう。
自然保護・保全、緑化推進：	恒常的管理。土地浸食の防止。肥沃地や土壌の適性管理。
農業機械：	食糧安全保障の面から機械化推進。不当な労働条件からの解放。ロスの軽減。荒廃地の削減と耕地の増加。耕種法のなかでの伝統的な機材からの転換。
私資本投下：	国の経済強化。地方住民への労働機会の付与。荒廃地からの耕地への転換。開墾を意味するか。
人的資源の向上と普及：	熟練した技師の増加と農民への知識の普及を年間280名、最終年度までに1,500名。管理・指導力・実行力の反映。伝統的な技法から科学的な知識に基づく技法への転換。農業経済や市場原理への理解を高める。

出所：工藤浩(2000)

同計画の農業分野の開発目標として、1. 米の増産による食糧の安全供給体制の確立、2. 米などの農産物の輸出拡大による外貨獲得と経済発展への貢献、3. 換金作物の多様化により農民の現金収入の機会の増加を図る、と3項目を掲げている。また、同期間中の農林水産分野の目標成長率は、米生産6%、畜産分野4%、水産分野4%、林業分野5%とし、米生産の拡大に重点を置いていた<sup>47</sup>。

また、現在とりまとめられている第二次社会経済開発計画のうち、農林水産業分野の概要は表6-7のとおりである。

第一次・第二次社会経済開発計画に示されている

農林水産業政策は、生産面の課題を網羅的に示しているが、生産財の投入量予測および生産物の消費量予測が不備のため、各政策課題の関係や優先順位、設定目標値が不明瞭である。したがって、開発計画の検討・作成に必要な基礎統計の整備とその結果を分析して白書のような形での公表を、人材育成をすすめるながら向上させてゆく必要がある。

また、さまざまな食材に対する旺盛な需要を国内供給で満たせず、輸入材・品の大量流入が急速に拡大しつつあり、基礎的な消費財を得るために貴重な外貨を漏出していると言える。外貨の負担を縮小させるための輸入代替産業であれ、外貨を獲得す

<sup>47</sup> 農林水産省 HP

## Box 6 - 1 農林水産省の機能

農林水産省の機能は、国民の生活水準の改善を目指した農林水産業の開発政策の策定とその実施である。以下にその概要を列挙する。(2000年4月付 Sub-Decree、第3節<sup>48</sup>)

- ・ 土地の改革および利用政策の策定への参加
- ・ 特定分野の( sectoral )農業開発計画の策定および確立
- ・ 農業開発の政策および事業の調整、進捗管理、評価を掌る。
- ・ 農業分野の自然資源の変遷の観察と管理ならびに、国内需要に応じることのできる自然資源を利用について、生態系を持続する観点を有した活動の促進。
- ・ 自然資源の管理、保全、保護に関する法律・規則を定め、その実施を観察する。
- ・ 農林水産業の発展に関与する、専門的な技能や知識を持った人的資源の評価と開発を行い、これらの人的資源を効果的に活用する。
- ・ 生産物の改良、生産性の向上に欠くことのできない技術的な支援と助言を、農民に供与する。
- ・ 農業分野に関係のある専門機関や協会の制度を創り、その実施手順の強化と改善状況を観察する。
- ・ 農業の全てのサブセクターに関する農業技術、科学、経済学について試験、研究、普及を実施する
- ・ 農地開発、土質改善ならびに地理的・気候的特性に適した土地、種子、肥育、肥料、農薬の利用についての助言を行い、高収量の確実な増加と自然環境のバランス維持を導く。
- ・ 農業開発のために国内、国外の組織ならびに NGOs との協調・協働体制をとる。
- ・ 投資の強化・促進ならびに、食糧および農業生産物の輸出への関与
- ・ 省の規定および機能にしたがってメコン河流域事業への関与および実施する。
- ・ 価格政策の確立への関与、農産物市場の調査を行う。
- ・ 国家予算への税収入の徴収または、経済財務省の徴税への協力。
- ・ その他、国が決めた事業の実施

出所：工藤浩(2000)

るための比較優位産業であれ、早急に産業育成促進策を実施し、雇用機会の増大、外貨漏出の縮小、外貨獲得をすすめる必要がある。

## (2) 農林水産業に関連する行政組織

### 1) 中央

農林水産省は、農林水産業の生産全般にかかる事務を所掌し( Box 6 - 1)、試験研究機関の他に農業資材公社( Agricultural Input Company)、カンボディアゴム開発公社( Cambodia Rubber Development Company)、ゴム輸出入・輸送・設備公社( Rubber Import, Export, Transport and Equipment Company)を有している。なお、水資源の開発については、水資源・気象省が所掌している。また、農村開発については、農村開発省が所掌している。

生産後の流通・加工については、商業省が所掌している。

各省・各部局ともに内戦の影響により人材が著し

く不足し、政策を立案・実施する能力ならびに事業を実施する国内資金が不足しており、各国からの支援に頼っている状態である。こうした外国からの援助を統括しなければならない政府はその能力を欠いているため、援助がバラバラに協調性なく行われつつある。

また、ポルポト政権以前の記録は、内戦による行政機能の中断期間中に破棄され何も残っていないため、政策や事業を検討・立案するさいに参照する事例が少なく、人材育成も困難である。

農林水産業に限ったことではないが、行政機関の政策立案・実施能力の改善は喫緊の課題である。現状は、国の政策とは関係なく、人伝の市場での取引情報や生産投入物の賦存状態によって農家経営が決定されており、農林水産業行政が農林水産業の発展、ひいては農林水産業従事者に貢献していると言えない。

現在、農村開発プロジェクトの一環として進めら

<sup>48</sup> No.17 Sub-Decree on Organization and Functioning of Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Royal Government of Cambodia, Article.3(2000) Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Royal Government of Cambodia

れている分権化のアプローチを、農林水産業政策の策定にも活用できるよう行政組織の機能および行政官、さらには高等教育機関での人材育成を変革する必要がある。行政の現場では、これまでに有効でなかったトップダウンの政策実施を可能な限り控え、生産現場と政策決定現場を繋ぐ情報の流れが構築できてきた段階で、行政が的確な農林水産業の方向性を示せるよう、10～20年後に農林水産行政の中核をなす行政官を農村開発プロジェクトに派遣し、農林水産業の現場と政策課題のあり方を熟成するよう育成することが肝要である。

## 2) 地方政府

現在の地方行政機構は、フランス植民地期に整備された行政上の仕組みが独立以後も踏襲され、州(ケット)、スロック(郡)、行政村(クム)の順に組織されている。農林水産省、水資源省は各州の事務所にそれぞれの省傘下の事務所を構え、各州での事務にあっている。カンボディア人の最小の生活圏であり、自然村としての性格が強い集落「字(プム)」は正式な行政組織ではないが、通常、村落という場合、プムを指す。クムは人為的に設置された組織であったため組織体としてのまとまりが弱かったが、近年では、クムはプムを統括し中央政府と結び付ける役割を担う組織として重視されるようになってきている。また、クムの代表者は住民選挙によって決まることから、プムと中央政府を繋ぐ重要な実力者として認識されるようになった。

1991年時点で、19州、172郡、1541行政村となっている。プムは12,603あるとされているが、絶えず居住地が変化するので正確な数字を把握することは困難である<sup>49</sup>。

## 3. 農林水産業分野の課題

本節で農林水産業の現状で述べたとおり、農林水産業セクターの従事者がカンボディアの就業者の約8割を占め、また、カンボディアの貧困層の4割が農村地域に居住し、農林水産業に何らかの形で関与しているため、農林水産業の発展の必要性は極めて高い。以下に、農林水産業が発展する上で直面してい

る課題を列記する。

### 3-1 安定的で持続可能な食糧安全保障体制の確立

カンボディアの基礎食糧であり基幹作物であるコメの自給は、1990年代後半に、総量ベースで達成されたが、地域毎の自給状況は差異がありWFPを中心とした食糧援助に頼っている地域もある。豊富に賦存している自然資源に基づきコメを完全自給する潜在力を有しているにも関わらず、国際社会の食糧援助に頼っている状態から脱却すべく、生産性の向上と備蓄・流通体制の整備の2点を具体的な課題として挙げたい。

#### (1) コメの生産性向上

コメの生産性を向上させるため単収を向上することが必要であるが、そのために必要な具体的な課題として灌漑排水施設の整備とその持続的な維持管理、栽培管理技術の改善をあげる。

##### 1) 灌漑排水施設の整備と運営・維持管理体制の構築

単収が低い背景として、灌漑排水施設の整備率が低いため乾季作が可能な地域が非常に限られ、コメの作付はほとんどが雨季作のみとなっている。乾季の作付面積の拡大を通じてコメの単収を向上させる方策として、乾季に作付可能となる灌漑排水施設の整備が必要である。

灌漑排水施設の整備に当たっては、乾季に水資源にアクセスし易い地域に残っている既存施設の修復を中心として、施設の整備とともに末端施設の維持管理を地域住民が行い持続的に施設が維持管理され活用されるよう、体制整備・能力向上をすすめる必要がある。

##### 2) 栽培管理技術の確立

長年の内戦により在地の栽培管理技術の継承が損なわれたことが、低い生産性の要因の一つであるが、社会の安定性が徐々に回復され、ここ10数年間に農民は各地で定住し始め、経験農法の範疇であるが、栽培技術は経験的に蓄積され生産性が向上されてきている。この農民自身による生産性の改善は評価で

<sup>49</sup> 高橋(1996)



きるが、国際水準では依然として極めて低い生産性である。豊かな自然条件など高い潜在能力を一層引き出すには、安定的で高い生産性を有する栽培方法の確立が必要で、そのためには公的機関が各地域に毎に栽培試験を重ね、農民に普及できる栽培管理技術を確立する必要がある。

## (2) コメの備蓄・流通

1980年代の社会主義体制時代には国の備蓄・流通体制が整備されていたが、体制の変化に伴い、政府のコメ備蓄・流通体制が解消されている。各地でコメの生産性向上を進めつつ、食糧不足地域への補給ならびに不安定な生産量の保険として、コメの備蓄・流通体制の構築に早急に取り組む必要がある。

### 3-2 地域農業の発展基盤の確立

上述のコメに限らず各種農産物の生産に当たって、生産資材や生産物ならびに各種技術・価格情報が偏在的に存在・流通しており、農林水産業の効率的な発展を阻害している。そこで、地域の農業発展を促進する基盤として、地方の輸送路、流通システム、マイクロ・ファイナンス、技術普及の4点について記す。

#### (1) 地方輸送路の整備計画

幹線輸送路である国道までのアクセスは、地方では道路や橋梁が未整備であるために困難を極めていいる。国道にアクセスする地方幹線道の整備に向けた、マスタープランづくりや、整備・維持管理体制の改善について取り組む必要がある。

#### (2) 物資・情報流通システムの整備

農業者にとって、技術情報や価格情報は、生産資材の購入や生産物の売り渡しの機会など、仲買人など生活地域外からの来訪者を通じて人伝に入手している程度であり、効率的な営農計画を計画的に立案する上で、不十分かつ不利な立場にあり、経営判断を行う際、非常に高いリスクを背負わなければならない環境にある。また、農業者が生産物を生活地域外に持ち出す場合、輸送路の未整備、輸送手段の欠如のため、売り手に不利な市場への参加を余儀なくしている。こうした情報面、地理的に不利な状況に

ある農業者の環境を改善すべく、地方幹線道・村落内道路の整備、市場情報・技術情報の流通体制・システムを構築・整備する必要がある。

#### (3) マイクロ・ファイナンス(開発資金)の面的拡大

営農基盤の重要な要素のひとつである資本は、各営農組織体で十分に蓄積されておらず、各NGOsが実施しているマイクロ・ファイナンス事業を通じて農業者は小規模の投資資金を得ている。こうしたマイクロ・ファイナンス事業は、外部からの支援による資金提供ならびに資金運営能力の協力により成り立っており、国内の資本の蓄積や投資ならびに新規参加者の拡大といった自律経済の発展に向けたマイクロ・ファイナンスのあり方ならびにその運営組織体について、検討する必要がある。また、現在設けられている制度金融機関の資金管理・運営能力の向上・強化も並行して進めてゆくべき課題である。

#### (4) 技術普及体制の拡大

技術普及体制は、オーストラリアやUNDPの支援により徐々に改善してきているものの、営農現場の現状から中央での試験研究課題を設定し、それ試験研究結果を普及現場で試行し、さらに試行段階での問題点を踏まえて試験研究を重ねて技術を確立していくプロセスが十分でない。農業者レベルから中央での試験研究レベルまでを繋ぐ体制の構築とその全国的拡大が必要である。また、農業分野の試験研究官を育成する高等教育機関での人材育成が、長期的な国の試験研究課題に適合したものである必要がある。

### 3-3 農業者・営農基盤の強化

さまざまな農業振興の政策・事業を進めると併せて、農業者の能力向上および営農基盤の強化を支援することで政策・事業が効率的・効果的に機能する。カンボディア農業発展の主役であり、農業政策の受け手である農業者に関与する3点について記す。

#### (1) 農業者の基礎知識・技能の向上

農薬や肥料の施用について、その誤用による事故が伝えられており、近代的投入材が物流の改善により否応なく農業者に普及していることがうかがえ、

その有効活用と利用時の安全確保が知識として農業者に定着し、新たな情報が迅速にかつ幅広く伝えられることが、農業者と消費者の健康で安全な生活を守っていく上で必要となる。

農薬の誤用による農業者の事故が伝えられているが、これは一例として農業者が営農に必要な情報を十分有していないことを表している。流通経路上で危険な製品の排除や連絡を行政が行う必要性はもとより、農業者が、農薬や化学肥料の性質や適正な使用方法などについての知識を持つことが必要で、また、栽培する植物などに関する知識、価格交渉などの技能などを習得することが必要であり、そうした資質を補完する訓練や教育の機会を組織的に提供する必要がある。

### (2) 経営の多角化・安定化

コメを中心とした農業から様々な作目を選択的に生産する多角的な経営が展開されている地域と、コメの生産に経営の大部分を依存している地域がある。食糧安全保障確立の観点からコメの生産拡大は国の最優先課題であるが、稲作に適した地域での生産性改善や、灌漑排水施設の整備による乾季作の生産拡大、食糧備蓄・流通体制の整備により、それほど遠くない将来にコメの自給体制は確立されると考えられる。安定的なコメの国内自給が達成された時、コメの生産に価格競争力を有し輸出用としてコメを生産する農家と、価格競争力がないためにコメの生産量を減少せざるを得ない農家、さらに、コメ以外に経営的に魅力のある作目に生産を変更するなど、さまざまな営農形態が出現することが予想される。そうした経営の多角化に農家が安定的に移行し、新たな営農体制を構築できるよう、資金面・技術面での支援にアクセスできる体制を整備する必要がある。

### (3) 農民の組織化

農村内の農業生産関連施設の新規整備ならびに維持・管理にかかるコストを確保または低減させたり、農村外との交渉に資する社会的交渉力を高めるため、農業者が集団として組織化され規模の経済に則った行動をとることは、一般的に重要である。しかしカンボディアでは、人口密度の低さや、伝統的な農村の社会関係、長期間の内戦などの要因が重なり、農

民組織を継続させることが困難となっている。こうした一般的な概念による組織化の必要性とカンボディア社会の特性を踏まえ、同国における農民の組織化の必要性および妥当性、さらには、組織化の方法について検討する必要がある。

### 3-4 自然資源の保全と持続可能な技術の開発

農林水産業はその生産資源を自然資源に依拠しており、自然資源をを保全しつつ発展する必要がある。以下、自然資源の保全のための開発課題について記述する。

#### (1) 漁業資源ならびに森林資源の保全

漁業資源の賦存状況は、統計が不十分なため様々な見解があるが、楽観できる状況でない。また、森林資源の減少は著しく、政府の5大改革の一つとしてその管理に取り組みされている。こうした資源を保全しなければならない状況、実際に資源保全に向けた動きがある中で、森林の違法伐採が大規模に行われたり、操業ライセンスの規定外での漁業が行われないう、持続的な資源の利用に向けた資源の保全に取り組むことが必要である。

#### (2) 持続可能な資源管理手法の開発

国民の大部分である農林水産業従事者およびその家族の生活を安定的に維持していくことは欠かせないとの観点から、大規模な農林水産業のみならず小規模な家族的農林水産業においても、持続可能な生産活動を可能とする資源管理手法の開発が必要となる。自然資源が豊富なカンボディアといえども、近年におけるその資源の急激な減少は明らかであり、生産活動の現場において自然資源の保全・再生産が配慮した資源の管理手法を急いで開発・普及する必要がある。

### 3-5 適切な政策の策定および行政機能の強化

農林水産業政策を展開していく際、限られた財政規模・人的資源の観点から政府の機能・役割を過大評価せず、現実的な目標達成に向けて着実に政策を実施しなければならない。

### (1) 基礎的な統計情報の整備・更新

効率的かつ効果的な事業を企画・立案するためには基礎的な統計情報は欠かせないが、同国では継続性のある正確な統計資料が著しく不足しているため、事業の決定判断を適正に下すことが難しい。また、農林水産業の動向に関する情報を定期的に入手し、政府事業の効果や農林水産業の現状に対する適切な政策判断や、事業の改善や新たな事業の教訓として情報を提供する必要がある。そのためには、生産、流通、消費、価格など農業に関する統計情報の収集・整理・分析という一連の統計システムの整備が喫緊の課題である。また、統計情報の継続的な公表は重要である。

### (2) 行政機能の整備

農林水産業政策の策定・実施に関する行政機能は、複数の省・部局により所掌されており、重複や欠落している機能が散見される。また、州事務所を有する農林水産省、水資源・気象省、村落開発省は、事業の実施を州に移管しているが、財政難のため機能しているとは言い難い。一方、行政機能の源となる財政資源・人的資源も限られているため、全ての行政機能を整備することは困難である。したがって、中長期にわたって優先すべき政策課題に、限られた資源を集中的に投入する柔軟な組織・機能の整備が必要である。

### (3) 行政能力の向上

限られた財政資源・人的資源を用いて、優先的な政策課題に集中する行政機能の下、その能力を最大限発揮するためには、行政機能の血となる行政官の一層の能力向上が求められる。国家予算による事業運営のみならず、諸外国のODA、国際開発金融機関の融資、多くのNGOの活動を調整し、効果的な成果が発現されるようさまざまな活動を管理しなければならない。そのためには、既に行政官と活動している人材の一層の能力向上、さらに、行政官の候補となる高等教育機関の学生への集中的な投資が必要である。

## 4. 援助動向

1992 から 1998 年までの農林水産業に対する国外

からの援助金額の累計は 222,063 千 US ドルに達し、全セクターに対する援助額 3,182,725 千 US ドルの 6.99% を占めた。さらに同期間中の地域・村落開発分野に対する援助金額の累計 448,802 千 US ドルを加えて農林水産業と広くに解釈すると、全投資金額の 21.64% が農林水産業に供与されたことになり、援助資金のセクター別割合の最大部分が割り当てられたことになる。その中でも我が国は、本分野でもトップドナーとして約 9 億円(技術協力 2.2 億円、無償資金協力 6.8 億円)分の協力を実施した。

カンボディアに対する主要ドナーのうち、1999 年時点で農林水産業分野を援助重点分野としているドナーと具体的な分野は以下のとおりである。

世銀：農村開発、森林資源管理、UN グループ：農村開発、社会林業、EU：農業、フランス：農業・農村開発、オーストラリア：稲作を中心とした農業生産性向上、ドイツ：森林資源管理、スエーデン：農村開発、日本：農業振興・農村開発、食料援助

### (1) 日本

内戦以前と援助再開以降の我が国の主要な援助案件は表 6 - 8 の通り。

1990 年代の援助再開後の主要な案件のうち、いくつかの事例は以下のとおり。

- ・米流通システム及び収穫後処理改善計画調査(開発調査 X 2000 年 3 月より実施中)

1995 年に農林水産省より米の収穫後処理と品質にかかるマスタープラン、1996 年に商業省より流通システム改善にかかるマスタープランの策定が要請され、1999 年 1 月、これらの要請をまとめた形で両省より我が国に対し技術協力の要請がなされた。これを受けて、同国の主要な稲作地域であるカンダール(Kandal)、プレイヴェーン(Prey Veng)、コンボンチャム(Kampong Cham)、スヴァーイリアン(Svay Rieng)、ターカエウ(Takeo)、コンボンスピー(Kampong Speu)、コンボンチナン(Kampong Chhnang)、バットンボーン(Battambang)、シムリアブ(Siem Reap)の 9 州及び米の一大消費地であるプノンベン(Phnom Penh)を対象に、米の収穫後処理及び流通システムの改善にかかるマ

表 6 - 8 日本の援助実績

	内戦以前( 70 年代まで )	援助再開後( 90 年代以降 )
開発調査	とうもろこし開発計画調査( 1967-69 年 ) 灌漑および森林開発計画調査( 1964-66 年 ) 沿岸漁業資源開発調査( 1967-69 年 )	ブノンベン周辺地域農村総合開発計画( 1993-95 年 ) メコン河環境適応型農業開発計画( 1996-98 年 ) 米流通システム及び収穫後処理改善計画調査 ( 2000- )
プロジェクト 方式技術協力	畜産センター( 1959-66 年 ) 農業センター( 1959-69 年 ) 農業技術センターおよび畜産センター( 1966-72 年 ) とうもろこし開発( 1968-77 年 )	カンボディア灌漑技術センター計画( 2000-2005 年 )
無償資金協力	ブレク・トノット川電力開発灌漑計画( 1969- 中断 ) ( 有償資金協力との連携 )	カンダール州メコン河沿岸灌漑施設改善計画 ( 99 ~ 00 年 11.47 億円 ) 食糧増産援助( 92 年 5 億円、93 年 5 億円、 94 年 6 億円、95 年 5.5 億円、96 年 6 億円 ) 食糧援助( タイ米 : WFP 経由 ) ( 92 年 23 億円、93 年 5 億円、94 年 3 億円、 95 年 6 億円、96 年 6 億円 ) 国内被災民向け食料援助( WFP 経由 ) ( 98 年 6.37 億円 )

出所：外務省( 2000 ) 我が国の政府開発援助をもとに筆者作成

スタープランを策定している。

中心に展開し、第3フェーズ( 1998.8 - )では農村開発普及事業を展開している。

- ・カンボディア灌漑技術センター計画( 2000 年 1 月から 2005 年 1 月まで )( プロジェクト方式技術協力 )

カンボディア政府は 1996 年、内戦時に荒廃した中小規模の灌漑施設の改修と適正な維持管理の確保及びそれを可能とする技術者の養成、さらには農民による自主的な有効利用を定着させるための農民組織の育成を図るための、プロジェクト方式技術協力を要請してきた。本プロジェクトの目標は「中小規模の灌漑復旧事業が水資源気象省の職員により適切に実施される」こととしている。

- ・日本 - ASEAN 共同農村開発・難民再定住プロジェクト( RDRP: Rural Development and Resettlement Project )( 通称：三角協力 )

1993 年度より UNHCR( 1994 年度からは UNDP ) に対するわが国の拠出金を活用して派遣される ASEAN の専門家とわが国の専門家、青年海外協力隊員とがターカエウ州およびコンボンスプー州で共同で技術協力をおこなってきた。第 1 フェーズ( 1992.4 - 1994.3 ) および第 2 フェーズ( 1994.4 - 1998.7 ) では農村基盤整備を

## ( 2 ) 二国間援助機関

- 1) オーストラリア国際開発庁( AusAID )

農業セクターの生産性および収益性の改善を、BHN ニーズの充足ならびに組織強化、地雷除去とともに重点的に援助として取り組んでおり、主要ドナーの中でも、農業分野で最も活発なドナーである。1999 - 2000 年予算の対カンボディア援助総額は、3680 万 AZ\$ で、農業セクターはそのうちの 21% で最も高い割合を占めた。オーストラリアが農業セクターに重点を置く理由として、経済成長の促進および食糧安全保障の達成に最も効果のある方法であるためとしている。以下、オーストラリアの対カンボディア農業支援の代表例を 3 点あげる。また、FAO を実施している IPM プログラムへの財政支援も行っている。さらに、1999 年から 2001 年にかけて始める新たな支援は、実施中の農業分野のプロジェクトに、保健医療、教育、ガバナンス等の要素を加えることとしている。

- ・カンボディア・IRRI・オーストラリア プロジェクト( Cambodia IRRI Australia Project : CIAP )

このプロジェクトは、1986 年に IRRI( 国際稲研

研究所)と農林水産省が稲の採種、稲作研究、研修を目的として始まり、1987年からオーストラリアも連携し、戦争により顕著に疲弊したコメの生産性能力の改善を支援する目的で、2500万AZ\$以上を全4フェーズに供与して2001年12月にCIAPが完了した。

具体的な活動としては、上述の目的を達成するために必要な研究・普及インフラ整備とともに、同プロジェクトのスタッフの大部分には農業局の職員が派遣され、コメの品種保存・改良、土壌改良、病害虫防除、農業工学、営農・農法の5分野でももに人的資源基盤の再構築が行われ、農林水産省農業局の稲作研究に欠かせない存在となった。

- ・カンボディア・オーストラリア農業普及プロジェクト(Cambodia Australia Agricultural Extension Project : CAEEP)

費用対効果があり持続可能な農業普及システムを運営管理できる組織能力の開発が目的として、1995年から1999年まで6州を対象に1100万AZ\$を投入し実施された。

- ・農業品質改善プロジェクト(Agriculture Quality Improvement Project : AQIP)

2000年初頭にオーストラリアの農業分野支援の3番目となる農業プロジェクトを開始した。このプロジェクトは、経済成長と食糧安全保障の推進のため、食糧安全保障の改善および農家の現金収入の一層の増大を目的と位置づけ、稲の種子生産、コメのポストハーベスト技術、果樹および野菜のマーケティングを主な活動としている。具体的には、コメの生産量増加・品質向上、精米技術の改善による加工ロスの縮小、小規模で村に根付いた果樹・野菜のマーケティングを改善した確固とした農法の確立を行っている。

## 2) フランス

フランスの農業分野支援の重点課題は、ゴム・プランテーションの民営化、農村部でのマイクロ・クレジット。

## (3) 国際機関

### 1) 世界銀行<sup>50</sup>

国別援助戦略(Country Assistance Strategy: CAS)では、中長期にわたる主目標を「持続可能な開発と貧困削減に必要な基盤を確立」として、農林水産業関連では構造調整融資のコンディショナリティーとして森林資源伐採許可契約に関する大臣令の制定、森林法の草稿起草、保健・教育・農業・農村開発分野の支出が全体予算の半分を下回らないことなどを課しているほか、農業生産性向上プロジェクト(Agricultural Productivity Improvement Project : APIP) (1997~2002)ならびに東北地域農村開発プロジェクト(Northeast Villlage Development Project : NVDP) (1999~2002)を実施している。

APIPは、栽培・種子・植物保護、家畜衛生・繁殖、農業水利、漁業、小規模農家のゴム試験研究、農林水産省強化などを活動項目として生産向上を目指している。NVDPは、パイロット事業の規模で、貧困の撲滅を最終目的として、教育や保健・医療を含みつつ、森林保全やコメを中心とした農業生産の向上、畜産の保健・技術の改善、地域社会などにおける人的資源・組織の育成などが上げられている。

さらに、2002年には村落開発戦略の作成、NVDPの成果に基づきUNDPやその他ドナーが実施している村落開発プロジェクトを統合した村落開発事業が計画されている。

### 2) アジア開発銀行(ADB: Asian Development Bank)

農業振興がADBのカンボディア支援重点5分野のうちのひとつである。

1996年6月に締結した3年間のローンの対象は、1 地方社会の安定の確保、2 農民の市場や市場情報へのアクセスの向上、3 農民の投入財へのアクセスのしやすさ、4 農村金融の導入、5 農業技術・営農指導者からの指導・情報の受けやすさ、6ヶ所のゴムプランテーションなどの政府所有資源の有効活用の6点であった。

### 3) 国連開発計画(UNDP)

UNDPはCAREREと北西4州(バットンボン、

<sup>50</sup> World Bank(2000)

バンティエンチャイ、シェムリアップ、プルサット)と北東1州(ラタナキリ)で、各州に魚の種苗生産センターを建設して養殖技術の開発を行っている。

4) 国連食料農業機関(FAO)

「貧困撲滅と食料安全保障」(Poverty Alleviation and Food Security)プログラム:農林水産省をカウンターパートとし、主にコメを中心とした穀物・野菜・果物等生産性・生産量の向上を目指し、政府の「食料安全保障特別プロジェクト(SPFS)」を全面的にサポートしている。

1998年をはじめから、水産局の食糧保証特別プログラム(Special Program for Food Security)を支援している。この計画は5州(ターカエウ、カンポット、コンポンチャム、バットンボン、シェムリアップ)でパイロット地域を9つ選定して養殖開発を行っている。

1993年から1997年まで、シェムリアップ州の4つのコミューンを対象地域として、ベルギー政府の財政支援を受けトンレサップ地域の自然資源管理(Participatory Natural Resources Management in the Tonle Sap Region)を実施した。本年、期間3年の第2フェーズが承認され再開を待っている。

5) 世界食料計画(WFP)

1995年以降、1995年29.2千トン、1996年24.4千トン、1997年39.1千トン、1998年28.1千トン、1999年27.9千トン、2000年(暫定)59.7千トンの食糧援助を行ってきた。近年のプログラムは以下のとおりで、緊急的な支援が中心となっている。

6) EU

農産物生産性の向上を目的とした水資源供給や灌漑施設整備、農村金融の導入、農村における小規模ビジネスの活性化を主な活動内容とした農村開発プログラム「ブラサク」(PRASAC: Rehabilitation and Support Programme to the Agriculture Sector in Cambodia)

7) メコン委員会(MRC)

メコン委員会は、淡水漁業の管理ならびに農村部

の養殖開発に関わる2つのプロジェクト実施している。

・カンボディア淡水魚業管理計画(Project for the Management of the Freshwater Capture Fisheries of Cambodia)

この計画はデンマーク政府が財政支援を行い、1994年から1997年までの第1フェーズ、1998年11月から1999年7月までのフォローアップを実施し、2000年から2005年までの予定で第2フェーズを開始している。淡水魚の漁業資源評価と漁村の社会経済調査を水産局職員の研修を通して行い、専門能力の強化を図ることが目標である。具体的な成果物としては、漁業管理と開発計画に必要な、トンレサップ湖、メコン河、メコン浸水域の漁業のレビューとデータベースを確率することである。第2フェーズでは、プノンペンに内水面水産研究所の建設も計画されている。

・農村部養殖開発計画(Rural extension for Aquaculture development Project)

1998年からメコンデルタ3州(ターカエウ、ブレイベーン、カンダール)において、養殖振興を目的として実施されている。

5. 農林水産業の振興に対する我が国の援助のあり方

カンボディアの農林水産業に対するわが国の援助の基本的スタンスは、短中期的には、農業分野の開発、発展を通じて貧困問題を軽減していくことを支援することであり、長期的には経済全体の成長のための核となる産業として農業を育成していく方向性を支援することである。「2.開発の方向性」や「3.農林水産業分野の課題」で述べたとおり、同分野でカンボディアが取り組むべき課題は多岐に亘るが、わが国としては、援助リソースの制約、これまでの援助実績、他ドナーの動向などを踏まえ、(1)農業・職業技術等の向上、(2)農業の生産性向上と多様化、(3)農業関連産業の振興、の3点に絞って今後の援助を検討したい。

農業発展を通じた貧困削減という短中期的な支援の方向性に対応するには、農民の技術向上により生産性を上昇、所得の拡大につなげることが必要である一方、所得拡大だけでは不十分で、農民の「脆弱性」の改善のため、農業の多角化や営農基盤の整備

が不可欠で、そのための支援を行う。また農業を成長の核としての育成するという長期的な視点からは、マーケティング、流通、加工産業のような関連産業の育成による総合的な取り組みが必要で、そのための支援を行っていく。

以下、上記3つの援助課題について具体的に提言したい。

### (1) 農業・職業技術等の向上

カンボディアの農業の生産性向上には普及活動の強化にも増して、農民の受入能力を高めることが必要であり、また、急増する若年層に農業以外の職業技術を身につけさせることが必要である。しかし、現在のカンボディア政府の農業・職業技術の指導を担当する機関(国家訓練委員会、農業省、教育省、社会福祉省、女性省など)の能力が極めて低く、わが国としては先ずこれら機関の能力強化を重視することが必要であろう。また、農村開発の一環として農業技術普及サービスの強化を支援することも必要であり、諸ドナーおよびNGOとの協調と連携に留意することが必要である。

### (2) 農業の生産性向上と多様化

カンボディアの農業は天水に依存した伝統的な稲作が中心であり、その生産性は低い。また、生産が稲作に偏重し、野菜などさまざまな農産品・食料品を輸入に依存するなど農業の多様化が進んでいない。政府は農業改革プログラムを推進して米の生産性向上と作物の多様化を図り、蔬菜園芸、果樹、畜産、漁業などを振興したいとしている。わが国としては灌漑施設、試験・研究、普及サービス、農林水産分野の中等教育、マイクロ・クレジット、市場・インフラの整備などに対する協力を重視するとともに、農民の経営感覚の向上も含め各種の協同組合など制度構築に対する支援を重視することが必要である。NGOとの協調・連携に留意することが必要である。

### (3) 農業関連産業の振興

カンボディアでは地元消費以外の農業関連産業は無いに等しく今後の重要な開発課題である。政府はマーケティング、流通などを含むオフ・ファーム産業の振興を重視しており、農民による組合の組織化

を推進したいとしている。わが国としては食品加工、缶詰工業、家具・フローリング生産、建設業など資源利用型の産業振興に対する支援を重視し、また、制度作りと人材育成などわが国の経験を活かした支援を重視することが必要であろう。

### 参考文献

- 天川直子(1999)カンボジアの経済・社会制度から見た貧困の現状、第11回経済協力評価セミナー  
岡三徳(2001)JICA派遣専門家総合報告書  
川合尚・今川幸雄・高橋宏明(1996)綾部恒雄、石井米雄編「もっと知りたいカンボジア」弘文堂  
工藤浩(2000)カンボディアにおける農業概要  
(財)国際開発センター(2000)農林水産業協力構想策定検討事業：協力指針策定基礎調査報告書平成11年度(カンボジア)  
国際協力事業団(1971)カンボジアの農業開発  
----(1998)メコン河流域環境適応型農業開発調査報告書  
(財)国際協力推進協会(2000)開発途上国別経済協力シリーズ「カンボジア」第二版  
斉藤聡(1999)カンボジアの畜産  
佐藤幸平(1960)『短日操作による雑種世代の反覆促進に関する研究』、八田貞夫(1971)『カンボジアの稲作の現況と今後の課題』、JICA「カンボジアの農業開発」  
原雄人、天川直子(1997)『カンボジアの農林業 - 現状と開発の課題 - 1997版』、(社)国際農林業協力協会  
吉野文雄(2000)カンボジアとアジア経済危機、平成12年5月、海外事情 第48巻5号 p.102 ~ 103  
AusAIDホームページ<<http://www.ausaid.gov.au/country/country.cfm?CountryId=34>>  
Forestry and Fisheries, Food and Agriculture Organization of the United Nations, United Nations Development Programme (2000) *Cambodia, Agricultural Strategies and Policy Framework for Sustainable Food Security and Poverty Alleviation*  
*Fertilizer Procurement and Distribution in Cambodia* : Cinter for National Policy and United States Agency

*for International Development*( 1996 ), Center for National Policy and Sparks Company, Inc.

Royal Government of Cambodia, Ministry of Agriculture  
Sina Than( 1982 ), *Alternative Strategies of Irrigation Development in Cambodia : A Project Report Presented to the Faculty of the Graduate School of Cornell University in Partial Fulfillment for the Degree of Master of Professional Study( Agriculture )*, Cornell University

Toshiyasu Kato and etc.( 1998 )*Regional Economic Integration for Sustainable Development in Cambodia*, Cambodia Development Resource Institute

World Bank( 2000 )*Memorandum of The President of The International Development Association and The International Finance Corporation to The Executive Directors on A Country Assistance Strategy of The World Bank Group for Kingdom of Cambodia*



## 第7節 農村開発

天川 直子

### はじめに

農林水産業は、カンボディアのGDPの37%(1999年推計)<sup>1)</sup>を産出し、雇用の76.5%(1999年)<sup>2)</sup>を創出している。

一方では、第1章第3節で記述したように、『1997年貧困プロフィール』<sup>3)</sup>によれば、調査対象人口のうち79.4%が農村部に居住し、この農村部居住人口のうち40.1%が貧困ラインを下回る生活しかなし得ていない。しかも、この農村部に居住している貧困層が、カンボディア全体の貧困層に占める割合は88.1%にも達している。さらに同調査によれば、世帯主が農業に従事している場合、そのような世帯に属する人々の43.6%が貧困に呻吟しており、これらの人々が国全体の貧困層に占める割合は71.3%に達するとの結果もだされている。

上記のことから、カンボディアの国民経済における農林水産業の重要性は明らかである。現在の産業構造が短期的に大きく変化するとは考えられない以上、政府が農業収益率の引き上げに資するような公共投資を行えば、カンボディアの貧困層の9割がすぐに何らかの所得の改善を見ることができると考えてよい。

このように、世帯の所得水準の引き上げを通じた生活水準の向上のためには、農業の振興が重要な役割を果たすが、本節ではより短期的かつ直接的に農村部居住世帯の福利に資する農村開発について考察するものである。

いわゆる農村開発プロジェクトの重要な要素である教育や保健医療については、カンボディア農村の現状において教育水準の向上や保健医療制度の整備などが必要であることは論を待たないが、それぞれの分野については他の節で詳述されている。したがって、本節ではこれらの側面に詳しく触れること

はしない。

その代わりに本節では、カンボディア農村の社会的基礎要因とでも言うべき側面を詳述する。農村開発プロジェクト起案する際には、そうした基礎的情報が不可欠であると考えられるからである。

また本節で論じるのは、「カンボディア農村」と言った場合にごく一般的に想起される米作農村に限ることとする。すなわちメコン河及びその支流による季節的浸水を活用した耕作が行われている地域についての論であることを断っておかなければならない。議論の対象を限定した理由は、筆者の知見が限られているためでもあるが、いわゆる農村開発プロジェクトとして政府間援助の対象となる場合には、やはり中央平原部の米作農村がほとんどであると考えられるからでもある。

### 1. 社会構造の特徴

#### 1-1 行政単位と農村

カンボディアの農村では、周囲よりも若干高くなっていて雨季末期でも冠水しない地所が屋敷地に選ばれる。このようにして形成された居住単位が「プーム」であり、一般に農民が帰属意識を感じているのはこの「プーム」に対してである。

カンボディアの地方行政単位は、ポルポト時代のぞき、独立以後現在に至るまでフランス保護国時代に整備されたものをほぼそのまま踏襲してきている。最小行政単位は「クム」である。「クム」は10有餘の「プーム」から構成されているが、「プーム」は法律上の行政単位とは見なされていない。したがって、日本の現行の市町村制度により則した訳語を用いるのであれば、行政村に相当する「クム」が「村」であり、自然村に相当する「プーム」は「字」ないしは「集落」というべきである。しかし、これまで仏語ないし

<sup>1)</sup> その内訳は、米が14.80%、その他作物が5.85%、ゴムが1.55%、畜産が6.30%、水産が2.40%、林業が6.10%である。Royal Government of Cambodia (2000) p. 7-B, Table 3.

<sup>2)</sup> 1999年社会経済調査において、労働力人口とは「10歳以上の国民」を指す。また、同調査によれば、失業率は男性0.6%、女性0.6%とされている。National Institute of Statistics, Ministry of Planning, (2000) p. 32, Table 20.)

<sup>3)</sup> Ministry of Planning (1998), Royal Government of Cambodia (1998)

は英語では、「クム」に commune、「ブーム」に village / villegge という訳をあてるのが通例であるため、本節では「コミュニティ」といった場合には「クム」を、「村」といった場合には「ブーム」を指すものとする。

### 1-2 社会構造の特徴

カンボディアの農村において最も基本的な単位は、夫婦と子どもからなる核家族世帯である。両親、未婚の子ども、既婚の子どもとその配偶者によって世帯が構成されている場合もあるが、これは既婚の子ども夫婦が独立するまで、もしくは農作業から引退した両親が死亡するまでの一時的形態である。基本的には、各家族がひとつの世帯を構成し、生産と消費の基本単位としての機能を果たしている<sup>4</sup>。

婚姻については、村内婚もしくは村外婚が望ましいとする明確な規範は存在しないが、実際には村外婚の方が多くなされている。村内・村外を問わず、移住するのは男性のほうが多い<sup>5</sup>。結婚後しばらくは妻の両親世帯と同居するが、第1子の誕生などを契機にして独立する。老親を養うのは、息子より娘の方が多いが、この点についても性別もしくは年齢について明確な規範はなく、あらかじめ決まっている訳ではない<sup>6</sup>。

親世帯からの財産の分与は、両親の死亡時ではなく、子どもが結婚した時点で行われる<sup>7</sup>。農地は、村内にとどまっている子ども世帯に対して、原則的には均等に分与される。結婚によって村外に転出する子どもに対しては、貴金属などが分与される場合もあるが、農地が分与されることはない。また、両親世帯の家屋・屋敷地については、その死亡まで同居して世話をしていた子ども世帯に引き継がれる。

カンボディアの農村においては、上述のようにして生成・消滅する核家族世帯が基本単位であり、核家族世帯を何らかの関係性において結びつける親族集団は存在しない。血縁関係は、構成員について明確な原則と明確な機能を有した親族集団を作り出し

てはしない。農村社会における血縁関係の重要性は、村人が交際範囲を構築する際の基礎となりやすい<sup>8</sup>、という点にあるにすぎない。

カンボディアの農村社会のもうひとつの特徴は、親族集団のみならず、血縁関係以外の原理で形成される組織さえも欠落していることである<sup>9</sup>。政府の指導によって結成されたごく限られた組織以外に、農村社会において自生的に発生・維持されている組織は見られない。農繁期(特に田植え)に各世帯内の労働力では足りない場合、その不足を補うために労働交換が行われる場合があるが、この場合の労働交換の相手や協同労働する世帯数なども一定しておらず、毎回、新たに構成され、作業が終了するとともに解散する。

このように、カンボディアの農村社会において最も基本的かつ重要な単位は、核家族である。夫婦と子どもからなる核家族が、ひとつの世帯として生産と消費の基本単位として機能している。核家族同士を結びつける関係性として、血縁関係は重要ではあるが、決して排他的もしくは強制力をもつものではない。また、いかなる形態・目的の組織であれ、継続性のある組織はほとんどみられない。

### 1-3 カンボディア農村のコミュニティのあり方の特徴

既述のように、カンボディア農村の特徴のひとつは、いかなる形態・目的の組織であれ、継続性のある組織がほとんど見られないことである。このような分粒的とも表現できるような社会構造の背景には、筆者の限られた知見から得た印象だが、少なくともごく近年にいたるまでカンボディア農村においては共同資源の管理の死活的な問題ではなかった、という点が指摘できるのではないかと考えている。死活的な問題ではなかったと考えるのは主に下記の二つの理由による。

ひとつは、他の大陸部東南アジア諸国と同様にカ

<sup>4</sup> Ebihara, May M. (1968) p. 110,111.

<sup>5</sup> *Ibid.* p.99, p.103,102.

<sup>6</sup> *Ibid.* p.357.

<sup>7</sup> *Ibid.* pp.352, 353.

<sup>8</sup> *Ibid.* pp.148-150.

<sup>9</sup> *Ibid.* p.181.

ンボディアもまた歴史的には人口希薄な地域である、ということである。したがってごく近年まで開墾余地は残されており、また、薪材その他の資源は耕作地の外側に豊富に残されていた。ただし、こうした居住条件が過去のものとなりつつあることは、本節2.「農地と人口」で指摘しているとおりである。

第2に、既述のようにカンボディア農村では周囲よりも若干高くなっていて雨季末期でも冠水しない地所が屋敷地を選択されるが、これは同時に、屋敷地「村内の土地」と呼ばれる部分を中心にしてその周囲に水田、さらにその外側に未開墾地(「湖」ないしは「森」と呼ばれる)が広がるという同心円状の空間が作られていることでもある。すなわち、薪材等の資源は「村」の外側に存在し、さらに、こうした外側の土地は、一年の大部分は冠水している。そして最も乾燥した時期に、村人は集中的に往復して、一年分の薪材を蓄えるのである<sup>10</sup>。こうした生活空間においては、「森」の共同管理の必要性は生じない。

このように見ると、カンボディア農民の特徴として、共同資源管理の経験が少ないという傾向が指摘できるであろう。

カンボディア農村のコミュニティのあり方について、もう一点ここで指摘しておかなくてはならないと考えるのは、寺院を中心としたコミュニティと村のコミュニティとは地理的にも人的にも必ずしも一致しないということである。デルヴェールが指摘しているように「寺院とブームとは、一致しない。寺院が「ブーム」の起因となるものでもない。反対に1ないし数個のブームが寺院を創設するのである。」<sup>11</sup>したがって、何らかのプロジェクト等において、寺院を中心とするコミュニティの活用を考える場合には、その地理的・人的範囲について十分に検討する必要がある。

## 2. 農地と人口

### 2-1 人口分布について

カンボディアの全人口の全土に対する人口密度は、64人/km<sup>2</sup>(1998年)であり<sup>12</sup>、なお比較的人口希薄であると考えられがちである<sup>13</sup>。しかし、その国土面積(181,035km<sup>2</sup>)にはトンレサップ湖(3000km<sup>2</sup>)が含まれていること<sup>14</sup>、都市人口率は15.7%<sup>15</sup>にすぎないこと等を勘案しなければならない。

さらに、トンレサップ湖とメコン河・支流による季節的浸水を受ける低地に人口が集中しているという特徴を指摘しなければならない。

デルヴェールがその著書『カンボディアの農民』において、「真に民族的なのはたったひとつの活動にすぎない。カンボディア人は農民である。事実上他の職業をほとんど全部外来の者に委ねたのと対照的に、カンボディア人は土地を耕す唯一の者である。」<sup>16</sup>として、調査対象範囲として設定した地域、すなわち比較的人口稠密であり、かつメコン河及びその支流による季節的浸水を活用した耕作が行われている範囲(図7-1の中央農業地域)は、国土の3割にすぎない。しかしその範囲には、デルヴェールの調査当時(1950年代末)で総人口の約9割、1962年センサスによれば約82%、1998年センサスによれば約77%が居住している。このように人口が偏在しているのみならず、この地域の人口密度は、デルヴェールの調査当時の約78人/km<sup>2</sup>から約150人/km<sup>2</sup>(1998年)に倍増している。

また、図7-1と図7-2を比較すればわかるように、この中央農業地域の境界線は、コンポート州の部分を除き、ほぼ海拔標高30mの等高線と一致する。なお、川合氏はこの等高線の内側に居住している人口を全人口の87%と推計している<sup>17</sup>。

<sup>10</sup> メコン河沿いの畑作村の例ではあるが、農民の一年間を追ったレポートとして、天川直子(1998)『フォト・エッセイ 畑作村の1年 - 水のサイクルとともに - 』(「アジア研ワールド・トレンド」No.41、1998年12月、pp. 25-28.)がある。

<sup>11</sup> Delvert (1994) pp. 219-220. ただし訳文は及川浩吉氏による。

<sup>12</sup> Ministry of Planning (1999) p. xi.

