

カンボディア国別援助研究会報告書

ー復興から開発へー

総論編

2002年2月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

カンボディア国別援助研究会報告書総論の要点

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。

<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、質の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>

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。

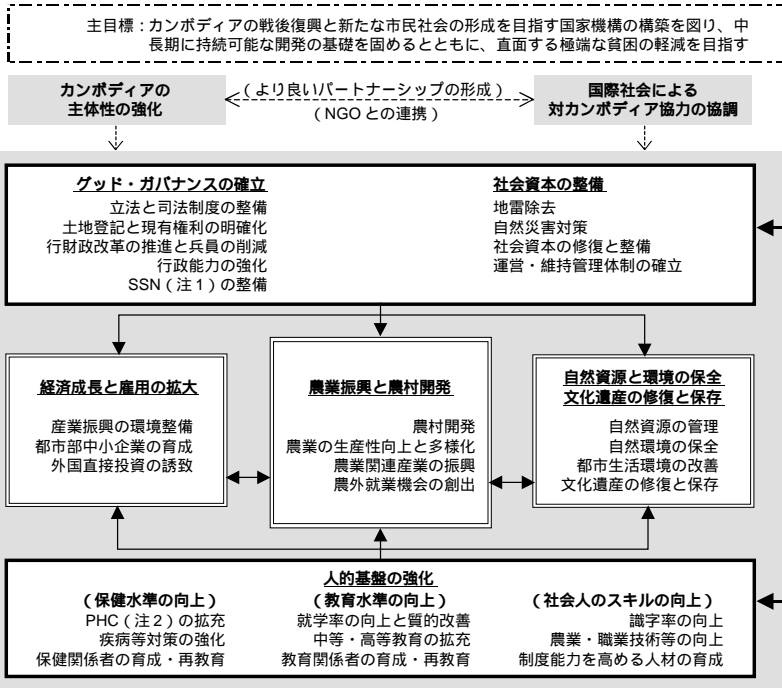
(2) 協力の基本的考え方

- 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・課題に絞らざることなく、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)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。

わが国の対カンボディア協力の枠組み



注1：SSN - Social safety Net 注2：PHC - Primary Health Care

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發展を考える上で、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収奪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。

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、以下に計画し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。

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報告書から、総論をその英訳版とともに収めたものです。

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、各分野の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。

2002年2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越え、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ます。

2002年2月

カンボディア国別援助研究会
座長 今川 幸雄

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／産業振興のための
環境整備

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 がわ 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 さわ 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 さき 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 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)

アドバイザー一覧

社会（ジェンダー）	<small>にし がや か すみ</small> 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
グッド・ガバナンス（民主化）	Mr. Kuong Téilee 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）	<small>さくらぎ かずよ</small> 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）	<small>やま た よういち</small> 山田洋一 山田・野口法律事務所 弁護士
社会資本の整備	<small>かね こ あきら</small> 金子彰 東洋大学国際地域学部教授
保健医療の充実	<small>あかし ひでちか</small> 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（教育）	<small>かとう のりお</small> 加藤徳夫 (株)バデコ コンサルティング部 シニアコンサルタント
農業振興	<small>よし だりょう すけ</small> 吉田亮介 JICA 国際協力総合研修所 調査研究第一課
対人地雷除去支援 被災者支援 除隊兵士支援	<small>こむかい えり</small> 小向絵理 JICA Jr. 専門員
環境（総括）	<small>たか はし ゆきお</small> 高橋敬雄 新潟大学工学部教授
環境（都市環境）	<small>どい りくお</small> 土井陸雄 横浜市立大学医学部教授
環境（自然資源管理）	<small>えの もと ひろし</small> 榎本宏 JICA ボ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	<small>あ だち はや お</small> 足立隼夫 (社)海外電力調査会電力国際協力センター部長

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 (敬称略)

事務局関係者一覧	<small>くわ じま きょう こ</small> 桑島京子 JICA 国際協力総合研修所 調査研究第一課 課長
	<small>まきの こうじ</small> 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
	<small>よし だりょう すけ</small> 吉田亮介 JICA 国際協力総合研修所 調査研究第一課
	<small>こ にし よう こ</small> 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）
	<small>う だか か え</small> 宇高香絵 日本国際協力センター 囑託研究員（平成 13 年 1 月から）

