

### 第3章 復興・開発支援のプロセス例 カンボディア

第3章から第5章まではカンボディア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、東チモール三カ国の調査を元にした復興・開発支援のプロセスについて詳細に述べる。このプロセスは、前章で取り上げたJPCIAの一連の流れに基づいている。

#### 3-1 紛争分析 計画策定

##### 3-1-1. 状況分析—紛争の経緯

カンボディアの紛争の経緯について、(1) カンボディアの独立とシハヌーク殿下の施政(1953-70年)、(2) カンプチア共産党の台頭とロン・ノル・クーデター(1970-75年)、(3) ポル・ポト政権と虐殺(1975-79年)、(4) ヴィエトナムによる侵攻(1979-89年)の4区分に分けて分析を行う。

##### (1) カンボディアの独立とシハヌーク殿下の施政(1953-1970年)

1953年にカンボディアは仏から独立した。仏がカンボディアの独立を認めた理由としては、植民地支配にかかるコストが増大したことと、第2次世界大戦後ナショナリズムが高まり、独立運動が活発になったことが大きいと考えられる。独立後、1955年の総選挙の結果、ノロドム・シハヌーク殿下が率いる“サンクム”は、議会の全議席を独占し、カンボディアにおける複数政党政治に事実上終止符が打たれ、以後シハヌーク殿下が強い影響力を持つようになった。

1960年代後半になると、カンプチア共産党(クメール・ルージュの前身)は、地方部の農民層を中心にカンボディア国民の間で支持を拡大した。シハヌーク外交の主要な柱は、南北ヴィエトナム、米ソのいずれにも与することなく中立政策を維持することであったが、米国との外交関係は1963年に断絶し、北ヴィエトナムとの間に同盟に関する秘密合意が1964年に結ばれた。この結果、カンボディアの中立政策の放棄により、ヴィエトナム戦争に巻き込まれる可能性が高くなったと同時に、カンプチア共産党の北ヴィエトナムとの関係を促進する結果となった。更に、外交政策の転換により、カンボディア国内エリートや学生の多くが、ヴィエトナム戦争へ巻き込まれることへの懸念を強め将来への不安を感じて当時の政権に対し不信が大きくなったといわれている<sup>1</sup>。

##### (2) カンプチア共産党の台頭とロン・ノル・クーデター(1970-1975年)

1969年にシハヌーク殿下は、北ヴィエトナムからの共産主義勢力の流入を防ぐために米国との外交関係を再開したが期待通りには進まず、度重なる外交政策の転換に対して国民の多くは

---

<sup>1</sup>デービッド・P・チャンドラー、ポル・ポト伝(めこん、1994年10月)

失望した<sup>2</sup>。1970年、シハヌーク殿下の外遊中に、ロン・ノル首相はクメール共和国の設立を宣言した。ロン・ノル軍事政権は米国と緊密な関係を持っていたため、反米感情を持つカンボディア国民はクメール・ルーージュを支持するようになり、親米政権の樹立を畏れた北ヴィエトナムは共産党に対する軍事訓練や武力供与を積極的に行った結果、カンボディア共産党は増強したともいわれている。

1973年の米国と北ヴィエトナムの停戦合意により、北ヴィエトナムがカンボディアから撤退することに同意し、カンボディア自身も自らの内戦の停戦に応じなければいけなくなった。しかし、クメール・ルーージュが停戦の要請に応じなかったため、米国はカンボディアに対し53万トンに及ぶ爆弾を投下し多くの死者が出た。北ヴィエトナムの撤退と米国による空爆はクメール・ルーージュの最終的な勝利を遅らせたが、政治・軍事的にロン・ノルに勝るクメール・ルーージュは1975年4月17日に首都プノンペンを占領した。

### (3) ポル・ポト政権と虐殺 (1975-1979年)

クメール・ルーージュは、都市に住むほぼすべての住民に対し、農村に移住し土地を開墾するよう命じた。女性、子供、老人を含む何千人のものの住民が、強制連行による極度の疲労と栄養失調のため死亡した。1976年にクメール・ルーージュは民主カンボディアの建国を宣言し、ポル・ポトは首相となった。ポル・ポトは多くの過激な改革策を実行し、カンボディアの伝統社会をユートピア的な共産社会に変革しようとした。農業は集団化され、貨幣制度、市場システム、私有財産制は廃止された。また、飢餓や病気による死亡に加えて、何十万人もの人間がクメール・ルーージュによって処刑されたと言われており、ポル・ポト時代に170万人が死亡したと推測されている<sup>3</sup>。

クメール・ルーージュは、経済支援及び軍事援助を受けてヴィエトナムに対抗するために中国との緊密な関係を構築しようとし、ヴィエトナムとの関係では、歴史的な敵対感情や国境紛争のために軍事紛争が絶えなかった。

### (4) ヴィエトナム国軍による侵攻 (1979-1989年)

クメール・ルーージュの度重なる軍事的な挑発に業を煮やし、1978年にヴィエトナムはカンボディアに対して大規模な攻撃を開始し、1979年にプノンペンを占領した。ソ連の支援を受けて、ヴィエトナムはカンボディアのほぼ全域を支配し、クメール・ルーージュはタイ国境付近に撤退した。中国とタイは、ヴィエトナムがカンボディアとインドシナ全域における覇権を握ることを恐れて、クメール・ルーージュに対して軍事支援を行った。米国を含む西側諸国は、クメール・ルーージュの影響力を減少させ、非共産主義の政治的/軍事的勢力を形成するために、クメール・ルーージュ、シハヌークのフンシンベック、及びソン・サン派の3派に働きかけ、反ヴィエトナム

<sup>2</sup> デービッド・P・チャンドラー、ポル・ポト伝 (1994) 「めこん」

<sup>3</sup> 国際協力事業団 (2001) 「カンボディア国別援助研究会報告書」

ムの連合政権の樹立を促した。1982年にこの政府は設立されたが、引き続きクメール・ルーージュは大きな力を持っていた。

1979年以降もベトナムと連合政権との間の軍事バランスに変わりはないが、ゴルバチョフのペレストロイカにより、ソ連のベトナムへの支援が減少し、中国も、反ベトナム連合政権を支援することよりも自らが実施する改革・開放政策を推進することを望んだため、米・中・ソのパワー・バランスが変化して、1989年にベトナムはカンボディアから撤退し和平の道が開かれた。

ベトナム軍の撤退以降の和平、復興へのプロセスについては、「3.1.4現地復興体制」の項において記述する。

### 3-1-2. 現地復興体制

(1) I期：パリ和平協定(1991年)から国連カンボディア暫定機構(UNTAC)の撤退(1993年)まで

1991年6月、シハヌーク殿下がSNC(カンボディア最高国民評議会：4派の合意)議長に就任した。同年10月、「パリ協定(カンボディア紛争の包括的な政治解決に関する協定)」が締結された。1992年3月に軍人16000、文民警察官3500人、その他文民2500人から構成されるUNTACが発足した。UNTACの予算規模約18億ドルで軍事以外の任務(警察、行政構築等)も課されている、包括的な平和維持を行った初めての第二世代PKOと呼ばれている。パリ条約によって定められているUNTACの任務は、1) 難民帰還と再定住、2) 紛争の終結、兵士の武装解除、定住、自立、3) プノンペン政権の外交、国防、治安、財政、広報活動を監督する行政部門の強化、4) 中立的な治安維持と国民の人権擁護の監理、5) 自由選挙の実施と立憲議会の導入、6) 新憲法の制定と新政府の樹立、7) 地雷除去および生産・生活基盤の復旧である。これらは本来的にはSNCの任務であるが、キャパシティ不足のためUNTACが側面支援する形となった。UNTACの復旧担当部長がSNCと復興のための合同技術諮問委員会(TAC)を設置した。UNTAC暫定統治中、UNTACとSNCに協力する米、中、露、英、仏、インドネシア、日本、オーストラリア、タイの9ヶ国の現地駐在大使の協議・協調機関である拡大P5(コアグループ)が設置された。1992年6月、ICORC(カンボディア復興国際委員会：日本が議長国)の設置、以後、年1回委員会開催され、後にCGに発展している。

1993年5月に第1回総選挙が実施され、9月に新憲法公布された。これにより、二人首相制の連立内閣が発足した。新内閣は総選挙で第1党となったフンシンベック党、80年代の政権党でもあった第2党のカンボディア人民党(CPP)、少数党のソン・サン派の3政党による総与党体制の連立政権となり、フンシンベックとCPPの各々の最高指導者であるラナリット第一首相とフン・セン第二首相による二人首相制を敷いた。新憲法の規定により国会は一院制、シハヌーク国王を抱く立憲君主制の国家となった。2大政党のフンシンベックとCPPはいずれも憲法改正などに必要な議席数3分の2に満たないこともあって、両党の対立は時を迫って深まり、

主要政治家などの追放、テロ、第3政党ソン・サン派の分裂などの政変が度重なり、首都プノンペンの治安も不安定な状況が続くことになる。1993年9月にUNTACは撤退を開始した。UNTAC最大の課題であった第4の勢力「クメール・ルージュ」（ポル・ポト派）の武装解除は結局実現せぬまま新政権が発足したため、クメール・ルージュは新国家の脅威となる軍備を維持したまま地方に勢力を保ち、政治・軍事の不安定要素となった。

この期間に世銀とUNDPが復興方針が発表されている。1992年6月に発表された世銀の復興・再建計画における重点分野は、1) 市場経済導入による移行経済の推進、2) 国民経済の建て直しと安定化、3) 金融政策によるインフレの抑制、4) 計画行政機能の回復、5) 金融・財政機能の回復、6) 租税システムの確立と税収の確保、7) 海外からの援助の確保であった。また、1993年7月に発表されたUNDPの行政改革のための報告書における重点事項は、1) 国家主権・統合に向けての国民参加、2) 国民の安定した生活の確保、3) 三権分立、4) 効果的・効率的な公共サービスの提供、5) 公務員の質の向上と権限・責任の明確化、6) 規律・手続きの明確化、7) 政府の透明化向上、8) 公共資源の効果的活用であった。