<sup>13</sup> 参考までに周辺国の人口密度は、インドネシアが107人/km<sup>2</sup>、ラオスが21人/km<sup>2</sup>、マレーシアが67人/km<sup>2</sup>、タイが119人/km<sup>2</sup>、ヴェトナムが235人/km<sup>2</sup>である(いずれも1998年の数値)。ADB (1999) p. 2.

<sup>14</sup> Ministry of Planning (1999) p. 10.

<sup>15</sup> *Ibid.* p. xi

<sup>16</sup> Delvert (1994) pp. 31-32.

<sup>17</sup> 川合(1996) p. 52.

図7 - 1 中央農業地域とメコン河・トンレサップ水系による浸水域

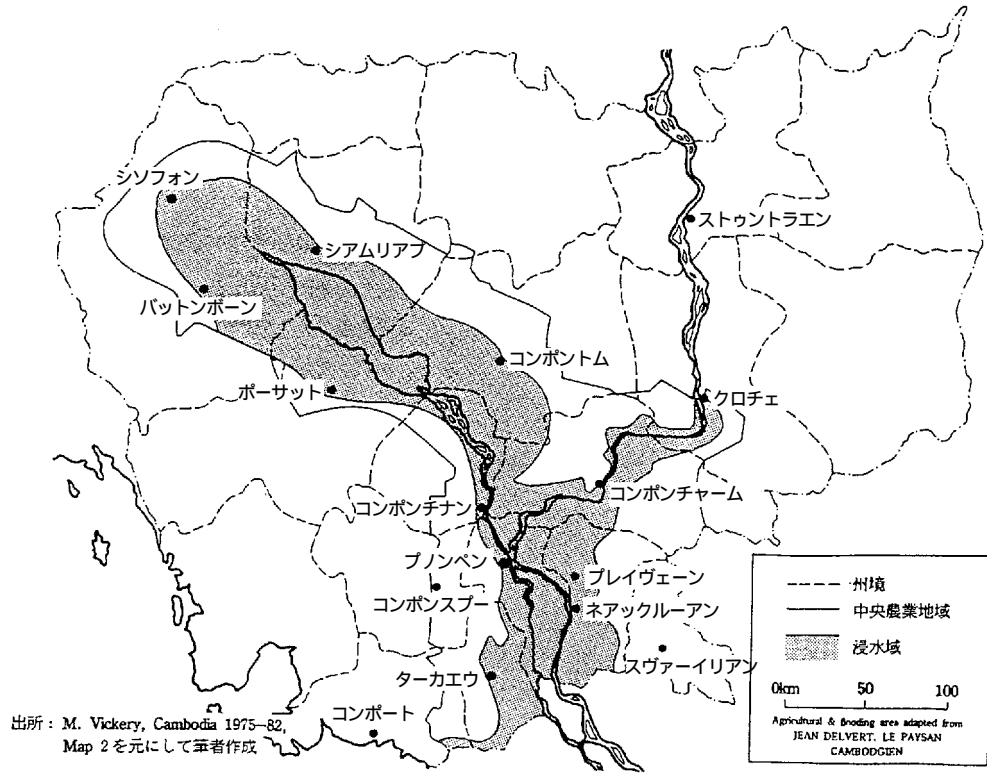


図7 - 2 中央農業地域とメコン河・トンレサップ水系による浸水域

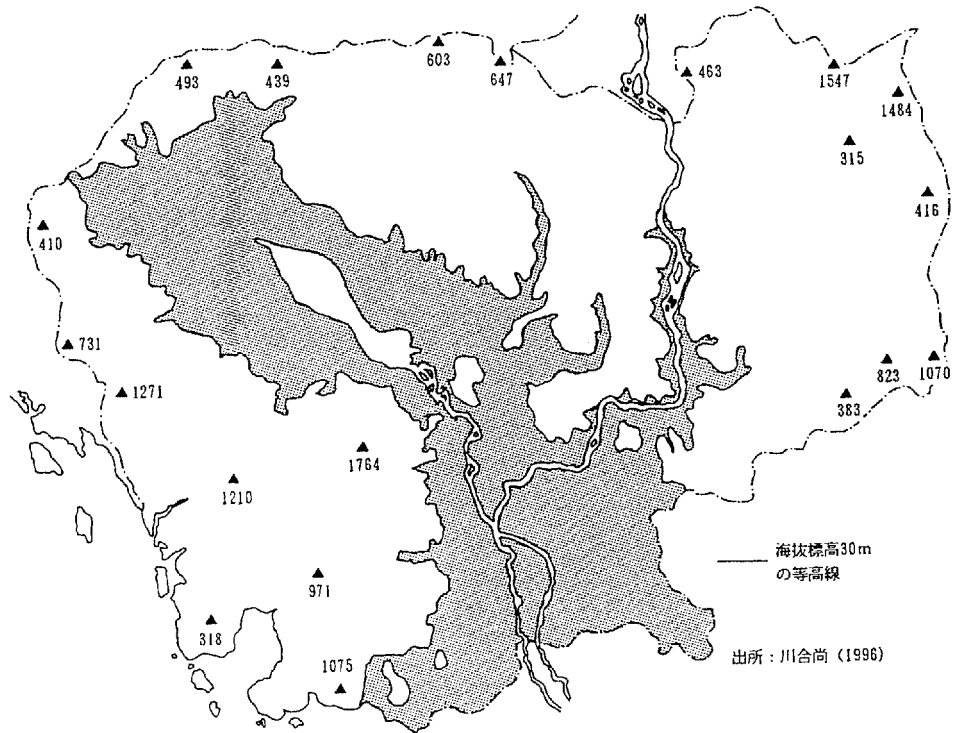


表7 - 1 ランドサットによるカンボディアの土地利用と国土全体に対する割合(1992年)

	面積(km <sup>2</sup> )	割合(%)
都市・市街地	45	0.02
水田	26,079	14.38
減水期田・浮稲	293	0.16
小計	26,390	14.54
傾斜地畑	4,665	2.57
焼畑	1,856	1.02
果樹園	188	0.10
ゴム・プランテーション	746	0.41
浸水域内の自然堤防止の畑地	5,299	2.92
小計	12,754	7.03
常緑樹林	47,633	26.24
針葉樹林	98	0.05
落葉樹林	43,012	23.69
混合林	9,773	5.38
二次林	5,170	2.85
小計	105,686	58.22
洪水林	3,707	2.04
二次洪水林	2,598	1.43
マングローブ林	851	0.47
小計	7,156	3.94
疎林	6,563	3.62
灌木林	13,501	7.44
耕作放棄地の灌木林	2,528	1.39
湿地疎林	14	0.01
小計	22,606	12.45
草地	24	0.01
サバンナ	468	0.26
洪水草地	849	0.47
耕作放棄地の草地	1,095	0.60
沼地	15	0.01
小計	2,451	1.35
水面	4,111	2.26
荒野	336	0.19
合計	181,535	100.0

出所：川合尚(1995)

ただし国土全体に占める割合は、筆者計算。

## 2-2 土地利用について

カンボディアの土地利用については、人工衛星による映像を解析して得られた結果を表7-1に示した。このデータによれば、水田が約15%、ゴムプランテーションや果樹を含む畑地が約7%を占めており、農地として利用されているのは国土の約22%<sup>18</sup>ということになる。

さらに各地目の農地全体に対する割合を示したのが表7-2である。これによれば、水田(減水期田・

浮稲を含む)が全農地面積の7割近くを占めている。

そして、この水田のほとんどは、上述の海拔標高30m以下の地域に集中している。

## 2-3 人口圧力の社会問題化

上記の諸データから明らかになるのは、一見したところ比較的人口希薄であると見なされやすいカンボディアであるが、米作を主要な生計維持手段とする地域、すなわち中央農業地域においては、人口は

<sup>18</sup> このデータの制度や問題点については、川合(1996)pp. 58-60を参照のこと。

表7 - 2 農地の各地目の農地全体に対する割合(1992年)

	面積(km <sup>2</sup> )	割合(%)
農地全体	39,144	100.0
水田	26,079	66.7
減水期田・浮稲	293	0.7
傾斜地畑	4,665	11.9
焼畑	1,856	4.7
果樹園	188	0.5
ゴム・プランテーション	746	1.9
浸水域内の自然堤防止の畑地	5,299	13.5

出所：表7 - 1より筆者計算

すでに稠密であるということである。

しかも、カンボディアの人口構成を見ると、1998年時点で19歳以下、すなわちポルポト政権崩壊後に出生した人口が、全国平均で54.6%、農村部で55.2%を占めている<sup>19</sup>。こうした若い人口が、これから本格的に結婚・出産という生殖活動を本格的に行う世代に入ってくる。

したがって、今後、カンボディア農民のほとんどが居住している中央農業地域にある農村においては、人口圧力が深刻な社会経済問題として浮上してくることは想像に難くない。

### 3. 土地なし農民の出現

#### 3-1 クロムサマキによる分配

現行の土地所有制度の根拠法(1992年土地法)第1条が「カンボディア国の土地は国家の財産である。そして、全土を統一して、の管理を受ける。(中略)国家は1979年以前の古い土地所有権を認めない。」と唱っていることにも表されているように、現在の土地所有制度の大きな特徴は、1979年以前の所有関係との断絶である。

1970年に民族統一戦線が成立してから1975年4月に同戦線が第2次インドシナ戦争のカンボディアにおける勝利を収めるまで、カンボディア農村は戦火の下、混乱状態にあった。同戦線の勝利後、実権を掌握したのはポルポト派であった。ポルポト政権は、「すべての重要な生産手段は、人民国家の集団所有と

し、人民集団の共有財産とする。日常の用に供する財産は、個人の所有に残す。」(民主カンブチア憲法第2条)<sup>20</sup>との憲法規定の下、国民の私的所有権を、土地に対するのみならず、ほぼ全面的に否定したのである。

しかも、制度的に否定したのみならず、強制移動(特に大規模なものとしては、政権初期の都市部住民の農村部への強制移動、政権後半の東部地域住民の西部への強制移動がある)や人々を男女別・年齢別に集団化することによって、人々の諸権利を物理的にも剥奪した。

1979年1月、ポルポト政権は、救国民族統一戦線とヴェトナム軍の侵攻によってあっけなく敗走し、人々は突然、自由になった。そして、救国民族統一戦線が統治機構を整えるまでの間、人々は全くの自力でもってそれぞれのやり方で生活を立て直そうと努力せざるを得ず、その過程では必然的に、土地を巡る紛争が生じた。例えば、ポルポト時代を以前の居住村にとどまったまま過ごした農民や、ヴェトナム軍の侵攻直後に以前の居住村に帰り着いた農民、ポルポト時代に強制的に移住させられた村にそのままとどまろうとする農民が、既にそれぞれの判断で耕作を行っていた場合、ある程度情勢が落ち着いてきてから遅れて帰村してきた元村民が、そうした土地の一部を自らの所有地であったと主張して対立が生じても仕方のないことであった。しかし、そうした土地紛争が生じた場合でも、政府はポルポト時代以前の所有者を優先しようとはしなかった<sup>21</sup>。

<sup>19</sup> Ministry of Planning (1999b) p. 12.

<sup>20</sup> 日本語訳は、四本健二『カンボディア憲法論』勁草書房 1999年、による。

<sup>21</sup> Vickery, M (1986) p. 138, p. 194.

このような状況にあって、ポルポト時代以前の所有関係を不問に付して土地紛争を回避し、かつ全ての人々に最低限の食料を確保するために、人民革命党政権は農民を班に編成して共同耕作に従事させるという政策をとった。これがクロムサマキ・ボンコーボンカウンプル、直訳すれば「生産増大団結班」と呼ばれる制度である(以後クロムサマキとする)。

クロムサマキは、農地に関する私的所有権が復活される1989年まで約10年間、名目的には維持されていた。しかし、ごく限られた例外的な村を除いて、実際には、1980年代のかなり早い時期に共同耕作は放棄されて、伝統的な世帯単位の農業経営が復活していた。そして、各村のクロムサマキが共同耕作を放棄して、その共有地である「班の農地」(当該村が全体として生計を立てるため、すなわち村人全員に最低限の食料を確保するために不可欠な農地。多くの場合は雨季田が相当する。)を分配した際には、ポルポト時代以前の所有関係は考慮されなかった。

1989年に人民革命党政府が憲法改正によって土地に関する私的所有権を認めた時には、クロムサマキによって分配されて以来継続してその地所を耕していた農民に対して、当該農地に関する証書を発行するという手続きによって、私的所有権が確立された。したがって、クロムサマキによる分配は、現在のカンボディア農村における農地所有構造の出発点として位置づけられる<sup>22</sup>。

### 3-2 既存の調査研究報告の概要

クロムサマキによる分配は、当時在村していたすべての世帯に対して行われた。すなわち、クロムサマキによる分配直後の農村には、農地を持たない世帯は存在しなかったと考えられる<sup>23</sup>。また、分配の規準としては、あらかじめ定められた1人当たりの面積と、当時の世帯構成員数を掛け合わせて算定された面積を各世帯に分配するという方法が採られた。その結果、構成員数が多い世帯ほど広い面積の土地

を所有するという傾向が非常にはっきりと生じたのである<sup>24</sup>。

しかし、1990年代半頃から、土地なし世帯の問題が報告されるようになった。以下では、天川による報告<sup>25</sup>及びOxfam GBのCambodia Land Study Projectによる報告<sup>26</sup>の概要を紹介する。

#### <天川報告>

表7-3は、筆者の聞き取り調査(1995-96年)によるものである。これによれば、調査時点では、クロムサマキによる分配直後には存在しなかった土地なし世帯とごくわずかな面積しか所有していない世帯が生じている。

さらにこの種の世帯の特徴と農地の喪失事由について整理したのが、表7-4と表7-5である。これに基づいて土地なし世帯を類型化すると下記ようになる。

近年になって帰村ないしは転入してきたばかりの世帯。

子への農地の分与を全て済ませてしまった世帯。  
売却によって農地を全て手放してしまった世帯。

また、所有面積10アール以下の零細農家については下記のように類型化される。

クロムサマキの解散後に結婚して親世帯からの分与を受けた面積が10アール以下の世帯。

子への農地分与を大部分済ませてしまった世帯。

クロムサマキによる分配によって得た農地の多くを売却してしまった世帯。

そして、いずれの場合にも売却事由について見ると、2つの場合に区別できる。

「主要な農地」以外の生計維持手段がある場合  
借金の返済その他のための現金調達の必要性に迫られて売却した場合。

<sup>22</sup> 天川(1997)

<sup>23</sup> 天川(1999) p. 41

<sup>24</sup> 天川(1997)、アジア経済研究所(1999)

<sup>25</sup> 天川(1999)

<sup>26</sup> Oxfam GB (2000)

表7 - 3 農地所有規模の分布

ピンブン村					サマキ村				
所有面積 (アール)	クロムサマキによる配分の時点		調査時点(1995 - 96年)		所有面積 (アール)	クロムサマキによる配分の時点		調査時点(1995 - 96年)	
	世帯数	(%)	世帯数	(%)		世帯数	(%)	世帯数	(%)
0	0	0.0	7	7.6	0	0	0.0	5	2.9
1-10	0	0.0	5	5.4	1-10	0	0.0	3	1.7
11-20	1	2.2	8	8.7	11-20	6	5.0	11	6.3
21-30	6	13.0	7	7.6	21-30	13	10.7	26	14.9
31-40	10	21.7	15	16.3	31-40	25	20.7	39	22.3
41-50	5	10.9	8	8.7	41-50	24	19.8	27	15.4
51-60	3	6.5	7	7.6	51-60	19	15.7	18	10.3
61-70	6	13.0	3	3.3	61-70	17	14.0	17	9.7
71-80	6	13.0	7	7.6	71-80	4	3.3	7	4.0
81-90	2	4.3	5	5.4	81-90	5	4.1	5	2.9
91-100	5	10.9	7	7.6	91-100	2	1.7	5	2.9
101-110	2	4.3	2	2.2	101-110	3	2.5	4	2.3
111-120	2	4.3	1	1.1	111-120	1	0.8	1	0.6
121-130	3	6.5	2	2.2	121-130	1	0.8	3	1.7
131-140	2	4.3	1	1.1	131-140	0	0.0	0	0.0
140 <	1	2.2	7	7.6	140 <	1	0.8	4	2.3
計	54*	100.0	92**	100.0	計	121*	100.0	175**	100.0

注：\* 調査世帯総数(ピンブン村93世帯、サマキ村175世帯)のうち、クロムマサキによって配分された農地面積と配分対象となった人数についての回答が得られたもの。

\*\* 調査世帯総数(ピンブン村93世帯、サマキ村176世帯)のうち、農地の所有面積が不明な世帯を除いたもの。

出所：筆者調査による

表7 - 4 土地なし世帯

ピンブン村					備考	
世帯番号	夫の年齢1)	妻の年齢1)	結婚時期	農地の喪失事由		
p-16	-	69	-	配分によって得た農地は全て子に 分与済み	老婦人ひとり世帯	
p-28	34	29	1993年	-	2年前夫婦で他村から転入	
p-36	46	40	クロムサ マキの 解散後	結婚前に配分によって得た農地はす べて弟への譲渡(1980年代)及び妹へ の売却(1990年)によって処分	クロムマサキしたでは姉弟妹3人の みの世帯。1990年に野菜畑を購入	
p-54	31	31	1985年	分与によって得た農地は全て売却 (1992、1994年)	農地の売却は、野菜の貸付事業の 失敗による借金の返済のため	
p-60	-	34	-	-	3年前に離婚して、帰村	
p-62	30	28	1986年	分与によって得た農地は全て売却 (1991年、1994年)	1991年の売却は出産費用、1994年の 売却は家の建設費用に充てるため	
p-90	-	58	-	配分によって得た大半は子に分与済み、 一部は売却(1991年)	夫は4年前に死亡、 婦は魚などの 買付業を営んでいる	

サマキ村

世帯番号	夫の年齢1)	妻の年齢1)	結婚時期	農地の喪失事由	備考
s-46	38	38	1979年	配分によって得た農地を全て売却 (1995年)	夫は漁業や日雇い仕事、妻は野菜売り などに従事
s-90	-	75	-	配分によって得た農地は全て子に 分与済み	老婦人ひとり世帯
s-118	29	25	1991年	-	親からの分与を受け取らず、 夫がモトドップに従事
s-159	57	37	1979年	1980年代?から末の間、他所で暮ら している間に、配分によって得た農 地を村長に没収された	帰村は7年前
s-160	42	36	1985年	-	結婚後、夫の従軍にしたがって移動、 帰村は1994年

注：1) いずれも調査時点での年齢、表7 - 5も同じ。

2) <表内の用語の定義>

配分：クロムマサキによる配分。

分与：クロムマサキの解散後に結婚して新世帯を形成し、その際に夫もしくは妻の親世帯から農地の分与をうけた場合。

出所：筆者調査による



表7 - 5 所有面積10アール以下の世帯

## ピンブン村

世帯番号	夫の年齢	妻の年齢	結婚時期	農地の取得事由	農地の喪失事由	備考
p-10	31	30	1983年	分与 (雨季田 10a)		
p-31	40	39	ボルポト時代	購入 (雨季田 5a、 1994年)	配分によって得た農地は全て売却 (1991年、1993年)	1991年の売却理由は不明。 1993年の売却は夫の病気のため
p-35	39	38	ボルポト時代直後	配分 (乾季田 4a)	配分によって得た雨季田は売却 (1990年)	雑貨屋
p-40	-	78	-	配分 (乾季田 4a)	配分によって得た雨季田は全て子に 分与済み	老婦人ひとり世帯
p-65	27	25	1988年	分与 (雨季田 10a)	分与によって得た雨季田のうち 10a は 売却(1993年)	売却理由は不明

## サマキ村

世帯番号	夫の年齢	妻の年齢	結婚時期	農地の取得事由	農地の喪失事由	備考
s-23	35	33	不明	分与(畑地 7a)	分与によって得た乾季田は全て売却 (1990年)	夫は散髪屋
s-48	26	28	不明	分与(畑地 8a)	-	
s-128	30	26	1991年	購入(畑地 10a、 1993年)	-	

注：表内の用語の定義については表7 - 4を参照のこと。

出所：筆者調査による

表7 - 6 州別土地なし世帯の割合(1999年)

州(調査対象村数)	総世帯数	土地なし世帯	土地なし世帯の割合
ボンティアイミアンチェイ(14村)	2,860	373	13.04
バットンボーン(25)	8,919	1,758	19.71
コンポート(4)	716	25	3.49
コンボンチャーム(7)	1,758	184	10.47
コンボンチナン(5)	1,190	157	13.19
コンボンスプー(9)	681	92	13.51
コンボントム(8)	1,409	202	14.34
カンダール(7)	2,844	461	16.21
クロチェ(5)	1,223	145	11.86
プレイヴェーン(10)	1,721	95	5.52
ポーサット(8)	1,646	244	14.82
シナムリアブ(2)	203	52	25.62
ストゥントウエン(4)	463	26	5.62
スヴァーイリアン(29)	5,230	319	6.10
ターカエウ(6)	930	45	4.84
合計(143村)	31,793	4,178	13.14

注：(5)-figure in brackets indicates the number of villages in the sample in that province.

出所：注24に同じ

## &lt;Oxfam GB報告&gt;

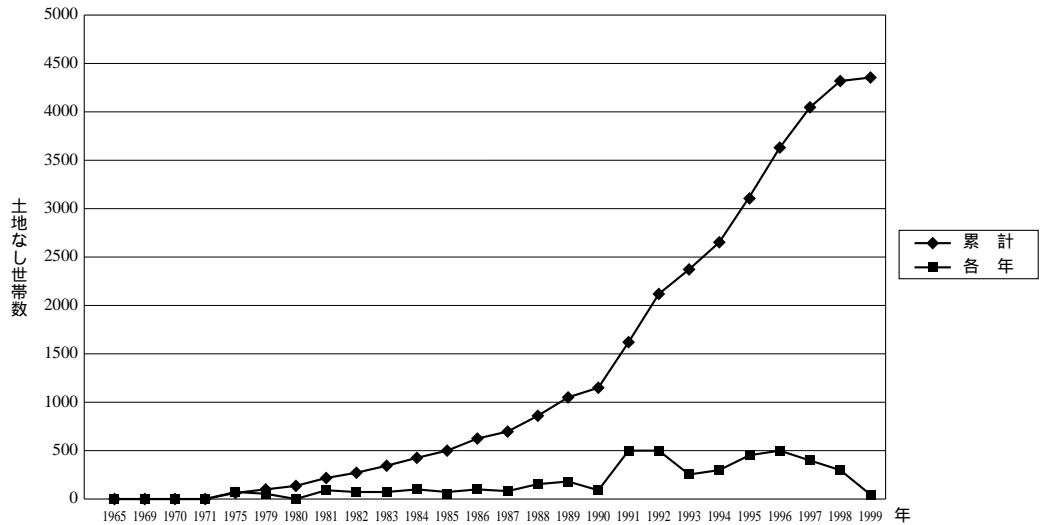
Cambodia Land Study Projectは1999年9月に45の団体・開発プログラムの協力を得て、15州にまたがって計143カ村31,793世帯の調査を実施した。

表7 - 6は、調査時点での土地なし世帯の出現率についての結果である。この調査では「土地なし世帯」は「農地を全く持たず、かつ農地を購入するいかなる手段も持ち合わせていない世帯」と定義されて

いる。表7 - 6の土地なし世帯が農地を喪失した時期について聞き取った結果は、図7 - 3のとおりである。

さらに、土地なし世帯の土地なしの要因についての聞き取りの結果報告がある。表7 - 7に見るように、その過半が現居住村においてそもそも土地を所有したことがない。この種の世帯の土地を所有したことの無い理由については表7 - 8のとおりである。

図7-3 土地を所有していた世帯が土地なし世帯となった年別世帯数と累計(1999年)



出所：注24に同じ

表7-7 土地なし世帯の土地所有経験(1999年)

	世帯数	割合
土地なし世帯合計	4,073	100.0%
土地を所有したことのない世帯	2,297	56.4%
土地を所有していたが喪失した世帯	1,776	43.6%

出所：注24に同じ

表7-8 土地所有経験の無い世帯の内訳(1999年)

土地を所有したことのない理由	世帯数	割合
新たに結婚	958	41.7%
帰還	632	27.5%
カンボディア国内での移動	563	24.5%
その他	144	6.3%

出所：注24に同じ

また、かつては現居住村に土地を所有していたものの喪失してしまった世帯については、表7-9にまとめられている。

この報告では、現在のカンボディア農村において土地なし世帯が生じる主要要因を下記の2点と結論づけている。

土地を所有していた世帯が土地を失うことになる要因として、保健医療支出。

人口の増加と土地供給が限られていることのために、新婚世帯が土地をもてないこと。

### 3-3 若干の考察

既述のように、カンボディア農村では1980年代前

表7-9 土地を喪失した原因による内訳(1999年)

土地喪失の理由	件数	割合
疾病	920	44.6%
食糧不足	380	18.4%
没収	270	13.1%
借金	104	5.1%
自然災害	70	3.4%
事業失敗/事業変更	55	2.7%
その他	262	12.7%
合計	2061	100.0%

出所：注24に同じ

半に、当時在村していた全ての世帯に対して農地が分配された。そして、現在は、農地分配を受けた世代が、子の結婚に伴って農地を分与し始めている時期に相当する。すなわち、今のカンボディア農村では、農地の分与(相続)はまだ1回しか行われていないのである。したがって、さらに十数年後、2回目の分与(相続)が行われる時期(クロムサマキによる分配を受けた世代の孫世代)が来たとき、新婚世帯の農地の取得は一層厳しい状況におかれることは間違いない。

したがって、今後は、親世帯からの十分な農地の分与に与れなかった子世帯が、いかにして生計を維持していくのが大きな問題となる。農村部にとど

表7 - 10 1月当たりの一世帯平均支出(1999年) (単位、Value: リエル)

項目	カンボディア		プノンペン		その他の都市		農村	
	Value	%	Value	%	Value	%	Value	%
全項目	361,736	100.0	1,007,019	100.0	453,346	100.0	28,444	100.0
食料・飲料・タバコ	222,757	61.6	403,271	40.0	266,715	58.8	198,831	69.9
非食料項目	138,979	38.4	603,748	60.0	186,620	41.2	85,613	30.1
衣類・履き物類	9,890	2.7	21,524	2.1	11,321	2.5	8,524	3.0
住居・公共支出	61,915	17.1	331,291	32.9	92,436	20.4	30,619	10.8
日用品	2,630	0.7	6,515	0.6	3,842	0.8	2,081	0.7
医療	21,189	5.9	40,088	4.0	25,700	5.7	18,696	6.6
交通・情報(通信)	12,413	3.4	85,664	8.5	15,239	3.4	4,591	1.6
娯楽	1,072	0.3	7,849	0.8	945	0.2	398	0.1
教育	7,496	2.1	53,788	5.3	9,089	1.8	2,701	0.9
Personal care and effects	7,922	2.2	21,673	2.2	10,520	2.3	6,193	2.2
その他	14,452	4.0	35,356	3.5	18,519	4.1	11,810	4.2

出所: Ministry of Planning(2000)

まるにせよ、都市部ないしは工業地域に流出するにせよ、農業生産力の向上や他産業の育成といったカンボディア経済の課題と大きく関わる問題となろう。これが第1の問題である。

「土地なし」に関わる第2の問題として、農地を所有していた世帯が現金支出の必要にせまられて売却せざるを得なくなるという側面がある。他の生計維持手段があるために不要になった農地を売却するのではなく、やむを得ず売却した場合、その後の生計維持手段に欠くことは自明である。OXFAM GBの報告書はその最大の原因を保健医療支出に求めているが、この点は1999年の社会経済調査の結果とも符合する。表7 - 10に1世帯当たりのひと月当たりの平均支出が示されているとおり、農村部世帯の医療支出が6.6%にも達している。この数値は、富裕層も含めたあらゆる世帯の平均値であり、しかも月平均であることを勘案すると、一般的なカンボディア農民世帯において、疾病が土地売却に結びつきかねないということは容易に理解できよう。また、Cambodia Development Resource Instituteが近年行った農村調査(詳細は後述)では、調査世帯の保健医療支出は支出額の十数%にも達している(表7 - 11)。

この問題への対処としては、農業の商業化と農業外収入の増大が考えられるが、他方では、公的な保健医療システムの整備と農民の受療行動の変化も必要となろう。

#### 4. 土地所有権をめぐる諸問題

##### 4 - 1 「鋤による獲得」原則

フランスによって私的土地所有の概念が持ち込まれる以前のカンボディアにおいては、国土は全体としては王に属するものと考えられていた。その上で、具体的な権利については、その土地を使用している者に対して認められていた。居住や耕作などに使用することによって当該土地に対する権利が確立する一方、続けて3年間使用しなかった場合には、当該土地に関する権利は全て失効するとされていた。つまり、農地についていえば、耕作し続けることがすなわち農地を獲得する方法であった。これは「鋤による獲得」原則と呼ばれる<sup>27)</sup>。

土地に対する近代的な私的所有の概念は、19世紀末 - 20世紀初頭にかけて、宗主国フランスによってカンボディアに導入された。この導入は、カンボディアの土地所有構造に根本的な変化をもたらした。その第1は、「鋤によって」占有されていないという意味における「無主の土地」を、植民地当局が「国有地」として払い下げることが可能になったということである。こうした土地はフランス資本などに払い下げられ、ゴム・プランテーション開発などにあてられた<sup>28)</sup>。第2の変化は、耕作の継続と所有権の成立とが切り離されたことによって、自らの労働によって耕作し得る面積を超えた土地の所有が可能になっ

<sup>27)</sup> Delvert (1994) pp. 488, 489

<sup>28)</sup> Greve (1993) p. 6

表7 - 11 各世帯ごとの非食料費支出の内訳 (単位：リエル/月)

	ブレイヴェーン(米作：余剰)	コンボンスプー(米作：不足)	カンダール(漁業)
教育	2,840	1,267	2,847
保健*	14,700 (54.1)	14,446 (48.2)	15,577 (61.4)
衣類	1,281	4,870	2,241
娯楽	-	1,117	218
交通	270	-	-
儀礼	3,674	7,615	1,869
その他	4,380	5,542	2,600
非食料費合計	27,145	29,987	25,352
合計	88,664	87,114	115,717
非食料費合計 / 合計 (%)	30.6	34.4	22.0

注：\* カッコ内の数字は非食料支出に占める割合  
出所：注33に同じ

たことである。

以後、伝統的な「鋤による獲得」による占有権も近代的な私的所有権も一切否定したボルボト時代および伝統的な権利の確立は黙認していたものの私的所有権は否定した人民革命党政権の1979年 - 89年の間を除き、カンボディアにおいては現在に至るまで、伝統的な「鋤による獲得」概念と近代的な私的所有概念とが併存してきたと理解すべきであろうと、筆者は考えている。

デルヴェールは彼の調査当時(1950年代)の事情について以下のように記述している<sup>29</sup>。

「法律上のこの区別(「所有者」と「占有者」の区別(筆者注))は実際の重要性はほとんどなく、占有者も所有者と同様の権利を有するし、同様の義務に服する。占有者はその地所を好きなように譲渡することができる。占有者は、彼が占有している地所について、各行政区において届け出をした後、登記簿に記載される。占有権は、購入、相続もしくは元来公有地(国有地もしくは地方政府所有地)であった土地の先占と5年間の耕作によって、獲得され、その地所において農民は「耕作の許可」を得る。「鋤による獲得」という古いクメールの原則は、人口希薄な地方ではなお有効である。ただし、国による承認(民法

第723条)の後であるが。

(注)民法第723条『不動産に関しては、平和的で、誠実で、公で、継続的で、かつあいまいさのない占有を、連続した5年間について、未登記の土地について行う場合、占有者は合法的な所有者となる。』

民法第725条は、連続した5年間<sup>30</sup>、利用を放棄したことから生じる、権利の失効について規定している。(筆者訳)

このように、「鋤による原則」は、デルヴェールの調査当時のカンボディア民法にも取り入れられていた。

#### 4 - 2 1989年以後の土地所有制度に見られる特徴

現行の土地所有制度は、1993年憲法第44条<sup>31</sup>以下、下記の諸法律によって規定されている<sup>32</sup>。

Sub-Decree No.25, Council of Ministers of the People's Republic of Kampuchea

(1989年4月22日)

家屋に関する私的所有権を創設したもの。

<sup>29</sup> Delvert (1994) pp. 490, 491

<sup>30</sup> 筆者が四本健二氏から提供を受けた当時の民法の仏文和訳の第725条には、「3年間」となっている。

<sup>31</sup> 1993年憲法第139条(「カンボディアの国有財産、権利、自由及び合法的私有財産を保護し、国益に一致する法律その他の法令は憲法の精神に反しない限り、新しい規定により改正され、又は廃止されるまで効力を有する。」)の規定に基づき、有効だと見なされている。

<sup>32</sup> Williams (1999) pp.3-4

Instruction No.3, Council of Ministers of the State of Cambodia

(1989年6月3日)

居住地に関する私的所有権、及び耕作地に関する占有権を確立したもの。

Land Law of the National Assembly of the State of Cambodia(1992年土地法)

(1992年10月13日)

不動産の所有、抵当、相続、及び売買契約全て、及びその諸権利の保護に関する包括的制度を確立したもの

上記のうち、現行の土地所有制度の根拠法として位置づけられているのが、1992年土地法である。

現在のカンボディアの土地所有制度には、二つの大きな特徴があり、そのいずれも1992年土地法の規定に表れている。そのひとつは、既述したように1979年以前の所有関係との断絶であり、もうひとつは、伝統的な「鋤による獲得」概念の残存である。

後者については、1992年土地法においても、所有権のほか占有権が認められており、下記のような諸規定が設けられている。

- ・暴力によらず、公にしつつ、誠実に管理している場合は、その占有者は占有権を有する(第61条、62条、63条、65条)。
- ・占有者は、権利の一部又は全てを遺言によって相続させる、あるいは契約にしたがって他の人に委譲することができる(第73条)。
- ・その土地を5年連続の期間で、平和的に、誠実に、はっきりと公に占有しており、その土地が登記簿に登録されていない無主の土地であれば、その占有者はその土地の合法的な所有者となる(第74条)、登記簿に登録された後に所有権となる(第75条)。
- ・占有者が3年間連続で放置している土地はすべて国家の財産となる(76条)。

1992年土地法においては、占有権について、この

ように比較的明確に定義されているのに対して、所有権に関する明確な包括的定義は存在しない。また、国民の私的所有権と国ないしは公共の利益との関係も不明確である。そのために、現在、各地で土地をめぐる種々の紛争が生じている<sup>33</sup>。

#### 4-3 土地登記の現状

法律上の規定は上記のとおりであるが、農民のレベルにおいては、所有権と占有権についての明確な区別は認識されていないと考えられる。また、既述のように、1989年に人民革命党政府が憲法改正によって土地に関する私的所有権を認めた時には、クロムサマキによって分配されて以来継続してその地所を耕していた農民に対して、当該農地に関する証書を発行するという手続きによって私的所有権を確立するという政策が採用されたが、実際には農村部では登記手続きはほとんど進んでいない。

Cambodia Land Study Projectによる1999年5月の報告書によれば、「カンボディアでは、土地を占有(occupying)している人々のうち、保有権(tenure)の最も弱い形態でさえ達成している者はごくわずかである。農村部の貧困層については、土地に関して権利を証明する何らかの書類を持っているのは25%にすぎず、正規的所有権を有する者は全くいない。」<sup>34</sup>とのことである。

先に引用した同プロジェクトの1999年の調査においても、「この報告書の文脈では、占有権(possession)と所有権(ownership)は、現場で支持されている慣習的な保有制度(customary tenure system)及び地方当局が用いた表現にしたがっている。現行の土地法における土地登記制度はカンボディアの農村部貧困層にはいまだ到達していない。」としている。

#### 5. 所得水準と構造

カンボディアの農村部居住世帯の収入については、米作を中心とする農業収入が単一もしくは主たる収入源であると、暗黙のうちに仮定されている場合が多

<sup>33</sup> 事例をまとめた報告書として、Kato (May 1999), Where Has All the Land Gone? Land Rights and Access in Cambodia, Volume 2, Cambodia Land Study Project, OXFAM GB, Phnom Penh. がある。

<sup>34</sup> Williams(1999) p. 2

い。しかしながら、たとえ米の余剰地域であっても、農民世帯は多様な農業外収入を得つつ生計を維持している。

以下その例として、Cambodia Development Resource Institute による調査結果<sup>35</sup>を引用する。

**<Cambodia Development Resource Instituteによる調査>**

1996年から1997年にかけて3か村計244世帯を調査した。調査対象となった3か村はそれぞれが異なった社会経済状況を代表するように選定された。その概要は表7-12に示されているとおりである。

また、この調査では、収入は現金及び現物の純流入と定義されており、後者については市場価格を基準にして帰属計算されている。

**5-1 平均収入と収入源**

各調査村についての一世帯当たりの平均月収とその内訳は表7-13のとおりである。農業(主に米作)が世帯の収入源として果たしている重要性は、農村それぞれの地理的条件その他によって大きく異なっていることが看取できる。プレイヴェーン州の調査村では農業収入が4割を超えているが、この調査村は米の余剰地域であり、米を販売していることを考えれば、農業収入が世帯収入全体に占める割合は一般に想定されているよりかなり低いといえるであろう。コンボンスプー州の調査村及びカンダール州の調査村に至っては、農業収入は13%にも達していない。

**5-2 収入の季節変動**

表7-14は農業外収入の季節変動を見ようとしたものである。農業収入は、基本的に一期作であることから、収入としては年一度の収穫期に生じることが明らかであるため、ここには含まれていない。そのため、世帯収入全体の季節変動が不明である。しかし、特にコンボンスプー州の調査村とカンダール州の調査村においては、収入の4-5割を占めている農業外収入の変動が非常に大きいということが

ら、世帯収入全体の季節変動も大きいと結論してもよいと考えられる。

**5-3 階層毎の収入源の相違**

図7-4と図7-5は、農業収入と女性労賃収入について階層ごとの平均値を示したものである。

農業収入は、富裕層ほど高いこと、特に米作主体のプレイヴェーン州の調査村においてその傾向が顕著である。

女性労賃収入は、農業収入とは反対の傾向、すなわち貧困層ほど高いという傾向にある。ただし、これは世帯収入が女性労働による現金収入に頼る程度を意味しているにすぎず、女性の労働そのものの軽重を示しているわけではないことに注意しなければならない。家事のみならず、農業生産においても、女性はその果たすべき労働を担っているからである。

また、採取活動が貧困層ほど重要性を有する、という通説に対する反論も示されている。コンボンスプー州の調査村では、貧困層は森に薪集めに行くための牛車を保有しないために、非常に重要な収入源へのアクセスが難しいこと、また、プレイヴェーン州の調査村では採取活動については階層間の格差は非常に小さいことが述べられている。唯一、カンダール州の調査村については、最も貧困な層が公共資源(この場合は河川に対する無制限もしくは無制限に近いアクセス)に極めて依存しているという結果であると述べられている。

**6. 農村開発プロジェクトの現状**

**6-1 農村開発プロジェクトの普及状況<sup>36</sup>**

1997年社会経済調査のデータによれば(表7-15)何らかままたはいずれかの分野で、政府ないしはNGOによる開発プロジェクトが実施されているのは、カンボディア農村の35%弱にすぎない。すなわち、カンボディア農村の過半は、いかなる分野においても開発を促すような政策的な介入を全く受けていないということである。

また、計画省とCARERE(後述)によって行われ

<sup>35</sup> Murshid (1998)

<sup>36</sup> Ministry of Planning (1999a) pp. 52-53

表7 - 12 Cambodia Development Resource Institute による調査村の概要

- ・ プレイヴェーン州に位置する調査村は稲作余剰地域である。主要作物は、減水田稲作であり、高収量品種が広範に普及しており、補給灌漑が一般的である。インフラの状況としては調査地域の道路への接続状況は良い。これらの状況(条件)から、当該調査村は富裕な村であると考えられる。
- ・ 上述の村の状況と明らかに対照的な村として、コンボンスプー州の稲作不足地域がサンプルとして選ばれた。この地域は干ばつになりやすく、米生産量の乱高下を経験している。村の経済はあまり多様化されておらず、椰子砂糖の加工が多くの世帯で第二の生業として行われているほかは、天水田での伝統的品種が栽培されているのみである。
- ・ 三番目に選ばれた村は、調査に更なる分析視野を与えている。該当村はカンダール州のメコン河の堆積地に位置する。漁村であるが、農業は第二の生業になっている。主要作物は米と葦である。この地域は、かなりの期間、浸水しているため、家畜の肥育は一般的ではない。

#### サンプルの規模

調査の対象となった世帯数の合計は244世帯であり、内訳は以下のとおり。

- ・ プレイヴェーン州：全 462世帯中 100世帯
- ・ コンボンスプー州：全 64世帯中 64世帯
- ・ カンダール州：全 253世帯中 80世帯

プレイヴェーン州とカンダール州の調査対象村は無作為に選ばれた。

Table 2.1. 社会経済カテゴリーによる世帯の分布

	プレイヴェーン(余剰)	コンボンスプー(不足)	カンダール(漁業)
Rich	21.0	6.7	-
Well-off	34.0	31.7	8.8
Marginal (positive)	27.0	13.3	47.5
Marginal (negative)	9.0	6.3	10.0
Poor	5.0	21.7	26.3
Very poor	4.0	18.3	7.5

出所：注33に同じ

表7 - 13 一世帯当たりの平均月収とその内訳 (単位：リエル/月)

	プレイヴェーン(余剰)	コンボンスプー(不足)	カンダール(漁業)
農業収入	61,500	13,500	18,400
Home gardening	13,600	3,600	8,800
農業外収入	22,100	49,000	72,300
男性労働	18,900	16,800	13,800
女性労働	9,700	14,100	4,200
狩猟・採取	19,400	10,900	25,800
成人毎収入	39,500	29,800	35,700
世帯毎収入	145,200	108,000	143,300
世帯毎収入(ドル)	53.80	40.00	53.00

出所：注33に同じ

表7 - 14 農業外収入の季節変動 (単位：%)

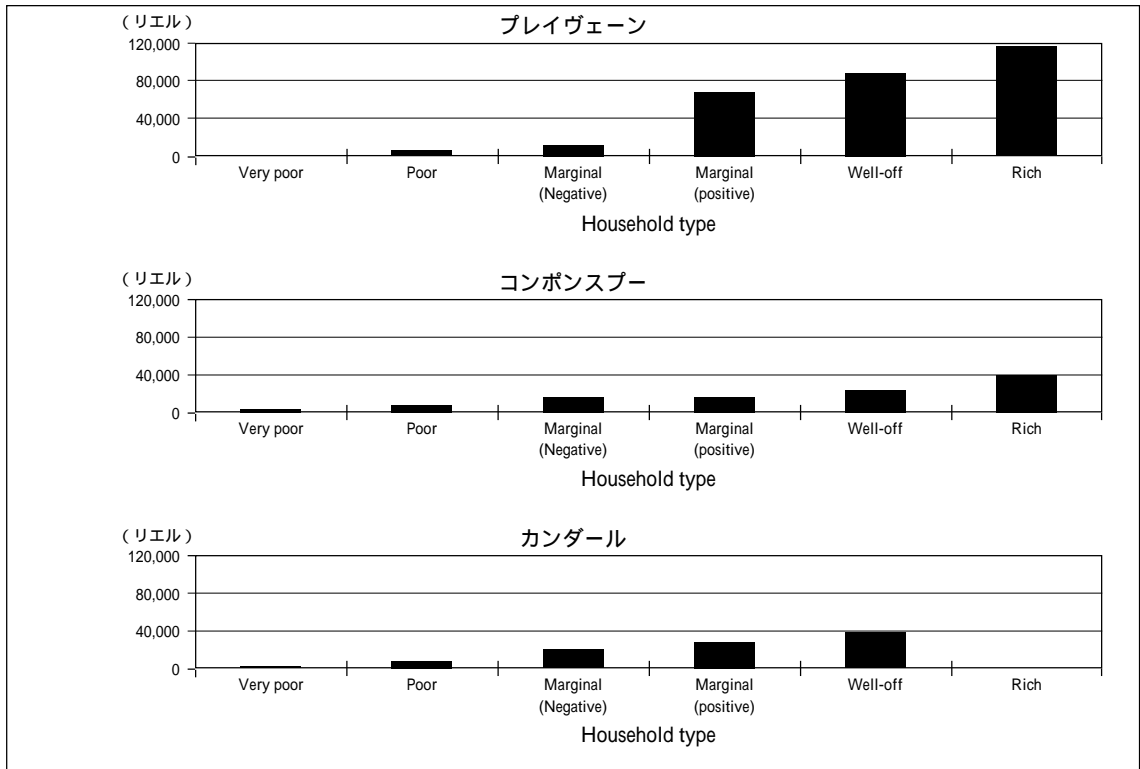
	プレイヴェーン	コンボンスプー	カンダール
農業外収入	+33.3	-81.2	-34.9
男性労働	+18.0	変化なし	ほとんど変化なし
女性労働	変化なし	+28.5	+33.3
狩猟・採取	+121.0	-95.5	+86.7