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

面積：18万km²

人口：1143万人(1998年3月)

首都：プノンペン

言語：クメール語

宗教：仏教(上座部)

政体：立憲君主制

元首：ノロドム・シハヌーク国王

通貨：リエル(1米ドル=3795リエル、1999年11月末)

会計年度：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。

目 次

カンボディア国別援助研究会報告書総論の要点	
序 文	
はじめに	
委員一覧	
アドバイザー一覧	
カンボディア地図	
1. カンボディアの和平・復興・開発	1
1 - 1 1970年の戦争から和平成立まで	1
1 - 2 戦後復興と同時に進行する開発への取組み	3
2. カンボディアに対する国際協力	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	8
2 - 4 わが国の対カンボディア協力とその特色	10
2 - 5 NGO	11
2 - 6 カンボディアの主体性と国際援助協調を巡る課題	12
3. カンボディアの開発の方向性	14
3 - 1 カンボディアの開発で考慮すべき課題	14
3 - 2 カンボディアの開発の方向性	16
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	18
4 - 1 わが国の対カンボディア協力の基本理念	18
4 - 2 わが国の対カンボディア協力の基本枠組み	21
4 - 3 わが国の対カンボディア協力における留意事項	33
資料1. カンボディア国別援助研究 提言マトリックス	41
資料2. キーワード一覧	50

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、北ヴィエトナム共産主義の脅威、ヴィエ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。ヴィエ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、人々に不信感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、ヴィエトナム軍はクメール・ルージュを放逐し、ヴィエ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。ヴィエ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、ヴィエ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。ヴィエトナムはヴィエ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。冷戦下において、西側諸国はヴィエ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年以來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感の助長
- (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の主要なポイントを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)。

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、財政赤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。

1 - 2 - 2 カンボディア政府による今後の開発に向けた取組み

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¹。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²。

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とされる。

¹ 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。

² 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カ年の実施計画、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 - 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こととされる：

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、セイフティ・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・ヴィエ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に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、ヴィエトナムの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。

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

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)

バランスの強化、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特別なパートナーとして位置づけ、農村開発、司法制

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年以來、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に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、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)

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、無償資金協力と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

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

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、

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充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

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・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ィエトナムとラオスは、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

表3 - 1 カンボディアと近隣諸国の開発指標の比較

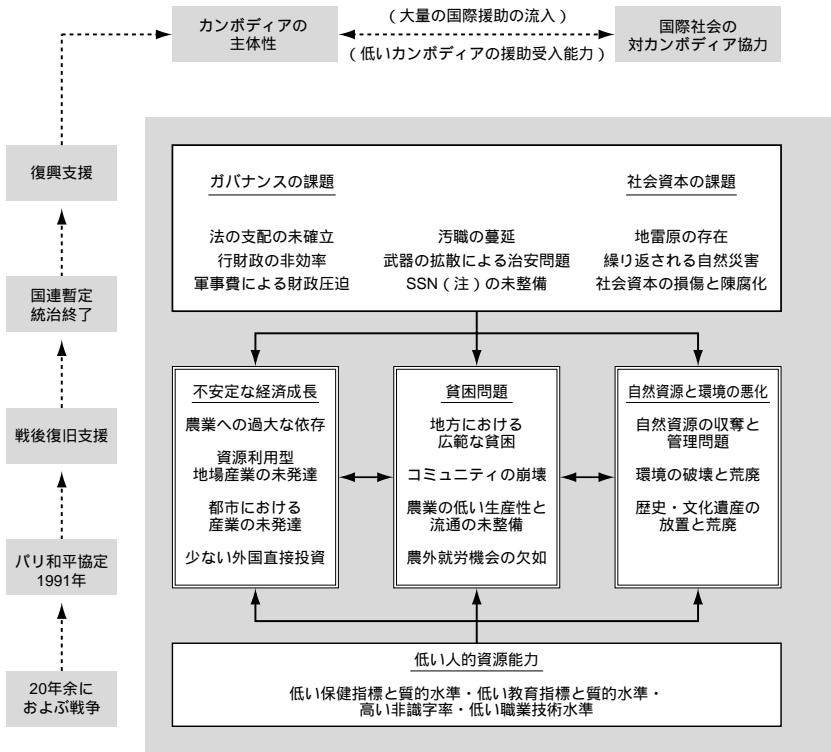
大きな差異がある開発指標	カンボディア	ラオス	ヴェトナム	タイ	
面積(1,000km ² , 99)	181	237	332	513	
人口(1,000人 , 99)	12,000	5,000	78,000	62,000	
人口密度(pop./km ² , 99)	67	22	238	121	
GNP(10 億 US\$, 99)	3.0	1.4	28.2	121.0	
一人あたり GNP(US\$, 99)	260	280	370	1,960	
成人非識字率(%, 98)	男性	43	38	5	3
	女性	80	70	9	7
人口増加率(%, 90 - 99)	2.8	2.6	1.8	1.7	
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)