## (2) II期：UNTACの撤退からカンボディア自身による総選挙（1998年）まで

UNTAC撤退後、1994年にカンボディア政府によってNPRD（National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia）が策定された。そこで掲げられている行動目標は1) 法治国家としての整備、2) 2004年までにGDPの倍増を目指す経済の安定化と構造改革、3) 人材育成と国民の生活の向上に向けた教育と医療の充実、4) インフラ・公共施設の復旧・復興と整備、5) カンボディア経済の地域経済及び国際経済への再統合、6) 農村開発の重視及び持続的な環境と自然資源の管理である。さらに、1995年2月、NPRDを実現するための実施計画INPRD

（Implementation of National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia）が策定された。1996年には、新国家成立後初めての長期国家計画である「第一次社会経済開発計画」（SEDP）が策定された。当該5年間（1996~2000）の計画総投資額を22億米ドルとし、自らを市場経済国家と位置付けてインフラストラクチャーの整備や、経済発展に向けた制度整備の必要性が強調されている。また、地方開発を中心とする社会政策の重要性も唱えており、公共投資の比率は農村部65%、都市部35%の割合と規定した。また、1996年より従来のカンボディア復興国際委員会（ICORC）に替えて、年次の援助国会合（CG）が導入されることになり、同年7月、第1回CG会合が東京で開催された。

1997年7月、パリにて第2回CG会合が開催されたが、直後にプノンペン等で武力衝突が発生して合意事項やプレッジなどが実質的に白紙に戻り、個別にもアメリカやドイツが一時期は全面撤退するなどの影響が出た。我が国の場合は支援方針の大枠に変動はなかったものの、短期的には専門家や協力隊員などの一時出国で現地活動が停滞し、長期的にも無償援助や開発調査など大型案件の中断や新規採択の見送りなどの支障が発生した。ただし争乱そのものは2日間で収束し、実質的にフン・セン首相が政治の実権を握り、7月以前と比較すれば国情は落ち

着きを見せた。最後の難題であったクメール・ルージュ対策も、96年に領袖ポル・ポトに次ぐ第2の権力者であったイエーン・サリー派の分裂と政府への投降、98年4月にポル・ポトが死去、前後して最高指導者の内部粛正や逮捕・拘束が相次ぎ、同派は政治的にも軍事的にも壊滅状態となった。

1998年7月に行われた第2回総選挙においてはCPPが過半数を占め、フン・セン首相による一人首相体制となった。引続きCPPとフンシンベックの連立政権でありながら総与党体制は断念し反対勢力は下野、上院を設けて二院制に移行するなどの大規模な改革が行なわれ、カンボディアの政情・治安は1970年のクーデター以降最も平穏と言われる。続いて翌99年には国連議席の回復やアセアン加盟が実現して、国際社会の認知も得た。

### (3) 第Ⅲ期：総選挙以降現在まで

99年2月には上記の状況改善を受けて1年半振りのCG会合が東京で開催され、本格的な援助再開に至った。例えばIMFは2年間中断していた構造調整融資を99年に再開し、現地事務所も創設している。この会合においてはCGのモニタリング会合（当初四半期ごと年3回）や、技術的な意見交換のためのサブ・ワーキング・グループ（当初は森林、除隊兵士支援、行政改革、財政改革の4分野）が設置され、現在の現地援助体制の基礎が築かれた。2000年5月パリでの第4回CG会合においては、最新の議題としてPRSP（Poverty Reduction Strategy Paper）の策定に係る議論が展開された。PRSPインテリム・レポートは2000年末に閣議決定され、間もなく世銀・IMFの検証も受けて正式に策定されている。同報告書においては貧困対策と開発の両立の必要性が謳われた。2001年内に終了する筈であった「第二次社会経済開発計画」（SEDP II）およびPRSPフル・レポートは、いずれも作業あるいは承認の手続きが遅れており、2002年内の策定を目指して準備をすすめている。

カンボディアにおけるドナー協調の枠組みは、単純化すると隣国ヴィエトナムにおけるパートナーシップのような包括的取極めはなく、分野ごと課題ごとにリーディング・ドナーの提唱、主導による調整の場が設定されている。例えば地雷除去はUNDPが、除隊兵士支援世銀が国連の経験やリソースなどを基に、財政支援も含めた独自の協調体制を構築している。他の分野は概ね緩やかな連携を指向している。

#### 3-1-3. 紛争要因分析

カンボディアの紛争は様々な側面があり、それぞれの時代の紛争の背景にある要因は、共通するものも異なっているものもある。ここで紛争要因分析を行う目的は、カンボディアの紛争要因を縮小するために、復興・開発支援は何をすべきであったか、あるいはこれから何をすべきか抽出することである。従って、ここでは時代に区分せずに、それぞれの段階における紛争要因を全て並べ上げ、そこから紛争終結時に解決したものを除外することによって、復興・開発支援が対応すべき紛争要因を全てリストアップする。

紛争終結後も解決していない要因

表 3-1：国レベルの紛争分析

紛争要因	構造的要因	引き金要因	永続要因
	●悲惨な植民地化の歴史	●インドシナ戦争の拡大	●武器の流入
	●米中ソの三極構造の複雑化	●冷戦構造における国際社会の不当な介入	●国際的孤立/援助の不均衡 (1980年代)
	A1) 野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること	●カンボディアにおける共産主義 (クメール・ルージュ) の伸長	
	A2) 民主的手続きの未発達		
	A3) 人権擁護の意識の未発達		
	A4) 貧富の格差		A8) クメール・ルージュ対策の誤り (武装解除の失敗)
	A5) 法の支配の未整備		A9) 農村部の地理的な孤立
	A6) 中産階級の未発達	A7) 近隣国との対立関係 (民衆レベル)	A10) エリート政治への国民の参加が困難であること

A1) 野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること

カンボディア人民党とフンシンバック党の間の政治的争いが、予算配分や人事等様々な側面で現れており、カンボディア政府の業務に悪影響をしているという報告が多々なされている。

A2) 民主的手続きの未発達

カンボディアはすでに、1998年にUNTAC撤退後初の総選挙を自らのオーナーシップで実現しているものの、民主的な政治プロセスに対する正統性を高めるためにも、先般実施されたコミュニティ選挙と2003年に予定されている総選挙は極めて重要である。民主的プロセスの社会における定着は、全般として進捗は見られたもののいまだ不安定要素も見受けられる。女性の選挙に対する関心も高く、投票や選挙人登録への参加は高いとの肯定的な評価もある一方、選挙管理委員会 (NEC) の政治的中立性についての不信、女性候補者の全体に占める割合の低さ (16%)、選挙がらみの脅迫や殺人事件も報告されている。プロジェクトの実施に際しても少しずつではあるが、民主的プロセスが導入されている。具体的には、送電網の建設に際して、カンボディアでは初めての公聴会を近々開催し、中央・地方政府の役人、NGO関係者、現地住民が参加する予定であるとの言及があった。

汚職の問題もカンボディアにおいては、緊急に対処する必要があると考えられている。汚職は広範にわたって行われており、簡易通関の際の賄賂や奨学金の割り振りにおける恣意的な取り扱いのレベルから、漁業権や森林の不法伐採のようなハイレベルの問題まで様々な局面で見受けられている。

A3) 人権擁護の意識の未発達

1970年代のポル・ポト政権下において、大量虐殺や人権侵害が行われたこともあって、1991

年の和平協定締結以後も各主要ドナーやNGOは、カンボディアにおける人権状況を注視してきている。具体的には、UNTACは成立後すぐに、人権部門を設立し人権状況をモニターしていた他、カンボディア政府も1992年中に自由権や社会権に関する国際人権規約等、人権に関する条約に積極的に批准している。

他方で、人権擁護及び保障のためのカンボディア政府の能力は、司法制度の不備をはじめ著しく欠けており、実質的な人権の保障についてはNGOが中心に行っている状況にある。

#### A4) 貧富の格差

カンボディアの紛争に関しては、農村部における貧困層の後ろ盾を得てポル・ポトのような急進共産主義者が台頭したのではないかと指摘に見られるとおり、貧困や貧富の格差が紛争の要因の一つであったといえる。カンボディアの貧困はある程度緩和されているものの、現状としてはいまだ厳しい状況にある。カンボディアの貧困ラインに満たない人口はベトナムよりは少ないがタイよりはるかに多く、成人文盲率及び乳幼児死亡率はタイ及びベトナムよりも圧倒的に高い。

また、貧富の格差を是正しようとする努力も、必ずしも十分ではないようである。第1次SEDPにおいては、貧困層の大部分が農村部に集中していることもあって、地方と都市への投資配分をほぼ6.5:3.5と農村に重点を置くこととしたものの、先般行われた第1次SEDPのレビューにおいては、投入はほぼ3.5 : 6.5で都市に重点がおかれている結果が明らかになっている。

#### A5) 法の支配の未整備

歴史的に、「法の支配」はカンボディアにおいてはあまり定着しなかったようである。フランスによる植民地時代に使用されていた法律は、クメール・ルージュの支配の時に廃止され、また93年から施行されたUNTACが起草した法律はあくまで暫定的のものであって、法の一貫性・連続性というものがなかった。さらに、カンボディアにおいてはここ2、3年は新たな弁護士登録がない状況である。したがって、基本的な法律も制定されていないばかりか、国民の法律に対する意識もいまだ非常に低い状況にあるといえる。

#### A6) 中産階級の未発達

中産階級の発達度合いを測ることは容易ではないが、一つの指標としては、民間セクター、特に中・小企業の発達度合いが挙げられる。世界銀行は、カンボディアにおいては、プライベート・セクターの発展は未熟であり、今後どれだけの資源をプライベート・セクターに割り当てられるかが重要である旨述べている。