注：1996年9 - 10月を基準とした1997年2 - 3月の増減割合

出所：注33に同じ

図7 - 4 農業収入の階層別平均額

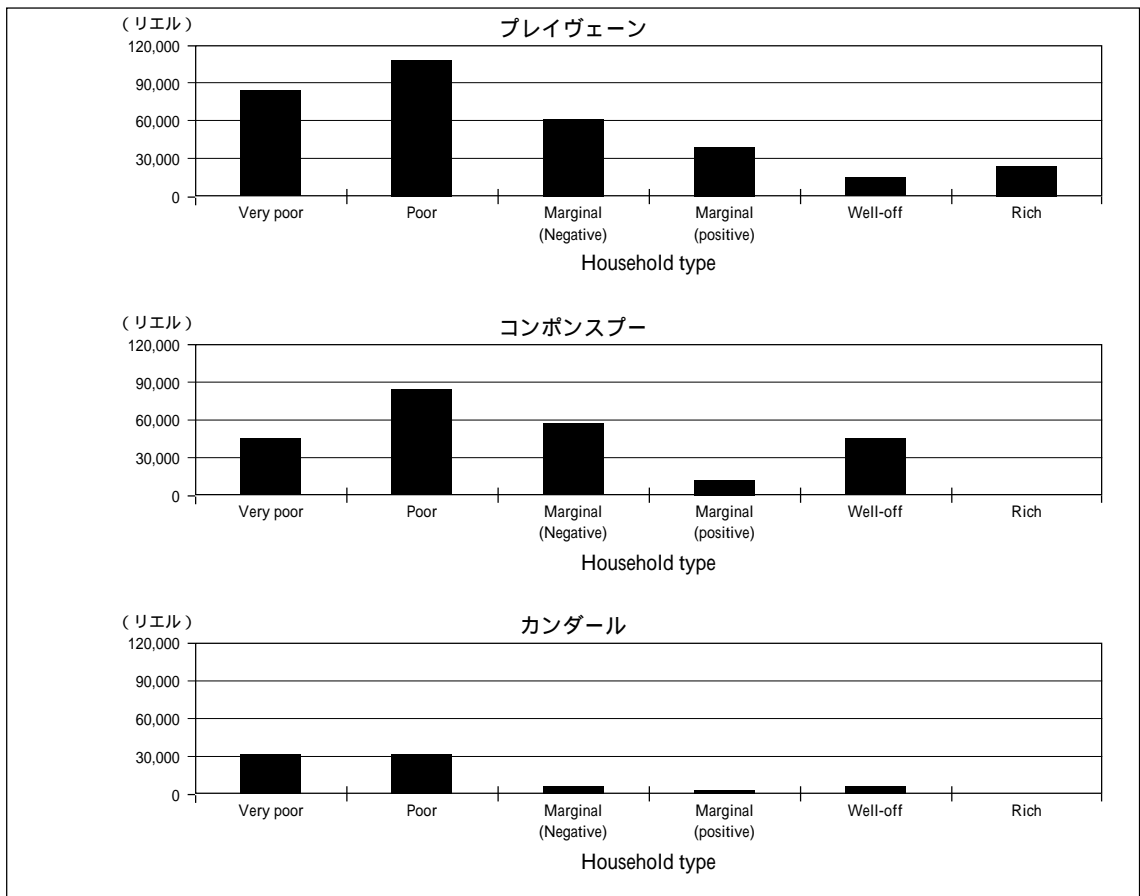
(単位：リエル)



出所：注33に同じ

図7 - 5 女性労賃収入の階層別平均額

(単位：リエル)



出所：注33に同じ



表7 - 15 支援村の経済状況別 政府 / NGO によるプロジェクト実施状況(1997年)

プロジェクトのタイプ	村の経済状況					
	Poorest 20%	Second 20%	Third 20%	Fourth 20%	Richest 20%	All villages
農業開発	6.57	5.48	10.16	27.03	11.86	12.17
インフラ開発	17.68	17.10	9.61	10.23	12.91	13.50
教育	7.30	7.26	6.02	13.62	9.78	8.77
その他	6.05	10.90	7.09	6.33	8.91	7.85
開発プロジェクトなし	72.55	61.93	71.89	53.07	65.91	65.15
複数の開発プロジェクト	8.46	2.67	4.76	9.05	8.44	6.67

出所：Ministry of Planning(1999)

表7 - 16 一村当たりの分野別開発プロジェクト平均数(1998年)

開発プロジェクトのタイプ	ボンティアミアンチェイ	バットンボーン	ポーサット	ラッタナキリー	シムリアブ
農業開発	0.74	0.10	0.67	0.03	0.02
水・衛生	0.22	0.14	0.90	0.04	0.06
保健	0.05	0.02	0.43	0.00	0.00
教育	0.11	0.03	0.60	0.00	0.03
環境	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
融資	0.04	0.23	0.43	0.00	0.00
合計	1.16	0.53	3.03	0.08	0.11

出所：表7 - 15に同じ

た、ボンティアミアンチェイ、バットンボーン、ポーサット、ラッタナキリー及びシムリアブの5州の村落調査によれば、1村当たりの開発プロジェクトの数は決して多くないことがわかる(表7 - 16)。この5州はCAREREの対象地域であり、他の州に比して何らかのプロジェクトが実施されている可能性は高いと考えてよい。すなわち、この5州以外の村落については、開発プロジェクトが実施されている可能性はここで示されている数値よりも相当低いと考えられる。

## 6 - 2 SEILAプログラム<sup>37</sup>

### 6 - 2 - 1 SEILAプログラムの概要

SEILAプログラムは、開発に関する計画策定、資金調達及び運営管理を、従来の中央集権的なものから分権化されたもの(decentralized)に変えようとするプログラムであり、一種の政策的試みである。分権化された開発体制によって追求すべき目標として掲げられているのは、国民和解と貧困の軽減である。

SEILAとはカンボディア語で礎石(foundation stone)の意であり、分権化と住民参加こそが、国民

和解と社会経済開発の礎を築くとの思想の表れである。

1996年、北西部の4州(ポーサット、バットンボーン、ボンティアミアンチェイ、シムリアブ)と北東部の1州(ラッタナキリー)において開始された。2000年末までには、上記5州にオッターミアンチェイを加えた6州に含まれる220のコミューンにて実施されることになっている。実施対象地域の人口は160万人を超えており、これは全国のコミューン総数の15%、総人口の15%に相当する。

### 6 - 2 - 2 CAREREによる対SEILAプログラム支援

CAREREは、UNDPがパリ和平協定調印直後の1992年に開始したプロジェクトである。当初の目的は、当時のCambodia Resettlement and Reintegrationというプロジェクト名が示すとおり、帰還難民及び国内避難民の再定住と社会生活の再開に対する支援であった。したがって、当初の対象地域は、帰還難民の多くが定住の地として望んだ北西部3州(ポーサット、バットンボーン、ボンティアミアンチェイ)であった。

和平協定調印直後の混乱が収束すると同時に、

<sup>37</sup> SEILA Task Force (2000)

CAREREも緊急対処的な支援活動から、長期的かつ持続的な経済発展と人間開発を目指した援助へと次第に移行していった。また、1995年には、シムリアップとラッタナキリーが対象地域に加えられた。

1996年1月には、プロジェクト名をCambodia Area Rehabilitation and Regeneration Project( CARERE2 )に変更すると同時に、貧困軽減と能力開発( Poverty Alleviation and Capacity Building )を新たな目標として掲げ、戦略としてはカンボディア政府のSEILAプログラムを支援することを決定して、路線転換を明確にした。以後、CAREREは既述の5州において、SEILAプログラムに対して資金・技術両面にわたり密接な支援を行ってきた。

### 6-2-3 資金源

SEILAプログラムにおける資金源は中央政府財政支出、政府間無償援助、国際機関による融資及びUNDP / CARERE 基金の4つがあり、以下のように3つのルートを通じて、コミュン開発委員会及び村開発委員会における開発事業の支出にあてられる。

中央政府財政の州財政に対する拠出金。これは、州農村開発委員会執行委員会( ExCom )が供託金( リエル建て )として管理する。

UNDP / CARERE 基金。これは州農村開発委員会執行委員会が銀行口座( 米ドル建て )を設けて管理する。

政府間無償援助及び国際機関による融資。これは、経済財務省が「分権化開発特別会計」( a Decentralized Development Fund special account )( ドル建て )を設けて管理する。同会計から州農村開発委員会執行委員会に移転支出する場合には、SEILA作業部会が承認する。

### 6-2-4 今後の展開

2001年のうちに実施対象地域を、11州、1特別市及び322コミュンにまで拡大する。2005年末までには、16州、1特別市及び1,216コミュンにまで拡大することが、2000年6月のCG会合においてカンボディア政府より表明されている。

### 6-3 カンボディア難民再定住・農村開発プロジェクト<sup>38</sup>

このプロジェクトは通称「三角協力」と呼ばれている。このプロジェクトは、1992年7月のASEAN拡大外相会議で、カンボディアにおける帰還難民の定住を支援するために、日本とASEAN諸国が共同でカンボディアに対して技術支援を行うという提案を日本が行ったことに端を発する。現在は第フェーズの終わりにあたり、2001年4月からカンボディア側への事業移管を課題とする第フェーズに入るとされている。プロジェクトサイトは、カンボディア南西部のコンボンスプー州とターカエウ州にまたがる地域である。

以下これまでの展開を略述する。

#### 第フェーズ(1992年12月～1994年3月)

1992年12月から、UNHCRがカンボディアでの任務を終了する1994年3月までの期間は、プロジェクトサイトにおける農業基盤整備が実施された。実施されたのは下記の諸設備である。

- ・農村開発センター整備( 圃場整備、事務所、研修施設、訓練用資機材 )
- ・農村サブセンター整備
- ・宿泊センター整備
- ・共同補場整備、公共施設( 集会所、職業訓練所、井戸 )、教育施設( 小学校 )等
- ・内水面漁業施設整備
- ・貯水池整備
- ・州道改修

#### 第フェーズ(1994年4月～1998年7月)

1993年9月、日本、ASEAN4カ国( インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ )及びカンボディアの間で、プロジェクト実施に関する合意文書が締結された。これに基づいて、1994年から日本( 青年海外協力隊 )10名、ASEAN各国各10名、計50名の技術者がカンボディアに派遣されることになった。派遣技術者の活動分野はおおむね下記のとおりである。

- ・農業開発( 稲作、畑作、果樹、野菜、畜産、養殖、灌漑技術、食品加工など )

<sup>38</sup> 本項の既述は、2000年10月12日付日本開発センター開発部作成資料による。

- ・生計向上(ドレスメーカー、手芸、木工、陶磁器、美容理髪、配管、単車整備、電気配線など)
- ・教育向上(英語教育、初等教育、教育施設整備、教育状況調査など)
- ・公衆衛生(PHC普及、保健・助産婦養成、母子保健普及、クリニック整備、トイレ普及など)

上記の諸分野を有機的に統合し、かつ農民の組織化と結びつけたプログラム(インテグレートド・プログラム)が実施されるようになった。

#### 第 フェーズ(1998年8月～2001年3月)

1998年度予算から、日本がUNDPに拠出している「人づくり基金」からこのプロジェクト予算を手当することに、1998年8月に日本とUNDPが合意したため、以後は第 フェーズとされる。

1999年度末には、日本とUNDPとの間で、2004年3月までの間にカンボディア側への事業移管を漸次行っていく旨のコンセンサスが形成された。

#### 第 フェーズ(2001年4月～2004年3月)

事業のカンボディア側への完全移管は2004年3月に想定されている。それまでに、このプロジェクトで培われてきたインテグレートド・プログラムを、カンボディア農村開発省に技術移転することが課題となっている。

#### 6-4 農村開発プロジェクトの持続性・財政上の問題<sup>39</sup>

カンボディアの農村における開発プロジェクトが抱える最重要課題は、その持続性である。カンボディアでは農村開発プロジェクトの多くは、援助ドナー国または国際NGOの資金によって運営されているからである。

また、カンボディアの国家財政制度上の問題点として、州政府をはじめとする地方政府に事業予算がほとんど配分されない、という点が指摘できる。中央政府から州政府に直接配分される予算は、州行政の維持と給与の支払いに必要な最低限の額に限られており、農村開発事業のための資金は事実上全くない。農村開発事業のための資金は全て、各省庁の縦

のつながり(line ministry)を通じておいてくるか、もしくは二国間援助ないしはNGOから直接提供されるかに限られている。

### 7. カンボディアの農村開発に関する主要課題

#### 7-1 カンボディアにおける農村開発の方向性

カンボディアにおける農村開発の方向性をどこに定めるかについては、これ自体が多くの価値判断を含む議論となり得る。この意味において、保健医療分野や教育分野のようにプラスの方向が自明の分野における議論とは異なるし、また、グッド・ガバナンスのように最近では価値が確立しつつある分野における議論とも異なる。

この点を踏まえた上でなお、7-1及び7-2ではカンボディアの農村開発が採るべき方向性として最も基本的な点は、農村世帯の福祉水準の向上にほかならない、という立場をとることとしたい。そして福祉水準の向上のために不可欠な条件としては、下記の3点を指摘したい。また、現在のカンボディアの社会経済状況においては、そうした条件としてこの3点でほぼ網羅されていると考える。

- ・年間家計消費(現物消費、現金支出ともを含む)の確保
- ・自然災害や疾病等に対する耐性の向上
- ・市場経済化に対する適応

上記3点を包括的/長期的目標として位置づけ、さらにその実現に資する個別的/中期的目標及び具体的戦略/手段を整理したのが表7-17である。

#### 7-2 カンボディアにおける農村開発プロジェクトの策定について

本節1.から5.では、カンボディア農村の社会経済的基礎要因についていささか詳細に述べてきた。これは本節冒頭で述べたように、農村開発プロジェクトを起案する際には、そうした理解が不可欠であると判断したことによる。

そしてその記述は、メコン河及びその支流による季節的浸水を活用した耕作が行われている地域(図7-1の中央農業地域)に関する範囲に限った。しか

<sup>39</sup> Ministry of Planning (1999) pp. 59-60.

し、ここでさらに注意を喚起しておきたいのは、たとえ中央農業地域といえども、その範囲にある農村はそれぞれにユニークである、ということである。

既に、5.「所得水準と構造」のところでも農村のあり方の多様性は示唆した。実際に農村開発プロジェクトが策定される際には、対象農村・地域の状況について、少なくとも本節で言及した諸点については、具体的に検討されるべきであると考え。その上で、その状況にふさわしい諸要素を、表7-17から選択して組み合わせる、というのが理想的な策定手順ではないだろうか。

「農村世帯の福祉水準の向上」が農村開発の最終目的であるとすれば、最初に考察すべきは、当該農村の福祉水準が低い／生活が不安定な要因についてである。カンボディア農村の場合、おそらくは表7-17に包括的／長期的目標としてあげた3点のうち、どれかが、もしくは複数の要因が欠けている可能性が非常に高い。そしてその欠けている要因を改善するために、どのような個別的／中期的目標を設定するかについては、当該農村の状況や特徴のほか、援助実施主体の性格や資金規模、価値判断によることとなるであろう。具体的戦略／手段についても同様である。

このようにして選択され組み合わせられた諸要素によってプロジェクトが構成されるのが、農村開発の視点からは理想的であろう。

## 8. わが国の援助のあり方

### 8-1 実施主体について

表7-17を一見すれば明らかのように、実施主体の性格によって選ばれやすい構成要素というものはある。

例えば、同じく問題点を「年間家計消費に足る収入が確保されていないこと」に見いだしたとしても、少なくともこれまでの一般的な傾向としては、政府間援助による場合は「現金収入の増加」を中期的解決策として選択してきたし、一方、NGOによる支援の場合は自家消費作物をまかなうための「農産物の多角化」を推奨してきた。

また例えば、「自然災害や疾病等に対して脆弱である」という点を問題点として抽出したとしても、政

府間援助の場合は「基盤整備や栽培技術の向上を通じた農業生産の安定性の向上」が採択される傾向は否めないし、一方、NGOによる場合は「村内／村周辺の自然環境の維持・育成」が選択されてきた。

しかし、構成要素が相互に排他的ではないように、実施主体もそれぞれ対立するものではない。問題は、対象農村地域が必要としているプロジェクト構成要素を適切に組み合わせたプロジェクトを策定し実施することである。そのために必要な場合は、NGO等に積極的に協力を求めていくべきである。

### 8-2 構成要素について

少なくともカンボディアについていえば、従来の農村開発プロジェクトにおいては、「カンボディア経済の産業化の進展及び市場経済化の深化に対する適応」の側面に関わる取り組みは、あまり行われてこなかった。

しかし、現在のカンボディア農村世帯が、急速な貨幣経済化の進展に対してはあまりにも脆弱な状態にあることは論をまたない。貨幣経済化を全く拒否することは現実的でもなければ一般的ではない。しかし、表7-17にあげたように、農民の現有権利の保護(特に農地の耕作に関する権利の保護)などは、今後は、プロジェクトの構成要素として組み込まれるべきであろう。日本が1992年以来中心になっている「カンボディア難民再定住・農村開発プロジェクト」においても、この側面に関わる要素は組み込まれてこなかった。したがって、この点については、今後の改善余地が大いにあるといえるだろう。

表7-17 カンボディアの農村開発の方向性

包括的／長期的目標	個別的／中期的目標	具体的戦略／手段(例)	備考
年間家計消費(現物消費、現金支出ともを含む)の確保	米の増産 (ただし、収入を米作のみに頼る場合には、収穫後に売却してもおお年間消費とその他現金需要が賄えるだけの生産高が確保されなければならない。)	灌漑システムの構築・整備 (雨季・乾季を問わず本格灌漑の導入が必要か) 灌漑農業に関する技術指導	米作専業で家計を安定的に維持するというこの戦略が適用できる対象地域／対象農家はあまり多くないだろう。
	農産物の多角化 (まずは、購入している野菜類を自家栽培で賄えるようにする＝無用な現金支出の減少と換金作物への展望。)	作付指導 食事・栄養指導	
	現金収入の増加	農村部での産業育成(農産品加工業など) 畜産(世帯単位) 野菜・果樹等の換金作物化	
自然災害や疾病等に対する耐性の向上	地方行政能力の向上 (災害被災者支援態勢の構築、現有の保健医療制度の整備・能力向上を含む)	地方政府及び各省地方事務所の強化(予算、人材、権限の諸側面を含む) インフラ整備(道路、通信、運搬能力の向上など)	
	基盤整備や栽培技術の向上を通じた農業生産の安定性の向上	灌漑システムの構築・整備 (雨季の補助灌漑) 技術指導 作付作物の多角化	米モノカルチャーからの脱却による危険分散
カンボディア経済の産業化の進展及び市場経済化の深化に対する適応	収入源の多様化	農村部における第2次産業・第3次産業の育成	他産業への就業により農家戸数の減少の可能性あり(農地に対する人口圧力の緩和、農家規模拡大の可能性)
	村内／村周辺の自然環境の維持・育成	循環的栽培制度の指導(他品種栽培、ため池、堆肥等の組合せ) 共有林の意識化・共同管理制の導入	
	農民の現有権利の保護	土地登記の促進	農民の既得権それ自体の保護のための法的措置も有効だろう。
	農産物市場の整備	卸売・セリ市場の設置 集団出荷の促進	
	農村金融の整備	公的機関による長期・低金利貸付 緊急・一時的対応のためのマイクロファイナンス 農村部居住者に対する啓蒙活動	農村部居住者の教育水準に照らせば、例えばそもそも「利子」の概念の理解、総返済額の計算等はかなり困難であることが予想される。

出所：筆者作成

参考文献

- 天川直子(1997)『1980年代のカンボディアにおける  
家族農業の創設 - クロムサマキの役割 - 』『アジア  
経済』第38巻11号
- (1998)『フォト・エッセイ 畑作村の一年 - 水の  
サイクルとともに - 』『アジア研ワールド・トレン  
ド』No.41
- (1999)『カンボディア / 土地所有の制度と構造 -  
ポルポト後の再構築過程と現状 - 』『アジア研ワ  
ールドトレンド』No. 44
- 川合尚(1996)『風土と地理』綾部恒雄・石井米雄編  
『もっと知りたいカンボディア』弘文堂
- 四本健二(1999)『カンボディア憲法論』勁草書房
- ADB (1999) *Key Indicators of Developing Asian and Pa-  
cific Countries*
- Ebihara, May M. (1968) *Svay; a Khmer Village in Cam-  
bodia*, Ph.D dissertation, Columbia Univ.
- Kato, Elisabeth (1999) "Where Has All the Land Gone?  
Land Rights and Access in Cambodia", Volume 2,  
*Cambodia Land Study Project* OXFAM GB:Phnom  
Penh
- Hanne Sophie Greve (1993) *Land Tenure and Property  
Rights in Cambodia* mimeo : Phnom Penh
- Delvert, Jean (1994) *Le paysan cambodgien*, L  
Harmattan : Paris
- K.A.S. Murshid (1998) *Food Security in an Asian Transi-  
tional Economy: The Cambodian Experience*, Cam-  
bodia Development Resource Institute, Working  
Paper 6.
- Kawai, Takashi (1995) *Analysis of Land Cover Atlas by  
Landsat in Cambodia*, Annex I.
- Michael Vickery (1986) *Kampuchea : Politics, Econom-  
ics and Society*, Allen&Unwin : Sydney
- Ministry of Planning (1998) *A Poverty Profile of Cambo-  
dia 1997*, Royal Government of Cambodia
- (1999a) *Cambodia Human Development Report  
1999 : Village Economy and Development*
- (1999b) *General Population Census of Cambodia 1998  
Final Census Results*, National Institute of Statis-  
tics
- (2000), *Report on the Cambodia Socio-Economic  
Survey 1999*, National Institute of Statistics
- Oxfam GB (2000), *Landlessness and Development Re-  
search 1999-2000*, Cambodia Land Study Project, In-  
terim Report on Findings of Landlessness and De-  
velopment Information Tool (LADIT) research Sep-  
tember 1999 to April 2000.
- Royal Government of Cambodia (2000) *Socio-Economic  
Development Requirements and Proposals*
- SEILA Task Force (2000) *Seila Programme 2001-2005*.
- Williams, S. (1999) "Review of Land Issues Literature and  
Property Law and Concordance between NGO / IO  
Land Law Working Group Improved Revised Land  
Law and RGC Council of Ministers Revised Draft  
Land Law", *Where Has All the Land Gone? Land  
Rights and Access in Cambodia*, Cambodia Land  
Study Project, Oxfam
- (1999) "Review of Current and Proposed Cambodian  
Land Legislation" *Where has All the Land Gone?  
Land Rights and Access in Cambodia*, Cambodia  
Land Study Project, Oxfam

## 第8節 地雷除去・被災者支援・除隊兵士自立支援

小向 絵理

### 1. 対人地雷

#### 1-1 背景

冷戦終結後の地域紛争等において、対人地雷は安価に製造できることから多用され、カンボディア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ(BH)、アンゴラ、モザンビーク等世界の60カ国以上の国に1億個以上の地雷が敷設されており、さらに毎年約200万～500万個の地雷が新たに敷設されているともいわれている。対人地雷による死傷者は毎月2,000人以上にものぼり、世界に25万人の負傷者がいると推測されている上、被災者1人に対し、外科手術やリハビリ、義手・義足の供与などにより、3,000ドル以上が必要と推測されている。また、1個3-10ドルという安価で入手できるにもかかわらず、それを除去するには300-1,000ドル要するといわれている<sup>1</sup>。

地雷除去には軍事的地雷除去と人道的地雷除去の二種類がある。軍事的地雷除去は、本来戦略的に重要な地域・場所において、敷設箇所が明確になっている地雷のみを軍事的目的から除去するため、危険物除去率は80%程度とされている。これに対し、人道的地雷除去は、地雷による犠牲者をなくし、安全を確保した土地に住民を帰還させ、居住、農業、開発を可能にすることを目的として、全ての地雷、不発弾(UXO: Unexploded Ordnance)などの危険物を99.6%<sup>2</sup>の精度で除去すること(Mine Clearance)を意味する。

国際社会の取り組みとしては、対人地雷問題を改善するために、1996年10月にカナダ政府が開催した対人地雷の世界的禁止に向けた国際戦略会議に端を発するオタワ・プロセスを通じて対人地雷禁止条約(オタワ条約)が作成され、1997年12月にオタワで調印式が行われた(1999年3月1日から発効)<sup>3</sup>。

これらの国際社会の動きを受けて、わが国は、

1997年3月に「対人地雷に関する東京会議」を主催した他、1997年12月に「対人地雷全面禁止条約(オタワ条約)」に署名(1998年9月30日に批准)するとともに、「犠牲者ゼロ・プログラム」を提唱し、対人地雷の「犠牲者ゼロ」を目標に、普遍的かつ実効的な対人地雷の禁止の実現と地雷除去活動支援・犠牲者支援の強化を車の両輪とする包括的なアプローチを取ることが不可欠との考えを表明した。さらに、このプログラムを実践すべく、「1997年から向こう5年間を目途に世界の地雷問題に対し100億円規模の支援を行う」旨を表明し、地雷除去関連施設、機材の拡充等に係る協力、義肢製作や職業訓練等についての技術協力、医療・リハビリ等に関連した施設や機材の供与などを無償資金協力により積極的に行うことを表明し、これに関連し、平成11年度予算として対人地雷対策無償22億円が新規に認められた<sup>4</sup>。12年度には、地雷分野で活動するNGOへの直接の支援を迅速に行うことを目的として、地雷分野で活動するNGOに限定した上で、草の根無償資金協力の供与額を2,000万円から1億円に引き上げ、除去作業経費を含む人件費等ソフト費目の支援を実施するよう運用が改善された。また、1999年8月に発表されたODA中期政策においても、対人地雷問題への対応の必要性が謳われている。

#### 1-2 現状分析

##### 1-2-1 概況(埋設/除去状況、被災状況)

カンボディアでは、1970年以降の20年以上にわたる内戦時代の遺物として、表8-1のとおり大量の地雷が全国に埋設されており<sup>5</sup>、これは経済活動を阻害するとともに、人々の社会生活を脅かしている。ロン・ノル政権時代に埋設されたものはアメリカ製、クメール・ルージュ(KR)時代は中国製、ヘン・サム

<sup>1</sup> UNICEF ホームページ

<sup>2</sup> 国連の地雷除去基準

<sup>3</sup> 同条約は、対人地雷の使用、貯蔵、生産、移譲等を禁止し、その廃棄等を義務づけるとともに、地雷除去、被害者支援分野の国際協力・援助等について規定することを基本としており、事実上例外なしの全面禁止条約として評されている。

<sup>4</sup> 12年度予算は27億円。

<sup>5</sup> CMACの推定では、400-600万個といわれている。

表 8 - 1 カンボディアの地雷原

地雷原分類	地雷原の数	面積
Identified Area : 地雷があると推測されている地域	554	1373.8km <sup>2</sup>
Verified Area : 地雷の存在が確認されている地域	830	609km <sup>2</sup>
Marked Area : 地雷原としてマークされている地域	465	123.8km <sup>2</sup>

出所 : CMAC 資料より作成

表 8 - 2 地雷 / UXO 被災者の推移

年	1997	1998	1999	2000(6月まで)
地雷被災者数	1732 人	1742 人	1019 人	492 人
1カ月平均	144 人	145 人	85 人	82 人

出所 : Monthly Mine Incident Report (2000)<sup>7</sup>

表 8 - 3 被災に関するデータ 1999年7月から2000年6月

被災状況	けが : 55%、四肢のいずれかを失う : 26%、死亡 : 19%
被災者のカテゴリー	一般市民 : 91%、軍人 : 9%
	男性 : 63%、子ども <sup>9</sup> : 30%、女性 : 7%
地雷と不発弾(UXO)	地雷 : 58%、不発弾(UXO) : 42%

出所 : Monthly Mine Incident Report (2000)

表 8 - 4 四肢切断者

(単位 : 人 / 10万人)

	全 国		プノンペン		その他都市部		農 村 部	
	障害者全体に占める割合(%)	10万人当たりの出現率	障害者全体に占める割合(%)	10万人当たりの出現率	障害者全体に占める割合(%)	10万人当たりの出現率	障害者全体に占める割合(%)	10万人当たりの出現率
全体	22.0	479	14.9	252	24.0	525	22.5	502
男性	27.0	799	19.4	392	29.8	938	27.2	831
女性	13.1	190	8.9	123	12.2	165	13.6	201

出所 : Ministry of Planning(1998)、天川(2000)

リン時代はヴェトナム製が多いといわれているが、その他旧ソ連製、旧ユーゴ製、ブルガリア製等、カンボディア国に埋設されている地雷には様々なタイプが存在する。

また、被災者数は表 8 - 2 のとおりここ数年は減少傾向にあるが、これまでカンボディアで地雷を被災した人は4万人にのぼるともいわれており<sup>6</sup>、被災者は19 ~ 55歳の生産年齢人口に多いことから家族の負担も大きいものとなっている(表 8 - 3、8 - 4、8 - 5 参照)。

州別に見ると、1999年1月から2000年6月の間で

地雷被災者が多い上位5州は順に、バットンボーン州、ボンティアイミアンチェイ州、ウッドミアンチェイ州、パイリン特別市であり、不発弾(UXO)の被災者については、バットンボーン州、プレイヴェーン州、シアムリアプ州、コンポンチナン州、ボンティアイミアンチェイ州である<sup>8</sup>。

#### 1 - 2 - 2 カンボディア地雷対策センター(CMAC : Cambodia Mine Action Centre)の動向

1992年6月、CMACは国連カンボディア暫定機構(UNTAC)の全面的支援の下でカンボディア最高国

<sup>6</sup> 「1999年未までの間に40,312人が地雷により被災し、1979年1月から1999年未までの間に130,709人が死亡。したがって、1999年未現在のカンボディアの地雷被災者数は約2万5,000人」Landmine Monitor Report 2000, ICBL

<sup>7</sup> Monthly Mine Incident Report (2000), Cambodia Mine Incident Database Project : UNICEF、フィンランド政府の支援によりカンボディア赤十字、Handicap International(NGO)が実施している事業。

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> 18歳未満



表8 - 5 障害の原因 (単位：%)

	全国	プノンペン	その他都市	農村部
全 体				
先天性	24.8	30.7	13.4	25.7
戦争・紛争	12.7	11.6	16.4	12.3
地雷の爆発	8.0	6.7	10.7	7.8
疾病	30.0	21.4	30.8	30.7
事故	13.0	16.0	14.2	12.6
その他	6.2	4.5	8.6	6.0
不明	5.3	9.1	5.8	4.9
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0
男 性				
先天性	19.8	23.8	10.5	20.7
戦争・紛争	18.3	16.2	21.0	18.2
地雷の爆発	11.5	7.9	16.0	11.1
疾病	27.1	22.9	26.4	27.5
事故	13.7	14.5	15.8	13.4
その他	4.4	5.6	3.8	4.4
不明	5.2	9.0	6.4	4.7
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0
女 性				
先天性	33.9	39.9	19.3	35.1
戦争・紛争	2.3	5.5	7.0	1.3
地雷の爆発	1.7	5.1	-	1.5
疾病	35.2	19.2	39.7	36.5
事故	11.7	18.0	11.0	11.1
その他	9.5	3.0	18.3	9.1
不明	5.7	9.2	4.6	5.4
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：Ministry of Planning(1998)、天川(2000)

民評議会(SNC)により、同国内の任意団体として設立されたが、1993年UNTAC撤収後、11月勅令により、カンボディア国政府機関として発足した。併せて、国連事務総長、UNTACが負っていた国連の財政及び管理上の責任をUNDPに移管し、UNDPにCMACのための信託基金を設置した。CMACは首相の下に設置される公的機関として位置づけられており、CMACの活動を監督し、政策決定を行う管理理事会を有している。

カンボディア政府はCMACに対して、1993年から1998年までの間に約100万ドル拠出したほか、CMAC研修センターとして、コンポンチナン州に59haの土地と、プノンペンにCMAC本部建設用地を提供した。また、CMACは輸入された物品の非課税が認められている。

CMACの主たる機能は、地雷回避教育、調査、地雷除去、地雷除去のための研修であり、予算においては、約90%を地雷除去に、7%を調査、2%を研修、1%を地雷回避教育に配分している<sup>10</sup>。1999年時点で、職員数は3,034人(本部：279人、現場：2,755人)であり、以下の部隊を有している。

- ・地雷除去部隊(1部隊29名構成) 67部隊
- ・地雷回避教育部隊(1部隊5名構成) 12部隊
- ・地雷マーキング部隊 12部隊
- ・地雷調査部隊 13部隊
- ・地雷等破壊部隊 8部隊
- ・地雷除去機械部隊

\* この他、地雷犬25匹を擁し、地雷原の特定に活用している。

しかしながら、現在CMACは機構改革を計画中で

<sup>10</sup> Landmine Monitor- Cambodia Country Report, <http://www.icbl.org/lm/1999/english/cambodia.html>

表 8 - 6 除去された地雷数

対人地雷	112,067 個
対戦車地雷	1,911 個
UXO	558,715 個
破片	220,185,760 個

出所：CMAC 資料より

あり、それによれば、職員数を 2,666 人(本部：169 人、現場：2,497 人)に減少させるほか、外国人専門家も減少させ、組織全体をスリムアップする予定である。

2000 年 7 月の発表によると、これまで、CMAC が除去した地雷原は 495 箇所、面積にして 75.98km<sup>2</sup>、除去された地雷数は表 8 - 6 のとおりである。

1 - 2 - 3 **社会福祉・労働・職業訓練・青年更正省**  
(Ministry of Social Affairs, Labour, Vocational Training and Youth Rehabilitation)による取り組み

1998 年 12 月に新政府が発足した際、社会福祉・労働・退役軍人省(Ministry of Social Affairs, Labour and Veteran Affairs)から現行の組織に改編された。大臣の下に次官、諮問局、副次官を配置し、4 局(総務・財政局、社会福祉・青少年局、労働・職業訓練局、監督局)によって構成される。社会福祉・労働・職業訓練・青年更正省の活動目標は、社会的弱者(孤児、路上生活者、障害者、老人、売春婦、人身売買の犠牲者等)のニーズに応えるための、国家戦略と社会サービス状況をモニタリングするシステムを開発すること、投資を奨励し、雇用を創出し、生産性を高める労働管理システムを構築することによって、カンボディアの社会経済開発を達成し、貧困を撲滅することである。同省は特に、失業問題、医療/教育施設の不足、HIV / AIDS、人身売買、麻薬問題、未成年犯罪、食料不足、人権侵害に焦点を当てて活動するとしている。地雷被災者支援等の活動については、同省のマネートにおいて明示的ではないが、障害者支援を強調しており、失業問題を管轄していることから、同省が地雷被災者の社会復帰及び職業訓練の分野においては中核となるべきことは明らかである。

表 8 - 7 UNDP 信託基金への拠出額

2000 年 1 月まで  
(単位：米ドル)

オーストラリア	10,787,606
ベルギー	1,850,516
カナダ	3,430,505
デンマーク	4,331,464
フィンランド	1,044,010
日本*	6,900,000
オランダ	9,358,545
ニュージーランド	638,591
ノルウェー	1,963,839
スウェーデン	9,024,637
スイス	67,362
イギリス	4,419,051
アメリカ	910,189
計	54,72,315

注：\* 2000 年 5 月までに 780 万ドル拠出している。

出所：UNDP 資料より作成

1 - 2 - 4 **わが国のこれまでの協力**

先に述べたとおり、わが国は「対人地雷に関する東京会議」を主催したほか、「対人地雷全面禁止条約(オタワ条約)」に署名、批准するとともに、「犠牲者ゼロ・プログラム」を提唱し、このプログラムを実践すべく「1997 年から向こう 5 年間をめどに世界の地雷問題対策に 100 億円規模の支援を行う」旨を表明していることでも分かるように、対人地雷対策支援に対する政策レベルの強いコミットメントがなされており、カンボディア国においても、対人地雷問題改善のために様々な協力がこれまで実施されてきている(表 8 - 8 参照)。

1 - 2 - 5 **他ドナー、NGO による取り組み**

地雷除去の分野においては、多くのドナーが CMAC へ資金供与、専門家派遣及び機材供与を実施している。CMAC の予算は、ほぼ UNDP 信託基金によって運営されているが、これに対しては、これまで 20 近くのドナー国、団体が拠出している(表 8 - 7 参照)。EU、ドイツ等、信託基金を通じず CMAC に直接拠出しているドナーもある。

また、これまで多くの外国人専門家が CMAC へ派遣されてきているが、組織のスリム化及びカンボディア化を図るに伴い、徐々に専門家の人数を減少させる方針である(表 8 - 9 参照)。

機材供与は、フィンランドが Flail 型地雷除去機を

表8-8 わが国援助によるカンボディア国に対する対人地雷分野の協力

	資金供与等	二国間協力	NGOを通じた支援
除去活動支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>CMACへの拠出(総額780万ドル<sup>11</sup>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>無償資金協力「地雷除去活動機材整備計画」(99年3月E/N、4.7億円、地雷探知機、灌木除去機、車輛等)</li> <li>無償資金協力「第二次地雷除去活動機材整備計画」(00年5月E/N、3.3億円、発電機、テント、救急車等)</li> <li>短期専門家「情報通信システム上級技術アドバイザー」(99年6-12月、CMAC)</li> <li>長期専門家「情報通信システム上級技術アドバイザー」(00年3月から2年間、CMAC)</li> <li>長期専門家「車輛維持輸送技術アドバイザー」(00年5月から2年間、CMAC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>草の根無償「人道的地雷除去のための部分的機械化支援計画」(1998年度、985万円、Halo Trust<sup>12</sup>)</li> <li>草の根無償「人道的地雷除去作業のための四輪駆動車両供与計画」(1999年度、955万円、Halo Trust)</li> <li>草の根無償「人道的地雷除去のための灌木除去機現地試験支援計画その1」(1999年度、987万円、CMAC)</li> <li>草の根無償「人道的地雷除去のための灌木除去機現地試験支援計画その2」(1999年度、989万円、CMAC)</li> </ul>
被災者支援		<ul style="list-style-type: none"> <li>無償資金協力「シナムリアブ病院医療機材整備計画」(00年5月E/N、1.1億円)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>草の根無償「バットンボーン・ボンティアイミアンチェイ両州立病院支援計画」(1995年度、805万円、国王グループ)</li> <li>草の根無償「バットンボーン州立病院への医療機材供与計画」(1995年度、784万円、国境なき医師団)</li> <li>NGO補助金「地雷犠牲者への医療提供」(1998年度、9100万円、AMDA)</li> </ul>
社会復帰・職業訓練		<ul style="list-style-type: none"> <li>長期専門家「社会福祉行政アドバイザー」(1999年9月から1年間、社会問題・労働・職業訓練・青年更正省)</li> <li>国特研修「社会福祉行政」(2000年度から5年間)</li> <li>JOCV「小学校教諭」(1998年10月-2000年7月、社会福祉省プノンペン市立第4孤児院配属)</li> <li>JOCV「小学校教諭」(2000年7月から2年間、社会福祉省プノンペン市立第4孤児院配属)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>草の根無償「カンボディア・トラスト義肢プロジェクト」(1992年度、630万円、カンボディア・トラスト)</li> <li>草の根無償「身障者のための印刷所整備計画」(1994年度、170万円、キエンクリエン障害者センター)</li> <li>草の根無償「国際身体障害者センター修復計画」(1995年度、635万円、難民を助ける会)</li> <li>草の根無償「地雷被災者アウトリーチ・プログラムのための車輛供与計画」(1998年度、585万円、カンボディア・トラスト)</li> <li>NGO補助金「地雷犠牲者に対する義足供与及びリハビリ訓練」(1992-1993年度、1600万円、国連支援交流財団)</li> <li>NGO補助金「下肢障害者の職業訓練支援」(1994-1997年度、3000万円、難民を助ける会)</li> <li>開発福祉支援「社会的自立を図るためのソーシャルサービス」(1998年12月から3年間、カンボディア ソーシャルサービス)</li> <li>開発福祉支援「シナムリアブ リハビリテーションセンターの整備による障害者支援」(2000年から3年間、HI<sup>13</sup>)</li> </ul>
地雷回避教育 /その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>CMACへの拠出(総額780万ドル<sup>14</sup>)</li> <li>国連地雷対策支援信託基金(60万ドル、UNICEFの実施する地雷回避教育事業)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>草の根無償「国際地雷禁止会議支援計画」(1995年度、83万円、カンボディア NGO フォーラム)</li> </ul>

出所：筆者作成

<sup>11</sup> 2000年5月までの実績(地雷回避教育を含む)

<sup>12</sup> イギリスのNGO

<sup>13</sup> ハンディキャップインターナショナル、フランスのNGO

<sup>14</sup> 地雷除去を含む

表 8 - 9 CMAC に派遣されている外国人専門家

2000 年 10 月 3 日現在

配属局	専門家所属国・機関 - 人数
管理部門	UNDP / UNOPS - 1、UNV - 1、英 - 1
実施局	UNICEF - 1、フィンランド - 4、スウェーデン - 7、蘭 - 2、ベルギー - 3
後方支援局	スイス - 1、ニュージーランド - 1、日本 - 2、豪 - 1
財政局	加 - 1、UNV - 1
企画局	NPA <sup>21</sup> - 2
内部監査室	仏 - 1
研修センター / 地雷除去部隊	ニュージーランド - 1、NPA - 1
計	32人(内訳: UNDP / UNOPS - 1、UNV - 2、英 - 1、UNICEF - 1、フィンランド - 4、スウェーデン - 7、蘭 - 2、ベルギー - 3、スイス - 1、ニュージーランド - 2、日本 - 2、豪 - 1、加 - 1、NPA - 3、仏 - 1)

出所: CMAC資料をもとに作成

2 台供与しているほか、米国(車両、除去機材)、日本( 灌木除去機材、地雷探知機、車両等)等が支援している。

また、CMACの他に、Halo Trust、MAG<sup>15</sup>、CIDEV<sup>16</sup>等の NGO が地雷除去活動を実施している。

被災者のリハビリ支援の分野においては、前述のようにカンボディア国政府の実施体制が弱く、DAC ( Disability Action Council )<sup>17</sup> が調整役を担い、実質的には国際機関 / NGO がこの分野の支援を主体的に実施してきている。ICRC( 赤十字国際委員会、義肢・装具製作及びその研修等 )、UNICEF( 車椅子の供給、奨学金等 )、HI( 義肢・装具製作、経済社会リハビリテーション事業等 )、カンボディア・トラスト( 義肢・装具製作等 )等が特にこの分野で主要な活動をしている。

### 1 - 3 主要な課題

#### 1 - 3 - 1 地雷除去実施機関

昨年、汚職問題、除去後の土地譲渡の問題が大きく取り上げられた後、それらを改善するために、外部からの会計監査や、LUPU<sup>18</sup> の設置等により、

CMACの管理体制の強化及び除去地の選定プロセスの透明化が図られている。また、現在カナダの支援により実施されている全国レベル1調査<sup>19</sup>は、CMACの除去活動の計画策定に貢献すると期待されている。しかしながら、CMACのUNDP信託基金へのドナーの拠出は芳しくなく<sup>20</sup>、外部資金に9割以上の運営資金を頼っているCMACとしては、厳しい財政状況が続いている。2000年10月13日、CMACは財政危機のために、CMACの大部分の地雷除去活動の一時停止、CMAC職員の2 / 3にあたる1937人に1カ月の猶予の後の解雇、残りの職員も月毎の契約に基づく職員とする旨通報した。これを受け、10月18日UNDPがドナー会合を召集した際、多くのドナーが、

今まで培った地雷除去のノウハウが損なわれること、地雷除去を実施している除去員は優秀であること、解雇された職員の吸収先の問題、年度が変われば新たなドナーの支援が得られる予定であったこと、地雷対策ナショナル・シンポジウムで全ての問題が協議される矢先であったこと、等の理由から、CMACの今次決定は拙速と憂慮していた。UNDPはCMAC危機を救うための追加的支援をカンボディア政府経済財務省及びドナーに打診したが、

<sup>15</sup> Mine Advisory Group、イギリスの NGO

<sup>16</sup> フランス系 NGO

<sup>17</sup> 障害者活動計画委員会。1995年に社会福祉省と35の NGO がリハビリテーション部門における国家戦略の策定し、適切な障害者サービスを展開し、関係諸機関の活動を調整するためのタスクフォースが前身。

<sup>18</sup> Land Use Planning Unit: 州や県レベルにおいて、CMAC、地方行政組織、国際 NGO 等による土地の使用計画(現在は地雷除去地の優先地域)の協議を調整する州政府の機関。

<sup>19</sup> レベル1調査: 地雷原を特定するための初期調査

<sup>20</sup> 大使館からの最新情報によれば、CMACは、現在財政的に極めて深刻な危機に陥っており、日本は、本年度分の拠出金を拠出したばかりであるが、CMAC側の要請もあり、緊急的に救済措置をとる必要性が生じている。草の根で地方のDUを直接支援、見返り資金を検討中。

<sup>21</sup> Norwegian People's Aid、ノールウェーの NGO

表8 - 10 対人地雷問題のための包括的アプローチ

		具体的方策
制度的アプローチ	規制の強化	・ 対人地雷の非合法取引規制強化 / 製造・使用規制強化 / 法令整備 ・ 対人地雷全面禁止条約(オタワ条約)の署名推進
現場アプローチ	地雷除去	・ 実施体制の整備 ・ 地雷データベースの整備 ・ 探査、除去、処理
	被災者支援	・ 被災者マップ等データベース整備・救急医療 ・ 外科手術 ・ 医療リハビリ
	社会復帰・職業訓練	・ 被災者の社会復帰のためのプログラム
	地雷回避・認知教育	・ 地雷被害軽減のための教育
	地雷配慮	・ 対人地雷問題に留意したプロジェクトの計画・実施
社会的アプローチ	国際世論の構築	・ マスメディアでの報道
政策アプローチ	被援助国の認識の強化	・ 政策対話での協議

出所：筆者作成

確約は得られなかった。また、2000年9月4日付け法令にて、CMAA(Cambodia Mine Action and Victims Assistance Authority)が設立された。CMAAのマンデートは、地雷除去活動及び被災者支援活動を統括し、当該分野でカンボディア国政府を代表し、対外的交渉及び契約当事者となること、さらに地雷除去の活動方針、中長期計画の策定、CMACを含む政府及びNGOの地雷除去活動の監督、地雷データベースの作成、地雷除去後の土地利用計画策定となっている。CMAAとCMACの関係についても不明確であるので、上記一連のCMACの動向も踏まえて、地雷除去分野の協力方針を定める必要がある。

### 1-3-2 被災者支援

地雷被災者支援としてニーズの高い、職業訓練 / 社会復帰を管轄すべき社会福祉・労働・職業訓練・青年更正省は、資金面においても人的資源の面においても深刻な問題を抱えており、現実には上記活動を実施するには程遠い。同省そのものの体制が弱く、社会的弱者(孤児、路上生活者、障害者、老人、売春婦、人身売買の犠牲者等)のニーズに応えるための、国家戦略と社会サービス状況をモニタリングするシステムを開発すること、投資を奨励し、雇用を創出し、生産性を高める労働管理システムを構築することによって、カンボディアの社会経済開発を達成し、貧困を撲滅するという、活動目標を達成するにはほど遠い。この分野の活動はこれまでNGOが中心的な役割を果たしてきたが、これから恒常的にこの分野への協力を強化していくには、同省の