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

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

題への取組み、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ます。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、「国家復興開発計画(NPRD)」「社会経済開発計画(SEDP)」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「SEDP2」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・経済的安定の重要性

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、ヴィエトナム、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、ヴィエトナムまで、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。

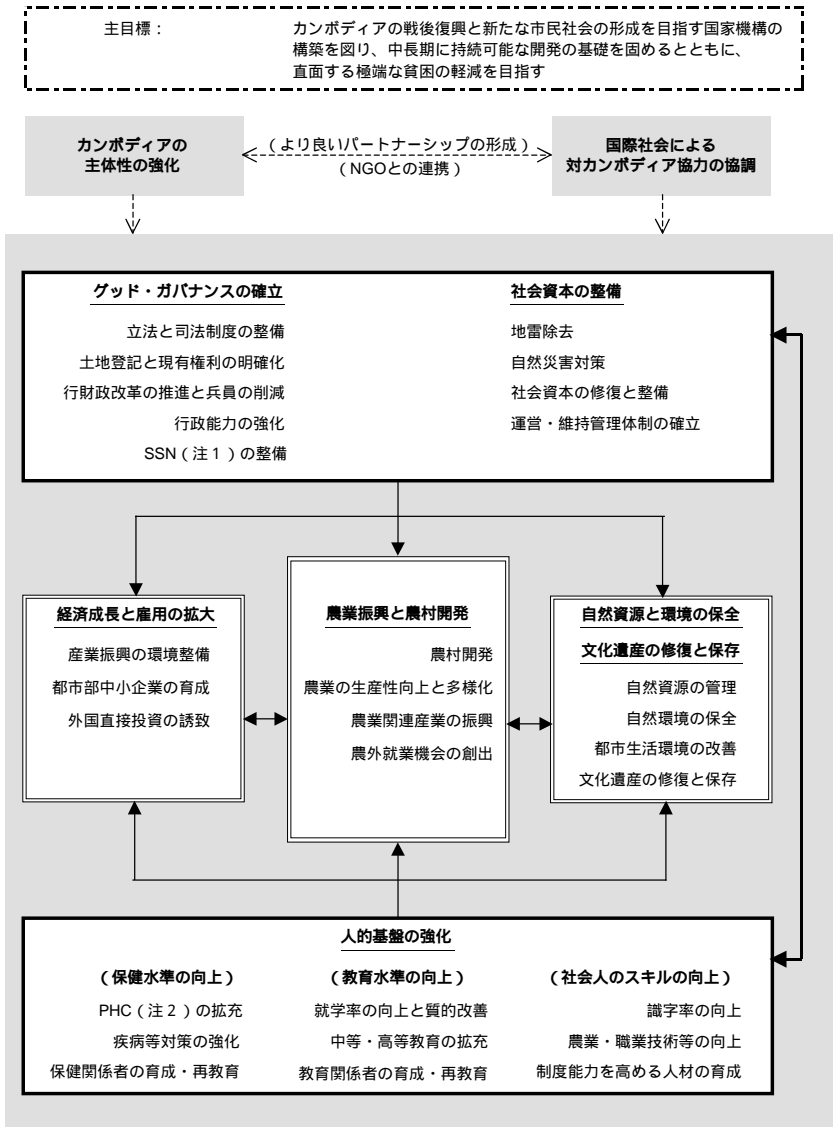
グッド・ガバナンスの確立と社会資本の整備および人的基盤の強化の二つのサブ目標は、将来の開発に向けた基礎造りのベースであり、農業振興と農村開発、経済成長と雇用の拡大および自然資源と環境の保全および文化遺産の修復と保存を推進するためにも不可欠であるため、とを重視し、優先する。また、同時に「極端な貧困の軽減を目指す」ことも併せて重要であり、
、
、
についても基礎固めを重視する。以上に加え、カンボディアの優れた歴史的な文化遺産を修復し保存することはカンボディアにとっても世界的にも極めて重要であり、これに対する協力を重視する。