#### A7) 近隣国との対立関係（民衆レベル）

近隣諸国との関係では、1970-1980年代のベトナムの介入等、歴史的なわだかまりのた

めにベトナムとの関係が一番困難であると指摘されている。外交レベルにおいては、パリ協定以降の政府の外交方針としては近隣諸国との友好と相互依存を重視しているため、紛争終結時に近隣諸国との対立という要因は消滅したといえる。ただし、民衆レベルでは、ベトナムに対するカンボディア国民の国民感情は複雑であり、感情的にはしこりがあるものの商業セクターを中心に経済的に依存せざるを得ない実態がある。また、カンボディアにおいてはベトナム村が存在しているが、カンボディア社会にはあまり溶け込んでいないようである。

タイとの関係においてもカンボディアの外交方針は友好策である。タイに対するカンボディアの国民感情は、タイがこれまでタイ国境を本拠としていたクメール・ルージュに対して支援していたこともあって、タイに対してネガティブな感情がある一方、タイ国境を中心に、タイとの経済的な関係は密接であり、経済的にはやはり依存している。

#### A8) クメール・ルージュ対策の誤り（武装解除の失敗）

1991年の和平合意において、UNTACは当時対立していた4派の統合された軍隊（約14万人）の動員解除を遂行することとなっていたが、クメール・ルージュの拒否により同計画は途中で頓挫した。その後も、何度か動員解除計画は準備されたもののうまくゆかず、2000年5月になってパイロット事業がようやくスタートし1,500人の兵士が除隊された。2001年10月から本格計画の第一次除隊が実施され、15,000人の兵士が除隊し全国に帰還した。更に2002年中に15,000人の兵士が除隊される予定である。

#### A9) 農村部の地理的な孤立

カンボディアの農村が、残存する地雷や社会経済インフラの破壊によって、経済的に社会的にも分断されてしまっていることは紛争と関係していると思われる。カンボディアでは国民の80%が農村部で暮らしているため、国道を伸ばして農村部と都市部をつなぐ必要があるとの意見もある。また、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は、残存する地雷と基礎インフラの破壊が、カンボディア農村地域コミュニティの多く、特に地方都市から離れた地域を、他の社会から孤立させる要因となってきたと指摘している。

#### A10) エリート政治への国民の参加が困難であること

最近では、選挙によって、政治家や議員選出の正統性はかなり向上したと考えられるが、いまだ政府幹部の登用に際しては縁故主義や派閥力学が働くなど必ずしも透明性が確保されたものとはなっておらず、一般国民のエリート政治への参加は困難なようである。

### 3-1-4. 復興支援ニーズ分析

復興支援ニーズ分析では、紛争前・紛争中から存在していた紛争要因ではなく、紛争の結果発生したもので、復興・開発支援で対処しなければいけないニーズを、「紛争の結果生み出さ



れ、対処しなければ再発要因となりうる事項 (B)」と「紛争要因・再発要因とは関係が薄い  
が、復興支援ニーズとして認められる事項 (C)」に分類して抽出する。

表 3-2：復興支援ニーズ分析

	紛争の要因であり紛争後も解決されていない事項 (A)	紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項 (B)	紛争要因・再発要因とは関係が薄い が、復興支援ニーズとして認められる事項 (C)
和解		B1) 難民帰還の遅延 B2) 過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと B3) トラウマなど精神障害の多発	
治安維持	A7) 近隣国との対立関係 (民衆レベル) A8) クメール・ルージュ対策の誤り (武装解除の失敗)	B4) 過剰な軍事費/兵員 B5) 小型武器の氾濫 B6) クメール・ルージュ裁判 B7) 非合法社会の構造化 (薬物・軍等)	
社会基盤整備	A9) 農村部の地理的な孤立	B8) 対地雷・UXO問題	C1) 破壊されたインフラ C2) 悪化した医療・衛生状況 (感染症の増加)
ガバナンス	A1) 野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること A2) 民主的手続きの未発達 A5) 法の支配の未整備 A10) エリート政治への国民の参加が困難であること A3) 人権擁護の意識の未発達	B9) 土地所有システム確立の遅延 B10) 適切な税制の崩壊 B2) 過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと	C3) 有能な人材の欠乏
経済復興	A4) 貧富の格差 A6) 中産階級の未発達	B11) 経済発展の阻害・停滞の促進 B12) 失業者の増加 B13) 外国直接投資の減少 B14) 対外債務の悪化 B15) 経済統合 (特に貨幣制度) の欠如 B16) 不十分な森林資源管理	
社会的弱者支援		B3) トラウマなど精神障害の多発 B17) 旧クメール・ルージュ派が経済開発増大から取り残されること	C4) 地雷被災者・紛争による障害者の C5) 寡婦・戦争孤児問題

国家開発計画からカンボディアの重点分野をみると、和平協定以後現在まで一貫して、ガバナンス、経済、社会にわたる包括的ニーズがあることは変わらないが、時期によって重点とされているニーズには違いが見られる。パリ和平協定から国連カンボディア暫定機構 (UNTAC) の撤退まで (1991-1993) は、難民の帰還、武装解除・動員解除、総選挙の実施・憲法の制定等、

基本的統治機構に関するニーズが中心であったのに対し、UNTACの撤退からカンボディア自身による総選挙まで（1994-1998）は、第一に社会面、続いて経済的なニーズに焦点が当てられている。99年以降は、ニーズは多様化し、行政機構のキャパシティ・ビルディングや汚職等のグッド・ガバナンス、貧困削減、経済成長、インフラ整備、教育・人的資源開発等のBHNの他、森林資源管理などが挙げられている。

表 3-3 カンボディアのニーズの変遷

時代の区分	パリ和平協定から国連カンボディア暫定機構（UNTAC）の撤退まで	UNTACの撤退からカンボディア自身による総選挙まで	総選挙以降現在まで
年	1991-1993	1994-1998	1999-2001
ニーズの概観	行政構築など政治面に係るニーズ	経済・社会に係るニーズ	ニーズの多様化
重点課題	難民帰還 総選挙の実施 武装解除・動員解除 憲法の制定	農業 インフラ整備 BHN 援助吸収能力向上 貧困対策 保健 給水 公衆衛生 初等教育 社会的弱者救済	グッド・ガバナンス 経済成長 インフラ整備 教育・人的資源開発 農産物・食料増産 保健サービスの充実

表3-3や聞き取りを参考に、復興支援ニーズの時系列で見たときの重要性の変化を示したのが下図である。これから明らかであるように、和平協定からUNTAC撤退までは「治安維持」「社会基盤整備」「ガバナンス」分野に重点が置かれており、UNTAC撤退後現在に近づくに従って、「経済復興」「社会的弱者支援」へのニーズが高まると同時に、ガバナンスのニーズも多様化している。

図3-4：復興支援ニーズの重要性の変遷

ニーズ低い  ニーズ高い

	バリ和平協定からUNTACの撤退まで (1991-1993)	UNTACの撤退から総選挙まで (1993-1998)	総選挙以降現在まで (1999-2002)
和解	難民帰還の遅延	[Blue gradient bar]	
	過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと	[Blue gradient bar]	
	トラウマなど精神障害の蔓延	[Blue gradient bar]	
治安維持	近隣国との対立関係 (民衆レベル)	[Blue gradient bar]	
	クメール・ルージュ対策の誤り・過剰な軍事費/兵員	[Blue gradient bar]	
	小型武器の氾濫	[Blue gradient bar]	
	非合法社会の構造化 (薬物・軍等) (国内一般治安の向上)	[Blue gradient bar]	
	クメール・ルージュ裁判	[Blue gradient bar]	
		[Blue gradient bar]	
社会基盤整備	農村部の地理的な孤立	[Blue gradient bar]	
	対人地雷・UXO問題	[Blue gradient bar]	
	破壊されたインフラ	[Blue gradient bar]	
	悪化した医療・衛生状況	[Blue gradient bar]	
ガバナンス	野党のリソースへのアクセス・政治への国民参加	[Blue gradient bar]	
	民主的手続きの未発達	[Blue gradient bar]	
	法の支配の未整備	[Blue gradient bar]	
	人権擁護の意識の未発達	[Blue gradient bar]	
	土地システム・税制確立の遅延	[Blue gradient bar]	
	過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと	[Blue gradient bar]	
	有能な人材の欠乏	[Blue gradient bar]	
経済復興	貧富の格差・経済発展の阻害・停滞	[Blue gradient bar]	
	中産階級の未発達	[Blue gradient bar]	
	失業者の増加・経済統合・対外債務の悪化	[Blue gradient bar]	
	外国直接投資の減少	[Blue gradient bar]	
	不十分な森林資源管理	[Blue gradient bar]	
社会的弱者支援	旧クメール・ルージュが開発から取り残されること	[Blue gradient bar]	
	トラウマなど精神障害の蔓延	[Blue gradient bar]	
	障害者の増大	[Blue gradient bar]	
	寡婦・戦争孤児問題	[Blue gradient bar]	

注意：ニーズの高低は時系列的なニーズの高低を分析しており、各分野間の比較に基づくものではない。

(1) 紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項 (B)

#### B1) 難民帰還の遅延

大半の難民は、1991年のパリ協定締結後、93年の総選挙が行われるまでに帰還したが、その時帰還できなかった旧クメール・ルージュ派の約46,000人の難民・国内避難民は、1998年からポル・ポトが死去しクメール・ルージュが実質的に崩壊して以降99年にかけて帰還した。旧クメール・ルージュの難民は、地元住民ととけこめるかといった不安や帰還民に対する差別の危惧を強く感じていたようである。現在は、UNHCRの帰還民に対する支援は縮小している。帰還民と地元住民の間にまったく対立がなかったわけではないが、帰還民の多くは地元に戻ったこともあり、順調に和解が図られてきたようである。

難民に関する最近の新しい動きとして、ヴィエトナムに居住する少数民族がカンボディアに難民として流入していることがあげられた。これは、近年ヴィエトナム政府が自国の少数民族に対して抑圧的・差別的政策を打ち出していることが背景にあるようで、今後の紛争要因となる可能性もあるため、引き続き注視する必要がある。