体制強化が不可欠であると思われる。

### 1-4 開発の方向性

対人地雷問題に対処するには、様々なアプローチを組み合わせ、包括的に取り組むことが重要である(表8 - 10参照)。

このうち、開発援助の枠組みにおいては、制度的アプローチによる対人地雷の非合法取引や製造・使用規制のための法令整備、現場アプローチでは、地雷除去、被災者支援、社会復帰・職業訓練、地雷回避・認知教育の各分野、また、社会的 / 政策アプローチにおいては、メディアの活用や政策協議の場で協議することにより、被援助国側の認識を強化することなどが具体的方策として考えられる。

### 1-5 わが国の援助のあり方

上述のように、これまでも様々な協力を実施している他、地雷除去に関連する機材開発においても、わが国民間企業が本格的に取り進めているが、他方、実際の現場での活動においては、地雷除去、被災者支援、社会復帰・職業訓練、地雷回避教育いずれの分野においても、いまだ手薄である点については否めず、カンボディアにおいても現場での「顔の見える援助」の拡充が必要である。これを改善するために、地雷分野の専門家・NGOの育成を推進するとともに、これまでのCMACへの支援で行ってきたように、情報、医療等他の分野の専門家・NGOを地雷分野の協力を活用することも貢献策の一方途として継続的に検討すべきと考えられる。

### 1-5-1 除去活動支援

わが国の援助による地雷分野への支援強化の方針を踏まえ、これからもカンボディアへのトップドナーとして継続的にカンボディアの地雷除去分野を支援していく必要性は高いと思われる。2000年9月に設立したCMAAの発足、10月のCMACの大量解雇の後、11月に開催された地雷除去シンポジウムにおいては、CMACを継続的に支援していく必要性についてドナー間でおおむね合意し、これにカンボディア政府の支援が必要であることも共通認識としてカンボディア政府と共有している。併せて、CMACとCMAAのマネットについても再調整するようカンボディア政府に要請されている。CMAAとCMACの関係、急変しているCMAC実施体制の動向、カンボディアとしての地雷除去に関する管理体制・中長期的方針、他ドナーのCMACへの支援動向について情報収集した上で、要請案件の実施可能性については、これらの点を十分踏まえて検討すべきであると考えられる。CMACあるいはCMAA等カンボディア政府の地雷除去実施機関をドナーとしてどのように強化していくかがこれからも非常に重要な課題である。

協力の技術面としては、新たな灌木除去機の供与に関して、既に供与された機材の精度、耐久性、維持管理体制等のチェックに加えて、機材導入による除去活動の全体的な効果の評価、最も効率が高い部隊構成について分析・調査を行い、これらの結果を踏まえて、カンボディアの地雷除去実施機関にはどの程度の機械化が適切であるか検討すべきであると考えられる。また、機材供与のみではなく、情報管理や後方支援等、組織強化に寄与する専門家の派遣も必要と思われる。併せて、コミュニティに与える社会・経済的インパクトを見据えた上で、カンボディアの地雷除去の中長期的計画の立案を強化する協力を模索すべきである。

### 1-5-2 被災者支援 / 社会復帰・職業訓練

ここ数年で地雷の被災者数は減少傾向にあり、新たな被災者よりもこれまで被災した人の継続的支援により高いニーズがあることから、救急医療分野の支援はそれほど優先度が高くないと思われる。一方で、身体的障害だけではなく精神的障害者への支援

が重要視されてきており、この分野への支援はこれまで手薄だったことから、この強化が必要とされている。障害者への福祉を担当する社会福祉省は行政能力が非常に低いので、同省の組織強化を支援すると同時に、当面のこの分野への支援は、ノウハウのあるNGOを通じた支援を活用すべきである。身体的障害においても、精神的障害においても、地雷被災者のみを対象とした支援は他の障害者との間に不平等感を与えるので、障害を持つことになった原因による線引きは行わないで支援策を立案すべきである。また、長期的視点として障害者の社会復帰を念頭に置く場合に、障害者への特別配慮は必要であるが、同時に彼らをコミュニティの一員とみなして、コミュニティ全体への支援として、当該地域の社会経済的開発を実施することにより、長期的に地雷犠牲者の社会復帰のための環境整備に資することを認識すべきである。職業訓練分野への支援については、訓練を受けた後の雇用の確保が重要な問題である。健常者でさえ職を見つけるのが困難な現状において、職業訓練が障害者の生計向上にどのように貢献するのか見極めた上で効果の高い支援策を検討すべきである。

### 1-5-3 地雷回避教育

この分野に関しては、CMACの他に豊富な経験を有するNGOが活動しており、その成果も徐々に現れてきているので、わが国の二国間援助で協力する優先度は高くないと思われる。

## 2. 除隊兵士自立支援

### 2-1 動員解除に関する基本的考え方

紛争後の復興支援の最大の目的の一つは、紛争の敵対グループ、帰還民や除隊兵士の和解 / 統合に寄与し、紛争を再発させる要因を縮小していくことである。紛争の敗者等、特定のグループを排除した偏重な援助の実施は紛争再発の要因になり得るといわれている。そのためには、復興支援を行う際には、紛争の再発要因を助長することがないように十分留意するとともに、敵対していたグループ間の再融和に努めることも重要であり、特に、兵士の「武装解除」、「動員解除」、「社会復帰(市民社会への再統合)」プロ

図8 - 1 退役軍人自立支援プログラム実施計画

目 的	1998	1999	2000	2001-
カンボディア兵員全員の登録 (約14万人) (パイロット) 兵士1,500人の除隊 生活確立 社会復帰 (全体計画) 兵士3万人の除隊 社会復帰		登録	パイロット事業 登録 登録 生活確立 社会復帰 地域開発	全体計画 2000-2002

出所：筆者作成

グラム(DDR: Disarmament, Demobilization and Reintegration)を実施することが治安の改善、紛争再発防止のために不可欠である。DDRは、除隊兵士が効果的に市民社会に再統合された場合にのみ成功に終わるといわれており、除隊兵士の社会への復帰がその後の社会情勢の安定や治安維持にとっての重要な鍵となる。動員解除と社会復帰はしばしば別に行われるが、技術的には相互に関連している。なお、武装解除については、除隊兵士の武器を回収するだけでは不十分であり、一般市民に幅広く蔓延している小型武器の規制や回収、余剰武器の破棄を併せて行っていく必要がある。また、武器の不正輸出入を防ぐために、国境管理のための組織的能力を強化することも必要である。

## 2-2 カンボディアにおける動員解除計画 (現状分析)

### 2-2-1 計画とこれまでの進捗

1992年、UNTACはPKO活動の一環として兵員削減を企図したが、クメール・ルージュ(KR)の拒否により頓挫した。1996年に、カンボディア政府は世界銀行の技術支援を得て兵員削減計画(CVAP)を策定したが、これも1997年7月事変により行き詰まった。その後1998年選挙に基づいた新政府が発足し、全てのKR軍が政府側に投降するに及び、軍改革と兵員削減に好ましい環境が整ったため、カンボディア政府はCVAPの見直しを行い、1999年2月、東京で開催されたカンボディア支援国会合において、カンボ

ディア政府と世界銀行が連携して策定した退役軍人自立支援プログラム(CVAP: Cambodia Veterans Assistance Program)が発表され、ドナー国への支援要請がなされた(図8-1参照)。なお本計画は、現在、5年間の計画でカンボディア政府が着手している5改革(森林改革、行政改革、財政改革、兵員削減、司法改革)の一つとして位置付けられている。本プログラムの目的は、1998年の経常支出の約52%、GDPの4.32%(ともに推測値)を占める軍・治安関係費を縮小し、その分を社会経済セクターへ転用して国の経済発展のために利用することである。このために、約14万人といわれる兵員のうち、2002年までに3万1,500人の兵員を段階的に削減し、除隊した兵士及びその家族を経済的に自立させ、市民として社会生活に適応させる計画である。2000年8月現在、登録、パイロット事業の除隊フェーズが終了し、生活確立、社会復帰フェーズが開始されたところである(表8-11)。登録フェーズまでは世界銀行がイニシアティブを取って進めてきたが、除隊兵士に対するセーフティネットとしての1,200ドルの現金支給につきドナー国より疑義が呈され<sup>22</sup>、これが見なおされてから世界銀行は調整役に徹している。世界銀行は同計画実施をコンディショナリティとしていることもあり、実施促進に努めているが、必ずしも本計画の実施に関心が高くないドナー/国際機関もあり、援助アクターの足並みは必ずしも揃っていないように見うけられる。わが国は、登録作業を支援するため、短期専門家「兵員削減計画」2名(1999年8-10月)を女性省に派遣した(表8-12参照)。

<sup>22</sup> 1,200ドルという値の根拠ならびに全て現金支給で行う手法に対してドナーから反対があり、その結果、セーフティネットは現金とそれ以外(食料、医療サービス等)の混合で構成され、現金支給は240ドルをカンボディア政府が支給することで決定した。

表 8 - 11 各フェーズの活動

フェーズ	活動内容
除隊	集合、IDの確認、オリエンテーション、健康診断、正式書類の手交、個人情報の確認
生活確立	生活確立パッケージの配給 240 \$(現地通貨)、食料(米、魚、料理用油)、生活用品(マット、蚊帳、毛布、樽、水タンク、鋏、ナイフ、斧、プラスチックシート、バッグ)
社会復帰	住宅の修繕、農業技術/職業訓練の支援、特別対象グループへの支援

出所：筆者作成

2-2-2 パイロット事業の現状とドナーの支援

パイロット事業は、バットンボン州、ボンティアイミアンチェイ州、コンポート州、コンポントム州を対象に1500人の兵士を除隊させる計画であり、除隊フェーズ(国軍の動員解除)、生活確立フェーズ(緊急ニーズの拡充)、社会復帰フェーズ(生産的な市民生活への順応)によって構成されている<sup>25</sup>。

各省庁とカンボディア国軍の代表からなる文民組織、動員解除評議会(CDAF: Council for the Demobilization of Armed Forces)がパイロット事業の除隊フェーズから社会復帰フェーズまでの調整・政策決定を担っており、その下の実施事務局(General Secretariat)が事業の実施を担当している。州レベルにおいては、パイロット事業を実施する4州に、州退役軍人委員会(PVC: Provincial Veterans Committee)が実施事務局の管轄下に設置された。財政管理は、世界銀行が技術的支援を実施する他、信託基金を設立し、その管理も担当する。また、UNDP / CARERE (Cambodia Area Rehabilitation and Reintegration Project)とGTZは社会復帰フェーズにおいて、既存の地域開発事業と組み合わせ、除隊兵士の社会復帰を促進する支援を実施している。パイロット事業へのドナー、国際機関、カンボディア政府の支援状況は表8-13、8-14のとおりである。

除隊フェーズはプノンペンでトレーニングされたCVAPのチームが、各州に除隊センターとして定められた公共施設(職業訓練校等)に派遣され、兵士の除隊が実施された。世界銀行を始めとしたドナーからも、除隊に関してはおおむねポジティブな評価が下されている。わが国ノンプロ無償の見返り資金を活用した、医療サービスと食糧・水の供給への支援

表 8 - 12 登録作業結果

1998年5月 - 99年12月

幽霊兵士 <sup>23</sup> 判明数	15,551人
幽霊兵士の家族判明数	163,346人
王国政府軍兵員数	140,693人
そのうち寡婦(女性退役軍人省へ移管)	9,433人
除隊予定兵員数	31,500人
2002年末の予定兵員数	99,643人

注：\* 14万693人の兵士のうち、カテゴリー2 特別グループ<sup>24</sup>は10.14%にあたる(障害者5.93%、慢性疾患患者3.08%、高齢者 - 50歳以上2.03%)

出所：筆者作成

は、CVAP実施事務局から感謝の意が表されたほか、世界銀行・IOMからもポジティブな反応が得られた。

8月上旬時点で、全パイロット事業とも除隊フェーズまで終了しており、次の生活確立フェーズは一部開始されているが、物資が必要分調達されていないため滞っている。社会復帰フェーズは必ずしも生活確立フェーズの終了を待たずに開始されている<sup>26</sup>。

社会復帰、地域開発フェーズに関しては、そこに協力するUNDP / CARERE(バットンボン・ボンティアイミアンチェイ)、GTZ(コンポート・コンポントム)が実施している既存の事業に組み入れる形で協力を進めるため、支援のコンセプト、手法、アプローチに若干の違いが見られる。

州の軍隊に属する者は、軍の基地内の兵舎に居住しており、郡の軍隊に属する者は基地の外に居住し、定期的に基地に通っている。パイロット事業においては、事前調査において既に明らかであったとおり、ほとんどが、既に軍基地の外に住んでいるか、軍基地内に住んでいても自宅を持っていたり、家を持た

<sup>23</sup> 名簿に名前があったものの、その人物が兵士として存在していない兵士

<sup>24</sup> カテゴリー1 - 健康者、カテゴリー2 - 特別グループ(障害者、慢性疾患患者、高齢者 - 50歳以上)

<sup>25</sup> 武装解除はCVAPに含まれておらず、除隊の前に軍基地において軍の責任下で実施される。

<sup>26</sup> コンポート、コンポントムにおいては、既に開始、バットンボンは8月中旬頃開始予定。



表 8 - 13 資金協力

\*2000年8月現在  
(単位：米ドル)

カナダ	325,000	未供与、手続き中
ドイツ	280,000	
カンボディア政府	360,000	
オランダ	310,000	未供与、手続き中
日本	400,000	ノンプロ無償見返り資金、75,000 供与済み残金手続き中
SIDA(スウェーデン)	400,000	未供与、手続き中
WFP	130,000	食糧援助
その他	45,000	
合計	2,250,000	

注：\* 世界銀行は登録フェーズに約50万ドルの資金協力をしたが、パイロット事業においては資金協力を行って  
おらず、信託基金を管理する等調整役に徹している。技術アドバイザーを派遣し、全体計画へのマニユ  
アル作成などで貢献する予定。また、北東部における農村開発プロジェクト用の予算から50万ドルを融通し、  
バットンボーン州及びポンティアイミアンチェイ州における地方分権促進事業( SEILA プロジェクトのパ  
イロットプロジェクト支援 )に割り当てる予定。

\* IOM は除隊フェーズにおいて医療ヘルススクリーニングに技術協力している。

出所：各種資料より作成

表 8 - 14 パイロット事業の概要

州名		バットンボーン	ポンティアイ ミアンチェイ	コンボート	コンボントム
対象人数	カテゴリー1	126	112	104	138
	カテゴリー2	294	258	146	322
	計	420	370	250	460
除隊フェーズ実施期間		7 / 11 - 15	6 / 16 - 20	5 / 4 - 11	5 / 16 - 21
社会復帰フェーズ支援機関		UNDP / CARERE		GTZ	
上記機関の 各フェーズ 支援内容	除隊フェーズ	オブザーバー		オブザーバー	
	生活確立フェーズ	調整、モニタリング		住宅修繕のための物資供与	
	社会復帰フェーズ	職業訓練の実施、PDRD / PVC <sup>27</sup> への支援(対象地域を拡大)		職業訓練、地域開発事業に関する情報 提供、事業実施機関との調整、紹介	
	地域開発	PDRD / PVC への支援		既存の食糧保障農村開発事業を継続 (州の一部の地域)	

出所：各種資料より作成

ない者も親戚の家に身を寄せる等、帰る場所がない  
者は非常に少なかった。しかしながら、対象となっ  
た除隊兵士の中には、病気のため働くことができず、  
小さな家を借り、妻の収入によって細々と暮らして  
いる者もあり、彼らにとっては、定期的収入と居住  
場所を突然失うことは非常に大きなダメージである  
ように見受けられた。

## 2-3 主要な課題

### 2-3-1 ドナーの動向

パイロット事業への支援においては、各国ドナ  
ー及び国際機関の協力が期限どおり行われない等、ド

ナー側の意向に不透明な部分が見受けられ、これが  
事業実施を遅延させる理由の一つとなっていた。全  
体計画の実施に際して、カンボディア政府はドナ  
ーの支援を確信できない限り開始しないと強い態度を  
取っており、ドナーの支援状況が全体計画の大きな  
鍵となる。

### 2-3-2 軍の計画への関与

本計画において、軍とCVAP事務局の間の情報伝  
達が必要でも円滑に行われていない点が指摘されて  
いる。関連重要資料の現地語への翻訳が遅れており、  
軍のこの計画への理解の妨げともなっている一方、  
軍からも必要情報がなかなか明らかにされないこと

<sup>27</sup> PDRD : Provincial Department of Rural Development, PVC : Provincial Veterans Committee

が報告されている。

#### 2-3-4 タイムフレーム

2000年8月現在、パイロット事業の除隊フェーズが終了し、生活確立、社会復帰フェーズが開始されたところである。その後パイロット事業のレビュー、その結果を踏まえたワークショップが予定されているが、いずれも明確な時期は提示されていない。ワークショップで抽出されたパイロット事業からの教訓を、全体計画に反映する予定になっているので、全体計画のタイムフレームはさらに予測がつかない状況である<sup>28</sup>。

#### 2-4 開発の方向性

全体計画の実施時期や方法、計画そのものの方向性及びドナー国、世界銀行を含めた国際機関の協力の方針や動向など不透明な面も多々あるので、この計画そのもの、軍の真意及び他ドナー国/機関の動向等、政治的側面を認識した上で、わが国の同計画への協力量針を定めていく必要がある。同時に、継続的なモニタリングが不可欠であり、適宜サブグループ会合やCG会合において疑問点を明らかにしていくべきである。

また、除隊兵士には特別な配慮が必要であるが、裕福なものもいると報告されているので、除隊兵士の中でも支援を必要としている対象者を見極めて協力することが必要である。他方で、地域開発のフェーズにおいては、彼らが社会復帰することがこの事業の目標である以上、コミュニティ全体への支援の対象者の中に除隊兵士を含めるアプローチも、彼らの社会復帰を促進すると思われる。

#### 2-5 わが国の援助のあり方

##### 2-5-1 計画を支援する必要性

カンボディアにおいて、長期にわたる内戦によるダメージは大きく、このため行政組織、社会体制は非常に脆弱であり、これを克服し、持続的開発に結び付けていくには、辛抱強い長期的支援が不可欠で

ある。内戦の負の遺産の一つである除隊兵士の問題に本格的に取り組むことは、ポストコンフリクト国への長期的支援実施のための一戦略として位置づけることができると同時に、カンボディアの発展のためには避けて通れないと思われる。また、国家予算の負担となっている軍事部門の費用を軽減し、財政健全化を成し遂げること、除隊兵士とその家族を一般の市民社会に統合し、彼らを社会の危険分子としないためにも、動員解除計画の成功裡な実施が必要であり、和平以来一貫してカンボディアの政治的側面、経済的面について、国際社会のなかでも主導的に、かつ積極的に支援してきたわが国として、カンボディアの堅固な平和構築を図る上で、極めて重要な本件兵員削減計画を支援することは不可欠と考えられる。更に、除隊される兵士には障害者、高齢者、慢性疾患を持つカテゴリー2が多く、その中には最貧困層が含まれている。彼らを支援していくことは、貧困軽減の観点からも必要である。

##### 2-5-2 協力の領域

全体計画においても、パイロット事業とおおむね同様の手順で事業が取り進められると思われる。その際には、除隊フェーズ、生活確立フェーズよりも、社会復帰、地域開発フェーズにおける協力の方が、JICAのスキームを適用しやすい上、政治的・軍事的関与も小さいと思われるところ、前者に対しては、パイロット事業で実施したようなノンプロ無償の見返り資金活用、あるいは信託基金への拠出等の資金協力にて対応し、後者のフェーズにてJICAの事業と組み合わせた協力を検討するほうが適当と思われる。ただし、コミュニティ全体を底上げする開発事業に加えて、貧困な除隊兵士に焦点を当てた事業も補完的に必要と思われる(図8-2参照)。

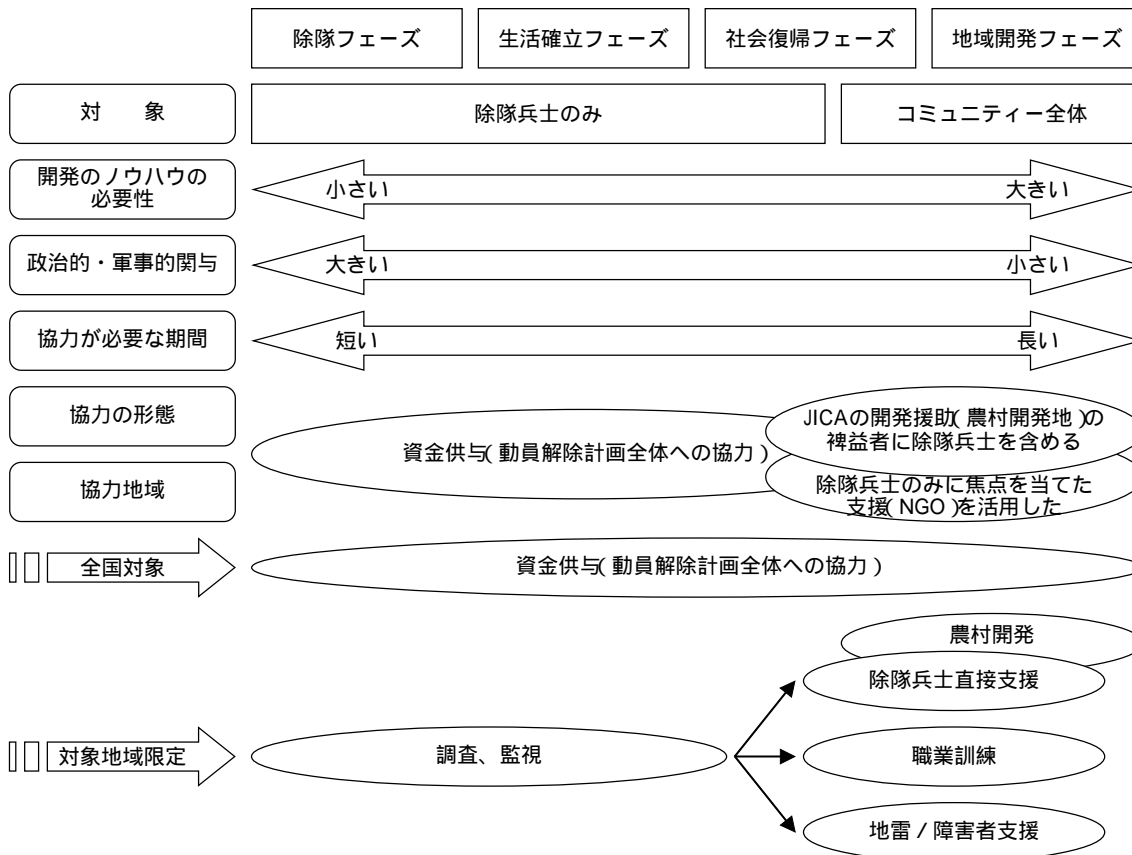
##### 2-5-3 援助実施上の留意点

###### (1) 安全管理

現在のJICAの協力地域は危険度の関係で他の機関に比べて非常に制限されている、調査等の活動に

<sup>28</sup> 大使館より、世界銀行は、パイロットプロジェクトをレビューするワークショップの開催時期についてはドナーからの支援が確認された後が適当と考えている、との情報があった。

図8 - 2 わが国の協力の方策



出所：筆者作成

おいても制約が大きく、全国レベルで実施される動員解除計画に対する協力の可能性を検討していく際にも制約要因となっている。他のドナー及び国際機関に対してカンボディアの治安について聞き取りをしたところ、1998年の総選挙の結果、新政権が樹立して以来、治安は見違えるように改善しており、治安の問題で渡航を制限している地域をカンボディア国内に定めている機関は一つもなかった。国連機関もGTZも、最新の情報収集・交換を徹底し<sup>29</sup>、地方へ出張する際には、最新の情報をセキュリティ担当に確認し、そのアドバイスと安全管理の基本的事項についてとりまとめられているガイドライン( 通信手段の確保や移動する時間帯の制限等 )を参考に業務を実施している。また、地雷については、地雷原でない地域は現地レベルで確認されているところ、現地事情に詳しいC / Pの同行を得られれば、リス

クを避けることが可能であり、事実、バットンボーンの州農村開発委員会( PRDC : Provincial Rural Development Committee )では農村開発活動において地雷事故にあった外国人援助実務者はいないと声明していた。

国民の約85%が農村に住んでいるカンボディアでは、援助においても除隊兵士や地雷の分野に限らず、地方展開は必須であり、継続的な治安の監視、安全管理の強化は不可欠であるが、カンボディア全体の危険度の見直しも検討されるべき事項と思われる。

また、本計画は軍も関与しているため<sup>30</sup>、援助要員の配置先( 軍の関与 / 影響の小さいポスト )や業務に必要な情報収集のアプローチの方法等、援助要員の安全管理に関して十分な配慮が必要である。

<sup>29</sup> 全国の治安情報は2週間ごとにUNDPが取りまとめており、JICA事務所も入手している。

<sup>30</sup> CVAP事務局内にも軍から出向している者がいる。

## (2) 今後の取り組み方

先に述べたように、除隊兵士自立支援をわが国が実施する意義は非常に高いと思われるが、本格的実施にあたっては、上記に提案された方策のうち、最も適当な案件を効果的に組み合わせるためにも、対象者についての十分な事前の社会経済調査、案件に除隊兵士のコンポーネントを含めるための具体的すり合わせ及び動員解除計画そのものの動向についての情報収集が必要と思われる。これを行うための、長期の企画調査員派遣について今後検討していく必要があるが、同時に、除隊兵士自立支援を成功させるためには、我が方の関係アクター(外務省関係局、カンボディア大使館、JICA関係部署、カンボディア事務所等)の足並みの揃った協力体制が不可欠となるので、次期企画調査員が派遣される前に、ある程度具体的な方向を定めることが重要と思われる。また、派遣時期については、パイロット事業が終了し、レビューの結果が出て、全体計画の青写真が見えてきたころに、わが方の具体的協力の方向性を定めた上で実施することが望ましいと思われる。

## 参考文献

- 天川直子(2000)『アジアの女性：変容する社会の中のジェンダー』『アジア理解講座』国際交流基金
- 黒澤 啓/菊地 智徳(1999)『対人地雷問題に対するわが国の協力の方向性』、『国際協力フロンティア』
- 坂根宏治(1998)『「内戦の時代」における国際支援のあり方について - カンボディアの現状を事例として』、『国際協力フロンティア』
- Cambodia Mine Incident Database Project (1999) *Monthly Mine Incident Report June 2000*
- CVAP (2000) *Pilot Demobilization Program Draft Project Implementation Manual*, Royal Government of Cambodia Council for the Demobilization of Armed Forces
- DAC (1998) *Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21<sup>st</sup> Century*
- EC (CPN\*) (1999), *Peace-Building & Conflict Prevention in Developing Countries : A Practical Guide*
- Ministry of Planning (1998)
- World Bank (1998), *Post-Conflict Reconstruction- The Role of The World Bank*

## 第9節 環境

高橋 敬雄  
土井 陸雄  
榎本 宏

### はじめに

カンボディアは、東はヴェトナム、西はタイ、北はタイとラオスに囲まれ、南はタイ湾に面し、その面積は18万2,000km<sup>2</sup>(日本の約半分)、人口は1,144万人<sup>1</sup>(1998年、日本の約1割)である。西にはトンレサップ湖(大湖)が位置し、メコン河は北から南に貫いて流れ、水系・湿地に富み、国土の中央部は低地沖積平野となっている。高い山はなく(最高は1,810m)、高地はラオス・ヴェトナム国境付近、東部のヴェトナム国境付近、それに南西部にあるのみである。海岸線の長さは443kmにすぎない。気候は熱帯モンスーン気候で夏の雨季(5 - 10月)と冬の乾季(11 - 4月)に分かれ、年間降水量は平野部で1,200 - 1,900mm、メコン河の東側で1,800 - 3,000mm、西部沿岸部では3,000mmを超える。

国土は生産性に富み、住民は豊かな農林漁業資源を享受していたが、1970年以降国内混乱が顕著となり、1975 - 79年のポルポト時代には、米(コメ)に局限した農業生産と大量の人的損耗が行われ、以後今日まで四半世紀にわたって内戦が継続されたため、国土及び社会の維持管理と質の向上は放棄されただけでなく両者の多くが壊滅的な打撃を受けた。

今日、人の生の基盤たる社会的環境・自然的環境は、劣悪さの極限を脱したとはいえ、依然として極めて深刻な状況にあり、カンボディアの自助努力のみでは到底速やかに昔日の豊かさは回復できないと言わざるを得ず、先進国、特に日本の援助が求められる所以である。

以後、生活環境と自然環境を軸に、現状分析、主要な課題、開発の方向性、わが国の援助のあり方、の順で述べることにする。

### 1. 現状分析

#### 1-1 基本条件

カンボディアの環境を検討するに当たり、考慮すべき点は少なくないが、国土、生産及び生活の3点を踏まえ検討していく必要がある。基本的で見落としがちな点を以下に掲げる。

第1に、カンボディアの主要産業は農林水産業であり、国土と人口の大半が農林水産業に係わっている。一方、プノンペン、バットンボンへとその周辺への人口集中は顕著で、世界の途上国の大都市が抱える諸問題を共有している。州都は一応都市を形成しているが、その集積度は非常に弱い。

第2に、カンボディアは大河たるメコン河、それにトンレサップ湖・同川を擁しており、湖沼・湿地などの水系が発達して、食生活において農作物に加え水産物が、第一次産業において農林業に加え水産業の、それぞれの視点が欠かせない。

第3に、生活環境の視点から居住者を区分すると、上記第1点からは、首都・バットンボンなど大都市の居住者、地方都市居住者、それに農民・森林住民<sup>2</sup>に区分され、これに第2点から漁民、あるいは川に向かい水辺に暮らす人々が加わることになる。

第4に、カンボディア国内外の需要を前提にした各種の工業が都市に興隆しつつあり、外国資本の進出も盛んになりつつある。多くは規模が小さく、都市の居住地区に立地しているものも少なくない。

#### 1-2 自然環境の現状

##### 1-2-1 自然資源管理の現状と特徴

自然資源管理の内容は多様であり得るが、ここでは森林資源、水産資源、生物多様性(自然公園、湿地帯保全、希少種保全)を取り上げる。トンレサップ湖

<sup>1</sup> World Bank (1999b)

<sup>2</sup> 例えば、ゴードン・ピーターソン(1999)

表9 - 1 森林種類別天然林面積 (単位: 1,000ha)

	1969	1973	1985	1993	1997
常緑樹林	3,995.3	6,876.4	4,852.7	4,763.3	5,488.7
混交樹林	2,504.0	N.A.	1,113.0	977.3	N.A.
落葉樹林	5,296.7	4,792.9	4,367.9	4,301.2	4,052.2
針葉樹林	17.8	9.3	8.2	9.8	N.A.
二次林	N.A.	N.A.	618.5	517	544.7
竹林	387.4	N.A.	N.A.	N.A.	21.8
矮性常緑樹	288.7	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
浸水林	681.4	937.9	795.4	370.7	327.5
浸水2次林	N.A.	N.A.	28.2	259.8	23.6
マングローブ林	38.3	94.6	68.5	85.1	77.3
2次マングローブ林	57.5	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
総合計	13,227.1	12,711.1	11,852.4	11,284.2	10,535.8

出所: 森林野生生物局(1999)World Bank(1996)

は水産資源の宝庫であり、湿地帯保全などの自然保護と密接にかかわるので、ここでは自然資源管理の面から記載し、水資源の視点に立った記載は他節にゆずる。

カンボディアにおいては、経済成長に起因する自然資源への開発圧力は、タイ・インドネシア・フィリピン等の東南アジア諸国と比べ少なかった。しかし人口増加とともに、1992年のPKO、1993年の総選挙以降の急速な市場経済化及び開発・復興によって、自然資源に対する開発圧力が高まった。その結果、森林の違法伐採・魚の乱獲・希少種の密猟が急増し、自然資源管理を所管する農林水産省及び環境省の政策・法制度、法執行能力のないことも重なり、自然資源の質・量が急速に悪化した。

このため、森林分野において政策、制度の改善・充実を早急に実施しなければならない破局的状態まで陥り、1999年1月にフン・セン首相は、不法伐採の取り締まり強化・森林政策の改善を打ち出し、保護政策への大きな転換が行われた。また、水産分野、生物多様性の分野においても、現状のままならば深刻な状態に至ると考えられる。自然資源管理を所管する農林水産省及び環境省は、技術力、法制度・政策策定能力、法執行能力が極めて低く、予算もない

ことから援助国・機関の支援がないと存立が不可能といっても過言ではない。

### 1 - 2 - 2 森林資源の現状

#### (1) 森林資源の重要性

森林は、カンボディアの最も重要な天然資源・外貨獲得源の一つであるが、第一次産業に85%が従事する国民の生活の糧を提供し、本来は気候の安定化、土砂流出や洪水防止などの国土保全に寄与し、ひいては農業・水産業の基盤を提供するものである。

1997年のカンボディア国森林面積は1,054万haであり、家庭用燃料のほとんどが森林で伐採された薪や炭でまかなわれ(600万m<sup>3</sup>/年)、食料・薬品・竹・ラタン・レジンなどが森林から得られている。森林生産のGNPに占める割合は、1998年において6.1%程度である<sup>4</sup>。材積については、ha当たり154m<sup>3</sup>とすると、全国では15億6,000万m<sup>3</sup>と推計される。

#### (2) 森林資源の減少と違法伐採

FAO及びカンボディア森林野生生物局による、森林種類別の森林面積変化を表9 - 1に示す<sup>5</sup>。

森林面積の減少率は1973年から1993年の間は年

<sup>3</sup> カンボディアにおけるエネルギー源の実に84%が薪炭で占められる。次いで石炭・ガス・電力が14%、農業廃棄物2%である(工業エネルギー省資料)。

<sup>4</sup> 森林面積については、FAO・メコン河委員会等のデータがある。しかしインベントリー調査は、UND / FAOがカンボディア職員の技術訓練の一環としてごく一部の地域で実施した例があるのみである。成長率も、信頼できるデータはない。

<sup>5</sup> この表の1969年・1973年・1985年のデータはFAOの森林資源調査、1993年はメコン委員会の土地利用調査、1997年はメコン委員会 / GTZの森林資源モニタリングプロジェクトに拠っており、森林の種類区分及び面積の計測手法が異なるため、厳密に経年変化を比較することはできないが、大勢は判断できる。

表9 - 2 カンボディアにおける漁獲量 (単位: トン)

年	内水面漁業	海面漁業	内水面養殖	エビ養殖	合計
1980	18,400	1,200	N.A.	N.A.	19,600
1985	56,400	11,178	3,000	N.A.	70,578
1990	65,100	39,900	6,400	N.A.	111,400
1992	68,900	33,700	8,550	N.A.	111,150
1993	67,900	33,100	7,400	500	108,900
1994	65,000	30,000	7,640	560	103,200
1995	72,500	30,500	8,779	731	112,510
1996	63,510	31,200	9,000	600	104,310
1997	73,000	29,800	11,534	266	114,600
1998	75,700	46,300	N.A.	N.A.	122,000
1999	231,100	52,900	N.A.	N.A.	284,100
2000	245,600	50,452	N.A.	N.A.	296,052

注: \* 1998年以前の統計値に、小規模漁業(零細漁業、水田漁業)の漁獲量は含まず。

\* 1999年以降の統計値は、小規模漁業(零細漁業、水田漁業)の漁獲推計値を含む。

出典: 農林水産省漁業局(1998)

率換算で0.6%であり、同時期におけるタイ等周辺国の減少率1%と比べ低い。これはカンボディアが内戦状態にあり、国際社会から孤立していたためと考えられる。他方、1993年から1997年の減少率は1.2%と倍増している。これは主に、商業的価値の高い樹林が、持続可能な量を超えて伐採及び違法伐採されたことによる(後述)。

表9-1を詳しく見ると、1973年-1993年には年7万ha、計140万haが消失し、農水省によれば主に農地に変換された。1993年-1997年には70万haが消滅し、半分が農地に半分が灌木地に転換された。表にはないが1997年-1999年初めには年18万haの森林が消失し、これは違法伐採を含む伐採の進行と、家庭用薪炭の需要増による。

森林のうち常緑林は、丘陵常緑樹林と熱帯降雨林に大別され、タイ・ラオス・ヴェトナム国境の山間部及び南西山間部に分布する。落葉樹林は、メコン河東部と標高500m以下のトンレサップ湖周辺に分布する。針葉樹林はキリロム地方にのみ分布する。メコン河水系・トンレサップ湖周辺の浸水林は、特異な生態系を持ち、魚類の産卵場・生息地として重要である。

常緑樹林と落葉樹林の割合はほぼ半々で、伐採圧力は前者に高く、このうち保護されているのは全森

林面積の6%に過ぎない<sup>6</sup>。また浸水林の減少も大きい。他の途上国のように、焼き畑農業による森林減少は大きな問題になっていない。

木炭製造のためマングローブの伐採も行われており、海岸部(コックン、コンポート、シハヌークヴィル)には1,000以上の炭焼きがある。製品はマレーシア・シンガポール・タイなどに調理用として輸出され、マングローブ伐採後はエビの養殖が行われる<sup>7</sup>。

1999年におけるカンボディア国木材生産量425万m<sup>3</sup>(丸太ベース)のうち、伐採権に基づくものはわずか6%で、その他全てが違法伐採である<sup>8</sup>。カンボディア政府は1999年までの10年間に700万haの森林の伐採権を外国企業などに与えてきた。商業伐採された木材の主な輸出先は、タイ・ヴェトナム・ラオスである。

### 1-2-3 水産資源の現状

#### (1) 水産資源の重要性

水産業のカンボディアGNPに占める割合は3.1%と低いが、国民が摂取する蛋白質の70%以上が魚類に由来するといわれている。1998年のメコン河委員会及びDANIDAの調査によると国民1人当たりの魚類の消費量は25~30kg、トンレサップ湖周辺では

<sup>6</sup> World Bank(1999a)

<sup>7</sup> 執筆者、1996年カンボディア訪問時の聞きとりによる。

<sup>8</sup> World Bank(1999a)

86.6kgを消費しており(日本は70.6kg、世界平均は15.9kg)カンボディア国民の食生活に極めて重要な役割を果たしている。

漁獲量の推移を表9-2に示した。漁獲量は1980年代から1990年代にかけて急激に増大したが、1990年代以降は年10~11万トンで推移しており、うち7万トンが内水面漁業、3万トンが海面漁業である。近年、養殖業が盛んとなり、ナマズ・ライギョ・ティラピア・コイ・サンドゴビ・ソウギョ等が養殖され、年1万トン前後の生産がある。しかし、漁業統計は不備で小規模漁業の漁獲量は含まれていなかった。メコン河委員会及びDANIDAが1994年から1998年にかけて調査を実施した結果、小規模漁業(零細漁業、水田漁業)による1年当たりの漁獲が16万トンから25万トンと推計した。そのため1999年以降の漁獲統計には、推計値の最低値である16万トンが追加計上されている。

内水面漁業は、ヘクタール当たりの生産性が極めて高いトンレサップ湖が漁獲量の6割を占めており、メコン水系の平地部全域で盛んである。このうちサーブ川では、漁業をしながら水上生活する人々がいて、半分以上はヴィエトナム人である<sup>9</sup>。

交通網は整備されておらず、氷等によって漁獲物の鮮度維持ができないため、自家消費及び漁獲地近隣での消費が中心となっている。淡水魚の魚種は500種類程度であり、タイ・ラオス・ヴェトナムと似た魚類相である。海面漁業は、シハヌークヴィル・コッコン・コンポートで盛んであり、最近ではエビの養殖が行われている。

## (2) 漁期と漁業権<sup>10</sup>

淡水魚は季節により移動する。雨季には、サーブ川が逆流するに従い河をさかのぼり、雨季の終わり10月ごろから河の流れが下方に向かうと、氾濫域にいた魚は河に戻ろうとするので、河への入口に堰をつくり、これに切れ目を入れて網を仕掛け捕まえる。かくて漁期は10・11月から5・6月ごろまでとなる。

法律により、6月には網を全て取り去らなければならない。

1月ごろには、魚の塩辛のようなもの(クラホック)を一斉につくる。人々は川沿いに集まり、ザルに入れた魚を足で踏んで内臓を出し、塩を加え加工する。

漁業権は、網の種類・大きさ等で分類されている。海洋での漁業もライセンス制である。大規模漁業の漁業権は、2年に1度、せりて買う仕組みになっている。湖・河・氾濫域を239区画(2000年現在)に分けて、それぞれの漁業権をせる。中規模漁業の場合せりは行われず、権利を買う。

## (3) カワイルカ<sup>11</sup>

カワイルカは、春節(Chinese New Year)の頃、小魚の後を追ってメコン河を遡上する。この遡上は、Chinese New Year Migrationと呼ばれる。このあと下流に移動し、最初の氾濫の後で、子どもを産むために再度上流に移動する。

以前にはトンレサップ湖にもカワイルカがいた。1960年代までは首都王宮前のサーブ川でも見かけられた<sup>12</sup>。しかしポルポト時代に搾油のために乱獲され、現在はほとんどいない。トンレサップ河の下流域にはあまりいないとされるが、発見の報告もある。これはトンレサップ湖との間を行き来しているカワイルカと考えられている。

カンボディアでは、昔はカワイルカを捕まえると土葬していた。ヴィエトナム人は土葬または火葬をするか、油をとっていた。現在では、漁民が貧しくなっているため、カワイルカを捕まえたら、ほとんどの場合、食べている。イスラム教徒は干し肉にして食べる。

## (4) 水質汚濁

淡水域の水質汚濁が近年顕著に進みつつある。原因には、上流の森林破壊(ルビー採掘に伴う森林伐採・表土剥離を含む)、都市化に伴う生活排水の

<sup>9</sup> 1995年11月、執筆者の農林水産省農業水利気象局における聞き取りによる。

<sup>10</sup> カンボディア環境基礎調査研究班(1996)

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> この一文のみ、1998年、Phay Mondara氏(在日カンボディア大使館2等書記官、当時)よりの聞き取りによる。



流入、水際林の農地・宅地化、農薬の使用湿地帯の水質汚濁が顕著で漁業に影響の大きい場所を以下に掲げる<sup>13</sup>。

第1は、トンレサップ湖内下流部である。ここでは、雨季に河の流量が増えてから魚を都市域に運ぶため、2～6・7月までは魚を生け簀に入れ養殖している。4～5月に初めて降る雨水は、嫌気性になっている底質をかき回してしまい、アンモニア性窒素が発生する。このために1～2日で300トンの魚が死ぬことがある。

第2は、トンレサップ湖から同河に入ったあたりである。河の氾濫域に畑があり、豆などの単一栽培(mono-culture)が行われ、DDTなどの農薬も使われている。氾濫域には街が接しており、排水やゴミが河に流れ込む。雨季の降り始めの雨水は街や畑から河に流れ込み、養殖している魚を殺し、全て死んでしまったこともある。このため、この地域で漁業はほとんど行われなくなっている。

第3は、首都から約10km上流である。川沿いに人が住み、200～300の生け簀がある。この辺りは、12月～1月が漁の最盛期で、約10万人が集まりクラホックをつくる。このため、魚の内臓・血などが河に流れ底に溜まる。2～3月までこの沈殿物は下流に流されず、気候が替わり暑くなってくると腐敗して河川水の溶存酸素を減らし、アンモニア性窒素の濃度を高くして、養殖魚が死んでしまうことがある。これは、年に2回、2～3月ごろと4～5月ごろに起きる。このため、汚染に強い雷魚(snake head)と pangages のみが養殖されるようになっている。

第4は、カンダール州プラサー、ルックダイク辺である。ここでも雷魚(snake head)と pangages が養殖されているが、寄生虫や潰瘍に冒されるため、DDTを水に溶いて流し、寄生虫を駆除している。

第5は、トンレサップ湖の西側でルビー採掘のため表土の洗浄が行われることから、シルトや粘土が湖に流れ込み、湖の濁度を増やし水深を浅くしている。

さらに、非常に貧しい人々が、川の堤防ぞいに住んでおり、ゴミを川に捨てている。カンボディアの法律では、河から50m以上離れて住むことを義務づ

けているが守られていない。川沿いのレストランなどもゴミを川に捨てている。船などから油が川に流出していることもある。工業化は始まったばかりであるが、メコン・トンレサップ・バサックの各水系を汚染しつつある。首都周辺では川沿いに工場が増えている。法は整いつつあるものの、工場排水規制の実効性はほとんどない(1-3-2(2)参照)。

#### 1-2-4 生物多様性の現状

カンボディアの生物多様性に関するデータは、長年の内戦と戦後の混乱のため調査がなされなかったことから、古いものしか残っていない。それゆえ確定的な値ではないが、カンボディアの哺乳動物数は212種、鳥類720種、は虫類240種、維管束植物2,300種、海産魚450種、汽水・淡水魚約500種と言われている。ちなみに日本では、哺乳動物が約200種、鳥類が約700種、は虫類が97種、汽水・淡水魚が約300種、維管束植物が7,087種である。

維管束植物の種類が日本より少ないのは、調査が進んでいないためと思われる。World Conservation Monitoring は、15,000種の植物(維管束植物、シダ等の菌類を含む)があり、そのうち3分の1がカンボディアの固有種であると推定している。カンボディア低地部の植物相はインドシナ植物地区に属しており、一方高地部はインド・マレーシア植物地区に属している。

カンボディアの植物相は他国より多様であると推定されているが、動物相は近隣国ほど多様ではない。絶滅に瀕している動物種は、国際自然保護連合(International Union For Conservation: IUCN)の分類では表9-3のとおりであるが、今後調査が進むにつれさらに増えると推測される。

メコン河・トンレサップ湖など大河・大湖を擁するカンボディアは、その氾濫原に広大な湿地を有しており、その面積は36,500km<sup>2</sup>、国土の20.2%に及ぶ。湿地は洪水調節・気候の緩衝のほか、多様な動植物が生を営む基盤を形成し、生活・農業・漁業に必要な物資を供給している。また希少動植物の住みかともなっている。しかし近年、都市化・農耕地化等の開発により面積が減少しつつあり、水質汚濁や、土