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) 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。
- 2) 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³。「グッド・ガバナンスの確立」は

³ 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。

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

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。

- 3) 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・セイフティ・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きており、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ことが必要である。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、平和の達成によって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プ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。

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、コミュニケーション・カウンシルがコミュニケーションにおける行政サービスを担当することになるが、コミュニケーション・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るが、長期的な視点に立つて、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。最大の理由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者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ニン・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>コンボンスプ州、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組むことが必要である。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とされる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域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、バトンボン、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、ボルボ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

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に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ケーション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づくりが必要である。

(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、次の協力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の一つの選択肢であろう。

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 Administrative 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?*, Silk-worm Books, Thailand

資料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 <ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> <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"> 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。 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。 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。 	<ul style="list-style-type: none"> 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) 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) 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、民主化教育支援)
	<ul style="list-style-type: none"> <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"> 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。 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ろう。 	<ul style="list-style-type: none"> 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
	<ul style="list-style-type: none"> <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 党派の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"> 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。 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。 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。 	<ul style="list-style-type: none"> 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) 農村開発プロジェクトによる除隊兵士の社会復帰支援

資料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	グッド・ガバナンスの確立 <ul style="list-style-type: none"> <行政機能> ・汚職の追放 ・公務員の給与体系の合理化 ・設備および制度の整備(公平な人事制度、徴税制度) ・公共セクターにおける人材養成 ・地方分権 ・行政能力の強化 ・行政組織のスリム化 	行政能力の強化	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・上述の立法と司法制度の整備、土地登記と現有権利の明確化、行財政改革と兵員の削減に取り組む行政能力の強化を支援すべきである。 ・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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・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) ・法による行政手続きの促進支援(行政手続きに関する法律・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) ・地方行政の能力向上支援(コミュニティ議員と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) ・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
		ソーシャル・セーフティ ネットの整備	<ul style="list-style-type: none"> ・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)。 ・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る。 ・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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・三角協力(難民再定住・農村開発)の発展・強化 ・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

資料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
<p>グッド・ガバナンスの確立と社会資本の整備</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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1,373.8km²) ・繰り返し発生する洪水と旱魃 ・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 ・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 ・通信インフラの未整備 ・高い電力料金、プノンペン以外の地方部の未電化 ・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 ・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 	<p>社会資本の整備</p>	<p>地雷除去</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地雷除去 ・中長期的な視点に沿った社会資本整備 ・総合交通計画の策定 ・交通関係法規の確立 ・政府組織の再編・強化 ・十分な維持財源の確保 ・民営化、外国資本導入(活用)のための制度、管理能力の確立 ・円滑な国際交通を確保するための近隣諸国との協調 ・適切な技術基準の確立 ・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 ・電気料金の安定化と地方部の電化 ・自然災害対策の強化 	<p>地雷除去</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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、要請案件の実施可能性について検討すべき。 ・被災者の支援と社会復帰の支援を重視すべきであろう。 	<ul style="list-style-type: none"> ・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) ・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 ・適正規模の灌漑施設の整備・修復 ・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) ・総合交通計画などの公的マスタープランの策定支援 ・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 ・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 ・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 ・首都の電源設備並びに地方電化支援 ・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 ・施設の整備計画づくりへの支援 ・維持管理に必要な技術、運営など実務能力向上支援 ・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 ・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)
		<p>自然災害対策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・メコン河の洪水や旱魃の被害を最小限にするための洪水・旱魃の予測、予防を中心とした対策方法の開発を支援する。 ・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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・メコン河の洪水や旱魃の被害を最小限にするための洪水・旱魃の予測、予防を中心とした対策方法の開発を支援する。 ・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。 	
		<p>社会資本の修復と整備</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・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。 ・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づ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。 ・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。 ・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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・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。 ・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づ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。 ・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。 ・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。 	
		<p>運営・維持管理体制の確立</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・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。 ・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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・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。 ・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。 	