#### B2) 過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと

カンボディアにおいては、過去の戦争犯罪・人権違反のみならず、一般的に犯罪に対する責任の追及が必ずしも十分ではない。裁判においては罰金だけで処理されるケースが多く、現在のところ懲役が最高でも5年までであり、また執行猶予が無いという刑法上の欠陥がある。また、麻薬犯罪については、死刑はなく禁固ないし罰金刑のみであり、その上取締体制も脆弱で、取締当局の腐敗も進んでいるというである。さらには、カンボディアには免罪の慣習があり、この慣習を変えることは必ずしも容易ではないとの報告もある。

#### B3) トラウマなど精神障害の多発

長い内戦や内戦に伴う強制的な移住体験、家族の喪失によってトラウマやうつ病などの精神衛生面での課題を抱える人が多く、実際の戦闘は散発にしかなくなったにしても、そのたびごとに過去の恐怖体験をフラッシュ・バックさせたり、極端な不安・絶望状態になってしまったりすることもあるとの報告もある。

また、社会的な問題として、ポル・ポト時代に行われた相互監視、隣人等に関する密告、人権侵害や虐殺が相互不信を深く植え付け、カンボディア人同士の対人関係に深い傷を残しており、これが現在のカンボディアにおいて組織形成がうまく進まない、組織として動こうとしないことの要因の一つとなっているとの報告もある。

#### B4) 過剰な軍事費／兵員

過剰な軍事費と兵員が、現在のカンボディアにおける経済社会開発の妨げになっていることは、広く知られている。推測値ではあるが、1998年における予算では、経常支出の約52%、

GDPに占める軍事・治安関係費は4.32%と依然として高い数値となっている。

高い軍事費を削減し、兵員を削減するために、1991年以降何度か動員解除を計画したが、クメール・ルージュの拒否等により計画は実施されず、2000年5月になって1,500人の兵士が除隊するパイロット事業がようやくスタートした。2001年10月から本格計画の第一次除隊が実施され、15,000人の兵士が除隊し全国に帰還した。更に2002年中に15,000人の兵士が除隊される予定である。

#### B5) 小型武器の氾濫

小型武器をめぐる状況は改善されているといわれているが、解決すべき課題は多い。カンボディア国民の間に、治安がまだ全般的に不安定なため自衛目的に武器を保持しようとする意識があるうえ、国境から武器の流入が十分にコントロールできていないとの報告がある。プノンペンの闇市場では、いまだに40USD位で武器が手に入れることができるようである。さらに、いったん武器を回収しても回収後の管理を行う政府役人が武器を闇市場に横流しして資金源としてしまうといった問題も指摘されている。

#### B6) クメール・ルージュ裁判

旧ポル・ポト派に対する裁判について、カンボディア政府は、ポル・ポト派に対する行き過ぎた措置は、かえってカンボディア国内における和解を妨げる可能性があり、明確な形でクメール・ルージュ派の虐殺・人権侵害の責任を糾弾するべきではないとの考え方を持っている。本件は国内問題であるので、国際犯罪法廷を設置するべきであるという国際社会からの要請は内政干渉であるとの立場であるが、他方ローカルNGOやカンボディア弁護士会などは、和平と正義はともに実現されるべきであり、国民和解をもって正義を犠牲にし過去のクメール・ルージュによる虐殺・人権違反が見逃されてはならないとの考え方で、国際犯罪法廷を設置する必要があるとの立場である。

#### B7) 非合法社会の構造化（薬物・軍等）

麻薬や軍といった非合法社会にかかわる問題については、問題の性質上、実態を把握することは困難であるが、問題は深刻であるようである。薬物の問題については、1990年以降カンボディアでは、大規模な生産は行われていないものの国外から流入していることが指摘されており、特に、タイにおける薬物取締が厳しくなったこともあって、カンボディアが薬物等の流通の迂回地として利用されるケースが増えているようである。また、最近では薬物の取引だけでなく、カンボディア国民による薬物の使用がプノンペン市、シェムリップなどの都市部を中心に大きな問題となっている。軍部の政治、経済、社会への介入についての問題は、カンボディアにおける紛争解決の方法が“金”と“武力”といわれてしまうほどであり、政府要職のポスト配分、森林伐採権や土地配分の問題をめぐって、いまだ軍部や警察の影響力が強

いと言われている。

#### B8) 対人地雷・UXO問題

紛争終結後10年以上たった今も非常に多くの地雷や不発弾が未処理のまま残存している。地雷やUXOが埋設しているため、活用できる土地が限定されており、土地をめぐる紛争に寄与する可能性があることから、ここでは、対人地雷・UXO問題を「紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項 (B)」としている。地雷はカンボディア北西部、特にクメール・ルージュの支配地域であったタイ・カンボディア国境に多く残されており、不発弾は米国がヴィエトナム戦争の関連で、歴史上これまでにない規模の空爆を行ったカンボディア・ヴィエトナム国境 (カンボディア東部) に、非常に多く残っている。地雷・UXO問題に関する国民の認知が深まったこともあってか、近年地雷・UXO被災者は減少傾向にある。

#### B9) 土地所有システム確立の遅延

土地所有制度に関しては、アジア開発銀行 (ADB) 策定の土地制度案が国会を通過したものの、いまだに脆弱である。また、土地所有証書は発行されているものの、手続きにお金がかかり、貧困層や非識字層といった社会的弱者には不利な状況が続いているとの報告もある。

難民の帰還に際しては、もともと居住していた地域に戻った帰還民が多く、概ね帰還民の親族・親戚が帰還民の土地を管理していたことと、土地を他の農民に所有されていた帰還民に対してはUNHCRがお金を与えたため、大きな問題にならなかったという報告がある。地雷除去との関係では、1998年頃までは地雷除去を行った土地の配分につき、高級官僚や軍部が影響力を利用して土地を横取りしてしまうといった問題も生じていたが、1999年5月にカンボディア政府が、地雷除去地の選定など地雷除去の計画策定、除去地の活用方法の決定過程における透明性とアカウンタビリティを向上させるため、バタンバン州とバンテアイメンチャイ州に Land Use Planning Unit (LUPU) を設置する等改善策を講じている他、近年はNGOや地域住民の参加を得た上で土地利用計画を作成する等地域住民や社会的弱者に対する配慮が行われるようになったこともあり、地雷除去と土地の問題についてはあまり問題となっていないとのことであった。他方、土地紛争は何万件も起きており、有力者 (軍関係者、高級官僚) が土地を接収するケースもいまだ多々見られるとの指摘もある。

#### B10) 適切な税制の崩壊

カンボディアの国家財政は、歳入の不足と大きな歳出需要により、恒常的な財政赤字を抱えている (1998年度はGDPの約3.9%)。右に対しては、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して挙げられているものの、必ずしも進捗ははかばかしくなく、今後の展望も明らかではないようである。カンボディアにおいて関税は、歳入の約4割、税収入の約6割を占めて

いるが、今後はアセアン自由貿易地域（AFTA）への加盟により関税率の引き下げが予定されていることと、歳出についても、未だ防衛費特に職業軍人の給与が歳出の大きな割合（防衛費は歳出の約4割）を占めているという問題がある。

また、現在カンボディアの国家財政の4割は外国からのODAによって支えられているが、外国の援助への過剰な依存は、カンボディアの持続的な発展には大きな障害となりうる。

#### B11) 経済発展の阻害・停滞の促進

カンボディア経済の発展を阻害する要因として、人材の不足、法制度の不備、外国直接投資の減少、対外債務の増加、政府のキャパシティの低さ、貿易など様々な要因が関係している。法制度の不備は、ガバナンスの問題として重要であるのみならず、経済的観点から見た場合にもきわめて重要である。投資家である外国人が訪れた際に彼らの安全や権利を守り、カンボディア国民にとっても財産権の保障をするために、経済関係法は経済活動の基礎となるものであり、経済関係法の不備は測定しがたい様々なマイナスの影響を与えていると考えられ、民法の起草は経済発展には欠かせないといえる。

また、カンボディアが他のアジア諸国のように、輸出指向型の経済発展の道を進むのであれば、貿易はきわめて重要であるが、カンボディアの主要な輸出品は織物かつ主に米国向けであるため、中国の経済動向の行方と、米国・ベトナムの経済関係強化という2つの要因により、カンボディアの貿易は今後数年以内に大きな影響を受けると予測されている。

#### B12) 失業者の増加

カンボディアの全国平均の失業率は5.3%と高い数値である。カンボディアでは、18歳以下の少年人口の比率が総人口の51.7%と約半数以上を占めており、これはこの国の過半数の人口が10数年の間には雇用の需要が急増することを意味している。

また、都市部と農村部を比較した場合、都市部における失業率は9.2%と農村部の4.7%より高くなっているうえ、地方から都市部への人口流入が近年増えていることから、この先、失業問題に関しては、特に都市部における雇用確保が重要な課題となることが予測される。

#### B13) 外国直接投資の減少

カンボディアにおいては、1994年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、アジアの通貨危機等の影響により、1998年以降は伸び悩み傾向にある（表3-5参照）。

表 3-5：投資認可件数・額の変移

年	1994	1995	1996	1997	1998	1999
認可数 (件)	37	164	182	206	143	(100)
認可額 (万ドル)	59,400	237,900	80,300	75,900	85,500	(50,000)

出典：廣畑伸雄、国際協力事業団編、カンボディア国別援助研究会報告書 第2部第1章第2節 経済、52-53

以上のような状況に対して、今後は民間部門とも連携してゆくことで、外国直接投資を促す環境作りに励む必要があるとの見解が示されているものの、具体的な施策・戦略については必ずしも明らかではない。

#### B14) 対外債務の悪化

援助機関からの融資が増加していることもあって、債務残高は継続的に増加している。1994年には、約19億ドルの対外債務残高であったのが、1995年には20億ドル、1996年には21億ドルとなっている。また、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、金額の大きい対ロシア・ルーブル建ての債務の処理交渉は進んでおらず、今後の課題として残されている。