<sup>13</sup> 1995年、執筆の農林水産省での聞き取りによる。

表9 - 3 絶滅に瀕している動物種<sup>14</sup>

名 <sup>15</sup>	学名
アジアゾウ( Asian Elephant )	Elephus maximus
クロテナガザル( Black gibbon ) <sup>16</sup>	Hyllobates concolor
ラングール( Douc langur ) <sup>17</sup>	Pygathrix nemaeus
ジャワサイ( Javan rhinoceros )	Rhinoceros sondaicus
クーブレイ( Kouprey ) <sup>18</sup>	Bos sauveli
カンムリテナガザル( Pileated gibbon )	Hyllobates pileatus
スマトラサイ( Sumatran rhinoceros )	Rhinoceros sumatrensis
トラ( Tiger )	Panthera tigris
( Batagur )	Batagur baska
ミドリガメ( Green turtle )	Chelonia mydas
タイマイ( Hawksbill turtle ) <sup>19</sup>	Eremochelys imbricata
ベンガルショウノガン( Bengal florican )	Eupodotis bengalensis
クロヘラサギ( Black-faced spoonbill )	Platalea minor
インドオオハゲコウ( Greater adjutant stork )	Leptoptilus dubius

出所：環境省資料をもとに筆者作成

壤の流出或いは漂着・堆積が進み、上述した湿地の機能が大きく損なわれつつある。

1 - 2 - 5 トンレサップ湖の現状

トンレサップ湖(大湖)はカンボディア中西部に位置するアジア最大の淡水湖で、同湖から流れるトンレサップ川はプノンペン市でメコン河と合流する。同湖を含む行政区域は、コンポントム州・シアムリアプ州・ボンティアイミアンチェイ州・バットンボーン州・ポーサット州・コンポンチナン州の6州に及び、約300万人が湖周辺に居住して、主に漁業と農業に携わっている。また湖岸域には約170の水上生活者集落があり、住人は主に漁業を営んでいる。

トンレサップ湖は水文的に大きな特徴があり、雨季にはメコン本流の洪水を調節する役割を果たす。すなわち乾季には、トンレサップ湖からトンレサップ川を通じてメコン河へ水が流れるが、雨季にはメコン本流からトンレサップ川を通じてトンレサップ湖へ水が逆流する。そのためトンレサップ湖は、雨季・乾季及び年により、広さと水深が大きく異なり、乾季には25～30万haのところ、雨季には約110～

120万haにまで増大する。また水深は、乾季1～2mのところ、雨季には8～10mになる。雨季における湖の貯水量の62%がメコン本流から逆流したものであり、残りの38%が湖の集水域から来たものと推計されている。ただしトンレサップ湖にかかる水文・水理データ、水質データは断片的なものしかない。

カンボディア国には約500種の淡水魚があり、うちトンレサップ湖では215種が記録されていて、19種が商業的に重要である。トンレサップ湖の漁業生産性は65kg / ha / yearと推測されており、通常の熱帯内水面域の生産性12kg / ha / yearと比べると極めて高い。漁獲量は35,000～56,000トンで、カンボディア国内水面漁獲量の7～8割を占める。

上述のようにトンレサップ湖は、周辺の都市化、水際林の農地・宅地化、流域森林の伐採、ルビー採取などにより、濁質が増加し、水質が悪化し、水深が浅くなりつつある。水生生物の生息環境としては、悪化したと言わざるを得ないが、漁獲高については減っていないとするもの、減っているとするものがある。この点については、2. 主要な課題で取り扱うことにする。

<sup>14</sup> 1997、環境省資料より絶滅に瀕している動物種のみを抜き出し作成。

<sup>15</sup> 英語名を執筆者が和訳。慣用日本語名と一致しない可能性がある。

<sup>16</sup> Gibbon は東南アジアに生息する類人猿。

<sup>17</sup> 東南アジアに生息する瘦せ形のサル

<sup>18</sup> カンボディア国の森林に住む野生ウシ。

<sup>19</sup> 甲羅で鼈甲(べっこう)をつくる。

表9 - 4 都市における水道施設の概況

都市名	人口 (千人)	給水人口ほか	建設 (援助国)	復旧開始 時期	水源	浄水法 / 塩素消毒	料金 円/ℓm <sup>3</sup>	調査 年月
ブノンペン		140,000m <sup>3</sup> / d	1895	1994 (日・仏)	河水	急速濾過 有		1995.11
バットンボーン	132	39,600人	60年代		河水	急速ろ過 有	1,400	2000.5
シアマリアブ	91	18,000人 (7-22時給水)		1999 (SIDA)*	井水	直送 無		1999.12
シハヌークヴィル		1,500-2,000 m <sup>3</sup> / day		1987 (ソ連)	貯水池	急速ろ過 無		1999.1
コンボンチャーム	48	14,400人			井水	直送 無	300	1999.12
コンボンチナン	40	800人 (50m <sup>3</sup> / hr × 5hr)	1960	1997 (SAWA)	河水	急速ろ過 有	1,000	1999.1
コンボントム		500所帯 (200m <sup>3</sup> / d)	1962 (仏)	1982	河水	急速ろ過 無	700	1999.12
シソボン( 民営 )	32	1,700所帯 850-1,000m <sup>3</sup> / d	1998	-	河水	急速ろ過 有	1,500	2000.5
ポーサット	25	1,200所帯 50m <sup>3</sup> / hで乾期 17hr・雨季5hr		90年代 (SAWA)	河水	急速ろ過 無	800	2000.5
スヴァーイリアン	21	3,840所帯中 210所帯	1950	1979( Oxfam ) 1996( SAWA )	井水	直送 無	600	2000.12
プレイヴェーン	15	2,700中 300所帯	1960	1979 1996( SAWA )	井水	直送 無	900	2000.12

注：\* スウェーデンのNGO

出所：筆者作成

### 1 - 3 生活環境の現状

#### 1 - 3 - 1 飲み水・生活用水

執筆者の1人は1995年以来、首都19地点、同近郊19地点、それに11州都53地点の飲み水・生活用水調査(水質)を実施済みで、これを基に<sup>20</sup>以下に述べる。首都及び州都における水道水質を、それぞれ図9 - 1、図9 - 2に示す。

#### (1) 概況

水道によって飲み水・生活用水の供給を受けている人々と、そうでなく最寄りの水源から得ている人々に分けて考える事が出来る。水道以外の最寄りの水源から飲み水・生活用水を得ている人々は、雨季には雨水を使い、乾季には最寄りの池水・井水・河川水を使うのが基本で、売水を購入する場合もある。

雨水は屋根・雨樋を通じ瓶に貯められ、瓶の数はその家庭の貧富を反映するとも言われる。雨水は蒸発水が凝縮・落下したもので最良質であることが良く知られていて、飲用に最優先される。高床式の家を建てる場合、たいてい真正面に池を掘り、この水があらゆる生活用途に使われてきた<sup>21</sup>。売水の中身は、水道水、業者が薬品添加して濁質を除去したもの、河川水の沈後水、河川水そのもの、などである。

#### (2) 水道水の現況

水道の所在は、首都と、それ以外のバットンボーン・シハヌークヴィルなど10都市で確認済みである(表9 - 4)。いずれの都市も、1970年以前に建設された浄水場と配水管網を復旧・維持しており、浄水場・配水管網の老朽化が決定的に進行中である。施設規模は首都が突出しており、バットンボーン・シ

<sup>20</sup> 竹内ほか(1997)pp.95-103。佐藤ほか(2000) -94。

<sup>21</sup> 大槻(1997) p.187。

アムリアブ・コンボンチャームがこれに次ぎ、その他の都市は、極めて小さく給水量は多くて1,000～2,000m<sup>3</sup>/日である。

首都には3つの浄水場があり、うち2つが稼働している。規模の大きいプンプレック浄水場系では、唯一・例外的に、日仏等の援助により浄水場の復旧・拡張と、競技場脇高架水槽の供用開始、主要配水管の更新が具体化しつつある<sup>22</sup>。他の幾つかの町では、内戦後、SAWA<sup>23</sup>などNGOによって水道復旧が行われたが、浄水場・配水管網の老朽化は覆うべくもなく、機能停止寸前の水道が多い。

より詳しく述べると、浄水場では機材・電力・浄化薬剤(清澄用薬剤、消毒用塩素)が極めて不十分である。また濁度に応じた清澄用薬剤の投入が行われておらず(そうしたノウハウが無いが、失われている)日本のような清澄な水道水が供給されているところは少ない。また塩素が定常的に供給されないか、あるいは資金不足から必要量を購入できないため、消毒不十分のまま供給している都市がほとんどである。加えて配水管網の老朽化により、管の腐食、接続部の弛み・脱落などが進み、各都市で漏水が顕著に進んでいる。これによって水圧低下が生じ、管周辺土壌から悪水(特に、生活雑排水と、ビルの尿尿を集め浄化する腐敗槽が老朽化し、そこから漏れだした汚水)が侵入し、水道水の汚染が日常化している。さらに、蛇口にポンプを接続し水を強制吸引している家庭・事業所も少なくなく、水道水質の低下に拍車をかけている。

そのため、執筆者の1人が調査した蛇口水全てで有機物濃度が高く(健康に良くない)かつ大腸菌群が検出された<sup>24</sup>(WHO及びわが国の基準は「不検出」で、わが国の水道で検出されることはない)(図9-1、図9-2)。

水質管理は首都とバットンボーンで組織的に行う

努力がされていて、両市とも水質検査室(前者で約10m<sup>2</sup>、後者で約15m<sup>2</sup>)と数人の人員(後者は3名<sup>25</sup>)を要するが、何れも貧弱である。シハヌークヴィルの水道水質は良好であるが、較正していないpH計1本で若者が工程管理を行っていた(1999年1月)。

### (3) 水道水以外の現況

執筆者の1人は、これまでに水道水が供給されていない首都近郊19地点と、11州都43地点についてその水質を調べた。水源や採水地点の周囲の状況により水質は様々であったが、調査した全ての水から大腸菌群が検出され、そのままでは飲用に適さないことが分かった(図9-2)。天水は最も良質だが、貯槽(瓶)の維持管理の良否で使う水の水質が決まる。池は多く存在し、広く利用されているが、その水は有機物濃度が高く、ほとんどの場合飲用に適さない。

地下水については、首都周辺では、都市排水に起因する有機物や硝酸性窒素<sup>26</sup>で汚染された井戸が多く見つかった。州都では、コンボンチナンで塩化ナトリウム汚染が、シアムリアブではカルシウム濃度(硬度)が高く、コンボントム・シソボン・バットンボーン・パイリンでは硝酸性窒素が多く見いだされた。コンボンチナンの原因は製氷工場の冷媒に使用される塩化ナトリウムの漏出であり、シアムリアブのは天然由来、コンボントムのはゴムのプランテーションで使用されるアンモニアである。一般に地下水は、河川水・池水に比べると清澄であり飲用に適すると考えがちであるが、水質の厳密な吟味が必要である。

### 1-3-2 都市排水

#### (1) 首都の現状<sup>27</sup>

首都中心部<sup>28</sup>には内戦以前に埋設された下水管網

<sup>22</sup> 山本(2000)pp.10-11。

<sup>23</sup> オランダに本部を、プノンペンに事務所を有す(<http://www.sawa.nl/home.htm>)。西欧諸国・国際機関からの資金供給が途絶え、最近、会社化されSAWACとなった([sawacam@bigpond.com.kh](mailto:sawacam@bigpond.com.kh))。

<sup>24</sup> 首都の浄水場は塩素による滅菌が実施されているが、配水管内で汚染が進行している。

<sup>25</sup> 前者には海外青年協力隊員1名が常駐。

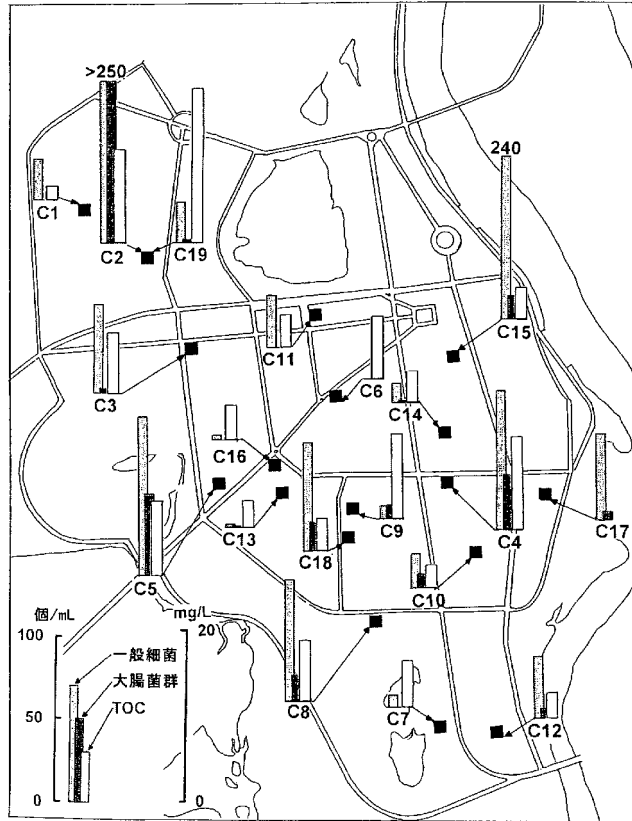
<sup>26</sup> 乳児にメトヘモグロビン血症を引き起こす。WHO・わが国の基準はともに10mg/L。

<sup>27</sup> 竹内ほか(1998)pp.310-311。

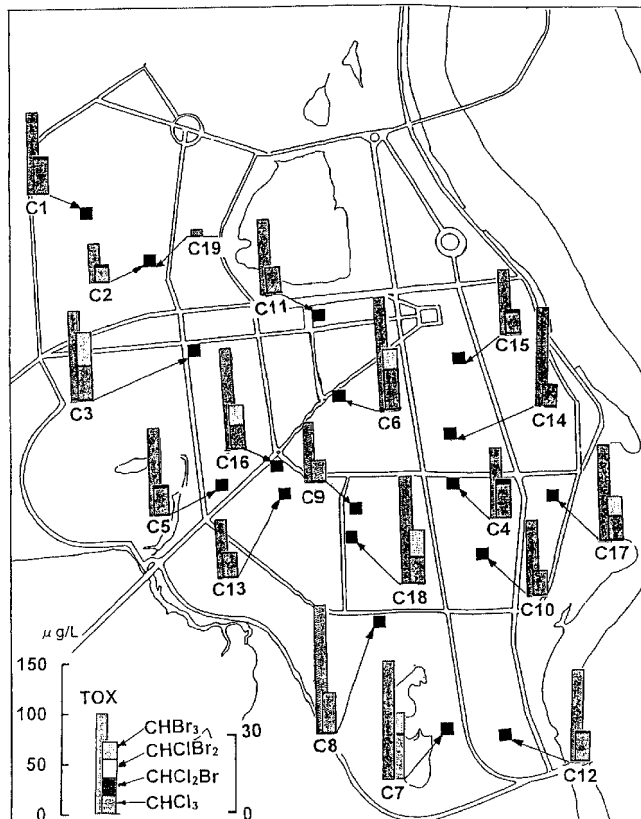
<sup>28</sup> Toul Kork, Prampim Makara, Don Penh, Chamcar Mon, Russy Keo, Dangkor, Mean Cheyの7区のうち最初の4つ。面積は284km<sup>2</sup>のうち29km<sup>2</sup>を、人口は108万人のうち64万人を占める(1995年)。

図9-1 首都給水栓の水質

有機物量( TOC - 全有機炭素 - )、一般細菌・大腸菌群



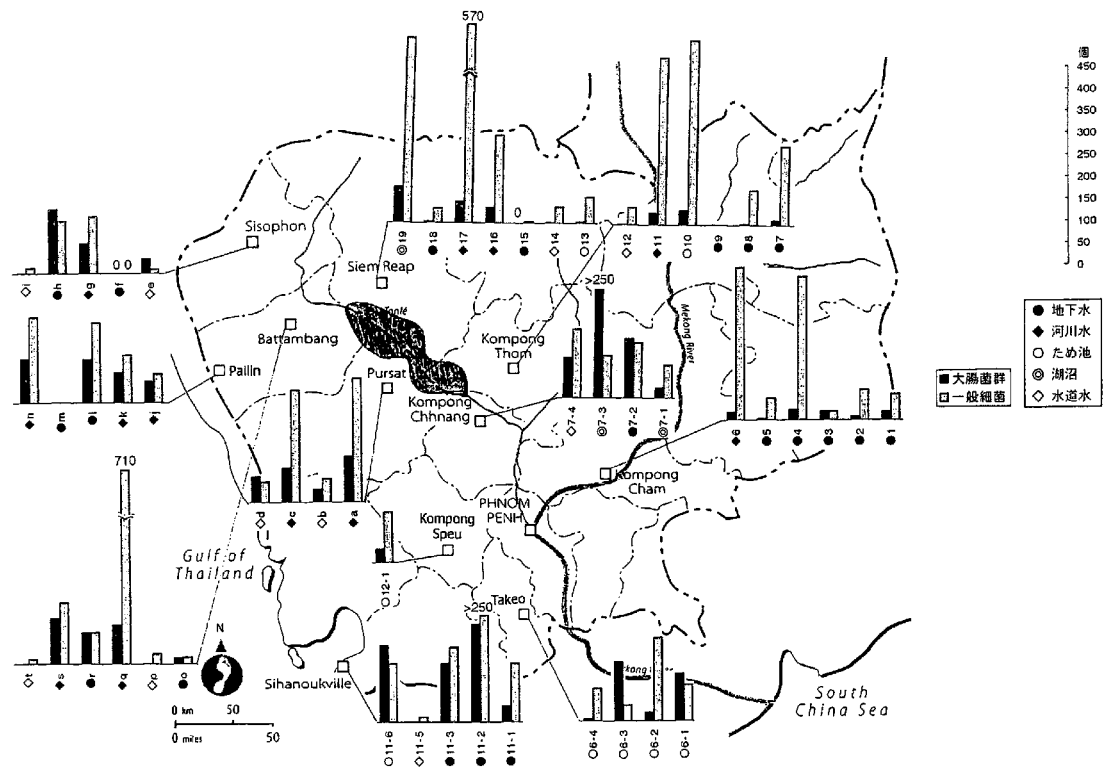
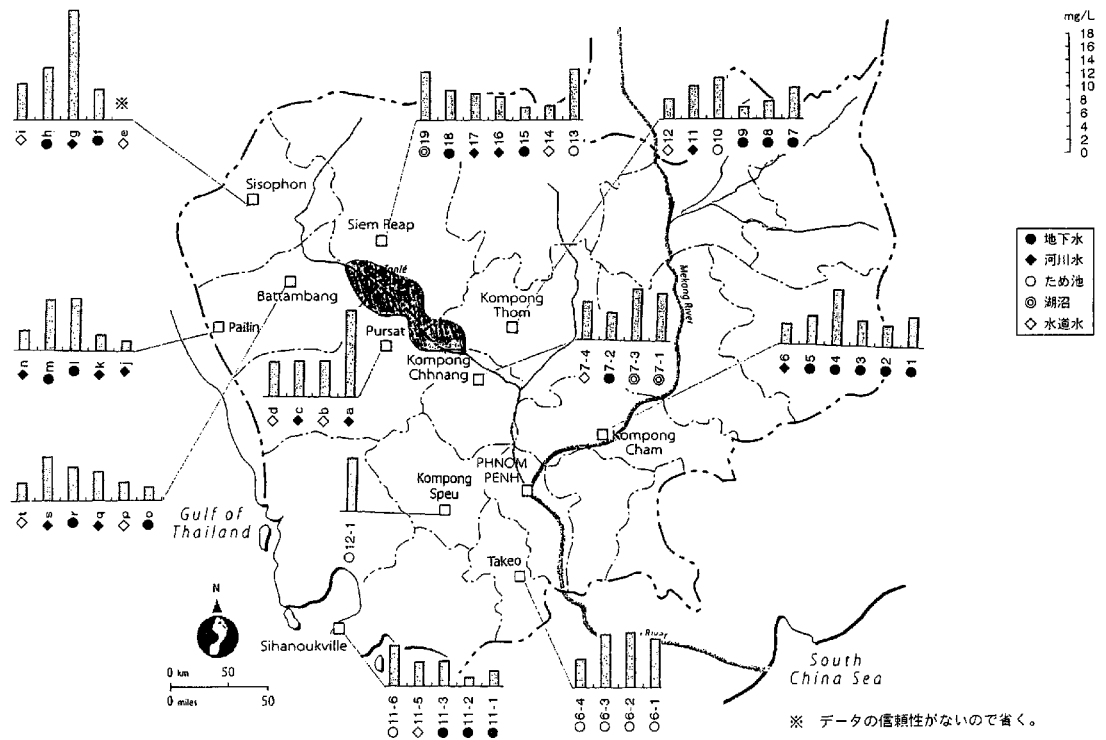
有機塩素化合物( TOX )、トリハロメタン



出所：筆者作成

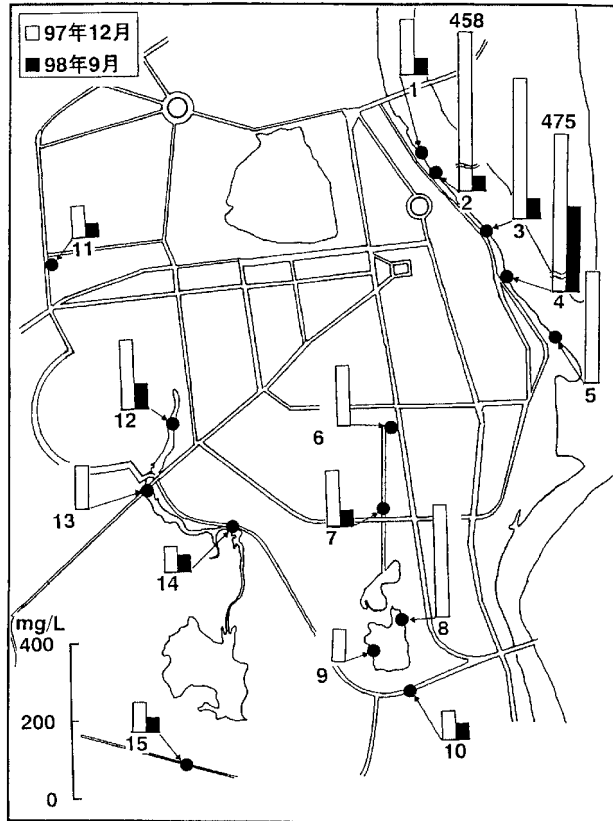
図9 - 2 地方都市の飲料水質

上：有機物量(TOC - 全有機炭素 - ) 下：一般細菌、大腸菌群

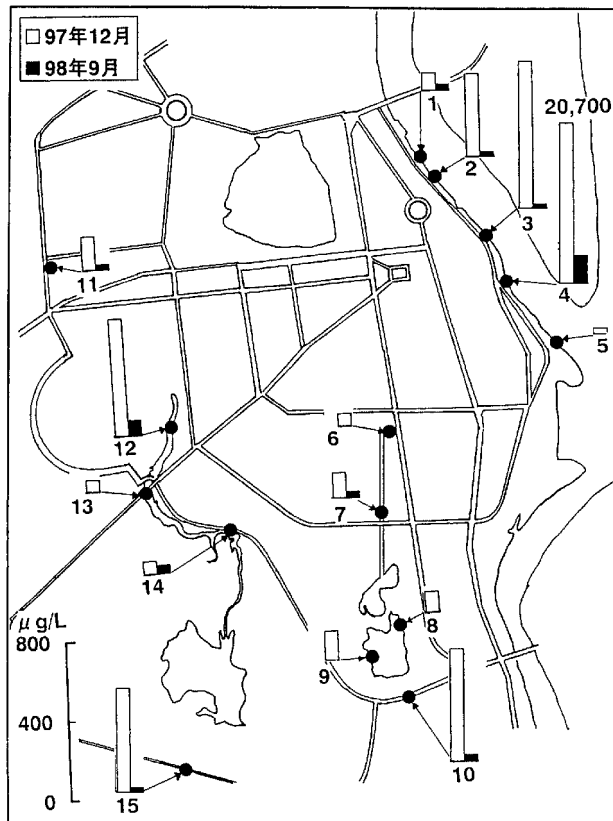


出所：筆者作成

図9-3 首都排水の水質  
有機物量(COD - 化学的酸素要求量 - )



有機塩素化合物(TOX)



出所：筆者作成

があり、下水路(排水用水路)とともに晴天時汚水と雨水の排除を担っている(いわゆる合流式の下水道)。下水管は直径30cmと150cmの2種類から成り、その総延長は240kmに及ぶ。乾期に、首都中心部東側に位置しバサック川沿いの街区から生じる排水は下水道を通じバサック川に排出され、その他の街区は下水道・都市下水路・小河を南流・西流し、ポンプ場を経て市中心部外縁の湿地に排除されている。雨期はバサック川水位が上昇するため、バサック川への放流口は閉鎖され、排水は全て南流・西流して周辺湿地に排除される。

水道と同様に、中心街区の下水管は30年以上維持管理されず、老朽化が極限に達し、損壊・閉塞などが顕著に進んでいる。下水路はいわゆる「どぶ川」で、その水路断面は狭小であり、水路や湿地上には多くの家が建設されている。それゆえ疎通能力は低く、雨季には路上まで冠水するところが多く<sup>29</sup>、交通を妨げると同時に、首都の衛生状況を悪化させている。

## (2) 工場排水

カンボディアには約750の工場と4,000の家内工場がある。それらの大部分は軽工業であり、内訳は、飲食品加工業(28%)、繊維及び衣料服飾産業(20%)、非金属鉱業(30%)、木材産業(10%)、化学及びゴム製造業(5%)、その他(7%)である<sup>30</sup>。

これら工場の大部分は、1950～60年代に、当時の技術で環境への配慮なしに建設されたものであり、一方、最近できた工場の多くは水路に接して立地していて、どちらの場合もほとんど全ての工場が排水処理施設を有さず垂れ流しである。産業が盛んになるとともに、工場排水量は増大し、排水水質は悪化して、世の関心が集まりつつある。

1990年代初頭は、製氷(冷媒に使う塩化ナトリウム・アンモニアを含む排水)、清涼飲料水などの排水などが問題とされたが、最近では繊維染色産業の拡大に伴う排水量の増大と悪質化が問題になりつつある。繊維産業に限らず、水量が多く悪質な排水については、処理施設の設置指導を政府が粘り強く行ってい

る(環境省が工業省と調整しつつ行う) 数的にはわずかにとどまっている。国の水質基準はあるものの(後述)監視と執行体制が脆弱なため、有効にはたっていない。

## (3) 排水水質

首都に下水処理場はなく、全ての晴天時汚水(生活排水・事務所排水・工場排水)と雨水が垂れ流されている(図9-3)。排水水質は、有機物・全窒素・全リンは濃度・1人1日排出量ともにわが国とほぼ同じ水準にある。合成有機物のうち、陰イオン・非イオン両界面活性剤は、有機物・全窒素・全リンとほぼ同様に挙動し、全有機塩素及び代表的な環境ホルモンの1つであるビスフェノールAは、特別に排出量が高い地点が見られ、工場あるいは病院など、固有の排出源に由来すると考えられる<sup>31</sup>。最近、世界銀行が一部の下水を処理する処理場の企画案を募集したようだ。

## (4) 地方都市の現状

バットンボンには、1994年、EUの資金援助の下SAWAにより、下水管と酸化池(Oxidation ditch)による処理場(カンボディア唯一の下水処理場としてしばしば言及される)が建設された。この下水道システムは市域の25%をカバーするもので、1994年12月から96年3月までの間、資金と技術の援助がIDRC(International Development Research Centre)の手で行われた。しかしIDRCの撤退後、資金不足に陥り、休止を余儀なくされた<sup>32</sup>。

執筆者は2000年5月にバットンボンを訪問し、処理水量150m<sup>3</sup>/日の酸化池方式による下水処理場を訪れた。おそらく上掲の施設の現状であると思われる。処理場のフローは、沈殿酸化池(滞留20日)

養魚池(同10日)となっていた。水質管理は行われておらず、また浄化の程度は極めて低かった。結局、バットンボンの下水は全て垂れ流しであると言っ て過言でない。放流地点サンカー川下流では水道水の取水が行われているともいわれる<sup>33</sup>。

<sup>29</sup> 雨季にはバサック川水位が市内の河川水位を上回るため、同河水が逆流する所も少なくない。

<sup>30</sup> Chea Cina(カンボディア国環境省汚染制御部次長) 1996 p. 22

<sup>31</sup> 竹内ほか(1999) pp. 44-45

<sup>32</sup> Wright(1999)

<sup>33</sup> 注31に同じ



一般に、大きな都市では街区には下水路が造られ、下水ときれいな水(用水)との分離(用排分離)がなされていることが多いが、下水処理場はなく浄化されないのが、結局は下流できれいな水と混ざり、これを汚すことになる。地方都市・近郊農村では用排水が容易に混ざりあい、程度の大小はあれ、汚染された水を飲み水・生活用水に使っているとみて良い。

### 1-3-3 固形廃棄物

#### (1) 屎尿とトイレ

カンボディアには、家にトイレを設置する習慣がない。トイレの設置率は、都市地域で16%程度<sup>34</sup>であった(1995年)が、最近では増加の傾向にある。トイレの形式は、日本のよりやや小型の大便器で、使用後にかたわらにある水槽から手桶で水を流し、地下浸透させる形式が最も多い。一種の水洗式であるので、立地は水が利用できることに限られる。日本にある洋式便器と同様の形をしていて便座に当たる部分の径が大きい(したがって座ろうとしてもお尻が落ちてしまう)ものは、便座の部分に両足を乗せしゃがみ込んで用を足す。洋式の水洗便所もあるが、古いビルのは浄化用の腐敗槽(septic tank)が壊れていて、汚水が地中に垂れ流されている場合が多い。湿地や川に近い場合は、棧橋を架け先端に囲いを設け、文字どおりの川屋(厠)とする。池にも同様にし、落下物を養魚に与えることもある。ポルポト時代にはし尿が肥料として使われたこともあるが、政権崩壊後はほとんど使われていない。

#### (2) 各種固形廃棄物の発生と収集

カンボディア庶民の住宅内は、筆者が経験する限り、清潔に保たれている。しかしゴミを路上に捨てることは気にならない<sup>35</sup>。かくて路上はゴミであふれ、湿地上に立つ高床式住居の真下は、窓から投げられたゴミが堆積している。

首都では、家庭ゴミを中心に、1日1,300m<sup>3</sup>、500～650トンのゴミが発生する。ゴミの収集は、以前、フランスのPAD(Pacific Asia Development)社と契約

を結んで行っていたが、PADが倒産したため、現在は市当局(Phnom Penh Municipality Council)が直営で行っている。収集対象は、家庭ゴミのほか、学校・病院・飲食店・工業など首都で発生するゴミの全てである。収集を始めたのは1979年で、当時はほとんど人力によって行われていた。またストンミンチェイ(Stung Mean Chey、地名。首都西隣にあり、ゴミの最終処分場がある)までゴミを持って行かず、市内のあちこちに捨てていた。現在は首都を7区に分け50台あまりのトラックで収集しているが、収集量は発生量の約60%にとどまり、残りは町に残ったままになっている。分別収集はされず、全てストンミンチェイに運ばれている。

医療系廃棄物については、6公立病院を含む大病院では、全量が各病院の焼却炉で処理される(あくまで原則)。小さな診療所では、全てストンミンチェイへ搬出される。診療施設の大小を問わず、廃棄物の堆積から、使用済の注射器・注射針等がウェイスト・ピッカー(スカベンジャー)によって日常的に持ち去られている。

工場から生じる廃棄物の多くは、排出者によって適宜処分されていて野放しに近い。ただ環境影響が大きいもの、行政が着目したものについては、個々に吟味がされている。例えば、日本・カンボディア合弁の亜鉛メッキ工場で亜鉛と鉛を含んだスラグがドラム缶に約百個たまり、これを環境省は、成分分析が終わるまで臨時保管施設をつくり保管するよう求めたが、工場側は、農薬の空容器に入れ採石跡地に埋め立てることを希望した。結局、新潟大学が2度にわたり成分分析を実施し、その結果、工場側の判断でスラグはマレーシアに「工業原料として」搬出された。

#### (3) ゴミの処分

上述のストンミンチェイに運ばれ処分されるゴミの量は1日500トン～560トンに及び、ダンプトラック110～120台分になる。ゴミの量は季節変動し、雨季に最も多く、乾季4～5月に最も少ない。雨季に多いのは、果物・サトウキビの収穫期と重なり、残

<sup>34</sup> 1995年時の聞き取りによる。

<sup>35</sup> 後述のように、当局が都市廃棄物を収集しきれず町にゴミがあふれている事実と対応しているとも考えられ(町がきれいになれば、個人もゴミを捨てなくなる、の意) これを含んで見る必要もある。

渣が増えるためである。同処分場は既に70～80年間使用され、現在、4,800m<sup>2</sup>、高さ7mの堆積になっている。近隣住民は、処分場周辺の土を採取しプノンペンに持ち込み売っているため、できた穴がゴミで埋まるのを歓迎している。このため敷地境界は明確でなく、本来の処分場境界外にまでゴミが捨てられている。

処分場に捨てられたゴミは、腐敗と病害虫の発生を抑制するため、搬入後5～6日経ち水切りされたものに市職員が火を入れ野焼きされる。自然発火も頻繁に起きる。ゴミはプラスチックを多く含むところから、ダイオキシンが発生する<sup>36</sup>。なおゴミの堆積には溝が切れ雨水の迅速な排除が図られているが、雨水がゴミを通過して生じる汚水(浸出水)対策は全くとられていない。

近隣住民から処分場に対する苦情は特にない。それは、古くからこの場所に処分場があるためと市当局は考えている。むしろ苦情は搬入路沿いの住民から出ており、その対象は臭い・野焼きの煙・搬入車のあげる土埃などである。処分場周辺の居住地区では四肢の異常が多数見だされてきて、ゴミ処理場由来の環境化学物質との関係が懸念されている。

#### (4) 処分場のウェストピッカー(スカベンジャー)

処分場では、有価物を収集し生計を立てている大人と子どもが数百人いる。子どもは学校に行っていないが処分場入口付近にドイツのNGOであるNCAOの支援で作られた学校(寺子屋)がある。午前と午後2時間ずつ開かれ、国語・算数・図画が教えられている(1999年12月)。

ウェストピッカーが集めているのは、ゴム・プラスチック・紙・金属類(鉄・アルミなど)や、ヤシの実などである。ヤシの実は燃して灰を肥料として売られるために集められる。捨てられた医療廃棄物も注射器などが回収されているので、カンボディア社会で使い回されていることは間違いない。プラスチックは1kg 500リエル、金属は1kg 1,500リエルで売れる(1995年)。子どもの収入は、1週間に5,000リエル

程度である(同)<sup>37</sup>。親に全てをわたし、1日200リエルを小遣いにもらっているという子がいた。

#### (5) 他都市の状況

バットンボンで出るゴミは私企業が収集し、市中心部から4km離れた捨て場に捨てられているが、それ以上の詳しい情報は得ていない。同市は高密度な都市であるので、首都と同様な状況にあると思われる。同市より少ない人口を有する都市は、人口集積がそれほど進んでないことから、首都ほど問題は深刻ではないと考えられるが、基本的には首都と同様の問題が生じている可能性が高く、実態を確認する必要がある。

#### (6) 外国からの有害廃棄物搬入

1998年11月、水銀法でカセイソーダを作った際の副産物3,000トンが台湾で20年も留め置かれた後、台湾・カンボディア両政府に無許可で海路シハヌークビルに搬入され、同市中心部から8km離れた郊外に投棄された<sup>38</sup>。市民はセメントの代用や凹地の埋め戻しに使うべく、多くを持ち去ったが、荷役労働者と廃棄物コンテナ上に寝た青年が急死するに及び、怒った住民1万人が町に繰り出し、4人の死者が出た。このため廃棄物は投棄地でドラム缶に詰め直され、コンテナに入れられて、軍の管理下におかれた。

カンボディア政府当局は、持ち込んだ台湾の会社に撤去を求め、廃棄物は1999年4月中に全て米国に搬送された。カンボディアも台湾も米国も有害廃棄物の国際移動を規制するバーゼル条約に未加盟で、これが廃棄物のカンボディア搬入と米国移送を可能にした。こうした事件が、今後も生じる可能性がある。

#### 1-3-4 大気汚染

新旧大小の自家発電機と、バイク・自動車の排ガスによる都市部の大気汚染が顕著である。また未舗装道路周辺での粉塵が問題である。自動車台数は増加傾向にあり、1998年その数は、乗用車5万7,200台、

<sup>36</sup> 田辺信介(愛媛大学教授)による情報。執筆者の研究室でも定量し、存在を確認。

<sup>37</sup> 当時は1ドルが2,500リエル、2000年5月は3,800リエルだった。

<sup>38</sup> 新潟大学の高橋敬雄らは1999年1月に現地を確認、周辺住民の飲料水を採取した。愛媛大学の田辺信介らも、その後訪れて現地住民の毛髪・母乳等を採取した。

トラック5,400台、バス530台、バイク45万1,000台で、バイクの6割、乗用車の9割が都市部、主に首都に存在した<sup>39</sup>。

1998年より首都で実施の大気汚染調査によれば<sup>40</sup>、二酸化窒素( $\text{NO}_2$ )の終日積算濃度は調査16地点で差が無く、一酸化炭素( $\text{CO}$ )のそれは交通量の多い地点で高かった。しかし両指標ともWHOガイドラインと同水準かそれ以下で、直ちに人の健康に影響はないと考えられた。 $\text{NO}_2$ と粒子状物質( $< 10 \mu\text{m}$ ;  $\text{PM}_{10}$ )濃度の日変動は、7～9時、17～18時半の通勤・通学時に高かった。 $\text{PM}_{10}$ はWHOが都市の値として示す水準より10倍多く、 $\text{PM}_{10}$ に含まれる鉛は、1地点でWHOのガイドラインを越えた。これは、カンボディアでは現在でも鉛含有ガソリンが使用されているためである。

### 1-3-5 化学物質汚染

#### (1) 首都圏

首都とその近郊の店から購入した食用魚類15種69尾の総水銀濃度は、既報の淡水魚中濃度に比べ低かった。首都の印刷工場労働者の頭髮中総水銀量は、マグロ等メチル水銀濃度が高い魚を好み毛髪濃度が高い日本人と同水準だった。これは、摂取する魚の水銀濃度が高いからではなく、カンボディア人が動物性タンパクの多くを魚類に依存しているからである<sup>41</sup>。

また首都中心部<sup>42</sup>4地区の外縁に生息する魚の重金属(クロム・全水銀・マンガン・カドミウム・砒素・鉛)は、下水あるいは工場排水流入域で高い値を示したが、これら魚類を摂取した場合の全水銀週間摂取量は、WHO暫定値の21%、それ以外では0.9～5.2%と低かった。水銀の週間摂取量は日本人のそれに近かった<sup>43</sup>。

#### (2) 非都市部

カンボディアの沿岸海洋・トンレサップ湖・メコン河に棲む魚介類・鳥類のPCBs・有機塩素系農薬量は、周辺途上国に比べ少なかった<sup>44</sup>。しかし、一部の淡水魚・留鳥から高濃度のDDTが検出された。これは、養殖魚の寄生虫や潰瘍を防ぐためにDDTが使われているからである。またマラリア防除に今なおDDTが使用されている可能性がある。

コンポントムの北、プレアヴィヒア州とストウントラエン州の州境近くでは、金の非合法採掘が行われ、併産される水銀が環境に放出されており、その影響が懸念されている<sup>45</sup>。採掘は、50～60人の貧しい人たちによって行われ、抽出時強酸が使用される。牛に障害が出ており、下流住民から苦情が寄せられているが、奥地ゆえ行くことができない由だった。こうした営みの広がりを明確にしていく必要がある。

都市・農村を通じ、カンボディアにおける化学物質の使用は、長期にわたる国内混乱にも妨げられて、その量は極めてわずかであったと考えられ、カンボディアは化学物質の少ない清浄な環境が維持されてきたといえる。しかし都市近郊で野菜等、換金性の高い作物が盛んに作られ、農薬が多用されていることは多くの人の指摘するところであるので、今後、監視を続ける必要がある。

### 1-4 環境関連の行政組織

#### 1-4-1 概況

カンボディアにおける環境管理及び保全を担当する主要官庁の役割と機能、成立した法律の一覧を、表9-5に示す。

署名・批准している環境保護に係わる国際協定は以下の通り。すなわち自然保護に関連しては、生物多様性条約(CBD、1995)、ワシントン条約(CITES、1997)、ラムサール条約(1999)、ラムサール条約によ

<sup>39</sup> Carin Sokha(2000) p. 78

<sup>40</sup> 鹿島ほか(2000) pp. 528-529

<sup>41</sup> カンボディア環境基礎調査研究班(1996) p. 59

<sup>42</sup> 注9に同じ

<sup>43</sup> 鹿島ほか(1999) pp. 372-373

<sup>44</sup> Tanabe et al. (1999a) pp. 604-612. Tanabe et al. (1999b) pp. 363-370

<sup>45</sup> 1999年12月、コンポントム環境省事務所で聞き取る。水銀は金抽出用に使われるものではなく、金とともに産生する由である。

表9 - 5 カンボディアにおける環境管理及び保全を担当する主要官庁<sup>46</sup>

官 庁	役割と機能	法 律 <sup>47</sup>
環境省	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国家環境管理計画及び政策の策定</li> <li>・ 保護地域、自然資源の管理</li> <li>・ 汚染源から生じる廃棄物処理の管理</li> <li>・ 環境の質の監視及び評価</li> <li>・ 社会環境データ管理</li> <li>・ 環境教育及び普及</li> <li>・ 環境影響評価( EIA )のレビュー</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 環境保全・自然資源管理法( 1996 )</li> <li>・ 保護地域の設置と指定に関する王室令 ( 1993 )</li> <li>・ 環境影響評価法( 1999 )*</li> <li>・ 環境影響評価報告書作成のための指針に関する王室命令</li> <li>・ 水質汚濁防止法( 1999 )*</li> <li>・ 固形廃棄物管理法( 1999 )*</li> <li>・ 大気汚染及び騒音防止法 *</li> </ul>
産業・鉱業・エネルギー省	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 工場許認可</li> <li>・ 都市域への水道供給</li> <li>・ 鉱業権許認可</li> <li>・ 水力発電所管理</li> </ul>	
農林水産省	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 灌漑水の供給</li> <li>・ 水文学的監視</li> <li>・ 森林及び漁業の管理</li> <li>・ 農薬及び肥料の管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 漁業管理法( 1987 )</li> <li>・ 森林管理法( 1998 )</li> </ul>
公共事業・運輸省	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 船舶航行管理</li> <li>・ 下水排除及び下水処理</li> </ul>	
地方開発省	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方域への水道供給</li> </ul>	
地方当局	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 建築許認可</li> <li>・ 固形廃棄物の収集及び処分</li> <li>・ 下水排除管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 土地管理及び都市化法( 1995 )</li> <li>・ 建設許認可通達( 1997 )</li> </ul>

出所：Chea Sin( 1996 )の表をもとに筆者作成

る湿地帯としては、1999年6月に3カ所が指定された。また国際熱帯木材協定( 1994 ) 砂漠化対処条約。

海洋・廃棄物関係では、船舶による海洋汚染防止国際条約( MARPOL 条約、1996 )、国連海洋法条約( 1996 )、東南アジア海洋協定( 同 )、廃棄物ほかの投棄による海洋汚染防止に関するロンドン条約。更に世界遺産条約にも加盟済( 1993 )で、アンコールワットが登録されている。1996年10月には、国連気候変動枠組み条約( UNFCCC )を採択した。

1 - 4 - 2 環境省

環境省は1993年11月に設置され、自然資源を保護し、環境破壊を防止するための広い権限を与えられた。環境省の役割は、自然資源保護及び社会基盤

整備の観点から、単独に、あるいはこれに係わる省庁、特に産業・鉱業・エネルギー省、農林水産省、公共事業・運輸省、地方開発省、地方当局と共同して、その責任を遂行することにある<sup>48</sup>。中央は7局( Department )からなり、地方に事務所を有する<sup>49</sup>。環境省の人員数はカンボディア全域で350人、うち60人はエンジニアである<sup>50</sup>。また同省の予算は、1995年80万ドル<sup>51</sup>、1997年97万ドル<sup>52</sup>である。

環境法令も徐々に制定され、環境基本法に相当する「環境保全・自然資源管理法」がUNDP等の支援を得て1996年11月に制定されている。国立公園・自然保護区に関しては、1993年の「保護区の設置と指定に関する王室令」に基づき、7カ所の国立公園、10カ所の野生生物保護区、3カ所の景観保護区、3カ所

<sup>46</sup> Chea Sin( 1996 )の表に、新情報を加え作成。最右列 \* は、厳密には法( Law )の下の細則あるいは規則( Sub-degree )である。

<sup>47</sup> 環境省枠に示された法令は、Seminar on Environmental Impact Assessment, 27-28 March 2000, Organized by Ministry of Environment, Sponsored by JICA に一括して全文が掲げられている。

<sup>48</sup> Chea Sin( 1996 ) p.16

<sup>49</sup> 国際協力事業団カンボディア事務所( 1997 )

<sup>50</sup> 1995年12月聞き取りによる。

<sup>51</sup> 注46に同じ

<sup>52</sup> 注43に同じ

の複合利用地が指定され、総面積は330万ha(国土の18%)を占める。動物野生生物保護については森林野生生物局も所管するが役割分担は不明確である。

1999年に環境影響評価法・水質汚濁防止法・固形廃棄物管理法など多くの法が作られた。環境影響評価法は、工業・農業・観光・社会基盤の4分野の諸活動に環境影響評価報告書の作成を義務づけるもので、工業では、食品・飲料・タバコ、皮なめし・繊維など9分野の諸活動に適用される。例えば食品・飲料・タバコ分野の「食品加工」においては年産500トン以上のものが適用を受けるが、「オレンジジュース生産」においては規模のいかんを問わず適用を受ける。

水質汚濁防止法では、有害廃棄物が具体的に規定され(15項)、排水基準が定められ(52指標)、排水排出に先立って環境省の許可を要する業種が列挙され(67業種)、生物多様性及び人の健康保護の観点から、それぞれ環境基準が定められた(前者では河川・湖沼・海域ごとに5-8指標、後者は25指標)。固形廃棄物管理法では、家庭廃棄物と有害廃棄物に分けて規定が設けられ、有害廃棄物が具体的に規定された(32項)。政策としては、1998年にUNDP等の支援を得て国家環境計画(1998-2002)を策定している。

#### 1-4-3 農林水産省

農林水産省は、中央は11局(Department)と1公団・1農業研究所・1農業大学からなり、地方に技術事務所を有する<sup>53</sup>。

##### (1) 森林野生生物局(Department of Forestry and Wildlife)

森林資源を所管する。ちなみに公園等自然保護区の設定・管理、環境影響評価、生物多様性は環境省が所管する。森林経営部・造林部・野生生物保護部など6部22課、森林野生生物研究所、KAMFOREXIM公団からなる。職員数は約800名で、うち博士号取得者は2名、修士号取得者は13名、大卒・短大卒者は272人である。農業大学林学科があり、毎年約30名が卒業する。