資料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
<p>人的基盤の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 ・ 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 ・ マラリア、寄生虫病、結核、HIV/AIDSなどの疾病が多い。 ・ 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。 	<p>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</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 保健省をはじめとする中央政府の運営管理能力の強化 ・ 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 ・ 国の基本的制度の確立 ・ 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 ・ 医科大学・看護学校等の改革 	PHCの拡充	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 ・ 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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ヘルスセンターのアウトリーチ活動の強化支援 ・ 学校保健活動(衛生・AIDSなど)の強化支援 ・ 妊産婦・小児などの検診キャンペーン強化支援 ・ 食品衛生行政の強化支援 ・ 廃棄物処理、上下水道整備支援
		疾病など対策の強化	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 ・ 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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 結核対策、感染症対策に対する支援を継続強化 ・ 米国との新たな協力によるHIV/AIDS対策への支援の重視 ・ 輸血制度整備支援 ・ 国立レファレンス、検査室整備支援
		保健関係者の育成・再教育	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 ・ 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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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

資料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
<p>人的基盤の強化</p> <p><現状></p> <ul style="list-style-type: none"> ・高い非識字率(男性48%、女性80%) ・低い職業技術水準 ・低い教育指標と質的水準 ・地域間教育格差 ・高い退学率と留年率 ・就学の男女格差 <p><教育システムの問題></p> <ul style="list-style-type: none"> ・量的拡大による質の低下 ・中央集権体制での計画策定と実施の限界 ・教育行政における政治的思惑の影響 <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"> ・教員・職員のモラルの低下 <p>教育水準の向上</p>	<p><基礎教育の拡充></p> <ul style="list-style-type: none"> ・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 ・外国語及び理科教育など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及び教育人材の量と質の向上 ・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と地方分権化の促進 	<p>就学率の向上と質的改善</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・学校アクセスの保証支援 ・教育デリバリーの改善支援 ・中途退学、非識字児童救済支援 ・地方初等教育行政能力強化支援
	<p><中等教育></p> <ul style="list-style-type: none"> ・量と質の両面からの中等教育改革 ・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 	<p>中等・高等教育の拡充</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・わが国は中等理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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・学校アクセスの拡大支援 ・職業教育機会の拡大・就業支援 ・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支援 ・教育と進路選択の支援
	<ul style="list-style-type: none"> ・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 ・カリキュラムにあった教育書や指導書の開発 ・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 ・変革を実現する教員養成や現職教員の再訓練 ・地方教育行政官や校長などの教育経営責任者の訓練 	<p>教育関係者の育成・再教育</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・初等・中等教員養成校統合、改革支援 ・初等・中等教員養成校の拡大・大学化支援 ・高校教員養成校の大学・大学院化支援 ・教職試験と教員免許の発給支援 ・理数科教育の教員養成支援

資料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
<p>人的基盤の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・教育内容と社会・経済ニースとのギャップ ・産業振興と教育内容のミスマッチ ・農業・職業技術の指導を担当する機関の能力の低さ <p>社会人スキルの向上</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・識字率の向上 ・各省庁の技術指導力の向上 ・農民の普及活動の受入能力の向上 	<p>識字率の向上</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・農村開発との連携を考慮し、NGOとの協調連携に留意する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・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
		<p>農業・職業技術の向上</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・農業・職業指導担当機関の能力強化支援 ・農村開発の一環として農業普及サービスの強化支援
		<p>行政能力を高める人材の育成</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・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