#### B15) 経済統合（特に貨幣制度）の欠如

カンボディア農村部の経済はいまだに自給自足体制であり、農民の85%は自家消費にしか米を生産しておらず、今後はいかに付加価値の高い野菜の生産や畜産を推進してゆくかがポイントあり、農村部を経済的に統合し相互依存を深めてゆくことで国家としての統合・和解が図られるのではないかと指摘もある。

#### B16) 不十分な森林資源管理

本問題は環境問題としても重要であるが、森林伐採権の販売に際して、販売による支払いが国庫に収められないことが大きな問題であるとすれば、より本質的にはガバナンスの問題であるといえる。世銀やIMFもカンボディア政府による財政管理の透明性の向上に焦点を当てている。

#### B17) 旧クメール・ルージュ派が経済開発から取り残されること

旧クメール・ルージュが居住していた地域は、タイ国境付近でありアクセスの容易な地域ではないこともあって、同地域の復興・開発の遅れが指摘されている。例えば、保健・医療サービスの面において、旧クメール・ルージュ派が居住していた地域への支援は、危険度との関係で制約があるため支援が大幅に遅れており、当該地域における結核はかなり深刻であるとの報告がある。

(2) 紛争要因・再発要因とは関係が薄い、復興支援ニーズとして認められる事項 (C)

#### C1) 破壊されたインフラ

交通、国土保全、電気通信、電力等の社会資本整備は、カンボディアは内戦以前の1960年代までは近隣諸国と比肩する水準を維持していたが、それ以降の内戦によりインフラは大きな損害を受けたと言われている。内戦終了後、カンボディア政府による社会資本関係への投資は、



対歳出及び対GDPで見ても高い水準を維持してきており、洪水等国土保全を除けば、交通、電気通信、及び電力においては、当面最低限の需要を満たす水準に達しつつある。特に紛争が激しかった北西部のポル・ポト地域は相当のインフラが破壊されており、極端な貧困状態にある東部地域と併せて、インフラの修復は特に重要と思われる。

### C2) 悪化した医療・衛生状況（感染症の増加）

1970年代のポル・ポト時代に医師は虐殺の対象となり、全国で40人近くまで医師が減少したと言われる。また、人材のみならず、医療施設、医療にかかる教育・研修制度等すべての面における知識・経験が内戦によって失われてしまった。内戦終了後は、保健・医療にかかる復興が始まっているものの、主要な保健・衛生指標である妊産婦死亡率は100,000人中470人（1980-99年）、5歳未満児死亡率は、1,000人中122人（1999年）、乳児死亡率は、1,000人中86人（1999年）、出生時平均余命は、56.5歳（1995-2000年）と、タイやヴィエトナム等近隣国と比べても悪い状況にある。さらに、未だ感染症や結核等の問題が大きい。

カンボディアは、アジアではアフガニスタンと並んで結核感染率の高い国（500人以上／100,000人）であり、これはカンボディアの場合、長期内戦で全く治療が施されず感染率が急騰したことに関連があるとの報告もある。特に結核感染者に占める女性の割合が異常に高い。

### C3) 有能な人材の欠乏

長期間にわたる内戦による死亡や国外流出に加えて、1970年代のポル・ポト政権下においていわゆる知識人や中産階級が大量に虐殺され、教育制度そのものが否定されたこと等の要因が重なって、現在の国づくりの中核となるべき40-50代の人材がほとんどすべての分野において大きく不足している。統計データは不備ではあるが、ポル・ポト時代に、弁護士の90%が殺害され、医師が40人まで虐殺され減少したとの推計がある。

また、現在カンボディア働いている人々についても問題は大きい。ポル・ポト時代の影響もあってか、対人関係における相互不信が大きいため組織として行動しないという報告があった。フランス、ヴィエトナムによる植民地支配の負の遺産、あるいはポル・ポト時代における恐怖政治の影響によるものである等様々な見解があるが、カンボディア人は一般的に受身的に対応してしまい積極的にイニシアティブを取って物事を進めることをしない、自分で何かを考え出す能力が抑制されているとの指摘もある。

さらに、人材育成との関連ではインセンティブの問題も大きく、これは財政難にあえぐカンボディア政府にとって深刻である。カンボディア人にとっては収入面で見た場合、国際機関で働くことが最も待遇がよく、ついで国際NGO、民間セクター、最後にカンボディア政府関係機関となっており、公務員の月給は大体15～20米ドルで、繊維工場の女性工場労働者の最低賃金である月給45米ドルと比較しても著しく低くなっており、カンボディア政府が有能な人材をつなぎとめておくことが著しく困難になっている。

#### C4) 地雷被災者・紛争による障害者の増大

紛争が終結し、地雷に対する国民の意識が向上したことで、紛争や地雷による障害者の発生数は減少傾向にはあるものの、いまだ多くの国民が犠牲となっている。地雷・UXOの被災者数は、1732人（1997年）、1742人（1998年）、1019人（1999年）と推移している。被災者は一般市民が91%、軍人が9%となっており、一般市民が被災する割合が圧倒的に高く、そのなかでも子供が被災する割合が高い事実が明らかにされている。貧困家庭の子供たちが国境を越えようとして地雷の被害に遭っている、主要道路、学校、病院は地雷除去が行われたものの、農民にとって重要な農地の地雷除去が進んでおらず、ピーナッツやトウモロコシ等の作物の栽培で、焼畑農業で農地を開墾する際に地雷の被害に遭うことが今でもあるとの報告もある。

#### C5) 寡婦・戦争孤児問題

社会問題・労働・職業訓練・青少年・更正省（MoSALVY）によれば、1979年のボル・ポト時代以降、両親を失った子供が増え、現在20の政府の孤児センターがあり、約2000人の孤児が保護されており（今年10月の時点で1973人）、NGOが経営する孤児センターは21カ所あり、都市部で約1233人の子供が保護を受けている。また、最近では多くの子供が母親から引き離され、安い労働力として使われ強制児童労働や、児童売春や児童の薬物使用の問題も深刻になりつつあるとの報告があった。

### 3-1-5. 分野別・地域別の実施方針

#### (1) 分野別支援方針

##### 1) 総論

カンボディアにおける我が国の分野・課題別支援方針については、CG会合で合意された重点分野などを我が国独自で再構築して設定している援助重点分野8項目、すなわち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・障害者支援、⑧環境資源管理、の以上8点を公式なものとして先方政府にも伝達して了解を得ている。

他国に対する支援方針と比較して、重点課題もその中に含まれるプログラムも設定数が多く、相互の関連や構成が整理されていないものもある。重点分野が多いのは多岐にわたる現地の援助ニーズを反映するものでありやむを得ない面はあるものの、予算の効率的な運用、投入の効果的な組み合わせを念頭に置きつつ再編成をする必要がある。

##### 2) 各論

上記のうち、先ず①「グッド・ガバナンス」は、長期計画、行政組織、人材・予算等の不備、不足が著しい行財政改革分野（対応策を検討中の除隊兵士支援を含む）や、法整備や治安維持

からなる法の支配確立の支援を行なっている。

②「経済振興のための環境整備」においては、市場経済発展やWTO加盟に向けた技術協力を展開する方針。経済先進地帯における総合開発マスター・プランの策定も始まった。③「経済・社会インフラの整備」は、対カンボディア支援の開始当初より、運輸交通・電力・通信・洪水対策・上下水道などに対して、無償資金協力と技術協力の組み合わせによる協力を継続しており、今後も当面は投入規模としては最大の分野である。

④「保健医療の充実」においては、母子保健、結核対策の両プロジェクトにおける無償と技協の連携、EPIなどの感染症対策の機材供与などを行なっており、ドナー協調も順調な分野。⑤「教育の充実」は保健医療と比較して支援の歴史が浅く、中等教育改善や学校建築の計画策定などに着手した段階。

⑥「農業・農村開発」については、サブ・セクターごとの協力が進展しており、灌漑はプロ技と無償、水産と営農は技術移転型、農村開発分野では所謂「三角協力」による南南協力の総合農村開発事業を実施中。

⑦「地雷除去・障害者支援」においては、地雷除去機関CMAC に対する外務省拠出金、無償援助による機材供与、専門家派遣による技術協力を展開してきた。障害者支援においては実績を挙げてきたNGOとの連携事業を中心に今後も支援を継続する計画。⑧「環境資源管理」においては造林の技術協力が開始された。

## (2) 地域別支援方針

前項の分野別方針と異なり、カンボディアの国別事業実施計画に地域別の方針の記載はない。カンボディアにおいては長期にわたり政情治安が不安定であったため、何より援助関係者の安全管理の観点から首都プノンペン周辺に事業サイトが限定されざるを得なかった事情がある。

先述のように98年の第2回総選挙以降、政治的に安定し治安も改善したため、2002年半ばにはJICA関係者の活動範囲も大幅に緩和、拡大された。今後は本格的に地方案件の形成、実施ができる環境が整った。もっともカンボディアでは、人口も産業もメコン水系周辺に遍在しており、分野を問わず大型案件は同地域に集中する傾向が当面続くと思われる。

地方中核都市周辺における地域別の援助実績を見ると、プノンペンの北東部にある地方都市コンボンチャムに至る道路橋梁の整備、アンコール遺跡の観光都市シェムリアップにおける上水道、電力、道路、外務省および文部科学省による遺跡保存などの諸事業、唯一の国際港を擁するシハヌークビルにおける運輸や通信のインフラ整備などの実績が挙げられる。

今後の展望としては、西部稲作地帯に位置しながらこれまで治安やアクセスの関係で殆ど実績のなかったカンボディア第2の都市バタンバンにおいて、農業分野を中心とした事業展開を期待する。