森林管理法は1988年に制定され、1998年6月に再

制定された。しかし、科学的な森林資源の調査に基づいていない、法律に従った政府の管理が実務上不可能で、現行の森林資源管理の実態とかけ離れている、伐採権供与の手続きについて定めていない、違法伐採などへの罰則が不十分である、森林資源管理についての担当省の権利義務を明確に規定していない等の問題があり、その改正に向けた準備が進行中である<sup>54</sup>。

森林伐採権にかかる規定は、伐採許可の不透明さ、環境影響評価、許可権料の価格、持続可能性に問題があり、1999年から2000年にかけてアジア開発銀行の支援により実施したFOREST CONCESSION REVIEWによる提言を踏まえ、森林法の作成作業と平行して策定作業中である。既存の伐採権許可済のものについては、見直しを進めている。

##### (2) 漁業局(Department of fishery)

日本の水産庁に相当し水産一般を所管する。すなわち、漁業領域の保護と管理、損傷した排水路などの修復、産卵期の魚の保護、漁業資源の利用拡大、養殖事業の管理などを行う。職員数は約1,500名で、うち11名が修士号を有し、約200名が大学・短大を卒業している。農業大学において水産学科があり毎年約30名が卒業する。淡水魚試験場がプノンペン市近郊にある。

1987年制定の漁業管理法があり、漁期・漁業権、漁法・魚種の制限、保護地域等の規制ができるが、人と金の問題から実効性に欠け、法も現状にあわず改正が必要とされる。漁業権は、トンレサップ湖とメコン河流域に設定され(日本の区画漁業権に相当)、入札制により落札した者に排他的な権利が与えられる。これにより300万ドルの収入があり国庫に納められるが、20万ドルは漁業局予算に配当される。入札はその過程が不透明なことで、自家消費分を漁獲する農漁民を漁業権者が強制排除することからデモが行われるなど、社会問題になっている。

##### (3) 灌漑省(Ministry of Irrigation, Meteorology and Hydrology)

水資源を所管し、地下水・表流水の水資源、開発

<sup>53</sup> 注43に同じ

<sup>54</sup> 環境事業団・地球環境基金(2000)p.22

政策、灌漑気象水文施設の計画・建設・修復・維持管理、水文水理データの収集・編纂を取り扱い、約800名の職員を有する。

#### 1-4-4 地方開発省( Ministry of Rural Development )

健康管理のほか、教育・農業振興・文化振興などを行う。環境に関連して、公衆衛生は地方健康管理局( Department of Rural Health Care )が、安全な飲料水の供給は地方給水局( Department of Rural Water Supply )が所管する。

前者ではコミュニティの参加のもと、トイレの普及事業を1980年より実施している<sup>55</sup>。すなわち貧困家庭には40ドル相当のセメントなど資材を援助し、コミュニティは労働力と砂を提供する。通常の家には、10ドル相当のセメント管などを提供する。またトイレ設置の必要性、トイレの使い方などの衛生教育を実施している。後者の地方給水局は村落給水を所管し、井戸掘り、管路・ポンプの建設、維持管理等を取り扱い、職員数は約120名である。

#### 1-4-5 プノンペン市

##### (1) 水道局( Water Supply Authority )

首都の水道行政を行う。水道局の領域は、個人住宅の場合には水道メーターを経て蛇口まで、ビルの場合には受水槽までである。工事業者がいないため、工事は全て水道局が直営で行っている。水道施設は1970年以前につくられたものを修復・更新しながら使っている( 前述 )。

1995年末の聞き取り時は、水道料金徴収制度がつくられて間もなく、中国製水道メーターが4万個設置され、料金は外国人0.21ドル/ m<sup>3</sup>、カンボディア人166リエル/ m<sup>3</sup>だった。省庁間で料金を支払う仕組みはない( 水道局は電気局に電気代を払わない、電気局も水道料金を水道局に支払わないなど ) 由だった。

##### (2) 公共事業局( Public Work Office )

公共事業局には、1,309人の臨時職員と744人の正規職員がいる<sup>56</sup>。公共事業局で行っている事業は、清掃事業・下水道事業のほか、電気、公園緑地、道路・橋梁、バスなどの公共交通・ボート・船などである。清掃事業に従事する職員数は、正規職員103人( 事務39、現業64 )、臨時職員577( 同じく22、555 )人、計680人で、ゴミの収集・最終処分場の管理のほか、道路清掃などを行っている。就業は朝7時から、1日7時間である。最終処分場の職員数は7人で、うち2人が常時現場にいる。現場に出るのは月に約13日、勤務は1日8時間である。ゴミの収集と処分については、既に述べた。下水道事業に従事する職員数は、正規264人、臨時132人である。計画・経理のほか、ワークショップ・パキユームカー・パイプ製造・ポンプステーションなどの部署がある。

#### 1-4-6 水道の所管と水質分析室設置省庁の整理

飲料水・生活用水の供給に関しては所轄官庁がまたがっており、首都は後掲の市水道局が所管し、地方都市は鉱工業エネルギー省の所管で、バットンボーン・シハヌークヴィル・コンポート・プレイヴェーン・コンボンチャーム・コンボントムなどの水道を管理する。村落給水は、上述の地方開発省地方給水局が所管する。農林水産省も一部、村落給水事業を行っている。

水質分析室( ラボ )は、首都においては、環境省・農林水産省旧灌漑局( 当時 )・プノンペン市水道局において執筆者が確認済みであり、地方開発省・農林水産省水産局・鉱工業省地方給水局に存在する<sup>57</sup>。地方においては、バットンボーン市水道局・シハヌークヴィル市浄水場で確認済みである。

いずれのラボも予算・人員・機器を欠いているが、その中でも首都とバットンボーンの水道局、農水省灌漑局が組織的に維持されている。前者には青年海外協力隊員1名が指導にあっている。環境省も水質汚濁防止法に対応すべくラボの整備を進めようとしているが、現状ではうまくいっていない。環境省は近い将来、ここを首都大学の当該分野学生の実習

<sup>55</sup> 1995年11月末の聞き取りによる。

<sup>56</sup> 注54に同じ

<sup>57</sup> 国際協力事業団カンボディア事務所報告書( 1997 )

表9 - 6 日本及び他の援助国・機関による環境分野の支援

	日 本	その他援助機関
生活環境	ブノンベン市上水道整備計画(無償) ブノンベン市第2次上水道整備計画(無償) ブノンベン市都市排水・洪水対策計画調査(開発調査) 南部地下水開発計画調査(開発調査) シアムリアブ上水道整備計画調査(開発調査) 短期個別専門家 水道(衛生工学保健衛生環境)91年 短期個別専門家 都市計画 2名 94年 短期個別専門家 都市行政 2名 98年 短期個別専門家 上水道維持管理 1名 99年 短期個別専門家 上水道維持管理 1名 2000年 青年海外協力隊 水質分析 1名 2000年	ブノンベン市上水道(世界銀行) ブノンベン市上水道(アジア開発銀行) 地方都市給水・衛生改善(アジア開発銀行) ブノンベン市排水・衛生改善 (アジア開発銀行) ブノンベン市ゴミ収集車供与(フランス)
自然環境管理	短期個別専門家 造林 2名 99年 短期個別専門家 森林保護政策 1名 98年 長期個別専門家 森林資源保全アドバイザー1名99年 長期個別専門家 水産資源 1名 2000年 長期個別専門家 漁業制度 1名 2000年	メコン流域森林資源モニタリング (GTZ・メコン委員会) 持続的森林管理(伐採許可評価) (アジア開発銀行) 森林法作成(アジア開発銀行、FAO) 森林犯罪監視報告(FAO、英国、豪、UNDP) 水産資源管理(DANIDA) トンレサップ湖自然資源管理(FAO)
環境行政	長期個別専門家 環境資源管理アドバイザー1名99年	環境行動計画策定(UNDP、世界銀行) 環境保全・自然資源管理法作成(UNDP) 環境影響評価、水質保全(アジア開発銀行) トンレサップ湖管理(UNESCO) 国立公園支援(UNDP、WWF、EC)

出所：筆者作成

場とすることを意図しているのが特筆される。シハヌークヴィル市浄水場のラボはソ連によって建設され、近代的で十分な広さをもっているが、全く使われないまま朽ちつつある。これら施設は、カンボディアにおける環境計測施設の母胎・拠点となり得るところとして留意されてよい。

### 1 - 5 先進国による援助の実績と動向

環境分野の援助を、自然環境管理(森林資源、水産資源、生物多様性)・生活環境(上下水道、廃棄物処理)・環境行政の3分野に分けて整理し、表9 - 6に示した。

森林分野と首都の飲料水供給に対する援助が、環境分野の援助の主流となっており、森林分野への支援は、1999年以降、支援国会合の重要課題とされたこともあり、案件数が増加して、違法伐採監視・

森林法策定・森林伐採制度改善に支援が行われている。

飲料水供給に係る援助の最大の力点は首都上水道の復興に置かれ、これまで日本・世界銀行・フランス・アジア開発銀行が援助を実施してきた。なかでも日本は、サップ川からブンブレック浄水場までの取水塔・送水管の建設、浄水場の機能回復、配水塔<sup>58</sup>の供用開始と主要配水管の更新を実現した<sup>59</sup>。この結果、浄水場はまがりなりにもその出口で、清澄かつ滅菌された水を供給できるようになり、更新された配水管・配水塔周辺の水圧と水質が劇的に改善された<sup>60</sup>。さらに日本の援助によりブンブレック浄水場の拡張計画が進みつつあり、これが完成すると首都住民のほとんどに水道水を供給できることになる。

首都以外の都市部・農村部の飲料水開発は、1980年代後半から各ドナー・NGOにより、大小の井戸掘

<sup>58</sup> 首都オリンピックスタジアム脇に高々とそびえる。1960年代にフランスによって建設されたが、未供用だった。

<sup>59</sup> 執筆者の聞き取り調査・水質調査と、山本敬子(2000)による。

<sup>60</sup> ただし周辺部の改善は進んでいない。水道管網の末端に位置するところでは、依然として間欠的に配水されるところ、全く配水されないところが少なくない。

削プロジェクトとして展開されてきた。農村部では、主にユニセフとNGOが実施してきた。日本は、郊外にアンコールワットを擁し国際観光都市であるシアムリアプ市及び南部州において、それぞれ上水道・地下水に関する開発調査を実施している。またアジア開発銀行が上下水道・衛生環境プロジェクトを、シハヌークヴィルをはじめとする地方都市で1999年から実施している。

下水道については、アジア開発銀行が首都で排水・衛生改善の調査を実施した。また世界銀行が特定地区を対象に、排水管の整備と下水処理を実施するようだ<sup>61</sup>。

廃棄物処理では、フランスが過去にプノンペン市に対しゴミ収集車を供与した。首都当局は3年前より日本政府に対し、中長期計画の策定とストンミンチェイゴミ処分場の移転に関し援助を求めてきており、2000年10月、厚生省は短期専門家を派遣した。また日本の幾つかの企業グループが、新処分場あるいはゴミ焼却を巡って現地で活動を始めている<sup>62</sup>。

1994年から1998年にかけてUNDP・アジア開発銀行等によって、環境白書の作成・国家環境行動計画の策定・環境基本法作成・環境影響評価等、環境省の組織強化を目的とした援助が実施された。

## 2. 主要な課題

### 2-1 自然環境

#### 2-1-1 森林資源の課題

カンボディアが総選挙を経て国際社会に復帰した1993年以降、不法伐採による森林減少が加速され、数年のうちに森林資源が枯渇する可能性があることから、グローバル・ウィットネス等NGOの働きかけにより、カンボディア森林政策の変更を求める国際世論が高まった。

これを受け支援国・機関がカンボディア政府に対し、支援の条件等として森林政策の改善を求めた結果、前述のように1999年1月、フン・セン首相は不法伐採の取り締まり強化、森林政策の改善を発表し、同年2月以降、支援国・機関はカンボディア森林政

策の改善状況モニタリングを実施している。また1999年から2000年にかけて、英・豪・UNDP・FAOが実施した不法伐採監視報告プロジェクトには、グローバル・ウィットネスが監視グループとして参加した。森林政策の変更、特に不法伐採の取り締まりは、1998年末の時点では不可能と思われたが、以後急激に改善が進み、2000年の支援国会合では各支援国・機関・NGOともにカンボディア政府の努力を高く評価した。本件は、国際世論と援助政策の両圧力が、途上国のグッド・ガバナンスを促進する一つの事例となった。

今後の課題としては、持続可能で透明性のある伐採許可制度とその運用の確立、森林政策の根底となる森林法の改正、森林局の組織強化、共同体林業の促進、植林等が挙げられる。また既にこれらに対応した様々な援助事業が実施されつつある。

#### 2-1-2 水産資源の課題

森林法と同じく漁業法の改正及び漁業権制度の改革が課題である。洪水林の伐採許可は漁業局が所管しており、現在、進んでいる森林制度改革と密接に関連している。また水産統計が不備なため漁業の実態を反映しておらず、ダイナマイト等を利用した不法な漁獲・乱獲の規制がほとんどなされていない等、森林分野と同様の問題が起きている。

考慮されるべきは、国際世論が森林分野に向いているため、水産分野に対するドナー国の支援が遅れ、制度改革等が遅々として進まない点で、特に捕獲魚の自家消費が貧困層の貴重な蛋白源となっているところから、貧困対策としての援助が早急に必要である。

#### 2-1-3 生物多様性の課題

長年の内戦により植物・動物・鳥類・は虫類・両生類等の動植物の体系的な調査がなされておらず、生息域も定かでない。内戦により近隣国に比べ乱開発の影響は少なかったが、1992年以降、ワシントン条約により輸出が禁じられている保護種が不法森林伐採及び合法伐採により生息地の減少が進むに伴い密漁(獵)され、タイ等へ密輸出されている。最近、カルダモン山脈の調査が行われ、生物多様性の重要

<sup>61</sup> 2000年12月プノンペン訪問時入手情報。

<sup>62</sup> 注61に同じ



性が認識されて伐採許可が取り消された。

この分野は、政策課題として貧困対策・インフラ整備などの課題と比べ優先順位が低いいため、国家予算配分がほとんどなく、資金面・技術面はドナー国の支援に頼っている状況にある。例えば公園指定をしても実質的な保護・管理はされず机上の指定にとどまっており、各ドナー国・機関による援助があった場合にのみ動いているのが実態である。

#### 2-1-4 トンレサップ湖の課題

往時、トンレサップ湖には多くのワニが棲み、これが船に近づかないように太鼓を鳴らしながら湖面を航行した話、あるいは静かな湖面に小舟を浮かべ船べりを叩くと、小魚が飛び跳ねて船に飛び込んでくる話などを古老からしばしば耳にする。こうした豊饒さを、いま同湖が失ってしまったことは間違いない。

環境面から見たトンレサップ湖の最大の問題点は、流域内が乱開発されていることである。森林が乱伐され、沿岸の居住地域が拡大して、林地や浸水林<sup>63</sup>の裸地化・灌木化が進んだ。これにより、流域内の河川を通じ大量の土砂がトンレサップ湖に流入し、湖の濁度と土砂堆積量は増大し水深が浅くなり、船舶の航行に支障が生じ、水鳥を含む水棲生物の種と数の安定した維持が困難になりつつある<sup>64</sup>。

第2には、シアマリアブ市・バットンボーン市等の沿岸都市や市街地に居住地が拡大して生活排水が湖に垂れ流され、また生け簀養殖の拡大と過剰な投餌の結果、人為的な水質汚濁(富栄養化)が深刻化していることである。

また第3には、トンレサップ湖を所管する横断的な国の組織が欠如し、総合的な利用・保全計画もな

いことである。

土砂の流入や漁獲量については上と異なる見解もあり、速やかに十分な調査が行われ、確たる判断がなされるべきである。

### 2-2 生活環境

#### 2-2-1 飲み水の課題

全ての水が大腸菌群で汚染され、そのままでは飲用に適さない。この克服が最大の課題である。水道水に関しては、この問題と、濁質の多さ、浄水場・配水管網の老朽化が問題である。天水は瓶を清潔に保つことが水質を良好に保つ上で必要で、河水は濁質が多く、池水は有機物を多く含み、地下水は清澄なものが多いが飲用に適さない溶存物質を含むものも少なくない。

#### 2-2-2 生活排水・工場排水の課題

便所の設置率が極めて低く居住空間近傍の衛生条件を悪化させている。便所は水洗・地下浸透式で、尿尿・水流水が環境中に拡散するところが、日本のくみ取り便所と異なる点である<sup>65</sup>。これも居住空間近傍の衛生条件を悪くし、土壌と地下水・表流水を汚染させる点で問題である。

尿尿以外の生活排水は、都市・農村等の居住条件を問わず全て垂れ流されている<sup>66</sup>。都市では、これに事業所排水・工場排水が加わり、雨季には雨水が加わる。工業の復興とともに、工場排水の種類・量が増えたが、全てが垂れ流しといってよい。これらの汚水が飲み水や生活用水を汚染している。下水道が1970年以前に整備された町では、水道管と同様に、老朽化が極限まで進み、損壊・閉塞して疎通能力を極

<sup>63</sup> トンレサップ湖周辺の浸水林減少に係る調査結果は見あたらないが、表9-1の浸水林の数値から判断すると、これまでの30年間にほぼ半減していると考えられる。

<sup>64</sup> 関連して、カンボディア第2の都市で西部の要衝バットンボーン市を流れるバットンボーン川には、パイリン周辺で行われているルビー採掘に伴う濁質が大量に流れ込み、河水は黄色に染まり、水道用水の取水が危機に瀕している(国際協力事業団カンボディア事務所報告書(1997)、執筆者2000年5月現地調査)。

<sup>65</sup> 日本のくみ取り便所が八エの温床であったことは、一定世代以上であれば周知の事実だが、尿尿は貯槽に留まり汚染は拡散しなかった。浄化槽(最近までほとんど全ての浄化槽は尿尿のみを処理していた)が高度成長とともに普及するに及び、初めて河川の汚濁が始まった。

<sup>66</sup> 日本では国民の56%の排水が下水道など諸省の排水処理施設で尿尿とともに処理されている。残り44%の国民の生活排水は依然として垂れ流しである。44%の国民のうち汲取便所使用者は22%で、尿尿はくみ取られ尿尿処理場で処理される。単独浄化槽の使用者も22%で、これは浄化槽の名と裏腹に浄化効率が悪く、垂れ流しに近い(1997年3月末)。総じて、日本では生活排水の約4割が依然として垂れ流しで、下水や廃棄物の問題は日本でも未解決のところが多く、これを踏まえて途上国の問題を考える必要がある。

めて低下させている。特に雨季には、雨水排除に支障を来し、町を冠水させることが屢々ある。尿尿を含めた生活排水・工場排水の処理が必要である。

### 2-2-3 固形廃棄物の課題

個人は安直にゴミを公共空間に捨て、都市当局は発生したゴミを収集しきれず、結局、町にゴミがあふれている。ゴミ処分場はゴミを投棄し野焼きする場に留まっていて、煙害・ダイオキシンを発生し、浸出水による周辺水系の汚染が日常化し、ウェストピッカーと住民の健康を脅かしている。

事業所から排出される固形廃棄物の処分は野放しに近く、特に医療廃棄物が問題である。制定された固形廃棄物管理法では、有害廃棄物のカテゴリーは示されているが、規制値は併記されていない。外国から有害廃棄物が持ち込まれる可能性が今後もある。

### 2-2-4 大気汚染の課題

公共電力の供給増に努め、自家発電機の使用規制や排出ガスの質規制を行うことが必要である。また自動車燃料に再生ガソリンや代換ガソリンを使用することの規制や、鉛など有害添加物の規制を行うことが必要である。またこれと平行して、大気汚染及び騒音防止法の実効化が必要である。

### 2-2-5 化学物質汚染の課題

首都では人間活動の結果、有害化学物質による汚染の兆候が見られる。一般にカンボディアの都市とその周辺では、生じた排水が周辺湿地に流れ込み、含まれる栄養(汚濁有機物)で野菜・魚類が育てられ、これが売られて都市住民に消費されるという、小さな食物循環が成立しているところが多い。汚染は「兆候」に留まっているが、産業活動がより盛んになるにつれ、有害物がこの循環に入り込んでくる危険性がある。一方、都市部以外では、魚介・鳥類に化学物質汚染の兆候は見られず、この状況を維持していく必要がある。ただ淡水魚・留鳥から DDT が検出され、都市近郊農業で農薬の多用が懸念されるところから、行政による監視体制の立ち上げと確立が必要である。

製造業は多かれ少なかれ化学物質を取り扱うので、工場建設の計画の段階で環境保全のためのアセスメントを実施することが必要である。また、工場管理・労働衛生管理を事業者に求めることが必要で、これらは外国の企業でカンボディア国に進出するものに対しても適用されるべきである。

### 2-2-6 環境意識と環境教育の課題

ところ構わず脱糞・放尿しない、トイレをつかう・つくる、トイレから出たら手を洗う(水がきれいではないと無意味)、町の清掃・美化に務める、など公衆衛生意識の向上が必要である。子どもに対しては初等中等教育での徹底が、子ども・成人に対してはメディアの積極的活用が必要である。

広く環境と人間の関係を理解させる環境教育が、初等・中等教育の各段階で必要である。さらに環境の質を測定し・評価し・対策を立てられる職業人を養成する高等教育機関が必要である。

### 2-3 中央行政の課題

第1に、法整備が進みつつあるが、法律を有効に機能させる組織力・人材・経費・機材が決定的に不足しており、環境関連の各省庁において執行体制が未確立で、この克服が緊要である。環境省の場合、水質汚濁防止法は出来たが、監視の対象は一部工場に限られ、検査項目も法の趣旨とは異質の素朴なものに限られている。同法が求める規制項目を測定できる機器・試薬はほとんどなく、購入する資力もない。また分析熟練者・分析指導者、機器を修理し消耗品を供給する業者・試薬を供給できる業者が育っていない<sup>67</sup>。

第2に、人材に乏しいことである。1970年代に大量の人的消費が生じた結果、現在40代後半以降の働き盛りの数が少なくカンボディア社会を脆弱にしているが、これが中央省庁にも及んでいる。すなわち、高等教育の質が回復されず、これを卒業した省庁スタッフの資質が十分ではなく、数そのものも多くない。

第3に、人材配置が不適切で、幹部職員相互の調整・連携が十分でないことである。もともと各省庁

<sup>67</sup> JICA から環境庁の西宮洋氏が3年の予定で大臣助言者として派遣中で、執行体制の強化が進められつつある。

に専門家は僅かしかおらず、例えば環境省職員は森林・水産・建設・法律などを学んできた者で環境の専門家は少ない。加えて上述した資質の問題があり、業務的なありよう(ビジネスマインド)が身に付いていないことから、多くの省庁がぎくしゃくとして効率を欠く組織になっている。

第4に、最も大切なことでもあるが、業務に専念できる環境になっていないことである。薄給ゆえに(月20ドルで5年間変わっていない)アルバイトする必要があるため、幹部職員以外は皆、出勤後間もなく姿を消してしまう。生活の実態に見合った給与を支払うことが急務である。

### 3. 開発の方向性

#### 3-1 基本的視点：環境問題の社会政治学

環境汚染とそれによる様々な自然破壊・健康被害の発生には、有害物質の発生と排出に係る技術の役割が大きい。人間活動に伴い生じる環境問題の特性から、社会のあり方(社会学) 運営のされ方(政治学・経済学)の役割が極めて大きいことは、十分に理解されていない。

1950年代後半から1960年代末にかけて、水俣・新潟(水俣病) 四日市(大気汚染) 富山県婦中町(イタイタイ病)などで、重大な健康被害を伴う公害事件が頻発した。この時期は、日本が乳児死亡率40(出生千対、1955年)という途上国の状況から抜け出そうとしていた時であり、これらの事件は、当時の日本社会の様々な構造的欠陥と、第一次産業社会から高度産業社会への移行期に発生した歪み・軋轢とを、集約したものであった。その意味で、これら公害事件は、今後の発展途上国における開発と環境の行方を予測するうえで、貴重な教訓を与えている。

#### 3-1-1 貧困とインフラストラクチャーの不備が被害を拡大する

日本の代表的な公害事例である水俣病は、チッソ(当時、新日本窒素肥料株式会社)水俣工場のアセトアルデヒド製造で使用された無機水銀触媒が、製造工程中にメチル水銀となり、これが排水に含まれて

水俣湾を汚染したために、そこに生息する魚介類も汚染され、これを食べた漁民とその家族に被害が発生したものと、一般的に理解されている。

しかし、もしそれだけなら汚染魚介類を禁漁とし、非汚染海域でとれた安全な魚介を汚染地域に輸送すれば、水俣病の発生は防げた筈である。ところが、そうした対策の実施には、社会的基盤(インフラストラクチャー)が必要であり、当時の水俣にはそれがなかった。

汚染魚介を禁漁とするには、漁業従事者の生活補償が必要である。水俣病発生初期の水俣では国や県による漁獲規制は行われず、地元漁協の自主規制であったため、魚が売れず生活に窮した漁民は、自ら捕った汚染魚を食べるしかなく、かえって被害は拡大・深刻化した。公的な漁獲規制がされなかった背景には、補償に十分な財源を割く余裕がなかった1950年代後半の日本社会の貧困が大きく影を落としている。

また現在であれば道路や鉄道が整備され、新鮮魚介を輸送する保冷車・冷凍車、保管のための冷蔵庫・冷凍庫などがあり、緊急時の自治体相互協力なども日常化しているから、安全な魚介の汚染地輸送は決して難しくない。しかし当時、水俣市の魚介消費を支えるだけの輸送と保管は極めて困難だった。仮に可能であっても、魚介は購入せねばならず、漁獲規制で収入の途を絶たれ、目の前の水俣湾・不知火海でいくらかでも魚が捕れた漁民たちには、安全な魚介を購入する金と動機の持ちようがなかった。

2000年6月末にカンボディアシアムリアプ州で発生した淡水フグによる集団食中毒事件は、80人近い患者(うち死者7人)を出す深刻なものだったが、ProMedmail<sup>68</sup>やPubMed<sup>69</sup>などの国際的情報システムを駆使しても、原因判明までに1カ月近くを要した。それは、現地において患者を正しく診断できる医師がおらず中毒の状況や症状などの実態を正しく把握できなかったこと、当該地域周辺の深刻な洪水により交通が途絶し、電話・ファックスなど情報手段が自由に使えなかったことなど、緊急時のリスク管理に必要な物的条件の全てが欠如していたからである。

<sup>68</sup> <http://osi.oracle.com:8080/promed/promed.home>

<sup>69</sup> <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/PubMed/>

### 3-1-2 人為的な環境破壊・汚染が、多様で豊かな自然に依存した生活を覆す

1950年代の水俣漁民の生活は、捕れた魚介を米や野菜と交換し、親族・近隣同士で食料・日用品を助け合い、幼い子どもたちが浜辺で拾った貝類が一家の食卓を賑わわせる、貨幣経済とは無縁のものであった。しかし水銀汚染さえなければ、それは現代生活に慣れた我々には想像できない豊かさをもっていたのである。

ところが、不知火海の水銀汚染は、彼らの生活を根底から破壊してしまった。そのありさまは、山野の無軌道な開発や農薬の過剰散布が、食物連鎖の頂点にいたトキの生息場所を奪い絶滅に追いやった姿と重なってくる。現代の自然改変のほとんどは、収穫・収益の増加を目的とし、単一品種の大量生産という形で行われてきた。それは、種間の微妙な相互関係によって成り立ち、安定が保たれてきた自然の多様性を破壊し、種(遺伝子資源)の貧困化をもたらした。このような形の環境破壊は、現代の地球上いたるところで見ることができ、当然、カンボディアも例外ではない。

### 3-1-3 差別が被害を拡大する

水俣病には、漁民とその家族の社会・経済的地位が大きく係わっていた。即ち1953年度の水俣市固定資産税収入のうちチッソ水俣工場関係は6割を超え、多くの市民がチッソと係わり生活していた状況にあって、漁業と漁業従事者の地位は極めて低かった。また漁民の多くは、水俣よりさらに貧困とされた天草からの移住者だった<sup>70</sup>ことも、彼らに対する差別を加速した。チッソに健康被害の補償を求める行動や水俣病患者の認定申請までが「チッソをつぶす者！」とされ、結婚や就職にも差し支える状態だった。

水俣病のような地域社会の危機に際して日本の地域社会は、江戸時代以来、多くの場合、少数者・弱者を切り捨て延命を図ってきた。この構図は基本的には社会の上部構造から誘導されたものだが、常に弱者・少数者同士の対立によって彼ら自身が自壊する過程を繰り返してきた。

カンボディアは、漁民の多くがヴェトナム系であるなど、異なる宗教・文化的背景を有する複数の民族で構成されており、長期の内戦を経て疲弊が癒されていない社会にあって、いったん水俣病のような事象が生じると、社会的・政治経済的差別が生まれる危険性は少なくない。

### 3-1-4 情報の偏在が被害を拡大する

1972年末～73年のイラクでパンに窮した農民が、防菌のためメチル水銀をまぶした種子小麦を粉にして食べ、入院患者6,000人、死亡者500人近くという悲惨な食中毒事件が発生した。この数は入院患者に限定したものであるので、実際の被害規模はこの10倍にのぼるといふ説もある。

農民たちは、くだんの種子小麦が有毒であることは知らされていたので、まずニワトリに食べさせたが、これが死なないので自分たちも食べたと言われている。しかし農民たちは、メチル水銀の毒性の本態が慢性中毒であることを知らなかった。そのため農民たちはパンを食べ続け、神経症状が出てきて初めてその毒性を知ったが、既に遅かった。

この事件は、誤った情報がいかに危険かを物語っている。この当時、メチル水銀の毒性は科学的に十分に解明されており、それが農民たちに十分に教えられていれば、彼らは決して有毒な種子小麦を食べることはなかった筈である。

また水俣病事件では、旧日本海軍廃棄の爆薬説や腐った魚肉の有毒アミン原因説など、科学的根拠のない情報(流説)を流すことによって、正しい情報の価値を見誤らせようとする情報操作が行われた。さらに熊本大学医学部の努力によって有機水銀が原因であるという正しい結論が導かれ、チッソの社内実験でもそれを裏付ける結果が出たにもかかわらず、この事実が隠されたまま患者・家族との間に見舞金契約が結ばれ、以後の被害の拡大を招いたのである。

これらの事実は、正しい情報の重要性和同時に、情報が誰のために用いられるかということの重要性を示唆している。また科学者が正しい情報を得たとしても、その情報を必要としている人々の元に届けられ、人々がそれを理解して行動できなければ、意

<sup>70</sup> 石牟礼(1969)

味がないことを示している。

### 3-2 開発の具体的な方向性

四半世紀にわたる戦乱の結果、長年カンボディアで培われてきた自然と社会の損耗は著しく、いまだ自立的にそれらの回復を図れる段階まで至っていない。先進国の援助が必要とされるゆえんであるが、何れの援助も環境負荷を最小にする意図の下で行われるべきである。

環境面の分野においても、カンボディアが自立的に対処できるまで支援するのが先進国の責務と考えられ、ハード・ソフト両面において、修復と新設に対し援助がなされるべきである。これまでの検討を踏まえ、開発の具体的な方向性は以下のように考えられる。

第1に、健康生活の基盤たる上下水道・廃棄物処理に、優先的に援助がなされるべきである。

第2に、人を含めた生命系の維持・強化に必要な自然保護に、優先的に援助がなされるべきである。

第1と第2は、これまでの記述と順序を異にするが、クリティカルな状況から脱し切れていない状況にあっては人の生存・生活が優先されるべきで、この順に考えるべきと判断される。

第3に、環境行政の執行体制の強化に、優先的に援助がなされるべきである。

第4に、公衆衛生・環境保護の意識向上のため、優先的に援助がなされるべきである。また初等中等教育における環境教育、高等教育における専門家育成に、優先的に援助がなされるべきである。

#### 3-2-1 上下水道・廃棄物処理関係

##### (1) 水道関係

第1に、大都市における上水道施設(浄水場・既設管路)の補修・更新・新設が行われるべきである。首都には日本の援助が入り浄水場の増設が具体化しつつあるが、これをより一層進める必要がある。既設配水管網のうち周辺部・末端部については補修・更新が必要であり、人口増加と市域の拡張に対応した計画配水区域の拡張が視野に入れられるべきである。

また援助が入っていないに等しく、組織がしっかりしているバットンボン市の水道に、首都と同様

の援助が行われることが緊要である。ここは原水河川の流域で森林伐採が進み、原水濁度の激増という深刻な問題を抱えている。ここは水道料金が高いが、これを理由に援助を控えるべきではない。

第2には、バットンボン以外の州都についても、上水道の補修・更新が必要である。州都の水道は1950～60年代以前に建設され、ヘンサムリン政権以後、欧米のSAWAなどのNGOにより最低限修復され供用を再開し、現地に引き継がれているものが多い。このままでは早晚、機能停止し、放棄を余儀なくされるだろう。

各地の州都の規模はバットンボン以外それほど大きくないが、いずれの水道も型が極端に小さく、その普及率は高々25%であり、10%以下の所も少なくない(表9-4第2・3列参照)。地方都市の機能充実は今後必須であるので、州都住民すべてに供給する水道の建設が企てられてよい。まず全国的なマスタープランが作成され、いくつかの州都で建設が始められるべきである。

第3には、水道に係る建設・維持管理技術の移転が必要で、経営、管路敷設と補修、浄水場建設と維持管理などに係る技術移転が、首都以外の都市に対しても必要である。また消毒用塩素・凝集剤、電力、石油、水道管材が円滑に供給されることが必要で、これに係る援助が可及的速やかになされるべきである。

第4には、農漁村部における清澄で衛生的な飲料水の確保のための技術が開発されるべきで、これに対する支援が必要である。コミュニティー単位で設置できる浄水ユニット、各家庭で設置できる簡易浄水器がそれぞれ開発されてよい。前者にあってはわが国では使われなくなった緩速濾過の現地・現代版を、後者にあっては日本各地で1950年代まで多用されていた、一斗樽を用いシュロ・砂・木炭を充てんして用いた簡易浄水器の現地・現代版が開発されて然るべきである。

##### (2) 下水道・工場排水関係

第1に、現在あるトイレの改良と、これの暫定的普及に対する支援が必要である。汚染拡散型の現状のトイレを閉鎖型に改良する必要があり、日本のように便槽を有したくみ取り便所とし、尿尿は収集し

て処理場で処理する<sup>71</sup>、便槽を設け稲ワラ・枯れ草などの有機資材に尿尿を吸収させ堆肥化させる、などが考えられてよい。一方、現状のトイレでも注意して設置すれば公衆衛生上有効なので、設置の義務づけと資金・資材の補助制度の充実が必要である。

第2に、下水管網の更新・新設と、下水処理場の建設に対する援助が必要である。首都・バットンボン市等は、高密度な都市を形成しているので、先進国型の下水処理システム(下水管網と処理場の組み合わせ)の整備が必要である。首都では下水管網の更新と修復が必要であるが(その損壊度から、殆どの下水管が更新を余儀なくされるだろう)、汚水の流れは現状でも管理されているので、管路の更新・修復を待たずに、下水処理場の建設が行われるべきである。バットンボンについても同様である。

第3に、コミュニティあるいは各戸で使用するオンサイト型処理施設の開発に対する援助が必要である。わが国で浄化槽を設置する場合に最近義務づけられ、中国等で設置が試行されている合併浄化槽(尿尿と生活排水も併せ処理する)のカンボディア・途上国版の開発が行われ、大都市以外への適用が行われるべきである。

第4に、工場排水規制の実効化と工場の立地規制に対する支援が必要である。制定された水質汚濁防止法には排出水の水質規制が盛り込まれているが、環境省における監視と指導の体制が伴わず、これを速やかに実現する必要がある。有害物を含む排水は町に下水道を整備し、これに取り込んでいくべきとの主張が生じ得るが、生物に委ねるのが下水処理の基本であり、工場排水は有害物を多く含み生活系排水とは質を異にするので生物では処理できず、この主張は採られるべきでない。工場排水の処理は、PPP(汚染者負担原則)のもと、あくまでも排出事業者に義務づけるべきであり<sup>72</sup>、この点に関し日本は豊かな経験を有するので、人的な支援が考えられて良い。

### (3) 廃棄物関係

第1に、大都市における廃棄物の収集・処分システムの回復と創設が必要で、これを実現する廃棄物管理政策の開発と実践が必要である。

第2に、環境影響を最小にするゴミ処分場の修復・新規建設が必要である。マレイシアペナン島対岸のパタワースで、1年中燃え続け向こうが見えないゴミ捨て場を、福岡大学松藤教授が現地資材を用い技術指導し改善した例を、桜井国俊沖縄大学教授が紹介している<sup>73</sup>。こうした実践がカンボディアでも行われるべきである。

第3に、注射器などの医療器具の使い回しを禁じ、医療廃棄物を他のゴミと一緒に捨てることを防ぐ施策が早急に採られるべきである。医療廃棄物は焼却が確実にされるべきで、ダイオキシンの発生はやむを得ず、焼却をしながら徐々に減らしていく方策が立てられるべきで、物的・人的支援が望まれる。

第4に、固形廃棄物管理法の実効化が必要で、事業活動から生じる有害廃棄物の排出時規制の実施方法の開発と、処分方法に関する技術の見定めと規定の新設が必要で、これらに対する支援が必要である<sup>74</sup>。

第5に、ゴミ処分場関係住民の健康診断が緊要である。ダイオキシン量と周辺住民の健康異変との関係について、疫学調査を含めた実態把握が急務である。

#### 3-2-2 自然環境関係

第1に、実態を正確に把握する作業が必要である。森林保護・水産資源保護・生物多様性保護、あるいはトンレサップ湖の現状のいずれにおいても、現状に関する正確な情報が極めてわずかしかなく、関係者の経験や主観を多く容れる余地を残していて、正確な判断と方針が立てられない嫌いがある。

森林資源や水産資源、その他の動植物については、種とその分布、存在量、増減の傾向等について、具

<sup>71</sup> くみ取り便所は使用時の快適性は劣るが、環境影響が少なくコンパクトに処理できる点に優れる。

<sup>72</sup> 1970年代、日本の下水道建設に際し、工場排水を下水道に入れるべきでないという主張が研究者・市民から出され、各地で激しい反対運動が行われた(あまり知られていない)。この結果、下水道法では工場排水を受け入れる規定になっているが、自治体は工場排水の受入れに慎重になり、都市の下水道が生活排水と工場排水の混合希釈装置化することを回避できたという事実がある。

<sup>73</sup> 桜井(1999)pp.73-82。

<sup>74</sup> 日本では、当該廃棄物から有害物がどれだけ出るか、溶出試験を行い、結果に応じ、安定型・管理型・遮断型のいずれかの処分場に投棄される。

体的かつ詳細な調査が定期的実施される必要があり、森林資源においては、樹木の現況に加え、伐採状況が正確に把握されるべきで、伐採された木材のフローとストックが正確かつ定期的に把握されるべきである。水産資源においても、魚介類のストックが正しく把握され、これとは別に漁獲高も正しく把握されて、資源量と漁獲量の関係が議論されるべきである。動植物においては、目録(インベントリー)づくりが緊要である。

第2に、林業及び水産業において、管理しながら生産する方針が徹底されるべきで(それぞれにおいて、植林・養殖を含む。また水産業から生ずる水質汚濁の防止技術を含む)そのための技術・人材が先進諸国・国際機関によって提供されるべきである。

第3に、動植物の希少種保護が徹底されるべきである。第1点で述べた調査に基づき、特に表9-3に示したものの、カワイルカ(1-2-3(3)参照)、トンレサップ湖のワニなどの保護に、より多くの援助が注がれるべきである。

第4に、感受性の高い自然について把握し保護がなされるべきで、トンレサップ湖周辺の浸水林や海岸部のマングローブ林について生態と機能を明らかにし、保護が徹底されるべきである。

第5に、トンレサップ湖流域の人及び自然の状況、相互の関係を明らかにし、人間活動と自然とのバランスを考えた計画の策定、いわば琵琶湖総合開発の現代カンボディア版の策定が必要である。

### 3-3 環境行政関係

第1に、職務に専念できる環境の実現、給料だけで生活できる環境の実現が、執行体制の強化には最も有効だろう。

第2に、規制法の整備をより進めることが必要だが、日米欧と同様の密度と水準をもった法を作ったもののその執行を可能にする物的手段や人材を決定的に欠き、空文化しているものが多い。例えば水質汚濁防止法では、先進国並みの農薬・溶剤などを規制リストに掲げたが、計測する手段を持たず、空文化している。それゆえ、カンボディアの実態にあっ

た、簡素で実効性ある規制体制の構築が必要で、これに向けた現実的な支援が必要である。

第3に、人材の育成、教育・訓練が必要で、先進国における短期・長期の研修、先進国技術者の短期・長期の滞在指導、同一省庁内での各層の定期研修がプログラム化される必要がある。

### 3-4 環境教育

シハヌークヴィルに搬入された水銀事件に市民が怒りを示したり、日常会話の中で地球温暖化と同国の乱伐の関係がしばしば言及されたりする現実は、カンボディア国民に広く社会性や世界的視野をもった人格が醸成されつつあることを示している。したがって自然保護や公衆衛生の重要性は、きちんと提示さえすれば、比較的容易に広く受け入れられる可能性がある。

それゆえ、子どもに対しては初等中等教育での徹底が、子ども・成人に対してはメディア(特にテレビ。また漫画を含む)の積極的活用が必要である。また環境あるいは生態系と、人間の関係を理解させる環境教育が、初等中等教育の各段階でプログラム化される必要がある。さらに環境の質を測定し・評価し・対策を立てられる職業人を養成する高等教育機関が新設されるべきである。

## 4. わが国の援助のあり方

### 4-1 基本的考え方

開発の具体的方向性については、3-2で述べた。その際に留意すべき基本的視点については、3-1で述べたとおりである。後者は、日本のこれまでの経験を生かして援助するという事に尽きる。その他、大切と思われる点を以下に挙げる。

第1には、カンボディアの要望に十分耳を傾けることである。一方、すぐには取り扱えない機材の要求なども少なくないので、否定したり対案を示したりできる日本側の準備が必要である。

第2には、技術の彼我の差を十分認識して、カンボディアの手に負えない先端技術は与えない<sup>75</sup>こと

<sup>75</sup> 本稿ドラフトの段階で、友人(日本人)から「与える」という表現に疑問が呈された。しかし2000年12月のカンボディア国訪問に際し、さる環境計測のため、どの方法による計測機器が欲しいか某省幹部に問うたところ、「経験がないから選んでほしい」と言われた。表現には十分注意を払うべきだが、「与える」現実は厳然と存在するので、これを不鮮明にする表現もまた避けるべきだろう。

である。わが国在来技術のうち、多くのエネルギーを要さず、維持管理が容易なものを見直し現代化して提供することがもっと考えられて良い(上水道における緩速濾過による浄水など。日本国内の技術革新にもつながり得る)。

第3には、システム技術は属地性を有することが念頭に置かれるべきである。立地する所の自然・社会的条件との関係から、初めて具体的な形が決まり機能が現れてくる技術があり、上下水道・廃棄物の収集処理などがこの範疇に入る。人々がマグカップ1杯の水で上手に顔を洗う社会、トイレのない社会に作られる下水道は、日本のそれと異なって然るべきである。

第4には、技術には維持管理が必須なことである。単品で終始機能を全うする技術はまず無く、多くの場合、耐えざる維持管理とロジスティックス(兵站)が必要で、この点に留意した援助が必要である。

#### 4-2 援助成果の具体的目標

##### 4-2-1 上水道施設の補修・更新と維持管理

「3-2 開発の方向性」の第1の観点から、上水道施設の補修・更新と維持管理に対する援助が挙げられる。首都以外の都市の水道に援助を始めること。まずバットンボーン、次いで全国のマスタープランを作成した上で、いくつかの州都に対し積極的な援助を始めることが必要である。

##### 4-2-2 首都・バットンボーンの下処理場建設

次いで、首都とバットンボーンに下水処理場が建設されることが必要であるが、カンボディアの現状にあった低コスト・低エネルギーで浄化力に優れた処理方式が採用されるべきである。

##### 4-2-3 ゴミ処分場の建設

さらに、環境影響を最小にする計画的なゴミ処分場が、ウェイストピッカーの社会的状況を踏まえた上で首都及びバットンボーンほかに建設されるべきである。また現状のゴミ処分場の健康及び環境影響について、ダイオキシンを中心に迅速に調査を進める必要がある。

##### 4-2-4 動植物のインベントリー調査

「3-2 開発の方向性」の第2の観点からは、動植物のインベントリー調査とトンレサップ湖総合調査が挙げられる。前者は森林域に多くの地雷が残り、治安も良くないことから、慎重に進める必要があるが、長い戦乱の後、ヴェトナムとラオスでは調査が進み、カンボディアのみ長期間調査がされていない現実がある。

##### 4-2-5 トンレサップ湖総合調査及び開発

トンレサップ湖に対する認識に隔たりが多く見られることは既に述べた。これを克服すべく、流域・湖の自然条件、人間活動の状況を調査し、環境と資源の回復・改善計画を立案して実施する規模の大きな援助が必要である。

##### 4-2-6 環境省執行体制の強化支援

「3-2 開発の方向性」の第3の観点からは、環境省執行体制強化支援が挙げられる。環境省には3室計50m<sup>2</sup>程度の実験室を有し(一般分析室30m<sup>2</sup>、生物試験室20m<sup>2</sup>、薬品収蔵室10m<sup>2</sup>。面積はいずれも概算)ここに計測機器を導入し、測定技術者を養成して、監視・規制業務の実効化につとめようとしているが、資金難でうまくいっていない。したがって、以下の3点が必要である。

- ・測定技術習熟のため、カンボディアへの人材派遣及び日本国内での研修を実現する(横浜市大・新潟大学の手で、一部細々と実施中)。
- ・分析機材を供与する。これには補修部品と試薬の継続的提供が一定期間必須で、この間にカンボディア独自に入手可能な経路の確立が図られるべきである。また中古品を供与する考え方に度々接するが、故障が多く、修理技術者がおらず、また部品供給が円滑に行われないので、採られるべきではない。堅牢な新品が供与されるべきである。
- ・カンボディア環境省にインターネットを整備し(現状は極めて不十分)カンボディア国環境省内で生じた疑問事項に速やかに応えられるようにし、業務の効率化・迅速化、危機管理強化を支援する。



## 4-2-7 わが国NGOへの援助・教育支援

「3-2 開発の方向性」の第4の観点、公衆衛生・環境保護の意識向上は人々の意識を替えていくものである。現地で長い経験を有するNGOを通じ、長期にわたって忍耐強く行っていく必要があり、この分野でのわが国NGOの活動を奨励し、支援することが必要である。

人材養成の観点からは、留学生(短期・長期)の招請、カンボディアにおける環境関連高等教育機関の設置援助とこれへの人材派遣などに対する援助が必要である。

## 参考文献

- 安藤宇一(1999)『造林』、カンボディア短期専門家報告書、国際協力事業団
- 石牟礼道子(1969)『苦海浄土：わが水俣病』講談社
- 大橋久利(1997)『ベトナム・カンボジアで暮らす』中央経済社
- 鹿島・松井・福井・武内・高橋・土井(1999)『カンボジア水系に生息する魚類の重金属レベル』『第8回環境化学討論会講演要旨集』
- 鹿島・松井・境・土井(2000)『カンボジア・プノンペン市沿道の大気汚染』『第9回環境化学討論会講演要旨集』
- 環境事業団・地球環境基金(2000)『海外民間環境保全団体の実態等に関する調査報告書(カンボジア)』
- カンボジア環境基礎調査研究班(1996)『カンボジア環境基礎調査報告書』
- 国際協力事業団(1999)『インドシナ地域内水面複合漁業基礎調査報告書』国際協力事業団
- (2000)『カンボディア王国林業開発協力基礎調査報告書』国際協力事業団
- 国際協力事業団カンボディア事務所(1997)『カンボディアの環境問題』国際協力事業団
- 桜井国俊(1999)『東南アジアのゴミ問題』『カンボジア・東南アジア環境問題シンポジウム報告集』
- 佐藤智子・高橋敬雄(2000)『カンボジア各地域の飲料水質について』『土木学会第55回年次学術講演会講演概要集』
- 生長恵理(1998)『カンボディアの森林問題現状と課題フィールドからの考察』『IDRIペーパー』NO12、FASID
- 竹内友規・高橋敬雄(1997)『カンボジア首都プノンペン及び近郊の飲料水質について』『環境システム研究』25巻
- ・高橋敬雄・鹿島勇治・松井三明・土井陸雄(1998)『プノンペン市乾期排水の水質特性について』『第7回環境化学討論会講演要旨集』
- ・高橋敬雄・鹿島勇治・松井三明・土井陸雄(1999)『カンボジア首都プノンペン市周辺水系のビスフェノールA濃度について』『第8回環境化学討論会講演要旨集』
- 農林水産省漁業局(1999)水産統計
- (2001)水産統計
- ピーターソン「カンボジア王国ラッタナキリ県の少数民族による伝統的な自然資源の保有と生計システム - 急速な変化への対応 - 』『カンボジア市民フォーラム カンボジアの森林破壊と森の民』
- 山本敬子(2000)『復興から拡大に向かうプノンペンの水道』『JICA フロンティア』
- 吉田憲悟(1999)『森林資源保全アドヴァイザー、カンボディア長期専門家業務実施計画書』国際協力事業団
- Sokha, Carin (ed.) (2000) *Environmental Challenges of Cambodia*.
- Chea Cina (1996)『Status of Environment of Cambodia』『カンボジア・東南アジアシンポジウム報告書』
- Doug Henderson (1999) *The Forest Sector in Cambodia: Crisis and Opportunity* prepared for JICA Cambodia Office, JICA, Phnom Penh.
- Global Witness (1999) *The Untouchables Forest Crimes and the Concessionaires Can Cambodia afford to keep them? A Briefing Document*, Global Witness, London.
- (2000) *Chainsaws Speak Louder than Words*, Global Witness : London.
- Ministry of Environment & UNDP (1994) *First State of the Environment Report*, UNDP : Phnom Penh.
- (1998) *National Environmental Action Plan 1998-2002*.