資料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
<p>農業振興と農村開発(直面する極端な貧困の軽減)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・貧困層の88%が農村部に居住 ・農産物の流通体制の未整備 ・農外就労機会の欠如 ・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 ・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) ・天水に大きく依存し、生産性の低い稲作 ・稲作に著しく偏重し農業生産の多様化が進んでいない ・農業関連産業の未発達 	<p>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</p> <p>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</p> <p>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</p>	<p>農村開発</p> <p>農業生産性向上と多様化</p> <p>農業関連産業の振興</p> <p>農業外就業機会の創出</p>	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>農業協同組合など制度構築に対する支援。</p> <p>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。</p> <p>農業関連産業育成のためのマスター・プラン作成支援</p> <p>中小企業に対する融資・保険制度構築支援</p> <p>労働者の職業訓練ならびに経営者育成支援</p> <p>流通制度の制度構築支援。</p> <p>制度作り、人材育成などへの支援。</p> <p>観光開発調査、観光業人材育成。</p> <p>NGOなどを通じた職業訓練。</p> <p>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。</p>

資料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
<p>経済成長と雇用の拡大</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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 ・低貯蓄・低投資水準と外国援助への過度の依存 ・経済自由化、国際化の急速な進展とその歪み ・輸出型労働集約的繊維縫製産業の台頭と限界 ・産業振興の環境が未整備 ・中小企業の未発達 ・農業と観光資源アンコール遺跡群 	<ul style="list-style-type: none"> ・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 ・民間セクターの育成・振興 ・外国直接投資の誘致施策の検討 	産業振興の環境整備	<ul style="list-style-type: none"> ・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 ・これらを担当する機関の能力強化・人材育成 	<ul style="list-style-type: none"> ・経済関連法整備支援 ・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 ・国内留学制度を活用した本邦長期研修
		都市部中小企業の育成	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・民間企業経営指導 ・マーケット情報整備 ・中小企業育成政策策定支援、人材育成 ・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。
		外国直接投資の誘致	<ul style="list-style-type: none"> ・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が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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域開発調査

資料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
<p>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><自然資源> ・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 ・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</p> <p><生活環境> 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。 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><文化遺産> ・文化遺産の崩壊</p>	<p><自然資源・生活環境></p> <ul style="list-style-type: none"> ・人を含めた生命系の維持・強化に必要な自然保護 ・自然資源の管理強化 ・環境行政の執行体制の強化 ・公衆衛生・環境保護の意識向上 ・健康生活の基盤たる上下水道、廃棄物処理 <p><文化遺産></p> <ul style="list-style-type: none"> ・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 ・文化遺産の調査・研究と保存修復事業の運動 ・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 	<p>自然資源の管理</p> <p>自然環境の保全</p> <p>都市生活環境の改善</p> <p>文化遺産の修復と保存</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・国際的な協力及びNGOとの協調に留意することが必要 ・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 ・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 ・国際的な協力及びNGOとの協調に留意することが必要 ・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、バトンボーン、それ以外の都市の順でプライオリティを考える ・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 ・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 ・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 	<ul style="list-style-type: none"> ・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 ・分析機材の供与 ・環境省のインターネットの整備支援 ・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 ・首都以外の都市の水道の整備支援(バトンボーン、全国のマスタープラン策定支援) ・現状にあった低コスト・低エネルギーの浄化に優れた処理方式による首都及びバトンボーンの下処理場建設支援 ・水道施設へのロジスティックス、維持管理技術の移転 ・文化遺産修復・保存のための人材養成支援

資料2. キーワード一覧

<p>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>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>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>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>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>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>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>

CAP (Country Assistance Plan)	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。
CCF (Country Cooperation Framework)	UNDPが作成する5年間の協力の基本方針。
CMAC (Cambodia Mine Action Center)	「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。
セクタープログラム (Sector Program)	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
包括的アプローチ	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。

2002年2月28日

カンボディア国別援助研究会報告書 総論編

2002 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

編集協力 (財)日本国際協力センター

印刷 (有)星友プリント社 新宿店

〒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

jicaic1@jica.go.jp

<http://www.jica.go.jp/activities/report/index.html>

表紙写真：アンコールワット遠景

この報告書は、平成13年10月に発行したカンボディア国別援助研究会報告書(総論、現状分析、分野別イシューから構成される)から、総論をその英訳とともにとりまとめ、広く内外の関係者の利用に供するために刊行したものです。