### 3-1-6. 支援計画策定

JICAのプロジェクトは、これまでの分析によって得られた様々な復興支援ニーズの多くに対応している。32の異なった復興支援ニーズのうち直接的に18ニーズ、間接的には10ニーズに対応している（表3-6参照）。直接的な対応とは、各プログラムの目標が復興支援ニーズに対応する復興支援策に対応している場合であり、間接的対応とは、プログラムの目標と復興支援策は対応していないが、プログラムを実施することによって、復興支援策の内容に貢献していると思われる場合である。間接的対応は、B1) 難民帰還の遅延、に対応する「農村開発計画」、A7) 近隣国との対立関係、に対応して、三角協力でASEAN専門家を登用したり、第三国研修を実施したりしていること、A9) 農村部の地理的な孤立、に対応する「国土交通網整備計画」「電力供給施設整備計画」「情報通信・放送整備計画」「農業技術向上・普及計画」「農村開発計画」、A1) 野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること、A10) エリート政治への国民の参加が困難であること、に対応する「行政改革支援計画」、A4) 貧富の格差、B15) 経済統合の欠如に対応する「農業技術向上・普及計画」「農村開発計画」、A6) 中産階級の未発達、に対応する「産業振興」、B14) 対外債務の悪化、に対応する「財政改革支援計画」「公共投資管理計画」の例である。

分野ごとに見ると、ガバナンス、和解、治安維持、社会的弱者支援の分野においては、対応が及んでいない復興支援ニーズも幾つか見られるが、経済復興や社会基盤整備分野におけるニーズにはすべて対応している。

個別の復興支援ニーズについて見ると、JICAのプロジェクトが対応していない復興支援ニーズは、B2) 過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと、B5) 小型武器の氾濫、B6) クメール・ルージュ裁判、A3) 人権擁護意識の未発達、B9) 土地所有システムの確立の遅延、B17) 旧クメール・ルージュ派が経済開発から取り残されること、の6つである。このうち、B2) 過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと、B6) クメール・ルージュ裁判、A1) 野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること、A10) エリート政治への国民の参加が困難であることの4つは、問題の本質からいって開発援助によって対応することが容易ではなく、性質上極めて政治的なものにならざるを得ないと考えられる。

A3) 人権擁護意識の未発達は、欧米ドナーが、人権NGOを通じて本分野への協力を積極的に行っていること、B9) 土地所有システムの確立の遅延は、土地法の起草についてはアジア開発銀行（ADB）が担当していることから、他ドナーとの重複を避けるという考慮が働いていると考えられる。B17) 旧クメール・ルージュ派が経済開発から取り残されることについては、カンボディア国内の中でも旧クメール・ルージュ派が主に居住するカンボディア北西部の治安状況の問題から、プロジェクト関係者の安全を鑑みて、プロジェクトを実施してこなかったものと思われる。

また、図3-4は、復興支援ニーズの図3-2で示された各復興支援ニーズの変遷に対してJICAの投入がどのように対応してきたかを示したものである。概観して明らかなことは、社会基盤

整備に対して最も古くから投入しており、99年以降、治安維持、ガバナンス、経済復興、社会的弱者支援分野への対応も拡充されてきていることである。

表 3-6:復興支援ニーズ/復興支援策と協力プログラム  プログラムの目標ではないが結果的にニーズに対応

プログラムの目標とニーズが対応

分野	番号	復興支援ニーズ	復興支援策	プログラム	プログラムの目標
和解	B1	難民帰還の遅延	難民・国内避難民帰還・再定住	農村開発計画	・農村開発手法の開発及び普及 ・村落給水の整備
	B2	過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと	戦犯の取り締まり	なし	
	B3	トラウマなど精神障害の多発	トラウマなど精神障害への対応	社会的弱者支援計画	・経済発展とバランスの取れた社会的弱者に対する支援の拡充 ・孤児院・職業訓練等のサービス拠点の人的・物的資源の開発 ・労働法制の施行体制の強化
治安維持	A7	近隣国との対立関係（民衆レベル）	周辺国との関係改善	協力プログラムはないが、三角協力（ASEAN専門家）や第三国研修を実施	
	A8	クメール・ルーージュ対策の誤り（武装解除の失敗）	DDR（除隊兵士支援含む）	除隊兵士支援計画	・除隊兵士と家族の市民社会への統合支援（農村開発、職業訓練等）
	B4	過剰な軍事費・兵員	財政基盤の構築	財政改革支援計画	・租税制度の改善及び税務職員的能力向上 ・関税制度の改善及び税関職員的能力向上
				公共投資管理計画	・公共投資・海外援助全体の効率的配分に留意したODAの実施 ・プロジェクト管理能力の向上 ・開発計画の基礎となる統計データの整備
	B5	小型武器の氾濫	小型武器の回収	なし	
	B7	非合法社会の構造化（薬物・軍）	国内一般治安の向上	治安改善計画	・警察機構の改革 ・警察の犯罪捜査能力の向上 ・薬物犯罪取締りの強化
B6	クメール・ルーージュ裁判	戦犯の取り締まり	なし		
社会基盤整備	A9	農村部の地理的な孤立	農村部と都市部のアクセスの向上	国土交通網整備計画	・総合交通計画の策定及び関連法規の制定 ・技術基準の整備 ・HEC、道路局及びRCCの実施運営体制と技術力の強化 ・南北回廊及びアジアハイウェイ対象路線の整備
				電力供給施設整備計画	・電力セクター政策立案の支援 ・中長期的計画に基づいた電源開発計画の策定支援 ・需要拡大に対する緊急施設整備 ・技術者の育成
				情報通信・放送整備計画	・電気通信施設運営維持管理のための技術者の育成 ・主要都市内の電気通信網整備 ・市民に魅力ある自主制作番組の増加 ・地方都市への放送中継網
				農業技術向上・普及計画	・地域レベルでの稲作技術の向上及び普及

分野	番号	復興支援ニーズ	復興支援策	プログラム	プログラムの目標
社会 基盤 整備	A9	農村部の地理的な孤立	農村の活性化	農村開発計画	・農村開発手法の開発及び普及 ・村落給水の整備
	B8	対人・地雷UXO問題	対人・地雷UXO問題への対応	CMAC 機能強化計画	・組織的・計画的な地雷除去作業の実施 ・地雷除去活動の速度・確実性の向上 ・地雷除去を実施する国家機関の組織強化
	C1	破壊されたインフラ	基礎インフラの構築	電力供給施設整備計画	・電力セクター政策立案の支援 ・中長期的計画に基づいた電源開発計画の策定支援 ・需要拡大に対する緊急施設整備 ・技術者の育成
				都市洪水・災害対策強化計画	・災害に強い都市づくりの支援
				都市衛生改善計画	・上水道・下水道の整備・技術者の育成・固形廃棄物処分制度の整備
	C2	悪化した医療・衛生状況	医療の向上	母子保健計画	・女性と子供の健康の改善に資する、IEC・周産期医療上の人的資源開発（ODの強化及びトプリフェラル病院・研修センターとしてのNMCHC強化）
				結核対策計画	・CENATの計画策定、研修、運営、モニタリング・評価における能力強化、結核菌検査体制の強化、及びサーベイランスや調査活動の強化 ・HIV 合併結核のサーベイランスや在宅ケアなどによる実態把握 ・早期発見と治療
				医療関連技術者育成計画	・放射線技師及び臨床検査技師の医療技術向上
				予防接種推進計画	・予防接種の拡大
	ガ バ ナ ン ス	A1	野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること	行政制度構築	行政改革支援計画
A2		民主的手続きの未発達			
A10		エリート政治への国民の参加が困難であること	市民社会の育成		
A5		法の支配の未整備	法整備	司法改革支援計画	・民法及び民事訴訟法の起草 ・法曹人材の育成
A3		人権擁護の意識の未発達	人権擁護	なし	
B10		適切な税制の崩壊	財政基盤の構築	財政改革支援計画	租税制度の改善及び税務職員的能力向上 関税制度の改善及び税関職員的能力向上
	公共投資管理計画			公共投資・海外援助全体の効率的配分に留意したODAの実施 ・プロジェクト管理能力の向上 ・開発計画の基礎となる統計データの整備	

分野	番号	復興支援ニーズ	復興支援策	プログラム	プログラムの目標
ガバナンス	B9	土地所有制度の確立の遅延	土地所有制度の確立	なし	
	B2	過去の戦争犯罪・人権違反に責任を問われないこと	戦犯の取り締まり	なし	
	C3	有能な人材の欠乏	人材育成	治安改善計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>警察機構の改革</li> <li>警察の犯罪捜査能力の向上</li> <li>薬物犯罪取締りの強化</li> </ul>
				司法改革支援計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>民法及び民事訴訟法の起草</li> <li>法曹人材の育成</li> </ul>
				行政改革支援計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方行政の実務能力向上</li> </ul>
				財政改革支援計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>租税制度の改善及び税務職員的能力向上</li> <li>関税制度の改善及び税関職員的能力向上</li> </ul>
				理数科教育改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>FOPへの支援を通じた中等理数科教員の養成・理数科カリキュラムの改善・理数科教材の開発</li> </ul>
基礎教育・ノンフォーマル教育改善				<ul style="list-style-type: none"> <li>小学校建設に係る計画策定（5州）及び推進・初等教育行政の改善・ノンフォーマル教育の改善</li> </ul>	
教育制度改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>教育行政の改善</li> </ul>				
経済復興	A4	貧富の格差	農村の活性化	農業技術向上・普及計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域レベルでの稲作技術の向上及び普及</li> </ul>
	B15	経済統合の欠如		農村開発計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>農村開発手法の開発及び普及</li> <li>村落給水の整備</li> </ul>
	B11	経済発展の阻害・停滞の促進	経済インフラの整備 産業振興	国土交通網整備計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>総合交通計画の策定及び関連法規の制定</li> <li>技術基準の整備</li> <li>HEC、道路局及びRCCの実施運営体制と技術力の強化</li> <li>南北回廊及びアジアハイウェイ対象路線の整備</li> </ul>
				都市交通改善計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>中長期的な都市交通システム整備政策策定のための支援</li> <li>都市交通の緊急整備のための技術支援（交通規則、交通管制）</li> <li>キャパシティ・ビルディング</li> </ul>
				情報通信・放送整備計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>電気通信施設運営維持管理のための技術者の育成</li> <li>主要都市内の電気通信網整備</li> <li>市民に魅力ある自主制作番組の増加</li> <li>地方都市への放送中継網</li> </ul>
				国土基礎情報整備計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>経済社会インフラ整備のための基礎情報整備</li> </ul>
			産業開発支援計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業政策に対する支援</li> <li>中小企業振興に対する支援</li> <li>観光産業の振興及び観光行政の改善</li> </ul>	