- Sitha, Prum and Khath Sokhorn (1999) *Status of Marine Fishery and Extension System in Cambodia*, in Country Report on Fishery Cooperative, SEAFDEC : Bangkok.
- Tanabe, S., et al. (1999a) *Persistent Organochlorine Residues in Marine and Freshwater Fish in Cambodia*, Marine Pollution Bulletin, Vol.38, No.7.
- (1999b) *Organochlorine Contamination in Fish and Mussels from Cambodia and Other Asian Countries*, The 3rd IWA Specialized Conference on Hazard assessment and Control of Environmental Contaminants.
- Ung Sam Ath et. al. (1999) *National Assessment of Cambodia's Forest Rehabilitation Policy and Practice*, Department of Forestry and Wildlife Ministry of Agriculture, Forestry and Wildlife : Phnom Penh.
- World Bank (1996) *Cambodia Forest Policy Assessment*, World Bank : Washington.
- (1999a) *Background Note Cambodia A Vision for Forestry Sector Development*, World Bank : Washington.
- (1999b) *World Development Indicators*.
- Wright, A.M. (1999) *Cambodia National Policy on Urban Sanitation*.

## 第10節 メコン河流域開発

足立 隼夫

メコン河流域開発には、その推進の主体から見て、三つの大きな流れがある。第一は、1957年の創設以来、1978年の戦乱による暫定委員会への移行、1995年のカンボディアの復帰、など幾多の歴史の変遷を経てきた、現「メコン河委員会」である。第二は、メコン委員会がカンボディアの復帰問題で混迷の中にあった1992年にADBが主唱した地域間連携経済圏構想( Sub Region )、これに呼応する形でわが国外務省の「大メコン圏開発構想」。第三に、最近に至って積極的に発言を続けるASEAN閣僚会議、がある。メコン河委員会が水資源を中心に下流4カ国の開発を論じているのに対し、サブリージョン及び大メコン圏開発構想は流域6カ国を対象にどちらかといえれば通信運輸などのネットワークを重視したインフラ開発を指向し、ASEANは、北にある中国との関係を眺みながら地域の経済協調、特に観光開発等の民間投資を重視した方向で進んでいる。しかしいずれの流れも、流域開発の焦点はラオスとカンボディアが取り残されないことであり、その意味で、メコン河流域開発構想がカンボディアの国別援助方針に与える影響は大きいといえる。

### 1. 現状分析

1992年のカンボディア和平回復を契機として、紛糾を続けたメコン委員会は、1995年4月に至り、「メコン河流域の持続可能な開発のための協力に関する協定」が下流4カ国の代表によって合意署名され、新たに「メコン河委員会」として再発足した。従来より懸案となっていた事務局の所在地をプノンベンに移し、2003年を目標として、水利用及び流域間分水のルールの設定と実施、流域水資源総合開発計画の策定委員会としての環境対策の方針策定、進行中プロジェクトの確実な実施、事務局の強化、の5つのゴールを設定して、新たなスタートを切っている。現在進行中のプロジェクトは43で、2000年には新たに48のプロジェクトが起動することを期待しており、その必要予算総額は78百万ドル、うち約43百万ドルは進行中のプロジェクト分として確保されている。もっとも大きなプロジェクトは、世界銀行の基金に

よる「流域総合水利用計画プロジェクト」である。わが国は、最近、毎年度約50万ドルの貢献を続けている。

1992年、カンボディアのメコン委員会(当時)への復帰を巡って域内に対立があり、その4カ国による新たな発足が遅れていたころ、ADBは、下流4カ国のみならず上流のミャンマー、雲南省を中心とした中国を加えたメコン流域諸国を一つのサブリージョンとしてとらえ、汎メコン経済圏とも称すべき一つの経済圏の調和した開発を提唱した。この考え方にしたがって、運輸交通、水資源開発を含めた広範な調査をADB主導で開始した。この構想の核となるべきわが国政府は、1996年、いち早く外務省の主導で「大メコン圏開発構想」を発表、これが今でも域内開発協力の一つの基本的な考え方として、わが国ODAの実施に影響を与えている。この構想は4項目を柱としている。すなわち、地域全体の利益を考慮した総合開発の推進、各国の比較優位にあるセクター・基幹産業の育成による経済力の増強、各国内において圧倒的比重を占める農村の活性化とその開発の推進、これらを支える基盤として整合性のとれた公共施設インフラの整備推進と活用の必要性、である。特に第1の全体利益のための総合開発推進においては、国境を跨ぐ基盤施設及び域内の諸法制度整備の積極的推進、メコン河等国境を越える天然資源の開発と環境保全の維持とともに、圏内の各国間の経済的不均衡の是正と均衡ある発展を図るため特にラオス・カンボディアへの重点的支援の推進、を挙げており、カンボディアへの援助を考える上で重要である。

このような動きの中で、ASEAN外相会議も、北の中国との協調の糸口としてメコン流域開発への思惑を広げ、運輸交通・人材育成を中心に積極的な動きを展開している。今年の7月に、議長国のタイのスリン外相が中心になって、メコン河流域4カ国に対する開発支援のため、人材育成基金の創設で合意し、わが国がASEANの人材育成支援策として1999年に200万ドルを拠出しており、この一部を基金に組み入れるとしている。

各国首脳間でも動きがあり、ヴェトナム、カンボディア、ラオスによるインドシナ3カ国の非公式首脳会議は、地域の発展と貧困撲滅を目指す「経済協力の枠組み」を採択した。その枠組みは、農業、貿易、エネルギー、陸上輸送、通信、観光、環境保護、人材育成の8分野で構成、経済成長を確保するためインフラ整備での協力を重点が置かれている。この会議では、ヴェトナムとラオスの両中部地帯、ラオス南部とカンボディア北部の道路整備のほか、この道路網と他の東南アジア諸国連合(ASEAN)加盟国を結ぶことで合意したとされている。これに対してASEAN内部で「地域ブロック化への動き」との懸念が出ていることに対し、会議はASEANで合意済みの協力計画を促進するのが目的としている。また、域内の観光開発について、ASEANの外相レベルでインドの参加を突然決めたため、タイの観光関係者の間で困惑が広がっている。インド参加の背景にはメコン河流域への中国の影響を緩和するためとの見方もあり、各国間の思惑が交錯している。また最近では、中国、ラオス、ミャンマー、タイの4カ国政府は「メコン河上流の商業航行に関する合意書」に正式に調印、同地域の客貨運輸、貿易、観光を促進していくことになった。締約4カ国間で調印から1年後にメコン河の商業航行を実現し、合意書の規定に従い締約国間の船舶が中国雲南省思茅港からラオスのルアンプラバン港までを自由に航行できるようになる。締約4カ国はメコン河で計14港を開港。内訳は中国が4港、ラオスが6港、ミャンマー、タイが各2港となっている。合意書は調印日から発効し、有効期間は5年間。失効3カ月前までに締約国が書面で合意規定の終了を要求しなければ自動的に3年ずつ延長されていくとしている。

## 2. 問題点、開発の課題

前節までに述べたメコン河委員会、大メコン圏開発構想、ASEANをはじめとする各国の動きや思惑、これらを含めたメコン河流域への国際協力の経緯を踏まえると、現状で考えられるカンボディア関連の問題点及び開発の課題は、「大メコン圏開発構想」に沿って次のように考えられる。

### 2-1 メコン河本流の水利用問題

メコン本流の水利用問題の発端は、タイの東北タイへの分水を意図したコンチムン計画に発する。現在のヴィエンチャンにおけるメコンの湧水量はおおむね毎秒800トンであるが、これに対して東北タイの100万ヘクタールにのぼる灌漑面積の必要量は毎秒500トンと言われていた。タイの分水計画が不透明であるとして反発したのは、メコンデルタを抱えるヴェトナムであるが、これはカンボディアにとっても、影響の大小は別として下流国としての利害はヴェトナムと同じである。ヴェトナムは、過去のムン川、チー川のタイの開発をも取り上げて、カンボディアがメコン委員会に復帰しようとする際をとらえて、本流水利用の原則論の確立を求め、それが1995年4月に「メコン河流域の持続可能な開発のための協力に関する協定」の合意に至り、それに基づいて今日のメコン河委員会が発足した経緯がある。東北タイの工業化の進展で、若干タイの水需要も緩和したとの報告もあるが、タイはバンコクの水問題も含めて依然深刻で、コンチムン計画とともに、支流からの分水計画を進めている。

このメコン本流の水利用の問題を根本的に解決するためには、新たに水を生み出す貯水池の建設が必須であるが、1990年代はじめに調査を意図した低パモン計画が挫折したように、下流部でのダム建設は不可能な情勢にある。唯一可能性のある計画は、上流の中国領内のランチャン川で計画が進んでいる小湾ダム計画で、これが完成すると下流に新たに毎秒700トンの水を生み出す可能性がある。中国側はこれを意識して調査を進めているが、タイを含めた下流国からは、そのマイナスの影響、例えば堆砂や分担金の問題があるので、容易に動く気配はない。中国より小湾計画への資金協力を求められたわが国は、下流国との合意が先決との姿勢で協力に応じていない。

### 2-2 メコン本流の洪水の問題

湧水の問題に対して、メコン本流には洪水の問題があり、2000年もヴェトナムのメコンデルタやカンボディアで多くの犠牲者を出している。一般に、洪水に対しては洪水調節用のダムの建設や河道沿いの堤防の建設が行われるが、この河の洪水の規模は

ダム建設では対処不可能であり、堤防の建設も原則的には困難である。近年、ヴィエンチャンの堤防構築が進んだが、その整備以前の状態ではこの一帯が遊水池の役割を果たしていた関係上、整備後の下流への洪水被害の拡大が懸念されている状況である。遊水池の設定は社会的に極めて困難であるが、メコンデルタの過去の洪水氾濫実績から、その洪水被害地域を事前に予測することは可能で、今後はこの氾濫地域の予測と上流からの洪水の出水予測の精度の向上が大きな課題となるであろう。

本流の洪水の影響はカンボディアにとっても深刻である。しかし、カンボディア、特にプノンペン付近の洪水は二つの特徴がある。一つはトンレサップ湖の動きであり、二つはプレクトノット川の氾濫である。トンレサップについては、洪水時に本流の水がトンレサップ湖に逆流して自然と洪水調節の役割を果たし、渇水期に水補給の役割を果たしているとして、その効果をさらに上げるために、トンレサップの河口に堰を建設する計画が考えられてきて、外務省の「大メコン圏開発構想」の中にも、「下流の渇水量増量を主たる目的としてトンレサップ湖河口堰構想に注目」するよう書かれている。プレクトノットについては、プノンペン周辺の氾濫源となっているので、ダムの建設が試みられたが、中断している状況である。後述する。

### 2-3 流域国の水利用に関するルールの設定

1992年、カンボディアのメコン委員会復帰問題で関係国が揺れた主な原因は、暫定委員会の間の主として1970年代後半から1980年代にかけて、タイが急速な経済発展を遂げて、メコン流域内の主要な支流であるチー川とムン川を中心にダム開発を続け、これに対してヴィエトナムが、既成事実の追認と今後のルール作りの必要を主張したからである。紆余曲折の末、1995年4月に至り、「メコン河流域の持続可能な開発のための協力に関する協定」が下流4カ国の代表によって合意署名された段階で、メコン河の水資源開発に関する基本ルールが関係国によって合意されたのである。この内容は、流域外分水については加盟国の同意を、流域内プロジェクトについては加盟国に通知を、という原則であるが、細目は26条に譲られている。

すなわち、協定の26条では、「合同委員会は理事会の承認を得るために、水利用及び流域変更に関する規則を作成し提案する」とし、その内容を、雨季と乾季の期間の設定、水文観測所の位置とその必要維持流量レベルの決定、本流の乾期余剰水量決定の基準設定、流域内水利用をモニターする機構の改善、流域変更をモニターする機構の設定、としている。いずれも技術的に困難の伴う作業であるが、事務局はこれを2003年までに提案することで予算的な努力を続けているが、JICAの一定の貢献が問題となっているが、カンボディアのクロチェ水位観測所は、域内の水文資料の鍵となる重要な測水所である。

### 2-4 域内電力融通の動きと電力の民間開発

域内の電力融通でもっとも脚光を浴びてきたものは、ラオスの水力をバンコクへ運ぶ、主として民間レベルでのプロジェクトである。トゥンヒンブンなど一部は既に運用されているが、ナムトゥン2、ナムグム3など大規模プロジェクトが、1997年のアジア経済危機の影響も受けて進捗が遅れている。この計画の鍵を握るのは今後のバンコクの電力需要の動きで、石炭火力発電所やガスパイプラインの建設について、住民との間で問題が起こっているタイとしては、経済回復とともに2005年にも電力危機が訪れる可能性があるとして憂慮しており、再びラオスからの電力輸入に拍車がかかる情勢にある。これは主としてタイの買電単価の問題であり、したたかなタイの交渉戦略と民間開発の間の熾烈な交渉が予想される。

1970年代から1980年代にかけて、アジアの電力開発に公的資金を中心に多大に貢献してきたわが国であるが、民間開発に至っては、折りしもバブル経済の崩壊に見舞われたこととリスクをとり難い企業体質が災いして、民間の電力開発の分野では欧米の企業に立ち遅れている。これは、折角わが国が国民の税金で育てたアジアの電力セクターであるにも関わらず、今後それらが生み出す利益のほとんどを欧米の企業に譲るわけで、20年、30年と続くこれらのプロジェクトの今後の運用を考えると、日本の次世代の生き残り戦略としては、誠に憂慮すべき状態である。公的資金による民間資金の刺激策の一貫として、現在ラオスのナムニエップ水力の開発調査が、JICA

によって行われているが、その意図した効果についてはまだ見えてこないのが実情である。

#### 2-5 域内電力融通におけるカンボディアの立場

域内を超高圧送電線で連携し、電力の域内融通を活発化するとの構想は、メコン河委員会を中心に早くから描かれており、それは域内送電公社の設立をも意図した壮大なものであるが、この構想において常に問題となるのはカンボディアの立場である。カンボディアは域内の中心に位置して、送電線連携ばかりでなく道路建設の面においても重要な位置を占めている。論点は二つあり、一つは今後のプノンペンが一つの経済圏の核として育って行くかどうか、二つはカンボディア国内の大規模な水力包蔵が果たして開発可能かどうかである。

プノンペンの将来の位置づけはともかくとして、カンボディア領内のメコン本流にダムを建設する問題のうち、特に下流のインドシナ半島を包含する送電系統網の構想が述べられるに際して、カンボディア領内を流れるメコン本流沿いのダム開発が常に問題となっている。コーンフォール、スタントレン、サンポール、セサンがそれであるが、日本もプノンペン上流のサンポールに関わってきた歴史がある。最近になって、メコン河委員会やカンボディア政府から、サンポールの見直し計画が正式に要請されてきたが、日本政府の応ずるところとなっていない。本流沿いの流況に与える大きさ、水没の広大さから考えて、本流開発について今後とも国際社会が受け入れる見込みはゼロに等しい。カンボディアとして今後域内の電力融通に果たす役割としては、南部の、ヴィエトナムとの接点に果たす役割、南西部山岳地帯の包蔵水力開発におけるタイとの協力、などが挙げられるだろう。

#### 2-6 カンボディア領内特有の水資源開発問題

トンレサップ湖は、下流の水利に対して重要な役割を果たしている。洪水期のメコン本流の貯水効果と乾期における下流への流水の確保である。一時、これを人為的に行うべく、湖の入り口に堰を設ける計画が考えられたが、採算性や環境への影響を考えると、今の時点では実現が難しい。一方で、この湖が果たす交通や漁業の役割も大きく、この湖の研究

は相当の蓄積がある。しかし近年、比較的湖が浅いこともあって、汚染がひどく、何らかの対策が望まれている。周辺に散在する都市の下水の問題が大きな原因なので、周辺都市の環境整備と相まって対策を考える必要がある。

プノンペンの西に計画されているプレクトノット貯水池プロジェクトは、今後の開発にとって「喉元に刺さった骨」の感がある。プノンペン周辺は毎年この川の氾濫で大きな被害を受けていることと、下流に広がる6万ヘクタールの農耕地への灌漑で、戦前注目されて開発に着手したが中断され、カンボディア政府は、この工事の回復がすなわち平和の回復と、シンボル視して力点を置いている。しかし時代の変化を受けて、便益の主体である農業の相対的变化、広大な貯水池内の環境問題など、援助する側としては大きな課題があり、必要ならば代替案も含め議論が必要だろう。

#### 2-7 域内交通網整備におけるメコン河の関わり

関係国を貫くアジアハイウエー構想とともに、三つのルートの開発が問題となっている。一つは、タイ・ラオス・ヴィエトナムを繋ぐメコン河第二架橋問題であり、二つは、ラオスの国道13号線を南下してプノンペンと結ぶラオス南部回廊問題、三つは、中国雲南省から南下してラオスまたはミャンマーを経由して、タイに至る北部道路連携問題である。メコン河第二架橋問題についてはわが国の貢献とともに進捗し、今後はヴィエトナム側の港湾の建設が重要な鍵となってくる。ラオス南部回廊問題は、ADBの支援でラオス側は順調に推移し、今後はカンボディア側の道路整備が鍵となってくる。北部道路連携は、主として民間資金によって開発が進み、中国側の強い指導力で今後開発が進むものと考えられる。

#### 3. 開発の方向性

メコン流域開発について、特にカンボディアとの関わりからその方向性を探るとすれば、メコン本流の下流に位置する国として、特に、渇水量の問題、洪水被害の問題、これらを考慮した上での水利上のルールの設定の問題、電力域内融通における中心的な位置関係の問題、域内道路網開発におけるヴィエトナム・タイとの連携区間の問題、ラオスが求めて

くる南部回廊の問題などがあり、水利・電力・運輸交通とも、インフラ分野での鍵となる地域ということができる。

本流の湧水量については、クロチェ測水所が域内の水文観測上の基準点となる可能性が高い。この地点における流域60万平方kmの湧水量は毎秒約2,000トンといわれてきたが、ヴィエンチャンの30万平方km、800トンとともに、下流域内での重要な指標となっている。本流の湧水量を増やす方策はただ一つ、中国が進めているメコン上流ランチャン川の小湾ダム計画の推移にかかっている。マイナス要因となる堆砂の問題に関心を払いつつ、計画の成り行きを注視し、時期至れば積極的に下流国は発言の機会を捉える必要がある。洪水の問題は、全体的には遊水池の効果を果たしている地域の調査とそれを阻害する開発のコントロール、洪水予報の理論の確立と予報設備の整備につくる。

メコン河に関して現時点で重要な点は、メコン河委員会の規則を適用しようとしても、これを具体的に表現する定量的な資料に欠けていることで、メコン河委員会が目指す2003年の目標は、この河川一貫水理モデルの構築が最も重要な鍵となる。当面は水が主体となるとしても、このモデルの中に砂の移動を取り込む必要がすぐに言われるであろう。したがってこのモデルは、三つの系統が考えられる。一つは低水に関するもので湧水量などを表現するもの。二つは高水に関するもので洪水を表現し洪水予報の基礎となるもの。三つは砂の移動に関するもので上流のダム計画がラオス沿岸、メコンデルタに与える影響を評価しようとするものである。

メコン流域の開発で今後特に注意を払う必要のあるものは、農村の開発と流域の環境問題であろう。農村の開発に関しては、別稿があるが、外務省の「大メコン圏開発構想」の中にもその重要性が強調されている。環境問題について重要な点は、メコン本流の水質を悪化させない問題、砂の移動に関してマイナス要因とならないようコントロールする問題、それと流域の森林保護の問題に要約されるだろう。

#### 4. 援助のあり方

メコン流域開発におけるわが国援助のあり方については、その当面の方向は、メコン河委員会が目指す2003年の目標、すなわち、水利用及び流域間分水のルールの設定と実施、流域水資源総合開発計画の策定、委員会としての環境対策の方針策定、進行中プロジェクトの確実な実施、事務局の強化、の5つのゴールのうち、特に、水利用及び流域間分水のルールの設定と実施に対しては、その重要性にかんがみて積極的な支援が望まれる。

流域開発が目指すインフラ構築、すなわち、メコン河第二架橋問題を中心としたタイ・ヴィエトナム間の交通網整備、カンボディアの水力開発を含めた電力施設の整備、カンボディア領内の道路網整備、トンレサップ湖の環境問題、プレクトノットの開発問題、などについては、メコン流域開発の基本方針の上に乗って、わが国としても積極的な支援が期待される。

このような複数の国を包含する地域に対する援助のあり方について、これを地域としてとらえることのできる国内の組織が必要である。メコン下流国に大きな影響を与える中国の雲南省については、例えばJICAの場合、中国事務所がこれを管轄するが、中国事務所がメコン流域への配慮を行いつつ雲南省のプロジェクトを扱うことには、非常に難しい点がある。それは、メコン上下流域への配慮からプロジェクト形成された雲南省のプロジェクトを、中国に対する援助の観点だけから判断してしまうと、わが国援助のあり方が大きく崩れる可能性があるからである。事実、雲南省はメコン流域開発から見た場合、非常に重要であるにもかかわらず、謎に満ちた地域で情報も少ない。インドシナ半島のみを見てメコンを論ずることはできず、積極的に雲南省のプロジェクトを、メコン開発の観点から形成する努力に、中国に対する協力に関係する機関にも理解を促す必要がある。

**参考文献**

足立隼夫(1995)『メコン委員会の最近の動きと主たる論点』

国際協力事業団(1995)『メコン河流域開発調査研究』  
国際協力事業団

----- 国際協力総合研修所(1996)『メコン河委員会の  
現状と展望に関する研究報告書』国際協力事業  
団

的場泰信(2000)『メコン河開発の新たな展開と展望』

Adachi, H. (1995) Integrated Development Plan

Asian Development Bank (2001) GMS ADB Assistant  
Plan 2001

----- (2000) Subregional Power Sector Study 2000

Mekong Secretariat (2000) Work Programme Mekong  
Secretariat 2000



# 付 属 資 料

## JICA カンボディア国別援助研究会 現地調査記録

本研究報告書の第1部総論に含まれる提言(ドラフト)について、カンボディア政府と行われた協議の概要を以下に示す。

期 間：2001年2月11日 - 17日(7日間)

場 所：プノンペン

メンバー：今川幸雄座長、天川直子委員、小山伸広国際協力専門員

### His Majesty Norodom Sihanouk **カンボディア国王**

- ・日本の援助はカンボディアが新しい環境の中で生きていく上に重要な援助であった。日本が自国の利益ではなくカンボディアの利益を優先して援助してくれたことに感謝する。
- ・今後の協力は従来と同様に行ってもらえると有難い。
- ・貧困軽減とグッド・ガバナンスを重視して支援して頂くことは悦ばしい。地方の貧困問題は深刻である。国王として個人的なプログラムで貧困軽減に尽力しているが、全体から見れば極めて小さく限界がある。全国的な貧困軽減はフン・セン首相の重要な仕事であり、首相と話し合ってもらいたい。
- ・現状は汚職問題などグッド・ガバナンスとかけ離れている面があり、この改善はカンボディア人の責任と考える。

### H. E. Samdech Hun Sen **首相**

- ・日本の対カンボディア援助はカンボディアのプライオリティとニーズに合致したものであった。今後のプライオリティとして、農業分野、インフラの整備、電力、人材育成を考えて頂きたい。
- ・ASEAN諸国との経済格差の是正は重視しており、カンボディア援助の視点として考えて頂くのは非常に有難い。また、今後5年間で将来の開発に向けた「基礎固め」期間と考えるのはカンボディア政府の考え方と一致する。グッド・ガバナンスとインフラの整備を並行して支援し、一方で人材育成に対する支援を行ってもらえると有難い。人材育成はインテレクチュアルな面でASEAN諸国との格差を埋める上で非常に重要である。
- ・1970年以降の紛争によってインフラが破壊されたが、インフラは国家・国民の統一と経済開発にとって極めて重要であり、重視して頂きたい。また、グッド・ガバナンスは重要で、カンボディアの発展にとって不可欠と考えるが、インフラ整備と並行して支援して頂きたい。経済成長、貧困の軽減が進むにつれてグッド・ガバナンスは次第に強化されると考える。
- ・人材育成についてはこれまでも重視して頂いたが、次の点を重視して今後も継続して頂きたい。
  - (1) 日本へのカンボディア留学生の増員。
  - (2) 専門家の派遣と人材育成センターの開設。
  - (3) シンガポール、マレーシアなどASEAN諸国へのカンボディア人材の派遣・育成。
- ・貧困軽減、経済成長及び環境保全の重視はカンボディアの考え方と一致している。これまで日本の援助はプノンペンとその周辺が中心であったが、地方の治安問題も改善しており、援助の地方展開をお願いしたい。援助の地方展開は中央と地方の格差改善に大いに役立つ。地方の貧困軽減は少数民族、クメール・ルージュ対策としても重要で、国家の安定につながる。カンボディア政府は予算は少ないが、地方の貧困軽減、インフラ整備を重視している。

- ・カンボディア政府は3つの戦略を有している。
  - (1) 年率6 - 7%の長期的経済成長。
  - (2) 経済成長の成果を公平に分配する。
  - (3) 持続可能であるよう自然資源を管理する。

H. E. Mr. Keat Chhon **上級国務大臣 兼 経済・財務相**

- ・日本政府による過去の援助はカンボディアの和平の確立と民主化に貢献し、インフラを中心とする援助はカンボディアの発展に大きく貢献している。
- ・地方の貧困軽減には、農村開発、保健、教育、農業開発が重要であり、この点で提言ドラフトの考え方に全面的に賛成する。経済成長についても重視して頂きたい。
- ・カンボディア政府はSEDP2を作成しているところであり、カンボディア援助研究ミッションの訪問は非常に良いタイミングである。日本の対カンボディア援助を効率的に活用し、日本の納税者の支援に応えたい。

H. E. Mr. Chan Tong Yves **農林水産省次官**

- ・現在進められている「米流通システムに関する開発調査」の成果を活用したい。
- ・農業はオン・ファームとともにオフ・ファームにも多くの問題を抱えており、これを改善しなければならない。特にマーケティングが重要である。品質と価格を管理する "National Agency for Rice Marketing" を設立したいと考えるが、日本の農業協同組合、イスラエルの例などを参考にしたい。
- ・作物の多様化を推進したいが、多様化のスキルがない、改良品種が入手できない、家族農業による低品質・高コスト構造など問題が多い。生産性を高め、市場を開拓する「コーオペラティブ」に期待するところが大きい。  
(注)「コーオペラティブ」はクメール・ルージュ時代のサハコー(強制的な集団化)を思い出させるので、明るい希望をもたせる名称にするなど注意が必要。

H. E. Mr. Chhay Than **計画相**

- ・ADBの支援により現在SEDP2を作成している。SEDP1の作成時と比較して、現在は平和が達成されている、政治的安定が実現されている、国連・ASEANなどの機構に加盟しているなど、条件が改善されている。SEDP2では貧困軽減を重視しており、2001 - 2005年の経済成長目標率を7%とし、1999年の貧困ライン以下の人口比率35.9%を2005年には19%まで低下させる計画である。SEDP2は3月中に議会の承認を受ける予定であり、提言ドラフトを参考にしたい。
- ・貧困軽減では次の点を重視する。
  - (1) 人口の90%は農村に居住しており、農業を経済発展の原動力とする。
  - (2) 食糧・保健・教育を重視し、成長の成果を公平に分配できるようにする。
  - (3) 農業・農村開発・教育・保健に予算を重点的に配分する。
  - (4) グッド・ガバナンスと人材育成を重視する。
- ・貧困軽減には地方展開が必要になり、治安問題が重視されなければならない。治安の改善は着実に進んでいる。

H. E. Mr. Cham Prasidh **商業相**

- ・ 日本政府によるインフラ整備を中心とした援助はカンボディアにとって非常に役立っている。今後ともインフラ整備に対する援助を重視して頂きたい。また、ノンプロ無償は歳入不足を補う上で非常に役立っており、この継続を強く望みたい。ASEAN、AFTAにおけるカンボディアの経済的キャッチアップに対する支援をぜひお願いしたい。
- ・ カンボディアは他国に比べ人的資源の面で遅れており、研修の参加資格条件を緩和して頂きたい。日本の対カンボディア援助予算を効率的に活用する観点から、カンボディアにおける研修を重視して頂きたい。コンピュータ、IT、ビジネススクールなど民間企業が実施している人材育成事業に対しても支援をお願いしたい。
- ・ 提言ドラフトはカンボディアの抱えている課題を適切に取り上げている。地方の人材育成が非常に重要である。
- ・ JICAによる「米流通システムに関する開発調査」は良い成果をあげており、これを国会審議に回したい。カンボディアのWTO加盟を支援する専門家の派遣を強く希望する。

H. E. Mr. Khy Tainglim **公共事業・運輸相**

- ・ 提言ドラフトには全く同感である。しかし、カンボディアの文化・歴史遺産についてはもっと重視して頂きたい。「環境と自然資源の保全」に「歴史文化遺産」を加えて頂きたい。
- ・ 社会資本の維持管理は極めて重要であるが、公共事業・運輸省の地方における維持管理組織は、人材と資金不足により全く機能していない。道路新設ではなく、既存道路の修繕を可能にする仕組みの確立に支援して頂きたい。

H. E. Mr. Tol Lah **副首相 兼 教育・青少年・スポーツ相**

- ・ 現在は、SEDP2と平行して"Pro Poor Education System"を作成中であり、"Education for All"及び"DAC新開発戦略"に沿った教育の量的拡充、質的改善を目指している。将来に向けては、6 - 3 - 3制の確立を目指し初等教育が適切に機能するようにする、技術・職業訓練と研究機能を強化する、高等教育の財源を拡充することを目指したい。
- ・ 現在の識字状況は、識字 1/3、セミ識字 1/3、非識字 1/3 という比率で、セミ識字及び非識字比率が高く、識字教育は重要である。
- ・ クメール・ルージュ時代には多数の教員が殺害され、この時代の子ども(現在は20代後半)の大部分は教育を受けていない。過去の負債を取り戻すためにも、この年代層に対しては通常以上の努力が必要である。生徒数が著増しているにもかかわらず、教員は不足しており、その質は低い。教員の再教育が重要な課題である。
- ・ これからのカンボディア開発には人材育成が重要であり、提言ドラフトには全面的に賛成する。

## 付属資料2：カンボジア市民フォーラムからの提言

### 目 次

I.	<b>カンボディアにおける NGO の活動 - その歴史と現在</b> .....	363
1.	共和制「ロン・ノル」政権下 .....	363
2.	いわゆる「ポル・ポト時代」(「民主カンプチア」政権 1975.4 - 1979.1).....	363
3.	「民主カンプチア」の崩壊と「カンボディア人民共和国」の時代.....	364
4.	カンボディア和平協定(1991年)以後の時代 (総選挙 - 再建「カンボディア王国」).....	364
5.	現在の NGO の基本的な考え方 .....	365
	(1) 良き統治 .....	365
	(2) 人的資源の開発 .....	366
	(3) 貧困層への支援 .....	366
6.	NGO の活動内容 .....	366
II.	<b>カンボジア市民フォーラムから見た対カンボディア援助の課題と留意点(総論)</b> .....	366
1.	良き統治 .....	366
	(1) はじめに .....	366
	(2) 歴史及び政治経済情勢の認識と「良い統治」及び「法の支配」の確立 .....	367
2.	農業・農村開発 .....	368
	(1) はじめに .....	368
	(2) 多くの問題を抱える日本の農業近代化政策 .....	368
	(3) カンボディアの農業・農村の現状 .....	368
III.	<b>カンボジア市民フォーラムから見た対カンボディア援助の課題と留意点 (セクター別各論)</b> .....	370
1.	農業 .....	370
2.	漁業 .....	370
3.	森林 .....	370
4.	小規模融資 .....	371
5.	保健 .....	372
6.	教育 .....	374
7.	対人地雷・除隊兵士自立支援 .....	374
	参考文献 .....	375

## 1. カンボディアにおけるNGOの活動

### - その歴史と現在

かつての冷戦構造のなかで、多くの人的・物的犠牲を余儀なくされた、カンボディアにおけるNGOの活動を概括する。

#### 1. 共和制「ロン・ノル」政権下

1970年代前半まで、主に宗教系NGOが、布教も含め、福祉、教育、医療、農業などの分野で諸活動を展開していたが、内戦(ロン・ノル政権 対「カンボディア共産党 (=ポル・ポト派)」と王党派連合)の激化とともに活動地域は縮小し、1975年4月の「カンボディア共産党」のプノンペン入城をもって、活動を放棄せざるを得ない状態になった。

#### 2. いわゆる「ポル・ポト時代」

(「民主カンブチア」政権 1975.4 - 1979.1)

政府レベルでは、中国と北朝鮮(朝鮮民主主義人民共和国)の二カ国以外の国々との外交関係はなくなるか、もしくは大きく制限され、NGOについては駐在も活動もまったく許されない状態となった。この間、キリスト教会系NGOなどが、タイ・カンボディア国境のタイ側において難民救援活動を実施するとともに、「民主カンブチア」政権下での肅清・虐政に関して訴えを行ったが、情報鎖国にあったカンボディアに関して国際社会の世論は動かなかった。(同政権へのカンボディア人一般の反発は強かったが、実際に国境を越え難民となった数は少なかった。同政権の過酷な管理体制と家族が分断されていたためである。)

#### 3. 「民主カンブチア」の崩壊と

「カンボディア人民共和国」の時代

1979年1月、ベトナム軍及び数百人のカンボディア人グループ(ヘン・サムリンなど親ベトナム系とポト派からの離脱者)が、「民主カンブチア」政権を倒し、カンボディア人は圧政から解放された。しかし、新しくできた「カンボディア人民共和国」政府は、ソ連・東欧社会主義圏(ベトナム・ラオスを含む)及びインドに承認されただけで、その他の国々からは、ベトナムの「傀儡政権」と受け止められ、外交・援助関係、貿易・経済関係も拒

否された。また国連での議席も亡命政権側に与えられた。「ポル・ポト」時代に、170万人あまりの人的犠牲及び大きな物資的経済的被害を受け、「原始時代」にまで引き戻されたと言われたカンボディアとその人々は、マイナスからの復興を、日本、欧米を含む西側国際社会からの協力なしに指向せざるを得なくなった。この悲惨な状況下、英国のOXFAM、欧州のカトリック連帯団体(CIDSE)、米国の教会世界サービス(CWS)など10団体あまりが、自国政府からの制約をふりきり敢えてカンボディア国内にはいり、緊急救援、中長期の復興協力に参加していった。NGOは、全体の必要から見て微力ではあったが、郡-集合村レベルの保健所への給水活動から、母子保健活動、学校再建を含む基礎教育、孤児・障害者支援など福祉分野の活動を実施した。この時点で、国連機関、(西側)政府機関による開発援助が拒まれていたため、NGOはさらに、大規模灌漑事業、中央レベルでの職業訓練、石鹸工場、油脂工場、製氷工場支援なども手がけることとなった。

これらカンボディア国内で実働するNGO及びこれを支援する市民団体(後述の共同出版を手がけた時点で34団体)は、実際の援助活動を続けながら、1986年NGOネットワーク「カンボディア国際NGOフォーラム(現、カンボディアNGOフォーラム)を結成し、カンボディア人の声を伝えながら、カンボディアの国際社会への復帰、内戦終結・平和への外交イニシアティブ、援助の極端な不均衡是正を、国連を含む国際社会、そして各NGOが属する国の政府・社会に強く訴えた。1980年代の、激しい冷戦構造=東西対立、地域的にはASEAN諸国とインドシナ3国の対立のなか、政治的中立性と人道性を維持しながら、カンボディアの人々の窮状を解決するための政策を提示しようとした。同フォーラムは、元OXFAM英国職員のエヴァ・ミズリビエツ氏(現、カンボディア開発調査研究所=CDRI所長)に委託し、“Punishing the Poor”邦題「NGOが見たカンブチア—国際的な弱い者いじめ」(JVC出版)を10カ国語以上で共同出版した。カンボディアの孤立、平和外交の欠如、膠着状態、援助の不均衡(難民救援には、年間1人142ドル、国内では年間1人1.5ドルという不均衡が、不必要な「難民」流出を増やし、内戦・紛争を構造化する問題)を指摘し改善を訴えるもの

であった。

この時点(1980年代後半-1990年)での、カンボディア国内での実働NGO(約20団体)による援助規模(総額)は、1,000万ドル強(約12-15億円)と比較的「少額」であった。しかし、国連、西側諸国からの政府援助のない状態では、貴重な復興への資源であり、再建に向かうカンボディアの人々への精神的支援の象徴でもあった。

#### 4. カンボディア和平協定(1991年)以後の時代 (総選挙 - 再建「カンボディア王国」)

全体としては、これらNGOの動きも含め、国連、カンボディア紛争に責任のある超大国、大国、地域の国々、カンボディア関係四派による協議が徐々に進み、最終的には1991年10月の「カンボディア和平協定」調印に至った。調印に参加したにもかかわらずポル・ポト派が、UNTAC管理下の第一回総選挙(1993年5月)準備・実施に関して、非協力、またテロ活動を含む反対行動に出たことは、不安と不安定さを残したが、上記協定によって和平への流れが確立したことは、カンボディア国民及び関係国・関係者にとって復興・再出発へのしっかりした礎となった。また、NGOの関係では、この和平協定を契機に、カンボディア人自身のNGO結成が認められ(1991年)国と社会の再建に自国民が主役になるという当然の流れを満たすものとなった。これ以降、国際NGOも、カンボディアの地元NGO、CBOなどを側面支援する方向に、徐々に立場を移行していくこととなる。

国際NGOもその設立に協力したが、カンボディアNGOの第1号は、ソクア・レイパーさん(現、女性省大臣)が代表となった「ケマラ=クメールの女性」であり、女性の社会的経済的自立を目指し、手工芸品製作、小商売支援、相互扶助グループ形成支援などを行った。次いで、自ら政治犯として逮捕拘留された経験をもつ、トゥン・サライさん等が創設した「カンボディア人権・開発協会」が、市民、NGOの立場から、多くのセミナー開催を通して、人権の確立、民主化実現、自由公正選挙の実現・監視のための活動を開始した。その後も、欧米諸国から帰国した人々も含めカンボディア人によって100を超えるNGOがつけられたが、玉石混交であり、活動実施能

力や報告能力などを欠きながら、外国政府・NGOからの援助資金の受け皿としてのみ設立されたNGOも少なくない。

[この時代の急激な社会・経済面での変化と「貧困」問題]

1991年10月の和平協定成立を機に、大きく見れば、「内戦と極度の貧困」の1980年代、「平和と希望」の1990年代といえる側面はある。しかし物事はそう単純な面だけではなかった。ポト政権の破壊の後、1980年代、特に前半は、(まともな統計も無いが、推定)1人当たりGNP50ドル、100ドルにも満たない極端な窮乏が社会全体を覆っていた。しかし、その貧困は広く共有され、小農にも最低限の耕作・居住のための土地が保障され、また労働力(男手、牛など)の少ない世帯への、地域共同体による労働協力の仕組みもあったので、貧しい農業家庭も生き延びることができ、「土地なし農民」は非常にまれであり、したがって子売り・娘売りのような否定的な社会現象は少なかった。

民主化や市民社会形成などの基礎的な社会準備がほとんど無いカンボディアにおいて、1990年代前半の拙速ともいえる「市場経済」「資本主義経済」の導入や、急激な外国資本、国際援助の流入は、その時点での、政府幹部(「カンボディア人民党」など与党幹部)及びその血縁・地縁集団に、ビジネス利権・援助利権が集中する形で富の偏在をもたらし、他方、土地の使用権・所有権の売買自由化とともに、底辺ながら農業で生き延びてきた農村人口の一部(OXFAM調査によると約13%。人口にして100万人以上)が「土地なし」となるなど、極端な貧困層を生み出してしまった。(1996年、CDRI開発援助研究報告。「カンボディアは戦争を生き抜き、またポル・ポト時代を生き延び、禁輸や国際的な孤立政策をものいできた。しかし市場経済、援助・援助団体の洪水から生き延びられるのか?という問題意識を一部NGOは抱いていた。)

## 5. 現在のNGOの基本的な考え方<sup>1</sup>

過去10年間より平和な環境ができたことを評価しつつ、市場経済導入と経済成長型開発だけでは、かえって著しい貧富の差と、土地なし農民など耐え難いレベルの貧困者の層が生まれた現実を憂慮している。カンボディア政府、国連・国際機関、援助側政府機関とは、緊張感ある協力関係(政策提言や、建設的な意見・批判の交換を含め)を保ち、より公正な社会の実現に向けて、理念と活動の実際を共有していきたいと考えている。

NGOは、批判のための批判を行ったり、政府機関への対抗的機構をつくるためだけでなく、基本的には、カンボディア政府による「貧困削減」などの目標を共有し、諸公的機関と協力し、目標が実現するよう尽力する。

この間の経験、評価、検討から、以下のような活動分野を優先すべきと考えている。

1. 良き統治(特に)
  - a) 法の支配の推進
  - b) 国家事業への国民/市民参加
  - c) 行政改革
2. 人的資源の開発
3. 貧困層への支援

NGOは、カンボディア政府が、行政、軍、司法制度、財政及び林業の各分野を改革課題としたことを歓迎し、実際に政府が政策を実施し、法を執行するよう協力を行う。以下のような進展があったことを認める。1999年公務員法51条の改正により、検察による公務員起訴に際し、事前の閣議等許可を必要としなくなり、裁判を通しての責任説明への前進があった。国家地雷法成立後、対人地雷条約を批准した。改正土地法に関して政府、NGOが協議中である。ASEAN加盟。森林法、汚職防止法、商法及び民法の成立に向け起草中である。林業分野における改革努力を推奨し、不法伐採抑制キャンペーン実施を評価する。

## (1) 良き統治

### a) 法の支配の推進

現在のカンボディアにおいて法の支配への尊重が欠如していることは、人々の安全と福祉、法制度への国民の信頼、市場の開拓にとって、引き続き大きな制約となっている。権限を持ち、行政から独立した司法は、国の発展にとって重要である。司法の従属や腐敗は、人々の信頼を失わせ、問題解決に際して非公式な、あるいは時として暴力的な方法にも向かわせる。NGOは、法務省による刑法、刑事訴訟法、民法などの草案づくりに関する進展を歓迎する。

NGOは、憲法評議会、司法官職高等評議会の独立性と権威が高められ、また適切な権限遂行のために適切な資金・人材など資源が与えられることを要望する。また法の支配と人権に関して、支援国を含めた正式な作業部会を設置し、四半期ごとの関係者会合(支援国会合)に報告されるようにすべきであると考えている。

### b) 国家事業への国民/市民参加

土地法、刑法、民法などを策定する過程で、政府は徐々に、NGO、CBO(地域組織)など市民社会組織との協力を持ち始めているが、基本情報のクメール語での公開・配布(農村地域を排除しない)から、決定過程への市民社会の参加が可能になる制度的保障が必要である。また支援国・支援機関は、各分野協力において、民主的手続き、市民参加の推進と公開性に関して、模範を示すことを要望する。

### c) 行政改革

公共サービスにおける人員過剰は、低い給料と、提供される基礎教育、基礎保健を含む各分野におけるサービス水準の低下の悪循環となっている。既に開始された公務員に関する調査と機能分析に基づき、適切な待遇改善、人員訓練、再配置が実施されるべきである。また、汚職を減らし、無くす努力を通して、公共部門における透明性・説明責任性を増し、公共部門への信頼が取り戻されねばならない。

<sup>1</sup> 2000年「カンボディア支援国会合」へのNGO声明に基づく。

(「CCC = カンボディア NGO 協議会」, 「カンボディア NGO フォーラム」, 「MEDICAM」が共同で作成。地元NGOと国際NGOが含まれる)



**(2) 人的資源の開発**

NGOは、人々の能力・内発性の開発が社会全体の発展の「要」であると考え、公務員(中央・地方)、各社会・経済セクターの構成員の能力向上を目指す。NGOを含め、支援側は、長期的視野をもたない限り目標達成はできない。人間開発に直結し、貧困からの脱却への鍵の一つとなる、教育の機会と質の向上は急務である。特に、農村の人々、少女・女性、少数民族、障害者等の教育へのアクセス機会は意識的に広げるべきである。

**(3) 貧困層への支援**

カンボディアの経済は、国内生産で、1999年度に数字上4.5%の成長を示した。残念ながら、このような経済成長の利益は、現状では少数の力のある者に独占され、平等にいきわたっていないように見える。農村には、全人口の約8割が、また貧困家庭の約9割が、居住している。しかし、資源、サービス、情報の流れは、都市に集中している。不均衡や極度の貧富の格差またその拡大は、社会の不安・不安定、次代の紛争の種子となる。カンボディア政府及び各国国際援助機関は、貧富の差が拡大する構造の改善を念頭におき、農村地域及び発展から取り残され蹴りだされた(階層の)人々への援助シフトを行う必要がある。

6. **NGOの活動内容** 1996年度CCC調べ。主に大規模な国際NGOを中心に、70団体からの回答に基づく。全体では400団体が活動している。)

全体では400団体が活動しており、1996年度にCCCが主に大規模な国際NGOを中心に調査を行い、70団体から得た回答に基づき、活動分野の割合と事業の総額は以下のとおりである。

教育・訓練	23.1%	地域開発	19.2%
保健	14.6%	農業	13.0%
水と衛生	6.8%	緊急救援	5.7%
小規模貸付	3.9%	リハビリ	3.5%
子ども	2.7%	組織運営	1.8%
女性と開発	0.9%	カ NGO 支援	0.6%
人権	0.5%	環境	0.3%
その他	3.4%		

事業の総額 = 41,769,101 ドル

(うちプノンペンでの事業総額 = 9,768,011 ドル)

国際政治及びこれと連動する内戦に翻弄され、過去30年間、大きな人的・物的被害を受けたカンボディアにおいて、NGOは、農民を含めふつうの人々が自ら主役であり得る社会開発・人間開発を社会復興の中心と考え、現実の協力活動を行っている。

**II. カンボジア市民フォーラムから見た対カンボディア援助の課題と留意点(総論)**

主にカンボディア関係の日本NGOの意見を以下に集約する。

**1. 良き統治**

**(1) はじめに**

カンボディアにおける復興協力、開発協力のあり方を考える時に、社会の現況、特にふつうの人々、底辺で暮らす人々がどのように暮らし、どのように感じているか、から出発すべきであろう。カンボディアに関わるNGOsは、ポル・ポト政権(「民主カンブチア」政権)崩壊(1979年1月)以後、今日まで20年あまり、緊急救援(難民救援を含む)から復興・開発協力の様々な局面で、カンボディアの人々と働いてきた。今日、上層数%からなる富裕な支配層と、いくらかの中間層が生まれた反面、1990年代に生まれた「土地なし農民(農民人口の13%以上を占める)をはじめ、多くの人々は、「安心して生きて行ける」という感触を持っていない。- 強者が生存・生活の手段を独占する。誇りを持たない状態に落ち込む。子どもを売る、家族が離散する。強盗、誘拐などの犯罪にあう危険性が高い。政治的殺人・事件などで、容疑者の逮捕すらない。

今日、「法」より「人(政治的軍事的強者)と「かね」が支配する傾向の強いカンボディアで、何より優先されるべきは、中長期的には、「良い統治」を実現するための民主化の推進、公正で中立的な立法、司法、行政へ向けた改革とそれを担える人材の育成である。また、農村では人々が生活の基盤とする土地、森林、河川、湖沼、海など自然資源の住民自身による持続的な利用と管理を保証すること、住民が地域の開発を主体的に担うことのできる「良い統治」を実現する

ための組織作りと相互扶助、特にその考え方と仕組みの再生( コメ銀行、葬祭組合、貯蓄・貸付けグループ育成など)である。また、現実には経済社会の荒波に振り落とされた人々(例えば、上記の「土地なし農民層」、都市スラムの居住者、人身売買された者、児童労働・児童買春・児童虐待などの被害者、HIV 罹患者など)がいる以上、「セーフティ・ネット」としての、福祉、援助、救済の仕組みも強化しなければならない。

## (2) 歴史及び政治経済情勢の認識と「良い統治」及び「法の支配」の確立

現在のカンボディアの状況を「草の根の人々」の視点で捉えた場合、解決すべき最優先課題として「貧困」の問題がある。しかし「貧困」という場合は、課題として現に存在する「貧困」の問題と、社会・経済状況の変化に伴って現出する「貧困化」の問題を区別して考える必要がある。後者は、特に農村において農民の土地や自然資源へのアクセスが奪われることと、相互扶助や共同の仕組みが喪失するという問題に関係している。したがって、この壊れようとしている農村のサブシステム(自給自足できる状態)をいかに再生・強化できるかということが重要になってくる。前者は、サブシステムが壊れた農村の人々、都市の貧困層を社会的セーフティー・ネットでいかに支えていくかという問題につながる。こうした自然資源への地域の人々によるアクセスの保障、農村開発への主体的な参画と共同の組織化、そしてセーフティー・ネットとしての公共サービスのいずれをとっても、これを実現するためには「行政改革」「司法改革」「軍・警察の改革」を含む「良い統治」「法の支配」の実現に向けた支援が必要不可欠となっている。

「良い統治」のための支援を考えるにあたっては、カンボディアの歴史と政治社会情勢を正確に認識する必要がある。カンボディアは30年にわたる内戦を経験した。その負の影響を考慮しなければ、適正な支援策とはならないことに異論をはさむものはいない。内戦の傷跡は、寡婦の数や地雷の被害者の数、虐殺や難民の流出による医者・弁護士・技術者・教師など人材の不足、疲弊したインフラなど、現在も強く残っている。さらに目に見えにくい部分でも、内

戦の負の遺産が残っている。例えば、1993年に実現されなかった各政治勢力の非武装化が、1997年の首都における戦闘へと繋がった。それにより経済社会が大打撃を受けたことは経済指標に明瞭に現れ、カンボディアにおいて政治・軍事紛争が過去のものではないことが改めて認識された。さらに、クメール・ルージュ幹部であるキューサンパンらが1998年12月に投降した後も、軍の指揮官であるタ・モクは逃げ続け、投降したのは1999年の上旬だった。このように、政治・軍事紛争は1990年代においてもカンボディアの発展を阻害してきた。それは直接的には戦闘や地雷による死傷者を1990年代も生み出し、社会に武器が氾濫し、暴力的な人権侵害が減らない要因でもあった。一方、各政治勢力の非武装化が実現できなかったことは、派閥に属する武装集団(軍、警察、軍警察、私兵)の残存を意味し、中立的な軍、警察が存在せず、公正な法の支配を疎外してきた。こうした政治・軍事紛争は公正で中立的な司法や行政府に向けた改革の実現をはばんできたのである。また、紛争の再発や激化を防ぐための支援も必要であろう。例えば、2002年にコミュン(集合村)レベルでの選挙が予定されているが、社会主義政権時代から郡、集合村、村レベルの長は依然として一政党の権力構造に組み込まれている。今回の選挙はそこに触れるものであり、農村における死傷者をともなう政争に発展するおそれがある。1998年の選挙の時も政争が激化し、武装グループが野党を支持する武器を持たない農民や市民を殺傷する事件が起きた。選挙後も選挙が自由で公正ではなかったと都市部で抗議行動が起き、選挙管理委員会の中立性に対して疑問の声もあがっていたが、結局改善はされず、問題は持ちこされたままである。よって、次回のコミュン選挙及び2003年に予定される総選挙において、暴力を伴う政争が再燃する可能性は十分にある。すでにNGOのなかには、紛争解決セミナー、人権・選挙教育、武器削減対策を通して、「平和の文化」「自由で公正な選挙」の実現に向けて活動を行なっているところがあり、こうした活動への支援は非常に重要である。

草の根レベルのこうした活動を支援すると同時に、中立で公正な選挙管理委員会や「自由で公正な選挙」にむけた環境づくりに、カンボディア政府の指導層

も含め理解を深める方向での協力・支援をしていくことが大切であろう。政府のトップと中間層の意識改革は「良い統治」の実現において重要である。例えば、「良い統治」には人材養成も大事だが、育った人材が実力を発揮できるよう体制・制度改革の支援が不可欠だ。トップ、上司、慣習などにも改革が無ければ、個々人の専門性・技術力が向上しても効果はあがらない。これは、オーストラリアにて修士号を取得して帰国した若い世代が政府機関に勤めても、実力を生かせないという事例が既に多々あるということなどからも明瞭である。他にも、司法において、一政党が任命した過去のままの人事が残っており、中立的でない体質が残っている。このように、カンボディアにおける問題の現状分析をふまえた現実的かつ具体的な改革案が必要といえる。

## 2. 農業・農村開発

### (1) はじめに

まず、私たち日本人がカンボディアの農業・農村開発を語る際、日本の農業そのものを振り返り、現在カンボディア政府が掲げている農業生産性の向上、農業の商業化が招いたものは何かといった負の側面をとりあげたい。そして、カンボディアにおける農業・農村開発の課題解決の方策と支援のあり方を、その点を考慮しながらまとめてみたい。

### (2) 多くの問題を抱える日本の農業近代化政策

「生産性の向上」「離農促進」「農業生産の選択的拡大」といった1960年代日本政府が掲げた農業政策の3本の柱は、日本の経済成長に適応させるため打ち立てられ、当時これを促進するための法律・制度が整備されていった。順調に進んでいるかのように見えた政策も、40年を経た今、その結果が現れている。例えば、輸入に依存した日本の食糧安全保障の脆さや、化学物質多投入による人的被害及び環境破壊があげられ、農業が風土や生態系から切り離されたことで、自然との共存関係の中でつくられてきた多様性と循環性の喪失を招いた<sup>2</sup>。また、深刻な後継者不足等の要因の多くは、伝統農法や農民の知恵などひ

とりひとりの農民の工夫する自由や決定権を奪った近代農業技術及びシステムにあると言われている。次の世代を担う若者のどれだけが借金を抱え込み、金儲け一辺倒の農業に魅力を感じ続けられるだろうか。カンボディアの農業・農村開発支援を考える際、この日本の負の側面を学びとし、持続的な開発を支える農業・農村開発支援策を提案していきたい。

### (3) カンボディアの農業・農村の現状

農業・農村に顕著に現れている事象のみ取り上げたい。

まず、出稼ぎ労働者の増加である。家族のうちの働き手を農閑期に出稼ぎに出すことで生計を立てている零細農民の数が増加している。その中でも多いのが縫製工場で、10万人以上の農村出身者、特に若い女性が働きにでている<sup>3</sup>。こういった零細農民は、近年の土地問題や人口の増加とそれに見合った生産量が得られないといった、農業技術及び農業基盤の問題などいくつかの要因が重なっている。また、こういったことが誘引し健康障害やその治療のために生じる借金など、問題が広がっていく。また、近年農村に押し寄せた商業化の波が、商品作物栽培を増加させている。こういった農業を開始するにあたってまず資金調達が必要になるが、彼らの大多数は適正な融資サービスへのアクセスが限られている。そのため家族・友人を除くと、高利貸しや商人に頼らざるを得ず、借金を膨らませるといった事態を引き起こしている。また、以前に比べ農薬や化学肥料のような農業投入資材も農村の市場で広く見られるようになった。しかし、農薬の毒性や使用に関する正しい知識が全くと言っていい程普及しておらず、殺虫剤の誤用が広まっており、そのため多くの農民がこれにからんだ健康障害を訴えている。

こういった、現金収入を得るための農業に関心が向かう一方で、自給用の米を確保することは農民の高い関心であることは変わらない。カンボディアの米の総生産量は、過去5年間、国家規模で見れば自給を達し安定しているといわれるが、個々の農家を見れば、地域や農家によって大きく異なっている。自

<sup>2</sup> 岩崎美佐子、大野和興著(1998)

<sup>3</sup> CCC・MEDICAM・NGO Forum on Cambodia(2000)

給用の米を十分に生産できない農家が、先程も述べたように、いくつかの要因で増加しつつあるのが実情である。その要因の中でも深刻なのが、ねずみによる被害と手付かずの雨季天水田稲作技術改良といえる。

穀物の減収に大きくつながるねずみによる被害が近年増加している。この原因は、ねずみの天敵が密猟されたり生息地が破壊されたことにある。また、カンボディアの大多数の農家がそれに依拠して生計を立てている雨季天水田稲作は、不安定な自然環境条件に適した合理的な農業<sup>4</sup>といえるが、大規模な農村開発プロジェクトにおいては灌漑による乾季作が中心で、この低地での天水稲作や浮稲栽培についてはほとんど関心が払われていない。

こういった技術の改良につながる農業分野の研究・教育・普及についても、政府が地方への展開を打ち出したにもかかわらず、関連諸機関はまだ人々が気軽に意見を述べたり利用できる状況に至っていない。そのうえ、カンボディアでは農民が利用できる公立の研修施設が皆無である。

また、カンボディアの農村には、半農半漁で生計を立てている人々も少なくない。コミュニティーによる漁業は、地域の天然資源を上手に管理し利用することができ人々の生活を支える。しかし、それを維持するための法の枠組みと実効性の欠如で、漁業権取得業者による法定漁法以外での操業による乱獲や漁区を漁業権取得業者や武装集団に奪われるなど様々な妨害を受けている。今まで、地域社会による漁業の管理に労働力・時間・資源を投資してきた村人は、今後の利益の見込みが立っていない。

農村でもうひとつ忘れてならないのは、森林と人々の営みとの強いつながりである。カンボディア人にとって森林は、煮炊き用の薪、家屋や生活用品の材料、食物、伝統薬、家畜の餌、輸送手段等の多様な必需品を提供し、暮らしから切り離せない。また文化面・環境面でも恵みをもたらしてくれる。

しかし、現在地域社会をないがしろにする形で、森林資源の民営化が進んでいる。コミュニティーで管理し持続的に利用されてきた森林資源も、民営化

によって急激に減少し、紛争や住民の移転を生み出し、貧困を増加させる原因を生んでいる。

森林を巡る激しい動きの中で、人々はNGOと協力しコミュニティー・フォレストリー(村など地域社会による森林資源管理)の実践とそれを支えるための法律や政策づくりに積極的にかかわっている。しかし、政府の森林法や森林政策草案づくりの進行状況や法の適用について公表されないうえに、改定された草稿への意見も十分聞き入れられないなど、不透明な中で進められ人々やNGOの不信をかっている。

政府による不法伐採停止に向けたキャンペーンもいくつかの成功をおさめたが、政治家、軍隊または大資本が関与しているといわれる不法伐採は増え続けている。このキャンペーンが、主に地域に拠点を置くような小規模業者を対象としたため、農村の貧困層にマイナスの影響をもたらした。また、この不法伐採取締りは、法の執行に焦点をあてているが、持続可能な森林の利用・管理には力を入れていない。そして、森林破壊のに荷担している利権所有会社は、保護地域以外にひろがる森林資源(400万ヘクタール以上)の大部分の伐採権を所有しており、その大半は不法伐採撲滅キャンペーンの影響を受けていない。これらの会社は、法律に定められた施業法に従わず、今までその地域の森林資源に依存して生活してきた人々の権利を損なっている事実があるにもかかわらず、法で罰せられず、地域社会と森林資源に脅威を与え続けている。さらに、彼等が先住民族社会の権利を侵害しているところでは、カンボディア政府も署名した先住民族の権利に関する国際協約に違反している。

最後に、農村の人々の生活基盤となっている土地に関する問題が増加していることを危惧する。10人に8人のカンボディア人は農村部に住んでいるが、6世帯に1世帯は土地を所有したことがないか、最近土地を失っている。また貧困世帯の半数が、全耕作地の4分の1以下しか所有していないなど、土地の分配状況の問題が明らかになってきた。

政府はまだ国土の80%を国有地として有している

<sup>4</sup> 財団法人アジア人口・開発協会(1999)

が、公有地の境界確定、地図作成、登録、管理がなされていない。そのため、所有者の明記されていない土地を巡るトラブルが相次いでいる。これに30世帯に1世帯が土地紛争に関わり、多くが軍隊や役人による未登録地の大規模な囲い込みに対して、地域住民との間で争われているという。しかし、頼みの綱の裁判所も土地紛争を裁定できず、県の機関の土地紛争を調停・防止する行政能力も低いという現実がある。また、近年では地域の誰でもが利用できる放牧地や池、沼などが、誰も登録していない土地ということで政府高官などによって買い上げられ、行き場を失った牛の群れが村々に多く見られるようになったという声も聞かれる。

また、都市や主要道路沿いで土地投機が横行し、不在地主による生産的な土地の低活用を引き起こしている。同じように、価値ある国の土地が私的利益のために売られているといった状況が見られる。こういった売買が広がっている中で、実際に公的に登録されている、あるいは法によって守られている所有権は、カンボディアの15%に満たないというのも事実である。

### III. カンボジア市民フォーラムから見た対カンボディア援助の課題と留意点(セクター別各論)

#### 1. 農業

- ・あらゆる農業開発援助の核として、土地利用計画を作り、農民に土地所有権を与えることを優先させる。
- ・土地利用計画のなかに、増加する零細農民を吸収するための一定の地域を確保しておく。
- ・地域コミュニティが、自然資源を管理し利用する権利を認める。その際、コミュニティが共同管理、使用する放牧地、池や沼、二次林を、コミュニティの管理する土地として所有する権利を認める。
- ・効果的で持続可能な普及システムを確立するために、公共の普及施設を地方分権化する。また、農業技術の普及や公共サービスにおいて、農民を起用し普及に携わってもらう。
- ・信頼し得る民間部門(農業投資材、加工・マーケティングなどに関する小規模企業)と、農民の双方が主体となって作った組織への支援体制を作る。

- ・農業部門での人材育成という国の需要に応えるために、農業教育研究機関を民主化し、自治的な運営をする。
- ・農民が様々な研修を受けることができるよう、異なった地勢ごとに研修機関を作り、農民対象の訓練・研修を支援する。
- ・零細農民の健康を保護し、環境破壊を最小限に食い止め、農業投資材に基準を設けるために、効果的な法律を導入、施行する。
- ・農業などの化学物質の危険性に関する教育を広く実施し、代替害虫駆除法や総合害虫管理(Integrated Pest Management: IPM)を広める。
- ・開発支援の力点を天水稲作におく。特に天水田における複合経営農業/多様性農業の展開、畑地における土壌と水の保全の実施に焦点を当てる。

#### 2. 漁業

- ・地域の人々が生計のために漁業を営む漁区の近くに住む権利を法的に保護する。水産資源の持続可能な利用と利害衝突の忌避のために、コミュニティによる共有漁場を公認する。
- ・より明確で実践的な漁業法案作成のために、作成段階において地域のコミュニティ、NGOや関連機関の審議への参加を承認する。
- ・援助機関の漁業部門への援助は、漁業部門の開発によって打撃を受ける地域コミュニティの福祉向上に向けられるべきである。政府の歳入の増加を漁業によってあげようとする、狭い考え方は避けるべきである。これは有限の自然資源の枯渇を招きかねない。

#### 3. 森林

##### 3-1. 政策と法律

- ・コミュニティ・フォレストリーと伐採利権管理のために、森林及び土地に関する適切な法律と政令を発効させる。その草稿作成には、参加型かつ透明で、森林資源管理における地域社会の参加を保证する過程を経る。
- ・森林政策形成の過程は、公的で、広く参加型で、国民に情報を与えるものとする。地域のコミュニティに影響を与える政策決定にあたっては、地域社会の意見受け入れに大きな配慮がされなけれ

ばならない。この市民参加と透明性がないのであれば、これらの法や政策はカンボディアの人々にとってほとんど意味がない。

### 3-2. 「コミュニティ・フォレストリー」

#### (村など地域社会による森林資源管理)

- ・「コミュニティ・フォレストリー」は、地域社会が文化的にまたは生計を地域の森林に依存しているところではどこでも適用されるように、基本的な法的及び行政上の手段を確立する(森林法、「コミュニティ・フォレストリー」の政令やガイドライン)。
- ・「コミュニティ・フォレストリー」にもっと高い優先度を与え、さらなる開発支援を行う。
- ・地域のグループが、国際的に認知されるよう啓発する。このことで農村の人々が持続可能な森林経営のために得られる資金が増加するであろう。

### 3-3. 不法伐採の取締り

- ・農村の人々にマイナスの影響を与える政治家、軍人または大資本による土地収奪や、農村の人々に脅威になる不法行為を停止させる。
- ・貧しい人を犯人としてまつりあげるのではなく、カンボディアでは力のある者は罰せられないという習慣に終止符を打つためにも、取締りは大規模な不法伐採に焦点をあてるべきである。
- ・不法伐採は、「コミュニティ・フォレストリー」のような森林に依拠する生計の確保という戦略を通じて、減少させることが可能である。

### 3-4. 持続可能な森林経営と収入源の発生

- ・商業伐採再開に先立つ条件として、適切な森林政策と森林管理能力を確立する。
- ・森林経営から生じた収入を、もっと農村開発のために地域社会に振り向ける。

### 3-5. 伐採利権の管理と伐採利権の評価

- ・伐採利権管理の適切さが証明され、適切な森林政策と森林管理能力が確立されるまで、コンセッション(伐採権)の委譲・売買活動を停止する。
- ・不法操業記録をもつ伐採利権所有者、先住民族の土地にある伐採権、住民の森林資源の利用を確保

できなかった、または管理計画作成と実践において住民と協議しなかった伐採利権所有者には、伐採利権契約を終了させる(NGOは、アジア開発銀行の資金による「持続可能な森林経営プロジェクト」において、地域住民を脅かしたり従来からの森林資源の利用を制限したりする伐採利権所有者を見つけ、その契約を終了させることを要請している)。

- ・伐採利権所有者が社会的、環境的、財政的、文化的な基準に関して責任をもたせるように、より積極的な措置をとる。森林伐採利権の区分に先立って、また森林管理計画の作成・モニタリング・評価において、伐採利権地域内でのコミュニティが相談を受けるようにする。
- ・伐採利権が地域社会に及ぼす影響について調査を実施する。これは、影響を受けたコミュニティの数、社会的・文化的・経済的影響、伐採地域とコミュニティ使用地域を決定するメカニズムと過程、衝突の解決メカニズムと優先権の確立といったことである。
- ・伐採権の管理がきちんと行われているかの評価を実施し、カンボディアの森林資源の産業利用が、公平な社会的・経済的發展という目標と矛盾しないかについて評価する。

### 4. 小規模融資

- ・関与者(貸し手)責任について、しっかりした理解と意識をもつ
  - …農民金融では、貸し手が財政的持続性を保つことが過剰に重要視されている。貸し手の存在の継続が、借り手の状況から離れて1人歩きしている。その結果、農民から「搾り取って儲ける」という金融ビジネスが正当化されてしまう。貸し手が公的金融機関であり、政府援助を受けるようであれば、その公的・倫理的責任(パブリック・レスポンシビリティ)について明確な基準が設けられるべきである。
- ・借り手の生活への影響という社会的影響を含めた評価基準に改善する。
  - …上記の課題に対して、貸し手の利益性と公益性についてバランスをもって測る評価基準がな

い。例えば、世界銀行は農村金融プロジェクトの成果を「アウトリーチ」と「財政的持続性」の二点でのみ評価している。公共性をいかに測るのか、特に借り手となる農民・貧民の生活の変化をミクロ・レベルで把握する評価が必要である。

- ・ 貸し出しプロセスにおける情報格差の改善  
...借り手の多くが十分な教育を得ていない農民や貧民を対象とする場合、貸し手側は往々にして十分な説明もせずに(相手の理解の度合いを確かめずに)貸し続けることが多い。これは、多分に貸し手組織の利益確保からくるプレッシャーによるものである。貸し手と借り手の交渉が平等かつ対等に行われるようにすべきである。
- ・ 農民と金融機関のリスクの絶対的差異解消  
...農民が借りた金を資本にして収入を向上させるために、克服しなければいけないリスクと金融機関が抱える貸し出した金が返済されるかどうかというリスクには、質においても、またその程度においても決定的に異なる。金融機関のリスクは対処可能なものだが(例えば、貸し倒れ引当金を利子に反映させたり、ポートフォリオの改善によって返済を確実にするなど)、農民が、特に借りた金を農業に使用した場合、自然環境や市場価格など自らコントロールできないリスクに直面する。このリスクの質的、量的差異を解消するメカニズム(例えば、金融を通して利益を共有したいのであれば、リスクも同様に共有する)を公的に作り出さない限り、負債のリスクは一方向的に農民・貧民側に覆い被さる。
- ・ 自己決定の間違った解釈と社会の無理解の改善  
...負債は往々にして借り手の責任と理解される。借りた金をうまく活用できなかったことは、借り手の自己決定に伴う責任と解釈されることが多い。途上国の場合、共同体内での面子や社会的責任を強く意識することが多く、ある意味で自己決定の意識は相当に強い。このため、貸し

方に問題があったり、その結果負債を負っても、それを飲み込むことが多く表面に出てこない。貸し手はこれを黙認して貸し続けるケースが多く、公的金融機関もその例外ではない。また、草の根レベルで実際に何が起きているのかを正しく理解していないために、世間も貸し手に同情的になりやすい。公的金融機関は、真摯にミクロレベルで実情を調査し、それを公表することで社会の正しい理解を図ることも重要な役割と思われる。いわゆる、透明性と説明責任である。

- ・ 農村金融をマクロ経済への橋渡しではなく、ローカル経済の活性化と位置づける  
...農村金融は、農民を市場経済の真っ只中に放り込む。しかし、そこで農民自身がコントロールできる経済的要素(市場価格や自然環境コスト)は少ない。クレジットを通して、人々に「安定した暮らし」を提供するためには、できるだけ外部への依存を少なくして、農民が自ら管理でき、生じる様々な影響を引き受けられる規模で経済を回していくことであろう。この観点から、農村金融が「地域の経済」の活性化に資するものとして位置付けられるべきであり、そのためには公的金融機関の分権化を図り、農民と金融スタッフの相互学習を進め、適切な融資を提供できるような審査・監督メカニズムを強化すべきである。また、負債問題が生じた場合、できるだけ地域内で改善できるような柔軟性を持つべきである。

## 5. 保健

### 5-1. HIV/AIDSに関して

- ・ 現在カンボディアでは総人口の2%近く、性的に活動的な年齢層では3.75%がHIVに感染していると予想されており、東南アジア地域でも最も深刻な状況となりつつある。  
HIV感染の増加は、生産人口を失うだけでなく、ケアにかかる社会資源の大きさなど貧困に拍車をかける。さらに貧困が感染からの予防を困難にし悪循環に陥る。カンボディア全体の開発を考える中で、HIVは避けて通る事のできない社会的課題で

ある。感染は都市部だけでなく、医療のインフラが整っていない農村部まで広範囲に広がっており、今後発病する感染者が増えてくる中で、農村社会に生産力の低下、孤児の増加などを起こし、立ちあがり始めた地域の開発を大きく後退させることになる。

- ・病院など医療施設が乏しく、経済的にも困難がある農村部では、感染者を地域社会が受け入れて、在宅でケアをすることなしには急増する感染者に対応することはできない。

単に、予防知識の普及を行うだけでなく、感染者への偏見を取り除き、地域での共生を可能にするような啓発活動と、農村社会の限られたインフラの中で可能な具体的ケアの提供が不可欠である。そのためにも、復旧が遅れている農村部の保健サービスの基本的なインフラの復興を急ぐ必要がある。

#### 5 - 2. 母子保健に関して

- ・今後もさらに母子保健分野の協力を進めていくにあたっては、特に地方農村部での病院や保健センターの助産婦と「伝統産婆」との連携及びリフェラル(相互紹介や協力)強化も含めていくべきである。

#### 5 - 3. 学校保健に関して

- ・日本の経験を生かした分野として、学校保健分野への支援を考えるべきである。今後カンボディアでプライマリー・ヘルスケアをすすめていくにあたり、大きな影響を与える重要分野であるのだが、現在まだこの分野の政策・プログラムが確立されておらず、主要ドナーからの援助もまだないと聞いている。

#### 5 - 4. 地方展開に関して

- ・地方展開をするのはとても良い。特にまだ援助があまり入っていない遠隔州での支援が望まれている。ただ、地方と中央とは状況に格段の差があるので、地方州立病院などへの協力の際は、カウンターパートの実情(職員の質量や抱える問題)ならびに保健センターの状況などを十分に把握する必

要である。

- ・協力が終了した後も自分たちで運営管理・維持が可能となるような、その地域の実情・レベルにあった機材や技術、システムの導入が必要。
- ・人材の育成の重要性はいうまでもないが、日本の研修より、国内やよりカンボディアの現状に近いアジアの隣国などでの実践的研修の機会提供に力を入れ、学びが活かせるようなフォローアップ、環境づくりをしていく。

#### 5 - 5. NGOとの連携に関して

- ・中央・地方のどのレベルにおいても、実施段階のみならず、事前調査や事業計画段階から評価に至るまで、現地で活動するNGOとの連携を内実ある形で積極的にすすめる。
- ・現行のNGOとの連携プログラムの共同評価を実施する。
- ・派遣前のJICA専門家や青年海外協力隊員に対して、NGOに関する情報提供とNGOとの連携に関するオリエンテーションを強化する。

#### 5 - 6. 住民のエンパワーメント(自ら問題を発見し解決する能力の向上)に関して

- ・特定の行政プログラム・サービスの整備や効率的な提供という視点のみでなく、常に地域社会・住民のエンパワーメントを重視した援助協力の視点と実施が望まれる。
- ・また、保健を入り口にして草の根でそのような活動をすすめているNGO、特に地元NGOとの連携や支援を積極的に行う。

#### 5 - 7. 縦割りプログラム支援に関して

- ・実施また評価のしやすいナショナルプログラム、特定の疾病対策プログラム援助に、主要ドナーが固執することにより、中央においても、また特に予算の限られた地方においては人材と予算配分の偏りが著しく、特定の疾病に直結しない基礎的で地道な保健教育活動などの空洞化が起こっている。予算のつく縦割りプログラムを中心にして活動が計画され、その地域で働くカンボディア人の主体性や独自性をも抑制してしまう。
- ・包括的なプライマリー・ヘルスケアをすすめてい



くためには、カンボディア側の運用能力にあわせて、より柔軟に資源を用いられるようなかたちの支援もあわせて必要であろう。

#### 5-8. 保健医療制度、セクター全体のレベルアップに関して

- ・ 特定のプログラムや一部地域・施設の改善・充実のみならず、長期的視野に立った保健医療セクター全体のレベルアップを常に考慮する。そのためには、保健医療セクター発展の障害となっている要因(公務員の超低給与水準、予算配分と執行、汚職、人材育成機関の未整備、人材・施設の中央・都市部への偏りなど)についての抜本的な改善努力への協力も必要。
- ・ 新保健政策で導入された受益者負担診療報酬制度は、内戦終結後まもないカンボディアにおいて適切・妥当であったのかは大いに疑問がある。貧困者に対する支払い免除の制度が機能していないことも報告されている。人々の健康を守る第一線となる保健センターまでもがみずから維持管理予算の創出、給与補てんの責任を強いられている現状では、ますます予防・保健教育活動がなおざりにならざるを得ない。戦後の日本の経験を生かし、本来政府の責任である基本的な保健医療サービスを提供出来るように協力していくことが望ましい。  
新システムの中間評価・見直しへの働きかけ・協力も望まれる。

#### 6. 教育

##### 提言

教育をカンボディア発展のための人材育成手段としてみるだけでなく、人間の「自由」を獲得し、エンパワーする手段として教育を位置づける。

初等教育での卒業率の低さ、留年率の高さを考慮すると、公教育の中で初等教育を重点分野とする支援が必要とされるだろう。加えて、成人識字率の低さといった現状を考えると、フォーマルのみならずノンフォーマルでの教育支援を明確にする。ユニセフが実施しているような、女性を対象とした識字教室やユネスコによる寺院内での成人識字教室といった、コミュニティでの教育支援を促

進する。

教員訓練、住民の参加による学校建設などNGOによる事業は、カンボディアの伝統的な地域性、共同体を土台に行われており、おおむね地域社会に受け入れられている。NGOの活動対象は、就学前教育から公式学校教育、職業技術訓練に至るまで幅広く、内容も教員養成・訓練、カリキュラム改善、教科書・教材開発等の教育内容改善から、学校校舎建設・改修等の教育環境の基盤整備といった、教育現場により近いレベルでのアプローチがなされている。教育行政の脆弱性を考慮すると、教育行政や教育制度の改善といったハード面の援助のみならず、NGOが実施している直接地域に働きかけ、地域住民参加型のコミュニティ活性化プログラムを支援促進することが期待される。

#### 7. 対人地雷・除隊兵士自立支援

##### 7-1 除去活動支援

##### 背景

1997年の対人地雷全面禁止条約(オタワ条約)の第2回締約国会議(2000年9月開催)で、ICBLの地雷対策作業部会は「除去のための除去」でなく「コミュニティに与える社会的・経済的インパクトに焦点を当てた除去」を行うべきであるとの意見を発表し、各締約国政府の賛同を得た。

##### 提言

・ わが国の地雷除去活動支援が、単にCMACの機械化と供与機材の総合効果を向上させるための援助のみではなく、CMACの除去活動が、被災地域の社会的・経済的発展に大きなインパクトを与えられるようにするための援助であるべきと考える。そのために、CMACの中長期計画立案に協力できる地域開発の専門家およびCMACの活動の効率化を図るマネジメントの専門家の派遣を提案したい。

2000年半ばにCMACが、資金不足により2,900人の要員のうち2,000人をレイオフすると、報道で伝えられているが、1999年に日本から約4.7億円の除去機材の贈与を受け、2000年に3.3億円の援助を受け

るにも関わらず、要員をレイオフせざるを得ないのは、何かボタンが掛け違って見える。

除去作業効率化のための機械化は必要だが、現有のCMACのデマイナー(除去要員)が誇りを持って除去現場に赴き、彼等が持っている在来の地雷除去技術をベースにして、毎日の除去作業に従事できるようにする事が最も大事といえる。外来の機械化による除去は、現地の人々への技術移転が進み、彼等が使いこなせるようになるまでは補助手段と考え、機械化のための援助比重を減らし、現地人デマイナーが、レイオフで中断されることなく、地域の発展に資する毎日の除去作業に持続的に従事するための援助の比重を上げることが望まれる。

関連して、アフガニスタンでも2000年半ばに資金不足によるデマイナーのレイオフが発生した。地雷廃絶に関する国際的なネットワークであるICBLは、現地人による地雷除去現場に資金が行かない反面、ハイテクによる地雷除去技術開発を進める先進国企業に多額の資金が流入していること、すなわち、ハイテクは遠い将来に役立つにしても、現時点では役に立っておらず、ハイテク開発への投資偏重が在来技術による除去現場の資金不足の原因になっていることを問題にしている。

## 7-2. 被災者支援及び社会復帰・職業訓練

### 背景

オタワ条約の第2回締約国会議で、地雷被災者支援の範囲が下記のように拡大した。

「単に被災者個人の肉体的な傷害に対する援助のみならず、精神的傷害、それを取り囲む家族・コミュニティの損害、基本的な人権の喪失、地域の社会的・経済的再建及び持続的な開発戦略につながる援助。」

### 提言

これを受け、コミュニティ全体への支援として、当該地域の社会的・経済的發展に対する援助を行い、地雷被災者が社会復帰できるための職場を提供できるよう、広い意味での被災者支援に重点を置くべきである。

今回の資料作成にあたり、以下の団体、個人にご協力いただいた。

「カンボジア市民フォーラム」メンバー：

AHI、JOCS、JVC、SHARE、SVA、JCBL

### 参考文献

- 岩崎美佐子、大野和興著(1998)『アジア小農業の再発見』 緑風出版
- CCC、MEDICAM、NGO Forum on Cambodia(2000)『2000年CG会合に対するNGO提言書』
- 財団法人アジア人口・開発協会(1999)『アジア諸国の発展段階別農業 農村開発基礎調査報告書 -カンボジア王国-』

## 付属資料3：カンボディア歴史略年表

	事 項
1世紀頃	カンボディア南部に「扶南」おこる
802年	ジャヤヴァルマン二世即位。アンコール王朝(～1431)
1474年	王弟トモ・リャチャ即位。シャム(アユタヤ朝)の宗主権を認める
1731年	サタ二世、カンボディア南部をフェ朝廷に割譲
1806年	アン・チャン二世即位(シャムより帰国)ヴェトナムの宗主権を認める
1834年	アン・メイ女王即位。政務はヴェトナム人高官が執行
1841年	フェ朝廷、カンボディアを併合。アン・メイ女王や高官たちサイゴンへ
1863年 8月	フランス・カンボディア保護条約調印
1884年	フランス・カンボディア協約調印。フランスの支配強化
1887年	仏領インドシナ連邦成立
1941年	ノロドム・シハヌーク国王即位
1945年	日本降伏、スカルノ、インドネシア独立宣言、ヴェトナム民主共和国独立宣言
1953年	完全独立達成
1955年 3月	シハヌーク国王退位
1955年 4月	シハヌーク殿下による大同団結の政治団体サンクム・レアストル・ニヨム(社会主義人民共同体)の結成と総裁就任、バンドン会議でカンボディアの非同盟・中立路線採用を誇示
1955年 9月	総選挙でサンクムが全議席獲得
1955年	アメリカのヴェトナムへの介入、南ヴェトナムにアメリカ傀儡政権の成立。
1960年 4月	スラムリット王死去。
1960年 6月	シハヌーク殿下、国家元首に就任
1962年 7月	シハヌーク殿下の仲介によるラオスに関するジュネーブ協定調印
1965年	北爆開始、米国内でヴェトナム反戦デモ
1967年	東南アジア5カ国、ASEAN設立宣言
1970年 3月	ロン・ノル首相らによるクーデター、シハヌーク殿下追放、米国防務省を承認
1970年 3月	シハヌーク殿下、北京で「カンブチア民族統一戦線」を結成
1970年 10月	ロン・ノル政権、王制を廃止、共和制を採用(クメール共和国)
1975年 4月	クメール・ルージュ(民主カンブチア)プノンペン入城。ロン・ノル政権崩壊。クメール・ルージュ政権による人民の強制労働・大虐殺。
1975年 4月	サイゴン陥落
1976年	南北ヴェトナム統一
1978年 12月	ヴェトナム軍、カンボディア侵攻
1979年 1月	ヴェトナム軍プノンペン陥落、クメール・ルージュをタイとの国境地帯に追放、ヴェトナム型社会主義のヘン・サムリン政権の樹立とカンブチア人民共和国建国宣言
1979年 11月	国連総会、ヴェトナムの介入を非難し撤兵を要求、民主カンブチア(クメール・ルージュ)を唯一の正統代表と確認することを決議
1982年 6月	ヴェトナムに反抗する三派(シハヌーク派、ソン・サン派、クメール・ルージュ)による三派連合の民主カンブチア連立政府(CGDK)設立

	事 項
1987年 12月	三派連合抵抗政権側シハヌーク殿下とヘン・サムリン政権側フン・セン首相との間で第一回シハヌーク・フン・セン会談
1988年 7月	カンボディア各派を集めた第一回ジャカルタ非公式会合
1989年 7月30日 ～ 8月30日	カンボディアの4派と18カ国の参加による「カンボディア和平のための国際会議」(通称パリ会議)の開催
1989年 9月	ヴェトナム軍、カンボジアから完全撤退
1991年 10月	カンボディア和平のための国際協定(パリ協定)及び付属書に署名
1991年 11月	新憲法成立までの暫定期間におけるカンボディアの主権、独立、統一を具現する唯一の合法的機関としてカンボディア最高国民評議会(SNC)が活動開始
1991年 12月	国連安保理常任理事国と日本、インドネシア、オーストラリア、タイの9カ国の外交代表が拡大P5(コアグループ)を組織、UNTACを支援
1992年 3月	国連カンボディア暫定統治機構(UNTAC)に明石特別代表が着任、PKO開始
1993年 5月 23～28日	UNTACによる総選挙施行 (90%以上の投票率、フンシンベック党が45%、人民党が39%得票)
1993年 6月	制憲議会発足(フンシンベック党58名、人民党51名、その他12名)
1993年 9月	民主主義と立憲君主制を柱とする「カンボディア王国憲法」制定
1993年 9月	シハヌーク国王再即位、ラナリット第一首相(フンシンベック党)とフン・セン第二首相(人民党)を任命、連立内閣の成立
1993年 9月	UNTACの任務終了
1994年 2月	「国家復興開発計画」(NPRD)の発表
1995年 4月	下流4カ国による「メコン河流域の持続可能な開発のための協力に関する協定」調印、「メコン河委員会」再発足
1996年 7月	第一回カンボディア支援国会合開催、第一次社会経済開発計画(SEDPP)発表?
1996年 10月	アメリカから最恵国待遇獲得
1997年	タイ、パーツ貨切り下げ
1997年 7月	フン・セン第二首相の武力行使によりラナリット第一首相らを追放
1998年 7月	第二回総選挙、自由かつ公正な選挙との評価
1998年 11月	フン・セン内閣成立
1998年 12月	大量のクメール・ルージュ兵士の投降、KRの事実上の崩壊
1999年 1月	キュー・サンパンとヌオン・チア、パイリンに帰還
1999年 4月	カンボディアのASEAN加盟
1999年 7月	第三回カンボディア支援国会合開催(総額4億7,000万ドルの援助表明)、日本は最大額の1億ドル(無償・技術協力)の他、円借款の31年ぶりの再開方針を表明
1999年 9月	1998年3月実施の国勢調査の結果最終報告発表
1999年 10月	カンボディアとラオス、電力供給、道路整備協力、犯罪者送還の3協定に調印
1999年 10月	拡大構造調整融資(1999-2002年対象)の承認、総額5850万SDR(約8,160万ドル)の融資実施
2000年 1月	小淵総理、カンボディアを訪問
2000年 10月	I-PRSPの策定

## 付属資料4：周辺諸国の主要指標

	指標項目	年	タイ	ラオス	ヴェトナム	カンボディア
経済指標	GDP(百万USドル)	1999	123,887	1,373	28,567	3,117
	1人当たりGNP(USドル)	1999	1,960	280	370	260
	GDP成長率	1999	4.1	4.0	4.4	5.0
	実質GDP成長率	1999	4.0	4.0	4.8	5.0
	1人当たり援助受取額(USドル)	1998	11	57.0	15	29.0
	産業構造(対GDP比：%)					
	農業	1999	10.2	51.2	23.9	37.4
	工業	1999	42.9	22.9	34.7	22.1
	サービス業	1999	46.9	25.9	41.4	35.5
	産業別成長率					
	農業	1999	0.5	3.2	5.0	2.4
	工業	1999	8.3	10.5	7.0	12.9
	サービス業	1999	1.4	7.9	2.0	2.6
	消費者物価上昇率(インフレ：%)	1999	0.3	86.7	0.1	4
	財政収支(対GDP比：%)	1998	-7.7	n.a.	-1.1	n.a.
	輸出成長率(金額：%)	1999	7.4	2.9	22.3	21.8
	輸入成長率(金額：%)	1999	17.7	-2.9	1.2	20.4
	経常収支(対GDP比：%)	1999	9.1	-10.3	2.3	-8.4
	外国直接投資純流入額(百万ドル)	1998	6,941	46	1,200	121
	国内投資率(対GDP比：%)	1999	26.8	23.7	19.7	13.1
国内貯蓄率(対GDP比：%)	1999	36.4	13.4	22.0	4.7	
対外債務残高(対GNP比：%)	1998	11.8	2.5	4.0	0.4	
DSR(対外債務返済比率)	1999	20.4	12	11.1	2.5	
外貨準備高(対輸入月比：%)	1999	9.4	2.2		3.9	
社会指標	国土面積(1000km)	(1999)	513	237	332	181
	人口(百万人)	(1999)	62	5	78	12
	人口密度(人/km <sup>2</sup> )	(1999)	121	22	238	67
	都市人口比率	(1998)	21	23	20	16
	人口の年間増加率	(1990-98)	1.0	2.7	1.9	2.7
	出生時平均余命(歳)	(1998)	69	53	68	53
	妊産婦死亡率(/10万人)	(1990-98)	44	650	160	470
	乳児死亡率(/1,000人)	(1998)	30	96	31	104
	5歳未満児死亡率(/1,000人)	(1998)	37	116	42	163
	安全な飲料水を手に入れる人の比率	(1990-98)	81	44	45	30
	HIV/AIDS成人感染率	(1997)	2.23	0.04	0.22	2.40
	人間開発指数	(1998)	0.745	0.484	0.671	0.512
	ジェンダー開発指数	(1998)	0.741	0.469	0.668	0.503
	成人の総識字率	(1998)	95.0	46.1	92.9	65.0
	成人の総識字率(女性)	(1998)	93.2	30.2	90.6	80(非識字率)
成人の総識字率(男性)	(1998)	96.9	61.9	95.3	43(非識字率)	
小学校総就学率(90-96年)	(1997)	89	112	114	113	

注：( )に示されている数値は調査年を示す。(1990-1998)と示されている場合は1990年度から1998年度までの間の最新値を示す

出所：World Development Indicators 2000 / WB  
World Development Report 2000 / WB  
Human Development Report 2000 / UNDP  
The State of the World's Children 2000 / UNICEF  
International Financial Statistics Yearbook 1999 / IMF  
アジア開発銀行年次報告 1999  
Asian Development Outlook 2000

2001年10月31日

---

## カンボディア国別援助研究会報告書

© 2001 国際協力事業団

編集 国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第一課

発行 国際協力事業団 国際協力総合研修所

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10番5号

TEL 03-3269-2911(代表)

FAX 03-3269-2185

---

表紙写真：アンコールワット遠景