分野	番号	復興支援ニーズ	復興支援策	プログラム	プログラムの目標
経済復興	B11	経済発展の阻害・停滞の促進	産業振興	貿易・投資促進計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>海外直接投資促進・貿易振興政策に係る政策面への助言</li> <li>輸出加工区設置に係る組織・法制度整備</li> <li>企業誘致政策の紹介及び関連情報の提供</li> <li>輸出振興計画の策定支援</li> <li>マーケティング・輸出品検査能力・品質管理の向上</li> <li>貿易実務者の人材育成</li> </ul>
	A6	中産階級の未発達		産業開発支援計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業政策に対する支援</li> <li>中小企業振興に対する支援</li> <li>観光産業の振興及び観光行政の改善</li> </ul>
	B13	外国直接投資の減少		貿易・投資促進計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>海外直接投資促進・貿易振興政策に係る政策面への助言</li> <li>輸出加工区設置に係る組織・法制度整備</li> <li>企業誘致政策の紹介及び関連情報の提供</li> <li>輸出振興計画の策定支援</li> <li>マーケティング・輸出品検査能力・品質管理の向上</li> <li>貿易実務者の人材育成</li> </ul>
	B12	失業者の増加	失業者対策	社会的弱者支援計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>労働法制の施行体制の強化</li> </ul>
	B14	対外債務の悪化	財政基盤の構築	財政改革支援計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>租税制度の改善及び税務職員的能力向上</li> <li>関税制度の改善及び税関職員的能力向上</li> </ul>
				公共投資管理計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>公共投資・海外援助全体の効率的配分に留意したODAの実施</li> <li>プロジェクト管理能力の向上</li> <li>開発計画の基礎となる統計データの整備</li> </ul>
B16	不十分な森林資源管理	森林資源の管理	森林再生・保全・管理計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>総合的な森林管理能力の向上</li> </ul>	
社会的弱者支援	B3	トラウマなど精神障害の多発	トラウマなど精神障害への対応	社会的弱者支援計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>経済発展とバランスの取れた社会的弱者に対する支援の拡充</li> <li>孤児院・職業訓練等のサービス拠点の人的・物的資源の開発</li> <li>労働法制の施行体制の強化</li> </ul>
	B17	旧クメール・ルージュ派が開発から取り残されること	旧クメール・ルージュ居住地区の開発	なし	
	C4	地雷被災者・紛争による障害者の増大	障害者支援	地雷被災者を含む障害者支援計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>障害者支援にかかる国家戦略の確立</li> <li>障害者に対する総合的・中核的サービス拠点の拡充</li> <li>community based rehabilitationの推進</li> </ul>
	C5	寡婦・戦争孤児問題	寡婦・戦争孤児支援	社会的弱者支援計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>経済発展とバランスの取れた社会的弱者に対する支援の拡充</li> <li>孤児院・職業訓練等のサービス拠点の人的・物的資源の開発</li> <li>労働法制の施行体制の強化</li> </ul>

## 3-2 案件発掘・形成

### 3-2-1. CMAC機能強化計画

#### (1) プログラム概要とこれまでの成果

カンボディア政府の地雷除去実施機関であるCMACに対する機能強化支援が行われている。2002年2月までに、我が国は無償資金協力を通じて、第一次（98年度、地雷探知機、灌木除去機、車輛等）、第二次（99年度、発電機、テント、救急車等）と2回の機材供与を実施しており、2001年度に専門家派遣に伴う機材供与として83,000米ドル相当のコンピュータ機器を含む情報技術機材が供与された。また、情報システム分野及び車両・輸送分野で専門家が派遣されており、情報処理及び後方支援体制の技術移転が行われている。また、日本政府は1994年以來、CMAC活動のためのUNDP信託資金に対して継続的に拠出している。

#### (2) アクター分析

##### 1) CMAC

CMACは、1992年6月、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民評議会（SNC）により、任意団体として設立されたが、1993年UNTAC撤収後、11月王例によりカ政府機関として発足し、この時にUNDPにCMACのための信託基金が設置された。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、政策決定を行うために管理理事会が置かれている。CMACの主たる業務は、1) 地雷回避教育、2) 調査、3) 地雷除去、4) 地雷除去のための研修である。

CMACの運営資金は大きくドナーに依存している（2001年は総予算約900万ドルのうち、カ政府拠出は40万ドル弱の計画）。ドナーによる資金拠出は、UNDP信託基金を通じた拠出と直接CMACに拠出する二国間拠出に分類されるが、このうちドナーからUNDP信託基金への拠出が滞ったことも要因となり、CMACは財政難に陥り2000年10月に2825名の職員のうち1037名を解雇した。その後2001年に必要とされる予算額に対して各ドナーがプレッジし、2001年1月から徐々にCMACは職員は再雇用され、活動も平常化されてきており、CMACの運営状況は回復しつつある。2001年の信託基金に対する拠出は、CMACの活動計画で必要とされていた額をドナーのプレッジ額が上回っていたが、ドナーの拠出が遅れたため、苦しい財政状況が強いられていた。CMACへ派遣されているテクニカルアドバイザー数は減少傾向にあり、97年には68名いたが7月1日時点で21名である。

##### 2) CMAA

2000年5月にUNDPが実施した評価と社会経済調査において、CMACの業務であるモニタリング、規制、調整機能を分離することが提言され、結果的にCMAA（Cambodian Mine Action and Victim Assistance Authority）は、2000年9月の王例が発令により設立した。CMAAの主要業

務は国家計画の策定、モニタリング、調整、規制、情報管理、オタワ条約の遂行である。CMAAの具体的な活動内容、担当する範囲については大臣会議令によって定められる予定であり、CMAA設立に伴うCMACの権限・機能の変更を認める王令の改訂と併せて作業が進められている。

カ政府は今年度予算で75万ドルを地雷除去に割り当て、CMAAに対しては20万ドル振り分けることとなっているが<sup>4</sup>、2001年7月時点でまだ拠出されていないため、CMAAは資金難に陥っており、実質上組織は期待されている機能を果たせておらず、当面は体制整備が最優先事項である。カ政府の他、EC、独、英、UNDP、MAGがCMAAへの資金的、及び技術支援に関心を表明している。

CMAAは、実施部隊ではなく政策決定機関なので規模は20-30名程度に小さく留めるべきというのがドナー間でも共通の意見であり、活動経費もCMACと比較すると相当小さくなるとされている。各ドナー・国際機関は、これまでのCMAAの業務に関して概ね順調と評価しているが、今後の動向に関しては継続的に注視する必要があると見ている。

### 3) NGO

また、2002年現在カンボディアで地雷除去活動を実施している機関は、CMACの他、国軍、MAG、Halo Trustである。Halo Trustはアジア、アフリカ、コーカサス地域を中心に10ヶ国で地雷除去、6ヶ国で地雷に関する調査を実施する英国のNGOである。カンボディアにおいては1991年10月から北西部地域にて地雷除去活動を実施している。Halo Trustの地雷除去の目標は人命の保護だけではなく、農村の復興であるため、他の組織とも密接に連携して活動をしている。MAG(Mine Advisory Group)は、イギリスに本部を持つ地雷除去や回避教育を主要な活動とするNGOである。カンボディアでは1992年10月からバタンバン州で地雷除去活動を開始し、現在は21の地雷除去チームと2つのUXO除去チームを持ち、バタンバン州の他3州にて活動している。MAGの地雷除去は、寺、給水所、診療所、学校、再定住地などコミュニティが使用する小規模の土地を対象としている。

### 4) LUPU

この他、地雷除去に関係する政府機関として、1999年5月にバタンバン州、バンテアイメンチャイ州に設置されたLUPU (Land Use Planning Unit) がある。LUPUの設立目的は、地雷除去地の選定など地雷除去の計画策定、除去地の活用方法の決定過程における透明性とアカウンタピリティーを向上させることであり、各州の農村開発局 (3名)、計画局 (1名)、土地管理局 (1名)、知事事務所 (1名)、第5軍管区 (1名) からの常任メンバーと、CMAC、MAG、CAREREからの非常任メンバーで構成されており、州政府に属する機関である。

---

<sup>4</sup>2001年予算資料、カ政府

#### 5) ドナー

ドナーの中では、UNDPがCMACがUNTACから分離したときから継続して積極的に地雷分野に対して支援を展開している。UNDPは、カンボディア地雷除去支援プログラム第3フェーズ（1998年7月-2001年6月）を終了し、2001年7月より4年半の予定で第4フェーズを開始した。第4フェーズでは、CMACだけでなくCMAAに対しても技術面における支援を実施し、CMACに対してはドナー主導であったマネージメントをCMACのカンボディア人職員に移管する内容となっている。

2001年の計画では、UNDP信託基金に対して、オーストラリア、スウェーデン、日本、アメリカ、フランス、ノルウェー、デンマーク、イギリス、フィンランド、カ政府が拠出を表明しており、CMAC二国間拠出は、ドイツ、オランダ、カナダ、UNICEF、Care International、Handicap Internationalが拠出表明している<sup>5</sup>。CMACに対する技術アドバイザーは、2001年7月時点でNPA（ノルウェーのNGO）、フィンランド、スウェーデン、ベルギー、ニュージーランド、JICA-2名、ドイツの計19名である。この他、財政部門に短期現地コンサルタントがUNDPの予算で傭上されている。

#### (3) 平和配慮アセスメント

平和配慮アセスメントでは、「一般的な配慮項目」として、1) 適切な援助対象の選定、2) 量・質的に公平な援助の分配、3) 実施上の透明性の確保、4) ステークホルダーの公正性、5) 和平を加速するアクターの参加の5項目と、「紛争分析から導き出された平和配慮項目」として、復興支援ニーズの区分Aと区分Bに含まれている、A1) 野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること、からB17) 旧クメール・ルージュ派が経済開発から取り残されること、までの27項目から、本協力に対応するニーズであるB8) 対人地雷・UXO問題を削除した26項目と本案件の関係を精査する。

#### 1) 適切な援助対象の選定

カンボディアにおいて地雷除去を実施している機関は、CMAC、軍、NGOがある。一般無償資金協力及び専門家派遣に関しては、軍やNGOを対象に実施することは事業の性質上困難であるため、CMACを対象に協力している。2001年に地雷の政策策定を担当する政府機関としてCMAAが設立されたが、継続的に地雷除去活動はCMACが担当していることから、今後も地雷除去分野の支援はCMACを中心に展開することが妥当と考えられる。

#### 2) 量・質的に公平な援助の分配

---

<sup>5</sup> 2001年7月時点の情報

無償資金協力の機材内容や専門家の分野の選定は、CMACと我が国政府双方の事情を踏まえて、公式・非公式な議論で情報を交換し調整の上行われている。CMACは地雷除去活動を行う各ユニットに対し機材を均等に配分している。なお、第一次無償資金協力にて供与された機材は、一部の機材を除いてほぼ倉庫から現場に配備されており、第二次に関してもほぼ現場に配備されている。

### 3) 実施上の透明性の確保

99年にCMACは資金が不適切に使用されたとして、事務局長が辞任する事件が起こったが、この一件以降、CMACは透明性に対しても特に配慮しており、会計事務所による外部監査が入るなど積極的に情報を開示して透明性を確保している。

### 4) ステークホルダーの公正性

上記99年の一件で当時のCMACの事務局長は辞任したが、これ以降CMACは順調に業務を進めている。しかし元CMAC事務局長は辞任後も首相の地雷分野アドバイザーに就任し、現在は地雷除去活動のドナー調整を担うために新設されたCMAAの事務局長として復帰している等、組織への政治的な影響が強いと見受けられる。

### 5) 和平を加速するアクターの参加

CMAC機能強化計画の運営にあたって、和平を加速するアクターの参加は特に認められない。

### 6) 紛争分析から導き出された平和配慮項目との関係

紛争分析から導き出された平和配慮項目の26項目のうち、22項目は本計画との因果関係が薄かったといえる。A9) 農村部の地理的な孤立、B9) 土地所有システムの確立の遅延、B11) 経済発展の阻害・停滞の促進、B17) 旧クメール・ルージュ派が経済開発から取り残されることの4つの項目に対しポジティブなインパクトがあったと考えられる。

地雷除去の促進は、孤立している農村部を他の社会に結びつけることに貢献したと考えられる。主要道路地域の地雷処理が進んだことにより、農村を離れて道路沿いに移住する住民が増えているとの報告があり、地雷除去の促進によりコミュニティ相互の経済的・社会的交流が増進しつつある様子が窺えるため、紛争要因である「農村部の地理的な孤立」にはポジティブに影響を与えたと思われる。

「土地所有システムの確立の遅延」との関連からみると、1998年頃までは、地雷除去を行った土地の配分につき、高級官僚や軍部が影響力を利用して土地を横取りしてしまうといった問題も生じていたものの、近年は土地配分については、NGOや地域住民の参加を得た上で土地利用計画を作成するといった形で、地域住民や社会的弱者に対する配慮が然るべく行われるようになってきている。地雷除去活動の促進は土地所有や分配の問題についてもポジティブな影響をも

たらしめている。

「経済発展の阻害・停滞の促進」の観点から見ると、農村部が孤立から開放され、土地所有や分配の問題が改善することは、経済活動の活発化に貢献している。実際、現地調査においても地雷除去の進んだ道路沿いでは、未熟ながらも小規模の飲食店や小売店が現れ始めていた。

さらに、最近ではCMACの行う地雷除去は、KR居住地を優先的対象地域に含むという方針を打ち出し、同地域の経済開発の障害となっている地雷除去の推進に貢献しており、紛争要因である「旧クメール・ルージュ派が経済開発から取り残されること」にもポジティブな影響を与えているといえる。

### 3-2-2. 電力供給施設整備計画

#### (1) 案件概要とこれまでの成果

プノンペンの配電設備を改修及び改善するという緊急的ニーズに応えるため、JICAは1994年から開発調査によりF/Sを策定し、第5発電所に対してディーゼル発電機の供与と配電線網の整備に係る支援が行われた。これに従って93年度、96年度と2度に渡って無償資金協力を実施し、技術協力では、電力システムの維持管理、電力セクター政策立案の支援、中長期的計画に基づいた電源開発計画の策定支援と技術者の育成を目的として専門家が派遣されている。

1997年の事後現況調査によると、プノンペン市電力供給施設改善計画により第5発電所の発電コストが低減されるとともに、1万2000戸の電力供給地域の受電時間が35%から75%に改善されたと報告されている。日本の援助が終了した96年のEDCによる電力供給成長率は76%となり、その後2年間の29%、25%を圧倒している。

無償援助で供与されたディーゼル発電機は実際の電力需要の約10%を担っており、その重要性から発電設備は24時間体制で管理されると同時に、メンテナンスも適切に行われている。こうした努力の結果、プノンペンでは計画停電を行う必要がなくなり、配電線などのトラブルで生じる停電も月あたり2回弱まで減少した。継続的に行われている配電線網の整備も現在は空港周辺などプノンペン市郊外まで到達し、市内の主要なエリアはほぼカバーされるに至った。

医療施設や工場への安定した電力供給がプノンペンの社会経済の発展に寄与したのは言うまでもないが、他の援助計画に先駆けて日本の援助が供与された初期段階でのインパクトは高く評価できる。また、電柱の設置に伴い街路灯も増加し、夜間の治安が大幅に改善されたインパクトも見受けられた。唯一の問題は、ディーゼル発電が原油の輸入価格に大きく影響されるため、電気料金が高く設定されている点であり、都市部に比べて農村部の電気料金を廉価に抑える等の配慮が検討されている。

#### (2) アクター分析

電力にかかるカンボディア中央政府の機関は、鉱工業・エネルギー省であり、電力行政を統括している。この他、州・特別市政府は電力供給を統括しており、1958年に3つの電力系民間

企業が統合され設立されたEDC（カンボディア電力公社）が発電所・配電設備を管理・運営している。2001年にElectric Authority of Cambodia (EAC) が新設され、電力セクターの規制・ライセンス全般を担っている。93年に実施された開発調査「プノンペン市電力供給施設改善計画」の裨益人口は、帰還難民・退役軍人を含む80万人程度であり、1995年、世銀の統計によると電力供給の内訳は、卸売業者50%、政府35%、各国大使館4%、直接消費者11%となっている。

### (3) 平和配慮アセスメント

平和配慮アセスメントでは、CMAC機能強化計画同様、「一般的な配慮項目」である5項目、「紛争分析から導き出された平和配慮項目」である27項目と本案件の関係を精査する。

#### 1) 適切な援助対象の選定

1993年の基本設計調査ではプノンペン市とシェムリアップ市の電力供給施設改善計画が策定されたが、治安への配慮からプノンペン市での計画実行が決定された。紛争による被害の復旧がすすんでいなかった1994年に、他の援助機関に先駆けて緊急的に首都機能の回復の中核を担う電力復旧を実施した意義は高い。また、プノンペン市の電力需要は国内最大であり、適切に対象が選定されたと考えられる。

#### 2) 量・質的に公平な援助の分配

プノンペン市の中では、世界銀行やADBなど他援助機関との重複がないように地域的な区分けがなされている。配電線整備の対象地域は、交通の要衝、工場地帯、住宅密集地などが優先的に選ばれており、政策に基づいて公平に援助が分配されている。

#### 3) 実施上の透明性の確保

配電線工事を行う際には一時停電や道路使用が必要となるため、メディアを通して工事の予定を宣伝している。電柱の設置では住民と直接協議して据付の可否を確認しているが、基本的に配電の経済効果が大きいため住民は協力的である。カンボディア政府側も送電網建設の際には公聴会を開催し、中央・地方政府、NGO、現地住民の代表を集めて話し合いの場をもつ意向であり、透明性は概ね確保されている。

#### 4) ステークホルダーの公正性

プロジェクトの実施に対して党派による政治的な影響はない。稀に施工業者やブランドを指定したいとする要望もあるが、ODAのスキームでは対応できない旨説明し、理解を得ている。

#### 5) 和平を加速するアクターの参加

電力供給施設整備計画の運営にあたって、和平を加速するアクターの参加は特に認められな

い。

#### 6) 紛争分析から導き出された平和配慮項目との関係

紛争分析から導き出された平和配慮項目の27項目のうち、21項目は本計画との因果関係が薄かったといえる。A4) 貧富の格差、A6) 中産階級の未発達、B11) 経済発展の阻害・停滞の促進、B12) 失業者の増加、及びB15) 経済統合（特に貨幣制度）の欠如といった主に経済にかかわる6つの項目に対しインパクトがあったと考えられる。

不十分な電力供給は、経済発展のボトル・ネックであり、電力供給の向上は、経済分野に大きく貢献しており、つまり紛争要因や再発要因の中でも「経済発展の阻害・停滞の促進」等、経済分野に関係のあるものには直接的にポジティブな影響を及ぼしているといえる。中・長期的には、経済発展は中産階級の創出につながると考えられるし、また、経済活動活性化は国家の経済的な統合を推進すると考えられることから、「中産階級の未発達」や「経済統合の欠如」についても、本プロジェクトは間接的ながらも貢献していると考えられる。この他、「貧富の格差」については、中長期的な経済発展による効果の他に、電力料金の設定に際しては農村部に対し優遇的な料金を設定していること、「失業者の増加」については、プロジェクトの実施に際してカンボディア人を雇用したことが加えて指摘できる。

また、電力の供給の実現は非常に象徴的な意味合いがあるものと考えられる。紛争後のカンボディアにおいて電気が灯った際には、平和と安定と希望の象徴であり、こうした国民に対する心理的な影響は非常に大きいと考えられる。